

邹力行◎著

县域经济与社会

——土地改革论

县域经济以广大乡村为基础，是中国经济的短板、社会的焦点、改革的难点，也是发展的空间。要深化县域行政体制、经济体制、土地制度改革，加强县域治理能力建设、市场建设和社会建设，因地制宜，调整生产结构，发展特色经济，提升县域经济整体、综合、内生活力，促进城乡经济社会统筹发展。



中国金融出版社

邹力行◎著

县域经济与社会

——
土地改革论



中国金融出版社

责任编辑：张哲强

责任校对：刘明

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

县域经济与社会：土地改革论 (Xianyu Jingji yu Shehui: Tudi Gaigelun) / 邹力行著. —北京：中国金融出版社，2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7511 - 9

I. ①县… II. ①邹… III. ①县域经济—土地改革—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 080895 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 160 毫米 × 230 毫米

印张 14.25

字数 198 千

版次 2014 年 8 月第 1 版

印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

定价 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7511 - 9/F. 7071

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序 言

解决好农村、农业、农民问题是中国改革发展的重点和难点。经过30多年的改革开放发展，中国经济社会发生深刻变化，取得举世瞩目的成就，已经进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新阶段。随着中国经济社会的发展，一些深层次的矛盾也不断显现，成为制约中国经济社会发展的短板，我们必须有啃骨头的精神，攻坚克难，妥善解决。

农村改革需要上层建筑与经济基础互动，需要战略性、主动性、创造性。改革开放初期，安徽凤阳小岗村18户农民联产承包责任制，是农村改革的伟大创举，有力地推动了中国改革和发展的进程。新时期，中国改革进入了全面深化改革阶段，农村改革任务尤为艰巨，需要有新思路、新创造、新措施。中国共产党十八届三中全会已经明确了新型城镇化和深化农村改革的总方针：要健全城乡发展一体化体制机制，推动城镇化和农业现代化相互协调，工业化和城镇化良性互动，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展；要坚持工业反哺农业，城市支持农村和多予少取，加大强农惠农富农政策力度，让广大农民平等参与现代化进程，共同分享现代化成果；要加快发展现代农业，增强农业综合生产能力，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给；要坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件；要坚持和完善农村基本经营制度，培育新型经营主体，发展多种形式规模经营，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系；要加大统筹城乡发展的力度，重点在城乡规划、基础设施、公共服务等方面，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。在大政方针既定的基础上，还需要系统

地研究战役和战术，解决如何做的问题。

国家开发银行以增强国力、改善民生为使命，坚持市场化运作实现国家战略目标，根据国家发展战略和政策，在支持“两基一支”的同时，大力推动县域融资机制建设，积极支持农村基础设施建设和社会发展，深入推进扶贫开发。国家开发银行在县域逐步建立起政府、金融机构、企业与农户多方合作的机制，引导和吸引了大量资金投入县域经济。国家开发银行金融服务延伸到 2000 多个市县，贷款覆盖农村电网、县乡公路、污水、垃圾处理等农村基础设施以及农业产业化等“三农”发展领域，成为中国推动城乡统筹发展和民生事业发展的重要力量。

“三农”问题是发展中的问题，需要在发展中解决。在发展过程中还会产生新的问题，需要不断地从理论和实践上加强对具体问题的深入研究，特别需要在机制创新和政策设计上，加强战略性和操作性研究。我很高兴，邹力行同志在繁忙工作之余，仍能对县域经济和社会进行系统深入思考，这是值得鼓励的。本书作者长期从事经济政策研究，长期关注国内外两个市场，长期在政策性银行工作，这种经历帮助他在研究时有一定视野，兼战略性、前瞻性和操作性。本书是他多年工作和研究的成果，可供有关方面参考，谨向各界同志推荐。

是为序。

第九届、第十届全国人大常委会副委员长



2014 年 5 月 12 日

前 言

县域经济是以广大农村为基础的区域性经济。深化县域行政体制、经济体制、土地制度改革，加快基层市场建设和社会建设，提升县域经济整体、综合、内生活力，是推进城镇化、工业化和乡村经济社会协调发展的一种思路。新中国成立以来，特别是改革开放以来，中国农村变化很大，但问题也很多，成为中国经济的短板和改革的难点。中国农村处在变迁转型阶段，城镇化与农村发展的矛盾、土地经营权与所有权的矛盾、加快发展与资源不足的矛盾、“小生产”与“大市场”的矛盾、“输血”与“造血”的矛盾，以及各种社会矛盾比较突出。中国农村问题是发展中的问题，需要在发展中解决，需要全社会贡献力量。20世纪70年代，我在江西老区一个贫苦山村下乡插队劳动，作为下乡知青，对农村有一种特殊情怀，几十年来一直把关注农村作为重要任务之一。近期，我把所思所想整理成章。

第一章分析县域经济。由于二元体制、财政管理体制和金融管理体制的缺陷，中国县域经济中的“三农”问题仍然比较严重。高度重视和发展县域经济，精心编制县域规划，完善县域财政金融体制，建立农村技工培训体系，进一步完善农村社会基本保障制度，促进“耕地农业”向“粮草兼顾结构”转型，大力提升县域经济内生活力，有助于从根本上解决“三农”问题。

第二章分析县域治理。深化县域政治经济体制改革，“精简机构、政经分开、政表党里、协同治理”，加快县（市）全能型政府向服务型政府转型，创新以乡镇为枢纽的农村公共管理和社会服务网络，构建以学区为中心的新型乡村管理体制，促进县域经济社会稳定发展。

第三章分析土地改革。土地是最稀缺的资源，适度规模的小农经济是中国长期存在的重要现象和趋势。在宏观层面可考虑“国土分属管理

及国家土地基金”，培育不同的市场主体；在微观层面优化农村土地管理体制，形成“国有农场土地、城市周边集体农产品基地、农村集体土地、乡村公地、家庭经营土地”结构，建立和完善“耕者有其田”市场运行机制，进一步明确和发挥国家、集体、家庭农民在粮食安全中的重要作用。

第四章分析土地权利关系。重点研究土地使用权与所有权的关系，旨在为新时期农村土地政策调整提供一点理论支持。土地价值是土地一系列权利价值的总和。土地使用权可以从土地权利束中剥离出来，并且具有土地的物权主体、客体和排他性特征。土地使用权可以交易、抵押和继承。在明晰土地所有权与使用权关系的基础上，一方面可考虑设立国家土地调控基金，使土地所有权通过市场机制的办法得到更好地体现；另一方面，可考虑农村土地家庭经营承包期由目前的三十年延展到永久使用，可以继承。这样不但有可能发掘农村土地巨大的价值资源，而且有可能从根本上解决国有土地“虚置”问题，促进城镇化和乡村社会持续健康发展。

第五章分析土地金融制度创新。土地金融制度是宏观调控的重要手段。逐步建立和完善土地金融制度，促进土地资产化—资产资本化—资本证券化—证券市场化—市场规范化，提升市场主体在土地市场的健康运作能力，引导城镇化和新农村建设有序推进，促进土地资源集约利用，稳妥调节土地和房地产市场价格，以地养地，实现土地资源永续利用的宗旨。

第六章分析农业税取消后的利弊。2005年取消农业税，改变了数千年来种田纳税的惯制，对减轻农民负担起到一定的引导作用，但是并没有从根本上解决弱势农民贫困问题，不利于培育现代乡村公民意识。建设社会主义新农村，需要加强乡村公民义务和权利教育。

第七章分析乡村发展战略。乡村厚重的土地是人类的家乡，有着几千年农耕文化的中国人，对乡村更是有着一种特殊情感。在现代化进程中，需要正确处理城镇化与乡村发展的关系，谋划乡村发展新机制和新

思路，促进乡村由“历史自然”发展转向“规划引导”发展，由“被动”发展转向“主动”发展，由“输血”型发展转向“造血”型发展，由“自然散居”型发展转向“相对集居”型发展，整体、综合、内生地促进乡村经济社会发展，加快形成城乡一体化发展新格局。

第八章分析新型家庭制造业与新型城镇化。城镇化需要有产业支持。产业与城镇，相互支撑，互为依托。在数字化、智能化、网络化技术条件下产生的新型家庭制造业，有可能做到把传统工艺与现代技术相结合，把创新理念与实际制造相结合，把大中城市与分布广泛的小城镇相结合，把小城镇建设与乡村发展相结合，把本地资源与全球市场相结合，为新型城镇化健康发展提供重要的产业支持。

第九章分析新型城镇化中的五个关系。城镇与工业要良性互动，城镇与乡村要协调发展，新城和旧城要互相支撑，沿海和中西部要合理布局，要在保护和发展传统中实现现代文明。规划先行，科学制定 21 世纪城镇化发展规划，把资源节约和环境保护放在优先考虑的地位；集约发展，打造有特色的城市群和城镇带；以人为本，把城镇建成先进的文化空间、教育空间和休闲空间。

第十章分析石漠化生态治理。中国西南岩溶山区“不长树，长石头”，是中国生态恶化区和贫困人口集中区。“融资与融智”相结合，采取“公司+金融+技术+农户”运作模式，推动石漠化生态治理。

第十一章分析国际农业合作。加强国际农业合作，对维护全球粮食安全和我国粮食安全有重要意义。在南美洲地区，着力改进和建立仓储、物流、港口、农产品加工等环节的基础设施，是加强中南农业战略合作的重要切入点。

第十二章分析国际乡村建设。乡村建设是世界性课题。美英有农村现代化、韩国有“新村运动”、日本有“造村运动”等，虽然不同国家乡村建设上的表现形式、特征、对应措施不同，但在工业化、城市化进程中，不失时机地推进乡村建设、缩小城乡差距、统筹城乡发展，带有普遍性的规律。

上述章节有一定内在联系：在农村土地资源稀缺和粗犷经营的情况下，针对农村现阶段的主要矛盾，强调县域经济在中国经济社会发展中的基础地位，探讨深化县域政经改革的新思路；分析土地所有权和经营权的关系，促进完善“耕者有其田”市场运行机制；妥善对待农业税取消后的新情况，从乡村规划着手，谋划乡村可持续发展战略；针对特殊地区问题（如石漠化地区、老少边穷地区），发挥开发性金融作用，促进这些地区加快发展；充分利用国内外两个市场，加强国际农业合作，为中国粮食安全提供必要的辅助。

中国发展与土地资源密切相关，土地资源又是“三农”的根本，“三农”又是县域经济的核心。因此，我在研究县域经济时，始终贯彻一条土地改革的主线，试图在土地改革方面有新的思路。

我这里把县域看成农村并作为研究对象，主要考虑：县域以县城为中心，以集镇为纽带，以广大农村为基础，主要是农业区；县级是中国行政体制的基层，中国一般有把县域看成农村的习惯；县域行政区是功能完备的具有农村特色的综合体系，把农村问题放在县域经济社会系统考虑，有助于系统设计政策。

中国大中城市郊区相对而言发展较好，偏远县域的农村、农民、农业问题比城市郊县的“三农”问题更加突出。因此，我研究的县域经济主要是偏离大中城市比较远的县域经济。

经济与社会分不开。为了提升社会因素的作用，也为了表达对传统历史的情怀，我这里比较多地使用乡村概念。乡村是由集镇和其周边众多村落组成的以农民农业为主体的农村社区，是县城以下的广大地区。在我的研究中，乡村和传统概念的农村是一回事。

我研究的中心意图是：郡县治，天下安；坚定县域经济在国民经济中的基础战略地位。深化县域行政体制、经济体制、土地制度改革，加快基层市场建设和社会建设，培育新型经营主体，在城乡规划、基础设施、公共服务方面推进一体化，深入推进扶贫开发，增加农村造血功能，提升农村发展内生活力，切实改善农村生产、生活条件，促进县域

经济社会现代化。整体、综合、内生促进县域经济发展，可能是统筹城乡经济和社会发展的新的战略选择。这种战略选择成本低、效益高、安全度大，不仅有助于激发县域基层巨大的发展潜力，而且有助于完善全国统一的市场体系，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，扩大国内生产和市场需求，为中国可持续发展夯实基础。县域治理能力提高了，县域政治经济问题解决了，还可以为全国深化政治经济体制改革提供宝贵的经验和广大的回旋空间，加快中国现代化的进程。

书中观点仅为抛砖引玉。

邹力行
2014年5月

目 录

- 第一章 县域经济是中国现代化的基础 /1
- 一、县域经济现状 /1
 - 二、县域经济问题原因 /7
 - 三、加强县域经济社会发展的思路 /18
 - 四、小结 /22
- 第二章 加强县域治理能力建设 /24
- 一、县域治理情况 /24
 - 二、县（市）政府体制改革思路 /31
 - 三、乡镇政府体制改革思路 /32
 - 四、村级治理改革思路 /34
 - 五、乡村变迁与变革 /38
 - 六、小结 /40
- 第三章 进一步完善“耕者有其田”保障机制 /42
- 一、土地问题的严重性 /42
 - 二、优化国家土地管理结构和体制 /45
 - 三、优化农村土地管理结构和体制 /47
 - 四、建立“耕者有其田”的市场运行机制 /51
 - 五、案例研究：台湾地区土地改革 /54
 - 六、小结 /55
- 第四章 土地权利关系分析 /57
- 一、土地权属问题 /58

-
- 二、土地投入市场前后的形态和产权 /61
 - 三、土地使用权物权化的可行性 /68
 - 四、土地使用权物权化的方法 /70
 - 五、土地使用权物权化的效用分析 /72
 - 六、小结 /73

第五章 土地金融建设 /75

- 一、土地金融市场沿革 /75
- 二、推动土地金融建设的出发点 /80
- 三、国外土地金融市场启示 /82
- 四、国内土地金融市场问题 /84
- 五、土地金融建设思路 /87
- 六、建立国家土地调控基金 /91
- 七、小结 /95

第六章 农业税取消利弊与对策 /98

- 一、取消农业税的困境 /98
- 二、取消农业税困境深层分析 /99
- 三、化解思路 /99
- 四、小结 /100

第七章 乡村发展战略分析 /101

- 一、乡村的含义和作用 /102
- 二、乡村现状和趋势 /107
- 三、乡村和城镇化的关系 /115
- 四、促进乡村健康发展的战略思路 /119

五、小结 /124

第八章 新型家庭制造业与新型城镇化 /126

- 一、问题的提出 /126
- 二、新型家庭制造业特征 /126
- 三、技术操作模式 /133
- 四、运营管理模式 /137
- 五、组织模式 /139
- 六、“众投”融资模式 /142
- 七、政策措施 /143
- 八、小结 /146

第九章 开发性金融促进新型城镇化 /147

- 一、国际城镇化趋势和中国城镇化发展 /147
- 二、城镇化的战略性和历史使命 /155
- 三、正确处理城镇化四个关系 /156
- 四、积极探索中国城镇化发展新思路 /160
- 五、开发性金融促进城镇化健康发展 /163
- 六、小结 /167

第十章 开发性金融支持石漠化生态治理 /168

- 一、西南地区石漠化情况 /168
- 二、开发性金融支持石漠化生态治理思路 /170
- 三、晴隆县试点经验 /173
- 四、小结 /178

第十一章 中国与南美洲国家农业合作新思路 /180

- 一、共同的选择 /180
- 二、共同建立粮食物流新通道 /186
- 三、合作模式和政策 /190
- 四、小结 /193

第十二章 国际乡村建设经验借鉴 /195

- 一、美国县市发展规划 /195
- 二、韩国新村运动 /198
- 三、日本造村运动 /200
- 四、巴西城市化 /201
- 五、小结 /204

参考文献 /205

后记 /208

Contents

Chapter 1 County – level economy is the foundation of China’s modernization

- The county – level economy status in China
- Root Causes of Issues Concerning Agriculture, the Countryside and Farmers
- Way of Thinking to Strengthen the Economic and Social Development at the County Level

Chapter 2 To Strengthen the Building of County Governance Capacities

- Status quo of county governance
- Thoughts on the reform of the county (city) government system
- Thoughts on reforming township government system
- Thoughts on reforming township government system
- Thoughts on reforming village governance
- Village vicissitudes and reforms

Chapter 3 Further Improve the Mechanism to Ensure “Land to the Tiller”

- Severity of the land issue
- Improvement of national land management structure and system
- Optimizing of rural structure land management and system
- Establishment of the market operational mechanism of “Land to the Tiller”

- Case study: land reform in Taiwan

Chapter 4 Land rights relationship analysis

- Earthy land ownership problems
- II. The forms and rights of land before and after it is put into the market
- IV. Methods and steps to set usufruct – based land – use right
- Utility analysis of the specific use of the land – use right as a right in rem

Chapter 5 Land financial market construction

- Evolution of land financial system
- Reasons to promote the marketization of land finance
- Inspirations from the marketization of land finance in foreign countries
- Problems in the marketization of domestic land finance
- How to build Chinese financial market land
- The establishment of national land regulation fund
- Conclusion

Chapter 6 Gains and Losses in Abolishing Agricultural Tax and the Countermeasures

- Predicament after the Abolition of Agricultural Tax
- In – depth analysis of the predicament caused by the abolition of the agricultural tax
- Solution

Chapter 7 Analysis of rural development strategy

- Implications, features and functions of rural Areas

- Present Situation, Trend, Goals and Impetus of the Rural Areas
- The relationship between countryside and urbanization
- The strategy to promote the rural development healthily
- Strategy for sound rural development

Chapter 8 New family manufacturing and new urbanization

- Proposal of the topic
- Overview of new – type household manufacturing
- Technical operation mode
- Business organization mode
- “Crowd funding” mode
- Policy measures
- Conclusion

Chapter 9 Development – oriented financial promote the new type of urbanization

- The international trend of urbanization and the development of Chinese urbanization
- Strategic importance and historic mission of urbanization
- Treat well four relationships in urbanization
- Actively explore new ideas to the development of China’s urbanization
- Development – oriented financial promote the healthy development of urbanization
- Conclusion

Chapter 10 The Development – oriented Finance Support Ecological Governance of the Southwest Rocky Desertification

- Common Choice