

## 《小城镇建设 设计丛书》编委会

顾 问 罗哲文 冯 华 杨斌辉 张学栋 孙 权  
编委会主任 骆中钊 欧阳东  
编 委 (按姓氏笔画排序)  
王 炜 王广和 包景岭 冯惠玲 纪江海  
李小宁 李宏伟 吴少华 何卫明 宋效巍  
张 建 张野平 张惠芳 张燕霞 陈 穗  
陈雄超 林荣奇 赵 勇 赵之枫 胡文贤  
施金标 骆 伟 徐婷俊 章凌燕 傅国明

## 小城镇规划与建设管理

主 编 骆中钊 李宏伟 王 炜  
副 主 编 朱连永 杨 淳 白同滨 卢国新 李文庆  
参编人员 (按姓氏笔画排序)  
牛焕强 张 权 赵胜利 郝永刚 荣西武  
姚 翔 贾安强 唐秀丽

(京)新登字 039 号

图书在版编目(CIP)数据

小城镇规划与建设管理/骆中钊,李宏伟,王炜主编.  
北京:化学工业出版社,2004.11  
(小城镇建设 设计丛书)  
ISBN 7-5025-6219-2

I. 小… II. ①骆… ②李… ③王… III. 城镇-城市  
规划 IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 109476 号

---

小城镇建设 设计丛书  
小城镇规划与建设管理  
骆中钊 李宏伟 王 炜 主编  
责任编辑:刘兴春 陈 丽  
责任校对:顾淑云 李 军  
封面设计:关 飞

\*  
化 学 工 业 出 版 社 出版发行  
环境科学与工程出版中心  
(北京市朝阳区惠新里 3 号 邮政编码 100029)  
发行电话:(010)64982530  
<http://www.cip.com.cn>

\*  
新华书店北京发行所经销  
北京云浩印刷有限责任公司印刷  
三河市前程装订厂装订  
开本 787mm×1092mm 1/12 印张 14 彩插 4 字数 314 千字  
2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月北京第 1 次印刷  
ISBN 7-5025-6219-2/TU·67  
定 价:40.00 元

---

版权所有 违者必究  
该书如有缺页、倒页、脱页者,本社发行部负责退换

# 丛 书 前 言

改革开放 20 多年，是建国以来我国城镇发展和建设最快的时期，特别是近 10 年来，我国政府按照“积极引导、稳步发展”的原则，制定了“统一规划、合理布局、因地制宜、各具特色、保护耕地、优化环境、综合开发、配套建设”的小城镇建设方针，通过实施“625 工程”，就我国乡村城市化，加快小城镇建设步伐所涉及的重大政策问题进行探索，形成完整配套的政策措施和切实可行的建设经验。通过试点全过程，总结出各种类型小城镇建设的经验，建成具有形象的示范点，分类指导，重点发展地理位置和交通条件较好、资源丰富、乡镇企业有一定基础或农村批发和专业市场初具规模的小城镇，以推动全国小城镇建设工作。目前，在我国，特别是在沿海较发达地区，星罗棋布的小城镇生气勃勃，如雨后春笋般迅速成长。它们构筑起农业工业的基石，铺就乡村城镇化的道路，实现了千千万万向往城市生活农民的梦想，向世人展示着其推动农村经济、社会发展的巨大力量。

党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村若干重大问题的决定》指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。2000 年 6 月 13 日，中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》指出：“发展小城镇，是实现我国农村现代化的必由之路”。“当前，加快城镇化进程的时期已经成熟。抓住机遇，适时引导小城镇健康发展，应当作为当前和今后较长时期农村改革与发展的一项重要任务”。党的十六大提出：“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程。统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划、合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。”党的十六大做出的加快城镇化进程的重大部署，立足于我国国情和农村实际，是今后一个时期小城镇建设工作的指导方针和行动纲领。可以预见，小城镇在我国社会经济发展和城镇化进程中将起着越来越重要的作用。

党和政府一再强调小城镇建设的重要意义，十分重视小城镇建设的引导。搞好小城镇的规划设计，是促进小城镇健康发展的重要保证，这对加快我国的城镇化进程、缩小城乡差别、扩大内需、拉动国民经济持续增长都发挥着极其重要的作用。

近几年来，在深入基层进行调查研究和实践中，耳闻目睹到，为了建设好小城镇，广大基层干部不辞辛劳、默默工作的高尚品质，广大群众淳朴的感情和殷切的期望。使我对小城镇建设中屡屡出现的“高大空”、“新房旧貌”、“千镇一面”……现象进行了反思，为小城镇建设中缺乏设计技术的真正支持，造成了极大的浪费和损失而深感内疚。从而也深深地体会到，只有深入基层，踏踏实实地去熟悉群众、理解群众、尊重群众，才能与广大基层干部和群众建立共同的语言，也才能想他们所想。为此，必须尽自己之所能，努力为广大群众做点实事。在建设部《城乡建设》杂志欧阳东主编的大力支持和密切配合下，组织一批有着共同愿望的专家、学者共同编写了这套《小城镇建设 设计丛书》。《小城镇建设 设计丛书》共分十一册，从小城镇时尚庭院住宅、建筑设计与规划、园林景观、住宅小区、街道与广场、古镇名村的保护和生态设计等方面分批出版，力求为小城镇的广大基层干部和群众提供一些具有实践意义的参考资料和亟待解决问题的处理方法。希望能对小城镇建设的规划设计工作尽点微薄之力。

茫茫人生路，时感力不从心而充满着压力。故乡的情结、先辈和恩师的谆谆教诲，家人和亲朋好友的支持，鼓起我探索的勇气，故乡的优秀传统文化给予深刻的启迪。近几年来，福建省建设厅为我创造了深入基层进行探索的天地，李雄同志克服重重困难，关心备至地陪伴我走遍了八闽大地的山山水水，结交了众多为小城镇艰辛工作的同志，认识了广大勤劳、淳朴、热情的乡人。在大家的支持下，进行了许许多多的尝试，得到颇多的启示。愿借此对大家致以诚挚的叩谢。

《小城镇建设 设计丛书》的出版，得到了很多领导、专家、学者、同行的支持和帮助。中国文物学会会长、国家文物局古建筑专家组组长、全国历史文化名城专家委员会副主任罗哲文教授经常给予关心、指导和多方帮助，还特为丛书的出版作序。我的老领导、原建设部村镇建设试点办公室主任、中国建筑学会常务理事、村镇建设研究会会长冯华老师，满腔热情地给予鼎力支持和悉心指导，并特为丛书撰写了序，给予鼓励和鞭策，在此一并表示衷心的感谢。

骆中钊

2004 年春于北京什刹海畔

# 前 言

近代社会发展的历史表明，城镇化已经成为一个全球性的趋势，正在世界范围内轰轰烈烈地进行着。城镇化是历史的选择，发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略，是实现我国农村现代化的必由之路。党的十六大立足于国情和农村实际做出的加快城镇化进程的重大部署，是今后一个时期我国小城镇建设工作的指导方针和行动纲领。可以预见，小城镇在我国社会经济发展和城镇化进程中将起着越来越重要的作用。

历史的发展表明，城镇化没有统一的模式，许多国家都是依据自己的国情选择了自己的城镇化道路。我们的国家是一个地域辽阔的多民族大家庭，由于受历史文化、民情风俗、自然条件和经济发展速度不同的影响，如何突出自身的个性、创造各具特色的小城镇则成为一个高难度的问题。这就需要在一一般原理、原则的指导下，努力汲取我国各地方传统民居聚落的建筑文化，深入基层，从实际出发，努力开拓，创造既有地方特色又有时代特征的可持续发展的小城镇，以推动小城镇建设向更高的水平发展。

本书是《小城镇建设 设计丛书》中的一册。发展小城镇是面向 21 世纪国家的发展战略，要建设好小城镇，规划是龙头。小城镇规划涉及政治、经济、建筑、技术、艺术、生态、环境、管理等诸多领域，是一门正在发展的综合性、实践性很强的学科，建设管理即是规划编制、设计、审批、建设及经营管理的统称，它是小城镇建设从无到有全过程实施的有力保障。搞好小城镇规划和建设管理对于实现城镇化和现代化具有重要意义。本书力求为小城镇的广大基层干部和群众提供一些具有实践意义的参考资料和一些亟待解决问题的处理方法。书中较全面、系统地阐述了小城镇建设各项规划的基本原理、原则、依据和内容，同时还编入建设管理的要求和办法。为了便于读者参考，在附录中还编入规划图例、管线综合的有关资料及小城镇规划实例。

小城镇建设目标要清晰、特色要突出，这就要求规划观念要新、起点要高、质量要严，为此，书中特辟“发展小城镇，推进城镇化”专章，论述小城镇建设的指导原则和具体要求。而对于量大、面广的小城镇住宅小区规划和备受人们关注的古村名镇的保护发展规划，在书中相关部分有一定论述，但更为全面、系统的内容将在丛书中的《小城镇住宅小区规划设计案例》和《历史文化村镇的保护与发展》中分别加以详细论述。

在本书的编写中得到很多专家、学者、同行的支持和指导，在此表示衷心的感谢。全书由骆中钊、李宏伟统稿。

由于编者水平所限，书中不足之处，敬请广大读者批评、指正。

编者

2004 年仲秋

近代社会发展的历史表明，乡村城镇化已经成为一个全球性的趋势，正在世界范围内轰轰烈烈地演变着。而我国的城镇化还是相当滞后的。就全国来说，在国民生产总值中非农业所占比例由建国初期的 40% 左右上升为 1992 年的 75% 左右，但 80% 的人口在农村的格局基本没有改变。我国与发达国家的一点不同在于：发达国家绝大多数人口在城市，其发展与未来取决于城市；而我国恰恰相反，取决于农村的发展。任何社会的发展、任何现代化计划的实现，最终有赖于社会人口的现代化程度，因而国际社会十分重视乡村城镇化的进程，现实生活也迫使我们必须大力推进乡村城镇化，因为，乡村城镇化进程的滞后已经带来许多问题：第三产业难以形成规模效益；乡镇企业的分散布局造成了资

## 1.1 发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略

我国历史上曾经有过一批颇具活力、繁荣一时的小城镇，特别是进入明清之后，由于资本主义萌芽的出现，小城镇的发展更趋活跃，不仅交易频繁，而且还形成了一批专业市场。之后，由于帝国主义相继侵入，统治阶级昏庸腐败、国势日衰，小城镇也不断衰落下来。解放后，从 1949 年至 1978 年的 30 年中，我国有计划地进行了规模巨大的经济建设，广大农村的面貌有所改变。但是，这个时期的经济建设是以中心城市为基础，以重工业为核心，以高度集中的计划经济为模式而展开的，有几个问题，现在看来未能得到很好的解决。

第一，工业的发展未能相应带动农业的发展。那时的口号是以农业为基础，以工业为主导。但是，留在人们印象中的是：农业这个基础并未得到事实上的加强。大家还会记得那时的农村还是相当贫寒的，多数地区的农民尚未解决温饱问题，整天为衣食问题而奔波。

第二，工农业之间正常的市场联系未能建立起来。特别是文化大革命中的“割尾巴”，更极大地摧残了工农业之间正常的市场联系，强化了城乡二元结构，扩大了工农、城乡之间的差别。以浙江省为例，1949 年底，全省市镇人口占总人口的比例为 18.1%，而到 1978 年底，全省市镇人口占全省总人口的比例下降为 9%。农村传统的产业结构没有得到调整，落后的农业生产方式没有得到应有的改善。

第三，工业化进程中未能相应推进乡村城镇化的发展。从 1949 年至 1978 年的 30 年来，我国的工业从无到有，从小到大，有了很大发展，但是，由于多数集中建设于中心城市，未能从整体上带动乡村城市化水平的提高，先从城镇的规模来看，我国历

源和资金的极大浪费；农村剩余劳动力也难以有效地转化。我国农村现有近 2 亿剩余劳动力，其中有（5000~6000）万人处于流动状态，形成了规模可观的所谓“民工潮”。我国 9 亿农村人口中，每年有 6000 万青壮年劳动力在无序地流动，这是一个很大的问题，解决这个矛盾，以发展小城镇为主要形式，积极稳妥地推进乡村城镇化是一条重要的出路，它不仅是农村改革的必然延伸，是社会主义市场经济发展的客观要求，也是开辟具有中国特色的城镇化道路的有效途径。从现实的情况看，推进乡村城镇化也具备了必要的条件：它的主体是从土地上分离出来的农民；它的动力是以经济活动为核心的市场需求；它的物质基础是丰厚的民资、民财。它走的是一条不依靠国家投资而发展的城镇化道路。

史上曾有过几万个有一定规模的集镇，而到 20 世纪 80 年代初只剩下 2176 个建制镇，其余多数化镇为乡，退化为基本上没有城镇设施的大村落，大大丧失了经济集聚和人口集聚的功能。再从人口分布来看，1934 年我国有 45000 万人，其中，住在大城市的有 2300 万人，住在 1~5 万人口规模小城市的有 2300 万人，住在集镇的有 10000 万人，三者相加共 14600 万人，约占当时全国总人口的 32%。而到了 1976 年，城镇人口占全国总人口的比例仅为 12%，说明城镇化的水平经过 40 年后，不仅没有提高，反而退化了。

从 1978 年以来，我国在改革开放方针的指引下出现了农村工业化与城镇化同步发展的可喜变化。

（1）乡镇企业异军突起，大大加快了我国乡村工业化的进程

1978 年时，我国乡镇企业总数只有 152 万个，到 1992 年达 2079 万个；其中，产值超亿元的乡镇企业有 365 个。1978 年乡镇企业总人数只有 2800 万人，1992 年达到 10581 万人；1978 年乡镇企业总产值为 495 亿元，1992 年达到 17584 亿元。乡镇企业的发展，不仅推动了我国乡村工业化水平的提高，而且从根本上突破了我国传统的、单一的农村经济结构。以浙江省为例，1992 年，第二、第三产业总收入已达 85% 以上，大大超过了第一产业。由于乡镇企业的发展，我国的综合国力有了很大提高，人民生活质量显著改善。1980 年，我国每天创造的国民收入为 10.1 亿元，1992 年为 54.1 亿元。1980 年，我国每天的财政收入为 3 亿元，1992 年为 11.4 亿元。1980 年全国每天的粮食消费量为  $57 \times 10^4 \text{t}$ ，1992 年为  $75 \times 10^4 \text{t}$ ，1980 年全国每天的猪肉消费量为  $3 \times 10^4 \text{t}$ ，1992 年为  $5.8 \times 10^4 \text{t}$ ；1980 年全国每天建房

$25 \times 10^4 \text{ m}^2$ ，那时多是土房变砖房、草房变瓦房，1992年每天建房 $63 \times 10^4 \text{ m}^2$ ，多系二层楼房，质量是过去完全不可相比的。

(2) 工业化带动了城镇化，小城镇出现了前所未有的繁荣

不少小城镇已形成地域发展中心，1992年我国建制镇已达11598个，比1978年增加9422个。这些小城镇既是农村工业群体的所在地，又是区域发展的中心。许多小城镇多种经济成分并存，国营、集体、个体一起上，大大繁荣了农村经济，其中，私营经济已成为新的生产力的增长点。到1992年底，全国有私营企业14万家，个体户1153万户，累计创产值4300亿元，纳税950亿元。

可喜的是，乡镇工业开始飞越国界，走向世界。1992年年底，全国生产出口产品的乡镇企业已有84750家，其中，出口交货值超5000万元的有230家，乡镇企业出口额占全国外贸出口总额的比例已达42%；与此同时，还出现15800家中外合资企业，累计吸收外资88.5亿美元。近几十年来，小城镇的发展更加迅猛。到2001年年底，全国已有建制镇18090个，集镇23507个。2001年，全国村镇建设投资总额达到3119.7亿元，比1989年增加295.9%。小城镇住宅总建筑面积为 $40.58 \times 10^8 \text{ m}^2$ ，人均 $22.2 \text{ m}^2$ 。

在工业化的进程中，人们的生活方式开始由农村模式向城镇模式转化，农民的身份也在不断变化。不少农民已不再是过去的那种“泥腿子”了，他们西服革履、衣冠楚楚办厂、经商。人们把小城镇的发展不仅视为提高自身生活质量的一个标志，而且认为是显示自身社会价值的一个标志。更重要的是，小城镇确立了自己经济社会发展进程中应有的地位，小城镇的吸引力日益增大，不仅集聚了有一定规模的产业群体，而且接纳了数以亿计的从农业中分离出来的劳动力，从根本上动摇了几千年来形成的那种安土轻迁的传统观念；鼓舞数亿农民迈开了现代化的步伐。

现在，小城镇的建设与发展已成为全社会十分关注的热门话题。社会学界最早发动了对小城镇问题的研究，提出了通过发展小城镇和乡镇企业解决农村剩余劳动力的问题；规划、建筑界通

过对小城镇的地域发布、空间形态、历史演变分析，提出了指导小城镇建设的一般原则和相应的建设标准；经济地理学界则通过小城镇外部条件（如交通、能源、土地、资源等）的研究，提出了小城镇合理分布的原则。广阔的实践活动为学术界提供了大量的科学研究的依据，而科学研究又推动了小城镇的健康发展，这种研究还获得了国际学术界的赞誉，《第三次浪潮》的作者阿尔温·托夫勒对我国发展小城镇的战略就十分赞誉，认为这是具有重大意义的。

党的十四届三中全会的决定中指出：“逐步改革小城镇的户籍管理制度，允许农民进入小城镇务工、经商发展第三产业，促进农村剩余劳动力的转移。”党的十五届三中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》更加明确地指出：“发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径。”党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村若干重大问题的决定》指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”2000年6月13日，中共中央、国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》指出“发展小城镇，是实现我国农村现代化的必由之路。”当前，加快城镇化进程的时期已经成熟。抓住机遇，适时引导小城镇健康发展，应当作为当前和今后较长时期农村改革和发展的一项重要任务。党的十六大提出：“全面繁荣农村经济，加快城镇化进程，统筹城乡经济社会发展，建设现代化农业，发展农村经济，增加农村收入，是全面建设小康社会的重大任务。农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。发展小城镇要以现有的县城和有条件的建制镇为基础，科学规划、合理布局，同发展乡镇企业和农村服务业结合起来。消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。”中央已把发展小城镇作为一个大战略。发展小城镇在人们心目中的地位已经确立，这是社会进步的一个标志，是改革的一个大成果。

## 1.2 城镇化是历史的选择

农村的改革向人们提出了一个尖锐的问题：乡村向哪里去？我国以土地为依存的第一产业，在历史上一直具有传统的绝对优势，经过20多年改革，新兴的第二、第三产业已大大超过了第一产业，这是一个历史性的变化。经验表明：任何一次产业结构的调整、变革都会引起人口居住形式和社区组织形式的变化。现

在，从第一产业中游离出来的剩余劳动力正在向城镇转移；在改革中兴起的第二、第三产业为争取更高的效益，也向城镇逐步集中。人口流动和产业分布的新动向，必然要求加速乡村城镇化的进程，这是一种经济社会发展的客观反映。从我国的国情来说，大中城市不可能容纳大量的农村剩余劳动力，而剩余劳动力长期

地、大量地滞留于农村又会引发种种社会矛盾。因此，大力发展小城镇、推进乡村城镇化是解决农村剩余劳动力的一个重要出路。

### 1.2.1 乡村城镇化

国内外对这个问题有着各种不同的解释和表述，根据一般的理解，乡村城镇化的内涵大体包括以下 3 个方面。

#### (1) 城镇数量和城镇人口的增加

其中，衡量城镇化程度基础指标是人口向城镇集聚的规模和产业集聚的规模。有人做过研究，城镇规模过小，难以形成相互服务的运行机制。美国学者邓肯经过多年观察得出这样一个结论：城镇人口到 25000 人以上时，才出现了擦鞋、女子理发、修皮货等商店；人口超过 50000 人时，才出现婴儿服务。这虽然是一个现象的描述，但它说明，过于狭小的乡村很难建立应有的服务体系。也有人从产业集聚程度论述了产业集聚程度同城镇发展的关系。据调查，小城镇产值在 2000 万元以下时，尚无力顾及城镇的建设；当小城镇产值达到 4000 万元时，才有力量开始进行城镇建设；当产值发展到 1 亿元时，才有可能进行较大规模的建设。这也是一个经验性的数据，但它从一个侧面说明：产业的集聚程度和城镇建设的规模是成正比例的。过于分散的人口、过于分散的加工业，不可能形成配套的服务体系，只有达到一定的集聚规模才能够相互服务，提供更多的就业岗位，也才能让人们享受到城市文明和工业文明的熏陶；才能不断推动社会的进步。

#### (2) 社区的形态和分布格局

随着经济结构、社会结构、人口结构的演变，由分散的、相对独立的村落形态转化为具有一定规模的、相互联系的、协调发展的城镇形态。也就是说，由村落逐步演变为城镇，这是乡村城镇化的一个重要标志。城镇不仅是人们赖以生存的载体，也是容纳人口、储存文化的容器。它不仅是经济繁荣的象征，也对推动社会历史的前进具有创新的作用、催化的作用、传输的作用。

人类正是凭借城镇这样一个阶梯，从低级到高级，不断提高自身，丰富自身，从而创造了新的文明和理想的境界。

#### (3) 生活方式逐步向城镇化的方向迈进

无论生活在城镇还是在乡村，都可享受到大体相当的物质文明。这也是乡村城镇化的一个重要的标志。当然，这个过程是漫长的，是逐步实现的。20 世纪 50 年代人们常说，“点灯不用油，碾米不用臼，耕地不用牛，楼上楼下，电灯电话”。这些目标曾

使当时的农民激动不已，为之奋斗拼搏，而今，我国一些发展比较快的农村，乡乡通公路、程控电话直通全国，到处是楼房，摩托车、汽车也进入了农家，这些都说明，城镇化的文明在改革开放的时代已经开始启动。

历史的发展还说明，乡村城镇化没有统一的模式，许多国家都是依据自己的国情，选择了自己的乡村城镇化的道路。但总的规律是：由城乡分离到城乡融合。这是人类文明由低级到高级的一种转化，这种转化的过程，也就是乡村城镇化的过程，大概这就是所谓乡村城镇化的实质。

### 1.2.2 乡村城镇化的动力机制

从国内外的的发展看，乡村城镇化是以工业化为先导而展开的。工业化导致了城镇化，几乎是一种普遍的规律。恩格斯早在 1845 年就科学地预言过：“在农村建立的每一个新工厂，都含有工业城市的萌芽……在竞争和集聚的状况下，工厂会形成一个完整的村镇”，“村镇就变成小城市，而小城市又变成大城市。”马克思概括地指出：城市化是“规模经济产生的特征”，是“以生产资料和劳动力的社会集中为前提”的。显然，陶渊明笔下“采菊东篱下，悠然见南山”的那种田园社会不是城镇化；“鸡犬之声相闻、老死不相往来”的封闭社会也不是城镇化，如果人们仍然使用如出土文物所展示的那种工具，又整天生活在炊烟缭绕的生活中，也很难说有什么城镇化。文明人类要摆脱愚昧和落后，必须以工业化为先导推进城镇化，这是历史的趋势。

### 1.2.3 工业化

工业化这个口号是十月革命后前苏联提出来的，目的是要大力发展工业，这个目的是无可非议的。但是，目前我国国家的农村工业数量虽然很多，但水平不高，大多带有浓厚的乡土特点。实践说明：现代工业长期地滞留于农村，由于缺乏必要的基础设施条件和协作条件，难以产生应有效益。现代工业只有进入有一定设施条件的城镇，才能在必要的物质、技术条件的支撑下得到迅速发展，才有可能创造可观的集聚效益，农村工业也才能够真正形成推动乡村城镇化的主导力量。

党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中明确地指出：“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”。随着农业生产力的提高和工业化进程的加快，我国推进城镇化条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。

### 1.3 积极稳妥地推进城镇化

城乡居民体系的构成，对于推进一个国家或一个地区的城镇化进程都有重大影响。国外许多国家都有居民点层次、规模的分级规定，我国虽然尚无这种规定，但在人们概念中的小城镇还是有层次的，等级也是分明的。一般的理解是，小城镇包括县城、建制镇、一般集镇三种类型，其中，县城或者说县城中心城市，是全县具有主导功能的县域中心，它不仅是全县的行政指挥中心，还是全县的经济调控中心、技术服务中心、社会调节中心、交通运输中心、信息传递中心。由于这种特殊的地位和作用，很自然地形成了全县的核心。在建设上，无论是基础设施的建设，还是建筑物的质量，或者是空间景观和环境建设都有较高的要求，以满足不断发展的人口集聚和产业发展的需要。

建制镇，是我国城乡结构体系中活力最强、潜力最大、发展最快的一个层次，也是乡村城镇化的一个转化点，它还是截流农村剩余劳动力的理想场所和发展乡村企业的最佳区位。有重点地发展建制镇，既是经济发展的需要，又是推进城乡结合的重要途径。

一般集镇，多数规模不大，职能单一。其形态常常与乡镇工业的发展而共生，是一种正在启动中的小城镇类型。目前对农村人口尚未产生应有的吸引力。

以上三种类型的小城镇，在乡村城镇化进程中要把发展的重点放到县城和部分基础条件好、发展潜力大的建制镇，其原因如下。

① 产业发展的集约化和规模化，要求相应地形成若干地域中心，也要求出现主导全局的县域中心，以集中布置工业，合理开发实业，统一组织配套设施的建设。这样，既可节省投资和用地，又可产生规模效益；也有利于改变目前分散布点，重复生产、村村点火、处处冒烟的状况，以形成必要的规模，提高城镇化的水平。

② 事物的转化，常常是通过中间环节而过渡，差异也往往在过渡中相互渗透、相互贯通、逐步消失。县城和建制镇介于大中城市和广大乡村之间，由于它具有城乡两种职能，自然地成了城乡融合的转化点。这完全符合恩格斯关于“一切差异都在中间阶段融合”，“一切对立都经过中间环节而过渡”的哲学观点。从这个意义上来说，乡村城镇化的过程，首先表现为介于城乡之间的小城镇成长和发育的过程。

③ 建设城乡结合的新型小城镇，是一种时代的追求。城乡两种新区并不都是完全理想的。未来的方向是城乡融合。所谓

“融合”就是要求城市和乡村的两极同时向对方的优点转化。城市具有代表性的功能是设施的先进性、功能的多样性、生活的舒适性和社会的文明性。有人把这些因素又归结为人工要素；乡村具有代表性的功能是田园的自然性、民族的传统性，这些又可称为自然要素，如果我们在乡村城镇化的进程中能够打破人工要素和自然要素的界线，设计出一种城乡融合的社会系统，则可建成为一个融自然、文化、产业、生活于一体的理想社会。县城和建制县，介于城乡之间，是建设这种新型小城镇的最佳区位。

④ 乡村城镇化的进程中，不但要有若干基点，也要有一个稳定的核心。我们国家有7万多个不同类型的小城镇，这些小城镇的规模、层次、功能、效益有很大差别，为了有效地推进乡村城镇化，要把发展重点放到县城和部分基础条件好，发展潜力大的建制镇。应当鼓励各种生产要素向基础条件好、发展潜力大的小城镇集聚，通过结构的优化。功能的完善以形成较高的产业集聚和人口集聚的能力，如果不加区别地等速推进，一些条件较差的乡镇，则由于同周围农村差势较小、空间距离过短，很难产生集聚效益。从我国现有条件看，在推进乡村城镇化的过程中，既需要明确重点，也需要形成自己的核心。号称江南虎的锡山市、武进市、吴江市，这些年来，工业发展很快，但空间分布比较散，中心地域不够突出，这种布局形态，同产业发展的规模化和集约化的要求已不相适应，因此他们正在积极创造条件形成自己的核心，以加强经济集聚，发展带动全局的产业。这是符合经济发展的一般要求的。

我国前总理朱镕基在《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划建议的说明》中指出：“积极稳妥地实施城镇化战略，是经济结构战略性调整的一项重要任务。中国的城镇化不能照搬别国的模式，必须从自己的国情出发，走有中国特色的城镇化道路。发展小城镇是推进我国城镇化的重要途径，重点是发展县城和部分基础条件好，发展潜力大的建制镇。与此同时，积极发展中小型城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，提高各类城市的规划、建设和综合管理水平。从根本上说，城镇化水平是由经济水平决定的。我国不同地区的经济发展水平和市场发育程度倡议很大，推进城镇化一定要从各地实际情况出发，因地制宜，逐步形成切合实际的、合理的城镇体系，不能一刀切。”

## 1.4 发展小城镇必须坚持的指导原则

发展小城镇要以党的十五届三中全会确定的基本方针为指导，遵循以下原则。

① 尊重规律，循序渐进 小城镇是经济社会发展到一定阶段的产物，必须尊重客观规律，尊重农民意愿，量力而行。要优先发展已经具有一定规模、基础条件好的小城镇，防止不顾客观条件，一哄而起，遍地开花，搞低水平分散建设；不允许以小城镇建设为名，乱集资、乱摊派，加重农民和企业负担。

② 因地制宜，科学规划 我国幅员辽阔，经济发展不平衡，发展小城镇的条件也各不相同。各地要从实际出发，根据当地经济发展水平、区位特点和资源条件，搞好小城镇的规划和布局，突出重点，注重实效，防止不切实际、盲目攀比。

③ 深化改革，创新机制 小城镇建设和管理要按照社会主义市场经济的要求，改革创新、广泛开辟投融资渠道，促进基础设施建设和公益事业发展，走出一条在政府引导下，主要通过市

场机制建设小城镇的路子。要转变政府职能，从根本上降低管理成本，提高管理效率。

④ 统筹兼顾，协调发展 发展小城镇，不能削弱农业的基础地位。要利用小城镇连接城乡的区位优势，促进农村劳动力、资金、技术等生产要素优化配置，推动第一、第二、第三产业协调发展。要坚持物质文明和精神文明一起抓，在搞好小城镇经济建设的同时，大力推进教育、科技、文化、卫生以及环保等事业的发展，实现城乡经济社会和生态环境的可持续发展。

城镇化水平的提高是一个渐进的过程。发展小城镇既要积极，又要稳妥。力争经过 10 年左右的努力，将一部分基础较好的小城镇建设成为规模适度、规划科学、功能健全、环境整洁、具有较强辐射能力的农村区域性经济文化中心，其中少数具备条件的小城镇要发展成为带动能力更强的小城市，使全国城镇水平有一个明显的提高。

## 1.5 搞好小城镇建设，为推进城镇化创造条件

发展小城镇要按照统一规划和合理布局的要求，编制小城镇发展规划，并将其列入国民经济和社会发展规划，重点发展现有基础较好的建制镇，搞好规划，逐步发展。在大城市周边地区，应按照产业人口的合理分布，适当发展一批卫星城镇；在沿海发达地区，应适应经济发展较快的要求，完善城镇功能，提高城镇建设水平，更多地吸纳农村人口。在中西部地区，应结合西部大开发战略，重点支持区位优势和发展潜力比较明显的小城镇加快发展。

在小城镇的规划中，要注重经济社会和环境的全面发展，合理确定人口规模与用地规模，既要坚持建设标准，又要防止贪大求洋和乱铺摊子，规划的编制要严格执行有关法律法规，切实做好与土地利用总体规划以及交通网络、环境保护、社会发展等各方面规划的衔接和协调。规划的调整要按法定程序办理。小城镇建设要各具特色，切忌千篇一律，特别要注意保护文物古迹以及具有民族和地方特点的文化自然景观。

如何建设小城镇是一篇大文章，许多人都在探索，并从不同侧面总结了许多经验，有以下几点值得重视。

### 1.5.1 小城镇建设是通往未来的工程，必须树立超前意识，坚持高起点建设

我们现在所处的是两个世纪交替的时代。从势态看，21 世纪还将是一个经济充满活力、科技高速发展、竞争咄咄逼人的时代。这种新的形势，将导致社会、经济、文化、教育以及生活方式和思想观念发生一系列变化，也将渗透到衣、食、住、行以及社会交往，文化、娱乐等各个方面。以发展小城镇为主体内容的乡村城镇化运动，在商品经济的大潮中也将风帆正举，大步前进。在这样一种大背景下建设小城镇，需要在观念上确立一些适应时代发展的要求，以放眼未来。

① 小城镇的建设，要有清晰的目标要求，不能走一步看一步。应当看到我们现在的城镇是未来的小城市或中等城市的胚胎，既要创造优美的投资环境，又要创造舒适的、高质量的生活环境，还要为造就新一代高素质的劳动者提供相应的条件。小打小闹、修修补补、走一步、看一步，难以完成时代的使命。

② 眼界要宽，观念要新 时代前进了，我们的观念也要随之改变。20 世纪 70 年代，我们看到农民盖了一些新瓦房就感到

不错了。现在一看，又感到跟不上时代的要求了。那么，现在我们建的房子是否就无可挑剔了呢？也不尽然，还有很大的探索余地。有些，现在看可能是幻想，但未来的发展将可能成为事实。

③ 起点要高，质量要严 过去我们在小城镇建设中的一个通病是：求量不求质，求多不求好，热衷于高产值，大体量，而许多建筑物和构筑物经不起时间的考验，时过不久，又推倒重来，如此反复折腾，造成了极大的社会性浪费。看来，今后小城镇的建设，应当坚持高起点，严要求，一切按规划办事，一切按规范操作，要把质量第一的口号重新喊响。我们这一代人不仅要为子孙后代创造高质量的环境，也要通过建筑物把我们严谨的风范传之于后代。

### 1.5.2 积极引导农村的第二、第三产业向小城镇集中

现在，全国乡镇企业已有 2000 多万家，职工总数过亿，乡镇企业产值 1992 年为 1.76 万亿元；企业利税 1992 年为 1500 亿元；乡镇企业的产值占农村社会总产值的比重已达 69.5%；乡镇工业的产值也已占全国工业总产值的 1/3。应当说，乡镇企业在我国工业发展中“半壁江山”的地位已经确立。但是，乡镇企业目前仍处于初级阶段，主要表现如下。

#### (1) 规模小

1980 年每个乡镇企业的平均人数仅为 21 人，直到 1986 年也只有 28.95 人。至今，村村点火、户户冒烟的状况尚未改变，由于集聚程度很低，在竞争中常常处于不利的地位。

#### (2) 分布散

据农业部统计，目前有 85% 的乡镇企业尚在村里，只有 15% 的乡镇工业在城镇，这种过于分散的产业布局和农民就近择业的生活习惯难以产生集聚效应，难以反映工业经济发展的一般要求，而扩大规模、加强竞争力则是市场经济的本质要求。从一定意义上来讲，市场经济就是规模经济，没有一定的规模就不会有好的效益。如果将农村自发的、分散经营的第二、第三产业逐步集中于小城镇，不仅可以改变目前低层次、分散设厂的发展方式，而且可以推动产品上批量、经营上规模，逐步形成区域优势、规模优势、商品优势。随着市场的繁荣，规模的扩大，也将大大催化新的社会分工，有利于大量容纳农村的剩余劳动力。目前，我国农村已有剩余劳动力过亿，这种剩余劳动力，并不是公开显现的，而是以隐散失业的方式存在着，主要表现为就业不充分，所谓“三个月种田，一个月过年，八个月休闲”，就是最生动的写照。这些剩余劳动力，目前还难以得到有序的转移，多数自谋出路，弃土离乡，拥向城市或沿海。农村劳动力大量外出，是经济社会发展不平衡的产物，是劳动力走向市场的反映。但是

这种盲目外流，从长期看难以支持下去。最重要的还是要组织开发性的就业，如果能够逐步地将分散在农村的第二、第三产业，集中于当地的小城镇进行建设，将可大大扩大就业门路，剩余劳动力也可就近得到有序的转移，全国百强县之一的广东顺德县就是一个很好的例证。这个县 80% 的工业集于以县城大良镇为首的 11 个建制镇，不仅效益大增，而且全部消化了当地的剩余劳力。

引导农村工业向小城镇集中，最好的形式是，开辟小区，组织统一建设。其优越性是明显的。

a. 开辟新的工业小区，可以成为乡镇企业集聚的载体，以利节约投资、节省能源、土地。

b. 工业相对集中，就会对第三产业的发展形成强大的拉动效应，以利农村剩余劳动力的转移。

c. 开辟工业小区，有利于技术交流、产业合理和劳动力素质的提高。

d. 开辟工业小区，还有利于形成城镇的整体面貌。现在的一些小城镇，不论单位大小，都喜欢自立门户，自围院墙，难以形成城镇的整体面貌，如果坚持统一建设，不仅有利于实现规划，而且可以降低密度，腾出面积，大搞绿地，使小城镇走上现代文明之路。

### 1.5.3 小城镇的建设，要通过高质量的规划、设计，体现时代特色

时代发展了，人们的许多概念都发生变化。我国有一句名言叫“千里之行，始于足下”。而今，千里之行，并不完全始于足下。随着代步工具的发展，千里之行，常常顷刻而至。特别是航空事业的发展，更把地球缩小的似乎就在咫尺之间。小城镇的建设也如此。随着时代的发展，人们也有了新的期望、新的理解、新的需求意识，包括功能质量意识、室内外环境意识、服务设施配套意识、建筑物的安全和长效意识、高舒适度意识、符合科学的审美意识等。这些新的要求，如何加以体现，在很大程度上有赖于高质量的规划、设计。没有新的思路，难以创造具有时代特征的建设水平。创造高质量的规划、设计，是一个很大的题目。现在，小城镇建设中普遍存在的问题是：布局呆板、形式单调，有的照抄照搬，淡化了地方特色；有的不择对象、不惜资财，攀比高级时髦，追逐虚假美观，显得俗不可耐；有的不重视功能要求，以怪为新，甚至把大城市里的小品全部搬进小城镇，搞得不伦不类；有的不仅不注意利用地形、地貌、河川、水面的作用，反而造成了建设性的破坏。江南水网地带的一些城镇，河道纵横、穿城过户、百舸争流，景色如画，但有人为了满足规划上的

横平竖直，竟然堵河填水，造成了历史性的遗憾；有的不重视街景设计，要么五光十色、杂乱无章，要么沿建筑红线排列一排一排的房子，没有前后进退，没有对比良好的空间感，没有高低错落、生动活泼的天际轮廓线，造成了新的千屋一面、百城同貌。规划，是一门科学，也是一种政策性手段，它不仅描绘未来，而且指导地面建设的和谐发展；设计，则是规划的继续，是规划的具体化。在实际操作的过程中，应该把两者有机地结合起来，互为条件，相互促进，则可有效地克服许多常见的通病。比较困难的是小城镇各有不同情况，如何突出自身的个性，创造应有的特色，则是一个高难度的问题。俗话说：“兵无常势，战无定规”，战争如此，建设也如此。这就需要在一般原理、原则的指导下，从实际出发，通过开拓性的努力，创造既有系统特色又有时代特征的建筑。山东的威海，规模不大，很有特色，他们通过实践总结了四十八个字：“碧海蓝天，红房绿树；矮层楼房，楼有间隙；楼楼有别，一幢一式；有进有出，高低错落；淡色墙面，白色门窗；因地制宜，随坡就势”。他们既强调了建筑与环境的结合，又对体量、色彩、形式提出了统一的要求。他们从实际出发提出了创造城镇特色的指导方针。这是可喜的，也有的同志提出：小城镇建设的立意要体现“小、素、新”的原则；所谓“小”，就是不要一味贪大，而应当在较小的空间设计出功能齐全、布局合理、群体协调、环境优美的空间效果；所谓“素”，就是建筑物的造型与风格，要注意反映当地传统特色，使人置身其境，备感素雅之味；所谓“新”，就是要体现时代感，不要照搬旧模式。在继承传统特色的条件下，敢于创新。这些都是很好的探索。随着实践的深入，一定会从中提炼出一整套指导小城镇规划、设计的理论和原则，以推动小城镇建设向更高的水平前进。

1.5.4 基础设施是衡量小城镇发展水平的一个重要标志，应当在建设中放在先行的地位

所谓基础设施，包括技术性基础设施和社会基础设施两个部分。前者包括能源供应、给水排水、道路交通、邮电通讯、环境保护、防灾救灾等6个子系统；后者包括商业网点、维修服务、中小学校、医疗卫生、文化体育、福利事业、行政管理等7个子系统。基础设施，是保证小城镇整体功能正常运行的基本条件；是衡量小城镇经济、社会发展水平和人们生活质量的指标。从政治上讲，通过完善基础设施，提高小城镇的吸引力和辐射力，又是稳定农村人口，缩小城乡差别，促进社会平衡发展的重要杠杆。国外的许多小城镇，由于基础设施有了很大改善，人们生活在小城镇也可得到在大城市一样的社会服务，因而引起了人

口分布的极大变化。19世纪初，大多数美国人都在农村，19世纪末，大部分美国人移居大城市，经过几十年，人们又开始厌烦终日闹哄哄的大城市，现在美国大城市的人口已降到31%，而将近30%的人口拥向半城半乡的生活空间，城乡差别大为缩小。我们国家，这些年来基本上解决了温饱问题，这是一个很大的贡献，但城乡之间仍有很大的差距，目前的事实是，全国尚有8000万农村人口未解决温饱问题，还有35%的农户住土坯房和草房；90%的农户仍以秸秆、柴草当燃料。从农村的基础设施看，全国仍有8%的乡不通公路，57%的村庄不通电话，30%的乡没有卫生院，全国还有10万个村没有医疗点，所谓城乡差别最本质的差别是，城乡人民的生活质量有重大差别。在这些比较贫困的地区首要的还是要解决人们的基本生活需求，而工业已有一定基础，但设施条件又在很大程度上制约工业发展的地方，则应大力改善基础设施条件，进一步创造投资环境。如果能够把散列于乡间的几万个城镇建设起来，并能够提供同大城市大体相当的服务，人们也并不愿意背井离乡拥向大城市，这对社会的稳定、经济的发展有极为重要的意义。

加强小城镇的基础设施建设，是人们共同愿望，这是毫无疑问的。而关键是需要大量的资金投入。目前，有一些地方如四川的汗旺镇、山东的仲宫镇，已经创造了一种自我积累、自我发展的新经验。还有一些地方开辟了许多资金来源，主要有以下几种。

- 大力发展技术含量较高的企业，不断增强自身的积累，为基础设施的建设提供必要的条件，这是最基本的。
- 实行土地有偿使用，组织开发性的建设，其经营收益用于基础设施的建设，这是一个重要的资金来源。
- 按照国家的有关规定，提取必要的城市建设维护费和基础设施的配套费。这完全是合理合法的。
- 灵活多样地开辟资金渠道。对于有收益的基础设施，如邮电通讯、供水、市场、旅游等，可鼓励单位和个人根据谁投资、谁受益的原则大力建设；对于无直接收益的项目，如道路、桥梁、排水等，可向受益单位集资或借贷。这就需要提供相应的优惠政策，予以鼓励，这方面的潜力也是很大的。

基础设施的建设，既是小城镇本身的需要，也是改善投资环境、繁荣经济的需要，还是提高人们生活质量的的一个重要条件。因此，在小城镇建设中必须把基础设施放在一个先行的地位，大力加强。

### 1.5.5 环境建设是人类文明程度的体现，在小城镇建设中必须十分重视环境的保护与治理

有专家做过调查，城镇居民最关心的环境问题是三件事：一是要求有一个安静的居住环境；二是希望有一个悠闲的散步空地；三是渴望得到清新的空气和洁净的用水。有人把居民的这些要求和愿望视为居民舒适度的三大要素，也有人认为这是人类居住文明的基本要求。近几年来，许多地方在小城镇建设中重视了环境建设，小城镇的面貌出现了可喜的变化。但是，从总体上看，环境质量还不高。有的甚至处于恶化之中。有些地方，到处是小煤窑、小炼铁炉。工艺极为落后，使农村晴朗的天空遮上了蒙蒙大雾，清清的河水变得浑浊不堪。如何加强小城镇的环境建设，根据一些地方的做法，以下几点值得借鉴。

#### (1) 增强环境意识

必须看到，环境质量，不仅关系人民健康，而且直接影响经济的发展。因此，改善环境是一项关系全局的事业，必须动员各行各业切实行动起来，共同努力改善环境，为发展经济、提高人民的生活质量创造条件。

(2) 把环境的保护、开发、治理纳入小城镇的总体规划之内，分期实施

特别要重视保护水源，控制污染。有的地方由于工业选址不当，污染了水源，造成水厂一再搬迁。因此，在规划安排工业项目时，切忌污染的扩散与转移；对现有的污染源也要坚决采取措施加以治理，以免造成新的污染。

#### (3) 防止建设性的破坏

在小城镇的建设中，防止出现有碍环境的建设性破坏，特别是在组织扩建时防止随意毁坏林木、破坏绿化；在修筑道路时，防止随意截流河道，破坏水系。我们的祖先，对林木、水面的保护十分重视。早在西周时就提出：“春三月山林不登斧，以成草木之长；夏三月川泽不入网罗，以成鱼鳖之长”《逸周书·天聚》。现在时代发展了，我们对林木、水面更需珍惜。这里还应当提到的是，建设性的破坏常常来自两个方面：一是长官意志；二是建设部门本身所为。这是值得警惕的。

#### (4) 通过规划、设计，提高环境质量

现在，有的城镇生产和生活建筑混杂布置，密度高，通风不良，采光不足，绿化面积减少。解决这些问题，要从规划、设计着手，建筑物的布置应当按照不同功能，合理划分和布局，以避免相互干扰。还应当注意把自然环境引入生活，使人们充分享受

幽美的自然风光；建筑物之间的空地，不仅要广种草、木，而且应当以小巧的格局、精美的小品加以点缀，以塑造环境的艺术境界。

(5) 加强文物、古迹的保护，也是形成具有历史延续性的环境气氛的一个重要内容

我们国家是一个有5千年历史的文明古国，各地的小城镇，特别是有一些历史悠久、名人荟萃之地的小城镇，一定会有许多文物景观。这些历史遗产，代表着一个国家发展的历史，代表着这一个民族成长的过程，是十分珍贵的，是不可再生的宝贵财富。人们通过文物、古迹，可以直观地认识历史，理解历史，还可聆听到古代文明的远远回声，这对于进行爱国主义教育、激发人们的民族自豪感都有重要的意义。还应当看到，文明是从过去到现在、再向未来的永远延续、不断发展的，认真保护这些历史遗产，不仅有利于弘扬祖国的灿烂文化，也可以为小城镇大为增辉。因此，在小城镇建设中，对于凡是能够从不同角度，不同程度说明我国和当地历史进程的文物、现场、有代表性的建筑、墓碑、名木古树、名人故居都应当纳入总体规划，认真加以保护，特别要重视保护技术的研究，尽力做到修旧如旧，保存原状，努力避免使原有的艺术和历史失去真实性。

### 1.5.6 小城镇建设要为加强两个文明建设服务

社会主义的文明建设关系全局，涉及各个领域，对于小城镇建设来说，也有直接的关系。

① 小城镇从它诞生之日起，人们不仅要求它具有物质功能，而且要求它同时具有精神功能。也就是说，通过建设不仅要创造高度的物质文明，也要创造高度的精神文明，从而体现应有的物质水平、社会风尚、文化意识。从这个意义上来说，发展两个文明的建设是小城镇建设最基本的任务。

② 小城镇建设担负着推动乡村城镇化的重任，这是一个历史文明的进程，我们不仅希望出现一大批布局合理、功能完善、整洁有序、和谐优美、朴素典雅、生态健全的城镇，而且希望提供一个健康、文明的社会环境。一个良性循环的社会，必然是两个文明的相携并进。

③ 清新的社会风气，崇高的道德情操，历来是推动社会历史发展的动力。高楼蔽日、汽车横流，固然是一种繁荣的气象，但是，如果不注意精神文明的培育，必将导致传统美德的失落，坐标取向的紊乱，必将影响现代化建设的进程。对于一个国家来说，任何先进的产品都可以引进，惟有民族精神、民族素质不能引进。不可否认，现在一部分人确实富起来了，但是其中有的人

其素质却并没有相应提高。有人曾对 8000 个个体百万富翁做调查，具有初中以上文化程度的仅占 21%，他们创业初期，确实流过汗，富起来之后，有的人却起了变化：有的浑吃海喝，挥金如土，比阔斗富；有的终日沉溺于霓虹灯下；有的整天泡在麻将桌前；更有甚者有的花天酒地，住必总统套间，行必保镖随从，难道这就是当今的时尚吗？绝对不是。古往今来，真正富有的人往往都很节俭，惟其如此，财富才会与日俱增。新加坡爱国华侨李光前系陈嘉庚之婿，他有上亿的资产，家里竟然连用作消费的麻将牌也没有，生活也很简单，经常是地瓜粥、酱豆腐、花生米，而他却以巨资修建厦门大学，在自己的家乡梅山创办了从幼儿园到中学的教育系统，这种美德对于那些斗富的大款、挥金如土的大亨是多么大的讽刺呀！那种疯狂的拜金主义、堕落的个人主义，在资本主义国家也为有识之士所不齿，何况我们是社会主义国家呢？

④ 富而思文、育才为本，在小城镇建设中，要为加强精神文明的建设提供条件。小城镇的形成和发展，在一定意义上来说是文化的积累。文化层次越高，科学知识越普及，发展也就越快。改革开放以来，我们在物质方面加大了投入量，小城镇的硬环境有了很大的改善，这无疑是正确的。但是，只有同时抓好精神文明的建设，才能真正落实“两手抓，两手硬”的方针。如果只抓硬环境建设而不注意软环境建设，将会导致盲目追求物质享受，失去对美好未来的向往；如果只抓软环境建设而不注意硬环境建设，人们领略不到应有精神果实，也不能全面享受现代化的文明。现在，富裕起来的农民，富而思文，渴望得到新的知识，渴望得到文明健康的环境，也渴望在改革中培育跨世纪的新人。有的地方坚持“两手抓，两手硬”的方针取得了十分显著的效果。江苏省铜山县在改革开放中，一方面引导农民大办实业，一跃而为全国农村综合实力百强县之一；另一方面，又大兴文明建设，把农村引导到健康、文明的天地中来。人们的思想观念由旧变新、文化水平由低变高，社会秩序由乱变好，乡镇面貌由脏变净，生活条件由差变好，经济收入由少变多，以崭新的姿态登上了改革开放的广阔舞台。

对于小城镇来说，一些地方的经验是，创建文明小区很受群众欢迎。不仅可以改善群众的居住环境，又可丰富群众的精神生活。这种把硬件工程和软件工作有机结合起来的做法，把两个文明的建设落到了实处，保证了物质文明建设与精神文明建设的协调发展。

### 1.5.7 三分建设、七分管理，小城镇建设的成败在于管理

有不少地方，在建设上舍得花工本，不惜资财，但是，建成后又多疏于管理，因而整体的建设水平未能得到充分的反映。现实的生活说明：社会化程度越高，越需要强有力的管理，以规范人们的行动，创造新的水平。

如何加强管理？

(1) 树立 3 个观念

① 依法管理的观念 依靠法律、规章管理小城镇的各项事业，克服人治人现象，使小城镇建设的管理逐步纳入法制管理的轨道。

② 群众参与的观念 人民群众是小城镇的主人，只有依靠群众，才能激发人们内在的社会调节功能，才能保持小城镇生活的有序运行，也才能实施有效的监督。

③ 系统工程的观念 小城镇规模虽小，但也肝胆俱全。它交织着经济、社会、技术、环境等种种问题。从小城镇自身的管理来说，又涉及规划、设计、施工、房地产开发、市容市貌、环境卫生等各方面。每一个领域又有其不同的规范要求，既统一又矛盾，如何从总体上加以协调，就需要从全局出发，加以统筹。

(2) 抓好 5 个重点管理

① 强化规划管理 一切建设都要坚持按规划实施。规划管理稍有放松，必然导致乱占、乱建。

② 强化用地管理 对每一项工程都应当按批准的规划定位放线，发放施工许可证，不然不准开工，这个关口一定要把严，稍有放松，就会乱。

③ 强化工程管理 对所有的工程都应当坚持按基本建设程序办事。没有合格的设计不准开工；没有做好准备，也不要仓促开工；没有经过检验的构件，不准交付使用。强化工程管理的根本目的在于确保工程质量。对于施工现场也要严加管理，不能一处动工，四邻遭殃。国外在这一点上是十分严格的，一旦扰民，经发现必受严厉惩处，这一点也是值得我们借鉴的。这里既体现了群众监督，又有法制管理。

④ 强化镇容镇貌管理 镇容镇貌是一个城镇建设水平、管理水平、文明程度的总体反映，一定要严格管理。对于门面招牌、广告画廊、建筑小品、车辆停放、摊点台棚、垃圾堆放都切实加以管理，既要解决脏、乱、差的问题，又要通过管理创造一个文明的、整洁的环境。

⑤ 强化环境管理 重要的在于把乡镇企业同城镇的环境治

理，统一规划、统一实施、统一管理，严格控制污染，力求做到良性循环。

(3) 要有一个健全的，得力的管理机构

小城镇的管理，一要领导重视；二要动员群众参与，但在两者之间还需要有一个上下贯通的、持续运转的管理机构，这是加强小城镇管理的一个重要环节和必要条件。

在实施管理时，除制定必要的规章制度外，还有以下两点值得重视。

① 寓管理于教育之中，提高小城镇居民的城市意识。农民进城后，一个普遍的问题是城市意识不够、文明程度不高，要通过管理，加强教育，帮助他们逐步摒弃小生产的概念，逐步树立

讲大局、讲文明、讲纪律、讲卫生的城市意识，以提高进城农民的素质。

② 寓管理于服务之中。市场经济的兴起，要求小城镇建设的管理，从单纯的管理走向全方位的服务，在市场经济中寻求自我发展的路子，在市场经济中寻求服务对象，集管理、经营、服务为一体，开展一条龙服务，逐步把小城镇的管理工作通过管理、服务引向有序发展的轨道。近几年来，各地的村镇建设服务中心，开始按这种机制运行，取得了可喜的成果，既减轻了国家的负担，又使管理工作到了位，开创了在市场经济条件下新型的管理形式。

## 2.1 小城镇与小城镇体系

### 2.1.1 聚落的形成及形态划分

#### (1) 聚落的形成与分化

聚落，也称为居民点。它是人们定居的场所，是配置有各类建筑群、道路网、绿化系统、对外交通设施以及其他各种公用工程设施的综合基地。

聚落是社会生产力发展到一定历史阶段的产物，它是人们按照生活与生产的需要而形成的聚居的地方。在原始社会，人类过着完全依附于自然采集和猎取的生活，当时还没有形成固定的住所。人类在长期与自然的斗争中，发现并发展了种植业，于是出现了人类社会第一次劳动大分工，即渔业、牧业同农业开始分工，从而出现了以农业为主的固定居民点。

随着生产工具的进步，生产力的不断发展，劳动产品就有了剩余，人们将剩余的劳动产品用来交换，进而出现了商品通商贸易，商业、手工业与农业、牧业劳动开始分离，出现了人类社会第二次劳动大分工。这次劳动大分工使居民点开始分化，形成了以农业生产为主的居民点——乡村；以商业、手工业生产为主的居民点——城镇。目前，我国根据居民点在社会经济建设中所担负的任务和人口规模的不同，把以农业人口为主，从事农、牧、副、渔业生产的居民点称之为乡村；把具有一定规模的，以非农业人口为主，从事工、商业和手工业的居民点称之为城镇。

#### (2) 城乡聚落的形态划分

① 城市聚落 城市是指国家按行政建制设立的市、镇。我们将上述的市区和镇区称为城市聚落。

② 乡村聚落 市区和镇区以外的地区一般称为乡村，设立乡和村的建制。乡村聚落又有集镇和村庄之分，集镇通常是乡人民政府所在地或一定范围的农村商业贸易中心。村庄又有自然村和行政村两个不同的概念，自然村由若干农户聚居一地组成，为了行政管理便利，把几个自然村划作一个管理单元，或将一个规模很大的自然村划分为几个管理单元。这个管理单元称为行政村。

### 2.1.2 小城镇的概念

小城镇即规模最小的城市聚落，在目前是指一种正在从乡村性的社区变成多种产业并存的向着现代化城市转变中的过渡性社区。由于现阶段对小城镇的定义尚未形成统一的概念，本文中小城镇主要指县城关镇、建制镇的镇区。从发展的观点来看，县城

关镇将有一部分发展成为小城市，县城以外建制镇将成为小城镇的主要部分。对于目前与建制镇同属于基层政权所在地的乡集镇，将逐步发展成为小城镇，也应该是我们研究和规划的对象，可称其为未建制镇。如果按城乡二元的划分，前者属城市范畴，后者现在为乡村范畴。客观上来讲，小城镇处于城乡过渡的中介状态，是我国的农村中心。由于小城镇与周围的村庄关系密切，所以人们常把小城镇与村庄放在一起讨论，统称之为村镇。

### 2.1.3 小城镇的基本职能类型

小城镇是面向农村、一定区域的政治、经济、文化的中心。它是以人口集聚为主体，以物质开发、利用、生产为特点，以集聚效益为目的，是集政治、经济、物资为一体的有机实体。因此，小城镇的基本类型的划分，是以其职能的主要特征为依据的。根据小城镇比较突出的功能特征，可划分以下几种基本职能类型的小城镇。

① 行政中心小城镇 是一定区域的政治、经济、文化中心；县政府所在地的县城镇；镇政府所在地的建制镇；乡政府所在地的乡集镇（将来能升为建制镇）。城镇内的行政机构和文化设施比较齐全。

② 工业型小城镇 小城镇的产业结构以工业为主，在农村社会总产值中工业产值占的比重大，从事工业生产的劳动力占劳动力总数的比重大。乡镇工业有一定的规模，生产设备和生产技术有一定的水平，产品质量、品种能占领市场。工厂设备、仓储库房、交通设施比较完善。

③ 农工型小城镇 小城镇的产业结构，以第一产业为基础，多数是我国商品粮、经济作物、禽畜等生产基地，并有为其服务的产前、产中、产后的社会服务体系，如饲料加工、冷藏、运输、科技咨询、金融信贷等机构为周围地域农业发展提供服务，并以周围农村生产的原料为基础发展乡镇的工业或手工业。

④ 渔业型小城镇 沿江河、湖海的小城镇，以捕捞、养殖、水产品加工、储藏等为主导产业。多建有加工厂、冷冻库、运输站等。

⑤ 牧业型小城镇 在我国的草原地带和部分山区的小城镇，以保护野生动物、饲养、放牧、畜产品加工（肉禽、毛皮加工等）为主导产业，又是牧区的生产生活、交通服务的中心。

⑥ 林业型小城镇 在江河中上游的山区林带，过去是开发

森林、木材加工的基地，根据生态保护、防灾减灾的要求，林区开发将转化为育林和生态保护区，森林保护、培育、木材综合利用为其主要产业，将成为林区生产生活流通服务的中心。

⑦ 工矿型小城镇 随着矿产资源的开采与加工而逐渐形成的小城镇，或原有的小城镇随着矿产开发而服务职能不断增强，基础设施建设比较完善，为其服务的商业、运输业、建筑业、服务业等也随之得到发展。

⑧ 旅游型小城镇 具有名胜古迹或自然资源，以发展旅游业及为其服务的第三产业或无污染的第三产业为主的小城镇。这些小城镇的交通运输、旅馆服务、饮食业等都比较发达。

⑨ 交通型小城镇 这类小城镇都具有位置优势，多位于公路、铁路、水运、海运的交通中心，能形成一定区域内的客流、物流的中心。

⑩ 流通型小城镇 以商品流通为主的小城镇，其运输业和服务行业比较发达，设有贸易市场或专业市场、转运站、客栈、仓库等。

⑪ 口岸型小城镇 位于沿海、沿江河的岸口口岸的小城镇，以发展对外商品流通为主，也包括那些与邻国有互贸资源和互贸条件的边境口岸的小城镇。这些城镇多以陆路或界河的水上交通为主。设有海关、动植物检疫站、货物储运站等。

⑫ 历史文化古镇 指具有一些有代表性的、典型民族风格

的或鲜明的地域特点的建筑群，即有历史价值、艺术价值和科学价值的文物的小城镇，可发展为旅游型小城镇。

#### 2.1.4 小城镇体系

小城镇体系是指在我国一定地域内，由不同等级、不同规模、不同职能而彼此相互联系、相互依存、相互制约的小城镇组成的有机系统。目前我国的小城镇体系是由县城关镇、建制镇、乡政府所在地集镇构成的。

我国小城镇等级系统分为三级：县（市）城镇、建制镇和未建制镇（乡政府所在地的集镇）。

县城镇是对所辖乡镇进行管理的行政单位。虽然县城镇发展到一定水平后会晋升为县级市，但其对所辖乡镇的管理职能却变化不大。

县城以外建制镇是县城镇的次级小城镇，是本镇域的政治、经济、文化中心，对本镇的生产、生活起着领导和组织的作用。

乡政府所在地的集镇，是本乡域的政治、经济、文化中心。这类集镇在我国数量不少，随着农村产业结构的调整和剩余劳动力的转移，当经济效益和人口聚集到一定规模时，将晋升为建制镇。

县（市）城镇、建制镇和乡政府所在地集镇，共同组成了我国政治、经济、文化和生活服务的小城镇体系。

## 2.2 小城镇规划及其工作内容

### 2.2.1 小城镇规划

小城镇规划是一定时期内小城镇经济和社会发展的目标，是小城镇各项建设的综合部署，也是建设小城镇和管理小城镇的依据。规划，作为人类的基本活动之一，其目的是为规划对象谋取可能条件下的最大利益。因此，要建设好小城镇，就必须有科学的小城镇规划，并严格按照规划进行建设。

### 2.2.2 小城镇规划的工作内容

#### (1) 小城镇规划的任务

小城镇规划工作的任务是：根据国家小城镇发展和建设的方针及各项技术经济政策，国民经济发展计划和区域规划，在调查了解小城镇所在地区的自然条件、历史演变、现状特点和建设条件的基础上，布置小城镇体系；合理地确定小城镇的性质和规模；确定小城镇在规划期内经济和社会发展的目标；统一规划与合理利用小城镇的土地；综合部署小城镇经济、文化、公用事业

及战备防灾等各项建设；统筹解决各项建设之间的矛盾，相互配合，各得其所，以保证小城镇按规划有秩序、有步骤、协调发展。

#### (2) 镇规划的工作内容

其工作内容一般主要包括以下几个方面：

- a. 调查、搜集和分析研究小城镇规划工作所必需的基础资料；
- b. 确定小城镇性质和发展规模，拟定小城镇发展的各项技术、经济指标；
- c. 合理选择小城镇各项建设用地，拟定规划布局结构；
- d. 确定小城镇基础设施的建设原则和实施的技术方案，对其环境、生态以及防灾等进行安排；
- e. 拟定旧区利用、改建的原则、步骤和方法，拟定新区发展的建设分期等；
- f. 拟定小城镇建设艺术布局的原则和设计方案；

g. 安排小城镇各项近期建设项目,为各单项工程设计提供依据。

以上是小城镇规划工作的基本内容,对各类小城镇都是适用的。但是,由于各个小城镇在国民经济建设中地位与作用、性质与规模、历史沿革、现状条件、自然条件、地方风俗各存差异,所以其规划任务、内容及侧重点也应有所区别。因此,在具体规划工作中,要从实际出发,根据各自的情况,确定规划工作的详细内容。

### (3) 规划期限

规划期限是指完全实现规划所需要的年限。总体的、高层次的规划期限宜长些,具体的、局部的规划期限则短些。建议县市级范围规划20年,乡镇域范围规划10~20年,镇区和村庄规划10年,近期年限3~5年。

### (4) 小城镇规划工作的层次

城市规划工作定为总体规划和详细规划两个阶段,村镇规划工作也定为两个阶段,但不同于城市规划的阶段,它分为村镇总体规划和村镇建设规划。小城镇正处于城乡两者中间的过渡态,按城乡二元划分,一部分属城市范畴;另一部分目前仍属乡村范畴。但小城镇规划内容的层次划分既不同于大中城市,也不同于村镇,可包含四个层次。

第一层次:县(市)域城镇体系规划。

第二层次:镇(乡)域村镇体系规划。

第三层次:小城镇镇区规划。

第四层次:镇区中局部地段或村庄的详细规划。

多数小城镇规划往往是由第二、第三层次内容组成的,被称为小城镇总体规划。而第一层次则是小城镇第二、第三层次规划的依据,第四层次则是该规划的延伸和局部的详细内容,有时第三层次中也包含有第四层次中的详细规划内容。

① 县(市)域城镇体系规划 县(市)域范围的规划主要是为了确定县(市)域内的城镇体系布局,以县城为中心,明确分工、发展重点,避免遍地开花和重复建设的危害。这层次虽属小城镇规划中第一个层次,但往往在县(市)总体规划中完成了此层次规划的内容。

② 镇(乡)域村镇体系规划 以县(市)域规划为依据,

对全镇(乡)辖范围内的村镇进行合理分布,对主要建设项目进行全面布局,并达到指导镇区和村庄规划的编制。之所以选择镇(乡)域作为小城镇规划的一个层次,因为村庄规模太小,许多设施要依赖镇区。此层次规划内容包括:

- a. 提出镇域发展目标;
- b. 确定村镇体系布局和主要生产企业的分布;
- c. 确定镇区和主要村庄的性质、规模、发展方向和建设特点;
- d. 确定镇区对外交通和与各村庄之间的道路交通、电力、电信、供水、排水等工程设施的总体安排;
- e. 确定主要公共建筑配置;
- f. 综合协调防灾,环境和风景名胜保护等方面的要求。

### ③ 小城镇镇区规划 主要内容包括:

- a. 确定镇区人口规模和用地规模、用地布局和发展方向,划定规划区范围;
- b. 确定镇区的道路交通系统,安排电力、电讯、供水、排水等公用工程设施;
- c. 进行建设用地竖向规划;
- d. 安排绿化、防灾、能源、环境保护等工程项目;
- e. 确定镇区中心及其他重点地段建筑布置和景观风貌的建设要求;
- f. 确定近期建设项目的位置、用地规模并详细布置建筑、道路、绿化和工程管线;
- g. 估算建设项目投资,制定建设的实施步骤。

小城镇规模小,所以第二、第三两个层次不宜截然分段,宜同步进行。应具体布置建筑、道路、绿化、工程管线等,即对重要活动中心、镇区入口、主要街道和广场建筑群做出平、立面设计。在工程规划中,道路规划应设计出道路网中所有控制点的坐标、标高、所有交叉口的形式、缘石半径、道路的纵坡等。同样,管线工程规划也要相应深度。

④ 镇区局部地段和村庄的详细规划 镇区和村庄作为一个规划层次是因为在镇(乡)域规划还不可能直接安排具体建设。镇区则要在规划区中进一步编制局部地段的详细规划,村庄一般规模较小,可不分区编制详细规划。

## 2.3 小城镇规划的指导思想、基本原则和工作特点

### 2.3.1 小城镇规划的指导思想

小城镇规划的指导思想根据小城镇经济形势发展的要求,要

从小城镇建设的全局出发,综合进行小城镇规划,统筹安排小城镇建设,逐步改善广大小城镇的生产和生活条件。要重点规划和