

3 面向二十一世纪 的小城镇建设

——苏州小城镇建设的理性思考

邬才生 主编
孙艺兵
王炎炯



国家行政学院出版社

江苏省哲学社会科学“九五”规划课题

号 353 字 登 录 京

图 书 在 册 号 (CIP)

面向二十一世纪的小城镇建设

——苏州小城镇建设的理性思考

邬才生 孙艺兵 王炎炯 主编

国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)数据

面向二十一世纪的小城镇建设:苏州小城镇建设的理性思考/邬才生等编著. —北京:国家行政学院出版社, 1999.9

ISBN 7-80140-071-2

I. 面… II. 邬… III. 城乡建设-研究-江苏-苏州市 IV.F299.275.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 39609 号

面向二十一世纪的小城镇建设 ——苏州小城镇建设的理性思考

邬才生 孙艺兵 王炎炯 主编

*

国家行政学院出版社出版发行

北京市海淀区厂洼街 11 号(100089)

新华书店总经销

北京地矿印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 9 印张 215 千字

1999 年 8 月第一版 1999 年 8 月第一次印刷

印数:1—3000 册

ISBN 7-80140-071-2/C·2 定价:18.00 元

目 录

序 言	1
第一章 现代化与农村城市化	5
一、现代化的理论与实践	6
二、现代化进程中的农村城市化	17
三、农村城市化道路的探索	28
第二章 小城镇建设的战略地位	35
一、小城镇建设的战略意义	35
二、推进小城镇建设的现实基础	42
三、小城镇建设的战略思路	53
第三章 小城镇的产业配置	64
一、小城镇产业配置的客观基础	65
二、小城镇产业结构的优化	71
三、小城镇经济增长方式的转变	83
第四章 小城镇的镇区建设	90
一、小城镇镇区建设的现状	90
二、小城镇镇区建设的思路	103
三、小城镇镇区建设的规划	114
第五章 小城镇的环境建设	122
一、小城镇建设的可持续发展	122
二、小城镇环境保护和建设的实践	129
三、加强小城镇环境建设的任务与举措	135

第六章 小城镇的精神文明建设	147
一、小城镇精神文明建设的实践	147
二、小城镇精神文明建设的新课题	153
三、小城镇精神文明建设的战略思路	161
第七章 小城镇的人口管理	174
一、农民的角色转换	174
二、小城镇的人口状况和管理举措	182
三、小城镇人口管理制度的改革和创新	193
第八章 小城镇的开发开放	201
一、小城镇开发开放的实践历程	201
二、小城镇开发开放的任务	206
三、小城镇开发开放的思路	216
第九章 小城镇的政府管理	223
一、小城镇建设与政府管理现代化	223
二、小城镇规划管理的政府调适	231
三、小城镇建设管理的政府调适	240
第十章 小城镇建设的示范工程	249
一、跨世纪的建设规划、跨世纪的建设工程	249
二、面向 21 世纪的村镇建设	258
三、中国小城镇建设 21 世纪议程	265
四、跨世纪的古镇新姿	275
后 记	283

序

改革开放,给中国农村带来了深刻的变化。这种变化不仅表现在农村经济得到了前所未有的快速增长,绝大多数的农民告别了贫困走向小康,而且表现为农民生产和生活空间从来没有像现在这样广阔和丰富,越来越多的农村剩余劳动力从农业中分离出来,从乡村中走出来,发展乡镇企业、发展商品经济、建设小城镇,从而极大地推动了农村工业化、城市化和城乡一体化的进程。早在1987年,邓小平同志在向国外客人介绍农村改革情况时就不无欣喜地说:“在农村改革中,我们完全没有预料到的最大的收获,就是乡镇企业发展起来了。突然冒出搞多种行业、搞商品经济、搞各种小型企业,异军突起”。“乡镇企业的发展,主要是工业,还包括其他行业,解决了占农村剩余劳动力50%的人的出路问题。农民不往城市跑,而是建设大批小型新型乡镇”(《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年第一版,第238页)。邓小平同志的这一讲话,不仅概括和总结了改革给农村带来的变化和发展,而且揭示了农村工业化和农村城市化的发展趋向。

农村城市化是经济发展所伴生的社会发展趋势,是世界各国的共同的社会发展规律。但是,城市化道路如何走,各个国家都会根据自己的国情和实际情况选择适合自己的发展道路。改革开放以来,中国农民把“造厂”(发展乡镇企业)与“造城”(建设小城镇)结合起来,建设小城镇,推进城镇化,这是走中国式城市化道路的有益探索。实践表明,这种探索是成功的。其一,“农民不往城市跑”,而是依靠自己建镇,进入小城镇。这就减轻了国家的负担,减

轻了大中城市的压力,从而降低了城市化的社会成本;其二,使中国农村城市化的过程不是城乡对立的加深,而是以小城镇为纽带的城乡一体化发展,从而保证了农村经济的繁荣和社会的稳定,实现社会效益的最大化;其三,中国的农村城市化过程不是像西方国家那样农民被剥夺的过程,而是使农民最大限度地获得了农村工业化和城市化所带来的社会成果。

建设小城镇,推进城镇化是中国农民探索农村城市化的实现形式和途径的一个伟大创举。这一社会实践活动一开始并不是完全自觉的、有理论和政策指导的活动,而是农民自发的创造。正因如此,人们才“完全没有料到”。但是,随着实践的发展,经验的积累,新的矛盾的暴露,以及在全国范围内的进一步推进,这一事关农业现代化、农村现代化和中国城市化发展大局的社会实践活动,迫切要求科学理论和正确政策的指导。适应这种需要,苏州市委党校的理论工作者以苏州小城镇建设的实践为基础,总结小城镇建设的实践经验,分析小城镇建设实践中的问题,面向 21 世纪小城镇建设发展,从总体战略思路和经济、社会、两个文明建设等多个角度进行理论探索和思考,写出《面向二十一世纪的小城镇建设》一书,这显然是一件有重要现实意义的工作。

首先,推进小城镇建设具有重要的战略意义。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》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,避免向大中城市盲目流动,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。”中国的国情,决定了农村、农业和农民问题始终是社会主义现代化建设中的基本问题,推进小城镇建设是实现农村现代化、农业现代化和农民城市化,解决“三农”问题的关键之举。因此,研究小城镇建设的跨世纪发展

这一事关我国现代化、城市化大局的战略问题,理应成为我们理论工作者所关注和研究的一项重大历史课题。

其次,苏州的小城镇建设走在全国的前列。改革开放以来,苏州以农业改革为契机,发展乡镇企业、建设小城镇取得了巨大的成就。乡镇企业的发展和小城镇的繁荣成为苏州农村最具特色、最亮丽的风景线。它所积累的经验,它所遇到的问题对于全国来说,都有普遍的意义。因此,把苏州的小城镇建设的经验进行理论概括和总结,把苏州小城镇建设中遇到的问题进行理论的分析 and 思考,进一步探讨解决新问题的思路 and 对策,不仅对苏州小城镇的跨世纪发展是必要的,而且对推进全国小城镇建设的健康发展也有重要意义。

第三,就全国来说,面向新世纪,面向现代化,积极推进小城镇的建设和发展,面临着许多新的课题。例如,怎样把小城镇建设放在社会主义现代化建设的大局之中,提高小城镇现代化建设的水平;怎样在社会主义市场经济条件下,进一步促进乡镇企业的健康发展,调整小城镇经济结构,优化小城镇的产业配置,建立小城镇现代化的经济基础和产业基础;怎样在小城镇的建设中,正确处理经济与社会、人口与资源环境、物质文明建设与精神文明建设的关系,实现小城镇的可持续发展;怎样在小城镇建设中,深化经济体制和行政管理体制改革,实现制度创新,不断提高小城镇建设的管理水平,怎样把建设小城镇、推进城镇化的进程与城乡一体化的进程统一起来,更好地发挥小城镇的纽带作用和开放性功能,促进城乡的交流与协作,共同走向繁荣和文明等等,都是迫切需要回答的问题。

本书作者敏锐地抓住这些实践本身提出的新问题,在理论上进行思考和回答,表现出了理论工作者应有的责任感和良好的马克思主义学风。这些研究成果也许只是一家之言,也许还有某些

不足之处,但他们对小城镇现代化建设中诸多现实问题的关注和倾注的研究热情,同他们取得的成果一样都是值得赞赏的。

小城镇建设的理论来源于小城镇建设的实践,小城镇建设的实践呼唤科学的理论指导。本书的出版不仅有助于小城镇建设实践,而且有助于小城镇建设的理论研究深入开展和走向繁荣。

中共中央党校 杨春贵
一九九九年六月五日于北京

第一章 现代化与农村城市化

现代化是社会生产力高度发展的标志,是人类社会物质文明和精神文明高度发展的体现。现代化是一个世界性概念,随着社会生产力的发展,世界各国尽管有先有后,但都会朝着现代化的方向和目标发展和前进。然而,现代化建设又都是在一个个国家、一个个地区分别进行的,由于不同国家、不同地区的经济、政治、文化基础和制度的差异,现代化建设不仅在不同的国家或同一国家不同的地区其建设的进程有差异,而且选择的建设道路也会不同。从中国的实际出发,走有中国特色的现代化建设道路,是我党以邓小平同志为核心的第二代领导集体,领导中国共产党人和中国人民作出的正确选择。

现代化就其内涵来看,包含了丰富的内容,体现了一个国家或地区的经济、政治、文化和社会发展的程度和水平。现代化包含着农村城市化。但是,现代化与农村城市化本身并不是一个概念,两者是有区别的。这种区别不仅表现为二者所包含的内容不同,而且在建设过程中还会表现出发展程度的差异。例如,有些国家或地区农村城市化的进程滞后于整个现代化建设的进程。这种不一致不仅会制约农村城市化的进一步发展,而且也会影响现代化建设的全面推进。如何使农村城市化与现代化建设全局协调发展,这是任何一个国家和地区在现代化建设实践中都要重视研究和解决的重要的课题。

一、现代化的理论与实践

(一) 实现现代化是历史赋予我们的重任

现代化,一直是近百年来中国人民梦寐以求、无数民族精英为之奋斗的目标。一百多年前康有为、梁启超领导的维新运动,按其本来的意义就是推动中国现代化的运动。我国著名学者胡适在30年代时曾指出这一点:“主张‘维新’的人,即是当日主张现代化的人”(胡适:《建国问题引论》,《独立评论》1933年第77号)。五四运动前后,中国知识分子开始比较明确地讨论探索中国现代化的道路问题。但是,由于历史条件的限制,无论是“维新”运动,还是五四时期的中国知识分子,都难以找到一条中国通向现代化的现实道路。“维新”运动以失败而告终,五四时期的中国知识分子也只是对现代化在中西文化的比较层次上兜圈子,很少涉及到经济和社会发展这个主题。现代化在很长时期中仍然只是人们的一个遥远的梦想。

把中国人的梦想变成现实行动的是中国共产党人。中国共产党把马克思列宁主义与中国的具体实际相结合,领导全国人民取得了革命的胜利,建立了社会主义的新中国。只有社会主义能够救中国,也只有社会主义才能发展中国。社会主义制度的建立,为中国实现现代化奠定了历史的基点。这是中国以毛泽东同志为核心的第一代领导集体对中国现代化事业作出的伟大贡献。然而,社会主义的新中国建立以后,对什么是社会主义,怎样建设社会主义,即怎样在社会主义这个历史基点上进行现代化建设这个问题并不是十分清楚的。尤其是在中国这个半封建半殖民地基础上建立的社会主义国家中怎样实现社会主义现代化,这在马克思主义经典著作中并没有现成的答案,需要中国人民在社会主义的实践

中摸索前行,需要作出马克思主义的回答。在这个过程中,我们认识上出现过偏差,实践中走过弯路,付出过沉重的代价。50年代末,在社会主义改造完成以后,国内的工作重心由革命、社会主义改造,开始转到经济工作上来。中国共产党看到了人民群众的社会主义热情、建设社会主义积极性高涨的一面,而对社会主义经济建设的客观规律还未真正认识,对中国的具体国情缺少正确的把握,把经济现代化作为一种运动来搞,“农业放卫星”、“工业大跃进”,提出了“10年超过英国、15年赶上美国”的响亮口号,结果受到经济规律的无情惩罚。60年代初,在纠正大跃进失误的基础上,毛泽东同志开始认识到社会主义经济建设不仅要靠热情,而且要按经济规律办事,并且开始认识到社会主义也许同商品生产和商品交换分不开,提出价值规律是个大学校,全党同志要学习把握和运用它。周恩来同志在1963年全国人民代表大会上提出了实现“四个现代化”的目标,明确了现代化建设的阶段性任务,为中国的现代化建设指明了方向。可是,一场持续10年的“文化大革命”,使中国社会主义现代化建设的新思想和过去的一切努力付诸东流,使中国的现代化建设遭到了严重的挫折。毛泽东等一代伟人逝世,“四人帮”被粉碎,中国再一次面临向何处去的历史抉择,中国的现代化建设再一次处在十字路口。

1978年12月召开的党的十一届三中全会,是中国现代化建设的一个历史转折点,开创了中国现代化的新纪元。全会恢复并确立了党的解放思想、实事求是的思想路线,结束了无产阶级专政下继续革命的理论 and 以阶级斗争为纲的党的基本路线,从而实现了党的政治路线的拨乱反正,使全党的中心工作从此转移到以经济建设为中心的轨道上来;恢复了党的正确的组织路线,确立了邓小平同志在全党的核心领导地位。党的十一届三中全会确立和形成的党的正确的思想路线、政治路线和组织路线,为我国探索社会

主义现代化建设的正确道路,为开创我国社会主义现代化建设的新局面,提供了坚强有力的思想保证、政治保证和组织保证。在党的正确路线的指导下,以邓小平同志为核心的第二代党中央领导集体,把马克思主义同中国的具体情况结合起来,领导全国人民,终于找到了一条实现现代化的正确道路,即建设有中国特色社会主义的现代化道路。

20年来,中国在建设有中国特色社会主义的现代化道路上阔步前行。邓小平同志在党的十二大上提出了中国社会主义现代化建设分三步走的发展战略。第一步,解决中国人民的温饱问题,使中国人民告别贫困;第二步,中国人民要实现小康,国民生产总值在1980年的基础上翻两番,人均国民生产总值达到800—1000美元;第三步,到下个世纪中叶达到中等发达国家的水平。邓小平的这一战略思想,不仅成了全国人民为之奋斗的行动指南,而且已经逐步成为中国的现实。在党的领导下,在邓小平理论的指导下,全国人民坚持改革、坚持开放,坚持发展是硬道理,以经济建设为中心,解放思想,抢抓机遇,加快发展,不仅实现了邓小平同志提出的第一步战略目标,而且提前实现了国民经济总量翻两番,第二步战略目标即实现小康已经在望。1997年召开的党的第十五次全国代表大会,站在跨世纪的历史高度,向全党和全国人民发出了“高举邓小平理论的伟大旗帜,把建设有中国特色的社会主义全面推向21世纪”的动员令,提出了我国跨世纪的发展战略。在党的十五大精神的指导下,中国人民对在本世纪末实现小康目标满怀信心,决心在新世纪把现代化建设推向前进,到21世纪中叶实现中华民族的伟大复兴。实现现代化,是历史赋予我们的重任。

(二)实现现代化要有科学的理论指导

建设现代化不仅需要热情和积极性,而且需要有理性和科学的态度,对现代化本身要有一个科学的认识。在中国,“现

代化”一词已家喻户晓。但是,尽管如此,对什么是现代化,还是仁者见仁,智者见智。归纳起来,大致有以下四种解释:(1)现代化是在近代资本主义的特定国际关系格局下,经济落后国家通过技术革命,在经济和技术上赶上世界先进水平的历史进程。(2)现代化实质上就是工业化,是经济落后国家实现工业化的进程。(3)现代化是自然科学革命以来人类急剧变动过程的统称。而人类急剧变动呈现的“现代性”与“传统性”相比不仅在经济和技术,而且在政治和社会等方面都具有新的特征,如民主化、法制化、工业化、都市化、均富化、福利化、教育普及化、知识科学化、信息传播化、人口控制化等等。(4)现代化主要是一种心理态度、价值观和生活方式的改变过程,即代表一定历史时代的“文明形式”,这种“文明形式”包括了经济发展、政治发展、文化发展和精神发展。以上四种对现代化的概括,都有独特的认识 and 理解的侧重面,但并非都是对立的,而是相互渗透、相辅相成,是可以相互补充的。

由于现代化是一个内容丰富、多层次、多阶段的历史过程,很难一言以蔽之。因此,从不同的角度研究现代化,形成不同的学术观点就不足为怪。但是,有两点是可以肯定的,也是各种观点比较一致的认识:(1)现代化是一种历史的过程。因此,我们对现代化可以从历史的角度来透视。(2)现代化反映的是人类文明发展的一种程度。而最能反映人类文明发展程度的是经济的发展程度,但又不单纯是经济的发展程度,而是包涵多方面内容的文明程度。因此,现代化应该是指以现代工业、科学和技术革命为动力,实现传统的农业社会向现代工业社会的大转变,使现代工业主义渗透到经济、政治、文化、思想各个领域并引起社会组织与社会行为深刻变革的过程。

由此可见,现代化不是一个空泛的概念,而是一个特定的历史发展阶段,是一个可以明确界定的科学范畴。美国社会学家阿历

克斯·英格尔斯对现代化提出了具体的量化指标体系,把现代化的指标概括为十大类(见下表)。阿历克斯·英格尔斯的现代化指标体系,不仅包含了经济现代化指标,而且也包含了社会现代化指标。这一指标体系对发展中国家实现现代化目标和提出现代化建设的阶段性目标任务具有重要的参照价值和现实的指导意义。当然,阿历克斯·英格尔斯的现代化指标体系主要的参照对象是西方发达国家,在这些国家已经实现了现代化。对许多发展中国家来讲,在现代化建设的进程中,不仅需要一般的现代化参照指标,不仅需要为先现代化国家的经验的学习和借鉴,更重要的是要根据本国的具体国情,根据现实的生产力发展水平和科技、教育、文化、社会、政治、思想等各方面的基础和特点来选择实现现代化的道路,制定现代化的发展战略,确立不同发展阶段现代化建设的任务。

人均国民生产总值(GNP)	>3000 美元
农业占国民生产总值的比重	< 12% ~15%
第三产业占国民生产总值的比重	>45%
非农业就业人口在总就业人口中的比重	>75%
识字人口占总人口比重	>80%
适龄青年受高等教育人口比重	>10% ~15%
城镇人口占人口比重	>50%
平均每个医生服务人口	< 1000 人
平均预期寿命	>70 岁
人口自然增长率	< 1‰

在我国,以邓小平同志为核心的党中央,集中全党和全国人民的智慧,把马克思主义的基本原理与中国的具体实际结合起来,把现代化理论的一般同中国实现现代化的特殊统一起来,在总结我国社会主义建设经验和教训的基础上,形成了建设有中国特色的社会主义理论,即邓小平理论。邓小平理论是经过实践检验指导中国社会主义现代化建设的正确理论。

首先,邓小平理论深刻阐明了中国的现代化与社会主义的关系。强调了我们的现代化,是社会主义的现代化。社会主义制度是实现社会主义现代化的根本前提。邓小平同志指出:“过去行之有效的东西我们必须坚持,特别是根本制度、社会主义制度、社会主义公有制,那是不可动摇的。”把现代化同社会主义结合起来,就是规定了中国的现代化建设区别于资本主义的现代化的不同的要求和任务,即不仅要建设社会主义的经济,而且要建设社会主义的政治和文化,不仅要有社会主义的物质文明,而且要有社会主义的精神文明,不仅要有经济发展,而且要有社会的全面进步。邓小平的这一系列深刻的思想,是建设社会主义现代化国家的强大的思想武器和伟大旗帜。

其次,邓小平理论深刻地阐明了现代化建设一定要从国情出发。邓小平同志强调指出:“过去搞民主革命,要适合中国情况,走毛泽东同志开辟的农村包围城市的道路。现在搞建设,也要适合中国情况,走出一条中国式的现代化道路。”中国的最基本的国情,就是现在处于并将长期处于社会主义的初级阶段。从这一基本国情出发,就要始终坚持以经济建设为中心,坚持改革开放;就要经过长期分步骤分阶段地努力奋斗,实施分“三步走”基本实现现代化的发展战略;就要使经济建设与人口、资源、环境相协调,走可持续发展的道路。邓小平同志这一系列解放思想、实事求是、走自己的路的现代化理论,是指导社会主义现代化建设的强大动力。

第三,邓小平理论深刻地阐明了农业、农村和农民问题,始终是中国革命和建设的根本问题。邓小平同志强调指出:“农业是根本,不要忘掉;农业搞不好,工业就没有希望。”他还指出:“中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来。”“农民没有摆脱贫困,就是我国没有摆脱贫困。”因此,中国现代化建设的根本问题,要发展农业和农村经济,使中国的农民富起来。邓小平同志说“乡镇企业很重要,要发展,要提高。”乡镇企业发展了,促进了新兴城镇的发展,“大量农业劳动力转到新兴的城镇和新兴的中小企业,这恐怕是必由之路。”邓小平同志的这一深刻思想,是农村现代化和中国现代化建设的根本指针。

改革开放以来,在邓小平理论指导下,我国的现代化建设走上了健康发展的轨道,现代化建设的实践不断推进。当然,中国的现代化建设实践在发展,每时每刻都有新的问题和新的矛盾出现,需要我们去认识、把握和解决。中国的现代化理论也不会终结,也不能终结。新的实践和新的发展,会给中国的现代化理论提供新的养份,使现代化理论不断创新和发展;而现代化理论的新的突破,理论指导下的现代化实践必然会不断取得新的成果。

(三)现代化建设在苏州的实践

把理想变为现实,必须把目标化为行动。地处长江三角洲的苏州市,从党的十一届三中全会以来,在邓小平理论和党的基本路线指导下,坚持从苏州的实际出发,坚持以经济建设为中心,实施科教兴市、外向带动和可持续发展三大战略,全面推进社会主义物质文明建设和社会主义精神文明建设,开创了社会主义现代化建设的新局面,取得了现代化建设的丰硕成果。

1. 坚持以经济建设为中心,实现了国民经济持续快速健康发展

苏州地处江南,具有良好的自然条件和区位优势。但是,很长