

国家社会科学基金项目


中央

与地方关系

—— 民族自治地方
财政自治研究

戴小明 著

中国民主法制出版社



·全国哲学社会科学政治学 1996 年度青年项目·

中央与地方关系

民族自治地方财政自治研究

戴小明 著

中国民主法制出版社

1999 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方关系：民族自治地方财政自治研究/戴小明
著. - 北京：中国民主法制出版社. 1999. 6

ISBN 7-80078-406-1

I. 中… II. 戴… III. ①地方财政-自治-研究-
少数民族-民族地区②民族自治地方-财政-中央和地方的
关系-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 21167 号

中央与地方关系

民族自治地方财政自治研究

戴小明 著

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

北京地质印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 印张 7 159 千字

1999 年 8 月第 1 版 1999 年 8 月第 1 次印刷

印数：1-3000 册

ISBN7-80078-406-1/D·306

定价：16.00 元

本书如有倒装、错页或破损，我社负责调换。

联系电话：63097459

ABSTRACT

The relationship between the central and the local authorities is always the most important subject of the big country politics. In China, single centralization is out of date. In this book, in a new visual angle, the financial autonomy in the Autonomous Minority Areas in the system of tax division between central and local authorities, the writer do some hard thinking of the relationship between the central and the local authorities, point out the basic connotation of financial autonomy, discover the new model which programs the relationship between the central and the local authorities, make a thorough inquiry into the object base, frame and aim of the financial autonomy, inquire into the speciality and function of the financial autonomy,

summarize the experience and lesson which we regulate the relationship between the central and the local authorities, elaborate the significance which we enhance the studying of the financial autonomy in the Autonomy Minority Areas .

献给我的父母!

目 录

第 1 章 中央与地方关系

——国家政治生活的恒久课题

- 1-1. 引言:问题的提出 3
- 1-2. 中心:研究的主题 18
- 1-3. 目的:研究的意义 27

第 2 章 财政自治

——基本内涵及类型分析

- 2-1. 财政自治与地方自治 43
- 2-2. 财政自治的类型分析 49
- 2-3. 民族自治地方财政自治的界定 53

第 3 章 分税制

——中央与地方财权划分的变革

- 3-1. 分税制前的中央与地方关系 67
- 3-2. 分税制在中国的确立 78
- 3-3. 分税制财政体制改革效应分析 84

第4章 收支结构

——民族自治地方财政收支特点

- 4-1. 民族自治地方财政收入来源…………… 93
- 4-2. 民族自治地方财政支出构成…………… 105
- 4-3. 民族自治地方财政收支的特点…………… 113

第5章 自治与创新

——民族自治地方财政自治的目标选择

- 5-1. 重构民族自治地方财源体系…………… 127
- 5-2. 建立规范化的转移支付制度…………… 134
- 5-3. 加强民族自治地方财税法制建设…………… 147

第6章 功能探讨

——财政自治与民族自治地方社会发展

- 6-1. 财政自治与少数民族发展…………… 155
- 6-2. 财政自治与民族自治地方经济发展…………… 163
- 6-3. 财政自治与民族自治地方社会政治稳定…………… 177

附录 中华人民共和国民族区域自治法…………… 191

后记…………… 207

主要参考文献…………… 209

TABLE OF CONTENTS

Chapter 1. The relationship between the central and the local authorities

- 1-1. Foreword: pose question
- 1-2. Central: the subject of the studying
- 1-3. Aim: the significance of the studying

Chapter 2. The financial autonomy

- 2-1. Financial autonomy and local autonomy
- 2-2. The style of financial autonomy
- 2-3. Financial autonomy in the Autonomy Minority Areas

Chapter 3. The system of tax division between the central and the local authorities

- 3-1. Relationship between the central and the local authorities in the before
- 3-2. Establish the system of tax division between the central and the local authorities in china
- 3-3. The effect of the system of tax division between the central and the local authorities

Chapter 4. The structure of the revenue and expenditure

- 4 - 1. The state revenue source in the Autonomy Minority Areas
- 4 - 2. State expenditure structure in the Autonomy Minority Areas
- 4 - 3. The speciality of the state revenue and expenditure in the Autonomy Minority Areas

Chapter 5. Autonomy and Innovation

- 5 - 1. Establish a new system of the state revenue in the Autonomy Minority Areas
- 5 - 2. Establish a stand system of transfer expenditure
- 5 - 3. Enhance the financial and tax law in the Autonomy Minority Areas

Chapter 6. Function

- 6 - 1. Financial autonomy and Minority development
- 6 - 2. Financial autonomy and the economic in the Autonomy Minority Areas
- 6 - 3. Financial autonomy and the social and political steady in the Autonomy Minority Areas

Appendix

第 1 章

中央与地方关系——

国家政治生活的恒久课题

1-1. 引言:问题的提出

1-2. 中心:研究的主题

1-3. 目的:研究的意义

在科学研究上,往往提出问题比解决问题更重要。

1-1. 引言:问题的提出

在当今世界上,每一个国家除了中央一级政府之外,几乎都有若干级地方政府^①。自然,世界各国,就一般情况而言,不管是实行单一制,还是实行联邦制,无论是实行中央集权制,还是实行地方分权制,都存在着一个中央政府和地方政府的关系问题。因为一个国家的政府分成数级,各级政府就不可能步调完全一致,为了提高政府的办事效率,保障资源的合理利用,既赋予地方政府引导地区经济增长的动力,又保证中央政府有能力平衡地区发展、维护社会稳定和国家统一,上下级政府之间的制度安排或多或少地总是需要不断调整。因

^① 目前世界上约200个国家中,只有8个微型小国设中央一级政府,有25个国家设立中央和地方两级政府,67个国家设立三级政府,如澳大利亚、荷兰、比利时、加拿大、日本和巴西等均是三级制政府。其他还有四级、五级制等。中国为法定五级制政府,即中央、省、自治区、直辖市,设区的市、自治州,县、自治县(旗)、不设区的市、市辖区,乡、民族乡、镇五级。

此,中央与地方的关系问题,涉及一个国家结构的形式以及中央和地方的权限划分,关系到一个国家的治乱、安危,甚至盛衰、兴亡。特别是在统一的多民族国家,中央与地方关系往往还是民族关系的重要表现和反映,这一点在中国的政治生活中表现得尤为突出。所以不难看出,中央与地方关系是一个历史范畴,从根本上说,它是以集权(Centralization)与分权(Decentralization)划分为中心的物质利益基础上的社会政治组织——国家的一种政治关系,是直接关系国家统一、民族团结和全国经济协调发展的重大问题。

在中国,一部五千年的中华文明史从某种意义上讲就是一部处理中央与地方关系的发展史。自秦王朝创建统一的多民族国家以来,中央与地方关系中的冲突和矛盾从来没有停止过,秦的“废分封,立郡县”,汉武帝的“推恩令”,元代的行省制等,都是统治阶级为了处理中央与地方关系矛盾而采取的措施,但却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。新中国成立后,砍断了旧王朝政治中央与地方关系的纷乱之结,中央与地方的关系置于新的基础之上,根据政治经济发展的需要,对中央与地方关系曾经多次进行调整,如1956年9月,刘少奇在中共“八大”政治报告中就曾指出:“在中华人民共和国成立以后,为了实现和巩固国家的统一,我们反对了分散主义,把许多应当由中央管理的事务集中到中央手里,这是完全必要的。但是,近几年来中央有些部门把过多的事务抓到自己手里,对地方限制得过多过死,忽视地方的特殊情况和特殊条件,应当同地方商量的事也不同地方商量;有些部门还发出许多形式主义的公文和表格,给地方压力很大。这样,既不利于地方的工作,也分散了中央的精力,发展了官僚主义。不可能设想:在我们这样大的国家中,

中央能够把国家的各种事务都包揽起来,而且样样办好。把一部分行政管理职权分给地方,是完全必要的。国家的很多工作,例如农业、小型和中型的工业、地方的运输事业、地方的商业、中小学教育、地方的卫生事业和地方的财政等等,中央只应当提出一般的方针政策和大体的规划,具体工作应当交由地方因地制宜、因时制宜地去部署办理,并且应当把中央机关的干部分一部分到地方去工作。省、市、县、乡都应当有一定范围的行政管理职权。根据这样的方针,现在中央正在同地方共同研究和拟定具体方案,准备逐步地加以实行。这样,既能够发挥中央机关的积极性,也能够发挥地方的积极性,使中央和地方都有必要的机动,又便于实行相互的监督。这对于促进我国社会主义建设的普遍高涨具有重要的意义。”^①

然而,令人遗憾的是党的八大过后不久,由于党内“左”的思想滋长,八大确定的正确方针未能得到贯彻执行,中央集权与地方分权这对矛盾也始终未能解决好,权力的集中和分散有过多次反复。长期以来,我们一直没有走出“统-放-收-放”的历史怪圈。不过,改革开放以后,中国中央与地方关系已发生了新的变化,中央的放权让利和社会主义市场经济的发展,使原来消极地隶属于中央的地方,日益成为自主性的利益主体。

早在1978年12月,中国改革开放的总设计师邓小平同志在中共中央工作会议上,就曾严厉批评了“坚持中央的统一领导,变成了‘一切统一口径’的现象,是思想僵化的表现”。他说:“我想着重讲讲发扬经济民主的问题。现在我国的经济

^① 中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编》第9册,第89页,中共中央文献出版社1994年版。

管理体制权力过于集中，应该有计划地大胆下放，否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性，也不利于实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。应该让地方和企业、生产队有更多的经营管理的自主权。我国有这么多省、市、自治区，一个中等的省相当于欧洲的一个大国，有必要在统一认识、统一政策、统一计划、统一指挥、统一行动之下，在经济计划和财政、外贸等方面给予更多的自主权。”^① 1980年8月，在《党和国家领导制度的改革》的讲话中，对权力过分集中的体制的表现、根源和危害，更是作了精辟深刻的分析，其中指出：“党成为全国的执政党，特别是生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，党的中心任务已经不同于过去，社会主义建设的任务极为繁重复杂，权力过分集中，越来越不能适应社会主义事业的发展。……现在再也不能不解决了。”并提出：“关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来。”^②

基于以上客观、科学的认识，80年代末至90年代初期，为改革长期形成的中央高度集权体制，在中央与地方关系的调整中，中国中央政府大胆地实行了权力下放政策。如在经济方面，为了扩大地方的财力，对传统的财政统包统配制度进行了改革，并以财政分级包干制（1980年起实行财政“分灶吃饭”）取而代之；扩大地方政府的投资审批权，强化了其作为独立投资主体的地位；实行经济特区制度和开放城市制度，赋予这些地方政府更多的优惠政策和自主权。在政治方面，为了和经济社会改革的步伐保持一致，1982年颁布的《中华人民

① 《邓小平文选》第2卷第145~146页。

② 《邓小平文选》第2卷第329、339页。

共和国宪法》改革过去单一的一级立法体制(即立法权集中于中央,立法只是最高国家权力机关——全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的行为,地方无立法权),明确规定两级立法(即中央和地方均享有立法权),完善了地方人民代表大会的组织体制,赋予地方人民代表大会制定和批准地方性法规的权力,从而扩大了省、自治区、直辖市国家权力机关的权力;颁布了地方组织法和民族区域自治法,使地方的权力机关、行政机关的基本职责法制化,给实行民族区域自治的地方在政治、经济、文化和社会事务等方面较一般地区更充分的自治权等。^① 这些改革措施的实施,打破了高度集中的单一化中央与地方的关系格局,地方政府不再是一个被控客体和传导中央指令的中介,而变为一个具有相对独立职责的控制主体,并拥有越来越多的自主性,决定和处理本行政区域内的政治、经济和社会事务。这对增加地方政府的责任,增强地方政府的参与意识,约束和防止中央高度集权,使社会经济生活和政治生活充满活力,加快地区发展,无疑具有重要意义。

中国中央与地方关系的上述变化,既是市场经济发展的

^① 目前,中国已形成从中央到地方多层级的、人大与政府分享立法权的体制。纵向分权通常称两级多层。两级指中央、地方两级;多层在中央一级体现为全国人大及其常委会、国务院、国务院部委三层,在地方体现各地不一致,粗略地说,一层是省级人大及其常委会、省级政府;二是省、自治区首府所在地的市、国务院批准的较大的市的人大及其常委会与同级政府(本书合并简称较大市)。另外,自治州、自治县的人大可以制定自治条例和单行条例,经济特区也享有立法权。横向体制是指人大与同级政府的权力分配。全国人大及其常委会制定法律,国务院制定行政法规,国务院部委制定部委规章;地方人大及其常委会依法制定地方性法规,地方政府依法制定地方行政规章。从经济到政治上的地方分权已客观存在。