

乡(镇)领导干部岗位职务培训教材(试用)之八

乡镇规划建设与管理

曹护九 主编



东北林业大学出版社

乡镇规划建设与管理

曹护九 主编

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路8号)

哈尔滨市书刊印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 6 字数 130000

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

印数 1—,000 册

ISBN 7-81008-056-3/C·4

定价: 1.87元

前 言

根据中共中央组织部关于对乡镇领导干部的岗位职务培训工作由各省统一计划部署的指示精神，在调查研究、总结试点经验的基础上，经省委领导同意，由中共黑龙江省委组织部组织有关院校和部门编写了这套乡镇领导干部岗位职务培训试用教材。这套教材包括《马克思主义基本原理与社会主义初级阶段》、《乡镇政权建设》、《农村商品经济》、《乡镇企业管理》、《基层行政管理学》、《乡镇规划、建设与管理》、《当代农业科技》、《党的基层组织建设》、《基层领导科学》、《机关应用文写作》、《农村法律常识》等共十一本。此教材力求体现乡镇领导干部岗位职务培训的特点，以理论为魂，以实际为本，具有较强的针对性、实用性和一定的超前性。既适于做乡镇领导干部的岗位职务培训教材，又可做自学教材。

《乡镇规划建设与管理》由东北农学院曹护九主编，由唐恢一、曹护九、丛树京、高茂勋编写。

由于编写时间仓促，经验不足和水平有限，本教材错误、疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

《乡镇领导干部岗位职务培训教材》编写组

一九八八年十月二十日

目 录

第一章 概 论	(1)
第一节 村镇和城镇的形成和发展.....	(1)
第二节 社会主义条件下的城乡关系和城乡 发展.....	(10)
第三节 把乡镇规划好、建设好、管理好是 基层政府领导的主要职责.....	(20)
第二章 集镇规划	(24)
第一节 集镇规划概述.....	(24)
第二节 集镇规划的调查研究——规划基础 资料地搜集.....	(33)
第三节 村镇总体规划.....	(36)
第四节 集镇建设规划.....	(60)
第五节 集镇规划中的技术经济工作.....	(80)
第六节 集镇规划的实施.....	(86)
第三章 村镇建设	(90)
第一节 概 述.....	(90)
第二节 房屋建筑基本知识.....	(93)
第三节 居住建筑建设.....	(97)
第四节 公共建筑建设.....	(103)
第五节 生产建筑建设.....	(113)
第六节 市政设施建设.....	(116)
第七节 能源建设.....	(123)

第八节 环境保护建设	(126)
第四章 村镇建设管理	(129)
第一节 村镇规划管理	(130)
第二节 村镇房产管理	(132)
第三节 村镇公用设施管理	(136)
第四节 村镇园林绿化管理	(142)
第五节 村镇环境及能源管理	(144)
第六节 村镇建设用地管理	(152)
第七节 村镇建设档案管理	(155)
第八节 村镇建筑设计与施工管理	(156)
第五章 小城镇的规划、建设与管理	(158)
第一节 小城镇的特点	(159)
第二节 城镇的组成要素	(162)
第三节 小城镇规划的意义、任务、原则、 程序和方法	(165)
第四节 小城镇的性质和规模	(171)
第五节 小城镇用地总体布局	(173)
第六节 小城镇道路交通规划	(178)
第七节 小城镇绿地系统	(181)
第八节 小城镇近期建设规划	(182)
第九节 小城镇总体规划的实施	(184)
第十节 小城镇的建设和管理	(188)

第一章 概 论

第一节 村镇和城镇的形成和发展

大约7000年前，在我国是新石器时代后期，人类逐步脱离单纯的采集经济（渔猎），开始主要从事农业，从而完成了社会的第一次劳动大分工。农业使人们定居而出现早期的居民点（原始村落）。随着生产力的发展而出现私有制的萌芽。产品的剩余导致阶级的出现，于是开始有了作为政治、军事统治中心的城镇（我国在公元前2000年左右的夏朝出现）。随着交易活动的产生，商业和手工业从农业中分化出来，实现了社会的第二次劳动大分工。交易的集市有的同农业居民点相重合，其规模的扩大导致早期集镇的产生。在我国，作为经济生活上起一定作用的城市，是随着手工业和商业的发展，到春秋战国期间才开始出现和不断繁荣的。随之城乡之间的差别，也就日益扩大起来。在漫长的岁月里，旧中国的乡村，长期处于自给自足的小农经济状态，加上多次遭受战争破坏，发展极其缓慢。解放前，土地制度极不合理，占乡村人口不到10%的地主、富农占有全部耕地的70~80%，而占乡村人口90%以上的雇农、贫下中农只占全部耕地的20~30%，受到了残酷的剥削与压迫。生产力的发展受到严重阻碍，致使我国的广大村镇长期处于贫困、落后的状态。

解放后，广大乡村经过土地改革和农业的社会主义改

造，生产力得到了解放。随着农业生产的恢复和发展，各地结合治山治水，逐年改建和新建了不少房屋；一些生产发展较快，经济比较富裕的社队，还建起了一批新的村庄。50年代后期，因受“左”的思想影响，以后屡经挫折，发展比较缓慢。我国广大乡村的村镇面貌虽比解放前有了改观，但发展变化并不大。

在人民公社化时期，许多地方都制定了人民公社发展规划。有的不仅做了土地利用规划，而且做了居民点规划，并在一些社队进行了试点工作。不少社队翻建或新建了一些住宅建筑；同时社队集体还在公社所在的集镇或中心村内，建设了一些生产建筑和公共建筑。但是在当时“大跃进”形势和“左”的思想影响下，以“一大二公”为指导思想，头脑膨胀，规划过大，缺乏可靠的科学依据，脱离了实际，绝大部分没有实现。有的地方出现了畸形发展，浪费了土地，为以后的建设设置了障碍。

在农业学大寨（“文化大革命”）时期，结合以整地、治水为中心的农田基本建设，提出了山、水、田、林、路统一规划、综合治理的要求，又进一步推动了村镇建设。有的地方并屯定点；有的村庄拆旧房做土肥，既增强了地力，又带动了新村建设，取得了很大成绩。但这一时期受十年动乱和“左”的思想影响，在消灭私有制、限制资产阶级法权的口号下，把集体投资建房，作为解决乡村住宅问题的主要途径。有的不许农民自建住宅，强调“集体化”，不许建院落，不许农户养猪、养鸡、种树、建厕所；不管地形环境如何，强调房屋一般高、一个样、一条线。这是一种“一刀切”、“穷过渡”和平均主义的“左”倾思潮在村镇建设上的反映。

建国以来，我国对于农业是非常重视的。但因受“左”的错误思想影响，使农村经济没有很好发展起来。而在建设上，却有重城市、轻乡村的问题。可以说，村镇建设一直处于无人管理的状态。党的十一届三中全会以来，由于落实了党在农村的各项经济政策，调动了广大农民的生产积极性，农、工、副业有了新的发展，农村集市贸易活跃，农民收入增加，乡村建房犹如春潮泛起。乡村建设开始走上了有领导、有规划、有步骤地建设的轨道。1979年12月原国家建委、国家农委等五个部委联合召开了全国农村房屋建设工作会议，提出了“全面规划，正确引导，依靠群众，自力更生，因地制宜，逐步建设”的方针。强调了农民住宅属于生活资料，允许农民自筹自建，提倡自建公助，有力地调动了集体和个人的积极性。自1979年至1981年，每年新建农房依次为5.3亿、5.5亿、6.7亿平方米；用于建房的资金从64.5亿元猛增到160亿元。根据形势的发展，原国家建委、国家农委于1981年12月召开了第二次全国农村房屋建设工作会议，研究采取措施，把农村房屋建设工作扩大到有规划地建设村庄和集镇上来。同年4月，国务院发出关于制止农村建房滥占耕地的紧急通知，引起了各地重视，通过清查处理，对干部和群众震动很大，有力地推动了村镇建设健康地发展。1982年2月国务院颁发《村镇建房用地管理条例》；同年原国家建委、国家农委下达《村镇规划原则》，它是我国村镇规划建设方面的第一个政策、技术性的法规。之后绝大多数省、市、自治区都研究制定了实施细则，规定了建房的用地限额和宅基地标准，建立了审批制度和发放宅基地使用证。这些法规条例的制定，初步改变了无章可循的状况。1982年5月，国家设立城乡建设环境保护部，把城乡

建设统一抓了起来。部属乡村建设局提出：“国家对私人宅基地和单位建筑用地，按土地数量和质量规定等级，按不同等级征收使用税。”按照这个精神各地相继制定了一些运用经济杠杆管理土地的办法。这些措施的贯彻，有效地刹住了滥占耕地建房的歪风。

在乡村建设局的组织领导下，各地普遍开展村镇规划试点，并组织规划评比验收。1983年我省和全国先后举办了村镇建设规划设计竞赛。各地陆续涌现了一批规划和建设搞得比较好的新型村庄和集镇，为建设具有中国特色的社会主义文明新村镇积累了经验，树立了榜样。如我省的甘南县兴十四村，吉林省永吉县阿拉底村，辽宁省本溪市威宁村，上海嘉定马陆镇，广东东莞县常平镇等。自1979年至1985年，全国乡村共新建农民住宅42亿多平方米，各类公共建筑和生产建筑5亿多平方米，超过过去30年农村房屋建设的总和。到1984年底，全国集镇规划已完成57.2%，村庄规划已完成50.9%。

我省于1979年在省基本建设委员会中成立了全国第一个乡村建设处，1980年11月，成立了全国第一个省村镇建设研究所。1982年，在各地、市、县建设部门，也相应地建立起村镇专管机构。截至1987年，全省90%的乡（镇）设置了乡村建设助理员。省建委、省建材工业公司和一些市县还成立了村镇建设开发公司和农房建材成套供应公司。到1987年全省已有村镇建设工作人员1662人，形成了一套比较完整的村镇建设体系和为村镇建设服务的企事业单位。六年来，层层举办规划技术培训班，共培训了3770名初、中级村镇建设人才。哈尔滨道里区在郊区开办“哈尔滨农村建筑学校”，毕业生深受欢迎。绥化地区行署和齐齐哈尔市举办了乡（镇）长研究班。根据国家建设部下发的《村镇建设管理

暂行规定》，海林、龙江、集贤、肇州等不少县都制定了本县的村镇建设管理办法和规定。从1981年到1986年，国家和省从财政共拿出539万元作为规划事业补助费，各县也相应拿出一些资金。至1984年底，全省各地基本完成了粗线条的村镇规划（比国家要求提前一年多），对控制用地和防止私建滥占方面起到了积极作用，但其深度和科学性上远远满足不了当前村镇建设深入发展的需要。原国家城乡建设部（1985）工作汇报会议作出“各地在‘七五’期间要从实际出发，做好村镇规划的调整完善和加深加细工作”的部署。我省在编制完成粗线条控制规划的基础上开始转入了村镇建设规划的编制。各地（市）、县按照国家的《村镇规划原则》和《全省村镇规划统一深度要求》，因地制宜地编制村镇建设规划。至1985年末，集镇的建设规划已完成70%（758个）；村庄的建设规划已完成28.8%（13,670个）。绥化地区行署219个乡（镇）建设规划已全部完成，达到四图一书（镇辖区域内村庄分布图、集镇现状图和规划图、工程管线图、说明书）；村屯建设规划已完成65%（1,919个），达到两图（现状图、规划图）一书。鸡东县、集贤县、海林县所有乡（镇）、村屯的建设规划都已全部完成，并经行署、市、县人民政府验收，领取了“合格证”，履行了审批手续，作为村镇建设实施的依据。

为了支持各地的农村建设，国家和省拿出一些平价的材料下发各地（包括钢材、木材、水泥、玻璃等）。由于各地领导的重视和广大农民的积极努力，我省农房建设速度很快。自1979年至1985年，全省共建农民住宅5,219万平方米，有86.9万农户（占全省农户总数的22%）搬进了新居。原来农村土草房占90%以上，近年来新建的房屋基本

上都是砖瓦房，还盖了一些楼房。据不完全统计，到1985年末，全省已有420万农户吃上了自来水（包括简易自来水），占农民总数的20.8%。“六五”期间全省村镇道路有60%以上进行了整修，有的还铺设了柏油路面。村镇内植树三亿多株。全省县以下建制镇和集镇均有不同水平的文化中心、商业中心和公共福利设施，涌现出一大批象安达万宝山镇、巴彦县龙泉镇、甘南县兴十四村、肇东县克宝村等房屋建设新颖、公共设施配套齐全、规划布局合理的新村镇。1985年，省建委组织了全省村镇建设评比活动。同年7月省建委和省土学会农村建设委员会，组织了全省第二次农村住宅和集镇文化中心设计竞赛活动，选拔出一批具有乡村特色和民族风格的建筑方案，以满足广大乡村、集镇按规划建设农房的需要。

长期以来，我国农村建房，多由农民自筹资金，自备材料，自行施工。这种落后的生产方式已很不适应当前农村经济开始大规模向专业化、商品化、现代化转变的新形势。今后的发展趋势，是实行村镇的统一开发，综合建设，走商品化道路。在农村建设商品房，不仅可减轻农民的负担，解决“备料难、运输难、请工难”等问题，且可为国家回笼大量货币。现在全国建筑、建材行业已分别成立了两个农房开发公司。各省、地、县纷纷组建农房开发公司，或试办农房建筑服务站，在乡政府领导下，统一进行村镇规划，供应农房建材，组织土地开发，承包农民建房，监督验收工程质量，出售商品房。珠江三角洲经济开放区各县，都已建立一些开发新区的试点，采取按规划统一征地，先搞三通一平，然后按有偿使用土地的原则，分别在工业区和住宅区建设商品化的厂房和住宅，出租或出售。

据1982年统计，我国农村人口约占全国人口的86%。全

国现有500多万个村庄，5万多个集镇。国务院要求各级政府从农村建设的全局出发，在农业区划的基础上，对山、水、田、林、路、村进行全面规划，并按照有利生产、方便生活和缩小城乡差别的要求，使村镇的住宅建设同生产、文教、卫生、商业、服务等设施的建设相结合，做到布局合理、交通方便、环境优美、各具特色，逐步把我国现在比较落后的村镇建设成先进的新型村镇。

我省的城镇大多是由于经济的发展和政治机构的设置而发展起来的。早在本世纪以前，我省就初步形成了一些小城镇，如齐齐哈尔（又名卜魁）、墨尔根（嫩江）、瑷琿（黑河）、布特哈（扎兰屯）、呼兰、宁古塔（宁安）、三姓（依兰）、双城、拉林等。但当时城镇处在自然经济的制约之下，适应统治阶级的政治和军事需要而设置，镇本身往往是政治中心和军事重镇（如五常）。当时镇的形成经济因素虽也十分重要，但单纯经济性的城镇不多，一般都是政治的和经济的因素交织在一起（如巴彦）。此外，还有少数城镇的形成含有历史的、文化的因素。如瑷琿、渤海、阿城、海北等镇。

本世纪开始以来，随着外国资本主义势力的入侵，我省旧有的城镇布局和发展受到冲击。城镇形成的经济原因越来越明显。尤其是随着东清铁路的修建和内河航道的开辟，在铁路沿线和松花江两岸，形成了一些特点鲜明的城镇。如通河镇就是靠集散木材的水运而发展起来的。东清铁路沿线有龙江、安达、阿城、尚志、一面坡、海林、绥阳等。此外，随着资源的开发，形成了一些资源型城镇，如鸡西、鹤岗等。

我省铁路修建得比较早，且横贯全省，使60~70%的城

镇都和铁路联系在一起。我省是东北水利资源最“丰富”的省份，有黑龙江、乌苏里江、松花江、嫩江、牡丹江五大水系和兴凯湖、镜泊湖等水域，故在水路交通要道也形成了一批城镇。我省有丰富的山林资源和矿产资源，随着外国资本主义对我国资源的掠夺，迅速形成了一批资源型城镇如煤城、林城等。

建国后我省的城市化进程十分迅速。抗美援朝时期从辽宁等地迁来了二十多个较大的现代化企业。“一五”时期全国156项重点工程有22项在我省。国家对我省的森林及煤、油矿产资源进行了大规模的开发。这使我省的城市经济获得了迅速的发展。目前我省城镇非农业人口占全省总人口的比重，在全国已居于前列。

解放以后，对旧有的城镇进行了改造；对新发展的城镇注意了平衡和规划，注意了平原区的分布；城镇的经济性能和历史特点得到了发挥。现在铁路沿线的城镇已发展到一百余个，临水的城镇达到了三十余个，资源型城镇约在四十个左右。初步形成了分布趋向合理的城镇体系。

我省小城镇在建国后大体经历了初期发展、冷落萧条和重新起步这样三个阶段。建国至1955年，随着城乡经济的发展，当时的某些小城镇曾一度出现比较繁荣的局面。但其经济基础除一些私人经营的手工业外相当薄弱，基础设施也非常简陋。1956年以后，由于“左”的思想影响，实行了一些错误政策，限制了商品生产的发展和集市贸易，使小城镇商业日益萧条。特别是十年动乱时期，以“割资本主义尾巴”和“不在城里吃闲饭”为名，砍掉私人经济，下放城镇居民，使小城镇的功能退化，更加冷清。党的十一届三中全会以后，特别是近几年来，随着一系列政策的落实，促进了商

品生产的发展，给小城镇的发展注入了新的活力。1986年全省共有小城镇（包括乡集镇）1,179个，其中县城和建制镇353个（50年代最多时为139个，1964年调整到90个，1982年底发展到106个，1984年猛增到214个，1985年到340个）。以农副产品加工和地方资源开发为骨干的乡镇企业不断发展壮大，1986年达31,800户，比1983年增加51.2%。容纳劳动力近111万人。乡镇企业作为小城镇的经济支柱，其发展也促进了科技、文化、教育、卫生等事业的发展。个体经济和合作经济发展较快，已成为小城镇经济的主要成分。集市贸易繁荣昌盛。基础设施有了不同程度的改善。

但全省小城镇的发展很不平衡。比较好的约占20%，处于中间状态的占50%，差的占30%。总的看，县城普遍好于县属的建制镇，老建制镇好于新批的建制镇，建制镇普遍好于乡集镇。

我省城镇开发较晚，小城镇密度不大。全省平均每县（市）15个。全国的密度为169平方公里一个，我省为396平方公里一个。

影响我省小城镇建设和发展的主要因素有：1）农村商品经济不够发达；2）乡镇企业起步晚，因而产业结构的层次低，经济效益差；3）我省大中城市向小城镇辐射能量不足，突出地表现在工业产品和技术扩散能力弱；4）小城镇基础设施差，缺乏对农民的吸引力；5）对发展、建设小城镇的重要意义认识不足。

近年来，省委省政府对于小城镇的发展已经给予了关注，组织力量进行调查研究制定政策，以促进小城镇的发展走向优化的目标。

第二节 社会主义条件下的城乡 关系和城乡发展

自奴隶社会以来，人类的空间分布分为城市与乡村两种形态。由于统治阶级对广大农民的残酷压迫和剥削，导致城乡的对立，使农村人口陷于数千年的愚昧状况。十八世纪开始的产业革命，使资本和人口集中，造成大量农民破产，涌进城市的贫民窟，成为资本主义的产业后备军。自产业革命以来的两个世纪，伴随着工业化而来的城市化进程不断加速，已形成席卷全球之势。资本主义的城市化是建立在剥削和掠夺的基础上的：一是掠夺农民，二是掠夺殖民地。这势必造成严重的城乡对立。经济和科技文化的高度发达，工农业生产技术的现代化和基础设施的现代化，可以为消灭城乡差别和工农差别创造条件。一些经济发达国家的发达地区的现实可以提供例证。但资本主义的发展是以广大劳动人民的极大痛苦为代价才达到现代化的。且其土地私有制度、资本主义的生产资料所有制和剥削制度，仍然是社会不稳定的根源。

资本主义城乡对立的经济基础，是城市对乡村的剥削，是资本主义制度下工业、商业、信用系统的整个发展进程所造成的对农民的剥夺和大多数农村居民的破产。这是利益上的对立。资本主义的城乡对立造成了环境生态问题和社会问题。例如，不能实现城乡之间的生态循环，城市人口排出的大量粪便不能返回到农村土地以恢复土壤的肥力。伦敦每天把全城的粪便倾抛到海里并为此而耗费巨资。^①当大批农民

^①参见恩格斯，《论住宅问题》

被迫离乡背井，流入发展为工业中心的大城市里来谋生的时候，正遇上城里为发展大工业而拆除旧房，从而造成工人和以工人为顾客的小商人、小手工业者的住宅短缺现象。^①

马克思主义经典作家在关于社会主义和共产主义的论述中，谈到了在解放生产力、发展生产力的基础上，逐步废除私有制，消灭城乡对立、城乡差别和工农差别的问题。马克思在《共产党宣言》中提到：“把农业同工业结合起来，促使城乡之间的差别逐步消灭”。列宁曾谈到：“……电气化将把城乡连接起来，在电气化这种现代最高技术的基础上组织工业生产，就能消除城乡之间的悬殊现象，提高农村的文化水平……”。^②

我国现在尚处在社会主义的初级阶段。根本任务是发展生产力。在产业结构方面要“坚持把农业放在十分重要的战略地位，全面发展农村经济；……努力实现一、二、三产业协调发展。”^③ 紫阳同志在十三大报告中着重讲了极端重要的农业问题。提到“要注意城乡改革的配套，处理好城乡矛盾，巩固工农联盟。”李鹏代总理在七届人大一次会议的报告中谈到今后的任务时，首先强调农业是基础，要大力巩固和发展农村改革的成果，发展乡镇企业，发展农业的集约经营和现代化。要把发展城市经济和乡村经济结合起来。

毛泽东同志曾说：“农业是国民经济的基础”，“农民的情况如何，对我国的经济发展和政权的巩固关系极大。”“无论是发展轻工业还是发展重工业，农村都是很大的市场”。

^① 参见恩格斯：《论住宅问题》

^② 列宁：《关于全俄中央执行委员会和人民委员会的工作》（1920年）

^③ 赵紫阳：在中共第十三次全国代表大会上的报告

邓小平同志说：“看中国是否稳定，主要看农村形势”，“工业越发展，越要把农业放在第一位”。当然，说乡村重要，并不是说城市就不重要了。从整个社会、经济、文化的发展来说，正如列宁指出的：“城市是经济、政治和人民的精神生活的中心，是前进的动力”。总之，在社会主义条件下，城乡是不可分割的有机整体，互相依存，互相制约，需要统筹兼顾，协调发展。毛泽东同志早在1949年的七届二中全会上就提出：“城乡必须兼顾，必须使城市工作和乡村工作，使工人和农民，使工业和农业，紧密地联系起来，决不可以丢掉乡村，仅顾城市，如果这样想，那是完全错误的”。事实上，广大乡村搞不好，城市的一系列问题不但得不到根本解决，而且还会越来越恶化。这个问题，在世界上现已开始被许多国家所重视。有很多学者、专家都把村镇建设作为一个战略性课题来研究，而且对我国在这方面的实践经验，十分关注。

我国于1980年提出城市发展的22字方针：“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”。在我国的城市化进程中，农民是“创业进城”，与资本主义制度下农民的“破产进城”形成鲜明的对照。我国农民在总人口中占绝大多数和国家经济发展战略的转变，促进了小城镇的发展。这是我国的城市化在现阶段的特点。把农村的生产力解放出来了。使农村的商品经济发展起来了，在第二产业、第三产业的广阔天地里开辟了新的生产门路。乡镇企业象雨后春笋一样发展起来。这些为小城镇的发展奠定了基础。随之而来的是，设市的小城市也发展起来。它们都是由小城镇发展演变而来的，其中撤县建市者占80%。

实际情况表明，小城市的发展，主要是靠农业和农村商