以事权和支出责任划分推进财税体制改革——

财政事权：强中央 保地方 减共管

本报记者 曾金华

视点

合理划分中央与地方财政事权和支出责任，是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，也是推动国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。改革将适度加强中央的财政事权，保障地方履行财政事权，减少并规范中央与地方共同的财政事权。同时，明确中央财政事权由中央承担支出责任，地方财政事权由地方承担支出责任——

近日，国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（以下简称《意见》），对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革做出全面部署。8月25日，财政部有关负责人就有关问题接受了《经济日报》记者采访。

改革央地财政关系

中央与地方事权和支出责任划分是理顺政府间财政关系的前提和基础，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。党的十八届三中、四中、五中全会明确提出了建立事权和支出责任相适应的制度、适度加强中央事权和支出责任、推进各级政府事权规范化、法律化的要求。

从财政事权和支出责任划分的改革历程看，改革开放以来，中央与地方财政关系经历了从高度集中的统收统支到“分灶吃饭”、包干制，再到分税制财政体制的变化，财政事权和支出责任划分逐渐明确，特别是1994年实施的分税制改革，初步构建了中国特色社会主义制度下中央与地方财政事权和支出责任划分的体系框架。

“在新形势下，财政事权和支出责任划分与推进财税改革和国家治理现代化要求相比，越来越不适应。”财政部有关负责人表示。

该负责人介绍，现有问题主要表现在：一是政府职能定位不清，一些本可由市场调节或社会承担的事务，财政包揽过多，同时一些本应由政府承担的基本公共服务，财政承担不够；二是中央与地方财政事权和支出责任划分不尽合理，一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担，一些宜由地方负责的事务，中央承担过多；三是不少中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠，共同承担的事项较多；四是省以下财政事权和支出责任划分不尽规范；五是有的财政事权和支出责任划分缺乏法律依据，法治化、规范化程度不高。

该负责人表示，《意见》是国务院第一次比较系统提出从事权和支出责任划分即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革的重要文件，是当前和今后一个时期科学、合理、规范划分各级政府提供基本公共服务职责的综合性、指导性和纲领性文件。

抓好财政事权划分

《意见》明确，财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责，支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。

“政府间事权划分不仅涉及行政权划分，还涉及立法、司法等广义公共服务部门，是‘大事权’的概念。我国完善社会主义市场经济制度、加快政府职能转变、推进法治化还需要一个过程，短期内全面推进事权和支出责任划分改革的条件尚不成熟。”财政部有关负责人解释。

该负责人介绍，这次改革选择从财政事权入手，主要基于以下几方面考虑：

一是从财政事权划分入手推进改革具备一定的基础。随着我国经济社会发展和财政收入规模扩大，政府提供基本公共服务的能力和保障水平也不断提高，加上政府职能的加快转变，划分中央与地方财政事权的条件已经初步具备。新修订的《预算法》颁布实施，也为推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革奠定了法律基础。

二是从财政事权划分入手推进改革可以从根本上破解改革发展面临的诸多紧迫难题。当前，中央与地方收入划分需要进一步理顺、中央对地方专项转移支付需要进一步清理整合、地区间基本公共服务均等化需要大力推进，财政资金的使用效益需要进一步提高，这些都需要以明确政府的财政事权划分并相应界定各级政府的支出责任为前提，从财政事权划分入手推进改革可以起到“牵一发而动全身”的效果。

三是从财政事权划分入手推进改革可以为全面推进事权划分改革奠定基础和创造条件。事权划分改革涉及面广、难度大，不可能一蹴而就，一些成熟市场国家的事权划分经历了数百年的逐步演进。财政事权是政府事权的重要组成部分，从合理划分财政事权入手破冰中央与地方事权划分改革，先局部后整体，既抓住了提供基本公共服务这一政府核心职责，又能够为全面推进事权划分改革积累经验、蹚出路子。

明确分领域时间表

各国事权划分都必须遵循普遍的规律和内在的逻辑，具有一定共性，但受历史背景、政治环境、经济发展、全球化进程等因素影响，又各有不同。

“《意见》既遵循事权划分的一般规律，并坚持法治化规范化；又立足我国经济社会发展阶段、历史背景等基本国情，坚持马克思主义政治经济学为指导，构建中国特色社会主义制度下财政事权和支出责任划分模式。”财政部有关负责人强调，《意见》坚持中国特色社会主义道路和党的领导、坚持财政事权由中央决定、适度加强中央的财政事权并保有比成熟市场经济国家相对多一些的共同财政事权、激励地方政府主动作为。

“在完善‘中央决策、地方执行’的机制基础上，明确中央在财政事权确认和划分上的决定权，维护中央权威，加强国家统一管理，确保法制统一、政令统一、市场统一。同时，对经中央决定属于地方的财政事权，要通过合理有效方式授予地方，保证地方政府在授权范围内依法履行地方财政事权的权利。”该负责人说。

《意见》明确了财政事权和支出责任划分改革的主要内容：一是要适度加强中央的财政事权；二是要保障和督促地方履行财政事权；三是要在现有基础上减少并规范中央与地方共同的财政事权；四是要建立财政事权划分动态调整机制；五是对中央和地方的财政事权要分别确定由中央和地方承担支出责任；六是对中央与地方共同财政事权要区分情况划分支出责任；七是要加快省以下财政事权和支出责任划分改革。

据悉，《意见》还提出了分领域推进的工作安排：2016年选取国防、外交等领域率先启动财政事权和支出责任划分改革。2017年至2018年争取在教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域取得突破性进展。2019年至2020年基本完成主要领域改革，推动形成保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系。

“财政事权和支出责任划分改革不仅涉及中央与地方、部门之间的利益调整，还会牵扯到人、财、物的划转，十分复杂。在推进各领域改革过程中，要强化大局意识，站在国家整体利益、根本利益、长远利益的立场上思考问题、推进改革，绝不能因局部利益和眼前利益影响甚至拖累改革进程。”该负责人说。

首批28个“双创”示范基地成绩显著，创客群体不断壮大——

推动全社会形成“双创”接力跑

本报记者 亢 舒

“大众创业、万众创新”是时下最流行的词汇之一。随着创新驱动发展战略的深入实施，大众创业、万众创新在全国各地蓬勃兴起。在8月25日举行的国务院新闻办“双创”发展形势新闻发布会上，国家发改委副主任林念修表示，今年以来，随着各项政策措施的落地生根，“双创”环境不断优化，氛围不断向好，创客群体不断壮大，其对稳增长、调结构、促就业的作用日益显现。

林念修介绍，几个月来，首批28个“双创”示范基地发展迅速，取得良好成绩。总体来看，我国正处在创业创新的黄金期，呈现出“六增长”的发展态势。新增市场主体快速增长，今年上半年，全国新登记企业262万户，同比增长28.6%；初创企业用工需求迅猛增长；大型企业“双创”支撑平台大幅增长，据不完全统计，上半年，中央企业新搭建各类“双创”支撑平台100多个，总数较去年末增长了近一倍；技术市场交易明显增长；战略性新兴产业持续增长；新三板挂牌企业翻番增长。

“实践表明，‘双创’已成为实施创新驱动发展战略的重要载体，推进供给侧结构性改革的重要举措，培育新动能、壮大新经济的重要动力。”林念修说。

值得注意的是，一些孵化器或者是众创空间在发展过程中面临各种难题。

前段时间，“中关村咖啡凉了”等文章在网上热传。针对这一情况，林念修表示，要正视创业失败的问题，当前我国经济面临下行压力，一部分初创企业因自身的抗风险能力不强等原因失败概率可能有所增加，要想办法采取措施减轻初创企业的负担。同时，也需要对创业失败者给予更多包容。创业失败并不是人生失败。创业者反而会因为失败的经历获得更多信任和机会，为再次创业和人生更大的成功奠定基础。

对于“双创”示范基地建设的意义和重要作用，林念修表示，“双创”示范基地是今年《政府工作报告》的一项重点任务。主要目的就是以“双创”资源集聚的区域、高等院校和科研院所以及创新型企业作为载体，着力推动解决“双创”工作中遇到的痛点和难点，引导全社会形成推动“双创”的“大合唱”和“接力跑”。目前，大部分示范基地的实施方案已编制完成，并将陆续公布。

“‘双创’示范基地建设已经进入了全面实施阶段，初步形成了一批可复制、可推广的经验和政策举措。”林念修说，在区域类的示范基地方面，首批17个区域示范基地着力加快推进资本、人才和技术等资源集聚。例如，北京市通过众创空间、投资机构等平台了解掌握创业主体的相关情况，精准投放相关科技扶持政策，探索全链条、全方位服务新模式；深圳市积极推进政府职能转变，实施创新、创业、创投、创客“四创”联动，破解“双创”发展瓶颈，培育经济发展新动能。

创新创业的投资环境历来备受关注。林念修表示，我国当前正处在创业创新的黄金时期，支撑“双创”长期向好的基本面没有改变。未来相当长的一段时间内，大众创业、万众创新将保持持续向好势头，并为创业投资发展带来很多市场机遇。

从投资规模来看，当前我国创业投资总体处在高位水平。根据创投行业机构清科集团统计，近年来我国创业投资资本存量已经呈现持续增长态势。今年上半年，可投资的资本存量增长了5.1%，规模达到4100多亿元。

从投向来看，各类创投机构在对新兴产业和企业仍然保持高度关注的同时，更加注重投向业务清晰、盈利稳定的成长型企业。此外，创投机构还对人工智能、虚拟现实等领域技术创新项目的投资青睐有加。

从前景来看，创投行业对市场仍然有较强信心。据相关机构统计，当前超过90%的创业投资机构认为今年上半年创投项目的估值变得更加合理，77%的创投机构认为募集同样数量的资金需要更高业务水平和更专业更精细化的服务，几乎所有创业投资机构都认为相对理性的投资行为有利于创业生态的良性发展。“我国创业投资发展前景是光明的。”林念修强调。

热点点击

救助保障与物价上涨挂钩

确保困难群众基本生活水平不降低

本报北京8月25日讯 记者林火灿报道：国家发改委有关负责人今日表示，当单月CPI同比涨幅达到3.5%，或CPI中的食品价格单月同比涨幅达到6%时，各地应启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，向保障对象发放价格临时补贴。

近日，国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、统计局等五部门联合印发《关于进一步完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制的通知》，旨在主动适应、把握、引领经济发展新常态，有效应对当前价格运行的新特点、新变化，更好地发挥联动机制作用，确保困难群众基本生活水平不因物价上涨而降低。

上述负责人告诉记者，《通知》明确，联动机制的保障对象为享受国家定期抚恤补助的优抚对象、城乡低保对象、特困人员、领取失业保险金人员。各地可根据实际适当扩大保障范围，但不得缩小保障范围。

14部门联手遏制细菌耐药

莫让明天无药可用

本报记者 吴佳佳

8月25日，由国家卫生计生委等14部门联合制定的《遏制细菌耐药国家行动计划（2016-2020年）》正式公布。目前，我国抗菌药物生产使用及耐药趋势如何？业界该如何遏制细菌耐药危害？广大群众又如何从中受惠？就此，《经济日报》记者采访了国家卫计委有关司局负责人。

“细菌耐药不仅会使抗菌药物逐步失效，而且可能导致出现无药可治的多重耐药菌。如果对抗生素的使用不能达到安全、合理、可控，未来会面临无药可用的窘境。”国家卫计委医政医管局副局长郭燕红说。由于耐药菌的存在和传播，有长期性、广泛性特征，不仅对临床个案治疗带来困难，而且影响整个社会群体。

专家介绍，导致细菌耐药的原因有许多：公众普遍对抗菌药物滥用的危害存在错误认识，常常主动使用抗菌药物；部分医疗机构和医务人员合理使用抗菌药的能力有限，这在基层表现得更加突出；抗菌药物在零售药店凭处方销售的情况不容乐观，群众可以很容易地获得抗菌药；抗菌药物生产废弃物排放处理不彻底，向自然环境排放后，促使自然环境中的菌群向耐药菌发展等。

“造成细菌耐药的因素是多领域的，涉及多部门，迫切需要加强多领域协同谋划、共同应对。”郭燕红表示，《遏制细菌耐药国家行动计划（2016-2020年）》由国家卫生计生委等14个部门组织有关专家，在广泛征求意见基础上出台，旨在从国家层面多个领域打出组合拳，有效遏制细菌耐药，维护人民群众身体健康。

为此，国家卫计委将推进“负面清单”管理，明确抗菌药物禁止使用或限制使用的条件；继续做好监测，掌握我国耐药菌流行和变化趋势；加大监督和公示力度，对工作不力或存在严重问题的地区采取通报或约谈措施。一是进一步明确和细分不同抗菌药物的使用级别，并赋予不同级别医务人员使用权限。二是组织专家论证，明确某些病种和某种疾病状态下，禁止或限制使用抗菌药物的条件，并加大公众宣传。三是明确不同级别、类别医疗机构可以使用的抗菌药物，对一些不具备检验、监测能力的医疗机构，要限制高级别抗菌药物的使用。

国标将统一技术归口

给网络安全标准定标尺

本报记者 陈 静

隐私泄露、黑客攻击、网络诈骗……种种网络安全事件频发的一大诱因，就是缺乏相关安全标准，这一情况有望得到改善。近日，中央网信办、国家质检总局、国家标准委联合印发《关于加强网络安全标准化工作的若干意见》（以下简称《意见》），对加强网络安全标准化工作作出部署，开展关键信息基础设施保护、网络安全审查、工业控制系统安全、大数据安全、个人信息保护、网络安全信息共享等领域标准研制工作。

“《意见》是落实网络强国战略，深化标准化工作改革，构建统一权威、科学高效的网络安全标准体系和标准化工作机制的有力保障。”360董事长周鸿祎说。

那么，这份《意见》到底为网络安全标准的制定铺就哪些新路？又将给产业发展带来哪些影响？

有关专家表示，《意见》中最大的亮点在于机制创新。《意见》明确，对网络安全国家标准进行统一技术归口，统一组织申报、送审和报批；探索建立网络安全行业标准联络员机制和会商机制；建立重大工程、重大科技项目标准信息共享机制；建立军民网络安全标准协调机制和联络员机制。

全国信息安全标准化技术委员会秘书长高林表示，《意见》勾勒出一个协调机制，让诸多部门可以形成合力，对安全管理形成“一盘棋”，这种协商机制也避免了各个部门分散管理形成行业壁垒。

另一方面，《意见》中一系列关于提升标准质量的措施也受到点赞。《意见》指出，从适用性、先进性、规范性3方面提高标准质量，提升标准信息服务能力和标准符合性测试能力。同时还明确提出，必须缩短标准制定周期，原则上不超过2年。

中国科学院信息工程研究所副所长荆继武表示，通过这些措施，能够避免标准被束之高阁，同时发挥企业的主观能动性，真正提升我国的网络安全水平。“拿身份认证来说，国外只有一个FIDO标准，但在我国，手机现在想做一个指纹识别，要适合七八个标准。由此可见，统一国家标准的建立，不仅能减少企业成本，也能汇集行业力量，提升国际竞争优势。”荆继武说。

本版编辑 胡文鹏 李 瞳