

全国乡镇长培训教材

建设篇

张小林 陈小卉 等编著

中国建筑工业出版社

全国乡镇长培训教材

建设篇

张小林 陈小卉 等编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国乡镇长培训教材. 建设篇/张小林, 陈小卉等编著.
—北京: 中国建筑工业出版社, 2010
ISBN 978-7-112-10814-5

I. 全… II. ① 张…② 陈… III. 乡镇—建设—中国—
教材 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 034987 号

**全国乡镇长培训教材
建设篇**

张小林 陈小卉 等编著

*

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

北京千辰公司制版

北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 11 $\frac{1}{8}$ 字数: 320 千字

2010 年 5 月第一版 2010 年 5 月第一次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978-7-112-10814-5
(18057)

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)

本书包括的主要内容有：概论、国外乡镇建设借鉴、乡镇建设的理论基础、乡镇建设的总体思路和框架、乡镇建筑、乡镇市政工程施工、乡镇景观与生态建设、城乡统筹发展中的村庄建设、乡镇建设的资金来源和管理、我国乡镇建设的思考与展望等内容。

本书可作为乡镇领导干部、农村管理工作者的业务培训教材使用，也可作为大专院校城乡规划专业学生教学参考书使用，还可供城乡规划编制和管理、城乡建设工作者使用。

* * *

责任编辑：胡明安 姚荣华

责任设计：赵明霞

责任校对：李志立 王雪竹

《全国乡镇长培训教材》编审委员会

主 任：王士兰

副主任：单德启 王明浩 汤铭潭

委 员：晏 群 游宏滔 陈小卉 郭大忠

齐 虹 陈 懿 耿 虹 杨振文

主 编：彭震伟

副主编：张小林 赵俊齐

编写组成员（按姓氏笔画排）：

方 遥 王林容 王海卉 王爱华 叶小群

叶冬青 宁 波 吴骥良 李正仑 杨 山

汪晓春 汪 涛 陆 嘉 陈小卉 陈闽齐

单 虎 夏有才 曹国华 梅耀林 蔚芝炳

潘 斌

序 一

2006年，中国城市规划学会小城镇规划学术委员会提出组织编写面向广大乡镇领导干部的《全国乡镇长培训教材》，这在当时是一件非常务实而又急迫的事情。四年来，政府部门、高校、规划设计研究单位的领导、专家、教授和设计人员纷纷为此撰稿，从乡镇的规划、建设、管理三个层面、分三个篇幅，比较系统地做了理论介绍和深入浅出实证分析。

我国正处在城镇化快速发展时期，在城乡统筹下农村地区发展建设正经历着巨大的变化，投资主体多元化、建设类型多样化、建设活动广域化是其突出的特征。我国城镇化发展历程艰巨，城市和乡村所承担的责任是不一样的，必须坚持城乡有差异的发展建设指导；我国农村地域广阔，各地自然禀赋发展条件差异明显，乡土特色、地方特色、民族特色鲜明，必须编制符合地方实际的村镇规划；我国农村基层村庄实施的村集体和村民自治管理，必须坚持反映农村建设活动特点的建设管理模式。

作为乡镇管理者，具备指导农村地区现代化建设所必须的城乡规划知识，管理农村地区建设活动的现代化管理能力，显然是不可或缺的。这套知识读本可供从事乡镇规划、建设、管理的领导、村官和技术人员学习参考，也可供高校和规划设计研究机构的同仁参考。

坚持反映当代农村改革发展和建设活动的实际，让城乡规划为农民服务、为农村发展服务，本书的作者为此做了不懈努力，但是还有差距，我期望中国城市规划学会小城镇规划学术委员

会的学者们继续做出改进和努力。

住房和城乡建设部村镇建设司

司长

A stylized, cursive handwritten signature in black ink, likely belonging to the official mentioned in the text.

2010年3月29日

序 二

中国城市规划学会小城镇规划学术委员会要我为他们组织编写的《全国乡镇长培训教材》写序，我相信很大程度上是因为我始终是这本书坚定的支持者。我坚持认为，解决好包括乡镇在内的小城镇规划建设管理问题，不仅是一个关系到国民经济健康持续发展、人居环境普遍全面改善的重大政治使命，也是一个极具中国特色的国际学术话题，实现这个目标，既需要专家学者潜心研究，也需要在乡镇第一线工作的有志之士勇于探索，更需要全社会的理解、关心与支持。因此，委员会的同行们一提出编写这样一册读本，我便立即为他们的历史使命感和职业敏感所折服，从学会工作的角度给予他们必要的支持。

乡镇是一个行政概念。按照我国有关法律的规定，乡和镇是我国行政区划的最小单元，在国家行政体系中，乡镇人民政府是最基层的行政权力机构，乡镇管辖的村实行村民自治管理。因此，贯彻落实党和国家各项政策，特别是发挥政府规划职能，加强产业发展、基础设施建设、资源环境保护等方面的综合协调，乡镇政府是一个十分关键的环节，处于统筹城乡发展的枢纽地位。这一点往往是在很多时候被忽视的，各类政策资源、人才资源、公共财政资源以及信息资源往往富集在乡镇上面的各级政府层级，对于乡镇政府的扶持和关注远远不够。而这种资源配置垂直体系上的相对弱化，直接制约了我国乡镇规划建设管理水平。近年来，中央政府加大了对于农业生产和农村公共服务的投入力度，对于进一步完善乡镇管理体系，促进乡镇规划建设管理的水平的提高，无疑是一个难得的契机。

另一方面，乡和镇是城乡两类居民点体系的分野。建制镇一般意义上属于城市的范畴，非农产业较为集中，生活方式上也与城市生活方式基本一致或相近，人口规模和密度、各类设施水平、甚至建筑风貌等各方面都处于城市体系的末端。而乡所在地的集镇通常划作农村，虽然人口与设施的密集程度高于一般的村庄，但是依然达不到城市或镇的水平，功能上突出表现为周边乡村的服务中心，主要为农业生产和农民提供行政管理、生产服务、教育卫生文化等公共服务。只有那些人口规模达到一定程度，非农产业占主导地位的集镇才有可能按照一定的行政程序被认定为建制镇。因此，虽然镇和乡在行政区划上同属于基层政权所在地，但是由于其主要职能的不同，工作的重心也有所差异。尽管如此，两者作为城之末、乡之首的特殊地位，决定了它们在我国城镇化进程中不可替代的特殊作用。我国现行的行政管理体制中有不少地方不利于乡镇在城镇化过程中充分发挥积极作用，特别表现在乡镇功能不够完善，对于农村富余劳动力的吸引力不足、吸纳能力十分有限；乡镇服务水平不高，不利于农业产业化、现代化，在城乡市场体系中的纽带作用没有得到发挥；管理方式粗放，资源利用效率低，环境质量有恶化和扩散的趋势；政策上人为造成城市与乡村的不平等，那些在规模、生产生活形态上已经具备进一步升格条件的建制镇或集镇不能得到行政主管部门的及时认可，制约了它们的进一步发展。中央最近出台了一系列政策，旨在突出强化农业农村的基础设施，建立健全农业社会化服务的基层体系，夯实打牢农业农村发展基础，协调推进工业化、城镇化和农业现代化，努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。并且明确提出把小城镇作为当前工作的重点，加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策，促进符合条件的农业转移人口在城镇落户，相信会成为推动乡镇发展的重要动力。

同时，乡镇不仅是城镇化过程中城乡人口转移的蓄水池，本

身就是中国城镇化的基本路径之一。从学术角度分析，就其规模和空间特征上而言，乡镇属于人类居民点体系（human settlements）里重要的一环，是乡村居民点向城市居民点乃至城市化地区过渡的链条，因此，无论是居民点形态、还是居住人口都具有不稳定的特征。一方面，它兼具城市型居民点的生活便利和农村型居民点的环境宜人；另一方面，它又不具备城市所能够支撑的各类市政和公共服务设施，并且失去了乡村生活的天然和宁静，“城不城、乡不乡”在不少时候被当做包括乡镇在内的小城镇的负面形象，但在某种程度上，恰恰是这一类居民点所共有的特性。认识到乡镇在城、乡居民点体系中的这种特殊地位很重要，我们可以致力于改进它们的人居环境质量，同时又可以避免它们避免各种城市病，特别是大中城市普遍存在的空间拥挤、环境污染、社会分异等问题。这里关键是要提高乡镇在资源利用和公共管理上的效率，改善投资和就业环境，遵循生态、低碳的可持续发展路径。事实上在欧洲不少发达国家，最具吸引力的往往不仅仅是那些占据城镇体系顶端的世界城市，还包括那些小城市和小城镇，他们往往具有便利的交通条件，稳定的就业和收入水平，配套齐全的公共服务与商业设施，宜人的居住条件和宁静的城镇生活。要做到这一点，必须在理论上认清这一类人类聚居地的特定地位和特殊性，确认它们在整个人居环境建设领域的重要性，改变目前普遍存在的简单模仿大中城市进行小城镇规划建设倾向，修正那种简单地以城或乡的标准对它们进行判断的思维模式，在建设规模、速度和标准选择上，切合乡镇的特点，避免盲目抄袭和攀比。

虽然乡镇规划建设的重要性极其重大，乡镇规划建设中的问题也是显而易见的。其中不少问题源于我们对于乡镇规划建设不够重视，或者采取简单化的思维对待乡镇规划建设问题，我们在学术领域显然还有很多有待深入研究的方面，在知识的传播和普及方面远没有达到应有的高度。所以，要提高乡镇规划建设的水

平，城市规划界的专家学者有着义不容辞的责任，不仅仅要极大地加强对于乡镇规划建设问题的研究，而且要通过规划师的职业实践贡献自己的专业才智，更重要的是要把乡镇规划建设管理的知识传播给所有从事乡镇工作的人员和关心乡镇发展的社会大众。从这个角度来说。这本书的问世填补了空白。乡镇工作是锻炼人、培养人才的摇篮，乡镇规划事关我国城镇化健康发展，也是国际城镇化研究的中国特色命题，是培养规划大师和国际一流学者的土壤。希望这本书能够对广大乡镇干部的工作有所帮助，并且能够激励和吸引一批有志之士投身于乡镇规划建设管理事业。

当然，我也深知编写一本好的普及性读物是非常困难的，感谢本书的作者和编者所做出的艰辛努力，书中可能还有一些值得进一步斟酌的地方，但我坚信，几十位专家和管理工作者两年时间的心血一定会赢得读者的青睐，享受阅读的乐趣并且从中有所裨益，是所有作者的期望，也是我个人的期望。

是为序。

中国城市规划学会副理事长兼秘书长 石楠

2010年3月于北京

序 三

乡镇在我国尚属小城镇范畴，量大面广，是我国城镇体系中的基层。据不完全统计，我国有镇和乡 37000 余个，其中县城镇近 2000 个，建制镇 19000 余个，乡集镇 16000 余个。其介于城市与农村之间，上接城市，下连农村，具有促进区域经济社会全面进步的综合功能。乡镇是我国城市与农村之间的中间发展带，既能引进城市的技术、资金和人才，又是广大农村地区的增长极，承担着促进农村经济结构转型的地域载体作用，是城乡生产要素流动和组合的中介，也是加速推进农业和农村现代化的重要突破口。

20 世纪 70 年代末我国改革从农村先行，20 世纪 80 年代中后期，乡镇随着改革开放形势的发展，其职能已从历史上农村剩余产品的流通中心发展成为农村政治、经济、文化中心。尤其是中央关于小城镇发展的一系列文件精神后，各地政府把小城镇建设作为大事来抓，“小城镇、大战略”对当时发展乡镇企业，开拓专业市场，吸纳农村剩余劳动力起到了重要作用。乡镇已成为推进社会主义新农村建设的主阵地，对于促进传统县域经济向现代县域经济转变有着极其重要的意义。

2009 年 12 月 7 日闭幕的中央经济工作会议指出，要加快城镇发展，要把符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制。要以扩大内需特别是增加居民消费需求为重点，以稳步推进城镇化为依托，优化产业结构，努力使经济结构调整取得明显进展。可以预见：“城镇化”将在今后进一步拓展中国经济发展新空间中起着举足轻重的作用，乡镇建设也必将在中国的城镇化进程中起着

重要的作用。

全面贯彻落实科学发展观，实现经济社会可持续发展，引导城镇化健康发展，妥善处理城乡关系，改变城乡二元结构，是时代赋予乡镇的要求。城乡规划法的颁布也已使我国乡镇进入了城乡产业协调发展，城乡空间合理布局，城乡经济社会全面协调的关键阶段。

为此，我们组织编撰了全国乡镇长培训教材——规划篇、建设篇、管理篇。历时两年有余正式出版了，希望能对乡镇的规划、建设、管理有所启益。

规划篇从宏观、中观、微观三个层面及专项规划的深度予以较为全面的阐述。宏观层面重点论述了乡镇总体规划中的社会经济发展规划、镇村体系规划、空间管制规划，村庄建设与人居环境整治规划；中观层面重点论述了镇区总体规划编制的前期准备、镇区空间发展、布局结构、用地布局及近期建设规划；微观层面对镇区的控制性详细规划和修建性详细规划的主要内容及实证进行了研究分析。在专项规划中主要对城市设计与镇区改造、乡镇基础设施与社会设施、乡镇生态与环境保护、乡镇历史文化资源保护等规划作了较为详尽的阐述。

建设篇简要回顾了新中国成立至今我国乡镇建设四个阶段的概况，借鉴国外乡镇建设的理论和模式，结合我国实际提出了乡镇建设的总体思路和框架，重点在乡镇建设的目标、内容、任务作了论述。在此基础上分别对乡镇建筑、乡镇市政设施、乡镇景观与生态，以及村庄建设作了分章节阐述。最后对乡镇领导最为关心的建设资金来源和使用管理、监督进行了有效分析。

管理篇对乡镇的规划建设管理基本特点、任务、目标、内容与方法进行了较为系统的阐述，并对乡镇的建设管理、乡镇的土地与环境管理、社会主义新农村规划建设管理进行了切合实际的分析研究，最后对乡镇规划建设管理的机制、体制、职能、政策、决策的创新给予了探索性研究。

这套书由中国城市规划学会小城镇规划学术委员会组织编

写，由我国政府部门和高校、城乡规划设计研究机构的领导、专家、教授撰稿。在借鉴国内外乡镇规划、建设、管理理论和实践的基础上，针对我国不同类型乡镇的实际应用，论述了我国乡镇规划、建设、管理的理论、方法和实践，内容比较丰富。虽然这套知识读本中有个别概念和提法尚不够严谨，有待进一步商榷、研究与完善，但总的来说，仍不失为一套可供乡镇领导和技术人员参考的业务指导书籍，也可供从事乡镇规划、建设、管理研究和设计的同仁们参考，这套知识读本的出版无疑将对我国乡镇健康有序发展起到很好的作用。

中国城市规划学会小城镇规划学术委员会主任
王士兰 教授 书于 2009 年夏

前 言

改革开放 30 年来，中国经济的持续快速发展，工业化、城市化进入了加速阶段，由此带来了社会的整体变迁。加快推进城市化进程，引导各种生产要素的集聚，促进产业结构的调整和经济的现代化，带动社会文明的全面进步，从而形成城乡协调发展、共同繁荣的局面，已成为各级领导和广大群众的共识。

改革开放之初，中国的城市发展方针是：严格控制大城市，合理发展中等城市，积极发展小城镇。但随着经济社会的快速发展，各级地方政府充分认识到特大城市、大城市在带动地区经济发展、社会进步中的中心作用，到 20 世纪 90 年代后期，在各地的实际工作中由原有的城市发展指导思想，逐步转变为大力发展特大城市、大城市。集中力量发展中心城市在经济发展的启动、起飞阶段具有重要意义，因此在此后的各地区发展规划、城市规划中，对于乡镇及村庄的发展很少提及。中国经历了以大城市为主导的快速城市化推进阶段，中心城市从景观上看，高楼大厦耸立，绿地广场气派非凡，城市面貌大为改观，与国外发达国家相比也毫不逊色。但到广大农村去看看，特别是经济欠发达地区的农村住房跟几十年前相差无几，村庄内部脏乱差问题严重。农村人口因向城市转移（特别是知识阶层、青壮年劳力）而发生数量减少、结构变化等问题，农村建设由于资金短缺而趋于停滞，农村土地资源受到城市化的蚕食而逐步萎缩，农村环境因城市化的扩散而趋于恶化，农村文化受城市化的冲击面临特色消失的危机。因此，城市化从不同的视野来看，会促发不同的思考。

中国的城市化进程具有独特的国情和发展背景，呈现出二元

发展的格局：以城市地域经济与人口集聚而呈现的扩展型城市化和农村地域以乡镇企业为主体的经济与劳动力转化和建立农村城市（小城镇）呈现的集聚型城市化。以小城镇为载体的农村城市化在全国城市化进程中扮演了重要的角色，被认为是中国特色的城市化道路。从 20 世纪 80 年代的“小城镇，大问题”到 20 世纪 90 年代年代的“小城镇，大战略”，中国的乡镇必将有更大的发展前景。

为推动农村城市化进程，加快乡镇的发展，国家陆续出台了一系列全国性的政策措施，如允许自理口粮农户进镇、放宽建制镇设置标准、引导农村工业化与城镇化同步发展等，各级政府也从土地、资金、区划调整等体制改革入手，通过强制性制度和诱导性制度相结合，摸索出一系列面向市场经济的乡镇发展之路。可以说，中国乡镇的发展实际上是一个制度的替代、转换的过程，制度变迁在当前以政府推动型为主的经济动力下对农村城市化影响重大。但从上述政策实施的实效看，少量的城镇（如县城、重点中心镇）快速增长，而大多数乡镇户籍制度改革所释放的潜力并不明显，以政府为主导的建设投资不足，要素市场、行政管理体制、地方政府职能等存在严重的制度缺陷，制约了乡镇的发育和功能完善，值得认真反思和总结。

我国面广量大的乡镇上连大、中城市，下接广大农村，乡镇的建设在国家和地方的经济社会发展中起着重要的作用，对统筹城乡发展有重要的意义。本书着眼于普及乡镇规划、建设、管理的知识，主要内容为乡镇发展规划中的建设篇知识，全书共分为 10 章，主要涉及四个部分的内容。第一部分属于乡镇建设的总论，包括前四章的内容，阐述乡镇建设的相关概念和主要内涵、国外乡镇建设的借鉴、乡镇建设的理论基础、乡镇建设的总体思路和框架。第二部分属于乡镇建设各个领域的分论，包括第 5 章～第 8 章，论述乡镇建筑、乡镇市政设施、乡镇景观与生态、村庄建设等的详细内容。第三部分包括第 9 章，论述乡镇建设的资金来源与管理。第四部分包括第 10 章，对我国当代乡镇建设中存

在的问题、成因及其发展趋向、制度创新等方面做了一个总结。本书可供乡镇领导干部及农村管理者作为业务培训教材，也可供大专院校城乡规划专业学生作为教学参考书使用以及为城乡规划编制和管理、城乡建设的实际工作者提供参考和借鉴。

本书主编为张小林、陈小卉，全书编写分工是：第1章 陈小卉（江苏省城市规划设计研究院，江苏省城市规划学会）、李正仑、王林容（江苏省建设厅村镇建设服务中心），第2章 汪涛（南京师范大学）、叶冬青（南京市交通规划研究所有限责任公司），第3章 王海卉（东南大学），第4章 杨山（南京师范大学），第5章 吴骥良、方遥（南京工业大学），第6章 曹国华（江苏省城市规划设计研究院），第7章 曹国华（江苏省城市规划设计研究院），第8章 梅耀林（江苏省城市规划设计研究院），第9章 陈闽齐（江苏省城市规划设计研究院），第10章 张小林（南京师范大学），李正仑、汪晓春（江苏省建设厅村镇建设服务中心）。全书由张小林负责统稿。

乡镇建设是个涉及面广泛的课题，千头万绪。我们在中国城市规划学会小城镇专业委员会、江苏省城市规划学会的指导下，集合了江苏省内多年从事乡镇规划建设管理工作的研究人员，通力合作，经过多次讨论修改才完成。本书在总体架构、研究思路上有新的新意，但也存在很多不足之处，敬请读者指正，以便在修订时进一步完善。

张小林

南京师范大学教授，博士生导师