

# 国家治理现代化视域下的中央与地方关系

刘 华

**内容提要** 构建既能保证中央统一领导,又能充分发挥中央与地方两个积极性的中央与地方关系,仍是影响我国能否实现现代化转型的关键变量。在回顾与剖析改革开放以来我国中央与地方关系的变迁、当前中央与地方关系存在问题症结的基础上,以推动国家治理现代化为研究背景,从中央与地方关系改革的主要目标、财政事权与支出责任划分、法治化、地方政府创新等方面对未来我国中央与地方关系的改革进行理性思考,试图进一步丰富我国中央与地方关系研究领域的理论与学术。

**关键词** 国家治理现代化 中央政府 地方政府 中央与地方关系

刘 华,扬州大学马克思主义学院教授 225009

## 一、问题的提出

以中央与地方关系作为透视改革开放以来我国经济社会发展的分析框架,我们不难发现,伴随着市场化取向经济体制改革的推进,以“中央向地方分权”为主要特征的中央地方关系改革,一方面极大的调动了地方政府发展经济的积极性与创造性,以地区之间的发展竞争为核心内容的地方经济增长带来了我国经济社会 30 多年的高速发展;另一方面,中央向地方分权在带来地方发展活力的同时,由于中央与地方关系在信息、权力及利益上的不对称所引发的中央与地方关系制度体系的不健全,也在相当程度上引致了影响国家发展全局的一系列矛盾和问题,“甚至可以说,当前中国发展所面临的绝大多数的重大问题和深刻矛盾,或多或少都和中央与地方关系处理失当有关,诸如经济与社会的不平衡、生产与消费的不平衡、城乡之间的差距、东西部地区公共服务水平的差距等”<sup>[1]</sup>。为此,以推进国家治理体系与治理能力现代化为价值目标,结合全面深化改革背景下我国经济社会发展面临的新情况与新问题,认真审视我国中央与地方关系的历史与现状,构建“制度化、规范化和程序化”并适应时代

本文为教育部人文社会科学规划基金项目“公共服务分工体制视角下的中央与地方关系研究”(批准号:11YJA810010)阶段性成果。

[1]宣晓伟:《现代国家中央与地方关系的基本特征》,〔北京〕《中国发展观察》2014年第9期。

要求的中国特色现代中央与地方关系,应该成为国家治理研究领域重点关注的理论与现实问题。

## 二、改革开放以来中央与地方关系的演进及评析

新中国成立至十一届三中全会前,基于高度集中计划经济体制的制约,“中央高度集权,地方缺乏自主性”是当时我国中央与地方关系的主要特征。尽管在计划经济体制时期,中央政府多次进行了向地方分权的改革与尝试,但基本是在计划经济体制内中央计划管理权限向地方政府计划管理权限的转移,分权主要集中于国有企业的控制权和财政资源的下放。在这样的体制下,地方政府、企业的自主性并未得到有效激发,经济发展自然缺乏效率与活力,最终导致整体经济丧失活力。

十一届三中全会后,与市场化经济体制改革相适应,为了调动地方政府增收节支的积极性和保证中央的财政收入,以中央政府对地方政府的“放权让利”为核心内容,我国的财政体制由计划经济时期“公共财政与企业财务合二为一”的单一制转向了“包干制”。从1980年开始,中国的财政预算体制由单一制转向包干制,除北京、天津、上海三个直辖市仍实行接近于“统收统支”的办法外,其他省和自治区均实行分灶吃饭,即在中央与地方之间按预先规定的办法分配收入的财政管理体制。“1988年实行的‘财政大包干’,是1980年‘分灶吃饭’制的继续和发展,在‘分灶吃饭’基础上,将全国所有省、市、自治区及‘计划单列市’都纳入了包干体系。”<sup>[1]</sup>“分灶吃饭”与“财政大包干”的财税体制改革,在扩大地方财政自主权的同时,有效调动了地方政府发展当地经济的积极性和创造性,形成了地方政府主导并推动经济发展的模式,也鼓励了地方之间的经济竞赛和发展竞争。但“分灶吃饭”与“财政大包干”也带来了经济社会发展中的一些负面效应,突出表现为两个方面的问题:首先是“放权让利”促使地方财力大大增强的同时,中央政府的财政汲取能力反而逐渐下降,导致了中央政府以财政实力为基础的宏观调控能力的走弱,“‘七五’期间(1986-1990),中央政府的财政收入约占全部财政收入的40%左右,而地方政府占60%”<sup>[2]</sup>。特别是地方“诸侯经济”及“强地方、弱中央”的财政分配格局,使得中央权威与权力不断流失。其次是由于各地方政府一味追求地区经济利益,形成了各自为政的地方保护主义。地方政府围绕着土地、财政以及人才和技术等生产要素的恶性竞争,“不仅造成了市场分割和阻碍了全国统一大市场形成,而且还造成了大量重复建设、地方产业结构雷同、形成产业内的恶性竞争以及其他诸多不利社会长远发展的后果”<sup>[3]</sup>。

“分灶吃饭”与“财政大包干”的财税体制所引发的市场割据、中央财政实力走弱、区域发展不平衡等问题,既不利于社会主义市场经济体制改革的深入推进,也大大削弱了中央政府以财政实力为基础的宏观调控能力,以至于“到了20世纪90年代初,中央政府的情况已被认为‘令人绝望’,这催生了激进的改革”<sup>[4]</sup>。以1993年11月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年分税制改革的基本要点为标志,分税制改革被提上了议事日程,即基于中央与地方财政事权与支出责任的划分,全国的税收收入被划分为中央收入、地方收入和共享收入三个部分,国税局和地税局分别征收不同的税种,同时,为了保证地方政府的收入不低于1993年的水平和适度增长,还建立了财政返还制度和转移支付制度。1994年分税制实施以来我国中央与地方关系的总体稳定以及我国经济社会快速发展的事实表明,分税制改革对于构建协调、规范、互利的中央与地方关系,是

[1]吴敬琏:《当代中国经济改革》,〔上海〕远东出版社2004年版,第252页。

[2]王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,〔沈阳〕辽宁人民出版社1993年版,第3页。

[3]胡荣昌:《中国地方政府竞争的经济学分析》,〔哈尔滨〕《学术交流》2011年第1期。

[4]〔美〕劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基:《伟大的中国经济转型》,方颖、赵扬等译,〔上海〕格致出版社、上海人民出版社2009年版,第365页。

“一项成功的制度创新,是中央与地方关系走向规范化、制度化与程序化的重要基础与里程碑”<sup>[1]</sup>。具体而言,分税制的积极意义主要体现在以下三个方面:一是分税制实施以后,中央政府占全国财政收入的比重逐年提高,改变了改革前中央政府在财政方面高度依赖于地方政府的局面,使得中央政府基于全国发展战略的宏观调控能力进一步增强。二是中央与地方之间财政事权与支出责任进一步制度化、规范化与程序化,1994年的分税制改革基本奠定了中央与地方财政事权与支出责任划分的基本格局,是我国中央与地方关系走向制度化、规范化与程序化的重要基础与里程碑。三是中央对地方特别是西部地区财政转移支付制度的实施,一定程度上缓解了东西部地区的发展差距,较好地体现了社会主义制度的公平正义原则。当然,分税制也并非完美无缺,分税制使得中央财政收入大幅度增加,地方财政收入相对缩小的同时,并没有伴随着中央对具有“基本公民权”性质的事权的上收。地方政府尽管进一步获得了充分发展地方经济的自主权限,但承担的地方性公共事务不仅没有减少反而有所增加,地方政府除了要努力提供和发展像地方基础设施、教育、科技、卫生等方面的公共服务外,还要努力发展地方经济,提高人民生活水平。中央与地方事权与财权划分的不一致,导致地方政府严重缺失承担事权的财政能力,这就直接催生了实践中地方政府职能的偏差:为了应对财政困境,各地方政府纷纷把作大GDP、增加财政收入作为工作中的主要任务,实践中“偏重于资本形成和积累,并采取各种措施将资本吸引到更多GDP和财政收入的领域”<sup>[2]</sup>，“导致了地方政府推动型投资过热、非理性投资和投资冲动,地方政府支出结构扭曲等负面问题”<sup>[3]</sup>。甚至于还有“地方政府另辟途径,无限制地闯入医疗、教育和房地产等社会领域,造成了地方和社会的严重对立”<sup>[4]</sup>;由于传统的政绩考核体制与升迁机制的制约,使得地方政府为了追求政绩最大化,过多的卷入了本应由市场来主导的地方经济发展,造成了经济发展中以市场分割和产业同构为主要特征的“行政区经济”,而对于自身应该承担的社会管理与公共服务职能却不同程度的忽略了,这直接导致了地方政府职能行使的“越位”与“缺位”现象,在发展实践中阻碍了市场化改革的深入与地方政府职能的理性归位。

总体而言,改革开放以来中央与地方关系的主要逻辑线索是中央向地方下放权力;主要目标是建立适应社会主义市场经济体制要求、既集中又统一充满活力的现代中央与地方关系。实践表明,中央对地方的分权改革有效增强了中央政府的宏观调控能力并激发了地方的发展活力,特别是以分税制为核心内容的中央与地方关系改革,更是推动了中央与地方关系制度化、规范化、程序化进程。当然也必须清醒地认识到,随着市场化改革进入攻坚阶段,许多与中央地方关系相关的发展中的问题与矛盾逐步凸显,进一步改革当下中央与地方关系仍然是全面深化改革的一个重要内容。未来应该从推进国家治理体系与治理能力现代化的高度,着力加强以“合理划分中央与地方财政事权与支出责任”为主要内容的现行中央与地方关系制度体系的改革,为中央政府与地方政府更好地履行公共服务职能、提高公共服务效率提供体制与机制保障。

### 三、当前我国中央与地方关系的现实困境考察

适应经济社会发展新要求与全面深化改革的需要,进一步改革与完善现行中央与地方关系的制度体系,构建现代化的中央与地方关系是推进国家治理体系与治理能力现代化的必然要求。为使未来中央与地方关系的改革更具针对性与现实性,需要做的一项基础性工作就是厘清当前中央与地方关系在

[1]胡鞍钢:《中国国家治理现代化》,〔北京〕中国人民大学出版社2014年版,第182页。

[2]周庆智:《中国的财政分权与政府信任》,〔北京〕《政治学研究》2015年第1期。

[3]张璟、沈坤荣:《财政分权改革、地方政府行为与经济增长》,〔南京〕《江苏社会科学》2008年第3期。

[4]郑永年:《中国的行为联邦制》,邱道隆译,〔北京〕东方出版社2013年版,第8页。

结构及运行方面存在的突出问题。与成熟的社会主义市场经济体制及国家治理体系与治理能力现代化的总要求相比,现行中央与地方的现实状态和经济社会发展仍存在着诸多不适之处,突出地表现为以下五个方面:第一,中央与地方的财政事权与支出责任的划分不尽合理。一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担,一些宜由地方负责的事务,中央承担过多,地方没有担负起相应的支出责任;不少中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠,共同承担的事项较多;省以下财政事权和支出责任划分不尽规范。中央与地方财政事权和支出责任划分不规范的现状一定程度上制约了有效公共服务分工体制的建构与发展。第二,地方保护主义现象没有得到根本性扭转。“地方保护主义作为一种地方政府横向关系的异化,仍然是当前阻碍市场发育的严重问题。”<sup>[1]</sup>加之由于以GDP为主导的政绩考核方式未能真正从政绩考核的制度安排中退出,地方政府基于政绩、推动地方经济发展、维护地方利益以及回应地方民众提升公共服务水平的需要,往往置中央的宏观调控于不顾,在执行中央的诸如公共服务均等化、生态环境保护、土地使用等宏观政策中弄虚作假、或者以表面上的政策执行来应付中央政府的审核检查。第三,中央与地方关系的法治化进程滞后于全面依法治国的新形势。无论是中央与地方政府的法律地位、职责权限,还是中央与地方政府关系的纵向与横向关系类型及其协调方式等,都还没有成熟的法律及行政法规加以规范,这也是导致当前“地方政府自主性膨胀、层级制治理的信息失灵、中央政府宏观调控屡屡受挫”<sup>[2]</sup>的主要根源。第四,中央与地方的纵向权力结构配置问题。中央与省、省与县、县与乡镇政府之间,以及上下级政府职能部门之间的职、责、权利关系不够优化,这方面的问题突出表现为“省直管县”体制改革进程迟滞,市管中心城市经济社会发展,县(县级市)负责农村基本公共服务的分工格局尚未取得实质性进展。现行“市管县体制”也一定程度上削弱了县级政府提供公共服务的能力与水平。第五,地方政府的创新动力趋于减弱。“受困于中央与地方政府之间事权划分不清晰以及权力运行的非规范化,中央政府与地方政府之间在权力协调机制上一直没有形成一种规范稳定的模式。”<sup>[3]</sup>在中央与地方的实际互动过程中,尽管地方政府享有较大的经济与政治权力,但由于中央对地方的授权没有宪法的依据,加之地方政府面对本行政区域的发展难题所作出的相关创新,难以得到中央高层的认可,使得地方政府的创新有着很多不确定性与风险,所以进入21世纪以来,地方政府的创新动力呈现出逐步衰退的迹象,这也是造成当前地方领导干部“为官不为”的主要根源之一。

如果将中央与地方关系的互动置于一国经济社会发展变迁的视域来进行考察,上述当前我国中央与地方关系存在的问题实质上是现有制度体系与经济社会发展变迁的不适应,世界各国的发展经验亦表明,任何一个国家的中央与地方关系都要随着一个国家经济社会的变迁而进行调整和改革,从而更好地回应经济社会变迁对制度变革的要求,如“英国1972年的《地方政府改革法》,法国政府1982年的《权力下放法》和1992年的《地方行政指导法》,日本1995年的《地方分权法》,涉及的都是中央与地方关系的调整”<sup>[4]</sup>,调整的根本目的在于促进中央与地方关系的发展进而更好地适应经济社会发展出现的新变化与新要求。

#### 四、推进与深化我国中央与地方关系现代化的思考

习近平总书记指出,“推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要使各方面制度更加科学、更加

[1]孙波:《以利益为视角探索中央与地方关系法治化》,《长春》《社会科学战线》2016年第9期。

[2]蒋永甫、韦潇竹、李良:《中央与地方关系的发展:从权力博弈走向国家治理结构转型》,《郑州》《学习论坛》2016年第3期。

[3]魏治勋:《中央与地方关系的悖论与制度性重构》,《北京行政学院学报》2011年第4期。

[4]曹剑光:《公共服务的制度基础——走向公共服务法治化的思考》,《北京》社会科学文献出版社2011年版,第147页。

完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,善于运用制度和法律治理国家。”<sup>[1]</sup>全面深化改革时期,中央与地方关系的调整与改革,无疑应以中央推进国家治理体系与治理能力现代化发展战略作为价值指引,在改革的主要目标、财政事权与支出责任划分、法治化以及地方政府的创新等方面做出新的思考与调整。

第一,未来深化中央与地方关系改革的主要目标。在全面深化改革的新形势下,推进我国中央与地方关系的现代化是一个系统工程,需要对现行的中央与地方的财政事权与支出责任、国家权力的纵向配置、中央与地方之间的沟通机制、中央与地方关系的法制化等议程设置进行适应经济社会发展需要的调整与改革,在这一调整与改革的过程中,有两个方面的主要目标应该成为中央与地方关系改革的基本价值取向。其一是国家统一与民族团结。国家统一与民族团结是央地关系良性发展的基本保证。世界上其他国家走向现代化的经验与教训表明,强大的中央政府是实现国家统一与民族团结的重要前提条件,正如亨廷顿所言,“没有强有力的国家作为现代化进程的保障,社会就只能陷入高度无政府状态……没有强有力的政治制度,社会就会无力界定和实现其共同利益”<sup>[2]</sup>。因此,未来谋划中央与地方关系的改革,仍要继续保持中央财政收入在全国财政收入中的优势地位,以确保中央以财政实力为基础的宏观调控得以在全国的有效贯彻与落实。其二是中央与地方两个积极性的充分发挥。国家经济繁荣与社会稳定取决于中央与地方两个积极性的充分发挥,而要充分调动中央与地方的两个积极性,则需要通过法制化的路径,进一步完善中央与地方之间的权责划分、财政激励、转移支付、税收减免、绩效考核、协调沟通等相关机制,能够以规范化、制度化的方式较好地解决中央与地方之间在利益、权力及信息方面的不对称状况,做到中央与地方心往一处想,劲往一处使,实现两者关系的良性互动。

第二,中央与地方财政事权与支出责任的划分改革。中央与地方财政事权与支出责任科学合理的划分,是建立科学规范的政府间关系的核心内容,是政府有效提供基本公共服务的前提和保障,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。1994年开始实施的分税制改革,改变了以往中央与地方关系受中央政策调整的随意性和不可预期的易变性特征,中央与地方的财政事权和支出责任进一步规范与制度化。但是与构建协调、规范、均衡的中央与地方关系的要求相比,现行中央与地方财政事权与支出责任的划分仍然存在着不明确、不细致的问题,这也是造成地方政府难以从经济建设型政府向服务型政府转化、地方保护主义、中央与地方的“双重机会主义”等问题的主要根源。按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“适度加强中央事权与支出责任”的总体要求,未来中央与地方财政事权与支出责任划分的改革,要在遵循“建立事权与支出责任相适应”的制度原则的基础上,根据“影响范围原则”来划分中央与地方的财政事权与支出责任,即“国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;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,区域性公共服务作为地方事权”<sup>[3]</sup>,在此过程中,尤其需要注意三个方面的问题:其一是适度加强中央政府事权与支出责任,凸显和加强中央政府的宏观调控职责与能力,坚持公共服务的普惠性、保基本和均等化方向,将那些事关全国性公共服务均等化目标实现、全国性生态安全、以及跨区域的诸如大江大河治理等方面的事权交由中央政府来承担,当然中央政府根据需要,可以通过转移支付手段安排地方政府来承担相应的事权。其二是根据事权的性质,中央应将那些量大面广、面向基层、信息复杂且获取困难的事权交由地方政府行使,以保证事权行使的效率,总体方向是区域性的公共服务、市场监管、社会管理与环境保护事权应由地方政府行使。其三是改革与完善现

[1]中共中央宣传部:《习近平总书记系列重要讲话读本》,〔北京〕学习出版社、人民出版社2016年版,第74页。

[2][美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华译,上海人民出版社2008年版,第226页。

[3]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,〔北京〕人民出版社2013年版,第21页。

行转移支付制度。以调动中央与地方积极性、平衡区域发展为目标,通过规范清理整合专项转移支付项目,把转移支付制度改造成为财政返还与财力转移并重的财政转移体系,逐步构造起中央与地方的良性的依赖与制约关系。

第三,中央与地方关系的法治化。“中央与地方关系只有在制度化、法治化的基础上,才能走向现代化的道路,才能使中央与地方的职能关系保持一种均衡和稳定的状态。”<sup>[1]</sup>按照推进国家治理体系与治理能力现代化的总要求,进一步强化中央与地方关系的法治化进程仍是构建协调互利中央与地方关系的重要方面。基于“中央与地方的权限划分是中央与地方关系的实质”这一基本前提,未来中央与地方关系法治化的核心内容主要应是围绕中央与地方财政事权与支出责任的划分,着力改革现行《宪法》与《地方组织法》等法律法规中央地事权划分过于原则性而缺乏实际操作性的弊端,采取对央地事权与支出责任划分进行原则性规定与明确列举相结合的方法,确保中央与地方政府职能和事务的划分在法律与制度基础上的明确与可操作性。此外,针对目前中央与地方、地方与地方之间权限争议与利益分配纠纷的增多,建立以责任与问责机制为主要内容的“中央与地方之间的司法审查制度”<sup>[2]</sup>也是中央与地方关系法治化的一个重要内容,通过司法程序对涉及中央与地方关系上有争议的问题进行审查裁断,既能确保中央与地方按照法律规定履行各自的事权,亦能有效遏制“上有政策、下有对策”的地方保护主义,推动全国范围内公共服务分工体制的建立和发展。

第四,地方政府创新动力的激发。改革开放以来,中央对地方的经济分权与政治分权、对于地方创新的肯定与积极推广,有力地激发了各地方政府基于本区域实际的创新,形成了全国范围内以各地方政府为主体的发展竞争。由是观之,地方政府的创新及在此基础上全国经济社会的迅速发展,与中央对地方的分权以及中央与地方的良性互动密切相关。但进入21世纪以来,我国地方政府创新的动力趋于衰减,以至于出现“政府不作为”的现象。造成地方政府创新动力不足的成因固然有经济政治环境变迁、官员个人素质等方面的成因,其中中央与地方关系调整的滞后是一个主要方面:20世纪90年代中期以后,为了扭转分权带来的消极后果,亦出于增强国家宏观调控能力与“治理整顿”的需要,中央政府又转向了选择性集权,在进一步规范中央与地方税收管理权限的同时,中央及中央各部委还选择性的上收了下放给地方政府的诸如工商、中央银行垂直管理等部分权力。但在中央与地方关系上,中央的选择性集权不是顶层集权,而是部门集权,中央部门出于集权的需要,往往否决地方政府在经济、政治、社会管理体制方面的创新;相应地,地方政府对于中央部门的政策也会想方设法的变通或打折扣执行。因此,为了推动地方政府的进一步创新,应该着力强化中央顶层的集权,而不是部门集权,通过中央顶层设计与摸着石头过河相结合的方法,允许并鼓励地方政府在面对并解决本区域实际经济与社会问题时的大胆创新与实践;同时,中央也要深入实际,调查研究,总结经验,及时将具有示范意义的地方创新的经验与做法推广到全国。另外,“改革中央对地方的绩效考核体制,淡化GDP等在地区考核中的作用,特别是按照主体功能区规划,实现对于地方差别性、针对性考核,以充分发挥地方积极性、自主性与创造性”<sup>[3]</sup>,也是从中央与地方关系意义上推动地方政府创新的一个重要路径。

[责任编辑:史拴拴]

[1][2]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162页,第162页、第171页。

[3]胡鞍钢:《中国国家治理现代化》,〔北京〕中国人民大学出版社2014年版,第190页。