

086152

长株潭区域专集

086152

湖南小城镇研究文集



湖南省社会科学院小城镇课题组

湖南小城镇研究文集

长株潭区域专集

湖南省社会科学院小城镇课题组

前 言

张 萍

近几年，我国有日益增多的经济学科及其他学科的研究工作者和实际工作者，把注意力转移到小城镇建设方面来，对于小城镇建设的重大理论和实际问题进行了比较深入的探讨，把小城镇经济建设的研究工作提高到一个独立经济学科的水平。

小城镇是农村一定地区范围的政治、经济、文化、教育、科学技术中心。在这里集中了人们的生产和生活活动的各个方面。大力发展建设小城镇是具有中国特色的城市化道路，是中国农村富裕的必由之路。胡耀邦同志曾经指出：

“现在我们还有一些小城镇，破烂不堪”。“要搞试点，把小城镇的建设搞起来”。“现在我们要发展商品经济，小城镇不恢复是不行的。”中共中央一九八四年一号文件指出，农村分工分业，特别是农村工业的发展带来的农村小集镇的兴起，“是一个必然的历史进步，可为农业生产向深度广度进军，为改变人口和工业布局创造条件。”“农村工业适当集中于集镇，可以节省能源、交通、仓库、给水、排污等方面的投资，并带动文化教育和其他服务事业的发展，使集镇逐步成为农村区域性的经济文化中心”。并要求一九八四年，各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点。

根据一号文件的精神，在湖南省建委的大力支持下，湖南省社会科学院经济研究所和社会学研究所的一部分同志组成了小城镇课题组。从1984年4月起，课题组的同志深入我省长沙、株洲、湘潭所辖的十一个县的小城镇进行了调查研究，深感“小城镇”确实是个“大问题”，发展小城镇是实现农村城市化、工农业现代化和城乡商品经济全面发展的客观要求，它对于推动两个文明的建设，改变农村面貌有着不可低估的战略作用。

小城镇是商品生产和商品交换发展到一定阶段的产物，小城镇的进一步发展反过来又会促进商品经济的发展。从春秋战国到现在，几千年前或几百年前，由于商业和手工业的发展，曾出现过一些繁华的小城镇。直到解放前，全国各地还分布着一批小城镇。由于当时的农村处于自给自足的自然经济和半自然经济状况，小城镇在数量上和规模上的发展都很缓慢。解放后，特别是土地改革以后，由于农村经济的迅速发展，小城镇有了很大发展，小城镇也出现过繁荣。后来由于经济工作中“左”的指导思想，不承认社会主义经济具有商品经济的属性，在农村片面强调粮食的自给自足，在城镇实行独家经营的商业体制，取缔、限制个体商业和集市贸易，不仅不允许农村人口向城镇的正常转移，相反地把部分城镇居民赶下乡去当农民，这样，使得小城镇日益萧条，长期处于停滞状态，给我们农村经济发展和其他工作带来一系列的困难。党的十一届三中全会以后，随着农业联产承包责任制的推行和其他政策的落实，农村的面貌发生了显著的变化，五业兴旺，人马欢腾，商品生产有了迅速的发展，也带来了小城镇的勃勃生机。但如何建设具有中国特色的小城镇，还

有不少新的实际问题和理论问题要回答，有许多体制上和政策上的问题要解决。

收集在这本小册子里的研究报告共有九篇。这些报告力图运用马克思主义的基本观点，从理论与实践的结合上，探讨如何建设具有中国特色的小城镇。其主要内容如下：

第一、阐明了长株潭区域城镇发展的现状与发展中存在的问题，对于未来的城镇体系的设想，区域城镇体系合理布局应遵循的指导思想、原则和目标等问题作了论述。

第二，论述了小城镇现行管理体制的弊端，发展小城镇必须进行城镇体制的改革，并对如何改革提出了具体的建议。

第三，论述了农民进镇是实现农业劳动力战略转移的客观要求，是农村分工分业的必然产物，是新形势下农村人口转化为城镇人口的主要方式，并阐明了农民进镇的多种形式和特点，进镇落户农民的作用，遇到的问题和解决的措施。

课题组的调查研究是从长株潭区域城镇发展的实际出发的，但所发现的主要问题和基本论述却具有普遍意义。由于小城镇的建设仍在发展完善中，有许多新的领域尚待人们实践，加之我们课题组的同志理论水平不高，实践经验有限，调查研究不够深入，对一些问题的论述，缺点错误在所难免，欢迎批评指正。

这个课题在整个调查研究过程中，得到了省建委、省政府城镇工作处和有关市、县同志的热情支持，谨此致谢。

一九八五年七月

目 录

长、株、潭区域城镇体系和

规划布局研究……………方向新 梁远辉 (1)

长沙市农村小城镇

现状调查……………长沙市委政研室政研二科 (33)

县域城镇体系研究——

望城县小城镇研究之一……………刘焕新 许小鹏 (46)

改革旧体制 走出新路子——

望城县小城镇研究之二……………梁远辉 贺培育 (57)

积极鼓励农民进镇 促进农村人口

向城镇人口转化——

望城县小城镇研究之三……………方向新 胡耀福 (70)

株洲市区域城镇现状及发展对策

……………梁远辉 贺培育 方向新 李任育 (86)

株洲市农村集镇的群体研究……………方向新 (103)

加强小城镇建设 促进商品生产发展……………梁远辉 (122)

草尾镇的历史现状及其建设资金

来源的调查……………李任育 (126)

资料：湖南省城镇基本情况……………方向新 梁远辉辑 (135)

长、株、潭区域城镇体系 和规划布局研究

方向新 梁远辉

长(沙)、株(州)、(湘)潭区域位于湖南省东部湘江下游,该区东部多山地丘陵,西部多丘陵平原,是我省开发甚早的地区。长沙、株州、湘潭是我省主要的大、中城市。三市连同所辖十一县面积约为三万平方公里,占全省的七分之一,人口一千一百万,占全省的五分之一。该区为湖南省人口稠密、交通便利、经济发达、城镇分布密集的区域。为了更好地发挥中心城市的作用,建立起以大、中城市为依托、各类小城镇为纽带的城乡经济网络,我院小城镇课题组,于1984年4月起,对三市及所辖十一县的小城镇进行了调查,现就长、株、潭区域城镇发展现状及其规划布局作一初步探讨。

一、长、株、潭区域城镇发展现状

(一) 城镇发展基本情况

区域内现有三个省辖市(长沙、株州、湘潭)和十一个

〔注〕参与本课题调查的主要有:梁远辉、方向新、贺培育、李任育。长沙、株州、湘潭三市城镇工作科,建委及所属各县有关部门给调查以极大的支持,在此一并表示感谢。

县（宁乡、望城、长沙、浏阳、株洲、醴陵、攸县、茶陵、酃县、湘潭、湘乡）。除三市中心区外，计有建制镇53个（其中1984年末新批20个），未设镇建制的工矿区2个（茶陵境内的湘东钨矿、湘东铁矿）。城镇密度为每803.87平方公里一个。另外，该区还有乡属镇（俗称“非建制镇”）47个，其他集镇210个。

长、株、潭区域为我省城镇发展较早的地区。省会长沙，公元前211年，秦始皇即在此置长沙郡，汉代为长沙国都，随后为历代长沙郡治和湖南省治；湘潭市为历史上的湘潭县城所在地，西晋陶侃任湘州刺史时曾设衙署于此；株洲市区曾在三国时代为建宁县旧城。湘乡、醴陵、茶陵、攸县因封侯而置，县城发展甚早，浏阳县城始建于唐朝，宁乡、酃县县城初设于宋代，渌口为历史上的军事重地，唐代曾在这里驻军戍守，被称为渌口戍，易俗河、靖港曾为湖南较闻名的米市，姜畲为“湘驿之大市”，石潭、潭市曾是当地主要的商品集散地，铜官为千年陶都。解放以后，随着社会主义建设事业的发展，一些新型的工矿城镇脱颖而出，株洲市解放时为湘潭县的一个小镇，人口仅七千，工业产值58万，1983年就发展成为拥有城市人口32.25万，工业产值18亿元的中等工业城市。棋梓、坪圻、谭家山、煤炭坝、丁字、永和、酒埠江等分别建成为建材、化工、煤炭等重要生产基地。该区域的小城镇在历史上与长沙、湘潭、株洲市有较多的经济联系，已初步形成围绕三市的城镇群体。

长、株、潭地区既为我省城镇聚集程度较高的区域，也为城镇化水平最高的区域。长沙市是我省唯一一个市区人口超百万，城市人口过九十万的大城市，株洲、湘潭占了我省

三个中等城市中的两个，规模稍次于衡阳市，醴陵县城为全省最大的县城。在原有的33个建制镇中，按总人口分组为，5万人以上的2个，3~5万人的3个，2~3万人的3个，1~2万人的9个，0.5~1万人的7个，0.3~0.5万人的8个，0.3万人以下的1个，平均人口规模15,401人，大于全省小城镇的平均规模。（表一）城镇的高度聚集带来人口分布的密集。该区1983年人口密度为383人/平方公里，高于全省平均密度的41.85%；1983年末全区市镇人口249.74万人，占总人口的24.07%，高于全省比重（14.41%）的67%，只稍低于上海经济区（原两省一市）城镇人口的27.7%的比重。

表一

	湖 南 (1983)				长、株、潭区域(1983)			
	建制镇个数		人 口		建制镇个数		人 口	
	数量	比重 (%)	数 量	比重 (%)	数量	比重 (%)	数量	比重 (%)
合 计	231	100	3043900	100	33	100	508235	100
5~10万	3	1.3	210070	6.9	2	6.06	143830	28.3
1~5万	95	41.13	2038826	66.98	15	45.45	281057	55.3
万人以下	133	57.57	794104	26.12	16	48.48	33348	16.4
	平均每镇人口 13177				平均每镇人口 15461			
	其中：非农业人口平均9535				其中：非农业人口平均10511			

（二）长、株、潭区域城镇群体特点

1、初步形成以城市群为核心的辐射状城镇体系。

长沙、株洲、湘潭三市市区沿湘江下游呈带状分布，三者构成一个“品”字型，两两距离在38、51公里。三市有铁路、公路、水路贯通，在历史发展上它们就相互更迭，互有分工，经济上有较多的联系，是一个典型的城市群结构。三市以其强大的经济辐射和吸引功能，在全省有着举足轻重的地位，更是该区域城镇体系的核心。三市市区人口达198.38万，占该区域市镇人口的79.43%，也占到全省的四分之一。1983年，三市区工业产值达60.38亿元，占该区工业产值的78.23%，占全省的30%。该区大型企业的92.3%（24个），中型企业的78.8%（41个）均集中在三市。三市是区域也是全省的科学、教育、文化中心，拥有占全省52.4%的22所高等学校，占全省73.63%的自然科学研究机构。三市也是该区域公路、水路、铁路、航空等交通的枢纽中心。

处于长、株、潭区域城镇体系的第二层是市属镇（卫星城），湘潭市为“一城三镇”的格局，有3个独立的市区镇，1983年总人口51,316人，城镇人口达49,243人。长沙市规划有9个卫星城，但实际上并未建设。这一类城镇的建设和发展均不够，吸引城市人口和工业外迁的作用并不明显。

处于长、株、潭城镇体系的第三层是县城，这类城镇共有9个（只有长沙、湘潭县城设在市内）。县城是各县政治、经济、文化中心，也是县城城镇体系的核心，有的县城（如醴陵）的辐射范围还超出本县。九个县城总人口达31.24万人，占市镇人口的12.5%，占该区小城镇总人口的60%，平均规模34,711人。1982年工业产值达53,034.5万元，占同期该区域小城镇的60.75%。县城大多形成了门类比较齐全的

工业结构，在县域经济中有举足轻重的作用。如醴陵县城，1983年工业产值达1.72亿元，占同期全县工业产值的65.65%。县城由于其发展历史长，地位重要，城镇三项费用主要用于县城，基础设施和服务设施比较齐全，均有较完整的道路、供水、供电、排污等基础设施，各类服务设施也是首屈一指的，因而人口也是发展最快的。（表二）

表二

县 城 别	1953年 总 人 口	1983年 总 人 口	1983年比 1953年增长	其中：1983年 非农业人口
望 城	约1,000	14,231	13.2倍	7,070
浏 阳	19,555	31,859	62.92%	28,007
宁 乡	16,017	36,290	1.27倍	25,954
渌 口	约3,000	21,316	6.11倍	16,699
醴 陵	32,510	76,321	1.35倍	64,826
攸 县	7,410	31,430	3.24倍	23,071
茶 陵	8,882	22,371	1.52倍	15,004
酃 县	2,250	11,085	3.93倍	8,272
湘 乡	16,370	67,509	3.12倍	37,180

〔注〕渌口、望城1953年资料缺乏，系估计数字。渌口解放前夕2000人，望城县城1955年988人。

居于该区域城镇体系第四层的是县属镇。可分两种类型：（1）工矿镇：1983年有8个，1984年增加到11个；

（2）区、乡中心镇，或称片中心镇，1983年有16个，1984年增加到33个。工矿镇主要是在开发当地资源，由国家投资自上而下兴建的，收效快，发展快，如棋梓是在1958年开始

兴建的，现已发展到年产水泥百万吨的建材工业基地，湘乡水泥厂，水泥的产量占全国水泥总产量的1%强，占大水泥的2.5%。工矿镇同时又是当地区、乡政府驻地，也是农村的政治、经济、文化中心，在县域中也可作城镇体系中片中心看待。比较而言，县镇这一层次数量较多，但规模不大，建设资金除工矿镇有来源外，其余的渠道不稳定，建设得还比较差。从宏观上看，数量偏少，除县城外，平均每10个乡才有一个县属镇。

处于城镇体系最低层的是集镇，这一类的特点是：点多面广，规模狭小，“乡土味”甚浓，居于农村中心，与农村商品生产的发展，剩余劳力的转移有着更为直接的联系。据我们1984年10月对株洲市农村131个集镇调查，1983年工业产值达14,142.97万元，接近于一个近七万城镇人口的醴陵县城，商业销售额达30380.38万元，吸收了从农业中转移出来的劳力达45,000余人。集镇有着发展的广阔前景。

长、株、潭区域初步形成了以大中城市为核心，以县城和县镇为纽带的城镇体系。但这一体系的形成只是初步的，基本上是呈幅射状，而不是呈网络状，大中小城镇比例还不尽合理。

2、城镇沿交通线呈带状分布。交通运输是地区间经济联系和贸易交往的基本条件，交通闭塞，无法实现产品的内外交流，无法从闭塞的自然经济转向开放型的商品经济。交通是影响城镇分布、兴衰的重要因素。在公路、铁路等近代交通工具兴起以前，水运是主要的交通工具，城镇一般傍河而设。长、株、潭区域处于湘江中下游，水系发达，区内有湘江干流211公里，湘江支流有渌水、洣水、涟水、沅水、

浏阳河、攸水、茶水、捞刀河等，该区内许多古老的城镇均是分布在这些水系。铁路、公路取代航运作为主要交通道路后，沿公路、铁路线的城镇数量增多。如于塘、山枣、云湖桥、中路铺等沿长邵、长衡国道，网岭、皇图岭等沿醴茶铁路，成为新兴的小城镇，在整体上使小城镇的空间分布更为均匀。相反，处于交通状况改变较大地方的小城镇则衰落甚快。如浏阳官渡过去以航运为主时是浏阳东部山区的物资集散中心，解放前其规模仅次于县城。在公路发达后，官渡的腹地大为缩小，现在只是一个规模较小的集镇。

3、城镇分布不均衡，地区差异性大。

从三个市及所辖行政区来看，市镇人口比重最大的是长沙市，占26.36%，其次是湘潭市(25.66%)，再次是株洲市(19.18%)。除去三个市区，从十一个县来看，城镇发展速度极不一般。(表三)建制镇最多的县是湘潭县，共10个，最少是长沙、酃县，才一个。建制镇密度最高的是湘潭县，平均272平方公里就有一个建制镇，最低的长沙、酃县，分别为2165.5平方公里和1997平方公里才有一个建制镇。但城镇人口所占比重与建制镇数量的多少并不一致，它与人口密度、城镇规模大小有密切的关系。湘潭县尽管建制镇多，但规模小，县域人口密集，城镇人口比重仍小于全省各县平均水平。1983年全省各县城镇人口比重为6.09%，在长株潭区域内，高于平均比重的有望城、湘乡、株洲、醴陵、茶陵、酃县，低于平均比重的有：长沙、宁乡、湘潭、攸县。城镇发展的差别，与资源分布、交通状况、地理位置、经济水平有明显的关系，但也反映了政策执行上的差异。如长沙县为长沙市的近郊县，商品生产比较发达，但多年来只有一个

建制镇，而且建设极差。

表三

县 别	总面积 (km ²)	总人口 (万人)	人 口 密 度 (人/km ²)	城镇人 口比重 (%)	1984年 建制镇 个 数	建制镇 密 度 (km ² /个)
长 沙	2165.5	74.63	345	2.29	1	2165.5
望 城	1477.5	68.53	464	8.6	5	295.5
浏 阳	5000	119.47	239	5.8	5	1000
宁 乡	2871	118.94	414	4.39	4	717.75
湘 潭	2722.6	109.45	402	3.25	10	272
湘 乡	2004.7	79.30	396	10.32	6	334
株 州	1828	58.18	291	7.3	5	365.6
醴 陵	2223	84.00	378	9.08	5	444.6
攸 县	2664	66.28	249	5.85	6	444
茶 陵	2500	49.29	197	6.8	5	500
酃 县	1997	16.12	81	6.89	1	1997

注：全省及各县1984年统计数据尚不完整，暂用1983年数据，待1984年湖南统计年鉴刊出后，再据情将此节酌作修改。

(三) 城镇发展中存在的问题

1、区域城镇体系的核心三市之间缺乏有机的联系，其职能分工不够明确，发展方向具有重迭性。

由于多年来存在的经济管理体制上的弊端，长、株、潭

三市之间仍存在着条块分割、各自为政的矛盾，没有形成一个有机的合理的经济网络，影响了城市综合效益和核心辐射力的发挥。三市在1979年均作了总体规划，长沙、株洲已作或正在作中长期经济、社会发展规划，但大多只局限于本市范围，从区域总体角度来通盘考虑不够。三市的地理位置、自然环境、交通条件及经济影响范围具有近似性，如不统筹安排，工业布局上极易出现重复建设、重复投资；城市用地上相互靠拢，带来交通运输、环境生态等一系列伴生性问题。这类现象已屡有发生。如纺织工业均是三市的优势行业，过去在纺、织、染过程中已建立有一定的生产协作关系（株洲送长沙印染，湘纺供长沙纱、布），但近年从各自改变工业结构的要求与内部配套平衡出发，同时新建棉、毛、化纤纺织各厂，影响了宏观经济效益的提高。由于缺乏区域规划，工业布局从三市整体角度考虑甚少，株洲的清水塘地区，集中污染严重的冶炼、化工、氮肥、农药等厂，它虽处于株洲市区的下游，但在湘潭、长沙的上游，使三市间80多公里的湘江成为污染十分严重的河段。再有，三市城市用地已有逐步靠拢、连成一片的趋势，长沙市区已扩展到井湾子地区，贯穿三市的主要交通干线——长潭、长株公路沿线建筑物增多，特别是三市间的几何中心——易家湾一带。据有关部门调查，从长沙东塘广场到湘潭建设路口的45公里内由于开通支路，建筑物增辟出口，道路交叉口、企业入口处1975年有75处，80年就达168处，平均不到300米就有一处，目前更有增多，这大大影响了行车速度和安全。三市之间的几个小镇（长沙的暮云市、湘潭的易家湾、株易路口、株洲的白马垅）均被作为各市的重点发展镇或经济开发区，这些镇发展到多

大规模，怎样布局，急需从区域角度综合平衡。

2、大城市人口膨胀，卫星城镇则相对萎缩。

在长沙、株洲、湘潭三市中，株、潭二市为30多万人口的中等城市，还属于合理发展之列，而长沙市作为严格控制的大城市，卫星城镇的设置、建设也就摆上了议事日程。

长沙市近年人口增长迅速，1977年城市人口为68.44万人，1978年就增至73.84万人，1979年又增至78.43万，1981年增至83.53万，1982年增至85.7万，1983年又增至88.5万，六年增加城市人口20.06万人，平均年增长人数3.34万，增长幅度为29.3%。从上述增长来看，据公安部门资料分析属于自然增长的占27.6%，属于机械增长的占72.44%。国务院曾批复2000年该城市人口为85万人，已提前18年突破。由于人口增长迅速，加剧了城市用地及住宅、供水、公共交通等的紧张状态。目前建设用地仅完成57平方公里，人平70m²（在三市中是最少的，株洲为127米²/人，湘潭为111米²/人）。特别是旧城区内7.4平方公里内拥有23.5万人，人平用地仅26米²。

长沙市在1979年规划过9个卫星城，即望城县、坪塘、铜官、霞凝、梨梨、暮云市、捞刀河、水渡河、黄花，其中有5个是原有建制镇。这些卫星城基本上没有建设，发展均不快，在有统计资料的5个镇中，从1976年到1982年，共增长7,413人，增长幅度为16.45%，低于同期长沙市人口的增长速度，没有起到在大城市周围截流和吸引市区人口外迁的作用。规划的这9个镇的条件大多不太理想，距离太近，最近的才10公里，最远的35公里；规模太小，现状最小的600人，最大的1.8万人，远期规划最少的3万人，最多的

才8万人；工业结构单一，不能满足不同类型人口就业的需求；现有的基础设施较差，如近郊的梨梨镇、无影剧院，居民无自来水、电供应，存在着生活上的“十大难”，如要作为卫星城建设，还需大量的投资。根据国内外卫星城建设的理论和实践，长沙市卫星城的设置数量、定点选址有必要作进一步的论证。

3、城镇群体规模结构大中小比例不太合理，建制镇数目少。

美国地理学者贝利阐述的城镇群体组合的基本规律为，城镇规模愈大，其数量愈少，处于区域城镇核心的一级城镇吸引范围最大，次一级的城镇腹地相对小一些，数量显然比上一级城镇多。这样，从上到下，城镇群体基本上呈“金字塔”型。长、株、潭区域城镇群体一个突出的问题是处于中间等级的城镇规模小，数量少，起不到在城镇体系中承上启下的作用和吸引、容纳农村剩余人口，防止其对城市进行冲击的屏障作用。在城市之下，只有一个县城城镇人口超过5万。这样，就难以在城市周围形成强有力的“反磁力中心”。

长、株、潭区域如果将城市—集镇作为一个整体序列来看待，处于中间环节的建制镇数量太少。别开县城计算，平均每10个乡才有一个建制镇。长、株、潭区域尽管城镇人口比重高，但撇开三市看，建制镇数量、密度人口与全省水平比较并不算高。1983年，除城市外，全省各县城镇人口比重为6.09%，长、株、潭区域各县为5.62%，低于全省水平；各县建制镇密度为每858平方公里、每21.74万人有一个建制镇，而长、株、潭区域每851.5平方公里、每27.61万人才有一个建制镇，约相当于全省平均水平。1984年，该区域建制