



“布吉模式”对发达地区农村城市化建设的 借鉴意义

综合开发研究院（中国·深圳）深圳经济研究中心

编者按：积极推进城市化进程，是我国全面建设小康社会的一项战略任务。在最近我院与《求是》杂志联合举办的第一届“中国省部长论坛”上，许多省市领导都对这个问题进行了全面深刻的阐述和探讨，昭示着这一伟大历史进程已在中国大地迅速广泛地开展起来，并且必将对我国的社会经济产生极其深远而重大的影响。深圳市龙岗区的布吉镇不但在“广东农村经济强镇综合经济实力 200 强”中排名第一，而且创造了一个沿海发达地区农村城市化进程的成功范例——“布吉模式”。这个模式的核心就是该镇在利用外资发展“三来一补”加工贸易的基础上，不仅逐步在引进外资的升级换代中实现了管理、技术和人才的本土化，而且放手壮大和发展民营经济，实现了国民经济和社会发展的“三大转变”：即经济发展从外源型向内源型转变，区域建设从农村地区向城市化转变，社会管理由不规范向法治化转变，从而实现了由农村快速步入城市化发展阶段。我们认为，布吉模式对于沿海发达地区近郊型小城镇的城市化建设，提供了一个可资借鉴的成功案例。

一、布吉镇农村城市化模式中的“三大转变”

（一）经济发展实现“外源型”向“内源型”转变

改革开放以来，布吉镇的经济实现了从通过持续大规模利用外资，发展外向型经济来推动的“外源型”经济，向主要依靠本地的资金、技术和人才等生产要素，推动本地工业化和现代化进程的“内源型”经济转变。布吉经济内源化具体经历了三个阶段：

1、“外源型”经济的起步阶段（80年代初至80年代末）。20世纪80年代初布吉通过一系列招商引资的措施，引进了第一批港商投资于布吉镇的加工工业。随后，全镇承接香港劳动密集型产业的转移，大力招商发展“三来一补”企业。至1989年布吉镇加工贸易最高峰时，共有企业1300多家，投资者主要是港澳台商，其中又以港商为主，投资多涉及劳动密集型行业，初步实现了区域的工业化。

2、“外源型”经济的结构升级阶段（1990年-1997年）。20世纪90年代开始，布吉开始把招商引资的重点从劳动密集型的“三来一补”企业，转到资金、技术密集型的高新技术企业，一大批国内高科技企业和高科技含量、高附加值项目落户布吉。随着跨国公司的进入，以电子整机、精密机加工模具、复印机、电脑等为代表的高新技术产业份额上升，年出口超千万美元以上的企业在布吉已有32家。与此同时，加工贸易加快了向产业相互配置的深加工方向发展，深加工结转的比例不断上升，推动了加工贸易企业向集约化方向的发展，相互配套企业群的出现稳定了当地制造业的发展，并逐步向产品研发和提高企业产品技术含量方向转化。

3、“外源型”经济内源化阶段（1998年至今）。20世纪90年代末，随着工业化进程推进，布吉镇加工贸易企业的从业人员已达到25万人，企业内掌握先进技术和管理经验的技术、管理人员本土化现象越来越突出，使布吉自身已经逐步具

备了“内源型”经济发展所需要的人才、技术和营销网络等环境。

1998年起，布吉镇党委、镇政府审时度势，做出实施经济内源化、大力发展民营经济的战略决策。除了用地、税收政策上一律给予优惠外，还实行“三放”（即放胆、放手、放开），采取多种措施重点解决民营企业融资难、进出口难和信息不对称等发展瓶颈：先后拨款1000万元设立镇民营经济发展基金；以贷款担保形式重点扶持民营企业，建立民企贷款联合担保、互保制度，并协调建立银行、担保机构与民营企业协会的良好关系，解决了民营企业融资难的问题；有关部门先后协助20多家注册资本达不到要求但有海外市场和发展潜力的民营企业获得外贸进出口经营权，解决了民营企业进出口权问题；通过每年民营工作会议、信息见面会、现场办公会、建立布吉镇民营企业网站等多种途径，发布政策和经营信息，为企业提供培训、咨询服务，解决民营企业信息不灵问题；及时解决民营企业人才不够稳定、行业整合力度弱等问题。

经过5年的不断努力，布吉镇的民营经济蓬勃发展起来。1997年布吉镇全镇的民营企业只有50多家，注册资金共6000万元，至2002年底，布吉镇民营企业已经有900多家，从业人员20万人，涌现出20多户产值超亿元的企业，其中5亿元以上的有8家，10亿元以上的有2家；民营经济对整体经济增长的贡献率逐年加大，近5年布吉民营经济年均增长率超过30%，高出全镇经济增长速度10个百分点。2002年的民营经济总产值达到28.13亿港元，占全镇经济总产值的35%，而同期外资企业在经济总量中的比重则相对下降。与此同时，这一阶段也成为了布吉镇税收收入增长最快的一个时期，1998年全镇税收收入只有4.84亿元，2002年则达到了23.49亿元，民营经济对布吉镇的税收收入贡献将近70%，民营企业已发展成为布吉镇税收收入的主要来源。布吉经济顺利步入内源化发展轨道。

（二）区域建设从农村地区向城市化转变

伴随着经济高速发展，布吉仅用了短短的 20 多年时间，便完成了农村向城市化的过渡。这种转变进行也经历了三个阶段：

1、1980 年以前典型的传统农村地区阶段。改革开放以前的布吉镇具有我国典型的传统农村特点，农业以种植业和养殖业为主，工业及其他各项社会事业发展水平很低。1978 年全镇农业人口占全镇人口比例为 93.7%，农业总收入 219.18 万元，占工农业总收入的 84.71%。

2、1980 年-1997 年工业化小城镇阶段。这一时期布吉镇推行工业化发展道路，本地工业从无到有，逐步壮大，加工贸易、“三资”企业迅猛发展。1983 年全镇工业总产值首次超过农业总产值达 608 万元，占工农业总产值的 53.1%，至 1997 年布吉镇工业总产值为 28.42 亿元，占工农业总产值的 99.4%，工业经济占据全镇经济的绝对主导地位。建设各类工业区约 30 个，区域建设呈现出以工业园区和流动人口居住的出租房为主的分散发展特点。水电、道路等基础设施建设以及文化、教育、卫生等公共事业按各工业片区进行配套建设，整个区域定位以典型的工业生产功能为主。

3、1998 年起步入城市化发展阶段。1998 年以后，布吉镇从小城镇城市化的发展战略出发，采取多种措施，5 年来共投入 30 亿元，推进城市功能的完善和城市化的进程。首先，按照城市化发展要求完善布吉的城市化规划。确定了布吉建设现代卫星城的目标，以建设先进工业城、现代信息城、现代物流城、宜创业和居住的生态城、现代文明城为城市建设规划发展方向。将全镇辖区的建设规划为五个功能组团：即坂雪岗高新技术产业组团，中心区行政文化组团，老街商业组团，沙湾南岭旅游组团，上下李、甘坑物流组团。其次，利用市场机制、创新体制，完善城市各项功能要素。在教育、医疗卫生、文体事业等社会服务领域，在基础设施、房地产建设、旧城改造等城市硬件和社会综合治理等城市化软件建设领域，布吉镇加大体制创

新力度，坚持进行市场化运作，打破所有制界限多渠道吸引资金，多种所有制参与城市化建设的工作思路。1997年至2002年的5年间，吸引社会力量办学投资累计1.25亿元，2002年底，布吉镇被评为“广东省教育强镇”；建设形成了遍布全镇的卫生网络，顺利通过了“国家卫生镇”考核验收；新建和改造20多条道路和街道，完成了布吉河塘径支流和大芬支流等一批水利项目，取得了国家开发银行3.5亿元的融资贷款，投入东西干道、石芽岭公园等项目建设；投资兴建大型的布吉会堂（影院），市政广场、公园、图书馆等公共设施；积极探索旧城改造试点工作，通过市场化运作，在罗岗工业区置换出10多万平方米的城市发展用地，建设大型、崭新的商住小区；优化城市房地产开发，引导开发商集约经营，提高开发质量和档次，全镇陆续崛起了一批高档次明星小区，形成了关外楼市；同时，率先在全省设立了第一家警署，使全镇成为一个警力统一的片区，成立镇保安公司，按统一标准招聘了5000多名治安员、保安员、户籍员，镇统一调配与出资单位调配相结合，这一探索得到了中央、省、市、区的充分肯定。经过5年富有成效的探索和实践，全镇城市化功能得到较大的改善。

（三）社会管理从不规范向法治化转变

改革开放初期，面对空前的经济发展和人口膨胀，针对布吉在社会管理方面遇到的计生、治安、环境、安全、卫生等一系列新问题，以及在政府行政、土地规划和市政设施建设、城镇管理、投资环境等方面因运作不规范造成的许多矛盾，镇党委、镇政府提出“依法治镇”的思路，从法治轨道上寻求经济繁荣和社会发展，取得了显著成效。

1、制定和落实依法治镇方略。镇党委、镇政府明确将依法治镇作为治镇大计，不断加大制定和完善全镇规章制度的力度，以依法办理来代替以往的用行政命令方式解决历史遗留困难和问题做法。先后制定和完善了《布吉镇机关规章制度汇编》、

《工程招投标制度》、《镇领导联系重点企业制度》等规章制度；要求干部职工特别是领导干部要带头学习依法治国的基本常识，提高对法制建设重要性的认识；镇政府专门聘请了常年法律顾问，全方位代理涉及镇政府和镇政府授权的有关事务的处理。

2、全面推动政务民主建设。布吉镇在全方位开展镇务民主建设工作中，重点抓好两个“论坛”，与人民群众直接对话。一是创办城管论坛，解决热点难题。布吉镇于2000年1月创办了“布吉镇城管论坛”，每季度定期举办，每期论坛均根据群众关心的热点、难点问题设立不同主题，依法治镇领导小组负责人、分管镇领导和相关部门负责人参加，与群众共同商讨大家所关心的问题，或依法做出解答。这一活动对加强城市管理，公开城管法规和办事程序，提高办事效率，改善投资环境起到明显的促进作用。二是创办了治安论坛。为解决影响和制约经济发展的大量流动人员滞留该镇，各种治安刑事案件居高不下的问题，镇党委会同布吉警署，从2000年6月起策划创办了“布吉治安大家谈”论坛活动。“治安论坛”根据辖区内治安工作不同时期的重点，选择专题，镇领导、警署和有关派出所领导、辖区民警等参加，采取警务通报、散发法规资料、当场解答问题等多种方式，对群众的举报、投诉、求助在约定时间内给予办理答复。经过不懈努力，布吉镇的治安环境出现了较大的改观。

3、依法规范政府行为。在实施依法治镇战略过程中，镇党委、镇政府要求政府各部门都要切实转变职能，规范行为，提高为企业服务的效率。一是深化政务公开，做到镇村、各部门、各站所的政务、村务、所务全方位公开。二是规范政府行为，摒弃与经济发展不相适应的办法、规定和过时、扯皮文件300多个，依照法规重新审定取消或修改各类不合理收费100多项，减少办事审批环节，促使国土、税务等部门开设绿色通道。在政府机关建立了由计生、派出所、劳动站、社保站等部门组成的为外来劳务工提供报户、计生、劳务等综合服务窗口。三是

对财政性投资项目实行了招投标制度。四是为企业高效周到服务，做好企业与海关、环保、消防、工商等环节的协调工作，帮助企业解决难题，受到了企业广泛的好评。

经过大胆的探索和改革，布吉镇的发展已经使其成为农村城市化最具特色的代表，成为深圳经济特区经济和城市职能不可分割的重要组成部分。随着深圳市委、市政府关于加快农村城市化进程重大决策的落实，布吉的城市化前景非常美好，在不久的将来，它将成为港深地区最重要的交通枢纽，第二、三产业的生产基地，部分专业市场的交易中心，甚至有可能成为深圳市新兴的核心城区之一。

二、“布吉模式”的启示和借鉴意义

（一）“布吉模式”展现了我国城郊农村城市化的现实路径
农村城市化是我国经济现代化进程的大势所趋。随着我国现代化、工业化、城市化进程的加快，农村的城市化发展与改革面临一个全新的格局，其架构及其传统的管理模式，已经在新的形势下受到不同程度的冲击。布吉作为站在全国小城镇改革前列的特大型近郊小城镇，更是首当其冲地面对农村城市化进程中所遇到的各种前所未有的难题。“布吉模式”正是在新旧体制的不断碰撞之中，在坚定的改革和探索中形成的农村城市化的成功范例。布吉在农村城市化各个领域中的创新的做法和实践，对全国沿海发达小城镇，特别是紧邻大城市的近郊型小城镇的发展方向具有启发性的借鉴意义。

（二）“布吉模式”提供了巩固经济发展基础的有效路径
在今后相当长时期内，我国生产力发展水平仍将落后于发达国家和地区，资金、技术、管理等生产要素仍将相对稀缺，发展外源型经济仍是我们必须长期坚持的基本国策。但是，我们也应看到两点：首先，外源型经济因易受外部环境条件的影

响而具有较高的流动性风险，一旦能够寻求更低的营商成本或遇到投资所在地经济发展滞阻，将会产生大批迁移，从而极大地影响经济基础的稳定性；其次，外源型经济虽然能够带动当地经济发展和解决劳动力就业，但由于当地政府只能对“三来一补”企业收取少量的工缴费，以及采取“进料加工”方式的三资企业享受税收优惠和减免的待遇，因此这类外源型企业的发展对当地税收的贡献十分有限，不利于实现当地经济的长期稳定增长。因此，地域经济只有在大力发展外源型经济的同时，适时加快发展内源型经济，由单纯的外源型经济到内外结合的双轮驱动，协调发展，才能稳固经济发展基础，并增强发展后劲。

布吉镇借助于外资经济带动本地经济的发展，引导外资企业开拓内销市场，促进其从“三来一补”加工贸易型企业为主向“三资企业”转变，再由“三资企业”向本土企业转变，这种转型不仅有效地消除了“外源型经济扎根不牢”的风险，而且大大增加了当地政府的财税收入，巩固了镇经济的发展基础，为今后经济的更快增长打好了铺垫。布吉镇在“外源型”经济向“内源型”经济转变的过程中探索出一条截然不同于“温州模式”的做法，这种做法表明，区域经济发展的最终目标应该是逐步实现从以被动型引资为主到自主型发展为主的转变，使“候鸟经济”转变为“榕树经济”，以巩固当地经济增长基础，确保经济的持续稳定发展。这一经验，很值得我国沿海小城镇尤其是珠三角地区以“外源型”经济为主的小城镇借鉴。

（三）布吉农村城市化模式表明可利用市场机制完善城市化功能和定位

在我国大多数地区的农村城市化建设过程中，城市化基础设施的投资主体主要是镇政府，镇一级财政承担着小城镇基础设施建设资金的全部压力，几乎没有企业和个人涉足基础设施建设领域。以单一财政为主体的农村城市化道路和基础设施投

融资机制造成农村城市化进程中基础设施建设的资金缺口不断扩大，严重制约着区域的发展，已经不适应在市场经济条件下的城市化发展要求，亟待完善。

布吉通过积极探索，建立起一套符合市场经济要求的新型投融资体制，吸引社会资金，包括企业、个人及外商以多种方式参与小城镇基础设施的投资、建设和经营，多渠道投资小城镇教育、文化、卫生等公用事业，部分解决了长期以来制约布吉镇小城镇建设资金严重短缺的问题，走出了一条在政府引导下主要依靠社会资金完善城市化功能的新路子。

（四）“布吉模式”摸索出了一条做好外来劳务工工作的有效途径

布吉镇在农村城市化的进程中，人口规模和结构发生了巨大的变化。按照 2000 年人口普查数据，当年布吉镇总人口数已经达到 51.3 万人，其中常住人口为 7.2 万人，外来劳务工人口总数从 1978 年的零增加到了 44.1 万人，占总人口数的 86%。大量外来劳务工的进入，对传统的小城镇管理体制造成冲击，处理不好，将成为影响地区经济社会各项事业发展的障碍。布吉镇充分认识做好外来劳务工就业工作的重要意义，切实加强领导，按照“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的原则，采取有效措施，保障外来务工人员合法权益；多渠道筹集资金，发展卫生事业，初步形成了集预防、保健、医疗、康复、健康教育、计划生育指导“六位一体”的社区健康服务体系；多渠道做好外来劳务工的普法、职业培训工作，增强外来劳务工的法律意识和权益意识，提高了外来劳务工的就业素质；大力倡导发展民办学校，保障外来劳务工子女接受教育的权利；加强外来劳务工计生服务工作，完善计生服务内容，实现流动人口办证率达到 95%以上。

经过努力，布吉镇不仅吸收了大量的剩余劳动力，解决其就业问题，而且通过做好外来劳务工的就业管理和服务工作，

使外来劳务工又成为地区实现农村城市化的一支重要力量。布吉镇在做好外来劳务工的就业管理和服务工作中的探索，为小城镇乃至城市做好外来劳务工就业的管理和服务提供了一个可资借鉴的案例。

（五）政府体制创新和法治化是农村城市化的一项重要内容

在布吉镇的农村城市化进程中，布吉始终不断地创新镇级政府机构和职能，作了大胆的探索，按照“小政府，大服务”，“政企分开”、“政事分开”的机构设置原则，从城市化承担的职能和实际出发，打破上下对口的旧模式，按照小城镇改革试点的要求，创新设置了适合镇情的新机构：单独设置镇人大办公室，扩大了人大监督的职能；设立镇党委宣传部管辖的《布吉通讯》社；成立了布吉镇房屋管理办公室，同时撤销镇房管所和出租办，实行区镇双重领导，以镇为主的管理；布吉警署作为广东省第一个警署，统一领导和 manages 了布吉镇内的所有派出所，并新增治安中队和巡警中队、消防中队，极大地改善了区域的治安问题；相继成立 14 个社区居委会，使居委会数量达到 15 个，占龙岗区 46%，从体制上进行了城市化的准备；设立了深圳市最早的镇级信访办公室、第一个镇级民营企业办公室、计划统计办公室；重新组建了与市场接轨的机关后勤服务中心、投资服务中心、市政服务中心、法律服务中心、文化服务中心、计生服务中心等机构；成立“布吉镇民营经济党委”，为镇党委管辖的二级党委，管理流动党员；建立了“布吉镇会计记账中心”，对全镇镇属机关事业单位财务收支实行统一管理。

布吉镇在多年的农村城市化进程中，其现代化建设和管理逐步由无序走向规范、有序，并从农村管理方式走向城市化管理方式，这就为全国小城镇在城镇化进程中展示出一种新的社会管理思路，其在民主法制、精神文明建设方面探索出的新路径值得广泛借鉴。布吉在经济社会发展中的全面法制化管理，

倡导精神文明建设中的进取精神，有效地解决了小城镇城市化发展中面临的诸多新问题，为其经济、社会发展开辟了坦途。布吉镇在小城镇改革工作中，通过全面法制化管理，实现社会运行的良好秩序，改善生产和投资环境；通过构建学习型城镇，形成适应时代发展和提高人民文明素质的人文体系；通过社会发展环境的优化，增加区域的投资吸引力，最终带动经济的持续快速增长。因此，“布吉模式”为全国小城镇经济社会未来的发展，提供了具有很强操作性的借鉴和参考。

课题组组长：曲建

课题组成员：阮萌、刘容欣、方亚林、彭坚、马文华

执 笔：曲建、阮萌、刘荣欣

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn