

海涂土地开发经营模式问题的探讨

陈才俊

海涂土地开发经营是指通过对海涂围垦取得的土地,并在这些土地上组织的各种经营活动。这些年来,新围海涂土地所开发的产业都是以农业为主,但还有不足 100 万亩为历史留下来的仍具有一定规模的海盐产业,这几年每年以数万亩的速度向农产业转化。除盐业仍由国家垄断经营外,目前农业的经营方式正推广投资公司加农户的承包制经营模式,即经营向土地使用权拥有者

(公司)按时缴纳承包期内的承包金。这种经营模式的出现不仅打破了计划经济体制下的国营农场式和乡镇为主的国家集体经营模式,有效地调动了经营者的积极性,提高了开发速度和效益,但也带来了资产的加速折旧等弊端。有人认为,这种经营方式是一种历史的进步。当然也有人认为,这仅仅是一个历史时期的产物,是权宜之计,并不能代表海涂开发经营的未来发展方向,长此下去

会阻碍发展。其实,不管是进步,还是历史时期的产物,主要看是否符合当时的社会发展和需要。从这个意义上讲,随着发展和开放的深入,海涂开发经营的模式不会一成不变。

一、江苏海涂历史时期的开发经营模式

在有记载的 2 000 余年的江苏海涂的开发历史中,有一个有趣的现象,即海涂开发经营的国有垄断和计划经营成为历史时期最主要的经营模式,个体私营经济承包租赁经营开始于 20 世纪 90 年代,占了很短的时间,这与中国几千年封建社会形成的土地长期的私有制经济为主体的“地主-佃户”租赁式经营方式有很大的不同。现在推广的公司制土地承包租赁经营实际上与私有经济的“地主-佃户”经营有很相似之处,这就是海涂经营模式的独特之处。历史时期江苏海涂开发的经营模式可分为四个阶段:汉代至清代末盐业为主产业的国家垄断经营模式;清代末至中华人民共和国成立前农业产业上的股份合作制公司经营模式;中华人民共和国成立以后至 20 世纪 90 年代计划经济下的集体经营模式;20 世纪 90 年代至现在的公司加农户承包制经营模式。

1. 汉代至清代末——单一盐业经济,由国家垄断产销

这一时期江苏海涂的开发为单一的盐业经济,盐业十分发达,盐业经济在国家的经济比重中占有举足轻重的作用。元代时就有“两淮盐税甲天下”之说^[1],当时两淮盐税占全国盐

税之半，而全国盐税收入又占全国总租赋的 8/10。由于各个历史朝代江苏盐业在国家经济中的独特地位，所以江苏以盐业为主的海涂开发直接由国家掌管，政府对从生产到销售过程进行了严格的控制与管理。一是组织严密。从一家一户或多户组成的灶煮盐，为最低一级生产单位，到多个灶组成的团，为次高一级组织，再到几个团组成的更高一级组织——场，等等。二是土地荡滩国有。盐民用的盐滩和煮盐用的草滩（甚至连煮盐用的工具）都是由当时政府划定（或供给）的。因此，海涂土地是不能像内地土地那样自由改变用途和相互买卖，具有生产用途的专业性。三是产品的垄断购销。国家实行“引岸专营”^[2]，垄断了盐业的运、销。盐民没有自己处理产品的权利，国家有一套严格的管理法规，以控制盐的买卖和保

证国家专营。由于政府的腐败和政策的 unfair，造成了盐官的腐败、盐商的豪富、盐民的贫苦。有一句民谣叫做“煮食盐的喝淡汤”，这是当时盐民生活的真实写照。元代末期江苏沿海曾爆发历史上著名的张士诚领导的大规模盐民起义，点燃了元代末期全国范围农民大起义的烈火。明代以后，才有极少盐民偷偷地将一些零星废弃的、不能产盐的高滩地改造成种植地，以养家糊口。

2. 清代末至新中国成立前——盐农混合经济，股份制公司经营开始

这时江苏沿海因“海势东迁”，到潮困难，以及滩晒盐技术的兴起，落后的灶煮盐技术逐步被淘汰，尤其是江苏南部海涂迅速淤长，促使盐业日趋衰弱。同时由于连年的战乱，政府管理能力削弱，大片的海涂开始荒芜，退盐营农已成为大

势所趋，以张謇为代表的一些民族资本家集资兴办海涂垦殖业，成立各种股份制公司。至 1935 年，江苏两淮盐垦区垦殖业遍布江苏沿海，共成立大小垦殖企业公司 76 家，总投资 3 000 余万元（银元），占有土地面积 413.27 万亩，其中开垦了 169.34 万亩，每公司经营规模为数万亩至数十万亩，其中经营 10 万亩以上的有 12 家^[1]。经营者有持股的股东，大部分是一些无钱无地的农民和失去生计的盐民，以种植棉花为主。公司进行围垦和大的水利配套，土地由棉农承包经营，棉花由公司统一定价收购出售。由于各股东投入的资金有限，一般只进行了垦区的初步配套，大部分的土地得不到开发利用。即使有些暂时地得到了利用，由于股东们的急功近利，不注重以后的投资维护，往往艰难维持，有的仅维持几年，就多次



易主。有的分给股东(成为新的地主)自主经营。

这一时期虽然有一些老盐场退盐营农,但仍在淤长的滩涂上建了数十万亩新盐场,经营盐产业,其经营方式与前述相同。

但总的来看,这一时期海涂的开发并未形成统一的规划、统一的经营,管理混乱,经济落后,使江苏沿海经济跌落到发展史上最落后的时期。

3. 新中国成立后到 20 世纪 90 年代——集体经济,计划经营

这个时期是社会主义计划经济体制,特点是海涂土地国有,集体经营,按劳分配。产业布局、规模由国家按计划下达,产品国家统购统销。这一时期的一些海涂新围垦区的围垦开发除少量如海堤、挡潮涵闸等大的水利工程由国家无偿投资外,主要靠地方农民的投工投劳,然后根据内地乡镇(公社)的投工投劳情况,将围后的土地划分给这些乡镇(公社)移民到垦区开发经营。为鼓励移民到垦区开发,这些农民保留当地户口,到垦区后的新建住房进行适当补贴(300元~500元),原所在地仍保留自留地和宅基地。因此,垦区开发的农民远离集体组织,后方的投入又非常少,经营环境很差,生产落后,劳动生产率很低,很难依靠自身的经营维持垦区的再生产,移民回流的现象严重。一个垦区要 15 年左右的时间才能基本开发(而现在只有 3 年~5 年),这时才开始组建新的垦区统一的政权组织。对于一些老

的垦区(历史上围垦的)荒地,开发初期即成立国营场圃,场圃的工人大多是脱下军装的军人或接受劳动改造的犯人。这些场圃实际上也是计划经济经营模式。国营场圃下设分场,类似于当时的大队和生产队这样的经营单位,只是规模较大而已,且机械化程度相对较高,管种田的人叫做员工,而不是社员;员工拿的是工资,而不是工分,分配仍是平均主义。

4. 20 世纪 90 年代以来——市场经济,公司制发包经营

90 年代以后,海涂开发的经营模式与农村的改革同步。但 1995 年以后,江苏省政府成立了江苏省滩涂开发投资公司,将海涂开发的投资形式由以前的政府行为转为企业行为,变无偿投入为有偿投入,投资公司代表政府行使投资职能,利用政府的投资围垦新的海涂土地,并与海涂所属的地方政府按投资关系和管辖关系,进行围后的土地分配,比例一般为 6:4(即投资公司得 6)。取得土地后,各自分开经营,经营模式为公司加农户的双层经营模式,把海涂开发经营推向了市场。但由于投资公司资金来自于国家的投资,并未承担投资风险,还不能算完全的市场经营。投资公司在取得土地使用权后,一般进行骨干工程(如水、电、路、桥涵、井等)的配套,不自主经营,而是由投资公司向经营者发包,取得发包收入,不承担经营过程中的风险。经营者在取得土地的承包经营权以后,自主组织经营,承

担经营过程中的风险。这样,经营利润是由土地使用权拥有者的投资公司与经营者共同分享。我们只能称它为准市场经营。

二、各种经营模式的利弊

回顾各个历史阶段的经营模式则不难发现,江苏海涂的开发经营模式不外是国家垄断经营、计划经济指导下的集体经营、股份制经营和市场经济条件下的投资公司加农户的自主承包经营,农场式经营实际上是计划经济经营模式的一种。

1. 垄断经营

是由单一的盐业经济,并且盐业经济又是在主宰着国家经济命脉这一历史背景下形成的。历史上盐的税赋收入与田地的税赋收入一样,为中国历代两大税收来源^[2]。宋至明清盐的总税收曾达全国总租赋的 50% 以上。因此,朝廷对盐的生产到销售的管理十分重视,各种法规较其他任何产业都全面、严格。但经营却掌握在少数盐商手里,坑害生产者。如 20 世纪 20 年代,这一时期煮盐用的草滩地往往由盐商霸占,政府向盐商典租草荡,盐商再转手租给盐民。提取产量的 50% 作为租赁费,盐商的代理人——亭主又提取 5% 的管理费。盐民同时还要被掌管盐场的“灶董”、“百长”、“掌管”等封建把头向盐民提取 10%~15% 的产量作为担头费^[2]。盐民一无土地,二无生产资料,十分困苦,经营的目的是为了活命。经营却由少数盐商垄断,加上盐商勾结,官商勾结,强买强卖。盐商售盐的价格是从生产



者手中购进价格的一倍乃至数倍,市场死水一潭。结果盐商富得流油,如清代有一徽(盐)商,个人曾捐出供江浙两省一年的军饷,可见盐商在经营中盘剥了多少。很明显,这种经营方式带有一种强制性,不可能发挥生产者的积极性,彻头彻尾地扼杀生产力和生产者的积极性,是垄断经营的通病。

2. 股份制经营

在目前来说应是一种最有经营活力的经营方式,经营者代表各个股东的利益。公司的一切经营活动都是围绕市场在转,围绕投资效益在经营。股东们的监管力度也很大,投资十分注重效益。经营者的个人收益与经营者的个人业绩挂钩,责任感和危机感都很强。因机制活,市场的应变能力很强,有利于调动人的积极性,能充分发挥人的潜能。但历史时期的这种股份制经营模式是松散的、名义式的。缺点在于,投资的一些股东均为民族资本家和封建官僚,他们绝大多数不懂经营,而是政客。其目的并无长

期投资开发海涂产业,进行产业经营的愿望,带有投机的性质,想尽快地捞一把就走。而实际上,他们投资的是围垦和植棉事业,收益要有一个较长的时间过程(10年以上),并要有大量的资金投入,资金的积压、收益期超过了预期,造成了股东们心态的改变,撤资和不合作使得项目难以完成。有些即使完成也往往由于后续资金不到位,使项目难以执行。股东之间的矛盾很多,这也是经营难以持久的原因。

3. 计划指导的分级经营

主要优点是由国家和集体计划下达开发任务、品种等,产品除了允许留一部分给生产者以生活保障外,全部交国家或集体,生产者并不承担产品销售任务。因此,经营的好坏,产品的市场,生产者不用担心,并不与他们的个人所得挂钩。缺点是“平均主义”和“大锅饭”,生产者的积极性不高,劳动生产率难以提高。但计划经济时期的经营与盐业生产时期的经营有所不同,前者的生产单元为分场或工区,数十户为一个经营单元,实行“按劳分配,共同富裕”,更不具有竞争性;后者的生产单元为一户或多户灶民,生产单元小,生产者自己虽

不能主导产品的价格,但能主导产品的产量,产量越高,收入也会有所增加,积极性会有所提高。因此,在发挥个人潜能上后者却高于前者。

4. 投资公司加农户的经营体制

实际上是一种变相的“地主加佃户”式的经营体制,拥有土地使用权的投资公司(或农场)按自己的规划将土地适当配套后交给土地承包者经营,不管承包者愿不愿意,这事实上已给承包者规定了经营产品的大方向,只是在这个大方向下(如水产),对承包者搞什么(如养殖)品种不限制,承包者有自主选择搞什么产品的权利,因为产品要自己经销。承包者在投资公司给定的大方向前提下,必须选择适销对路的产品,收益的好坏全是自己的,他们会有足够的积极性和风险意识,不会消极怠工,金钱会时刻激励着他们脚踏实地地努力工作。但投资公司怕市场发生变化吃亏,往往把承包期定得较短。承包者由于承包期短,很少肯花钱投资在提高经营效果的基础设施上,也不肯花钱搞基础设施的维护,因为经济上划不来,形成的资产在承包期结束后又搬不走。因此,用于经营的公用设施破坏较快,投资公司在这方面投入较大。同时由于承包期较短,承包者急功近利,搞掠夺式经营,不肯在培养地力和改善经营环境上下功夫,科技的引进和机械化也难以实现。由于这种经营方式产品的利润要进行二次分配,投资公司在这种经营方式中,并

不承担经营和销售过程中的任何风险,得到的是较为稳定的承包费,即收入。这样,收入不可能很高,一般的折旧(含取得土地使用权投资)往往都不够。目前,亩承包收入水产在200元左右,种植业在150元左右。这时还必须承担较高的工程维护费用,同时又要承担服务可能不到位而产生的赔偿官司。承包者因为在这个过程中承担了经营风险,获得的利润相对要高得多。这种方式尽管使开发速度加快了,从围垦到完全开发只需要3年~5年时间,计划经济时要15年左右时间,速度提高了3~5倍。但由于承包者经济实力不均,开发零散,在规模经营和提高科技含量上难以突破。因此,江苏海涂开发形式上红红火火,实际上步履不快。

综上所述,客观地说不管是哪一种经营模式,都是当时的社会制度的产物,现在认为最好的经营模式放到历史环境中未必适用。笔者无意离开历史去评价,而是用现代的眼光认识海涂开发的经营模式。

三、经营模式的探讨

1. 公司制承包经营存在的弊端

目前,江苏海涂开发仍然沿用的租赁承包经营模式,是确立在科技不发达,沿海经济发展水平低,经营者资金不足,无法进行规模经营,人均生产率低,思想落后,人与人之间相互不太信任和不协作关系造成的一种管理模式。同时,观念还很落后,江苏的海涂开发还很原始,基本为农业,农业的科技

含量似乎天生就低,经营者为农民,对待农民就只能是承包。这在改革开放初期有非常积极的一面,对解放生产力,打破旧的大锅饭体制,调动人的积极性方面起了十分重要的作用。因此,承包初期海涂开发的速度较以前快3~5倍,但很快就显现出矛盾,开发的规模和层次难以上去。一是开发者大多为农民,文化层次低,自己没有技术,又不注意新技术的投资引进、提高,传统方式运作,收益的提高主要靠面积。二是他们的能力有限,团结精神又差,大多为一家一户经营,遇到问题难以解决,尤其是规模经营中的问题。三是土地不属于他们,承包期又短,开发资金普遍不足,一般存在捞一把就走的思想,急功近利,他们不会进行基础设施的改造。承包者知道如何改造会提高生产水平,但自身条件、外部条件使他们无力改,也不想改。而投资公司有能力改,但不知道如何改,遏制了生产能力的提高。四是承包经营规模小,现代化和大型机械化经营在一家一户承包经营模式下是难以实现的。所以,现代化的经营理念在这样的经营模式下难以形成。即使有个别经营大户经过一段时间的经营,积累了一些现代经营的理念和经济实力,也绝不可能使整个面上都达到这个水平,这种尝试往往因环境的局限而告终。因此,这种“佃户式”的“小农经济”经营方式,绝不可能把海涂开发带向现代化,落后是不可避免的。这种经营也不适应当代的以人为本的理念,甚

至带有一种计划经济时的首长管制管理方式。投资公司把政府投资委托经营的土地承包给农民,收入虽不多,但总能达到保值增值的政府下达的目标。因为土地一般不会贬值,投资公司没有经营者那样的压力,这就难免产生官僚管理。他们总是站在一个较高的位置上居高临下,承包者则处于从属的位置上,被动地接受一些不平等的条件,则把本属于承包者应得的权利看成是一种恩赐。同样土地所有者也养活了一些特权管理层,他们仅仅考虑与承包者签订好合同,收到承包费就被称为好的企业管理者。其实这并不能称为经营,从而失去经营公司原本的意义。

2. 将土地的资产经营与资本经营分开

为适应现代市场经济发展的需要,目前海涂的开发应摒弃上述“双层经营”模式,变成单层经营,把投资公司真正推上经营者的位置,而不再仅仅是一个管理者。可从推广股份制和股份合作制入手,在进行股份制改造时是要考虑形成海涂土地时的投资大,资产规模大,股本大,比较效益低,这样会无人买股。但土地在使用过程中基本不会贬值,有时甚至升值的特点,可不提折旧。因此,投资围垦的这部分资产可以不计入股份,而将这部分作为资产剥离收回,由政府授权的资产经营公司统一管理。这时所剩的资产仅为经营资产了,规模不大,转让给公司,进行资本经营。公司内部可以实行股份制经营,承担经营责任,

而不再是现在的经营“中介”。这时的公司股份可以吸收国家股、集体股,更多的则是经营者个人股(包括农民)。资产经营公司也可以将土地长期租赁给股份制公司或个人经营。一般承租者喜欢承租刚围好的土地,因为这时土地的投入成本价低,承租费不高。同时,由于是一块荒滩地,便于自由利用。承租期可以放到20年以上。政府的资产经营公司也可以向股份公司或个人以成本价长期出让土地使用权达50年~70年,有些开发条件差的可以低于成本价出让,国家可以很快收回投资,用于投资新的项目。同时,由于实行了股份制经营,资金来源的渠道增加,公司获取资金的难度已不很大。有了资金,又有了土地的长期经营权,他们就可以安心在土地上长期投资。

3. 海涂的经营方向

现在农村还是一家一户经营,人均耕地一般在一亩左右,无法实现现代经营和规模经营。而海涂土地多,规模大,没有历史遗留问题,便于统一规划,集约经营,可以进行统一的专业化、标准化基地生产,尤其适应科技手段的使用,组织市场化生产,更适应标志现代农业的机械化作业和先进的电子技术的应用。新组建的股份制或股份合作制公司已不再是“地主”,而是政府的“佃户”。这时的股份公司的员工是股东,农民也是股份公司的股东,他们都有强烈的经营责任感,有灵活的与市场接轨的经营手段,有一定的资金实力,有组织

现代化生产的明显优势,可实现基地规模化、生产机械化、过程监控自动化、管理人员技术化、产品种子化、营销市场化。把目前农民式(承包户)农场向农场式农户过渡,形成规模经营和规模效益,推动海涂开发步入现代化。

(1) 基地规模化:新围的滩涂垦区规模达数万亩,乃至数十万亩,由于没有住户,不会产生经营中的产权矛盾。这样便于建立大规模的生产基地,进行规模经营和标准化的生产,提高效益。

(2) 生产机械化:有了一定的基地规模,就可以进行统一的规划,在一定的范围内统一作物布局,有利于机械化生产,向现代化场圃方向发展,减少对人力资源的依赖。

(3) 过程监控自动化:在实现标准化和机械化生产后,可以实现生产过程监控自动化,保证每一个生产环节、生产过程按同一标准正常生产。

(4) 管理人员技术化:因为实现了机械化、规模化的生产,需要的管理人员减少,但人员的技术要求却提高了,要加强高素质人才的补充与培养,改变目前文盲在一线的落后状况。

(5) 产品种子化:由于沿海隔离条件好,为建立种子基地提供了优越的环境条件,可成为大型的种植业种子基地。由于靠海方便,也可以成为大型的海水养殖育苗基地,为沿海的海水养殖业提供苗种来源。

(6) 产业化经营:海涂有可建基地的规模优势,可以形成

从生产到加工、销售的产业链。有靠海的优势,像海水养殖业这样的具有其他内地区域不可替代的产业,有其独特的发展条件,可以形成从苗种到加工成品的产业链和产业群,形成海洋产业带。

四、结语

纵观江苏海涂几千年的开发历史,其经营模式与中国社会的变化一样,经历了多次的变化,但总体上是垄断经营、股份制经营、集体经营和投资公司加农户承包经营。在不同的历史时期发挥了很大的作用,使海涂的开发曾在国家的经济中发挥过十分重要的作用。随着社会的发展,这些模式在不断发生变化。目前,随着发展的深入和市场经济的不断完善,海涂的开发经营应是向股份制和股份合作制转变的最佳时期,管理者是股东,经营者也是股东。确立经营海涂的理念,可推动海涂开发向市场化、基地化、产业化、现代化方向迈进。

参考文献

- [1]江苏省地方志编纂委员会.海涂开发志.南京:江苏科技出版社,1995,48,210.
- [2]江苏省地方志编纂委员会.盐业志.南京:江苏科技出版社,1997,135,197,274.

(作者单位 江苏省滩涂投资公司)