



法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐强
编辑:侯建斌
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjubu666@163.com

2022年1月14日
星期五

实现公共服务与经济社会发展同频共振

《“十四五”公共服务规划》将我们的每个人生阶段安排得明明白白

热点关注

□ 本报记者 张维

让幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶……

这些让人感到温暖的话语，来自近日由国家发展改革委等二十一个部门印发的《“十四五”公共服务规划》(以下简称《规划》)。毋庸置疑，随着《规划》的印发，我国公共服务体系的范围、水平和质量都将稳步提升，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要，实现公共服务与经济社会发展的同频共振。

如果将人的一生分为儿童、成年到老三个阶段的话，那么，在每一个人人生阶段，最重要的事情都被《规划》安排得明明白白——如推进学前教育普及普惠安全优质发展，推进义务教育优质均衡发展等；对就业、社保和人才等方面的公共服务提出了新的目标和要求；在兜底性养老服务方面，强调政府要承担供给的主要责任，在普惠性养老服务方面，强调政府要支持增加供给……

提供优质教育服务

基本公共服务是指保障全体人民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的公共服务。非基本公共服务是为满足公民更高层次需求、保障社会整体福利水平所必需但市场自发供给不足的公共服务，付费可享有、价格可承受、质量有保障。

国家发展改革委社会发展司司长欧晓理说，《规划》首次将覆盖面更广、服务内容更丰富、需求层次更高的非基本公共服务也纳入《规划》。

其中，发展更高质量、更加公平的教育公共服务，就是《规划》明确部署的重点任务之一。

“十四五”时期，随着适龄人口和城镇化发展趋势的变化，如何发展更加公平、更有质量的教育公共服务，更好地为人民群众提供优质教育服务，是社会所关注的重大问题。

对此，推进学前教育普及普惠安全优质发展，成为教育部的一项重要工作。教育部发展

规划司负责人晁桂明介绍说，将继续实施学前教育发展提升行动计划，推动各地适应生育政策调整，以县为单位优化普惠性幼儿园的布局规划。在城镇新增人口、流动人口集中地区和农村地区新建、改扩建一批幼儿园，加强城镇小区配套管理，加快补齐普惠性资源短板，进一步提高学前教育普及水平。到2025年，全国学前教育毛入园率达到90%以上。同时，进一步完善普惠性学前教育保障机制，逐步提高学前教育财政投入水平，完善幼儿园教师配备补充、工资待遇保障制度，全面提升保教质量。

同时推进义务教育优质均衡发展。晁桂明说，在“十三五”期间，全国96.8%的县(区)实现基本均衡发展的基础上，“十四五”期间将全面推进义务教育优质均衡发展。制定实施《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》，健全义务教育的政策保障体系，加快缩小区域、城乡、校际、群体教育差距。推动建立与常住人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制，实现教育资源按实际服务人口规模配置，指导各地完善义务教育学位配置标准，保障足够的公办学校学位供给。统筹实施义务教育学校建设的相关项目，加快推进学校标准化建设，全面改善学校办学条件，因地制宜加快城镇学校扩容增位，切实办好乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校。推动县域内校长教师有序交流轮岗，实现优秀骨干教师在校际均衡配置。

此外，要大力提升县域普通高中整体质量。《规划》明确：一方面，要强化源头治理，加强省级招生工作统筹，落实地主体责任，严格执行公民同招和属地招生，坚决遏制优质生源过度流失。严禁发达地区、城区学校到薄弱地区、县中挖抢优秀校长和教师。另一方面，要强化基础能力建设，积极推进县中标准化建设，落实《规划》的部署，加大县中托管帮扶力度。

满足就业社保要求

人到成年后，最重要的人生大事离不开工作与相关待遇保障问题。

《规划》对就业、社保和人才等方面的公共服务提出了新的目标和要求，并提到下一步要在人力资源和社会保障领域开展公共服务标

准化试点。人力资源和社会保障部规划财务司负责人常海莉表示，“十四五”时期，人社部将以“构建覆盖全民、城乡一体、均等可及、优质高效的人社基本公共服务体系”为目标，持续完善服务制度，提升服务能力，增加服务供给，不断满足人民群众的期盼和要求。

标准化是促进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化的重要手段，是完善公共服务体系的基础性工作。去年3月，国家发展改革委会同人社部等20个部门印发《国家基本公共服务标准(2021年版)》，在国家层面清晰划定人社基本公共服务的内容和底线标准。

此次《规划》提出，要组织开展人社领域公共服务标准化试点。据了解，为了贯彻上述要求，人社部选取吉林、浙江、湖北、海南、四川、重庆、云南7个省(市)先行开展试点工作。本次试点重点围绕《国家基本公共服务标准》确定的“学有所教、劳有所得、老有所养、弱有所扶、优军服务保障”5个方面涉及人社领域的18个基本公共服务项目，开展国家标准的落地实施。具体包括：一是制定事项清单。将18个基本公共服务项目细化为116个具体服务事项，以此作为人社部门开展基本公共服务的依据。

二是细化实施标准。各地依据国家标准和事项清单，进一步完善服务流程、质量和待遇标准，确保人民群众应享受的服务“应有尽有、承诺必达”，应享受的待遇“应发尽发、应保尽保”。三是强化共享协同。通过标准化促进各级人社政务服务信息系统的互联互通和信息共享，实现“让数据多跑路，让群众少跑腿”。四是动态调整机制。统筹考虑经济社会发展水平、行业发展需要、财政保障能力等因素，对人社基本公共服务的项目、对象、标准水平等适时作出调整。

常海莉透露，本次试点实施周期为一年。试点结束后将开展总结评估，形成可复制、可推广的成功经验和有效做法，整体提升人社系统公共服务能力水平。

增加养老服务供给

我国目前已进入老龄化社会，公共服务面临着新需求与新挑战。《规划》在统筹建设适应老年人需求的公共服务体系，服务老年人方面

所作的安排，也值得关注。

通读《规划》会发现，养老服务是公共服务的重要组成部分，相比“十三五”时期的基本公共服务规划，《规划》中的养老服务的内容篇幅大幅增加，系统性进一步提升，引领性也进一步增强。

在民政部养老服务司负责人李邦华看来，《规划》深入贯彻党中央关于积极应对人口老龄化国家战略的部署，积极回应了老龄化社会对公共服务的新挑战和新需求。

“《规划》从公共服务体系建设的角度，对兜底性养老服务、普惠性养老服务和生活性养老服务进行了分类指导，更加有助于我们精准满足社会不同层次的养老服务需求，也有助于我们进一步明确政府、社会和市场在发展养老服务中的不同职责定位和功能作用。”李邦华说。

在兜底性养老服务方面，《规划》强调政府要承担供给的主要责任，提出要实施特困人员的供养服务设施和服务质量达标工程，提高托底保障能力，同时鼓励有条件的设施向低保、低保边缘、重残、计划生育特殊家庭和原建档立卡贫困户家庭中的老年人提供低偿和无偿集中托养服务。

在普惠性养老服务方面，《规划》强调政府要支持增加供给，提出要发展集中管理运营的社区养老服务网络，推动形成15分钟养老服务圈，大力发展农村互助养老服务，鼓励民间资本参与养老服务，推进培训疗养资源转型发展普惠养老服务。同时提出落实新建城区居住(小)区人均不少于0.1平方米配建养老服务设施的要求。提高护理型床位占比，开展养老服务人才培训提升行动，逐步提高老年人的福利水平。

在生活性养老服务方面，《规划》提出要促进养老服务与相关服务业的融合发展。促进养老企业的连锁化、集团化发展，形成一批产业链长、覆盖领域广、同时经济和社会效益都比较显著的产业集群和聚集区。

李邦华表示，下一步，民政部将重点推进建立基本养老服务制度，尤其是研究制定国家基本养老服务清单，进一步加快兜底性、普惠性养老服务的发展和制度设计，重点加强失能老年人长期照护的服务和保障，创新居家社区机构的养老服务模式，同时也要加强养老服务监管。

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 朱炳仁 谢钦秋

制发行政规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式，直接关系到群众切身利益，事关政府形象。

浙江省财政厅坚持规范性文件高标准管理，高质量清理，高水平治理，成为财政部和浙江省“双料”行政规范性文件示范点，连续七年获得浙江省法治政府考核优秀，被财政部推荐为“2016-2020”全国普法工作先进单位。

浙江省财政厅党组书记、厅长尹学群向《法治日报》记者介绍，我们把行政规范性文件作为加强法治政府建设和提高财政治理能力的重要抓手，从政策、制度源头上发力，用法治思维为“红头文件”瘦身健体，不断推进依法行政、依法行政，为浙江高质量发展建设共同富裕示范区贡献力量。

形成“大合力”

行政规范性文件量大面广，时间跨度大，内容涵盖财政财务管理各领域，这在客观上给管理工作带来不少挑战。

为确保文件质量，浙江省财政厅在坚持管理环节不减少、审核力度不放松的基础上，积极加强横向协调和纵向联动，形成了“一二三”的工作新格局：建立“一体推进”工作体系，实行“二上二下”运行机制，搭建“三级联动”互动平台。

浙江省财政厅政策法规处处长张旭东告诉记者，在法治政府建设框架体系下，浙江落实行政规范性文件管理责任分解机制，进一步明确厅领导、各处室的职责、工作流程，实行清单化管理模式。先后出台规范性文件管理办法1.0、2.0、3.0版，率先推进规范性文件“统一登记统一编号统一发布”制度，推动管理迭代优化。

浙江参照预算编制的相关程序，先由主办处室拟定规范性文件初稿，法规处审查并提出合法性审核意见；主办处室对法规处意见进行研究，提出是否采纳的意见及理由，如有不采纳的，法规处需提出二次审核意见，最后提交厅办公会议决定。通过上述运行机制，细化了管理工作，保证了管理质效。

临海市财政局法规科科长尹仁军说，“省财政厅在规范性文件管理中，会特地邀请市、县财政局一起参与审核，这样，基层一线的意见可以直接反映在省级文件制定过程中，同时通过这种业务联动，也锻炼了财政系统法律队伍。”

找准“小切口”

行政规范性文件迭代更新快，如不及时清理，极易适用混乱乃至违法违规。浙江省财政厅将行政规范性文件全面清理与专项清理相结合，从大处着眼、小处着手，深入实施“治理能力提升行动”。

为贯彻落实“放管服”精神，浙江省2019年起在中国(浙江)自由贸易试验区舟山市实施会计有关审批事项告知承诺改革试点，方便群众办事。2020年在全省范围内推开，以告知承诺方式审批通过两家会计师事务所分所，445家中介机构从事代理记账业务。

国发〔2021〕17号文件发布后，省财政厅第一时间启动程序将省级涉及的文件予以废止或修改，自2021年7月1日起在浙江自由贸易试验区(舟山)取消“中介机构从事代理记账业务审批”，“会计师事务所分支机构设立审批”由审批改为备案，并立即更新了信息管理系统。

中汇会计师事务所行政部经理朱陆燕感慨：“财政厅做的事情可真真是太方便了。接下来事务所想去自贸区设分所也知道该怎么做了。”

“通报批评”列入行政处罚，是新行政处罚法的重要内容，为此，浙江启动了规范性文件专项清理。针对规范性文件涉及“通报批评”“通报”较多的情况，在清理时把握好“两个度”：一是对涉及“通报批评”又无法法律法规依据的，一律予以清理，但仅仅复述法律法规规章有关规定的除外；二是对涉及“通报”且对企业、个人、社会组织等有否定性评价的，予以清理，在尊重事实的基础上实现了依法管理。

把好“源头关”

财政部门是履行财政收支管理、财政制度建设的重要职能部门，也是市场经济向前发展的推动者，社会民生保障的兜底者，促进财政权力规范运行，是法治建设的必然要求。

围绕浙江加快建设“法治中国示范区”目标定位，浙江省财政厅坚持用法治给行政权力定规矩、划界限，以行政规范性文件管理等为抓手，切实加强源头管控，在规范管理流程、提高文件质量、强化法治力量上下足功夫。

台州市财政局党组成员、总会计师张贤鸣评价说，“在省厅带动下，浙江财政系统形成了行政规范性文件‘四个严’的规矩，即严禁越权发文、严控发文数量、严格制发程序、严明发文内容。全面落实行政负责人集体决策、向社会公开征求意见、涉企文件听取代表性企业和行业协会商会意见的机制，使规范性文件从起草到公布都有章可循。”

浙江坚持“立改废”并举，加强文件质量管控，先后代拟或制定一批具有开创性、代表性的规范性文件，被财政部立法采纳或在全国推广应用。探索法律顾问“双律所”制度，对重大事项实行“背靠背”论证，确保政策出台不出“纰漏”。

同时，浙江打造一支“主力军”“特种兵”“三组”“特种兵”。加强法规处工作人员对于财政核心业务的学习，努力做到既会“言法言语”，又会“财言财语”，发挥法治“主力军”作用。加强财政系统公职律师团队建设，健全完善法律顾问工作机制，积极发挥两支队伍在依法行政中的参谋助手作用。



近日，江苏省宝应县公安局汜水派出所联合县环保大队对辖区水域开展巡查时发现捕杀野生鸟类现象。经过侦查，成功抓获6名犯罪嫌疑人，查获非法猎捕的99种、181只野生鸟类。图为民警正在清点被猎杀的野生鸟类。

本报通讯员 沈冬兵 摄

新疆推进知识产权强区建设

严保护 大保护 快保护 同保护

本报讯 记者潘从武

2021年以来，新疆维吾尔自治区坚持高位推动，把全面加强知识产权保护工作融入经济社会高质量发展战略全局，落实主体责任，依法加强知识产权保护，构建起了“严保护、大保护、快保护、同保护”的知识产权保护体系。

新疆维吾尔自治区市场监管局局长高建东介绍，2021年以来，新疆进一步健全和完善跨地区、跨部门知识产权协作配合和衔接工作机制，统筹协调司法保护、行政执法、仲裁调解等各环节；加强了与陕西、甘肃、青海等省份间的跨区域协同保护机制建设；完善了市场监管(知识产权)领域兵地协作保护机制，建立了覆盖全区各地(州、市)的知识产权执法协作体系。

同时，新疆还加大知识产权代理行业监管，将代理机构监管纳入“双随机、一公开”检查内容，对全区16家商标代理机构和424家商标代理机构进行检查，推动知识产权保护、管理、服务标准化、规范化。强化知识产权执法力度，组织开展商标、专利、地理标志等领域专项执法行动，加大对侵权行为查处力度。

此外，新疆还加大对中国(克拉玛依)知识产权保护中心建设、申报建设国家地理标志产品保护示范区等工作的大力支持，成功获批建设“库尔勒香梨”“精河枸杞”等国家地理标志产品保护示范区，有力推进了知识产权强区建设。

反垄断和公平竞争政策进入顶层设计视野

慧眼观察

□ 王先林

反垄断既是市场经济的内在要求，也是各国的普遍做法。伴随着近年来在全球范围内不断强化的反垄断趋势，我国在2021年更是大力强化反垄断和防止资本无序扩张，相关的政策法规密集出台，反垄断执法动作频频，好戏连连，力度不断加大，学术理论界也掀起了反垄断研究的热潮，因此2021年可以说是中国的“反垄断大年”。

随着2015年10月《中共中央、国务院关于推进价格机制改革的若干意见》首次明确提出“逐步确立竞争政策的基础性地位”以来，党中央、国务院在一系列政策文件中不断强化反垄断和公平竞争政策，在短短几年里，从“逐步确立”到“强化”，从“基础性地位”到“基础地位”，竞争政策在我国得到前所未有的重视，其地位日益提高。

与此相应，中央不断提出和强调新形势下反垄断和反不正当竞争的任务，特别是2020年12月11日召开的中央政治局会议首次提出，强化反垄断和防止资本无序扩张。2020年12月18日结束的中央经济工作会议将“强化反垄断和防止资本无序扩张”确定为2021年的八项重点任务之一，并且明确提出反垄断、反不正当竞争，是完善社会主义市场经济体制、推动高质量发展的内在要求，要加强规划，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为。2021年1月9日召开的中央政法工作会议上也提出“加强反垄断和反不正当竞争司法”。2021年3月全国“两会”上的《政府工作报告》强调，强化反垄断和防止资本无序扩张，坚决维护公平竞争市场环境。2021年3月15日的中央财经委员会第九次会议进一步提出，要坚持正确政治方向，从构筑国家竞争新优势的战略高度出发，

坚持发展和规范并重，把握平台经济发展规律，建立健全平台经济治理体系，明确规则，划清底线，加强监管，规范秩序，更好统筹发展和安全、国内和国际，促进公平竞争，反对垄断，防止资本无序扩张。

更值得关注的是，2021年8月30日中央全面深化改革委员会第二十一次会议审议通过《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》，这表明反垄断和公平竞争政策进一步得到了党和国家的重视，并已经成为我国的顶层设计，必将对我国强化反垄断和深入实施公平竞争政策产生广泛和深远的影响。2021年12月8日至10日召开的中央经济工作会议又一次明确要求，深入推进公平竞争政策实施，加强反垄断，以公正监管保障公平竞争，为做好下一步工作指明了方向。

反垄断法律制度本身的明确和完善是强化反垄断的一个基本前提。为便于反垄断执法的有效开展并为经营者提供更好的合法性指引，近年来国务院反垄断委员会和市场监督总局陆续出台一系列反垄断指南和部门规章，形成了以反垄断法为核心，1部行政法规，8部反垄断指南，6部部门规章等构成的反垄断法律规则体系。仅在2021年，就先后发布实施《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》《企业境外反垄断合规指引》和《国务院反垄断委员会关于原料药领域的反垄断指南》等文件。

作为反垄断领域基本制度规则的反垄断法自2007年出台、2008年实施以来，在维护自由公平的市场竞争秩序等方面发挥了重要作用的同时，也需要根据该法实施以来所反映出的突出问题相应地调整和完善的制度规则，并通过及时修法回应数字经济竞争的特点提出的新挑战，还要将竞争政策的基础地位以及公平竞争审查制度上升到法律的高度。2021年10月19日，第十三届全国人大常委会第三十一次会议对《中华人民共和国反垄

断法(修正草案)进行了首次审议，并于10月23日公布该修正草案并公开征求意见。这标志着我国反垄断法在实施13年多之后的首次修改进入最后的关键阶段。虽然目前的修正草案在最终通过时会有这样或者那样的变化，但是该版本是在各方多年努力的基础上形成的，无疑体现了我国在“强化反垄断”的新形势下形成的共识。

虽然近年来我国反垄断的学术研究越来越受到重视，但总体来说，以往这方面的研究呈现出比较零星分散的状态，未能形成所谓集中的、在其他领域也受到关注的“热点”。随着反垄断法力度不断加大并呈现出常态化，2021年我国学术理论界也掀起了反垄断尤其是平台经济领域反垄断研究的热潮，各种学术活动非常活跃，学术成果不断涌现。这些研究成果主要集中在我国加强反垄断执法的必要性和紧迫性、国外平台经济领域反垄断的比较借鉴、我国平台经济领域反垄断的基本理念、原则和重点难点问题等方面。这些成果既涉及传统反垄断分析框架在平台经济领域的适用，也涉及用新的理论和方法来看待和处理平台垄断问题，还涉及反垄断法的修订完善，及时回应了现实的需求，也有力促进了我国反垄断工作的开展。

在国家持续强化反垄断和防止资本无序扩张的背景下，加上国家反垄断局的正式挂牌和反垄断法修订工作的即将完成，可以预计，反垄断特别是如何在平台经济领域有效适用反垄断法等还将会是未来一段时期的研究热点，并会紧密结合平台经济的特点对反垄断法适用提出的挑战展开，同时关注我国和欧美在平台经济领域反垄断规制方面的差异，以便实现发展和规范并重、竞争和创新兼顾的目标。

(作者系上海交通大学特聘教授、竞争法律与政策研究中心主任，国务院反垄断委员会专家咨询组成员，中国法学会经济法学研究会副会长)