



法学研究

法理法史学

宪法行政法学

民商法学

程序法学

刑事法学

经济社会法学

国际法学

搜索

关键字

检索内容

检索字段

排序字段

检索方式

检索

最新发布

- 试论我国处理中央与地方关系的基本...
- 试论民族法学的性质、理论体系及其...
- 中国特色社会主义法律体系形成的五...
- 抽象而具体的公共利益
- 为什么我国应实行法治与德治并举模...
- 法律意识视域下大学生宿舍行为失范...

点击排行

- 老子守柔思想的现代法律价值
- 朱苏力：关于能动司法与大调解
- 网络表达的民主考量
- 公丕祥：全球化、中国崛起与法制现...
- 司法公信力的构成要件
- 尹宝虎：法学创新的关键是发展实践...

试论我国处理中央与地方关系

阅读次数: 192 2010-10-14 09:59:15

郑毅

【内容摘要】随着经济发展和社会转型的不断深入，我件下正体现出极大的张力。恰当地处理中央与地方关系体制改革的进一步深化都具有重要的意义。其中，确定提。明确了八项最为基本的原则，并对其具体含义作深央与地方关系新的均衡格局的形成，对于理论和实践无

【关键词】中央与地方关系；基本原则；分析

本文意在为我国中央与地方关系问题的优化与解决撑。

一、统一性与灵活性相结合原则

处理中央与地方关系，必须坚持统一性与灵活性主要原因有二。第一，从理论上来说，这是由辩证唯物主央而言，其关心的要旨无外乎其意志能够在全国范围内基层；对于地方而言，则往往关注中央有关政策的制定本地区长远、稳定、可持续发展。因此，如何维持这摆在央地关系协调者面前的首要难题。而解决这一难题活性相结合原则的贯彻与实现。第二，从实践上来说，元一体”的基本特点所决定的。这是指由于多种因素的也在历史、文化、社会、经济、环境等多方面存在差异然也必须采用多元化的、有针对性的解决方案，这样才然，虽然在细节上存在诸多差别，但是在指导思想、原的高度统一，即所谓的“一体”。对于“多元”而言，

早在1995年，江泽民同志就在一次重要讲话中对处活性相结合的观点作了充分阐述。^[1]笔者以为，贯彻这各自实现与对统一性与灵活性的统筹观照两个层面。第多在中央的层面。①我国是单一制的国家政体，中央在宪法地位，是国家根本性事务的决策者、实施者；地方使命多在于将中央的决策和精神在本地区良好实施。因一恰是该决策在全国各地得以实现的根本前提。②从中在于全国统一的政令贯彻。倘若失去了统一性，各地势与国家的根本利益是完全背离的。第二，就灵活性的角①地方对治理政策的根本追求在于有关决策对于本地实中央下传的政策能够很好地适应当地客观情况，那么其之，非但无法确保在当地的实现，还会滋长地方怠于权威的怀疑与藐视心态。这是一种“自上而下”的考量。

表，具有天然的寻求本地更快、更好发展的积极性。如或者为这一积极性的发挥提供了足够的预留空间，则该会挫伤地方积极性，甚至会将这种积极性转推到同中央种“自下而上”的考量。第三，对统一性与灵活性的统概念，如何使两者能够在理性背景下达致最优均衡，是的关键。但随着客观现实的不断变化，很难精确的测量要求中央与地方两个方面都能够充分发挥主观能动性，同完成均衡的设定之外，笔者以为如下三个方面较为重央与地方所享有的权力的范围，使两者在践行统一性和畴。②在自上而下的思路中，中央对于决策的下达和督间，以消解不同地方的特殊性所造成的决策实现的阻力为宽松的环境。③在自下而上的思路中，地方灵活性的践，又要严格限定在中央政策所给定的范围之内，并通不断谋求央地关系新平衡的动力和进路。

二、集权与分权相平衡的原则

从秦朝统一以来，我国一直实行中央集权的制度。发展和市场经济的进一步深化，该模式也逐渐显露出：必须在尊重不同地方客观差别的基础上充分调动地方积面。

第一，何谓集权？从静态而言，它是指中央对我国持。从当前的实践来看，我国虽然对特别行政区、民族了程度较高的自治权，但这在国家政治生活以及公共权限，我国绝大多数国家权力仍然集中在中央。从动态而从地方收回。比如，现行的国立与省立高校并存的高等保护主义倾向。^[2] 16-22只有在央地权力配比改革中将有可能彻底杜绝这一问题的蔓延。这就体现为一种典型权？分权的实现路径主要有三。①地方权力种类的增多但是随着客观现实的变化，将其下放给地方确能契合时中央转移至地方。②地方固有权力权能的增大。某种权但是在行使的程度上存在限制，倘若降低这种限制，地现了一种分权的过程。③地方自由裁量权的扩大。要想主观能动性，其基本前提就在于为地方权力的运行提供在把握整体的“度”的同时撤掉地方权力运行过程中的能够在既定的范畴内真正实现动态最优，在制度上就体现予以保障。第三，集权和分权相结合实际上一种互相交上，这一过程仍体现为一种动态均衡的打破与重构。而应从如下方面切入。①明确中央的专享权力。维护这些态集权的体现。②对于其他权力，根据客观情况判断其地方之间的转移。这一过程体现了动态的集权和分权两

需要强调的是，集权与分权并无严格的标准和衡量宏观调控与区域调控的平衡。宏观调控的主体是中央政府主体是中央政府，地方各级政府不能成为宏观调控的主政府，宏观调控的内容、实施时机与步骤均只能由中央中所遇到的问题解释权和仲裁权在中央政府，地方政容自主地决定本地区的具体实施办法。区域调控是从宏观宏观调控相对立，其主要表现为：①区域调控要在集中治权威的集中指导和经济宏观调控权的集中指导；②地展经济、配置地方资源、提高经济效率所必要的权力；的权力有机地统一起来。^[3]119-120

三、公民权利决定公共权力原则

我国宪法第2条规定：“中华人民共和国的一切权承

公共权力原则是当代我国宪政制度的必然要求。

那么，该原则在中央与地方关系的问题中是如何体现是地方政府，其权力的直接依据都源于宪法，都只能在从而形成公民权利与国家权力有效的宪政模式。宪法规（即“公民权利”），法律则是对宪法基本规定的具体使用的权力，归根结底都是公民权利的授予，其具体运行围之内展开。第二，中央与地方关系的动态发展实际上实现公民权利而启动的对于其内部均衡机制的判断与调民的利益，地方权力的行使除了代表全国人民的利益还殊需求。因此，中央权力与地方权力的“博弈”实际利益良好实现的同时照顾特定地方人民利益的问题的过的消长与制衡要以公民权利的最大化实现为基本前提。唯一目的应当是公民权利整体即将在这次调整中获得更四，中央与地方权力的矛盾应当以公民权利作为核心的矛盾加以评价的标准在于谁者代表了多数人的利益或是盾的指导思想、方式选择、程序路径、效果评估等一系这一核心概念而展开。

另外需要强调的是，中央的意志源于全国人民，地的人民。整体公民权利和局部公民权利在性质和内涵上候都实现完全的契合，这往往也成为中央与地方之间紧性如何消解？目前尚无定论。但在笔者看来，“以整体部公民利益为补充”是一种较为理性的定位选择。

四、充分调动地方积极性的原则

1956年4月，毛泽东在《论十大关系》中就指出了³¹⁻³²从表面上看，调动地方积极性和第一个原则中对“是存在着质的不同。①手段的灵活性是调动地方积极性现进路。除了在对待中央与地方关系问题上的灵活性之地方更为宽松的权力运行环境、对地方权力产生的积极都可以成为调动地方积极性的具体实践方式。②调动的目标之一，但并非全部。除调动地方的积极性之外，国家政策对不同地方不同情况的适应性、减少中央意志等等也都是贯彻灵活性原则的目的。

从理论上说，地方自治是充分调动地方积极性的最义国家学说的题中之义。马克思主义的国家学说认为实要与地方自治相结合。马克思、恩格斯曾对法国大革命行的中央集权与地方自治相结合的“最严格的中央集权地方自治是近代中国资本主义革命的目标之一。作为近孙中山先生主张推行地方自治的根本目的，就在于要彻进民主的发展和社会的进步。他试图建立一个以中央政一制的国家结构形式。第三，近代中国寻求地方自治的败而告终，但是这一设想却在社会主义的新中国部分实至今的民族区域自治制度正是社会主义地方自治制度的为了解决香港和澳门的回归问题建立的特别行政区制度新型地方自治制度的先河。第四，地方自治极有可能再和基础。已有学者从一元主权和二元治权相结合的角度港、澳门更高程度的地方自治的必要性和可行性。

调动地方的积极性要注意三个问题。①充分认识调是对于构建和谐的中心与地方关系的积极意义。②不能央与地方关系的核心或主要途径。中央与地方关系涉及极性都是要调动的对象。只是在中央集权日盛、地方声积极性的调动作侧重性强调更为迫切而已。③调动地方现，即地方的积极性就必须遵照国家宪法和法律的规定

过程中助长地方主义抬头和恶性膨胀的必要手段。

五、行政区划与经济区域相协调原则

行政区划与经济区域之间的关系主要有四种。①两类范畴完全没有交集。②行政区划与经济区域有所交被完全包容在经济区域的范畴之中。④经济区域划被完

那么，我们应当怎样实现行政区划与经济区域相协调。第一，在实现行政区划与经济区域相协调原则时，行政区划的确定应尽量以经济区域为中心。因为经济区域契合了经济基础决定上层建筑的基本原理。第二，虽然划的确定并不能完全迁就于经济区域的安排。除了经济要的决定因素外，军事、历史、文化传统等多种因素也要的影响。第三，从我国当前的大经济区域分布来看，而行政区划又不可能根据这种态势而实施大规模的整合。建立切实有效的区内协调机制就显得越发重要。

值得注意的是，国务院于2009年共批复了7个上升。批数量是前4年的总和，出台速度前所未有。目前，我国包括以下经济区域：长三角、珠三角、北部湾、环渤海西部。经济区域的逐步成型，已经为行政区划与经济区域。而最近北京市将东城与崇文、西城与宣武四个中心将经济特区范围扩大至全市等举措，也是行政区划为与动实例。

六、行政区域与司法区域相分离原则

从法律社会学的视角看，司法独立是历史演进的结果。复杂化的趋势相一致的实然命题。^{[6]130}无论司法权处理理念都是一致的，即司法独立。现代诉讼模式一般体现建主要强调如下因素。①司法权拥有足够的权威。这是并接受司法判决的前提。②司法权具有足够的公正性。身份出现，是确保诉讼三角关系“等腰”的核心。确保手，一是客观上，司法权具有真正的独立地位，这是司法权能够摒除各种消极因素的影响，自觉能动的将公正法公正的条件。③实在的和潜在的诉讼参与者对司法公仰。这既需要大量法治文化的积淀和深化，也需要司法超然的法治地位和宪政价值。

可见，司法独立是关乎社会公正维系的重要因素，立两个方面的内容。就法院的独立而言，又可以分为必。法院要顺利行使审判权，就必须掌握一定的必要资源，利等等。但是在当前的体制下，这些称得上我国各级法同级行政机关手中。②法院的地位也不存在独立的制度范围内普遍趋势的双重影响，行政权体迅速膨胀，使得萎缩，软弱、谦抑、消极。在陷入既不超然又难以中立能又怎能正常发挥？就法官的独立而言，《法官法》等本上改变法官“求独立而不得”的尴尬。法官在行使法院领导、所在地方行政领导乃至当地执政党政法部门事实为依据，以法律为准绳”的司法原则。

事实上，司法权所面临的诸多困窘，都直接指向司制度设计。目前并无明显的理论或分析对当初这一模式在全球范围内习以为常的制度惯性确已极大地损害了我此，有必要切实贯彻行政区域与司法区域相分离原则，行政区域内的诸多消极因素的干扰。这对于维系中央与保障国家法治和尊严的统一具有重要的意义。

七、公共权力运行效率最高原则

这里对最初的“公共权力成本最小原则”作出修正本最低并不是其追求的终极目标，而在保证成本最小的活动的根本目的，而“公共权力运行最高”的提法更能征和内在价值。

中央与地方关系的互动过程本质上就是一种公权力何在最小的成本范围内实现央地关系协调效益的最大化在央地关系的协调过程中也同样适用，即对央地关系的提下，应当尽量采取最小交易成本实现最大收益的政策央与地方的事权划分、如何建构行政区划的层级结构、障社会的稳定和进步等一系列公共事务都应当围绕这一与地方关系调谐的成本大致可以分为静态成本和动态成本包括协调政策的制定成本、实施成本、纠偏和矫正成本言，主要包括效率在政策实施过程中的消解、公正性的经济负担的加重、既有相关体制的部分失灵、客观情况平衡等。 [8]37-198

因此，不但在决策制定时要考虑成本收益因素、在监督，甚至在决策实施完毕之后，也应当进行必要的成运行效率最高原则应当贯穿于中央与地方关系互动过程入手。第一，明确限定国家管理的领域范围。在当今社理进行集中体现。问题在于，即使在目前“保姆式”的在市场、社会、公共事务等方面日益增加的体制失灵现并没有收到与之相应的管理效果。因此，必须科学、严公共成本支出的同时极大调动各方面的积极治理因素，共治理的转化。 [9]18以上可以视为从量的方面着眼。第二通过对体制结构、治理理念、行权方式等诸多方面的有以在成本既定的前提下实现大规模的提升。当前我国，余、人浮于事，在治理理念上过分强调全国一盘棋、地维，在行权方式上基本依赖于红头文件的上传下达、忽中的作用等。这直接导致了公共成本支出逐年递增、权殊性和积极性关注严重不足、政策朝令夕改缺乏必要的可以视为从质的方面着眼。第三，前两点的思考无论是一种静态意义上的考量，而公共权力的运行更多地表现主要集中在对于突发成本的控制和应对上。这也是考校这一方面要求公权力机关在权力运用之前就对可能发生面也要求当突发成本不可避免地产生的时候，公权力主施，把额外成本突现带来的效率消减效应降到最低的限公权力机关的治理智慧，也要仰仗于一套完备的经验评效运行。

总之，公共权力运行效率最高原则既体现在中央权现在中央权力与地方权力各自的科学运行，还体现在中更体现在中央与地方关系互为补充、实施协调的动态均

八、中央与地方关系法制化原则

总的说来，中央与地方关系法制化原则包括如下三

第一，中央与地方的关系的基本框架应当是一个法心要义。长期以来，我国对于中央与地方关系的调整手济、财税、法律等各种方式并用，其中以政策性手段为的。1990年《立法法》的出台虽然标志着中央与地方立时代，但时至今日法律手段都未能在中央与地方关系的本规范作用。而中央与地方关系法制化，正要求有关申制度都应当在法律上拥有明确的依据，调整央地关系一开。具体说来，又包含两个方面。①不能以政策或其他

的主要手段。党的政策、中央文件、领导人意志对央地
接的，必须转化为特定的法律条款方能发生直接作用于
系的基本问题由法律规定，并不意味着排斥传统的政策
言之，法律保留要求以法律作为核心手段，以其他手段
化、全方位的央地关系调整体制。

第二，中央与地方关系的基调应当由宪法确定，这
一般认为，当前宪法对中央与地方关系的规定集中在第
下了两个基调：①中央在央地关系中居于主导地位；②
动性和积极性。笔者以为，这一规定既合理，又确有修
的立场和观点完全符合我国央地关系的一般规律；应修
任何实践操作意义，或者说它的政治宣示意义要远远大
较为成熟的成文宪法，都将中央与地方的职权划分做了：