

文章编号: 1673-1646(2014)01-0025-05

民主集中制原则下我国府际关系的宪政思考

任莉星

(山西传媒学院 团委,山西 晋中 030619)

摘要: 现代国家治理中,各级政府之间的关系成为建构宪政国家必须要解决的基本问题,而府际关系这一概念作为研究中央与地方、地方与地方以及地方间关系有其合理性。我国宪法中关于府际关系存在法律制度的缺失,在这种非制度性分权的模式下导致我国府际关系出现诸多弊端。为解决这些弊端,需要在我国宪政框架内,通过法律科学化、制度化的界定府际间权责,从而避免在实际执行中相互侵犯对方权力范围而导致权责错位的现象出现。因此,在民主集中制原则下,构建一个制度化、理性化的府际模式,是我国宪政研究的必行之路。

关键词: 民主集中制; 府际关系; 法治化

中图分类号: D621

文献标识码: A

doi: 10.3969/j.issn.1673-1646.2014.01.006

On the Constitutional Politics of the Intergovernmental Relation in China Under the Principle of Democratic Centralism

REN Lixing

(Youth League Committee, Communication University of Shanxi, Jinzhong 030619, China)

Abstract: In governance of modern countries, relations between governments at all levels become an essential issue that must be settled in constructing constitutional countries. While, the concept of "intergovernmental relations" is of certain rationality to research of relations between central government and local governments, between local governments and local governments, and among local governments. In Chinese constitutional laws, legal systems for intergovernmental relations are insufficient. Numerous drawbacks are resulted in china's intergovernmental relations from this mode of non-institutional decentralization of authority. To settle such drawbacks, it is necessary to define rights and liabilities between governments by scientization and institutionalization of laws in China's constitutional frame, so as to avoid malposition of rights and liabilities due to mutual infringement to scope of authority in actual implementation. Therefore, it is inevitable for constitutionalism research in China to construct a systematic and rational intergovernmental mode under principles of democratic centralism.

Key words: democratic centralism; intergovernmental relation; legalization

府际关系作为一个学术术语,在最近几年的发展中已进入公共管理学的理论前沿。府际关系是指位于不同层级政府之间的关系网络,府际关系较为关注的是管理幅度、管理权力、管理收益的问题。因此,府际关系是对于政府之间的权力配置和利益分配的关系,是建构现代国家政府管理体系中的重要内容,是我国发展过程中必须正视的基本制度问题。

我国学者在研究府际关系过程中,大多以“中

央和地方关系”作为分析范式。在“中央与地方关系”分析框架范围内,较偏向于强调中央主导和层级节制,仍然带有中央集权的色彩。然而,随着经济市场化 and 政治民主化的不断发展,地方分权观念已深入人心,中央政府的行政主导控制模式日渐式微,并且地方政府也担负着通过共同合作和联合治理打造现代化政治环境的义务。因此,在这种时代背景下,府际关系更强调政府间的互动合作,更强调中央与地方政府、地方政府间在管理中的互动性

*收稿日期: 2013-12-10

作者简介: 任莉星(1983-),女,硕士,从事专业: 公共政策与公共部门人力资源管理。

和府际合作的政策网络体系的形成。^[1]

府际间关系的法制化一直是政治学界和法学界一个比较关心的话题,因此产生的理论成果数量可观,尽管研究方法多样,解决方案各异,但共同点都认为在法律层面上的“分权”是解决两者关系的一个关键。本文主要从宪法的角度出发,对我国府际关系进行思考,探索推进我国民主政治和政府善治的改革之路。

1 我国宪法中民主集中制领域里分权法制化的缺失

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)中第三条“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。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。”^[2]

《宪法》关于我国国家机构权力的划分,是在民主集中制这个大原则背景下进行的。纵观我国宪法中对于民主集中制的表述,无论国家结构如何变化,国家面对怎样的格局变化,对于民主集中制却始终坚持并逐渐优化。1949年的《共同纲领》中,民主集中制在第十五条,没有对于各级政府间的权力进行分化。1954年,国家制定宪法,对于民主集中制的表述显得较为简单,仅对其适用范围进行表述。之后,1975年的宪法,1978年的宪法,其中对于民主集中制的表述均没有做出改变。直到1982年的宪法,民主集中制独立成为一个条款,才明确了其适用范围以及中央与地方间权力的分配。

1982年的宪法将民主集中制这一根本原则独立提出,并谈及国家机构权力的来源,以及府际间权力的分配和权力运行的模式。与此同时,随着《中华人民共和国选举法》、《中华人民共和国组织法》等一系列法律政策的出台和完善,我国民主集中制这一宪法条款中涉及的内容逐渐地走向法制化的发展趋势。在民主集中制这一原则指导下,中央与地方、地方与地方等府际间权力的划分,并没有一个明确的法律条款进行规范,在这个层面上的法律覆盖显得尤为薄弱。

由于法律的缺失,造成了我国府际关系间一系列的矛盾冲突。虽然对一个国家的法制化进程不能要求一蹴而就,但正如诸多学者呼吁的一样,制定

一部专门规范府际间关系的法律,特别针对府际间权限的划分,是填补我国立法缺失的一个重要措施,是我国法制化进程中的一个必经阶段。

2 非法制化分权下的府际关系面临的挑战

我国府际间的权力划分伴随着我国的改革发展、政治经济变化,一直进行着一个艰难的改革之路。具体来看,1984年的干部任免管理制度改革标志着人事权力的下放,由中央在干部管理上的下管两级变成了下管一级,使省级政府获得了干部人事的任免权。自20世纪80年代以来,通过财政承包制改革,地方政府在金融和经济方面获得了更多的自主权。由于没有一个明确的法律规范,我国府际间关系面临着越来越多的挑战。

2.1 条块矛盾带来中央与地方权限划分的矛盾

从宪法层面上讲,地方政府的一切权力均是由中央政府赋予的,地方政府只是中央政府的派出机构,中央政府对于地方政府有着绝对的政治主导权力。虽然中央政府高度集权,却未能保证中央政策的有效落实,原因在于条块关系的矛盾。

条块矛盾表面上表现出的是中央部门管理与地方部门管理之间的矛盾,实质上属于中央与地方的矛盾。中央部门管理以权力纵向集中为基础,地方管理则是以权力的横向分散为基础。中央集权,其权能由各个职能部门集中上来;中央分权,其权能也是从各个职能部门分散到各个地方。这样的权力流动方式使得中央集权时,权力就集中到中央各个有关部门;中央分权时,所分下去的权力是中央部门内的权力。对于地方来说,它从各个部门得到的却是人、财、物和产、供、销的综合大权。对于这种综合权力,中央对地方的调控自然就显得十分软弱,基于各个部门而实现的中央集权领导的作用也就被削弱。

2.2 地方政府分到了部分权力却缺乏保障和监督

我国经过多次分权改革,目前已经出现了相当程度的权力分散现象。这种分权有着明显的特征,是通过行政隶属关系让渡权力,是一种行政性的分权。从宪政理论上讲,地方政府的权力仍属于中央所有,地方政府对于权力的行使没有安全感,缺乏制度保障的权力,中央政府随时都可以把权力收回。非制度化的分权一方面消弱了中央对于地方权力的监控,另一方面,地方对于权力的使用有着强

烈的不确定因素。在一些地方中,由于分权带来权力的高度集中,容易滋生行政腐败,导致严重的特权现象,不利于我国社会主义民主和法治建设。

这种分权还造成了“条”与“块”之间的政策矛盾。地方政府管辖范围内的职能部门也隶属于地方政府的管辖,也得执行地方政府的政策规定和行政指令。在这样的情况下,地方政府中的职能部门就可能出现不知是执行主管部门的指令好还是执行地方政府的指令好的艰难抉择。地方政府为了地方利益不顾中央的宏观调控和其他地区的利益,也使得中央政策在地方上失控和地方权力扩张,随着分权改革的深入,中央对于地方的权威和操控也在逐渐削弱,带来了中央与地方关系上的一系列问题。

2.3 地方政府间的竞争激烈

地方政府缺乏权力保障,所要表达的地方利益常被压制。这就使得地方政府缺乏扩展横向联系的机会和利益要求,合作机制难以形成,从而引发地方政府间的矛盾。地方政府为了能够在区域竞争中取胜,更多地关注本地经济发展,缺乏对区域整体产业发展战略的规划和推进^[3],地方竞争被扭曲化,导致地方政府对于自己地方利益保护的非法理化和非法制化,追求的是“自利”而非“利他”^[4],甚至为了本地的利益不惜破坏其他地区的利益。

自1992年以来,政策博弈现象相当普遍。中央对经济特区、计划单列市、沿海开放城市、经济开放区、东北老工业基地等分别给予特殊的政策优待,使得地方政府间的权力和利益配置出现不均衡,出现了显著的不公平竞争形态,甚至发生了地方政府之间面对利益的“互相攀比”以及地方与中央的“讨价还价”行为。一些本应该隶属于中央政府宏观掌控的国家权力,却在实际运行过程中遭到地方政府的打折或者抵制,出现了“有令不行,有禁不止”,还有“上有政策,下有对策”使得中央下达的指令执行走样。

3 我国府际关系的宪政思考

目前,我国的国家治理已进入革命后社会常态治理的阶段。在常态治理背景下,既有的治理模式带来了一系列的不稳定性和不确定性。因此,学术界对此进行探索研究并提出了各种研究理论,但是我国只有在宪政框架内,对于权责进行科学化、制度化的界定,才能避免在实际执行中因相互侵犯对

方权力范围而导致权责错位的现象出现。^[5]

3.1 地方自治模式不能解决我国府际关系的矛盾

一些学者对于府际关系中产生的权限冲突,主张通过权力的分立进而全面推行地方自治。地方自治是指“在一定的领土单位内,全体居民组成法人团体(地方自治团体),在宪法和法律范围内,并在国家监督之下,按照自己的意志组织地方自治机关,利用本地区的财力,处理本区域内公共事务的一种地方政治制度”^[6]。尤其介于我国实行的特别行政区、民族区域自治和基层自治,学者们开始探索创建地方自治模式能否妥善处理我国的府际关系。

纵观我国的历史发展,自治的设立有着明显的时代特色和中国特色,是在特定的历史、文化、政治背景下产生的。如果按照定义中对于地方自治的解释,地方自治推行的与我国根本制度显然不符。我国作为一个传统的单一制国家,就目前情况而言,自治地方的设立并不具有建立的充分条件和普适性。此外,我国实行的自治也绝不等同于西方国家意义上的自治。在我国,即使是拥有高度自治权的特别行政区,它的高度自治权力仍旧是中央赋予的。^{[7]176-178}也就是说,高度自治权力是在全国人民代表大会制度之下赋予,在民主集中制这一模式中运行,确保我国权力的唯一性和统一性。

在我国,地方自治作为国家的一个管辖模式,尽管层次多样,形式各异,但毕竟不具有普遍性。学术界对于自治讨论成果很多,终究都是局限于我国宪法框架范围内,即保证与我国宪法制定的民主集中制、人民代表大会制度不相违背。因此,在我国目前宪政体制内,对于自治的讨论,必须要认识到受经济条件、政治环境、现行法律以及现阶段民主政治的程度等各方面因素影响,一味想通过自治解决府际关系的问题,极易同现有体制模式产生冲突。所以,采用地方自治模式并不能解决我国府际关系间的矛盾冲突。

3.2 府际间权限划分必须坚持民主集中制原则

我国宪法的核心是坚持民主集中制原则,在此基础上,对于府际关系间的权力进行分配。这种分权带有一定的中国特色,首先国家的权力是统一的,不是分立的;地方政府的权力是中央赋予的,两者不能对立;地方政府之间是合作的,不是对抗的。在此基础上建立的分权模式为:中央权力来自

人民—中央赋予地方权力—地方充分发挥赋予的权力。在这种模式下,府际间权力的分配,应将民主放在首位,即国家权力来自于人民,中央政府对于整个国家进行统一领导,地方政府必须在中央的领导下,对赋予自己的权力给予充分的利用。

国家治理也必须坚持民主原则。从利益的角度分析,中央政府着眼点必然是全社会的整体利益,确保中央政府的主导权将有利于社会各方面的稳定平衡;地方政府行为的着眼点多为地区利益,各地区对自身利益的单纯追求会带来区域经济的振荡。因此,中央政府对于府际间的权限划分必须有一个宏观的掌握,防止权力划分受到新自由主义经济思想的影响,导致地方政府权力的滥用,出现只追求市场化和利益化的短期行为。

中央政府负责有关国家安全和经济社会发展的重大事务,因此必须构建一个强有力的中央政府,才能保障我国政治、经济、社会等各方面协调发展。因此,无论权限如何划分,首先必须保证中央政府权限的宏观性和主导性,也就是坚持民主集中制的原则。

3.3 府际间制度化分权成就法治化政府治理模式

我国宪法对府际间的权限提到了“中央的统一领导”,但这一表述极易产生权力的无限集中,忽视了“发挥地方的主动性、积极性”。权限制度化缺失,导致中央和地方、地方和地方之间的权限得不到一个有效的赋予,权力在实施过程中得不到有力的保证,从而导致我国出现建国以来频繁出现的“一管就死,一放就乱”的局面。

想要解决非制度化分权引发的中央与地方、地方与地方之间的各种冲突,就必须通过法律来规范,不能简单地依靠行政手段来短期解决,我国宪法在权限划分问题上体现出的法律缺失和法制薄弱,与我们国家社会主义法治理念是相悖的。

3.3.1 通过法律手段科学定位府际间责权关系

法律的范围内,在中央集权和蒂方自治之间找到一个平衡点,就是寻找纵向分权和横向分权相结合的模式。微观事务上作到分权,宏观问题上应实行民主基础上的集权,此外,地方可以在自己的权限范围内利用赋予的权力自主发展。

笔者借鉴西方国家府际关系权限的划分,认为我国的府际责权划分也应该从府际间权力的专有权力、共有权力、禁止权力和保留权力这四个方面进行明确的划分。

1) 专有权力。中央政府必须承担与国家利益直接相关的职能权力。中央政府作为行政管理层面最高的领导层,要维护果家的统一、独立、主权和领土的完整;维护全国的社会稳定和良性发展的市场经济秩序,调整地区间的不平衡发展,努力发展国家教育、文化、卫生、体育等关系国民生产生活的产业。作为地方政府,首先要保证在国家法律、法规的要求下,制定区域经济和社会发展的方向,加强地方基础设施建设,维护市场秩序,进行区域间的经济合作与交流,打破地方保护主义,努力发展地方的教育、科技、文化、卫生、体育等事业。

2) 共有权力。一些重大的社会福利或公共服务项目,如教育、医疗保险、基础设施等,需要两级或多级政府共同承担,其事项划分的范围、标准和分担比例方面应当在法律条文中力求明确具体,细化每级政府的职能范围、责权大小、费用分担标准等。共有权力的行使就是强调府际间的合作,可以最大限度地发挥地方政府在经济、社会发展中的积极性,从而最大限度地促进我国经济的发展。当法律明确规定共有权力后,地方政府间以互信互利为基础,建立互相开放、互利互惠的“双赢博弈”关系,促进经济要素在区域内自由流动和合理布局,冲破地区封锁和条块分割体制,形成相互依赖的网络治理模式。^[8]

3) 禁止权力。地方无权干涉国家宏观方面的法律政策,只能在法律规定的范围内行使自己的权力;中央对于一些仅属于地方上分管的事项也无权过问和干涉。这既需要法律的细化,同时也需要包括对许多机制进行改革,如人事、财政的改革。

4) 保留权力。对于法律中没有涉及到的权力可留给地方行使,即为一种默许权力。中央未作明确规定的方面应给地方一个自我发展的机会,发挥地方政府管理的主动性和创新性,由地方政府或者由非政府组织提供公共产品和公共服务,依靠政府管理、市场调节、府际合作等多种方式共同解决地方性问题。

3.3.2 构建双向制衡、协作互动的府际关系模式

党的十八大报告提出了建立人民满意的政府,对府际间关系的要求也相应发生了变化,不再是“命令—服从”的管理模式,地方政府之间也不再是各自为阵的治理方式。府际间开始关注管理权力、管理受益等方面的问题,更加注重履行社会管理和公共服务方面的能力。

制度化分权必须强调监督和制约的作用,这为

府际间的相互监督和制约提供一个制度化的渠道,进而形成双向监督的格局。防止地方政府的“相互攀比”及同中央的“讨价还价”的行为,同时也给地方政府一个合法的利益表达渠道,防止腐败的滋生。

1) 立法层面,中央政府做到分工和制约相结合,体现出中央与地方间领导控制与分权管理。在保证我国国家权力统一的基础上,权限运行过程中无论是横向间合作,还是纵向间分工,中央政府作为国家利益的代表者要将社会整体利益放在首位,对地方权力给予监督制约。此外,在法律制定方面,特别是涉及到地方政府的重大立法,中央政府应当广泛听取地方政府的意见。

2) 法律执行层面,中央政府要在实施中注意权限在纵向运行和横向运行的过程中,既保证中央权力的统一性,还要充分发挥地方政府的积极性和主动性。中央与地方、地方与地方能够按照“统一领导,分级管理,互相合作”的原则进行治理,这就要求实体法建立的同时,注意程序法的构建,进而保证实体法的运行。通过立法、执法,体现府际间关系的制衡和合作关系,充分发挥地方政府职能的双重性和相对独立性。地方政府一方面作为中央政府或上级政府的隶属机构,代表中央或上级政府履行地方经济和社会发展的职能;另一方面,地方政府有制定地方区域发展规划,处理地方社会公共事务,发展地方的经济、文化和各项社会事业的职能。因此,在权限划分的过程中,各级政府的自主权应得到保障,在制度允许的范围内,充分发挥其主动性、积极性和创造性。

3.3.3 构建府际间有效的法律监督和权利保障机制

中央与地方政府间的领导、指挥、协调、约束和控制关系都有充分的法律保障和约束,而各级政府的职权也需要由本级人大授权并接受法律监督,重塑法律的权威与尊严,以促使中央与地方政府的关系走上法制化发展道路。^[9]

我国要构建完善的民主宪政,就必须加强对权力的监督和制约。监督必须建立在一个法律明确的机制中,不但要在法律的框架内明确监督的主体、客体、内容、程序,对立法、行政、财政、人事、司法等方面也应构建监督机制,从而构建起一个完整的我国府际关系模式,消除政府间相互恶性竞争,一味追求自利的现象。^{[10]169}

我国还需要建立科学合理的权利保障机制。作

为中央政府,需要充分考虑地方权利的诉求,使地方对于权力的使用和权利的保障拥有合法的程序。在公共政策制定方面,涉及地方政府利益的政策,可以充分考虑地方政府参与公共事务的决策。特别是在共有权力和保留权力方面,中央政府应该充分考虑到地方的利益诉求,既满足了地方政府在治理过程中高效性,又促进了中央决策的民主与科学。

4 结 语

作为宪政研究中的经典课题,府际关系及其法治化,在相关领域一直受到高度的重视。结合我国历史以及发展现状对其进行研究有着积极的现实意义。在中国这样一个大国里,实行府际关系的宪政研究和制度建设,是一个宏大的系统工程,绝不是一篇数千字的文章所能阐述清楚的。我们在宪政框架的范围内,构建一个制度化、理性化的府际关系,对于我国在转型时期的发展,对于转变政府职能,理顺府际关系,对建立合理、完善的府际关系的宪政结构,切实保障我国府际关系循着法治昌明的轨道稳步发展有着现实的意义。

参考文献

- [1] 蔡英辉,周义程. 地方府际争端的多为考量与地方政府间的良性互动[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2007(1): 148-150.
- [2] 《中华人民共和国宪法》[EB/OL]. 2007-07-06 [2013-12-08]. http://hi.baidu.com/shu_made_tree/item/111ege016c9c76516c180e445a.
- [3] 颜德如,岳强. 中国府际关系的发现现状及发展趋势[J]. 学习与探索, 2012(4): 39-43.
- [4] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1): 26-34.
- [5] 徐春光,杨蕾. 中央与地方政府权力分配的困境与出路探究[J]. 河南广播电视大学学报, 2010(3): 6-8.
- [6] 李海亮,任进. 中央与地方关系的宪法文化解析[J]. 国家行政学院学报, 2012(2): 80-84.
- [7] 魏红英. 宪政构架下的地方政府模式研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [8] 方杰. 我国地区政府横向府际关系及府际治理探析[J]. 阜阳师范学院学报(社会科学版), 2010(2): 85-87.
- [9] 张紧跟. 府际治理: 当代中国府际关系研究的新趋向[J]. 学术研究, 2013(2): 38-45.
- [10] 熊文钊. 大国地方——中国中共与地方宪政研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.