

【城市化研究系列】

集聚发展

城市化进程中
中小城镇的发展之路

张俊 著



中国电力出版社
www.cepp.com.cn



〔城市化研究系列〕

集聚发展

AGGLOMERATION DEVELOPMENT

— Development Gateway of Small Towns in the Process of Urbanization

城市化进程中 中小城镇的发展之路

张俊 著



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

本书从城市化进程中城乡关系变化的角度来分析小城镇的发展,分别从产业发展、经济要素流动、空间分布方面对小城镇的集聚发展进行了深入分析,城乡二元经济和制度使小城镇发展受到阻碍,小城镇发展的停滞又使城乡二元经济特征更加明显,从而增加了二元经济转化的难度。走出这样的困境,需要推动小城镇的集聚发展,但必须建立在城乡经济发展和制度变革的基础之上。

本书适合城市规划、建筑学、社会学、人文地理等领域的工作人员以及关心中国城乡发展的社会各界人士阅读。

图书在版编目(CIP)数据

集聚发展:城市化进程中小城镇的发展之路/张俊著. —北京:

中国电力出版社, 2008

(城市化研究系列)

ISBN 978-7-5083-5742-3

I. 集... II. 张... III. 城镇—发展—研究 IV. F291

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第140664号

中国电力出版社出版发行

北京三里河路6号 100044 <http://www.cepp.com.cn>

策划编辑:吕咸池 责任编辑:陈淳 高璇 责任印制:陈焊彬 责任校对:付珊珊

北京盛通印刷股份有限公司印刷·各地新华书店经售

2008年1月第1版·第1次印刷

787mm×1092mm 1/16·11.25印张·239千字

定价:28.00元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签,加热后中心图案消失

本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版权专有 翻印必究

本社购书热线电话(010-88386685)

Preface 前言

小城镇发展在中国受到了众多的争议,有关小城镇的战略地位和发展方式的讨论近20年来一直没有停止过。发展是当今中国的主题,一切要以经济建设为中心,因此,研究小城镇要从小城镇发展与经济发展的关系开始。工农两种生产方式的矛盾是当前中国国民经济发展的主要矛盾。在实现工业化和城市化以前,中国的工农和城乡矛盾具有根本性的特征,工业和农业、城市和乡村的发展状态是不平衡的。

本书主要从产业发展、经济要素流动、空间分布方面对小城镇的集聚发展进行了深入分析。第一,产业发展方面:从理论上分析,小城镇具有相当的工业和服务业的发展空间和潜力,但在中国工业化的两个重要阶段,小城镇都不是工业发展的重点区域。小城镇和城市在产业发展上存在竞争,并形成了产业同构现象。第二,经济要素流动方面:小城镇产业发展,需要经济要素的自由流动,但土地制度、财政体制等限制了经济要素向小城镇流动。第三,空间分布方面:小城镇规模小,但发展潜力大,可能有大幅度的变动,而现行的一些制度和政策使小城镇的空间发展受到阻碍。以上分析显示城乡二元经济和制度使小城镇发展受到阻碍,小城镇发展的停滞又使城乡二元经济特征更加明显,从而增加了二元经济转化的难度。走出这样的困境,需要推动小城镇的集聚发展,但必须建立在城乡经济发展和制度变革的基础之上。

书中的一些观点,如:指出我国大城市与小城镇的产业同构是影响小城镇扩大就业的关键问题,解决这一问题的途径是小城镇除了要发展特色产业和劳动力密集型产业外,还应通过基础设施的建设推动第三产业的发展;为了实现既保护现有耕地不被圈占,又使农民从土地中得到应有的补偿,可以用土地发展权来改变现有土地制度的建议等,还需要实践检验,希望能够引起广大读者的讨论和思考。

目 录

前 言

绪 论	001
一、工农与城乡发展问题	001
二、城乡发展与小城镇问题	005
三、本书写作的意义	006
四、本书的基本概念	007
五、本书的结构及各章内容概要	010
第一章 中国的城市化发展战略	013
第一节 发展中国家城市化模式的选择	013
一、城市化——必然的历史趋势	013
二、劳动力转移模型与城乡发展模式	013
三、发展中国家城市化进程中面临的新问题	016
第二节 中国城市化面临的战略问题	017
一、人口和就业问题	017
二、二元分割的城乡制度	019
三、资源环境问题	020
四、全球化问题	021
第三节 中国城市化的战略选择	022
一、加速城市化, 推动经济发展	022
二、改善城乡关系, 维护社会稳定	026
三、完善城镇体系, 建设可持续发展的人居环境	027
第四节 小城镇集聚发展研究的作用	028
一、小城镇在城市化进程中的战略作用	028
二、小城镇集聚发展的现状	030
三、研究小城镇集聚发展的重要性	032
本章小结	032

第二章 小城镇产业的集聚发展 035

第一节	小城镇产业发展的理论基础	035
	一、中心地理论和城市等级	035
	二、产业集聚和城镇规模	036
	三、工业在不同等级城市中的分布	037
第二节	小城镇产业的演进	038
	一、产业结构转换能力与城镇规模	039
	二、产业在城镇间分布的变动	039
第三节	1978年前小城镇产业的发展	040
	一、小城镇产业发展背景	040
	二、小城镇产业发展	041
第四节	1978年后小城镇产业的发展	043
	一、乡镇企业的发展历程与模式	043
	二、小城镇产业结构的现状	046
	三、乡镇企业的发展趋势	049
	四、小城镇产业发展	051
第五节	小城镇产业集聚发展探讨	054
	一、小城镇产业构成的变化趋势	054
	二、产业在城镇间分布的变动	057
	三、小城镇产业集聚发展的途径	058
	本章小结	061

第三章 小城镇集聚发展的制度基础 063

第一节	土地制度、土地利用与城镇发展	063
	一、中国土地的两制所有制形式	063
	二、中国的土地稀缺与土地利用分析	064
	三、土地制度和土地利用对城镇发展的影响	065
第二节	集体土地制度与乡镇企业的资本积累	066
	一、改革前后国家对集体土地控制的变化	066
	二、乡镇集体企业资本的形成	066
第三节	征地制度与小城镇产业的进入门槛	068
	一、土地——地方政府资本积累的重要来源	068
	二、小城镇土地征用的现状	069

	三、小城镇土地使用改革的一些地方经验	071
	四、小城镇土地征用制度改革的理论探讨	072
第四节	财政体制与小城镇建设	077
	一、小城镇财政上缴的现状与影响	077
	二、小城镇财政改革措施的建议	078
第五节	金融体制与小城镇信贷	079
	一、小城镇建设信贷的现状	079
	二、小城镇融资思路	079
	三、小城镇筹资渠道	080
	四、小城镇资金筹集的对策	081
第六节	户籍制度与小城镇人口集聚	081
	一、小城镇户籍改革产生的有限推动力	081
	二、户籍制度不再是小城镇人口集聚的关键	082
	本章小结	083

第四章 小城镇集聚发展的空间特征与规划 085

第一节	小城镇发展的地带差异	085
	一、中国的三大经济地带	085
	二、小城镇分布密度的地带差异	086
	三、小城镇规模的地带差异	087
	四、小城镇基础设施的地带差异	088
	五、小城镇产业的地带差异	089
	六、地带差异的原因分析	090
	七、地带小城镇发展的趋势	091
第二节	小城镇发展的省际差异	092
	一、小城镇数量和分布密度的省际差异	092
	二、小城镇规模的省际差异	094
	三、省际差异的分析	094
第三节	小城镇行政区划调整	097
	一、小城镇分布密度和影响范围变化——施坚雅的理论	097
	二、小城镇的行政区划	099
	三、小城镇的经济影响区	100
	四、协调小城镇行政区与经济影响区的两种思路	101
	五、改革地方政府职能的一点建议	102

第四节	村庄建设与小城镇住区发展	103
	一、农业耕种特点与村落分布	103
	二、村落的非农化生产、变异	104
	三、农村房屋建设与小城镇住区建设	107
第五节	城乡规划与小城镇集聚发展	110
	一、城镇体系规划	110
	二、镇域规划	113
	三、镇区规划	115
	四、小城镇规划的实施分析	118
	本章小结	119
结 语		121
附 录		125
附录A	小城镇研究的主要方向和观点	125
附录B	发达国家城市化进程与小城镇发展	133
附录C	中国小城镇的数量、规模和职能变化	141
附录D	有关小城镇发展的政府文件、法规和标准	161
参考文献		163
后 记		169

① 对于中国发展中面临的矛盾有一些讨论,而作者与引文作者持相同观点,引文作者是国家计委宏观经济研究院常务副院长。刘福垣.工农两种生产方式的矛盾是现阶段中国经济社会诸种矛盾的总根源.管理世界,2000(4):5-15,24.

② 有学者在对国内外工农业发展研究的基础上,给出了我国工农业发展比例关系的适宜值。工农业发展比例指农业年均增长率与工业年均增长率的比,在很大程度上也反映了工农业生产效率关系。马晓河.我国工农业发展比例关系的研究.中国农村经济,1995(7):21-29.

③ 有限的农业土地上集中了过多的农民是其生产效率低的主要原因。

④ 1846年英国废除了《谷物法》,农业便逐渐走向衰退。

⑤ 1900年英国人口仅4 117万,而殖民地人口却为35 250万。广大殖民地既是英国工业发展的原料和粮食供应地,也是英国工业品的销售市场。英国大量廉价工业品涌入殖民地,使得殖民地城市手工业和农民家庭手工业纷纷破产。在很大程度上,英国工业的快速发展是以广大殖民地农业劳动力转移停滞为代价的。

⑥ 英国的农业衰退是以农业自给率下降为特征,农业劳动力的转移却很快,1871年英国第一产业劳动力就业百分比仅15.3%,大量的劳动力已经转移到了生产效率较高的部门。参见韩俊.跨世纪的难题——中国农业劳动力转移.太原:山西经济出版社,1994.

⑦ 美国的人均耕地面积是中国的6.44倍(1998年数据,根据世界经济年鉴推算),而美国现在的劳均耕地面积达780亩。温铁军.打破经济领域中的垄断——关乎八亿农民的命运.中国改革,2001(9):6-9.

绪 论

小城镇发展在中国受到了众多的争议,有关小城镇的战略地位和发展方式的讨论近20多年来一直没有停止过。本书的核心主旨是探讨中国城市化进程中城镇的集聚发展,因此,对于已有的讨论不可回避,必须拿出自己的观点来,哪些同意,哪些反对,还有哪些新的观点。可是,面对汗牛充栋的研究资料和日新月异的小城镇建设,本书应该如何展开讨论呢?首先,应该建立起讨论的基础,只有这块基石牢固了,整个理论的大厦才会坚实。

一、工农与城乡发展问题

发展是当今中国的主题,一切要以经济建设为中心,因此,研究小城镇要从小城镇发展与经济发展的关系开始。工农两种生产方式的矛盾是当前中国国民经济发展的主要矛盾^①。在传统的农业部门中较大的劳动力份额创造出较小的产出份额,而在以工业为代表的现代部门中,较小的劳动力份额却创造出较大的产出份额。工业和农业生产效率的适当差别是促进农业劳动力向工业转移的动力,但是,当这一差别超过一定的限度^②,农民由于生产效率太低而购买力严重不足^③,造成许多工业产品在农村没有市场,工业产品的滞销反过来又制约了工业的进一步发展。

任何国家在发展的过程中都面临过工业与农业协调发展的问題。英国农业在工业化的中期衰退了^④,但是英国的工业却得以成功扩张,这与英国当时所处的特定国际环境分不开。英国在当时充当了世界工厂,大量的工业品被运往世界各地,使英国工业的发展并不受国内市场的限制,同时英国殖民地迅速扩张并向国外大量移民,减轻了国内农业劳动力转移的压力^⑤,为英国整体生产效率提高创造了条件^⑥。美国在工业化过程中也成功地实现了工农业的协调发展,一个重要的原因在于美国是一个新大陆国家,人口相对少,但资源却相当的丰富^⑦,美国的农业发展没有出现剩余劳动力过多而影响生产效率的问题,相反,主要的问题是农业在提高效率的基础上转移充足的劳动力支持工业和服务业的发展。美国农业通过推行机械化和规模化提高了农业生产效率,为工业和服务业发展提供了支持。发展中国家在二战后普遍积极推动本

国的工业化进程,但是不少国家在工业发展的同时出现了农业衰退,工业的快速发展与农业的停滞形成了尖锐的矛盾。对于大多数发展中国家来说,不可能大量出口工业品来转嫁国内工农业发展失衡的矛盾,而国内的人口急增和资源的短缺也使发展中国家无法按照美国模式来实现工农业的协调发展,因此,发展中国家按照发达国家的发展模式来缓解工农业发展矛盾的道路走不通。回顾中国的历史,情况也不例外。建国后为了迅速实现工业化选择了优先发展重工业的战略,采用高强度的积累方式,农业为工业化的资本积累作了重要贡献。但是,在中国工业化过程中由于工业和农业发展不协调引起的波动一直就没有停止过^①。目前,中国经济已经走出短缺时代,工农业不协调发展的矛盾已经暴露无疑。对于大量的工业品,农民是有需求的,却没有足够的收入去购买。工业的生产能力还没有充分发挥,但是大量的产品却积压着卖不出去。面对当前时局,结合中国实际深入研讨工农、城乡的发展关系已经刻不容缓。

在工业化阶段,工业的发展速度快于农业,这在众多的经济经典文献中已有论述。马克思在《资本论》中反复指出,“农业生产率相对地低于工业,换句话说农业劳动生产力的发展比工业慢。”^②列宁也指出:“农业落后于加工业这是丝毫不容怀疑的,这种落后甚至用不着再证明了。”^③从供给和需求两方面的分析显示,农业的发展空间比工业小。在供给方面,农业是生物生长性的产业,对气候和土地的依赖性很大,而土地是不可再生资源,随着人口增加和城市扩张,耕地的面积还可能会减少,因此,在有限的土地资源下,农业的发展是受到限制的。在需求方面,根据恩格尔定律^④,当人均收入很低时,总支出中用于食物和必需品的比例很高,随着人均收入的提高,食物和必需品的消费支出比例下降,而舒适品和奢侈品的消费支出比例上升。食物和必需品基本上由农业部门生产,而奢侈品和舒适品基本上由制造业和服务业生产。因此,农产品的需求有限也制约着农业的发展。相反,工业生产使用再生性资源,市场需求随人均收入提高还会上升。正是由于在供给和需求两方面的差异,工业化阶段工业的发展快于农业,在产值结构中的比例会迅速增长并超过农业。

工业快速发展不仅仅引起工农业产值结构的变化,而且引起就业结构的变化。配第—克拉克定理认为,随着经济的发展,劳动力将首先从第一产业流向第二产业,然后再从第二产业流向第三产业。库兹涅茨在分析世界各国的统计数据后发现,随着人均收入水平的提高,农业就业的劳动力所占百分比会不断下降。但是,在各国工业化过程中,工农业产值结构变化和就业结构变化的关系却出现了不同的形式。在发达国家工业化过程中,产值结构和就业结构变化基本保持同步。在发展中国家往往出现产值结构和就业结构变化不同步现象,在1952~1978年期间中国农业产值所占社会总产值份额由45.4%下降到20.4%;而同期农业劳动力占社会总劳动力的份额只由83.5%下降到73.8%^⑤。产值结构和就业结构的偏差不仅仅显示了工业在社会总产值中的比重上升,而且显示了工农业生产效率的差距在拉大。

① 有学者提出了中国工业化进程存在“重工业发展—农业、轻工业滞后—调整重工业,发展农业、轻工业—重工业再发展—农业、轻工业又滞后—再调整重工业”的“怪圈”。赵伟,左中海,王春法,等.通向市场经济工业国之路工业化比较研究.西安:西北大学出版社,1993:350.陈吉元、韩俊在“人口大国的农业增长”中对工农业发展的波动做了详细的分析。从1992年以来,农业和工业的增长速度比连续四年都是1:5左右,大大超过了现阶段中国工农业增长的适宜比例。根据一般国际经验,在工业化初期以及中前期阶段,绝大部分国家在大多数年份里,两大产业增长速度的比例关系约为1:3,只有少数国家在个别年份里超过1:3。陈吉元,韩俊.人口大国的农业增长.上海:上海远东出版社,1996:214.

② 马克思恩格斯全集.第26卷(2):97.转引自周维宏.日本农村工业化史研究——兼及中日比较.北京:人民教育出版社,1992:22.

③ 列宁全集.第13卷:155.转引自周维宏.日本农村工业化史研究——兼及中日比较.北京:人民教育出版社,1992:22.

④ 1857年,德国统计学家恩斯特·恩格尔阐明了一个定律:随着家庭和个人收入增加,收入中用于食品方面的支出比例将逐渐减小。这一定律被称为恩格尔定律,反映这一定律的系数被称为恩格尔系数。其公式表示为:恩格尔系数(%)=食品支出总额/家庭或个人消费支出总额×100%。国际上常常用恩格尔系数来衡量一个国家和地区人民生活水平的状况。根据联合国粮农组织提出的标准,恩格尔系数在59%以上为贫困,50%~59%为温饱,40%~50%为小康,30%~40%为富裕,低于30%为最富裕。

⑤ 郭熙保.农业发展论.武汉:武汉大学出版社,1990.转自兰宜生,董锁成.我国农村剩余劳动力转移与小城镇建设.汕头大学学报(人文科学版),2000,16(2):9-17.

- ① 阿瑟·刘易斯. 二元经济论. 北京: 北京经济学院出版社, 1989.
- ② M.P托达罗. 第三世界的经济发展. 北京: 中国人民大学出版社, 1988.
- ③ 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展. 北京: 中华书局, 2000.
- ④ 费孝通. 小城镇大问题. 1984. 引自费孝通. 论小城镇建设. 北京: 群言出版社, 2000.
- ⑤ 张培刚, 谭崇台, 夏振坤. 发展经济学与中国经济发展. 北京: 经济科学出版社, 1996: 238.

出于对工业在发展中国家经济发展中重要性的认识,以刘易斯为代表的二元经济论者对发展中国家提出了以推动工业发展带动经济发展的战略^①;这一战略提出后,受到许多发展中国家的推崇并被广泛采用。但是,到了20世纪70年代,在不少发展中国家,并没有出现工业持续发展带动农业发展的良好势头,却出现了工农和城乡发展的极端不平衡,并引发了一系列的社会矛盾。由此,以工业化为中心的发展理论出现了一次重大的转折。以托达罗为代表的农村综合发展论者对于农业和农村发展在工业化过程中的重要地位给予了充分的肯定,并对农业和农村发展提出了一系列建议^②,而舒尔茨《改造传统农业》权威性著作的发表,更把农业的重要性提高到前所未有的高度。

在中国,有关工业和农业发展关系的讨论不胜枚举。黄宗智考察了长江三角洲农业和农村自1350年来600多年的变化,指出,这一地区的农村在改革开放前600多年的时间里,农业基本没有发展,仅维持在糊口水平,而只有到了改革开放后农村工业的发展才使这一状况有所好转^③。费孝通基于20世纪30年代对江村和80年代对江苏小城镇的调查认为,中国农村具有人多地少,农工相辅发展的传统,在农村发展工业和小城镇可以以工补农,推动农业和农村发展,避免偏重工业和城市发展出现的问题^④。发展经济学创始人之一的张培刚教授非常重视农业大国工业化的内生动力源,认为,中国原来是一个农业大国,农村人口占到80%,农民人数的绝对量极为庞大。如果把工业化的动力源仅仅放在城市,把占人口大多数的农民消极地排除在工业化的历史进程外,这是非常不现实的。任何对这一大国工业化的内生动力源忽视、低估或否定的学说与政策,都是片面的、有害的。中国的新发展经济学必须特别注重这个内生动力源的研究和利用。大力发展乡村工业和改造传统农业,尽量在农村消化剩余劳动,积极推进农村地区的工业化进程^⑤。在20世纪80年代的中国,乡镇企业的快速发展缓解了国内市场供给不足的矛盾,同时吸纳了农村大量的剩余劳动力,推动了农业和农村的发展。正是乡镇企业奇迹性的增长使大家看到了解决农业生产效率低下问题的希望。农经专家杜润生先生曾说过,8亿人给2亿人搞饭吃,这个局面不改变,农业就没有出路。以他为代表的“农业的出路在外”的观点得到了普遍认同。虽然发展乡镇企业在理论和实践上的呼声都很高,但是,有关乡镇企业发展的问题和批评的意见也一直没有停止过。批评意见主要集中在乡镇企业的布局分散,效率不高,环境污染大等问题上。

从促进乡镇企业集中布局,转移农业剩余劳动力的角度出发,不少学者提出了加速小城镇建设的思路。因此,小城镇发展成了农村经济发展研究的一个重点,但是,小城镇的发展不仅仅是农村经济发展的问题,更是一个城市化的问题,城市化的研究者也参与了讨论。而在讨论中最激烈和莫衷一是的是有关各规模城市发展的。比较有代表性的观点有四种:一种强调大城市在中国城市化进程中的主导作用,一种强调小城镇的主导作用,一种强调协调发展,最后一种比较特别,认为以规模来论城市发展不可取,应该淡化规模的作用,以市场原则为基础来优胜劣汰各种城市的发展。

在这里,经济发展和城市化联系在一起了,从而进入了本书所要讨论的核心领域。在当今世界60亿人口中,主要工业国人口约为7亿,所占比例不足12%。这些国家的工业化是在200多年的时间内完成的,而且,在高速工业化时期,这些国家大都只有几千万人口^①。中国目前约有13亿人,占世界总人口的21%以上,这么大量的人口要实现工业化,对非农就业岗位的需求是可想而知的,但是中国在建国初却偏偏采用了吸纳劳动力能力极低的重工业优先发展战略。工农业以外的第三产业是吸纳劳动力的重要产业,但它的发展受城市化水平的制约,中国的城市发展缓慢,第三产业发展的空间被大大地压缩了。改革前,重工业优先发展战略和城乡二元制度的共同作用,使中国的城市化滞后于工业化发展^②。改革开放后,产业发展战略进行了调整,为劳动力的转移提供了空间,尤其是农村工业更是蓬勃发展。但是,影响城市化发展的城乡二元制度仍在发挥作用,农村工业分散发展并没有带来产业的集聚和城镇的发展^③,城市化滞后于工业化的情况并没有得到改观。城市化滞后的结果使工农业发展的矛盾更加突出,一方面,农业劳动力大量滞留在农村,生产效率得不到提高,另一方面,城市工业缺乏市场,发展受到抑制。因此,城市化在国民经济发展中的地位凸显,推动城市化促进经济发展的呼声也日渐高涨。但是,城市是有规模差异的,各规模城市在城市化过程中的增长速度并不均衡,高佩义在收集大量统计资料的基础上分析出在城市化快速发展阶段大城市超先增长的规律^④。夏小林和王小鲁在大量事实和理论推导的基础上认为,较大规模的城市有明显的净规模收益,而且明显优于小城市,最佳城市规模大致在50万~400万之间^⑤。如果单就城市的发展来说,以效率为基础来判断其发展前途是可取的,但是,这个假设在中国这个发展中大国是不成立的。在中国,城市的发展无法建立在农村停滞或发展缓慢的基础上,也就是说城市发展的效率最终要受到农村发展水平的制约。对此,已经在论述工农业发展关系时,从各国发展经验和中国实践方面给予了论证。因此,我们在谈论中国的城市化时,既要从城市的效率出发,也要综合考虑农村的发展^⑥。

从中国和其他国家发展经验看,在农村发展工业是提高农业生产效率和推动农村综合发展的重要途径,而小城镇在吸纳农村工业、组织农村经济全面发展方面比其他各类城市具有更加明显的优势,它不但克服了工业完全布局于大中城市、脱离农村发展的问题,而且还可以克服工业布局于农村过分分散的问题。后一点与经济效率、资源有效利用、环境保护等一系列问题相关联,对中国实现可持续发展战略有重要的影响。从单纯的城市发展效率到城乡综合发展效率的考虑,我们不难对上述几种发展模式作出评价。

与中小城市相比,大城市经济效率高,发展速度快这已经是毋庸置疑的事实。更为重要的是它们是信息和创新中心,引领着中小城市的发展,而决定它们地位的正是它们对中小城市、小城镇和农村带动作用的强弱。鉴于大城市的效率和对城市化的推动作用,强调其作用是应该的,但是以其为主导往往会造成城市偏向,过分扩大城乡差距,不利于城乡综合发展。小城镇在带动农村发展方面有其独特的优势,但是其在效率方面的弱势也使它的地位受到

① 金碚. WTO规则下的中国工业经济. 中国工业经济, 2002(5): 5-13.

② 中国采用城乡二元制度结构是因为实行了重工业优先发展战略的结果。“国内学者一般认为我国城市发展水平低是因为政府采取了‘城乡隔离政策’造成的,以为取消了这个政策,就能解决城市发展水平低下的问题。殊不知‘城乡隔离政策’本身是一个果,而不是因,城市发展水平低和城乡隔离政策都是‘重工业优先发展战略’造成的后果。”林毅夫. 为什么我国城市发展水平低下. 中国城市经济, 2002(1): 48.

③ 在农村分散发展工业使第三产业的发展不足。第三产业有两个重要特点:一是生产和消费在时空上的高度一致性,第三产业不会像工业那样在甲地生产,在乙地消费。二是要求在有效的交通半径内,经济必须有一个最低的“门槛规模”,也就是说在收入水平一定的情况下,人口必须集聚到一定规模,第三产业才能通过均摊降低成本,才能越过盈亏平衡点,才能作为产业来经营并形成有效率的供给。赵燕菁. 当前我国城市发展的形势与判断. 城市规划, 2002, 26(3): 8-17.

④ 高佩义. 中外城市化比较研究. 天津:南开大学出版社, 1992: 192.

⑤ 夏小林, 王小鲁. 城市化在经济增长中的作用[OL]. 中国经济改革研究基金会国民经济研究所, 工作论文. <http://www.neri.org.cn/company/neri/gzlw/mulu.htm>.

⑥ 城市和农村的发展本身是联系在一起的,任何从单方面的考虑都对城乡发展不利。

① 工业化和城市化战略的核心是创造充足的非农就业岗位,实现从二元社会向一元社会的转化。但是,工农和城乡发展差距倾向于自动拉大,工业和城市门槛过高,农民无法转移,从而形成工农和城乡发展的恶性循环。农村剩余劳动力转移难,一方面是总的就业机会少,另一方面,也有结构性的原因。很多行业对就业者素质有较高要求,这是农民所不具备的。上海、北京这些城市虽然有严格的户籍制度,但是对“人才”却来者不拒,而且制订了种种优惠措施吸引人才,这显示了城市对就业者的态度。农民的素质决定了非农就业和城市化门槛不能太高,而应该给他们一个循序渐进的机会,通过“千中学”等方式逐渐培养职业化技能。在扩大就业总量的同时,降低非农就业门槛实现就业和居住的循序渐进转移就非常的必要。小城镇处于乡之首,城之尾,农民进入的门槛相对低,农民进入后,可以实现农民和小城镇的共同发展。可以看出,小城镇充当了城乡协调发展的纽带,通过小城镇对城市和乡村的联结,使农民的城市化之路不再高不可攀。

② 王红扬.我国户籍制度改革和城市化进程.城市规划,2000,24(11):20-24.

限制。对各种规模城市的发展不加控制,这表面上是一种不选择,实际上却选择了各规模城市在既定制度下的自发发展,这对于实现城乡综合发展效率而言是被动的。以城乡综合发展效率为参照,上面三种方式都有相应的缺陷,是否协调发展就是可供选择的方案呢?各规模城市的效率和发展速度是存在差异的,非均衡发展是主要特征,怎样才能被称之为协调呢?因此,不能够简单地用协调来说明了。

二、城乡发展与小城镇问题

首先需要强调的一点是,在实现工业化城市化以前,中国的工农和城乡矛盾具有根本性的特征,工业和农业、城市和乡村的发展状态是不平衡的,小城镇发展可以在一定的程度上缓解这些矛盾^①。在进一步深入探讨城乡关系、各规模城镇发展关系时,不容忽视的事实是,中国已经加入WTO,市场经济作为改革和发展的基本方向绝不可动摇,因此,城市化和小城镇发展的大背景将是市场经济,而市场是天然的平等派,各规模城镇和农村的发展主要基于效率的竞争,也就是说生产要素倾向于流向投资回报率高的地方。在这样的竞争过程中,大中城市一般比小城镇拥有更有利的地位。另外,中国不但存在城乡二元经济结构,而且存在城乡二元制度结构,这套制度为实现优先发展重工业的战略而建立,形成了有利大中城市而不利于农村和小城镇发展的制度格局。虽然这套制度正在进行改革,但是一些实质性的问题并没有得到根本的改变,对于目前的改革,有学者认为是变城乡二元分割为城市与小城镇的二元分割^②。

综上所述,在城乡二元经济和二元制度双重因素作用下,小城镇发展在城市化进程中具有重要的战略作用,但是其发展又面临重重困难。因此,在城市化进程中,随着大中城市的发展,对于集战略性和挑战性于一身的小城镇发展需要给予更多的关注。在面临众多问题的情况下,找到切实可行的推动小城镇发展的动力尤为必要。

改革开放后,中国农村工业能够奇迹般地增长,一个重要的背景是当时的“短缺经济”,一些生活的必需品相当匮乏,只要能够生产出来,就会有市场,生产这些生活必需品的资本和技术门槛相对来说比较低,农村联产承包责任制的实行又释放出很多劳动力,这样在有社会需求又可以供给的情况下,农村工业发展起来了。农村工业的发展对小城镇的发展起到了一定的推动作用,但作用有限,农村工业约90%分布在农村,产生了不少的生产和生活环境问题。面临众多的问题,农村工业并没有停止,而是发展了。随着1996年中国经济“软着陆”的实现,整个经济形势从短缺走向了过剩,在这样的大背景下,企业之间的竞争开始激烈起来,农村工业为了与城市工业在一些相同产品领域的竞争中不至于败下阵来,增加了资本和技术的投入,而吸纳劳动力的能力却减弱了。更为重要的是,农村工业普遍出现了下滑的形势。另一方面,农民收入也增长缓慢。在这样的情形下,小城镇发展的动力何来?小城镇发展

的产业基础何在?因此,必须研究小城镇的产业发展,确立小城镇在城乡经济发展中的合理地位。小城镇的产业发展需要人口、土地和资金向小城镇集聚,但是要素流动受城乡二元制度的制约。因此需要分析户口、土地和财经制度对小城镇集聚发展产生的影响,进而对当前的一些制度改革,例如户籍制度改革对小城镇集聚发展的影响作出评判。

中国区域差异明显存在^①,2万多个小城镇分布在不同的经济区域,仅从宏观的层次研究小城镇难以反映不同区域经济发展水平下小城镇的发展特征,因此,需要根据一定的标准进行区域划分,研究各区域小城镇发展的差异和内在联系,为制定不同区域小城镇发展政策提供依据。

小城镇的空间布局影响小城镇的城镇功能,在不同的规划层次上,问题的重点也不一样,需要分别从城镇体系规划、镇域规划、镇区规划的角度分析空间布局对小城镇城镇功能发展的影响,确立各层次规划的基本原则。

小城镇的发展首先要有发展产业的可能,然后需要保证人口、土地、资金等要素流向小城镇不受到阻碍。为提高小城镇的城镇功能,在规划布局时要综合考虑小城镇的规模和服务范围,确立基本的规划原则。针对中国的区域差异,分析各区域小城镇发展的差异和内在联系,为不同区域小城镇发展提供政策依据。基于以上的分析,本书对小城镇发展的探讨将沿着产业、要素流动、规划和空间布局进行展开,而这一过程的关键是产业和人口向小城镇集聚,提升城镇功能,带动农村发展,因此笔者把它称之为小城镇集聚发展。

三、本书写作的意义

(一)在城乡发展矛盾中审视小城镇发展

本书的研究完全建立在对中国工农和城乡发展矛盾的基本判断上。这是本书的基本立足点和出发点^②。20世纪80年代初,小城镇问题被提了出来。在20多年的研究中,一部分学者从农村发展的需要来谈小城镇的重要性,而另一部分学者又执着于大城市的发展。仅从城市或农村来谈论小城镇发展都有其不全面性,只有认识到城乡矛盾的本质特征和小城镇发展对于城市和农村发展的共同促进作用,才可能对小城镇发展作出正确的判断。

对于小城镇发展动力的来源,一些研究强调产业发展,一些研究注重制度变迁,一些研究着眼于区域和空间规划。的确,这些因素都可影响小城镇发展,但是它们并不孤立地产生作用。以中国工农和城乡发展矛盾为大背景来考察,可以把影响小城镇发展各因素的关系在宏观上概括为:从根本意义上说,发展小城镇就是为了集中发展非农产业,带动农村发展,这是小城镇在城乡矛盾中凸显出的特定功能,制度和空间规划等因素可以对小城镇发展产生阻碍或推动作用。这样的概括,实际上将小城镇的产业发展、制度变迁、区域和空间规划都围绕着一个关键点“集聚”上来,也确立了本书的研究角度,即从产业、人口和基础设施向小城镇集聚的角度来研究小城镇的发展。

① 1998年中央提出了“小城镇,大战略”,2000年提出了“西部大开发战略”。两大战略的提出,显示了中国经济发展与空间布局的关系越来越密切了。

② 霍华德的《明天——一条通向真正改革的和平道路》是现代城市规划的奠基之作,书的命名显示了作者直面社会发展矛盾,勇于改革创新的精神,这也是现代城市规划的基本精神。中国的城市化处于发展的转折点,面临许多问题,更加需要直面矛盾的勇气,改革创新的精神,服务社会的责任心。参见吴志强,百年城市规划中不变的精神和责任.城市规划,1999,23(1):27-31.

- ① 黄光宇,等.当代集镇建设.重庆:重庆出版社,1992:410-411.
- ② 朱林兴,孙林桥.论中国小城镇的建设.财经研究,1999(3):38-44.
- ③ 浦善新.中国建制镇的形成发展与展望.村镇建设,1997(3):42-45.
- ④ 1954、1963、1984年我国调整了三次设镇标准,2002年8月11日国务院办公厅发出关于暂停撤乡设镇工作的通知“国办发[2002]40号”,指出,我国现行设镇标准是1984年经国务院批准试行的。随着农村经济、社会的发展和城镇化水平的提高,城镇人口大量增加,现行设镇标准指标偏低等不足日益显现,以致于部分地区镇的数量增加过快、质量不高、规模偏小。为促进小城镇健康发展,经国务院批准,现就有关问题通知如下:停止执行《国务院批转民政部关于调整建镇标准的报告的通知》(国发[1984]165号),在新的设镇标准公布前,各省、自治区、直辖市暂停撤乡设镇工作。在此期间,各地要认真总结设镇工作经验,从农村长远发展出发,先进行城镇规划,同时,加强基础设施建设,搞好环境保护,促进为农服务产业发展,严格土地管理,促进小城镇的健康发展。民政部要抓紧会同有关部门做好设镇标准的修订工作。

(二) 研究发展中人口大国的城市化问题

虽然发展经济学对发展中国家的工业化和城市化进行了很多开创性的研究,但是中国是一个近13亿人口的大国,人口约占世界总人口的21%,和一般的发展中国家相比已经存在数量级的差别了,因此,对于中国这样的人口大国的城市化仍然需要更加深入的研究。本书以中国的工农、城乡矛盾为大背景,以城市化进程中小城镇集聚发展为切入点,在小城镇产业发展、要素流动、空间布局和规划等方面展开讨论,在讨论中紧紧扣住中国的人口多、资源少、经济和制度发展不平衡等发展中大国的基本特征,目的是从中国最基本的情况出发,探索城市化道路。

(三) 以可持续发展为基本理念的小城镇人居环境研究

对于理想的居住和生活环境的描述与追求是城市规划的基本职责。历史上先哲们提供了不少的理想居住模式,在理念上给我们以启迪。同时,我们也看到了由于经济不发达、资源短缺等原因,中国小城镇的人居环境还不尽人意。中国的现实要求我们坚持可持续发展理念,在保证效率的基础上发展小城镇,建设宜人的人居环境。因此,探讨小城镇的发展方式,使其既能适应宏观的战略目标,又能满足人们的生活需要,就显得非常地必要。本书强调小城镇集聚发展,一方面可以提高土地和基础设施的利用效率,另一方面可以促使城镇形成规模,发挥规模效应,这些都符合可持续发展基本理念的要求。

四、本书的基本概念

(一) 小城镇概念

对于城乡聚落的划分,世界各国的标准不一,1987年国际统计学会提出:人口规模在2 000人以上者即可称为城镇,不足2 000人者为乡村。但是许多国家认为,各国情况不一,不能够使用统一的标准,国际统计学会的观点未能被普遍接受。对于小城镇的概念,联合国曾在内罗毕召开专家会议讨论,专家指出:“小城镇的概念现在国际上尚未确定通用的定义。过去人们常把5 000~20 000人聚居点称为小城镇。这虽然不能确切地反映生产、贸易、资源方面的情况,但仍可作为一般概念以统计、列举、描述聚居点的现状。”^①这个建议得到一些国家的赞同,但仍有一些国家持否定态度,而各国小城镇的划分实际存在很大差距。

国内有研究将镇的定义归结为三个方面^②。

第一,行政法律意义上的镇,即建制镇。按照宪法规定,镇是一级基层政权,是国家根据一定的标准,经有关地方国家行政机关批准设置的一种基层行政区域单位(administrative regional unit)。之所以将镇(town)称为建制镇,是为了区别于地理概念上的集镇^③。中国小城镇的设镇标准有几次大的变化^④。

根据1954年颁布的《中华人民共和国宪法》第五十三条对市、镇行政地位的规定,国务院于1955年6月9日颁布了《关于设置市、镇建制的决定》,明确规定:(1)镇是属于县、自治县领导的行政单位;(2)县级或县级以上地方国家机关所在地可以设置镇的建制;(3)非县级或县级以上地方国家机关所在地,必须聚居人口2 000人以上,有相当数量的工商业居民,或者少数民族地区如有相当数量的工商业居民,聚居人口虽不及2 000人,确有必要时,亦可设置镇的建制;(4)工矿基地规模较小,人口不多,由县领导的,可设置镇的建制。

1963年12月7日中共中央、国务院发布了《关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》,总的指导思想是压缩市镇数量和城镇人口,减轻农业压力,将设镇标准提高^①。(1)工商业和手工业相当集中、聚居人口3 000人以上,其中非农业人口占70%以上;或者聚居人口2 500人以上,不足3 000人,其中非农业人口85%以上,确有必要由县级国家机关领导的,可以设置镇的建制。(2)少数民族地区的工商业和手工业集中地,聚居人口虽然不足3 000,或者非农业人口不足70%,但是确有必要由县级国家机关领导的,也可以设置镇的建制。(3)现有的建制镇,凡不符合上述人口条件,或者虽然符合上述条件,但是以改乡级人民公社领导为有利的,都应该撤消。(4)现在由农村人民公社领导的集镇,凡是以保持原有领导关系更为有利的,即使符合设镇的人口条件,也不要设置镇的建制。

民政部于1984年10月9日向国务院上报了《民政部关于调整建镇标准的报告》,国务院于1984年11月22日以国发[1984]165号文件批转各地试行。对设镇标准作了如下规定:(1)凡县级地方国家机关所在地,均应设置镇的建制。(2)总人口在二万以下的乡,乡政府驻地非农业人口超过两千的,可以建镇;总人口在二万以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡人口10%以上的,也可以建镇。(3)少数民族地区、人口稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游、边境口岸等地,非农业人口虽不足二千,如确有必要,也可设置镇的建制。(4)凡具备建镇条件的乡,撤乡建镇后,实行镇管村的体制;暂时不具备设镇条件的集镇,应在乡人民政府中配备专人加以管理。

第二,社会经济学意义上的镇,即集镇。集镇(market town)是介于乡村与城镇之间的过渡型居民点。集镇一般是指建制市镇以外的地方最基层商业中心,即无行政上的含义,也无明确的人口标准^②。就社会经济发展角度看,建制镇和非建制镇之间随着生产力的变动,它们之间没有不可逾越的鸿沟。它们虽有不少区别,但在整个社会经济运行中有一个共同点,即它们均具备社会经济活动结节点和枢纽点的功能,差别仅仅是辐射、吸引范围的不同。

第三,城乡二元结构意义上的镇。这种观点既有别于行政法律上的理解,又有别于社会经济学意义上的理解,认为我国目前总体上还是城乡二元社会结构,城市和乡村有严格的区别,因此,以“小城镇”的提法难以反映其经济本质,也不符合我国目前城乡结构状况。据此,他们主张将镇(包括建制镇)从城市体系中划出,而归入农村范畴,由此将所有的镇统称为“乡镇”。

由于对镇的理解不同,在中国提到小城镇时,小城镇所包含的范围存在

① 在撤消了镇建制的地方,原镇属居民一律列为乡村人口。

② 浦善新.中国建制镇的形成发展与展望.村镇建设,1997(3): 42-45.

- ① 任世英, 邵爱云. 试谈中国小城镇规划发展中的特色. 城市规划, 1999(2): 45-47.
- ② 费孝通. 小城镇大问题. 1984. 引自费孝通. 论小城镇建设. 北京: 群言出版社, 2000.
- ③ 马歇尔. 经济学原理. 北京: 商务印书馆, 1997.
- ④ 阿尔弗雷德·韦伯. 工业区位论. 北京: 商务印书馆, 1997.
- ⑤ 周文. 产业空间集聚机制理论的发展. 经济科学, 1999(6): 96-101.

很大差异, 主要有四种观点^①: (1) 小城镇包括小城市、建制镇、集镇。(2) 小城镇包括小城市和建制镇。(3) 小城镇包括建制镇和集镇。持这种观点的学者较多, 如费孝通, “我早年在农村调查时就感觉到了有一种比农村社区高一层次的社会实体的存在, 这种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。无论从地域、人口、经济、环境等因素看, 它们都既具有与农村社区相异的特点, 又都与周围的农村保持着不能缺少的联系。我们把这样的社会实体用一个普通的名字加以概括, 称之为小城镇”。^②(4) 小城镇指建制镇。中共中央、国务院下发《关于促进小城镇健康发展的若干意见》中所指的小城镇, 是指国家批准的建制镇, 包括县(市)政府驻地镇和其他建制镇。(人民日报, 2000年7月5日)

本书所采用的小城镇概念指国家批准的建制镇, 包括县(市)政府驻地镇和其他建制镇。采用这样的标准基于以下两方面的考虑。发展小城镇既需要它有一定的数量, 以保证覆盖面的宽广, 又需要它有一定的规模, 以保证带动力的强大。集镇与建制镇相比, 在经济水平、人口规模方面一般都低于建制镇, 而中国的建制镇已经有2万多个, 加上集镇就接近5万个。因此, 发展小城镇从建制镇开始重点研究比较合理。另一方面, 中国有关建制镇和集镇的统计资料都非常欠缺, 而有关集镇的资料比建制镇更少, 从研究的可行性上说, 从建制镇入手, 更加可行。

(二) 小城镇集聚发展

产业集聚是同一类型或不同类型的产业在一定地域范围内的集中。产业集聚现象是工业化时期一个非常引人瞩目的特征。对于产业集聚的研究可以追溯到英国著名经济学家马歇尔(Marshall), 早在一百多年前, 马歇尔就已关注了具有分工性质的工业在特定地区的集聚现象, 并指出企业集聚的原因是为了追求外部规模经济的好处^③。韦伯的区位论从微观企业的区位选择角度出发, 认为集聚是企业决策者比较生产成本后的结果^④。在这之后地域生产综合体理论和增长极理论又对产业集聚进行了研究。20世纪90年代, 以克鲁格曼为代表的学者将产业集聚的研究提升到一个新的高度, 认为产业集聚是由企业的规模报酬递增、运输成本和生产要素移动通过市场传导的相互作用而产生的^⑤。虽然对于产业集聚的机制存在众多的解释, 但可以肯定的一点是, 产业集聚是城镇发展的基础, 没有产业的集聚, 就没有城镇的发展。从小城镇发展的现实来看, 小城镇不发展或者发展缓慢的原因就是小城镇缺乏相应的产业。在小城镇的发展过程中, 除了产业以外, 还有人口和基础设施的集聚。因此, 集聚是小城镇发展的基本特征, 而本书正是从产业、人口和基础设施向小城镇集聚的角度来研究小城镇的发展, 本书所述小城镇集聚发展是指产业、人口和基础设施向小城镇集中产生聚集经济的过程。

为了避免混淆, 需要对几个相关概念进一步说明。集聚(agglomeration)是产业、人口和基础设施在空间中的集中。聚集经济(agglomeration economies)一般指因企业、居民的空间集中而带来的经济利益或成本节约。因此, 集聚