

小城镇规划标准研究

中国城市规划设计研究院
中国建筑设计研究院 编著
沈阳建筑工程学院



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

小城镇规划标准研究/《小城镇规划标准研究》编委会编. —北京:
中国建筑工业出版社, 2002
ISBN 7-112-04992-X

I. 小... II. 小... III. 城镇-城市规划-标准-研究-中国
IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 005710 号

本书为我国“九五”小城镇重点研究课题“小城镇规划标准研究”的成果。该课题由国家科技部立项、建设部归口管理。中国城市规划设计研究院、中国建筑设计研究院(原中国建筑技术研究院)和沈阳建筑工程学院承担完成。成果分为 1 个综合研究, 9 个专题研究(其中包括 2 个基础性研究、12 个规划标准研究和 13 个专题研究报告)。成果涵盖了小城镇规划急需的大部分标准研究和规划建设急待解决的热点问题研究。

该书可作为从事小城镇规划建设管理和研究人员的学习、工作参考用书。

小城镇规划标准研究

中国城市规划设计研究院
中国建筑设计研究院 编著
沈阳建筑工程学院

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

有色曙光印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 25¹/₂ 字数: 620 千字

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

印数: 1—3,000 册 定价: 46.00 元

ISBN 7-112-04992-X
TU·4453(10495)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

序 言

我国有 13 亿人口,9 亿在农村。解决“三农”问题(农业、农村、农民问题)是国家经济、社会发展中具有重要和深远意义的战略问题。“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出:“要积极稳妥地推进城镇化”,“发展小城镇是推进城镇化的重要途径。”

发展小城镇,规划是龙头。20 世纪 90 年代以来,我国小城镇处在快速发展时期,小城镇无论在经济与社会发展方面,还是在规划、建设和管理方面,都取得了巨大的成就。但也存在着许多突出的问题。诸如小城镇规划编制及建设标准很不完善,有的无章可循;规划水平普遍较低;不重视县(市)域城镇体系规划;小城镇现状规模多数偏小,影响集聚与辐射;小城镇人均建设用地偏高;小城镇基础设施和公共服务设施滞后或配套混乱;小城镇环境意识淡薄,产业结构和布局不合理,生态环境恶化;小城镇防灾减灾能力薄弱以及管理落后等等。

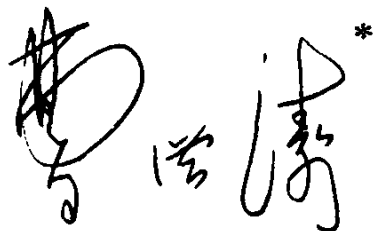
如何正确处理这一系列急待解决的实际问题?如何在规划实践中落实中央关于发展小城镇的方针政策 and 原则,都直接关系到我国小城镇的发展方向,关系到小城镇快速、健康和可持续发展。本书不但提供了解决上述一系列问题的参考答案,而且读来还会受到新的启发和思考。

本书是中国城市规划设计研究院、中国建筑设计研究院和沈阳建筑工程学院承担的国家“九五”小城镇重点研究课题《小城镇规划标准研究》的成果,已通过验收和鉴定。

上述三个单位不负国家科技部、建设部的委托和期望,圆满地完成了研究任务,并将成果尽快转化为生产力。在中国建筑工业出版社的重视和支持下,这项课题成果仅在通过国家验收鉴定后 3 个月,就很快成书出版,无疑对加速科研成果的推广应用,是一大贡献。

本书已涵盖了小城镇规划标准研究的大部分内容,但尚缺道路交通规划等一些相关标准的研究。欣闻相关延续研究部分已列入“十五”国家重点科技攻关计划项目《居住区与小城镇建设关键技术研究》中,相信我国小城镇规划标准及其研究必将更上一层楼。

作为小城镇热点专题的研究成果,本书个别概念尚不很严谨,个别提法有待商榷,有的地方也有待进一步深入研究与完善,但本书仍不失为当前小城镇规划、建设、管理及研究方面一部适用的工具书。业界同仁,不可不读,不可不备。



2002 年 3 月 25 日于北京西郊

* 曹洪涛同志是原国家建委城市建设局副局长、国家城市建设总局副局长、城乡建设环境保护部顾问,自 20 世纪 50 年代以来一直从事我国城市规划的领导工作。——编者注

前 言

1 课题立项

自 20 世纪 80 年代以来,我国小城镇有了很大的发展。建设投资总额不断增加,住宅和公共建筑面积增长较快,供水、供电等基础设施明显改善。到 2000 年底,全国建制镇数量达到 19780 个(其中县城关镇 1888 个,县城关镇以外的建制镇 17892 个);集镇 27552 个。建制镇人口为 12267.58 万人(不含县城关镇),其中非农业人口 5252.76 万人;集镇人口 5802.64 万人,其中非农业人口 1449.16 万人。建制镇的现状用地面积 1819797 公顷(不含县城关镇);集镇的现状用地面积 906584 公顷。

近年来,特别是党的“十五”大提出要“搞好小城镇规划建设”以来,小城镇问题比以往任何时候都更加受到各级人民政府和各方面前所未有的重视。小城镇的地位和作用日益突出;“小城镇,大战略”取得共识;发展小城镇的重要意义更加被人们所认识。

在市场经济条件下,小城镇在建设和发展过程中面临新的形势,遇到许多新的情况和新的问题,迫切需要用科学的规划去指导和引导小城镇的建设和发展。但是用什么样的标准去做好小城镇的规划,这是一个首先需要研究和解决的问题,是一个基础的、重要的问题。1999 年初,中国城市规划设计研究院、原中国建筑技术研究院向国家科技部、建设部提出了有关小城镇规划研究的立项申请。1999 年 9 月,国家科技部农村与社会发展司组织有关专家对“小城镇规划标准研究”项目的可行性报告进行了评审。1999 年 10 月,该项目正式立项。

2 工作保证和工作过程

“小城镇规划标准研究”作为当前小城镇迫切需要研究的重点课题,自立项到研究完成,始终得到科技部、建设部和两院一校领导的高度重视。科技部农村与社会发展司、建设部城乡规划司、科技司的有关领导多次深入课题组指导、座谈,了解课题进展情况,帮助解决调研和研究过程中遇到的实际问题;承担课题的 3 个单位都有 1~2 名院领导主管或直接负责参与课题;3 个单位的科技处直接抓课题的进度与管理,这些都为课题研究顺利进行和完成提供了有力的保证。

本次研究工作大体分为 3 个阶段:1999 年 10 月至 2000 年 6 月,完成课题准备,调研、形成初稿;2000 年 7 月至 2001 年 2 月,补充调研、修改初稿;2001 年 3 月至 2001 年 6 月,修改、完成全部成果。

各专项研究负责人及主要执笔人:

前言、综合研究报告:汤铭潭、刘仁根;

专题一 小城镇的界定、类型及发展方向研究:晏群;

专题二 小城镇规划编制标准研究:张文奇;

专题三 小城镇镇域村镇体系层次与规模的研究:张福昌、刘亚臣;

专题四 小城镇建设用地标准制订及节约用地途径研究:任世英、邵爱云;

专题五 小城镇公共建筑规划设计标准及优化研究:杜白操、汤铭潭;

专题六 小城镇居住小区规划设计标准及优化研究:杜白操、汤铭潭;

专题七 小城镇基础设施规划标准研究:汤铭潭;

专题八 小城镇环境保护规划标准研究:郝天文;

专题九 小城镇规划制图标准研究:任世英、赵辉。

专题研究报告编写人员:

1. 关于“小城镇”的涵义及范围(晏群 编写);
 2. 小城镇镇域经济发展趋势预测(孔凡文 编写);
 3. 小城镇镇域农业剩余劳动力转移趋势的预测(殷鸣镛 武宏伟 编写);
 4. 不同地区小城镇镇域村镇体系层次的分级标准和村庄规模的合理化指标研究(张福昌 刘亚臣 编写);
 5. 小城镇镇域迁村并点的合理规模与标准建议(冯明凯 赵天力 编写);
 6. 小城镇镇域规划的相关问题建议(刘亚臣 李殿生 编写);
 7. 小城镇规划设计中节约用地的途径研究(任世英 编写);
 8. 小城镇公共建筑用地面积控制指标制定研究(汤铭潭 编写);
 9. 小城镇公共建筑规划设计优化途径研究(杜白操 编写);
 10. 小城镇居住小区规划设计优化途径研究(杜白操 编写);
 11. 我国小城镇基础设施现状调查与剖析(汤铭潭 编写);
 12. 基础设施在小城镇经济社会发展中的作用调查与研究(汤铭潭 编写);
 13. 小城镇环境保护的现状与规划对策(郝天文 编写)。
- 全部成果由刘仁根、汤铭潭负责专题协调和完成统稿、校审。

3 课题成果

本课题涉及1个综合研究、2个基础性研究、12个规划标准研究和13个专题研究报告。成果和调查表共分4册:第一册为综合研究报告;第二册为专题研究条文及条文说明;第三册为专题研究报告及课题附件;第四册为若干调查表汇总。

(1) 综合研究报告除论述课题背景、研究的宗旨、方法与专题设置外,重点概括和提出了各专题的研究成果和创新点,并对课题的实践原则和意义、相关政策建议和需要深入研究的若干专题建议等作了课题延伸研究。

(2) 专题研究条文及条文说明分为9个方面,按照国家技术标准编制的格式进行编写。

除专题一、专题三 2 个基础性专题研究外,主要集中为 12 个规划标准研究:规划编制、建设用地、公共建筑、居住小区、给水工程、排水工程、供电工程、通信工程、防洪工程、环境卫生工程、环境保护、规划制图。

(3) 专题研究报告及课题附件部分,主体是 13 个专题研究报告,它们不仅是有关专项规划标准研究条文的支撑,也是各专题和整个课题的重要组成部分。

(4) 调查表汇总。课题组除了进行实地调查外,还结合专题需要,发放了有关小城镇现状和规划基本情况的调查表共 200 余份,实际收回 51 份,限于篇幅现将其中的 10 份单独汇总成册。

4 课题特点

本次研究具有以下几个特点:

- (1) 调查研究广泛,工作基础扎实。
- (2) 实事求是,从小城镇建设发展的实际出发。
- (3) 既注意与现行标准衔接,又注意创新。
- (4) 研究成果具有重要的实践意义。

5 感谢

一年多来,本课题研究得到了科技部农村与社会发展司、建设部科技司、城乡规划司有关领导的关注和指导。科技部迟计处长、建设部何兴华副司长、刘金声处长等同志对我们的工作给予了具体指导和协助。调研过程中得到有关省、市、镇行政主管部门、科研设计单位的支持和帮助。中国城市规划设计研究院科技委对有关专题进行了审查。中国城市规划设计研究院李晓江、李迅副院长、科技处谈绪祥处长、何冠杰高级城市规划师、中国建筑设计研究院张军副院长、科技处熊衍仁处长、沈阳建筑工程学院科技处周静海处长,为课题的申请、立项、管理做了大量工作。课题组成员所在的业务所室的领导给予了大力支持。特别是作为《村镇规划标准》第一起草人的赵柏年和熊衍仁处长多次参加课题组的协调会,并有针对性地提出了很好的建议。此外,邹德慈、夏宗珩、王健平、汪志明、林秋华、戴月、官大雨、谢映霞以及傅芳生等专家对成果初稿提出了具体的修改建议。对以上提及的领导、同行和专家,对为本课题研究付出辛勤劳动的同志,在此一并致以衷心的感谢!

本课题从专题研究的角度提出的概念、表述等,个别地方还不够严谨,错误之处也在所难免,有待在实践和进一步研究中加以完善和改正,望读者和同仁不吝指正。

“小城镇规划标准研究”课题组

2001 年 6 月

小城镇规划标准研究课题

承担单位

中国城市规划设计研究院
中国建筑设计研究院
沈阳建筑工程学院

承担单位主管负责人

刘仁根 中国城市规划设计研究院 副院长、教授级高级城市规划师
张 军 中国建筑设计研究院 副院长、高级工程师
张福昌 沈阳建筑工程学院 党委书记、教授

项目负责人

刘仁根 中国城市规划设计研究院 副院长、教授级高级城市规划师
何建国 中国建筑设计研究院 所长、高级工程师

专题研究组成人员(按专题顺序排列)

专题之一:

晏 群 中国城市规划设计研究院 高级城市规划师

专题之二:

张文奇 中国城市规划设计研究院 教授级高级城市规划师

专题之三:

张福昌 沈阳建筑工程学院 教授
刘亚臣 沈阳建筑工程学院 副教授
孔凡文 沈阳建筑工程学院 副教授
殷鸣镝 沈阳建筑工程学院 副教授

冯明凯 沈阳建筑工程学院 副教授
武宏伟 沈阳建筑工程学院 讲 师
李殿生 沈阳建筑工程学院 讲 师
赵天力 沈阳建筑工程学院 讲 师

专题之四：

任世英 中国建筑设计研究院 研究员
邵爱云 中国建筑设计研究院 城市规划师

专题之五：

杜白操 中国建筑设计研究院 教授级高级建筑师
汤铭潭 中国城市规划设计研究院 教授级高级工程师

专题之六：

杜白操 中国建筑设计研究院 教授级高级建筑师
汤铭潭 中国城市规划设计研究院 教授级高级工程师

专题之七：

汤铭潭 中国城市规划设计研究院 教授级高级工程师

专题之八：

郝天文 中国城市规划设计研究院 高级工程师

专题之九：

任世英 中国建筑设计研究院 研究员
赵 辉 中国建筑设计研究院 城市规划师

目 录

第一篇 “小城镇规划标准研究”综合研究报告

1 课题背景	(3)
1.1 我国小城镇发展形势及国外小城镇建设借鉴	(3)
1.2 我国小城镇规划建设存在的问题和规划标准研究的必要性	(5)
2 课题研究的宗旨、方法与专题设置	(9)
2.1 研究宗旨	(9)
2.2 研究方法	(9)
2.3 研究专题设置	(10)
3 专题研究的主要内容、成果、特色与创新概述	(11)
3.1 专题之一:小城镇的界定、类型及发展方向研究	(11)
3.2 专题之二:小城镇规划编制标准研究	(13)
3.3 专题之三:小城镇镇域村镇体系层次与规模的研究	(20)
3.4 专题之四:小城镇建设用地标准制订及节约用地途径研究	(22)
3.5 专题之五:小城镇公共建筑规划设计标准及优化研究	(27)
3.6 专题之六:小城镇居住小区规划设计标准及优化研究	(32)
3.7 专题之七:小城镇基础设施规划标准研究	(38)
3.8 专题之八:小城镇环境保护规划标准研究	(53)
3.9 专题之九:小城镇规划制图标准研究	(56)
4 课题研究的实践原则和意义	(60)
4.1 课题研究的实践原则	(60)
4.2 课题研究的实践意义	(61)
5 小城镇规划建设相关政策和需要深入研究的若干问题建议	(63)
5.1 相关政策建议	(63)
5.2 需要深入研究的若干问题建议	(64)

第二篇 “小城镇规划标准研究”条文及条文说明

“小城镇规划标准研究”专题之一:小城镇的界定、类型及发展方向研究	(69)
《小城镇的界定、类型及发展方向研究》条文说明	(79)
“小城镇规划标准研究”专题之二:小城镇规划编制标准研究	(95)
《小城镇规划编制标准研究》条文说明	(119)
“小城镇规划标准研究”专题之三:小城镇镇域村镇体系层次与规模的研究	(133)
《小城镇镇域村镇体系层次与规模的研究》条文说明	(141)

“小城镇规划标准研究”专题之四:小城镇建设用地标准制订及 节约用地途径研究	(151)
《小城镇建设用地标准制订及节约用地 途径研究》条文说明	(159)
“小城镇规划标准研究”专题之五:小城镇公共建筑规划设计标准及优化研究	(167)
《小城镇公共建筑规划设计标准及优化研究》 若干专题与条文说明	(177)
“小城镇规划标准研究”专题之六:小城镇居住小区规划设计标准及优化研究	(185)
《小城镇居住小区规划设计标准及优化研究》 若干专题与条文说明	(199)
“小城镇规划标准研究”专题之七:小城镇基础设施规划标准研究	(209)
《小城镇基础设施规划标准研究》条文说明	(233)
“小城镇规划标准研究”专题之八:小城镇环境保护规划标准研究	(257)
《小城镇环境保护规划标准研究》条文说明	(269)
“小城镇规划标准研究”专题之九:小城镇规划制图标准研究	(283)
《小城镇规划制图标准研究》图例	(291)
《小城镇规划制图标准研究》条文(图例)说明	(303)

第三篇 “小城镇规划标准研究”专题研究报告

1 关于“小城镇”的涵义及范围	(313)
2 小城镇镇域经济发展趋势预测	(323)
3 小城镇镇域农业剩余劳动力转移趋势的预测	(330)
4 不同地区小城镇镇域村镇体系层次的分级标准和 村庄规模的合理化指标研究	(338)
5 小城镇镇域迁村并点的合理规模与标准建议	(343)
6 小城镇镇域规划的相关问题建议	(351)
7 小城镇规划设计中节约用地的途径研究	(358)
8 小城镇公共建筑用地面积及建筑面积控制指标制定研究	(362)
9 小城镇公共建筑规划设计优化途径研究	(366)
10 小城镇居住小区规划设计优化途径研究	(369)
11 我国小城镇基础设施现状调查与剖析	(371)
12 基础设施在小城镇经济社会发展中的作用调查与研究	(377)
13 小城镇环境保护的现状与规划对策	(382)
附录 小城镇规划标准研究课题鉴定意见及鉴定委员会名单	(397)

第一篇

“小城镇规划标准研究” 综合研究报告

1 课 题 背 景

1.1 我国小城镇发展形势及国外小城镇建设借鉴

1.1.1 发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略,是国家经济发展、富民强国、缩小城乡差别和工农差别的重大举措。

党的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》明确指出:“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略,有利于乡镇企业相对集中,更大规模地转移农业富余劳动力,避免向大中城市盲目流动,有利于提高农民素质,改善生活质量,也有利于扩大内需,推动国民经济更快增长。”

我国 13 亿人口,9 亿在农村。解决农业、农村、农民问题,即“三农”问题是国家经济社会发展中具有重要和深远意义的战略问题。“三农”问题的核心是增加农民收入,而从根本上看,只有减少农民,才能富裕农民;只有把农业富余劳动力从土地上逐步转移出去,才能大幅度提高农业的劳动生产率和综合经济效益;才能缩小城乡差别和工农差别;我国城镇化水平才能迅速提高;整个经济社会才能有更大飞跃。

改革开放以来,特别是 90 年代以来,我国小城镇建设的伟大实践证明:发展小城镇,较大规模转移农业富余劳动力,充分发挥小城镇相对良好的基础设施条件,为合理调整乡镇企业布局,实现适当集中和集约经营,降低生产成本,提供重要支撑,同时有利扩大内需,改变我国农产品低水平过剩的现状,并为城市工业的进一步发展极大地开拓市场空间,“发展小城镇,是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”

1.1.2 发展小城镇是“十五”推进城镇化的重要途径

经历了 20 年的改革和发展,我国的工业化程度已经达到了世界中等收入国家的水平,但是城镇化却低于发展中国家水平。我国实现现代化,城镇化滞后工业化,已严重影响城乡经济协调发展。我国经济暴露出以需求不足为特征的矛盾,其外在表象是城市短缺,实质是城乡二元化结构。只有推进城镇化和城乡一体化,才能根本消除矛盾、扩大需求,农村城镇化过程将创造巨额的投资和消费需求。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》提出:“要积极稳妥地推进城镇化。”而发展小城镇是推进城镇化的重要途径。

发展小城镇,加快农业富余劳动力向非农产业的转移,加快具备条件的农村人口进入城镇定居,这样一方面可以促进农民收入持续增长,加快农业现代化,提高工业化和城镇化水平,另一方面使小城镇通过集聚人口,完善功能,发挥农村区域经济文化中心的作用。

发展小城镇是我国城镇化的重要组成部分。大中小城市和小城镇协调发展是符合我国国情的城镇化道路。乡村城镇化是一个长期的渐进过程,乡村城镇化本身将创造巨额投资的消费需求,为城乡建设提供有利的机遇。因而,小城镇的发展有其深远意义。

1.1.3 我国城镇化发展的主要动因和小城镇发展的形势及特点

新中国成立以来,随着国家大规模工业化建设的推进,我国城镇化在相当低水平的基础上一度加速,但由于种种原因,城镇化进程十分缓慢,城镇化水平明显落后工业化水平。改革开放以来,我国城镇得到较大发展,特别是小城镇发展很快、大大加速了城镇化进程。

表 1.1.3 为 1983~1999 年我国城市、建制镇人口增长,反映了其间我国城镇化水平的提高。

1983~1999 年我国城市、建制镇城镇人口增长

表 1.1.3

年份	城市数	建制镇数	全国人口(万人)	城镇人口(万人)	城镇化率(%)	城镇化年均增长百分点
1983	289	2786	102495	24126	23.54	
1990	467	12084	114333	30191	26.41	0.325
1999	667	* 19780	125909	38892	30.89	0.285

资料来源:《中国统计年鉴》1984、1991、2000。

表中 * 为 2000 年统计数,引自建设部城乡规划司、建设部城乡规划管理中心:2000 年全国设市城市及其人口统计资料。

1983 年到 1999 年我国城镇化水平从 23.54% 提高到 30.89%,提高了 7.35 个百分点,年平均增长 0.46 个百分点。据有关预测,“十五”期间,我国城镇化将继续保持较快速度增长,到 2005 年城镇化水平将达到 34% 左右,城镇人口达到 4.6 亿;到 2010 年城镇化水平将达到 40% 左右,城镇人口总量达到 6.7 亿。

1990 年到 1999 年我国城镇人口增长 8701 万人,而按 1990 年到 1999 年我国市镇人口年平均自然增长 9.07‰ 计,9 年自然增长仅 2556 万人,其余 6145 万人均为集聚到城镇的农村人口。

上述表明,增加城镇数量和城镇吸纳农村人口,特别是小城镇吸纳农村人口,是我国城镇化加快步伐的主要动因。

当前,我国小城镇正面临快速发展时期,小城镇发展的一个明显特点是发展快,差别大。我国地域辽阔,不同地区、不同地域分布形态、小城镇发展各不相同,差别很大。

第一类是位于大中城市规划区范围内的郊区建制镇,由于依托中心城市,与城市发展差别较小,较多成为大中城市的卫星镇。

第二类是距中心城市相对较近,沿主要交通干线等较集中分布的小城镇。如东部的长江三角洲、珠江三角洲、京津唐地区、辽东半岛、山东半岛、闽东南和浙江沿海等城镇密集地区;中部的江汉平原、湘中地区、中原地区等城镇密集区和长春—吉林、石家庄—保定、呼和浩特—包头等省域城镇发展核心区;西部的四川盆地、关中地区等城镇密集区的小城镇。

上述小城镇处于城镇发展核心区、密集区或连绵区,并一般位于城镇发展历史较长、发育程度较高的沿海地区或平原地区,往往依托区域内重要综合交通走廊和水、电、通信等重要区域基础设施,经济社会发展较快。其主要地带将形成省、市农村区域经济发展中心。

东部地带将成为我国农村区域城镇化和现代化推进最快的地区,由于区域经济社会的超常规发展,远期各类基础设施,配套服务设施的高度完备,有望在我国率先出现一批“都市化小城镇”和“田园小城市”。

西部地区的四川盆地、关中地区等城镇密集区的小城镇,处于我国西部开发前哨,是城镇超常发展核心区的重要组成部分。西部开发给西部小城镇发展带来千载难逢的良好契

机;同时,小城镇——大战略融入西部大开发大战略之中,西部小城镇发展也将有力推进西部大开发(见第五部分政策建议)。

第三类是相对独立分散的小城镇,主要分布在山区、边远地区、中西部一般地区。这类小城镇依托区域和城市基础设施困难,经济发展相对落后,城镇化和现代化水平较低。加快交通网络和信息网络的建设对促进这类小城镇发展尤为重要。

此外,不同地区有不同资源和不同经济发展条件,小城镇经济发展还有一个明显的区域经济特点。依靠区域基础设施的合理布局和建设,形成城镇发展联系的经济与基础设施的轴线、走廊与网络,为小城镇合理的城镇体系布局,资源的优化配置,比较优势的充分发挥,区域的经济协作创造条件。

1.1.4 国外小城镇建设借鉴

世界上发达国家 20 世纪 80 年代初城镇化水平大多已达 70%~80%。分析国外小城镇建设特点,可作借鉴的主要有以下几个方面:

1.1.4.1 基础设施的综合交通走廊往往成为城镇密集发展的经济轴线。

韩国的京釜经济轴、日本的京阪经济轴,通过推进大城市之间的高速综合交通系统,促使区域人口和经济的高度集聚,城镇沿轴线密集分布和高度发展。

1.1.4.2 数量众多的城镇依托区域内的重要综合交通走廊和其他基础设施,形成呈带状分布的城市连绵区,已成为区域经济重心和枢纽地区,工业化发展的先导区域。

如城镇化发展水平很高的美国东海岸、欧洲北部、英格兰中部、日本东海岸的太平洋沿海、韩国的京釜沿线,以及美国、加拿大的五大湖区地区。

1.1.4.3 “田园城市”、“都市化的村庄”在推动城镇化进程,缓解大中城市在人口、土地和环境问题等方面的压力上发挥重要作用。

意大利、法国、西班牙、荷兰、日本等国的小城镇,多数为环境优雅的田园城市。第二次世界大战以后,欧美发达国家开始由“高度城镇化”转向“有机分散”和“逆城镇化”发展阶段,建成不少“卧城”、“卫星城”或新城等不同类型、不同功能的小城镇。20 世纪 50 年代初至 60 年代末,欧洲上述国家和亚洲日本,小城镇建设经久不衰,在缓解大中城市人口、土地和环境等方面的压力上发挥重要作用。美国 80 年代建设“都市化的村庄”,发展景观优美、环境优雅、设施齐全的小城镇,都市化的小城镇的吸引力使美国已有 50% 的人口居住在小城镇。

1.1.4.4 通过法规与规范化,推动小城镇建设。

1968 年,美国通过实行“新城镇开发法”,首批就建成 63 个规模 2 万人左右的小城镇,城镇化水平明显提高。

1.1.4.5 基础设施高度现代化,实现和促进了小城镇的高度和现代化和城市化。

由于交通和通信基础设施的高度发展,城镇时空距离缩短,以及各类基础设施、配套服务设施的高度完备,许多发达国家小城镇建设与城市已没有明显区别。

1.2 我国小城镇规划建设存在的问题和规划标准研究的必要性

发展小城镇,规划是龙头。当前小城镇规划和建设存在着许多问题,如果不重视和及早研究解决,势必造成建设投资的更大浪费,势必严重影响资源的合理开发利用、势必严重影响小城镇的健康和可持续发展。

中央领导同志视察小城镇后指出：“小城镇建设也要搞好规划、正确引导，注意节约用地和保护环境，要合理利用、开发各种自然资源，不要在马路两侧盖房子，不能农村不像农村，城市不像城市，城市也像农村，农村也像城市。”提出了城镇的形象和功能问题。小城镇在总体规划和详细规划中的用地、布局建设，不同于一般城市，也是需要规划研究的内容。

为了保证小城镇建设健康、稳步、可持续发展，当务之急，需要及早解决规划、建设中的一些突出问题。其中主要是：

1.2.1 法规与标准不配套，难以适应小城镇的实际情况；小城镇规划编制及建设标准很不完善或无章可循。

我国城市规划法的适用范围虽然包括建制镇，但我国建制镇已从 1984 年前的以县城和工矿区为主体，发展为当前的以镇管村体制的由传统的乡镇发展而来的建制镇为主体，其数量已占建制镇总数的 90% 左右。受城乡二元分割的影响和当时的认识局限，对于介于城乡之间，起城乡联系纽带作用的小城镇未能在立法和相关技术标准制定工作中引起足够的重视，导致城市法规和技术标准未能较好涵盖小城镇，而小城镇单独立法和制定标准又十分困难的局面。

我国目前与小城镇规划相关的法律、法规和技术标准主要有：

《中华人民共和国城市规划法》；

《城市规划编制办法》；

《城市规划编制办法实施细则》；

《村镇规划编制办法》；

《村镇规划标准》；

《城市用地分类与规划建设用地标准》；

《城市居住区规划设计规范》；

《城市给水工程规划规范》；

《城市电力规划规范》；

《城市防洪工程设计规范》。

上述中的有关城市标准、规范主要适用于设市城市，难于指导建制镇的规划。而 1993 年发布的《村镇规划标准》适用于全国村庄、集镇，虽包括县城以外的建制镇，但不包括县城镇，且其中工程规划标准没有量化指标。

总的来说，上述相关标准没有或缺乏小城镇规划设计的各项标准的应有条款，没有针对我国不同地区、不同等级层次和规模、不同发展阶段的小城镇规划的合理水平和量化指标。法规与标准的不配套，难以适应小城镇的实际情况，造成小城镇规划编制及建设标准很不完善或无章可循。

1.2.2 小城镇规划水平较低

小城镇规划未能像城市规划那样引起社会普遍重视，近年来，一些省市虽然专门成立了村镇规划设计单位，但整体实力还相当薄弱，规划设计人员严重缺乏，规划水平普遍较低，规划编制缺乏科学合理与规范，难以适应当前小城镇规划建设的需要。主要表现在：

1.2.2.1 普遍缺少县(市)域城镇体系规划。

由此造成城镇体系网络、层次不清，城镇职能难以正确定位。

1.2.2.2 只做总体用地布局，难以全面指导小城镇具体建设。

1.2.2.3 缺乏切合实际的调查与分析,规划编制内容、深度达不到要求,难于具体指导建设。

1.2.3 小城镇现状人口规模多数偏小,而且规划的人口发展规模依据不足,影响其集聚和辐射功能的发挥(参见本篇第五部分政策建议)。

1.2.4 小城镇人均建设用地偏高,各地差别很大

我国小城镇与村庄的人均建设用地比城市高出近 $1/3$,同时,我国幅员辽阔、自然环境、生产条件、风俗习惯非常多样,长期缺乏规划与管理的建设,导致全国各省(自治区、直辖市)现状人均建设用地水平差别很大。根据有关部门提供的 1988~1999 年小城镇与村庄建设统计资料,1988 年各省建设用地指标中,镇区为幅值 $50 \sim 742\text{m}^2/\text{人}$,村庄幅值为 $55 \sim 865\text{m}^2/\text{人}$,1999 年镇区幅值为 $64 \sim 428\text{m}^2/\text{人}$,村庄幅值为 $60 \sim 462\text{m}^2/\text{人}$,相差幅度虽由 15 倍缩小为 7 倍左右,但总的来说差别还是很大,说明节约用地是小城镇规划和建设中的一个突出问题。

1.2.5 基础设施和公共服务设施滞后或配套混乱

基础设施和公共服务设施反映了城镇化和现代化水平,直接关系到小城镇的经济、社会发展和人们生活水平的提高。

我国小城镇基础设施规划建设现状整体水平普遍不高,道路缺乏铺装,给水普及率和排水管线覆盖率低,基础设施建设普遍滞后,“欠账”严重,建设不配套,环境质量下降,基础设施工程规划一是缺乏城镇基础设施统筹规划,各自为政、自成一套,水厂等设施重复建设严重,未能建立起区域性(城镇群)大配套的有效供给体系;二是编制县(市)域城镇体系规划起步晚,县(市)域基础设施规划水平低,不能充分发挥其对县(市)域小城镇基础设施建设的指导作用。

1.2.6 环境质量和生态建设差,防灾减灾能力薄弱

一些地方只重视发展速度和经济效益,环境意识淡薄,产业结构和布局不合理,一些污染大、工艺落后的工厂企业迁到小城镇,加上小城镇基础设施滞后,东部沿海地区尚有不少建制镇无系统排污管渠,绝大多数小城镇没有集中污水处理厂,中西部经济发展一般地区和欠发达地区许多小城镇只有明渠或简单排水渠道,更没有系统排污管渠,不少城镇污水未经处理就近排入水体,污染严重。如据重庆市有关调查,由此造成一些地区次级河流污染相当严重,以致下游地区人畜饮水都成问题。

小城镇生活垃圾的收集、运输设施数量少、不配套,多数小城镇生活垃圾主要采用露天堆放等简易处理方式。

一些小城镇固体垃圾和建筑垃圾无序随意堆放,侵占溪流、池塘、水洼,对小城镇水体和周围生态环境也造成严重破坏。

许多小城镇镇容、镇貌脏、乱、差现象突出,以路为市,以街为市,车辆、人流混杂。

此外,小城镇洪灾与当地环境生态严重破坏,防灾能力降低有密切关系。如对重庆一些山区小城镇调查,由于一是多年来毁林开荒、广种薄收、山高陡峭、耕作粗放、森林资源遭到破坏,水土流失严重,水土流失面积占土地面积的 60% 以上;二是山区小城镇建设不结合当地地形地貌及地质条件,追求规模,采用削山填沟、高边坡深开挖方式建设,不但破坏自然生态组合,造成隐患,而且大量的弃渣、弃土、破坏植被、引起水土流失,加上山区小城镇防洪工程设施薄弱,造成山洪、暴雨崩塌、滑坡和泥石流等灾害频繁。