

## ■热点评说

文·李伟

近日公布的2013年国家土地督察公告显示,2013年全国地方政府在土地利用管理方面存在2万多个问题。其中,全国34个城市、2147公顷土地违法违规审批手续,征地补偿安置政策落实到位,14个城市拖欠征地补偿安置费用19.82亿元。这些惊人的数字背后,有多少耕地在流失,又有多少百姓权益受到了损害?

地方政府本该是耕地红线的守护者、社会公平的主持者、百姓利益的维护者,现在却公然参与、甚

## 2万多个政府违规用地问题的警示

至主导违法违规使用土地,主要源于对“土地财政”的过度依赖。高额的土地收益、畸形的政绩观念,导致一些地方政府在实际操作中无视法规、频频违规,不仅层层破坏耕地保护基本国策,而且不断引发拆迁矛盾乃至群体性事件,严重影响政府公信力与形象,群众意见很大。

地方政府主导土地违法违规,警示一些地方亟待改变土地财政收益制度,退出不正当的土地经营。2014年是全面深化改革的“元年”,厘清政府与

市场界限迫在眉睫。必须切实转变政绩观念,加强政府职能转变,改变“红头文件为经济服务”“一切为GDP让路”的思路,防止地方政府打着发展一方经济的旗号越跑越偏。

政府以权越法、以权代法,归根到底还是一些领导干部的法制观念淡薄,缺乏对权力该有的敬畏。作为土地市场的监管者、守夜人,政府手中的权力由人民赋予,并且有着严格的使用程度和边界。“法无授权则不许”的原则,强调的

就是政府行政的规范与约束。2万多个政府违规用地问题,更警示地方严格推进依法行政,不断增强法律意识和服务意识,彻底告别“胡作为”“乱作为”。

推进政府部门依法行政,还要用严格监督、严肃问责来“撑腰”。2万多个土地问题的暴露,如何处理,我们也在拭目以待。真查真抓、高压严打,让违法违规者付出应有的代价,才能形成有力的外部约束,给土地管理者以深刻警示。

## ■播报

## 财政部:将在全国推动建立排污权有偿使用和交易制度

财政部24日消息称,将在全国范围内推动建立排污权有偿使用和交易制度。

财政部表示,排污权有偿使用和交易制度是发挥市场机制在污染物减排中作用的重要制度性安排,有利于污染物总量控制,也有利于企业减排经济价值市场化,即企业新增的排污权需要向政府或其他企业购买,老企业采取减排等措施形成的富余排污权(企业取得政府认可排污权超出企业实际污染物排放数量部分)可以出售,从而促进节能减排长效机制化。

自2007年起,财政部会同环境保护部、国家发展改革委先后批复了天津、江苏、浙江、陕西等11个省(市)作为国家级试点单位,积极探索实行排污权有偿使用和交易制度。一些省份也自行选择部分市(县)开展了试点。

虽然排污权有偿使用和交易试点已取得积极进展,但仍存在着试点范围小、地区操作差异大且不规范、落实到企事业单位总量控制工作滞后等问题。

## 国家土地督察:2013年逾20万公顷土地利用存在问题

21日公布的2013年国家土地督察公告显示,2013年全国例行督察发现地方政府在土地利用管理方面存在2万多个问题,涉及土地面积超过20万公顷,全国土地管理形势依然严峻。

公告说,土地督察发现地方一些市县主导的违法违规问题屡禁不止。2013年例行督察发现地方政府在土地利用和管理方面存在2.38万个问题,涉及土地面积20.12万公顷。部分地方政府执行耕地保护制度不够严格,存在违规占用基本农田建设设施农业、观光农业园,违规将现状建设用地、未利用地划为基本农田等问题。部分地方政府违法违规办理土地审批手续。部分地方政府征地补偿安置政策落实到位,侵害被征地农民合法权益。14个城市拖欠征地补偿安置费用19.82亿元,未落实社保资金2.41亿元。一些地方政府存在违规出让土地。46个城市存在违规少征、欠征或擅自减免土地出让收入等问题,涉及829个项目,欠缴土地出让收入492.03亿元。一些地方违规利用土地抵押融资融资,19个城市存在土地违规抵押融资行为,涉及1361个项目,土地14233公顷,抵押金额1183.79亿元。

(以上均据新华社)

## ■简讯

## 山东潍坊签发森林保险第一单

科技日报讯 3月21日,山东省潍坊市森林保险第一单在寿光市国有机械林场签发。中国人保财险寿光支公司为寿光市国有机械林场2.4万亩公益林提供了保险金额1920万元的风险保障,拉开了全市森林保险的序幕。全市30万亩森林将逐步获得保险保障。

2013年7月,由于潍坊市北部地区降雨量较为集中,一些园区林场因排水不畅造成内涝,导致新栽植的苗木大量死亡,损失惨重。仅寿光市国有机械林场栽植的苗木受损面积就在1000亩左右,造成直接经济损失500余万元。“现在,政府保开了森林保险,今后我们就可以放心大胆地扩大苗木种植了!”国有机械林场负责人如是说。森林保险的开办,解了广大林农的燃眉之急。

森林保险是今年山东省新增的政策性农业保险险种之一,包括公益林保险和商品林(仅指用材林)保险。保险责任为因火灾、风灾、雹灾、涝灾、冻灾、森林重大病虫害造成被保险林木死亡、流失、掩埋、主干折断或倒伏的直接经济损失(公益林)或损失(商品林)。公益林、商品林的保险费每亩分别为4元、6元,由林户分别自交10%、20%,中央、省、市、县四级财政分别补贴90%和80%。保险金额分别为每亩800元、1000元。目前,森林保险在全市有序开展。

(王占奎 赵礼忠 高世龙)

## 广东移动率先全省实现4G正式商用

科技日报讯 3月16日,中国移动广东公司举行4G全省商用发布会,宣布率先在全省范围内提供4G商用服务。4G的正式商用意味着广东全面进入4G时代,将助力广东率先建成“世界级宽带城市群”,推动“宽带中国”战略的落地。

据悉,广东移动目前全省已建成2.6万个4G基站,实现了全省所有县级以上主城区和重要乡镇的连续覆盖。预计到今年年底,将建成6.5万个4G基站,覆盖全省所有乡镇和相当部分的农村,明年实现全省人口覆盖率99%,成为全国、乃至全球最大的“一张网”4G移动通信网。此外,广东移动推出了“不换号、不登记、快速换卡”的服务,除了在营业厅更换4G USIM卡之外,近期还将提供短信换卡、在线换卡、社会渠道换卡等便捷服务,让用户轻松方便地升级享受4G服务。广东移动还同时举办了4G产业链论坛。4G通信设备、手机终端、销售渠道、互联网应用等多家企业表示,对移动4G未来的发展充满信心,接下来将持续加大投入,与产业链一起推动4G产业的快速成熟。(朱如辉)

## 阶梯气价:让用气更加合理公平

文·本报记者 姜晨怡

3月21日,国家发展改革委印发《关于建立健全居民生活用气阶梯价格制度的指导意见》(以下简称《意见》),部署建立健全居民生活用气阶梯价格制度。《意见》表示,将居民用气划分为三档,第一档用气量,按覆盖区域内80%居民家庭用户的月均用气量确定,保障居民基本生活用气需求;第二档用气量,按覆盖区域内95%居民家庭用户的月均用气量确定,体现改善和提高居民生活质量的合理用气需

求;第三档用气量为超出第二档的用气部分。

资源性产品价格改革逐步推进。去年以来,我国围绕资源性产品、促进节能环保推出了一系列价格改革措施。在对成品油价格形成机制进行改革的同时,也对油品质量进行了升级,对油品实行了优质优价政策。可再生能源加价和环保电价也在去年出台。阶梯气价如何确定?会对人们的生活带来多大影响?会对稀缺资源的保护起到多大作用?

## 天然气属稀缺资源 价格改革有助于引导消费

发改委有关负责人表示,天然气是一种不可再生的清洁能源,我国天然气人均资源占有量不到世界平均水平的10%。随着经济和社会的发展,我国天然气消费持续快速增长,国内天然气产量已不能满足日益增长的市场需求,2013年对外依存度已超过30%。但长期以来,我国对居民用气实行低价政策,一方面,居民气价明显低于工商业等其他用户价格,交叉补贴现象严重。居民生活用气具有不均衡的特点,不足20%的居民家庭消费了40%左右的居民气量,导致用气量越大的用户,享受的补贴越多,没有体现公平负担;另一方面,造成部分居民用户过

度消费天然气。用气量最多的不足5%的居民家庭消费了近20%的居民气量,特别是加大了冬季用气高峰时调峰保供的压力。

阶梯气价制度是将用气量划分为若干阶梯,实行不同的价格。用气量越大,超过基本用气需求的部分,气价越高。这项制度是在保障绝大多数居民生活用气不受影响的前提下,引导居民合理用气、节约用气。与传统的单一气价相比,阶梯气价可以更好地兼顾效率与公平。近年来,河南、江苏、湖南等地部分城市的实践证明,阶梯气价在引导节约用气、缓解供气压力等方面起到了良好的作用。

## 阶梯价格制度是补偿成本与公平负担相结合

《意见》表示,实行居民用气阶梯价格制度,遵循以下基本原则:一是保障基本与反映资源稀缺程度相结合。对于居民基本生活用气需求,实行相对较低价格;对超出基本生活用气需求的部分,要适当提高价格,以反映天然气资源稀缺程度。二是补偿成本与公平负担相结合。居民生活用气价格总体上要逐步反映用气成本,减少交叉补贴。同时,公平用气负担,用气多的居民多负担。三是统一政策与因地制宜相结合。国家制定居民生活用气阶梯价格政策的总体框架和指导性意见,各地结合当地自然地理环境、经济发展和居民用气特点,确定具体实施方案。

《意见》对各档气量和气价的确定作了原则性规定。阶梯气价分为三档,第一档用气量按覆盖区域内80%居民家庭用户的月均用气量确定,保障居民基本生活用气需求;第二档用气量按覆盖区域内95%居民家庭用户的月均用气量确定,体现改善和提高居民生活质量的合理用气需求;第三档用气量为超出第二档的用气部分。

各档气价实行超额累进加价。根据不同阶梯的保障功能,第一档气价按基本补偿供气成本的原则确定,并在一定时期内保持稳定;第二档气价按合理

补偿成本、取得合理收益的原则制定,第三档气价要充分反映天然气资源稀缺程度,能够抑制过度消费。原则上,第一、二、三档气价按1:1.2:1.5的比价安排。

中国城市燃气协会秘书长迟国敏在接受媒体采访时表示,长期以来,我国资源性产品价格政策向居民倾斜,福利色彩浓厚。但随着我国资源需求不断增长,“平价电、廉价气”等低价政策导致资源供应日益“捉襟见肘”,频频发生的“气荒”即是明证。

根据现行价格管理权限,居民用气销售价格由地方政府管理。《意见》只提出了居民阶梯气价制度的总体框架,由地方政府结合当地自然地理环境、经济发展和居民用气特点,制定具体方案并组织实施。

迟国敏认为,从供气成本看,居民用气“零售”特征明显,其供气成本远高于工商业等“批发”业务。目前我国居民气价平均水平为每立方米2.5元左右,工商业用气平均价格则高达3.5元左右。高气价增加了工商业企业的成本,降低了企业竞争力。实行居民阶梯气价后,民用和工商业价格交叉补贴的矛盾将得到一定程度缓解,有利于工商企业在市场经济中轻装上阵,进一步提升竞争力。

补贴等方面。对此,发改委有关负责人介绍,实行居民阶梯气价,第二档、第三档气价会有所提高,因此燃气企业的收入会有所增加。《意见》明确这部分收



入主要用于以下几个方面:一是目前有些用户是合表供气的,增收应首先用于“一户一表”的改造。二是目前部分城市用气峰谷差较大,为保障高峰时段供气安全,需要采购一些高价LNG资源或建设储气调峰设施,增收部分可用于弥补这部分成本。三是目前部分城市居民气价较低,不能弥补供气成本,实行阶梯气价后,增收可用于弥补居民基本生活用气供应成本,减少与工商业用气交叉补贴。

数据资料显示,2013年,我国天然气消费量预计达到1700亿立方米,其中民用用气占36%左右。中石油、中石化、中海油三家企业最近三年在国际市场上进口的天然气进口价格普遍较高,基本维持在15美元—20美元/百万英热左右,折算到国内是3.3元—4.3元/立方米。即便从缅甸以9美元/百万英热的价格进口管道天然气,到边境折合起来也会达到3元/立方米。阶梯气价改

革带来的收入增加是一方面,而最重要的在于,培养公民的节约意识,调整大家对资源性产品的使用习惯。

我国资源产品价格改革不断加快,从阶梯水价、阶梯电价到现在的阶梯气价,资源产品追求公平、逐步走向市场的形势正在体现。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预;将推进石油、天然气、电力领域价格改革,放开竞争性环节价格。

天然气定价机制改革的大方向是市场化趋势。业内人士表示,价格改革只是前奏,要从根本上改变国内天然气价格与国际市场结构性倒挂的不利局面,天然气价格要反映资源稀缺性及市场供求关系的同时,也要形成上下游价格联动机制在执行上的通畅性,充分发挥价格的杠杆效应。

森林保险是今年山东省新增的政策性农业保险险种之一,包括公益林保险和商品林(仅指用材林)保险。保险责任为因火灾、风灾、雹灾、涝灾、冻灾、森林重大病虫害造成被保险林木死亡、流失、掩埋、主干折断或倒伏的直接经济损失(公益林)或损失(商品林)。公益林、商品林的保险费每亩分别为4元、6元,由林户分别自交10%、20%,中央、省、市、县四级财政分别补贴90%和80%。保险金额分别为每亩800元、1000元。目前,森林保险在全市有序开展。

(王占奎 赵礼忠 高世龙)

## 广东移动率先全省实现4G正式商用

科技日报讯 3月16日,中国移动广东公司举行4G全省商用发布会,宣布率先在全省范围内提供4G商用服务。4G的正式商用意味着广东全面进入4G时代,将助力广东率先建成“世界级宽带城市群”,推动“宽带中国”战略的落地。

据悉,广东移动目前全省已建成2.6万个4G基站,实现了全省所有县级以上主城区和重要乡镇的连续覆盖。预计到今年年底,将建成6.5万个4G基站,覆盖全省所有乡镇和相当部分的农村,明年实现全省人口覆盖率99%,成为全国、乃至全球最大的“一张网”4G移动通信网。此外,广东移动推出了“不换号、不登记、快速换卡”的服务,除了在营业厅更换4G USIM卡之外,近期还将提供短信换卡、在线换卡、社会渠道换卡等便捷服务,让用户轻松方便地升级享受4G服务。广东移动还同时举办了4G产业链论坛。4G通信设备、手机终端、销售渠道、互联网应用等多家企业表示,对移动4G未来的发展充满信心,接下来将持续加大投入,与产业链一起推动4G产业的快速成熟。(朱如辉)

## ■第二看台



国务院审改办近期公布了国务院各部门行政审批事项汇总清单,涉及60个部门的1235项行政审批事项。这份“权力清单”是如何形成的?其对经济的直接影响表现在哪些方面?今后进一步简政放权的突破口又在哪里?

围绕这些问题,记者选取国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、工商总局四个部门,对其“权力清单”进行了解剖分析。

## 发改委:进一步取消下放核准权,形成投资增长内生机制

去年以来,发展改革委取消和下放了44项行政审批事项,修订了政府核准的投资项目目录,使得需要中央政府层面核准的项目减少了60%,同时把31项量多、面广、单项金额少的投资补助贴息项目也下放给了地方政府去管。

目前,发展改革委保留的行政审批事项有25项,其中涉及国内企业投资的核准项目尤为引人注目,主要集中在能源、交通运输、原材料、机械装备制造、城

## 财政部:正在清理2个审批事项,更好发挥市场和协会作用

目前,财政部保有18个行政审批事项,包括行政许可9项、非行政许可审批9项。

在国家行政学院副教授胡颖廉看来,这一“权力清单”主要涉及经济宏观调控、提供公共服务并直接关系公共利益的行业准入的事项,属于市场无法发挥职能或市场容易失灵的领域,符合财政部的职能定位。

去年以来,财政部取消下放的行政审批事项,

涉及政府采购、会计、减免税、非税收入减免、农业综合开发、外国政府贷款等多个方面。财政部部长楼继伟日前表示,今年将借助财税体制改革配套推进行政体制改革,进一步简政放权。

记者从财政部条法司了解到,财政部保有的18个审批中又有2个行政审批事项进入清理过程中,包括:政府采购甲级代理机构资格认定、境外(包括港澳台)会计师事务所境内设立常驻代表审批。

财政部财科所副所长刘尚希分析指出,从上述事项来看,遵循了减少行政干预、激发市场活力的原则,将更好发挥市场和行业协会作用,为市场减负松绑。

工商总局:登记制度改革为“先照后证”,更多释放市场主体活力

去年以来,工商总局压缩了一半行政审批事项,目前还剩7项,分别是:企业核准登记、企业集团核准登记、企业名称预先核准、商标注册、驰名商标认定、特殊标志登记、特殊标志使用许可合同备案。

“上述行政审批事项主要涉及市场主体准入、规范市场经济秩序、加强知识产权保护等领域,其保留设立对于维护良好市场秩序、促进经济社会发展具有重要意义。”工商总局新闻发言人日前对这份“权力清单”进行了解读分析:

——企业核准登记等涉及市场主体准入,是国家掌握企业数量和规模等经济基础数据的来源,也是调控和管理经济、维护市场经济秩序的必要手段;

——商标是企业重要的无形资产,也是引导消费的重要手段。商标注册、驰名商标认定对于保护

## 进一步简政放权,突破口在哪里

市公用设施等基础设施、基础产业领域的重大项目,以及外商投资、境外投资的重大项目。被认为“含金量”较高。那么,还有必要保留这些权力吗?

发展改革委固定投资项目副司长罗国三指出,目前保留的核准事项关系国家安全和生态安全,涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益,需要政府从维护社会公共利益角度进行审查。

但罗国三同时指出,对于暂时保留的核准事项,将努力创造取消或下放的条件,进一步落实企业投资自主权,调动企业和地方的积极性,形成投资增长内生机制,发挥投资对稳增长的关键作用。例如,从当前化解严重产能过剩工作的需要出发,对钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业的核准权限暂未调整,也暂时保留了对部分火电、热电项目的核准事项。对此,发展改革委正会同有关部门抓紧制定和完善相关政策条件,一旦条件成熟将坚决取消或下放核准权限。

## 财政部:正在清理2个审批事项,更好发挥市场和协会作用

目前,财政部保有18个行政审批事项,包括行政许可9项、非行政许可审批9项。

在国家行政学院副教授胡颖廉看来,这一“权力清单”主要涉及经济宏观调控、提供公共服务并直接关系公共利益的行业准入的事项,属于市场无法发挥职能或市场容易失灵的领域,符合财政部的职能定位。

去年以来,财政部取消下放的行政审批事项,

涉及政府采购、会计、减免税、非税收入减免、农业综合开发、外国政府贷款等多个方面。财政部部长楼继伟日前表示,今年将借助财税体制改革配套推进行政体制改革,进一步简政放权。

记者从财政部条法司了解到,财政部保有的18个审批中又有2个行政审批事项进入清理过程中,包括:政府采购甲级代理机构资格认定、境外(包括港澳台)会计师事务所境内设立常驻代表审批。

财政部财科所副所长刘尚希分析指出,从上述事项来看,遵循了减少行政干预、激发市场活力的原则,将更好发挥市场和行业协会作用,为市场减负松绑。

工商总局:登记制度改革为“先照后证”,更多释放市场主体活力

去年以来,工商总局压缩了一半行政审批事项,目前还剩7项,分别是:企业核准登记、企业集团核准登记、企业名称预先核准、商标注册、驰名商标认定、特殊标志登记、特殊标志使用许可合同备案。

“上述行政审批事项主要涉及市场主体准入、规范市场经济秩序、加强知识产权保护等领域,其保留设立对于维护良好市场秩序、促进经济社会发展具有重要意义。”工商总局新闻发言人日前对这份“权力清单”进行了解读分析:

——企业核准登记等涉及市场主体准入,是国家掌握企业数量和规模等经济基础数据的来源,也是调控和管理经济、维护市场经济秩序的必要手段;

——商标是企业重要的无形资产,也是引导消费的重要手段。商标注册、驰名商标认定对于保护