

www.jccbs.com

免费下载

普通高等院校城乡规划专业系列规划教材

村镇总体规划

**Comprehensive Plan of
Villages and Towns**

叶昌东 主编



中国建材工业出版社

普通高等院校城乡规划专业系列规划教材

村镇总体规划

Comprehensive Plan of Villages and Towns

主 编 叶昌东

副主编 赵晓铭 张媛媛 赵建华



中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

村镇总体规划/叶昌东主编. --北京: 中国建材工业出版社, 2018. 2
普通高等院校城乡规划专业系列规划教材
ISBN 978-7-5160-2115-6
I. ①村… II. ①叶… III. ①乡村规划—中国—高等学校—教材 IV. ①TU982. 29
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 314080 号

内 容 简 介

近年来, 村镇规划逐渐受到了较多的重视, 理论上有了较大的发展, 同时也积累了大量的实践工作经验。本书总结了村镇总体规划的理论和实践成果, 为城乡规划专业同行和学生提供参考, 主要包括以下内容: 村镇总体规划概论、村镇总体规划的理论、村镇总体规划的法规与政策、村镇总体规划的工作流程与法定程序、村(镇)域规划、村庄(镇区)规划、村镇总体规划的实施与管理、村镇总体规划的未来趋势、村镇总体规划案例。

本书可作为普通高等院校城乡规划、风景园林、建筑学及相关专业教材, 也可供相关领域从业人员参考。

村镇总体规划

叶昌东 主编

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市海淀区三里河路 1 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京雁林吉兆印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 18.25

字 数: 440 千字

版 次: 2018 年 2 月第 1 版

印 次: 2018 年 2 月第 1 次

定 价: 56.80 元

本社网址: www.jcbs.com 微信公众号: zgjcgycbs

本书如出现印装质量问题, 由我社市场营销部负责调换。联系电话: (010) 88386906

《村镇总体规划》编委会

主 编 叶昌东

副 主 编 赵晓铭 张媛媛 赵建华

编委会成员 杨文越 王 婷 王 凌 陈思颖

代丹丹 卢丹梅 梁惠兰 赖嘉娱

刘冬妮 李矿辉 邓神志 刘 毅

前言

PREFACE

随着我国社会主义事业的发展，目前已进入全面建成小康社会决胜阶段，党的十九大报告明确指出“当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾”。村镇的不平衡、不充分发展正是这一社会主要矛盾的集中体现，为此，加快村镇的发展是解决当前我国社会主要矛盾的重要战场。规划先行，村镇规划是村镇发展和建设的龙头，但长期没有受到应有的重视，导致村镇一级的规划相对较为混乱。近年来，在社会主义新农村建设的引领下，村镇规划逐渐受到较多的重视，理论上较大的发展，同时也积累了大量的实践工作经验。在城乡规划专业教育中，许多高校也逐渐开设了村镇规划相关的课程。为进一步总结村镇总体规划的理论知识与实践成果，为相关课程教学提供参考教材，我们编写了《村镇总体规划》一书，为城乡规划专业同行和学生提供参考。

本教材由华南农业大学城乡规划教研组负责编写，同时集合了相关领域学者和实践单位的同志共同完成。教材重点突出了当前我国新型城镇化背景下村镇级总体规划的基层特性和生态文明建设时期村镇总体规划中的生态特性；同时教材体现了村镇总体规划的地域性特征，强调地方特色。

叶昌东完成了教材第1章的编写工作，杨文越完成了教材第2、8章的编写工作，赵晓铭完成了教材第3章的编写工作，张媛媛完成

了教材第4、9章的编写工作，赵建华完成了教材第5章的编写工作，王婷完成了教材第6章的编写工作，王凌完成了教材第7章的编写工作，陈思颖、代丹丹、卢丹梅完成了教材的校对工作，梁惠兰、赖嘉娱、刘冬妮完成了教材的图表绘制工作，李矿辉、邓神志、刘毅提供了相关规划案例。

编者

二零一七年十二月

目 录

CONTENTS

第1章 村镇总体规划概论	1
1.1 村镇总体规划的背景	1
1.1.1 新农村建设	1
1.1.2 城乡统筹	2
1.1.3 新型城镇化	2
1.1.4 生态文明建设	2
1.2 基本概念	3
1.2.1 村	3
1.2.2 镇	3
1.2.3 村镇体系	5
1.2.4 村与镇的联系与区别	5
1.2.5 总体规划	6
1.2.6 村(镇)总体规划	6
1.3 村镇总体规划的地位、特点和类型	7
1.3.1 村镇总体规划在城乡规划体系中的地位	7
1.3.2 村镇总体规划的特点	8
1.3.3 村镇总体规划的主要类型	9
思考题	9
第2章 村镇总体规划的理论	11
2.1 村(镇)域空间分析理论	11
2.1.1 中心地理论	11
2.1.2 增长极理论	15
2.1.3 核心-边缘理论	19
2.1.4 点-轴开发理论	21
2.2 村镇规划布局理论	24
2.2.1 田园城市	24
2.2.2 卫星城镇	27

2.2.3	新城理论	27
2.2.4	有机疏散理论	28
2.2.5	生态城镇理论	28
2.3	国外村镇规划的实践	29
2.3.1	英国村镇发展规划建设	29
2.3.2	德国乡村更新规划	30
2.3.3	法国乡村整治规划与分区规划	31
2.3.4	日本造村运动和村镇综合建设规划	32
2.3.5	韩国新村运动	32
2.3.6	启示	33
2.4	中国特色社会主义村镇规划实践	34
2.4.1	中心镇	34
2.4.2	历史文化名镇名村	34
2.4.3	特色小镇	35
2.4.4	社会主义新农村	36
2.4.5	美丽乡村	37
	思考题	37
第3章	村镇总体规划的法规与政策	39
3.1	概念界定	39
3.1.1	法律	39
3.1.2	行政法规	40
3.1.3	部门规章	40
3.1.4	地方法规	41
3.1.5	技术规范与标准	41
3.1.6	政策	42
3.2	村镇总体规划的相关法规政策体系	42
3.2.1	法律法规历史沿革	42

3.2.2	法律	43
3.2.3	行政法规	44
3.2.4	技术标准与规范	45
3.2.5	国家政策文件	46
3.3	村镇总体规划政策法规依据	47
3.3.1	村镇总体规划的政策依据	47
3.3.2	村镇总体规划的法规依据	52
3.4	村镇总体规划技术规范和标准	57
3.4.1	《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)	57
3.4.2	《镇规划标准》(GB 50188—2007)	64
3.4.3	《村庄规划用地分类指南》(2014 年)	73
3.5	村镇总体规划的地方政策与法规依据	76
3.5.1	部分地方特色性政策	76
3.5.2	部分地方村镇规划编制导则与标准	84
	思考题	101
第 4 章	村镇总体规划的工作流程与法定程序	102
4.1	村镇总体规划工作流程	102
4.1.1	村镇总体规划的特点	102
4.1.2	村镇总体规划工作的方法步骤	107
4.2	村镇总体规划的法定程序	110
4.2.1	镇总体规划的法定程序	111
4.2.2	村总体规划的法定程序	114
	思考题	116
第 5 章	村(镇)域规划	117
5.1	概述	117
5.2	镇(乡)域规划	118
5.2.1	镇(乡)域规划的基本要求	118

5.2.2	镇(乡)域发展定位与目标	122
5.2.3	镇(乡)域职能结构与规模等级	122
5.2.4	镇(乡)域空间布局与管制	124
5.2.5	镇(乡)域产业发展规划	128
5.2.6	镇(乡)域镇村体系规划	129
5.2.7	镇(乡)域支撑体系规划	131
5.2.8	镇(乡)域生态文明建设	137
5.3	村域规划	138
5.3.1	村域规划的基本要求	139
5.3.2	村域发展定位与目标	140
5.3.3	村域产业发展规划	141
5.3.4	村域文化传承规划	142
5.3.5	村域生态环境保护规划	143
5.3.6	村域空间布局规划	144
5.3.7	村域设施规划	145
5.3.8	村域综合防灾规划	148
	思考题	149
第6章	村庄(镇区)规划	150
6.1	概述	150
6.2	镇区规划	151
6.2.1	镇区规划的基本要求	151
6.2.2	镇区(村庄)的性质与定位	152
6.2.3	镇区的规模预测	153
6.2.4	镇区规划的用地选择	155
6.2.5	镇区总体布局	157
6.2.6	镇区道路系统规划	160
6.2.7	居住用地的选择及规划	164

6.2.8 镇区公共设施用地规划	166
6.2.9 生产设施和仓储用地规划	167
6.2.10 公用工程设施规划	168
6.2.11 历史文化保护规划	176
6.3 村庄规划	176
6.3.1 村庄规划的基本要求	177
6.3.2 村庄的规模	178
6.3.3 村庄建设用地选择	179
6.3.4 村庄总体布局	179
6.3.5 村庄住宅建设	180
6.3.6 村庄公共服务设施	180
6.3.7 村庄生产建设用地	181
6.3.8 村庄基础设施建设	182
6.3.9 村庄整治规划	185
思考题	187
第7章 村镇总体规划的实施与管理	188
7.1 村镇规划的实施管理	188
7.1.1 用地管理	188
7.1.2 建设规划管理	190
7.1.3 违章建设的处罚规定	193
7.1.4 征地及拆迁补偿管理	194
7.2 村镇规划实施管理中的问题与对策	195
7.2.1 村镇规划实施管理所存在问题	195
7.2.2 村镇规划的实施管理保障	195
思考题	199
第8章 村镇总体规划的未来趋势	200
8.1 村镇规划新趋势	200

8.2 城乡统筹的村镇规划	201
8.2.1 国外城乡关系演变与趋势	201
8.2.2 我国城乡关系的区域差异	202
8.2.3 新城乡关系视角下的村镇规划实践	202
8.3 城乡土地制度改革	204
8.3.1 我国农村土地制度改革	204
8.3.2 农村土地制度改革对村镇规划发展的影响	205
8.3.3 村镇规划中的土地节约集约利用	207
8.4 村镇规划的公众参与	210
8.4.1 公众参与原理	210
8.4.2 公众参与村镇规划进展	211
8.4.3 公众参与村镇规划路径安排	212
8.5 村镇规划的信息化	214
8.5.1 “互联网+”下的村镇规划	214
8.5.2 大数据方法在村镇规划中的应用	217
8.5.3 地理信息系统 (GIS) 在村镇规划中的应用	219
8.6 村镇规划的生态化	221
8.6.1 国内外研究趋势	221
8.6.2 生态城镇实践	222
8.6.3 生态文明村镇的规划原则	223
8.6.4 方法与对策	225
思考题	227
第9章 村镇总体规划案例	228
9.1 镇总体规划案例分析	228
9.1.1 河南省孟津县平乐镇总体规划 (2010—2020)	228
9.1.2 福建省南安市水头镇总体规划 (2010—2030)	234
9.1.3 广西柳州市雒容镇总体规划 (2011—2030)	241

9.1.4 广东省连州市西岸镇总体规划（2015—2030）	248
9.2 村庄规划案例分析	254
9.2.1 河北省保定市黑崖沟村村庄规划	254
9.2.2 广东省广州市锦二村村庄规划（2013—2020）	263
9.2.3 广西柳州市弄团村下河屯村庄规划（2010—2015）	269
参考文献	273

第 1 章

村镇总体规划概论

1.1 村镇总体规划的背景

村镇（总体）规划在 1989 年《中华人民共和国城市规划法》中已被列入法定规划，在 1993 年的《村庄和集镇规划建设管理条例》中已经列出相关规定。但在实践中，村镇（总体）规划并没有得到应有的重视，直到 2005 年党的十六届五中全会提出社会主义新农村建设的战略方针之后，村镇规划才逐步受到大众的关注。总体来说，村镇（总体）规划的发展主要基于如下背景：

1.1.1 新农村建设

2005 年中国共产党十六届五中全会提出社会主义新农村建设的新战略后，全国范围内掀起了村庄规划的热潮，使得村镇规划日益受到重视。

新农村建设是我国总体进入“以工促农、以城带乡”的新发展阶段后所面临的崭新课题，是时代发展及构建和谐社会的必然要求。现阶段，我国全面建设小康社会的重点和难点在农村；没有农村的小康，就没有全社会的小康；没有农业的现代化，就没有国家的现代化。目前，我国国民经济的主导产业已由农业转变为非农产业，经济增长的动力主要来源于非农产业。依据发达国家经济增长的经验判断，我国现已跨入“工业反哺农业”的阶段。因此，新农村建设重大战略举措的实施是我国当前以及未来很长一段时间内需要面对的重点工作。

新农村建设的要求是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。其中，生产发展，是新农村建设的中心环节，是实现其他目标的物质基础；生活宽裕，是新农村建设的目的，是衡量社会主义新农村建设工作基本尺度的基本尺度；乡风文明，是农民素质的反映，是体现农村精神文明建设的要求；村容整洁，是展现农村新面貌的窗口，是实现人与环境和谐发展的必然要求；管理民主，是新农村建设的政治保证，充分体现了对农民群众政治权利的尊重和维护。

“十二五”期间，受浙江省安吉县“中国美丽乡村”成功建设的影响，社会主义新

农村建设开始了新一轮的热潮,新一轮的村庄规划规模更大、技术方法更先进、内容更加规范,同时更加注重生态文明和村镇建设的民主自治。

1.1.2 城乡统筹

城乡统筹是科学发展观的重要组成部分,是我国工业化、城镇化发展到一定阶段的必然要求。城乡统筹的内涵是坚持以人为本,使农村居民和城市居民同步实现全面小康生活,最终目标是使农村居民、进城务工人员及其家属与城市居民一样,享有平等的权利、均等化的公共服务、同质化的生活条件。

城乡统筹的关键是城市(镇)带动乡村发展,村、镇建设是推进城乡统筹的重要环节。因此城乡统筹战略客观上也要求大力推进村镇(总体)规划工作。

1.1.3 新型城镇化

新型城镇化是以“城乡统筹、城乡一体、产业互动、节约集约、生态宜居、和谐发展”为基本特征的城镇化,是大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进的城镇化。2014年发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确了我国新型城镇化战略的发展方向。新型城镇化要求城镇规划科学化、合理化,要使城镇规划在城市建设、发展和管理中始终处于“龙头”地位,从而解决城市建设混乱、小城镇建设散乱差、城市化落后于工业化等问题,并进一步推动村镇(总体)规划的发展。

1.1.4 生态文明建设

2012年11月,党的十八大从新的历史起点出发,提出“大力推进生态文明建设”的战略决策,将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设放在同等重要的地位,形成建设中国特色社会主义“五位一体”的总布局。生态文明建设要求“坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针”。生态文明建设的目标是建设美丽中国,实现中华民族的永续发展。

村镇建设是实现生态文明建设的重要内容,2015年《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》强调:加快美丽乡村建设,完善县域村庄规划,强化规划的科学性和约束力,加强农村基础设施建设,强化山水林田路综合治理。加快农村危旧房改造,支持农村环境集中连片整治,开展农村垃圾专项治理,加大农村污水处理和改厕力度。加快转变农业发展方式,推进农业结构调整,大力发展农业循环经济,治理农业污染,提升农产品质量安全水平。依托乡村生态资源,在保护生态环境的前提下,加快乡村旅游休闲业发展。引导农民在房前屋后、道路两旁植树护绿。加强农村精神文明建设,以环境整治和民风建设为重点,着力推进文明村镇建设。

1.2 基本概念

1.2.1 村

村是一种人类聚落形态,是最基本的聚落单元。

“村”字在我国出现于东汉中期,在此之前与“村”相对应的是“邨”,《说文解字》和《玉篇》都将“邨”的含义释为地名,是野外聚落的一种泛称。此外与村相关的概念还有“庐”“丘”“聚”,分别代表了早期村的三种起源类型。“庐”最初指城市里的居民在周围田野的临时住所,后发展成为永久居住地,代表村从城市中分离出来形成的聚落形态。“丘”指古时野人的聚落,代表村由自然聚居地发展而来的聚落形态。“聚”是人为设置的一种聚落形态,《史记·五帝本纪》有“一年而所居成聚,二年成邑,三年成都”的说法,说明村是由人为规划的聚居地所形成的聚落形态。魏晋南北朝时期,村的概念出现泛化,与邑、堡、坞、栅、屯等聚落形态一并使用。唐代,村成为了一级行政单位,是所有野外聚落的统称,从而被赋予了社会制度的意义。

村的英文是“village”,国外对村(village)的概念是介于自然村庄(hamlet)和镇(town)之间的人类聚落或社区,通常是指位于野外的聚落形态,其人口规模一般是几百到几千人不等。在英国成为一个村(village)的标志是建设一间教堂。

由此可见,国内外“村”的概念的起源均代表位于野外由最基本社会组织所构成的人类聚落,在我国是行政力量(王权)的组织形态,在西方是宗教(神权)的组织形态。

工业革命之后,随着城镇化进程的快速发展,村的形态也发生了巨大变化,不再仅仅指位于野外的人类聚落,也可以是在城市范围内,如城中村。同时村的社会组织结构也越来越完善,成为一个基层的社会组织单元。

在我国现行的行政区划结构中,村级行政区划单元是最基本的区划单元,一般称之为行政村,是指依据《村民委员会组织法》设立村民委员会进行自治管理的基层群众性自治单位,它不是国家基层政权组织,不是一级政府,也不是乡镇政府的派出机构。行政村一般下辖若干村民小组或自然村。

1.2.2 镇

镇是我国农村地区最基层的行政建制单位。

由字面含义来看,“镇”即“一方之首山”,即一定区域内最高最大的山。古时山上常驻兵马,是一方镇守要地,后逐渐引申为派兵驻守的地方,成为一个区域概念。镇作为行政建制单位始于北魏时期,当时作为军事管制型的地方行政机构,是西北边境要塞设置的军镇。唐朝和五代十国时期,沿袭了这种军事型的镇行政建制,称为“藩镇”或“方镇”。这种军事意义镇辖区内的居民主要以军事人员为主,对普通居民的管理方式也偏向军事化,地方行政所需的民政管理、社会事务管理等机构并未设置。

宋代政府着力废除藩镇的军事职能，撤销藩镇的军事型行政建制，置镇史、设镇监管民政、社会事务，从而使得镇从军事型地方行政建制演变为农村地区贸易活动的商品集散地。这个时期的镇有定期的集市、固定的街道和商店，有一定辖区。北宋时期，在全国各府、州、路中，明确称镇的有 1884 个。明代，全国具有一定规模的城市约 100 个，小城镇超过 2000 个，开始出现了城市化发展的趋势。但在行政管理体制上，镇还不是一级地方政权组织，没有设置完整的行政管理机构，仅仅出于维护治安和收取税收方便，在镇设置镇署、监镇等职务。

清朝末年，行政学意义上的镇开始形成，并作为一级基层行政建制单元。1909 年清政府颁布的《城镇乡地方自治章程》以城乡分制为原则，规定府、厅、州、县治所驻地为城，城外的市镇、村庄、屯集，人口满 5 万者设镇，其余为乡。1929 年国民政府修订的《县组织法》首次将镇作为行政区划建制列入法律，1939 年国民政府公布《县各级组织纲要》确定乡、镇同为县以下的基层行政单位，至此镇才真正成为农村基层行政建制。

新中国成立后，对镇进行了规范化管理，1955 年国务院颁布的《关于设置市、镇建制的决定》进一步明确规定了镇是工商业和手工业的集中地，镇与乡同为县、自治县下面的平级基层行政单位，并规定了镇的设置标准：县级或县级以上地方国家机关所在地；不是县级或县级以上地方国家机关所在地，但聚居人口在 2000 人以上且居民 50% 以上为非农业人口；规模较小，人口不多，且由县领导的工矿基地，也可以设置镇。此后镇的设置标准发生过多次变化，1963 年发布的《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》将设镇标准提高：（1）工商业和手工业相对集中，聚居人口 3000 人以上，其中非农业人口占 70%，或者聚居人口在 2500 人以上不足 3000 人，其中非农业人口占 85% 以上，确有必要由县级国家机关领导的地方，可以设置镇的建制；少数民族地区的工商业和手工业集中地，聚居人口虽然不足 3000 人，或者非农业人口不足 70%，但是确有必要由县级国家机关领导的地方，也可以设置镇的建制。（2）由农村人民公社领导的集镇，凡是以保持原有领导关系更为有利的，即使符合设镇的人口条件，也不能设置镇的建制。1984 年的《关于调整建制镇标准的报告》按照“积极发展小城镇”的原则，放宽了设镇的标准：凡县级国家机关所在地均应设立建制镇；总人口在 2 万人以下的乡，乡政府驻地非农业人口超过 2000 人的，可以建镇；总人口在 2 万人以上的乡，乡政府驻地非农业人口占全乡人口 10% 以上的，也可以建镇；少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型矿区、小港口、风景旅游区、边境口岸等地，非农业人口不足 2000 人，如确有必要，也可以设置建制镇。

镇的英文是“town”，指的是用栅栏或篱笆而不是围墙围合起来的人类聚落，大小介于村（village）与城市（city）之间，居住的人口一般从事工商业或公共服务活动。目前世界上还没有统一的城镇定义标准，但根据各自社会经济发展的特点，有如下不同的标准：

（1）单纯用某级行政中心所在地为标准：如埃及规定省的首府和地区首府为城镇；蒙古规定首都和地区中心为城镇。使用这类标准的有三十多个国家。

（2）单纯以城镇特征为标准：如智利规定有明显城镇特征和一定公共、市政服务设施的人口中心为城镇。马耳他规定没有农业用地的建成区即为城镇。

（3）单纯以居民点下限人口数量划分城镇：如伊朗 5000 人以上的市、镇、村均为