国家“211工程”“十五”建设重点立项项目

民族地区城镇化建设及其法律保障研究

宋才发　黄　伟　潘善斌　等著

中央民族大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目（悦阅）数据

民族地区城镇化建设及其法律保障研究 辖宋才发等著 援
—北京：中央民族大学出版社，圆翻正缘
隙年晕苑原愿贡园愿原贡源愿原圆

Ⅰ援民… Ⅱ援宋… Ⅲ援民族地区 原城市化 原研
究 原中国 Ⅳ援云愿悦翻苑

中国版本图书馆 悦阅数据核字（圆翻正）第 圆翻正缘号

民族地区城镇化建设及其法律保障研究

作　　者　宋才发　黄　伟　潘善斌等
责任编辑　夏桂霞
封面设计　马钢工作室
出 版 者　中央民族大学出版社
　　北京市海淀区中关村南大街 圆苑号　邮编：责翻翻贡
　　电话：远原苑愿缘（发行部）　传真：远愿悦翻缘贡（发行部）
　　远愿悦翻愿（总编室）　　远愿悦翻原苑（办公室）
发 行 者　全国各地新华书店
印 刷 者　北京宏伟双华印刷有限公司
开　　本　愿贡园开贡圆（毫米）　印张：责翻缘
字　　数　猿贡园千字
印　　数　圆翻正册
版　　次　圆翻正年 缘月第 贡版　圆翻正年 缘月第 贡次印刷
书　　号　隙年晕苑原愿贡园愿原贡源愿原圆辖云 责贡
定　　价　圆翻正元

版权所有　翻印必究

目　　录

导论…… (1)
第一章　少数民族地区与民族地区城镇化建设 …… (3)
　第一节　西部地区是我国少数民族的主要聚居区 …… (3)
　　一、中国的少数民族和民族地区 …… (3)
　　二、西部地区的自然地理概况 …… (5)
　　三、西部地区的社会人文概况 …… (8)
　　四、西部地区的经济发展概况 …… (10)
　第二节　民族地区城镇化建设的历史和现状 …… (13)
　　一、城镇化的科学含义 …… (13)
　　二、民族地区城镇化建设的起步阶段
　　（1949—1957年） …… (14)
　　三、民族地区城镇化建设的不稳定发展阶段
　　（1958—1977年） …… (16)
　　四、民族地区城镇化建设的停滞阶段
　　（1978—1990年） …… (18)
　　五、民族地区城镇化建设的恢复及其稳步发展阶段
　　（1991年以后） …… (19)
　　六、西部地区城镇化发展现状 …… (21)
　第三节　城镇化建设滞后是制约西部地区发展的瓶颈 … (24)
　　一、城镇化建设与西部地区经济发展 …… (24)
　　二、城镇化建设与西部地区全面建设小康社会 …… (26)
　　三、把城镇化建设作为西部地区实现现代化

的战略着力点 …… (1)
第四节　城镇化建设是西部大开发的战略目标之一 …… (1)
一、西部大开发的总体思路及其步骤 …… (1)
二、城镇化建设是西部大开发的战略任务 …… (4)
三、西部地区城镇化的发展思路 …… (4)
第二章　民族地区城镇化建设的总体战略 …… (6)
第一节　城镇化建设是民族地区建设社会主义
新农村的重要途径 …… (6)
一、新时期建设社会主义新农村的基本内涵
及其意义 …… (6)
二、积极推进城镇化，建设民族地区社会主义
新农村 …… (8)
第二节　民族地区城镇化“十一五”发展规划的
总体思路 …… (9)
一、国家“十一五”期间城镇化发展的战略部署 …… (9)
二、民族地区“十一五”期间城镇化发展的
总体思路 …… (9)
第三节　民族地区农村城镇化与城市现代化的
整体推进 …… (11)
一、稳步推进民族地区农村城镇城市化 …… (11)
二、积极推进民族地区城市现代化 …… (11)
三、民族地区农村城镇化与城市现代化要协调
发展 …… (11)
第四节　小城镇是民族地区农村工业化、
现代化的载体 …… (12)
一、小城镇是民族地区农村工业化的载体 …… (12)
二、小城镇是民族地区农村现代化的载体 …… (12)
第五节　大力发展为中心城市服务的民族地区

卫星小城镇 …… (略)
一、卫星小城镇是城市化发展到一定阶段的必然产物 …… (略)
二、民族地区中心城市发展的状况 …… (略)
三、大力发展民族地区卫星小城镇 …… (略)
第三章 民族地区的城镇规划与合理布局 …… (略)
第一节 小城镇建设的科学规划 …… (略)
一、民族地区的小城镇规划及其指导方针 …… (略)
二、民族地区小城镇建设发展道路的选择 …… (略)
三、民族地区小城镇规划的步骤 …… (略)
第二节 小城镇建设与农村改革协调发展 …… (略)
一、小城镇建设和民族地区农村改革所面临的实际问题 …… (略)
二、城镇化在民族地区农业经济发展中的地位 …… (略)
三、西部地区城镇化与农业改革的协调发展 …… (略)
第三节 小城镇建设与第三产业配套进行 …… (略)
一、民族地区第三产业发展的现状 …… (略)
二、民族地区第三产业的发展必须以小城镇为载体 …… (略)
三、民族地区第三产业发展的主要阻碍 …… (略)
四、民族地区第三产业发展与城镇化的衔接 …… (略)
第四节 民族地区城镇化建设中的机制转换 …… (略)
一、大力促进民族地区人的素质全面发展 …… (略)
二、大力推进民族地区行政区划的调整和乡镇合并 …… (略)
三、积极推进民族地区市场经济体制的深入发展 …… (略)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

四、努力为民族地区城镇化建设
营造良好的社会环境……（略）
第四章　民族地区城镇化建设中的产业结构调整……（略）
第一节　产业结构的基本理论……（略）
一、产业结构的涵义……（略）
二、产业的分类……（略）
三、产业结构演进规律……（略）
四、产业结构调整的方向……（略）
第二节　民族地区产业结构的现状分析……（略）
一、第一、第二、第三产业间比例不合理，难以
发挥产业间的协调和关联效应……（略）
二、产业内部结构不合理，制约着产业的发展……（略）
三、产业结构层次低，缺乏市场竞争力……（略）
四、主导产业的选择与发展存在的误区……（略）
五、产业结构趋同，无法发挥地区优势……（略）
第三节　因地制宜调整民族地区产业结构……（略）
一、调整民族地区产业结构的指导原则……（略）
二、以小城镇为依托优化产业结构……（略）
第四节　在培育主导产业的同时开发民族地区
特色产业……（略）
一、主导产业是小城镇经济持续发展的
重要保证……（略）
二、特色产业是小城镇经济充满活力的重要条件……（略）
三、因地制宜开发各种特色产业……（略）
第五节　民族地区应大力发展国有中小企业和
乡镇企业……（略）
一、国有中小企业和乡镇企业在民族地区
经济发展中的作用……（略）

二、国有中小企业和乡镇企业发展的内在问题及外部环境……（略）
三、发展乡镇企业的制度措施……（略）
第六节　民族地区要扶植发展以第三产业为标志的私营企业……（略）
一、第三产业是社会经济发展程度的重要标志……（略）
二、私营企业是社会主义市场经济的重要组成部分……（略）
三、民族地区小城镇第三产业的性质是私营……（略）
四、扶植发展私营为主的第三产业的制度措施……（略）
第五章　民族地区城镇化建设中的资源利用……（略）
第一节　民族地区城镇化建设中自然资源的利用与保护……（略）
一、民族地区城镇化建设中自然资源的合理利用……（略）
二、民族地区城镇化建设中资源环境的保护……（略）
三、可持续发展战略与生态城镇建设……（略）
第二节　民族地区城镇化建设中的旅游资源开发……（略）
一、旅游资源的基本内涵……（略）
二、民族地区旅游资源的整体优势……（略）
三、在城镇化建设中开发利用好民族地区旅游资源……（略）
第三节　民族地区城镇化建设中的人力资源开发……（略）
一、人力资源的一般概念……（略）
二、在民族地区城镇化建设中开发人力资源……（略）
第六章　民族地区城镇化建设过程中的财税管理……（略）
第一节　民族地区城镇化建设的财税状况分析……（略）
一、国家对民族地区的财税政策及措施……（略）
二、民族地区城镇化建设的财税状况……（略）

第二节　民族地区城镇化建设的政府财政支持…… (略)
一、财政支持是进行民族地区
城镇化建设的必要条件…… (略)
二、民族地区城镇化建设中的财政制度创新…… (略)
三、民族地区城镇化建设与民族自治机关的
财政管理自治权…… (略)
四、民族地区城镇化建设中政府财政支持的
法律保障…… (略)
第三节　民族地区城镇化建设的多元投资政策…… (略)
一、多元投资是民族地区城镇化建设的必由之路…… (略)
二、民族地区城镇化建设市场的开放与准入…… (略)
三、民族地区城镇化建设中的项目融资…… (略)
四、民族地区城镇化建设中的金融融资…… (略)
五、民族地区城镇化建设中的地方政府债券融资…… (略)
六、民族地区城镇化建设的其他融资形式…… (略)
七、民族地区城镇化建设中多元投资政策的
法律保障…… (略)
第四节　民族地区城镇化建设的税收优惠政策…… (略)
一、现阶段民族地区的税收优惠政策…… (略)
二、现阶段民族地区税收优惠政策的局限性…… (略)
三、完善税收优惠政策促进民族地区
城镇化建设…… (略)
四、民族地区城镇化建设中税收优惠政策的
法律保障…… (略)
第五节　民族地区城镇化建设的财政转移支付政策…… (略)
一、财政转移支付在民族地区城镇化建设中
的意义和作用…… (略)
二、现阶段民族地区财政转移支付的

实际状况…… (略)
三、现阶段民族地区财政转移支付中存在的问题…… (略)
四、建立促进民族地区城镇化建设财政转移支付制度的法律保障体系…… (略)
第七章　民族地区城镇化建设中的户籍制度改革…… (略)
第一节　中国的户籍制度…… (略)
一、户籍制度的基本内容和功能…… (略)
二、中国户籍制度的形成和发展…… (略)
三、中国现行户籍制度的局限性…… (略)
第二节　民族地区城镇化建设中的户籍制度障碍…… (略)
一、城镇制度创新与城镇化进程…… (略)
二、户籍制度阻碍了民族地区城镇化进程…… (略)
三、西部大开发与民族地区户籍制度创新…… (略)
第三节　在民族地区城镇化建设中完善户籍制度…… (略)
一、民族地区城镇化建设中户籍制度改革的指导思想和基本原则…… (略)
二、民族地区城镇化建设中户籍制度改革的基本内容…… (略)
三、民族地区城镇化建设中户籍制度改革的程序和方法…… (略)
第八章　民族地区城镇化建设中的社会保障创新…… (略)
第一节　我国的社会保障制度…… (略)
一、社会保障制度的内涵…… (略)
二、新中国社会保障制度的历史进程…… (略)
三、我国社会保障制度的全面改革和发展…… (略)
四、我国现行社会保障制度存在的主要问题…… (略)
第二节　民族地区城镇化建设亟须社会保障…… (略)

一、社会保障滞后制约城镇化进程…… (略)
二、民族地区农村社会保障制度的缺失阻碍了
城镇化进程…… (略)
三、民族地区城镇社会保障制度的封闭性
阻碍了城镇化进程…… (略)
第三节　在民族地区城镇化建设中完善
社会保障制度…… (略)
一、完善民族地区社会保障制度的基本原则…… (略)
二、民族地区农村社会保障制度的创新…… (略)
三、民族地区农民工社会保障制度的创建…… (略)
四、民族地区小城镇社会保障制度的改革…… (略)
第九章　民族地区城镇化建设中的精神文明创建…… (略)
第一节　民族地区城镇化与精神文明建设…… (略)
一、民族地区精神文明建设在城镇化中的
战略地位…… (略)
二、民族地区城镇化中精神文明建设的主要内容…… (略)
三、加强民族地区城镇化进程中的
精神文明建设…… (略)
第二节　民族地区城镇建设与文化事业的发展…… (略)
一、文化事业建设是民族地区城镇建设的
重要内容…… (略)
二、城镇文化事业建设的指导思想和基本思路…… (略)
三、大力推进民族地区城镇文化事业的发展…… (略)
第三节　民族地区城镇建设与教育事业的发展…… (略)
一、教育事业在民族地区城镇化建设中
具有基础性的地位…… (略)
二、在民族地区城镇化建设中应优先发展教育
事业…… (略)

第四节　民族地区城镇建设与社区精神文明创建……（略）
一、城市（城镇）社区的基本理论……（略）
二、社区精神文明创建在民族地区城镇化建设中的重要作用……（略）
三、民族地区城镇社区精神文明创建的主要任务……（略）
第五节　民族地区城镇建设与历史名城、历史文物的保护……（略）
一、在民族地区城镇建设中依法保护历史名城和历史文物……（略）
二、民族地区城镇建设中保护历史名城和历史文物的基本原则和对象……（略）
三、民族地区城镇建设中保护历史名城和历史文物的方法……（略）
课题负责人主要法学论著附录……（略）
后记……（略）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

导　论

城市是现代人类社会文明进步的重要标志，发展小城镇是推进我国城镇化进程的重要途径。民族地区的城镇化建设肩负着加快农村改革步伐和全面实现小康社会的历史重任。农村城镇化是打破城乡二元经济结构格局的有效途径，是民族地区实现工业化、现代化的重大举措。西部大开发要继续向纵深发展，就必须紧紧依托农村城镇这个载体，民族地区城镇化建设必须全面提速。城镇化建设和发展的主题是建立和完善社会主义市场经济体制，建构集约化经营方式，坚持可持续发展战略，最终全面实现小康社会和社会主义现代化。农村城镇化建设必须依法进行，要依法制定科学而合理的城镇化发展规划，完善城镇化多元投资体制和合理征用土地机制，做好城镇化建设过程中历史文化名城和地下历史文物的保护工作，加快城镇化进程中户籍管理制度的改革，加强对城镇化过程中城镇居民的社会保障。民族地区农村城镇化建设要有新思路。民族地区城镇化建设的目标要与国家城镇化战略目标相适应，与国家整个农村和农业改革的总体部署相一致。民族地区城镇化建设要走中国特色的城镇化道路，路径要定位于绿色城镇。

一、民族地区农村城镇化是西部大开发的战略目标

城镇化是经济社会发展的必然产物。城镇化是指人口向城镇集聚、城镇规模扩大以及由此引起一系列经济社会变化的过程。城镇化的实质是经济结构、社会结构和空间结构的变迁。从经济结构变迁看，城镇化过程也就是农业活动逐步向非农业活动转化

和产业结构升级的过程；从社会结构变迁看，城镇化是农业人口逐步转变为城镇人口以及城镇文化、生活方式和价值观念向农村扩散的过程；从空间结构变迁看，城镇化是各种生产要素和产业活动向城镇地区集聚以及集聚后的再分散过程。所以，推进城镇化建设健康发展是农村经济结构调整的重要内容，也是统筹城乡发展、缩小城乡差别、促进城乡经济一体化、实现全面建设小康社会目标的重要途径。从科学发展观的角度看，判断城镇化建设是否健康发展的主要标志有如下四个方面：（员）城镇化的规模和水平与工业化和经济发展水平相适应；（圆）城乡资源配置效率和城镇化质量不断提高，生产、生活和生态协调发展，并形成良好的人居环境；（猿）逐步形成大中小城市和小城镇协调发展、合理分工、各具特色的区域城镇体系；（源）城乡经济社会协调发展，逐步向城乡一体化方向迈进。圆耘年我国人均 则孕已经突破 元耘美元，按照世界银行的划分标准，目前我国已经迈进了中等收入国家的门槛。[①] 根据国际经验，当前我国正处于工业化和城镇化快速推进的重要时期。

在 圆世纪的最后 元年间，中国这个世界上最古老、最庞大的农业国，因为以小城镇发展为主要特征的城镇化进程的日益加快，使中国大地发生了一场深刻的历史变革。中国小城镇的数量由 怨愿年的 圆猿个，发展到 圆耘年的 圆蕴苑个，增长近 元倍。中国城镇化水平由 怨愿年的 圆豫提高到 圆耘年的 猿豫，中国城镇化的年平均增长速度是同期世界平均速度的 圆倍。在过去的 元多年里，我国农村人口占总人口的比例以大约每年一个百分

① 魏后凯：《怎样理解推进城镇化健康发展是结构调整的重要内容》，载《人民日报》，圆耘年 员月 怨日，第 怨版。

点的速度降低，这意味着每年有近 员亿万农民成为“城里人”。[①] 城镇化是一个漫长的历史过程，它是与工业化和经济发展紧密联系在一起的。在一定时期内，一个地区城镇化推进的速度和规模，必须与其工业化的进程相适应，与其经济实力和发展水平相适应。城镇化又是社会进步的显著标志，提高城镇化的质量，关键在于提高城镇化土地产出率和资源配置效率，优化城镇产业结构和空间结构，建立起良好的人居环境，建设现代化的城镇文化和城镇风貌，而不能仅仅把城镇化片面地理解为高楼大厦、立交桥、大广场、花园式工厂等。只有在城镇化的过程中同时推进城镇产业升级，优化城镇空间结构，大力发展现代高效都市产业和节能省地型住宅，提升城镇整体功能和综合竞争力，才能促使城镇向可持续的方向发展。

加快民族地区城镇化建设步伐是西部大开发的既定目标。现代社会和市场经济发展的重点在城镇。目前世界上中等发达国家的农村城镇化平均水平已达 源园豫，我国仅为 猿园豫，民族地区城镇化水平则更低，到 员怨怨怨年我国西部地区非农人口为 员园豫，东部地区为 圆园豫。[②] 其实衡量一个地区的城镇化水平，不单只是考察城镇数量和城镇人口的比例，还必须考虑城镇建设的质量等要素。我国已进入工业化中期发展阶段，城镇化严重滞后的状况，对我国现代化进程产生了诸多不良影响。因而西部大开发的重点任务之一，就是要加快西部地区城镇化建设步伐，为西部地区现代化夯实基础。《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》指出：“小城镇建设要同壮大县域经济、发展乡

① 查毅：《西部小城镇建设任重道远》，载《西部开发报》，圆园园园年 员月 员源日，第 员版。

② 宋才发：《西部大开发与小城镇建设的法律思考》，《内蒙古师范大学学报》第 猿页，圆园园园年第 缘期。

镇企业、推进农业产业化经营、移民搬迁结合起来，引导更多的农民进入小城镇，逐步形成产业发展、人口聚集、市场扩大的良性互动机制，增强小城镇吸纳农村人口、带动农村发展的能力。”① 在我国整个城镇化建设的布局中，国家“十一五”规划的重点是发展县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇。城镇密集区和中心城市周边地区的城镇化，要纳入所属区域城镇体系的总体规划，发展一批卫星城镇，形成为中心城市服务的、具有特定功能的城镇。距中心城市较远的大城镇，要形成农产品集散中心和加工基地，农业信息、技术推广和文化教育中心，带动当地农业和农村经济发展。《国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划》指出，我国中西部地区可在壮大现有城市规模和提高质量的基础上，适当增加城市数量，优先发展区位优势明显、交通便利、发展潜力大的中小城市。为适应西部大开发和城镇化建设的需要，有关法律法规还规定，国家将根据具体情况适时调整行政区划，修订现行设市、设镇标准，实行“县改市”与“镇改市”并存的设市模式；适度增加设市数量，对市县同属一地的要调整行政划区，积极推进规模较小的市县（市市、镇镇、乡镇）合并。依据国家关于城镇化发展的规划和构想，当前我国民族地区城镇化建设的主要任务，是将农村城镇化与城市现代化两个进程同时推进，将构建城镇化的现实经济支撑与保持城市的可持续发展有机地结合起来，从而使民族地区城镇化过程在时间上得以缩短，在质量上得到提高。在生产力发展方面，西部地区要借助西部大开发的有利时机，尽快使西部地区从整体上进入工业化发展阶段，促使工业化与城镇化两者齐头并进。其实工业化和城镇化是一个问题的两个方面，工业是依托，

① 中共中央国务院：《关于促进农民增加收入若干政策的意见》，载《光明日报》，[illegible]年[illegible]月[illegible]日，第[illegible]版。

城镇是载体，只有空间上的聚集才能产生累积效应。我国民族地区城镇化发展严重滞后的状况，是严重制约西部民族地区国民经济发展的新“瓶颈”。只有使民族地区工业化与城镇化发展相辅相成，才能在农村人口逐步向城镇转移聚集的过程中，不断提高城镇的现代化水平和市民的生活质量，为城镇（城市）的持续发展开辟新的空间和美好前景。这就是西部大开发既定的战略目标，我们必须为这一战略目标的实现而加快民族地区城镇化建设的实际进程。

西部大开发向纵深发展必须依托城镇这个载体。西部大开发涉及的区域包括 [illegible] 个省、区、市，国土面积 [illegible] 万平方公里，人口 [illegible] 亿，分别占全国的 [illegible] 和 [illegible]。要实现西部地区各族人民共同富裕的目标，就必须以城镇为载体，充分发挥城市作为交通中心、信息中心、技术中心和人才中心的作用，为民族地区工业化提供基础设施、市场、技术和人才条件。民族地区城市应当致力于大力发展工业化，以工业化来带动和促进城镇化。一方面应当充分发挥劳动力成本低的优势，大力发展劳动密集型产业，增强对农村人口的吸纳能力；另一方面应当加强对传统重工业基地的技术改造，加快产业升级。“贫穷不是社会主义”，西部大开发的首要任务就是要消灭贫困和落后。实现人均 [illegible] 美元 [illegible] 按我国国内标准是“小康”；但是按照世界银行的标准，则只是刚刚摆脱“赤贫”，进入低收入水平国家的序列。西部地区离人均达到 [illegible] 美元 [illegible] 的标准还有一定的距离，因而西部地区只能以城镇化、工业化作为基本的目标，而这一点又恰恰是将西部大开发引向纵深发展的一条重要和现实的途径。西部大开发的初衷之一就是要加强西部地区基础设施建设，把西部地区与东、中部间的城镇、城市连接起来，沟通人流、物流、资金流、信息流等，改善西部的发展条件，以带动整个社会经济的发展。国务院《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，已明确规

定基础设施建设是西部大开发的重点，在交通运输、电网、通信、广播电视、水利诸方面给予重点投入。西部地区在城镇化建设的规划中，应当注意突出城镇化的信息传递作用，根据各自特点和不同区位，努力做到基础设施密集区与城镇化分布重合，最大限度地发挥基础设施的功能作用。同时要为国家实行“退耕还林、退耕还草”，封山育林、以粮代赈的移民政策做好落户工作，充分发挥城镇吸纳农牧民人口的“聚集”作用。国家已经明确规定：“对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视等企业，企业所得税实行两年免征，三年减半征收。对为保护生态环境，退耕还生态林（草）产出的农业特产品收入，在 [illegible] 年内免征农业特产税。……对西部地区内鼓励类产业、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口自用先进技术设备，除国家规定不予免税的商品外，免征关税和进口环节增值税。”“对现有城镇建设用地的有偿使用收益，主要用于城镇基础设施建设。”① 据权威数据资料显示，国家为了支持以城镇化为代表的西部地区的基础设施建设，仅 [illegible] 年就动用国债投资及中央财政预算内基本建设资金共计 [illegible] 多亿元；一批在建的大中型基建项目当年完成投资 [illegible] 亿元；新开工 [illegible] 个重大项目，当年完成投资 [illegible] 多亿元。[illegible] 年国家支持西部大开发的国债资金和预算内资金均超过 [illegible] 年，新开工的 [illegible] 个重点项目，工程总投资约 [illegible] 亿元。② 所有这些，充分说明了国家对西部地区城镇化建设的高度重视和支持力度。

民族地区城镇化建设的近期目标是尽快建立起以区域中心城

① 国务院：《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，载《中国市场经济报》，[illegible] 年 [illegible] 月 [illegible] 日，第 [illegible] 版。

② 记者温源：《西部大开发顺利推进》，载《光明日报》，[illegible] 年 [illegible] 月 [illegible] 日，第 [illegible] 版。

需要全本请访问 www.ertongbook.com