

小城镇建设 管理手册

XIAO CHENG ZHEN
JIAN SHE GUAN LI
SHOU CE

○ 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

陈佳骆 李国凡 朱 霞 编

中国建筑工程出版社

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.
北京:中国建筑工业出版社,2002
ISBN 7-112-05015-4

I.小... II.①陈 ②李 ③朱 III.城镇—
城市建设—中国 IV.F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 007048 号

小城镇建设管理手册

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)

新华书店经销

中国科学院印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9 1/2 插页:1 字数:253 千字

2002 年 5 月第一版 2002 年 11 月第二次印刷

印数:2 501—5 000 册 定价:15.00 元

ISBN 7-112-05015-4

TU·4468(10542)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书系统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。本书内容翔实、图文并茂,可供培训县、镇建设管理人员使用,也可作为大学、中专教材使用。

前 言

1998年10月,中国共产党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》,其中指示:“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

2001.12.20.

430074 武汉 华中科技大学土术学院 jialuochen@263.net

作者简介：

- | | |
|-----|-------------------------------|
| 陈佳骆 | 华中科技大学教授，中国建筑学会村镇分会理事 |
| 李国凡 | 高级规划师，国家注册规划师，湖北省潜江市规划局
局长 |
| 朱 霞 | 华中科技大学副教授，国家注册规划师 |
| 刘于鑫 | 华中科技大学讲师 |
| 陈 谦 | 暨南大学建筑设计所助工 |

目 录

导言

第一章 小城镇建设政策与法规	3
第一节 小城镇建设政策述评	3
一、公共政策的原理	3
二、小城镇发展与建设政策的演变	4
三、小城镇建设技术政策	8
第二节 小城镇建设的国家法律法规提要	11
一、中华人民共和国宪法	11
二、法律	12
三、国务院行政法规	12
四、国务院所属部门的行政规章	12
五、技术规范	13
六、具有政令性质的其他文件	13
第三节 地方性小城镇建设法规简介	14
一、地方性小城镇建设法规	14
二、地方党政文件	14
第二章 小城镇建设管理体制	16
第一节 我国政府的职能分工	16
一、国务院的机构设置	16
二、地方各级政府的职能	17
第二节 县级政府对于小城镇的管理	17
一、履行规划职能	17
二、履行建设职能	19
三、大力实行改革	20

第三节 行政区划与镇的设置	22
一、我国的行政区划	22
二、镇的设置	23
三、镇的行政管理机构	24
第四节 小城镇的综合改革试点	26
一、小城镇综合改革试点的目标	27
二、试点工作遵循五项基本原则	27
三、试点内容	28
第三章 小城镇建设与经济发展的关系	32
第一节 农村经济发展为小城镇建设奠定基础	32
一、小城镇建设与农村经济发展关系的统计分析	32
二、小城镇建设与农村经济发展结合的成功实例	33
第二节 乡镇企业对于小城镇建设的支持	35
一、乡镇企业的产生和发展	35
二、乡镇企业的未来	38
三、乡镇企业支持小城镇建设的经验	39
四、集中力量建设重点小城镇	43
第四章 小城镇建设资金来源与支出	46
第一节 小城镇建设投资概述	46
一、小城镇建设投资的经验	46
二、1984 年以来的进步	47
三、设施投资仍然不足	48
第二节 建设资金的来源	48
一、几个地区的实际情况	49
二、多元化筹资应注意的问题	52
三、小城镇财政体制改革	53
第三节 小城镇建设投资评价	55
一、小城镇设施投资效益评价的原则	55
二、小城镇设施投资的经济效果评价方法	56
三、社会效果评价和环境效益评价	58

四、管好小城镇建设资金	59
第五章 小城镇规划制定与实施	61
第一节 小城镇规划制定的管理	61
一、小城镇规划制定的原则	62
二、小城镇规划的编制	62
三、小城镇规划的审批	69
四、小城镇规划示例	71
第二节 小城镇规划实施管理	76
一、小城镇规划实施管理的依据	77
二、小城镇规划实施管理的原则	77
三、小城镇规划实施管理机构	78
四、小城镇规划实施管理的制度	81
第三节 审批“一书两证”的流程	83
一、审批建设项目选址意见书的流程	84
二、审批建设用地规划许可证的流程	86
三、审批建设工程规划许可证的流程	89
四、审批市政工程项目规划许可证的流程	91
第四节 小城镇规划实施的监督检查	93
一、建设工程监督检查	93
二、违法用地和违法建设查处	94
第五节 小城镇规划管理实例	95
一、某中心镇住宅小区项目规划管理要点	95
二、某建筑项目的规划设计条件拟定	99
三、深圳市规划国土局龙岗分局实例	101
第六章 小城镇用地与房产管理	108
第一节 用地管理	109
一、土地权属管理	109
二、土地用途管制	111
三、建设用地管理	115
四、小城镇建设用地评价与估价	121

五、建设用地划拨与出让、转让	128
六、土地有偿使用费的收缴与使用	133
七、土地储备制度	136
八、用地监督检查	139
第二节 小城镇房产管理	142
一、小城镇房产管理概述	142
二、房地产权属登记管理	143
三、对于房地产开发的要求	144
四、对于房地产交易的规定	145
第七章 建筑工程管理	149
第一节 建筑工程管理概述	149
一、建筑工程管理的概念	149
二、建筑工程的特点	149
第二节 建筑工程的行政管理	151
一、政府对于建筑工程的行政管理	151
二、政府管理建筑工程的环节	152
三、政府管理建筑工程的程序	153
第三节 建筑工程计划管理	153
一、建筑工程计划管理的概念	153
二、建筑工程计划管理要点	153
三、建筑工程计划管理的主要内容	154
四、建筑工程计划管理的程序	158
第四节 建筑工程规划管理	158
一、建筑工程规划管理的作用	158
二、建筑工程规划管理要点	158
三、建筑工程规划管理的主要内容	160
四、建筑工程规划管理的程序	168
第五节 建筑工程施工管理	170
一、建筑工程施工管理的原则	170
二、建筑工程施工管理的内容和程序	171

第八章 市政公用设施管理	183
第一节 市政公用设施管理概述	183
第二节 道路交通工程管理	184
一、道路交通工程概述	185
二、道路主管部门的职责	189
第三节 管线工程概述	195
一、给水系统	195
二、排水系统	196
三、电力系统	197
四、通信网	197
五、燃气系统	198
六、其他专业性管线	198
第四节 管线工程规划管理	198
一、管线工程技术审查和协调布局	198
二、管线工程规划管理的内容	199
三、管线工程规划管理的技术要求与措施	200
第五节 给水工程管理	202
一、供水工程规划	202
二、供水工程管理	204
第六节 排水工程管理	209
一、排水工程系统规划	209
二、排水管网敷设施工	211
三、排水系统运行管理	212
第七节 供热工程系统	212
一、集中供热系统简介	212
二、供热工程系统规划	213
第九章 小城镇建设管理的监督检查	215
第一节 小城镇建设管理的行政检查	215
一、小城镇建设行政检查的任务	215
二、小城镇建设管理的行政检查方法	217
第二节 小城镇建设管理的行政处罚	219

一、小城镇建设管理行政处罚的前提	219
二、小城镇建设管理的行政处罚依据	219
三、小城镇建设管理的行政处罚程序	221
四、小城镇建设管理的行政处罚案例	228
第三节 小城镇建设管理的行政强制措施	232
一、执行行政强制措施的条件	232
二、行政强制措施在小城镇建设管理中的适用	232
三、小城镇建设管理的相关法律文书	233
第十章 环境管理与创建文明城镇	241
第一节 小城镇建设的理想目标	241
一、城市建设的国际经验	241
二、我国的人类住区发展目标	242
第二节 小城镇镇容与环境卫生管理	242
一、小城镇镇容和环境卫生现状	242
二、国家对小城镇环境卫生与镇容的要求	243
三、综合整治小城镇容貌的方案	246
四、先进镇的经验	247
第三节 绿化与景观管理	248
一、国家对于绿化与景观管理的要求	248
二、国家园林城市标准简介	250
第四节 创建文明城镇活动	253
一、评选全国小城镇建设示范镇	254
二、申报评选中国人居环境奖	257
第五节 小城镇建设试点	260
一、625 试点工程简介	260
二、小城镇建设试点工作要点	260
三、建设部试点名单	262
第六节 国家示范镇简介	268
一、全国村镇建设先进县(市、区)镇名单	268
二、先进省、县(市)、镇经验	270
参考文献	290

导 言

1984年10月,中国共产党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,国务院颁发了《关于加强城市建设工作的通知》,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。

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,建设管理也是其领导的工作重点。

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，其现行和建设工作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。根据使用要求，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。要做好规划的实施管理，维护好建筑物和环境，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财,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,中国共产党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。国务院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,国务院又颁发了《关于加强城市建设工作的通知》,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,中共十三届八中全会做出《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的若干决定》,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,使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