

论中央与地方的 事权划分

○ 苏功青 叶三见

合理划分中央与地方的事权是正确处理中央与地方关系的关键。只有合理划分了事权,才能合理划分各自的财权,确定中央对地方转移支付的量,理顺、规范中央与地方的关系,避免在某些事务上相互推诿、相互扯皮的现象,充分调动中央与地方两个积极性,激发其经济建设的热情。鉴于事权划分的重要性,本文对事权划分的原则、存在的问题及对策提出自己的意见。

一、中央与地方事权划分的原则

不同的社会制度,不同的政治体制,不同的历史和传统的国家,在中央与地方事权的划分上有显著的差异。就拿政治体制来说,单一制国家和复合制(联邦制)国家在事权的划分上就有明显的不同。单一制国家相对集权,中央的权力较大,所办的事较多;复合制国家相对分权,地方的权力较大,很多

事务由地方自己完成。如法国属于单一制国家,其中央支出占整个财政支出的82%以上,收入比重占80%以上,充分体现了其高度集权的政治体制;而美国属于复合制国家,教育和公共福利主要在州和地方,占55%左右,住房、城市建设也主要在州和地方,只有国防、国际关系、社会保障全部在中央。本文所谈的中央与地方事权划分原则是指在已定的条件下,在已知的国度里,处理中央与地方事权划分所应遵循的一般原则。

1. 效率原则。效率是我们现实生活中所普遍追求的一个指标。政府行使其职能时,自然也要追求效率,这样就存在一个中央办事效率与地方办事效率的比较问题。效率原则的内涵就是,一件事由中央办的效率高,事权就应该划分在中央,地方办起来效率高,

事权就应该划分在地方。如宏观调控,中央统揽全局,对大局看得清楚,执行起来效率也比地方高,故由中央来行使。又如地方基础设施建设,地方熟悉自己的情况,对自身的需求有更明确、更深的感受,应在什么地方建设什么样、什么规模的基础设施有一个更准确的判断,这种事由地方政府来做效率更高,故应划归地方。

2. 受益范围原则。受益范围原则是指依据政府所提供的公共物品或劳务的受益范围,来划分中央与地方提供公共物品或劳务的事权。一般来讲,如果受益范围在全国或全国大部分地区,这样的公共物品或劳务应统一提供,事权划分在中央。如果受益范围仅局限在某地区、某省,这样的公共物品或劳务由地方提供,事权划分在地方。如地方学校建设,一般为地方居民提供教育

服务,受益范围局限在地方,由地方提供为好,事权应划分在地方,但国防建设,其受益范围是全国,自然由中央提供,事权应划分在中央。当然,有时受益范围很难明确界定,只能作一个粗略评估,有时受益范围也在不断变化,如地方电台提供的服务,开始只能由本地居民接收到,受益范围只限于本地居民,后来通过卫星转播,很多地方能接收到此地方节目,受益范围一下扩大了很多,有时受益范围既不在全国,也不在某一地方,而是几个省或地区,对这样的公共物品或劳务的提供,可考虑在中央政府的监督管理下,由这几个受益的省或地区共同出资建设,也可考虑全部由中央政府提供或中央与地方共同出资建设。

3.能力原则。有些公共物品的提供所需的人力、物力、财力相当巨大,建设时间长,技术难度高,对国家又至关重要,这样的公共物品的提供,地方政府一般无能为力,只能由中央政府提供,事权应划分在中央。一般来讲,地方政府能完成的,尽可能由地方政府去完成,只有地方政府完成不了的,才由中央政府去完成。如我国的京九铁路、葛洲坝水电站建设,没有哪一个省能很好地完成,只能由中央政府出资完成,事权应划分在中央。

4.均衡原则。均衡原则,是指中央政府为了维持各地的大致均衡,而个别地向某些贫困地区、自然灾害严重地区提供一些公共物品和劳务所遵循的原则,体现了中央对地方进行宏观调控,均衡发展的思想。

5.地域原则。地域原则是指根据公共物品的所在地来划分中央与地方的事权范围。一般来讲,公共物品所在地跨越几个省份的,由中央提供或由中央与地方共同出资提供,只限于某一省或地区的,由公共物品所在地的地方政府提供。

二、我国中央与地方事权划分的现状

1.中央与地方的事权划分界线不

清,存在相互混杂,混乱不清的现象。一方面中央政府过多地承揽地方政府的事务。一些地方性能源、交通建设项目,地方环境保护,地方企业开办,地方文教事业兴办,地方城市设施建设,本应由地方政府承担,但地方出于财力的制约和自身利益的考虑,往往采取“跑部钱进”、“寻资钓鱼”等办法,从中央各部门得到非正规资助,事实上还是中央在插手办事;或者在核定上交基数时,千方百计压低上交比例,争取更多的自有财力进行地方建设,其实质也是中央为地方办了一些事。另一方面,地方政府承担了部分属于中央政府的事务。如地方为了吸引外资竞相制订各种优惠政策和随意减免税,使应集中于中央的收入分散于地方;投资方向调节税,具有较强宏观调控能力,理应划归中央,由国税局征收,但现行规定并入地方税,这也使得地方政府承担了应属于中央政府的事务。

2.中央与地方事权划分没有一个统一的划分原则。我国分税制试行不久,对中央与地方事权的划分研究还不够深入,没有根据我国的现状形成自己的划分原则。在没有一个固定统一的情况下划分中央与地方的事权,往往出现划分不一致的情况。

3.中央与地方事权划分没有明细的法律去规范。从分税制搞得比较成功的发达国家来看,他们对中央与地方的事权划分不仅清楚明了,而且都以法律的形式固定下来,用法律来保障规范中央与地方行使各自的职能。而我国在这方面没有法律约束,或者有法律其约束力也不强,这就造成中央与地方往往越权办事或推托其职责,事权划分难以有效地实施。

4.中央与地方事权划分存在以财权定事权的现象。最典型的做法就是有多少钱办多少事。我们知道财权的划分应以事权的划分为基础,只有把事权划分好了,才能进行财权的划分,但在我国现行的中央与地方事权划分中,由于各地方之间贫富差距很大,财力薄

弱与雄厚不一,贫困的地方往往由于财力的限制把一些事务推给财力雄厚的地方或中央去办,而富裕的地方也碍于关系、面子和得到相应的权力去接受或主动去办一些不应属于他办的任务。这实际上是以财权定事权,是一种不规范的现象。

三、中央与地方事权划分的对策

1.深入研究,逐步形成适合于我国的中央与地方事权划分原则。在形成我国的划分原则时,不仅要考虑我国是社会主义国家还要考虑我国是单一制国家;不仅要考虑我国是一个幅员辽阔,人口众多的大国还要考虑我国是一个地区经济差距很大的国家;不仅要考虑与我国目前经济发展状况相吻合还要考虑与我国经济发展趋势相一致;不仅要考虑划分原则理论上的正确性还要考虑划分原则的普遍性、适用性。综合以上考虑,建议我国所遵循的划分原则应以效率原则、受益范围原则和均衡原则为主,其它原则为辅的原则体系。

2.按照一定的原则,清楚明确地界定中央与地方的事权范围。在界定中央与地方事权范围时,应保持各省事权范围的一致性,以免有争议或不公平,进行讨价还价,人为加大推行的难度。

3.严格以事权定财权,同时在事权划分的基础上,严格按事权行使财权。不属于中央的事,中央不应伸手援助,否则会因财权的不规范而混乱事权的划分,造成以财权定事权的现象。同时要严禁一些单位或部门“跑部钱进”和“寻资钓鱼”的不规范行为。

4.将中央与地方的事权划分范围用法律的形式固定下来。只有健全的法律制度,强烈的法制意识,才能保障整个经济有秩序地运行。同样的道理,只有把中央与地方的事权划分范围用法律的形式固定下来,用法律去约束中央与地方的行为,才能规范中央与地方的行为,中央与地方的事权划分才得以有效地实施。

(作者单位:中国人民大学)