

深莞集体经济发展比较研究

陈搏 王苏生

摘要：改革开放40年，深圳和东莞的经济都取得了举世瞩目的成就。集体经济作为这两个城市经济的重要组成部分，为整个城市发展做出了突出的贡献。文章以深圳和东莞集体经济为研究对象，通过深莞两地集体经济发展历程、政策和成就的对比分析，梳理出珠三角经济发达地区集体经济发展的主要方向，就是“融入”城市经济整体框架。深圳的实践表明，经济发达地区集体经济的发展方向是融入整个区域经济，各项资产都实现货币化，与其他经济主体同台竞争，自由成长。政府对其负有监管责任，但不承担其发展责任。东莞的政府部门要借鉴深圳的经验，加强监管，减少对集体经济组织的关照，由其自由发展。

关键词：集体经济；深莞；融入

中国分类号：F321.32 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2019)01-0069-05

一、集体经济发展路径比较

发展集体经济，深莞两地有很多相似之处，特别是发展初期，基本上都以“三来一补”的模式得以快速发展。1978年以前，两地的集体经济都处于低迷状态，一个村集体经济收入，多则上万元，少则几百元。真正的发展主要是在改革开放以后，大体分为三个阶段：一是由农业经济向工业经济过渡阶段；二是城市化阶段；三是现代化阶段。但在每个阶段，深莞两地的经历都有差异。

（一）深圳集体经济发展历程

深圳集体经济发展的第一阶段（1978-1991年），村集体根据自身在土地和劳动力等生产要素的优势，与外资的资本、技术和管理等生产要素进行组合，发

展来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易，即“三来一补”经济。1991年，全市村办企业达2529家，其中特区内226家。^①初期各村的旧饭堂和会堂都被用作厂房，有一定资本积累后，开始统一建设标准厂房和生活配套设施。在办厂的同时，各村也开始完善投资环境，兴办商店、饮食店、高档宾馆和酒店等。

第二阶段（1992-2002年），1992年11月深圳市政府召开农村工作会议，决定实施特区农村城市化，出台了《深圳经济特区农村城市化的暂行规定》，同时罗湖区政府发布了《罗湖区关于农村集体企业实行股份制改造若干问题的暂行规定的通知》。特区内其他各区也推动村集体经济合作社统一改造为股份合作公司，集体经济以资产经营为主。同时，

本文为2015年度东莞市文化精品专项哲学社会科学规划项目“东莞与珠三角其他地区集体经济发展状况比较及加快改革创新策略研究”（20160028）阶段性成果。

^① 张则武：《深圳城市化历程中的社区变迁》，《特区实践与理论》2011年第1期。

特区内的村民转成居民。1993年，特区内基本完成城市化。但是，宝安和龙岗两区到2004年才彻底完成城市化进程。

第三阶段（2003年至今），完成股份制改造后的集体经济由资产经营向现代资本经营转变。但在产权制度、股权结构和治理结构方面依然存在较多的问题，由于监管的缺位，“三资”^①运营、投资等不规范，非法贱卖集体土地、侵占集体资产等腐败问题大量滋生。^②深圳于2013年出台了《关于推进股份合作公司试点改革的指导意见（试行）》和《关于加强股份合作公司资金资产资源管理的意见》，以推进股份合作公司试点改革、加强其资金资产资源管理。在以上政策指引下，深圳各区运用现代信息技术加强集体经济的监管，例如：福田区“1+6”平台模式，南山区的“阳光365服务平台”和大鹏新区“四合一”平台。在监管的同时，引导股份合作公司建立现代企业制度。

（二）东莞集体经济发展历程

北京大学社会学系刘能教授认为东莞集体经济发展经历了以下三个阶段。^③

第一阶段（1978-2002年），集体经济兴起。1978年7月，国务院颁布了《开展对外加工装配试行办法》，在该政策的引导下，东莞充分发挥地缘、劳动力与土地的资源禀赋优势，集体经济以统一经营为主要模式，各村开始以集体的厂房出租等形式承接来料加工、来样加工和来件装配等业务。这一阶段完成了农村工业化进程，产生的租赁经济模式，至今仍是东莞农村集体经济的主要发展路径。

第二阶段（2002-2012年），推行集体经济股份制改革的同时展开农村城市化进程。2002年东莞开始试点农村股份制改革，直至2006年农村股份制改革基本完成，全市120万村民成为股份合作公司的股民。这次改革，以量化形式确定集体股和个人股，作为村民今后分红的依据。同时推行“村改居”，村民变居民，集体土地变更为国有土地，将村纳入城市建设规划。为盘活东莞集体经济的活力，改变“政经社一体化”的发展模式，东

莞市政府于2009年7月出台了《关于推进村级体制改革试点工作意见》等相关文件，以黄江、厚街两镇领衔试点，拉开了村级体制改革的序幕。2011年，村级体制改革基本上在全市全面铺开。

第三阶段（2012年至今），提升股份公司的现代化管理水平，推动集体经济规范化发展。2012年3月，东莞市出台《关于加强镇村集体经济管理问题的通知》，提出将在全市建立和完善农村（社区）集体资产交易平台这一重大举措。从2014年起，结合农村“三资”监管平台的建设，实现了对村组开支的实时监控。从2014年探索开发集体资产网上交易系统，并于2015年10月成功开展了首批网上交易事项。

（三）深莞两地集体经济发展的异同点

深莞两地集体经济发展在第一阶段非常相似，都是在国家政策的引领下，利用集体资产外引内联，发展“三来一补”企业，围绕这些引进来的企业发展服务业，完善公共基础设施。但深圳的集体经济决策者较早地意识到兴办自营工业，开发生态农业与旅游业等，而且较早地对整体环境进行规划建设，例如：深圳坂田村1988年开始聘请专业单位对全村进行规划设计，随后有很多村跟进。

第二阶段的城市化，深莞两地主要内容都是集体经济股份制改革和“村改居”，集体土地转为国有土地，农村纳入整个区域的城市化进程。区别在于：一是时间上差异。深圳经济特区内于1993年完成，特区外在2004年完成；而东莞在2004年才开始启动这一工作。二是人口规模上差异。深圳特区内集体经济人口约4万，特区外约27万人；而东莞集体经济人口达120万人。规模不一样，城市化过程的复杂性也不一样。

第三阶段的现代化，深莞都利用信息化技术推动资产在线交易、资金在线监管和资源在线显示，以强化政府管理部门对集体经济的监管。但是在现代化过程中，两地出现了以下差异：一是深圳对集体股的减持倾向于支持，鼓励往这个方向探索；而东莞对此还比较谨慎。二是深圳强力支持股份合作

① 三资是指资金、资产和资源。

② 宋晓东：《深圳社区集体经济存在的问题及改革》，《特区理论与实践》2014年第3期。

③ 刘能、林峰：《东莞农村集体经济：历史演进、模式比较和发展方向》，东莞农村集体经济组建60周年获奖论文集，2016年12月。

公司建立现代企业制度，探索建立职业经理人制度，高层管理者推行年薪制；而东莞对这些还没有正式的政策支持。三是深圳鼓励社会资本进入集体经济，推动集体经济股权合法流动，探索股权主体多元化；而东莞对这方面的改革还没有明确的态度。

二、集体经济发展政策比较

（一）集体经济发展第一阶段两地政策相似

改革开放后，处在改革前沿的深圳和东莞两地因区位优势和发展条件优越，农村集体经济发展较为迅猛。为了鼓励集体经济发展，两地政府对集体经济的管制较少，基本上是放手让集体经济自由成长。为避免集体经济体之间的恶性竞争，政府对集体经济体的对外合作进行了适当统筹。为发展农村经济，各村相应地成立了经济发展公司或其他企业形式，作为村委会管理集体经济的职能机构，负责建设、经营和管理村集体经济。这一阶段的政策管制较少且集体经济又能快速发展，有两个前提：一是原有的行政体制对集体经济管理者形成了较强的约束；二是整个社会的贫富差距较小，村民的集体意识较强，利益分配上没有较大的分歧。

（二）集体经济发展第二阶段两地政策开始显现差异

随着深莞两地城市化进程的不断加快，对土地资源的需求快速增加，而在土地被众多的村集体分割的状况下，城市的整体规划和建设很难实现，土地的集体所有成为城市发展的主要障碍。同时，农村经济收入的巨大变化，使原来由村委会经营和管理农村集体经济的格局已经远远不能适应时代的发展。对于这些新问题的出现，国家也没有现成的制度可以套用。深莞两地大胆改革，创新了一系列的管理制度，而在这方面深圳更是走在了东莞的前面。

深圳集体经济发展的制度性文件。与集体经济相关的制度性文件，主要包括三个方面：一是集体经济组织管理方面的文件；二是集体经济经营管理方面的文件；三是集体经济中土地和房子等固定资产处理方面的文件。《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》《深圳经济特区股份合作公司条例》《深圳市镇村集体资产管理规定》分别是深圳在以上三个方面的制度性文件代表。最近20年深圳在集体经济房地产资源利用方面的规范性文件有近20个。

东莞集体经济发展的制度性文件。1997年5月2日，东莞市第十一届人民代表大会第五次会议通过《东莞市农村集体资产管理规定》，拉开了东莞农村集体资产管理制度建设的序幕。第二年出台《东莞市农村（社区）集体资产管理实施办法》并根据管理中出现的新情况和新问题作了4次修订。至2016年10月，市一级累计出台制度性文件86份，镇级出台制度文件800多份，逐步形成了全方位、多层次的农村集体资产管理体制，形成了民主理财、财务监管、审计监管、审查监控、统计监测、责任追究、薪酬激励、督查考评、阳光交易和村级预算的“十管齐下”的监管方式。2009年开始先后出台了30多份“三旧”改造配套性政策文件和相应具体操作细则。

深莞两地集体经济发展的政策差异。一是政策出台时间上的差异。深圳作为改革开放的试验区，改革举措相对全国是领先的。深圳出台的类似文件大多数要先于东莞。二是政策的侧重点不同。深圳侧重于将集体经济组织融入城市经济整体，早在1992年就出台了农村城市化政策并实施了四期同富裕工程，将农民归化为城市居民，将集体经济归化为单一的市场主体（股份合作公司），将农民房归化为城市公寓（旧改）等。东莞则坚守集体经济这块阵地，侧重于对集体经济组织的监管，通过一系列政策的出台，形成了“十管齐下”的监管局面。三是政策的开放程度不同。深圳的管理政策积极引导集体经济探索新的管理模式，例如所有权与经营权分离和股权主体多元化，支持集体经济组织开放。东莞的管理政策还不支持开放，例如对集体经济组织的股权仅限于内部转让和赠与，不支持外部主体进入。

三、集体经济发展成就比较

经过近40年的发展，深莞两地的集体经济体量庞大，整体竞争力较强。深莞两地集体经济的总规模相差不大，各自在全省的总量中都占有较大的比重。

（一）深圳集体经济领头羊——南岭村

南岭村集体经济发展现状。改革开放40年，南岭村从远近闻名的“鸭屎围”，成长为“岭南第一村”。2016年村集体经济总收入超过3亿元，村集体固定资产达到35亿元，人均年收入达到15万元，村民成家可以分一套250平方米的房子。南岭村现有工

厂企业 50 多家,建有占地 53 万平方米的求水山公园、五星级酒店、一级甲等医院、省一级学校,银行、邮局、图书馆等公共设施一应俱全,社区服务中心免费为群众提供几十项公益服务项目。

南岭村集体经济成长过程。从 1983 年到 1989 年,南岭村办起“来料加工”企业和内联企业 14 家,引进外资 3500 万港元,期间 1986 年建起了第一个工业区。随后,陆续建起了第二、三、四个工业区,如下表所示。2016 年,与清华启迪合作建设科技园,与英国牛津大学合作成立生物制药研究院,1.2 亿元收购一家投资公司,发起 3-5 亿元的私募基金。2017 年南岭股权投资基金管理公司发起总规模 20 亿元、首期 5 个亿的战略新兴产业投资基金。

南岭村集体经济发展的主要经验。重视教育和人才培养。20 世纪 90 年代就提出“力争在五年内使本村村民具有大专文化程度学历的人占总人口的 10%,每年投入 50 万元作为招聘和培养人才的经费”。重视积累。发展初期,村里拿到第一笔 43 万元的土地出让金就用于兴办村工业,后期建设的四个工业区和科技园都是大手笔的投资。重视规划。早期就在村内规划并办起了学校、幼儿园、医疗所、图书室和邮电所等,2014 年聘请中国规划设计院对社区 3.9 平方公里土地进行科学规划,把环境建设与产业发展紧密结合起来。重视创新。将创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念贯彻落实到村集体的发展当中,主动对接具有前瞻性、创新性、高成长性的创新项目。

南岭村的工业化进程

年份	1986	1992	1997	2000	2016
基础设施	第一工业区	第二工业区	第三工业区	第四工业区	科技园
引进企业	来料加工	外资企业	科技企业	科技企业	研究院

(二) 东莞集体经济领头羊——雁田村

雁田村集体经济发展现状。改革开放前,雁田村是人口多、劳力少、集体经济一穷二白的村野。40 年后成为“东莞第一村”。2016 年,村集体收入 2.8

亿元,纯收入 2.58 亿元,村集体总资产 32.93 亿元,可支配收益约 18 亿元,人均纯收入 6.57 万元。在村经营的工业企业有 320 家。每位村民每年年终享受优厚的集体分红,60 岁以上的雁田籍老人每月可领取退休金和社会福利金。

雁田村集体经济发展历程。1980 年雁田村办起了第一家“三来一补”工厂——“正信毛织厂”。1992 年,全部土地都收归集体,由集体统一安排使用,为后来的集中资源发展减少了诸多制约。2000 年开始,雁田村开始尝试资本经营、异地投资。2003 年实行股份制改革。从 2011 年起,雁田村开始在基础设施建设和环境提升上加大投入。2017 年引进京东、天安等巨无霸项目,为今后的发展做好了筹划。

雁田村集体经济发展的主要经验。重视积累。20 世纪 80 年代初中期,东深工程因征占雁田土地,支付了几百万元的补偿。村委会把钱集中起来用于投资建厂房、改造路网、配套水电,奠定了发展的基础。^①重视教育和人才。制定《雁田村村民学业奖学方案》,鼓励村民接受高等教育。村委会投资兴建九年制学校,引进新世纪英才学校。吸引专业人才进入股份公司管理层。重视资源的集中使用。1992 年就将土地集中到集体,目前可利用土地达 150 万平方米,其中 70% 属于集体土地。重视资本运作。有 6 家村办企业长期从事对外投资业务。持有上市公司锦龙股份和民生银行的股权。重视新经济。不断优化投资环境,吸引新兴产业落地雁田村。2017 年成功引入京东·都市人工智能产业新城和天安数码城等项目。

(三) 深莞两地领头村集体经济发展特点

对照深莞两地领头村集体经济发展的历程、成就和经验,我们认为:一是人才也是集体经济发展的第一资源。深圳的南岭村和东莞的雁田村都很重视人才的培养和使用,不仅大力培养自己的人才,还花重金引进外部的人才。二是着眼于长远利益。这两个村都很重视集体经济的积累,有了一笔收益后,不是着急分给个人,而是用于集体资产的积累,通过投入获得更多的收益。三是重视发展规划。不仅要做好村内整体环境的发展规划,还要注意与整个城市发展规划对

^① 张清勇:《集体土地与农村工业化:东莞的案例》,东莞农村集体经济组建 60 周年获奖论文集,2016 年 12 月。

接。四是主动对接新技术和新经济。集体经济的管理要及时运用新的信息技术以适应快速变化的内外部环境。主动拥抱新经济，将集体经济与新经济融合，发展自己的高科技企业和产业。

四、集体经济未来发展方向

通过深莞两地集体经济发展历程、政策和成就的对比分析，可以梳理出珠三角经济发达地区集体经济发展的主要方向，就是“融入”城市经济整体框架。目前，深圳的集体经济已经渐渐融入整个城市经济。表现为：村民成为城市居民；股份合作公司成为城市经济的平等主体之一；村集体的物理空间成为城市空间的一部分。集体经济将渐渐摆脱对土地的依赖，成为与其他经济成份没有差别的市场主体。

（一）向混合所有制方向发展

集体经济成份与其他经济成份混合所有制，主要是通过两个途径，一是集体资金与其他资金共同投入经营项目。例如东莞雁田村投入京东人工智能项目，深圳南岭村以“股东投资+政府引导资金+社会募资”的方式出资组建“南岭股权投资基金管理公司”。二是外部社会资金进入集体经济的股份合作公司。深圳社区股份公司数量只占全市企业总数的1.8%，却拥有全市1/3土地，土地是吸引社会资金的主要“杀手锏”。另外就是高端人才以智力入股合作公司。

（二）向内外人才混合治理发展

随着知识和技能的变化，集体经济中的成员有一部分在集体经济组织之外寻找职业发展空间，成为单纯的股东；另一方面，为应对复杂市场环境下的竞争，集体经济组织内部不得不引进外部专业人才参与企业管理，例如聘请职业经理人等等。深圳市怀德股份合作公司成立全资子公司，聘请职业经理人和专业团队参与公司运营土地和物业相关业务。截至目前，公司拥有职业经理人和专业工程师等各类人才172名。

（三）向内外机构混合监管发展

为了促使集体经济稳健发展，保护部分弱势群体的利益，政府相关部门加强了对集体经济的监管。借助信息化手段，打造集体经济管理平台，即股份合作公司综合监管系统。通过管紧资产、财务、证照、交易等环节，确保股份合作公司人、财、物安全，

保值升值。外部的监管固然重要，但有效的监管往往来自内部，通过内部利益机制形成的监管往往更有效。随着现代企业制度在股份合作公司的形成，将在内部建立相互制约的利益机制，确保内部成员对公司形成有效的监管。特别是当外部资本和人才引入后，内部监管将会更有效。内外机构混合监管将成为集体经济管理的常态。

（四）向传统和新兴产业混合发展

发达城市的城中村，土地是他们的惟一优势，但集体经济单纯依靠房地产化，没有自己的实业和产业，很难保持可持续发展。传统的租赁经济还将延续相当长的时间，但会向专业园区、专业市场等高级业态发展。同时，集体经济的积累将投入新兴产业，那些“高”（具有广阔前景的高新技术企业）、“富”（投资安全回报丰厚）、“帅”（处于上市之前、已突破关键成长期的新兴产业领军企业）的项目将会成为集体经济追逐的对象，以期获得较高的投资回报。在新兴产业上投资获得成功的集体经济将渐渐摆脱对土地的依赖。

五、结论

深圳的实践表明，经济发达地区集体经济的发展方向是融入整个区域经济，各项资产都实现货币化，与其他经济主体同台竞争，自由成长。政府对其负有监管责任，但不承担其发展责任。东莞的政府部门要借鉴深圳的经验，加强监管，减少对集体经济组织的关照，由其自由发展。

参考文献：

- [1] 张则武. 深圳城市化历程中的社区变迁 [J]. 特区实践与理论, 2011, (1).
- [2] 宋晓东. 深圳社区集体经济存在的问题及改革 [J]. 特区实践与理论, 2014, (3).
- [3] 付莹. 深圳社区股份合作公司的历史变迁及其阶段性特征 [J]. 特区经济, 2017, (7).

作者：陈 搏，东莞职业技术学院副教授、博士后
王苏生，南方科技大学创业学院院长、教授

责任编辑：周修琦