

公安机关事权与支出责任划分改革探索

陆强

合理划分政府间事权和支出责任，建立事权和支出责任相适应的制度是目前财政体制改革的重点任务之一。具体到政法领域，司法权、国家安全机关事权为中央事权已无争议，公安机关事权和支出责任划分则尚未取得明显突破。究其原因，主要因为公安机关承担职责繁多，既包含传统意义上的维护公共安全职责，又包括出入境管理等在国际上通常由移民主管部门负责的事务，事权划分面临的困难比较多，从而阻碍了公安机关事权与支出责任相适应制度的建立。本文从我国公安机关事权和支出责任划分的现状透视和问题分析出发，通过世界主要发达国家事权划分和经费保障的国际比较研究，对我国公安机关事权与支出责任划分改革进行探索。

一、目前公安机关事权划分和经费保障的现状和问题分析

（一）公安机关事权划分和经费保障体制

目前，我国对于公安机关事权划分并没有在法律层面和行政法规层面做出明确规定。我国宪法规定公安部由国务院领导，县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限管理本行政区域内公安工作。《公安机关组织条例》规定“公安部在国务院领导下，主管全国的公安工作，是全国公安工作的领导、指



挥机关。县级以上地方人民政府公安机关在本级人民政府领导下,负责本行政区域的公安工作”。《人民警察法》也仅对人民警察的职权作出了规定,并未明确规定明确各级公安机关的事权划分。依据现有法律法规,可以大体认为,公安部承担的职责为中央事权,省、市、县地方各级公安机关承担的职责为地方事权。由于公安部承担的是领导、指挥职能,因此,具体实施工作绝大多数均由地方公安机关承担。也就是说,目前公安机关事权主要由地方公安机关承担并实施。

关于我国公安机关经费保障,按照《人民警察法》规定:“国家保障人民警察的经费。人民警察的经费,按照事权划分的原则,分别列入中央和地方的财政预算。”应该说,法律规定得很完善,但由于公安机关的事权并没有进行明确划分,因此,经费保障责任也难以与事权相适应。目前公安部经费由中央财政保障。地方公安机关经费保障在2009年司法体制改革中进行了明确。据当时《瞭望》的报道,改革后的政法经费保障实行的是“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”的体制。其核心内容是划分政法经费项目,根据不同地区各级政法机关的特点,确定各级政府的保障范围和责任,实行分项目、分区域、分部门的经费分类保障政策。分项目保障方面,将保障公安机关经费在内的政法经费分为人员经费、日常运行公用经费、办案(业务)经费、业务装备经费和基础设施建设经费。由同级财政负责保障人员经费和日常运行公用经费、办公基础设施建设经费和各类维修经费;办案(业务)经费、业务装备经费和基础设施建设经费由中央、省级和同级财政部门分区域按责任负担。分区域保障方面,对中西部地区县级、维稳任务重的地区及经济困难市县级政法机关,中央和省级政

府通过增加转移支付资金和投资补助,承担平均比例达到50%以上,最高可达90%以上。可见,依照这一政法经费保障体制,我国地方市、县级公安机关经费办案(业务)经费和业务装备经费为分担体制。

(二)现行公安机关事权和支出责任划分存在的问题

如前所述,我国公安机关事权划分的最大问题就是事权划分不清晰,没有进行系统、规范的界定和通过法律法规予以明确划分。中央和地方公安机关事权没有明确划分,公安事权具体实施均由地方各级公安机关承担。同样,地方省、市、县公安机关的事权划分亦无所依据。事权没有明确划分,直接导致应由上级公安机关承担的大量事务层层下沉,并最终由基层公安机关承担。同时,也导致各级公安机关职责不清,既有职能的交叉重复,又有职能的缺位错位。

由于没有事权划分的基础,支出责任的划分就成了“无根之苗”。当前“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”的体制,只笼统规定了办案(业务)经费、业务装备经费由中央、省级和同级财政部门分担,并没有按照事权属性确定中央财政、地方财政的保障责任。中央、省级和本级财政的分担比例,也仅是考虑财力状况、维稳任务等因素,并不是建立在事权划分的基础上。应该说,近年来中央财政除了较好地保障公安部经费,对地方公安部门转移支付力度也有了大幅度增长,地方公安机关经费保障水平、装备配备水平有了较大提高,经费困难的情况已基本得到解决。但是,由于支出责任没有明确规定,没有建立权利和责任、办事和花钱相统一的制度体系,导致中央财政投入了大量补助经费,地方公安机关仍感到保障不到位。经费保障投入的无依据,直接导致责任不明晰、效益不明

显、管理不高效。

二、主要发达国家警察事权与支出责任划分比较研究

纵观世界主要发达国家,根据国家体制的不同,大致可以分为联邦制和单一制两种政体。警察机关的事权划分和经费保障也与各自政体相适应。总体来看,多数都遵循了事权与支出责任相适应的原则,从而保证了警察部门的运行效率和有效管理。

(一)美国

美国警察分为联邦警察(约16.6万人)、州警察(约10.6万人)和地方警察(约73万人)。联邦警察主要由司法部和国土安全部管理,其职能均有明确规定(如司法部下属联邦调查局负责调查200多种违反联邦法律的犯罪行为或严重危害国家安全的行为)。州警察的主要任务是在高速公路巡逻,也称为“高速公路巡警”。地方警察(包括城市警察和郡县警察)承担了绝大多数公共安全任务,包括辖区内的交通、治安、巡逻和一般刑事案件侦查。联邦警察、州警察和地方警察经费分别由联邦政府和州、县政府分级保障。联邦警察人数占美国警察总数的16%左右,近年来其支出占美国警察经费总支出的比例约为25%左右。

(二)德国

德国警察分为联邦警察(3万人)和州警察(22万人),事权划分非常明确。联邦警察和州警察有各自的法定管辖权限和分工。联邦警察负责边境保安,联邦政府设施保安及外国使馆安全,针对暴动提供安全部队,提供大众运输保安,提供反恐部队,提供外事治安,提供德国驻外使馆保安,侦办跨州及特别重大刑事案件等。除此之外的地方公共安全事务由州警察负责。另外,如遇重大的全国性和跨区域的警察事务,通过全国内政部部长联席会议研究协商。联邦警察和州警察经费分别由联邦

政府和州政府保障。近年来德国联邦警察经费支出占全国警察经费总支出15%左右。

(三)日本

日本警察体系与联邦制国家不同,日本国家警察数量极少。日本警察机关分为国家警察机关和地方警察机关。国家警察机关即日本警察厅,约为500人,属于国家公务员(也称为“行政人员”),不配带枪支武器和警械,承担的职责与我国公安部相似,主要是指挥、领导地方警察开展工作,不负责具体实施维护社会安全工作。地方警察机关分为都、道、府、县警察机关,共约25.5万人。日本并没有以法律法规形式对警察事权按照国家警察事权、地方警察事权和共担事权进行划分。但是,日本通过《警察法》和《警察法实施令》对由中央财政负担的警察经费的范围做出了明确而详细的规定。《警察法》规定,全国警视正(位于警视长之下,警视之上)以上级别的警察官的工资、警察教育训练经费、警察通讯设施的维护管理经费、犯罪统计经费、警用车辆船舶购置维护费、警卫及警备活动经费、对涉及国家公共安全的犯罪办案经费由中央负担。《警察法实施令》对《警察法》规定的由中央财政负担的经费事项作出了进一步详细规定。如对涉及国家公共安全的犯罪的范围进行了明确规定,逐一列举了所包括的19类犯罪。《警察法》同时规定,除中央财政保障的警察经费外,其余经费均由所在都、道、府、县支付。并且还规定,中央财政可依据政令规定在预算范围内对都、道、府、县警察进行部分补贴。据统计,近年来日本中央财政承担的警察经费约占全国警察经费总支出的9%左右。

三、我国公安机关事权和支出责任划分改革的思路

(一)明确公安机关事权的基本特

征。通过上述国际比较研究,主要发达国家的中央警察数量、经费支出所占全国比例均不超过30%,其中联邦制国家由于设有联邦警察,中央负担的警察经费所占比例较高;单一制国家由于中央警察数量很少,即使负担了全国警察的部分办案开支,所占比例仍远低于联邦制国家,比如2011年日本中央财政所占比例仅为8.7%。这说明警察事权的主体是地方事权,经费支出责任也主要由地方财政承担。具体到我国,《人民警察法》规定公安机关人民警察依法履行14项职责,对这14项职责分析也可得出,公安机关事权主要为地方事权,即维护辖区社会公共安全。当然,地方公安机关也承担了出入境管理、国内安全保卫以及打击跨区域犯罪等属于中央事权的职责,但就其工作主体而言,仍是维护当地公共安全。按照事权与支出责任相适应的原则,公安机关经费保障也主要由同级财政部门负担。

(二)避繁就简,确定中央财政保障范围。由于公安机关承担的职责很多,要明确区分中央事权、地方事权和共担事权难度极大。特别是共担事权,国内有一种观点认为,公安机关所承担的职责几乎每一项都可视为共担事权。如果按照此观点,事权划分几乎成为不可能完成的任务。其实在这方面,与我国警察体制甚为相似的日本可以给我们提供很好的借鉴,即绕开共担事权划分的泥潭,直接以法律法规的形式规定属于中央事权的事项由中央财政予以保障,并对由中央财政保障的事项做出明确详细的规定。为减少地方经费保障的压力,可对中央财政保障的范围适当放宽,将部分属于共担事权的经费保障责任由中央承担,同时,明确规定其他经费均由地方财政保障。这种做法可以使政府间支出责任划分非常清晰。另外,可规定中央

财政按照预算管理规定,对地方公安支出进行一定比例的补助。

(三)明确界定,逐一枚举中央财政保障事项。参考世界主要发达国家警察事权划分的原则,结合我国公安机关承担职责的实际情况,建议将以下事项明确由中央财政予以保障:国内安全保卫工作经费,出入境管理经费,国际合作工作经费,反恐怖工作经费,统一建设的公安网络经费,跨区域、严重或针对特定对象的刑事犯罪办案经费。其中对于跨区域、严重或针对特定对象的刑事犯罪的范围要作出详细规定。

(四)尽快将公安机关事权与支出责任划分的相关法律法规予以明确。修订法律法规,使事权和支出责任法定化。在充分调研论证的基础上,对《人民警察法》、《人民警察条例》等法律法规作出修订,以法律法规形式对中央财政保障事项作出规定。同时,将散见于《刑事诉讼法》、《治安管理处罚法》、《出境入境管理法》等相关法律法规中涉及中央事权与地方事权,上下级公安机关、地方与地方公安机关之间的职责权限作出系统明确的规定,确保公安机关事权和支出责任划分的法律化、制度化。

(五)在划分中央和地方公安机关事权的基础上,推进地方各级公安机关事权的划分。我国公安机关设置层次较多,事权划分的不清晰直接导致了指挥的低效和职能的交叉。同时,我国东中西部经济社会发展差距较大,地方公安机关事权的划分需充分考虑各地实际,不能“一刀切”,这也增加了这项工作的难度。笔者建议采取分步走的方式,在明确中央和地方公安机关事权和支出责任划分的基础上,总结经验,确立原则,引导地方推进各级公安机关事权的划分。

(作者单位:财政部行政政法司)

责任编辑 张小莉