

XIAOCHENGZHEN
JIAN SHE JICHU ZHISHI

小城镇建设 基础知识

张月明等 编著

湖南科学技术出版社



HUNAN SCIENCE & TECHNOLOGY PRESS

XIAOCHENGZHEN
JIANSHE JICHU ZHISHI

小城镇建设 基础知识

编 著 张月明 苏晓东 阳茂南
涂志军 文富恒 何林福
王振军 杨建军 刘润生
王方云 孔天禄 李 南
郝继武

审 核 欧阳政伟

湖 南 科 学 技 术 出 版 社



HUNAN SCIENCE & TECHNOLOGY PRESS

小城镇建设基础知识

编 著:张月明等

责任编辑:贾平静

出版发行:湖南科学技术出版社

社 址:长沙市湘雅路 280 号

<http://www.hnstp.com>

印 刷:湖南省汨罗市印刷厂

(印装质量问题请直接与本厂联系)

厂 址:汨罗市建设路 68 号

邮 编:414400

经 销:湖南省新华书店

出版日期:2001 年 8 月第 1 版第 1 次

开 本:850mm × 1168mm 1/32

印 张:13.875

字 数:346000

书 号:ISBN 7-5357-3246-1/TU.106

定 价:24.00 元

(版权所有·翻印必究)

小城镇建设基础知识

编辑委员会

主 任 罗海藩

副主任 罗传根

委 员 (排名不分主次)

张月明	阳茂南	陈国荣	李劲夫
文富恒	何林福	苏晓东	王振军
欧阳政伟	贺修泽	王建华	杨建军
涂志军	刘润生	王方云	朱亚生
李 文			

序

罗海藩

党的十五届三中全会提出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划建议指出：“提高城镇化水平，转移农村人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。”这是党中央对我国经济发展作出的重大决策，必将推动我国小城镇的加速发展。

城镇化是衡量一个国家文明与进步的重要标志。目前，西欧国家城镇化水平达到 85%，而我国只有 30.9%。加快我国城镇化建设，有利于推进工业化进程，加速农村剩余劳动力转移，增加农民收入，缩小城乡差别，促进第二、第三产业发展，推动整个社会的文明与进步。

小城镇建设要因地制宜，合理布局，科学规划，规模适度，注重实效。不同地区的经济发展水平和市场发育程度差异很大，因而小城镇建设要从各地的实际情况出

发,建设与当地建筑风格、地方经济、人文景观相适应的新城镇,发挥辐射作用,带动周边地区,促进农村经济和社会进步。

小城镇建设是一项复杂的系统工程,涉及到多学科、多领域。为了适应小城镇建设工作的需要,张月明等同志撰写了这本《小城镇建设基础知识》。该书内容丰富、适用面广、通俗易懂,融科学性、知识性、指导性、实用性于一体,具有较强的借鉴作用,是从事小城镇建设工作人员特别是乡镇长的一本好的工具书。

希望广大从事小城镇建设工作的同志认真阅读,从中受到启迪,把工作做得更好,把事业推向前进。

2001年6月21日

(作者系湖南省人大常委会党组副书记、副主任)

前 言

为了适应小城镇建设工作的需要,我们依据国务院颁发的《村庄和集镇规划建设管理条例》和中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》及有关法规文件,编写了《小城镇建设基础知识》,包括:概论、小城镇规划与管理、建筑设计、基础设施、工程管理、工程造价、建筑面积计算与工程识图常识、资金筹措和环境保护等。

本书内容丰富、系统、全面,通俗易懂,适应性强。可供机关从事小城镇建设的工作人员和乡镇干部、特别是乡镇长学习和工作时参考。

本书在编写过程中得到湖南省人民代表大会常务委员会党组副书记、副主任罗海藩,中共岳阳市委前副书记巡视员罗传根和有关领导及同志们的大力支持与关怀,参考和引用了有关单位与个人的书刊、资料,在此一并表示深切的感谢!

由于时间仓促,加上资料收集有限,书中引用的有关资料难免挂一漏万,请各位读者务必以现行标准为准,不可拘泥于本书内容而不知变通。书中不足之处,恳请读者批评指正。

作 者

2001年7月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 我国小城镇发展的几个阶段.....	(1)
第二节 加快小城镇发展的重大意义.....	(4)
第三节 小城镇建设面临的困难与对策.....	(7)
第二章 小城镇规划与管理	(14)
第一节 小城镇规划的基本原则和内容	(15)
第二节 小城镇总体规划基础资料的收集和分析	(18)
第三节 小城镇总体规划编制	(24)
第四节 小城镇详细规划编制	(47)
第五节 小城镇规划管理	(54)
第三章 小城镇建筑设计	(61)
第一节 建筑的分类	(61)
第二节 建筑设计基本程序与要求	(64)
第三节 建筑设计依据	(66)
第四节 建筑设计的一般要求	(68)
第五节 建筑设计的主要内容	(70)
第六节 总图设计	(90)
第四章 小城镇基础设施建设	(102)

第一节	小城镇道路建设	(102)
第二节	小城镇给水工程建设	(118)
第三节	小城镇排水工程建设	(128)
第四节	小城镇供电工程建设	(138)
第五节	小城镇通讯工程建设	(142)
第五章	小城镇建设的工程管理	(150)
第一节	建设工程投资概念与分类	(151)
第二节	建设工程项目的划分	(155)
第三节	工程建设程序	(157)
第四节	工程造价的构成及管理	(168)
第五节	工程建设项目招标与投标	(176)
第六节	工程承发包与施工合同	(197)
第七节	工程预付款和工程进度款	(205)
第八节	工程质量管理	(208)
第九节	档案管理	(216)
第六章	小城镇建设的工程造价	(222)
第一节	材料预算价格与单位估价表	(222)
第二节	工程预算编制	(237)
第三节	工程概算和引进工程项目概算的编制	(247)
第四节	按建筑面积所耗工料和各项费用所占百分比 编制概算	(279)
第五节	竣工结算	(290)
第七章	建筑面积计算与工程识图常识	(292)
第一节	建筑面积计算规则与示例	(292)

第二节	建筑工程识图常识	(308)
第八章	小城镇建设资金的筹措	(349)
第一节	加大财政资金的投入	(349)
第二节	加大投融资力度	(354)
第三节	加大对民间资金的吸纳	(358)
第四节	税收知识	(361)
第五节	加快经济发展 增强小城镇建设后劲	(389)
第九章	小城镇的环境保护	(398)
第一节	经济与环境的协调发展	(398)
第二节	小城镇的环境问题与对策	(403)
第三节	污染源的治理	(407)
第四节	小城镇的环境管理	(411)

附录：

一、《村庄和集镇规划建设管理条例》	(415)
二、中共中央、国务院出台《关于促进小城镇健康发展的 若干意见》	(424)

第一章 概 论

党的十五届五中全会指出：“提高城镇化水平，转移农村人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。”随着农业生产水平的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化建设的问题，已摆到了各级党委和政府的重要议事日程上。但在我们这样一个以农业为主的大国实行城镇化，还有许多问题需要探讨：有些政策法规还需进一步完善；人们的思维观念和生活方式也需逐步调整；城镇建设中许多知识性的东西也需在实践中不断摸索。因此，城镇化是一个需要高度重视和深入研究的重大课题。

第一节 我国小城镇发展的几个阶段

在几千年的发展进程中，我国是一个以自然经济为主的农业大国，人民自给自足，很少与外界交往。作为政治、经济、文化中心的小城镇更是凤毛麟角。直到 1949 年，全国除了数量不多的城市外，就只有省、县驻地有一些城廓，广大农村千人以上的小城镇都屈指可数。新中国成立以后，小城镇的发展也不是一帆风顺，经历了自然发展、人为抑制、快速发展三个阶段。

一、自然发展阶段

20 世纪 50 年代，为我国小城镇自然发展阶段。新中国成立

后,人民群众在党和政府的领导下,以巨大的热情投入国家经济建设,冶金、能源、轻纺、交通以及农副产品加工企业如雨后春笋,迅速崛起,大批知识分子、农民、复退军人等加入工人队伍,使工业人口快速增长,小城镇接踵诞生。“昨天还是荒山岭,一夜盖起楼三幢”,就是当时情景的写照。

这个时期小城镇的发展,完全是在经济繁荣发展的条件下促成的,国家没有号召,也没有制订相关的政策法规。生产发展了,人多了就设立镇,再多了就设立市,目前的许多城市,就是在这个基础上发展起来的。

二、人为抑制阶段

20世纪50年代末至70年代中期,是小城镇发展的低潮时期。1958年,全国实行人民公社化,小城镇全部改称人民公社,镇的称谓在中国行政区域名称中不复存在。1962年,国家逐步将县城驻地的人民公社恢复为城关镇,一些重要工矿区、经济贸易区改为镇,但随后开展的“文化大革命”给小城镇建设以毁灭性的打击。这个时期,人们对小城镇的作用产生了错误认识,国家也人为地采取限制其发展的政策。主要表现为:

1. 认识上存在误区

当时,人们认为城镇是资本主义生产、生活方式的发源地,城镇工商业的目的是追求利润,是在“无时无刻”地“剥削”工人与消费者的剩余价值;城镇人讲吃讲穿,爱打扮,是典型的“资产阶级”生活方式。在这种思想支配下,城镇似乎是“祸水”,不仅不能发展,还要全部“封杀”。

2. 政策上加以限制

基于上述思想认识,国家对小城镇发展在政策上加以限制。例如不许私人从事加工、经商活动;城镇人口的年增长比例控制在0.5%以内;限制城镇发展规模、数量;控制城建投资,甚至连城镇

维护费都被取消等等。

3. 行动上抑制发展

当时过分强调“无产阶级专政”与“政治第一”，城镇中的国营、集体工商业因吃“大锅饭”而萎靡不振；城镇中的个体工商户被当着“资本主义尾巴”割掉了；数百万知识青年“上山下乡”，接受贫下中农“再教育”；数十万地、富、反、坏、右等“21种人”下放农村改造，使城镇发展失去了经济支柱与后备力量。中国城镇一派萧条，小城镇建设走进了死胡同。

三、快速发展阶段

1978年以后是我国小城镇快速发展阶段。1982年，我国农村由人民公社改为乡、镇行政体制以后，特别是在改革开放政策的指引下，我国小城镇从少到多，由小变大，自弱而强，获得了长足发展。20年间，全国小城镇由2300多个发展到20000多个，城镇人口（不含市）由1200多万发展到1.45亿，两项接近或超过10倍以上。沿海地区基本取消了乡的建制，实行以镇带村，城镇人口达到70%以上。小城镇的经济实力也大大增强。过去为数不多的国营、集体小型加工业被现代化的冶金、机械、电器、电信企业所替代，年工业总产值几亿、几十亿乃至上百亿的城镇不断涌现。随着经济实力的增强，城镇基础设施也逐步完善。水、电、路和其他公共设施基本成龙配套，许多小城镇达到了“四个一”，即：一套功能比较齐全的基础设施，一个标准较高的商贸或住宅小区，一个乡镇工业园，一个或数个带动主导产业发展的专业市场或综合市场。小城镇的崛起，加快了我国城镇化的步伐，促进了国民经济的全面发展。

第二节 加快小城镇发展的重大意义

随着商品经济的发展,我们对小城镇的地位与作用的认识,也越来越明确了。小城镇是社会生产力发展到一定历史阶段的产物,是城乡经济网络的中间环节,是发展密集型乡镇企业的主要基地,是农村政治、经济、文化和科技中心。加快小城镇的建设与发展,对于安排农村剩余劳动力,建立新型的城乡关系,进一步发展农村商品经济和社会生产力,建设具有中国特色的社会主义,都有着重要的现实意义和深远的战略意义。

一、小城镇是发展农村经济的重要基地

小城镇一般处在农村人口相对集中、交通方便的地域,以农产品加工和支农工业为主的乡镇企业与民营经济,大多凭借小城镇的诸多优势发展壮大自己,形成农村经济的主力军。据湖南省岳阳市统计资料显示,农村各项经济指标,建制镇明显高于全区域:从经济增长速度看,仅以工农业生产总值、各类税收总额两项指标为例,1998年较1978年,建制镇增长10.45倍与7.63倍,而全区域增长6.3倍和6.21倍,前者比后者分别高出4.15倍和1.42倍;从经济实力比重看,国土面积占全区域总面积45%的建制镇,其工农业总产值、各类税收总额两项指标,1998年占全区域的比重分别为62%和57.43%;从集约经营程度看,镇区每平方公里创造工农业总产值6332.6万元,而镇域每平方公里为116.5万元,前者是后者的54.35倍;从人均创造工农业总产值看,建制镇镇区为10102元,而镇域为6162元,前者比后者高出64%。从上述情况不难看出,小城镇在农村经济发展中,具有举足轻重的作用。

二、小城镇是发挥辐射功能的主要载体

小城镇既是大中城市经济、文化辐射的主要“接收器”，又是向广大农村进行经济、文化辐射的重要“辐射源”。作为“接收器”，可以大力发展为大工业配套和城市服务的产业；作为“辐射源”，可以带动区域经济的快速发展。

随着农村经济结构的变化和城市经济体制改革的深入，城乡经济联系与交流也更加密切。一方面，农村商品生产的发展，对城市经济提出了一系列新要求：一是提高各种农副产品的商品率以及扩大农副产品销售市场的要求。为了提高农副产品的商品率，农民要求城市向他们提供机械设备、肥料、饲料、科学技术以及各种信息。商品率提高后，农民迫切希望通过城市市场的开拓，增强城市对农副产品的吸收、消化和集散能力。二是发展农副产品加工的要求。农民希望原来设在城市的农产品初级加工企业扩散到农村，一来方便农民出售农产品原料；二来加工后的废料廉价返回农业，有利于实现农业经济的良性循环。三是农村剩余劳力和资金向非农业经济进行战略转移的需求。随着农业劳动力和剩余资金日益增多，这两方面的“剩余”不断集结到采矿业、机械加工业、交通运输业、建材业、商业、服务业和旅游业等非农产业，推动农村非农经济的迅猛发展。这就要求城市不仅在生产、技术、流通和信息等方面提供各种帮助与支持，而且要求城市通过各种协作联营进行产品扩散和产业转移。另一方面，城市经济体制改革对农村经济也提出了许多新要求：一是城市企业受到厂区狭小、三废处理困难、技术改造资金不足等多种困扰，希望加强城乡企业的横向联系，将产品粗加工和零部件加工扩散到乡镇企业。以农产品为原料的企业，希望农村由提供原料改为提供初级加工品，以改善企业生产条件，减少流通费用。二是解决城市企业产销矛盾的要求。我国实行市场经济以后，商品不再由国家包销，城市企业希

望开辟广阔的农村市场，建立稳定的供销渠道。三是借助农村力量发展城市第三产业的要求。随着生活水平的改善，人们对第三产业提出了更高的要求，这又是当前城市的薄弱环节，需要借助农村的资金、劳力和物源。

小城镇对于城市而言，它是农村；对于农村而言，它又是城市。它这种特殊的区域优势，使它在城市与农村之间，架起了一座桥梁，成为城乡联系的纽带。

三、小城镇是安排剩余劳力的重要途径

党的十一届三中全会以来，我国农村普遍实行了承包责任制，农业生产快速发展，农村剩余劳动力不断增多。如何解决好几亿农民从农业转向非农产业，从农村转向城镇地域流动，这是我们面临的一大课题。大批剩余劳动力滞留农村，既不利于农村经济的发展，又不利于改善农民生活；如果大批涌入大中城市，又必然会增加这些城市的巨大压力，造成新的社会不稳定因素。要实现农村剩余劳动力的有效转移，就必须积极发展、建设好小城镇，进而引导广大农村剩余劳动力到小城镇因地制宜地发展第二、三产业，以此来活跃城镇的农村市场，实现农村剩余劳动力的就地消化转移。改革开放 20 多年来，全国 20 000 多个小城镇共安排农村剩余劳动力 1.23 亿个，加上大中城市，全国接近 2 个亿。经济发展较快的沿海地区，大片的村庄变成了城镇，85% 以上的农村劳动力进城务工经商，极大地加快了城乡经济的融合与发展，基本解决了就业难的问题。就以经济不很发达的湖南省汨罗市为例，也可以看出小城镇在安置农村剩余劳动力方面的巨大潜力。该市 1998 年底共有农村劳动力 254 400 个，从事农业生产的劳动力为 164 000 个，占全市总劳力的 64.46%，从事工业和其他非农产业的劳动力 90 400 个，占全市总劳力的 35.54%。该市 13 个镇共有劳动力 148 000 个(占全市总劳力的 58.2%)，其中从事农业生产的劳动力 73 260

个,只占 13 个镇总劳力的 49.5%,比全市从事农业生产的劳动力至少要少 14.96%;从事工业和其他非农产业的劳动力达 74 740 个,占 13 个镇总劳力的 50.5%,超出全市从事工业和其他非农产业的劳动力的 25.04%。全市外出务工人员 16 000 多个,而 13 个建制镇外出务工人员只有 5 500 多个,仅占全市外出务工人员的 34.38%。小城镇在安排农村剩余劳动力方面的作用,由此可见一斑。

四、小城镇是向广大农民传播精神文明的重要阵地

小城镇在发展过程中逐步完善了居住、交通、通讯、购物、文化娱乐等各类公共设施,使小城镇的精神文明程度和物质生活水平明显高于周边地区,对周围农村精神文明建设起到了指导和推动作用。据统计,农村中学以上学校的 80% 集中在各地小城镇,品位和档次高的文化娱乐等公共设施全部集中在建制镇以上的城镇。以小城镇为中心开展的篮球、书法、绘画、演讲、文艺汇演等农村文化活动,极大地活跃了农民的文化生活,促进了精神文明建设。小城镇有如一个巨大的活性磁场,对辐射圈内的群众具有极大的吸引力。

第三节 小城镇建设面临的困难与对策

我国小城镇建设虽然取得了很大成绩,大大加快了我国城镇化的步伐,但与世界发达国家相比,还有相当的差距,就城镇化水平而言,欧美国家达到 85%,而我国只有 30.9%。就我国城镇发展的总体情况来看,也还存在不少问题与困难,需要我们在实践中予以探讨与解决。