

题研究等方式狠抓工作落实,防治“小金库”长效机制建设取得了初步成效。

(一)加强教育。中央领导小组各牵头部门紧密结合实际,着力建立健全教育防范机制,促进教育的制度化、常态化。民政部对全国性社会团体进行了全面的培训;中央治理办会同中央纪委党风室、财政部监督检查局和审计署行政事业司,结合三年治理工作组织编辑了《防治“小金库”长效机制建设课题汇编》、《防治“小金库”长效机制建设征文选编》、《“小金库”的典型案例与剖析》和《“小金库”检查方法与技巧》等4本书,既为长效机制建设提供借鉴,又为防治“小金库”教育培训提供教材。各地区、各部门也深入开展政策法规培训,加强警示教育,提高各单位领导干部的认识。有的地区把防治“小金库”培训纳入会计人员后续教育,有的地区通过“百千万”培训工程对县区财政局长、财政所长和财会人员进行防治“小金库”教育,取得了良好效果。

(二)完善制度。针对容易滋生“小金库”的薄弱环节,中央领导小组各成员单位陆续制定或完善了80余个制度或办法。中央纪委转发了保监会《关于严厉打击利用保险业务从事商业贿赂行为的通知》,财政部研究制定了《中央单位教育收费收缴管理暂行办法》、《基层医疗卫生机构会计制度》等10余个文件,财政部、审计署等五部委联合发布了《企业内部控制配套指引》,国资委、银监会、证监会和保监会分别研究起草和出台了《关于加强中央企业有关业务管理防治“小金库”的若干规定》、《关于银行业金融机构严格执行财务制度和财经纪律的通知》、《关于加强证券公司账户规范日常监管的通知》、《财产保险公司理赔费用管理办法》等;民政部组织全国性社会团体财务管理培训,3000余人参加。各地区、各部门普遍加强了现金、账户、资产、非税收入以及会议费、培训费等方面的管理。一些地区完善非税收入管理的相关制度,有的把非税收入通过POS机刷卡直接缴费至财政专户,有效杜绝了截留和挪用的问题;一些中央部门则重点完善了会议费、劳务费等容易产生“小金库”问题的支出管理,堵塞了漏洞,强化了制约。全国各地区、各部门和纳入治理范围的111.99万个单位通过“小金库”专项治理共完善制度39.64万个,起到了很好的源头治理作用。

(三)推进改革。中央领导小组各成员单位立足于彻底根除诱发“小金库”的深层次原因,深入推进改革。财政部发布了《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》、《关于实施中央预算单位公务卡强制结算目录的通知》等文件,深化了财政预算管理、国库集中收付、国有资产管理、政府采购等多个方面的改革,在非税收入纳入预算管理、强化行政事业单位国有资产出租处置收入管理等方面发挥了重要作用。各地区、各部门也结合实际,不断深化改革。一些地区和部门推进行政事业单位国有资产统一管理改革,从源头规范国有资产经营、配置和处置行为;有的地区全面推行公务卡管理制度改革,按月设置各预算单位的最高提现金额,有效防止了公款私存等问题。

(四)强化监督。财政部、审计署等五部委联合发布了

《企业内部控制配套指引》,建立健全了企业内部控制规范体系。财政部还发布了《关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见》,进一步推动了预算信息的主动公开工作,接受社会监督。一些地区和部门建立了单位财务内部公示制度,主动接受干部群众监督。各级纪检监察机关和财政、税务、审计等职能部门还将“小金库”专项治理与日常监督检查工作相结合,推进了“小金库”治理工作的制度化和常态化。

(财政部监督检查局供稿)

积极扶持木本油料产业发展

为支持木本油料产业发展,农业综合开发从1990年开始安排资金,启动实施了油茶低产林改造项目,并不断加大投入力度,逐步增加扶持品种。“十一五”期间,农业综合开发累计投入中央财政资金1.87亿元,建设木本油料示范面积55.08万亩,其中:油茶40.12万亩、核桃12.45万亩、油橄榄1.33万亩、油桐1万亩、其他木本油料作物1800亩,有效促进和推动了木本油料产业的快速发展。

一、扶持木本油料产业发展背景

(一)发展木本油料产业的重要意义。

1.发展木本油料产业,有利于维护国家粮油安全。目前我国食用植物油供给和价格都保持相对平稳,但部分产品的对外依存度已经很高(食用植物油70%依靠进口),粮油价格上涨压力不断增大,实现粮油长期供求平衡面临着巨大压力,迫切需要大力发展木本油料产业,维护国家粮油安全。

2.发展木本油料产业,有利于维护国家能源安全。在世界面临能源危机的今天,可再生的生物质能源越来越受到各国政府的重视。木本油料可提炼转化形成优质食用植物油及可再生的生物质能源。加快木本油料产业发展,有利于保障国家油料和能源安全。

3.发展木本油料产业,有利于促进生态文明建设。良好的生态环境是人类生存和发展的基础,也是现代林业建设的新目标。木本油料树种根系发达,适生范围广,耐干旱贫瘠。扶持木本油料项目建设,既能增加农民收入,又能绿化荒山,减少水土流失,加快生态脆弱地区的植被恢复步伐,改善农村生态面貌和人居环境。

(二)扶持木本油料产业发展的有利条件。

1.我国木本油料资源丰富,培育历史悠久。我国主要木本粮油树种种植面积约1.43亿亩,木本油料树种有200多种,如油茶、核桃、油橄榄等。据有关部门测算,在适宜发展木本食用油植物的24个省(区、市)中,有宜林地资源4400万公顷,如果将其中10%用于发展木本油料植物林,再加上对已有木本油料植物林的更新和改造,未来一个时期,我国木本油料植物的生产规模将会大幅度提高。

2.发展木本油料产业,具有“不与人争粮、不与粮争地、不与传统行业争利”的特点。有效利用林地资源,大力推进木本油料产业发展,不仅能将山区丰富的资源优势转变成

经济优势,促进山区综合开发,加快山区农民群众脱贫致富的步伐,而且还可腾出更多的耕地资源来种植其他农作物,从而有效缓解耕地压力。

3. 科学技术为木本油料产业快速发展提供了有力保证。目前,我国已选育出油茶优良品种(系)100多个,亩产茶油可由5公斤提高到50公斤以上;核桃选育出的无性系品种及优良品系179个在全国被广泛栽培;油橄榄在四川、甘肃等省经过长期品种选育,筛选出了许多生长适生性好、结实产量高、抗逆性强的品种,有的亩产橄榄油达80公斤,超过地中海原产地的水平。

二、扶持木本油料产业发展的主要措施

(一) 启动实施木本油料项目。1990年以前,由于木本油料产业的科技支撑力量不强,专业科技人员力量薄弱,使优质油茶良种未能在适宜种植油茶的区域推广和应用,油茶林大多数处于自然生长、无人管护状态,单位面积产量普遍不高,经济效益不好,农民种植油茶林的积极性不高。为支持和带动木本油料产业发展,1990年农业综合开发安排中央财政资金1000万元,启动实施了优质高产油茶良种培育、低产林改造、新建油茶林等林业示范项目,迈出了扶持木本油料产业发展的第一步。

(二) 逐步加大对木本油料产业发展的投入力度。1990年以后,农业综合开发不断加大对木本油料产业的扶持力度。特别是“十一五”期间,为贯彻落实中央加快木本油料产业发展的精神,农业综合开发累计安排中央财政资金1.87亿元,建设木本油料示范基地55.08万亩,有力推进了木本油料产业稳步发展。“十二五”时期,进一步加大扶持木本油料产业发展的力度,仅2011年就安排中央财政资金2.06亿元用于木本油料示范基地建设,相当于“十一五”期间总和的1.1倍,有力推动了木本油料产业稳步健康发展。

(三) 加强项目管理,提高项目质量。一是推行项目全程管理。进一步加强木本油料基地建设实施方案和作业设计编制、施工作业、资金使用、检查验收、成效监测、信息档案等环节的全程管理。全面推行事前指导、事中检查、事后验收的工作制度,健全木本油料管理和服务体系,落实管理责任,提高管理效率。二是强化作业设计质量管理。要求项目实施单位按照相关要求,认真编制作业设计,做到批复文件、具体任务和验收图表相一致,不得擅自调整变更项目建设地点、规模、标准和主要建设内容。三是进一步完善检查验收制度。严格检查验收标准,确保项目建设质量。进一步明确项目竣工县级全面检查,市、省级抽查的检查验收制度,将检查工作常态化,确保林地造一亩、成活一亩、见效一亩。

(四) 加强良种选育推广,努力提高良种使用率。一是在项目实施前期,坚持按照优质苗木标准,选用省级以上审定的木本油料优良品种,并坚决做到“四定三清楚”(即:定点育苗、定点采穗、定单生产、定向供应,苗木品种清楚、种源清楚、去向清楚),坚决做到不是良种不准上山,确保项目建设顺利实施,发挥示范作用。二是加大良种选育力

度。针对不同区域、不同海拔、不同气候带加快优良单株选择和良种选育与扩繁,大力推广适合当地的良种。三是注重推广木本油料优良品种。加大良种示范基地建设扶持力度,培育优质高产木本油料项目示范基地建设样板,以点带面,促进良种科技成果的推广应用,努力提高良种生产和示范作用。

(五) 加强补植补造,努力提高造林成活率和保存率。一是推行标准化种植,认真执行“选一块好地、挖一个大塘、种一株优质苗、施一担农家肥、浇一桶定根水、盖一块地膜”的技术标准,确保造林成活率不低于95%。二是明确管护人员。改造、新造林地需明确管护人员,加强巡山护林,减少人畜破坏,发现苗木死亡,及时补植,确保木本油料示范基地林木保存率。三是加大宣传力度。认真总结宣传在提高木本油料抚育管理等方面的好经验、好做法,集中开展系列专题宣传和深度报道,营造良好的舆论氛围,激发广大干部群众的创新意识和科学发展意识,切实提高木本油料植物的挂果率。

三、扶持木本油料生产取得较好成效

1990—2010年,农业综合开发累计投入中央财政资金7.52亿元,建设木本油料示范基地130多万亩。2011年,农业综合开发又安排建设油茶种植示范面积24.99万亩、核桃种植示范面积18.55万亩、油橄榄种植示范面积1.97万亩,有效促进了木本油料产业的发展。

(一) 提高良种水平,增强木本油料生产能力。农业综合开发通过选用优良品种(系)、无性系品种等措施,积极扶持木本油料良种基地建设,有效提高了木本油料单位面积产量。油茶低产林经过改良亩产从3—4公斤提高到50公斤左右;核桃亩产从8—10公斤提高到50—80公斤;油橄榄亩产从约11公斤提高到50公斤左右。

(二) 推动区域经济发展,增加农民收入。农业综合开发积极扶持木本油料低产林改造,建立了一批高产示范基地,增加了农民收入。以油茶、核桃为例,湖南省现有油茶面积1800万亩,占有经济林面积的46.14%,已成为全省农业经济支柱产业之一。山西省太行山、吕梁山、太岳山等低山丘陵区,目前种植核桃面积已达463.5万亩,产量达8628.5万公斤,已成为当地重要农业产业之一。木本油料项目不仅有力推动了各地区区域经济发展,也有效促进了农民增收。湖南省一户农户种植10亩优质油茶林,稳产期每年收入可达1.5万元以上。山西省汾阳市一道河乡马家社村,全村250口人,2000年开始大面积发展核桃,目前发展面积达到900亩,虽然进入盛果期的只占1/3,但人均纯收入已达3000元。

(三) 发挥示范带动作用,促进木本油料产业发展。农业综合开发通过扶持木本油料示范基地建设,带动农民筹资投劳(折资)超过13亿元,带动1000多家企业吸引各类社会资金近8亿元,参与木本油料基地、产品加工和流通环节建设,带动了近200万农民就业,有力促进了木本油料产业的发展。

(四) 实现经济、生态效益有机结合,改善生态环境。木

本油料树种适生范围广，耐干旱贫瘠。农业综合开发通过扶持木本油料项目建设，既增加了农民收入，又绿化了荒山，减少了水土流失，加快了生态脆弱地区的植被恢复步伐，改善了农村生态面貌和人居环境。

(财政部国家农业综合开发办公室供稿，
姜玉明执笔)

创新财政奖补机制 破解村级公益事业建设难题

村级公益事业建设一事一议财政奖补是适应农村税费改革后农村公益事业建设新情况，破解农村公益事业建设难题的一项重大制度创新。自2008年中央在黑龙江、河北、云南三省试点以来，进展顺利，成效明显，得到了广大基层干部和农民群众的衷心拥护和支持。2008—2011年，各级财政共投入一事一议财政奖补资金1050亿元，带动村级公益事业建设总投入2800多亿元，共建成98.5万个项目，亿万农民从中受益。

一、一事一议财政奖补政策出台的背景及主要内容

农村税费改革前，村提留、乡统筹和农村劳动积累工、义务工(以下简称“两工”)是村级公益事业建设的主要来源。农村税费改革逐步取消了村提留、乡统筹和“两工”，规定村级公益事业建设所需资金、劳务实行村民一事一议。但是，在原有投入渠道受限的情况下，由于存在“事难议、议难决、决难行”等问题，一事一议筹资筹劳工作开展不顺利，远远不能满足村级公益事业建设投入的需求，农村公益事业建设投入总体上呈下滑趋势，制约了农村基础设施的改善和公益事业的发展。针对取消农业税和“两工”后农村公益事业建设中出现的新情况，党中央、国务院高度重视，国务院领导多次作出批示。2008年中央明确提出，“要探索建立农村公益事业建设新机制，支持建立村级公益事业建设一事一议财政奖补制度试点”。按照中央要求，2008年，国务院农村综合改革工作小组(以下简称工作小组)、财政部、农业部在调查研究、总结地方经验的基础上，首先选择黑龙江、河北、云南三省开展了村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作。

一事一议财政奖补本着改善农村民生和促进基层民主的目标，遵循民办公助原则，以尊重农民意愿和不加重农民负担为前提，以自愿筹资筹劳为基础，对按村民民主议事程序议定开展的村内公益事业建设项目，通过以奖代补的方式给予适当财政奖补，以此调动农民参与村级公益事业建设的积极性，推动社会主义新农村建设，促进城乡基本公共服务均等化。财政奖补范围主要指村内户外农民共同受益的公益事业，包括支农资金没有覆盖的村内道路、农田水利、村容村貌改造、农村新社区建设，以及村民通过民主程序议定需要兴办且符合有关规定的其他公益事业建设项目。

政府奖补工作坚持三个基本原则：一是民主决策，筹补结合。一事一议财政奖补项目必须尊重民意，通过规范的民主议事程序，将建什么、怎么建等交由农民说了算，在农民筹资筹劳、社会捐资、村集体投入进入专户后，政府给予适当的奖补。二是直接受益，注重实效。一事一议财政奖补项目必须立足村内户外和农民共同受益，充分考虑村集体经济组织、农民和地方财政的承受能力，重点支持农民需求最迫切、反映最强烈、利益最直接的村级公益事业建设项目。三是因地制宜，分类指导。一事一议财政奖补坚持分级管理、以县为主，不搞“一刀切”，充分发挥县乡政府熟悉农村、贴近基层的优势，鼓励和授权基层因地制宜地开展村级公益事业建设。

二、一事一议财政奖补工作试点的两个阶段

(一)局部试点阶段。为巩固农村税费改革成果，探索农村公益事业建设的新机制，国务院农村综合改革工作小组办公室会同相关部门开展了大量调查研究工作，及时总结黑龙江等省经验做法，经过反复征求意见，于2007年向国务院上报了《关于建立村级公益事业建设一事一议财政奖补制度的意见》试点工作的请示，引起了国务院领导的高度重视和认可，回良玉副总理批示“赞同先行试点，总结经验，完善政策，逐步扩大”。2008年，按照中央要求，工作小组、财政部、农业部在调查研究、总结地方经验的基础上，联合下发了《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补工作的通知》，选择黑龙江、河北、云南三省和其他省(市、区)部分地区开展试点工作，要求试点省份结合实际制定具体实施办法，非试点省份可自主选择少数具备条件的县开展试点。

(二)扩大试点阶段。2009年，在总结三省试点经验的基础上，工作小组、财政部、农业部联合下发了《关于扩大村级公益事业建设一事一议财政奖补试点的通知》，将全省范围内开展试点的省份扩大到10个，并在7个省份进行局部试点，全国试点的县达到1045个。2010年，按照试点工作部署，工作小组、财政部、农业部又联合下发了《关于做好2010年扩大村级公益事业建设一事一议财政奖补试点工作的通知》，将全省范围内开展试点的省份扩大到21个，并在6个省份进行局部试点，其他4个省份自主进行试点。2011年，中央决定在全国全面推开一事一议财政奖补工作，包括新疆生产建设兵团和黑龙江、广东两个中央直属垦区在内，都纳入了一事一议财政奖补工作范围，当年受益农民达到4.7亿人。

三、一事一议财政奖补工作的成效和存在的问题

(一)一事一议财政奖补工作的成效。一事一议财政奖补政策实施以来，建起了一批农民需求最迫切、受益最直接的村内民生项目，有效改善了农民生产生活条件。通过一事一议财政奖补政策的引导，带动了农民筹资筹劳、村集体投入、社会捐赠赞助等社会投入，构建了“农民筹资筹劳、政府财政奖补、社会捐赠赞助”的村级公益事业建设多元投入机制。这项政策创新了财政支农的体制机制，推动了农村基层民主