



中国政府与政治研究系列

# 当代中国 中央与地方关系的 “竞争性集权”模式

UNDERSTANDING THE CENTRAL-LOCAL RELATIONS  
IN CONTEMPORARY CHINA:  
A “COMPETITIVE CENTRALIZATION” PATTERN

黄相怀 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

D63 335



中国政府与政治研究系列

# 当代中国 中央与地方关系的 “竞争性集权”模式

UNDERSTANDING THE CENTRAL-LOCAL RELATIONS  
IN CONTEMPORARY CHINA:  
A “COMPETITIVE CENTRALIZATION” PATTERN

黄相怀 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

当代中国中央与地方关系的“竞争性集权”模式 /  
黄相怀著. ——天津:天津人民出版社,2014.10

(中国政府与政治研究系列)

ISBN 978-7-201-08941-6

I. ①当… II. ①黄… III. ①中央与地方的关系—研究—中国—现代 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 234121 号

天津人民出版社出版

出版人:黄沛

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com>

电子邮箱:[tjrmcbs@126.com](mailto:tjrmcbs@126.com)

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 11.5 印张 2 插页

字数:165 千字

定价:38.00 元

# 总 序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团队从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新进程。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多。中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来、60年来，特别是30年来，一代代仁人志士的艰苦探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的巨变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应时代现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两

个方向上进行持续、系统的研究工作。20世纪90年代中期,我与一部分从事政治学理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年,开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士硕士生(包括已经毕业的)。除目前在校成员外,还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学科研工作。

成功的科学研究,其工作的重要基础是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性、最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。<sup>①</sup>

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对20世纪前期政治生活主题的正确把握,就是他以对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在21世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和

---

<sup>①</sup> 这一部分是在我的“着力研究实践提出的新课题”一文(《人民日报》,2004年12月21日)的基础上扩展而成的。

扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家作主、依法治国与“行政主导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究进一步完善“两会机制”的问题,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”、勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理 etc 等政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始的

由计划经济体制向市场经济体制的过渡。然而复杂的是,这个历史过渡的“总结期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”、“发展政治学”,并且在研究这些过渡性问题和发展的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,更是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有自己的独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、新现象和新矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用在西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态

度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“中国政府与政治研究系列”,就是我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作,相互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与—治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”、“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,该书被许多国家和地区的多家大学以及国内的著名大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在1999年《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》在台湾出版。<sup>①</sup>2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列,成熟一本、推出一本。随着研究的逐渐深

---

① 朱光磊:《中国政府与政治》,台湾扬智公司出版,2003年。



化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入到系列中来。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同人对团队工作的宝贵帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个工作环节上的朋友们的合作,特别是感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康、唐静等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

# 目 录

导 论	(1)
一、研究意义	(2)
二、研究概述	(4)
三、主要的研究视角	(6)
四、主要关注的问题	(8)
第一章 国家结构理论的局限与“竞争性集权”模式的提出	(13)
一、国家结构理论的局限	(13)
二、当代中国中央与地方关系诸模式述评	(20)
三、理解当代中国中央与地方关系的“竞争性集权”模式	(30)
第二章 中央与地方财政关系中的集权与竞争	(44)
一、从“统收统支”模式到分税制模式	(45)
二、分税制下的中央与地方财政关系	(54)
三、不规范与竞争的财政关系	(60)
第三章 中央与地方人事关系中的集权与竞争	(70)
一、中央与地方人事关系研究述论	(70)
二、干部管理制度的演变	(76)
三、干部管理制度和中央与地方人事关系	(86)
四、结论	(94)
第四章 中央与地方事权关系中的集权与竞争	(96)
一、计划经济时期的中央与地方事权关系	(96)
二、改革开放时期的中央与地方事权关系	(98)

三、中央与地方事权关系的“职责同构”模式 .....	(101)
四、公共服务性中央与地方事权关系:以卫生事业为例 .....	(105)
五、公共管理性中央与地方事权关系:以安全生产为例 .....	(116)
六、结论 .....	(122)
<b>第五章 比较视野中的“竞争性集权”模式 .....</b>	<b>(124)</b>
一、财权关系比较 .....	(124)
二、人事关系比较 .....	(128)
三、事权关系比较 .....	(130)
四、“竞争性集权”模式所面临的挑战 .....	(133)
<b>第六章 走向合作型的中央与地方关系模式 .....</b>	<b>(135)</b>
一、“竞争性集权”模式的成因 .....	(135)
二、“竞争性集权”模式的主要特点 .....	(137)
三、“竞争性集权”模式的主要弊端 .....	(142)
四、中央与地方关系的现代转型:从竞争型到合作型 .....	(144)
五、理想的中央与地方关系模式 .....	(146)
<b>参考文献 .....</b>	<b>(156)</b>

## 导 论

中央与地方的关系<sup>①</sup>在任何大国向来都是具有重要核心意义的大问题,在中国更是如此。对处于转型期的中国来说,中央与地方关系占有特殊重要地位,以至于有学者称之为中国转型时期的轴心问题。改革开放的过程伴随着大规模的中央与地方关系的调整,但中央与地方关系一直作为一个未解的难题困扰着改革者们。从“收放循环”到“诸侯经济”,再到矿难、经济宏观调控、房地产政策等方面所显现出的中央地方关系新难题,都证明了在中国改革进入“深水区”的时候,必须认真对待中央与地方关系及其问题。中国的中央与地方关系目前正处于一个现实行进与理论探索的关键时段。

---

① 中央与地方关系的含义是个非常复杂的问题,目前,学术界对中央与地方关系含义的表达主要有三种观点,一是认为中央与地方关系是一种利益关系,二是认为中央与地方是一种权力分配关系,三是认为中央与地方关系是一种权利义务关系,这就分别从经济、政治和法律的视角界定了中央与地方关系的含义。但是在中国的政治制度中,“中央”和“地方”所指称的对象也是非常复杂的。“中央”有时候指“党中央”,有时候指“党中央”与“中央政府”(国务院),有时候也可以指其他主体,如“全国人大”、“中央军委”等。从政策过程的角度看,中央的含义就更为广泛,一些部、委、局等机构也可以以自身的名义发布全国范围内的规范性文件。所以从这个意义上说,中央不是专门指称的某一个或几个主体,而毋宁说,中央是指国家层面的诸种权力机构错综复杂地结合形成的一个权力系统。“地方”也存在这种情况,它也是一个混合物,即地方各级党委、政府、人大乃至职能部门,甚至还包括垂直管理系统在地方的部门,都可以被称为“地方”。并且与“中央”一词不同的是,“地方”一词还有行政区划和文化的内涵。“中央”、“地方”的含义尚且如此复杂,包含“中央”、“地方”的词组的含义就更加复杂,比如“中央利益”、“地方利益”等。面对如此复杂的局面,同时也出于关注重点的需要,本文不对中央与地方关系进行深究,而把它视作中央权力机关与地方权力机关之间的关系。参看杨小云:“近期中国中央与地方关系研究的若干理论问题”,《湖南师范大学社会科学学报》2002年第1期。本书把“中央与地方的关系”、“中央与地方关系”、“中央—地方关系”诸概念不加区分地使用,特别注明的除外。

## 一、研究意义

### (一)理论意义

首先,分析改革开放时期中央与地方关系,有助于理解当代中国政治的主要特征。理解中国政治,是中国政治研究者所面临的一个持久的难题,不要说国外的研究者对中国政治的理解意见纷呈,即便是中国学者自己,也很难得出关于中国政治的主要特征的一致性理解。人们试图从多个维度来理解中国政治在改革时期的变化发展,比如党政关系、政府职能转变、国家与社会关系、民主政治发展等。对这些主题的研究都在一定程度上透射出了变化了的中国政治的某些特征,推进了人们对中国政治发展的认识。而中央与地方关系,在中国这样的大国与超大型社会中,必然占据着中国政治的一个非常核心的位置,可以说,忽略这个维度,我们不但无法充分认识中国政治的性质,而且甚至可以说会产生对中国政治的若干误解。

其次,分析改革开放时期中国中央与地方关系的发展变化,有助于更好地理解中国政治的发展变化过程。既然中央与地方关系在中国政治中占据着非常核心的位置,那么考察中央与地方关系在改革开放时期的发展变化,自然就是理解中国政治发展变化不可或缺的内容,甚至可以说,中央与地方关系问题比其他问题更能全面反映中国政治的发展变化。中国政治的发展变化是通过方方面面表现出来的,大家发现,中央与地方关系的发展变化对其在中国政治发展中的地位,或者说,中国政治的发展变化在中央与地方关系领域的体现,具有十分特别的意义。它是唯一能够涵盖和综合折射中国政治所有其他方面的领域,党政关系、政府职能、政府创新,乃至国家与社会关系,都能够在中央与地方关系中得到体现,反过来,其他的诸多领域在探讨本领域发展变化时,都要或多或少地涉及中央与地方关系问题。中央与地方关系的这种特性,就赋予了它其他问题领域所不具备的较为全面地反映中国政治发展变化的能力。

再次,分析改革开放时期中央与地方关系,也有助于理解中国政治发展的独特模式。关于中国政治发展模式独特性,一般认为它主要表现为两个方面,一是经济优先于政治的改革特征,二是国家建设优先于民主政治的发展特征。

其实正如我们将要在后面看到的那样,中国中央与地方关系的变革特征,可以为我们理解中国政治发展模式的独特性提供注脚,即中央政府与地方政府的互动为前面两个特征提供了其赖以实现的途径:经济优先于政治的策略,是通过分权化实现的,而国家建设优先于民主政治的策略,是以中央集权的保持为前提的。中央与地方关系是中国政治生活议题的重要组成部分。从这方面看,改革开放时期中国中央与地方关系的特征,实际上也是中国政治发展模式的重要组成部分,那种既保持中央集权的体制,同时又在一定程度上进行分权,从而形成中央与地方关系的集权性与竞争性并存的状况,在发展中国家的政治发展中并不多见,也显然不同于之前共产主义国家的政治变革。

## (二)现实意义

首先,从制度层面看,中央与地方关系已经成为制约中国发展,特别是政治发展的重要因素,探讨改革开放时期中央与地方关系有助于指导中国政治发展下一步的正确制度设计。其实中国的中央与地方关系向来就是影响和制约国家发展的重要因素之一:历史上,统一与分裂直接关系着一个王朝的兴衰;计划经济时期,收与放的循环直接关系整个国家的效率与稳定;三十多年的改革开放,仅就中央宏观调控与地方发展经济方面看,矛盾与冲突始终贯穿于其中。时至今日,当改革开放已经进入深水区,全球化日益加深的时候,中央与地方关系的制度安排更是成为中国政治进一步发展的关键性制约因素和变革的重要内容。而变革中央与地方关系制度安排的前提,乃是对中央与地方关系特点的整体把握和深入理解。

其次,从政策层面看,国家的许多重大执政战略都与中央和地方之间的关系直接相关,或者说,都必须通过一个良性的中央与地方关系架构才能产生根本性的效果,探讨中央与地方关系有助于国家重大执政战略的实现。比如中国共产党的执政能力建设,可以想见,党的执政能力的一个重要方面,就是党中央要有足够的执政能力,而党中央的执政能力,并不仅仅就是中央层面的党的执政能力,它要通过地方各级党委以及党中央对其的有效领导体现出来。再比如和谐社会建设,显而易见,和谐社会并不单单指的是社会各阶层的和谐,中央与地方关系的和谐,也应当是建设和谐社会的重要内容,并且没有中央与地方关系和谐局面的出现,建设和谐社会就缺少最基本的支持性力量。在科学发展观

的落实方面,也存在以中央与地方的通力合作为前提的问题。这些都说明,国家重大执政战略很难离开一个良性的中央与地方关系架构,而恰恰是在这样一个国家重大执政战略频频出台的时期,中央与地方关系却出现了一些问题,无法为这些战略的实现提供足够的支持,因此探讨中央与地方关系有助于国家重大执政战略的实现。

最后,从中央与地方关系自身来看,目前的中央与地方关系态势已经造成了一些问题,探讨中央与地方关系有助于这些问题的解决。在财政关系领域,分税制不仅导致各级政府事权与财权的不对称,而且也导致地区间差距的拉大;在人事关系领域,唯(经济)绩效的人事考核体系导致干部管理制度的混乱,影响到干部的素质;而“统一领导、分级管理”的中央与地方事权关系架构更是导致一些问题的产生:政府的公共服务性职能得不到充分发挥,而公共管理性职能也得不到充分的实现。以这些问题为代表的中央与地方关系问题的存在,已经危害到了中国改革开放的整体局面,到了必须认真对待和非彻底解决不可的地步,而探讨中央与地方关系有助于这些问题的解决。

## 二、研究概述

国内学者的研究成果相当多。薄贵利较早地写出了《中央与地方关系的研究》(吉林大学出版社,1991),主要从现代化角度分析中央与地方关系调整的动力与一般规律。在后来的《集权分权与国家兴衰》(经济科学出版社,2001)一书中,除了继续探讨现代化进程中中央与地方权限的变化规律以外,薄贵利还探讨了合理分权在中国的必要性以及建立中央与地方合理分权体制的主要途径。针对当时中央权威削弱的状况,王绍光与胡鞍钢撰写了《中国国家能力报告》(辽宁人民出版社,1993),主张加强中央权威。王绍光在后来的《分权的底线》(中国计划出版社,1997)中又继续强调了 this 观点。辛向阳所著的《大国诸侯——中国中央与地方关系之结》(中国社会出版社,1996)和《百年博弈——中国中央与地方关系一百年》(山东人民出版社,2000),多被视作从历史角度来解读中央与地方关系的政治读本。林尚立所著的《国内政府间关系》(浙江人民出版社,1998)是一本系统地论述中国中央与地方关系的著作,该书从理论和比较的角度探讨了中央与地方关系诸问题,并对新中国成立以来中央与地方关系进行了全面的分析,影响甚大。值得一提的是,该书作者还分析了中国中央与地

方关系的总体趋向,即走向相互依赖的中央与地方。董辅初主编的《集权与分权——中央与地方关系的建构》所收录的论文,主要从经济和财税的角度对当代中国的中央与地方关系进行了探讨。引人注目的是,该书不但收录了王绍光、胡鞍钢等主张中央集权的论文,而且还收录了杨培新、张曙光等反对中央集权的论文。杨小云的《新中国国家结构形式研究》(中国社会科学出版社,2004)一书,汇聚了作者多年关注中央与地方关系的心得体会,主要从单一制的角度分析了新中国国家结构与形式;魏红英的《宪政架构下的地方政府模式研究》(中国社会科学出版社,2004)侧重于从地方政府模式的角度考察当代中国的中央与地方关系,对坚持和发展中国特色的国家结构制度提出了自己的构想;金太军等人所著的《中央与地方政府关系建构与和谐》(广东人民出版社,2005)对当代中国中央与地方政府关系进行了多方面的分析,可被看作一本综述性的著作。杨宏山所著的《府际关系论》(中国社会科学出版社,2005)把中央与地方关系放在政府间关系的视角来理解,提出了中国府际间关系的制度创新的若干建议;熊文钊所著的《大国地方——中国中央与地方关系宪政研究》,是一本从宪政的角度分析中国中央与地方关系较有特色的著作;张志红所著的《当代中国政府间纵向关系研究》(天津人民出版社,2005)从比较、历史和现实的角度分析了中国政府间纵向关系,提出了调整中国政府间纵向关系模式的思路。该书值得注意的地方是,认为“职责同构”是障碍中国政府间纵向关系发展的症结所在,并提出了创建伙伴型政府间纵向关系的建议。

海外中国研究学者对中国中央与地方关系也给予了相当多的关注。就笔者所见,在李侃如(Kenneth Lieberthal)和奥克森伯格(Michel Oksenberg)共同写作的《中国的决策:领导人、结构和过程》(*Policy Making in China Leaders, Structures and Processes*)一书中,他们提出了影响甚大的“碎片化权威”(fragmented authority)理论,该理论所揭示的核心观点是,认为共产主义国家的国家机器内部权力结构和政策过程实际上并非“铁板一块”。在该书的第七章,他们专门论述了中央与省的关系问题,认为由于各个省的情况各异,“每个省都与中央有着独特的关系”。“碎片化权威”理论及其在中央与地方关系中的运用,实际上正反映了改革开放后中国中央与地方关系发生复杂变化的事实。在邵玉铭(Yu-ming Shaw)主编的《中国的权力与政策》(*Power and Policy in the PRC*)一书中,有两位作者的文章涉及中央与地方关系问题,一篇文章专门探讨了中国的国家结构问题,另一篇文章则是从人事的角度,分析了1949年以后的政治联盟问题。在符根汉



(Victor C. Falkenheim)主编的《中国政治：从毛泽东到邓小平》(*Chinese Politics From Mao To Deng*)一书的导论中，编者分析了中国政治转型的一些核心的重要内容，其中一个方面就是“适度分权”，即权力从高层向低层以及基层下放。在该书的部分章节中，间接涉及中央与地方关系变化的包括精英冲突、党的纪律以及中国共产党的制度特征等方面。古德曼(David S.G. Goodman)主编的《中国的集团与政治》(*Groups and Politics in the People's Republic of China*)开创性地运用利益集团理论来分析中国政治，主要从人事关系方面涉及了当代中国的中央与地方关系问题。另一本诞生于20世纪80年代的著作也非常值得重视，这就是伯恩斯(John P. Burns)主编的《中国共产党的党任命干部名单制度》(*The Chinese Communist Party's Nomenklatura System*)，基于共产党控制政治、经济、社会和文化制度的主要手段是干部名单制度(Nomenklatura System)，该书收录了20世纪80年代初期中国共产党的干部名单制度若干重要规定。到了20世纪90年代，海外学者对当代中国中央与地方关系的研究开始趋于多样化，涌现出许多专著和优秀的文章。比如对于中国中央与地方财政关系的研究，有诺顿(Naughton)、帕克(Park)、罗泽尔(Rozelle)、黄佩华(Wong)和任常青(Ren)、戴慕珍(Jean Oi)、郑永年、吴国光、苏秀文(Vivienne Shue)、黄亚胜(Huang Yasheng)、奥克森伯格和汤维强(James Tong)等人，他们争论中国的分权化到底是促进了地方分权还是没有从根本上触动中央权威的问题。比如对于中央与地方人事关系的研究，有谢淑丽(Susan Shirk)、薄智跃(Zhiyue Bo)以及其他等人等。他们从不同的角度思考了中央对地方的人事控制及其效果问题。

### 三、主要的研究视角

目前分析中国中央与地方关系的切入视角有四种：

第一种是控制与服从模式。这种分析模式的基本思路是，地方政府是中央政府的从属物。在执行中央决策时，地方政府基本没有或者完全没有自由处理权。整个政府间纵向关系的基本特点是指挥与服从、控制与被控制。从权力来源的角度讲，地方政府的各项权力来自于中央的分配，中央政府对地方各级政府权力的大小起支配性的作用。也就是说，地方政府的权力最终仍然属于中央政府，地方政府以中央政府从属者的身份奉命行事。长期以来，控制与服从模式一直是中国中央与地方关系研究者理论思考的主导视角。学界对毛泽东时期中央