

DANGDAI ZHONGGUO GUOJIA QUANLI
ZONGXIANG PEIZHI WENTI YANJIU

当代中国国家权力 纵向配置问题研究

任广浩◎著



中国政法大学出版社

当代中国国家权力

任广浩◎著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目(CIP)数据

当代中国国家权力纵向配置问题研究 / 任广浩著. —北京: 中国政法大学出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-5620-4265-5

I. ①当… II. ①任… III. ①行政管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第074203号

- 书 名** 当代中国国家权力纵向配置问题研究
- 出版发行** 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹** 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印** 固安华明印刷厂
- 规 格** 880mm×1230mm 32开本 8.125印张 200千字
- 版 本** 2012年5月第1版 2012年5月第1次印刷
- 书 号** ISBN 978-7-5620-4265-5/D·4225
- 定 价** 26.00元

- 声 明**
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

目 录 /Contents

导 论 1

一、国家权力纵向配置问题的提出及其意义 /1

二、核心概念的阐释 /6

（一）国家权力配置与国家权力纵向配置 /6

（二）国家结构形式 /7

（三）中央与地方关系 /9

三、本书的研究方法、创新与不足 /9

（一）研究方法 /9

（二）本书的创新之处 /10

（三）研究的不足之处 /11

第一章 国家权力纵向配置的基本理论..... 13

一、马克思主义经典作家关于中央与地方关系的理论 /13

（一）马克思、恩格斯有关中央与地方关系的理论 /13

（二）列宁有关中央与地方关系的理论 /15

二、毛泽东对中央与地方关系的论述 /18

（一）发挥中央和地方两个积极性 /18

（二）必须保证中央的集中统一领导 /18

2 当代中国国家权力纵向配置问题研究

- (三) 提倡同地方“商量办事” /19
- 三、邓小平中央与地方权力划分的思想 /20
 - (一) 兼顾中央与地方,以中央为主导 /20
 - (二) 进行权力下放,给地方适当的自主权 /21
 - (三) 要维护中央的权威 /22
 - (四) 权力配置制度化法制化 /22
 - (五) 一国两制思想对国家结构制度理论的贡献 /23
- 四、中共第三代和现任领导集体关于中央与地方关系的理论 /23
 - (一) 充分发挥中央和地方两个积极性 /24
 - (二) 依法规范中央和地方管理权限 /24
 - (三) 合理划分中央和地方在国有资产管理方面的权限 /25
 - (四) 统筹中央和地方关系 /25
- 五、西方思想家从横向分权到纵横“双重分权”的理论发展 /26
- 六、国家权力纵向配置的几种基本理论形态 /29
 - (一) 中央集权理论 /29
 - (二) 地方分权与地方自治理论 /37
 - (三) 均权理论 /40

第二章 国家权力纵向配置的基本制度形态 45

- 一、单一制国家权力纵向配置模式 /45
 - (一) 主权配置结构 /45
 - (二) 权力配置方式 /46

(三) 单一制权力纵向配置模式的实践形态	/49
二、联邦制国家权力纵向配置模式	/54
(一) 主权配置结构	/54
(二) 权力配置方式	/55
(三) 联邦制权力纵向配置模式的实践形态	/57
三、中国以特别自治为补充的单一制国家权力纵向配置模式	/60
(一) 单一制：近现代中国追求国家统一的制度选择	/61
(二) 中国选择单一制国家结构形式的原因	/65
(三) 中国单一制国家权力纵向配置的实践模式	/67
四、当代西方国家国家权力纵向配置的发展趋势	/74
(一) 传统地方分权国家表现出集权化的倾向	/74
(二) 传统集权制国家表现出分权化的趋势	/75
(三) 集权与分权共同增长	/76
(四) 中央与地方关系出现了越来越强的合作化趋势	/77
(五) 加强中央对地方的财政控制手段	/77
(六) 中央与地方关系的法治化	/78
(七) 西方国家中央与地方权力纵向配置的启示	/78

第三章 当代中国国家权力纵向配置的历史沿革、制度困境与变革思路 81

一、中国国家权力纵向配置的历史沿革	/81
(一) 我国纵向权力结构的宏观构建阶段	/81
(二) 改革开放后我国权力纵向配置的发展	/90
二、我国国家权力纵向配置的制度困境	/99

4 当代中国国家权力纵向配置问题研究

- (一) 中央集权但权威不足 /99
 - (二) 地方权力不断扩大却无权力归属感 /100
 - (三) 中央与地方事权的分工不明导致政府越位、缺位现象同时存在 /100
 - (四) 缺乏地方利益的表达与平衡机制 /102
 - (五) 权力配置的非均衡性和分殊化 /103
 - (六) 权力配置模式的非制度化 /104
 - (七) 纵向权力监督机制不健全 /104
- 三、走出困境的基本思路 /105
- (一) 权力配置必须以中国“超大国家”的国情为基础 /106
 - (二) 集权是我国一定时期内权力纵向配置的主流和基本特征 /107
 - (三) 市场经济绝不必然意味着“小政府”的权力结构 /108
 - (四) 适度分权是社会进步的标志 /109
 - (五) 集权与分权要法律化、制度化 /109

第四章 立法权力的纵向配置..... 111

- 一、立法权力纵向配置的内涵、基本模式和划分方式 /112
 - (一) 立法权力纵向配置的内涵 /112
 - (二) 立法权力纵向配置的基本模式 /114
 - (三) 立法权力的纵向划分方式 /120
- 二、中国特色的“集权的分权”型立法权力纵向配置状况 /123
 - (一) 我国“集权的分权”型立法权力纵向配置的

特点 /124

(二) 我国当前立法权纵向配置的基本格局 /126

(三) 中国立法权力纵向配置存在的缺陷 /134

三、中国立法权力纵向配置的优化 /141

(一) 立法权力纵向配置的优化目标 /141

(二) 立法权力纵向配置优化的基本原则 /143

(三) 立法权优化配置的方法与对策 /146

第五章 行政权力的纵向配置..... 149

一、行政区划与政府层级的重构 /149

(一) 中国行政区划与政府层级的变迁 /150

(二) 我国五级行政权力体制的弊端 /154

(三) 国外行政区划与政府层级的比较分析 /157

(四) 中国地方政府层级制度改革设想 /160

二、中央与地方政府间事权配置法治化 /164

(一) 改革开放 30 年中央与地方事权调整的路径及其得失分析 /165

(二) 中央与地方事权划分模式的国际比较与借鉴 /169

(三) 我国中央与地方政府间事权划分机制的法治进路 /175

三、建立合理的中央与地方的财权配置格局 /177

(一) 中央与地方财权划分的沿革及评价 /177

(二) 中央与地方财权划分模式的国际比较与借鉴 /186

(三) 完善我国财权纵向配置机制的基本构想 /197

第六章 司法权的纵向配置	201
一、纵向权力结构中的司法权 /202	
(一) 司法权及其特殊性 /202	
(二) 司法权的归属：中央（国家）抑或地方 /206	
二、中国司法权地方化的现状、成因及危害 /209	
(一) 司法权地方化的表现形式 /211	
(二) 司法权地方化的体制成因 /214	
(三) 司法权地方化的危害 /216	
三、司法权纵向配置的国际比较 /219	
(一) 法院设置与法院的性质 /219	
(二) 法官选任权的归属 /223	
(三) 司法经费的保障机制 /226	
四、司法权纵向配置与中国司法体制改革策略 /227	
(一) 现有改革方案及其评价 /228	
(二) 消除中国司法权地方化的改革策略 /232	
 参考文献	 234
 后 记	 246

导 论

一、国家权力纵向配置问题的提出及其意义

自从有了国家，就有了中央和地方的界分。在人类几千年的历史长河中，中央与地方的纵向权力关系，始终是一个国家制度的核心问题。它关系到国家的统一、民族的团结、经济的发展和社会的稳定。正如孟德斯鸠所言，一个国家“如果小的话，则亡于外力；如果大的话，则亡于内部的不完善”^{〔1〕}。当中央与地方权力关系协调时，社会的发展就会顺利，国家就会强盛；而当中央与地方之间相互矛盾对抗时，社会的发展就会受到阻碍，国家就会出现动荡甚至分裂。可以说，一部国家史或王朝史，从一定意义上讲就是处理中央与地方关系的历史。

20 世纪 80 年代以来，西方各国兴起声势浩大的政府行政改革浪潮，这场改革中的一个主题就是重塑中央和地方关系。在国家权力—国家结构的双重互动变迁中，西方各国的国家结构与集权、分权亦呈现出集权化和分权化并存及共同发展的趋势。传统的地方分权国家如英国表现出集权化的倾向，而法国、日本、西班牙、葡萄牙等集权程度较高的国家出现了不断向地方分权的趋势。总体上看，西方国家中央与地方关系的调整呈现出一种双重倾向：一是中央政府权能扩张，二是地方政府职能扩张。一方面，单一制国家二战后经济的发展，促使中央政府将大部分管理公共事务的职能下放给地方政府，使地方政府成

〔1〕〔法〕孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，商务印书馆 1961 年版，第 130 页。

为社会提供服务和管理的主要机构。联邦制国家由于集权包袱和效率低下，倾向于将部分中央权限和事务还权于地方政府。但另一方面，地方政府职能的扩张并未削弱中央集权，相反，中央集权也在一定范围得到强化。如在美国，从尼克松的新联邦主义到里根的新保守主义，再到老布什、克林顿的政府企业化改革，都倾向于发挥州和地方政府的作用，但另一方面也在加强联邦对各州的控制，联邦权力不是减弱而是加强了。在合理分权的基础上，许多西方国家的中央与地方关系出现了越来越强的合作化趋势。如美国从二元联邦制向合作联邦制过渡。英国在1997年工党上台执政后，调整中央与地方关系，大规模下放权力。英国在下放权力的过程中，强调地方的主要角色是治理而不是执行中央制定的政策，强调建立中央与地方的“伙伴关系”。

“中国是一个大国，第一大政治关系其实就是中央和地方的关系。”^{〔1〕}从20世纪50年代到70年代，我国对中央与地方关系进行过多次调整，但却始终没有走出“集权—分权—再集权—再分权”的怪圈。十一届三中全会以来，随着我国经济体制改革和政治体制改革的不断深入，中央与地方关系又进行了几次较大范围的调整。尽管这种调整仍然没能彻底摆脱“放权—收权”的循环怪圈，但是，这与改革开放前中央与地方关系的调整方式截然不同。这种“放权—收权”不再以急风骤雨般的方式进行，而是采取了有步骤、分重点、分阶段、有序化、并逐步通过法治化的方式推进。值得肯定的是，1978年以来的三十多年，我国中央与地方的纵向权力关系进行的一系列重大调整取得了明显的成效，促进了国民经济和社会的发展。

〔1〕 樊纲：“稳定的地方财源与有效的中央转移支付”，载《经济观察报》2006年11月27日。

但是，目前中央与地方纵向权力关系中还存在许多突出的矛盾和问题，既制约了社会主义市场经济体制建立的进程，也影响了中央与地方、地方与地方之间建立和谐的关系，对我国政治、经济格局产生不同程度的负效应。

在中国正逐步实现现代化宏伟目标的新的历史条件下，迫切要求通过制度设计在中央集权与地方分权之间找到一个合理的均衡点，实现二者之间的动态平衡，从而在此基础上建构一个民主、高效、充满活力的国家权力纵向配置体系。因此，在这样的背景下，研究国家权力的纵向配置问题具有十分重要的现实和理论意义。

1. 国家权力的纵向配置问题，是中国共产党的历代领导集体始终关注的一个问题

毛泽东在 1956 年中央政治局扩大会议上作了《论十大关系》的讲话，其中第五个问题专门谈“中央与地方的关系”，并且把中央与地方的关系作为非常的重要的关系加以处理。他指出，“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〕。

邓小平指出：“我们的一切工作都会涉及全局与局部的关系、中央与地方的关系、集中统一与因地制宜的关系。”〔2〕

江泽民在十四届五中全会《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的讲话中，总结了必须处理好的、带有全局性的 12 个方面的重大关系，其中第十个方面就是中央和地方关系。江泽民全面系统地阐述了发挥中央与地方两个积极性的意义。他指出：“充分发挥中央和地方两个积极性，是国家政治生活和经济生活中的一个重要原则问题，直接关系到国家的统

〔1〕《毛泽东选集》（第 5 卷），人民出版社 1977 年版，第 276 页。

〔2〕《邓小平文选》（第 1 卷），人民出版社 1994 年版，第 198～199 页。

一、民族的团结和全国经济的协调发展。”^{〔1〕}

在党的十七大报告中，胡锦涛对统筹兼顾的内容进行了丰富和发展，新增加了“统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，统筹国际国内两个大局”^{〔2〕}三方面的内容，其重点之一是“统筹中央和地方关系”。

2. 国家权力配置始终是所有国家都必须谨慎面对的一个根本问题

这是因为任何一个国家国家机构的建立，始终是围绕着权力而进行的，权力是维持社会秩序稳定的一个重要手段。国家权力配置包括横向和纵向两个方面。横向配置是国家权力按照功能在立法机关、行政机关、司法机关等国家机关之间进行的分配，纵向配置是国家权力在中央国家机关和地方国家机关之间的分配。纵向权力配置是国家政治结构的核心问题之一。该问题的研究，对维护和促进国家的统一、经济的发展和社会的稳定，有极其重要的现实意义。

3. 将纵向权力配置制度化当作考察当代中国中央与地方关系的一个视角进行研究，是基于其在我国现实政治制度建设中的重要性

就现实政治而言，制度化或制度创制在当代中国政治发展中有着不可替代的特殊意义。没有必要的国家制度建设，一个国家就难以保持持续、稳定、协调的经济发展，也不可能为实

〔1〕《江泽民文选》（第1卷），人民出版社2006年版，第471～472页。

〔2〕胡锦涛：“高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告”，载《人民日报》2007年10月25日。

现现代民主政治奠定必要的制度基础。^{〔1〕} 中国改革开放以后,随着社会、经济的发展,纵向权力关系进行了一系列的调整,但始终没有形成系统、科学、法治化的制度。近年来地方政府在扩张权力时形成的地方主义和“诸侯经济”等现象,使得中央权威和宏观调控能力下降,严重威胁国家安定,也扰乱了有序的社会状态。因此,如何在确保中央权威和宏观调控能力的情形下,让地方与中央二者权力关系形成良性互动机制,是事关国家统一、经济发展、社会稳定的重要课题。

4. 与横向权力的研究相比,纵向权力理论的研究处于相对薄弱的地位

正如苏力所言:“今天,中外学术界谈论分权问题似乎更多集中于横向分权,即所谓的三权分立的问题。但在我看来,纵向分权,至少在现代中国,也许是一个更重要问题。”^{〔2〕} 自 20 世纪 80 年代以来,中国学者开始关注中央与地方权力关系问题的研究,并已经取得了一些成果。这些研究大多是从分税制、财政、经营关系权限、事权财权划分、行政区划与政府层级、立法权的划分等某一领域出发,缺乏全面、系统的研究。另一方面,中央地方关系的实质是基于利益而产生的权力分配问题,因此,运用权力理论、从权力纵向配置的视角进行的研究,有助于进一步拓展、深化对国家结构形式理论和我国中央地方关系理论的研究。

本书以当代中国“超大国家”的基本国情为出发点,把立法、行政、司法三大国家权力系统之间的横向分权与中央和地方之间的纵向分权有机结合起来,从国家权力横向、纵向和纵

〔1〕 参见胡鞍钢、王绍光、周建明:《第二次转型:国家制度建设》,清华大学出版社 2003 年版,第 379 页。

〔2〕 苏力:“当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节”,载《中国社会科学》2004 年第 2 期。

横交错的“双重分权”、“立体分权”的权力“网络结构”入手，通过分析中国当代特别是改革开放三十多年来国家权力纵向配置的发展、演变及其制度困境，探索国家权力纵向配置未来改革的走向和制度化的方案设计。

二、核心概念的阐释

本书有四个核心概念：国家权力配置、国家权力纵向配置、国家结构形式、中央与地方关系。

（一）国家权力配置与国家权力纵向配置

1. 国家权力配置及其五个向度

就其性质而言，国家权力是一种政治权力，是伴随着人类阶级社会的产生而普遍存在、并对人们生产和生活有着重要影响的一种社会现象。

国家的形成历史表明，国家权力的运作与行使是人类社会集体的事情。为了保障国家权力的有序、有效行使，任何国家都必须构造一个权力运行的系统，并把国家权力分配在系统中的各个组织之中。国家权力的这一分配状况就是国家权力配置。

国家权力的配置有五个向度。第一，国家权力在人民与国家机关之间的配置，这也是最重要的一个方面，首先要确定一国人民与国家权力的关系，即在这个国家中人民与国家政府的关系如何，国家权力是属于谁的，归哪些人所有，人民享有什么样的权利和权力，而国家（通过政府）又拥有哪些权力。基于人民主权原则，人民是国家权力的所有者，处于国家主权者的地位。这就是政治学、宪法学上常说的国体问题，也就是解决国家权力的所有权的归属问题。第二，国家权力在少数人和多数人之间的配置，这个配置在近现代国家是通过代议制来完成的。多数人通过代议制解决国家权力行使权授予给少数人的程序并始终保持监督和制约的权能。第三，国家权力的横向配置，是指国家权力按照功能在国家机构之间的分配，即同一

层次国家机关之间权力配置格局，也就是政权组织形式，国家权力在功能上通常划分为立法、行政、司法三个部分，并分别由三个不同的机构来行使。第四，国家权力的纵向配置，即中央与地方或国家整体与组成部分之间的权力格局。国家权力仅仅进行横向的配置还不够，还必须进行纵向的配置，即国家自上而下或自下而上设立不同层级的政府，权力在不同层级的政府之间进行分配。第五，国家权力在国家和社会之间的配置，国家权力来自于社会，其最终的发展方向是不断回归社会。

2. 国家权力纵向配置的含义

国家权力的纵向配置，是指中央与地方或国家整体与组成部分之间的权力格局，即国家根据国家权力与其管辖地域、人口、历史传统、公共事务的性质和总量等各种复杂的变量关系加以考量后，自上而下或自下而上设立不同层级的政府，权力在不同层级的政府之间进行分配。简单地说，国家权力纵向配置就是中央与地方的权力分配。国家权力纵向配置涉及一国权力配置的原则、制度、方式等一系列国家生活中的重大问题，其重要性决不亚于国家权力的横向配置。

（二）国家结构形式

《中国大百科全书》中是这样界定国家结构形式的，“国家结构形式是指国家的整体与部分、中央与地方的相互关系”^{〔1〕}。我国宪法学界关于国家结构形式概念的阐释主要由以下几种代表性观点：①“国家结构形式是指国家整体是由哪些部分组成的，具体是指国家统治阶级根据什么原则，采取何种形式来划分国家行政单位，调整国家整体与组成部分之间的相互关系”^{〔2〕}；②“国家结构形式指的是特定国家表现其国家的整体

〔1〕《中国大百科全书》（政治学卷），中国大百科全书出版社1992年版，第138页。

〔2〕吴家麟：《宪法学》，群众出版社1988年版，第241页。

和局部之间相互关系所采取的外部总体形式”〔1〕；③“国家结构形式是在国家机构体系内纵向配置国家权力行使权并规范其运用程序的制度模式。”〔2〕我国政治学的研究中，对国家结构形式的概念界定比较有代表性的观点有：①“国家结构形式是指处理国家整体与局部之间、全国政府与地区政府之间的关系的的基本模式，也就是一个国家的各个部分以什么形式和方式整合为国家的问题”〔3〕；②“国家结构形式是国家的中央权力机关和地方权力机关、整体与局部之间关系的构成方式，它是中央权力与地方权力关系在国家组织结构形式和原则上的体现”〔4〕。

从以上学者对国家结构形式的认识我们可以看到，理解国家结构形式有两个方面。一方面，国家结构形式在外部形态上表现为一个国家的行政区划分布状况，行政区划是国家结构形式在地理上的空间投影。另一方面，国家结构形式实质上是一种权力的配置形式，而不是简单的区域划分。正如童之伟教授所指出：“‘国家结构形式’的实质是在国家结构体系内纵向配置国家权力行使权并规范其运用程序。”〔5〕

国家结构形式与国家权力的纵向配置有密切的关系。国家结构形式从法理上规定了国家权力纵向配置的基本形态，国家结构形式理论的发展，是研究国家权力纵向配置的基础。只有在国家结构形式产生之后，才有了所谓的中央与地方关系，才有了国家权力的纵向配置。

国家结构形式分为单一制和联邦制两种，由此也产生了国家权力纵向配置的具体形态。对此，本书在后面还要进行详细

〔1〕 许崇德：《中国宪法》，中国人民大学出版社1989年版，第153页。

〔2〕 童之伟：《国家结构形式论》，武汉大学出版社1997年版，第92页。

〔3〕 王惠岩：《政治学原理》，高等教育出版社1999年版，第119页。

〔4〕 王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社1995年版，第253页。

〔5〕 童之伟：《国家结构形式论》，武汉大学出版社1997年版，第87页。