

城市化革命

中国小城镇建设的 国情报告

邓伟根 / 编著



国社会科学出版社

城市化革命

中国小城镇建设的 国情报告

邓伟根 / 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化革命：中国小城镇建设的国情报告/邓伟根编
著. —北京：中国社会科学出版社，2004. 5
ISBN 7-5004-4448-6

I. 城… II. 邓… III. 城镇—城市建设—研究报告—中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 028610 号

责任编辑 关 桐
责任校对 修广平
封面设计 毛国宣
版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029453	传 真	010—84017153
网 址	http://www.cassp.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新魏印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2004 年 5 月第 1 版	印 次	2004 年 5 月第 1 次印刷
开 本	850 × 1168 毫米 1/32		
印 张	8.375	插 页	2
字 数	209 千字		
定 价	19.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

这几年，我曾为一些年轻学者的专著写序。他们的作品，或者是体系严谨的学术著作，或者是密切结合实际的论文集萃，而且都是我比较熟悉的学科领域，因而驾轻就熟，文字易成。但《城市化革命》这部著作和作者的经历比较奇特，使我颇费思量。

作者邓伟根博士，是一位受过系统经济学、管理学教育，长期担任著名高校教授的学者，但却自愿到珠三角一个基层单位作“乡官”。一干就是七八年。在现实生活中，从“乡官”到博士的较多，而从博士到“乡官”的颇不多见。从研究微观到逐渐开拓视野研究中观和宏观的较多，而从研究宏观到直接研究基层社会活动的颇不多见。学者到基层作调查，只写不做的较多，但长期在基层落户，又写又做或又做又写的也不多见。邓根伟就是这些“颇不多见”之一。他的经历较为奇特。

这部文集也较奇特。它既不是学术专著，也不是工作报告汇编，内容包括论文、汇报、访谈、评论。虽没有形成严整的体系，但却围绕城市发展这个中心有感而发。读起来通俗易懂，颇有新意。

作者及其著作的奇特，恐怕也是“转型期”的产物。改革开放以来的转型时期，出现了一批转型人物，既是学者又是官员，既是评论家又是企业家，既研究又实践。诚如作者自己所说：虽然十几年来从事基层工作，但理论研究从未中断，每年返

校讲授产业经济学的硕士、博士课程，每年坚持参加中国工促会的年会或研讨会，不断实践，不断思考。这是我们提倡的理论与实践结合的直接形式。工作的实践、复杂的生活，不断变动的市场，既为作者提出新问题，又激发了作者解决问题的灵感，推动自己的理论和观点与时俱进，不断创新。

如果要从理论到实践全面评论《城市化革命》，不是我的专长。我仅就本书的若干特点，作些评论。

第一，立足基层，以小见大。作者立足珠江三角洲一些小城镇，但却提出了一些城市化中的大问题。例如城乡建设模式：从城乡一体到城乡融合；政府职能转变；从经营企业到经营城市；城市规模；从小城镇到大城市；城镇经济；从城乡一体化的初级工业化到现代化城市的高级工业化；城乡差异；从行政划分到综合竞争力的排序等。这些问题已不局限于某个城镇，从小城镇看到大问题。

第二，在深入解剖一个基层单位的基础上，从点到面、从特殊中总结出具有普遍意义的东西。作者长期担任的“乡官”，就是顺德市的北滘镇镇长。在全国二万多个建制镇中，这个镇颇有名气，先后被评为国家星火技术密集区、国家星火科技产业示范镇、全国出口创汇5强镇、全国最佳乡镇等。作者作为这个镇的“父母官”，又作为研究社会经济问题的专家，力图从这个镇的发展中，探索出一条符合我国国情的农村现代化、工业化、城市化的发展思路。作者对小城镇特点和功能的分析，相当深刻，有普遍意义。作者认为：“小城镇，是介于城市与乡村之间的区域，它是把城市和农村两个不同的区域，有机地联系成为一个完整的相对独立的区域，既是城市之尾，又是乡村之首。也就是说，它是城市的延续，又是联系城市和乡村的桥梁；是乡村的延伸，又是乡村中的雏型城市，具有亦城亦乡的双重性本质特征。在社会结构上，小城镇既是乡村政治、经济、文化等具有多方面

功能的综合体，是我国最基层的政权组织机构，又是大量的亦工亦农的劳动者的聚居地；在经济结构上，小城镇既具有城市工业、商业和社会服务的经济结构，又具有相当比重的农业和为农业服务的加工业；在空间结构上，小城镇既有城市相对集中的人口、公共设施、建筑群和交通网络，又有接近乡村的生态环境。因此，保持小城镇的持续、健康、快速发展，对于加快地方经济发展和社会全面进步，有着举足轻重的作用”。在当前我国着力改变城乡二元结构中，发展小城镇，发挥小城镇的功能，具有十分重要的意义。本书关于小城镇建设的许多思路，很有启示；尤其是对从事城市规划和城镇建设的领导干部、管理人员和技术专家，有着重要参考价值。

第三，正确处理“财”与“才”的关系，把积累物质财富与吸纳利用人才结合起来。在市场竞争的社会，各种看得见或看不见的竞争，归根到底是人才的竞争。只有能够吸纳人才、稳定人才、利用人才、抢占人才高地，才能招商引资，推进技术进步，提高经济效益，积累社会财富，达到聚财的目的。正如作者所说“人才是创造无穷效益的智力资本，是社会长远发展的根本支柱”。但要吸纳人才，必须构建一个良好的文化环境，包括文化理念、文化氛围、硬件设施。作者明确指出，自给自足的小农经济生活方式已不应当今的城市文明。新经济新世纪必然呼唤新文化。新文化为纳才、揽才、用才创造条件，而人才又使聚财从理想变为现实。作者为此还论述了地方文化、社区文化、校园文化、企业文化、家庭文化以及教育投资、集资办学等问题，在育才、纳才、用才上提出许多新思路，有针对性和可行性。

第四，本书多篇访谈录，记录了作者一段十分重要的人生经历，也阐发了作者为人、为学、为官之道，读来颇受启示。作者所赞赏的“敢为天下先”的观点，正是改革开放一代的豪气、勇气和锐气的表现。改革开放和现代化的新事物，是在“敢为

天下先”的鼓舞下从试验、成熟、完善起来的。

邓伟根博士具有良好的文化科学素养和深厚的实践基础。希望再接再厉，在我国全面建设小康社会和完善社会主义市场经济的进程中，作出更大贡献。

萧灼基

2003 年 11 月 5 日

前 言

近八年之久的镇委书记阅历，无论对一个书生还是对一个行政人员，都是一段难忘的经历和宝贵的财富。我衷心感谢顺德的领导以及组织的关怀，感谢与我并肩工作的同事、地方老百姓给我的鼓励、支持。我从学校任职到顺德工作，一晃就是十个年头。当中既有欢悦，也有痛楚，有不少问题可书可写，只恨时间不够用！

调离顺德工作，在情感上多少有点遗憾。从具体处理碧桂园的公司转制，到美的企业集团的改制，当中的精神压力外人是难以想象的。当然少年不知愁，大不了返校教书的冲动还是有的。但到了容桂处理科龙公司的转制，那就不是三言两语可道清说明的！科龙公司的政治影响、历史包袱，容桂的经济总量（GDP）占佛山市的十分之一，国税总量超 10 亿元等等，这些光环及压力对一介寒儒而言，实在有点力不从心。

诚然，目前直接去书写总结的还是城市化的问题，我认为这是继企业产权改革之后政府要面临的新话题。我的工作实践大多源于基层，思考分析的角度也只限于基层，难免有其局限性。但个人认为能从小乡镇思考大城市，可谓小题大做，也不失为理论与实践的创举。幸好这十年来我的理论研究未曾中断，每年还返校讲授产业经济学的硕士、博士课程，坚持参加中国工促会的年会或研讨会，不断实践、不断思考成了我工作和生活的习惯，《城市化革命》一书便应运而生，把我在基层中的习作（第一、

二篇)、访谈、点评以及别人对我所在工作地的分析进行汇编,希望能对社会有所贡献。

城市化革命意味着村庄的远去,这种远去包含着不少制度创新和社会变革,书中仅就企业转制、政府职能、环境变迁及自己的心路历程来一番概述。总篇的几个论题又是赴高明工作后的总结提升,十分坦率,不少论点可能是不成立,甚至是错误的,也一并提呈读者辨释和斧正。

感谢我家人为我工作和生活的无言付出,尤其在我遭受挫折时,只有家,才是我最安全的港湾!这书算是送给妻子燕妮和子女凯丰、凯方的礼物吧。

于2003年6月28日

目 录

总 篇

城市化革命

- 从基层实践中引发的若干问题 (1)

著述篇

小城镇，大文章

- 从北滘看中国农村社会经济发展的基本脉络 (17)

突破体制约束，走集约型城市化道路

- 兼论顺德市城市现代化中的农村体制改革 (27)

突显城市化的现代化

- 顺德市容桂镇城市现代化建设若干问题的初步探讨 (38)

落实战略转移 构建顺德南大门

- 再议容桂城市现代化 (50)

突显城市化 构建大容桂

- 顺德市容桂镇城市现代化建设若干问题初探 (56)

城市化：关键突破体制约束 (62)

加快城市化进程，走集约型城市道路 (68)

突破体制约束 加快集约化进程 (72)

聚“财”还须纳“才”

- 以优秀文化吸纳人才，抢占人才高地 (74)

集约办学 教育强镇	(80)
从“小康”到“大康”全面迈向现代化	(83)
共筑西江产业带 实现区域一体化互赢发展格局 ——打通泛珠三角经济纵深的最佳途径	(90)

访谈篇

博士镇官邓伟根

——一位双栖型经济学人	(101)
容桂之旅：走向城市现代化 ——访顺德市委常委、容桂镇党委书记邓伟根	(111)
规划城市中心 建设经济大镇 ——市委常委、容桂镇党委书记邓伟根博士谈 城市化建设	(119)
不争第一 只要做强	(121)
容桂——中国经济超级重镇	(123)
整合资源 经营城市 整体增值 ——访市委常委、容桂镇委书记邓伟根博士	(126)
用经营市场的理念塑造品牌城市 ——邓伟根博士谈容桂镇现代化建设	(134)
明晰城市定位 构建精品容桂 ——中共顺德市委常委、容桂镇委书记邓伟根 访谈录	(143)
建设大城市的必由之路 ——访市委常委、容桂区党委书记邓伟根	(149)
寻求新突破 增强竞争力 ——邓伟根博士访谈录	(153)
在求进中推进一体化、现代化 ——再访市委常委、容桂镇委书记邓伟根	(157)

点评篇

1+1>2	(159)
-------------	-------

中国经济强镇

——容桂镇的核心竞争力分析	(166)
容桂：确定顺德经贸中心地位	(183)
城市化在顺德	(187)
房地产商点评容桂城市	(191)
从城镇到城市的飞跃	
——容桂镇调控资源集约发展，城市氛围越来越浓 ...	(196)
走进“家电之都”容桂	(199)
在宏观与微观之间探索	
——读邓伟根的《产业经济学研究》	(202)

转型篇

珠三角劳动密集型制造业调查（一）	(205)
珠三角劳动密集型制造业调查（二）	(211)
珠三角劳动密集型制造业调查（三）	(217)
珠三角劳动密集型制造业调查（四）	(221)
顺德改制大思索	(226)
顺其自然 各得其所	(229)
科龙易帜	
——收购仅仅是“政变”的开始	(233)
邓伟根和凌广志：关于西江产业带的对话	(245)

[总 篇]

城市化革命

——从基层实践中引发的若干问题

城市化是我近年来极为关注的话题，尤其在先发地区——顺德的乡镇工作近10年时间，先后兼任顺德市北滘镇委书记、容桂镇党委书记等职达8年之久，直至2003年1月调任佛山市高明区工作，仍继续在基层工作。基于基层的长期实践，我以为我国城市化进程中至少有以下几个问题值得深入探讨。

一 城乡建设模式：从城乡一体到城乡融合

过去，我对城乡一体化的认识一直是默认的，而对这个问题开始进行思考还须从到西欧考察后说起。1997年，我赴西欧考察，惊讶地发现，欧洲的城市建设同我国先发地区明显不同，那就是城乡分明而非城乡一体。当时，我兼任北滘镇委书记，正在考虑着北滘镇未来20年的长远建设规划。

我们一直认为，缩小城乡差别是我们追求的重要社会目标之一，而城乡一体似乎是消灭这种城乡差异的有效途径。改革开放近20年来，我们不少先发地区都在自觉或不自觉地走这条发展路子：城不城，乡不乡。也就是说，把地方建设搞得城市不像城市，农村不像农村；城市也像农村，农村也像城市。当时流行一

句“错把北滘当大良”正是这种现象的现实写照。不少地方沿马路建了密密麻麻的房子：当中有工厂，有民居住宅，也有商铺，延绵数十公里。马路两旁的不少建筑物后面是一大片农地或农田中的自然村落，污水直排河道或农田，垃圾堆积或尘土飞扬。

我第一次看到的西欧城市，不管是大城市还是中小城市，甚至是乡镇（Town），大都存在明显的城乡差异：城就是城，乡就是乡。出了城就是广阔的农地，中间点缀着成片成片的树林，树也不是沿马路种的，十分壮观，很美。

回国后，我开始对城乡一体化的城建模式进行反思。1998年，在编制北滘镇长远规划时就率先否定城乡一体，提出“城乡融合”的概念：城市职能要分区集约，该商住的就安排商住小区，工厂逐步走向工业园区，走园区化的模式，也便于管理。当时，工业园区建设在北滘便有声有色地开展起来，园标、园徽、园旗等工业园的标色在顺德乃至佛山也是可供“参观”的。我到了容桂镇任职后，更率先提出不准建商住合一的楼房，该是住宅的就是住宅，居住实行小区管理；该商业的就搞大规模纯粹的集约商业，如商业街、商业城，“天佑城”的建设正是按这种思路推动建设起来的。

在北滘，很快就出现一种独有的上下班人流、车流现象：上班时，汽车、摩托车、单车、人群便往工厂区赶；下班时，人流、车流便往城里去，慢慢地文化设施、教育也开始集约发展了，办学从村村办学到连片集约办学，城乡融合先是用较发达的路网把这些要素有机地连接起来。后来发展到用信息网，政府办公、行政服务开始实行OA形式，办公无纸化、网上服务、办公等时尚都是在北滘率先试行的，渐渐地普及起来，效率一下子提高很快，也便于公平行事。直至21世纪初，顺德就正式通过全委（扩大）会议，放弃过去城乡一体化的城市发展模式，提出

城市现代化发展战略转移，着手大胆地推行并村、并镇等一系列战略举措，向着中等乃至大城市的集约发展模式推进。这种做法后来引发广东省并村、并镇的全面改革。

由此看来，从当时北滘镇的小城市模式，到容桂合并的资源整合，构筑大城市的中心城区，再到顺德大城市的提出，都贯穿了这样一种思维创新：城市要走集约化的道路。当然，城市集约化发展中还有许多问题是有待探索的，例如村镇规划体系、产业发展规划与城市建设规划的有机结合、农民宅基地的安排或固化、农民进城后的户籍制度改革、土地收益制度改革、社会福利制度的配套等等，城市化带来一系列社会、经济、文化，乃至生活方式的变革。从某种意义上说，城市化也是一场“革命”。它是继企业产权改革后的又一次“革命”。可以说，企业产权改革是对传统意义的“无产阶级”进行变革，它引发出“有产阶层”、“企业家阶层”从“无产阶级”的分离，这种“分离”的成败在于产生“有产阶层”的人群是多了、大了还是成为极少数，以及对困难阶层或改称“弱势群体”的救助扶持力度。而城市的兴起意味着村庄的消逝，城市化的“革命”首先是革“土地”的命！其次是“革”以土地为生的“农民”之命。因而需要从体制上，思想观念上进行新的改革，新的突破，妥善处理好城市化带来的一系列社会经济问题，必须要让“农民”能以相应的条件进城，能在市场经济大潮之中生存，能靠自己的双手和能力在激烈的城市经济竞争中寻求新的天地，这样才能实现真正意义上的城市化和城市现代化。如果说，企业产权改革是迈向市场经济的第一步，那么，城市化将是向市场经济改革的最后一步了！因为，在城市里新生的一代完全要靠自己的才能立足于竞争激烈的社会，它完全割断了天然的“土地”或说是自给自足的自然条件。

二 政府职能转变，从经营企业到经营城市

1993年，顺德率先在广东省乃至全国进行了以企业产权为核心的综合改革，《产权改革——中国迈向市场经济的第一步》一书是我在顺德进行企业改革实践的经验总结。在当时的背景下也算是一个“创举”。之后，我在基层的不断实践中开始思考另一个现实问题：政府要有所为有所不为，政府不经营企业那该做些什么。从1993年至2002年，我的日常工作除了解决重大企业的转制问题（如华宝、碧桂园、美的、格兰仕及科龙等重大企业的转制我大都直接参与了），其余大部分时间便花在城市规划建设上。

起始时，绝大多数的企业产权转让会涉及土地资产及物业的处理。在北滘，1997年我率先提出将过去由政府直接经营的“经济发展总公司”彻底改革，分别将土地开发公司，政府物业管理公司分设，将政府在企业收益、土地权益、物业权益分离管理，将政府承担的历史债务单列处理。这一改革，将顺德在1993年提出的企业产权改革进一步完善，彻底理顺政府、银行、企业的法律关系与经济关系。“美的”的转制便有了“空间”，1998年之后，美的以新的机制迎来了一个又一个发展的春天。后来的事实证明这条路是走对了，至今已过去近5年，美的从15亿元的产值规模发展成产值近150亿元、税收几亿元的大公司了，这种转制模式成为今天不少企业走MBO模式的典范！

事实上，公有企业（包括不少国有企业）的转制成本（或称改革成本）在实际操作层面上几乎都是靠企业所在地的土地收益来支付的，或转换建设功能，或以地顶债，或以土地资产抵偿相当的银行债务，“土地”几乎成了解决公有企业（国有企业）长期亏损或历史债务的主要办法。过去我们说“以工补

农”，实际上的结果大都是“以农补工”或说“以地补工”。

大量的企业转制经验告诉我们，政府仍然掌握着的有效资源就是土地，土地的收益如何对解决历史亏损及其他一系列的现实问题有着极其关键的作用。但是政府又如何从短期和长期目标中有效地经营好这笔“有限”的资产呢？这是解决各级政府所面临问题的焦点所在。在容桂，我对科龙企业转制处理的思路是：依靠土地解决政府背上的历史包袱，为此，必须要尽力地提高地值。首先是规划，再就是经营，这需要一个强势政府对规划进行强有力的有效管理和控制。遍地开花只是消耗大量的土地，而要提升地值就要强化土地的利用率。2500亩左右的土地要消化超过15亿元的历史债务。平均每亩的地值要在60万元以上，再加上征地开发的成本，至少也要在每亩80万元的水平才能彻底解决，如果考虑时效性，即利息的资本化，恐怕也要接近每亩100万元，这对一个30多万人口的乡镇，要达到这个地值谈何容易呢？

目前，我们大多数地方的地值普遍较低，亦即土地利用率很低，原因何在？有一条很重要，那就是重新开发的土地的成本比在老城区开发补偿的成本要低得多，这样谁去开发旧城区呢？现在的“圈地”现象有其两重性：一方面有成本的因素；另一方面也有地方政府的冲动，城建上“贪大好新”、“铺大饼”的“圈地”现象便不断出现，结果可能引发的问题是什么也解决不了。所以，政府如何经营好“城市”，是一个崭新的课题。

从经济学意义上说，我以为经营城市有两个最基本的内容：一是规划及规划的有效实施；二是土地开发和经营管理。在中国，绝大多数规划师大都只是在技术操作层面上“写划”城市，但这个规划在人性化的基础上如何“经济化”，即如何以最少的投入达到最大的产出则较少考虑。空间的有效布局有其深远的经济意义。例如广场的设计和建设，不少地方看到别人搞广场，自