



建设社会主义新农村
新农民书架

乡镇规划与环境

保护

余扬编



贵州出版集团
GUIZHOU PUBLISHING GROUP



贵州科技出版社

乡镇规划与环境保护

余 杨 编

贵州科技出版社

· 贵 阳 ·

图书在版编目(CIP)数据

乡镇规划与环境保护 / 余杨编著. — 贵阳: 贵州科技出版社, 2007. 4

(建设社会主义新农村·新农民书架)

ISBN 978 - 7 - 80662 - 645 - 0

I. 乡... II. 余... III. 4.①乡村规划—研究—中国
②乡镇—环境保护—研究—中国 IV. TU982.29 X322.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 031760 号

出 版	贵州出版集团 贵州科技出版社
发 行	
地 址	贵阳市中华北路 289 号 邮政编码 550004
经 销	贵州省新华书店
印 刷	贵州新华印刷二厂
开 本	787mm × 1092mm 1/32
字 数	106 千字
印 张	5.75
版 次	2007 年 4 月第 1 版 第 1 次印刷
定 价	8.10 元

序

王富玉

建设社会主义新农村,是我们党在深刻分析当前国际国内形势,全面把握我国经济社会发展阶段性特征的基础上,从党和国家事业发展的全局出发确定的一项重大历史任务,是全面建设小康社会的重点任务,是保持国民经济平稳较快发展的持久动力,是构建社会主义和谐社会的重要基础。我省城镇化率只有23%,农村人口达2900多万,“三农”工作是全省工作的重点,扶贫开发是“三农”工作的重中之重。从全局看,实现贵州经济社会又快又好发展,关键在农村,重点在农村,难点也在农村。没有农村的小康,就没有全省的小康;没有农村的历史性跨越,就没有全省的历史性跨越;没有农村的现代化,就没有全省的现代化。

建设社会主义新农村,总的要求是:“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主。”这20个字内容极其丰富,内涵十分深刻,涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设等各个方面,包括繁荣、富裕、民主、文明、和谐等内容。它们之间相互促进、相得益彰,缺一不可。实现这一要求,一是产业发展要形成新格局,这

是建设社会主义新农村的首要任务。二是农民生活要实现新提高,这是建设社会主义新农村的根本目的。三是乡风民俗要倡导新风尚,这是建设社会主义新农村的重要内容。四是乡村面貌要呈现新变化,这是建设社会主义新农村的关键环节。五是乡村治理要健全新机制,这是建设社会主义新农村的有力保障。

建设社会主义新农村,农民是主体。“三农”问题的核心是农民,农民问题的要害是素质。培育“有文化、懂技术、会管理”的新型农民,既是社会主义新农村建设的主要任务,也是建设社会主义新农村的主要目标。发展现代农业,即坚持用现代发展理念指导农业,坚持用现代物质条件装备农业,坚持用现代科学技术改造农业,坚持用现代经营形式发展农业,都离不开教育和引导农民,提高农民的科学文化素质。

适应于社会主义新农村建设的新要求,适应于我省农业农村经济发展的新形势,针对真正面向农民的图书太少的实际,贵州出版集团在国家新闻出版总署的肯定和支持下,在有关专家学者的通力合作下策划编辑《建设社会主义新农村·新农民书架》大型“三农”丛书,这是贵州出版界服务“三农”的新举措。这套丛书包括经济、财税、管理等经济知识,党和国家的方针政策、法律法规等政治知识,农林牧副渔等农业科技知识,农村道德、生活方式等文化教育知识,体育保健、卫生常识等体育卫生知识,农业适用技术、农村劳动力转移等综合技能培训知

识,针对性、实用性和可操作性较强,旨在为广大农民提供通俗易懂、易于应用、便于操作的农业科技知识、政策法规及生活常识,以满足广大农民朋友学习生产技能、学习新知识、适应新的生活方式、融入城市文明的需要,是对农民进行培训的好教材。

我们深信,这套丛书的出版对于提高农民科技文化素质,激发农村内部活力,激发农民群众建设新农村的热情和干劲,让农民群众真正认识到新农村建设是自己的事业,使新农村建设的过程成为广大农民群众提高素质、改善生活、实现价值的过程,都必将发挥重要作用,产生积极深远影响。希望贵州出版界在今后的“三农”图书编辑出版中,继续贯彻“让农民买得起,读得懂,用得上;一看就懂,一学就会,一用就灵”的宗旨,力求在图书的内容与形式上创新,力求在服务“三农”的方式上创新,为广大农民群众致富奔小康肩负起应尽的职责,为推进我省社会主义新农村建设做出更大的贡献。希望广大基层干部和农民群众以这套图书为教材,结合本地实际认真研读,不断提高思想道德水平、政策理论水平和科学文化素质,把建设社会主义新农村的各项工作落到实处,推进农业农村经济发展。

前 言

环境是人类社会经济和文化可持续发展的重要基础和载体。自 20 世纪六七十年代以来,以全球变暖、土地沙漠化、臭氧层空洞、森林锐减、生物多样性严重破坏、酸雨、人口剧增、资源短缺和环境污染等为主的生态和环境问题被公认为是世界性的环境危机,成为人类社会关注的焦点。伴随着近些年世界范围内城市化进程的不断加速,环境危机开始进入乡镇。乡镇建设和生态环境保护协调发展是乡镇规划与建设理论问题中一个不容忽视的课题。我国乡镇规划与建设应该既要有利经济发展,又要尽量避免城镇化过程中所造成的环境污染和生态破坏。

新中国成立以来,特别是改革开放以来,乡镇经济和社会综合发展,愈来愈显得重要。近十年来,在党的富民政策推动下,农村经济迅速发展,农民收入不断增加,农村建设出现了前所未有的新形势。同时也出现了大批新型农业劳动者,他们结合本地区特点,发展商品经济,在广阔的农村地区上,建设了更多、更富裕的乡镇,并推动乡镇向小城镇进一步发展,给社会主义建设注入了新鲜的血液,带来了蓬勃生机。

但是由于长期以来,对自然资源环境的认识不足和

经济的粗放增长,在乡镇的建设发展中,也出现了一些只顾眼前利益而不计后果、只顾局部而不讲整体的情况,给我国乡镇的进一步健康发展,带来了不利影响,乡镇建设中已经积累了严重的生态环境问题。到 2002 年,我国有建制乡(镇)19 060 个,各类行政村、自然村不计其数,与之相随的小城镇生态环境破坏问题也越来越突出,乡的生态环境保护问题解决不好,既影响了乡镇居民的生存环境质量,也影响了长远的经济建设和社会事业的发展,更直接影响着我国广大农村的生态环境。在我国全面建设社会主义新农村之际,城镇经济与资源环境的协调发展,是当前我国各级政府的重要战略决策。因此,在乡镇建设中加强规划工作,实施正确引导,积极开展环境保护,从而实现可持续发展,尤其是环境保护规划是具有重要现实意义的。

目 录

一、乡镇基本情况	(1)
(一) 乡镇概论	(1)
(二) 我国乡镇环境保护的现状分析	(10)
二、乡镇规划的概念	(25)
(一) 什么是规划	(25)
(二) 乡镇规划的目标	(25)
(三) 乡镇规划的作用	(29)
(四) 乡镇规划的主要内容	(30)
三、乡镇环境保护规划	(36)
(一) 总论	(36)
(二) 乡镇环境保护规划的作用	(38)
(三) 乡镇环境规划的基本特征	(39)
(四) 乡镇环境规划的指导思想和原则	(43)
(五) 规划时限	(49)
(六) 乡镇环境规划的任务	(49)
(七) 乡镇环境规划的依据	(50)
(八) 乡镇环境规划与其他规划的关系	(53)
(九) 制定乡镇环境规划的程序	(55)
(十) 乡镇环境规划的现状和发展趋势	(61)

四、乡镇规划的理论基础	(67)
(一)环境承载力理论	(67)
(二)协调发展论	(72)
(三)可持续发展论	(75)
(四)生态理论	(78)
(五)空间结构理论	(85)
五、乡镇环境规划的内容	(88)
(一)乡镇环境现状调查与评价	(88)
(二)乡镇环境专题规划	(98)
(三)乡镇环境功能区划	(100)
(四)环境规划目标及指标	(110)
(五)总体规划方案	(129)
(六)乡镇环境规划的可行性分析	(130)
(七)乡镇环境规划的技术成果	(132)
六、乡镇环境专题规划及其技术方法	(140)
(一)大气环境专题规划	(140)
(二)水环境专题规划	(143)
(三)噪声专题规划	(145)
(四)乡镇固体废弃物处理及处置专题规划	(149)
(五)生态环境专题规划	(151)
(六)乡镇企业污染综合防治规划	(154)
(七)农业环境保护规划	(159)
七、乡镇环境规划简例	(164)

一、乡镇基本情况

(一) 乡镇概论

1. 乡镇的定义

目前在理论研究和实际工作中,对乡镇的内涵及范畴的界定并不一致,还未形成完全统一的认识。因此,研究乡镇的规划和环境保护问题,首先必须确定其概念内涵。

目前,关于镇的理解概括起来主要有三种,它们是:

(1)行政法意义上的镇。按照宪法规定,镇是一级基层政权。设置镇需要如下三个条件:①镇政府所在地;②常住人口2 000,50%以上是非农业人口居住的居民区;③工矿企业、铁路站、工商中心、交通要害、中等以上学校、科研机构和职工住宅区等常住人口不足2 000,但在1 000以上,非农业人口超过75%以上的地区。由此,符合以上条件的成为建制镇,其他则成为非建制镇。前者纳入城镇范围,其人口纳入城镇人口。反之,则纳入农村范畴以及农村人口。

(2)社会经济学意义上的镇。一种比农村社区更高一个层次的社会实体,这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区。无论从地域、

人口、经济、环境等因素看,它们都既具有与农村相异的特点,又都与周围的农村保持着不可缺少的联系。我们把这样的社会实体用一个普通的字加以概括,称之为“小城镇”。小城镇是个新型的正在从乡村性社区变成许多产业并存的向着现代化城市转变中的过渡性社区。它基本上已经脱离了乡村社区的性质,但没有完成城市化的过程。就社会经济发展角度上看,建制镇和非建制镇之间随着生产力的变动,它们之间没有一条不可逾越的鸿沟,它们虽有不少区别,但在整个社会经济运行中有一个共同点,即它们均具备社会经济活动结节点和枢纽点的功能,差别仅仅是辐射、吸引范围的不同。

(3)城乡二元结构意义上的镇。这种观点既有别于行政法律上的理解,又有别于社会经济学意义上的理解,认为我国目前总体上还是城乡二元社会结构,城市和乡村有严格的区别。因此,以“小城镇”的提法难于反映其经济本质,也不符合我国目前的城乡结构状况。据此,主张将镇(包括建制镇)从城市体系中划出,而划入农村范畴,由此对各类镇一概统称“乡镇”。

相对而言,第二种意义上的关于镇的理解比较恰当。理由在于:第一,农村城市化是农村社会经济演进的过程和结果,它与行政区划的演进和变更不是同一个概念。衡量农村城市化标志主要不是户籍制度,而是农村从事非农业与否及其比例的大小,尤其随着商品经济的发展,劳动力的自由流动,户籍制度已经明显滞后,正在失去本

来意义。第二,中国城市化不同于世界上其他国家农村城市化,主要不是通过大量农村剩余劳动力进入大中城市来实现的,而相当大的程度上是依赖于城镇建设来实现的,这在近阶段更是一种主要方式,否则,城乡发展都会受到影响。第三,以二元社会经济结构的存在为理由,将镇从城市体系中划出,这不符合农村城市化的内在意义,况且,二元城市结构这种社会经济体制已日益显示出诸多弊端,因而正在逐步被革除。当然,镇与其他各类城市,总体上存有不少差别,但是,就其在社会经济运行中所起的作用,反映的功能实质,明显地属于城市的实质,而不是乡村的性质。从以上分析可得出,小城镇应该包括建制镇,未设建制镇的全部县城关镇,乡政府所在地集镇,乡政府所在地之外的其他非农产业较发达、人口较集中的农村集镇。从这里可以看出小城镇数量多、发展程度不一样,规模参差不齐,除国家对建制镇相关的发展数据进行归类统计外,其他小城镇的确切发展情况很难具体把握,而建制镇在小城镇中具有很强的代表性,无论从镇区规模、非农人口、基础设施建设、环境等方面均能反映小城镇的特点。因此,以建制镇作为小城镇代表。

建制镇同时是一个区域概念,它是以镇为中心,以镇周围的乡为辐射面,以散落于乡间的村为辐射点,通过社会、经济、政治文化关系联系起来的区域。乡镇既不是城市,也不是农村,而是城市和农村的结合部,在我国城乡发展和建设过程中占据着重要的地位。

乡镇作为经济系统,内容是相当复杂的。从结构上看,以产业类别划分,它包括农业、工业和第三产业;人口结构则既有农村人口又有城镇人口;生态系统类型则既有自然生态系统,又有半人工的农业生态系统和人工的乡镇生态系统。从功能上看,乡镇系统不但输出农产品,而且输出工业品,并通过商业服务点、财政金融机构、学校、医院、剧场等提供服务,以满足居住在乡镇内人口的多方面需要。

乡镇作为一个社会系统,它既是我国社会的基层组织,又是一个完整的、功能齐全的社会组织。可以分为三个层次:①乡镇,我国人民政权的最基层组织——乡政府所在地,是农村的政治、经济、科学技术、文化教育的中心。在我国有些地区还有一些比乡中心镇较小的集镇,称乡辖镇。②村社,我国农村居民点,设行政村,有村长、村党支部书记和村委会主任等;③庭院,农村社会系统的“细胞”,广大农民生产和生活的最小社会单位。

2. 我国乡镇的类型

我国幅员辽阔,广大农村的自然、经济、人口、历史等情况千差万别,尽管各地的农村城市化从总体上都是以乡镇建设为主,但其具体情况各有不同,形成了乡镇发展的区域特征和不同的模式和类型。研究乡镇的模式和类型有助于分析不同乡镇生态环境保护问题产生的不同原因和采取有针对性的措施。

(1)温州模式。它具有以下几个较为典型的特点:①

以股份制经济、家庭产业为主体,以农民带资金、带技术、带劳力进镇务工经商,或合股投资兴办二、三产业为主,逐步形成了多种经济结构的小城镇。②一镇一业,行业类聚,小城镇成了产品系列化的产销基地,且产品不断上规模、上档次、上水平。大部分小城镇的产业结构特色非常明显,都有一两个行业的产业值在全镇总产业值上处于优势位置。③乡镇建设以农民投入为主,自筹资金、自我发展。不仅群众集资进行乡镇基础设施建设,而且还集资、捐资办教育、办公益事业、办水电、股份制办文化产业等。④生产要素的流动较少受到行政因素的制约,各乡镇的发展处于自由竞争之中。

(2) 苏南模式。其主要特点是:①依靠大城市的经济、技术、辐射和扩散。②集体经济占主导地位,小城镇的建设资金靠集体投入,小城镇社区具有较高的社会福利。③乡镇企业的发展,为小城镇建设提供了雄厚的资金来源。反过来,小城镇也为乡镇企业的规模化、集约化经营提供了优越条件,两者互为作用,相得益彰。

(3) 珠江三角洲模式。其主要特点是:①招商引资使农村迅速实现工业化,在乡村工业化的基础上推进小城镇的发展。②基础设施建设投资多元化,打破了基础设施建设以国家和地方财政投入为主体的单一投资体制,实行“谁投资、谁管理、谁受益”的企业化管理方式。③在农村社区实行以土地为中心的股份合作制,把包括土地在内的全部集体资产折股量化到人,股权可以在一定范

国内流通,并以股份合作制方式组织运行。

这些模式的划分是从经济发展的内部动因上选取有代表性的区域进行分类的,单从乡镇的发展类型上看,可以做以下的划分。

(1)商贸带动型。这是一种十分普遍的小城镇模式。很多小城镇原来就是农村的集市,随着经济的发展,这种功能得到加强,从而吸收外地人口,成为起初是走乡串户的小商贩,以后发展成以主要经销纽扣小商品的工商户,并逐渐在桥头形成了亚洲最大的纽扣市场。在这个市场的带动下,该镇和纽扣相关的行业和有关的配套服务也发展起来,还带动了其他产业的发展,人口比原来扩大了8倍左右,成为温州地区的经济强镇。相似的还有河北保定的部分小城镇,其中白沟镇是全国最大的小商品集散地,庞口镇有全国最大农机配件市场,安国药城是全国最大的中药药材经销批发市场等。

(2)工业推动型。这种模式也比较普遍,苏南和温州地区部分小城镇就属这种类型。如华西村的发展就是通过大力发展村级工业,把村级经济发展成一个以工业为主、以工建农的集团企业,从而促进了整个村级经济的发展,在村内形成了小社区。福建、山东等沿海地区的很多小城镇,都是通过这样的办法建立起来的。又如烟台的诸由观镇、温州的柳市镇、石家庄的高邑县等的发展也都是依托一两个工业产业带动,特色非常明显,发展也非常迅速。而此种类型的小城镇的生态环境问题往往比较严

重,因为乡镇企业由于资金、技术的限制,可能比其他类型的小城镇会带来更多的环境污染和破坏。

(3)农业发展型。这是一条符合农村经济发展实际的道路,其典型例子是河南的南街村。该村紧紧围绕着农字做文章,从农产品深加工入手,在发展以方便面为主导产品的乡镇企业的同时,农工互促,不仅解决了本村的农产品市场出路问题,还解决了周边地区的农产品出路,通过深加工,提高了产品的附加值。企业发展了,农民致富了,并吸收了相当多的外来劳动力,在村内形成了小社区。相似的还有北京的庞各庄镇,这个闻名遐迩的“西瓜镇”就是以优质西瓜为主导产品,把镇区经济也定位在为瓜农服务和西瓜的加工、保鲜等方面。

(4)旅游开发型。这类小城镇主要是凭借得天独厚的旅游资源和底蕴丰富的地域文化发展旅游业,依靠旅游业的连锁效应,形成小城镇。典型的例子有福建的武夷山,山东的曲阜、登州镇,浙江奉化的溪口镇等。

3. 我国乡镇的特点

乡镇是一个特殊的、复杂的社会系统工程,它既具有城市的部分社会功能,又具有农村的某些社会功能,我国的乡镇因我国的特殊国情其特点就显得更加突出。目前,我国小城镇整体规模偏小,整体素质偏低,乡镇自生能力差。建制镇平均集聚人口不到6千人,镇区人口在1万以下的城镇占建制镇总数的2/3以上;平均每个建制镇用地规模都不大,许多乡镇还停留在“农民街”的水平,