

領導干部城鄉 规划建设知識读本

汪光燾 主编

中国建筑工业出版社

109842

10

領導干部城鄉 規劃建設知識讀本

汪光燾 主編



NLIC2970038414

中國建築工業出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导干部城乡规划建设知识读本/汪光焘主编. —北京:中国建筑业出版社, 2003

ISBN 7-112-04873-7

I. 领… II. 汪… III. ①城乡规划—中国—干部教育—学习参考资料②城市建设—中国—干部教育—学习参考资料 IV. TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 091561 号

责任编辑:王伯扬

责任设计:彭路路

责任校对:张虹

领导干部城乡
规划建设知识读本

汪光焘 主编

*

中国建筑业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市彩桥印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14% 字数: 390 千字

2003 年 11 月第一版 2003 年 11 月第一次印刷

印数: 1—8000 册 定价: 45.00 元

ISBN 7-112-04873-7

TU·4350(10352)

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>

领导干部要认真学习城乡 规划建设科学知识

序 言

党中央、国务院历来重视城市的作用，重视城乡规划和建设工作。党的十二届三中全会明确提出，城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心，在社会主义现代化建设中起着主导作用。党的十六大报告指出：“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路”。这些重要论述，为我国城乡改革、规划和建设提供了强有力的思想理论基础和行动指南。

改革开放以来，我国的城乡规划和建设取得了显著进展，城市在我国社会经济发展中的地位和作用不断提高。但是，一些城市在发展中也出现了不按城市发展的客观规律盲目建设，城市布局缺乏特色、交通拥挤、环境污染，旧城超强度开发，小城镇建设散乱，区域发展和城市发展缺乏协调等问题。跨入二十一世纪后，随着

我国经济持续快速发展，工业化、信息化、现代化进程加快，城镇化将进入快速发展时期，城市规模不断扩大，城市经济实力不断增强，城市发展和城镇化在全面建设小康社会的历史进程中发挥着越来越重要的作用。在新的形势下，如何引导和促进我国城市和城镇健康发展，对于我们来说是一个新的课题。随着社会主义市场经济体制的不断完善，我国的城乡规划、建设和管理正经历着一场深刻的变革，计划经济体制下形成的管理思想、体制、政策、法规和工作方法都必须加以改变。加速改革的进程，建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的、具有中国特色的城乡规划和建设理论，实现城乡的协调发展和共同富裕，是摆在我们面前的一个重要而艰巨的任务。

中央领导同志多次强调，领导干部必须切实端正城市建设指导思想。我们要以极大的热情学习现代城市规划、建设、管理的理论和知识，提高对城乡规划重要性的认识；要掌握规划编制、实施、监督检查的基本程序和法律制度，提高依法行政的能力和水平；要坚持科学民主的决策制度，增强城乡规划的科学性和权威性，避免盲目性，克服短期行为，防止决策失误而造成的损失。

建设部编写的这本《领导干部城乡规划建设知识读本》，以“三个代表”重要思想为指导，根据各级领导干部的实际需要和阅读特点，比较系统地介绍了有关城

乡规划和建设的基本知识，是一本融汇政策性、理论性、知识性于一体的读物。它的出版一定会有助于普及城乡规划和建设知识，提高领导干部的素质和决策、管理水平。同时，本书也可以作为广大读者系统地了解城乡规划和建设知识的辅助读物。

曹培炎

2003年9月12日

目 录

江泽民同志题写书名

领导干部要认真学习城乡规划建设科学知识(序言) 曾培炎

第一章 城市与乡村 城镇化与城市现代化 1

第一节 城市与乡村 1

第二节 城镇化 15

第三节 城市发展与城镇化在经济社会发展中
的地位和作用 28

第四节 城市现代化与信息化 37

第二章 城乡规划的编制 56

第一节 城乡规划的重要性和基本原则 56

第二节 城镇体系规划 67

第三节 城市总体规划 71

第四节 城市详细规划 90

第五节 村庄、集镇规划 94

第六节 风景名胜区规划 99

第三章 城乡规划的管理 107

第一节 城乡规划管理概述 107

第二节 城乡规划法规 116

第三节 城乡规划行政管理机构 121

第四节 城乡规划的编制和审批管理 125

第五节 城乡规划实施管理 133

第六节 城乡规划的监督管理	144
第四章 城镇发展与资源环境	149
第一节 城镇发展与土地资源	150
第二节 城镇发展与水资源	161
第三节 城镇发展与能源	174
第四节 城镇发展与环境保护	183
第五节 城镇发展与园林绿化	198
第六节 人居议程与人居环境建设	206
第五章 城市交通	215
第一节 交通与城市发展	216
第二节 汽车增长与城市交通	243
第三节 大城市客货运输系统	250
第四节 优先发展公共交通	266
第五节 改善城市交通问题的对策	274
第六章 住宅建设与房地产管理	280
第一节 城镇住房制度改革	282
第二节 建立住房保障制度	290
第三节 房地产开发与市场调控	296
第四节 房地产交易、中介管理与权属保障	307
第五节 物业管理与社区建设	317
第七章 文化遗产、自然遗产与城市风貌特色保护	324
第一节 世界文化与自然遗产的保护	325
第二节 我国城乡历史文化遗产的保护	332
第三节 风景名胜资源保护	344
第四节 城市的风貌特色	349

第八章 城市安全与防灾	356
第一节 城市安全	357
第二节 自然灾害与人为灾害	369
第三节 城市防灾减灾系统建设	385
第九章 城乡发展与政府职责	411
第一节 政府职能	411
第二节 决策机制	440
第三节 城市建设资金和政府投资工程	449
后记	454

第一章 城市与乡村 城镇化与城市现代化

第一节 城市与乡村

一、基本概念

(一) 城市(市、镇)

城市是人类社会发展到一定阶段的产物,是一种有别于乡村的居住和社会组织形式。城市集人类物质文明与精神文明之大成,是一定区域经济、政治、科学技术与文化教育的中心。在人类发展史上,城市的产生,被认为是人类文明的象征。马克思、恩格斯指出:“物质劳动和精神劳动的最大一次分工,就是城市和乡村的分离”。^①列宁指出:“城市是经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的主要动力”。^②

从城市的起源来看,设有防御墙垣的居民点是“城”的雏型,而“市”是指集中做买卖的场所。筑城守民、设市

注:① “德意志意识形态”《马克思、恩格斯全集》第3卷,P.56~57,人民出版社,1960年第一版。

② 《列宁全集》第19卷,P.264,人民出版社,1959年版。

易货,设防的居民点需要有充足的商品交换维持物质供应,发达的市场也需要有完备的防卫设施保证安全和秩序。古代的“城”与“市”就这样遵循着不同的功能发展着,最终走到了空间上的融合,成为非农业人口和非农产业的集聚地。

依照 1989 年国家颁布的《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》),城市是指按国家行政建制设立的直辖市、市、镇。在这里,市和镇统称为城市。所谓“市”,指的是设市城市,“镇”指的是建制镇。

1. 设市城市

按照《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《组织法》)规定,我国城市建制行政等级分省级(直辖市)、地级(省辖市)和县级三个层次。

(1) 直辖市。直辖市由中央政府直接管辖,是与省、自治区同级的地方行政建制,有权制定地方性法规。我国现有 4 个直辖市,它们是北京、上海、天津、重庆。

(2) 地级市。地级市隶属于省或自治区领导,可以辖县或代管县级市。截止 2001 年底,全国共有地级市 265 个。根据《组织法》的规定,地级市中的省会城市和经国务院批准的较大的市,有权制定地方性法规和规章,在管理上享有较大的自主权。

(3) 县级市。县级市是指行政地位相当于县一级的设置在城市的地方行政建制。到 2001 年底,全国共有县级市 393 个,大多为市区非农业人口 20 万以下的小城市。

在改革开放进程中,部分省会城市和计划单列市升

为副省级市。现全国共有 15 个副省级市。副省级市在行政序列上仍由所在省的省政府领导。

按照《城市规划法》的规定,我国城市规模等级分为三级,即大城市、中等城市和小城市。

大城市是指市区非农业人口在 50 万以上的城市。

中等城市是指市区非农业人口在 20 万以上,不足 50 万的城市。

小城市是指市区非农业人口在 20 万以下的城市。

此外,人们往往把市区非农业人口在 100 万以上的大城市,称为特大城市。

1955 年 6 月国务院颁布的《关于设置市、镇建制的决定》,规定市是属于省、自治区、自治州领导的行政单位。聚居人口 10 万以上的城镇可以设市,聚居人口虽不足 10 万但是重要工矿基地、省级地方国家机关所在地、规模较大的物资集散地或者边远地区的重要城镇,并确有必要时也可以设置市的建制。1983 年和 1986 年,经国务院批准,民政部发布了新的设市标准。1993 年民政部又对 1986 年的设市标准作了新的规定,把设市标准分为设立县级市的标准和设立地级市的标准,综合了人口规模、人口密度、城市功能和非农产业发达程度等多方面的因素(表 1-1)。

我国设市标准一览表

表 1-1

(民政部 1993 年发布)

设立县级市标准	人口密度(人/平方公里)		>400	100~400	<100
	县政府驻地镇	非农业人口(万人)	12	10	8
		其中具有非农业户人口(万人)	8	7	6
		自来水普及率(%)	65	60	55

续表

设立县级市标准	县政府驻地镇	道路铺装率(%)		60	55	50
		城区基础设施较完善,排水系统较好				
	全县	非农业人口(万人)		15	12	8
		非农业人口占总人口比重(%)		30	25	20
		乡镇以上工业产值(亿元)		15	12	8
		乡镇以上工业产值占工农业总产值(%)		80	70	60
		国内生产总值(亿元)		10	8	6
		第三产业产值占国内生产总值比重(%)		20	20	20
		地方本级预算内财政收入	总值(万元)	6000	5000	4000
			人均(元)	100	80	60
		承担一定的上解支出任务				
设立地级市标准	市区非农业人口(万人)			25		
	市政府驻地具有非农业人口(万人)			20		
	工农业总产值(亿元)			30		
	工业产值占工农业总产值比重(%)			80		
	国内生产总值(亿元)			25		
	第三产业产值占国内生产总值比重(%)			35%以上并大于第一产业产值		
	地方本级预算内财政收入(亿元)			2		

根据《宪法》规定,县级以上的城市行政建制由所在省(自治区)拟定,报国务院批准;省级以上的城市行政建制由国务院拟定,报全国人民代表大会审定批准。民政部根据设市标准审核各省(自治区)拟报的新建城市是否符合标准,然后报国务院批准。

2. 建制镇

建制镇是县以下的一级地方行政建制单位。根据《城市规划法》的规定,建制镇属于城市的范畴。通常把建制镇简称为镇。

根据民政部 1984 年颁布的建制镇设置标准,总人口在 2 万人以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过 2000 人,或总人口 2 万人以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡总人口的 10% 以上,才可撤乡设镇。

新中国成立以后,随着国家大规模工业化建设的推进,建制镇的发展在相当低水平的基础上曾一度加速,但后来由于种种“左”的错误思想的影响,这一良好的发展势头没有得到保持。相反,由于实行了禁闭集贸市场、取缔工商户、下放城镇人口等许多限制政策,造成建制镇的发展十分缓慢,一些建制镇甚至萎缩衰落了。党的十一届三中全会之后,经过拨乱反正,建制镇的建设和发展问题才又重新得到重视。伴随着农村经济的快速发展,尤其是乡镇企业的异军突起,从 20 世纪 80 年代中期,我国建制镇迅速发展。到 2001 年,我国建制镇共有 20358 个,建制镇总人口达到 12979.98 万人。

(二) 乡村(村庄、集镇)

乡村,是自有农业以来农民聚居、生活的地方,是相对于城市的社会区域,也是集镇和村庄的统称。

村庄,有中心村和基层村两个层次。中心村一般是村民委员会所在地,人口规模较大,除作为农民聚居和从事农副业生产的基地外,主要特点是设有农民日常生活必需的公共服务设施,为本村和所属基层村服务。基层

村是农民聚居和从事农副业生产的基地,除住宅和生产性设施外,一般没有其他公共服务设施。

集镇,是乡村一定区域内经济、文化、科技、服务的中心。集镇绝大多数是乡人民政府所在地,设有一定规模的文化教育福利服务设施,有定期的集市贸易场地和相对集中的乡镇工业,是一个农工商综合发展的经济和社会的综合体。

新中国成立以来,乡村发展有很大起伏。改革开放以前,由于种种原因,我国乡村发展大起大落,总的来看发展十分缓慢。改革开放以后,以农村实行家庭联产承包责任制为契机,农民的积极性空前得到释放,农村经济迅猛发展,从而带动了乡村社会的全面发展,大大改变了乡村原来的落后面貌。从 20 世纪 70 年代末到 80 年代中期,针对农民收入提高、农民迫切要求改善居住条件的实际情况,国务院多次召开全国农村房屋建设工作会议,在全国开展村庄和集镇的规划编制工作,提出了“全面规划、正确引导、依靠群众、自力更生、因地制宜、逐步建设”24 字方针,及时制止了乱占滥建,使长期自发盲目的农房建设走上了有规划、有步骤的发展轨道。从 80 年代中期开始,随着乡镇企业的迅速崛起,我国乡村经济实力进一步壮大,乡村建设也从单纯的农房建设步入了统筹安排村镇住宅、公共建筑、生产建筑和公用设施等各项建设的新阶段,取得了丰硕的成果。到 2001 年,我国共有集镇 23507 个,村庄 3458852 个。

二、城市的构成

(一) 城市系统的构成

城市系统是指构成城市的各个要素以及各要素之间的关系总和。城市系统的构成,一般可以从城市的社会系统、经济系统、空间系统、生态系统和基础设施系统等几个主要方面来进行分析。

1. 城市社会系统

城市社会系统一般包括政治、人口、文化等几方面。

城市政治方面,主要反映政治团体、市民之间的政治关系。一般认为,城市的政治决定于各国、各地区的社会制度。

城市人口方面,既涉及人群分类学,又涉及不同文化背景、不同收入阶层、不同种族、不同性别、不同受教育水平和不同年龄组等社会集团间的冲突与交融,以及他们在城市空间上的分布。

城市文化方面,包括城市文化产品的生产、传播、使用和储存,涉及教育科研、文化艺术、新闻出版、广播影视、图书展览、体育卫生等。

应当说,作为人类文明标志的城市,一方面集中了人类的智慧和物质成就,一方面也集中了整个社会所具有的各种矛盾。目前,随着我国城镇化进程的快速推进,我国城市的社会问题日益突出,如青少年犯罪和流动人口犯罪问题,老龄化问题,就业问题等,必须引起我们的高度重视。

2. 城市经济系统

城市经济系统有宏观和微观之分。宏观城市经济系统是指整个国家或地区所有城市组成的系统,其中每个城市只是宏观城市经济系统中的子系统。微观城市经济系统是城市内部的经济系统,它的子系统主要按产业划分。

按照国民经济产业结构的分类方法,城市产业可分为第一产业、第二产业和第三产业。1985年,我国国家统计局对三次产业的划分作了规定:第一产业是农、林、牧、副、渔业;第二产业主要是指工业、建筑业,它是现代城市最活跃的发展因素,也是大多数城市发展的决定性因素;第三产业是除第一、第二产业以外的其他各业,包括:流通部门(交通运输、邮电通信、商业、仓储等),为生产和生活服务的部门(金融、保险、房地产、公用事业、旅游、咨询信息等),为提高科学文化水平和居民素质服务的部门(教育、文化、广播电视、科研、卫生、体育、社会福利等)。随着城市经济社会的发展,第三产业在城市中的地位 and 作用正逐步上升,其服务对象有的已经超出了城市自身的范围。

按照产业在城市经济社会发展中的地位 and 作用,城市产业可分为主导产业、配套产业和一般服务性产业。城市的主导产业是一个城市产生和发展的决定性产业,在大城市中主导产业一般包括多个产业门类;城市的配套产业是围绕主导产业而建立发展起来的产业;城市的服务性产业是为城市经济社会活动和市民生活提供一般性服务的部门,是所有城市都拥有的产业,如交通、邮电、供水、能源、园林绿化和环境卫生等产业。