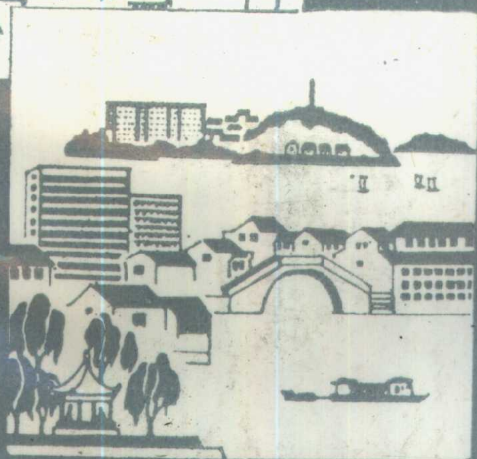
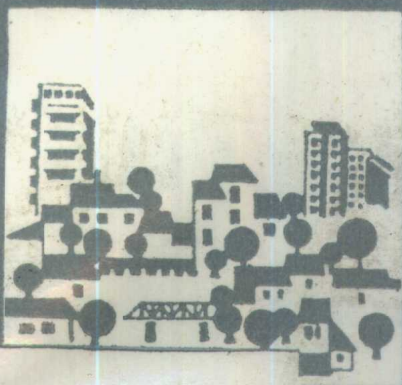


THE DEVELOPMENT OF SMALL
CITIES AND TOWNS IN CHINA

中国小市镇的发展

许学强 伍宗唐 梁志强等著



中山大学出版社

中国小市镇的发展

许学强 伍宗唐 梁志强等著

中山大学出版社

中国小市镇的发展

许学强 伍宗唐 梁志强等著

*

中山大学出版社出版

广东省新华书店经销

广州红旗印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.75印张 264千字

1987年6月第1版 1987年6月第1次印刷

印数 1—2 000册

ISBN7-306-00000-4/K-1

统一书号：12339·3 定价：3.50元

前 言

建国三十多年来，我国小市镇的发展经历了一个曲折的过程，积累了许多经验与教训。虽然我国早就制定了积极发展小市镇的方针，但由于政策不落实，具体问题没有很好解决，因此，除个别时期外，小市镇没有得到应有的发展。1978年后，小市镇在四化建设中的重要性得到进一步的肯定，小市镇的发展进入了稳定的、快速的阶段。社会学、地理学、经济学工作者及规划师研究小市镇的热潮方兴未艾。在这种形势下编写出版此书，希望能推波助澜，及时交流，并亟希取得各方面的帮助和教益。

本书除导论外，分为两篇。第一篇为理论研究，试图从整体出发，讨论我国小市镇的类型、发展、分布及问题。第二篇为实例研究，期望通过解剖麻雀，了解不同类型城市的发展条件、特点、问题及规划设想。在实例选择上，我们考虑了职能类型、规模大小、地区分布、行政等级等多方面的因素，由于组稿问题，各类型的实例数目并非完全平衡，个别实例的代表性也可能不是太强。

本书导论主要由澳大利亚悉尼大学城乡规划系伍宗唐教授编写，第一篇由中山大学地理系许学强副教授编写，实例部分由有关高等院校教师、科研单位研究人员及有关城市的规划师编写，并经伍宗唐教授、香港大学地理与地质系梁志强教授和许学强副教授审阅，全书由许学强修改定稿。所以此书既是国际合作的成果，又是国内教学人员、科研人员和实际工作者合作的成果。

本书大部分插图由中山大学地理系蔡民同志绘制，部分插图由香港大学地理与地质系清绘，在此深表谢意。

许 学 强

于中山大学地理系城市与区域研究中心

一九八六年十一月

目 录

导论	伍宗唐 许学强 梁志强	(1)
一、西方区域经济发展理论的演变		(1)
二、农村发展理论与小市镇发展		(4)
三、西方区域经济发展理论与中国小市镇的发展		(9)
第一篇 中国小市镇发展的理论研究	许学强	
第一章 小市镇的概念和类型		(17)
一、小市镇的概念		(17)
二、小市镇的类型		(23)
第二章 小市镇在社会主义建设中的地位和作用		(28)
一、小市镇是实现农业现代化的基地		(28)
二、小市镇是城乡联系的纽带,是农村商品交换的中心		(30)
三、小市镇是农村文化、科学和信息中心,建设农村精神文明的基地		(33)
四、小市镇是接纳农业剩余劳动力的主要场所		(34)
五、发展小市镇有利于均衡分布生产力,缩小城乡差别		(38)
第三章 小市镇数量、规模的变化及其地区分布		(42)
一、小市镇数量和人口变化的特点		(42)
二、小市镇数量和人口变化的原因分析		(47)
三、小市镇分布的地区差异		(51)
四、小市镇地区分布差异的原因分析		(60)

第四章 小市镇的规划问题	(64)
一、市域或县城市镇体系规划的编制	(65)
二、关于小市镇性质的确定	(67)
三、关于小市镇人口规模的确定	(69)
四、关于小市镇的用地布局	(73)
第五章 小市镇的基础设施和社会福利设施问题	(76)
一、小市镇的基础设施建设	(76)
二、小市镇的社会福利设施建设	(81)
第六章 小市镇的发展政策和展望	(86)
一、小市镇的发展政策问题	(86)
二、小市镇建设的展望	(94)
第二篇 中国各类型小市镇的实例分析	
第一章 矿业小市镇	(103)
一、六盘水市的发展与布局问题初探	马清裕 (103)
二、个旧的发展与问题	杨冠雄 (121)
第二章 以加工工业为主的小市镇	(133)
一、促进沙市城市发展，提高城市综合经济 效益	吴应林 (133)
二、水乡城市嘉兴	董黎明 (154)
三、石油化工城市——锦西的形成和发展	孙晋山 张大东 (177)
第三章 港口小市镇	(195)
一、连云港市经济开发战略问题	郑弘毅 李应明 (195)
第四章 以风景旅游为主要职能的小市镇	(214)
一、肇庆城市发展初探	冯宝林 邓振英 (214)
第五章 县城	(229)
一、涿州镇的现状和发展前景	叶舜赞 孙俊杰 (229)

二、德惠镇现状特点及其发展	穆英华 (245)
第六章 卫星城	(262)
一、上海市金山卫卫星城	张务栋 (262)
二、回顾·总结与展望	
——浅议科学卫星城嘉定镇	
.....	张亚群 (278)
第七章 特殊类型的小市镇	(296)
一、新型水利枢纽城市——丹江口市的发展和布局	
.....	郑志霄 占世良 (296)
二、工农结合、城乡结合的城市——石河子市	
.....	邵庄法 (306)
三、林业镇——松江河	王淑华 田俊膜 (320)

导 论

在正式讨论中国小市镇*的发展之前，有必要先略为介绍一下西方区域经济发展理论，以便从中得到启示，更好地理解中国重点发展小市镇的方针。

一、西方区域经济发展理论的演变

西方区域经济发展理论可分为两个主要学派，其一源于新古典经济学，可称为传统区域经济发展理论，其二源于对新古典经济学批判，注重农村发展，称作农村发展理论。两种学派的主要概念、假设及发展战略各不相同，对大中小市镇的重要性的认识也不完全一样。

（一）传统区域经济发展理论

新古典经济学假设，在市场经济条件下，资金会自动的向低工资地区流动，劳动力向高工资地区流动，使得各地区的发展最终趋于平衡。区域之间的差异，经这种市场规律的调节，自然逐步减少而达到平衡。因而发展战略勿须考虑区位问题，或者说区域差异问题，只须考虑经济效率。

新古典经济学认为，经济要发展，必须先发展工业，鼓励发展商投资工业。而工业的发展必须选择在有资源、交通运输方便及劳动力集中或靠近市场的地点。因而工业的区位往往位于或靠

近大城市。显然，这种见解完全基于西方资本主义国家的经验。然而，传统发展理论家认为，西方发达国家的经验也适合于发展中国家的情况，这完全是忽视了发展中国家的特殊性。

传统区域经济发展理论出于新古典经济学，它主张采取开发资源、投资于基本建设和发展中心（growth center）等政策来促进工业发展。在这里我们不能详述这些内容，只能简单介绍传统发展理论对城市发展的设想。

要发展工业，又要强调经济效率，这样一来，除了矿业或部分原材料工业外，其他工业最理想的区位一定是大城市。虽然传统发展理论没有明文规定要发展大城市，但实施这种理论的结果就是集中发展大城市。在六十年代，传统区域经济发展理论学者提倡发展中心，即在比较落后的地区建立发展中心，吸引集中在首位城市（primate city）的工业，带动落后地区的经济发展。这种发展中心可能是现有城镇（如菲律宾、泰国及马来西亚等国家的情况），也可能是一个新的城市（如委内瑞拉就有这种情况），总之是首位城市之外的区域中心。建立发展中心的设想，与传统区域经济发展理论的市场规律、区域平衡发展的假设完全吻合，这是一种以城市为主的发展战略。

许多学者批评这种理论，指出发展中心的战略只会产生一种“向心型”（centripetal）发展，其结果可能是发展中心非常发达，不能将中心的发展扩散到周围地区，周围地区会因为受到利用，受到“剥削”，而更加落后。应该指出的是，发展中心选择的区位是首位城市，或者是大城市之外的中心城镇。这种战略与七十年代中期及八十年代的区域经济理论家发展中小市镇*的理论是基本不同的。

*在西方，所谓中小市镇，一般指的是2—10万人口的小市镇。

（二）农村发展理论

经过二、三十年的实践证明，传统发展理论及其发展战略的实施，在少数国家提高了国民收入水平，并且个别国家的发展速度还相当可观。但是，在这些国家以及发展速度不太快的国家里暴露了不少问题：

①绝大多数发展中国家虽然得到不少国际及国内投资，但国家经济依然不景气，不发达；

②在发展中国家，两极分化、贫富悬殊的现象愈来愈严重，与此相联系，城乡差别、区域之间的差异越来越大；

③在发展中国家，由于城乡差别越来越大，成批农村人口涌向大城市，大城市人口膨胀，住房、就业、教育、公共设施问题特别严重；

④由于国民经济不发达，城乡差别大，因而造成国家内的贫困人口剧增，不仅农村中贫困人口比例特别高，而且大城市里的贫困人口也不少。

由于存在上述问题，许多理论家和学者都批评了传统的区域经济发展理论，认为要彻底改变发展中国家的问题，需要有新的理论，新的战略。其中最重要的改变是把发展的重点从工业转移到农业上去，也就是说，把农业作为整个国民经济发展的动力。

新理论批评传统发展理论，只注重宏观经济指标，特别是国民收入。这种指标不一定能反映民生的改变。国民收入可以增长得很快，但民生却可能每况愈下。例如一个地方的空气污染问题越来越严重，需要生产越来越多的控制空气污染的仪器，生产越来越多的药品来治疗因空气污染而引起的疾病。这些生产都会统计为国民收入。而这种国民收入的增加，不仅不能改善民生，而且有所恶化。如果国民收入的增长不能改善民生，那怎么能算为国民经济发展呢？

新理论，即农村发展理论，受到了被称为“基本需要”(basic needs)的理论影响。这个理论认为，无论是农村还是城市的人口都应有权利享受到基本需要，而其中最重要的基本需要就是就业的机会。在大多数发展中国家，绝大多数人口都住在农村，所以发展战略应移向农村，改善农村条件，增加农民就业机会，改善农民的民生。

传统区域经济发展理论总是把农业视为“配角”，认为农业应从以下四个方面支援工业发展：①生产大量农副产品出口以换取外汇，用外汇购进机械以利工业发展；②保证供应大量廉价食品，以保持工人的低工资；③提高农业劳动生产率，使农业剩余劳动力转入工业；④农业和农民作为工业的市场，支持工业发展。在这种思想的指导下，总是把农业生产的利润，通过各种形式，转移到工业方面，这是不利于农村发展的。

与上述观点相反，新的农村发展理论，不但注重农业及副业的发展，还十分重视非农业就业机会的发展。由于农业本身的发展是有限的，只能吸收有限的农村劳动力，因而发展的方向必定是向非农业、非种植业发展。这里所指的非农业包括小工业、建筑业、交通运输业、商业服务业等。由于市镇的小工业可以利用加工农业的产品，与农业有密切联系，带动农业发展；另一方面又可与大城市工业挂钩，使小市镇经济与大城市经济多方联系；同时在小市镇里，还可通过与其他小工业及农业的前向与后向联系，形成一种多层次的紧密联系的经济系统。所以在农村发展理论中，工业发展是支柱，但这种工业发展与传统区域经济发展理论的工业发展有很大的区别。

二、农村发展理论与小市镇发展

由于农村发展理论重视非农业的发展，而非农业活动一定要

涉及区位问题，即在什么地方发展这些非农业活动。有的认为应注重在农村综合发展，有的认为应注重在城镇发展，也有的人主张应注重在小城市发展。这三种看法虽目标一致，但因出发点不同，而有不同的结论和建议。下面我们从农村发展与小市镇发展的关系出发来讨论上述三种看法：

（一）注重农村综合发展的看法

这个看法主张，农村发展要提高农民的收入、生活水平及稳定农村的生活。在发展农业过程中，要从只可以维持农民生计的粮食生产，到大量发展经济作物，就要实行专业化，集约化和多种经营。同时要提高农民生活水平，还必须改善农村的各种公共设施，如学校、医疗所等等。所以这个看法认为，农村应该是农民生活及经济活动的中心，而要巩固这个中心的地位，非农业活动就应在农村中心里发展。

在农村中心发展小工业有优点也有问题。优点是可与农业有密切联系，职工可以留在农村。小工业发展与农业技术相互扶持，共同发展，不会重犯以往只注意发展重工业而忽视农业需求的偏向。问题在于工业规模可能很小，并局限于附近的农副产品资源，运输不方便，资金和技术都有相当的局限性。

（二）注重城镇发展的看法

这个看法是基于建立一个新的行政系统，实行“地方自主权”。以一个农都会为基本单位，而农都会以一个城镇（人口约2—3万人）为中心。城镇应大致位于农业区的中心，便于区内农民到城镇工作，他们仍然可以住在农村，也可实行亦工亦农的就业方式。所以农都会的城镇不仅是行政、教育、文娱中心，而且也是工业中心。因为工业分散在农村不经济，只有相对集中于城镇才会有较好的经济效益。这里所谈的工业不同于传统发展理论所重视的工业，它应与农业有密切的联系，如农副产品加工，

修理农机，生产零配件，或生产农民与城镇居民所需要的日用品及食品等。

这种布局方式，可使农民改变职业，但不一定要搬离农村。这样不仅可以减少因人口迁移带来的个人及社会的波动，也可保持个人参与当地政府和政治活动。

（三）注重小城市发展的看法

这种看法认为，要发展非农业活动，一定要发展中小工业。而要发展工业，必须考虑工业规模、原料来源及供应、交通运输、市场、信息和技术等等。因而只有在人口有相当规模的小城市才宜于工业发展，而农村和城镇的条件均不足。

以小城市去促进农村发展的想法与传统区域经济发展理论的“发展中心”是不同的，特别表现在有关工业的性质及与农村经济发展的关系上。以小城市为中心的工业类型主要是以农副产品为原料，并供应农村，满足农村需求，从而导致农村的市场和经济与大城市的市场和经济逐步地结合起来，促进农村发展。

上述三种看法虽一致同意发展非农业活动是农村发展的一个重要方面，但对区位的考虑则各不相同，其原因是这三种看法的侧重点不同。农村综合发展强调农村的重要性，注重城镇发展的看法则强调地方自主权，而第三种看法则十分重视工业规模经济的重要性。经过近十年的实践，这三种看法还没有统一起来。

这种在非农业活动的空间区位上的不同见解，反映了在不同的政治、经济制度下，不同的经济发展程度及不同的发展条件应有不同的农村发展战略。第二次世界大战以来，经济发展实践得到的一个最大教训就是不可“一刀切”，不能把一个理论或一个政策盲目地引用到不同国家或不同地区。所以现在存在的不同观点是一种健康的现象，它提醒我们，应该根据具体情况决定策略。

近几年来，农村发展理论又有了一些新的发展，其趋势主要是更注重农村与城市的多方面联系以及城市对农村发展的作用。

以上的三种看法都十分重视小市镇的发展，其原因大致可归纳为五个方面：

①减轻大城市问题。传统发展理论往往导致在发展中国家形成一个或少数核心城市。这些城市人口膨胀，产生了就业、住房、教育及各种公共设施严重不足等问题。产生这些问题的原因，归根到底，就是绝大部分就业机会都集中在大城市里，所以寻找职业的人口都涌向大城市。要解决这个问题必须在其他区域，其他城市和城镇发展经济，增加就业机会。

②缩小区域差异。传统发展理论往往造成农村经济不发达，城乡差别扩大，两极分化严重。区域差别不仅表现在城乡收入上，而且还表现在公共设施，如供电、教育等方面。要改变这种情况，必须加强在大城市以外地区的经济发展，建立若干中小城市和城镇，这是缩小区域差异的好途径。

③促进农村发展。正如上述，农村发展不能只限于农业发展，而要使农村经济多元化，在发展农业的同时，要发展非农业经济。美国经济学家理查德逊(Richardson)认为发展农村经济有赖于发展小市镇。因为小市镇的发展能促进经济作物的发展，加速先进技术和社会思想扩散到农村，提高农村公共设施水平。

④提高行政管理水平。发展中国家，特别是在权力集中的制度下，小市镇的领导人往往缺乏行政管理能力和经验，计划、规划及管理水平低，效率不高。因此投资者信心不足，不愿在大城市以外的地区投资。因而，要发展小市镇必须提高其行政人员的水平。随着小市镇不断发展，其行政管理水平将会不断提高。

⑤减少城市贫困人口。从农村迁移到市镇的劳动力，往往都

是一些没有特别技能的人，他们找不到正式工作，而靠小生意、小本钱勉强维持或难以维持最基本生活水平，成为小市镇的贫困人口。要想减少这些贫困人口，必须发展小市镇，提高生产效率和收入水平。

上面我们回答了农村发展理论为什么重视发展小市镇的问题，下面再介绍一下农村发展理论对小市镇发展的具体看法。

首先是关于小市镇的经济的发展。据大量的研究，小市镇多是区域的行政及服务中心、物资转运站、区域财政金融中心，小工业或小企业特别兴旺。然而这些小工业或小企业不少是技术比较落后，或用传统的技术，密集的劳动力，主要生产消费品。政府要促进小工业的发展，主要是通过资助，培养管理人才，完善基础设施及开拓市场等方面。至于具体发展什么工业应根据具体情况而定。如有矿产资源可发展采矿加工业，农副产品资源丰富的地方可发展农副产品加工业。

在发展中国家，虽然小企业对接纳大量劳动力有贡献，但如何评价其在整个社会经济发展中的作用还是一个有争论的问题。争论的焦点在于，这类性质的小企业对社会是有长远的贡献还是一种短期的办法，另外这种企业的就业机会是可广开门路还是非常狭窄，没有什么出路的方法。

其次是小市镇与整个国家的城市体系的关系问题。这问题是针对着不少发展中国家的城市体系，只有特大城市，没有小市镇，是一个不完整的城市体系而提出的。在一个不完整的城市体系内，市场交易和经济联系是农村与大城市直接进行的，而农村之间、小市镇之间的经济关系不密切，这是农村经济不发达的原因之一。没有小市镇，当然缺乏这种横向联系，不能促进农村发展。就是有了小市镇，也未必能促进农村发展。因为一些小市镇只是把当地的资源“上缴”给大城市，把大城市的产

村，其作用只是为大城市服务，不是带动区域发展的中心。要利用小市镇促进农村发展，就必须改变小市镇在区域内承担的角色。

第三是关于加强小市镇之间的关系问题。传统区域经济发展理论及“发展中心”政策只注意区域与大城市的经济关系，而发展小市镇的建议不仅重视小市镇与大城市的关系，而且还特别重视小市镇之间的关系。理论家们强调要促进区域发展，就必须使区域内的经济关系多元化，多层次，有辐射性、互补性及增殖效应。为此，必须加强小市镇之间的联系。这种联系不外乎是工业生产与农业生产、工业生产之间、交通运输、集市贸易、货物流通、技术信息交流等。

总之，发展小市镇促进农村发展是当前发展中国家十分重视的发展策略，但要发展小市镇并非易事，因此，在理论上和具体做法上存在着许多不同的论点和建议。在实践中，应根据具体条件加以运用和发展。

三、西方区域经济发展理论与中国小市镇的发展

中国是一个社会主义的发展中国家，有自己的区域经济发展理论和发展策略，其中许多与城市发展有关。如“严格控制发展大城市，合理发展中等城市，积极发展小城市”，发挥中心城市的作用，对外开放沿海城市，注重农村发展，强调小市镇在农村发展中的作用等。这些理论和方针与西方区域经济发展理论相比，有不少共同之点，也有若干不同之处。在此，我们对其中几个问题略加讨论。

在城市发展方针中，最具争论性的问题是应不应严格控制发展大城市的问题。持不同意见的人大都从经济效益出发，认为大

城市经济效益高,在目前中国经济实力薄弱的条件下,应充分利用大城市基础,以最小的投资取得最大的经济效益。客观上,这几年由于第三产业的发展,发挥中心城市的作用,开放沿海城市,有些大城市发展较快。我们认为在讨论此问题时,既要看到经济效益,还要看到环境效益和社会效益。在考虑经济效益时,既要看到眼前的,更要看到长远的效益;既要看到本企业、本地区的,更要看到全局的、整个社会的效益;既要看到直接的,还要看到间接的、次生的效益。同时要指出,严格控制发展并不等于绝对不发展。凡是符合城市性质,适合而且必须在大城市里发展的项目,还是应安排在大城市发展。所谓严格控制,也主要是控制大城市城区的人口和用地规模,将城区过分拥挤,不宜在城区布设的项目逐步迁往郊区,利用大城市的设备、技术和人才,大力发展远郊区,在远郊区发展若干小市镇。在城区发展的项目应尽可能做到增产不增人、不增地,或少增人、少增地。对于有基础的大城市来说,这一要求是应该而且可能做到的。严格控制发展大城市也不宜理解为一刀切,对于条件较好,或位于落后地区的大城市,也可根据实际情况适当发展。

严格控制发展大城市与积极发展小城市是一个问题的两个方面。如果不严格控制发展大城市,资源、资金、人才就会涌向大城市,也就不可能积极发展小城市。西方区域经济发展理论由注重工业、注重发展大城市,转为注重发展农村,注重小市镇的作用,不无道理,我们应从中吸取教益,少走弯路。

第二个颇受人们重视的是发挥中心城市作用,实行市管县的行政体制问题。中心城市理论有点近似西方发展中心理论。之所以说两者近似,是因为两者都有一个共同的假设,即中心城市能通过扩散作用,带动周围小市镇及广大农村发展。正如上述,许多发展理论家批评这种理论,认为这样发展的结果可能是发展中