



中央民族大学“985 工程”项目成果

当代中国中央与民族自治地方政府 关系研究

DANG DAI ZHONG GUO ZHONG YANG
YU MIN ZU ZI ZI DI FANG ZHENG FU
GUAN XI YAN JIU

高韞芳 著



人民教育出版社

当代中国中央与民族自治地方 政府关系研究

高韞芳 著

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

当代中国中央与民族自治地方政府关系研究/高韞芳 著.

—北京:人民出版社,2009.9

ISBN 978-7-01-008152-6

I. 当… II. 高… III. 中央和地方的关系-研究-中国-现代 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 143215 号

当代中国中央与民族自治地方政府关系研究

DANGDAI ZHONGGUO ZHONGYANG YU MINZU ZIZHI DIFANG
ZHENGFU GUANXI YANJIU

高韞芳 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:288 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-008152-6 定价:38.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

目 录

绪论	1
第一节 研究问题及意义	1
一、问题的提出	1
二、研究意义	2
第二节 核心概念解析	5
一、关系	6
二、政府间关系	11
三、中央与地方关系	13
四、中央与民族自治地方政府关系	17
第三节 研究述评	19
一、中央与地方关系方面	19
二、中央与民族自治地方政府关系方面	24
第四节 路径、方法和论述框架	28
一、研究路径	28
二、主要研究方法	30
三、论述框架	31
第一章 中央政府与地方政府关系:主体分析	35
第一节 行政系统的系统分析	35
一、行政系统与社会的关系	35
二、行政系统内部构成	43
三、系统内亲和性分离	49
第二节 当地方政府成为真正主体	53

一、中央政府的主体性表现及变化·····	53
二、地方政府的主体性获得·····	57
三、地方政府的主体性表现·····	62
四、地方政府的主体性发挥·····	64
第三节 地方政府成为主体的意义·····	74
一、地方政府的重要性突显·····	75
二、地方政府的学术研究意义·····	78
三、地方政府的认识角度·····	79
第二章 民族自治地方政府的主体分析·····	86
第一节 民族自治地方政府的主体存在·····	86
一、民族自治地方政府的一般性·····	87
二、民族自治地方政府的独特性·····	90
三、民族自治地方政府的综合表现·····	98
第二节 民族自治地方政府的主体性表现·····	102
一、主体意识·····	102
二、外界提供的自由度·····	104
三、建构能力·····	107
第三节 民族自治地方政府的主体性发挥现状及对策·····	112
一、问题·····	112
二、对策的思考·····	117
第三章 当代中国中央与地方关系的主题解析·····	125
第一节 中央视角下的中央与地方关系·····	125
一、与不同行政区域地方政府之间的关系·····	125
二、与不同层级地方政府的关系·····	136
第二节 地方视角下的中央与地方关系·····	142
一、结构与文化解读·····	142
二、变动中的感受·····	148
第三节 第三者视角看中央与地方关系·····	153

一、引入系统第三方——公民	153
二、三者关系的演变	156
三、政府的转型	160
四、双方合作前景	163
第四章 主题的深化:中央与民族自治地方政府关系	166
第一节 中央与民族自治地方政府关系一般结构	166
一、法律结构	167
二、政治结构	171
三、财经结构	173
四、公共管理结构	176
第二节 中央与民族自治地方政府的特殊关系	177
一、对民族自治地方的特殊政策	178
二、对特殊民族地区的特殊关注	188
第三节 中央与民族自治地方政府关系发展过程	194
一、双方关系的历史发展	194
二、双方关系的基础变化	200
第四节 中央与民族自治地方政府关系存在的问题及对策	203
一、问题的提出	204
二、问题的症结	208
三、相应的对策	210
第五章 中央与地方关系的深入思考	219
第一节 中央与地方关系的矛盾	219
一、中央与地方关系的主要矛盾	219
二、关系矛盾的变化过程	223
三、权利时代的呼唤	227
四、变革中的中央与地方关系	229
第二节 中央与地方关系的本质	238
一、集权与分权的矛盾	239

二、权力与权利的冲突	243
三、权威与民主的反思	248
第六章 中央与民族自治地方政府关系价值审视	257
第一节 中央与民族自治地方政府关系价值思考	257
一、族际政治的合法性问题	257
二、国家权力与民族权利	260
三、民族的权威与民族的民主	264
第二节 认同视角的民族与国家	268
一、民族认同与国家认同	268
二、中国的民族认同	272
三、中国的国家认同	277
四、现代国家认同危机	281
五、危机的应对	283
结语	288
参考书目	292
后 记	304

绪 论

第一节 研究问题及意义

中央与地方之间的关系问题,不仅涉及国家确立之初的政治制度问题,也是在国家发展过程中需要不断调整和协调的现实课题。因此,中央与地方关系问题一直倍受学术界关注。近年来,经济学界和政治学界以及法学界对有关中央与地方关系问题进行了广泛的讨论。政治学界侧重于从政治整合的角度来认识和处理中央与地方关系,而经济学界则主要从财税体制的角度认识问题,法学界则多从对中央与地方关系的法制约束入手,在加强宪政建设方面提出对策。目前,对中央与地方关系的研究已经基本确立宏观层面建构中央与地方关系的基本原则,如发挥两个积极性、双方责权对称、科学界定权力原则、约束关系走向规范化与法制化等等。但是,原则的确立,只是明确了解决问题的方向,而要真正解决问题,还必须在原则指导下深入研究改革的措施和具体路径。

一、问题的提出

从2003年开始的新一轮宏观调控中,中央与地方关系的矛盾得到进一步显现。2004年上半年,中央在宏观经济问题上相继出台一系列宏观调控政策。这些举措直指地方政府行政主导的投资热。有关个税起征点、房地产调控、城市对小排量汽车设限等话题一经提出,均引起舆论的广泛关注。一时间,中央与地方关系又成为各大媒体争论的焦点,尤其江苏“铁本”事

件的发生及处理说明了解决这一问题的紧迫性。种种问题的背后都突显出中央政策与地方利益的关系问题:一方面是基于纵向的,中央和地方间利益难以协调;另一方面是基于横向的,区域发展不均衡所造成的中央决策很难统一。改革开放以来,我国实施了一个重要的区域分步发展战略。首先是东部开放,接着是西部开发,然后又是振兴东北。由于分步发展战略的实施,在短短 30 年内国家的实力大大增强了。但同时,东西发展不平衡,区域差距的问题也显现出来。因此,建立一种什么样的中央与地方关系,直接关系到中央宏观调控作用的发挥和整个社会的协调发展。

改革以来经济的持续快速增长,标志着中国进入了“盛世”,但是在“盛世”之前加上“太平”两字,还需要付出更大的努力。贫富差距、城乡差距、区域差距,是构建和谐社会的三座大山:解决得好,改革开放将带给全体国民一场盛宴;解决不好,改革开放的成果将在不平中受到影响。民族地区恰恰又处于社会多种差距的集中地带。由于民族平等、团结、互助和共同发展既是多民族国家社会发展永恒的主题,也是检验民族政治实践的基本标尺。我国东西部(民族地区与非民族地区)差距扩大以及民族分裂势力抬头的现状,使我们清醒地认识到,在全球化和市场经济背景下的中国民族问题正处于一个非常敏感的时期。所以,如何解决民族地区的发展问题,如何处理中央与民族自治地方政府的关系,事关少数民族权益的保障以及国家的主权统一,事关经济发展和社会稳定的大局,事关促进各民族平等、团结、互助以及共同发展的大局,因此,对于中央与民族自治地方政府关系,必须给予足够的理论重视。

二、研究意义

当前,我国正处于社会主义市场经济完善的关键时期,改革已触及很多深层次的矛盾和问题,这强烈要求中央与地方关系重塑,强烈要求通过深化改革使中央与地方关系本身的非规范化状况以制度化、法制化的方式加以解决。与此同时,相对于一般行政区域地方政府,民族自治地方政府的存在独具特色。所以,“中央与民族自治地方政府关系”的专题思考是切合中国

实际的背景的研究。

1. 深入对中央与地方关系的矛盾研究

如何正确处理中央与地方的矛盾,引导双方形成良性互动关系,从而发挥中央与地方两个方面的能动性,促进我国社会政治经济的持续、稳定、协调发展,是一个迫切需要解决的现实问题。通过对突发典型性事件(如“铁本”事件等)的分析,我们可以更深地了解到关系冲突的症结。本研究突破以往研究以中央为主导的一般思路,挖掘“地方政府”作为地区发展的行动主体的主体性,将“地方政府”及“民族自治地方政府”作为研究主体,透过主体变换的历史过程观察与讨论中央与地方关系的互动。研究整体切入中央与地方关系的动态过程中,具体分析在不同历史条件下中央政府与地方政府的不同方式的互动,以及这种互动如何影响了中国传统政治转型。

首先,它是一项历史考察,需要以现代化、全球化为特定的历史背景,从建国以来中央与地方关系、中央与民族自治地方政府关系变迁的历史事实中,从中心地区与边缘地带、计划经济与市场经济相互冲突、权力与权利相对立等多种角度,把握中央政府与地方政府关系发展的根源。

其次,它是一项政治分析,需要从现实的利益群体及其形成的政治关系中分析社会政治资源的配置方式和绩效。本文将从中央政府与地方政府关系的利益结构和公共权力运用的相互关系上解释和理解中央与地方政府互动过程中的政治交换。对于中央与民族自治地方政府关系,由于面对的是民族利益,而使关系的政治交换变得更为复杂。

再次,它是一项制度研究,需要追究基于国家利益的制度安排和现实的规则演变过程说明地方政府在中国政治架构中的地位和作用,从对比中理解民族自治政治的类型和性质;需要探讨国家进行制度安排最为具体和直接的原因;需要研究国家的制度执行的实际绩效。

最后,它还是一项文化研究,需要考察官场中的官员相互结合、相互影响的方式。这样的视角是以官员作为文化研究的对象,突出其生活的文化共性(共同地域、文化习俗、价值观念、社会生活氛围),突出其作为体现中国官文化价值的载体作用,因此,文化研究应该成为中央与地方关系、中央

与民族自治地方政府关系的研究的一个基本点。

总之,把中央与地方关系放到我们改革的全过程中来讨论,就需要我们放弃“对抗”的思维定式,看到彼此间基于现实的需求。这样得出的结论,对我们下一步改革的深入将更具积极意义。

2. 深入对中央与民族自治地方政府关系的思考

本研究在“中央与地方关系”的研究方向上做了进一步扩展。相对于一般行政区域地方政府而言,民族自治地方政府的存在独具特色。但是,中央政府与民族自治地方政府的关系研究却刚刚起步。本书将对中央政府与民族自治地区地方政府关系进行系统的研究,这将有利于深化中央与地方关系的理论研究,有利于推动区域政治研究,有利于促进民族地区公共管理研究学科的构建,为规范和调整中央与民族自治地方政府关系提供思路。

第一,促进民族自治地方政府建设研究。

可以说,民族地区在“西部大开发”的战略转移中具有突出的区位优势。大家已达成一个共识:看待民族地区的经济发展问题,已经不仅是从经济角度看问题,而是要站在政治高度看问题。如何抓住历史机遇,实现民族地区经济与社会共同进步,实现民族地区的追赶、超越与发展,促进民族地区整个社会的和谐发展,民族自治地方政府无疑要发挥本地区发展战略规划的主导力量。如何发挥民族地区地方政府的主观能动性,如何借助中央的力量推动和带动经济的飞跃,是值得深思的问题。中央与民族自治地方政府关系的课题研究在对民族地区政治社会变迁规律深入研究的基础上,透过“民族自治政府”这一主体的主体性挖掘,结合民族地区社会发展的基本现状,提出民族自治政府科学合理的定位。

第二,提升民族区域自治制度创新能力。

2005年,恰逢新疆维吾尔自治区成立50周年和西藏自治区成立40周年之际,新疆和西藏的成就展示使我们看到了新中国民族区域自治制度的优越性。邓小平同志说民族区域自治制度是我们的制度优势,正是对这一创造性成就从理论到实践的高度概括。民族区域自治制度的确立,的确为我们解决民族问题奠定了良好的基础。事实充分说明,我们的民族政策是

正确的,与世界其他国家相比,我们处理民族问题也是最成功的。但是,我们并不能在现有的成就上坐享其成,一劳永逸。我们也不能忘记,国际民族主义浪潮持续扩散,恐怖主义余波未消,国际反华势力打着“人权卫士”的旗号试图干涉我国民族问题的企图一直存在。我们的民族问题的压力还很大的,唯有创新才能让优良制度保持活力,因此我们必须进一步推动民族区域自治制度的创新,使民族区域自治制度不断地焕发新的活力,持续促进民族地区的进步。所以,在新的形势下,中央与民族自治地方政府关系的未来走向问题是我们所关心的。

第三,加强中央与民族自治地方政府双方的互相理解,促进民族地区发展。

如果说,中央与地方政府的权力分配关系、财政和政策上的矛盾是中央与地方关系存在的基本矛盾、普遍矛盾,那么中央与民族自治地方政府关系中还有一种特殊的矛盾关系——民族关系。由于国际关系的影响,中国民族地区的民族问题,受到世界其他国家的广泛关注。民族意识的觉醒和民族主义思潮的渗入,使民族地区的不安定因素始终存在,中央政府与民族自治地方政府都面临压力。本研究通过对中央与民族自治地方政府关系的专项研究,有助于人们认识和理解中央与民族自治地方政府彼此的角色定位,积极促进沟通,才能因地制宜、因时制宜地调整中央与民族自治地方政府关系,缓解民族关系的矛盾冲突,为民族地区的稳定创造条件,为我国有中国特色的社会主义建设创造一个更为有利的空间。

第二节 核心概念解析

概念是学术研究的逻辑起点,而核心概念是建立学术沟通的必经桥梁。中央与民族自治地方政府关系的核心概念的研究是以如下的路径来展开的:

关系→政府间关系→中央与地方关系→中央与民族自治地方政府关系

一、关系

关系一词在英语中对应 Connection、footing、nexus、rapport、relation 等等多个词汇,可以看出关系一词在不同的语境下有不同的含义。

(1) 关系的客观意义

关系的客观意义,即说明关系的普世性,关系本身就是证明事物存在某种联系。辩证唯物主义已经从哲学的高度说明了世界上的一切事物都处在相互联系之中,事物的联系必然有其规律,整个世界是相互联系的整体,各事物及事物各要素之间都存在相互影响相互制约的作用。坚持用普遍联系观点观察和分析事物,反对用孤立的、片面的形而上学观点看问题,是唯物辩证法的一个基本要求。因此,关系的本质属性是广泛存在于事物间的客观联系,即关系双方之间存在的相互联系和相互作用。这个联系,不是西方社会学理论经典传统中所说的行动者之间的互动或个人之间交互主体性的纽带,而是各种马克思支持的“独立于个人意识和个人意志”而存在的客观关系。如果讨论的关系双方是客观事物时,那么,此时的关系的客观意义就是事物之间的具体联系。从这种意义上说,联系就是关系的同名词。同时,由于我们的研究对象是“结构”,“结构”又往往嵌入在各种关系中,并通过互动的形式表现出来。因此,关系通常更能生动地表现为结构联系。

(2) 关系的主观意义

关系的主观意义,即说明关系存在的社会性,关系必然在社会存在的过程中得到演化。一方面,关系的主观意义突出表现社会主体人的主体性。如果讨论的关系双方涉及人类(关系主体是人或组织或集团),那么,关系就强烈地表现出人的能动性来,使得关系在其内在的客观意义之外,增添了主观意蕴。也就是说,关系具有社会学意义的特殊指向。第一,关系表明参与方的联系具有特殊性。对特定关系而言,在关系范围内所指涉的主体,形成一种(假设相对不参与方为弱关系)强关系。“关系户”就完全体现了这点。在口语中,“某某是某某的关系”,就特意强调了两者的联系不同寻常,突出了关系的这种特殊性。第二,关系双方彼此有利害关系。人与人、集团

和集团以及国家与国家之间在社会、商业或外交事务中的相互交往和联系,这样的联系对关系双方不是无所谓的,是有影响或是极其重要的意味。第三,关系存在的时效和范围都有限制。事物之间存在普遍联系,应该可以说,如果不存在时效和范围限制的话,关系是一个广泛的没有边界的概念。所以,在一定限制内,即是指在特定关系存续的时间和空间内,关系双方才表现出联系特殊。

另一方面,关系的主观意义表现出关系主义的文化观察^①。关系在中国文化里尤其具有特殊意蕴。关系学——“在社会学术语中被称为‘特殊主义’的行为标准,而与之对立的以货币分数为代表的行为标准则被称为‘普遍主义’……,两者的区分是,支配着人们彼此取向的标准依赖还是不依赖于他们之间的特殊关系”^②。关系网在中国人的日常生活中无处不在,比如在经济活动中,由于商品紧俏,要通过熟人才能买到;在正常的办事程序,有关系的总是可以省略一些步骤^③。这是基于中国特色的文化观察,也成为理解中国社会的文化基点。关系网作为特殊主义的行为标准,不仅可以作为人们沟通互动的桥梁,而且在关系网被人运用的时候,就可以作为一种社会资源在各种活动中的作用也日益显著。但是,另一方面它扰乱了社会的正常制度,导致秩序失序,出现寻租等现象,从而引起更大的不公平。

(3) 关系的存续规律

关系的存续,必须具备三个条件:一是存在关系双方。关系参与方不只一个,一个人是不能独立完成“关系”这个动作的,必须有第二方或多方参

① 对结构关系的文化取向研究,即关系主义的研究主要着眼于关系网在日常生活中的运用。居延安:《关系管理》,上海人民出版社2003年版,第91页。

② 郑也夫:《代价论》,三联出版社1995年版,第41~42页。

③ 这种关系主义的观念对社会的影响是深刻的。在中国社会,通常人们不把一般的陌生人看作是对等的人,最典型的现象就是,办公人员并不会因为法规条例适用于所有人而对每一个来办理公务的人一视同仁。为了避免被当作“陌生人”而享受不到公平合理的待遇,所以中国社会充斥着交际、应酬、拉关系、一表三千里等等行为,目的是将陌生人变成弱连带,才能享受到公平的待遇。在这种社会氛围里,信任是关系网的中枢。如果把关系看成是两者的互动,则信任是两者进行互动的桥梁。关系网可以建构自己的信任结构,通过这种信任结构,可以增加互动双方行为的可预见性,以减少行动的成本。

与共同完成。二是关系双方存在利益关系。关系作为参与双方交流的纽带,其核心是彼此存续的利益关系。关系双方是在利益基础上可能有使用价值和利用价值的人。在关系的存续期,利益双方不可分割,相互影响。双方在交往活动中,为了各自的利益,互相承诺,为对方提供方便和好处。一旦利益平衡被打破,就是关系破裂之时。三是关系双方存在交往互动。关系首先是联结的表示,无论双方的互动作用方向如何,强度如何,只要是在关系存续期,互动就是永久的。变化的可能只是交往互动的形式,有时以情感方式,有时以利益作交往形式。

(4) 关系的层次

关系的分层可以分以下几步:

首先,判断关系性质。关系的性质判断是关系分析的前提。“本质”通常被视为超历史的恒定结构。在判断关系性质之前,必须搞清楚对关系性质有影响的外在环境因素,即看关系体与外界环境的系统信息交流状态。这个状态成为决定关系性质的至关重要的因素。值得强调的是,事物的特征取决于多种关系的共同作用,而不是由一种关系决定。关系主义认为,围绕事物的诸多共存的关系组成了一个网络,它们既互相作用又各司其职。我们没有理由将这些交织缠绕的关系简单地约化为一种关系,或凝炼为一种本质。

其次,描述关系状态。即陈述所指的客体与它事物之间相互作用、相互影响的状态。第一,关系表现出网络状态,表现出是一束关系网,或是关系丛。在关系丛中,有主属性和非主属性关系之分。其中,主属性关系决定非主属性关系。第二,对关系可以进行状态描述。状态描述可以分为常规和非常规两种状态。常规状态通常是指在结构的限制下,事物之间形成一种相对稳定的正常联系。非常规状态是指在某种特殊事件的激发下或是突发冲突条件下,事物之间呈现出的一种特殊状态。前者是基本,是对事物联结结构状态的一般性表达;后者则是通过在突发事件情况下参与方的应急行为来捕捉关系状态动态过程的微妙性,也是对关系状态更为生动的表现。第三,关系是动态的过程。关系是关系模式在某一时刻的状态或内容;关系

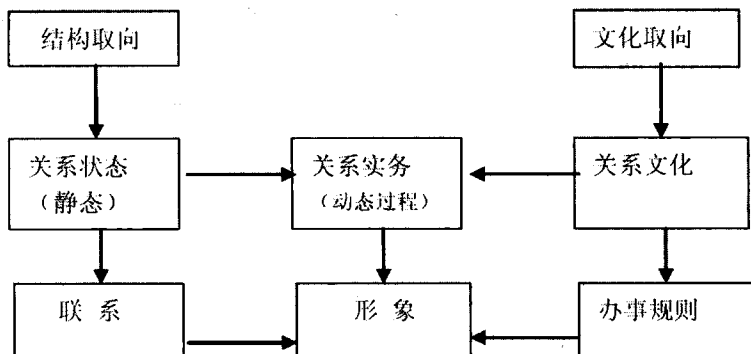
模式是静态的,关系却是动态的;关系要满足关系模式中的依赖关系,但一定是特殊形势下的具体表现。

最后,关系状态维持的历史条件。相对于固定的“本质”,事物所置身的关系网络时常伸缩不定,时而汇集到这里,时而转移到那里。这种变化恰恰暗示了历史的维度。历史的大部分内容即是不断变化的关系。“本质”通常被视为超历史的恒定结构,关系只能是历史的产物。透过对关系状态背后的影响因素,尤其是文化取向的研究和挖掘,能使我们更好地认识关系发生和产生、发展的深刻原因。

(5) 关系的方法论启示

关系主义能够做些什么?首先,关系主义企图提供一种视域:他者的观察角度。一个事物的特征本身不是只取决于自身,而是往往取决于它与另一个事物的比较,取决于“他者”的存在。人们认为张三性格豪爽、乐观开朗,这个判断不仅是根据张三性格内部表现的状态,而且还是将张三与李四、王五等人进行广泛的比较而得出的结论。同样,人们之所以断定这件家具是一把椅子,并不是依据这把椅子的结构或者质料,而是将这件家具与另一些称之为床铺、桌子、橱柜的家具进行样式和功能的比较。我们论证什么是文学的时候,事实上包含了诸多潜台词的展开:文学不是新闻,不是历史学,不是哲学,不是自然科学……当然,这些相互衡量和比较通常是综合的、交叉的,而且往往是一项与多项的非对称比较。纷杂的相互衡量和比较将会形成一张复杂的关系网络。文学的性质、特征、功能必须在这种关系网络之中逐渐定位,犹如许多条绳子相互纠缠形成的网结。这种定位远比直奔一个单纯“本质”的二元对立复杂,诸多关系的游移、滑动、各方面的平衡以及微妙的分寸均会影响文学的位置。^① 所以,考察事物特征不仅是深深地钻入事物内部搜索本质,而且是将事物置于同时期的社会文化发展的网络之中,和其他事物进行比较——比较之下有什么不同,如何表现为一个独特的话语声音,可以承担哪些独特的功能,如此等等。

^① 南帆:《文学研究:本质主义,抑或关系主义》,《新华文摘》2007年第21期。



关系概念的逻辑图(0-1)

其次,关系主义放弃单一的思维方式。“社会关系的总和”意味多重社会关系的复杂配置,而不是由单项社会关系决定。这有助于解释一个性格的丰富、繁杂、变幻多端,甚至有助于解释许多貌似偶然的、琐碎的事物特征。事实上,我们可以从这个论断之中发现“主体间性”的深刻思想。在关系构成体中,有三个重要构成要素:一个是参与方,一个是联结状态(结构上表现为参与路径),一个是在具体过程中表现的具体行为。社会现实往往是多方面的,既包括主体行动,也包括结构以及行动和结构之间的相互作用。这些社会学现实都不可避免地存在于“关系”中,因而,只有在“关系”中,它们才是有意义的。布迪厄顺理成章地引出对关系主义方法论的思考,他大胆地强调了关系的首要地位。^① 回顾社会学理论研究历史,所有方法论上的一元论,要么是结构的,要么是能动的,要么是系统的,要么是行动的,要么是集体的,要么是个体的。这样必居其一的论式抉择,反映了一个常识性观念缺陷。因为这样的思维方式更适于表达事物个体而不是事物之间的关系;更适合呈现事物状态而不是某种过程。因此,在关系概念及其所涉及的相关概念中,既要注意关系的客观性描述,对其结构进行完整的考

^① [法]布迪厄、[美]华康德:《实践与反思——反思社会学导引》,李猛、李康译,中央编译出版社2004年版,第15页。