

辛向阳◎著

大国诸侯

中国中央与地方

关系之结

- 中国历史政治的「气象」分析——解读中央地方权限切割图！
- 一部中国史，就是处理中央与地方关系的历史！
- 穿越五千年治国理政的脉络！

再现《国是论衡》精品丛书

上下五千年，纵横八万里；立足于珠峰之巅，笔墨如汪洋恣肆；多视角的大历史观，新文化范式和表达方式，持续的影响力和独特的震撼力！

国内第一部休闲政论百科全书式的丛书！

一个创造大众阅读时代的前锋巨作！

再现原创经典之魔力！

国是论衡



国是论衡

大国诸侯：中国中央与 地方关系之结

辛向阳 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国诸侯/辛向阳著. —北京: 中国社会出版社,
2008. 1

(国是论衡丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2045 - 6

I. 大… II. 辛… III. 中央和地方的关系—历史—研究—
中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 184245 号

书 名: 大国诸侯: 中国中央与地方关系之结

著 者: 辛向阳

策 划: 王 前

责任编辑: 刁锦江 李威海

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电 传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 32.75

字 数: 650 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 元

文明中国
国事论衡
宋平题

宋平同志为《国是论衡》丛书题词

目 录

亥 论：12 年后的中央与地方关系	(1)
引 论 戈尔迪之结：中央与地方关系之结	(8)
穿越历史的戈尔迪之结	(8)
一个具有忧患性的问题	(14)
第一章 横穿五千年：一部中国史就是处理中央与地方 关系的历史	(22)
先秦风云：秦朝前的中央与地方	(25)
秦朝绝响：千古天谜的破解	(34)
汉代声起：中央与地方关系新态势	(41)
三国鼎立：诸侯纷争一百年	(58)
两晋与南北朝：混乱中的中央与地方关系	(68)
古代智者论中央与地方的关系	(76)
第二章 走向历史的深处：隋唐以来中国的中央与地方 关系	(79)
隋朝手笔：转折中的中央与地方关系	(79)
唐朝大思路：盛世的中央与地方关系	(88)
五代十国时期：混乱的中央与地方关系	(107)
宋代辣手：极权主义下的中央与地方关系	(109)
元朝怪法：混合的中央与地方关系	(117)
明朝格局：中央至上的中央与地方关系	(124)
清朝新制：满族统治下的中央与地方关系	(140)
第三章 大泽龙蛇：1911 年到 1927 年的中央与地方关系	(164)
思想博弈：1912 年前中央与地方关系理论上的交锋	(164)
南京政府：百日鼎新	(167)



成熟的政治智慧：孙中山均权主义的中央与地方关系

理论	(169)
1912 年：权力博弈的肇始	(174)
1914 年：权力再集中	(177)
1915 年：走向皇帝与权力极权化	(178)
军阀主义的无序：1916 年～1928 年的中央与地方关系	(181)

第四章 国民政府的构想：1927 年～1949 年的中央与地方

关系	(197)
南京国民政府的“集权统治”	(197)
训政之初：1928 年的中央与地方关系	(199)
不稳的和局：1929 年～1937 年的中央与地方关系	(203)
红色的理想：苏维埃政权治下的中央与地方关系	(212)
穿越烽火：八年抗战时期的中央与地方关系	(213)
历史命运的博弈：1945 年～1949 年的中央与地方关系	(217)

第五章 税收与税权：1949 年前的流变

先秦及秦汉时期的税收与税权制度	(221)
唐代的税收与税权制度	(225)
宋代的税收与税权制度	(227)
元明时期的税收与税权制度	(229)
清代的税收与税权制度	(233)
民国时期的税收与税权制度	(237)

第六章 历史巨变：人民共和国的中央与地方关系

大区制：中央与地方关系的新架构	(241)
统一财经，统一收支，统一领导	(244)
政治博弈：高饶事件与大区撤销	(247)
1955 年：探索伊始	(251)
1956 年：《论十大关系》与中共八大	(253)
1959 年～1976 年的收权与放权	(264)

第七章 风云激荡世人说：国外人士论中央与地方关系

学术“疯人院”：形形色色的中央与地方关系理论模式	(274)
第三只眼睛看中国：西方学者论中国中央与地方的关系	(288)

第八章 权限切割图：各国政府处理中央与地方关系的	
国际经验	(294)
美式思维：分权协作的中央与地方关系	(295)
日本维新：激荡百年的中央与地方关系史	(309)
德国格局：准中央与地方关系	(318)
法国革命：巨变中的中央与地方关系	(329)
大不列颠的政治变迁：英国的中央与地方关系	(337)
他山之石：俄罗斯等四国的中央与地方关系	(347)
第九章 伟人的思绪：欲往何方	(359)
马克思、恩格斯论中央与地方的关系	(359)
列宁关于中央与地方关系的思想	(368)
伟人之思：毛泽东论中央与地方的关系	(379)
刘少奇、周恩来等人对中央与地方关系的思考	(388)
中央与地方之间：“北京话”与“地方话”的辩证关系	(396)
“十二大关系论”：中共第三代领导集体对中央与地方 关系思想的新发展	(403)
第十章 经纬万端：改革之初的中央与地方关系	(411)
改革的逻辑起点	(412)
从历史的和现实的分权理论看权力下放	(417)
地方保护主义透视	(423)
第十一章 分税制：艰难的跋涉	(432)
财政大包干：1978年~1992年财税体制评说	(433)
“犯其至难，图其至远”：分税制改革的艰难历程	(441)
中国分税制：原则、内容、步骤	(448)
分税制：存在的问题与对策	(453)
分税制：13年来的评价	(455)
第十二章 政治的灵魂：中央与两种特殊地方政府的	
关系问题	(461)
中央政府与港澳台地方政府的关系	(461)
中央政府与少数民族地区政府的关系	(475)



第十三章 十六大以来：中央与地方关系的新变化、
新问题与新对策 (481)

2002 年 ~ 2005 年中央与地方关系的基本态势 (481)

中央与地方关系存在的问题 (485)

2006 年的中央与地方关系 (489)

新的中央领导集体处理中央与地方关系的风格 (495)

处理中央与地方关系的若干原则 (497)

处理中央与地方关系的战略对策 (502)

亥论：12年后的中央与地方关系

先从《大国诸侯》一书的影响讲起。

1995年11月《大国诸侯》出版发行，其后在1996年和1998年又分别第二次和第三次印刷，发行了5万册以上，在学术界产生了广泛的影响。影响的表现之一就是众多的学术著作都引用此书作为参考文献。例如王绍光的《分权的底限》（中国计划出版社1997年10月出版）引用了此书，《现代化进程中的政治与行政》（北京大学出版社1998年4月出版）引用了此书，王丽萍的《联邦制与世界秩序》（北京大学出版社2000年10月出版）引用了此书，薄贵利的《集权分权与国家兴衰》（经济科学出版社2001年1月出版）引用了此书，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年7月出版）引用了此书，李国忠的《民国时期中央与地方的关系》（天津人民出版社2004年12月出版）引用了此书。此书被引用的频率是非常高的，可以说，相当一部分研究中央与地方关系的著作都引用和参考过此书。那么，12年后，如何看待此书中提出的若干观点呢？先讲一个故事。

我们小时候经常听老人讲过一个故事：从前，有一个卖草帽的人，每一天，他都十分努力地卖着帽子。有一天，他叫卖得十分疲劳，于是就到路边的一棵大树旁，把一顶帽子扣在头上靠着大树打起瞌睡来。等他醒来的时候，发现身边的帽子都不见了。抬头一看，树上有很多猴子，而且每一个猴子的头上都有一顶草帽。他想到猴子喜欢模仿人的动作，于是他赶紧把自己头上的帽子拿下来，扔到地上；猴子也学着他，将帽子纷纷扔到地上。卖帽子的人十分高兴，捡起地上的帽子，回家去了。回家之后，他将此事告诉了他的儿子和孙子。并告诉自己的子孙遇到此类的事就应当这样做。很多年之后，他的孙子继承了卖帽子的家业。有一天，在卖草帽时跟他爷爷一样，也在大树旁睡着了，而帽子也同样被猴子拿走了。孙子想到爷爷告诉自己的办法，他拿下帽子扔到地上。可是奇怪了，猴子竟然没有跟着他做，还直瞪着眼，看个不停。不久之后，过来一只猴王，捡起地上的帽子，说：“开什么玩笑！你以为只有你有爷爷呢？”

这实在是一个寓意深刻的故事。在今天变化多端的市场经济时代，过去成功的经验往往是今天失败的种子。我们常常说，失败乃成功之母，但岂不知，成功往往是失败之父。

12年前我写了《大国诸侯》，分析了中国中央与地方关系的历史流变，也提出了一些对策。12年后再看这些对策，它们是否像上述故事中爷爷的经验呢？

应该说12年后历史已经发生了巨大变化，中央与地方的关系也在经历着深刻的变迁。12年前的1995年是中国农历的猪年，12年后的2007年也是中国农历的猪年；1995年中国的GDP总量是58478亿元，而2007年中国的GDP将超过22万亿元（2006年的GDP为209400亿元）；1995年我们的指导思想的表述是“马克思列宁主义毛泽东思想、邓小平同志建设有中国特色社会主义理论”，而2007年的表述是“马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想”；1995年江泽民同志发表《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》讲话，2007年恰恰是这一讲话发表12周年。12年后应当怎样看待这一讲话呢？美国著名的国际投资银行家和公司战略家罗伯特·劳伦斯·库恩2005年1月用中英文同时出版了一本名叫《他改变了中国：江泽民传》的著作。在这本著作中，库恩讲：“在（1995年）9月28日举行的一次党的会议上，江深化和发展了他的政治理论。为纪念毛泽东在1956年发表的《论十大关系》这篇著名讲话，他发表了论述中国‘十二大关系’的讲话，探讨了相互对立的社会和经济力量之间的紧张关系，其中包括：改革、发展、稳定，速度和效益，经济建设和人口、资源、环境，东部地区和中西部地区，市场机制和宏观调控，公有制经济和其他经济成分，扩大对外开放和坚持自力更生，中央和地方，国防建设和经济建设，物质文明建设和精神文明建设。”（参见罗伯特·劳伦斯·库恩：《他改变了中国：江泽民传》，世纪出版集团、上海译文出版社2005年1月版，第220页）这篇讲话对于处理现代的中央与地方关系仍然具有特别重要的意义。

谈到这一点，我们就要问：2007年的中央与地方关系与1995年的中央与地方关系有哪些区别？或者说2007年的中央与地方关系相对于1995年的中央与地方关系有什么特点？

第一，1995年的中央与地方关系还是计划经济向市场经济转轨时期的关系，中央与地方之间的计划经济色彩还比较浓厚；而2007年的中央与地方关系则是建立了社会主义市场经济体制框架下的关系，中央与地方关系的处理已经有了新的基础，这就是社会主义市场经济体制。

第二，现在的中央政府无论是在政治上还是在财政上都有强大的实力，而县乡镇政府则比较弱。2005年在中国2600多个县（市）中，有超过1/3的县级政府面临财政赤字。全国县乡村三级债务约在6000亿到9000亿元之间，其中乡镇一级平均负债超过400万元，总额在2200亿元左右。据2005年3月8日出版的《财经》杂志讲：“财政部认定中国县乡政府直接显性债务4000亿元。”而中央财政从1995年以来每年增收1000亿到2000亿元，2006年更

是达到创纪录的 39000 亿元，中央财政收入占全国财政收入的比重由 22% 上升到 60%。相应地地方税收入占全国税收总收入的比例由 79% 下降为 2006 年的 40% 左右。

第三，1995 年的中央与地方关系的核心问题在于建立新的财政关系，以提高中央政府汲取财力的能力；而 2007 年中央与地方关系的核心在于建立制度化的架构，其目标是以“公平与效率”为基础建立制度性的渠道来处理中央与地方关系中的问题。两者面临的任务是不完全相同的。

从 1995 年以来，中央在处理中央与地方关系上做了哪些工作呢？这里做一个备忘录：

1. 1997 年设立重庆直辖市。早在 20 世纪 80 年代中期，我国就设立了一批计划单列市（副省级市），中央与计划单列市的关系既不同于与省会城市的关系，也不同于与其他城市的关系。1988 年 4 月七届全国人大一次会议通过了设立海南省的决定，中央与广东省的关系就一分为二：中央与广东的关系，中央与海南的关系。1997 年八届全国人大五次会议通过决定，设立重庆直辖市。促使重庆升格的直接原因是三峡大坝的修建。大坝蓄水后，造成 100 余万库区移民，需要安置的移民绝大多数在四川境内涪陵、万县一带。将湖北宜昌除外的整个三峡库区划作一个重庆市，有利于移民的妥善安置管理。再者，重庆地处长江上游，拥有雄厚的工业基础，是川东以至中国西部的经济贸易中心。在长江上游设立一个直辖市，可以带动三峡库区以及整个中西部地区的经济发展。重庆直辖市的设立对中央与地方关系也产生了不可忽视的影响：①中央与四川省的关系发生了变化。②促进了重庆市经济社会事业的发展。可以说，重庆直辖 10 年来经济增长呈现起飞的态势：1997 年到 2006 年 GDP 年均增长 10.2%，2006 年 GDP 达到 3486.2 亿元，地方财政收入达到 500 亿元。③中央可以以行政辖区的变化来改变中央与地方的关系格局。

2. 1998 年实行粮食改革，把中央和地方对于粮食生产和流通的责权分开，建立一个在中央调控下由地方主导粮食生产和流通的新体制。根据中央与地方责权分开的改革原则，今后中央只负责粮食宏观调控和专储粮管理，地方政府要对本地区生产和流通全面负责，中央与地方各司其职，各负其责。具体来讲，有两个方面：第一，中央政府管好 13 亿人的吃饭。中央政府集中抓好全国粮食供给和市场流通的宏观调控，主要包括：制定粮食生产发展规划，支持各地区特别是主产区发展粮食生产；运用中央储备粮的吞吐和粮食进出口等经济手段，搞好全国粮食总量平衡，稳定全国粮价总水平；确定全国粮食购销政策和价格政策；负责中央储备粮的管理并承担费用与利息补贴，负责中央储备库的建设；保证粮食风险基金中的中央补助部分及时足额到位；在专储粮收购、粮食出口指标、储备仓库建设、粮食风险基金安排等方面对主产区给予必要的倾斜。中央政府的责任主要体现在全局、总量、宏观方面，

主要是制定原则和政策，具体执行则由各地区根据各地情况具体实施。中央不能事无巨细地包办本来可以也应该由地方承担的事情。中央政府特别要注重对粮食主产区的支持和保护，特别是在目前粮食生产比较效益较低的情况下，粮食主产区尤其需要必要的倾斜政策，否则，将会挫伤粮食主产区的发展粮食生产的积极性。从长远来看，中央政府的责任应主要集中于：促进科技进步、科技兴农，支持大型农田基本建设、农业基础设施建设等，帮助和支持地方提高粮食综合生产能力；健全并灵活运用中央储备粮食的吞吐调节机制，维护全国的粮食市场稳定。第二，地方政府应负起更大的责任。各省、自治区、直辖市人民政府要对本地区粮食生产和流通全面负责，确保本地区的粮食供求基本平衡和市场基本稳定。地方政府的任务主要表现在：

——要加强对粮食生产的领导，发展粮食生产，增加粮食供给，根据市场需求合理调整品种结构。

——切实做好粮食收购工作。订购粮由省级政府委托地方粮食企业与农民签订订购合同并组织收购。订购粮粮权属于地方，订购粮数量大体保持稳定，品种可根据市场需求作适当调整，价格按照中央提出的原则确定。

——继续实行按保护价敞开收购农民余粮的政策，以保护农民种粮的积极性，并且掌握足够的商品粮源，以稳定市场粮价。

——保证城镇居民口粮，水库移民、需要救助的灾区和贫困地区所需粮食，以及军队用粮的供应。

——制定和落实消化新老粮食财务挂账的措施；管好用好粮食收购资金，确保应拨付的补贴及时足额到位，坚决杜绝挤占挪用。

——建立和完善省级粮食储备制度，根据应付本地区自然灾害及调控市场的需要落实省级粮食储备，并搞好本地区粮食仓储等流通设施的规划、建设、维修和改造。

——负责调剂本地区粮食余缺，建立省际长期稳定的粮食购销关系；按照国家统一安排和统一经营的原则，组织和落实粮食进出口。

——加快粮食市场体系的建设，加强粮食市场和价格管理监督，维护正常流通秩序。

3. 1998 年决定撤销省级分行，跨省区设置 9 家分行。1998 年 11 月，中国人民银行召开全国分行行长会议。会上宣布了党中央、国务院的一项重大决策：撤销人民银行省级分行，跨行政区域设置 9 家分行。它们是：天津分行（管辖天津、山西、河北、内蒙古），沈阳分行（管辖辽宁、吉林、黑龙江），上海分行（管辖上海、浙江、福建），南京分行（管辖江苏、安徽），济南分行（管辖山东、河南），武汉分行（管辖江西、湖南、湖北），广州分行（管辖广东、广西、海南），成都分行（管辖四川、贵州、云南、西藏），西安分行（管辖陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆）。撤销北京分行、重庆分行，设立

中国人民银行北京营业管理部、重庆营业管理部。在不设中国人民银行分行的省、自治区人民政府所在地城市，共设立 20 个金融监管办事处，作为中国人民银行分行的派出机构。同时，在不设中国人民银行分行的省会城市，共设立 20 个中心支行。这次央行的分支机构的制度变迁虽然不是一次到位（它有 9 个大区分行、20 个金融监管办事处、333 个中心支行、1660 个县级支行），但它毕竟是地方利益服从国家的全局利益的结果。它有利于中央政府利用金融宏观调控这一有效的手段统一调度监管力量，有利于摆脱地方政府对金融业务的行政干预。它使中央与地方的金融关系由“中央一严、地方就顶”变为中央一言九鼎。这是一次重要的制度安排。

4. 1998 年改革工商行政管理体制，省以下机关垂直管理。1998 年 12 月党中央、国务院作出决定，改革工商行政管理体制。其基本内容包括：机构管理方面，省级工商行政管理局为同级人民政府的工作部门；地（市）和县（市）工商行政管理局为上一级工商行政管理局的直属机构；工商行政管理所县（市、区）的派出机构。在编制管理方面，省级工商行政管理局的编制及领导职数，由省级机构编制管理部门核定和管理；地、市、县工商行政管理局（包括工商所）由省级机构编制管理部门会同省级工商行政管理局统一核定和管理。干部管理方面，省级工商行政管理局正、副局长仍按现行办法实行双重管理，以地方为主；地、市、县工商行政管理局正、副局长，经征求地方党委意见后，由上一级工商行政管理局党组织作出决定并办理任免手续。在经费管理方面，省级工商行政管理局按照收支两条线原则，对全省（自治区、直辖市）工商行政管理系统财务经费实行统一管理。省级以下工商行政管理机构实行组织、人事、经费等的垂直领导，有利于中央政令的畅通。

5. 1999 年 3 月，党中央、国务院决定质量技术监督管理体制实行重大改革，在全国省以下质量技术监督系统实行垂直管理。实行管理体制变革后，地（市）、县（市）质量技术监督局，作为上一级质量技术监督局的直属机构，各级技术机构作为同级质量技术监督局的直属事业单位，都要按照省以下垂直管理的原则，实行统一管理。原有的属地化管理体制难以保证独立、统一、严格、公正执法，不可避免地受到地方保护主义的干扰，办案难、处罚难，执法人员甚至遭到打击报复。实行垂直管理体制有利于排除各种干扰，保证执法的权威性和公正性，强化监督职能，加大执法力度，切实维护统一开放、竞争有序的市场经济秩序。

6. 国土资源管理体制 2003 年进行重大改革。为进一步加强国家对国土资源的宏观调控，实行最严格的耕地保护制度，强化省级人民政府对国土资源管理的责任，中央在 2003 年 12 月决定，完善土地管理制度，实行省以下土地垂直管理体制。

这一改革的清单会随着时间的流逝而不断加长，而方向是向着发挥中央

与地方两个积极性而发展。2005年3月5日，在第十届全国人大第三次会议上作的《政府工作报告》中，温家宝总理指出：“必须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。国家制定方针政策，必须考虑全局利益和长远发展，又要照顾不同地区、不同行业的特点；地方要考虑发挥各自的积极性，又必须服从国家全局和长远发展的需要。”其实早在2月20日，国务院《工作规则》对外公布时就强调“各部门必须坚决贯彻落实国务院的重大决策，及时跟踪和反馈执行情况，确保政令畅通”。温总理为什么如此强调“全国一盘棋”、强调“维护中央权威”呢？因为在2004年中央进行的宏观调控中，有一些地方出现了反宏观调控的倾向，出现了“中央政策大晴天，下到地区起点云，传到县里变成雨，落到镇里淹死人”的怪事。

出现反宏观调控的倾向并非偶然。中央党校经济学部主办的《中国经济观察》在2004年9月出版的第二辑上发表了北京大学著名经济学家刘伟的一篇文章，题目叫做：宏观调控的周期与反周期力量。文章讲：在当前中国宏观经济调控中，中央政府和地方政府的地位和作用发生了深刻变化。这种变化至少体现在以下三个方面：首先，在计划经济为主的体制下，对于经济调控的政策目标来说，中央政府和地方政府基本上是一致的，地方政府无论是在利益上、责任上，还是在权力上、约束上，都只能是中央政策的执行贯彻者。但当市场成为配置资源的基础力量后，地方政府处于自身相对独立的利益目标和责任约束，在相当大程度上以推动地方经济增长为其首要目标。因而在宏观经济调控中，成为中央政策的被调控的主要对象。其次，在我国传统体制的非国有化改造和民营经济迅速发展的背景下，地方政府的经济发展目标，尤其是对于经济增长的冲动，实际上是与民营经济相一致的。地方政府发展地区经济，由此改善当地的基础设施、城市化水平、就业和人民生活，并不是地方政府本身的财政力量可以做到的，那将是非常有限的，它们必须通过当地企业及经济的发展，来间接地达到这一目的。因此，在中央政府实施宏观调控要求地方收缩投资及增长时，地方政府却是鼓励投资增加和经济增长的。在这种情况下，地方政府已经不再是执行宏观调控的主体，而是与民营经济一道，共同成为淡化宏观调控的周期力量。第三，在连接机制上发生了变化。中央与地方政府之间是行政连接，由行政权力和责任机制约束；而地方政府与企业之间的连接，是通过市场进行的，换句话说，是通过利益关系所连接的。所以，当中央政府要求地方政府采取紧缩措施，采取的手段可以是行政的，支付的代价也可以是行政成本，并通过财政收支或在政府间转移支付承担这种成本。但地方政府要求当地经济紧缩，要求企业退出已经开发的项目，或放弃地方政府已经允诺的配套条件，所要支付的却是市场代价。由此可以看到，在这一轮宏观调控中，中央政府和有些地方政府的行为

方式发生了改变，过去是同步的，现在至少是不同步的甚至是相反的。这些地方政府从宏观调控的参与者、推动者，转变为宏观调控的对象，成为一种相对于中央宏观调控周期而言的反周期力量。

正是由于出现了这种反宏观调控周期的力量，才使2004年的宏观调控显得非比寻常。谈到这一点，原国务院发展研究中心副主任陈清泰2005年3月在与《瞭望东方周刊》记者的谈话中说：“事实上，每年全国人大会上通过的政府工作报告的一些精神实质，许多地方和部门并没有做到，甚至相距甚远，并出现了一些反宏观调控、上有政策下有对策的倾向。”（见《瞭望东方周刊》2005年第9期）。

因此，必须认真对待新时期中央与地方关系出现的这些新的变化趋势和新的动向。

2007年10月召开的中共十七大十分重视这些变化，提出了一系列新的战略部署：（1）统筹中央和地方关系。中央和地方关系是作为中国特色社会主义事业中的重大关系之一而提出的，这是一种战略认识。（2）规范垂直管理部门和地方政府的关系，使两个积极性都能得到发挥。（3）健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，使财政转移支付制度发挥更大作用。

引论 戈尔迪之结： 中央与地方关系之结

建立一种机制或通过制度创新，能够均衡、和谐地协调中央与地方的关系，不管是对经济体制改革还是对政治体制改革，都是一件十分重要也十分棘手的事情。

对于经济体制改革而言，能否处理好中央与地方的关系，直接影响到我国的市场经济是统一的市场经济还是互相封锁的市场经济。

对于政治体制改革而言，能否处理好中央与地方的关系，直接影响到地方和基层组织积极性的发挥，甚至影响到国家的统一和社会的稳定。

中央与地方的关系一直是我们无法绕开的重大问题。

“国家的统一，人民的团结，国内各民族的团结，这是我们的事业必定要胜利的基本保证。”当党的第三代领导集体的核心江泽民总书记在十四届三中全会的讲话中引述第一代领导集体的核心毛泽东主席的这句教导并称之为至理名言，其寓意是隽永而深长的，特别是中国正处在历史性的伟大变革之中。

穿越历史的戈尔迪之结

“横空出世莽昆仑”——

盘古开天地，炎黄立华夏；秦王扫六合，天下归一心……

大国一统，分封诸侯；朝纲嬗替，天道不灭；

斧声烛影，腥风血雨；古今中外，莫衷一是。

“君臣父子”，“父子君臣”；克己复礼，复礼克己，好似一张“四海翻腾云水怒”的“姻亲家法谱”！

“中央地方”，“地方中央”；集权放权，放权集权，俨如一幅“五洲震荡风雷激”的“战阵演绎图”！

历史昭示：一个强有力的中央权威的存在，是保持中国社会稳定性、连续性、统一性、前进性的基石。

现实忠告：分裂国家，在中国历史上是最大的禁忌。

警世箴言：在中国的政治角斗场上，只有爱国者才是赢家。

本书跨越时空，对千年中央地方关系史进行理性再照明，以它的临场感和深刻性，树立一种全新的、现代的中央地方关系概念。

戈尔迪之结及其命运

戈尔迪是希腊神话传说中小亚细亚弗里基亚的国王。他在以前用过的一辆牛车上打了个分辨不出头尾的复杂的结子，并把它放在宙斯的神庙里。神示说能解开此结的人将能统治亚洲。过了许多世纪，到了公元前334年春马其顿王亚历山大远征波斯，他在小亚细亚获胜，并进入山区，军队留在弗里基亚过冬。在这里，有人请亚历山大看这个古老的“戈尔迪之结”，他试图解开，但没有成功。这时他抽出了宝剑，一下子把结劈成了两半。

戈尔迪之结是复杂难解之结，但亚历山大确立了自己的解结规则：不能跟在别人后面亦步亦趋，刀砍剑劈也是一种解法。于是，他解开了戈尔迪之结，亚洲王也就属于了这个勇敢机智的人。

几千年来中国中央与地方的关系就是这样一个戈尔迪之结。在这个结上又有两个政治的悖论：其一是一部五千年的中华文明史就是一部处理中央与地方关系的历史。但在历史上，还从来没有哪一个王朝能够真正解决好中央和地方关系这个政治大难题，上一个王朝留给下一个王朝的难解之结就是中央和地方的关系，而下一个王朝既承继了上一个王朝的纠结又将此结弄得更加复杂，再留给更下一个王朝；其二是我国传统的国家管理制度，是典型的中央集权类型，地方服从中央，无论在政治制度，还是在政治伦理上，都是一个神圣的法则或毋庸置疑的信条。可是信条偏偏奈何不了现实，旧王朝的中国，每一个行政区都如同一个独立王国，针插不入，水泼不进，令人不了，还常常要闹独立，害得中央王朝或武力镇压，或封王笼络，或封侯赎买。真是无奈又无奈。

58年前成立的共和国挥起人民的利益这把利剑砍断了旧王朝政治中中央与地方关系的纷乱之结，中央与地方的关系置于新的历史基础之上，两者有了新的关系准则；新的利益要求。

但毋庸讳言，解放以来，我们一直致力于解决好的一个至关重要的问题就是中央与地方的关系。

如何在两极之间即中央与地方之间保持必要的张力，使它们保持一种辩证的平衡，这是现实提出的一个重大课题，也是一门政治艺术。这门艺术，孙中山先生就此作过探究。我国台湾地区学者张金鉴在其所著《均权主义与地方制度》一书中认为，均权主义的地方制度是孙中山先生对现代政治学说的三大发明与贡献之一。何谓孙先生的均权主义？张金鉴写道：“均权主义的理论基础和实际目标，要把中央与地方的力量作平衡的分配。若集权过甚，