

官国鑫 刘盛龙 李 丹 ● 编著

小城镇问题

ABC

xiao

chengzhen

wenti

ABC



白山出版社
BAISHAN CHUBANSHE





大家知道，城镇化是个历史发展的过程，是物质财富集中和集聚的过程，也是人类文明不断提升和进步的过程。

通过对这一过程的分析研究，我们发现和得出这样的结论：发达国家绝大多数人口集中在城市，而且其发展和未来主要取决于城市；但我国却恰恰相反，农业人口和农村人口仍占全国总人口的绝大多数，其发展和未来主要取决于广大农村。正如有关专家学者在学习贯彻党的十六大报告中指出：在我国全面建设惠及十几亿人口的小康社会，其重点和难点关键在农村。发展小城镇，逐步提高城镇化水平，使农村富余劳动力向非农产业和小城镇转移，这是我国实现工业化和现代化的必然趋势。进一步说，城镇化是农业人口占很大比重的传统农业社会向非农业人口占多数的现代文明社会转变的历史过程，是伴随着工业化进程的一种经济现象，也是衡量现代化程度的重要标志。从世界各国走向现代化的历史进程看，这是一条共同的经验。因此，我国要全面建设小康社会，加快实现社会主义现代化，也必须走这条路。因此，系统地分析研究小城镇在中国传统社会条件下的发育历史，具体地考察其兴衰的过程和动因，对于进一步探索我国小城镇的发展规律，从国情出发，解决城乡二元经济结构问题，加快我国农村城镇化进程，全面建设小康社会，实现社会主义现代化，都具有十分重要的现实意义。





一、古代小城镇发展概述

小城镇在中国可谓历史悠久。据考证，我国的小城镇出现比较早，它是在村落的基础上，随着商品经济的发展而兴起的。可以说，它经历了一个漫长的历史发展过程。

（一）我国古代小城镇发展历史的简要回顾

据史料记载：早在五六十万年以前，人类已在中原大地聚居。经过历代繁衍生息，许多世家大族留存下来。从人口组成上看，有单一家族村落、杂居村落、少数民族村落等。从村落的形态上看，主要有堡寨、散村之别。而且有些村落，由于水陆交通不便，往往自成一个小世界。正如老子所说：“自其食、美其服、安其居、乐其俗，邻国相望，鸡犬之声相闻，使民至老死不相往来。”这就是说，在古代我国村落的分布与地形、水源、交通和生产场地密切相关。一般来说，在山区，因群山起伏，峰峦叠嶂，每个村落的人口分布极不平衡，其规模相差很大。往往是百八十人及千人有之，四五户人家也有之，五七六里的独居户亦存在；在河川盆地，一般村庄密集，故村落较大。由此看来，我国的小城镇是在村落的基础上，伴随着商品交换逐步演变而来的。其发展轨迹是，随着手工业与农业的分离，以及商业的出现，使原有的村落发生了分化，于是便出现



了与之相对应的小镇。司马迁曾在《史记》一书中记载了当时商品经济活动的主要目的：“天下熙熙，皆为利来，天下攘攘，皆为利往。”紧接着，便又开始出现了经营牟利的地方，渐渐地由于集市贸易的规模逐渐扩大，形成了人流集聚。此时，统治阶级为了收税和防守的需要，便在一些集市修筑围墙，使入市者由市门而入进行贸易，后来统治阶级又派官将监守，进而升格为镇。宋高承在《事物纪原·库务职局》中载：“民聚不成县而有税课者，则为镇。”《水浒传》中也有“近村远镇”的记载。镇以上为县城，它是统治农村的中心。由于受我国传统的重农抑商思想的影响，古代小城镇的功能多以政治中心为主，经济中心为辅，城廓的大小也多以政治、军事需要而定，用今天的话说，尚没有形成工商业独立发展的机制。因此，长期以来，小城镇实际上成了一个统治农村的堡垒。也有专家指出，那时所称的小城镇是指物质形态上比较接近农村的那么一种社区。这种类型的小城镇，在汉魏以前已经出现；唐宋时形成比较稳定的社区，明清时一度相当繁荣。由于小城镇本能地既有磁性功能，又有容器功能，因此说小城镇是随着经济的发展而不断地发展和壮大起来的。

据专家介绍，汉魏以前，我国的小城镇已发展到一定规模。《中国史稿地图集》记载：早在公元前 291 年，即战国末期，黄河中下游已有小城镇 200 多个。到唐宋全盛时期，我国的小城镇已形成了全国性的网络。唐代是我国封建社会发展的高峰，不仅医治了汉后的分裂和战乱，而且大规模地发展了农业和手工业。一批独具特色的集镇也随之迅速发展起来，如洪州的昌南镇，即今江西景德镇就是这个时候兴旺起来的。众所周知，唐代的鼎盛时期是唐明皇年间，他的“开元盛世”成了中国历史上的清明富足的典范。当时的长安，街巷如网，行人

如织，市内店铺林立，商品充足，成为当时世界上最具繁华的都市。

进入宋代，我国的小城镇发展处于世界的领先地位。尽管人们都认为，宋朝是一个衰落的朝代，但据考证，宋朝则是我国古代经济文化高度发达的时代，特别是由于社会分工、分业的发展，促进了小城镇的快速发展。据《元丰元域志》中记载：当时已有小城镇 1 884 个，除此而外，尚有草市上万个，形成了全国性的集镇网络。而且，宋代的一些小镇不少是由于开发实业而兴旺起来的。另据专家介绍，宋代的一些小城镇已具有相当的规模。如湖北京山县的宋河镇，最盛时期镇区人口达到 9 000 人。在北宋元丰年间，据不完全统计，仅开封府就有类似规模的小城镇 35 个，而且一些镇所交商税达万贯以上，已超过州、县。华亭县的上海镇，宋朝以前是一座小渔村，由于优越的水域和交通条件，北宋时发展成为一座小镇，南宋时，在此设置了市舶司，元朝时建立县治，以后经过不断开发形成了今日我国最大的工商业城市。由此不难看出，我国当时的城市发展水平是相当高的，以至于超过了欧洲当时的水平。

时至明清时期，我国商品经济有了很大程度的发展，特别是随着徽商、晋商两大商贾的崛起和松江的棉纺、苏杭的丝织、芜湖的浆染、铅山的造纸等行业的相继出现，小城镇也空前繁荣起来。据当地人介绍，那时的江南，每隔十里就有市，每隔二三十里就有镇。另据史料记载：到 1512 年（明正德七年）已有集镇 44 个；到 1663 年（清康熙二年）集镇增加到 66 个；到 1817 年（嘉庆二十二年），集镇增加到 132 个；到 1880 年，已形成的集镇达 400 多个。在这里，尤为值得一提的是，当时浙江省的宁海县，在 19 世纪中叶，全县就有 42 个集镇，平均每 15 平方公里就设置一个集镇。而且，随着社会

生产力的发展，一些集镇后来纷纷升格为小城镇。

总之，明清时期，江南的一些小城镇十分活跃。与此同时，在商品生产和利润的推动下，内陆的一些省份也纷纷开发地区资源，亦使小城镇得以逐步发展起来。如山西省榆次县的长凝镇，水质特殊，这里生产的陈醋，品质优良，味道浓郁，畅销各地。于是，长凝镇就充分发挥当地优势，在水上大做文章，进而不断繁荣起来。18世纪中叶开始的工业革命改变了世界，也改变了中国。欧洲的一些主要国家新思想、新科学、新技术层出不穷，科技创新带动了工业发展，工业发展推动着城镇化一日千里。人口和资源的大规模聚集，使得城市在新的社会分工和协作的条件下，形成了经济发展的中心、市场交换的中心、资金融通和信息聚散的中心，在短短的几十年间，创造的财富超过了以往几千年的积累。但此时的大清帝国却被自给自足的小农经济和封建依附关系紧紧地束缚住了手脚，闭关锁国，抑制工商业的发展，不仅阻碍了城镇化的进程，更导致了中国社会的进一步落后。

(二) 我国古代小城镇的基本功能

通过以上回顾和研究，我们不难看出，小城镇在我国古代就开始出现，但它是在长期的自给自足的小农经济条件下，围绕简单的商品交换和人们的日常生活需求而逐渐形成的。由于缺乏先进产业的支撑，因而它的发展是缓慢的、有限的、脆弱的。也就是说，几千年来，小城镇在有限的范围内，在封闭的状态下自我循环，因而也就难以带动我国农村的快速发展。不过，在今天看来，虽然古代小城镇其作用是有限的，但它的确生动地反映了当时历史条件下的政治、经济和社会生活的方





面面。

其一，它是统治当时农村的政治、军事中心。根据当时市镇设置的标准，集市、城镇是有严格划分的，镇是统治周围农村的基地。从经济上看，镇是高一级的建制，不仅有店铺、作坊，还有相应的服务设施。从历史上看，凡是在交通要道上形成的小城镇，一般都具有重要的战略地位，其特点是：平时易兴，战时易毁。

其二，它是农村手工业和小工业的集聚中心。我国经历了长期的封建统治，自给自足的小农经济一直占主导地位，其生产方式，主要表现为耕织结合。但是，一些有一技之长的农民，为了改变自身的地位，顺应农村生产和生活的需要，开始投入了务工活动。起初，他们生产的产品，在城堡周围、寺庙附近或河、海滨旁出售，人们称之为“草市”。之后，随着商品需求的增加，便逐渐在交通要冲之地形成了定期或不定期的小集市。在集市上，农民们既可出售自己生产的农产品和手工业品，又可买回所需要的日常生活用品。再之后，在市场的引导下，由于一些小工业不断集聚，发育了规模不同的集镇。到宋代，一些农民（市民）们可以随意在街头建筑房屋，这样一来，集镇上的一批小手工业者，以家庭为单位，前门开店，后门作坊，产销一体，从事经营活动。如纺织、裁缝、木匠、石匠、铁匠和纸坊、槽坊等。

其三，它是农村中的商品集散地。在旧中国，商品经济极不发达，广大农民的生活方式是：“日出而作，日落而息，凿井而饮，耕田而食”。正因如此，形成了一种封闭的社会形态。但是，随着广大农民的生产和生活需求的不断扩大，其地域性、短距离的商品交换也就逐步开始活跃起来了。特别是随着商品交换的日益频繁，一些稳定的集市逐步过渡为镇。这样一

来，一些小镇也就成了城乡之间物资交流的一个集散点。这些小城镇的商品交易活动，不仅刺激了农产品的商品化，也诱导了许多农民开辟市场，推动小城镇的建设和繁荣。如诸多的食品杂货店、布衣店、中药店、粮行和菜市、鱼行等等，就是这样应运而生的。

其四，它是农村的服务中心。一些小城镇的服务事业，是随着交通的发展和商业活动的频繁而兴起的。许多交通要冲、驿站、码头、渡口和商旅往来频繁的地方，旅店、酒馆、饭店、茶楼等，常常夹道相列，店铺林立，帐篷相连，人流熙攘，形成了一个热闹的、有吸引力的服务中心。其主要服务项目有：旅店、饭店、理发店、茶馆和与人们生活密切相关的修理业等。

其五，它是农村文化生活的摇篮。旧中国的农村，广大农民的文化生活十分贫乏。曾有人形象地说：“白天晒日头，晚上睡枕头。”“相见无言，但道桑长。”但是，随着一些小城镇的崛起，农民们的文化生活也开始活跃起来了。特别是在江南一些地区，随着商品经济的发展，造就了一大批财富集中、人才荟萃的名镇。这些名镇，对农村文化生活具有强大的渗透力，尤其是丰富多彩的文化娱乐活动，影响着人们生活的诸多方面。比如，学堂、书店、戏曲和庙会等一些文化娱乐项目无不影响着人们。此外，一些小城镇还逐渐成为农村建筑艺术的殿堂和人们景仰前人及踏青、旅游的好去处。





二、近现代小城镇发展概述

纵观我国小城镇的发展历程，我们不难看出，中国古代小城镇的发展是从无到有、从小到大，逐步发展起来的。但到了近代以后，我国的小城镇却逐步走向了衰落的境地。

（一）近代我国小城镇发展呈衰落态势

1840年鸦片战争以后，帝国主义列强入侵中国，中国社会逐步沦为半封建半殖民地社会。进而，中国社会经济形态出现了许多新变化，特别是西方的主要发达资本主义国家侵占了中国的主权，把沿海地带以及长江等内河流域的许多城市、商镇辟为通商口岸或租借地，资本主义经济成分迅速增长起来。但是，帝国主义势力侵入中国的目的决不是为促进中国资本主义经济的发展，而是要把中国变成其附庸和殖民地，变成其工业原料的来源地和工业产品的销售场所。所以，帝国主义势力一进入中国便与“地、官、封”三位一体的政治势力紧密地勾结在一起，并紧紧依靠落后的反动国家政权和腐朽生产方式的保护而大肆掠夺中国劳动者的血汗。在这种情况下，尽管中国国内市场与世界市场的经济联系日益密切，但并未有效地促进中国封建生产方式内部的解体，而是促使城乡商品经济的畸形发展。也就是说，凡是资本主义世界市场急需的各种农产品及



矿产品原料的商品化生产程度急剧提高，各地农村中的小城镇就成为帝国主义经济侵略网络上的一个个“网结”，这种“网结”大都处于原始、封闭的粗放状态，既无法促进我国农村自然经济的解体，也不可能加快中国工业化、城市化的进程。

然而，从世界范围看，18世纪中叶开始的欧洲工业革命不仅改变了欧洲，也改变了世界。新思想、新科学、新技术层出不穷，科技创新带动了工业发展，工业发展又推动了城市化。在城市化的进程中，他们把大量的人口和资源集聚在一起，使市场成为资源配置的基础，使城市化在新的分工和协作的条件下，形成了经济发展的中心、市场交换的中心、资金融通和信息集散的中心。然而，当时中国的腐败晚清政府并没有深刻认识到这一点，而是潜心享乐，不思进取。于是，在逍遥中异想天开，创造所谓的“人间仙境”。结果，在麻木不仁、孤芳自赏之际，西方列强用洋枪、洋炮和海盗的方式大举入侵中国。特别是1900年的夏天，八国联军攻入北京，血洗了大清国的首都。这一切，在1901年的《国民报》中曾有这样的记载：“今既圈其土地，割其港湾，削其主权，监其政治。五千年文明中国，久已为列强俎上之肉，釜中之鱼，其存其亡，不容自主矣！”另据《21世纪白皮书》中记载：1800年至1900年，中国有5000亿美元的财富被列强抢劫。也就是说，当时的中国已经丧失了文明增长的功能。

由于封建主义的长期统治、帝国主义的疯狂掠夺，以及连年的军阀战争，使中华民族处在极为深重的灾难之中。当时众多村镇被毁，田园荒芜，茫茫千里，鸡犬不闻，许多相当繁荣的小城镇走向衰落。如当时江苏省高邮县的八桥镇，以前曾是秦川与高邮之间的商业重镇，由于连年战祸，这里半数人口外逃，镇上一片废墟。在当时，像高邮这样由于战祸原因而导致



衰落的重镇，尚有许多许多。但觉醒的一些中华仁人志士，怀着爱国救民的赤子之心，号召受尽煎熬的广大民众，开始寻求救亡图强、振兴中华的良策。诸如：孙中山先生曾在 1912 年 4 月 19 日提出，“兴实业实为救贫之药剂”。1924 年，孙中山先生又写出了《三民主义》，期望通过鼎新制度增强民族的凝聚力。梁漱溟等一批仁人志士提出“推动乡村建设运动”等主张，力促走出一条振兴农村、改造中国之路。但是实践效果并不佳，因为走的是改良主义的道路，故在 1937 年的卢沟桥事变后，乡村建设运动就收尾了。

总之，长达 2 000 多年的封建社会是建立在自然经济和小生产的基础上的。自然经济的分散性必然导致政治统治的离心性，土地的兼并又往往引发封建割据。所以，广大农村陷入破产境地，大批工商业凋敝，昔日相当繁荣的一些小城镇，残垣断壁，一片瓦砾。加之频繁的社会动乱和战争，使我国农村小城镇发展的社会政治经济环境不断恶化，到 20 世纪 40 年代，中国农村小城镇的发展数量、规模和质量均出现了萎缩，并开始走向衰落的境地。对此，有关学者这样描述：中国近代农村小城镇的发展存在着明显的“先天不足”。

（二）建国初期至改革开放前我国小城镇 呈大起大落发展态势

1949 年 10 月，中华人民共和国成立。在中国共产党的领导下，全党全国各族人民以极大的热情，投入祖国大规模的经济建设。此时我国农村的小城镇也得到了恢复和发展，特别是在 20 世纪 50 年代前期和中期，小城镇已成为当时壮大和繁荣我国社会主义经济的阵地。据有关资料表明：仅 1953 年至



1957 年的第一个五年计划期间，全国动工兴建的大型工业建设项目就达 694 项。其中，有 472 个建设项目安排在内地，222 个建设项目安排在沿海地区。这些建设项目主要包括：钢铁、有色、煤炭、电力、化工、石油、机械、航空、舰艇、兵器等一系列关系国计民生和国家安全的工业项目。由此，百废待兴的新中国迅速崛起了一批新型工业基地，一些城市在原有的基础上亦得到了相应的改扩建。随之而来的是，一大批农民进入城镇参加祖国的工业经济建设。据统计，这一时期，全国每年平均增加城镇人口 523 万人，城镇化水平由 1953 年的 13.3%，一跃提高到 1957 年的 15.4%。由此可见，伴随着大规模社会主义工业建设的兴起，特别是我国推行工业化政策，必然带动一批新兴小城镇的崛起，使大批农民从农村涌向城镇，由从事农业转向从事非农产业，变为新兴城镇的城镇居民。经济建设与社会结构的加速转型，迅速迎来了我国建国后第一个城镇化的加速推进期。由于这一时期我国的工农业生产形势好，虽然城镇人口急剧增加，但并没有给国家造成多大的压力，因此国家也没有对农村人口向城镇流动采取限制性措施，工业化规模和城镇化进程基本上处于比较协调的状态之下。可是，后来由于我们国家没有重视强化城市的发展功能，使其第三产业发生萎缩。这样，一些企业也只好自成体系，承担起办社会的职能，进而导致了企业无节制的膨胀，形成了与大工业生产方式相悖的自我循环方式。这就为以后我国经济的发展，以及今天我国国有大中型企业的深化改革设置了障碍。

时至 1958 年，由于在极“左”思潮的影响下，我国开始刮起了共产风，“大跃进”的浪潮席卷了全国，当时无论是在城市还是在农村，到处都在大办工业，大炼钢铁，于是城镇人口出现了非正常地急剧上升。据统计数字表明：1960 年同



1957年相比,全国净增城镇人口3 124万人,平均每年增加1 041万人,城市化率迅速提高到19.7%。1960年至1962年,由于工业建设规模过大,国民经济的比例关系严重失调,加上三年自然灾害,国家不得不采取调整措施,一方面动员进城人口回乡参加农业劳动,另一方面又提高了建制镇的标准,这样,一大批新兴的小城镇变为乡,城市化水平迅速降低到17.3%。于是,小城镇的发展也呈现出了由扩大到萎缩的发展态势,直到1965年,我国的城市化率才提高到18%。1966年至1978年间,我国的城镇发展更是处于低迷的徘徊期。这主要是因为:在连续不断的“以阶级斗争为纲”的政治运动中,小城镇被视为无产阶级专政的前沿阵地和批判资本主义的第一线,其经济功能被大大削弱。特别是“文化大革命”,更把农村小城镇作为产生资本主义的温床,在全国范围内实施了砍杀、撤销和限制发展的做法,从而使大量城镇工商业者及居民下放到农村社队,大批农村小城镇的建制消亡而成为农村人民公社、生产大队的一部分。很显然,这一时期由于经济停滞,社会秩序混乱,城镇人口的发展变化极不正常,所以农村小城镇的经济功能由于受到人为地破坏而被大大弱化,中国城市化的进程出现了历史性倒退,不仅拉大了与发达国家城市化水平的差距,也明显落后于发展中国家的城市化水平。有资料分析,1953年时全国有建制镇5 402个,可是到了1978年底只剩下2 850个,几乎锐减了一半。而且在数量减少的同时,其发展质量和经济功能更是严重下降。与此形成明显对比的是,从20世纪50年代到70年代末,正是世界范围内城镇化步伐加快的时期,据有关方面统计:1950年世界城镇人口占总人口的比重为28%,到1980年全世界有44亿人,城镇人口为18.7亿,城市化比重为42.5%。其中,英国城镇人口占



其全国总人口的比重为 88.3%，美国为 82.7%，前联邦德国为 86.4%，法国为 78.3%，日本为 63.3%。由此可见，这一时期我国的小城镇发展是呈“后天失调”和“后天受挫”的大起大落发展态势，而且，小城镇的建设和农村城镇化已经大大远离了世界潮流。

(三) 党的十一届三中全会后我国小城镇呈快速发展态势

党的十一届三中全会后，我国实行的改革开放政策深入人心，城乡经济日趋繁荣，全国的城市化进程明显加快，特别是乡镇企业的异军突起，广大农民就地建厂造城，因此，我国的小城镇建设呈现出了快速的发展态势。

1. 1978 年至 1984 年，我国农村实行家庭联产承包责任制以后，广大农民真正成为了独立的商品生产者，生产积极性空前高涨，广大农民的思想观念开始转变为开放、灵活和多元，这无疑为我国农村由计划经济转向市场经济准备了必要条件。特别是乡镇企业的异军突起，更使近亿计的广大农民自我完成了从农民到工人的角色转换，冲破了长期以来形成的“城市搞工业，农村搞农业”的二元经济结构，打开了城乡隔绝的大门。于是，一代新型的广大农民用自己的勤劳和智慧，推动着农村向城镇化和农业现代化的方向迈进。对此，纽约《中报》1983 年 1 月 18 日曾有这样的评论：“中国农民离开土地，向传统农业以外的领域求发展，而并不进入大中城市，这种离土不离乡的做法，是一个历史性创举，是中国现代化的一个重要特点。”另据 1989 年日本《世界》杂志的一则报道说，“中国农村人口中为数不少的人，成了镇上工厂的农民工，他们在



工厂劳动的过程中，无形中具备了工人的社会意识”，“中国当代农民，逐渐破除了迷信，淡化了私有观念，思想开放，正朝着更为广阔的社会前进”。这充分说明，中国各地小城镇的恢复、建设和发展与我国乡镇企业的发展崛起一样，是改革开放以来中国农民的又一伟大创举，而且 20 多年来，小城镇的建设发展取得了长足进步。

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，它是在客观实践中提出来的，问题在于我们是否能够认识它，把握它，运用它。

小城镇问题的现实意义，最早是由胡耀邦同志概括出来的。1980 年，胡耀邦同志到云南省视察，当他看到该省保山县板桥公社的小集镇破烂不堪和十分凄凉之后，于同年底的一次会议上指出，要发展商品经济，小城镇不恢复是不行的。要使农村里面的知识分子不到大城市来，不解决小城镇问题就难以做到。如果我们的国家只有大城市、中城市，没有小城镇，农村里的政治中心、经济中心、文化中心就没有腿。但遗憾的是，小城镇问题在当时并没有引起人们的足够重视。一些领导同志和经济工作者还未认识到小城镇与农村经济之间的关系，甚至还不理解小城镇作为农村政治、经济、文化中心是怎样的一个概念。正如我国著名社会学家费孝通先生在《小城镇四记》一书中所说：“这件事表明，在客观事物发展中提出的新问题，要想得到人们的普遍认识并不那么轻而易举。认识过程也有它自身的规律。人们往往要经过自己的直接感受，才能比较深入地认识新事物和新问题。”

2. 1984 年至 1992 年，我国乡镇企业呈现出快速发展之势，农业集约化经营水平和乡镇企业素质都有了显著提高。而且，一大批乡镇企业进入国家大中型企业行列，一批拥有几