

中国小城镇发展论

薛荣哲 著

人民出版社

中国小城镇发展论

薛荣哲 著

人 民 出 版 社

封面题字:费孝通

责任编辑:孙英春

装帧设计:曹 春

图书在版编目(CIP)数据

中国小城镇发展论/薛荣哲著. -北京:人民出版社,2002.10
ISBN 7-01-003734-5

I. 中… II. 薛… III. 城镇-城市建设-理论研究-中国
IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 063876 号

中国小城镇发展论

ZHONGGUO XIAO CHENGZHEN FAZHAN LUN

薛荣哲 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:11.875

字数:197 千字 印数:1-6,200 册

ISBN 7-01-003734-5 定价:20.00 元



作者简介

薛荣哲，1943年出生，山西五台县人，高级经济师，主管山西省外经外贸工作。历任大同市委常委、宣传部长，晋城市市长、市委副书记、书记，山西省农村工作领导小组副组长、办公室主任，省委副秘书长兼省委办公厅主任。现任山西省副省长。著有：《山西历史文化名城——大同》、《第二次飞跃》、《农业发展的审视与思考》、《中国城市社会经济丛书·晋城市》、《政府法律顾问手册》、《泽州古代文化荟萃》、《城乡一体化成功之路》、《走向世界的思考》等书。

序

当书稿终于拟就，并交付印刷，即将出版的时候，我的心情并非全然轻松，而是一则以喜，一则以忧的。所谓喜者，多年的心愿今朝总算得以实现是也；所谓忧者，是因为我一向以为，但凡著书立说，总得能对社会有所裨益，而这本书我是既希望其能，又担心其不能的。所以，心下未免忐忑。

我之所以要写这么一部小城镇的书，当然不是一时心血来潮，兴之所至。事实上，早在十几年前，我就职于晋城时就已经暗存此心。不过，由于种种原因一直未能动笔。好在我并没有片刻停止过观察、思考，也没有一刻停止过资料的收集、整理，才有今日之结果。

关于小城镇——实际上是关于中国城市化的模式，国内的争论还远远没有结束。我想，以中国之大，以中国国情之复杂、地区发展差距之甚，大城市、中等城市、小城市和小城镇都大有发展的必要和空间，根本不可能只采取某一种模式。所以，各种主张都有自己充足的理由。严格来说，对于中国的城市化模式，自己采取什么主张，应该是研究的结果，而不能是别的。否则，就难以立论，就难以服人。而我之所以主张小城镇模式者，说实话，并非全都是研究的结果，倒有太半是感知的结果。我的担忧一部分也是因为这个原因。言及于此，倒不能不提晋城了。

晋城市是山西建市时间较短、城市实力较弱的地级市，而晋

城的小城镇却是发展速度较快、经济实力较强的。晋城市所以能有今天,所以能在山西处于领先地位,小城镇功不可没。我有幸能够亲身经历晋城市小城镇崛起、发展的历史,小城镇也就在我的意识里先入为主地成为中国城市化的主体模式。事实上,我决意写一部小城镇的书,并力主中国城市化采取以小城镇为主体的模式,正是起因于此。这也正是我为什么要在书的最后以晋城为题另写一章的缘故。一方面希望借此弥补我的研究的不足;一方面也希望读者据此对于中国的小城镇能有一个更真实、更感性的认识。

说来很是矛盾。中国改革开放以来 20 多年的城市化其实就是以小城镇为主体模式的城市化。然而,却又并没有像应该的——比如山西晋城那样,使中国的城市化水平有一个令人信服的提升。无怪乎有人开始怀疑、否定小城镇模式,有人则更加理直气壮地予以反对了。

我想说明的一点是,我尽管主张以小城镇为主体模式的城市化,但我并不反对大中城市在某种模式下取得更快更好的发展。正如我喜欢吃苹果,但我并不必然地反对吃桃子一样。我反对的是把中国改革开放二十多年来城市化进展的不力归咎于小城镇。因为这对于小城镇实在有点冤枉,实在是李代桃僵、代人受过。因为我们都知道,中国城市化进展不力实则出于体制、机制、制度的原因。

我想说明的另一点是,我之所以主张小城镇模式者,更深一层原因还是国情情结所使然。21 世纪上半叶,中国人民乃至全球华人都翘首以盼的一件大事,就是中国的现代化。而在中国现代化建设道路上最大的一个拦路虎恐怕倒不是中国的大中城市不够大、不够强——当然,中国的现代化也太需要一两个世界

级的城市了——而是“三农”问题，即：农业、农村、农民问题。改革开放二十多年，中国的“三农”问题尽管已经得到很大程度的改善。但是，相对于中国的现代化目标，这个问题仍然显得十分严峻。至今中国仍然有数千万农民未能实现稳定脱贫，贫困仍然威胁着他们本就并不富裕的生活。那么，究竟怎样才能彻底解决“三农”问题，怎样才能彻底改善农民兄弟的生活、改善广阔农村的面貌、改善农业生产的条件？这个问题一直萦绕在我的脑际，挥之不去。它逼使我不断地去调查、去研究、去思考、去探索。2001年3月15日第九届全国人民代表大会第四次会议批准通过的我国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》明确指出，要有重点地发展小城镇，形成合理的城镇体系，消除城镇化的体制和政策障碍，不失时机地大力推进城镇化战略。城镇化已经成为“十五”规划的战略重点之一，更增强了我在这个问题上深入探索的信心和决心。这探寻的结果就是：如果仅仅依靠大中城市，不可能从根本上彻底解决中国的“三农”问题，大力发展小城镇才是彻底解决“三农”问题的最现实的选择。而这部《中国小城镇发展论》的书稿则是我多年调研、思考的另一种形式的结果。

书稿虽以小城镇为题，但我想，如果仅仅就小城镇来论小城镇，是无论如何也论不出什么结果的，只有把它放在世界城市化大背景下，放在中国城市化、现代化的历史进程中来考察，小城镇才能得到准确的定位；也只有把它放在中国具体的国情条件下，小城镇的地位、作用才能得到真实、客观的凸显。所以，在书的前半部分，我分三章来介绍、讨论世界城市化的新趋势、中国城市化的历史、现状以及中国城市化的道路选择等问题，以期更充分、更全面地说明为什么中国的城市化必须走以小城镇为主

体模式的道路。书的后半部分则重点探讨如何发展小城镇的问题。我以为,过去的二十多年,我国小城镇的发展模式基本上是一种数量扩张型的粗放式发展的模式,这种模式现在已经走到了尽头。因为它背离世界城市化发展的趋势,背离中国城市化、现代化的新的形势和要求,甚至它还背离小城镇自身发展的利益和目标。所以,小城镇的发展必须转型,必须从过去数量扩张型的发展模式转变为质量内涵型的发展模式。同时,中国改革开放二十多年的发展以及小城镇自身的发展、积累也为这种转型提供了必要的、甚至是充分的条件。今后小城镇的发展必须充分利用好这些条件。基于这种考虑,在书的后半部分,我把小城镇发展的网络化、市场化、生态化、特色化问题作为讨论的重点。需要强调一下的是,我始终认为制度障碍仍然是小城镇发展的主要障碍,为此,在后半部分我专列一章来讨论小城镇发展中制度创新的问题。

通过上述这种结构安排,我试图达到这样一个目的,即:站在世界城市化发展潮流的潮头来审视中国的城市化以及城市化进程中的小城镇;站在中国现代化建设的战略高度,特别是站在农村现代化建设的角度,来研究中国的城市化以及城市化进程中的小城镇。但是,由于时间仓促,加之自身各方面条件有限,书中所叙,错漏之处,恐怕在所难免,敬请各位学者、专家、读者朋友予以指正。

我曾想,仅仅把自己的所思所想系统地整理一番,并以此作为自己进一步思考、研究的基础,未尝不是一件乐事。但是,每每思及中国城市化进程的坎坷以及由此造成的农业、农村、农民问题的拖延,一种油然而生的责任感、紧迫感便不容我有丝毫的犹豫。所以,我还是不揣鄙陋,把它奉献出来,以期望于万一。

城市一向被誉为“大地之花”。《中国小城镇发展论》，我但愿它不是一本书，而是一杯滋润“大地之花”的清水。

愿“大地之花”盛开华夏大地，愿大地之花更鲜艳、更美丽。

成书期间，我曾向多位专家学者求教，共同探讨问题，他们都给了我很大的帮助。在此谨致谢忱。也一并感谢人民出版社聂梅玲编辑同志的尽心指导。

是以为序。

作 者

2001年10月1日

目 录

序	(1)
第一章 世界城市化的新潮流	(1)
一、经济全球化与大城市的国际化发展	(1)
二、可持续发展与中小城市的绿色浪潮	(13)
三、网络经济的来临与逆城市化趋势	(22)
第二章 中国城市化的历史、现状及问题	(34)
一、滞后城市化和城市短缺:中国城市化的历史及 现状	(34)
二、滞后与短缺加深了中国二元结构的矛盾	(43)
三、滞后与短缺加剧了农村剩余劳动力的盲目流动	(54)
四、城市化不足:中西部地区落后的重要原因	(65)
五、加速城市化:中国经济社会发展的重要动力	(74)
第三章 发展小城镇:走中国特色的城市化道路	(87)
一、发展小城镇:加速中国城市化的战略选择	(87)
二、发展小城镇:消除二元结构矛盾,推进城乡一体化的 迫切要求	(102)
三、中国小城镇发展的战略目标	(114)
第四章 中国小城镇发展的现状、面临的机遇与问题 ..	(134)
一、小城镇发展的机遇、整体态势	(134)

二、小城镇面临的问题与挑战	(149)
三、小城镇发展的现状分析	(159)
第五章 突出比较优势,推动小城镇的特色化发展	(172)
一、体现比较优势,抓好小城镇的功能定位	(172)
二、发展特色产业,提高小城镇的竞争力	(178)
三、突出文化品位,树立小城镇的区域形象	(186)
第六章 适应两个转变,推动小城镇的市场化、内 涵式发展	(196)
一、推进方式变革,由单一的政府推动,转向政府 推动市场化发展	(196)
二、从封闭到开放,加快小城镇的结构变革	(205)
三、创新发展模式,规模扩张与功能完善同步推进	(212)
第七章 迎接知识经济挑战,推动小城镇成为城乡 一体化的枢纽	(220)
一、沟通城乡,建设完备的基础设施	(220)
二、利用现代信息工具,推动小城镇网络化发展	(230)
三、健全功能,使小城镇真正成为城乡一体化枢纽	(238)
第八章 走可持续发展之路,推动小城镇生态化 发展	(245)
一、调整结构,促进乡镇企业的集中与升级	(245)
二、提高小城镇的科技含量,强化生态建设	(254)
三、保持经济、社会与人口增长的协调共进	(261)
第九章 制度创新,推动小城镇加速发展	(271)
一、改革小城镇的户籍管理	(271)
二、拓宽融资渠道,发挥政府与市场两个积极性	(280)
三、加强基层组织与精神文明建设	(292)

第十章 科学规划,分步实施,推动小城镇**协调发展..... (304)****一、规划先行、合理布局、明确分工、区域统筹 (304)****二、以小城镇建设为中心,推动农村城市化、农业****产业化、乡村工业化三大战略的协调发展 (318)****三、推进小城镇建设成为新的经济增长点 (330)****第十一章 实证分析:山西晋城小城镇发展****模式与思路..... (339)****一、晋城市小城镇发展的基本路子与特色 (339)****二、加速发展小城镇的战略思路 (350)****三、加速发展小城镇的对策措施 (359)**

第一章 世界城市化的新潮流

伴随着工业化的诞生,世界城市化的发展已经走过了二百多年的历史。二百多年间,城市化由慢到快,由局部地区扩展到全球范围,给人类生活面貌带来了巨大而深刻的变化,尤其是20世纪八九十年代以后,随着经济全球化的发展和网络经济的崛起,以及可持续发展思想的日益深入,世界城市化的发展更为迅猛,并且出现了许多新的特点。研究和分析世界城市化的潮流所向,探讨时代背景对世界城市化的作用机理,是研究中国城市化问题所必不可少的一个重要课题。

一、经济全球化与大城市的国际化发展

在当今媒体上,出现频率最高的一个词语,大概就是“全球化”了。“全球化”一词,最早是20世纪80年代在西方报纸上出现的。它一经出现,便迅速得到广泛的认同和推崇。特别是20世纪90年代以后,随着全球化日益深入地发展以及全球化影响的迅猛扩散,“全球化”一词更是风靡全球。人们言必称“全球化”,谈必论“全球化”,“全球化”几乎成为全球生活领域的一道靓丽的风景线。联合国前秘书长加利甚至郑重宣布:“世界进入了全球化时代”。

全球化作为一种历史趋势,其内涵是相当丰富的,既包含经

济的全球化,也包括政治、文化和社会生活的全球化。但是,正如经济在政治、文化和社会生活诸多领域里起着基础的支配作用一样,经济的全球化则是全球化趋势中的主导潮流。

经济全球化是指这样一种状况和进程:经济资源愈益在全球范围内自由、全面、大量、结合地流动,使得世界各国经济愈益相互融合,各国经济的发展与外部世界经济的变动愈益相互影响和制约。

经济全球化,实质上是经济国际化、一体化趋势衍生出来的一个趋势,是经济国际化、一体化达到一个新的层次、高度的表现。它相对于一般的经济国际化、一体化,程度更高;相对于区域经济集团化、一体化,范围更广。特别是近十多年来,随着以信息技术革命为中心的高科技的迅速发展和市场经济模式在全球范围内的推广以及跨国公司经济实力的爆炸性膨胀,经济全球化更是以迅雷不及掩耳之势,无情地荡涤着传统意义上国家与国家之间残存的经济藩篱,跨越各国边界,编织出一个统一的世界经济园区。一个更高程度和更大范围的以全球化经济为基础的无国界经济,或曰全球经济已经初现端倪,呼之欲出。

经济全球化主要表现为:

一是生产活动的全球化。国际分工是世界经济一体化的客观基础,而在今天,传统的国际分工正在演变为世界性、全球性的分工。国际分工从其形式、内容到形成机制都发生了深刻的变化,从而形成了世界性的生产网络,使得世界各国成为世界生产的一部分,成为整个生产流水线上的一个个生产岗位和商品价值链中的一个环钮。

二是金融活动的全球化。金融全球化是经济全球化的重要工具,在金融全球化的促动下,世界各国的金融日益融合在一

起,金融市场的规模也日益扩大。到 1995 年,外汇市场的交易额已上升为世界贸易额的 60 倍,全球外汇日交易额超过 1.2 万亿美元,巨额资金以“光的速度”从一个市场瞬间转移到另一个市场,给经济全球化提供巨大的金融支持。

三是投资活动全球化。投资是经济发展的支点,同样,投资活动的全球化也是经济全球化发展的强力支点。20 世纪 90 年代以后,国际投资日益繁荣,其增长速度远高于同期国际贸易增长的速度。而且,对外直接投资和吸收外国直接投资的主体日趋多元化,投资方式也花样翻新,证券股权投资成为一种越来越重要的投资手段。投资自由化则成为国际和世界各国国际直接投资政策的目标。截至 1997 年 1 月 1 日,全世界已经签署的保护和促进投资的双边条约达 1330 个,涉及到 162 个国家,在此前五年里,条约数量增加了两倍。以关贸总协定乌拉圭回合多边贸易谈判达成的《与贸易有关的投资措施协议》为标志,关于全球性投资的规模框架也开始确立。

四是跨国公司的作用进一步增强。跨国公司是全球投资的主体,也是经济全球化的主要推动者。20 世纪 90 年代以后,不仅跨国公司的数目剧增,而且发展中国家的跨国公司所占比重明显上升。与此同时,通过结成“战略联盟”以及收购、兼并,最大的跨国公司日益全球化。据统计,按外国资产排列的 100 家最大的跨国公司在它们的外国附属企业中拥有 1.7 万亿美元的资产,控制了约 1/5 的全球外国资产。

五是经贸文化、人才出现世界性。随着各国经贸交流日益深入的发展,出现了经济生活和贸易文化的全球性趋同现象,由此,“国际人”开始走俏。为了在经济竞争中取胜,“国际人”正在成为各个国家、各大公司的首选目标,培养“国际人”、寻找“国际

人”已经成为世界性的人才战略潮流。日本公司就率先提出“国际人”战略,甚至提出了“国际人”应具备的 10 个基本条件。

六是世界多边贸易体制的形成。国际贸易是世界经济发展的重要力量,国际贸易的增长率大大高于世界经济的增长率。随着世界经济相互依存度的进一步提高,随着国际贸易的深入发展和国际投资的加速流动,国与国之间的经济纠纷、贸易摩擦也急剧上升。1995 年 1 月 1 日诞生的世界贸易组织,标志着一个以贸易自由化为中心,囊括当今世界贸易诸多领域的多边贸易体制大框架基本确立,为经济全球化的发展提供了规范的体制支持。

当然,经济全球化的进程绝不是一种全人类牧歌式的“携手前进”;恰恰相反,这个过程充斥着不公平与非正义,充斥着穷与富的对立。即使在发达国家,对其利弊功过也存在着相当大的争议。但是,经济全球化所代表的是一种经济潮流,历史趋势,它的影响无所不在,无孔不入,连神圣不可侵犯的国家主权都受到一定程度的削解。而城市化作为一种社会经济发展进程,也自然而然地受到经济全球化的深刻影响。

城市是经济社会发展到一定历史阶段的产物,它的形成和发展经历了一个漫长和曲折的过程。据考古资料证明,世界最早的城市是位于约旦河注入死海北岸的古里乔,距今已有九千年左右的历史。但城市化却不过只有二百多年的历史。它最早开始于英国的工业化,以使用蒸汽机器和非再生性能源为主要标志。机器的发明和应用,首先促进了农业劳动生产率的迅速提高,农产品大量增加,并出现了大量的农村剩余劳动力;其次,它又为城市提供了大量的就业机会和进步的生活方式,从而对广大的农村产生了强烈的吸引力,促使农村人口迅速向城市集

中。与此同时,工业化还大大改变了工业生产的面貌,提高了工业生产率,从而结束了城市工场手工业和半农业的生产体系与生产方式,并由此导致了城市化的发展。

然而,对于究竟什么是城市化,学术界认识并不统一,他们大都根据自己的专业特点对城市化的定义做出不同的解释:

经济学界较多地认为:所谓城市化,简单地说,就是农村人口转移为城镇人口的过程,或者指变农业人口为非农业人口的过程。

城市地理学家则注重地域空间组织的变化,认为地球表面某一地域内,城市性状态逐渐扩大和发展的过程,就是城市化。

社会学界则认为,伴随着产业革命,出现了人口脱离农村向城市集中的现象,这就是所谓的城市化运动。

另外还有多种解释。应该说,这些解释基本上反映了城市化进程中的客观现实,只不过侧重点有所不同。但都共同地认为,城市化是一个历史的过程。事实上,城市化作为人类经济社会发展的历史过程,绝不是一个单纯的经济或社会现象,而是一个相当复杂的经济、社会、文化、政治以及自然地理现象。它主要包括同时发生的两个过程:一是农业人口向非农产业转移,向城市集中;二是农村生产、生活方式和生活质量逐步城市化。也就是说,城市化不仅是农业人口转移为非农业人口,并向城市集中的过程,而且是城市在空间数量上的增多、规模的扩大、职能和设施完善以及城市的经济关系和生活方式广泛渗透到农村的过程。更进一步说,城市化的过程就是一个城乡差距逐步缩小,以至于消亡的过程。随着城市化的不断发展,大量农村人口转变为城市人口,大量农业人口转变为非农人口。农业由于大量剩余劳动力的转移,许多高新技术不断得到运用,劳动生产率不