



成都市

CHENGDU SHI
CUNZHEN JIANSHE GAILUN

村镇建设概论

李世庆 著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

成都市村镇建设概论

李世庆 著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

成都市村镇建设概论 /李世庆著. —成都: 西南交通大学出版社, 2009.9

ISBN 978-7-5643-0446-1

I. 成… II. 李… III. 城镇—城市建设—研究—成都市
IV. F299.277.11

-----中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 166940 号-----

成都市村镇建设概论

李世庆 著

*

责任编辑 王 蕾

特邀编辑 李汝钊 杨 斌

封面设计 墨创文化

西南交通大学出版社出版发行

(成都二环路北一段 111 号 邮政编码: 610031 发行部电话: 028-87600564)

<http://press.swjtu.edu.cn>

成都蜀通印务有限责任公司印刷

*

成品尺寸: 170 mm×230 mm 印张: 14.375 插页: 2

字数: 258 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5643-0446-1

定价: 45.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前 言

2008年,震惊世界的“5·12”汶川特大地震灾害,对成都市造成巨大影响,面对67万多户城乡住房毁损的严重灾情,农村14.6万户重建、33万户维修加固,城镇5.6万户重建、14.4万户维修加固的住房重建任务,迫使我们村镇建设工作者深深地反思。“5·12”汶川特大地震,是对村镇建设工作一次深刻的检验和血的洗礼;科学实施灾后城乡住房重建,是村镇建设的涅槃新生和跨时代的飞跃。灾后重建需要继承,更要创新发展,因此需要我们思考,总结分析经历过的经验教训、研究解决当前面临的问题。知过去,懂现在,明未来,按科学发展观推进灾后重建,推进今后新农村的建设。为了与村镇建设工作者一起对成都市村镇建设的相关问题进行研究,特利用繁重的重建工作中的些许喘息之时,将成都市村镇建设的实践和个人多年来的一些思考汇集整理,撰成此书,供大家共同探讨。本人的一己之见、谬误之处敬请专家同仁批评指正。在此书的撰写过程中参考借鉴了很多专家同仁的成果,对此一并表示感谢。

谨以此书作为“5·12”汶川特大地震一周年纪念。

作 者

2009年5月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 农民新村建设试点到农村新型社区建设	2
一、村庄住宅建设和农民新村建设试点	2
二、中心村和农村居民点建设试点	3
三、农村新型社区建设	6
第二节 城郊结合部整治到新居工程建设	7
第三节 小城镇建设试点到重点镇建设	9
一、小城镇建设试点	9
二、重点镇建设	12
三、从城镇历史文化街坊保护到“天府古镇”整体保护和利用	14
四、从城镇特色塑造到重点镇城市风貌设计	19
第四节 农村小康住宅通用图推广到林盘保护和利用	20
一、成都市农村小康住宅通用图设计和推广	20
二、成都市新农村住宅方案设计	20
三、林盘保护规划和保护试点	21
第五节 村镇建设管理	21
一、村镇建设管理机构	22
二、村镇规划管理	23
三、村镇建筑工匠管理	25
四、村镇房屋产权管理	25
五、村镇建设服务	32
第二章 成都市村镇建设管理	34
第一节 新世纪村镇建设面临的任务和要求	34
第二节 村镇建设管理的一般要求	36
一、工程建设管理	37
二、市政设施管理	38
二、城乡公用事业管理	40
三、环境卫生与市容管理	41

第三节 探索村镇建设管理新机制	42
一、对重点镇城市化管理体制的探索	42
二、改革农村建房管理机制	46
第三章 成都市社会主义新农村建设思路	52
第一节 成都市建设社会主义新农村的思路	52
一、总体思路和目标任务	52
二、总体思路的核心和重点	53
三、成都市社会主义新农村建设思路的形成原因	53
第二节 成都市新农村建设的具体方式	54
一、郊野公园建设	54
二、重点镇建设	57
三、城乡新型社区建设	59
第三节 建设社会主义新农村的措施	63
一、以规划为先导,全面规划,分步实施	63
二、推进土地规模经营,发展现代新型农业	63
三、全面开展农村产权制度改革	64
四、深入探索集体建设用地合法流转,运用城乡建设用地	
“增减挂钩”政策,多渠道筹集新农村建设资金	64
五、以土地综合整理为依托,以项目引导农民集中	65
六、发展新型农村集体经济,壮大村集体经济组织的调控能力	65
七、加快农村人口转移	65
八、发展农村公共事业	66
九、各部门集中力量合力推进新农村建设	66
十、建立农村新型社区建设质量保障机制	67
第四章 成都市小城镇建设发展的历史特点及发展思路	68
第一节 成都市小城镇发展的历史特点	68
一、成都平原城镇群与其他城镇群的异同	68
二、成都市小城镇发展的类型	70
三、成都市小城镇建设发展过程中存在的问题	72
第二节 成都市小城镇发展的思路	73
第三节 成都市小城镇建设的新方式	75
一、重点镇建设	75

二、历史文化古镇及风景旅游城镇保护和利用	79
三、新市镇建设	80
四、旧场镇改造	80
第四节 成都市小城镇建设的措施	81
第五章 城镇文化与城镇特色	83
第一节 城镇文化对城镇发展的作用	83
一、文化的本质是财富	83
二、城镇文化对城镇发展的作用	84
第二节 把握规律培育城镇文化特色	86
第三节 结合实际培育城镇特色	87
第四节 注重城市风貌设计	88
一、以城市产业特点为依据	89
二、以城市地理环境为基础	89
三、以城市传统文化为主线	89
四、基本风格与风格的多样性相协调	89
第六章 天府古镇的保护与利用	90
第一节 “天府古镇”及其特点	90
第二节 天府古镇的缺陷	96
第三节 保护天府古镇资源,科学开发利用	97
一、天府古镇保护优先,持续发展	97
二、天府古镇存同求异,各走各路	98
三、天府古镇统筹谋划,分批启动	102
第七章 川西林盘保护与利用	104
第一节 川西林盘的现状	105
一、林盘空间分布特征	105
二、林盘景观形态特征	107
三、林盘用地特征	107
四、林盘的林木特征	108
五、传统文化特征	109
六、林盘公共服务设施及市政基础设施现状	110
第二节 川西林盘的变化趋势	111
一、川西林盘逐渐减少	111

二、传统乡土建筑正在衰落	112
第三节 川西林盘的保护	113
一、林盘保护的基本思路	113
二、川西林盘的分类保护方式	113
三、川西林盘保护的措施	114
第四节 川西林盘的利用	116
一、利用林盘景观和人文资源,积极发展农家休闲产业	116
二、利用林盘生态资源,大力推进特色农业产业发展	117
三、利用林盘的林木资源,开发生态林盘促进农林产业发展	117
第五节 推进川西林盘保护的相关政策措施	117
第八章 探索村镇建设投资新机制	121
第一节 城乡市政基础设施建设投资存在的问题	121
第二节 确立市场化投资意识	122
第三节 搭建村镇建设投资、融资平台	124
第四节 探索市场化的多元投资、融资方式	125
第五节 探索公共财政投入新体制	126
一、全域成都新型城乡形态的建设任务	126
二、建立统筹城乡市政基础设施建设的机制	127
 附录	
一、《成都市农村新型社区建设技术导则》(试行)	129
二、《关于加强全市历史文化名镇(村)保护的意見》	160
三、《成都市川西林盘保护的实施意见》	169
四、《成都市林盘整治建设技术导则》(试行)	174
五、《成都市社会主义新农村规划建设管理办法(试行)》	217

第一章 绪 论

成都市是四川省的省会城市,是西南地区科技、金融、商贸中心和交通、通信枢纽,行政区域内下辖五个城区、四个郊区、四个县级市、六个县城,面积 12 390 平方公里,2008 年末有人口 1 150 万人。成都市历史悠久,文化积淀深厚,历史文化古镇和风景名胜区分众多,是国家历史文化名城和旅游中心城市。

成都市地处亚热带季风气候区,雨量丰富,四季分明,夏无酷暑、冬少冰雪,气候温和,年平均气温在 $15^{\circ}\text{C} \sim 16^{\circ}\text{C}$ 左右;无霜期长,年无霜期大于 335 天;雨量集中在夏季,但也多秋雨、常夜雨,年降雨量 900 ~ 1 300 毫米。

成都市位于四川盆地西部边缘,西部为龙门山脉,以深丘和山地为主;中部为成都平原腹心地带,以平地为主;东部为龙泉山脉,以低山和丘陵为主。境内河网稠密,西南为岷江水系,东北为沱江水系,有河流 40 余条,水域面积 700 多平方公里,有耕地面积 36 万多公顷。土壤肥沃,类型多样,养分丰富,水热协调,生物资源丰富,农耕自然条件好。

因此,成都是历史悠久的传统农耕之地。与传统农耕生产方式相适应的乡村建设,一直沿袭着自发、分散的建设方式,众多的小城镇、村落都是依农耕生产和生活需要逐步建设、自发形成。1984 年成都市和温江地区“地市合并”后,成都市的乡村范围增大,形成“以大城市带大农村”的城乡关系,村镇建设开始成为城乡建设的重要内容。成都市建设委员会(以下称“市建委”)负责全市村镇规划建设管理工作,并设立村镇建设处,此后便开始有组织地“以城带乡”推进村镇建设。随着改革开放的不断深入和城乡经济社会的快速发展,村镇建设从简单的农房建设、粗放管理,到初步规划、引导建设配备一定功能的农民新村,再到以行政村为范围按照标准编制规划,按规划建设聚居规模较大、基础设施和公共服务设施齐全的中心村和农村集中居住点,大力开展小城镇建设试点。经过长期探索,按照城乡一体化的思路发展到突破行政区划界限,进行区域性城乡统筹,全面系统地以重点镇、城乡新型社区为基本形式推进社会主义新农村建设,经历了丰富多彩的发展变化过程,使成都市村镇建设形成了具有地方特色的发展轨迹。

第一节 农民新村建设试点到农村新型社区建设

一、村庄住宅建设和农民新村建设试点

村庄是指农村村民聚居点。成都市的农民主要居住于川西平原及丘陵区域，因气候、水源等自然因素，农耕条件甚好，易于单家独户生产、生活。有史以来他们均选择有水、近田、靠路的地方，以家庭(或家族)为组团建房居住，聚居规模小，主要是以院落形态集结居住，形成众多星罗棋布的村庄(因其自然形成，称为“自然村”；又因其外围均有竹林乔木包围形如盘状，在成都俗称“林盘”)，其村庄与行政建制的村、社的关系不大。成都市村镇建设依据历史形成的客观现实，一般把聚居三户及以上的院落或组团称为“自然村”，两户及以下的院落称为“零星住户”。因此，成都长期以来虽然具有完整形态的村庄较少，但村庄(即自然村)数量却很多，形成成都村庄的特点：以自然形成的规模小、分布散的院落(林盘)构成村庄形态。

由于村庄自然形成，村庄建设活动主要是农民的住房建设。农房建设由村民根据居住的需要和家庭经济能力，自发投资建设。20世纪80年代，农村经济体制改革使农民在迅速解决了吃饭问题后，开始解决住房问题，积极自发改造、建设住房。农房建设经历了土草房、木草房改造为砖瓦房、砖瓦平房改造为小楼房的过程。进入90年代，全市村庄住宅年新建和改扩建约4万~5万户，建筑面积几百万平方米。到2001年，当年新改建或扩建的农房竣工面积571万平方米，其中砖混结构的楼房占82%。2001年末，全市村庄居住人口628.59万人，实有村庄住宅20735万平方米，人均居住面积19.26平方米。其中砖混结构占42.5%，砖木结构约占50%，土草房减少到只占6%，楼房率33.1%。从村庄住宅方面看，农民住房已发展到砖瓦房、小楼房为主，住房条件、房屋质量已得到普遍改善。

成都市村庄住宅改造建设虽然发展很快，但是适应家庭联产承包责任制的小规模生产方式，农民建房仍以零星单户和院落组团分散布局为主。除村委会所在的组团规模较大(十几户至几十户不等)外，80%的农户都是分散居住在田间地头。零星单户和分散的小型自然村，不能配套建设基础设施和公共服务设施。一般在村委会所在的村庄，作为一个行政村的政治、文化、服务中心(称之为

“村中心”),建有一些简单的基础设施和公共服务设施(如自来水、天然气、商店、医疗站、文化站、村小学之类)。据统计,2001年全市有28777个村庄(村镇建设统计的村庄以村民小组为统计单位),只有455个村庄有自来水供水设施,约占村庄总数的1.2%;自来水受益村庄2838个,占总数的9.8%。可以说,村庄基础设施和公共服务设施建设严重滞后,农民仅仅是改善了住房条件,而居住环境、社区服务功能、生活质量并未同步改善。

为改变分散居住难以改善居住服务条件的状态,建设管理部门从20世纪80年代后期在全市宣传、引导农民建设新村。为推进这项工作,市建委在温江县天府镇进行试点,编制了建设规划、并做了住宅建筑设计方案,扶持和指导有关基础设施及村民住宅建设,于1989年建成示范点“永宁新村”。该农民新村占地84亩,聚居人口391人(134户),人均用地140平方米,居住区配套水泥道路500米,以及供电设施、80吨水塔及自来水管道的排污沟渠;居住房以农家小院、小楼房的造型交错布局,环境整洁幽静。农民新村的功能和环境,给农民居住生活带来很多好处,受到普遍欢迎。在“永宁新村”的示范引导下,出现了建设农民新村的农村社会愿望,形成村庄建设从分散院落向一定规模聚集的基本认识。

二、中心村和农村居民点建设试点

成都市农民新村建设试点,开启了村镇建设的新时期。但是受当时经济条件的制约,政府引导建设的农民新村很少,且当时村庄建设用地、道路、供水、排污治污、公共设施、公共绿地等内容尚无统一的国家标准和强制性规范,农民新村基础设施和公共设施配套不全,人均用地偏多,功能仍然不足。

1993年,国务院颁发《村庄和集镇规划建设管理条例》,同年颁发《村镇规划建设标准》,将村庄规划建设纳入法制化管理。成都市开始依法管理村镇建设,按照国家标准指导村庄规划建设。1996年,市建委结合成都市实际,制定了成都市中心村规划建设的主要内容及指标,把中心村和农村居民点两种形式作为农民新村建设的主要内容,大力宣传、推广中心村和农村居民点规划建设。1997年,市建委参加成都市土地利用规划编制工作,并承担《挖掘城乡建设用地潜力》的课题研究。市建委对全市土地利用及城乡建设用地现状、村庄和农房建设情况进行全面调查分析后,从有利节约土地资源、改善农民居住环境、促进农村社会和农业发展三个方面的客观要求,得出结论:成都市村庄建设必须走中心村和农村居民点建设的道路,这一观点成为普遍共识。

1998年,市建委组织开展中心村和农村居民点建设规划编制的技术培训,明确其定义及技术标准。在大力宣传中心村和农村居民点建设的基础上,根据农村工作“示范引导,以点带面”的发展规律,联合市农委、市国土局、市环保局、市墙改办组织开展中心村和农村居民点规划建设试点。经踏勘比较,选择了彭州市丽春镇黄鹤村、邛崃市临邛镇喻坎村、新都区龙桥镇渭水村、新津县兴义镇新场村、金堂县三溪镇白云村、温江县涌泉镇共耕村、崇州市观胜镇联村7个村作为示范,在统一指导和共同扶持下开展规划建设试点。市级财政安排专项资金给每个示范点补助15万元,安排设计院为每个点做好建设规划,并在土地调整、新型墙材、建筑施工、配套设施建设等方面进行现场指导。1999年,试点范围扩大,要求各区(市)县以行政村为单位,纳入各级政府工作任务,全面开展中心村和农村居民点建设规划编制,每年完成3~4个中心村建设规划编制任务、抓好1~2个中心村建设试点。将中心村和农村居民点规划编制任务、试点示范工作纳入县级政府目标任务管理,全市进入中心村和农村居民点规划建设的试点示范阶段。中心村和农村居民点建设试点中,面临三大障碍:一是中心村和农村居民点的基础设施和公共服务设施建设属公共投资,村集体组织和各级政府都缺乏资金来源;二是成都市土地利用率高,各村社均无预留地(村留地),建设用地需调整农民承包地,既关乎农民生存的基本利益,又关系是否方便生产,农户之间的切身利益难以平衡;三是村民到规划点内建房的资金由农户自行筹集,农民还不富裕,需要很长的时间来积累建房资金。在当时社会经济发展水平和政策条件下,还不能有效解决这些问题,试点工作推进十分艰难。

至2001年末,全市按国家标准和地方规定编制完成的中心村和农村居民点规划554个,规划聚居规模40多万人。市、县、乡三级开展中心村和农村居民点建设试点共224个,最大的中心村已聚居2000多人,最小的农村居民点只有10多人,224个试点村共聚居村民58662人。

进入21世纪,社会经济进入跨越式发展时期,城市化进程加快。城市建设快速扩张,征地拆迁项目增多,出现农民拆迁安置与中心村和农村居民点规划建设相结合的趋势。到2004年,全市编制完成中心村和农村居民点建设规划610个,基本建成和在建的中心村和农村居民点460个,共建住宅建筑面积562.94万平方米,入住农民14.8万人;已建和在建的农民安置小区148个,共建住宅建筑面积391.89万平方米,入住农民10.21万人。

成都市要解决农民居住条件的问题,只能走集中居住的道路。而当时推进农民集中居住的工作,存在一些困扰,一直未能解决。

一是规划滞后。农民新村建设必须先编制规划。按照国家标准和地方规定

编制的中心村和农村居民点规划质量基本上都达到规定的深度,已编制的中心村和农村居民点规划,其定性、定位、选址、布局、规模以及有关技术指标等内容,均符合国家标准和地方规定的要求。但是全市农民新村规划编制的进度明显滞后。中心村规划编制以行政村为单位,全市 4 582 个行政村,而按标准和规定编制完成的中心村和农村居民点规划仅 568 个,占行政村数量的 12.3%,还有 80% 以上的村庄未编制规划。同时,已编制完成的规划,还有一部分尚未按法定程序上报县级人民政府或审批部门批准,真正具有法律效力的村庄规划还达不到 10%。规划滞后,缺少指导、规范的依据,擅自乱建的情况较多,造成很多农房今后很长时期难以向规划区集中。

二是中心村和农村居民点基础设施建设资金缺乏。村庄住宅建设,以农民为投资主体;基础设施和公共服务设施建设,则以村集体经济组织为投资主体。全市农村农民虽然大多数已达“小康”水平,但家庭仍然不富裕,村集体经济组织的经济实力非常薄弱,因此,中心村和农村居民点建设资金普遍缺乏。即使各级政府抓的中心村和农村居民点示范点、拆迁安置小区,也因资金不足,大多数未实现规划的建设目标。资金问题直接阻碍了农民新村的建设,进而影响农民新村规划编制的积极性。

三是中心村和农村居民点规划实施过程中,土地调整艰难,使农民新村建设受阻。中心村或农村居民点规模不宜过大,过大不方便农民生产;但也不能过小,太小就起不到节约土地、改善环境、提高社区服务功能的作用。因此在规划建设上都以一个行政村为单位,在村域内选点布局,不打破行政村的界限,但要跨越社(组)的范围。这就涉及农民承包地的调整。关于新村建设调整承包地问题,没有相关的政策规定,只能以协商来解决。在农村,社(组)是一级核算单位,本社农民有相同的利益关系;农民新一轮土地承包合同签订后,政策规定 30 年不变。承包地直接与农民切身利益相连。因此,社(组)及农民对规划建设中心村和农村居民点不反对,但实施建设进行土地调整影响到自己利益的时候便不支持,建设用地调不出来直接阻碍农民新村的建设。有些农民新村已规划多年,一直无法实施建设。

四是拆迁安置项目未解决农民生存和发展问题,“三农”问题突出。城市化伴随工业化而发展,是市场经济规律作用的结果。但传统的二元分割的城市化,主要以挤占农村、剥夺农民、忽视农业的做法来推进,加剧城乡差别,“三农”问题显化、激化。成都市城市化发展初期也是如此。截止 2004 年底,全市总人口 1 059.6 万人,在农村地区居住人口 543.4 万人。其中:小城镇的城镇居住 157.8 万人,占总人口 14.9%;在村庄居住 385.6 万人,占总人口 36.4%。农村区域已建

和在建的农民安置小区 148 个,共建住宅建筑面积 391.89 万平方米,安置入住农民 10.21 万人;已建和在建的农民新村 460 个,共建住宅建筑面积 562.94 万平方米,入住农民 14.8 万人。大多数农民还是分散居住。城市化进程并未带来农村的根本性改变。农民聚集度低,土地资源占用大,大多数安置小区和农民集中居住区设施不配套,居住环境恶劣。

三、农村新型社区建设

党的十六届三中全会提出“五个统筹”的方针,成都市委、市政府结合成都市的实际,作出统筹城乡经济社会发展、推进城乡一体化的战略部署,打破城乡建设二元分割的体制,以城乡统筹的思路研究解决农民集中居住的问题。

成都市深入推进城乡一体化建设新农村的重点,是统筹推进“三个集中”,把农民尽可能地从土地上解放出来,转移到城镇从事非农产业,转变为城市居民。同时,对仍以农业产业为主,居住在农村的农民,引导集中居住,提高农民聚集度,有效改善农民居住条件。农村新型社区是按照成都实际,在农村区域按照统一规划和统一设计所建设的基础设施和公共服务设施齐全,符合产业发展和人居环境要求,具有社区服务和管理功能,规模较大的农村集中居住社区。

农村新型社区是成都市农村区域与农业产业化和集约化相适应的农民居住区建设的主要模式,是成都市建设社会主义新农村的一项具体内容。按全市“三个集中”的总体目标,编制了全市新农村建设布局规划,对每个农村新型社区进行布局定点,并确定其聚居规模。社区建设以土地整理和宅基地归并项目为载体组织实施,其实施方案,经三分之二村民或三分之二村民代表同意后,按法定程序报建,由乡镇政府和村集体经济组织,有组织分步骤地实施建设。

2006 年编制完成了《成都市社会主义新农村建设布局规划》,在市域农村布局了 589 个农村新型社区,到 2020 年将有 160 万农民到农村新型社区集中居住。农村新型社区布局规划打破行政区划界限,以农业产业化、集约化经营为前提条件,有利于基础设施统筹安排进行选址定点。布局定点以新建为主,同时一部分利用现有旧村落(旧场镇)进行改造,一部分为山区异地迁建。这样就形成成都市农村新型社区建设有三种方式:以新建为主,以旧村落(旧场镇)改造和异地安置新区建设为补充。

新建农村新型社区,是成都市在新的历史条件下农民集中居住区的主要形式,是按照新农村建设布局规划和土地利用规划的定点,结合农村土地整理项目,以土地集约经营、农业产业化为支撑,利用土地整理项目资金,新建的配套设

施齐、服务功能全、社区管理同步、规模大的新型农民集中居住区,实现农村“三集中”,即土地集中经营、产业集中发展、农民集中居住。

旧村落(场镇)改造,是社会主义新农村建设的补充形式,是结合实际因地制宜地对按规划予以保留,有一定基础条件,但环境较差、设施不全的现有一定规模的村庄和撤销建制的原场镇片区,按照农村新型社区标准对环境、设施和建筑实施综合整治,并吸收附近农民进入建房居住,成为符合宜居要求的新型农村居住社区。

异地安置新区建设,是边远山区建设新农村的新形式,即不宜集中居住,也不宜发展二、三产业的山区,农民无法依靠当地资源增收致富,在较大的区域内,统筹区域发展,根据生态环境保护和建设、产业调整的实际情况,逐步将农民迁移到适宜集中居住、有利产业发展和创业增收的片区,按规划和标准建设新型社区,彻底改变农民的生产和生活条件。

2006年,全市启动175个农村新型社区规划建设试点工作。由于土地整理项目需经省国土资源厅审批,当年实际启动了69个项目;在金堂县开展了3个贫困山区异地迁建新区的试点。

第二节 城郊结合部整治到新居工程建设

成都市中心城区和各县城的城市建设都是以同心圆向外一层层推进,圈层发展,在城市发展过程中,始终存在城市边缘区的落后状态,长期以来未能解决城郊结合部问题。1997年,成都市建委以中心城区为对象就城郊结合部问题进行专题研究。经深入调查分析,充分认识到城市建设的发展态势,运用发展的观念剖析城郊结合部问题,形成城郊结合部动态变化的三种形态:一是当前的城郊结合部,即目前城市建成区周边;二是未来的城郊结合部,即城市发展过程中的周边区域;三是最终的城郊结合部,即城市按规划完成建设最终定型后的周边区域。针对三种形态,提出了解决城郊结合部问题的措施。但是当时在城乡二元分割体制下,所采取的措施仍然未能解决城郊结合部问题。如城市规划落后于发展的速度,发展现状早已突破规划的范围,规划不断调整变化,无从确定边际,无法治理整顿城郊结合部;一些城镇规划充分考虑了城镇发展的用地需要和城镇化发展的趋势,但对规划区内当前农民改造建设住房的需求估计不足,忽略了农民聚居点建设用地的现实需要,使城镇近郊的农民住房建在何处、农民

聚居点设在何处,从规划上、用地上都不明确。这些周边区域农民身份未改变,土地未征用,新建和改建房屋的点位无明确规定,由此造成城郊结合部建设混乱状态。在调查中发现有的农民申请建房一年多未获批准、有的农民在两年内被拆迁了三次、有的不报批就擅自修建,致使城郊乱搭乱建,违法违章建设较多。这种混乱状态始终未能根治。由此,市建委在城郊结合部开展中心村规划建设试点,停止审批零星分散的农民建房,引导农民向规划的中心村集中建房居住。

进入 21 世纪,成都市完成新一轮城市总体规划的修编,确定了中心城区的终极边界,为处理城郊结合部奠定了基本条件。规划到 2020 年 598 平方公里中心城区,其建设用地规模将达到 400 平方公里,非城市建设用地为 198 平方公里。2004 年,成都市委、市政府提出城乡一体化发展战略,制定《关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见》,提出中心城区的锦江、青羊、金牛、武侯、成华及高新区,现有农业人口要全部转变为城市居民,农村社区管理体制也要转变为城市社区管理体制。根据新一轮土地利用总体规划和城市总体规划,共有 40.5 万农业人口(其中城市规划建设用地上 15 万人,非城市建设用地上 20.5 万人,已经依法征用正在实施的城市建设用地上 5 万人),将转变成城市居民。面对当时中心城区的规划区域内农民聚居点布局散乱,土地资源浪费严重;违法建设、违章搭建严重,房屋质量低劣;社区配套设施缺乏,人居环境较差;社区管理缺乏,社会治安差,各种社会问题复杂的状态,为从根本上解决存在的这些问题,市建委牵头五个部门在市政府的领导下,按照城乡一体化的方针进行专题调查研究后,提出在中心城区实施“新居工程”。中心城区“新居工程”,是在城乡一体化发展方针指导下,为农村居民向城市居民的转变和农村社区管理体制向城市社区管理体制的转变,建设一种新的城市化居住社区,集中安置将实现身份转变的农民,加快中心城区城乡一体化进程。经市委组织讨论后,将“新居工程”实施范围扩大到六大组团和中小城市。

“新居工程”,是特指成都市在中心城区、14 个县城、30 个重点镇本轮规划的城市建设用地内,按“六统一”的方式,提前建设的专用以集中安置该区域农村居民的城市化居住小区。即纳入城镇统一规划,统一供地,统一按城镇居住小区的性质和标准,统一配套小区路、水、电、气、通信和排污、治污等基础设施,以及文化、教育、卫生、商贸、绿地等公共服务设施,由城镇政府统一组织建设,并实行统一的社区服务和管理,满足被安置农民和进镇落户农民转为城镇居民后的生存和发展的需要。新居工程是成都市推进“三个集中”的创新性实践,是组织和引导农民向城镇集中、转变从业方式、居住生活方式,最终由农村居民向城市居民的转变、农村社区向城市社区管理体制转变的重大项目,是新农村建设中促

进农民向城镇集中,转变农民身份的综合性工程。

按全市新农村建设的总体目标,到2010年,农民变市民在中心城区达到100%、14个县城和13个优先发展重点镇达到60%以上。实施新居工程建设政策性强,由各区(市)县政府结合实际和相关政策法规制定专门的办法,由政府组建“新居工程”建设投资公司作为投融资和项目建设的主体,政府先投入一定的启动资金,公司以土地的预期收益为抵押多渠道筹资、融资,对土地进行整理,在土地征用后,通过招、拍、挂方式取得的土地收益,返还其土地整理成本。新居工程实施方案要经三分之二的农民同意,符合规划,按法定程序报建。

县城和重点镇新居工程允许扩大安置范围,即将镇域内或县域内其他建设项目拆迁的农民、自愿放弃宅基地进城创业就业的农民都引入城镇,安置到新居工程小区,转变为城市居民。

第三节 小城镇建设试点到重点镇建设

小城镇建设是村镇建设的重要内容。21世纪80年代,成都市建委倾注很大精力于小城镇建设。首先抓小城镇规划编制,同时抓小城镇基础设施建设。当时由市级财力安排补助资金,扶持小城镇规划编制和以城镇供水设施为主的基础设施建设。90年代开展小城镇建设试点,予以政策性扶持,推动一批有条件的小城镇发展。21世纪选择区域中心城镇作为重点镇,予以综合性政策扶持集中力量促进其优先发展,带动区域城乡协调发展。

一、小城镇建设试点

1993年国务院制定《村庄和集镇规划建设管理条例》后,建设部布置开展小城镇建设试点。四川省于1994年开展小城镇建设试点,成都市选择了50个小城镇列入四川省的小城镇建设试点,并选择了40个小城镇试点后备镇,全市共90个试点镇。开展小城镇建设试点以来,省委、省政府、市委、市政府都陆续制定了很多扶持政策和措施,各级政府各部门都采取措施支持小城镇试点,小城镇建设进入一个以试点镇为内容的新的發展期。

1996年,四川省省委、省政府成立小城镇建设领导小组,领导小组办公室设在省农业委员会,负责小城镇建设试点的具体工作。成都市与此相对应设立机