

中央与民族自治地方关系:问题解构与协调对策

陆平辉

(中央民族大学法学院 北京 100081)

摘要:协调好中央与民族自治地方关系,是完善当前国家治理体系,促进民族地区经济社会发展的内在要求,也是在民族事务治理中贯彻协调发展理念的重要体现。中央与民族自治地方关系构建于新中国成立初期,成形于20世纪50年代,并自20世纪80年代以来得到了全面发展。作为一种新型的中央与地方关系形态,中央与民族自治地方关系发展的现状与问题,既反映了我国中央与地方关系的一般状况,也有基于民族性、地方性,以及受宪法《民族区域自治法》调整所形成的特殊性。目前,中央与民族自治地方关系发展受事权划分、管理体制、优惠政策、利益协商机制等因素的影响出现了诸多问题,亟待以协调发展理念,从宏观与微观两个角度来谋划中央与民族自治地方关系的健康发展。

关键词:中央与民族自治地方关系;协调发展;民族区域自治;民族事务

中图分类号:D911.01 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-0292(2016)06-0067-08

处理好中央与民族自治地方之间关系,是完善当前我国国家治理体系中的一个重大问题,也是一个协调民族自治地方与中央各部门、各地区之间利益关系,优化中央与地方资源配置结构,促进民族地区经济社会发展的制度安排问题。党的十八届五中全会提出了协调发展理念,但在国家治理体系和民族事务治理中思考协调发展,需要研究如何在中央与民族自治地方之间实现统筹兼顾、综合平衡,正确处理发展中所出现的问题。当前,在中央与民族自治地方关系中还存在诸多问题,这些问题直接制约了民族自治地方治理和发展要素的建构以及基本公共服务的提供。因此,在理论上思考健全中央与民族自治地方之间的权责关系与利益协调机制,调动中央与地方“两个积极性”,对于促进新常态下民族自治地方的可持续发展具有重要的现实意义。

一、中央与民族自治地方关系溯源

从历史与现实看,中央与民族自治地方之间的关系,在我国宪法和国家治理体系中,是按照单一制国家下的中央与地方关系进行构建的。研究中央与民族自治地方之间的关系,首先需要追溯这一关系

构建的过程。

中央与民族自治地方之间的关系属于我国中央与地方关系的范畴。从历史来看,它的构建主要是通过宪法和法律安排完成的;从内容来看,它主要是中央与地方之间的权限划分关系。这一过程开始于1949年新中国成立后,成形于20世纪50年代,发展于80年代至今。大致来讲,这一过程可划分为三个阶段:确立权力主体地位的第一阶段(1949—1954年);产生关系形态的第二阶段(1954—1982年);呈现集分结合关系形态的第三阶段(1982年至今)。中央与民族自治地方关系在上述几个阶段中的总体表现,大致与我国中央与地方关系的一般特征相契合。

第一阶段(1949—1954年)是民族自治地方确立权力主体地位的时期。新中国成立初期,国家政权尚未完全建立和巩固。围绕政权建设,当时的中央与地方关系采用了中央政府集权与大区制分权方式进行构建。当时全国被划分为东北、华北、西北、西南、中南、华东六大行政区,各行政区既是地方政权机关,又是中央政府政务院工作的代表机关,行

收稿日期:2016-09-05

作者简介:陆平辉(1966—),男,重庆市人,中央民族大学法学院教授,法学博士,博士生导师,主要研究方向为宪法学、民族法学、政治学。

使立法权、行政权和人事权。这种格局一方面强化了中央对地方的控制,另一方面又使地方履行综合职能,具有明显的地方分权色彩。应该说,当时的中央与地方关系并不明晰。例如,1949年《共同纲领》除了第十五条明确确定了地方服从中央的原则,在第十六条规定了中央与地方职权划分的一般原则,并未作出较为具体的分权规定。不过,从《共同纲领》作出的关于中央与地方在经济建设分工合作与划分财政职权的规定来看,中央与地方关系当时已经被作为经济管理分权关系来考虑。在这一阶段,中央与民族自治地方关系尚处在雏形之中。主要原因是新中国成立之初的民族自治地方正在建制,民族自治地方数量少,尚未成为单独的一级地方政权体系。但是,这种局面很快被改变。由于1947年成立的内蒙古自治区的示范作用,经由1949年《共同纲领》第五十一条关于在少数民族聚居区实行民族区域自治规定的执行,特别是1952年政务院《民族区域自治实施纲要》的实施,民族自治地方开始迅速发展。到1954年宪法颁布前,从乡(村)级到省级基本都建立了民族自治地方,并被赋予了较为全面的自治权。这些获得自治权的地方主体,由此进入政权体系,开始在中央与民族自治地方关系中扮演角色。

第二阶段(1954—1982年)是中央与民族自治地方关系的形成时期。我国领导体制在1954—1982年出现了几个重大变化:一是在1952—1954年,中央撤销了大区行政体制,大区分权制结束;二是从1953年底开始,中央各部门强化了对各自所管辖事务的垂直领导,地方政府的综合职能开始弱化;三是1954年宪法虽然没有对中央与地方关系做出具体规定,但是第六十六条“全国地方各级人民委员会都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院”的规定,显示了我国中央高度集权体制的色彩。上述三个变化标志着我国中央高度集权的中央和地方关系模式的正式确立。后来,1975年宪法、1978年宪法对这种模式进行了延续,并突出了中央高度集权的不同方面。伴随着国家领导体制的深刻变化,国家结构形式意义上的中央与民族自治地方关系开始形成。随着1954年宪法将民族区域自治确立为解决国内民族问题的基本政策和基本政治制度,各级民族自治地方的宪法地位得以确立。另外,党和政府发布了一系列关于实施民族区域自治、加强民族地方自治机关建设的政策性文件。如《关于推行民族区域自治经验的基本总结》(1953

年)、《关于改变地方民族民主联合政府的指示》(1955年)、《关于建立民族乡若干问题的指示》(1955年)、《关于更改相当于区和相当于乡的民族自治地方的补充指示》(1956年)、《关于民族自治地方财政管理暂行办法》(1958年)等。通过执行这些政策性文件,各级民族自治地方的职权范围开始明晰。

然而,20世纪50年代形成的中央集权式的中央与民族自治地方关系,在改革开放前的发展并不顺利。一方面,依托民族区域自治制度建设的推进,得益于民主改革与社会主义改造、人大制度建设、民族法制建设、干部队伍建设、经济建设、地方行政建定制等所取得的成绩,民族自治地方在中央与地方关系中的主体地位不断增强。另一方面,由于“左”倾思想对民族区域自治的严重破坏,特别是受到1975年宪法取消自治机关自治权的影响,民族自治地方在中央与地方关系中的权责能力又被严重削弱。例如,民族自治地方建制被全面停止;原有民族政策无法贯彻落实;一些自治地方被撤销、合并和肢解;民族自治地方治理能力下降,民族关系紧张;等等^[1]。

第三阶段(1982年至今)是中央与民族自治地方关系的转型与发展时期。这一时期,中央与民族自治地方关系实现了从集权向分权的转型,形成了当今集权与分权并存的关系模式。在这种关系模式下,中央政府和民族自治地方依法形成了较为明确的权责关系,在各自的性质、地位和职能范围内行使立法权和行政管理权。应该说,这种集权与分权并存的关系模式主要由1982年宪法、1984年民族区域自治法和其他相关法律来调整。具体来讲,主要涉及两个方面:一是将集分结合和调动中央与地方两个积极性作为协调原则。例如,1982年宪法第三条第四款“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”的规定,1984年《民族区域自治法》第三章“自治机关的自治权”、第六章“上级国家机关的领导和帮助”的规定,体现了我国协调中央与民族自治地方关系的基本原则。二是将立法权限划分和行政管理权限划分作为中央和民族自治地方权责关系的主要内容。如宪法第三章国家机构中规定了全国人大及其常委会、国务院等中央国家机构的职权,第四条第三款关于民族区域自治的规定,第一百零七条关于地方政府的职权规定,第六节关于民族自治地方自治机关的规定,以及《各级人民代表大会和各级人民政府组织法》关于地方政府职权的规

定 等等。这些条款组成了调整中央和民族自治地方权责关系的规范群,从而使双方的权限划分更加明确。

从制度层面分析,当前的中央与民族自治地方关系从属于我国宏观层面的中央与地方关系构建,在大多数情形下反映了中央与地方关系的一般态势。但是,由于我国的民族自治地方在国家结构体系中的特殊性,由于党和国家的民族政策、中央政府的优惠政策与照顾措施对民族自治地方发展所起的主导作用,实践中的中央与民族自治地方关系又有别于一般意义的中央与地方关系。这就决定了中央与民族自治地方关系的特殊性。

第一,宪法和法律赋予民族自治机关享有广泛的自治权,决定了中央与民族自治地方之间关系中的地方分权因素更为明显。自治权是民族区域自治制度的核心,也是民族自治地方区别于一般行政区的根本标志。根据宪法和《民族区域自治法》的规定,民族自治地方政府享有的自治权包括政治、经济建设、财政、使用少数民族语言文字、发展少数民族教育文化科学技术医疗卫生体育等事业、制定管理流动人口办法和计划生育办法、保护和改善生活环境和生态环境等七个方面,涉及政治、经济、文化及社会生活,内容广泛丰富,是一般行政区所不享有的。自治权显示了民族自治地方在国家治理体系中的独特法律地位。

第二,《民族区域自治法》规定了上级国家机关保障民族自治地方行使自治权,以及民族自治地方的自治机关在不违背宪法和法律的原则下,有权采取特殊政策和灵活措施,加速民族自治地方经济、文化和建设事业发展的自主原则。这些规定表明,民族自治地方在中央与地方之间关系中,在权责关系建立与实施、利益协调和分享、资源配置优化等方面更具有主动性与创造性。

第三,根据宪法和《民族区域自治法》的规定,民族自治地方行使的自治权来源于中央授予,而不是自身所固有的。对于一些重要的事项,如民族自治地方的建立、区域界限的划分、名称的确定,也是由上级国家机关会同有关地方的国家机关、有关民族的代表充分协商拟定,并需要按照法律规定的程序报请批准决定。上述表明,中央可以对民族自治地方的自治权进行监督。这些监督包括立法自治权的监督,组建本地方维护社会治安的公安部队须经国务院批准,自治区结合本地实际制定的本地方各项开支标准、定员、定额等补充规定和具体办法要报

国务院备案,等等^[2]。这些规定表明,民族自治地方在中央与地方之间关系中的主动性与创造性是受到约束的。这一特征恰好反映出现行我国中央和地方关系模式中“集权”的方面。

二、中央与民族自治地方关系的问题解构

改革开放前,我国的中央与地方关系先后经历了五次大调整。由于未能找到权力架构及其功能设置的平衡点,中央与地方关系调整陷入“一放就乱、一乱就收、一收就死”的循环怪圈。十一届三中全会以来,围绕建立社会主义市场经济体制的目标,在充分发挥“中央和地方两个积极性”原则指导下,开始了以权力下放、地方分权为主要内容的行政管理体制改革。随着中央权力的逐步下放,地方的主体意识开始加强,出现了地方政府违反中央调控追求自身利益的现象。而另一方面,中央在一些重要事项上的高度集权又使地方政府常处于被动适应和主动寻租两种状态。与此同时,简政放权和政企分开导致社会权力迅速崛起,对中央与地方之间的权力关系结构也产生了重要影响。因此,当前中央与地方关系中围绕利益协调和资源配置进行博弈的现象非常突出,转型时期的中央与地方关系仍将处在不断调整之中。

当前我国中央与地方关系的总体态势决定了中央与民族自治地方之间关系的一般状况。不过,在一些微观方面,中央与民族自治地方之间关系中仍有四个突出问题值得研究与处理。

(一) 事权划分不清对民族自治地方行政能力的影响

我国现行宪法和相关组织法对国务院的职责范围和地方政府的职责范围作出了原则性的规定,却并未对各级政府的事权,包括民族自治地方事权作出明确界定。而比较各级政府的事权可以看到,除外交、国防等少数具有特殊性的事权专属中央政府外,一般地方政府拥有的事权几乎全是中央政府事权的翻版。缺乏明确的事权划分,在行政管理方面导致的是市场与政府职能的界定不明确、政府越位与缺位同时存在的后果,而在中央与地方关系上,特别是在中央与民族自治地方之间的关系上,造成的是中央与民族自治地方事权错位、一般地方政府事权与民族自治地方事权趋同的结果。中央与民族自治地方事权错位,使中央与地方政府之间权责配置失衡,一些本该由中央政府承担的职能,实践中却交给了财政能力比较弱的民族自治地方政府完成,最后造成民族地方基本公共产品和服务提供不足或

严重不均。一般地方政府事权与民族自治地方事权趋同,致使民族自治地方管理事务的特殊性受到忽视,民族自治地方所承担的特殊职责、行使的特殊自治权力、完成的特殊改革任务^[3]得不到中央的更多关注,民族自治地方的行政能力受到影响。例如,虽然《民族区域自治法》第六十五条规定“国家在民族自治地方开发资源、建设企业,应当照顾民族自治地方的利益”,但在实际实施过程中,国家在民族自治地方开发资源、建立企业时并未将一般地方事务与民族自治地方事务区别对待,民族自治地方的利益并未得到特别照顾^[4]。

(二) 职责同构和条块管理对民族自治地方主动性与积极性的约束

新中国成立以来,我国共进行了八次大规模的行政体制改革,重点调整了宏观调控、资产管理、金融监管、安全生产、公共卫生、食品安全等领域的管理体制。但是,改革出现了中央与地方机构职责同构、部门行业管理条块分割等问题。一方面,从中央、省、县级行政单位直至乡镇,政党组织与政区设置同构,立法权限、政府职责以及政府机构设置等方面高度统一,每一级政府都在管理相同的事情;另一方面,重点行业与领域的资源配置大权仍然掌握在上级乃至中央部门手中,中央政府部门集权严重。职责同构促成了全能型地方政府的发展,但是由于地方财力普遍不足,民族自治地方往往又无力扮演全能型角色。面对一些重要的公共服务职责,民族自治地方只好选择将权力上交。因此,职责同构,一方面造成民族自治地方全能,另一方面又造成民族自治地方无能。结果,民族自治地方似乎管理所有的事情,但所有的事情在民族自治地方又得不到有效的管理。条块分割,意味着民族自治地方处理重点事务所需的权责大多被垂直的中央与行业、部门主管所肢解,自己不具有单独处理这些事务所需的统一权责。为应对条块分割与部门利益,民族自治地方要么花更多的时间用于协调上下级关系,要么推诿那些自己不具有决定权的事务。于是,出现了民族自治地方政府内部层层汇报,掌握重要资源的上级主管部门独断专行的现象。因此,受到职责同构与条块管理制约,尽管中央部门经济、财政、税收等方面的有关规定与《民族区域自治法》中的自治权规定有许多矛盾或相悖之处,但民族自治地方政府在具体执行时却只能服从上级部门的政策法规。

(三) 民族优惠政策落实困难对中央与民族自治地方之间协商与协助关系的影响

从规范层面来看,中央与民族自治地方之间的关系主要是按照宪法和《民族区域自治法》的规定构建的。对于这种新型的中央与地方关系,宪法和《民族区域自治法》一方面将之定位成为一种单一制下的领导与被领导关系,另一方面又通过民族自治地方自治权的规定和上级国家机关的职责规定,将之定位成为一种协商与协助关系^①。为构建和维护这种协商与协助关系,自新中国成立以来,中央政府制定实施了一系列照顾民族自治地方利益和需求的政策措施。然而,随着改革开放和市场经济体制的不断深入,原来制定实施的一些民族优惠政策出现了落实兑现困难的问题^[5]。与此同时,民族地区受到立法程序的刚性制约,无法对缺乏适应性的政策措施进行变通和调整,造成各种优惠政策的实施效益大打折扣。以民族地区实施的各种地方税收优惠政策为例,由于税收优惠政策产业导向性不明,加上民族地区偏爱区域税收优惠而忽略产业税收优惠,以致民族地区增值税一般纳税人中大部分企业享受不到税收优惠。同样,由于经济基础设施薄弱、产业结构不合理、产品科技含量低,在全国范围内普遍推行的营业税优惠政策无法在民族地区产生实际效益。资源税对于民族地区的可持续发展具有重要作用,但是现行税收政策并未提高民族地区资源税的比重。资源税比重偏低不仅影响了地方财政收入,也导致资源的掠夺式开采,生态环境建设遭到破坏^[6]。民族优惠政策落实困难阻碍着中央与民族自治地方之间协商与协助关系的发展。

(四) 财政转移支付不科学、不透明影响中央帮助职责实现的问题

从中央与民族自治地方之间关系的运行实践来看,财政转移支付对于中央与民族自治地方之间关系特别是经济关系的构建具有决定性意义。同时,财政转移支付也是最能体现中央履行帮助民族自治地方行使自治权职责的方面。2001年重新修订实施的《民族区域自治法》第三十二条已经对财政转移支付作了明确规定。但在具体的实施过程中,民族地区的财政转移支付仍然存在一些突出问题:一是转移支付比重偏小,难以满足民族地区政府收支需求。例如2011年中央对地方税收返还和转移支付支出总额为37310亿元,对民族地区转移支付仅安排370亿元,不到10%^[7]。二是对民族地区而言,税收返还和专项转移支付作为两种主要的支付方式不符合均等化目标。因为税收返还支付采用了各地区实际收入作为基数,返还的增加额需要与当

地增值税和消费税的增长率挂钩。由于经济落后,税收基数低、增长慢,民族地区必然出现税收返还数额少、返还数额增长慢的现象。因此,税收返还的转移支付方式不能解决贫富差距问题,甚至还可能使原有针对少数民族地区的各种税收优惠政策被抵消甚至完全失效。专项转移支付方式存在要求的配套资金过高的问题。由于项目要求的配套资金跟不上,得到的专项转移支付资金少,以致一些民族地区临时挪用其他资金或借债配套,对地方财政构成了很大压力。所以,专项转移支付同样存在分配不合理,难以发挥雪中送炭的功能^[8]。三是转移支付制度不健全,存在随意性。目前,我国还没有对民族地区财政转移支付进行专门立法,实践中一般采用2008年财政部制定的《中央对地方一般性转移支付办法》用于指导操作。由于立法层次太低,政策规定缺乏权威性,现行转移支付存在较大的问题。例如,转移支付责任、规模、标准与结算办法缺乏明确规定,资金的拨付存在盲目性和不确定性;缺乏相应的监督和制衡机制,转移支付资金存在被随意挪用和截留的现象;转移支付资金的向下分配和使用,既没有公开的预算,也不受人大监督,安排使用不透明,处罚制度不健全,影响转移支付的权威性和民主性^[9]。

三、协调中央与民族自治地方关系的对策

从历史与现状来看,中央与民族自治地方之间的关系,其实是我国中央与地方之间关系基本状况的一种反映。宏观上,我国中央与地方关系的制度安排与微观上中央与民族自治地方之间关系存在的问题,均会影响这种关系的发展。因此,协调当前中央与民族自治地方之间的关系,不仅应着眼微观层面问题的解决,还应该在宏观层面作制度设计的考量,两种考虑均应秉持统筹兼顾、综合平衡的理念。

从宏观上思考协调中央与民族自治地方之间的关系,首先应该考虑如何在制度层面构建起和谐的中央与地方关系。

近20多年来,我国理论界对如何从宏观上调整中央与地方关系展开了广泛研究,并提出了多样化的主张。例如,有的学者从政治学角度提出了合理划分中央与地方权限,让中央监督地方的措施^[10];有的学者从提高财政分权的政治经济效应的角度,提出构建中央与地方的利益均衡模式^[11];有的学者从国际比较角度,总结了美、英、德、法、日等国的经验让我国学习借鉴^[12];有的学者从实现中央与地方关系法制化的角度,提出通过修改宪法相关内容,制

定和完善《中央和地方关系法》、《财政转移支付法》等相关法律法规,构建起我国中央和地方事权与财权划分的法律框架^[13];有的学者从治理非预算收入的角度提出在下放财政事权的基础上,在地方实行普遍的财政民主制^[14];还有学者主张应在“立宪”层次上界定好中央政府和地方政府的控制权边界^[15];等等。

总结上述这些主张可以看到,在如何处理中央与地方权限关系的问题上,我国理论界大体形成了四种思路:第一种思路是通过调整行政权力的纵向结构来构建中央政府与地方政府之间的新型关系。这种观点是当前学术界的主流主张。第二种思路是实现中央与地方关系的法制化调整,即以现行宪法为依据,制定一部《中华人民共和国中央与地方关系法》,使中央与地方在法治基础上形成新型的权利义务关系,变当前中央与地方的行政分权为法律分权。第三种思路是从经济与管理分权角度来协调中央与地方关系。第四种思路是从合理处理集权与分权关系的角度来协调中央与地方关系。在这种思路中又存在着三种主张:集权论、分权论和集分平衡论。应该说,上述四种思路从各自立场看有其合理之处,均可以为如何协调中央与民族自治地方关系提供有益参考。

笔者认为,在宏观上思考如何完善当前我国中央与民族自治地方之间的关系,除了应该有构建中央与地方之间和谐关系的上述一般协调思维外,还需要有解决处理民族关系、促进民族地区经济社会发展、保障少数民族权益的特殊协调思维。在当前,以这种特殊协调思维来思考协调中央与民族自治地方之间的关系要意识到两点:

一是以政治性集权、管理与经济性分权定位中央与民族自治地方之间的关系。所谓政治性集权是指坚持中央政府对民族自治地方实行有效的政治控制,在涉及维护国家主权、领土完整、政治稳定、国家整体与长远利益问题上,民族自治地方必须维护中央的权威。当然,政治性集权和中央权威的维护,必须在宪法与《民族区域自治法》框架内完成,否则难以处理好中央权威与民族自身利益、民族地方利益之间的关系。所谓管理与经济性分权是指在公共事务管理和经济社会发展方面,确保民族自治地方的自主性,让民族自治地方具有充分的决定权。在新时期中央与民族自治地方关系运行中,坚持在经济、社会管理领域中适度分权,体现的是将政治集权和经济分权分开的原则。坚持这一原则,不仅可以改

变以往那种以经济利益补偿换取政治稳定的思路与做法,也是使民族自治地方的自治权向经济性、管理性和文化性自主权发展,并避免其特权化、特殊化的关键,更是促进中央与民族自治地方关系可持续稳定发展的重要保证。实施管理与经济性分权,一方面要注意民族自治地方与同级的普通行政区之间的区别,在权责的制度安排方面做出专门考虑;另一方面注意通过特殊财政政策,确保民族自治地方的财政自主权,帮助民族自治地方形成有效的治理能力。

二是以协商、协作引领中央与民族自治地方之间关系的发展。前面已经论及,宪法和《民族区域自治法》不仅将中央与民族自治地方之间关系定位为一种领导与被领导关系,也将之定位为一种协商与协助关系。在计划经济时代,受到计划管理体制和民族问题高度政治化的影响,坚持领导与被领导关系是促进民族地区经济社会发展的重要保障。而在当前市场经济条件下,随着民族自治地方主体地位的不断增强和中央与民族自治地方共享事项的逐渐增多,通过协商、协作来引领中央与民族自治地方之间关系的发展,已经成为新时期调整中央与民族自治地方关系的现实需要。自改革开放以来,围绕资源开发、区域发展、产业调整等问题,中央与民族自治地方之间已经出现了一些矛盾^[16]。解决这些矛盾,就当前来看,双方只能通过协商、协作的方式,命令式的单方意志行为无助于现有矛盾的解决。因此,在进行经济与社会管理领域适度分权时,要考虑建立起中央与民族自治地方之间的利益协商与协调机制。通过这种机制,中央可以定期与民族自治地方进行协商,解决转型期经济体制改革中出现的各种中央和地方矛盾,进而引导民族自治地方的经济与社会管理行为。通过这种机制,民族自治地方也可以合理配置与表达自身的利益,缓解来自民族自治地方内外的对抗性压力,促进自身内外关系的和谐。

从微观来思考协调中央与民族自治地方之间关系,应该拿出解决当前典型问题的思路与对策。

首先,要合理划分中央与民族自治地方之间的事权关系。我国1994年实施的分税制改革,明确了中央与地方的收入划分,但未进行政府间事权和支出责任的划分。近20多年来,中央与地方事权划分改革进展缓慢,已逐渐显露出一些典型问题,如中央事权明显不足、事权划分不合理、事权划分不清晰、事权执行不规范、事权调整随意性大等问题。相应地,中央与民族自治地方之间的事权关系也就受到

了影响。目前,中央与民族自治地方之间的事权划分尚没有专门法律法规作出规定。1984年的《民族区域自治法》中虽然有关中央政府与民族自治地方的自治机关关系条文涉及了国家事务和各民族内部事务的划分问题,但是缺乏明确性和可操作性。与此同时,一些处理中央与民族自治地方之间关系的指导性原则,现在多以党和政府的文件形式出现,内容上过于庞杂,法律层次较低,缺乏权威性和稳定性,同样不利于规范中央与民族自治地方之间的事权关系。当前,合理划分中央与民族自治地方之间的事权关系,应该从国家和民族自治地方两个层面的立法入手。在国家层面来讲,首先应该在宪法中确立中央与地方事权划分的一般原则,对中央与地方包括民族自治地方各自专有事权、共有事权、委托事权等权力形态做出原则规定。其次按照宪法确立的原则为指导,通过制定和修改法律法规来具体规定特定领域事务的事权划分,当中也可分出专有事权、共有事权、委托事权等形态。在民族自治地方层面来讲,要依据《民族区域自治法》的原则规定,对地方性的民族内部事务和民族自治地方的自治权,通过自治立法形式进行细化,使民族自治地方的组织活动、管理经济文化的方针政策以及财政事务的权限更加清晰,以便有利于民族自治地方事权的正确行使。

其次,在合理划分中央与民族自治地方事权的基础上,根据责、权、利相一致的原则,通过完善财政管理体制,逐步提高民族自治地方的财政能力。特别是鉴于1994年分税制改革引起的如地方财权范围相对较小、税种划分较乱等问题,在划分中央与民族自治地方事权时,应该考虑在财政管理体制方面作出有利于民族自治地方的安排,提高民族自治地方的财政能力。具体来讲:一是按照适当集中、合理分权的原则,逐步扩大民族自治地方政府的税收管理权限,使之能够因地制宜挖掘税收潜力,刺激经济增长。例如提高民族自治地方在增值税、营业税、企业所得税中所占的比例;改革现行油气征税体制,为民族自治地方对油气企业征税提供依据;允许民族自治地方以土地出让金的形式参与油气资源开发的利益分配;增加资源税、油气补偿费的征收数额;等等^[4]。二是完善中央财政对民族自治地方财政的转移支付制度,促进中央与民族自治地方经济关系的健康发展。例如优化财政转移支付的结构和方式;健全相关法律法规,促进转移支付的民主化和科学化;建立专项转移支付的设立、使用、管理、监督检

查、绩效考核和后评估机制,推动专项转移支付的结构优化和调整。三是实现财权与事权的真正统一,逐步理顺中央和民族自治地方在金融、投资等领域的各自职责,通过建立事权和支出责任相适应的制度,科学落实和明确二者间的事权关系,解决财权与事权不对称的突出矛盾。

再次,完善促进民族自治地方发展的优惠政策,落实上级国家机关的帮扶职责。《民族区域自治法》中规定了许多国家帮助民族自治地方发展的优惠政策和措施。这些优惠政策和措施是促进中央与民族自治地方关系健康发展的重要保障。当前,受到内外环境的影响,中央给予民族自治地方的优惠政策存在落实困难的问题。例如项目配套资金减免工作不到位;扶持资金精准性差,使用效果不明显;财政转移支付力度不足,不能满足自治地方发展需求;税收优惠政策缺乏适应性,不符合均等化目标;矿产资源开发的生态补偿机制不健全;等等^[18]。鉴于这些问题,国家有关部门在制定出台新的优惠政策的同时,应该认真研究新形势下民族优惠政策的实施机制。例如,在财政转移支付方面,如何完善对民族自治地方的倾斜照顾措施;在税收体制改革方面,如何扩大民族自治地方管理地方税种的权限;在促进边贸活动方面,如何支持民族自治地方的口岸建设,如何实行先征后返的关税政策;等等。

最后,建立利益协商机制,化解中央与民族自治地方之间的矛盾。在构建和谐中央与民族自治地方关系中,应该看到利益关系是双方关系的实质性、根本性内容。随着市场经济的不断发展,随着经济和社会管理领域分权实践的不断深入,地方独立性与自主权在不断扩大,地方的利益主体角色日益凸显。民族区域自治是民族自治与区域自治的有机结合,民族自治地方既代表了民族利益,也代表了地方利益。在协调中央与民族自治地方之间关系的过程中,中央利益、民族利益、地方利益时刻在起作用,因此有的学者认为中央与民族自治地方实质上是一种利益博弈关系^[19]。既然有利益博弈关系存在,就需要为各利益主体提供利益表达与协商的渠道,让利益双方充分了解对方利益需求,解决其中出现的矛盾纠纷。因此,建立中央与民族自治地方之间的利益协商机制,有助于化解中央与民族自治地方在经济与社会管理领域业已存在的一些矛盾,同时也有助于提高中央与民族自治地方二者政策措施的民主化和科学化水平。当然,在建立利益协商机制的过程中,既要强调中央全局利益的统一性,也要照顾地方局部利益的灵活性,既要尊重民族自治地方利益,也必须反对地方民族主义。至于如何建立科学合理的利益协商机制,可以做进一步的深入研究。

注释:

- ①例如《民族区域自治法》第二十条规定“上级国家机关的决议、决定、命令和指示,如有不适合民族自治地方实际情况的,自治机关可以报经该上级国家机关批准,变通执行或者停止执行”。第五十四条规定“上级国家机关有关民族自治地方的决议、决定、命令和指示,应当适合民族自治地方的实际情况”。第六十五条规定“国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候,应当照顾民族自治地方的利益,作出有利于民族自治地方经济建设的安排,照顾当地少数民族的生产和生活。国家采取措施,对输出自然资源的民族自治地方给予一定的利益补偿”。

参考文献:

- [1]金炳镐,董强.新中国民族区域自治政策60年——纪念新中国成立60周年民族政策系列研究之三[J].黑龙江民族丛刊,2009(5).
- [2]任维德.当代中国府际关系中的中央与民族自治地方关系及其重构[J].内蒙古大学学报:人文社会科学版,2007(4).
- [3]李俊清.民族区域自治地方行政管理的特点与改革[J].北京行政学院学报,2010(2).
- [4]李永军,龚战梅.中央与民族自治地方利益分配的法律研究——以西部油气资源开发为例[J].内蒙古社会科学:汉文版,2009(5).
- [5]全国人大常委会执法检查组.关于检查《中华人民共和国民族区域自治法》实施情况的报告——2015年12月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上[EB/OL].中国人大网(http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-12/22/content_1955659.htm) 2015-12-22.
- [6]张凌,倪国爱,徐晓东.我国少数民族地区税收现状及税收优惠政策研究[J].贵州民族研究,2016(8).
- [7]财政部预算司.2011年中央对地方税收返还和转移支付决算表[EB/OL].http://yss.mof.gov.cn/2011qgczjs/201207/t20120710_665277.html 2016-08-02.
- [8]朱四畅.中国少数民族地区财政转移支付研究[J].广西民族大学学报:哲学社会科学版,2013(2).
- [9]周天勇,王安岭,谷成,吴旭东.目前中央与地方关系的格局与问题[EB/OL].人民网(<http://theory.people.com.cn/>

GB/68294/120979/120983/7278783.html) 2008-05-22.

- [10]潘小娟. 中央与地方关系的若干思考[J]. 政治学研究, 1997(3).
- [11]黄晓军. 论公共政策制定和实施中的利益均衡[J]. 江西行政学院学报, 2002(4).
- [12]傅煜, 李泽洲. 权力划分视野: 中央与地方关系制度的国际比较[J]. 学术论坛, 2003(6).
- [13]薄贵利. 中央与地方权限划分的再调整[J]. 中国行政管理, 2001(7); 黄海鹰. 中央和地方事权与财权的法律划分[J]. 东北财经大学学报, 2006(4).
- [14]刘云龙. 民主机制与民主财政——政府间财政分工及分工方式[M]. 北京: 中国城市出版社, 2001: 309.
- [15]皮建才. 所有权结构、自私性努力与投资阻塞问题[J]. 经济研究, 2007(5).
- [16]郭宝亮, 李春林. 西部开发背景下民族自治地方政府与中央政府关系探讨[J]. 内蒙古大学学报: 人文社会科学版, 2006(4); 田孟清, 李建华. 试论中央与民族自治地方的经济关系[J]. 黑龙江民族丛刊, 2005(4).
- [17]全国人大常委会执法检查组. 关于检查《中华人民共和国民族区域自治法》实施情况的报告——2006年12月27日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议上[EB/OL]. 中国人大网 (http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgz/bgjy/2006-12/29/content_357701.htm) 2006-12-29.
- [18]寇铁军, 王倩倩. 中央与民族自治地方财政关系变迁的博弈分析[J]. 山东经济, 2009(2).

Relationship between the Central Government and the National Autonomous Areas: Deconstruction of Problems and Coordinated Countermeasures

LU Ping-hui (School of Law, Minzu University of China, Beijing, China, 100081)

Abstract: Coordinating the relationship between the central government and the national autonomous areas is the inner requirement to perfect the current national governance system and to promote the economic development in regions inhabited by the minority ethnic groups. Meanwhile, it is also an important embodiment of implementing the coordinated development concept. The relationship between the central government and the national autonomous areas was established in the early years of New China in 1950s and got all-round development since the 1980s. As a new form of central-local relation, the present situation and problems of the relationship between the central government and national autonomous areas not only reflects the general conditions of the relationship between central and local authorities in our country, but also has its particularity based on the nationality and the locality which is adjusted by the constitution and the Law on Regional Ethnic Autonomy. At present, the development of the relationship between the central government and national autonomous areas was influenced by the finance division, management system, preferential policies and interests consultation mechanism and many problems emerged. Therefore it is urgent to adopt the coordinated development concept, from the perspective of macro and micro, to promote the healthy development of the relationship between the central government and the national autonomous areas.

Key words: relationship between the central government and the national autonomous areas; coordinated development; regional national autonomy; national affairs

(责任编辑 晴天)