

我国社会转型时期中央与地方关系探析

李寿初

【提要】中央与地方的关系是我国政治体制改革的重要内容。在清醒认知我国转型时期经济、政治和社会的基本格局以及中央与地方之间存在问题的基础上,按照社会主义市场经济体制和民主法治政治体制改革目标的总要求,遵循党和国家的统一领导,通过法制形式,采用具体制度创新方式,继续积极稳妥地建立二者之间的和谐关系。

【关键词】社会转型 单一制 中央集权 地方分权

〔中图分类号〕D035 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2009)03—0012—10

中央与地方的关系,即中央政府与地方政府的关系,^①其实质是指国家采用何种结构形式,如何在纵向上配置中央政府和地方政府的权力。国家结构形式或中央与地方关系模式可分为单一制和复合制两大类。单一制是指由若干不享有独立主权的地方行政区域组成统一主权的国家。复合制是指由两个以上享有主权的国家组成的国家联盟,按其联合程度又可分为联邦和邦联。联邦是指由两个以上共和国或邦、州联合组成的统一国家,各联邦成员除服从联邦国家的宪法、法律和联邦中央政府外,还有自己的宪法、法律和中央政府。邦联是各成员国在保有对内对外主权的前提下,出自共同利益而建立的一种松散的国家联盟。

单一制和联邦制是当代国家结构的主要模式,二者无优劣之分。一个国家采用何种模式主要取决于该国历史和国情,过分推崇一种模式而贬抑另一种模式毫无科学依据。^②地方分权不是联邦制独有的,单一制内也有分权;中央集权不是单一制独有的,联邦制内也有集权。将分权当成联邦制或将集权当成单一制是错误

的,但这往往是一些学者不假思索的想法。^③由于利益驱动,中央要求集权,地方要求分权,二者总是处于博弈的状态。因此真正的问题在于,无论单一制还是联邦制,都面临着如何分配二者的权力、解决二者的张力以及随着变化保持二者动态平衡等共同命题。基于该认识,本文将分析我国社会转型时期中央与地方关系中存在的问题,并就如何构建中央与地方的合理关系提出建设性意见。

① 政府,狭义指国家行政机关,广义指一切国家机关。本文在广义上使用,凡狭义之处另作说明。

② 有关这方面的论述,请参见童之伟《单一制、联邦制的理论评价与实践选择》,《法学研究》1996年第3期;王丽萍,《联邦制与世界秩序》,北京大学出版社2000年版,第24~25页;熊文钊,《大国地方——中国中央与地方关系宪政研究》,北京大学出版社2005年版,第74页。

③ 参见苏力《中国宪政探索:中央与地方的分权研究——重读〈论十大关系〉第五节》,《北京大学欧洲一体化进程中的宪政理论与实践研讨会论文》,2001年4月;张海廷,“20世纪末英国地方分权改革研究——英国具有联邦色彩的单一制实践”,北京大学2001年博士论文,第102页。

一、社会转型时期的基本格局

我国有着二千多年以封建君主专制为特征的中央集权历史，浸润其中的人们对中央集权有着高度认同感。我国主流意识形态马克思主义认为，社会主义国家应当建立单一制共和国，这种国家结构有利于国家职能的有效执行。^① 新中国建立初期，政治上面临巩固新生政权的任务，经济上面临复苏与挑战，外交上面临帝国主义的敌视和破坏，同时作为社会主义典型的苏联实行计划经济和中央高度集权的政治体制。这些主客观因素促使新中国选择了以中央集权为主的单一制结构，实行计划经济，并在各领域建立高度集中的管理体制。该体制短期内积极作用明显，但长期以来弊端凸现：权力过于集中且得不到有效制约，中央权力过大而地方权力过小。该体制一直延续到改革开放前期。

1978年中共十一届三中全会后，我国进入了以经济体制改革为先导的社会全面改革开放的时代。30年的改革开放取得了举世瞩目的成就，经济、政治和社会结构发生了深刻变化。当前，我国正处在由计划经济向市场经济、由人治政治向民主法治政治、由封闭半封闭的传统社会向全方位开放的现代社会过渡的社会转型时期，面临诸多新情况和新问题。

（一）经济基础和社会结构发生深刻变化

改革开放前，我国仿效苏联实行计划经济和国家所有制，国有经济和准国有的集体经济是国家的经济基础，其他经济成分几乎绝迹。在用户口把城市和农村分割为二元后，整个城市非农业经济被组成为一个规模巨大的企业，企业主就是党政机关，城市居民都是该企业的雇员，国有企业实际上只是进行成本核算的基层生产单位。国有企业作为党政机关的附属物，基本任务是贯彻执行上级的一切指示和命令，至于生产什么、如何生产以及为谁生产都由党政机关通过计划指令决定，企业没有自主权。同时国有企业也是党和国家权力体系的基层组织，承担着广泛的社会职能，对其职工提供从

生到死的全方位社会服务。国有企业按照隶属关系，由各级党政机关分别经营，每级机关经营，它们的权利又被众多部门分割。于是统一的企业所有权被割裂，各个党政部门按照自己的利益来行使所有权，企业的绩效是各部门行使权利的综合结果，但各部门实际上只行使权利而不承担相应义务。国有企业面对的不是市场竞争而是党政机关，满足的不是市场需求而是党政机关下达的任务。由于决定企业生存和发展的权力掌握在国家手中，企业总是通过与党政机关的谈判来改变约束条件。在收入分配上搞平均主义，忽视地区间、行业间、企业间和个人间的利益差别。农村实行集体经济，“三级所有，队为基础”的体制是改革开放前农村的基本经济制度。至于生产什么、生产多少以及生产资料由谁供应，由各级党政机关决定，生产计划层层下达，各级领导催种催收。计划是上级主管部门按更上一级和自己的意图制定，作为生产者的农民只能被动接受。国家对粮、棉、油菜籽等主要农产品实行统购包销，由国家商业部门和准国有的供销社垄断经营，只保留有限的集市贸易，严禁长途贩运。农民是这种体制的主要受害者，他们被限制在土地上，失去了支配自己财产的权利和从事其他事业的自由，干多干少一个样，干好干坏一个样。由此经济基础决定的社会结构是一种国家本位的稳定结构。整个社会可以分为工人阶级、农民阶级和知识分子阶层三大部分，全部统一在各级党政机关的领导之下，社会矛盾比较固定单一，稳定是社会的最大优势，但社会发展缺乏动力和活力。

在保持计划经济用行政命令配置资源总体制不变的前提下，改革前我国一直采取由上而下放权让利的措施来搞活国有经济，改革的重点是在各级行政机关之间划分权益和扩大企业自主权。这种体制下放权让利改革，毫无例外地以造成混乱和随后重新集中告终。改革后人们逐步解放了思想，国家除继续采取一些修补

^① 恩格斯：《集权与自由》，《马克思恩格斯全集》第41卷，人民出版社1982年版，第396页。

办法维持国有经济运转外,把主要精力放到推行农村家庭承包经营制、发展非国有经济以及对外开放方面,寻找计划体制外新的经济增长点和改革突破口。这是我国经济体制改革的第一阶段,从1979年一直到1993年,经济学家称之为增量改革。^①经过10多年的增量改革,国有经济一统天下的局面被打破,非国有经济成为国民经济中不可或缺的力量,对解决就业、促进发展和维护稳定作出了重要贡献。但同时通过行政命令和指令性计划配置稀缺资源的计划体制依旧存在,该体制既不能应对瞬息万变的市场经济信息,也不能调动企业和职工的积极性。面对按市场机制运行的有效率的非国有企业,计划体制下的国有企业困难重重,新旧体制并存不利于所有企业的公平竞争。解决这种困境,要么回到计划经济体制,在改革成为不可逆转的趋势和经济全球化背景下,这显然不可能;要么顺应市场要求改革国有企业,这当然是明智的抉择。1994年开始对财税、金融、外汇管理、企业制度、社会保障体系等方面进行改革,我国改革开放进入了整体推进的第二阶段。2001年加入世贸组织,我国经济融入世界经济体系。2007年我国颁布实施了《物权法》,对国家、集体和私人的财产实行平等的法律保护。

我国市场经济体制已经建立但不够发达,市场在国家宏观调控下对资源配置的基础性作用逐步扩大;公有制为主体,私有、外资、股份制等多种所有制并存;按劳分配为主体,资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配等多种分配方式并存。由此经济基础决定的社会结构是一种多元主体的开放流动结构。到世纪之交,我国社会结构分化为十大阶层,即国家与社会管理者、经理人员、私营企业主、专业技术人员、办事人员、个体工商户、商业服务业员工、产业工人、农业劳动者、城乡无业失业半失业者;这些阶层分属于五个社会等级,即社会上层、中上层、中中层、中下层、底层,形成现代化的社会阶层结构的雏形。但按照现代社会要求,这些社会阶层中该缩小的没有小,该扩大的没有大,社会中间层规模依然过小,

农业劳动者阶层规模过大。社会贫富分化悬殊和分配不公现象严重,改革开放成果过于集中在部分地区、部分行业和少数人手上。^②这是现阶段我国经济社会的基本状况。

(二) 适应经济社会发展要求的政治体制还需完善

我国改革的确定目标,是实现经济发展和社会主义全面进步,建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。改革初期,我国采取了经济改革优先于政治改革的策略,避免了大的社会震动。但是,经济改革带来的经济基础和社会结构的变化,必然要求建筑其上的政治制度相应变化。经济改革推进到一定阶段,不适应经济基础的旧政治体制就会成为新经济体制有效运转和继续改革的障碍。政治是经济的集中体现和反映,没有相应的政治改革就无法完成经济改革,政治改革不可逾越。但经济基础的改变并不必然导致政治体制的变化,政治体制有着相对的独立性和规定性,政治改革比经济改革更为复杂敏感。

改革前我国的政治体制是国家权力无限作为和高度集中的政治体制,“这种现象,同我国历史上封建专制主义的影响有关,也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关”。^③我国有几千年专制统治的历史,专制主义在社会各阶层有着深远影响。建国初期我国仿效苏联建立了高度集中的政治体制,虽然这在当时有一定合理性,但人们长期错误以为社会主义应当对经济、政治、文化以及社会各方面实行高度集权的管理体制。

这种高度集中的政治体制存在官僚主义现象普遍、党政不分和权力过分集中、家长制作风盛行、特权阶层滋生等一系列弊端,^④实质上这是一种人治的制度模式,同社会主义平等理

① 参见吴敬琏《当代中国经济改革》,远东出版社2003年版,第55页。

② 参见陆学艺主编《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002年版。

③④ 参见邓小平《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第329、320~343页。

念格格不入，也违背了经济社会发展的客观要求。中共十一届三中全会以来，中央和地方各级政府颁布了一系列法律法规，陆续进行了局部的立法、行政和司法体制改革，着力理顺党和政府、中央和地方、政府和企业以及政府各部门之间的关系，但高度集中的政治体制依旧存在，严重阻碍了市场经济正常秩序的建立，主要表现为：1. 利用行政干预市场的权力进行权钱交易。在改革推进中，由于配置资源的市场机制和行政机制并存，一些人就利用二者之间的漏洞“寻租”、“设租”，谋取私利。寻租现象从行政领域向立法、司法等社会一切存在权力作用的领域渗透。巨大的寻租利益培育起了一个人多势众的既得利益集团，他们反对和阻碍市场化改革，反对权力退出竞争领域和政府职能转变。2. 利用财产关系的调整谋取私利。经济转型时期是一个所有制结构大变动、利益关系大调整时期。由于原来公共财产的产权界定不明晰，而产权的重新界定由政府主导进行，在权力运行受不到严格监督和约束的情况下，一些权力拥有者就可能侵夺公共财产。3. 利用市场的不规范牟取暴利。市场经济有缺陷，市场失灵难以避免。在市场交易中，因为双方的信息不对称，信息强势者能够利用信息优势损害信息弱势者而获利，因此就需国家权力规范交易行为。我国市场经济还处在建立之中，既要面对市场经济固有矛盾产生的问题，如蒙骗消费者、欺诈舞弊等；也要面对市场关系尚未建立所造成的问题，如欺行霸市、特权垄断等。解决这些问题都离不开国家权力，由于国家权力缺乏有效制约，这就为权力使用者牟取私利提供了机会。

国家权力要从市场竞争领域转向公共服务领域并在民主法治轨道上运行，才符合市场经济的本质要求，市场经济体制的建立离不开民主法治政治体制。由于民主法治在社会中没有应有权威，一部分人重复过去人治政治体制下的行为方式且处处受益，另一部分人则用民主法治的思维行事却举步维艰；人治的观念和民主法治的观念、人治的势力和民主法治的势力相互冲突，各种矛盾错综复杂；人治政治体制

正被摒弃但由于历史惯性其残余还顽固地存在，社会主义民主法治体制虽具活力但还需完善。我国正处在人治政治体制向民主法治政治体制转型的关键时期，充满许多不确定因素。这是我国政治体制的现状。

（三）中央与地方的权力结构不合理问题依然存在

改革前我国高度集中的政治体制在中央与地方关系上的主要表现，就是实行条块结合、以条为主的行政管理体制。建国初期国家建立了同计划经济相适应的行政管理体制，中央政府把配置资源和组织生产的行政权力通过计划下达给中央政府各职能部门组织实施，在中央形成条条管理；中央政府各职能部门又将计划下达给地方政府相应职能部门，在地方形成块块管理；上下级地方政府又通过计划层层下达，最后到达生产企业，一切权力来自上级最终来自中央政府。^① 纵观改革前30年中央与地方的关系，虽然国家不断通过权力收放来化解二者矛盾，但二者关系始终未达到平衡，总是处于“一统就死、一死就放、一放就乱、一乱就统”循环往复的困境。之所以如此，根本原因在于权力集中的政治体制，它是造成一切弊端的总根源。^② 在该政治体制中，中央和地方职能不清，中央高度集权，可以随意改变地方职权，地方政府的主体地位和自身利益在制度上没有保障，不能发挥正常功能。

为了减少改革的阻力和找到改革突破口，改革初期我国选择了在传统计划经济体制外的非国有经济领域和个别地方先行的办法。同时，在原有政治体制下中央仍旧通过权力下放（主要是行政性分权）来扩大地方权力的方式，为经济体制改革的顺利进行提供必要的政治环境。1. 实行财政大包干，扩大地方政府财权。改革首先在江苏、四川两地试点，在此基础上，1980年国务院颁布实施了关于“划分收

① “中央与地方的权力结构不合理问题依然存在”这部分下的政府概念是狭义的。

② 参见邓小平《党和国家领导制度的改革》，《邓小平文选》第2卷，第327～334页。

支、分级包干”的财政管理体制的暂行规定。这种“分灶吃饭”的财政体制赋予了地方实质性的财政自主权。1985年国务院决定实行“划分税种、核定收支、分级包干”的新模式,由于确立了以税种划分为分成包干的基础,这次改革在一定意义上为后来分税制的实行奠定了基础。1988年国家实行“财政大包干”,这是“分灶吃饭”体制的继续和发展。²从根本制度上保证地方权益。改革前中央与地方的关系可以说是一种委托代理关系,地方缺乏自主权。1982年宪法改变了地方被动的局面,宪法规定了中央和地方的职权范围,并赋予了省级地方权力机关一定立法权,加强了地方主体性和独立性。³扩大地方政府事权。从1984年起中央陆续颁发文件向地方下放各种具体权力,扩大城市政府经济管理权限。通过设置经济特区和沿海开放城市,赋予了这些地方国家机关更多权力。这一系列权力下放措施尤其是财政包干制强化了地方政府作为经济发展的主体地位,但很快就暴露出损害中央政令统一、促成地方保护主义的弊端。一是强化了对市场割据的激励,妨碍了统一市场的形成。到20世纪80年代中期,地方政府从自身利益出发对上对下采取截然不同的政策。^①地区间相互封锁、分割市场、保护本地企业等地方保护主义行为蔓延,严重阻碍国内统一市场的形成。当时我国经济是“诸侯经济”。^②二是出现“弱中央、强地方”的失控现象。国家财政收入基础不稳,但仍然要承担绝大部分原有任务,于是赤字大量增长,甚至无力支撑基本的公共服务。财政包干制导致地方财政机构向本地利益倾斜。政府把一些应该由财政支出的社会公益项目甩给有关单位自行解决,导致“预算外”收支规模不断扩大和腐败日益加剧,引起社会的强烈不满。^③

针对财政包干制的弊端和借鉴国外分税制财政体制的成功经验,^④1993年中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》提出,1994年全国范围内实行分税制。主要内容是:1.在政企职责分离的基础上,明确省、县(市)和乡

(镇)政府的职能,按职能划分各级政府的事权;2.根据事权与财权统一的原则,依照各级政府的事权,确定它们各自支出的范围;3.根据受益性质和征管有效性原则,合理划分税种收入;4.逐步建立按计算公式进行的中央财政对地方财政的转移支付制度,以便逐步缩小地区间政府服务水平的差距。分税制是建国以来中央与地方利益格局调整最为明显、影响最为深远的制度创新,是适应市场经济内在要求的财政运行体制,与以往历次财政体制改革有本质区别。从运行情况看,分税制对作为独立主体的中央和地方政府所必备的物质基础提供了基本的制度保障。分税制通过建立各级政府各司其职、各负其责、各得其利的约束机制和费用分担、利益分享的归属机制,理顺了各级政府间责权关系。合理的纵向财力分配机制,不但加强了中央宏观调控的能力和中央转移支付的力度,限制了地方保护和市场封锁,而且调动了地方的积极性,促进了地方政府经济行为的合理化。

但分税制只是涉及国家行政权的财权方面,还有待进一步完善,对其他权力配置影响十分有限。事实上我国实行分税制以来中央高度集权的政治体制并未改变,中央与地方的权力结构不合理问题依然存在。但分税制改革的启示在于,顺应市场经济要求、借鉴国外经验和结合我国实际,采取整体着眼、局部着手、循序渐进的策略,通过具体制度创新的方式,就可以平稳解决经济和政治体制改革中出现的各种问题。随着分税制的推行和其他配套制度的改革,将使过去中央高度集权、部分权力在中央与地方之间随意循

① 该方面的实证研究参见张闫龙《财政分权与省以下政府间关系的演变》,《社会学研究》2006年第3期。

②③ 参见吴敬琏《当代中国经济改革》,第54、254~257页。

④ 分税制是实行“财政联邦主义”的市场经济国家通常采用的预算制度。它的特点是,按照各级政府预算的事权在各级政府间划分支出范围和按照各种税种的性质在各级预算之间划分收入来源,同时用中央政府对各下级政府的转移支付来平衡不同地区公共服务水平。

环、地方过分依赖中央的局面向新型中央适度集权、地方适当分权、集权分权对立统一的状态转变提供契机，中央能够确立应有权威，地方能够真正分权，中央与地方的关系将更趋合理和规范。

二、在深化改革中构建中央与地方的和谐关系

30年的改革虽然取得了巨大成就，但在社会诸多领域已触及到各个阶层的根本利益和传统社会制度的核心价值，积累了许多深层次矛盾，阻力与动力并存，改革正处在关键时期。如果不继续改革就难以完成社会转型，但改革必须顾及这些矛盾的复杂性和关联性，同时还要应对复杂多变的国际政治经济环境，防止外部势力的捣乱和破坏。无论社会任何方面的进一步改革，稍有不慎就会引起社会动荡。停顿倒退没有出路，深化改革要冒相当风险，社会各个方面的改革都面临如此困境。因此，要充分估计社会转型时期的各种利害因素，遵循社会主义民主法治政治体制改革的总体目标，积极稳妥推进中央与地方关系的合理化。

（一）理顺党政关系，改变执政方式

正确处理执政党与政府的关系是合理构建中央和地方关系的基础和前提。人类社会进入近代的同时也进入了民主政治时代，人民享有参与管理国家政治生活的民主权利。政党政治是近代民主政治发展的产物，国家的政治生活由执政党领导进行。从历史上看，各国执政党执掌国家权力有三种方式：一是执政党居于政府之上，执政党决策，政府执行；二是不通过政府，而是在政府之外直接行使本应由政府行使的职能；三是通过政府实施对政治生活的领导，即依法治国或依法执政，即通过国家代议机关制宪、修宪与其他立法活动直接体现执政党意志，以及通过国家政权机关对法令的执行间接实施执政党意志，执政党和国家政权机关都服从法律。前两种执政方式党政不分，有悖民主政治的本意，背离了人类政治文明进步的

规律，虽然短期内可能促进社会快速发展，但长期实行就会束缚社会进步。

中国共产党诞生以来，经历了从局部执政到全国执政的发展过程，在不同阶段党的执政方式有所变化。土地革命战争时期党建立了革命根据地苏维埃政权，抗日战争时期党建立了抗日民主革命根据地政权，均强调党政分开。解放战争时期基于夺取全国政权的需要，强调将一切可能和必须集中的权力集中于党中央及其代表机关，这时的党政是不分的，该现象一直延续到建国初期。1956年中共八大提出了划清党政工作界限的建议，但实践中党政不分、以党代政的局面并未纠正。1957年以后，各级党委普遍包办代替行政系统的日常工作，党政不分演变成成为党的一元化领导。在1966年～1976年“文化大革命”期间，党的一元化领导变成了各级党委一把手的个人领导，党政系统都遭到了严重破坏。

十一届三中全会以后，党在反思过去执政实践的基础上，加深了对执政党职能的认识，确立了党政分开的执政思想。党政分开的依据就是：在社会主义社会，共产党和政府是有着本质区别的两个组织系统，共产党和政府之间存在职能差异，共产党是政治组织，不是国家权力机关、行政机关和司法机关，不应当代替或直接行使国家机关的职能。1982年中共十二大报告指出，党不是向群众发号施令的权力组织，也不是行政组织和生产组织；党的领导主要是思想政治和方针政策的领导，不应当等同于政府和企业的行政工作和生产指挥。1987年中共十三大报告提出，应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系，做到各司其职，并且逐步走向制度化。党的十三大后我国加速了政治体制改革的步伐，党政分开的制度化建设取得实质进展，党政关系朝着良性互动的方向发展。但由于1989年的政治风波，改革没能继续下去。1992年中共十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标，这既是20多年经济改革的重大突破，又是人们思

想进一步解放的结果。但市场经济体制的建立离不开政治体制相应的改革,现有市场经济国家发展的历史和实践表明,同市场经济体制相适应的政治体制是民主法治政治体制,执政方式是依法执政。基于社会主义市场经济发展的客观需要和顺应世界民主法治的总趋势,1997年中共十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,正式确立了依法执政的执政方式。2002年的十六大和2007年的十七大,均强调坚持和完善依法执政。依法执政是党在处理党政关系上的正确制度选择,是党对执政方式不懈探索所取得的重要理论成果。

在我国实现依法执政,关键是要处理好党的领导与依法执政的关系以及党的政策与国家法律的关系。有人认为,既然法律体现的是执政党意志,那么执政党意志应当高于法律,依法执政反而不利于甚至是否定党的领导,把依法执政与党的领导人为地对立起来。其实二者本质上是统一的。党把自己同人民意志相符的各项主张上升为国家意志并用法律形式表现出来,政府依法管理国家和社会就是间接地贯彻党的意志。党从过去具体繁重的国家社会事务中解脱出来,能够专注党的自身建设,提高党的执政能力。由于不再受到党的直接干预而是有了法律制度的保障,政府之间的职权分配可以更加规范,各级政府可以更加有效地开展工作。另外,法律和政策虽然没有根本性冲突,但分歧不可避免。虽然宪法确立了法律最高地位,但现实中党的政策比法律更有权威,很多国家机关及其工作人员已经习惯按政策办事而不是依法办事。这是背离依法执政的本意的,又回到了原来党政不分的状态。为了从根本上防止党政不分,可以考虑制定《党政关系法》,为依法执政提供制度保障。

(二) 顺应改革发展需要,构建合理的中央与地方的权力结构

历史证明,国家结构形式同市场经济和民主法治政治没有必然联系,只要中央与地方的权力分配合乎它们的要求,采用单一制或联邦制结构的国家都能建立市场经济体制和民主法治政治体制。我国采用单一制结构形式,这是

符合我国历史和国情的正确选择。因此,要反对那些试图照搬西方模式来改变我国单一制国家结构形式的想法和做法,同时也要反对那些将马克思主义经典理论教条化而不顾社会发展因循守旧的思想和行为。在单一制结构内合理配置中央政府与地方政府的职权,这对建立中国特色的社会主义市场经济体制和民主法治政治体制的改革目标而言,既是必然要求又是必要条件。

构建合理的中央与地方的权力结构是一个逐步完善的实践过程,不能单凭理想设计进行,只能从人们在实践中不断达成的共识出发:1. 以人民的权利和宪法为本。“人民的权利,是国家权力的基础和源泉,在人民作为整体时,它享有国家的一切权力;在人民作为个体时,他(她)享有广泛的权利”。^① 权力不是先天存在的,也不是国家固有的,而是来源人民让与的部分权利。人民通过宪法建立国家,把让与国家的部分权利规定在宪法中,是为了更好地实现和保障自己更为重要的权利。但国家权力一旦形成后就具有相对独立性,它由国家机构而不是由整体的或个体的人民行使,其力量远比人民的权利大,既能保护也能侵犯人民的权利。基于国家权力的双重性,现代人民把是否有利于维护人民的权利或者是否合乎宪法作为判断国家权力是否正当的最终标准。2. 基于利益性质划分中央与地方的职权。在国家中,既存在适宜由中央政府管辖的国家整体利益和社会普遍利益,又存在适宜由地方政府管辖的局部利益和地方特殊利益,还存在适宜中央与地方共同管辖的关联利益。这些不同利益的客观存在是划分中央政府和地方政府职权的基础,“凡事物有全国一致之性质者,划归中央;有因地制宜之性质者,划归地方”,^② 关联利益的管辖应当具体情况具体对待。相应地,国家权力可分为:中央专有权力、地方专有权

① 刘瀚主编《依法治国基本方略》,学习出版社2001年版,第17页。

② 孙中山:《国民政府建国大纲》,《孙中山选集》,人民出版社1981年版,第603页。

力、中央与地方共享权力。根据利益性质将国家权力分类，这只是为如何配置中央政府和地方政府的职权提出理由，并不说明地方政府权力的来源发生了变化，因此不违背单一制下地方政府权力来自中央授权而并非地方固有的基本要义。在单一制结构下构建中央集权与地方分权的合理关系，不在于二者权力的多少，关键在于二者的权力分配是否符合利益性质，并且要随着利益性质的变化不断调整二者的权力分配。3. 中央与地方关系法治化。纵观世界各国尤其是发达国家，都是按照民主法治政治体制的要求，由宪法和相应法律对其进行规定，同其相关的问题严格依法处理。人们已经充分认识到，没有比法治更好的方式用来构建中央与地方的合理关系。

1982年宪法对中央与地方的立法权限作了原则规定：中央与地方均享有立法权，地方立法不得违背中央立法，下位法不得违背上位法，一切立法都不得违背宪法。宪法是国家的根本大法，具有最高权威。但宪法的个别规范要随着社会发展进行修正。我国曾于1988年、1993年、1999年、2004年先后四次对1982年宪法个别规范进行了修正。但在未修正前，国家机关不得借口社会发展违背这些规范，宪法的最高权威不容侵犯。法治国家的实践表明，这种做法非但不会阻碍社会发展，反而会为社会良性发展提供有力的宪法保障。2000年国家根据宪法颁布实施了《立法法》，中央与地方的立法权限更加明确具体。只要遵循宪法和《立法法》，中央和地方就既能独立行使各自立法权，又能形成上下良性互动的立法运行机制。

行政机关在以改革为动力的社会转型中发挥重要作用。首先，市场化改革是制度的重新安排，意味着利益关系的大调整，必然遭到原有既得利益者的阻碍和反抗，这就要求行政机关运用经济、行政、法律等各种手段予以排除。其次，市场机制的有效运转需要一定的基础条件，市场机制本身也存在诸如市场失灵的缺陷，这就要求行政机关必须发挥应有的职能。再次，在转型期间，由于市场制度的不完善，经济协

调方面的缺失比成熟市场体制下市场失灵的范围更加宽泛，行政机关需要起到的作用也就更大，但由于行政机关在市场机构外进行活动可能造成的低效率，行政机关组织本身的内在性有可能偏离社会公共目标，行政机关所应有的增加预算、增加复杂性和控制信息等特性，行政机关干预派生的外在性，收入和权力分配不平等，以及滥用权力导致腐败等原因，行政机关也会出现失灵问题。在我国转型时期这些问题会更加明显，由于行政机关工作人员大多数是既得利益者，他们甚至会成为继续改革的阻力。因此，如何正确划分市场作用和行政作用的范围、如何在市场机制和行政手段之间进行适当搭配，是经济体制转型的关键，也是行政职能转变的关键。要借鉴市场经济发达国家的有益经验，把原来计划经济体制下全能的行政职能转变为适合市场经济体制的有限职能。行政机关逐步退出一般竞争性领域，逐步减少盈利性、经营性领域的投资与资助；实行政企分开，用现代企业制度改组国有企业，把经营性事业单位推向市场；通过增加对教育、科技、卫生、公共安全、社会保障、基础设施建设等的保障力度，逐步建立起为全社会提供公共物品服务的职能体系。在行政职能转变的同时，按照权力与责任相一致的原则，继续完善分税制和相关制度的配套改革，合理分配中央与地方之间的行政职权。

司法机关（法院和检察院）和司法权结构是：中央设置最高司法机关，根据行政区域设置地方各级司法机关，根据需要设置专门司法机关，并规定各自职权；各级司法机关依法独立行使司法权，但同时须对本级人大及其常委会负责并报告工作；下级法院接受上级法院的监督，地方各级法院和专门法院统一接受最高人民法院的监督，下级检察院接受上级检察院的领导，地方各级检察院和专门检察院统一接受最高检察院的领导。司法权的基本功能是依法裁判，司法权运作所追求的价值是司法公正。司法公正是维护社会公正的最后一道防线，当一切社会矛盾和纠纷在其他途径和方式不能解决时，人们就只能通过司法渠道并希望得到公正

处理。司法独立是实现司法公正防止司法腐败重要的制度保障。我国宪法和法律规定,法院和检察院依法独立行使职权,不受行政机关、社会团体和个人干涉,但同时必须接受党的政治、组织和思想领导,接受人大和舆论等的监督;地方法院要接受最高人民法院的监督,地方检察院要接受最高检察院的领导;司法人员在办案过程中,要接受司法机关内部的领导和安排。因此,我国的司法独立,是司法机关的部分独立,而且不包括上下级机关之间以及司法人员的独立。一方面,司法不公现象很多,其实这跟司法没有真正独立有关。社会对司法的满意度本来较低,人们担心一旦司法独立会更腐败,所以就越不让司法独立。另一方面,司法越是不独立,就越容易出现司法腐败,结果就越不能得到人们的信任。司法不独立和司法腐败互为因果,形成恶性循环,这是目前我国司法的困境。法治国家的实践表明,虽然影响司法公正的主客观因素很多,但实现司法公正的基础和根本在于是否存在司法独立的制度安排。司法具有被动性,司法改革不会引起社会的过度反应。因此,要按照司法公正和独立的要求,明确规定司法机关只服从法律、上下级司法机关之间独立行使司法权、司法人员独立办案与错案追究、司法预算单列等一系列改革措施,保障中央和地方司法权的独立运行。

(三) 以宪法为基础,完善中央与地方的利益协调机制

作为行使权力的主体,中央和地方既有利益和谐又有利益冲突。利益和谐是中央与地方关系稳定的基础,利益冲突是中央与地方关系变化的动力。由于构成利益内容的资源稀缺、或者由于一方利益的实现会导致另一方利益的损害、或者二者合作中产生的利益具有不确定性、或者一方侵犯了另一方利益以及其他因素,不可避免地造成中央和地方之间各种利益冲突,在社会转型时期尤其如此。这些利益冲突的解决导致新的中央与地方关系的形成,同时产生新的利益和谐和利益冲突,循环往复,推动中央与地方关系向前发展。要以宪法为基础,逐步建立和完善中央与地方的立法权、行政权和

司法权冲突解决的具体机制。

中央立法影响地方的主要问题,一是中央对已经落后于社会发展的法律法规未及时修改,束缚了地方的积极性;二是由于中央立法的内容大多会涉及到千差万别的地方利益,而地方无权参与立法过程,导致中央制定的部分法律不能很好地反映地方的利益要求,给法律实施带来了困难。可以通过立法协商机制来解决这些问题,具体协商措施应该制度化、规范化和经常化。地方立法有两种形式,一是根据宪法和法律赋予的立法权限进行的职权立法,一是根据特定法律的授权或有立法权的国家机关的专门授权进行的授权立法。地方立法影响中央的主要问题是,地方在追求地方利益最大化的过程中会出现越权立法的情况,加之地方立法对社会的影响更加直接和具体,如果得不到及时纠正就会严重损害中央权威和法制统一。可以通过严格执行事先或事后的立法审查制度来解决地方立法中的问题。

要贯彻依法行政,各级行政机关要在法定职权内活动。中央行政机关要定期清查不合时宜的法规政策,定期检查地方行政机关的规章制度,通过依法适时调整中央行政机关和地方行政机关的权利和义务来化解二者之间的矛盾。现代经济学认为,市场经济条件下的行政机关职能是负责组织提供公共物品。在不同群体消费不一样情况下,如果要求所有人都消费相同水平的国家公共物品,结果就是资源配置的低效率。如果由地方行政机关提供公共物品也有利弊,优点在于可以鼓励地方行政机关的创新和更好地满足地方需要,缺点在于容易忽视外部利益和没有规模效益。因此,不能简单地由中央行政机关提供国家公共物品,由地方行政机关提供地方公共物品,而要根据最优规模来调整由谁提供公共物品的种类和范围,并相应规定各自的权利和义务。中央行政机关依法处理地方行政机关时,要给予其申诉的机会。

由于受到地方保护主义的干扰或者自身就是其中的一部分,地方司法机关拒不执行或阻挠执行中央司法机关的终审裁判的情况时有发生

生，严重损害了司法权和中央司法机关的权威。如果是司法体制外部因素的作用，就必须继续深化司法改革乃至政治体制改革解决，显然这是目前司法机关自身力所不能及的。但司法机关可以把受到干扰的情况向上级司法机关或能制约干扰因素的国家机关反映，通过国家机关内部的权力运作达到执行目的。如果是司法机关内部因素导致的，中央司法机关可以通过行使宪法赋予的监督或领导职权加以解决。中央司法机关应该定期到地方司法机关检查程序法、实体法、法定职权以及终审裁决的执行情况。中央司法机关与地方司法机关之间的问题，虽然有体制性因素的作用，但在现有政治体制下，在司法系统内可以找到相对合理的解决方法。

三、结语

在社会转型过程中，旧体制遗留的、新旧体制并存期间滋生的以及新体制内部固有的矛盾，都会集中体现在中央与地方的关系上，为中央与地方关系的改革增加难度。因此，如何适应社会主义市场经济体制和民主法治政治体制改革目标的需要构建我国中央与地方的合理关系，是一个非常复杂的问题。在我国的地方政府中，存在着民族区域自治地方、特别行政区等特殊类型，还包括没有

统一的台湾地区，它们与中央政府的关系有别于一般地方政府与中央政府的关系。另外，我国实行的是多级地方政府体制，还存在着省级以下地方政府与中央政府的关系。对这些问题本文均没有论及。本文着重探讨了在社会转型中如何构建中央政府与一般省级地方政府的关系。本文认为，改革开放已是我国社会不可逆转的发展趋势，带来了社会全方位的转型，问题和机遇同在，我们回不到过去也关不了国门，只能往前走。在社会转型中，构建中央政府与地方政府的合理关系，对建立中国特色的社会主义市场经济体制和民主法治政治体制的改革目标而言，既是必然要求又是必要条件。要在党和国家的统一领导下，深入贯彻落实科学发展观，结合我国具体国情和借鉴国外经验，反对照搬西方或因循守旧，也反对急躁冒进或停滞不前，通过法制形式，采用具体制度创新方式，积极稳妥地建立中央政府与地方政府的和谐关系。

本文作者：复旦大学公共管理博士后流动站博士后，华东政法大学法社会学研究所讲师，中国社会科学院研究生院法学系2005届毕业法学博士

责任编辑：马光

On the Relationship between the Central and Local Government during Chinese Society Transformation

Li Shouchu

Abstract: The relationship between the Central and Local government is an important part of Chinese political system reform. Grounded on clear understanding the situation of economy, politics, society as well as the problem between the Central and Local government in the period of china's transformation, according to the target of socialist market economic system and democratic political system, following the uniform leadership of the Party and the State, through the rule of law and regulation innovation, we should continue to establish the harmonious relationship between the Central and Local government positively and steadily.

Key words: society transformation; unitary system; centralism; regional division