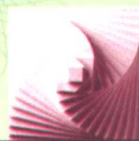


HUNANSHENG
QINGNIANSHEHUIKEXUEYANJIURENCAI
BAIRENGONGCHENGZHUANJIAWENJI



湖南省

青年社会科学研究人才

百人工程专家文集

湖南省社会科学规划办公室 编

湖南人民出版社

湖南省社会科学规划办公室 编

湖南省

青年社会科学研究人才

百人工程专家文集

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

湖南省青年社会科学研究人才百人工程专家文集/湖南省社会科学规划办公室编. —长沙:湖南人民出版社, 2006.4

ISBN 7-5438-4284-X

I. 湖... II. 湖... III. 社会科学-文集
IV. C53.

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 012390 号

责任编辑:黎晓慧
装帧设计:杨丁丁

湖南省青年社会科学研究人才百人工程专家文集

湖南省社会科学规划办公室 编

*

湖南人民出版社出版、发行

网址:<http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南印刷一厂印刷

2006年4月第1版第1次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:37.75

字数:929,000

ISBN7-5438-4284-X
C·194 定价:80.00 元

编 印 说 明

人才是关系事业兴旺的关键,社科研究人才是搞好社科研究的核心力量和根本保证。进入新世纪以来,为了加强社科人才,特别是青年社科研究人才的培育力度,我省于2002年开始实施“新世纪青年社会科学研究人才百人工程”,对40岁以下的优秀青年社科人才进行重点培养,分别于2002年和2004年两批共确定了105位“百人工程”专家。多年来,这些“百人工程”专家以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验,坚持解放思想、实事求是、与日俱进,坚持“二为”方向和“双百”方针,积极推进理论创新,深入研究全国,特别是湖南经济社会发展中的重大理论和现实问题,深入 research 对学科建设和发展具有重要意义的基础理论问题,推出了一批具有较高学术价值和社会价值的研究成果,为省委、省政府科学决策,为我省改革开放和社会主义现代化建设提供了有力的理论和智力支持,为繁荣发展我省哲学社会科学事业发挥了重要作用。

为加大对湖南省青年社科研究人才“百人工程”专家的培育力度,推介“百人工程”专家的优秀成果,经省委宣传部领导批示同意,我办决定编辑出版《湖南省青年社会科学研究人才百人工程专家文集》。《文集》共收录了“百人工程”专家提交的论文70篇,这些论文都是“百人工程”专家已发表的代表性作品,由于成于众手,各篇论文的体例结构、行文风格不尽相同,在编辑过程中,我们尽量保持作品的基本原貌。

由于水平有限和经验不足,编辑工作中的疏漏和不妥之处在所难免,敬请批评指正。

湖南省社会科学规划办公室

2005年9月

目 录

论新中国建立以来中国共产党处理中央与地方关系的历史经验	杨小云(1)
对政府绩效评估几个基本问题的反思	彭国甫(12)
内涵、必要性、途径:论行政哲学对管理哲学的借鉴	颜佳华 易承志(21)
论“两个先锋队”的理论品格与实践意义	刘晓玲(28)
人之差异与同一:社会正义的两个基点	易小明(36)
西方伦理学对当代中国伦理文化建设的三重启示	杨 方(41)
虚拟社会伦理与现实社会伦理	李 伦(52)
现代中国的社会伦理与家庭伦理	李桂梅(57)
中国传统体育伦理思想及现代转型	龚正伟 张子沙(63)
朱光潜美学的传统文化渊源	王攸欣(68)
新型工业化时期产业政策导向探讨	唐宇文(79)
论企业产权的决定与演进	刘长庚 盘为龙(85)
有效市场投资组合的识别与确定	屠新曙(96)
货币政策效果非对称性的理论分析	楚尔鸣(103)
旅游地生命周期理论辨析	阎友兵(112)
“边缘性企业”的形成机制:“内部人控制”的“外化”	吴金明(117)
21 世纪的企业人力资源管理	贺爱忠(131)
企业科技进步统计监测指标体系研究	杨华峰(136)
深沪 A 股上市公司投资价值的多层次综合评估	李立辉(141)
德国物流产业特征启示	邓爱民(149)
人民币实际汇率中的马尔可夫转换行为	谢 赤 刘潭秋(155)
关于技术外溢与吸收能力的研究综述	
——外商直接投资理论研究新进展	赖明勇 包 群(160)
新经济时代的劳动价值论:消费者劳动价值论	唐文进(167)
论制度影响国际贸易的内在机制	张亚斌(174)
当前中国宏观经济分析	
——兼论现阶段中国经济周期的阶段	陈乐一(178)

- 现代企业财务治理结构论纲 伍中信(187)
- 科学技术:21 世纪会计革命的决定因素 谢诗芬(195)
- 我国养老保险体制转轨过程中政府作用研究 李连友(202)
- 反洗钱领域大额与可疑信息报告制度的经济学分析 杨胜刚(210)
- 湖南省农村全面建设小康社会的程度分析与建议 曾福生 刘战平(218)
- 重建我国农村合作金融组织研究 李明贤 曾福生(228)
- WTO 条件下我国金融市场竞争局面的博弈分析 邹新月(233)
- 社会学视野中的失业概念及其启迪意义 陈成文(242)
- 论民族生计方式与生存环境的关系 罗康隆(249)
- 山区产业结构调整对妇女家庭地位的影响
- 以湘西山区的三个行政村为例 刘文明(259)
- 我们为什么需要法治
- 民众的困惑与学者的责任 胡旭晟(266)
- 论 WTO 规则对我国纺织业立法和实践的影响及对策 聂资鲁(275)
- 论经济法制定与实施的外部性及其内在化 郑鹏程(284)
- 跨国收养法走势的回顾与展望 蒋新苗(295)
- 现代商人法理论的提出及其对我国的影响 郑远民(301)
- 国际民事管辖权的协调 李先波(308)
- 谨慎干预
- 经济法的现代新理念 陈云良(321)
- 知识共有物、洛克劳动学说与知识产权制度的正当性 冯晓青(330)
- 高校校规的违宪审查问题 胡肖华(358)
- 我国现阶段自杀研究及预防工作中的几个问题 肖水源 王小平 徐慧兰(368)
- 弈与文通
- 中国古代棋论与文论的比较研究 何云波(372)
- 论汉字所表征的思维方式及其“诗性智慧”
- 兼论汉语的现代转型 孟 泽(381)
- 从常用词看魏晋南北朝文与汉文佛典语言的差异 陈秀兰(393)
- 论湘语、吴语及周边方言里中古蟹假果遇摄字主要元音的连锁变化现象 陈立中(402)
- 克里斯特瓦视域下的中国与中国妇女形象 罗 婷(418)
- 异国情调与本土意识形态
- 威廉·卡洛斯·威廉斯与中国的对话 张跃军(425)
- 译者主体性:阐释学的阐释 屠国元 朱献琬(434)

文化资本与翻译的话语权力	杨 柳(446)
课堂环境下二语词汇能力发展的认知心理模式	张文忠 吴旭东(451)
语言实证的必要性,还是语言观念的必要性	伍雅清(463)
前指研究的方法论嬗变:语法、语用与认知	刘宇红(471)
多维视野中的受众研究	蔡 骥(482)
关于苏诗历史接受的几个问题	王友胜(490)
陈天华蹈海原因新析	刘云波(501)
论中国古代的职务犯罪及历代对其危害的认识	黄启昌(508)
章士钊的政党理念与“毁党造党”说	陈宇翔(516)
“算”与“事”	
——走马楼户籍简所反映的算赋和徭役	于振波(524)
朱熹《四书》学的治学特点	肖永明(539)
中国古代直诉中的自残现象探析	张全民(546)
楚秦黔中郡新考	周宏伟(553)
知识的意义性与“知识获得”的新标准	郭晓明(562)
语言与教育	刘铁芳(571)
心理学的整合视野	彭运石(577)
中国香港双语儿童初步阅读能力与语音、文字加工关系的研究	钟毅平(585)
从多元智能结构理论看音乐教育的育人价值	郭声健(591)

论新中国建立以来中国共产党 处理中央与地方关系的 历史经验

杨小云

作者简介

杨小云，男，汉族，中国共产党党员，1970年10月出生于湖南省张家界市慈利县。1993、1996、2002年分别获法学学士、硕士和博士学位，1998、2001、2004年依次破格晋升为讲师、副教授和教授。现任湖南师范大学教务处副处长，是“湖南省青年骨干教师重点培养对象”、“湖南省新世纪121人才工程第三层次人选”和湖南省青年社会科学研究人才“百人工程”专家。主要从事政治学、行政管理学的研究与教学工作 and 高等院校的教学管理工作。在当代中国国家结构制度和地方政府制度研究方面，主持第九届霍英东高等院校青年教师基金课题1项，即“中国共产党的国家结构形式理论研究”。出版学术专著《新中国国家结构形式研究》，在《政治学研究》、《中共党史研究》等国家权威学术刊物上发表该领域的系列学术论文20余篇；在当代中国地方政府制度研究方面，主持国家社科基金课题1项，即“县级政务公开研究”，已在《光明日报》、《中国行政管理》、《当代世界与社会主义》、《现代国际关系》等国家权威学术刊物发表该领域的系列学术论文10余篇。

中央同地方的关系是国家结构中的最基本的关系之一，它直接影响到国家的统一、经济的发展和社会的稳定，因而长期以来引起了世界各国政府的广泛关注和高度重视。中国共产党自中华人民共和国成立以来，就一直在探索如何正确处理好中央与地方的关系，在理论和实践两方面积累了丰富的经验。在新的历史时期，总结中国共产党处理中央与地方关系的历史经验，对于更好地改革和完善中央与地方的关系，无疑具有十分重要的现实意义。

以毛泽东为核心的第一代中央领导集体从新中国建立伊始就十分重视中央与地方的关系。毛泽东在《论十大关系》一文中把中央和地方的关系列为十大关系中的第五大关系,并明确提出“处理好中央和地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”。^①为此,党的第一代中央领导集体就如何处理好这一关系进行了艰辛的探索,并在此过程中积累了极为宝贵的历史经验。概括起来讲,主要有以下几点:

1. 从实际出发,全面建立了我国的行政区划体系,形成了较为科学的中央—地方政府体制结构,构建了符合我国国情的单一制国家结构形式

行政区划是国家政权建设的前提,也是国家政治体制的重要组成部分,对国家政治、经济、社会、文化、民族等各方面具有重大而深远的影响。行政区划得当与否,与国家的巩固、民族的团结以及经济文化的发展有着密切的关系。新中国建国初期,全面建立新中国的行政区划体系是头等大事。从建国初期到中华人民共和国第一部宪法颁布前后,对旧的行政区划体制进行了改造。在一级行政区划体制改革方面,设立了华北、东北、华东、西北、中南、西南六大行政区,作为地方最高政区,管辖省、自治区和直辖市。省由过去的一级政区变为二级政区,规模适当划小,到1953年,全国分为53个省级区划单元。1954年以后,撤销大行政区,由中央政府直接领导省级政区,并将省级行政区进行合并。截至1957年底,全国省级行政建制由1951年底的53个减为29个,减少了45.3%。1958年2月11日,天津市划归河北省。1967年1月2日,中共中央又决定将天津市改为直辖市。此后20年中,22省(含“台湾省”)、3直辖市(北京、上海、天津)、5自治区(内蒙古、西藏、新疆、宁夏、广西)的行政区划格局一直保持稳定。另外,1971年“九·一三”事件后,党中央上收了“文革”前期大军区对省、市、自治区实行一元化领导的权力,到20世纪70年代中期,介于中央之下的省级以上权力机构统不复存在。

大行政区和省级建制的这项撤并是适应当时形势要求的正确之举。新中国建国伊始,人民政权的建立和巩固是党和国家的头等大事,行政区划体制采取设立大行政区、划小省制的办法,有利于中央政权对全国的领导和管理。但在和平建设年代,久而久之就容易形成大区割据的局面,中国历史上的此类教训屡见不鲜。所以,1954年改革调整一级行政区划,既适应了当时经济建设的需要,又具有长远的政治意义。

从1958年人民公社化到1978年改革开放前的20年,还对县市地进行了局部调整。县的局部变动主要是指1958年到1965年部分县市合并后又恢复。1958年到1960年连续三年对县进行了大撤大并,全国县的总数由1957年的1974个撤并为1960年的1526个(不包括西藏72个县)。1965年全国县总数又超过了2000个。地区体制的局部变动主要有两次。第一次是1958年前后的人民公社化时期,先后撤销了448个县,县的规模扩大了,省辖县的数量减少了,作为省(自治区)的派出机构的专区,也相应撤销合并。1956年全国144个专区,到1959年减少到121个。1961年以后被撤并的县大多数又恢复了,并新增了一些县,专区也随之恢复并增设,到1965年底专区增设到165个。第二次是“文革”时期专区法律地位的重大变化。60年代末期各地将专区改称地区,专员公署改为党政合一的革命委员会。1975

年颁布的《中华人民共和国宪法》规定,地区设地方国家权力机关——人民代表大会,地方各级革命委员会即是地方各级代表大会的常设机关,同时又是地方各级人民政府,从而以根本大法的形式规定了地区作为一级行政区划建制。这就把行政区划三四级制并存、以三级制为主的体制变成普遍的四级制。

在乡级行政区划调整方面,新中国建国初期主要是将规模大的乡划小,继而又把小的乡进行合并。1958年,人民公社化时期全面撤销了乡体制,普遍实行政社合一的人民公社体制,这个体制一直维持到1982年。

新中国成立以来地区体制和市体制的变化既有成功的经验,也有失误的教训。乡制的改革,虽然没有收到预期效果,但目的是好的。调整县的规模,在新中国建国初期,地方政权刚刚建立的情况下,对基层社会的有效管理和保障基层社会秩序的稳定发挥了积极作用。

在行政区划设计过程中的另一大成果就是,创立了民族区域自治制度。中华人民共和国成立以后,在单一制国家结构形式下,实行民族自治和区域自治相结合,实现民族区域自治制度,走出了一条符合中国国情的民族团结之路。从新中国建国初期开始实施民族区域自治制度以来,全国共建立了民族自治地方155个,其中5个自治区、30个自治州、117个自治县、3个自治旗。此外,有些地方设有民族乡,全国共有民族乡500多个。民族自治地方和行政区域总面积近620万平方公里,接近占全国总面积的65%;民族自治地方总人口16400多万,其中少数民族人口7500多万,占自治地方总人口的45%以上,占全国少数民族人口75%以上。实行民族区域自治制度是符合我国民族特色、有效解决民族问题的办法,是在单一制国家结构形式下具体处理民族问题的政治制度创举,是中国共产党把马克思主义的民族理论具体运用到中国的伟大创造。

1954年《宪法》规定我国国家结构形式实行单一制,全国各地都必须接受中央人民政府的统一领导。所谓单一制就是相对于复合制下的联邦制和邦联制而言的、就是实行中央集权的国家领导体制。国家只有一部宪法、一个最高立法机关,地方政府管辖区域和权力大小以及大政方针都由中央政府决定,中央对地方实行层层控制,地方各级政府服从中央统一领导。这种国家领导体制是党的第一代中央领导集体作出的符合我国国情的正确抉择。我国实行这种单一制国家结构形式是由我国的历史、地理、政治、经济、民族、宗教、文化等各种客观因素决定的,是符合中国国情和各族人民根本利益的。中国单一制国家结构形式的建构,为中央与地方关系的协调、改革和完善奠定了制度前提,即中央与地方各级政府之间的相互关系与事权的划分,必须在单一制的国家结构框架内进行,决不能改变国家结构形式,各级行政区域必须接受中央政府的统一领导,民族自治地方也不例外。

2. 提出处理中央与地方关系必须遵循发挥中央与地方两个积极性的原则

中国是一个大国,一个省的面积有的就相当于一个欧洲或几个小国加起来的总和。如果地方各行其是,势必影响国家的统一和稳定。但另一方面,我国又是一个多民族国家,各地政治、经济、文化发展极不平衡,如果不让地方因地制宜地作出某些决策,完全听从中央的统一号令,就会脱离各地的客观实际,从而影响并阻碍各区域经济的发展,并最终影响整个国家的利益。所以,如何正确处理好中央与地方、集中与分散的关系引起了以毛泽东为核心的第一代中央领导集体的高度重视。

毛泽东经过长期的实践和探索,提出了正确处理中央与地方关系必须坚持发挥中央和地方两个积极性的原则。1956年,他发表《论十大关系》一文,对中央与地方的关系作出了系

统的阐述,明确提出了处理这一问题的原则,即“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个问题,目前要注意的是,应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权利。给地方更多的独立性,让地方办更多的事情。这对于我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”^②为什么要充分发挥中央和地方两个积极性呢?一方面,“为了建设一个强大的社会主义国家,必须有中央的强有力的统一领导,必须有全国的统一计划和统一纪律,破坏这种必要的统一,是不允许的。”^③另一方面:“中心的问题是在中央的统一领导下,适当扩大地方的权限。因为地方比中央更加接近企业和事业的基层单位,更加接近群众,也更加容易了解实际情况,适当扩大地方的权限,就能更好地把地方上的一切力量,一切积极因素,组织到社会主义建设事业中来。”^④“我们不能像苏联那样,把什么都集中到中央,把地方卡得死死的,一点机动权也没有。”^⑤

发挥两个积极性的原则是以毛泽东为核心的第一代中央领导集体在处理中央与地方关系的实践中总结出来的一条重要历史经验。它既有利于加强中央统一领导,发挥大国的优越性,又有利于地方充分利用各种条件,合理地使用本地的人力、财力、物力;既有利于协调中央与地方的关系,又有利于协调地方与地方之间的关系。因而成为我国正确处理中央与地方关系的总方针和总原则。

二

党的十一届三中全会以后,以邓小平为核心的第二代中央领导集体在吸取第一代中央领导集体正确处理中央与地方关系成功经验的同时,根据新时期的历史特点对中央与地方关系进行了调整和改革,使二者的关系步上了一个新的台阶。

1. 走出计划经济体制下行政性放权的老路,把行政性放权和经济性放权有机结合起来,找到了协调中央与地方关系的突破口

在传统的计划经济体制下,中央集权与地方分权始终存在矛盾。当权力过于集中,压抑了地方的主动性和积极性时,中央便大量下放权力,以此调动地方和生产者的积极性。而权力一旦下放,又导致了中央权威被削弱,宏观调控乏力,往往形成“弱中央、强地方”的格局。于是,中央又不得不采取一系列措施把权力收回,重新实行中央权力的高度集中。这样就使得中央与地方的关系始终走不出放权——集中——再放权的往复循环。

为什么新中国建国后行政权力总是陷入这样一种“收放循环”的状态之中呢?以邓小平为核心的第二代中央领导集体,经过摸索,认识到中央与地方之所以出现权力的收放循环,原因是多方面的。其中一个重要的原因就在于以往中央与地方权限的划分往往只注意行政权力的划分,而忽视了经济权力的划分,企业从属于政府,充当或者是中央政府或者是地方政府的附属物。当中央政府把权力下放时,只是将管理企业的权力转移给了下级政府,而并没有转移给市场和企业。地方政府取代中央政府成为了新的资源配置者和管理者,从而导致地方经济混乱和地方分散主义。在这种情况下,中央又不得不收回权力,企业随之又变为了中央政府的附属物,从而重新陷入了高度集中、僵化管理的模式。因此,把行政性分权和经济性分权结合起来,政企分开,实现政府职能的转变,成为了摆脱中央与地方关系的怪圈

循环,促进中央和地方关系健康发展的突破口。

1980年,邓小平在中央政治局扩大会议上指出:“过去在中央和地方之间,分过几次权,但每次都没有涉及党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题。”^⑥他认为,要理顺中央和地方的关系,就必须改革现行的权力高度集中的政治体制,凡适宜于地方办的事情,就让地方依照法律、政策去办,凡应属于企业的权力,就交还给企业。1984年,党的十二届三中全会决定“实行政企职责分开,使企业成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和商品经营者”。1987年,中共十三大进一步指出:“下放权力必须以扩大中心城市和企事业单位的权力为重点。凡是规定下放到城市和企事业单位的权力。各中间层次一律不得截留。”经过十多年的不断努力,中央改变了过去单纯行政性放权的做法,实行行政性放权与经济性放权相结合,把高度集中的行政管理权部分地下放给地方,又把微观经济活动的决策权从各级政府下放给企业,从而使政企不分的现象以及中央高度集权的情况得到逐步转变,使阻碍中央与地方关系健康发展的瓶颈得以突破,为调整中央与地方关系找到了一条新路。

2. 在坚持中央统一领导的前提下,因地制宜地实行有步骤地、非均衡地下放权力,充分调动地方的主动性和积极性

以毛泽东为核心的第一代中央领导集体虽然明确提出要发挥中央和地方两个积极性,但由于各种主客观因素的影响,在具体执行过程中,实际上还是以中央高度集权为主,地方积极性受到一定程度的压抑,企事业单位和基层群众积极性得不到充分发挥。针对这一状况,第二代中央领导集体提出要实行权力下放,扩大地方、基层和企事业单位的自主权。邓小平在《解放思想、实事求是、团结一致向前看》的讲话中,就明确提出:“现在我国的经济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。”^⑦1986年6月,邓小平在听取中央领导同志汇报当前经济工作时又提出:“我们要精兵简政,真正下放权力,扩大社会主义民主,把人民群众和基层组织的积极性调动起来。”^⑧

如前所述,党的第一代中央领导集体也曾多次尝试过将权力下放。但在权力下放的过程中,由于采取了政治运动的形式,权力下放过猛、过急,并且忽视了各地的差异性,在全国范围内实行统一的权力大下放。因而,最终又只能以权力的上收为结局。针对这种情况,第二代中央领导集体决定在权力下放的过程中,采取有步骤的、非均衡地下放方式,让地方因地制宜地行使权力。1979年,中共中央、国务院根据广东、福建两省的有利地理条件,决定在深圳、珠海、厦门、汕头四地试办经济特区,并对两省实行特殊政策和灵活措施,让它们享有更多的主动权。从1983年2月起,党中央、国务院又先后批准了沈阳、大连等14个城市为计划单列市,把这些城市的国民经济计划从省的计划中单列出来,使之在经济管理方面拥有省级人民政府的权力。1984年,又正式确定我国开放大连、秦皇岛等14个沿海开放城市,允许它们实行更为开放、更为灵活的政策。1985年2月,将长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海地区经济开放区。1988年初,又将辽东半岛、胶东半岛以及河北、广西等一些沿海地区的市、县、镇也列入沿海经济开放区的范围。1988年4月,七届全国人大一次会议批准资源丰富的海南建省,并使之成为我国实行特殊优惠政策的最大经济特区。同年5月,国务院又提出智力密集的大城市可以试办新技术开发区,并给以相应的扶持政策。

通过这一系列的政策措施,形成了一种“梯度分权”的格局。不同的地方享有不同程度的开放政策和优惠条件,享有不同的经济管理权力。这些措施有利于地方因地制宜地灵活决策,使地方的自主权真正落到实处。它克服了以前行政权力“统放统收”模式的弊端,促进了地方更好、更快地发展。

3. 克服中央与地方权限划分的主观随意性,使中央与地方的关系向规范化方向发展

新中国建立后的前30年里,中央与地方权限的划分经过了多次反复调整,表现出极大的不稳定性。权力什么时候收放、怎样收放、收放多少,没有一个确定的标准,往往以领导人的意志作为决策依据。1958年,英国元帅蒙哥马利到我国访问时,问毛泽东有何治国经验,毛泽东回答说:“我没有什么经验,就是中央集权多了,我们就下放一点;地方分权多了,我们就收上来一点。”这种随机的权限划分不利于中央与地方关系的健康发展。

以邓小平为核心的第二代中央领导集体看到了这一不足之处,并在实践中开始着手纠正。1980年,党中央、国务院实行“划分收支、分级包干”的财税体制改革。按照隶属关系,划分了中央财政和地方财政的收支范围,并明确规定了各级财政的职责。这就在客观上促进了中央与地方财力分配关系的规范化。1982年为中央和地方国家机构职权的划分确定了一个科学的原则,即“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”^②同时还规定了国家最高权力机关和国家最高行政机关的职权。根据新宪法而修改通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,对我国地方各级国家权力机关和地方各级行政机关的职权也作出了规定。这些新的政策和法律为中央和地方职权的科学合理划分提供了法律和政策依据,克服了过去权限划分的主观随意性,使中央和地方的关系朝着规范化的方向前进了一大步。

4. 把处理国际关系的原则灵活巧妙地运用到国内中央与地方特殊关系的处理上

港澳台自古以来就是中国的领土,是中国不可分割的组成部分,与中央人民政府是地方与中央的关系。然而,如何正确处理好这一特殊的地方与中央关系历来是一个十分棘手的问题。第一代中央领导集体为此做出了不懈的努力,由于各种主观条件的限制,未能取得突破。党的十一届三中全会以后,以邓小平为核心的第二代中央领导集体把这一涉及国家主权的历史遗留问题坚决地提上了议事日程。在解放思想、实事求是的思想路线的指导下,大胆地把处理国际关系的和平共处五项原则灵活巧妙地运用到国内,认为社会主义的大陆也可以和资本主义的港澳台在一国之内和平共处,从而创造性地提出“一国两制”的方针。这一方针坚持以中华人民共和国统一行使国家主权为前提,从而有利于中央政令的统一,维护了中央权威,国家的单一制结构形式也没有质的变化,同时又允许港澳台保持原有的资本主义制度,并给予其相当大的自治权。“一国两制”方针对于妥善处理这一特殊的中央与地方关系具有极其重要的意义。它是第二代中央领导集体智慧的结晶,是处理中央与地方特殊关系的一个新创举,并为世界上其他国家解决类似问题提供了一个新的思路。

以江泽民为核心的第三代中央领导集体继承了党历来十分重视处理中央与地方关系

的优良传统。江泽民在十四届五中全会作的题为《正确处理社会主义现代化建设的若干重大关系》的讲话中,对处理中央与地方关系,提出了一个总原则:既要有体现全局利益的统一性,又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性;既要有维护国家宏观调控权的集中,又要在集中指导下赋予地方必要的权力。这个总原则,深刻揭示了社会主义市场经济运行过程中中央与地方关系的新内涵,标志着我们党对这一重大关系的认识进入了一个新阶段。

1. 坚持中央集权和地方适度分权有机结合,突出强调维护中央权威

党的第三代领导集体认为,在我国经济体制从计划经济向社会主义市场经济体制转变过程中,处理中央与地方关系应该把中央集权和地方分权有机结合起来,在充分发挥两个积极性的同时,以江泽民为核心的第三代中央领导集体突出强调维护中央权威。在市场经济中,市场将在资源配置方面起基础性作用,但这并不排斥政府宏观调控。事实上,现代市场经济离不开政府的宏观调控和管理,否则就无法保持经济健康协调地发展。这种宏观调控,必须有中央政府的集权和权威,有了这种集权和权威,有了法律手段、行政手段的干预,才会迅速有效地发挥作用。如果没有中央集权和权威,就会各自为政,上有政策,下有对策,有令不行,有禁不止,就会以地方利益损害国家利益,最终会破坏改革和现代化建设大业。为此,党的十四届四中全会明确指出:“只有维护中央的权威,才能增强党的凝聚力和战斗力;才能保证国家统一、民族团结和社会稳定;才能保障改革开放和现代化建设的顺利进行,逐步实行各族人民的共同富裕,实现社会主义物质文明和精神文明的共同发展。”^[9]党的十四届五中全会进一步强调:“必须加强中央的统一领导,维护中央权威”。^[10]在实践上,1994年,党中央和国务院决定在全国实行在划分中央与地方事权基础上的分税制。1998年11月党中央和国务院决定撤销省级分行,跨省区设置9家分行,这就摆脱了地方政府对金融业务的行政干预,加强了中央政府在金融领域的宏观调控。同年12月,改革工商行政管理体制,对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。这些措施都是以权力下放为基础,旨在逐步建立中央与地方合理分权的新体制和新机制。强调维护中央集权和权威,绝不是把应该赋予地方的权力收上来,而是要求在坚持统一性的前提下,合理划分中央与地方职责权限,充分发挥两个积极性。

2. 强调区域之间的均衡协调发展,注意到了地方之间关系的协调

新中国成立后至改革开放以前,中央实行了一种向内地倾斜、逐步缩小内地与沿海差距的平衡发展战略。这种发展战略曾一度缩小了地区之间的历史差距。但是,由于它以牺牲经济效益为代价,挫伤了发达地区的积极性,抑制了国家整体经济实力的提高。改革开放以后,在邓小平的“让一部分地区先富起来”思想的指导下,中央实行了向经济效益好的沿海地区和大中城市倾斜的政策,使沿海地区率先实现经济起飞。经过十多年的努力,东部沿海地区发展越来越快,但同时与落后的西部地区的差距也越来越大。地区差距的扩大不可避免地产生了一些消极影响,它压抑了落后地区发展的积极性,加剧了东西地区之间的矛盾以及地方与中央的矛盾,因而不只影响了西部地区的发展,也影响了东部地区的发展,甚至影响了整个国家的发展。

这一问题引起了以江泽民为核心的第三代中央领导集体的高度重视。江泽民在党的十四届五中全会闭幕时的讲话中指出:“对于东部地区与中西部地区经济发展中出现的差距扩大问题,必须认真对待,正确处理。”“应当把缩小地区差距作为一条长期坚持的重要方

针”。“解决地区发展差距,坚持区域经济协调发展是今后改革和发展的一项战略任务。从‘九五’开始,要更加重视支持中西部地区经济的发展,逐步加大解决地区差距继续扩大趋势的力度,积极朝着缩小差距的方向努力。”^②1999年6月9日,在中央扶贫开发工作会议上,江泽民又进一步指出,在继续加快东部沿海地区发展的同时,必须不失时机地加快中西部地区的发展。从现在起,还要作为党和国家的一项重大战略任务,摆到更加突出的位置。为此,党中央、国务院作出了实施西部大开发的战略部署。这一战略部署坚持国家对西部地区的重点支持,给予西部地区大量的优惠政策和措施。在资金投入问题上,加大对西部地区建设资金的投入力度,优先安排西部地区的转移支付,加大银行对西部地区的金融信贷支持。在改善投资环境问题上,大力改善西部地区的投资软环境,对设在西部地区的企业实行税收优惠政策,加大对西部地区的土地和矿产资源的开发,深化价格改革,提高市场调节价格的比重。在对外对内开放问题上,进一步扩大外商投资领域,拓宽利用外资渠道,大力发展西部地区的对外经济贸易,推进东部、中部地区与西部地区的协作和对口支援。在吸引人才和发展科技教育问题上,制定有利于西部地区吸收人才、用好人才的政策,发挥科技主导作用,增加对西部地区的教育投入,加强西部地区的文化卫生建设。这一系列政策措施必将推动西部地区飞速发展,缩小与东部地区的差距,促进全国地区经济均衡协调发展。

西部大开发战略是以江泽民为核心的党中央高瞻远瞩、总揽全局、面向新世纪作出的一项重大决策。它不仅有利于缓解地区之间的矛盾,协调地方与中央的关系,而且有利于增进民族的团结,保持社会稳定,巩固国家边防。因而它不仅具有重大的经济意义,而且还具有重大的政治意义。

3. 用法律和制度化的手段协调中央与地方的关系,把中央和地方的关系逐步纳入了制度化的轨道

第二代中央领导集体虽然推进了中央和地方关系向着规范化方向发展,但由于这一时期中央与地方权限的调整缺乏严格、完善的法律和制度基础。地方政府不断地与中央讨价还价,争取更多的优惠政策和更多的投入,尽量减少应当向中央缴纳的税收。对不符合本地利益的,地方便以“上有政策、下有对策”的办法来应付。因此,中央和地方的权力关系仍然处于一种不完全规范的状态之中。

以江泽民为核心的第三代中央领导集体正努力把中央和地方的关系纳入规范化、制度化的轨道。分税制的改革是如此,《立法法》的颁布更是如此。2001年3月,九届全国人大三次会议审议通过了《中华人民共和国立法法》。在《宪法》对中央和地方各级权力机关和行政机关的立法权限作出基本规定的基础上,《立法法》赋予了全国人大及其常委会专属立法权,并具体地列举了专属立法事项。对于地方性法规的权限问题,《立法法》也进一步予以明确的规定,把地方性法规可以规定的事项加以具体化,指出“为执行法律、行政法规的规定,需要根据本地行政区域的具体情况作具体规定的事项”和“属于地方性事务需要制定地方性法规的事项”都可以由地方性法规作出规定。《立法法》的制定与实施,使中央和地方的立法权限得到了明确、具体的划分,为中央和地方关系的规范化、制度化提供了有力的法律保证。对推进依法治国、依法处理中央和地方的关系有着非常重要的意义。

四

纵观我国中央与地方关系 52 年来的调整 and 改革,从总体上看基本适应了经济社会发展的要求,在巩固人民政权和国家统一,加强民族团结、促进地方经济发展和国家综合国力的提高,推进国家的民主和法制建设等方面发挥了积极作用。回顾总结半个世纪以来中国共产党三代领导集体处理中央与地方关系的历史经验,为我党今后处理中央与地方的关系提供了诸多有益的启示。

1. 中央与地方关系的调整 and 改革要符合单一制国家结构的根本原则,在这个大原则下调整 and 改革中央与地方、地方与地方的关系

一个国家的结构形式是由这个国家的历史和民族特点所决定的,具有相对稳定性,它决定一个国家中央和地方关系变化的基本方向。根据我国《宪法》规定,我国国家结构形式实行单一制。这是由我国的历史、地理、政治、经济、民族、宗教、文化等多种客观因素决定的,是符合中国国情和各族人民根本利益的。中国不能搞联邦制,只能采用单一制国家结构形式,这个结构形式有利于我国的统一、稳定和发展。

在单一制的国家结构内部,我国中央与地方各级政府之间的相互关系与权限,必须根据我国经济、社会发展的需要而不断调整和变革,中央与地方关系 50 多年来的变化印证了这一点。中央与地方关系的调整是中央统治和领导地方的一种方式方法,这种方式方法是可以改革完善的,而且必须改革完善。但这方面的改革必须在单一制的国家框架内进行,各级地方必须接受中央政府的统一领导,民族自治地方也不例外。近年来,国内外某些人对中国应搞联邦制或邦联制的主张又甚嚣尘上,认为“中国应实行联邦制”,可把中国分成十二块或七块,使各块竞争发展。对这种“肢解”中国的主张必须予以高度警惕。

2. 中央与地方关系的调整 and 改革的实质是国家权力在国家机构体系内的纵向分配,要协调好二者之间的关系,还必须处理好“行政体系内部的纵向行政权力分配”同“行政体系内部权力与外部权力的分配”之间的关系

行政体系内部的纵向行政权力分配就是中央与地方政府分权,行政体系内部权力与外部权力的分配就是政府与社会之间的分权。中国共产党处理中央与地方关系的历史经验表明,要协调好中央与地方的关系,就必须首先处理好政府与社会之间的分权,因为政府与社会分权是中央与地方分权的前提和基础。在这方面我们曾走过弯路。由此可见,改革开放以前中央与地方关系调整跳不出原有框框的根本原因就在于没有触及政企关系这一要害问题,没有从根本上触及高度集中的政治经济体制本身。1978 年以后,这种情况发生了根本性的改变。一方面,国家主动向企业——市场放权,扩大国有、集体企业的自主权,增强企业自我发展的能力,注意到自身职能的转换。另一方面,中央主动向地方政府放权。中央与地方关系的调整不再是简单地在行政体系内部进行,而开始转向由行政体系向社会经济体系进行放权的权力分配模式。

3. 用法制保障中央和地方的职权划分

从新中国建立 50 多年来中央与地方权力配置的发展变化来看,中央集权和地方分权的利弊都不是绝对的,应根据国家的政治、经济形势适时调整。但是,这种调整不应是随机随意的,应当有法制规范和保障。新中国建国后,起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》曾对中央和地方国家机构职权划分的原则做了规定。1954 年宪法删去了“共同纲领”所规定的有关内容,后来的 1975 年宪法和 1978 年宪法也是这样,在中央与地方职权划分这一重大问题上,宪法中也没有给予明确规定,未能用法律保障中央和地方的职权划分。改革开放以前中央与地方职权划分中在集权还是分权问题上的“两收两放”与此不无关系。

如前所述,修改后的《中华人民共和国宪法》,充实了中央和地方分权立法的原则和内容,以概括与列举式相结合的方法规定了立法主体的立法权限范围,这是中央与地方关系法制化的一大成果。随着改革的深化,应不断以法律的形式将改革所形成的中央与地方政府各自的权力范围、权力运作方式、利益配置结构及责任和义务明确下来,形成中央与地方政府之间的法定的权力利益关系,在此基础上形成中央和地方政府之间长期稳定的制度化关系。

4. 地方各级政府之间的关系是中央和地方政府之间关系的延伸,应根据经济发展情况因势利导,适时调整

地方政府组织结构的层级固定下来以后,就形成了地方政府之间的纵向关系。如何处理好地方政府之间的纵向关系,对于提高行政效率、效能、绩效以及协调中央与地方关系都有着十分重要的意义。一般来说,中央政府与地方政府之间的关系,实际上就是指中央政府与省级政府之间的关系。因为“省级以下各级政府与中央政府也有关系,如都必须执行中央政府的计划、政策、决定和命令,但一般都是通过省级政府而发生关系的;市、县政府与中央政府及其部门发生的联系,一般都是经过省级政府同意或批准的,或事后报告”。在改革开放以前,地方政府之间的关系主要是一种行政执行关系,下级政府是上级政府的传声筒。中央政府向省级政府放权的同时,省级政府也有步骤、有计划地向下级政府放权。下级政府因此也获得了一定的自主权,使下级地方政府从单纯的上级地方政府的代理人,转化为更多地代表当地利益,变成了相对独立的行为主体。随着经济管理权限的不断下放,各级地方政府成为了地方经济活动的主要决策者和管理者,从而有力地促进了社会经济的发展。目前,我国正处于向市场经济转轨的时期,地方政府的层次不同,不同层级地方政府的情况、特点和问题也不相同,因此,应允许不同层级政府之间的管理职能及范围有较大差异。

另外,横向的各地地方政府间关系也是地方政府间关系的重要内容。改革开放以前,中国地方政府间的横向关系基本上处于一种被阻隔的状态。因为在计划经济体制下,行政区的经济职能表现得非常突出,地方完全服从中央的计划安排,地方政府之间没有自发的经济交往;地方政府机构与中央各部委的对口设置使得地方政府实际上被肢解,地方的行动只不过是地方各部门的行动,地方的整体行动和发展规划形不成,地方政府间的横向关系也就无从谈起。改革开放以后,这种情况发生了根本变化,随着市场经济的发展和社会化大生产的要求,经济活动要求突破行政区域的限制而形成跨行政区的经济区。据统计,到 1986 年,仅以大中城市为中心的跨省、市的经济协作区全国就有 24 个。1996 年 3 月 17 日,第八届全国人大第四次会议提出在全国建立七个跨省、区、市经济区域:①长江三角洲及沿江地区;②环渤海地区;③东南沿海地区;④西南和华南部分省区;⑤东北地区;⑥中部五省地