

# 关于处理中央与地方关系的几个问题

山 林

(四川教育学院 党委办公室, 成都 610041)

**摘要:**中央与地方关系植根于一个国家的社会体制之中,是国家结构中的最基本关系之一,它不仅直接体现中国共产党的执政能力,而且影响到国家的统一、经济的发展和社会的稳定。因此,回顾新中国成立60年来中央与地方的关系,探索我们党在处理中央与地方关系中的行为范式,对推动我国行政体制进一步改革有着重要的意义。

**关键词:**体制改革;中央和地方的关系;社会主义民主;科学管理

**中图分类号:**D62 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2009)06-0017-07

## 一 中央与地方关系的历史回顾

新中国成立60年来,我们党就如何正确处理中央与地方关系,在理论和实践两方面都积累了丰富的经验。

建国之初,我国按照苏联的模式,建立了高度集中的计划经济体制,同时在中央与地方关系上实行高度的集权。中央对地方拥有统帅权,地方无条件地服从中央。1950年,政务院颁布了《关于统一国家财政经济工作的决定》,第一次明确划分中央与地方经济管理权限,其核心是强调中央财经的高度统一。在高度集中的计划经济体制与高度集权的政治体制下,地方政府逐渐成为中央政府机构的延伸,成为中央计划的执行者和中央向企业发布指令的中介,基本上失去了作为一级地方政权必要的权力和地位。这种体制对于建国初期开展大规模经济建设有着重要作用。中央动员并集中全国的人力、物力,办了一系列大的工程、项目,完成了生产资料的社会主义改造,使国民经济迅速得以恢复并取得了发展,巩固了新生的社会主义政权。

随着经济形势的进一步好转,集权的弊端也开始显露出来。于是,我们党开始探索中央与地方关系的体制设计,以促进经济社会的快速发展。1956

年,毛泽东在中央政治局扩大会议上所作的《论十大关系》的报告中,专列一个问题谈“中央与地方关系”。毛泽东的论述对确立我国中央与地方关系有着重要的意义。毛泽东明确提出了处理中央与地方关系的原则,即解决“中央和地方的关系”这个矛盾,“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”,“有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多”<sup>[1]275</sup>。同年10月,《国务院关于改进国家行政体制的决议(草案)》公布,提出划分中央与地方行政管理职权的原则,给予地方一定的经济管理权。1958年,中央开始向地方放权,包括全面下放计划管理权和下放企业管理权、基本项目审批权、劳动管理权、财税权。这次放权,使中央财政在国家预算中的比例骤减至50%,地方支配的财力由不足25%上升到50%。由于权力下放过快,造成地方权利分散,中央为此于1961年召开了“七千人大会”,再次强调中央集权的重要性。调整的最主要措施就是收回下放的各项权力,中央财政再次占到整个国家财政收入的60%。1966年“文化大革命”开始,中央与地方关系完全遭到破坏。1975年,邓小平主持中央工作,开始各方面的整顿,其核心就是加强中央

收稿日期:2009-09-08

作者简介:山林(1959—),女,四川凉山,彝族,副教授,四川教育学院党委办公室主任。

的集权。1976年后,中央加强了铁路、邮电、民航等重要部门的统一领导,并将部分税收、财政、物资管理权上收到中央。

党的第一代中央领导集体曾多次尝试过将权力下放,但在权力下放的过程中,由于采取了政治运动的形式,权力下放过猛、过急,并且忽视了各地的差异性,在全国范围内实行统一的权力大下放,因而最终又只能以权力的上收为结局。从1955年开始,中央与地方关系就是在集权与分权的循环之中往复变化,正如毛泽东在回答英国元帅蒙哥马利关于治理国家经验的提问时说:“我们没有什么经验,就是中央集权多了,我就下放一点;地方分权多了,我就收上来一点。”<sup>[2]204</sup>毛泽东的这番话深刻反映了这一时期中央与地方关系的变化情况。

1978年,党的十一届三中全会吹响改革的号角,以邓小平为核心的第二代中央领导集体对中央与地方关系进行了较大的调整和改革,采取有步骤的、非均衡地下放方式,较多地向地方分权,让地方因地制宜地行使权力。1979年,中央根据当地的有利条件,决定在深圳、珠海、厦门、汕头四地试办经济特区,让它们享有更多的主动权。1983年,批准了大连、宁波等14个城市为计划单列市,使之在经济管理方面拥有省级政府的权力。1984年,又正式确定开放大连、秦皇岛等14个沿海城市,允许它们实行更为开放、更为灵活的政策。1985年,将长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海地区经济开放区。1988年4月,七届全国人大一次会议批准海南建省,使之成为我国实行特殊优惠政策的最大经济特区。同年5月,国务院又提出智力密集的大城市可以试办新技术开发区,并给以相应的扶持政策。通过这一系列的政策措施,形成了一种“梯度分权”的格局。不同地方享有不同程度的开放政策和优惠条件,享有不同的经济管理权力。这些措施有利于地方因地制宜地灵活决策,使地方的自主权真正落到实处。事实证明,这一时期的权力下放是成功的。

1980年,我国开始实行划分收支、分级包干的“分灶吃饭”的财政体制,这是从财政体制上对地方进一步放权。“分灶吃饭”的基本原则是,在巩固中央统一领导、统一计划、确保中央必不可少开支的前提下,明确各级财政的职责,做到各行其权、各负其责,充分发挥中央与地方的两个积极性。地方在这

个原则下,自主安排收支,自求平衡。1982年通过的《中华人民共和国宪法》明确规定省、自治区、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。这样就改革了我国过去的一级立法体制,确立了两级立法体制,从而扩大了省、自治区、直辖市的立法权。1984年国家又制订并颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》,规定了民族自治地区的自治机关,在政治、经济、文化社会事务方面,享有较一般地区更为充分的自治权。这些新的法律和政策,为界定中央和地方关系所作的制度安排提供了依据。

1980年财税权下放,到1982年的立法权下放,再到1984年的投资权下放,表明这一时期放权是调整中央与地方关系的主旋律,中央与地方关系的制度安排逐步走向分权。1992年,江泽民在中共十四届一中全会上对处理中央与地方关系提出了新的原则:“既要有体现全局利益的统一性,又要有统一指导下兼顾局部利益的灵活性;既要有维护国家宏观调控权的集中,又要在集中指导下赋予地方必要的权力。”<sup>[3]472</sup>在这一思想指导下,1994年实行分税制改革,这是中央与地方关系一次带根本性的改革。中央与地方在划分事权的基础上,把税收分为中央税、地方税、共享税;主要的税种归中央,与经济发展直接相关的增值税、营业税为共享税,与地方关系密切的地方国有企业所得税、农业税归地方。中央通过税收所得到的财政收入高于地方。这次分税制改革与以往的财政包干不同,它是从税基上划分中央与地方的不同权力。中央政府的职能是:国家安全、外交、中央国家机关的运转,国民经济结构调整和宏观经济调控,地区发展的协调以及其他必须由中央政府直接管理的事务。地方政府的职能是:辖区内国家机关的运转,辖区内经济和社会事业的发展。2000年,全国人大制定并通过了协调市场经济条件下的中央与地方关系具有划时代意义的《立法法》,对中央与地方的事权划分作了相对明确的规定。之后,中央与地方关系主要围绕以下方面不断深化:坚持事权相对分散而财权相对集中的原则,在相对明确事权的同时进一步明确划分二者的财权并将其纳入法律制度;进一步调整分税制,改变中央财政收入占全国财政收入比重偏低的状态;规范中央与地方的分配关系,逐步建立起规范的中央财政对

地方财政的转移支付制度,以提高中央政府的财政控制能力,对地方实行切实有效的监督。胡锦涛根据科学发展观这一新的理论,在十六大报告中提出“依法规范中央和地方的关系”。至此,中央与地方关系走向成熟。

中央与地方关系问题,是一个国家统治阶级如何处理国家整体利益与局部利益、中央与地方权益关系的组织基础、制度基础。中国共产党的几代领导核心都十分重视中央和地方关系问题,对此都作了许多精辟的论述。由于历史条件和历史使命的不同,他们对中央和地方关系的认识、分析和解决的侧重点也有所不同,但他们的理论思想是一脉相承的,是既不断继承又不断创新的发展过程。

## 二 中央与地方关系改革的价值取向

一般说来,中央与地方关系主要包括经济关系以及建立在一定经济基础之上的政治关系,其核心是中央代表的国家利益与地方代表的地方利益两者之间的利益均衡问题。中央与地方关系的实质是通过体制确立新的利益平衡点,正如胡锦涛在中共十六届五中全会第二次全体会议上讲话指出的,“要深入分析研究改革发展中出现的利益关系和利益格局调整,正确处理中央与地方、地方和地方、部门和地方、部门和部门之间的关系”,“把各方面的积极性引导好、保护好、发挥好”<sup>[4]</sup>。

新中国成立后至改革开放前的一段时期内,中央与地方关系长期处于不合理状态,中央集权与地方分权的矛盾始终没有很好地解决。从中央到地方,主管部门为了揽住权力,除自己设置许多管理机构外,还要求下级政府设置相应的“对口”机构,致使条块分割成了普遍现象,极大地妨碍了政府职能的转变。为此,中央通过下放权力,以解决中央与地方、地方与地方之间的关系。事实上,中国的改革进程是从放权让利开始的。长期以来,我国权力下放的改革反反复复,常常陷入“一放就乱,一统就死”的尴尬境地,这种情况与权力下放的单一的价值取向不无关系。毛泽东曾针对中央过分集权现象,强调“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”。下放权力是为了调动地方的积极性,也主要是调动地方政府的积极性。这实际上是把权力下放的取向简单地定位于提高行政效率。

在社会主义民主和法制都比较健全的情况下,

地方政府的积极性从根本上来说,既不会违背地方老百姓的利益和意志,也不会违背国家意志,损害国家利益。但是,在民主程度还不高、法制还不健全的情况下,地方政府积极性的作用就需要分析。首先,地方政府的意志和行为不一定都会反映地方老百姓的价值选择,也不一定都会受到民意的约束。其次,地方政府的意志和行为不一定都会体现国家的意志,代表国家的利益。因为,在这样的条件下,我们不可能完全依赖地方官员的自觉来反映民众的利益,体现国家的意志。近些年来,由于民主法制尚不健全,一些地方官员贪污腐化、玩忽职守、以权谋私,就非常典型地说明了问题。既然如此,就需要我们根据变化了的形势,全面、科学、准确地阐明权力下放的取向。笔者认为,邓小平的论述就较好地概况了新形势下的权力下放的取向。

第一,权力下放是为了发展和扩大社会主义民主。党的十七大报告指出,社会主义民主是社会主义的本质特征,也是实现社会主义现代化的必要条件。过去,建立在计划经济基础上的中央高度集权管理体制之所以不适应社会主义现代化建设的需要,一个很重要的原因,就是这一体制妨碍社会主义民主制度的实行。要革除高度集权体制所存在的严重弊端,就必须充分发挥社会主义制度的优越性,在政治上充分发扬社会主义民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项事业的权力,享有各项公民权利。正如邓小平所指出:“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,这就是一个重要内容。”<sup>[5]252</sup>

第二,权力下放是为了充分调动基层实体和劳动者个体的主动性和创造性,促进经济的发展和生产力水平的提高。邓小平在改革的初期就明确指出:“当前最迫切的是扩大厂矿企业和生产队的自主权,使每一个工厂和生产队能够千方百计地发挥主动创造精神”,有了经营自主权,“全国有几十万个企业,几百万个生产队都开动脑筋,能够增加多少财富啊”<sup>[6]146</sup>。

第三,权力下放是为了提高地方的管理水平,实现管理的科学化。1980年代初,针对我国的经济管理体制权力过于集中,中央提出通过有计划地下放权力,实行现代化的经济管理和提高劳动生产率。邓小平指出,“要提高我们的技术水平、管理水平”,

就“要加大地方的权力,特别是企业的权力”<sup>[6]131</sup>。

第四,权力下放是为了提高各级行政效率,克服官僚主义。在高度集权体制下,权力过分集中于个人或少数人手里,行政部门中办事的无权决定任何事项,少数有权的人权力负担过重,无法科学决策,必然造成官僚主义,作出错误的决定。因此,必须通过政治体制改革,解决权力过分集中的问题。邓小平就明确提出,“政治体制改革的目的是调动群众的积极性,提高效率,克服官僚主义”,“权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放的问题”<sup>[5]177</sup>。

从以上分析中不难看出,我们党在改革过程中,从中国特色社会主义发展的规律和实际需要出发,科学地提出了权力下放的价值取向,即权力下放不只是一是要解决行政效率的问题,同时更重要的是要解决政治民主、经济的现代化和管理的科学化。这既是对新中国历史经验的科学总结,也是对巩固中国共产党执政地位的新探索。我们党依据社会主义现代化建设的客观规律,明确提出要把中央与地方的权限划分放在国家整体权力结构的调整中去统筹解决,使纵向分权与横向分权有机结合,经济上的放权与政治上的放权相互适应,从而找到了我们过去在中央与地方权限划分问题上长期没有解开的症结,为在科学发展观指导下正确处理中央与地方关系奠定了科学的理论基础。

### 三 深化中央与地方关系的改革

中央与地方关系的改革是通过体制和制度的设计及安排,形成中央与地方科学合理的关系。近年来,中央与地方关系在完善进程中出现了一些新问题,如2004年江苏铁本事件。国务院对铁本事件进行了严厉的处理。这一方面反映了中央维护宏观调控的严肃性和权威性的坚定决心,另一方面更反映了一个深层和复杂的问题,即如何正确处理中央与地方关系。当今我国政治重要的是制度重建,而地方对中央决策应对的出发点是地方利益。因此,在必须正视地方利益存在的基础上规范中央与地方的博弈:在维护中央权威的同时,要进一步推动民主和法治建设;要通过完善宪法和法律,来实现中央与地方制度化分权;要完善地方权力监控体系,建立中央与地方之间的伙伴与合作关系。

中央与地方的职责权限划分科学化。改革开放以后,中央与地方的关系虽然朝着合理化方向发展,

但建构科学的关系仍然是当前政治文明建设一个难题。随着社会主义市场经济体制的不断完善,迫切要求科学合理地划分中央与地方的政府职责权限。首先要科学的划分中央和地方的政府职责,从而使中央与地方各自拥有的权利与各自所承担的责任相对称。根据世界银行的划分,一些产品属于全国性的公共产品,比如国防、外交、环保、国际贸易、国内贸易、财政金融、货币银行、航空和铁路运输、失业保险、货币铸造、移民等。这些职能范围是一个国家中央政府基本的职能范围,也是中央政府不可让渡的权限范围。教育、医疗卫生和社会福利是存在受益转移的产品,这样的产品具有强烈的外溢效应,因此职能上应该是以中央政府为主、由各级政府共同合作提供。工农业和经济产业是区域性外溢效应产品,其产品的提供是各级政府。警察、交通、基础设施的建设、市政规划是属于地方政府的权限范围和管理范围。在经济方面,中央政府主要负责对国民经济的宏观调节。宏观经济是反映全局的整体的经济活动和利益,因此涉及宏观经济总量平衡和结构调整的权力不能层层分解,必须集中在中央。地方政府作为中央政府的代理和地方利益的代表,其主要职责是在国家宏观调控的框架内,因地制宜地促进本地区经济和社会的发展,包括引导地方资源优化配置,发挥地区经济优势,促进经济健康发展,统筹规划和组织地区性的主要基础设施和优势产业的发展,促进地区之间经济交流和发展;为本地区内企业的生产经营和正常运行创造良好的外部条件;运用地方资金和其他地方性收入,促进地区的教育、文化发展和社会安全、保障等。

其次,要进一步划分中央政府与地方政府的权限,依此确定各自的核心任务领域,进而配备相应的职权。在配备职权时应遵循业务同类和职责权相称原则,尽可能将职权作整体划分,使它们各自有相对专门的管辖领域,并在各自的管辖范围内拥有全部的权力。从国家权力结构的角度分析,在国家政治一行政的金字塔结构中,越是位于塔顶的,政治性职能越多;越是位于塔基的,政治性职能越少,但公益服务性职能越多。位于不同层次的政府其职能应各不相同。根据这一原理,市县政府应更多地配备公益服务职能,就近快捷地为辖区内居民提供服务,满足人民群众的日常生活需要;而省级政府则应更多地发挥承上启下的作用,配备规划、指导、协调

地区发展职能等；中央在国家政治—行政生活中的地位和作用，其权限主要是政治性的，外交、国防等权限只能专属中央负责；即使中央政府负责的经济管理事务，也是与国家整体利益密切相关的，这也是政治性的表现。

中央与地方关系应该走法制化这一途径。我国的社会主义现代化建设正处于重要的转型时期，在这个时期，经过改革放权后的中央与地方关系，带有明显的双重公有制痕迹。随着改革的深入，我国急需进一步对中央政府和地方政府的立法权限、税收权限、职能管理范围作出全面明晰的法律界定。特别是鉴于1990年代医疗改革和教育改革的教训，应当制定新的法律，界定各级政府对公共产品和社会福利产品承担的主要责任。依法规范中央与地方的关系，就是通过法律界定中央和地方权限的具体领域、具体职能范围。在明显属于中央和地方必须合作管理范围的领域则应该明确双方应该共管的范围，中央和地方应该投资的分额各是多少，这些职能分配都应该清晰化、明确化、条文化、规范化和制度化。那种各级政府都不管理的公共产品应该得到明确的界定，究竟是哪级政府应该出资，应该多大程度、何种范围介入该公共产品的生产。中央政府、地方政府都应该更加明确各级政府应该管理的范围和内容，该属于某一级政府职能范围领域的就应该完全交给该级政府。尤其是在中央与地方的事权、财权划分上应该用列举的方式加以具体规定，既防止中央依靠拥有法律的解释权而任意干预地方事务，又避免地方与中央讨价还价。

在中央与地方的职责和权限法制化后，对于中央与地方之间的权限争议，不是简单地由中央说了算，而是通过法律的途径解决。中央政府与地方政府的结构形式以及中央与地方职责关系模式，都应当依法定程序进行调整，必要时应修改有关法律或进行新的立法，规范中央与地方的结构形式、运作形式、职责关系等变更的法律程序，从而保持中央与地方关系的相对稳定性。针对目前我国中央与地方关系中存在的问题，法制化建设的重点应首先是确立地方政府的法人地位，然后要尽快制订行政组织法、程序法、编制法、地方财政法等法律规范，将纵向权力划分的原则、内容、监督机制以及程序都以法律加以规范。

加强中央对地方的控制能力。我国的国情决定

必须加强中央对地方的控制能力，保证中央的统一领导，维护中央的权威。我国政治中的“上有政策，下有对策”现象，非常突出地反映了当今中国中央与地方之间的博弈关系。中央对地方的控制，从经济角度讲，主要是中央政府宏观经济调控力的体现。实际上，中央政府宏观经济调控能力主要体现在政府运用财政金融政策的能力上，包括中央政府的货币政策能力、财政收入集中程度、金融决策与监控能力等。这就要求中央政府掌握足够的财力，而完善分税制正是加强中央政府财力的有力措施，也正是中央加强对地方控制的内在要求。自1993年发布了《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》后，中央政府对财力的控制逐渐加强。由于中央政府所承担的国防外交、宏观经济调控和地区经济协调等任务具有全局性和特殊重要性，所以首先要满足中央政府的基本支出需要。合理分税的目的是提高中央财政收入在全部财政收入中的比重。从发达国家看，中央财政收入的比重一般占到60%左右。1994年的财政体制改革虽然进了一大步，但并没有解决“财权和事权不匹配”的问题。各级政府都以本级财政利益为中心，“财权上移、事权下移”的状况很普遍。1994年以后，中国财政的集中度不断提高，中央财政收入比重从1993年的22%上升到2007年的54.1%，而在事权方面，中央与地方的事权比为30:70，倒挂现象严重。

中共十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化。进一步明确中央和地方的事权，健全财力与事权相匹配的财税体制。完善中央和地方共享税分成办法，加大财政转移支付力度，促进转移支付规范化、法制化”。这就指出了当前处理中央和地方关系的重点。财政部2009年财政改革的重点是“辖区财政改革”，即在保持分税制财政体制基本稳定的前提下，围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，逐步建立县级基本财力保障机制，提高基层政府提供公共服务的能力。“‘辖区财政’就是要在一个区域范围内，比如省或者市，做到财力和事权相匹配。至于采用什么手段，各区域可以根据本区域内的实际情况自行安排，或者通过转移支付的方式，或者采用部分财权下放的形式都是可以的”<sup>[7]</sup>。加强中央对地方的控制，尤

其重要的是要加强中央对地方财权的约束。因为不仅财权是一级政府权力的基础,而且,地方政府财权的滥用也是导致其一系列变异行为的基础。在财政金融制度上,我国过去主要是采取软预算约束,只要地方有办法,突破预算也不为过,造成许多的“赤字政府”。在市场经济发展过程中,应该建立起对地方政府的硬性约束机制。地方政府的信誉应由市场来评价,中央政府没有帮助地方政府摆脱财政困境的义务。这样,可以使地方政府在财政管理上慎重行事,并可以促使地方的财政行为更多地向基础设施等公共产品方面倾斜。

完善中央与地方间的监督机制。我国目前在中央与地方关系方面的最大问题不是放权过度,而是监督乏力。造成这一问题的主要原因之一,就是过去很长一段时间内,我们曾片面地把中央与地方关系简单归结为中央与地方权限的划分,没有充分认识到完善中央对地方的监督也是调整中央与地方关系的重要内容。因此,在改革和调整中央与地方的关系时,除了要合理划分中央与地方的权限外,还必须尽快健全和完善中央对地方的监督机制,以保证中央政府对地方政府实现严格有效的监督,维护全国的整体利益。

我国法律目前没有对中央与地方的权益关系做出明确的规范,监督缺乏法律依据并且监督标准不清,监督机构不具备应有的地位和权威,缺乏制度化监督程序,加之监督手段落后,致使中央对地方的监督显得乏力。因此,必须进一步完善中央对地方的监督体制,加强中央对地方监督机构的权威性、系统性和独立性。实行从机构到人员皆由中央进行垂直管理的独立的监督体系,从而使监督机构具有高度权威性和独立性,监督人员行使职权有可靠的保障,使监督作用得到充分有效的发挥。改革监督方式和手段,监督方式要多种,监督手段要变直接的行政干预为间接的法律监督、财政监督、司法监督和行政监督相结合的方式。要建立和完善监督程序,科学完善的监督程序是保证监督目标实现的重要条件。对于地方政府权力的节制和如何防止滥用权力的难题,应该采取鼓励社会中间层博弈的办法,由各个主要群体的民间社会组织代表自己的观点并维护自身的利益。同时鼓励地方报纸和言论对地方政府加强监督,并逐步建立制度化的官员问责制度。

建立中央与地方的合作关系。以往的中央与地

方关系的调整,完全靠中央的政策,既没有法律制度,也没有民主的决策程序,容易造成中央与地方的某些对抗和矛盾。要改变这种状况首先必须实行中央与地方关系决策的民主化。在重大决策或法案出台之前,中央应主动征求地方政府的意见,邀请地方政府派员参加,同时地方政府也应积极主动地参与,代表地方利益对中央的决策施加影响。可以说,中央与地方关系的民主化程度主要取决于地方参与中央决策的程度,同时也取决于地方行政首长选任的民主化。地方行政首长是地方主体的代言人,负有执行国家法律和中央法令、政策及维护地方利益的双重义务。实行地方行政首长选任的民主化,就是使地方行政首长不仅要中央负责,而且还要对地方的老百姓负责。

其次是建立中央与地方之间的伙伴关系与互利合作机制。在以权力为核心构建的中央与地方关系中,中央与地方关系有时是不协调的。地方政府往往认为中央政府给的权力不够,想尽一切办法从中央手里要权。不少地方政府强调地方利益而不顾中央政府的统一调配,其支配的自然资源和社会资源只愿服务地方局部利益和眼前的“政绩工程”,形成中央政府与地方政府关系的不协调,在地方政府中间造成权力攀比。因此,中央政府与地方政府之间不仅是上级政府和下级政府的关系,还要建立“以人为本”的中央与地方的伙伴关系与互利合作机制。中央政府、地方政府都要认识到,中央政府与地方政府在根本上利益是一致的,都是代表人民群众在行使职权,互相的配合与合作是必要的,良好的合作会达到“双赢”的局面。所谓互利合作,就是在涉及中央与地方利益的共同项目时,中央政府与地方政府应该进行磋商,以求达成共识,共同负担和行动,这样可以保证全国快速协调均衡发展。

地方政府之间的相互关系是多年来在中央与地方关系上忽略的问题。各个地方政府都会认为中央给其他地方的权力和政策比给自己的多,从而使地区之间的摩擦加剧。加强地方政府间的互利合作,可以促进区域经济的协调发展,依靠地方政府自身克服地方保护主义,如这几年建立起来的“泛珠三角”九省区政府和香港、澳门特区政府,通过协商合作的方式共同发展经济。不必要所有地区间的问题都要由中央政府调节,这样可以使中央政府将更多的精力与资源放到全国性的问题上。地方政府之间

的合作机制的建立,无疑将在很大程度上改变中央与地方关系的现状,全面开创一种全新的合作型的

中央与地方关系,对我国社会经济建设将产生重要的积极的影响。

**注释:**

[1]毛泽东选集:第5卷[M].北京:人民出版社,1977.

[2]赵震江.分权制度与分权理论[M].成都:四川人民出版社,1988.

[3]江泽民文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006.

[4]胡锦涛.努力实现“十一五”规划目标,推动经济社会又快又好发展[C]//十六大以来重要文献选编(中册).北京:中央文献出版社,2004.

[5]邓小平文选:第3卷[M].人民出版社,1993.

[6]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.

[7]财政部财政科学研究所副所长刘尚希接受记者采访[N].投资者报,2009-02-04.

## Several Issues on Dealing with the Relation Between Central and Local Governments

SHAN Lin

(SEC Office of the CPC Committee, Sichuan Education College, Chengdu, Sichuan 610041, China)

**Abstract:** The relation between the central and local governments, a fundamental relation in a state structure rooted in the social system of a state, not just directly embodies the governing capacity of the CPC, but affects state unification, economic development and social stability, a review of which in the 60 years since the foundation of New China is of great significance to explore the models of the CPC dealing with the relation and promote further reform in China's administration system.

**Key words:** institutional reform; central-local relation; socialist democracy; scientific administration

[责任编辑:苏雪梅]