

土地 资本化 与农村工业化

——南海发展模式与制度创新

蒋省三
韩俊

主编

Land
Capitalization
and Rural Industrialization

山西经济出版社

土地 资本化 与农村工业化

——南海发展模式与制度创新

蒋省三
韩俊

主编



山西经济出版社

Tu
Zibenhua
Yunongcungongyehua

图书在版编目 (CIP) 数据

土地资本化与农村工业化——南海发展模式与制度创新/蒋省三, 韩俊主编. —太原: 山西经济出版社, 2005.7
ISBN 7-80636-753-5

I. 南... II. ①蒋...②韩... III. ①地区经济-经济发展-经济模式-研究-南海市②地区经济-经济体制改革-研究-南海市 IV. F127.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 101392 号

土地资本化与农村工业化 ——南海发展模式与制度创新

主 编: 蒋省三 韩 俊	网 址: www.sxskcb.com
责任编辑: 李慧平	经 销 者: 新华书店
出 版 者: 山西经济出版社	承 印 者: 山西新华印业有限公司 新华印刷分公司
地 址: 太原市建设南路 15 号	
邮 编: 030012	开 本: 880mm × 1230mm 1/32
电 话: 0351-4922220 (发行中心)	印 张: 8.875
0351-4922085 (综合办)	字 数: 220 千字
E-mail: Fxxz@sxskcb.com (发行中心)	印 数: 1-3000 册
Web@sxskcb.com (信息室)	版 次: 2005 年 7 月第 1 版
Jingjishb@sxskcb.com (综合办)	次: 2005 年 7 月第 1 次印刷
	定 价: 20.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

目 录

南海经济发展模式与制度变迁 /1

- 一、南海市经济持续发展的主要成因 /2
- 二、南海市经济发展中需要进一步解决的问题 /17
- 三、若干思考和政策建议 /27

工业化进程中的农民土地权利问题 /41

- 一、问题的提出 /41
- 二、国家工业化进程中对农民土地权利的忽视 /43
- 三、农村工业化与农村土地的非农化使用 /45
- 四、独特的南海工业化模式：让农民以土地的权利参与工业化 /47

南海土地股份合作制的实质 /54

- 一、工业化对土地集中利用提出新要求 /54
- 二、让农民分享土地增值部分收益来获取集体土地经营权 /57
- 三、实行土地股份制的条件与问题 /65
- 四、进一步的制度创新与挑战 /69

农村工业化与集体经济组织的实体化 /71

- 一、农村工业化与土地集中利用 /72
- 二、土地集中利用背后的土地所有权变更 /72
- 三、集体经济组织成为土地经营的主体 /76
- 四、集体经济组织实体化与功能福利化 /78

农村集体非农用地流转的法律困境 /81

- 一、国家征地制度与农村工业化的冲突 /81
- 二、农村土地使用权的法律限制与农民变通的较量 /83
- 三、执法公正与现实公平的矛盾 /85
- 四、完善有关农村集体非农用地法律是当务之急 /90

与解决民生问题结合的工业化 /92

- 一、南海工业化过程中劳动力的两次解放 /92
- 二、南海工业化发展的启示 /99

劳力流动、劳动成本与沿海制造业的发展 /101

- 一、劳动成本与劳动密集型制造业基地的发展 /101
- 二、沿海劳动密集型产业仍有长远的发展前景 /104

逐步构筑外来就业人口与当地社会融合的制度框架 /108

- 一、把管理流动就业的重点转到协调劳资关系、保护劳动者利益上来 /108
- 二、将外来人口纳入社会公共服务的覆盖范围 /109
- 三、消除身份差异,完善暂住管理,向更大范围的外来人口开放户口 /111
- 四、发展“外工村”式的住宅租赁,为外来人口提供

安居乐业的生活环境 /112	
五、逐步创造条件,使外来民工和技术人员依法取得 选举权和被选举权,以适当形式参政议政 /113	
六、在维持劳动力成本竞争力的前提下稳步推进 社会保障制度的创新 /114	
培育人才市场 促进产业升级 /116	
一、工业化发展对人才的需求 /116	
二、人才市场发育与政府作用 /118	
三、推进人力资源开发和人才流动 /123	
南海市集群式工业化发展模式的产生与发展 /127	
一、南海市制造业具有明显的集群性 /127	
二、南海市产业群发展的内在机制 /129	
三、南海市产业群发展的外部环境条件 /136	
四、南海市产业群发展需要进一步解决的问题 /142	
五、南海市产业群发展的启示 /145	
南海市公有制企业产权改革的调查 /148	
一、公有制企业产权改革的背景 /148	
二、公有制企业产权改革概述 /150	
三、有关公有制企业产权改革的三个案例 /155	
四、对南海市公有制企业产权改革的评述 /165	
南海市民营经济的发展 /172	
一、民营经济:南海市经济发展过程中的主力军 /172	
二、南海市民营经济发展的阶段 /174	
三、现阶段南海市民营经济发展的新现象 /177	

四、南海市民营经济发展现存的问题 /184

五、促使民营经济持续发展的政策建议 /190

六、南海市民营经济发展的启示 /202

工业化地区的利益分配和财政关系 /205

一、市级财政的运行状况 /205

二、镇区财政的运行状况 /210

三、村级财务的运行状况 /219

四、总结和讨论 /231

发达地区的金融面临的体制困境 /233

一、300 亿元存差制约银行也制约当地经济发展 /233

二、国有商业银行:体制、历史包袱及

信用环境成为主要约束 /235

三、农村信用社:产权不清,体制不顺,主力军地位

难以为继 /243

四、几点建议 /248

高效的行政管理体制:南海市经济快速发展的

重要支撑力量 /250

一、南海市机构改革的基本过程 /251

二、重塑行政管理体系 /254

三、建立行政服务中心:南海市提高行政管理体制效率的

重要方式 /265

四、优化公务员队伍 /267

五、政务公开 /269

六、政务运作和社会管理的信息化 /273

南海经济发展模式与制度变迁

南海市位于广东省中部,珠江三角洲腹地,紧连广州,邻近港澳。1992年撤县设市,现辖18个镇(区)、250个行政村。面积1150.51平方公里,户籍总人口107万人,外来人口100多万人。改革开放以来,南海的经济和社会发展取得了巨大的成就,成为全国经济最为发达的县级地区之一。2001年,全市实现国内生产总值390亿元,工农业总产值882亿元。全口径财政收入79.8亿元,其中地方财政收入25.4亿元。人均GDP为3.55万元,约4277美元。职工人均收入达到13352元,农民人均纯收入为7142元。第二、三产业增加值占GDP的94%;从事第二、三产业的劳动力占80%。

为了揭示南海经济发展过程、基本特征和主要经验,国务院发展研究中心组成课题组,对南海市经济结构演变、土地制度、外来劳动力与城镇化发展、企业产权制度改革、财政体制、金融体制和政府对经济的调控等问题进行了深入的考察。本报告的目的是对南海市工业化过程中取得的经验进行系统的总结,并通过对南海市的解剖,找出沿海新兴工业化地区经济发展过程中面临的一些具有共性的问题。在此基础上,就沿海地区经济发展中的若干问题进行探讨,提出有关政策思路。

一、南海市经济持续发展的主要成因

从地理位置来看,南海市周围都是我国改革开放的前沿地带。由于珠江三角洲与港澳地区毗邻,改革开放以后这一带自然就成为港澳台投资的优先区域。“地利”是南海经济快速发展的基础。

就近代而言,南海市具有发展工商业的历史渊源。南海市是我国陶瓷业和近代纺织业的发祥地之一。

从文化类型来看,沿海地带与内陆不同,一般属于海洋型文化。海洋型文化一直就具有较强的开放意识和勇于创新的精神,这种文化奠定了南海人敢闯敢干和易于接受新兴事物的品格。改革开放的政策给南海人松了绑,南海人“洗脚上田”以后,这种文化的作用就淋漓尽致地体现出来了。可以说,南海市各个产业初期的发展主要是靠南海人敢闯敢干的精神成就的。深厚的商业文化底蕴是南海产业发展的内在条件。

通过对南海市的调查我们发现,南海市经济之所以持续保持强劲的发展态势,除了上述原因外,主要与以下因素有关:

(一)廉价的外来劳动力是南海制造业迅速发展的重要原因

南海市制造业非常发达,而且大多数行业都属劳动密集型产业。目前,南海市制造业主要包括有色金属加工、建筑陶瓷、化纤纺织服装、电器机械制造、玩具制造、皮革及制品、装饰板材等行业。其中,铝合金型材、建筑陶瓷、布匹、皮革制品等产品在国内市场占有率有重要地位。2001年,南海市铝型材总产量34.37万吨,产值105亿元,铝型材总产量占广东的68%,占全国的35%;建筑陶瓷业有生产企业140多家,产值150多亿元,建筑陶瓷总产量占全省的48%,占全国的25%;化纤纺织服装及床上用品行业有企业2000多家,产值约120亿元,化纤纺织服装及床上用品总产量占全

省的22%，占全国的2%；电器机械制造行业有企业80多家，工业总产值超过100亿元；玩具制造行业有制造企业60多家，工业总产值20多亿元；皮革、皮鞋制造行业工业总产值约为50亿元，皮鞋产量占全省的22%、占全国的10%，皮革总产量占全省的20%、占全国的2%；装饰板材行业有生产企业8家，年产量79.21万立方米，产值35亿元，装饰板材产量占全省的30%，占全国的15%，其中胶合板总产量占全省的76%，占全国的9%。可见，在以上这些行业，南海市已经成为广东省乃至全国的重要生产基地。

以劳动密集型产业为主的制造业的发展，与内地农民工源源不断地流入存在着内在的互动关系。南海市从1985年就开始吸收外来劳力，1988年来南海打工的外地农民工已达到15万人。1989年到1993年，工业化加快推进，本地农业劳力的产业转移基本完成。到1993年，南海市农村劳力总量为41.9万人，其中进入第二、三产业的有32.5万人，从事农业的仅为9.4万人，78%的劳力已转入非农产业。这时，当地劳力供不应求，外来民工1994年增加到35万人，在乡村各类企业工作的外来民工已占工人总量的70%以上。到1996年，登记办证的外来人口达到68万人，总体上来外民工已经超过本地劳动力就业人数。据第五次人口普查统计，2000年年底外来人口为109万人，超过本地人口；其中就业人数为95万人左右，为本地就业人口的1.5倍。

据我们对平洲、盐步两区7家企业的调查，企业员工的月平均工资，从1984年到1995年10多年间，年平均增长率为15%，但到1996年以来基本没有增长，或增长极为缓慢。目前月平均工资大体是在600~700元。参考上海财经大学2000年7~8月对广东14个地级市512个外省民工的调查，其月平均工资为611元，我们可把南海市加工企业员工的月平均工资进一步定在650元左右。从企业职工月平均工资的变动历史看，实际工资上升幅度很小，按外汇计算的价格基本未升，有的还有所下降。一是扣除物价因素，

实际月工资升幅很小。1984~2000年,平均工资由150元升至650元,增长3.3倍,年递增9%。而同期全国居民消费价格指数上升2.3倍,城市居民消费价格指数上升3.4倍。南海经济发展水平已很高,如果将南海消费价格指数定在二者之间,扣除物价因素,工资仅有很少的上升。二是以外汇计算的工资成本上升很小,甚至是没有上升。1984年月平均工资150元,折合港币约500元。而2001年月平均工资650元,按变化了的汇率,折合港币约590元,17年中只上升18%。若按美元计算,则没有上升。对该判断的一个旁证,是最近日本一学者比较广州和深圳日资中小企业1989~2001年间的月薪,换算为日元,1989年为1.62万日元,2001年为1.3万日元,12年中企业工资下降了20%。据调查,南海制造业企业工资成本占总产值的比例,目前多数为6%~15%。如果这些企业办在台湾、香港,工资成本就不是这样。平洲区台资永有鞋业公司老总说,日本原来是制鞋王国,后来转到韩国、中国台湾,用了20多年。到1988年左右,韩国、中国台湾劳动成本高了,就向中国大陆转移。本来估计中国台湾鞋业向中国大陆转移至少要15年,没想到只有5年中国大陆就成了制鞋王国。产业转移主要受劳动成本的影响。港、台平均工资是南海市的8倍,如果这类工厂办在港、台,工资成本占产值的比例会变为40%以上,企业赚不到钱,甚至亏本。而办在南海市,工资成本就与港、台有30%的差距。劳动成本低廉,是吸引外资和国际劳动密集型产业移入的基本因素,也使从事劳动密集型产业的内资企业有利可图,加快了积累。

(二)集群式工业化对于提高南海区域竞争力具有决定性的作用

南海大多数镇区的经济是围绕一个或者几个行业发展起来的,制造业主要行业的区域分布比较集中。其中,最为集中的有化纤纺织服装及床上用品行业、发电业和玩具制造业等,基本上集中

于1~2个镇区。有色金属加工、建筑陶瓷、电器机械制造、皮革及制品等行业主要分布在4~5个镇区,这几个行业的总产值已经超过100亿元,生产规模已经非常大,每个镇区的规模也非常大。

与制造业的高度集中相伴随,南海市制造业的区域专业化生产特征已经越来越明显。各个镇区在专业化生产的过程中获得了明显的分工优势,集聚效应已经明显地呈现出来。这些专业镇不仅在当地已经形成了自己的特色,而且辐射面已经变得越来越宽,部分专业镇不仅已经是珠江三角洲的重要产业基地,而且正在成为全国的基地。目前,南海的南庄镇、大沥镇、西樵区、盐步镇、沙头镇堪称中国陶瓷、铝型材、纺织、内衣、装饰板材重镇,在国内市场中占有举足轻重的地位。

从南海市工业发展里程来看,在短短20多年的时间里,经历了一个包括企业数量、规模、物流、信息流、技术创新和制度创新在内的内容广泛而快速变革的过程。在这个过程中,形成了若干个以中小企业为主的专业化产业群。虽然南海市的产业群以中小企业为主,但这并不妨碍规模优势的获得。在以中小型企业为主要组织形式的情况下,产业群规模优势的获得关键要看企业之间的分工是否有序和合理。南海市各产业群在发展初期就出现了各种各样的重复建厂,在企业之间存在过度竞争、追求短期利润、规模小、生产方式落后等问题,这是中小企业死亡率高的基本原因。但是,在大浪淘沙的过程中,一批企业成功地生存下来了。这样,南海市产业群就逐步形成了社会化分工、专业化协作和生产成本低廉、市场反应灵敏、规模经营等群体优势,强化了产业和技术的集聚,形成了区域性的整体规模经济优势。从南海市的实际情况来看,以中小企业为主的专业化产业群的发展形成了一个比较完整的物流和信息流网络。由于这个网络能够大幅度降低企业生产成本和交易成本,大量的资金、技术和人才就被吸纳进去,不仅原有企业以更快的速度发展,新企业也成倍增加,整个产业的规模效应

和集聚效应也进一步得到体现。而且,由于市场竞争日趋激烈,技术创新和管理创新随之加快,整个产业也随之得到迅速发展。这样,在整个南海市,一幅产业规模宏大、企业之间合理分工、物流和信息流畅通、技术不断创新的图景就开始出现了。

(三) 民营企业的产生和发展,增强了南海产业的活力

从南海市的经济结构来看,基本上为非公有制经济。南海的经济主要并不是靠国有企业和集体企业,而是靠民营企业带动起来的。这是南海经济的独特之处。在改革开放初期,南海提出了“三大产业齐发展、六个层次(县、公社、大队、生产队、联合体、个体私营)一起上”的经济发展思路,这实际上为民营经济的发展开了方便之门。在 20 世纪 80 年代末期,南海又对非公有制经济实行了“政治上鼓励,政策上扶持,方向上引导,法律上保护”的方针。特别是在邓小平南方谈话以后,南海又进一步开放搞活,非公有制经济得到了迅速的发展。

至 2000 年,南海市非公有制工商企业发展到 7 万多户,从业人数达 65 万人,实现经济总收入 590 多亿元。其中,非公有制工业企业实现产值 540.58 亿元,占全市工业产值的 76.91%;上缴税金 17.69 亿元,占全市工业税收总额的 72.47%;出口总值 11.81 亿美元,占全市出口总额的 91.5%。非公有制工业企业产值超千万元的有 647 家,超亿元的有 73 家。

(四) 以土地为中心的农村股份合作制,使农民分享了土地非农化的增值收益,加快了资本积累的速度

面对大量外地和本地企业家在当地投资设厂的机遇,地方政府在通过国家征地参与工业化的同时,也认可集体经济组织通过实行以土地为中心的农村股份合作制,在不改变土地所有权性质的前提下,将集体土地进行统一规划,然后统一以土地或厂房出租

给企业使用,从而让集体经济组织和农民也分享了农地非农化过程中土地级差收益增值的好处。20世纪90年代初,南海少数几个村开始尝试用土地股份制的方式推行新的农地制度安排。到1993年,在政府的总结和推动下,土地股份制已遍及全市农村。从1993年至今,全市已先后建立了农村股份合作组织1870个。其中以村委会为单位组建集团公司191个,占全部总数的近80%;以村民小组为单位组建的股份合作社为1678个,占99.8%。2000年,全市农村股份经济社每股分配金额314元,人均分配金额1046元,股份集团公司每股分红金额99元,人均分配金额566元。

从南海的调查中我们发现,南海农民的工业建设用地的绝对数很大。南海全市工业用地共15万亩^①,其中保持集体所有性质的有7.3万亩,几乎占了一半。集体非农用地的实际数字最难统计,农民不愿讲,集体也不愿报。南海市1992年撤县建市,市国土局成立。1992年之前,许多农村集体将宅基地、村边地和部分果园改为非农用地,只要不占农田的,大部分没报到市里。以平洲区为例,该区集体非农建设用地在市国土局统计数为2000亩,而实际保有数达8000亩,漏报达3倍之多。地方政府在征地过程中,每征1亩地都要留给农民10%~15%的土地面积。地方政府通过国有征地建设城市和配套工业发展的整体环境,吸引了大量的投资;农民集体用租地方式吸引中小企业,形成上下游相关的产业链,从而带来土地的进一步升值和巨大的财富效应。以集体土地启动工业化,降低了工业化的门槛。对一个初始创办的企业来讲,投资设厂的场租或地租是一笔高昂的费用。在南海,企业的得地方式一种是通过国家征地方式来解决,另一种方式是租用集体土地来启动。如果通过征地方式,它是由县、乡政府出面,与集体谈好土地补偿及安置条件,在政府办好一切手续后,企业作为用地单

① 1亩=666.7平方米。为保持习惯用法,本书仍用亩。

位将土地补偿费、青苗补偿和安置补助费给集体经济组织和农民。这种办法对厂商来讲,其好处是获得了土地的所有权,利于企业行为的长期化。但是,企业为此要支付的成本也是极其高昂的。南海市国土局提供的1亩农地转为集体建设用地或国有土地时,如只办农地转用手续,牵涉的各种费用有:耕地占用税4000元/亩;征地管理费1500~1800元/亩;垦复基金,每亩1万元;农业保险基金,每亩6000元;农田水利建设费,每亩1333元。如办出让手续还需再加上出让金:工业用地每亩1万~2.5万元不等,商业用地每亩12.5万元;住宅用地以前是每亩8万~10万元,现改为招投标。由此可见,如果企业从农民手上买土地来办工业,要支付的费用高达每亩4.5万元。事实上,在工业更发达的地方,其费用还要高。如在大沥镇,要办国有工业用地,农田为每亩13万元,综合用地每亩为22万元,房地产用地高达每亩25万元。而广东南海的租地方式,则使农村工业的创办得以可行,正是这种灵活的土地使用方式,促使很多企业在南海落户生根,形成了我国珠江三角洲地区著名的工业带。这种土地使用方式与国家征地不同,它只是将土地作非农化使用,并没有转变土地集体所有权的性质。这样,在土地非农化的过程中以及在它长期非农化使用中,土地级差收益以及它的增值收益也就保留在了集体内部。南海的土地股份制将农民的土地承包权变为股权,成员权的保留使农民愿意将土地交由集体统一开发和出租,农民也可以无后顾之忧地去到农外就业,从而加速了农民的“洗脚上田”和向第二、三产业转移。南海的经验表明,以土地为中心的农民工业化,是让农民参与工业化进程的一种比较合理的选择。

(五)广泛运用信息技术使南海市传统产业的竞争力得到提升

南海市信息化建设起步较早。1995年,南海市就做出了以信息化推动现代化的发展战略。1998年,南海市做出了创建“信息

市”的决策,全面启动信息化系统工程建设。到 2001 年为止,南海市的信息化指数已经达到 66。信息化建设有效地推进了产业信息化,南海传统产业通过运用信息技术得到改造和提升。南海市在传统行业积极实施“四个一工程”(一个以 CAD/CAM 技术支撑的行业技术创新中心、一个面向电子商务的行业网站、一批 ERP 系统、一个现代物流中心),已经在纺织、有色金属加工、建筑陶瓷、小五金等行业取得了明显成效,并正向内衣、摩托车、制鞋、玩具等行业推进。目前,规模以上企业(产值 500 万元以上)利用信息技术加强管理的比例达到 98% 以上。

我们对金沙镇五金产业应用信息技术情况的调查表明,生产传统产品的企业,已经普遍开始采用高新技术的工艺和营销手段,这种“低技术部门的高技术”大大提升了传统产业的竞争力。从 1999 年 9 月开始,金沙镇在利用信息网络技术推动整个五金产业的体制创新和科技创新方面进行了积极的探索和实践。

一是利用信息网络技术实施营销创新。针对镇内五金企业普遍存在的以订单生产为主、市场信息滞后等突出问题,1999 年 9 月,该镇本着“扶持企业、服务企业”的宗旨,由政府投资组建了华南五金交易网。通过以网络为纽带引导五金企业利用信息网络技术获取最新市场信息、调整营销策略、开拓和抢占潜在的市场,尤其是国际市场,为五金企业走向国际化创造了有利条件。该网站以“立足华南、覆盖国内外”为定位,对加入网站的企业采取会员制管理。网站开通后,访问量已达到 60 万人次。2001 年 3 月以来,日平均访问量超过 3000 人次,日供求信息量超过 300 条,为上网的会员企业创造了大量的商机。如会员企业新力电池有限公司,生产量在全国排行第 5 位,其业务 90% 以上来源于网上,而且业务主要通过国际互联网进行洽谈。自应用信息网络技术开展业务以来,该企业仅传真费一项每月就节省近 1 万元。据不完全统计,经华南五金交易网撮合的交易额达 2000 万 ~ 3000 万元。由于众

多加入该网站的企业通过“网上洽谈、网下交易”等形式做成了生意,现在吸引了各地的五金企业纷纷申请加入,目前该网站已发展会员企业 1200 多家。其中来自金沙镇的五金企业有 500 多家。2001 年年初,为了配合网站的建设,金沙镇还专门设立了产品展示中心,方便会员企业展销产品,实现了虚拟市场与有形市场的有机结合。目前,网站正在建立全国最大的五金产品数据库,引入了先进的网络营销、推广软件,依托信息网络技术的优势,不断提高知名度,树立专业特色,实现全面的专业电子商务,为广大五金企业创造更多的商机。

二是利用信息技术实施技术创新。金沙镇五金企业绝大部分属于中小型企业,缺乏研发能力,普遍存在着模具制造技术落后、质量不稳定等问题,制约了产品质量的提高和新产品的开发。针对上述情况,该镇于 2000 年先后与华中科技大学联合组建了南海市华中科技大学模具研发制造有限公司(简称“模具公司”)、南海市华中金望新技术开发中心(简称“金望中心”)。模具公司通过信息技术获取华中科技大学模具技术国家重点实验室专家资源(金望中心的常聘顾问)的远距离技术支持,应用先进的二维、三维模拟制造软件,配合德国进口的“流动式光学三维坐标测量仪”和“激光薄层快速成型机”实现模具、新产品的 CAD(计算机辅助设计)快速设计,再通过网络技术实现模具远程虚拟 CAM(计算机辅助制造)快速制造,大大缩短了新产品的开发周期。如在 7 天时间内为某灯具厂开发了原来最少用 30 天时间才能开发的 128 套新模具、12 个新产品。模具公司自开业以来已经承接了 500 多套模具,100 多个新产品的开发、技术咨询、工艺方案分析等方面的业务,赢得了广大五金企业主的好评,取得了良好的社会效益和经济效益。2001 年下半年,与模具公司配套的模具生产车间投产,更好地为企业提供了模具设计、制造一条龙服务。

三是利用信息技术实施企业管理创新。针对五金企业