

合理分权: 内涵、地位及路径选择

——以中央与地方关系为视角

上官莉娜

(武汉大学 马克思主义学院, 湖北 武汉 430072)

摘 要: 纵观我国分权改革历程, 权力下放所释放的制度内能量与分权所激发的社会活力逐步契合融通。要处理好中央与地方的关系, 必须合理分权, 这是解决问题的根本, 放权和分权理应成为互相呼应、彼此促进的过程。解决中央与地方合理分权的问题, 取决于其路径的选择, 应由系统内分权向系统外分权发展; 分权既要突出重点, 又要兼顾均衡; 由行政分权制向法律分权制模式转变; 由重放权轻监督向分权与监督相结合转变。

关键词: 中央; 地方; 分权; 监督

中图分类号: D6

文献标识码: A

文章编号: 1672 - 433X(2014) 01-0101-04

为适应社会主义市场经济发展, 回应政治民主化的呼声, 在我国改革开放和现代化建设中必须科学合理地划分中央与地方的管理权限。对于这个问题无论是理论还是实践, 长期陷于“统放”相随、“集分”互间的非良性循环, 而历史和现实都证明中央与地方关系对任何体制的国家来说都是一个至关重要的问题。笔者认为“中央与地方关系”不仅仅是传统意义上的“中央政府与地方政府关系”, 而应将之置于宏观的国家权力架构中重新考察, 是具有隶属关系或监督指导关系的中央与地方国家机关主体, 及中央与地方公民及其自治组织, 在行使国家权力、地方权力和公民权利时依法形成的权利义务关系。

一、“放权”与“分权”之辨

长期以来, 理论界和实务界有一种模糊的认识, 认为权力下放就是分权。这种看法的产生与我国的政治、行政体制改革的历程紧密相连, 在 20 世纪 80 至 90 年代, 随着计划经济向市场经济的转轨, 权力下放是我国改革中央与地方关系的主旋律, 表现为中央的一系列放权让利措施。同时在政治改革的指导思想上, 由于时代的限制, 党的第一代和第二代领导核心所提出的大都是权力下放问题。如毛泽东在《论十大关系》中说“应当在巩固中央统一领导的前提下, 扩大一点地方的权力, 给地方更多的独立性, 让地方办更多的事情”。他在 1958 年 4、5 月间, 接见了来访的英国元帅蒙哥马利, 在谈到治理国家的经验时, 说过“我没有什么经验, 就是中央集权多了, 我就下放

一点; 地方分权多, 我就收上来一点。”^[1]这一思想在理论和实践方面影响都是持久而深刻的。很长时期内, 在处理中央与地方关系时, 常常陷入“一放就乱、一统就死”的两难境地, 加上调整手段的偏差, 即主要依靠政策而非法律, 弥漫着浓厚的人治色彩。改革开放的总设计师邓小平对于“权力下放”的认识较为全面, 曾明确指出“现在我国的经济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。”^[2]¹⁴⁵由于社会转型期的限制, 邓小平所谈的仍然是“权力下放”的问题, 但已蕴含了合理分权的价值内核。在《用先进技术和方法改造企业》一文中, 邓小平进一步指出“要提高我们的技术水平、管理水平, 没有一点创造性不行, 企业没有自己的权力和机动性不行。”因此, “要加大大地方的权力, 特别是企业的权力。”^[2]¹³¹在论及社会主义民主时强调“把权力下放给基层和人民, 在农村就是下放给农民, 这就是最大的民主。我们讲社会主义民主, 这也就是一个重要内容”^[3]。他客观地指出“我们历史上多次过分强调党的集中统一, 过分强调反对分散主义、闹独立性, 很少强调必要的分权和自主权, 很少反对个人过分集权。过去在中央和地方之间, 分过几次权, 但每次都没有涉及到党和政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题。”^[2]³²⁹可见, 在邓小平看来

收稿日期: 2013 - 10 - 07

作者简介: 上官莉娜, 女, 武汉大学教授, 主要研究比较地方政府和比较思想政治教育。E-mail: sglh8@hotmail.com

权力的重新分配应由国家和社会共同参与,从事各行各业的每个公民、各企业、社团都应拥有宪法和法律授予的处理各自事务的自主权,这是积极性和创造性生成的前提条件。邓小平理论是与时俱进的马克思主义,是中国社会主义建设和改革的经验总结和理论反思,其中所蕴涵的分权思想有着多元的价值取向,分权不仅是提高行政管理效率的必然要求,还是民主政治制度的保障,是实现经济现代化和管理科学化的客观需要。这给我们指出了解决问题的思路,留下了理论探索的空间,为正确处理中央与地方的关系,开创改革开放和社会主义建设的新局面奠定了科学的理论基础。

有学者注意到“放权”和“分权”的区别,如时和兴提出,要把“内因型行政权力再分配”和“外因型行政权力再分配”区分开来,内因型行政权力再分配要解决的是政府行政体系内部的权力关系问题,主要有集权和分权两种要求;外因型行政权力再分配是指行政体系内部权力与外部权力的关系,主要有收权和放权两种要求^[4],有学者进一步指出“协调中央与地方需要两次分权。”“政府与社会分权是第一分权,中央与地方分权是第二分权,其中第一分权是第二分权的基础和前提。”^[5]这些区分都有一定的启发意义,是对我国处理中央与地方关系的理性反思和经验总结。

“权力下放”所指的“权力”是具体的、确定的权力,不是泛指、整体概念的“权力”。社会发展需要的是从“放权”到“分权”的转型,因为在权力下放的过程中,中央与地方的地位是不平等的,放什么权、放多少权取决于中央的认识与判断,地方则较为被动,其谈判能力处于弱势。分权过程中,主客体的地位应当是平等的,国家机关与企业、地方组织、公民之间是平等的谈判主体。“权力下放”中权力运行是单向的,自上而下的,主要依靠行政手段推动,表现为权力在行政系统内的纵向配置。“分权”过程中权力运动是多向的,纵向上是地方与中央讨价还价、博弈的动态过程,是中央与地方利益整合互动、达成契约的过程;横向上则更多地体现为国家权力向社会的流动,是权力权利化的过程。笔者认为权力地方化以及权力权利化正是“分权”的旨趣所在。

二、合理分权:处理中央与地方关系的根本

行政体制内的“放权”先行是我国调整中央与地方关系的首要步骤,在市场经济、公民社会发展的直接推动下,合理分权成为必然选择,权力下放所释放的制度内能量逐步与合理分权激发出的社会活力契合融通。目前处理好中央与地方关系,合理分权是解

决问题的根本。

1. 合理分权是构建“强国家-强社会”平衡模式的需要。在计划经济体制下,国家与社会关系基本上是一种“强国家-弱社会”模式,国家对社会资源实现了全面的垄断,以权力的强制性运作方式来进行社会资源的配置,社会的自主性被扼杀,缺乏发展所必需的活力。由于以权力关系支配经济关系必然导致某种程度的扭曲,使国家权力自身运作的有效性和合法性受到抑制。因此“强国家-弱社会”的不平衡模式具有向“强国家-强社会”的平衡模式转化的必然性,这种转型必须改革已有的政治经济体制,“改革的过程就是一个国家主动地、有意识地从一部分社会领域退出,社会不断从国家获得独立空间的过程,是一个国家权力有条件地向社会权利、公民权利回归的过程,是一个寻求社会与国家关系互动平衡的过程”^[6]。应实现由权力下放到合理分权的转变,为社会的自主发展创造条件,政府在职能转变的基础之上,由直接管理向间接管理转变、由微观管理向宏观控制转换,培育发育成熟的市场主体和公民社会组织,使社会具有更多的自主性,逐渐向“强社会”方向发展,国家权力运行向规范化、法治化方式过渡。

2. 合理分权是权力位移向权利整合过渡的关键。在中央与地方关系改革的历程中,仅仅强调权力下放造成了权力在中央和地方政府之间发生位移,企业由对中央的依附转而为对地方政府的依附,而这种位移还具有很大的不确定性,企业虽获得了一定的自主权但其程度是远远不够的。权力下放易助长地方政府对权力截留的兴趣,加之留利制度的推波助澜,形成了地方政府相对独立的利益领域,地方政府正是利用这一点逐步与中央形成博弈关系,这是形成地方保护主义的动因之一,要从根本上解决权力位移所造成的不良后果,就必须确立合理分权的模式。

3. 合理分权是处理好中央与地方关系的核心。中央与地方关系的实质就是权力配置问题,就是权力-权利平衡的问题,是权力在国家系统内有条件分化和向社会有条件转化的动态结合。权力如何配置,通过何种路径达到权力-权利的动态平衡?这需要在“权力下放”的基础上逐步实现向合理分权的转变,只有中央与地方权力重新定位和划分,才能够解决目前存在的矛盾,这是由我国后发现代化的历史诉求以及与此一致的社会主义市场经济体制所决定的。要促进地方经济社会和谐发展,也必然提出地方政府、地方人大和地方公民组织在社会和生活中的地位和作用问题。归根结底地讲,就是中央与地方政

府公共权力的有效范围、运行程序和有效方式的问题。

三、中央与地方合理分权的路径选择

解决中央与地方合理分权的问题,取决于其路径的选择,应注意以下几个方面的问题。

1. 由系统内分权向系统外分权发展。这包含两层意思:一方面,权力超越行政系统,在立法、司法系统中重新配置。以往在处理中央与地方分权问题时,往往局限于行政系统内部,中央与地方关系主要意味着中央政府与地方政府的关系,调动地方的积极性也主要是指调动地方政府的积极性,扩大地方自主权等,同于扩大地方政府的权力,这使得下放到地方的权力偏离社会公共利益的正确方向。在本位利益的驱动下,地方政府通过对权力截留形成了一个既得利益集团,这大大刺激了地方政府对微观经济活动进行干预和控制,并且阻碍了经济体制改革和社会主义市场经济的发展,冲击着国家利益。同时使地方保护主义盛行,地方行政机关的权力膨胀,有凌驾于地方权力机关之上的倾向,这也成为权力寻租、滋生腐败的温床。要使这种局面得到根本改变,首先必须使权力配置不仅仅局限于行政系统内部,而应在国家权力构架内充分考虑立法、司法机关的调控地位,加大外部调节力度。在处理中央与地方关系时,应重视行政系统之外的国家权力机关的调控作用,将法律的规范与约束作为调控中央与地方关系的基础,使行政权力的界限、运作、重构等目标的实现全部纳入法律框架内。以立法形式确立中央与地方关系的基本格局,当中央与地方产生矛盾和冲突时,为它们提供司法平衡和救济手段,确立完备司法制度是不可或缺的。

另一方面,权力突破国家体系,向社会回归与转化。权力向社会的回归与转化是指在社会主义市场经济体制形成发展过程中,在政府职能转变的基础上,部分国家权力转化为社会权利、企业权利。国家部分权力转化表现为一个由权力转化为权利的过程。在中央与地方关系层面上,国家向地方社会让渡、授予权力,是民主政治发展的必然要求,国家把部分地方事务交给地方公民及社会组织管理,既可以减少国家管理地方事务的交易成本,同时又调动了公民参与管理的积极性,使“地方人民管理地方事务”成为可能。中央与地方国家机构可以集中精力搞好公共产品和服务的供给,搞好宏观调控。大力发展与中央和地方政府有密切联系但又具有自主性的公民组织,使其成为介于中央与地方之间的“第三种力量”,可以在一定程度上平衡或抑制中央与地方的冲突及张

力,使公民社会在某种意义上成为一种并非外在于政治权力的领域,而是深深穿透权力的一种力量。

2. 分权既要突出重点,又要兼顾均衡。纵观二十几年来简政放权的改革,中央向地方放权是有计划、有步骤、分阶段进行的,这其中虽有波折,但总的趋势是分权过程中既突出重点,又兼顾均衡,这是一条值得总结的经验,是处理中央与地方关系问题的重要原则。从中央与地方分权的时空状态来看,20世纪80年代至今逐步形成了由梯度分权格局向地方均权格局的转变。“在80年代,形成了经济特区——经济技术开发区——沿海开放城市——沿海经济开放区——内地五个不同的梯次,实行有差别的开放和优惠条件的政策。”^[7]近年来,国家制定了西部大开发战略,其主旨也是在坚持区域经济协调发展的基础上,逐步缩小地区经济和社会发展差距,构建地方均权格局。从中央与地方分权的内容来看,由注重经济性分权到兼顾经济性分权与政治性分权协调统一。在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,中央把改革旧的经济体制作为一个重要目标,试图把高度集中的行政管理权,尤其是经济性权力大量地下放给地方,而地方政府则不愿意将微观经济活动的管理权不折不扣地下放给企业。地方政府对本应下放给企业权力的截留,使政企关系地方化并使这种关系出现从属于地方利益格局的复杂倾向,而原来的政治、行政体制没有触动,企业仅仅在隶属于中央或地方之间发生位移。随着市场经济的发展,多元利益主体逐步形成,中央向地方政治性分权有加强趋势,具体表现为地方权力机关拥有一定的立法权,这意味着在不与宪法、法律、法规等冲突的情况下,地方事务可由地方居民自行决定。中央与地方扩大政治性分权是民主发展的必然要求,政治性分权与经济性分权本来就是统一的整体,在分权过程中,应统筹考虑,把握分权的节奏、力度、比例,使二者均衡发展。

3. 由行政分权制向法律分权制模式转变。行政分权制是我国由计划经济向市场经济过渡时期的分权模式,中央与地方权利义务的设定主要靠行政机制发挥作用,行政分权制的主体首先是中央政府,其次是在利益驱动下向中央要权、争权甚至自我扩充权力的地方政府。中央政府是行政分权的主导,地方能争多少权,争什么权很大程度上取决于中央愿意放多少权,放什么权。行政分权制存在着自身难以克服的悖论:一方面,在中央与地方博弈过程中,地方的讨价还价能力处于弱势;另一方面,一旦地方获得中央的“放权让利”之后,地方权力的运行又产生离心倾向,中央

在实际操作中很难掌控。这集中表现为控制与反控制、放权与收权的矛盾。不可否认,当后发展的中国起步迈向现代化时,特别是当它通过市场经济迈向现代化时,行政分权制在中国的实际运用,曾经有效地推动了经济的增长与经济体制的转型,但是行政分权制的“双刃剑”效应在中央与地方关系发展中逐渐凸现出来。首先,中央与地方分权缺乏客观依据,表现出随意性和不稳定性,出现了“死乱循环”的局面,即“一统就死,一死就叫,一叫就放,一放就乱,一乱就收,一收又统”。其次,由于市场和社会发育不完善,缺乏充分吸纳由中央控制下释放出来的权力的能力,而间接促成了那些享有传统特权的集团凭借其地位和特殊手段吸纳、截留权力,形成自主性的既得利益集团。刺激地方利益的膨胀,成为滋生腐败的温床,助长了官员的道德松弛和行为失范。再次,行政分权模式刺激了地方与中央博弈的欲望,在中央与地方的关系缺乏体制保障的前提下,地方常常围绕项目、资金、外汇等方面的特许,向中央索取权力,在地方本位利益驱动下,追求“小而全”的经济模式,使中国地方产业结构趋同化,区域割据、地方封锁、地方保护主义扩张,形成“诸侯经济”。而地方保护主义的拓张,影响了全国统一大市场的形成,造成全国产业结构严重失衡。

随着社会主义市场经济体制的不断完善,必须实现由行政分权模式向法律分权模式的转变。要确立一种比较稳定的中央与地方权力关系,必须从完善立法开始。首先,要完善《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,并以现行宪法关于中央与地方的权利义务规定为依据,尽快制定《中华人民共和国中央与地方关系法》,用法律的形式来具体规范中央与地方的责权利,形成规范、稳定的双向约束机

制,使权限界定清晰、责任明确、利益主体明晰,充分发挥中央与地方两个积极性,使国家权力的行使纳入法制的轨道。其次,要大力提升国家权力机关的法律调节地位,中央与地方的权力界限、运作、行政权力的重构都须权力机关以法律的方式进行。再次,逐步引入司法控制机制,确立法院作为最后保障机关,在中央与地方发生矛盾与冲突时,由司法部门进行裁决。总之,通过法律分权模式确立中央与地方关系的动态平衡,“既在地方分权的基础上实行中央集权,又在中央集权的领导下实行地方政府分权,从而达到两者之间的动态统一和平衡”^[8]。

4. 由重放权轻监督向分权与监督相结合转变。中央与地方关系中暴露出的问题,比如中央权威流失、地方“诸侯经济”、“诸侯政治”的形成,从某种意义上说和中央“放权让利”过程中对下放到地方的权力没有监督或没有很好的监督是有密切关系的,重放权轻监督所造成的后果不容忽视。目前,在中央与地方分权过程中要加强中央与地方的相互监督。中央在依法维护地方权力的前提下对地方权力进行有效的立法和行政监督,中央有权撤销地方国家权力机关制定的同宪法、法律相抵触的地方性法规和决议;有权改变和撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令等。与此同时,地方在维护中央权威的前提下应对中央权力进行有效的监督,地方有权要求中央尊重地方的合法权利和利益;地方国家权力机关有权依法讨论、决定本地区的各项事务;地方行政机关有权依法管理地方事务,中央不得非法干涉。如前所述,当中央与地方产生冲突、矛盾时,还可诉诸司法手段,由司法机关裁决,这亦是对中央与地方分权的司法监督形式。只有分权与监督相结合,才能使中央与地方权力在各自范围内良性运作,发挥效能。

参考文献:

- [1] 赵震江. 分权制度和分权理论[M]. 成都: 四川人民出版社, 1988: 204.
- [2] 邓小平. 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [3] 邓小平. 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 252.
- [4] 时和兴. 论当代中国行政改革中的权力调整[J]. 社会科学战线, 1994(5).
- [5] 谢志焜. 协调中央与地方关系需要两次分权——对协调中央与地方关系的一项新的探索[J]. 江海学刊, 1998(1).
- [6] 潘洪祥. 社会与国家二元化结构的宪法学意义[C]. 中国法学会宪法学会2001年年会论文, 2001.
- [7] 薄贵利, 金相文. 市场经济条件下中央与地方权限调整的基本趋势[J]. 政治学研究, 1997(3).
- [8] 金太军. 当代中国中央政府与地方政府关系现状及对策[J]. 中国行政管理, 1999(7).

(责任编辑 何海涛)