

小城镇建设在温州农村商品 生产中的地位和作用

关于20个小城镇的调查

之农 征雁 易处

党的十一届三中全会以后,浙江省温州市农村,以家庭工业为主的农村商品生产发展很快。一方面农村商品生产对小城镇建设提出了许多新的要求;另一方面小城镇的发展对促进农村商品生产的作用越来越大。为此,最近我们到温州市所属的乐清、永嘉、苍南、平阳、瑞安、洞头等6个县,对20个小城镇建设的情况作了调查研究,现综合报告如下。

小城镇的基本情况

这次调查的20个小城镇,共有10万户,43万人口,其中居住在镇上的人口22万人(居民14万,农民8万)。镇属范围共有耕地11.5万亩,按农业人口计算,平均每人占有耕地0.4亩。

20个小城镇,可分为三类不同的体制:第一类是县直属镇6个,即乐清县乐城镇,永嘉县上塘镇,苍南县龙港镇、矾山镇,平阳县水头镇,洞头县北岙镇。第二类是区属建制镇11个,即乐清县柳市镇、北白象镇、虹桥镇、大荆镇、永县桥头镇,瑞安县塘下镇、马屿镇,苍南县金乡镇、钱库镇、宜山镇、霞关镇。第三类是已初步形成集镇雏形的3个乡,即乐清县翁垟乡、雁荡山乡、永嘉县桥下乡。

按目前这些集镇的商品经济特点分类,大致可分成以下几种类型:

一、县城所在地。乐清县的乐城镇,永嘉县的上塘镇、洞头县的北岙镇,都是县城所在地。全县的全民、二轻企业多数在这里,教育、文化事业比较发达,是全县的政治、经济、文化中心。

二、农副产品集散中心。乐清县的虹桥镇、大荆镇,平阳县的水头镇,瑞安县的马屿等镇,是历史上农产品交换比较兴旺的集镇。虹桥镇去年成交额3,396万元,其中农产品2,920万元,占成交总额的86%。

三、乡镇工业产销基地。乐清县的柳市镇、翁垟镇、北白象镇,永嘉县的桥下乡,苍南县的金乡镇、宜山镇,瑞安县的塘下镇都属于这种类型。这些集镇和周围农村历来人多地少,手工业比较发达,过去镇上交换既有农副产品,又有手工业品。近几年来,这些地方以家庭工厂为主的乡镇企业发展很快,出现了一批区域性生产的专业户、专业村,形成了乡镇工业的产销基地,乡镇工业品的集散和交换已成为集镇经济活动的主要内容。如宜山镇是生

产再生腈纶和再生棉制品的产销基地，包括周围5个乡，去年生产总值达1.25亿元。

四、商品批发转销市场。面向全国永嘉县桥头纽扣市场和集散三省六县的钱库百货市场，商品来源主要是从各地采购而来，又转销到各地去。如桥头镇有1,300多农民到全国几百家纽扣厂组织采购各种花色品种的纽扣，集中到桥头镇，利用品种齐全，薄利多销的优势，吸引了当地和外地的**大批供销员前来转批推销；同时，随着纽扣市场的繁荣，也带动了当地纽扣生产的发展，现在已有4,000人从事纽扣生产，产量已占当地市场成交数的20%左右。

五、水陆交通枢纽。苍南县新建的龙港镇，是浙南水陆交通的要道。平均每天有1.5万人次通过龙港渡口，前往平阳、温州、金华、杭州等地。苍南县进出物资，都须经龙港转运，海运可进出一千吨的货轮。

今年，龙港至上海的客轮正式通航。去年新建进港公路4.5公里，货物陆运可通往苍南县各地。

六、重要工矿区。苍南县矾山镇，被誉为世界第一明矾产地，1984年明矾产量达7万吨，占全国总产量的70%以上。矾山镇居民1.4万多人，矿工家属占66%。集镇市场以肉类、水产、蔬菜等副食品为主，供应矿区职工和家属生活需要。

七、渔港、海岛集镇。苍南县霞关镇和洞头县北岙镇均是渔港、海岛集镇。这些集镇不仅是水产品集散的地方，而且是渔业生产的后方基地，特别在鱼汛季节，本地和外地渔船云集，在供应渔民生活资料的同时，还供应淡水、机冰，保证鱼货进库，加工等需要。

八、旅游胜地。随着旅游事业的迅速发展，风景区所在地形成为旅游事业服务的小集镇。乐清县的雁荡山，属全国44个重点风景区之一，这几年来，雁荡山旅游人数大大增加。去年旅游人数达到41万人次，比1978年增加三倍多。雁荡山乡响岭头村已形成旅游服务一条街，有商店66家，饮食店20家，家庭旅馆41家(342张床位)，还有个体摄影169人，几十辆机动三轮车接送旅客。风景地区兴办旅游服务业，一方面为旅客提供各种方便，让他们玩好、住好、吃好、买好；另一方面，对旅游风景区的农民来说，是安排剩余劳动力出路，实现致富的主要途径。

小城镇发生的新变化

近几年，农村商品生产迅速发展，作为商品集散中心的小城镇，发生了许多新的变化，主要表现在：

一、集镇的经济生活由原来的冷冷清清变为兴旺繁荣。过去由于“左”的影响，农产品实行“统派购”，商业体制独家经营等原因，从五十年代后期开始，集镇多数店面停业，市场冷冷清清。党的十一届三中全会后，党中央放宽了一系列政策，特别是农村商品生产发展以后，集镇很快繁荣起来。上市商品、上市人数猛增，多数集镇出现了从来没有过的繁荣景象。如乐清县虹桥镇，在1978年以前，每集上市商品400多种，赶集人数3万人；现在上市商品600多种，赶集人数6万人，高峰时达10万人。尤其表现在成交额大幅度增加。虹桥镇近几年每年成交额变化情况如下表：

年份	上市金额(万元)	成交额(万元)	各年成交额比1978年(±%)
1978年	1,486	1,252	100
1979年	1,838	1,445	+15.4

1980年	2,482	1,809	+ 44.5
1981年	3,628	2,614	+ 108.8
1982年	4,440	3,085	+ 146.4
1983年	4,381	3,305	+ 164
1984年	5,392	3,396	+ 171.2

二、成交商品由过去单一的农产品发展到多种商品的交换。从各集镇成交的品种看，粮食、畜牧、禽蛋、水产品、水果、竹木、蔬菜等农产品上市成交比过去都有较大增加；乡镇工业品、城市日用工业品，品种繁多，数量增加。更可喜的是，出现了乡镇工业产品的专业市场，苍南宜山镇和新西河两地，就有7个再生腈纶原料、制品专业市场。还有桥头镇纽扣专业市场，钱库镇百货、南货专业市场，柳市镇和北白象镇的五金、电器产品专业市场。几乎每个集镇都增设了百货、小商品专业市场。随着乡镇工业的发展，在交换过程中，还有一部分是钢材、水泥、废旧金属等原材料。北白象镇新开设钢材、水泥建材商店60多家，年销售钢材三、四千吨，水泥六千多吨。苍南县全乡镇去年供应加工塑膜制品的塑料薄膜就有7,200吨。

三、商品交换由过去的为买而卖、余缺调剂变为为卖而买，促进了生产、交换的分工分业。过去农村长期处在自给、半自给生产的状态，集镇上的交换，其性质是为买一些东西才出卖一部分农产品，或在有无之间、余缺之间进行调剂。在农村经济向商品经济过渡的情况下，这种交换性质有了根本改变。生产和交换走上分工分业，商品生产者以专心生产为主，交换由另一部分农民来承担。从集镇上商品出卖者的成份来说，一部分是生产者，但有很大部分是商品经营者；从集镇商品销售货源看，有一批专业贩运从生产者或产地将产品或商品贩运到集镇上出卖，特别是离山区较远的木材、毛竹，离渔区较远的水产品，百货日用小商品等等，更为这些专业贩运户所倚重。如平阳水头镇的兔毛市场，上市的兔毛除了一小部分是当地农民生产外，主要靠一万农民到各地收购兔毛，集中到水头镇上做交易。

四、镇上第三产业由过去独家经营转变为全民、集体和个人同步发展。过去集镇上的商业、运输、邮电、服务业，只有几国家营或供销社的企业经营。这几年，党的政策放宽以后，多种经济成份的服务产业发展很快，广大农民直接兴办第三产业，很大程度上改变了第三产业的落后状况。如永嘉县桥头镇纽扣专业市场的兴起，带动了各行各业的发展。运输业，国营交通部门在桥头镇每天直达金华的班车就有七、八班次；农民自办的机动三轮车有150多辆。饮食服务业原来只有一家合作饮食店，现在发展到25家，从业人员75人；原来只有2个集体办的旅馆，现在发展到45家，400多个床位。又如苍南县钱库镇，在党的十一届三中全会以前，只有国营商店、供销社和31家合作商店和小组，人员只有300多人；现在只有0.57平方公里的钱库镇开设了544家店，185个摊位，从事商业活动的农民和居民就有1,100多人，还有7个贸易市场。从该镇营业额的比重看，原来的国营商业和供销社营业额减少，比重下降，集体商业营业额虽有增长但比重下降，市场交易和个体商业的营业额无论数量和比重都有上升。1984年全镇营业额（不含批发）7,419万元，比1978年增长1.6倍。其中国营和供销社营业额914万元，比1978年减少1.2%，比重由1978年的32.4%下降为12.3%；集体商业营业额840万元，比1978年增长95.3%，比重由15.1%下降为11.3%；市场和个体商业成交额5,665万元，比1978年增长2.8倍，比重由52.5%上升到76.4%。

五、农民进镇务工、经商由过去早出晚归或临时住宿，变化为自理口粮落户集镇。随着城镇工业和第三产业的发展，要求进镇落户务工经商的农民逐步增加。据乐成、虹桥、北白

象、北乔、宜山等5个镇的统计，已在镇上从事第二、三产业，而要求自理口粮进镇落户的有1.4万人，占这些镇现有人口的18.5%。现在各地正在办理自理口粮的农民落户工作，有些集镇成立了专门的机构。乐清县北象镇和瑞安县马屿镇这一工作开展较早，第一批农民已办完落户手续。如北白象镇已落户的农民共有451户，1,533人。从来源看，本镇农村92户，本县外乡349户，外县9户，外省1户。从职业分类看，其中务工579人，经商127人，服务业74人，搞运输2人，农村人嫁城镇人14人，退休家属、学生659人。从居住条件看，自建房者274户，买进房屋者17户，租房者68户，住公房宿舍者92户。

小城镇的主要作用

在农村商品经济迅速发展的情况下，小城镇由以前单功能的农村集镇，已经或正在向着工农商并举，多功能开放型的新型小城镇转化。这种变化又反过来影响和带动着周围农村的商品经济和精神文明建设，加速着农村城市化的进程。

一、小城镇已成了农村商品流通和城乡交换的集散中心，这种集散功能对农村商品经济的发展发挥着日益巨大的作用。

随着农村商品经济的发展，一方面农民要求出卖的农产品和乡镇工业产品越来越多，另一方面，农民需要买进的农业生产资料和乡镇工业原材料不断增加，农民生活需要的工业品、副食品数量，品种也日益增多。这种广大农民要卖要买的频繁的交流交换活动，主要靠小城镇的初级市场来解决。我们调查的20个集镇，一方面有国营商业、供销社、合作商店、地方和乡镇工业、农工商组织、联户和个体商业，所设的收购和供应网点；另一方面，有许多新开放的传统的农贸市场及各类新兴的专业市场。这些集镇的交换活动，汇集了小城镇的各条流通渠道，多种经营方式互相补充、相得益彰，形成了一个商品流通的综合网络，承担了商品交换的功能，加速着农村经济内部和城乡经济之间的循环。特别是各种农贸市场和专业市场及其经营活动，已成为农产品、乡镇工业品、城市工业品以及原材料交换的主要途径及手段。如瑞安县马屿镇共有4个农贸市场，1个小百货市场，去年成交额2,670万元。苍南县宜山区去年再生纺织等家庭工业产值达到1.25亿元，主要靠当地7个专业市场提供加工原材料和解决产品销路。

近几年，小城镇商品交换出现的新特点是集散范围日趋扩大。由于交通条件进一步改善，一批专业市场的出现和农民直接加入流通领域活动，使小城镇的集散地区突破了传统的范围。不论哪种类型的集镇，集散范围都比过去扩大了，许多专业市场都面向几个省市，有的甚至面向全国。如永嘉县桥头镇的纽扣批发市场，通过近2万名购销人员，从本省几百家纽扣厂买回成批的各种纽扣，又从当地市场销往全国各地，被誉为“东方第一纽扣市场”。即使象乐清县的虹桥、大荆，平阳县的水头，瑞安县的马屿这些集散农副产品为主的小城镇，集散半径也已大大超过原来的范围，形成跨区、跨县，以至跨省的市集。

二、小城镇已成为解决农村剩余劳力出路的重要阵地，有利于农村劳动力的就地“收蓄、消化”，有利于城乡人口的合理分布。

集镇经济的发展，使小城镇已成为一个农工商综合经营实体，为农村剩余劳力提供了广阔的就业门路，促进农村产业结构调整，分工分业的深化，一大部分农民转到商业、运输、服务等第三产业，发展趋势将走以工兴镇或以商兴镇的路子。如苍南县金乡镇是走以工兴镇

的路子。该镇人均耕地不到0.2亩，剩余劳力长期得不到解决，1979年开始兴办家庭工业，全镇3,874户办起了2,200多个家庭工厂，从业人员8,700多人，仅镇上就增加了130家饮食餐馆等服务业，这样不仅解决了镇上大量剩余闲散劳力就业，还帮助附近乡村1,200多人进镇务工经商。如永嘉县桥头镇，是走兴商建镇的路子。镇上636户，986个劳力，人均耕地仅0.28亩，剩余劳力高达80%，周围农村劳力剩余也很突出。桥头纽扣专业市场形成后，共解决了2.5万个剩余劳力就业。不仅吸收、消化了本镇80%的剩余劳力，同时还安排周围乡村大量的剩余劳力就业。

广大农民到集镇务工经商办服务业，一部分仍居住农村，早出晚归，亦工亦农，或从事第三产业兼务农；一部分到镇上落户，专业从事务工和经营服务业。从温州的情况看，不仅就地消化了大量剩余劳力，避免了农村劳力盲目涌向城市，导致城市人口的膨胀，而且解决了集镇建设急需的资金、技术、劳力，为小城镇的进一步繁荣注入了新的活力。如新建的苍南县龙港镇，一年多时间，已建造街面屋8万多平方米，正在动工的尚有80万平方米。这样快的速度，主要是依靠进镇的农民参加小集镇建设。该镇共有5,700户农民（其中本县5,540户，外县160户）进入集镇，这些农民多数是各类专业户。他们都是农村率先富起来的一部分农民。如苍南县平等乡到附近龙港镇落户的农民200多户，其中该乡横村就有31户，据分析，这31户中14户是购销专业户，8户是造船专业户，4户是建筑泥水木工户，4户是家庭工业户，还有1户泥水工兼经商。他们都是几年来积累几万元的富裕户。他们进镇后，对小城镇建设起了很大的促进作用。

三、小城镇已成为农村政治、经济、文化建设的区域中心，起到缩小城乡差别，加速农村城市化进程的中坚作用。

目前绝大部分建制镇是区、乡两级党政群机关驻地，近年来，农村经济发展后，这些集镇的农民和居民，都迫切需要建设家乡、改变面貌，丰富物质和文化生活。这20个集镇中，大约有70—80%的镇，有了电影院（戏院）、文化宫（站）、书场、中小学、幼儿园、敬老院、卫生院，并安装了自来水、全部实现了电灯照明，使用家用电器的农户也越来越多。有的镇还开辟了公园、体育场、业余剧团。柳市、北白象、宜山、金乡等镇经过初步翻修街道，铺设水泥路，新设和改设一批街面房子和居民住宅点，增添了电影院、自来水厂、电视播转台、公共厕所等设施。宜山、金乡还把当地的狮山、球山开辟成公园，供人们游览戏憩，已改变了原来小集镇的落后面貌。农民上集镇如进城市，首先见到的是四、五层高的整齐楼房鳞次栉比，宽广平坦的大街井然有序，娱乐有电影院，看病有医院，读书有学校，陆运水运交通方便，城市化在集镇已逐步变成现实。许多老年农民开始把到镇上和公园逛一逛，作为一种精神享受。

随着集镇建设的日新月异，许多城市化的设施，开始从集镇延伸到农村。乐清县柳市镇和周围各乡、村的道路，一半以上已铺设了水泥路面，结束了多少年来农村“走路难”的历史。已形成集镇雏形的翁垟乡所在地，1980年来建设了日供水2,000吨的自来水厂，使全乡农民吃上了自来水。

集镇文化和科学卫生事业的兴旺，已成为农村发展文化教育和科学的基地，有力地影响和改变着周围农村农民的生活方式及精神面貌，为逐步缩小城乡差别和工农差别，展示了光明的前景。

小城镇的发展存在着的不适应情况和当前建设重点

随着农村商品生产的发展，集镇经济的繁荣，小城镇发展存在的不适应的情况越来越突出。从我们调查的20个小城镇来看，经过初步建设，目前比较适应的有11个，很不适应的有9个。主要原因是，在1980年前，小城镇建设中断了20多年，近几年来，农村商品经济的发展，集镇人口的流量猛增，造成了很多方面的不适应。归纳起来是“四难、三少、两乱、一差”。

“四难”，即走路难、买卖难、通讯难、吃水难。“走路难”是群众反映最迫切的呼声。一些集镇上市人数成倍甚至几倍的增加，街道还是过去老的，已很不适应。如乐清县大荆镇的荆山南路，是该镇的主要街道，又是对外交通的必经之路，人流、车流、摊贩挤成一团。老区主街仅3米宽，日上市人数达5至6万，人挤摊，摊挤人，拥塞不堪，过往行人真是寸步难行。再加没有下水道，过往行人又多，终年水淋淋，群众晴天都要穿雨鞋。“买卖难”，原来集镇由于渠道单一，收购网点少，市场场地少，农民上市买卖，困难甚多。有的排队卖粮、卖猪。有的没有小菜场，加上车拥人挤，群众买点小菜难上难。“通讯难”，乡镇工业的迅速发展，需要及时向外地联系业务，了解信息。但近年来邮政事业跟不上，有的虽然设施一再扩大，但仍不适应。如柳市邮电局，自1975年以来已三次扩建，从120平方米扩展到现在的1,300平方米的邮电大楼，但还是很不适应，长途电话接通率仅46%。坑下镇向外打一个长途电话，还不如坐汽车快。“吃水难”，原来多数集镇没有自来水，吃的是井水甚至是河水。这次调查的20个乡镇中，还有20%的城镇居民吃不到自来水。海岛和渔港集镇，吃水更困难，一到旱季，不仅工业用水解决不了，居民吃水也成问题，渔船靠岸也无法供水。洞头县北岙镇，去年冬季每担水价格高达7角钱。

“三少”，即市场少、店屋少、文教设施少。“市场少”，近年来小城镇上各种市场不断出现，特别是今年取消农产品统派购制度后，发展很快，有的规模空前，但都较普遍地遇到了市场场地不足的困难，影响了市场的交易活动。各种农产品交易和小商品摊位，不少集镇都没有一个专门的场地，有的则场地过小，只好拥挤在街道两旁，以街以巷代替市场。群众反映市场的面貌是“店外有摊、摊外有担、担外有篮”，有的甚至没有歇脚的地方，只好把箩筐抱在胸前，篮子顶在头上叫卖。“店屋少”，去年一号文件贯彻后，一些农民纷纷要求进镇务工经商，但当前最突出的问题是商业用房十分紧张。我们跑的20个镇，可以说凡能开店的街面屋已全部利用起来了，成了各式商店。由于店屋严重不足，一间20平方米的店屋，每月租金达300元，就这样还租不到。“文教设施少”，调查的20个集镇中，约有20%的镇没有电影院，有的没有文化馆（站），幼托设施更少。当前集镇居民反映最强烈的是学校少，教师少、上学困难。如坑下镇没有镇办中学，只有一所区办中学，面向全区20万人口。由于校舍不足，教师不足，不少镇小学只好搞轮流半日制。小学毕业升初中，就学率不到一半。家长非常着急。有的镇虽然有中学，但校舍陈旧，设施不全。

“两乱”，即房屋乱设、车辆乱停。由于有些小城镇建设缺乏规划，基本上处于自流状态。农民建房是见缝插针，有地就用，造成布局杂乱无章，道路弯弯曲曲。还有一些集镇，将住宅、商店建在公路两旁，既不安全，又影响交通。如大荆镇公路两旁的10多亩耕地上，近两年来，群众自发地建了42间油毛毡临时房，有的自己建自己开店，有的建成后租给别

人，这些房子高低大小不一，既影响镇容，又浪费土地。“车子乱停”，现在农村拖拉机、机动三轮卡车日益增多，一到集市纷纷往镇上跑，镇上停车场没有及时跟上，只好在公路两旁、房前屋后乱停乱放，造成交通堵塞。如虹桥镇，每逢集市，在过境的温杭公路两边停放的拖拉机上千辆，长达一公里多，经常造成交通堵塞。

“一差”，即镇容差。首先突出表现在不卫生。镇上卫生设施极缺，许多镇没有专职环卫人员。有的集镇没有储粪池和堆放垃圾的场地，镇上粪便乱倒，随地流淌，垃圾满地，使人不堪入目。一些镇粪池、厕所沿街排列，很不卫生。其次是缺乏排水排污设施，工厂没有处理污水设备，造成水质污染。此外，小城镇在建设房屋、街道的同时，大都忽视了城镇绿化。

上述这些现状，既不适应小城镇要为商品生产服务的需要，也跟不上人民群众对建设集镇的要求。因此，当务之急，必须把小城镇建设提到各级政府的议事日程。根据已有的经验，当前建设小城镇的重点是：

一、抓紧搞好市场建设。根据先走一步的小城镇的经验，他们把现有市场的整顿扩大和开辟新的市场结合起来。充分利用镇内空地和郊区空地甚至耕地，建设分类的农贸市场、专业市场和停车场。同时改善市场设施，尽量做到上有遮棚，下有摊位，这样不仅可以使商品进场交易，而且在店屋不足的情况下，还可以以摊代店，解决暂时困难。建设市场，在坚持统一管理的前提下，可以采取多种形式，国家（工商所）、集体分别投资办市场；也可以共同投资，联合经营；季节性的市场还可以由个人或联户办，谁办谁受益。如乐清县虹桥镇政府和有关部门，根据改革农产品统派购政策的新情况，具体情况具体对待，在今年上半年，采取多种形式，新建、扩建了8个农贸市场，有效地改变了市场的混乱、拥挤的现象。

二、挖掘现有潜力，建设店面房屋，改变道路现状。一部分镇已通过改造老街，拓宽了街道，如柳市镇的新市街，就是由上园村改建的。这条街道长150米，原来只有2.5米宽，1983年拓宽到9米，共拆屋48间，新建屋66间；拓宽的两边街面屋都是农民自改自建，用户按平均住用间数拿出公共设施费，统一修建了150米的道路和下水道。另有一部分镇新建了一部分街道，如北白象镇，四年来新建了6条街道，宽8—12米，总长2,015米，共建工商用房8,395平方米，为农民进镇务工经商创造了条件。

三、大力发展邮电、交通事业。根据一些集镇的经验，在依靠国家力量加快邮电、交通建设外，发动民间力量，兴办交通运输、邮电托运业务。汽车客运、货运主要采取合股联办，机动船、机动三轮卡、手扶拖拉机等中、小型交通运输工具则主要靠发展个体运输专业户来办。如平阳县水头镇，就是采取这种办法，目前有客运汽车6辆，面包车22辆，货运汽车16辆，机动三轮卡100多辆，手扶拖拉机160台。乐清县柳市区，每天要求邮寄和托运的五金、电器等商品包、另担80吨，当地邮局只能承担10%。因此，从事邮寄、托运的联合体应运而生。据调查，柳市区共有94个邮寄、托运联合体，每个联合体10人左右，同南北铁路中转地点的有关部门挂钩转寄、托运，及时解决了邮寄、托运困难的问题。

四、增添卫生、教育、文化设施。集镇自然人口有计划地增长、人口机械增长每年大幅度上升，加上上市流动人口增加，对集镇的卫生、教育、文化事业的发展提出了新的要求。据苍南县的金乡、钱库、宜山和龙港4个镇统计，近年来新建、扩建小学5所；扩建医院1座；改建和新建电影院5座；安装电视差转台1座；扩建新建自来水厂4座，日供水量达5,400吨；此外，还新建了公共厕所18个、蓄粪池4个。有计划地建设公共卫生、教育及文化

设施, 不断提高群众的文化生活水平已经迫在眉睫了。

需要研究和改进的几个问题

调查中, 各地提出需要研究和改进的问题是:

一、小城镇规划问题

调查的20个小城镇, 多数总体规划已完成, 少数正在规划中。规划中有三个问题看不准:

一是小城镇布局。在一个县范围内, 设置几个集镇比较合理? 一个集镇的地理面积确定为多少才合适? 都值得研究, 看来不能一刀切, 应根据商品经济发展需要来决定。从现状看, 县城以下的小城镇, 一般可分为三个层次: 第一, 中心集镇。多数是区的所在地, 交通方便, 容量较大, 设施也较完善, 是传统的集散中心, 影响范围往往超过一个区, 甚至毗邻县。第二, 农村集镇。其服务范围一般只有一、二个乡, 或渔港、工矿、码头所在地。第三, 农村集市点。多数是乡所在地, 或较大的村庄, 服务范围较小, 交易时间较短, 主要是解决农民小宗商品交换的需要。随着农村商品生产进一步的发展, 可能这三个层次会按次提升和变化。

二是小城镇的总体规划依据。小城镇发展规模的确定, 取决于城镇聚居人口的多少, 镇上产业结构的情况和服务半径大小等多种因素, 其中人口因素是主要的。有的小城镇规划抓得较早, 没有充分估计到政策放宽, 允许农民自理口粮进镇务工、经商、办服务业这一变化, 人口规划多数只是按照在镇人口自然增长率匡算, 规划偏于保守。如乐清县的乐城、大荆等镇, 到1990年的近期人口规划, 今年就有可能突破。以人口为依据的各种公共设施、基础设施、随着人口总数的突破而显得不相适应。因此, 今后城镇人口机械增长率以多少为宜? 在近期和远期, 究竟有多少农民脱离耕地而转向城镇? 这些都需要详实的调查及认真的研究与规划。

三是小城镇建设的用地问题。我们调查的20个小城镇, 所到之处都在改造旧街区和扩建新街区, 新建和扩建市场及公共设施。在各地的集镇建设中, 使用土地问题越来越突出, 矛盾也越来越大。

根据苍南县钱库、乐清县大荆、永嘉县上垟、瑞安县垟下、平阳县水头、洞头县北岙等6个镇的不完全统计, 到1990年近期规划需要用地4,110亩, 占这6个镇现有耕地总面积的17%, 具体列表如下:

镇名	现有耕地面积(亩)	近期规划用地(亩)	近期规划用地面积占现有耕地面积%
钱库	5,265	1,100	21
大荆	2,856	208	7.3
上塘	6,900	750	11
塘下	3,615	303	8.4
水头	4,000	1,000	25
北岙	1,500	749	50
小计	24,136	4,110	17

从进一步发展商品经济、加速乡村城市化进程的长远观点看, 拿出一定数量的土地用于

城镇建设，这是必要的。否则，小城镇建设的任务也难落实。从客观要求看，大城镇建设必须与农村商品生产同步发展，在建设规划方面，应当看得远一些，有个远期规划（到2000年）和近期规划（到1990年），但在实施上必须分阶段进行。这方面，搞得早的小城镇已有一些成功的经验。主要有：

1. 利用旧屋基造房，把改造老街同新建街道结合起来。据调查，不少集镇原来的建房缺少规划，不仅零星分散，而且占地很多，土地利用率不高。有些小城镇在建设时，则对这些旧街区按照规划要求，采取以改造为主的方针，有的拆了旧房建新房，有的把平房小屋搬迁集中，利用旧屋基建设新街道。这方面节约小城镇建设用地潜力很大。

2. 严格控制建房占地面积，鼓励向高层发展。以前一些集镇不论是居民还是农民建房，往往是占地面积大，层次低，没有利用空间，土地浪费较大。现在不少小城镇在审批街面房基地时，从严掌握，不论是机关、事业单位，还是居民、农民，建房层次不得低于三层，促使向空间发展。

3. 因地制宜，利用废地和空地建房、办市场。靠山或沿溪的集镇，有条件利用山地、河滩建房、办市场，能够少用耕地。如永嘉县桥下镇，地处西溪旁边，部分地方又紧靠山脚。近几年来，该镇利用山边废地和洪水淹不到的河滩地，采用垒石填土，打钢筋水泥柱等办法，不占耕地，新建房屋305间和一条9米宽、130米长的街道，既解决了工商用房，又节约了耕地20亩。

4. 改善农民住房条件和建设工商用房结合起来。据调查，多数集镇上农民超过居民，按照建设规划，集镇建设逐步向镇郊延伸，随着商品生产的发展，集镇的农民迫切需要改善居住条件，对建新房的要求比较普遍。因此，把集镇建设和改善农民住房条件有机结合起来，不论对用地或在资金使用上，都是一个既省又好的办法。这次在调查中，很多集镇把两者结合起来。如乐清县北白象镇，采取这种办法，现在已形成一个新的集镇。

小城镇用地问题，主要的还有一个用地标准问题。有的集镇在规划用地时，套用城市定额指标，有宽用的现象。小城镇用地指标以人均占有面积还是以户为单位计算，是值得研究的。如钱库镇规划用地，每增加一个人口需增加用地43—48平方米计算，全镇现在占地面积为0.57平方公里，到1990年占地可为1.14平方公里，比现在扩大一倍，到2000年再扩大到2.15平方公里，是现在的2.8倍。看来今后增加城镇人口用地，以户为单位计算比较科学，标准宜严不宜宽。有的地方在使用土地方面也存在不少问题，规划区内的耕地不是边建边用，而是大量的土地弃耕待建。如何节约用地、合理用地，还有许多工作要跟上。

二、小城镇建设的领导体制问题

在集镇领导体制方面，各镇反映较多的是以下几个问题：

一是镇政府的职权。普遍反映，现在的镇职权太小。县所在地的镇反映，镇上都是领导机关、婆婆太多，在城镇建设和管理上，受多方面的掣肘，心有余而力不足，镇政府只能抓治安、市场管理、环境卫生和计划生育等具体工作。区属镇反映，在职能上镇同乡没有多大区别。工商行政管理所、财税所、公安派出所、粮管所、邮电所等等机构都是以区为单位设置的，并以条条领导为主，镇政府无权管理、协调。如集镇的市场情况，农民自理口粮进镇落户情况，镇里不了解，区工商所、派出所等机构，既要管镇，又要管乡，限于人手，难以顾全。

二是小城镇建设的归口领导问题。目前，小城镇是归城建局分管的，但城建部门是搞建

筑工程业务的，近年来主要精力抓城镇建筑规划设计工作，而小城镇的经济发展和社会方面的问题，不在他们的管理范围，特别是建设小城镇的有关政策方面的问题。他们是解决不了的。小城镇是商品生产和商品交换的产物，不少镇的负责人反映，小城镇建设不仅仅是一个规划设计问题，从上层建筑到经济基础，涉及的面很广，要求县里有一个部门管小城镇建设，以加强领导。同时迫切希望县里有一位副书记或副县长专管小城镇工作。

三是条块的关系。目前，在一个镇上，特别是中心集镇上，一般都聚集了一些县和县以上部门的所属企业单位，他们隶属不同，所有制不同。这些单位，历来是只认条条，不认块块的。镇政府对他们看得见，却管不着。镇上要办什么事，找这些单位研究，有的不理睬，有的以“请示请示”一推了之。如洞头县北岙镇，人口1.2万，最大的困难是吃水问题。全镇只有三个水库，年集雨量仅100万立方米，而三家生产碘的化工厂一年就需用水60—70万立方米，目前化工厂还要扩建，居民吃水更加紧张。镇政府认为，应当首先保证居民的吃水，但无权干预化工厂的建设。因此，很多镇提出，希望尽快地制定一些政策，改革现行部门管理的体制，彻底改变条块分割的局面，有些企业产值不到百万元的，最好是直接下放给镇，改为镇办集体企业，以有利于小城镇的管理和建设。

三、小城镇建设资金问题

目前，从一些搞得较好的集镇来看，建设所需要资金，主要依靠群众集资，小城镇建设的资金正常渠道很少，甚至没有。因此，从长远看也是一个大问题。不少镇的同志反映，集资搞多了以后，形成摊派，群众负担也很重。有些按受益情况集资，公共福利事业赞助，今后还可以继续搞，但必须逐步解决资金来源的渠道。从各地要求来看：一是要求把小城镇建设列入国家财政计划，每年应有必要的建设或维修小城镇的拨款。二是建立一级财政，加强税收工作，县同镇可采取包干或分成的办法，给镇一定的机动财力。三是镇上的全民、二轻、乡镇企业应承担一定数量的城镇建设资金。四是今年开始征收的小城镇维护建设税，不要统统上缴县统一使用，应该贯彻谁收谁用的原则，由当地镇政府统一使用。

建设小城镇需要大量资金，根据我国目前的情况，解决小城镇建设资金，完全靠国家拿钱是不可能的。当前，主要靠多种渠道、多种形式积累资金的办法来解决。集镇和农村商品生产的发展，使建设小城镇集资成为可能。在这一方面，温州市的小城镇建设，已经走出了一条依靠群众建镇的新路子。据苍南的龙港、宜山、金乡，瑞安的垟下，永嘉的桥头，乐清市的柳市、北白象等7个镇的初步统计，从1980年到1984年，用于集镇建设的资金多达6,480万元，其中集体和群众集资部分占88.2%，国家投资只占11.8%。我们具体调查了苍南县金乡镇。该镇从1982年以来，建设集体有关公共设施13个项目，其资金来源和使用情况列表如下：

建设项目	数量	总投资 (万元)	国家 拨款	镇村 出资	群众 集资	借资	赞助
自来水厂	1座	20.0				20.0	
道路	6,000米	42.0	4.2		37.8		
小菜场	1个	14.0	1.0	6.0		7.0	
小商品市场	1个	10.7		10.7			
停车场	1个	11.0		11.0			
改造下水道	1条	3.0				3.0	
改建影剧院	1座	10.0		1.5		8.5	

新建剧院	1座	70.0		70.0			
公共厕所	6个	13.0			13.0		
学 校	1所	16.0					16.0
电视差转台	1个	1.4					1.4
新建公园	1个	17.0					17.0
新建亭阁	1个	2.5					2.5
合 计		230.6	5.2	99.2	50.8	38.5	36.9

从调查的20个小城镇建设资金来源情况看，根据“人民城镇人民建”的指导思想，大体可分为三种主要形式：

一是自建自筹。这里主要指小城镇建设的主体工程，即改造店屋，兴建新街道。依靠部门和群众自筹资金，自己建造，自己受益。自筹资金可分为两个来源。第一个来源是群众自筹。这里又分两种形式，一种形式是镇上农民或居民改造或新建街面房屋，把增加店面房屋和改造居住条件结合起来，由集体划给地基，群众自己出资建造房屋，底层街面屋多数出租办工厂、开商店，少数自己办厂开店，楼上自己居住。另一种形式是允许集镇周围乡村的农户到镇上建房务工经商，土地通过征用手续，统一规划、设计，由进城的农民建造街道房屋。苍南县的龙港、钱库镇主要采取这种形式。这种形式的好处是，到镇上参加城镇建设的，多数是各类专业户，手头资金比较宽裕，因此，建设速度比较快。第二个来源是部门自筹。即全民、集体部门和企业，如邮电、国营商业、供销社、交通运输等等部门，到镇上建设业务用房或职工宿舍，都由部门自筹资金，自己建设。类似这方面的建设面积，每个集镇都占很大的比重。

二是多方合股。集镇建设中有关企业性质的设施或有营业收入的建设项目，采取国家和集体、集体和个人、个人和个人等多种形式合股建设和经营，实行谁投资建设，谁经营得益。如自来水厂、影剧院、各种市场、停车场等，不少集镇采取了这种方法。苍南县金乡镇，新建了一个小商品市场，86个摊位，共投资10.7万元，其中镇政府出0.7万元，镇上的狮山村出6万元，星光村出4万元。每月的摊位收入10%缴镇作积累，其余由狮山、星光两个村六四分成。在办合股经营企业中，还有从外地引进资金的，据龙港镇统计，从四川、武汉和省级部门已引进资金300多万元，合资联办综合性商场、自来水厂和汽车零件修配厂。

三是群众集资。集镇必不可少的公共设施、学校、医院、敬老院，以及公园等建设，多数采取依靠群众集资的办法，大体又分为征资、借资、赞助等形式。

此外，在城镇规划区内，按照谁投资谁受益的原则，鼓励乡村合作经济组织投资兴办集镇建设项目，也是一种集资的途径。例如金乡镇金星村，筹资100万元，兴建一座有一千多个座位的电影院，既满足了居民文化生活的需要，又为村开辟了新的财源。又如柳市镇前街村，在规划区内，投资18万元，建了“兴隆菜市场”，拥有简易店66间，月租赁费每间250—300元，十个月即可收回全部投资，更重要的是解决了群众卖难买难的问题。

一九八五年六月

作者工作单位：浙江农村政策研究室一处

责任编辑：张宛丽