

[文献编码]doi:10.3969/j.issn.1004-6917.2012.02.025

新中国成立后中央与地方关系的历史变迁研究述评

刘颖

(国际关系学院公共管理系,北京 100091)

[摘要] 近年来学界关于新中国成立后中央与地方关系的历史变迁研究主要包括:改革开放前中央与地方关系变迁的历史阶段及其特点;改革开放前特定历史时期的中央与地方关系;改革开放后中央与地方关系的变迁;中央与地方关系历史变迁的启示。目前的研究在历史分期、研究内容、研究方法和研究思路方面还需要进一步思考和深化。

[关键词] 新中国 中央与地方关系 历史变迁研究 述评

[中图分类号] K27 [文献标识码] A [文章编号] 1004-6917(2012)02-0120-05

中央与地方关系的问题历来是国家政治生活中的重要问题。它既是官方重点关注的问题,同时也是研究者开展研究的一个重要领域。目前,关于新中国成立后中央与地方关系的历史变迁研究成果主要有论文类、专著类和学位论文类等。在20世纪80年代,学界主要讨论了改革开放前的中央与地方关系,而20世纪90年代之后,则讨论了改革开放前和改革开放后的中央与地方关系。本文试对学界关于这一问题的研究进行相关探讨。

一、改革开放前中央与地方关系变迁的历史阶段及其特点

学界对改革开放前中央与地方关系经历的变迁进行了历史阶段的划分,在此基础上对各个历史阶段的具体状况和特点进行了概括。目前,学界主要有以下几种观点:

(一) 四阶段论。持这种观点的研究者将改革开放前中央与地方的关系划分为四个阶段,认为我国中央与地方关系总格局的确立时期是1949年至1954年,中央在1958年开始放权,从1961年开始中央被迫把下放给地方的经济管理权上收,1966年至1976年的“文革”时期,地方“割据”的现实迫使中央再次放权。他们认为,改革开放前,我国实行的是中央高度集权的体制,主要表现在:适应产品经济发展而形成的高度集中的经济体制,为了保证政治干预经济而确立的行政集权的政治体制,作为经济和政

治的外壳或表现形式的集权立法体制。改革开放前的中央与地方关系缺陷在于:组织形式的高度集中阻碍了地方民主政治的发展,国家利益取代地方利益,中央与地方没有明确的权限划分,产品计划经济强化了地方对中央的依附性。而改革开放前中央与地方关系理论成因则在于:教条地照搬苏联经验;沿袭革命战争年代特殊历史条件下的做法;封建主义的影响^[1]。

(二) 三阶段论。有研究者认为,改革开放前30年政经一体化构架下的中央与地方关系经历了三个阶段,即1949~1952年的大区分权阶段、1953~1957年的中央集权阶段、1958~1978年的统与放的循环阶段。郭为桂还进一步将1958~1978年划分为两个小阶段,即20世纪50年代中后期的尝试和20世纪70年代初期的尝试。并认为改革开放前政经一体是中央与地方关系的症结所在^[2]。也有学者认为,1949~1978年中央与地方的关系经历了新中国成立最初3年的中央集中统一领导确立时期、20世纪50年代上半期的把省作为中央与地方权力交汇点的时期和50年代下半期到1978年的在集中与分权之间徘徊与选择的时期^[3]。辛向阳则将改革开放前的中央与地方关系归结为以下三个阶段:1949年到1954年底的大区制时期、1955~1959年的5年热风阶段、1960~1978年的骤雨阶段^[4]。

[收稿日期]2011-11-26

[作者简介]刘颖(1978-),女,安徽人,国际关系学院公共管理系教师,博士。

(三) 两阶段论。有研究者指出,改革开放前中央与地方关系的调整经历了两次权力收放:第一次权力收放起伏发生在20世纪50年代;第二次权力收放起伏发生在20世纪60年代初和70年代^[5]。夏丽华认为,1949~1956年是中央高度集权阶段,这一阶段也是我国政治经济管理体制的形成时期;1956~1978年是由过度放权到收权阶段,这一阶段也就是党的八大后我国中央与地方关系的调整时期^[6]。

(四) 一阶段论。有不少学者是将改革开放前的中共与地方关系作为一个整体阶段加以概括并分析其特点的。刘承礼认为,在传统计划经济时期,我国中央与地方关系经历了零和甚至负和的权力收放,每次循环似乎回到了起点,但其内容也有所差异。他具体将改革开放前的中央与地方关系细分为8个时期,即1949~1952年新中国成立初期,其体制特点是权力集中;1953~1957年的“一五”时期,其体制特点是集中统一;1958~1960年的“大跃进”时期,其体制特点是权力下放;1961~1965年的5年调整时期,其体制特点是权力上收;1966~1969年的“文革”前期,其体制特点是权力涣散;1970~1971年的“文革”中期,其体制特点是权力下放;1972~1975年的“四五”后期,其体制特点是权力上收;1976~1978年的粉碎“四人帮”后,其体制特点是权力集中^[7]。还有学者从宪法的角度探讨了新中国成立后的60年间,作为国家根本大法的宪法在解决中央与地方关系的过程中经历的阶段性发展,认为1949~1978年是政经一体化的中央与地方关系阶段^[8]。王梅认为,改革开放前中央与地方关系的特点主要是权力运作的模式方面,改革开放前,我国的中央政府与地方政府权力运作模式的特点有:从权力来源看,各级地方政府的权力是中央政府层层授予的;从权力关系看,地方从属于中央政府,中央政府从各个方面控制地方政府权力的行使。处理中央与地方关系的指导思想方面,改革开放前,我国处理中央与地方关系的指导思想有:权力高度集中于中央;在处理中央与地方关系的操作方法上,人治色彩浓厚。面临的任務方面,改革开放前,处理中央与地方关系的任务是: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;充分发挥中央和地方两方面的积极性^[9]。梁学伟认为,1949~1979年中央与地方的关系总的来说是高度集权的。具体可以分为7个时

期,即初创阶段(1949~1953年)、规范阶段(1954~1955年)、放权阶段(1956~1958年)、集权阶段(1959~1961年)、党集权阶段(1961~1965年)、失范阶段(1966~1976年)、调整阶段(1977~1979年)。高度集权的中央与地方关系的特点主要是:政治高度集权、行政高度集权、经济高度集权、财政高度集权。其成因包括社会历史背景和思想认识的深远影响;当时国内外形势的现实需要;新中国成立后由于社会资源的严重匮乏,社会不可能形成自我调节功能完善的资源再分配机制^[10]。

二、改革开放前特定历史时期的中央与地方关系研究

近年来,有研究者专门探讨了改革开放之前特定历史时期的中央与地方关系。金安平专门探讨了新中国成立初期中央和地方关系若干原则的形成,认为20世纪50年代形成的中国共产党处理中央与地方关系的若干原则主要有:超出中央集权与地方分权模式的政治优先原则、简化行政层级、非制度化的放放收收等。金安平还专门分析高饶事件与大区撤销的关系及对中央与地方关系的影响,认为高饶事件加快了中共中央本来就已准备撤销大区的步伐^[11]。

郭为桂探讨了新中国成立头7年中央与地方的关系,认为1949~1952年是具有过渡性质的大区分权阶段。其特点是统一领导和因地制宜相结合。1953~1956年是中央高度集权制的确立阶段。他认为“一五”期间是政府集权与行政集权相结合,中央在正当的集权之外,还包揽了地方的事务,由此产生了“强中央、弱地方”的格局。这种格局的特点表现在中央与地方关系上,就是:在政治方面,中央主要通过行政手段控制地方;在经济方面,中央掌握了计划大权及相应的人、财、物的支配权,从而有效地控制着地方的各项重要事务;在法律上,实行单一制国家结构形式,规定地方服从中央,地方对上一级国家行政机关负责并报告工作。这种“强中央、弱地方”格局的形成,是我国在经济文化极端落后的情况下,追求建立社会主义制度的客观要求。具体说来主要是:高度集中的计划经济体制为核心的高度一体化社会运行体制是“强中央、弱地方”格局形成的最重要、最直接的决定因素;是我国当时所选择的发展战略的客观需要;纠正历史上形成的工业布局不合理状况,实现全国经济协调发展的战略需要,也要求中央有相应的调控权^[12]。

刘亚玫分析了党的八大前后中国共产党调整中央与地方关系的尝试及其启示,认为中共在此期间的调整的背景与原因主要是:它是在中国刚刚开始探索建设社会主义的道路时,中国共产党从中国国情出发,适应生产力发展的需要而提出的思想;它是在复杂的国际形势下,以苏联经验为鉴戒的产物;它是调查研究的产物。这次调整的内容、目的与原则主要是:首先,调整中央与地方关系的中心内容,就是要正确解决集权与分权的问题,其重点又集中在权力下放,扩大地方和企业自主权;分权是为了发展社会生产力,不是闹地方主义。其次,调整中央和地方关系的目的在于发展生产力。再次,调整中央与地方关系的原则是:统一领导、分级管理、因地制宜、因事制宜^[13]。

还有学者从经济发展战略角度分别探讨了“大跃进”时期和“文革”时期的中央与地方关系的变迁。任志江认为,“大跃进”时期,采取“大跃进”的发展战略,这种经济发展战略的转轨对中央与地方关系的变迁产生了极大的影响。任志江认为,1957年、1958年中央连续制定和采取了多项下放经济管理权限的政策措施。这些举措的着眼点虽然仍是调动地方的积极性,减少中央决策的僵化,但因经济发展战略的转轨,其指导思想、具体内容和步骤已与原来的计划和设想大相径庭。这个时期的放权也采取了“大跃进”的方式。盲目的跃进需要盲目的放权,盲目的放权又助长了盲目的跃进^[14]。任志江还从备战战略角度对1965年至1976年中央与地方关系的变迁进行了研究,认为为保证备战战略的有效实施,从这一战略形成时起中央就已经开始逐步下放经济管理权力。由于备战战略的指导作用和受其影响的经济建设路径在1971年以后尚未得到根本扭转和改变,所以导致其后几年的中央与地方关系,一方面随着国际形势的缓和与备战战略的调整而呈现出一定的集中迹象,另一方面却又在肯定地方作用和体制变革的基础上,仍在不时地强调继续放权。因此,从1971年以后的这一时期,从中央与地方关系的角度看,处于动态中的相对稳定时期,70年代初所形成的格局变动不多^[15]。

三、改革开放后中央与地方关系的变迁

学界主要有两种思路,第一种将改革开放以来的历史阶段加以研究,第二种是对改革开放以来的阶段划分来进行研究的。此外,还有学者

对改革开放后于改革开放前的中央与地方关系进行比较,说明改革开放后的变化。

(一) 改革开放以来中央与地方关系的整体历史阶段研究。有学者认为,改革开放以来我国中央与地方关系的变革就是扩大地方自主权,这包括:转变政府职能,下放企业自主权;扩大地方政府经济管理的财权和事权;在对外开放方面,实行非均衡的放权政策;扩大了地方政府的立法权^[16]。有学者认为,改革开放以来,随着经济体制转型的发动与深入,中央与地方关系的调整不再是简单的收权与放权,而是呈现出多样化的特征;改革开放后中央与地方关系调整的线索主要有两条,即财税体制改革和政府机构改革^[17]。还有学者从社会转型角度将改革开放以来的中央与地方关系特征概括为:良性互动逐渐取代零和博弈、中央权威和地方权限双向增长、地方权限和地方责任同步上升^[18]。

(二) 改革开放以来中央与地方关系的分阶段研究。绝大多数学者都将改革开放后中央与地方关系划分为两个历史阶段观点,他们基本上都认为1992年是前后阶段的分界点。学界基本上都同意1992年之前中央与地方关系调整的思路是放权让利,而1992年之后二者关系的界定学界则是有一定分歧的。有学者认为,1979~1991年是经济性分权与行政性分权阶段,1992年至1999年是政治、经济二元化阶段^[19]。有学者认为,1978~1992年是政策调整阶段,主要是扩大省市地方政府的事权、财权、立法权,扩大企业自主权和大中城市管理权,并开始重视地方利益,建立中央与省两级经济调控体系;1992年以后是中央与地方关系随着社会主义市场经济体制的建立而转变的阶段^[20]。王玉明认为,改革开放后至20世纪90年代末中央与地方关系改革经历的阶段主要是:从1978年至1992年中央与地方关系改革的基本思路是放权让利。从1992年至20世纪90年代末则由“放权让利”走向“制度创新”阶段^[21]。梁学伟认为,1979年到1992年的中央与地方关系是以放权让利为基本思路的,1993年至今是政治集权与经济分权相结合的中央与地方关系初步形成的阶段^[22]。其中,梁学伟认为,第一阶段的改革是以财政管理体制改革为主旋律的。梁学伟援引魏礼群主编的《市场经济中的中央与地方经济关系》一书认为,第一阶段经历了具体三个阶段:第一阶段,1979~1984年,实行“划分收支,分级包干”的体制;第二阶

段,1985~1987年,实行“划分税种、核定收支、分级包干”的体制;第三阶段,1988~1992年,对不同地区实行不同的财政包干体制。而政治体制改革则是以改变权力结构为突破口。第二阶段的状况主要是:1994年开始实行分税制;1998年实行粮食生产和流通的体制改革;1998年中国人民银行撤销省级分行、跨省区设置9家分行;1998年改革工商行政管理体制,省以下机关垂直管理;1999年质量技术监督管理体制的重大改革^[23]。

(三) 改革开放后与改革开放前中央与地方关系的比较研究。有学者对改革开放后与改革开放前的中央与地方关系进行比较研究,从而说明改革开放后中央与地方关系的变化。有学者认为改革开放后中国进入了社会转型期,在这一时期,中央与地方的关系较之前出现的变化特点是:良性互动逐渐取代零和博弈;中央权威和地方权限双向增长;地方权限和地方责任同步上升^[24]。王梅认为中央与地方关系,在权力运作的模式方面,改革开放后,改变了过去高度集权的模式;指导思想方面,中央政策向地方倾斜,中央与地方的职权划分及其关系逐步走上了规范化、法制化的道路;面临的任務方面,国民经济中统一性的问题突出了,对中央政府行使职责的要求突出了,中央与地方之间权力格局的重新调整,中央与地方的矛盾又突出了^[25]。

四、历史变迁研究的启示

中央与地方的关系,不仅在历史上是一个重大问题,而且在现实中也是需要不断探索和研究的问题。因此,有学者通过回顾历史,概括了历史经验及其对当下的启示意义。有研究者认为,对改革开放前中央与地方关系进行历史回顾得到的启示主要有:旧的产品经济和集权的政治体制是导致中央与地方关系扭曲的根源,而中央与地方关系的扭曲状态又阻碍着我国政治、经济的进一步发展;科学的、合理的中央与地方关系是以商品经济、民主政治为条件;中央与地方关系的确立和维持,必须建立在法制的基础上,使中央和地方各按规则办事,各自在享有权利的同时承担相应的义务;要从立法上防止中央的独断专行,克服地方的肆意妄为,并达到两者的和谐;必须按照中国国情来设计中央和地方的关系^[26]。王玉明认为,回顾改革开放前中央与地方关系的两次权力收放,得到的启示是:在中央与地方关系中,地方政府必须成为相对独立的权力主体和利

益主体;理顺中央与地方关系必须以理顺政府与企业的关系为前提;中央与地方关系的调整必须有制度依据和法律保障。改革开放以后中央与地方关系改革的经验和启示是:在改革中地方政府职权扩大,地方利益得到确认,地方政府角色明朗化;中央与地方在权力分配上已由行政性分权向经济性分权变动;在中央与地方关系的改革上,探索用制度和法律规范中央与地方关系;中央与地方关系的每次改革都首先从经济领域进行,通过经济体制改革来推动,并渗透在经济体制改革中^[27]。文红玉认为,改革开放以来,我国中央与地方关系改革的启示主要有:理论上,中共三代领导人都在不同时期坚守了相同的理论原则。这主要是:要发挥中央和地方两个积极性;要维护中央权威;要尊重地方利益,属于地方的权力要划归地方。实践方面,权力下放的思路不能放弃;应该寻求制度化法律化的途径来达到中央与地方之间的平衡;可以从历史和他国寻求政治智慧;应进一步实现理论创新^[28]。

有学者还通过回顾历史,提出了当下处理好中央与地方关系的措施和对策。易承志提出转型期我国中央与地方关系协调的路径主要是:完善分税制相关财政体制、促进中央与地方权力的集分平衡、加强中央与地方关系的法制建设^[29]。王梅提出我国处理中央与地方关系的现实选择是:建立一套中央行政集权的体制,以强化政府的行政功能,提高政府系统的效能;实行中央与地方关系的法制化,持久有效地调动中央、地方积极性^[30]。王玉明提出要建构科学合理的中央与地方关系体制,这种体制具有如下基本特征:中央与地方两个积极性得到同时发挥,中央与地方的权利和责任对称统一,中央集权与地方分权协调制衡,中央与地方关系的规范化、法制化。要达到这一目标需要具体要解决如下几个问题:切实转变中央政府与地方政府的职能,科学界定中央政府与地方政府的权力,合理规范中央政府与地方政府的利益分配,加快中央与地方关系规范化、法制化步伐^[31]。此外,夏丽华也提出了当前我国中央与地方关系的调整改革思路:进一步依法规范中央与地方的关系,实现纵向分权与横向分权、经济放权与政治放权有机结合,逐步实现中央政府向地方政府平等放权,健全完善中央与地方权力运行的监督制约机制^[32]。

综观目前的研究可见,关于新中国成立后中央

与地方关系历史变迁的研究已经取得了较为丰硕的成果,学界对一些重大问题已经展开了讨论。但是,就目前的研究成果看,还存在以下不足:第一,关于历史分期问题。目前,学者们进行阶段划分的标准基本上还是按照党史、国史历史时期划分的。这种划分存在的主要问题是,党史、国史中的重大事件往往为处理中央与地方关系提出了重要思想,但是其实际变革则不一定与党史、国史同步。因此,以党史、国史历史分期在一定范围内可以作为党处理中央与地方关系思想变化的分期,但是作为中央与地方关系的实际变革则需要根据实际情况进行考察,不能将二者等同。第二,在研究内容方面。目前采取宏大研究的比较多,而进行微观研究还处于起步阶段。中央与地方的关系在一定程度上说是属于宏观问题,但是从研究角度看,还需要研究者进行深入的微观研究,例如,在特定时期,某种政策的调整在中央和地方分别是如何贯彻和造成什么样的影响等就需要进一步进行微观的研究。第三,在研究方法方面。目前关于这一问题的历史研究,主要还是集中于党史学界或国史学界,研究者在研究方法方面主要采取的还是历史研究方法。从这一研究的内容看,其涉及的学科领域主要有政治学、社会学、经济学等。因此,要深化这一研究,笔者认为有必要探索进行跨学科研究方法,将相关学科的研究方法引入到这一问题的研究之中。第四,从研究思路看,目前研究在对这一问题的认识,基本上还是集中于中央与地方的集权、分权和利益博弈关系方面思考问题。笔者认为,应该突破这一思维定式,在我国,中央与地方不应该简单的是集权、分权关系,也不应该是简单的利益博弈关系。因为,从根本上说,中央与地方的最终目的是一致的,是为最广大人民的根本利益而活动的。因此,就不能简单地以利益博弈或集权与分权这种利益对立甚至对抗的思路来研究这一问题。研究的立足点应该是中央与地方在根本目的一致、根本利益一致的基础上如何取得效益的最大化,取得最广大人民群众根本利益得到最大化的满足。

[参考文献]

[1][26]《中国地方法制建设》课题组. 关于我国中央与地方关系的历史考察[J]. 当代法学, 1988(4).

[2][19]郭为桂. 中央与地方关系 50 年略考: 体制

变迁的视角[J]. 中共福建省委党校学报, 2000(3).

[3]赵雨江. 创制·改革·调适——简论建国以来中央与地方关系发展的历史经验[J]. 江汉论坛, 2000(1).

[4]辛向阳. 百年博弈: 中国中央与地方关系[M]. 济南: 山东人民出版社, 2000: 248.

[5][21][27][31]王玉明. 中央与地方关系: 演变与定位[J]. 岭南学刊, 1998(3).

[6][16][32]夏丽华. 60 年来中央与地方关系演进特点与当前的改革问题[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2009(5).

[7][17]刘承礼. 理解当代中国的中央与地方关系[J]. 当代经济科学, 2008(5).

[8]王秀艳. 新中国成立 60 年来中央与地方关系的宪法演变[J]. 黑龙江社会科学, 2009(6).

[9][25][30]王梅. 建国以来我国中央与地方关系变化之分析[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 1999(2).

[10][22][23]梁学伟. 我国中央与地方关系的变迁及其走向研究——以公共服务为视角[D]. 长春: 吉林大学博士学位论文, 2008.

[11]金安平. 建国初期中央和地方关系若干原则的形成[J]. 北京党史研究, 1998(2).

[12]郭为桂. 建国头七年中央与地方关系历史考察[J]. 党史研究与教学, 1998(1).

[13]刘亚玫. “八大”前后中国共产党调整中央与地方关系的尝试及其启示[J]. 辽宁教育学院学报, 1997(6).

[14]任志江. 大跃进时期中央与地方关系变迁——经济发展战略角度的研究[J]. 中国经济史研究, 2006(1).

[15]任志江. 1965 年至 1976 年中央与地方关系变迁——从备战战略角度进行研究[J]. 中共山西省委党校学报, 2007(5).

[18][24][29]易承志. 转型期我国中央与地方关系的协调: 特征、趋势与路径分析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2009(5).

[20]赵丽. 中央与地方关系的若干思考[J]. 管理工程师, 2010(1).

[28]文红玉. 改革开放三十年来我国中央与地方关系——体制变迁之维[J]. 理论导刊, 2009(4).

[责任编辑:黎伟盛]