

# 新华社受权发布《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》

## 允许农民流转土地承包经营权

中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议全面分析了形势和任务,认为在改革开放三十周年之际,系统回顾总结我国农村改革发展的光辉历程和宝贵经验,进一步统一全党全社会认识,加快推进社会主义新农村建设,大力推动城乡统筹发展,对于全面贯彻党的十七大精神,深入贯彻落实科学发展观,夺取全面建设小康社会新胜利、开创中国特色社会主义事业新局面,具有重大而深远的意义。全会研究了新形势下推进农村改革发展的若干重大问题,作出如下决定。

### 面临困难 城乡二元结构矛盾突出

推进农村改革发展具备许多有利条件,也面对不少困难和挑战,特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾突出

### 一、新形势下推进农村改革发展的重大意义

1978年,党的十一届三中全会作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。农村改革发展的伟大实践,为建立和完善我国社会主义初级阶段基本经济制度和社会主义市场经济体制进行了创造性探索,为实现人民生活从温饱不足到总体小康的历史性跨越、推进社会主义现代化作出了巨大贡献,为战胜各种困难和风险、保持社会大局稳定奠定了坚实基础,为成功开辟中国特色社会主义道路、形成中国特色社会主义理论体系积累了宝贵经验。

当前,我国农村正在发生新的变革,我国农业参与国际合作和竞争正面临新的局面,推进农村改革发展具备许多有利条件,也面对不少困难和挑战,特别是城乡二元结构造成的深层次矛盾突出。

我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。

### 二、推进农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则

根据党的十七大提出的实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求和建设生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的社会主义新农村要求,要实现目标任务,要遵循以下重大原则。

——必须巩固和加强农业基础地位,始终把解决好十几亿人口吃饭问题作为治国安邦的头等大事。坚持立足国内实现粮食基本自给方针,加大国家对农业支持保护力度,深入实施科教兴农战略,加快现代农业建设,实现农业全面稳定发展,为推动经济发展、促进社会和谐、维护国家安全奠定坚实基础。

——必须切实保障农民权益,始终把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点。

——必须不断解放和发展农村社会生产力,始终把改革创新作为农村发展的根本动力。

——必须统筹城乡经济社会发展,始终把着力构建新型工农、城乡关系作为加快推进现代化的重大战略。

——必须坚持党管农村工作,始终把加强和改善党对农村工作的领导作为推进农村改革发展的政治保证。

### 制度改革

#### ●土地承包关系长久不变

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

#### ●允许流转土地承包权

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。不得改变土地集体所有性质、用途,不得损害农民土地承包权益

#### ●允许农村开发集体土地

经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益

#### ●允许农村小金融组织融资

允许农村小型金融组织从金融机构融入资金。允许有条件的农民专业合作社开展信用合作

#### ●放宽中小城市落户条件

统筹城乡社会管理,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民

#### ●探索省直接管理县(市)

推进省直接管理县(市)财政体制改革,优先将农业大县纳入改革范围

### 三、大力推进改革创新,加强农村制度建设

实现农村发展战略目标,推进中国特色农业现代化,必须按照统筹城乡发展要求,抓紧在农村体制改革关键环节上取得突破,进一步放开搞活农村经济,优化农村发展外部环境,强化农村发展制度保障。

(一) 稳定和完善的农村基本经营制度。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。推进农业经营体制机制创新,加快农业经营方式转变。家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变,增加技术、资本等生产要素投入,着力提高集约化水平;统一经营要向发展农户联合与合作,形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变,发展集体经济、增强集体组织服务功能,培育农民新型合作组织,发展各种农业社会化服务组织,鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制,着力提高组织化程度。按照服务农民、进退自由、权利平等、管理民主的要求,扶持农民专业合作社加快发展,使之成为引领农民参与国内外市场竞争的现代农业经营组织。全面推进集体林权制度改革,扩大国有林场和重点国有林区林权制度改革试点。推进国有农场体制改革。稳定和完善的草原承包经营制度。

(二) 健全严格规范的农村土地管理制度。土地制度是农村的基础制度。按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则,进一步完善农村土地管理制度。坚持最严格的耕地保护制度,层层落实责任,坚决守住十八亿亩耕地红线。划定永久基本农田,建立保护补偿机制,确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。继续推进土地整理复垦开发,耕地实行先补后占,不得跨省市进行占补平衡。搞好农村土地确权、登记、颁证工作。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。加强土地承包经营权流转管理和服务,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。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。土地承包经营权流转,不得改变土地集体所有性质,不得改变土地用途,不得损害农民土地承包权益。实行最严格的节约用地制度,从严控制城乡建设用地总规模。完善农村宅基地制度,严格宅基地管理,依法保障农户宅基地用益物权。农村宅基地和村庄整理所节约的土地,首先要复垦为耕地,调剂为建设用地的必须符合土地利用规划、纳入年度建设用地计划,并优先满足集体建设用地。改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障。在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。抓紧完善相关法律法规和配套政策,规范推进农村土地管理制度改革。

(三) 完善农业支持保护制度。健全农业投入保障制度,调整财政支出、固定资产投资、信贷投放结构,保证各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度,大幅度增加国家对农村基础设施建设和社会事业发展的投入,大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例,大幅度增加对中西部地区农村公益性建设项目的投入。国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设等公益性建设项目,逐步取消县及县以下资金配套。拓宽农业投入来源渠道,整合投资项目,加强投资监管,提高资金使用效益。健全农业补贴制度,扩大范围,提高标准,完善办法,特别要支持增粮增收,逐年较大幅度增加农民种粮补贴。健全农产品价格保护制度,完善农产品市场调控体系,稳步提高粮食最低收购价,改善其他主要农产品价格保护办法,充实主要农产品储备,优化农产品进出口和吞吐调节机制,保持农产品价格合理水平。完善粮食等主要农产品价格形成机制,理顺比价关系,充分发挥市场价格对增产增收的促进作用。健全农业生态环境补偿制度,形成有利于保护耕地、水域、森林、草原、湿地等自然资源和农业物种资源的激励机制。

(四) 建立现代农村金融制度。农村金融是现代农村经济的核心。创新农村金融体制,放宽农村金融准入政策,加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合,资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。加大对农村金融政策支持力度,拓宽融资渠道,综合运用财税杠杆和货币政策工具,定向实行税收减免和费用补贴,引导更多信贷资金和社会资金投向农村。县域内银行业金融机构新吸收的存款,主要用于当地发放贷款。允许农村小型金融组织从金融机构融入资金。允许有条件的

农民专业合作社开展信用合作。规范和引导民间借贷健康发展。

(五) 建立促进城乡经济社会发展一体化制度。尽快在城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务一体化等方面取得突破,促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动,推动城乡经济社会发展融合。统筹土地利用和城乡规划,合理安排市县域城镇建设、农田保护、产业聚集、村落分布、生态涵养等空间布局。统筹城乡产业发展,优化农村产业结构,发展农村服务业和乡镇企业,引导城市资金、技术、人才、管理等生产要素向农村流动。统筹城乡基础设施建设和公共服务,全面提高财政保障农村公共事业水平,逐步建立城乡统一的公共服务制度。统筹城乡劳动就业,加快建立城乡统一的人力资源市场,引导农民有序外出就业,鼓励农民就近转移就业,扶持农民工返乡创业。加强农民工权益保护,逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇,改善农民工劳动条件,保障生产安全,扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面,尽快制定和实施农民工养老保险关系转移接续办法。统筹城乡社会管理,推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件,使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。推动流动人口服务和管理体系创新。扩大县域发展自主权,增加对县的一般性转移支付,促进财力与事权相匹配,增强县域经济活力和实力。推进省直接管理县(市)财政体制改革,优先将农业大县纳入改革范围。有条件的地方可依法探索省直接管理县(市)的体制。坚持走中国特色城镇化道路,发挥好大中城市对农村的辐射带动作用,依法赋予经济发达、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限,促进大中小城市和小城镇协调发展,形成城镇化和新农村建设互促共进机制。积极推进统筹城乡综合配套改革试验。

(六) 健全农村民主管理制度。发展农村基层民主,以扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督为重点,加强基层政权建设,扩大村民自治范围,保障农民享有更多更切实的民主权利。

四、积极发展现代农业,提高农业综合生产能力

发展现代农业,必须按照高产、优质、高效、生态、安全的要求,加快转变农业发展方式,推进农业科技进步和创新。

(一) 确保国家粮食安全。把发展粮食生产放在现代农业建设的首位,不断增强综合生产能力。推进国家粮食核心产区和后备产区建设,加快落实全国新增千亿斤粮食生产能力建设规划。

(二) 推进农业结构战略性调整。采取有力措施支持发展油料生产,提高食用植物油自给水平。严格产地环境、投入品使用、生产过程、产品质量全程监控,切实落实农产品生产、收购、储运、加工、销售各环节的质量安全监管责任,杜绝不合格产品进入市场。

(三) 加快农业科技创新。建立农业科技创新基金,支持农业基础性、前沿性科学研究,力争在关键领域和核心技术上实现重大突破。

(四) 加强农业基础设施建设。鼓励农民开展土壤改良,推广测土配方施肥和保护性耕作,提高耕地质量,大幅度增加高产稳产农田比重。搞好水利基础设施建设,力争2020年基本完成大型灌区续建配套和节水改造任务。

(五) 建立新型农业社会化服务体系。力争三年内在全国普遍健全乡镇或区域性农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构,逐步建立村级服务站点。

(六) 促进农业可持续发展。

(七) 扩大农业对外开放。

### 评论

## 我国进入以工促农以城带乡发展阶段

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》19日公布。这份具有坚实的实践基础和群众基础的重要文件,明确了新形势下推进农村改革发展的指导思想、目标任务、重大原则和战略举措,是指当前和今后一个时期推进农村改革发展的行动纲领。

统筹城乡发展,是科学发展

展的重要内容。根据当前城乡发展面临的新情况,《决定》作出了我国3个“进入”的基本判断:一是进入了以工促农、以城带乡的发展阶段,二是进入了加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,三是进入了着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。

从这个基本判断出发,《决定》提出,新形势下推进农村改革发展,要把建设社会主义新农村作为战略任务,把走中国特色农业现代化道路作为基本方向,把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。3个“作为”的新概括新论述有机联系,体系完整,是指导“三农”工作的总体思路。

新华社评论员

建设社会主义新农村,形成城乡经济社会发展一体化新格局,必须扩大公共财政覆盖农村范围,发展农村公共事业,使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

(一) 繁荣发展农村文化。

(二) 大力办好农村教育事业。完善义务教育免费政策和经费保障机制,保障经济困难家庭儿童、留守儿童特别是女童平等就学、完成学业,改善农村学生营养状况,促进城乡义务教育均衡发展。加快普及农村高中阶段教育,重点加快发展农村中等职业教育并逐步实行免费。

(三) 促进农村医疗卫生事业发展。巩固和发展新型农村合作医疗制度,完善农村医疗救助制度。重点办好县级医院并在每个乡镇办好一所卫生院。

(四) 健全农村社会保障体系。按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求,建立新型农村社会养老保险制度。创造条件探索城乡养老保险制度有效衔接办法。

(五) 加强农村基础设施和环境建设。

(六) 推进农村扶贫开发。

(七) 加强农村防灾减灾能力建设。

(八) 强化农村社会管理。

六、加强和改善党的领导,为推进农村改革发展提供坚强政治保证

推进农村改革发展,关键在党。认真开展深入学习实践科学发展观活动,增强各级党组织的创造力、凝聚力、战斗力,不断提高党领导农村工作水平。

(一) 完善党领导农村工作体制机制。坚持和完善“米袋子”省长负责制、“菜篮子”市长负责制。

(二) 加强农村基层党组织建设。

(三) 加强农村基层干部队伍建设。引导高校毕业生到村任职,实施一村一名大学生计划。

(四) 加强农村党员队伍建设。

(五) 加强农村党风廉政建设。

据新华社北京10月19日电

发展公共事业 发展新型农村合作医疗

完善义务教育免费政策和经费保障机制;巩固和发展新型农村合作医疗制度;建立新型农村社会养老保险制度

新闻链接

### 重庆试水统筹城乡改革

部分农民自愿退出土地承包经营权,保留集体经济组织中一切权利

据新华社重庆10月19日电(记者 刘健 郭立)重庆和成都

在2007年6月被确定为全国统筹城乡综合配套改革配套试验区。自此,一场统筹城乡差别、平衡城乡利益、重建社会结构的变革开始了破冰之旅。

重庆市发改委副主任徐强介绍说,根据统筹城乡改革方案,到2020年,重庆市将有1000万农民进城变为新市民。为此重庆市将按照三大群体(农民工、农村居民、城镇居民)分类定位,推动三级城镇群分级吸纳人口,配套推进六个方

面(户籍、社保、土地使用、财政、金融、行政管理)的相关改革,初步建立覆盖城乡的制度框架。

2007年9月,九龙坡区陶家镇白果村、友爱村的717位农民自愿签订“退出宅基地使用权,退出土地承包经营权”协议,成为重庆统筹城乡发展综合配套改革启动实施以来首批变为市民的农民。陶家镇镇长张永春说,要给农民算一本明明白白的账。土地流转收益、房屋出租收益、就业薪金、养老保险、住户优惠安置,笔笔算清

楚。保留集体经济组织中的一切经济权利,继续享受5年的子女“两免一补”等政策,条条讲明白。这样,农民自然就会积极响应。

去年2月,作为改革试验区先行示范区的重庆九龙坡区探索制定了《城乡统筹发展户籍制度改革试行办法》《农村土地承包经营权流转管理试行办法》等12个配套制度,以解决农民变市民过程中面临的种种权益不平等问题。

目前,改革试验总体方案已基本完成并将上报国家。