

石嘴山党校理论文丛

知

行

卷

林毅 著

SHIZUI SHANDANGXIAOLUNWENCONG

石嘴山党校理论文丛

马力主编



宁夏人民出版社

石嘴山党校理论文丛

马力 主编

知行集

林毅 著

宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

知行集 / 林毅著. — 银川:宁夏人民出版社,
2009. 9

(石嘴山党校理论文丛 / 马力主编)

ISBN 978-7-227-04295-2

I. ①知… II. ①林… III. ①社会科学—文集 IV.
①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 171839 号

知行集

林毅 著 马力 主编

责任编辑 贺飞雁

封面设计 高 莉

责任印制 石 军

黄河出版传媒集团

出版发行

宁夏人民出版社

出 版 人 杨宏峰

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 www.nxcbn.com

网上书店 www.hh-book.com

电子信箱 nxhhsz@yahoo.cn

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏华地彩色印刷厂

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 4.8

字 数 110 千

印 数 1000 册

版 次 2009 年 9 月第 1 版

印 次 2009 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-04295-2/E·130

定 价 300.00 元(全 11 册)

版权所有 翻印必究

总 序

李文章

中国共产党自从成立的那一天开始,就把党的干部队伍建设视为党之成败的基础。延安时期的党校、抗大都为中国革命培养了大批干部,发挥了重要作用。党取得执政地位后,各级党校更是培养党和国家干部队伍的重要阵地。2008年10月,新颁布的《中国共产党党校工作条例》对党校的重要性进行了详尽的阐释,是指导党校工作的纲领性文件。

重视党校工作,加强干部培训,是我们党的优良传统。党校姓党,必须始终以党性教育为主,指导学员认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观,这些都是推动社会发展的真理,是治世富民强国的科学理论。党校培养的对象是党员干部,党校教育的成败直接关系到党员干部队伍的整体素质和执政水平。因此,要通过党校的培训轮训,使广大党员干部党性纯洁、思想丰富、思维科学、奋发向上、甘于奉献。而要达到这个目标,就必须加强党校的教师队伍建设,造就一批政治强、业务精、作风高的高素质教学科研人才,用一流的师资水平,培养忠诚中国特色社会主义事业、德才兼备的党员干部,使党校成为推动改革开放、促进经济建设的重要力量。

重视党校科学研究工作,加强对中国特色社会主义重大现实问题的研究,是党校教育的基础。对地市级党校而言,在密切关注国内

外形势发展变化的同时,更应该把主要研究精力投入到地方经济社会发展,特别是服务于同级党委、政府重大决策的前瞻性研究方面,充分发挥党校在党委、政府决策中的思想库作用。因此,党校应当有开风气之先的勇气,坚持科学严谨的学术规范,正确贯彻百花齐放、百家争鸣方针,坚持解放思想、实事求是、与时俱进,真正把党校打造成富有活力、善于创新的思想高地。

石嘴山市委党校从建校之日起,始终坚持姓“党”,她以培养促进石嘴山市经济社会发展的党政干部队伍为己任,以开展卓有成效的理论研究为基础,把自己的命运与石嘴山的成长发展紧密相连。50年来,桃李满园,硕果累累,先后有数万名党政领导干部和青年干部在党校接受培训,数万名国家公务员及各类专业技术人员在这里受到培训,数千名大中专学员从这里走出,党校教员先后出版、发表了百余篇(部)在宁夏乃至全国有一定影响的著述、论文。新的历史时期,市委党校认真学习贯彻《中国共产党党校工作条例》,结合实际,提出了把党校建设成为市委培训干部的主阵地和聚智谋策的思想库目标。实践证明,这是符合科学发展观的发展思路,也符合市委党校的办学方针和方向。

2009年,是石嘴山市委党校建校50周年,党校为中青年教师出版一套《石嘴山党校理论文丛》,共11卷本、150余万字,集中展示了市委党校中青年教师近年来的理论成果,更为党校今后教学增添了富有特色的系列教材。看到党校事业蒸蒸日上,后继有人,时有成果问世,备感欣慰,深表祝贺。希望市委党校以建校50周年为新起点,发扬好传统,再攀新高峰,续写新篇章。

2009年8月

(作者系中共石嘴山市委书记、市人大常委会主任)

加强干部队伍建设

发挥思想政治作用

杨国林

二〇〇九年八月

(中共宁夏回族自治区委党校常务副校长杨国林为本丛书题词)

总 序	李文章
题 词	杨国林

上篇 调查研究

对宁夏石嘴山市大武口区行政管理体制改革的调查与思考	003
农业产业化是发展现代农业的必由之路	
——对廊坊市发展农业产业化的调查与思考	011
香港新机场问题始末	020
毛泽东对建设有中国特色社会主义道路的探索	027

下篇 理论探讨

浅谈市场经济条件下的经济犯罪	067
揭开公司的面纱	
——试论公司人格否认制度	076
浅析“宽严相济”的刑事政策	082

股份合作制法律问题	091
试论两税合并对外商直接投资的影响	112
浅论公用企业反垄断法的适用	127
后记	147

上篇

调查研究



对宁夏石嘴山市大武口区 行政管理体制改革的调查与思考

江泽民同志在十五大报告中明确指出,要“根据精简、统一、效能的原则进行机构改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,提高为人民服务水平”。这就为行政管理体制改革指明了方向。为了加快发展辖区经济,充分调动辖区政府发展经济、管理社会事务的积极性,我们对石嘴山市大武口区现行的行政管理体制进行了为期3个月的调查,并在此基础上提出有关改革意见。

一、大武口区行政管理体制现状

1.财税管理体制。石嘴山市的财税管理体制是在1994年分税制改革的基础上形成的,1996年又做了进一步调整,但仍以1994年核定的收支为基础,实行定额补贴。税种划分办法为:(1)市本级财政固定收入。包括:增值税的25%(其余75%上缴自治区,自治区再返还25%给市财政);房产税、土地使用税的70%(其余30%归自治区);固定资产投资方向调节税、资源税的50%(其余50%归自治区);市属国有企业所得税;国有土地使用出让金;其他收入;专款收入。另外,自治区给石嘴山市的税收返还也全部留归市本级。(2)

大武口区财政固定收入。包括：自治区区属企业所得税；辖区范围集体、私营企业所得税；个人所得税；车船税；屠宰税、农牧业税、农林特产税、耕地占用税、契税；印花税；其他收入。（3）营业税（不包括金融、保险营业税）。由市、区分享，其中石嘴山市市级 60%，大武口区 40%。（4）以大武口区 1994 年财政收入决算为基数，从 1996 年起，超收部分实行 3：7 分成，即石嘴山市级 30%，大武口区 70%。

2. 城建、房地产管理体制。石嘴山市的城建管理体制形成于 1987 年。在城市建设上，完全由市上负责，包括建筑单位的资质审查、建筑业的安全管理、价格管理以及对招、投标的管理，城市维护建设税由市上收取。对路、灯、厕、垃圾点也都由市上进行规划建设，然后交由大武口区负责维护管理。在规划管理上，实行两审制，大武口区负责初审，终审及对规划的违法处罚均由市上负责；在土地、房产管理上，1991 年各区土地局撤销，土地、房产的管理、审批均由市上负责，辖区已无此项职权。

3. 工商、公安管理体制。从 1994 年 8 月，各区工商局统一收归市工商局管理，区局变分局，人、财、物均由市局统一管理。在业务分工上，市工商局负责对辖区的业务领导，具体分工如下：（1）企业登记管理。实行分级管理，市局负责市属企业、外来企业、军队企业、铁路企业、各有限责任公司、10 万元以上的私营企业以及个体运输户和汽车修理业的登记管理；大武口区负责区属企业、各劳动服务公司、10 万以下的私营企业和个体户的登记管理工作。（2）合同登记管理。随企业进行登记管理，合同当事人中有一方是在市工商局登记的，就在市工商局鉴证。（3）市场管理。消费市场由大武口区分局管理（万商市场因由市上集资建，故由市局管理）。其他交易市场均由石嘴山市工商局管理。

现行的公安管理体制类似于工商管理,实行条条管理,市公安局对各区公安分局的人、财、物实行直接领导,辖区负责党务工作,辖区政府与公安分局在工作上协调配合。

4.文化市场管理体制。在文化市场的管理上,本着先扶持、后规范的原则进行。目前,自治区负责录像放映厅的办证和歌舞厅的等级评定工作;石嘴山市负责办理文化许可证和音像制品的零售工作,并负责对文化市场的检查和处罚;大武口区负责管理、检查音像制品的出租;市、辖区两级均有音像制品的鉴定权。其他方面如电子游戏、打字复印、电脑培训等尚无明确职责划分。

5.食品卫生管理体制。石嘴山市的食品卫生管理实行的是“两级监督、一级监测”管理体制,即市、辖区两级均有监督职能,卫生监测和体检归市上负责,具体管辖范围如下:(1)市公共卫生监督所负责管辖全市所有国有食品生产经营单位(包括由国有企业改制为股份合作制的食品生产经营企业)和既有食品生产经营又有公共场所的单位,如综合商场、歌舞厅以及集餐饮、娱乐、住宿一体的餐厅、宾馆、饭店等。此外,酿造、灌肠类、乳制品、酒类、瓶装、袋装饮料生产加工以及外地在石嘴山市销售冷饮的批发网点,也都由市公共卫生监督所负责管辖。(2)大武口区公共卫生监督所负责管理本辖区内除市公共卫生监督所管辖之外的集体、私营、个体食品生产经营单位。(3)全市所有的卫生监测工作和食品从业人员的体检工作由市卫生防疫站承担;婚检工作除大武口区外,石嘴山区、石炭井区均由各区负责。(4)市、区两级均有行政处罚权,市上有权监督、纠正辖区的行政处罚行为。

二、存在的问题

1.事权和财权不统一,影响了辖区政府积极性的发挥。这一点

集中体现在财税体制和城建管理体制上。从财税体制上看,由于增值税的 75% 上缴自治区,自治区返还的 25% 又全归市财政,辖区政府无分毫利益,使得辖区政府不愿意去投资创办有增值税收益的生产企业,而只愿意投资有营业税收益的服务行业。从城建管理体制上看,近几年大武口区城市建设力度加大,致使辖区财政的城市维护费支出以每年 36% 的速度递增。随着教育事业的发展,教育事业费支出也逐年增加。这些基础事业的发展,使辖区财政负担越来越重,但相应的“城市维护建设费”和“教育附加费”却全部归石嘴山市财政,形成“区上办事,市上收钱”的局面,影响了辖区政府积极性的发挥。

2. 职能交叉,管理混乱。在食品卫生、医药市场、文化市场、劳务市场等管理方面,市、辖区各管理部门职能交叉,再加上利益驱动,致使市、辖区各部门间争权夺利,给被管理者造成了许多不必要的麻烦,也不利于政府良好形象的树立。如在食品卫生管理上,石嘴山市委、石嘴山市政府主要领导曾于 1996 年 10 月 20 日专门到大武口区现场办公,解决城市管理工作方面的问题,并在石党办发[1996]78 号文件《大武口区城市管理办法办公会议纪要》中做了明确规定:“大武口区食品卫生管理,实行‘一级监测,二级监督’管理。石嘴山市卫生局负责对国营食品生产加工销售行业监督管理、发证和监督检查,其他集体、私营、个体食品生产加工销售行业的管理、监督、检查均由大武口区负责。”但石嘴山市卫生局却又于 1997 年 7 月 10 日下发了石卫发[1997]78 号文件,将既有食品生产经营,又有公共场所的单位,如综合商场、歌舞厅以及集餐饮、娱乐、住宿于一体的餐厅、宾馆、饭店等的食品卫生检查及行政处罚权收归市公共卫生监督检查所,而不问其企业性质如何。这就导致职能交叉,造成了

管理上的混乱,有时甚至出现了对同一业主的同一违法行为,市、辖区两级职能部门同时下达行政处罚决定的现象。相同问题也存在于医药市场、文化市场的管理方面,如市、辖区两级都有对音像制品的盗版鉴定权,而有时的鉴定结论相互矛盾,使经营者无所适从。

3.条块分割,责权分离。在现行体制中,有些职能部门实行的是条条管理,即市上直管,辖区协管,有些则属辖区直管。随着我国社会主义市场经济的发展,社会关系的复杂化,有些问题的解决往往牵涉到众多部门,需要发挥各职能部门的合力。但由于条块分割,各部门的工作重点不同,考虑问题的角度也不同,难免影响到合力的发挥。如城市园林化建设,需要城建、环保、公安、工商等各职能部门的共同参与,但由于管理体制的不同,给工作增加了难度。此外,条块分割,还导致责权分离。如辖区政府作为一级人民政府,负有保一方平安的责任,干警有违纪现象,综合治理考核时要扣大武口区政府的分。但辖区政府对综合治理的主力军——公安干警,却无管理的权力。这种责、权分离现象,势必影响辖区政府处理突发事件的快速反应能力。工商管理体制中也存在类似问题。辖区政府负有发展私营经济、市场建设管理的责任,而管理的权力则由市工商局行使。此外,市、辖区两级工商局在对企业的注册、年检的管理上是按注册资金多少、企业性质等分类进行的,这又给辖区政府的统计工作带来困难。每年的人代会,代表们经常就一些社会性问题提出一些很尖锐的意见,却不知辖区政府根本没有管理该项事务的权力。

4.地界划分不清,造成管理上的“真空”。大武口区和平罗县的界址,一直不甚明确,给城市管理工作造成混乱。如一、二、三厂地区,地籍属平罗县,户籍属大武口区,地籍与户籍相分离,造成管理上的漏洞,使城建、环保、食品卫生等管理工作受到很大影响。近几年发

生的“五号病”均在此处发生,这和地界划分不清所导致的管理上的“真空”有很大关系。

三、对大武口区行政管理体制改革的建议

上述问题的存在,制约了辖区政府职能的发挥,在某种程度上影响和阻碍了辖区经济的发展,对此管理模式亟须改革。辖区管理体制改革应结合辖区实际,本着有利于地区经济发展、有利于管理、有利于群众办事的原则,强化属地管理。总体上讲,石嘴山市人民政府及其各职能部门应侧重于宏观管理,工作的重点应放在政策引导、业务指导和法律、法规执行的监督、检查上,微观的管理工作由辖区政府负责。具体建议如下:

1.改革现有的财税管理体制,调整市、辖区间的分配关系,尽可能使辖区在财权与事权方面相统一。一是进一步完善分税制,将区属企业上缴增值税的25%划归辖区财政,以调动辖区政府发展地方经济的积极性;二是将一定比例的“城市维护建设费”和“教育附加费”划归辖区财政,以确保辖区公共基础设施的改善和教育事业的发展。

2.改变原有的根据企业性质不同进行分类管理的模式,按照不同的产业、根据不同的标准(如固定资产投资规模、注册资金等)进行分类管理。如:可规定凡固定资产投资规模150万元以上的第二产业、注册资金50万元以上的第三产业,不论企业性质和从事行业如何,其注册、年检、环保、食品卫生、劳动监察等方面的工作都由市属各职能部门负责;固定资产投资规模150万元以下的第二产业和注册资金50万元以下的第三产业,则全部由辖区各职能部门管理。

3.组建经济发展局,行使原计经委、工业局、商业局的职能,也按照不同的产业、根据不同的标准分类,由市、辖区分别行使项目审

批、企业管理、党团组织等方面的工作。

4.进一步强化属地管理原则,明晰市直各部门与辖区政府在有关社会管理工作中的职责和权利,以求责权利的统一。具体权限划分如下:(1)城市建设和房地产管理。总体规划由市规划局负责,永久性建筑用地、规划由市规划局和城建局负责规划、审批;临时性设施,包括灯、厕、垃圾点、临时性摊点、电话亭则由辖区政府负责规划、建设,市规划局对辖区有监督权。(2)工商、公安管理体制。企业的登记、年检、合同鉴证都随注册处管理,各类市场统一由分局管理。石嘴山市公安局仍然负责分局的人、财、物管理,但可赋予辖区政府对分局一把手的人事否决权。(3)城市环保、绿化工作。石嘴山市园林局负责审批、审核、修订大武口区的年度绿化方案,石嘴山市环保局负责辖区内违法的检查、处罚。年度绿化经费和环保专项投资直接划拨大武口区财政,由大武口区按项目责任制进行管理使用,市园林局、环保局负责监督、检查和技术指导。(4)统计管理工作。应按属地管理原则进行。在辖区内的所有企业,无论其性质、产业,统计资料应统一报送大武口区统计局(中央、自治区、市属企业可抄送)统一汇总后再报市统计局,以避免统计数据的漏报、重报等现象,同时,也为大武口区的经济发展积累必要、准确的统计资料。(5)卫生防疫工作。固定资产投资规模 150 万元以上的第二产业和注册资金 50 万元以上的第三产业,食品卫生监督管理和食品从业人员的办证、体检工作由市卫生防疫站承担;固定资产投资规模 150 万元以下的第二产业和注册资金 50 万元以下的第三产业,由大武口区卫生防疫站负责;医疗卫生机构管理工作和药品监督管理工作与人民的利益密切相关,专业性要求较强,应由市卫生局负责;婚检、卫生消杀工作、碘油丸发放等保健工作,按属地原则,由大武