

NONGCUN GONGGONG CAIZHENG
JIANSHE HE SHIJIAN

农村公共财政建设和实践

■ 浙江省农村财政研究会 编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

农村公共财政建设和实践

浙江省农村财政研究会 编

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共财政建设和实践 / 浙江省农村财政研究会编.
杭州: 浙江大学出版社, 2007. 11
ISBN 978-7-308-05619-9

I. 农… II. 浙… III. 农村—财务管理—研究—中国
IV. F812. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 164929 号

农村公共财政建设和实践
浙江省农村财政研究会 编

责任编辑 严少洁
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路 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>)

排 版 杭州好友排版工作室
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 850mm×1168mm 1/32
印 张 24.5
字 数 615 千
版 印 次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-05619-9
定 价 45.00 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)88072522

《农村公共财政建设和实践》编委会

主 任 方仁祥

副主任 谭景玉 冯狄生 尹红平

成 员 方仁祥 谭景玉 冯狄生 赵立妙

尹红平 郭昌林 叶 旦 张和杰

赵国瑛 蒋建建 阮文秦 李 鸣

杜金良 王 静 胡荣兴 周爱民

前 言

充分发挥公共财政职能,让公共财政的阳光照耀广大农村,使最大多数农民公平享受社会发展的成果,推动社会主义新农村建设,是财政支农工作的主要目标。在这一伟大的实践中,我省财政系统从事农业财政、农业税收、农业综合开发的同志,立足财政工作,多角度、全方位推进我省新农村建设,取得了可喜的成果。许多同志在做好本职工作的同时,勤于思考,将理论探索与实践经验加以总结,并撰写成论文。现将其中 80 篇优秀论文汇编成册,以飨读者。因编者水平有限,书中或有错误,请读者诸君指正。本书的出版得到了有关领导和专家的帮助与支持,特此致谢!

浙江省农村财政研究会
二〇〇七年七月

目 录

绍兴市发展山区经济的调查与思考	廖卷清(1)
浙江省财政支持社会主义新农村建设研究	浙江省财政厅农业处(13)
浙江省农业综合开发“十一五”规划研究	浙江省农业综合开发办公室课题组(46)
发挥财政公共职能 引导社会资本参与新农村建设	何俊杰(62)
对整合财政支农资金的几点思考	吴战波(70)
杭州市房地产交易环节税收一体化管理实践初探	杭州市财政局农税征收管理局(80)
农村税费改革后维护村级组织正常运行的几点思考	嘉善县财政局课题组(89)
做好农业综合开发土地治理项目前期工作 提高项目建设 综合绩效	湖州市农业综合开发办公室(99)
大力推进丽水山区农业综合开发 为建设社会主义新农村 作出新贡献	金宝林(106)
乡镇政府债务的成因及对策探讨	邵国英 郑 云(120)

促进农民专业合作社发展的财政政策安排	
——基于浙江省的实证分析	
.....	浙江省财政厅农业处(126)
新时期以工促农、以城带乡的长效机制研究	
.....	浙江省财政厅农业处(145)
关于农业综合开发产业化经营项目实施补贴的政策建议	
.....	浙江省农业综合开发办公室课题组(162)
农业综合开发在建设社会主义新农村中的地位和作用	
.....	浙江省农业综合开发办公室课题组(174)
如何编制县级农业综合开发规划的研究	
.....	浙江省农业综合开发办公室课题组(183)
以工促农、以城带乡的财政政策研究	
.....	杭州市财政局课题组(193)
提高财政支农资金使用效益的探讨	
.....	嘉善县财政局课题组(208)
柯城区整村搬迁脱贫现状与对策	
.....	马连德(216)
对山区经济困难村建立财政转移支付制度初探	
.....	上虞市财政局(227)
财政支持新农村建设的实践与思考	
.....	孙秋龙 毛徐捷 赵军书 徐国强(235)
路桥区农民专业合作社发展状况及财政支持策略	
.....	陈明炜 王永林(245)
财政扶贫与新农村建设研究	
.....	浙江省财政厅农业处课题组(252)
村级财务管理问题成因对策思考	
.....	沈敏华 陆建华(272)

积极推进农村综合改革、支持社会主义新农村建设	绍兴市财政局(280)
农业综合开发如何拓展外延的思考	兰溪市财政局(287)
产业化农业龙头企业贴息政策研究	裘纪言 丁建巨(293)
杭州市地方水利建设基金管理研究	王娟娟 黄海君(302)
解决“三农”问题的政策回顾与思考	刘 钧(310)
开展绩效评价 着力提升农业专项资金效益	杭州市余杭区财政局(322)
依托山水人文优势 做深旅游农业文章	谢雪宏(329)
提高财政支农资金使用效益的探讨	淳安县财政局课题组(335)
完善财政支农资金管理 加快建设社会主义新农村	黄 健 俞雅萍(345)
安吉县实施“十万农民素质培训工程”的绩效评估与思考	安吉县财政局课题组(351)
我县农业产业化政策的作用分析	王佳平(360)
财政在推进城乡一体化、加快社会主义新农村建设	
中的实践与探索	嘉兴市财政局课题组(375)
加强支农资金管理 建设社会主义新农村	
	海盐县财政局课题组(388)
统筹城乡发展财政政策研究	
	海盐县财政局课题组(395)

农民专业合作组织发展作用与财税对策

..... 张 杰(409)

统筹城乡经济发展的财税对策

..... 张 杰(420)

加强农村基础设施建设 促进农村经济协调发展

..... 金华市金东区财政局课题组(433)

拓展公共服务领域 支持农村经济发展

..... 邵国亮 张 磊(439)

开拓创新 提升农业发展水平

..... 裘纪言(450)

绍兴市粮食综合生产能力调查与发展对策研究

..... 裘纪言 边玉海(465)

绍兴县新农村建设的实践与思考

..... 绍兴县财政局(478)

浅谈上虞市培育发展农民专业合作社的实践与思考

..... 上虞市财政局(491)

构建财政支出绩效评价体系之我见

..... 黄 涪(500)

整合财政农业专项资金 集中财力支持新农村建设

..... 黄 涪(507)

财政支持农村劳动力转移培训的调查与思考

..... 天台县财政局(514)

衢州市财政支农资金使用效益研究

..... 衢州市财政局农业处(522)

完善农村公共物品投入机制的财政对策研究

..... 王晓松 舒雪贵(531)

龙游县在推进城乡一体化、统筹城乡发展方面的实践与探索

..... 龙游县财政局(538)

构建农村公共财政体系 统筹城乡经济社会发展	
.....	江山市财政局课题组(558)
欠发达地区农村公共投入问题及对策探讨	
.....	常山县财政局(573)
县域农村养老保险制度执行中存在的问题与对策	
.....	开化县财政局(581)
杭州城区农业综合开发的回顾与展望	
.....	杭州市农业综合开发办公室(589)
关于实施农业综合开发 推进新农村建设的思考	
.....	临安市农业综合开发办公室(596)
关于加强农业综合开发工程质量管理探讨	
.....	萧山区农发业综合开发办公室(601)
山地微蓄微灌技术在小流域综合治理项目中的应用	
.....	宋士中 戴月根(607)
实行承包制 工程管护效果明显	
——新安镇农业综合开发项目区六个村一年来实施情况调查	
.....	沈成祥(614)
浅谈农业开发项目电子档案的管理	
.....	李 霞(617)
正确引导 科学规划 促进休闲观光农业健康发展	
.....	裘纪言 边玉海(619)
建立稳定增长的农业投入机制 努力提高农业综合生产能力	
.....	新昌县财政局课题组(625)
扶持龙头企业 推进农业产业化建设	
.....	新昌县财政局 王燕妃(630)
创新机制 实现财政支农资金效益最大化	
.....	胡耀华(636)

谈谈农业综合开发在建设社会主义新农村中的地位 and 作用	三门县农业综合开发办公室(644)
推进农业产业化 促进农业增效农民增收	温岭市财政局(647)
进一步完善产业化经营项目扶持方式的思考	衢州市农业综合开发办公室(656)
农业综合开发财政有偿资金委托银行贷款的实施与思考	项 坚(661)
农业综合开发在建设社会主义新农村中的地位 and 作用	岱山县农业综合开发综合办公室(666)
创新担保机制 有效化解农业综合开发资金风险	浙江省农业综合开发办公室课题组(670)
农业综合开发土地治理项目科技推广费的使用管理调研报告	浙江省农业综合开发办公室课题组(675)
深化农村税费改革 确保村级组织运转	陈燕萍(681)
农村税费改革后公共财政对策研究	常山县财政局课题组(685)
做好农业税收职能转变和工作重心转移 切实加强“两税”征管	赵久学(712)
关于取消农业税后对农村影响的调研报告	衢州市财政局农税局(719)
加强村级财务管理、规范村级会计核算的对策思考	周金富(725)
从乡镇财政负债谈如何消赤减债	赵军书(734)
村级集体经济的发展现状和对策探讨	周友兴 田 震(739)

欠发达地区农村综合改革之实践

..... 胡建国(748)

浅析会计诚信之本——不做假账

..... 周六妃(759)

绍兴市发展山区经济的调查与思考

廖卷清

近几年以来,绍兴市农村经济一直保持持续、健康的发展势头,农民生活水平进一步提高。2004 年全市农村经济总收入 3609.44 亿元,比 2000 年增长了 106.4%,年均增长 19.9%;农民人均纯收入 6970 元,比 2000 年增长 39.9%,年均增长 8.6%。但是从整个农村区域发展现状看,不平衡性较为突出。全市 117 个乡镇(街道)按照农民人均收入来看,低于全省农民人均收入水平的有 49 个乡镇,占总乡镇(街道)数的 41.9%,其中农民人均收入在 5000 元以下的有 15 个乡镇,这些乡镇均为山区乡镇。经济发展的不平衡性,一定程度上制约了全面小康社会建设的进程。为进一步加快我市山区经济的发展,推进农村区域经济的协调发展,最近我们对全市山区经济发展的情况进行了专题调研。

一、山区经济发展的现状

近年来,我市各地认真贯彻党的十六大、十六届三中、四中全会精神,重视山区经济的发展,从基础设施的改善、社会事业的推进到特色产业的培育、居住环境的整治等采取了一系列行之有效的措施,山区面貌发生了很大的变化,农民的生产条件和生活水平得到了显著提高。具体表现在:

1. 山区经济持续发展,农民收入稳定增长。从纵向发展的角度看,近年来,我市山区经济增长较快,综合实力明显增强。如诸暨市的 8 个山区乡镇(同山、马剑、东和、东白湖、赵家、街亭、陈宅、岭北)2004 年国内生产总值达 196474 万元,比 2000 年增长

60.2%；人均 GDP9584 元，比 2000 年增长 58.7%；2004 年农村经济总收入 41.84 亿元，比 2000 年增长 73.9%，年均增长 14.8%。随着经济的增长，农民收入也稳定提高，8 个山区乡镇 2004 年农民人均收入 5353 元，比 2000 年增长 25.8%，年均增长 5.2%。绍兴县南部山区 4 个镇（王坛、平水、稽东、富盛）2004 年国内生产总值 155295 万元，人均 GDP10667 元，分别比上年增长 13.1% 和 13.9%。2004 年农村经济总收入 582077 万元，比 2000 年增长 75.7%，年均增长 15.1%；农民人均收入 5792 元，比 2000 年增长 40.5%，年均增长 8.9%。嵊州市 12 个山区乡镇 GDP 总量达到了 15.1 亿元，农民人均收入 4483 元，分别比 2000 年增长 54.3% 和 27%，年均增长 10.9% 和 5.4%；新昌县 11 个山区乡镇 GDP 总量达到了 24.1 亿元，农民人均收入 5384 元，分别比 2000 年增加 23.9% 和 34.9%，年均增长 4.8% 和 7.0%。

2. 特色产业不断发展，效益农业成效明显。我市不少山区乡镇立足山区的资源优势，按照发展区域农业特色产业的思路，突出绿色、特色，大力发展效益农业，建立起了一批特色产业基地。诸暨市 8 个山区乡镇已发展各类农业开发基地 360 个、6.1 万亩，形成了东和万亩食用笋基地、东和万亩良种茶基地、赵家镇和东白湖镇的万亩香榧基地等，区域特色经济发展十分明显。诸暨市赵家镇还通过组建冠军香榧业经济合作社，努力做大做强传统产业——香榧产业。目前，合作社已联结榧农 1 万余户，解决农村富余劳动力 3 万余人，每年为山区农户增加经济收入 1.3 亿元。绍兴县南部山区四镇也各具特色发展主导产业。如稽东镇以茶叶为龙头，积极实施外拓战略，做强茶叶产业。古月茶业、舜江茶业、和兴茶厂等一批市、县级农业龙头企业应运而生。如古月茶业 2004 年产茶 15 万担，销售 6345.56 万元，外拓基地 34000 亩，产品远销中东地区及非洲国家。王坛镇则以青梅加工龙头为突破口，努力做强青梅产业，2004 年青梅产量和产值分别比上年增长 19.9% 和

47.9%。平水镇致力于做强竹笋产业,以同康为核心的绍兴县毛竹四季笋基地已成为全省林业十大精品基地之一。5年来,上虞市对山区乡镇共扶持开发58个农业项目,建设种养基地5984亩,已形成了茶叶、板栗、杨梅、竹笋、青虾、特种养殖等一批特色优质农产品基地。特色基地的建设,直接促进了农产品加工业的发展。2004年虞南12个乡镇年销售超500万元的农业企业达到20家,联结基地7.2万亩,联结农户3.8万户。涌现出了舜江牌乳黄瓜、范师傅乳瓜、东青牌青梅、二都杨梅和觉农舜毫、龙浦仙毫茶叶等一批名优农产品,广大山区农民从发展效益农业中得到了实惠。嵊州市的雅璜乡近年来主攻茶叶、毛竹、香榧三大主导产业,至今已建成7200亩茶叶基地、5460亩竹笋基地和3930亩香榧基地,2004年农民人均收入5051元,其中三大主导产业收入占了70%。新昌县经过几年的发展,已形成茶叶、毛竹、高山蔬菜、杨桐桉木、板栗等特色产业,成了山区农民致富的主要途径。

3. 基础设施建设不断推进,发展环境有了明显改善。随着经济的不断发展,我市各地切实加大对山区基础设施的投入。如上虞市自2001年至今,共安排财政扶持资金1500万元,完成64个村173个扶持项目建设,主要用于新建、拓宽、硬化道路以及农村自来水和有线电视安装等,有效地改变了山区农村的村容村貌,改善了人民的生产生活条件,提高了人民的生活质量。绍兴县2004年投资2.95亿元,建成总长32公里的南部山区四条主干道,大大改善了山区的发展条件。此外还投入4500万元,对28公里县乡道进行了路面改造,进一步改善山区交通条件。县财政还安排专项资金,对山区农民饮用水工程实施补助,总投资1100万元的王坛镇集镇自来水改建工程已破土动工。诸暨市到2004年底止,通往山区镇乡的主干道全部拓宽硬化,88%的村道进行了改造硬化,村村通了广播,有线电视入户率达70%以上。基础设施的明显改善,大大优化了投资环境。如诸暨市赵家镇以前交通不便一直是

该镇发展的瓶颈制约,近3年来,随着道路建设的不断推进,基础设施的不断完善,发展条件和环境大大改善,催生了像冠军食品厂、茶叶加工厂、竹制品加工厂等一批龙头企业,还引进了投资2000万元的博兰家纺,发展势头良好。

4. 移民下山开端良好,劳务经济发展迅速。绍兴县、诸暨市两地着力推进移民下山工程,加快异地致富步伐。绍兴县已累计建成移民下山安置房33512平方米,安置移民193户。诸暨市前3年异地脱贫1339户共3961人。此外,在各级政府的积极引导下,山区劳务输出不断增加,已成为农民增收的重要渠道。嵊州市组织实施万名山农有序就业工程,通过建好一支培训队伍(培训师资队伍)、两个资源信息库(劳动力资源信息库和企业用工需求信息库)、三大培训基地(市区、中心集镇和山区乡镇培训基地),重点加强市场用工需求较大的钳工、车工和缝纫工等技工培训,每年在山区有计划地定向培训各类企业所需技术工人1万人。目前,该市12个山区乡镇常年劳务输出达3.7万人,占全部劳动力的36%,全年创收2.96亿元。该市计划用3年时间,再使3万名山区农民进城进厂就业。新昌县把富余劳动力的培训转移作为发展山区经济的重要途径,劳务经济得到较快发展。据对长征、回山、镜屏等5个山区乡镇的统计,2004年劳务输出总收入达到1.8亿元,人均劳务收入已接近农民人均收入的一半。该县巧英乡通过抓好“四个一”,即一个中心(乡劳动服务信息中心)、一个网站(在乡政府网站上开辟劳动力市场专栏)、一所学校(依托企业建立的业余培训学校)、一家合作企业(农户分散的竹制品加工作坊与龙头企业对接合作),使全乡劳务输出达5436人,占劳动力总数的63%。诸暨市8个山区乡镇2004年劳力外输达37614人,占总劳力数的40.5%,劳务收入达到3.3亿元。

5. 发展山区工作措施有力,社会力量全面参与。从调查看,我市各级党委政府一直以来对山区工作非常重视,特别是近年来,随

着统筹发展,全面建设小康社会理念的进一步明晰,对山区的投入力度、工作力度明显加大。如绍兴县 1995 年就组建了山区工作领导小组,每两年召开一次山区工作会议。2004 年起,又进一步完善山区工作领导机制,成立了山区联席会议制度,进一步加大上下联动的力度,提高议事办事效率,并且每年召开山区工作会议,出台一项发展山区经济的政策。诸暨市从 1992 年开始相继出台一系列的政策措施,对偏远山区、革命老区的部分乡镇进行重点帮扶,三年一轮,2005 年已进入第五轮。近年来随着诸暨市域经济实力不断增强,对山区乡镇的帮扶力度也不断加大,从最初的每年拿出 70 万元财政帮扶资金,增加到每年 500 万元。上虞市把扶持山区发展工作列入市级领导“六个一”联系制度之一。2001 年至今,共安排财政资金 1500 万元,扶持山区基础设施项目建设。嵊州市和新昌县也出台了扶持山区经济发展的政策。与此同时,近年来,我市在发展山区经济过程中,积极动员全社会力量参与帮扶山区经济的发展。通过市、县机关部门(单位)结对、企业结对、乡镇结对等多种形式,帮助山区乡村找准定位、理清思路、完善举措、推动发展。如诸暨市每年通过结对帮扶落实帮扶项目 100 余个,投入资金 300 余万元。同时还开展 20 家强企与欠发达山区乡村结对帮扶、经济强镇到欠发达山区乡镇招工等各种活动,取得了实实在在的效果。

二、当前山区经济发展中存在的主要问题

尽管我市这几年来在发展山区经济中取得了较大的成绩,积累了丰富的经验,但从总体上看,由于受主客观因素影响,要加快山区发展,面临的任务仍然十分艰巨。突出的问题主要有以下几个方面:

1. 山区乡镇的总体经济实力仍然较弱,与发达乡镇的差距呈扩大趋势。我们在农民人均收入相对较低的山区乡镇中,随机挑