

农村  
经济  
经营  
管理



陈正楚 章平 编

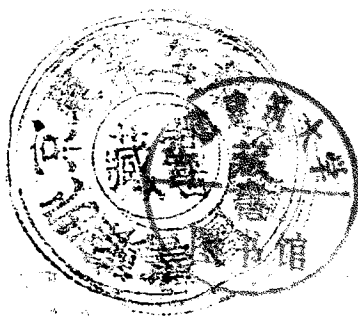
# 集镇建设管理

农业出版社

农村经济经营管理丛书

# 集镇建设管理

陈正楚 章平 编



农业出版社

2582/16

农村经济经营管理丛书

集镇建设管理

陈正楚 章 平 编

\* \* \*

责任编辑 贺宏善

农业出版社出版 (北京朝阳区枣营路)

新华书店北京发行所发行 农业出版社印刷厂印刷

787×1092mm 32 开本 6.375 印张 125 千字

1989年9月第1版 1989年9月北京第1次印刷

印数 1—6,330册 定价 2.70 元

ISBN 7-109-01131-3/TU·3

## 前 言

江苏省建设委员会陈正楚、章平同志编辑的《集镇建设管理》一书，将由农业出版社出版。这是我省村镇建设实践的总结，也是新形势发展的需要，它将会受到广大村镇建设者的欢迎。本书的出版，对指导我省的集镇建设工作，适应由内向型向外向型经济转化将起到促进和推动作用。我想，对全国兄弟省、市、区的集镇建设也会有一定参考价值。

江苏省地处长江下游，黄海之滨，地理条件优越，水陆交通方便，商品经济发展较快，多层次、多类型、多功能的城镇体系正在日臻完善。1986年，全省各类集镇2531个，除县城56个外，建制镇292个，乡镇1749个，乡属集镇434个，平均每40平方公里就有一个集镇。集镇的密集程度比较高。这些小城镇的特点是：

1. 历史悠久。大部分小城镇是在长期的历史演变中形成的，约有20%是建国后随着行政体制的变化新建立的。这些集镇大都是县、区、镇或乡政府所在地，是当地的政治、文化中心；随着农村商品经济的发展，又成为乡镇工业的重要基地和农副产品的集散中心，成为城乡经济、文化联系的纽带和桥梁。

2. 分布均衡。与大中城市联系密切，形成了以大中城市

为中心，多类型、多层次的城镇体系，一般有以下四个层次，即大中城市—县城—建制镇—乡镇。

3. 交通便捷，有一定的基础设施建设。如必要的集市贸易场地、银行、税务所、邮电所、粮管所、镇乡行政管理机构以及为全乡服务的中、小学等，从而构成了一定地域范围内的农村中心。

党的十一届三中全会以来，随着农村改革的深入发展和农村经济的稳定增长，江苏集镇建设有了较快的发展，主要表现在：

1. 集镇经济在农村经济中的地位和作用更为重要。1987年，全省集镇上的乡镇企业达到3.51万个，总产值达到430亿元，比上一年增加104.4亿元，增长32.2%；集镇上的乡镇办企业产值分别占乡、村两级企业产值的62.5%和农村社会总产值的43%。集镇的经济职能逐渐由“以商为主”，转变为“以工为主”，贺工农全面发展的新结构。

2. 集镇经济的发展，吸收了大量农村剩余劳动力，推动了全省乡村人口城镇化的进程。1987年，全省农村劳动力又有52.7万人从农业向非农业转移，年末非农业占用的劳动力在全部农村劳动力中所占比重由上年末的37.6%提高到39.5%。

3. 集市贸易从临时的、定期的集市向固定的、常年集市转化。集市贸易进一步繁荣，多数有了固定的贸易场地和必要的设施，并在集市贸易的基础上，形成了数百个专业市场，构成了集镇庞大的商品流通网络，使几十万农民登上商品市场的舞台，活跃和繁荣了城乡经济。

4.经济建设带动了集镇基础设施建设。1987年,全省集镇建设总投资约为24亿元,生产建筑面积达1000万平方米,公共建筑面积约为600万平方米,大大超过前几年的建设规模。新修建的村镇道路2万多公里,自来水受益集镇200个,受益村庄4000多个。许多集镇在主街道上铺设了下水道,安装了电灯,扩大了邮电线路,新建了农贸市场和公共厕所、垃圾场等,使集镇的脏、乱、差面貌有所改观,环境质量有所提高。

5.发展了教育、科技、文化、卫生和福利事业,促进了农村精神文明建设。许多集镇根据自身的财力,兴建了以影剧院为主体的综合文化中心、图书馆、文化馆、医院、中小学和青少年文化宫等文化卫生设施都有了较快的发展,为农民提供了方便的活动场所,并涌现了一批文明卫生集镇。

集镇建设的发展,不仅推动了农村经济的增长,消化了农村剩余劳力,而且较好地发挥了集镇在城乡经济交往中的纽带和桥梁作用,逐步实现了集镇从单一功能向综合功能的转化;全省集镇建设工作也从过去分散、零乱的建设状态转向按规划、有计划、有重点地建设的阶段。江苏省的经济要由内向型向外向型转变,搞好基础设施,改善投资环境,已成为集镇建设中极为重要而迫不急待的任务。为此,必须抓好以下几方面工作:

(一)继续调整、完善集镇规划 远期规划要注意用地规模的控制,为集镇工业的发展留有余地,使乡镇工业比较合理地集中布置在集镇的周围,改变工业布局零乱分散的局面,促使集镇经济的发展和集镇规模的形成,尽快地把集镇

建设成为商品生产基地和商品交换市场。

近期规划要提高深度，特别是基础设施详细规划的编制。要统筹安排道路、给排水、电讯、环卫等设施，与商业、服务等设施综合配套设计。安排好公共绿地，充分注意环境保护和生态平衡，防止出现新的污染源，努力改善环境质量。

## （二）加强集镇建设管理，创造良好的投资和就业环境

1. 加强规划管理。对集镇内的一切建设活动，都要明确审批程序，严格审批制度。

2. 加强建设用地管理。要严格执行建设用地的审批制度，把好用地标准关，及时处理有关矛盾和纠纷。

3. 完善村镇建设法规体系。要根据国家和省的有关规定，结合各地实际情况，拟定集镇建设管理细则或办法，使集镇建设纳入健康发展的轨道。

4. 加强建筑市场管理。注意施工质量，开展农村建筑市场的检查和整顿，对建筑施工个体户要进行资格审查，不合格者要组织培训，取得合格证后才能承包工程。

5. 搞好农村公用、民用房屋设计。农民建房一定要有图纸，要编印多种类型、不同标准的通用设计图集，供农民建房选用。要把农村住宅建设从过去形式管理转变到实质服务上来，大力普及建筑知识、抗震知识和新型建筑材料知识，提供多方面的科技服务，引导农民建设经济实惠、美观牢固、适用大方的新型住宅，改变农村住宅造型单一，格式陈旧，片面追求宽畅的状况。

6. 要注意抓好农村的社会发展工作，使农村的教育、科学、文化、卫生、环境、服务和基础设施等与农村经济协调

发展。

(三) 拓宽视野, 加强集镇建设工作的领导。加强领导, 关键是拓宽视野, 变革观念, 充分认识集镇建设的战略地位和作用。

1. 树立城乡一体化的观念, 坚持城乡并重, 以城带镇, 以镇带村, 城乡结合, 统筹安排, 使集镇建设管理由过去以行政管理为主, 逐步转向规划指导和协调服务上来。

2. 坚持经济建设, 集镇建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展, 实行经济效益、社会效益和环境效益的统一, 努力为发展生产, 改善人民生活环境服务。

3. 坚持两个文明一起抓。以开展建设文明集镇和创“三优”活动为中心, 治理脏、乱、差, 改善镇容镇貌。

4. 广开财源, 多渠道积累集镇建设资金。

5. 树立改革观念, 不断在实践中探索集镇建设的新路子, 坚持典型引路, 分类指导, 突出重点, 循序渐进的原则, 扎扎实实抓出成效。

(四) 重视集镇建设人才培训工作 随着集镇建设的日益繁重, 集镇规划建设人员必须提高素质。要提高政治、业务素质, 加强决策指挥能力, 善于总结集镇建设的新经验, 不断探索集镇建设的新路子。《集镇建设管理》一书的出版, 正是为了适应这方面的需要。它不仅从理论上和实践上深入浅出地阐明了集镇建设管理的基本知识, 而且从宏观和微观上阐明了集镇建设管理中的基本要点和技术要求。在附录中, 还从各个不同侧面具体反映了集镇规划和集镇建设管理的典型实例和经验, 可供借鉴和参考。



借《集镇建设管理》出版之际，祝在集镇建设第一线工作的同行们，不断探索、不断创新，在理论上有所提高，在实践上抓出更大成效，为建设具有中国特色的繁荣富庶、环境优美的文明集镇作出更大的贡献。

江苏省建设委员会主任 王朝元

1988年5月

# 目 录

## 前 言

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第一章 集镇的地位和作用 .....      | 1  |
| 第一节 集镇的地位 .....         | 1  |
| 第二节 集镇的作用 .....         | 2  |
| 第二章 集镇的形成、分类与发展 .....   | 5  |
| 第一节 集镇的形成、分类 .....      | 5  |
| 第二节 集镇的发展 .....         | 8  |
| 第三章 集镇建设管理 .....        | 17 |
| 第一节 基本建设计划管理 .....      | 17 |
| 第二节 勘察设计管理 .....        | 25 |
| 第三节 建筑管理 .....          | 27 |
| 第四节 集镇道路管理 .....        | 32 |
| 第五节 给排水管理 .....         | 38 |
| 第六节 绿化管理 .....          | 56 |
| 第七节 地名管理 .....          | 59 |
| 第八节 农民进镇管理 .....        | 62 |
| 第九节 集镇用地管理 .....        | 68 |
| 第十节 环境管理 .....          | 81 |
| 第四章 集镇规划的实施 .....       | 92 |
| 第一节 集镇规划、建设和管理的关系 ..... | 92 |
| 第二节 规划审批手续和文件 .....     | 94 |

|     |                                |     |
|-----|--------------------------------|-----|
| 第三节 | 集镇规划的完善和深化 .....               | 96  |
| 第四节 | 集镇的规划布局 .....                  | 108 |
| 第五节 | 集镇总体艺术布局 .....                 | 111 |
| 第六节 | 集镇中心、广场、街景及竖向布置 .....          | 113 |
| 第七节 | 小区规划 .....                     | 120 |
| 第八节 | 年度建设计划的编制 .....                | 134 |
| 第五章 | 集镇的综合开发建设 .....                | 136 |
| 第一节 | 集镇工业建设 .....                   | 136 |
| 第二节 | 集镇商业建设 .....                   | 142 |
| 第三节 | 集镇服务业建设 .....                  | 148 |
| 第四节 | 集镇建筑业建设 .....                  | 154 |
| 第五节 | 集镇综合开发建设 .....                 | 159 |
| 附录一 | 集镇建设管理实例 .....                 | 165 |
| 一、  | 建设碧溪, 更好地为发展商品生产服务 .....       | 165 |
| 二、  | 华庄镇积极搞好小城镇社会发展试点 .....         | 167 |
| 三、  | 秦南镇六股力量拧成绳, 合力共建小城镇 .....      | 169 |
| 四、  | 刁铺镇坚持两个文明一齐抓, 集镇面貌展新颜 .....    | 171 |
| 五、  | 广陵镇抓好集镇规划的编制, 促进集镇建设健康发展 ..... | 172 |
| 六、  | 黄尖镇用系统工程原理指导集镇建设 .....         | 175 |
| 附录二 | 集镇规划实例 .....                   | 177 |
| 一、  | 工业型碧溪镇的规划布局和用地组织 .....         | 177 |
| 二、  | 交通枢纽型平望镇的规划布局 .....            | 183 |
| 三、  | 昆山县的县域规划 .....                 | 185 |
| 四、  | 莘塔镇规划实践 .....                  | 190 |
| 后 记 | .....                          | 192 |

## 第一章 集镇的地位和作用

### 第一节 集镇的地位

集镇是商品经济发展的产物，又是发展商品经济的重要阵地。集镇是沟通城乡商品经济发展的桥梁，是城乡经济发展网络中一个能动的网结。它既是城市工业向乡村扩散、辐射的台阶，又是农村产品进城的中转站和农村剩余劳动力的蓄水池。同时，还是一定地域范围内的经济、政治、文化、科技、信息中心，本身具有吸引、辐射作用。发展小城镇，加强集镇的规划、建设和管理工作，对于建设一个既有城市文明，又有优良的生态环境，“城乡结合、工农结合、有利生产、方便生活”的现代化乡镇，对实现我国农业现代化，加速乡村工业化，城乡一体化，逐步缩小和消灭三大差别，建设具有中国特色的社会主义都有重要意义。

集镇是一个经济和社会实体。就其本质来说，是经济要素、社会政治要素、科学文化要素同自然物质要素的有机统一。集镇的发展同周围的历史文化传统、经济技术水平、农业、交通运输以及自然地理环境有着密切的联系，这些条件直接影响着集镇的建设和发展。

集镇在城镇体系中是一个基层社区组织。因此，在社会

总的经济计划体系中，集镇的规划、建设和发展必须服从国民经济和社会发展规划，服从区域规划，服从国家重点建设项目。

## 第二节 集镇的作用

集镇的中心作用集中表现为：

1. 集镇是农村政治、文化、教育、科技中心，担负着在提高农村生产力的同时，提高农村精神生产能力的职能。现在农村集镇大多是区、镇或乡政府所在地，公安、司法等派驻在农村的机构都设在集镇内。所以，集镇是一个区域内的政治生活的焦点，领导着广大群众进行政治生活和生产活动。随着农业经济的发展和农业生产水平的提高，农民对科学、技术、文化水平的要求日益迫切。提高人的素质更为紧要。而集镇是农村人才比较集中的地方，活动范围大，教育水平高，一般都设有为全乡服务的中学和中心小学，有一定规模的农村医院，有包括影剧院、文化馆、图书室在内的文化中心等设施，这对组织、指导农村开展各项文化、科技活动和培养业务技术人才，加强农村精神文明建设，提高农民文化教育和科学技术水平，有着自身的优越条件。

2. 集镇是商品生产和农村商品交换的中心，担负着商品生产和城乡工农业产品交换的职能。集镇既集中了乡镇工业的主要骨干企业，能够促进农村内部的分工分业，带动农村经济的发展，同时又集中了主要的商业、服务业和公共服务设施，为农村从自然经济转化为商品经济提供了条件。集镇

都设有集市贸易场地，而在位置适中、交通方便的集镇，又是更大范围内的区域商品交换中心，构成了不同层次的相互联系的商品流通网络。目前，工业品下乡95%以上要通过集镇。国家每年从农村收购的粮食、经济作物等，一般先由集镇各级商业部门收购集中，有的要经过就地加工，再通过一定渠道送到消费者手中。此外，城市工业与集镇和农村工业的协作，部分农副产品需要在农村内部交换等，均需通过集镇进行。随着商品生产的发展和农民购买力的提高，集镇的商品生产和交换的职能将更为重要。

3. 集镇是农村剩余劳力的消化中心，担负着容纳农村剩余劳力并充分发挥其积极作用的职能。目前，农村产业结构正在逐步调整，林、牧、副、渔各业在农业总产值中所占比重逐步扩大，而从事农业劳动的人口在相对下降。农业现代化越发展，农业内部的结构越合理，农业人口自然增长率越得到合理控制，农业产品的商品率还将大为提高，这就为更多的农业人口从种植业中分化出来，转移到其他领域创造了充足条件。集镇容纳农村剩余劳力的能力，决定于集镇经济的发展水平，尤其是乡镇工业的发展水平。工业集中引起人口集中，这是城市发展的普遍规律，集镇也是这样。集镇办了工业，又会带动乡镇建筑业、交通运输业、商业、服务业和饮食业的发展，促使集镇建设的全面展开，这样势必引起农业人口的进一步集中，由此推动社会生产力的进步。

4. 集镇是交通枢纽和信息中心。目前除个别集镇外，绝大多数集镇公路交通、水路航运的发展较快，形成了以集镇为中心的交通网络。信息是一种资源，是生产力，是构成社

会的基本要素。集镇的信息，是集镇经济活动的主要依据，直接影响着集镇的发展和繁荣。集镇通过商品流通和乡镇工业的发展，通过城乡之间的横向经济联系，不断扩大和丰富经济信息来源，源源不断地将党的政策、商品信息、经营信息、科技信息送往广大农村。每个集镇都有可能通过邮电、通讯设施，迅速、及时地与外部、内部沟通联系。

5. 建设集镇有利于更好地发挥中心城市的作用。中心城市不但关系着全国经济的发展，而且制约和决定着集镇建设的发展速度。集镇工业同样是国民经济的重要组成部分，可以大量承担城市所无法承担的生产任务。乡镇工业和集镇经济的发展，必然会带动农村商品经济的发展，而集镇经济的繁荣与壮大，又从流通和消费方面为城市提供更大的市场。此外，发展集镇也有利于控制城市人口的膨胀。所以说，发展和建设集镇具有长远的战略意义，是关系到我国建设社会主义体系，新型的城乡关系和城、镇、村相结合的乡村城镇化的一件大事。

## 第二章 集镇的形成、分类与发展

研究集镇的形成、分类与发展，是为了进一步认识集镇在人类经济社会发展过程中的作用，以便更好地掌握集镇发展的客观规律，按照中央提出的“控制大城市，适当发展中等城市，大力发展小城镇”的方针，建立以大中城市为中心，以农村集镇为纽带，以广大农村为基础的经济、文化、科技协调发展的城乡网络，搞好集镇建设，促进农村经济、文化和科学技术的全面振兴。

### 第一节 集镇的形成、分类

集镇的形成，一般是随着工商业的发展，集市规模的扩大，人口的相对聚集，由集市而上升为集镇的。

集镇的形成，经历了一个漫长的历史过程。奴隶制时代，随着农业、手工业和畜牧业的分工，剩余产品的增加，商品交换的扩大，出现了农村中定期交换的中心，即集镇。在长达数千年的封建社会里，尤其是汉、唐时期，农业剩余产品率逐渐提高，商品交换日益兴旺，集镇有了新的发展。明、清之际，出现资本主义萌芽。在经济发达的苏州、无锡、常州地区，在19世纪中叶，已是“半里一村，三里一镇，炊烟



相望，鸡犬相闻”的人稠镇密地区。就江苏省来说，现有各类集镇2531个，除县城56个外，建制镇292个，乡镇1749个，乡属集镇434个，一般以5至10公里的距离均匀的分布，平均每40平方公里就有一个镇。由于历史的变迁和自然经济条件的变化，这些集镇的发展情况也有明显的差异，类型多样，各具特色。从历史、政治、经济等方面情况分析，大体可划为五种类型：

（一）为经济的发展所带动而形成的集镇 这类集镇有的已有上千年的历史，带有跨乡、区、县的区域性政治、贸易中心的性质。现有人口规模为7000至9000人左右。如江苏省吴江县，东南部产粮地区的黎里、芦墟等镇，自然环境宜于作物生长，很早就形成了“粮、桑、鱼、牧”的农业生态系统，素以“鱼米之乡”、“丝绸之乡”著称。该县的震泽、盛泽镇，由于地处古蚕桑生产地区，随着丝绸手工业的兴起而发展和繁荣起来。清乾隆35—45年（1770—1780年）以盛泽为中心周围25里有织机8000部，成为丝绸业及其贸易中心。又如江苏省高邮县的临泽、三垛、界首三个镇，当地过去习惯上称为“三大镇”。这“三大镇”的人口结构以非农业户为主，杂居少量的农业户，是高邮县的区域性工、商、贸易中心。“文革”后曾一度撤销镇建制，实行镇、社合一，1985年恢复建制镇，并实行以镇带村。

（二）因资源的开发和利用而形成的集镇 这种类型集镇的发展，多数是建立在发挥当地资源优势的基础上，固有较强的生命力，集镇也围绕这些产品的生产、流通，而逐渐繁荣起来。如江苏省宜兴县的丁蜀镇，素有“陶都”之称。