

小城镇的发展与中国的现代化

马 戎

本文考察了建国40年来我国小城镇的发展历程，从社区研究的角度讨论了其内在结构和功能的变化，强调指出：集市贸易和乡镇企业是近年来小城镇发展的两个支柱。文章论述了农村劳动力向城镇转移的几种主要形式，政策因素对我国小城镇发展的影响以及小城镇在我国城市化和工业化中的意义和地位。

作者马戎，1950年生，北京大学社会学研究所副所长、讲师。

作为世界上最大的发展中国家，中国的工业化将会沿着一条怎样的道路前进？中国的城市化将会采取怎样一种方式？在中国的工业化和城市化的过程中，小城镇已经扮演了以及今后将可能扮演什么角色？这些是中国现代化研究者十分关注的问题。本文主要讨论中国近年来小城镇的发展情况，结合小城镇经济结构、社区功能等方面的转变，探讨小城镇的发展对中国城市化和工业化的意义。

一、小城镇的定义

在政府统计中，“镇”是行政区划体系中介于“市”和“乡村”之间的一级行政机构，正式称呼为“建制镇”，在行政上从属于某市或某县，与乡同级。

关于一个居民地具备了什么条件可以申请设镇，政府于1955年、1963年和1984年曾三次作出具体规定。按照1955年规定，设镇需符合下列标准中的一条：（1）县政府所在地；（2）常住居民（指户口登记地点在该地）在2000人以上，其中50%以上是非农业人口的居民点；（3）常住居民在1000人到2000人之间，其中75%以上是非农业人口的居民点。同时，常住人口超过20000人的列为“城市”。

1963年12月规定的标准为：（1）常住居民在3000人以上，非农业人口超过70%；（2）常住居民在2500~3000人之间，非农业人口在85%以上。符合其中一条的可设镇。10万人以上的居民点可设市。原已设镇、设市，但人口不够以上标准的予以

撤消。

1984年对设镇标准又进行了变动:(1)县政府所在地;(2)非农业人口在2000人以上的乡政府所在地;(3)工矿旅游区和边境口岸的标准放宽。另外在设镇标准方面,少数民族地区的标准始终较汉族地区为宽。根据1986年4月的新规定,非农业人口在6万以上和年国民生产总值在2亿元以上的镇可设置市。^①

值得注意的是,1963年规定建制镇所属的农业人口不计入“镇人口”;1982年规定镇区内的农业人口计入“镇人口”;而1984年以后,不少地区实行“镇管村”体制,镇辖区扩大或乡改设镇后所属各村人口都计入“镇人口”。因而,在运用不同时期的“镇人口”数字时要注意其不同内涵。^②例如,1982年至1984年,全国镇人口增加了7216万人,其中新设镇人口约占91%。原有镇的人口增长中,76%是迁移和辖区变动造成的。^③无论是新设镇还是原有镇,辖区变动即统计口径和设镇标准的变动是政府统计中“镇人口”迅速增加最主要的原因。

小城镇作为人们居住和从事各种活动的一类社区,在社会学研究中有着特定的含义。费孝通教授曾对小城镇提出这样的定义:“小城镇是一种比农村社区高一层次的社会实体,这种社会实体是以一批并不从事农业生产劳动的人口为主体组成的社区,无论从地域、人口、经济、环境等因素看,它们都既具有与农村相异的特点,又都与周围的农村保持着不可缺少的联系。”^④

首先,这里讲的“镇”是指居民密集,房屋相联,拥有街道、水电、通讯等公共设施的居民区(或称“镇区”),不包括在行政上由镇政府管辖的其它村落的地域和人口。自然,有些镇区内的居民常常是耕种镇区外土地的农民,不过他们只占镇区常住居民的一小部分。^⑤

其次,这段论述把小城镇从四个方面与农村进行比较:(1)地域(作为一个居民聚集地占用土地的规模);(2)人口(人口的数量与密度、教育水平和行业职业结构);(3)经济(产业结构、生产力水平、生产资料与产品市场、企业经济效益、居民收入及消费水准等);(4)环境(街道和建筑物的数量、质量与布局,上下水道,电力与燃料供应以及文教卫生设施情况等)。在这些方面,小城镇既不同于农村,也不同于城市,它介于两者之间,是联系两者的纽带与桥梁。

根据社区结构的特点,我国小城镇又可进一步分为三类:县镇(县政府所在地)、

① 中国社会科学院人口研究中心编:《中国人口年鉴》(1985)中国社会科学出版社1986年版,第91—95页。

② 按照国家统计局的数字,1988年我国“市镇人口”为5亿6千万,占全国人口的51.3%这个百分比是无法用来代表我国城镇化实际水平的。

③ 罗茂初:“对中国发展小城镇政策的追溯和评价”(天津ICUUPP会议论文,1987年)。

④ 费孝通:《小城镇四记》,新华出版社1985年版,第10页。

⑤ 如内蒙古翁牛特旗桥头镇有常住居民850户,其中农民仅占7%。

其它建制镇、乡镇(乡政府所在地)。不过,在目前的政府统计中,对县镇与其它建制镇不予区分。而从社区研究的角度来看,县镇与其它建制镇差别很大。无论从地域、人口、经济、环境四方面看,还是从行政体制上看,县镇是一县的中心,而一个县通常又有五六个乃至十几个建制镇。县镇是比其他建制镇要高一个层次的社区。如乌丹是内蒙古自治区翁牛特旗的县镇,镇区占地8平方公里,下设七个街道居民委员会,有常住居民2万多人,有3所医院、4所中学、3所小学,60多家旗属和镇属企业,有影院、剧场、长途汽车站,俨然是座五脏俱全的小城市,而非县镇的建制镇的规模设置通常均远不及此。

政府目前关于城镇的统计均不包括乡镇,而乡镇对研究我国小城镇的发展很重要,目前许多乡镇在人口规模和经济发展方面已超过某些建制镇,如1982年全国有119个建制镇的人口在3000人以下,占建制镇总数的45%,^①而同期江苏省的乡镇平均人口为5000人。从面积上看,建制镇镇区虽比乡镇大一些,^②但二者都有基层政府,有一至两所中、小学,医院、电影院、储蓄所、邮局、粮站、供销商店等各一所,从社区结构和功能方面看,它们没有质的区别。乡镇与其它村子(如村民委员会即原大队所在地)则有明显区别。后者一般仅有一所小学和一个供销社,乡村的特征鲜明。因此,乡镇虽然在政府统计中归入“乡村”,但在研究中似应列入“小城镇”的范畴。

在生产活动、生活方式及某些习俗观念等方面,城镇居民与农民是有所不同的。社会学工作者在研究小城镇的发展时,需要参考政府有关城乡人口的统计,但他们更关心的是有多少人真正从“乡下人”转变为“镇上人”和“城里人”。从社会学的研究角度来看,小城镇应包括乡镇,县镇应与其它建制镇区别开来。

研究我国的城市化时,在方法论上两点值得注意。第一是要把市、镇、乡村作为一个总体的动态系统放到中国社会经济发展的历史过程里来观察,以求把握历史发展的大趋势;第二是在各种定义和统计数字的背后努力找出它们在表现社会发展方面的真实含义,注意数字之外能说明社会发展特点的活生生的东西。

二、从统计数字看我国小城镇40年的发展

建国后的40年里,我国小城镇经历了从繁荣(当然是在旧有生产力水平和商品流通过体系下的繁荣)到萎缩,到再度繁荣这样一个过程。表1介绍了从建国初期到近年来历年县镇、建制镇和乡镇的统计数。

① 国家统计局编:《中国1982年人口普查资料》(电子计算机汇总),1985年,第87页。

② 据1985年江苏省190个小城镇的调查,县镇的镇区约为9平方公里,6.4万人;建制镇的镇区为2平方公里,1.4万人;乡镇的镇区为1平方公里,5千人。汪声白:《小城镇的地位和特点》,载《小城镇区域分析》,中国统计出版社1987年版,第35页。

表1 历年县镇、建制镇、乡镇数目和人口数

类别 资料来源②	建制镇数					其中： 县镇数	建制镇人口数(万)				其中：非农业 人口数(万)			乡镇数①		
	1	2	4	5	6	6	1	2	3	5	1	2	3	5	6	
1953		5402				2139	3372									284626
1954						2023	2481		3485							
1955							2401		3477							
1956							2842		3372							
1957						2046	3047		3717							
1958							3363		3892							
1959							4446		4553							
1960									4577							
1961	4429						4408		4506		3517		3599			
1962	4219						3964		4056		3210		3284			
1963	4032		4429				4025		4114		3326		3400			
1964	2877						3633		3633		2941		2941			
1965	2902	2902				2147	3793		3793		3083		3083			
1966							3919		4019		3137		3137			
1967							4004				3388		3388			
1968							4251				3258		3258			
1969							4587				3343		3343			
1970							4576				3412		3412			
1971							4664	5114	4446		3364	4021	3378			
1972			3663			2130	4571	5021	4564		3539	4082	3534			
1973							4736	5186	4730		3662	4224	3659			
1974							4820	5270	4820		3710	4145	3710			
1975						2128	4925	5375	4951		3769	4053	3757			
1976							5040	5490	5040		3836	4121	3836			
1977							5154	5604	5153		3890	4221	3901			
1978	2850					2138	5316	5876	5316		4039	4570	4039			
1979		2851		2361	2361	2137	5555	6005	5556		4275	4313	4275			53229
1980	2874	2874	2874			2137	5693	6142	5693		4415	4611	4415			54183
1981	2845			2678	2678	2136	5839	6289	5840		4492	4309	4492			54368
1982	2819	2664				2133	6214	6638	6216	6638	4579	4226	4579			53648
1983	2781	2786		2968	2968	2080	6231	6637	6228	6655	4483		4483			71782
1984	6211	6708	6211	7186	7186	2069	13447	13447	13447	13861	5228		5228			85353
1985		7956	7511	7956	9140	2046	17541	16633	16633	17057			5721	83182	82450	
1986				9755		2017				20693				61766		
1987				10280	11103	1986				24251				58016	58739	
1988				10609	11481	1936								45399	45195	

①乡镇数是各年公社或乡建制数。

- ②资料来源： 1：中国社会科学院人口研究中心编：《中国人口年鉴》(1985)。中国社会科学出版社1986年版，第845页。
- 2：罗茂初：《对中国发展小城镇政策的追溯和评价》，天津人口城市化国际会议论文，1987年，第4页。
- 3：国家统计局编：《中华人民共和国人口统计资料汇编》(1949—1985)，统计出版社1987年版，第164页。
- 4：郑宗寒：《我国乡镇的现状和对策》，《乡镇经济研究》1985年，第2期。
- 5：国家统计局编：《中国统计年鉴》1987年，第28页；1988年，第23页。
- 6：民政部统计资料，主要来自各年度行政区划手册。

几千年来,县一直是中国最稳定的行政单位。中原地区有相当多的县,自汉唐迄今名称和地域都没有什么变化。表1说明35年中县的数目始终稳定在3000个左右,只是在1978年到1987年,由于一些县镇升级为“市”,县的数目减少了152个。

由于缺乏50年代建制镇数目的统计资料,我们只能从人口数字来分析建制镇的变化。1953年前后我国农村普遍开始实行主要农产品的统购统销政策。“这样的商业改革使那些没有设置行政机构的小城镇失去了与周围农村的主要联系,……集体和个人的经商受到限制和打击,居民无以为业,不得不到处找活路,小城镇留不住居民,人口下降。”^①这时,我国的镇人口数降到最低点。

1955年至1959年期间,建制镇总人口有所增长,这可能是由于合作化和公社化中设置新机构等原因造成的。

1960年至1963年期间我国镇数和镇人口数的下降与当时的经济困难和相应的机构调整、职工下放有关。1964年是我国镇发展过程中的一个重要转折点。由于设镇标准的提高,当年的建制镇数减少了30%。但由于那些由“镇”改为公社的居民点人口规模比较小,所以建制镇总人口只减少10%,非农业人口则减少了14%。

从1964年至1983年的近20年间,我国建制镇的数目始终保持在2800上下,同期镇的人口数和非农业人口数则在缓慢地增长,年平均增长率分别为28‰和22‰。1965年全国人口年自然增长率为28‰,1980年由于计划生育工作的成效降为12‰,所以1964年至1983年期间建制镇的人口增长主要还是自然增长,区划变动和人口迁移的影响是有限的。

1984年建制镇的数目比前一年增加了两倍多,总人口数也翻了一番,但非农业人口数只增加约14%。由此可见,1984年建制镇数及其人口数的大幅度增长主要是由于一大批乡升级为镇,同时镇辖区内的农村人口被统计为“镇人口”的缘故。

1983年和1984年,我国农村的公社体制改为乡体制。1981年全国有54368个公社,1983年有36268个公社和35514个乡,1984年有85290个乡,未转乡的公社为63个。在公社改乡的过程中,一个公社几乎变成了两个乡,乡镇数目大幅度增加,也有一些大的乡镇升为建制镇。

1984年对设镇的标准的调整,是我国小城镇发展的第二个转折点。自1984年以后,我国建制镇数大幅度增长,到1987年已超过一万个。值得注意的是,1986年和1987年乡镇数目明显减少。这一变化可能是由区划调整引起的,即由于乡的地域的扩大而使一些原有的乡合并入附近的乡或镇,从而使得现有的乡数又与原来的公社数相接近。这些区划变动对我国基层社区的社会与经济活动的影响很值得研究。

需要说明的是,在中国的城乡社会发展中有许多东西是这张表所无法表现的。例

^① 费孝通:《小城镇四记》,第20—21页。

如,人口增加到一定程度会导致社区结构的质变,而且两个人口规模一样的镇(或者是同年处于不同地区的两个镇,或者是在50年代与80年代拥有同样人口数的同一个镇),其生产力水平和社区结构很可能存在着质的不同。

三、从社区发展角度看我国的小城镇

要真正了解40年来我国的小城镇发生了哪些变化,有必要把小城镇作为介于城市与乡村之间的一类社区来分析它在结构和功能等方面的转变。为此,我们把中国城乡社区的发展过程划分为三个阶段。第一个阶段是从古代到新中国的成立,那时,中国城乡社区主要体现了封建社会城乡关系的基本特征;第二阶段是1949年到1979年,合作化、人民公社化和对资本主义工商业的社会主义改造是其主要特征;第三阶段是1979年至今,随着承包制和允许多种所有制并存的新政策的推行,城乡关系又有了新的特点。

在中国,公元前400年,齐国都城临淄就有7万户,秦始皇灭六国后,将各国豪强12万户,迁到咸阳,足见当时城市规模之大。可以说至少从周秦开始,中原地区就已初步形成了“大都市(周的列国都城和秦的郡城)——小城市(周朝大邑和秦朝县城)——集镇(周朝小采邑和秦朝的镇)”这样的城镇体系。这些大小城镇的设立,最初是出自行政上的需要,它们一方面是一块地域上的行政中心,另一方面又是这块地域的百姓所供养的大小贵族官吏的消费中心。贵族、富豪以及后来出现的地主还可以凭借坚固的城墙保护自己免受造反农民的报复。这与欧洲贵族住在采邑的独家城堡里的情形很不一样。

在中国传统的农村里,人口流动性很低,宗族势力和社区的规范对农民的生活有很大影响。相比之下,城市人口有较高的流动性,对外联系较多,便于吸收外部文化和进行经济交流,个人有更多的发展机会。镇在社区文化方面则介于城市与乡村两者之间。

费孝通认为中国传统的“城”是区域的政治中心和地主们的集居地,同时也是金融中心、手工业和商业中心,但是“无论附属于‘城’的工业怎样发达,在以地主为主要居民的社区里,它的特性还是在消费上。”^①

除城市外,各地还有许多逐步形成的供农民和手工业者交换产品的集市,其中,“从商业的基础长成的永久性的社区”即是镇,它是本地的经济中心。镇的这一特色是如此突出,以致在某些地区,县政府所在地的县城“在商业上远不及县境里的镇。”^②概括地说,大城市是政治中心兼商业、手工业中心,县城主要是政治中心,镇是各地

①② 《费孝通选集》,天津人民出版社1988年版,第314—316页。

的商品集散中心。但在一些人口稀少、经济不发达的边远地区，县城往往也兼有镇的功能。总之，传统市镇并非生产基地，而是以消费为主要特征的社区。地主们住在城镇里坐享地租，放高利贷，是附近农村的供养对象。以行政管理为其主要政治职能，以消费为其主要经济职能，这是解放前我国绝大多数小城镇的主要特征。

近代西方势力侵入中国之后，以通商口岸为主体又出现了与传统市镇不同的现代工商业社区(如上海)，可称之为“都会”，但直到解放前，“都会并没有成为一个自立的生产基地，主要是洋货的经纪站。”有了洋货之后，市镇上的地主们“把从乡村里搜来的农产品送入都会，换得洋货自己消费”，这样，农民的租税负担加重了，传统手工业品的市场又被洋货占去，“市镇里的地主的享受增加了，但是乡村的血液却渐形枯竭。”^①在这种情形下，解放前“中国乡村和都市(包括传统的市镇和现代的都会)是相克的”，市镇在经济上剥削乡村，却没有在生产技术、资金和生产资料方面向乡镇提供任何帮助。这就是解放前我国城乡关系的本质。

解放前的乡所辖地域较小，建国初期全国有28万个乡。那时，几乎乡乡都有定期集市，农民和个体手工业者的产品交换一度十分繁荣。到50年代初小城镇恢复了历史上的规模和作为城乡商品交流中心的功能。

1955年前后开始的农业合作化运动把土地集中到合作社，小城镇里的个体手工业者也组织了手工业合作社，农业和城镇手工业生产资料的购买和产品的出售均由合作社组织，农民自留地的产品除自家消费外几乎没有什么可拿到集市去出售。与此同时，商业的公私合营和国营化限制和消灭了个体商贩的经营活动。小城镇既失去了农贸集市，也失去了个体商业和服务业。于是，一些设置了镇和公社行政机构以及相应国营工商业机构的小城镇维持了下来，但人口有所下降；其它的小城镇则变成村落^②。这种局面一直延续到70年代。

这个时期小城镇(特别是乡镇)数目锐减。建制镇人口减少30%。从居民结构、产业结构和社区功能来看，小城镇主要是各级基层政府及其所属机构的所在地，其经济地位衰落了，成为一种消费型社区。

1978年后，我国小城镇的发展进入了一个新时期。这一变化主要是由两个原因造成的。一个是由于广大农村实行家庭联产承包责任制，农民家庭重新有了土地经营权，交纳合同规定的农产品之外的剩余产品均可以在集市上自由出售，个体手工业、服务业和商业活动均为新政策所允许，集市贸易因此得到恢复和发展，有的地区农民甚至自己集资兴建新镇。另一个是乡镇企业的迅速兴起。这一过程在苏南是70年代中期以社队企业的形式开始的，边远地区则始自80年代初。这些乡镇企业主要是当地农副产品加工业、满足当地群众需要的建材业和生活消费品加工业等。而在苏南和

① 《费孝通选集》，第306页。

② 《费孝通选集》，第333—336页。

珠江三角洲等工业发展条件较好的地区,乡镇企业已开始生产行销大城市甚至供出口的家用电器、日用化工、机械等产品。

集市贸易和乡镇企业构成了近年来小城镇发展的两个支柱。前者使小城镇恢复了解放初期作为区域商业的贸易中心的功能;后者使小城镇成为新的工业中心。与前两个时期相比,小城镇的经济结构和功能已经从消费型社区逐步转向生产型社区。

镇居民的行业、职业结构有助于说明社区结构和功能的特征。表2表明,在1982年,虽然镇的劳动力只占全国劳动力的6.2%,却拥有全国行政部门职工的30%,商业职工的26%,运输业职工的25%,金融部门职工的28%,服务业职工的21%;这些数字都大大高于城市和乡村的相应数字。同时,在镇劳动力当中,工人占42%,农民占20%,干部占6%,商业服务业工人占14%,技术人员占13%;这些数字同样高于城市的相应数字。^①这些都反映出近几年来小城镇恢复了历史上的区域行政管理中心和商业中心的地位,并进而发展成为新的小型工业基地。

现在我国县、镇、乡办企业总产值占全国工业总产值的百分比已从1978年的9.2%提高到1987年的17.7%。1987年乡镇企业总收入达2934亿元,上缴国家税金168亿元,占国家财政总收入的7.2%。^②考虑到国家对乡镇企业基本上没有进行投资,这个百分数有着重要的意义。可以说,乡镇企业已成为中国经济生活中不容忽视的组成部分。

四、农村劳动力向小城镇的转移

我国农业劳动者占全社会劳动者的比重,从1965年的81.6%降到1978年的73.8%,又降到1986年的59.4%。这一变化,主要是大量由承包制解放出来的农村过剩劳动力转移到乡镇企业所造成的。在我国对进入城市居住和就业实行严格限制的情况下,小城镇成为农民寻找非农业工作的主要场所。

劳动力转移的第一种形式是所谓“农转非”,即是从“农业人口”转为“非农业人口”。自1980年到1988年,“我国‘农转非’人口总数超过4000万,平均每年470万人,目前势头有增无减。”^③以这种形式转移的农村人口,在政府的人口统计中可以反映出来。

农民在实践中创造了另外两种与现行城镇户籍和粮食供应体制不相关涉的劳动力转移形式。第一种是“离土不离乡”,即农业劳动力长期或间断地离开土地和耕作劳

① 中国社会科学院人口所组织的1986年全国74镇人口迁移抽样调查的资料,也表明了与第三次普查相近的镇劳动力的行、职业结构。

② 国家统计局编:《中国统计年鉴》(1988),第287页。

③ 《光明日报》1989年3月3日。

表2 中国城乡就业人口的行业职业分布(1982)

		城 镇						乡 村		合 计		合 计 (单位为1000)
		城 市		镇		合 计		纵向 %	横向 %	纵向 %	横向 %	
		纵向 %	横向 %	纵向 %	横向 %	纵向 %	横向 %					
行 业	农 业	24.5	5.2	20.9	1.8	23.5	7.0	87.8	93.0	73.7	100.0	38433.9
	工 业	42.3	48.6	37.3	16.9	41.0	65.5	6.1	34.5	13.7	100.0	7145.1
	建 筑 业	6.9	48.5	5.3	14.7	6.5	63.2	1.1	36.8	2.2	100.0	1171.1
	运输通讯业	5.7	51.9	6.8	24.5	6.0	76.4	0.5	23.6	1.7	100.0	901.9
	商 业	7.2	58.1	12.1	25.5	6.6	63.5	1.4	36.5	3.0	100.0	1542.2
	服 务 业	1.8	59.1	1.6	20.7	1.7	79.8	0.1	20.2	0.5	100.0	245.5
	科教文卫	7.0	32.4	7.8	14.2	7.2	46.6	2.3	53.4	3.4	100.0	1769.7
	金融保险	0.4	20.5	0.9	27.8	0.5	56.4	0.1	43.6	0.2	100.0	102.2
	行政部门	3.9	40.1	7.2	29.3	4.9	69.3	0.6	30.7	1.5	100.0	801.4
	其 他	0.1	47.2	0.1	16.1	0.1	63.3	—	36.7	—	100.0	24.8
	合 计	100.0	15.7	100.0	6.2	100.0	21.9	100.0	78.1	100.0	100.0	
合 计 (单位为1000)		8176.2		3242.4		11418.6		40719.1				
职 业	专业技术人员	11.3	35.1	13.1	16.0	11.8	51.1	3.2	48.9	5.1	100.0	2644.2
	领导干部	4.2	42.2	5.7	23.1	4.6	65.5	0.7	34.5	1.6	100.0	808.4
	行政办事人员	4.0	48.9	5.2	25.2	4.4	74.1	0.4	25.9	1.3	100.0	676.7
	商业工作人员	4.2	36.5	6.8	23.5	5.0	60.0	0.9	40.0	1.8	100.0	942.8
	传统服务 业工作人员	6.8	48.8	7.0	19.9	6.9	68.7	0.9	31.3	2.2	100.0	1147.2
	(以上五类合计)	33.6	40.2	37.9	19.8	32.7	60.0	6.2	40.0	11.9	100.0	6219.3
	农业劳动者	22.4	5.1	20.0	1.7	22.4	6.8	85.9	93.2	72.0	100.0	37549.9
	生产工人	44.7	44.8	41.8	16.3	44.6	61.1	7.9	38.9	16.0	100.0	8320.3
	其 他	0.3	57.2	0.3	20.9	0.3	78.1	—	21.9	—	100.0	47.9
	合 计	100.0	15.7	100.0	6.2	100.0	21.9	100.0	78.1	100.0		
	合 计 (单位为1000)		8176.2		3242.4		11418.6		40719.1			52137.7

(1) “—”:百分数低于0.1。

(2) 资料来源:《中国1982年人口普查10%抽样资料》。

动, 聚居在小城镇从事非农业劳动, 而其户口关系、粮油关系、家庭仍然留在农村。①据调查, 1986年全国农村离土不离乡的劳动力约有七千万人。第二种形式是居住在小城镇附近农村的居民, 早晨进镇工作、晚上离镇回村, 如同钟摆来回摆动, 故被称

① 朱通华:《论离土不离乡》,《江海学刊》1985年第2期。

为“摆动人口”。这部分人与农村社区和农业生产的关系较“离土不离乡”的农民工要深。据江苏省1985年调查,“摆动人口”占小城镇总人口的27.6%。个别县甚至达到36.4%^①。即使在商品经济很不发达的内蒙古翁牛特旗桥头镇,“摆动人口”也占镇区总户数的7.4%。据江苏、山西、内蒙古等地调查,摆动距离一般为5—6公里。^②

为什么这么多农民愿意天天赶路,而不搬到镇里?城镇住房困难显然是重要原因,但除此之外,还有3个原因:(1)相当一部分农民还需要兼业,不仅农忙时需回村务农,甚至早晚也需从事农副业劳动,这样就不宜去太远的地方做工。(2)城镇生活费用高于乡村,镇上挣钱,回村消费是合理的安排。这与雨果对印尼爪哇农民进城做工的“循环迁移”(Circular Migration)研究中所发现的情况很似。^③(3)乡村的生活方式与城镇很不一样,乡村的土地向农民提供粮食、宅基地和养鸡猪种蔬菜的场所,乡村的传统型社区向农民提供了互助公益事业和相对稳固的就业,这些都不同于城镇的生活环境和人际关系。从某种意义上说,“摆动”现象是农民从传统的农业社会生活方式到城镇生活方式的心理过渡的需要。

1984年国务院规定“凡申请到集镇(县镇除外)务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,应准予落常住户口”,但供应给他们的是不同于其它城镇居民的“加价粮油”^④。这些人可以算作是劳动力转移的第四种形式,“准·农转非”、这种形式和第一种“农转非”是在户籍和政府统计中反映出来的,其它两种形式的劳动力转移虽然数量很大,但不在政府对“镇人口”的统计范围之内。

考虑到上述农村劳动力向城镇转移的情况,由费孝通指导的1985年江苏小城镇调查使用了“镇区人口”这一新指标。“镇区”指的是地域上人口相对集中、建筑物已连成片的城镇建成区,而不是镇政府的行政管辖区;“镇区人口”包括四部分:(1)居住在镇区并持有城镇户口的“常住人口”;(2)居住在镇区持有常住户口但享受“加价粮油”供应的人;(3)居住在镇区但持农村户口的居民;(4)“摆动人口”。显然,“镇区人口”概念的提出给我们的研究带来了方便。

五、我国小城镇发展过程中的政策因素

在我国,政府的政策是影响和制约全社会的政治、经济、文化活动和人民日常生

① 《小城镇区域分析》,中国统计出版社1987年版,第3页。

② 马戎:《‘摆动人口’与我国农村劳动力的转移》,《农村经济与社会》1988年第4期。

③ G·Hugo, “Circular Migration in Indonesia”, *Population and Development Review*, 1982, 8(1): 59—83.

④ 《人民日报》1984年10月22日。

活的最重要的因素之一。40年来小城镇发展中每一个重大变化无不是由于政府改变或调整有关政策所造成的。

(一)1949—1952年为“经济恢复时期”。政府在农村推行土地改革运动，没收地主的土地分给农民，与此同时，也没收了地主占有的手工业作坊等，并把它们分配给手工业劳动者。这些政策极大地调动了农民及农村手工业劳动者的生产积极性。他们除了积极向国家交售产品外，还自行或通过个体商贩在市场上向城镇居民销售产品。小城镇的商业、手工业和服务业呈现一派繁荣景象。

(二)1953年在农村部分地区开始出现互助组，在随后的农业合作化运动中，很快发展为初级社和高级社。1958年开始推行的人民公社体制，作为“工农商学兵”综合体的公社与当时的区政府合而为一，是县以下的一级基层政权。1953年开始执行的统购统销政策，使国营商业和供销社垄断了城乡全部产品的收购、批发与零售。与农业合作化同步的手工业、运输业合作化，把原来在这些行业中的大部分个体劳动者组织到合作社里，也有相当数量的个体商贩和手工业者离开了小城镇另谋出路。这一时期的政策改变了小城镇的行政体制和经济、人口结构，小城镇就总体而言处于缓慢发展和结构调整时期。

(三)1958年政府重新制定了户籍政策并开始限制人口迁移。自1960年开始严格限制农村人口向城市(包括小城镇)的迁移和“农转非”，同时对50年代后期“大跃进”时进入城镇的农民工及其家属进行全面的精简下放，形成了几千万人的“城市→小城镇→农村”的迁移浪潮。1964年政府调整设镇标准，压缩了镇数和镇人口数，这段时期的总政策是限制城镇和城镇人口的发展，小城镇的经济也在这种政策下渐趋萧条。

(四)1966年开始的“文化革命”期间发动了大规模的“上山下乡”运动，大中城市和县镇居民中的应届中学毕业生也大批到农村安家落户；这进一步抑制了小城镇人口的增长。这一时期对资本主义的批判和“割资本主义尾巴”的运动限制了农户的家庭副业并使小城镇中残存的集市贸易几近消失。

(五)1978年之后在广大农村逐步推行了家庭联产承包制。这个新体制使农民有权出售剩余农产品，促成了城镇集市贸易的复兴并使农民初步积累一些资金。大批农村剩余劳动力从农业中分离出来，构成为乡镇企业发展的重要因素之一。在推行承包制的同时，政府允许多种所有制经济并存。这样，有劳动力和资金，又有政策的支持，个体、联户和各种集体、社区所有制的商业、服务业、加工业等乡镇企业便迅速发展起来。小城镇的经济再度繁荣，人口明显增长。但这种增长有相当一部分未能反映到政府的统计数字中来。

(六)1980年，当承包制得到巩固之后，政府对小城镇的发展制订了一系列新政策：(1)在1980年全国城市规划会议上首次提出“控制大城市规模，合理发展中等城

市,大力发展小城镇”的方针;(2)1984年调整建制镇标准,使我国建制镇数增加了一倍多;(3)1984年,放宽了农民进镇落户的限制;(4)鼓励乡镇企业的发展,鼓励城市国营企业与乡镇企业搞联营,鼓励城市科技人员、管理人员下农村办企业;(5)普遍制订镇的发展建设规划,设置乡镇级财政,征收城镇维护税,以促进小城镇镇区建设。在这一系列政策的鼓励下,正如表1所示,我国的建制镇得到迅速发展。

除上述直接以小城镇为对象的政策之外,其它许多政策也间接地影响小城镇的发展。如(1)经济政策(所有制、产品购销政策等)在限制或促进某种经济成分的发展时,可影响小城镇的经济情况和产业结构;(2)户籍管理和迁移政策影响着城乡之间的人口流动和城乡人口分布;(3)人口政策调节着城乡各地的人口增长压力,如计划生育工作的放松,可使一些乡镇因人口自然增长迅速而很快升级为建制镇;(4)扶植少数民族发展的政策使少数民族地区设市、镇的标准比汉族地区要宽,从而促进了这些地区的城镇发展;(5)财政金融政策(如贷款、税收政策)可影响乡镇企业的经营。以上这些政策有时单独发生作用,有时则形成综合性的影响。

六、小城镇与中国的城市化和工业化

城市化是一个深刻的社会变迁过程。可以从三个方面来看镇在我国城市化中所占的地位。一是镇人口在我国城镇总人口中比重的变化,二是我国城市和镇的人口规模结构,三是全国各省区镇发展的均衡程度。

中国的城市化自建国以来经历了一个曲折的发展过程。1949—1960年市镇人口稳步上升(参见表3),特别是1959年城镇人口比1958年增长了1650万,反映了“大跃进”时城市工业的发展。1961—1963年市镇人口下降,之后又逐渐增加,但城镇人口在总人口中的比例自1966年后持续下降,直到1973年开始回升。表3显示出我国城市化的速度长期来是十分缓慢的,市镇人口占总人口的比例从1949年的10.6%经过34年才达到23.5%。1953—1983年间中国人口几乎翻了一番,同期市人口年均增长率为4.6%,镇人口年均增长率为2.0%,农村人口年均增长率为1.4%。镇人口的增长速度只略高于农村人口,不及市人口的一半。在中国城镇人口的增长中,镇人口长期以来只扮演了一个次要角色。^①

表4是1982年人口普查得到的市镇按人口数分组的情况。10万到100万人口的城市占城市总数的75%,其中10到30万的市占36%,反映出城市的一般规模。5千到5万人口的镇占镇总数的79%,其中1万到2万的镇占27%,反映了我国小城镇人口规模的基本水平。但就人口的绝对数而言,人口规模在3万到10万之间的镇占

^① 1984年以后的数字包括了镇辖区内的农村人口,没有可比性,故没有引用。

表 3 历年市、镇、乡村人口数

年代	城 乡 总 人 口		其 中：城 镇 人 口			乡村人口 %
	人口数(万)	%	合计%	市 %	镇 %	
1949	54167	100	10.6			89.4
1950	55196	100	11.2			88.8
1951	56300	100	11.8			88.2
1952	57482	100	12.5			87.5
1953	58796	100	13.3	7.6	5.7	86.7
1954	60266	100	13.7	9.6	4.1	86.3
1955	61465	100	13.5	9.6	3.9	86.5
1956	62828	100	14.6	10.1	4.5	85.4
1957	64653	100	15.4	10.7	4.7	84.6
1958	65994	100	16.2	11.1	5.1	83.8
1959	67207	100	18.4	11.8	6.6	81.6
1960	66207	100	19.7			80.3
1961	65859	100	19.3	12.6	6.7	80.7
1962	67295	100	17.3	11.4	5.9	82.7
1963	69172	100	16.8	11.0	5.8	83.2
1964	70499	100	18.4	13.2	5.2	81.6
1965	72538	100	18.0	12.8	5.2	82.0
1966	74542	100	17.9	12.6	5.3	82.1
1967	76368	100	17.7	12.5	5.2	82.3
1968	78534	100	17.6	12.2	5.4	82.4
1969	80671	100	17.5	11.8	5.7	82.5
1970	82992	100	17.4	11.9	5.5	82.6
1971	85229	100	17.3	11.8	5.5	82.7
1972	87177	100	17.1	11.9	5.2	82.9
1973	89211	100	17.2	11.9	5.3	82.8
1974	90859	100	17.2	11.9	5.3	82.8
1975	92420	100	17.3	12.0	5.3	82.7
1976	93717	100	17.4	12.0	5.4	82.6
1977	94974	100	17.6	12.2	5.4	82.4
1978	96259	100	17.9	12.4	5.5	82.1
1979	97542	100	19.0	13.3	5.7	81.0
1980	98705	100	19.4	13.6	5.8	80.6
1981	100702	100	20.2	14.4	5.8	79.8
1982	101541	100	20.8	14.7	6.1	79.2
1983	102495	100	23.5	17.4	6.1	76.5
1984	103475	100	31.9	18.9	13.0	68.1

续表 3

年代	城乡总人口		其中: 城镇人口			乡村人口 %
	人口数(万)	%	合计%	市 %	镇 %	
1985	105044	100	36.6	19.9	16.7	63.4
1986	106529	100	41.4			58.6
1987	018073	100	46.6	24.2	22.4	53.4

资料来源: 1. 国家统计局编:《中国统计年鉴》(1988), 中国统计出版社1989年版, 第97、101页。

2. 中国社会科学院人口研究中心编:《中国人口年鉴》(1985), 中国社会科学出版社1986年版, 第845页。

镇人口总数的一半以上, 这些镇正在向小城市的方向发展。

在全国30个省、市、自治区中, 各地城市化和镇的发展是不平衡的。从表5可以看出, 吉林、黑龙江两省每百万人有3.1~4.5个镇, 每个镇平均人口在3.4~4.3万, 应当说是小城镇最发达的地区。福建、浙江每百万人有4个以上镇, 但镇平均人口不足2万。西南各省(川、贵、滇)以及湖南每百万人拥有的镇数目不少(三个以上), 但镇平均人口不足1.5万。这些地区在历史上就有许多规模不大但星罗棋布的小城镇, 作为集市贸易中心沟通着城市与乡村、山区与平原的经济交流。山东、河南两省每百万人拥有的镇数虽少, 但镇的人口规模相对大一些, 反映了平原地区的特点。宁夏、新疆、内蒙古、西藏4个自治区有辽阔的牧区, 人口密度较低, 因行政需要而建镇的情况很普遍, 所以每百万人拥有的镇数多而镇的人口规模都很小。

从表5还可以看出, 1982年建制镇尚没有充分发展的地区是河北与青海, 平均每百万人不到一个镇。河北境内有京、津两个500万人以上的特大城市, 两市及其所辖的21个镇有可能在一定程度上满足了毗邻河北省所属农村对于贸易场所的需求。青海

表 4 1982年市、镇按人口数分组情况

	人口分组*	镇数	各组人口数 (万)		人口分组	镇数	各组人口数 (万)
市	400万以上	4	2106	镇	10万以上	24	300
	300~400万	2	640		5~10万	227	1503
	200~300万	7	1630		3~5万	412	1574
	100~200万	25	3162		2~3万	495	1218
	50~100万	47	3321		1~2万	707	1040
	30~50万	48	1851		5千~1万	499	372
	10~30万	89	1674		3~5千	177	70
	10万以下	22	140		3千以下	119	27
	合计	244	14525		合计	2660	6106

* 市人口中不包括市辖县人口数

资料来源: 国家统计局编:《中国1982年人口普查资料》(电子计算机汇总), 中国统计出版社1985年版, 第54、87页。

表 5 1982年各省建制镇情况

	镇数	镇平均人口 (万人)	每百万人 拥有镇数		镇数	镇平均人口 (万人)	每百万人 拥有镇数
北京	14	2.7	—	河南	109	3.3	1.46
天津	7	2.7	—	湖北	127	2.2	2.66
河北	50	2.4	0.94	湖南	186	1.4	3.44
山西	48	2.2	1.90	广东	132	3.0	2.23
内蒙古	102	2.3	5.29	广西	92	2.0	2.53
辽宁	93	3.5	2.60	四川	309	1.4	3.10
吉林	101	3.4	4.48	贵州	93	1.4	3.26
黑龙江	101	4.3	3.09	云南	128	1.4	3.93
上海	33	2.0	—	西藏	9	0.8	4.76
江苏	114	2.5	1.88	陕西	81	1.8	2.80
浙江	165	1.9	4.24	甘肃	44	2.3	2.25
安徽	118	1.8	2.38	青海	4	2.7	0.98
福建	119	1.8	4.60	宁夏	14	1.5	3.59
江西	106	2.1	3.19	新疆	64	1.7	4.89
山东	97	5.7	1.30				

资料来源：国家统计局编：《中国 1982 年人口普查资料(电子计算机汇总)》，中国统计出版社 1985 年版，第 88—150 页。

境内戈壁和牧区占主体，当时的省政府在其所属的 37 个县中只在 4 个县政府所在地设了镇，这一情况在 1984 年以后当有改变。

镇的数量及其人口规模的大小，既与当地的产业结构（农业、牧业及第二、三产业）、镇的主要功能（行政中心、贸易中心或工矿业基地）以及地方政府对设镇的态度有关，也与历史状况有关。今天的小城镇绝大多数是在原有的基础上逐步发展起来的。

小城镇在我国城市化、工业化中占有重要的地位。

我国现有乡镇企业的经济力量和职工人数表明，小城镇是我国农村工业化的基地。据统计，1987 年全国乡镇企业总产值已达 4743 亿元，占当年农村社会总产值的一半。1987 年全国机制纸与纸板的产量中，29% 是乡镇企业生产的；全国原煤生产中，26% 是乡镇企业生产的。同年乡镇企业职工总人数达 8776 万人（当年全国全民所有制职工为 9654 万人）。^① 乡镇企业在中国经济中的地位已不可低估。现在，全国 4 亿农民中有近 1 亿已成了乡镇企业的职工，体现了以小城镇为基地的中国农村工业化的进展，这是中国社会的深刻变化，是改革十年最重要的成果之一。

农村工业化和小城镇的发展对于在我国建立一个健康、均衡的工业体系和城市体

^① 《中国统计年鉴》(1988)，第 287、377 页。

系具有重大意义。我国从50年代中期到70年代后期不断强化计划经济,限制乃至消灭商品经济,这样就把城乡产品的流通完全控制在政府机构手中,同时,在人民公社的管理下让农民“以粮为纲”,限制他们从事多种经营和向第二、三产业转移,阻止他们进城,进一步造成了城乡的脱节。在这个过程中,作为城乡联结环节的小城镇不可避免地萎缩下来。

一个国家的城乡体系是一个多层次的网络,小城镇是这一网络上的重要中间环节。长期以来,许多发展中国家有重点发展城市(特别是首都)的倾向,被称为“城市倾斜(政策)”(city bias)。这种政策可以使用有限的资金在短期内造成城市工业和建设的表面繁荣,但落后的农村必然要拖城市发展的后腿,而且会造成城乡的严重对立和社会的不稳定。一位印度学者曾指出,影响印度发展的最大问题即是这种城乡的分离。他建议在印度建立一大批“商业镇”(Market Town)以联结城乡经济、促成全面发展。^①以印度的行政体制和经济体制来做这件事是不容易的,相比之下,在中国却存在这种可能性。从战略上看,近年来我国支持小城镇和乡镇企业发展的政策是非常有远见的。

乡镇企业和小城镇的发展,还有着广泛的社会效益。乡镇企业的发展过程,是一个几亿农民转变成工人的过程,是一个把农村剩余劳动力这个人口压力转变成发展乡村工业的动力的过程。当几亿长期从事自给自足经济、活动分散的农民逐步变成有一定技能和文化、服从工厂纪律,在工厂勤恳工作的工人时,中国社会在现代化进程中就跨过了一个重要的里程碑。在这一过程中,这些农民工的生活习惯、价值取向和许多观念、习俗都在改变。他们正从“乡下人”变为“镇上人”和“城里人”。而这一转变过程的主要载体是小城镇和乡镇企业。与此同时,小城镇的发展也对农村的发展起到直接的促进作用。乡镇企业不但帮助农村减轻了人口压力,还以多种形式为农业技术改造和基本建设提供了资金。小城镇把现代化的思想观念、技术信息、管理经验从城市引入小城镇,再传播到广大农村,从而成为我国八亿农民接触现代化的媒介,它对农业现代化所起的作用是不可低估的。

〔本文责任编辑:沈 熙〕

^① Sudhir Sen, *Reaping the Green Revolution*, (New York: Orbis Books, 1975).