

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

目前，中国已形成一个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。

必然结果，也是市场经济继续发展的前提。地方、企业、个人与团体的自主利益，从板块状的计划体制中逐渐分化出来，是市场经济改革的必然过程。地方作为利益主体，它对自身利益的自觉意识，以及由利益驱动而进行的经济活动，是市场经济发展的原动力，对这种原动力的忽视和抑制均不符合经济发展与社会进步的要求。但是，改革并不等于削弱国家权力，市场经济并不意味着取消国家干预，财力过弱的中央政府同样不利于中国的现代化建设。^①关于这一点，我们可以从前南斯拉夫的解体中得到深刻警示：前南斯拉夫也是社会主义国家，但却是一个以地方分权为主的国家。在其由计划经济向市场经济转轨时原本设计把生产、经营、投资权下放给企业，但运行中这些权力多集中到各共和国和自治省一级政府手中，结果形成 6 个共和国、2 个自治省 8 个互相封闭、分割的市场，经济割据，联邦职权过于分散，中央宏观失控。联邦职能下放的过程成了加强分散化的国家主义的过程。据世界银行 1988 年调查，在 1974 年～1986 年期间，南斯拉夫中央财政支出占总支出比重在抽样调查的 18 个发展中国家和地区中最低，为 25.10%，而地方财政支出占总支出比重为 74.90%，是典型的‘弱中央、强地方’的格局。中央政府根本无力解决地区间经济发展差距过分悬殊的问题，1965 年南斯拉夫最富的斯洛文尼亚与最穷的科索沃（以阿尔巴尼亚人为主的少数民族自治区）生活平均差距为 4:1，而进入 90 年代差距扩大到 7.5:1。1990 年斯洛文尼亚人均产值为 12,618 美元，科索沃只有 1,302 美元。地区差距不断扩大，贫富差距悬殊，而联邦

^① 戴小明：《探索实现国家职能的科学手段》，《长江日报》，1997 年 9 月 28 日理论版。

政府无力解决，内战不可避免。因而几年之后南斯拉夫的解体也就不足为奇了。^①历史和现实都已经证明：高度集权与极度分权都是有碍于人类社会正常发展的。高度集权，扼杀了经济活动中各主体的积极性，违背经济活动多样化的客观要求。特别是在一个多民族的大国，不同地区由于历史、民族、政治、地理等原因，存在着初始的不平衡，高度集中的“一刀切”，必然会加剧地区间的不平衡，并在不同程度上加剧民族矛盾和地区摩擦，危害社会政治稳定和国家的统一。而极度分权必然形成各自为政的“诸侯经济”，地方利益恶性膨胀，区域封锁，自成体系，资源争夺，破坏和割裂市场经济发展所需要的统一大市场，限制生产要素的自由流动。各路诸侯“议而不决，决而不行，各自为政”，中央权威削弱，宏观调控乏力，其危害不言而喻。^②

所以，在充分肯定中央放权让利、地方作为利益主体自觉意识增强的同时，我们对暴露出来的问题也决不可掉以轻心。由于缺乏有效的调控机制，到 80 年代中期，地方主义膨胀所导致的“地方割据”、中央权威弱化，使地方分权陷入危机。首先，地方政府功能的急剧膨胀，诱发了强烈的地方利益扩张意识，导致了地方经济的盲目发展、宏观失控。因为地方政府拥有了较大的财权和投资权以后，在投资决策活动中，更多的是从本地区的经济利益出发，上“短平快”项目，盲目布点铺摊子，造成重复建设、投资重复引进，规模经济效益很差，产业结构失衡的现象也日趋严重。其次，在地方利益的驱使下，地

参见胡鞍钢：《中国下一步》第 84 页，四川人民出版社 1995 年版；方祥生：《南斯拉夫内战何日停》，《光明日报》1992 年 1 月 7 日第 4 版。

^② 参见《邓小平文选》第 3 卷，第 319 页。

区封锁、经济壁垒等地方保护主义抬头，划地为牢，市场割裂，互相封锁，互争货源，地区之间对稀缺资源的争夺，对资源流动的限制，严重妨碍了正常的市场秩序发育，阻碍了全国统一大市场的形成，影响资源的合理使用。第三，在中央与地方的关系缺乏法制保障的前提下，地方政府行为的“双重倾向”日渐明显，从而导致了新的政企不分。一方面地方为了得到更多的利益，常常围绕项目、资金、外汇等方面的特许等，向中央索取权力，讨价还价；另一方面地方运用自身的权力，又强化政府对所在地企业，特别是地方投资兴建企业的干预，把企业由计划体制下的中央附属物变为地方附属物，给政企分开设置了许多新的障碍。国有大中型企业过去有“婆婆”管，现在“婆婆”离不了，又多了“叔叔阿姨”在地方政府权力扩大的同时，企业的自主权反而缩小。第四，中央的宏观调控能力下降，指挥不灵。特别是在少数地方，有些领导人恃财自重，我行我素，热衷于所谓的上有政策，下有对策，有令不行、有禁不止，使中央的政令难以畅通，中央的权威受到挑战。对此，就连国外学者也曾感叹：“虽然在中国，中央仍保留对地方人事的决策权，实行有效地控制，但在其他领域，或在中央存在分歧的问题上，省和地方领导人已经能够反对不受欢迎的决策和指示了。他们也已经能够为自己的利益和中央进行谈判了。在中央与地方的关系中，公然对中央挑战的事几乎还没有，但是规避、延拖以及其他形式的巧妙的抵抗已经不是稀罕的事了”^①。

此外，改革初期，实行沿海地区优先发展战略，允许、鼓励

^① 南亮进：《中国的经济发展——与日本的比较》第 25 页，经济管理出版社 1991 年版。

一部分人先富起来，一部分地区先发展起来。从全国当时的情况来看，只能是先发展条件较好的东部沿海地区，也就是先易后难，先沿海，后开发中西部地区，最后等到条件具备时再开放、发展西部地区，这就是所谓的“梯度发展战略”。在这种战略下，当时的体制和政策也是有利于东部沿海地区的。财政上，东部大部分省份是定额包干制，增长的大部分留给了当地；计划上，许多大型投资项目安排在了沿海地区，引进的外资大部分用在了沿海地区，金融、税收上也大都如此。价格政策体系也是有利于沿海地区的，加工产品的价格偏高，而基础产品的价格偏低，比价明显不合理，这就明显地不利于拥有丰富资源的内陆地区，特别是少数民族地区。特别是沿海地区设立了若干经济特区、开放城市和经济开发区之后，全社会固定资产投资越来越集中于东部地区，不仅国家预算内投资的 50%，外商直接投资的 90% 以上，都集中在东部，而且经济特区、开放城市及相邻地区也成为全国各地投资的热点，内地和边远地区、民族地区的资金、物资、技术、人才大量不断地聚集于东部地区。据有关资料测算，中西部地区的资金有 1000 个亿以上流入东部。在国家投资总额比例中，1978 年东部占 52%，西部占 17%；1994 年东部占 61%，西部占 13%。同期国家投资的比重，东部上升了 9 个百分点，西部则下降了 4 个百分点。再从绝对数分析（包括地方投资），1994 年西部 9 个省区（缺甘肃省）固定资产投资额为 2177.12 亿元，而广东省当年固定资产投资就达 2046.33 亿元，为西部 9 省区投资总额的 94%。如按人均固定资产投资额计算，相差更加明显。1992 年全国人均投资额 670.38 元，贵州人均投资额只有 203.89 元，只占全国平均水平的 30%，同年上海的人均投资额达 2649.73 元，是全国平均水平的 4 倍。江苏、广东等省都

在 2 倍左右。到 1995 年，全国人均投资额为 1652.83 元，贵州为 440.56 元，为全国平均数的 26.65%，而上海是 8128.6 元，为全国平均数的 4.9 倍，广东、江苏、山东、海南等省都在 1.7 倍以上。^①

梯度发展战略和国家投资重点的东部倾斜，使地区差距不断拉大。从“八五”期间的发展来看，这一时期是西部民族地区发展最快的阶段，但与东部沿海发达省、市相比，发展速度仍相对偏低，差距进一步扩大。“八五”时期，全国国内生产总值年均增长 12%，西部 10 省、区除了广西、新疆超过全国年均增长速度外，其余 8 个省、区都低于全国平均水平。其中西藏年均增长 7.5%，青海为 7.6%。而同期福建为 19.3%、海南为 18.5%、山东为 16.7%。1995 年，全国人均国内生产总值为 4766 元，广东为 7921 元，北京、天津超过 1 万元，上海高达 18799 元。西部 10 个省、区只有新疆高于全国平均水平，为 5296 元，其余 9 个省区都低于全国平均水平。贵州为全国倒数第一，仅为 1821 元，只有全国平均数的 38.2%，仅为上海人均数的 9.69%。全国平均数比贵州高 1.62 倍，上海比贵州高 9.32 倍。1995 年，农民人均纯收入，全国为 1578 元，浙江 2996 元，江苏 2457 元，西部 10 个省、区都低于全国人均收入。最低的西藏为 885 元，甘肃为 884 元。除了广西达 1446 元之外，其余 7 个省、区均在 1000 元至 1300 元之间，西藏、甘肃农民平均纯收入比全国低 44%，仅为当年浙江农民人均收入的 29.5%，江苏的 36%。由于东部发展速度高于西部，1985 年至 1994 年，东部工业产值在全国的比重由 46.3%

^① 东部指京、津、沪、粤、闽、苏、浙、鲁 8 省、市，西部指内蒙古、新、桂、宁、藏、青、滇、黔、川、甘 10 省、区。数据由贵州省国家税务局科研所提供。

上升为 66.47% 西部由 12.75% 下降为 11.33%。10 年间 东部上升了 20.17 个百分点，而西部下降了 1.42 个百分点。国内生产总值东西部的差距 1987 年为 1:0.5, 1993 年扩大为 3.2:1, 人均国内生产总值绝对差额, 1978 年为 208.91 元, 1992 年为 1420.9 元 实际扩大了 5.8 倍。^① 东西部这种由于国家政策倾斜的先后差距, 两者已经不在同一竞争起跑线上, 在若干年内还将扩大。

民主与效率 集中统一与活力 是一个矛盾的统一体 两者不可偏废, 要处理好这个矛盾, 我们必须在中央与地方之间保持一种精心设计又巧妙安排并具操作性的平衡, 即进行合理分权。正如列宁所说: “中央集权制的大国是从中世纪的分散状态走向将来全世界社会主义的统一的一个巨大的历史步骤 除了通过这种国家 同资本主义有密切联系的国家 以外, 没有也不可能有其他走向社会主义的道路。然而决不能忘记 我们坚持集中制只是坚持民主集中制。”民主集中制不仅不排除地方自治和具有特殊的经济和生活条件、特殊的民族成分等等的区域自治, 相反的, 它必须要求地方自治, 也要求区域自治。……如果不保证每一个在经济上和生活上具有比较大的特点, 以及具有特殊的民族成分等等的区域享有这种自治, 那就不可能设想有现代的真正民主的国家。^② 分权有利于增加地方政府的责任, 有益于开展竞争和刺激效率, 增强地方政府的参与意识, 约束和防止中央高度集权, 适度分权是社会进步的标志, 是由计划经济走向市场经济的必由之路。正因如此, 向地方分权已成为一种世界潮流。在美国制宪过

① 资料来源:《民族研究》1997 年第 3 期 第 30~31 页。

② 《列宁全集》第 20 卷 第 29~31 页。

程中，州权派首领杰弗逊即主张向地方分权。他认为在真正的共和制政体下，为了保障人民的权利和自由，必须实行地方分权，“把国家的防务、对外及州际关系委托给全国政府，各州掌管公民权利、法律警察及一般涉及州的事务的行政管理”。^① 法国在大革命时期就开始向地方分权，1871年制定了关于省的法律，1884年制定了关于镇的法律，从而为地方分权奠定了基础；1982年3月2日，法国又通过了《地方分权法》开始了法国关于政治、经济、行政等领域的综合改革，因为它直接涉及到决策权和管理权的下放、地方议会作用的扩张、政府财政、预算、税收功能的重新界定”。^② 二战后，日本也曾通过《地方自治法》规定，中央集中掌握涉及国家根本利益的法律，如国防、外交、制宪、审判以及关系国计民生的重大事项等，地方政府则掌管本行政区的行政、财政、地区建设和公共福利等32项职权。^③ 在中国，改革前高度集中的计划经济体制也并没有否定地方分权，相反这是该种体制的一种必然要求；当然这种地方分权是以计划经济为基础、以服从全国统一的指令性计划，维护中央集权为前提的。在这种传统关系模式中，中央与地方实际上是一种非法制化的关系，高度集中统一的中央政府完全可以根据现实发展计划的需要，决定地方政府实际职权的大小。地方政府除了要求适当分权外，别无他法。

① 何华辉等：《分权学说》第37页，人民出版社1986年版。

② [法]让-玛丽·蓬蒂埃：《集权或分权：法国的选择与地方分权改革》，《中国行政管理》1994年第4期。

③ 参见刘小兵：《中央与地方关系的法律思考》，《中国法学》1995年第2期。

所以在现实世界既没有纯粹的中央集权体制,也没有纯粹的地方分权体制,而只有中央集权——地方分权相结合的混合体制。这已为中外学者所论证:中央和地方在掌握集权和分权的尺度时,完全的中央集权或完全的地方分权事实上是不可能存在的。任何统治体制其实都兼有集权的要素和分权的要素。集权化和分权化都有内在的理论上的合理性和制度的效率性,也都有其弊端,其关键不过是根据时代的状况和社会体制内部力量的对比,有时强调集权性,有时强调分权性罢了。考察近现代社会,我们可以看出以西欧社会为中心的世界潮流是由中央集权体制转化为地方分权体制。到了20世纪,又重新强调中央集权,形成所谓新中央集权化浪潮。但是最近从美国政府的政策来看,新的分权化运动又逐渐在加强。这种现象就是集权性和分权性各自内在的合理性与效率性及以时代状况为背景而发生的社会体制内部各种力量的相互作用等综合形成的所谓“集权与分权的摆动现象”。^①因此,在中央与地方关系的调整中,既要使中央有足够的权威以维护国家的统一和稳定,实现国家对经济的宏观调控,又要能够充分发挥地方的积极性和创造性,即依法建立一个在目标和行动上有效率、有内聚力的中央和受之领导的有效率、有向心力的地方,因为中央的集权是为了全国性的利益,如宏观调控、市场健康发展、社会保障安全和公共品的服务等;地方分权或自治是为了发挥各地方、各部分的主动性、创造性,只有每一个部分都具有朝气,由这些部分构成的整体才能生机勃勃。

^① 金镐城 韩 张海滨:《当代韩国政府与政治》第174页 人民出版社1996年版。

但上述问题表明，转轨时期中国中央与地方关系的调整与改革，仍处于一种左右摇摆的非程序化状态，中央和地方的法律地位、中央与地方的职责权限以及中央与地方关系的调整程序等，都没有明确的法律规定，中央应在哪些方面向地方放权、怎样放、放多少，都没有既定方案，缺乏科学计量和成本核算，主观人为因素大。而一旦权力收回（如治理整顿）由中央决定，收多少、怎样收也只能是临时规定。与此相对应，地方向中央要权如项目投资、优惠政策等方面的特许及每次的财力分配，也都是地方与中央“一对一”谈判的结果，没有规范性，缺乏制度性，其后果是地方政府的扩张和中央政府的弱化。那么在建立社会主义市场经济体制的过程中，究竟应当建立一种什么样的中央与地方关系，用什么方式维系这种关系的正常运行，怎样才能避免“一放就乱，一乱就统，一统就死”的现象重演，把握好适度分权的“度”，如何才能维护中央政府的权威，而又不影响地方积极性的发挥，使中央与地方关系走上良性发展的道路？所有这些都需要在实践中去探索、去完善。特别是中国作为一个区域发展极不平衡的大国，由于历史演进、民族构成、文化传统、经济地理环境等诸多因素的作用，各地区都有独特的习惯和传统，形成了自己的生产和生活方式。加之，近年来区域间的差异不断扩大。同时，香港已于 1997 年 7 月 1 日顺利回归祖国，“一国两制”已从设想转变为现实，澳门以及台湾问题在“一国两制”的伟大构想及原则之下，也即将解决和最终解决，从国家结构形式上，“一国两制”是一种崭新的国家结构模式，所以，它的实行使我国国家结构出现新的发展，使得中国不同区域间的多样化特征更加明显。自然，中央高度集权单一化的中央与地方关系已不符合中国国情，必须根据各个区域、民族自治地方、经济特区、特

别行政区以及一般行政区)的特点有针对性地确定不同类型的中央与地方关系。“一国两制”即是处理中央与地方关系的新创造。香港特别行政区的设置极大地丰富了中央与地方关系的现实内涵,而且为中央与地方关系的发展提供了更开阔的思路、更多的参照因素。在不久的将来,随着澳门回归、祖国统一,中央与地方关系还会增添新的因素、新的制度结构,中央与地方关系将更富有弹性。

众所周知,自1994年起中国已全面推行中央与地方分税制的改革,使中央与地方关系朝着规范化、制度化方向发展迈开了可喜的步伐,从制度上为我们解决改革进程中的深层次矛盾——中央与地方关系提供了一条根本途径,它将使中央与地方关系彻底走出集权和分权的循环,进入良性发展的新时代。因为,财政体制实际上是政治利益的“转换器”,分税制对中央与地方利益分配的规范,实质上是对中央与地方权力职责的一次重新界定,有助于理清中央与地方的权力和财政关系。然而也应看到,分税制作为一项重要的制度创新,它的实施不可能一蹴而就,无疑有一个探索和不断完善的过程。为此,我斗胆选择了“分税制下的民族自治地方财政自治研究”这一“难题”,^①以期为全面实现中央与地方关系的规范化、制度化目标提供参考、借鉴。因为分税制的完善就意味着中央与地方关系有了较好的分工协作。高兴的是,本项

^① 本项研究所指的民族自治地方财政不仅仅指自治区财政、自治州财政、自治县财政,还包括少数民族较多的云南、贵州、青海三省级以及所属的一般县市财政。这是因为云南、贵州、青海三省由于少数民族较多,它们同民族自治地方的政治、经济文化等社会情况大体相似,国家在财政体制上按民族自治地方财政一样对待,所以视为同一类型的财政。