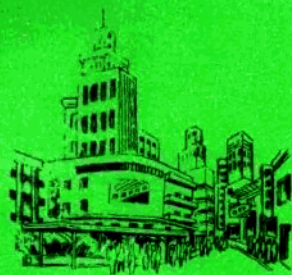


小城镇新论

李云才 著



气象出版社

1999.2

序

城市化是人类社会进步的必然趋势，是实现现代化的客观要求。全国 11 亿多人口，其中 9 亿农民，这是我国的特殊国情。怎样实现我国农村人口向城镇的大转移，推进农村城市化，这是建设有中国特色的社会主义现代化需要深入探索的大课题。

农村、农业、农民问题，始终是我国改革和发展的热点和难点。十五年来的改革开放，极大地解放了农村生产力，极大地推动了广大农村的经济发展和社会进步。然而，几十年来，我国 2:8 的城乡人口结构基本上没有大的变化，而且农村发展中出现了一些深层次的矛盾和问题，比如生产规模小，障碍了适度的规模经营；乡镇企业布局分散，经济效益低；农民负担重，收入增长缓慢；大量农村剩余劳力转移不出去，等等。怎样解决这些问题，加速农村市场与国内外大市场接轨，进一步促进农村经济发展和社会进步？这是我国农村改革和发展无法回避的现实问题，这些问题不可能从微观层次和农村自身来解决，迫切需要走一条城乡一体化的发展道路。

理论与实践证明，小城镇担负着农村城市化的历史重任。由于我国自然、社会、经济发展水平千差万别，农村城市化与整个现代化都不可能是一种模式。但是，大力发展小城镇，无疑是推进我国农村城市化、现代化的一条重要途径。

我国著名社会学家费孝通教授曾指出，“这个领域实在太

丰富了。这是个可以摘出国际水平的成果来的研究领域”。特别是在建立社会主义市场经济体制的历史新时期，小城镇究竟应当怎样发展和建设，这是一个亟待研究的大课题，也是一项跨世纪的宏伟工程。《小城镇新论》的作者李云才同志，结合自己的工作实践，采用大思路、大联系、大发展的观点，对小城镇的战略地位与作用、发展动力、规划、建设、管理及其发展趋势等方面都进行了一些颇为有益的探索。他的这本书立意新颖，内容丰富，观点鲜明，既有一定的学术性，又有较强的可操作性，可供广大关注小城镇问题的理论工作者和实际工作者参考和借鉴。

杨敏之

1994年8月

目 录

第一章 小城镇与我国城市化道路	1
第一节 小城镇的概念	2
第二节 小城镇建设与我国城市化道路	7
第二章 小城镇的战略地位与作用	12
第一节 小城镇的战略地位	12
第二节 小城镇的重要作用	14
第三章 小城镇建设的机遇与挑战	26
第一节 我国小城镇建设的历史回顾	26
第二节 新时期我国小城镇建设的机遇	28
第三节 小城镇建设面临的挑战	34
第四节 小城镇发展滞后的深层原因	39
第四章 小城镇建设的特色	42
第一节 各具特色的“建城（镇）现象”	42
第二节 小城镇的特色	49
第三节 小城镇建设的类型	51
第五章 小城镇发展的动力	54
第一节 小城镇发展的基础	54
第二节 农村工业化与小城镇发展的关系	58
第三节 全要素市场化与小城镇发展的关系	60
第六章 小城镇规划	65
第一节 规划是“龙头”	66
第二节 小城镇规划的原则	70

第三节	小城镇规划的方法	76
第四节	小城镇规划人才的培养	79
第七章	小城镇建设	81
第一节	小城镇建设的特点与内容	81
第二节	小城镇基础设施建设	84
第三节	小城镇房屋建设	101
第四节	小城镇旧城改造	105
第五节	小城镇文化事业建设	107
第六节	小城镇建设资金的筹措	112
第八章	小城镇经济	118
第一节	小城镇经济发展一般规律	118
第二节	小城镇经济应以民营经济为主体	121
第三节	建设工业小区 建立现代企业制度	128
第四节	加快市场建设 培育市场体系	132
第五节	实现农业用地商品化 促进城乡联动发展	136
第九章	小城镇管理	144
第一节	改善小城镇政府的管理	144
第二节	小城镇管理的原则和方法	148
第三节	小城镇的专项管理	157
第十章	小城镇发展前瞻	166
第一节	产业非农化	166
第二节	城乡一体化	172
第三节	农村城市化	180

第一章 小城镇与我国城市化道路

高度集中的计划经济体制不能给中国带来经济上的繁荣，这是我国几十年来的实践反复证明了的。那么，社会主义社会究竟应当实行怎样的经济体制，才能促进经济的迅速增长和协调发展呢？众里寻他千百度，蓦然回首发现中国改革开放的巨大成功主要得益于由计划经济向市场经济的逐步过渡。一直被人们视为异端的“市场经济”同样是社会经济发展的一个不可逾越的阶段。建立社会主义市场经济体制是我国经济史上的重大变革。纵观当今世界经济发达国家，其共同的特点是城市化程度越高，市场经济越发达。因此，在社会主义市场经济的锣声已经敲响的情况下，要实现高度发达的市场经济，首先必须有高度的城市化。有人说，我国 11 亿多人口，其中 9 亿在农村，要实现高度的城市化，能行吗？答案是肯定的。我们可以走具有中国特色的城市化道路。然而，在计划经济体制下，人们认为城市化是很遥远的事，小城镇的发展往往局限于城（镇）区的规划建设与管理，难以跳出城乡分割的高墙。在市场经济条件下，要加快农村城市化步伐，就必须实现城乡一体化，那么小城镇的发展就必须实现新的跨越，城乡同步规划、同步建设、同步管理。这是一个崭新的课题，是一项跨世纪的宏伟工程。它牵涉到城乡改革的方方面面，只有改革创新，才能加快小城镇建设，才能促进农村城市化、现代化的实现。

小城镇，大问题。只有充分认识小城镇的丰富内涵及其

特征，才能更好地发展小城镇，更好地走出一条具有中国特色的城市化道路。

第一节 小城镇的概念

关于小城镇目前尚无一个统一的概念。从不同的角度去定义小城镇概念，就出现了不同的表述内涵，这是由各门具体学科的研究对象和方法的差异性决定的。我国著名社会学家费孝通给小城镇的定义是：小城镇是一种比农村社区高一层次的社会实体。这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区，无论从地域、人口、经济、环境等因素看，它们既具有与农村相异的特点，又与农村保持着不可缺少的联系。另一种比较流行的观点指出：小城镇是与大城市、农村村庄不同的、具有一定规模的、主要是从事非农业生产活动的人口的聚居场所。关于小城镇概念的多样性、模糊性，导致了外延的多种现点。①包括二十万人口以下的小城市、工矿区、县城、建制镇和农村集镇。②包括人口在二三万至五万的小城市、卫星城、工矿区、县城、建制镇和人口在三千至五千或稍小于这个数字的农村集镇。③指国家按行政建制设立的镇和未设建制的农村集镇。④指建制镇。

从经济学的角度来看，一个行政规定的城镇或非城镇区域是否属于小城镇，主要取决于它自身的经济性质。人口数量和非农业人口所占比重可作为衡量是否属于小城镇的指标，但决不是唯一的指标。一个小城市是否属于小城镇，关键要看这个城市是否具有小城镇的经济特征，未设镇建制的农村集镇是否属于小城镇，主要看它是否具有小城镇的性

质。

下面，我们先来分析一下，究竟什么是城市，什么是农村，再给小城镇下一个较为确切的定义。

关于城市的定义，《中国大百科全书》认为“城市是规模大于乡村和集镇的以非农业活动和非农业为主的聚落。是—定地域范围内的政治、经济、文化中心。”^①《不列颠百科全书》认为“城市是一个相对永久性的和高度组织起来的人口集中的地方，比城镇和村庄的规模大，也更为重要。”^②《苏联百科全书》认为“城市是一个规模大的，其居民主要从事工业、贸易以及服务业、行政、科学和文化领域的人口聚居地区，是周围的行政和文化中心。”^③《美国百科全书》认为“城市是一个特定的市政自治体的类型，是比较密集的相当规模人口（2500人以上）的聚合体。”^④关于城市的定义很多，其质和量的规定性都很难有一个统一的标准，在不同国家、不同地域、不同条件下有很大的区别，就是在同一个国家的不同地区也有可能不同。这样就不难看出，我们平时所说的镇、市、城、卫星城、大城市、特大城市、世界城市等含有城市意思的概念，往往包括在“城市”内。换句话说，历史上的古代、中世纪、近代、现代所有的城市，以及地理上的中央巨大城市和偏僻的小城镇，都同样使用“城市”这个词。由此可见，城市是一个很抽象的概念。我们不妨翻开城市起源与发展的历史，对城市本质内涵作更深刻的了解。

①《中国大百科全书·地理卷》第32页，中国大百科全书出版社，1986年版。

②The New Encyclopedia Britain, Vol.2, P951.

③Great Soviet Encyclopedia, Vol.7, P22, 1970年版。

④Encyclopedia American Vol.6, P750, 1985年版。

关于城市的起源，国内外学者作过很多研究，防御说认为城市产生是出于防御的需要；私有制说认为是私有制出现和发展的结果；阶级说认为城市本质上是阶级社会的产物；集市说认为城市兴起于商品经济发展之时的集市贸易地区；地理说认为城市兴起于商路交叉点、河川渡口、优良港湾、地势险要之地及矿产资源丰富地区；社会说认为城市是一种具有特定结构的社区。纵观历史，尽管表述不一，但基本过程是这样的：由于社会生产力的发展，首先是以畜牧业与农业为分离标志的第一次社会大分工，其直接后果是人们结束了居无定所的游牧生活，产生了固定的居民点和人群聚落。其次是手工业从农业中分离出来的第二次社会大分工。手工业与农业分离，意味着社会能够产生大量的剩余产品，出现了产品的交换。交换的发展，导致了第三次社会大分工，社会上出现了专门从事商业活动的商人阶层。在一些交通便利的地方出现了产品交换市场。为了便于交换，一些从事手工业与商业的人集居于市场，于是与乡村对立的城市就逐渐产生了。因而，分工“首先引起工商业劳动与农业劳动的分离，也引起城乡的分离和城乡利益的对立”。^①所以，城市的产生在一定意义上是社会分工的结果。

人类社会发展的历史表明，古代许多城市是作为城邦国家而存在的，它除了工商业职能外，还有军事防卫的职能，是统治阶级的据点。《周礼》所载“都者，国君所居”及“筑城以卫君，造廓以守民”，都表明了统治阶级据点的性质和军事防卫功能。这是由于在原始社会后期，生产力的发展、剩余产品的增多、个体劳动取代集体劳动成为可能，导致贫富

① 《马克思恩格斯选集》第一卷，第25页。

分化和私有制的出现。私有制的出现产生了奴隶主阶级与奴隶阶级的分化，作为统治工具的国家也随之产生，奴隶主为了保护自己的财产、统治奴隶、抵御外敌，驱使大量的奴隶筑城以自卫。因而，产生了城市。从这个意义上来说，城市的起源与私有制的产生、阶级的分化、国家的出现是密不可分的。

城市的产生和发展是一个漫长的历史过程。城市产生的初始阶段，在当时世界上四个最丰饶的地区即底格里斯河和幼发拉底河（美索不达米亚）流域、尼罗河流域、印度河流域、黄河流域等成为世界上最早产生城市的地方。由于当时的社会分工不是很发达，城乡分离不是很彻底，如在我国河南安阳殷墟的地窖中发现了上千把使用过的镰刀。这表明在当时的一些城市中，有相当一部分人还是以农业生产为主的，这是不可与现代意义上的城市同一而语的。且这些城市随着历史的进程，大都已“灰飞烟灭”，留下的是给考古学家无穷的思索。现代意义上的城市和城市文明是随着第一次工业革命（蒸汽机的发明和应用）、第二次工业革命（电磁感应的发现及其应用）、第三次工业革命（集成电路、电子计算机等新技术的应用）、第四次工业革命（信息革命）的不断发展而兴起的。工业文明改变了以往农业文明时代城市的性质和面貌，使城市的性质、功能、规模和管理等都发生了很大的变化，人类社会进入辉煌的城市化时期。人们向往文明、追求文明成为城市化的强大动力。“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在乡村里所看到的都是完全相反的情况：孤立和分散。”^①“城市是经济、

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第24—25页。

政治和人民的精神生活的中心，是前进的动力。”^① 马克思、恩格斯、列宁对城市的这些精辟论述，深化了我们对城市文明史的认识。

在经济关系中，城市一般具有如下特征：①城市是经济发展的中心，是市场经济的“反应堆”；②专业分工协作关系十分明显；③产业非农化；④有较为完善的公共服务设施；⑤由于历史原因产生的城乡对立运动，城市可能出现人口急剧膨胀，就业紧张、环境污染严重等“城市病”。

城市与农村既对立、又统一，城市乡村化、城乡对立、城乡一体化，是城市与农村相互关系的一个漫长的发展变化过程。农村是不断发展变化的，是相对于城市而言的。在人类社会漫长的发展变化过程中，农村这个概念从无到有，也必将从有到无。但是，城乡质的融合，还需要一个相当长的历史过程，只要城乡差别存在，农村就会继续下去。因此，农村是一个历史的概念，是一个相对的概念，也是一个不断发展变化的概念。在农村这一动态变化过程中，一般具有如下经济特征：①经济结构以农业为主逐渐转变为以农业为辅。②农业劳动者的经济活动带有较大的分散性，各种经济活动之间没有城市工业那样发达的分工协作关系。每一种产品从播种到收获的全过程大多由少数人的集合来完成，劳动的季节性强。③农业劳动者主要与大自然打交道，居住分散，信息传播缓慢，在市场交换中处于不利地位；物质生活和精神生活的改善受到客观条件的制约。④农村一般具有良好的自然景观和生态环境，是保证劳动者劳动、生活和休息的重要自然基础。

^① 《列宁全集》第19卷，第264页。

通过对城市、农村及其相互关系的分析，我们可以给小城镇下一个比较确切的定义：小城镇是城市与农村的综合体和结合部，是一定社会范围内一定量的各种城市生产和生活要素与农村生产和生活要素的有机的空间结合形式。它一般具有如下特征：①是农村一定地域范围的政治、经济和文化中心，是我国城镇结构体系的基础。②具有一定的功能分区。③具有一定的城市各种基础设施，并逐步朝着功能社会化的方向发展。④是进行城乡生产要素交流的“变换炉”、“合成塔”与商品交换的“中转站”，对促进农村发展产生一定的辐射作用。⑤农业在社会总产值中占有一定的比重，但其比重在不断下降。

第二节 小城镇建设与我国城市化道路

所谓城市化，《中国大百科全书》指出：“城市化通常指人口向城市地域集中和乡村地域转化为城市地域的过程。”^①城市化是一个客观的历史过程，是人类进步的需要，是不以人的意志为转移的客观规律。但由于各国国情、地域差异和政治、经济体制等多方面的原因，实现人口城市化指标达到70%以上所需要的时间是不相同的：英国的城市化水平从1790年的15%左右提高到1891年的72%，用了100余年；美国的城市化水平从1840年的10.8%提高到1960年的70%左右，花了120年时间；日本的城市化水平从1920年的18%，提高到1970年的72.1%，只用了50年的时

^①《中国大百科全书·地理卷》第37页，中国大百科全书出版社，1986年版。

间；前苏联的城市化水平从 1917 年的 18%，提高到 1990 年的 70% 左右，用了 70 多年的时间。城市化进程与所选择的城市化道路密切相关，在计划经济体制下，我国曾长期实行严格的城乡隔离政策，并通过户籍、住房、粮食和副食品供给、教育、医疗、就业等具体制度造成了二元社会结构，产生了城乡壁垒，加大了城乡差别；农村大量剩余劳力被强制性地留在农村，留在土地上，使我国城市化进程严重受阻；1978 年以后，大量农村劳动力进入二、三产业就业，但长期的“固化模式”和“进厂不进城”的政策，仍然束缚着城市化的发展。为了加快我国城市化进程，其发展道路，有小城镇重点论、大城市重点论、中型城市重点论和中小城市重点论等发展论点。观点各异，分歧较大。根据我国的特殊国情，可以走以小城镇为特色的中国城市化道路。只要我们正确地认识以下几个问题，就能较为客观地确立小城镇在我国城市化道路中的战略地位。

一、是否“大”“小”对立的问题

“大”“小”对立论认为，强调小城镇的发展，就有碍于大中城市的发展，这种观点是否正确，可以说实践已经作了回答。我国 11 亿多人口，其中 9 亿农民，这是我国的特殊国情。如果仅靠已有的大中城市来实现我国城市化是不可能的，必须确立“多元并举，总体协调，综合发展”的城镇发展战略。所谓“多元并举”，指的是城镇的发展要按照经济规律、区域发展规律的要求，不同类型的城镇，要在“科学规划，合理布局”的原则下“控”与“发”，而不应笼统地提出控制哪个等级的城市；“总体协调”是指不同规模的城镇要根据建立“金字塔”城镇网络结构体系的总原则，协调推进；“综合发展”是指城镇的经济、生态、环境、社会效益的有机统一

与发展。小城镇是“金字塔”的基础，它与大中城市具有相互促进、相互补充、相互制约的关系。非农产业是小城镇发展的产业基础，大中城市为小城镇非农产业的发展提供设备、产品、技术、人才、信息、市场。因此，不依托大中城市，小城镇是发展不起来的。相反，小城镇对大中城市的发展同样具有十分重要的作用。小城镇的发展，一方面有利于控制大中城市人口的过分膨胀、工业的过分膨胀、市政设施的过分膨胀，一方面能够为大中城市提供一些必需的生产、生活物质及其产品销售市场，能起到拾遗补缺的重要作用。由此可见，小城镇与大中城市，是一个不可分割的城镇网络结构体系，相互影响，相互作用，缺一不可。

二、是否低效的问题

低效论认为，小城镇因规模小，效益很差，不宜发展。小城镇是否低效？不可否认，从经济效益的总趋势看，随着城市规模的扩大，效益提高。但据研究，这只是一种很弱的正相关关系，并不存在稳定的因果关系。中国城市经济效益的多因素分析表明，影响中国城市间工业经济效益差异的决定性因素是对城市工业的投资水平和城市工业结构，并不是城市规模（见下表）。

**中国城市经济效益与七个因素
多元回归的标准回归系数^①**

影响城市职均工业净产值 的七个因素的排序		影响城市百元资金利税率 的七个因素的排序	
1、职均固定资产	0.6935	1、工业结构指数	0.5924
2、工业结构指数	0.3747	2、城市规模	0.3322
3、大型企业比重	-0.1960	3、职均固定资产	-0.1722
4、离港口距离	-0.1570	4、交通条件指数	0.1678
5、城市规模	0.1371	5、离港口距离	-0.1402
6、专业化指数	0.0918	6、专业化指数	0.1341
7、交通条件指数	0.0656	7、大型企业比重	-0.1113

三、是否可以大发展的问题

不可大发展论认为，小城镇效益不强，吸引力不强，生命力不强，因而不宜大发展。关于小城镇的效益问题前已述及。其吸引力和生命力在实践中已显示出来。根据中国的国情，不可能照搬外国的城市化模式，西方发达国家和许多发展中国家在城市化过程中，大多付出了沉重的代价，即农村社区的败落和城市社区的恶性膨胀。我国要避免这种盲目性，就必须把城市化的立足点放在解决9亿农民追求文明的需要上。这样，小城镇显示了强大的吸引力和生命力。事实正是如此。近年来我国的小城镇建设得到了迅速的发展，全

^①周一星：《论中国城市发展的规模政策》，载《管理世界》，1992年，第6期，第161页。

国现有建制镇 12500 个，乡政府驻地集镇 42500 个，共计达 5.5 万个。农民群众在追求富裕、追求文明中，以各种方式推动着农村城市化事业向前发展。

综上所述，小城镇在我国城市化道路中具有不可替代的重要作用。加快小城镇建设，是建设具有中国特色的城市化道路的需要，是实现以小城镇为依托的区域现代化推进整个现代化发展战略的需要。

第二章 小城镇的战略地位与作用

小城镇是农村一定区域的经济、政治、文化的中心。它担负着农村最终“让位给城市”的历史重任。

第一节 小城镇的战略地位

小城镇的战略地位可以从以下三个方面来认识：

一、从改革开放的大局来认识

我国农村改革开放获得了巨大成功，农村正在由“温饱型”向“小康型”迈进，强力推进了我国的经济发展和 社会进步，引起举世瞩目。但是，农村、农业、农民问题始终是我国改革开放和发展的 大问题。没有农村的小康，就没有全国的小康；没有农村的现代化，就没有全国的现代化。城镇建设是一个关系到农村工业化、城市化、农业现代化的 大问题，也是一个关系到我国现代化的 大问题。有人把发展小城镇，作为我国农村继家庭联产承包责任制、乡镇企业异军突起之后的“第三大创举”，这是颇有一定道理的。

农村的改革开放，要以发展市场经济为突破口，全面振兴农村经济。1992年12月24日江泽民同志在南方六省农业和农村工作座谈会上指出，发展农村社会主义市场经济，必须坚持以市场为导向，充分利用农村人力、土地和各种资源……，以星罗棋布的新型集镇为依托，形成大农业、大流通、大市场的新格局，从而提高农业的整体经济效益和综合