

■热点评说

文·王立彬

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》,对推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革作出总体部署。当前,落实《意见》的核心是明确地方事权,也就是哪些事情该由财政掏钱来办。

《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。具体而言,《意见》是理顺我国财政体制的治本之策,是我国财税体制改革的根基之一。这项改革顺

利推进了,我国才能建立现代财政体制,进一步完善我国现代治理体系。

《意见》是规范中央和地方财政事权关系,即政府花钱办事问题的指导性文件。就是要解决财权与事权相匹配的问题,用老百姓的话说就是“谁花钱谁办事”“有多少钱办多少事”“办多少事儿花多少钱”。而在社会主义市场经济下,财权事权匹配的核心是“办啥事”。财政问题只能放到全面深化改革、简政放权大视野下,轮廓才会清晰。在市场经济体制下,在花谁办事上,中央与地方的事权关

系,与政府与社会、政府与市场的关系是一个不可分割的整体。

正如文件开宗明义强调的,现行中央与地方财政事权和支出责任划分存在不清晰、不合理、不规范等问题。首先是政府职能定位不清,一些本可由市场调节或社会提供的事务,财政包揽过多,同时一些应由政府承担的基本公共服务,财政承担不够等等。准确把握文件精神,就要看到《意见》着眼规范的重点是政府与社会、政府与市场如何各归其位、各司其职的问题。

我们要做强的是地方政府公共服务,特别是

基层政府的公共服务。这是因为越到地方和基层,越贴近人民群众,贴近微观市场主体,而不是要打造“强势”地方政府。此次改革主要目标之一,就是激励地方政府主动作为,充分发挥地方积极性,在公共服务上不缺位,在市场经济活动中不越位,在简政放权中不“逆流而上”。

改革千头万绪,市场千变万化,地方千差万别,只有把握全面深化改革这个时代大局、大势,让市场在资源配置中发挥决定性作用,政府补上公共服务短板,才能为我国实现现代治理打下基础。

(新华社)

财政事权改革的要害是明确地方事权

■新政速览

甘肃
获批建设
新能源综合示范区

近日,甘肃省被确定为全国第二个新能源综合示范区。这对破解甘肃省新能源发展弃风弃光限电困局、建立高比例和高效率新能源消纳体系、推进能源结构调整和优化具有重要意义。

据悉,甘肃省在建设新能源综合示范区中要建立高比例可再生能源体系,提高新能源在电力供应中的比重,到2020年新能源装机占电源总装机比例达到50%、新能源发电量占全社会用电量的30%以上;新能源发电利用效率显著提升,建立相应电力调度运行体系,解决风电和光伏发电的弃风弃光问题;提高外送电量中新能源发电的比重,确保酒泉至湖南±800千伏特高压直流输电工程年输送新能源电量占比达到40%以上;提升非化石能源消费比重,坚决遏制新增煤电机组的建设,确保非化石能源在一次能源消费中的比例达到25%以上。

为实现既定目标,甘肃省将建设新能源与传统能源协调发展新机制,实现新能源全额保障性收购,完善有源调峰补偿机制,探索甘肃新能源与西北区域内水电联合优化运行机制;加快完善促进新能源消纳的政策措施和输配电价改革,扩大外送电规模;有序推进风电产业发展,稳妥扩大酒泉风电基地建设规模及武威、金昌、张掖等地区风电建设,重点打造酒泉、嘉峪关等光伏发电基地,推进光热发电示范工程和地热能开发利用。

四川
发布首份
科技成果转化清单

8月29日,四川省重大科技成果与企业技术需求精准对接会在成都召开。会议发布四川省第一份科技成果转化清单,100个技术水平高、成果转化市场前景好、投资带动作用大的重点科研成果列入清单,涉及12所高校,15家科研院所,涵盖新一代信息技术、高端装备制造、新材料、新能源等领域。此项清单是四川省全面创新改革试验列出的9张清单之一。

据了解,今年7月,四川省全面创新改革试验工作领导小组暨军民融合发展推进领导小组第二次会议强调要列出9张任务清单,其中就包括“列出成果转化清单,根据科研成果成熟度分年度细化成果转化清单,充分发挥产业技术创新联盟在技术、产业、市场的桥梁纽带作用,进一步发挥科技领军企业引领作用”。此后,省科技厅会同多个部门,对全省高校、科研院所和军民融合类单位相关科研成果进行了系统摸底调查,筛选出609项近期可转化的科研成果。在此基础上,相关领域专家又根据成果技术水平、成果转化市场前景、投资带动作用,进一步对“大气十条”治理目标,贺克斌建议,京津冀一体化既要促进经济社会发展又能减排污染物的那些项目。“在京津冀区域的发展战略上应有一个战略环评,环评内容包括产业布局、经济发展等。”

此外,509项近期可转化的科研成果也同步印刷成册对外发布。据悉,下一步将建立项目跟踪制度,分领域、分批开展银政企院对接活动,促进成果尽快在四川转化为产品、形成产业。

河北
投入87.12亿
治理地下水超采

日前,河北省政府印发《河北省地下水超采综合治理试点方案(2016年度)》。根据方案确定的治理范围,2016年度地下水超采综合治理试点新增52个试点县(市、区),从而将地下水超采综合治理试点扩大到全省9个设区市和定州、辛集市,共115个县(市、区),涵盖了全省全部7个主要漏斗区。为此,我省今年共安排投资87.12亿元,其中中央财政补助71亿元。

据悉,河北省地下水超采总量及超采面积均占全国的1/3,引发了地下水位下降、地面沉降和湿地萎缩等问题,威胁生态环境和可持续发展。2014年国家确定在河北省开展地下水超采综合治理试点以来,试点区地下水下降趋势得到一定遏制。

根据方案,2016年度全省试点区将累计形成农业地下水压采能力22.30亿立方米,占试点区农业地下水超采量的54.8%,其中新增压采能力7.08亿立方米,2014年度、2015年度试点已形成压采能力15.22亿立方米。

方案强调,河北省将强力关停地下水开采井。各试点设区市、县(市、区)政府要加强对地下水开采井责任,关停结果纳入省政府实行最严格水资源管理制度考核。年底前,南水北调工程受水区城市自备井填埋570眼、封存1680眼。2014、2015年度项目区超采治理措施稳定达标后,试点县(市、区)农业灌溉井填埋990眼、封存3200眼。2016年规划关停井2084眼,待2-3年起超采治理措施稳定达标后实施关停。

截至8月25日,辽宁省小微企业企业总量达到63.6万户,占全省企业总量的93.7%;全省小微企业注册资本(金)达到3.43万亿元,占企业注册资本(金)总量的58.2%……这组来自辽宁省工商局的最新数据表明,小微企业正在成为实现全面振兴的新动能。

辽宁
小微企业
占企业总量九成

统计显示,第三产业正在成为小微企业的主战场,辽宁省小微企业总量中,第三产业超七成。其中,现代服务业中科学研究和技术服务业、软件和信息技术服务业呈现出良好的发展态势。

小微企业不仅为经济发展增添了活力,还成为我省高校毕业生就业和失业人员再就业的重要渠道。截至7月,平均每户小微企业提供9.4个岗位,近500万就业者在小微企业找到工作。

个体工商户是小微企业的后备军,积极推进个体工商户转型升级,辽宁省制定实施了《2016年全省个体工商户转型升级工作意见》,从准入服务、税费扶持、金融扶持等各方面来支持“个转企”,并根据实际情况,有的放矢提供帮助。

截至7月末,辽宁省完成个体工商户转型升级企业6057户,注册资本(金)增至64.2亿元,从业人员扩大到25405人,分别是转型前的4.3倍和1.7倍。

2017年,我们能吸上“新鲜”空气吗

文·本报记者 李 禾

国务院颁布的《大气污染防治行动计划》,被称为“史上最严”的大气污染治理计划(简称“大气十条”)。“大气十条”共提出了10条35项重点任务措施,并明确要求到2017年,全国地级及以上城市可吸入颗粒物PM10浓度比2012年下降10%以上;京津冀、长三角、珠三角等重点区域细颗粒物PM2.5浓度分别下降25%、20%、15%;其中,北京市PM2.5年均浓度控制在60微克/立方米左右。

如今,2016年已经过去,我国空气质量改善效果究竟如何?2017年的终期目标是否能如期实现?8月22日,国际环保组织亚洲清洁空气中心在北京发布了《大气中国2016:中国大气污染防治进展》报告,这个国内首份覆盖161个城市大气污染防治措施的报告指出,8城市未完成其设定的2015年空气质量改善目标,建议进一步提高各地环保部门大气污染防治治理能力,以确保2017年目标达成。



■建议

京津冀采取超常规措施“治霾”

贺克斌说,通过“大气十条”的实施,我国空气质量改善已取得了一定成效,他对实现2017年减排目标是乐观的。他解释说,2017年减排目标规定的是省份。比如说京津冀PM2.5浓度下降25%,即河北省11个城市平均下降25%;天津、北京作为直辖市,也各下降25%。当前河北减排力度很大,“再加上张家口、秦皇岛等城市PM2.5浓度低,11个城市算平均数是能实现2017年减排目标的,各城市的减排目标是二次分配的任务。”

“大气十条”还规定,2017年北京PM2.5年

均浓度控制在60微克/立方米左右。贺克斌认为,北京去年底PM2.5浓度是80.6微克/立方米。“如果按照现在的节奏走下去,北京2017年达到60微克/立方米是肯定不行的,因此要采取超常规措施,国家也已经布局了。”

超常规措施包括抓散煤供暖、红色预警的重污染应急,以及在北京大气污染输送路径上的高架源控制。“整个河北天津都有相应动作,靠近北京的廊坊、保定也有非常具体的、与北京相匹配的污染控制措施。”

建立科学决策支持体系

“我们把困难估计足,把预测和应对措施做到位,我觉得到明年实现目标,还是有信心的。”贺克斌强调,在“大气十条”冲刺的最后两年和后续治理中,城市要想取得持续或者更大的改善幅度,必须依赖科学决策,精准治霾。尤其是越到后面,减排难度越大。

只有建立“研判—决策—实施—评估—优化”的科学决策支持体系,才能做到“地面排放量

有变化,天上浓度对得上账”。

报告指出,去年空气质量改善不理想的城市集中在河南、东北和山东等地,这些区域在大气污染防治相关经验积累和基础能力方面较经济发达地区城市相对薄弱。报告建议,中央政府除对城市施加压力外,还应对之提供全面系统的能力建设,提高地方环保部门在大气污染治理方面科学决策能力。

进一步推进区域联防联控

在161个城市落实“大气十条”措施方面,报告总结了2015年进展较大的措施,包括提前完成2017年煤炭消费总量控制目标、首次设立船舶排放控制区、开始征收挥发性有机物排污费。报告也指出,目前中国城市在大气污染防治的科学决策、联防联控、信息公开等方面还存在不足。

“空气质量改善是一项长期、复杂和系统性工作,难以一蹴而就,需要清晰的长期控制战略思路。其中很重要的方面,就是需进一步推进区域

联防联控。”北京大学环境科学与工程学院教授张世秋说,“应遵从减排责任公平化和权益均等化等基本原则,推进基于责任共担、权责对等、利益共享、区域统筹的大气污染防治制度。”

为了达到“大气十条”治理目标,贺克斌建议,京津冀一体化既要促进经济社会发展又能减排污染物的那些项目。“在京津冀区域的发展战略上应有一个战略环评,环评内容包括产业布局、经济发展等。”

■效果

空气质量整体改善,但超标情况仍普遍

这份《大气污染防治行动计划》实施进展报告显示,“空气质量整体有所改善,但超标情况仍然普遍”。

监测数据显示,2015年,六项污染物中,74个重点城市PM2.5、PM10、二氧化硫、二氧化氮年均浓度分别为55微克/立方米、93微克/立方米、25微克/立方米、39微克/立方米,与2014年相比总体呈继续下降趋势,降幅分别为14.1%、11.4%、21.9%、7.1%;一氧化碳浓度平均为2.1毫克/立方米,与2014年持平;二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳年均浓度达到国家二级标准。

但是,PM2.5仍旧是大部分城市面临的首

要大气污染问题。74个重点城市PM2.5平均浓度仍在国家二级标准35微克/立方米的1.5倍以上;臭氧浓度平均为150微克/立方米,上升了3.4%,臭氧达标城市的比例下降了5.4%。

据统计,2015年我国161个城市空气质量超标天数平均达99天,其中74个重点城市平均超标天数为105天。京津冀以及周边地区仍然是全国空气超标最严重、重污染发生频率最高地区,这包括山西、山东、内蒙古、河南等省区的城市。161个城市中超标天数最多的前20个城市全部集中于此区域,去年该区域内70个地级及以上城市共发布重污染天气预警154次。

■问题

部分城市PM2.5浓度呈现大幅反弹

“对比可获得数据的近一百个城市设定的2015年PM2.5或PM10目标浓度与实际浓度,我们发现90%城市达成了目标。但值得关注的是,河南、辽宁一些城市不仅没有完成目标,甚至还出现了明显恶化。”付璐说。

报告显示,未完成2015年PM2.5或PM10改善目标的城市包括郑州、三门峡、焦作、枣庄、日照、营口、长春、廊坊。其中郑州、焦作不仅没有完成2015年空气质量改善目标,

PM2.5年均浓度相比2014年反而升高9%,而营口更是出现高达23%的大幅反弹。

中国工程院院士、清华大学环境学院院长贺克斌教授分析说,我国PM2.5平均浓度标准是与世界卫生组织提出的“最低一档”标准对接,即使做到了PM2.5平均浓度35微克/立方米,按照世界卫生组织的标准体系还会有更高要求,“我们面临的挑战是长期的”。

自己都弄不清楚采取一些措施后,VOCs究竟是在净增还是净减?

“城市做了很多减排VOCs的工作,但起到的作用只是减缓了VOCs上升幅度,但它还在上升。VOCs和氮氧化物这两个污染物只有协同减排,大气中臭氧浓度才会下降。全国做了很多这样的初步分析,发现氮氧化物和VOCs在不同地域减排比例关系应在1.5和3间,才会使臭氧不升或下降。”贺克斌说,具体比例不同区域不一样,目前该减排规律正在做研究。

■第二看台

让科学大数据“跑”起来

文·本报记者 陈 莹

“一直以来,科研数据的开放共享,在国内外都是科学大数据领域的‘老大难’问题。”8月25日,在上海召开的第三届科学数据大会上,国家科技基础条件平台中心主任叶玉江再度抛出这个问题。

相对于商业大数据,科学数据领域更容易形成“烟囱林立”的局面。“这和科学数据的特殊性有关。”叶玉江在接受科技日报记者采访时说,科学数据主要依靠观测、实验、分析等科研活动产生,可谓“取之科研,用之科研”。“一方面,这些数据属于科研成果的一部分;另一方面,很多人也不愿将自己辛苦得来的基础数据拿出来共享,让别人取得突破。”叶玉江坦言,近年来,在公共财政支持下,科技创新形成了海量科学数据,但在

开放共享方面进展仍较缓慢,“做数据开放的积极性不高,关键的自己掌握,不重要的交出来”,这样的情况一直存在。

叶玉江认为,解决问题的核心难点在于扭转观念,“要让科研人员意识到,国家公共财政支持下的科学研究取得的科学数据,不完全属于个人和单位,而是属于国家的。”

扭转观念,并非一朝一夕之功可竟。叶玉江提出,尽快出台相关政策机制,加快建设国家级科学数据中心,以及科研单位通过具体措施推动,保障数据工作者的权益,建立起开放共享的氛围,这些手段同样重要。“要同步进行,多管齐下,在过程中实现科研人员观念的转变。”

2015年9月,国务院印发《促进大数据发展

行动纲要》,是中国大数据发展战略的首个顶层设计,明确提出要推动政府信息系统和公共数据互联互通,消除信息孤岛。叶玉江告诉记者,在此基础上,平台中心正在加快推动出台《科学数据共享管理条例》,明确相关部门、项目课题组和科研人员的责任和义务,为科学数据共享过程中存在的知识产权保护、利益分配机制、资源信息化等问题提供政策依据,作为推动科学数据开放共享的制度保障。“要调动科研人员做数据工作的积极性,就要通过制定政策建立完善的考评机制,体现他们这部分的价值贡献。”

“政府支持,权威科研机构搭台,构建国家级的科学大数据中心,也是推动由国家公共财政支持的公益性科研活动获取和产生的科学数据逐

步开放共享的有效手段。”叶玉江表示,在科技部国家科技基础条件平台的支持下,国家地球系统科学数据共享平台、国家生态系统观测研究网络、人口与健康科学数据共享服务平台等大数据平台整合了领域内多家单位的数据资源,在科技基础资源开放与共享方面率先走出了一步。

“这些具有世界影响力的国家级科学数据中心,连点成面,可以实现一加一大于二的作用。”叶玉江告诉记者,下一步,平台中心将以已有的6个共享服务平台为基础,通过整合、重组、调整、优化等方式,打造一批资源量大、运行机制完善、开放程度更高、服务能力更强的国家级科学数据中心。“这是个永无止境的过程,我们永远在路上。”