

新时期小城镇规划建设管理指南丛书



许斌成◎主编

# 小城镇建设 政策法规指南

XIAOCHENGZHEN JIANSHE  
ZHENGCE FAGUI ZHINAN

中国住房和城乡建设部标准定额研究所编

住房和城乡建设部 主编

# 小城镇建设 政策法规指南

CHINA CONSTRUCTION STANDARDIZATION PRESS  
中国标准出版社

新时期小城镇规划建设管理指南丛书

# 小城镇建设政策法规指南

许斌成 主编



天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

小城镇建设政策法规指南/许斌成主编. —天津:  
天津大学出版社, 2014. 10

(新时期小城镇规划建设管理指南丛书)

ISBN 978 - 7 - 5618 - 5216 - 3

I. ①小… II. ①许… III. ①小城镇—城市建设—法  
规—指南 IV. ①D922. 297-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 248618 号

出版发行 天津大学出版社  
出 版 人 杨欢  
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)  
电 话 发行部:022-27403647  
网 址 publish.tju.edu.cn  
印 刷 北京紫瑞利印刷有限公司  
经 销 全国各地新华书店  
开 本 140mm×203mm  
印 张 13.5  
字 数 339 千  
版 次 2015 年 1 月第 1 版  
印 次 2015 年 1 月第 1 次  
定 价 35.00 元

---

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

# 小城镇建设政策法规指南

## 编委会

主 编：许斌成

副主编：周 爽

编 委：张 娜 孟秋菊 梁金钊 刘伟娜

张微笑 张蓬蓬 吴 薇 相夏楠

桓发义 聂广军 李 丹 胡爱玲

## 内 容 提 要

本书根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》及中央城镇化工作会议精神，系统阐述了新时期小城镇建设的相关政策法规。全书主要内容包括概述，小城镇规划建设管理政策法规，小城镇建设用地政策法规，小城镇房地产管理政策法规，小城镇户籍改革政策，小城镇经济、社会管理政策法规，小城镇文化建设政策法规，小城镇教育管理政策法规，生态小城镇与环卫政策等。

本书内容丰富、涉及面广，而且集系统性、先进性、实用性于一体，既可供从事小城镇规划、建设、管理的相关技术人员以及建制镇与乡镇领导干部学习工作时参考使用，也可作为高等院校相关专业师生的学习参考资料。

城镇是国民经济的主要载体，城镇化道路是决定我国经济社会能否健康、持续、稳定发展的一项重要内容。发展小城镇是推进我国城镇化建设的重要途径，是带动农村经济和社会发展的一大战略，对于从根本上解决我国长期存在的一些深层次矛盾和问题，促进经济社会全面发展，将产生长远而又深刻的积极影响。

我国现在已进入全面建成小康社会的决定性阶段，正处于经济转型升级、加快推进社会主义现代化的重要时期，也处于城镇化深入发展的关键时期，必须深刻认识城镇化对经济社会发展的重大意义，牢牢把握城镇化蕴含的巨大机遇，准确研判城镇化发展的新趋势新特点，妥善应对城镇化面临的风险挑战。

改革开放以来，伴随着工业化进程加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。1978—2013年，城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人，城镇化率从17.9%提升到53.7%，年均提高1.02个百分点；城市数量从193个增加到658个，建制镇数量从2173个增加到20113个。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以2.8%的国土面积集聚了18%的人口，创造了36%的国内生产总值，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。城市水、电、路、气、信息网络等基础设施显著改善，教育、医疗、文化体育、社会保障等公共服务水平明显提高，人均住宅、公园绿地面积大幅增加。城镇化的快速推进，吸纳了大量农村劳动力转移就业，提高了城乡生产要素配置效率，推动了国民经济持续快速发展，带来了社会结构深刻变革，促进了城乡居民生活水平全面提升，取得的成就举世瞩目。

根据世界城镇化发展普遍规律,我国仍处于城镇化率 30%~70% 的快速发展区间,但延续过去传统粗放的城镇化模式,会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险,可能落入“中等收入陷阱”,进而影响现代化进程。随着内外部环境和条件的深刻变化,城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段。另外,由于我国城镇化是在人口多、资源相对短缺、生态环境比较脆弱、城乡区域发展不平衡的背景下推进的,这决定了我国必须从社会主义初级阶段这个最大实际出发,遵循城镇化发展规律,走中国特色新型城镇化道路。

面对小城镇规划建设工作所面临的新形势,如何使城镇化水平和质量稳步提升、城镇化格局更加优化、城市发展模式更加科学合理、城镇化体制机制更加完善,已成为当前小城镇建设过程中所面临的重要课题。为此,我们特组织相关专家学者以《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、中央城镇化工作会议精神、《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》和《全国主体功能区规划》为主要依据,编写了“新时期小城镇规划建设管理指南丛书”。

本套丛书的编写紧紧围绕全面提高城镇化质量,加快转变城镇化发展方式,以人的城镇化为核心,有序推进农业转移人口市民化,努力体现小城镇建设“以人为本,公平共享”“四化同步,统筹城乡”“优化布局,集约高效”“生态文明,绿色低碳”“文化传承,彰显特色”“市场主导,政府引导”“统筹规划,分类指导”等原则,促进经济转型升级和社会和谐进步。本套丛书从小城镇建设政策法规、发展与规划、基础设施规划、住区规划与住宅设计、街道与广场设计、水资源利用与保护、园林景观设计、实用施工技术、生态建设与环境保护设计、建筑节能设计、给水厂设计与运行管理、污水处理厂设计与运行管理等方面对小城镇规划建设管理进行了全面系统的论述,内容丰富,资料翔实,集理论与实践于一体,具有很强的实用价值。

本套丛书涉及专业面较广,限于编者学识,书中难免存在纰漏及不当之处,敬请相关专家及广大读者指正,以便修订时完善。



# 目 录

|                               |      |
|-------------------------------|------|
| 第一章 概述 .....                  | (1)  |
| 第一节 我国的城镇化发展战略 .....          | (1)  |
| 一、城镇化的内涵与特征 .....             | (1)  |
| 二、我国城镇化的战略地位 .....            | (6)  |
| 三、我国城镇化进程中存在的问题及成因 .....      | (7)  |
| 四、我国城镇化的实现途径 .....            | (9)  |
| 五、城镇化进程中的留守儿童问题及对策 .....      | (12) |
| 六、城镇化进程中的留守老人问题及对策 .....      | (16) |
| 第二节 有中国特色的城镇化法律体系 .....       | (18) |
| 一、中国特色的城镇化法律体系的概念 .....       | (19) |
| 二、城镇化发展改革推进与法制建设 .....        | (19) |
| 三、城镇化发展的法治与法律体系建设 .....       | (21) |
| 第三节 小城镇管理 .....               | (23) |
| 一、小城镇管理原则 .....               | (23) |
| 二、小城镇管理政策指导和协调 .....          | (23) |
| 三、中央关于小城镇管理的相关方针政策 .....      | (24) |
| 第二章 小城镇规划建设管理政策法规 .....       | (26) |
| 第一节 小城镇规划建设管理政策与体制、机制改革 ..... | (26) |
| 一、小城镇规划建设管理要求 .....           | (26) |
| 二、小城镇规划建设管理体制改革 .....         | (35) |
| 三、小城镇规划建设管理机制改革 .....         | (38) |

|                                  |      |
|----------------------------------|------|
| 第二节 《中华人民共和国城乡规划法》的法律适用 .....    | (44) |
| 一、城镇化发展与城镇化发展规划的法律设定 .....       | (45) |
| 二、《中华人民共和国城乡规划法》的立法目的与内容 .....   | (46) |
| 三、城镇化发展规划制定与实施的法律规定 .....        | (47) |
| 四、城镇化发展规划修改的法律规定 .....           | (53) |
| 五、城镇化发展规划监督检查的法律规定 .....         | (55) |
| 六、城镇化发展规划的法律责任与处理 .....          | (56) |
| 第三节 与《中华人民共和国城乡规划法》配套的法规规章 ..... | (59) |
| 一、《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》 .....      | (59) |
| 二、《省域城镇体系规划编制审批办法》 .....         | (60) |
| 三、《镇(乡)域规划导则(试行)》 .....          | (61) |
| 四、《城乡规划编制单位资质管理规定》 .....         | (61) |
| 第三章 小城镇建设用地政策法规 .....            | (65) |
| 第一节 小城镇建设用地供应 .....              | (65) |
| 一、土地供应的概念 .....                  | (65) |
| 二、小城镇建设土地供应把握的几个政策问题 .....       | (67) |
| 三、小城镇建设用地的选择 .....               | (68) |
| 第二节 小城镇建设用地管理 .....              | (69) |
| 一、小城镇建设用地管理方式 .....              | (69) |
| 二、加强土地管理促进小城镇健康发展 .....          | (70) |
| 三、小城镇建设用地管理办法 .....              | (72) |
| 第三节 小城镇建设节约用地 .....              | (75) |
| 一、节约用地的概念 .....                  | (75) |
| 二、节约集约利用土地的必要性 .....             | (76) |
| 三、小城镇建设与节约用地的关系 .....            | (78) |
| 四、小城镇建设节约用地的途径 .....             | (81) |
| 第四节 小城镇征地补偿安置 .....              | (85) |
| 一、征地补偿标准 .....                   | (85) |

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 二、被征地农民安置途径 .....             | (86)         |
| 三、征地工作程序 .....                | (87)         |
| 四、征地监管 .....                  | (88)         |
| 五、严禁“以租代征” .....              | (88)         |
| <b>第四章 小城镇房地产管理政策法规 .....</b> | <b>(90)</b>  |
| <b>第一节 小城镇房屋拆迁管理 .....</b>    | <b>(90)</b>  |
| 一、房屋拆迁的法律特征 .....             | (90)         |
| 二、房屋拆迁许可制度 .....              | (92)         |
| 三、房屋拆迁主管部门的权利和义务 .....        | (92)         |
| 四、房屋拆迁补偿 .....                | (93)         |
| 五、房屋拆迁法律责任 .....              | (96)         |
| <b>第二节 小城镇房地产开发管理 .....</b>   | <b>(97)</b>  |
| 一、房地产开发管理立法状况与立法原则 .....      | (97)         |
| 二、小城镇房地产开发中存在的问题 .....        | (103)        |
| 三、小城镇房地产开发的制约因素 .....         | (104)        |
| 四、小城镇房地产开发程序 .....            | (106)        |
| 五、小城镇房地产开发企业管理 .....          | (109)        |
| 六、房地产开发建设管理法律制度 .....         | (113)        |
| <b>第三节 小城镇房地产交易管理 .....</b>   | <b>(118)</b> |
| 一、房地产交易管理机构 .....             | (118)        |
| 二、房地产交易立法原则 .....             | (120)        |
| 三、小城镇房地产转让管理法律制度 .....        | (122)        |
| 四、小城镇商品房预售法律制度 .....          | (126)        |
| 五、小城镇房屋租赁管理 .....             | (131)        |
| <b>第四节 小城镇房地产抵押管理 .....</b>   | <b>(137)</b> |
| 一、房地产抵押的法律特征 .....            | (137)        |
| 二、房地产抵押标的物的范围 .....           | (138)        |
| 三、房地产抵押合同 .....               | (139)        |

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 四、房地产抵押登记 .....               | (140)        |
| 五、房地产抵押的效力 .....              | (141)        |
| 六、房地产抵押的受偿 .....              | (142)        |
| <b>第五节 小城镇房地产产权产籍管理 .....</b> | <b>(142)</b> |
| 一、小城镇房地产产权管理 .....            | (143)        |
| 二、小城镇房地产产籍管理 .....            | (162)        |
| <b>第六节 小城镇房地产价格管理 .....</b>   | <b>(164)</b> |
| 一、房地产价格的概念 .....              | (164)        |
| 二、房地产价格居高不下的原因 .....          | (164)        |
| 三、房地产价格管理法的目标与原则 .....        | (166)        |
| 四、10 年以来我国出台的房地产价格调控政策 .....  | (167)        |
| 五、加强房地产价格调控管理的对策 .....        | (171)        |
| 六、房地产价格评估管理法律制度 .....         | (174)        |
| <b>第七节 小城镇房地产税费管理 .....</b>   | <b>(186)</b> |
| 一、房地产税的概念和作用 .....            | (186)        |
| 二、土地税法律制度 .....               | (188)        |
| 三、房产税法律制度 .....               | (195)        |
| 四、有关房地产税细化规定 .....            | (204)        |
| <b>第八节 小城镇房地产经纪管理 .....</b>   | <b>(205)</b> |
| 一、房地产经纪的概念 .....              | (205)        |
| 二、房地产经纪机构和人员 .....            | (206)        |
| 三、房地产经纪活动 .....               | (206)        |
| 四、监督管理 .....                  | (210)        |
| 五、法律责任 .....                  | (211)        |
| <b>第九节 小城镇安置房管理 .....</b>     | <b>(212)</b> |
| 一、安置房的概念 .....                | (212)        |
| 二、安置房的主要优势 .....              | (213)        |
| 三、被安置人资格管理 .....              | (213)        |
| 四、安置房销售管理 .....               | (214)        |

|                                        |              |
|----------------------------------------|--------------|
| 五、安置房屋权属登记管理 .....                     | (215)        |
| <b>第五章 小城镇户籍改革政策 .....</b>             | <b>(216)</b> |
| <b>第一节 户籍改革是城镇化发展的需要 .....</b>         | <b>(216)</b> |
| 一、户籍改革有利于推动转移人口市民化 .....               | (216)        |
| 二、户籍改革有利于城镇化后的社会保障管理 .....             | (217)        |
| <b>第二节 小城镇户籍改革制度 .....</b>             | <b>(218)</b> |
| 一、小城镇户籍改革的目标和原则 .....                  | (218)        |
| 二、小城镇户籍改革的范围和内容 .....                  | (219)        |
| 三、小城镇户籍改革的工作要求 .....                   | (219)        |
| 四、小城镇户籍改革面临的困境 .....                   | (220)        |
| 五、推进户籍改革的基本思路 .....                    | (222)        |
| 六、推进户籍制度改革的政策措施 .....                  | (223)        |
| <b>第三节 小城镇户籍管理制度改革试点方案 .....</b>       | <b>(226)</b> |
| 一、加强小城镇人口总量的宏观调控 .....                 | (227)        |
| 二、试点小城镇常住户口的办理 .....                   | (227)        |
| 三、试点小城镇落户人员的待遇 .....                   | (228)        |
| <b>第四节 小城镇户籍管理制度改革对计划生育工作的影响 .....</b> | <b>(229)</b> |
| 一、计划生育部门在户籍制度改革操作过程中的被动地位 .....        | (229)        |
| 二、推进户籍改革制度给计划生育工作带来的问题 .....           | (230)        |
| 三、地方性推进户籍改革政策的差异与计划生育政策的定位 .....       | (232)        |
| 四、地方性推进户籍改革制度过程中对违反计划生育者的处理 .....      | (234)        |
| 五、小城镇户籍管理制度改革中有关计划生育政策的衔接 .....        | (236)        |
| <b>第六章 小城镇经济、社会管理政策法规 .....</b>        | <b>(238)</b> |
| <b>第一节 小城镇经济管理 .....</b>               | <b>(238)</b> |
| 一、小城镇经济管理政策指导 .....                    | (238)        |
| 二、小城镇经济发展工作重点 .....                    | (239)        |
| 三、小城镇经济发展的产业支撑 .....                   | (240)        |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| <b>第二节 促进乡镇企业向小城镇集中发展</b>   | (246) |
| 一、乡镇企业向小城镇集中发展的重大意义         | (246) |
| 二、乡镇企业向小城镇集中发展的基本原则         | (246) |
| 三、乡镇企业向小城镇集中发展的工作重点         | (247) |
| 四、加强对乡镇企业向小城镇集中发展工作的领导      | (250) |
| <b>第三节 小城镇基本公共服务与社会保障管理</b> | (250) |
| 一、基本服务的概念                   | (250) |
| 二、基本公共服务体系的建立               | (251) |
| 三、覆盖城乡居民的社会保障体系的建立          | (266) |
| 四、加强和创新社会管理                 | (277) |
| <b>第四节 小城镇民主法治与精神文明</b>     | (280) |
| 一、加强社会主义民主法制建设是实现社会主义精神文明   |       |
| 建设目标的重要手段和基本条件              | (280) |
| 二、运用社会主义法制促进社会主义精神文明建设      | (282) |
| 三、处理好以民主法制促进社会主义精神文明建设过程中   |       |
| 的几个关系                       | (284) |
| 四、小城镇的民主法制、精神文明建设           | (287) |
| <b>第七章 小城镇文化建设政策法规</b>      | (291) |
| <b>第一节 小城镇社区文化建设</b>        | (291) |
| 一、社区文化的概念与特点                | (291) |
| 二、社区文化的内容                   | (292) |
| 三、社区文化工作制度                  | (294) |
| 四、社区文化设施管理办法                | (296) |
| 五、社区文化设施建设资金管理              | (301) |
| 六、提高社区文化建设效果的措施             | (304) |
| <b>第二节 小城镇公共文化建设</b>        | (306) |
| 一、公共文化的概念                   | (306) |
| 二、公共文化服务                    | (306) |

|                                                      |              |
|------------------------------------------------------|--------------|
| 三、公共文化服务体系 .....                                     | (311)        |
| 四、公共文化体育设施 .....                                     | (312)        |
| <b>第三节 小城镇历史文化资源保护 .....</b>                         | <b>(317)</b> |
| 一、历史文化名城与历史文化街区保护 .....                              | (317)        |
| 二、历史文化风貌区与优秀历史建筑保护 .....                             | (318)        |
| 三、加强文化遗产保护 .....                                     | (321)        |
| <b>第八章 小城镇教育管理政策法规 .....</b>                         | <b>(328)</b> |
| <b>第一节 城镇化背景下的义务教育 .....</b>                         | <b>(328)</b> |
| 一、义务教育的性质 .....                                      | (329)        |
| 二、城镇化促进农村义务教育改革与发展 .....                             | (330)        |
| 三、城镇化对农村义务教育带来问题和挑战 .....                            | (331)        |
| 四、城镇化呼唤农村义务教育的公平和质量 .....                            | (332)        |
| 五、《中华人民共和国义务教育法》(2006 年修订)对民族地区<br>普及义务教育的特殊规定 ..... | (335)        |
| <b>第二节 以教育为重心的城镇化建设 .....</b>                        | <b>(336)</b> |
| 一、充分认识教育在城镇化进程中的作用 .....                             | (336)        |
| 二、农村与小城镇教育存在的问题 .....                                | (337)        |
| 三、解决农村与小城镇教育问题的主要策略 .....                            | (340)        |
| 四、城镇化进程中的教育制度创新 .....                                | (342)        |
| <b>第三节 教育资源公平配置 .....</b>                            | <b>(345)</b> |
| 一、我国教育资源配置现状 .....                                   | (345)        |
| 二、教育资源配置不公平的原因分析 .....                               | (346)        |
| 三、教育资源公平配置的内涵 .....                                  | (347)        |
| 四、教育资源公平配置的三个合理性原则 .....                             | (348)        |
| 五、教育资源公平配置的对策 .....                                  | (348)        |
| 六、城镇化背景下的农村基础资源优化配置 .....                            | (349)        |
| 七、城镇化背景下的城镇基础资源优化配置 .....                            | (352)        |
| <b>第四节 义务教育下的特殊政策措施 .....</b>                        | <b>(354)</b> |

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| 一、城镇教育支援农村教育 .....            | (354)        |
| 二、特岗教师 .....                  | (356)        |
| 三、深化农村义务教育经费保障 .....          | (361)        |
| <b>第五节 城镇化进程中的职业教育 .....</b>  | <b>(361)</b> |
| 一、职业教育简介 .....                | (362)        |
| 二、职业教育在城镇化建设中的地位与作用 .....     | (362)        |
| 三、城镇化进程中农村职业教育发展的问题 .....     | (366)        |
| 四、农村职业教育改革与发展思路 .....         | (370)        |
| <b>第九章 生态小城镇与环卫政策 .....</b>   | <b>(373)</b> |
| <b>第一节 概述 .....</b>           | <b>(373)</b> |
| 一、生态小城镇建设政策的地位和作用 .....       | (373)        |
| 二、生态小城镇建设政策的缺陷 .....          | (374)        |
| <b>第二节 生态小城镇建设与管理 .....</b>   | <b>(376)</b> |
| 一、生态城市简介 .....                | (376)        |
| 二、生态型小城镇的概念及特征 .....          | (377)        |
| 三、生态型小城镇现状分析 .....            | (378)        |
| 四、生态型小城镇建设的原则 .....           | (378)        |
| 五、建设生态型小城镇的关键工作 .....         | (380)        |
| 六、生态建设示范区管理 .....             | (383)        |
| <b>第三节 小城镇生态文明建设 .....</b>    | <b>(389)</b> |
| 一、生态文明的内涵 .....               | (389)        |
| 二、生态文明建设 .....                | (390)        |
| 三、林业推进生态文明建设 .....            | (395)        |
| <b>第四节 小城镇市容与环境卫生管理 .....</b> | <b>(398)</b> |
| 一、小城镇管理职责 .....               | (398)        |
| 二、小城镇市容管理 .....               | (399)        |
| 三、小城镇环境卫生管理 .....             | (400)        |
| <b>参考文献 .....</b>             | <b>(418)</b> |



# 第一章 概述

推进城镇化是我国迈进 21 世纪的一项重大战略任务,而“十二五”时期是我国城镇化发展和全面建设小康社会的一个关键时期。发挥小城镇在城镇化和城乡统筹发展中的重要作用,把小城镇大战略真正落到实处,推进我国城镇化在“十二五”期间健康有序发展,都迫切需要关注现阶段小城镇建设与发展中存在的主要问题,并探究问题背后的原因,找出解决问题的良方。

## 第一节 我国的城镇化发展战略

### 一、城镇化的内涵与特征

#### (一)城镇化的内涵

所谓城镇化,就是城乡格局进一步提高综合配套设施,个体人员各司其职,提高现代进程,使农村人口不断向城镇转移,第二、三产业不断向城镇聚集,从而使城镇数量增加、规模扩大的一种历史过程。

从城镇化的内涵来看,城镇化的主要表现为:随着一个国家或地区社会生产力的发展、科学技术的进步以及产业结构的调整,其农村人口居住地点向城镇的迁移和农村劳动力从事职业向城镇二、三产业的转移。城镇化的过程也是各个国家在实现工业化、现代化过程中所经历社会变迁的一种反映。

城镇化是一个历史范畴,同时,它也是一个发展中的概念。中共第十五届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》正式采用了“城镇化”一词。这是我国首次在最高官方文件中使用“城镇化”。