

开栏的话 2013年,党的十八届三中全会提出,紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革。2017年1月,为解决政府配置资源中存在的市场价格扭曲、配置效率较低、公共服务供给不足等突出问题,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新政府配置资源方式的指导意见》明确提出,从广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,创新配置方

式,更多引入市场机制和市场化手段,提高资源配置的效率和效益。近年来,全国各地按照问题导向、分类施策,提高效率、促进公平,平台整合、信息共享,依法依规、创新监管的原则,着力推进相关改革,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,公共资源配置的效益和效率显著提高。从今日起,本报推出系列改革案例,以飨读者,敬请关注。

建立“五个统一”机制 创新公共资源配置方式

山东菏泽市探索建立目录、项目、预算、操作、监督五个机制,全市财政收入由2013年的159.3亿元提高到2018年的206亿元,公共资源市场化配置比率从13%增加到38%

□ 朱忠腾

山东省菏泽市自2013年以来,紧紧围绕发挥市场在资源配置中的决定性作用,理顺规范公共资源配置全过程,探索建立目录、项目、预算、操作、监督五个机制,健全配置体系,使公共资源配置方式更加科学有效。

系统解决绩效低下等问题

菏泽市属经济欠发达地区,改革前,公共资源配置存在以下问题:公共资源配置无序,财政收支矛盾突出。统计显示,2012年菏泽市市场化配置比率仅为13%。截至2012年底,仅市直自然资源类配置收入就欠缴财政8.6亿元。2013年全市人均公共财政预算收入和支出仅为全省平均的36%、47%,均居全省末位。2013年全市民生及工资性支出占财政支出的比重达92.8%。数字背后凸显的是公共资源范围不明、家底不清、闲置浪费问题突出;公共资源配置缺乏计划性,随意性强;资源配置方式仍以行政为主,且配置操作不规范,配置循环速度慢,效率效益低;财政收入流失,支出浪费,新形成资产没有纳入有效管理;财政保障能力弱,财政支出刚性强,人均收支水平低,财政基本没有可用于促发展的财力。

公共服务供给方式单一,供给水平低。公共产品、公共服务的供给主体基本全靠政府,基本公共服务更是由政府大包大揽。公共设施、公共服务机构垄断经营、缺乏竞争,体制单一、机制僵化,管理服务水平差,资产闲置浪费严重。受制于政府的财政承受能力,2013年财政拨款人员人均月工资仅3300元,居全省末位。菏泽市的基础设施配置水平和教育、文化、卫生、体育等公共服务能力,明显低于全省平均水平。

公共资源配置统筹整合共享不够,支持经济发展不够。政府对各种公共资源配置的时间和数量、各种配置方式和形式缺乏统筹考虑、统筹安排,没有形成公共资源配置的良性循环。在灵活运用调控、融资等手段,创新城市建设、城市更新、产业升级、产城融合和新

型城镇化模式,支持高质量发展等方面做得不够。国有资本配置机制僵化,保值增值风险突出。存量资源各自控制、画地为牢、垄断使用;新增资源缺乏整合,造成重复购置、使用分散、资金浪费、综合绩效低等问题。公共资源配置管理体制不顺,机制不科学。没有建立政府统一的公共资源配置决策、执行和监督机制,公共资源配置管理上各自为政,配置与监管同体问题突出。缺乏统一的公共资源配置统筹、衔接和平衡机制。配置程序混乱,配置结果低效。配置信息相互封闭,公开共享不够。缺乏统一的公共资源配置绩效评价机制,对配置主体的激励约束不够。

为此,全面提高公共资源配置绩效,必须着眼于增收节支,努力提高市场化配置程度和循环速度,系统解决政府有多少资源,这些资源在哪里,配置多少、往哪里配置、如何配置,配置后的收支及新形成资源如何管理等问题;必须着眼于提高公共产品和公共服务供给数量、质量,充分发挥市场主体和市场机制的作用,系统解决政府想办什么事,怎样在利用好现有资源基础上撬动社会资本办更多更好的事等问题;必须着眼于经济高质量发展,加强资源的统筹配置、系统解决资源的挖掘和整合、配置的统筹和规划,要素的集聚和组合,城镇的建设和运营、产业的植人和培育等问题;必须着眼于健全配置体系,加强公共资源的目录、项目、预算、操作管理和监督,系统解决公共资源配置管理体制不科学、配置机制不完善、配置绩效低下等问题。

围绕“五个统一”通盘考虑配套推进

公共资源配置过程是一个有机整体,任何环节的改革都牵一发而动全身,必须围绕“五个统一”通盘考虑、统筹规划、整体推进、配套进行。

制定一个目录,兜清公共资源家底。菏泽市按照专有性、公共性、公益性以及市场化配置可能性的原则,确定并公布了10大类746项公共资源品目目录。其中,收益性资源5类340项,支出性资源5类406项。组织开展了清查规范

活动,市级清查出公共资源项目9类418项;公共资源配置市场11个,监管主体11个。明确了公共资源管理部门、行业监管部门、收入管理方式和支出管理渠道等,并根据清查结果,市级建立了公共资源基础数据库,实行了动态管理。

实行一个“笼子”储存,提高市场化配置比率。根据品目目录和清查结果,菏泽市确定并公布了第一批市场化配置目录299项。其中,竞争性交易的278项,市场运营的2项,其他竞争性配置的19项,将市级公共资源市场化配置比例由13%提高到33%。按照“部门主导、财政监管、联合建库、信息共享”的原则,初步建立了统分结合的公共资源项目库,全市入库项目6900个。自改革以来,进一步放开公共产品和公共服务的供给方式和供给主体,公布了政府购买服务目录,推行政府和社会资本合作,初步改变了政府直接供给的单一方式,市场主体在公共产品和公共服务供给中的作用开始增强。

实行一个“盘子”统筹,提高配置循环速度。根据品目目录和市场化配置目录,菏泽市建立了公共资源配置预算制度,统筹各种公共资源,按经济分类编制了2014年~2019年的配置预算,全面反映公共资源有多少,配置什么,配置多少,怎样配置,预计配置结果及管理方式;统合各种项目资源需求,按功能分类试编了2017年、2018年、2019年配置预算,全面反映政府要办什么事,需要配置什么资源,什么时候配置,采取什么形式和方式配置,怎样调动社会资本配置公共资源等。配置预算与政府预算和部门预算同步编制和执行。按照预算执行和市场配置结果,对形成的财政收入、支出和相关资金结算,严格实行集中收付。对新形成的公共资源再纳入项目库,实现了公共资源从资源到配置、收支,再到资源的闭合循环。

实行一套机制操作,提高配置绩效。健全和规范行政配置、市场运营、公共资源交易和其他竞争性配置等平台体系,建立了公共资源配置公共服务和行政监督电子平台,健全了公共资源配置的基本规则和行业操作规则。完善财政投资、有偿使用和获得、特许经营、

PPP、购买服务等配置形式。引入第三方评估、专家论证,除必须采取行政配置的以外,一律实行市场运营、竞争性交易、竞争性选择、竞争性分配、选择性竞争等市场化配置方式。建立国有资本投资运营平台,探索实行基金、担保等资本运营方式;设立5家基础设施投资领域国有企业,优化国有资本布局。取消了入荷市场的备案和工程报建等手续,大力培育市场主体。

实行一套机制监管,提高配置规范化水平。建立财政部门牵头管理,相关部门参加的联席会议制度,并健全公共资源配置的组织协调机制。明确公共资源管理部门的主体责任,依法落实行业监管部门的首席监管职责,建立财政部门预算管理机制,加强发改部门对交易的综合管理,强化审计监督。建立预防监控、诚信守法承诺、不良信息披露、“黑名单”、联动制约、联合惩戒和激励制度,健全目录、项目、预算、操作、收支等全过程公开机制,探索建立公共资源配置考核评价体系,形成来源可溯、去向可查、监督留痕、责任可究的完整链条,达到了规范操作、高效运行、效益最大的效果。

政府统筹公共资源能力得到加强

“五个统一”公共资源配置体系,对坚持配置有目录、年度有“盘子”、项目进“笼子”、操作有章法、收支按渠道、全程有监督,切实发挥出了积极作用。

转变了政府职能,优化了资源配置。通过改革,公共资源配置全过程得到理顺,菏泽市政府统筹公共资源的能力得到加强。2013年10月~2018年底,精简行政审批事项416项。全市实现公共资源配置额3751.44亿元,行政配置2313.84亿元;市场化配置1437.6亿元,增加了25%,节支增值195.94亿元。统筹相关资金206.62亿元和土地资源、教育资源,支持乡村振兴、脱贫攻坚和教育发展。盘活低效闲置土地资源1.5万亩,实现集约节约用地。

实现了最大收益,增加了财政收入。不断扩大收益性资源的市场化配置范围,对公共设施广告设置和经营权进行市场化配置,实现财政收入3845万元。社会保险卡特许经营权的市场化配置,把原本需要市政府付钱3800万元变为中标银行向政府支付2200万元。市级通过建立配置预算制度促使公共资源配置收入的直接征收率和支出规范率达100%。2013年10月~2018年底,市级由此增加财政收入22.68亿元,节约财政支出23.54亿元。改革以来,全市财政收入由2013年的159.3亿元提高到2018年的206亿元,增长29.3%。

激发市场活力,推动经济转型发展。目前,全市每年600亿元的公共资源配置额、200多亿元的市场化配置额,以及土地、资本、产权、特许经营权、知识产权等资源要素的投入,增加了市场辐射力和集聚力,带动市场主体比改革前增加11,899家。统筹配置扶贫产业资金21.9亿元,实施多维开发、精准扶贫。投入25亿元资金设立担

保公司和基金公司,建立一期规模30亿元的新旧动能转换引导基金,为企业融资65.48亿元。建立3.5亿元企业债务风险应急周转资金,支持化解债务风险。财政资金竞争性存放,促使银行向菏泽企业投放贷款2018年比2013年增加64.32%。市场要素的增加和需求结构调整,带动菏泽市2017年GDP比2013年增长51.22%,三次产业比由2013年的12.5:54.3:33.2调整到2018年的9.7:51.0:39.3。

提高公共服务能力,实现公共资源融资834.8亿元,支持棚户区改造、农村公路、解决教育大班额等问题。整合全面改薄资金7.62亿元,改善城乡办学条件。通过PPP方式引进社会资本投资56个项目,投资368.1亿元。

高层次决策和协调推进是保障

经过几年的改革探索,菏泽市深深认识到,要推进公共资源配置改革,创新配置方式,必须坚持以下几点:

定位准确是改革成功的关键。公共资源配置是政府履职的总开关。公共资源配置改革既要解决政府统筹各种公共资源办大事的问题,又要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,是政府工作的总抓手。只有这样定位,才能坚持市场化这个总方向,落实公共性、系统性和法治化这个总要求;才能统筹利用好现有的、潜在的、外部的资源,发挥资源配置的支撑保障作用,激发市场的动力作用,强化政府调控作用,提高公共资源配置综合绩效,促进高质量发展。

健全“五个统一”是改革实施的基础。从公共资源—配置—收支—资源这个循环过程来看,确定公共资源范围、兜清家底是基础,建立项目库、明确市场化配置清单是龙头,建立规划和预算体系、统筹配置公共资源是核心,健全平台体系、规范配置形式和方式是手段,建立决策协调机制、各部门协同监管是保障。只有将目录、项目、预算、操作和监管统筹考虑,系统设计,才能理顺公共资源配置全过程,实现良性循环。

建立高层次的决策和协调推进机制是改革落地的保障。公共资源配置改革是对政府整个配置资源职能的系统梳理和调整,是对政府各部门权力运行机制的深刻革命,必须建立党委、政府主要负责人挂帅的决策和协调推进机制,才能有利于改革政策的落地;才能统筹各方,形成推进改革的强大合力和高压态势;才能形成改革的激励约束机制。

实行相关改革的协同推进是提高改革成效的重要条件。公共资源配置改革是一项基础性、综合性改革,必须积极推进相关的自然资源产权制度、财政体制、政府事权和支出责任、价格体制、事业单位管理体制、国有资本管理体制、预算绩效管理体制、公共服务供给制度、行政审批制度、公共资源平台整合等改革,使之相互协调,相互支撑,协同推进。

(作者单位:山东省菏泽市财政局)



麦收时节,各地农民忙着将秸秆打捆回收。回收的秸秆加工后不仅可以用于农业种植养殖等领域,还可以做成工艺品出售,变废为宝。图为在合肥举行的2019安徽秸秆综合利用产业博览会上,参展商展出秸秆编织的卡通玩具。

新华社发(陈彬 摄)

资 讯

山东户籍管理将推行“1+6”综合服务模式

本报讯 山东省公安厅日前印发《关于在户籍管理领域推行“1+6”综合服务模式的通知》,旨在全力营造“审批事项少、办事效率高、服务质量优、群众获得感强”的人口服务管理环境。7月1日起,“1+6”综合服务模式将正式实施。

据了解,“1+6”综合服务模式是指以“一次办好、群众满意”为目标,以“一张清单、一窗受理、一表确认、一站办结、一网通办、一线连通”6项措施为保障,优化办事流程、提高服务效率,不断提高人民群众幸福感、获得感和满意度。

山东省公安厅有关负责人表示,“1+6”综合服务模式是户籍管理政策措施、标准方法、流程时限等多方面的优化,主要特点是减材料、减证明、减表格、减审批和减“跑腿”,有利于持续深化户籍管理“放管服”和“一次办好”改革。

山东省公安厅要求,各级公安机关要全面提供错时、延时、预约等服务,并积极推行首问负责、一次告知、容缺受理等便民举措,真正让这项惠民改革落地见效。

(潘林青)

新疆多措并举破解群众“看病难”问题

本报讯 今年,新疆整合医疗卫生资源,着力从多个方面破解群众“看病难”问题,确保基本医疗服务可及性大大增强。

据了解,目前,新疆分级诊疗制度初步建立,37家三级公立医院牵头医联体建设,260家二级公立医院、乡镇卫生院(社区卫生服务中心)参与医联体建设,已有近8800个家庭医生团队与超1150万常住人口实施签约服务,签约覆盖率超55%,初步完成区一地—县远程医疗全覆盖,确保基本医疗服务可及性大大增强。

与此同时,自2017年9月全面取消药品加成以来,新疆二级以上公立医院药品收入较去年同期下降超11%,让利患者22亿元。此外,全区范围内的公立医院高值医用耗材实现集中采购,进口抗癌药品平均降价幅度达到10.05%,通过深化医疗卫生体制改革,逐步破解群众“看病难”“看病贵”问题。

据自治区卫生健康委有关负责人介绍,自2009年启动深化医药卫生体制改革以来,新疆以基本医疗卫生制度建设为核心,建立“医疗、医保、医药”联动改革机制,取得阶段性成效。至2020年,新疆将多措并举建立完善的公共卫生服务体系 and 医疗服务体系,人人享有基本医疗卫生服务的改革目标全部落地见效。

(阿依努尔)

浙江业余足球联赛引入中国足协信息化平台

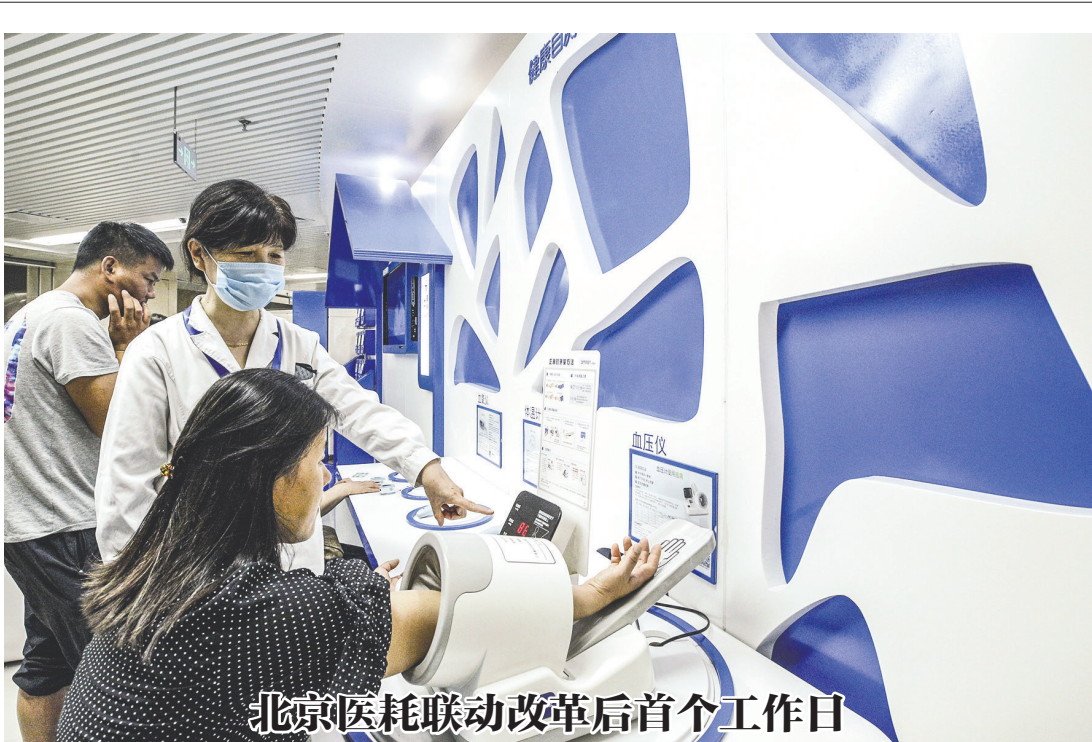
本报讯 在刚刚开幕的浙江省足球超级联赛上,组织者为了配合中国足协建立横向集成、纵向贯通的一体化信息平台,实现省级足球行业数据的全生命周期管理,浙超联赛在地方业余赛事中率先使用中国足协信息化平台。

作为全国首批改革试点省份,浙江积极响应中国足协对于信息化建设的号召,搭建会员协会体系框架。本赛季的浙超联赛首次通过中国足协信息化平台进行球员注册、赛事报名、竞赛组织等工作。

今年浙超联赛沿用了去年的赛制,通过11个地市的足球联赛所产生的优胜球队加上从资格赛中脱颖而出的义乌队,共同组成了决赛圈的12支球队。

据新华社消息,浙超联赛的优胜队伍将有资格代表浙江参加下一年度的中国足球协会会员协会冠军联赛(原中丙联赛),冲击职业联赛。在去年浙超联赛冠军杭州吴越钱唐成功杀入中乙联赛后,本赛季的浙超冠军争夺也会更加激烈。

浙江省足球超级联赛是由浙江省政府领导倡议,省体育局主办、省足协执行、各市体育局承办的全省水平最高、影响最大、参与度最广的11人制足球赛事。赛事自2016年启动以来,已经在全省乃至全国形成了一定的影响力。(夏亮)



6月17日是北京医耗联动综合改革实行后的首个工作日,又正值星期一门诊高峰,北京天坛医院采取了一系列措施保障医耗联动改革后第一个工作日平稳运行。图为市民在北京天坛医院体验健康小屋的自测项目。

新华社记者 张玉薇 摄

创新政府配置资源方式改革