

## 2009 年 913 联考《申论》真题

### 一、注意事项

1. 本题本由给定资料与作答要求两部分构成。考试时限为 150 分钟。其中，阅读给定资料参考时限为 40 分钟，作答参考时限为 110 分钟。满分 100 分。
2. 监考人员宣布考试开始时，考生才可以开始答题。
3. 请在答题卡指定位置填写自己的姓名，填涂准考证号。
4. 所有题目一律使用现代汉语作答在答题卡指定位置上，未按要求作答的，不得分。
5. 监考人员宣布考试结束时，考生应立即停止作答，将题本、答题卡和草稿纸都翻过来留在桌上，待监考人员确认数量无误、允许离开后，方可离开。

**严禁折叠答题卡！**

### 二、给定材料

#### 材料 1

相关研究指出，改革开放 30 年来，中国农民改革存在的主要问题是：农民收入增长缓慢，城乡收入差距不断扩大；农村公共服务和基础设施较差；社会保障制度没有覆盖农民和农民工。

20 世纪 90 年代以来，我国在城市发展上实行“土地剪刀差”，农民土地虽然是“集体所有”，但实际上村集体并不能买卖，只能由政府买，而且由政府定价。政府征用、征购农地之后，再将使用权出让给企业，政府从中获得了巨额“剪刀差”，投入到城市建设等方面；企业在以后的出让、转让、开发等经营行为中赚取巨额利益，产生大量的富豪。城市居民通过购买房地产，改善自己的生活条件，有的还随着土地的升值，获得了财富的增长。实际上，地方政府和企业，一直到购买房地产的城市居民，正是利用这一“剪刀差”制度，分享了农民土地的商业价值。

这种做法以低价的代价和很高的效率促进了快速的城市化。随着城市房地产的发展，政府从中赚取的土地差价越来越大，时至今日，“土地财政”已经为各级政府创造了巨大的财富，但由此也给社会的和谐发展，尤其是城乡统筹发展，带来了不少问题。在政府和农民处于市场不平等地位的情况下，尽管随着经济的发展，土地价值日益显现，农民的利益却没有能随着城市化的进展同步增长，反而受到损害。

近年来，中央十分重视“三农”问题，致力于保障和扩大农民利益，比如延长农民土地承包期，不断提高农民种田补偿标准等。在城市化快速发展的过程中，应当考虑采取各项措施，增加农民收入，提高农民生活水平。工业发展了，可以反哺农业。社会财富积累到了一定阶段，发展的主要任务就要转到推动城乡统筹发展，实现社会和谐、公平，促进全面现代化等方面。

#### 材料 2

近年来，在曾经以包产到户闻名全国的安徽省凤阳县小岗村，村民们自发地搞起了新的合作社模式。65 岁的老农严金昌是当年秘密在“分田到户”协议上摁下红手印的“大包干”带头人。他和几户农民一起，把自己当年冒着坐牢风险分到自家的田地租给上海一家养殖公司发展生猪养殖。公司请严金昌担任这个占地 200 多亩的现代养殖场的管理者。农民们有的出去打工，有的则接受了这家公司的聘用成为企业员工。严金昌说：“我们饲养的高山特色风味猪，直接销到上海的大型超市，价格是普通猪肉的两倍。员工每月领取 800 元左右的工资，再加上每亩地一年 500

元租金以及一定量的年终分红，一年少说也有两万多元收入，这可比种地划算的多。粮食种的再好，一亩地一年的纯收入也超不过 500 元。”

### 材料 3

作为河南信阳市种粮的“能人”和“高手”，柳学友也是土地流转的“大户”。早在 20 世纪 90 年代末，老柳就开始承包土地。那时，他联合一帮种田能手远赴新疆、河北、天津等地，曾把上万亩荒地改造成良田，积累了人生的“第一桶金”。2004 年，“腰包鼓鼓”的老柳回到信阳县老家。他没有把资金用在买房盖楼等家庭消费上，也没有用来开商店、建工厂、办实业，而是干起了“老本行”，继续联合一帮“种田能手”承包土地，进行农业开发。他们投资上千万元，把家乡息县数万亩地（包括部队农场和乡镇拓荒地）承包下来，通过平整和改良土地，推广良种、科学管理等措施，获得了丰厚的回报，老柳自己承包的 400 多亩地，亩产均超千斤，当年获利数十万元。目前，他已陆续签下 3000 多亩地，年收入上百万元。

### 材料 4

重庆市长寿区麒麟村宗胜果品有限公司是农民办起来的。入股农民有着多重身份，既是农村集体成员，也是公司股东。同时，他们还在公司工作，像城里人一样，领取一份应得的工资。43 岁的董事长余安全说：“成立公司，完全是形势逼出来的。”1998 年，余安全先生是在自家承包的土地上试种柑橘，而后逐渐扩大规模，发展到周围村民的几十亩地。余安全的示范带动了其他村民也开始种果树。然而，他发现一家独户的种植方式很难形成规模，水果的质量也难以标准化，而变化莫测的销售市场就更难把握了，进而“拿土地当股份”的构想开始出现。2005 年，在镇领导支持下，余安全就提出这一构想。看到余安全不仅把自己租来的上百亩地全押上，还拿出了 5 万元现金，村民们表现出强烈的兴趣，纷纷表示愿意加入。石堰镇党委杨书记说：“新鲜事物搞不好会带来隐患。为了防范风险，最终我们决定在 508 户的 514 亩土地上进行试验。”

如今，地有了，柑橘苗也有了，但树苗从种植到结果需要 5 年的周期。这 5 年的管理养护费用如何解决？虽然国家开发银行重庆市分行愿意提供贷款，但麒麟村村民不能借款。他们必须注册公司具备法人资格。通过反复动员，从村民中选出符合我国《公司法》规定的股东人数，长寿区政府承诺财政贴息，担保公司（恒河公司）提供担保，重庆市工商局最终同意特事特办。2006 年 3 月，宗胜果品有限公司在麒麟村挂牌成立，余安全当选公司董事长，514 亩土地的承包经营权评估作价 253.42 万元，货币资金 25 万元，后者由麒麟村 508 户农民和恒河公司共同投入，共担风险。

在杨书记看来，麒麟村的试点效果明显。宗胜公司对土地进行统一经营管理，恒河公司提供技术培训与技术支持。6 万株柑橘苗成功种植下去后，成活率接近 100%。根据估算，等到柑橘挂果的季节，每亩土地每年的产值将达到 4000 元，除去成本，每亩地的收入有 2000 元以上，而过去每亩地每年的收益只有 250 元左右。无疑，农民的纯收入将大大增加。

### 材料 5

部分农村问题专家关于土地流转问题的观点摘要：

A 先生指出，中国人多地少，土地跟日本相似，对于土地流转，要有一定的条件和限制，应当制定拥有土地最高限额和最低限额。拥有土地的最高限额，日本规定是 3 公顷 / 人。我们也应该建立相应的制度，具体多少根据情况来定，目的是防止土地过于集中，把土地流转可能产生的弊端限制到最小程度。同样，也必须规定拥有土地的最低限额，土地已经减少到口粮面积的标准，只有二分地、一分地这样的农民不准再出让土地，确保安全。

B 先生则认为，政府征地与土地流转是完全不同的两个概念，前者可以改变土地用途，后者则必须农地农用。在改革过程中，必须探索一条满足工业化和城市化建设用地与保护耕地政策相

协调的新途径。要规范政府和企业的征地行为，政府除了公益事业需要征用农地外，不得以其他名义征用农民土地进行招拍，从中获得高额土地差价收入，侵占农民土地利益。

C先生强调，目前农村居民点占地4亿亩，许多农民的住房方式造成大量土地浪费，如果将农村富余人口迁入城市居住，大量宅基地可以还原为耕地，弥补因城市化需要而占用的农村耕地缺口。他援引浙江大学房地产研究中心的统计数据，2005年东部地区有5%~10%的农民在城市购房，大约有1500万户宅基地处于闲置状态，浪费严重。今年杭州等地出现了用全产权“农民公寓”换取农民宅基地的做法，他认为这是一种有益的探索。

#### 材料 6

2006年3月，成都市温江区制订了《关于鼓励农民向城镇和规划聚居区集中的意见（试行）》和《关于放弃宅基地使用权和土地承包经营权农民参加社会保险实施细则（试行）》文件，该市农民变市民的“三保障、两放弃”试点工作正在启动。

所谓三保障是指：农民变市民需要三个保障条件，一是能够在城市的二、三产业就业；二是在城市拥有自己的住宅，家属能够在城市居住；三是能够享受城市居民享受的社会公共服务。所谓两放弃是指：农民自愿放弃土地承包经营权和宅基地使用权，可在城区集中安排居住，并享受与城镇职工同等的社保待遇。

“三保障”和“两放弃”互为条件，农民有了“三保障”，必须“两放弃”；要农民“两放弃”，就必须给农民以“三保障”。这里，农民变市民实际上是一种物质和身份的变换，即农民以承包土地换城市的就业和社会保障，以宅基地换城市的住宅。

试点过程中，共有4700多户农民报名参加，这一数额远远超出了预计。

为此，温江区农村发展局制定了两个“限制调价”。

其一，农民年人均纯收入必须达到5000元以上，其中80%以上来自非农产业。这样，他们自愿“两放弃”后，能够承受城镇居民社保的缴费水平。

其二，在如下区域内居住的农民优先考虑：城区规划的优先发展区、城市的基础设施建设即将延伸的区域，在“拆院并院”过程中整体成片集中区。

#### 材料 7

2007年10月1日起，浙江嘉兴市《城乡居民社会养老保险暂行办法》（以下简称《暂行办法》）正式实施。该办法共有以下几点特色：

一、《暂行办法》设计的是一个“低门槛”。农民、城镇居民中未参与保险的，以及非本市户籍但已经取得暂住证的外来人员，年满16周岁至60周岁，都可以参加城乡居民养老保险。因此，嘉兴成为全国第一个实现社会养老保险全覆盖的地方城市。

二、《暂行办法》得到政府财政支持，市政府每年财政补贴达3.6亿元。

三、《暂行办法》特设了多种缴费基数，城乡居民可根据自己的收入情况参保，政府给予一定的补贴。政府补助的力度加大，这与一些地方实行城乡居民参保以“个人交纳为主”形成了鲜明对比。

#### 材料 8

2008年，浙江省委省政府作出了在杭州、嘉兴、义乌、温州、台州等地建立省级综合配套改革试点区的决策部署，明确要求嘉兴加快推进统筹城乡综合配套改革。以“两分两换”为特点的改革措施开始实施。所谓“两分两换”就是把宅基地和承包地分开，搬迁和土地流转分开；以宅基地置换城镇房产，以土地承包经营权置换社会保障。嘉兴市委书记陈德荣指出，我们推行“两

“分两换”的出发点是集约，节约利用土地，拓展发展空间，推进工业化、城市化和农业、农村现代化。但是农民群众对这项改革的理解接受程度如何，需要充分发扬民主，尊重民意，以依法、有偿、自愿为原则，有序推进。

嘉兴的城市化水平相对滞后，有 50% 以上的农民住在农村，一方面占用了大量非农建设用地，同时由于分散居住，各项城市基础设施很难向这部分农村居民覆盖。在“两分两换”的具体操作过程中，嘉兴市因地制宜，从实际出发，充分尊重农民意愿。靠近城市周边的地区，进行集中的公寓再安置；有些则根据情况一地集中迁建；一些较偏远的地区，需要翻建的，可以通过政策引导，集中到市镇上来。原则上不同区域实施不同的政策。嘉兴的目标是，力争到 2012 年，嘉兴市三分之一以上的农民，实现向城镇和中心村聚集，流转土地面积 100 万亩以上，50% 左右的农民实现规模化集约经营。

#### 材料 9

近几年，江苏昆山市工业化、城市化和经济国际化“三化”发展均走在全省乃至全国前列。通过工业反哺农业，昆山现代化的规模化生产和集约化经营也名列苏州市前茅。

在土地使用制度改革方面，昆山市对农民流转土地按市、区（镇）两级财政每年每亩补贴 400 元，预计今年补助金额超过 8000 万元。目前，昆山流转入股土地面积 20.59 万亩，占现有耕地面积的 81.8%。先后组建了 123 家土地股份合作社和 13 家农民专业合作社。2009 年，昆山城乡一体化的低保标准提高到了每月 410 元。

花桥经济开发区、张浦镇、巴城镇、千灯镇是试点先导区，目前，各镇正结合各自实际制订三年实施计划。例如，花桥即将开工建设两大农民集中居民区，8000 多户农户中将完成拆迁 7000 多户；千灯镇已完成半数农户的拆迁安居，近 3 万亩农田已流转 99.7%，农民保底租金收入每亩每年 600 元。巴城镇 56% 的农户已集中居住，8.2 万亩基本农田为现代农业发展提供了大舞台。

苏州市委书记徐建明强调指出，昆山市“三化”发展充分，要大胆创新谋求更大突破。要在制度上创新，探索各种有效的改革措施；在体制机制上创新，搭建平台，实现市场化运作；同时要尝试推进区镇合一，打破地域和行政界限。

#### 材料 10

据四川有关部门调查，德阳市在土地流转过程中陆续出现了一些比较突出的问题。

例如，41791 起土地流转案例中，签订规范合同的仅 4223 起，占 10.1%；签订不规范合同的 3137 起，占 7.2%；不签合同的 34431 起，占 82.7%。一些没有签订土地流转合同或合同内容不完善，特别是租金约定不合理的，流出方或流入方常常受到利益驱动单方面毁约，引起矛盾和纠纷。

又如，一些承租方在租赁农地后，擅自改变土地性质，开矿、建厂甚至用于房地产开发，成为建设用地。这种流转被称作“黑色流转”，对保护耕地危害较大。

再有，土地流转规模不大，土地集中连片困难，难以形成规模化、集约化生产。许多企业或业主在农村租赁土地都希望能够集中连片，便于实施机械化耕种。但由于不同农户之间利益目标不一致，常常导致较大规模的土地流转因个别农户不同意而难以成功。

#### 参考文献 1 《中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议决议》摘录：

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。统筹工业化、城镇化、农业现代化建设，加快建立健全以工促农、以城带乡长效机制，调整国民收入分配格局，巩固和完善强农惠农政策，把国家基础设施建设和社会事业发展重点放

在农村，推进城乡基本公共服务均等化，实现城乡、区域协调发展，使广大农民平等参与现代化进程，共享改革发展成果。

参考文献 2 《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（简称“2009 年中央一号文件”）摘录：

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。坚持依法自愿有偿原则，尊重农民的土地主体地位。任何组织和个人不得强迫流转，也不能妨碍自主流转。按照完善管理、加强服务的要求，规范土地承包经营权流转。

### 三、作答要求

（一）根据给定资料，概述当前农村土地承包经营权流转的主要方式及其作用。（20 分）

要求：紧扣给定资料，准确、全面，不得超过 300 字。

（二）试分析“给定材料 6~9”对加快我国城乡经济社会发展一体化建设提供了哪些重要启示。（15 分）

要求：观点明确，分析恰当，条理清楚，不超过 350 字。

（三）给定资料介绍了当前农村探索土地承包经营权流转的一些做法及利弊。请针对重庆市石堰镇农民成立有限责任公司这一做法可能出现的主要问题，给出你的解决思路。（25 分）

要求：观点明确，思路清晰，有针对性，不超过 350 字。

（四）认真阅读“参考文献 2”，结合给定资料内容，以“从 2009 年中央一号文件所想到的”为副标题，自选角度，写一篇议论文。（40 分）

要求：自拟主标题，观点明确，分析深入，内容充实，结构完整，语言生动流畅，总字数 800~1000 字。

## 2009年9·13联考《申论》真题（解析）

### 1、参考答案：

当前农村土地承包经营权流转的主要方式包括：

1. 出租：承包方将土地承包经营权以一定期限租赁给他人从事农业生产经营。
2. 转包：承包人将承包地的经营权出让给受让方，受让方享有转包合同规定的权利，同时必须履行相应的义务。出让期满，原承包合同规定的权利和义务仍由原承包人享有和承担。
3. 入股：土地承包者将自己拥有的土地承包经营权折价入股与其他生产要素相结合，在自愿基础上，组建土地股份合作制企业。

作用：

1. 充分利用土地资源。
2. 促进规模经营，优化农业产业结构。
3. 加快农村劳动力转移速度。
4. 壮大集体经济。
5. 促进农民增收。
6. 促进城乡经济的发展。

### 2、参考答案：

启示有：

- 一、通过土地流转实现农民向市民的身份转变。农民可以自愿放弃农村的宅基地和承包地，而获取在城市的住宅、社会公共服务和就业岗位，从农民转变为市民。
- 二、扩大社会养老保险的覆盖面，实现城乡居民全部参保。设置多种缴费基数，使城乡居民可以根据自己的收入情况参保，政府给予参保人员一定补贴。
- 三、推进农业规范化和集约化经营。建设农民集中居住区，将分散农户集中安置，通过土地流转实现农田规范化集约经营。
- 四、要善于从机制和制度上进行创新。因地制宜，制定出适合各地发展的政策措施；要打破地域的行政界限，尝试加强区镇合作。

### 3、参考答案：

重庆市石堰镇农民通过土地承包经营权抵押，成立公司，对土地进行统一管理经营，在这一过程中，存在资金投入不足、管理不到位、人员缺乏必要技术、农产品市场开拓等问题。解决的思路是：

- 一、积极拓展资金筹集渠道。农产品从引进树种到产生效益的周期较长，前期投入大，因此要通过各种渠道筹集资金，积极争取政府和银行的资金支持。
- 二、协调好各方利益和公司管理工作。可以尝试聘请管理经验丰富、熟悉农村市场的专职管理人员进行管理，解决农民是公司员工和出资者双重身份带来的弊端。
- 三、加强教育培训。要对公司员工定期进行农技知识和技术的培训，提高农民果树种植和养护的技能，提高果树的存活率和产果量，降低生产经营成本。
- 四、做好农产品先期市场开拓。制定详细的市场销售方案，确保农产品能够及时、快速地进入市场，获得经营效益。

### 4、参考答案：

## 《土地流转中困境与出路——从 2009 年中央一号文件所想到的》

2009 年的中央一号文件对农民的土地权益保护提出了特别要求。文件指出要“尊重农民的土地流转主体地位，任何组织和个人不得强迫流转”，并且要求土地流转“不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益”。这些要求对农民来说是护身符，对于地方政府来说是一种对政治智慧的考验。

在土地流转的过程中最容易出现的问题之一就是农民的不配合。当前许多企业或业主在农村租赁土地都希望能够集中连片，便于实施机械化耕种，但大规模的土地流转常常因个别农户不同意而难以成功。造成这样的困难主要因素有：

第一，补偿制度不合理。一方面是补偿费用低。补偿费用低和农村土地流转刚刚起步有很大关系。大规模的对粮食生产进行投资在我国可以说刚刚起步，并且受气候影响非常大，很多投资者缺少经验，对预期的产出没有信心。在这样的条件下很难给农民收益提供良好的保障。在此情况下，给农民的收益保障可以将固定收益和弹性的收益结合起来。既给农民基本的收益保障，同时又将收益和企业的利润挂钩。企业在生产过程中如受到天气等不可抗力因素影响，政府应该对企业进行救助，保障其权益。另一方面补偿制度的不合理还表现在对农民的补偿一刀切。农村土地产出不同，农民的经营方式也各有不同。如果对不同产量、不同种植方式的土地采用同样的补偿标准，谁都不会答应。通过协商对特殊的情况进行灵活处理是解决好个别村民不配合方式的重要途径。

第二，农民缺少安全感。土地转让之后主动权掌握在了投资者的手里，农民自己没有了“退路”。这也是为什么很多人已经在城市买房甚至扎根也不愿意放弃农村的土地的原因。要解决好这个问题，一方面要做好农民的思想工作，同时要引导农民就业，另一方面要对土地转包的年限进行限制，最重要的是要大力完善农村的社会保障体系。农民缺少安全感的另一个原因是一些地方擅自改变土地的用途，将土地用来开矿、建厂甚至用于房地产开发，成为建设用地。这种流转被称作“黑色流转”，经过了这样流转之后，要么是土地回到农民手中时已经成为不能耕作的土地，要么使农民永久的地失去土地。对这样的情况一定要严格执行中央一号文件，通过立法对于“黑色流转”采取最严厉的制裁措施。

在这项改革中，我们会遇到的困难还远远不止这些，只要我们不停的不断地完善农村的社会保障制度，不断提高土地的产出，协调好收益分配，这个政策就一定会得到广大农民群众的拥护和支持，最终促成农村发展、农民富裕、投资者收益受益的多赢局面。