

对地方事权划分的几点思考

◎王朝才

一、地方事权划分的原则

地方政府间事权划分与中央、地方事权划分一样复杂。一般地讲,地方各级政府之间事权的划分可遵循以下原则:

(1)自主原则。指各级政府都可以自主地决定其事权的原则。各级政府的机构设置、人员编制及其工作人员工资待遇等行政事务适用这一原则。由于各地的规模、经济结构、经济发展水平等情况不同,要求全国按同一个模式设置政府机构、确定编制和工作人员待遇不仅不切实际,而且从我国的现实看,它是导致政府机构膨胀、贫困地区财政吃紧的主要原因之一,是不可取的。

(2)直接原则。与人民生活密切相关的各种服务,如环境卫生、消防、公安、医疗、文化和小学教育等,一般应由与人民群众关系直接的基层一级政府负责。这样做既有利于及时

听取人民群众对政府服务的要求和意见,不断改进和提高服务水平;又有利于保持各地的服务水平与经济发展水平相对协调。

(3)效率原则。指要提高政府服务的效率,尽量少花钱多办事。一般地讲,所有的政府服务都应遵循这一原则,但这里特别是指与经济服务有关的事权,如能源、交通、农业等基础产业的建设与管理等,应充分考虑效率。由于这类项目往往要求在较大范围内部署,一般应加强上级地方政府在这方面的职责。

(4)公平原则。指各地人民群众在一些主要政府服务方面基本上享受同等服务,避免由于各地经济能力差别而导致人民群众享受政府服务差别太大,影响人民基本生活。根据这一原则,社会保障、地区间收入差别调节等事权应由上一级地方政府负责。当然,公平是

一个相对概念,随着时代的发展,其内容不断发生变化。特别是随着人民生活水平提高和信息社会的到来,要求在较大范围内实行公平服务的项目愈来愈多,最终甚至出现许多事权由地方转划中央。这是需要注意的。

(5)明确原则。地方事权划分要求明确,这包括两个方面的内容。其一是要将事权划分法制化、公开化。事权划分一经确定,应保持相对稳定。其二是要保持事权划分的完整性。事权往往与政府政策是密不可分的,属于哪一级政府的事权,与此有关的政策应由哪级政府规定,尽量避免越权行为。如地方公务员工资政策,不宜由中央政府统一出政策;属于上级政府的事权而委托下级政府执行的事务,上级政府应负责提供资金。

二、我国地方事权划分的基本设想

由于我国中央与地方的事权划分不明确,加上政府级次多,在传统体制下形成了吃“大锅饭”的习惯,各级政府还拥有许多企业,因而当前探讨地方事权划分的难度相当大。在这里,仅就此问题谈点思路。

首先,原则上事权应主要在中央、省(自治区、直辖市)和市县三级政府间划分。在现代市场经济国家中,基层一级政府的事权相当多,除负责大部分生活服务性事权外,还承担部分经济服务性事权。从行政体制上讲,我国实行中央、省(包括直辖市和自治区)、地区(这里指地级市、自治州、盟和直辖市中的区)、县(包括县级市、自治旗和地级市中的区)和乡(包括镇和自治乡镇等)五级政府,其中乡和城市中的区是最基层一级政府。那么,是否应该把服务性事权划归乡或区负责呢?我认为这样做是不妥的。一方面,行政乡的规模小,经济实力差,乡财政的管理水平低,不可能承担这么重大的职责;城市中如果让区掌握过多事权,势必人为地将城市肢解开来,不利于城市统一规划,不利于城市发展。另一方面,全国有5万多个乡镇和669个城市区,如果让这么多的地方政府变成掌握重大事权的实体,对于财政资金调度也是不利的。在事权划分中存在许多由多级政府共同负责事务以及上级委托下级政府执行事务,因此在中央与地方各级政府之间以及地方上下级政府之间将发生复杂的资金调度。从中央政府来看,与如此众多的政府发生资金调度关系,在工作上是不可可能的,就是从省政府的角度看,难度也相当大。因此,在我国作为掌握较多事权的基层政府应主要是市和县,事权主要在中央、省和县市(包括地级市和县级市)划分。当然这并不否定城市区财政和乡镇财政分别

作为市和县财政的派出机构而存在的必要性和可能性。此外,在市管县的地方还存在四级政府之间事权划分问题,但是这里的基层一级政府应是县,市对它来讲是上一级政府,因此市与市管县的之间的事权划分可参照省与县市的划分模式。

其次,根据前述原则和我国实际,省和县市事权基本上可以作如下划分,即省政府主要掌握与收入再分配和主要经济服务事业有关的事权,县市政府主要掌握与生活服务性事业和一部分经济服务事业有关的事权。省政府负责的收入再分配职能是对中央政府收入再分配职能的补充,是省一级调控权的体现,主要有对省内县市之间财政收入的调节和社会保障的掌管等;县市政府负责的经济服务职能则是对省政府的这一职能的补充,主要是负责县市内的小型基础设施建设、管理和配合省级基础设施的建设、管理工作。教育是一项比较特殊的事权,原则上,义务教育属于中央的事权,职业教育和高等教育主要是中央和省及一部分市的事权,但是小学教育与人民群众的日常生活密切相关,县市财政也责无旁贷。这里可以采取两种方式划分与义务教育有关的事权,其一是将它分解,分别由中央和县市共同负责,其二是作为中央事权委托县市政府管理。无论采取哪一种方式,中央应负主要责任,对那些财政确实困难的县市,中央政府要提供资金援助,使义务教育工作真正落到实处。

再次,今后各级政府的投资应主要用于能源、基础产业,逐步从盈利性项目的投资中退出来。现有国有企业经过改革,盈利性企业推向市场后,由作为所有者的各级政府负责股权管理,公益性企业则按事权范围划归各级政府管理。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,政府从盈利性项目建设中退出后,是否必然意味着国有企业在国民经济中的份额缩小呢?其实并不尽然。一方面,国家将加强对基础性项目和公益性项目的投资,另一方面,现有国有企业本身应有所发展,各级政府还可以通过强化国有资产经营,利用股权收入开展投资。从事权的角度讲,现有国有企业的归属是一个不可回避的问题,但是实际上这是一个非常简单的问题。原则上讲,哪级政府建的企业,哪级政府负责管理。针对这一情况,建议改革现行笼统的“国有企业”提法,具体用“国有”、“省有”、“市有”和“县有”等概念。



对行政事业性 收费管理 问题的探讨

○唐福五 陈 羲 王建平

近年来,由于对行政事业性收费缺乏明确有效的管理手段,政出多门,收费渠道混乱,乱收费现象不断发生,既损害了人民群众的利益,又干扰了正常的经济秩序,影响执收部门的声誉。当前,我国经济体制改革已步入社会主义市场经济的快车道,新的经济形势迫切要求我们对行政事业性收费加强管理。笔者现就收费中存在的问题、产生的原因及管理的思路谈点浅见。

从去年8月份开始,全国各地按照党中央、国务院关于深入开展反腐败斗争的部署,把清理乱收费工作纳入了反腐败斗争的重要内容,对行政事业单位收费及其管理情况进行了全面清理。在这项工作中,江苏盐城市清查了2202个行政事业单位,市、县两级公布取消收费项目590个,查出违纪金额2369.9万元,退还单位和个人110.4万元,纳入财政专户1000多万元,乱收费的现象得到了有效遏制。但仍有个别地区、部门和单位,对中央、省、市已明令取消的收费项目继续收费,对乱收费行为明纠暗不纠或边纠又边犯的现象依然存在。根据调查清理,乱收费可归纳为以下九种表现:擅自收费项目、提高收费标准、扩大收费范围、无证违规收费、多头重复收费、“搭车”超标收费、越权违章收费、强行服务收费、混用票据收费。

乱收费问题,不单纯是个经济问题,而且是事关深化改革、稳定大局的政治问题。乱收费产生的原因,主要有:

1. 法制观念淡薄,乱收费现象的产生,在很大程度上与法制观念淡薄、法制意识不强有着紧密的联系。任何乱收费项目的出现都无法律依据,无论是政府行为还是部门、单位行为都是脱离法律依据而强行为之,是超越法律规范的一种违法行为。一个时期以来,一些政