



新编

农村政策十二讲

中共山东省委宣传部 编

目 录

第一讲 坚持长期稳定党在农村的基本政策	(1)
一、稳定完善农村土地承包关系	(1)
二、正确处理新时期的农民问题,切实减轻 农民负担	(5)
三、发展壮大集体经济	(10)
第二讲 积极调整优化农村产业结构	(13)
一、我省农村产业结构调整的主要做法	(13)
二、农村产业结构调整中存在的问题	(18)
三、调整农村产业结构的思路	(19)
四、调整优化农村产业结构的对策措施	(21)
第三讲 切实增加农民收入	(26)
一、增加农民收入是当前农村工作的当务之 急	(27)
二、我省农民收入的现状及增加农民收入的 主要做法	(29)
三、进一步增加农民收入的思路和对策	(33)
第四讲 大力推进新的农业科技革命	(38)
一、新的农业科技革命的提出	(38)

二、我省农业高新技术发展现状·····	(40)
三、新的农业科技革命的目标任务·····	(42)
四、推进新的农业科技革命的对策建议·····	(44)
第五讲 从小康走上现代化 ·····	(48)
一、提高对建设农业现代化重要性、紧迫性的认识·····	(48)
二、农业现代化建设的基本原则·····	(50)
三、扎扎实实推进农业现代化进程·····	(52)
四、加快小城镇建设·····	(56)
第六讲 努力推进乡镇企业二次创业 ·····	(62)
一、我省乡镇企业发展进入二次创业的新阶段·····	(62)
二、主要目标和指导思想·····	(67)
三、推动乡镇企业二次创业的主要措施·····	(69)
四、当前乡镇集体企业改制中应注意的几个问题·····	(72)
第七讲 把农业产业化推上新水平 ·····	(79)
一、农业产业化的发展趋势·····	(79)
二、建立农村市场体系·····	(82)
三、积极推动农业产业化与合作经济结合·····	(85)
四、做好农产品加工这篇大文章·····	(89)
第八讲 实现人口资源环境协调发展 ·····	(92)
一、充分认识农业可持续发展的战略意义·····	(92)
二、实施农业可持续发展战略的主要措施·····	(95)

第九讲 更好地发挥农业综合开发的作用	(102)
一、农业综合开发的作用和意义	(102)
二、农业综合开发的基本经验	(105)
三、新形势下农业综合开发的指导思想	(107)
四、推进农业综合开发的对策措施	(109)
第十讲 加强以水利为重点的农业基础设施建设	
.....	(117)
一、水利在农业和农村经济发展中的战略地位 和重大作用	(118)
二、我省水利建设的指导思想和目标任务	(124)
三、搞好水利建设的主要政策措施	(129)
第十一讲 进一步加强农村精神文明建设	(136)
一、进一步提高新形势下加强农村精神文明 建设的认识	(136)
二、农村精神文明建设的经验与做法	(137)
三、进一步加强农村精神文明建设的目标任务 和思路	(143)
第十二讲 切实搞好农村基层民主政治建设	(151)
一、加强基层组织建设	(151)
二、加强以村务公开、民主管理为主要内容的 农村制度建设	(157)
后记	(166)

第一讲 坚持长期稳定党在农村的基本政策

政策和策略是党的生命，是党团结和带领人民群众取得改革开放和现代化建设胜利的根本保证。邓小平同志曾指出：“政策不但要对头，而且要稳定，要有连续性。”党的十五届三中全会重申，长期稳定党在农村的基本政策，并对此提出了具体的要求。

一、稳定完善农村土地承包关系

土地是农业最基本的生产要素，又是农民最基本的生活保障。稳定土地承包关系，能引导农民珍惜土地，增加投入，培肥地力，逐步提高产出率；能解除农民的后顾之忧，保持农村稳定。稳定土地承包关系，是稳定党在农村基本政策的核心内容。改革开放以来，特别是近几年来，全省各地认真贯彻落实党的农村土地承包政策，采取了一系列有效措施，保持了党在农村政策的连续性、稳定性。目前，全省农村的土地承包关系总体是稳定的，是好的。但是，有些地方部分干部群众对贯彻落实党的

农村土地承包政策存有模糊认识,应该引起高度重视。中央明确指出,我国农村人多地少,大部分地区经济还比较落后,在相当长的时期内,土地不仅是农民的基本生产资料,而且是农民重要的生活来源。稳定土地承包关系,完善以家庭承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制,是关系到在经济上保护农民物质利益,在政治上保障农民的民主权利的大问题,对于调动亿万农民的积极性,促进农村经济发展和社会稳定具有重大意义。

(一) 切实做好延长土地承包期的工作

中央关于土地承包期再延长 30 年不变,营造林地和“四荒”地治理等开发性生产的承包期可以更长的政策,是稳定农村以家庭承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制的重要内容,必须认真贯彻落实。当前,我省正在进行新一轮土地承包合同的续签。各地一定要切实做好延长土地承包期的工作。在具体工作中,要把握好以下几点:

1. 稳定已有的土地承包关系。在上轮承包结束后,对土地承包办法基本合理,绝大多数群众基本满意的,可直接续签新一轮承包合同,不要打乱原来的承包土地重新发包,保持农户原有的承包土地相对稳定。更不准借机从农民手里收回土地。

2. 已经进行了新一轮土地承包,承包期不到 30 年的,要做好工作,将承包合同直接延长到 30 年。没有进行新一轮土地承包的,承包合同到期后,承包期一律延

长到 30 年。

3. 在新一轮承包中确需进行个别调整的，可先作适当调整后，再延长承包期。在调整中，必须坚持“大稳定、小调整”的原则，必须尊重群众意愿，调整方案要经过村民大会或村民代表大会 2/3 以上成员同意，并报乡（镇）人民政府和县（市、区）人民政府主管部门审批，坚决杜绝用行政手段硬性调整土地。

4. 严格控制和管理“机动地”。各地留有“机动地”的数量，必须控制在总耕地面积的 5% 以内。“机动地”的承包方式要坚持公平、公正、公开，尊重多数群众的意愿。

（二）严格加强土地承包合同和承包费的管理

加强土地承包合同管理，是稳定和完善土地承包关系的重要措施。在延长土地承包期工作中，村集体经济组织和农户，必须依法签订土地承包合同，通过合同明确发包方和承包方的权利和义务，理顺国家、集体和农户的经济利益关系。凡是在上一轮承包中没有签订承包合同的，在新一轮承包中必须与农户签订土地承包合同。各地要认真执行《山东省农村集体经济承包合同管理条例》，加强土地承包合同的规范化管理。要维护土地承包合同的严肃性，对撕毁合同、侵犯农民利益的违法行为，要坚决制止，严肃查处。

要严格加强对土地承包费的管理。在延长土地承包期和必要的土地调整工作中，严禁随意提高承包费，变

相加重农民负担。土地承包费必须纳入农民承担的村提留、乡统筹费的范围，总额要严格控制在上年农民人均纯收入的5%以内，并且一定三年不变。按照党中央、国务院和省委、省政府关于减轻农民负担的有关规定严格管理。各地要加强民主管理和审计监督，实行账目公开，确保土地承包费使用合理。

（三）积极稳妥地整顿“两田制”

关于“两田制”，根据中央的要求，凡是没有实行的，今后一律不要再搞。已经实行的，要通过调查研究，区别情况，妥善处理，要“稳”字当头，积极稳妥地做好整顿工作。

对于少数地方不顾客观条件，违背群众意愿，借搞“两田制”随意抬高承包费，加重农民负担的，要按中央的要求坚决予以纠正。纠正的具体办法要按中办16号文件的决定，报上级审批，做过细的工作，按程序稳妥进行。对于经济发达地区，为调整农业结构，发展高产优质高效农业，农民自愿将部分“责任田”的使用权有偿转让或交给集体实行适度规模经营的，属于土地使用权正常流转范围，应当允许。但必须明确，农户对集体土地的承包权不变，土地使用权流转要建立在农民自愿、有偿基础之上，不得搞强迫命令和平调。

二、正确处理新时期的农民问题，切实减轻农民负担

改革开放 20 年来，我省各级坚决贯彻中央关于把农业放在经济工作首位指示精神，高度重视和全力抓好农业生产和农村经济工作，在保持农村经济全面发展，农民收入大幅度增加的同时，与广大农民生产生活密切相关的各项社会事业也得到长足发展，实现了与农村经济的协调推进。从全省情况看，各级党委、政府在大力发展农村经济和各项社会事业的同时，注重维护农民利益，调动农民积极性，较好地处理了事业发展与减轻农民负担的关系，促进了农村社会稳定。同时，我们也应看到，尽管各级在减轻农民负担方面做了大量工作，取得了一定成效，但仍然存在着不少问题，有的还比较严重，主要表现为：有些地方农民负担项目多、数额大，超过了国家规定和农民承受能力；全省减负工作开展不平衡，个别地方因农民负担引发的上访事件和案件还时有发生；有些部门、有些干部还在乱出题目、乱开口子加重农民负担等等。这些问题的存在影响了新时期的党群、干群关系，必须引起我们的高度重视。各级要从政治的高度，全局的高度，深刻认识减轻农民负担工作的重要性，下决心解决这个事关稳定大局的问题。当前和今后一个时期，我省减轻农民负担工作的指导思想是：认真贯彻落实党的十五大和十五届三中全会精神，坚决执行党中央、

国务院《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》和有关方针、政策，正确处理新时期的农民问题，坚持“标本兼治、堵疏结合”的原则，把不合理负担减下来，保护农民的合法权益，推动农民负担监督管理工作走上法制化、规范化轨道。

（一）加强学习，提高认识，把思想统一到中央《决定》精神上来

江泽民总书记指出，“减轻或加重农民负担，绝不是少收多收几个钱的问题，而是保护还是挫伤农民积极性的问题，是赢得还是丧失农民拥护的问题，是能否保持农村稳定局势的问题”。我们一定要从巩固党对农民的领导力，巩固基层政权的政治高度来看待这个问题，这是减轻农民负担，保持农村社会稳定的实质所在。我们要把发展农村经济和社会事业与减轻农民负担一致起来，统一到全心全意为人民服务这个根本宗旨上来。要把对人民群众有没有深厚感情，作为衡量干部思想境界的重要标准。靠掠夺农民、增加农民负担来干工作，是思想境界不高、工作方法简单、没有出息的表现。给农民带来了痛苦，取得的“政绩”再大，失去了群众基础就是严重的失误，对这样的干部，党和人民群众是不喜欢的。各级党委、政府要重点抓好各级党政干部特别是县、乡党政干部的学习，通过学习把全省党政干部的思想真正统一到中央《决定》精神上来，切实把减轻农民负担提到应有的政治高度，纳入农村两个文明建设的全局，统

盘考虑。处理农民负担问题，各地一定要把工作做细做实，对干部和群众都要加强教育，及时发现苗头性、倾向性问题，消除激化矛盾的隐患。

（二）严格执行中央《决定》，确保逐项逐条落到实处

中央关于做好减轻农民负担工作的十三条政策规定，已经非常具体明确，现在关键是狠抓落实。要动真的、来实的，毫不走样地把《决定》精神落实到村到户。各级各部门都要联系实际，对照检查，尽快提出具体的落实意见。省直部门要带头，首先从省委、省政府和部门下发的文件开始，从源头清起。市地县也要参照省里的做法认真清理。清理的标准就是对照中央的《决定》，该停的停，该缓的缓，该退还给农民的不合理收费和集资，要坚决清退给农民。中央和省里已经明令取消的项目，不得恢复；擅自出台的收费文件和项目，要坚决取消。偏高的收费标准，要坚决降下来；对明显违背中央《决定》要求的“土政策”要坚决废除。清理后的收费项目和标准，要向农民公布，让农民明白哪些是合理的应该缴纳的，哪些是不合理的应予抵制的，把尚方宝剑交给农民。

（三）加强以村务公开、民主管理为重点的农村制度建设，做到“有章理事”

村级处在农村工作的最前沿，也是农民负担问题的聚焦点，实行村务公开、民主管理，包括财务公开、政

务公开和民主管理、民主监督，这是强化村级民主与法制建设的有效途径，也是减轻农民负担、化解各类矛盾、保持农村社会稳定的一项重要措施。搞村务公开，民主管理，好处很多。一是能够调动农民参与民主管理，参与农村两个文明建设和发展生产的积极性。二是加强了对集体资产的管理，保证了集体资产的保值增值，在一定程度上减少了农民的摊派，减轻了农民负担。三是加强了民主监督，提高了村干部的廉政意识，减少了贪、占、拿、要现象。

（四）实事求是，量力而行，摆正发展事业与减轻农民负担的关系

各地发展事业的愿望是好的，这种积极性应当保护。但绝不能不顾自己的客观条件盲目追求发展速度，要根据基础和条件量力而行。在实际工作中，必须认真做到：要努力给农民更多的经济实惠，不要与民争利；要保障农民的个人财产和合法收入不受侵犯，不要乱向农民伸手；要充分尊重农民的意愿，不要剥夺农民的民主权利；要量力而行地办好农村各项事业，不要急于求成；要区别情况分类指导农村工作，不要不切实际地向下压指标、搞“一刀切”；要把主要精力放在帮助农民发展经济上，不要只想着向农民要这要那；要把对上级负责和对农民负责统一起来，不要把两者对立起来；要教育和引导农民自觉履行应尽的义务，不要放弃领导应有的责任；要严格执行政策，耐心细致地做好群众工作，不要用强迫

命令和简单粗暴方式对待农民；要说真话、办实事，不要搞形式主义，弄虚作假。

（五）加强法制建设，提高依法管理水平

要进一步制定和完善有关农民负担的法律、法规政策，继续推行农民应缴纳的钱物都要通过农民负担监督卡或合同等书面形式确定下来的做法，明确项目和数量，收取村提留乡统筹费要使用省农民负担监督管理部门统一印制的专用票据。村提留乡统筹费的预算方案要按照规定的程序和审批权限，逐级上报审批，要严格执行审批的预算方案；不准层层加码，不准乱塞项目，不准乱分比例，不准挤占、挪用、平调村提留乡统筹费，每年年终要对农民承担费用和劳务的收取使用情况进行全面审计，编制决算方案，并张榜公布。要加强对提留统筹费的统一提取管理，实行“一个漏斗向下”的管理制度，资金的使用，要改“拨付制”为“报账制”，严格分项立账，专款专用；要加大监督检查力度，开展经常性的督查活动，严肃查处加重农民负担的违法违纪行为；严禁动用专政工具和手段或组织“小分队”、“工作队”等形式向农民收取钱物。减轻农民负担工作是全党全社会的事情，这项工作搞得好不好，关键在领导。各级党政领导一把手必须按照中央的要求亲自抓，负总责，分管领导靠上抓，所有领导都要关心和支持这项工作，要明确责任，一级抓一级，一级带一级，做到事事有人抓，责任到人头，哪一级出了问题由哪一级负责，实行“一票

否决”制度。哪个环节出了问题由主管领导和部门负责。

三、发展壮大集体经济

发展壮大集体经济是增强集体经济组织服务功能和兴办公益事业的实力，做到“有钱办事”的有效途径，是加强基层党组织建设和基层政权建设的经济基础，是促进农村精神文明建设的重要保证，也是减轻农民负担的根本出路。发展壮大农村集体经济要有新思路，不能走老路，“归大堆”，不能以损害农民利益、加重农民负担为代价。

（一）坚持党在农村的基本政策，把发展集体经济作为完善双层经营体制的侧重点

发展集体经济，强化统一服务功能，是稳定家庭承包经营，推动农村生产力跃上新水平的重要途径。同时，在工作中要把发展壮大集体经济作为完善双层经营体制的重要内容。如莱州市通过大力发展集体经济，全市有2/3的村实现了全方位服务。这些村优良品种统一供种率达到95%，农作物病虫害有效防治面积达到85%以上，机耕机播面积达90%以上，农资统一供应量达到80%以上。通过服务，提高了农业综合生产能力，促进了农村经济的发展。

（二）遵循市场经济规律，确立新形势下发展集体经济的新思路

在市场经济条件下，发展集体经济必须打破原来的

旧观念、老框框，遵循市场经济规律的要求，以全新思想观念和工作方式发展农村集体经济。一是从服务入手，培育集体经济新的生长点。乡村集体通过对农户产前、产中、产后进行有偿服务，逐步积累发展，增强集体经济实力。二是以市场为导向，大力发展乡村集体企业。烟台市近年来以市场为导向，把发展乡村集体企业作为农村集体经济的支柱产业，实行重点发展，重点突破。1996年全市乡村集体企业发展到1.45万家，拥有省级以上企业集团96个，资产净值170万元，人均占有3261元。三是推行农业产业化，带动农村集体经济发展。潍坊市近几年来突出加强和扶持农业产业化龙头企业建设，目前各级龙头企业发展到近5000家。农村集体经济以龙头企业为载体，迅速发展壮大。这个市的寒亭区北港村，投资兴办的金港食品有限公司，当年加工出口精品蔬菜6500吨，创汇520万美元，为村集体增加收入1180万元。四是依托个体私营经济发展壮大集体经济。博兴县兴福镇个体私营经济发展较快，近年来镇、村集体通过创办工业小区，为个体私营业户提供场地、设备、水电、资金及信息服务，逐步发展起来一批集体经济和个体私营经济相融合的混合型经济，促进了集体经济的发展。全镇经济“八五”期间以年均60%的速度递增。

（三）采取综合措施，集中力量解决集体经济“后进村”问题

集体经济发展“后进村”的共同特点是班子弱，干

部素质差，资金、技术、人才严重缺乏。启动这类村集体经济的发展，各地都采取了一些行之有效的做法。一是采取培养、选拔、下派干部等办法，强化领导班子建设，使后进村有人管事、有人办事。二是组织市（地）、县、乡三级经济部门和企事业单位，开展“包、帮、带”，实行对口支援责任制，不改变面貌不脱钩。三是制定扶持政策，从信贷、税收、物资供应、人才流动等方面向贫困村倾斜，加快了农民脱贫致富的步伐。四是采取由经济强村对贫困村实行双向自愿兼并，组建联合支部等措施，注入新的活力，加快致富步伐。淄博市目前已兼并 53 个空壳村，被兼并村庄人口 1.2 万人，这些农民人均收入当年增加 1000 多元。

（四）盘活农村集体资产，建立完善的农村集体经济积累发展机制

一是把集体的荒山、荒滩、荒地、荒水，沟渠、井塘以及厂房、设备等闲置资产，通过深化产权改革，转让使用权，实现集体资产的保值增值。二是建立健全管理制度，强化乡村集体资产的管理。

第二讲 积极调整优化 农村产业结构

大力调整和优化经济结构，是江泽民总书记在十五大报告中提出的重大决策。党的十五届三中全会提出，要从农村经济现状和发展要求出发，继续完善所有制结构，不断调整和优化农村经济结构。省委在贯彻《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》的实施意见中明确提出：建立一个合理、优化的产业产品结构，是提高农业和农村经济整体素质和效益的重要因素。农村产业和产品结构的合理性是动态的，要坚持以市场为导向，根据情况变化及时进行调整。调整农村产业产品结构，要坚决贯彻“决不放松粮食生产，积极发展多种经营，大力发展乡镇企业”的方针，确保农产品的有效供给和农民收入的不断增加，达到经济效益、社会效益和生态效益的统一。

一、我省农村产业结构调整的主要做法

在全省农村产业结构调整中，各地都因地制宜积累