

中国城镇发展模式初探

马 侠

1949年我国城市人口比重为10.6%，比一百年前的1850年时的发达地区城市人口所占比重还低（1850年发达地区城市人口比重为11.4%），只略高于1925年时的不发达地区城市人口比重（1925年不发达地区城市人口比重为9.3%）。1982年我国的城镇人口比重已上升为20.8%，城市人口在32年内大致翻了一番。这样的城市化增长速度和已经达到的城市化水平是否与“四化”建设相适应？这是中外学术界十分关心的问题。本文就建国以来我国城镇体系结构、城镇分布的变化、城镇发展特点等问题进行一些探讨，以期找到适应中国国情的城镇化模式。

一、中国城镇的体系和分布

1. 多中心塔形城镇网络延续发展

城镇体系是适应社会政治制度和经济形态的要求而发展变化的。旧中国的绝大多数城市基本上是行政中心、商业资本和手工业集聚的中心。只有少数拥有现代工商业的城市形成经济贸易中心和工业基地。各省首府一般设在省区的中心或腰部。只有少数省会位置虽然处在省区的边缘，但是仍然处在该省已开发地区或人口集中地区的中心。省会以下大小城镇设置层次分明，形成以省会为中心的多层次的塔形城镇网络体系。其顶端是省会，其基础是分布全省的市镇。每个省会自成中心、自成体系。从全国范围来看，也呈现为以首都为中心的大中小城镇层叠的塔形体系。

解放以后，由于工业化的推进，沿海工业的内迁，生产力的有计划配置，人口的自然增长和人口的机械变动，以及城市政策实施等因素的影响，我国原有城镇的规模和体系发生了变化。但是仍然保持着塔形体系的基本特点（见表1）。

表1 全国城镇统计和预计

年 份	城 市 (座)					镇 (座)
	特 大 城 市	大 城 市	中 等 城 市	小 城 市	城 市 总 数	
1953	9	16	28	113	166	5402
1964	16	35	64	53	168	3148
1982	38	47	87	73	244	2660
1984	50	75	117	53	294	6211
2000	63	74	117	—	—	—

在城镇发展过程中，有些年代（如1964年和1984年），大城市增加较多，小城市有所减少，人们认为呈现所谓“头重脚轻”的现象。这是由于原有的一些中等城市发展为大城市，小城市发展为中等城市，使得大中城市有所增加，而原有的未设建制及新兴的小城市未能及时补充建制的结果。事实上1982年仅10万人口以上的镇就有24个，5万~10万人口的镇有227个，2万~5万人口的镇有907个。如果把其中有条件的镇及时建制为市，则小城市会源源

不断得到补充。所以“头重脚轻”的概念是城市建制体制造成的错觉，不是城镇体系实体的客观存在。不论是否及时增加小城市建制，我国城市体系始终拥有庞大的城镇基础。展望未来，在排除城市人口机械变动条件下，仅以目前城市人口自然增长率8%计算，及至本世纪末全国特大城市、大城市、中等城市将分别发展到63个、74个、117个，至于小城市的发展既有广大乡镇为增补来源（前已述及10万人口以上和5万到10万人口的镇现有251个），不难从中选择有条件的乡镇，建制为小城市，届时我国城镇系列，仍然是一个塔形的体系。

百万人以上特大城市的生长，引起人们的关注。特大城市的数目已由1953年的9个发展为1984年的50个。拥有人口9216.4万人，占城市人口比重的48.7%。其实，特大城市人口比重过大是由于不少特大城市包括农业人口数量过大所致。甚至有些城市所属非农人口和农业人口呈现倒挂现象。例如，在特大城市中非农业人口仅占33%以下的就有16个，山东省淄博市228万人口中，非农人口仅占33.44%。贵州省六盘水市216万人口中，非农人口只占14.64%。湖北省孝感市119万人口中，非农人口只占8.99%。广西玉林市120万人口中，非农人口只占9.06%。如果除去农业人口，按非农业人口计算则拥有百万以上人口的城市就不是50个，而是20个，拥有非农人口4446万，占现有城市非农人口总数的40.3%，如果把庞大的镇中非农人口和市的非农人口计算在一起，则特大城市非农人口占市镇非农人口的比重还会下降许多，所以实际上特大城市数目不能算多，人口比重不算过高。

特大城市和大城市数量继续增长是不可避免的，人们以为特大城市数量超过一些发达国家似乎是不正常的。其实这是不足为虑的，我国是一个拥有10亿多人口的领土辽阔的大国，绝大多数省份人口都在几千万以上。到2000年在这些省内有两三个百万人口的大城市并不算多。在我国历史上从来就是一个大城市多的国家，远的不说，唐代10万户的城市有10多个，而北宋时增加到40多个，整个中世纪我国城市规模远比欧洲城市大得多。百万人口城市出现也早，明代都城南京和北京都曾超过百万人口，历代地方行政中心或是手工业和商业贸易城市的规模都是较大的。所以随着人口自然增长继续发展出现数十个大城市是不足为惧的，关键问题不是尽量限制和缩小城市规模，而应着眼于使城市现代化。一个规划合理，基础设施齐备，市政经费充裕，市政管理得当的大城市，应该说是利大于害的。

2. 城市规模等级差距逐渐缩小

考察城市体系除分析不同规模大中小城市的网络结构以外，还须分析主要城市之间的规模差别的变化。反映城市规模等级变化的指标，通常使用城市首位度（Primacy degree of city）和四城市指数（Four-city primacy index）等。这些指数显示一个国家或是一个地区内的最大的几个城市规模之间的比例关系。一个国家或是一个地区内的首位城市和第二位城市人口规模之间的比例，称为城市首位度，首位城市和其次的三个城市人口规模之和的比例，称为四城市指数，各种指数较小，反映首位城市与其次城市（或其次三城市人口规模之和）人口规模接近，各种指数较大，反映首位城市与其次城市（或其次三城市人口规模之和）人口规模差别较大。

1953年全国城市首位度是224.14，反映第一大城市上海人口规模是第二大城市北京的两倍多。同年全国四城市指数是79.93，反映上海人口规模相当于其次三大城市北京、天津、沈阳之和的80%。1984年这两项指数分别降低为119.49与45.27。30年间全国第一、二、三、四大城市之间的人口规模差别均已明显缩小，说明首位城市以外的其次大城市均有较大发展（见表2）。

表 2

城市首位度和四城市指数

地 区	首 位 度		四 城 市 指 数	
	1953	1984	1953	1984
全 国	224.14	119.49	79.93	45.28
华 北 区	102.76	108.56	67.39	67.68
北 京 市	—	—	—	—
天 津 市	—	—	—	—
河 北 省	185.65	121.13	86.69	50.78
山 西 省	315.41	187.37	143.08	99.71
内 蒙 古 区	100.66	122.91	60.47	52.38
东 北 区	197.76	159.51	82.60	69.04
辽 宁 省	300.10	260.42	114.83	101.68
吉 林 省	196.43	162.39	123.69	83.20
黑 龙 江 省	337.34	208.03	181.10	90.65
华 东 区	568.39	311.73	229.37	142.43
上 海 市	—	—	—	—
江 苏 省	187.73	267.56	76.41	94.68
浙 江 省	293.32	198.64	122.28	58.38
安 徽 省	113.42	124.60	42.28	54.74
福 建 省	246.53	218.68	133.81	93.01
江 西 省	403.79	116.68	155.93	62.70
山 东 省	134.81	113.43	90.49	68.62
中 南 区	112.02	103.60	59.82	56.59
河 南 省	198.84	151.55	92.81	71.51
湖 北 省	1291.76	766.93	501.20	270.88
湖 南 省	276.81	191.20	119.17	71.26
广 东 省	570.19	431.60	274.86	161.93
广 西 壮 族 自 治 区	122.61	146.12	46.94	68.33
西 南 区	206.89	107.64	95.97	50.85
四 川 省	206.89	107.64	123.35	68.89
贵 州 省	277.79	160.18	—	113.33
云 南 省	355.98	439.26	181.28	100.73
西 藏 自 治 区	—	—	—	—
西 北 区	198.11	156.44	117.83	75.35
陕 西 省	605.22	646.47	282.82	169.23
甘 肃 省	478.11	739.82	189.69	196.83
青 海 省	—	1030.70	—	—
宁 夏 回 族 自 治 区	—	126.49	—	—
新 疆 维 吾 尔 自 治 区	130.01	178.53	61.51	102.38

注：① 1953年数据系根据普查数据计算。

② 1984年数据系根据户口登记数据计算，按非农人口确定城市名次。

③ 1984年城市首位度和四城市指数按城市（不包括市辖县）总人口进行计算。

进一步考察以省为范围的城市首位度和四城市指数，也会得到同样结论。1953年全国有半数以上省份的城市首位度在200以上（即第一大城市人口规模是第二大城市的两倍），其中甘肃省和江西省首位度在400以上，广东省在500以上，陕西省在600以上，湖北省高达1200

以上。反映旧中国遗留下来的经济发展较落后的省份除省会规模较大以外，其他市镇规模较小，与第一大城市的差距较大。如陕西、甘肃、云南、贵州、江西、山西等省皆是。另一种情况是在经济较发达省份，由于某些特殊条件使得第一大城市发展极快，规模很大，致使省内其他城市难与相比，如地处南北东西交通要道的武汉市和地近香港的广州市，城市发展很大，致使湖北和广东两省城市首位度分别达到1291和570。以省为范围的四城市指数的状况也很相似。1953年四城市指数越过100的省份在半数以上，指数较高的省份仍然分布在陕西、甘肃、云南、贵州、湖北和广东等地，反映旧中国许多省区城市规模差别较大，城市体系的纵向分布不够匀称。1984年省区城市首位度和四城市指数，已发生明显变化。有15个省区的城市首位度较1953年下降不少。原来首位度在200以上的16个省降到11个省，其中首位度较高的湖北省和广东省较前也已大大下降。但是与此同时，也有相反的变化，即内蒙、江苏、安徽、广西、云南、陕西、甘肃、新疆等省区的首位度反高于1953年。原因之一是原来经济发展后进省区如陕西、甘肃、云南、广西、新疆等，解放以后省会得到优先扩展机会，省内其他城市未能同步发展；原因之二是新兴大型工矿城市的迅速兴建扩大了原有城市之间的差距，如内蒙新兴的钢铁城市包头，安徽省的煤炭城市淮南市即是；原因之三是有些经济发达的省会，过多地集中兴办工业和其他事业，加大了城市原有规模，进一步提高了城市首位度。如江苏省的南京市即是。上述三种原因中，第二种原因导致的首位度上升，是无可非议的，而第一和第三种原因造成的首位度增高，是由于生产力配置过份集中的结果，在社会主义计划经济体制下，本来是可以避免的，由于对于城市发展的体系结构缺乏宏观的总体安排，所以出现反常发展。这种现象，今后应该避免。

1984年省区范围内的四城市指数除三个省份因城市建制不足四个，无法比较以外，其余省份指数超过100的已由1953年的14省降低为8省，四城市指数最高的湖北省，也由1953年的501降低到270。说明30多年以来沿海和内地的许多省区的城市普遍获得发展。总起来说，全国范围的或是分省范围内的主要城市规模的差距多数已经缩小，然而要实现整个城市体系的纵向分布的合理匀称，仍待今后若干年内有计划地进行调整。

3. 城镇分布密集东南的格局基本未变

30多年以来城市的总数已由1953年的166座增长到1982年的244座，地域分布也略有变化。华东区和东北区的特大城市及大、中城市的数目始终占据六大地区的首位和第二位，而中南区的小城市数目始终领先。城市绝对数字增长较多是中南、华东、东北三大区。中南和华东两区是我国工农业发达地区，东北是我国的重工业地区，城市增长较多是与经济发展相适应的。增长数较少的是西南和华北。然而若观察相对增长值即各大区城市增长率，则以西北区为最高，达到73%，华东区为30%，位列倒数第二。这是因为西北区原有基数较少，略有增加即呈现较高增率。而华东区原有城市冠于全国，虽增长数也不少，然而反映在增长率上反而较低（见表3）。

乡镇的发展从1953年到1984年呈现一个由高到低再到高的马鞍形的变化。其问镇的数量减少的直接原因是乡镇建制标准的改变。就其根本原因来看，则是忽视乡镇功能的发挥和忽视农村商品经济的结果。党的十一届三中全会以后，调整农村经济体制，重视乡镇作用，发展农村商品经济使乡镇又获得复生和发展。地处物产丰富和经济繁荣的华东和中南两区，旧中国遗留下来的乡镇密如蛛网，数量位居全国之首，可是一度冷落萧条，迄1984年其有建制乡镇数量还未恢复到1953年的水平。近年来增长较快的地区是原有乡镇基础较差的东北；华

表3

六大区城镇分布(单位: 座)

行政区	年 份	特大城市	大 城 市	中等城市	小 城 市	城市总数	年 份	镇
华 北	1953	2	2	3	18	25	1953	600
	1964	3	5	8	9	25	1964	300
	1982	6	5	10	9	30	1982	221
							1984	1006
东 北	1953	2	4	5	11	22	1953	290
	1964	4	7	14	2	27	1964	293
	1982	8	12	9	9	38	1982	295
							1984	694
华 东	1953	2	5	13	26	46	1953	1567
	1964	4	12	20	10	46	1964	864
	1982	13	13	23	11	60	1982	752
							1984	1374
中 南	1953	2	2	3	33	40	1953	1690
	1964	2	5	14	19	40	1964	816
	1982	4	10	25	26	65	1982	646
							1984	1364
西 南	1953	1	2	3	12	18	1953	766
	1964	2	4	5	4	15	1964	675
	1982	5	4	10	6	25	1982	539
							1984	1202
西 北	1953	0	1	1	13	15	1953	459
	1964	1	2	3	9	15	1964	200
	1982	2	3	10	11	26	1982	207
							1984	571

北增长幅度持中；西南、西北增长略少，这反映出各地原有起点不同和各地商品经济发展程度不一。1985年乡镇总数已经增长为7511个。发展势头正猛。中国乡镇分布也将更趋普遍。

从大行政区的城镇人口比重来看，其分布序列又呈现出另外一幅景象。东北和华北两区领先，西北和华东两区居中，中南和西南两区在后。说明城镇数量和城镇人口数量较多的区域，会因区内人口绝对数量很大，呈现出较低的城镇人口比重。反之地广人稀的地区，会因城镇和城镇人口稍有增长，从而提高了该区的城镇人口比重（见表4）。

进一步从不同地区的“城市密度”（每10万平方公里以内拥有的城市数）来考察30年间城市分布的变化。虽然西南区、西北区，或是边疆九省的城市密度差不多都有成倍增长，但是城市地理分布的基本形态则不曾有变。从行政区划来看仍然是华东区和中南区领先；东北区和华北区居中；西南区和西北区在后（见表5）。从自然区划来看，则依旧是沿海领先，内地居中，边疆在后（见表6）。

沿海九省市或华东和中南两区拥有城市占全国半数以上，拥有镇数1982年是一半以上（1984年则接近半数）。这种明显的优势既非短期形成的，也是合理的。原来我国秦汉时代城市分布虽广，但天下各都如秦之咸阳、汉之长安、燕之涿蓟、赵之邯郸都集中在当时的政治中心和经济中心的中原和北方。公元二世纪以后由于北方民族频繁南下，致使中原居民大

表 4

1961年和1984年六大区城镇人口比重 (%)

		1961	1984
全	国	19.3	31.90
华	北	25.5	42.22
东	北	40.9	53.60
华	东	17.2	31.55
中	南	13.8	25.66
西	南	13.3	21.76
西	北	18.0	32.30

表 5

六大区城市密度

单位: 个/10万平方公里

		1953	1984
华	北	0.1597	0.2300
东	北	0.2775	0.4666
华	东	0.5824	0.9748
中	南	0.3968	0.7540
西	南	0.0764	0.1401
西	北	0.0491	0.1081

表 6

沿海、内地、边疆城市密度

单位: 个/10万平方公里

		1953	1982
沿海十一省市		0.5585	0.8067
内地九省		0.3298	0.5988
边疆九省		0.0460	0.1158

量南迁到江淮以南,于是江南逐渐得到开发。隋唐以来形成的政治战事中心在北,而经济文化中心在南的局面一直延续到宋、明、清。明初名列前茅的商业和手工业城市全国有33个,其中32个位于东南沿海。当时大运河成为联系南北中心的纽带,明清两代在北京建都,都曾依赖漕运,所以运河沿线又相继形成一些繁荣的商业城市。迄至解放以前,我国经济中心依然仍在江南。在那里经济文化基础上形成的城市体系和乡镇群落,少说也有千年的历史,建国以来,虽然略有发展,但这种格局不是一朝一夕所能轻易改变的。

二、中国城镇化的模式

建国以来,我国城镇建设进展相当快,城镇体系结构和城镇地域分布也有所变化,总结城镇化进程的特点,探讨发展中的社会主义大国的城镇化模式,是有理论意义和实践意义的。

1. 封闭式城镇计划发展模式

中国城镇化是在社会主义计划经济体制基础上进行的。城镇的发展是国民经济社会发展

计划的一部分。这种体制在某些方面和苏联是很相近的。世界一些人口学者认为这种模式的战略思想是试图压缩或降低城市人口（相对于工业人口比重）及其消费需求的办法，从而节省投资以用于发展物质生产。所以苏联工业发展水平虽然很高，但是城市化程度一直保持中等水平。这种模式要求严格按照工业发展的需要有计划地转移农业人口。在我国是依据工矿企业发展的需要，从农村有计划地抽调农村劳动力进入城镇充任从业人员。与此平行的是采用行政手段限制人口自由迁移，控制城镇人口的机械变动。而行之有效的有力工具是户口制度和城镇居民粮食供应制度。这种方式的优点，其一是把经济发展、非农职业劳动力需求、城镇人口消费供应、农业人口的转变为非农业人口以及农村人口转变为城镇人口统统纳入国民经济发展计划，做为一个系统问题加以解决。其二是切断了农民自发迁入城市的渠道，杜绝了农民自我改变职业的可能。避免了西方现代大都会的畸形发展产生的弊害。这些优点是这种模式的主要方面。而其缺陷不足之处，则是限制过死，束缚城镇功能的发挥，使城市成为封闭式社区，障碍城镇之间和城乡之间的思想信息和科技文化交流，以及商品经济的发展。

2. 影响城镇结构和分布的工业扩散模式

这个模式特点是由第一个模式中引伸出来的，因为社会主义计划经济要求生产力的合理分布，从而导致工业扩散影响城镇结构和城镇分布的变化。

旧中国工业的绝大部份即70%集中在沿海城市，西北和内蒙土地面积占国土45%，工业产值仅占全国工业产值的6%，云、贵、川、藏四省区土地面积占23%，而工业产值仅为6%。建国初期，为改变历史遗留下来的工业布局，适应当时的国际环境，对沿海工业做了战略性的转移，许多沿海工厂内迁，同时国家还在内地和边疆省区新建一批厂矿，从而使内地和边疆出现了一批新城市，扩建了一批老城市。这种工矿企业的新配置，不仅调整了生产力的布局，也影响了城市分布的发展。这是建国后第一次工业扩散对城市化的影响。

第二次工业扩散，是大城市工业向中小城市的转移，同时也包括国家在中小城市新建和扩建一批厂矿。大体上说这是继沿海工业向内地和边疆扩散之后的又一次工业扩散。当然这两次工业扩散互有交叉，不能截然分开。有些沿海大城市工业迁到内地边疆的中小城市，则兼有两次扩散特点，而有些大城市工业如青岛迄至六七十年代还向内地（如山西、吉林）进行迁厂和建厂式的工业扩散。第二次或第二种形式的工业扩散，对于当时中小城市（如当时的洛阳、南昌、合肥、兰州）的发展，起着相当大的催化作用。1964年大城市和中等城市较1953年都有成倍的增长，正说明这期间工业扩散对中小城市迅速发展的重大影响。

第三次扩散，是指中小城市工业向农村社队的转移，这是70年代末80年代初，首先在长江三角洲和山东半岛中小城市发展起来的。当时中小城市工业发展苦于缺少劳力和厂房，而农村剩余劳力急需寻找生产门路，出于城乡双方需求，城市工业先后把工业产品的一些“工序”、零部件，交由社队加工，然后由城市工厂装配总成。进而发展到城市工厂和农村社队在农村联合办厂，最后形成社队从城市招聘技师，购买设备，自筹资金，自行办厂。全国各地社队企业发展未必都经历过上述几种过程，但社队由多种经营进而形成为蓬勃发展的乡镇企业，都离不开城市工厂在设备、技术、人员等方面的支援。从这种意义上说中国工业的发展突破了城市的局限，开始大规模地伸展扩散到乡镇。迄1984年乡镇企业已发展164.94万个，从业人员为3848.09万人。正是由于这种工业扩散使得近4000万农业人口转变为非农业人口。迄今，我国的镇一级社区由1953年的5402处，发展为1984年的6211处，人口由1953年的2578万

增长到1984年的1.34亿以上，这不能不说是中国城镇化的一次跳跃。

第四次工业扩散，是指沿海经济特区的建立，这种工业扩散的方向不是沿海向内地边疆，不是大城市向中小城市，也不是城市向农村。而是由国外工业向我国沿海划定的口岸，即经济特区的扩散，这种与上述类型不同独具特点的工业扩散，对于我国城镇化的发展会有新的特殊影响，短短几年深圳已发展成为近20万人口的新城市，珠海、汕头、厦门等十多个城市的近郊也将开辟为引入国外资金技术设备新建工厂企业的经济特区。那里人口机械变动大，增长迅速，平均年龄低，文化技术构成高，工业人口比重大，人均产值高。这些新建或扩散的城市将来有可能再次成为向内地进行工业扩散的新基地。

总之，四次工业扩散促进了我国城镇体系结构和城镇分布的变化。

3. 三位一体的乡镇群落发展模式

这个模式的特点是由第二个模式里引伸出来的。在上述四次(或四种)工业扩散之中，城市工业向乡镇扩散对于中国城镇化发展的影响最大。可以把这个过程概括为兴办乡镇企业、建设乡镇、农业人口就地转变为非农人口三位一体的城镇化模式。所谓三位一体意指乡镇企业的发展是兴建扩建乡镇的基础，同时也是农业人口转变为非农业人口的条件。三者紧密相连，同步发展，不可分割。三位一体模式的特点还在于：①农村社队自筹资金兴办乡镇企业，不用国家财政投资；②社队企业自发聚集形成新镇或是扩建老镇，不用国家市政建设拨款；③农村社员自发转变为非农人口，无须占用国家计划招工指标。社员就地转变为非农人口，无须远离家乡迁入城市寻求职业。这种“三自”特点（即农民自办企业、自建乡镇、自我转变）的发挥，使得小城镇的发展异常迅速，例如1982年普查结果，全国总镇数为2664个，人口总数为6190.9万人。1984年总镇数发展为6211个，总人口为13447.4万人。为时仅有3年，镇辖人口数量增长一倍以上。1985年镇数又增为7511个，总人口为16633万人。这是一般城市化的进程所不可比拟的。乡镇不仅发展迅速，还具有分布普遍，规模较小的特点。3年来全国乡镇增长一倍多，6大行政区同样各自增长一倍多。其人口规模多在2000到10万之间，有机地组成为全国城镇体系的最为庞大的网络基础。乡镇群落的发展，是容纳我国农业人口转变为非农业人口的最为广阔的天地。

前已述及乡镇企业就地吸收的劳动力，从职业转变上来说是变农业人口为非农业人口，而从居住地类型的转变来说则是变农村人口为城镇人口。这两种转变是同一事物不可分割的两个方面。当然在乡镇发展初期乡镇基础设施简陋，刚由农民转变而来的工人，未必都有条件进入镇内定居。这是容易理解的。但是从长远来看，乡镇企业工人应以迁入镇内聚居为上，众所周知人类定居形式的发展方向是由分散而趋向聚居。然而在私有制条件下，不仅造成城乡对立，也形成大都会的畸形发展与人和自然的分离。

马克思主义主张既要从社会阶级关系上消灭城乡对立，也要在人与自然生态关系上达到城乡融合，既非消灭现有城市，也非返到“城市乡村化”。城乡融合观点的正确理解应是：消除城市喧闹污染之害，保留城市聚居之利，吸收乡村接近自然之益，舍弃村落零散闭塞之弊，只有聚居才便于居民之间的思想文化、科学技术信息交流，便于使用现代化的生产手段和生活设施，所以，社会主义制度下农村居住类型的演变应是一个由零散村落发展为小镇群落的过程。中国小城镇群落的发展，应该既便于建设现代物质文明和精神文明，又有利于保

① 中国统计年鉴，1985年，第297页。

护生态环境。居民接近现代文明又不远离大自然，还应视为城乡融合的雏形，当然乡镇现有基础设施距离理想境地相差甚远。二次大战以后发达国家大城市不少居民离开大都市中心，向城市郊区或小镇迁移。这种迹象表明发达国家居民沿着由分散而集中的轨道，逐渐发展到高度聚集的大都市，已经走到顶峰，开始自发地朝着逆方向发展，试图摆脱大城市的弊害，寻找接近自然的安身之处。中国乡镇群落的发展，从一开始就使转变为非农的人口进驻未来理想的居住地，从城市发展的历史经验来看，既避免了农民辗转递进，饱受涌入城市之苦，也避免其后代回返迁移之劳。这是中国城镇化道路最有深远意义的，也是最富有中国特色的关键所在。

星罗棋布的乡镇群落的发展，并不否定大中小城市的存在，前者是城镇体系的基础，后者是城镇体系的骨骼，各自的功能不可互相替代，看来在若干世纪内二者都是相辅相成长期共存的。其次，乡镇群落的发展也不能囊括全部分散独居的居民，由于特殊地理环境的限制，特殊生产条件的要求和人们的个性特点，一些无法聚居的个体住户总是有的。中国乡镇群落的发展，只要求逐渐成为绝大多数农村人口由散居到聚居的最佳形式。

三、对城镇发展决策的建议

1. 保持城镇的适度发展，加强城镇基础设施

在城镇化的研究中，人们关心较多的是发挥城镇功能，提高城镇增长速度，控制大城市规模，调整城镇分布等问题。许多议论是合理的，我以为还应该重视从我国城镇发展的沿革和现有国力出发，探讨城镇发展速度和城镇分布。建国以来城镇数量、城镇规模、城镇人口比重都有相当大的增长。城镇化程度相对于我国经济发展水平不能算慢，甚至可以说是有些快了。在1984年国民总产值人均400美元上下的经济发展水平，而城镇人口比重达到33%，显得超过国力允许范围。1980年到1984年城镇人口平均增长率竟高达14.59%，更是违背常态。今后城镇发展速度极宜强调应与国力发展相适应。本世纪之末，在国民总产值人均达到800美元的经济水平，城镇人口比重以控制在40%以下为宜。不应离开国力去与世界城市发展水平高的国家攀比，注意避免城市化的早熟现象（或称为超城市化）在我国出现。急于求“城”是不切实际的。

建国以来城镇分布的发展变化表明，城镇地域分布的格局不是几十年所能改变的。城镇发展的基础是经济。经济发达地区城镇发展水平高，经济不发达地区城镇发展水平低，是符合规律的正常的现象，不能把这种现状称之为城镇分布不均衡，加以人为的调整。更何况依城镇数量分布，华东、中南居多，而依城镇人口比重则东北、西北居上。所谓调整城镇分布究竟以何为据？笔者认为，在发展区域经济基础上发展城镇比较符合实际。

当前应该以较大注意力集中在现有城镇的建设和管理之上。多年以来各级城市基本设施建设缓慢，欠帐太多，大多处于超负荷运载状态。城市供水供电、交通道路、住房、看病、公共文化休息场所等都感不足。环境保护和污染治理更嫌缺乏。造成这种现状的原因除去人们主观上对城市在社会主义建设中所起的作用没有正确的认识以外，还由于市政投资有限，巧妇难为无米之炊，全国工业产值的75%、财政收入的80%来源于城市。然而建国以来城市基础设施年均投资仅占全国基本建设总投资的2%左右，若按占固定资产总投资的比重计算，所占比重更低。实在是杯水车薪，难以为济。世界许多国家市政建设投资比例约占固定资产投资10%左右，对比之下，相差甚远。极应广开财政来源，把现有的城市建设好、管理

好，使之成为名实相符的精神文明和物质文明的中心，四化建设的基地。所以城镇发展规划的依据，不仅要根据城镇增长人口所需商品粮供应量和扩大再生产投资所能提供的非农就业岗位，还要根据城镇建设投资所能承担的城镇人口数量。卅年来似乎只要解决了商品粮和城市就业岗位，就可以把大量农业人口转化为城市人口。因此城市成为一个具有弹性的盛载器物。城市人口不断增加，但城市设施增长有限，因此出现一系列城市超载现象。所以，今后城市建设发展决策重点应该立足于建好现有城市，管好现有城市。对于城镇化的进程应以极为谨慎态度，保持适度的发展。

2. 控制城市人口迁移，放宽城镇人口流动

严格控制大城市发展规模主要是控制城市人口机械增长，限制大城市的人口迁入，这些行之有效的措施仍应继续贯彻执行。但是不应限制城镇之间或城乡之间的人口流动。进入城市的流动人口，无论是什么类型的流动（公务型如出差开会，社会型如探亲访友，经济型如商业贸易，文化型如旅游观光），都是活跃城乡经济的因素，传播城市文明、交流信息的媒介，发展城市第三产业的基础。特别是农村剩余劳动力在城乡商品流通渠道中成为从事经济活动的流动人口，只在城市作暂时盘旋流转仍然返回原地，既沟通城乡经济交流，也减缓了农业人口盲目流入城市的冲击，实为一举而多得。诚然，大量的流动人口会加重城市食、住、交通等项负担，但是权衡得失仍是利大于弊，所以应该正确对待城市人口流动，应该为流动人口提供方便。

3. 规划乡镇企业发展方向，保护乡镇生态环境

乡镇企业既是乡镇建设的基础，也是农业人口转化的条件，所以三者联结的核心是乡镇企业的健康发展。当前国内市场特别是民用工业还处于供不应求的状态之中，即使有些乡镇企业产品质量较差，大多仍可找到销路。然而目前这种手工业或半机械化的乡镇企业，将来会不会遇到城市机器大工业的竞争？在竞争中会不会遭到失败？这是发展乡镇企业应该及早考虑的问题。从生产技术角度来看，显然乡镇企业是难以和城市机器大工业相抗衡的。所以乡镇企业的发展方向，应注意与城市工业产品有所分工，要为城市工业所不为，还应注意与城市工业产品衔接，与其协作配套，成为城市工业的组成部分。应避免与城市产品重复，应发展独具地方特色的产品，还应注意设备更新和产品换代。使之逐渐过渡到乡镇企业的现代化，这是乡镇企业的发展方向，也是乡镇自身发展的关键。

其次，乡镇的建设从开始即应注意保护生态环境，不使污染成害。目前有些乡镇企业设备简陋落后，烟尘、废水、废气污染邻近水源土地，这种状况不仅背离城乡融合的理想，而且把城市集中污染扩散到乡镇，也非发展城市体系网络的初衷。因此乡镇应重视治理已存在的染污和防止产生新的污染。

此外，制订乡镇的发展规划，应以各地区的地理自然环境、资源条件、人口密度、原有集镇基础等因素为建镇依据，数量不宜过多，分布不宜过密，步骤不宜过急。应该重点建设，分期分批进行。不要一轰而起，到处建镇。与城市发展要依据国力一样，乡镇发展要依据当地的人力、物力、财力，量力而行，逐步建成。

作者工作单位：中国社会科学院人口研究中心

责任编辑：王 颖