

编者按：

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》要求，继续做好农民负担监督管理工作，完善村民一事一议筹资筹劳办法，健全农村公益事业建设机制。开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作，是坚持以人为本，贯彻落实科学发展观的重大举措，有利于发挥财政资金引导作用，形成农村公益事业发展新机制，加快解决农村民生问题。本期专题介绍了村级公益事业建设一事一议财政奖补的政策要求，总结了黑龙江等三个试点省份的经验，以期对2009年稳步扩大试点范围提供参考与借鉴。

认真贯彻十七届三中全会精神 大力开展财政奖补试点工作

■ 国务院农村综合改革工作小组办公室

为了更好地落实科学发展观、促进城乡统筹协调发展，按照中央精神，国务院农村综合改革工作小组、财政部、农业部从2008年开始，选择部分省份和地区，开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点，这是深化农村综合改革、调动农民积极性、促进社会主义新农村建设的一项重大举措。在当前全国上下认真学习、贯彻落实党的十七届三中全会精神的大好形势下，在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，做好这项工作，具有重大而深远的意义。

一、提高认识，充分理解开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点的重大意义

党的十七届三中全会通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，要求扩大公共财政覆盖

农村范围，完善村民一事一议筹资筹劳办法，健全农村公益事业建设机制，调动农民积极性，充分发挥农民主体作用和首创精神，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。开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作，就是贯彻落实科学发展观，发挥农民民主参与积极性，着力解决农民最企盼、最需要、最迫切的民生问题的具体行动，是扩大公共财政覆盖农村范围，大力推进社会主义新农村建设的重大措施。

(一) 开展一事一议财政奖补试点工作，是解决农村税费改革遗留问题，加快解决农村民生问题的制度创新。农村税费改革取消了农业税、农村义务工和劳动积累工，大幅度减轻了农民负担，得到广大农民的拥护和欢迎。但农村公益事业尤其是村级公益事业建设失去了原有的投入来源，现行政府支农项目很难覆盖到村级公益事业建设领域，村级公益事业建设投入总

体上呈下滑趋势，尤其是以自然村为主的行政村内、农户屋外的道路建设及与之相配套的人畜饮水、村容村貌整治等公益事业建设由于没有支农资金的覆盖，形成了相对的投入真空，已经成为当前制约农村发展、农民增收的重要因素。贯彻落实科学发展观，解决农村、农民最迫切的民生问题，需要改变这种状况。通过开展试点，逐步建立村级公益事业建设一事一议财政奖补制度，发挥财政资金“四两拨千斤”的引导作用，形成农村公益事业发展新机制，有利于解决农村税费改革的遗留问题，巩固农村税费改革成果，使农民依靠自己的双手，在政府支持下，改善直接受益的生产生活条件，共享改革发展的成果。

(二) 开展一事一议财政奖补试点工作，是扩大公共财政覆盖农村范围，促进社会主义新农村建设的迫切需要。破除城乡二元结构，实现城乡基本公共服务均等化，是统筹城乡发展、形成

城乡经济社会发展一体化新格局的必然要求。由于历史等种种原因,城乡间公共服务和经济社会发展差距仍然较大。我国国情决定了打破城乡二元结构、实现基本公共服务均等化是一个长期的过程。扩大公共财政覆盖农村范围,需要选准突破口,把有限的财政资金用于农民最愿意兴办的事业上。建立一事一议财政奖补制度,对农民民主议定、多数农民受益的公益事业实行财政奖补,加大对村内道路、饮水、环境卫生等公益事业的投入力度,解决农民生产生活中最紧迫的现实问题,不仅可以体现农民的意愿,提高财政资金使用效果,而且可以引导农民自觉主动地参与新农村建设,加快改变农村的落后面貌,促进社会主义新农村和城乡经济社会一体化建设。

(三)开展一事一议财政奖补试点工作,是切实保障农民权益,促进农村基层民主政治建设的重要措施。推进村民会议、村民代表会议、村民议事为主要形式的民主决策实践,充分行使农民的民主权利,发挥农民在社会主义新农村建设中的主体作用,是实现好、维护好、发展好广大农民根本利益、构建社会主义和谐社会、提高党的执政能力建设的重要内容。通过

开展一事一议财政奖补试点工作,既可以转变乡村政权组织的职能,密切联系群众,为村级公益事业建设提供必要的支持和服务,又可以激发和调动广大农民在村级公益事业建设中民主议事、办事、管事的积极性和创造性,让农民当家作主,提高农村基层民主政治建设的能力,促进农村的稳定和谐发展。

二、认真学习,准确把握村级公益事业建设一事一议财政奖补试点的政策措施

国务院农村综合改革工作小组、财政部、农业部联合印发的《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》基本明确了村级公益事业建设一事一议财政奖补试点的主要政策,但由于该项工作政策性强,涉及面广,点多线长,需要在实践中大胆探索,总结经验,不断完善相关政策。

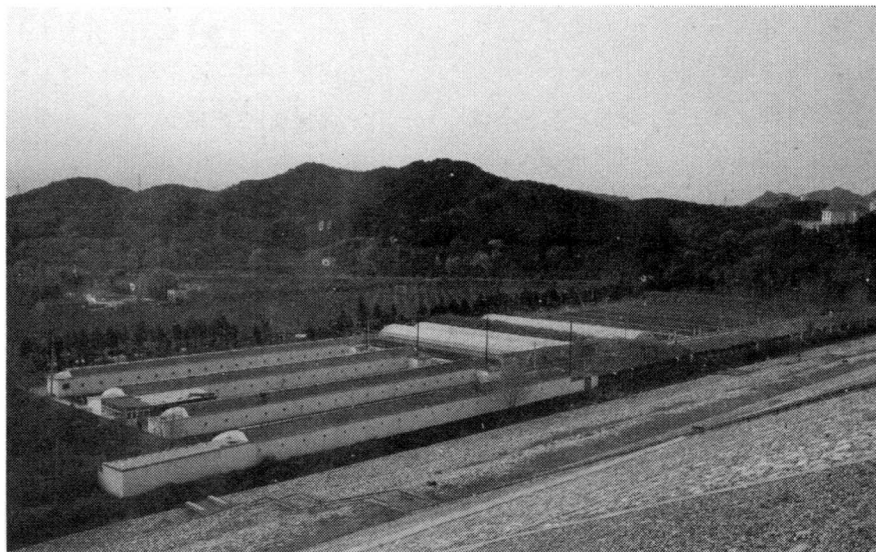
(一)明确责任,合理确定一事一议财政奖补的范围。村级公益事业与农民生产生活直接相关,受益面广,具有一定的公益性和公共性,但受益者主要属于村内农户,属于准公共产品,既不能完全由政府包揽,也不能由农民全

部承担。政府、村集体经济组织和农民都有建设的责任,需要按照受益的原则,合理划分。原则上,跨村以及村以上范围的公益事业建设项目投入应主要由各级政府分级负责,由现有的政府投入渠道解决;村内小型水利设施、村内道路、村内环卫设施、村内植树造林等村民直接受益的公益事业,应以村民通过一事一议筹资筹劳和村集体经济组织投入为主,国家适当给予奖补;农民房前屋后的修路、建厕、打井、植树等投资投劳应由农民自己负责。

考虑当前支农资金的投入分工,为避免与现有支农资金的交叉和重复,全面提高支农专项资金的整体效益,村级公益事业建设一事一议财政奖补的范围,主要是以村民一事一议筹资筹劳为基础、支农资金没有覆盖的村内水渠(灌溉区支渠以下的斗渠、毛渠)、堰塘、桥涵、机电井、小型提灌或排灌站等小型水利设施,村内道路(行政村到自然村或居民点)和环卫设施、植树造林等村级公益事业建设。

(二)多方筹集,拓宽一事一议财政奖补资金来源。积极筹措财政奖补资金,是确保一事一议财政奖补试点工作有效开展的重要财力保障,村级公益事业与农民生产生活直接相关,具有较强的公益性,政府、村集体经济组织和农民都有投入的责任。应充分考虑取消“两工”对村级公益事业建设的影响和农村生产生活条件的落后现状,从改善农村基础设施和人居环境的要求出发,积极调整财政支出结构,筹措必要资金,支持村级公益事业建设一事一议财政奖补工作。各级财政部门都应加大对村级公益事业建设的支持力度,形成一事一议财政奖补资金的稳定来源。

目前,有的县市以新农村建设规划为平台,以村民民主议定的一事一议项目为基础,将村级公益事业建设一事一



议财政奖补资金和其他新农村建设资金捆绑使用,这是整合支农资金、提高财政性资金使用效益的一种有益的探索。应该注意的是,各种支农项目资金的结合使用,不是项目资金的相互替代,支农资金总量不能相应减少,避免产生“挤出效应”。同时,鼓励村级集体经济组织通过发展经济,提高自我发展和自我建设能力,倡导社会各界捐赠赞助开展村级公益事业建设。

(三)因地制宜,分类制定财政奖补标准。我国东、中、西部经济社会发展水平差异较大,省内农村公益事业建设状况不尽相同,一事一议筹资筹劳的标准也不一样,因此,全国不可能确定一个统一的奖补标准。各试点省份可结合实际,突出重点,区别对待,分类制定奖补标准,不搞“一刀切”。在现阶段,要用有限的财力集中办一两项农民群众最急需、最利于建设和管理、见效快的村内公益事业,如自然村的道路硬化、村容村貌整洁等,让农民群众看得见、摸得着。对项目的奖补形式,既可以是资金奖励,也可以是实物补助,只要群众拥护,富有成效,都可以大胆尝试。

(四)结合实际,合理确定财政奖补程序。一是资金拨付兑付程序。村级公益事业建设一事一议财政奖补项目原则上实行先建设后奖补的原则,但由于当前农民收入水平总体上还比较低,特别是现金收入少,许多老百姓和基层干部担心干了事得不到国家奖补。为了让基层干部群众吃上“定心丸”,使试点工作能够尽快地开展起来,在村级公益建设项目通过一事一议程序确定、村民筹集的资金基本到位并存入乡镇相应专户后,中央和省级财政可先预拨一定比例的奖补资金到省或县级,支持基层开展改革试点工作,项目竣工验收后,全部兑现相应的奖补资金。二是一事一议财政奖补项

目的审核程序。考虑到一般的村级公益事业建设项目都是一些小项目,由农民自主决策、共同建设、民主管理,因此,重点是要求村级组织按照一事一议筹资筹劳制度,履行民主议事程序。对村级公益事业奖补项目,强化县乡基层的责任,除特殊重大项目报省级审批外,一般项目由乡镇审核、县级审批,提高工作效率。各试点省可根据实际情况,制定一事一议建设项目财政奖补的具体审核管理办法。

(五)统筹推进,不断完善试点的相关配套改革措施。一是健全一事一议民主议事机制。村民开展一事一议筹资筹劳进行村级公益事业建设是实行财政奖补的基础。要认真贯彻落实《国务院办公厅关于转发农业部村民一事一议筹资筹劳管理办法的通知》精神,遵循村民自愿、直接受益、量力而行、民主决策、合理限额的原则,规范议事程序,明确议事范围,确定限额标准,细化管理措施,积极稳妥引导农民自愿出资出劳。同时,严格执行相关规定,防止将一事一议筹资筹劳变成加重农民负担的口子。二是推进村级公益设施管理和养护体制改革。按照“谁投资、谁受益、谁所有、谁养护”的原则,明确小型公益设施的所有权和经营管理权,落实养护责任主体,健全养护投入机制。鼓励有条件的地方成立相应的农民专业合作经济组织,承担建成项目的日常管理养护责任。对部分农村小型公益设施通过承包、租赁、拍卖等形式实行市场化运作,鼓励社会各界投资农村公益事业,提高资产使用效率,探索农村公益事业建设长效机制。

三、精心实施,确保一事一议财政奖补试点工作健康有序进行

我国目前有63万多个行政村,村

级公益事业建设点多、面广、线长,加上各地群众对村级公益事业的需求也不一样,情况复杂,工作量大。必须高度重视,加强领导,搞好协调,实行科学化、精细化和规范化管理。

(一)强化措施,加强试点组织领导。村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作,政策性强,工作面广,直接关系到亿万农民群众的切身利益和农村社会经济长远发展,关系到社会主义新农村建设工作的开展,是一项开拓性的创新工作。开展好此项改革试点工作,领导是关键。各地应从落实科学发展观、统筹城乡发展的高度,把村级公益事业一事一议财政奖补试点工作摆上重要议事日程,坚持党委政府的统一领导,因地制宜,创造性地开展工作。试点省份要对辖区一事一议财政奖补工作全面负责,建章立制,搞好分类指导、奖补资金落实和督促检查。县级要切实担负起村级公益事业建设的组织规划、指导协调和管理监督责任。乡镇要加强农村基层组织建设,做好试点的具体组织协调落实工作,鼓励和引导农民开展一事一议工作。

(二)先行试点,逐步扩大实施范围。村级公益事业建设点多面广,情况复杂,一事一议财政奖补工作需要先行试点,总结经验,逐步推进。2008年,中央选择黑龙江、河北、云南三个工作基础较好省份在全省范围内开展一事一议财政奖补试点工作。为进一步加强对国务院农村综合改革办公室对全国农村综合改革联系村的具体实践指导,充分发挥联系村的窗口和示范作用,2008年也在全国农村综合改革联系村所在的吉林省前郭县、安徽省休宁县和江苏省南通市开展了此项试点工作。目前,试点工作进展顺利,效果明显。2009年要在总结试点经验的基础上,进一步完善政策,稳步扩大试点范围,让公共财政的“阳光”照耀

河北：积极推进 一事一议财政奖补试点

作为全国村级公益事业建设一事一议财政奖补试点省份之一，河北省结合实际，认真谋划，周密部署，精心组织，试点工作开局良好，进展顺利，取得了阶段性成效。2008年，全省有35000个行政村开展一事一议项目，约占全省行政村总数的70%，3780万人参加一事一议筹资，村民筹资总额7.76亿元。项目投资总额22.8亿元，除村民自筹以外，拉动社会其他资金5.6亿元，各级财政奖补资金约10多亿元。从项目结构看，村内道路硬化约占项目总数的60%，村民饮水工程约占项目总数的30%，小型水利、街道照明、绿化美化等其他项目约占10%。目前，一些项目已经建成并开始发挥效用，大部分项目正在抓紧实施，全省3万多个项目完成后，将有效改善农村基础

设施条件，有力促进社会主义新农村和农村基层民主政治建设，加快推进城乡经济社会一体化进程。

河北省村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的主要做法是：

1. 结合实际，科学制定试点政策。6月份，按照中央有关文件精神，河北省结合实际，制定了村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作方案和相应的资金管理暂行办法，确定了试点工作政策，并重点明确了财政奖补的范围和标准。一是细化奖补范围。即以村民一事一议筹资筹劳为基础、目前支农资金没有覆盖的村级公益事业项目。具体是：村内街道硬化，包括行政村到自然村或居民点之间的道路；村内小型水利，包括支渠以下的斗渠、毛渠、堰塘、桥涵、机电井、小

型提灌或排灌站等的修建；村内人畜饮用水工程，包括集中供水设施的购建、主管道的铺设；需要村民筹资的电力设施，包括村内街道照明设施的修建；村内公共环卫设施，包括村内垃圾存放点、公共厕所、果皮箱等的购建；村内公共绿化，包括村内主街道两侧、公共绿地、公园绿地、公共闲散空地和村庄周围绿化；村民认为需要兴办的村内其他集体生产生活等公益事业。二是制定奖补办法和标准。省财政按全省农业人口人均10元的标准，安排奖补专项资金5.4亿元，并采取“重点倾斜、兼顾一般、双挂钩、双奖励”的办法分配奖补资金。“重点倾斜、兼顾一般”就是把当年列入省文明生态村创建行列的村作为重点，对兴办的一事一议项目，在村民每人每

更多的农民。

(三) 夯实基础，实行科学化精细化管理。一事一议财政奖补试点工作能否落实关键在乡村基层，必须加强基础工作，实现科学化、精细化管理。一是要建立一事一议奖补项目报账制和财务公开制度。要推广项目资金县级或乡级报账制，做好项目财务管理和预算管理。财政奖补项目、筹资筹劳数量、奖补金额等应作为村务公开内容，及时向村民公布，并有村民代表全程参加，全面监督，民主管理，阳光操作。二是建立档案管理制度。乡镇要将村民一事一议筹资筹劳的会议记录、

村民签字方案、奖补项目申请表等原始材料汇总归档，规范管理。对一些重点奖补的项目，省或县也要建档立册，加强基础管理。三是建立监督检查制度。试点省份和地区要建立健全监管制度，定期对一事一议财政奖补项目和资金管理使用情况进行重点检查，发现违规操作、截留挪用一事一议筹资筹劳和财政奖补资金的行为，要及时责令纠正，追究相关责任人员的责任。四是利用“金财工程”现有网络资源，开发村级公益事业建设一事一议财政奖补应用软件，跟踪了解试点情况，全面反映工作动态，提高奖补工作效率。

(四) 加强协调，共同推进一事一议财政奖补试点工作。村级公益事业建设点多面广，项目小，类型多，有村内道路、小型水利设施、植树造林、环境卫生、村容村貌整治等，需要多个部门参与项目规划和技术指导。因此，农村综合改革办、财政、农业、水利、林业、卫生等管理部门要在政府统一部署下，加强协调配合，形成强有力的工作机制，建立健全部门分工责任制，认真履行各自职责，密切协作，形成合力，共同推动改革试点工作的开展。

责任编辑 方震海