

全国乡镇长培训教材

管理篇

蔚芝炳 赵俊齐 等编著



中国建筑工业出版社

全国乡镇长培训教材

管 理 篇

蔚芝炳 赵俊齐 等编著

中国建筑工程出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国乡镇长培训教材 管理篇/蔚芝炳, 赵俊齐等编著.
—北京: 中国建筑工业出版社, 2010. 7
ISBN 978-7-112-12119-9

I. ①全… II. ①蔚…②赵… III. ①乡镇—管理—中国—教材 IV. ①D638②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 093844 号

**全国乡镇长培训教材
管 理 篇**

蔚芝炳 赵俊齐 等编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京千辰公司制版
北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 6 $\frac{3}{4}$ 字数: 220 千字

2010 年 7 月第一版 2010 年 7 月第一次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 978-7-112-12119-9
(19386)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换
(邮政编码 100037)

本书是《全国乡镇长培训教材》之管理篇。本套教材共三篇：规划篇、建设篇和管理篇。

本书主要对乡镇的规划建设管理的基本特点、任务、目标、内容与方法进行了较为系统的阐述，并对乡镇的建设管理、乡镇的土地与环境管理、社会主义新农村规划建设管理进行了切合实际的分析研究，最后对乡镇规划建设的机制、职能、政策、决策的创新给予了探索性研究。

本书可作为乡镇领导和技术人员参考的业务指导书籍，也可供从事乡镇规划、建设、管理研究和设计的同仁们参考。

* * *

责任编辑：姚荣华 胡明安

责任设计：赵明霞

责任校对：刘 钰 赵 颖

《全国乡镇长培训教材》编审委员会

主 任：王士兰

副主任：单德启 王明浩 汤铭潭

委 员：晏 群 游宏滔 陈小卉 郭大忠 齐 虹
陈 懿 耿 虹 杨振文

主 编：彭震伟

副主编：张小林 赵俊齐

编写组成员（按姓氏笔画排序）：

方 遥	王林容	王海卉	王爱华	叶小群
叶冬青	宁 波	吴骥良	李正仑	杨 山
汪晓春	汪 涛	陆 嘉	陈小卉	陈闽齐
单 虎	夏有才	曹国华	梅耀林	蔚芝炳
潘 斌				

序 一

2006年，中国城市规划学会小城镇规划学术委员会提出组织编写面向广大乡镇领导干部的《全国乡镇长培训教材》，这在当时是一件非常务实而又急迫的事情。四年来，政府部门、高校、规划设计研究单位的领导、专家、教授和设计人员纷纷为此撰稿，从乡镇的规划、建设、管理三个层面、分三个篇幅，比较系统地作了理论介绍和深入浅出实证分析。

我国正处在城镇化快速发展时期，在城乡统筹下农村地区发展建设正经历着巨大的变化，投资主体多元化、建设类型多样化、建设活动广域化是其突出的特征。我国城镇化发展历程艰巨，城市和乡村所承担的责任是不一样的，必须坚持城乡有差异的发展建设指导；我国农村地域广阔，各地自然禀赋发展条件差异明显，乡土特色、地方特色、民族特色鲜明，必须编制符合地方实际的村镇规划；我国农村基层村庄实施的村集体和村民自治管理，必须坚持反映农村建设活动特点的建设管理模式。

作为乡镇管理者，具备指导农村地区现代化建设所必须的城乡规划知识，管理农村地区建设活动的现代化管理能力，显然是不可或缺的。这套知识读本可供从事乡镇规划、建设、管理的领导、村官和技术人员学习参考，也可供高校和规划设计研究机构的同仁参考。

坚持反映当代农村改革发展和建设活动的实际，让城乡规划为农民服务、为农村发展服务，本书的作者为此做了不懈努力，但是还有差距，我期望着中国城市规划学会小城镇规划学术委员会的学者们继续做出改进和努力。

住房和城乡建设部村镇建设司

司长

A stylized, cursive handwritten signature in black ink, which appears to read '李兵弟' (Li Bingdi).

2010年3月29日

序 二

中国城市规划学会小城镇规划学术委员会要我为他们组织编写的《全国乡镇长培训教材》写序，我相信很大程度上是因为我始终是这本书坚定的支持者。我坚持认为，解决好包括乡镇在内的小城镇规划建设管理问题，不仅是一个关系到国民经济健康持续发展、人居环境普遍全面改善的重大政治使命，也是一个极具中国特色的国际学术话题，实现这个目标，既需要专家学者潜心研究，也需要在乡镇第一线工作的有志之士勇于探索，更需要全社会的理解、关心与支持。因此，委员会的同行们一提出编写这样一册读本，我便立即为他们的历史使命感和职业敏感所折服，从学会工作的角度给予他们必要的支持。

乡镇是一个行政概念。按照我国有关法律的规定，乡和镇是我国行政区划的最小单元，在国家行政体系中，乡镇人民政府是最基层的行政权力机构，乡镇管辖的村实行村民自治管理。因此，贯彻落实党和国家各项政策，特别是发挥政府规划职能，加强产业发展、基础设施建设、资源环境保护等方面的综合协调，乡镇政府是一个十分关键的环节，处于统筹城乡发展的枢纽地位。这一点往往是在很多时候被忽视的，各类政策资源、人才资源、公共财政资源以及信息资源往往富集在乡镇上面的各级政府层级，对于乡镇政府的扶持和关注远远不够。而这种资源配置垂直体系上的相对弱化，直接制约了我国乡镇规划建设管理水平。近年来，中央政府加大了对于农业生产和农村公共服务的投入力度，对于进一步完善乡镇管理体系，促进乡镇规划建设管理的水

平的提高，无疑是一个难得的契机。

另一方面，乡和镇是城乡两类居民点体系的分野。建制镇一般意义上属于城市的范畴，非农产业较为集中，生活方式上也与城市生活方式基本一致或相近，人口规模和密度、各类设施水平、甚至建筑风貌等各方面都处于城市体系的末端。而乡所在地的集镇通常划作农村，虽然人口与设施的密集程度高于一般的村庄，但是依然达不到城市或镇的水平，功能上突出表现为周边乡村的服务中心，主要为农业生产和农民提供行政管理、生产服务、教育卫生文化等公共服务。只有那些人口规模达到一定程度，非农产业占主导地位的集镇才有可能按照一定的行政程序被认定为建制镇。因此，虽然镇和乡在行政区划上同属于基层政权所在地，但是由于其主要职能的不同，工作的重心也有所差异。尽管如此，两者作为城之末、乡之首的特殊地位，决定了它们在我国城镇化进程中不可替代的特殊作用。我国现行的行政管理体制中有不少地方不利于乡镇在城镇化过程中充分发挥积极作用，特别表现在乡镇功能不够完善，对于农村富余劳动力的吸引力不足、吸纳能力十分有限；乡镇服务水平不高，不利于农业产业化、现代化，在城乡市场体系中的纽带作用没有得到发挥；管理方式粗放，资源利用效率低，环境质量有恶化和扩散的趋势；政策上人为造成城市与乡村的不平等，那些在规模、生产生活形态上已经具备进一步升格条件的建制镇或集镇不能得到行政主管部门的及时认可，制约了它们的进一步发展。中央最近出台了一系列政策，旨在突出强化农业农村的基础设施，建立健全农业社会化服务的基层体系，夯实打牢农业农村发展基础，协调推进工业化、城镇化和农业现代化，努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。并且明确提出把小城镇作为当前工作的重点，加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策，促进符合条件的农业转移人口在城镇落户，相信会成为推动乡镇发展的重要动力。

同时，乡镇不仅是城镇化过程中城乡人口转移的蓄水池，本身就是中国城镇化的基本路径之一。从学术角度分析，就其规模和空间特征上而言，乡镇属于人类居民点体系（human settlements）里重要的一环，是乡村居民点向城市居民点乃至城市化地区过渡的链条，因此，无论是居民点形态、还是居住人口都具有不稳定的特征。一方面，它兼具城市型居民点的生活便利和农村型居民点的环境宜人；另一方面，它又不具备城市所能够支撑的各类市政和公共服务设施，并且失去了乡村生活的天然和宁静，“城不城、乡不乡”在不少时候被当做包括乡镇在内的小城镇的负面形象，但在某种程度上，恰恰是这一类居民点所共有的特性。认识到乡镇在城、乡居民点体系中的这种特殊地位很重要，我们可以致力于改进它们的人居环境质量，同时又可以让它们避免各种城市病，特别是大中城市普遍存在的空间拥挤、环境污染、社会分工等问题。这里关键是要提高乡镇在资源利用和公共管理上的效率，改善投资和就业环境，遵循生态、低碳的可持续发展路径。事实上在欧洲不少发达国家，最具吸引力的往往不仅仅是那些占据城镇体系顶端的世界城市，还包括那些小城市和小城镇，他们往往具有便利的交通条件，稳定的就业和收入水平，配套齐全的公共服务与商业设施，宜人的居住条件和宁静的城镇生活。要做到这一点，必须在理论上认清这一类人类聚居地的特定地位和特殊性，确认它们在整个人居环境建设领域的重要性，改变目前普遍存在的简单模仿大中城市进行小城镇规划建设倾向，修正那种简单地以城或乡的标准对它们进行判断的思维模式，在建设规模、速度和标准选择上，切合乡镇的特点，避免盲目抄袭和攀比。

虽然乡镇规划建设的重要性极其重大，乡镇规划建设中的问题也是显而易见的。其中不少问题源于我们对于乡镇规划建设不够重视，或者采取简单化的思维对待乡镇规划建设问题，我们在学术领域显然还有很多有待深入研究的方面，在知识的传播和普

及方面远没有达到应有的高度。所以，要提高乡镇规划建设水平，城市规划界的专家学者有着义不容辞的责任，不仅仅要极大地加强对于乡镇规划建设问题的研究，而且要通过规划师的职业实践贡献自己的专业才智，更重要的是要把乡镇规划建设管理的知识传播给所有从事乡镇工作的人员和关心乡镇发展的社会大众。从这个角度来说。这本书的问世填补了空白。乡镇工作是锻炼人、培养人才的摇篮，乡镇规划事关我国城镇化健康发展，也是国际城镇化研究的中国特色命题，是培养规划大师和国际一流学者的土壤。希望这本书能够对广大乡镇干部的工作有所帮助，并且能够激励和吸引一批有志之士投身于乡镇规划建设管理事业。

当然，我也深知编写一本好的普及性读物是非常困难的，感谢本书的作者和编者所做出的艰辛努力，书中可能还有一些值得进一步斟酌的地方，但我坚信，几十位专家和管理工作者两年时间的心血一定会赢得读者的青睐，享受阅读的乐趣并且从中有所裨益，是所有作者的期望，也是我个人的期望。

是为序。

中国城市规划学会副理事长兼秘书长 石楠
2010年3月于北京

序 三

乡镇在我国尚属小城镇范畴，量大面广，是我国城镇体系中的基层。据不完全统计，我国有镇和乡 37000 余个，其中县城镇近 2000 个，建制镇 19000 余个，乡集镇 16000 余个。其介于城市与农村之间，上接城市，下连农村，具有促进区域经济社会全面进步的综合功能。乡镇是我国城市与农村之间的中间发展带，既能引进城市的技术、资金和人才，又是广大农村地区的增长极，承担着促进农村经济结构转型的地域载体作用，是城乡生产要素流动和组合的中介，也是加速推进农业和农村现代化的重要突破口。

20 世纪 70 年代末我国改革从农村先行，20 世纪 80 年代中后期，乡镇随着改革开放形势的发展，其职能已从历史上农村剩余产品的流通中心发展成为农村政治、经济、文化中心。尤其是中央关于小城镇发展的一系列文件精神后，各地政府把小城镇建设作为大事来抓，“小城镇、大战略”对当时发展乡镇企业，开拓专业市场，吸纳农村剩余劳动力起到了重要作用。乡镇已成为推进社会主义新农村建设的主阵地，对于促进传统县域经济向现代县域经济转变有着极其重要的意义。

2009 年 12 月 7 日闭幕的中央经济工作会议指出，要加快城镇发展，要把符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制。要以扩大内需特别是增加居民消费需求为重点，以稳步推进城镇化为依托，优化产业结构，努力使经济结构调整取得明显进展。可以预见：“城镇化”将在今后进一步拓展中国经济发展新空间中起

着举足轻重的作用，乡镇建设也必将在中国的城镇化进程中起着重要的作用。

全面贯彻落实科学发展观，实现经济社会可持续发展，引导城镇化健康发展，妥善处理城乡关系，改变城乡二元结构，是时代赋予乡镇的要求。城乡规划法的颁布也已使我国乡镇进入了城乡产业协调发展，城乡空间合理布局，城乡经济社会全面协调的关键阶段。

为此，我们组织编撰了全国乡镇长培训教材——规划篇、建设篇、管理篇。历时两年有余正式出版了，希望能对乡镇的规划、建设、管理有所启益。

规划篇从宏观、中观、微观三个层面及专项规划的深度予以较为全面的阐述。宏观层面重点论述了乡镇总体规划中的社会经济发展规划、镇村体系规划、空间管制规划，村庄建设与人居环境整治规划；中观层面重点论述了镇区总体规划编制的前期准备、镇区空间发展、布局结构、用地布局及近期建设规划；微观层面对镇区的控制性详细规划和修建性详细规划的主要内容及实证进行了研究分析。在专项规划中主要对城市设计与镇区改造、乡镇基础设施与社会设施、乡镇生态与环境保护、乡镇历史文化资源保护等规划作了较为详尽的阐述。

建设篇简要回顾了新中国成立至今我国乡镇建设四个阶段的概况，借鉴国外乡镇建设的理论和模式，结合我国实际提出了乡镇建设的总体思路和框架，重点在乡镇建设的目标、内容、任务作了论述。在此基础上分别对乡镇建筑、乡镇市政设施、乡镇景观与生态，以及村庄建设作了分章节阐述。最后对乡镇领导最为关心的建设资金来源和使用管理、监督进行了有效分析。

管理篇对乡镇的规划建设管理基本特点、任务、目标、内容与方法进行了较为系统的阐述，并对乡镇的建设管理、乡镇的土地与环境管理、社会主义新农村规划建设管理进行了切合实际的分析研究，最后对乡镇规划建设管理的机制、体制、职能、政策、决策的创新给予了探索性研究。

本套书由中国城市规划学会小城镇规划学术委员会组织编写,由我国政府部门和高校、城乡规划设计研究机构的领导、专家、教授撰稿。在借鉴国内外乡镇规划、建设、管理理论和实践的基础上,针对我国不同类型乡镇的实际应用,论述了我国乡镇规划、建设、管理的理论、方法和实践,内容比较丰富。虽然这套书中有个别概念和提法尚不够严谨,有待进一步商榷、研究与完善,但总的来说,仍不失为一套可供乡镇领导和技术人员参考的业务指导书籍,也可供从事乡镇规划、建设、管理研究和设计的同仁们参考,这套知识读本的出版无疑将对我国乡镇健康有序发展起到很好的作用。

中国城市规划学会小城镇规划学术委员会主任

王士兰 教授 书于2009年夏

前 言

搞好乡镇规划建设管理是乡镇建设发展的关键所在，常言“三分规划，七分管”，显见规划管理的重要性。同时，乡镇建设规划管理的实施必须依靠科学的管理。

乡镇规划建设科学管理，一是在国家宏观政策和上级城乡规划建设行政主管部门的业务指导下，通过由县（市）人民政府和乡镇人民政府组织编制乡镇规划并依据乡镇规划相关法规、标准和批准的乡镇规划，对乡镇规划区范围内土地的使用和各项建设活动的安排实施控制、引导、监督及违规查处等行政管理活动，实施乡镇经济社会全面、协调、可持续发展；二是面对当前乡镇规划发展存在规划建设的诸多亟待解决的问题，从加强乡镇规划监督管理着手，积极、主动引导乡镇沿着有中国特色的城镇化道路和科学的规划方向发展。

本书结合我国乡镇规划建设管理的实际，从行政管理学的角度来认识乡镇规划、建设、管理的三者内在联系和规律，借鉴国外乡镇规划管理的经验，比较系统的论述乡镇规划建设的科学管理及内涵。内容包括乡镇规划管理的基本特点、任务、目标、内容、方法以及规划管理、建设管理、土地与环境管理和社会主要新农村规划建设管理，并探讨了乡镇规划建设管理的机制与创新。

本书由安徽建筑工业学院、合肥市规划局、安徽省城乡规划设计研究院和合肥市规划学会的专家共同编写完成。蔚芝炳、赵

俊齐主编。全书由蔚芝炳、赵俊齐、王爱华、宁波、叶小群、夏有才、单虎、崇劲松、胡厚国、刘复友编著。全书由蔚芝炳、赵俊齐、叶小群负责策划、编写提纲和协调内容，蔚芝炳、叶小群负责组织编写。

本书编写除应用科研和教学成果外，参考了国内外一些已出版和发表的著作与文献，引用了部分案例，吸纳了一些最新研究成果，对以上参与编写的同志在此一并致谢！

蔚芝炳 赵俊齐

目 录

第1章 概论	1
1.1 基本概念阐述	1
1.2 乡镇规划建设管理的回顾	4
1.3 国外乡镇规划建设管理的借鉴	8
1.4 乡镇规划建设管理的意义	16
第2章 乡镇规划建设管理的基本特点	17
2.1 乡镇规划建设管理的基本特点	17
2.2 乡镇规划建设管理的性质与特征	20
2.3 乡镇规划建设管理的现代理念	25
第3章 乡镇规划建设管理的任务、目标、内容与方法	28
3.1 乡镇规划建设管理的内涵	28
3.2 乡镇规划建设管理的目标	29
3.3 乡镇规划建设管理的任务	31
3.4 乡镇规划建设管理的内容	31
3.5 乡镇规划建设管理的方法	36
第4章 乡镇规划管理	39
4.1 乡镇规划的相关法律法规	39
4.2 乡镇规划编制与审批管理	50
4.3 乡镇规划实施管理	76
4.4 乡镇规划监督监察	76