



城乡建设的 实践与思考

——乡镇长谈小城镇建设

同济大学出版社

30256/
TU984.2

城乡建设的实践与思考

——乡镇长谈小城镇建设

主 编 范鉴新
 徐 武

同济大学出版社

内 容 简 介

本书汇集了无锡市所辖部分乡镇长对集镇地位、集镇规划、基础设施、工业布局、环境治理、农房建设、土地管理、集镇立法、农贸市场、园林绿化、雕塑小品以及建筑风格等方面的论述，内容丰富、语言质朴，对从事村镇建设的各级干部、规划设计人员、社会科学研究和教学人员有较大的参考价值和指导意义。

责任编辑 陆中浩 润 汶
封面设计 章明波

城 乡 建 设 的 实 践 与 思 考 ——乡 镇 长 谈 小 城 镇 建 设

范鉴新 徐 武 主编

同济大学出版社出版

(上海四平路1239号)

新华书店上海发行所发行

无锡市锡沪印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张6.625 字数140千字

1990年5月第1版

1990年5月第1次印刷

印数1—3000 定价：3.80元

ISBN7-5608-0531-0/TU·67

序

乡村和城市是相对存在的两种社会区域。后者虽诞生较晚，但其结构、形态、文明程度却都要比前者复杂、先进得多。城乡之间的对立和差别，推动着城乡关系的发展变化；而这种变化也正是整个社会向前发展的一种动力。马克思在《哲学的贫困》中指出：“城乡关系的面貌一改变，整个社会的面貌也跟着改变。”这精辟地说明了城乡之间的发展变化与整个社会发展变化的关系。

伴随着18世纪西欧产业革命而开始的城市化，二百年来，不仅已成为世界上各个工业国家必然要经历的历史过程，而且已成为经济社会现代化的一个重要组成部分和标志。城市化的内涵，也已由简单的乡村人口向城市聚集和城市的扩大与增多，增衍为复杂的乡村人口生产、生活方式和从业结构（当然包括乡村的产业结构）的变化。城乡经济、社会的发展，正在朝着马克思所指出的“乡村城市化”的方向前进。

从历史的横断面看，当前我国城市化的水平仍然不高，城镇人口占全国总人口的比重只相当于世界平均水平的一半左右。但是近十年来，随着改革、开放方针的逐步深入实施，国民经济、特别是乡村经济迅速发展，城市化的速度也在逐步加快。以1987年与1978年相比，城镇人口占全国总人口的比重由12.5%上升到17.88%，九年增长了5.38个百分点。从历史的纵向发展看，我国的城市化，既符合一般的规律——伴随着工业化的发展而发展，又有自己的特点——小城镇的发展较大中城市要快得多。除矿山、油田等直接形成的城镇之外，近几年

新增的大城市都是由中等城市发展而来，新增的中等城市由小城市发展而来，而新增最多的小城市和建制镇，则是由原有的建制镇和乡村集镇发展而来。乡镇企业的蓬勃发展和逐渐聚集，使得乡村集镇逐渐增多，并且必然地要逐渐增建城市型的基础设施和服务设施，从而也就为向建制镇或小城市发展创造着条件。这应该说是“乡村城市化”的一种动力和表现，也是我国城市化的特点之一。因此，村镇建设应当而且必须受到各级政府和有关部门的重视。

参加无锡市建委所办研究班的乡镇长们，从实现国家的社会主义现代化建设出发，结合自己的实践，就村镇的规划、建设、管理诸问题，写出论文多篇，市建委择优编辑成书。所收文章，从住宅及各项设施的建设，到村镇形态的总体安排；从一乡一镇经济、社会的宏观发展，到街头雕塑小品的具体布置；或高瞻远瞩，或思虑周详，内容丰富，各擅胜场。对于正处在社会主义初级阶段的我国之村镇建设来说，此书具有一定的参考价值。无锡以外地区的乡镇长及有关工作干部，披卷阅之，当亦获益匪浅。

李梦白

1989年元旦于北京

目 录

1. 浅析乡镇长的主要职责……………于玉萍 (1)
2. 从规划着手, 创造小城镇的最佳生活
 环境和工作环境……………许庚华 (6)
3. 小城镇的规划建设要科学合理……………秦锡栋 (11)
4. 论集镇规划的作用和地位……………浦全兴 (14)
5. 认真搞好集镇规划 加快东埭镇建设…钱明义 (18)
6. 农村集镇规划建设应注意的几个方面…马东生 (22)
7. 强化小集镇规划建设之我见……………王孟新 (27)
8. 对我乡集镇规划建设的思考…陶瑞新、李福才 (33)
9. 分析过去看规划对建设的作用……………莫汉兴 (37)
10. 浅论郊区村镇规划中的几个问题……杨桂兴 (40)
11. 对加强村镇规划管理的几点建议……李景生 (44)
12. 搞好乡镇建设规划必须提高责任心
 增强觉性克服盲目性……………沈坚珍 (46)
13. 统筹兼顾搞好小城镇的详细规划……焦伟成 (49)
14. 从实际出发制订详细规划来指导建设
 ……………尤松林 (52)
15. 研究城镇建设立法工作 促进城镇
 建设健康发展……………蒋金平 (55)
16. 加强小城镇建设规划的立法工作……孙国良 (59)
17. 乡镇建设千难万难 有章可循严格
 管理就不难……………严耀坤 (62)

18. 抓好小城镇建设稳步发展农村经济
..... 宋泉祥 (67)
19. 浅探加快小城镇发展的步伐..... 沈桂清 (73)
20. 坚持对人民负责 搞好小城镇建设... 吴全生 (76)
21. 穷乡如何搞好村镇建设..... 任润琛 (78)
22. 试论小城镇建设与保存地方特色..... 蒋海珠 (84)
23. 因地制宜是开发山区村镇建设的关键
..... 杨福度 (92)
24. 量力而行 老区改造与新区开发并举
..... 杨长春 (96)
25. 切实加强村镇建设的土地管理..... 冯云斌 (100)
26. 浅谈农房建设与土地问题..... 张锡坤 (103)
27. 农村新型住宅建设的初探..... 王建华 (107)
28. 解决集镇住房紧张问题的六条对策... 程同祖 (111)
29. 搞好基础设施是小城镇建设的当务之
急..... 朱福祥 (115)
30. 发展农村经济必须首先重视乡镇
道路的规划和建设..... 何建华 (117)
31. 重视小城镇骨架——道路的规划
和建设..... 孙维纵 (120)
32. 兴建农贸市场, 发展农村经济..... 顾听虎 (125)
33. 合理安排农贸市场的问题..... 蒋再华 (129)
34. 集镇建设的卫生要求..... 周瑞宝 (132)
35. 一个亟待解决的严重问题——乡镇
企业的污染..... 陆国兴 (138)
36. 对建好川埠一条街的几点看法..... 钱正祥 (142)
37. 美化小城镇 提高绿化水平..... 杜炳泉 (145)

- 38.对梅村镇园林化建设的探讨…………… 过水祥 (149)
- 39.对集镇街头雕塑小品的思考…………… 袁士明 (153)
- 40.小城镇建设中急待解决的几个问题… 徐叙宝 (157)
- 41.论集镇建设的三部曲及解决办法…… 谢炳泉 (161)
- 42.规划 建设 管理齐头并进…………… 陈耀忠 (166)

部级试点集镇概况介绍

- 《星火计划》——杨市镇小城镇建设工作
…………… 杨市镇人民政府 (169)
- 探索社会综合发展途径、加快现代农村建设
——《小城镇社会发展综合示范试点》
…………… 华庄镇人民政府 (177)
- 编后…………… (200)

浅析乡镇长的主要职责

宜兴市宜城镇 于玉萍

每个乡镇长都负责着某一地区的行政工作，要管的事情可谓千头万绪。他们的主要职责是什么？最近，李鹏总理明确指出：“乡、镇长的主要任务是要把集镇规划好、建设好、管理好。”

乡、镇长的主要职责的确定，不是哪个人头脑中想出来的，它是在客观实践的发展中反复认识而总结出来的。李鹏总理的这一总结，是十多年来千万个集镇建设的经验教训的结晶。我们只有深刻认识到为什么乡、镇长的主要职责是把集镇规划好、建设好、管理好，而不是其它，才能自觉执行这一指示，把乡镇工作做好。

一、乡镇长的主要职责，是由小城镇所处的地位和作用决定的。

小城镇是农村一定地域的政治、经济、文化的中心，是商品经济不断发展的产物。随着全国农村经济体制改革的不断深入和社会生产力的日益提高，农村形势也发生了深刻的变化，正由自然经济领域向商品经济领域过渡，传统的生产方式已被专业化、现代化的程序替代。尤其是农业生产责任制的建立和产业结构的调整，加快了农村工业化的步伐，大批劳动力从种植业中分离出来，转向其他产业，乡镇企业成为吸收过剩劳动力的重要途径，而乡镇企业又须依托城镇的发展，所以小城镇是促进农村商品生产发展的场所，它为农村商品经济的繁荣提

供了加工、运输、信息、人才、技术等方面的服务。同时，小城镇又是城市文明向农村传播的联接点和结合部，是农村建设社会主义精神文明的重要窗口，是现代思想文化和科学技术在农村的聚集地，是帮助农民摆脱以自然经济为基础的落后而简陋的生活方式，逐步缩小以至消灭城乡差别和工农差别的外部条件。反过来，农村商品生产的发展又要求城镇相应加快其发展速度，使两者能同步发展，相互依存、相互促进，走出一条具有中国特色的农业现代化道路。基于这样的要求，小城镇必须规划好、建设好、管理好的指导思想就明确了。只有通过规划、建设、管理，才能使小城镇具有更为健全和完善的功能。因此，作为一镇之长，一乡之长，就要把这一工作摆上重要议事日程。

二、乡镇长主要职责的明确，是改变城镇建设现状的需要。

长期以来，由于人们对小城镇的认识缺乏商品经济的观念，没有从宏观发展趋势中看到它和农村商品经济发展轨道的密切联系，而是局限于历史眼光，所以，尽管小城镇逐年有所发展，但都未从根本上确立长远的战略决策。在建设过程中不可避免地存在许多弊病和不足，这从宜城镇的建设发展现状上明显地暴露出来，突出之处就是规划中长远利益没有考虑到，对发展速度估计不足。1980年以前，全镇格局仍停留在五十年代的水平，长期徘徊不前，骨架没有拉开，使原有的街巷和迅速增加的现代化交通工具形成突出的矛盾，并引起连锁反应，令人为之头痛。1980年以来，城镇建设虽然受到各级政府的重视，城镇的主要基础设施有了较大的发展，但终因欠帐太多，实力有限，难尽如人意，迄今为止，城区的道路、桥梁、给排水、供电、通讯等设施仍落后于城镇发展的速度；城镇本身的管理水平也未达到应有的高度，导致了城镇发展的先天不足，

客观上影响了城镇功能的发挥，服务体系也不能满足事业发展的需要。所以，乡镇长必须把主要精力投入城镇的规划、建设、管理工作，按照现代化社会主义新城市的要求抓好城镇工作。

三、着眼城镇的规划、建设、管理，是乡镇政府适应体制改革、转变工作职能的具体体现。

经济体制改革的深化，要求政府对企业生产经营活动由直接管理转变为间接管理，应该属于企业的自主权重新回到了企业，相互混淆的政企不分的状况得以改变。在这种新的形势下，乡镇政府应顺应改革的要求，把规划、建设、管理好城镇作为责无旁贷的主要职责，充分发挥职能作用，这并不等于对经济工作就撒手不管，而正是为经济发展搞好服务的一大“项目”，因为国民经济的发展需要有一个与之相配套的良好环境。外部环境适应了，才能满足生产的需要，否则，薄弱的城镇基础设施、尚未理顺的城乡建设管理机制，缺乏生机和活力的城镇工作，就会制约社会经济的发展，影响人民生活水平的提高。搞好了城镇的规划、建设和管理，尽快改变城镇面貌，就能较好地发挥城镇的综合服务功能、促进城乡商品经济的繁荣。

四、要把城镇规划、建设、管理好，关键在于乡镇长。

要推动我国农村商品经济的继续发展，促进乡镇企业和第三产业发展，解决农村多余劳力的出路问题，加快农村社会主义精神文明建设，规划、建设、管理好小城镇，已作为一个系统工程摆在我们面前。目前，从中央到地方的各级领导都很重视这一战略决策的实施，但要真正落到实处，关键还在乡镇长身上。乡镇长生活、工作在基层，和群众接触机会多，熟悉第一线情况，掌握第一手资料多，逐步积累了丰富和宝贵的工作实践经验，对本地区的规划、建设、管理问题吃得准，最有发言权。对乡镇长来说，应该清醒地意识到自己面临的任务，要

勇敢地挑起这一重担。

……总之、城镇的规划、建设、管理是城镇工作相辅相成的三个方面，是乡、镇长的主要职责。三者环环扣紧，缺一不可。只有重视并做好了这三方面的工作，尽到了自己的努力，收到了明显的成效，才是一个称职的乡镇长；反之如果不关心、不抓好乡镇建设，就是最大的失误和失职。但要抓好这项工作，也并非轻而易举，它要求乡镇长确立四个观念：

一是城镇观念。邓小平同志说过，我们每一个同志要从社会、经济的发展规律和建设社会主义的战略高度来充分认识发展小城镇建设的深远意义。城镇工作在社会主义现代化建设中起主导作用，重要的一点，就是城镇具有的多种功能，能够对经济起到组织作用，对经济的发展起到保证和促进作用。乡镇长在工作中要扭转过去形成的重经济、轻城建；重工业、轻农业；重生产、轻生活的错误认识，自觉地树立起新型的社会主义城镇观念，围绕这一核心，学会十指弹钢琴法，在城镇工作交响曲中照顾到高低音符、快慢节奏的和谐统一，有主有次，不偏不倚。

二是规划观念。城镇规划是一定时期内的城镇发展建设蓝图，又是乡镇政府领导和组织各项建设的重要依据。“黄泥萝卜掐一段吃一段”，于城镇建设有害无益。没有规划，城镇建设就象瞎子走路。在制订城镇规划时，切不可生搬硬套外地经验，而是要因地制宜，对症下药，找准城镇建设的重点突破口，尽量使规划科学、合理，兼顾到长远和近期利益，又要防止因决策失误造成的后遗症。规划一旦形成，就必须维护其严肃性和权威性，决不能因为照顾某些局部利益而贻误整个规划的实施，朝令夕改是不可取的。当然，对规划中存在的明显不合理现象还是应当加以完善、纠正的，这应区别于不负责任的

任意改动。

三是法制观念。要保证城镇建设沿着既定目标健康、顺利地发展，必须将城镇规划、建设、管理全过程中的社会关系和行为准则以法律形式固定下来，使之成为调整城镇建设工作的重要手段。近年来，我国法制建设逐步健全，已制定了部分城市规划、建设、管理方面的法规，各级政府也相应制订了适应实际情况的地方性法规，这对加强和改善城镇建设、管理工作起了很大的促进作用。有了法规，还要人来执行，乡镇长就要带好这个头。因为他们是本地区的首长，说话办事具有权威性。如果自己不注意，或是独断独行，自我意识超越法制观念，就容易出现“以言代法”、“以权代法”的现象，权威性也会丧失。

四是信息观念。我们所处的社会是信息爆炸的社会，迅速发展的城镇建设事业也为社会不断传出新的信息。城镇的规划、建设、管理工作是一项庞大的工程，其中贯串着复杂的技术工作和政策性极强的管理要求，工作的好坏，也是对乡镇长决策、指挥能力的综合鉴定。乡镇长要胜任现职工作，圆满地完成城镇建设和管理任务，除了自身要具备较高的素质之外，还要通过各种形式、各种渠道收集信息、处理、利用信息、吸收新鲜经验，兴利除弊，给城镇工作不断注入活力，使之在发展中加码，在竞争中取胜。

积极发展小城镇，是我国农村向现代化迈进的必由之路，是社会发展的必然要求。经济发展的形势、社会发展的规律、城镇发展的现状都把规划、建设、管理好城镇这一使命历史地推到乡镇政府面前，而正因为这项工作牵涉面广、综合性强、难度相当大，只有乡镇长亲自抓，才能总揽全局，统一指挥，协调关系。所以，作为乡镇长只有面对现实，勇于领銜，尽心尽职，才能不负众望，把城镇工作抓出成效来。

从规划着手，创造小城镇的 最佳生活环境和工作环境

无锡县华庄镇 许广华

近十年来，随着党的改革、开放、搞活总方针的进一步贯彻落实，我们国家的经济建设有了较快的发展。城乡人民生活水平显著提高。经济的发展，人民生活的提高，带来了小城镇建设的兴旺。我们华庄镇的发展实践证明，经济建设促进了小城镇的繁荣，而小城镇的建设又有力地促进了经济的发展。党的十一届三中全会以前，华庄镇的建成区面积只有0.59平方公里，镇区居住人口只有4000余人，街道破旧、商品单一，工厂临街，布局杂乱。十年来，在党的富民政策的指引下，解放思想，开拓前进，镇区扩大到1.5平方公里，居住人口1万多人，社会总产值从1978年的0.23亿发展到了1987年的3.2亿元，增长了13倍，人均收入从123元上升到1180元，增长了8.6倍。

在积极发展小城镇建设中，我们认识到，有否正确的指导思想很重要。过去，我们往往采取一个比较单纯的做法，只重视建筑的设计。而对于如何向人们提供一个最佳的生活和工作环境，这样一个极其重要的问题，在规划时往往被忽视。1984年以来，我们在小城镇的规划建设中，注意和初步解决了这个问题，而且取得了新的进展。我们从实践体会到：

一、经济建设和城镇基础设施建设相互依赖，必须同步发展。

过去，我们国家由于基础差、底子薄、加上政策上的原

因，各级政府的工作重点是管经济、抓生产，对各种社会公用设施和基础设施的建设、管理重视不够。从党的十一届三中全会到十三大，中央实施了改革、开放的方针，我国经济发展进入了稳定持续增长的时期，小城镇建设也相应得到了很大的发展。实践证明，集镇建设不单是建几条街道、造几幢楼房，而是要统盘考虑社会事业的协调发展，使经济建设和社会事业同步发展，促进城镇的繁荣和经济的发展。五年来，我们华庄镇新建了万花路、公园路，两条近800米长的新街道，占地19200平方米的农贸市场，占地4700平方米的汽车站和停车场，以及近3万平方米的商品房，为群众提供了一个舒适、优美、整洁的生活环境。同时，还规划发展了工业小区，配套建设了地面水厂、自动电话、袖珍公园、文化宫、影剧院，新建和改造了中学、中心小学、幼儿园、医院、敬老院、老干部活动室。绿化美化工作亦同步跟上。近期又在积极建造闭路电视和筹办粪便垃圾无害化处理厂，整个市镇的功能在日趋增强和完善，显示了愈来愈大的吸引力和凝聚力。一个开放繁荣、设施齐全、环境优美、文明富庶的小城镇的雏型已在华庄镇初步形成。

九年来的建设实践告诉我们：如果不及时地规划搞好小城镇建设，就很难实现社会总产值增长三亿元的高速度，就不会在全省率先使用自动电话、闭路电视，也不可能每年吸引1.5万名内宾，近千名外宾前来访问、考察。正由于集镇建设和经济建设的协调发展，我镇已具有比较好的外商投资环境，为进一步搞好开放、搞活和进一步发展外向型经济奠定了较好的基础。如果我们只强调经济发展，而忽视城镇建设的综合规划和同步建设，势必削弱城镇功能，影响经济的发展；企业也必将逼得走“小而全”的老路，各自搞各项配套服务设施，出现重复建设，以致造成非生产投资大量增加，必将严重影响企业经

济效益的提高。这就说明，社会事业的协调发展是与发展生产力紧密联系着的。因此，经济建设如何与城镇建设同步发展是我们乡镇领导必须注重解决的大问题。

二、创造最佳的工作和生活环境是我们规划建设的根本出发点。

社会主义生产的目的是为了满足不同人民不断增长的物质和文化的需要。小城镇的规划、建设、管理工作，要本着这个宗旨，有利于促进经济的进一步发展，完善各种社会性服务设施，充分发挥小城镇多功能作用，从而使人们感受到城镇文明进步、环境优美舒适、服务周到热情、文化娱乐丰富健康、生活幸福美满，以激励人们奋发进取，努力工作，建设更加美好的明天。这些应是我们规划建设的根本出发点，也就是说规划的内容要全面协调，而现代的小城镇，是联结城市和农村的纽带，也是精神文明建设的前哨阵地、示范之点。因此把小城镇规划好、建设好，是关系到子孙万代的千秋大业。

那么小城镇的社会综合发展，以什么为前提来进行规划呢？这是当前国内都在研究的课题。我想，在科学社会主义原理指引下，应当坚持围绕提高人的素质来考虑，而我们人类素质的提高，主要表现在理想、情操、智力的提高和身体的健壮。这两者都离不开环境条件的影响，而环境条件，从某种意义上讲，就是社会发展的标志之一。人体健康素质的提高，就要求我们考虑居住、工作、卫生、交通、食品等方面的需求，所以规划的起点应该高一些，目光远一点。这样，建设的设施能在较长时间内适应发展的需要，投资产业的社会效益就相应地延长和及早发挥作用。例如街道的建设，就应重点考虑十年、二十年，以致更长的时间人们在交通、居住、通讯和综合服务设施的需要。居住的环境对人类来说，是最影响人体健康

的条件之一，我们在规划和建设的过程中，逐步结合观念的更新，改变住房面积偏多，条件偏差，配套不齐，不实惠等不合理的状况。此外，人们知识水平的提高是与教育、文化、娱乐等设施 and 条件的提高分不开的，这是小城镇规划应着重考虑的又一个方面。我们应克服只重经济效益，不重视社会效益、科技效益的思想，我们必须充分认识人在精神和智力上产生的效益是和经济效益相互作用的，是社会前进的重要的关键。因此，我们在建设小城镇的规划中对教育、文化、科技，尤其应当把教育的发展放到战略地位统筹研究，分阶段地量力而行地建设，这是根本利益，长远利益的投资，千万不能稍有忽视。

三、规划应在发展中逐步完善，进而继续指导发展。

规划是建设的依据，是一段时期发展的目标。过去，我们搞规划是为了防止布局不合理、不科学和盲目建设、重复投资等情况的产生，强调严格按照规划建设的重要性，这是必要的，也是应该遵循的原则。但是，我们要看到，我国是一个发展中国家，还处在社会主义初级阶段，广大农村的社会发展还很落后，要赶上和达到发达国家的水平需要较长的时间。为此，我们的规划要适应较长时间的需要是困难的，但也不能随心所欲地朝令夕改。我认为，小城镇的规划应有一定的弹性，必须根据实际，在不违反科学原理的前提下，经过调查、总结、定期进行检查、修改，以适应社会发展的需要。

我镇的规划从1982年到现在的5年里，已经历了两个阶段，1982年搞了总体规划，当时按一个普通的农村集镇进行规划，经过三年时间的建设，这个规划已很不适应，规划的大部分目标已经实现，必须要重新制定新的规划。1985年又制订了一个体现江南农村远景发展的规划，但有一个如何适应社会经济不断发展的需求等问题，在县、市、省各级领导以及专家的