



法治框架下我国中央与地方关系之解读

张 芳 张 艳 宦吉娥

摘 要: 中央与地方关系,一直以来是困扰我国法治进程的重大课题。近 30 年以来,我国的中央与地方关系调整以“放权”为基本特征,逐步改变了传统的中央权力高度集权的关系格局,却依然无法有效应对实践中的诸多困难和挑战。在现有体制框架内,从强化中央政府的权威,实现中央与地方权责的科学定位,完善程序制度建设等途径来实现中央与地方关系的法治化具有重要的理论和实践意义。

关键词: 中央与地方关系;法治;程序制度

一、我国中央与地方关系之历史演进

从历史的维度看,我国是一个有着悠久历史的统一多民族国家。自秦始皇统一六国,结束了诸侯割据称雄局面,建立起我国历史上第一个中央集权的封建国家起,尽管经历过短暂的分裂,但中央集权一直是我国政治生活的主流。新中国成立后,我国实行单一制国家结构形式,众多行政区域单位作为国家不可分割的一部分,共同组成一个单一主权国家。在实践中,我国在中央与地方关系应当如何发展的问题上却争议颇多,我国中央政府也因此长期困扰于“收权”与“放权”的两难选择之中。不过,中国自 1978 年以来的中央与地方关系调整是以“简政放权”为基本思路,以“放权让利”为基本特征的。具体表现为:

(一) 立法领域,地方获得了制定地方性法规的权力

我国宪法、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》及《立法法》对中央与地方的立法权限进行了规定,明确了省、直辖市的人大及其常委会、较大市的人大有权制定地方性法规,民族自治地方的人大有权依照当地实际,制定自治条例和单行条例等内容,逐步确立了中央与地方“二级立法体系”^①,如修订后的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 7 条规定: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,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规。

(二) 经济、文化、社会事务管理领域,地方政府获得了更多的自主权

新中国成立之初,受苏联发展模式的影响,我国实行指令性计划经济体制和高度集中的行政管理机制。这种体制模式以“全面计划”、“高度集中”为表征,强调中央对地方的全方位绝对控制^②。这种高度集权关系范式在我国建国之初对于短期内集中全国力量搞建设起到了积极的作用,但随着社会发展,其局限性日益突出。由于中央负责全部社会资源

① 潘小娟:《中法中央与地方关系改革比较研究》,载《国家行政学院学报》2005 年第 4 期,第 79~80 页。

② 阙忠东:《中央与地方关系的演变及其法律化取向》,载《中共浙江省委党校学报》2006 年第 3 期,第 84~88 页。

的配置,无法有效回应不同地域社会发展所产生的利益要求,严重影响了工作效率。同时,地方政府因在人、财、物等方面缺乏自主权,其积极性、能动性没有被充分调动。于是,伴随着我国从计划经济体制向市场经济体制的转轨,中央政府逐步向地方政府下放了一大批管理权限。从1982年到2009年,国务院本着“推进政府职能的转变”的原则,先后进行了5次机构改革。国务院机构改革特别强调了政府管理方式的转变,即要从直接管理为主转变为间接管理为主,从注重微观管理转变为强化宏观调控。

(三) 有步骤地将许多原属中央的管理权力不同程度地下放到地方^①,扩大了地方的自主权

为了适应我国改革开放的需要,中央政府因地制宜地对中央与地方的权力关系进行了调整,提出了创办经济特区,开放沿海港口城市的基本构想,并将其付诸实践,对一些地方的经济活动给予了更多的自主权。1979年7月15日,中共中央、国务院批转了广东、福建两省省委关于在对外经济活动中实行特殊政策和灵活措施的报告,决定对广东、福建两省的对外经济活动给予更多的自主权。1980年8月,五届全国人大常委会第十五次会议审议批准在深圳、珠海、汕头、厦门设置经济特区。1984年,国务院决定,进一步开放由北至南14个沿海港口城市。1985年2月18日,中共中央、国务院决定将长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海经济开放区。1990年9月,国务院批准开发、开放浦东新区。进入21世纪之后,国家提出西部开发战略,在资金投入等方面给西部地区提供优惠政策,并赋予西部省区市在批准外资项目等方面的一定自主管理权限。

综上所述,改革开放以来,我国对中央与地方的关系进行了一系列重大调整,逐步改变了传统计划体制下中央权力高度集中,对地方管得过死的权力关系格局,拓宽了地方政府的自主管理权限,提高了地方自治的积极性和创造性,但新时期我国中央与地方关系问题依然严峻。

二、我国中央与地方关系之法理探究与规范分析

从法经济学的角度分析,“决定政治行为人动机的一個关键因素是‘利益’或‘利益结构’。对任何一个政治行为人来说,利益是一个复合的概念,……在这个‘行动集合’中,政治行为人必须对各种形形色色的利益结构进行比较、权衡和取舍”^②。在理解中央与地方的权力行为及相互关系的问题上同样如此。

在过去高度集中的计划经济体制下,我国中央政府与地方政府之间的利益关系呈现出高度的统一,地方政府没有获得独立的经济利益主体地位,缺乏对自然资源及社会资源的控制能力,在政治、经济、文化生活的各方面都依附于中央政府。这种以“中央高度集权”为指导的利益关系格局,突出了中央政府的主导和支配地位,限制了地方政府的利益主体资格,也抑制了地方政府的利益表达意愿。这种体制格局在很大程度上掩盖了双方的利益冲突和矛盾^③。

然而,随着我国从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨,这种格局很快被打破。从20世纪80年代起,中央对地方和企业采取了一系列放权让利措施,地方政府逐步成为独立的利益博弈主体,不再仅仅作为中央政府职能延伸的行为主体出现。可以说,复杂的法治话语形态提供了观察和解读中央与地方关系的一种必要和有意义的角度,而双方的利益关系以及由此产生的权限界分正是法治话语中最为基本的和最为重要的成分之一^④,甚至可以说当下我国中央与地方关系的核心问题就是作为不同利益代表的“中央与地方的权力的划分与协调问题”^⑤。

如果对我国现行立法关于中央与地方关系的规定进行全面梳理,我们会发现,当前我国立法关于国家权力体系的构建主要是从三个方面进行规定的:其一,各级人大同各级行政机关、审判机关、检察机关的关系;其二,中央立法机关与地方立法机关之间的关系;其三,中央国家行政机关与地方国家行政机关之间的关系。具体而言,对于人大同行政机关、审判机关、检察机关的关系,我国现行宪法第3条规定了

①郑言、梁磊:《中央与地方关系:中国、俄罗斯之比较研究》,载《新视野》2006年第36期,第36页。

②邓宏图:《公权力使用的“底线原则”——检视新时代的“中央与地方关系”》,载《探索与争鸣》2006年第11期,第37页。

③杨连强:《利益差别与政策博弈:中央与地方关系的另类解读》,载《重庆社会科学》2006年第7期,第101~102页。

④张艳:《我国民间社会团体发展的法治困境及立法展望》,载《宁夏社会科学》2010年第3期,第16页。

⑤吕成:《协商民主——我国中央与地方关系重构的路径选择》,载《河南大学学报》(社会科学版)2008年第3期,第135页。

国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。中央和地方的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。

对于中央立法机关与地方立法机关之间的关系,《立法法》第63—64条规定,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可根据本行政区域的具体情况和实际需要,制定地方性法规;除《立法法》第8条规定的事项外,其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的,省、自治区、直辖市和较大的市也可根据本地方的情况和实际先制定地方性法规。

对于中央国家行政机关与地方国家行政机关之间的关系,我国现行宪法第85条明确了“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。”第89条以列举的方式进一步规定了国务院享有的18项职权。现行宪法第110条则进一步强调:地方各级人民政府对上一级国家行政机关负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(第三次修正)第59条和第61条分别规定了县级以上地方各级人民政府所行使的10项职权和乡、民族乡、镇的人民政府行使的7项职权。如果将国务院的职权与地方政府的职权进行比较,我们会发现,“国务院的职权几乎无所不包,地方政府的职能同时也十分广泛,但在承担职能上分工并不明显,除了少数外交、国防等权力专属于中央政府以外,地方政府所承担的职能基本上与中央政府一致,而中央政府与地方政府的权限却并没有明确具体的划分。这就使得中央与地方政府权限的具体划分实际上是由国务院决定的”。^①

从这些规定中可以看出,当前我国立法关于中央与地方关系表现为一种单向的“上对下”制约方式,中央与地方的权力界定和划分原则性过强,权力监督机制不完善。这一立法现状带来的问题是“中央与地方权力划分的原则性规定有巨大包容性的同时也助长了恣意与擅用的可能,而既把人大及其常委会作为民主载体,又将其作为保证法制统一载体的制度安排,会使人大染上功能不适症,两者都无法完成中央与地方权力划分规制的使命”。不仅如此,国务院在国家行政权力体系中拥有绝对性优越地位,有权规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分,而并没有相应的监督约束机制,这无形中会助长中央政府在中央与地方权力关系调整中的任意性,造成地方政府权力的弱化和边缘化。中央政府与地方政府之间缺乏一种双向的法律约束机制,客观上导致了中央与地方关系的变动性、非长效性。地方政府随着个体利益意识的觉醒以及经济实力的逐步增强,在无法通过法律途径来实现中央与地方的利益沟通与权力调整协商的情况下,往往借助于一些非制度性途径展开与中央的讨价还价式博弈。

三、法治视角下完善我国中央与地方关系之基本构想

在法治的框架体系下来分析和研究中央与地方关系,并积极寻求中央与地方关系的规范化、和谐化路径,从而有效克服中央与地方关系变革的无序性、非常态变动性,是依法治国的基本要求。如何在现有政治体制及立法体制框架内把握我国中央与地方关系的发展路径?具体而言,必须把握住以下几点:

(一) 强化中央政府的权威,完善中央监督,遏制地方保护主义倾向

维护中央政府的权威,意味着中央有权依据宪法及相关法律的规定,通过一些合法途径对地方事务予以干涉,保持中央对地方必要控制和影响,防范地方在追逐自身利益最大化的过程中对国家整体利益的挑战和威胁,尤其是避免地方因自身经济实力的增强而对国家统一的背离^②。当前,中央权威屡屡遭遇地方挑战已成为不争的事实。究其原因,在政治体制摸索的过程中,中央采取了一系列权力下放措施,但在权力下放中监督体制尚不完善,导致中央权威的过度流失,而一些地区的“地方保护主义”盛行。事实上,继“铁本”事件后不久,内蒙古又爆发了新丰电厂违规事件就是鲜明的例证。这些事件的频繁出现至少暴露出中央对地方政府的行为缺乏有效约束与监督机制,中央的宏观调控无法在一些地方发挥作用。因此,完善中央对地方的监督机制已经迫在眉睫,是当前处理我国中央与地方关系的首要内容之

①秦前红:《简评宪法文本关于中央与地方关系的制度安排》,载《河南省政法管理干部学院学报》2007年第6期,第9~12页。

②金亮新:《中央与地方关系法治化原理与实证研究》,载《浙江学刊》2007年第4期,第148页。

一。需要明确的是,过去我国尽管保留有中央对地方的监督机制,但从指导思想而言,这种监督一直游离于制度和司法之外,表现为依赖于权力和信仰来维系的直接行政干预方式,形式单一且未能获得预期效果。在法治的语境下,实现从行政干预向法律约束的转轨,从事先审批和后果追究向制度约束和过程控制的变革,从强化中央的财政控制能力、司法和行政监督能力以及政策执行中的监督能力入手,确立和完善严格的法规体系和惩罚制度,不断推进我国中央监督机制的发展就成为我们的必然选择。

(二) 以“地方性事务”的界定为立足点,实现中央与地方权责的科学定位

从规范层面来分析,我国现行立法基本上是以“地方性事务”为标准来划分中央与地方的权限范围,将管理“地方性事务”作为地方权限的核心内容。然而,“地方性事务”这一概念在现行立法中界定非常模糊,起源可以追溯到第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第6条、第27条的规定。这些规范主要从立法的角度对中央与地方的权限予以界定,是地方有权管理“地方性事务”理念的早期表现。随后,《立法法》以列举的方式明确了全国人大及其常委会的专属立法权(第8条)、行政法规的立法范围(第56条)、地方性法规的立法范围(第64条、第65条、第66条)、地方政府规章的立法范围(第73条)^①。客观而言,将“地方性事务”纳入地方管辖的范围,而将超越地方界限的“非地方性事务”作为中央宏观调控的范畴,这是我国为了适应各地经济、文化的显著差异性而采取的解决方式,且已在学术界达成共识。但现在面临的问题是,对于何为“地方性事务”,以及“地方性事务”的范畴如何界定这些直接关系到立法实施的关键性问题却在立法及立法解释中始终缺乏一个相对统一的判断标准,导致一些地方政府从自身经济利益和政治利益出发,利用立法及政策在语义上的“不确定性”和“模糊性”,习惯性地对中央政策及要求做出有利于本地“发展”的“政策解释”^②,甚至可能曲解中央的意图。为此,明晰“地方性事务”的界定标准,厘清中央与地方权力的边界,明晰中央与地方间的权利义务关系,是当前理顺我国中央与地方关系的迫切任务。

(三) 完善中央与地方权力关系调整的程序制度建设,实现对中央与地方的双向监督

随着我国体制改革的深入进行,中央政府向地方政府让渡了相当多的权力,也确实在某种程度上调动了地方在经济建设和社会发展中的积极性和能动性,但这种权力让渡更多表现为政策层面的放权,往往难以从规范层面得到明确的体现。这也就导致了中央在“放权”和“收权”中的频繁性、任意性^③。因此,地方对于中央在何时放权、何时收权以及多大范围内放权等问题缺乏合理的预期,更谈不上对这些权力的行使有长远规划。要解决这一问题,显然必须要从中央与地方权力调整的法治化入手,实现中央与地方之间的权力制约机制,但考虑到我国的复杂国情以及逐步推进尝试性改革的现状,很难通过实体立法的途径对我国中央与地方权力关系的调整范围、调整幅度等进行具体化规定^④。有鉴于此,以程序控权为重心来建构和完善我国中央与地方关系调整中的权力监督制约机制成为新时期的理性选择。我们可以通过明确中央与地方职权调整的法律程序,从而有效防范中央对权力关系调整的盲目性、频繁性和肆意性,维护中央与地方关系的相对稳定性。

■作者简介:张 芳,武汉大学法学院博士生;湖北 武汉,430072。

张 艳,中国科学院研究生院副教授,硕士生导师,法学博士。

宦吉娥,中国地质大学讲师,法学博士。

■责任编辑:车 英

①孙 波:《论地方性事务》,载《法制与社会发展》2008年第5期,第50~51页。

②邓宏图:《公权力使用的“底线原则”——检视新时代的“中央与地方关系”》,载《探索与争鸣》2006年第11期,第39页。

③张 艳:《我国中央与地方关系的法治困境与出路》,载《内蒙古大学学报》2008年第4期,第22~25页。

④王秀艳:《新中国成立60年来中央与地方关系的宪法演变》,载《黑龙江社会科学》2009年第6期,第172页。