



智 库 书 系

地方经验研究之十

激活内动力： 新时期农村综合改革的“东莞突围”

徐 勇 主编
邓大才 李晓群 任 路 等著

中国社会科学出版社



智 库 书 系
地 方 经 验 研 究 之 十

激活内动力： 新时期农村综合改革的“东莞突围”

徐 勇 主编
邓大才 李晓群 任 路 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

激活内动力：新时期农村综合改革的“东莞突围”/邓大才等著；
徐勇主编. —北京：中国社会科学出版社，2016.8

ISBN 978-7-5161-8819-4

I. ①激… II. ①邓…②徐… III. ①农村经济—集体经济—经济
体制改革—研究—东莞 IV. ①F327.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 205136 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 装 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 10.75
插 页 2
字 数 150 千字
定 价 39.00 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营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

《智库丛书》编辑委员会成员

主 编 徐 勇

执行主编 邓大才

编 委 (按姓氏笔画排序)

丁 文	马 华	邓大才	王 静
王 勇	王义保	石 挺	卢福营
冯春风	刘义强	刘金海	刘筱红
李海金	朱敏杰	任 路	汤晋苏
何包钢	应小丽	吴晓燕	陆汉文
陈军亚	杨 嬛	张晶晶	张向东
郝亚光	徐 勇	徐 剑	徐小青
徐增阳	董江爱	黄振华	詹成付
彭正德	熊彩云		

《智库书系·地方经验研究》

总 序

《智库书系·地方经验研究》是由华中师范大学中国农村研究院推出的系列著作。

中国作为一个古老的文明大国，能够在 20 世纪后期迅速崛起，展现出强大的活力，得力于改革开放。20 世纪 80 年代兴起的改革开放，重要目的就是“搞活”，在搞活经济的过程中确立了市场竞争机制。市场竞争机制不仅激活了经济，而且激活了地方和基层的自主性和创造性。极具战略眼光的顶层设计和极具探索精神的地方基层实践以及两者之间的良性互动，是中国政府推动现代化建设取得巨大成功的秘诀。中国改革开放的路径就是：先有地方创造的好经验，中央加以总结提高上升为好政策，然后经过若干年推广再确定为好制度。本书系正是在这一背景下推出的。

我们华中师范大学中国农村研究院自 20 世纪 80 年代开始，就关注农村改革，研究农村治理，并以实地调查为我们的基础和主要方法。调查一直是立院、建院和兴院之本。在长期实地调查中，我们经常会与地方和基层领导打交道，也深知地方和农村基层治理之不容易。地方和基层治理的特点是直接面对群众、直接面对问题、直接面对压力。正因为如此，地方和基层领导势必解放思想，积极开动脑筋，探索解决问题的思路和方法，由此有了地方创新经验。促使我们自觉主动与地方进行合作，通过理论与实践相结合，共同探索地方发展路径并总结地方创新经验，起始于 2011 年。当年年

初，地处广东西北部的云浮市领导为探索欠发达地区的科学发展之路，专程前来我院求助请教，我们也多次前往该市实地考察、指导和总结。至此，我们开启了地方经验研究的历程，并形成了基本的研究思路和框架。

地方经验研究的目的，主要是发现地方创造的好经验、好做法、好举措，突出其亮点、特点和创新点。中国的现代化是前所未有的伟大实践，必然伴随大量问题。对不理想的现实的批判思维必不可少，需要勇气；而促进有效解决问题的建设思维也不可或缺，需要智慧，两者相辅相成，各有分工，共同目的都是推动社会进步。作为学者，不仅要持公正立场评点现实，更要参与到实际生活中，理解现实，并运用自己的智慧与实践者一同寻求解决问题之道。历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往不是自觉的，学者的参与有可能将其变为自觉的行为；历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往并不知道自己在创造历史，学者的总结则可以补其不足。地方与基层的探索是先行一步的实践，需要总结、加工、提炼，乃至推介，使更多人得以分享。地方与基层的探索是率先起跑的实践，需要讨论、评价、修正，乃至激励，使这种探索能够可持续进行。我们的地方经验研究便秉承以上目的，立足于建设性思维。

地方经验研究的方法，绝不是说“好话”，唱“赞歌”。在地方经验研究中，我们遵循着以下三个维度：一是地方做法，时代高度。尽管做法是地方的，但反映时代发展的趋势，具有先进性；二是地方经验，理论深度。尽管是具体的地方经验，但包含相当的理论含量，具有普遍性；三是地方特点，全国广度。尽管反映的是地方特点，但其内在价值和机制可复制，具有推广性。正是基于此维度，我们在地方经验研究中，非常注意两个导向：一是问题导向。地方和基层实践者之所以成为创新的主要动力，根本在于他们每天都必须直接面对大量需要处理的问题。解决问题的过程就是实践发展的过程。二是创新导向。解决问题是治标，更重要的是寻求治本之策，由此就需要创新，需要探索，也才会产生地方好经验。怎样

才是创新呢？需要有两个标准：一是历史背景。只有将地方经验置于整个宏观历史大背景下考察，才能理解地方创新由何而来，为什么会产生地方创新。二是未来趋势。只有从未来的发展走向把握，才能理解地方创新走向何处去，为什么值得总结推介。

我们正处于一个需要而且能够产生伟大创造的时代。智库书系因时代而生，随时代而长！

徐勇

2015年7月15日

序 言

东莞，中国南部的一片热土。改革开放后，东莞以农村集体经济为基础，面向世界市场，实现农业向工业的巨大转型，号称“世界工厂”，成为中国经济奇迹的引领者，引起世人的刮目相看；2008年以来，遭遇前所未有的世界经济危机，“两头在外”的经济模式面临极大挑战，东莞是否会像世界许多地方因产业兴而兴，由产业衰而衰，直至变为“死城”和“荒原”，世人同样在拭目以待。非常可贵的是，东莞没有在严峻的环境下沉沦，而是继续承接农民自力自强的精神，以农村综合改革激活内动力，让庞大的集体资产重新焕发活力，推动经济的转型升级，一个崭新的东莞正在迅速崛起，正在创造又一个中国奇迹！

在马克思看来，“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”东莞在改革之初直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件是什么呢？是一个以农业为主的地方，是一个因集体经济在农业的低效率而长期陷入贫困，大量人口外逃的地方。然而，历史常常有许多惊人之举和意想不到的后果。随着人民公社体制的废除，集体经济似乎已成为一个遥远古老的名词，农业生产领域的低效率，使得农村再次恢复一家一户个体生产经营方式；出乎意料的是，集体经济在工业领域却获得巨大成效，创造了上万亿元的巨额集体资产，为国民经济积攒了殷实的“家当”。本为种豆，何以得瓜，农村集体经济为什么

在不同的产业领域取得截然不同的绩效？其深刻背景是集体经济生成演化于中国从农业社会向工业社会、从计划经济向市场经济的两个转变之中，它的特殊品质与不同产业领域具有不同的适应性，并由于其农村底色而在新历史条件下创造出人们意想不到的结果，成就了一个世界奇迹。

集体经济本是为了解决农业生产和农民贫困问题而量身定制的。早在 20 世纪 40 年代，毛泽东就指出：“在农民群众方面，几千年来都是个体经济，一家一户就是一个生产单位，这种分散的个体生产，就是封建统治的经济基础，而使农民自己陷于永远的穷苦。克服这种状况的唯一办法，就是逐步地集体化。”在 20 世纪 50 年代的不到六年时间里，我国就实现了集体化，并形成了农村集体经济这一新型的经济形态。但是，以人民公社为组织形式的集体经济造成的是活力的缺乏和产业效益的低下。

首先，集体经济作为一种依附性奉献式经济，其产品分配的依据是先国家再集体。国家如果拿得过多，就会导致集体分配过少；集体用于分配的过少，就会影响农民的生活，并由此导致农民缺乏集体生产的热情和积极性，甚至造成农民的抵制。如杜润生所说：“正因为‘大集体经济’吃不饱饭，甚至饿死了人，农民就要想办法，避免风险。”其办法一是“瞒产私分”；二是扩大自留地；三是搞包产到户。

自我封闭的集体经济组织切断了农民的横向联系，在政府分配有限的条件下又不能在与社会的交换中获得生活资料。“政社合一、公民皆社员的人民公社，又不允许自由进出，堵塞了社员自求谋生的道路，限制了农户发展经济的自由。在历史上，农民从来拥有从事多种经营、配置自有资源的自由。但是在人民公社时期，农民的这种自由权利却受到剥夺。其结果不仅加重了农村的贫困程度，还加重了城市的消费品短缺。”

其次，计划经济体制下的集体经济适应了国家计划，却不适应农业生产特性。长期历史以来，中国实行的是一家一户为单位的生

产经营方式。这种生产经营方式与农业生产的特性是相适应的。家庭共同体相互依赖、利益相关、熟悉信任、感情相系、优势互补，非常适宜于农业生产活动，并不需要额外的组织管理成本。家户作为产权、生产经营、分配、消费、社会、文化和政治单位，自我负责。一家一户的生产经营体制本质是一种责任制，它内在的要求生产者对自己负责，而无须外部监督。

正是因为家庭经营更适合农业生产特性，更能让农民获得收益，从集体化进程开始，农民就一直试图从体制上加以突破，不断尝试包产到户。只是由于农村的贫困和城市消费品的短缺，并拖累了整个国民经济，才最终实行“产权公有，家庭经营”的家庭承包经济体制，并导致传统集体经济组织——人民公社体制的废除。

统一经营的集体经济组织未能在农业领域取得预期的成效，最后不得不恢复一家一户的家庭经营，但出乎意料的是它在工业领域取得了重大发展，造成了乡镇企业的异军突起。邓小平表示，“农村改革中，我们完全没有预料到的最大收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出搞多种行业，搞商品经济，搞各种小型企业，异军突起。”乡镇企业在国民经济所占比例达到三分之一，构成国家经济体系的相当数额的“家当”。

突然冒出的乡镇企业不是从天而降，而是在原有集体经济组织中生成的，只是在原有计划经济体系下的“城乡二元”结构下受到压抑。计划经济体系对农村的需求主要是产品与劳动力，因此长时间实行“以粮为纲”的政策，工副业属于受限制的产业活动。但在东南沿海地区，工副业顽强地自我生长，成为集体经济组织的一部分。农村改革以后，全国大多数农业地区实行分户经营，以农为主，且社会需求迅速增长，而东南沿海地区的农村集体经济组织的工业则在原有基础上，积极满足社会需求，得以长足发展。这是集体经济发展中出现的意想不到的后果。

集体经济组织在农业领域的失败和之后在工业领域的成功，与

集体经济组织面临的外部环境和内在特质密切相关。中国的集体经济组织生成于农业社会向工业社会的转变之中。在由农业社会向工业社会转变过程之中，一般要经过简单协作、工场手工业、大机器工业阶段。但在不同国家的工业化阶段及其空间形式有所不同。中国是发展中国家。新中国成立前的工业基础十分薄弱；新中国成立后，为迅速建立起工业体系，工业化的重点在于重工业，一下进入大机器工业阶段，工业发展的空间主要在城市，工业主要组织方式是计划经济下的国有企业。以城市为空间的大机器工业难以充分满足国民经济的需要，社会需求的大量产品需要通过简单协作和工场手工业的方式加以满足。新中国成立之前，农村存在家庭内部的分工协作，但其范围十分有限，主要是满足自我的需要。实行农业集体化以后，农村社会组织单位扩大到社队。公社单位为简单协作和工场手工业提供了组织基础。同时，公社组织本身也负有发展工副业的使命。集体化进程中建立起来的公社集体组织既是生产组织，也是社会生活组织，集农、工、商、学、兵于一体。1961年颁布的《人民公社工作条例（修正草案）》（被称为著名的人民公社“60条”），便将发展社办企业和手工业作为重要任务。这一要求本来是满足农村内部社会需要的，但没有意料到的是恰恰满足了中国工业化进程中简单协作和工场手工业阶段的需要。这不能不说是历史的某种巨大巧合！

更重要的是，集体经济组织为简单协作和工场手工业提供了特别重要的条件。首先，集体经济组织规模比家庭大，有可能进行内部分工，从而为简单协作和工场手工业提供组织基础，一部分人可以专门从事工业活动。其次，工场手工业及其之后的机器企业需要土地和劳动力。这在传统的家庭经济单位受到极大限制。所以，为数不多的工业主要集中在城市。即使是计划经济时代也是如此，由此造成新的城乡差别。随着集体经济组织的建立，发展工业所需要的土地和劳动力资源难题得以迎刃而解。一则在集体经济条件下，土地等生产资料为集体所有，发展集体工商业不需要支付土地费

用。二则在集体经济条件下，集体工业的员工主要来自于农村集体成员。农村集体成员从事工商业比从事农业有更大的收益，有更高的积极性，同时他们所需要支付的社会成本又远远低于城市。三则在“政社合一”体制下的社队企业与基层政府直接相关，受到基层政府多方面的支持和保护。土地、劳动、政府构成集体企业特有的比较竞争优势，甚至造成乡镇企业挤垮城市国有企业的“小鱼吃大鱼”的特殊景象。这种集体经济拥有的比较优势是私人企业和国有企业都难以想象的，由此也为中国国民经济作出了巨大贡献，乡镇企业的产值一度占全国总产值三分之一多，是中国经济快速增长的发动机，成就了中国奇迹。

集体经济组织基础上发展的乡镇企业在工业领域的巨大成功，主要是适应了工业化进程中的简单协作和工场手工业阶段，满足了国内市场的巨大社会需要。中国因此走出了一条以农村集体经济为依托的农村工业化新路。这在世界上是绝无仅有的。

企业一旦进入市场就会产生强大的内驱力，不断为自己开拓市场，寻求出路。当以“苏南模式”为代表的乡镇企业因国内市场变化遭遇困境时，以“珠三角模式”为代表南方沿海地区的集体经济却在开放中开辟世界市场，促使乡村工业跨向全球化，创造了“世界工厂”，成就了新的中国奇迹！

与长三角地区不同，珠三角地区农村的社队企业不发达。农村改革之初，与全国一样主要从事农业生产并实行家庭经营体制。随着国家开放，亟须引进国家紧缺的资本，发展经济。大量“三来一补”外资企业进入珠三角地区，从而迅速推进这一地区由农业向工业的转变。各种工厂企业星罗棋布地聚集在广大的农村地区，昔日大片农田成为无数座厂房，直到形成著名的“世界工厂”。

与改革初的乡镇企业异军突起不同，珠三角地区的乡村工业一开始就与世界市场接轨，“两头在外”，一方面对外招商引资，引进外来资本；另一方面生产的产品主要销于国外，大大开拓了市场领域，并得以通过销售产品从世界上赚取利润。这对于中国具有划

时代的革命性意义。在中国，基本上没有从外国获得大量利润的历史。20世纪90年代以来，中国一跃成为最大的外汇储备国，以珠三角地区为代表的乡村工业在其中功不可没。

改革之初的乡镇企业尚是“星星之火”，乡村工业散落在各个地方和乡村。而珠三角地区的乡村工业发展处于全国的大开放之际，工业发展呈燎原之势，整个地区的农村呈整体工业化，企业在这里成龙配套，形成完整的产业链。由此也使这一地区从昔日的封闭农村到与全球联结起来，呈高度开放状态，并加速推动了市场化和城镇化，成为全国的领跑者。

珠三角地区的迅速崛起与世界经济走向密切相关。随着经济发展，世界发达国家早已完成机器大工业生产阶段，进入高科技产业时期。但是，机器大工业生产还有存在的必要和发展的巨大空间。一是发达国家自身有社会需求，但因为经济转型不能以物美价廉的产品满足社会需求；二是大量发展中国家的社会需求迅速增长，大机器工业却十分落后，无法满足需求。而世界资本也在寻找合适的国家和地方，发展大机器工业，满足社会需求。中国的珠三角地区因此成为历史的“幸运儿”。

历史不会无缘无故地宠幸谁。珠三角地区的崛起与其集体经济底色密切相关。与长三角地区有星罗棋布的城镇不同，珠三角地区除了广州等极少数城市以外，基本都属于农村地区。传统的集体经济在农业领域的低效益，却成就了工业领域的大发展。首先，因为缺乏内部积累，促使这一地区的集体经济组织将招商引资作为头等任务。其次，集体经济组织可以为企业提供廉价且有规模的土地。特别是各个乡村竞相引资，造成土地价格特别优惠。再次，由于工业发展获得的利润远远高于农业，促使大量农村成员“洗脚上岸”，愿意交出承包土地，通过入股分红的方式分享集体经济组织利润，并参与工业生产。最后，大量外来农民进入珠三角地区务工，村组集体经济不仅可以提供工作岗位，而且可以提供住房和安全保障。这对于个体企业和城市企业都是难以做到的。更重要的

是，在国家政策的鼓励下和发展地方经济的激励下，地方政府为集体经济组织招商引资和发展工业提供了极大支持，由此形成地方的整体开发，大量资本和外来劳动力聚集在一个空间里，促使具有完整产业链的“世界工厂”的崛起。这一“工厂”因为廉价的土地、劳动和政府优惠政策，并与发达的市场体系相结合，而生产出物美价廉的工业产品，成就了新的中国经济奇迹。同时，原有的集体土地资源转化为巨额的集体资产。仅仅是东莞一地的农村集体总资产便达 1200 多亿元，占全国的 10%，而在改革开放之初，东莞的总产值才不过 6 个亿。

珠三角地区的崛起得力于对外开放，其资本和市场主要在国外，是一种外动力、外源型经济。但外部世界也会发生变化。2008 年，世界金融危机爆发，世界经济下行。珠三角地区长达 20 多年的“黄金岁月”遭遇了前所未有的挑战。一是西方发达国家意识到工业的重要性，并通过高科技力量重振工业雄风。二是世界总体需求萎缩。三是世界资本寻找比珠三角地区更为优惠的投资地点。与此同时，珠三角依托原有集体经济组织发展乡村工业也面临着内部困境。一是集体经济组织以入股分红的方式获得土地发展乡村工业，分红具有刚性。经济增长放慢的集体经济组织得满足不断增长的村民分红需求，为此甚至举债。仅仅依靠最早入股的土地分红，造成内在的发展动力的缺失。二是集体经济组织的大量土地用于修建厂房，虽然将集体土地由资源变为了资产，但一旦厂房不能运转，资产无法变为资本，也无法重新恢复为土地资源。由于厂房闲置还有可能成为负资产。2012 年，仅仅是东莞村组两级集体总负债达 245.4 亿元，负债率高达 19.8%。三是集体经济组织与村组合为一体，承担了越来越多的公共管理和社会福利职能，造成经济负担过重，村级资金用于扩大再生产的能力减弱。四是集体经济组织最初发展工业所给予的政策优惠不再存有，政府对于集体经济组织的支持发生变化。正是在内外环境发生急剧变化的情况下，有人预言珠三角地区将会由于产业的衰败，成为诸如世界许多由于

产业兴衰导致地方兴衰的另一个案例，其兴也勃，其衰也忽。

但是，珠三角地区并没有沉沦和衰败。重要原因是，在中国，农村发展从来主要依靠的是内在的力量，而不是外部救济。由于产能过剩，中国的东北地区经济急剧下行，社会压力增大，走出困境相当困难。重要原因之一是城市国有企业长期被视为“共和国的长子”，形成对国家的依赖，其内在动力严重缺失。珠三角地区农村集体经济组织的最初发展主要是借国家开放的东风，在外寻求空间，依靠的是自我的力量。面对新的挑战，以东莞为代表的珠三角地区努力寻求新的发展出路，这就是积极寻找内在的动力。一是根据市场变化，调整经济结构，生产适应市场变化的产品，不是过分依赖传统的世界市场。二是重新激活内部发展动力，通过市场的方式将闲置和沉睡的资产激活。经过20多年的经济高速增长，村民已积累相当的资金，可进行自我投资。激活资产的资本力量主要来自内部。三是发挥村组集体经济“船小好掉头”的灵活优势，激励各个村组各显神通，寻找新的出路。四是外部市场的变化推动着集体经济组织和基层政府转换思维，不是以分红获得村民的认同，而是以带动村民二次创业获得村民的支持。五是通过改革完善集体经济组织的内外治理体系，提高治理能力，向治理寻找活力。六是政府转变领导方式，着重于通过制定规划、改善环境、承接公共事务，引导和支持集体经济组织的转型升级。

尽管珠三角地区的乡村工业发展还在负重前行，但新的希望已经展现，没有陷入因外部环境变化所遭遇的灭顶之灾。这不能不归之于在农村底色下形成的集体经济自我发展、自我救济的内在动力机制。

东莞是“珠三角模式”的典型代表，取得巨大成就，也遭遇最大困境，通过激发内生活力的农村综合改革，正在实现再次崛起。

世界给了东莞一个机遇，东莞还了世界一个奇迹！

徐勇

2016年3月29日

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

专题报告篇

激活内动力：在转型升级中实现城乡统筹发展

——基于广东省东莞市农村综合改革的探索与实践	(3)
------------------------------	-------

第一部分 农村集体经济转型升级探索	(18)
-------------------------	--------

分类突围：探索集体经济转型新路径

——基于广东省东莞市农村集体经济发展的实践与探索	(18)
--------------------------------	--------

共享式发展：农村集体经济发展的新模式

——广东省东莞市农村集体经济转型的调查与启示	(25)
------------------------------	--------

预算式民主：用制度管好集体经济的“钱袋子”

——基于广东省东莞市村级预算制度的调查与思考	(32)
------------------------------	--------

第二部分 社会治理与公共服务提升	(39)
------------------------	--------

牵引型治理：经济新常态下的社会治理创新

——基于广东省东莞市创新社会治理的探索实践	(39)
-----------------------------	--------

制度化统筹：打造政府引领改革升级新常态

——基于广东省东莞市农村综合改革的调查与

思考 (55)

公共服务统筹：推进城乡一体化的新探索

——广东省东莞市公共服务均等化的调查与启示 (63)

第三部分 农村集体资产交易与监管创新 (70)

盘活资产：促进农村集体经济转型的有益探索

——基于广东省东莞市农村综合改革的调查与

思考 (70)

要素市场化：激活农村集体经济探新路

——基于东莞市集体资产管理平台的调查与

思考 (77)

智能监管：引领集体“三资”监管现代化的新常态

——基于东莞市“三资”监管平台的调查与思考 (85)

社会反响篇

社会反响 (93)

广东省东莞市：推动农村综合改革创新《内部参

阅》 (93)

中国地方政府改革创新成果发布《中国日报》

中文网 (97)

第二届中国地方改革创新成果新闻发布会召开

中新网 (98)

第二届中国地方改革创新经验发布会在京举行

中青在线 (100)

第二届地方改革创新成果新闻发布会暨基层治理创

新发展地方经验报告会在京召开 央广网 (101)

中国地方政府改革创新成果发布 国际在线 (103)