中央政府与地方政府的权力关系

周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社，2008

* 中国中央和地方的关系的理论：

一、计划经济体制下

1.Vivienne Shue 蜂窝式结构

2.钱颖一、许成刚 M型结构假说

二、改革之后

钱颖一、Weingast 中国特色的财政联邦主义

荣敬本 压力型体制

朱光磊、张志红 “职责同构”现象

* 改革之前中央与地方的关系

1.中央权力高度集中，表现：

1）从行政方面来看，中央拥有一切重大决策的权力，对地方政府决策的最终否决权

2）从人事方面来看，“下管两级”，中央负责省级和地市级领导干部的任免、提拔和调动

3）从立法方面来看，地方各级权力机关和行政机关没有立法权限

* 改革以来的地方分权

20世纪70年代末80年代初，中共对高度集中的计划体制改革，简政放权。调整：

1.行政管理方面：地方政府的职权有所扩大，第一次对各级地方政府的事权进行了较为明确的界定和列举，并强调在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性和积极性

2.立法权限方面：确立了“全国人大—国务院—省级人大和政府—省级政府所在地地市和国务院批准的较大的市的人大和政府”的四级立法体制，地方的立法权限得以扩大。明确规定省级人民代表大会及其常务委员会在与宪法、法律、行政法规不相抵触的前提下，可以制定地方性法规

3.干部人事管理方面：中央下放和扩大地方政府的干部管理权限，由“下管两级”转变为“下管一级”，中央负责管理中央各部委和地方各省市自治区一级的领导干部，省一级党委负责管理省级机关和地级市一级的领导干部，地方对中央部委和地方党委双重领导单位的干部，在任免方面也拥有一定的权力。1988年起，中央开始逐步试点实行国家公务员制度

朱光磊：《当代中国政府过程》，天津人民出版社，2002

* 中央与地方权力划分的思路问题

不能靠简单强调中央集权，也不能靠过度地强调地方分权，而是根据不同层次、不同地方的不同情况，不拘一格，集分并举。在国家总体继续实行中央集权的同时，在有些环节上可以实施政治性分权，在有些环节上可以实施行政性分权，在最基层实施一定程度的自治，在处理国家结构形式领域走出中国自己的道路和特色来。

* 改革举措

1.法制统一vs.“二级立法”

1）1954-1979，中国实行“一级立法”体制。五四宪法规定，全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关，立法权全部集中到了中央。

2）1979年“二级立法”体制在中国正式形成。五届人大二次会议通过《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在和国家宪法、法律、政策、法令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案”。

3）1986年修订的地方组织法进一步规定：“省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会常务委员会，可以拟订本市需要的地方性法规草案，提请省、自治区的人民代表大会常务委员会审议制定，并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案”。

2.“全党服从中央”vs.“下级服从上级”（后者是以前者为基础和前提的）

1）中央的领导是一种政治方向和政治原则的领导

2）根据党章，地方各级组织和党员都面对自己的直接的上级组织，在对上级组织的领导有不同意见的时候，可以直接向党中央反映

3）中央党政领导机关和领导人直接领导省部级党政领导机关的工作，也直接过问地方和基层的党政工作，听取地方和基层党政干部、群众的意见

朱光磊：《现代政府理论》，高等教育出版社，2006

* 制约一个国家中央与地方关系形成发展的因素：

1.社会经济发展水平。一般来讲，随着社会发展水平的提高，地方的权限将相对扩大，中央控制相对减弱。

2.历史文化传统。随着多民族国家的发展壮大，文化共同性逐渐扩展，不断向周边少数民族地区辐射、渗透，这是古代中央集权和政治统一赖以长期存在的文化心理基础。

3.国家结构形式的选择。单一制国家中，中央政府一般利用行政的手段控制和监督地方政府。

4.地理环境和行政区划的形成

5.社会阶层的力量对比、权力结构、政治制度、政治过程、政治环境、政党组织等

胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社, 1998

* 中央与地方的体制关系

中央与地方政府的权力消长特征：

政府体制在中央集权和地方分权两极间反复运动，中央与地方政府的权力此起彼伏，在周期性消长中寻求动态平衡。（50年代-60年代初，在第一个五年计划期间，逐步形成了中央高度集权的模式；60年代下半叶-70年代，由于60年代初重新调整了中央和地方政府的关系，强调统一领导和中央集权，中央统得过死的旧病复发；70年代末以后，从十一届三中全会起，中央开始进行经济—政治体制改革，其重要内容之一就是下放中央的权力）

上述几次起伏形成“一统就死，一死就叫，一叫就放，一放就乱，一乱就统”的怪圈。中央与地方政府权力的消长过程中，总趋势表现为一个双重的过程：地方政府功能的扩大和中央政府功能的缩小。

中央和地方政府的关系问题，归根到底是一个社会性资源再分配的权利问题。虽然中央与地方的权力配置时起时伏，但总的走势是社会资源的调控权由中央政府向地方政府转移。其一是中央宏观调控能力下降，地方自主权不断增长甚至自行其是。其二是中央的资源控制力下降。至90年代，原由中央控制的722种商品已减少至30种以下，而这些权利都被地方政府以合法或不合法的手段接管。

综上所述，当代中国中央与地方政府的体质关系具有较大的流动性。

* 中央与地方的权力关系

1. 新中国成立以后到改革开放以前中央与地方的权力关系，中国选择了中央高度集权的政治管理体制。社会历史因素：

1）新中国诞生之际，面临严峻的政治环境和政治任务（西方资本主义列强的封锁、国内国民党残余军事力量）

2）前苏联模式的“示范作用”（前苏联是第一个社会主义国家，新中国崇尚老大哥）

3）受历史上专制主义的影响（大一统的中央高度集权体制，民主法制和地方自治的传统淡薄）

4）传统的计划经济管理体制自然决定了政治权力向中央的集中

5）战争时期军事领导体制的延续

2.直到1978年，中央高度集权的政治管理体制没有发生根本性的变化

1）行政管理权限上，中央与地方之间突出表现为控制与被控制（中央与地方的职权划分没有制度化、法律化，地方政府应行使哪些行政管理权力，其权利的大小、多少，往往取决于中央在一定时期的政策和国家最高领导人的意志。）

2）干部人事管理上，中央对地方干部的任免、提拔、审查和惩处进行全面管理和控制（党管干部；下管二级，中央直接负责管理中央国家机关、省级地方机关以及地区行署【市、州、盟】的领导干部的人事任免、审批、控制权）

3）在立法权限上，一级立法。（1954-1979，中国实行“一级立法”体制。五四宪法规定，全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关，立法权全部集中到了中央。）

总之，在新中国成立之后到改革开放之前，中央与地方的权力关系表现为中央高度集中体制。应该指出，建国初期，这是适应中国社会发展需要的。但随着新政权的巩固和经济建设的全面展开，中央与地方的权力关系没能够做出相应的、适应性的调整。

3.改革开放以来，中央主动改革高度集权的政治体制，适度分权开始实行。具体表现：

1）在行政管理权限上，新宪法规定了中央与地方国际机构职权划分的总原则，扩大了地方政府的某些职权。（八二宪法采取列举方式，规定了国务院的职权，并规定了中央和省、自治区、直辖市的政府职权的原则划分。）在中央对地方普遍性下放行政管理权限的同时，基于各地的特殊性，中央开始区别对待地方，分别授予不同的特权，以充分发挥地方的优势。

2）在立法权限上，确立了“全国人大—国务院—省级人大和政府—省级政府所在地地市和国务院批准的较大的市的人大和政府”的四级立法体制，地方的立法权限得以扩大。

3）在干部人事管理权限上，中央下放和扩大地方政府的干部管理权限，由“下管两级”转变为“下管一级”，并开始酝酿、试行、逐步推广国家公务员制度。

总之，改革开放以来，中央与地方的权力关系虽然发生了较大的变化，但其基本框架仍未被触动，继续表现为中央对地方实行严格的控制。从某种意义上说，正是这样的权力关系在出现矛盾和混乱时保证了整个社会局面的相对稳定，不至于出现大的动荡。

* 现代化过程中促使中央与地方关系适度分权与有限自治目标调整（中央与地方权力关系调整）的动力因素

1.相对和平、稳定的政治环境创造了良好的环境条件

2.社会主义市场经济条件下，以经济建设为中心及国民经济良性运行所需要的市场环境，成为驱动中央与地方关系调整的主要动力。

3.经济管理体制由计划经济向市场经济体制的过渡，要求建立新的中央宏观调控体制，也成为中央与地方关系调整的动力。

4.经济建设和经济发展过程中，地方力量的扩大，地方自主意识的增强，成为中央与地方关系调整的重要拉力。

5.改革开放以来，地方基于自身的特殊性，分别从中央获得一定的特权，导致了中央与地方关系的不均衡性，它将推动中央与地方关系继续做出新的调整。

* 中央与地方权力关系调整的阻碍因素

1.大一统的中华民族传统政治文化和中央高度集权的历史传统

2.带有集权色彩的现实政治文化

3.现行政治体制的一些组织原则和管理原则强调集权的因素太多

4.各地经济发展的不平衡、社会经济的差异性和各地市场之间的矛盾等，都为强调中央集权找到了借口

* 中央与地方权力关系调整的内容和途径

1.内容

1）在中央与地方的立法权限上，调整现有的“全国人大—国务院及其所属各部（委）—省级地方人大、省级人民政府—省级人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市的人大和人民政府”四级立法体制，逐渐过渡到包括市、县级地方人大和市、县级人民政府在内的五级立法体制。（目前的市、县级人大在实际政治运行中仅仅是一种摆设，没有立法权限，无权就本地域的政治、经济、文化事务进行立法活动，对政府的监督功能也非常微弱。如果说市、县级人大有现实意义的话，它仅是在地方选举和通过地方政府工作报告时作为选举机器或表决通过机器。）

2）在中央与地方的干部人事方面，除对少数重要的干部人事实行各级下管一级外，地方干部人事管理应由本级直接管理。（中央高度集权的中央与地方的权力关系，在一定意义上，也就建立在中央对地方干部人事的严格控制基础上。中央通过对地方干部人事的控制、对干部政治生命的控制，从而实现对地方政治、经济、文化的控制。）

3）在行政管理权限上，结合中国实际情况，在中央与地方的权力划分上应坚持中央在确保国家主权独立、完整、国家政令畅通统一和中央必要的集权的基础上，充分发挥地方的主动性和积极性。基于这一原则，中央政府负责主办或管理全国性事务（涉及国家主权、安全、完整统一、民族团结、对外交往与缔约及全国性公共事务）的管理，地方政府负责主办或管理地方性事务（享有因地制宜、相对独立地管理和发展本地区社会经济的事权及管理地方公共事业的事权）。对于跨区域性的事务，由中央组织有关省（区）协同完成。

2.途径

1）理顺关系，改变观念。中央政府和地方政府应该明确自己的权力范围，尤其是中央政府，应该慢慢放弃对地方的完全控制，给予地方更多的自主性。

2）大力精简中央与地方的政府机构，实行政府机构改革。对中央来说，一方面要加强实施间接管理的机构，即加强综合性的宏观调控机构、社会保障机构和监督机构；另一方面要弱化甚至撤销实施微观管理的机构，即一些专业管理部门，把具体管理权下放给地方。

3）改善地方政府的组成方式。随着中央政府与地方政府权力关系向地方适度分权制的过渡，地方干部人事制度客观上要求由任命制改为选举制，逐步完善和健全选举机制，实现干部录用主要由民主选举产生，不受或少受中央的控制。地方民主选举产生地方干部，既符合民主政治的基本要求，也有利于提高地方政府的办事效率和加强对地方的民主监督。

4）立法保障。中央与地方地职责权限由法律明确规定，并进行具体划分，由法律提供有效保障，尤其是在中央与地方的事权和干部人事权限的划分上，应该用列举的方式加以具体规定，以防止法律的任意解释和中央、地方的相互侵权。这样，中央与地方之间在权责关系上将出现互相合作、互相监督、互相约束的机制，地方在自己的权能范围内对中央的约束也被认为是正当合法的。另外，由专门的立法或司法部门裁决中央与地方的矛盾争执，不再是中央说了算。