

将粮食安全生产省长责任制落到实处

新华社北京11月12日电 为深入贯彻落实新形势下的国家粮食安全战略,全面落实地方粮食安全主体责任,切实保障国家粮食安全,依据《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》,国务院办公厅近日印发《粮食安全省长责任制考核办法》。

粮食安全是实现经济发展、社会稳定和国家安全的重要基础。在我国资源环境约束日益加大、粮食需求一定时期内刚性增长和粮食供求长期处于紧平衡的情况下,建立健全粮食安全省长责任制是维护国家粮食安全的必然选择。《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》印发实施后,当前和今后一段时期的重要任务,就是建立并逐步完善考核机制,把各省(区、市)人民政府承担的全面加强本地区粮食生产、储备和流通能力建设的主体责任落到实处。

《考核办法》明确了粮食安全省长责任制考核目的、对象、组织、步骤和原则,并对监督检查、考核内容、评分办法、实施步骤、结果运用、工作要求等具体事项作了明确规定。国务院对各省(区、市)人民政府粮食安全省长责任制落实情况进行检查、考核的主要内容,一是确保耕地面积基本稳定、质量不下降,粮食生产稳定发展,粮食可持续生产能力不断增强。二是保护种粮积极性,财政对扶持粮食生产和流通的投入合理增长,提高种粮比较收益,落实粮食收购政策,不出现卖粮难问题。三是落实地方粮食储备,增强粮食仓储能力,加强监督管理,确保地方储备粮数量真实、质量安全。四是完善粮食调控和监管体系,保障粮食市场供应和价格基本稳定,不出现脱销断档,维护粮食市场秩序;完善粮食应急保障体系,及时处置突发事件,确保粮食应急供应。五是加强耕地污染防治,提高粮食质量安全检验监测能力和超标粮食处置能力,禁止不符合食品安全标准的粮食流入粮市场。六是按照保障粮食安全的要求,落实农业、粮食等相关行政主管部门的职责任务,确保责任落实、人员落实。

《考核办法》明确,粮食安全省长责任制考核工作要坚持统一协调与分工负责相结合,全面监督与重点考核相结合,定量评价与定性评估相结合。发展改革委、农业部、粮食局会同有关部门和单位组成考核工作组,既分工负责,又密切配合,共同把考核工作组织实施好。考核结果经国务院审定后,由考核工作组向各省(区、市)人民政府通报。对因不履行职责任务、存在重大工作失误等造成严重影响的,依法依规追究有关责任人的责任。

《考核办法》要求,各省(区、市)人民政府要根据本办法,结合自身实际情况,于2015年12月31日前制定本地区落实粮食安全省长责任制的考核办法,确保将粮食安全责任落到实处。

国家发改委启动问计求策活动 为编制“十三五”规划广开言路

本报北京11月12日讯 记者顾阳报道:国家发展改革委今日下午举办新闻发布会,宣布启动“十三五”规划问计求策活动,旨在进一步扩大社会参与度,提高规划编制的科学性、民主性及可操作性,更好地集中民智、反映民意、凝聚民心,着力解决人民群众最关心、最直接、最希望解决的问题。

国家发展改革委副主任胡祖才表示,问计求策活动将重点围绕贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念、“十三五”重点难点问题、改善民生福祉等方面展开,活动为期两个月,至明年1月中旬结束。

据悉,国家发展改革委为公众提供了多种参与方式和渠道:发展改革委门户网站设置了专栏,并依托微信公众平台收集广大网民的留言,设立专门的电子邮箱、信箱和电话;与有关知名报刊、网站合作,联合设置问计专栏,供公众建言留言;与各地发改加强上下联动,收集各地汇集的社会各界的优秀意见和建议。

对于公众所提出的意见建议,国家发展改革委将组织专门力量进行研究,作为编制“十三五”规划的重要参考。

(上接第一版)去年,全市规模以上农产品加工企业实现产值1219亿元,农产品加工业产值与农业总产值之比为2.59:1,居全省前列;积极推进适度规模经营,农业合作社总数全省第一;开展“市场主体增量行动”,市场主体突破30万家。城乡产业发展,促进了农民就近就业和增收。去年农村常住居民人均可支配收入达到11597元,高于全省平均水平。

孝感通过区域共建、城乡联网、设施共享等方式兴建基础设施项目,提高水、电、气、交通、信息、市场等基础设施的网络化程度,实现基础设施城乡区域共享和有效利用;加强教育、卫生、文体、社保、安居、安全公共服务等向农村覆盖延伸,使村民享受与城市居民同等的公共服务。近3年来,该市先后整合各类项目1184个,资金123亿元,实施农田整理61万亩;疏挖塘堰2600多口;建设保障性住房10.2万套;延伸供气管网71公里;解决安全饮水88.6万人;实现了县县通高速公路、镇镇通二级公路、村村通水泥路,客车通村率达98.1%;打通农村宽带“最后一公里”,三分之二行政村通光纤。

孝感市市长滕刚说,城乡一体化的快速推进,缩小了城乡差距,促进了经济发展。去年,全市地方公共预算收入首次超过100亿元。今年上半年,主要经济指标总量均居武汉城市圈第二位;孝感城乡居民收入比为2.03:1,处于全省较低水平,城乡基础设施、公共服务间的“鸿沟”正逐渐消失。全市农村劳动力向外地转移规模呈“回流”下降趋势。今年上半年向外地转移123.8万人,比2011年少转移12.8万人。

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》)指出,要深化财税体制改革,建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度,建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的税收制度,并对相关工作进行了部署。这就为“十三五”时期财税体制改革指明了方向、提出了要求。我们一定要深刻领会,认真贯彻落实。

一、建立事权和支出责任相适应的制度

政府间财政关系主要体现在事权、支出责任、财权、财力等几个方面。事权指的是各级政府承担的任务和职责,支出责任是政府承担的运用财政资金履行其事权、满足公共服务需要的财政支出义务。多级政府体系下,只有明确了政府间的事权划分,才能界定各级政府间的支出责任,从而合理划分财政收入,再通过转移支付等手段调节上下级的财力余缺,实现各级政府“财力与事权相匹配”。

我国1994年的分税制改革,初步确定了中央地方事权和支出责任。但由于相关方面的改革没跟上,中央地方事权和支出责任相适应的制度一直没有很好地建立起来。随着经济社会的不断发展,这方面的问题越来越突出,主要表现在:一些应由中央承担的事务交给地方政府承担,如涉及国家安全的国际界河保护与跨流域大江大河的治理、涉及市场公正统一的跨区域司法管理等;一些适宜地方负责的事务,中央承担了较多的支出责任,如一些应由县承担的支出项目中央也安排了支出;中央和地方职责交叉重叠、共同管理的事项也较多,包括社会保障、公共卫生、义务教育等。这种状况不仅造成行政运行效率偏低、国家政策目标难以实现等问题,而且影响全国市场统一、司法公正和基本公共服务均等化。因此,必须采取有效措施,建立事权和支出责任相适应的制度。

根据《建议》要求,结合贯彻落实党的十八届三中全会精神,建立事权和支出责任相适应的制度,应重点在以下两个方面努力:一是适度加强中央事权和支出责任。将国防、外交、国家安全等关系全国政令统一、促进区域协调发展等重大事务,集中到中央,以提高全国公共服务水平和效率;将区域性公共服务明确为地方事权;将具有地域管理信息优势但对其他地区影响较大的公共产品和服务明确为中央与地方共同事权。在明晰事权的基础上,进一步明确中央承担中央事权的支出责任,地方承担地方事权的支出责任,中央和地方按规定分担共同事权的支出责任,中央可以通过安排转移支付将部分事权的支出责任委托给地方承担。二是进一步理顺中央和地方收入划分。应在保持现有中央和地方财力格局总体稳定的前提下,围绕调动各方面积极性、考虑税种属性等因素,深化税制改革,加快形成有利于科学发展、社会公平、市场统一、效率等原则,合理划分税种,将收入波动

较大、具有较强再分配作用、税基分布不均衡、税基流动性较大的税种划为中央税,或中央分成比例多一些;将地方掌握信息比较充分、对本地资源配置影响较大、税基相对稳定的税种,划为地方税,或地方分成比例多一些。收入划分调整后,地方形成的财力缺口由中央财政通过税收返还等方式解决。

二、建立全面规范、公开透明预算管理制度

近年来,随着改革的不断深化,我国预算管理制度改革取得了积极进展。但总体上看,现行预算管理制度仍不能完全适应国家治理现代化的要求,需要继续深化改革,尽快建立全面规范、公开透明预算管理制度。

一要完善政府预算体系。在过去相当长时间内,为了扶持或加快某些领域的发展,我国对某些领域(如教育、科技、农业、文化、医疗卫生、社保、计划生育等领域)的财政支出实行了与财政收支增幅或生产总值挂钩的政策。应该说,支出挂钩政策为相关领域发展发挥了重要作用。但由于这些挂钩支出占了全国财政支出的相当大比重,使得财政支出结构有些固化、僵化,既增加了政府统筹安排财力的难度,又造成专项转移支付过多、资金投入重复低效。因此,应在继续把上述领域作为支出重点予以优先安排、确保有关事业持续健康发展的基础上,清理规范重点支出与财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。为调动各方面积极性、推进基本公共服务均等化,政府的收支应全部纳入预算,实行全口径预算管理,明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算的收支范围和功能定位,建立定位清晰、分工明确的政府预算体系。同时完善转移支付制度,增加一般性转移支付规模和比例,更好发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势,促进地区间财力均衡,重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。

二要实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理。众所周知,目前我国政府预算实行的是年度预算,预算内容规定了一年的政府收支盘子,而预算审批的重点是年度收支平衡。这种安排客观上带有放大经济波动的作用。比如,当经济运行出现过热时,社会投资往往较快增长,税收也会随之较快增加,一些财税部门完成年度收入任务后,就会搞藏富于民,该收不收,使得企业有更多资金用于扩大生产经营,造成经济“热上加热”。同样道理,在经济运行偏冷时,这种安排会造成经济“冷上加冷”。因此,必须建立跨年度预算平衡机制,把审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展,把收入预算由约束性转为预期性,同时采取宏观预测、明确发展战略、强化预算上限和进行绩效评估等措施,优化财政资金配置,克服年度预算的局限性。2014年,根据党的十八届三中全会精神,国务院明确提出,要推行中期财政规划管理,即对未来三年重大财政收支情况进行分析预测,对规划期内一些重大改革、重要政策和重

大项目,要研究政策目标、运行机制和评价办法。推进部门编制三年滚动规划,加强项目库管理,健全项目预算审核机制。通过逐年更新滚动管理,强化财政规划对年度预算的约束性。

三要推动预算制度透明化。预算公开透明本质上是政府行为的透明,既是建设阳光政府、责任政府的需要,也是依法行政、防范财政风险的需要。这项工作正在推进过程中。2014年,已有99个中央部门公开了部门预算,100个中央部门公开了本部门“三公”经费预算。应继续扩大预算公开范围,细化公开内容,除法定涉密信息外,所有使用财政资金的部门都要向社会公开本部门预算决算。应不断完善预算公开工作机制,强化对预算公开的监督检查,逐步实施全面规范的预算公开制度。

三、建立规范的地方政府举债融资体制

我国地方政府性债务是多年形成的。它在促进地方经济社会发展、加快基础设施建设和改善民生等方面发挥了重要作用。但近年来,随着地方政府融资规模的不断扩大,一些地方政府性债务出现了超越自身财力且责任不清晰、运作不规范等问题。根据国家审计署的审计结果,截至2013年6月底,地方政府负有偿还责任的债务108859.17亿元,负有担保责任的债务26655.77亿元,可能承担一定救助责任的债务43393.72亿元。虽然这些政府性债务大多有相应的资产和收入作为偿债保障,且各项风险指标均处于国际通常使用的控制标准参考值范围内,但必须看到,由于近两年土地出让收入越来越少,使得越来越多的地方政府开始通过银行表外业务、财务公司、信托公司、基金公司甚至民间集资等“影子银行”渠道筹资。此类融资具有成本高、产品设计复杂、直接债权人分散、交易脱媒化等特点,风险隐蔽性较强。此外,此类债务的期限错配风险也更为突出。因此,为有效防范和化解地方财政风险,《建议》提出,建立规范的地方政府举债融资体制。

如何建立规范的地方政府举债融资体制?根据中央相关文件精神,应重点做好以下工作:一是赋予地方政府依法适度举债权限。经国务院批准,省(区、市)政府可以适度举借债务,市县级政府确需举借债务的,由省(区、市)政府代为举借。政府债务只能通过政府及其部门举借,不得通过企事业单位举借。地方政府举债采取政府债券方式。二是对地方政府债务实行规模控制和分类管理。地方政府举债不得突破批准的限额。一般债务通过发行一般债券融资,纳入一般公共预算管理;专项债务通过发行专项债券融资,纳入政府性基金预算管理。三是严格限定政府举债程序和资金用途。地方政府在限额内举借债务,必须报本级人大或其常委会批准,并遵循市场化原则。举借的债务,只能用于公益性资本支出和适度归

还存量债务,不得用于经常性支出。四是建立债务风险预警及化解机制。财政部根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标,评估各地区债务风险,对债务高风险地区进行风险预警。债务高风险地区要积极采取措施,逐步降低风险。对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务,各地区可申请发行地方政府债券置换,以降低利息负担,优化期限结构。地方政府对其举借的债务负有偿还责任,中央政府实行不救助原则。五是建立考核问责机制。把政府性债务作为严格硬指标纳入政绩考核。省(区、市)政府要对本地区地方政府性债务负责。

四、健全政府采购政策

我国政府采购制度从1995年开始试点,2000年全面推行。从总体上看,政府采购制度在规范财政支出行为、提高资金使用效益、发挥源头防腐作用等方面取得明显成效,但同当前经济社会发展要求相比,仍有一定差距。我国政府采购法虽然明确规定,政府采购应当有助于实现国民经济和社会发展的政策目标,包括保护环境、促进中小企业发展等,但实际执行力度并不够,效果也不明显。举例来说,对节能环保产品的采购就明显倾斜不足。目前我国节能环保产品采购清单范围较窄,产品数量仅占政府采购的2%左右,实际采购额占比也不高,2012年仅为15%多。同时,节能环保产品的优先采购政策操作性不强,在采购中很容易被规避。另外,现行的政府采购政策对自主创新的扶持也不够。2011年之前我国就建立了政府采购支持自主创新的政策体系,核心是以国内知识产权、注册商标专用权等作为准入标准,并制定了自主创新产品目录。但由于种种原因,2011年7月起,就停止执行这一政策,各地随后也废止了相关目录。

针对这种状况,《建议》明确提出,健全优先使用创新产品、绿色产品的政府采购政策。落实《建议》的这一要求,应着重做好以下工作:一是加强顶层设计。将政府采购管理制度纳入国家发展战略总体设计,不能只在供应商、采购人、中介机构这个小圈子里打转。创造条件加快启动政府采购法修订工作,强化政府采购的政策功能和社会目标,并在采购需求确定、评审流程设计、绩效评价体系等方面作出刚性规定,确保相关规定可执行、可落地。二是细化配套措施。在优先采购使用创新产品方面,应出台有关创新产品的标准和采购管理办法;为支持广大科技型中小企业发展,可在采购数量上给予科技型中小企业专门的预留份额;还可允许国家自主创新示范区在这方面率先探索。在优先采购使用绿色产品方面,可以法规形式明确要求政府机关必须优先采购绿色产品,并制定政府采购绿色产品清单,发布政府采购绿色产品手册,建立绿色产品采购网络。

(作者系中央政策研究室副主任)

学习贯彻党的十八届五中全会精神

十部门印发《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》提出——

五年内实现90%村庄拥有保洁员队伍

本报记者 亢舒

年底,对生活垃圾进行处理的村达到26万个,占48%,但仍有很大的提升空间。

住建部环境卫生工程技术研究中心副主任刘晶昊说,过去农村垃圾的成分主要是秸秆、动物粪便等,容易自然消纳。随着农村生活水平提高,食品袋、塑料袋、农膜、化肥袋等不可降解的物质逐步累积,对农村生态环境造成威胁,这一问题日益凸显,必须尽快进行全面整治。

《意见》提出,到2020年全国90%以上村庄的生活垃圾得到有效治理,实现有齐全的设施设备、成熟的治理技术、稳定的保洁员队伍、长效的资金保障、完善的监管制度;农村畜禽粪便基本实现资源化利用,农作物秸秆综合利用率达到85%以上,农膜回收率达到80%以上;农村地区工业危险废物无害化利用处置率达95%。

王旭东说,过去针对农村垃圾的政策措施较为零散,《意见》首次将农村生活垃圾、农业生产垃圾和农村工业垃圾等问题统筹考虑,是我国首部针对农村垃圾治理的系统性指导文件。

整治避免“一刀切”

《意见》要求,原则上所有行政村都要建设垃圾集中收集点,配备收集车辆;原则上每个乡镇都应建有垃圾转运站,相邻乡镇可共建共享。不过《意见》也提出,科

学确定不同地区农村垃圾的收集、转运和处理模式,推进农村垃圾就地分类减量和资源回收利用,防止简单照搬城市模式或治理标准“一刀切”。

王旭东说,一些面积大、地理情况复杂、经济欠发达的县市,不能超越经济发展阶段,盲目推行全收集全集中处理。像四川、广西等省区的山区半山区,推行源头分类减量、适度集中处理模式比较适宜。通过分类,可实现垃圾减量70%左右。减量后剩余的30%垃圾,可以区分近郊、远郊、偏远村庄,选在县、镇或村进行最终处理。山东、江苏等经济发达、县城面积不大的平原地区,推行城乡一体化管理模式比较适宜,就要将环卫设施、技术和管理模式等城市环卫服务延伸覆盖到镇和村,对农村生活垃圾实行统收统运,集中到县里进行最终处理。

《意见》还要求,推行垃圾源头减量。王旭东说,各地应分析本地区农村垃圾产生和分布的特点,提出切实可行的分类和减量方法,如可回收垃圾由农户自行变卖,厨余垃圾可用于喂养牲畜等等。做好分类减量的关键在于简便易行,村民能接受,不宜照搬照抄城市垃圾的分类方法。

资金支持待加码

“钱从哪来”,是农村垃圾治理不可忽

视的问题。《意见》专门强调,各级财政要积极支持农村垃圾治理。中央财政加大一般性转移支付力度,增强地方财政保障能力,支持各地开展农村垃圾治理。

王旭东说,农村生活垃圾治理的资金来源主要是3个渠道:一是各级政府投资,二是村集体出资和村民缴费,三是引入社会资金。各地应该根据实际情况,多措并举,加大经费投入力度。

《意见》要求,尽快建立稳定的村庄保洁制度,鼓励通过公开竞争方式确定保洁员。据了解,目前一些地方的村庄成立了自己的保洁员队伍,还有一些地方通过公开竞标的方式,在村民中选取村庄保洁承包人,还有不少通过设立公益性岗位,降低保户等低收入群体参与保洁工作,并获取一定报酬。一些地方推行农户轮值保洁的做法,也值得借鉴。

王旭东说,要鼓励村集体出资和村民缴费。从各地实践来看,农民缴费并不高,一般每人每月仅1至2元,但贡献度并不低,占运行成本的20%至40%。

《意见》还提出,应引导社会资本参与农村垃圾治理。在中国城市建设研究院总工程师徐海云看来,引入社会资本参与农村垃圾治理是大势所趋,但在治理初期完全用商业模式有一定难度,各级政府的财政投入仍应是推进农村垃圾治理的主要资金来源。



近日,经国务院同意,住房和城乡建设部等十部门联合印发《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》。《意见》明确了未来几年我国治理农村垃圾的目标任务,包括因地制宜建立“村收集、镇转运、县处理”的模式,有效治理农村生活垃圾、农业生产垃圾和农村工业垃圾等。

《意见》制定的背景是什么?如何完成目标?就相关问题,记者采访了住房城乡建设部有关负责人和业内专家。

“垃圾围村”不容忽视

我国农村面积大、人口多,垃圾清纳处理问题突出,是改善农村人居环境工作的重点。住房和城乡建设部村镇建设司副司长王旭东介绍,我国农村约有6.5亿常住人口,按每人每天产生0.5公斤生活垃圾计算,全国农村年产垃圾约1.1亿吨。

但是,农村垃圾处理长期存在“欠账”。据统计,截至2013年底,全国58.8万个行政村中,对生活垃圾进行处理的仅有21.8万个,占总数的37%;有14个省份该比例低于30%,少数省份甚至不到10%。2014