



农村基层干部培训系列教材

村镇规划建设管理读本

主编 刘景铎 副主编 王恩献

中共中央党校出版社

◇ 农村基层干部培训系列教材

村镇规划建设管理读本

主 编 刘景铎

副主编 王恩献

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目(CIP)数据

农村基层干部培训系列教材/李新泰等著. —北京:中共中央党校出版社, 1999.5

ISBN 7-5035-1981-9

I. 农… II. 李… III. 农村—干部—中国—培训—教材 IV. F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 16617 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

山东济南印刷四厂印刷 新华书店经销

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 5.125

字数: 116 千字 印数: 1—24200 册

定价: 6.00 元

责任编辑	王 杰
封面设计	翟永莲
版式设计	尉红民
责任校对	王洪霞

编 审 委 员 会

主 任：李新泰

副 主 任：冯硕余

委 员：（按姓氏笔画为序）

于建基 于炳贵 王广信

刘景铎 李永清 商志晓

办公室主任：魏茂明

总 前 言

党的十五届三中全会的召开，标志着中国农村改革进入了一个新的历史阶段。这次会议系统总结了农村改革 20 年积累的丰富经验，提出了农业和农村跨世纪发展的奋斗目标，是指导我们建设有中国特色社会主义新农村的纲领性文件。全会指出，建设有中国特色社会主义新农村，关键在于建设一支高素质的农村基层干部队伍。全会强调，“要加强对农村基层干部的培训，建立健全定期轮训制度，充分发挥县、乡党校的作用，编写通俗易懂的教材。要把政治理论培训同业务能力培训、实用技术培训结合起来，突出政策和法制教育，提高基层干部正确执行政策、坚持依法办事、善于做群众工作的能力。”为认真落实中共十五届三中全会关于加强对农村基层干部培训的指示精神，我们组织有关专家学者编写了这套系列教材。

这套教材由以下 6 本书组成，即《基本政治理论读本》、《基本行为规范读本》、《基本经济知识读本》、《基本政策法律读本》、《农业科技知识读本》、《村镇规划建设管理读本》。《基本政治理论读本》主要是宣传邓小平理论；《基本行为规范读本》主要讲清农村基层干部应遵守的各类政治、经济、道德、工作等行为规范；《基本经济知识读本》主要讲清所需掌握的必备经济知识，提高驾驭市场经济的本领，更好地管理农村经济；《基本政策法律读本》重点是提高基层干部的政策水平、增强法制观念，坚持依法行政、依法办事、依

法管理；《农业科技知识读本》主要解决一个农业科技知识推广普及问题；《村镇规划建设管理读本》主要讲清村镇的功能和任务，村镇建设对农业现代化的推动作用，怎样把村镇建设作为农村经济变革的一项基础工程来精心规划，精心设计。

以邓小平理论、十五大精神为指导，以十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》为依据，编写一套适合村级干部阅读、县级党校适用的农村基层干部培训系列教材，充分发挥县乡党校的作用，提高农村基层干部的素质，促进农村农业工作的全面开展，是我们这套教材所确立的指导思想。

通俗易懂、深入浅出，规范准确、科学严谨，以提高素质、培养能力为最终目的，做到理论性与实践性的统一，是我们这套教材所遵循的总体要求。

这套教材的整个编写工作是在该套教材编审委员会的领导下进行的。编审委员会主任由山东省委党校常务副校长李新泰同志担任，副主任由山东省委党校副校长冯硕余同志担任，委员由这套教材各分册主编担任。编审委员会办公室主任由山东省委党校教务处处长魏茂明同志担任。李新泰、冯硕余同志精心策划、组织了整个编写工作，提出了编写的指导思想、总体原则，主持了每本教材大纲的审定。各分册主编负责各分册的终审定稿。

如何加强对广大农村基层干部的培训是一个需要我們不断研究的重大课题，我们这套教材的出版可以算作一种尝试。由于我们水平有限，书中难免有不当之处，敬请批评指正。

编 者

一九九九年四月

目 录

绪 论	(1)
一、村镇建设的基本内容及其特点	(1)
二、村镇建设在经济和社会发展中的地位与作用	(6)
三、村镇建设的发展历程	(10)
四、村镇建设的指导思想和基本原则	(13)
第一章 村镇规划	(18)
第一节 村镇规划的概念及作用	(18)
一、改革开放以来,我国村镇规划的发展概况	(18)
二、村镇规划的概念	(20)
三、村镇规划在村镇建设中的地位和作用	(21)
第二节 村镇规划的指导思想、基本原则及其任务	(23)
一、村镇规划的指导思想	(23)
二、村镇规划的基本原则	(23)
三、村镇规划的工作特点	(24)
四、村镇规划的主要任务	(26)
五、村镇规划的有关法规	(27)
第三节 村镇规划的编制	(28)
一、村镇规划的编制程序	(28)
二、村镇规划的主要内容	(29)

三、村镇规划的审批·····	(34)
第四节 村镇规划的实施·····	(34)
一、村镇规划的实施管理·····	(35)
二、建设项目的规划审批程序·····	(35)
三、村镇规划的实施监督·····	(36)
第五节 旧村镇改造·····	(37)
一、旧村镇存在的普遍问题·····	(38)
二、旧村镇改造的基本内容·····	(40)
三、旧村镇改造的主要方法·····	(41)
第六节 村镇规划的技术经济工作·····	(43)
一、技术经济工作的意义及内容·····	(43)
二、村镇规划中的技术经济指标·····	(45)
 第二章 村镇建筑设计·····	 (47)
第一节 村镇建筑设计·····	(47)
一、建筑设计的作用·····	(47)
二、村镇建筑设计基本知识·····	(48)
三、村镇建筑设计的依据和程序·····	(51)
四、村镇建筑设计的技术经济问题·····	(53)
五、村镇住宅设计·····	(55)
六、村镇公共建筑设计·····	(58)
七、村镇生产性建筑设计·····	(60)
第二节 房屋施工图·····	(62)
一、施工图的产生·····	(62)
二、施工图的内容·····	(63)
三、施工图的识图方法·····	(64)

第三章 建筑材料与施工	(67)
第一节 常用建筑材料	(67)
一、石灰	(67)
二、水泥	(67)
三、砌砖	(69)
四、瓦	(69)
五、钢筋	(69)
六、砂浆	(70)
七、普通水泥混凝土	(70)
八、防水材料	(72)
九、装饰用面砖	(73)
十、玻璃	(74)
十一、建筑涂料	(75)
第二节 村镇建筑施工	(76)
一、村镇建筑施工的组织形式	(76)
二、村镇建筑施工的基本程序	(77)
三、村镇建筑安装工程的基本施工技术	(78)
第三节 提高建筑工程质量的措施	(89)
一、村镇房屋质量低劣的主要原因	(90)
二、提高村镇建筑工程质量的措施	(91)
第四章 村镇基础设施	(94)
第一节 村镇给水与排水	(94)
一、村镇给水	(94)
二、村镇排水	(97)
三、室内给水排水	(100)
第二节 村镇道路与桥涵	(102)

一、村镇道路	(102)
二、村镇桥涵	(105)
第三节 村镇电力、电讯设施	(108)
一、村镇电力设施	(108)
二、村镇电讯设施	(110)
第四节 村镇环卫设施与能源	(111)
一、村镇环卫设施	(111)
二、村镇能源	(113)
 第五章 村镇绿化	(116)
第一节 村镇绿化的作用、要求与分类	(116)
一、村镇绿化的作用	(116)
二、村镇绿化的要求	(118)
三、村镇绿化的分类	(118)
第二节 村镇绿化的布局形式及类型	(120)
一、村镇绿化的布局形式	(120)
二、村镇绿化的几种类型	(122)
第三节 村镇绿化建设	(124)
一、村镇绿化建设的原则	(124)
二、村镇绿化的组织实施	(125)
三、村镇绿化树种的选择	(126)
 第六章 村镇建设管理	(130)
第一节 村镇建设管理的主要内容	(130)
一、村镇建设管理的主要内容	(130)
二、村镇建设管理的任务、依据和原则	(132)
三、村镇建设管理的目标	(134)

第二节 县乡两级村镇建设管理的组织机构与职责	
.....	(136)
一、县级村镇建设行政主管部门的主要职责	 (136)
二、乡镇人民政府的职责	 (136)
第三节 村镇建设管理的法规	 (137)
一、村镇建设管理法规简介	 (137)
二、《村庄和集镇规划建设管理条例》介绍	 (138)
后记	 (153)

绪 论

一、村镇建设的基本内容及其特点

(一) 村镇的概念

村镇,是村庄、集镇、建制镇的统称,是城市(包括县城)范围以外以农民为主的居民点。

村庄是指农村村民居住和从事各种生产的聚居点。通常分为行政村和自然村。行政村是村民委员会所在地,人口规模较大,除作为农民居住和从事农副业生产的基地外,主要特点是设有农民日常生活必需的生活服务设施,为本村和所属自然村服务。自然村是农民居住和从事农副业生产的基地,一般由一个或几个劳动集体组成,有住宅建筑、生产建筑和较小规模的其他公共服务设施。集镇是指乡、民族乡人民政府所在地和未设乡、镇建制的独立工矿区。建制镇是国家按行政建制设立的镇。通常所说的小城镇包括集镇、建制镇和相对独立的工矿区。在特大城市—大城市—中等城市—小城市—建制镇—集镇—行政村—自然村城乡居民点系列中,从建制镇(不含县城关镇)到基层村,都属村镇范围。到 1998 年底,全国有 360 多万个村庄,3.1 万多个集镇,1.8 万多个建制镇。

(二) 村镇建设的主要内容

村镇建设是指在村镇范围内进行的规划、建设和管理等

活动。

1. 村镇规划。村镇规划是乡(镇)人民政府为实现村镇的经济和社会发展目标,确定村镇的性质、规模和发展方向,协调村镇布局 and 各项建设而制订的。它是一定时期和一定地域范围内,村镇建设的蓝图和指导性文件,是村镇建设的前期工作和首要环节。它包括县市域规划(城镇体系规划)、乡(镇)规划和村庄建设规划。

2. 村镇建设。村镇建设的内容包括以下五个方面:

(1)住宅建设。主要指村镇居民及回乡、返乡居民符合国家规定从事的住宅建设。这是村镇建设的主要部分。约占村镇建筑总面积的 70% 以上。规模较小的自然村可占 90% 左右,乡镇驻地占建筑面积的 50% 以上。从我国情况看,村镇住宅建设投资占村镇建设总投资的 50% 以上。

(2)公共建筑建设。包括行政办公、文体、科技、教育、医疗、商业、金融、集贸设施等,是村镇建设的重要组成部分,一般占村镇建筑总面积的 15% 左右。

(3)乡(镇)村企业建设。主要指村镇的生产性建筑和设施的建设,包括工业、畜牧业、副业等生产建筑和设施,如厂房、畜舍、仓储设施等等,约占村镇建筑总面积的 8% 左右。二三产业发达的村镇所占比例更高。

(4)公用工程设施的建设。包括道路、交通、广场、给水、排水(包括污水处理)、供电、通讯、供气、供热、防灾等各项公用工程设施。这些设施是与群众生产生活息息相关的基础设施。是村镇建设的重点。

(5)环境建设。包括绿化、美化、公园、环卫设施以及建筑小品等。它们对村镇起着调节气候、保护环境、平衡生态、美化村容镇貌的作用,是村镇建设中不可忽视的重要组成部分。

3. 村镇建设管理。村镇建设管理是指各级政府和村镇建设管理部门,为了一定的奋斗目标,在所管辖区内对村镇建设所进行的决策、规划、组织、指挥、协调、监督和服务等一系列的实施活动。

所谓决策,就是用科学的现代决策技术,按照科学的决策程序、方法,实事求是、量力而行地选择和确定村镇建设的发展方向、发展目标、发展规划、建设规模、行动方案、政策与措施,力图使主观指导符合客观实际,符合客观规律,以保证村镇健康顺利地向前发展。

所谓组织,就是把村镇建设的各个环节,各个方面,从建设的分工和协作上,从上下左右的相互关系上,科学合理地组织起来,建立一个健全的管理系统,并通过管理系统指导和推进具体的建设工作。

所谓指挥,就是依靠管理系统,凭借国家机关的权威,发布命令、指示、决议、规定,颁布法律法规等,直接组织、控制、调节村镇建设的各项活动。

所谓协调,就是改善和调整各单位、各农户和各项建设活动之间的关系,使各项管理分工合作,密切配合,以实现共同目标。协调包括宏观和微观、规划与计划、集体与个人、局部与整体、综合与专业、眼前利益与长远利益、个体效率与总体效益,以及部门之间、各专业之间的协调等。

所谓监督,就是对照村镇规划与计划、技术法规与定额标准,检查、衡量规划与计划的实施和建设项目的落实情况,对工程质量监督、检查,纠正建设过程中的偏差和违章事件。

所谓服务,就是各级政府、国家机关和村镇建设管理人员,本着全心全意为人民服务的精神,想农民之所想,急农民之所急,主动热情帮助农民解决建设中的实际困难;在技术

上,给农民出谋划策,当好参谋,为农民提供住宅设计图纸,指导建筑施工,确保工程质量;在建房手续上,帮助农民按程序办理,避免走弯路、踢皮球,耽误时间,影响工作。

(1)村镇建设管理的主要内容。随着村镇建设事业的发展,村镇建设管理的范围和内容越来越广,主要有村镇建设的宏观管理、村镇规划管理、村镇工程建设管理、村镇房地产管理、村镇环境管理、村镇建筑队伍管理等等。

(2)村镇建设管理的方法。村镇建设管理的方法包括行政的、经济的、法律的、宣传教育的、咨询服务的方法。

行政方法是指依靠行政组织,运用行政手段,按照行政方式来管理村镇建设的方法。

经济方法是指依靠经济组织,如企业、公司、银行、财政等,运用价格、税收、贷款、补贴、奖励、罚款等经济杠杆和经济合同、经济责任制等经济手段,按照客观经济规律的要求来管理村镇建设的方法。

法律方法是指通过一系列的法律、法规和规范性文件,规定人们在村镇建设中的权力、义务和行为,以及违反规定所要承担的法律 responsibility 来管理建设的方法。

宣传教育方法是指在村镇建设活动中,采取各种形式,宣传村镇建设的方针政策、法规、村镇规划、建设目标,对群众进行教育,增强他们的法制观念、规划意识,使群众自觉服从管理,激发他们搞好村镇建设的积极性。

咨询服务方法是指镇建设管理人员,以无偿服务或有偿服务的方法,解决群众在村镇建设中所遇到的有关规划、建设、管理等方面的政策、技术问题。

(三)村镇和村镇建设的特点

村镇、村镇建设与城市、城市建设既有相同之处,又有它

自己的特点。

1. 村镇的数量多,布局分散,规模相对较小,但相互间具有一定的内在联系,群体性强,形成镇、集镇、行政村和自然村多层次的村镇体系。因此,村镇规划不能孤立地以村论村、以镇论镇,而应从全局出发,考虑不同层次,不同等级村镇发展的特点和要求,从整体上对村镇进行合理的分布,以适应其经济和社会发展的需要。

2. 绝大多数村镇是以农业经济为主体,但具有一、二、三产业并存的特点。为此,在村镇的分布、规模、用地结构及建筑形式等方面,与农村的产业结构和劳动力结构的变化有着密切关系。

3. 村镇的各项设施具有多种功能。住宅建筑具有生活与生产的双重功能;公共建筑具有多功能和综合性;生产建筑具有灵活变化的适应性。

4. 村镇建设具有地方性。我国地域辽阔、民族众多,各地自然条件、经济条件、风俗民情等千差万别,各地的村镇建设在长期的发展演变过程中,形成了独特的风格。因此,应当在体现时代特点的同时,注意继承和发展地方的传统文化特色。

5. 村镇建设资金,多是依靠集体和农民个人自筹或多方筹资。因此,应充分调动方方面面投入村镇建设的积极性。

6. 乡镇面向城乡两个市场,一头连着城市,一头连着农村,是城乡之间的纽带和过渡部分,具有工农结合、城乡结合的特点。

认识和分析村镇和村镇建设的特点,在于让我们了解村镇与城市的区别。因此,在村镇建设中,必须突出农村特点,符合农村实际,不能生搬硬套城市建设的经验。