

城乡协调发展与城镇体系的整体优化

张 雨 林

一、城乡关系的新格局

城乡关系从产业结构上说,指的是工农两大产业的关系以及城市工商业和乡村工商业的关系;从阶级结构上说,主要是指工农两大劳动阶级的关系。工人阶级领导下的工农联盟是城乡关系的主题,它表现在政治、经济、社会的各个方面,而且随着时代的发展而处于变动之中,因而总有其历史阶段性的特征。现在我们研究的,是在社会主义有计划商品经济条件下城市和农村协调发展、工人和农民巩固和发展联盟的问题。

党的十三届五中全会强调国民经济的长期持续稳定协调发展,城乡的协调与发展当然是包含其中的一项重要内容。

回顾改革的历程,可以看出城乡协调的重要意义。我国的改革,首先从农村开始,这不只是由于经济改革在农村比较容易起步,更重要的是由于在改革刚开始的时候,我国面临的最主要问题是工农两大基础产业的比例关系失调。占全国人口总数80%的农村人口生活贫困,生产积极性下降,需要我们改革体制,调整政策,以调动农民的积极性,发展农村经济。这样,才能使党和政府的工作重心较为顺利地转到现代化建设上来。实践证明,这样做,切合我们这个既有一定的城市建设基础又有着广大落后农村的国家的实际。改革的头两三年,我们便打破人民公社中不适应生产力发展的体制,在全国绝大部分地方确立了以农户家庭经营为主的联产承包责任制,进一步解放了农村生产力,带来了连续几年的农业生产大发展。几乎与此同时,农村工业和其他非农产业以惊人的速度发展起来。到1988年底,农村从事非农产业的劳动者已达9500万人,占乡村社会劳动者总数的24%。其中,在乡办、村办企业务工的劳力3507.2万人,占同期全国工业职工总人数的56%;直接务农劳力占社会劳动者总数的比重从80%下降到60%,沿海较发达地区则降到50%以下。这表明,我国社会经济结构已从以农为主的传统结构向以工为主的现代结构迈出了不小的一步。农村生产力的提高和产业结构的变化,处处叩击着城市改革的大门,使我们有必要也有可能转入以城市改革为重点的全面改革。随着城市的改革和开放,农村工业和商品性农业与城市发生日益紧密的联系,城乡之间各项生产要素的流通日趋活跃,城乡的分割日益为社会的整体性所取代。这种趋势从沿海较发达地区及大城市郊区开始,波浪式地向外扩展,展示出城乡关系的新格局和城乡一体化发展的前景。

城乡关系中新的矛盾及其带来的影响,再一次证明了城乡协调发展的重要意义。

正如江泽民同志在五中全会上讲话中所指出的,十年改革的业绩应该充分肯定,“但是回过头来看,步子走得还不稳,在建设和改革两个方面,都出现了一些急于求成的偏向。”在城乡关系方面,农业现代化的步子偏慢,农业出现几年徘徊;农业劳力向非农产业转移过

猛；城市化发展过快。这些，都要在治理整顿、深化改革中加以解决。

我国处于社会主义工业化的发展、建设阶段，工业的发展和人民生活的改善对农副产品的需求日益增多。我国是发展中的社会主义大国，在工业化过程中，不可能从其他国家取得大量农产品。我们不但不能动用大量外汇购买农产品，还需要出口部分农产品以换取外汇来支持工业建设。因此，工业每前进一步，都需要农业有相应的发展，城市的发展和建设必须建立在农村繁荣的基础之上。而历史留给我们的，却是落后的农业生产方式、膨胀的农村人口和短缺的农业资源。这是伴随我国工业化整个历史进程的一个重大矛盾。解决这个重大矛盾需要实现农业的现代化，这要经过相当长的历史时期，而且要付出巨大的代价。为什么我们在农业情况稍稍好转时就容易忽视农业的战略地位？为什么一些同志常常搬用西方的城市化道路而不重视城乡的协调发展？从认识根源来说，不能不说与对这一重大矛盾的认识不足有关。

长期以来，我们一直在寻求解决这一重大矛盾的途径。土改以后，我们鼓励和帮助农民发展粮、棉等多种农副业生产，广泛组织城乡商品交流，使农民收入增加。在此基础上，主要由农业提供积累，建设国家的工业基础。稍后一些时间，为了支持工业建设和保证城乡人民的基本生活需要，实行了粮、棉、油统购统销。但到后来，统购、派购的范围越来越宽，几乎完全切断了农民和市场的联系，严重阻碍了农村商品经济的发展。我们曾经设想，通过集体化道路将小生产变为社会化大生产，一举克服工业化和落后的农业生产方式的矛盾。实践证明，这种作法在水利建设、推广先进科学技术等方面取得了一定的成绩，却由于压制了农民家庭的积极性，效果很不理想。农业集体化20年，农村自然经济、半自然经济的基础没有改变，农业生产增长缓慢，而农业人口增长却很快，城乡矛盾反而更加尖锐。联系改革以来的成功经验进行历史的全面考察，可以认定：第一，一定要发展城乡商品经济，并且在较长的时间内，我国的大多数地区要以农民家庭经营作为农村商品经济的主体。第二，顺应商品经济发展的客观规律，促进分工分业，引导农村劳力以适当的速度向二、三产业转移，并反转过来促进农业的现代化。第三，保持和发扬合作化——集体化过程中曾经起过好作用的积极成果。主要是指，土地的公有制，运用集体力量进行农田水利建设；根据农民自愿以多种合作经济形式积累资金，发展生产，同时适当发展个体经济和私人经济，这样就可以避免大批农民在农村产业大变动的过程中遭受破产的厄运，走出一条不同于某些发展中国家的发展道路。第四，必须取得城市的支持。没有城市的支持，就不可能有农村的现代化。要实行以城带乡、以乡促城，城乡经济和社会一体化发展。这就是我们所说的新型城乡关系。

新型城乡关系的形成和发展，有赖于城乡商品经济的发育成长。同时也需要由国家（包括各级政府）进行有效的调节。城乡发展的不平衡，是我国经济社会结构的一大特点。改革前夕的1978年，农业劳力人均创造的国民收入只相当于工人的13%。到1985年，以江苏省为例，全民所有制工业企业、城镇集体所有制工业企业、乡村工业和农业的全员劳动生产率之比，为13.7：8.7：5.1：1。^①与之相应的是：农业人口的文化素质，农村的科学技术、交通、通讯、信息等主客观条件都远不如城市。即使在市场充分发育之后，由于城乡生产力水平在较长时期内仍然存在较大差距，再加上农业和工业生产的条件不同，农业产品的需求弹性小、对市场反应周期长、多数农产品运输不便等等，在市场交换中农村仍处于不利的地

^① 《城乡发展研究》第111页，湖南人民出版社。

位。要作到城市和乡村、工业和农业的协调发展，仍然要由代表城乡整体利益的国家（包括各级政府）运用经济的、法规的和必要的行政手段来进行调节。例如，要有保证城市和乡村、工业和农业协调发展的产业政策；要统筹工业企业的布局，把适宜在农村发展的工业企业（特别是农副产品加工业）放到农村或接近农村的小城市和小城镇去；要有引导城乡人口合理流动的政策；要有计划地建设城乡一体的交通、信息、科技、教育、文化、卫生网络和社区网络。这样才能促进城乡的协调发展。

在诸多调节手段中，本文将要着重讨论城乡社区建设的问题。社区（城、镇、乡等）是经济和社会的综合体。社区的形成和发展，既是经济、社会发展的结果，又反作用于经济和社会。城镇社区的建设，对于产业的合理配置、人口的合理流动、市场体系以及文化、教育、科技网络的形成，有着重要的导向作用。合理的城镇网络，可以引导经济和社会结构向着城乡结合、协调发展的方向发展。我国经济遵循计划经济和市场调节相结合的原则，社区建设应该有计划地进行，作为国家和各级政府调节城乡经济和社会发展的一项重要手段；社区建设应该强调整体优化，摒弃城乡割裂、孤立发展、各自为政。我们就是在这个意义上把城镇体系的整体优化和城乡协调发展联系在一起的。

二、城镇体系的历史考察和整体优化

我国城镇体系的发展变化，可以从下表中反映出来。

城市 规模 (人数)	1947	1952	1957	1964	1976	1978	1980	1982	1984	1986
100万以上	6	9	10	13	13	13	15	19	19	23
50-100万	10	10	18	18	25	27	30	29	31	31
20-50万	19	23	36	43	53	60	70	70	81	95
20万以下	34	115	114	95	95	92	108	127	169	204
城市合计	69 ^①	157	178	169	186	192	223	245	300	353
建制镇			3596					2768	6000	10000

注① 1947年资料包括台湾省，其他年份均不包括台湾省。

联系城乡关系看城镇体系，可以清楚地看出：城镇体系的状况（包括其规模结构、空间分布、社会经济结构和兴衰变化），与城乡关系的性质及其发展变化有着密切关系。

解放以前，我国社会的性质是半殖民地半封建社会，国民经济的构成，现代工业占10%左右，自然经济、半自然经济的农业和手工业占90%左右。现代工业主要掌握在外国资本和本国官僚资产阶级手中。与此相应的城乡关系的性质是：外国资本、官僚资本和聚集在大城市的封建势力（不在乡地主）残酷剥夺中、小城市和广大农村。反映到城镇体系上，必然是一种头重脚轻的畸形结构。如上表所示，1947年全国建制市只有69个，主要分布在东部沿海和长江沿岸。其中，一些沿海、沿江的口岸城市被外国资本和大官僚买办所控制，畸形发展，如上海当时成为亚洲第一大城市。而其余城市则大多处于停滞和倒退的状态。著名古都

西安在30年代只有12.5万人，不及1843年人口的一半。东北名城长春市在1949年只有10多万人，石家庄市只有私营工业和手工业700多家。至于农村集镇，则长期停留在集市水平，且日益衰败。毛泽东同志于1930年调查过的江西寻乌县城，全城只约有2700人口，除圩期热闹几个小时以外，其余时间则是一片“寂寞的情调”。^①苏州历史名镇震泽镇，“市不成市，经济萧条到了极点。”^②这就是全国解放前城镇体系的基本状况。全国解放使这种情况发生了第一次的根本性质的变化，解放初到“一五”时期，城乡经济健康发展，城镇体系相应地向合理化方向转变。国家在边疆设市，如新疆的塔城、内蒙古的二连浩特等。国家新建的156项大型企业多数部署在内地，使内地城市大有增加。到1957年，全国城市发展到178个，比解放前增加了1倍以上。农村集镇达到了当时建镇标准的（常住人口2000人以上，有相当数量的工商业居民）已有3600多个。1957年以后，由于“左”的干扰日益严重，特别是由于农村商品经济没有发展起来，农业剩余劳力被限制在“以粮为纲”的单一经营上面，不能顺利地向二、三产业转移，导致我国城镇体系的合理化进程发生了一些逆转。大、中城市由于国家的投资还在发展，但是却被包围在农村自然经济、半自然经济的“海洋”之中，小城市的发展停滞不前，小城镇在一度兴旺之后重又衰败下来，城市和乡村在相当大的程度上成了两个相对独立的封闭系统，只是通过各级政府运用产品调拨、财政收入再分配以及为数不多的招工、招干、毕业生分配等各种行政和半行政手段保持着联系。这种情况在我国内地城市中表现得特别明显。1978年底以后的改革开放，使我国城乡关系和城镇体系又一次地发生了根本性的变化。从社会、经济的整体看，农村经济率先向商品经济转化，大批农村劳力向二、三产业转移，城乡经济和社会向一体化方向发展。表现在城镇体系上，具有重要意义的是，城镇形成的机制发生了改变：原来的城市是通过国家投资建设的，现在则是上下结合，即一方面由国家投资建设大、中城市，另一方面由农民以各种形式投资建设小城镇，并使一部分小城镇发展成为小城市。从1978年到1986年短短的9年间，小城市从92个发展到204个，小城镇从2000多个发展到1万多个。这就不仅仅是数量上的变化，而且是城镇体系整体构成的优化。以往那种头重脚轻、根基不固的城镇体系，正在向着整体优化的方向发展。在这中间，“上下结合”和“整体优化”，应该看作是我国改革开放以来在城镇建设上取得的重要经验。

在今后一段时期之内，整体优化将带有更加自觉的性质。这一趋势在城镇建设实践中已经明显地表露出来。例如，我国城乡建设部门对部分地区城镇体系所作的规划，上海、北京等城市对城乡一体化的研究，一些中等城市 and 它周围各县对城镇体系的统一构想，都体现了整体优化的意思。笔者认为，我们不必争论优先发展大城市、中等城市或是优先发展小城市、小城镇，而应立足于整体优化，使大城市、中等城市、小城市和小城镇成为一个有机的整体，协调发挥各自的作用，彼此有机地联系起来。大、中城市已经过度地外延发展的地区，例如，中国社会科学院市情调查组调查的河南省安阳、新乡、洛阳、开封四市，则应该尽快从外延发展为主转变为内涵发展为主，通过内涵发展，使其真正成为区域经济、科技、文化中心，带动农村的发展。与此同时，配合乡镇企业的调整，很好地规划小城镇建设，在小城市和小城镇中认真发展农业的产前、产中、产后服务业，促进农业现代化建设。在治理

① 《毛泽东农村调查文集》第57页，人民出版社。

② 《小城镇 大问题》第110页，江苏人民出版社。

整顿期间，大、中城市不可避免地要清退一部分农民工，这些人回到农村，一方面发展开发性农业，另一方面发展农业的加工、服务，这就必然要促进小城镇的发展。我们应该很好地利用治理整顿、深化改革的时机，使我国城镇体系的整体优化向前推进一步。

这样一个城镇体系和城、镇、乡社区网络，是在我国经济社会发展过程中、在新型城乡关系确立和发展的过程中形成的，其合理性是由于它适合于我们的社会制度和基本国情，立足于城乡协调发展。与资本主义国家工业化过程中城镇发展的先后顺序不尽相同，因而不能作简单的类比。当然，我们也应该借鉴国际的经验。西方经济学家和社会学家在大城市过度膨胀因之弊端丛生之后，曾经用很大精力致力于探讨“最佳城市模式”，但他们发现，影响城市规模的因素太多，难于得出一个确切的结论。同时，不同层次的城镇有其不同的最佳规模，因而也不可一概而论。于是一些学者不再孤立地探讨城市最佳规模，而是进而探讨“最佳城市体系”，探讨整体优化的模式。西方发达国家在城镇建设问题上这种着眼点的转移，很值得我们注意。再看发展中国家：某些发展中国家突出地致力于发展大城市，以为大城市将成为“发展的启动机”。可是在拉美和非洲，这一途径并不成功。因为这样一来，大城市直接面对广大农村而没有中间环节，其“启动”作用是很有有限的。我国的实践和国际经验都在提供证明，以大、中城市为中心，以小城市和小城镇为中间环节，以广大农村为基础的城、镇、乡社区网络，是一种有利于城乡结合、协调发展的优化选择。这条路子似乎应该肯定下来。

三、城镇体系整体优化中的若干具体问题

城镇体系的整体优化可以分为三个层次：第一个层次是就全国范围而说的，即对全国有广泛影响的城镇布局和规模结构的优化。改革以来，我们对大的经济区的规划（例如上海经济区、长江工业走廊、陇海铁路经济带等），都是着眼于全国范围内的生产力布局和城镇体系的优化问题的。第二个层次是省的范围内的优化，重点是对省内大、中城市和交通枢纽城镇搞好布局，控制合理规模，提高质量。第三个层次是大、中城市以及受其影响较大的区域内城镇体系的优化问题。这第三个层次包括了为数众多的小城市和小城镇，对于城乡结合、协调发展，具有更加普遍的意义。

以经济比较发达的城市为中心，与周围农村建立紧密的经济和社会联系，这是我国城乡社会主义有计划的商品经济发展的必然结果，是社会主义城乡关系发展的必然结果。组织好这种以城市为中心包括周围农村在内的经济和社会网络，对于城乡结合、协调发展有着重要意义。我国从1983年开始，在全国试行市领导县的体制，其立足点就是建设以城市为中心的经济网络。到1986年底，全国已有150个市实行了市领导县的体制，占中等以上城市总数的88.8%；共领导县694个，占县的总数的34.4%；市领导县区域的人口占全国总人口的40%。尽管对于这种组织形式目前还有着争议，对于什么样的市可以领导县，领导的范围大小等具体问题都还要研究，但以城市为中心的经济区域正在形成和发展则是一个客观事实。以城市为中心统筹规划城镇体系，求得在区域范围内的整体优化，是经济和社会发展的客观需要，这也是不容置疑的。今后，不论在行政体制上是否实行市领导县，都应该在“市县一体，紧密结合”上多下功夫。在城镇体系上，更应该统一规划。事实上，许多市领导县的区域，都已经或正在进行本区域范围内的城镇体系的整体建设规划。例如，陕西省新兴工业城宝鸡市，1988年市区人口36万人，加上所领导的县，共有人口309万。他们规划除继续发展市区以外，有重点

地建设35个小城镇，以带动107个集镇和广大乡村。这个地区有陇海铁路横贯东西，铁路沿线经济发展较快，他们便规划铁路沿线在原有建制镇和车站市场的基础上建设8个重点镇。经过一段时间以后，铁路沿线的镇，有的将发展成为小城市，整个铁路沿线将发展成为一条发达的城镇带。其余的小城镇分布在4条公路干线沿线。按照这个规划，在宝鸡市及其周围地区就将形成一个比较合理的城、镇、乡社区网络。各个区域的城、镇、乡社区网络有机地结合在一起，并和全国、全省的大、中城市体系相衔接，就将组成全省和全国的城、镇、乡社区网络。这是我们所谈的城镇体系整体优化的重要组成部分。

治理整顿、深化改革，在城镇体系上也应该有所体现。城市要控制规模，提高效益，走内涵发展的道路。这样就会有一大批劳力回到农村去从事开发性农业和适宜在农村发展的企业，小城镇也应作适当的调整。前一阶段，在小城镇建设问题上，存在两种不合理的倾向：一是遍地开花，几乎乡乡建镇；二是在一个县的范围内，除了县城之外就没有一个镇。第一种倾向是主要的。应该利用治理整顿的机遇，合理规划布局，加强重点建设。这也有利于解决乡乡建镇所带来的农业服务体系过于分散的问题，有利于促进农业向现代化方向发展。

小城镇一般是由农村集市发展而来的。集市依据农民赶集的方便自发形成，不存在有计划地布局和建设的问题。而小城镇则不同，它既是农村的中心市场，又是乡村工业的聚集区和乡村交通、信息、科技、文化、教育的中心，是从农村中生长出来的城镇型社区，不同于传统集市。建设小城镇，在一定的意义上说，就是建设小城市，因此要有一定的规模和基础设施，要讲求聚集效益。根据“六五”期间国家课题组在江苏省的研究，^①一般镇要聚居到2万人口以上，重点镇要聚居到5万人口以上，才能有较好的效益。另据1986年4月国务院批转民政部《关于调整设市标准和市领导县条件的报告》，非农业人口在6万以上，年国民生产总值在2亿元以上，已成为该地区经济中心的镇，可以设置市的建制。这就大体勾画出了重点镇的发展前景。因此，需要根据当地交通、资源、经济发展前景等条件，选准镇的位置，确定建设的重点。这样才能把镇的建设 and 城镇体系的优化统一起来。镇的形成受乡的行政中心所在地的制约，乡政府所在地发展到2000多常住人口就可以建镇，这在沿海一些较发达地区很容易达标，于是一些地方就形成了一乡一镇。但是，这样分散的布局，不利于形成农村区域中心，不是一种优化的选择。乡政府是基层政权组织，乡域是行政的区域，不是经济区域。前段时候，乡的企业都办在本乡，村的企业都办在本村，似乎被认为是理所当然。其实，这种以乡、村为单位的“小而全”，是在人民公社原有体制的框架里形成的，不符合经济社会的发展规律。发展下去，会使乡村工业过于分散，对农村现代化建设带来不良后果。乡和村的企业，包括乡、村合作经济举办的企业，在空间分布上不一定都办在本乡、本村，而应按照经济合理的原则，有的办在本乡、本村，有的办在附近的镇，有的可办在县城，有的还可以办到城市里去。这个问题关系着乡镇企业的健康发展。当然，有一些类型的乡镇企业，如服装加工业等，因为不需要空间聚集，可以考虑一直分散到农户；但已经成长起来的骨干企业，或者是在治理整顿中重点支持的企业，就不能过于分散。这些企业对于交通、通讯、信息、供电、供水、供热和相互配套的企业群体都有更高的要求。以交通为例，重要公路只能通到重点镇，如果让它通向布局过于分散的企业，就会造成很大的浪费。再如供电，工业用电和农业用电在供电的时间和供电强度方面都有不同，在我国电力供

^① 《城乡建设》杂志，1989年第11期第25-27页。

应紧张的情况下，应该把工、农业用电适当分开，这也要求工业企业尽可能在空间上聚集在一起。至于污染严重的化学工业、冶炼工业、造纸工业，更必须集中起来，对环境进行综合治理。此外，企业适当集中，有利于镇的建设，部分镇将由于企业的适当集中而形成小城市，使城镇体系更加合理。对于农业的发展来说，企业适当集中，有利于吸引一部分劳力彻底脱离土地，促进土地适度规模经营的早日实现。正是由于这些原因，现在一些地方开始建设的工业开发区，由于符合以上各项要求，更具有远大的前景。

要吸引企业向镇（特别是重点镇）和工业开发区聚集，就要破除限制企业合理选择厂址的阻力。第一，要破除乡、村“小而全”的旧观念，把企业区位分布合理化作为经济社会发展的重要目标之一，列入发展规划。第二，要妥善解决有关方面的利益关系问题。乡办和村办企业是在乡政府、村民委员会的支持和扶植下，靠全乡、全村的集体积累办起来的，因此，乡、村的支农支出和一些社会性支出依靠乡、村企业的上交利润来解决是完全合理的。要真正做到企业合理分布，就必须找到一条能保证乡、村集体所有权不变，又能使乡、村的收入由于企业的合理选址、提高效益而有所增加的路子。有的企业将现有资产作为乡、村的投入，再根据企业发展的需要和企业横向联合的需要，吸收外单位的投入，企业由董事会管理，乡政府和村民委员会的代表作为董事会的成员，年终按一定的比例分配。这样，企业逐步挣脱乡、村区域的束缚，逐步纳入行业管理系列，活力增强，效益提高，乡、村的收入就会随之有所增加。这是一个可以参考的办法。第三，要制定合理的企业土地使用制度。这要从两个方面加以解决。一方面，要解决企业办在本乡、本村无偿占用土地的作法。办在本乡、本村的企业，也同样要支付土地使用费，主要交给国家，以削弱本乡、本村土地对企业的黏着力；另一方面，要对企业在迁入地区使用土地给以方便。河南省新郑县为了吸引企业进入工业开发区，由县政府统一征用土地，然后有偿转让给企业使用。土地使用费减免30%，由县财政给予补足。第四，要适应企业布局状况，合理调整财政包干数量。我们现行的体制是税收归企业所在地征收，财政按乡、镇所征的税收收入包干到乡，超额部分按比例上交。这样，如果企业不办在本乡，本乡的税收就会减少，乡财政的收入也会随之减少。这是使企业不能合理选址的另一个重要原因。从这个角度来看，财政包干到乡的体制是有缺陷的。在这种体制没有改变以前，应由县财政视具体情况加以调节，目的是不要让财政包干体制限制了企业的合理选址。第五，明确规定在电力供应上给工业聚集区以更多的保证。第六，办在外地的企业，要优先吸收本乡、本村的劳力。第七，对严重污染环境的企业，不论其所有制性质如何，都要用行政手段强制它们必须办在指定的区域，并对环境进行综合治理。严禁随意占地，分散建厂，扩散污染。

城镇体系的整体优化不仅是指规模结构和空间布局的优化，还包括经济——社会结构的优化。规模结构和空间布局的优化不是目的，目的在于有利于经济和社会结构的优化，有利于形成城乡结合的交通、通讯、信息、科技、教育、文化网络，形成城乡结合的工业体系和农业服务体系。

以小城镇为例，合理的小城镇经济社会结构应该是：

（1）合理的产业结构。对小城镇来说，特别要强化农业产前产后的社会服务体系。农业的服务体系可以分为两大类：一类是直接生产过程中的服务，如水利设施的建设、供电系统的管理、农机服务等。这一类服务只能由地域性的服务组织，主要是乡、村两级的合作经济组织以及服务专业户来承担；另一类是产前的生产资料供应，产后的产品汇集、加工、储

藏、销售以及科技知识的传播推广、技术人员的培训、信息的传播等。这一类服务不应受乡、村行政区域的局限，主要应由作为农村区域经济中心的小城镇来提供。同时，要以小城镇为中间环节，逐步发展成为城、镇、乡、村紧密衔接的服务网络。例如，牲畜、家禽、水果、水产、药材、蔬菜等项生产，在市场开放以后获得很大发展，形成了大小规模不等的生产基地，这类基地并不局限在一乡一村的范围，而是由几个以至多个乡村的集体经济组织和专业户所形成。如果仅由乡、村服务组织提供服务，就会有很大局限性，经济和社会效益都将受到影响。如果围绕小城镇形成专业性或综合性的服务体系，并且和城市有关的企事业单位联合起来，形成城—镇—乡村—农户紧密衔接、产供销一体化的生产服务网络，效益必将大大提高。不仅使农村生产力水平进一步发展，而且将使旧的城乡分割格局彻底改变，逐步形成城乡联合的经济社会新格局。我国农村第一步改革之后，第二步改革步履艰难，原因之一是农业的直接生产过程和社会服务这一完整的社会经济流程被人为的行政归属所分割，或者由于利益冲突而互相割裂，使得城乡一体的服务网络不能迅速建立起来。小城镇应该在解决这个问题上发挥自己的重要作用，强化这方面的功能。这类服务组织的利润，一般低于工业加工企业，因此需要国家、地方政府和国营工商、金融等系统运用各自掌握的调节手段，给以必要的扶植。

(2) 建设农村区域性的中心市场，并加强市场管理。如前所述，小城镇市场不能停留在传统集市的水平上，而要尽快发育成现代意义的中心市场。传统集市的特征是小量商品的买进卖出，只能解决小范围和小批量商品交换的问题。正因为这样，传统集市虽然已有千年的历史却未能促进现代商品经济的发展。现代商品经济所需要的市场，不只是简单的买进卖出，还包括商品的汇集、储藏、运输、加工以及与之配套的资金融通、信息、技术和劳动力的提供等等，是一个完整的供销体系。我国农村商品是由农户经济、集体经济和乡村中的小型企业生产出来的，量小、“腿短”，直接进入城乡大市场往往力不从心，需要有发育良好的中间环节。这个中间环节，只能是小城镇的供销体系。这种供销体系，对城市，是大、中城市供销体系的可靠依托；对农村，是促使农业和其他产业走向商品化、社会化、现代化的催化剂。现在，一部分小城镇初步发育起来的专业市场，已经起着这样的作用。例如，陕西省岐山县陇海铁路沿线的蔡家坡镇的蔬菜专业市场，带动了周围农村的蔬菜生产，蔬菜基地面积从3000亩发展到1万多亩，产品经市场汇集、加工，供应西安、兰州、天水、平凉等大、中城市，这就初步体现了建设小城镇市场的作用。

市场发育和市场管理是一件事情的两个方面。近几年的事实告诉我们：围绕着农副产品和乡镇企业产品而流行的投机活动以及伪劣产品的制造、推销，大量地在小城镇发生。因此，不治理好小城镇市场，大、中城市市场的混乱现象就会“按下葫芦浮起瓢”，难以得到较彻底的治理。小城镇面广量大，而目前市场管理力量单薄，管理人员素质不高，因而管好小城镇市场难度很大。这要靠市、县政府，特别是直接领导小城镇建设的县政府加以重视，认真做好培训市场管理人员工作，提高人员素质，强化市场管理，建立城乡商品流通秩序。

(3) 建设合理的科技、教育、卫生组织，形成城乡结合的科技、教育、卫生网络。小城镇应该设有各种咨询服务机构，建立设备较好的完全中学和职业学校，建设卫生院、所，并使这些组织和城、乡相应的组织联系起来。

(4) 建立和完善小城镇的各种社会性组织。小城镇的产业结构从农业转向了二、三产业，但是，在社会生活的其他方面大都还没有完成从乡土型社区向城镇型社区的转变。要促

成这种转化，就要从完善小城镇的社区组织做起。小城镇居民的血缘关系淡化，地缘关系仍然保留，业缘关系大大加强。从这一实际出发，首先要明确居民的地缘归属。凡常住镇区的，不论是否享受商品粮供应，都应按其实际居住情况归属于城镇居民，列入城镇自理口粮户口，编入城镇居民委员会。暂住人口也必须申报临时户口，由镇户籍管理部门进行户籍管理。与此同时，阶级性、职业性的社会组织，如工会、商会、个体劳动者协会、各种专业性协会等也应该逐步建立和完善起来。群众性的治安保卫组织、民事调解组织、物价检查监督组织，行政性的公安、司法、工商管理等机构都要适应城镇型社区的需要逐步健全起来。小城镇是农村商品经济发展过程中社会变动的产物，应该不但在经济生活、文化生活上，而且在社区的组织构造上，适时地完成这种变动。

(5) 重视小城镇的精神文明建设。我们所要确立的新型城乡关系，其性质是社会主义的，就是说，是以工农联盟为基础的、以实现工农共同富裕、城乡共同繁荣为目的的，因而应该以社会主义精神文明作为精神支柱。小城镇不但是城乡物质文明结合的阵地，同时也是城乡精神文明结合的阵地。城市文明输向小城镇，一般是科技开路，但要使科学技术转变为现实的生产力，就要有科学的管理，要提高劳动者的素质。这里的核心是人的素质即精神文明问题。小城镇要大力吸引城市的人才，培养农村来镇的劳动力，发展这种文化教育事业，为培养小城镇自身和广大农村各方面的人才做出贡献，同时创建小城镇特有的精神文明。这种文明内涵着城市的文明因子，也吸收农村文明的优秀部分，同时抵制封建主义和资本主义的侵袭，这样，新型城乡关系才能在社会主义精神文明的引导下很好地建立起来。以上说的是小城镇，但是，无庸赘言，其精神对于大、中、小城市也是适用的。大、中、小城市也应根据自己在城镇体系中的地位，优化自己的经济—社会结构。

1989年11月

作者工作单位：中国社会科学院社会学研究所
责任编辑：王 颀