

中央与地方关系的完善与发展

——十六大以来的新探索

马雪松

(吉林大学,长春 130012)

〔摘要〕 十六大以来,中央与地方关系的完善与发展进入新的历史时期,取得了重大成就,这主要体现在:中央与地方关系的制度基础进一步巩固,制度体系不断完善,制度作用充分发挥;中央与地方关系的法律保障更为有力,法治化水平不断提高;中央与地方关系的职能定位合理顺畅,权责划分更加清晰。

〔关键词〕 中央与地方 制度基础 法律保障 职能定位

〔中图分类号〕B0-0 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-4175(2012)05-0035-05

我国作为幅员辽阔、人口众多、历史悠久的多民族国家,妥善处理中央与地方关系,合理解决中央集权与地方分权、统一部署与条块分割、全局发展与区域稳定的问题,成为关乎国家统一和政权兴衰的重要因素。新中国成立后,我国采用单一制的国家结构形式,经过不同阶段的探索,中央与地方关系的完善与发展取得辉煌成就与宝贵经验,在中央统一领导下,地方的主动性、积极性得到充分发挥。进入改革开放新时期特别是十六大以来,中央与地方关系的完善与发展进入新的发展阶段,取得令世人瞩目的新成就,中央与地方关系的具体内容逐渐丰富、涵盖范围日益广泛、协调手段趋向多元。十六大以来,中央与地方关系完善与发展的现实成效不仅起到了协调利益格局、优化资源配置的作用,而且从政治建设和政治发展的角度进一步明确了中央与地方的权责界定,完善了当代中国的国家治理结构,为深入推进政治体制改革与和谐社会建设奠定了必要基础。

一、中央与地方关系的制度基础进一步巩固,制度体系不断完善,制度作用充分发挥

通过制度形式确定中央与地方的关系,可以使中央与地方的关系更加规范,基础更为巩固。“文本

意义上的制度化水平并不能完全等同于实践中的规范化程度”^{〔1〕},当代中国中央与地方关系的运行模式为中央与地方关系制度形式的实践表达。一般来讲,当代中国中央与地方关系的模式大体上分为三种:中央与一般行政区的关系模式,中央与民族自治地方的关系模式,中央与特别行政区的关系模式。新中国成立后,我国在处理中央与三种不同类型的地方关系上,确立了相应的制度,十六大以来,这三种制度的基础进一步巩固,内容不断丰富,作用不断发挥,主要表现为以下三个方面:

(一)中央与一般行政区的关系方面,在巩固行政区划制度的基础上,适度调整行政区划层级。根据宪法规定,我国行政区划分为省、县、乡三个层级,但在现实政治生活和具体探索中则逐渐形成了“省、直辖市、自治区,地级市、自治州,县、自治县、县级市、市辖区,乡、民族乡、镇”的四级行政区划体系。这种多样化纵向层级的行政区划体系在某种程度上反映并适应了我国幅员辽阔、区域差异较大的现实,而且与行政区划发展演变的历史传统具有一定的沿袭性,特别是“地级市”的设置与“市管县”体制的确立在特定历史时期发挥了打破行政壁垒、消除城乡隔

〔收稿日期〕2012-08-10

〔基金项目〕教育部重大课题攻关项目“实现基本公共服务均等化研究”(11JZD030),负责人张贤明,吉林大学基本科研业务费项目(2011QY032),负责人马雪松。

〔作者简介〕马雪松(1982-)男,黑龙江佳木斯人,吉林大学行政学院讲师、博士,中国社会科学院政治学研究所博士后。

的积极作用。但随着我国市场经济的发展,“市管县”增加行政层级、增多行政人员、提高行政成本、降低行政效率的弊端日益凸显,鉴于此,调整行政层级的诉求不断增强。2005年3月,温家宝总理在全国农村税费改革试点工作会议上强调推进县乡财政管理方式的改革,具备条件的地方可以开展“省直管县”和“乡财乡用县管”的改革试点工作。2005年10月,十六届五中全会通过《关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》,提出“有条件的省进行省直管县试点”。2009年2月,中共中央、国务院公布《关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》,提出推进省直接管理县财政体制改革。这一系列政策是中央面对新形势、新任务,在坚持中央与地方关系原有制度的基础上,调整中央与地方关系的新的制度安排,对促进行政管理体制改革,实现中央与地方关系的和谐,作用重大。目前,浙江、广东、安徽、海南、广西、河南、江苏等省、区积极开展省直管县的改革试点,“扩权强县”在整体、有序推进过程中取得了良好的社会效益,在促进县域经济发展、打破城乡二元结构、调动县级政府改革发展的主动性方面积累了有益经验。

(二)中央与民族自治地方关系方面,深入贯彻民族区域自治制度,不断出台扶持民族区域的优惠政策。民族区域自治制度作为具有中国特色的国家结构形式,对于保证少数民族享有各种民主权利,维护平等、团结、互助的民族关系,促进国家统一、各民族共同发展繁荣具有十分重大的意义。2002年3月,胡锦涛同志在参加全国政协少数民族界联组会上的讲话中指出,要抓紧制定民族区域自治法的实施细则,“坚持和完善民族区域自治制度,确保民族区域自治得到全面贯彻落实”^[2]。2005年5月,国务院颁布《实施中华人民共和国民族区域自治法若干规定》,该行政法规从多个方面体现并增强了贯彻民族区域自治法的紧迫性和现实性。例如,民族区域自治法从原则上对民族自治机关及其工作部门的干部配备进行一般性规定,而《若干规定》则提出“上级人民政府及其工作部门领导人员中应当合理配备少数民族干部”,使相应工作具有了法律依据。《若干规定》出台后,全国各省市随后相继制定了一系列实施民族区域自治法的相关规定,民族区域自治法的配套政策得到不断充实和完善。例如,湖北省人大常委会据此修改、废止多项有关民族方面的地方性法规2件,批准自治条例2件、单行条例10件,有力地推动了民族区域自治法规定的具体化^[3]。十

六大以来,中央高度重视民族自治地方的发展水平和发展速度,在全国经济社会发展的整体部署中通过相应政策加大对民族自治地方的支持力度,针对民族自治地方的基础设施建设、教育科学文化卫生、环境保护等关键领域采取特殊措施予以优先发展和合理照顾^[4]。近十年来,中央财政不仅按照相关规定对民族地区拨付一般性转移支付和专项转移支付,而且对于民族地区的专门性财政转移支付的力度持续加大。据统计,中央财政向民族地区的财政转移支付年均增长超过15%,2008年更是达到4253亿元,占全国财政转移支付总额的23.8%^[5]。总之,十六大以来是民族区域自治制度进一步发展和完善的新阶段,民族区域自治制度体系日益完善,民族自治机关广泛行使自治权,中央与民族自治地方的关系在和谐的道路稳步发展。

(三)中央与特别行政区的关系方面,特别行政区制度更加完善,行政长官产生方式更加民主。基于“一国两制”的伟大构想,我国宪法规定了特别行政区制度。作为处理中央与地方关系的特殊制度安排,按照这一制度,特别行政区在中央人民政府的统一领导下,可以实行与大陆不同的社会制度,并享有高度的自治权。十六大以来,党和国家高度重视中央与特别行政区的关系,为巩固、提升、深化双方关系采取了一系列行之有效的措施。其一,对特别行政区基本法作出解释或修正。2011年8月,十一届全国人大常委会第二十二次会议通过对香港特别行政区基本法第13条第1款和第19条的解释,涉及香港特别行政区是否适用中央人民政府决定采取的国家豁免规则或政策的问题。其二,对特别行政区行政长官的产生方式进行调整。2010年8月,十一届全国人大常委会第十六次会议通过批准香港特别行政区基本法附件一行政长官的产生办法修正案,以更加明确的法律形式规定了行政长官的产生方式;同时通过了香港特别行政区基本法附件二立法会的产生办法和表决程序修正案,就第五届立法会议员组成及名额分配进行规定。在具体实践方面,2012年3月举行的香港特别行政区第四届行政长官选举方式与以往不同,由来自各界别的1200名代表组成的选举委员会通过无记名投票产生,充分体现了民主的原则与程序。

二、中央与地方关系的法律保障更为有力,法治化水平不断提高

中央与地方关系的调整与变革是中央与地方政府利益关系演化的结果。中央政府面对的是数量庞

大、层级众多的地方政府,如果缺乏法律规范的保障,难以实现统一领导。地方政府面对的是十分复杂并不断变化的利益格局,在相关法律不健全或监管缺位的状态下难免会出现行为短期化、地方治理失控的情况,因此协调中央与地方关系必然需要法律的保障。十六大以来,党和国家更加重视宪法和法律对中央与地方关系的保障作用,中央与地方关系法治化水平不断提高,主要表现为以下三个方面:

(一)通过宪法和配套法律规定中央和地方政权的设置,突出中央与地方关系的重要性。宪法作为国家的根本大法,以明确的法律形式保障了公民的基本权利与义务,规定了各级国家机关的地位、构成和关系,对于中央与地方关系来说,具有最高法理依据和权威法律效力。我国是实行人民代表大会制度的单一制国家,这一点不同于世界上其他在领土面积和人口规模方面相近或相似的大国。改革开放以来,中央政府根据宪法规定的“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”,长期坚持“简政放权”、“放权让利”的政策路线。需要指出的是,将中央与地方政权机关的地位及其关系上升至宪法层面,虽然为正确处理中央与地方关系提供了最高保障,但由于宪法规定的原则性、总括性、抽象性特点,在实践中存在相对笼统,缺乏具体操作的情况。2000年颁布的立法法进一步体现了中央与地方关系适当平衡、动态稳定、持续发展的原则和理念,十六大以来的实践则深入贯彻和全面实施了立法法的原则和理念。2004年10月,十届全国人大常委会第十二次会议通过的修改后的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》指出:“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规”。从而更加详尽地规定了地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的地位、产生、组成、任期以及职权。由此可见,无论是2004年宪法修正后对于中央与地方政权机关地位及其关系的重申,还是立法法、地方组织法等一系列同宪法相配套的法律规定,都强调了中央与地方关系在国家政治生活的重要性。

(二)通过专门立法确保中央与地方的整体关系,防止地方分裂活动。我国采取单一制的国家结构形式,为了便于管理将领土划分为不同层级的行政区域,并在其上设立相应的一级政权机关。主权国家本身是一个统一的整体,各级行政区域作为主权国家的组成单位,不享有独立的主权,各级地方政府的

权力来自中央的授予而非其固有。“单一制国家并不排除地方政府拥有中央政府委任或授予它们的某些权力,但是这些权力从严格的法律意义上说都属于中央政府”^{〔6〕(P305)}。因此,宪法及立法法、地方组织法虽然明确规定地方政府具有管理本地区事务的一定权力,但地方政府必须接受中央政府的统一领导,不具有退出单一制国家成立独立主权单位的权利。我国刑法对“危害国家主权、领土完整和安全”及“组织、策划、实施分裂国家、破坏国家统一”的行为处以严厉惩罚。但在新时期针对“台独”势力分裂国家的活动,以及境外反华势力与境内敌对分子相互勾结图谋分裂国家的行径,通过制定和实施相关法律,能够更加明确地将地方行政区域统一在中央的领导之下,对分裂行为予以震慑和打击。为此,2005年3月,十届全国人大第三次会议通过的反分裂国家法,依据宪法基本精神,以立法的形式明确反对任何势力分裂国家的行为,展示中国人民维护国家主权和领土完整的决心和意志,这是强化中央与地方关系的有力举措,也是具有重大示范意义的立法探索。在理解反分裂国家法的重要价值和现实意义的同时,必须认识到,在当前形势下,宗教极端主义、民族分离主义、暴力恐怖主义在世界范围内日益发酵并不断扩散,如果不能切实保障中央与地方的整体性关系,个别地方在国外敌对势力和国内分裂势力的煽动下可能会出现分裂的倾向。所以,反分裂国家法不仅是促进祖国和平统一的法律保障,也是确保中央与地方关系协调有序的法律规范。

(三)通过多领域的积极探索,推进双向监督、区域协调工作。十六大以来,中央与地方关系法治化水平的不断提高不仅反映在有法可依这一立法活动的基础环节上,以及回应当前形势并兼顾原则性和灵活性统一的现实性立法方面,还突出地表现为各级政府广泛的探索及实践。其一,各级政府深入推进双向监督工作。2006年8月,十届全国人大常委会第二十三次会议通过《各级人民代表大会常务委员会监督法》,具体规定了各级人大及其常委会对本级政府机构依法行使监督权,同时规定了县级以上地方各级人大常委会有权撤销下一级人大及其常委会作出的不适当的决议、决定。由于县级以上人大的代表有一部分是由下一级政府部门的公职人员组成的,因此监督法的实施在一定意义上有利于发展不同层级政府之间的双向监督机制。其二,各级政府深入推进区域协调工作。进入新世纪以来,随着全国战略发展布局的全面展开,包括东部沿海、西部、东北、中

部在内的全方位区域性合作蓬勃兴起,区域一体化程度不断加强。2008年8月,国务院通过《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》,此后上海、江苏、浙江两省一市就地方立法的协调搭建了共同认可的框架协议,由上海法制工作部门牵头,江苏和浙江方面积极参与^[7]。区域经济合作进程中地方政府立法协调机制的确立和有效开展,对地方政府间的合作关系以及中央与地方关系的发展产生了深远影响。

三、中央与地方关系的职能定位合理顺畅 权责划分更加清晰

职能定位是否合理顺畅、权责划分是否清晰,对中央与地方关系的完善与发展具有重要影响,甚至直接关系到国家统一、经济发展、社会稳定、民族团结。如果中央与地方政府各自职能不能够清晰界定,将会导致各级政府在履行职能、提供公共服务的过程中相互推诿,使各项政策的执行与落实背离施政的良好意愿和功能预期,社会成员的利益因此遭受损失。从这个意义上讲,中央与地方职责的划分实质上是国情出发寻求集权与分权恰当、合适的临界值与均衡点。新中国成立后,中央与地方政府的职责划分大体上经历了计划经济体制下职权高度集中的阶段,以及逐步建立起一套与市场经济相适应的权责划分体系的阶段。进入新世纪,党和国家更加重视中央与地方的职能定位与权责划分,十六大报告提出:“依法规范中央和地方的职能和权限,正确处理中央垂直管理部门和地方政府的关系”,十七大报告也提出:“健全政府职责体系”,“规范垂直管理部门和地方政府的关系”,推动中央与地方关系的科学认识不断走向深入。十六大以来,中央与地方关系的权责划分更加清晰,主要体现在以下三个方面:

(一) 中央与地方权责划分的理念定位不断完善。法治化、制度化的中央与地方关系必须依靠某种原则性共识,唯有如此才能确保中央与地方的互动关系不会导致中央权威受损、地方积极性遭受挫伤的情况发生^[8]。一方面,十六大以来,中央与地方权责划分的基本原则更加明确。中央与地方权责划分须遵循一定的指导原则,宪法对此作出明确规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。十六大以来,这一原则得到重申并予以深化。2005年3月,十届全国人大第三次会议通过的政府工作报告提出:“必须坚持处理好全局和局部的关系。全国经济是一个有机整体,应当按照‘全国一盘

棋’的战略布局,充分发挥各个地区的优势,调动中央和地方两个积极性”。2007年3月,十届全国人大第五次会议通过的政府工作报告再次提出:“正确处理中央和地方的关系,充分发挥两个积极性”。从中可以看出,党和国家对调动中央与地方两个积极性高度重视,强调权责划分必须兼顾维护中央权威和尊重地方利益,在要求地方服从中央领导、监督的同时,也要照顾地方政府合理的利益诉求。另一方面,十六大以来,中央与地方权责划分的内容也形成了高度共识。2003年10月,中共中央通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权。属于全国性和跨省的事务,由中央管理,以保证国家法制统一、政令统一和市场统一。属于面向本行政区域的地方性事务,由地方管理,以提高工作效率、降低管理成本、增强行政活力。属于中央和地方共同管理的事务,要区别不同情况,明确各自的管理范围,分清主次责任”。这实际上明确了中央与地方权责划分的基本内容和一般范围,提出了权责划分应遵循的相关标准。在此基础上,2006年10月,中共中央通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调,中央与地方政府在建设服务型政府、强化社会管理和公共服务方面分别承担各项重要职能,表明了新形势下政府职能重心的调整。

(二) 中央与地方事权划分及机构改革不断深化。政府职能的转变势必要求政府机构作出相应调整。在政府权力关系架构下,当中央与地方政府的事权划分发生变动时,实际上也对政府机构的人员构成、工作重点、活动范围、运作方式的改革提出了要求。十六大以来,我国在中央与地方层面进行了多次政府机构改革,中央与地方事权结构发生较大变化。2003年3月,十届全国人大第一次会议通过的《国务院机构改革方案》,明确要求“深化国有资产管理体制改革,完善宏观调控体系,健全金融监管体制,推进流通管理体制改革,加强食品安全和安全生产监管体制建设”,并对国务院职能部门进行调整、精简,各级地方政府也以此次中央机构调整为重要契机和行动依据,根据改革方案采取了相应措施。2007年,十七大报告提出:“加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制,健全部门间协调配合机制,精简和规范各类议事协调机构及其办事机构”。与此相适应,2008年3月,十一届全国人大第一次会议通过了《关于国务院机构改革方案的决定》,强调当前任务的重点是转变政府

职能和理顺部门职责关系,通过探索“大部门体制”实行政府职能的有效统一,从而配置宏观调控部门职能、整合关键行业管理体制、加强民生相关部门管理创新。此次机构调整产生了深远影响,不仅在中央政府机构改革的层面上起到了部署任务、凝聚思路、明确方向、汇集动力的作用,而且有效地推进了中央与地方关系在事权划分上形成科学、合理的权力运行模式及利益分配格局。具体来看,各级地方政府根据中央改革精神与方向,既考虑事权划分的整体特点,同时兼顾事权的纵向分配属性,进行了一系列因地、因时、因势的机构改革。截至2009年1月,包括北京、上海、重庆、陕西、河南、宁夏、吉林等在内的17个省、自治区、直辖市的地方政府机构改革方案获国务院批准,其他省、市的机构改革方案也陆续上报中央^[9]。

(三)中央与地方财政关系改革不断推进。公共财政作为权威性的社会资源分配活动,目的在于维护公共秩序和提供公共服务,现代国家只有通过合理的财政手段才能实现政治统治和社会管理。对于中央与地方关系而言,财政不仅构成了政府活动的重要内容,而且也围绕公共财政形成了复杂的经济和政治关系。1994年实行的分税制使中央与地方政府的收支、补助、结算等事项得到较为明确的划分,1995年财政部出台的过渡期转移支付办法建立了比较规范的政府间财政转移体系,这实际上在事权划分的基础上确立了按税种划分中央与地方财政收入的财政管理体制,对改革开放以来的中央与地方关系具有重大意义。由于分税制自身制度设计的特点以及市场经济的迅速发展,长期以来形成了中央政府的财政收入占全国财政总收入的比重较大且增幅快速的情况,这在一定程度上使部分地方政府出现财政资金不足甚至财政短缺的现象,地方改革发展的积极性也因此受到影响。十六大以来,中央与地方财政关系的改革不断推进,具体主要围绕以下两个方面开展:其一,中央与地方关于所得税收入的划分更加明确,如2003年11月,国务院发布关于明确

中央与地方所得税收入分享比例的通知,规定从2004年起该比例继续按中央分享60%、地方分享40%执行。其二,财政转移支付制度进一步完善。2002年12月,财政部制定一般性转移支付办法,涉及一般性转移支付的目标及基本原则、一般性转移支付额与标准财政收入的确定,明确“各地区标准财政收入由地方本级标准财政收入、中央对该地区税收返还和财力转移支付构成”。2008年,财政部在原有办法的基础上,进一步完善了中央对地方一般性转移支付测算办法,并对各项具体内容予以详细规定。总之,十六大以来中央与地方财政关系改革的不断推进,从财权与事权相匹配的角度规范了中央与地方的权责关系,为各级政府汲取社会资源、调整机构职能、提供公共服务、缩小区域差距提供了必要的财力保障机制。

参考文献:

- [1]张贤明.当代中国问责制度建设及实践的问题与对策[J].政治学研究,2012,(1).
- [2]胡锦涛.在参加政协少数民族界联组会上的讲话[N].人民日报,2003-03-05.
- [3]张洪伦.加强民族立法不断坚持和完善民族区域自治制度[DB/OL].中国恩施人大网, <http://www.esrd.gov.cn/e-Html/GongzuoYanjiu/esrd.shtml>.
- [4]国务院新闻办公室.中国的民族区域自治[N].人民日报,2005-03-01.
- [5]国务院新闻办公室.中国的民族政策与各民族共同繁荣发展[N].人民日报,2009-09-28.
- [6][英]戴维·沃克.牛津法律大辞典[M].邓正来,等,译.北京:光明日报出版社,1998.
- [7]陈俊.区域一体化背景下的地方立法协调初探[J].暨南学报(哲学社会科学版),2012,(5).
- [8]葛洪义.地方法制的意义[J].学习与探索,2010,(1).
- [9]盛蔚蔚.17省区市地方政府机构改革方案获准[N].人民日报,2009-01-21.

责任编辑 杨在平