

制。这种多部门协调配合的工作机制,在此次“小金库”专项治理工作中得到了成功检验,为进一步推进“小金库”治理工作提供了有益经验。

(五)奠定了源头防治“小金库”的基础。通过阶段性工作,在治理“小金库”和建立防治“小金库”长效机制方面积累了经验,提供了借鉴。如江西省从自律机制、防范机制、惩处机制入手构建防治“小金库”长效机制;海南省从教育宣传工作、预算管理、国库集中收付管理、资金运行管理等方面着力建章立制;安徽省财政厅推进科学化、精细化管理,加大财政监督力度;湖南省株洲市从6个方面入手规范财务、资产、收费管理的长效机制建设等。同时,通过对“小金库”问题及原因的剖析,初步找到了问题的症结,为进一步上升到体制、机制和制度层面研究解决问题奠定了基础。

总之,在党中央、国务院的正确领导下,通过深入开展党政机关和事业单位专项治理工作,基本掌握了其“小金库”问题的基本特点,加强了各部门之间的协调配合,有力遏制了“小金库”滋生的势头,增强了各地区党政机关、事业单位和领导干部厉行节约、艰苦奋斗、廉洁自律的自觉性,保障了国有资产和资金规范、安全、高效运行,促进了党风廉政建设和反腐败工作,得到了人民群众的拥护和好评。

(财政部监督检查局供稿)

2009年村级公益事业建设 “一事一议”财政奖补试点工作 取得重要进展

为解决农村税费改革取消村提留、乡统筹费和农村“两工”(劳动积累工、义务工)后,村级公益事业建设投入不足的问题,激活村级“一事一议”筹资筹劳制度,促进社会主义新农村建设和基层民主政治建设,2009年,按照中央1号文件精神,国务院农村综合改革工作小组(以下简称工作小组)、财政部、农业部在总结2008年黑龙江、云南和河北等地先行开展村级公益事业建设“一事一议”财政奖补试点的经验基础上,进一步扩大了试点范围,将在全省范围内开展试点的省份扩大到江苏、安徽、贵州、湖南、湖北、内蒙古和宁夏等10个省区,并在陕西、甘肃和江西等7个省份选择若干县进行试点,试点工作成效显著。

一、2009年试点工作的开展情况

村级公益事业建设“一事一议”财政奖补制度,是巩固农村税费改革成果、深化农村综合改革、促进统筹城乡发展的一项重要制度创新,工作小组和各试点省区党委、政府高度重视,采取有力措施,确保试点顺利推进。

(一)高度重视,完善试点工作机制。试点以来,工作小组通过深入调研,制定出台了扩大试点的指导文件,在哈尔滨市召开了全国“一事一议”财政奖补动员部署会议。各试点省份也通过召开电视电话会、经验交流现场会、举办政策业务培训班等形式,有序推进试点工作。各级农村综改办会同有关部门加强分类指导,引导推动试点工作,坚持做到主要领导亲自

抓,分管领导靠前抓,职能部门具体抓,层层落实责任制;坚持以县为主组织实施,乡村两级具体落实,形成了上下联动、左右协调、齐抓共管的工作机制。

(二)因地制宜,精心制定试点方案。按照中央精神,17个试点省份结合实际,制定下发了试点工作方案和相关配套措施,明确了奖补范围、奖补程序等政策,提高试点工作的针对性和有效性。黑龙江省实行“普惠制”和“重点制”相结合,在确保“一事一议”财政奖补的行政村达到全省90%以上的同时,根据新农村建设规划,每年支持1800多个重点村。贵州省将“一事一议”财政奖补试点与解决重点村、难点村、上访村的问题相结合,着力解决群众亟需的重点和难点问题,维护农村社会稳定,构建农村和谐社会;与基层组织和民主政治建设相结合,赋予农村基层民主政治建设新的内容;与农村学习践行科学发展观相结合,用科学发展观统领“一事一议”财政奖补试点工作全局,确保试点工作让群众得到实惠。

(三)加大财政投入,统筹推进村级公益事业建设。为推动试点工作,2009年中央财政向各试点省份调度资金35亿元,安排奖补资金10亿元兑现2008年试点奖补政策。各试点省份也调整财政支出结构,安排了“一事一议”财政奖补资金。中央和地方财政共计投入资金185亿元开展奖补试点工作。不少试点省份还以“一事一议”奖补机制为平台,以农民意愿为基础,以新农村建设规划为指导,积极整合支农资金。湖北省围绕农村综合改革和新农村总体规划,在仙桃、洪湖建立改革试验区,以优势产业和“一事一议”项目为平台,整合各部门、各渠道涉农专项资金38.79亿元,按照“性质不变、渠道不乱、统筹安排、集中投入、各负其责、各记其功”的原则,开展了农业特色产业、农村基础设施、土地整理、生态环境及村庄整治等项目建设,取得了较好效果。同时,鼓励社会捐资赞助村级公益事业建设,促进村级公益事业建设投入多元化。

(四)加强制度建设,确保奖补试点有序推进。试点省份和地区结合实际,完善奖补试点的操作程序,加强制度建设。一是完善“一事一议”筹资筹劳办法,合理确定筹资筹劳标准。内蒙古、福建等省(区)人民政府根据农民收入增长情况和承受能力,考虑农民的意愿,适当调整了农民的筹资筹劳标准,引导农民正确使用民主权利开展公益事业建设。二是完善“一事一议”财政奖补项目和资金管理办。贵州、甘肃、陕西和广西等地建立健全了“一事一议”财政奖补项目及资金管理办法,细化操作程序,实行资金预拨结算制、专户管理、报账制、公示制,提高了财政奖补工作的透明度和有效性。三是建立试点县的竞争淘汰制。贵州、湖南两省在试点县年度试点工作结束后,进行检查验收,对没有违规行为的,可继续申报下年度试点县。对违反“一事一议”筹资筹劳政策,加重农民负担,截留挪用农民筹集资金和政府奖补资金等行为,责令其及时纠正。经多次督促整改不到位的试点县,除追回资金,追究有关人员责任外,省财政不予安排“一事一议”奖补资金。

二、2009年试点工作取得的重大成效

经过各方面的努力,试点工作取得了显著成效,得到党中央、国务院的充分肯定和广大基层干部群众的衷心拥护。2009

年,胡锦涛总书记、李克强副总理、回良玉副总理等中央领导先后6次对“一事一议”奖补试点作出重要批示,其中,胡锦涛总书记1个月内连续批示两次,要求增加财政投入,扩大试点范围,完善奖补制度,坚持农民自愿,破解村级公益事业建设面临的难题。“一事一议”财政奖补作为一项制度安排和机制创新,在农村公益事业建设中显现出强大的生机和活力。

(一)初步构建村级公益事业建设的新机制,促进社会主义新农村建设。通过试点,初步构建了“政府激励引导、农民筹资投劳、社会捐资赞助”的农村公益事业投入新机制,为推进社会主义新农村建设找到了有效投入机制。2009年,中央和地方财政共投入奖补资金185亿元,带动农民筹资筹劳和社会资助村级公益事业总投入628亿元。相当于财政奖补1元钱带动了4元钱的村级公益事业建设投入,已建成或在建设项目25万余个,硬化村内道路47万公里,修建村内小型水利设施24万处,村内环卫设施100多万平方米,改善了农民的生产生活条件,有效拉动了农村投资和消费,促进了农村经济社会发展,全国2.6亿名农民受益。

(二)激发农民参与公益事业建设热情,进一步解决和发展农村生产力。通过试点,村民通过民主决策、民主管理建设公益事业,筹资筹劳和奖补资金的管理使用张榜公示,阳光操作,调动了农民群众当家作主的积极性,激发了村民建设公益事业的热情,从过去“要我干”转变为现在“我要干”。贵州省瓮安县银盏乡尖山村主动试点,有的农户因修路需要拆猪圈也毫无怨言,签字画押不要补偿。该村老宋过去是老上访户,现在村里搞公益事业建设,他看到村干部忙前忙后,为老百姓办实事,感动了,主动无偿参加工程监管,严把工程质量关。当有人问他现在还上访吗?他笑着说:“现在修路,忙都忙不过来,哪还有时间上访,今后也不上访了,还要管路呢”。云南省景洪市勐养镇曼洒浩村全村131户通过“一事一议”财政奖补建设村内道路、公共厕所、水井、垃圾池等公益项目,全体村民积极响应,男女老少齐上阵。该村在外务工的女青年杨艺安也自愿拿出辛苦积攒的16万元钱,帮助村里打深井,让村民喝上干净水。

(三)增强基层组织凝聚力,促进农村基层民主政治建设。通过试点,解决了村民最关心、最迫切的现实问题,搭建了乡村干部联系群众、为农服务的工作平台,基层组织和干部找到了工作抓手,服务得到认可,群众得到实惠,基层组织的凝聚力和向心力明显增强。贵州省瓮安县桐梓坡村4户农民在政府支持下筹资筹劳修建了一座过溪小桥,解决了多年“出行难”的问题,他们主动将该桥命名为“感恩桥”,以感谢党的惠民政策。甘肃省宕昌县玉地河村过去没有出山公路,祖祖辈辈运送物资靠人背牲驮,通过财政奖补,筹集资金39万元修建了一条简易公路,村里的农产品运到县城销售方便快捷,农民收入普遍提高,村民给乡村干部披红挂彩送锦旗,以表谢意。

三、2009年试点工作的主要经验和存在问题

2009年,各试点省份和地区按照中央政策,结合实际,勇于探索,积极试点,创造了许多好的做法,为进一步扩大试点奠定了基础,积累了经验。

(一)坚持农民自愿,自建自管。充分发挥农民当家作主

的主人翁精神,民事民议,民事民决,民事民建,民事民管,让村民充分享有村内公共事务的自主决策权和管理权。

(二)坚持因地制宜,各具特色。在中央统一政策指导下,结合实际,积极探索,形成各具特色的奖补模式。截至2009年底,主要形成4种基本奖补类型:捐赠赞助型,浙江、江苏和福建等经济发达地区,以民营企业家、个人捐款为主,村民适当筹资投劳建设村级公益事业项目;实物补助型,贵州、云南等欠发达地区农民现金收入少,开展村内公益事业建设以农民出工出劳为主,政府主要补助水泥、钢筋等物资;定额补助型,安徽、云南和山西等地对农民开展公益事业建设实行定额补助;分类奖补型,江苏、河北和甘肃等地根据不同地区经济发展水平,确定不同的奖补比例,适当向落后地区倾斜。

(三)坚持民办公助,阳光操作。农村公益事业建设以农民筹资投劳为主,政府奖补为辅。农民筹资和财政奖补资金实行“专户管理、专账核算、直接支付、公开公示”管理方式,做到专款专用,阳光操作。

(四)坚持统筹推进,以县为主。在试点组织实施上,强化省级统筹安排、县级具体组织、乡村具体落实的责任,对一定限额以下的奖补资金,由县级直接审批,省市重在政策指导、督促检查。

(五)坚持统一规划,有效整合。村级公益事业建设要在新农村建设规划指导下,以“一事一议”财政奖补机制为支点,撬动涉农专项资金集中使用,实现公共资源有效整合,推进新农村建设。

2009年试点工作虽然取得了明显的成效,但也存在一些问题。

(一)试点工作进展不平衡。有的地方没有处理好“普遍受惠”和“重点支持”的关系,只在少数村开展试点,奖补面偏小,一些村即使开展了“一事一议”村级公益事业建设,也暂时得不到财政奖补,这些村的百姓有意见。中西部一些地区,自然条件差,发展落后,虽然老百姓愿望强、热情高,但村级基础设施和公益事业建设成本高,财政奖补资金和筹资筹劳数量满足不了实际需要,建设周期长,见效慢,影响了试点的深入开展。

(二)财政奖补办法有待进一步改进。基层反映,目前的财政奖补办法规定政府奖补资金只占整个村级公益事业项目筹补总额的三分之一,其中中央财政占政府奖补资金的三分之一,在当前农民收入水平总体不高、县乡财政仍较为困难的情况下,政府的奖补水平总体偏低,要求提高政府奖补水平。同时,现行按因素比例奖补的办法较复杂,老百姓难以理解,基层不便操作,要进一步改进完善。

(三)“一事一议”筹资筹劳制度有待完善。我国国情复杂,经济发展水平各地差异大,中西部落后地区农民增收困难,特别是现金收入增加缓慢,农民有力无钱,“一事一议”投工容易,筹资相对难。东部发达地区农民外出打工较多,出贸易,出劳难。需结合实际,完善相关制度。

四、做好试点工作的措施

建立村级公益事业建设“一事一议”财政奖补制度,是转变经济发展方式、破解农村公益事业建设难题、扩大农村有效需求

的重大举措,是完善基层民主建设、维护农村和谐稳定的重要措施,是推动政府支农资金整合、发挥资金整体效益的有效平台。要认真贯彻落实党的十七届三中全会和胡锦涛总书记批示精神,按照财政管理科学化、精细化的要求,继续做好奖补试点工作。

(一)稳步推进“一事一议”财政奖补工作。继续扩大试点范围,将试点省份扩大到全国27个省份,争取2011年,在全国推开村级公益事业“一事一议”财政奖补工作,逐步建立村级公益事业项目建设和管护一体的长效机制。

(二)完善“一事一议”财政奖补政策。根据财力状况,逐步增加财政投入,适当提高财政奖补水平。同时,完善“一事一议”筹资筹劳办法,修订完善现有的财政奖补政策,探索实行通俗易懂、简便易行的奖补办法。

(三)加强“一事一议”财政奖补工作监管。一是建立健全预算执行工作机制,及时对试点省份的预算执行情况进行考核分析,规范操作流程,督促地方及时将奖补资金拨付到项目。二是利用现代化信息手段,培训提高工作人员素质,加强对奖补项目的信息监管分析,掌握各地试点动态和奖补资金的拨付使用情况,增强工作指导的有效性。三是加强督促检查和绩效评价。对试点工作成效显著的省份予以适当奖励。加强监督检查,及时纠正截留挪用筹资筹劳资金和奖补资金的行为,防止加重农民负担,确保试点工作顺利进行。

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿,王惠平执笔)

2009年中国财政理论研究综述

2009年,我国经济发展和财政运行面临的复杂形势、新情况和新问题为财政理论研究提供了丰富的素材和广阔的空间。广大财政理论研究和实际工作者以研究财政理论和财政政策为己任,广泛调查,将理论与实践紧密结合,财政理论研究不断拓展、深化,财政理论体系进一步丰富和完善,取得了诸多值得肯定的理论研究成果。

一、关于公共产品的理论研究

关于公共产品的理论认识,是我国改革开放以来各方反复探讨的重大问题。2009年,这一领域的研究取得新的进展。一般认为,公共产品具有消费上的非竞争性和非排他性两个基本特征,准公共产品的这两个特征相对弱化,或仅具备其中之一。消费上的非竞争性和非排他性是经典公共产品理论的基石,有关政府与市场的职能划分、公共产品的提供方式等皆由此而来。但是,经典理论不能令人信服地解释基础教育、医疗服务、廉租房这类私人产品由公共提供的国内外政策实践。基于“两个特征”的经典公共产品理论对此不能做出合乎逻辑的解释,于是,有学者提出了一种扩展的公共产品定义及其理论阐释。他们认为基础教育、医疗服务、廉租房等属于一种特殊的公共产品,并将其冠名为“权益—伦理型公共产品”。在扩展的公共产品定义下,政府既可以提供公共产品,也可以提供直观形式上的私人产品,其前提是只要公共选择程序决定这么做。教育、医疗、住房固然可以排他也有竞争性,是可以由市场提供的私人产品,但是,当社会发展到一定程度以

后,能得到基本的教育、生病的时候能得到救治、有基本的住房保障、有一份工作、年老的时候能得到基本生活品等被视为公民的“基本权利”。这种价值观在得到广泛的共识后,经过公共选择的程序,转化为现实的社会政策。于是,这些以前的私人产品顺理成章地进入了政府提供的公共产品的清单。

权益—伦理型公共产品的提出还有助于厘清当前我国在教育、医疗、住房等提供问题上政府与市场责任,并提供了建设性的思路。即:基于权益—伦理公共产品是由“政府提供的‘私人产品’”的特殊性质,需要在这些产品的生产、分配两个领域分别适用不同的原则,即按经济原则生产,按政治原则分配。一方面,要放松这些产品生产领域内的政府管制,降低那些限制私人部门进入的条件,引入竞争,提高效率,节约社会资源;另一方面,要明确和加大政府在“送达”以上公共产品中的责任,实现收入再分配,促进社会公平。研究表明,政府“既不越位、也不缺位”的职能合理化境界,应当是一个动态演变的、需加入民主化、法治化制度安排来动态界定权益—伦理型公共产品的具体边界的、无止境的历史进步过程。对于走向现代化的中国而言,这种进步的意义必定是全局性和根本性的。

二、关于事权划分的理论研究

中央与地方及其各级政府之间的事权如何界定,是政府间财政关系(财政体制)的一个基础性问题。2009年,关于事权划分的理论研究取得了更为深入的进展。有学者从理论与实践结合的角度,提炼出我国事权划分体制的基本特点:纵向事权划分为主、横向事权共担、体制三要素的组合不确定、非对称性分权、以收入流量为基础、省以下体制各异。研究者认为,在我国特殊的国情和政治架构下,事权划分要有新的思路。政府间事权的横向分工和纵向分工本身并无优劣之分,只有社会条件和政治环境的不同。当政府间事权分工界定与相应的社会条件和政治环境相匹配时,就能够有效地发挥出政府间事权分工的作用,提高整个政府的运作效率。西方国家的事权划分以横向为主,而我国的事权划分以纵向为主,事权共担是我国的一个特点,而不是问题。基于此,完善我国的政府间事权分工,应从政府间“委托——代理”关系这个现实出发,对我国政府间事权主要从纵向的角度来进行完善。这就是将公共事务的决策权、执行权、监督权和支出权进行不同程度的细分,并分权到不同层级的政府。这样,不同层级政府就需要履行相应的决策责任、执行责任、监督责任以及支出责任。在现行制度框架下,公共事务决策主要在中央,对地方来说,最重要的是明确执行成本和支出责任。在这里,财力与事权相匹配,实际上也就是将财力在政府间的分配与一项事权执行成本的分摊结合起来,哪一级政府执行责任大,执行成本高,就给哪一级的财力多,在明确事权执行责任和执行成本的基础上,明晰相应的支出责任。

三、关于民生财政的理论研究

党的十七大报告提出:必须在经济发展的基础上,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。保障和改善民生,也是建设和谐社会的重点。调整优化