

二十一世纪的热点

发展小城镇 推动城市化

◎ 冯 华 著

科学出版社

21 世纪的热点
发展小城镇 推动城市化

冯 华 著

科 学 出 版 社

2 0 0 0

内 容 简 介

本书系统地介绍了国内外有关小城镇建设和城市化进程的背景、特点和经验,并针对我国小城镇建设中存在的一些问题提出了许多有价值的建议,还对21世纪我国城市化趋势作了有预见性的论述。在当前小城镇建设蓬勃发展的形势下,本书出版对研究小城镇建设与发展有较高的启迪作用,对促进我国小城镇建设事业持续、健康地发展也有积极的推动作用。

本书资料翔实,图文并茂,视野广阔,观点新颖,可供广大城乡建设工作的领导和从事小城镇建设的工作人员、大专院校的师生,以及对小城镇建设和城市化问题感兴趣的各界人士参考。

图书在版编目(CIP)数据

21世纪的热点 发展小城镇 推动城市化/冯华著, -北京:科学出版社, 2000

ISBN 7-03-008412-8

I. 2... II. 冯... III. ①城镇-发展-中国②中小城市-城市建设-远景-中国 N. F299. 21

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第05630号

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

北京双青印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

2000年6月第 一 版 开本:850×1168 1/32

2000年6月第一次印刷 印张:9 1/4 插页:4

印数:1—2 000

字数:234 000

定价:24.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)



江泽民主席视察江苏村镇

未来始于当下
 主心骨是中华魂
 外忧回道是去
 刻并现在时期
 在廿一世纪里
 更自觉地担当
 美好重任
 吴良镛

《炎黄春秋》

吴良镛

吴良镛



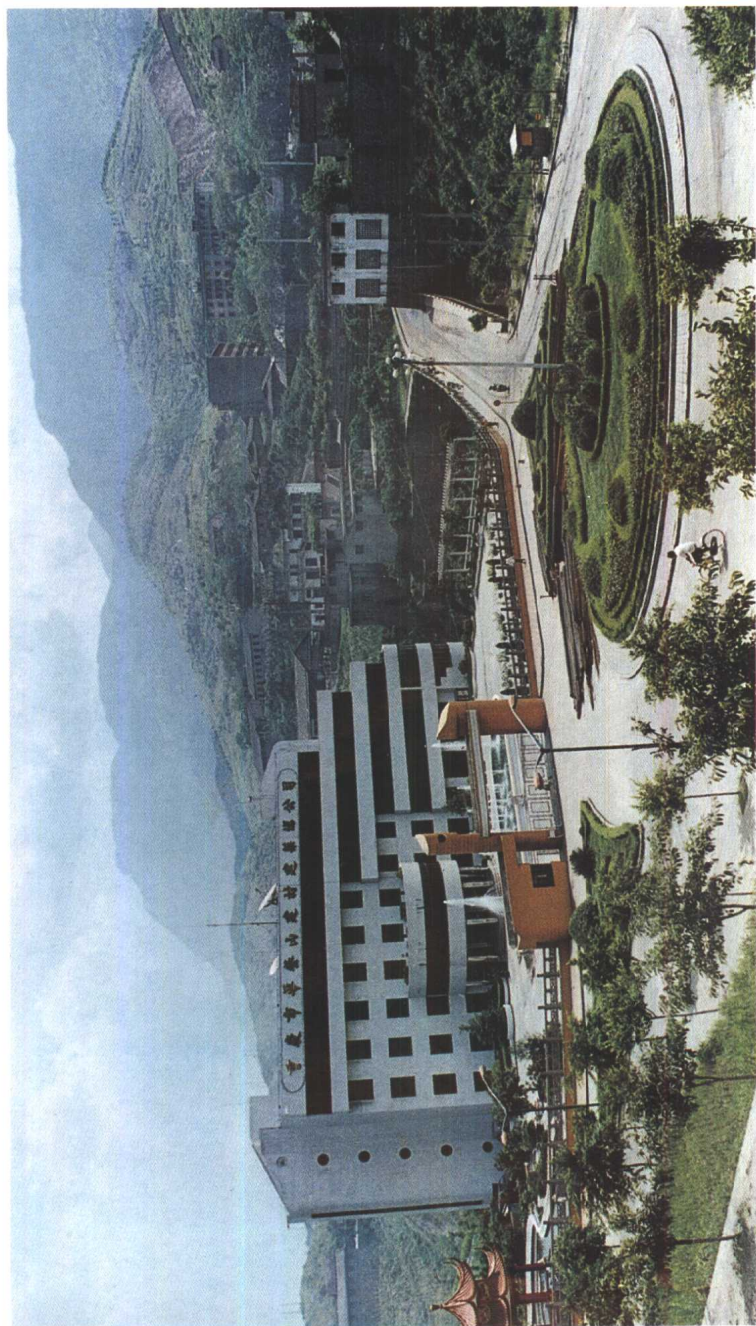
中国科学院院士、中国工程院院士、清华大学教授吴良镛先生的题字



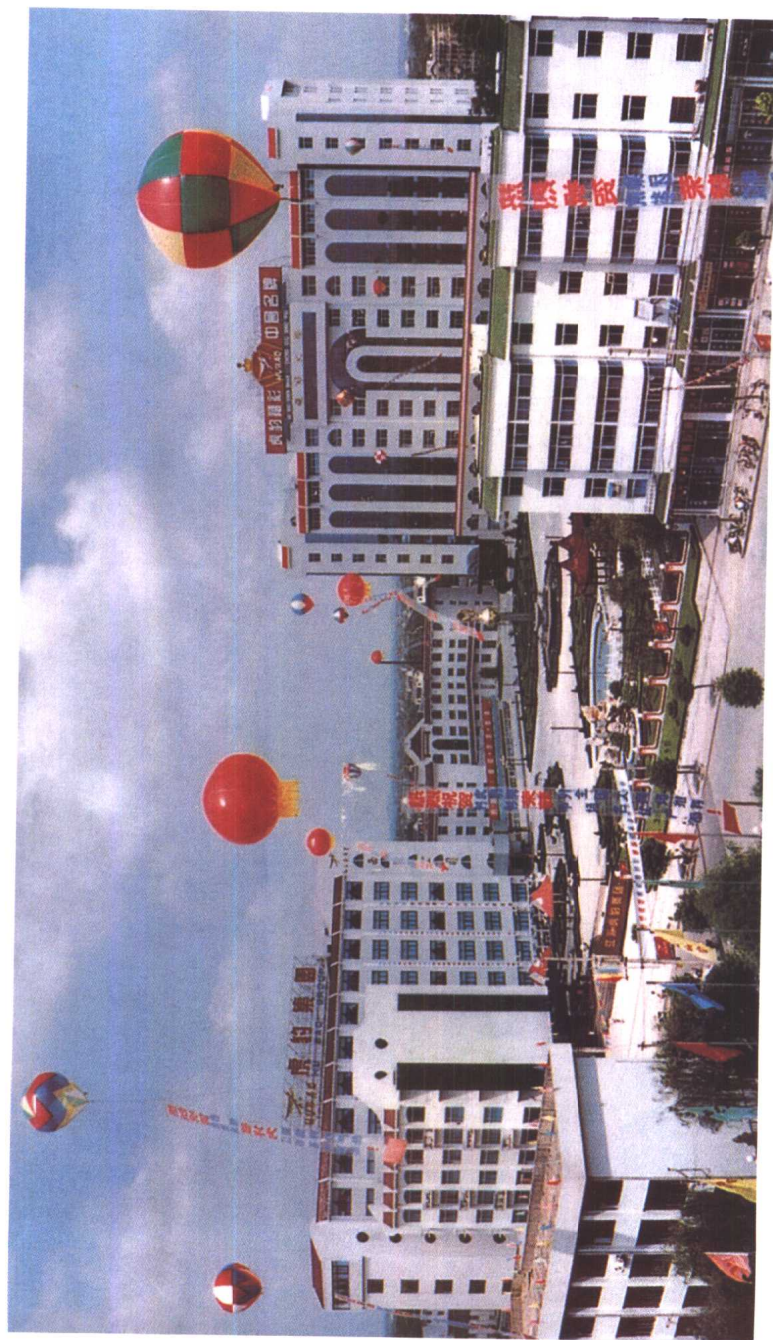
浙江鳌江镇



广东容奇镇



重庆三江镇



江苏汉河镇

序

在 21 世纪到来之际，党中央提出了“小城镇、大战略”的方针，这对于改善我国的人口布局和产业布局，逐步消化滞留于农村的亿万剩余劳动力，带动农村经济社会的全面发展，推进我国的现代化事业，都有极其重大的意义。

在两个世纪交替的历史时刻，冯华同志撰写了《**21 世纪的热点 发展小城镇 推动城市化**》一书，这部专著以广阔的视野、翔实的资料、纪实和思辨的手法，通过历史的纵向发展和现实的横向比较，论述了我国发展小城镇、推进城市化的必要性、可行性和紧迫性，并对我国小城镇的健康发展提出了许多有益的建议。这部专著的问世，对我国正在发展中的小城镇建设事业将起积极的推动作用。

冯华同志从 20 世纪 70 年代末开始，一直从事村镇建设事业的领导工作，长期致力于小城镇问题的研究。离休后仍然心系小城镇，时时关注小城镇的建设和发展，他的这种离而不休的奋斗精神和孜孜以求的事业心令人钦佩。我想，我们每一个人如果都能以这样勤奋的精神和高度的责任感去从事我们的工作，那么，我们的事业就会大有希望。

这部专著在撰写过程中曾受到建设部领导同志的称赞。叶如荣副部长在审阅冯华同志的文稿后批示：“老当益壮，笔耕不止，成果可喜，精神可嘉！”。

我和冯华同志共事多年，在《**21 世纪的热点 发展小城镇 推动城市化**》一书即将付梓之际，谨叙数言，以资祝贺。

樊 康

1999 年 11 月 30 日

前 言

20 世纪的帷幕将徐徐落下，21 世纪的大门已在打开。在两个世纪交替的历史时刻，党中央提出“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。这是一个不同寻常的重大举措。据了解，建国 50 年来，中央把发展小城镇作为大战略提出来，还是第一次，意义十分重大。

发展小城镇，实质上就是在乡村地域推进城市化的问题。所谓小城镇，其特点：一是小，二是城镇。就其实质而言，城镇与城市并无根本不同，差别在于一个“小”字，表现为规模小、设施差、人口少，但其功能不为小，作用不可少。小城镇是城乡之间的一个“中间体”，不仅有经济上的集聚和辐射的功能，在现代化进程中又好像是一个地区范围内的电视差转台，每时每刻地都在传导着现代文明，潜移默化地引导着广大农民向城市文明靠拢，吸引着亿万农民不断地卷入滚滚而来的城市化洪流。乡村地域的城市化，有其自身的特点：它的主体是从土地上分离出来的农民；动力是以经济活动为核心的市场需求；物质基础是丰厚的民资民财。乡村城市化是一条不依赖于国家投资而发展的城市化道路，在我国这样一个农村人口占绝大多数的泱泱大国建设和发展小城镇，推进乡村城市化，对于经济的发展、社会的稳定、环境的优化、人文素质的提高和国家综合实力的增强，都有着特殊的意义；它既是一种现代化的过程，又是一项宏伟的世纪性工程。

我已离休七年。多年来安适的休闲生活使我养成了一种“老年唯好静，万事不挂心”的淡泊无为、心仪自然的习惯。生活中似乎没有什么事情可以激起我心中的浪花。这次不同，“小城镇、大战略”的方针提出后，一种兴奋而激动的心情涌上了心头。原

因有这样几个：

一是，企盼已久的小城镇建设高潮，将可能在现代化的进程中蓬蓬勃勃地展开。一座座繁荣、富庶、优美而现代化的小城镇，将散列在祖国的大地上；一批批从农村中转移出来的劳动力，将带着泥土的芳香，转变自己的身份，进入小城镇，享受城市化的文明；一幅幅“富天下、强天下、安天下”的“强邦富国”的画面，在头脑中浮动。我为祖国的明天而高兴。

二是，对小城镇有一种特殊的感情。我虽久居车如流水人如潮的大城市，但却常常想起古朴而繁华的小镇。这是有原因的。我出生于山西省晋中平川的一个小镇。该镇离太原市 60 华里，那时的人们多是步行，从太原动身到我们小镇正好是一天的路程，我常常看到肩挑小担的客商，在太阳落山之际形色匆匆地住店歇脚。镇内裁缝店、布店、粉店、药店、杂货店应有尽有。还有一个铁工厂，锻打农具。每遇集日，人山人海，热闹非凡，家家户户都要准备一些丰盛的客饭，招待前来赶集的远方来客。镇内有一所学校，教学质量很高，我的父亲就在这个学校教书，备受人们尊敬。这个镇，又是区政府的所在地，管辖周围 48 个村，我常看到那些穿长袍、马褂的人到大庙中议事。遇有这种场合，总要办招待，跑堂的人进进出出，脚不停步，酒肉之香，扑鼻而来。显然，这个镇是当地的政治、经济、文化中心，既接受城市的辐射，又向周围农村扩散，是城乡之间的一座桥梁。1947 年，晋绥解放区开始土改。我在吕梁山的一个镇搞过一段土地改革工作。吕梁山区土地贫瘠，景色却十分秀丽，镇子周围都是山，窑洞就建在山傍上，镇子的立体感很强，除了高度就是坡度。那里虽是山区，但生活并不单调，镇的中心有一座气势宏伟的鼓楼，鼓楼两侧有不少商店，构成了山区的商业中心，对活跃山区人民的生活起着很大作用。晋绥的土改有点“左”，对工商业打击较大，使得这个曾经相当繁华的镇子很快萧条下来，显得冷冷清清。在以上这两个镇的生活，给我留下了深刻的印象。总觉得农民生活是离不开小

城镇的，在城市与农村之间，小城镇是不可缺少的一环。

1979年，作为当时国家建委派出的代表，我参加了国家农委、中国农学会在哈尔滨召开的农业现代化讨论会。会后，我在《光明日报》发表了“发展小城镇是农业现代化的必然趋势”的文章。当时，我对小城镇并没有多少深刻的认识，文章的立论主要来源于对前面两个镇子的一些朴素而实际的感受。这大概就是文人们所说的“生活的积累”吧！

三是，在小城镇起步之时，我曾经直接地从事过一些策划性的推动工作，由于经历和感情的联系，一直注视着小城镇的发展。

从1978年起开始接触农村，当时，农村经济已有所好转，农民迫切要求解决住房问题。过去，在极左路线下，农民自己建点房子常常被视为经营“安乐窝”，有的小镇在街上盖了两排整齐一点的房子也被指责为“赫鲁晓夫大街”。在这种情况下，如何拨乱反正是一个急待解决的问题。根据国家建委、国家农委的指示，我们进行了调查研究，草拟了正确引导农民建房的一些初步意见。1979年12月，国家建委、国家农委等五个部委在青岛联合召开了我国历史上第一次全国农村房屋建设工作会议。在那次会议上，经过热烈讨论，提出了“全面规划、正确引导、依靠群众、自力更生、因地制宜、逐步建设”的指导原则，相应部署了开展农房建设工作的有关事宜，并成立了国家建委农村房屋建设办公室从事日常工作，后改为乡村建设局。之后省、地、县也相应成立了管理机构。从此，全国的农房建设开始走上了有领导、有规划、有步骤建设的阶段。在我印象中，这是我们国家有史以来第一次从上而下地引导农民改善居住条件、建设家园，它反映了党中央、国务院对亿万农民的亲切关怀。现在，全国农村到处是宽敞、明亮、新颖、适用的住房，生动地反映了改革开放给亿万农民带来的欢乐和幸福。

在长达两年的农村调查中，我注意到这样一个事实。我国历史上曾经相当繁荣的小城镇衰落了，而广大的农民却需要这种小

城镇。1980年初，我曾和江苏省建委刘登仁副主任、中国科学院南京地理所的专家一起在无锡县调查了近一个月。调查的结论是，农民强烈要求发展小城镇。当时，人们的思想已经有所解放，觉得这件事于国于民有利，也关系到农村的未来，应当大声疾呼，加以推动。在新华社闵凡路同志帮助下，我于1980年4月10日在发行量很大的《半月谈》杂志上发表了“大家都来关心农村集镇建设”的文章。在那篇文章中我叙述了这样一些情况：“在我国辽阔的国土上，星罗棋布地散列着数以万计的农村集镇，它的基本特征是，工农直接结合，兼有城乡特点，起着沟通城乡联系、促进城乡融合的桥梁和纽带作用……但有的同志看不到农村集镇的作用，嫌其小，厌其土，不重视……农村普遍出现买东西难、住店难、吃饭难、理发难、照像难、修理难等现象。有的集镇，虽有几家国营饮食店，往往‘炒菜一大锅’、‘面条一大碗’、‘冷言冷语冷饭菜’。至于收音机等‘五机’修理在农村更为困难。”文章呼吁“县一级的领导机关，应当把农村集镇的建设，放到重要位置上来”。

1980年5月，在中国建筑学会第五次全国代表大会上，我作为会议的代表，曾面对三百多位建筑专家，以学术报告的形式向大会呼吁：“目前，我国城乡结构体系中存在一个突出的矛盾是：大城市急剧膨胀，小城镇建设极为缓慢……随着农业现代化的发展，这个矛盾将进一步尖锐起来……根本的出路，是加快小城镇建设……”许多建筑专家对这个观点表示热烈赞同。

1980年12月17日，国家农委转发了我在江苏省进行集镇调查时所写的一个报告。在那个报告中，我通过分析趋势的形式，建议领导机关重视小城镇建设。调查报告归纳了四个趋势：（一）社队工业的发展趋向相对集中，要求集镇成为农村的工业中心；（二）集市贸易的开放，要求集镇成为农村的商业中心；（三）农民生活的提高，要求集镇成为当地文教卫生中心；（四）集镇的发展，还可以吸收农村剩余劳动力。调查报告还提出：应当“从四

化建设的高度正确评价农村集镇的作用，确立它在我国城乡结构体系中应有的地位”。当时国家农委在转发这个报告的按语中指出：“看来农村集镇建设确是一件重要的工作”。说明这件事在领导上已经挂了号，引起了重视。

1981年12月15日我也向国家建委写了报告，提出“发展小城镇，是农村建设中的一项具有战略意义的任务，从城乡发展的全局考虑，农村建设的重点应当放在小城镇建设上来，逐步地把我国星罗棋布的小城镇建设成为当地政治、经济、文化中心”。当时，国家建委把这个报告登载到内部刊物《基建调研》上，转送了有关方面。之后，国家建委主任韩光同志病中还在烟台召开了小城镇座谈会，听取了各方面的意见，令人感动。

1981年12月20日到26日经国务院批准，国家建委、国家农委召开第二次全国农房会议。会议期间，韩光、谢北一、何康等领导同志曾两次向万里同志汇报会议情况，我随行做记录。汇报中，国家建委、国家农委的领导同志建议，小城镇建设的问题应当提到日程上来。1981年12月26日万里同志在中南海小礼堂向第二次农房会议代表作报告时明确指示：“我们要发展小城镇，包括县城、公社所在地和区所在地的集镇在内。”从此，小城镇建设提到了各级领导的议事日程上来。

令我久久不能忘记的是，1983年9月21日到26日，曾有机会参加了费孝通教授发起的江苏小城镇研究会。会议结束时，费老发表了“小城镇、大问题”的长篇学术报告，具体生动，情理交融，使我受到了一次极为深刻的教育。费老的学术报告发表后，在社会上引起了广泛、热烈的反响，“小城镇、大问题”六个大字，极大地提高了小城镇在人们心目中的地位；“小城镇、大问题”成了当时发展小城镇的一种动员口号。

在新世纪的前夜，党中央提出了“小城镇、大战略”的方针，完全可以预期，在各级政府强有力的引导下，小城镇建设将进入一个崭新的发展阶段。我虽已年迈，但由于热爱小城镇建设这项

事业，还想在新形势的鼓舞下“冲个浪”，做一点力所能及的奉献，这也算年迈之人的一点“青云之志”吧！这时，《小城镇》建设杂志总编高潮热情地鼓励我运转起来，做些研究，不仅向我介绍了小城镇发展的最新动态，而且提供了相关的资料。清华大学吴良镛教授也勉励我：“研究工作不要停顿下来，应当经常动动笔。”他们热情的鼓励和亲切的劝导，给我“输了氧”、“鼓了劲”。动笔之后，中国建筑技术研究院居住研究所所长刘燕辉，总工程师何少平，科技管理处副处长熊衍仁、张文华，总工程师陈贻谅以及村镇建设研究所所长何建国和卞汝诚等同志，都伸出友谊之手，提供了真诚、无私的帮助。有人说：“现在世风日下，人情如纸”，“人一走，茶就凉”，我却感到人间尚有真情，周围春意盎然。在大家的鼓励和帮助下，我利用充裕的时间优势，以北京的西单图书大厦为基本阵地，采取蜜蜂采蜜的办法，收集资料，集中论点。从今年7月开始，用了三个多月的时间，撰写了《21世纪热点发展小城镇 推动城市化》初稿。吴良镛教授在《建筑学的未来》一书中有一段名言：未来由现在开始缔造，现在从历史中走来，未来变化的方向离不开对历史进程的探寻。我沿着这个思路介绍了国内、国外，从古到今有关乡村城市化的进程、背景、特点、经验，并对我国小城镇的健康发展和21世纪乡村城市化的进程提出了一些轮廓性的构想。

我写这个材料的意图有这样三点：

一是，期望人们通过国内外乡村城市化全景式的发展过程，看到发展小城镇、推进乡村城市化是历史发展的必然，应当以宽阔的视角，顺时应势地推进我国的乡村城市化。

二是，期望人们从国内外乡村城市化的经验和教训中得到某些启示，从而在更高的层次上快速、稳进、健康、有序地发展我国的小城镇，推进我国的乡村城市化。

三是，期望人们在城市化进程中，面对现实，放眼未来，把握机遇，迎接挑战。未来，既不是以往的重复，也不是现时的简

单延伸。未来将是一个极富竞争的时代。在未来的竞争中，小城镇的建设和乡村城市化的发展，关系到我国现代化建设在 21 世纪崛起和腾飞的高度。在严峻的挑战面前，我们不仅要奋发图强，努力超越自己，更需要振奋民族精神，增强民族自豪感，提高民族自信心，在竞争中自立于世界民族之林。

初稿形成后，我的心情又沉重起来。原因是，我离开工作岗位多年，相对地“脱离了”社会，脱离了生活，脱离了实际，对于小城镇发展的实际状况及其政策走向心中并不十分明朗。古人言，“行不可不孰，不孰，如赴深谷，虽悔无及”（《吕氏春秋·慎行论》）。思之再三，我将初稿送请周干峙同志（中国科学院院士、中国工程院院士、建设部原副部长）审阅。他在百忙中审阅后，做了肯定的评价，并提出了具体修改意见，然后转送建设部俞正声部长，叶如棠、赵宝江副部长。意想不到的，几位部长都作了热情支持的批示。叶如棠副部长批示：“内容有广度、有深度、有观点、有论据，作为一部个人的专著，完全具备出版的价值。”俞正声部长批示：“小城镇建设的关键之一是县域规划，书上应对此做些必要的阐述。”我理解，几位领导同志的批示，并不完全是对文稿本身的肯定，而是对一个年迈之人老而不忘小城镇建设的热诚给予的一种鼓励。叶如棠副部长在批示中还有这样几句话：“老当益壮，笔耕不止，成果可喜，精神可嘉。”这种亲切的嘉勉，更使我铭感五内而不胜惶恐。

县域规划，的确是城镇建设中的一个至关重要的问题，为了能够结合实际，相对准确地加以阐述，我恳请夏宗环同志（中国城市规划学会秘书长，中国规划院副院长）和长期从事县（市）域规划的中山大学教授陈烈同志帮我出些主意，他们慨然应允，及时提供了相关的资料，使我十分感动。

今年 12 月，是我国村镇建设事业创建 20 周年。20 年前，在国家建委韩光、谢北一、李景昭、袁镜身和国家农委何康、郑重等领导同志的直接领导和亲切关怀下，我和查家德、张修志等许