

# 我国小城镇发展的制度分析

王思斌

本文从制度结构、制度间的互动及制度体系等较为综合的角度出发,将近年来在“小城镇建设运动”中形成的建制镇划为两类,即主要因社区产业结构转变推动自然长成的建制镇与主要由行政力量推动靠行政方式创建的建制镇。作者认为,在过于薄弱的经济基础上人为地创建小城镇带来的负面影响是十分明显的,它给当地经济社会发展带来的机遇是很少的,带来的是农村负担的加重与干群关系的紧张。

作者:王思斌,男,1949年生,北京大学社会学系教授。

## 一、问题的提出及本文的角度

小城镇发展属于城市化的范畴,研究的是农村地区的发展问题。根据我国的情况,从规范的角度来讲,小城镇发展是指小城市、建制镇的量的扩张和质的提高,其中包括小城镇的生成,规模的扩展,其经济结构、居民生活方式由农村型向城市型转变等一系列内容。

改革开放以来,我国的小城镇获得长足发展。有一段时间处于跳跃发展状态,即建制镇在短时间内大幅度增长。人们在对小城镇发展欣喜不已之时,另一种忧虑也悄然兴起。不但是经济学界、城市规划界,就是社会学界也对以发展小城镇为主的城市化方针提出质疑。任何支持意见、怀疑态度的理由都是多样化的,且具有明显的合理性。但是笔者认为,在小城镇发展的争论方面,有一点不能忽视,即研究者们常常利用某地经验去反驳另一种观点。比如,用沿海开放和发达地区的经验去质疑以发展小城镇为主的城市化政策,或者立足于不发达农村地区的情况对发展大中城市的城市化策略提出批评。笔者认为,由于我国幅员辽阔、各地情况千差万别,因此,制定统一的小城镇发展政策难免偏颇。由于功力不济,本人不能对这一政策性、现实性很强的小城镇发展策略问题作详细的论证分析。而是想从制度的角度分析小城镇的生成过程,以从中发现我国小城镇建设的经验与问题。

应该首先申明的是,本文所使用的小城镇概念属于习惯性说法。鉴于小城市、建制镇的发展已有诸多不同,本文将视点放在更加基础的建制镇上,即讨论农村地区由乡变城的问题。由于这是我国城市化的关节点,因此,讨论这一问题对于理解我国农村城市化具有重要意义。在讨论这一过程时,本文采用制度分析。关于制度分析,近几年来在我国经济学界盛极一时。我认为,在分析小城镇建设、城镇化这类综合性问题时,作为社会学概念的制度分析能够发挥其特有的功能。制度是人类社会活动的规范体系,是一系列满足人们共同活动要求的规定和限制。虽然制度是由人创造的,因而具有理性主义色彩,但是它又是在较长时间内通过各方面的互动形成的,是一种复杂的社会过程。一般说来,经济学强调制度的理性层面,即它的人为层面,比如制度安排、制度创新、制度建设等。但在分析小城镇发展问题时,我更倾向于从制度结

构、制度间的互动、制度体系等较为综合的角度出发,并认为这比较符合社会学的分析。

## 二、改革以来我国小城镇的发展状况

改革开放以来,我国小城镇的发展是在国家城市化方针的指导、农村非农产业的发展和城乡关系调整诸多因素的共同作用下进行的。1980年,全国城市规划会议正式提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市建设方针,小城市(镇)被置于优先发展的地位。随着苏南及东部沿海地区部分农村地区经济的高速增长,特别是乡镇企业的发展,小城镇发展成为实际的运动。在这一过程中,以费孝通教授为代表的社会学工作者发挥了积极的作用,并使促进小城镇发展成为我国社会学界的光辉篇章。1984年国务院批准调整建制镇的设置标准,使小城镇发展步入乡村城市化的快车道。1983—1986年,全国建制镇平均每年增长1608个,呈高速增长趋势。1987—1991年平均每年增长347个。1992年之后建制镇增长再现高潮,仅1992年一年就增设2084个。该年年底全国建制镇为14539个,为1978年的6.7倍。<sup>①</sup>1994年底全国建制镇增至16210个。<sup>②</sup>

从总体上来讲,小城镇的发展对促进农村地区经济社会发展起到积极的作用。但是,由于它们的生成机制不同,所处的生存条件不同,因而所发挥的功能也不同。按照1984年国务院批转的民政部《关于调整建制镇标准的报告》,建制镇的生成有以下几种类型:县级国家机关所在地转制,农村产业结构转变促成,特殊地区的发展需要,并乡建镇。显而易见,上述几种生成类型有一些共同之处,即社区经济结构、居民构成由农村型向城市型的转变。但是从我国建制镇形成的主要方式来看,社区产业结构转变的推行和行政力量推动是最主要的建制镇生成方式。前者由产业结构的变化而自然长成,后者则更多来自于行政干预,即在产业结构未发生实质性变化、非农业人口不足量的情况,依靠行政方式创建小城镇。

从全国的情况来看,小城镇建设远不是匀质的。这不但反映在区域分布上,而且反映在不同地区小城镇的类型上。由于我国东部沿海地区经济发展较快,相应地农村产业结构调整较快,因此其城镇建成率也较高。相反,中西部不发达农村地区的小城镇建成率较低。据统计,至1992年底,广东、福建、江苏、山东、辽宁等10个省的建制镇已超过本省乡的总数,而广东省建制镇是乡的4.2倍。而在青海、甘肃、陕西、内蒙古、新疆、西藏6省区建制镇仅占全省乡镇总数的10%左右。<sup>③</sup>另外,东部发达地区的建制镇多是综合发展型的,是该区域的经济、政治、文化中心。而在不发达地区,由并乡建镇方式形成的镇其行政职能更为突出。即它主要是当地的政治中心,而不是经济中心。下面让我们较为详细地分析这两类典型建制镇的生成过程及其影响。

## 三、影响小城镇建设的制度因素

### 1. 乡镇企业的发展及其对小城镇发展的推动

对于以工业、商业及其他非农产业为经济主体结构的城镇来说,乡镇企业的发展对于小城镇的形成与发展有着至关重要的作用。然而,小城镇赖以生存和发展的乡镇企业的发展和繁荣又是同一定的体制或制度结构相联系的。对于最先发展起来的苏南地区的小城镇来说,它

① 张文范:《我国建制镇发展的三个阶段》,《小城镇发展通讯讨论会》第11期,第10页。

② 乔军山:《中国城市化基本现状》,《1996年社会蓝皮书》,中国社会科学出版社1996年版,第190页。

③ 张文范:《我国建制镇发展的三个阶段》,《小城镇发展通讯讨论会》第11期,第11页。

们得益于同计划体制的强有力的联系是明显的。这种得益又与历史上的联系、机会和获取机会的便捷有关。所谓历史上的联系指乡镇企业发展过程中所依赖的当地人早期进城工作所造成的城乡之间的联系。由于这种千丝万缕的联系及家乡情结,当他们手中握有某些机会时便会将它们介绍、转让给作为家乡的农村,甚至在他们不握有机会时也能够积极地去创造机会。通过转让机会,这些在城市工作的本乡人得到一定的物质、荣誉、社会地位和对在农村亲属的特别关怀等回报。此外,苏南农村毗邻城市则为国营大中型企业、政府机关让渡资源提供了天然的优越条件。于是,在这里我们可以看到两个重要的制度要素的作用:信任与便利。在群体之间进行以物质利益为中介的交往时,可靠性或相互信任十分重要。在计划经济时期的全民所有制内部,这种可靠性是由交往双方的同志关系、相同的“部件”角色确定的。在不同所有制群体之间,特别是在城乡之间,这种可靠性常常靠非正式关系来连结,这是我国的文化制度的表现。至于便利,它来源于人们对活动的有效性的追求。尽管在计划体制下,国营单位同体制外的交往并不一定刻意追求经济效率,但从对方获得及时的支持对计划体制的运转也是重要的。这样,便捷不但具有地理区位的意义,也具有体制区位的意义。

毗邻城市的农村企业能够更好地配合国营单位的正常运行。从这种意义上来讲,那些毗邻国营大中型企业及重要单位、并同其有良好联系的农村和乡镇企业更加靠近计划体制。在前者的运行体制发生变化后也是如此。

众所周知,计划时期乡镇企业发展的“第一推动力”来源于城市工业发展的要求。事实上,乡镇企业的发展与国家大工业的发展密切相关。因为无论乡镇企业所承担的任务,还是所需原料、技术都对国家大工业有较强的依赖性。这样,能优先获得国营大中型企业握有的资源者就可能获得较好的机会而优先发展。大城市周围的乡镇企业正是由于具备上述两个方面的优势而获得优先发展的机会。在乡镇企业发展的同时,城镇基础设施和服务行业逐渐发展起来,这些地区率先走上城镇化之路。

珠江三角洲也是小城镇发展较快的地区之一。小城镇的发展同样以乡镇企业的发展为基础。与苏南地区乡镇企业从国家企业获得资源不同,珠江三角洲乡镇企业的发展得益于“三来一补”,特别是香港经济力量的注入,而香港经济之所以进入珠江三角洲,同样也是看重传统的社会关系的维系和交通上的便利这两点。由此我们可以得出一初步的认识,乡镇企业的发展与一定的制度结构有关,制度的良好搭配有利于某些地区乡镇企业的优先发展。由于乡镇企业发展的外生性特点,乡镇企业的外部制度环境直接影响着自身的发展。乡镇企业的发展又通过优化投资环境和改善生产生活服务直接推进着城镇化进程。

## 2 政府行为在小城镇发展中的作用

政府在小城镇发展中的作用是显而易见的。这不仅是因为小城镇一般是地方政府机关所在地,加强城镇建设有利于地方行政的顺利进行,而且因为小城镇常常成为一种标志而具有象征意义:它代表着较好的经济发展条件,较好的服务设施,较高的文明。因此,建设小城镇不但可以为地方的进一步发展奠定基础,而且也是政绩。这样,县乡干部,特别是主要领导干部对建设小城镇具有极大的积极性。实际上,中下层干部对小城镇建设也具有巨大热情。小城镇建设(不管是其数量的增加还是质量的提高)被纳入对下层干部政绩的考核指标就清楚地说明了这一点。

政府依靠手中的权力和对社区经济的一定程度的支配力干预小城镇建设。基层干部推进小城镇(建制镇)发展的方式大致有三种:因势利导、筑巢引凤和并乡建镇。因势利导是指县、

乡政府机关所在地经济比较发达、具备建镇条件，政府因势利导地促使其由乡变镇，近乎于自然转型。这是政府借助经济发展实现乡镇转型的过程，政府干预行政表现为申报办理建镇的手续。筑巢引凤是本地经济结构尚未转变，但有一定经济基础和发展机会，地方政府加快基础设施建设，营造良好的条件以吸引投资的促进小城镇建设的方式。在这一过程中，地方政府的策划和推动对乡变镇具有重要作用。并乡建镇是经济不发达，特别是非农产业不发达农村地区的建镇方式。几个非农产业不发达的乡合并为一，第二、三产业力量相对集中，经济力量相对增强，行政范围扩大，区内人口增加。这样，原来的几个乡合并成为一个建制镇，在这一过程中行政力量起着基本的、决定性的作用，而经济力量、经济结构转变推动作用十分薄弱。因为在并乡建镇过程中所依赖的是原来几个乡的经济力量的机械相加，而不是实际上的相对集中和聚集效应。由于缺乏建镇的基本条件，所以建镇就成了行政的功夫。跑上级有关领导部门、处理内部矛盾、旧乡址的处置和新建镇的发展等，都需要强有力的行政力量的从中运作。与经济发达、因势利导的经济引导型相比，并乡建镇则属于行政推动型，这类镇也只能属于行政性的。

### 3. 制度对小城镇建设的影响

社会学的制度学派认为，人们的行为都是在一定的制度的约束和指导下进行的，不管这种制度要素是习惯、道德，还是规范和法律。毫无疑问，创建小城镇作为一种社会行动也是受诸多制度要素影响的。这种制度要素包括经济和政治的、文化的和体制的。

回顾上述两种典型的建制镇生成的机制，我们可以发现影响小城镇建设的重要的制度要素的作用。一般地，我国的小城镇在其生成时期遵循如下规律：外部发展环境及区位的影响——准城镇的经济基础的加强——政策环境及行政推动——小城镇的设立——城镇市政建设与发展。外部发展环境及区位是指乡镇发展所需要的外部经济与社会环境及乡镇在外部经济体系和社会关系体系中所处的地位。目前，外部环境主要是以城市为中心形成的经济体系和社会关系体系。乡村同这个体系的关系（区位）决定着它从经济中心获取自我发展所需资源的可能性及多寡。城市经济、技术、文化的主动或被动的辐射促进了乡村经济的发展，并成为其转变为城镇的重要基础。当乡村具有较好的经济基础时，地方政府依据国家政策会较顺利地促成该居民点由乡村到城镇的转变。当乡村的基础条件特别是经济基础较差时，地方政府的建镇行动就必须依赖于较大的行政力量的投入，其中包括整饰乡村面貌、疏通上下关系。而一旦上级部门批准乡村改制，小城镇的硬件建设将大张旗鼓地上马，其中包括政府办公用房的翻修或新建、道路的拓展与硬化、服务设施的配套建设等。其结果会形成两类建制镇：经济基础较好者会形成经济、政治、文化诸方面综合实力较强的名副其实的小城镇，缺乏必要的经济基础者则形成名义的小城镇，实际上它只是摘掉了乡村的土帽子。

上述两种小城镇反映出不同的制度结构及运作方式。经济成长型小城镇与城市系统有较好的外部联系，并成为城市经济体系的一部分。在建镇过程中，主要遵循正式规则。行政创建型小城镇缺乏同城市系统的外部联系，未能融入城市经济体系而带有乡土式的封闭性。在建镇过程中主要依赖行政方面的操作，特别是非正式关系。这样，前者的制度结构是经济—政治型，后者是政治——经济型。

## 四、关于小城镇发展的进一步思考

两种区位结构带来两种不同的发展机会，形成了不同的经济基础，进而形成两类不同的小

城镇。由此我们发现乡村在更大的经济体系中的地位的重要性。显然, 过分强调小城镇发展的外在影响有失片面。但是, 我国的小城镇建设的实际却反映了靠近城市体系有利于乡村城镇化的事实。在过去的一段时间内, 曾有乡镇企业要以服务于农村生产与生活为主的观点, 以免与国营大中企业争原料、争市场。这种观点侧重于宏观协调和控制, 富于理想, 但不符合发展市场经济的实际。实际上, 那种划地为牢的乡镇企业发展政策不利于农村经济的发展, 更不利于农村城镇化。事实证明, 那些与城市经济体系联系紧密的乡村其城镇化较快, 较正常。而自我封闭的乡村经济对应着城镇化的低速发展或名不符实的城镇化。

改革以来, 特别是近几年, 落后农村地区撤乡建镇, 并乡建镇的势头十分强劲。乡村城镇化虽然符合农村发展的方向, 但在过于薄弱的经济基础上人为地创建小城镇带来的负面影响是十分明显的。为了摘掉土帽子, 弄虚作假、行贿受贿、横征暴敛、铺张浪费并不鲜见。它给当地经济社会发展很少带来机遇, 带来的是农村负担的加重和干群关系的紧张。面对以往经验和这些事实, 我们应该如何对待不发达农村地区的城镇化?

笔者认为, 首先应该端正对乡村城镇化过程与意义的认识。乡村城镇化的目的是促进农村地区的综合发展, 而不是损害农村利益。乡村城镇化的主体是农村居民而不是县乡干部。当地农村居民怎样看待城镇化应该成为推进城镇化的重要考虑因素。其次, 为了阻制某些干部为捞取政绩, 不顾客观条件的人为创建小城镇的行为, 应该减少创建小城镇在衡量基层干部贡献中的份额, 以免形成无节制的攀比而劳民伤财。再次, 应积极稳妥地推进乡村城镇化, 鼓励农民自我建镇。同时应加大城市经济对不发达农村地区的辐射。在这方面, 制定有利于不发达农村地区的带有全局性的经济发展战略和政策十分重要。

实际上, 我们是在倡导为乡村城镇化营造良好的制度环境, 以促进小城镇的健康发展。在作为环境的制度体系中, 政府的经济政策、社区发展政策处于主体结构中的地位。

责任编辑: 王 颀

---

## 刘崇顺著《社会转型与心理变迁》一书出版

武汉市社会科学院研究员刘崇顺的学术专著《社会转型与心理变迁》已由武汉出版社于1997年6月出版。全书28.5万字, 定价25元。这部专著是“八五”国家哲学社会科学基金资助的社会学项目“改革与社会心理研究”的主要成果, 是作者在同一个研究领域中继《变革社会的心理冲突》(香港中华科技出版社1992年)、《大潮下的情感波动——变革社会心理透视》(中国社会科学出版社1993年)之后推出的第3部专著。

(张)