

# 中国小城镇

## 发展共用地管理



“小城镇土地使用与管理  
体制改革”课题组编写

中国大地出版社

中国小城镇发展  
与用地管理

王先进



全国人大环境与资源委员会委员，原国家土地管理局局长王先进为本书题写书名“中国小城镇发展与用地管理”

保护耕地 节约用地

造福当代 利及子孙

邹玉川

一九八二年三月

全国政协委员，原国家土地管理局局长邹玉川为本书题词“保护耕地 节约用地 造福当代 利及子孙”。

進一步深化土地管理改革  
實現小城镇可持續發展

一九九八年四月八日 邵秉仁

国务院体改办副主任，原国家体改委副主任邵秉仁为本书题词  
“进一步深化土地管理改革，实现小城镇可持续发展”。

科学规划、集约  
用地，走可  
持续发展  
之路。

楊朝仕

资源部党组成员，原国家土地管理局副局长杨朝仕为本书题  
词“科学规划、集约用地，走可持续发展之路”。

## 《小城镇土地使用制度与管理 体制改革》课题组

顾 问：刘维新 叶舜赞

鲁尔夫·雷 尔(德国)

主持人：张乃贵

成 员：刘玉杰 刘维新 张凤荣

王 玲 张晓玲 周建春

---

## 序

国土资源部副部长 李 元

改革开放十几年来,我国国民经济持续快速的发展,大大加快了城市化进程,其中小城镇的发展尤其突出。据统计,我国的建制镇数量已由 1978 年的 2 800 多个增加到 1996 年的 17 000 多个,加上 5 万多个农村集镇,我国目前小城镇的数量已达 6 万多个;在小城镇数量急剧增长的同时,小城镇建成区面积亦呈迅速扩大之势,人均建设用地面积已达 200 多平方米。由此我们不难发现,与大中城市相比,小城镇土地利用尚处于粗放低效的状况。而我国小城镇数量众多,星罗棋布,这一特点使我们不得不面对这样一个严峻的问题:即在小城镇发展和建设中,如何贯彻“十分珍惜、合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,集约利用土地资源,实现社会经济的可持续发展?

从土地利用和管理的角度看,小城镇国有土地和集体土地交叉并存,权属关系复杂;农业

用地向非农业建设用地的转变较快,且多缺乏严格的规划控制;土地权属和用途变更过程中涉及多方经济利益主体,土地收益分配有待规范,等等。这些特点正是我们在小城镇土地管理实践中亟待解决的问题。

综上所述,“中国小城镇发展与用地管理”这一问题,不仅是理论上的重要课题,而且也是实践中需要解决的迫切问题。因而,研究这一问题,并在此基础上制定相关政策,其意义是十分重大的。该课题组从理论和实践的结合上进行了深入的研究,并取得了可喜的成果。作为研究成果,本书具有如下特点:

其一,具有丰厚扎实的实证基础。对实践进行客观、准确的分析,是制定政策的基本前提,只有真正反映客观规律的政策,才是可行的、充满生命力的。从土地使用制度改革在小城镇的兴起,到小城镇土地使用制度与管理体制改革的全面展开,近三年来课题组进行了多次深入细致的调查,掌握了大量的第一手资料。在此基础上,本书对小城镇土地利用与管理的现状及小城镇发展中的土地问题所作的分析是客观的、透彻的,从而为本书基本结论的正确性



和可行性提供了扎实的实证基础。

其二，理论与实践的有机统一。本书以小城镇为研究对象，从小城镇在中国城市化中的地位 and 作用入手，在中国农村经济发展乃至区域经济发展的背景之中，根据我国社会经济可持续发展的要求，研究小城镇发展中的土地问题，探寻小城镇土地使用制度与管理体制改革的新思路，因此，它不同于一般的土地政策研究成果，可以说具有较宽的学术视野和相当的理论深度；同时，本书也不同于一般的学术著作，在理论分析和大量实证研究的基础上，对小城镇土地使用制度与管理体制提出了一套新的具体设想，具有较强的可操作性。将理论与实践有机地统一起来，正是本书最为鲜明的特色。

其三，集总结与创新于一体。小城镇土地使用与管理、土地使用制度与管理体制改革等问题是近年来我国土地管理实践中遇到的新问题。随着土地使用制度改革在小城镇蓬勃兴起，各地小城镇、特别是国务院 11 个部门共同确定的 57 个综合改革试点镇，根据自身条件，在土地使用制度与管理体制方面积极探索，大胆试验，创造了许多新鲜经验，形成了多种模

式。本书注重对这些实践进行全面、客观的总结,并在此基础上提出了一系列新的设想,初步构建了我国小城镇土地使用与管理制。显然,总结和创新定会将我国小城镇土地管理工作推向前进。

小城镇土地管理既不同于城市土地管理,又有别于农业用地管理。目前,我国已经有一些关于城市土地管理和农业土地管理的研究成果,而专门论述小城镇发展与用地管理的专著尚未得见,本书的出版将填补这一空白,这是一件十分可喜的事情。

这本书无疑对今后我国小城镇的发展与用地管理以及土地使用制度改革具有重要的指导意义,我相信,它的面世将会产生积极的影响。

1998年1月

## 前 言

小城镇是我国农村地区的社区中心,是城市经济与农村经济相联系的纽带,在农村经济和社会发展过程中具有重要地位。但我国是一个耕地资源总量和人均占有量都极为有限的国家,以占世界不足 10% 的耕地,养活占世界 22% 的人口,并保持举世瞩目的经济发展速度。耕地资源是关系我国十几亿人口和子孙后代生存与发展的基本资源。在这一背景下,小城镇发展要以土地为空间,同时以土地形成的资产为重要动力,这就与保护耕地及可持续发展产生了尖锐的矛盾。面对这一矛盾,1995 年国家土地管理局参与了国家体改委等十一个部门共同组织的小城镇综合改革试点工作,在全国范围内选择了 57 个建制镇作为试点,其中浙江的新登、安徽的荻港和湖北的浚口三镇综合改革试点还作为联合国开发计划署的发展项目。国家土地管理局建设用地司组织了小城镇土地使用制度和管理体制改革分课题实施工作。课题组在项目实施过程中,对中国小城镇土地利用和管理现状进行了广泛的调查研究,解放思想,

大胆试验,积极探索小城镇合理利用土地,实现可持续发展的途径。在小城镇建设中,坚持发挥市场对土地资源配置的基础性作用,试行以多种方式有偿使用国有土地、允许集体非农建设用地使用权进入市场流通等多项改革政策。小城镇土地使用制度和管理体制改革试点引起了有关部门和地方的重视。

随着小城镇综合改革的深入发展,《中国小城镇发展与用地管理》一书与广大读者见面了。本书是在小城镇综合改革试点的基础上,面向小城镇政府领导和广大土地管理工作而编写的一本专业普及性图书。它以小城镇可持续发展为出发点,从改革和完善小城镇土地使用制度和管理体制的角度,比较系统的提出了小城镇土地使用与管理的指导思想、主要工作内容和方法以及改革的思路和措施,反映了当前小城镇土地使用与管理在理论上和实际工作中存在的主要问题和解决问题的方向,并列举了一些小城镇土地管理成功的实例。具有一定的理论高度和研究价值,也有较强的可操作性和可读性,可用于小城镇的领导、土地管理人员学习和研究,指导小城镇土地管理工作,也可供有关

方面的专业人员研究参考。

本书由国家土地管理局科技宣教司司长张乃贵组织编写,课题组集体研究,中国社会科学院刘维新教授撰写第一章、第二章,中国农业大学张凤荣教授撰写第三章、第五章,国家土地管理局用地司王玲撰写第四章,中国土地勘测规划院周建春硕士撰写第六章,刘维新和张凤荣统稿,张乃贵和用地司刘玉杰审稿。《小城镇土地使用制度和管理体制改革调研报告》由中国土地勘测规划院张晓玲博士和周建春硕士执笔。本书的编写和出版,得到了国家土地管理局和国家体改委领导以及“中国:可持续发展的小城镇”项目办的关心、支持和帮助,全国政协委员、原国家土地管理局局长邹玉川,国土资源部党组成员杨朝仕,国务院体改办副主任、原国家体改委副主任邵秉仁为本书题词,全国人大环境与资源保护委员会委员、原国家土地管理局局长王先进为本书题写书名,国土资源部副部长李元为本书作序,谨此一并致谢!

1998年1月8日

## 目 录

<b>第一章 小城镇在中国城市化中的地位和作用</b> .....	( 1 )
<b>第一节 中国城市化的现状与趋势</b> .....	( 1 )
一、中国城市化现状 .....	( 1 )
二、中国城市化趋势 .....	( 4 )
<b>第二节 小城镇与农村经济发展的关系</b> .....	( 6 )
一、城镇发展与农村经济发展的关系 .....	( 6 )
二、城镇发展与耕地保护的关系 .....	( 8 )
<b>第三节 小城镇与城市发展的关系</b> .....	( 10 )
一、小城镇对城市发展的作用 .....	( 11 )
二、城市发展与区域经济发展的关系 .....	( 12 )
<b>第四节 小城镇在中国经济社会中的地位和作用</b> ..	( 14 )
一、小城镇在农业人口转化过程中的地位和作用 .....	( 14 )
二、乡镇企业在中国工业化中的地位和作用 .....	( 16 )
<b>第二章 小城镇发展的现状与土地利用问题</b> .....	( 19 )
<b>第一节 小城镇发展的现状</b> .....	( 19 )
一、乡镇工业的崛起推动了小城镇发展 .....	( 20 )
二、制定了积极发展小城镇的政策 .....	( 22 )
三、农村剩余劳动力转移, 是小城镇发展的重要因素 .....	( 22 )
四、农业生产的规模经营是小城镇快速发展的动因 .....	( 23 )
<b>第二节 小城镇发展中的土地问题</b> .....	( 24 )
一、小城镇土地利用现状与用地特征 .....	( 24 )

---

二、小城镇土地利用中的问题·····	(27)
三、小城镇发展的趋势·····	(29)
<b>第三章 土地利用总体规划</b> ·····	<b>(33)</b>
<b>第一节 土地利用总体规划的目的和任务</b> ·····	<b>(33)</b>
一、土地利用总体规划的性质·····	(33)
二、土地利用总体规划是社会总体利益的要求·····	(33)
三、土地利用总体规划与土地用途管制·····	(34)
四、土地利用总体规划的作用·····	(35)
<b>第二节 小城镇土地利用总体规划报告的内容</b> 和审批程序·····	(36)
一、小城镇土地利用总体规划报告的内容·····	(36)
二、编制小城镇土地利用总体规划的基本原则·····	(38)
三、土地利用总体规划的技术手段·····	(40)
四、土地利用总体规划的审批·····	(41)
五、土地利用总体规划的监督执行·····	(42)
<b>第三节 土地利用总体规划与基本农田保护</b> 规划的关系·····	(43)
一、基本农田的概念·····	(43)
二、耕地保护与基本农田保护·····	(44)
三、基本农田保护规划的内容·····	(45)
四、基本农田保护规划与土地利用总体规划 的关系·····	(46)
五、基本农田保护与耕地总量动态平衡·····	(47)
六、耕地总量动态平衡下的土地利用总体规划·····	(48)
<b>第四节 土地利用总体规划与城镇建设规划</b> 的关系·····	(51)
一、城镇建设规划的任务和内容·····	(51)

---

---

二、城镇建设规划与土地利用总体规划的关系·····	(51)
三、土地利用总体规划对城镇规划的控制作用·····	(52)
<b>第五节 小城镇土地利用总体规划与镇村体系</b>	
布局·····	(53)
一、小城镇的土地利用总体规划与镇村体系布局 的关系·····	(53)
二、小城镇的镇村体系布局内容·····	(53)
三、小城镇的镇村体系布局原则·····	(54)
四、小城镇的镇村体系布局步骤·····	(57)
五、镇村体系布局形式·····	(58)
六、我国镇村体系布局的发展趋势·····	(59)
<b>第四章 土地产权与小城镇土地管理</b> ·····	(61)
<b>第一节 我国的土地产权制度</b> ·····	(61)
一、土地所有权·····	(61)
二、土地使用权·····	(64)
三、土地所有权的转化·····	(66)
四、土地使用权的流转·····	(69)
<b>第二节 小城镇土地产权中的问题与非农建设         用地管理</b> ·····	(77)
一、小城镇土地产权中的问题·····	(77)
二、非农业建设用地管理的具体步骤·····	(80)
三、非农业建设用地用途管制和计划管理·····	(91)
<b>第三节 小城镇土地管理的内容</b> ·····	(95)
一、对土地资源的管理·····	(95)
二、对土地资产的管理·····	(96)
<b>第五章 小城镇建设用地管理与经济社会     可持续发展</b> ·····	(101)

---



第一节 可持续发展与土地可持续利用·····	(101)
一、可持续发展的概念·····	(101)
二、可持续土地利用·····	(102)
第二节 社会经济和资源环境意义上的 可持续土地利用·····	(103)
一、社会意义上的可持续土地利用·····	(103)
二、经济意义上的可持续土地利用·····	(106)
三、资源意义上的可持续土地利用·····	(107)
四、环境意义上的可持续土地利用·····	(108)
五、保护土地资源的社会经济意义·····	(109)
第三节 小城镇建设用地与可持续发展·····	(110)
一、搞好城镇建设规划·····	(110)
二、以有效供给制约无限需求,按计划供地·····	(112)
三、盘活用好存量土地,严格控制增量土地·····	(112)
四、保护耕地,保证社会经济可持续发展·····	(114)
五、开展农村土地整理,发展小城镇·····	(117)
<b>第六章 小城镇发展与建设用地管理实践·····</b>	<b>(125)</b>
第一节 因地制宜 发展小城镇·····	(125)
一、以工兴镇,建设工业型小城镇·····	(126)
二、以市兴镇,建设商贸型小城镇·····	(128)
三、以矿产、旅游为优势,发展资源型小城镇·····	(131)
第二节 土地使用制度改革的实践·····	(132)
一、建立多元化的土地市场·····	(132)
二、集体非农建设用地的流转·····	(134)
三、土地收益的分配·····	(136)
四、小城镇建设用地管理中的“五统一”·····	(138)
第三节 土地利用规划和土地用途管制的实践·····	(140)