华南农业大学学报(社会科学版)
2008年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2008
(第7卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 7)

增城模式:县域经济发展的典型经验

罗必良

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:"增城模式"的核心就在于贯彻落实科学发展观。其基本线索是:减少农业人口,加快剩余劳动力的转移,拓展农民的就业空间,并改善农业效率;其科学内涵在于:一是以人为本,围绕民生促发展;二是统筹兼顾,推进全面协调可持续发展。

关键词:县域经济;增城模式;统筹协调;科学发展

中图分类号:F327 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2008)04-0030-13

县域经济是国民经济的基本单元,是社会主义新农村建设的直接载体,是统筹城乡协调发展的根本所在,具有十分重要的基础地位。在新的形势下,"县城经济"作为社会主义市场经济的一个不可或缺的组成部分,他们的活力如何则关系到国家整体的发展状况。如果说大中城市经济是国民经济的引擎与支柱,"县域经济"则是国民经济的基石。没有县域的现代化,就不可能有全国的现代化,没有县域的稳定发展,也不可能有全国的稳定和发展。

如果说,上世纪80年代初中国从农村开始的改革是中国经济发展第一阶段的开端,上世纪80年代后期开始的中国城市经济体制改革是中国经济发展第二阶段的标志,那么,今天"县域经济"发展已经被视为中国经济发展第三阶段的重要特征[1]。

如何推进县域经济的发展,并将县域经济发展纳入科学发展的轨道。近年来,广东省增城市以科学发展观统领经济社会发展全局,围绕全面建设小康社会的总体目标,以民生为主线,以统筹为手段,推进整个县域全面协调可持续发展,为县域经济的科学发展提供了可资借鉴的典范。

一、理论分析:县域经济发展的内在逻辑

提要:发展县域经济,逻辑起点是如何提高务农农民的收入进而提高农业效率。逻辑线索是两条腿走路——农业外部是发展非农产业,拓展就业空间,转移农业剩余劳动力;农业内部是深化农业分工,改善农业效率。这两个方面都有赖于农民人力资本与就业能力的提升。

(一)县域经济发展的逻辑起点

县域经济最典型的表征是农村经济,而农村经济的主体是农民。发展县域经济的核心是提高农民收入。其中,关键在于提高以农为生农民的收入[2]。

因此,发展县域经济的逻辑起点是如何提高务农农民的收入,即如何提高农民的农业收入水平。由于人均农业收入水平(I)由农产品产量(y)、农产品价格(p)、生产成本(c)以及农业人口数量(q)决定,即:$I=(y\times p-c)/q$,于是,我们可以将县域经济发展的逻辑起点进一步表述为农业劳动生产率或农业效率问题。由此,提高农业效率进而增加农民收入的途径是:第一,增加公式中的

收稿日期:2008-08-22

基金项目:广东省软科学项目(2007B070900003)

作者简介:罗必良(1962—),男,湖北监利人,华南农业大学经济管理学院教授,主要研究方向为经济组织与制度经济、资源经济与农村发展、产业经济与区域发展.

“分子”，包括增加农产品产量、提高农产品价格、减少务农成本；第二，减小“分母”，即转移农业剩余劳动力，减少农业人口。

改革初期，通过家庭承包经营的制度创新，农民的生产积极性被广泛调动，农业的普遍增产丰收使农民的收入水平明显提高；接着通过废除统购统销制度，提高农产品价格，控制农民负担，使农民得到了更多实惠；与此同时乡镇企业的发展为农业劳动力转移提供了空间，农民生活水平有了长足的改善。

但是，20 世纪 90 年代中后期以来，我国农产品的市场格局出现了重大变化，卖方市场逐步转换为买方市场。一方面，农产品价格基本由市场决定（政府可以作为的只是最低保护价），人为控制和提高产品价格在事实上已经不可能；另一方面，由于农产品的低收入弹性特征，增加产量有可能导致价格下降，从而反复出现了增产不增收的现象。近些年农民收入有所增长的一个重要方面是支农惠农政策的出台，其中最主要的是减轻农民的务农成本。

显然，伴随着农业税、牧业税、特产税的全面取消，减负的空间已经十分有限，增加公式中“分子”的难度越来越大。因此，增加农民收入的现实路径是减小“分母”，转移农业剩余劳动力，增加城镇人口比重。这既是源于我国城市化进程明显滞后于工业化，也是源于充分发挥“人口红利”之比较优势的战略选择。

（二）县域经济发展的逻辑线索

根据上述，我们可以将县域经济科学发展的逻辑线索表述为：减少农业人口，加快剩余劳动力的转移，拓展农民的就业空间，并改善农业效率。

1. 减少农业人口，加快剩余劳动力转移，取决于农村工业化与城镇化发展的道路选择

只有减少农民，才能富裕农民，这是世界各国促进农业、农村发展的基本经验。而农民增收所面临的最大困难，也恰恰在于向二、三产业和城镇转移所面临的困难。农业剩余劳动力转向何处？伴随着大中城市的产业升级与结构转型，普遍表现出对低素质劳动力的排挤并有不断加剧的趋势。目前大中城市的劳动力趋向结构性饱和，符合大中城市发展要求的高知识、高技术类劳动力供给不足，而对于技能要求不高的岗位又存在劳动供给过剩。应该说，农业劳动力转移必须在农民自主选择的基础上依照市场机制进行流动与配置，但针对现阶段农民的就业能力以及整个社会的就业环境，大中城市近期难以成为主渠道[3]。

所以，我们的一个基本推论是：发展县域经济，就中国大多数地区而言，农业剩余劳动力转移的主要途径是中小城镇，特别是农村中心城镇。现实的选择是实施以中心城镇为主线的农村工业化与城镇化道路[4]。

由于中心城镇在周围地区中经济实力较强、具有较强的辐射作用和聚集能力，是能够带动一片地区发展的增长极核。因此，中心城镇具有“城市之末、乡村之首”的特点，在城乡统筹背景下是城乡联系的纽带和结合部。以中心城镇建设和发展为线索，一方面通过中心城镇的聚集、辐射和示范等功能的发挥，加速产业在中心城镇的聚集，由此推进农村城镇化与工业化以及农业产业化发展，促进县域经济实力的增强。另一方面，通过工业园区建设，带动产业的聚集与发展，并为农村劳动力创造更多就业机会，促进农民大量向中心城镇转移，进而推进农村发展并稳步提高农民收入。与此同时，依托中心城镇的建设，带动行政管理体制及相关制度的变革及农民的市民化，通过农民身份的转换、产业政策的引导、城乡一体化管理体制的建立等促进物质文明、精神文明、生态文明和政治文明的建设，使中心城镇成为新农村建设的支撑平台。

上述分析的政策含义是：发展县域经济，必须推进农村中心城镇的建设与发展，加快资源和产业向中心城镇的转移与集中，通过产业集群与聚集经济效应，扩大就业机会与就业空间，从而诱导

农村劳动力向中心城镇人口集中,并带动新农村的建设与村庄改造。

2. 拓展农业劳动力转移的渠道与就业空间,有赖于农民人力资本与就业能力的提升

农村劳动力转移的路径应该是多维的。向大中城市转移面临的基本约束是劳动者的素质,而随着农村产业结构的升级改造,也会不断地对劳动者能力提出要求。必须承认,目前我国中小学教育的基本目标是升学取向,而不是就业取向。农村教育与城市同构,也是以普通教育和升学为主的金字塔体系。问题是,中学教育在追求高考升学率的前提下,其培育形成的人力资本具有面向高考的"资产专用性",一旦高考失败,农民的教育投资就会变成沉淀成本,因为其所形成的"高考资本积累"几乎与就业能力及职业技能无关。

我们的第二个推论是:发展县域经济,必须建立以就业能力为主旨的农村教育体系,强化职业教育,提升农民的人力资本与就业能力;必须建立与职业教育相匹配的继续教育机制,提升农民接受职业教育的预期收益。

3. 在劳动力转移的同时深化农业内部分工,改善农业效率

中国农业效率的低下,一方面源于农业劳动力转移的速度相对较低,另一方面更重要的是农业中滞留的剩余劳动力太多。所以,在扩展非农就业空间解决人地矛盾的同时,必须通过农业的产业深化,扩大农业内部的分工,增加农业本身的就业容纳能力。应该说,在实施以中心城镇为主线的劳动力转移战略以及建立以就业能力为主旨的农村教育体系的背景下,农业效率的可能性边界能够得到扩展。

我们的第三个推论是:在农业内部,随着剩余劳动力的外移,较为宽松的人地关系以及农民人力资本的提高,农业的分工与专业化、规模经营与组织化、产业化与现代化将推进农业升级并改善农业效率。必须强调的是,毕竟农业的产业特性无法从根本上改变,因此农业分工的有限性成为必然,从而使得农业效率改善的速度总是低于非农产业[5]。而农业劳动力转移又具有滞后性,所以农村剩余劳动力转移同样不能完全解决农业效率提高与农民收入增长问题。因此,在转移农村剩余劳动力、推进农业产业化的同时,应该考虑对从事农业的人口进行补贴的计划。必须强化"工业反哺农业、城市支持农村、财政反哺农民"的政策导向,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。

综合上述,可以认为:通过中心城镇的建设加快农业剩余劳动力的转移,通过职业教育提升农民的就业能力,通过分工深化及以工哺农来改善农业效率,是推动县域经济发展的三把钥匙。

二、现实典型:增城发展县域经济的成功实践

提要:增城发展县域经济的实践,就是遵循了县域经济发展的内在逻辑。主要表现为:优先发展教育,增强发展后劲;提升人力资本,改善就业能力;推进产业发展,拓展发展空间。从而推动了县域经济快速发展、地区形象大幅提升、民生状态明显改善、综合竞争力和发展后劲明显增强。

增城市位于珠江三角洲东北部,是广州市所辖的县级市,属于城乡结合部地区。总面积1616平方公里,户籍人口81.06万。1979年,全市国内生产总值仅1.42亿元,人均国内生产总值只有263元,到2000年,GDP总量增加到141.61亿元,人均GDP提高到17728元,2006年人均GDP再翻一番多。伴随着改革开放的步伐,增城从农业大县迅速转型为广东省县域经济的排头兵。

(一)主要做法

1. 优先发展教育,增强发展后劲

教育被视为是功在当代、利在千秋的德政工程和基础工程。要从根本上提高人口综合素质,增强综合竞争力与发展后劲,必须从教育抓起,已成为增城全市上下一致的共识。在财政并不宽

裕的情况下，几年来共投入资金近30亿元致力于城乡教育的均衡发展，让农村的小孩也能读上优质的学校，用知识来改变他们的命运。

一方面狠抓城乡教育资源的整合，科学规划撤并“麻雀学校”，调整优化学校布局，与此同时成立捐资助学基金，构筑教育保障体系。把高中办在增城市区和新塘城区，初中办在中心镇，小学办在中心村，让老师教书安心，学生读书开心，实现城乡教育的均衡发展。

另一方面，集中资金和教育资源建设一批优质学校和培育一批优秀教师，创建名师名校工程，几年来共撤并中小学校162所，创建成国家级重点职校1所，国家级示范高中1所，广东省一级学校（幼儿园，下同）10所，广州市一级学校23所，增城市一级学校66所。在抓好现职教师培养培训的同时，面向全国公开招聘了3500多名优秀的青年教师，使增城教师队伍的素质得到了明显提升。

2. 提升人力资本，改善就业能力

“就业是民生之本”。转移农民，让农民变市民，是增加农民收入，实现城乡一体化发展的关键。增城坚持把农民的培训就业工作作为解决“三农”问题的重要举措来抓。首先，实现农民培训就业制度化。形成了比较完备的“市农业部门规划组织—镇村落实—教育、劳动部门培训—劳动部门与中介组织推介”的培训就业服务体系。其次，加大投入，打造农民培训就业平台。几年来投资4000多万元，建成了市农村劳动力就业培训中心和增城、新塘劳动力分市场，建立了319个村（居）劳动保障工作站，打造起了覆盖全市的“农民之家、就业之桥、进城之路”，成为农民提供培训和推荐就业的重要载体。再次，打造品牌，培养“师级”员工。根据劳动力市场技能型人才短缺的实际，有针对性地进行汽车驾驶、电工、烹饪、美容美发等专业技能培训，想方设法帮助农民实现“高就”。2002年以来，增城共举办各类技能培训班252个，免费培训农民4.64万人次；举办农村劳动力就业招聘会55场，累计转移农村富余劳动力12.9万人，转移率达84%；工资性收入已经成为农民增收的主要途径，2006年农民年人均工资性收入3581元，占农民年人均纯收入的63.02%。

通过培训就业转移农民，使一大批农民有序向城镇转移，实现了身份的转变，而农村人口的减少又为农业产业化和农村发展留下了空间，城乡差距因为农民的转移而缩小。

3. 推进产业发展，拓展发展空间

——以中心镇为线索，推进农村城镇化。

针对过去总体城市化水平不高、城镇布局分散、集聚能力不强、对农村地区辐射带动能力差的问题，增城在充分调研和论证的基础上进行了镇街合并，于2004年对全市镇级行政区划设置进行调整，从原来的15个镇1个街道办事处调整为6个镇3个街道办事处，逐渐形成了“两城”（增城市区、新塘城区）、“三中心”（石滩、中新、派潭等中心镇）、五大组团式城镇发展格局。这五大城镇组团通过因地制宜，找准定位，互补互动，形成富有特色的产业和人口集聚中心，从而推动整个县域城市化水平的提升和对农村地区的辐射带动能力的增强。如新塘镇定位为广州东部工商新城，石滩镇定位为生态工业镇，中新镇定位为增城中部工业明珠，派潭镇定位为国际化生态旅游特色镇。

经过几年的努力，增城的城市化水平达到了62.47%，比1999年的36.47%提高了26个百分点，城市化的快速推进不但为周边农村地区的农民创造了大量的就业机会，而且也为城市文明辐射到农村提供了越来越有力的载体。

——以产业集群为线索，壮大县域经济实力。

没有非农产业的发展，不可能有劳动力的转移，也不可能有中心城镇的崛起，更不可能有县域经济实力的壮大。增城坚持走新型工业化发展道路，确立了工业发展组团式、土地利用内涵式的发展模式，以产业集群发展推动工业经济实现质的提高。

一是集中规划建好工业基地。注重集约利用土地，整合资源，集中力量规划建设了广州东部

(增城)汽车产业基地、高新技术产业基地、宁西工业园、民营工业园等五个工业集聚区,分类集中发展汽车及其零部件、高新技术、牛仔服装等产业,为产业集群发展提供优质高效的平台。

二是引进龙头企业。紧紧抓住广州大力培育壮大汽车产业的有利时机,引进了广州本田汽车第二工厂、五羊本田摩托车新工厂等项目,有力地带动了一大批相关企业进入园区发展。

三是打造产业链。以龙头企业为依托,大力引进产业上下游关联企业,实现产业集群发展。比如在发展汽车产业链条上,以广本增城工厂为依托,先后引进了提爱思汽车坐椅、福耀玻璃、广本发动机厂等一批核心零部件企业以及东凌装备制造交易中心和多家汽车"4S"销售中心等汽车贸易企业,逐步形成了从研发、生产、仓储、物流、销售为一体、上下游贯通的汽车产业链。2007 年上半年,全市规模以上汽车产业产值 70.68 亿元,同比增长 132.46%。

四是实施品牌战略。牛仔休闲服装是增城的传统产业,有人说没有品牌的服装是成衣,有了品牌的服装是时装。增城把改造提升传统产业的着力点放在"变成衣为时装"上。通过策划宣传、建立奖励激励机制等形式,鼓励企业自主创新,培育发展了一批牛仔休闲服装品牌企业,全市有 16 个产品获得广州市级以上著名商标,增城的 VIGOSS 牛仔在美国都被贴上了高档商品的标签。牛仔休闲服装产业集聚地新塘因"中国牛仔服装名镇"而名扬海内外。

——以农业转型为线索,发展绿色经济。

增城北部是 800 平方公里的山区,自然生态非常优美,是珠三角城市群中一块难得的翡翠绿洲。同时,增城充分发挥紧邻大都市,旅游客源资源丰富。因此,增城按照"政府主导、总体规划、重点保护、科学开发、高效管理、永续利用"的原则,大力发展现代都市农业和生态旅游业。一是高起点抓好规划和建设,努力营造"南国乡村生态大公园",大力发展生态旅游业,变资源优势为优势资源,变单一效益为综合效益,变农特产品为旅游商品,变输血扶贫为创业致富。二是围绕都市人的需求,加快农业转型,发展以"五好"(好吃、好看、好玩、好销、好价)为特征的现代都市农业。一方面以结构调整为主线,推动传统农业由产品农业向特色农业、品牌农业、市场农业的转型,在稳定粮食尤其是优质稻生产的前提下,大力发展蔬菜、优质水果、花卉苗木等高附加值农业,扩大无公害食品、绿色食品的生产,多渠道增加农民收入。另一方面以功能开发为主线,推动传统农业由食品农业向生态农业、景观农业及休闲农业的转型,从而通过农业的资源、产品、景观的全面立体开发,使之成为物质生产、绿色消费、生态游乐、休闲观光的一种综合产业,拓展农民的就业空间。

推进农业转型,营造绿水青山,就是发展"金山银山"。通过变发展农业经济为发展城市经济、变资源优势为优势资源、变扶贫为移民、变北部山区包袱为宝贵财富、变农产品为旅游商品,营造广州后花园和世界级乡村生态大公园,着力打造生态旅游示范区,推动了经济又好又快发展。目前,北部山区 12 万农业人口通过就地产业转移和异地就业,转移了 83% 的富余劳动力;2006 年地税收入 880 万元,同比增长 32.53%,财政收入 3152 万元,增长 14.4%。

(二)发展绩效

1. 县域经济快速发展

2006 年,全市实现生产总值 321.39 亿元,比 2000 年增长 1.3 倍,"十五"期间(下同)年均增长 14.08%。人均 GDP 5006 美元,比 2000 年增长 1.1 倍,年均增长 13.11%。财政总收入 46.15 亿元,比 2000 年增长 5 倍,年均增长 34.32%。地方财政一般预算收入 16.06 亿元,比 2000 年增长 3.2 倍,年均增长 27.76%。在 2007 年全国县域经济基本竞争力评比中,增城已由 1999 年"百强县"的第 58 位跃升至 15 位,连续 5 年领跑广东县域经济。

2. 地区形象大幅提升

2000 年以前,增城曾一度陷入了发展的困境。近年来,增城通过总结经验教训,认真贯彻落实

科学发展观，在短短的几年内发生了翻天覆地的变化：2000年以来共偿还历史债务超过26亿元，金融机构不良贷款率由1999年的53.08%下降到目前的5.1%，从金融风险多发区变为金融生态环境好的地区；铁腕治理高耗能污染产业，关闭了近400家水泥企业、洗漂印染企业以及采石采砂场，大力营造青山绿水，优化生态环境，全市森林覆盖率达47%，由环境污染严重的地区变成珠三角城镇群中环境最优美的地区之一，先后荣获“全国绿色小康县”、“广东省文明城市”、“广东省卫生城市”和“广东省林业生态县(市)”等称号。

3. 民生状态明显改善

城乡居民收入不断增加。2006年城镇职工平均工资达23879元，比2000年增长1.16倍，城乡居民储蓄存款余额达253.44亿元，比2000年增长1.7倍。

城乡教育均衡发展。几年来共投入财政资金近30亿元用于统筹城乡教育事业发展，高等教育毛入学率由2000年的4.84%提高到2006年的26.16%。

农村富余劳动力转移成效显著。2002年以来，累计转移农村富余劳动力12.9万人，转移率达84%。2006年农村居民年人均纯收入5682元，比2000年增长35.38%；其中农民人均工资性收入3581元，占农民人均纯收入的63.02%。覆盖城乡的社会保障体系初步形成，城乡低保对象实现了应保尽保。约50万农民参加了农村新型合作医疗，参合率达94.13%。2006年全市人均预期寿命达到了81.11岁。

4. 综合竞争力和发展后劲明显增强

产业结构优化。培育壮大了汽车、摩托车、牛仔休闲服装业三大工业支柱。2006年三大支柱产业完成规模以上工业产值269.18亿元，占规模以上工业产值的53.97%。以广州本田为龙头的汽车产业集群不断壮大，产业链不断拓展延伸，到2007年汽车产业已成为全市第一大支柱。现代服务业、生态旅游业以及都市农业也全面快速发展，三次产业结构由2000年的14.25∶58.24∶27.41调整为2006年9.44∶57.72∶32.84。

资本集聚能力增强。2006年固定资产投资83.23亿元，比2000年增长4.2倍，年均增长35.52%，金融机构人民币存款余额370.98亿元，比2000年增长1.6倍，年均增长17.45%。2000年以来新增金融机构2家，新增一级银行支行4家，政府和地区信用大幅提升。

人才集聚能力增强。通过面向全国公开招考公务员、教师，引进了大批优秀人才，同时通过招商引资引入优质企业，也吸引了高素质人才不断落户增城。全市现有中级职称以上人才9657人，比2000年翻了近一番。

生态环境不断改善。在北部规划了800平方公里的生态保护区，南部工业组团间实施生态隔离，全市森林覆盖率达47%，山清水秀的生态环境成为吸引外来游客投资的最大优势。

三、“增城模式”：县域经济发展的科学内涵与本质特征

提要：“增城模式”的核心就在于贯彻落实科学发展观。其科学内涵是：以民生为主线，以统筹为手段，推进整个县域全面协调可持续发展。一是以人为本，围绕民生促发展。二是统筹兼顾，推进全面协调可持续发展。

(一)“增城模式”的科学内涵

模式是一种发展方式，一种发展思路，一种道路选择。发展模式泛指人类社会从一种较低级状态向较高级状态转化时所遵循的方式。由于增长的驱动力量的变化，主导产业的不同，资源禀赋情况的差异，不同国家在同一时期会采取不同的发展模式，同一国家不同地区在发展的不同阶段也会采取不同的发展模式。由于我国县域经济在生产力发展水平、资源禀赋以及经济发展阶段

等方面的差异性非常明显,诸多县域经济在发展过程中形成了自己独特的发展模式。

但是,县域经济发展的内在逻辑表明,不管存在怎样的区域差异,不管选择什么样的发展模式,都必定存在一致的本质要求与内在逻辑。胡锦涛总书记在党的第十七次全国代表大会上的报告指出:科学发展观,第一要务是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。深刻领会总书记的讲话精神,总结增城县域经济发展的成功实践,可以发现"增城模式"的核心就在于贯彻落实科学发展观。

(二)"增城模式"的本质特征

1. 以人为本,围绕民生促发展

增城的基本方式是:优先发展教育,以创业带动就业,增加城乡居民收入,建立健全社会保障体系与医疗卫生制度,通过建立有效的治理机制,维护社会安定团结。

——就业是民生之本。解决就业是最大的民生。为切实落实好这一理念,增城市在2002年就提出了实现充分就业、消除"零就业家庭"的目标,并推出了一系列的重大举措:第一,狠抓农村富余劳动力转移就业,确保80%以上的农村富余劳动力实现转移就业。第二,制定激励政策,对城镇困难家庭成员、下岗工人、退役士兵等重点群众进行免费培训和推荐就业,确保每个家庭至少有一人实现就业;第三,对全市未就业大中专毕业生进行注册登记,逐一跟踪落实推荐就业;鼓励未能继续升学的初、高中毕业生接受职业教育,并对困难学生进行全资助或半资助。2006年全市职工年均工资23879元,比上年增长14.80%,农民年人均收入5682元,比上年增长8.91%,分别比2000年增长116.33%和35.38%。

——建立覆盖城乡的保障体系。为更好地解决困难群体的基本生活问题,增城市建立健全了与经济发展水平相适应、覆盖城乡居民的社会保障体系,并不断提高保障标准,使全市人民都能享有基本社会保障。建立了覆盖城乡的最低生活保障制度,全市纳入低保人数达26039人,实现了"应保尽保"。建立了新型农村合作医疗制度,参保人数达53.8万人,参合率达94.13%,住院费用报销最高金额从5000元增至12000元,启动了城镇职工医疗保险。全市6镇共有12个镇级卫生院,272个村级卫生站,实现了"村村有卫生站"。建立和完善了社会保险制度,不断扩大养老、生育、工伤、医疗等保险的覆盖面,参保人员待遇不断提高。建立了多层次的社会救助体制,设立了慈善基金会和危难医疗救助基金,大力鼓励社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动。

——建立均等化的公共服务体系。增城市坚持每年为民办好10件实事,扎实抓好交通、教育、文化、体育、卫生、市政等民心工程和基础工程,集中财力办好有利于增强发展后劲和关乎民生的大事。几年来,以经营城市理念建设了增城广场、挂绿广场、蕉石岭公园等一批广场、公园以及图书馆、文化馆等市政设施,并且全部免费向市民开放。由于不断增加财政投入推动城市基础设施建设和公共服务向农村延伸,使50万增城农民因此受益。2003年以来,共投入8亿多元,修建了874公里村级水泥路和960公里有线电视光缆,成为全省农村通水泥路里程最长的县(市)。全市282个行政村,村村实现了"六通":通电、通自来水、通电话、通水泥路、通有线电视、通公共汽车。现在,被称为"第七通"的农村信息化工程也正在加快推进。

——建立治理机制,维护社会安定。增城大胆创新农村治理机制,以党建促民生,围绕民生促治理,在农村基层组织建设中大力开展"和谐农村365"创建活动,全面落实50项惠民措施,做到一年365天常抓不懈。具体来讲,即努力实现农村人口的综合素质、农民的生活水平和生活质量、农村的综合竞争力和发展后劲"3"个全面提高;建立健全"三级联创"机制、村"两委"工作机制、干部考核评议机制、干部激励促进机制、农村财务管理机制、民主监督机制"6"大机制;大力实施农民就业与创业、农村教育、农村安居整治、农村精神文明建设、农村保健与保障"5"大工程,促进城乡均

衡发展，努力创建和谐新农村。目前，增城50人以上的自然村逐步实现了通广播电视，深入开展文化、科技、卫生“三下乡”活动，丰富了农村群众的文化生活，倡导科学、文明、健康的生活方式。

2. 统筹兼顾，推进全面协调可持续发展

增城以科学发展观统领经济社会发展全局，围绕全面建设小康社会的总体目标，积极推动经济、社会、文化、生态环境等各项事业均衡发展，关键在于坚持了“统筹兼顾”这一根本方法。

——区域统筹，推进产业发展。

区域统筹的关键是促进区域的协调发展，而协调发展的关键是发挥比较优势，优化国土开发格局与产业发展格局。

在宏观方面，增城立足长远，根据自身优势和周边格局合理定位增城，明确了要积极探索都市圈卫星城的科学发展模式，努力创建广州东部现代化生态新城区的发展目标和建设广州东部新型制造业基地、现代服务业区域中心、生态旅游休闲区、现代都市农业基地四大定位。

在微观方面，通过功能分区，科学安排区域发展。根据辖区内地理状况和经济发展情况，增城将全市划分为南、中、北三个经济圈的主体功能区：南部以新塘为增长极，大力推动南部形成工业制造业产业圈，创建广州东部工商新城；中部以增城市区为核心，营造中部城市生活圈，创建文化产业城，营造宜创业发展和生活居住的优美环境；北部以白水寨省级风景名胜区为龙头，整合派潭、小楼、正果三镇约800平方公里营造南国乡村生态大公园，形成北部都市农业与生态旅游圈，创建生态旅游示范区。

区域统筹，推进了区域的协调发展，同时也为产业的协调发展奠定了基础。南部发展先进制造业，为中部提供大量的财富和就业岗位，营造创业环境；中部为南部营造一流的生活环境，也为北部生态旅游业提供载体；北部为中、南部地区营造一流的生态环境，供应优质的水源和清新的空气。“三圈”互动互补，推动南中北地区协调发展。

——城乡统筹，推进城乡一体化发展。

增城的经验表明，统筹城乡发展的要点在发展，重点在农村，难点在社会，关键在制度，实施路径是推进以中心城镇为线索的农村城镇化战略。

统筹城乡发展是县域发展的重中之重。总结增城这几年的经验，主要是围绕转移农民、富裕农民，在增强城镇带动能力、增强农村自我发展能力和完善城乡一体发展机制上下功夫，推动了城市化发展与新农村建设的齐头并进，城乡互动，相得益彰。

第一，通过产业聚集，培育以中心城镇为依托的经济增长极，带动城乡经济协调发展。通过“两城”（增城市区、新塘城区）、“三中心”（石滩、中新、派潭等中心镇）五大组团式城镇发展格局的形成，形成富有特色的产业和人口集聚中心，从而推动整个县域城镇化水平的提升和对农村地区的辐射带动能力的增强。具体措施：一是制定详细的区域发展规划和产业发展规划；二是加强基地的规划建设，完善各项配套设施，打造产业集聚发展的载体；三是注重培育龙头企业和支柱产业，引进和培育带动力较强的生产力骨干项目，吸引相关企业就近落户发展；四是延伸链条，围绕主导产业进行有计划有针对性地开展选商引资，努力推动形成完善的产业链。

第二，在推动工业经济实现跨越式发展的同时，增城始终把“三农”工作作为促进经济社会又好又快发展的最重要的基础来抓。从实际出发提出“增城农村的出路在于转移农民，增城农业增效的出路在于减少农民”。努力解决农民的“三袋（代）”问题，即一是充实农民的“脑袋”，提高农民素质与就业能力，用知识改变农民命运；二是让农民装满“口袋”，千方百计增加农民收入；三是一切为了农民后代，下决心抓好农村基础教育，让农民子弟读上优质学校，确保80%以上高中毕业生能考上大学，从根本上减少未来农民。

第三,共建共享,建设社会主义新农村。“让农村里的人也能享受到与城市人同质的生活”,这是增城建设社会主义新农村所奋斗的目标。增城这几年一靠抓都市农业、生态旅游业发展来增加农民收入;二靠抓基础设施和公共服务投入来改善农民生产生活条件;三靠抓农村基层组织建设来夯实农村发展的基础。至2006年底,全市有63个村实施了新村建设、旧村改造和环境卫生整治,39个村通过了验收,23个村建成了文明示范村,为农民安居乐业打下了良好的基础。与此同时,加强农田水利基本建设,提高农业综合生产能力。大力提高耕地特别是基本农田的质量,投入1.84亿元改造了农田14.8万亩,建设了两个超万亩的标准化农业生产示范基地。投入4.03亿元全面启动了城乡水利防灾减灾工程,初步建成了较为安全的防洪体系,农业抗御自然灾害的能力进一步增强。

第四,推动城乡一体化发展的制度建设。通过成立市新农村规划建设办公室,实现统筹城乡规划,把规划延伸到农村地区,使农村的建设有了科学的指导;成立市农村劳动力转移就业服务中心,使农村劳动力的培训和转移就业工作实现了日常化和制度化,确保了这项工作的长抓不懈和深入开展。成立了市农村集体经济监督管理办公室,一方面帮助指导农村发展好集体经济,另一方面帮助指导农村做好集体经济财务规范管理等工作。同时还建立了利益补偿机制。例如,市财政每年拿出3000万用于反哺北部山区,并且还拨出专项资金,用于支持北部发展生态旅游和都市农业等绿色经济和生态型经济。

——环境统筹,推进生态文明与精神文明建设。

环境就是生产力,环境就是竞争力。推动科学发展,既要抓好产业发展,又要营造适宜创业安居的环境,不断增强综合竞争力。

一是生态环境保护。(1)保护绿水青山。牢固树立生态优先的发展理念,重点是将北部800平方公里的山区规划为生态保护区,坚决不上工业项目,切实保护北部地区的青山绿水。即使是在南部工业圈,招商引资也不是“饥不择食”,而是制定了严格的准入标准。(2)强化污染治理。面对在工业化初期遗留下来的水泥、电镀等污染严重的企业,增城市提出了宁愿牺牲GDP,也要还市民清新的空气、洁净的水源,一举关闭了100多家水泥厂、97家洗漂印染企业和200多家采石采砂场,有效地从源头上遏制了污染的产生。同时建设了民营工业园和环保产业园,大力引导制衣、洗漂等企业入园发展,既推动了产业集聚,保护和发展了传统产业,又实现了污染集中治理,保护了生态环境。(3)抓好生态建设。围绕“点要成景、线要成带、片要成林”的绿化美化目标,坚持以点带线、以线带面,城乡生态建设一体化,全力推进全市植树绿化。仅2007年上半年就投入植树绿化资金1亿多元,新增和改造绿地285万平方米,城区人均绿化面积增至15.1平方米。(4)发展绿色经济。立足北部山区丰富的生态资源优势,努力营造“南国乡村生态大公园”,大力发展生态旅游业。目前,2005年底才对外开放的白水寨旅游景区已成为珠江三角洲地区生态休闲、度假、旅游的新热点,被评为广东省“自然生态类最美乡村旅游示范区”和“国内最佳生态旅游目的地”。2006年,该景区共接待游客200.6万人次,同期景区附近农民人均纯收入达到4900元,比景区开发前的2800元增长了75%。增城北部生态旅游业发展的实践证明,利用自然优势发展生态旅游,不仅能够有效地保护和发展自然生态,还能够大力改善农村地区的面貌,提高农民的整体素质,增加农民的收入,实现人与自然的和谐发展。

二是道路交通网络。以发达的交通拉开发展的格局,以道路的开通带动区域的开发,以农村“六通”(通电、通水、通电话、通水泥路、通有线电视和通客运班车)全面改善农民生产生活条件。积极推动建设了广惠高速公路、广园东快速路、北三环等高等级过境公路,打动与周边发达地区尤其是广州的交通大动脉。高标准改造扩建了荔新、沙宁、永新、增正等一批地方公路,加强与过境

高速路的衔接，逐步形成了较为发达的交通网络。大力推进农村基础设施建设，先后投入6.8亿元，高标准铺设水泥村道和有线电视光缆分别达650多公里和960公里，于2004年全面实现了行政村“六通”，形成了城乡一体的交通和信息网络。

三是建设完善公共配套设施。通过商场换广场、BOT的模式以及企业捐助公益事业等方式，兴建了增城广场、挂绿广场、体育广场、增城公园、蕉石岭公园以及图书馆、荔城污水处理厂、江龙车检场等一批市政工程。抓好医院和学校的规划建设和改造，投资1.8亿元高标准建设市人民医院，改造扩建了市妇幼保健院和市中医院。切实抓好美化、亮化、绿化和净化等民心工程，建设了碧桂园凤凰城、锦绣香江花园等一批高档次的大型新社区，各项设施不断完善，县域城镇面貌大为改观。

四是人文环境。着眼于人的全面发展，坚持以先进文化引领市民积极向上、开拓进取，潜移默化提高市民的综合素质。通过举办“欢乐中国行”、“首届中国（增城）摇滚音乐节、国际牛仔服装节”等一系列大型活动，积极培育广场文化和城乡群众文化，不断丰富和提升荔乡文化，增城广场被评为“全国特色文化广场”。同时，鼓励开展摄影、书画等创作活动，大力推动开展“全民阅读求知”活动。小公园、图书阅览室、篮球场、体育健身器等等文化体育设施在增城农村随处可见，让文化从城市延伸到农村，推动了社会主义文化的大发展大繁荣，实现城乡文化的共享共建在增城正在逐步成为现实。

五是政务环境。一方面是强化政府服务职能。出台了《关于加强领导干部作风建设的实施意见》、《关于开展法纪廉政教育年活动的实施意见》、《关于在市级政权机关全面推行政务公开的实施意见》，大力推行“阳光政务”，严格规范土地出让、特种行业经营权许可、政府工程招投标等各种行政行为，并通过各种途径向社会公布，自觉接受社会监督，切实做到公开、公正、公平。另一方面是大力规范市场经济秩序，营造一流的诚信环境。严厉打击制假售假、传销和变相传销及偷逃骗税、走私贩私等违法犯罪活动，大力清理整治无证照企业，推进食品、药品放心工程体系建设，鼓励扶持社会中介组织、行业协会有序发展，营造公平竞争的市场环境。

四、“增城模式”对推进我国县域经济发展的启示

提要：“增城模式”的成功经验表明，要实现一个地区又好又快的发展，就必须将科学发展观创造性地融入地方经济发展实际，做到“目标明确、思路清晰、定位科学、措施具体、落实到位”，从而形成科学的发展思路和发展举措。关键是：要有一个科学的思想认识、要有一个真正落实科学发展观的执政理念、要有一个干部群众共同认可的发展目标、有一个清晰的科学发展思路、有一套科学合理的制度安排、有一支真抓实干、执行力强的干部队伍。

（一）要有一个科学的思想认识

增城的实践表明，县域经济科学发展首先必须转变思维，树立正确的思想观念。

第一，要走出“县级政府经济圈”的误区。县域经济是一个区域性、开放性兼备的经济体系。发展县域经济要跳出“县域行政边界”，将县域经济与区域经济融汇，从区域发展空间入手来谋划自身的发展战略。一是立足自身的区位优势、资源优势、成本优势、后发优势、产业基础等，找准县域在宏观区域中的定位；二是主动融入更广泛的区域经济，主动参与区域内的产业分工、产业协作，在区域范围内获取、组织和配置资源。

第二，要走出“干部经济”的误区。县域经济的规律性是“民主性”，县域经济是“民主经济”。县域经济在许多地方呈现出政府超强干预模式、干部经济模式、政绩经济模式、指标经济模式，发展思路受领导干部个人影响大，往往是新官新思路，新年新口号，导致发展缓慢。把握县域经济的

“民主性”,就是在政府引导的前提下放手发展民营经济,让所有人充分发挥创造潜能,培育充满生机和活力的市场主体,形成“老百姓经济”:千家万户的自我积累、千家万户的自觉投入、千家万户的走向市场、千家万户的自主管理、千家万户的创造财富、千家万户的承担风险。百姓经济是县域经济快速增长的主要推动力量。

第三,要走出“全能经济”的误区。县域经济的规律性是“特色性”,县域经济是特色经济。县域经济虽是一个相对完整的经济体系,但不能搞“大而全”式的“经济大拼盘”。县域经济也不可能“全面开花”。各县域的历史人文、产业基础、自然禀赋不同决定了县域产业发展的差异性。要突出比较优势,跳出“全能发展”的圈子,在特色的基础上形成“特色产业集群经济”。

(二)要有一个真正落实科学发展观的执政理念

1. 要解决为什么发展、为谁发展的问题。有什么样的发展观,就会有什么样的发展模式、发展战略、发展目标和发展举措。科学发展观的核心是以人为本,以民生为本,这就要求我们在实践中要树立为民执政的理念。要以实现好、发展好、维护好广大人民群众的根本利益,走共同富裕的道路,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,将科学发展的理念落到实处,把经济社会发展转到全面、协调、可持续发展的轨道上去。群众才是创造历史的主体,只有不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,充分激发人的主动性和创造力,“谋一方发展、富一方百姓、保一方平安、促一方和谐”,一个地区的发展才会有永不枯竭的动力。

2. 要富有开拓创新的时代精神。要转变政府职能,重点抓好规划引导策划、公共服务和社会管理,提高驾驭市场经济的能力。尤其是县一级政府,由于资金、土地、人才、技术、管理等发展要素受限,更要通过大胆策划、科学规划,适度参与和引导市场,整合各种社会资源,更有效地实现资源的优化配置。增城能在短短几年中从困境中崛起,无论是白水寨风景名胜区的开发,增城广场、挂绿广场等市政设施的建设,还是增城荔枝、菜心等农产品品牌的打造,都是依靠政府的策划引导来“借鸡生蛋”,以少量财政资金启动,再推向市场,取得了经济社会效益的最大化。增城人常说“不怕做不到,就怕想不到,想都想不到,肯定做不到。”改革发展的道路没有坦途,没有敢为人先的勇气和胆识,没有锐意进取、不断创新的精神,没有科学发展的理念,就不可能战胜困难和险阻,夺取最后的胜利。

3. 要强化政府的诚信意识和责任。增城曾经历过一段发展缓慢的时期,其中一个重要原因就是因为诚信的缺失导致投资环境的恶化。近年来,增城市把打造诚信环境作为一项重要的政府职能来抓,在财力有限的情况下,节衣缩食,还掉了26亿债务,重新赢得了投资者的信任,同时全面规范和整顿市场经济秩序,化解金融风险,打击假冒伪劣、偷逃骗税、走私贩私和炒卖土地等非法经济活动,如今的增城因为诚信环境的改善已经成为了投资的热土。

(三)要有一个干部群众共同认可的发展目标

如今,在谈到增城这些年取得的成绩时,无论是领导干部,还是普通百姓都认为其中一个主要原因是,增城经过多年的探索,形成了一个具有广泛共识的科学的发展目标与定位。这个目标与定位的形成是来自于科学发展观的理论指导,来自于因地制宜的实践探索,也是来自于对国内外先进地区的学习和借鉴。现在,“创建广州东部现代化生态新城区”、“建设广州东部新型制造业基地、现代服务业区域中心、生态旅游休闲区、现代都市农业基地”、“两城三中心”、“三个经济圈”等等名词在增城已是妇孺皆知。正是因为目标明确了,定位准确了,为广大干部群众接受和认可了,才最大限度地调动了他们的积极性和创造性。

(四)要有一个清晰的科学发展思路

科学的发展,不仅取决于明确的目标,同样取决于清晰的思路。增城的经验表明,发展思路清

晰与否，将决定着发展绩效的高低。应该说，增城发展的思路是清晰且符合理论逻辑的：以民生为主线，以统筹为手段，推进整个县域全面协调可持续发展。一是优先发展教育，扩大就业，促进社会和谐。以创业带动就业，增加城乡居民收入，与此同时建立健全社会保障体系与医疗卫生制度，通过建立有效的治理机制，维护社会安定团结。二是科学规划，因地制宜，扩大发展空间。以中心镇为线索，推进农村城镇化；以产业集群为线索，壮大县域经济实力；以农业转型为线索，发展绿色经济。三是统筹兼顾，推进全面协调可持续发展。以区域统筹推进产业发展；以城乡统筹推进城乡一体化发展；以环境统筹推进精神文明与生态文明建设。

（五）要有一套科学合理的制度安排

没有科学的决策机制，决策失误必然在所难免，由此而带来的不良后果是巨大的，科学发展更无从谈起。这些年增城围绕如何科学决策这个核心，通过边实践、边总结、边提炼，逐渐形成了一整套科学合理、行之有效的制度安排，有力地确保了经济社会、区域、城乡、人与自然协调发展。

1. 认真抓好“三划”即“超前策划、科学规划、有重点有计划”。“超前策划”强调在工作中要敢于创新，大胆设想，善于谋划，要有超前的眼光和战略思维；“科学规划”就是在策划的基础上，要通过分析论证策划的可行性和实操性。要树立规划优先的发展理念，没有科学规划，只能是发展得越快，乱的越快。在工作中规划先行，无论是产业、城镇布局还是具体发展项目的实施都要进行科学的论证和规划。“有重点有计划”，一个地区财力有限，不可能所有规划一起实施，工作中要长中短结合，既立足当前，又着眼长远，分清轻重缓急，先易后难地分步实施，确保有限的财力用在刀刃上，集中精力办实事，集中财力办大事。

2. 努力做到“三个结合”和“三师而行”。“三个结合”即“群众的呼声、领导的思路、专家的意见”相结合。结合“群众的呼声”，强调决策者要坚持走群众路线，注重深入基层，调查研究，善于听取群众的意见和要求，注重发挥群众和集体的智慧来提高决策水平；结合“领导的思路”，强调决策者在深入调研认真听取群众呼声的基础上，结合实际情况进行深入思考，集体讨论，去伪存真，去粗取精，形成工作的思路、奋斗的目标和具体措施；结合“专家的意见”，强调要善于听取专家的意见，邀请有关专家对相关问题进行可行性研究，提出具体的意见和建议供决策参考。“三师而行”即在决策中要依靠“经济师”对重大决策项目的经济效益进行评估，依靠“工程师”对技术可行性进行分析，依靠“律师”来为政府参与经济活动提供法律服务，确保依法行政。

3. 严格把好“三关”即“规划关、环保关、安全生产关”。把好“规划关”就是要确立规划的权威，各项发展和建设尤其是上项目必须严格按照规划进行，以规划确保有序发展。正因为从2001年以来坚持不懈地做到严格不上工业项目，才有今天北部的绿水青山，才能把生态资源变为旅游资源，北部山区变为生态旅游区，北部包袱变财富；把好“环保关”是指制定严格的环境保护准入标准，所有建设项目都必须经过严格的环境保护评估，克服急功近利短期行为，坚决不上污染项目，不以牺牲环境为代价换来经济的快速发展；把好“安全生产关”是指严格监管各项建设、生产以及经营行为，确保各项安全生产措施切实落实到各环节，严防重特大事故发生。

（六）要有一支真抓实干、执行力强的干部队伍

“实干兴邦，空谈误国”。增城能取得今天这样的成绩还在于有一支求真务实、勇于创新、奋发有为、团结进取的干部队伍。

面对发展初期的困难局面，增城领导班子成员敢于正视困难，迎难而上，敢想敢干，大胆创新，破难攻坚。增城人民如今还记忆犹新，2000年，刚刚上任的增城市长朱泽君在就职演说上满怀激情地说：“沉默干五年，五年以后再来看增城。”7年过去了，如今已是增城市委书记的朱泽君感慨万千地说：“我们用了7年的时间，沉下心来，耐住寂寞，埋头苦干，终于从困境中杀出一条血路出来，

不负重托,不辱使命,践行了自己曾经许下的诺言,让增城1616平方公里的大地上处处充满生机活力。”这几年,增城的干部队伍经受住了严峻的考验和磨练,他们通过充分发挥集体智慧,走群众路线,科学论证,真抓实干,以高度的事业心和责任心投入到工作中去,在增城掀起一轮又一轮的发展高潮。正是在这样的精神激励下,广大干部群众对发展的信心由怀疑到半信半疑到深信不移,从而形成了共谋发展的强大合力。

增城这几年坚持以信念引领方向,以理想点燃激情,以事业凝聚人心,在广大干部中大力倡导求真务实、开拓创新、艰苦奋斗、干事创业的工作作风,按照“博学善思练就一身本领、干事创业造福一方百姓、廉洁自律保己一生平安”的要求来提高干部自身素质,增强为民执政的能力,全社会干事创业的氛围越来越浓厚,干部群众的精神面貌日益焕发,这为增城的发展提供了强有力的组织保障和智力支持。

本文有关增城市的资料数据,均来源于增城市委政策研究室提供的材料。

参考文献:

[1] 梁 行.“县域经济”:中国发展第3阶段[J].华人时代,2007,(1).
[2] 罗必良.“三农”问题的症结及其化解逻辑[J].经济理论与经济管理,2007,(4).
[3] 吴业苗.“小城镇牵引”效应与农民的迁移意愿[J].理论导刊,2004,(12).
[4] 罗必良.以中心城镇建设推动新农村建设[N].南方日报,2006-04-12(A12).
[5] 罗必良.论农业分工的有限性及其政策含义[J].贵州社会科学,2008,(1).

“ZengCheng Model”: Some Typical Experiences of County Economy Development

LUO Bi-liang
(*College of Economics and Management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: Carrying out scientific outlook on development is the core of“ZengCheng mode”. The basic clue of the mode is as follows to reduce agriculture population, to advance residual Labor force transference, to broaden the farmers employment space and improve agriculture efficiency. The scientific meaning of the model is as follows:The first, people-oriented, putting greater emphasis on people's wellbeing to speed development. The second, planning as a whole to strike a proper balance in order to promote comprehensive, balanced and sustainable development.

Key Words: county economy; ZengCheng model; plan as a whole; Scientific outlook on development