

地方政府

发展研究

Research Local Government Development

第一辑

2005

汕头大学地方政府发展研究所 主办

主 编 李 平 副主编 郭剑鸣 侯保疆

汕 頭 大 学 出 版 社

地方政府发展研究

Research On Local Government Development

第一辑

汕头大学地方政府发展研究所主办

主 编：李 平

副主编：郭剑鸣

侯保疆

汕 头 大 学 出 版 社

地方政府发展研究

主 编：李 平

副 主 编：郭剑鸣 侯保疆

责任编辑：胡开祥 叶思源

封面设计：王 勇

责任技编：姚健燕

出版发行：汕头大学出版社

广东省汕头市汕头大学内 邮编 515063

电 话：0754-2903126 0754-2904596

印 刷：汕头东生印刷有限公司

开 本：890×1168 1/16

印 张：9

字 数：173 千字

版 次：2005 年 8 月第 1 版

印 次：2005 年 8 月第 1 次印刷

定 价：25.00 元

ISBN 7-81036-637-8/D·21

发行/广州发行中心 通讯邮购地址/广州市天河北路 177 号祥龙阁 3005 室 邮 编 510620

电话/020-85250103 传真/020-85250480

马新发行所/城邦（马新）出版集团

电话/603-9056 3833 传真/603-9056 2833

E-mail:citeckm@pd.jaring.my

版权所有，翻版必究

如发现印装质量问题，请与承印厂联系退换

卷首语

李 平

“百川有余水，大海无满波，其量各相悬，贤愚不同科”。汕头大学地方政府发展研究所以博学慎思的专业精神，致力于政府管理理论和实践的研究。研究期于明理，明理归于致用。

地方政府改革与管理问题，是国内外公共管理学科研究的重点领域。国内虽有部分学者研究地方政府问题，然而不够系统和深入，对地方政府治理、地方政府管理模式、地方政府职能转变、地方政府与市场、地方政府法治、地方电子政务、地方政府与公共事务绩效管理等领域的问题缺乏系统深入研究，因此，加强地方政府发展研究，具有重要的理论与实践意义。

《地方政府发展研究论丛》作为汕头大学地方政府发展研究所的主办刊物，将地方政府发展研究作为重点，这无疑适应了我国地方政府改革实践的需求。同时，与地方政府合作，为地方政府的发展提供决策咨询和理论指导，努力使理论研究的成果转化为经济效益和社会效益。

任何有发展前途的事物，总是“作始也简，将毕也巨。”汕头大学地方政府发展研究所也不例外。成立之初，研究所以“地方政府发展的重大理论与实践问题研究”、“地方行政文化与基层政府机构改革研究”、“教育管理与社会发展”为主要研究方向，研究所的教授、学者们始终以敏锐的眼光关注着我国的改革开放实践，同时，结合国内外学术研究现状及粤东、闽西、赣南等地的社会实际进行研究，并取得可喜的成果。随着机构的不断完善，师资的进一步增强和资源的配备，我们将锐意创新，勇于拓展新的研究领域。

本论丛以服务中国地方政府发展为己任，探索地方政府发展路径，介绍最新理论研究成果，为全国有志于研究地方政府发展的学者和政府公务员提供理论交流的平台。论丛专题的选取力争切中学界讨论的焦点及政府急需解决的问题，文章的取舍试图立于学界研究的前沿。虽心高志短而力不达，却仍能昭然本所研究人员对地方政府发展研究的拳拳之心。

古人云：“奇文共欣赏，疑义相与析”。我们将与各界学者共同探讨、研究地方政府相关热点问题，共同进步，共同分享，为推进地方政府发展研究和公共管理学科的繁荣而贡献力量！

目 录

卷首语

地方政府理论与政策

中国特色国家结构制度与政治文明建设	魏红英	1
中国乡镇政府民主决策的合理性与合法性条件的思考	李 平	12
乡镇概念：内涵与特征	侯保疆	24
乡镇自治设想的科学性	陈淳慧 林国徐	29
地方政府间非合作博弈的“囚徒困境”分析	高明鸣	33
行政改革新突破：政府雇员制度	黄婉茹	41

地方政府管理与服务

公共服务供给主体多元化的理论前景与现实路径		
——以广东公共服务业多元化发展为例	郭剑鸣	45
地方政府对外来人口法制化管理及存在的一些问题	阎志刚 梁艳霞	52
农村民主选举过程中的家族文化		
——山东省诸城市昌城镇村民自治调查	李砚忠	59
香港社会中介组织及其对政府职能转变的相关性	刘智慧	66
行政法视野下的电子政务		
——以广东省电子政务法制化建设为例	余 翔 张 薇	74
从流动人口管理看政府管理的转变		
——以广东省为例	梁艳霞	84
我国公务员工资制度现状及对策研究	范继斌	91

潮汕行政发展

公平视角下征地费用探析	邓剑光 窦家应	96
汕头：作为区域中心城市的发展及其对策	严圣明 谢炜聪	105
农税改革中基层政府的困境与对策		
——以汕头市潮南区为例	廖玩方	110
论街道办事处权能演变及其社会影响	周昌勇	116
论城市街道办事处与社区居委会的关系现状与发展趋势		
——以广东汕头市东方街道办事处与其社区居委会关系的调查为个案	雷雨若	122

学术信息与学术成果

重要会议综述

应对21世纪的挑战，创新政府管理		
——中国（广东）政府管理创新国际研讨会综述		129

地方政府发展研究所动态	137
· 我所被确立为广东省高校人文社科重点研究基地	137
· 李平所长应邀参加日本2004年自治体国际交流合作研讨会	137
· 李平教授等参加首届中国（广东）政府管理创新国际研讨会	137
· 李平教授等参加省行政管理年会暨“执政能力与行政能力建设”研讨会	137
· 我所成功承办第三届全国西方法律思想史研究会年会暨自然法理论与Radbruch法 思想国际研讨会	138
· “21世纪地方政府系列丛书”近期将出版4本专著	138
获奖成果	
· 郭剑鸣2005年获得广东省政府首届哲学社会科学科研成果二等奖。	138
· 郭剑鸣获得中国行政管理学会第三届行政管理科学优秀论文二等奖。	138
· 李平获得中国行政管理学会第三届行政管理科学优秀论文三等奖。	138
研究项目	
· 郭剑鸣获2005年国家社会科学基金项目	138
· 李平所长获“广东省县乡政府职能转变的理论与实践问题研究项目”	138
· 徐鲁航教授获“区县级政府机构改革的文化思考——对汕头若干地区县级政府的调查”项目	138
· 黄燕获汕头市十一五计划项目	138

中国特色 国家结构制度与政治文明建设

■ 魏红英

【摘要】中国特色国家结构制度是中国共产党人自觉政治行为的产物。它具有发展的适应性、内容的兼容性、功能的多样性特点，由普通行政区、民族自治区、特别行政区与中央关系的三种结构和运行模式组成。中国特色国家结构制度对中国政治产生重大影响，它用带有复合因素的单一制完成了联邦制的使命，维护了一个大国的统一和稳定，对世界政治文明建设作出了重大贡献。台湾问题的解决必将再次丰富中国特色国家结构制度。

【关键词】中国特色 国家结构制度 政治文明建设

中国国家结构制度是世界大国的例外。世界领土面积和人口数量排名前7位的大国，除中国外，都采用联邦制国家结构制度，而中国实现单一制。中国为什么会成为大国国家结构制度的例外？如何形成？它采取什么形式使单一制完成了联邦制的使命，维护了一个大国的统一和稳定？如何判定它对中国历史和现实政治的影响？回答上述问题，不仅对于坚持和完善中国特色的政治制度具有重要作用，而且对于解决台湾问题具有现实价值。

一、中国国家结构制度独具特色，它是对人类政治文明的一大贡献

国家结构制度是国家结

构形式的法律化规范化，是指国家内部整体与部分、中央政权机关与地方政权机关之间关系的一系列准则或规范，其实质是国家权力在纵向上的配置，即中央与地方之间的权限划分及其原则。尽管学术界对国家结构制度的分类标准还有不同的看法，^①但是，单一制和联邦制的分类却是公认的。

关于中国特色国家结构制度，理论界有代表的说法是：“有中国特色的民主集中单一制”^②、“带有联邦制特点的单一制”^③和“具有复合制某些特征的单一制”^④。他们注意了部分——地方制度尤其是特别行政区制度对国家结构制度的影响，但较少从整体上全面研究中国特色国家结构制度的内涵。事

实上，从我国国家结构制度的设计和实际运作来看，中国特色国家结构制度是由三种实践模式构成，即中央与普通地方关系模式、中央与民族区域自治地方关系模式、中央与特别行政区地方关系模式（以下简称普通模式、民族模式、特区模式），是“带有复合因素的单一制”，蕴涵着发展的适应性、内容的兼容性、功能的多样性。正是这一特色制度使中国成为大国国家结构制度的例外。

（一）带有复合因素的单一制的三种实践模式都具有单一制国家结构制度的基本特征，且普通模式是中国国家结构制度的主体

我国普通模式是比较典

① 有代表性的关于联邦制与单一制的区分标准是：中央和地方事权的划分方式（王世杰钱端升《比较宪法》）；区域单位是否可以脱离中央而独立（何华辉《比较宪法学》）；一国下级政府属性和组织的判断（郑贤君《地方制度论》）；主权力是由全国性政府独占还是由其与区域性政府分享（童之伟《国家结构形式论》）。

② 童之伟：《国家结构形式论》，武汉大学出版社，1997年版，第113页。

③ 杨宏山：《当代中国政治关系》，经济日报出版社，2002年版，第200页。

④ 王远美：“一国两制”对我国国家结构形式的影响”，《北京教育学院学报》，1997年第1期。谢邦宇：香港回归与“一国两制”，《徐州师范大学学报（哲社版）》，1997年第2期。

型的单一制国家中央与地方关系的实践模式。其制度框架、功能结构及运作规则与典型单一制国家法国大体相似。中央在双方关系中起主导作用，地方政权机关不过是中央政权机关的下属机构或“代理机构”。在我国，从权力机关的关系看，最高权力机关与地方权力机关之间存在着法律监督、业务指导的关系。全国人大常委会会有权撤销下一级国家权力机关制定的不适当决定。从行政机关的关系看，地方人民政府具有双重从属地位，从属于同级立法机关和上级业务主管部门。全国各级地方人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。从审判机关的关系看，最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作。从法律监督机关的关系看，最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作。“中央机关也许会把某些职能和权力分配给下级，但保留了收回这些权力或干预其贯彻执行的权威；权力分散并不保证下级有权永久或自主地行使自己的权力。”^①

我国的民族模式是单一制中央与地方关系在民族自治地方的变型。民族自治地方与中央之间的关系仍然体现着单一制国家的特点：(1) 民族自治地方的建立、区域界限的划分、名称的组成，

由上级国家机关会同有关地方的国家机关、有关民族的代表充分协商拟定，按照法律规定的程序报请批准。(2) 民族自治地方是中华人民共和国的一个组成部分，对于国家的统一负有相应的义务。(3) 国家对民族自治地方自治权的行使进行监督。

我国的特区模式是单一制中央与地方关系的特殊形态。特别行政区是根据中国宪法的规定设置的，是中国不可分离的一个地方行政区域；特区享有的高度自治权，来源于中央政府，不是其固有的。基本法多次出现的“授权”、“授予”概念，表明特别行政区的权力的从属地位。正是权力的构成形态而非权力享有的差异成为单一制与联邦制的基本区别；如果说仅有授权仍不足以体现特区的从属地位的话，那么，对未授予权力的保留以及对已授予权力的监督，则可以比较全面地反映中央与地方之间非平等的关系。表现在：对特区行政长官的任免和对特区财政预决算案的备案，立法否决权等；从享有的权力本身看，在对外关系上，特区享有的权力不具有独立性，不具有最高性，即使是司法终审权的运用，也只能在基本法规定的范围内，而基本法的解释权属于全国人大常委会。特区享有的高度自治权与联邦制成员国享有的权力是两个不同性

质的权力。

(二) 我国国家结构制度具有自身的特色。双重性的普通地方、分权性的民族自治地方、复合性的特区是中国地方政治制度的创新，是对政治文明建设的一大贡献

中国普通地方具有双重性地位。中国地方政府既是同级国家权力机关的执行机关，又是地方国家行政机关。这一特色具有政治文明的意义，它将国家代表的身份与地方代表的身份结合为一体，将政治的民主性及行政管理的隶属性巧妙地结合起来。作为同级国家权力机关的执行机关，地方政府突出了政治上的民主性；作为地方国家行政机关，突出了行政上的隶属性。这种体制是社会主义国家采用的较为普遍的体制，是由民主集中制原则和议行合一原则所决定的。它与西方国家地方政府体制有很大的不同。在实际的政治生活中，丰富了制度文明的形式。

民族模式推动着中国政治文明的进步。民族区域自治地方制度是特别的地方自治制和民族自治制的统一。它是“民族自治与区域自治的正确结合，是经济因素与政治因素的正确结合，不仅使聚居的民族能够享受到自治权，而且使杂居的民族也能享受自治权。这样的制度是我国各民族共同性和特殊

① [美] 詹姆斯·R. 汤森：《中国政治》，江苏人民出版社 1994 年版，第 302 页。

性的统一,是我国民族政策原则和灵活性的统一,在我国是一个了不起的创举。”^①它既立足于少数民族权益的保护,又着眼于少数民族地区的发展;既给予他们文化语言的自治权,又赋予它们政治经济自治权。通过成立民族区域自治政府、自治机关民族化、国家代议机关预留民族地区名额等方式,真正保障它们在国家政权中的地位和作用。相反,美国的印第安人保留地制度却带有种族隔离性质,不利于实现民族平等的目标。

民族模式具有创新性,是单一制的地方自治模式。尽管存在着中央对民族自治地方强有力的监督和控制,但是民族自治机关还是享有广泛而全面的自治权。内容涉及立法、财政、人事、语言文字等,具有综合性。自治权由国家在宪法和自治法中采取一次性、明示列举的方式,强制颁给。而且,国家对民族自治地方的自治提供制度保障、领导保障和干部保障。中国民族区域自治制度运用了联邦制的某些因素,是在单一制的前提下有效地解决民族问题的一项制度创新。民族区域自治制度提供的解决多民族国家复杂民族问题的方式和途径,与已经分裂或处于动乱的其他国家解决民族问题的制度相

比,已显示出巨大的制度优势。

特区模式丰富了制度文明的内容。它是中国国家结构制度继羁縻府州、西藏和平模式之后的又一制度创新,不仅为中国国家结构制度增色添彩,而且在世界国家结构制度史上写上了浓重的一笔。特别行政区制度的实行,不论是过程、形式,还是内容、功能,都是对传统单一制的突破和发展。特殊化的制度设置、复合性的区域地位、差异性的制度并存(特区的实行,使中国社会主义政治制度的国家出现了一块“资本主义的自留地”,有的称之为“政治特区”。^②)、高度自治的权力享有,多样性的功能^③,冲破了传统政治学和宪法学意义上纯粹单一制和联邦制的思维框架,在新的政治理念上进行了创新。特别行政区制度实现了国家主权的统一,同时,还实现了自身价值的溢出功能。表现在:对台湾回归祖国产生示范效应;为其它国家和地区解决因利益、民族、社会制度的差异所引起的冲突开拓了崭新的视野,提供了不一样的路径。

(三) 三种模式是中国特色国家结构制度的外在表现,蕴含着丰富的特色内涵

第一,具有发展的适应

性,是稳定与动态的统一。当代中国国家结构制度的确立和发展与众不同,它不是完全与政权的确立同步,也不是一次性完成。它的确立和发展是不断丰富过程,是随着时间的推移不断增添新内容的过程,是承继和超越的过程,体现了原则性与灵活性的结合。其内容呈伞状向外扩展,其过程分为三个阶段:第一阶段是随着统一的中央政权的建立,承继历史,选择了单一制国家结构制度,赋予国家结构制度民主涵义,使地方政府具有双重地位。同时超越单纯的集权单一制,给予民族地区自治权,为集权单一制增添了新的内容——民族地方自治制。第二阶段是设立特别行政区,给予特区高度自治权,实现一国两制,从而超越了一国一制的传统模式,使国家结构制度有了新的飞跃,单一制有了复合的因素。第三阶段是台湾模式,它必将超越现有的模式。根据中共中央和中国政府解决台湾的思路和政策,台湾除了享有港澳的高度自治权外,还可以有自己的军队,这将是世界上国家结构制度的又一创新。当然,这种模式具体怎样,还有待时间说明。

国家结构制度一经确立,就比较稳定的性质,这也是一个国家政治文明发展

① 中共中央统战部、文献研究室合编:《周恩来统一战线文选》人民出版社1984年版,第372页。

② 徐育苗邓成明,“论香港回归对我国国家结构形式的影响”,《社会主义研究》1997年第4期。

③ 张素兰魏红英,“中国特别行政区制度的特别之处”,《许昌师专学报》,2002年第6期。

的前提。但是稳定性并不等于凝固性，在随后的经济建设作过多次改革和调整，包括20世纪80年代前3次放权收权及20世纪80年代后地方分权的调整，20世纪90年代的分税制改革和特别行政区制度的实施，还包括将来的发展。可见，中国国家结构制度是一个动态的发展过程。

第二，具有内容的兼容性，是集权与自治的统一。国家结构制度一般有单一制与联邦制、集权制与分权制、社会主义与资本主义的区分。任何国家结构制度都可以归类于其中的一个。中国从总体上说，属于社会主义的单一制，但是仔细分析，它又不是传统意义上纯粹的集权制和纯粹的单一制，而是在历时状态中不断演变并将继续演变的复合式国家结构制度，是集权制与分权制、单一制与联邦制、社会主义与资本主义各种因素的综合体，具有多样性和兼容性的特征。

与其它民族国家一样，中国代表国家整体的中央具有唯一性，它是统一国家的象征，是民族主义的依附实体。同时设立地方政府以便管理。在这点上，现代意义上的单一制国家概莫能外。只是，与其他国家相比，中国存在着多样化和差异性程度很深的不同功能的地方政权机关。有作为中央代理机构的集权的普通地方机关、有享有地方特定范围自治权的民族自治区机关，还有相当于联邦制成员国享有高度

自治权的特别行政区机关。它们共同构成中国国家政权组织结构的特殊形态——“一托三”。三个地方制度显示出权力在中央与地方之间存在和运行的不同特点。它们使中国的单一制蕴含了复合色彩。

中国属于典型的单一制国家，这是就中国大陆地区而言的。它在建国初期表现为高度集权。中央集权范围广，国家权力通过各种组织横向扩展到社会的方方面面，纵向延伸到社会的底层。不过，也存在着程度不同的，至少是字面意义上的自治——民族区域自治。随着市场经济体制发展，中国的单一制内容发生了变化。中央集权取代中央高度集权，中央在涉及国家统一和完整的重大事项上仍然享有最终决定权，但同时给予地方各种形态的自治：一是普通行政区制度内的组织自治，即地方各级国家权力机关由地方人民选举产生，国家政权机关由地方各级人民代表大会选举产生；二是特区的地方自治。通过基本法，授权特区享有高度自治权；三是民族区域自治地方的民族自治，通过制定和完善民族区域自治法，保证民族自治权的落实。国家还给予社会自治并保障社会自治。我国的村民自治和社区自治因此而得到了长足发展。这种单一制是集权与自治的统一。

第三，具有功能的多样性，是“一”与“多”的统一。中国存在着不同的地方政权机关，它们是国家出于

不同的策略目标而设置的。基于中国超大型国家的稳定和发展，基于社会主义的政治意识形态，中国在处理中央与地方关系上坚持国家利益至上、中央权利优先的政治理念。中国国家结构制度的发展一开始就与社会主义政治制度的孕育和成长交织在一起，且始终服务于社会主义治理目标。作为一种管理方式，它同政治制度和国家性质又不是直接合一，而是借助于环境的变化，通过适时调整来强化其服务职能的：在国家特定条件下的整合期，用民族区域自治的方式达到国家整合目的；在国家以经济建设为中心的稳定期，以非凡的宽容态度允许港澳不同制度的存在和发展，维护国家的稳定和统一。这种发展过程，对处理具体的社会政治问题具有及时性和针对性优势。

它是“一”与“多”的统一。横向看，它是一个整体与多个不同地方制度的统一。统一的、不可分割的国家、唯一的中央政权机关是“一”所代表的意义。相对于单一的中央政权而言，地方政府呈现出多样性的特征。纵向看，它是历史的一贯性与现实多样化的统一。当代中国单一制国家结构制度虽然确立于20世纪50年代初，但是它的历史可以追溯到秦朝郡县制的推广及集权中央制度的建立。经历20世纪2000年的血雨腥风，有过区域划分改变，有过地方割据的出现，也有过短暂的分裂，

但统一的中央一直是人们追求的理想和奋斗的目标。这里“一”不是僵硬的，无法变通的“一”，而是包容多种变化性的“一”。正是有了“一”，才有了“多”的产生。没有“一”的多，只能是分裂的国家。正是地方制度的多样性，适应了地方的差异性及不平衡性的客观实际，才化解了“多”的矛盾和冲突，维护了国家的统一。

二、中国特色国家结构制度是各种因素与中国共产党政治理性的结晶

马克思说：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲的创造……而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造”。^①中国国家结构制度是中国共产党对历史的继承，又是对历史反思的结果，是多种因素的产物。

（一）历史因素

尽管中国奴隶社会存在地方自治联邦制——方国联盟和地方自治单一制——等级分封制，封建社会早期郡县制带有地方自治色彩，出现过复合因素的羁縻府州特殊地方制度，但是，历经各朝的改造，没有发展为联邦制，而演变成集权单一制。

为什么中国的古代的地方自治制没有像西方国家那样保存下来？这与中国古代的亚细亚生产方式和宗法制度有很大关系。其中，封建制本身的缺陷不能不说是其消亡的根本原因。封建制的天子或中央直接统治对象是诸侯，而不是诸侯的臣民。诸侯割断了天子与百姓的天然联系，并以它的领地和居民作为筹码对抗中央或天子，从而导致中央与地方诸侯的“拉锯战”，因而成为受到封杀的理由。相反，古代西方国家的臣民属于中央，也属于地方。个人的自由和权力由国家的法律决定，地方机关对所辖区民众的控制并非完全和彻底，中央在地方有施展其统治权的空间，因而中央对地方的自治能够容忍并承认，从而使地方自治得以延续。

中国中央集权的路径有二：一是有意识地改造秦汉时期集军事、文化、经济和司法于一身的、可以自行辟除属吏的地方机构，将地方的军事权、人事权和司法权上收至中央乃至皇帝。二是将特别地方机关——羁縻府州改造为普通的地方机关，实施制度化管理。随着历史演进，中国单一制国家结构制度的集权因素大为增强，而地方自治的成分逐渐减弱，并形成历史的惯性。

到了19世纪末，中国集权单一制国家结构制度受到了内外双重挑战：国内资产阶级知识分子的正面批判及国外欧美联邦制度东进的侧面冲击。在应对挑战中，清朝内部无奈的变法维新，使中国开始了联邦制的探索。但是，并不成功。历史的重任落在中国共产党人身上。

从中国共产党的纲领文件中可见，最早涉及国家结构制度是1922年《中国共产党第二次全国代表大会宣言》。宣言提出“首先推翻一切军阀，由人民统一中国本部，建立一个真正民族共和国；同时……促成蒙古、西藏、回疆三自治邦，再联合成为中华联邦共和国”^②。这样，将中国本部与边疆少数民族区分开来，提出了将二者统一的方法——建立联邦共和国。早期中国共产党主张联邦制，一个重要原因是列宁有关思想及国际共产主义运动的影响。^③另一个影响因素是当时中国国内的联省自治运动。中共早期的有些领导人赞成并积极参与了这一运动。毛泽东就是其中之一。毛泽东参加了湖南自治共和国运动，将湖南自治看成是解决“专制垄断之毒”的旧的中央政权的“唯一法子”。^④随着联省自治运动的军阀割据本质暴露，随着国

① 《马克思恩格斯选集》第1卷。人民出版社1972年版，第603页。

② 中共中央统战部《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社，1991版，第17页。

③ [美]阿尔蒙德等主编：《当代比较政治学：世界展望》商务印书馆，1993年版，第552页。

④ 《毛泽东早期文稿》，湖南人民出版社，1999年版。第530-533页。

内外形势的变化,20世纪30年代中后期,共产党人放弃了联省自治的联邦制,开始主张单一制。1939年毛泽东提出了“代表中国境内各民族之总称”^①的“中华民族”整体概念,是认识和理论的升华,构成了中国各民族建立统一国家的逻辑前提。它所体现的各民族休戚与共的命运,为中国共产党的单一制主张提供了重要的理论基础。20世纪30年代中期到40年代初,我党在陕甘宁解放区的回族、内蒙古聚居的地区进行民族区域自治制度的尝试,建国前,各个时期建立的政权组织体制及政党组织制度都为单一制的确立作了体制准备。1954年,宪政意义上的中国国家结构制度确立。

但是,就制度本身而言,却存在着不完善的地方。一方面是我国台港澳区域与中央关系的非闭合性,他们为我国单一制国家结构制度的发展提供契机。另一方面是大陆内部中央与地方关系的处理。20世纪90年代前,中国一直在寻求处理中央与地方关系的比较合理的稳定的方式,1994年,全国推行分税制。分税制具有国家结构制度的意义:它标志着中国中央与地方关系的核心内容——利益关系的凸现;承

认并确定了地方政府的地位和角色,回归并充实了国家结构制度的民主内涵;从某种意义上,它预示着中央与地方关系的制度化走向;从长远来看,有利于重建国家——社会——公民之间的新型关系。

(二) 理论渊源

中国没有选择联邦制,一个重要原因是以马列主义为指导思想,并且在实践中发展马克思主义。马克思恩格斯一直主张无产阶级夺取政权后采取单一制国家结构制度。认为,单一制有利于无产阶级革命运动的联合和团结。对于联邦制他们持否定态度,只是将它作为一种例外、一种过渡形式。只有在特殊情况下,联邦制才能实现。一种情况是:解决民族问题时可以利用,如英国两个岛上居住着四个民族^②。另一种情况是像美国这样的大国而且各个地方有同样的政治结构。由于马克思恩格斯的有关思想缺乏社会主义实践基础,他们面临的紧迫任务不是设计国家结构制度问题,而是探索无产阶级革命手段、途径、方法和建立什么样的政权问题,再者,他们的设想很大程度依赖当时德国的历史背景,因此不

能形成完整和比较成熟的理论。我们不能拘泥于马克思恩格斯的个别结论和具体行动纲领,而应该在实践中坚持和发展它的与时俱进的理论品质。应该看到,单一制是为了国家统一,联邦制也是为了国家统一,只不过联邦制是“在复杂因素和条件下实现国家统一的一种精妙的制度设计和安排”。^③它们不存在优劣之分,关键看是否与本国经济发展水平、历史文化传统、政治制度等相适应。

列宁是国际共产主义运动中将国家结构制度思想付诸实践的开拓者。在思想发展的脉络和具体主张上,显示出来不同的特点:思想主张前后有变化。十月革命前,列宁主张民主集中的单一制。他从否定党的联邦制开始,进而反对国家联邦制。认为:联邦制不利于无产阶级的革命斗争,它“把独特性和隔阂合法化,使之提高为原则,提高为法律”;^④联邦制不利于国家经济的发展,它“削弱经济联系,它对于一个国家来说是一种不合适的型式”;^⑤更重要的是,他认为马克思恩格斯主张单一制反对联邦制。当然,列宁并不是绝对地反对联邦制,这是列宁实事求是的一个范例。他承袭马恩的主张,“与其

① 中共中央统战部:《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社,1991版,第807~808页。

② 《马克思恩格斯全集》第22卷,人民出版社,1965年第1版,275页。

③ 王丽萍:《联邦制与世界秩序》,北京大学出版社,2000年版,第4页。

④ 《列宁全集》第7卷,人民出版社,1986年第2版,第248页。

⑤ 《列宁全集》第46卷,人民出版社,1990年第2版,第379页。

存在民族不平等，不如建立联邦制。”^①十月革命后，列宁赞成联邦制，实践联邦制。列宁实践的联邦制，在后来的发展中经过党的民主集中制的领导体制的运作走向了事实上的高度集权单一制，最后导致了苏联的解体。这并不是联邦制惹的祸^②。否则无法解释美国联邦制两百多年光彩依旧的现象。

列宁的思想和做法对中国共产党早期的主张影响很大。当时苏联共产党在政策和人员上直接指导中国共产党。这种影响在20世纪30年代中后期由于苏联无暇顾及渐渐放松，这也是为什么中共二大至六大期间党的文件有联邦制主张而后期很少见的一个原因。但是，中国没有拘泥于马列的设想，而是在理论上做了自己的探索。在长期的革命斗争中，毛泽东吸收马克思恩格斯的地方自治单一制和列宁的民族自治联邦制的优点，结合中国中央集权的政治传统和民族特点，从早期湖南共和国的联邦制主张^③中走出来，放弃了过去曾经设想的联邦制的建国方案和民族自决的口号，于1949年在中国建立了民族区域自治的单一制国家。毛泽东在马列主义设想的单

一制中，增加了民族平等、民族团结和民族繁荣的新内容，丰富了马列主义国家结构制度理论。

“一国两制”构想是邓小平第二代领导集体对马列主义国家结构制度理论的又一贡献。它突破了马列主义的“一国一制”“单纯型”国家结构制度的设想，使国家结构制度具有社会制度混合型特征；它实现了资本主义为社会主义国家结构制度服务的功能；体现了对国家结构制度创新的务实方法和政治理念。在邓小平看来，单一制和联邦制既是一种制度，同时也是一种理念或原则，相互之间可以借鉴、融合、利用，单一制国家可以利用联邦制的某些因素。

(三) 地理因素

国土面积辽阔的国家多采用联邦制国家结构制度。法国杰出思想家孟德斯鸠、托克维尔、美国的联邦党人都为大国实行联邦制作了理论上的论证。托克维尔认为：国家的地理位置是人们无力改变的、能对社会的发展经常发生不可抗拒的影响的非常重要的因素之一。中国的地理位置以及地域的范围同样对中国国家结构制度产生

重要的影响，但是这种影响并不是直接的而是间接的，不是正面的而是反面的，它通过历史演进对现代制度产生影响。

中国疆域辽阔，背山面海，鸦片战争前除了北部游牧民族的并非强大的威胁外，并不存在外部的压力，因而容易产生分裂割据倾向。这种地理因素是联邦制产生的绝好条件，然而在与众不同的中国，却为单一制的形成奠定了基础。正是意识到并且每经历一段时间后真实地感受到辽阔地域的松散性以及内部的易分裂性，中国历代统治者都特别注意通过人为方式去改变和克服自然状况可能造成的分裂弊端。其中，行政区划管理就是一例。据有关研究表明，唐宋之前，中央大都依山川地形的自然界限或历史因素来确定地方行政区划，这种安排，易被地方长官当作据险割据的条件。所以，自元代始，行省区域主要以军事控制为目的，打破自然地理界限和地区间的经济联系，人为地造成犬牙交错和以北制南的局面。^④这种局面沿袭下来，为中国共产党的新中国所继承。除了行政区划之外，另一个重要的手段是建立专制的高度

① 《列宁全集》第31卷，人民出版社，1985年第2版，第69页。

② 魏红英：《列宁的国家结构制度思想及其特点》，《中南民族大学学报》，2004年第2期。

③ 有人认为毛泽东的湖南自治“没有超出资产阶级的共和国的范畴”。（熊杏村，“湖南自治运动评述”，《近代史研究》1990年第3期）。还有人认为它是“地方自治的一种具体形式，即省自治。”（孔繁斌，“毛泽东‘湖南共和国’构想的政治社会学分析”，《党史研究与教学》，1998年第1期。）

④ 沈重：《略论历代政区演变与中央集权》，《中国史研究》，第1991年第2期。

集权的政治制度。“亚洲有较大的平原、山岳和海洋划分出来的广阔区域”，因而“权力就不能不老是专制的了。因为如果奴役的统治不是极端严酷的话，便要迅速形成一种割据的局面”。^①尽管专制不等同于单一制，但它所显示的集权特征与单一制有某些相似之处。

（四）民族因素

同样是疆域辽阔、民族众多，同样是少数民族分布边疆地区，同样实行社会主义，为什么中国选择了单一制而苏联选择联邦制来解决民族问题？国家结构制度不受民族因素的影响吗？回答是否定的。民族对国家结构制度的影响是通过民族的组成、地域分布、民族关系特点及民族的历史发展特点而产生的。

（1）民族分布的特点：我国在历史发展中形成了以汉族为主的各民族大杂居、小聚居的交错分布局面，而不是块状分布。各少数民族地区集中分布在中西部及边境地区，经济发展水平和文化程度低于内地汉族。而苏联“异族”边疆地区的资本主义发展程度和一般文化水平，往往高于国家中部地区。

（2）民族关系的特点：我国各民族通过政治经济文化交

流，形成了“中华民族多元一体”格局。虽然历史上也存在汉族对少数民族的压迫和歧视，但汉族并不是始终处于统治地位。有的少数民族如蒙古族、满族也曾统治过中国。华北和西北更是长期由各少数民族交替统治。不象俄罗斯民族那样，是一个绝对的、唯一的始终占统治地位的民族统治，因此中国主体民族与少数民族的矛盾没有苏联建立前那样尖锐。

（3）民族数量的特点：建国前，我国少数民族约占全国人口的6%，人口比重少，且大分散小聚居，分布面积广。汉族在人口数量上绝对优势。中国有一个主体民族和一种起主导作用的语言。苏联少数民族约占全国人口的47%，与主体俄罗斯相差不远。

（4）各民族发展的特点。历史上，在多次的民族迁徙、屯田、移民以及近代反帝反封建斗争中，各民族加深了团结和友谊，形成了汉族和少数民族之间“三个分不开”的血肉关系。由于汉族高度发达的经济和文化持续不断地向边疆地区辐射与扩散，中国各民族的同质性因素渐渐增多，羁縻府州制度为民族区域自治提供了制度原型。而苏联经过二月革命和十月革命，许多民族实际上已经成为独立的国家，苏联只能

采取的民族共和国联邦制，适宜“一族一国”的经典模式。周恩来曾说“历史的发展使我们的民族大家庭需要采取与苏联不同的另一种形式。每个国家都有它自己的历史发展情况，不能照抄别人的。采取民族区域自治的办法对于我们是完全适宜的。”^②中国采取的不是民族共和国联邦的制度，而是民族区域自治的制度。

（五）经济因素

马克思要求，尽可能从经济方面“为任何当时的独特的国家形式，找出最深的秘密，找出隐蔽的基础”。^③影响中国单一制建立的隐蔽基础是什么呢？我认为，在中国主体区域内，自秦汉以来长期采取的农业经济、地主租佃制是中国采取中央集权制的根本原因。一方面，小农经济的封闭性和分散性为中央集权提供了广泛的社会基础。“小块土地所有制按其本性来说是全能的和无数的官僚立足的基地……它也就引起这一国家权力的全面的直接的干涉和它的直属机关的到处入侵”。^④另一方面，租佃制经济形态，地主对土地及佃农的占有的不稳定性，以及从土地所有权中的游离出来的行政权、军事权、司法权并不由地主所亲

① [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，商务印书馆，1982年版，第278页。

② 《周恩来选集》，下卷，人民出版社，1984年版，第256页。

③ 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社，1965年第1版，第891页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1972年版，第603页、第697页。

自掌握，容易促成三种权力在官府专管的基础上逐级上收，形成中央集权之势，并得以长期维持。另外，经济发展水平的不平衡，以及边疆少数民族地区经济明显落后于中东部地区的情形，使得中心地带具有凝聚力，这也是单一制发展的经济因素。

总之，上述各种因素所发生作用的大小、何者为主，难以分辨，并且以条件、环境为转移。这些因素都与其他因素相互配合，通过中国共产党抉择，共同缔造了中国国家结构制度的基本面貌和特色。比较而言，历史因素、地理环境、政治文化和经济因素是背景性的、客观的、基础的和远期的影响因素，而马克思主义思想的引进，实践中组织体制的传承则是比较直接的近期的影响因素。

三、处理好地方制度差异性与国家整合关系，建设社会主义政治文明

坚持和完善中国特色国家结构制度是建设社会主义民主政治的需要。民主政治的实质是人民当家作主。它要求人民有权制约最高权力，以防止国家权力对人民权利的侵犯；它要求人民有参与政治、管理国家和地方事务的能力。二者缺一不可。国家结构制度作为宪政制度，是实现上述两个目的的重要保障。虽然地方政权机关的设置及权力的配备，并不一

定能够真正反映民主，因为地方利益并不一定等同于人民的利益。但是，这个层级的存在，地方有权管理自己的事务，却是民主的重要内容，也是实现民主的重要途径。

我国三类地方政权机关的存在，反映了中国民主政治建设的态势。中国国家结构制度的确立发展过程，是以地方政府制度的多样性形式出现的。这种方式，就当时而言，反映了对单一制国家结构制度的理论认识的升华，体现了中国解决现时问题的务实精神和政治民主理念。它对解决地区发展的不平衡性以及民族历史文化传统造成的地区差异性，具有客观必然，是事物发展的普遍规律。事实也证明，这种具体问题具体对待的做法，在当时确实对国家统一、社会稳定起到了一定的作用。

但是，就未来发展而言，地方政府制度差异性和多样性对超大规模的国家整合构成长期的、也许是永远的挑战。为了统一而采取的多样性地方政府制度如果处理不当，会面临一系列问题，反过来成为统一发展的隐患。在经济市场化、政治民主化的走势下，尤其是地方政府成为中国经济成长的内生变量的前提下，地方与地方制度的差异不再是无足轻重的问题，而成为国家政治统治和社会管理必须面对的现实背景。它对国家整合能力、中央权威的维护、国家宏观调控能力提出更高的要求。

中央与地方关系不论从法律上还是从现实中都不再是简单的一对一的关系，而是一对三的关系。三类地方政府所处的地位差异表现：(1) 三类地方政府在立法权的应用上存在着差异。在一个正在走向法制化的国家，立法权可以清楚地展示各立法主体的地位。普通地方人大、人大常委会可以制定地方性法规，制定后只有备案程序。民族自治地方的人大既可以制定地方性法规，又可以制定自治条例和单行条例。如果将地方性法规的制定和批准权看作完整的“一”，那么民族自治地方享有的立法权，则有“一个半”，多于一般地区。特别行政区除了列入附件三的法律，有关国防、外交和其他按基本法规定不属于特区自治范围的法律之外，都有立法权，且制定的法律只须报全国人大常委会备案。备案不影响该法律的生效。(2) 国家对三类地方政府的财力支持力度有所不同。在经济发展不平衡的情况下，国家对各地财政支持的力度可能直接影响它们的现在和将来。中国全国性事务如外交、国防费用由普通地方行政区和民族自治地方共同承担，特区成了国防、外交事务的“搭便者”。民族区域自治地区的财力增长存在巨大的潜力。民族自治地方大多资源丰富。国家法律在自然资源的开发、利用、保护上，做出了有利于民族自治地方的许多规定。这样，在中国仍处于对自然资源依赖性较

强的工业化发展阶段，西部资源丰富的民族自治地区在今后发展中，财力增加的潜在可能性远远大于其他地区。这些法律和政策可能会推动民族自治区快速发展。

在社会主义市场经济条件下，各地区之间的竞争、攀比会增加国家整合的成本。在计划经济体制下，中央拥有全部资源并享有资源的配置权，三类地方政府之间不存在根本利益的冲突，它们共同或各自与中央形成博弈关系，只需要与中央争夺资源和权力，无需也没有必要在地区之间进行横向竞争。然而在市场经济条件下，地方政府本身的角色发生变化，由过去中央“代理人”转变为地方利益代言人，具备了经济人、政治人的特征。它们会为本地区的发展、同时也为自身价值的实现，运用法律所赋予的权力和财力，来实现自身经济利益最大化和政治业绩的最大化。行为的功利色彩明显增加。

地方政府谋求利益最大化，通过两种途径：一是向中央政府谋求更多的制度创新权，二是与其他地区争夺更多的资源。地方政府谋求本区域利益时，首先考虑的是向制度的供给方——中央伸手，“跑部（国家部委）进京（北京）”成为改革初始许多地方的普遍作法。社会主义市场经济体制初步建立后，为了建立统一的国内市场，差异性的制度供给规模越来越小，这时，通过现存制度规则的边际创新，则是

许多地方政府获利的另一途径。向中央直接谋求制度供给或者通过制度边际创新间接向中央谋求地方利益都容易诱导地方与中央的抗衡，损害中央权威。前者表面上给予中央很高的地位，事事征得中央的认可和同意，其实质是将中央制度供给能力逼向死角，最终导致中央权威的流失；制度的边际创新是中国政治制度不规范的独有产物，就其本身而言，如果在一定规则和授权下进行，是值得称道的。但是制度的边际创新在中国却成为“上有政策，下有对策”、“遇到红灯绕道走”的对付中央的计谋，产生负面影响，因此受到正在完善的市场机制的遏制。

地方政府通过横向与其他同级的地方政府之间竞争，谋求自身利益的最大化。正常的横向竞争是社会进步的“马刺”。然而，中国的横向竞争在某些方面容易产生负面影响。在全国统一市场建立之前，中国的市场被三类地方制度明显地划分为三个部分，各个部分在自然资源、人力资源、物质技术条件以及制度条件方面存在很大差异。如果三者之间通力合作，取长补短，则有利于中国国民经济的整体发展，有利于发挥国家经济的整体优势，提高国家的整体竞争力，相应地增强国家的凝聚力。但是，良好愿望并不一定代表现实。事实上三者竞争多于合作。因此，发挥中国经济整体优势之说未必站得住脚。

三个地区之间的竞争可能带来两种不良后果。一是因为三地地方制度的不统一，内部经济的横向联系被阻隔，难以形成国内统一的市场，而分割的地方市场必然会增加经济运作的整体成本，降低中国在国际市场的整体竞争力，从而伤害国家自身的凝聚力。二是不同的地方制度使它们拥有不同的权力、财力和制度资源，因而它们之间的竞争，不能体现市场经济的公平、公正、平等原则。这种竞争，如果没有中央强有力的干预和协调，其结果会继续扩大地区间的差距，影响国家的稳定，威胁国家的整合。

为此要处理好地方制度差异性与国家整合的关系。为了克服三个不同地方制度差异性过大带来的中央高度集权和威胁国家的整合的弊端，一方面，要维护和加强中央权威，另一方面，要理顺国家权力的各种关系，进行权力制约的制度安排。横向上，有立法权行政权司法权之间的权力配置，这里暂不论述。纵向上，国家权力的配置应当分二步进行：第一步是国家与社会的分权，将市民社会的权力归还给社会。第二步在国家权力内部进行中央与地方之间的分权。根据现代管理的分层理论和公共管理的层次性原理，决定中央事务与地方事务的范围；建立规范的财政转移支付制度；建立中央与地方争端解决机制和完善的授权制，使中央与地方关系走上法制

化、规范化的轨道。创建中央与地方之间正和互动的关系。建国后，我们就一直同分散主义、地方主义进行显性或隐性的斗争，并通过意识形态领域中整体民族主义意识、顾全大局的集体主义、维护中央统一和民族团结等等的教育、宣传，强化中央与地方之间的对立。其实，只有在政治经济资源确定的条件下，中央与地方之间才构成博弈关系。但是，政治经济资源是可以创造的，因此，中央与地方关系更主要的是相互依存、相互促进的统一关系。它们之间存在正和互动关系。

坚持中国特色国家结构制度，并不是对三种模式的固定化或凝固化。事实上，单一制的形式可以而且应该多样化。今后，在处理中央与地方关系及台湾问题上，中国政党和政府需要更加灵活的政策，进一步丰富中国特色国家结构制度内容，建设社会主义政治文明。