

当代城市规划理论与实践丛书

小城镇的制度变迁 与政策分析

邹兵 著

中国建筑工业出版社

国家自然科学基金重点资助项目 (批准号: 59838290)

上海市重点学科建设项目资助 (沪教科 2001 - 41)

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

小城镇的制度 变迁与政策分析

邹兵 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

小城镇的制度变迁与政策分析 / 邹兵著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2003
(当代城市规划理论与实践丛书)
ISBN 7-112-06025-7

I. 小... II. 邹... III. 城镇—城市规划—研究
IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 083519 号

责任编辑: 陆新之
责任设计: 郑秋菊
责任校对: 赵明霞

当代城市规划理论与实践丛书

陈秉钊 主编

小城镇的制度变迁与政策分析

邹兵 著

*

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 19¼ 字数: 350 千字

2003 年 12 月第一版 2003 年 12 月第一次印刷

印数: 1—2,500 册 定价: 39.00 元

ISBN 7-112-06025-7

TU·5297 (12038)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

提 要

本书是关于中国小城镇发展的制度和政策问题研究的论著，新制度经济学的理论和方法成为作者开展研究的理论基础和基本分析方法。制度的功能在于为人们提供更多的选择机会，并有利于市场机制的发挥；制度变迁实际上是人与人之间利益冲突以及对冲突解决的过程；制度变迁的过程和方式决定着政策运行的效率，应成为政策选择和制定的重要依据。这三个观点，构成了这本论著进行研究的基本出发点。在此基础上，作者对封建传统社会、计划经济体制时期和改革开放时期这三个不同历史时期影响我国小城镇发展的制度因素进行了系统分析研究，这些研究表明，是否具有使市场机制有效发挥作用的制度环境，是决定小城镇发展进程的关键所在。此外，著述中还指出，发展小城镇之所以被选择作为中国城市化的主导战略，是由渐进式城市化的方针所决定的，这与渐进式的经济改革道路具有异曲同工的性质。小城镇发展的顺利推进，得益于这一改革方式的明显优势；而发展过程中出现的种种问题，也与渐进式改革的固有缺陷密切相关。对旧体制改革的不彻底性和改革过程中产生新的制度约束，成为小城镇进一步发展的阻滞因素。但中国制度变迁的性质，决定了渐进式改革仍将是今后小城镇发展中制度创新所依赖的路径和政策制定的出发点。作者在论著的最后，通过对世纪之交小城镇发展所面临的形势和政策目标的分析，对促进小城镇健康发展的制度创新提出了对策建议。

总 序

1898年英国E·霍华德的《明日的田园城市》问世象征了现代城市规划理论的诞生。过去的一百年，世界在城镇化的重大发展时期里，城市规划理论得到了重大的发展。

由于城市规划毕竟是一门应用性的学科，要把城市规划的理论付之于实践，要把理论落实到地上，必然需要得到工程技术学科的支持。霍华德亲自领导，于1903年在距伦敦市中心56km的赫特福德郡（Hertfordshire）购置了1545hm²乡村土地，创建了第一座田园城市莱奇沃斯（Letchworth），并请建筑师R·昂温和B·帕克负责编制城镇规划方案。

也许是在城市规划的日常实践中，建筑师的工作是大量的，所以导致城市规划学科的技术层面，物质形态的部分内容逐渐占据了突出的地位。于是《明日的田园城市》中城市物质形态（Physical）的部分被一代又一代地强化，而作为城市规划理论更本质的部分，城市规划、建设、管理中的社会目标、经济分析、经营管理、社会团体的参与，等等，却逐渐被淡忘了。“把城市看成是一种扩大形式的建筑学，那就是建筑师设计单幢建筑，城市规划师设计建筑群。”（E·帕金森）^①

然而在城市规划工作者中，毕竟有些人看到了在物质形态的背后更本源的东西，“我们同行们逐渐了解到，最根本的社会和经济的力量，它是形成我们环境的最重要因素，任何成功的城镇设计，必须以它们的社会和经济力量为出发点。”（W·鲍尔）^②包括许多建筑师也看到了，“在当代条件下，建筑继续存在于城市之中，是城市的一部分，

① 英国皇家城市规划学会前主席

② 英国利物浦城市规划处原处长。城市的发展过程。中国建筑工业出版社，1981

使城市生活的某些空间得以物质化。然而，今天更胜于过去者，就是我们意识到城市要多出于它的建筑物和建筑学。……所有这些，都不仅是完全跳出了建筑师日常职业实践的范围，而且，我们习以为常的分析手段和建造项目都无法对这些条件提供答案。”(I·S·莫拉莱斯)^①

《当代城市规划理论与实践丛书》不是对霍华德开创的现代城市规划理论的否定，恰恰相反，而是对当前尤其是我国在向市场经济体制转轨过程中，城市规划、建设和管理遇到的许多问题的探索，对《明日的田园城市》所包含的许多被淡忘了的内容的追回。我们力图立足于城市规划，由此走出去，从史学、哲学、系统工程学等获得思想武器，从经济学、社会学、管理学、法学、地理学等科学中汲取养料，最后要走回来，解决城市规划当前所面临的问题。

城市规划主要是政府行为，随着我国加入 WTO 之后，政府职能将更进一步转变，本丛书将从技术层面转向政策层面，以政府的作为为主要内容。

城市规划学科是一个综合体，也是一个多面体，《当代城市规划理论与实践丛书》力求从更多视角来观察、分析城市和城市规划。它绝非否定以往的视点，而是一种补充。因为单纯的形态设计已经不能使我们到达霍华德田园城市理想的彼岸。丛书是献给城市规划的第三个春天。

陈秉钊

于 2002 年 1 月

^① 第十九届世界建筑师大会主题报告 现在与未来 城市中的建筑学. Ignasi de Solà-Morales. 张钦楠译 建筑学报 1996 (10)

序

城镇化是一个国家和地区实现现代化的必由之路。进入 21 世纪，中国将驶入城镇化的“快车道”，预计到 2030 年左右全国城镇化水平将提高到 50% 以上，基本完成由传统的农业社会向现代城市社会转型的社会结构变迁过程。这是一个艰巨而伟大的历史任务，对于整个世界都将产生巨大而深刻的影响。著名经济学家、诺贝尔奖得主斯蒂格利茨曾指出 21 世纪对全人类影响最重要的两个事件，一个是美国的新技术革命，另一个就是中国的城镇化。

目前，推进城镇化已经成为实现我国经济社会持续健康发展的核心战略之一，得到中央决策层的高度重视。2001 年出台的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》明确将“积极稳妥地推进城镇化”作为“十五”期间的重要工作内容；而江泽民同志在“十六大”报告中也特别指出，“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。……消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动”。要实现中共“十六大”提出的全面建设小康社会的目标，加速城镇化进程已经刻不容缓。而针对我国的现实国情，有重点地发展小城镇仍然是现阶段推进城镇化、带动农村经济社会发展的一个“大战略”。

关于中国农村城镇化和小城镇发展的问题，多年以来一直是各级政府部门、社会团体和科研机构所讨论和研究的热门话题和热门课题，而且随着国家发展形势和目标的变化而常究常新，不断深入发展。本书作者关于这一问题的研究，具有下列两方面的突出特点。

农村城镇化和小城镇发展涉及的因素包罗万象，本书作者将研究

的主要内容界定在与小城镇发展相关的制度和政策方面，不仅突出了重点，避免了一般意义上的泛泛而谈，而且也抓住了决定和影响小城镇发展的关键因素和核心环节。在研究方法上，作者借鉴了目前颇具影响力的新制度经济学的基本理论和分析方法，拓展了研究视角，使得对于问题的分析更加理性和深刻，弥补了过去关于城镇化问题研究中存在的基础理论和方法相对薄弱的缺陷。在研究过程中，作者不仅全面探讨了各个历史时期影响中国小城镇发展的制度安排及其运行机制，而且对于制度变迁的方式和过程进行了深入剖析，并提出了“发展小城镇是以渐进式改革方式推进城镇化的路径选择”的崭新观点，将中国小城镇问题的研究提高到一个新的认识高度，丰富和充实了我国城镇化研究的内容，对于理论的创新和研究领域拓展都具有积极的意义。

本书的另一个特点是突出了立足于现实背景和客观条件的小城镇发展的公共政策研究。关于小城镇的意义和作用过去已经有许多说法，作者没有囿于现有结论，而是针对当前我国经济社会发展中面临的新形势、新问题，将发展小城镇与扩大内需、解决“三农”问题、维护社会公平、实现经济、社会和生态环境的可持续发展等国家战略性的政策目标联系在一起，分析具有相当的广度和深度，这在以往的研究中都比较少见。作者还针对上述发展目标提出了一系列促进小城镇健康发展的制度创新和政策建议，甚至对于某些制度改革的推行还提出了具体的运作方式，具有针对性和现实可操作性，对于各级政府制订小城镇发展的具体政策有一定的参考价值和指导意义。

本书着重从制度创新和政策建议方面进行分析、研究，对城镇化、小城镇的发展是一种开拓，有利于开阔我们的视野，将理论与实践引向深入。

陈秉钊

2003年8月5日

目 录

总序	陈秉钊
序	陈秉钊
1 导论	1
1.1 研究的背景和意义	3
1.2 已经完成的相关研究述评	4
1.2.1 小城镇问题研究综述	4
1.2.2 与小城镇发展相关的制度研究	7
1.3 研究的理论视角与分析方法	9
1.4 研究对象的概念辨析与界定	11
1.4.1 小城镇的概念	11
1.4.2 小城镇内涵的演进	12
1.5 研究的基础资料和数据来源	14
1.6 本书试图解答的主要问题	16
2 有关制度的基本理论概述	19
2.1 与制度相关的基本概念	21
2.2 制度存在的理论基础及其功能	23
2.2.1 关于人类行为的三个基本假设	23
2.2.2 关于人类环境的三个基本假设	24
2.2.3 个人理性与集体理性的冲突	25
2.2.4 制度的基本功能	26
2.2.5 产权制度的意义和功能	27
2.3 制度在经济增长和城市化进程中的作用	28

2.3.1	制度对经济增长的作用	28
2.3.2	专业分工、交易成本与经济增长的相关性	29
2.3.3	制度在城市化进程中的作用分析	30
2.4	制度变迁的方式与影响因素	31
2.4.1	两种不同的制度变迁方式	31
2.4.2	制度变迁的影响因素	33
2.4.3	利益分配对制度变迁方式的影响	35
2.5	本章小结	37
3	我国封建社会时期影响传统乡镇发展的制度因素	39
3.1	封建社会时期有利于传统乡镇发展的若干制度变迁	41
3.1.1	“镇”“市”结合的地方制度建立	41
3.1.2	传统坊市制度的改革	43
3.1.3	明代赋役制度的改革	44
3.2	封建土地所有制对传统乡镇的影响	46
3.2.1	封建土地所有制的主要特征	46
3.2.2	封建土地所有制下的小农经济的运作方式	47
3.2.3	以小农经济为基础的传统乡镇的发展	49
3.3	以“重农抑商”为主的经济制度对传统乡镇的影响	51
3.3.1	“重农抑商”经济制度的思想文化基础	51
3.3.2	“重农抑商”经济制度对工商业发展的影响	52
3.3.3	“重农抑商”经济制度对传统乡镇发展的影响	55
3.4	中央集权的封建政治制度对传统乡镇的影响	56
3.5	本章小结	59
4	计划经济体制下影响小城镇发展的制度安排与政策选择	61
4.1	计划经济体制下的城市化政策	63
4.1.1	新中国工业化模式的选择与计划经济体制的实施	63
4.1.2	计划经济体制下的城市发展政策	65
4.1.3	计划经济体制下的小城镇发展	66
4.2	“统购统销”农产品流通制度的实施和影响	67
4.2.1	“统购统销”农产品流通制度的实施	67
4.2.2	农产品“统购统销”制度对农村经济的影响	69

4.2.3	农产品“统购统销”制度对小城镇发展的影响	70
4.3	城乡隔离的户籍制度及其配套制度安排的影响	71
4.3.1	城乡隔离的户籍管理制度及其配套制度的实施	72
4.3.2	城乡隔离的户籍管理制度的影响	74
4.4	人民公社制度的实践及其失败的原因	75
4.4.1	推行人民公社制度的政策目标	75
4.4.2	人民公社制度下的农村经济关系	76
4.4.3	人民公社制度下的小城镇发展	78
4.4.4	人民公社制度失败的若干原因	80
4.5	本章小结	82
5	市场导向的制度变迁及其对小城镇发展的影响	85
5.1	农业生产经营制度改革对小城镇发展的影响	87
5.1.1	农业生产经营制度改革的历史背景	87
5.1.2	家庭承包经营制给我国农村经济运行机制带来的变化	88
5.1.3	家庭承包经营制对小城镇发展的影响	89
5.1.4	1980年代中后期以来农业改革的新趋势	91
5.2	农产品流通制度改革对小城镇发展的影响	93
5.2.1	农产品流通制度改革的背景和推进过程	93
5.2.2	农产品流通制度改革对小城镇发展的作用	95
5.3	乡镇企业的异军突起及其重要作用	96
5.3.1	我国乡镇企业发展的历程	96
5.3.2	乡镇企业对小城镇发展的推动作用	98
5.3.3	我国乡镇企业的产权结构特征及其绩效	100
5.4	城乡户籍制度的改革及其作用	104
5.4.1	1980年代城乡户籍制度改革的启动	104
5.4.2	“自理口粮”户籍制度的重要意义	105
5.5	城镇土地使用制度的改革及其作用	107
5.5.1	我国城镇土地使用制度改革的背景	107
5.5.2	我国城镇土地使用制度改革的推进过程	108
5.5.3	城镇土地使用制度改革对小城镇发展的影响	110
5.6	本章小结	111

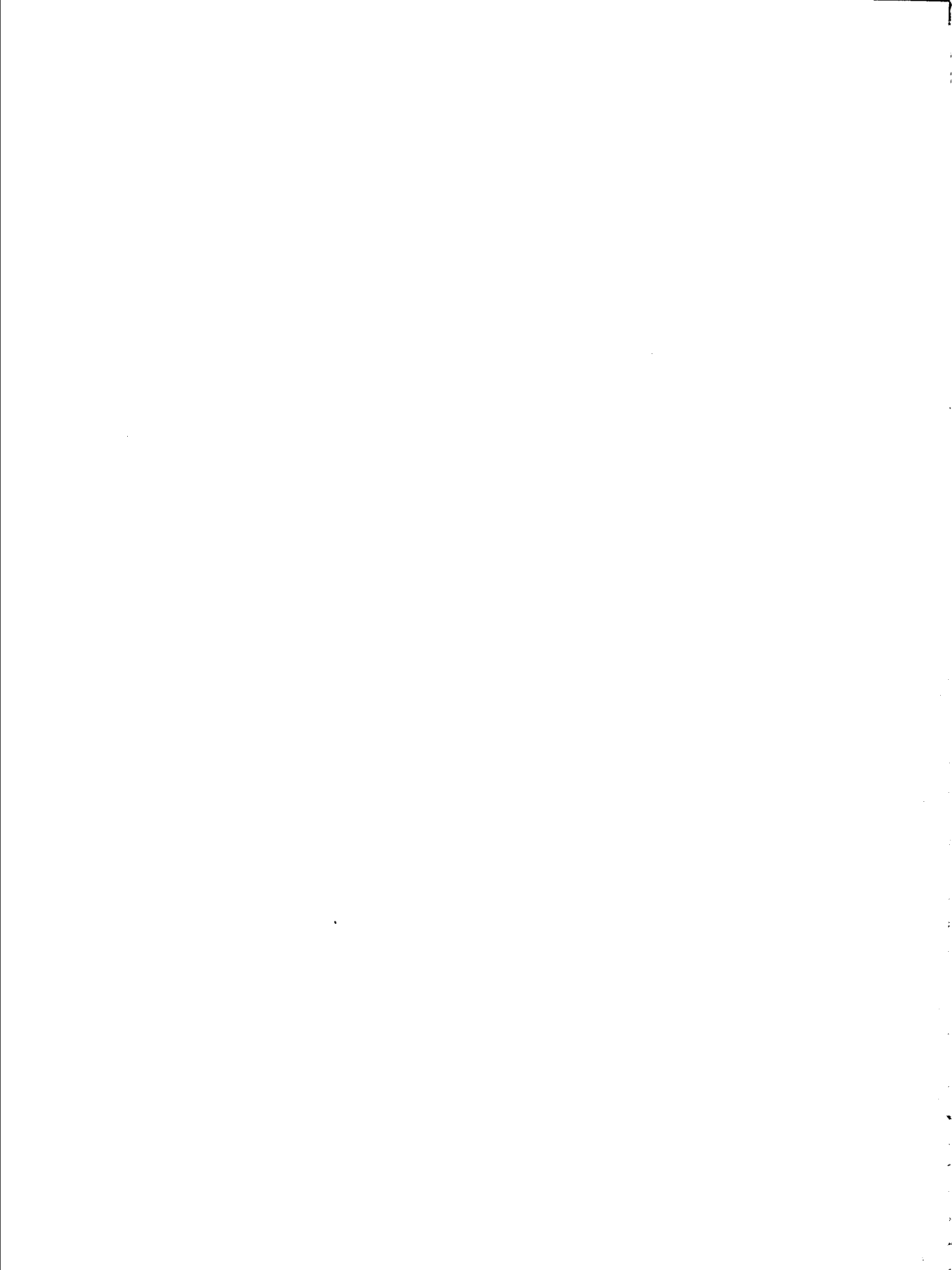
6	渐进式改革与发展小城镇的政策分析	113
6.1	中国渐进式改革道路的运行特征	115
6.1.1	渐进式改革与激进式改革的比较	115
6.1.2	中国选择渐进式改革道路的决定因素	117
6.2	改革开放初期中国城市化面临的形势与政策选择	119
6.2.1	农村剩余劳动力的巨大压力	119
6.2.2	农业深度开发的作用和局限	121
6.2.3	发展中大城市和小城镇的矛盾	123
6.3	小城镇作为渐进式城市化策略的政策分析	125
6.3.1	实现农村渐进式城市化的过渡环节	125
6.3.2	平衡城乡利益冲突的途径	127
6.3.3	增量改革的城市化方式	128
6.4	小城镇发展中各项制度变迁的特征分析	129
6.4.1	“帕累托改进”式的农业生产经营制度改革	130
6.4.2	“非帕累托改变”式的农产品流通制度改革	131
6.4.3	作为“增量改革”的乡镇企业发展	133
6.4.4	渐进式推进的城乡户籍制度改革	135
6.5	渐进式城市化产生的问题	136
6.5.1	弱点之一：改革成本的滞后释放	137
6.5.2	弱点之二：改革目标的偏离	137
6.5.3	弱点之三：新的“利益刚性”产生	138
6.6	本章小结	139
7	小城镇进一步发展面对的制度约束和变革难点	141
7.1	小城镇发展进程中面临的困境	143
7.1.1	农村经济发展后劲不足	143
7.1.2	非农化与城市化未能实现同步发展	145
7.1.3	小城镇建设水平不高	147
7.2	农业生产经营制度的缺陷和改革的制约条件	149
7.2.1	家庭承包经营制运行中存在的问题	149
7.2.2	我国现行农村土地产权制度缺陷	152
7.2.3	我国农业生产经营制度改革的方向和约束条件	154
7.3	“离土不离乡”现象的必然性及其制度原因分析	157

7.3.1	小城镇居民“兼业”的原因分析	157
7.3.2	“离土不离乡”的根源——农村社会保障制度的缺陷	158
7.3.3	“户籍制度”形成的利益凝固化	160
7.3.4	小城镇户籍制度改革难有作为	162
7.4	乡镇企业分散布局的成因及其制度根源	164
7.4.1	我国乡镇企业空间分散布局的影响因素	164
7.4.2	乡镇企业的社区属性对其空间布局的影响	166
7.4.3	乡镇企业社区属性的制度根源	167
7.4.4	乡镇企业转制对其布局状态的影响	168
7.4.5	乡镇企业进入小城镇发生的交易成本变化	170
7.5	小城镇土地开发和管理存在的问题及其制度缺陷	172
7.5.1	现行小城镇财政体制造成建设资金不足	172
7.5.2	小城镇土地开发和出让中存在的问题	174
7.5.3	农村集体土地非法进入市场造成的不良影响	176
7.5.4	小城镇土地开发和管理制度存在的缺陷	179
7.6	本章小结	181
8	中国城市化的宏观形势与发展小城镇的政策目标	183
8.1	当前中国城市化面临的宏观经济形势变化	185
8.1.1	有效需求不足成为制约我国经济持续增长的突出矛盾	185
8.1.2	加速推进城市化成为拉动经济增长的重要手段	187
8.1.3	发展小城镇作为启动农村消费市场的突破口	190
8.2	当前中国城市化的国际和国内政治背景	191
8.2.1	国内市场的规模是决定中国国际战略地位的关键因素	191
8.2.2	“三农”问题是关系到国内社会稳定大局的根本所在	192
8.2.3	发展小城镇仍然是解决农村就业和农民增收问题的主要渠道	194
8.3	中国城市化过程中面临的资源和环境压力	197
8.3.1	资源短缺和环境恶化对国家的生存空间构成严重威胁	197
8.3.2	有重点地发展小城镇是转变传统农村工业化模式的现实途径	199
8.4	当前发展小城镇的基础条件与中国城市化的推进策略	201
8.4.1	有重点地发展小城镇仍然是中国城市化总体战略的重要组成部分	201
8.4.2	小城镇发展面临的不利条件分析	205
8.4.3	小城镇发展的有利因素分析	207

8.4.4 实施非均衡的小城镇发展策略	210
8.5 本章小结	214
9 引导小城镇健康发展的制度创新与政策建议	215
9.1 引导小城镇发展的政策体系建设	217
9.1.1 促进农村人口在小城镇的稳定就业和定居	217
9.1.2 促进各类生产要素向城镇的集聚	220
9.1.3 提高小城镇建设和管理水平	221
9.2 小城镇制度创新的核心环节：农村土地产权制度改革	224
9.2.1 农村土地产权制度改革的政策目标	224
9.2.2 农村土地产权制度改革的不同方案比较	225
9.2.3 农村土地股份合作制的制度设计与理论分析	227
9.2.4 经济发达地区实行土地股份合作制的实践经验	229
9.2.5 农村非农用地使用制度的改革思路	232
9.3 小城镇发展的行政制度创新：行政区划调整与乡镇合并	236
9.3.1 基层行政区域划分过小产生的问题	236
9.3.2 各地实行乡镇合并的具体实践	239
9.3.3 实施乡镇合并的原则和要求	243
9.3.4 现行市镇设置标准的调整和完善	246
9.3.5 对行政区划调整和乡镇合并的进一步思考	249
9.4 本章小结	251
结语：中国小城镇未来的发展趋向	252
主要参考文献	257
附录：世界各国城市化进程中的小城镇发展概况	265
后记	293

1

导 论



1.1 研究的背景和意义

刚刚过去的 20 世纪,是世界城市化快速发展的一个世纪^①。城市化作为各国现代化进程中的一个普遍现象,历来都受到广泛关注,并成为各学科常究常新的热门课题。与大多数国家不同的是,1980 年代后我国开始的城市化,主要是通过农村人口向量多面广的小城镇转移而实现的。从 1978 年到 2000 年,我国的建制镇数量由 2173 个增至 20312 个,农村地区以小城镇为核心带动周边村庄发生的人口和产业结构的变化,事实上构成了中国城市化最重要的组成部分。根据全国第五次人口普查信息,到 2000 年底,全国已有 4.56 亿人居住在城镇,占全国总人口的 36.1%^②,按照世界城市化的一般规律,我国已经进入城市化“换挡提速”的发展阶段^③。作为中国城市化研究的核心问题,小城镇问题理所当然地得到全社会的普遍关注。

当前,我国小城镇发展问题的特殊性还在于经济运行宏观环境的巨大变化。自 1990 年代中期中国经济成功实现“软着陆”后,我国基本告别了短缺经济时代,经济发展的主要矛盾已经从供给约束转向需求约束。当前经济运行中最突出的问题是生产的结构性过剩,有效需求不足。国家的高层决策者已经认识到:长期以来城市化与工业化脱节形成的城乡发展不协调局面,是制约市场规模和消费需求扩大的重要因素。而加快城市化进程,既有助于城市基础设施建设的投资需求扩张,也有利于拥有巨大消费潜力的农村市场的启动和扩大。因此,继 1998 年底中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》确立“小城镇,大战略”

① 1900 年,全世界的城市人口比重仅为 15%,据联合国的统计,到 20 世纪 90 年代中期,全世界已经大约有 43% (23 亿左右)的人口生活在城市中。同时,城市人口还以快于乡村人口 2.5 倍的速度增长,全球城市化水平可望在 21 世纪初超过 50%,世界将进入名副其实的“城市时代”。

② 中华人民共和国统计局,2000 年第五次全国人口普查数据公报

③ 美国地理学家诺瑟姆(Ray. M. Northam)发现,各国城市化发展的轨迹是一条 S 形曲线。一般认为,城市化水平在 30% 以下为初期阶段,30%~70% 是中期阶段,70% 以上是后期阶段。而城市化 30% 正位于 S 形曲线的拐点,将进入加速发展的中期阶段。