



新时代新村官丛书

XINSHIDAI XINCUNGUAN CONGSHU

新农村热点话题 面对面

组织编写 江苏省委组织部

主 编 吴沛良

凤凰出版传媒集团

江苏科学技术出版社





新时代新村官丛书
XINSHIDAI XINCUNGUAN CONGSHU

新农村热点话题 面对面

组织编写 江苏省委组织部

主 编 吴沛良

副 主 编 祝保平 姜 葵

凤凰出版传媒集团



江苏科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

新农村热点话题面对面/吴沛良主编. —南京:江苏科学技术出版社,2009.6

(新时代新村官丛书)

ISBN 978-7-5345-6739-1

I. 新… II. 吴… III. ①农业经济—研究—中国②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国 IV. F32
D422.64

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第075521号

新时代新村官丛书

新农村热点话题面对面

组织编写 江苏省委组织部

主 编 吴沛良

责任编辑 张小平

责任校对 郝慧华

责任监制 曹叶平

丛书总策划 黎 雪

执行策划 周兴安 张小平

出版发行 江苏科学技术出版社(南京市湖南路1号A楼,邮编:210009)

网 址 <http://www.pspress.cn>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京市湖南路1号A楼,邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 盐城印刷总厂有限责任公司

开 本 880 mm×1 240 mm 1/32

印 张 7.125

版 次 2009年6月第1版

印 次 2009年6月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5345-6739-1

定 价 28.00元

图书如有印装质量问题,可随时向我社出版科调换



新时代新村官丛书

XINSHIDAI XINCUNGUAN CONGSHU

《新时代新村官丛书》的出版得到中共中央组织部的大力指导！

《新时代新村官丛书》出版委员会

主 任 王国生

副主任 杨新力 黄莉新

委 员 （以姓氏笔画为序）

刘立仁 刘国中 庄同保 吴沛良

陈海燕 赵永贤 徐毅英 谭 跃

《新农村热点话题面对面》编写人员

吴沛良	祝保平	姜 葵	蒋金泉	杨以飞
陈建荣	赵寿华	俞浩明	郭井生	陈家根
金 刚	张爱民	郭登明	顾永福	徐 琛
王建华	徐国祥	杜 鹏	唐义军	朱正文
吴解民	陈五湖	梁德健	尹明仁	袁福朝
孙玉良	盛志浩	王 懿	蒋莉莉	

序

Preface

选聘高校毕业生到村任职，是中央作出的一项战略决策，各级党委高度重视，社会各界广泛关注，农村基层普遍欢迎。截至2008年底，江苏省已选拔了近万名大学应届毕业生到村任职。到农村去、到基层去、到艰苦的地方去，已成为大学生健康成长的鲜明导向。

为帮助大学生“村官”了解农村情况、熟悉涉农政策，掌握发展农村经济、做好农村工作的基本知识，在中央组织部的指导下，江苏省委组织部和凤凰出版传媒集团江苏科学技术出版社组织一批富有农村工作经验的同志，针对大学生“村官”的岗位特点和实际需求，编写出版了《新时代新村官丛书》。《丛书》内容生动，案例翔实，图文并茂，具有较强的科学性和实用性，是大学生“村官”岗位培训的指导用书，也是有志于到农村工作大学生的有益读本。

需要特别指出的是，大学生“村官”在认真阅读这套丛书的同时，还要注重向农民学习、向基层干部学习、向实践学习，这样才能得到实实在在的提高，才能真正成为农村发展的带头人、科技兴农的引路人、农民群众的贴心人。



2009年6月

目 录

制度建设篇	话题 1	30年后话“土地流转”	002
		——如何推进农村土地流转市场化建设	
	话题 2	农业“第二次飞跃”	011
		——如何稳步推进农业适度规模经营	
	话题 3	农民联合起来有力量	020
		——如何发展新型农民合作组织	
	话题 4	农民贷款“有了门”	027
		——如何发展农村小额贷款	
	话题 5	不再因灾致贫	035
		——如何完善政策性农业保险	
	话题 6	增强集体经济活力	044
		——如何实现农村集体经济新发展	
	话题 7	磨刀不误砍柴工	053
		——如何搞好村庄规划及农村宅基地管理	
	话题 8	去更合适的地方 干更合适的工作 ...	064
		——如何强化农民的就业创业与职业技能培训	
	话题 9	赋予农民更多的民主权利	074
		——如何健全村民自治机制	
	话题 10	构建减轻农民负担长效机制	085
		——如何继续加强农民负担监督管理	



现代农业篇

话题 11 时刻绷紧一根弦 094

——如何确保国家粮食安全

话题 12 科技兴农 104

——如何提高科技对农业增长的贡献率

话题 13 优势源于特色 113

——如何发展“一村一品”

话题 14 发展现代农业的必然要求 121

——如何构建新型农业社会化服务体系

话题 15 农产品质量安全责任重大 132

——如何从源头上控制农产品质量

话题 16 稳定农业的基础 141

——国家惠农政策的形成及主要内容

话题 17 山更绿 水更清 天更蓝 149

——如何建设农村生态文明

农村公共事业篇

话题 18 病有所医成现实 160

——新型农村合作医疗政策解读

话题 19 同在蓝天下 读书共进步 167

——如何解决好农村留守和流动儿童问题

话题 20 增强乡镇社会管理和公共服务职能 ... 176

——如何推进农村综合改革

话题 21	从农民全面享有“低保”谈起	184
	——如何看待完善农村社会保障制度问题	
话题 22	让贫困农民尽快走上致富路	194
	——如何搞好新阶段扶贫开发	
话题 23	人口过多仍是我国首要问题	202
	——如何坚持计划生育的基本国策	
话题 24	人心齐 泰山移	210
	——如何构建农村和谐干群关系	
后 记		218

制度建设篇

话题 1

30年后话“土地流转”

——如何推进农村土地流转市场化建设

话题 2

农业“第二次飞跃”

——如何稳步推进农业适度规模经营

话题 3

农民联合起来有力量

——如何发展新型农民合作组织

话题 4

农民贷款“有了门”

——如何发展农村小额贷款

话题 5

不再因灾致贫

——如何完善政策性农业保险

话题 6

增强集体经济活力

——如何实现农村集体经济新发展

话题 7

磨刀不误砍柴工

——如何搞好村庄规划及农村宅基地管理

话题 8

去更合适的地方 干更合适的工作

——如何强化农民的就业创业与职业技能培训

话题 9

赋予农民更多的民主权利

——如何健全村民自治机制

话题 10

构建减轻农民负担长效机制

——如何继续加强农民负担监督管理



话题

1

30年后话“土地流转”

——如何推进农村土地流转市场化建设

2005年,赵某把年纪较大的两位老人和一个孩子放在农村,把7亩承包地口头交给了两个邻居耕种,自己和妻子外出打工。每逢春节,两个邻居就主动送些粮食和年货给赵某。2008年,村里鼓励大家搞土地流转,村干部牵头成立了农村土地股份合作社,将部分土地出租给外来客商发展高效农业,农民每亩地一年租金1000元左右,两个邻居也将赵某的土地一起入股了。2008年秋收时节,受全球金融危机的影响,工厂出现了经营困难,赵某夫妇回到了家乡。此时,他发现自己的承包地上已经建起了蔬菜大棚,于是找到两个邻居,想要回土地进行秋播。那么,赵某可以要回他们家的7亩承包地吗?

上述案例反映了农村普遍存在的土地流转不规范的问题。在没有约定期限时,赵某不应采取口头方式将7亩土地交给邻居耕种;在没有征得原承包方(赵某)同意的情况下,两个邻居将流入的7亩土地入股到土地合作社也是不合理、不合法的。该案例也反映出通过市场机制化解农村土地不规



小贴士

关于“土地流转”的解释

本书所讲述的土地流转,是指在不改变农村土地集体所有、不改变农业用地性质和不损害农民土地承包权益的前提下,农户自愿将土地承包经营权流转给本地农民或其他市场主体,其实质是农民土地承包经营权流转,简称土地流转。

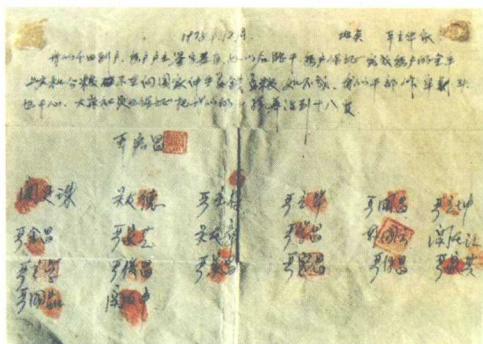
范流转问题、维护农民土地承包经营权权益的必要性。

一、农村土地流转的历史背景

1. 我国农村的土地承包制度

1978年以前,我国的耕地由村集体统一经营管理,村民统一参加劳动,平均分配劳动成果。在新中国成立初期,这种模式对农村经济发展起到了促进作用。但是后来,这种生产方式逐步演变成为“干好干坏一个样,干与不干一个样”,人们形象地把这种

现象称之为“吃大锅饭”。农民的劳动积极性被严重制约,农业劳动生产效率很低,农村贫穷落后的状况长期得不到改善。安徽省小岗村于1978年12月经过集体磋商,在我国农村第一个决定把集体所有的耕地分到农民手里自己耕种,通过多劳多得的方式,摆脱贫穷落后的面貌,使农民真正过上富裕的生活。



1980年9月,我国正式对农业生产家庭承包的形式予以肯定,从此,家庭联产承包责任制在广大的农村地区推广开来。有数据显示,1978年至1984年,我国农业产出平均每年保持了近8%的增长速度。这场席卷全国农村的改革,使9亿中国

农民通过自己的努力解决了温饱问题。2002年8月29日颁布施行了《中华人民共和国农村土地承包法》(第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过),这





部法律赋予了农民长期而有保障的土地承包经营权,进一步调动了广大农民的积极性。党的十七届三中全会站在新的历史坐标上,进一步明确了“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”

2. 土地流转的历史背景

农民拥有稳定的土地承包经营权,土地流转有了制度前提;随着农村家庭经营分工分业的发展,农村土地流转市场的发育有了基础;国家工业化战略的推进和农村的改革发展,给土地流转带来了机遇;长期以来农业比较效益的持续低下成了农村土地流转的催化剂。受比较效益低下的影响,前些年不少地方农民抛荒弃耕现象比较普遍,农民务农积极性不高,一些农户既不愿意放弃承包经营权,又不愿意经营土地;在人多地少的地方,人地矛盾也日渐突出;同时,在经济较发达地区或城市近郊,由于产业结构的调整,单靠一家一户经营几亩土地往往竞争不过高效规模农业。要保持土地承包关系的长期稳定,就必须在确保农户承包经营权的前提下,通过适当方式进行土地承包经营权的流转。

其实,自从实行农村土地家庭承包经营以来,农村土地流转就一直存在,国家对农村土地流转的政策也是一贯的,是允许和支持的。只不过,过去由于种种原因,农村土地流转的规模不够大、规范程度不高。《中华人民共和国农村土地承包法》第二章第五节第32~43条,专门对土地承包经营权的流转作出规定。党的十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(简称《决定》)明确提出:“加强土地承包经营权流转和管理,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”农业部2005年出台了《农村土地承包经营权流转管理办法》,对土地承包经营权流转作出了进一步的细化和明确。

二、农村土地流转的主要形式和基本原则

1. 土地流转的主要形式

目前农村土地承包经营权的流转主要有转包、出租、互换、转让、股份合作等五种形式。

(1) 转包 转包是指在农村集体经济组织内部成员之间进行的土地承包经营权的租赁。转包后原土地承包关系不变。转包受让人享有土地的使用权,获取土地的收益,并向转包出让人支付转包费。转包一般无需发包方许可,但转包合同应当报发包方备案。

(2) 出租 出租是指农户将土地承包经营权租赁给本集体经济组织以外的经营主体。出租是一种外部的民事合同,承租人通过租赁合同取得土地承包经营权的承租权,并向出租方支付租金。农户出租土地承包经营



农民签署土地流转协议

权无需发包方许可,但出租合同需报发包方备案。

(3) 互换 互换是指农民为了耕作方便或出于其他考虑,将自己的土地承包经营权在双方或多方之间进行交换行使。承包方不能与其他集体

经济组织的农户交换土地承包经营权。互换双方农户达成互换合同后,须报发包方备案,同时要与发包方变更原土地承包合同。

(4) 转让 转让是指土地承包经营权人将其拥有的未到期的土地承包经营权,经发包方许可后,以一定的方式和条件将其部分或全部土地承包经营权让渡给其他从事农业生产的本集体经济组织成员,转让后原有的土地承包关系自行终止,原承包方承包期内的土地承包经营权部分或全部灭失。转让全部土地承包经营权的农户一般应具备稳定的就业和社会保障。

(5) 股份合作 农村土地股份合作是指在不改变土地承包经营权的前提下,农民把土地承包经营权转化为股权,委托合作社经营,按照股份从土地经营收益中获得一定比例分配的土地合作经营形式。形象地概括就是“承包权变股权,农民当股东,自己不种地,收益有分红”。实践中一般有以下三种形式:一是内股外租。入股土地原则上不作价,入股土地以统一对外租赁或发包为主,收益按农户土地入股份额进行分配。二是土地作价入股,参与经营开发,实行合股经营。土地作价的原则是,经营农业的以往年农业



江苏仪征市月塘乡大营村成立土地股份合作社

平均产值为依据。三是承包土地与社区集体资产统一入股或量化,实行股份化经营。即在实行社区集体资产股份合作制改革的同时,引导农户将承包土地入股,设立土地资源股,入股土地由合作社统一经营或发包,年终对土地资源股实行优先分配。

2. 土地流转的原则

一是坚持稳定和完善土地承包关系。推进农村土地承包经营权流转,应当坚持稳定农村土地家庭承包经营制度,完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。

二是坚持依法、自愿、有偿。严格按照法律法规规定,在不改变土地集体所有,不改变土地农业用途,不损害农民土地承包权益的前提下,坚持承包方是土地流转主体的地位,尊重农民意愿,任何组织和个人不得强迫或阻碍农民流转土地,也不得擅自截留或扣缴流转收益。受让方将承包方以转包、出租方式流转的土地进行再流转,必须取得原承包方的同意。

三是坚持因地制宜、分类指导。土地承包经营权规模流转应当与当地农村生产力发展水平和区域特色产业结合起来,因地制宜,分类指导。流转时受让方应当具备农业经营能力,在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先权。

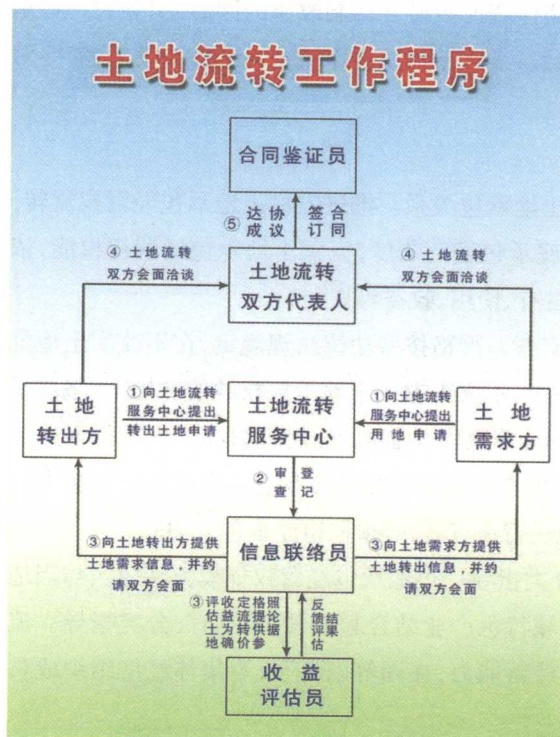
三、推进农村土地流转市场化

1. 全面落实农民土地承包经营权

全面贯彻落实《农村土地承包法》《物权法》和党的十七届三中全会《决定》,依法做好农村土地二轮承包后续完善工作,保证承包地块、面积、合同和证书“四到户”。坚决纠正违法收回和调整农民承包地、超标准预留机动地、违法发包“四荒”地(荒沟、荒山、荒丘、荒滩)、强迫农民流转土地承包经营权等突出问题,有效化解农村土地承包纠纷,确保农民土地承包经营权得到有效保护。



2. 探索建立农村土地流转交易平台



从全国范围看,土地流转市场尚不够成熟,隐性的、私下的交易还较多。建设土地流转交易市场是引导农民发展高效农业的重要举措,是大势所趋,但也要看到,就大多数地方而言,大规模的土地流转还需要一个较长的过程,不可操之过急。当前,一些具备条件的地方,可以将建立健全土地流转交易平台作为规范土地流转的重要抓手;作为引导农民有序转移就业,推进农民工返乡创业、发展高效农业的重要

抓手;作为优化农村资源要素配置的重要抓手。

3. 大力培育土地流转市场主体

流出方和流入方是土地市场化流转的两个主体,有形市场是一种交易的平台。用市场化的方式推进土地规范流转,关键在于培育两个市场主体。实践证明,要形成对农村土地成片和规模经营的需求,应该以成熟的、高效的农业项目进行引领和推进。要引导农民自愿流出土地,必须加大农民技能培训力度,加快农村二三产业发展,促进劳动力转移,拓宽农民就业增收渠道。