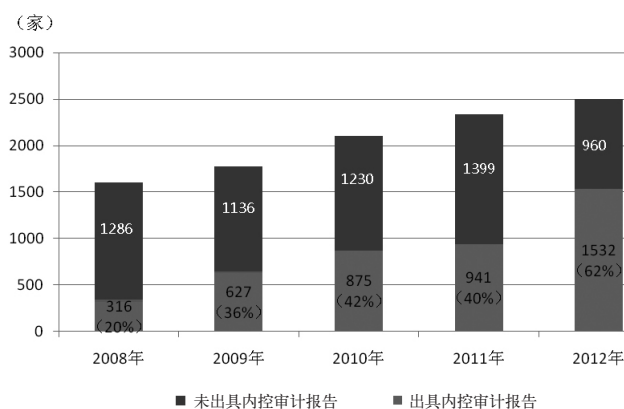


陷,并提出针对性的改进建议。同时,通过周密安排内控审计实施时间,为上市公司预留足够的缺陷整改时间,及时跟进整改进展,通过及时有效的整改促进上市公司内控水平的不断提高。

2. 披露内控审计报告的公司数量逐步上升,报告质量逐年提高。从披露数量方面看,2008年至2012年,聘请会计师事务所对内部控制有效性进行审计并出具审计报告的上市公司数量从316家增加至1532家,出具报告比例也从20%增加至62%(具体数据见图2),披露绝对数以及比例均有较大幅度上升。

图2 2008—2012年内部控制审计报告披露基本情况



从内控审计结果方面看,2012年,在853家纳入实施范围的上市公司中,因存在财务报告内控重大缺陷而被注册会计师认定公司内部控制无效的公司有3家;被注册会计师认定存在财务报告内控重大缺陷或非财务报告内控重大缺陷的公司有8家;被注册会计师出具了带强调事项段的无保留意见内部控制审计报告的上市公司有19家。非标准内控审计报告共22份,占比2.58%,较上年非标准内控审计报告占比1.49%有所增加。非标准内控审计报告数量和比例的提高,以及内控审计报告意见“差异化”趋势在一定程度上反映了当前我国上市公司实施内控规范的现状和水平,内控审计报告的监督效能进一步提升。

(财政部会计司供稿)

积极支持水土保持项目 推进生态文明建设

我国是世界上水土流失十分严重的国家之一,全国水土流失面积占国土面积的31%。为有效治理水土流失,改善生态环境,提高水土流失地区农业综合生产能力,促进粮食增产、农业增效和农民增收,自1989年起,财政部安排农业综合开发专项资金,启动实施了国家农业综合开发水土保持项目(以下简称农发水保项目),由国家农业综合开发办公室批准立项,水利部门具体组织实施,是农业综合开发部门项目的重要组成部分。23年来,项目建设稳步推进,取得了显著的生态、社会 and 经济效益,深受地方政府和群众的欢迎。

党的十八大提出加强生态文明建设、建设美丽中国的宏伟目标后,财政部进一步明确了在我国水土流失严重、生态环境脆弱地区加快推进农业综合开发水土保持生态建设的工作思路,加大支持力度,加快实施步伐,充分发挥农发水保项目在推进我国生态文明建设中的示范带动作用。

一、农发水保项目基本情况

(一) 加大投入力度。自农发水保项目实施以来,中央财政对其资金扶持力度不断加大,建设规模稳步增加,截至2012年底,中央累计投入财政资金32.7亿元,治理水土流失面积6.17万平方公里,其中新增基本农田面积821万亩,林草面积3287万亩,建设小型水利水保工程20多万处。2012年安排中央资金4.66亿元,约为“十一五”年平均投入水平的两倍;治理水土流失面积2277平方公里,新建小型水利水保工程10744处,配置了包括坡改梯、水保林、经济林种植、保土耕作、蓄水池、谷坊、提灌站等各类工程、植物和农业技术措施,项目区新增基本农田30万亩,预期新增粮食生产能力4539公斤,经济林产品生产能力5093公斤,减少土壤侵蚀量537万吨,农民人均增收300元以上。至2012年,农发水保项目实施范围已由最初的6省扩大为12省(区、市),涉及项目县(市、区、农场)208个,初步实现了由小范围零星治理向大范围规模治理的转变。2012年,财政部还组织开展了滇黔桂岩溶区水土流失综合治理情况调研,自2013年启动实施滇黔桂岩溶区水土流失综合治理项目。

(二) 完善相关政策。近年来,财政部围绕地方财政配套资金和自筹资金的投入比例、投入方式等,进一步完善相关政策。一是降低地方财政配套和自筹资金比例。为减轻地方财政配套和群众自筹资金压力,2011年起,财政部将农发水保项目中央财政资金、地方财政资金配套比例由原来的1:0.5—0.6调整为1:0.4—0.5,自筹资金比例由原来约为中央财政资金规模的15%下调为不超过中央财政资金的10%。二是减免了市(地)、县级配套任务。2011年起,农发水保项目省(区、市)本级总体上承担地方财政配套资金的80%以上,地(市、州、盟)、县(市、区、旗)级承担20%以下。其中,国家扶贫开发工作重点县、财政困难县以及《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划(2009—2020年)》确定的800个产粮大县中的农业综合开发县,不承担财政资金配套任务,取消县级财政配套任务后减少的配套资金,由省(区、市)本级财政承担。三是将农业综合开发部门项目配套资金落实情况与地方项目中央资金安排挂钩。为调动地方的积极性,确保地方财政配套资金和自筹资金及时、足额到位,2012年起,财政部对未能及时足额落实农发水保项目地方财政配套资金的省份,对其地方项目的中央资金额度进行调减。“部门项目和地方项目资金挂钩”方式对激励和促进地方及时、足额落实配套资金,保证项目按计划建成,发挥了积极作用。

(三) 规范项目管理。针对近年来农业综合开发部门项目建设管理中出现的新情况、新问题,财政部及时对项目管理制度进行更新完善,2011年修订完成《国家农业综合

开发部门项目管理办法》，在此基础上，2012年又指导水利部出台《国家农业综合开发水土保持项目管理实施细则》。这些文件的主要特点：一是明确了财政部门（农业综合开发机构）和水利部门在项目管理中的职责定位和职能分工，突出了各负其责、互相配合的合作机制。二是规范了工作程序，对项目立项、计划管理、项目实施、监督检查、竣工验收等各环节进行了优化明确，强调精细化、科学化管理。三是确立了切合实际的施工组织方式，明确了村民集体及专业化队伍等施工组织方式的合法性，允许投工投劳、以工代赈性质及额度较小项目可不进行招标或邀请招标，从而解决了地方招投标及群众参与建设的施工资质关难题，贴合了农发水保项目单项投资小、项目分散的特点，保障了群众切身利益。四是解决了项目管理费、科技推广费等独立费取费难题，明确了独立费使用范围、取费标准，为地方开展前期工作及项目管理提供了资金保障，也保证了工程建设资金安全。

（四）密切配合协作。各级财政部门（农业综合开发机构）和水利部门，分工协作，密切配合，努力提高农发水保项目实施效益。一是科学统筹项目布局。在项目区选择上，两部门共同坚持选择水土流失严重、治理需求迫切、治理效果明显、地方政府重视和有配套能力、技术力量强、具有特色产业发展潜力的地区，坚持集中连片，生态治理措施与产业发展布局紧密结合，力求做到“治理一片、改善一片、形成产业一片”。二是严格资金和项目管理。按照制度分工，财政部门对资金实行专人管理、分账核算、专款专用，严格实行资金县级报账制，提高资金使用的安全性、规范性、合理性、有效性；水利部门对项目实行项目公示制、招投标制、工程监理制，规范实施过程管理，提高工程质量。三是加大项目和资金核查力度。在水利部门完成竣工项目验收的基础上，国家农业综合开发办公室每年委托中介机构，对竣工的农发水保项目进行综合检查，对资金使用和项目实施情况作出独立评价。综合检查结果与下年度资金安排挂钩。

二、农发水保项目推进生态文明建设成效显著

23年来，在各级财政、水利部门的共同努力下，农发水保项目坚持将水土流失治理同农业综合开发改造中低产田、建设高标准农田紧密结合，以小流域为单元，田水路林山统一规划、综合治理，取得显著了生态、社会和经济效益，成为我国生态文明建设的有力推手。

（一）水土流失得到有效控制，生态环境明显改善。农发水保项目实施后，项目区70%以上的水土流失面积得到有效治理，年均减少土壤侵蚀量约4500万吨，提高林草覆盖率8%左右，区域生态系统涵养水源、固持土壤、抵御水旱灾害能力显著增强。以赣南修水县为例，治理前崩塌、滑坡、山洪、山坡型泥石流频发，经过多年连续治理，至2012年项目区林草覆盖率达到73.8%，区域抗灾减灾能力明显增强，2012年汛期暴雨期间，项目区下游的农田和村庄基本未造成损失。

（二）农业生产条件明显改善，综合生产能力显著提高。农发水保项目通过坡改梯、沟建坝，配套生产道路、小型水

利水保工程等措施建设，过去跑水跑土跑肥的“三跑田”被改造成为保水、保土、保肥的“三保田”，耕地质量得到显著提升，农业生产条件得到极大改善。以2010—2012年陕甘宁地区水土流失综合治理项目实施为例，2012年底甘肃省人均梯田面积达到2.45亩，梯田化程度达60.2%，粮食年均增产500多万公斤，是改造前坡耕地粮食产量的6—10倍。

（三）特色产业得到长足发展，农民增收致富步伐加快。农发水保项目坚持以农业增产、农民增收、农村经济发展为根本目标，生态治理与产业开发相结合，发挥当地自然资源优势，积极培育和发展一批为群众带来稳定收入的特色产业，极大地改变了项目区贫困落后面貌。截至2012年底，农发水保项目共培育经果林近900万亩，通过项目实施使500多万人实现了脱贫致富。江西的赣南脐橙、陕西的红枣和苹果、甘肃的马铃薯和中药材已成为当地的主要支柱产业，经济效益十分可观。

（四）农村人居环境明显改善，推动了新农村建设。伴随着粮食增产、农民增收、产业发展，项目区农民衣、食、住、行条件发生了巨大变化，带动农村面貌极大更新。许多昔日的荒山秃岭、封闭、落后的地区，如今已是满目青山，花果满园，农家乐休闲产业发展的如火如荼，呈现出山清水秀、林茂粮丰、村容整洁、安居乐业的繁荣景象，实现了生态、社会和经济效益的“多赢”。

三、继续推进农发水保项目建设的政策措施

农发水保项目实施23年来，取得了显著成效。但从总体情况看，由于自然条件的限制，加之历史欠账较多，我国水土流失严重的局面仍未得到根本转变，亟待治理的水土流失面积仍然很大，现有投资规模难以满足治理需求。加之地方配套资金特别是县级配套资金落实起来仍然困难，一定程度上影响了项目实施。为解决这些问题财政部加大投入力度，调整完善政策，采取有力措施，深入推进农发水保项目建设。

（一）进一步加大项目支持力度。一是加大年度投资规模。根据项目规划及中央财政投入水平，加大农发水保项目年度中央资金扶持额度。2013年启动实施滇黔桂岩溶地区水土流失综合治理项目，在贵州、云南、广西3省（区）交界处水土流失严重的6个地（市）的30个县，开展一期工程项目实施。同时，继续安排实施陕甘宁地区水土流失综合治理及东北黑土区水土流失重点治理工程。二是调整年度资金基数，稳定项目投资渠道。拟将现有的几个分类农发水保项目进行整合，纳入农业综合开发年度项目资金基数，长期给予资金和项目扶持。

（二）进一步加强农发水保项目管理。为贯彻落实党的十八大关于大力推进生态文明建设、加大水土流失治理力度的精神，结合新时期农业综合开发工作向现代农业、高效生态农业、优势特色农业方向发展的新要求，财政部将进一步推行农发水保项目科学化、规范化、精细化管理，调整和完善政策，提高科技投入比重，加强项目前期工作，狠抓地方配套资金的落实，加大监督检查力度，逐步建立项目建设质量、监督检查结果与资金投入力度挂钩的奖惩机制，推动

农发水保项目建设持续健康发展,充分发挥在推进生态文明建设中的示范带动作用。

(三)完善农发水保项目规划。《国家农业综合开发水土保持项目规划》(以下简称《规划》)是农发水保项目建设实施的主要依据。因原有规划与项目实施现状差异较大,财政部将开展《规划》修编工作,重点根据项目实施现状、水土流失治理及特色产业发展需求,重新明确项目实施范围,适当调整项目建设标准,确定规划近、远期实施方案及投资估算,并按照现行管理制度,进一步明确项目管理方式。

(国家农业综合开发办公室供稿,吴洪伟执笔)

2012年中国财政理论研究 主要观点综述

一、公共财政理论研究

对于公共财政理论研究的延伸,理论界认为,应将其放在具体的历史发展阶段并结合中国国情,才能将现实的财政问题与其理论联系起来。公共财政的演进过程解决现实的财政问题要将其和理论联系起来。要善于把现实中的问题上升到理论的角度去进行思考。以不同的视角看问题就是用不同的理论去解释问题。看问题的角度实际来源于理论。现在的财政经济理论大多来自于西方国家,这些理论能否解释中国的现实,值得怀疑。任何一种理论,都有其形成的特定环境。这种环境包括它的历史、文化、政治、社会等因素。

有学者提出,应当把“社会共同需要”作为财政理论的核心概念。认为“社会共同需要”是贯穿整个财政理论体系的中枢。只有把“社会共同需要”作为财政理论的核心概念,并且从“社会共同需要”出发,才能解决目前困扰我国财政理论建设的几个重大问题。这些问题包括:如何处理马克思主义基本原理与现代财政理论发展之间的关系;如何把现代西方财政理论与中国的财政实践相结合,形成具有中国本土特色的财政理论;如何理解和解释全球化条件下财政学的研究领域由传统的主权国家政府及其公共部门的财政活动拓展为跨越主权国家的、具有全球化特征的全球性财政活动现象等。

二、财政体制研究

随着财政体制改革的不断深入,如何建立科学、规范的政府间财政关系是当前理论界和财政实际工作中迫切需要解决的重大问题。

财政部部长楼继伟认为财政是国家治理的基础,在多层级的政府治理框架下科学规范的政府间财政关系制度安排是推动科学发展、促进社会和谐、维护公平正义、实现长治久安的重要保障。已经步入深水区,果敢而又谨慎、坚定而又持续地推进财税改革,在管理国家的方式上借鉴现代国家的做法,将为更深层次的改革打下基础。财政一半是“财”,另一半是“政”,如果说以往的改革,主要涉及“财”,

也触及“政”,那么下一步,“政”是绕不过去的。从我国的政府间事权划分看,仅仅依靠修补性的调整已经不能解决目前所面临的深层次矛盾和问题。政府间财政关系应该按照外部性、信息复杂性和激励相容的原则处理。我国要向常规的大国那样,强化中央政府的财政责任,把应当管理的事务管起来,并做到财力责任与人员配置相统一,从而减少专项转移支付和对下级政府行为的干预。

关于财政“省直管县”改革试点,有学者认为,“省直管县”财政体制的实行,在提高政府管理效能、减少行政成本、推动县域经济和民营经济发展、实现城乡和省以下区域协调发展方面,已体现出值得重视的保障和激励作用,并为进一步落实省以下的分税制提供了可适应税基优化配置要求的“财政层级扁平化”前提条件。

多数学者认为,财税体制改革重点应当是:完善财政体制,健全转移支付制度,健全国家重点生态功能区转移支付制度,进一步均衡省以下财力分配,健全县级基本财力保障机制;推进税收制度改革,健全增值税制度,完善消费税制度,全面推进资源税改革,稳步推进房产税改革试点。

三、宏观调控及财政政策

中央经济工作会议提出,2012年要继续实施积极的财政政策,要继续完善结构性减税政策,加大民生领域投入,积极促进经济结构调整,严格财政收支管理,加强地方政府债务管理。

(一)关于结构性减税。减税,被认为是积极财政政策的一个重要着力点。结构性减税是一个明确的政策信号,结构性减税实际上是与调结构、转方式一脉相承的,通过税制的调整与完善,可以为服务业、小微企业等减负,以此促进经济的转型。2012年的结构性减税更多靠拢民生和就业领域。学者们认为未来应进一步实施培育自主创新能力的税收政策,调整完善鼓励企业研发投入的税收优惠措施。同时,合理的结构性增税亦有必要,如推进资源税、环境税和房产税改革等,有效促进价格水平及其形成机制更好地反映资源的稀缺性,促进发展方式转变。

(二)关于加大民生领域投入。从财政政策的社会政策功能看,2012年积极财政政策更多体现在社会结构的调整方面。中央经济工作会议明确提出,提高中等收入者比重。学者们认为这正是社会结构调整的方向,中等收入者比重提高,离不开财政政策的作用。除结构性减税之外,要扩大财政支出规模。在财政支出取向上,把扩大内需的重点更多放在保障和改善民生、加快发展服务业上。

如何把握我国经济形势,准确使用宏观调控政策手段,一直以来是关注的重点。有学者提出宏观调控应该由需求管理转向需求与供给管理的结合。认为我们宏观调控主要采取以货币政策为主的需求管理政策,取得了一定的成效。但要从根本上解决流动性过剩问题,实现经济持续稳定快速增长,必须解决中国经济的结构性失衡问题,因此有必要引入供给管理政策。从长期看,供给管理强调的是结构性政策;从发展看,强调的是区域结构;从增长看,注重的是有效、长期的增长,即技术进步条件下的增长。产业结构、区