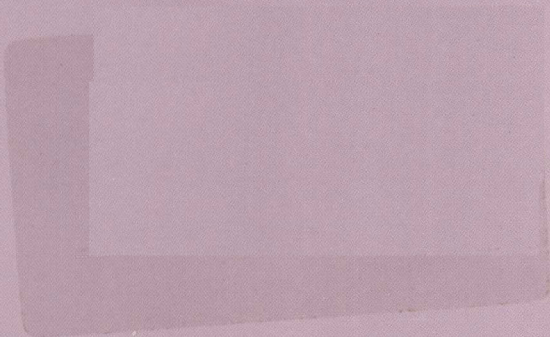




高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心



汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



小城镇 大作为

罗 淳 / 著
武友德 / 著

——西南边疆民族地区小城镇建设研究

On Town Development in Border and
Nationalities Regions of Southwest China

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



小城镇 大作为

——西南边疆民族地区小城镇建设研究

On Town Development in Border and
Nationalities Regions of Southwest China

罗 淳 / 著
武友德 / 著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

小城镇 大作为:西南边疆民族地区小城镇建设研究/
罗淳 武友德著. —北京:光明日报出版社,2009. 8

(高校社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5112 - 0363 - 2

I. 小… II. 罗… III. 边疆地区:民族地区—城镇—城市建设—研究—西南地区 IV. F299. 277

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 153178 号

小城镇 大作为——西南边疆民族地区小城镇建设研究

作 者: 罗 淳 武友德 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 田 苗

责任校对: 徐为正

特约编辑: 熊 瑛 尚瑞雪

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号,100062

电 话: 010 - 67078241(咨询), 67078945(发行), 67078235(邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078233, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京昆仑律师事务所陶雷律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开本: 690 × 975 毫米 1/16

字数: 260 千字

印张: 14. 5

版次: 2009 年 8 月第 1 版

印次: 2009 年 8 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 0363 - 2

定价: 32. 00 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS 目 录

导 论 / 1

第一章 小城镇的历史地位、建设基础与形成模式 / 8

第一节 小城镇的历史地位与现实作用 / 8

一、小城镇的内涵解读 / 8

二、小城镇的历史地位 / 13

三、小城镇的现实作用 / 18

第二节 小城镇建设的基本内容与基础条件 / 20

一、小城镇建设的基本内容 / 20

二、小城镇建设的产业基础 / 22

第三节 小城镇的成长机制和形成模式 / 28

一、小城镇的成长机制 / 28

二、小城镇的形成模式 / 34

第二章 小城镇在西南边疆民族地区成长的历史过程与现状格局 / 39

第一节 西南边疆民族地区小城镇成长的背景与条件 / 39

一、对“西南边疆民族地区”的认识 / 39

二、西南边疆民族地区的自然地理环境 / 41

三、西南边疆民族地区的社会经济状况 / 45



第二节	西南边疆民族地区小城镇成长的历史过程、现实格局及制约因素	/ 54
一、	新中国成立以来西南边疆民族地区小城镇建设追溯	/ 54
二、	西南边疆民族地区小城镇形成的现实格局	/ 59
三、	西南边疆民族地区小城镇发展的主要制约因素	/ 64
第三节	当代西南边疆民族地区小城镇建设的道路、特色及模式	/ 66
一、	西南边疆民族地区小城镇建设的主要道路	/ 66
二、	西南边疆民族地区小城镇建设的自身特色	/ 69
三、	西南边疆民族地区小城镇建设的适宜模式	/ 71
第三章	西南边疆民族地区经济发展与小城镇建设	/ 75
第一节	西南边疆民族地区小城镇的产业选择与培育	/ 75
一、	西南边疆民族地区小城镇产业选择与培育的理论依据	/ 75
二、	西南边疆民族地区产业发展的 SWOT 分析	/ 78
三、	西南边疆民族地区小城镇产业选择与培育的基本原则	/ 81
四、	西南边疆民族地区小城镇产业选择与培育的建议	/ 84
第二节	欠发达地区农村劳动力转移的模式及路径	/ 87
一、	城镇化与非农化的概念辨析	/ 87
二、	城镇化与非农化的农村剩余劳动力转移模式比较	/ 89
三、	欠发达地区农村劳动力转移的路径选择	/ 92
第三节	边贸经济发展与口岸城镇建设	/ 94
一、	边贸经济形态及其特性	/ 94
二、	边贸经济支持下的口岸城镇及其经济功能	/ 96
三、	西南边境沿线口岸城镇的分布及其现状	/ 98
四、	发展边贸经济对促进口岸城镇建设的相关问题探讨	/ 102
第四节	特色经济发展与地方小城镇建设	/ 104
一、	西南边疆民族地区发展特色经济的资源基础	/ 104
二、	特色经济发展与小城镇建设互利关系的范例与实证	/ 107
三、	西南边疆民族地区发展特色经济对促进小城镇建设的建议	/ 112



第四章 西南边疆民族地区制度安排与小城镇建设	／ 116
第一节 城乡“二元”制度结构与小城镇建设	／ 116
一、户籍制度沿革及其在小城镇的实践	／ 116
二、与户籍制度关联的其它制度安排	／ 121
第二节 农村土地制度变迁与小城镇建设	／ 125
一、中国农地制度及其演变	／ 125
二、当代农地制度改革与小城镇建设	／ 128
第三节 其它行政制度安排与小城镇建设	／ 133
一、工业化制度安排与民族地区的城镇化	／ 133
二、民族自治制度设置与小城镇建设	／ 135
三、“建制镇”设置标准与小城镇建设	／ 137
第四节 制度作用余论	／ 141
第五章 西南边疆地区民族文化遗产与小城镇建设	／ 144
第一节 西南边疆地区民族文化的多样性	／ 144
一、西南边疆五省区民族人口分布及其文化概况	／ 144
二、西南边疆地区民族文化多样性的主要表现	／ 147
第二节 西南边疆民族文化特色与小城镇建设	／ 152
一、特色民族文化是小城镇建设的现实基础	／ 153
二、西南边疆民族地区小城镇建设的文化特色	／ 156
第三节 民族文化遗产与小城镇建设	／ 162
一、“现代化”语境及其对西南边疆民族地区的影响	／ 162
二、小城镇建设与民族文化遗产的良性互动	／ 165
三、立足于特色民族文化的小城镇建设探讨	／ 168
第六章 西南边疆民族地区生态环境与小城镇建设	／ 171
第一节 生态城市理论概述	／ 171
一、从田园城市到生态城市	／ 171
二、对生态城市基本特征与建设要求的认识	／ 174



第二节 小城镇的生态理念及其蕴意	/ 176
一、小城镇的生态价值观	/ 176
二、小城镇建设与生态环境	/ 179
三、生态小城镇建设的原则与要求	/ 181
第三节 西南边疆生态环境的多样性与小城镇建设的多形态	/ 185
一、西南边疆民族地区小城镇建设的生态环境条件	/ 185
二、西南边疆民族地区不同生态环境条件下的小城镇类型	/ 190
第四节 西南边疆民族地区生态小城镇建设的原则与分类	/ 194
一、生态小城镇建设的基本原则	/ 194
二、生态小城镇建设的不同分类	/ 196
第七章 西南边疆民族地区小城镇建设的发展趋向与战略选择	/ 200
第一节 未来小城镇建设面临的历史机遇	/ 200
一、全面推进小康社会建设与小城镇发展	/ 200
二、新农村建设与小城镇发展	/ 203
第二节 未来小城镇建设的发展趋向	/ 207
一、小城镇将支撑城镇化体系的半壁江山	/ 207
二、非城关镇和非建制镇的小城镇建设必将成为未来小城镇发展的一个主导	/ 209
三、小城镇将会向更高一级的城镇形态演进	/ 211
第三节 未来小城镇建设的战略思考与相关建议	/ 214
一、基本战略	/ 214
二、相关建议	/ 217
主要参考文献	/ 219
后 记	/ 222



导 论

作为“乡村之首，城市之尾”的小城镇是间于城市和乡村的人类聚居地，是促进城乡社会经济交融的初级平台或基本节点，亦是农业社会通向工业社会的一条常规路径。早在 20 世纪 80 年代初，费孝通先生就提出小城镇发展主张，并在有关研究中对小城镇做了明确的定义：“我早在农村调查中就感受到了一种比农村社区高一层的社会实体的存在，这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人群为主体组成的社区。无论从地域、人口、经济、环境等因素看，他们都具有与农村社区相异的特点，却又与周围的农村保留着不可缺少的联系。我们把这样的社会实体用一个普通的名字加以概括，称为小城镇”。同时还提出了关于小城镇研究“类别、层次、兴衰、分布、发展”的十字课题。^① 由此开启了学术界大规模研究小城镇的局面。尽管学术界对小城镇的定义尚存分歧，但一般认为小城镇主要指县级市及其以下的城关镇和建制镇，以及各种专业集镇和一些卫星城镇。小城镇作为城镇化体系中的初级形态，城镇功能相对较弱，人口规模也较小，一般不足 12 万人。

中国的城镇化道路坎坷而崎岖不平，尤其在一味追求“一大二公”的计划经济年代，中国城市化进程十分缓慢，小城镇发展更提不上议事日程，在城镇发展格局中长期处于边缘化的境地。直到 20 世纪 80 年代，伴随农村联产承包责任制的全面实施，乡镇企业在一些农村地区迅速成长起来，小城镇在东部沿海地区如雨后春笋般异军突起，大批农村青年离开农田，走进乡镇企业，成为新型的劳动者。基此，小城镇建设开始引起社会各界的重视，在当时，政府因势利导地提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城镇”的城镇化发展主张。于是，以乡镇企业发展为依托的小城镇建设，在“离土不离乡；进厂不进城”的发展模式下迅速展开。根据有关学者研究，1983 ~

^① 费孝通著：《论小城镇及其它》，天津人民出版社 1986 年版。



1986年，全国乡镇企业每年吸纳约1300万农村劳动力就业，同期每年平均设镇1600个左右，1987~1991年，乡镇企业每年吸纳的农村劳动力约为800万，同期每年平均设镇350个左右。累计80年代小城镇净增加8192个。^①与改革开放初期（1980年）的2874个^②比较，中国小城镇数量扩张了近三倍。以乡镇企业发展而带动的区域城镇化，农业产业结构调整 and 农村劳动力转移成为联产承包责任制实施以来中国农村最生动的一幅图景。由此开创了我国农民在自己的生活空间内，寻求自我城镇化的典范。

然而，小城镇发展战略在实践中并非一帆风顺，一些小城镇在发展中不顾自身实际，或盲目跟风，或拔苗助长，在发展过程中、甚至还在形成初期就相继出现规模效益差，聚集能力低，对周边区域辐射能力弱，进而导致小城镇发展的“空壳化”等现象；另一些小城镇则因为缺乏基本的产业支撑，农民进了城却找不到适合而稳定的非农就业门路，一部分人只得利用城镇建筑物保留的空地，或在房前屋后开辟农地，种瓜种菜，或干脆就地养猪、养羊、养家禽，小城镇建设又出现了“农村病”。此外，再加上小城镇建设普遍缺乏必要的规划和环保意识，有些就是沿着交通沿线自发形成的“马路”小镇，城镇功能残缺不全。诸如此类问题的存在，极大地动摇着人们发展小城镇的信心，也引起学术界对小城镇发展战略的强烈争论、质疑乃至否定。

问题固然存在，争议也未曾停息，小城镇仍然在全国范围内无可遏制地涌现，势不可挡地扩张，2000年中国的小城镇数量首次突破2万个，与改革开放初期相比较，增长了约七倍。^③这本身就表明小城镇存在的必要性与合理性。事实上，以小城镇为载体的农村城镇化，是在当今中国城乡分割的“二元”体制依然存在条件下，中国农民实现城镇化梦想的一条低成本道路。由于小城镇自身的特点使其最易于成为联结城乡的“纽带”，贯通农工的“桥梁”，一定区域内的小城镇往往成为当地政治、经济、文化的中心，它既是当地经济社会发展到一定阶段的必然产物，又成为带动当地经济社会发展的重要驱动力。因此，在城乡发展格局中，小城镇的比较优势就在于能够发挥承上启下的作用，既成为初始工业化的重要载体，又是农业产业化的服务平台，还是农村城镇化的基础支撑，小城镇建设无疑已经成为中国城镇化进程中不可分割

① 温铁军：“中国的城镇化道路与相关制度问题”，《开放导报》2000年第5期。

② 傅崇兰等著：《小城镇论》，山西经济出版社2003年版，第15页。

③ 金逸民，张军主编：《中国小城镇发展战略研究》，中国农业科学技术出版社2003年版，第



的一个有机组成部分。

早在改革开放初期，小城镇建设就引起党和国家领导层的极大关注。1979年9月，中共十一届四中全会通过了《中共中央关于加快发展若干问题的决定》，提出要“有计划地加强小城镇的建设，逐步用现代工业、交通业、现代商业服务业、现代教育科学文化卫生事业把他们武装起来，作为改变全国农村面貌的前进基地。”1980年12月，国务院批转了《全国城市规划工作会议纪要》，提出了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展基本方针，把小城市（含镇）建设与发展纳入我国城市建设的总体规划中。1998年10月，党的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》更明确指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略，有利于乡镇企业相对集中，更大规模地转移农业富余劳动力，避免向大城市盲目流动，有利于提高农民素质，改善生活质量，也有利于扩大内需，推动国民经济更快增长。”由此形成了“小城镇，大战略”的认识。

2000年10月，党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，更将“积极稳妥地推进城镇化”列为一个专门的部分，其中认为：“提高城镇化水平，转移农村劳动人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大措施。”

2002年党的十六大在“全面建设小康社会”的战略目标下再次强调：“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。”此后，无论是2005年国家制定的“十一五”规划，还是2007年党的十七大报告，都在重申要坚持和促进“大中小城市和小城镇协调发展”的“中国特色的城镇化道路”。由此看来，随着认识的深化，新世纪的“小城镇”建设已经从“大中小城市”中单列出来而赋予其应有的时代使命，可见小城镇在中国城镇化进程中不可或缺的特殊地位及其重要意义。

跨世纪的中国正在进入一个城镇化加速发展的历史时期，小城镇建设同样呈现出良好的发展态势。2002年中国建制镇数量接近2万个，第一次超过乡的数量，2005年底，全国建制镇数量占全部乡镇数量的比重已达到53.7%，这被认为我国的“小城镇发展步入了历史拐点”，^①并表现出如下几个发展势头：

^① 闻哲：“小城镇发展步入历史拐点”，载于《人民日报》海外版，2006年10月16日。



一是小城镇人口规模不断扩大。截至到 2005 年底，全国平均每个建制镇拥有 3.8 万人，比 2000 年增长 15.1%；镇区平均人口达 9511 人，比 2000 年增长 27.5%；人口规模上 5 万的镇 4674 个，占全部小城镇的 23%。

二是小城镇经济实力进一步增强。2005 年平均每个镇的财政收入为 2211 万元，比 2000 年增长 130%；财政收入超亿元的镇有 751 个，超五千万的有 1444 个，一些镇的财政收入水平已经远远超过许多县市的财政水平。

三是小城镇的集聚效应继续增长。2005 年平均每个镇拥有企业人员数达 5444 人，比 2000 年增长 35%，平均每个镇拥有的外来人口为 2459 人，比 2000 年增长 10.5%。

四是小城镇基础设施建设水平日益提高。2005 年全国建制镇通电行政村比例已经高达 99.5%，通邮行政村比例达 97.8%，通自来水行政村比例达 57.3%，通有线电视行政村比例达 60.3%。99% 的小城镇拥有医院和卫生院，95% 的小城镇拥有汽车站或站点。城镇面貌随经济实力增强不断改观。

然而，中国城镇化进程存在显著的地区差异，东部沿海地区的城镇化进程锐不可挡，发展迅速并日臻成熟；而广袤的西部内陆和边境地区城镇化步伐却依然蹒跚而坎坷，与快速推进的全国城市化发展态势格格不入，尤其在一些边疆民族地区，城镇化进程十分缓慢。以建制镇为例：^① 1982 年全国拥有建制镇 2660 个，其中东部 916 个，中部 998 个，西部 746 个。到 2000 年，全国建制镇总数增长到 20000 余个，其中东部有 8617 个，中部有 6070 个，西部仅有 5093 个，与 1982 年比较，东部建制镇数量占全国的比重从 34.4% 上升到 43.6%，上升了 9 个百分点；中部所占比重则从 37.5% 下降到 30.7%；西部也从 28.1% 下降到 25.7%。表明西部地区建制镇数量增长呈相对滞后状态。再从建制镇分布看，1982 年全国每万平方公里有建制镇 2.8 个，同期东部为 7.0 个，中部为 3.5 个，西部 1.4 个，到 2000 年各地区每万平方公里建制镇数量都有上升，全国平均为 20.6 个，同期东部为 65.5 个，中部为 21.5 个，西部 9.5 个，但从增长幅度比较，西部建制镇的增幅最小。

总之，无论是从城镇规模、城镇数量，还是从城镇密度或城镇分布等多方面比较，西部都落后于全国平均水平，更与东部地区显出巨大落差。这既折射出广大西部地区社会经济滞后的状态，同样也成为制约欠发达地区现代化进程的一大瓶颈。

^① 李五四，陈康：“我国小城镇发展模式差异”，《城乡建设》2003 年第 12 期。



如果说, 鉴于以往边疆民族地区社会经济滞后的状况, 小城镇建设还难以提上议事日程, 那么, 在东部内陆和沿海省区小城镇建设如火如荼且已较为成熟的今天, 尤其在全面推进小康社会建设, 统筹城乡发展, 缩小东西部发展差距的新形势下, 关注边疆民族地区的小城镇建设理应成为时代发展的必然要求。

基于上述分析, 本研究针对西南边疆民族地区的小城镇建设展开研究, 研究的基本内容拟从如下两个层面展开, 形成纵横交错的研究格局:

第一层面(纵向研究): 即以历史的眼光审视西南边疆民族地区小城镇建设的历史过程、现状格局和未来趋势。具体包括:

(1) 研究西南边疆民族地区小城镇发展的历史过程。这一研究旨在追溯西南边疆民族地区小城镇形成的历史轨迹, 即从历史沿革、制度安排、经济状况、文化变迁等多方面逐一阐述以往这类地区小城镇建设的促进及约束条件。

(2) 考察西南边疆民族地区小城镇建设的现状格局与存在问题。内容涉及当下西南边疆民族地区小城镇的建设状况、发展途径、形成条件、格局分布, 以及小城镇建设在当地社会经济发展中的适宜地位及应有作用。

(3) 探讨西南边疆民族地区小城镇发展的未来走向。旨在根据上述的分析, 对未来数十年间西南边疆民族地区小城镇发展可能面临的新形势, 出现的新情况做前瞻性研究, 并预测未来小城镇发展的基本走向, 同时提出相应的参考建议。

第二层面(横向研究): 即截取一个时间断面, 深入西南边疆民族地区小城镇建设所涉及的一些重要方面, 进行实证观察与理论分析。小城镇建设是一个综合性十分突出的问题, 对它的研究显然并非只是一个单纯的城镇建设问题, 也不是一个笼统的经济发展问题, 更不是仅仅通过观测城镇人口聚居规模及其增减变化就可一目了然的问题。本研究将从以下几方面细化小城镇建设的研究内容:

(1) 小城镇的经济建设。区域经济的发展, 农业产业结构调整及其向第二、三产业的转换是小城镇得以形成并不断壮大的重要保障。同时, 小城镇本身经济实力的增强, 又会反过来影响或带动周边农村地区的发展, 吸纳更多的农业剩余劳动力, 进而巩固和完善小城镇的城镇功能, 甚至促使小城镇向中小城市递进。因此, 关注小城镇的经济建设, 是小城镇得以发展壮大的关键。当然, 这种“经济建设”需要因地制宜、有所侧重, 必须综合考虑西南边疆民族地区各不相同的地理区位、资源禀赋、人文社会等因素。

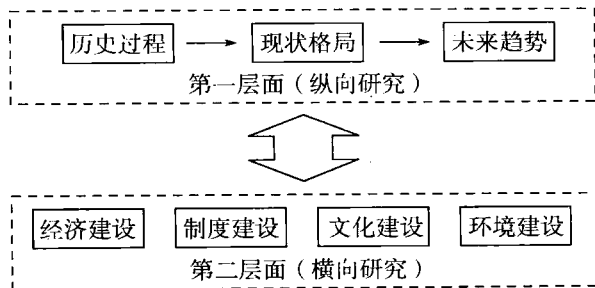


(2) 小城镇的制度建设。制度对现实的影响作用往往带有强制性。对我国城镇化影响最大的一项制度莫过于“户籍”制度，以往严格的“户籍”制度，犹如一道无形的屏障，阻隔了人口在城乡之间的自由流迁，其所造成的二元城乡体制结构，阻碍了中国人口城镇化的进程。如今，虽然“户籍”制度已大为松动，城乡分割的屏障也正在被拆除，但“户籍”制度毕竟还存在，其影响作用也不是短时期内可以消除的。另外，就业制度、就学制度、医疗保障和社会福利制度，土地政策、税收政策乃至计划生育政策等无不影响着小城镇建设。所有这些正是需要我们深入研究的内容。

(3) 小城镇的文化建设。主要指小城镇建设中，由“民族个性”和“区位优势”所决定的地方性或民族性的文化凝练、塑造、弘扬与提升，亦即对边疆民族地区的小城镇自身特有风格或内涵的开掘、培育、塑造、提炼与弘扬。正确处理好（小城镇）建设与（民族文化）保护的关系。因此，小城镇的文化建设就是要研究如何铸就各具特色的小城镇文化底蕴，促成各地小城镇传统优秀文化的凸显与大众文明程度的提升，这其中也包括小城镇居民的观念转变及劳动者技能的提高。

(4) 小城镇的环境建设。这里所说的“环境”主要指包括自然资源在内的自然生态环境。时下对发展小城镇持否定看法的一个理由就是许多小城镇建设对生态环境的盲目破坏和自然资源的低效开采与利用。本研究即针对此况，专门论证小城镇建设与环境保护的利弊关系，探讨消除小城镇建设与环境保护之间存在的矛盾冲突，在“可持续发展观”和“人与自然和谐共处”的理念下，根据小城镇自身具有的“亲生态”属性，倡导创建“生态小城镇”，使之成为能够兼容城乡优点的“绿色家园”。

综合上述两个层面的研究内容，我们可以用如下的框架结构图加以概括。



西南边疆民族地区小城镇建设研究内容框架结构简图



需要强调的是，本项目之所以以“西南边疆民族地区的小城镇建设”立题进行研究，并无意于忽视、进而否定大中城市在该地区的重要作用，而是认为，与发展大中城市相比较，在区域社会经济发展明显滞后的现阶段，选择小城镇优先发展战略应该更适合西南边疆民族地区的城镇化实际。这本身是一种承认现实、尊重差距的务实态度。早在20世纪70年代初，英国著名经济学家舒马赫（E. F. Schumacher）就针对当时西方工业社会一味追求利润最大化而不断扩展的庞大经济体提出强烈抨击，认为由此导致的经济无效率、环境污染、非人性的工作环境值得人类深刻反思。他倡导第三世界国家应通过发展中间技术，以小巧的工作单元、简单的工作场所以及适用的技术进行生产。在他看来“一个现代化的工作场所只有在现代化的环境之中才能真正见成效，仅此而论，就不宜设在一个只包含农村和几个小城镇的‘地区’”。^①这种观点恰如其书名一样，舒马赫是在极力倡导“小的是美好的”（*Small is beautiful*）这样一种价值观。借此观之当今中国，一些地区在城镇化中无视自身实际，动辄就要“做大做强”的发展思路实在是不可取的。尤其对于社会经济发展长期滞后，自然生态环境较为脆弱的西南边疆民族地区，城镇化战略更要充分考虑自身条件，切忌盲目跟风，贪大求洋。事实上，只要我们能够以科学发展观为指导，实事求是，认清时局，尊重并把握发展规律，小城镇同样可以带来大作为。

基于上述，我们期望通过本书研究，能够对西南边疆民族地区小城镇建设论题有一个较为全面的认识和相对深入的把握，即通过实证观察、理论阐释和个案剖析西南边疆民族地区小城镇建设的基本格局、存在问题及发展态势，为西南乃至广大边疆民族地区小城镇建设实践提供些许有益的理论总结、经验借鉴和范例指导。旨在促使小城镇在边疆民族后进地区尽可能发挥出大作为。

^① 舒马赫著；虞鸿钧，郑关林译：《小的是美好的》，商务印书馆1984年版，第120页。



第一章

小城镇的历史地位、建设基础与形成模式

第一节 小城镇的历史地位与现实作用

一、小城镇的内涵解读

(一) “小城镇” 涵义追溯

城镇是相对于乡村而言的人类聚落形式。这似乎不难理解，无需赘言。但稍加深入就会发现，“城镇”其实还是一个比较混沌的概念，其中至少包容着“城”与“镇”两层含义。

在西方，“城”与“镇”的含义本是泾渭分明的，“城”即 *City*，是以非农产业为主的人口聚居地，与传统的乡村生产和生活方式形成鲜明的反差，其典型形式莫过于“都市”，英文叫 *Metropolis*。同理，在英文中“镇”的对应词就叫 *Town*，是指那些虽有“城”（*City*）的形态，但仍然与乡村（*Countryside*）和农牧业保持着较紧密联系的人口聚居地。因此 *City*（城）显然是非农产业的聚居地；*Town*（镇）则可认为是农业区域中心。据此看来，“城”与“镇”各有所指，在含义上并不难区分。

在中国，“城镇”显然是一个组合词，是“城市”与“乡镇”或“村镇”词义的集合与重组。但在实践中，“城镇”一词极易与“城市”概念混淆，譬如人们常常把“城市化”与“城镇化”相提并论，其中一个重要原因或许是“镇”在一定程度上已经脱离了“乡”和“村”的形态，因而具有了“市”的某些特质，而且因为在英文里两者都只能用 *Urbanization* 来表达，但我们还是可以从“城镇”一词含义的历史解释中善加区分。

追溯历史不难发现，中国象形字“邑”出现很早，“邑”字上部就表示城，下部表示人，意即人聚落在周围有墙的地方。据史书记载，商代中国已有



许多邑，《诗·商颂·殷武》中“商邑翼翼，四方之极”就生动地表达了“城”的概念。尽管《辞海》注中表明，“邑”是“旧时县的别称”，但古代“邑”字即含有“小城镇”的意思，所谓“大曰都”，“小曰邑”就揭示了城镇规模的差异及其称谓。这种理解可以找到许多验证，例如，《荀子·富国》中说：“入其境，甚田畴秽，都邑露，是贪主已。”这里的“邑”，即可理解为田畴间的小城镇。《宋书·周郎传》有“远邑不惊”的描述，这里的“远邑”即边远的小城镇。^①

中国古代的镇设置，大多出于军事和行政管理的需要。公元4~6世纪，北魏为统制其所占领土地上的民众，在军事要地遍设军政合一的镇。其后，内地军政改为州。当时设镇之地有两类：一类设于尚未设立州郡的地方，镇将兼理军民政务。《魏书·官氏志》：“旧制，缘边皆置镇都大将，统兵备御，与刺史同。”另一类设于州，郡治所，镇将治军，刺史、太守管理民政，但多与镇将兼刺史、太守之任。《魏书·乐陵王思誉传》：“高祖初，出为使持节镇东大将军和龙镇都大将营州刺史。”《魏书·杜洪太传》：“太和中除绛城镇将，带新昌、阳平二郡太守。”六镇起义后，北边诸镇皆改为州。唐初，镇戍之权转轻。《新唐书·兵志》：“唐初，兵之戍边者，大曰军，小曰守捉，曰城，曰镇”。镇将只掌防戍守御，品秩与县令相等。后以数州至十余州为一镇，派遣节度使总揽军政大权。唐末五代时期，节度使在其境内设镇，置镇使、镇将，除镇捍防守外，还负责征收器甲粮饷，掌握地方实权。宋初，为了加强中央集权，罢镇使、镇将，收其权归于知县，一部分人口众多、商业繁荣的镇划归所在县统辖，成为县以下的基层组织，其余的镇随之罢废，但在边境地区设有镇、城、堡、寨、关等军政合一的行政区域。

城镇形成的另一个重要原因来自经济发展。我国自宋代以来，由于商品经济的发展，除了出现许多繁华的商业大都会，同时还在县城以下涌现了许多以经济职能为主的市镇（即可称之为小城镇），包括“镇”和“集市”两个层次。跟以往不同的是，宋代出现的镇是商品经济发展的产物，是以经济职能为主导的。宋王朝规定：“民聚不成县，而有课税者，则为镇。”这表明，设镇的标准与税收多少、人口规模大小有关。这与以往封建朝代出于军事防御目的建镇有着本质区别。此其一。其二，宋代设置的镇为“建制镇”，是宋代基层行政单位，属于城市性质，初步具有了城市形态的特征。据宋神宗元丰3年

^① 傅崇兰等著：《小城镇论》，山西经济出版社2003版，第10页。



(1080年)成书的《元丰九域志》记载：全国有县1135个，有镇1664个。这些镇，有的是以前节度使的治所，在节度使成为虚衔以后，经济功能则增强起来；有的本身就是因为手工业、商业、交通等经济因素的发达而新设置的，如闻名全国的江西景德镇就是以经济功能为主导的小城镇。

《国史通鉴》中指出：“小城镇是指县城和县城以下比较发达的集镇或乡所在地，以及大城市周边农村建设的卫星城。它包括两个层次：一是城市型的小城镇即县城和县属镇；二是乡镇和村镇，统称为农村集镇。小城镇是一种介于城市和乡村之间的雏型城市，或称初级城市。它是城市经济向农村渗透和农村生产力在一定区域内聚集的结果。”因此说，小城镇是“城尾乡首”的“节点”。

基于上述，我们认为，中国词语中的“城镇”可以是一个相对泛化的不确定概念，既指代“城(市)”，又包含“镇”。在指代“城(市)”时，代表城市化水平处在较高级形态，是一种已经脱离乡村而独立存在的空间聚落。相对而言，在指代“镇”时，则表明城市化水平处在初级阶段，城镇功能较弱，人口规模较小，产业层次较低，与周边乡村还有着千丝万缕的联系。因此，在“城镇”一词前加上“小”字，或许更有助于我们深刻把握当代中国国情条件下“镇”的特定涵义。

(二) “小城镇”设置标准

清代宣统元年(1909年)颁布的《城镇乡地方自治章程》首次以法的形式明文规定了设置镇的标准。章程规定，以府厅州县治城厢为城，城厢以外的市镇村庄屯集等，人口满5万以上的为镇，不满5万的为乡。1939年国民党政府公布的《县各级组织纲要》，正式确定乡、镇为县以下的基层行政区域单位。

新中国成立之初，国家对设镇没有统一、明确的规定，各地对设镇条件的掌握宽严不一，管理不顺。1955年国务院颁布了《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，必须是聚居人口2000人以上，有相当数量的工商业居民，并确有必要时方可设置镇的建制；(4)少数民族地区如有相当数量的工商业居民，聚居人口虽不足2000人，确有必要时，亦可设置镇的建制；(5)工矿基地规模较小、人口不多，由县领导的可设置镇的建制。这是中华人民共和国成立以来颁布的第一个设镇标准。