



国家智库报告 2015 (31)
National Think Tank

国 家 治 理

中央、地方事权关系 研究报告

韩旭 涂锋 著

RESEARCH REPORT ON AUTHORITY RELATIONSHIP
BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS

中国社会科学出版社



国家智库报告 2015 (31)
National Think Tank

国 家 治 理

中央、地方事权关系 研究报告

韩旭 徐峰 著

RESEARCH REPORT ON AUTHORITY RELATIONSHIP
BETWEEN CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENTS



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中央、地方事权关系研究报告/韩旭,涂锋著. —北京:中国社会科学出版社,2015.12

(国家智库报告)

ISBN 978-7-5161-7329-9

I. ①中… II. ①韩…②涂… III. 中央与地方的关系—研究报告—中国—现代 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 288803 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王 称
责任校对 石春梅
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 12 月第 1 版
印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 6.5
插 页 2
字 数 56 千字
定 价 26.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

摘要：本研究的主题是中央、地方之间的事权关系。自党的十八大以来，中央对中央、地方关系提出了进一步的改革要求，也逐步出台了一系列具体的改革举措。我们将本研究主题置于这一背景之下展开，通过围绕理论、历史、现状等专题方面的研究，最终落实在为接下来的央地事权改革提出一些具体的建议。从理论角度来说，事权是一个很具现实性的概念。尤其是在中国的政治实践背景下，事权的具体内涵又与财权、支出责任等概念同步发展。从政治学的分析角度，央地事权关系的重点则在于政府职权的确定和划分，政策的运行流程，以及权力运行及其监督等方面。从历史角度来说，央地事权关系的发展历经新中国建立、国家建设、改革开放等各个重要的历史阶段。在这些不同阶段，事权关系的变化则呈现为一个国家治理目标与相关政策工具逐渐调整、完善和优化的发展进程。我们从这一历史发展中的收获是，事权关系的内涵不断充实和丰富，其调整时机总是围绕国家治理目标的重大转换。此外，事权的调整方式通常采取渐进叠加的方式，同时借助一些重要的事件窗口。在现状分析方面，我们的主要发现是，除了部分相对清晰的、由一方单独行使的事权之外，更多的事

权是由央地双方共同行使，并体现在权力运行流程之中。也就是说，事权关系主要取决于在特定权力运行过程中，中央和地方之间的分工协作关系。因此，我们的分析主要集中于确认不同类型的权力运行方式，以及由此所形成的“分级管理”和“过程分工”等不同的事权关系模式。我们对当前事权中所存在的问题，也是基于权力的内在结构和运行流程来加以阐述的。在改革建议方面，我们也是按照事权现状的不同分类，分别针对专有和共有事权提出不同的原则和目标。在具体的方案上，我们建议按照规范化的方式建立起两项制度，即事权分级管理制度，以及事权出台的事前审查制度。进一步地，从改革的中期目标来说，我们认为需要建立起“地方执行部门、中央业务决策部门和中央综合监督部门”的三层框架。在此基础上，逐步完善优化中央、地方之间的事权关系，以充分实现事权规范化与法治化的目标。

Abstract: The subject of this research is authority relationship between central and local governments. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the Central Committee has proposed further reform on central-local relationship and put forward specific reform initiatives. This research is developed in this context. It consists of part of the theory, history and status quo concerning this subject. In the end, it comes up with some concrete suggestions for the coming reform. On the theory part, the concept of authority shall be explored around the political practice. Particularly in China, the concept of authority was developed with other concepts such as financial power and expenditure responsibilities. From the perspective of political analysis, the emphases of the central-local authority relationship involve the definition and distribution of the governmental powers, the policy process and the exercise and supervision of the power. On the history part, the development of the central-local authority relationship covers different historical stages including the early years of the New China, state building years, the era of reform and opening up. The change of authority relationship is character-

istic of the improvement of state governance objectives and related policy instruments. We learn from the history about the change of the authority relationship. Its inherent meaning has been enriched. The timing of its change always accompanied with the transition of the state governance objectives. Incremental progress and time window concerning major events are two features in regards to the change of authority relationship. On the part of status quo of authority relationship, our main conclusion is that most authorities are exercised jointly by central and local governments. In other words, authority relationship depends mainly on division and cooperation between central and local governments concerning specific power process. Based on this analysis, we focus on different power exercise types and propose two modes: hierarchical management mode and division of process mode. We also exposit the problems concerning this subject based on the analysis of the inner structure and operational process of the authorities. On the reform suggestions, we put forward advices for different authorities. Specifically, we proposed two institutional designs including one hierarchical management system and one prior review

system. In the longer term, we recommend a three-level framework to be established which including “local implementing units, central administrative decision units and central comprehensive supervision unites”. This framework is the basis for the improvement and optimizing of the authority relationship between central and local governments.

目 录

一	关于“事权”研究的若干理论问题	(1)
	(一)“事权”的定义及我国政府事权划分的 现状	(2)
	(二)对现阶段我国政府事权划分存在的突出 问题的探讨	(5)
	(三)关于我国事权划分不清的原因的讨论	(6)
	(四)央地事权划分的路径选择	(7)
	(五)小结	(12)
二	中央、地方事权关系的历史分析	(16)
	(一)政权稳固期(1949—1954 年)	(20)
	(二)计划建设期(1955—1962 年)	(22)

(三) 阶级斗争与运动主导期	
(1963—1971 年)	(29)
(四) 恢复与改革期(1972—1990 年)	(32)
(五) 建立社会主义市场经济期	
(1991—2002 年)	(37)
(六) 全面建设小康社会期(2003 年至今)	(43)
(七) 对事权历史的小结	(49)
 三 中央、地方事权关系的现状分析	(53)
(一) 总体特征	(54)
(二) 由中央单独行使的事权	(56)
(三) 由地方单独行使的事权	(59)
(四) 由央地双方共同行使的事权	(63)
(五) 特例:条块格局下的中央垂直管理	
系统	(68)
 四 地方事权的内部结构:浙江省个案	(69)
(一) 经济调节职能:以农业部门为例	(70)
(二) 市场监管职能:以环保部门为例	(72)
(三) 社会管理职能:以公安部门为例	(74)

(四) 公共服务职能:以教育部门为例	(75)
(五) 小结:事权现状	(77)
五 中央、地方事权的问题分析和改革建议	(78)
(一) 现状问题的描述和分析	(78)
(二) 改革的原则和目标	(84)
(三) 改革的方案和步骤	(86)

一 关于“事权”研究的若干理论问题

中央与地方关系问题历来是政治学、法学、经济学和财政学等研究领域中的一个非常重要的问题。中央与地方关系处理是否得当，将直接影响到整个国家经济的发展、政局的稳定以及社会的和谐。因此，世界上除了少数规模很小的国家之外，中央与地方关系问题是绝大部分国家都必须面对和解决的重要现实问题。

十八大报告明确地将“健全中央和地方财力与事权相匹配的体制”作为全面深化经济体制改革的一项重要内容，继而十八届三中全会进一步明确提出“建立事权和支出责任相适应的制度”。一方面，关于如何建立健全事权与支出责任（财力）相匹配的体制，已成为一个重要的学术研究热点；另一方面，围绕“事权”的研究也渐趋热络。而有关所谓“事权”的研究，基本上都是从建立健全事权与支出责任（财力）相匹配的体制这个意义上展开的，也就是说，都是将“事权”以及各级政府

间事权划分问题，作为中央与地方关系问题的一项内容或者一个方面来探讨的。

（一）“事权”的定义及我国政府事权划分的现状

所谓事权，从字面上可以理解为处理某个或者某些方面事务的权力。目前党和政府文件所使用的并为学术界所关注和讨论的“事权”这个概念，自始就是指“政府事权”。因此，所谓事权，简言之，就是指政府（或其有关部门）处理某个或者某些方面事务的职权。

尽管看起来“事权”目前已经是个通用的概念，但对其含义很少进行理论上的辨析，在经济学和政治学的国际文献中也缺乏对应词汇。一般来讲，当述及政治统治和政府强制时，多使用“政府权力”；当论及财政活动和政府公共收支时，多使用“支出责任”。国内很多研究文献特别是经济学（财政学）方面的文献虽然会就事权问题展开一些讨论，但实际上往往只注重观察支出责任这一维度。这可能与我国到目前为止还没有明确划分事权的规则有关，也可能与各学科关注焦点不同有关。例如，文政在其著作《中央与地方事权划分》中讨论的核心问题，就是中央与地方的财政关系。只不过他认为，

以往对于央地财政关系的关注重点是放在“收入”一端，而今从世界范围内来看，关注的重点应转向“支出”一端。而他在该书中讨论的所谓“事权”就是指“支出事权”。^①还有些学者则强调，政府事权指一级政府所拥有的从事一定社会、经济事务的责任与权力，是责任与权力的统一，仅仅强调某一方面是不全面的。^②宋卫刚认为，政府事权就是依据政府职能产生的、通过法律授予的、管理国家具体事务的权力。^③李齐云认为，所谓政府事权，是指政府在从事公共事务中所应当承担的职责以及相应具有的公共管理的权力。政府事权源于政府职责，就是说，各级政府的事权是由其政府职能和职责所决定的。在市场经济体制下，政府的主要职责就是提供公共服务（广义上的公共服务，即公共产品），因此，从本质上说，政府事权就是政府提供公共服务（公共产

① 参见文政《中央与地方事权划分》，中国经济出版社2008年版，第5页。

② 刘培峰：《事权、财权和地方政府市政建设债券的发行——城市化进程中一种可行的融资渠道》，《学海》2002年第6期；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。

③ 宋卫刚：《政府间事权划分的概念辨析及理论分析》，《经济研究参考》2003年第27期。

品) 的职责。^①

中国目前拥有世界上层级最多的政府体系,包括中央、省(自治区、直辖市)、地区(地级市、自治州)、县(县级市)和乡(镇)共5级,各级政府事权目前缺乏明确而正式的划分。宪法在原则上对中央和地方政府职责范围作出了规定,但实际上各级政府间并没有明显区别,除了少数事权如外交、国防等专属中央政府外,地方政府拥有的事权几乎全是中央政府的翻版。^②

目前我国学界中对中央与地方事权划分的问题研究主要集中于两大类:一类是从政治学、行政学和法学的角度进行研究,研究成果多体现在中央政府与地方政府权力划分的原则上、权力划分的主要内容以及关于处理中央与地方关系的具体方法和路径选择,这些已有的研究成果为我们研究央地事权划分提供了良好的基础。第二类研究成果主要体现在公共财政学和税制研究方面,尤其是在1994年我国实行分税制改革之后,该类研究成果大量涌现,其中涉及财政分权与经济发展的关系、财

^① 参见李齐云《建立健全与事权相匹配的财税体制研究》,中国财政经济出版社2013年版,第8—9页。

^② 冯兴元:《我国各级政府公共服务事权划分的研究》,《经济研究参考》2005年第26期。

政分权理论评述、分税制中事权划分及相关问题、公共财政体制下政府职能界定和事权划分以及如何完善我国财政分权体制等问题。

（二）对现阶段我国政府事权划分存在的突出问题的探讨

当前我国学界对于我国央地事权划分中凸显的问题研究较多，主要集中于以下几个方面：首先是政府间事权划分缺乏法律依据，从而也缺乏有效的法律约束；其次，中央与地方政府间纵向事权划分不明确、不清晰，引发政府职能的越位、缺位、错位并存；第三，中央和地方政府事权和财权不匹配，加重了基层财政负担；^① 第四，央地事权划分缺少一个包括纵向和横向两个方面考虑的制度性架构，^② 这一点其实也可以理解为缺乏法律的明确规定，在实际操作中缺乏清晰的标准和依据。

① 许淑萍：《我国政府间事权划分的原则及法治化路径》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2014年第S6期。郑培：《新时期完善我国政府间事权划分的基本构想及对策建议》，《地方财政研究》2012年第5期。

② 燕继荣、谭峰：《转型期央地权力分配难题待解》，《甘肃理论学刊》2014年第1期。

此外，也有学者认为在实践过程中要想在同时符合经济效率与行政效率的前提下，明确政府间的事权几乎是不可能的，即使可以划分出来，其成本也是高不可攀的。原因主要有以下几个方面：其一，有些公共商品的性质本身难以确定；其二，全国统一性与具体地域差异性的矛盾也使事权难以明晰；其三，中央与地方政府出于对本级利益的考虑，并没有足够的动力去明晰事权。^①当然，这并不能否定明确事权划分的意义。

（三）关于我国事权划分不清原因的讨论

我们目前可以达成的一个共识就是，我国政府间事权划分还很不清晰。根本原因在于，人们往往习惯于从功利角度在操作层面上去解决这个问题，但实际上这是一个权力的规范配置和保障的问题，只有从制度层面上而不是简单从权力角度才能妥当地解决这个问题。^② 还有一些学者从实际操作层面分析政府间事权难以划分的原因，总结起来有如下几点：其一，在事权归属上划分不

① 江孝感、吴大勤、冯勤超：《政府间事权划分思路研究》，《东南大学学报（哲学社会科学版）》2006年第3期。

② 朱丘祥：《分税与宪政：中央与地方财政分权的价值与逻辑》，知识产权出版社2008年版。