

■ 新农村建设实用丛书

规划先行

——村镇建设规划

◆ 房志勇 主编



中国计划出版社

新农村建设实用丛书

规划先行——村镇建设规划

房志勇 主编

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

规划先行: 村镇建设规划 / 房志勇主编. —北京: 中国
计划出版社, 2007. 5

(新农村建设实用丛书)

ISBN 978-7-80177-900-7

I. 规… II. 房… III. ①乡村规划—中国②城镇—城乡
规划—中国 IV. TU982. 29

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第056737号

新农村建设实用丛书
规划先行——村镇建设规划

房志勇 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 12 印张 329 千字

2007 年 5 月第一版 2007 年 5 月第一次印刷

印数 1—3000 册

☆

ISBN 978-7-80177-900-7

定价: 25.00 元

前 言

党的十六大报告中提出要“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程”，要“加大对农业的投入和支持，加快农业科技进步和农村基础设施建设”。在2006年10月召开的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中更进一步强调，“扎实推进社会主义新农村建设，促进城乡协调发展”。

《新农村建设实用丛书》是一套解决当前中国新农村建设中突出问题的实用丛书。该丛书对新农村建设中急需解决的问题给出了答案。新农村建设急需什么？按农民的通俗提法，就是要解决“走平坦路、喝干净水、用放心气”等具体问题。为此，中国计划出版社组织相关专家编写了《新农村建设实用丛书》。本套丛书从村镇规划入手，结合我国农村具体情况，为农村道路建设、取水排水、沼气利用等方面提供了一套技术可靠、内容实用、通俗易懂、简便易行的小册子。

编者

二〇〇七年元月

目 录

第1章 综述	1
1.1 村镇概述	1
1.1.1 村镇的基本概念	1
1.1.2 村镇的基本特征	4
1.1.3 村镇的发展	5
1.2 村镇规划的基础知识	7
1.2.1 村镇规划的基本概念和特征	8
1.2.2 村镇规划的原则和内容	10
1.2.3 村镇规划建设法规要点概述	13
1.3 村镇规划的流程	14
1.3.1 村镇规划的编制	14
1.3.2 村镇规划的审批	15
1.3.3 村镇规划的实施	16
1.4 当前村镇建设现状	17
1.4.1 中国村镇建设成果	17
1.4.2 中国村镇建设存在的主要问题	19
第2章 村镇总体规划	23
2.1 村镇的性质与规模	23
2.1.1 村镇区域的层次划分	23
2.1.2 村镇的性质	25
2.1.3 村镇的规模	29
2.2 村镇产业发展空间布局	39
2.2.1 村镇产业现状评价	39
2.2.2 村镇产业布局规划	40
2.2.3 乡(镇)区工业园区规划	40
2.2.4 村镇村域农业产业园区规划	41

2.3 村镇总体规划布局	42
2.3.1 村镇总体规划的编制	42
2.3.2 村镇用地分析	48
2.3.3 村镇总体规划布局	62
2.4 乡(镇)域规划	76
2.4.1 乡(镇)域规划的定义及任务	76
2.4.2 乡(镇)域规划的主要内容	76
2.4.3 乡(镇)域规划的主要成果	78
2.4.4 乡(镇)域规划的影响因素	79
2.4.5 乡(镇)域规划中村镇体系的布局特点	83
2.5 镇区建设规划	87
2.5.1 镇区建设规划的定义及任务	87
2.5.2 镇区建设规划的主要内容	87
2.5.3 镇区建设规划成果	88
2.6 村域规划	88
2.6.1 村域规划定义及内容	88
2.6.2 村域规划的成果	89
2.7 村庄规划	90
2.7.1 村庄规划的定义及内容	90
2.7.2 村庄规划的成果	90
第3章 村镇建设规划	95
3.1 村镇建设规划的任务及内容	95
3.2 村镇道路系统规划	95
3.2.1 村镇交通的特点及道路分类	96
3.2.2 村镇道路系统规划的基本要求及形式	101
3.2.3 村镇道路系统规划的具体内容	111
3.3 村镇综合管线系统规划	147
3.3.1 村镇给水系统规划	147
3.3.2 村镇排水系统规划	159
3.3.3 村镇燃气系统规划	166

3.3.4 村镇电力系统规划	171
3.3.5 村镇电信系统规划	180
3.4 村镇公共中心及公共设施规划	184
3.4.1 村镇公共中心布局	185
3.4.2 村镇公共设施的配置与布置	190
3.4.3 村镇广场设计	195
3.5 村镇住区规划	200
3.5.1 村镇居住用地规划设计的基本任务与要求	200
3.5.2 村镇居住建筑选址、布局和形态	210
3.5.3 住区道路规划要求	212
3.6 旧村镇改造规划	214
3.6.1 旧村镇改造的意义	215
3.6.2 旧村镇改造的原则	215
3.6.3 旧村镇改造的具体内容	217
3.6.4 旧村镇改造的方式	217
3.7 村镇绿化规划	220
3.7.1 绿化作用与规划标准	220
3.7.2 村镇绿化规划	222
3.8 系统村镇防灾减灾规划	233
3.8.1 村镇消防系统规划	234
3.8.2 村镇防洪系统规划	236
3.8.3 村镇防震减灾规划	241
第4章 村镇规划的施工与管理	248
4.1 村镇规划建设管理的概念和任务	248
4.1.1 村镇建设管理的概念	248
4.1.2 村镇建设管理的任务、依据和原则	249
4.2 村镇规划建设管理机构与人员的设置	251
4.2.1 配置的基本要求	251
4.2.2 乡镇建设助理员的职责与素质	251
4.3 村镇规划审批程序	254

4.3.1	规划审查工作的组织	254
4.3.2	规划审查的内容	254
4.3.3	审查程序	256
4.4	村镇建设用地管理和土地审批程序	257
4.4.1	建设用地概念及分类	258
4.4.2	土地利用总体规划	259
4.4.3	土地利用年度计划和土地调查	260
4.4.4	用地审批权限	261
4.4.5	征用土地补偿办法	263
4.4.6	建设项目用地预审	264
4.4.7	用地审批程序	265
4.5	村镇环境卫生、镇容镇貌管理	273
4.5.1	环境卫生管理	273
4.5.2	绿化管理	274
4.5.3	历史文化遗产保护	274
4.5.4	建筑小品的管理	274
4.5.5	道路建设管理	275
4.5.6	街景管理要求	275
4.6	村镇建筑设计与管理	275
4.6.1	建筑设计单位的资质审查	275
4.6.2	施工企业资格审查	276
4.6.3	建筑质量的监督管理	278
4.7	村镇道路及公用工程施工与管理	278
4.7.1	村镇道路工程施工与管理	278
4.7.2	村镇管线工程施工与管理	282
4.7.3	工程验收和结算	288
第5章	村镇特殊专题讨论	292
5.1	农村垃圾处理及应用	292
5.1.1	农村生活垃圾	292
5.1.2	农村生产垃圾	296

5.1.3 村镇企业固体废弃物	304
5.2 农村污水、雨水的处理与应用	307
5.2.1 农村污水处理	307
5.2.2 农村雨水资源化	312
5.2.3 中水的利用	315
5.3 农村生态卫生系统	320
5.3.1 农村厕所卫生现状	320
5.3.2 厕所粪便污染及防治对策	321
5.3.3 生态厕所	323
5.3.4 农村生态卫生系统	325
5.4 农村能源	328
5.4.1 农村能源类型及特点	328
5.4.2 农村能源建设	331
5.4.3 农村能源的可持续发展	334
5.5 建筑节能	336
5.5.1 社区规划节能	336
5.5.2 社区建筑设计节能	338
5.6 农村社区建设	343
5.6.1 农村社区概述	343
5.6.2 农村社区建设的内容	350
5.6.3 城市与乡村社区的协调发展	354
5.7 乡村景观旅游	356
5.7.1 乡村景观旅游资源开发	356
5.7.2 乡村旅游景观规划	362
后记	365
参考文献	367

第1章 综述

1.1 村镇概述

近代社会发展的历史表明：乡村城镇化已成为一个全球性的大趋势，它正在世界范围内不停地进行着演变，而我国的城镇化进程却是相当滞后的。我国与发达国家的不同在于：发达国家的多数人口在城市，而我国正好相反，有70%的农业人口。任何社会的发展，最终还是要看农村的现代化程度，因而国际社会十分重视乡村城镇化的进程。现实生活也迫使我们必须大力推进乡村城镇化，因为乡村城镇化进程的落后已经带来许多问题：第三产业难以形成规模；乡镇企业的分散布局造成了资源和资金的浪费；农村剩余劳动力也难以有效转化。我国农村现有近2亿剩余劳动力，形成了所谓“民工潮”。我国9亿农村人口中，每年有6000万青壮年劳动力在无序流动，这是一个严重的问题，解决这个矛盾，以发展村镇为主，积极稳妥地推进乡村城镇化是一条很好的出路，它不仅是农村改革的必然延伸，也是开辟具有中国特色的乡村城镇化道路的有效途径。从目前的情况看，推进乡村城镇化已具备了必要的条件：其主体是农民，动力是以经济活动为核心的市场需求，物质基础是丰厚的民资、民财。乡村城镇化是一条不依靠国家投资而发展的有效途径。

1.1.1 村镇的基本概念

1.1.1.1 村镇的概念

村镇是指一定区域内，由不同层次的村庄与村庄、村庄与集镇之间的相互影响，相互作用和彼此联系而构成的相对完整的系统。农村居民点，包括集镇和规模大小不等的村庄，表面看起来是分散、独立的个体，实际上是在一定区域内，以集镇为中心，吸引附近的

大小村庄组成了一个群体网络组织。它们之间既有明确的分工，又在生产和生活上保持了密切的内在联系。客观地构成了一个相互联系、相互依存的有机整体。

1.1.1.2 居民点的概念及其发展过程

居民点是由居住生活、生产、交通、绿化和公用设施等多种体系构成的一个复杂综合体，是人们共同生活与从事经济活动而聚集的特定场所。也就是说，居民点是由建筑群（居住建筑、公共建筑与生产建筑等）、道路网、绿地以及其他公共设施所组成。各个组成部分通常被称之为居民点的物质要素。

居民点在人类的发展史上并不是一开始就有的，居民点的形成与发展是社会生产力发展到一定历史阶段的必然产物和结果。从原始社会开始，人类就过着完全依赖于自然采集的经济生活，没有形成固定的居民点。人类在长时间的与自然斗争的过程中发现并发展了种植业，于是人类社会便出现了农业与牧业分离的第一次社会大分工，进而出现了以原始农业为主的居民点——原始村落。随着生产工具不断改进，生产力不断发展，在 2000 多年前的奴隶社会初期，私有制诞生与发展，便出现了农业、牧业与手工业、商业分离的第二次社会大分工，并带来了居民点的分化，产生了以农业为主的乡村和以商业、手工业为主的城镇。18世纪中叶后，工业革命导致以商业、手工业为主的城镇逐步发展为或以金融经济、或以工业，或以文化教育为主的城镇。

1.1.1.3 我国村镇的基本情况

改革开放的 20 年，是建国以来村镇发展和建设最快的时期，特别是近 10 年，我国政府按照“积极引导、稳步发展”的原则，制定了“统一规划、布局合理、因地制宜、各具特色、保护耕地、优化环境、综合开发、配套建设”的村镇建设方针。目前，我国沿海较发达地区，星罗密布的小城镇生气勃勃，如雨后春笋般迅速成长。它们构筑起农业工业的基石，铺就乡村城镇化的道路，实现了千千万万向往城市生活农民的梦想，向世人展示着其推动农村经济、社会发展的巨大力量。

我国的居民点依据其政治、经济、人口规模及特征的不同分为城镇型居民点和乡村型居民点两大类。

城镇型居民点分为城市（特大城市、大城市、中等城市、小城市）和城镇（县城镇、建制镇）；乡村型居民点分为乡村集镇（中心集镇、一般集镇）和村（中心村、基层村）。

目前的县制镇已具有了小城市的大多数基本特征，所以本书所阐述的村镇是指建制镇、集镇或中心村。

村镇是农村特定区域内政治、经济、文化和生活服务中心。1984年国务院批转的民政部关于调整建镇标准的报告中关于设镇的规定调整如下：

（1）凡县级地方国家机关所在地，均应设置镇的建制。

（2）总人口在20 000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20 000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。

（3）少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游、边境口岸等地，非农业人口量不足2000人，如确有必要，也可设置镇的建制。

乡镇，大多是乡政府所在地，或居于若干中心村的中心。集镇是农村中工农结合、城乡结合、有利生产、方便生活的社会和生产活动中心。集镇是今后我国农村城镇化的重点。

中心村，一般是村民委员会的所在地，是农村中从事农业、家庭副业的工业生产活动的较大居民点，有为本村和附近基层村服务的一些生活福利设施。如商店、医疗站、小学等。人口规模一般在1000~2000人。

基层村，也就是自然村，是农村中从事农业的家庭副业生产活动的最基本的居民点，一般只有简单的生活福利设施，甚至没有。在我国经济发达地区。如上海市郊县，江苏省的苏、锡、常地区，广东省的珠江三角洲地区，已开始实施若干基层村合并建设一个中心村，以加快农村城市化的进程。

1.1.2 村镇的基本特征

村镇是社会生产力发展到一定历史阶段的产物,作为城市居民点中规模较小的建制镇和乡村居民点的集镇、中心村也不例外。它们与城市相比,有它们自己的基本特点。

1.1.2.1 村镇镇域的特点

在我国 $960 \times 10^4 \text{ km}^2$ 的土地上,村镇星罗棋布地分布在各个地区。但由于各地区社会生产力发展水平的不同,也就是区域经济发展水平有所差异,村镇的分布呈明显的区域性特点。2005 年末,全国的建制镇共有 17 726 个,集镇有 20 686 个,村庄有 3 137 146 个(其中村民委员会所在地 562 851 个)。全国村镇的总人口为 9.86 亿人,其中非农业人口为 1.12 亿人,占村镇总人口的 11.3%。村镇非农业人口的比重逐年提高,其中 2005 年比 2004 年提高了 0.25 个百分点。村镇现状用地面积为 $17.2 \times 10^4 \text{ km}^2$, 比 2004 年增加 $0.6 \times 10^4 \text{ km}^2$, 其中建制镇用地面积为 $2.37 \times 10^4 \text{ km}^2$, 占 13.8%; 集镇用地面积为 $0.78 \times 10^4 \text{ km}^2$, 占 4.5%; 村庄用地面积为 $14.04 \times 10^4 \text{ km}^2$, 占 81.7%。由于区域地理的差别,如土地(包括土壤、地形等)、气候、环境等自然因素存在着明显的地区差异,决定了村镇在建筑规模分布、平面布局及建筑形式、构造等方面有它的特点。如南方与北方,平原和山区,村镇表现出强烈的区域特点。

1.1.2.2 村镇经济的特点

在我国,村镇与城市相比,农业经济所占的比重大得多,村镇必须充分组织与发展农、牧、副、渔业生产的要求。农业生产的整个生产过程主要是在村镇外围的有限的土地上进行的,这说明村镇与其外围的土地之间有着十分密切的关系。村镇用地与农业用地相互穿插,这是村镇经济特点所决定的。

1.1.2.3 村镇基础设施的特点

目前,我国村镇规模较小,布局也很分散,又普遍存在着基础设施不足的问题。虽然近年来经济的发展使一些村镇的面貌发生了根本的变化,但对于大多数的村镇来说,还普遍存在着道路系统分

工不清、公共设施标准较低、给水排水设施不齐全等各种问题。据1996年国家体改委小城镇课题组对18个省市随机抽取的1035个建制镇（包括县城镇）的调查表明：除了县城镇以外，其他地区的生活供水、自来水普及率为63%；生活燃气的普及率为47%；道路铺装率为70%；电话总装机为3084部；垃圾处理率为43%；废水处理率为26%。近年来，村镇基础设施、生产设施和公共设施建设力度有所加大，现代化水平有所提高。村镇基础设施建设投资占村镇建设总投资的比例逐年呈上升趋势，2003年比2000年高出了6个百分点。道路铺装率达到92.6%，自来水普及率达到50%，全部建制镇、99%的集镇和88%的村庄通上了电，部分村镇还用上了天然气。但是，由于村镇的地区性差异、村镇本身经济发展水平的差异、城乡的差异，村镇的基础设施还十分薄弱，因此，总体来看，村镇发展仍然处于相对落后的状态。

1.1.3 村镇的发展

步入新世纪以来，党中央国务院就发展村镇做出了一系列的战略部署。在党中央、国务院的领导下，各级党委、政府认真贯彻党中央的精神，采取积极有效的措施，加强了村镇建设工作的领导。各级村镇的建设主管部门也在党委、政府的积极领导下，在有关部门的大力支持和密切配合下，开拓进取，努力工作，推动了各地区村镇建设事业的发展，取得了令人瞩目的成就。

1.1.3.1 农村城镇化是现代化的标志

农村城镇化是人类社会发展的一个必然趋势，是农业社会向工业社会转化的基本途径，也是衡量一个国家或地区经济发展和社会进步的重要标志。党的十五大已经指出：在20世纪末达到小康水平，向现代化迈进。根据我国的特点，在“四个现代化”中，农业现代化是关键，而农村现代化最重要的标志就是城镇化。在我国推进村镇建设尤其是小城镇建设，有利于加快农业和农村现代化的步伐，加快农村城镇化、城乡一体化的进程。所谓城乡一体化，是以功能多元化的中心城市为依托，在其周围形成不同层次、不同规模

的城、乡（镇）、村等居民点，各自就地在居住、生活、设施、环境、管理等方面实现现代化。城市之间，城市与乡（镇）、村之间以及相互之间，均由不同容量的现代化交通设施和方便、快捷的现代化通信设施进行连接，形成一个网络状的、城乡一体化的社会系统，即自然—空间—人类系统，将城乡融于自然社会之中，使村镇能在具备上述交通及通信设施现代化的条件下，充分享受到城市的现代文明，包括教育、文化、卫生、信息、科技、服务等方面。因此说农村城镇化是城乡一体化的必由之路，也就是实现现代化的关键。

1.1.3.2 发展村镇是现代化建设的战略任务

我国村镇的发展，尤其是乡镇的发展，是我国城市化建设的重要组成部分。城市化既是我国经济发展提出的迫切要求，同时也是被世界各国城市化过程所证明的必然趋势。现代社会的城市化具有多方面的特征，但它的本质是城乡人口的再分配，即农村人口向城镇人口的迁移，农业人口向非农业人口转移。

人们常以城镇人口占总人口的比重作为一个国家城市化水平的标志。目前，在全世界 60 多亿人口中，已有近 40% 的人生活在城镇，发达国家一般为 70%~80%，发展中国家近年来的发展速度也相当快。我国自解放以来，随着国民经济的稳步发展，城镇人口在逐步增长，尤其是改革开放以来的几十年增长较快。1950 年我国城镇人口为 6 169 万人，1978 年为 17 245 万人，1996 年为 35 950 万人，2003 年为 52 376 万人。在总人口中所占的百分比分别为 11.2%、17.92%、29.37%、40.53%。城市化是社会发展和“四个现代化”建设的必然趋势，从全局看，从长远看，从完善我国城乡结构体系和缩小城乡差别的目标来看，大力发展村镇具有重要的战略意义。

近年来的实践充分证明，村镇已成为吸纳农村人口和劳动力的重要途径，村镇的发展有着广泛的民意基础。据统计，2000 年全国转移就业的 1.1 亿多农村劳动力中，在乡村和建制镇就业的占 58.8%，进入县级市、地级市和省会城市就业的分别仅仅占到了

13.5%、14.5%和 13.2%。

1.1.3.3 做好村镇规划是新世纪现代化的建设任务

21 世纪的村镇，不但应有繁荣的经济，更应该有繁荣的文化，它是村镇综合实力的直接体现。村镇建设已成为农村经济的新的增长点。全国各地积极探索村镇建设方式的转变，搞好村镇住宅建设，以基础设施和道路建设为突破口，带动整个村镇建设的全面发展。21 世纪的村镇建设是社会主义物质文明与精神文明高度结合的现代化建设，村镇规划必须考虑到新情况、新特点和新趋势。村镇规划，尤其是乡镇规划，必须满足农村产业化的要求。农村产业化、工厂化发展是村镇致富的经济基础，也是村镇规划建设的新内容；村镇是与大自然最亲近的居住环境。经济水平的提高，人们对环境的质量和建筑的美学要求也在不断提高；基础设施配套现代化，使人在村镇也能充分享受到和城里人一样的现代文明建设的成果，即水、电、邮、有线电视等。这只能通过立足当前，顾及长远，按照城乡人、财、物、信息、技术的流向，进行科学论证、合理有效的规划，才能加快现代化建设。搞好村镇规划的建设工作，对于推进全面建设小康社会具有重大的意义。要加强村镇建设的规划指导和实施管理，节约使用土地，保证建设质量，为统筹城乡发展、解决“三农”问题做出新的贡献。

1.2 村镇规划的基础知识

发展城镇我们要遵守以下基本方针：

(1) 尊重规律，循序渐进。村镇是经济发展到一定阶段的必然产物，必须尊重客观规律，尊重农民的意愿，量力而行。要优先发展已经具备一定规模、基础条件较好的村镇，要坚决制止不顾客观条件，一哄而起，遍地开花，搞低水平分散建设的行为。

(2) 因地制宜，科学规划。我国地大物博，幅员辽阔，经济发展不平衡，发展村镇的条件也各不相同。要从实际出发，根据当地经济发展的具体水平、区位特点和资源条件，搞好村镇的规划和布

局，突出重点，注重实效，防止不切实际、盲目攀比的情况发生。

(3) 统筹兼顾，协调发展。发展村镇，不能削弱农业的基础地位。要充分发挥村镇连接城乡的纽带作用，促使农村劳动力、资源、资金等生产要素优化配置，推动一、二、三产业协调发展，两个文明一起抓。在搞好村镇的同时，大力推进科技、教育、文化、卫生和环保事业的发展，既改善物质生活的环境，又提高人口素质，实现城乡经济社会和生态环境的可持续发展。

村镇规划是在乡（镇）域范围内，解决村庄和集镇的合理布点问题，所以也称作布点规划。它包含了村镇体系的结构层次和每个村庄的数目、性质、规模以及具体位置，进而确定哪些村庄要发展，哪些需要适当的进行合并等问题，最后确定出乡（镇）域的村镇布局方案。

21世纪的村镇建设如何坚持可持续发展的方针，在生态系统环境容量允许的范围之内，通过合理的利用资源，改善和提高村镇的生活质量，进而带动村镇经济和社会的发展，促进文明，优化环境，创造优质的现代村镇住区已成为村镇规划的主题。村镇建设的特征决定了村镇规划在内容和深度上要区别于城市规划。

1.2.1 村镇规划的基本概念和特征

城乡规划是对城乡的发展进行谋划，也是政府宏观调控城市和乡村建设发展的一种有效手段。其目的是尽可能为规划的对象谋取最大利益，为人们的各种活动提供适宜的空间环境，其核心是进行土地资源的合理配置和可持续发展理念的应用。

我国现行的城市规划、村镇规划是在城市和乡村两类聚落的基础上实现的，在计划经济二元结构、城乡分隔行政管理体制下形成的，统称城乡规划。

1.2.1.1 城市规划

据《城市规划法》的规定，我国城市规划可划分为：全国城镇体系规划（或国土规划、区域规划）；省、自治区、直辖市域的城镇体系规划；城市总体规划（包含规划纲要、分区规划）；城市详