

# 论小城镇与城乡协调发展

吴大声 邹农俭 居福田

## 一、一个社会发展的必然现象

党的十一届三中全会确定的改革开放方针，把我国社会推进到一个新的历史时代。作为整个社会改革先导的农村改革，已取得了举世公认的成就。农村改革是紧紧围绕着发展社会主义商品经济而展开的。伴随着农村商品经济的繁荣，小城镇的崛起，由衰到兴，成为社会变迁中一个引人注目的现象。至今，我国已有县城镇和建制镇1.2万个，乡级镇4万多个。最近几年，是小城镇发展最快的时期，湖南省80年代初以来，建制镇数量由162个增加到542个，乡镇从1300个增加到2484个。浙江省温州市70年代初只有18个建制镇，1985年增加到86个。在一些经济发达地区，小城镇在城乡经济社会发展中占有重要地位。如江苏省现有县城镇、建制镇和乡镇1901个，约集中了全省总人口的23%，超过该省城市人口的一倍。拥有县域范围内工业总产值的85%。

小城镇的蓬勃兴起是我国农村商品经济发展的必然伴生物，而不是行政力量指导的结果，它是农村商品经济达到一定程度的自然要求，是中国农民的伟大创造。

实践证明：我国农村商品经济的发展与小城镇的繁荣有着内在的关联性。

(一) 农村商品经济的发展，必然会出现不同层次、不同类型、不同规模的各种大大小小的市场。小城镇作为农村最基层的商品交易场所，在我国农村的商品交换和社会生活中有着不可替代的作用。诸如农民的大宗农副产品出售，农民生产资料和基本生活资料的供应，城乡间众多物资、商品的流通，无不与小城镇这一初级市场相联系。离开了小城镇这一流通场所，广大农村的经济生活和社会生活将陷入困境。

现在，农村商品经济已进入到一个新的阶段，其主要标志是大量农民进入流通领域，各种专业性市场的兴起，以及城乡之间商品流量的增加和扩大。小城镇的市场范围正在从过去狭窄的一乡一镇拓展到城乡更大范围，加入到整个国民经济的流通网络，珠江三角洲和长江三角洲等经济发达地区的小城镇，正在加入到国际交换、国际竞争的大循环中去。

小城镇的这种农村基层市场的地位，是大中城市所无法取代的。一个国家或一个区域的市场体系，有一定的层次结构，处在社会主义初级阶段的我国，初级的基层市场对商品经济还处在发育阶段的地区，起着相当重要的作用。很难设想，仅仅依靠为数不多的大中城市的较为高级的市场，能够满足生产力水平依然很低，而地域广大、分散、地区经济社会发展水平差异较大，要求又多种多样的农村的需要。

(二) 乡镇工业的异军突起，使小城镇成为农村工业化的主要基地，从而进一步促进农村商品经济的发展。农村的现代化必须通过农村自身的工业化才能实现，而我国农村工业化是亿万农民作为工业化的主体，运用农村的各种要素，通过发展乡镇工业为基本特点的。

农民办工业具有自身的特点，也受到客观环境的制约：它既是一种创造性的活动，又是

一种自发性的实践，自行组织、自担风险。因此，在考虑工业布点时，选择易于调动乡村各种要素，包括人口的集聚，既有一定社会化设施，又便于管理的地域，无疑是实践成功的必要前提。小城镇既与农村有着自然的联系，又或多或少有发展工业所必需的物质设施可以利用。在这里创新、试验、进退自如，增大了成功的可能性。小城镇自然而然地成为农村工业化初始阶段的理想基地。

农民自发的工业化，首先是按照农民实践活动的客观要求进行的。选择小城镇作为工业化的历史起点有着客观必然性。

当然，农村工业化的实践不会永远停留在原有的水平上，即使是小城镇，也处于不断的变化之中，例如，苏南地区，在小城镇普遍发展的基础上，正在“挤”出若干小城市。1982年至1986年，我国平均每年新增27个市，1987年增加了30个市。<sup>①</sup>到1987年底为止，我国城市总数已达381个，约为1978年的2倍。江苏省的江阴、张家港、仪征、淮安、兴化、宿迁、丹阳、东台等市，都是在原来小城镇的基础上成长起来的。有些将来甚至会壮大成中等城市。另一方面，农村工业化的基地，也将随着实践的进展从小城镇扩大到城市。作为国家的指导思想，在不同的历史阶段，面对的现实不同，建设的重点应该各有侧重。

以小城镇为起点，为农村工业化、现代化准备必要的动力，进而在运动中，规范乡村工业的形态，促进不同规模的居民点、生产力聚集地趋于有序化。这是我国农村工业理想的演进过程。

（三）小城镇是农村社会一切经济与社会活动的中心。我国的乡村社会具有很多明显的特征：人口多、地域广、生产力水平低、区域差异大。这些特点决定了仅有城市这种高级形态的活动中心，无法满足广大农民的要求，而需要形成多层次的活动中心，小城镇就是最基层的中心，是对乡村社会影响最大的一个中心。我国农村的封闭状态正在逐步被打破，但农村人口的活动方式、范围仍有明显的地域性，正在形成以小城镇为活动、交往中心和城乡枢纽的基本格局。例如，我国较为完整的商业、交通、教育、卫生、邮电等社会设施，一般只到乡镇一级为止。小城镇及其周围“乡脚”，形成了一个相对独立、稳定的小区域。

在我国，小城镇在经济社会发展中居于极为重要的位置，它与整个社会的发展密切联系着。正如邓小平同志所说，我们每一个同志要从社会、经济的发展规律和建设有中国特色的社会主义的战略高度，来充分认识发展小城镇建设的深远意义。<sup>②</sup>

在我们这样一个尚未完成工业化、城乡差别还较大的大国里，农村的发展在很大程度上决定着整个国家的发展进程，而我国农村物质与精神文明的基础都较薄弱、水平低，与整个国民经济的总体要求很不相称，小城镇正是适合这样一个特定的乡土社会发展的产物。在这样的基础上，主要依靠自身力量的积聚，不具备大范围构造诸如大中城市这样较大规模的空间实体的可能。任何试图搞超阶段、一笔抹去小城镇历史意义的设计，作为理想也许是美好的，然而至少在现阶段是无法实现的乌托邦。

从我国城市的现状来看，总的说，城市因素在整个国家中的比重仍较小。我国的城市密度为5.08万平方公里/1城市，而美国为3.72万平方公里/1城市，日本为0.22万平方公里/1城市，法国为1.03万平方公里/1城市。平均每个城市占有全国人口，我国是537万人/1城市，美国为87.3万人/1城市，苏联为108.9万人/1城市，日本为66.8万人/1城市，法国为100万人/

<sup>①</sup> 《我国去年新设城市30个》，《人民日报》，1988年1月8日。

<sup>②</sup> 转引自《中国城镇》1987年第3期，第1页。

1 城市。可以看出,我国城市与国土面积、人口数量极不相称。城市发展不足,工业化水平较低,使得城市在城乡运动中本来应该起的主导作用无法充分发挥,建大量的新城市又受到国家经济实力的限制。因此,城市的部分职能只能由小城镇来担当。

在一个生产力落后、人口众多、农村比重大的大国,进行现代化建设不可能指望一蹴而就。同样,农村商品经济的活跃,新型城乡关系的确立,不可能按照理想的模型,统统建立清一色的城市系统来完成。以投资为例,江苏省的情况是,城市每安排一个劳动力,仅生产性投资就要 11000 元,而小城镇每安排一个劳动力,需要提供生产、商业服务方面的投资为 4500 元。人口众多,资金严重不足,正是我国的基本国情,小城镇正是建筑在这样一个特殊国情的基础上,在我国才既有现实意义,又有普遍意义。无论是工业化、还是城市化,客观的条件决定了我们只能以质量较低、规模较小的小城镇作为历史的起点。在小城镇获得不断发展的基础上,才有可能逐步形成合理的城镇等级体系,才能形成以中心城市为主体、多层次、高质量的网络结构。由此观之,小城镇在我国的出现,实在是与我国社会主义初级阶段中的许多基本特征紧紧地联系着的。小城镇的繁荣使我国的现代化进程有了一个良好的开端。

## 二、城乡协调发展的调节器

目前,一个由小城镇参与的城乡新格局、新型城乡关系正在形成之中。小城镇正在成为协调城乡发展的调节器。

——**小城镇与农业现代化**。农业现代化是农业发展的必然趋向,我国的农业现代化如何建设,有些什么基本的特点,有必要加以认真探索。由于我国农业的经营状况和小城镇所处的特定地位及其功能,决定了小城镇应是推进农业现代化的主要基地。(1)我国农业的生产力水平还很低,农村中的各项基本设施较差,单纯依靠大中城市完成农业的产前产中产后服务既很难满足要求,又无法产生直接的效果。(2)总的说来,在我国,地域性的网络体系尚未完善,特别是以城市为中心的多层次地域结构体系正在构造,在这种情况下,为乡村服务的基本基地必然具有就近性特征。(3)农业作为自然活动过程和经济活动过程的统一,是一个十分复杂的系统,农业提出的要求多种多样,且往往有强烈的时间性。加上我国的区域差异性较明显,从而要求为农业服务的基地具有高度的灵活性、自主性、敏感性。形态稳定、辖地较广的城市自然是难以做到周全的服务的。(4)从小城镇来说,与农村有着历史的、地缘的、经济的、社会的诸方面的密切联系。为农业服务的机构、组织,客观上又要求适当集中。于是,小城镇作为推进农业现代化的主要基地是符合逻辑的选择。

传统农业向现代农业转化,自然经济向商品经济转化,有赖于农村产业结构的调整。小城镇既是农村产业结构变动的直接结果,又对农村产业结构的调整起推动作用。农村非农产业的增长,由于它不是以土地为直接的生产对象,必然要求相对地集中,以求得经济效益的提高。另一方面,扎根于农村的各种非农产业又必然需要与农村保持多种联系,工业、副业、服务业很大部分都是围绕农业活动展开的。于是决定了非农产业的聚居地一般以就近农村为宜。实践中,小城镇是农村产业结构调整的中心环节和加速器。据对江苏省 7 个县的调查,县域社会总产值的比重结构为:工业占 44.4%,农业占 43.2%,建筑业占 6.5%,运输邮电业占 2%,商业占 3.9%。而县域工业产值的 88%,建筑业的 45%,运输邮电业的 30%,商业的 81%是在小城镇上实现的。

在县域范围内,经济增长到一定程度,县域经济发展的重心就开始了从大面积的区域转向以小城镇为主,小城镇与城市一起逐渐成为区域经济的基本构架。

——**小城镇与人口的再分布。**我国是一个拥有10亿多人口的大国，人口的分布及其再分布是一个关系全局的战略问题。占总人口80%的农村人口的地域性变动，为我们重新绘制人口的分布蓝图，提供了良好的契机，但为大量的农村人口提供新的聚居地，又是一项极为艰巨的工作。在农村人口过度庞大，转移势在必行，又不具备大面积开垦荒地迁移人口的条件的前提下，容纳大量农村人口的场所，只可能是集中程度高于农村的一类社区。城、镇这样一个规模从大到小的居民点体系就成为容纳农村人口的新场所，但由于具体国家或具体区域的情况不同，农村人口向城镇转移的重点会有所差别，有的以较大规模的空间实体即大中城市作为农村人口转移的主要目标，有的则以空间实体较小的小城镇作为农村人口转移的主体部分。我国这几年的实践，比较明显的是农村人口偏重于向小城镇转移，且从南到北、从东到西，体现出相当大的普遍性。有人认为，组织农民建设新的大中城市，亦能完成这一人口转移任务。这是对中国国情缺乏深刻了解的看法。因为规模较大的空间实体不等于规模较小的空间实体的简单累加，建设大中城市无疑比小城镇的要求高得多，困难也大得多。资金、技术、城市基础设施的要求都比较高。我们认为，在短期内，国家通过行政力量集聚资金、人才、技术，有意识地建造少数几个大中城市是可能的，如四川的攀枝花市、深圳特区等，但决不会具有普遍意义。在几年的时间里，新建少数几个大中城市要容纳今天小城镇已经接纳和将要容纳的数万万农村人口，是不可能的。面对以亿计算的迫切要求转移出来的农村人口，新建几个大中城市岂不是杯水车薪！在容纳农村人口的实体极为有限，要求转移的人口压力又异常强大的矛盾面前，出路只有两条：要么以低质量、小规模的空间实体起步，以较快的速度转移人口；要么以质量较高的大中城市为起点，但必须延缓人口转移的速度，其实质也就是延缓农村社会生产力的发展，让农村在相当长的时期内处于落后境地。我国的人口状况，使我们只能选择前者。

谁都知道，我国的城市体系正在完善之中，特别是大城市面临的困难很多，最主要的是人口过多。人口过量，导致住房、用水、交通、生态环境都成为十分棘手的问题。在这种情况下，现有大中城市决不能再以扩大人口规模为目标，在城市积累着的一大堆问题还未根本解决的前提下，再以发展大城市为基本方向，其前景是难以令人宽怀的。大量的农村人口向小城镇转移，恰恰有助于城市问题在较为宽松的环境下处理好。

从整个社会的居民点体系和城镇体系看，不同层次的空间实体之间，有着内在的联结、依存关系，处于基础层次的较小规模的居民点，在数量上必然比高层次的居民点为多，在小城镇发展的基础上，将会成长出一批小城市、中等城市乃至大城市，这条城市发展的自然道路比短期内集中力量建造几个大、中城市的代表性无疑要大，这是城市发展的一般过程。

——**城-镇-乡网络结构。**小城镇在乡村大地上的广泛涌现，改变了原有城乡分割、自我封闭的局面，形成了新型的城-镇-乡相互依存、相互沟通的网络结构。这一结构，不仅体现在地域上，而且在经济关系、社会关系上也得到充分地展示。社会主义在我国的建立，从政治原则上结束了城乡对立，但是，城乡的实际分离不可能一下消失。城乡分离的结果妨碍了城乡要素的流动、结构的优化，从而影响到社会的整体运行。整个社会的协调发展必然要建立在各种社区有机结合的基础上。扎根于乡土社会的小城镇的出现，在城乡之间形成了一个崭新的层次，它一头通向城市，一头连接农村。对城市而言，小城镇代表着乡村，是城市向乡村辐射的落点；对乡村而言，小城镇又是农村小区域的中心，代表着城市与乡村联结，将城乡融为一体，小城镇成为沟通城乡的纽带。据对江苏省的吴江、江阴等7县（市）190个小城

镇的调查,小城镇在城乡关系中的地位十分明显(见表1)。

表1清楚地说明,小城镇有纵向(与城乡)、横向(与其它镇)的联系,与外界的关系是发散式的;小城镇与外界的联系形式多样;小城镇的城乡纽带地位已经不是个别现象,而已成为它的基本特点之一。结论是,小城镇已经是城乡网络体系中的有机组成部分。

从表1还可以看出,经济越发达的地区,小城镇在城乡网络中的地位越突出。可以肯定:区域经济发展的过程,也就是小城镇在城乡关系中的地位不断加强的过程。

城-镇-乡网络结构的形成,将社会逐渐联成为一个整体,整个区域、社会的运行正是依托这条主要脉络进行的。所谓区域一体化、城乡一体化也正是从其内在联结这一关系上而说的。这条线索的形成也给我们调节、协调区域社会提供了实施基点。

城乡关系以城-镇-乡网络结构的形式表现出来,而城乡的直接结合往往代表意义不大,关键还是由城乡要素的基本特点所决定的。我国城乡的生产力水平、社区的物质设施、文化的差异性都比较大,城市化程度低。于是,城乡的直接沟通在相当大的范围内困难重重,而需要在城乡之间有一个中介体作为桥梁。只有在前提条件发生了变化时,这种结构模式才会彻底变化。例如,在经济发达的苏南地区,由于公路、铁路和水上交通的便捷,农村越过小城镇与城市直接联结的情况正在发展。

基于以上若干基本的认识,我们认为,对待小城镇一定要把它放在整个城乡社会的发展中加以认识和把握,小城镇的发展已经是关系到整个社会全局性的战略问题。那种就小城镇论小城镇,或只局限于从农村看小城镇,或从城市、小城镇中各抽出几个指标进行简单的比较的做法,难免不发生偏差。

### 三、什么是适合中国国情的城镇体系

城镇体系是一定地域的经济社会网络的空间结构形态,是随着社会生产力和商品经济的发展而发展的。在我国城乡经济社会协调发展的总趋势下,随着工业化和生产的商品化、社会化、现代化的进程加快,劳动分工的发展,从农业中转移出来的人口向城镇集聚,不同等级规模的城市和小城镇都将有不同程度的发展,地域空间结构将重新组合,一定地域内相互联系、相互依存的不同等级的城市和小城镇,将逐步形成一个有机联系的整体,构成以大城市为中心、小城镇为基础、不同等级城镇合理分工、协调发展的城镇等级体系。

由于我国地域广大,各地区经济社会发展水平差异很大,人口、资源、交通设施等分布很不平衡,各地区在同一时期的发展目标也不尽相同,这就决定了必须以区域基础为前提,形成与区域发展条件相适应的区域城镇体系。各个区域城镇体系是全国城镇体系的有机组成部分,它们相互联系,协调发展,构成全国城镇体系的整体。一个大的或较大的区域经济跳动着统一的脉搏,需要有一个中心城市作为心脏推动其发展。作为区域中心的大城市,它的经济起飞,强大的中心作用将推动区域经济的起步,并逐渐加速发展。在我国,凡是发达的大城市,其周围地区经济都是比较繁荣的。长江三角洲地区之所以经济发达,就是因为有上海这样一个强大的经济中心;苏州、无锡、常州地区小城镇经济发展较快,与这个地区有较多的大中城市可以作为乡镇企业的依托而密切相关;我国不发达地区中小城市和小城镇经济发展缓慢,主要原因之一,就是缺少大城市的带动。因此,大城市是不可缺少的,区域城镇体系必须以大城市为中心。

我国的国情决定了城镇体系必须以小城镇为基础。我国有10亿多人口,其中8亿多是农业人口。我国城市化的主要任务,就是要变多数农业人口为非农产业人口,并使多数非农业

表1 小城镇在城乡交流中的地位

	吴江省		江阴县*		溧水县		海安县		盐城市郊区		宿迁县*		沛县	
	全县合计	平均每镇	全县合计	平均每镇	全县合计	平均每镇	全县合计	平均每镇	全区合计	平均每镇	全县合计	平均每镇	全县合计	平均每镇
	份数(份)	金额(万元)	份数(份)	金额(万元)	份数(份)	金额(万元)	份数(份)	金额(万元)	份数(份)	金额(万元)	份数(份)	金额(万元)	份数(份)	金额(万元)
与城市签订供销合同	15407	670	27511	983	6962	435	25667	611	6236	249	5088	170	1938	75
	33732	1467	82299	2939	7566	473	25596	609	8282	331	14526	484	6210	239
与城市签订技术合同	147	6	260	9	24	2	191	5	69	3	79	3	241	9
	274	12	2099	75	145	9	655	16	358	14	558	19	8767	337
接受城市企业联营投资(万元)	1269	55	1658	59	16	1	156	4	114	5	54	2	58	2
聘请城市科技人员(人)	151	7	515	18	52	3	112	3	84	3	42	1	18	1
聘请城市技术工人(人)	379	17	619	22	48	3	54	1	185	71	122	4	25	1
与县城签订供销合同	3808	166	14366	513	3134	196	8422	201	4187	168	2928	98	867	33
	10621	462	49220	1758	3335	208	11639	277	4064	163	3957	132	1495	58
与其他建制镇、乡镇签订供销合同	1509	66	3618	129	316	20	5437	130	924	37	667	22	165	6
	3508	153	13810	493	1031	64	3099	74	1054	42	1488	50	166	6
与村办企业签订供销合同	856	37	3640	130	431	27	1340	32	10380	415	171	6	649	25
	1710	74	6989	250	550	34	541	13	1295	52	59	2	536	21
为村办企业代培技术人员(人)	717	31	2429	87	494	31	1708	41	1117	45	337	11	359	14

\* 1987年已改市。

人口从农村向不同规模等级的城镇转移。据有关部门预测，到本世纪末，我国总人口将达到12亿人，并有可能超过。随着农业现代化水平的提高，到2000年，全国将有4亿农业人口（其中2.7亿劳动力和1.3亿被抚养人口）从耕作业中转移出来。如果农村中的林、牧、副、渔业能安排一半，还有2亿人口需要转移到不同等级的城市和小城镇。

从我国城市化的进程和发展趋势来看，我国不同等级的城市能接纳从农村转移出来的人口能力是有限的，大部分脱离农业的人口要由小城镇来接纳。

我国城市化起步很迟，进展比较缓慢。1949年，全国设市城市只有60个，城市人口5700多万人，占全国总人口的10.6%。经过30年的发展，到1980年，设市城市发展到223个，设市城市人口（按市区非农业人口计算，下同）发展到9035万人，占全国总人口的13.7%，30年净增城市人口3270万人，其中约有三分之二是城市人口的自然增长，只有三分之一来自农村人口，其中绝大部分是50年代转入城市的。直到党的十一届三中全会以后，才加快了城市化的进程。从1980年到1986年，我国设市城市发展到353个，新增城市130个，设市的城市人口增加到12263.7万人，6年净增城市人口3228.6万人，平均每年增加538.1万人。

1986年，我国百万人口以上的特大城市和50万人口以上的大城市合计已有54个，占设市城市总数的15%，这两级大城市的城市人口7176.4万人，占全国城市人口总数（不含建制镇人口，下同）的58.52%。这两级大城市的数量和人口都已经占有相当大的比重，今后必须控制发展。也就是说，这两级大城市的数量不应再有较多的发展，其人口和用地规模必须严格控制。但是，从我国生产力发展的总体布局来看，东部沿海地带和横贯东西的长江沿岸地带，将是我国在本世纪内进行重点开发和布局的两条最主要的轴线。在轴线地带进行开发要以中心城市为依托，沿主要交通线布局大中型工业企业，通过中心城市联系广大区域，带动区域经济发展，同时促进其他资源丰富、条件优越地区的开发和建设。随着重点工程项目的建设，这两条轴线地带现有的许多大中城市的规模将继续扩大，从而使一些大中城市升级。有关部门预测，在坚持“控制大城市规模”的方针下，到本世纪末，还会有5~15个大城市上升为百万人口以上的特大城市，10~30个20万~50万人口的中等城市上升为50万~100万人口的大城市。根据这样的预测推算，扣除这些城市的人口自然增长数，全国的特大城市和大城市最多只能接纳从农村转移出来的人口600万人左右。

我国现有的中等城市也已有相当的规模。现有中等城市95个，占全国设市总数的26.9%，城市人口2884.6万人，占全国城市人口的23.52%。中等城市在技术力量、生产协作条件、交通、通信、市政公用设施及各项服务方面，都具备一定的基础，在用地和资源方面又不象大城市那样紧缺，而具有相当的潜力，充分利用这些有利条件，将国家急需的一些新建的重点工程，有计划地安排到中等城市，可以做到投资少、见效快、效益高。因此，在“合理发展中等城市”的方针下，今后中等城市还应该有一定的发展。但是，中等城市的人口规模也要控制在50万人口以下，除确有必要者外，一般不要发展为大城市。据有关部门预测，到本世纪末，我国将有50~100个条件较好的小城市发展上升为中等城市。扣除其自身的人口自然增长数外，这些中等城市也只能接纳从农村转移出来的人口1000万人左右。

20万人口以下的小城市，现有204个，占全国城市总数的58.1%，但全国小城市人口只有2207.7万人，只占全国城市人口的17.96%，小城市人口比重明显偏低。因此，今后要继续积极发展小城市。现在全国有2014个县城，其中有一部分县城条件较好，还有一批正在建设中的工矿小城镇，今后要加强这些条件较好的县城和工矿小城镇的建设，使它们在达到设

市标准时,及时转变为设市的小城市。据有关部门预测;到本世纪末,将有200个左右的县城和工矿小城镇发展成为20万人口以下的小城市。这些小城市,除自身的人口自然增长外,能够接纳从农村转移出来的人口1400万人左右。

综上所述,到本世纪末,全国各级城市能够接纳从农村转移出来的人口合计为3000万人左右,只占从农村转移出来需要进入城镇的2亿人口的15%。还有需要进入城镇的1.7亿人口如何安排呢?能不能再多建设一些新的城市呢?

建设新的城市,前面说过,受到财源、资源、交通、技术等条件的制约。我国是在生产力落后、商品经济不发达的条件下建设社会主义的。我国经过6个五年计划的建设,投资1万多亿元,在原有60个城市的基础上,发展了287个城市,解决了12358万人就业,平均每一就业职工需要有固定资产投资8600多元,还不包括城市职工享受住房、粮油、副食品等方面的补贴费用。前面提及的新建的工业城市攀枝花市,现有35万人口,国家共花投资37亿元,平均每人1万多元。如果要再发展大量的新城市,来容纳原有城市所不能容纳的1.7亿人口,以安排一个人需投资1万元计算,则需国家投资17000亿元。这笔十分巨大的投资,我们这个现在还比较贫穷的国家是根本拿不出来的。我国是水资源比较贫乏的国家,淡水资源人均拥有量为2700立方米,相当于世界人均拥有量的1/4。淡水资源分布极不平衡,北方缺水比较严重,海河、滦河、淮河流域,人均淡水拥有量只有321~425立方米,为全国平均数的1/7到1/9。华北、西北地区地表径流量不及全国1/10,地下水资源只占全国的22%。少数大城市已开始跨流域引水,但投资浩大。因此,在我国北方,应避免大城市人口过分集聚,一般不宜再增建新的城市。新城市的建立,必须以交通为先行条件,今后城市发展的轨迹,从全国来看,仍是沿着铁路和象长江那样的水运动脉走。从我国交通建设的发展趋势看,在一些新建的主要铁路干线和长江沿线会有少数新城市出现,但不可能在全国范围内新建更多的城市。

这样,为可能发展的大中小城市所接纳不了的从农村转移出来的1.7亿人口,必须依靠小城镇容纳。我国小城镇在数量上和规模上还会有一个较大的发展。小城镇不仅面广量大,容纳量大,而且劳动就业费用低。对此,上文我们已作了交代,而且这种建设投资主要来自于乡镇企业缴纳的税金和社会集资以及进镇务工经商的农民投资,国家的投资是很少的。实践证明这条路子是行得通的。80年代以来,我国乡镇工业的异军突起,促进了小城镇的迅速发展。从1980年到1987年,全国设镇建制的小城镇从2374个发展到10000多个,建制镇非农业人口发展到8000多万人,其中有6000多万人口是从农村转移出来的非农产业人口。据有关部门预测,到本世纪末,全国建制镇将发展到20000个,建制镇的人口将发展到1.6亿—1.7亿人。到那时,未被大中小城市所接纳的来自农村的1.7亿非农业人口,将为建制镇所接纳。

凡属合理的城镇体系都是成序列的,即属于最低层次的城镇数目最多;层次愈高,城镇数目愈少;属于最高层次的城市,通常只有一个,最多2个。正在发育中的我国的区域城镇体系,以层次最低、数目最多的小城镇为基础,以层次最高的大城市或特大城市为区域的中心城市,在大城市与小城镇之间,发展若干个中等城市和较多的小城市,作为区域城镇体系的中间层次。这些不同等级层次的城市和小城镇的性质、功能各具优势,它们相互依存、相互联系,合理分工,集中与分散相结合,既有利于发挥中心城市——大城市在经济、科技、文化等方面的优势,又有利于带动周围中小城市、小城镇的经济、科技、文化的发展,有利于城乡之间的经济社会协调发展。



#### 四、兴利除弊，引导小城镇走上健康发展道路

小城镇的繁荣与乡镇企业的兴起是一对孪生子。从我国东部沿海地带看，一条具有中国特色的由农民自身创造的小城镇工业化道路，已经显示出强大的生命力。

9年来，全国有8000万农民转入小城镇和非农产业。在经济发达地区，已基本上解决了国家和社会无力承担的农村劳动力过剩（隐蔽性失业）问题。江苏全省转入非农部门的农村劳动力约占农村总劳力的一半，苏南地区已达70%左右。

9年来，乡镇企业创造了以亿万计的物质财富，仅税收一项，即达610多亿元。上交国家财政在全国仅次于上海居第二位的江苏省，乡镇企业的税利已占该省财政收入的1/4。

9年来，乡镇企业支付农民工工资2100亿元，支农资金140多亿元。成千上万个具有现代气派的小城镇和农民新村，在乡镇企业发达地区崛起在绿树掩映之中。1987年，全国乡镇企业产值预计将超过4500亿元，在我国农村史上，非农产业产值将首次超过农业产值。

9年来，乡镇企业培养锻炼了成千上万个熟谙商品知识、驾驭市场规律的农民企业家。成千万农民在从事具有近代工业生产特征的劳动中，观念在转变，知识在升华，成长为农村新一代的工人。

当前，在沿海地区，要求乡镇企业利用自身经营机制灵活、适应性强的特点，按照国际市场“多品种、小批量、交货快”的要求，首先开辟通道，积极发展外向型经济。这是一场新的攻坚战。人们在强化开放意识，开拓意识，谱写着改革开放的新篇章。

这一切，都是人们所始料不及的。但我国农民通过自身伟大的实践，终于找到了我国农村工业化、城市化和繁荣富裕道路的突破口。当然，我国农村情况千差万别，在向商品经济轨道发展过程中，必须采用在以公有制为主导下的多种经济形式、多种经营方式和多层次生产力并存的方法。而农村商品经济的每前进一步，都是依托小城镇这一区域性的经济社会实体而存在而发展的。

然而，世间没有十全十美的事物。利弊共存是事物发展中的共同规律。小城镇和乡镇企业焉能例外，它们绝非一好百好。目前一些对小城镇和乡镇企业的指责并不是没有一点道理的。

——**过多占用耕地说。**谁都知道我国人多地少。人均占有耕地已由50年代初的2.82亩下降到1.36亩。“六五”期间，全国平均每年以700多万亩的速度锐减。江苏一年大概减掉一个洪泽县面积的耕地。尽管占用耕地并不都是用来建设小城镇和发展乡镇企业。据江苏太仓县的典型调查，这方面占用的耕地约占1/3。然而对土地的不注意节约使用、合理使用也是事实。土地资源告急的严重性，还没有引起人们足够的重视，尤其在东南沿海，更应珍惜寸土。这里既是乡镇企业发达地区，又是膏腴之地。全国高产稳产田仅有1/3，大部集中在这儿。以山东、江苏为例，垦殖指数达45%，是我国西部的9倍，农业总产值是青海、西藏的20倍。东部一亩耕地抵上西部的10亩，能不珍惜利用每一寸土地吗？

——**环境污染说。**农村工业的“遍地开花，到处冒烟”，不可避免地使农村生态环境受到不同程度的污染和破坏。一些乡镇企业，不经处理直接排放生产中的各种污染物。有些地方已与城市工业污染的扩散相融合，形成源多面广的环境污染。据江苏省有关部门监测，占全省17%面积的水域，目前只有长江中泓和太湖主体的水质还保持良好状态。任其自然发展，农村将无可饮之水！

——**人口过密说。**目前，以上海为中心，包括苏州、无锡、常州等城市在内的长江三角洲地区，一个举世无双的特大城市圈的雏形正在形成中。来自川、豫、皖及苏北地区的劳

动力，正随着多年来乡镇企业外延扩大再生产的道路而源源流入这儿。在这儿安营扎寨，生根立足，仅江阴一个县，引进的四川姑娘与当地男青年结婚的就超过5000人。这一地区究竟有多少外来劳力，谁也说不清。仅据无锡市一市三县（即江阴、无锡、宜兴）的初步调查，为20万挂零，实际远不止此数。从城市到集镇，熙熙攘攘的人群操着不同的方言和口音。我们并不排斥人口流动对社会进步的作用，只是担心：这股浪潮再发展下去，不用多久，将会出现一个比日本东京都还要庞大的城市圈，以湖光山色、鱼米之乡著称的锦绣江南，则将在地球上消失。这是危言耸听还是杞人忧天？但东京都的形成当初并不是日本人的主观愿望。人们已经走过的弯路，是不是不可避免呢？

——乡镇企业产品的质量问題，安全生产问題，小城镇布局的零乱问題，等等，等等。

但是依据要把发展生产力作为全部工作中心的初级阶段理论，将上述利弊相权衡，那么建设小城镇和发展乡镇企业，毕竟还是利大于弊，利中有弊而已。因有弊而采用因噎废食做法是愚蠢行为，因弊小而放任不管也不可取。任何事物的演变都有一个度，超过了这个度，就会向相反方向转化。因势利导，兴利除弊，使小城镇健康发展，已是发达地区的当务之急。

那么，小城镇怎样才能健康发展？

看来，已不是单靠小城镇微观上的规划管理所能奏效的了。重要的是在宏观上要有正确的决策和指导。从苏南这类发达地区看，小城镇与乡镇企业已进入到一个新的发展阶段，只有把小城镇建设与整个区域社会经济发展战略步调相一致，统盘考虑城、镇、村布局，人口布局，城乡产业结构的优化结合，小城镇才能健康发展。但这里面城乡经济社会发展的诸种矛盾因素，相互交织，不顺理这些关系和处理好种种内在矛盾，兴利除弊将是一句空话。就小城镇健康发展来说，择其要者而言，有这样几个关系要处理好。

#### 一曰，正确处理乡办工业与村办工业关系

农村工业的所有制，叫作“乡办乡有，村办村有”。但在农民眼里，诚如费孝通教授所说，乡办工业已是向现代工业过渡的工业，尽管乡办工业支撑着乡财政，承担着小城镇与农村各项社会事业的开支，间接为农民服务，但农民总觉得与自己疏远了，隔着一层，而村办工业则仍保持着草根工业的性质。<sup>①</sup>

所以，国家在江苏确定了无锡、吴县、常熟三个农业现代化的试点县（市），而县所确定的农业现代化试点村，几乎都是村办工业产值在千万元左右的。农民把村办工业比作“贴肉布衫”。经济收入的增加，农业机械化的投资，无不指望着它。从而农民办村工业的积极性空前高涨，一些在家门口还没办厂的村，千方百计设法办厂，消灭空白点。出现了村工业大大快于乡镇工业的增长速度。江苏从1979年到1986年乡镇集体工业年增长率为21.5%，而村工业则达31.9%。这股势头有增无减。

这样，中央1984年1号文件要求农村工业适当集中集镇，便于节省能源、交通等的投资，集中治理污染和建设好农村区域性中心集镇的要求，较难办到。相反，分散的趋向日益严重，出现了公路修到哪儿，摊子铺到哪儿，沿公路摆开了“一字长蛇阵”，中心集镇形不成规模，过多占用耕地、扩散污染、浪费能源的情况则无法控制。对这种小而全的“村落经济”，听之任之，任其发展，前景将不是一幅美妙的画面。

理顺这一关系涉及协调乡、村、农民个人各方利益。必须给政策、给措施、给办法。现

<sup>①</sup> 参阅费孝通《沿海六行》第17—21页，江苏人民出版社1987年10月出版。

实在呼唤改革的深入。比如：可否引导农民进镇在土地问题上放宽政策，而对农村土地政策加以抽紧；可否乡办厂实行股份制，吸收村办厂入股，按股分配利润；发展为乡办厂加工而不必占地盖厂房的家庭工业等等。

### 二曰，处理好农村工业化、农业现代化和乡村城镇化的协调发展、相互促进的关系

目前，即使经济发达地区，乡办企业职工仍未摆脱农业这一兼业劳动，叫作亦工亦农。居住则来回摆动，白天进镇，夜晚回村。这种“家家小而全，户户粮棉油，人人农副工”的生产和生活方式，既妨碍乡镇企业职工文化技术素质的提高，影响企业上技术、上质量、上管理，又妨碍农业的专业化、商品化、社会化，形不成规模经营，还妨碍小城镇发挥农村人口和社会经济集聚体的作用，妨碍扩大集镇规模和取得规模效益。

形成这种局面的原因是多方面的。粮食价格与其他工副业产品价格没有理顺，价值规律必然引导农民对农业少投入而致力于收入多的生产。可是传统的把农业作为保险系数和自有自便的小农观念，又反映为“家家都想种点田，但又不愿多种田”。不过最主要的原因还是工副业收入在整个农村经济和农民收入中上升到主要地位后，从上到下重视农业的观念相对淡薄的结果。

改变这个局面的途径何在？

在农村工业发达地区，根本问题是在指导思想上要总揽农村经济全局，始终把加强农业这个基础，武装农业、改造农业摆在重要位置。如实说，以工建农是农民办工业合乎自然的要求。从我国的国情出发，农村工业化、农业现代化与农村城市化是交织在一起，一身而三任的事情。农村工业化在支持农业完成专业化、机械化、商品业、社会化的历史过程中与农业相分离而独立，还必须与形成一定规模的小城镇相结合，在与城市化同步发展的进程中发展自己，提高自己，形成一定的规模集聚效益。

这里，中心环节是通过以工建农形成规模农业。以为务农没有效益、不能致富是片面的。无锡县东埠镇，从1978年到1986年的9年间，用于补农建农的总金额为1050万元，其中建农的为650万元，亩均600元，从而使农机马力达到亩均1.26马力。1986年全乡出现了88户种粮专业户，承包1460亩耕地，户均种植16.6亩。占全乡9917亩耕地的17%。形成规模经营后的种粮专业户的经济收入1986年为户均4871元，其中有33户超5000元，18户超6000元。超过了务工人员。

当农业的适度规模经营形成以后，不但农业上会挤出新的多余劳力，用来发展外向型劳动密集型的乡镇企业，减少引进外来劳力，而且离农的农民可以相对集中居住在小城镇，镇乡两头来回摆动的方式也可以改变，农村民房建筑占用耕地的情况将得到有效控制，赖以发展生产改善生活的商品粮专业户还会以寸土必争的精神保卫耕地。目前的耕地由于农民居住分散、经营规模小而被分割得鸡零狗碎的情况将大大改观，形成适宜于机械化操作的连片种植，小城镇则由于经济和人口的适当的逐步的集中，一方面取得规模效益，一方面进行量力而行的基础设施建设，两个文明同时抓，使农村城市化大大迈进一步。

### 三曰，正确处理乡镇企业内涵发展与外延发展相结合的关系，发展外向型经济与支援西部地区的关

在苏南这类地区，连年产值的持续高速发展，主要是靠星罗棋布式地铺摊子，即外延扩展的路子，不能说没有积极的经济社会效益。但无限制地铺摊子，势必带来过多侵占耕地与大量引进劳力以及造成生态不平衡。据浙江省有关部门统计，每增加100万元产值，约需占

用耕地 2.5 亩，江苏有人测算过，还高于此数。而引进劳力则成了支持铺摊子的一根支柱。铺摊子是增产值最简便易行的办法，人们十分热衷于此。这是多年来以产值这个单一指标衡量工作实绩、考察干部优劣造成的结果。因此，从认识到实践上建立一套包括经济、社会、生态三方面综合效益的指标，来衡量工作实绩，已是刻不容缓的事情。

在乡镇企业起步早的地区，必须从注重铺新摊子转到进行设备更新、依靠科学进步、技术改造上来。用大力搞“三上三创一提高”，即上技术、上管理、上质量、创新、创优、创汇和提高经济社会效益，走内涵与外延发展并重而侧重内涵发展的路子。即使跻身国际经济的大循环，发展外向型经济，在苏南这类地区，也必须搞劳动密集与技术密集相结合的企业。无限制地大量引进外地劳力，使这一地区从城市到集镇的交通等基础设施超负荷运行，粮食和副食等供应紧张，对企业的生产管理也带来困难，并减弱了对技术进步的追求，加重企业负担。在社会治安上则增加了不安定因素。因此，在引进劳力上，必须有所选择，有所控制，“捡到篮里就是菜”，不是好办法。

在发展外向型经济的同时，产值已达数亿元，劳力已感十分紧缺的乡镇，其乡镇企业也可以向内地（中西部）输出技术、人才，采用联营等形式办企业，利用当地的能源和劳动力，开发当地的资源，就地生产原来不少由沿海运往内地且适应内地需要的产品，既带动了内地经济的发展，对自己也有利，还可以腾出手来，努力把供销两头的“二头在外”，由国内逐步向国际市场延伸，参与国际市场的交换与竞争。

为了处理好上述种种关系，在县域、市域范围内，已到了统筹考虑工业布局与小城镇布局合理安排的时候了。工业布局要依托不同层次的小城镇，有计划有步骤地开辟一批不同层次、规模大小不一但又各具特色的乡镇工业区，以发挥区域化的群体优势，联结城乡两头，优化生产组合，从过去的小而全、小而散、小而弱转到小而专、小而精、小而联、小商品、大市场、大批量的路子上来。发挥横向联合与各种形式的企业集团和企业群体的优势与作用。

江苏省昆山县近几年乡镇工业取得迅猛发展，两年就翻了一番。他们依托县城玉山镇，开发了全县最大的一个工业区，已有 17 家合资企业（其中 3 家中外合资）产值达数亿元，全县其他小城镇，也都形成自己的工业小区，显示出较为强大的力量。

综上所述，从中国的国情出发，在理论上认识小城镇建设的必然性、必要性，小城镇在城乡社会经济协调发展中的地位作用，还是比较容易的，尽管认识还有不一致的地方。但在实践上解决小城镇建设的健康发展问题，是更困难的事情。从大的方面说，地区情况条件不同，社会经济发展水平差距较大，原有城镇布局的格局不一样。什么是合理的城镇体系？什么是小城镇的合理规模与布局？这方面可比性的指标很难确定。从小的方面，就一个区域而言，这是个动态过程，新情况新问题不断涌现，许多认识上的不一致往往由此而来。要依据地区特点和变化了的情况，改变老观念和调整政策措施。因此，对这些问题的探索与研究，要注意共性也即带有普遍性的规律与个性特点的相结合，要作深入的调查研究，从国情、省情、市情以至县情、乡情出发。采取瞎子摸象、固执己见的态度，于实践无补。

作者工作单位：江苏省社会科学院社会学研究所

责任编辑：王 颖