

NONGCUN SHENJI DE CHUANGXIN YU FAZHAN

农村审计的创新与发展 ——基于浙江省的视角

■ 孟祥霞 李成艾 吴瑞勤 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

NONGCUN SHENJI DE CHUANGXIN YU FAZHAN

农村审计的创新与发展 ——基于浙江省的视角

■ 孟祥霞 李成艾 吴瑞勤 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

农村审计的创新与发展

——基于浙江省的视角

孟祥霞 李成艾 吴瑞勤 著

责任编辑 朱 玲
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310028)
(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>
<http://www.press.zju.edu.cn>)
电话: 0571—88925592, 88273066(传真)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 德清县第二印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 17
字 数 300 千
版 印 次 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-89490-496-6
定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

前 言

农村是国家经济、政治及文明建设的基石,农村的繁荣和稳定是事关国民经济命脉,民主政治建设和整个社会稳定的重大课题。在党的十六届五中全会上,“建设社会主义新农村”被提到“我国现代化进程中的重大历史任务”的战略高度,并具体提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的20字要求。浙江地处东南沿海,浙江农村致力发展高效生态农业,大力实施“千村示范、万村整治”工程,加快促进农民转移就业,加快发展农村社会事业和社会保障,是中国农村发展最快、农民人均收入最高的地区之一,在统筹城乡发展方面走在全国前列。在党中央大力倡导新农村建设的宏观背景下,各级政府对农村的资金投入不断加大,农村自身也不断突破创新,浙江新农村建设取得了重大成效,经济飞速发展,基层民主建设成效显著,村容村貌焕然一新,农村社会和谐稳定。

在浙江新农村建设的进程中,需要一系列的配套措施,包括建立有效的监督体系。农村审计是这一体系中的重要手段,它是指由独立的审计机构和专职审计人员,依照审计、财经法律法规,对农村集体经济组织及其所属企事业单位的财政财务收支、资产负债状况及相关经济活动的真实性、合法性和效益性进行独立监督和评价的行为。农村审计对农村经济生活进行全面监督和管理,一方面使得经济活动在审计力量的威慑下按照正常的轨道运行,另一方面通过审计发现问题,不断完善各种规章制度;有助于加强农村民主政治建设;也是促进整个农村社会稳定的重要力量。农村审计工作得到了浙江省各级领导的高度重视,发挥了重要的监督和服务职能,为浙江农村的经济发展,维护社会稳定,积极促进和谐新农村建设作出了重大贡献。同时农村审计实践和理论也得到了完善和升华,在审计机构设置、人员配备、经费支持、结果运用等各个方面不断创新。

农村审计工作的大规模开展是近几年才开始的,对于农村审计的学术研究,在全国范围内都比较缺乏,“建设社会主义新农村”这一战略口号的提出不仅促进了农村审计工作实践的发展,也为学术研究提供了契机。但就当前的

研究现状来看,虽然对建设和谐稳定新农村的讨论如火如荼,但农村审计对新农村建设的重要作用没有受到充分关注,而且一直以来理论界的研究主要是从农村审计的某一个方面展开的,并且理论与实践脱节比较严重。鉴于浙江新农村建设对农村审计的迫切需要,农村审计在浙江省的快速发展和突出贡献,以及农村审计理论研究的局限性,笔者于2006年承担了浙江省社科联研究课题《加强审计监督,推进浙江农村民主进程和稳定发展》,并于2007年12月结题。该课题以建设社会主义新农村这一党的重大战略方针为指导,从推进农村民主稳定的角度出发,在实地调研的基础上,全面研究农村审计问题,包括农村审计法规建设、审计模式探讨、审计内容的创新、审计技术与方法的完善、审计工作内控建设、审计结果运用及审计效果分析等。为促进新农村建设中农村审计改革实践提供操作方案和方法指导,也丰富了我国农村审计的理论研究成果。为了进一步充实和巩固研究成果,笔者协同部分原课题组研究成员开始着手编写本书,以期对原有的重点研究内容作进一步深入探讨,并对农村审计体系进行补充,对诸如审计问责、审计信息化建设、农村环境审计等问题进行研究。

本书由浙江万里学院孟祥霞副教授、李成艾讲师(硕士研究生)和吴瑞勤讲师(硕士研究生)共同完成,孟祥霞副教授主持本书的研究,负责全书的大纲设计和书稿审定,李成艾和吴瑞勤讲师协助全书的修订和总纂。书中各章的编写分工是:第一、十章由孟祥霞编写,第二、三、七、九章由李成艾编写,第四、五、六、八章由吴瑞勤编写。本书的编著者具有较强的理论研究功底和实践能力,在本书的编写过程中,各编著者不仅认真查阅大量文献,并深入到浙江典型地区的农村审计部门进行实地调研,以取得详细而丰富的第一手资料,在大量的理论研究成果和实践资料中去粗取精,进行综合、概括和提炼。本书作为农村审计领域的一部专业著作,内容比较齐全,理论较为先进,也有较强的实践指导意义。可作为农村经济和审计理论研究者的参考,也可以为农业主管部门的决策提供依据,为农村审计工作者提供实践参考。

由于我国农村审计的研究刚刚起步,加之时间和精力所限,不妥和错误在所难免,恳切希望专家和读者提出宝贵意见。

孟祥霞

2008年8月

目 录

第 1 章 我国新农村建设亟待农村审计的创新与发展	001
1.1 我国新农村建设	001
1.1.1 我国新农村建设的背景和意义	001
1.1.2 我国新农村建设的基本特征和主要任务	005
1.2 浙江新农村建设	008
1.2.1 浙江新农村建设的地位	008
1.2.2 浙江新农村建设特色	009
1.2.3 浙江省特色新农村建设模式	013
1.3 浙江新农村建设中的审计工作	015
1.3.1 农村审计的内涵	015
1.3.2 浙江新农村建设中审计工作取得的成效	018
1.4 研究内容框架	024
1.4.1 研究阶段	024
1.4.2 研究的创新性与价值性	025
1.4.3 研究内容框架	026
第 2 章 农村审计的组织模式	028
2.1 农村审计组织模式概述	028
2.1.1 农村审计组织模式的产生与发展	028
2.1.2 农村审计机构设置的原则	029
2.1.3 农村审计机构设置的两种思路	030
2.2 内部审计模式	031
2.2.1 农村各职能部门内部审计模式	031

2.2.2 乡镇政府内部审计模式	033
2.3 派驻审计模式	035
2.4 双重领导审计模式	037
2.4.1 双重领导农村审计模式的领导机制设计	038
2.4.2 双重领导农村审计模式的组织结构设计	038
2.4.3 双重领导农村审计模式的运行机制设计	039
2.4.4 双重领导农村审计模式的评价	041
2.5 浙江省农村审计组织模式情况及现实选择	042
2.5.1 浙江省各地农村审计机构设置情况	042
2.5.2 浙江省各地农村审计队伍建设情况	046
2.5.3 农村审计组织模式的现实选择	047
第3章 农村审计的法规建设	052
3.1 农村审计法规体系概述	052
3.1.1 法规体系概述	052
3.1.2 农村审计法规体系的范围	052
3.1.3 农村审计法规体系的特征	053
3.1.4 构建农村审计法规体系的重要意义	053
3.2 农村审计法规体系建设的现状	055
3.2.1 相关法律	055
3.2.2 行政法规和部门规章	055
3.2.3 地方性法规	056
3.3 农村审计法律冲突的表现形式	058
3.3.1 我国农村审计法律冲突的含义及产生的理论根源	058
3.3.2 我国农村审计法律冲突的表现形式	060
3.4 完善农村审计法规体系的思考	066
3.4.1 明确农村审计法律地位,消除纵向法律冲突	066
3.4.2 完善农村审计地方法规,解决横向法律冲突	067
3.4.3 协调审计与相关领域法规,减少法域冲突	067
3.4.4 做好新旧法规的勾稽工作,排除时际冲突	068
3.4.5 加强审计执法主体的衔接,消解执法冲突	068
3.4.6 建立和完善司法途径解决冲突的机制	069

第4章 农村审计问责制	071
4.1 问责制概述	071
4.1.1 责任和问责制	071
4.1.2 问责制的理论基础	074
4.2 农村审计问责制的要领	076
4.3 农村审计问责制的现状	078
4.3.1 农村经济责任审计的缺陷	078
4.3.2 农村审计问责制中存在的问题	079
4.4 农村审计问责机制的建立健全	080
第5章 乡镇干部的经济责任审计	082
5.1 经济责任审计机理	082
5.1.1 经济责任与经济责任审计的概念	082
5.1.2 经济责任审计的分类	084
5.2 经济责任审计的发展历程	086
5.2.1 厂长(经理)离任审计阶段	086
5.2.2 承包经营责任审计阶段	087
5.2.3 任期经济责任审计阶段	087
5.3 开展乡镇干部经济责任审计的意义及内容	088
5.3.1 开展乡镇干部经济责任审计的意义	088
5.3.2 开展乡镇干部经济责任审计的内容	091
5.4 乡镇干部经济责任审计评价方法与指标体系建设	094
5.4.1 审计评价的方式	095
5.4.2 审计评价的方法	096
5.4.3 乡镇干部经济责任审计评价指标体系	097
5.5 乡镇领导干部经济责任审计结果运用与问责制的实施	100
5.5.1 规范审计结果运用	101
5.5.2 区别对待,用活结果	101
5.5.3 将审计结果纳入干部任职公示制内容	101
5.5.4 建立干部任用失察制度	102
5.5.5 重视审计结果运用	102

第6章 农村环境审计	104
6.1 环境审计概述	104
6.1.1 环境审计定义和特点	104
6.1.2 环境审计的产生和发展	107
6.1.3 环境审计的重要性和可行性	109
6.1.4 环境审计的要素分析	111
6.2 环境审计程序与方法	116
6.2.1 环境审计的计划阶段	116
6.2.2 环境审计的实施阶段	117
6.2.3 环境审计的报告阶段	118
6.3 农业与资源环保审计	119
6.3.1 农业与资源环保审计的概念及内容	119
6.3.2 农业与资源环保审计的特点	122
6.3.3 农业与资源环保效益审计的要素	123
6.4 农村环境审计迫在眉睫	125
6.4.1 新时期农村环境污染问题突出	125
6.4.2 新农村建设中亟待开展环境审计	130
6.4.3 当前阻碍我国开展农村环境效益审计的症结	132
6.4.4 当前我国开展农村环境效益审计的对策	133
6.4.5 构筑新农村建设中农村环境效益审计的实施框架	135
第7章 涉农专项资金审计	141
7.1 农业综合开发资金审计	141
7.1.1 农业综合开发资金的投入情况	141
7.1.2 农业综合开发资金审计的主要环节	142
7.1.3 农业综合开发资金审计的重点内容	145
7.1.4 农业综合开发资金审计应注意的问题	149
7.2 农村基建项目审计	153
7.2.1 农村基建项目的类型及特点	153
7.2.2 农村基建项目管理中存在的主要问题及原因分析	154
7.2.3 农村基建项目审计的主要内容	160

7.2.4 农村基建项目审计面临的主要风险及对策	171
7.3 农村社会事业相关资金审计	173
7.3.1 农村社会养老保险资金审计	173
7.3.2 新型农村合作医疗保险基金审计	178
7.3.3 农村义务教育资金审计	186
7.4 农村税费改革审计	193
7.4.1 浙江省农村税费改革基本情况	193
7.4.2 农村税费改革存在的主要问题	197
7.4.3 加强农村税费改革审计的主要问题	199
第8章 农村集体经济组织审计	204
8.1 农村集体经济组织审计概述	204
8.2 农村集体经济组织审计必要性分析	205
8.2.1 有助于规范村级集体经济组织的财务管理与会计核算	206
8.2.2 有助于加强村级集体经济组织资产管理,化解债务危机	206
8.2.3 有助于打击违法违纪等腐败行为	207
8.2.4 强化审计监督,有助于推动党和国家制定的有关政策措施的 实施	207
8.3 现有农村集体经济审计模式分析	209
8.3.1 现有农村集体经济组织审计模式的产生与发展	209
8.3.2 农村村级集体经济组织审计的现有模式	210
8.4 农村集体组织审计的主要内容	215
8.4.1 会计凭证、会计账簿和会计报表的审计	215
8.4.2 流动资产的审计	217
8.4.3 长期资产的审计	221
8.4.4 负债的审计	223
8.4.5 所有者权益的审计	224
8.4.6 各项收支和损益的审计	226
第9章 农村审计信息化	229
9.1 我国农村信息化的现状分析	229
9.1.1 我国实现农村信息化的重要意义	229

9.1.2 农村信息化的主要内容	231
9.2 我国农村审计信息化的必然性	232
9.2.1 我国计算机审计的发展现状	233
9.2.2 我国农村审计信息化的必然性	234
9.3 我国农村审计信息化的发展趋势	237
9.4 进一步加强我国农村审计信息化建设的措施	238
第 10 章 韩国的农村审计及对我国的启示	244
10.1 韩国新农村运动的背景及特色	244
10.1.1 韩国新农村运动的背景	244
10.1.2 韩国新村运动发展阶段和特点	245
10.1.3 韩国新村运动的成效和经验	246
10.2 韩国的农村审计对我国的启示	249
10.2.1 韩国审计	249
10.2.2 韩国农村审计及对我国的启示	252
主要参考文献	254

第 1 章 我国新农村建设亟待农村 审计的创新与发展

1.1 我国新农村建设

1.1.1 我国新农村建设的背景和意义

(1) 社会主义新农村建设提出的背景

中国是农业大国,农村人口有 9 亿,占全国总人口的 70%,农业人口有 7 亿,占产业总人口的 50%,三农问题解决得好坏,直接关系到国民素质的提高和经济的发展,更关系到社会的稳定、国家的富强。因此,农村是国家经济、政治及文明建设的基石,农村的繁荣和稳定是事关国民经济命脉、民主政治建设和整个社会稳定的重大课题。在党的十六届五中全会上,“建设社会主义新农村”被提到“我国现代化进程中的重大历史任务”的战略高度。党中央提出的新农村建设有着深刻的新的历史背景。

自 20 世纪 80 年代改革开放以后,农村经济与农民经济水平得以改善和提高。但 20 世纪 90 年代中期随着向市场经济的转轨,城市与乡村之间的收入差距明显拉大,而且还有扩大的趋势,在 1995 年,城市居民人均收入水平是农村居民的 2.5 倍,到 2004 年达 3 倍以上,如果考虑到城镇居民获得的各种转移支付和补贴等,实际的收入差距则达 5 倍,同时,农村基础设施的匮乏和文化、教育、卫生等社会事业严重滞后。城乡二元经济结构的出现不仅会影响国家构建和谐社会发展目标的实现,也会造成社会结构的失衡,继而危及中国食物生产和供给保障。“三农”问题自 1990 年代中后期以来一直成为政府和社会关注的问题,为解决此问题政府出台了较多的惠农政策,但是问题没有实质性的改变,粮食生产连年下降,农民收入徘徊不前,城乡差距不断拉大。“三农”问题日益严重。同时,经过 20 多年的改革开放,中国的经济实力和综合国

力显著增强,经济社会发展进入新阶段。2004年国内生产总值达到136515亿元,比2003年增长了9.5%,我国国民经济的主导产业已经由农业转变为非农产业,经济增长的动力主要来自非农产业。全国财政收入快速增长。从总体上看,中国已进入工业化中期阶段,为工业反哺农业、城市支持农村创造了有利条件。

基于以上背景,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提出了建设社会主义新农村的具体要求,即“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求,坚持从各地实际出发,尊重农民意愿,扎实稳步推进新农村建设”。建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务,是党中央贯彻落实科学发展观,构建和谐社会的一个重大战略部署。2006年中共中央、国务院下发《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》,强调要完善强化支农政策,建设现代农业,稳定发展粮食生产,积极调整农业生产结构,加强基础设施建设,加强农村民主政治建设和精神文明建设,加快社会事业发展,推进农村综合改革,促进农民增收,确保社会主义新农村建设有良好开局。2007年《中共中央国务院关于积极发展现代农业 扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》指出,当前的新农村建设工作是我们党在深刻分析当前国际国内形势、全面把握我国经济社会发展阶段特征的基础上,从党和国家事业发展全局出发确定的一项重大历史任务。

(2) 社会主义新农村建设的内涵和重要意义

“社会主义新农村”是指在我国社会主义制度下,反映一定时期农村社会以经济发展为基础,以社会全面进步为标志的社会状态。社会主义新农村的一个“新”字,有着丰富而深刻的内涵,它不但涵盖了以往党和国家在处理城乡关系、解决“三农”问题方面的政策内容,而且还赋予了全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的时代特征。同时,它还是一个包含了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设在内的综合性概念。这主要体现在一是在城市反哺农村,工业反哺农业的新形势下建设新农村;二是在市场经济条件下推进农业、农村和农民问题的解决;三是在生产方式、生活方式以及管理方式等方面进行创新。构建农村新的生产方式是实现农村生产发展、生活宽裕的经济基础。现阶段的新农村建设是以农村经济社会的全面进步为目标,农村生产力水平有较大提高,农民生活水平有较大改善,农村基础设施切实得到加强,农村教育卫生和社会事业切实得到发展,农村基层民主政治建设继续向前推

进,促进农村经济、社会和环境的全面、协调和可持续发展。

社会主义新农村建设是贯彻落实科学发展观的重大举措,是全面建设小康社会的客观要求,是保持国民经济平稳较快发展的持久动力,更是构建和谐社会的重要基础;是中央统揽全局、着眼长远、与时俱进作出的重大决策,是对我国经济社会发展规律、发展阶段和发展任务的科学把握,是现阶段“三农”工作指导思想的深化、发展和升华。这充分表明了中央统筹城乡发展、解决“三农”问题的决心和信心,深刻反映了落实科学发展观与构建和谐社会的时代要求和时代特征,集中代表了亿万农民群众的强烈愿望和根本利益,具有重大的现实意义。

①社会主义新农村建设,是构建社会主义和谐社会的必然要求

建设社会主义新农村是缩小城乡差距、实现共同富裕的重要举措。实现共同富裕是社会主义的基本原则,是社会主义优越性的重要体现。它的核心是“共同”,是使所有人能够共同参与发展的机会,共同提高发展的能力,共同促进发展的水平,共同分享发展的成果。建设社会主义新农村,关键是农民收入水平的稳步提高,要赋予广大农民平等的发展机会,平等的发展能力,平等的享受发展的成果,缩小城乡差距与贫富差距,实现共同富裕。

②社会主义新农村建设,是全面建设小康社会的客观要求

农业是国民经济的基础,没有农村的稳定和全面进步,就不可能有整个社会的稳定和全面进步;没有农村的小康,就没有全面小康;没有农民的小康,就不可能有全国人民的小康。社会主义新农村建设,与解决“三农”问题是相互统一的。党的十六大确立了全面建设小康社会的奋斗目标,提出在21世纪头20年要集中力量建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。全面推进社会主义新农村建设,采取综合措施,改变农村的落后面貌,是建成惠及十几亿人口更高水平的小康社会的必然要求。

③社会主义新农村建设,是现代化建设的重要内容

新农村建设的促使现代农村发展的重要手段。而新农村建设是我国现代化进程中的重大历史任务,事关现代化建设全局。我国是用占世界9%的耕地养活了占世界21%的人口,现代农业发展在我国有着特殊的意义。我国农业和农村的不发达,关键是长期以来受城乡分割的二元经济结构制约,导致了工业化、城镇化过程中农村劳动力难以向非农产业转移,影响了非农产业的发展。目前,我国农业劳动生产率不仅低于发达国家,而且仅为中国第二产业的1/8,第三产业的1/4,农村就业的压力越来越大。所以,要通过要通过新农村建

设,打破城乡分割的二元经济结构,加大包括农业装备、机械化以及农业资金等现代生产要素的投入,加强有文化、懂科技、会管理、能经营的现代农民的培养,加快农村事业发展,缩小城乡居民收入差距,加快农村劳动力转移。不实现农村现代化,就不能实现全国的现代化;没有农村的现代化,就不可能有全国的现代化。

④社会主义新农村建设,是贯彻科学发展观的基本要求

贯彻落实科学发展观,一方面,就是要求社会主义新农村建设必须增加农民的物质利益,改善农民的生产生活条件,符合以人为本的内在要求。在我国,农民是最大的社会阶层,这个阶层所拥有的经济资源是少得可怜的耕地,拥有的组织资源几乎为零,拥有的文化资源也极其有限,是一个最大的弱势群体。在这样一个形势下,农民增收的难度会越来越大。因此,推进社会主义新农村建设,缩小城乡差距,推进城乡一体化,符合科学发展观中统筹城乡发展要求。统筹城乡发展,努力缩小城乡差距和工农差距,是世界各国在推进国家现代化过程中遵循的普遍规律。

⑤社会主义新农村建设是扩大内需、促进经济发展的重要途径

投资、消费是促进经济发展的重要手段之一。改革开放以来,中国国民经济快速增长,但农民收入的增长相对滞后,农村消费长期增长缓慢,对国民经济增长的贡献严重不足。农村人口占全国总人口近70%,但是县以下的商品零售总额却只占了全国总额的约30%。社会主义新农村建设能创造需求,有效推动经济的快速发展。一是坚持“多予少取放活”的方针,重点在“多予”上下工夫;二是积极调整国民收入分配格局,国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放,不断增加对农业和农村的投入;三要提高耕地占用税税率,新增税收应主要用于“三农”等;四是启动广大的农村市场,对启动中国的投资和消费需求可以起到“四两拨千斤”的效果;五是增加农村基础设施投资需求,主要是加大对农村水、电、路等基础设施的投入,为农业机械、交通工具、家用电器、电信等产品进入农村市场创造良好的条件,提高农民生活质量,推动相关产业的发展。通过社会主义新农村建设,一方面有利于刺激和扩大中国数量最多、潜力最大的农村消费群体的消费需求,为经济增长提供持久动力;另一方面,有助于创造对水泥、钢铁等原材料的大量需求,解决这些行业产能过剩的问题,更好地支撑国民经济平稳较快发展。

1.1.2 我国新农村建设的基本特征和主要任务

(1) 新农村建设的基本特征

与一般的农村建设相比,“新农村建设”具有以下三大基本特征:

①全面性。农村的建设是全方位的建设,是一项系统性的工程。从内容来看,包括“推动现代农业建设”、“促进农民持续增收”、“加强农村基础设施建设”、“发展农村社会事业”、“加强农村民主政治建设”等多方面的内容;从方法和手段而言,包括经济手段、行政手段、社会手段、法律手段,等等。

②社会性。农村建设需要社会各方力量(党组织、政府、农村组织、广大的农民群众等)共同参与,具有明显的社会性特征。其中,政府是农村建设的主导力量,主要体现在财政上的投入、政策上的支持以及整体上的调控等多个方面;农村组织是农村建设的依托,包括村民委员会、农村的社团组织等;农村群众是农村建设的主体,广大农民群众是农村建设的参与者、实践者和受益者,只有积极投身于农村的建设工作中,才能不断地推动农村建设工作向前发展。

③地域性。农村建设受到本地区地理环境、资源条件的制约,具有突出的地域性特征,不同社区的农村,其建设往往呈现出很大差异性。

(2) 新农村建设的主要任务

从总体上概括社会主义新农村建设的内容,涉及农村经济、政治、文化社会建设的方方面面,既注重发展农村生产力,又注重调整农村生产关系;既注重农村经济发展,又体现了新形势下农村全面发展的客观要求,是农村物质文明、精神文明、政治文明建设的有机统一体。新农村建设的主要任务如下:

第一,加快建设现代农业。要抓好两个环节。一方面加快科技创新,推进科技革命。主要是结合以基因工程为核心的现代农业生物技术取得的重大突破,迅速发展现代农业工程技术,促进工厂化高效农业日益兴起,大力实施农业科技入户工程和测土配方施肥,不断扩展农业生产领域。另一方面转变农业增长方式,发展农村循环经济。大力发展资源节约和环境友好型农业,走科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的发展道路,建立“资源—产品—消费—再生资源”的循环农业新模式。

第二,全面深化农村体制、机制改革。一要坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制不动摇,稳定和完善农村基本经营体制,切实保障农民对土地承包经营的各项权利,健全土地承包经营权流转机制。二要推进农村综合改革。要围绕巩固和发展农村税费改革的成果,把农村综合改革推向

前进。大力推进城乡分割体制改革,改革城乡二元户籍制度、二元分配制度、二元教育制度、二元就业制度。大力推进乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制,深化国有农场改革,完善粮食流通体制改革,加快推进农村金融体制改革,扩大农村新型合作医疗和农业保险试点范围。完善乡村治理结构,健全农村自治机制,加强农村法制建设,积极开展法律援助,积极探索多种农村新型合作经济组织发展模式、专业协会等,提高农民组织化程度。

第三,加强农村基础设施建设。加强农业农村基础设施建设,就是要重点加强农田水利、耕地质量建设,加强农村区域内道路、安全饮水、能源、电力、通讯、广播电视、厕所等生产生活基础设施建设,大力实施“一池三改”,即农村户用沼气、改厨、改厕、改圈工程,另外在农村还要建设必要的公共活动场所,建设必须的垃圾处理场所等,改善农村房前屋后院内的环境。

第四,发展农村社会公共事业。社会主义新农村,就是要让农民能够充分享受现代福利所能带来的好处,做到幼有所托、少有所学、老有所养、病有所医、残有所靠、闲有所乐。一要逐步加大公共财政对农村社会公共事业的投入。把加大对农村社会保障制度建设的投入放在首位,保障农村贫困人口的基本生活。切实做好农村特困户救助和“五保户”供养工作,解决好偏远山区和受灾农民的温饱问题。二要进一步扩大农村义务教育“两免一补”扶持范围,发展农村卫生事业,加大农村卫生事业的投入,加快推进新型农村合作医疗制度试点,加强以乡镇卫生院为重点的农村卫生基础设施建设,健全农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系。

第五,努力培养新型农民。要将农村人文、社会、民主政治以及自然环境的建设同步推进,物质文明与政治文明、精神文明、生态文明齐发展,要适应建设现代农业和推进工业化、城镇化的需要,紧紧围绕培养造就有文化、懂技术、会经营的新型农民的目标,大规模开展农村劳动力务农技能和专业就业技能培训,提高农民增收致富的能力。一要加强农村基础教育,全面实现农村免费义务教育,提高农民的基本文化素质,减少农民的文盲率。二要加强农民的技能培训,培养数以亿计的高素质劳动者。强化农村“三教”统筹,促进农科教结合。三要搞好农村劳动力转移就业技能培训,把农村劳动力转移培训工作作为一件大事来抓,提上重要日程,加强组织领导,创新培训机制,增强培训效果。四要创新培育观念。主要是要结合劳务品牌和劳务输出特色村的培育,增强农民转移的针对性,减少外出务工的盲目性,降低外出务工的成本,帮助农民树立起一般化转移就业向特色品牌转移就业转变、分散自发转移就业向