

城镇功能与中国小城镇的发展

李新建

近年来,中国小城镇研究取得了很大进展,对小城镇功能理论的探讨也日益得到重视。然而,以往的研究比较偏重于小城镇外部功能问题,即偏重对小城镇在城镇化和城镇发展中的地位与作用的一般分析,忽视对城镇类别和自身功能的深层探讨。在实践中又过于强调单一的发展模式和城镇个体功能的强化问题,缺乏整体性和多样性的考虑。因此,进一步研究小城镇的功能问题,具有极为重要的理论和实践意义。

一 城镇功能与功能结构

(一) 城镇的构成要素

各种城镇要素是构成城镇实体的基本成分。它包括:人口要素(如人口规模、人口密度和人口构成),行政和区划行政建制,地理特征(如城镇座落位置和自然资源蕴藏)等。世界大部分国家确定城镇的类别,特别是城镇的等级主要是按照人口规模、人口构成、地域空间以及经济区位作为基本的划分标准,也有少数国家视政治与行政等级为主要依据。中国城镇等级的划分,主要考虑三个因素:人口规模、非农人口占总人口的比重和行政隶属关系。一般情况下,人口规模和人口构成与行政等级基本吻合。例如,大城市的人口规模,非农人口比重和行政等级三项指标必然要高于中等城市、小城市和镇。但对于地位比较特殊的城镇,象重点工业基地、军事驻地、旅游文化重地等,虽然人口规模小,但行政等级和城镇等级相对要高,这种情况一般发生在层次比较低的城镇中。

(二) 城镇的内部功能与外部功能

城镇的功能(或称城镇的职能)包括两个方面。一是城镇的内部功能,是城镇自身所具备的一种能力,它通过城镇的形式要素的聚集形态和聚集力反映一种聚集要素的组织结构。二是城镇的外部功能,指某一特定城镇在城市体系和城镇化中的地位和作用。它可以指某一个城镇与国家城镇体系的关系,也可以指具体城镇在本区域内的地位与功能。内外功能不能截然分开。前者的能量不仅可以在聚集区,即城镇座落地发生作用,而且必须通过后者,通过与其它城镇的相互影响,相互制约的关系,产生一种“放大”作用和“乘数效应”,从而对它的服务区进行能量扩散和功能辐射。内外功能的组合方式和相互运动又构成城镇功能结构和功能体系。

城镇的外部功能包括作为聚集中心与其外缘地区,或称服务区的关系,或者是同级城镇间的对等制约关系。因此,城镇的外部功能具体表现为特定城镇对其它地区人口、资金、技术等资源的吸引和聚集作用,同时也具有接受上一级城镇和同级城镇所扩散、辐射的资源要素的职能。西方著名的“中心地理论”认为,在竞争和均衡力量的作用下,会形成不同等级的中心地规模,或者说不同规模效益的城市、镇和村庄,连成按等级规模排列的城镇中心网络。同时指出了一个实质性的问题:力量的竞争可以使城镇之间在吸取对方能量和扩散自我能量中相互制约,共同发展。但是具体到一个城镇,在这种相互运动中的地位和作用问题,则最终决定于其本身聚集能力的大小。即决定于它的

内在功能。

城镇的内部功能包括经济功能、政治功能（或行政管理功能）和文化功能。这三个功能综合反映一个城镇城市质的强度和发展水平，由此证明其在整个国家或地区城镇体系中的地位与作用。同时，各个功能又具有自身的功能目标。

第一，经济功能目标。它包括：（1）强化本社区的经济实力（如资源配置、产业结构的优化以及经济效益的提高等）；（2）为本社区的居民提供多种就业机会，提高居民的收入水平和消费水平；（3）实现经济增长、人口发展及社会发展之间的平衡。

第二，政治功能或行政管理功能目标。它包括：（1）通过政府的力量，为全体居民提供一个平等的竞争机会，良好的生活环境和民主的政治气候；（2）协调公共需求与个人利益之间的矛盾，增强社区的凝聚力；（3）培养居民的集体意识和政治参与能力，促进由一个普通居民到合格市民的转化。

第三，社会文化功能目标。它包括：（1）促进不同阶层、不同种族和邻里之间的文化交流，增强社区成员之间的文化维系力；（2）满足全体居民的多种社会需求（如文化、教育、娱乐、卫生、保健及社会治安等）；（3）提供完备的城镇基础设施和社会服务。

（三）城镇的功能结构与功能体系

城镇的功能结构是指各城镇之间的相互关系和组合方式。城镇所以有性质、等级和类别上的差异，是因为其功能结构不同，而这又决定于城镇具体内外功能的地位和作用。不同城镇的基本功能（主要指三项内部功能）之间存在发展程度和发展水平上的差别。比方说，城镇功能与城镇规模有正相关性，城市规模越大，功能越多，功能的综合性越强。而小城镇的功能结构缺乏综合性，但它可能在某一个具体城镇功能上有特色，由此决定了它的城镇性质和特定职能。因此，调整城镇功能结构可以提高城镇聚集效

益。它与以下三个问题有关：

1. 主导功能的确立。城镇的主导功能既是区别城镇性质的基本因素，又是刺激城镇发展的引发机制。特别是中小城市、小城镇与大城市竞争的主要动力在于主导功能的强化。

2. 各城镇功能之间的协调与配合。主导功能不是城镇的唯一功能，它可以在一定时期内，一定程度上优先发展，但不能脱离与其它功能的协调与配合。比方说，工业城市不能只发挥生产功能，还要注意其它两项功能的发挥，特别是社会文化功能的完善。

3. 城镇的功能结构是一个动态的有机系统，它只有在运动中，在变革中才能发展。同时，单个城镇的功能体系又是所在地域，甚至整个国家城镇体系的一个子系统和组成部分。因此，如何适应发展的需要，进行自我调整，是发挥城镇功能总体效益的关键。

二 小城镇的发展与小城镇功能

根据世界各国小城镇发展理论和发展经验可以看出，小城镇的功能与小城镇的产生、发展及变化密切相关。

（一）小城镇的产生：功能进化与功能差异

从西方发达国家的历史经验看，城镇化和城市发展通常可以分解为这样几个阶段：

聚集体→村落→集镇→小城镇→小城市→中等城市→大城市→特大城市→都市群带

这一过程在世界许多国家和地区都存有历史和逻辑的统一。它表明，许多著名的现代大城市群，都是由规模很小的人口聚集体发展而来的。城市经济学对城市起因的看法有两种：一种认为城市起源于农村生活区，产生于农业区域内经济功能的转化和工业功能的产生。另一种则认为城市是从集市中心发展而来的，城市的贸易功能孕育了城市的工业功能。事实上，正如英国城市经济学家

K.J.巴顿(K. J. Button)所指出的,这两种观点都是正确的,但又具有一定的片面性。因为城市所以区别于农村,其主要标志是人口、地域和经济的聚集,而引起这些要素最初集中的原因有多种。譬如,农业生产和贸易发展的需要,某一地区自然资源开发的需要,或者是交通、军事、政治、文化的发展等,都会成为具体城镇产生和兴盛的原因。然而,一个农业的聚集点发展为一个现代化的城市,必须有几个性质上的转变。

1. 脱离农业。城镇只有当它在整个国家经济运行中的职能不再以农业为主,而代之以工业性质时,才能促使其聚集效应的生成与发展。城镇脱离农业越彻底,其聚集效益和规模效益越大,城市质也越高。

2. 相对独立。城镇具有相对独立存在的能力,不受或少受其它聚集实体的支配与控制。单项功能的强化可以维系一个城镇的存在,但是现代化的大城市必须是功能的多样化和综合化相结合的产物。

3. 支配力强。一个特定城镇本身的功能不仅可以维持自身的存在与发展,而且可以控制和支配周围其它地区。换言之,小城镇的产生和发展是力量对比的结果和功能体系均衡的需要。

(二)小城镇的发展:功能聚集与功能分散

城市生态学芝加哥学派的代表人物罗伯特·帕克(Robert. Park)和欧内斯特·伯吉斯(W. Burgess)等人在本世纪20年代,提出了所谓“空间流动性”的观点,以此来解释城市演变问题。他们认为,城市的聚集、社区的分化同生态过程一样也具有聚集、离散、集中、分散、隔离、侵入、接替现象。其中,集中与分散被作为集聚与离散的特例,接替为侵入的结果;而隔离是对其它三种过程的排斥^①。这里我们可以引伸用来解释由于功能变化而产生了各种不同类型

的小城镇。按照城镇发展的历史,可以区别出三种类型的小城镇:

第一种为未能得到相应发展的原始城镇,是城乡隔离的结果。这种传统型小城镇表明了小城镇与大城市之间的必然联系和本质区别。事实上,大多数小城镇根基于农业经济之中,它们往往兼顾农业和工业两种社会经济职能,特别是那些形成期较长、原始城镇痕迹较深的小城镇更是如此。农业经济的特性;所处的位置以及内在机制的局限,决定了它们失去了发展的机遇,只能充当现代城镇体系中的配角和联接城乡交往的桥梁。

第二种为农村地区新聚集起来的中心地,是乡村被农村侵入后的替代物。这种小城镇是随着城镇化的进程应运而生的。它们起初可能是因为新兴工业资源的开发,或是适应农业经济作物的加工和增殖的需要,也可能因为特定的地理位置,作为“交通枢纽”而被联网,或者政府为了刺激农村地区的发展,而设置的区域聚集中心。总之,这些城镇的发展与工业的侵入有关。

第三种为大城市辐射和扩散产生的新城,是城市集中与分散的产物。这种小城镇的产生与大城市的集中、分散变化紧密相连。近代许多西方国家城市化发展到一定阶段后出现了分散趋势。例如城市商业中心区分散到郊区,工业区或居民区迁移到城市边缘区,各类卫星城镇和工业基地的兴起,都是大城市分散化的表现形式。城市的分散化不仅是某些城市要素、职能区的简单位移,而且还是城市功能分化的一种表现。这种分散有的是以功能扩散形态进行的,即由原来功能点状聚集发展到散状形态。例如,大城市中心区的扩大;或者通过辐射的形式,扩大大城市服务区范围;也可以通过类似侵入式的飞地型小城镇的建立,在距离大城市较远的

^① 康少邦、张宁等编译《城市社会学》第72~75页,浙江人民出版社,1987。

农村腹地中，产生出带有一些大工业特征的小城镇。总之，在整个城镇化进程中，由于环境、要素和机制的变化，城镇系统的运行随时进行着调整、组合和发展，各种类型的小城镇正是在这种变化中发挥着它们各自的职能和作用。

（三）小城镇的分化：功能强化与功能调整

随着现代化的进程，人们逐渐认识到城市的发展和大城市的聚集是一种无法抗拒的客观现象。第二次世界大战后，许多国家开始把小城镇的开发和建设作为城市发展、城市治理的一个重要组成部分。小城镇本身也出现类别多样化和功能分散化等特征。同时，政府在协调国家城镇体系和区域发展中，发挥着越来越大的作用。

按照城镇内部功能的多寡，小城镇可分为两种类型：综合多功能型和单一专门化功能型。综合多功能型又可分为自我独立型和区域中心两种。单一专门化功能型小城镇包括以生产功能为主和以生活、文化功能为主两大类。生产类包括工业镇，例如西方发达国家工业革命以后出现的“公司镇”、“资源镇”和“能源镇”。生活和文化类包括用于居住的“卧城”，用以文化、体育、旅游的大学城、娱乐城和供老年人生活的退休城等。另外，还有其它专门职能的小城镇，如港口，军事基地等。通过比较，可以看出不同类别小城镇的功能特点。

1. 就外部功能而言，单功能型城镇出现了两种不同的倾向：一是有些靠近中心城市的工业镇，在工业化早期，往往具有比较明显的扩散大城市工业的特点。但是，随着西方大城市工业布局的变化，生产型城镇的这种职能开始转化，特别是现代运输业、通讯业的迅速发展，使许多企业在选址过程中，往往不再以靠近大城市为主要原则，它们注重的是地价、运输费用、劳动力价格、销售市场等多种因素，以求得最大利润。这

样就使有些工业区的资金、技术、劳动力不再主要来自大城市。如果企业选址于农村地区，客观上就起了聚集农村人口和资本的作用。二是一些能源镇，受地理因素、资源禀赋及工业布局的影响更大。资源镇往往设于农村腹地，一定程度上聚集了农村地区的人口经济要素。这些现象表明，工业型和生产型的城镇与大城市扩散的关系，正在逐渐疏远。相比较，近代兴起的生活区 and 文化娱乐型的城镇多与大城市扩散有关，但它们不是工业功能扩散的产物，一般不兼有专门的经济，特别是工业生产的功能，而具备比较明显的单纯性社会文化功能。因为其经济基础薄弱，所以对大城市人口的疏导作用有一定的局限性，并且人口规模小，而且流动性大。

2. 在内部功能结构上，综合型城镇中多数城镇的基本内部功能较完善，总体功能综合性强。但各城镇之间存有程度上的区别和某种具体功能上的差异。单一专门化功能型小城镇比较明显地依赖于特定的自然资源和地理位置，或者它的设置是为了满足某种专门的社会经济需要。特色功能突出，整体功能性差，尤其是以居住和文化、娱乐功能为主的小城镇表现更为明显。生产型的城镇虽然政治功能不突出，但因经济管理功能强化，为社会文化功能奠定了可靠的物质基础。此外，在西方一些国家，优化生活环境已作为城镇建设必不可少的环节。所以，从某种意义上讲，在这些国家，有独立存在的经济生产功能不完备的生活区，没有生活功能不完备的工业区。与此相比，发展中国家的工业城镇差距很大。

3. 那些把外部功能作为农村的区域中心的小城镇，其内部功能都比较齐备，总体功能强。这是因为它具有自己的服务范围（服务区），是一个次级的功能发射中心，或者是上一级中心城市的中继站。一般又距离大城市或中心城市比较远，其所接受的扩散和辐射相对要小，依赖性也必然小。因

此,促使了这类小城镇自身功能和自我特征的强化。

三 中国小城镇的功能与小城镇的发展

中国小城镇的发展独具特征,因此在城镇化和小城镇发展问题上,应该有适合于自己特点的理论对策。下面主要针对与小城镇类别和功能有关的几个问题加以探讨。

(一) 中国小城镇的基本类型和功能特点

中国的小城镇目前还没有一个完整的分类体系,口径多样,标准几易。按照城镇的行政和经济功能特征,可做如下划分:

1. 行政划分。主要用于农村地区的各级城镇,一般分为乡镇、集镇、县级镇几类,均为各级政府所在地。这类镇的等级关系较稳定,县城为一县地域内的政治、经济、文化中心,功能综合性强,人口规模在区域内通常占首位。乡镇或集镇多为商品集散地和手工业生产加工地,也有的是交通枢纽,功能比较单一,人口规模不等,但小于县城。近几年,随着乡镇企业的兴起,有些乡镇功能开始转变,乡镇工业功能正逐步转为小城镇经济主导功能。

2. 按职能划分,特别是按城镇的经济功能类别划分。通常用于大工业和以专门化功能为主的小城镇中。这类小城镇一般都在国民经济的发展中占据比较重要的地位,并大多在政府的统筹规划和集中管理下。

另外,还有一些小城镇具有双重角色,特别是一些卫星城镇,往往设置于大城市郊区的原有城镇中,而不是农村地区新设的聚集点。我们称之为多功能的综合城镇。这类城镇既是农村地区的政治、经济、文化中心,又具有扩散大城市人口与工业的职能,在京、津、沪及一些大城市郊区中均有这类城镇。

(二) 当前中国各类小城镇的发展与功能调整问题

1. 小城镇的定性分类问题。如何确定中国小城镇的类别,争论已久,实难定

论。其主要原因,一是对小城镇的概念理解不同;二是区划建制的限制。我认为,中国的一些小城镇难以定性和归类的原因,主要不在人口规模和行政级别上(因为中国许多小城镇的人口规模早以超过西方国家的中小城市),而是在城镇性质上,严格地说,是在它们的功能特征上。这取决于两方面的因素:一是它们本身的现代城镇素质不足,传统农村居住地的成份过多;二是在小城镇体系中,具有大工业性质的小城镇比重太小,生存力差。即使自解放以后,我们有计划地建设了一些工业城镇和卫星城镇,但许多城镇在以后的发展上违反了初衷。类似西方相对独立工业镇、生活镇和其它单功能突出的小城镇,在中国现阶段还没有充分发展的条件。就小城镇整体结构而言,中国的小城镇无法脱离农村社会经济的背景和前提,缺乏现代城市的性质,而且功能结构雷同。因此,中国小城镇难以定性和归类的原因,不单单是人口、经济等城镇要素的规模问题,还与城镇的素质有关。

2. 小城镇的外部功能问题。人们在评论当前中国小城镇在城镇化过程中的作用时,一是强调它与农村地区的联系,把它作为农村地区的服务中心,二是近年来突出了它对吸收和接纳农村剩余劳动力的作用。随着乡镇企业的发展,小城镇又成为乡村工业的载体和支点。鉴于中国城镇化发展的阶段性和特点,首先把小城镇政策的焦点集中于农村发展中心的建设是必要的。然而,为了更好地完善小城镇功能,发挥它们在城镇化中的作用,要求我们重新认识小城镇的外部功能问题。

首先,不能仅把小城镇作为大城市的配角和单一的农村地区的服务中心,而要强化它的能量扩散和辐射作用。因为它们是城镇体系中的一个不可缺少的组成部分。

其次,中国地域辽阔,情况复杂,各区域商品经济发展极不平衡。不能把单一的发

展模式应用于不同的地区,更不能让各地区不同类别的小城镇都按照统一的模式去发展,情况的多样性要求模式的多样化。

第三,就城镇体系而言,大中小排列有序,不能断档和不可代替是发展的客观要求。然而,就某一具体城镇而言,也要经历一个发展、演变和升级换代的过程。城镇化的发展促成了新城镇的产生,也引起原有城镇的扩大和转型。积累和集聚是生产力扩大的两个主要形式,它同样适用于城镇化的发展过程。

3. 小城镇的内部功能和功能结构问题。与国外相比,中国小城镇的总体发展水平低,既由于城镇内部功能单一,又因为功能结构失调。当前比较突出的问题是:(1)城镇内部主导功能的确立问题。以行政管理的方式实施的城镇政治功能,仍然是中国绝大多数小城镇,特别是县城的主要功能。它在很大程度上支配和控制着经济功能和社会功能的发挥。(2)经济功能性质的转变问题。自50年代以来,中国的一些大城市郊区,建立了一些工业型的卫星城镇,大部分效果不甚理想。在这些城镇中存在着经济结构单一、生活区建设落后、企业职能过大、社区权力分散,以及与母城距离过远、交通不便等各种问题。这些问题的存在与卫星城镇的性质,特别是经济功能的性质有关。首先,卫星城镇经济功能的发挥应建立在一定的规模效益和聚集效益基础上,这是大工业的性质决定的,而中国的卫星城镇缺乏这一性质。其次,经济功能缺乏独立性,特别是产业结构发展失调也是工业卫星城功能效益不佳的原因之一。卫星城镇是大城市特殊功能疏散的结果,中心城市的某些功能移至卫星城镇并成为它的主导功能。但是这些功能的正常发挥需要相对独立的经济体系,完善的生活设施和生活环境,而这正是我们的卫星城建设中未能妥善处理好的地方。中国大城市人口问题的解决,需要多种途径,

卫星城镇可视为途径之一。在目前情况下要发挥卫星城的作用,必须立足于这些城镇自身功能,特别是经济功能的强化。一方面增大它的规模效益和聚集能力,促成经济结构的多元化和专业化发展;另一方面扭转以单纯工业功能为主的功能结构,尽可能加强与区域内的第一产业的联系,逐步推动第三产业的发展。这样,不仅可以增强对劳动力要素的聚集力和吸引力,而且可以为城镇整体功能的完善奠定基础。

在中国,多数座落于农村腹地的小城镇的主体功能仍是传统的商业功能和手工业加工基地,这种功能在漫长的历史过程中并没有实质性的转变。在新的城乡格局中,如何确立这类小城镇应有的经济地位,关键是要转变单纯的服务性功能,强化现代商品经济的功能特征。

总之,中国小城镇的发展应该朝着多元化、多模式化的方向发展。既要重视农村腹地和落后地区的小城镇建设,也应为先进地区小城镇的率先发展创造条件。与大城市关系密切的小城镇,例如卫星城镇的建设,应该更多地寻找与中心城镇的联结点。而农村中的各类小城镇发展的关键,是寻找刺激它们功能转变的机制和内在动力。

主要参考文献

1. [英]K. J. 巴顿:《城市经济学——理论与对策》,商务印书馆,1986。
2. 许学强、任宗唐、梁志强:《中国小市镇的发展》,中山大学出版社,1987。
3. 周一星、于艇:《对我国城市发展方针的讨论》,《城市规划》,1988年3期。
4. E. Howard "Garden Cities of To-morrow" 1965。
5. Gideon Golany "New-Town Planning~Principles and Practice" 1975。

(本文责任编辑:朱犁)

(作者工作单位:南开大学人口与发展研究所)