



国办印发推进省以下财政体制改革指导意见 权责配置更为合理 基层保障更加有力

热点关注

□ 本报记者 万静

近日,国务院办公厅印发《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出在五方面对省以下财政体制改革进行改革,这五方面改革措施包括:清晰界定省以下财政事权和支出责任;理顺省以下政府间收入关系;完善省以下转移支付制度;建立健全省以下财政体制调整机制;规范省以下财政管理。财政部有关负责人就《指导意见》有关问题回答记者提问。

适度强化省级财政事权

据财政部有关负责人介绍,此次省以下财政体制改革的目标,就是按照深化财税体制改革和建立现代财政制度的总体要求,进一步理顺省以下政府间财政关系,建立健全权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制,旨在促进加快建设全国统一大市场,推进基本公共服务均等化,推动高质量发展,为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

当前省以下财政事权和支出责任划分存在不尽合理等问题,以至于不能形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度,因此精准划分省以下财政事权和支出责任则是此次《指导意见》提出的首要任务。

记者注意到,《指导意见》从五方面提出了省以下财政事权和支出责任划分的措施:

根据事权属性划分省以下财政事权。以事权属性为基本依据,遵循基本公共服务受益范围、信息管理复杂度等原则,根据各级政府行政管理特点推进省以下财政事权划分,避免事权错配造成职能和管理的错位或缺位。

核心阅读

此次省以下财政体制改革的目标,就是按照深化财税体制改革和建立现代财政制度的总体要求,进一步理顺省以下政府间财政关系,建立健全权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制。



适度强化省级财政事权。对需要跨区域统筹协调或外部性较强的事务,适度强化省级责任,更好发挥省级在全域统筹、跨区域协调、综合调控、统一管理等方面的作用。对直接面向基层,由基层政府提供更为便捷有效的基本公共服务,明确为市县级财政事权,充分发挥市县财政贴近基层、就近管理的优势。

根据财政事权划分明确支出责任。按照政府间财政事权划分,合理确定省以下各级政府承担的支出责任。除共同财政事权实行上下级共同负担外,其他财政事权要各司其职,各负其责。省级财政事权由省级政府承担支出责任,市县级财政支出责任根据其履行的财政事权确定。

差异化确定共同财政事权支出责任。共同财政事权要明确划分省、市、县各级支出责任,坚持量能负担、差异化分担,根据经济发展水平、财力状况、支出成本等,差别化确定不同区域的市县级财政支出责任。落实各级政府的支出责任。上级财政事权确需委托

下级履行的,上级财政要足额安排转移支付资金,确保下级履行相关事权的支出得到充分保障,不能让下级因履行委托事权而额外增加负担,要求不得以考核评比、下达任务、要求配套资金等任何形式,变相增加下级支出责任或向下级转嫁支出责任,避免加重基层负担。

参照税种属性划分收入

按照统一领导、分级管理的财政管理体制原则,省以下财政体制由各省、自治区、直辖市人民政府确定。近些年,各地区结合自身发展实际,积极探索创新,不断丰富省以下财政体制改革实践,充分发挥各级财政职能作用,在推动地方经济社会发展、保障和改善民生以及落实基层“三保”(保基本民生、保工资、保运转)任务等方面取得了积极成效。

特别引人关注的是,为贯彻分税制原则,完善省以下收入划分,合理调动各级政府积极性,保证基层财政有稳定收入来源,为推进基本公共服务均等化奠定基础,《指导意见》在理顺省以下政府间收入关系方面,提出参照税种属性划分收入,以税种属性作为收入划分的基本依据。

《指导意见》提出坚持以税种属性作为收入划分的基本依据。要在不扭曲市场的前提下,让各级政府能够获得稳定的收入,并利于加强收入管理和促进区域收入均衡。同时,考虑到省级抵御风险冲击能力较强,且担负着调控和均衡区域间财力的职能,税基流动性强、分布不均、波动较大的收入更适宜作为省级收入或由省级分享较高比例。市县收入盘子相对较小,消纳收入波动的能力较弱,将税基稳定、地域属性明显的收入作为市县收入或由市县分享较高比例,更利于发挥市县的管理优势。

对部分行业企业收入均摊化处理。考虑到金融、电力、石油、铁路、高速公路等跨区域经营,但收入缴纳较为集中的行业,将其收入全部留给企业注册地,会加剧区域间收入差距,同时也容易因收入波动对县区

财政平稳运行产生冲击。《指导意见》提出,对金融、电力、石油、铁路、高速公路等领域税费收入,可作为省级收入,也可在相关市县间合理分配。

逐步取消按企业隶属关系划分收入。2002年所得税收入划分改革后,大部分地区已经取消按照企业隶属关系划分收入的做法,但有个别地方仍延续了这种做法。这种做法,容易造成地方政府为保护税源而干预市场主体的经营行为,不利于维护公平竞争的市场环境。为此,《指导意见》提出,除按规定上缴财政的国有资本经营收益外,逐步减少直至取消按企业隶属关系划分政府间收入的做法。

科学分配转移支付资金

党的十八大以来,中央和地方财政关系不断完善,中央与地方财政事权和支出责任划分改革向纵深推进,中央与地方收入划分进一步理顺,财政转移支付制度不断完善,权责清晰、财力协调、区域均衡的中央与地方财政关系逐步形成。但作为中央与地方财政关系的延伸,一些地区省以下财政体制改革相对滞后,存在与完整、准确、全面贯彻新发展理念,建设公平统一大市场,实现基本公共服务均等化要求不相适应的方面,除了上述财政事权和支出责任划分不尽合理外,省以下转移支付不够规范,部分地区基层财力保障较为薄弱,基本公共服务均等化程度有待提升等,亟须通过进一步深化改革来推动解决。

对此,《指导意见》也提出了具体的改革措施。

厘清各类转移支付功能定位。为健全省以下转移支付体系,明晰各类转移支付功能定位,《指导意见》要求,建立健全省以下转移支付体系,根据财政事权属性,加大对财力薄弱地区的支持力度,健全转移支付定期评估机制。用于一般性转移支付,《指导意见》提出,一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置,向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区,以及担负国

家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜,不得指定具体支出用途,由下级政府统筹安排使用。关于共同财政事权转移支付,《指导意见》明确,共同财政事权转移支付与财政事权和支出责任划分改革相衔接,用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任,下级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。编制预算时,共同财政事权转移支付暂列一般性转移支付。关于专项转移支付,《指导意见》要求,专项转移支付用于办理特定事项,引导下级干事创业等,下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用。

同时,科学分配各类转移支付资金。为提高转移支付资金的配置效率和效益,《指导意见》对转移支付资金的分配作了明确要求。一方面,贯彻政府过紧日子的要求,《指导意见》提出,贯彻政府过紧日子的要求,坚持勤俭节约的原则,这是将政府过紧日子作为长期坚持的方针,推动地方树牢勤俭办一切事业的思想,在转移支付资金安排和分配上,既合理保障,也厉行节约,有保有压,把有限的资金用在刀刃上、用到要紧处,不该花的钱一分也不能花,防止将转移支付资金用于违规建设楼堂馆所、搞政绩工程形象工程、铺张浪费肆意挥霍。另一方面,规范转移支付资金分配。《指导意见》提出,按照规范的管理办法,围绕政策目标主要采用因素法或项目法分配各类转移支付资金。

对此,中国政法大学财税法研究中心主任施正文教授认为,推进省以下财政体制改革,健全规范省以下财政体制框架,合理优化基本制度安排,更好发挥财政在资源配置、财力保障、统筹协调等方面的作用,充分激发和调动各方面积极性、主动性,确保各级财政运行稳健,保障有力、长期可持续,对于推动经济持续健康发展和维护社会稳定,将中国特色社会主义制度优势转化为治理效能,推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

提高复议应诉能力 持续深化“放管服”改革 拉萨以更实举措推进法治政府建设

法治政府建设纵深行

□ 本报记者 刘玉琼

位于布达拉宫脚下的药王山宪法主题公园内游人如织,夏风徐徐,凉爽宜人,市民在这里尽情游玩。“加强法治宣传教育,提高全民法律素质”“依法行政,建设法治政府”等法治宣传内容随处可见。

拉萨,是西藏的政治、经济和文化中心。先后荣获中国优秀旅游城市、全国文明城市、中国最具安全感城市等荣誉称号。

走进拉萨,法治的春风扑面而来,法治广场、法治长廊、法治街道、法治社区……所到之处,尽是一幅幅盛世和谐的优美画卷。

近年来,拉萨市自觉运用法治思维和法治方式引领改革发展,法治成为推进法治政府建设进程中的生动注脚,良法善治绘就这座城市的幸福底色。

着力提升立法质量

5月24日,拉萨市人民政府发布《关于废止和宣布失效部分政府规章和规范性文件的规定》,决定废止《拉萨市流动人口计划生育管理办法》等2件规章、3件规范性文件,宣布失效1件规范性文件。

6月1日,拉萨市举行(拉萨市南北山绿化管理条例)颁布实施新闻发布会,介绍该条例出台的相关情况。市人大常委会主任委员巴琼表示,条例的颁布实施,对于推进拉萨南北山绿化高质量发展,建设生态宜居高原特色城市,促进国家生态文明高地建设,在创建国家生态文明高地上当好排头兵,都具有重要意义。

拉萨市紧紧围绕工作大局,紧跟区党委决策部署,从“小切口”立法入手,集中力量制定各项规章,为拉萨市各项行政法工作提供了强有力法治保障。

行政立法工作是一项专业性、技术性很强的工作。随着社会经济的发展,社会管理触角不断延伸,各行政管理部门对行政立法的需求越来越大。

近年来,拉萨市立法工作紧紧围绕市委中心工作、市政府重点工作和人民群众关心的热点问题,结合改革发展需要,全面提升立法质量,增强法规规章的及时性、系统性、针对性和有效性。

提高复议应诉能力

2021年11月25日,申请人王某受西藏某高校指派,驾车到另一学院出差授课途中,发生交通事故,致申请人受伤。

申请人申请工伤认定时,被申请人某人社局作出《不予认定工伤决定书》,申请人不服向拉萨市人民政府申请行政复议。

本案是因人社部门作出“工伤不予认定”决定引起的行政复议案件。

审理过程中,办案人员积极与用人单位、申请人进行沟通,召开案件集体讨论会,认为人社部门“不予认定”决定有误,决定撤销被申请人作出的《拉萨市人力资源和社会保障局不予认定工伤决定书》。

最终人社部门重新作出“予以认定”工伤的决定,使申请人享受到工伤待遇,实现案结事了,定分止争,发挥了行政复议化解行政争议的“主渠道”作用。

这是拉萨市行政复议机关公正高效化纷争,复议为民促和谐的一个缩影。

行政复议是政府系统自我纠错的监督制度和解决“民告官”行政争议的救济制度,是推进法治政府建设的重要抓手。

拉萨市经过个案审理使行政机关依法行政的意识逐步增强,一些违法、不当的行政行为得到纠正,进一步强化了行政机关工作人员依法行政的意识,提高了行政机关依法行政能力,达到了“化解纠纷、定分止争,案结事了”的工作目标,有效实现法律效果与社会效果的统一,促进了法治政府建设。

拉萨市司法局行政复议(行政执法监督)科科长宗吉表示,下一步,将继续推进依法行政,注重防范法律风险,切实加强自身建设,严格履行行政复议职责,规范复议应诉程序,强化法律服务队伍建设,提高复议应诉能力,进一步推进拉萨市法治政府建设。

深化“放管服”改革

6月15日,来拉萨经商的王先生拿出手机,扫了扫小区门口的“码上办”二维码,很快就填完了所有需要的材料,不到一分钟,申请办理居住证的手续就完成了。

从“马上办”到“码上办”,简化办证程序仅仅是拉萨市深化“放管服”改革中的一个缩影。

为帮助市民实时掌握相关事项办理进度,免去办事来回跑的麻烦,拉萨市上线移动政务服务“码上办”。拉萨的企业、市民可以足不出户办理“老年人优待证”“社保个人信息查询”“建筑施工企业安全生产许可证”等与生产生活密切相关事项,尽享

“掌上政务服务”带来的便利。

“萨都办”是拉萨市打造的具有西藏特色文化政务服务和营商环境品牌,“萨”代表拉萨,谐音“哈”,意为群众不受时间、空间约束,能够享受线上线下融合多渠道高质量的服务。

拉萨市将政务服务从线下到线上转移,后续将把所有的行政审批事项、公共服务,便民应用都逐步纳入进来,为老百姓提供更多便利。

近年来,拉萨市不断推进“两减一即一深”指标提升。印发《拉萨市2022年“减证便民”专项行动方案》,力争2022年底前,将为推责、避责而设立的要求街道办事处出具的证明材料和模糊兜底证明材料全部取消,规范到位,证明事项精简10%以上,并启动实地踏勘事项清单梳理工作。

目前,拉萨市本级行政许可事项的平均承诺时限,法定时限基础上的平均压缩比例,即办件数量占比,四级深度数量占比分别为5.71个工作日、81.84%、48.52%、76.19%。

拉萨市行政审批和便民服务中心审批科科长吴九龙介绍,经初步统计,全市现有权责清单事项3086项,其中依照拉萨市地方性法规设立行政许可事项2项。与2020年相比,取消24项,新增6项,补充203项,全清单事项总数增加185项。

随着法治政府建设示范创建不断推进,越来越多拉萨市民、企业享受到了法治“红利”。

下一步,拉萨市将建立基层法治建设制度和工作机制,建设高素质法治专门队伍,加强法治考核督察,以更大力度、更实举措、更优质推动法治建设工作研究“金点子”,探索“新路子”,提升法治建设水平。

贵州健全网上信访工作机制

本报讯 记者王家梁 王鹤霖 通讯员朱莉 近年来,贵州省信访局积极探索健全完善网上信访工作机制,注重网上受理与网下办理相结合,加大网上信访平台对接和信访信息系统整合力度,完善网上流转、网下办理流程,努力形成“信访网上投、事项网上办、结果网上评、问题网上督、形势网上判”的工作格局。在省门户网站、多彩贵州网、省信访局门户网站及“贵州信访”微信公众号开通“人民建议征集”平台,通过线上线下同步发力,让群众参与社会公共事务管理,并积极建言献策。

2021年,共征集建议1544条,同比上升71.96%,政策转化103条,同比上升69.90%,切实把一些信访人转变成建议人,把人民建议“金点子”转变成促进经济社会发展的“金钥匙”。

贵州省信访局有关负责人表示,下一步,省信访局将坚决走好网上群众工作路线,努力把网民反映的操心事、烦心事、揪心事解决好,用信访工作的实际成效更好地服务群众,赢得民心。

杭州拱墅两个《办法》化解行政执法管理难题

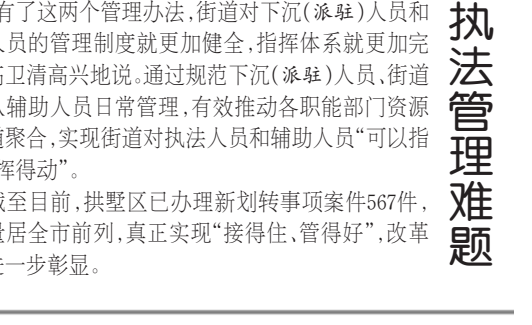
本报讯 记者王春 通讯员赵晗晖 “部门行政执法人员下沉街道,辅助人员有了,谁来管?怎么管?”曾是萦绕在浙江省杭州市拱墅区武林街道工作人员高卫清心头的难题,也是全省各地,特别是乡镇(街道)在推进“大综合一体化”行政执法改革和“一支队伍管执法”过程中普遍面临的问题。

作为今年“大综合一体化”行政执法改革重点工作之一,拱墅区在全市率先落实执法人员下沉街道,全面构建“金字塔型”行政执法结构,解决了困扰街道执法层面的“看得见管不着”等深层次矛盾。

针对当前区级执法队伍(含1支综合行政执法队伍和5支专业执法队伍)7262名执法编制,68.49%执法人员下沉街道及相应的1000多名辅助人员统一纳入街道管理现状,拱墅区把“编外人员一点通”数字化管理平台智能化模拟成果贯穿于走访调研、意见征求、资源整合,修订完善的全过程,全省领先,全市第一个出台《拱墅区“大综合一体化”行政执法改革执法人员“区属街用共管”管理办法(试行)》《拱墅区街道综合行政执法队辅助人员管理办法(试行)》,使“谁来管,怎么管”的问题迎刃而解。

“有了这两个管理办法,街道下沉(派驻)人员和辅助人员的管理制度就更加健全,指挥体系就更加完善!”高卫清高兴地说,通过规范下沉(派驻)人员、街道执法队辅助人员日常管理,有效推动各职能部门资源在街道聚合,实现街道对执法人员和辅助人员“可以指挥、指挥得动”。

截至目前,拱墅区已办理新划转事项案件567件,办理量居全市前列,真正实现“接得住,管得好”,改革成效进一步彰显。



乌鲁木齐海关关员阿勒泰海关近日组成普法小分队,在阿勒泰市街心公园开展“安全生产责任进万家”普法系列宣传活动,向广大群众发放普法宣传单,安全生产事故案例资料,宣传法律知识。

慧眼观察

□ 鲁鹏宇

6月23日,国务院公布《关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称《意见》),这是中央层面就全面开创数字政府建设新局面作出的重要规划和部署。《意见》明确提出了2025年目标以及2035年远景目标,并从构建协同高效的政府数字化履职能力体系、数字政府全方位安全保障体系等7个方面明确了重点任务。

数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态,近年来,我国数字经济发展迅猛,到2020年,我国数字经济规模已达39.2万亿元,占GDP比重为38.6%。在世界范围内,数字经济也正在成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。因此,中央高度重视数字政府的顶层设计,密集出台相关政策规划,推动数字政府、数字经济、数字生态的一体化建设。

自“十四五”规划明确要求“提高数字政府建设水平”以来,各省、市政府相继出台数字政府建设的新发展规划。“最多跑一次”“一网通办”“一网统管”“一网协同”“接诉即办”等创新实践不断涌现,“数字+政务服务”“政务上云”等新理念也得到全面贯彻落实。数

字政府建设在“优政”“惠民”“兴业”等方面展现出明显优势和显著成效。

数字政府是赋能数字经济、建构数字社会,实现数字治理的重要引擎。《意见》指出,要以数字化改革助力政府职能转变,促进政府治理各方面改革创新,推动政府治理法治化与数字化深度融合。需要注意的是,数字时代的法治政府建设,已经与工业时代的法治模式形成巨大反差,数字法治政府既是一个全新概念,更是一项重大挑战。

一是行政组织体制变革与流程再造的难题。数字政府要求“技术融合、业务融合、数据融合”,为社会公众和市场主体提供跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。行政机关传统的地域性、层级性和独立性特征也将逐步弱化,数字时代的行政管理体制将由科层化走向扁平化。行政机关持续推进的业务重组、流程再造与部门协同,将对传统的行政组织架构和运行模式产生巨大的冲击。

二是数字技术加持下行政权力存在扩张的风险。在数字政府领域,技术公司深度参与政府治理,一方面增强了政府的治理能力和权力空间,另一方面也带来政企博弈等复杂问题。因此,如何防范行政权力被非法权力所扭曲和异化,保障公民基本权利不被非法限制和剥夺,已经成为数字时代公众普遍关注的重大社会问题。

三是数据流动场景下数据权利保护面临困境。数字经济时代,数据不单纯是信息载体,已经转化成关键生产要素。数据的安全流通与共享已成为经济高质量发展的新动能。但由于海量数据是在数据所有者、数据收集者、数据加工者、数据使用者之间不停流转和变动的,导致数据权益的归属主体及权益大小难以清晰界定。我国民法典、个人信息保护法等相关法律虽然高度关注数据权益的保护,但有关数据权属和利益分配的数据产权立法仍处于理论研究阶段,如果立法上不能对数据权益进行精确配置,就难以避免因产权不明、要素垄断、流通不畅而造成数字经济的阻滞和停顿。

四是数字秩序与公众需求之间存在明显断层。由算法和代码所塑造的“数字秩序”,通过“人机互动”和“数据决策”,能够提升行政管理效能,创造便捷生活。但同时弱化了官民之间的直接沟通和共情体验,所以“数字秩序”可能加剧社会秩序建构的机械性、单方性和强制性,从而影响官民协同度和政府公信力。可以说,数字政府建设是一项复杂艰巨的系统性工程,但数字政府建设绝非单纯的政府利用数字技术的自我革命与自我创新,数字政府建设是做中国国民经济发展和国际竞争成败的国家重大发展战略,更与每一个公民的日常生活息息相关,前端数字技术的普遍应用,并不能使数字政府和数字治理当然地获得合法性与正当性,数字政府智能政府必须在法治政府的

既定框架之下发展和运行,在推动数字政府向2035年远景目标迈进过程中,应当始终秉持法治优先和以人民为中心的价值观,着力避免数据统治和数据霸权。

一是要处理好改革与法治的关系。数字政府建设是当前国家治理改革的关键环节,必须以法治思维和法治方式推进政府的数字化改革,一旦处理不好改革与法治的关系,改革就可能反噬法治的成果。诸如数字政府所引发的行政组织重塑、行政流程再造等诸多重大改革举措应当做到于法有据、与法同行,行政组织法、行政行为法以及行政程序法的变革与调整,既要彰显数字时代的法治特色,更要强化法律对数字权力的监督和制约。

二是要处理好科技和权益保护的关系。数字技术应用得好,可以推动经济发展和社会进步;数字技术应用不好,必然导致公共权力的恣意和滥用。因此,通过数据的治理与针对数据的治理,二者相辅相成,同等重要。必须将传统的公平正义观念全面融入数字治理模型,确立符合权益保护需要的数字正义观、算法正义观和代码正义观,重塑公众在数字治理过程中的主体地位,加强对公众知情权、参与权、隐私权与信息权的保护,助力老年人等数字弱势群体顺利跨越数字鸿沟,保障其生活安宁权。

(作者系吉林大学法学院副教授,吉林省行政法学研究会副会长)

本报记者 潘从武
本报通讯员 加尼波拉提·胡阿西别克 木哈提提·沙巴依 文图