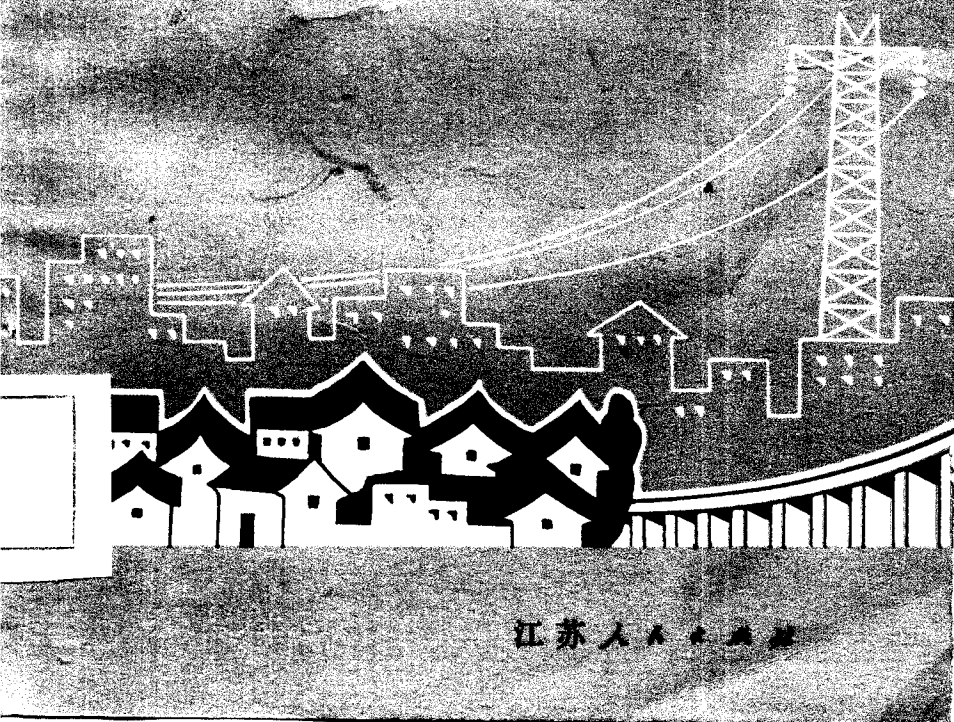


郑宗汉

建设好社会主义小城镇



江苏人民出版社

建设好社会主义小城镇

郑宗汉

江苏人民出版社出版

江苏省新华书店发行 徐州印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 印张8.5 字数 170,000

1984年4月第1版 1984年4月第1次印刷

印数 1—5,800册

书号: 3100·257

定价: 0.68元

责任编辑 史家骅

目 录

第一章 社会主义小城镇发展的必然性 (1)

- (一) 社会主义经济的蓬勃发展,要求更好地
建设小城镇..... (1)
- (二) 城市和城镇发展的必然性..... (5)
- (三) 决定我国城镇发展的基本因素..... (12)
- (四) 农村人口转化的三种前途..... (20)
- (五) 走建设发展小城镇的道路..... (37)

第二章 我国历史上的小城镇..... (42)

- (一) 我国小城镇的发展简史..... (42)
- (二) 我国历史上小城镇的类型..... (54)
- (三) 小城镇在历史上的作用和局限性..... (70)

第三章 小城镇在社会主义建设中的地位

和作用..... (80)

- (一) 解放后我国小城镇的发展变化..... (80)
- (二) 小城镇与农业现代化..... (94)
- (三) 小城镇与农村剩余劳动力作用的发挥..... (111)
- (四) 小城镇与自然资源的利用..... (131)
- (五) 小城镇与大城市..... (144)
- (六) 小城镇与商品流通和工农产品交换..... (160)
- (七) 小城镇与农村的文化、科学、技术..... (170)

(八) 小城镇与城乡差别的逐步缩小..... (179)

(九) 如何看待小城镇的经济效益..... (187)

第四章 发展小城镇的几个问题 (196)

(一) 发展经济问题..... (196)

(二) 非物质生产建设问题..... (205)

(三) 资金问题..... (217)

(四) 所有制问题..... (223)

(五) 规划问题..... (234)

(六) 规划的步骤和内容问题..... (254)

(七) 领导管理问题..... (267)

第一章 社会主义小城镇 发展的必然性

(一) 社会主义经济的蓬勃发展, 要求更好地建设小城镇

党的十一届三中全会以来，由于贯彻执行“改革、调整、巩固、提高”的方针，肃清“左”的思想影响，调整经济政策，我国的政治经济形势越来越好。尤其是广大农村，广泛推行各种形式农业生产责任制的结果，极大地调动了农民的生产积极性，促进了农业生产的迅速发展，使全国农业以及各行各业出现了前所未有的新局面。

近几年，我国农业发展是很快的。从一九七八年到一九八二年，我国农业总产值每年平均增长速度达到百分之六点九，比一九五三年到一九八一年的每年平均增长速度（百分之三点五）高近一倍；粮食每年的平均增长速度达到百分之三点八，比一九五三年到一九八一年的每年平均增长速度（百分之二点四）高半倍。棉花、油料、糖料、牲畜、家禽等产量更是成倍地增长。在生产发展的基础上，农民的收入水平和生活水平有明显的提高。全国农民平均每人每年的纯收入，从一九七八年的一百三十四元，提高到一九八二年的二百七十元，四年中所增加的数字相当于一九五七年到一九七六年二

十年所增加数字（四十元）的二点四倍。农民的衣食住行用都有了一定程度的改善。

我国十亿人口，八亿是农民。农民和农业的情况如何，对于社会主义现代化事业的发展和全国政治稳定关系极大。城市人口吃的粮食和农副产品是由农村提供的。轻工业所需要的原材料百分之七十左右是由农业供应的。城市生产的工业品也绝大部分是销往农村的。随着农业生产的发展，农产品商品率和农民购买力的提高，农村为城市提供了越来越多的农产品消费资料和生产资料，容纳了更多的城市工业品，扩大了工农业之间的商品交换，密切了城乡之间的经济联系，同时对城市工业、商业、科学文化事业等提出了更高的要求，促进了城市的更快发展。另一方面，由于农业生产水平逐步提高，农业内部分工逐步扩大，加上城市对农村的支援，又引起农村经济结构和社会结构的不断发展变化。单纯强调粮食生产、忽视多种经营的倾向逐步克服，农业内部农、林、牧、副、渔业之间的比例日益合理，经济作物和多种经营逐步繁荣，农副产品加工工业和其他社队企业普遍地发展起来；农业劳动力更多地从粮食生产中脱离出来，转移到了多种经营、社队企业和其他领域中；农产品交换范围和规模逐渐扩大，农村流通领域更加活跃，对作为城乡之间和农村内部交换中心的小城镇要求日益提高；农民为了进一步发展生产，提高物质和文化生活，迫切要求学习掌握科学技术知识，丰富精神生活，对小城镇的要求提高了；在农业现代化逐步提高的基础上，农村服务业、修理业、卫生事业等，也正在紧紧地跟上。同时，去年

以来,在全国试行地、市合并和市管县的体制,进一步打破了城乡之间的某些人为分割的现象,加强了城、镇、乡之间的经济联系,在中心城市带动下,初步形成了一批适应社会主义现代化发展要求的城乡网络和城镇网络。这一切,都带动和促进了作为城乡联系枢纽,作为农村政治、经济、文化、服务中心的小城镇的发展。

我国本来是一个现代城市不太发达的国家,城镇人口在全国总人口中占的比重很低。一九四九年全国的城镇人口仅占全国总人口的百分之十点六。建国以来,随着生产的不断发展和人口的自然增长,城镇的数量和城镇人口增长得比较快。全国城镇人口一九四九年是五千七百六十五万人,一九七八年增长到一亿七千二百四十五万人,一九八二年又增长到二亿一千一百五十四万人,在全国总人口中占的比重,相应地从占百分之十点六提高到了占百分之十七点九和二十点零八。也就是说,在三十多年中,城镇人口的绝对量增长了近三倍,在全国总人口中占的比重提高了近一倍。城镇人口的增长速度超过全国总人口的增长速度。目前,全国已有五分之一的人工作和生活在城镇中。城镇人口中的小城镇人口,一九五二年是二千九百二十五万人,一九七九年发展到四千一百八十二万人,一九八二年又发展到六千二百一十五万人。在城镇人口增加的同时,城市和小城镇的数量不断增加,水平逐步提高,规模日渐扩大。全国设市的城市:一九四七年是五十四个,一九七九年增长到二百一十六个,一九八二年又增长到二百三十九个;小城镇则从低于二千五百个增长到

三千四百四十四个（其中设建制的是二千八百一十九个）^①。这些年来，我国的县城、县属镇的工业、商业、文教事业和市镇建设发展得很快，镇容和经济力量有了明显的发展变化。在几个五年计划中，随着重点建设的展开，工业布局逐步改善，全国各地又陆续成长发展起一批工矿区、林牧区和卫星城。在这些地区形成了一批水平较高、规模颇大的小城镇，从规模上看，其中有的已接近或达到中小城市的水平。此外，全国农村还有五万三千多个公社小集镇，有一些大队、生产队和社员聚居区，也正在形成具有自己特色的新型的小集镇。随着我国社会主义建设事业的兴旺发达和农业现代化的逐步实现，小城镇将进一步发展，城市人口和城市工业将进一步增加，全国将会有更多的人口从农业中分化出来，逐步转化为非农业人口，其中一部分将逐步转化为小城镇人口。这是毫无疑义的。

我国的城镇体系，大体上包括两个部分：一是城市，包括设建制的大、中、小城市以及一部分尚未设建制但已实际形成的中小城市和大型工矿区、工矿点；二是小城镇。小城镇又有三种类型：一是县城、县属镇或县中心镇，它们多数是由省、市、自治区批准设镇建制的城镇，是小城镇中的主体部分；二是大城市的卫星城和工矿区、林牧区点、国营农场所在地；三是农村集镇，其中绝大部分是乡政府或人民公社所在地，也有一部分不是乡和人民公社所在地。城市是城镇体系中的主体，县属镇和工矿点是小城镇的主体。城市、县属镇、工矿点、卫

^① 统计数字不一，又一说为：有二千零七十四个县城，一千一百二十二个建制镇。这里暂用上一数字。

星城属于城的范畴,公社集镇因规模较小,没有完全与农业脱离,属于乡村的范畴。它们都是在不断发展变化的,并且是相互联系、相互转化的。原有的城市会发展,没有城市和城镇的农村会出现城市和城镇,一些公社集镇会发展成为小城镇,一些小城镇也会发展成为小城市、中等城市甚至大城市。

为什么城镇必然发展呢?

(二) 城市和城镇发展的必然性

社会生产力发展到一定阶段,农业人口将逐步减少,非农业人口将逐步增加,城市经济的地位和作用将逐步上升,一部分农业经济的作用将为城市经济取而代之,这是一个不以人们意志为转移的必然趋势。世界各国都是这样,中国也不例外。只是,不同的社会制度和生产力水平,决定了城镇发展过程的速度和性质存在着很大的甚至是根本的差异。

在人类社会发展的初期,社会生产力水平很低,没有剩余产品,没有社会分工和商品交换,没有阶级和国家,因而也没有城市和城镇。城市和城镇是在社会生产力发展到这样的程度,即劳动者生产的产品除了维持自己的基本需要之外有一定的剩余,出现了以直接交换为目的的社会分工和商品交换,出现了私有制、阶级和国家的情况下,逐步产生、形成和发展起来的。

具体地说,城镇是在原始社会末期和由原始社会向奴隶社会过渡的时期产生的。在原始社会末期及其向奴隶社会过

渡阶段,随着社会生产力和劳动生产率的缓慢提高,出现了农业、畜牧业和手工业的社会分工,并在生产分工的基础上,出现了原始的产品交换和商品交换。农业和畜牧业本来是农村的事,可以完全放在农村里经营,从农业中分化出来的手工业则不然,需要有相对集中和固定的地点,商品交换也需要比较适中、方便和较为固定的交换场所。马克思和恩格斯指出:

“某一民族内部的分工,首先引起工商业劳动和农业劳动的分离,从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立”^①。这是城镇产生发展的物质基础。在出现剩余产品的基础上,产生了私有制、阶级以及作为阶级斗争最高形式的战争和国家。剥削者为了巩固、发展自己的既得利益,加强统治,剥削人民,聚敛财富,奢侈享乐,镇压被剥削者的反抗,而筑城造邑,屯兵扎寨。这又为城镇的产生和发展提供了政治基础^②。

在奴隶社会和封建社会长期发展的过程中,剩余产品逐步增加,社会分工不断发展,手工业的门类越来越细,商品交换的数量和范围日益扩大,文化、科学、技术也逐步发展起来。另一方面,奴隶主和封建主对广大奴隶和农民的盘剥由于生产资料私有制作为一种社会制度得到确立而日益加剧,奴隶

① 《马克思恩格斯全集》第三卷,第二十四~二十五页。

② 据历史文献记载:在我国,大禹的父亲鲧是最早筑城的人。夏鲧时代,属于原始社会后期。当时农业、畜牧业和手工业已有一定的发展,商品交换、私有制和阶级就是在这一时期逐步产生的。在国外,过去一般认为约在公元前四千年最早出现城市,据新近发掘的考古资料,西亚巴勒斯坦地区死海北岸的“棕榈城市”已有九千年左右的历史。

与奴隶主、农民与封建地主阶级之间的阶级斗争十分尖锐。奴隶主、封建主之间争夺剥削权利和地盘的斗争也是很尖锐复杂的，战争连年不断。这就促使国都、王都、县城等作为国家或地区的政治中心、一定范围的商品交换中心、手工业生产中心等形式城镇逐步发展起来。在古代中国和世界上的许多国家，出现过一批对推动社会发展起过很大作用的名城、名镇及别的城镇，其中不少城镇的历史一直延续到今天。

但是，整个地说，在资本主义制度确立以前，在包括我国在内的世界上的所有国家，城市的数量还是不多的，城镇人口在总人口中所占的比重还是不大的^①。城镇只是十分缓慢和有限地从农村中分割出来，农村人口只是十分缓慢地向城镇中转化。当时城镇的政治、军事意义大于经济意义，城镇的交换职能大于生产职能，城镇的经济职能和作用是很有限的。整个社会，包括城镇在内，基本上处于自给自足的自然经济状态，农业生产还占统治地位，手工业基本上附属于农业，现代化大工业和交通还未出现。

随着资本主义生产关系的确立，城市的发展进入了一个新的阶段。资本主义城市发展的基本特点是，人口大量地盲

^① 例如，罗马帝国在十世纪后有三千个左右的城镇，其中二千八百个只有一百人到一千人。其余的也不大。在奴隶社会时期，世界上最突出的城市之一是坐落在美索不达米亚平原上的乌尔，它城墙范围以内占地八十公顷，公元前三千年时人口为二万四千人，一千年后，才增加到三万四千人。整个中世纪西方最大的城市威尼斯，在一三六三年人口不过七万八千人。（胡焕庸等：《世界人口地理》，第一五四页）

目地向城市集中,农村人口大量减少,大城市人口急剧增加,城市规模日益扩大,城乡尖锐对立。在资本主义制度建立初期,资本家积累原始资本,发展近代工业,是以城乡分离、剥夺农民为出发点的。他们通过在农村大量圈地,用经济的和超经济的手段剥夺农民的生产资料——土地及其产品,一方面占有了农民和其他劳动者创造的大量剩余价值,作为进一步剥削广大劳动者的资本;另一方面,使大量农民破产,失去生产资料和生活来源,不得不流入城市,充当资本的廉价的被剥削对象。资本主义工业、商业、金融业在发展过程中,凭借资本和技术的优势,联合起来掠夺和排挤落后的农业。资产阶级为了追求高额利润,拚命扩大生产规模,疯狂地开拓市场,到处寻找原材料、燃料、动力来源和销售地,促进了生产的社会化程度日益提高。但资本主义企业由于资本主义生产资料私有制的本质,又决定了它们的生产经营活动和布局不可能考虑到社会利益和后果,而只能进行掠夺式的生产和盲目的不惜破坏城乡关系和生态自然平衡的布点。同时,日益发展的科学技术、交通运输、通讯联络等,又为城市和城市中的企业的不断扩展创造了物质条件。就是这样,社会财富和生产资料日益向资产者手中集中和积聚,工业和人口也向能够为资本带来更多利润的地区集中和积聚。这就使得城镇增长的速度越来越快,城市规模越来越大,大城市越来越多,城乡对立的矛盾也日益尖锐。这就是我们通常所说的资本主义(特别是资本主义发展的前期)城市化的道路。

英国是世界上第一个实现城市化的国家。在“工业革命”

前，英国的城镇人口还很少。从十八世纪中叶到二十世纪初的一百多年中，城镇人口迅速发展，到一九一一年，全国城镇人口在全国人口中占的比重达到了百分之七十六。此后，全国城镇人口大约每十年增长百分之一，一九五一年达到百分之七十九，一九八〇年达到百分之八十八点三^①。这就是说，在全国人口中，已绝大部分是城市人口，农村人口已经不多了。其他发达资本主义国家的城市化过程或早或晚，但大体上都经历了类似的过程。世界城镇人口占世界总人口的比重，据估算，一八〇〇年为百分之二点五，一九〇〇年为百分之九点二，一九二五年为百分之二十，一九五〇年为百分之二十八，一九六〇年为百分之三十三点九，一九七五年为百分之三十九，目前已达百分之四十二点二以上^②。世界上十万人口以上的城市，一九〇〇年不过三十八座，一九七〇年增长到八百四十四座，一九八〇年又增长到九百五十多座。一百万人口以上的城市，一八〇〇年还没有，一九五〇年是七十一座，一九七〇年是一百五十七座，一九八〇年达到二百三十四座。近百年来，世界各国的城市人口大约每二十五年增长百分之十左右。少数工业发达国家已有百分之八十到九十的人口生活在城市中，全世界人口已有百分之四十二生活在城镇中^③。

① 参见《人口与经济》杂志一九八二年第一期第二十八页及《建设经济》一九八三年第二期第十六页。

② 城市人口占总人口的比重，一九八〇年美国为百分之八十二点七，法国为百分之七十八点三，西德为百分之八十六点四，日本为百分之六十三点三。

③ 一九八〇年全世界有四十四亿人，城市人口为十八亿七千万人。

资本主义城市特别是大城市高度发展的结果，促进了生产力和科学技术的发展，但同时又带来了环境污染、交通堵塞、治安恶化等严重社会弊病。这些弊病，整个地说是资本主义制度造成的，但也与工业高度集中、城市规模过大有一定的联系。所以，近二、三十年来，一些发达资本主义国家采取了“分散人口”的政策，开始注意发展小城镇和小城市，有些小城镇发展得相当快，相当好，取得了一定的成效。但是，由于资本主义城市的分布早已定局，特别是资本主义城乡之间的矛盾以及城市内部的许多根本性的矛盾，并不是由城市发展带来的，而是由资本主义制度决定的，所以，企图在资本主义制度范围内解决城市问题，也是很难的事。

我国是社会主义国家，随着生产力、社会分工和科学技术的发展，城镇也必将得到更快的发展。我国城镇发展的历史和必然性我们将在下面分析，这里要首先指出的，是我国城镇发展的过程和性质，具有与资本主义国家不同的特点和规律：

一、有计划地发展城镇。一个国家的城镇发展程度和城乡经济结构，是由社会生产力发展水平、首先是由农业生产水平决定的。城市人口的比重和城乡经济结构，必须与农业现代化水平和城乡经济发展的能力和需要相适应。我国生产力水平较低，按人口平均计算的生产资料 and 消费资料较少，现有城市人口的绝对量又甚大，这就决定了我国的城市化过程不会象发达资本主义国家那样快。但是，我国各地区的经济发展和人口分布是不平衡的。有的地区农业现代化进展较快，原有经济水平较高，城市化的要求比较迫切；有的地区生产社会化

程度低,地广人稀,城市化的速度会慢一些。因此,根据整个社会 and 不同地区生产力发展状况,有计划地调节和分类指导我国的城镇发展过程,总的说来不但要严格控制大城市人口的增长速度,也要严格控制整个城镇人口的增长速度,防止农村人口盲目地流入城市,是今后相当长时期的重要任务;但对不同的地区,又要区别对待。我们要根据国民经济有计划按比例发展规律的要求和工业合理布局的要求,把当前利益与长远利益、局部利益与全局利益结合起来,从全局出发,使我国的工业和农业、工业人口和农业人口在全国合理分布,使社会主义城乡关系得到协调发展。

二、我国城镇发展的过程,不是城乡分离、工农对立的过程,而是城乡相互结合、相互促进的过程。这是因为我国建立了社会主义制度,社会主义全民所有制和社会主义集体所有制在全国城乡占统治地位。工人和农民是国家和社会的主人,他们之间没有根本的利害冲突。在我们国家,城市的一个重要任务是为农业和农民服务。我国农民多,农村市场广阔,城市需要的粮食、农副产品及相当大部分的工业原料来自农业,城市的发展如不与农村的需要相结合,就没有出路。另一方面,农业生产的发展方向和内部经济结构,也要更加适应城市经济和一亿多城市居民的要求。工业和农业、城市和乡村在相互支援、相互结合中,相互促进,使城市化程度逐步提高,是我国城镇发展的一个重要特点。

三、各个城市(大、中、小城市,小城镇与农村集镇)之间的关系,是分工合作、相互支援的关系。在国家计划和地区规

划的指导下，各个城市能够根据社会主义建设的要求和各地的实际情况，逐步做到合理布局、适当分工、密切协作和各自保持适当的规模。由于我国多数城市是在旧社会形成的，布局很不平衡；再加上我们工作中的失误和经济体制上的弊病，目前我国一些地区和地区内部城市、城镇之间的关系，没有完全按照社会主义应有的原则和面貌发展。改造旧城市，建设新城市，处理好大、中、小城市及其与各级小城镇之间的关系，还是摆在我们面前的一个艰巨任务。但是，由于我们建立了优越的社会主义制度，这些关系一定能够处理好。

四、我国有八亿农民，农村人口占全国人口的百分之八十以上。在改造、发展现有城市的同时，着重发展社会主义小城镇，对于加速实现农业现代化，加强农村精神文明的建设，逐步缩小乃至消灭城乡差别，彻底改造旧中国遗留下来的落后面貌，使我国广大城乡都走上繁荣富强、发达兴旺的道路，将具有特别重要的意义。这是使我国走一条适合我国国情的社会主义城镇和乡村发展道路的可靠保证。

（三）决定我国城镇发展的基本因素

一个国家的城市化水平及农村人口转化为城市人口的速度，决定于政治、经济、军事、交通及国际关系等若干因素，但基本的因素还是决定于经济发展水平。我国的生产力水平较低，决定了城市化的速度不可能太快；但是，决不意味着裹足不前。因为存在着一系列促进城镇发展的现实的客观因素。

从我国当前以及今后相当长时期的情况看，决定城市化速度的最重要的因素仍然是农业。马克思指出：“从事加工工业等等而完全脱离农业的工人（斯图亚特称之为‘自由人手’）的数目，取决于农业劳动者所生产的超过自己消费品的农产品的数量”^①。“农业劳动不仅对于农业领域本身的剩余劳动来说是自然基础，而且对于其他一切劳动部门之变为独立劳动部门，从而对于这些部门中创造的剩余价值来说，也是自然基础。”^②

西方一些国家的城市化程度之所以比较高，从生产力角度看，一个根本原因是农业已经过了关，农业的有机构成和农业劳动生产率及剩余产品率比较高，按农业人口计算的农产品产量和农业剩余产品产量比较大（这与这些国家人口少，按人口平均拥有的耕地面积多有很大关系）。农业有机构成高，不需要多少劳动力，而较高的农业劳动生产率和剩余产品率，又可能提供较充裕的农副产品，来养活农业以外的大量非农业劳动力及城市剥削阶级。这是资本主义国家城市化程度不断提高的最重要的经济基础。

我国人口多，耕地面积相对较少，农业的现代化程度低，农业劳动生产率和剩余产品率比发达资本主义国家低得多。我国目前每个农业劳动力生产的粮食只有二千斤稍多一点，约相当于日本的三分之一，苏联的六分之一，西德的十三分之一，美国的九十分之一。按低标准计算，每个农业劳动力供应

^① ^② 《剩余价值理论》。《马克思恩格斯全集》第二十六卷 第一册，第二十二页。