



和谐城市化的德州模式

HEXIE CHENGSHIHUA DE DEZHOU MOSHI

德州模式课题调研组 编

主编 李津逵

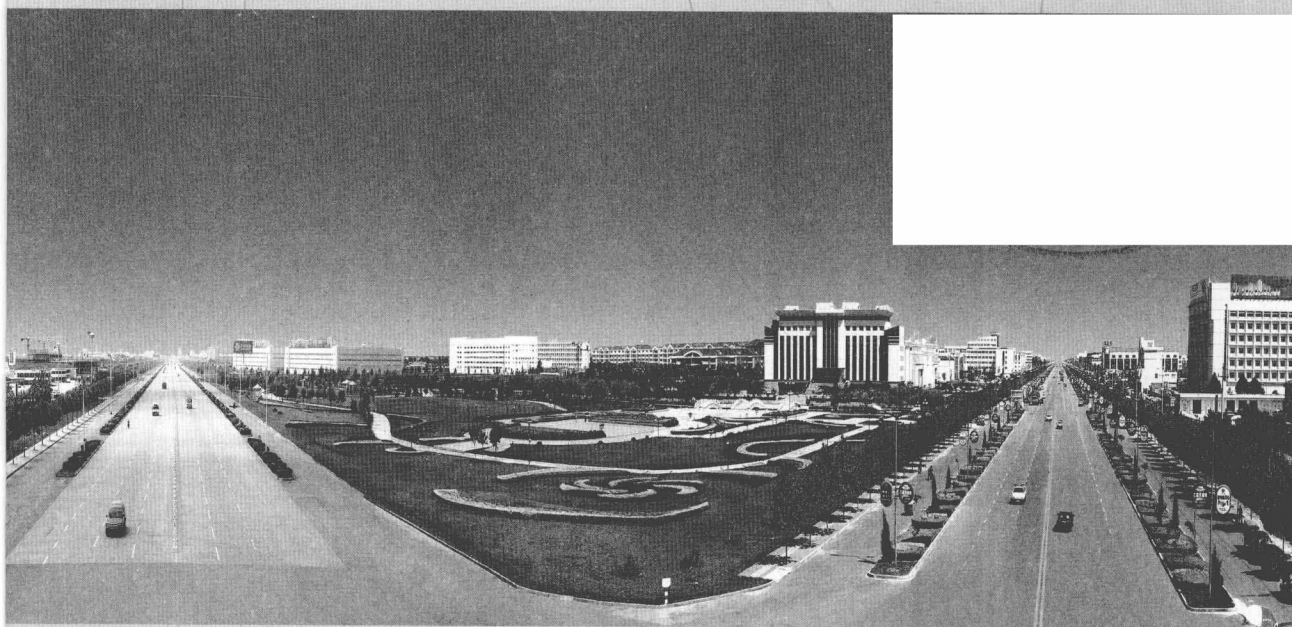
廣東省出版集團
廣東人民出版社

和谐城市化的德州模式

HEXIE CHENGSHIHUA DE DEZHOU MOSHI

德州模式课题研究组 编

主编 李津逵



广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐城市化的德州模式 / 德州模式课题研究组编. — 广州: 广东经济出版社, 2008. 4

ISBN 978—7—80728—879—4

I. 和… II. 德… III. 城乡建设—研究—德州市
IV. F299.275.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 054469 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	广东金冠科技发展有限公司 (广州市黄埔区南岗云埔工业区骏丰路 111 号)
开本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印张	11.5 1 插页
字数	287 000 字
版次	2008 年 4 月第 1 版
印次	2008 年 4 月第 1 次
书号	ISBN 978—7—80728—879—4
定价	30.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: [020] 38306055 38306107 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •

从德州开发区到墨西哥城的随想

陶斯亮

《德州模式》一书即将付梓，课题组负责人李津逵请我作序，实在不敢当。中国脑库学者们以严谨的科学态度，系统总结了德州开发区在高速发展经济的同时，构建和谐社会的努力，写出了这么一本分量厚重的书，我怎么能为这样一部学术著作写序呢？但真诚的杀伤力太大了，面对津逵一脸的诚意，不知怎的就被“忽悠”了！

其实，在市长协会工作了十六年，天天与市长和城市打交道，心里还是有不少感想的。

记得1980年第一次出国，是去日本，东京给我的震撼至今记忆犹新。看到高架路我惊讶的嘴都合不上了，怎么马路也能建在半空中？一辆辆汽车就从我的头顶上唰唰的飞驰过去？乘新干线的感觉也是新奇的，我从未想象到会有这么好这么快的火车，甚至对一次性的塑料茶杯都稀罕得不行，用完后舍不得扔，悄悄装进包里带回国。

曾几何时，对外国的这种羡慕感越来越淡，因为人家有的我们都有了，而且我们的有些还更高级。但与此同时又强烈地感到，我们似乎又正在丧失着什么，我们与发达国家的差距在某些方面不仅没有缩小反而愈发突出。当我们不再艳羡别人物质财富的时候，却又要为自己精神家园的荒芜而痛心疾首！有过来说：“人最难看的时候就是当他刚刚有钱的时候。”难道我们正是处于最难看的时候？很幸运，我遇到了中国脑库的李津逵，他以极大的热情向我推荐了德州开发区管委会主任许传忠和“德州模式”，让我看到了一个正在富裕起来却并不“难看”的典型。

许传忠是共产党干部中，具有先进观念，集能力和魄力于一身，对国家有强烈使命感，对人民有深厚责任心的人。他提出的“让失地农民能终生享受城市幸福生活”的口号，掷地有声，说到做到。在德州开发区看过一圈后，我的眼睛告诉我，传忠同志没说大话。

去年，我与市长协会几位老同志特意到德州考察学习，碰巧参加了一个村的庆祝“七一”联欢晚会。那场面，令我这个见过大场面的人都不得不感叹万分，因为在城市已经看不到这种男女老少万人空巷的情景了。农民那种发自内

心,溢于言表的对党和国家的感恩和赞誉,更是它处难觅,我们都深受感动。我们也参观了开发区为失地农民盖的新村,那是足以让城里人羡慕的。传忠同志也住在村里,而且是通过抓阄获得的与农民一模一样的房子。当官不离开老百姓,官当大了也不回避老百姓,他生活在百姓中觉得自由自在,这样的干群关系现在更显难得。德州开发区的发展,首先关注的是人,所投入的首先是感情,它的成功说到底人文精神的胜利。

作为共产党执政的城市政府,对我们与西方发达国家存在的差距或差异,可以找出一百个理由进行解释,但唯独一点是不能打折扣的,那就是对人民的感情。共产党就是凭着“为人民服务”这条宗旨立党立国打天下的,周恩来总理一直到死胸前都别着“为人民服务”的徽章。老一辈共产党人都有着这样的情怀,他们的一腔热血是为老百姓而流淌的。他们情系于民,传承了老一辈的风骨。

经过二十多年的改革开放,中华民族正在实现伟大的复兴梦想。我们强大了,富裕了,有钱了!每年GDP增长达到两位数,经济总量超过英国,外汇储备世界第一……又将举办号称史上最炫丽夺目的奥运会和世博会……但是另一方面,在吏治上、在社会价值观上、在道德伦理上、在文化的传承和重塑上,在教育的手段与目地上……整个社会似乎正发生着断裂和沉沦。人性之光难以照亮被巨厦笼罩的城市,那些只为城市劳作,却得不到城市庇护的民工阶层是那么的无奈。那些想在城市卖点农产品的农民,东躲西藏,最后还是被逼将新鲜桃子倒进河里。那些不得不在立交桥台阶上做作业的城市拾荒者的孩子们,只为户口问题,即便考到高分还是进不了正规的学校。还有很多很多在城市里挣扎的弱势群体,他们并不是城市的寄生者,而是在为城市创造财富的人,但城市却并不属于他们。

城市究竟是干什么的?它的第一要义又是什么呢?在网上查询,五花八门,没有一条让我印象深刻。倒是墨西哥城给了我一个答案。

从飞机上初见墨西哥城,我被那连绵无涯的贫民窟惊呆了,待走进它时,更是对它的“脏乱差”直摇头。中国随随便便一个城市都比它漂亮和井然。这个大城市难道真的处于没有管理的无序状况之中吗?几天后我悟出了这个大城市的逻辑所在。作为一个有着三四千万人口的巨型城市,市政当局是持开放并且人性化的态度来管理的。这里的贫民可以到处摆摊,从冒烟的烤肉摊、油赤麻花的煎饼摊到马路牙上卖工艺品的小地摊……可以说形形色色的摊档满城皆是,形成城市的一个独特景观。它使得这个城市杂乱,但同时又给城市带来巨大的活力。无居所的流浪汉们可以在任何一个地方高枕无忧,不必担心会有

人来驱赶他们。那绵延几十公里的贫民窟,为墨西哥全国一半以上的人口提供了遮风避雨的港湾。相信大多数中国城市专家和城市管理者和墨西哥市不以为然,但我却对它心怀敬意,因为它是墨西哥穷人的天堂。我听说拥有最多贫民窟的印度也被誉为“穷人的天堂”,因为这里的居民享有免费医疗、免费教育、免费游公园的权益,而且手里还有一张选票,贫民窟因而有“选票银行”之称。但是,我们中国的城市,谁能自诩是穷人的天堂?中国一向以没有贫民窟自豪,贫民窟也确是穷国无奈之举。我无意美化贫民窟,我只想探究城市应当以怎样的态度对待穷人?反正光鲜亮丽的城市不是穷人的天堂,甚至不是城市低收入者的天堂。

我们的城市追求整齐划一,追求清洁,追求亮化、追求美化,追求大广场和大草坪、追求外国人设计的古怪建筑物、追求各种头衔,但我们却忽略了老百姓的感受,特别是那些城市边缘人群对生存的渴望。所以我们才会有在发展中国家最严格的城管法规,才会有铁面无私到令小摊小贩没有活路的城管队员,甚至有的城市提出消灭小摊贩的口号,那就意味着农民进城卖自家后院的枣梨瓜果都是不允许的。我不反对城市现代化和美丽宜居,因为我将是受益者。但我反感现在的一些政策法规过于冷冰冰,缺乏人情味,不考虑弱势群体的利益。

墨西哥城给我的启发是,城市的第一要义应该是生存。中国城市普遍存在的问题是过度美化(脸上涂的脂粉太厚),不是根据城市的客观规律去美,而是人为地造美,甚至已经发展到城市造美运动。你有大广场我比你还大;你有大草坪我在沙漠上也建一个比试比试;你的市政府盖得气派,我按华盛顿的规划建一个更豪华的给你看看;甚至连树都不愿从树苗栽起,而是到原始森林中去刨百年大树……怎么就浮躁到这种地步?朱镕基同志曾对我说:“他们做的这一切(指政绩工程),基本上与老百姓无关。”可叹啊!政府花这么多钱,城市确实长高了,变靓了,但老百姓的幸福指数却未必提得多高,特别是那些弱势群体,城市变得再漂亮也与他们无关,因为“漂亮”并不意味着适宜穷人生存。

城市是注定要美丽起来的。美誉度对任何一个城市管理者来说,都是一种理想与境界的追求。但是要让城市美得自然、美得深刻、美得合情合理。而现阶段,我们首先要考虑的,还应该是大多数民众在城市中的生存问题。

有位哲人曾说过这样一句话:是不是我们已经走得太远太远,以至我们都忘了当初是为了什么要出发?套用一下:是不是我们的城市建设已经走得太远太远,以至我们都忘了当初为什么要建设城市?为什么建城市?在新加坡建屋发展局的大厅里,挂着一幅硕大的匾额,上面是杜甫的千古绝句:安得广厦千

万间，大庇天下寒士俱欢颜。这就是新加坡人对城市最深刻的理解。其实怎么看城市，说一千道一万，根上还是一个“爱”字，以一种博大崇高的人文精神去关爱你的市民们，不管他们穷与富，是否有权力、是精英阶层抑或市井小民，是有城市户口的还是外来务工者，都应该享受到城市发展带来的实惠。穷人认为的天堂才是真正意义上的天堂，让穷人幸福是共产党政府义不容辞的责任。

所以，当我听到许传忠同志那句铿锵之语“旧城改造工作是要带着感情去做”时，我的感奋是油然而生的。这不是句空话，中国脑库调查结果显示，在德州开发区，无论是当地居民还是外来的务工者，无论是国内企业还是外资企业，还有令许多城市政府头痛的失地农民，在对德州开发区管委会的满意度上却是高度的一致，都在90%以上。这就是对“带着感情去做”的回报。

五月里，听说德州开发区班子换届，感慨之余心潮难平，思来想去，我用手机发给传忠同志一句话，仅仅是一句话：“你为共产党赚了一分！”把一片实感真情信笔直陈，更像是一篇杂文，断不能算序的。

农民以土地参与城市化的德州实践

许传忠

(2007年11月30日在“21世纪全球脑库论坛”上的演讲)

搞开发建设,推进城市化,必然占用土地,必然产生失地农民,因此,必须妥善解决失地农民的生存和发展问题。德州经济开发区建立伊始,我们通过深入农户调查研究,总结出五个农民群众最关心的问题:吃饭、就业、住房、集体经济发展和祖坟迁移。让农民以土地参与城市化的德州实践,解决这些问题的办法是:通过货币补偿、留地补偿、拆迁补偿、社保补偿和就业引导等方式的有机结合,灵活运用,动态地实现对农民土地财产权的长期、合理补偿。

一、尊重农民的土地财产权

党的十七大报告中首次提出“创造条件让更多群众拥有财产性收入”的说法,内涵丰富、新意十足。我个人理解这句话的意思是,“让老百姓的财富保值增值,通过多种方式让老百姓拥有更多的财富。”谈到拥有财产性收入,首先必须要尊重农民的财产权,农民最大的财产就是土地。那种征地补偿“一补了之”的思维模式和做法,实际上是剥夺了农民土地财产权的持续增值空间。德州开发区采取把土地补偿金变为不动产,用不动产收益安民富民的办法,确保了农民失地不失利。我们的做法分为两个阶段:一是货币式补偿阶段:土地补偿金存银行,“一级所有,三级管理”,靠利息保障生活;1999年利率已降到最低,又加征20%的利息税,收益极低,无法保障失地农民基本生活。第二阶段,就是开发式补偿阶段:土地变货币,货币变不动产,以不动产出租收益安民富民。目前,建成区内绝大多数村庄都建起了集体的不动产,总面积达61万平方米,利用率达90%以上。

二、多种补偿方式的有机结合

单一的补偿方式各地都有,我们的做法是多种补偿方式有机结合,灵活运用,主要有货币补偿、留地补偿、拆迁补偿、社保补偿和就业引导。

(一)货币补偿:按照国家政策,给予农民的土地出让金补偿和地上附着物补偿。

(二)留地补偿:在开发区黄金地段,按照精心计算的比例,留足村集体发展用地,用于建设标准厂房或写字楼、沿街商铺等不动产出租,大力发展“楼宇经济”。如宋官屯村利用

土地补偿金投资 6000 多万元,建设沿街商贸楼和标准厂房 10 多万平方米,年租金收入 500 多万元,年人均增加收益 3000 多元。这些不动产的租金收益,就是该村全体村民的财产性收入。

(三)拆迁补偿:实施旧村改造,直接让利农民。一是创新拆迁补偿政策:按宅基地而不是按住房面积补偿,每户宅基地 15 万元。二是创新安置政策:按“人+户”政策,每人 40 平方米,再加每户 40 平方米。这样,保证每户居民都能获得人均 50 平方米以上的楼房,且能剩余 5~6 万元补偿款;人口较多的户可获得两套房产,自住一套出租一套,拥有一份稳定的、不断增长家庭财产性收入。三是创新实施主体:成立管委会控股的房地产公司,作为政策工具,担负公共职能,以 680 元/平方米的安置房成本价直接让利农民。到今年春节前,还有 3 个村的村民将整体迁入新居。届时,建成区约 80%的村民将彻底告别昔日旧村,过上和城市居民一样的生活。

(四)社保补偿:一是村民每人每月发放面粉 40 斤、食用油 1 斤,逢年过节还发放实物福利,保障基本生活;二是 55 岁以上老人每人每月发放 50~100 元生活补助费,并随集体收入增长,不断提高补助标准;三是全额承担旧村改造小区物业管理费,按比例补贴楼房取暖费;四是投资教育、卫生、体育、文化娱乐设施,确保农民享受全面的社会服务。

(五)就业引导:一是对 18~35 岁青壮年劳力:企业每征地 5 亩必须安置 1 名失地农民;成立人力资源服务中心,大力发展各类职业技术培训,定期举办失地农民与企业供需洽谈会。二是 35~55 岁中年劳力:开发区环卫、绿化、物业、公用事业等公益性岗位,优先安置。三是协调金融单位提供小额低息创业贷款,鼓励农民从事建筑、建材、安装、运输、个体经营,自谋职业,自主创业。

三、动态长期补偿

开发区通过招商引资,发展工业经济,推进城市化,实现了综合实力的大幅增长,2006 年实现 GDP63 亿元,是建区初期的 95 倍,实现财政收入 5.39 亿元,是建区初期的 142 倍。今年,预计实现 GDP80 亿元,实现财政收入 7 亿元。强劲的工业经济发展引擎,为群众带来了丰富的就业机会和丰厚的收入。以开发区一个普通失地农民家庭为例,主要有四种收入:一是土地补偿金收入;二是以各种社保福利形式实现的集体不动产财产性收入;三是就业劳动工资性收入或发展个体私营经济经营性收入;四是家庭房屋出租财产性收入。其中绝大部分收入会随着开发区的不断发展而持续稳定地增长。因此我们建区之初提出了让广大群众实现“三大转变”,即农村变城市、农民变市民、务农收入为主变务工经商收入为主;达到“四个目标”,即居家有楼、出行有车、务工有厂、经商有店,都已变为现实。开发区的失地农民成为城市中有产的劳动者,可能会逐步发展成为城市中的中产阶层。

人民群众支持了开发区建设,开发区发展也改变了他们的命运。有的群众甚至说,与解放时的“打土豪、分田地”和十一届三中全会后的包产到户一样,开发区妥善安置失地农民的做法,是在科学发展观指导下的又一次“革命”。这种说法虽然有点夸张,但是我们从看到了人民群众最关心社会公平正义,我们也再一次以实践证明:谁把群众的冷暖放在心上,谁就能得到群众的拥护和支持。

C O N T E N T S 目 录

序一 从德州开发区开墨西哥城的随想	陶斯亮	1
序二 农民以土地参与城市化的德州实践	许传忠	5
前言 德州模式告诉我们什么		1
第一章 后发地区的崛起之谜		7
一、工业化推动的十年跨越		8
1. 农业发展		10
2. 工业发展		10
3. 第三产业的发展		11
4. 民营经济的发展		13
5. 居民收入和财政收入的增长		13
6. 工业化推动经济规模快速扩张		14
二、开发区是工业化的载体		16
三、工业化推动的城市化		19
1. 城市东扩的动力		20
2. 农民分享了城市化的成果		22
第二章 开发区中的后起之秀		24
一、德州开发区的“两落三起”		24
1. 杀出血路的尚方宝剑		29
2. 营造开发区的投资环境		30
二、开发区产业启动策略		32
产业集群的发育		35
三、开发区的空间策略		42
1. 德州经济开发区的高速建设		42
2. 德州经济开发区开发建设的三个阶段		44
3. 德州经济开发区的高效建设		50

4. 开发区的空间策略	52
四、一种有效的开发建设模式	55
1. 融资方式	57
2. 政企关系	58
3. 德州经济开发区的困难	59
4. 德州经济开发区开发运营模式的特点	60
5. 零举债, 滚动开发	62
6. 开发区管委会协调八大市直部门参与开发区建设	64
7. 道路先行, 协调各方	65
8. 实行项目招投标, 政府采购	66
五、对德州经济开发区开发模式的评价	67
1. 不设融资平台的得失	67
2. 政企合一的利弊	67
3. “举全市之力”与公用事业市场化	67
4. 租税并举, 以税为主的财政模式	69
 第三章 和谐城市化的试验	 70
一、和谐城市化的难题	72
1. 德州开发区城市化的特征	73
2. 城市化的过程: “三步走”	74
3. 初步实现了和谐城市化	75
二、建立土地补偿长效机制, 确保失地农民永久受益	77
1. “资产性”的征地补偿模式	80
2. 货币补偿	80
3. 留地补偿	81
4. 大企业下订单 村集体建物业	83
5. 村集体资产实现保值增值	85
6. 建立基本保障机制, 确保失地农民无后顾之忧	86
7. “资产性”补偿模式中的政府作用	88
三、建立就业扶持机制, 引导原村民逐步融入城市	89
1. 政策引导, 企业安置	89
2. 强化培训, 向企业推荐	89
3. 优先安置失地农民到公用事业性岗位就业	90
4. 创造条件, 鼓励自谋职业	91
四、建立居住安置机制, 失地农民成为城市的有产者	91
1. 旧村改造模式: 以村为单位, 整体改造	92
2. 拆迁中的“按院补偿”办法	95
3. 分房安置方案	96
五、旧村改造过程中的农民参与	99

1. “第一代方案”的制订：小申庄村试点	99
2. “第二代方案”的制订：方案制定中的公众参与	99
六、以村庄改造为核心的房地产项目运作和资金平衡	100
七、德州模式的启示与评析	103
1. 几点启示	103
2. 关于德州模式的几点评析	104
 第四章 “以工补农、以城带乡”的载体	106
一、区划调整，挑战剧增	106
二、“一区多镇”，统筹城乡	109
1. 乡镇机关工作作风焕然一新	111
2. 依照乡镇特点，充分激发农村发展内生动力	112
3. 开发区发展龙头企业，以龙头企业带动农户	113
4. 积极落实直补政策，鼓励农业生产积极性	119
三、加强基层建设和村民自治，巩固和谐社会基础	120
1. 农村“两委”班子建设得到加强	120
2. 农村民主化进程加快	121
3. 村干部由过去的“税吏”，向现在的“双带”干部转变	121
四、“五大民心工程”推动新农村建设	122
1. 村村通公路	123
2. 村村通自来水	123
3. 村村通了有线电视	124
4. 推广农村新型合作医疗制度	124
5. 为农民建“澡堂子”	127
6. 秸秆气化工程的实验和推进	128
五、启示与问题	129
1. 两点启示	129
2. 德州开发区未来农村和农业发展的两个问题	131
 第五章 开发区软实力	132
一、软实力——开发区的宝贵资产	134
1. 软实力的概念	134
2. 效能政府	134
3. 高效服务的开发区政府	135
4. 低成本行政	136
5. 和谐开发区	136
6. 和谐社区	138
二、开发区软实力的体制表现	140

1. 管理体制活力	141
2. 行政改革活力	146
3. 德州开发区机构设置独特之处	147
4. 管委会用人机制	149
5. 管委会内部激励模式	151
三、开发区软实力的组织文化特征	152
1. 组织文化要素	153
2. 优秀的团队成员	156
3. 组织文化形成条件	156
四、开发区软实力是如何形成的	159
1. 开发区软实力整合	159
2. 政府软实力是如何形成的	161
3. 社会软实力的形成	164
五、开发区软实力的诊断与提升	168
1. 开发区软实力的启示	168
2. 提升开发区软实力面临的挑战	172
3. 提升开发区软实力的建议	173

德州模式告诉我们什么

十年的时间能做什么?在当下中国地方政府两届任期的时间里,在一个北方沿海省份传统的农业地区,假如路子对、步子也对,期以十年全心全意地搞建设谋发展,可以将工业化推进到一个什么样的阶段?在工业化推动下城市化进入加速阶段的同时,当地农民的就业、收入、居住和社会保障又可能发生什么样的改观?山东德州开发区作出了一个很具典型性的回答。并且告诉我们,要取得这样的成果,需要下多大的决心?需要什么样的制度安排?需要拥有怎样的情怀?

2006年7月1日,我们陪同中国市长协会陶斯亮秘书长考察了德州开发区,看到一片企业兴旺、农民幸福、打工者满意的情景。陶大姐感慨地说,开发区创造了宝贵的“德州模式”。改革开放以来沿海先发地区在调动市场的活力,推动经济起飞中,创造了温州模式、苏南模式、珠三角模式等多种模式。但是如何在欠发达地区推动经济快速发展?如何在经济发展的同时,使农民同步富裕起来?使打工阶层也能分享到经济发展的成果?如何在经济快速发展的同时,构建一个和谐的社会,德州开发区近十年的发展道路,做出了一个独具特色的回答。

一、如何在后发地区推动工业化

十年可以创造一个县级市的经济,对于中西部广大地区,德州模式更有借鉴价值。

如何在一个相对欠发达的地区,抢抓经济全球化的机遇,推进本地的工业化,进而在工业化的基础上因势利导地推进本地的城市化,进而在城市的规模扩张、产业壮大、人口增加的情况下,构建一个“近者悦远者来”的和谐社会,这是所有中国市长们梦寐以求的理想。

为此,要依次解决产业如何发展、城市如何扩张、城市的基础设施如何建设、失地农民如何参与和分享工业化与城市化等一系列的问题。无疑地,在当代中国,整个过程中政府的行为处于不可替代的主体和主导的作用,因此,政府的体制创新,以及从政府的软实力到区域的软实力的提升,也就成为构件区域和谐竞争力的一条主线。山东德州开发区,为我们提供了破解整套问题的一个案例。

刘斌是一位有着深切人文关怀的德州民营企业家的。在他的引领下,从2005年的夏天起我们开始关注德州。对于德州模式的研究兴趣恰恰在于,不论从区位上、资源上、工商文化的传统上,德州与长三角、珠三角、或者温州、义乌形成了巨大的反差,更像中国中西部广大地区那样,在改革开放后的工业化与城市化的道路上,起点低、起步晚。因此,德州模式具有更为广泛的借鉴意义。

德州地处沿海省份的欠发达地区,与滨州、聊城、菏泽并称“德滨聊荷”地区,是山东省

的欠发达地区。改革开放十多年之后依然是一个农业区域,直到1995年,德州的第二产业增加值才超过了第一产业。

后发地区如何推进工业化?德州开发区的路子值得各地政府首脑深思。一是以工业项目的集中来“启动爆破”,将有限的资源集中投入,才能形成力度、形成声势、竖立信心;二是在发展产业是做“反规划”,把握两点:一是不违反国家产业政策、二是不能造成环境污染,在这两个前提下,不贪大不求高,“低门槛进入”,“狠抓量的扩张、注重质的提高”。这种产业规划的思路,被实践证明符合欠发达地区工业化的规律。德州开发区十年工业化,留下了什么?绝不仅仅是GDP和财政收入,更重要的是深植于大批民营企业中的创新精神。在德州开发区,有不少民营企业当年立项,当年建设,当年投产,当年产品出口;有许多民营企业成为行业的翘楚,参与国家相关行业技术规范的制定;今天,开发区已经成为民营经济发展的摇篮与沃土,自主创业的精神激励着更多的人到开发区发展、拼搏。

二、如何健康地推进城市化

十年可以建成一个拥有20万人口的新城区,并使区内原住的农民完成就业转型、收入翻番。工业化聚集的人气提升了地价,使旧村改造在经济上可行。多半村民告别砖瓦平房的村落住进楼房小区,并且人均拥有约50平方米的城市房产。集体经济通过征地款变成不动产而发展壮大,稳定的收益改善了村民的福利和保障。这样的成就是一个系统工程,德州开发区大致通过五方面的步骤完成了一个从开发到富民的大循环:

第一步,以工业化推动城市化。

德州开发区不能走北京的昌平、广州的番禺、深圳的龙华之路。以房地产先行营造卧城,逐渐丰富城市功能的做法,在这里很快会将住宅市场潜力耗尽而令城市止步不前;德州开发区也不是青岛东区、或深圳的福田中心区,如果将行政中心作为新区的先导,会因为人气不足形成白天的空城、夜间的死城。德州开发区坚定不移地以工业为主,使市区的扩张走上了由工业集中、工业先行带动人口聚集城市发展的道路。将开发区规划到岔河以东3公里,以工业启动城市扩张的大格局。

第二步,依靠人民建设开发区。

工业化不会自己从天上掉下来,需要营造一个招商引资的环境,这个环境又不可能一步到位,因此环境收费就要“打折”,这就必然造成一些农民以并不高的补偿代价失去一部分土地。在德州开发区,政府与农民之间不是一手征地一手补钱的“古典式交易关系”,而是人民相信政府,政府依靠人民的“合约式交易关系”。没有人民群众的付出,换不来一个工业化的局面,但是,企业进来就要用工,企业征地同时给集体留地,在人民群众付出的同时,搭上工业化的快车。这就是社会主义“一切依靠人民群众,一切为了人民群众”的体现。

第三步,高效高速的开发建设。

没有从市场引入成片开发、没有融资平台、没有银行贷款、零举债,短短的九年时间里开发建设出一个中等规模的城市新区。对外,以“块块”整合“条条”,最大限度地争取体制内的投入。在市委市政府全力的支持下,充分调动了市建委、交通局、公路局、邮电局、电业局、传输局、公用事业管理局和广播电视局等八大市直部门的人力、物力、财力,将体制内各种“条条”的资源用足。对内,将开发区体制优势用足,以高效的行政和艰苦细致的工作

赢得高速优质的建设。

第四步,让农民参与和分享城市化。

德州开发区在征用耕地时,既有货币补偿又有留地的安排,将补偿款变成不动产。现在开发区建成区范围内的 22 个村子共有 61 万平方米的不动产,这 61 万平方米的不动产九成以上租出去了,其中 8 万平方米是开发区帮助招来的投资商。不动产的收益改善了村民的福利与保障。开发区的房地产开发与旧村改造绑在一起,土地的增值充分地使失地农民倾斜。一个 4 口之家可以拥有 200 平方米的楼房,住一套租一套。农民走进城市后成为有产的劳动者。德州开发区征地补偿和拆迁安置的做法,使农民成为城市化过程的参与者和成果的分享者。

第五步,实现开发与富民的大循环。

工业进入、就业转型、人气旺盛、地价提升,时机到来农民适时上楼,分享到工业化与城市化的成果,完成了从开发到富民的大循环。而“一切依靠人民群众,一切为了人民群众”是德州开发区能够以十年之期完成一个大循环的前提。

三、如何“工业反哺农业、城市支持乡村”

政府推动种植结构调整,让农民一种几百亩上千亩的品种,造成卖难悲剧屡见不鲜。究其根本是政府认为自己比农民聪明。德州开发区不这样看,他们不去号召农民种什么养什么,而是引进龙头企业,让企业引导农民的种养结构。随着开发区的建设,一批“农”字号企业逐步被引进并落户开发区,借“农”字号企业落户之强势,把奶牛养殖、生猪生产和特色种植作为结构调整的重点,开发区所辖乡镇形成了“千家万户‘铺天盖地’,养殖小区和养殖大户‘顶天立地’”的良好局面。

在城市如何支持乡村的问题上,现在不少的地方政府脱离实际,制定公共服务城乡全覆盖的方案,似乎一个任期里就可以拉平数千年形成的城乡差别。在这个问题上,德州开发区同样保持着清醒的头脑,有所为有所不为,也不将财力投在农民一家一户没能力做、集体经济没实力做的基础设施上。

特别值得强调的,随着开发区的建设和统筹城乡的使命,市里将另外三个远郊乡镇划归开发区代管,使开发区从“区镇合一”转为“一区多镇”的架构。这相当于给一列迅跑的火车加挂了更多的车厢,相当于一支配合默契的乐团加入了一群新手。此前我国已经有开发区在吸纳乡镇之后体制退化效率降低的案例,也有开发区与属地行政区划区地合一后体制不顺的先例。德州开发区经历了考验。“一区多镇”体制下,城乡规划和建设得到了统筹,工业布局得到了统筹,更重要的是,乡镇机关的办事效率和工作作风焕然一新。

四、软实力决定了和谐竞争力

作为一个传统的农业区域,德州缺少工商文明的传统;南北纵贯的运河曾经使德州在明清时代扮演过重要的角色,但那时主要是由于在德州集散了山东省各地的漕粮。长期计划体制的严密管制,市场经济发育不足,来自民间的创业冲动乏力,保守意识形态形成了

大量禁区,宏观法制环境的薄弱,法规规范、程序和规范的不清晰、不公开、不透明、不规范,大面积的基础设施差,不足以支持现代制造业的零散分布,对待市场主体的态度官僚化、效率意识低,人治文化的巨大惯性,开发区载体建设的外部性难以内部化,开发资金极度短缺,熟悉外部世界、现代经济运行和跨国公司的人才缺乏,专业园区知识积累严重不足。

冲破这种困局,决不是简单地照章办事可以奏效的。得益于一种精干有效的体制。而这种体制的背后,是开发区所铸就的软实力。

穷则思变的坚强决心

在欠发达地区搞开发区困难之大可想而知。德州既没有建设经验,又缺少启动资金,还受到政策限制,可以说是摸着石头过河、担着风险干事。市委市政府又为开发区精选了干事创业的领导班子,在全市范围内精挑细选,启用了许传忠等一批经验丰富而又年富力强、学识较高又有无私奉献精神的干部,率先担当起全市创业的重任。传忠同志来自基层,阅历丰富,怀着对人民群众负责任的态度,他说,在自己的家乡办开发区,只能成功。他和他周围一班创业者的坚强决心,是开发区成功的先决条件。

扎口管理才能杀出血路

今天德州经济开发区的各项经济指标高出山东省的开发区的平均水平。而德州市所有的开发区加在一起才占德州地域面积的4%,但是GDP的贡献是38%。这个了不起的成就从哪里来?叫做“扎口管理”。“扎口管理”,也叫封闭式管理,当多地方的“条条”可以任意伸手到开发区去乱收费、乱检查的时候,谁能把口子扎住谁就能发展。封闭式管理屏蔽了外界的干扰,也对一些条条部门产生了正面的影响。一些条条部门入驻开发区,在一个高效亲商的环境下也就像开发区人一样工作。他们说,“我在休双休日的地方休息,在不休双休的地方就别休啦,人家都这么干,我们也就这么干吧!”

二十年来,中国经济已经在相当程度上融入了全球经济的分工,作为改革开放初期“杀出一条血路”战术行动的开发区,面临缺少法理地位的尴尬,开发区先行一步所带来的与周边地区的经济落差,由于开发区征地而形成的大量失地农民的安置保障,开发区范围内除了发展工业以外各项社会事务逐渐增多,城市管理职能需要加强等等,都将使开发区锋利的新阶段发展的新使命。

对人民群众的感情是软实力的核心

“变补偿金为不动产,以不动产出租收益富民、安民”,方法并不复杂,核心就是一个“情”字。可以说,如何用权,情系何处,利为谁谋,这三位一体的核心,还在于一个“情”字。情是非理性的,是不需要证明不需要理由的。对农民有没有感情,这是超越于各种逻辑思维之上的,是一切行为的先决条件。杜润生同志在《生日有感》中说:“我现在脑子里有两个待解决的重大问题放心不下:第一个是怎样减少农村人口,组织好农村人口的转移,第二个是农民缺乏自己的代言人。”

德州开发区在经营城市,在经营一个和谐共存、共同发展的社会。德州开发区的做法,为什么在兼顾了投资经商者的权益同时,又恰像一个农民的代言人呢?德州开发区管委会主任许传忠同志说,开展旧村改造,要带着感情去做。能够对弱势群体依然怀有深厚的感