

全国“星火计划”丛书

# 村镇建设 管理问答

徐宗威 编著

中国建筑工业出版社

全国“星火计划”丛书

# 村镇建设管理问答

徐宗威 编著

中国建筑工程出版社

党的十一届三中全会以后，村镇建设工作提到了重要的议事日程，各有关部门为此制定了一系列法规性文件，并在基层行政机构设立了村镇建设助理员，进行村镇规划与建设的管理工作。

为了帮助村镇建设助理员搞好村镇规划和建设工作，本书将有关法规的内容用问答的形式分成160个问题做了详细的解释。全书文字通俗易懂，适合基层村镇建设管理人员使用，也可供村镇居民自建房屋参考。

全国“星火计划”丛书

村镇建设管理问答

徐宗威 编著

\*

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

北京顺义县板桥印刷厂印刷

\*

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7 3/8 字数：164千字

1991年6月第一版 1991年6月第一次印刷

印数：1-22,570册 定价：4.25元

ISBN7-112-01304-6/F·102

(6346)

# 《全国“星火计划”丛书》编委会

## 主任委员

杨 浚

## 副主任委员 (以姓氏笔划为序)

卢鸣谷 罗见龙 徐 简

## 委员 (以姓氏笔划为序)

王晓方 向华明 米景九 应曰琰

张志强 张崇高 金耀明 赵汝霖

俞福良 柴淑敏 徐 骏 高承增

# 努力做好造福亿万农民的村镇建设工作 (代序)

谭 庆 璠

全国村镇建设工作会议在全体与会代表的共同努力下，在天津市政府、天津市建委的精心安排、鼎力支持下，已经完成了预定任务，今天就要胜利结束了。开幕时，部领导同志向大会作了工作报告，回顾了党的十一届三中全会以来村镇建设的发展历程、取得的主要成就和问题，提出了“八五”乃至今后 10 年村镇建设的发展目标、方针政策和任务，对当前工作作了部署。农业部陈耀邦副部长、卫生部顾英奇副部长、天津市李振东副市长也在大会上讲了话。

普遍反映，在“七五”计划行将结束、“八五”计划即将开始的时候召开这样一次会议，是适时、必要的，对于指导和推进村镇建设健康发展，进一步改善亿万农民的生产、生活条件，适应农村改革与农村经济发展的需要，都具有重大的作用和影响。会议期间，代表们对当前村镇建设形势和任务作了深入分析，提出了一些好的看法和建议，会后我们将认真进行研究。今天，我根据大家座谈讨论情况和提出的意见、问题，做一个小结。

## 一、提高认识、统一思想。

村镇建设量大面广，工作难度很大。城市建设虽然也很

难，但基础比村镇建设好得多，解放后我们搞了 40 年的城市建设，它的方针、政策、任务、机构、资金都比较明确、比较落实，而村镇建设只有 10 年的时间，应该说还是个“小孩子”，虽然这 10 年各级政府、建委尽了很大的努力，做了很多的工作，取得了很大的成绩，但总还有不尽人意的地方，因为工作难度十分大。

部里对村镇建设工作是重视的，部务会议多次研究村镇建设工作，并决定要召开一次全国性的有一定规模的村镇建设工作会议，总结过年 10 年村镇建设工作的经验教训，提出今后的任务。部里领导在部务会议上多次强调，要把村镇建设工作搞好，要把村镇建设工作会议开好。为此，部里对村镇建设工作进行调查研究，做了大量的工作，应该说，部务会议、部长对村镇建设工作是重视的，是放到了一定的位置。为什么？因为我们深刻的认识到，我国有 11 多亿人口，有 8 亿多在农村，这是我们的基本国情。这决定了今后一个相当长的期间内，农民问题仍然是我国的一个根本性问题，农民问题解决的如何，将决定我们国家社会稳定，决定着我国社会主义现代化建设的进程。党的十三届四中全会以来，党中央、国务院反复强调农村工作和加强农业这个基础的重要性。江泽民总书记在今年 6 月召开的农村工作座谈会上深刻指出：农民问题始终是我国革命和建设的根本问题。要从经济和政治上，从眼前和长远，从社会主义现代化建设的全局，从农村工作和农业在现代化建设中的战略地位，从把农业搞上去这个任务的极端艰巨性、复杂性等方面，来加深认识农村工作和农业的重要性，继续努力打开农村工作和农业的新局面。李鹏总理在七届全国人大三次会议的政府工作报告中强调指出：“实现农业的稳定发展，是全国政治、经

济和社会稳定的基础。各级政府都必须把农业放在经济工作的首位，动员全国上下、各行各业支援农业，齐心协力把农业搞上去。”我们一定要深刻领会和认真落实江泽民总书记和李鹏总理的讲话精神。部里领导在报告中也深刻指出，村镇建设是关系到 8 亿多农民生活、生产的伟大事业，是我国社会主义现代化建设的重要组成部分。我们应该把村镇建设视作党在农村工作的重要内容，认真搞好村镇建设，这具有多方面的意义。

首先，加强村镇建设是实现我国经济发展第二步战略目标的重要保证。应该看到，农村经济发展了才能为村镇建设提供可靠的资金保证，村镇建设搞好了反过来又可以促进农村经济的发展，两者相辅相成，相互促进。因此，今后 10 年要实现党中央确定的国民生产总值翻两番，人民生活达到小康水平的第二步经济发展战略目标，实现农村经济持续、稳定、协调地发展，都与村镇建设有极大关系。乡镇企业在 10 年农村经济改革中异军突起，不仅成为相当一部分地区农村经济的重要支柱，而且已成为整个国民经济的重要组成部分，在壮大农村集体经济、改善农业生产条件、增加农民收入等方面，也发挥着越来越重要的作用。据统计，1989 年全国乡镇企业总产值占农村社会总产值的 58%，其中乡镇工业总产值占全国工业总产值的 28%。乡镇企业经济状况如何将对经济翻番起着举足轻重的作用。然而，乡镇企业是在村镇建设的基础上得以蓬勃发展的，村镇水、路、电、通讯等设施的建设，为乡镇企业创造了必要的生产条件和投资环境。村镇建设搞不好，特别是基础设施搞不上去，乡镇企业的发展就失去了依托和必要的物质技术基础。辽宁鞍山市、山东罗庄镇在大会上介绍的经验都雄辩地说明，搞好村

镇建设，特别是把各项基础设施搞上去，已经成为保障乡镇企业生产和开展对外经济联合的一个决定因素。因此，不能把村镇建设简单地看做是农村建房，它和农村的整个经济发展紧密相连，它关系到整个国民经济的发展。加强村镇建设的组织引导，有利于广大农民小康生活水平的尽早实现，也是影响到今后 10 年国民生产总值翻番的大事。

第二，加强村镇建设又是深化农村改革的迫切需要。“八五”期间，农村改革要继续稳定完善以家庭联产承包为主的责任制，积极发展农业社会化产前、产中、产后综合服务体系，逐步建立健全统一和分散相结合的双层经营体制，进一步调动农民的积极性，促进农村经济特别是商品经济的发展。一些农村，产业结构和收入重心将从土地和种植业转向非农产业，农村第三产业将迅速发展，各项服务设施需求将大量增加。发展社会化服务是深化农村改革的一个重点。加强村镇建设，提供水、路、电、通讯和商业、服务等设施条件，有利于提高农村社会化服务水平，也就成为推进农村改革，加快农村经济发展的迫切需求。

第三，加强村镇建设也是落实党的十三届六中全会精神，为农民办实事、办好事的实际步骤。党的十三届六中全会作出了关于加强党同人民群众联系的重要决定，要求各级党政领导部门特别要注意切实解决群众最关心而又有条件解决的问题，以实际行动密切党群关系。亿万农民是为数最多的人民群众，农村集镇和村庄是党同农民群众联系的最重要的阵地。近 10 年来，村镇建设虽然取得了举世瞩目的成就，仅农民新建住宅即达 67 亿平方米，43% 的农户迁入新居。但是，全国仍有 57% 的农户，住房条件尚没有明显改善，相当一部分农民的住房破旧，日照少，通风差，卫生状



况不佳；不少村镇公用设施很不齐备，给农民生产、生活带来很大不便。“安居”才能“乐业”。农民在解决温饱问题之后，改善居住条件就成了迫切需要，而且随着小康水平的逐步实现，农民对居住环境和农村设施水平的要求越来越高。因此，搞好村镇建设是关系到亿万农民切身利益的大事，成为农民群众衡量政府关心群众疾苦的一项重要标准。千方百计把村镇建设搞上去，顺乎民心，也必将大大密切党和政府同广大农民群众的联系，增加党和政府在广大农民中的号召力和凝聚力，激发起亿万农民的社会主义积极性，加快农村两个文明建设。

第四，加强村镇建设还是加快乡村城市化进程的客观需要。马克思在考察人类社会经济演进的历史时曾经指出：“现代的历史是乡村城市化。”这一科学论断，深刻揭示了当代社会发展的必然趋势，表明了“乡村城市化”是不以人们主观意志为转移的客观规律。可以预见，随着农村经济向专业化、商品化、现代化转变，各种专业户和经济联合体的大批涌现，多种形式的规模经营不断发展，从农业分离出来的富余劳动力到集镇办厂开店，从事各种商业服务业；乡镇企业相对集中，城市工业逐步向乡镇扩散，城乡工业呈现融合的趋势；富裕起来的农民，对于物质文化生活条件的需求不断提高，我国城市化进程必将大大加快。与一些西方国家所不同的，我们不是让从农业分离出来的富余劳动力向城市大量集中，而主要是积极发展小城镇，贯彻离土不离乡、进厂不进城的原则，让大批农村富余劳动力就地就近特别是到集镇从事工副业生产和各种商业、服务业经营活动。这有利于农村产业结构的调整和富余劳动力的转移。据有关资料统计，到1988年底，乡镇企业安置农村富余劳力9545万人，农村其

他事业安置 2400 万人。这就避免了农村人口大量涌入城市，减少了城市压力。还减少了国家由于安置就业人员所需费用，促进了经济和社会的稳定。因此，加快村镇、特别是集镇建设，把集镇真正建设成为农村一定区域经济、文化、科技、服务中心，走出一条具有中国特色的乡村城市化道路，以进一步推动农村经济、社会持续稳定发展，已成为当前农村工作中的一项紧迫任务。

总之，无论从当前还是从长远来看，搞好村镇建设都具有重要的意义。地方各级政府和各级建设主管部门，都应把村镇建设纳入重要议事日程，切实加强领导，精心规划，精心组织，精心指导。按照李鹏总理的要求，乡长、镇长尤其要加强对村镇建设的领导，把村镇规划好、建设好、管理好作为主要任务。村镇建设涉及到许多部门、许多行业，仅靠建设主管部门难以搞好，各有关部门应该在当地政府的领导下，积极配合、大力协同，共同把具有中国特色的社会主义新农村建设好、管理好。

## 二、总结经验，认真反思。

通过对村镇建设工作的调查研究，我认为有五个方面的问题值得我们认真研究和思考。

一是如何通过对村镇建设加强管理，避免乡镇企业、集镇建设、村庄建房中存在的乱占乱建、不按规划执行的状况。

二是如何使农民来之不易的钱在房屋建设上能用在“刀刃”上，即重点用在结构的安全上、布局的合理上、功能的齐全上，避免拆了建，建了拆，人为的缩短使用周期，造成浪费。这 10 年，人为地缩短房屋使用周期的现象在一部分地区是很严重的，有的地区已经开始拆第四代农房，重新

建别墅式楼房，10年翻建三四次是很大的浪费。

三是如何在符合国情和当地造价或略高造价的情况下，通过精心规划、精心设计、精心施工，使村镇建设上质量、上水平、上台阶。我们主张，宁可搞得慢一些，少一些，也要搞得好一点，条件不具备，经济水平达不到，可以暂时缓一缓，不要仓促上马，简易房用不上10年20年就得重建，这是很大的浪费。

四是如何使村镇建设适应农村经济发展战略的需要，适应农村商品经济的需要，适应乡镇企业及农民对科学、技术、文化、信息方面的需要。

五是如何在保证村镇建设发展需要的前提下，加强村镇建设用地的管理，做到合理用地、计划用地、节约用地。

村镇建设要服从于、服务于农村经济发展战略的需要，促进农村商品经济的发展，在这个前题下，我认为要处理好以下几个问题。

第一，村庄建设和集镇建设是两个不同层次的建设，其规模、性质、内容都不完全一样，在加强集镇建设的同时村庄建设也不能放松。集镇包括两个方面，一个是国家批准的建制镇，一个是乡政府所在地，建制镇属于城市的范畴，建制镇的建设应该完全依从于《城市规划法》，应该按照城市的要求去引导，去加强管理，以适应地区经济的发展，搞好投资环境，加强辐射力和吸引力，乡镇和建制镇从发展的眼光来看，都属同一范畴，都应执行《城市规划法》。集镇建设的内容，首先是基础设施，要确定集镇的规模、性质和基础设施的规模，其次是工厂、企业，三是公共建筑和居住建筑。居民点、村庄住房的建设和城市的居民小区差不多，主要是解决群众的生活居住问题，但也有少量的乡镇工业在

内，总的来讲是要解决部分生产和生活问题。

第二，在治理整顿期间以至今后更长的时间里，村镇建设要从以量取胜转到以质取胜上来。这 10 年量的建设比较大，住宅和公共建筑 75 亿平方米，但质量不够理想，甚至有一部分质量较差，今后的工作要由量的取胜转化为质的取胜，在保证质量的前提下，数量多点更好。在这一思想指导下我们要注意这样几点。

村镇建设一定不要仓促上马，仓促动工。仓促上马是造成村镇房屋建设建了拆、拆了建的重要原因。我们提倡做好前期准备工作，一是做好规划、建筑设计。基础设施的前期准备阶段，要舍得花点时间，花点人力，花点物力，不要认为村镇建设很简单，有高水平的规划、建筑设计和没有高水平的规划设计建出的成果完全不同，虽然前期花点钱，但建成后效益要大得多，今后没有做好前期准备的应一律不要动工。二是要有经济条件的准备，要有经济能力。因为村庄、集镇的发展都是经济发展到一定水平的产物，和经济有密切关系。经济水平发展不到要建设，因缺乏经济实力建设也搞不好；经济到了不搞，就要拖经济发展的后腿。因此，经济能力不足时不要动工，宁可晚一点也要建得好一些。经济能力达不到的地方也可以组织住房建设基金分期分批建房。

适当掌握房屋建设和市政基础设施建设的标准。房屋标准、造价一定要符合当地的经济实力，总的来讲要贯彻勤俭建国的方针，贯彻实用经济在可能条件的美观。我们不提倡高标准的装饰装修，不提倡过分的超前消费，要把有限的钱花在房屋结构的安全上，花在布局的合理上和功能的齐全上。

做好建设系统内部的管理工作，做到相同造价或略高造

价的情况下通过精心规划、精心设计、精心施工，使房屋及市政基础设施上质量、上水平、上台阶。

第三，在提高建设质量、建设水平上下功夫。中国是个大国，地区条件差异很大，在村镇建设上我们要充分考虑这个事实，尽管地区不同，自然条件不同，经济条件不同，造价不同，但都有一个提高质量和水平的问题，这是共性的问题。造价高，标准高并不一定质量高、水平高，相对来讲，造价低一些并不一定水平低质量低，这不是成正比的。因此，我们建委的任务是，在符合当地造价的条件下，通过我们的工作把规划设计搞好，加强管理，提高施工质量，做到造价不高质量高，标准不高水平高，面积不大功能全，占地不多环境美。

第四，积极引导，组织农民走集中统一建设的路子。过去农民建房标准较低，大多是平房、结构上以土坯或砖房为主，采用传统的亲帮亲、邻帮邻的办法。随着经济的发展，农民收入的增加，现在的农房已经发展到砖混结构，多层结构，因此，再以传统的方式建房就比较困难，从发展的眼光来看，集中建设比分散建设有很多优点，我们引导农民走集中统一建设的路子。并不是强迫农民必须这样做，要用样板引路，让大家认识到集中统一建设的好处，集中统一建设能够保证规划的实施，节约土地，保证配套建设，保证施工质量，有利于提高村镇建设整体水平，好处很多。

第五，要在保证按规划用地的同时，抓好合理用地、节约用地，辩证地处理好用地和节地的关系。合理用地、节约用地是村镇建设必须严格遵循的基本原则，但是要做到合理用地、节约用地，首先要有一个好的村镇建设规划，而且要严格执行规划，即是说，只有按规划建设才能节约用地，要

节约用地必须按规划建设。我们一定要贯彻这一原则要求，在修订完善现有村镇建设规划的基础上，合理调整和充分利用村镇现有用地，提高土地利用率；扩大村镇建设用地，要尽量利用不受山洪、滑坡、泥石流等危害，又有可靠水源的坡地。有条件的地区，提倡多建楼房建设部正在组织制定村镇规划国家标准，争取早日颁布，加强对各项建筑用地的控制。

今后 10 年，我国村镇建设要从以量取胜转到以质取胜上来，在农村经济发展的基础上，从国情民力的实际出发，充分依靠集体和农民的力量，走集中统一建设的路子，通过精心规划，精心设计，精心施工，上质量、上水平、上效益，完善设施，强化功能，优化环境，走出一条具有中国特色的社会主义村镇建设新路子。

### 三、加强领导，强化管理。

大家在讨论中提到，村镇建设工作存在的许多问题，原因就在于管理薄弱，机构不健全。大家的分析很有道理。村镇建设是一项新的事业，只有 10 年的历史，如果说各地政府对村镇工作不重视，我认为有点冤枉，应该说大家还是重视的，但由于管理工作的基础薄弱，各方面的工作都有待加强。村镇建设真正要上水平、上质量、上台阶有内部的工作，还有外部的条件，机构是否健全，人员是否充实，法规能否逐步完善，等等，都对管理工作有着重大影响。去年以来，建设部会同国务院有关部门相继发布了《关于整顿村镇规划建设管理收费的通知》、《村镇建设技术人员职称评定和晋升的试行通则》、《关于招收县以上大集体合同制工人解决基层管理问题的通知》、《关于协作搞好调整完善村镇规划与划定基本农田保护区工作的通知》等 4 个文件。这 4 个文件

对全国村镇建设来讲还是十分有利的，希望大家认真研究这4个文件，根据各地的情况落实好。

为了搞好村镇建设，第一条首先要确立村镇建设正确的指导思想。在城市建设工作中的许多指导思想同样适用于村镇建设，例如：①要树立各级政府在村镇建设规划管理上的权威。②用社会化大生产的观念组织村镇的各项建设。③树立经营的观点，克服等靠思想，在农村和集镇推行房地产经营，靠房地产提供资金和管理人员的费用，房地产搞活了，规划也能保证实施，各种费用也有了。④依靠群众，树立人民集镇人民建，建好集镇为人民的思想。

第二条，通过多渠道健全机构，充实人员。村镇建设管理机构和人员完全靠国家解决很困难，要靠我们去努力，已经建立的机构和配备的人员要巩固下来，这是我们工作的骨干。尚未建立机构和配备人员的，各省可以争取国家的正式行政编制或事业编制，配备村镇建设管理人员。解决不了的，可按照建设部和劳动部联合发的文件，用合同制工人进行补充。可以利用房地产开发和各种经营活动增辟资金来源，招聘雇用一部分人员，加强村镇建设的管理。浙江邱隘镇、山东仲宫镇在这方面已经创造出了经验。

第三条，加快立法步伐，坚持两条腿走路。部里能够尽快出台的我们尽快出台，但大家不要等，省里是有立法权的，吉林省人大通过了《吉林省乡村建设管理条例》，浙江、广东、四川、辽宁都由省政府颁发了村镇建设管理办法，成为全省村镇建设管理的依据。部里要加快，各地也要促进，共同想办法，尽快把法立起来。在健全机构、充实人员的基础上逐步让村镇建设走上依法管理的轨道。大家特别要参照《城市规划法》，建立村镇建设正常的工作程序。

第四条，加强人员的培训，提高管理干部队伍的素质。村镇建设政策性强，业务性强，不通晓业务，不掌握政策法规，就很难以管好。近些年，各级建设主管部门通过短期培训班等形式培训乡镇长和村镇建设管理人员，取得了一定成效，一要坚持下去。培训村镇建设管理人才，部里和各地要共同来搞，明年部里准备办4期县长学习班，提高县长对村镇建设工作重要意义的认识和业务管理知识。各地建设管理部门也要做出安排。

#### 四、精心规划、精心施工

村镇规划是村镇建设的蓝图，是各项建设和管理的依据，村庄和集镇建设水平在很大程度上取决于规划设计水平。过去10年，各级建设主管部门针对农房建设来势过猛、滥占乱用耕地建房之风蔓延的状况，本着先规划后建设，“先粗后细”的原则，组织力量集中制定村镇建设控制性规划。经过几年的努力，基本上完成了300多万个村镇和4万多个集镇的初步规划，对于合理布局、控制用地和指导当时的村镇建设起到了积极作用。为了更好地指导村镇建设，适应农村商品经济发展的需要，从1987年起，开始调整完善已有的村镇规划。到1989年底，已经有10188个集镇、27万个村庄重新修定了规划，修定后的规划深度和广度都前进了一步。当前的问题：一是全国尚有26%的村庄、4%的集镇没有编制出规划；二是已经编制的规划尚需调整完善；三是现有村镇规划中，有一部分还没有按规定程序审批，缺乏应有的法律效力；四是一些地区规划深度不够，不能适应村镇建设发展的需要，规划水平也有待提高；五是一些地区对规划重要性认识不足，严格执行规划不力。

今后10年，村镇各项设施和住宅建设要适应亿万农民



实现小康水平的需要，村镇建设的整体水平要有明显提高，应该首先把村镇规划搞好。此次会议之后，各地建委、建设厅要及早做出安排，对现有规划作一次认真复查。尚未履行规划审批手续的，要抓紧报批；尚未编制总体规划的或总体规划不完善的，要抓紧编制和调整完善。总体规划要以县域规划和经济社会发展计划为依据，搞好村镇体系和生产力布局，确定其性质、规模和发展方向，以及相互间的联系，从总体上适应地区经济与社会发展对村镇建设的全面要求和相应的总体建设布置。要在总体规划的指导下搞好村镇建设规划，充实必要的专业规划内容，以满足近期建设的需要。

目前，各地农村正在进行划定基本农田保护区工作，为了使村镇规划调整完善工作与此项工作协调进行，建设部与国家土地管理局联合发出了关于协作搞好调整完善村镇规划与划定基本农田保护区工作的通知。各地村镇建设主管部门与土地管理部门要密切配合，大力协同，按照《通知》精神，共同把这两项工作作好。明年，建设部要对10省区的村镇规划编制、审批和实施情况进行抽查，各地要认真作好准备。后年，各省市建委、建设厅要把集镇建制镇规划的编制、审批和调整完善情况检查完。

百年大计，质量第一。千方百计把村镇建设施工质量搞上去，是我们义不容辞的责任，也是今后一个时期村镇建设的中心工作，各级建设主管部门要下大气力抓出成效来。这就要求我们提高质量意识，加强农村建筑市场施工质量监督和指导，并采取正确的技术经济政策，为施工企业和农村建筑队创造良好的条件。施工单位要实行全面质量管理，健全质量保证体系，严格按照国家标准规范精心施工。总之，只要我们上下一起努力，紧紧把好规划、设计、施工和管理全