

中国乡村发现

2012·春之号 主编 / 黄建国 朱有志 执行主编 / 陈文胜



- 如何理解与破解“土地家庭承包制”的相关问题
- 休闲农业成为统筹城乡发展的新亮点
- 乡村医疗保险和医疗救助
- 破解农民专业合作社的金融需求难题
- 政府不应鼓吹农民工返乡创业
- 县委书记加挂副厅不是一个好办法
- 村民选支书是村民自治的希望所在
- 一个真实世界里的乡长
- 走向消亡的千年古村



ZHONGGUOXIANGCUNFAXIAN

红旗出版社

中国乡村发现

2012年·春之号

主 编：黄建国 朱有志

执行主编：陈文胜

刊名题字：文选德

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村发现. 2012·春之号 / 黄建国; 朱有志主编.

-北京: 红旗出版社, 2012.4

ISBN 978-7-5051-2240-6

I. ①中… II. ①黄…②朱… III. ①农村-社会主义建设
-研究-中国 IV. ①F 320.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第071050号

书 名: 中国乡村发现 2012·春之号

主 编: 黄建国 朱有志

执行主编: 陈文胜

出 品 人: 高海浩

责任编辑: 栗博莉

总 监 制: 徐永新

装帧设计: 蔡 琳

出版发行: 红旗出版社

地 址: 北京市沙滩北街2号

邮 编: 100727

编 辑 部: 010-64037144

E-mail: hongqi1608@126.com

发 行 部: 010-64024637

欢迎品牌图书项目合作

项目电话: 010-84026619

印 刷: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 710毫米×1000毫米 1/16

字 数: 173千字 **印 张:** 10.5

版 次: 2012年5月北京第1版 2012年5月河北第1次印刷

ISBN 978-7-5051-2240-6

定 价: 20.00元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

主 编：黄建国 朱有志

执行主编：陈文胜

学术委员（姓氏笔画为序）：

王小映（中国社会科学院农村发展研究所研究员）

王东京（中共中央党校教务部主任、教授）

王晓毅（中国社会科学院社会学研究所研究员）

王景新（浙江师范大学工商管理学院副院长、教授）

马晓河（国家发展和改革委员会宏观经济研究院副院长、教授）

刘德喜（中央党校三农问题研究中心常务副主任、教授）

孙立平（清华大学人文社会科学学院社会学系教授）

朱 玲（中国社会科学院学部委员、经济研究所副所长、研究员）

朱启臻（中国农业大学农民问题研究所所长、教授）

吴 毅（华中科技大学社会学系副主任、教授）

宋亚平（湖北省社会科学院院长）

宋洪远（农业部农村经济研究中心主任）

张占斌（国家行政学院经济学部主任、教授）

张玉林（南京大学社会学系教授）

张晓山（中国社会科学院学部委员、研究员）

张红宇（农业部政策与法规司司长、教授）

张德元（安徽大学中国三农问题研究中心副主任、教授）

李 周（中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员）

李小云（中国农业大学人文与发展学院院长）

李远行（中央财经大学社会发展学院教授）

李建华（湖南城市学院院长、教授）

李昌平（河北大学中国乡村建设研究中心主任、研究员）

李培林（中国社会科学院学部委员，社会学研究所所长、教授）

杜 鹰（国家发展和改革委员会副主任）

杜志雄（中国社会科学院农村发展研究所副所长、研究员）

陈锡文（中央农村工作领导小组副组长、办公室主任）

陈 潭（广州大学公共管理学院院长、教授）

房 宁（中国社科院政治学研究所所长、教授）

姚先国（浙江大学公共管理学院院长、教授）

贺雪峰（华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授）

赵树凯（国务院发展研究中心研究员）

钟甫宁（南京农业大学农业经济研究所所长）

唐仁健（中央财经领导小组办公室副主任、中央农办副主任）

徐 勇（华中师大政治学研究院院长、教授）

秦 晖（清华大学人文社会科学学院教授）

郭 玮（国务院研究室农村司司长、博士）

曹国英（民政部基层政权和社会建设司巡视员）

曹锦清（华东理工大学社会发展研究中心主任、教授）

黄季焜（中国科学院农业政策研究中心主任、教授）

黄祖辉（浙江大学中国农村发展研究院院长、教授）

温思美（华南农业大学副校长、广东省政协副主席、全国政协常委）

温铁军（中国人民大学农业与农村发展学院院长、教授）

蒋建农（中共中央党史研究室研究员）

韩 俊（国务院发展研究中心副主任）

蔡 昉（中国社会科学院学部委员、人口与劳动经济研究所所长、研究员）

潘 维（北京大学中国与世界研究中心主任、教授）

主办单位：湖南省农村发展研究院 湖南省社会科学院

湖南省新农村建设促进会 湖南省新农村建设研究基地

出版单位：红旗出版社

副 主 编：王文强 陆福兴 刘亚平（特邀）

编 辑 部：王慧敏 蔡琳琳

通讯地址：湖南省长沙市开福区浏河村巷37号

网 址：<http://www.zgxcfx.com>

邮 编：410003

投稿邮箱：zhgxcfx@163.com

开 | 卷 | 评 | 语

《中国乡村发现》反映了大量非常难得的新近情况，提出了很多需要研究的重要问题，营造了非常浓厚活泼的学术氛围，汇集了不少值得借鉴的真知灼见。希望能在坚持正确导向、扣紧重大问题、保护农民权益、坚守求真务实、保持学术自由的基础上，进一步翔实反映客观情况、深入探讨问题成因、务实提出政策建议，为推动农村改革发展作出更大的贡献。

陈锡文（中央农村工作领导小组副组长、办公室主任）

《中国乡村发现》在我国现代化和城镇化的历史变革中作出了很实际的、很深入的、很具体的记录、反思和总结。我非常赞赏你们的创新精神和踏实工作，你们代表了中国当代学人的人本良心、现代智慧和时代的精神，向你们致以最诚挚的敬意。

奚广庆（原教育部社会科学司司长）

《中国乡村发现》立足中国农村现实，突出田野调查特色，以全新视角解读当代中国“三农”问题，文风朴实，以小见大，敢言真话，见解深刻，是一份兼具可读性和启发性的有价值的读物。

郭晓鸣（四川省社会科学院副院长、研究员）

《中国乡村发现》材料丰富、观点新颖，是“三农”研究的宝藏。

辛秋水（安徽省社会科学院研究员）

《中国乡村发现》立足实际，沟通政学两界，为决策、实践和理论研究服务，是一本难得的好读物。

贺雪峰（华中科技大学中国乡村治理研究中心主任、教授）

《中国乡村发现》信息丰富，观点新颖；深入实际，理论深刻；兼容并蓄，良师益友！

周诚（中国人民大学农业与农村发展学院教授）

与国内的“三农”类读物相比，《中国乡村发现》具有自己的鲜明特色

和定位，它面向广大农民群众，为他们说话，让他们说话，说与他们利益和生活密切相关的话，从而为农民群众提供了一个表达自己意见和愿望的平台，也为他们与其他利益集团博弈提供了一个阵地。

夏永祥（苏州大学商学院乡镇经济研究所所长、教授、博导）

《中国乡村发现》搭建了这样一个话语平台，在这个平台上，来自农村的干部和农民、来自高校和研究机构的专家学者、来自党政机关的领导干部，相互之间能够进行无障碍的文字沟通交流，这有利于我们看清农村种种问题的根源，并找出解决问题的方法。

徐付群（中国社会报社《社会组织周刊》主编）

《中国乡村发现》，自创办以来，深受广大读者欢迎，对于深化和拓展“三农”问题研究、繁荣哲学社会科学，发挥了很好的作用，已成为我国乡村研究颇有影响力的学术读物。《中国乡村发现》设计新颖，也便于保存。

吴海峰（河南省社会科学院农村经济研究所所长、研究员）

《中国乡村发现》是我目前发现的中国唯一的农村通俗性、普及性、理论性、实践性、问题性、综合性读物。说的是实话、写的是实情，研究的是最前沿的实际问题，反映的是基层干部和广大农民群众最关心的现实问题，涉及到农村政治、经济、社会、组织、文化、生态等诸方面，得到了经济界、理论界、社会界各方面专家的关注和支持。

傅光明（湖北省财政厅纪检组副组长、监察室主任）

《中国乡村发现》很多作者来自最基层，草根味清新，问题实际、直接，无玄虚，是难得好读物。

胡靖（华南师范大学三农与城镇化研究所所长、教授）

《中国乡村发现》是洞察中国农村的瞭望台。

姜文来（中国农业科学院农业资源与农业区划研究所研究员、博导）

《中国乡村发现》给了身处第一线思考实践“三农”的农民、基层干部一个很好的表达交流平台，让那些身在高处闭门造车想当然的所谓“三农”专家及领导们能了解到新的情况。这无疑有助于中国“三农”问题的尽快解决。

邹传舜（湖北省荆州市江陵县秦市乡刘家村村民）

目 录

■ 专 稿

曹锦清 如何理解与破解“土地家庭承包制”的相关问题 / 1

肖 彬 休闲农业成为统筹城乡发展的新亮点 / 5

■ 时政解读：农民合作

陈建华 破解农民专业合作社的金融需求难题 / 11

宋银清等 关于澧县农民专业合作社的调查与思考 / 16

宋丽娜 原子化村庄缘何人情异化？ / 20

马士娟 农村社交关系新变迁 / 24

黄 健 农民为什么不合作？ / 27

■ 热点问题：农村治理

徐付群 村民选支书是村民自治的希望所在 / 31

陈文胜 县委书记加挂副厅不是一个好办法 / 35

阳信生 农村精英流失问题及其治理 / 39

韩颜明 让村庄成为培育民主管理的土壤 / 43

肖 飞 乡村治理：要把村民自治真正激活起来 / 47

石述思 一个真实世界里的乡长 / 51

王传师 新时期乡村治理中的服务性危机 / 53

许圣道等 透视县委书记的“三年之痒” / 57

秦海燕 整村推进中村民小组长行动逻辑三维分析 / 60

王建英 农民选举党支部是民心所向 / 64

■ 县乡连线

黎四清 岳阳县农业农村发展的新思路 / 68

汤建军 贫困地区县域发展的现状与对策 / 72

余习琼 探索县域城乡一体化示范之路 / 78

戴光辉 贫困山区农村道路客运市场的问题及建议 / 83

汪秀芬 困惑在城乡之间的青年农民工 / 87

胡克训 村集体“三资”如何管？ / 91

彭顺国 农家书屋的“管理经” / 95

智广俊 贫困地区农村变局与出路 / 97

■ 三农论剑

朱玲 乡村医疗保险和医疗救助 / 101

贺雪峰 政府不应鼓吹农民工返乡创业 / 105

长子中 从土地入手看传统农村和现代农村社区的区别 / 108

李丙力等 财政扶持农业产业化发展的思考 / 112

刘伯霞 透视“招工难”和促进甘肃农民工就业 / 118

洪勤辉 村级集体资产监管的问题与对策 / 121

杨茂君 当前农村集体财务管理现状与对策研究 / 125

王德福 农民的国家观念与公共品供给困境 / 129

■ 农村万象

田乐等 走向消亡的千年古村 / 132

■ 法制经纬

吴才 一个老上访户的变化 / 136

■ 前沿报道

段美菊 “被遗忘角落”里的县域发展大气象 / 138

曾维政 医院双轨制：农民看病贵的另一个视角 / 142

贾林州等 积极城镇化的中部样本 / 146

■ 海外窗口

岑伯宁 “泡菜危机”引发的韩国农业问题反思 / 149

■ 想说就说

吴仁寿 两分钱一斤白菜，伤害了谁？ / 152

陈家沛 利用生态旅游让更多农民把根留住 / 154

周荣光 乡村干部不能丢了“土气” / 156

何勇 农村青年政治参与度真的低吗？ / 158

编后记 / 159

如何理解与破解 “土地家庭承包制”的相关问题

■ 曹锦清

一、“土地家庭承包制”长久不变问题

各地对“土地家庭承包制”长久不变有两种截然不同的理解。一种认为，这种不变指的是“土地家庭承包制”这一制度长久不变，在村庄范围内的集体土地和某个农户的土地配置，因婚丧嫁娶等原因，隔几年就会发生变动。另一种认为，1998年土地集权后，土地固定给某一家或某一户，土地和具体的户连接起来，永久不变。目前，从全国各地的实际情况来看，第二种理解比较多。但这会带来一系列问题。

如果土地和户联结起来永久不变，是否意味着土地可以隔代继承？如果可以隔代继承，土地向私有化方面过渡将不可避免。从这个角度来看，“土地家庭承包制”的长久不变是从土地的集体所有制向私有制过渡的一个中间形式。这种过渡的中间形式在古代各国早期的历史上都发生过。无论在中世纪的日耳曼还是古代印度，土地都具有集体性质，国家是土地的所有者，由其将土地承包给各级诸侯，再由各级诸侯承包给各级村社。这种村社早期采取集体劳动和集体分配的方式，土地所得的一部分交给国家，作为贡赋。到铁器时代，耕种的土地分给家庭，而且这种分配每隔几年调整一次。这种制度类似于我国的“土地集体所有制”，然后是“家庭承包制”。而后如果土地长久承包，向私有制过渡，这种情况值得注意。另外，土地私有观念日前得到了强化。在城乡结合部，由于土地升值部分如何分配这一个因素的形成，强化了城乡结合部农民强烈要求土地私有化的倾向。如果对“土地长久不变”这一概念采取第二种理解，就有可能恢复古代的土地男性的性质而使得女性丧失土地。现代农村婚嫁的距离由于农民工的流动和其他一些因素的作用，普遍变远，如果女性丧失土地，那么妇女的权益如何保障？另外，农村大量的男性在外打工，在婚姻不稳定的

条件下，如何保护妇女？这也是一个极大的问题。

“土地长久不变”这一制度亟须中央做出明确解释。

二、土地承包权和经营权第二次分离问题

随着农业人口大规模向城市工商业转移，全国各地尤其是沿海一带，发生了土地承包权与经营权的第二次分离。这种分离的规模比较大，带来了一些问题。目前全国各地的土地自愿、有偿转包方式有几种类型：一是亲友之间自发转包，二是向专业的经营户转包，三是向合作社转包，四是向资本农业转包。中央支持两种农业形式：一种是通过转包建立起一个适度规模的工业化、市场化的家庭农场，并在这种小农场的基础上建立起专业经济合作组织，由专业经济合作组织来和市场对接，降低风险和成本，提高利润；另一种是资本农业，即公司加农户的运作形式，直接由资本圈地来进行大规模的现代农业。因此，各地目前土地转包的情况如何，转包率的高低，转包种类的多少，对农业和农民有何影响，这些都值得关注。

另外，如果实行土地转包，那么法律应该保护承包权还是经营权？这和转包权所覆盖的时间范围有关。一般情况下，转包的时间长对经营户有利，时间短对承包户有利。承包户外出打工，如果工作不顺心或发生其他情况，想要回家继续种地，土地转包一两年，就可以在短期内收回，如果转包十年二十年，就比较麻烦。但是，转包时间不长，经营户则难以进行土地上的投入以及土地的中长期规划。

三、宅基地问题

既然宅基地是集体所有给农民使用的，那么农民的宅基地能否集体联合起来进行房地产开发？城乡结合部的很多小产权房都是由此引起的。非农使用的宅基地能否进行这方面的利用，以使这种土地的增值部分归集体和农户所有？《物权法》规定，农民的房子可以租让，但是不可买卖。原意是为了保护农民，农民把房子卖了或通过抵押丧失房子之后，一旦在城市失业，回到农村无房、无地、无工作，大量这样的人群产生会变成社会的不稳定因素。现在的问题是，房子可租不可买卖，那么租三十年、五十年，租和卖之间的关系如何衡量？事

实上，在很多城乡结合部，房子的买卖和房地产的买卖已经普遍发生，而且变成了私人的契约。实质的问题是，非农使用的土地的增值部分归谁所有？

四、农田水利建设问题

近两年，南方旱涝比较严重，中央下决心解决农田水利建设问题，补清改革开放30多年来对中小手工业以及抗旱投入的不足。南方的中小型水库和不计其数的池塘，基本上都是五六十年代计划经济时期建成的。记录在案的大中小型水利设施有8万多个。经过30年的使用，这些水利设施的蓄水能力大幅下降。进行农田水利建设需要大量投入，这种自上而下的投入，如果没有农民的组织 and 参与，会导致地方大量的腐败。2004年税费减免以后，各种各样的转移支付到了农民手里。但是这些年来农民对基层的观念和基层官员的评价没有升高。

五、农民工和城市化问题

首先，中国几亿农民的城市化到底怎么解决？这是当代及今后一个极大的问题。农民工的房子盖在家乡，但在附近城市或工业地区工作，他的收入中心和生活方式已经不依赖土地了，这些大量的还在户籍上的农民是不是就城市化了呢？还有大量的在路边摆摊的农民，他们是不是城市化了呢？在中国，是不是让农民搬到县城、省城和特大城市里去才叫城市化？这需要考虑。一般来说，按照现代化的趋势，大量农民搬到城市，农村劳动力迅速降低，人均耕地面积扩大，适度规模和大规模的农业出现。中国庞大的人口集群，对于能不能按照一般的工业化、城市化、农业现代化来理解需要做一个新的界定。

其次，城市化和行政区划的关系。城市化是否指的是单一的区划？



比如重庆市的城市化就是把重庆郊县的农民城乡一体化或者引入到城市化内。那么沿海地区，比如上海和北京，对外来民工是否也有一个城市化问题？这是一个极大的问题。城市化的主导是各级行政还是宽泛意义上的利益集团？这也是一个问题。

再则，农民工制度已经维持了30多年，能否长久维持下去？农民工制度其实是我国一种制度安排的结果。这种制度安排，第一是土地承包制，第二是城市社会保障制度。城市对农民工不承担社会保障的责任，而是将这种保障交给土地和农村，这样的制度安排对劳动力输入省份和用工单位有利。当农民工移入城市，稳定下来，大规模地在劳动密集型产业集聚之后，阶级意识就会形成。但是庞大的农民工群体的高流动不利于形成阶级意识，高流动便于统治，不便于管理，劳资关系不会形成大规模的冲突，但是高流动以后，地方对这些高流动人群的管理会遇到一些问题。80、90后的新一代农民工能不能接受这样一种制度安排？

重庆把农村的户籍制度改革和房改以及土改结合起来，形成“地票制度”。重庆经验能否为我们提供一种标准答案？在保留农民宅地、耕地和林地的同时给进城农民五种保障，可不可能？有人算过，农民进入城市的成本至少是一百万，谁来支付？城乡结合部农民的土地有能力支付这一笔开支，但是远郊的土地根本不值这个价钱。另外，重庆是解决本籍农民的进城问题，像北京、上海和深圳等地，大量的外籍农民进城，确实是一个非常难的问题。

(作者系华东理工大学社会发展研究所所长、教授、博导)

休闲农业成为统筹城乡发展的新亮点

——关于加快湖南休闲农业发展的调研报告

■ 肖 彬

休闲农业是利用自然生态、田园景观，结合农业经营、农村文化、农家生活，为人们提供休闲娱乐、体验“三农”的一种新型农业经营形态。近年来，全国休闲农业迅猛发展，已成为现代农业新的增长点、统筹城乡发展的新亮点。

一、湖南省休闲农业发展的主要特点及成效

湖南省休闲农业的发展有四个特点。

(一) 起步较早 湖南省是发展休闲农业较早的省份之一，起步于上世纪80年代末，大体可以分为三个发展阶段：一是自我发展阶段。从80年代末到90年代末，随着城市居民到农村休闲需求的增加，农户利用自家条件，纷纷创办“农家乐”。二是转型发展阶段（2000—2005年）。一些经营得比较好的“农家乐”转变为休闲农业企业，创办休闲农庄。同时，一些从事建筑、农产品加工的企业积极投资兴办休闲农庄。三是规范发展阶段（2006年至现在）。2006年，省政府办公厅出台了《关于加快休闲农业发展的通知》，明确提出支持和鼓励发展休闲农业，并制定了一系列优惠政策。在全国率先组建了省休闲农业协会，创办了专门的网站和简讯，开展了星级农庄评定和大规模的培训，对推动湖南省休闲农业发展发挥了重要作用。

(二) 发展迅速 到2010年底，全省休闲农业庄园发展到3811家，其中星级休闲农业企业296家；另有农家乐和民俗旅游接待户15000户。接待休闲观光人员7184万人次，实现经营收入89.5亿元；带动建立种养基地81.5万亩；带动相关产业产值100多亿元；直接安置农民24.2万人。近年来全省正在新建和扩改建的休闲农业项目500多个，其中计划投入4000万元以上的项目60个。这些项目全部建成投产后，每年可新增营业收入30亿元左右。

(三) 形式多样 湖南省休闲农业主要有四种经营模式：一是参与体验型。主要是在城郊或景区，利用山塘水库、果园菜地等开辟休闲农庄，吸引游客入内体验农家生活、感受农家气息，经营内容以传统的垂钓、棋牌、餐饮为主，目前省内大多数规模以下休闲农庄都属于这种模式。二是休闲度假型。依托山地、森林、湖泊、水库等优美的自然风景，通过兴建较高档、齐全的休闲娱乐设施，吸引游客前去度假观光、健身游乐等。如千龙湖度假村、润泉山庄等。三是复合经营型。以农业园区、农业产业为载体，集生态旅游观光、农业科技示范与推广、科普知识教育于一体，以百果园、滴翠山庄等为代表。四是民俗风情型。一些民族风味浓郁的村落、山寨，通过挖掘传统文化、民俗风情、民间歌舞等开发具有鲜明地域特色的休闲农业产品，这种农庄以湘西德夯农庄、怀化日月湖农庄、张家界绿色大地等为代表。

(四) 特色明显 与外省比较，湖南省单个农庄规模不大，但数量较多，总体规模较大。特别是自然环境较好，离城市较近，与农业开发联系紧密。从全省布局来看，初步形成了以长株潭经济发展区、湘中南区、环洞庭湖区、湘西山区为主的四大休闲农业特色区域。如长沙市已形成“一环四带”休闲农业布局。

尽管休闲农业是一个新兴产业，发展还不够规范，但已经对推进“四化两型”建设、加快富民强省步伐凸显出日益重要的作用。一是促进了现代农业发展。通过把农业与休闲相融合，使普通的农产品演变为高附加值的旅游休闲商品，促进了农产品销售和增值。二是促进了农民就业增收。企业要租赁农民土地发展休闲农业，农民通过出租土地获得收入，同时，休闲农业增加了农民就业，带动了交通、商贸、旅游、餐饮等相关行业发展。三是促进了城市资本下乡。休闲农业能充分开发农村资源、满足广大城镇居民休闲需求，很多在城市中完成资本积累的老板看好并投资休闲农业，为城市资本下乡寻求了有效载体。四是促进了城乡融合发展。大量市民到休闲农庄观光、消费，既满足了城镇居民的生态休闲需求，又带动了农村餐饮、娱乐等产业发展，实现了城乡交流互动、融合发展。同时促进了乡风文明，加快了新农村建设。五是美化了农村生

态环境。很多休闲农庄为吸引市民前去休闲，投入大量资金建公路、修水利、搞绿化，实施“三改五清”，促进了农村环境的改善。

二、当前湖南省休闲农业发展中存在的主要问题及制约因素

我省发展休闲农业虽取得了较好成效，但还存在不少问题：一是产业总体规模不大。虽然我省有休闲农庄3800家、农家乐和民俗接待户15000户的规模，但从总体上来说，还远远满足不了消费需求。据对千龙湖、润泉两个农庄定点调查，每到周末或节假日，每个农庄预约前去休闲的人达1800人，实际只能接待1000余人，仅占预约的55%。二是建设起点不高。大多数休闲农业企业没有制定发展规划，资源优势未能得到有效开发。据对长沙市1600家休闲农业企业统计，制定了发展规划的仅占10%。三是经营服务不够规范。无论是服务设施还是服务人员的素质层次都还很低，服务人员经过正规培训的不到三分之一。四是特色还不十分突出。很多休闲农业企业没有农业主导产业，个体特色不明显，休闲产品单一，同质化趋势严重，难以满足不同层次市民的多元化消费需求。五是基础设施建设滞后。尽管休闲农业企业大都布局在城市周边，但水、电、路等基础设施却比较落后，交通并不十分方便。造成交通不便的主要原因是交通干道到农庄的连接线属于谁都不管的地段，不能纳入乡村公路建设范畴。

调查发现，制约休闲农业发展的主要因素是以下四个方面。

第一，思想认识的制约 一是没有树立休闲农业是经济社会发展到一定阶段的必然产物、是社会公益事业的理念，认为休闲农业是吃喝玩乐、不务正业。二是没有树立休闲农业是农业产业的延伸、是农业的重要组成部分的理念，认为休闲农业就是乡村旅游、属于旅游业范畴。三是没有树立休闲农业是一项刚刚兴起的社会事业、需要政府部门加强管理、大力扶持的理念，认为休闲农业是市场行为、可以放任自流。由于认识不一致，发展还很不平衡，发展中遇到的阻力不小。

第二，土地流转的制约 目前我省尚未建立有效的土地流转机制和管理服务体系，流转程序不够规范，存在很大的随意性和不稳定性，影响了农庄发展。

如株洲市休闲农业企业共流转土地5000亩左右，签有流转合同的仅占20%，极易引发土地纠纷。

第三，发展环境的制约 对这样一个新兴产业还有许多政策的缺失和执行不到位的问题：一是税率偏高。长沙附近的农庄反映，休闲农业的土地使用税按不同类型用地的实际面积以每平方米3—5元收取，房产税按基地房屋造价的1.5%收取，营业税按实际营业额上浮30%的5%收取，再加上教育附加费、城市建设费，实际税率达7.1% (不含所得税)。还有很多农庄反映，自己生产的鱼、禽、蔬菜等土特产品出售，也按以上税率收取税金，没有享受农产品免税待遇。二是农庄利益缺乏法律保障。目前国家与省里均未制定休闲农业发展方面的行政法规，尤其是企业资产产权不明晰，权益得不到保障。调研中很多农庄反映，由于大多农庄是租用土地兴建的，地面建筑物没有产权证，种植的果林没有果(林)权证，养殖的水域没有养殖证，属于“三无”经营状态，业主难以放心发展。三是水电费收取不合理。休闲农业实质是高效农业，但其水电费却按商业用电计算，如长沙市休闲农庄用电50%—80%按商业用电计算。四是存在乱收乱罚现象。目前全省没有强有力的部门对休闲农业实行统筹管理，一定程度上存在服务缺位的现象，一些相关职能部门动不动就到农庄执法。如不少农庄主反映，农庄要办的证件多达23种，每年用于各种检查、罚款等达5万—60万元不等，增加了农庄负担。

第四，资金投入的制约 由于休闲农庄的土地、住房等不能作贷款抵押，休闲农庄到银行基本上贷不到款。休闲农业涉及种养、加工、三产服务等多个环节，发展需要大量资金投入，光靠企业自身积累远远不够。同时，湖南省各级政府安排发展休闲农业的扶持资金很少。湖南省至今未设立休闲农业专项资金，全靠企业自筹解决，休闲农业企业在完成了首次资金投入之后，难有第二次投入能力，使休闲农业的发展受到很大限制。

三、加快湖南省休闲农业发展的建议

湖南省农业资源丰富，自然环境优美，发展休闲农业有得天独厚的条件，目前的基础也很好，只要加强引导和扶持，完全可以发展成一个富民强农的重

要产业。为此，我们建议：

1. 把发展休闲农业作为推进“四化两型”建设的一项重大举措来抓 一是要纳入全省国民经济和社会发展规划，抓紧制定《湖南国民休闲发展纲要》，把发展休闲农业与城市建设、新农村建设、发展现代农业结合起来。二是，要围绕发展现代农业、促进城乡统筹，推进休闲农业集群集聚发展。三是要引导休闲农庄培育主导产业和特色休闲产品，拓展产业功能，延长产业链条。四是要突出建设一批国家级或省级休闲农业示范县、示范点，切实提高休闲农业发展水平，努力将湖南省建设成为休闲农业强省。五是要加强宣传引导，每年以省政府的名义召开一次休闲农业工作会议，鼓励新闻部门进一步强化宣传报道。

2. 加强对发展休闲农业的规划指导 各市、县、乡、村都要结合经济、社会发展制定休闲农业发展规划，把休闲农业融入城乡发展规划中。特别是要指导休闲农业园区、休闲农庄编制切实可行的规划，避免随意性和同质化发展。

3. 加大对休闲农业的政策扶持 一是要设立财政专项扶持资金。用于编制规划、开展业务培训、建立信息服务体系、加大宣传推介力度和示范创建等。二是要合理解决用地。加快探索建立农村土地流转机制和配套管理体系，规范土地流转形式，推进农村土地有序流转。对租用1000亩以上土地发展农业规模经营的休闲农庄，应采用整合闲置宅基地、滩涂荒坡废弃地等形式，提供一定的土地让其发展加工、餐饮等配套设施。三是要加大金融信贷支持。协调金融机构加大对休闲农业信贷扶持力度，适当扩大担保物范围，满足休闲农业企业的融资需求。四是要实行税费优惠。目前常德、郴州等地对休闲农庄在所得税、用电等方面实行优惠，取得较好效果。建议推广这些做法，使休闲农庄享受到有关农产品税费优惠政策。

4. 进一步打造湖南休闲农业特色 一是坚持以农为本，引导休闲农业向农业产业方向发展。引导企业充分利用湖南省的农业资源，促进种植和养殖等产业向二、三产业延伸，从而形成三次产业的良性互动。二是坚持规模经营，引导休闲农业向园区方向发展。三是坚持因地制宜，引导休闲农业向主题休闲农庄方向发展。每一个农庄都有一个专业化程度很高的主导产业。四是坚持开拓