

我国水利事权与支出责任划分中存在的问题及原因探析

宋美喆, 刘寒波

(湖南财政经济学院, 湖南长沙 410205)

摘要:为健全完善我国水利事权与支出责任相匹配的体制机制,提高水利资金使用效益,促进水利事业更好发展,在对湖南省内外多处水库、水闸、堤防、灌渠等水利设施展开实地调研的基础上,剖析我国水利事权与支出责任划分在具体实践中存在的突出问题,并利用多中心治理理论、财政联邦主义理论、官僚主义理论阐述其产生原因。研究发现,社会、个人在水利治理中过度依赖政府,上下级政府间事权与支出责任划分不合理、跨界纠纷难以解决,政府部门间水利事权与支出责任划分交叉重叠、九龙治水,专项资金规模庞大、财政碎片化现象严重。而社会和个人自主性不强、自我组织能力较弱、参与水利治理机制不完善,各级政府行政性分权特征明显、职责同构、博弈地位不对等,部门间职责边界模糊、部门利益固化是其主要成因。基于此,提出水利事权与支出责任划分改革的一系列政策措施,以期为进一步完善水利事权与支出责任划分,形成以政府为主体的各方利益均衡治理模式提供参考借鉴。

关键词:政府水利职能;事权与支出责任;政府越位;行政性分权;九龙治水

中图分类号:F407.9

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2016)05-0038-04

如何转变政府职能,合理划分各级政府、各政府涉水部门的事权,建立起事权和支出责任相适应的制度,已成为当前理论界与实务界需要共同研究解决的重大课题之一。这对于全面贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)和2011年“中央一号文件”精神,促进水利事业更好地发展,提升农村社会文明程度,深化财税体制改革均具有重大的影响。基于此,笔者在对湖南省内外多处水库、水闸、堤防、灌渠等水利设施展开实地调研的基础上,对我国水利事权与支出责任划分在具体实践中存在的突出问题进行剖析,并利用多种理论阐述其产生原因,据此提出改革的思路与措施。

1 合理划分水利事权与支出责任的必要性

1.1 合理划分水利事权与支出责任有利于维护水利的长治久安

解决复杂的水问题,不仅要靠坚实的工程基础、

先进的科技支撑,更要靠完善的财政制度保障。水利事权与支出责任的合理划分是各级政府、各涉水部门全面规范履行水利治理职责的重要基础,有助于理顺政府间水利关系,厘清各级政府、各涉水部门水利责任,进而保证各项水利工程项目的顺利实施完成,提高水利的防洪抗旱、水资源利用、水环境保护和服务民生的能力,提升水利资金使用效益,加快水利事业更好更快发展。

1.2 合理划分水利事权与支出责任有助于推进新农村建设和生态文明建设

水利不仅是农业的命脉,也是生态文明建设的先决条件。水利能否得到科学的发展,并充分发挥应有的作用,主要取决于其管理体制的健全完善程度,其中重要衡量标准之一就是水利事权与支出责任划分的合理性。合理划分水利事权与支出责任有助于加快传统水利向现代水利、可持续发展水利转变;有助于更好地实现水利在提高粮食产量、改善农民生产生活水平、提升农村社会文明程度、建设社会

基金项目:湖南省财政厅2015年度委托项目(湘财农/课题合[2015]001号)

作者简介:宋美喆(1986—),女,新疆哈密人,讲师,博士,从事财政支出管理、空间财政、宏观经济统计研究。E-mail:songmeizhe@126.com

主义新农村等方面的积极影响;有助于推进生态文明建设,促进人与自然的和谐相处。

1.3 合理划分水利事权与支出责任有助于加快财税体制改革的进程

财税体制改革的难点就在于各级地方政府事权的划分,而水利具有的综合性、流域性等特点,使其更适合作为改革的突破口和着力点。水利事权与支出责任的合理划分可为农业、环保、社会保障等领域事权关系的界定提供借鉴、参考的模式,对于全面贯彻落实《决定》精神,健全完善事权与支出责任相匹配的财政制度,加快政府职能转变,实现国家治理体系和治理能力的现代化具有重大而深远的意义。

2 现行体制下我国水利事权与支出责任划分中存在的问题

自1980年国务院印发的《关于实行“划分收支、分级包干”财政管制体制的暂行规定》(国发[1980]第33号)中明确规定“支出责任按行政隶属关系划分”起,我国基本上确定了按行政区划及行政隶属关系划分事权与支出责任的格局^[1]。此后,1994年颁布的《关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发[1993]第85号)作出规定:“中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出;地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。”^[2]可以看到,此时虽然我国对财政支出简单地按照行政权力划分的缺陷已有所认识,且在表述方式上作了明显的调整,但由于在实际操作中仍然采用的是基数法,且在收益分配上仍然以保留地方既得利益为前提,因此当前事权与支出责任的划分可以说仍然是延续了1980年的做法。从总体上看,水利事权与支出责任的划分作为整个财政支出责任划分的一部分,起步于传统的支出责任划分办法,基本上遵循了以行政权力作为各级政府水利事权与支出责任划分的依据。

经过长期改革调整,我国水利事权与支出责任划分已经形成了相对比较明晰的框架^[3],包括:政府、社会与个人水利治理责任的划分;上下级政府间水利事权与支出责任的划分;政府部门间水利事权与支出责任的划分。在现行运行体制下,面对经济社会发展的新要求和新挑战,我国水利事权与支出责任划分还存在诸多亟待解决的问题。

2.1 社会、个人在水利治理中过度依赖政府,个人管护意识淡薄

在计划经济时期,水利设施都是集体建、集体

管、集体用。农村经营体制改革后,土地实行联产承包责任制,但水利设施却依然沿用集体组织建设、集体负责管理的模式。村民个人种的是“责任田”,用的却是“大锅水”,利益关联并不直接,个人的水利收益和成本不对应,这使得个人参与水利治理的程度不高,在水利治理中过度依赖政府,认为水利建设和管护都是政府的事,尤其是在取消农业税之后更是如此。政府在水利治理方面统包统揽,履行水利事权方式单一,存在“越位”现象,对个人和社会参与水利治理的积极性调动不够充分。政府、社会、个人共享共担的多方共同治理局面现在还未形成,个人对小水利的管护意识淡薄,导致一些与村民个人利益直接相关的水利设施损坏老化问题突出,效益衰减。

2.2 政府间事权与支出责任划分不合理,运行机制不顺畅

目前虽已形成了水利事权与支出责任划分的基本框架,但多数事权定位都比较抽象,事权与支出责任划分粗略,缺乏合理性、规范性和可操作性,行政性分权的整体思路仍没有改变。即事权按照政府层级划分,上级政府以委托方式通过下级政府行使其职责,这就形成了现行水利事权与支出划分体制运行中决策权、执行权与监督权三者分离的格局。决策权与监督权通常掌握在上级政府手中,下级政府仅拥有执行权,下级政府实质上可看作是上级政府的派出机构。使得现实中大量事权被下放到下级政府,经常会出现诸如“上级政府决策、下级政府出钱”、“上级请客、下级买单”等情况,一些适宜上级负责的水利事务,却交给了下级,下级政府承担了较多支出责任,各级政府间事权与支出责任不匹配、不相适应^[4]。

2.3 按行政区划划分造成责任主体缺失,跨界纠纷难以解决

现行的水利事权与支出责任划分主要为行政性分权体制,而权力运行往往受制于行政区划,这使得水利事权与支出责任按行政区划划分特征明显。在这样一种体制下,各级政府、各政府部门只负责本区域水利治理,只管自家的“一亩三分地”,大多数跨区域水利治理事务存在责任主体缺失、跨区域行政管理和执法难度大等问题^[5]。一些跨区域水利工程项目受当地政府和其他地方性行政机构的掣肘较多,并不能很好地履行应尽的职责。如湖南省的水府庙水库,跨湘乡、双峰、娄底三地,水库工程水土资源边界权属模糊,地方政府违规许可,不征求水利部门意见,占用水库管理保护范围搞开发建设,造成了新的水土流失,减少了有效库容。另外湖南省的韶山灌区也面临类似的问题,其灌溉了湘潭、长沙、娄底3市约6.67万hm²的农田。行政上由湘潭市政

府负责,跨区域管理难度大,一些日常工作、资源调配、水行政执法都在湘潭市内,跨区域去长沙市进行管理则显得不切实际。在处理跨区域问题时缺乏整体性,跨界纠纷很难得到有效解决。

2.4 政府部门间事权与支出责任划分交叉重叠,水利资金过度分散、重复配置

水利作为一项基础性产业和综合性事务,牵涉面很广,与水利治理相关的各项职能分散于多个部门,如农业、环保、国土资源、烟草、交通等。各涉水部门之间各自为政,条块分割,缺乏有效的协调协商机制,形成了“九龙治水”的局面^[6]。水利事权与支出责任在各部门的划分交叉重叠,水利资金过度分散、重复配置,由政出多门引起的利益纷争或推诿扯皮现象也成为常态。同样是对水资源进行监测,水质监测和水量监测职能就分别属于环保部门和水利部门,同样是供水,又同时由城建部门、农业部门、水利部门等负责。部门间彼此交叉的职责甚多,当有利益问题出现时,各部门互相争夺管理权。这也引发了管水量的不管水质,管水质的不管供水,管供水的不管排水、节水“怪圈”的出现。

2.5 审批权、资源配置权与水利设施功能脱节,造成财政碎片化

一方面,当前水利行政性分权特征明显,水利项目的审批权主要是按项目工程的类型和大、中、小规模在各级政府、各政府部门间进行分配,与项目是否跨流域没有关系。而水利资金的配置与项目审批权结合紧密,争取到某一水利项目的审批权,也就拥有了该项目资金资源的配置权,审批权在哪一级政府或政府部门,哪一级政府或政府部门就拥有资金配置权。另一方面,水利工程设施功能和作用更多地体现为跨流域性,这一点和审批权的划分和配置依据不相符。这就导致了水利设施功能与审批权、资源配置权脱节,权利与义务不对等,各级政府、各政府部门争资金、争项目,造成专项资金规模庞大,财政碎片化现象严重,水利工程设施的跨流域功能发挥受限,水利治理缺乏效率。

2.6 项目管理体制不合理,地方政府“被绑架”现象普遍

水利工程项目资金,除了财政拨款外,还有很大一部分来自国家发展和改革委员会(以下简称发改委)。大多数水利工程项目由发改委审批立项,并需要相关涉水部门进行资金配套,这些涉水部门为争取到项目工程,进而取得专项资金拨款,扩大本部门规模和利益,更多地会寻求政策性贷款的支持,这又必须要由地方政府提供担保。而对于地方政府来说,只有多争取项目,才能有更好的政绩表现。过浓

的政绩意识助长了地方政府的担保行为,也倾向于为相关涉水部门提供担保。一旦贷款到期,部门不能偿还贷款,就需要地方政府承担责任,代为偿还贷款,造成地方政府债台高筑,债务风险加大,地方政府“被绑架”现象普遍。

2.7 专项资金分配随意性较大,降低资金整体效益

水利专项一般不由上级政府直接分配,而是由下级政府先行申报。为从不同部门争取到更多资金,下级政府倾向于精心策划包装项目,项目资金分配随意性较大、过度分散、重复投入,资金的使用难以形成合力,降低了整体效益。而一些急需资金的项目则投入严重不足,缺乏资金。

3 问题成因的机理分析

以上水利事权与支出责任划分中的突出问题,基本上可以归为三大类:一是属于政府、社会和个人关系的层面;二是属于上下级政府间关系的层面;三是属于政府各涉水部门间关系的层面。这三大类问题都有其内在成因和形成机理,笔者分别从多中心治理理论、财政联邦主义理论、官僚主义理论角度来对其成因进行阐述。

3.1 基于多中心治理理论对政府、社会、个人三者水利关系的机理分析

根据多中心治理理论的主要观点,政府、社会组织、公民个人等都不是唯一的水利治理主体,多方共同互动是必然选择。水利治理需要政府、社会、个人等主体多方参与,这些治理主体平等地参与水利治理,形成一种具有互动性、回应性、协调性的协同治理网络。

水利治理领域之所以呈现出有问题,究其原因在于政府、社会与个人等主体治理能力不足,且无法与其他治理主体进行有效协调合作。一方面在政府“单中心”、“官僚化”、“层级化”的管理模式下,政府越位严重,权力缺乏制约和制衡。在长期的水利治理中,政府包揽了一些可以由社会和个人等其他主体去履行和完成的事务,承担了由其他主体提供会更有效率的水利服务和产品的供给责任,一些可以从政府本身分担转移出去的水利治理事务仍由政府作为主要治理主体^[7]。另一方面,一些水利制度在我国主要靠政府强制执行,社会与个人常处于被动接受的一方。不同于西方国家“自下而上”的形式,我国公众参与水利治理大多是政府主导下“自上而下”的形式,且由于自主性不强、自我组织能力较弱、参与机制不完善及缺乏有效的监管机制等原因使得社会和个人在分担政府水利治理压力方面的作用并不突出,效率低下。

3.2 基于财政联邦主义理论对上下级政府间水利关系的机理分析

财政联邦主义理论是以财政分权为核心的理论,强调了分权对地方政府行为的重要性,关注的是如何明确中央政府和地方政府间的职能分工,使地方政府拥有合适的财政自主权,多级政府分权制衡,形成有效的财政运行体制。

通过对现状进行考察,可以发现实际中各级政府的集权与分权明显偏离了财政联邦主义的受益范围原则,各级政府所承担的水利事权与支出责任不相适应。从我国财政体制改革演变的过程来看,上一级政府的力量非常强大且具有权威性,而相对较低层级的政府处于一个被动和从属的地位,层级越高的政府越具有权威性,在谈判中越具有主导地位,层级越低的政府在谈判中越不具有话语权。政府间这种不对等的博弈,导致事权与支出责任层层下移。从现实中下移的事项来看,出于规避风险考虑,上级政府将涉及大规模投资且投资风险较高的水利事务移交给下一级政府,以降低自身承担的风险,导致事权按行政区划划分,造成跨流域治理分担不公平,使得从效率角度看应该由上一级政府承担的一部分区域性、流域性水利治理责任也转移给了下一级政府,下级政府承担着与其财力明显不相符的事权责任。另外,我国政府官员的绩效考核制度也在一定程度上影响着水利事权的配置。按照公共选择理论,政府官员并不是无私的,而是作为“经济人”追求自身利益的最大化。为了在经济竞争中胜出,地方政府投资于基础设施的积极性很高,财政资金都被用于生产建设、经济发展方面,而公益性较强的水利事务往往投资不够、供给不足,也导致水利事权重建轻养、重建轻护现象的出现。

3.3 基于官僚主义理论对各涉水部门间水利关系的机理分析

官僚制度理论在分析官僚行为动机时,认为官僚是追求个人利益或效用最大化的“经济人”,影响其效用的主要因素包括待遇、福利、声望和地位等。要实现效用最大化,官僚必须实现部门预算最大化。在信息不对称的情况下,官僚作为优势一方,掌握着他人所不知的垄断信息,并以此来夸大部门支出的必要性和真实需求量,努力说服上级官员,扩大其在所在部门的预算规模。

水利属于综合性和基础性事务,涉及面广泛、功能多样,行政权力的功能性划分决定了其事权分散于各个相关政府部门,如水利、农业、环保、城建、电力、交通等,这些部门都拥有与水利相关的事权与支出责任。各部门官僚在既定的权力范围内承担责

任、履行职权,在制度制定和实施过程中,通过讨价还价为所在部门争取利益,没有哪个部门的权威能够超越另一个部门。在讨价还价的过程中,各部门官僚几乎都会故意缩小本部门收益并夸大其行为成本,提供有利于自己的信息。为了实现自身效用最大,谁也不愿意出让本部门的利益,部门利益固化,阻碍了这些涉水部门间的跨部门协调。受部门利益驱动,各部门将其掌握的信息资源视为本部门私有,并阻碍资源在部门间自由流动,使得各部门信息难以有效整合,也造成资源的重复采集、重复录入,资源浪费严重。且由于要素之间复杂依赖性的存在,各部门间的职责边界并不是十分明确,而是模糊的^[8],在共同进行水利治理时,各部门官僚扩张本部门权限并阻止其他部门“入侵”的动机十分明显,加剧了部门间的冲突和财政的碎片化。

4 合理划分我国水利事权与支出责任的对策建议

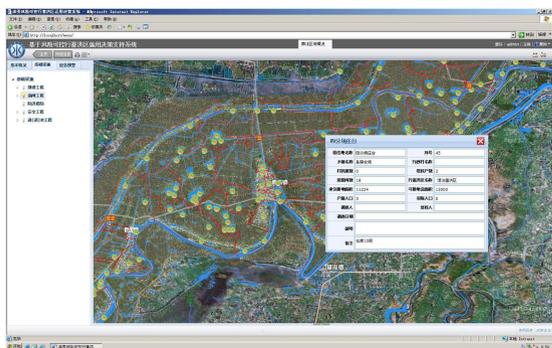
4.1 合理界定政府与个人、社会在水利治理中的责任边界

明确政府在水利治理中的主要职责,防止政府“大包大揽”。对于由社会和个人承担会更加有效率的领域,政府要尽快地退出或尽量少干。政府要重点帮助解决个人和社会干不了、不好干、不愿干的事情,弥补其缺陷^[9]。只有让政府力量以及社会、个人力量各自归位,充分发挥社会组织和公民自治的作用,改变目前财政水利治理工作中的“越位”问题,才能形成政府、社会、个人共同治理水利的新格局,以有限的投入换来最大的效益。

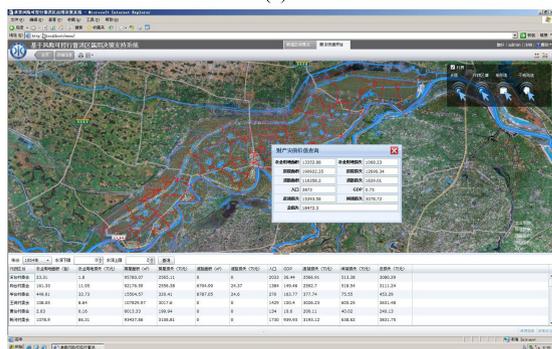
4.2 合理划分政府间水利事权与支出责任

根据《决定》中深化财税体制改革,建立事权与支出责任相适应制度的要求,从我国水利实际出发,进一步理顺上下级政府在水利治理中的事权关系。科学划分中央与地方、省与市县的水利事权与支出责任,实现事权划分从行政性分权向经济性分权转变,探索建立责任明确的水利分级管理机制,使不同层级政府之间的水利事权与支出责任配置合理,各有侧重,符合各自的受益范围。其中,涉及全局性的水利事务,应由中央政府负责;兼有全局性和地方性公共产品特征的水利事务,由中央政府和地方政府共同协商来确定各自的承担范围和支出比例;其他受益范围仅为某一特定区域的水利事务列为该管辖区政府事权,由地方财政负责,如小型农田水利工程建设等;跨区域、跨流域性事务,则划归上一级政府,以方便统筹管理、统一调度资源,如跨省事权由中央政府负担,跨市事权由省一级政府负担。(下转第 68 页)

“蒙洼行蓄洪区灾害评估”(图 5)通过洪水演进分析获取的洪水特性格网与社会经济网格叠加,通过叠加生成的洪灾损失计算空间信息格网可以获得受淹区内相对准确的社会经济信息、土地利用信息、地形信息(高程)、洪水特征信息(如水位、流速等)等内容,根据以上内容,可以实时计算出所选择区域的财产损失。



(a)



(b)

图 5 系统查询和财产损失查询

参考文献:

[1] DAS S, LEE R. A nontraditional methodology for flood stage damage calculation[J]. *Jawra Journal of the American Water Resources Association*, 1988, 24(24): 1263-1272.

[2] De JONGE PJ. The LAMBDA method for integer ambiguity estimation; implementation aspects [J]. *LGR-Series*, 1996 (12): 1-59.

[3] PROFETI G, MACINTOSH H. Flood management through LANDSAT TM and ERS SAR data: a case study [J]. *Hydrological Processes*, 1997, 11(10): 1397-1408.

[4] 曾龙翔. 蓄滞洪区灾情评估信息系统的研究[J]. *水利水文自动化*, 1994(3): 9-12.

[5] 徐美, 黄诗锋, 李纪人. RS 与 GIS 技术支持下的 2003 年淮河流域洪涝灾害快速监测与评估[J]. *水利水电技术*, 2004(5): 83-86.

[6] 陈铭, 施国庆. 蓄滞洪区行蓄洪损失快速评估方法研究[J]. *东北水利水电*, 2004(9): 1-3.

(收稿日期: 2016-06-06 编辑: 陈玉国)

4.3 合理整合各涉水部门事权与支出责任

正确处理好各涉水部门间的关系,打破各部门之间的利益阻隔,破解九龙治水的困境,避免各部门之间水利政策上的不协调、不统一。建立健全财政牵头、部门配合参与的水利投入资金协调协商机制,在资金使用上应避免多部门重复安排,以项目为基础,将支出方向相近、功能用途趋同的资金进行归并,实现资金管理从“部门分割”向“用途功能全覆盖”转变^[10]。构建起充分调动各部门积极性的水利事权整合机制,避免部门水利事权的重复行使,进而减少在项目管理等方面的重复乃至互相冲突的现象,促进形成分工明确、责任清晰、相互配合的水利工作格局。

参考文献:

[1] 国务院法制办公室. 关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定[EB/OL]. [2016-01-14]. <http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/xzfg/198002/19800200268001.shtml>, 1980-02-01.

[2] 中国政府信息公开整合服务平台. 关于实行分税制财政管理体制的决定[EB/OL]. [2016-01-14]. http://govinfo.nlc.gov.cn/lssj/xxgb/ahszfgb/199402/201104/t20110414_705268.html?classid=363, 2011-04-14.

[3] 柳长顺. 关于完善水利工程事权财权划分的思考[J]. *水利发展研究*, 2008(9): 5-8.

[4] 姜国兵, 梁廷君. 中央与地方水利事权划分研究: 基于广东省的调研[J]. *中国行政管理*, 2015(4): 37-41.

[5] 陈献, 王贵作, 刘定湘, 等. 流域管理与行政区域管理事权划分完善对策研究: 以淮河、珠江、太湖、长江、松辽流域为例[J]. *水利发展研究*, 2011(7): 88-82.

[6] 刘军民. 水环境保护事权划分框架研究[J]. *经济研究参考*, 2011(8): 30-44.

[7] 江宁. 湖南水利投融资体制改革研究[D]. 长沙: 湖南大学, 2013.

[8] 任敏. 我国流域性公共治理的碎片化现象及成因分析[J]. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 2008(4): 580-584.

[9] 宗宇翔. 关于新时期财政支农事权及支出责任的探讨[J]. *当代农村财经*, 2014(9): 48-49.

[10] 中国农村财经研究会课题组. 中央财政与地方财政支农事权和支出责任划分研究[J]. *当代农村财经*, 2015(3): 4-10.

(收稿日期: 2015-03-09 编辑: 方宇彤)