

第一章 导 论

中央与地方关系历来是国家管理中的要害，古今中外的当政者 在处理中央与地方的关系问题上 无不临深履薄 谨慎为之。作为世界上屈指可数的泱泱大国，中国的中央与地方关系更引起了人们的普遍关注。新中国成立之后，毛泽东同志在 1956 年撰写的著名的《论十大关系》中 就把中央与地方关系作为影响当时中国社会发展的最重大关系之一加以专门论述。在这之后，如何正确处理中央和地方关系一直是我国经济和社会发展中的重大课题。

为了处理好中央与地方关系，我国在实践中进行了各种方式的尝试。在权力结构方面，我们实行过以条条为主的中央集权 也尝试过以块块为主的地方分权 改革开放以来我们不断强调要建立条块结合的权力结构体系 在管理体制方面 我们实行过大区管理体制 省市直属中央体制 在强调发挥中心城市作用的基础上 还提出过虚省实市的设想 在行政区与经济区的关系方面 也经历了从相互分离到相互结合的变化。这一切 都对处理好中央与地方关系提供了有价值的经验和教训。在处理中央与地方关系的一系列实践中，最有影响的是中央与地方财政管理体制的变化。新中国建立后，我国长期实行统收统支的财政管理体制 在权力下放的改革过程中 分灶吃饭的财政体制得以

普遍推行 直到 1994 年 我国终于开始实行世界多数市场经济发达国家普遍采用的中央和地方的分税制。

分税制财政管理体制的实行，为我国从根本上理顺中央和地方关系奠定了制度基础。但是，我国在历史上没有分税制的实践经历 与分税制相配套的体制机构及其运行方式以及各方面人员的素质等相关因素也不可能在短时期内马上提高和完善。因此 如何逐步完善分税制 并在这一过程中逐步调整和改善我国的中央和地方关系，这是我国当前社会发展中必须关注的重大现实问题。本书拟对分税制实行过程中的中央和地方关系调整展开多角度的研究。

1-1 我国历史上中央与地方关系的主要特点

人类的进化和社会的发展是一个渐进的过程，对任何国家来说 历史和传统对现实的发展都有着不可忽视的影响 许多现实问题的解决，往往可以从历史的经验和教训中得到启示和借鉴。我国中央和地方关系问题也是如此。

有着悠久历史的中国，同样有着悠久的中央与地方关系史。我国中央与地方的关系可以一直追溯到远古的早期国家。公元前 21 世纪夏王朝作为我国最早的国家建立之后，虽然当时国家范围狭小 国家机器简单 但作为统治与管理所必须的层级结构的雏形已开始形成。到了公元前 17 世纪的商王朝 国家机关已有了中央与地方的明确划分，而且各成体系。在公元前 1027 年，取代商朝的周王朝则实行了分封诸侯制 天子统率诸侯 诸侯统领卿大夫 逐渐形成一个宝塔式的等级结构。到了周朝末期 由于王室的不断衰弱 出现了诸侯割据。在西周灭亡之后 历史开

始了春秋战国的群雄逐鹿。到公元 221 年 秦亡六国 结束了长达五个半世纪的诸侯割据 第一个中央高度集权的封建大一统国家建立了。秦始皇统一中国后 废除了封国建藩的体制 并用官僚制取代了世袭的世卿世禄制 用郡县制取代了地方的分封制。秦始皇处理中央与地方关系的一套做法，尤其是郡县制的管理体制 产生了非常深远的历史影响 在秦之后的各个朝代都受到了在郡县制基础上确立的中央与地方关系模式的影响。可以说 从夏王朝至秦亡 中国封建社会中央与地方关系的主要体制模式基本上已经成型 以后历朝的各种做法大都是在这个体制模式基础上的变化和丰富。有的是使这个体制模式更加多样化 如汉初刘邦实行的郡国并行制。刘邦立国之后的一段时间内 既继承了秦制 又变革了秦制 从而在中央与地方的关系上形成了中央与郡县、中央与诸侯国并存的关系。有的是使这个体制模式更加规范化 如唐太宗“贞观之治”在中央与地方关系方面采取了不少法律化、伦理化、中央与民族地方关系适地化等措施。有的则在中央与地方关系处理方式上更加极端化 如宋太祖赵匡胤 采取了许多加强中央、削弱地方的强干弱枝措施。使中央集权走向极致 形成为中央极权主义。还有的是在组织层级上使中央与地方关系更加合理化 如元代的行省制。忽必烈设置的行省制 不仅在中国建立了一级沿袭至今的地方政府结构 而且改变了魏晋隋唐宋相继沿袭的中央与地方的财政关系 使中央与地方的财政关系主要表现为中央与行省的财政关系。

五千年中国封建社会纷繁复杂的中央与地方关系史，为我们留下了许许多多处理中央与地方关系的成功范例和惨痛教训 尽管社会制度和经济结构完全不同了 但我国封建社会中央和地方关系史上表现出的以下特点，仍然值得我们认真思考：

一、国家的兴衰与中央和地方关系呈正相关效应。中国封建社会五千年的历史画卷中，既有辉煌和强盛，也有屈辱和衰败。其中的因缘虽然很多，但其中一个重要的影响因素是中央与地方关系。只有当中央与地方关系协调时，中国社会的发展才有可能比较顺利，国力才有可能逐步强盛。而当中央与地方之间相互矛盾，甚至对抗时，中国社会的发展必然受到阻碍。中央与地方关系协调与否，假使不是我国社会发展的充分条件，至少也是必要条件。

二、中国封建社会中央与地方关系的一个重要特点是“合久必分，分久必合”。但是，在这分分合合的反复中，统一是其主线。“中国历史上任何一次分裂都不是为了成立单独的民族国家而分裂，而是为了‘再统一’而分裂，暂时成立一个新的王朝或政权，只是为了聚集力量，为了再造名号而统一其它的力量。”中华民族的强大凝聚力对中国历史上中央和地方关系的演变产生了极大的影响，爱国主义的民族心理在中央和地方关系的演变史中得到沉淀、得到继承、得到发扬光大。在历史的积淀中，分裂国家者，千夫所指；统一国家者，万古留名。

三、在中国中央和地方关系史的演变过程中，中央始终处于矛盾的主导方面。中国式政治首先和第一位的要求就是归于一统，由上面“正”，下面“由上层治”，下层“由中央统”地方。为此，要求地方始终与中央保持一致。美国著名哲学家、斯坦福大学教授孙隆基认为：“与中央一致是中国文化深层结构中一条不因时、地、政治立场而异的‘立法’规则……这种一统思想几千年

辛向阳：《大国诸侯：中国中央与地方关系之结》，中国社会科学出版社，1995年，第22页。

来绵延不绝。’^① 与中央保持一致的规则既使不同的朝代处理具体的中央与地方关系有了明确的价值取向，又通过历史的延续，促进了民族的凝聚力和国家的统一。

四、如何使地方能真正和中央保持一致 历朝的统治者费尽了心机，使用了各种方法和手段。这些方法和手段总括起来主要是两大类，一类是通过人事、机构、财政等方面的制度化规定，在加强中央权威的同时使地方也能得到利益和好处 如西汉初年汉高祖采取‘轻徭薄赋’的休养生息政策 唐太宗采取的均田制和租庸调制等等。这些措施的推行发展了经济，富足了百姓，壮大了地方，当然也更加巩固了当时中央政府的统治。另一类是一味地采取高度集权的统治 不仅在政治上不断强化皇权 更在经济上重赋豪夺。这种高度集权统治的结果，从经济上来说，破坏了社会经济发展的基本条件，抑制了经济发展的内在动力和活力 造成经济的衰败 从政治上来说 造成了皇权的进一步独裁和腐败，从而导致了社会周期性动乱。

五、财政关系是中央与地方关系中最敏感、最易引起争议、最让中央和地方双方操心的关键问题。从中央政府来说 为了保证中央对地方的有效控制，历史上不同时期的中央政府都高度重视对财政税收的严格监管。中国两千多年的封建社会，历史上从来就没有真正出现过地方一级的财政，一切税基、税种、税率都由中央统令 不让地方染指。从地方来说 为了争得更多的利益，一方面不时地寻找机会争取在制定和修改财政税收制度中有更大的发言权，另一方面，又采取了大量的变通手

辛向阳：《大国诸侯：中国中央与地方之结》，中国出版社，1995年 第 21页。

段，使财政税收制度的执行向着有利于地方的方向倾斜。一部中央和地方关系史，无时不刻不与中央和地方的财政税收关系联系在一起。

不仅如此，而且中央和地方的财政关系中的问题，往往会引发社会关系的调整。翻开历史可以发现，几乎所有重大的社会变革都有深刻的财政压力的背景，社会的转折往往包含着原有的财政制度和财政关系的危机。

1-2 我国现代化进程中处理好中央 与地方关系的特殊意义

任何国家在发展过程中都必须重视中央和地方关系，我国古代如此，西方市场经济发达国家如此，绝大多数发展中国家也是如此。而对于正处于现代化进程中的我国来说，处理好中央和地方关系则有着更为特殊的意义。

美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿认为：“现代化是一个多方面的变化过程，它涉及人类思想和活动的一切领域。”^①要摆脱传统社会的束缚，每个国家都必须在经济、政治、文化和社会生活的各个领域进行现代化改造。这个改造是一个长期的过程，这个过程的顺利发展需要许多条件，其中一个重要条件就是能够正确处理好中央与地方关系。

一、处理好中央与地方关系影响到现代化进程中的社会稳定
处于现代化进程中的国家，经济和社会生活的各个方面都

[美]塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社，1988年，第32页。

开始进入快速发展期。在这个社会快速发展和变革时期，社会稳定将面临许多更为复杂的局面和更为严峻的挑战。

从一般意义上来说，在现代化的一定时期，社会矛盾和冲突将会急剧增加。原有的规范失效了，而新的规范还来不及完善，原来的平衡打破了，而新的平衡又一时难以建立。不同观念的碰撞，不同利益群体的摩擦，都会导致社会的不稳定。其中，由于地区差距导致的不稳定，对国家现代化的影响更为明显，因此，防止地区差距扩大是各国政府都必须面对的艰巨任务。然而，在现代化过程中，地区差距的扩大，在多数国家却几乎是难以避免的。这是因为，首先，地域差别在不少国家都客观地存在，有的地区资源丰富，有的地处经济活动的中心区域，而另有些地区则是资源贫瘠的边远区域。这种先天条件的优劣差异，对这些地区以后的发展产生了重大影响。其次，由于种种历史原因，各地区发展的起点不同。有的地区是未曾开发的处女地，以原始状态的自然经济为主，而另一些地区则经过了历史上多次开发，企业林立，商家云集，商品经济已占主导。一个地区经济和社会发展的起点和发展程度，对这个地区后来的发展也会产生很大影响，一般来说，发展的起点越高，可资利用的发展机会越多，相反，发展起点越低，受到的制约就越多。再次，作为现代化重要组成部分的市场经济所要求的效率原则，往往会导致经济和社会发展中的马太效应，发达地区将发展得更快，落后地区的相对发展速度将更慢。其原因在于：发达地区有较高的投资回报率，从而吸引了大量不发达地区的资金向发达地区流动。发达地区对人才的大量需求，以及这些地区为人才发挥作用所提供的优越条件，使大量人才从相对落后地区涌向发达地区。③农业和工业交换过程中的比价差，原材料工业和制造加

工业在附加值上的差距，都使发达地区比相对落后地区具有明显的发展优势。

现代化过程中的地区差距在我国最近几十年的发展中表现得非常明显。有专家认为，从国际比较看，目前我国属于地区差距最显著的国家之一，比发达国家历史上曾经出现过的地区差距的最大值还要大。1991年中国地区加权差异系数为46.3%，高于发达国家历史上曾经出现过的地区差距的最大值。（挪威历史上的最大值是1939年的42.4%，美国是1932年的41.0%，意大利是1952年的38.4%）^①而且从那之后，我国地区差距依然没有缩小，仍呈扩大之势。

地区差距的过分悬殊，对国家生活的各个方面，尤其是社会稳定带来了严重影响。部分不发达地区的怨言增多了，他们抱怨，是历史上的种种不平等机会和措施导致了他们的落后和贫困，他们被国家遗忘了。而部分发达地区也不高兴，他们认为自己给国家贡献得太多，为落后地区承受了过多的负担。显然，地区差距问题不仅仅是地区之间的矛盾，其实质是中央与地方的关系问题。如果不能有效地解决地区差距扩大问题，不仅地区与地区之间的不信任度会加剧，国家的凝聚力和中央的权威也将下降，现代化过程中的社会稳定将无法保证。

二、处理好中央与地方关系影响到两个积极性的有效发挥

发挥中央和地方两个积极性是我国建国以来处理中央和地方关系的基本原则。毛泽东同志在1956年就指出：“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独

^① 参见胡鞍钢、王绍光、康晓光：《中国地区差距报告》，辽宁人民出版社，1995年，第9页。

立性，让地方办更多的事情。这对于我们国家的建设比较有利。”他还指出：“有中央和地方两个积极性比只有一个积极性好得多。”^①我国现行宪法明确规定：“中央和地方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江泽民同志在 1997 年党的十四届五中全会的讲话中又指出：“我们党历来重视处理好中央与地方的关系。充分发挥中央和地方两个积极性，是国家政治生活中的一个重要原则问题，直接关系到国家的统一、民族的团结和全国经济的协调发展。”

显然，发挥中央和地方两个积极性的原则在新中国建立后的不同发展时期普遍得到倡导。作为实行单一制和相对集权制的社会主义大国，不能只有一个积极性，必须努力发挥中央和地方两个积极性，这已成为不同时期国家决策者的共识。但是在不同时期对“两个积极性”这一原则的具体理解、处理方式及其结果却大相径庭。事实上，一个被不同历史时期都加以倡导的原则，往往会带上不同时期的历史特点。以阶级斗争为纲时期和以经济建设为中心时期，对两个积极性显然有着完全不同的理解，而计划经济条件下两个积极性的发挥和市场经济条件下两个积极性的发挥更有着完全不同的方式。因此，要真正发挥好中央和地方两个积极性，必须重视根据不同时期经济和社会发展的具体情况，对中央和地方关系进行具体的正确而有效的处理。否则，假使强调了要发挥两个积极性的原则，也往往难以达到两个积极性真正得以发挥的结果。在我国当前加速实现现

^①《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1995年，第275—276页。

^②《中华人民共和国宪法》，法律出版社，1999年，第6页。

代化的进程中 中央和地方关系面临着更大的变化 更要求我们通过有效而合适的方式处理好中央和地方的关系，真正发挥好中央和地方两个积极性。

（一 在我国当前现代化进程中 中央和地方之间的相互依存关系变得更为紧密。在高度集权的计划经济时代，虽然中央与地方之间的关系也很重要 但是 那时候的地方政府主要是作为中央政府的下属机构存在的 中央政府可以“扩大一点地方权力”也可以不扩大或收回这些权力 地方政府依赖中央政府而存在，没有任何自主权。随着对高度集权的计划经济体制的改革，中央与地方之间的关系逐步向相互依存的方向发展。一方面 地方活力的增强 有赖于中央政府权力下放的改革 另一方面 中央政府大量的计划和决策的实施 也越来越多地依赖于地方政府的配合 尤其是各地经济充满活力的发展 成为整个国家发展的基础 中央和地方关系的双向性越来越明显 相互影响相互制约，而不再是中央一方为主的单向支配关系。

（二 各地的差异性和特殊性更为明显。由于幅员辽阔 各地经济社会发展水平不同，我国各地区之间的特殊性和差异性历来存在。而在当前现代化进程中，经济非均衡发展的客观要求 必然会使一部分地区率先发展起来 从而使得各地的差异性和特殊性更为明显。在这种条件下，更需要慎重处理好中央与地方关系 否则 先发达地区与后发达地区之间 以及他们与中央之间的矛盾就会加深。

（三 地方利益已成为推动地方经济发展的重要动力。在中央高度集权的计划经济体制下 地方利益没有得到承认 甚至被认为是非法的 至少是不能公开摆到桌面上来的。因此 那时的地方政府不会也不敢有自身的利益要求。这种状况使地方政府

的积极性和作用受到了很大的影响。这是我国经济长期停滞不前 缺乏活力的一个重要原因。党的十一届三中全会之后 地方利益得以公开化和合法化。实际上 从国家管理的角度分析 地方利益的存在是一种必然现象。任何国家的各个地区之间的发展不可能都是绝对平衡的。而只要不同地区之间的发展存在差异,地方利益就必然存在。因为发展水平差异会影响不同的利益分配。为了实现更大的利益,各地必然要设法尽快地发展自己。显然,地方利益是地方经济发展的重要驱动力。不承认地方利益,简单地用国家的共同利益去拉平地区差别,不仅会束缚发达地区发展经济的积极性,而且,不发达地区也会失去紧迫感 失去竞争的动力 从而导致经济和社会发展在低水平上的平衡。但是 地方政府对地方利益的过份追求 又引发了地方保护主义等一系列影响经济和社会发展的不正常现象。因此,通过科学的机制合理地调节中央和地方利益,对于两个积极性的发挥是十分重要的。

三、处理好中央与地方关系影响到我国市场经济的健康发展

中国现代化道路的探索,是与对市场经济的认识紧密联系在一起的事实证明 在高度集权的计划经济体制下 我国的现代化是不可能实现的。正是社会主义市场经济体制的建立,为我国在经济上找到了得以实现现代化的正确道路。而我国市场经济的发展又和中央与地方关系有着密切的联系,只有正确处理好中央和地方关系,才能保证我国的市场经济健康发展。

中央与地方关系对我国市场经济发展的影响可以从以下两方面来具体认识:

(一) 我国市场经济的发展离不开地方政府的积极推动。

各国市场经济的发展有着由各自国情决定的发展模式。我

国是在相对落后的条件下开始发展市场经济的 因此 政府在市场经济的发展中起着十分积极的作用。这不仅表现在我国的市场经济是在政府的倡导下启动的 而且 由于相对落后 要积极赶超发达国家和在国际市场上进行竞争, 政府必须在市场经济发展的过程中不断进行积极的指导和推动。更重要的是, 中国是一个大国 各地区之间存在较大的发展差距 因此 指导和推动市场经济发展的任务又不可能由中央政府独自承担, 而需要地方政府在指导和推动地区经济发展中发挥更大的作用。当前 地方政府面临的推动市场经济发展的任务是很繁重的 既要按照中央政府宏观调控的统一要求, 努力培育市场机制和各种市场要素 积极推动全国统一市场的发展 又要不断改善投资环境 积极吸引外来投资 加快地区开发 而且 在市场规则尚未完善之前 还要以较多的行政管理的手段加以补充 积极推进产业结构调整 提高和优化本地区的经济质量。当然 到市场经济发展到较成熟阶段之后, 地方政府活动的范围和方式将会有大的调整。但积极引导地方经济发展的作用将始终是需要的, 很难想象 在有十多亿人口的中国搞市场经济 难道可以不要地方政府的作用, 而让中央政府直接去面对市场和企业。正是在这个意义上 我们可以认为 地方政府是中国市场经济体系中不可缺少的重要环节和组成部分, 是推动我国市场经济发展的不可忽视的重要力量。

(二) 地方政府作用的有效发挥 有赖于权力下放的改革和中央与地方关系的调整。

我国市场经济的发展需要地方政府的指导和推动 但是 当高度集权的经济和行政管理体制使地方政府无法有所作为时, 市场经济的顺利发展也将是不可能的。可见 在我国 市场经济

的发展和权力下放的改革是历史地结合在一起的 或者说 中国市场经济的发展是以改革高度集权的经济和行政管理体制为前提的。即只有改革高度集权的体制 实行权力下放 才能充分发挥地方政府的积极作用。同时 我们还必须看到 当地方政府获得了相对的独立和更大的权力 即地方政府由弱变强之后 中央与地方关系仍然需要不断调整，中央政府必须能够始终有效地采取措施规范地方政府行为，不能允许地方政府用牺牲全局利益来实现地方利益。只有这样，地方政府才能在推动市场经济的发展中发挥积极的作用。

1-3 从分税制角度研究中央与地方关系的必要性

中央与地方关系是我国现代化进程中的最重大关系之一，这种关系涉及国家的经济、政治、文化等不同领域 影响到中央、省、市、县、乡等不同层级。而分税制则是一种市场经济发达国家普遍采用的中央和地方财政划分的基本制度规定。从分税制角度研究中央和地方关系，不仅可以解剖分析我国中央和地方关系中的大量现实矛盾，而且可以更好地抓住中央和地方关系中的实质问题；不仅可以梳理建国后中央和地方关系的历史演变 而且可以更好地借鉴市场经济发达国家的成功经验 更好地把握中央和地方关系的最新发展和未来走向。

一、通过分税制 可以抓住中央与地方关系的实质——利益问题

中央和地方关系有许许多多的表现形式，而其本质只能是利益问题。对此，从分税制角度加以研究能得到最清晰的反映。

任何社会结构的划分和社会组织的建立，都与一定的社会

需要相联系 而一旦根据社会需要划分了社会结构 建立了社会组织之后, 这些结构和组织都会有自己的利益需要体现和维护。比如 作为经济组织的企业 利益实现的程度将决定其生存和发展 作为政治组织的政党 维护它所代表的阶级的利益是它得以发展壮大 的基本条件 而作为社会公共事务管理组织的政府 当然要体现和维护它所管辖区域的利益, 无论是国家还是国家中的某一地区 无一例外。

现代政治学中流行最广的国家定义是国家三要素说, 认为国家是由领土、人口、主权三要素构成。^① 没有一定的疆域、领土, 没有一定数量的国民, 没有独立的主权, 国家便无以存在。因此 任何一个国家的政府都必然会在领土、人口和主权方面维护国家的利益。政府对国家利益的维护表现在两个不同的方面, 一是在对外和国际社会的交往中, 二是在本国的内部管理活动中。对外交往不仅要从主权和领土 而且要从政治、经济、文化等各个方面体现国家利益, 而对内管理则主要是体现和维护全国的整体利益和绝大多数公民的共同利益。

与国家相对应的是国家中的各个地区 即省、市、县、乡等不同层级的行政区域。他们与国家不同, 不具有主权概念, 他们只是国家的不同组成部分。但是 行政区域一经划定 该区域内就不可避免地具有了某种只属于该地区而不属于其他地区的利益 即地方利益。这种地方利益相对全国利益来说 是一种局部利益 但相对该地区的各个部门、各种企事业单位和个人的具体利益来说, 它又是一种全局利益。这种地区性的全局利益不可

参见杜祖鹏:《现代政治学概论》, 同济大学出版社, 1989年 第 23 页。

能由地方中的任何其他组织代表，也不可能由上级政府来代表，地方政府是这种地方利益的当然代表者。

地方利益和国家利益有着密切的联系，他们相互依存互为条件。国家利益是地方利益得以实现的前提，没有了国家的整体利益，地方利益也将不复存在。国家利益增加了，国家强大了，国家中的任何一个地区都将得到实惠。而地方利益又构成了整个国家利益的基础，地方经济的衰退和地方利益的损失，必将影响整个国家的实力。相反，在一般情况下，随着地方经济的发展和地方利益的增加，国家也将随之更为强大，国家利益也会增加。

但是，地方利益和国家利益也会产生矛盾。国家利益着眼于全国的大局，而地方利益考虑的是地方的局部。有时候，对地方有利的事，不一定对全局也有利。相反，一些对全局有利的事，却有可能要以牺牲个别地方的局部利益为代价。由于地方利益对地方发展最为直接，因此，当地方利益与国家利益之间出现矛盾，需要取舍时，地方政府更多考虑的往往是地方利益，只要有可能，他们总要想办法从国家利益中为地方利益争得更多的份额。而作为国家整体利益代表的中央政府，显然不能认同地方政府的这种利益要求。必然会采取种种有效的措施来制止地方政府对地方利益的过份要求。

除了中央和地方之间的直接利益矛盾，各地方之间也存在利益矛盾。一个国家由许多地方组成，从而就有许多地方利益，不同地方利益之间的竞争，虽然有利于激发地方政府的积极性，但如果竞争过度，造成互相残杀，也将使国家总体利益受损。因此，在一定条件下，地方利益与国家利益也会形成矛盾，甚至造成对立。

正是由利益问题引起的两方面联系，即中央和地方在利益上的相互依存和相互矛盾，构成了中央和地方关系的核心。一部中央和地方关系史，就是中央和地方在利益上相互依存或相互矛盾的演变史。抓住了利益问题，就抓住了中央和地方关系的关键。利益问题协调好了，中央和地方关系也就理顺了。而研究中央和地方的利益问题，分税制无疑是一个非常有价值的切入点。

二、联系分税制，可以全面比较中央和地方的利益实现机制。

分税制是市场经济国家处理中央和地方利益关系的一种方式。这种利益处理方式何以形成？中央与地方利益的处理方式主要受到了哪些因素的影响？通过从分税制角度研究中央和地方关系，以上问题可以得到深入的探讨。

中央和地方的利益问题在任何国家都客观地存在着，然而，在不同时期和不同类型的国家，处理中央和地方利益问题的方式却大相径庭。影响中央和地方利益问题处理方式的因素很多，包括经济体制、行政管理体制和国家制度，以及当时特定的国际国内形势等等。其中，起着更为稳定、更为经常作用的是国家结构形式和政府行政管理过程中集权和分权的不同模式。

国家结构形式指的是国家整体的构成形式，指国家调整整体与部分，中央机关与地方机关之间的相互关系所采取的形式。它主要有单一制与复合制（联邦制）两种基本形式。国家结构形式影响到行使国家权力的所有机关，涉及国家主权的构成与分配，因此，对中央与地方利益问题的处理方式起着很大的影响。一般来说，单一制国家由于把中央政府看成是权力之源，认为地方政府的权力是中央政府委托的，因此，中央的利益往往要求首

先得以体现。而联邦制国家由于把地方(州、加盟共和国等)看成是权力之源,认为联邦政府的权力是地方政府让渡给它的,因此,往往更强调地方利益。

中央和地方利益问题的处理方式还在很大程度上受到了政府行政管理过程中集权与分权的不同模式的影响。当政府行政管理体制采取集权的管理方式时,即使是联邦制国家,也是优先考虑联政府(中央政府)利益,而不是地方利益,如前苏联。当政府行政管理体制采取分权的管理方式时,即使是单一制的国家,也是非常重视地方自治和地方利益,如日本。

而无论是单一制还是联邦制,无论是集权的管理模式还是分权的管理模式,当在市场经济条件下,从财政上处理中央与地方的利益问题时,各国都逐渐地采用了一种越来越盛行的制度安排——分税制,即国家通过对税收管理权限在中央和地方之间的制度化划分,以合理确定中央和地方政府之间的收入分配。

分税制在现代国家得以普遍推行的主要原因,在于分税制适应了现代社会对中央和地方的利益给予规范化和制度化处理的要求。虽然不同的国家由于历史传统和发展道路的差异形成了单一制或联邦制等不同格局,出现了集权制和分权制等不同的模式,但是,随着各国市场经济的发展和现代化进程的深入,人们越来越要求规范化和制度化地处理中央和地方的利益问题。既然利益问题是中央和地方关系的核心,那么,对这个问题的处理就应该更慎重更稳定,而不应该有太大的随意性,不应该在不同的时期出现太大的波动和起伏,中央不应该随心所欲地占有地方的利益,地方也不能自作主张地损害中央的利益。分税制正是适应了社会发展的这方面要求。分税制并不会改变一国原来中央与地方关系的传统特点,不同的国家结构形式和集