

中国特色的央地关系：演变与特点

□ 朱旭峰 吴冠生

摘要：具有中国特色的中央与地方关系，一直是国内外政治学与公共管理学领域学者的关注热点。本文在界定立法权、财权、事权和人事权这四个理解中国央地关系调整主要维度的基础上，分三个阶段对1949年以来中国央地关系的演变过程进行了回顾和分析。相较于西方国家，当代中国的央地关系呈现为“复杂且灵活的动态调整”，其可以视为是中国共产党人力求“充分发挥中央地方两个积极性”的探索过程，并表现出以下三个颇具中国特色的基本特点：（1）渐进式的集（分）权：政策调整的适应性；（2）有选择的集（分）权：不同政策的异质性；（3）差异化的集（分）权：政策工具的多样性。

关键词：央地关系；调整维度；演变阶段；中国特色

中图分类号：D9 **文献标志码：**A **文章编号：**1007-9092(2018)02-0050-008

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2018.02.007

一、引言

中国作为一个人口众多、地域辽阔、地区间发展极不平衡的大国，如何处理好中央与地方关系长久以来一直是执政者所面临的难题，也是政治学与公共管理学领域学者们的关注热点。一般而言，中央与地方关系是指国家体制中纵向上权力与资源配置的基本关系。^{①②}中国的《宪法》对中央和地方国家机关之间的职权划分是这么表述的：“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性原则”，有着鲜明的中央集权的特征，但从实践层面而言中国的中央与地方关系却呈现出

更为复杂的形态。

改革开放以来，具有中国特色的中央与地方关系被学者们普遍视为解释中国经济腾飞的关键要素。但对如何认识中国的中央与地方关系，目前学界仍未形成统一的看法。从法理上来看，中国的地方政府处于中央政府的统一领导下，具有较高的集权属性，是一个典型的单一制国家。但从实践层面而言，学者们发现中国的中央与地方关系存在着诸多与单一制不符的特征，一大表现就是中央决策权力的下放，只要能够在保持政治稳定的情况下实现经济增长，地方政府就能在中央政府的默许下按照其自身环境与偏好来执行既

收稿日期：2018-01-04

作者简介：朱旭峰，清华大学公共管理学院教授、副院长；吴冠生，清华大学公共管理学院博士研究生。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“我国经济体制改革试点第三方评估研究”（批准号：15AZD017）。

本文在 The Palgrave Handbook of Local Governance in Contemporary China (Palgrave 2018, 即将出版) 的“中央与地方关系”一章的基础上发展而成。

① 本文所讨论的中央与地方关系主要是中国中央与一般行政地方的关系，不包括特别行政区以及民族区域自治地区。

② 景跃进等《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版。

定的政策。^{①②}因此,有学者认为中国的中央与地方关系具有某种事实上的联邦制的特征,甚至在一定程度上中国地方政府所拥有的权力比联邦国家的地方政府还要大得多。^③

围绕如何解释中国的中央与地方关系,学界主要形成了三类观点。一类是,钱颖一等人提出的具有中国特色的财政联邦制,他们认为带有中国特色的分权化改革,形成了“维护市场型的财政联邦制”^④,中央与地方之间有效的财政安排是理解中国政府取得成功的核心。^⑤另一类则主要从中国政治上高度集权的威权体制出发,解释了中国如何通过地区竞争机制的建立以解决普通威权制解决不了的激励问题,代表性的观点包括压力型体制^⑥、晋升锦标赛^⑦、威权集权体制^⑧、地方分权下的威权体制^⑨等。再一类是,强调“摸着石头过河”思想下的“分级制实验”,中央通过试点、试验区等形式多样的地方政府创新为改革积累宝贵的经验,以应对改革中的变动性与不确定性,成功避免了大规模动荡的出现^⑩。这些讨论都为我们理解中国的中央与地方关系如何促进了中国经济社会发展提供了很好的视角。

在这篇文章中,作者将先界定理解中国央地之间权力与资源配置调整的四个主要维度,即立法权、事权、财权和人事权;随后文章将建国以来中国央地关系的演变划分为三个阶段,并总结每个阶段的发展趋势;最后,作者提出中国的央地关系始终处于复杂且灵活的动态调整之中,并呈现出三个颇具中国特色的基本特点,包括(1)渐进式的集(分)权:政策调整的适应性;(2)有选择的集

(分)权:不同政策的异质性;(3)差异化的集(分)权:政策工具的多样性。

二、理解中央与地方关系调整的四个维度

自新中国成立以来,根据经济社会发展的需要,其中央与地方关系也始终处于动态调整之中。^⑪对近七十年中国央地关系的变迁进行梳理,从中可以发现立法权、财权、事权和人事权构成了中央与地方关系调整的四个主要维度。也就是说,中国大多通过这四个维度来实现了中央与地方关系的调整。

(一)立法权

在中国,中央和地方之间立法权的划分问题直到20世纪70年代末才出现。这是因为,从1949年新中国成立一直到1978年,中国一直实行中央完全集权的立法模式。1954年的《宪法》确立了新中国的一级立法体制,即全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关,一切立法权均由中央国家机关(全国人大)行使。直到1979年《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》审议通过后,中国的立法模式才变更为二级立法体制(指中央和地方都有立法权限)。此后,在1982年的《宪法》中又再次确认了这一规定,中国的二级立法体制得以正式形成。

2000年,为了规范立法活动、健全国家立法制度,中国制定并颁布了《中华人民共和国立法法》,并从诸多方面界定了中央和地方的立法权限划分。首先是,确立了全国人大及其常委会的专属

① 李侃如《治理中国:从革命到改革》,中国社会科学出版社2010年版。

② Chung, Jae Ho.(2016).Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China.Columbia University Press,2016.

③ 郑永年《中国的“行为联邦制”:中央-地方关系的变革与动力》,东方出版社2013年版。

④ Qian,Yingyi & Barry R.Weingast.(2011).China's Transition to Markets: Market-preserving Federalism,Chinese Style.Journal of Policy Reform,1(2),149-185.

⑤ Jin,H.,Qian,Y. & Weingast,B.R.(2005).Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism,Chinese Style.Journal of Public Economics,89(9-10),1719-1742.

⑥ 荣敬本等《县乡两级的政治体制改革:如何建立民主的合作新体制——新密市县乡两级人民代表大会制度运作机制的调查报告》,《经济社会体制比较》,1997年第4期。

⑦ Li,H. & Zhou,J.A.(2005).Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.Journal of Public Economics,89(9-10),1743-1762.

⑧ Cai,Hongbin and Daniel Treisman.(2006).Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? World Politics 58(4),505-35.

⑨ Xu,J.(2011).The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development.Journal of Economic Literature,49(4),1076-1151.

⑩ Heilmann,S.(2008).From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process.The China Journal,59(Volume 59),1-30.

⑪ 刘承礼《理解当代中国的中央与地方关系》,《当代经济科学》,2008年第5期。

立法事项;其次是,明确了地方人大及其常委会制定地方性法规时必须遵循的“不抵触”原则;最后是,框定了地方政府规章的立法权限范围,包括执行性地方政府规章、创制性地方政府规章两个方面。近年来,随着依法治国进程在中国的不断深入,中国中央和地方之间立法权的调整也有了法制化的途径,例如在2015年中国就以修正案的形式对《立法法》中的有关内容进行了修改。

(二) 财权

广义上的财权是指某一级政府所拥有的财政管理权限,包括财政收入权和支出权,狭义上的财权则主要指财政收入权。遵循学者讨论中央与地方关系时的一般做法,本文的财权采用第二种含义,它衡量的是财政收入在各级政府间分配的情况。^①由于税收是一国财政收入的主要来源,因此实行分税制是市场经济国家在中央和地方之间配置财权的普遍做法,即采取相对固定的分税种的办法来划分中央和地方的收入,按税种划分为中央税、地方税和中央与地方共享税,地方分享的共享税收入由中央以税收返还或转移支付的方式再划转给地方,因此地方的财力由地方税和中央划转的共享税两部分构成。

中国在1994年实行分税制改革之前,中央与地方之间的财权配置还经历过两种模式“统收统支”和“财政包干”。在“统收统支”的财政体制下,地方财政基本只是中央财政的延伸,即地方的绝大部分财政收入都要上缴中央,地方的财政支出也都要经中央在国家计划的范围内进行审批,由中央核定指标后专款专用,因此地方政府几乎没有财政自主权。“财政包干”则是指在明确划分中央和地方财政的收支范围后,按照一定办法确定地方财政的包干基数,收入大于支出的地方,多余部分按照一定的比例上缴,支出大于收入的地方,由中央从工商税中给予调剂收入或另外给予定额补助,这意味着地方政府在基于包干基数上解中央财政后剩余部分的财政收入,成为其可自行支配的财权。

(三) 事权

事权是指政府对管理社会公共事务的权力和

提供公共服务的职责,一般来说可以根据公共物品的层次性理论来对各级政府间的事权进行划分。在中国宪法中,除对外事务、国防建设等少数事权明确属于中央外,各级政府的职责并没有明确的界限,形成了各级政府“上下对口,职责同构”的制度框架,表现为在各项事权上都是高度的齐抓共管。^②虽然对诸多事权的划分并不清晰,但中国宪法也赋予了中央政府调整中央与地方之间事权配置的权力,即国务院有权“规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”。因此,在缺乏法律规范的背景之下,中国央地之间的事权划分在相当长一段时间内以文件形式的行政命令为主,由于缺乏必要的法律权威和约束力,一些领域的事权频繁上收下放,存在一定的偶然性和随意性。^③

20世纪90年代,随着分税制改革的进行,中国央地之间的事权调整开始更多地通过财税体制改革在财政支出责任上显现出来。^④这种以财政支出责任来度量的事权也被称之为“财政事权”,用于指代一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责。分税制改革初步构建了中国央地之间财政事权划分的体系框架,在其纲领性文件《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中,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”。但也可以看出,受当时客观条件约束,分税制改革仅对中央与地方之间的财政事权做了笼统模糊的划分。进入21世纪后,为了缓解日益严重的地方政府事权与财权不匹配的矛盾,明确中央与地方之间支出责任成为中国政府改革的一个重要议题。在2016年出台的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中,中国提出将政府的支出责任划分为中央财政事权、地方财政事权以

① 王国清、吕伟《事权、财权、财力的界定及相互关系》,《财经科学》2000年第4期。

② 朱光磊、张志红《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期。

③ 楼继伟《推进各级政府事权规范化法律化》,《人民日报》2014年12月1日。

④ 景跃进等《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版。

及中央与地方共同财政事权,到2019—2020年形成中央与地方之间财政事权和支出责任划分的清晰框架。

(四) 人事权

人事权的核心自然是干部任免权。中国的干部人事制度是在中国共产党管理干部(即“党管干部”)的根本原则指导下建立起来的,“党管干部”是指党中央和党的组织系统在官员的任命和管理中居于领导地位。^① 根据中国共产党《党政领导干部选拔任用工作条例》(2014年修订版),县级以上党委、人大、政府、政协、纪委、人民法院以及人民检察院的党政领导干部都适用这一规定。也就是说,中国的党政领导干部是由各级党委按照干部管理权限,经过动议、民主推荐、考察、讨论决定后,依法向人民代表大会、人大常委会、政府推荐人选或提名人选,再由其进行任命产生的。因此,中国的干部任免权主要由拥有相应管理权限的一级党委掌握。

在“党管干部”体制下,中国的人事权虽呈现出高度集权的特征,但并不意味着它在中央与地方之间的配置是一成不变的。在实践中,中国中央与地方政府之间干部任免权的调整主要通过三个方面实现:管理幅度、选任标准和干部交流。(1) 管理幅度,即纵向上的管理范围,新中国成立以后很长时间内,中国实行了“下管两级”甚至“下管三级”的干部人事制度,一直到20世纪80年代才转变为“下管一级”;(2) 选任标准,《中国共产党章程》指出“党按照德才兼备、以德为先的原则选拔干部”,操作层面则由各级党委根据实际制定具体考察标准,调整干部选任标准被许多学者视为中国通过干部任免来实现治理成功的关键所在,较为流行的两个观点便是以经济绩效为基础的晋升锦标赛^②和基于关系网络的政治选

拔^{③④};(3) 干部交流,指各级党委及其组织部门可以按照干部管理权限,通过调任、转任对党政领导干部的工作岗位进行调整,《党政领导干部交流工作规定》要求从中央到地方的党、人大、政府、政协的领导班子及其职能部门负责人以及纪委、法院、检察院的领导成员都属于参与干部交流的对象。

三、中央与地方关系演变的三个阶段

学者们一般会将新中国成立后中国央地关系的演变划分为三个阶段^⑤,第一个阶段是建国初期到改革开放之前,由于种种原因中国的中央与地方关系在这一阶段多次进行重大调整,呈现出较大的波动性。另外两个阶段则是以1992年确立建设社会主义市场经济体制为分界点,将改革开放以来我国中央与地方关系的调整分为两个阶段,前一个阶段表现为中央以向地方放权为主的特征,后一个阶段则呈现出放权与收权并行的状况。

(一) 计划经济时期的两次权力收放循环(1949年—1978年)

在建国之初,随着社会主义改造的完成和模仿苏联式高度集权计划经济体制的确立,中国在中央与地方关系方面形成了中央高度集权的局面。^⑥但这一体制的弊端很快就显现出来,新中国的领导人对如何建构适合中国的中央与地方关系进行了理论上的思考与实践上的尝试。1956年毛泽东在《论十大关系》中指出“目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情……我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡的死死的,一点机动权都没有。”^⑦此后一直到改革开放之前,这一时期中国的中央与地方关系可以概括为经历了两次权力收放的循环。

① 朱光磊《当代中国政府过程》,天津人民出版社2008年版。

② Li H. & Zhou J.A.(2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics* 89(9-10): 1743-1762.

③ Kyong.C.E.(2012). Patronage and Performance: Factors in the Political Mobility of Provincial Leaders in Post-Deng China. *China Quarterly*, 212: 965-981.

④ Shih V., Adolph C., Liu M.(2012). Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China. *American Political Science Review*, 106(1): 166-187.

⑤ 李芝兰、刘承礼《当代中国的中央与地方关系:趋势、过程及其对政策执行的影响》,《国外理论动态》2013年第4期。

⑥ 宋琳《选择性集权与国家治理转型——基于中央与地方关系的考察》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第4期。

⑦ 毛泽东《论十大关系》,《毛泽东文集:第7卷》,人民出版社1999年版。

第一次是从1956年到1966年,在社会主义改造基本完成后,中国中央地方之间的权力配置结构经历了从大规模放权到“以党领政”的转变。从1956年开始,在批判苏联体制的基础上,一场放权风开始席卷整个中国,经济管理权力和大量企事业单位的管理权力都由中央下放到地方政府。权力的大规模下放虽然提高了地方政府的积极性和主动性,但也带有明显的“大跃进”的特征,导致这一波分权改革走向了极端,出现了许多盲目性生产和重复建设,不仅造成了资源的严重浪费,还对中央的统一指挥造成了极大的破坏。这一轮大规模放权终结的标志是“全国一盘棋”思想的出台,1959年2月《人民日报》发表了题为《全国一盘棋》的社论,强调“要加强集中领导和统一安排”。随着1961年全国范围6个直属中共中央的中央局的重新设立,各个领域的经济管理权也相应都收归中央所有。需要注意的是,这一轮放权—收权后,50年代初下放给地方的权力不是收归到中央政府及其所属部门,而是将其收归到党的系统中去。因此,这一轮的中央收权,其突出特点表现为实现了“以党领政”的转变。

第二次权力收放循环是1966年间到1978年间,这个期间,中国中央地方之间的权力配置结构经历了从文革期间的混乱放权到后来中央逐步收权的过程。随着1966年文化大革命的全面爆发,中国出现了自大跃进后的第二次权力大规模下放,这一时期中国的中央与地方之间权力配置情况就如当时中国的政治环境一样混乱,盲目的权力下放导致了严重的地区分割、部门分割问题。直到1976年粉碎四人帮后,为了恢复因政治运动而停滞的生产,特别是为了建立起独立完整的国防工业体系,在邓小平的主持下中央才又展开了以加强中央权力为核心的一系列政治经济改革,中央政府又一次对权力进行上收。

总的来说,从建国到改革开放之前中国的中央与地方关系更多地表现为中央集权的特征,其间也经历了多次较大的调整,这种收放之间的反复调整也被形容为中国政府陷入了“一统就死,一死就放,一放就乱,一乱就收”的循环怪圈。

(二) 改革开放初期以放权让利为主的地方分权(1978年—1992年)

从1978年实行改革开放到1992年确立市场

经济目标前的这十几年间,在经济体制改革的推动下,中国的中央与地方关系逐步打破了高度集权的模式,向地方分权型转变。这一时期中央地方关系调整的主要方针就是放权让利,呈现出权力向地方倾斜的特征。

一个标志就是财权的下放,开始在中央和地方之间实行“分灶吃饭的财政包干制”。从1980年起,中国对建国以来一直实行的“统收统支”这一中央高度集权的财政体制进行了改革,开始实行“划分收支、分级包干”的新财政体制。中央还针对不同地区的财政和经济发展状况,分别实施了“收入定额上缴”、“收入上缴递增包干”、“总额分成加增长分成”等多种形式的包干办法,试图针对不同地区的财政状况因地制宜,以此来激发地方政府通过发展经济来增加财政收入的积极性。

在扩大地方财权的同时,中央还大范围地将经济管理上的事权下放给地方,主要包括固定资产投资项目和经济建设计划的审批权、外资审批权、对外贸易和外汇管理权、物价管理权、物资分配权、旅游事业的外联权和签证通知权等。从20世纪80年代开始,中国在沿海地区先后设立5个经济特区并通过计划单列的形式赋予一些中心城市相当于省一级的经济管理权限,让它们拥有更多的发展经济的主动权。此外,在党政关系方面,中央自十一届三中全会以来就开始对此前“党政不分”的权力结构进行调整,推行党政分离,从而扩大了各级政府的权限范围,增强了地方政府的行政自主权。

随着中央经济管理权限的不断下放,干部任免权也相应地根据发展需要进行了调整。在1983年10月,中央组织部发布了《中共中央组织部关于改革干部管理体制若干问题的规定》,提出了“管少、管活、管好”的精神,将中央管理干部的范围限定于省这一级的党政干部。随后在1984年,中央组织部又进一步下发了《中共中央组织部关于修订〈中共中央管理的干部职务名称表〉的通知》,正式形成了“下管一级、备案一级”的干部管理体制。从下管两级到下管一级,地方政府的干部任免权得到有效扩大。

在这一时期,即使是一直由中央完全集权的立法权也开始向地方下放。1979年审议通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组

织法》规定“省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会,在国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规”,使得中国的省级地方国家权力机关获得了立法权。随后,在1982年、1986年全国人大常委会又先后两次对《地方组织法》进行了修改,进一步赋予了省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市制定地方性法规或规章的立法权。

但是,这一放权让利的分权改革在充分激发地方政府经济发展热情的同时也引致了诸多问题。地区间在经济竞赛下出现了恶性竞争和地方保护壁垒的现象,地方政府特别是那些需要向中央提供上解财政收入的相对富裕的地方政府,纷纷选择减小税收以达到向中央上解收入最小化、地方收入最大化的目的,进而导致中央财政收入占财政总收入比重下降至接近危机的水平。^①从1979年到1993年,中央财政占财政总收入的比重从46.8%下降至31.6%。中央财力的大幅减弱,使其不仅得靠地方财政的收入上解来维持收支平衡,甚至还曾先后两次以设立基金的方式向地方政府“借钱”。^②随着中央财政收入和支出占GDP比重的不断下降,其在全国范围内进行宏观调控、地区均衡的能力也被严重削弱。^③在20世纪80年代末期,这一地方政府各自为政的问题就已引起中央的高度重视,邓小平在1988年9月12日的一次讲话中就曾强调“中央要有权威,宏观管理要体现在中央说话能够算数”^④,这也为此后中国新一轮中央与地方关系的调整埋下了伏笔。

(三) 实行市场化改革以来:分权与集权并行(1992年至今)

自1992年邓小平南巡讲话后,中国就把大力发展市场经济、建立社会主义市场经济体制确立为经济体制改革的主要目标。此后,随着市场化改革的不断推进,中国的中央与地方关系也进入了一个新的调整时期。这一时期中央与地方关系的调整虽然并未彻底摆脱权力的收放循环,但中央地方之间的权力与资源配置不再是简单地在“集权—分权”之间交替进行,而呈现出更为复杂、

灵活与动态的局面。

为了提升中央政府的财政汲取和分配能力,国务院决定自1994年起开始实行分税制财政管理体制。分税制实施当年,中央财政收入占总财政的收入比重就增长到了55%,极大地增强了中央政府的宏观调控能力。为了确保中央政府在财政上的集权并拥有充足的财力作为转移支付的资金基础,实行分税制后的二十余年来,中国又持续多次对税种或分成比例进行调整。2002年中国开始实行所得税收入分享改革,将过去作为地方税的企业所得税与个人所得税变为共享税,2002年按中央地方各50%的比例分享,自2003年开始则按中央60%、地方40%的比例分享。2012年中国首先在上海部分行业试点营业税改增值税,此后随着试点的不断深入和范围扩大,自2016年5月1日起在全国范围全面推开营业税改增值税试点。与此同时,为了基本维持中央与地方之间原有的财力结构,中国将原本按照75:25在中央和地方分配的增值税的分享比例调整为五五分成。也正是得益于这些制度安排,自1994年以来中国的中央财政收入占全国公共财政总收入的比重始终保持在50%左右。

区别于在财权上以中央集权为主,近二十年来中国中央与地方在事权上的调整则要显得复杂的多,集权或分权的动作都并不少见。在实行市场化改革之初,中央提出了一系列旨在进一步理顺中央与地方经济管理权限的改革设想并在实际中加以推进。1993年党的十四届三中全会提出要建立现代企业制度,深化企业改革特别是国有企业改革,中央不再直接管理大部分国有企业,而是通过财政、金融的渠道和企业发生关系,许多企业都下放给了地方。1994年的投资体制改革在明确中央与地方的投资范围和投资责任的同时,增加了地方政府投资跨区域性的基础性项目的权限,地方政府投资权限的扩大也改变了过去中央投资包揽过多的情况。这些举措都使得地方政府对实体经济的管理权大大得到增强。进入21世纪后,

① 张光《十八大以来我国事权和财权划分政策动向:突破还是因循》,《地方财政研究》2017年第4期。

② 周飞舟《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

③ 胡鞍钢、唐啸、杨竺松《中国国家治理现代化》,中国人民大学出版社2014年版。

④ 邓小平《中央要有权威》,《邓小平文选(第3卷)》,人民出版社1993年版。

行政审批权改革和简政放权也成为中国多届政府的主要任务。截至2014年10月,国务院针对各部门的行政审批一共取消审批项目2277项,下放审批项目373项(不包含部分取消或下放),两者合计占原有行政审批项目总数的70%以上。^①与此同时,中国的中央政府在不同阶段还针对性地上收了部分权力。带有集权色彩的部门垂直化管理改革就出现过两个明显的高潮,分别在1997—1998年和2005—2006年,涉及的部门包括金融、安全生产、统计、国土资源以及环境保护部等多个领域。十八大以来,中共中央还加强了对地方纪委的领导,纪委系统由过去的完全属地管理变成了半垂直管理;通过新设立的国家安全委员会整合维护社会稳定的各部门力量;通过新设立的全面深化改革领导小组强化了对改革的领导权,由中央负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。总体而言,可以观察到中国采取了分阶段、分重点、多元化的方式来调整事权在中央与地方之间的配置。

此外,如果从财政事权的角度来看,近年来中国中央与地方之间的事权则经历了从下放到上收的转变。分税制改革后,随着中央财权的不断集中,中央与地方之间事权模糊不清的弊端逐步暴露出来,财权与事权之间的不匹配愈演愈烈。在实行分税制后,收入端中央收入占总收入比重显著增加,但由中央执行的支出任务并没有增加。新增的政府支出责任尤其是社会保障支出责任几乎都是完全由地方政府来承担,地方财政支出占公共财政总支出的比重从1990年代中期的70%逐步增至2010年代中期的85%。^②这样一来,在地方财政收入比重没有增加的情况下,地方政府却要承担越来越多的财政支出任务。转移支付也因此成为中央消化其巨额财政收入剩余、地方填补其巨额财政收支赤字的基本手段。而中国转移支付尤其是专项转移支付制度的非规范性和非均等化等问题又使得其难以发挥好应有的作用,因

而进一步加剧了地方政府事权与财权不匹配的冲突。针对这一问题,2006年中国在十一五规划中明确提出要建立健全与事权相匹配的财税体制,党的十七大报告也提出要健全中央和地方财权与事权相匹配的体制。中共十八届三中全会上通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权”,意味着中央要在社会保障、跨区域重大项目建设维护等部分领域中承担更多的支出责任。这样的事权划分框架也打破了分税制改革以来中央只上收财权的局面,而是变成“财权上收,事权也上收”。^③

此外,在中央与地方之间立法权的配置上,中国延续了改革开放以来不断下放的趋势。在2015年对《立法法》进行的修订中,中国有权制定政府规章的地方政府由“省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市”进一步扩大到“设区的市”,并明确了设区的市可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规。

在干部管理方面,由于下管一级的改革在增强地方干部任免权的同时,也出现了地方主义的现象,为了遏制这一倾向,中国自1999年起建立起干部交流制度。此后,中央和地方之间的干部交流日趋频繁。在2010年6月至12月,中共中央组织部按照中央要求,分别有66名中央和国家机关中青年干部到省区市和66名省区市中青年干部到中央和国家机关进行双向交流任职。^④随着中国经济社会发展阶段的变迁,作为中央政府对地方政府的“指挥棒”的干部选任标准,也随之发生了变化。中央对地方的考核中经济指标逐渐被淡化,开始尝试以包括经济、社会、环保等在内的更加综合的绩效标准对地方进行考核。^⑤此外,还有学者提出由于经济增长为地方政府带来收益的空间正日益缩小,为获取相对竞争优势,中国地方

-
- ① 李振、鲁宇《中国的选择性分(集)权模式——以部门垂直管理和行政审批权限改革为案例的研究》,《公共管理学报》2015年第3期。
- ② 张光《十八大以来我国事权和财权划分政策动向:突破还是因循》,《地方财政研究》2017年第4期。
- ③ 聂辉华《中央与地方关系的新变化》,《理论学习》2014年第1期。
- ④ 中国政务景气监测中心《干部交流任职的“中央版”和“地方版”》,《领导决策信息》2011年第20期。
- ⑤ 方红生、张军《中国地方政府竞争、预算软约束与扩张偏向的财政行为》,《经济研究》2009年第12期。

政府已经开始为“社会创新”而竞争。^① 这些标准的调整也自然引起了地方政府间竞争的变化。

综上,实行市场化改革以来,中国的中央与地方关系基于特定的政策目标在不同的政策领域有收有放,呈现为分权与集权并行的态势。

四、结 论

从世界范围看,如何妥善地平衡中央与地方的关系是各国普遍面临的挑战。事实上,不断调整是各国中央与地方关系的常态。有学者研究指出,西方发达国家的中央与地方关系呈现出“相向而行”的发展趋势,即集权程度较高的国家不断分权,分权程度较高的国家则不断集权。^② 本文从立法权、财权、事权以及人事权这四个维度对中国央地关系演变的三个阶段进行分析,可以发现建国以来中国的央地关系始终处于“复杂且灵活的动态调整”之中。它可以理解为是中国领导人在试图实现“充分发挥中央地方两个积极性”的探索过程中,为平衡中央与地方之间权力与资源配置上所做的种种努力^③,其根植于中国共产党人辩证唯物主义的世界观和方法论^④。虽然与经过数百年构建、完善、调整、改革的西方发达国家相比,中国央地关系的调整在制度化、规范化层面仍显得较为薄弱^⑤,但作者认为在近七十年不断摸索完善的过程中,中国央地关系这种“复杂且灵活的动态调整”呈现出以下三个颇具中国特色的基本特点:

(一) 渐进式的集(分)权: 政策调整的适应性

从纵向上看,中国的中央与地方关系演变是一个带有鲜明实验主义特点的渐进调试的过程。回顾中央与地方关系演变的三个阶段,不难发现具有高度权威的中央政府可以根据经济社会发展的需要相机决策,随时在几乎所有领域对中央与地方之间的权力和资源配置进行调整:当需要强化宏观调控打破地方主义时就进行中央集权,当需要调动地方积极性发挥其信息优势时就进行地

方分权。在笔者看来,这种政策调整的适应性是中国共产党人“实践是检验真理唯一标准”精神的集中体现。与此同时,随着中央与地方关系的日趋稳定和治国理政经验的不断积累,中国执政者已鲜有过去那般大规模进行分权或集权的改革,其调整方式变得更加温和,多以微调为主。

(二) 有选择的集(分)权: 不同政策的异质性

从横向上看,“政治集权与经济分权”已无法准确概括当前中国中央与地方之间权力与资源的配置情况。正如前文所描述的,当代中国的中央与地方关系表现为在不同维度上或集权、或分权、或集权分权并行的多元组合,形成了一个多维的权力和资源配置的混合结构。因此,不能再单维度地以分权或集权来概括中国的中央与地方关系调整。中央政府在立法权、财权、事权和人事权等不同维度乃至同一维度不同政策领域,寻求分权和集权的最优组合,进而在中央与地方之间达成一种有效的相互制衡。^⑥

(三) 差异化的集(分)权: 政策工具的多样性

随着经济社会发展水平的不断提升和治理目标的多元化,中国调整中央与地方关系的政策工具也越来越丰富。既可以通过下放立法权限增加地方根据当地实际需要进行立法的权力,也可以通过明确拥有立法权限的内容以规范地方的立法乱象问题;既可以通过财税分成影响地方的财权,也可以通过转移支付改变地方的财政事权;既可以通过垂直管理加强中央对地方政府的管理,也可以通过半垂直管理(省以下垂直管理)赋予省一级政府更大的权力;既可以通过绩效考核标准调整地方官员竞争的目标,也可以通过干部交流打破地方干部的保护主义。正是这些丰富的政策工具为中国央地关系的动态调整提供了更多的选择,始终确保中央对地方的集中统一领导。□

(责任编辑: 严国萍)

① 何艳玲、李妮《为创新而竞争: 一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

② 魏红英《西方发达国家处理中央与地方关系的几点启示》,《广西社会科学》2002年第3期。

③ 苏力《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节》,《中国社会科学》2004年第2期。

④ 韩博天、裴宜理《中国如何处理不确定性: 游击式政策与适应性治理》,《比较》2012年第6期。

⑤ 杨小云、邢翠微《西方国家协调中央与地方关系的几种模式及启示》,《政治学研究》,1999年第2期。

⑥ 张永生《中央与地方的政府间关系: 一个理论框架及其应用》,《经济社会体制比较》2009年第2期。