

# 市场化转型中的中央权威再造<sup>\*</sup>

——基于中国中央—地方关系的考察

韩 奇

**摘 要** 在改革开放的伟大进程中,中国顺利实现了从计划经济体制向市场经济体制的转型。在此过程中,中央与地方关系具有关键作用。在市场化转型的初期,面对计划经济体制的约束,中央通过向地方分权成功地调动了地方的积极性,为市场的成长创造了条件。上世纪九十年代,随着市场经济体制成为经济改革的目标,中央通过财政、金融和市场监管领域的改革,重塑了中央权威,构筑了适应于市场经济的国家治理体系,实现了计划经济体制向市场经济体制的顺利转型。中国特色社会主义进入新时代,由于改革进入攻坚阶段,中央一方面强化自身的政治权威,统筹协调各方面利益,破除攻坚阶段改革面临的障碍;另一方面根据前一阶段的中央与地方关系状况,适时推动了治理权力下放,以更好调动地方积极性。在市场化转型进程中,强有力的中央权威有效破除了转型过程中的利益藩篱,推动转型不断深入;成功进行了顶层设计,推动改革政策的顺利实施;构筑了适应于市场经济的新型国家治理体系,培育了国家治理的能力。与通过弱化中央权威而实现市场化转型的国家不同,中国通过强有力的中央权威成功实现了市场化转型。这既是中国经济体制转型的成功经验,也是中国发展道路的核心特征。

**关键词** 市场化 中央权威 国家治理 中央—地方关系

作者韩奇,陕西师范大学哲学与政府管理学院讲师(西安 710119)。

改革开放四十多年来,中国保持了经济的高速增长和人民生活水平的显著提高,一跃成为世界第二大经济体。在经济高速发展的同时,中国以渐进的方式,顺利实现了计划经济向市场经济的转型,走了一条不同于俄罗斯和东欧的市场化转型之路。在此进程中,建立强有力的中央权威是重要经验。本文基于市场化转型不同阶段构筑中央权威的实践,尝试总结强有力的中央权威在市场化转型中的功能,并在此基础上,展现以强有力的中央权威推动市场化转型的独特中国道路。

## 一、我国市场化转型过程中的中央—地方关系演变

在改革开放的进程中,我国经济体制成功实现了从计划经济体制向市场经济体制的转型。在此过程中,由于不同时期情况的差异,体制转型具有明显的阶段性特征。服务于不同阶段的改革任务,我国的中央与地方关系也经历了深度的改革历程。总体来看,在推动市场化转型的进程中,中央与地方关系经历了三个不同的发展阶段。

<sup>\*</sup> 本文是陕西省社科界2020年重大理论与现实问题研究项目“新中国70年中央与地方关系的发展演变与当代启示研究”(项目编号:2020Z091)、陕西师范大学中央高校基本科研业务费“新中国70年中央与地方关系的发展演变与当代启示研究”(项目编号:20SZYB05)的阶段性成果。

(一) 市场化转型的初期: 放权让利以调动地方积极性

一九七八年末召开的党的十一届三中全会开启了改革开放的伟大历程。在改革开放之初, 尽快恢复经济发展成为了领导层的共识。如何破除计划经济体制的这些弊端, 是改革所要面对的一个重大问题。面对计划经济体制所存在的效率低下、管理过死的弊端, 中央采取了放权让利的改革战略, 将调动地方的积极性作为改革的重要方向。<sup>①</sup>

党的十一届三中全会公报对于计划经济的弊端有明确分析, 从中可以看到改革初期为什么要推动分权导向的改革。公报指出“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中, 应该有领导地大胆下放, 让地方和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权; 应该着手大力精简各级经济行政机构, 把它们的大部分职权转交给企业性的专业公司或联合公司; 应该坚决实行按经济规律办事, 重视价值规律的作用, 注意把思想政治工作与经济手段结合起来, 充分调动干部和劳动者的生产积极性; 应该在党的一元化领导之下, 认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象, 实行分级分工分人负责, 加强管理机构和管理人员的权限和责任, 减少会议公文, 提高工作效率, 认真实行考核、奖惩、升降等制度。采取这些措施, 才能充分发挥中央部门、地方、企业和劳动者个人四个方面的主动性、积极性、创造性, 使社会主义经济的各个部门各个环节普遍地蓬蓬勃勃地发展起来”。<sup>②</sup>具体到当时的中央与地方关系方面, 就是在计划经济体制内实现权力的下放, 调动地方的积极性, 进而推动经济的发展。

确定地方分权导向的改革, 与以下三个方面的因素密切相关。一是计划经济体制内的权力下放在毛泽东时代曾经推行过, 这个改革思路符合当时意识形态的要求。在毛泽东时代, 克服计划经济体制集权弊端的重要举措就是经济管理权力向地方下放。在五十年代末和六十年代中期, 在毛泽东的推动下, 中央曾经进行

了两次大规模的权力下放改革, 在调动地方积极性方面发挥了明显的作用。<sup>③</sup>从一定意义上讲, 向地方分权以化解计划经济体制的弊端, 已经成为了中央领导层的重要认知。二是受益于毛泽东时代分权改革的遗产, 地方分权改革具有现实的可操作性。由于在毛泽东时代经历了两次大规模的分权改革运动, 相比于苏联, 中国的计划经济体制具有更加明显的分权化特征。作为上述改革的结果, 各级地方政府享有更为实质的经济管理权力; 同时在经济布局上, 各地也形成自身相对完整的工农业体系。<sup>④</sup>受惠于这些历史遗产, 在改革开放初期推动地方分权面临的阻力相对较小, 改革举措能够尽快见效。三是同是社会主义阵营的苏联、东欧国家曾经推行过计划经济体制的地方分权改革, 这对于改革开放初期的领导层和学者具有重要的吸引力。苏联柯西金推动的改革、南斯拉夫的探索、匈牙利的改革为中国改革提供了重要参照, 有助于领导层将地方分权作为改革方向。<sup>⑤</sup>综合来看, 改革开放伊始, 受制于现实国情和当时的思想认识, 中央将地方分权作为重要的改革方向, 既具有现实性, 同时也具有可操作性。

改革开放初期的地方分权改革, 体现为将经济管理权力进一步下放给地方政府。具体来说, 涵盖了财政、人事权、项目审批、基建等方面。在财政税收方面, 为了调动地方发展经济的积极性, 中央决定给予地方以财政方面更大的自主权, 因此采取了承包制的思路, 在确保上缴中央收入的基础上, 赋予地方以财政收入上更多的自主性。对外贸易方面, 改变了由中央统一管理模式的模式, 赋予地方政府尤其是省级政府在外贸上的自主权。在项目审批、建设投资方面, 中央也将权力适时下放, 使得省市一级政府拥有更大的自主性。<sup>⑥</sup>这些政治与经济权力向地方政府的下放, 极大地增加了地方政府尤其是省级政府的权力。分权起到了很好的激励作用, 在此引导下, 各级地方政府积极参与到本地经济发展中, 并从总体上促进这个时期经济的快速发展。

除了对于具体的管理权力进行下放之外，中央与地方关系的一个重大创新就是建立经济特区，以及之后设立对外开放城市。经济特区参与到世界经济体系之中，利用比较优势，形成了出口导向的经济发展模式。因此，经济特区在计划经济体制下引入了市场的因素，同时也将世界市场的资本、技术引入到国家的发展过程中。为了保障经济特区的发展，中央推动了经济特区管理权力的改革，赋予特区以更大的自主权。<sup>⑦</sup>随着权力下放所导致的地方能动性的增强，以特区为代表的地方力量开始更加积极主动的推动市场经济体制的转型过程。<sup>⑧</sup>

建立经济特区对于中央与地方关系具有重要影响：一方面，建设特区标志着中央积极鼓励地方试验，赋予特区在推进国家改革进程中以独特的引领功能；<sup>⑨</sup>另一方面，经济特区的发展壮大成为推动市场化改革的关键性力量，不断推动计划经济体制的转型。在改革初期的计划经济体制下，如果没有来自于中央的强有力推动，建立特区的道路必将漫长而曲折。因此强有力的中央权威在推动特区建设过程中发挥着重大作用，正如傅高义所总结“考虑到国家计划的复杂性和计划干部的地址，如果不是有邓小平、华国锋、谷牧、习仲勋等人的决心，很难想象这一系列安排能够在三中全会后仅仅7个月即告完成”。<sup>⑩</sup>

尽管在改革开放初期向地方分权是处理中央与地方关系的主导思路，但是这并不意味着不重视中央的权威。邓小平曾多次强调中央要有权威的问题。在他看来，强有力的中央权威是解决改革进程中难题的制度保障，因而在改革的关键节点，邓小平多次强调维护中央权威的重要性。<sup>⑪</sup>事实上，正是邓小平自身的政治权威保证了他对于改革事业的统筹规划和坚定领导。如邹至庄教授所总结“难以想象有其他领导人能够像邓小平那样，在改革的头20年间把中国领导的如此出色。如果没有邓，即使从一开始就接受了市场导向的改革方向，改革也不会如此成功。”<sup>⑫</sup>

市场化转型初期，在国家层面推动市场化

改革还面临着诸多意识形态和利益结构的约束情况下，通过向地方分权，给与地方发展市场经济以更大的空间，成为推动市场转型的改革思路。借助于中央与地方关系的调整，中国朝向市场经济的改革获得了地方层面的新动力。地方政府成为这个时期推动计划经济体制转向市场经济体制的关键力量。<sup>⑬</sup>这种改革战略体现了邓小平的政治智慧，既创造了新的改革主体，形成了新的改革力量，同时又避免了激烈的争论，减少改革引发的不稳定。

(二) 建立市场经济体制的攻坚时期：选择性权力上收，重塑中央权威，增强中央的治理能力

1992年党的十四大正式提出建设社会主义市场经济体制的改革目标。向市场经济体制转型，同时根据市场经济的需要来改革国家治理体系，成为九十年代改革的核心。<sup>⑭</sup>中央与地方关系作为国家治理体系的重要内容，在九十年代的改革实践中经历了深刻的调整。江泽民在十四届五中全会上的讲话反映了上述转变，讲话指出“必须加强中央的统一领导，维护中央权威。宏观调控权必须集中在中央，中央在制定政策时要充分考虑地方合理的利益和要求，地方要自觉服从和顾全大局，正确运用国家赋予的必要权力，调节好本地区的经济活动。”<sup>⑮</sup>

随着建立社会主义市场经济体制被正式确立为改革目标，改革初期的战略所存在的问题越发明显，中央为此调整了改革思路，启动了一整套新的改革战略。<sup>⑯</sup>中央改变了改革初期以分权来破除计划经济体制弊端的思路，转而从构筑国家宏观体系层面来推进市场化的改革进程。<sup>⑰</sup>在这一背景下，中央与地方关系的改革思路也经历了深刻转变，就是根据建立市场经济体制的需要，通过选择性的权力上收，强化中央的统一领导，以实现向市场经济体制的转型。

在党的十四大确定社会主义市场经济体制的改革目标后，1993年党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》。这份决议经过了充分讨论，形成了系统化的改革方案，为全面推进市场经济体

制改革提供了行动纲领。<sup>18</sup>从中央与地方关系的角度来看,这个决议包含了财政、金融和监管等丰富内容,体现了中央与地方关系将要进行的深度改革。

税收是国家行动的物质基础,反映着国家的汲取能力。财政改革之所以最先推进,与税收包干制所存在的问题直接相关。体现在中央与地方的财政关系上,有如下三个问题:第一,国家税收占国民生产总值的比例在持续下滑,这反映了国家汲取能力的弱化;第二,中央税收占税收的总比例在持续下滑,这严重削弱了中央政府的财政基础;第三,与上述两个比例偏低趋势同时存在的是,各级政府尤其是地方政府预算外资金和非预算资金的增加和地方保护主义的强化。<sup>19</sup>这些问题随着改革的推进而越发严重,迫切需要解决。事实上,税收承包制不是一个制度化、规范化的财政体制。由于采用了不同的税收标准,各个省份之间的负担不均存在的。<sup>20</sup>

以1993年《中国国家能力报告》的发表为标志,主张增强国家财政汲取能力的呼声与日俱增。<sup>21</sup>事实上,从八十年代中期开始,中央财政弱化的趋势已经较为明显,并制约了中央政府职能的行使。<sup>22</sup>为了彻底解决上述问题,1994年中央下决心推动了以分灶吃饭为特点的“分税制”改革。面对来自于地方的反对,中央采取了逐个谈判的方式,和各省级单位进行了协商,最终建立了财政的分税制。<sup>23</sup>分税制改革标志着中央改变了原有分权导向的改革思路,转而从宏观制度层面推进改革。<sup>24</sup>分税制改革对于中央与地方关系产生深刻的影响,国家汲取能力尤其是中央财政能力虚弱的状况得到了实质性的改善。强有力的中央财政能力增强了国家的经济调控能力,这为市场化转型创造了有利条件。

削弱中央经济调控能力的另一个问题是碎片化的银行体制。改革开放之后,银行从计划经济体制下的经济活动的记录核算部门,转变为为经济建设融资投资的核心。在八十年代,地方政府参与经济活动过程中,通过向本地银

行施压,能够获得投资配额之外的贷款。<sup>25</sup>从国家层面看,碎片化的银行体制使得中央的金融政策难以自上而下的有效执行。进入九十年代,国有企业面临的困境使得银行的不良贷款不断累积,导致银行系统蕴藏着越来越大的风险。<sup>26</sup>1997年的亚洲金融危机促使中央针对当时国家金融体制的问题采取改革举措,以建立金融领域强有力的中央权威。<sup>27</sup>1998年,中央对于银行体制进行了重大的调整,撤销了人民银行的省级分行,代之以跨区域设立的九家分行,并将垂直管理体制引入银行管理。银行体制改革增强了中央的统一监管权力,有利于克服地方政府对于金融政策的干预。<sup>28</sup>因而,这项改革增强了国家在金融领域的宏观调控能力。

随着市场经济体制的发展,构筑对于市场的有效监管势在必行。为了克服此前出现的地方基于自身利益对于市场的干预乃至封锁,中央在承担市场监管职能的机构中推动了垂直管理体制的改革,强化中央对于市场的统一监管。在上世纪九十年代中后期到本世纪初,中央推动了两次部门垂直管理体制的改革运动,在金融监管、质量监督、食药监督、环境保护等市场监管性部门建立垂直管理体制,以强化中央的调控能力,破除地方主义的干预。<sup>29</sup>垂直管理不仅是一种部门管理体制,同时也是中央与地方关系的重要制度安排。这一管理体制的推进,反映了中央扩大权威、强化监管的改革趋势。<sup>30</sup>

九十年代,经济改革的核心议题是实现计划经济体制向市场经济体制的转型。服务于这个核心任务,中央与地方关系围绕着如何构筑适应于市场经济体制的国家治理而展开。从改革逻辑来看,上述改革既是对改革初期中央与地方关系所存在问题的有效化解,更是回应市场经济阶段对国家治理的新要求。经过中央与地方关系的深入调整,中央在经济领域的权威不断的提升,为锻造强有力的国家治理奠定了基础。

(三) 中国特色社会主义新时代: 增强中央权威以深化改革,下放管理权以调动地方积极性,推动国家治理现代化

在社会主义市场经济体制已经建立的基础

上,如何更好地推进国家治理体系和治理能力的现代化,是新时代我国改革面临的任务。党的十八大以来,围绕国家治理体系和治理能力现代化,中央推动了众多领域的深度改革,取得了显著的改革成效。体现在中央与地方关系方面,就是采取了把强化中央统一领导、增强中央政治权威与下放具体管理权力、调动地方积极性相结合的改革思路。

就强化中央统一领导而言,国家所处的全面深化改革阶段需要强化中央权威和统一领导,从而解决改革面临的一些深层次问题。习近平在庆祝建党95周年大会上的讲话指出:“改革往往都是从易到难。我们的改革要更加注重系统性、整体性、协同性,敢于涉深水区、啃硬骨头。我们要以勇于自我革命的气魄、坚韧不拔的毅力推进改革,敢于向积存多年的顽瘴痼疾开刀,敢于触及深层次利益关系和矛盾,坚决冲破思想观念束缚,坚决破除利益固化藩篱,坚决清除妨碍社会生产力发展的体制机制障碍。”<sup>③</sup>事实上,全面深化改革阶段所面临的问题都是“硬骨头”,因而需要进行更加充分的顶层设计,凝聚更大的改革力量,破除更多阻力才能够解决。党的十八大以来,中央在治理腐败、构筑有效的反腐体制,破除地区和部门利益的禁锢、打破既得利益的藩篱,落实政治问责、强化对于干部和机构的监管等方面进行了大刀阔斧的改革,这些改革所取得的成效都离不开强有力的中央权威。因此,从我国渐进式改革的逻辑来看,改革攻坚阶段需要强有力中央权威作为保障。

党的十八大以来,中央政治权威的提升既是改革逻辑的内在要求,也是中央与地方关系的显著特征。强化中央权威和统一领导体现在以下方面:第一,强化党的组织纪律,落实各级党组织的“四个意识”,确保中央政策的令行禁止。陈明明教授总结说“在马克思关于无产阶级政党的理论中,党被赋予了高度内聚的特征,鲜明的纲领、严密的组织、严格的纪律、统一的行动——这些要素作为一种内在基因和遗传信息决定了后来共产党结构模式的基

本倾向。”<sup>④</sup>从政党特征来看,强有力的组织纪律是列宁主义政党的核心特征。<sup>⑤</sup>党的十八大以来,针对部分地方党组织存在着组织弱化、纪律松弛的问题,中央启动了“两学一做”主题教育、“不忘初心,牢记使命”主题教育等活动,强化党的组织纪律。在中央与地方关系方面,体现在地方各级党组织要向中央看齐,积极贯彻中央的决策部署。经过近些年的改革,党的组织纪律得到严格执行,党中央的权威得到了有效的强化和提升。

第二,突出巡视的功能,确保中央对于地方的有效监管,保障中央意志的有效执行。习近平指出“巡视成为党风廉政建设和反腐败斗争的重要平台,是党内监督与群众监督结合的重要方式,是上级党组织对下级党组织监督的重要抓手,为全面从严治党提供了有力支撑。”<sup>⑥</sup>从理论上讲,巡视是上级党组织对下级党组织进行巡查监督的过程,这种监督在权威、动力、资源、成效四个方面都颇具成效,是实施党内监督的战略性制度安排。<sup>⑦</sup>巡视的过程,就是上级党组织发挥组织权威的过程,因此巡视工作事实上不断增强党组织的权威和凝聚力。上级组织对于下级组织进行定期或不定期的巡视,能够对于下级组织活动给予规范,及时纠正偏离组织的行为;更重要的是,巡视将形成震慑作用,抑制下级的机会主义倾向,确保组织的权威和凝聚力。2017年中央修订和颁布了《中国共产党巡视工作条例》,对巡视工作的制度化和规范化发挥了重要的作用。巡视对于中央与地方关系具有重要的影响,通过巡视,中央能够更好地确保地方对于中央决策部署的贯彻执行,同时能够强化中央的权威和领导。党的十八大以来,中央在推动巡视工作方面进行了周密部署,取得了良好的成效,既发现了地方党委和政府工作中存在的腐败、失职,违规等问题,同时也更好地强化了中央的权威和统一领导。

第三,建立问责的制度,构筑起中央对于地方的监督和惩罚机制。问责制是现代政治文明的重要标志,建立起运转良好的问责制能够

更好约束个人和组织的行为,对于提升组织的治理水平具有积极作用。<sup>③</sup>2016年颁布的《中国共产党问责条例》对于党内问责的主体、对象、内容、范围、方式和程序进行了详细的规定。根据《中国共产党问责条例》的规定:“党的问责工作是由党组织按照职责权限,追究在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。”“问责对象是各级党委(党组)、党的工作部门及其领导成员,各级纪委(纪检组)及其领导成员,重点是主要负责人。”<sup>④</sup>党内问责制度事实上构筑起中央对于地方的重要约束,以便更好的监督地方的行为,确保中央政策贯彻实施。党的十八大以来,针对地方党委和政府对于中央决策部署的实施情况,中央在生态保护、安全生产、反腐等领域对于地方党委和政府存在的失职进行问责,追究相关组织和负责人的责任。从这个意义上讲,有效问责对于地方贯彻中央决策部署发挥了重要的保障作用,是强化中央权威的重要体现。

综合来看,通过加强党的建设,中央有效提升了政治权威,加强了统一领导。地方服从中央的组织纪律得到了充分贯彻,强有力的中央统一领导格局不断巩固和强化。

就调动地方积极性而言,中央与地方关系的改革需要解决前一阶段所存在的问题,因而适当的下放管理权力是改革的题中之意。九十年代之后的中央与地方关系改革中经历了权力上收的过程,而此后权力过度集中的弊端也逐渐显现,地方财权与事权的不平衡、地方公共服务职能不足、土地财政等问题都是典型体现。<sup>⑤</sup>解决这些问题离不开对中央与地方关系的改革。党的十八大以来,适当下放权力,调动地方的积极性,成为中央与地方关系改革的关键内容。需要加以区别的是,加强中央的权威并不等于管理权力的集中,而是强调中央对于国家的大政方针、重大部署的统一领导,保证中央的决策能够有效贯彻。而对于具体的经济社会事务管理,中央开始推动管理权力下放的改革。2015年,国务院开始推动“放管服”

的行政改革,权力下放是重要内容。<sup>⑥</sup>李克强在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上指出“本届政府紧紧围绕处理好政府与市场关系,按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求,始终抓住‘放管服’改革这一牛鼻子,坚韧不拔地推进这一‘牵一发动全身’的改革,加快政府职能转变”。在落实改革方面,他要求“尊重并发挥地方和基层的首创精神,是我国改革开放的一条重要经验。随着改革深入推进,还有许多难题需要破解,亟待探索中积累新的实践经验。要鼓励地方和基层勇当改革拓荒牛,紧密结合自身实际进行差异化探索。”<sup>⑦</sup>此中蕴含着调动地方积极性、鼓励地方更多探索的改革方向。

针对分税制改革后存在的中央与地方财权与事权不匹配问题,2016年国务院颁布了《关于中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》。对于中央与地方关系存在的问题,指导意见指出,“中央与地方财政事权和支出责任划分不尽合理,一些本应由中央直接负责的事务交给地方承担,一些宜由地方负责的事务,中央承担过多,地方没有担负起相应的支出责任;不少中央和地方提供基本公共服务的职责交叉重叠,共同承担的事项较多”。对于存在的中央与地方之间权责不匹配问题,指导意见提出,“在中央统一领导下,适宜由中央承担的财政事权执行权要上划,加强中央的财政事权执行能力;适宜由地方承担的财政事权决策权要下放,减少中央部门代地方决策事项,保证地方有效管理区域内事务”。“将直接面向基层、量大面广、与当地居民密切相关、由地方提供更方便有效的基本公共服务确定为地方的财政事权,赋予地方政府充分自主权,依法保障地方的财政事权履行,更好地满足地方基本公共服务需求”。<sup>⑧</sup>考虑到上世纪九十年代分税制之后地方存在的收支不匹配问题,这份指导意见反映了中央向地方倾斜资源配置、赋权地方的改革取向。

2018年党的十九届三中全会通过了《中

共中央关于深化党和国家机构改革的决定》。该决定明确提出管理权力下放的改革任务：“赋予省级及以下机构更多自主权。增强地方治理能力，把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方。”“推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有人有权有物，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。”<sup>②</sup>在新时代，人民对于美好生活的向往对于国家治理提出了更高的要求，考虑到地方政府直接承担着众多的治理责任，因而更好地推动赋权地方政府具有关键性的作用。

为了更好地化解中央与地方之间事权财权不匹配、权责不一致的难题，2019年党的十九届四中全会确立了改革的任务。会议决议提出：“理顺中央和地方权责关系，加强中央宏观事务管理，维护国家法制统一、政令统一、市场统一。”“按照权责一致原则，规范垂直管理体制和地方分级管理体制。优化政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。”<sup>③</sup>从党的十九届四中全会精神来看，理顺中央和地方关系，在维护“三个统一”的基础上，将着力化解财权与事权的不匹配、权力与责任不一致的问题。改革将以事权划分为中心，优化权力和责任的配置，在此基础上，厘清中央与地方的财政关系和条块关系。<sup>④</sup>从近年来的改革内容来看，为了更好地提升地方治理能力，管理权力的下放一直在稳步推进。通过上述的改革，中央与地方之间将会形成中央权威与地方活力的更好平衡，实现中央与地方两个积极性，从而更好地适应于新时代国家治理的需要。

### 二、重塑中央权威：市场化转型中的功能分析

在中国的市场化进程中，中央与地方关系经历了深刻调整，从改革初期的向地方分权以调动地方积极性转变为改革攻坚阶段的重塑中

央权威、强化国家的治理能力。中央与地方关系上述深刻的调整，有效地服务于国家的经济改革进程，是中国发展道路的重要特征。在笔者看来，我国的市场化转型过程中之所以要重塑中央权威，是由中央权威所发挥的三重功能决定的。

首先，迈向市场经济的过程打破了原有的利益格局，破除利益藩篱离不开强有力的中央权威。从计划经济体制向市场经济体制的转变是一个异常复杂的过程，涉及到资源配置手段的根本性变革。在此过程中，原有计划经济体制下形成的利益格局面临着改造过程。无论是在中国经济体制转型的过程，还是苏联东欧各国转型的过程，利益格局的变动都面临着巨大的阻力。成功破除原有利益藩篱，推动经济体制的成功转型，都离不开强有力的中央权威。在我国的改革进程中，这方面的案例也是非常普遍的。在中央与地方关系方面的分税制改革是一个典型的体现。分税制改革是九十年代改革进程中的关键步骤，深刻影响了中央与地方关系的演变。今天看来，如果没有强有力的中央权威，这项改革将举步维艰。为此需要回到改革情境中理解中央权威对于分税制改革的决定性作用。在市场化转型的初期，为了调动地方发展的积极性，中央采取了向地方分权的改革战略。在中央与地方财政关系方面，形成了包干制的改革方案。省一级单位通过与中央政府的谈判，形成各不相同的税收分成的协议。<sup>⑤</sup>包干制的弊端在八十年代中后期就开始显现出来，为此中央曾尝试启动财政税收的综合改革。1993年启动的分税制改革就是要彻底改革包干制的弊端，重建中央强有力的财政能力。面对来自于地方的阻力，时任副总理朱镕基亲自带领中央部委负责人到各地进行解释和协调工作。在经历了艰辛而细致的工作后，分税制的新体制得以最终建立。<sup>⑥</sup>从这个意义上讲，正是通过强有力的中央权威，这项改革才能够在短期内得以实施。事实上，不仅是分税制改革，我国市场化进程中涉及重大利益结构的改革都离不开强有力中央权威的保障。

其次，强有力的中央权威是实现市场经济转型过程中顶层设计的决定性因素。从计划经济向市场经济的转型并不是一个自发的过程，其间涉及到一系列的体制和机制的转换。从我国的情况来看，市场首先是在计划经济的体制边缘逐步成长，此后随着其功能的不断扩展而最终被确立为经济改革的目标。<sup>⑦</sup>但是，市场的这种自发成长并不足以实现经济体制的根本性转型。实现计划经济向市场经济的转型，进行系统的顶层设计具有决定性意义。一方面，在向市场经济转型的过程中，存在着多方面的改革任务，这些改革内容在次序上如何安排、如何衔接，都需要顶层设计；另一方面，在向市场经济的转型中，不同群体对于改革的认知、态度也存在分歧，在这种情况下，市场化转型离不开顶层设计的作用。从我国市场化转型过程来看，强有力的中央权威，是成功进行改革顶层设计的重要保障。比如在上世纪八十年代中期，随着经济体制改革从农村转向城市，以市场经济为导向的总体改革被提上了议事日程。根据以上改革的需要，国务院成立了经济改革方案设计办公室，后者形成了价格、税收，财政、金融和外贸为重点的配套改革方案。<sup>⑧</sup>然而，改革方案意味着要放弃此前承包制的改革思路，改革遭遇到巨大的阻力。进入九十年代，随着市场经济体制改革目标的正式确立，市场化转型需要进行总体规划，形成明晰的顶层设计。1993年，党的十四届三中全会制定了《关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决议》，这个决议标志着市场化转型有了一套明晰的顶层设计。从此后的转型过程来看，十四届三中全会进行的顶层设计在之后的市场化进程中发挥了关键性作用；之后价格、分税制、金融、外贸等方面的改革得以迅速推进。<sup>⑨</sup>尽管这些改革面临着来自于地方的阻力，但是借助于强有力的中央权威，改革方案得以有效贯彻实施。因此越是随着改革的不断深入，越是需要强有力的顶层设计，当下更是尤为必要。<sup>⑩</sup>

最后，强有力的中央权威是构筑与市场经

济相适应的国家治理体系和治理能力的重要保障。市场作为一种资源配置的方式，具有激发竞争、提高效率的体制性优势。从现代市场经济诞生以来的发展历程来看，缺乏驯化的市场经济体制将会导致巨大的动荡，最终摧毁人类文明。<sup>⑪</sup>随着我国市场经济体制的确立，如何治理新兴的市场体制，实现市场力量与社会力量的平衡，推动国家治理的变革，是重要的改革任务。在这个过程中，国家推动行政体制的改革，强化政治吸纳能力，有效回应新兴市场经济的挑战。<sup>⑫</sup>从改革的历史来看，推动国家治理改革是一个复杂而艰难的过程，在构筑国家治理体系和强化国家治理能力过程中面临着诸多的障碍和挑战。一方面，国家机构的改革和职能调整会面临着现实利益和思想观念的阻力，这涉及到政治体系中权力的调整和再分配。另一方面，构筑健全的治理体系，培育高效的治理能力，不是一蹴而就的过程，需要系统的设计和强力的推动。而化解这两个方面的挑战，需要强有力的中央权威。从我国九十年代以来国家层面的治理改革实践来看，每一次治理改革背后都有中央的设计规划和推动落实。在上世纪九十年代中期确立社会主义市场经济体制的改革目标之后，正是在强有力的中央权威推动下，与市场经济相适应的国家治理体系得以建立起来，治理能力得到了显著提升。2018年党的十九届三中全会所形成的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》是新时代国家治理改革的蓝图，反映了中央在新的历史阶段所进行的系统而全面的改革规划。从推进国家治理现代化的战略高度，中央对于党和国家机构进行了全面而系统的改革设计，解决了国家治理实践中存在的体制机制问题。而这次党和国家机构改革之所以能够得以顺利实施，离不开强有力的中央权威的推动。

### 三、结语

改革开放以来，我国实现了从计划经济体制向市场经济体制的转型。在这个过程中，强有力的中央权威是我国市场化转型进程中的重



要特征。将我国的市场化转型放在世界范围内来看,这个特征具有重要启示。上世纪八十年代以来,激活市场活力、发挥市场功能是全球范围的改革方向。然而,受到新自由主义思潮的影响,不少国家在市场化转型中更多将国家权威视为转型的体制性障碍,走上了一条以弱化中央权威来推动市场化转型的道路。在这派观点看来,尽可能消除国家对于市场活动的干预,由市场体制自发的成长壮大,是市场化转型的最佳道路。然而现实情况与理论的预期存在巨大差距。一方面,市场经济体制难以自发的成长起来,向市场转型的过程遭遇到未曾预料阻力,转型陷入到困境之中;另一方面,弱化的中央权威难以构筑与市场经济体制相适应的国家治理体系,新兴市场体制的效能也受到影响。因此,这些并不成功的市场化转型的案例揭示了缺乏中央权威的转型道路存在的重大缺陷。

相比之下,我国采取了以强化中央权威推动市场转型的道路,这既使得市场转型在风险可控的状态下进行,在不同时期解决转型过程中的不同问题,避免了经济在转型中的大起大落;同时也使得国家治理体系与治理能力的发展与新兴市场的发展相匹配,避免了失败国家的境地。就此而言,四十多年的改革历程取得巨大成就,强有力的中央权威是重要保障。这既是中国市场化转型的成功经验,同时也是中国发展道路的核心特征。

注释:

① 萧冬连 《探路之役: 1978 - 1992 年的中国经济改革》, 社会科学文献出版社 2019 年版, 第 30 页。

② 中共中央文献研究室编 《三中全会以来重要文献选编》(上), 人民出版社 1982 年版, 第 6 - 7 页。

③ 徐俊忠、郭予填 《毛泽东虚君共和思想的两次实践及其意义的历史检视》, 《现代哲学》2011 年第 6 期; 徐俊忠等 《毛泽东与当代中国——认知性研究的视角》, 社会科学文献出版社 2015 年版, 第 6 - 14 页。

④ 郑永年著, 邱道隆译 《中国的“行为联邦制”: 中央 - 地方关系的变革与动力》, 东方出版

社 2013 年版, 第 73 - 74 页; 钱颖一: 《现代经济学与中国经济改革》, 中信出版社 2018 年版, 第 236 - 238 页。

⑤ 丁学良 《辩论“中国模式”》, 社会科学文献出版社 2011 年版, 第 20 - 26 页; [美] 傅高义著, 冯克利译 《邓小平时代》, 三联书店 2013 年版, 第 446 页。

⑥ 程连升 《筌路蓝缕: 计划经济在中国》, 中共党史出版社 2016 年版, 第 418 页。

⑦⑩⑫⑬ 吴敬璠 《中国经济改革进程》, 中国大百科全书出版社 2018 年版, 第 165、281 - 284、277 - 280、78 - 79 页。

⑧ 辛向阳 《百年博弈——中国中央与地方关系 100 年》, 山东人民出版社 2000 年版, 第 261 页。

⑨⑭ 萧冬连 《筌路维艰: 中国社会主义路径的五次选择》, 社会科学文献出版社 2014 年版, 第 198、200 - 202 页。

⑩ [美] 傅高义著, 冯克利译 《邓小平时代》, 三联书店 2013 年版, 第 391 页。

⑪ 李庆刚 《邓小平关于维护中央权威的思想》, 《中共中央党校学报》2015 年第 1 期。

⑫ [美] 邹至庄著, 徐晓云等译 《中国经济转型》, 电子工业出版社 2017 年版, 第 55 页。

⑬ 郑永年著, 邱道隆译 《中国的“行为联邦制”: 中央 - 地方关系的变革与动力》, 东方出版社 2013 年版, 第 74 - 76 页。

⑭ [美] 巴里·诺顿著, 安佳译 《中国经济: 适应与增长》, 上海人民出版社 2020 年版, 第 106 - 113 页; 吴敬璠 《当代中国经济改革教程》, 上海远东出版社 2016 年版, 第 81 - 84 页。

⑮ 江泽民 《江泽民文选》第 1 卷, 人民出版社 2006 年版, 第 472 页。

⑯ 田国强、陈旭东 《中国改革: 历史、逻辑与未来》, 中信出版集团 2016 年版, 第 99 页; 萧冬连 《筌路维艰: 中国社会主义路径的五次选择》, 社会科学文献出版社 2014 年版, 第 200 - 202 页。

⑰ 吴敬璠 《中国经济改革进程》, 中国大百科全书出版社 2018 年版, 第 133 页; [美] 巴里·诺顿著, 安佳译 《中国经济: 适应与增长》, 上海人民出版社 2020 年版, 第 105 页。

⑱ [英] 罗纳德·科斯, 王宁著, 徐尧、李哲民译 《变革中国: 市场经济的中国之路》, 中信出

版社 2013 年版, 第 170 - 171 页; [美] 李侃如著, 胡国成、赵梅译 《治理中国: 从革命到改革》, 中国社会科学出版社 2010 年版, 第 260 页。

②① 王绍光、胡鞍钢 《中国国家能力报告》, 辽宁人民出版社 1993 年版。

②③⑧ 周飞舟, 谭明智 《当代中国的中央地方关系》, 中国社会科学出版社 2014 年版, 第 38 - 40、63 页。

②③ 王丹莉、武力 《改革开放以来中央与地方财政关系的演进与透视》, 《中共党史研究》2018 年第 12 期。

②④ 闫茂旭 《分税制改革与中国经济体制改革思路的转换》, 《中共党史研究》2018 年第 12 期。

②⑤ [英] 罗纳德·科斯, 王宁著, 徐尧、李哲民译 《变革中国: 市场经济的中国之路》, 中信出版社 2013 年版, 第 128 页。

②⑥ [美] 德怀特·铂金斯著, 颜超凡译 《东亚发展: 基础和战略》, 中信出版集团 2015 年版, 第 127 - 128 页。

②⑦④⑨ 郑有贵主编 《中华人民共和国经济史》(1949 - 2012), 当代中国出版社 2016 年版, 第 237 - 238、213 - 215 页。

②⑧ [美] 熊玠著, 李芳译 《大国复兴: 中国道路为什么如此成功》, 湖北教育出版社 2016 年版, 第 129 - 130 页。

②⑨ 李振、鲁宇 《中国的选择性分(集)权模式——以部门垂直管理化和行政审批权限改革为案例的研究》, 《公共管理学报》2015 年第 3 期。

③⑩ 孙发锋 《垂直管理部门与地方政府关系中存在的问题及解决思路》, 《河南师范大学学报》(哲学社会科学版) 2010 年第 1 期; 董娟 《困境与选择: 集权与分权间的垂直管理——以当代中国政府的垂直管理为考察对象》, 《中共浙江省委党校学报》2009 年第 5 期。

③⑪ 习近平 《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》(2016 年 7 月 1 日), 人民出版社 2016 年版, 第 17 页。

③⑫ 陈明明 《在革命与现代化之间——关于党治国家的一个观察与讨论》, 复旦大学出版社 2015 年版, 第 4 页。

③⑬ [美] 韦农·波格丹诺, 邓正来主编 《布莱克维尔政治制度百科全书》, 中国政法大学出版社 2011 年版, 第 357 页。

③⑭ 《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》, 中央文献出版社、中国方正出版社 2016 年版, 第 60 页。

③⑮ 于学强 《论党内巡视的制度优势及其治理效能转化》, 《探索》2020 年第 3 期。

③⑯ 谷志军 《党内问责制: 历史、构成及其发展》, 《社会主义研究》2017 年第 1 期。

③⑰ 《中国共产党问责条例》, 中国法制出版社 2016 年版, 第 6 页。

③⑱ 沈荣华 《十八大以来我国“放管服”改革的成效、特点与走向》, 《行政管理改革》2017 年第 9 期; 张昊希 《简政放权: 意义、问题与改革路径》, 《党政干部学刊》2018 年第 4 期。

④⑩ 《在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话》, 《中国机构改革与管理》2017 年第 7 期。

④⑪ 《关于中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》, 《当代农村财经》2016 年第 10 期。

④⑫ 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》, 人民出版社 2018 年版, 第 33 - 34 页。

④⑬ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, 人民出版社 2019 年版, 第 17 - 18 页。

④⑭ 柳发根 《如何发挥中央和地方两个积极性? ——以十九届四中全会公报的表述为分析对象》, 《江西理工大学学报》2020 年第 4 期。

④⑮ 姜永华、鲁利玲 《亲历分税制改革》, 《中共党史研究》2018 年第 8 期; 刘仲黎、汪文庆、刘一丁: 《1994 年财税体制改革回顾》, 《财政科学》2018 年第 10 期。

④⑯ [美] 李侃如著, 胡国成、赵梅译 《治理中国: 从革命到改革》, 中国社会科学出版社 2010 年版, 第 255 - 256 页。

⑤⑩ 田国强、陈旭东 《中国改革: 历史、逻辑和未来》, 中信出版集团 2016 年版, 第 232 - 233 页。

⑤⑪ [匈牙利] 卡尔·波兰尼著, 刘阳、冯刚译 《大转型: 我们时代的政治与经济起源》, 浙江人民出版社 2007 年版。

⑤⑫ 马骏 《经济、社会变迁与国家重建: 改革以来的中国》, 《公共行政评论》2010 年第 1 期。

[责任编辑: 刘晨光]