

省政府关于推进小城镇建设 加快城镇化进程的意见

苏政发〔2000〕36号

2000年3月20日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略，是实现我省跨世纪奋斗目标的一项重要措施。为了切实推进小城镇建设，加快我省城镇化进程，特提出如下意见：

一、围绕我省城镇化目标，进一步加大工作力度

去年以来，各地、各有关部门认真贯彻党的十五届三中全会精神和省委、省政府关于加快小城镇建设的部署，把这项工作摆上重要位置，采取了一系列扎实有效的措施，使全省小城镇建设步伐明显加快。各地以222个重点中心镇为重点大力推进小城镇建设，使一批小城镇经济发展加快，面貌明显改善，为促进农村经济和社会持续协调发展起到了积极作用。围绕小城镇建设积极进行三项改革，全省在包括222个重点中心镇在内的382个镇进行了小城镇户籍制度改革，土地使用制度改革在盘活存量土地、建设用地实行有偿使用和完善集体土地使用权流转等方面进行了有益的探索，投融资体制改革为多渠道筹措资金、动员社会力量参与小城镇建设拓宽了路子。撤并规模偏小乡镇和撤乡设镇工作也在积极稳妥地推进，增强了小城镇综合实力，拓展了经济发展空间。小城镇建设的加快，推进了我省城镇化进程。到1999年底，我省城镇化率达到34.94%，比上年提高了3.44个百分点。实践证明，发展小城镇，加快城镇化步伐，有利于生产要素的聚合，促进经济的发展；有利于扩大投资和消费，拉动经济增长；有利于经济和社会事业协调发展，提高群众工作和生活环境质量，意义很大。

在充分肯定全省小城镇建设成绩的同时，也必须清醒地看到存在的问题。主要是：全省城镇化水平仍然偏低，不能适应经济、社会发展的需要；一些地方对撤并规模偏小乡镇的重要性、必要性认识不足，工作比较迟缓；深化三项改革、加快小城镇建设的有关政策尚未全面落实；小城镇规划、建设、管理的政策、法规尚不完善，无法可依和有法不依的现象依然存在，等等。因此，各地、各有关部门一定要从战略和全局的高度，进一步解放思想，提高对推进小城镇建设、加快城镇化进程重要意义的认识，增强紧迫感和责任感。要对小城镇建设的现状和存在问题认真进行分析，总结经验，明确思路，落实各项政策措施。要围绕“九五”计划确定的2000年全省城镇化率达到40%的总目标，进一步加大工作力度，把小城镇建设推向新阶段。

二、突出工作重点，进一步着力抓好县(市)城区和222个重点中心镇建设

小城镇建设必须妥善处理好总体与局部、重点

与一般的关系，既要调动各方面积极性加快小城镇建设，又切忌不从实际需要和可能出发，一哄而起，乱铺摊子。当前，要坚持突出重点，进一步着力抓好县(市)城区和222个重点中心镇的建设和发展。

县(市)城区是区域中心城市与农村的联结点，在沟通城乡之间联系、协调城乡均衡发展中发挥着重要作用。要努力提高县(市)城区的内涵质量，壮大城镇综合实力，强化县(市)城区在县(市)域的中心城镇功能，积极呼应区域中心城市对县(市)域的辐射，带动重点中心镇的发展。在发展县(市)城区的过程中，要注意处理好与中心城市及周边城镇的相互关系，服从区域发展的整体利益。要扩大县(市)城区的范围，将条件成熟的周边乡(镇)并入城区，以提高县(市)城区发展的集聚度，拓展发展空间。市、县同城地区的县(市)要加强与中心城市在城市空间布局上的协调和统一，促进市政公用等设施的通用和互补，实现区域基础设施的共享，避免重复建设。

省政府确定的222个重点中心镇，是省的重点，也是市、县的重点。各地、各有关部门要密切配合，集中力量支持重点中心镇的发展，使之在规划、建设、管理等方面先行一步，从而对周边乡镇发挥较强的带动作用。重点中心镇在建设要坚持把经济发展放在首位，把镇区建设与优化农村经济结构、提升乡镇企业水平、大力发展第三产业紧密结合起来，从根本上增强小城镇的内聚力和辐射力，发挥整体功能，促进城乡联动发展。要因地制宜，发挥优势，选准产业发展方向，努力形成一镇一业、一镇一品的特色。要以重点中心镇作为信息、技术、加工、流通的依托，在农业生产上逐步推行工业化、社会化生产方式，加快农业产业化经营步伐。要引导乡镇企业向重点中心镇相对集中，加快产业、产品结构调整，提高经济效益和市场竞争能力。要根据一、二产业发展和居民生活的需要，加快发展信息咨询、技术服务、金融保险、房地产、文化教育、会计及法律服务等新兴三产和智力型三产。要完善公用基础设施，健全社会服务体系，加强公共绿地、居住小区和镇区供水、污水处理、垃圾处理、电网改造、邮电通讯、公用道路等市政设施建设，努力创造良好的社会环境。

三、积极稳妥地进行乡镇行政区划调整，为小城镇集约发展创造条件

对乡镇行政区划进行调整，是合理布局城镇体系、优化区域发展格局、精简乡镇管理机构的迫切需要，是加快我省城镇化进程的重要措施。各地要高度重视，积极稳妥地推进。尚未进行乡镇行政区划调整的地方，要在对县(市)域生产力布局和城镇体系现状进行认真分析的基础上，依据县(市)域城镇体系

规划,学习借鉴成功经验,实事求是、因地制宜地研究制定本地区乡镇撤并方案。当前,要着重抓好三种类型的乡镇撤并:(一)调整县(市)城区的行政区划,增强县(市)城区在区域经济中的辐射功能和带动作用,重点调整行政区域面积30平方公里以下的县级市政府驻地镇和行政区域面积20平方公里以下的县城镇的行政区划。(二)根据调优、调大、调强的原则,尽快将省政府确定的222个重点中心镇的规模调整到位。(三)加快撤并规模偏小的乡镇,重点撤并行政区域面积30平方公里以下或乡镇人口2万以下的乡镇。这项工作时间紧、任务重、涉及面广,各地要周密部署,精心组织,认真细致地做好各方面工作,妥善处理有关矛盾和问题,确保各合并乡镇工作的平稳过渡。

要继续做好撤乡设镇工作。各地要对尚未建镇的乡进行全面分析排队,与乡镇行政区划调整工作统筹考虑,明确发展重点,切实做好撤乡设镇工作。省有关部门要在规范程序的基础上,从简运作,及时办理。

要切实做好在小城镇建成区内设立居委会的工作。总的要求是:县(市)城区内有从事非农产业人口的村委会应设立居委会;所有镇政府驻地均设立1个以上居委会;已撤销乡镇建制的原乡镇政府驻地均设立居委会;在建制镇(除县城镇外)建成区内,至少选择1个纳入建制镇建设发展规划的、邻近镇政府驻地的村委会改为居委会,或增挂居委会牌子。

四、全面推开户籍管理制度改革,规范城镇户口登记

在继续抓好原有试点镇户籍管理制度改革的同时,对尚未实施户籍管理制度改革的城市郊区镇、县(市)城区、乡镇撤并后保留的建制镇和新设置的建制镇,今年全面推开小城镇户籍管理制度改革。凡在小城镇有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源,实际居住在小城镇的人员,均可办理小城镇常住户口。各级政府要充分认识到小城镇户籍管理制度改革对于推进小城镇建设、加快城镇化进程的重要作用,切实加强领导,认真落实责任制,加大工作力度,抓紧组织实施。要按照省委、省政府有关文件精神,结合本地实际,认真落实进镇落户农民土地使用、流转政策。对一户在农村只有一处不超过标准宅基地的进镇落户农民,可保留土地承包权,并承担相应的税费义务;对承包地和自留地,可以继续耕种,也可以根据自愿的原则,依法转包他人经营,或一次性折价分年补偿,或折成股份转入集体经济组织,按股分红;对进镇农民原有土地分红及福利待遇等,应实行过渡性政策,保证其利益不受影响。同时,要制定子女入学、社会保障等方面优惠政策,吸引更多的农民进镇参与小城镇建设。要进一步改进工作方法,简化办理落户手续,提高工作效率。

要按照《省政府批转省公安厅关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见的通知》(苏政发〔1999〕6号)精神,抓紧办理新生儿随父随母落户、未成年子女随父随母迁移和夫妻投靠、父母投靠子女户口。省辖市市区要全面启动投资兴办实业和购买商品房的户口迁移工作。近期,各地要抓紧制

定工作意见,经省户籍管理制度改革领导小组审核,报省政府批准后组织实施。要抓紧解决省辖市郊区无地农民撤组转户问题。

五、继续深化土地使用制度改革,推动小城镇建设和发展

在2000年全省非农建设用地计划中,控制一般乡镇增量用地计划,对县(市)城区和222个重点中心镇用地优先予以安排,重点解决小城镇道路、供水、供电、通讯等基础设施用地,符合条件的居民住宅、教育用地,以及产业关联度大、市场前景好的工业企业等项用地。将1999年占补平衡净增耕地面积60%折抵指标,主要用于重点中心镇建设。为缓解部分小城镇用地不足的矛盾,鼓励实行补充耕地指标有偿调剂。

要加快推进土地使用制度改革,积极盘活存量建设用地。凡利用存量建设用地新建、扩建项目的,在办理用地手续时予以优先审批,免缴农业重点开发建设资金;凡在本单位已取得合法使用权的土地上按原用途翻建的,免缴农业重点开发建设资金。小城镇国有存量建设用地出让、租赁的政府净收入,80%返还乡镇,投资于小城镇基础设施建设。鼓励集体经济组织将集体土地的收益用于发展二、三产业,参与小城镇建设。

要加大小城镇建设用地有偿使用力度。坚持推行建设用地统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理,完善供应机制,保证一级土地市场由政府垄断。除法律规定可以划拨供地的项目外,对商业、金融、娱乐、服务、旅游等经营性项目用地,特别是沿街的经营性用地,采用公开招标、拍卖方式出让或租赁供地;对房地产开发用地,一律实行招标、拍卖方式出让供地。力争在今年内,除法律规定划拨供地以外,小城镇有偿使用比例达到供地总量的90%以上。要加大土地收益在小城镇建设资金中的比例。

要完善集体土地使用权流转制度,为小城镇建设使用集体土地创造宽松环境。在符合土地利用总体规划的前提下,允许不同集体经济组织之间按照“等质等量、就近方便”的原则进行土地调整交换;允许农村集体农用地在不改变性质的条件下,以转包、互换、入股、租赁等形式依法流转;允许集体经济组织用小城镇规划区内已经依法取得的集体非农建设用地,以入股、联营、租赁的形式兴办企业,进入经营性公益事业和基础设施项目建设。对222个重点中心镇,凡使用集体建设用地的可免缴土地有偿使用费。为鼓励农村居民点向小城镇集中,对搬迁至小城镇的农户,其建房占用集体土地不超过规定标准面积且原宅基地已复垦的,经县级人民政府批准,一律免缴耕地开垦费、农业重点开发建设资金和土地有偿使用费。为简化集体土地报批手续,可由省分批次集中办理,市、县人民政府具体供地。

六、加快投融资体制改革,努力增加小城镇建设投资

针对当前小城镇建设资金严重短缺的问题,要进一步深化改革,逐步建立由政府引导、金融机构支持和社会各方面参与的多元化、多渠道的投资体制。

各级政府要适当安排专项资金,以投资、贴息等

方式,用于重点中心镇的道路、供排水、污水及垃圾处理、教育文化场所、环境整治等公用基础设施建设,以及规划编制和信息网络建设。各县(市)从乡镇收取的城市建设维护税主要用于小城镇建设。大中城市每年拿出一定数量的城市建设专项资金支持辖区内的重点中心镇建设。金融机构要针对小城镇建设的特点,改善金融服务,加大信贷投入力度,对符合条件的小城镇建设项目发放中长期贷款。要在发挥政府资金引导作用的基础上,鼓励民间资本投入小城镇建设。各地要从实际出发,制订更加开放和优惠的政策措施,按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则,大力发展招商引资,引导社会资金参与小城镇住宅开发或基础设施的建设、管理和经营,投资文化、教育、卫生等事业。

要逐步建立小城镇建设资金良性循环的机制。放宽小城镇基础设施有偿使用和有偿服务范围,理顺价格关系,建立政府调控价格和市场定价相结合的公用事业价格体系。对适宜经营性管理的市政公用设施项目和社会公益项目实行市场化运作,采取拍卖、租赁、承包开发、转让使用权等形式,盘活基础设施存量,促进资源优化配置。

要加强对小城镇建设的服务和支撑,进一步改善投资环境。围绕加强小城镇建设,各有关部门要进一步转变职能,加强服务。要简化审批手续,提高办事效率,加强信息引导,疏通各种融资渠道。坚决制止重复收费和强行摊派,依法保护非国有投资的合法权益。

七、规范统计口径,严格按新标准做好城乡划分和城镇人口统计工作

随着体制改革的深化、对外开放的扩大和经济、社会的发展,城乡地域、人口、产业结构以及城镇数量都发生了很大变化,原有城乡划分和城镇人口统计口径已难以真实反映城镇化发展水平。为统一城乡划分标准,准确反映城乡实际情况,经国务院批准,去年底国家统计局制定了《关于统计上划分城乡标准的规定(试行)》(国统字[1999]114号)。根据文件精神,城镇是指在市镇建制和行政区划的基础上重新划定的城市和镇。包括:(一)地级市:人口密度在1500人/平方公里及以上的,为区辖全部行政区域;人口密度不足1500人/平方公里的,为市辖区政府驻地和区辖其他街道办事处地域以及区政府驻地建成区所延伸到的周边乡镇地域。(二)县级市:市政府驻地和市辖其他街道办事处地域以及市政府驻地建成区所延伸到的周边乡镇地域。(三)镇:镇政府驻地和镇辖其他居委会地域以及镇政府驻地建成区所延伸到的周边村民委员会地域。城镇地区以外的工矿区、开发区、旅游区、科研单位、大专院校等,常住人口在3000人以上的特殊地区按镇划定。各地、各部门要结合实际,认真贯彻执行国家统计局的规定,严格按新标准划分城镇和乡村,切实做好城镇人口统计工作,增强数据的准确性、可靠性。

八、加强分类指导,切实提高小城镇规划建设管理水平

我省地区之间发展不平衡,各地条件差异很大,

因此,在小城镇建设中必须切实加强分类指导。要针对小城镇不同的发展特色、发展阶段和区位条件,制定切合实际的发展目标,采取有针对性的措施。沿江地区在加快发展县(市)城区的同时要加强小城镇建设和发展的区域协调,着力解决小城镇布局分散、规模过小等问题,调整乡镇行政区划,避免重复投资和重复建设,同时,积极完善小城镇基础设施,提高城镇内涵质量,增强集聚、辐射功能。淮北地区要着重加强县(市)城区的建设和发展,完善职能,增强城区综合实力,在统筹规划的前提下,加快乡镇行政区划调整和撤乡建镇步伐,推进城镇化进程。经过多方面的努力,到今年底,沿江地区的城镇化率要达到40%以上,其中经济比较发达的地区要达到50%以上;淮北地区城镇化率要达到30%以上。

要加强规划修编工作。各地要结合乡镇行政区划调整,完善县(市)域城镇体系规划,及时进行乡镇土地利用总体规划、乡镇域规划和小城镇总体规划的调整修编。合理确定小城镇发展空间布局,指导区域基础设施建设。按照小城镇和周边乡村经济、社会发展的需要,根据小城镇自身特点和发展条件,确定发展目标,引导产业布局,合理安排生产、居住、商贸、文化、教育等各项功能用地。注重提高小城镇建设的层次和品位,优化小城镇的人居环境和空间景观。为了增强重点中心镇辐射功能,对于建设预留地偏紧的,经省政府批准可适当调整基本农田保护面积。在大中城市规划建设用地范围内的小城镇,其发展应符合大中城市的总体规划。要特别注意土地利用总体规划和小城镇规划的衔接。交通、电力、邮电等部门在进行有关基础设施规划建设时,要按照有利于支持县(市)城区和222个重点中心镇发展的原则,合理布局。各地、各有关部门要切实采取措施,确保小城镇规划按期保质完成,今年年底务必完成222个重点中心镇的总体规划修编和审批工作。

要进一步加强小城镇管理,全面提高物质文明和精神文明建设水平。积极推进教育、文化、卫生等社会事业,拓展公共交通、邮电通讯、广播影视、职业培训等服务性行业。坚持走可持续发展的路子,把提高环境质量贯穿于规划、建设、管理全过程。按规定调整和完善小城镇建设管理机构,加强培训,提高管理人员综合素质和执法水平。适应建设规模扩大和人流增加的新情况,切实加强社会治安综合治理,为居民提供安全、稳定的生活环境。要重视精神文明建设,加强对进镇农民的教育和引导,不断丰富居民的精神文化生活,逐步形成科学文明的生活方式,促进社会文明程度的不断提高。

推进小城镇建设,加快城镇化进程,是关系全省改革开放和现代化建设全局的一件大事。各级政府一定要把小城镇建设列入重要议事日程,建立责任制,扎扎实实推进这项工作。省各有关部门要发挥职能作用,加强工作指导,帮助协调解决小城镇建设中的突出矛盾和问题。要密切配合,通力协作,形成推进小城镇建设的强大合力,为加快城镇化进程,实现我省跨世纪奋斗目标,作出新的更大的贡献。