



农村劳动力转移引导性培训教材

农村

政策法规

Wongcun Zhengce Fagui



农业部农民科技教育培训中心 组编
中央农业广播电视学校

中国农业出版社



农村劳动力转移引导性培训教材

农村政策法规

农业部农民科技教育培训中心
中央农业广播电视学校

组编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村政策法规 / 农业部农民科技教育培训中心, 中央农业广播电视学校组编. — 北京: 中国农业出版社, 2011. 01

农村劳动力转移引导性培训教材

ISBN 978-7-109-15282-3

I. ①农… II. ①农…②中… III. ①农业政策—中国—技术培训—教材②农业法—中国—技术培训—教材
IV. ①F320②D922.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 238712 号

中国农业出版社出版发行

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 诸复祈

中国农业出版社印刷厂印刷

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 2.25

印数: 1~70 000 册

价: 5.40 元

凡本

, 请向中央农业广播电视学校教材处调换

子店街 20 号楼 邮政编码: 100125

0-59194429 转 812

www.ngx.net.cn

农村劳动力转移引导性培训教材

编 审 委 员 会

主 任 曾一春

副主任 郭智奇

委 员 文承辉 陈永民 孟 凡 朱闻军
杨春华 马俊哲 蒋爱群 李倚天
欧 宇 曹琳琳 杨 珺

*

*

*

主 编 杨春华 文承辉

编 者 杨春华 文承辉 张海阳 杨洁梅



编写说明

开展农村劳动力就地就近转移培训，增强农民就地就近就业能力，促进农业劳动力向农业产业延长链转移，是发展现代农业、促进农民增收、推动新农村建设、构建和谐社会的重要举措。党和政府高度重视农村劳动力转移培训工作，从2004年开始，农业部、财政部、人力资源和社会保障部、教育部、科技部、住房和城乡建设部共同组织实施农村劳动力转移培训阳光工程，取得了显著成效，受到广大农民的欢迎。

根据我国现代农业发展和新农村建设对新型农民的人才需要，从2009年开始，阳光工程由偏重服务城市发展向注重支撑农村经济社会发展转变；由主要围绕外出就业开展培训转向主要围绕农业和农村服务业、农产品加工等涉农工业、农村非农特色产业、农民创业和农村带头人等从业人员开展培训。为适应阳光工程实施重点和培训方向的调整，进一步规范各地引导性培训工作，农业部农民科技教育培训中心组织有关专家编写了

《农村政策法规》、《现代农业经营》、《建设文明整洁新农村》、《艾滋病防治》四门引导性培训教材，供各阳光工程培训机构开展引导性培训使用。本套教材生动活泼，深入浅出，通俗易懂，适合农民学习和阅读。同时，配合文字教材内容，采用专家讲授、图片、动画等表现方式，配套制作有 VCD 课件，有助于农民学员了解中央有关强农惠农系列政策，学习现代农业生产经营理念，树立文明生态观念，成为有文化、懂技术、会经营的新型农民。

本套教材的策划编写，得到了农业部科教司王青立、张景林、刘红强、靳红等同志的指导和帮助，在此一并表示感谢。

《农村政策法规》一书由农业部政策法规司杨春华和农业部农民科技教育培训中心文承辉主编，内容包括农村土地和经营制度、国家支持农民生产生活的政策、村民自治制度、农村教育和计划生育政策、新型农村合作医疗制度、农民就业和农村社会保障政策六个专题，是帮助农民了解国家强农惠农政策和维护自身权益的有效工具。

由于编者水平有限，加之时间仓促，书中不妥和错误之处在所难免。衷心希望广大读者提出宝贵意见，以便进一步修订和完善。

农业部农民科技教育培训中心

2010年11月

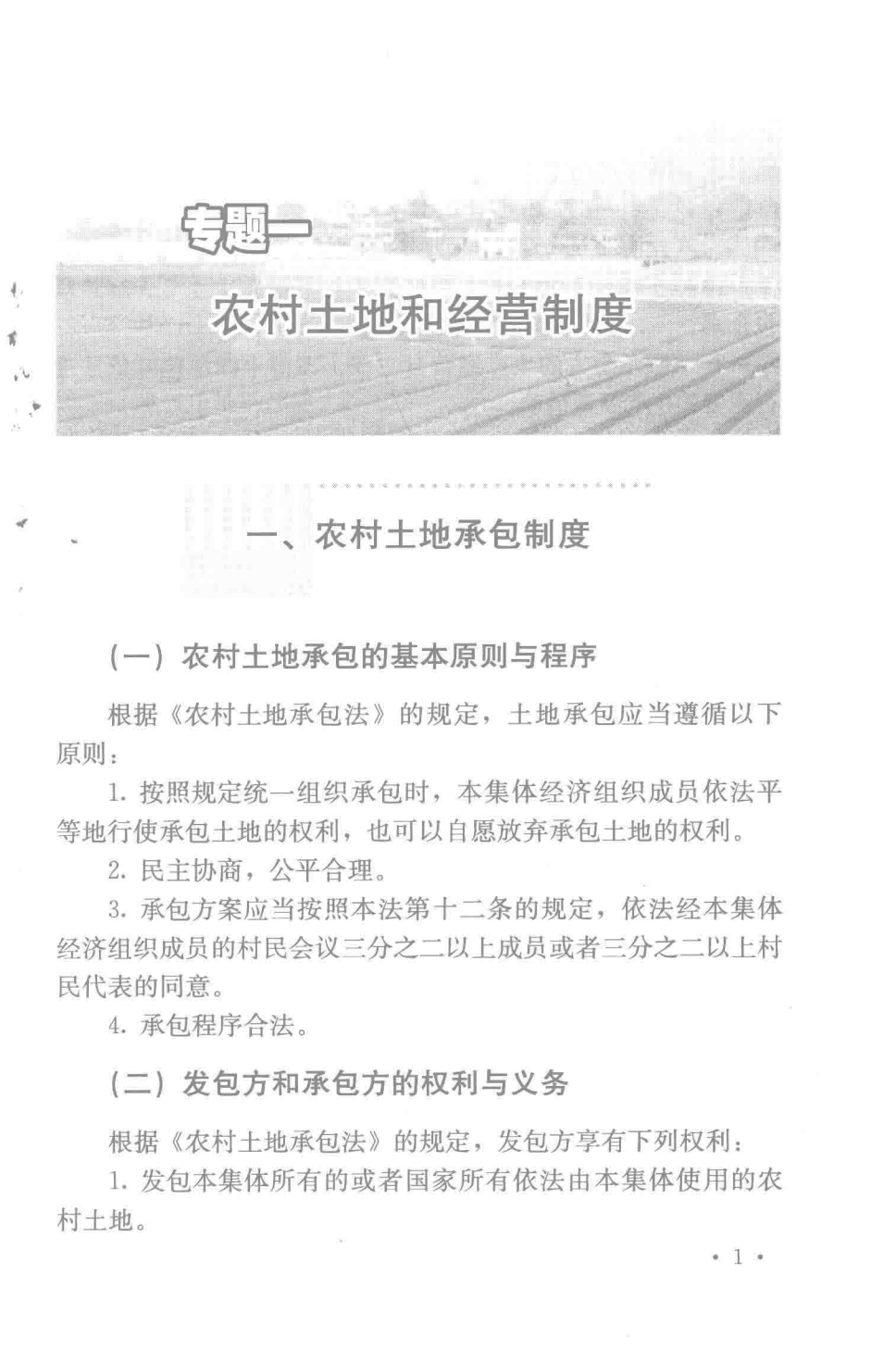


目 录

编写说明

专题一 农村土地和经营制度	1
一、农村土地承包制度	1
二、农村土地流转制度	4
三、耕地保护制度	8
四、征地制度	12
专题二 国家支持农民生产生活的政策	19
一、农业补贴政策	19
二、农产品价格政策	23
三、其他相关政策	26
专题三 村民自治制度	33
一、村民委员会的主要职责	33
二、村民自治的基本原则	34
三、村民委员会成员的选举和罢免	34
四、村民自治的民主决策机制	35
五、村务公开和财务公开的内容、时间与形式	35
六、村务公开的监督管理	36

七、村民民主理财制度建设	37
八、农村“一事一议”	38
九、村民自治的保障机制	38
专题四 农村教育和计划生育	40
一、农村义务教育政策	40
二、农村职业教育和成人教育政策	41
三、农村计划生育政策	44
专题五 新型农村合作医疗制度	47
一、参加新型农村合作医疗	47
二、新型农村合作医疗费用报销	50
专题六 农民就业和农村社会保障政策	52
一、农民外出就业政策	52
二、农村社会保障政策	59



专题一

农村土地和经营制度

一、农村土地承包制度

(一) 农村土地承包的基本原则与程序

根据《农村土地承包法》的规定，土地承包应当遵循以下原则：

1. 按照规定统一组织承包时，本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利，也可以自愿放弃承包土地的权利。
2. 民主协商，公平合理。
3. 承包方案应当按照本法第十二条的规定，依法经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。
4. 承包程序合法。

(二) 发包方和承包方的权利与义务

根据《农村土地承包法》的规定，发包方享有下列权利：

1. 发包本集体所有的或者国家所有依法由本集体使用的农村土地。

2. 监督承包方依照承包合同约定的用途合理利用和保护土地。
3. 制止承包方损害承包地和农业资源的行为。
4. 法律、行政法规规定的其他权利。

发包方承担下列义务：

1. 维护承包方的土地承包经营权，不得非法变更、解除承包合同。
2. 尊重承包方的生产经营自主权，不得干涉承包方依法进行正常的生产经营活动。
3. 依照承包合同约定为承包方提供生产、技术、信息等服务。
4. 执行县、乡（镇）土地利用总体规划，组织本集体经济组织内的农业基础设施建设。
5. 法律、行政法规规定的其他义务。

根据《农村土地承包法》的规定，承包方享有下列权利：

1. 依法享有承包地使用、收益和土地承包经营权流转的权利，有权自主组织生产经营和处置产品。
2. 承包地被依法征用、占用的，有权依法获得相应的补偿。
3. 法律、行政法规规定的其他权利。

承包方承担下列义务：

1. 维持土地的农业用途，不得用于非农建设。
2. 依法保护和合理利用土地，不得给土地造成永久性损害。
3. 法律、行政法规规定的其他义务。

（三）承包合同的签订

根据《农村土地承包法》的规定，农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式，不宜采取家庭承包方式的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，可以采取招标、拍卖、公开协商等方式承包。耕地的承包期为三十年，草地的承包期为三十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年，特殊林

本的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长。

发包方应当与承包方签订书面承包合同。承包合同一般包括以下条款：

1. 发包方、承包方的名称，发包方负责人和承包方代表的姓名、住所。
2. 承包土地的名称、坐落、面积、质量等级。
3. 承包期限和起止日期。
4. 承包土地的用途。
5. 发包方和承包方的权利和义务。
6. 违约责任。

承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。

（四）土地承包经营权的调整及保护

《农村土地承包法》第二十七条规定，承包期内，发包方不得调整承包地。承包期内，因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形对个别农户之间承包的耕地和草原需要适当调整的，必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业等行政主管部门批准。承包合同约定不得调整的，按照合同约定。

（五）妇女婚后的土地承包权处理

《农村土地承包法》第三十条规定，承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；妇女离婚或者丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地。

（六）土地承包纠纷的调处

根据《农村土地承包法》，因土地承包经营发生纠纷时，双

方当事人可以通过协商解决，也可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府等调解解决。当事人不愿协商、调解或者协商、调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。

根据《国务院办公厅关于妥善解决当前农村土地承包纠纷的紧急通知》，相关部门对解决农村土地承包经营纠纷的基本分工是：乡镇人民政府和村组承担调解责任；农业主管部门加强土地承包管理，抓好土地承包纠纷仲裁试点，加大对土地承包纠纷的调处力度；政府信访部门做好上访群众的接待工作。

如果选择向仲裁机构申请仲裁，对仲裁结果不服的，还可以在收到裁决书之日起三十日内向人民法院起诉。需要注意的是，如果收到裁决书三十日内不起诉，裁决书就发生法律效力，若此时再向人民法院起诉，人民法院不再受理。

此外，根据《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》，人民法院对以下几种情况不予受理：①集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起诉讼的，法院不予受理，但应当告知其向什么行政主管部门申请解决。②集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的，法院不予受理。

二、农村土地流转制度

（一）土地承包经营权流转的基本原则

1. 平等协商、自愿、有偿，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转。
2. 不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途。
3. 流转的期限不得超过承包期的剩余期限。

4. 受让方须有农业经营能力。
5. 在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先权。

（二）土地承包经营权流转的程序

根据《农村土地承包法》第三十七条第一款规定，土地承包经营权流转应当履行如下程序：

1. 采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转土地承包经营权，当事人双方应当签订书面合同。土地承包经营权流转涉及双方当事人的利益，有的还可能涉及第三方当事人的利益；有的流转的期限较长，其间情况可能发生较大变化，为了保证有关当事人特别是受让方的权利，土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同。

2. 采取转让方式流转土地承包经营权，应当经发包方同意。土地承包经营权转让后，承包方与发包方的承包关系以及相应的权利义务也随之终止，并由发包方与受让方确立新的承包关系。承包方如果未经发包方同意就将土地承包经营权转让给他人，发包方的权利就可能难以得到保障。所以，土地承包经营权转让应当经发包方同意。

3. 采取转包、出租、互换或者其他方式流转土地承包经营权，应当报发包方备案。承包方依法取得承包土地的承包经营权，但土地的所有权仍属集体所有。发包方有权随时了解承包方的生产经营情况，同时有责任掌握承包地的承包经营权的变动情况。采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，承包方应当报发包方备案。

（三）土地流转的形式

《农村土地承包法》第三十二条、第三十七条将土地承包经营权的基本流转形式规定为：转包、出租、互换、转让。《农村

土地承包法》第四十九条规定：“通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地，经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。”

土地承包经营权流转的其他方式还包括：

1. 以土地承包经营权入股。《农村土地承包法》第四十二条规定：承包方之间为发展农业经济，可以自愿联合将土地承包经营权入股，从事农业合作生产。

2. 土地承包经营权的继承。《农村土地承包法》第三十一条第二款规定了林地承包经营权的继承：“林地承包的承包人死亡，其继承人可以在承包期内继续承包。”规定第五十条：“土地承包经营权通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的，该承包人死亡，其应得的承包收益，依照继承法的规定继承；在承包期内，其继承人可以继续承包。”由于该条被规定在《土地承包法》的第三章“其他方式的承包”中，因此应认为不适用于家庭承包的情形。

（四）土地流转合同的签订

土地承包经营权流转应当签订书面合同。《农村土地承包法》第三十七条第二款规定：“土地承包经营权流转合同一般包括以下条款：双方当事人的姓名、住所；流转土地的名称、坐落、面积、质量等级；流转的期限和起止日期；流转土地的用途；双方当事人的权利和义务；流转价款及支付方式；违约责任。”

（五）土地流转双方的权利和义务

根据《农村土地承包经营权流转管理办法》的规定，承包方的权利、义务包括：

1. 有权依法自主决定承包土地是否流转、流转的对象和方式。任何单位和个人不得强迫或者阻碍承包方依法流转其承包土地。

2. 农村土地承包经营权流转收益归承包方所有，任何组织和个人不得侵占、截留、扣缴。

3. 承包方自愿委托发包方或中介组织流转其承包土地的，应当由承包方出具土地流转委托书。委托书应当载明委托的事项、权限和期限等，并有委托人的签名或盖章。没有承包方的书面委托，任何组织和个人无权以任何方式决定流转农户的承包土地。

4. 承包方与受让方达成流转意向后，以转包、出租、互换或者其他方式流转的，承包方应当及时向发包方备案；以转让方式流转的，应当事先向发包方提出转让申请。

受让方的权利、义务包括：

1. 农村土地承包经营权流转的受让方可以是承包农户，也可以是其他按有关法律及有关规定允许从事农业生产经营的组织和个人。在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先权。

2. 受让方应当具有农业经营能力。

3. 受让方应当依照有关法律、法规的规定保护土地，禁止改变流转土地的农业用途。

4. 受让方将承包方以转包、出租方式流转的土地实行再流转，应当取得原承包方的同意。

5. 受让方在流转期间因投入而提高土地生产能力的，土地流转合同到期或者未到期由承包方依法收回承包土地时，受让方有权获得相应的补偿。具体补偿办法可以在土地流转合同中约定或双方通过协商解决。

（六）土地流转纠纷的调处

《农村土地承包经营权流转管理办法》第三十三条规定，农村土地承包经营权流转发生争议或者纠纷，当事人应当依法协商解决。当事人协商不成的，可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府调解。当事人不愿协商或者调解不成的，可以向农村土地承

包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。



三、耕地保护制度

（一）基本农田的概念及范围

根据《基本农田保护条例》第二条的规定，基本农田是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。国家为对基本农田实行特殊保护，依据土地利用总体规划和依照法定程序确定基本农田保护区，予以特定保护。基本农田保护区以乡（镇）为单位划定界。

下列耕地应当根据土地利用总体规划划入基本农田保护区，严格管理：经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地；有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；蔬菜生产基地；农业科研、教学试验田；国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

（二）基本农田保护方针

《基本农田保护条例》第三条规定，基本农田保护实行“全面规划、合理利用、用养结合、严格保护”的方针。

（三）基本农田保护责任

划定的基本农田保护区，由县级人民政府设立保护标志，予以公告。任何单位和个人不得破坏或者擅自改变基本农田保护区的保护标志。地方各级人民政府应当采取措施，确保土地利用总体规划确定的本行政区域内旧的基本农田数量不减少。划定基本

农田保护区时，不得改变土地承包者的承包经营权。农村集体经济组织或者村民委员会应当定期评定基本农田地力等级。

（四）基本农田占用和补充

基本农田保护区经依法划定后，任何单位和个人不得改变或者占用。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区，需要占用基本农田，涉及农用地转用或者征用土地的，必须经国务院批准。经国务院批准的重点建设项目占用基本农田的，满一年不使用而又可经耕种并收获的，应当由原耕种该幅基本农田的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续两年未使用的，经国务院批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种，重新划入基本农田保护区。承包经营基本农田的单位或者个人连续两年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的基本农田。

（五）基本农田保护中的禁止事项

禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。禁止任何单位和个人占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。禁止任何单位和个人闲置、荒芜基本农田。

（六）其他耕地的保护制度

针对工业化和城镇化所导致的耕地数量减少和质量下降的严峻形势，我国明确实行最严格的耕地保护制度，除基本农田保护制度外，主要内容还包括：

1. 土地用途管制制度 《土地管理法》在总则第四条规定