

有的放矢开展财务集中核算改革试点

云南师宗县强化“两个保障”，坚持“五权”不变，推行“三个集中”，极大提升了试点单位财务管理水平，有力促进了公共权力高效廉洁运行，较好防控了财务廉政风险

□ 本报记者 杨邵灵
□ 林 琼 周保光

今年以来，云南省曲靖市师宗县针对日常监督、专项检查、执纪审查中发现的财务管理良莠不齐、资金使用效益“温凉不等”、财务人员素质参差不齐等问题，强化“两个保障”，坚持“五权”不变，推行“三个集中”，有的放矢推进行政事业单位财务集中核算改革试点，极大提升了试点单位的财务管理水平，有力促进了公共权力的高效廉洁运行，较好防控了财务廉政风险。

强化“两个保障” 推动改革落实

强化组织保障。建立县委县政府主要领导亲自抓、负总责，分管领导负责抓，业务主管部门具体抓，相关职能部门各负其责、协同配合的财务集中核算改革工作体系。先后召开县委常委会议、县政府常务会等5次会议，听取改革进展情况汇报，及时研究解决工作推进中的困难和问题。在县财政局专门设立会计核算中心，选优配强工作队伍，配备所需办公设施设备，推动财务集中核算改革工作顺利实施。

强化制度保障。为确保会计核算中心机构建得好、人员稳得住、工作干得实，师宗县在充分汲取部分县（市、区）经验做法的基础上，从县纪委监委、县财政局、县审计局等部门抽调人员，深入县林业和草原局、县发展改革局、县应急管理局、县投资促进局等4个县直单位和10个乡镇（街道）调查研究、听取意见、查找问题、寻求良策。通过反复思考和多方论证，研究制定了《师宗县关于部分行政事业单位推行财务集中核算的实施方案》及相关工作制度，明确会计核算中心职能职责，以及财务集中核算改革试点单位范围、工作要求和职责分工，确保改革目标明、思路清、措施实、成效好。

坚持“五权”不变 吸引部门参与

坚持试点单位资金所有权、资金使用权、财务审批权、会计主体法律责任、债权债务“五权”不变原则，积极稳妥推进财务集中核算改革试点，既充分保障会计核算中心的财务集中核算权，又切实保障试点单位的资金支配权，打消了少数单位存在的“财权”不隐忧和“事权”难行顾虑，极大提高了预算单位参与集中核算的积极性。在确保纳入集中核算试点计划的8个单位应纳尽纳的基础上，又将主动申请进行集

中核算的11个单位纳入试点范畴，试点单位数量为原计划的237.5%。

推行“三个集中” 防控财务风险

人员集中，夯实工作基础。以机构改革为契机，专门核定会计核算中心人员编制4名。根据县财政局内部调剂后人员缺口情况，经过严格考核，带编选调了5名业务能力强、综合素质高的人员充实到会计核算中心，集中力量开展财务集中核算工作。

业务集中，规范财务行为。按照财务集中核算要求，严格实行“六统一”管理，极大减少了试点单位在资金使用上的随意性，从源头上遏制了私设“小金库”、贪污挪用公款等违纪违法行为发生。实行财务集中核算后，各试点单位的财务收支结算业务由会计核算中心统一办理，各单位取消了会计岗位，只保留1名~2名报账员（或出纳），报账员（或出纳）配合会计核算中心做好财务结算工作，单位零星开支根据实际需要核定一定数额的备用金，由报账员（或出纳）负责管理，做到日清月结，实现了精简机构、优化人员、降低成本、提高会计核算工作质量的目的。据统计，纳入会计集中核算的19个单位原有财务人员38名，现只设26名，较改革前减少了12

人。同时还做到了统一账户管理、票据管理、资金管理、会计核算和会计档案管理“六统一”。

监管集中，全程跟踪防控。师宗县纪委监委、县财政局、县审计局等部门按照为政府理好财、为人民把好事的要求，各司其职，密切配合，全程跟踪防控，加强对财务集中核算工作的监督检查，确保资金使用廉洁规范。会计核算中心从严审查各单位报账凭证的合理性和合法性，对不符合财经纪律的单据，一律要求有关单位纠正完善，对不合理及违法支出予以拒付，确保进入会计核算中心的每一张单据都明明白白。会计核算中心会计人员对纳入财务集中核算单位重大财务开支的事前资金申报、事中资金使用状况及事后财务报账情况进行全过程监督，把违规违纪行为消灭在萌芽状态。截至目前，会计核算中心已责成有关单位整改原始凭证基本要素不全问题50条，责成整改原始凭证审核不严问题15条，责成整改自制原始凭证使用不规范问题30条；要求委托、租赁第三方参与业务支出但未签订合同的问题单位补签合同5份；拒付各种不合理支出36次，共计16万元；拒付不符合规定向二级单位甚至无拨款关系的单位拨款2次，共计4万元。



泄露用户通信500条以上可入罪

两高发布司法解释，严惩网络犯罪

本报讯 记者王砾尧报道 近日，最高人民法院、最高人民检察院联合发布《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》），明确假冒国家机关、金融机构设立实施违法犯罪活动的网站构成犯罪，以及网络支付等致用户信息泄露造成严重后果的将入罪。

根据刑法规定，网络服务提供者拒不履行法律、行政法规规定的网络安全管理义务，经监管部门责令采取改正措施而拒不改正，情节严重的，构成拒不履行信息网络安全管理义务罪。《解释》明确了“网络服务提供者”的范围：包括信息发布、搜索引擎、网络支付、网络预约、网络购物、网络游戏、网络直播、广告推广、应用商店等信息网络应用服务，以及利用信息网络提供电子政务、通信、能源、交通、水利、金融、教育、医疗等公共服务。

《解释》根据拒不履行信息网络安全管理义务罪的不同情形，对其入罪标准作了明确。将“致使违法信息大量传播”细化为：致使传播违法视频文件200个以上的；致使传播违法视频文件以外的其他违法信息2000个以上；致使违法信息实际被点击数达到5万以上的等七种情形；将致使用户信息泄露，造成严重后果情形明确为：致使泄露行踪轨迹信息、通信内容、征信信息、财产信息500条以上的；致使泄露住宿

信息、通信记录、健康生理信息、交易信息等其他可能影响人身、财产安全的用户信息5000条以上的；造成他人死亡、重伤、精神失常或者被绑架等严重后果的等八种情形。

此外，《解释》还对非法利用信息网络罪的客观行为方式、非法利用信息网络罪入罪标准、帮助信息网络犯罪活动罪的入罪标准、单位实施相关网络犯罪的定罪量刑标准、相关网络犯罪的职业禁止和禁止令适用规则都分别予以明确。

最高人民法院研究室主任姜启波表示，在严惩相关网络犯罪方面，《解释》针对非法利用信息网络设置了比较低入罪门槛。对于假冒国家机关、金融机构的名义设立用于实施违法犯罪活动网站，设立一个即可构成犯罪。《解释》针对帮助信息网络犯罪活动行为，也设置了比较低入罪门槛，真正实现对网络犯罪的全链条惩治。特别是《解释》明确规定，帮助信息网络犯罪活动的对象，既可以是犯罪活动，在例外的情况下也可以是因客观条件限制无法查证帮助对象是否达到犯罪程度的情形，以实现网络犯罪帮助行为的独立入罪。

在自由刑的基础上，《解释》进一步加大了职业禁止和财产刑的适用力度。规定可以对相关犯罪分子依法宣告职业禁止或者是禁止令，防止其“重操旧业”；同时加大财产刑的适用力度，让犯罪分子得不偿失，剥夺其再犯罪的能力。

《1版

为中国农城化转型发展“先行示范”

调查还发现，股份合作公司定位不明确，作为独立的企业个体，仍然承担着诸多社会管理职能，被称为不像现代企业、不像机关、不像国企、不像社区的“四不像”。除此之外，还暴露出发展不均衡、经营方式单一、内部矛盾尖锐等许多急需解决的问题。

市场在呼唤，股民在期盼，推进股份合作公司改革时不我待。在建设粤港澳大湾区和“先行示范区”的历史机遇下，宝安区本着“不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了”的原则，先行探索股份合作公司改革工作，并被市委市政府高度关注，确定为深圳市深化股份合作公司改革试点单位。

制定实施方案 明确改革举措

试点改革，首先必须学习领会、深入研究中共中央国务院、广东省委省政府关于稳步推进农村集体产权制度改革的政策文件和《深圳经济特区股份合作公司条例》等系列文件精神，用以指导股份合作公司改革。

中共中央国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确提出，要组织实施好赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出以及抵押、担保、继承权改革试点。广东省委印发的实施意见亦明确提出，要着力推动经营性资产确权到户和股份合作制改革。

在深刻学习的基础上，宝安区委区政府根据“推进建立现代企业制度”的发展方向，综合考虑基层的改革意愿与诉求，决定采取渐进式改良的方式推动股份合作公司改革，按照“尊重历史、实事求是、稳中求进、大胆创新”的原则，坚持“边研究、边探索、边实践”，对现有体制机制进行优化调整，积极寻求稳步推动改革的可行路径。2018年8月，宝安区出台了《宝安区2018年

进一步深化股份合作公司试点改革实施方案》，从建立股权流转和退出机制、优化内部治理体系、加快公司转型发展、完善政府监管制度四大方面提出了27项改革举措。

建立容错机制 鼓励改革担当

创新体制机制，保障试点工作顺利进行。宝安区组建了“区+街道+股份合作公司”改革三级架构：一是成立区股份合作公司改革发展领导小组，由区委书记、区长任组长，各职能部门以及各街道主要负责人为成员，统筹指导股份合作公司改革发展工作；二是各街道成立由街道主要负责人任组长的领导小组，作为试点改革工作的责任主体；三是各试点股份合作公司成立改革工作推进小组，在街道党工委、办事处指导下负责具体组织实施本公司改革工作。同时，确定新的工作机制要求，建立例会制度，开展信息通报，明确分工，强化责任，强化督查，狠抓落实，保障经费，提高效率。

推荐审定试点单位。根据各街道推荐，区委区政府按“一街道一试点”原则选取10家股份合作公司作为试点单位，并委托市综合开发研究院、暨南大学和深职院等智库机构“一企一策”为公司量身定制改革具体样板，探索改革有效路径，树立改革样板和标杆，要求务实创新、稳中求进，加强政策引导，着力探索解决制约股份合作公司发展的突出问题，完善体制机制和政策措施，推动股份合作公司试点改革工作取得实际进展。



图说新闻

安徽肥西 农民喜获安置房

10月29日，安徽省肥西县花岗镇产城融合示范区安置点二期、三期共2900多套回迁安置房开始公开选号分配，村民们将在配套齐全的现代化小区里迎来新生活。图为肥西县花岗镇回迁居民在安置小区内查看小区环境。

新华社记者 刘军喜 摄

夯实优化营商环境的法治基础

□ 刘春生

2019年10月22日，《优化营商环境条例》（以下简称《条例》）正式颁布。《条例》的出台，从国家层面夯实了优化营商环境的法治基础，标志着中国市场化、法治化、国际化营商环境建设进入了新阶段。

优化营商环境的基石： 公平与透明

《条例》的出台，引起了社会各界广泛关注，公平和透明也成为优化营商环境的核心关键词。《条例》更加强调各类市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。各级政府不得偏向某些企业或限制其他企业的合法权益，不能因为企业所有制的性质、规模、盈利能力、所在地等而有所歧视。《条例》规定，为保证公平的市场环境，政府的政策、法规、服务措施等应该做到公开透明，形成可预期的政策、制度、法律环境。例如，市场准入“负面清单”制度就保证了各类市场主体对于哪些领域不得投资、哪些领域有所限制均

有了清晰而明确的知悉。《条例》的出台对于未来各级政府打造公开透明的市场环境具有重要的指导意义：只有政务更加公开透明，市场规则才能更加公平有效。因此，在行政审批、市场监管、政务服务的基础上，将政务公开制度化、标准化、信息化是打通服务市场主体“最后一公里”的重要手段，更是打造高质量营商环境的必要一环。

优化营商环境的基本原则：市场化、法治化、国际化

市场化主要体现在以下几个方面：一是各类市场主体机会均等；二是保证市场主体的合法权益，包括保护各类市场主体的自主经营权、财产权、知识产权，也包括保护中小投资者、治理拖欠企业账款、创新和完善信用监管、完善纠纷解决机制等内容；三是通过“放管服”改革进一步转变政府职能，厘清政府与市场的关系。从广度和深度上推进市场化改革，完善市场体系，最大限度取消和下放行政审批事项。

法治化主要体现在以下几个

方面：一是突出公正监管，从落实监管责任、创新监管方式、规范执行为等方面做了详尽规定；二是围绕推进法治政府建设，对政策制定、法规政策公布和解读咨询、政策评估和清理、政务诚信等内容进行了规定；三是通过出台《条例》让各类投资者包括外商投资者吃上“定心丸”，保证他们获得公平的竞争机会、享受公平的市场环境，维护他们的合法权益，把对外开放过程中优化营商环境的举措以立法的形式固定下来。

国际化主要体现在以下几个方面：一是要始终对标国际一流、最有竞争力的营商环境标准，瞄准主要发达国家先进经验，同时学习在国际社会排名提升快、优化幅度大的发展中国家经验；二是主动适应全球贸易、投资的新变化，按照市场规律创新监管、服务模式，适应新业态、新模式，让我们的经营、国际贸易、国际投资更便捷。《条例》提出对新产品、新技术、新模式、新业态的包容审慎监管，给予创新一定的政策容忍度，本身就表明了中国在制

度创新方面力争一流的国际视野与前沿意识。

建立以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系，强调《条例》的落地效果

《条例》是优化营商环境的基础性行政法规，鼓励各地区、各部门结合实际情况依法探索创新优化营商环境的改革举措。如何评估各地营商环境优化的效果，成为检验各地落实《条例》的重要议题。过去，国内缺乏权威统一的营商环境评价体系，各类机构的营商环境评价缺乏权威性，评价的针对性不足。

《条例》将推动建立和完善我国以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系，发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用，形成各地优化营商环境、深化改革和对外开放的良性竞争，改变唯GDP、唯经济增速的片面评价标准，提升市场化、法治化、国际化水平，并最终实现高质量发展。

（作者系中央财经大学副教授）