

□ 朱林兴 孙林桥

## 论中国小城镇的建设

党的十三届三中全会指出：“发展小城镇，是带动农村经济和社会发展的一个大战略。”如何实施这一大战略，涉及到一系列问题，笔者就有关小城镇建设的几个问题，从理论和实践的结合上作一些研讨。

### 一、关于镇概念几种不同的看法

自从大量农业剩余劳动力的转移问题被提到议事日程上来以后，镇的作用已日益为人们所认识。然而，何谓镇？却无一致认识。

目前关于镇的理解，概括起来主要有三种，它们是：

第一，行政法律意义上的镇。按照宪法规定，镇是一级基层政权。设置镇需要如下三个条件：①镇政府所在地；②常住人口2000，50%以上是非农业人口居住的居民区；③工矿企业、铁路站、工商中心、交通要害、中等以上学校、科研机构和职工住宅区等常住人口不足2000，但在1000以上，非农业人口超过75%以上的地区。由此，符合以上条件的称为建制镇，其他则称为非建制镇。前者纳入城镇范畴，其人口纳入城镇人口。反之则纳入农村范畴以及农村人口。

第二，社会经济学意义上的镇。就社会经济发展角度看，建制镇和非建制镇之间随着生产力的变动，它们之间没有一条不可逾越的鸿沟，它们虽有不少区别，但在整个社会经济运行中有一个共同点，即它们均具备社会经济活动结节点和枢纽点的功能，差别仅仅是辐射、吸引范围的不同。

第三，城乡二元结构意义上的镇。这种观点既有别于行政法律上的理解，又有别于社会学意义上的理解，认为我国目前总体上还是城乡二元社会结构，城市和乡村有严格的区别，因此，以“小城镇”的提法难于反映其经济本质，也不符合我国目前城乡结构状况。据此，他们主张将镇（包括建制镇）从城市体系中划出，而划入农村范畴，由此对各类镇一概统称为“乡镇”。

笔者持第二种意义上关于镇的理解。其理由是：（1）农村城市化是农村社会经济演进的过程和结果，它与行政区划的演进和变更不是同一个概念。衡量农村城市化标志主要不是户籍姓“城”还是姓“农”，而是从事农业还是非农产业，尤其随着商品经济的发展，劳动力的自由流动，原有户籍制度已明显地滞后，并失去了本来意义。（2）中国农村城市化不同于世界上其他国家农村城市化，主要不是通过大量农业剩余劳动力进入大中城市来实现的，而相当程度上是依赖于镇来实现的，这在近阶段更是一种主要方式，否则，城乡两败俱伤，这已是为实践所证明的。（3）以目前二元社会经济结构的存在为理由，将镇（包括建制镇）从城市体系中划出，这不符合农村城市化的内在意义，况且，二元社会结构这种历史遗留下来的社会经济体制已日益显示出

诸种弊端,因而正在得到逐渐革除。诚然,镇与其他各类城市,总体上存有不少差别,但是,就其在社会经济运行中所起的作用,反映的功能性质,明显地属于城市的性质,而不是乡村的性质。因此,把镇定义为“乡镇”似乎欠科学、不妥当。

对镇的类型,可以按不同的标志进行划分,一般可分为:

1. 按行政级别划分,可分为:专署所在地镇、县所在地镇、乡镇、村镇。
2. 按辐射范围划分,可分为:一级中心镇、二级中心镇、乡集镇、村镇。
3. 按功能性质划分,可分为综合中心镇和专业镇,而后者又可分为卫星镇、科教文化镇、旅游镇、工业镇、矿业镇以及各类运输镇,诸如边境镇、河、海港镇、渡口镇、铁路枢纽镇,等等。

## 二、新时期镇的地位和作用

### (一)镇的存在和发展的理论

镇作为经济的一个聚集点有其自身存在和发展的理论。这种理论除了用一般城镇形成、发展的原理加以解释外,经济学家常常用增长极或增长点理论来加以说明。这一理论最初是由法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁在 50 年代中期提出来的,其核心是,假定某些产业部门或企业作为一种力场的极或动态性部门,使得增长极冲动向其腹地辐射并由此引起整个地区的发展。这一理论的要点是选择有发展潜力的城镇或地区作为新的经济增长点,集中投资,形成新的生产力聚集点。

增长极理论之所以有其实用价值,这是由于在一个长期经济落后的地区,尤其农村地区通过增长极的建立,使当地有限资金加上新的投入很快形成一个经济中心,通过这一经济中心的作用,产生聚集效应、辐射效应、扩散效应,进而带动地区及其周边地区的社会经济发展。其作用主要是:

第一,传递信息作用。经济技术信息的闭塞或灵通是一个地区的社会经济是发展还是落后的重要决定因素。一条重要经济技术信息可以救活一个企业,繁荣一个城镇,其道理就在这里。而增长极的建立无疑起到了吸收和扩散经济技术信息的作用。

第二,提供就业机会的作用。集中力量建设经济增长极,使有限的、分散的资金集聚起来,形成良好的生产经营环境,通过聚集效应、连锁效应、乘数效应,造成技术经济上关系密切的产业区、生活带,从而为劳动力提供广泛的就业机会和居住空间。

第三,流通的作用。一个经济增长极必定是一定的流通中心。由于流通,必然引发相应的资金、物资、信息、人才的流动,密切了增长极与其他地区之间的经济联系,从而带来了地区的繁荣和发展。

一般而言,增长极须具备的基本条件是:具有一定的基础设施,交通比较方便,有较大的发展潜力,尤其是一定的腹地。

由于各类镇一般均具备作为增长极的条件,因此,无论是发达国家,或是发展中国家,在解决落后地区的经济发展过程中均较重视镇的作用。例如经济发达的法国和日本通过国家干预将农业剩余劳动力转移到小城镇。法国于 60 年代以来制订了 170 多项地区和专项国土整治计划,试图通过加强小城镇建设和产业扩散的有机结合,大力发展边远地区。日本于 1971 年通过一项法规,要求在政府综合指导下,促进工业和农业、城市和乡村的协调发展。计划规定:1971—1975 年在乡村地区建立销售总额为 9000 亿日元的各类工业,吸收 100 万人就业,其中 60% 来自农村。1975 年 2 月有 813 个城镇和村落实了这项计划。在 60 年代,拉丁美洲小城镇的就

业机会占全部非农产业就业机会的 2/3 以上,东南亚为 1/3 到 1/2。

## (二)镇在推进中国农村城市化进程中的地位和作用

据不完全统计,1992年,我国有各类镇(不含村镇)5万余个,人口已占全部农村人口的15%左右。其中建制镇15000个,比1979年增加了4倍左右,建制镇人口7225万人,乡集镇35700个,人口达到6600万人。这几年各类镇又有长足发展,据不完全统计,1997年已达6万余个。它们遍布全国,介于城乡之间,在城乡社会经济运行过程中起着枢纽点、结节点的作用。它们是商品集散地,在城乡商品流通中发挥着桥梁和纽带作用;它们是农村工业的基地,是农村地区通过工业化走向城市化的一条主要通道;它们是调节城乡人口分布的巨大“蓄水库”,对农业剩余劳动力的转移起到分洪截流的巨大作用;它们是向农民传播现代科学技术、文化,改造旧传统意识、习俗的重要基地,对于丰富和活跃城乡居民的精神生活无疑具有巨大的作用。

当前,农业剩余劳动力的转移是全社会普遍关注的问题。据初步测算,从1995—2010年,我国将有3亿农业剩余劳动力需要就业安排。农业剩余劳动力往哪里转移,可供选择的方式有如下几种:

一是往城市转移;二是往镇转移;三是全方位、多渠道,即一部分往城市转移,大部分转移到镇,一部分通过推进农业经济的深度和广度,转移到其他地区的农村,例如未开垦或尚有开拓潜力的森林地区、草原地区等。我们认为第一、二种方式不可行。其理由是:第一,往城市转移,自然是最理想的,符合农民祖祖辈辈的向往。然而,这不现实,现有大中城市本身经济实力不强,城市承载力不足,加上国营企业待岗职工日趋增多,因此,对农业剩余劳动力的吸纳是有限的。目前,在全国大中城市工作和生活的有3000万农业剩余劳动力,就这么一个规模已给大中城市社会经济正常运行带来了严重困难。农业剩余劳动力流到城市这是正常的,但不能超过城市承载力。如果通过建设新城市,安置3亿农业剩余劳动力再加上2亿人口家属,计5亿人口,至少需要50万亿资金,建造上千个中等城市,无论财力、物力、土地资源都不允许。因此,全部转移到城市是走不通的。第二,全部往镇转移,也不科学、不合理。

我们认为第三种方式比较切实可行,适量的农业剩余劳动力往城市转移,他们中大部分经过一段时间又返回到农村地区,这样的流出流进,相伴随的是资金、技术、信息和物资的流动,这对城市和农村地区都是有利的。如果城市对农业剩余劳动力实行封闭,关住城门,这无疑是在回到计划经济年代。这自然是不现实的,也是有害的。我们之所以主张目前阶段把各类镇作为转移农业剩余劳动力的主要途径,这是因为:各类镇具有增长极的基本条件,农民对建设发展这种经济增长极具有极大的积极性,只要方针对头、政策对路,农民就会利用自身力量、利用这种经济增长极架起通向农村城市化和现代化的桥梁。也许有人对此持怀疑态度,认为这不符合农村城市化原理。笔者不敢苟同。理由是,农村城市化原理如同其他理论一样,应源于实际,反映一个地区、一个国家的实际情况。农村城市化,并不意味着农业剩余劳动力全部由城市吸纳,两者不能划上等号。农村城市化本质上就是农村地区国家职能城市化,农业剩余劳动力就业非农化。农业剩余劳动力从农业中转移出来后,其主要追求的是具有优于传统农业的经济收益、居住条件、就业机会和生活空间。只要满足这一条件,往什么地方转移就不是主要问题。

当然,这样说并不等于要限制农业剩余劳动力往大中城市转移。我们一方面要大力发展小城镇,另一方面也要因时因地发展大中城市。大城市是区域社会经济的发展极。推进中国农村城市化少不了这“大马”,问题是要控制其人口规模的合理增长。为此,应编制相应的移民政策。有学者提出了三种方法:直接限制法,包括就业类别、落户资格和居住条件等采取针对性的措

施；利益导向法，通过税收、信贷措施、工资利益等经济杠杆对农业剩余劳动力实施导向性诱导；优选法，按是否具有特殊才能的人才、城市需要的特殊工种等标识，把“农民工”分等级，选择其中合格者到城市落户。这些观点是值得借鉴的。

### （三）关于镇的历史地位问题

这个问题，目前理论界、政府部门看法不尽一致。一种意见认为镇作为城镇体系的一员，具有永久性的作用；一种意见认为镇在城市化初级阶段，主要是指从现在起到2010年这一段时期，具有存在的合理性和必要性，绝大部分非农活动必须置于镇这种经济空间，以推进和完成中国农村城市化。在这一时期完成后，即城市化向着高级阶段过渡，它将完成自己的历史使命；再有一种意见认为，镇作为城镇体系的一员，它在整个社会经济历史长河中始终具有一席之地，只是其作用因时因地有所不同。笔者主张第三种观点。其理由是：整个城镇体系犹如一架机器，是由若干零部件构成的，镇是介于城市和乡村之间的生产经营活动场所和居民居住点，它具有其他规模的城市所不可替代的作用，尤其我国中西部地区的某些地方地形地貌复杂，缺乏构筑大中城市的必要条件，在这些地方镇就有顽强的生命力，即使到了我国经济高度发达的时期，它仍具有作为城市和乡村辐射和吸引功能的二传手作用；同时，几千年来的一部城镇发展史证明，一些具有优秀民族文化特色、风俗古朴的集镇面对着那些更大、更富有、更有诱惑力的敌手们（指各大小城市）迭次兴衰变换时，仍显示出顽强的生命力，除非不可抗拒的自然灾害等原因。

## 三、建设小城镇的设想

根据镇在社会经济发展，尤其在推进农村城市化进程中的地位和作用，其总的指导思想是：社会主义新型城镇的建设应达到基础设施完善、功能齐全、经济繁荣、市场活跃、镇容整洁、环境优美、建筑新颖等项要求。具体遵循以下原则：1. 城乡一体化的原则。2. 当前与长远相结合的原则。3. 综合配套的原则。4. 三个效益相统一的原则。5. 统筹规划、协调发展的原则。

### （一）政策研讨

如何使各类镇在现阶段真正成为推进农村城市化的主要途径，吸纳农业剩余劳动力的主要分洪池、蓄水库，并为以后高级阶段的中国城市化奠定坚实的基础？回答这个问题需要对若干政策进行研讨。

1. 关于镇的规模和标准问题。镇的规模多大为宜，这是一个亟需解决的新问题。是一个村搞一个镇，还是一个乡搞一个镇，或是几个乡搞一个镇？这里需要考虑几个因素：其一是规模经济、集聚经济效益的因素，其二是自然地理、交通条件的因素，其三是便于长远的农业现代化和向高级阶段城市化过渡的因素。由于我国幅员广阔，各地政治、自然、地理因素相距甚大，因此作为辐射和吸纳中心的镇的分布、规模也不尽一致。但是，就上述三个因素综合起来看，镇的规模不宜过小，布点不宜过散。就沿海地区而言，这里人多地少，大中城市密布，兼之交通便捷，镇不宜规模太小，宜几个乡重点建一两个镇，除个别有社会经济发展前途的村以外，绝不可以一个村搞一个镇，生产大队、自然村应通过体制改革尽快予以淘汰。镇的规模可以考虑30000—50000人口，其建设标准可以按小城市或县城镇的要求规划设计。这样考虑的好处是，使农民不进城同样可以享受到城市的生产和生活条件，并且既减少了农业剩余劳动力涌入城市，又能节省大量城镇建设占地，保持良好的生态经济环境，为农业现代化、机械化提供良好的环境和条件。就中部地区和西部地区而言，由于这里的自然地理、经济条件不同于东部沿海地区，大中

城市密度不高,地多人少,交通不便捷,这种情况决定了镇的布点相对地可以密一些,以弥补城市布点的不足,通过镇的辐射和吸引作用增强广大城市对农村地区的辐射、吸引作用。中部地区镇的规模宜 15000—20000 人,西部地区镇的规模宜 10000—15000 人。

2. 关于户籍问题。长期以来,户籍问题是困扰农业剩余劳动力转移的大问题,也是困扰小城镇作用发挥的大问题。按照我国现行的户籍政策,农民是农业户籍,农业户籍是不允许进城的,农业剩余劳动力转移也只能就地进行,这就是长期来人们所说的“离土不离乡”。进了小城镇也仍然是农业户籍,这样农民就失去了建城建镇的积极性,导致了农村城市化滞后农村工业化,大批农村流民进城市要就业,要吃饭。这一问题的症结在于不平等的农村二元社会经济结构政策,在于我国的宪法规定居民没有自由迁移权。从我国社会性质和商品经济社会本质来说,禁止居民自由迁移,将农民禁锢在农村和农业岗位上是没有道理的。现在不少地方鼓励农民进城、进镇、出资建设、开厂、办店、解决城镇户籍,政府并没有出钱,但城镇建立起来了,农民高兴、安心。这就充分说明,要使城镇真正能稳住农业剩余劳动力,必须改革现行的户籍政策。现行的户籍政策基于这样的考虑,第一步控制农民进城的成本和稳定农业发展,其目的在于以农业扶植工业,以农村支持城市。第二步走先发展城市后再考虑农村发展的路子。这在计划经济体制下产生过一定的作用。然而这种考虑,忽视了如下几个涉及整个国民经济发展和稳定的基本要素:生产要素的流动、城乡开通和城乡居民公平对待。因此,一旦社会经济体制由计划经济向市场经济转轨、变化,追求经济利益最大化成为社会经济运行的根本动力源后,原有的户籍政策,资源配置方式,便如倾倒的大厦摧枯拉朽地倒下来,其潜伏负面效应一下子都爆发出来,会成为制约生产力、危及整个社会安定的重大障碍。出路何在?出路就在于改革原有的户籍体制、城镇发动机制、资源配置方式以及相应的宏观经济管理调控机制,代之以反映市场经济特点的新的思维方式、管理方式。高兴的是,这方面政府有了新的改革举措。

## (二)关于镇的发动体制问题

镇要规划好、建设好,使之能真正成为安置剩余劳动力的主要空间,使绝大部分非农活动在这一空间进行,并为日后农村城市化向高级阶段发展,关键问题是要解决建镇的资金问题。这就涉及到镇的发动体制问题。

回顾建国以来我国镇的发动体制所走过的历程,不难发现它与西方发达国家所采用的城镇发动体制是绝然不同的。西方发达国家在城镇化初期所采用的城镇发动体制是多元的,其主要特点是:政府负责市镇发展规划,功能区分,投资形成必要的市政设施;企业按政府城建规划,负责吸纳人口,投资开店办厂,建成工业区和商业区;居民负责建房、购买房、租房,形成城镇居民区。我国采用的是与此相反的城镇发动体制,即发动主体单一化,“由上而下”,由政府包揽城镇建设、生产和生活条件。这种体制的结果是必然严重阻碍我国城镇化的发展,构成了城镇化滞后于社会发展的重要障碍性因素。

实践证明,以计划经济体制为基本特征的城镇一元发动体制已不适应现实需要,应作根本性调整。根据目前不少地区的成功经验来看,国外多元城镇发动体制可以引入我国,不但不会改变我国社会制度,且利于农村城市化的健康发展,也符合城市发展规律。一方面应坚持国家在城镇化过程中的主导作用;另一方面应依靠全社会,包括国内外企业、财团、国际机构;同时应鼓励农民个人及社区集体组织成为农村工业化、城市化的发动者和参与者。具体而言,需要把握三个方面:

1. 二、三产业起步,建设和完善经济增长点,培植城镇经济核。为此,具体策略上宜采用:

选择好骨干企业、龙头企业,启用能人办企业,开发镇区,培育市场。

2. 完善政策,推动建镇、兴镇。包括,逐步放开户籍政策,凡有稳定职业、收入和生活条件的进镇农民,应承认其城镇居民的身份,办理当地有效户口。这里应把握好两条,一是进镇农民确为农业剩余劳动力,二是进镇后有贡献者;改革和完善财税政策,吸引农民自带资金进入镇区兴办二、三产业,鼓励分散的乡镇工业、商业和沿路的摊点集中到城镇联合发展;提供良好的生产与生活必要的基础设施条件;改革土地使用制度,变土地为商品资源,允许自由流转,以利于人才、资金、企业相对集中到城镇,并不断利用地租级差效应调整、完善城镇地区的社会经济结构。

3. 加强管理,促进城镇建设纳入规范化轨道。采取城镇多元发动体制,并不是要削弱政府管理职能,相反,政府管理职能应强化,应从原有轨道转变到改革开放的有序轨道上来:

(1)国家、省、地(区)县应编制中长期城镇体系发展规划。

(2)中长期城镇发展规划必须以社会经济发展战略为依据,并与之相吻合。

(3)根据社会经济发展战略和城镇体系发展规划,编制相应的开发用地规划。

(4)从中央到地方建立小城镇建设管理机构。

(5)建立和完善小城镇建设、发展的各类配套政策,包括用地政策、产业政策、基础设施政策、户籍政策、人口政策、财税政策、住房政策、就业教育制度等。

(6)建立和完善覆盖城乡居民、趋于平等的社会保障法规和网络。

以上几点是原则性、框架性的,要求越到基层越具体,以便具有合理性和可操作性的特点。为了加强小城镇建设的管理,政府行为必须规范化,重点是规范县、镇、乡政府行为。关于政府行为中央政策已规定得很清楚,其核心是由以往的直接管理转变到间接管理上来,这就是政府的“定位”。按照这个“定位”,政府在小城镇的建设上应负的职责是:规划、完善法规,提供必要的基础设施。政府在设计、制定、推出一系列小城镇政策措施、管理措施时,应考虑政策效应、管理效应、经济效应,更为重要的是,应考虑这种效应对全局、持续发展是否有利。遗憾的是,目前在小城镇建设和发展乡镇工业过程中,一些地方政府常常忽视了这一要求,甚至打着“合法”的招牌,搞肥己的行为。例如,允许农民带资进城,转让土地使用权,这些都是合法的事,但是干这些事得到的钱,却变着法儿流到了个人或小集团的口袋里。不少地方建城建镇无钱,办企业无钱,而盖楼堂馆所,为领导干部盖公房、买小车、出国考察或游山玩水却有钱。这样一来,改革开放的政策就被用到歪路上去了。在推进农村城市化的进程中,这种现象是必须值得注意和纠正的。

#### 参考文献:

①宗林飞:《民工潮的形成、趋势与对策》,《中国社会科学》1995年第4期。

②程千远:《小城镇的行政法律管理》,上海社会科学院出版社,1988年4月版。

③《中国城市社会经济年鉴》,中国城市经济社会出版社,1993年,1997年。

(朱林兴系上海经济管理干部学院研究员,单位邮编为 200237;

孙林桥系上海优仕乡镇经济研究所所长,单位邮编为 200100)