

[2011] 1号)要求进一步加强东北黑土区水土流失防治,国家农业综合开发办公室与水利部等部门一起,根据《全国水土保持规划》和东北黑土区实际,逐步扩大治理范围,积极推进东北黑土区水土流失防治工作。

(一)继续实施黑土区水土流失治理工程。该工程一期项目已于2010年实施完成,二期项目也已启动。除继续在黑龙江、吉林两省实施外,还将辽宁、内蒙古两省(区)水土流失严重的黑土区也纳入治理范围;计划每年投入中央财政资金1.7亿元,比一期项目中央财政年均投入增加5000万元,增长41.67%;2011年将在黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古4省区实施项目55个,计划治理黑土区水土流失面积1123平方公里,预计由此可新增粮食综合生产能力3624亿斤。

(二)逐步加大投入力度,提高投资标准。为确保黑土区水土流失治理工程质量,国家将根据物价和用工成本上涨情况,逐步提高亩均财政补助标准。同时适当调整项目建设内容、扶持环节和投入方式,充分发挥生态环境的自我修复能力。

(三)坚持多元投入,更好地发挥农民主体作用。实施黑土区水土流失治理工程,应坚持农业综合开发的成功经验,按照以政府为主导、农民为主体、社会各界广泛参与的原则,调动各方积极性,多渠道、多层次筹措资金。既要加大财政投入力度,也要充分调动农民群众的积极性。要认真落实项目建设公示制和农民筹劳“一事一议”制度,充分发挥农民群众参与项目建设和管理的积极性。进一步加强建后工程管护,让农民群众更加珍惜和爱护治理成果,保证建后工程长期发挥效益。

(财政部国家农业综合开发办公室供稿,吴洪伟执笔)

## 村级公益事业建设“一事一议” 财政奖补试点取得成效

为破解村级公益事业建设难题,促进农村经济社会发展,按照中央的部署,2008年,国务院农村综合改革工作小组、财政部、农业部在黑龙江、云南、河北3省开始了一事一议财政奖补试点,2009年试点扩大到17个省份,2010年进一步扩大到27个省份。奖补范围覆盖到21.5万个行政村,占试点省份行政村总数的36.6%。试点3年来,在党中央、国务院的正确指导下,在各级党委、政府的大力支持下,经过社会各界和有关部门的共同努力,试点工作总体进展顺利,得到了广大基层干部和农民群众衷心拥护和积极参与,取得显著成效。胡锦涛总书记、温家宝总理、李克强副总理、回良玉副总理先后对一事一议财政奖补工作做出重要批示,充分肯定了3年试点工作取得的显著成效,要求进一步研究农村新情况,结合推进“十二五”规划,以一事一议财政奖补机制为平台,加强民主管理和制度建设,促进城乡基本公共服务均等化,取得更大惠农效果。温家宝总理在2011年十一届全国人大四次会议《政府工作报告》中明确指出,全面实施村级公益事业建设一事一议财政奖补,大幅增加奖补资金规模。

### 一、三年试点工作的主要成效

(一)改善农村生产生活条件,加快了社会主义新农村建设。一事一议奖补试点以农民自愿筹资筹劳为前提,重点建设农民需求最迫切、受益最直接的村内民生项目。试点三年来,全国共建成村级公益事业项目63万个,修建村内道路97.21万公里;修建村内水渠26.11万公里,新建村内垃圾收集点6.47万个,修建公共厕所1.6万座,绿化植树7451万株;修缮村内公共活动场所900多万平方米等,改善了农民生产生活环境,促进了新农村建设。四川省南充市大通镇梓潼庙村村民在村民大会上搁置了原定“蔬菜产业发展”议题,一致认为“先修通组路,没有路,产业发展再好也卖不出去”,村“两委”尊重民意,村民积极参加,主动筹资筹劳,在政府支持下,不到半年就修好了通组路。

(二)创新财政资金使用方式,建立了村级公益事业建设新机制。一事一议财政奖补发挥了财政资金“四两拨千斤”的作用,构建了“政府资金引导、农民筹资筹劳、社会捐赠赞助”的村级公益事业建设新机制,破解了村级公益事业建设难题。试点三年来,各级财政共投入奖补资金477亿元,其中中央财政安排奖补资金115.17亿元。在财政奖补资金投入中,约有50%用于修建村内道路,25%用于建设和维护小型水利设施,15%用于改善村内环境卫生,10%用于修缮村级公共场地和设施。财政奖补资金共带动村级公益事业总投入1800多亿元。同时,积极推进支农资金整合,集中力量办大事,提高了资金的使用效益。云南省2010年春遭遇百年不遇的干旱,宣威市海岱镇腊西沟村民小组人畜饮水困难,该村160多人一致同意,通过一事一议财政奖补建饮水工程。村民踊跃出资2万元,投工投劳1500个;当地民营企业主动捐款2万元;财政奖补3.3万元,建成了4立方米的取水池和20余立方米的蓄水池,解决了全村160余人、200余头大牲畜的饮水问题。

(三)村级公益事业和农村新社区建设相结合,推动了城乡一体化发展。随着城镇化工业化快速发展,农村人口向城镇大量转移、村庄合并建新社区(村)成为农村老百姓的普遍意愿,许多地方将村级公益事业建设和农村新社区建设有机结合起来,推进了城乡一体化。山东省德州市将原来8319个行政村合并为3259个行政社区(村),把一事一议奖补试点和村庄合并、新社区(村)建设结合起来,把尊重农民意愿和科学规划相结合,优先安排符合规划的社区(村)内公益事业建设项目,努力缩小城乡公共服务差距。内蒙古自治区依照规划实行奖补项目三年滚动计划,以乡镇为规划主体,项目立项既征求农民意见,又符合规划要求,形成了“建成一批、流动一批、充实一批”项目库良性循环机制,提高了资金效益。江苏省一些市县适应农村新社区建设的需要,投向规划内农民集中居住社区的奖补资金达到70%以上,避免了资金浪费。

(四)发挥农民主体作用,激发了农民建设家园的热情。一事一议财政奖补以人为本,维护农民合法权益,群众的家群众当,农村的事农民定,“村内事、村民议、村民建、村民管”,农民议事干事的热情空前高涨,由过去的“要我干”变现在的“我要干”。试点地区掀起了改革开放以来少有的村级公益事业建设高潮,人人议项目,户户上工地,村村比建设。江苏等

地许多村民在项目建设中拿着自家的尺子,测量修建村内路的水泥厚度,端着饭碗在工地上监督工程实施质量。贵州省瓮安县桐梓坡村村民主动开工100余个,修建过溪小桥,政府给予3万元的奖补支持,解决了多年“出行难”问题,村民将桥命名为“感恩桥”。海南省针对2010年受灾严重、群众迫切要求改善水利设施的情况,将修复损毁防洪堤、排灌渠等作为一事一议奖补工作重点,不等不靠,自己动手,5个试点县已建的361个项目中,有271个项目属于灾后水利重建项目。

(五)密切党群干群关系,巩固了党在农村的执政基础。一事一议奖补搭建了基层干部联系群众、为民服务的平台,工作有了抓手,群众得到实惠,干部得到锻炼,基层党组织的战斗力和凝聚力明显增强,党在农村形象日益提升。贵州省许多“新生代”农民在议事中,提高了对党和政府的认识,主动申请加入中国共产党。截至2010年11月底,试点村农村党员的人数达到43.65万人,比上年增加了2.43万人,其中40岁以下的年轻党员比重达到37%。四川、安徽等地在试点中探索出“支部领导、群众主导”的村级治理新模式,村党支部和村委会的工作得到群众认可。湖南省株州县太湖乡两位70多岁的民间艺人目睹盼望多年的通组公路通过一事一议财政奖补修好了,他俩编唱“三句半”《农民十谢共产党》在株洲县农村到处传唱。

实践证明,建立村级公益事业建设一事一议财政奖补制度,是激发民间智慧解决农村发展问题、促进城乡基本公共服务均等化的有效途径;是推动基层民主政治建设、维护农村和谐稳定的重要抓手;是推进政府支农资金整合、促进城乡一体化发展的重要平台。试点工作虽然取得了显著成效,但地方在试点中也反映了一些新情况新问题。一是一事一议财政奖补覆盖面还不够大。随着农村发展和农民收入的增加,农民对建设美好家园、改善生产生活条件的期望越来越高,现有奖补范围与农民的实际需求相比仍有较大差距。二是政府对一事一议项目奖补比例偏低,奖补办法单一,一事一议奖补机制的平台作用发挥得还不够充分,奖补制度有待进一步完善。三是乡村建设规划不到位,项目建设存在一定的盲目性,建成项目的管护机制也尚不健全。四是个别地方一事一议操作程序不规范,影响了政策实施效果等。

## 二、三年试点工作的基本经验

(一)坚持以农民自愿为前提,重点解决农民最急需、最直接的民生问题。按照基层干部便于组织、农民乐于参加的原则,创造灵活多样的议事形式。对外出务工较多的村,平时通过电话征求意见,春节前后回乡期间开展议事和建设;对居住分散的村,以受益的自然村或居民点为单位开展议事;对一事一议项目投资额较大的村,采取一次议事、分年实施的办法,有效解决事难议、决难行的问题。

(二)坚持以农民自建自管为基础,真正使农民群众成为村级公益事业建设的主人。一事一议财政奖补项目确定,实行民主决策,尊重农民的自主权;项目实施实行民主管理,尊重农民的参与权;项目管护实行民主商议,尊重农民的监督权。农民的事,农民自己说了算,真正成为村级公益事业建设的主人。

(三)坚持以农民普遍受益为目标,因地制宜制定奖补办法。在中央统一政策的指导下,做到原则性和灵活性有机结

合,调动地方创造性开展工作的积极性。在组织实施上,强化县级具体组织、乡镇具体协调、村组具体落实的责任,省(部)重在督促检查、指导考核。在奖补方式上,既可以是货币补助,也可通过政府采购,给予水泥、钢材等实物补助;既可以按农民筹资投劳额的一定比例奖补,也可按受益人口定额奖补。在资金项目管理上,先预拨后清算,县乡基层加强监管。筹资筹劳进行登记,项目建设实施监理,项目竣工开展验收,项目结算需要报账,项目建成落实管护。

(四)坚持以一事一议奖补机制为平台,不断完善统筹城乡的政策体系。适应城镇化加快发展趋势,以新农村建设规划为指导,以农民意愿为前提,充分发挥一事一议奖补政策“粘合剂”、“催化剂”作用,整合涉农专项资金,集中进行城乡结合部村镇公益设施、农村新型社区建设,突出解决“瓶颈”问题,加快统筹城乡发展步伐。

## 三、下一步全面推开一事一议财政奖补工作的主要措施

一事一议财政奖补是改革农村公共产品供给方式、推进城乡统筹发展的重大制度创新,是得民心、顺民意的一项持久有效的惠民政策。当前,农业农村经济社会发展势头良好,国内和国际环境发生深刻变化,一事一议财政奖补工作面临新的形势,为适应“十二五”加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的需要,满足农民群众的新期待,创新农村社会管理机制,走出一条社会主义民主政治建设和市场经济发展相适应的农村社会管理新路子。按照党的十七届五中全会通过的“十二五”规划《建议》,综合考虑未来一个时期农业农村发展趋势和条件,“十二五”时期一事一议财政奖补工作的总体目标任务是:力争到“十二五”末,一事一议财政奖补项目覆盖全国所有的行政村,各级财政奖补资金五年累计达到2500亿元以上,完善奖补制度,加强政策监管,使农村基本生产生活条件有较大改善,人居环境有较大改观,基层民主管理水平有较大提高,城乡基本公共服务一体化有较大进展,为推进社会主义新农村建设和基层民主政治建设提供有力支撑。具体做好以下几个方面的工作:

(一)扩大范围,在全国全面推开一事一议财政奖补工作。2011年,将北京、天津、上海和广东4个省市以及黑龙江省农垦总局、广东省农垦总局纳入村级公益事业建设一事一议中央财政奖补范围,这些省市和垦区按照中央的总体部署和政策规定,及时制定一事一议财政奖补具体实施方案,经国务院农村综合改革工作小组批复后实施。这样,从2011年起,在全国范围内推开了一事一议财政奖补工作。

(二)加强规划指导,积极稳妥推进一事一议奖补工作。先规划、后建设是《城乡规划法》的基本要求。做好规划,有利于考虑农村环境资源的生态承载力,科学有效地配置公共资源,建设宜居家园,符合村民的长远利益。针对工业化、城镇化快速发展和人口流动加快的特点,按照国家“十二五”规划精神,要求各地结合区域特色,制订辖区内村级公益事业建设“十二五”规划,做好奖补项目的科学安排和规划指导,避免资源浪费,提高资金使用效率。要发挥县级指导协调作用,根据规划方案和群众意愿建立一事一议奖补项目库,分期

分批组织实施,实行动态管理。优先选择群众最急需、受益最直接的民生项目,优先考虑边远山区、少数民族地区等经济欠发达地区的奖补项目,优先考虑小型农田水利设施等紧缺项目,让公共财政的阳光普照广大农村。

(三)加大投入力度,形成村级公益事业建设投入稳定增长机制。按照中央精神,“十二五”期间一事一议财政奖补资金总规模预计将达到2500亿元以上,其中中央财政奖补资金只占40%,其余60%要由地方财政解决。要求各地按照一事一议财政奖补工作总体安排,根据当地“十二五”村级公益事业建设规划,及早谋划,落实奖补资金,并将中央奖补资金和地方奖补资金统一纳入财政预算,保证一事一议项目建设有稳定的奖补资金来源。同时,积极组织农民开展一事一议,鼓励农民自愿出资出劳,引导企业和社会捐资赞助,形成村级公益事业建设多元投入稳定增长机制。

(四)充分发挥一事一议财政奖补机制的平台作用,促进城乡一体化发展。按照党的十七届五中全会通过的《决议》要求,将一事一议财政奖补制度作为扩大农村内需、加快社会主义新农村建设和促进农村基层民主建设的一项重大制度建设,纳入国家和地方的“十二五”规划。充分发挥一事一议财政奖补机制的粘合聚集作用,不断适应农民对美好生活的新期待,不断探索一事一议奖补的多种实现形式,将一事一议奖补和小城镇、农村新社区建设有机结合,将一事一议奖补和农村水利道路、生态环保等重点基础设施建设有机结合,将一事一议奖补和农村文化卫生等社会事业发展有机结合,将一事一议奖补和基层组织、基层民主建设有机结合。一事一议财政奖补范围主要由“户外村内”公益事业适当向农村新社区和公共服务中心拓展。加强分类指导,提高奖补层次,促进资源整合,从空间布局上逐步完善城乡统筹的政策体系和协调机制,逐步实现城乡基本公共服务均等化目标。

(五)充分发挥一事一议财政奖补示范县的引导作用,推动奖补工作均衡发展。按照国务院领导和财政部领导有关指示精神,要求各省份定期对开展一事一议财政奖补工作的县(市、区)进行考核评估,选择若干个工作基础扎实、群众积极性高、试点效果显著的县(市、区),进行典型引导,示范推动,适当奖励,鼓励大胆创新,规范管理。对奖补工作进展缓慢、效果不明显的地区,要加强督促指导,保障一事一议财政奖补工作均衡发展。

(六)完善管理制度,确保一事一议奖补工作健康有序推进。一是完善中央财政奖补制度。按照“政策透明、操作规范、简便易行”的原则,完善中央财政奖补办法,适当提高政府奖补比例和农民投劳折资标准。二是建立健全村级公益事业项目管护机制。各地要结合实际,制定具体措施办法,落实已建成奖补项目的管护责任和管护费用,发挥项目的长期效益。三是加强一事一议财政奖补项目信息管理系统建设。明确落实专人负责管理,健全岗位责任制,及时更新基础数据,汇总工作成果,提高管理的科学化和精细化水平。

(七)加强监督管理,防止加重农民负担。加强对奖补项目的动态监管,加强预算执行和分析,奖补资金做到早拨付、早见效,提高预算执行的均衡性和有效性。将各省级人民政府确定的农民筹资筹劳上限标准,作为一条“高压线”,严禁突破。

开展经常性的监督检查,规范一事一议筹资筹劳程序,坚决纠正截留挪用筹资筹劳资金和奖补资金的行为,坚决禁止强迫农民筹资筹劳加重农民负担的行为,确保奖补工作健康有序进行。

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿,  
王惠平 梁昊执笔)

## 修订发布新审计准则 保持持续全面国际趋同

我国审计准则发布实施4年来,总体运行情况良好。近年来,审计环境发生重大变化,国际审计与鉴证准则理事会开展明晰项目,对国际审计准则做出了重大修订,我国审计实务中也面临一些新的需要解决的问题。为此,中国注册会计师协会启动了审计准则修订工作,共涉及38个准则项目。经过一年多的努力,历经两次公开征求意见,2010年10月31日,中国审计准则委员会审议通过修订后的新审计准则,2010年11月1日由财政部正式发布,于2012年1月1日起施行。

### 一、修订审计准则的必要性

(一)适应经济社会发展的需要。建立符合市场机制要求的审计准则,是我国社会主义市场经济体制建设的组成部分,是推进注册会计师行业建设,服务社会主义市场经济发展必须坚持的原则。最近几年,审计环境发生了很大变化,随着我国经济对外开放程度的提高,注册会计师除审计按照中国企业会计准则编制的财务报表外,还可能接受委托审计按照其他国家或地区的会计准则编制的财务报表。此外,随着注册会计师审计业务范围的日益扩大,注册会计师不仅执行企业财务报表审计业务,还越来越多地执行医院、高校等非营利组织的财务报表审计业务以及特殊目的审计业务。因此,需要对审计准则的适用范围予以适当拓宽,为注册会计师审计按照我国企业会计准则以外的财务报告框架编制的财务信息提供指导。

(二)适应维护社会公众利益的需要。审计准则应当立足于维护公众利益的宗旨,强化注册会计师的执业责任,细化对注册会计师揭示和防范市场风险的指导,切实发挥维护社会公平与正义的作用。近年来,企业经营环境不断发生变化,导致审计风险日益增大。在这种情况下,注册会计师审计作为财务信息生成链条上的重要一环,应当提供更加相关和可靠的财务信息,降低由于信息不充分或不可信赖导致的资本转移成本和投资风险,维护社会公众利益。因此,应当根据变化情况,通过修订完善审计准则,针对实务中暴露出的不足,严格执业程序,要求注册会计师切实承担起保护公众利益的社会责任。

(三)适应与国际审计准则趋同的需要。面对国际金融危机的影响,国际会计师联合会(IFAC)采取了非常积极的态度和行动,先后向二十国集团(G20)伦敦金融峰会、匹兹堡峰会提出应对金融危机的建议,特别是倡议各国政府采用和实施统一全球标准,包括会计、审计和独立性准则,以提高资