

小城镇建设管理手册

(第二版)

陈佳骆 李国凡 朱 霞 编

中国建筑工业出版社

小城镇建设管理手册

(第二版)

陈佳骆 李国凡 朱 霞 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

小城镇建设管理手册/陈佳骆, 李国凡, 朱霞编. —2 版.
北京: 中国建筑工业出版社, 2007
ISBN 978-7-112-08893-5

I. 小… II. ①陈…②李…③朱… III. ①城镇-城市建设-研究-中国 ②城镇-城市管理-研究-中国 IV. F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 077598 号

小城镇建设管理手册

(第二版)

陈佳骆 李国凡 朱霞 编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京密云红光制版公司制版

北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 10% 字数: 287 千字

2007 年 8 月第二版 2007 年 8 月第三次印刷

印数: 5,001—8,000 册 定价: 26.00 元

ISBN 978-7-112-08893-5

(15557)

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)

本书是在第一版的基础上修订而成的。本书系统阐述了我国小城镇成长过程，小城镇经济发展与投资的关系，小城镇建设的政策法规，政府及其建设职能部门如何引导和管理小城镇建设、创造良好的投资环境。

本书内容翔实，可供培训县、镇建设管理人员使用，也可作为大专院校的教材使用。

* * *

责任编辑：姚荣华

责任设计：赵明霞

责任校对：兰曼利 陈晶晶

第二版前言

本书于2002年5月初版后，幸获许多人士认可，若干省、区建设主管部门还用作培训教材，因而数月即加印。此后数年中，形势不断发展。

2005年10月，党的十六届五中全会审议通过了关于《十一五规划》的建议。紧接着，中共中央、国务院下发了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》。这些文件阐述了对于中国未来发展有重大影响的新农村建设战略决策，密切相关的小城镇建设，随之进入新的阶段。

中共中央总书记、国家主席胡锦涛指出，建设社会主义新农村，是惠及广大农民群众的民心工程，要取得扎扎实实的成效。这也是对于小城镇建设的要求。在全面建设小康社会的关键时期，小城镇建设必须奉行以人为本与构建和谐社会的理念，统筹城乡发展，体现“工业反哺农业、城市支持农村”的方针。

“十一五”规划从偏重物质财富增长，转向更加重视人的发展。小城镇规划与建设要力求体现民意、集中民智、亲近民生，密切关注本地区居民生活，使全社会各阶层广大人民群众受惠。

2006年7月的全国村镇建设工作会议上，建设部部长汪光焘指出，推进我国小城镇建设，要加强对村镇建设工作的规划指导和实施管理，集约使用土地，保证建设质量，为统筹城乡发展，解决“三农”问题，推进全国建设小康社会做出新的贡献。

大中小城市和小城镇要协调发展，要紧密结合各地资源环境的特色，统一协调功能定位，科学实施建设规划，严格控制污染工业向村镇扩散。

要合理确定建设标准，切实纠正攀比倾向，不应按城市发展的标准建设小城镇。反对操办“形象工程”、大拆大建，严重侵犯城镇居民的合法权益和农民利益，这类错误影响了村镇发展，

危及社会稳定。还要防止低水平重复建设,在小城镇盲目修建环路、大广场、宽马路,到处建设小而全的基础设施。

2007年4月,全国人大常委会首次审议城乡规划法草案,这是稳定落实党的政策和政府行政举措的基本保证。未来将颁布和实施的城乡规划法,调整范围从原有城市规划法的“城市规划区”,扩大到“城乡规划区”。还规定了防止政绩工程、形象工程泛滥的禁止性条款,纠正一些地方脱离实际,不顾环境资源承载力和经济条件,盲目扩大建设规模,贪大求洋,急功近利的毛病。还有保证规划编制与实施管理的科学、公开、公正等方面的条款。

为了适应新形势,借此次再版机会,原作者们反复研读2002年初至2007年4月的重要文件、论述,收集新的小城规划建设范例,悉心修订、补充原书稿,力求反映此领域的新成果。例如,关于建设社会主义新农村的论述,建设生态城镇以人为本持续发展的方针,小城镇建设的新数据等等。书中不当之处,再次敬请各界人士指教!

感谢我校杨帆博士帮助校阅、补充书稿,订正了书中若干疏漏。

华中科技大学土木学院 陈佳骆
430074 武汉 华中科技大学土木学院
jialuochen@263.net

作者简介:

陈佳骆 华中科技大学土木学院教授

李国凡 湖北省鄂州市规划局副局长,教授级高级工程师,
国家注册规划师

朱 霞 华中科技大学建筑与城市规划学院副教授

陈 谦 广州市城市规划勘测设计研究院,工程师

杨 帆 华中科技大学土木学院,博士

第一版前言

1998年10月，党的十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，其中指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”小城镇建设的重要性上升到空前的高度，得到社会各界的大力支持。

全国数万个镇的镇长和建设管理人员，在第一线肩负着规划好、建设好、管理好小城镇的重任，他们应是干练的通才。我国疆域辽阔，小城镇的经济与建设水平，人员素质差别很大，需要经常交流和培训。为此，由熟悉小城镇的领导、设计人员、教师合作编写了本书，供培训县、镇建设管理人员使用，也可作为大学、中专教材使用。作者分工如下：陈佳骆，第一、二、三、六、十章；李国凡，第七、九章；朱霞，第五章；刘于鑫，第四章；陈谦，第八章。

本书引用了分散在许多会议材料、书刊、网页上的资料，还有一些设计成果、基层工作总结，较系统地阐述了我国小城镇成长过程，小城镇经济发展与建设投资的关系，小城镇建设的政策法规，政府及其建设职能部门如何引导和管理小城镇建设，创造良好的投资环境。为了便于阅读和讲解，选用了必要的插图。

目前村镇规划、建筑设计、土木工程的专业书已经很多，所以本书不再详述建筑工程与规划设计的技术问题。

在多年来的小城镇建设科研和教学工作中，得到许多领导、专家、同事、同行的指教和支持，这是本书得以问世的基础。出版社的工作人员付出了许多艰辛的劳动，改正书稿中的各种错误，谨致诚挚的谢意！

特别感谢直接指教和支持了我们的如下同志：

建设部王筠、付殿起、欧阳湘、卫琳、秦虹、顾云昌、欧阳东同志；中国建筑技术研究院杜白操、赵喜伦、赵柏年、刘东卫

同志；天津市建委王明浩、王信民、高薇同志；山西省建委李海林、郭庭儒，山西省规划院李锦生、吕迎泽同志；上海市建委沈邵军同志；深圳市龙岗区规划国土局陈桢耀同志，广东省建委赖志才同志；浙江省建设厅贾威权、绍兴县规划建设管理处方俭、柯桥镇杨意军同志；江苏省建委张惠兰、江阴市建委缪敏、周庄镇陆国兴、卞富洪、钱有才同志；福建省建委林尔凯，江西省建设厅齐虹，湖南省建委高东山、陈宏同志；湖北省建设厅万仁坤、蔡汝元、童纯跃、杨冬同志，武汉市规划院孙蕴山同志；四川省建委杨燕、丁渝放同志；云南省建设厅张铭彝、李汝荣同志。

敬请各界人士指教！

陈佳骆

目 录

导言	1
第一章 小城镇建设政策与法规	4
第一节 小城镇建设政策述评	4
第二节 小城镇建设的国家法规提要	13
第三节 地方性小城镇建设法规简介	17
第二章 小城镇建设管理体制	19
第一节 我国政府的职能分工	19
第二节 县级政府对于小城镇的管理	20
第三节 行政区划与镇的设置	25
第四节 小城镇的综合改革试点	31
第三章 城镇建设与经济发展的关系	37
第一节 农村经济发展为小城镇建设奠定基础	37
第二节 乡镇企业对于小城镇建设的支持	41
第四章 小城镇建设资金来源与支出	53
第一节 城镇建设投资概述	53
第二节 建设资金的来源	56
第三节 小城镇建设投资评价	65
第五章 小城镇规划制定与实施	72
第一节 小城镇规划制定的管理	72
第二节 小城镇规划实施的管理	89
第三节 审批“一书两证”的流程	96
第四节 小城镇规划实施的监督检查	108
第五节 小城镇规划管理实例	110
第六章 小城镇用地与房产管理	124
第一节 用地管理	125

第二节 小城镇房产管理·····	161
第七章 建筑工程管理·····	169
第一节 建筑工程管理概述·····	169
第二节 建筑工程的行政管理·····	172
第三节 建筑工程计划管理·····	174
第四节 建筑工程规划管理·····	179
第五节 建筑工程施工管理·····	191
第八章 市政公用设施管理·····	206
第一节 市政公用设施管理概述·····	206
第二节 小城镇道路交通工程管理·····	207
第三节 管线工程概述·····	219
第四节 管线工程规划管理·····	222
第五节 给水工程管理·····	226
第六节 排水工程管理·····	233
第七节 城镇供热工程系统·····	237
第九章 城镇建设管理实施的监督检查·····	240
第一节 城镇建设管理的行政检查·····	240
第二节 城镇建设管理的行政处罚·····	244
第三节 对城镇建设管理实施的行政强制措施·····	259
第四节 城镇建设管理的行政处罚、行政复议、 行政强制措施法律文书·····	260
第十章 环境管理与创建文明城镇·····	270
第一节 小城镇建设的理想目标·····	270
第二节 小城镇镇容与环境卫生管理·····	272
第三节 绿化与景观管理·····	279
第四节 创建文明城镇活动·····	285
第五节 小城镇建设试点·····	291
第六节 国家示范镇简介·····	300

导 言

1984年10月，党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》，指引我国走上改革、开放之路。随着经济与社会的发展，城镇数量迅速增加，以城镇为中心带动区域发展成为共识。

1987年5月，国务院发出了《关于加强城市建设工作的通知》（以下简称《通知》），肯定了城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，大力发展中小城市和小城镇。《通知》强调，城市政府的主要职责是把城市规划好、建设好、管理好，市长要把主要精力转到这方面来。当时的城乡建设环境保护部随之发出通知，部署落实工作，使我国的城市建设与管理步入科学的轨道，并且确定村镇建设的重点在镇。

2001年3月，国务院编制了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年（2001—2005年）规划纲要》，提出了“实施城镇化战略，促进城乡共同进步”，我国推进城镇化的条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。

2006年2月，国务院制定了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》，其中把“城镇化和城市发展”纳入重点领域之一，确定了城镇区域规划与动态监测、建筑节能与绿色建筑等优先主题。我国已进入快速城镇化时期，要科技引领实现城镇化和城市协调发展。

根据1989年颁布的《城市规划法》，建制镇属于城市范畴。显然，镇政府和镇长也应当集中精力把镇规划好、建设好、管理好。集镇属乡政府管辖，建设管理也是领导的工作重点。

本书所说的“小城镇”，泛指建制镇和集镇。建制镇是国家按行政建制设立的镇，其中县级地方政府驻地镇称县城关镇。集

镇是由集市发展而成、能为农村一定区域服务的居民点，还要是乡、民族乡人民政府所在地，得到县级人民政府确认。

为了建设好小城镇，国家和地方各级政府、职能部门研究制定小城镇建设的政策、法规，制定全国和地方的建设发展规划，然后落实到各镇辖区内的住宅、公共设施、生产设施、基础设施、环境设施等工程建设，还有相应的管理。

这里所说的住宅，泛指供人居住的房屋；学校、幼儿园、敬老院、医院、文化娱乐中心、影剧院、商店、集贸市场等属于公共设施；工业厂房、农业生产用房屋、畜牧业用房屋、仓储设施等属于生产设施；道路、桥梁、自来水、排水、防洪、供电、供气、供热、邮电、通信等设施属于基础设施；公园、绿地、垃圾收集站、垃圾处理站（场）、污水处理厂、公共厕所等属于环境设施。也有人把基础设施和环境设施统称为市政公用设施。

在大中城市里，设有市政工程、公用事业、环境市容、园林绿化等部门，分头管理各项基础设施和环境设施。小城镇的机构简约，由建设部门统一管理。

小城镇建设是动态的过程，包括四个相互衔接的环节：

第一是规划。做好小城镇规划，科学地确定建设哪些项目、建在什么地方、按什么要求建设，可以使各项建设科学有序，保证居民有良好的生产、生活环境。

第二是建筑设计。结合使用要求，确定建筑物的功能、空间布局、结构构造以及外部造型，根据规划正确处理建筑群体的组成，建筑物与周围环境的关系等。

第三是建筑施工。建造实物，把设计图纸变成现实。其中最重要的是保证建筑工程质量。

第四是管理环节。要做好规划实施管理，维护好建筑物和环境，配套好社区服务，保证建筑物的正常使用和小城镇健康持续发展。

小城镇建设要科学规划、合理布局、规模适度、注重实效、体现特色，要加强基础设施建设，健全居住、公共服务和社区服

务等功能，加强生态建设和污染综合治理，创造良好的人居环境，形成各具特色的城镇风格，全面提高城镇管理水平。

小城镇的发展和建设，涉及到管理体制、投资体制、户籍管理、乡镇企业发展、市场流通、土地使用、规划建设、社会保障等诸多方面。政府要调动各方面的积极性，协调各部门的工作，加强小城镇建设管理，引导人民群众遵守法律规范，创建文明城镇，才能保证小城镇经济、社会和生态的健康持续发展。

第一章 小城镇建设政策与法规

建设行政管理的本质，是协调和均衡各种利益，合理配置资源，力求取得最大的社会效益、经济效益和生态效益。管理者必须了解小城镇发展过程，掌握和遵守我国的法律和法规，并且贯彻中国共产党和各级人民政府的政策，维护全社会的整体利益和长远利益，保障所有公民的合法权益，约束违法违纪活动。

第一节 小城镇建设政策述评

无论管理者是否察觉，他总是在工作中表现出一定的倾向，不是执行正确的政策，就是执行不当的政策。管理者掌握大量的资源，权力地位决定了他是“放大器”，可以给人民群众带来极大的好处，也可能造成严重的损害。因此，管理者应该懂得如何正确地制定政策和有效地推行正确的政策，造福于社会。

一、公共政策的原理

广义的“政策”，泛指特定条件下，个人、团体或政府在预定活动中遵循的原则。制定政策是为了克服障碍，实现某项目标。

市场和政府对于经济及社会发展有不同的影响。市场自发地起作用，以企业或个人利益为导向，推动经济发展，称为“看不见的手”。政府制定政策是为了处理社会公众事务，为人民群众谋利益，所以称为“公共政策”。政府拥有人民赋予的公权力和公共资源，能够执行公共政策，弥补市场机制的不足，维护公众长远利益，保证社会的公平和公正，是“看得见的手”。

政府为推行公共政策，常会针对某一问题制定法规和实施细

则，并努力推行，强调行动和权威。这是政府机构的行为，不包括官员个人偏离原则的活动。

为了推行或禁止某些事情，政府会采取强制执行的积极方式；反之，为了倡导革新，对某些事情采取宽松的消极方式，允许人们突破旧的藩篱。

为了公平、公正和高效，公共政策应当符合帕累托优化决策原则。此原则的基本点是：执行某项政策使一部分人得利较多，另一部分得利较少（甚至受损害）的人应当得到补偿（取自多得者的部分所得），还要惩罚恶意牟利者。使大部分人得到较多好处的政策，是优良的政策，能够得到大多数人民的拥护，易于推行。

执行一项变革现状、触犯既得利益者的政策，初期总要付出代价（政策成本），到排除阻力，得到多数人理解和支持后，开始收到成效。一段时期后情况变化，又要调整或制定新的政策。

小城镇发展与建设涉及的面宽、事广，需要加强管理来破除各种各样的积弊，改变落后的生活方式，是重要而又繁难的工作。中国共产党和人民政府制定了一系列重要的公共政策，保障全国农村居民乃至全国人民得到最大的和长远的利益。

二、小城镇发展与建设政策的演变

对于小城镇建设与发展的重要性，有一个认识逐渐深化的过程，政府的政策也在不断改进。

1. 小城镇政策的进步

1949年新中国成立以后，人民政府实行土地改革，鼓励农民努力生产，允许手工业者和小商贩活动，农村经济迅速恢复，小城镇逐渐出现生机。然而20世纪50年代中期到70年代中期，不恰当的计划体制和限制流通，削弱了小城镇的基础，使之萎缩。

1978年党的十一届三中全会拨乱反正，使我国重新走上社会主义建设的正确道路，农村经济的发展有了希望。

党和国家十分重视小城镇建设，在 1979 年和 1981 年先后两次召开全国农村房屋建设工作会议，制定了“全面规划，正确引导，依靠群众，自力更生，因地制宜，逐步建设”的工作方针，采取了一系列符合中国国情的政策措施，逐步把村镇建设从盲目、分散、自发状态，引导到按规划、讲科学、求质量的发展轨道上来。

1984 年 10 月，党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》，指引我国走上改革开放之路。随着经济与社会的发展，城镇数量迅速增加，以城镇为中心带动区域发展成为共识。建设主管部门及时提出以镇的发展和建设为重点，带动全国村镇建设工作的方针。

1985 年，国务院办公厅发布了国家科委组织制定的《村镇建设技术政策要点》和《城乡住宅建设技术要点》，1987 年 5 月，国务院又发出了《关于加强城市建设工作的通知》（以下简称《通知》），肯定了城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，要大力发展中小城市和小城镇。

《通知》强调，城市政府的主要职责是把城市规划好、建设好、管理好，市长要把主要精力转到这方面来。当时的城乡建设环境保护部随之发出通知，部署落实工作，使我国的城市建设与管理步入科学的轨道，并且强调村镇建设的重点在镇。

由于实行农民家庭联产承包责任制、发展多种经营、开放集市贸易、允许农民进镇务工经商等经济体制改革政策，农业连年丰收，商品生产和商品交换扩大，乡村经济繁荣，小城镇进入了迅速发展的新时期。

1991 年，党的十三届八中全会作出《关于进一步加强农业和农村工作的决定》，村镇建设工作列为党在农村工作的重要组成部分。同年，国务院批转建设部等部门关于加强村镇建设工作的请示报告，对于镇的重要性有了新的认识。

1993 年，党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，第一次把改造和建设新的小城

镇，列为建立社会主义市场经济体制的一项重要任务。据此，建设部在苏州召开全国村镇建设工作会议，提出村镇建设的指导思想是以小城镇建设为重点，小城镇建设受到各级政府的重视。

1998年10月，党的十五届三中全会通过了《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，进一步指出“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”，小城镇建设的重要性上升到空前的高度。

2000年6月，中共中央、国务院发布《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，说明发展小城镇的重要意义和指导原则，指明今后的方向，是实施小城镇战略的纲领性文件。

2002年11月，党的十六大明确了“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面”的目标，部署了“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”的改革任务，提出了“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入”和“坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路”。

2003年10月，党的十六届三中全会提出要“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，要按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求。更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。

2006年2月，中央1号文件《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》进一步强调“当前农业和农村发展仍然处在艰难的爬坡阶段，农业基础设施脆弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大的矛盾依然突出，解决好‘三农’问题仍然是工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务”。

2. 小城镇建设成就

1978年到2005年，小城镇迅速发展，其中建制镇由2173个增加到17726个，集镇增加到20686个；2005年末，全国建