

中国城市科学研究系列报告

中国小城镇和村庄 建设发展报告

2012

中国城市科学研究会
住房和城乡建设部村镇建设司 编
中国·城镇规划设计研究院

中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

中国小城镇和村庄建设发展报告 (2012)

中国城市科学研究会
住房和城乡建设部村镇建设司 编
中国·城镇规划设计研究院

中国城市出版社
·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国小城镇和村庄建设发展报告. 2012 / 中国城市
科学研究会, 住房和城乡建设部村镇建设司, 中国·城镇
规划设计研究院编. -- 北京 : 中国城市出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-5074-2847-6

I. ①中… II. ①中… ②住… ③中… III. ①城镇—
城市建设—研究报告—中国—2012②乡村建设—研究报告
—中国—2012 IV. ①F299. 21②TU982. 29

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第210647号

责 任 编 辑	李 青 (500007LQ@sina.com 15810132500)
装 帧 设 计	V·智创意
责任技术编辑	张建军
出 版 发 行	中国城市出版社
地 址	北京市西城区广安门南街甲30号 (邮编 100053)
网 址	www.citypress.cn
发 行 部 电 话	(010) 63454857 63289949
发 行 部 传 真	(010) 63421417 63400635
总 编 室 电 话	(010) 68171928
总 编 室 信 箱	citypress@sina.com
经 销	新华书店
印 刷	北京圣夫亚美印刷有限公司
字 数	160千字 印张9
开 本	787x1092 (毫米) 1/16
版 次	2013年10月第1版
印 次	2013年10月第1次印刷
定 价	58.00元

编制单位：中国城市科学研究会

中国·城镇规划设计研究院

委托单位：住房和城乡建设部村镇建设司

编 委 会

编委会主任：仇保兴

编委会副主任：赵 晖 卢英方 李兵弟

李 迅 韩玉斌

编委会委员（按姓氏笔画排列）：

卫 琳 牛大刚 王旭东 王亚男 方 明 冯新刚

白正盛 任世英 杜白操 陈 伟 欧阳湘 赵 辉

徐文珍 徐素君 顾宇新 高 潮

编写组长：高宜程

参编人员：

陈 玲 赵培红 周铁钢 穆 钧 谭 静 朱世坤

宋芳晓 范 玥

前言

2011年是村镇建设事业在多个领域取得突破的一年。农村危房改造工作取得新进展,试点范围和规模进一步扩大,完成270万农村贫困户危房改造任务;开展第一批绿色低碳重点小城镇试点示范;全面启动传统村落保护工作;启动大别山片区区域扶贫开发工作等。本报告在回顾2011年我国村镇建设情况的基础上,着重从农村危房改造和农房建设、小城镇建设、传统文化与田园风貌保护、村庄人居环境、村镇规划、村镇建设管理体制、扶贫开发、国际交流与国际经验等方面编写。报告重点研究了当前我国村镇建设发展的焦点问题,第一章回顾和总结了2011年村镇建设工作,并对2012年提出设想;第二章重点总结和研究了2011年农村危房改造基本情况、制度建设、考核与检查等相关内容,并介绍了渔民上岸安居工程、新疆农村安居工程和建材下乡等相关农房建设内容;第三章对绿色低碳重点小城镇试点示范及相关政策系统梳理,详细介绍重点流域污水管网建设相关政策;第四章重点介绍第二批特色景观旅游名镇名村试点,并总结近年来开展该项工作取得的成效;第五章通过地方优秀案例介绍各地村庄整治、污水处理和垃圾治理等改善人居环境的相关经验;第六章对加强重点镇规划编制指导研究,并提出相关建议;第七章从制度建设、地方机构、人员培训和建筑工匠制度建设等方面总结归纳村镇建设管理体制;第八章重点介绍了大别山片区区域扶贫开发背景及前期工作;第九章介绍国际交流中关于村镇规划、生土建筑和污水处理等相关经验。

本报告是群策群力、共同努力的成果,感谢有关领导和编写组成员的辛苦劳动。在住房和城乡建设部的支持领导下,中国城市科学研究会进行了各章节的框架、结构的设计和完善的,以及组织协调工作,中国建筑设计研究院城镇规划设计研究院完成了各章节的编写工作。我们力求资料完整、及时和准确,观点客观、重点突出、条理清楚,尽量做到完整地展示当前我国小城镇和村庄发展的全貌。希望这份报告能为我国的小城镇和村庄发展研究搭建一个良好的技术平台,对今后小城镇和村庄发展建设起到一定的指导借鉴作用。

总之,《中国小城镇和村庄建设发展报告(2012)》的出版,旨在及时总结中国小城镇和村庄发展的动态,积极促进小城镇和村庄的健康发展。由于时

间紧、任务重和其他条件的限制，文稿的不足之处在所难免。恳请从事中国小城镇和村庄建设工作的实践者、研究者、决策者、广大基层工作者和社会各界人士批评指正。本报告在撰写过程中，参考并引用了大量的国内外相关研究成果和文献，在此表示诚挚的感谢。

本报告编写组

2013年2月

代序

新型城镇化背景下的特色景观旅游 名镇名村建设

住房和城乡建设部副部长 仇保兴

一、特色景观旅游名镇名村创建工作取得成效

近年来，住房和城乡建设部和国家旅游局联合开展了两批全国特色景观旅游名镇名村创建工作，共216个，分布在30个省、市、自治区，集聚了全国典型的、高品质的、具有浓郁乡村特色的自然景观和人文景观资源。总体而言，特色景观旅游名镇名村创建工作既落实了中央提出的统筹城乡发展、转变经济发展方式、实现新型城镇化的战略，又适应了人民大众生活需求多样化和乡村旅游业兴起的时代发展需求，效果显著。

（一）促进了城乡互补协调发展

国外城镇化发展经验表明，伴随着城镇化发展到一定时期，特别是到了中期以后，即我国城镇化所处的50%左右这一时期，基于乡村特色景观的乡村旅游将成为财富增长的另一块大蛋糕，同时也会成为促进城乡互补协调发展的有效举措，更是广大农村超越传统的工业化，直接通过服务业来带动农业发展的新型致富道路。

乡村旅游将会成为农村经济发展一个新的增长点。可以有效地促进乡村经济、文化、社会的快速发展，为这些地区注入新鲜活力。调查显示，2009年，旅游名镇平均国内生产总值达到了20亿元，年均增长15%，财政收入1.2亿元，年均增长16%，比其他镇要高出一大截，部分名镇名村旅游业对财政收入的贡献达到50%以上，而且比重还在不断地增长。特色景观旅游村镇建设还带动了当地的农业发展，显著地表现在居民收入增长上，四川龙门山区农民搞农家

乐, 人均收入比成都平原要高30%以上。全国旅游名镇的镇区居民可支配收入达到了13114元, 镇域农民人均纯收入达到了8256元, 全国旅游名村农民人均纯收入更是达到了9839元, 普遍比一般农民高得多, 发展也快得多。

发展特色景观旅游名镇名村, 还可以实现农民的就地就近就业。2009年名镇平均旅游业就业人数每镇3438人, 占全镇就业人数的30%左右; 农村平均旅游从业人员298人, 占全村就业人数的55%。部分旅游名镇名村就业机会和工资水平提高以后, 还吸收了周边的农民来务工。

(二) 保护了乡村特色景观资源

随着特色景观旅游名镇名村工作的深入开展, 许多乡村从过去无人顾及本地景观资源转变为主动地保护、维修, 如丽江束河古镇、周庄、木渎镇, 乡村居民主动保护、维修原来的河道、古村落风貌, 把乡村自然景观和文化景观当成可持续发展的资源。江苏省宜兴等一些地方, 大家主动动员起来, 把农舍搞得古色古香, 保护村里的文化遗产, 保存村里的技艺, 传承历史的文脉, 抢救传统工艺, 克服了前几年旧城改造破坏传统民居、建筑风貌趋同等问题。发展旅游名镇名村还有利于非物质文化遗产传承, 民间工艺、传统农家食品、戏曲曲艺、民风民俗得到了整理、传承、挖掘、更新和保护, 这是一项功德无量的事业。这项工作使人民群众认识到, 原来家里还有一张祖传的古画, 过去把这张东西当成废铜烂铁, 现在价值体现了, 保护好了以后价值还会不断地增值, 这是既没有污染, 又不贬值的产业, 是一种宝贵的遗产。

(三) 形成了生态保护与经济发展的良性互动

特色景观旅游名镇名村走的是经济社会与生态环境改善相互促进的发展道路, 走的是城市文明和经济活力高效传递、反哺农村的道路, 走的是第三产业带动第一产业, 改造提升第一产业, 使传统的农业高产化、高质化、生态化、绿色化、多样化的路子, 解决了中央关注的农产品怎么选, 和城里需求进行农需对接的问题。农家乐、乡村旅游, 就是农需对接最好的途径。

长期以来, 我国生态保护和农村治理工作相对薄弱, 缺乏动力, 以至于“过了一村又一村, 村村像非洲”, 村庄脏、乱、差。但是通过特色景观旅游名镇名村工作, 使得当地有条件、有能力、有积极性来保护和改善人居环境, 改造厕所, 改造露天粪坑, 改造污水, 改造道路, 带动了旅游发展, 形成良性发展。例如, 江西的婺源县认识到周边生态环境对旅游发展的重要意义, 专门下文规定十年内禁伐天然阔叶林。旅游名镇名村环境整治效果显著, 旅游名镇垃圾清运率达到94%, 名村垃圾清运率达到96%, 远远高于全国镇、村平均80%和35%的水平。

良好的生态环境，高品质的特色风貌资源，又增加了农家乐和休闲观光旅游的魅力，进一步推动了村镇旅游事业蓬勃发展。目前，国家特色景观旅游名镇名村旅游业已经达到了相当的规模，名镇平均接待人次超过100万人，名村平均接待人次接近30万人，分别是当地平均常住人口的26倍和183倍。

（四）解决了村镇建设管理难点问题

长期以来，由于村镇建设缺乏法规、缺乏管理机构和管理力量，农房建设、村镇道路桥梁都处于破破烂烂的失管状态。特色景观旅游名镇名村的创建使许多镇、村的人居环境焕然一新，使农民看到了加强农房和村庄基础设施建设指导和管理的必要性，从而自觉配合管理。例如，江西婺源、安徽歙县和绩溪县明确提出，农房建设要“保徽、改徽、用徽、建徽”的徽派特色建筑风貌的保护和开发，绝大多数农民自己的房子都按照村镇规划要求，落实“一书两证”，实现了“保护中利用，利用中发展，发展中建设”的良好局面。

二、明确工作方法

（一）值得注意的几方面问题

一是忽视村庄建筑格局原真性和独特性的保护。特色景观旅游名镇名村，重在“特色景观”，有了特色景观，才有旅游价值，然后才有名镇名村。古老的村庄的撤并产生诸多不良后果：一是特色景观被破坏；二是农民的农家乐的收入减少；三是庭院经济大大削弱；四是影响村落的知名度和旅游开发；五是原有村庄与自然和谐相处的风水格局被破坏，变成城乡同质，失去旅游资源。

二是忽视无形景观资源的保护。对当地的文化习俗、民俗、传统的特色农产品、地方化建筑材料运用、地方化建筑风格等不够重视。特色景观旅游名镇名村要对独特的自然景观、独特的建筑风格、独特的村庄格局、独特的非物质文化遗产等核心资源逐一登记。住房和城乡建设部适时开展清查，核心资源受到破坏，就取消特色景观旅游名镇名村资格。

（二）坚持正确的工作方法

第一，要有一个好的保护规划。好的保护规划有四个尊重要做到：一是保护性规划一定要尊重自然山水格局。二是尊重原有的村庄历史格局。三是尊重本地的历史文化和建筑风格。四是尊重游客和当地村民的文化需求。

第二，要有一个好的管理机制，充分保护和利用现有的房屋、自然景观。有了规划以后，要有乡规民约保证它实施。要有一套好的管理办法，要有一套能够与乡规民约组合的、当地化的村镇规划实施办法。

第三，要以农民增收为核心。农民增收有两个办法，一个是低级的开发，

比如石灰石、石矿开采,增加收入,但不可持续。另一个是高级开发,如旅游。高级开发是一种能增值的开发。特色景观旅游名镇名村是高级的、可持续的,使资源不断增值的一种新的开发制度,可以使农民收入持续增长,而不是掠夺性的开发。这种开发办法,要求规划编制要反城市景观而行之,与城市景观形成错位。正确理解城乡一体化,一体化有互补、有协调才能萌生出新的文明、新的生机。

三、下一步重点工作

(一) 扩大示范规模

我国有300多万个自然村,70多万个行政村。为做好示范工作,将继续扩大特色景观旅游名镇名村规模。在加强规范第一批、第二批特色景观名镇名村管理的基础上,住房和城乡建设部将启动第三批名镇名村的评选工作,进一步扩大示范范围,以适应我国乡村旅游发展需要。促进村镇人居环境改善,及时为我国提供最宝贵、最科学、最绿色的内需。同时推动原有的两批名镇名村环境卫生、食品安全、服务质量方面进行提升。

(二) 加强政策支持力度

在省市两级,要建立以奖代拨的历史文化名镇名村和特色旅游景观资源名镇名村补助资金,建立奖励机制,对于改造得好的,符合保护和可持续要求,有特色的,给予奖励,调动镇里、村里的积极性。住房和城乡建设部将会同有关部门,在特色景观旅游名镇名村的道路、供水、垃圾处理、可再生能源利用、贫困农民农房建设等方面政策和补助资金向这些特色景观旅游名镇名村倾斜。

(三) 加强宣传、服务和管理

住房和城乡建设部与国家旅游局将建立国家级特色景观名镇名村网站,在国家层面为这些名镇名村开展宣传,提高特色景观旅游名镇名村的知名度,同时利用网站为名镇名村旅游提供服务,并广泛地征求社会意见,听取中外游客、村民、管理者等多方意见,理清突出问题,研究解决办法,扩大旅游名镇名村的知名度,也针对存在的突出问题开展培训、学习、规划和管理指导,指导名镇名村实现科学发展。

(四) 建立评估和退出机制

颁布特色景观旅游名镇名村的标准,根据标准组织评估,建立核心的资源评估挂牌机制,根据情况,对特色景观旅游名镇名村进行分级,评定出不同的星级,通过定期评估和动态排位,对评估不合格的进行警示,逾期不改的取消其特色景观旅游名镇名村资格,并进行全国通报。

目 录

第一章 村镇建设发展综述	1
第一节 村镇发展概述	1
第二节 村镇建设发展进展	6
第三节 村镇建设发展展望	9
第二章 农村危房改造和农房建设	11
第一节 农村危房改造	11
第二节 其他农村安居工程	24
第三章 小城镇建设	28
第一节 全国小城镇概述	28
第二节 绿色低碳重点小城镇	28
第三节 重点流域小城镇污水管网建设	40
第四章 传统文化与田园风貌保护	45
第一节 概述	45
第二节 传统村落保护	46
第三节 特色景观旅游名镇（村）试点	47
第四节 农村危房改造中的风貌保护	52
第五节 现代生土绿色民居	56
第五章 村庄人居环境建设	61
第一节 村庄整治典型案例	61
第二节 垃圾治理	73
第三节 污水处理	83
第六章 村镇规划	86
第一节 村镇规划基本情况	86

第二节 全国重点镇规划编制	90
第三节 村镇建设规划许可管理制度	95
第七章 村镇建设管理体制	97
第一节 制度建设	97
第二节 机构建设	98
第三节 管理培训	99
第四节 农村建筑工匠制度	99
第八章 扶贫开发	103
第一节 中央有关精神	103
第二节 大别山片区扶贫联系工作的初步设想	103
第九章 国际交流与国外经验	106
第一节 美国村镇规划建设管理培训考察	106
第二节 现代生土建筑技术国际交流	112
第三节 中日污水处理厂污泥处理和资源化利用研讨会	117
附录一：2011年村镇建设大事记	119
附录二：2011年国家和有关部委村镇建设主要政策摘编	125
附录三：2011年省（自治区、直辖市）村镇建设政策摘编	128
附录四：书讯	132

第一章 村镇建设发展综述

第一节 村镇发展概述

2011年末,全国共有建制镇19683个,乡(苏木、民族乡、民族苏木)13587个。据17072个建制镇、12924个乡(苏木、民族乡、民族苏木)、678个镇乡级特殊区域和266.95万个自然村(其中村民委会所在地55.37万个)统计汇总,村镇户籍总人口9.44亿人。其中,建制镇建成区1.39亿人,占村镇总人口的14.79%;乡建成区0.324亿人,占村镇总人口的3.44%;镇乡级特殊区域建成区0.037亿人,占村镇总人口的0.4%;村庄7.688亿人,占村镇总人口的81.77%(见表1-1,图1-2,图1-3)。

表1-1 1990—2011年全国建制镇、乡、村庄数量

年份	建制镇个数(万个)	乡个数(万个)	村庄个数(万个)
1990	1.01	4.02	377.32
1995	1.50	3.42	369.52
2000	1.79	2.76	353.75
2001	1.81	2.35	345.89
2002	1.84	2.26	339.60
2004	1.78	2.18	320.74
2005	1.77	2.07	313.71
2006	1.77	1.46	270.90
2007	1.67	1.42	264.70
2008	1.70	1.41	266.60
2009	1.69	1.39	271.40
2010	1.68	1.37	273.00
2011	1.71	1.36	266.95

资料来源:《中国城乡建设统计年鉴2011》,建制镇、乡、村庄数量为该年鉴统计范围,以下同。

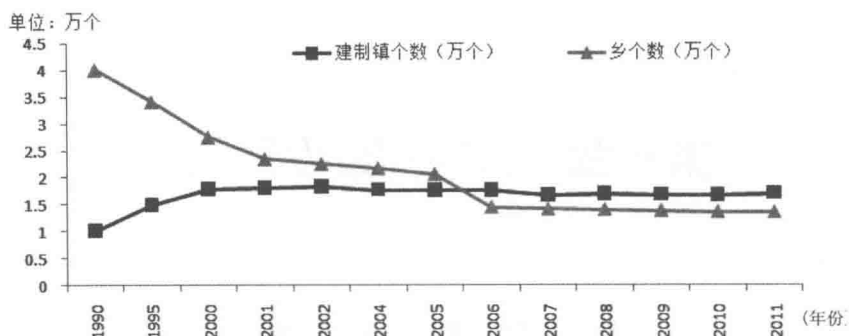


图1-1 1990—2011年全国建制镇和乡数量

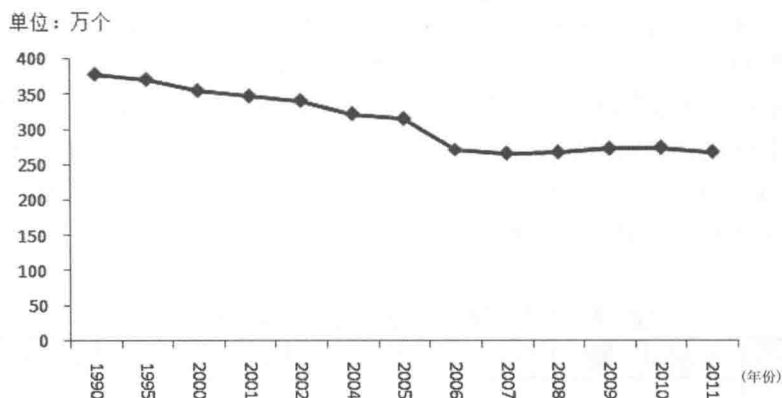


图1-2 1990—2011年全国村庄数量

一、镇基本情况

我国建制镇数量不断增加，人口、建成区面积也呈逐年增长状态（见表1-2，图1-3，图1-4）。

表1-2 1990—2011年全国建制镇基本情况统计表

年份	建制镇个数 (万个)	人口 (亿人)	建成区面积 (万公顷)
1990	1.01	0.61	82.5
1995	1.50	0.93	138.6
2000	1.79	1.23	182.0
2001	1.81	1.30	197.2
2002	1.84	1.37	203.2

续表

年份	建制镇个数 (万个)	人口 (亿人)	建成区面积 (万公顷)
2004	1.78	1.43	223.6
2005	1.77	1.48	236.9
2006	1.77	1.40	312.0
2007	1.67	1.31	284.3
2008	1.70	1.38	301.6
2009	1.69	1.38	313.1
2010	1.67	1.39	317.9
2011	1.71	1.44	338.6

资料来源：《中国城乡建设统计年鉴2011》

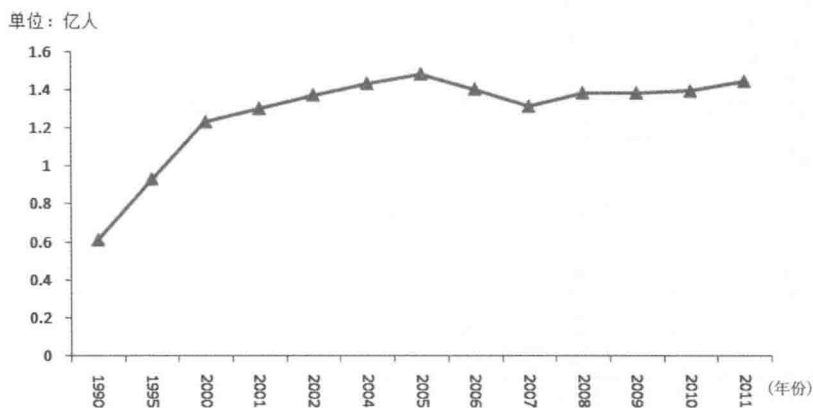


图1-3 1990—2011年全国建制镇人口规模

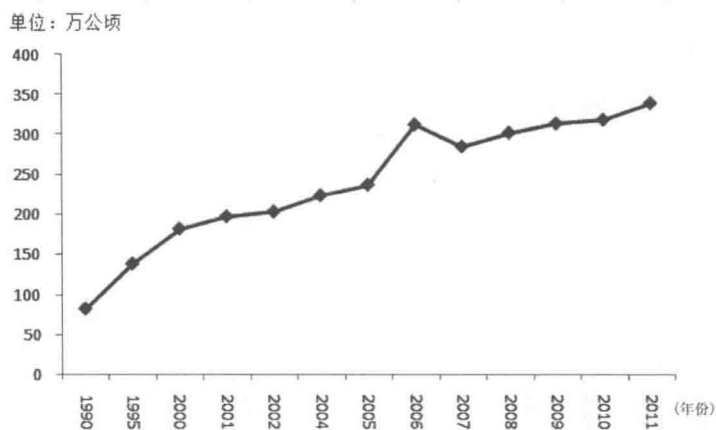


图1-4 1990—2011年全国建制镇建成区面积

二、乡基本情况

1990—2011年全国乡数量、人口、用地基本情况如表1-3和图1-5、图1-6所示。我国乡个数由2001年的2.35万个减少到2011年的1.29万个。乡建成区人口由2001年的5300万人减少到2011年的3100万人。乡建成区面积从2001年的79.7万公顷减少到2011年的74.19万公顷（见表1-3，图1-5，图1-6）。

表1-3 1990—2011年全国乡基本情况统计表

年份	乡个数 (万个)	人口 (亿人)	建成区面积 (万公顷)
1990	4.02	0.72	110.1
1995	3.42	0.63	103.7
2000	2.76	0.58	90.7
2001	2.35	0.53	79.7
2002	2.26	0.52	79.1
2004	2.18	0.53	78.1
2005	2.07	0.52	77.8
2006	1.46	0.35	92.83
2007	1.42	0.34	75.89
2008	1.41	0.34	81.15
2009	1.39	0.33	75.76
2010	1.37	0.32	75.12
2011	1.29	0.31	74.19

资料来源：《中国城乡建设统计年鉴2011》

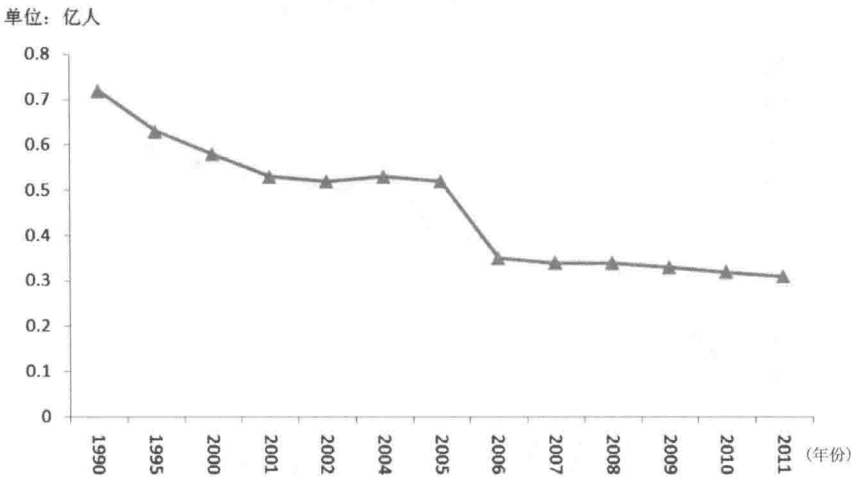


图1-5 1990—2011年全国乡人口规模

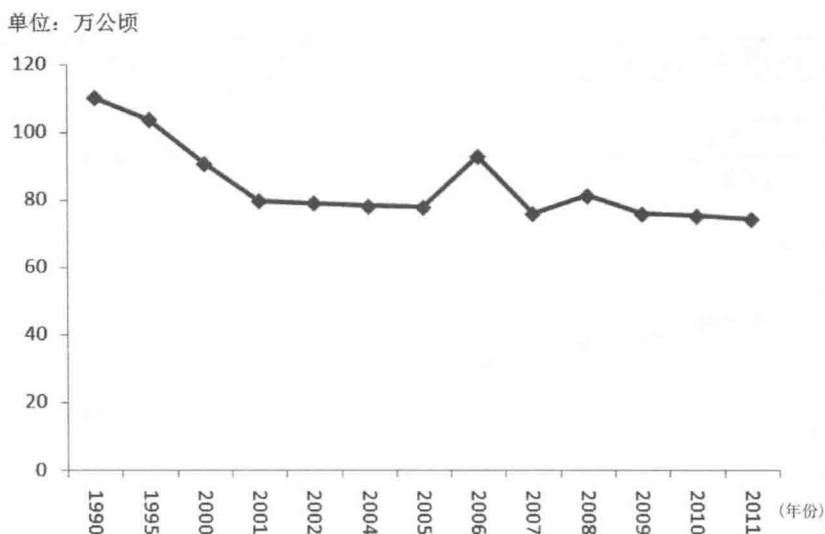


图1-6 1990—2011年全国乡建成区面积

三、村庄基本情况

1990—2011年全国村庄数量、人口、用地基本情况如表1-6和图1-10、图1-11所示。我国村庄个数由2001年的345.89万个减少到2011年的266.95万个。我国村庄人口从2001年的8.06亿人，减少到了2011年的7.64亿人。村庄平均人口从2001年的233人增加到2011年的286人。村庄用地面积从2001年的1396.0万公顷减少到2011年的1373.8万公顷，用地面积基本持平（见表1-4，图1-7）。

表1-4 1990—2011年全国村庄基本情况统计表

年份	村庄个数 (万个)	人口 (亿人)	平均人口 (人)	村庄用地面积 (万公顷)
1990	377.32	7.92	210	1140.1
1995	369.52	8.29	224	1277.1
2000	353.75	8.12	230	1355.5
2001	345.89	8.06	233	1396.0
2002	339.60	8.08	238	1388.8
2004	320.74	7.95	248	1362.7
2005	313.71	7.87	251	1404.2
2006	270.90	7.14	264	—
2007	264.70	7.63	288	1389.9
2008	266.60	7.72	290	1311.7
2009	271.40	7.70	284	1362.8