

# 1 概 论

提高城镇化发展水平，是我国“十五”期间乃至更长时期内的一项国家重要发展战略。为了实现城镇的可持续发展，城镇的社会经济发展必须要与环境保护相协调，而实现这一目标的重要手段之一就是在制定城镇总体规划的同时，制定和实施城镇环境规划。本章主要介绍小城镇的发展概况、主要环境问题、城镇环境规划的基本概念、指导思想与基本原则、规划编制程序、主要内容以及城镇环境规划与城镇其他专项规划之间的关系。

## 1.1 城市化与小城镇发展

### 1.1.1 城市化与城镇化

城市的定义：城市是指工商业发达、人口密集，并作为政治、经济、文化中心的区域，它是国家、区域经济、政治、科学技术和文化教育的中心，是现代工业与第三产业集中的地方，在国民经济和社会发展中起着主导作用。

城镇的定义：城镇（或指小城镇）一般是指建制镇镇政府所在地，具备一定的人口、工业和商业的聚集规模，是当地农村社区的政治、经济和文化中心，并具有较强的辐射能力。因为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，简称村镇。

城市化的定义：城市化是一个农业人口转为非农业人口、农村地域转化为城市地域、农业活动转化为非农业活动、农村价值观念转化为城市价值观念、农村生活方式转化为城市生活方式的多景观、多层面的综合转换过程。

城镇化的定义：城镇化的定义与城市化的定义基本相类似，是指农村向城镇逐步转换的过程。城镇化的重点是建立并发展经济基础比较好的县城和中心镇，而城市化的重点是建立并发展各方面条件比较好的大中小城市。广义的城市化概念中已经包含了城镇化的涵义。

### 1.1.2 城镇化的作用和意义

城镇化是城市化发展的必然结果。从世界各国的城市化发展趋势看，从集中趋势向分散趋势的倾向越来越明显，发达国家尤其如此。制造业的衰落、聚集的不经济、产业

活动的转移以及农村和小城镇地区交通条件的改善，居民对环境质量要求的提高，使得大城市中心区的吸引力不断下降，导致经济活动和人口持续由城市中心向外围、由大城市向中小城市迁移和扩散。

随着社会的不断进步和经济的不断发展，城镇的规模不断扩大，城镇化的进程日益加快。城镇在国民经济和社会发展中占有举足轻重的地位。目前，我国工业总产出的 50%、国内生产总值的 70%、国家税收的 80%、第三产业增加值的 85%、高等教育和科研力量的 90% 以上都集中在城市。随着农村非农经济的快速发展，小城镇迅速崛起，成为带动农村经济繁荣和推动城镇化进程的重要力量，发挥着农村区域性经济、文化及各种社会化服务中心的作用。

我们应清醒地看到城市化以及城镇化过程中的正面和负面效应：一方面，城市化和城镇化可以集中人类的智慧和成就；另一方面，城市化和城镇化也会集中整个社会和时代所具有的人口、资源、环境、社会、经济等各种矛盾。因此，我们必须把可持续发展的战略思想具体落实到城市化、城镇化的全过程。在产业布局、生产力发展时必须充分考虑资源的节约利用和保持生态平衡；在建设良好的基础设施、充分发挥经济功能的同时，必须充分考虑高层次人文环境和良好社会秩序的建设，以发挥文化功能；在城镇人口比重大幅增加的同时，必须提前考虑人口集聚所面临的就业、生活、素质提高等诸方面的问题，协调人与自然、人与社会经济条件、生活条件之间的关系。

### 1.1.3 我国小城镇的发展

城市化、城镇化是经济社会发展的必然结果。与其他发达的资本主义国家和社会主义国家一样，“城市化、城镇化”同样是中国通向现代化的必由之路。所不同的是，中国的城市化、城镇化政策不鼓励农村人口大量地向大城市转化，而是通过发展中小城市、小城镇，提高中小城市、小城镇吸纳农村人口（不仅仅是劳动力）的能力，从而促进全国城市化、城镇化的发展。

我国小城镇的发展走过了一条曲折蜿蜒的道路，对小城镇的认识也是逐步进入人们认识视野的。小城镇作为农村商品贸易中心在我国历史上曾经兴盛；作为乡镇企业大发展的载体而兴盛。改革开放以来，随着国民经济的快速增长和社会全面进步，我国城镇化进程加快，1978—2000 年城市数量由 193 个增加到 663 个，建制镇由 2 173 个增加到 20 312 个，市镇总人口由 1.7 亿人增加到 4.56 亿，占全国总人口的比重由 17.9% 提高到 36.1%。城镇规模、结构和布局有所改善，辐射能力和带动力增强。建制镇平均规模扩大，小城镇开始从数量扩张向质量提高和规模成长转变。城镇经济保持良好的发展势头。城镇基础设施和环境进一步完善，一些多年滞后的领域得到加强。城镇经济体制改革全面展开，符合市场经济要求的城镇经济体制正在形成。城镇居民生活明显改善，各项社会事业蓬勃发展。党的十五届三中全会指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略”，随后 1998 年、1999 年中央经济工作会议制定了落实小城镇大战略的具体方针。国民经济与社会发展“十五”计划明确提出，“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”。小城镇由“大问题”逐步发展成为“大战略”、“大前途”。

我国建国以来的城镇化进程具有明显的阶段性特征，与各时期相比，近 20 年来城镇化的稳定、持续、快速发展是有目共睹的。

表 1-1 1985—1998 年我国小城镇数量一览表

年 份	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
小城镇数 (个)	7956	10280	10609	11060	11392	11882	14135
年 份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
小城镇数 (个)	15223	16433	17282	17998	18402	19060	

资料来源：《中国统计年鉴 1999》

表 1-2 1949—1999 年我国的城镇化水平发展状况

年 份	1949	1957	1965	1978	1984	1990	1994	1998	1999
城镇化水平 (%)	10.6	15.4	18.0	17.9	23.0	26.4	28.6	30.4	30.8

资料来源：《城市经济学》；国家统计局，《中国统计摘要》，2000。

表 1-3 不同时期我国城镇化发展速度对比

	1949—1957 年	1958—1978 年	1979—1998 年
城镇人口年均增长率 (%)	70.59	26.53	40.98
城镇化水平年均提高幅度 (%)	0.60	0.12	0.63

资料来源：《中国城镇体系》；《中国统计年鉴 1998》

表 1-4 我国东中西部地区不同年份城镇非农业人口比重 (%)

地区	1965 年	1980 年	1997 年
全国	14.02	14.04	23.54
东部	15.72	15.59	27.09
中部	13.60	13.93	23.41
西部	10.19	10.57	17.39

资料来源：据《中国人口统计年鉴 1996》；建设部城乡规划司《1997 年全国设市城市及其人口统计资料》。

综合分析我国城镇化现状、经济发展和工业化水平及发展趋势，可以得出我国已经进入城镇化加速发展阶段的结论。农业生产水平提高，农产品供求基本平衡，工业化进程加快，服务业增长迅速，城镇经济实力增强，城镇基础设施初具规模，推进城镇化的物质基础已经初步具备。社会主义市场经济体制初步建立，城镇住宅、投融资及社会保障等各项改革不断深化，推进城镇化的体制环境已渐形成。总之，推进城镇化的条件已渐成熟，要不失时机地实施城镇化战略。

### 1.1.4 发达国家的小城镇发展

国外许多国家的城镇化进程都走在了中国的前面，这其中既有经验，也有教训。本节仅对国外小城镇的发展进行简要考察，以寻求借鉴意义。

表 1-5 发达国家的城市化水平（%）

国家名称	1980 年	1999 年
美国	74	77
英国	89	89
加拿大	76	77
法国	73	75
德国	83	87
澳大利亚	86	86
日本	76	79
中等收入国家	38	50
高收入国家	75	77

18 世纪 60 年代产业革命的发生，使机器大生产取代了手工生产，而工业生产的集中促使了城市化的发展。进入 19 世纪，发达国家的城市化明显加快，村镇向城镇化发展，小城镇向城市化发展，城市人口迅速增长。在随后的几十年间，大多数发达国家已经过了城市化的初始阶段、高速发展阶段和成熟阶段。《1989 年世界发展报告》显示，发达国家的城市化水平均在 80% 以上。《2000 年世界发展指标》显示，英国城市人口占总人口的比重为 89%。在欧盟，有 78% 的人口生活在城市里。

当西欧城市化进程发展了很长时间后，美国还是一个乡村国家。在 1860—1920 年间，美国城市化进程发展迅速，实现了其高度城市化。1860 年，其城市人口不到 20%，到 1920 年其城市人口已超过了全国的一半以上。美国的东部地区，包括纽约、马萨诸塞和宾夕法尼亚等，工业化较早，是美国最早实现高度城市化的地区。美国 1790 年的第一次人口普查表明，当时 5% 的城市人口聚集在美国的东海岸。第二次世界大战期间，国防工业的快速增长，使西部城市得以迅速发展。20 世纪 80 年代城市增长率最高的地区，是南部的佛罗里达、得克萨斯和亚利桑那几个州，东北地区城市化则较慢。近 10 年的城市人口增长，90% 发生在南部和西部，表明了其人口向美国南部、西部边陲地区流动的趋势。现在美国十大城市中有六个位于该地区。加拿大的城市化发展与美国相类似，当美国的城市人口大规模集聚在东海岸和西海岸时，加拿大的城市人口则集聚在南部的边境地带。世界银行《2000 年世界发展指标》显示，目前美国和加拿大的城市人口占总人口的比重都是 77%。

日本的城市化进程，虽然比一些西方国家晚 100 多年，由于其城市经济飞速发展，只用了几十年时间，已达到了西方发达国家的城市化水平。1920 年，日本城市人口只占总人口的 18%，但到第二次世界大战后的 1955 年，其城市人口比重上升为 58%。《2000 年世界发展指标》显示，目前日本城市人口比重为 79%。

## 1.15 发展中国家的小城镇发展

和发达国家相比，发展中国家的城市化起步晚、历史短。由于多数发展中国家都曾沦为殖民地，所以 18 世纪 60 年代的产业革命对其影响很小。第二次世界大战前，发展中国家城市化发展较为缓慢。有资料表明，从 1800 年到 1930 年，发展中国家的城市人口从 3 000 万增加到 1.35 亿，而农村人口却由 6.7 亿增加到 11.67 亿。自 1950 年以来，发展中国家城市化进程开始不断加快。有关资料表明，1950—1995 年间，城市人口比重由 17.3% 增加到 31.7%，而且仍以相当高的加速发展。

在亚洲，发展中国家和发达国家一样，其城市化进程也出现很大的地区差异。《2000 年世界发展指标》显示，印度的城市人口大约是 28%，越南是 20%，菲律宾是 54%，马来西亚是 56%，土耳其是 61%，中亚地区是 66%。韩国由于其城市经济的飞速发展，城市化水平达到了 80%

和亚洲一样，拉丁美洲近二三十年来都保持了相当高的城市人口增长速度。目前资料显示，在玻利维亚，大约只有 61% 的人口生活在城市里，而阿根廷是 89%，乌拉圭和委内瑞拉达到 91%。中美洲国家的城市人口比例处在 45%~60% 之间，其城市化程度明显低于南美洲国家。拉丁美洲和加勒比地区有 75% 的人口生活在城市里。

和世界上其他区域相比，非洲的城市化进程相对较慢。1856 年，非洲有 2 万人口以上的城市有 9 个，6 万人口以上的城市有 3 个，大多分布在近海的地区。1990 年，非洲城市人口只占 25%，而且非洲不同地区城市化水平差距十分明显。以 1995 年城市化水平为例，东非城市人口比重占 21%，中非占 33.2%，北非占 45.9%，南非占 48.1%，西非占 36.6%。非洲最大的城市是开罗，其人口为 1 100 万，其次是阿尔及尔，人口 270 万，开普敦人口 240 万。

表 1-6 发展中国家的城市化水平（%）

国家名称	1980 年	1999 年
中国	20	32
巴西	66	81
印度	23	28
南非	48	52
韩国	57	81
墨西哥	66	74
低收入国家	24	31
中、低收入国家	32	41

通过对发展中国家城镇化的分析，发现他们都具有以下两个共同的特点：

### 1. 以工业化发展带动城镇化

这是大多数国家的城镇化道路。工业生产的集中性和规模性是生产力发展的客观要求，工业生产必然向城镇集聚，并促进新城镇的产生，加速城镇化进程。但从发展趋势看，

发达国家和发展中国家是不同的。前者的工业产值份额的增加与农业人口向工业的转移基本是同步的；而后者的产值结构转换普遍等于就业结构转换，即工业化快于城镇化进程。其原因有二：一方面是发展中国家面临着越来越多节约劳动力的先进工业技术，特别是对人口众多的落后国家而言，就业结构的转换在初期必然是相当缓慢的；另一方面，发展中国家的价格结构往往是工业品价格偏高，农产品价格偏低。

## 2. 以第三产业的发展带动城镇化

拉丁美洲是这方面的典型代表。它的城镇化是建立在第三产业，特别是传统第三产业的过度发展上。20世纪60年代末，拉美工业只能吸收不到14%的劳动力（现代化部门低于8%）而第三产业却取得了长足的发展。1969年，服务业就业人口的比重达到39%。

## 1.2 小城镇发展中的环境问题

### 1.2.1 小城镇环境的特点

#### 1.2.1.1 环境容量大 自然净化能力强

虽然小城镇环境空间不大，由于分布分散，通常都有一个适宜的空间距离，尤其是在古代驿站基础上发展起来的一些小城镇，间距大体为40km。一方面，边境县份有的相邻城镇间距达140km，比工业卫生防护距离1000m的一级标准要大得多，其开阔的原野就是容纳和降解污染物的自然防护地带。另一方面，城镇内的建筑物数量较少，高度较低，有利于大气污染物的扩散。而且城镇生态系统倒金字塔结构不明显，自然生态系统的食物链比较完整，很少出现断链现象。

#### 1.2.1.2 环境污染物种类少，绝对排放量小，易于治理

绝大多数小城镇现代工业门类比较单一，企业规模小，污染物种类有限，绝对排放量不大，污染物中难降解的成分比重小，污染物间的协同作用不明显，所以环境污染的治理容易取得成效。

#### 1.2.1.3 受气候带制约力弱，自然环境差异显著

全球气候区划通常采用五种气候类型：热带多雨气候（A气候），干旱气候（B气候），温暖多雨气候（C气候），寒冷雪林气候（D气候）和冰雪气候（E气候）。世界20万人口以上的城市分布情况为：A气候7.6%，B气候5.0%，C气候72.6%，D气候14.8%，E气候0。可见，城市的分布与气候带有明显的相关性，即受气候带的制约。其中大城市和中等城市主要集中在生态条件优越的温带气候区内；其次为亚寒带。对小城镇来说，虽然也受气候带的制约，但因其对所处地理环境的要求较大、中城市要逊色许多，故这种制

约力也相对较弱。

从地形上看，大中城市多在地势开阔的平原和大河的中下游，也有一部分位于山地和平原两种地形结合的接触地带。小城镇虽然也受地形条件的影响，但由于被大中城市的蚕食、“吞并”，或者自身经济发展而“升格”等原因，相当数量的小城镇分布在大河支流的交汇处，或山间盆地，谷地之中。地域多狭窄，地形比较复杂，与外部联系缺乏地理空间的连续性。还有一部分小城镇分布在地理环境更为恶劣的山地、高原或荒漠之中，因此各小城镇之间的自然环境差异显著。

#### 1.2.1.4 人类活动对环境的影响相对较弱

除少数地区由于基础条件比较好，小城镇经济发展较快外，绝大多数小城镇由于长期处于封闭或半封闭的经济环境，产业结构相对稳定，经济基础薄弱，建设速度缓慢，因此对环境的影响无论在广度上还是深度上，都较城市要弱得多。另外小城镇人口数量相对少，人类活动对环境的总体影响不大。

### 1.2.2 小城镇发展中的主要环境问题

随着经济的飞速发展，城镇化速度的不断加快，小城镇生态环境逐渐暴露出一些问题，主要表现为以下六个方面。

#### 1.2.2.1 基础设施建设跟不上，总体环境质量差

中国的小城镇大部分具有悠久的历史，这些古老的城镇本来基础设施就不完善，加之近十几年来规模迅速扩大，新的基础设施建设跟不上去，原有的设施又年久失修，造成许多城镇缺水、少电、涝渍、脏乱，整体环境质量较差；还有许多小城镇是近十多年随着经济的发展在原乡、镇的基础上发展起来的；也有少量小城镇是因大型工、矿企业的建立平地而起，这类小城镇本来原有的基础设施条件差，近几十年突然发迹，忙于发展生产和盖房造楼，忽视了基础设施建设。

#### 1.2.2.2 原生环境遭到严重侵害

不可避免的开发和建设活动使小城镇原有的秩序被打破。由于新建建筑无论是从数量上、使用上，还是从材料上、施工工艺上，关键是营建思想上都未遵守原有秩序，使原生环境与派生环境格格不入，导致环境质量下降。

#### 1.2.2.3 市政设施的不完善与水环境污染

目前只有少数小城镇建有自来水厂，其中给水仍依靠井泉水、河水和库塘水，因此

水源保护和环境问题对小城镇的生存与发展至关重要。绝大多数小城镇的排水工程简陋，系统极不完善，几乎没有污水处理设施，生产和生活废水直接排入天然水体，甚至以渗坑、渗井等方式泄出；部分少量的废水被引入人工塘库，也难以净化、利用，加之含有化学农药的农业退水面广量大，以及对水源地保护重视不够，措施不力，地表水体污染和地下水污染现象普遍存在。此外，对相当一部分的小城镇来说，水资源问题还反映在水资源的短缺和贫乏上，供需矛盾十分尖锐。

#### 1.2.2.4 面临大城市环境污染转嫁的危险

在产业结构调整与整治城市环境过程中，一些大中城市为摆脱环境污染造成的困境，将其某些污染严重和难以治理的企业或部分产品的生产，迁移到临近的小城镇。另外，不少城镇为了积极争取外部投资，迅速发展地方工业或实现联合生产，以求尽快改变其落后的经济状况，往往不加选择地引进投资，甚至置陈旧的设备和落后的生产工艺于不顾。这种单纯的经济发展观点破坏了小城镇生态环境的自然平衡，使小城镇的环境质量退化。

#### 1.2.2.5 环境监测和管理工作落后

环境监测是环境科研的基础，是环境管理的重要手段，也是维持生态系统动态平衡的必要条件。但是，从整体情况来看，不少小城镇由于思想认识，经济与技术等原因，环境监测队伍势单力薄，监测仪器和经费不足，站点少覆盖面小，经常性的环境监督和管理工作开展不力，有的小城镇停留在定性管理和只有卫生防疫监测的阶段，因而对城镇环境监测管理工作指导不力。

#### 1.2.2.6 资源破坏和浪费现象普遍

资源是经济开发的物质基础，小城镇的发展不可能像大城市那样长距离地调运原材料，而是需要以开发当地资源为主，因此资源利用的整体性和永续性至关重要。但因规划工作不足，以及指导思想等方面因素的影响，资源破坏和浪费现象严重。

另外，我国小城镇的环境问题还普遍存在以下特点：

(1) 随着小城镇、乡镇企业的发展，由于小城镇环境问题未得到重视，即使是一些环境容量比较大的小城镇，污染趋势也在迅速加快。

(2) 一些环境容量小、人口密度高、工业相对集中的小城镇，环境问题的严重程度不亚于大中城市。

(3) 由于小城镇类型多样，小城镇的环境问题呈现复杂化局面，即使属于同一小城镇类型，由于支柱产业不同，产生的环境污染也有不同。

(4) 小城镇是就近由农村发展而来的，其环境问题非常容易延伸至农村腹地，而且由于农村环保工作基础薄弱，污染发展迅速，控制难度加大，治理任务非常艰巨。

要真正解决小城镇建设中的环境问题，需要有一个新的思路，走出一条有中国特色的小城镇建设之路。小城镇的环境问题是内生性的，在建设过程中逐步显现，因而完全可

以选择跨越式发展模式，避免走“先污染后治理、先破坏后恢复”的老路。这就要求必须坚持可持续发展的指导思想，在小城镇建设和发展中对环境问题予以高度关注，开展一场小城镇建设的“环境行动”，将小城镇建设推上一个更高的水平。

## 1.3 小城镇环境规划及其在城镇规划体系中的位置

### 1.3.1 小城镇环境规划的基本概念

环境规划是国民经济与社会发展规划的有机组成部分，是环境决策在时间、空间上的具体安排。这种规划是对一定时期内环境保护目标和措施所做出的规定，其目的是在发展经济的同时保护环境，使经济与环境协调发展，实现可持续发展。

小城镇环境规划是从战略、宏观、综合、未来等角度来协调社会、经济、环境三个方面同步发展。通过优化决策，使小城镇的聚落环境更加适合人类的生存和发展。

### 1.3.2 城镇规划体系中的环境规划

城镇规划体系直接决定了城镇的发展方向和发展速度的快慢，其内容主要包括以下方面：

- ◆ 区域背景及城镇体系现状分析；
- ◆ 规划的原则、目标、期限与范围；
- ◆ 发展战略；
- ◆ 结构规划；
- ◆ 居民点规划；
- ◆ 建设分区引导与管制规划；
- ◆ 综合交通规划；
- ◆ 给排水规划；
- ◆ 供电与电信工程规划；
- ◆ 社会设施发展规划；
- ◆ 环境规划；
- ◆ 防灾减灾规划；
- ◆ 旅游资源开发规划；
- ◆ 近期建设项目规划；
- ◆ 规划的实施措施。

可见，城镇环境规划是包括在城镇总体发展规划并渗透在各专项规划在内的城镇规划体系中的有机组成部分。城镇环境规划在城镇规划体系中的位置如图 1-1 所示。

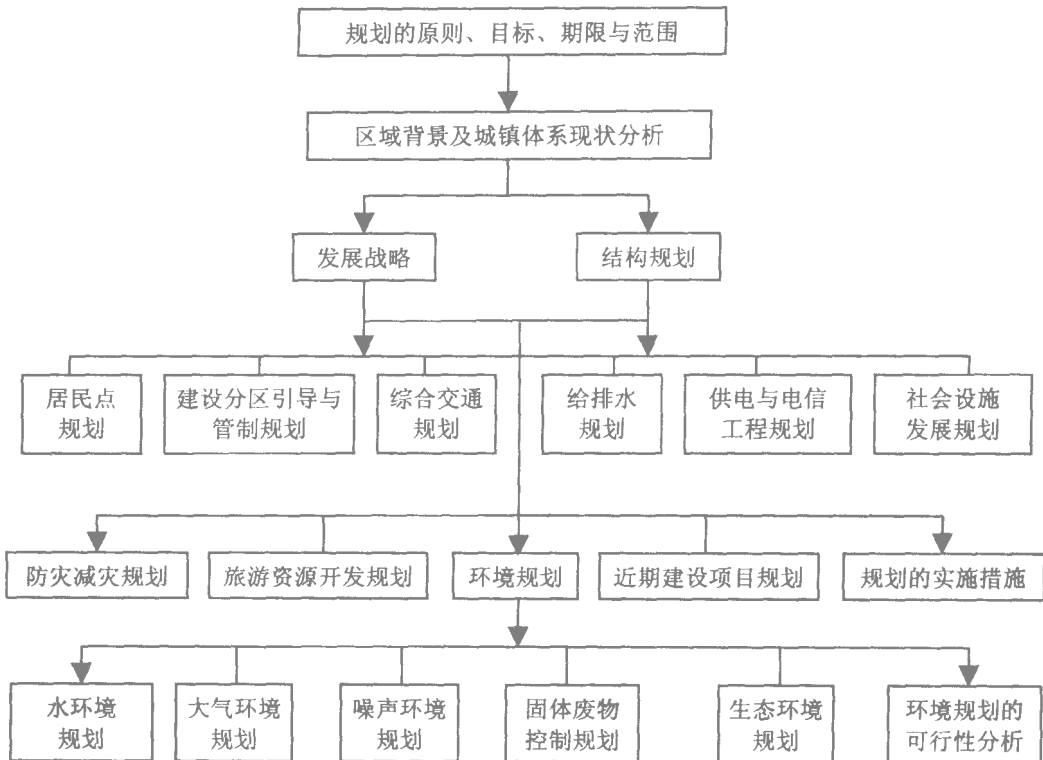


图 1-1 城镇规划体系图

### 1.3.3 小城镇环境规划的指导思想与基本原则

#### 1.3.3.1 编制小城镇环境规划的指导思想

(1) 贯彻可持续发展战略，根据当地生态环境的特点、环境容量和生态承载力，探索通过保护资源、环境使之可持续利用，促进经济持续发展与环境保护、生态建设的协调，实现经济发展与环境保护“双赢”。

(2) 坚持环境与发展综合决策，努力解决小城镇建设与发展中的生态环境问题。

(3) 坚持以人为本，以创造良好的人居环境为中心，加强城镇生态环境综合整治，努力改善城镇生态环境质量，促进小城镇健康发展。

#### 1.3.3.2 编制小城镇环境规划应遵循以下原则

(1) 坚持环境建设、经济建设、城镇建设同步规划、同步实施、同步发展的方针，实现环境效益、经济效益、社会效益的统一。

(2) 实事求是，因地制宜。针对小城镇所处的特殊地理位置、环境特征、功能定位，

正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系，合理确定小城镇产业结构和发展规模。

(3) 坚持城镇环境基础设施建设优先的原则。

(4) 坚持污染防治与生态环境保护并重、生态环境保护与生态环境建设并举。预防为主、保护优先，坚持污染防治与生态环境保护统一规划、同步实施，努力实现城乡环境保护一体化。

(5) 坚持小城镇环境规划服从区域、流域的环境规划。注意环境规划与其他专业规划的相互衔接、补充和完善，充分发挥其在环境管理方面的综合协调作用。

(6) 突出重点，统筹兼顾。以镇区环境综合整治和环境建设为重点，兼顾镇域农业面源污染和农村居民生活污染防治；既要满足当代经济和社会发展的需要，又要为后代预留可持续发展空间。

(7) 坚持将城镇传统风貌与城镇现代化建设相结合，自然景观与历史文化名胜古迹保护相结合，因地制宜地进行生态环境保护和生态环境建设。

(8) 坚持科学性、前瞻性与实用性和可操作性的有机统一。既要立足当前实际，使规划具有可操作性，又要充分考虑发展的需要，使规划具有一定的超前性。

### 1.3.4 小城镇环境规划的编制依据

小城镇环境规划的编制应该以下列法规为依据：

- ◆ 《中华人民共和国环境保护法》；
- ◆ 《中华人民共和国水污染防治法》；
- ◆ 《中华人民共和国大气污染防治法》；
- ◆ 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》；
- ◆ 《中华人民共和国水法》；
- ◆ 《中华人民共和国水土保持法》；
- ◆ 《中华人民共和国土地管理法》；
- ◆ 《中华人民共和国森林法》；
- ◆ 《中华人民共和国草原法》；
- ◆ 《中华人民共和国乡镇企业法》；
- ◆ 《中华人民共和国文物保护法》；
- ◆ 《中华人民共和国城市规划法》；
- ◆ 《中共中央国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》（中发〔2000〕11号）；
- ◆ 《全国生态环境保护纲要》；
- ◆ 《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》；
- ◆ 《国家环境保护“十五”计划》。

同时，也要依据地方相应的环境保护法规。

### 1.3.5 小城镇环境规划的目标和重点任务

根据《全国生态环境保护纲要》精神和《国家环境保护“十五”计划》关于“加强小城镇环境保护规划”的要求，确定我国小城镇环境规划的总体目标是：全面提高小城镇环境质量，通过文明小城镇建设的试点示范和全国环境优美乡镇创建活动，以点带面，努力改善乡镇生态环境质量的，确保农村经济、社会、环境的健康和持续发展。

当前小城镇环境保护工作重点是：

#### 1. 开展环境规划 加强文明小城镇环境综合整治

在地方政府领导下，积极组织开展文明小城镇环境规划的编制，并与文明小城镇建设规划同步实施；对已列入文明小城镇创建活动的县城、建制镇，应力争在 2002 年底前完成环境规划编制或修订工作，结合小城镇改造和建设，通过规划引导乡镇企业产业结构调整，加强污染集中控制，加快污染处理设施的建设。进一步加强乡镇企业环境管理，加大对国家强制关停或淘汰的“15 小”以及国家产业政策明令淘汰的乡镇企业的监督检查，防止死灰复燃。

#### 2. 加强面源污染防治 改善小城镇水体和大气环境质量

加强畜禽养殖污染防治的监督，严格控制畜禽养殖废物的排放。积极探索农药、化肥、农膜污染防治的有效途径，促进农用化学品的合理使用。要认真贯彻六部局颁布的《秸秆禁烧和综合利用管理办法》，搞好重要区段秸秆禁烧任务的落实。加强夏收、秋收期间的宣传教育和监督检查工作，做到禁烧区内全面停止露天焚烧秸秆，确保机场、高速公路等重点交通干线的运行安全。积极开发和推广畜禽粪便和秸秆综合利用技术，不断提高农业废物的资源化和综合利用率。

#### 3. 严格自然资源开发的环境管理 加强小城镇现有生态系统的保护

要严格执行环境影响评价和“三同时”制度，防止各类资源开发中的生态破坏。各级环保部门要会同有关部门，加大工作力度，严禁各类植被和水土资源、矿产资源、旅游资源的破坏和无序开发。

#### 4. 加强生态文明和环境道德教育 努力提高全社会的整体素质 创建环境优美乡镇

各级环保部门要加强农村生态环境管理能力建设，有计划地开展人员培训，不断提高农村环保监督管理队伍的素质，努力提高监管水平。要动员和组织全社会力量，积极投身到环境优美乡镇的创建活动中。

### 1.3.6 小城镇环境规划的指标体系

环境规划指标是环境战略的具体体现，是指能够直接反映环境现象以及相关的事物，并用来描述环境规划内容的总体数量和质量特征值。同时也是进行环境规划、建设和管理的基本出发点和归宿。它包括两层含义：一是表示规划指标的内涵和所属范围的部分，即规划指标的名称；二是表示规划指标数量和质量特征的数值，经过调查、登记、汇总、

整理或科学计算而得到的数据。

表 1-7 小城镇环境规划指标体系

环境质量指标	
大气	大气 TSP 浓度（年日均值）或达到大气环境质量等级
	SO <sub>2</sub> 浓度（年日均值）或达到大气环境质量等级
	NO <sub>x</sub> 浓度（年日均值）或达到大气环境质量等级
	降尘（年日均值）
	酸雨频度与平均 pH 值
水	饮用水源水质达标率
	地表水达到地表水水质标准的类别
	地下水矿化度、总硬度、COD、硝酸盐、亚硝酸盐浓度
	海水达到近海海域水质标准类别或 COD、石油、氨氮、磷浓度
噪声	区域噪声平均值和达标率（按功能区分）
	城市交通干线噪声平均声级和达标率
污染物总量控制指标	
大气	SO <sub>2</sub> 排放量
	烟尘排放量
	工业粉尘排放量
	NO <sub>x</sub> 排放量
水	工业用水量和工业用水重复利用率，新鲜用水量
	废水排放量
	COD 排放量
	氨氮排放量
工业固废	工业固体废物（冶炼渣、粉煤灰、炉渣、煤矸石、化工渣、尾矿、其他）产生量、处置量
环境管理指标	
要素	指标
城市环境综合整治	燃料气化：气化率
	型煤：民用型煤普及率
	集中供热：集中供热面积；热化率，热电联产供热量
	烟尘控制区：烟尘控制区面积及覆盖率
	汽车尾气达标率
	城市污水量、处理量、处理率
	地下水位、水位下降面积、区域水位降沉
	工业固体废物集中处理能力、处理量
	生活垃圾无害化处理量、处理率
	绿化：建成区人口、绿地面积、覆盖率；人均绿地面积
重点污染源治理	污染物处理量、削减量，工程建设年限，投资预算及来源
自然保护区建设与管理	自然保护区类型、数量、面积、占国土面积百分比、新批建的自然保护区重点保护的濒危动植物种和保存繁育基地树木、名称
投资	环保投资总额占 GDP 比例

生态相关指标	
要素	指标
生态	森林覆盖率、人均森林资源量、造林面积 草原面积、产量 (kg/hm <sup>2</sup> )、载畜量、人工草场面积 耕地保有量、人均量；污灌面积：农药化肥污染土壤面积 水资源：水资源总量、水源林面积，水利工程、地下水开采
	水土流失面积、治理面积、减少流失量 土地沙化面积、沙化控制面积 土地盐渍化面积、改造复垦面积 农村能源结构，薪柴林建设 生态农业试点县数量、生态示范区数量、面积
社会经济指标	
要素	指标
社会	人口总量与自然增长率、分布，城市人口
经济	国民生产总值；工、农业生产总值及年增长率；部门工业产值
	工业密度：单位土地面积企业数、产值

按照指标表征对象、作用及其在环境规划中的重要程度或相关性，环境规划指标总体上可分为：环境质量指标、污染控制指标、环境建设与管理指标和相关指标（表 1-7）。在编制城镇环境规划时，应根据具体情况选择规划指标。

### 1.3.7 小城镇环境规划编制应注意的问题

#### 1.3.7.1 小城镇环境规划应立足于地区发展规划

小城镇的环境规划，首先要从城镇体系来考察小城镇的功能及城镇布局，才能准确地预测小城镇的未来，科学地制定规划。人口密集而经济发达的地区，乡镇企业应相对集中，乡村宜发展成经营现代农业（包括农副产品加工），规模较小的村镇，不宜发展分散居住的村落。这样才有利于该类城镇乡村经济发展和环境保护。其次应从社会、经济、环境三者协调的角度，把小城镇的发展引入正确轨道，为制定小城镇环境规划提供科学依据。

#### 1.3.7.2 小城镇环境规划应纳入社会经济发展规划体系

小城镇的经济发展、市政建设、环境保护是小城镇发展的相互联系又相互区别的三个方面，而且随着社会经济的发展和进步，人们对环境保护的要求越来越高，小城镇环境规划应当纳入社会发展规划之中，而不仅是纳入城镇建设总体规划之中。这是因为：第一，

环境规划所要协调的是经济、社会、环境三者之间的关系，是城镇建设总体规划所不能代替的，也不能把环境规划一般地看作城镇建设总体规划的部门规划；第二，环境规划在布局、绿化等方面可能与城建规划有重叠部分，但产业结构调整、污染治理、生态等等却有区别，是城建规划所不能包括的。

### 1.3.7.3 小城镇环境规划要区分层次

环境规划应包括三个层次，即环境区划与环境战略，环境规划以及环境规划实施计划。小城镇环境规划也不例外。

(1) 环境保护区划是对环境单元和人为因素进行区划，以便因地制宜，采取不同的对策，对环境规划有指导意义，是制定城镇环境战略和地方性环境标准的基础。在环境功能分区的基础上，划出敏感的、易受破坏的、对人们生活和生存影响较大的环境单元，采取保护性措施，对人类活动予以限制，称为控制性环境规划。可以认为这也是一种环境区划。

(2) 环境保护战略是在某一环境区内（如城镇），根据环境特点和社会经济条件，制订环境目标和战略性措施。它是制定环境规划的依据，也可认为是粗线条的规划。在进行小城镇环境规划制定之前，首先应当进行环境区划和环境战略的研究。在暂时还没有条件进行环境规划工作的小城镇，应当先制定控制性规划。

(3) 环境规划是一种长远性的目标计划。要实行规划，必须制定年度实施计划，即环境保护计划。环境保护计划是对环境规划的补充和完善，是实现规划的一种保证。另外，环境规划还随着时间的推移，环境状况的不断变化，经过一定时期后，还要进行修订和重订。所以说，环境规划是分层次的、经常性的工作。

### 1.3.7.4 小城镇环境规划应体现和保护原生环境特色

小城镇的准城市特征表明：它具有接近大自然的环境优势；城镇的自然条件差异性，便于在建设中形成各自特色；相当均衡分布的特点，有利于地域生态系统物质流动，能量传递平衡的实现；较少的人口，可以使大自然获得尽快恢复本来面目的机会。此外，旅游业已经成为第三产业中突出的异军，在国民经济中占有举足轻重的地位，观光领略自然景观不仅是旅游者乐道之所在，也是现代生活不可缺少的组成部分。小城镇在这方面可谓得天独厚，在制定小城镇环境规划时应予以重视。

### 1.3.7.5 小城镇环境规划应充分利用自然净化能力

小城镇环境污染不能靠消极的“治理”，而应采取积极的“预防”措施，环境规划中的技术质量规划就是预防环境污染和破坏的有效方式。充分利用城镇的特点，合理布局，安排足够的绿地，选择种植适宜的抗性植物，注重植物的季相变化，保护食物网的完整性，发挥人工库塘的氧化作用，以及采用生态系统平衡模式来发展生产，都可以达到最大限度地减少和消除环境污染的目的。

### 1.3.7.6 小城镇环境规划要注意和解决内部环境与外部环境的协调

小城镇环境不是封闭和孤立的，它在受外部环境的干扰和影响下会产生明显的变化，尤其交通干线附近和毗邻大中城市的小城镇更为突出。此外，在一个流域的诸城镇，无论是烟尘的排放，还是废水的排出，都存在着互相干扰和影响的问题。为此，小城镇环境规划不能只考虑小城镇内部的问题，而应该根据城镇规划的要求统筹兼顾，使内部与外部环境协调起来，以实现生态系统的平衡。

## 1.4 小城镇环境规划的编制程序与内容

### 1.4.1 小城镇环境规划的编制程序

小城镇环境规划的编制一般按下列程序进行，参见图 1-2。

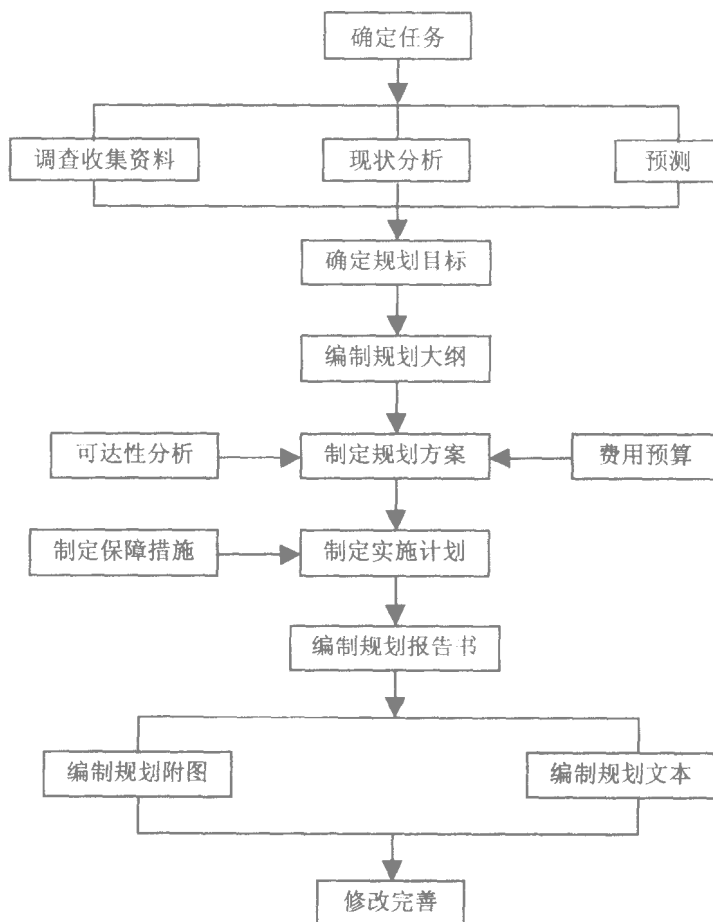


图 1-2 小城镇环境规划编制程序

### 1. 确定任务

当地政府委托具有从事环境规划资质的单位，并明确编制小城镇环境规划的具体要求，包括规划范围、规划时限、规划重点以及需要重点关注的问题。当地政府应派专人参与规划编制工作。

### 2. 调查、收集资料

规划编制单位收集编制规划所必需的当地生态环境、社会、经济背景或现状资料，社会经济发展规划、城镇建设总体规划，以及农、林、水等行业发展规划等有关资料。必要时，应对生态敏感地区、代表地方特色的地区、需要重点保护的地区、环境污染和生态破坏严重的地区，以及其他要特殊注意的地区进行专门调查或监测。

### 3. 现状分析

根据调查和所收集的资料，对小城镇所在地区社会经济发展和生态系统中所处的地位、自然生态环境特点、历史文化特点、区位特点、资源及其开发利用情况等进行分析，找出现有和潜在的主要生态环境问题，以及影响社会、经济、环境协调发展的制约因素，确定规划的重点。

### 4. 预测

根据社会、经济发展规划和其他有关规划和所收集的资料，预测规划期内社会、经济发展变化情况，以及相应的生态环境变化趋势。

### 5. 确定规划目标

根据社会、经济和生态环境现状、特点、预测结果、经济技术条件，以及形势发展要求，在综合分析的基础上，确定规划目标和相应指标。

### 6. 编制规划大纲

规划大纲经有关主管部门召集专家论证或征询专家意见后，作为编制规划报告书的依据。

### 7. 制定规划方案

根据当地社会、经济、生态环境条件和特点以及主要生态环境问题，研究为实现规划目标必须采取的措施和可以考虑的方案，经过充分分析、比选，确定规划方案。

### 8. 可达性分析

从社会、经济、技术以及公众的意见等方面，分析规划方案实施的可行性以及规划目标实现的可能性，分析结果应反馈到规划目标和规划方案的制定中，必要时可对规划目标和规划方案进行修改。

### 9. 费用预算

按照国家有关工程费用预算方法，参考同类工程费用情况，对规划工程项目及其他项目逐项编制费用预算，提出实现规划总体目标和阶段性目标所需费用总额以及优先安排的项目名单。

### 10. 制定实施计划

研究提出规划实施的时间进度安排，包括各阶段需要完成的项目、年度项目实施计划，以及各项任务的具体承担单位和责任单位。

### 11. 制定保障措施

为了完成规划任务，实现规划目标，需要从组织、法规、费用投入、监督管理、公