

浙江四镇

——社会学视野下的中心镇建设

王小章等◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

浙江四镇

——社会学视野下的中心镇建设

王小章等◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江四镇：社会学视野下的中心镇建设 / 王小章等著.
—杭州：浙江大学出版社，2013.2
ISBN 978-7-308-10950-5

I. ①浙… II. ①王… III. ①小城镇—城市建设—研究—浙江省 IV. ①F299.275.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 000497 号

浙江四镇

——社会学视野下的中心镇建设

王小章 等著

责任编辑 葛娟

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 富阳市育才印刷有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 12.75

字数 190 千

版印次 2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-10950-5

定价 36.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

目 录

导 论 小城镇研究与小城镇的现实发展	1
一、小城镇建设研究回顾	1
(一)“小城镇,大问题”:费孝通主持下的小城镇研究	2
(二)小城镇,再思考:城乡、工农关系的改变和对 80 年代 小城镇研究的反思	9
(三)小城镇,新视野:城乡统筹视角下的中心镇	15
二、浙江省中心镇建设的推进历程	20
三、几点看法	24
附录	30

第一章 从中心镇到卫星城市的发展之路

——来自浙江省宁海县西店镇的调查报告	33
一、产业集聚与体制改革:跨越式发展的两翼	34
(一)依靠产业集聚优势,构筑经济发展基础	34
(二)依托体制改革,创建新型管理模式	37
二、教育优先与均衡发展	41
三、新型社会管理模式的探索	48
四、基本医疗卫生服务的实践	53
五、由“镇”到“城”转变的任务及对策	58

(一)工业发展和产业结构升级问题	58
(二)户籍改革和人口集聚效应问题	59
(三)生活需求与环境治理问题	62
(四)公共教育与文化建设问题	65
六、结语	68
 第二章 中心镇建设的任务内容与行动体系的匹配性	
——浙江省杭州临浦镇的实践及反思	74
一、中心镇建设的任务目标:从文件到实践	76
二、中心镇建设的现有行动体系	91
三、中心镇建设任务内容与行动体系的匹配性问题	103
 第三章 中心镇建设中的社会管理创新	
——基于浙江省慈溪市周巷镇的个案研究	110
一、中心镇面临的社会管理挑战	111
二、周巷:中心镇向小城市蜕变的典型样本	122
三、周巷镇的社会管理创新实践及其限制	131
(一)体制内常规社会管理体制的健全	131
(二)“社会协同”组织载体的探索	134
(三)政府主导下的社会参与及其限制	140
四、结论	144
 第四章 社区视野下的中心镇建设	
——基于浙江省嵊州市长乐镇的个案研究	149
一、嵊州市长乐镇的概况	150
二、长乐中心镇建设的规划及实施	153
(一)中心镇建设的启动阶段	154
(二)中心镇建设的调整发展阶段	157

三、以社区视角思考中心镇的发展方向	165
(一)中心镇建设与社区发展	165
(二)以社区视角思考中心镇建设的目标	167
(三)以社区视角思考中心镇发展的模式	173
四、对中心镇培育政策的再思考	180
附录	185
后 记	199



小城镇研究与小城镇的现实发展

小城镇是乡村之首,都市之足,作为连接城市和乡村的桥梁,小城镇在经济社会发展或现代化进程中,处于一个举足轻重的地位;同时,作为介于城市和乡村之间的一个综合性的社会生活共同体或者说生活社区,小城镇在引导和推动城乡人民,特别是农村居民共享经济社会的发展成果方面也处于一个特殊的位置。从改革开放初期小城镇在乡镇(社队)企业发展大潮中开始复苏以至于后来遍地开花,到今天强调要在科学发展观的指导下加快推进“中心镇”的培育和建设,从当年费孝通先生提出“小城镇,大问题”,到今天无论学界还是政府实际部门都开始强调要合理科学地布局中心镇,要注意中心镇之经济、社会、文化的协调发展,要从城乡一体化的视野下来认识和把握中心镇的培育建设,其间的转变,既显示了我国小城镇发展和建设之实践战略的演变,也表明了人们对于小城镇在我国现代化进程和城乡人民共享经济社会发展成果中的角色地位有了新的认识。

一、小城镇建设研究回顾

几乎从我国改革开放一开始,随着小城镇在当时方处萌芽起步阶段的社队企业(后改称为乡镇企业)的生长发展而出现复苏的苗头,小城镇问题的研究就引起了学界、特别是社会学界持续的关注和重视。截至今日,对于

小城镇问题的研究大致走过了三个阶段:20世纪80年代为第一阶段,90年代至21世纪初为第二阶段,此后便慢慢过渡到第三阶段。前后三个阶段自然不乏共同的关注,三阶段也不可能像我们这里划分的那样泾渭分明,不过,仔细考察体味的话,三个阶段确实有相对集中的主题:第一阶段80年代的小城镇研究主要关注的是乡镇企业的发展和城镇的问题;第二阶段主要关注的是城市化和城镇的问题,在一定程度上是从城市化道路选择的角度对80年代小城镇发展和城镇研究的重新思考;而第三阶段,则逐步着眼于从协调城乡关系、从城乡一体化的角度来研究探讨小城镇(中心镇)的布局、建设与发展。

(一)“小城镇,大问题”:费孝通主持下的小城镇研究

第一阶段的小城镇研究可以说基本上是在费孝通先生的主持和引导之下展开的。而费孝通先生之所以选取小城镇问题作为自己重获学术生命之后的第一个重大课题,一方面与当时我国、特别是费先生家乡所在的江浙一带小城镇的复苏有关,正如他自己说的那样:“小城镇问题,不是从天上掉下来的,也不是哪一个人想出来的,它是在客观实践的发展中提出来的,问题在于我们是否能认识它。”^①但另一方面,小城镇的研究也与费先生在“志在富民”这一志向之下于早年即已展开的课题一脉相承。早在《江村经济》、《乡土重建》等著作中,费孝通即指出,由于人多地少的矛盾,中国农民单靠农业生产不足以维持最低生活水准,更不可能养得起整个地主阶级并撑起繁荣的城市消费经济,因此,实际上“中国从来不是个纯粹的农业国家,而一直有着相当发达的工业。可是传统的工业都并不集中在都市里,而分散在无数的乡村里,所以是乡土工业……乡土工业在劳力利用上和农业互相配合来维持农工混合的经济。也只有这种农工混合的乡土经济才能维持原有的土地分配形态……同时也使传统的地主们可以收取正产量一半的地租,并不引起农民们的反抗”,但是,近现代以来,乡土工业由于无法与扩张进入中国的西方工业竞争而走向崩溃。乡土工业的崩溃直接激化了围绕土

^① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第17—18页。

地问题而产生的农村社会矛盾,因为,“中国的租佃制度并不直接建筑在土地生产的剩余上,而间接地建筑在农民兼营的乡村工业上”,现在,乡土工业崩溃了,但地主并不因此减收或不收地租。于是农村社会的阶级冲突日益突出。土改、减租、平均地权等革命举措可以缓解农村围绕土地而发生的社会矛盾、阶级冲突,但是,如前所述,由于农民单靠农业生产不足以维持最低生活水准,因此,最终解决中国土地问题、使农村和农民走向富裕的根本出路是恢复和发展现代乡土工业。^①显而易见,费孝通之所以能在中断学术生命二十多年以后于小城镇在改革开放的初期刚刚出现复苏苗头的时候即敏锐地抓住这一课题,并提出“小城镇,大问题”,与他早年即已形成的这一认识是分不开的,费孝通之小城镇研究所围绕的核心问题,就是作为传统乡土工业之当代形式的乡镇(社队)企业与小城镇发展的关系问题,这事实上也是小城镇研究第一阶段的核心主题。

一开始,费孝通主要集中于传统农村集镇的商品流通功能来看小城镇的复苏、发展与建设。他认为:“由于进一步贯彻生产责任制、发展专业户等政策,农村生产的商品化程度会更高,农民的收入会更快地增加。这样我们就会看到两个问题,‘出’与‘进’的问题。‘出’就是农民的商品到哪里去,‘进’就是农民钱多了买什么东西……农村发展之后,必然会产生一个商品集散中心,也就是市镇。我们感到农村不能一个一个独立地发展,它必须依靠许多农村一齐发展,并形成—个中心,这个中心就是我们所知道的市镇。”^②他并且预言,农村商品经济的发展必将冲击小城镇原有的那种国有商品流通渠道包揽式的商品流通体制,迫使其改革,从而大大促进小城镇商业的发展。但是,不久之后,费孝通即通过实地调查认识到,仅仅从商品流通或从商业的角度来看小城镇的发展是不够的,甚至是错误的。他说:“由于看到小城镇周围农村生产的单一化和镇本身商品流通职能的丧失导致小城镇的衰落,在1981年又看到农村家庭副业的兴旺和听说那几年吴江小城镇

① 参见费孝通:《学术自述与反思》,三联书店1996年版,第185-187页;甘阳:《〈江村经济〉再认识》,载《读书》1994年第10期。

② 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第3页。

建设也在繁荣起来的情况,我曾产生过一个错觉,以为是农副业商品生产的发展促使了小城镇的复苏。后来经过实地调查,才发现,吴江小城镇兴盛的主要和直接的原因是社队工业的迅速发展,而不能说是多种经营、商品流通的结果。”^①“工业发展不同于农业,它必须要有一个集中的地方。这个地点一要交通便利,二是对来自各个村庄的务工社员来说地理位置适中。这两个要求使社队工业找到了处于衰落的原有小城镇。”^②小城镇的兴盛主要是社队(乡镇)工业发展的结果这一发现,显然更加直接地契合他早年关于中国农村和农民的生活处境及其出路的认识,从此以后,费孝通便围绕着乡镇(社队)企业和小城镇发展的问题,或者说,在“‘小城镇’的课题下……在乡镇企业和农村工业化的大道上放马四闯”。^③

综观在费孝通先生主持和引导下的第一阶段的小城镇研究,可以发现以下基本特点:第一个特点,如上所述,这一阶段的小城镇研究与乡镇(社队)企业发展的研究紧密相连,甚至可以说是乡镇企业研究的一个方面。而乡镇企业作为传统乡土工业之当代形式,在费孝通眼中是我国农村和农民的出路,因此,这一阶段的小城镇研究从根本上讲是从属于农村研究的,是农村研究的延续和拓展。因此,小城镇的建设与发展,主要是从农村经济发展、农村工业化、农村劳动力的转移等等这些角度来考察分析的:“小城镇建设,是发展农村经济,解决人口出路的一个大问题。”^④事实上,关于小城镇研究从属于农村研究这一点,只要看一下费孝通对于“小城镇”这个名称的讨论,就很清楚。在《小城镇,大问题》这一名文中,费孝通虽然肯定小城镇是一种“比农村社区高一层次的社会实体”,是“以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区”,^⑤但他又明确认为,尽管从小城镇的“城镇”的字义看,“它似乎应该属于城的一方,而实际却是乡的中心”,因此,为了避免因望文生义而可能产生的误解,费孝通建议称这种社区为“集镇”,并主张将这

① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第31—32页。

② 同上,第35—36页。

③ 费孝通:《学术自述与反思》,三联书店1996年版,第278页。

④ 同上,第18页。

⑤ 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第18页。

种农村的中心归到乡这一边。^① 第一阶段小城镇研究的另一个特点是,尽管费孝通指出小城镇(集镇)是一种“比农村社区高一层次”的社区,也曾表示要关注小城镇(集镇)本身的建设和小城镇社区本身的分析研究,还提出要及早重视小城镇的环境问题等,但是,总体上看,对于小城镇这种社区本身及其社区生活基本上没有着墨,而主要从小城镇与外界的关系中来分析考察小城镇——主要是乡镇企业的地位,最初主要着眼于与更低一层的农村的关系,后来则扩展到从与区域性中心城市的关系中来考察小城镇(乡镇企业)在“区域性城乡经济协调发展”中的地位和作用。^② 对此,费孝通也有明确的说明:“我是从农村出发去研究集镇的,因而我的着眼点一开始并没有限于集镇本身,而首先把它看作是城乡的结合部。从这个角度我提出‘类别、层次、兴趣、分布、发展’的十字研究课目。”^③ 费孝通先生主持和引导下的第一阶段小城镇研究的以上两个特点,特别是第二个特点,实际上也影响到了以后关于小城镇的研究。^④

在上述两个基本特点之下,费孝通先生主持和引导下的第一阶段小城镇研究提出了一系列有影响、有启发,当然在日后的发展中也不无争议和价值商榷的命题和观点。

第一,直接导致了小城镇复苏和发展的乡镇(社队)企业植根于中国农村农工相辅的历史传统,是这一传统开出的新花。延续费孝通早年在《江村经济》、《乡土重建》等著作中即已形成的认识,他指出:“所谓离土不离乡的遍地开花的社队小工业,就植根于这种农工相辅的历史传统。”“乡镇工业补贴农业并促使农副工综合发展的这种作用,在形式上类似于历史上农民的家庭手工业。正是在这一意义上,可以认为乡镇工业是植根于农工相辅的历史传统的。但在新的历史时期下,农工相辅已不再是以一个家庭为单位,

① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第54页。

② 同上,第138、139、146、163—163页。

③ 费孝通:《学术自述与反思》,三联书店1996年版,第86、188页。

④ 比如,在我国的乡村研究中,产生了许多像费孝通的《江村经济》那样细细解剖一个村庄的著作,但是,在小城镇研究中,却很少见到像美国学者林德夫妇的《米德尔敦》(又译《中镇》)那样细细解剖某个小镇社区的著作。

而是以集体经济的性质出现。从一对对的‘男耕女织’到一村一乡的农副工综合发展,使农工相辅的传统在社会主义制度下发生了历史性的变化。这一进步迅速改变了农村的面貌,使农民的富裕得到了保证。”^①费孝通的这一认识判断是一以贯之的,在其小城镇研究的初期这么说,到90年代后,也依旧这么认为:“乡镇企业的根是深深扎在千家万户的农民求生存和要过好日子的基本动机上的。在农民的心眼里这些办在乡村里的工业是一种集体副业。他们是用对待家庭副业的态度来对待它的。”^②

第二,小城镇是人口的蓄水池,是农村剩余劳动力的一个根本性的出路。有鉴于我国农村劳动力严重过剩、大中城市人口膨胀以及东南部人口稠密、西北人口稀疏的问题,费孝通认为:“要做活人口这盘棋,必须做两个眼,一是发展小城镇,为城乡之间的人口蓄水库;二是缩短地域间差距,加强人口流动,化密为稀。”^③就第一个“眼”而言,多年以来却存在着两种相反的人口流动:一种是涌向大中城市的自然流向;另一种是将城镇人口下放到农村的政策流向。这两种流向导致大中城市人口的膨胀和农村劳动力的严重过剩。与此同时,那些处于大中城市和农村之间的县城和集镇的人口则普遍下降。但是,乡镇企业的蓬勃发展带动了农村中一部分劳动人口向小城镇的转移,这种“离土不离乡”的人口流动方式将有效地改变我国的人口分布,成为解决我国人口问题的一条重要途径(另一条途径是所谓“离乡不背井”,即一部分劳动人口有组织地定期从本乡外出打工)。费孝通在20世纪80年代中期估算,到2000年,小城镇将容纳全国人口的40%。^④

第三,植根于农工相辅的历史传统的乡镇(社队)工业以及与之相伴随的小城镇的发展,开创了以工养农、以工补农、城乡互惠的局面。费孝通一再指出,乡镇(社队)企业植根于农工相辅的历史传统,“离土不离乡”使得农民可以兼顾工业和农业,就像过去的家庭手工业。“现在农村有如一个大家

① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第33—34、71页。

② 费孝通:《学术自述与反思》,三联书店1996年版,第157页。

③ 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第93页。

④ 同上,第94页。

庭,有工又有农,每个家庭有人业工,有人业农,还有人搞副业。以农村的集体来说,它从工业里取得的利润,一部分成为全村的公共积累,不从事工业的人也有份。其余的利润由集体成员共同分配,不从事工业的人也有份。这就是‘以工补农’,‘以工养农’。”^①“乡镇工业是农村剩余劳动力以新的劳动手段与新的劳动对象相结合的产物。它是农民靠集体力量办起来的工业,它不但不会损害作为自己基础的农副业,而且能在为国家财政收入作出一定贡献的同时,主动承担起支农、补农、养农的责任,形成了……我国工业化的新道路。”^②费孝通认为,有一个调查发现的事实应该大书特书,那就是,那些由于工业办得好而富裕起来的乡村,农副业收入所占的比重不断降低,而在绝对数字上却相应增长,而且增长速度比工业不发达的乡村快。这表明,中国社会基层的工业化是在农业繁荣的基础上发生、发展的,而且又促进了农业的发展。^③不仅如此,乡镇企业的发展以及相伴随的小城镇的兴起不仅发挥了以工养农、以工补农的作用,而且改变了农村与大中城市的关系,加强了城乡联系。事实上,一开始,关于乡镇(社队)工业与大中城市工业的关系存在着两种看法:一种看法是乡镇(社队)工业的发展是钻了城市工业停滞的空子,因而城市工业的发展会严重威胁乡镇(社队)工业的生存;另一种看法则认为,城市工业与乡镇(社队)工业不但不相克,而且相辅相成。费孝通认同的是第二种观点,他认为,大中城市工业可以起到、而且现实中也确实起到了帮助农村乡镇(社队)工业发展的作用,两者之间是一种“大鱼帮小鱼、小鱼帮虾米”的关系,而通过以“一条龙”、“产品脱壳”等方式与乡镇(社队)工业建立联系,城市工业也在一定程度上化解了自身所面临的诸如土地贵、污染重、工资高等问题。^④在《小城镇,新开拓》一文中,费孝通进一步从中心城市辐射影响的角度,提出:“城市由封闭走向开放,标志着一个区域性城乡经济协调发展的新时期的到来”,而“江苏农村在大中城市

① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第94页。

② 同上,第70页。

③ 费孝通,第67—68页;《学术自述与反思》,三联书店1996年版,第189—190页。

④ 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第40、72—73页。

由封闭走向开放的过程中也脱离了半自给的封闭状况。在区域经济协调发展的基础上,乡镇工业是城乡连接的环节”^①。

第四,在上述几个命题,特别是在上述第三个命题的基础上,费孝通进一步提出了中国特色的工业化、城市化、现代化道路的问题。就在陈述了上面所说的那个在费孝通看来值得大书特书的事实之后,他紧接着将这一事实与西方早年工业化的历史进行了比较。欧洲在工业化的早期,与都市大工业的兴起相伴随的,是农村的濒于破产,农民的流离失所,不得不离井背乡涌进城市,充当新兴工业的劳动后备军。西方的工业化道路是以农村的萧条和崩溃为代价的。但是,我国农民却在社会主义制度下,闯出了一条与资本主义工业化迥然不同的新道路:“农民在农业繁荣的基础上,以巨大的热情举办集体所有制的乡镇工业。这种乡镇工业以巩固、促进和辅助农业经济为前提,农副工齐头并进,协调发展,开创了农村不断繁荣兴盛的新局面。”^②也就是,不是将企业集中到少数大都市,而是尽可能分散到广大的农村,实现“工业下乡”。而“把工厂办到农村里去的另一面就是乡村的城市化,也可以说城市扩散到乡村里去。这可能是我国工业化的一个特点。”^③当然,也可能是我国城市化、现代化的一个特点。甘阳曾经认为,费孝通在《江村经济》中所初步提出来的乡土工业重建问题,实际上已涉及现代性进程中的两个核心问题,其中之一即是:现代工业的发展是否只能是一种高度集中化的大生产方式(centralized mass production),或今日所谓“福特生产方式”(Fordism),还是同时存在着一条分散化(decentralized)工业发展的道路?^④事实上,在《江村经济》发表数十年后,费孝通自己对此问题已经作了明确的回答:“工业规模越大,越能趋向合理化,这是别国的经验。我们不该不假思索地把它硬搬过来。我们首先要考虑到怎样在发展工业中解决农村中居民的生活问题,而不应该重复西方资本主义国家工业发展、农村破产的老

① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第138、146页。

② 同上,第68页;《学术自述与反思》,三联书店1996年版,第190页。

③ 费孝通:《学术自述与反思》,三联书店1996年版,第153页。

④ 甘阳:《〈江村经济〉再认识》,载《读书》1994年第10期。

路。”^①大体上,可以这样来概括费孝通所设想的中国工业化、现代化道路:工业下乡—农村工业化—小城镇发展—农村城市化—城乡协调发展—社会现代化。

(二)小城镇,再思考:城乡、工农关系的改变和对80年代小城镇研究的反思

从上述这些基本的命题、判断和观点可以清楚看出,由于当时乡镇(社队)企业及其直接带动的小城镇的生长发展带来了工农互促、城乡互惠的局面,特别是给中国农村带来欣欣向荣的新气象,因此,在主要作为农村问题而提出的小城镇发展问题上,由费孝通先生主持和引导的第一阶段小城镇研究几乎持一边倒的肯定态度。^②但是,进入20世纪90年代以后,特别是在1992年邓小平南方谈话之后,情况开始发生改变,对于小城镇的发展不再呈现第一阶段这种一边倒的情形。

导致这种变化的因素有多个方面。首先,随着城市改革的展开、推进和深化,城市对农村劳动力转移的需求和开放程度越来越大,农村剩余劳动力的转移由原先的“离土不离乡”的就地转移转变为“离土又离乡”的异地转移。据《中国农民工现状及其发展趋势总报告》,根据相关调查结果计算,我国外出就业农民工数量在1983年约为200万,到2006年则增加到了1.32亿,23年间增长了近66倍,年均增长率为20%左右。但在这总体上迅速增长的进程中,20世纪80年代和90年代农民工在流动方式上有明显变化:80年代主要是以进本地乡镇企业就业为主,而90年代主要是以跨地区就业为主。从具体数量而言,在80年代末,我国农民工总数为3000万左右,而到90年代中期,虽然中间经过1989—1992年的停滞阶段,但已增长到7000

① 费孝通:《论小城镇及其他》,天津人民出版社1986年版,第41页。

② 当然,这并不是说在20世纪80年代完全没有对大力发展小城镇的质疑批评之声,事实上,在当时发表的一些文章中,如李育的《对小城镇的再认识》(载《城市问题》1987年第4期)、陈欧的《小城镇的功能和农业现代化》(载《社会学研究》1987年第3期)等,已经提出了90年代中后期以后对小城镇发展的一些主要质疑,但是,在80年代,这些声音显得相当微弱,因而基本湮没不彰。

万左右。^① 这种情形,不能不使人怀疑,80年代那种“离土不离乡”,就地转移进入乡镇(社队)企业,从而带来小城镇的复兴、发展乃至遍地开花的所谓“工业下乡”式的农村工业化、城市化道路,是否只是农民(户籍身份意义上的)面对大中城市对于自己的制度性封闭和排斥而作出的一种不得已的选择,或者至少与这种制度性的封闭与排斥有关?

第二,前面曾提到,从一开始,关于乡镇(社队)工业与大中城市工业的关系就存在着两种看法,费孝通倾向于认为,城市工业与乡镇(社队)工业不但相克,而且相辅相成。但是,进入90年代,特别是在90年代中期以后,一方面是大中城市经济随着城市经济体制改革的推展而显示出活力,另一方面则是乡镇企业陷入困境,出现停滞甚至倒退、萎缩的迹象。有关研究显示,从20世纪80年代初到90年代末再到21世纪初,我国的乡镇企业的发展,包括乡镇企业的数量、从业人员、销售额等,都走过了一个“倒U”型的历程,即80年代初期开始迅速上升,90年代中期后开始下降。其中乡镇企业数目开始一直增加,1993年达到168.52万个的最大值,此后开始减少,至2000年下降至80.21万个,到2001年,更下降至66.88万个,仅为1993年最大值的40%;乡镇企业从业人员1995年前一直稳定增长,达到6060.34万人,此后逐步减少,2001年仅为3372.18万人,仅为1995年的56%;此外,乡镇企业销售额的统计虽然具有很大的不准确性,但大致上也于1995年至1996年左右达最大值。在总体规模下降的同时,乡镇企业的效益也开始明显滑坡。^② 就在当年乡镇企业发展最引人注目、也是费孝通先生最关注的江苏,1994年,亏损的乡镇企业有6700多个;一年之后,这个数字就达到9060多个,一年就增加了25%。^③ 乡镇企业发展中的这种困境,同样不能不

^① 中国农民工战略问题研究课题组:《中国农民工现状及其发展趋势总报告》,载《改革》2009年第2期。

^② 夏永祥、王常雄:《市场化、政府行为与所有权变革:对乡镇企业兴衰的一种解释》, <http://www.tianyabook.com/jingji/0823011.htm> (需要说明的是,由于种种原因,不同的研究所得出的有关具体数据,如乡镇企业从业人数,会有所不同,但这些数据在上述这个阶段中升降变化的趋势,则基本相同)。

^③ CCTV-2中国财经报道:《中国乡镇企业的前世今生》, <http://finance.qq.com/a/20071229/001631.htm>。

使人心生疑问:假如乡镇企业的前景堪忧,那么,与乡镇企业直接联系在一起的小城镇的前景又如何呢?

导致人们对小城镇发展的看法发生变化的第三个因素是,进入 20 世纪 90 年代,尤其是 90 年代中期以后,乡镇工业以及由其直接带动的小城镇的发展与农村、农业和农民的关系也发生了变化。在 80 年代,费孝通曾看到,乡镇(社队)工业以及与之相伴随的小城镇的发展,开创了以工养农、以工补农、城乡互惠的局面。但是,90 年代中期以后,乡镇企业的发展与农村、农民、农业的关系已渐渐地不再是这种互惠的样子,而慢慢蜕变为两相疏离、对立,甚至前者掠夺后者的情形。这种蜕变在很大程度上与乡镇企业本身性质的变化有关。1997 年元旦,《中华人民共和国乡镇企业法》开始实施,值得注意的是,也就是从这时起,乡镇企业被重新定义。过去,乡镇企业主要指乡村集体经济举办的工厂、商店,强调的是所有制。现在,人们开始更多地从地域上来界定乡镇企业:只要地处乡村,利用农村资源,以农村劳动力为主的,就是乡镇企业。乡镇企业性质的这种变化首先当然是由于从 90 年代中期开始的为了应对当时乡镇企业发展的危机而进行的“转制”,实际上也就是私有化;但同时也源自乡镇工业之举办模式的变化——如果说 80 年代举办乡镇(社队)工业主要靠当地政府和集体投资,那么,进入 90 年代,尤其是 90 年代中期以后,则转变为主要依靠政府在“GDP 主义”主导下越来越热衷的“招商引资”,也即外来投资(与此相应的则是“小城镇”复兴转向“开发区”泛滥)。企业性质的变化不可避免地带来企业与当地关系的变化。前面曾引用费孝通描述 80 年代农村工业与农村之关系的话,即农村就像一个大家庭,农村集体从工业里取得利润,一部分成为全村的公共积累,“不从事工业的人也有份”,其余的利润则由集体成员共同分配,“不从事工业的人也有份”。但企业一旦转制为私有,就只有直接从事工业的人、其中又尤其是企业主和其他股份拥有者能从企业发展中获得好处,“不从事工业的人”想要从中获益就难了,特别是在我国与私有化相配套的一应法规和制度不健全的情况下。而如果说那些原先土生土长的乡镇集体企业在转制后或许还会保留一点乡土之情,并且,当地政府或集体也可能因历史的渊源而与企业