

中国科学技术协会论文

# 中国村镇建设发展道路

——全国村镇建设学术讨论会论文集

中国科学技术协会学会工作部编



中国科学技术出版社

1991年7月

中国科学技术协会论文

# 中国村镇建设发展道路

全国村镇建设学术讨论会论文集

中国科学技术协会学会工作部编

中国科学技术出版社

1991年7月

## 内 容 简 介

《中国村镇建设发展道路》一书是针对我国村镇建设发展进程中存在的问题，进而探索、研究、讨论出一条既适合我国国情，又切实可行的发展道路，供给广大读者。共分为四部分：（1）综述报告；（2）村镇建设；（3）村镇发展；（4）村镇规划。适合从事村镇建设的有关部门管理人员、科研人员及大专院校师生阅读。

中国科学技术协会论文

**中国村镇建设发展道路**

——全国村镇建设学术讨论会论文集

中国科学技术协会学会工作部编

责任编辑：寇铁城 王小清

封面设计：周如苹

中国科学技术出版社出版（北京海淀区魏公村白石桥路32号）

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

中国青年政治学院印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/16 印张：22 字数：540千字

1991年7月第一版 1991年7月第一次印刷

印数：1—400册 定价：35元

ISBN 7-5046-0489-5/TU·3 登记证号：（京）175号

## 编 者 的 话

党的十一届三中全会以来，随着我国改革开放的政策不断深入，各地乡镇企业蓬勃发展，广大农民生产积极性提高，农业生产稳步发展。几年来，我国农民生活水平也有显著提高，逐步由温饱型向小康型过渡。因此，迫切需要改善居住、生活及生产环境条件。几年来，村镇建设及农民生产、生活用房发展速度过快，由于缺乏统一规划、统一管理，因此带来一系列问题。如：规划布局不合理；法制法规不健全；管理混乱；建筑设计缺乏科学性，结构不安全，浪费材料、造价高，事故不断；乱占土地，尤其是占用大量良田等等。我国有8~9亿人口生产、生活、居住在农村，村镇建设在实现农业现代化的进程中具有举足轻重的地位。但是我国是一人口众多的大国，人均可耕地面积本来就很低，目前仍是人口逐年增加，可耕地相应逐年下降的局面。面对这严峻的形势，有必要组织专家进行多学科、综合性学术讨论，从科学上给予指导，避免村镇建设畸型发展，指出一条既适合我国国情，又符合广大农民生产、生活需要的现代化科学的村镇建设发展道路。

为此，中国科协学会工作部决定在1991年7月组织召开“全国村镇建设学术讨论会”，并委托中国建筑学会、中国农业工程学会牵头，联合地理、环境、地震、系统工程、太阳能、能源、硅酸盐、土木、农、水利、管理现代化、土地、国土经济等全国性学会、协会、研究会共同召开。将对现有的村镇建设领域中的新技术、新方法、新材料、新成果进行交流，并深入探讨我国村镇建设发展前景及对策，同时提出既符合我国国情，又切实可行的建议，供国家有关领导部门决策参考。

本文集就是将这次会议上有关专家撰写的82篇论文，汇编成册，以飨读者。本文集在征文、评审、编辑和出版过程中，得到中国建筑学会和中国农业工程学会的大力协助。为此，向付出辛勤劳动的专家和同志们表示衷心地感谢。由于编辑的水平及人力有限，时间又比较仓促，难免出现错误，欢迎读者批评指正并给予谅解。

中国科协学会工作部

1991年5月

# 目 录

## 一、综述报告

应当重视贫困地区的集镇建设 .....	冯 华等 ( 1 )
村镇建设科研工作的治理整顿 .....	杜白操 ( 12 )
论村镇建设的用地问题 .....	钱 铭 ( 17 )
土地使用制度的改革与村镇规划 .....	高尚德 ( 22 )
乡镇企业用地与村镇规划 .....	李王鸣等 ( 26 )
村镇规划建设中环境保护问题的探讨 .....	屠人俊 ( 31 )
生态农业建设是维护农村生态平衡及防止污染的有效途径 .....	卞有生 ( 35 )
天津市城郊型村镇生态化建设对策初探 .....	刘文仲 ( 39 )
村庄建设之路——户县北郭村建设启示 .....	樊大可等 ( 48 )
论农村产业结构调整与集镇的规划建设 .....	曹护九等 ( 50 )
旧村镇改造是我国村镇建设的必由之路 .....	王宽宏 ( 56 )
当前我国村镇建设中存在的主要问题、原因与对策 .....	潘云鹏 ( 60 )
略论乡镇企业引起的环境问题与综合整治对策 .....	冯向东 ( 64 )
试论乡镇企业与村镇建设发展的二维效应 .....	何思岳等 ( 70 )
农村户用沼气池发展方向——高效、小型、工业化生产 .....	熊承永等 ( 74 )

## 二、村镇建设

体系·性质·规模——论村镇体系及其运用 .....	高承增 ( 77 )
村镇住宅建设应加快实行综合开发 .....	杨鲁豫 ( 82 )
论农村能源建设在村镇建设中的地位与作用 .....	王革华等 ( 85 )
中国风景区内农村经济发展中的矛盾 .....	何重义 ( 90 )
关于加快我国生态村建设的若干意见 .....	许福贵 ( 94 )
论村镇建设与农村经济的协调发展 .....	熊又专 ( 99 )
论我国乡村城市化的主流 .....	朱保良 ( 103 )
关于村镇建设管理体制改革的初探 .....	吴朝平 ( 107 )
乡镇小型肉类加工厂卫生防护距离的研究 .....	浦跃朴等 ( 110 )
武进县农村能源问题探讨 .....	王效华 ( 114 )
以乡镇企业为主体建立城镇经济新格局 .....	康志耀等 ( 118 )
“三位一体”综合治理是加强宅基地管理的有效途径 .....	许超伦 ( 121 )
论村镇生态庭院建设 .....	刘春华等 ( 125 )
论“五有”建设在村镇建设中的重要作用 .....	贾 毅等 ( 129 )
上海梅陇集心村500户沼气集中供气试点工程 .....	陈声根 ( 131 )
使用沼气、治理污染、造福农民 .....	沈林娜 ( 136 )

贵州山区农村人口定居形态初探 .....	吴继武等 (138)
内江市村镇建设集资问题剖析 .....	陈育平等 (142)
苏北地区农民住宅建筑规模的探讨 .....	刘以玉等 (146)
陕西省乾县农村住宅用地问题剖析 .....	刘 鹏 (155)
试论村镇建设试点的长期性与阶段性 .....	李正康 (159)
对我国农村住宅合作社的初步探讨 .....	丁传璧 (163)
城乡携手建设村镇 .....	许申玉等 (167)
治理整顿中的乡镇企业发展与集镇建设 .....	管龙亮 (170)
试论山区村寨建设中的环境保护 .....	杨明晰 (174)
奉贤县农村住宅建设中若干问题的探讨与建议 .....	严志君 (178)
深化改革, 提高集镇建设管理水平 .....	李显明 (182)
邛崃县发挥集镇群体作用的探索 .....	徐志刚等 (185)

### 三、村镇发展

济南村镇建设道路初探 .....	胡兆量等 (189)
我国村镇建设必须走自己的道路 .....	万国安等 (192)
在整治下广东农村集镇发展的思考 .....	程拔文 (195)
广州小城镇建设探讨 .....	方 可 (198)
浅谈同心县村镇建设用地发展的前景及对策 .....	邓慧莲 (201)
雨水作为村镇供水的可行性探讨 .....	席新明 (203)
启东城镇体系的形成与发展战略 .....	刘东辉 (206)
论乡镇企业的发展方向和布局 .....	颜之放 (210)
运用系统动力学模型研究湖南村镇住宅建设发展趋势 .....	李正康 (214)
主渠道要畅通, 次渠道给政策 集中使用, 发挥效益——关于 乡镇建设资金的探讨 .....	杜 杰 (218)
新型城镇住宅开发的联想与思考 .....	徐志成 (221)
少数民族地区农房建设的发展趋势与对策 .....	陈心慧 (226)
谈提高农房建筑抗御自然灾害的能力 .....	邹克刚 (230)
我国村镇建设发展的前景及其对策 .....	何雨辰 (232)

### 四、村镇规划

村镇住宅通用设计编制质量的保证体系 .....	李维惠 (237)
浅谈村镇用地的开源节流 .....	邓红蒂 (241)
珠江三角洲地区农村住宅建设的居住环境设计问题 .....	金振声 (244)
论农村能源综合建设规划与村镇建设 .....	刘文德等 (249)
土地使用制度的改革与村镇规划 .....	高尚德 (254)
山东省村镇发展地理特征与规划对策 .....	刘志红 (258)
试论在村镇规划及其管理中合理利用上地问题 .....	毕可洪等 (262)
城市近郊集镇规划的探讨 .....	吴小勤 (266)

河南省农村集贸市场规划与建设初探 .....	路海深 (271)
村镇总体设计构想 .....	张万方等 (277)
浅谈乡镇工业小区的规划与建设 .....	张万方等 (280)
改进和加强农村住宅设计工作 .....	石宝国 (283)
论我国集镇道路交通系统规划及其指标体系 .....	刘寿喜 (287)
长江中游“四湖地区”的生态环境与水整治规划研究 .....	范文涛等 (293)
村镇住宅组布局研究 .....	王文栋 (297)
“城乡结合部”规划刍议 .....	江世屯 (300)
调整完善集镇规划几个问题思考——从昆明五个集镇调整规划谈起 .....	赖洪敖 (305)
关于农村商品房设计的若干问题探讨 .....	励慧恒 (310)
集镇经济、社会发展水平与规划建设 .....	吴则友等 (313)
上海地区农村住宅设计刍议 .....	黄克欧 (319)
新时期集镇规划的反思 .....	许浙安 (322)
浅谈编制乡镇企业用地定额的基本方法 .....	臧大年等 (325)
编制商品经济发达地区人口发展规划的几点体会 .....	邵坚宏 (330)
论集镇在建设农村“两个文明”中的地位、作用与任务 .....	查家德 (332)

# 应当重视贫困地区的集镇建设

冯 华 赵喜伦

(中国建筑学会村镇建设研究会)

贫困与发展，是当代社会人们十分关注，而又致力于解决的一个重大的经济、社会问题。我国的农村，近10年来有了很大发展，特别是沿海地区和大中城市的郊区，已经出现了初步繁荣。世界银行在一个经济考察报告中评论说：“中国在减轻贫困方面，取得了卓越的成就。其他国家最贫困阶层所遭受的饥饿、疾病、高出生率、高婴儿死亡率，以及文盲普遍，随时可沦为赤贫或饿死的恐惧，在中心已经基本消除”。这个估价，从总体来看，符合我国的实际情况。但是，我国地域辽阔，发展很不平衡，至今仍有一部分地区处于贫困状态。即使在那些相对富庶的地区，也有一些贫困点、贫困片。在这些贫困地区，如何适时地推动集镇建设的发展，不仅有利于发展商品生产，加快脱贫致富的进程，而且有利于从根本上改变我国贫困落后的面貌。

## 一、贫困地区集镇建设的现状与问题

我国贫困地区的集镇建设，在改革、开放的形式推动下，有了很大发展。但是，由于受贫困地区自身条件的制约，与发达地区相比，有一些不同的特点。

### (一) 层次多，差别大

贫困地区的集镇，按规模划分，可分为三个层次。第一层次为县城所在地。一般都具有一定规模的常住镇人口（均在5000人以上），镇上有的一些工商业，有一些简单的基础设施（如道路、自来水、供电、供煤及固定的市场等），交通方便，常日有集。第二个层次是乡村集镇。主要功能是集散农副产品及必需的工业品。其常住镇人口一般为1000~5000人之间，多数都有集市场地，并有定期集市，集镇上有少量的公共设施及一些政府机构（县供销社下属的代销代购店，银行下属的信用社，粮食局下属的粮站，工商行政管理局下属的工商所等），一般都通公路，乡政府也多设于此。第三个层次是农村集市。是以集市为中心而形成的生活圈。住在集市附近的人口较少（一般在500人左右），集上居民多从事农业生产，非农人口极少。没有任何设施。主要是农民之间相互定期交换产品。有的边远山区，还保留了是以物易物的传统交易方式。集市层次虽低，但在山区发展中具有极其重要的地位，其成交额一般都占到整个区域商品零售额（包括国营商业、供销社商业）的一半以上。在一些商业不发达的乡镇，集市贸易更显得活跃，其贸易额往往超过了国营和集体的商品销售额。

上述三个不同层次的集镇，内涵却有很大的差别。集市仍具有典型的乡村气息；县城，从设施水平和人民生活方式来看，多数都有了城市的内容。这种差异，在很大程度上也是由于职能不同、经济水平不同、地理条件不同而造成的。



## (二) 分布稀，规模小

我国集镇的分布，越是贫困的地区，集镇越少。以河南省每百平方公里集镇的分布来看：全省平均每百平方公里1.27个，而富庶的平原地区为1.64个，丘陵区为1.48个，浅山区为0.88个，比较贫困的深山区仅有0.75个。再以湖北为例，全省平均每百平方公里1.8个集镇，而江汉平原为2.1个，贫困的鄂西土家族自治州仅为0.9个。而且这些贫困地区的集镇，规模一般都比较小，特别是山区的集镇，平坦的地面很小，客观上限制了山区集镇的发展规模。以云南省为例，属于县城所在地的披砂镇和上街镇，其面积也分别只有3.7平方公里和3.2平方公里。而这两个县的大多数乡镇的面积只有1平方公里左右。从人口集聚的规模来看，两个县城的常住人口平均只有6000~7000人，区乡一级的集镇，人口大约只有1000来人，集市附近所居住的人口仅200~300人。由于人口密度太小，很难摆脱集镇稀疏的特点。

贫困地区集镇分布所以稀疏，还有其历史的、地理的、经济的原因，集镇一般位于村落的中心。但我国贫困地区的村落，多是在部落的基础上，沿着血缘关系，而形成的，加之亲结亲，亲上亲，几十代循环往复，村落的布局，在较长的时间处于三户一村，五户一铺的格局，独家村也不鲜见。这种封闭的布局，代代相传，很难形成地域中心。贫困地区的集镇，之所以稀疏，除了历史的原因外，也和特殊的地理条件有关。我国山岭纵横，交通阻隔，复杂的多山地域，把农村分隔开来，农民只能随土地的分散而建村舍，导致了村落和集镇的分散化。从经济上看，由于我国长期的封建制度的统治，商品经济很不发达，在自然经济条件下，集镇的发展也受到了限制。

## (三) 有框架，内容少

所谓有框架，是指每个集镇都有一定的占地面积，所谓内容少，是说集镇内的建筑设施“缺胳膊少腿”。一是公共设施少。据黑龙江望奎县的调查，全县18个集镇中，只有5个设施简陋的农贸市场，平均有摊位41个（见表1）。

表1 望奎县集市贸易情况

数 值	项 目	集 市 贸 易		
		处 数	占地面积(平方米)	日平均成交额(元)
年 限				
1984		3	20310	1832
1987		5	32650	3835.62
增减率(%)		66.7	60.7	108.3

集镇中，公共福利设施也很少。18个集镇只有7座电影院，商店35个，平均每个集镇只有2个商店（见表2）。

二是生产设施少。乡镇企业尚处于起步阶段，仅有4个集镇的工业企业的数量和规模较可观，多数集镇，企业少，甚至没有。即使有，也是规模小，布局散。严重制约着镇容镇貌的改观（见表3）。

三是服务设施少。为群众生产服务的各种服务设施既少又差。18个集镇共有粮食收购站11个，烟叶收购站3个，甜菜收购站6个，废品收购站9个，旅社5个。上述这些服务设施，

**表 2 望奎县18个集镇公共文化福利设施及收购门点现状汇总表**

年 限	项 目	电 影 院	中 学	小 学	医 学 院	卫 生 所	银 行	供 销 社	旅 社	邮 电 所	托 儿 所	敬 老 院	汽 车 站	饭 店	废 品 收 购 站	粮 食 收 购 站	烟 叶 收 购 站	甜 菜 收 购 站
		院	学	学	学	所	行	社	社	电	所	院	站	店	站	站	站	站
1984		4	17	18	16	18	16	28	1	16	4	14	13	16	9	10		
1987		7	17	18	17	18	18	35	5	17	11	17	13	33	9	11	3	6
增减率 (%)		75	0	0	6	0	25	25	400	6	175	21.4	0	106	0	10		

**表 3 望奎县集镇工商业汇总表**

年 限	项 目	工 商 企 业					
		户 数	其 中		完成产值	实现利税	就业人数
		(个)	集 体	个 体	(万元)	(万元)	(人)
1984		335	124	228	523.2	40.2	940
1987		648	261	387	1845	103.2	1750
增减率%		82.5	110.4	67.7	252.6	156.2	86.2

不仅在数量上满足不了需要，在质量上也多是低档次的。

四是房屋建设速度慢。每年仅有2~3%的集镇居民修建新房，而新房中有60%以上还是草泥结构的。“土”字当家的局面，没有明显改变（见表4）。

**表 4 望奎县集镇公共设施及房屋情况汇总表**

年 限	项 目	房 屋 情 况							
		住 宅				公 共 建 筑		生 产 建 筑	
		面 积 (平方米)	其 中			面 积 (平方米)	其 中	面 积 (平方米)	其 中
			砖 混	一 面 清	草 泥				
1984		674141	56858	123458	493825	95051	89051	37017	32 473
1987		775424	92238	209535	473651	110009	101496	46609	41 487
增减率 (%)		15	62	69	-4.1	14	13.9	25	27

五是道路建设速度慢。18个集镇中，主、次道全部实现砂石化的仅占22%，次干道和巷道每年只有5~10%能铺上砂石。

六是给排水、供电建设速度慢。日前，18个集镇仅有一个有自来水，地下排水设施均是空白。直至1986年18个集镇才全部通了电（见表5）。

表5 望奎县公用设施及情况汇总表

项 目 数 值 年 限	公 用 设 施									
	自 来 水		供 电		道 路 (公里)			绿 化 (株)		
	受益 户数	受益 人口	村庄	%	合计	中			护镇林	行道树
						柏油	砂石	泥土		
1984	119	570	413	62.1	166	5	35	126	148 900	22 550
1987	776	4 193	494	74.2	166	5	55.5	105.5	373 500	41 800
增减率 (%)	552	727	19	19			58	16.2	151	85

近几年，随着农村商品经济的发展，集镇面貌有了一定的改观。但从总体上看，变化不大。不少集镇，基础设施依然如故。环境条件很差，公共设施寥若晨星。一些集镇，虽然是一个区域政治、经济、文化中心，但辐射能力不大，消化、吸收农村剩余劳动力的功能很小。望奎县集镇建设的情况，在全国贫困地区中并不是最差的，西北、西南一些贫困地区的集镇，比之望奎县还有很大距离。所以出现这种情况，是由于许多贫困地区的集镇，长期处于封闭、半封闭的环境中，集镇与周围农村，与小城镇和大中城市之间的人流、物流、信息流都比较少，制约了集镇的发展。从经济结构来看，工业不发达也在很大程度上制约了集镇的发展。以云南省宁南县为例，工业产值比重仅为34.2%，而农业产值的比重为65.8%，相比之下，工业生产水平是低度化的。由于缺乏经济实力的支持，集镇建设受到了影响。流通领域狭窄，也影响了集镇的发展。一般来说，集市是农村经济活动的重要组成部分，但参与集市交易的主要成分，据宁南县调查，在卖者中，农民占了85%、城镇居民占10%、商人占5%；从买方来看，农民约占75%、城镇居民约占15%、商人约占10%。交易的方式多为易货而退，因而多数集市上没有任何设施，农民多在大街或公路旁席地而坐，划路为点。这种以路代市，或以街代市的状况，很难形成集镇面貌。

总之，我国贫困地区的集镇建设，特别是山区的集镇发展，目前仅处于初级阶段，它还没有完全从农村社区的母体中脱胎出来形成自身的较完善的系统。

#### (四) 有规划，实施差

就规划本身看，贫困地区的许多集镇都有深度不同的规划，但通病是：往往内容不细，大而化之，依据不足，方向不清。突击应付、仓促成稿者比比皆是。就规划的执行来看，不少贫困地区的集镇，由于受财力、物力的限制，往往表现出一种无能为力的情绪。认为：“规划规划，墙上挂一挂，怎样执行？领导说话”。在这种思想支配下，规划很难实施。有的地方，原已规划的公共建筑区，执行时则变成了居民生活区；按规划应打通的巷道，很快又

被堵死；规划中规定的方圆面积，实际建设中却随意扩展，滥占耕地。再次，就“规划”与“计划”的关系看，存在着两层皮的现象。在确立集镇建设规划与经济发展计划时，没有统筹兼顾。而是单打独奏，因此在执行中“规划”与“计划”常常相互撞车，难以落实。

### **（五）缺资金，起步难**

建设资金严重不足，是当前贫困地区集镇建设的突出难题。据黑龙江省望奎县初步测算，如能使一个集镇的公共设施基本配套，需投资500~800万元左右。然而，近4年中18个乡镇的公共设施建设投资共计仅826.4万元，平均每个集镇每年投资仅有12.1万元，据此推算，一个集镇的公共设施基本配套至少需要40年时间。资金不足的原因主要是两条：第一，地方财力拮据。据了解，全国83%的贫困县要依靠地方财政补贴，自我发展能力很弱，没有机动财力用于集镇建设；第二，专项资金不能专用。据望奎县反映，1984~1987年间，各乡镇共向县财政上缴税金712万元，其中城建税21万元，但这4年间，县财政只下拨6.5万元用于集镇建设，不足上缴税金的1%，仅占城建税的30%。资金问题不解决，集镇建设就难发展。这个问题的存在，原因是多方面的。从历史上看，这些地区的集镇有先天性的贫血症，开发较晚，发展缓慢；从经济条件来看，这些地区的集镇建设缺乏经济实力的支持，大农业、小工业的状况没有得到改变。大量滞留于农业的劳动力中，有1/4以上处于“隐蔽失业”状态，农村劳动力尚未形成向非农业转移的规模。即使那些已经转移到非农产业的劳动力，由于初始积累不足和生产技术素质差，也只能进入劳动方式简单、以体力支付为主的产业，如小型采矿业、原材料初级加工业和建筑业等。这些情况说明，西部地区农村经济还带有原始、落后的特征。它在集镇建设方面的反映，则表现为低层次、低水平的状态。

### **（六）认识上不去，管理无人抓**

一些地区的同志认为，贫困地区的主要问题是设法摆脱贫困，目前，还不是抓集镇建设的时候。由于他们把抓集镇建设和经济发展对立起来看待，因而在认识上表现是“三无”论：有的认为，抓不抓集镇建设都不影响年成，是“无用”论；有的认为，集镇建设过去不抓，也过得去，现在抓不抓无关大局，是“无关”论；有的认为，抓集镇建设难见效，弄不好还落埋怨，是“无功”论。因此，把集镇建设放在了从属的地位，没有积极主动地作为一件大事去抓。其次是，组织不健全。相当多的集镇没有建立必要管理机构，也没有配备专职管理干部，有的虽配备了兼职干部，也多是兼而不管。他们反映说：“上面立法如林，下面执行无人”。再次是，责任不严明。就多数集镇看，没有建立健全集镇建设管理责任制。有的即使建立了责任制，也没有认真执行。致使一些集镇建设的干部认为抓不抓一个样，抓好抓坏一个样，在工作上缺乏责任感和紧迫感。

## **二、在贫困地区推进集镇建设的对策和建议**

调查认为，大力加强集镇建设，已经成为贫困地区发展生产、振兴经济的一件大事。集镇作为城乡经济和社会发展的结合体，其发展的快慢与经济、社会发展的速度紧密相关。一方面，经济的发展决定着集镇的发展；另一方面，集镇的发展对经济的发展又具有强大的促进作用。因此，贫困地区集镇建设应当确立的基本指导思想是以发展经济为基础，以发挥集镇多功能作用为导向，以改善集镇的生产条件和生活条件为目的，把集镇建设纳入商品经济发展的轨道，走发展经济与集镇建设相结合的路子。从这个指导思想出发，我们认为加快

贫困地区集镇建设的对策是以下几点。

### **(一) 大力提高集镇建设重要作用的认识，真正把集镇建设纳入日程**

长期以来，人们认为只有直接提供物质产品的部门才是生产性建设，而把城镇基础设施看成是非生产性的建设。在这种观念的支配下，基础设施建设被忽视，严重地影响了集镇经济和社会事业的发展。因此，要教育广大干部和群众，迅速更新观念，使他们认识到，集镇是城乡之间的连接部，是工农产品交换和城乡物资交流的枢纽。城乡关系的改善，城乡差别的缩小，在很大程度上取决于集镇建设的发展；使他们牢固树立集镇建设是社会再生产的重要组成部分的观念；牢固树立抓集镇建设同样是抓商品经济的观念，进而增强搞好集镇建设的自觉性，把集镇建设作为县、乡两级政府的重要职责，摆正位置，纳入日程，当作大事抓紧抓好。

必须尽快解决集镇建设一无管理机构，二无专职人员的问题。县、乡都应成立集镇建设管理组织，乡级应增设集镇建设助理员，任用明白人，落实责任制，专抓集镇建设。

从上到下都必须尽快制定和逐步完善集镇建设方面的法规和条例，要依法管理集镇建设，使之在规划、建设、管理诸方面，都有相应的规章和明确的要求。

### **(二) 立足于资源开发，大力发展商品生产，为集镇建设创造必要的物质条件**

贫困地区经济基础薄弱，必须立足于当地资源的开发，紧紧围绕发展商品经济这个中心，有目标、有重点地大上工业，搞活商业，兴办各类服务业，以不断增强集镇建设的经济实力。

大力发展乡镇企业。乡镇企业是集镇建设的支柱。发展乡镇企业，既可以“消化”一批农村剩余劳动力，造就一支“离土不离乡”的新型农民，进而又能开拓消费市场，推动商业服务业的发展，增加财源，促进镇容镇貌的改观。

大力发展商业、服务业。商业是集镇兴衰的载体。现在，一行贫困地区，由于商业、服务业不发达，严重影响着集镇功能的发挥和经济的繁荣，特别是为农业生产服务的生产资料供应点较少，农民感到极不方便，一些农民常常要跑几十里路去购买生产资料或生活用品。目前，农民持币待购的情况非常严重，年终分配所投放的货币一般只能回笼40~50%。所以，要大力发展商业和服务业。除发展旅店、饭店、理发店外，还要发展书店、照相馆以及各种修、配、补行业；在社会服务业上，除发展托儿所、幼儿园、敬老院外，还要发展道路养护、集镇绿化事业。

大力发展科技、教育、文化、卫生事业。科、教、文、卫事业发展得快与慢，是一个集镇精神文明水平高与低的重要标志，应将其发展与建设，置于十分重要的位置上。首先，应配齐配强集镇中学师资，进一步改善办学条件，增强集镇中学对周围村庄学生的吸引力。其次，应加强俱乐部、体育场等文化娱乐设施的建设。广泛开展群众性的文化娱乐活动，逐步改变农村中单调、沉闷的空气，以激发人们热爱生活、热爱家乡的奋发进取精神。文化教育的效应是潜在的，但它的渗透作用是巨大的。贫困地区从开发智力着手，是逐步改变落后面貌的一项重要的治本之策。

### **(三) 大力加强集镇建设的规划，把集镇建设推向科学管理的轨道**

集镇建设是经济、社会发展的重要组成部分。在制定经济、社会发展规划时，既要有生产和流通观点，又要有集镇和环境观点，做到经济建设、集镇建设、环境建设三者统一规划，协调发展，兼顾经济、社会和环境三方而效益。

规划的内容要进一步补充。生产和消费，经济和社会，基础设施和服务设施，建筑造型与自然环境等等，都应通盘考虑。在经济方面，农、林、牧、副、渔、工、商、运、建、服这10个内容，都同集镇建设有关；在社会方面，人口、劳动、医药、教育、托幼、养老、文化、教育、科技、消防这10个内容，均须通盘规划；在基础设施和生态环境方面，则有道路、桥梁、供水、供热、供电、房屋、排水、垃圾、绿化、占地等10个方面也须通盘安排。上述内容在规划时都应该有可行的措施或标准，在搞好调查研究的基础上，通过科学论证，纳入集镇建设总体规划之中。

规划的要求需要进一步明确。要在总结历史经验教训的基础上，根据经济和社会发展总体规划的要求，本地农、副、工、商等各行业发展的趋势，人口和劳动力的流向及集镇的功能特点，具体确定出经济、社会和集镇发展的三大目标，并且确定分年度实施的措施。只有制定出目标明确的规划，才便于执行，才能使规划真正起到“龙头”的作用。

规划的实施应进一步严格。一些集镇建设之所以缓慢，同规划执行不严有密切关系。在今后的集镇发展建设中，必须使规划具有法律的效力。因领导瞎指挥造成的损失，要坚决追究领导的经济责任和政治责任。对违章建筑，必须采取经济的、法律和纪律的手段，严肃处理，以提高执行规划的自觉性。

规划人员的素质要进一步提高。规划人员素质不高也是制约集镇建设发展的因素之一。对此，贫困地区的党政领导要给予高度重视，把规划人才的聚集、培训、提高的工作，抓在手上。可采取送大专院校代培，请专家办培训班办法，尽快解决规划人才不适应集镇建设发展需要的问题。

总之，贫困地区的集镇建设，应当在规划的指导下，有步骤地进行。规划是一种科学，也是一种政策性的运动，它设计并指导地面建设的和谐发展，以适应社会与经济的需要。为了有效地指导建设，加强规划，迫在眉睫。当然，规划的实施，则应当是渐进的、分期分批的，一切应当以可能提供的条件为转移。

#### **（四）从集市建设入手，推动商品生产的发展**

集市居于广阔的农村，是城乡之间一种初级市场，又是接受城镇辐射的集聚点。特别在山区，集市就是“山中闹市”。集镇建设从集市建设起步，不仅有利于打破封闭，广开对外交流，而且可以传递外界市场信息，引导农民生产，有利于激发人们的商品意识，逐步把农民引入商品生产的洪流。现在，一些地方，采取麻雀啄食、遍地开花、小型为主、形式多样的方法，发展与农业有关的家庭工业，使不少穷乡僻壤，取得了小本求利、由少到多、由小到大，滚动发展的可喜效果，也使人们通过产品向商品的转化，看到了资源优势转化为经济优势的巨大潜力。这种转化，本质上是对以往那种落后的、传统生产方式的一种改造，也是一种社会意识的进步。但是，从长远来看，商品经济的发展还有赖于社会服务体系的建立和发育。例如，小型工业和商业的发展，要求加快道路的建设，要求建造营业场地，要求提供水、电、通讯等必要的设施，也要求发展饮食、娱乐、文化等服务事业，还要求建立必要的储、仓、加工等设施。这样，从一个点来说，就需要综合地建立一个与商品生产相适应的社会服务体系和经营网络。它的初期很可能是不完善的，也可能仅仅是一个雏型，但它是农村经济的一颗心脏，每天吐纳着大量的农副产品、土特产品，以及来自远方的日用工业品，对广大农民发展商品经济有着巨大的吸引力，人们也可以通过集市这个阶梯，看到未来的曙光。总之，贫困地区的村镇建设，从集市建设入手，发展初级市场，有利于冲破封闭和隔

绝，有利于动摇农民固有的那种安贫乐道，不思进取的陈腐观念，有利于启动发展生产的积极因素。总之，从集市建设起步，有利于推动历史的进步。

#### **（五）以县城为基点，形成地域中心**

随着贫困地区经济的发展，产业结构的调整，必将引起生产要素重新组合，必将刺激人口的流动和集聚，这是总的趋势。列宁曾经说过：“商品经济不大发达（或完全不发达）的国家的人口，几乎全是农业人口……。因此，商品经济的发展就意味着越来越多的人同农业分离”。事实上也如此，新兴的企业，为了获得较大的经济效益和社会效益，要求逐步向位置适中、交通便利、设施较好、具有一定吸引力的中心转移；从农业中分离出来的劳动力，也渴望实现离土离乡的愿望，向城镇流动。在贫困地区，一般来说，县城和建制镇具有这种承受力和吸引力。如果以县城和建制镇为基点，向它逐步靠拢，形成具有一定规模的小城镇，将对在贫困地区推进乡村城市化进程起到一定的示范作用。如果这个思路是正确的，则应及早做出规划，明确重点，加以引导，避免付出劳而无功的代价。因为贫困地区本来就穷，如果点铺得过多，资金、物资、技术难以集中使用，难以形成规模效益，也难以在一定地域内形成政治、经济、文化、信息中心。为了有效地推动贫困地区小城镇的建设，也还应当采取一些变通的、优惠的政策，例如：对新建、扩建企业和外地客户进城经营，可考虑在一定期限内，适当减税、免税；小城镇的土地，实行有偿使用和有偿转让，收取的土地费，应当允许用于基础设施的建设；凡具备条件进城经营的农民应当核发营业证；年产值和上交税高的，或对当地经济发展有显著影响的，可考虑解决“农转非”，以资鼓励。

#### **（六）边境口岸是对外的窗口，应重点加以建设**

我国国际边境线很长，沿线不仅聚居着众多的少数民族，而且有许多历史悠久的通商口岸。这几年，随着对外开放政策的落实，有的口岸已成为对外开放和进行物资交流的门户。他们以边民互市、小额贸易、地方贸易为主要形式开展边境贸易，既带动了边疆地区商品经济的发展，又为小型乡镇工业的发育成长创造了良好的环境。边境贸易的发展，还带动了旅游事业的发展，增加了居民收入，促进了口岸的繁荣，从而使长期贫困、封闭的边境呈现了新的活力。但是，我国的口岸，设施简陋，房屋破旧，道路狭窄，不能适应发展边境贸易的需要。今后应当把建设口岸作为重点，加强设施建设，并依托口岸搞好纵深配置，使单一的过货点，逐步发展成为多功能的口岸城镇，带动周围地区技术经济的发展。这样既可使我国的产品就近进入国际市场，又可使我国正在起步的边境小型工业就近获得廉价的原材料，通过加工、出口、赚取外汇。这对兴边富民，巩固国防也有重大作用。

#### **（七）省际或县际的边缘集镇，具有较大的活力，应当加速发展**

许多省份都有一大批边缘集镇。这种集镇，介于两省之间，有的一街分两镇，有的仅一水之隔或一桥之隔。这类边缘集镇的特点是，竞争机制相当发育。在商品生产、商品流通和经营管理方面，互比长短。“你无我有，你迟我早，你次我好，你好我优”，竞争十分激烈。不仅促进了产品质量的提高，而且促进了经营服务的改善。在集镇的建设上，双方也互为采取对应的政策，不断改善设施条件，增加吸引力。对于这类集镇，如果正确加以引导，适当予以扶助，有可能走出一条有活力的小城镇建设道路。

#### **（八）民族地区的集镇建设有着特殊的意义，应当加强领导，大力扶持**

少数民族地区的集镇，同内地的集镇相比，既有相同的方面，也有一些不同点。所谓不同点，主要表现在：集镇的建设，除遵循一般规律而外，还要求更为充分地体现少数民族的

特殊需要。据此，凡是少数民族所需要的传统行业、传统商品，都应当积极发展。一般来说，少数民族的传统商品及传统产品，都具有浓郁的民族特色和乡土气息，深受国内外人士的欢迎和喜爱，应当积极创造条件，努力开发，使集镇成为民族产品的生产基地，使民族产品成为民族经济的重要支柱；凡是少数民族需要的活动场所，都应当在可能条件下，积极支持，逐步建设。当然，也要正确加以引导，使之逐步向现代化和科学化的方向发展；凡是兴建和举办重大的工程项目，应当充分听取民族群众的意见，认真尊重他们的意愿，使集镇的建设充分反映民族的特色和传统的风格。在建设过程中，除群众集资而外，国家也应当在财力、物力等方面给予适当的照顾和扶助，特别要用好、管好国家下达的少数民族补助费等专用资金，使有限的财力，发挥更大的效益。还要注意改革资金投放的方式，逐步地由生活救济性投放，转变为生产扶持性投放。通俗地说，也就是“输血”转为“造血”，以增强集镇自身发展的能力。

#### **(九) 以镇带村，逐步调整居民点布局**

目前，我国贫困地区的农村，布局过于分散，规模过小。一个县的自然村落，少则是上千，多则上万。有的村落，人不上百，户不过十。在一些偏僻的山区，独家村也不少见。这种碎不成片的布局，使我国农村的地域空间难以形成现代体系，基础设施也难于普及到每一个村落，更不可设想为几户人家，耗费巨资建设现代化交通设施。从长远看，应当在县域规划的指导下，依据相对集中的原则，合理调整布局，以逐步形成商品经济较为发达、交通联系较为方便、设施较为完善的村镇体系。调整的依据，一般来说，应当考虑这样几个因素：自然村落的位置，是否有利于生产、生活；是否有利于耕作、取水、采薪、外出；自然村落的规模，是否同耕地、水源等资源条件相适应；自然村落的地形条件是否安全，有无地震、滑坡、山洪等灾害的威胁。对于那些条件好，发展潜力大的村落，应当重点发展；对于那些自然条件极其恶劣、自然资源极其贫乏、生存环境极其狭窄的山村、窝铺，则应当创造条件，逐步实行迁并。当然，动迁的步骤必须极其审慎。如果条件不成熟，宁可从缓。调整居民点布局，不是画图画，它涉及到经济、社会、心理等一系列实际问题。理想化色彩过于浓重，常常会重复国内外曾经出现过的历史错误。这一点，我们应当十分清醒，力求避免。

#### **(十) 贫困地区集镇住宅建设，应当积极加以引导，进行必要的改革**

贫困地区的农民，一般来说，底子比较薄，收入比较少，住房的建设，不可同内地攀比，而应当以改造为主，以使有限的资金，用于生产投入；贫困的山区，土地更加珍贵，要十分重视节约用地。现在许多贫困的地方，也建了不少新房，但往往是“村外新房连成片，村内旧房无人占”，造成了土地的严重浪费。住房的面积也要加以控制，重点应当强调改善使用功能，力求做到防风、防雨、防潮，又要争取较好的采光和通风；对窑洞建筑，要进行改造。重点是改善采光、通风条件，注意抗震；住房的结构也要加以改革。山区集镇的农民，特别是少数民族的住房，以木结构房屋为多，既耗木材，又易起火，还影响生态环境，应当引导他们逐步以砖混结构代替传统的木承重结构。建筑材料，提倡有土用土、有石用石，坚持就地取材的原则。但是，国家也需要划出一定的指标，供应一部分钢材、水泥、玻璃，以节约木材。居住环境的改善应当受到特殊的重视。首先要改变人畜共居的不文明、不卫生的习惯，同时要在房前屋后适当装点，给家庭和个人提供一个适宜的环境。贫困地区，往往又是少数民族聚居的地区。每个不同的民族，在建筑上都有自己的特殊要求，应当在继承传统的基础上，不断创新，以建立不同民族的建筑风格。新风格的形成，既要借鉴前人的经验，



也要采用现代的科学与技术，使之融为一体，这就需要组织必要的技术支援。现在，全国有众多的设计单位，都在热衷于宾馆、饭店的投标，如在可能的条件下，为兄弟民族提供一些具有民族特色的建筑方案，对于丰富我国的建筑面貌，将功德无量。贫困地区，由于建造量不大，至今还保留了一大批有价值的文物、古迹和传统民居，应当视为珍品，精心地加以保护和维修，以便使我们的建设更好地反映历史的延续性和继承性。

### **（十一）大力筹集资金，逐步解决集镇建设的资金来源**

解决贫困地区集镇建设资金问题，必须处理好生产与建设，量力与努力的关系，千方百计缓解资金奇缺的矛盾。

改革集镇建设资金的筹集和管理办法。解决集镇建设资金的根本出路在于发展乡镇企业。但从贫困地区乡镇企业的现状看，近期内不可能拿出更多的钱搞集镇建设，这就需要对集镇建设资金的筹集和管理办法实行改革。有的建议，除把应该投入的资金全部投入到集镇建设外，工商管理费也应返回50%以上用于集镇建设。银行对那些社会效益好的集镇建设项目，要尽可能发放一些低息或无息贷款。县财政要改变目前对乡（镇）财政一年一定的包干办法，实行“定死基数，5年不变、超收归己、欠收自补”的体制，并把集镇的各项收入纳入乡镇财政预算，每年相应加大安排集镇建设的预算比例。城镇维护建设税应兼顾县城，建制镇和非建制镇，做到专款专用，严禁挪用。有的建议，凡有供水设施的集镇，水资源管理费和排污费，都应划出一定比例，用于市政建设；有的建议，市场零散税收分成，也可以拿出一定比例用于集贸市场的建设；还有的建议，农民进镇务工经商者，也应在营业收入中提取一定比例的集镇建设配套费。

制定鼓励各方面投资的优惠政策。实践证明，认真贯彻落实1984年国家制定的允许农民自理口粮进城务工经商的政策，是解决贫困地区集镇建设资金来源的一个重要途径。有的地方为了鼓励农民进镇务工经商，制定了一系列优惠政策，如不分地区限制，凡自愿到该镇经商办企业的，自理口粮，派出所即办临时户口，优先解决厂房和住宅基地；搞商业、服务业的，优先批给临街的门市，也允许建前店后厂，等等。几年来，在优惠政策的吸引下，镇容镇貌焕然一新。可见，只要政策先行，就一定会收到多方投资的良好效果。

动员各个方面广泛投资。一是推广“四自”法。即自修门前路，自栽门前树、自通门前水、自扫门前“雪”；二是受益单位联合集资，鼓励驻乡镇的企事业单位联合兴办公益事业，实行有偿使用，发行股票，按股分红；三是驻集镇的企事业单位要负担一部分公共设施维护费，不能视为不合理摊派；四是发动职工和居民搞集镇建设义务劳动，进行劳务投资；五是鼓励集体、个人为集镇建设有偿投资；六是以镇养镇，收取的占地费、交易费、市管费等集镇建设管理费，要用于集镇建设；七是在国家下达的扶贫资金（见表6）中，在可能情况下，拿一定比例用于集镇建设。总之，只要采取国家扶特点，县财政投放点，外边引进点，社会和群众筹集点等行之有效的办法，贫困地区集镇建设的资金就一定会得到缓解。

### **（十二）努力创造条件，改善资源环境**

贫困地区，资源比较丰富，但长期以来没有得到应有的开发。根本的原因是，缺水、缺电、交通不便，难以吸引人们投资和建设。有的地方，至今吃水仍很困难，有的还甚至饮用高氟水和苦咸水。集镇建设中，应当把改善饮水条件放在重要位置，在国家支持下，依靠集体和个人的力量，修建简易饮水设施，改善水质。交通问题也很突出。有的地方虽可通车，但路基窄、弯道多、纵坡大、缺少桥涵，常常晴通雨阻；有的地方，特别是深山区，至今不