

新中国70年经济管理权纵向划分的实践与逻辑^{*}

刘志伟

[摘要] 经典国家结构理论在经济或“政治-经济”领域的拓展运用,为单一制中国经济管理权的纵向划分提供了理论与实践支撑。以财政分权改革为突破口的财政激励使地方的独立利益诉求得到触发,而经济管理权的下放也使地方在一定范围内能自主安排辖区经济发展方案与措施,并进行有效的经济管理。经济管理权纵向划分效果的评价,需围绕“央地”经济管理权行使的统筹协调与经济增长为衡量标准。国家权威体制与有效治理的现实诉求,使经济管理权在“央地”间的划分采用的是“政治集权-经济分权”与“财政分权-金融集权”相结合的微观逻辑,宏观逻辑则体现为“正式规则-非正式规则”与“象征权力-事实权力”的结合。

[关键词] 国家结构; 经济管理权; 权威体制; 有效治理

[中图分类号] F202 [文献标识码] A [文章编号] 1006-012X(2021)-01-0005(07)

[作者] 刘志伟, 副教授, 博士, 硕士生导师, 西南政法大学金融创新与法制研究中心, 重庆 401120

新中国70年,尤其是改革开放40余年来,中国经济建设取得了巨大成就,这主要得益于市场化改革与经济管理权下放。以“放权让利”为导向的改革加速了“央地”间经济管理权的重新分配,并集中表现为以财政分权改革为突破口,这既触发了地方的独立利益诉求,又赋予了强有力的手段。事实上,如何实现“央地”权限划分间的有效均衡,始终是困扰着包括中国在内的单一制国家的核心难题,并集中体现为权威体制与有效治理的矛盾。中国经济管理权在“央地”间的划分,采用了“政治集权-经济分权”与“财政分权-金融集权”相结合的逻辑,且是在“摸着石头过河”的实践中逐步形成发展的,而非完全来源于理论指导下的整体安排。当然,上述逻辑是实质层面的微观逻辑,形式层面的宏观逻辑则体现为“正式规则-非正式规则”与“象征权力-事实权力”的结合。

一、单一制国家结构形式不是经济管理权下放的障碍

地方经济管理权的厘定,最明了的方式是在“央地”间进行明确有效的划分,^[1]而经济管理权在“央地”间的每一次调整又会重塑彼此间的关系构造——国家结构。任何类型的国家结构形式均描述和决定着“央地”间的关系构成,^[2]因而也直接影响“央地”间经济管理权力关系的构造。^[3]经济管理权的纵向划分会影响国家结构形式变迁,而国家结构形式作为在国家机构体系内纵向配置国家权力行使权和规范其运用的制度模式,^[4]也必然会对地方经济权限产生实质性影响,并直接为地方经济管理的权

* 基金项目: 国家社会科学基金青年项目“地方金融监管体系的法治化构建研究”(19CFX076)。

力来源、数量及其运行等设定底线性的制度框架。

1. 国家结构形式选择会影响地方经济管理权

作为表征国家整体与部分、中央与地方关系之国家结构形式的不同选择,将直接决定地方的权力来源、类型、性质等质的差异,在范围、大小层面也会出现量的不同,当然地方经济管理权限概莫能外。联邦制和单一制是国家结构形式的基本类型,而区分两者差异的标准会因研究视角的不同而发生观点表达的分歧,如地方权力有无宪法保障、地方有无自主组织权和参政权、国家主权是由中央独占还是与地方分享、国家权力配置是“自上而下”还是“自下而上”等。无论选择何种视角、持何种观点,共同认可的是“区分单一制与联邦制,主要看权力来源,而不是看权力大小。若地方权力由中央授予,则属单一制;若中央权力由地方让与,则属联邦制”,^[5]当然此处的权力是指本源性而非过程性权力。其中,本源性权力属于政治性而非法律性权力,先于法律存在;而过程性权力是指本源性权力的主体通过宪法和法律在国家机构体系内配置的,由不同国家机关和官员掌握和运用的职权。^[6]其中,尤被青睐的宪法保障标准实质上并不那么可靠——在厘清权力究竟是中央还是地方固有权力的基础上,该权力究竟是被宪法还是其他法律确认并不再那么重要。更何况,宪法保障标准的不可靠性已被明显属于单一制国家的“央地”之宪法性分权实践所证明,如作为典型单一制国家的英国、法国、日本等已在宪法层面对“央地”各自权限进行了明确规定。

国家结构形式的差异将对地方权限属性产生影响,因而单一制国家地方的权力主要来源于中央让渡,且中央分权的形式主要有三种:分散行政权、中央对地方权力下放、授权代理。^[7]地方权力的中央让渡决定了中央可自主地以变更、修改、废除法律的方式收回已让渡的权力。同时,地方被让渡的权力更多是列举性权力,即中央以权力清单的方式让渡,此外不存在任何自由空间,否则即被视为违反权力法定原则。与之相异,联邦制国家之联邦政府权力则来源于地方让渡,中央权力是列举性权力,保留性权力属于地方固有。显然,地方权限会受国家结构形式限制,而作为地方权力之一的地方经济管理权必然也受国家结构形式影响。以美国证券交易委员会的证券监管权为例,证券监管权起初归属于地方,是州的固有权力,而联邦证券监管权是出于对跨州证券发行、交易进行有效监管的需要,由各州让渡部分证券监管权于联邦。当然,各州依旧保留了部分证券监管权。在单一制中国,其金融监管权主要属于中央事权,即使地方享有部分金融监管权,也是源于中央让渡或对地方的默许。总之,国家结构形式选择会影响地方经济管理权的确定,并决定着地方经济管理权究竟属于固有权力还是衍生权力、列举性权力还是保留性权力。

2. 地方经济管理权调整会影响国家结构形式

无论是采用何种标准区分单一制和联邦制,不可否认的是,典型的国家结构理论本质上是一种源于政治学的理论,且国家结构理论真正成为明确的政治学理论是政治学的古典主义方法论的结果,^[8]其中古典主义方法论采用的是旧制度主义、法律主义的方法来分析静态宪法性规范。然而,动态运行中的国家结构形态往往会超越静态宪法性法律规定的国家结构形式以适应社会发展之需。从经济领域看,市场越来越需要国家介入以解决自身缺陷,而这必然会对国家经济管理权产生影响,并表现为国家介入市场程度的加深和国家经济权力的增大,而在“央地”经济管理权的重新调整中,国家结构形式也必然随之发生整体性、结构性变化。最明显的是,国家结构形式已然不是传统政治理论中的国家结构形式,国家结构理论开始适用于经济或“政治-经济”领域“央地”权力关系的研究,财政联邦主义、维护市场型经济联邦主义、行为联邦主义等概念逐渐被提出,用于解释“央地”间的经济管理权力关系。易言之,国家结构形式已然不是纯粹政治意义上的国家结构形式,除涵括传统“央地”间的政治权力关系外,“央地”间的经济管理权力关系也已开始成为国家结构理论重点关注的内容,且经济或“政治-经济”领域“央地”间的权力关系也重塑了传统国家结构理论的内涵和外延。^[9]

以“放权让利”为导向的中国经济改革加速了“央地”间经济管理权的重新分配,地方的经济管理权得到了强化、扩张。值得注意的是,“央地”间经济管理权力关系的划分,首先需要明确国家与社会的权力边界,而后才是“央地”间权力的分割,若没有国家与社会权力边界的厘定,即使是科学合理的“央地”权力纵向分割标准也将徒劳。^[10]当然,国家与社会分权还涵括了国家与市场分权。国家向市场的经济性分权与市场的深化发展共同促成了经济结构的变化,而这又带动了国家经济职能的转变与扩张。^[11]国家经济职能已在国家职能中占据越来越重要的地位,并被各国关注和强调,究其根本在于国家与市场关系模式的选择、国家经济职能配置的得当与否都会对市场活力激发、资源配置乃至社会发展至关重要。^[12]显然,在国家职能与市场机制有效平衡的基础上,应重点关注国家经济职能在“央地”间的合理界分。值得关注的是,单一制国家“央地”间经济管理权的划分通常表现为经济上的联邦主义,即单纯政治意义上的国家结构理论开始拓展适用于在经济或“政治-经济”领域,而经

济或“政治-经济”领域“央地”关系的调整以及地方经济管理权的强化和扩张必然会引发国家结构形式的理论与实践变迁。

二、以财政分权为改革突破口的经济管理权下放

中国“放权让利”的改革是以财政管理体制改革的突破口的，^[13]其核心是财政权力在“央地”间的科学合理划分。改革开放后，“央地”间的财政分权改革使地方获得了经济发展剩余索取权、财政自主权。然而，单纯的财政分权只是为地方致力于经济发展提供了可能的激励，本质上并没有为地方落实中央经济发展政策和发展辖区经济提供强有力的手段。鉴于地方落实中央经济发展政策和发展辖区经济的手段集中于经济管理权，因而除财政分权外，还需要将原本归属于中央的部分经济管理权下放给地方，让地方获得落实中央经济发展政策和发展本地经济的管理手段。实际上，“央地”间的行政性分权为地方推动经济发展提供了动力机制，其中获取经济发展剩余索取权的财政激励有效触发了地方的独立利益诉求，而经济管理权下放则使地方在一定范围内能自主安排辖区经济发展措施、方案并对其进行有效管理，此乃地方索取经济发展剩余的关键手段。

1. 作为地方利益触发机制的财政分权改革

任何国家中央地方关系的一个核心是财政权问题，^[14]而中国“央地”间经济权力的重新分配恰好也是以财政分权为突破口而展开。之所以以财政分权为改革突破口，是因为以财政为核心的计划经济，既主导了经济资源配置，又是国家管理国民经济的基本手段，而国家财政不足的压力只能依靠财政体制改革，尤其是财政收支自主权在“央地”间的重新划分来解决。同时，“央地”间的财政分权旨在为地方落实中央经济政策和发展辖区经济提供必要的激励，而这主要体现在对“央地”经济利益关系的重新分配。^[15]具体而言，财政体制改革一开始就是以分权作为宏观层面的突破口来运作的，^[16]“央地”间的财政关系由中央“统收统支”向财政分权的转变，促使地方角色由无独立组织利益的“公益”主体向有独立组织利益追求的“经济”主体转换。计划经济时期，中央“统收统支”的财政安排使地方只是中央的执行机构，在此情形下地方只是被动接收或执行中央经济政策，地方并没有自己独立的经济发展决策收益权、财政收支自主权，因而严重制约了地方积极落实中央经济政策和发展辖区经济的积极主动性。^[17]然而，财政分权则可使得地方获得经济发展剩余索取权之财政激励的可能，而这种可能会促使地方有足够的动力去发展辖区经济，所以财政激励是地方发展辖区经济的动力源泉。^[18]通常来讲，在计划经济体制之下，财政放权不能单独展开，放权一般伴随着下放地方的投资权和企业管理权，^[19]但向地方下放的财政收支自主权仍旧是在财政组织体系内进行，原本由其他各经济主管部门掌管着的权力并未在“央地”间随财政收支自主权重新分配而调整。^[20]不同于以往，改革后的财政体制逐步从“条条”管理向“块块”管理转变，中央各经济主管部门将不对已经下放给地方的事项进行财政的归口安排，此时地方的财力分配和使用完全由地方自主安排，这便增强了地方的财政自主管理权。^[21]如上所述，“央地”间的财政分权主要涵括两层内容：一是经济发展决策权、剩余收益权的地方获得，这为地方积极落实中央经济发展政策，并致力于辖区经济发展提供了动力；二是地方也获得了财政自主支配权，能够按照区域经济情况自主安排辖区经济发展。进一步讲，地方经济发展决策权、剩余收益索取权和财政自主权的结合使完整的财政权在“央地”间进行了相对明确有效的界分，这为地方积极落实中央经济发展政策，并致力于辖区经济的发展提供了必要的动力机制。

2. 作为地方利益实现工具的经济管理权下放

在计划经济向市场经济转变的过程中，有效的改革需要正确处理财政权与经济管理权间的关系，重点是中央在向地方让渡部分财政收支自主权的同时，也需要将一定的经济管理权一并让渡给地方。直言之，“央地”间的财政分权只是为地方提供了致力于辖区经济发展的财政激励，是对财政经济资源的一种再次分配，而真正让地方有能力去发展辖区经济并获得更多的可用于再次分配的财政经济资源，则需要向地方让渡一定的经济管理权。只有主观意愿而没有客观能力、只有再次分配权而没有促进被分配资源数量增加权力的地方将不能真正促进辖区经济发展，因而中央不得不逐步将以部委“条条为主”向以地方“块块为主”的经济管理权转变，并将原本属于中央的部分经济管理权让渡给地方。

中央经济管理权向地方的让渡主要从以下两个方面同时展开：一是将物资调配权、投资项目审批权与利用外资权等专项经济管理权让渡给地方；二是以建立经济特区、经济开发区、保税区以及扩大大中城市经济管理权限的方式向地方下放经济管理权。^[22]进一步讲，改革初期经济管理权的下放本质上是一种行政性分权而非经济性分权，但在地方被赋予的经济管理权中包含着一部分本应属于经济性分权的内容。当然，采取此种方式进行“放权让利”改革，一方面是受当时意识形态、政治和经济管理体制等因素的影响；从另一层面讲，这也是出于对改革次序选择或有效防控改革风险而做出的专门制度安排，也遵循了国家

总体上选择的渐进式制度变迁路径。无论地方被赋予的经济管理权是否包括了本应由市场机制调整的内容,以及涵括了多大程度的本应属于经济性分权的内容。毋庸置疑的是,经济管理权在“央地”间的重新分配总归属于进步性制度变革,有助于中国经济发展和社会进步。

总体而言,中央在进行财政分权的同时也积极向地方下放部分经济管理权,其中财政分权的激励机制使地方成为经济发展剩余的获得者成为了可能,并且成了触发地方致力于经济发展的利益引子,而经济管理权下放则使地方从计划经济体制下中央经济政策的被动执行者向地方经济发展、政策改革创新的积极决策者转变,此时的地方便拥有了致力于经济发展的经济管理工具和手段。

三、中央向地方下放经济管理权的实践效果

评价任何一项规则或制度设计的优劣好坏,不可脱离制度设计的目标及功能。当然,中央向地方让渡部分经济管理权之效果评估也需要以权力让渡的政策或制度创设初衷为衡量标准,否则将有失偏颇。既然经济管理权下放作为以市场化、分权化为核心的改革举措之重要组成,且中国的改革开放从本质上来说就是以“经济增长”为核心的改革开放,^[23]那么就应将经济增长作为衡量中央向地方下放经济管理权之实践效果优劣最基本的标准。另外,鉴于经济管理权划分从根本上属于“央地”间行政性权力的重新分配,这就决定了地方经济管理权不应与宏观性的中央经济管理权相抵触。当然,中央也不应随意调整地方经济管理权或干预地方经济管理权的行使。因此,中央向地方让渡经济管理权之实践效果评判,首先需要分析地方经济管理权是否在多大程度上促进了辖区经济发展,其次是地方经济管理权应与中央经济管理权相协调,其具体包括经济管理权在“央地”间分配的制度性协调和经济管理权行使中的实践性协调。

1. 经济管理权在“央地”间的划分能否促进经济增长

伴随着经济管理权限在“央地”间的重新分配与市场化的深入推进,中国经济获得了持续高速增长。有一点需要厘清,经济管理权在“央地”间的重新分配与经济增长究竟存在何种关联?经济管理权在“央地”间的划分能否促进经济增长以及在多大程度上促进了经济的增长?不容置疑,地方在中国经济增长中发挥了中流砥柱的作用。针对中国经济增长的研究,国内外学者都或多或少将研究视角集中到了地方这一主体身上,并将地方当作推动中国经济发展的第一行动力量。从“M型组织结构”到“蜂窝状结构”,再到“地方法团主义”,以及“中间扩散性制度变迁方式”“地方政府竞争理论”“市场维护型经济联邦主义”等,无一不将地方作为推动中国经济发展的核心力量或重要分析元素。地方之所以能够成为推动中国经济发展的关键,原因在于地方有权力或有能力促进经济的发展。值得注意的是,对地方推动经济发展能力的研究基本上又是将其置于中央和社会或市场力量的中间进行考量,从而形成了中央与地方权力结构体系和地方与社会或市场权力结构体系两种基本的分析范式。总之,地方因为有了足够的权力才能使其成为推动中国经济发展的重要角色,而地方权力的获得则来源于改革中权力的分散化配置,在经济领域既体现为中央向地方让渡了部分经济管理权,同时地方享有的经济管理权又将地方与社会或市场主体紧密联系起来,即由地方通过经济管理权的行使来影响、引导或者控制市场力量的发展变化。换言之,中国经济发展中地方推动者角色的扮演首先源于行政性分权,中央与地方经济管理权的划分,使地方获得了自主发展决策和实施空间。当然,地方经济管理权的有效行使(经济获得了持续高速增长)还有赖于特定改革前提和激励约束结构,如“M型”或“蜂窝状”的组织结构、财政与政治的激励约束机制等。进一步讲,改革初期,计划经济体制向市场经济体制转换的实践背景决定了中央只能采用行政性分权为主而不是经济性分权为主的方式来推进改革,且渐进性改革的特质决定了中央向地方放权的政策性或行政性推进,而非建立法律性的权限分工体系,中央也没有建立有效控制地方经济管理权力的实体和程序性控制机制。因此,经济管理权的下放与配套性权力控制机制的缺乏使地方既是辖区经济发展的主导者和控制者,同时也可能使地方及其官员与市场主体彼此合谋,从而导致地方利用信息不对等而对中央经济发展政策、法律规范的规避或进行趋利避害地选择性执行。地方对中央经济发展政策的规避和趋利避害的选择性执行使得地方成为了干预经济资源配置的重要力量,从而导致中国经济虽然有量上的持续高速增长,却没有获得相应的质上的有效提升。事实上,这又印证了诺斯关于“国家的存在对于经济的增长来说是必不可少的;但国家又是人为的经济衰退的根源”的断言,^[24]因为缺乏质的提升的经济增长将会导致阶段性经济高速增长之后的增长乏力。总之,经济管理权在中央与地方间的划分既促进了经济增长,但在地方利用经济管理权促进经济增长的过程中也因地方的过度介入市场而影响了经济资源配置效率和经济增长质量。

2. 地方经济管理权与中央经济管理权能否协调运行

如上所述,在特定前提和激励约束机制的辅助下,地方经济管理权的享有与行使促进了中国经济在量上的持续高速增长,但资源配置效率、经济增长的质却没有获得能够与经济在量的增长上相匹配的提升。事实上,这主要归结于地方经济管理权与中央经济管理权未能实现协调运行,而这又根源于既有政策规范对经济管理权在“央地”间分配缺乏一定的科学合理性。因此,评估中央向地方让渡部分经济管理权之实践效果,除了要关注地方经济管理权能否以及在多大程度上促进了中国经济在量上的持续高速增长外,还要考虑中央经济资源配置效率和经济增长质量提升,而这又与地方经济管理权与中央经济管理权配置的科学合理性与运行中的协同性紧密相关。

经济管理权运行中“央地”间的非协调性突出表现为:一是地方在行使经济管理权过程中对中央经济政策、法律规范的规避和选择性执行,甚至直接对中央经济管理权进行柔性侵蚀;二是中央利用自身权力对地方经济管理进行随意变更、撤销、调整,当然中央还会采用行政命令或隐性方式直接介入地方经济管理权的行使中来。就前一种情况而言,地方经济管理权的行使对中央经济管理权的挑战集中体现为地方对中央宏观经济管理政策的规避,如政策敷衍、政策缺损、政策附加、政策替换、政策误用、政策投机、政策随意、政策抵抗等。^[25]值得注意的是,之所以会出现政策规避的问题,原因在于地方及其官员存在其独立的经济和政治利益,事实上这也是中央向地方下放经济管理权中对激励约束进行考量的结果,且中央经济管理权下放中的激励约束机制正好契合了地方及其官员的利益,这也说明中国的“放权让利”改革符合了“激励相容”的制度设计标准。^[26]此外,地方经济管理权对中央经济管理政策的冲击还可能源于中央经济管理政策不符合地方实际和地方源于知识限制未能正确理解中央经济管理政策。就后一种情况而言,中央对地方经济管理权的赋予及其调整的随意性和对地方经济管理权的过度介入,直接导致了地方经济管理权运行的非效率性和“央地”经济管理权运行的非协调性,而这从根本上是源于中央向地方让渡经济管理权所采用的方式是行政性而非法律性、具体的而非系统性、单向性而非互动性。经济管理权赋予方式的行政性、具体性与单向性将带来中央随时随意可以调整地方的经济管理权。中央采用这种正式与非正式相结合的方式向地方赋权为中央的随意调整和介入提供了可能,这会导致地方在经济管理上的规范无能与事实全能,且也会导致“央地”经济管理权运行中的非协调性与冲突。

四、经济管理权在中央与地方间分配的逻辑

如何实现“央地”间权限划分的合理均衡始终是困扰着包括中国在内的单一制国家的核心问题,并集中体现为权威体制与有效治理间的矛盾——中央始终倾向于通过权力资源的集中来保持其对地方的权威,而地方则经常为实现辖区的有效治理而偏离中央控制。^[27]为有效化解矛盾,改革开放后国家选择了以经济领域为核心的改革路径,这又集中体现为经济管理权在“央地”间的分配。值得注意的是,经济管理权在“央地”间分配过程中,“政治集权-经济分权”与“财政分权-金融集权”的结合是内容层面的微观逻辑,形式层面的宏观逻辑则体现为“正式规则-非正式规则”与“象征权力-事实权力”的结合。

1. 微观逻辑 “政治集权-经济分权”与“财政分权-金融集权”

经济管理权本质上是一种行政事权,而行政事权在“央地”间的分配需要相应的财政支撑,因而国家便以财政管理体制变革为突破口,完成了由“统收统支”向“包干制”管理模式的转变。与之相随,经济管理权也在“央地”间进行了重新分配,以促使地方在财政激励下积极参与到辖区经济的发展管理中。显然,“央地”间的经济分权改革集中体现为财政分权与经济领域行政性分权的协同,地方也因此获得了相对自主的财政收支权和经济管理权。值得注意的是,财政权与经济管理权的协同下放使地方获得了促进经济发展的动力和手段,但地方也经常利用分权获得的权力对中央经济管理权形成不同程度的侵蚀,继而在一定程度上引发国家财政能力下降、整体经济秩序混乱。为有效弱化地方对中央经济管理权的侵蚀或将地方经济管理权行使的负面影响控制在可接受范围内,国家在政治领域则继续维持集权性的管理策略,并主要体现为人事制度上的党管干部和分级管理、事权设置上的职责同构和党委对口管理的制度设计。其中,上述人事制度强化了党的领导和中央对地方、上级对下级的政治激励和管理控制,而事权设置则保证了中央政策命令的有效执行和地方信息的有效上传。^[28]经济分权辅之以政治集权基本上使“央地”权力配置与行使的相对均衡,并在实践中体现为国民经济的持续高速增长。

经济分权与政治集权相结合的策略安排通常被简单描述为“中国式分权”,而很少对经济分权的本质内容进行有效分析。最具代表性的研究是将中国经济分权改革描述为“财政分权-金融集权”相结合的体制安排,并基本形成了财政功能的金融替代

局面。事实上,在中央—地方权力收放的互动博弈和反复调整中,中国大致形成了财政分权与金融集权的体制搭配。^[29]涵括财政收支自主权、经济管理权在内的重要经济权力在“央地”间的重新分配使得地方获得了推动辖区经济发展的动力和手段,此时地方则将获取辖区经济发展资金的视角转向了以银行为主的金融机构,即通过金融杠杆来突破财政的抑制和约束,长此以往必然会导致区域性金融风险累积和经济秩序混乱。为防止财政分权陷入“集—分”的历史怪圈、金融资源的地方控制和干预,以及实现经济增长与稳定的协同,中央便采用了财政与金融相配合的改革策略——财政分权完成了由行政性分权向经济性分权转变,而金融领域则体现为中央对金融的集中控制,形成了“财政分权—金融集权”相结合的制度安排。当然,财政与金融的“集—分”权策略只具有相对性,两者都是在经济分权的大背景下展开,总体趋势依然是经济领域行政性分权与经济性分权的协同。

2. 宏观逻辑 “正式规则—非正式规则”与“象征权力—事实权力”

单一制的国家结构决定了地方权力来源于中央让渡,而中央向地方赋权的方式多为行政性而非法律性授权,即中央权力属于固有权力而地方权力属于衍生权力,中央权力为正式法律确认,而地方权力则通常来源于中央的政策命令。在经济分权领域,无论是财政收支自主权还是经济管理权,其明显属于中央法定权力,而中央通过政策、命令或其他方式赋权地方,表面上看地方权力已在经济领域获得大范围扩张,但在基础问题尚未得到有效解决的情形下,地方享有的经济剩余索取权、财政收支自主权、人事权等实际上仍然掌握在中央手中。^[30]因此,尽管中央已将一定范围内的财政收支自主权、经济管理权赋权地方行使,但中央集权的格局依然未发生本质变化。其中,正式性法律规则明确了中央权力的固有性、权威性,而非正式政策、命令则决定了地方权力中央的可调整、变更性,中央依然可根据实际境况变化对地方权力进行随意调整,且中央仍然掌握人事任免权、财政规则制定权等关键权力。因而,中央经济管理权属于正式规则确立的权力,而地方经济管理权属于非正式规则确定的权力。

中央经济管理权为正式法律确立,而地方经济管理权为政策、命令等非正式规则确立,决定了中央经济管理权的法定性、象征性,地方经济管理权的行政性、事实性。具体而言,地方经济管理权的事实性体现在:一是地方权力并不是真正意义上的“确权”,而是通过自上而下的方式实现中央对地方的让渡。地方经济管理权来源于中央政策、命令的行政性授权或委托,而非法律性分权,这决定了中央经济管理权的合法性与权威,而地方只是代行中央为法律所确认的固有经济管理权。二是地方权力的实际执行并不是纯粹遵循中央授权或委托行使的权力,经常是地方的自主调整实施。虽然地方在法律层面没有真正的经济管理权,但地方在执行中央授予或委托的权力时,可能采用政策规避或选择性执行策略,地方真正执行的政策可能是地方根据辖区经济情况或出于对地方自身利益维护而制定的,此时地方经济管理权才是真正、实在的管理权,而中央管理权只是法定、象征的管理权。

单一制国家结构不是经济管理权向地方下放的障碍,反倒会促进起源于政治学的国家结构形式拓展延伸到经济或“经济—政治”领域,这为单一制中国“央地”间的分权实践及其效果所证明。当然,中央在触发地方动力和赋予经济管理手段的同时,也正确选择了实质层面的政治与经济、财政与金融要素,形式层面的正式与非正式、象征与事实策略,来保证经济管理权纵向划分改革中权威体制与有效治理的均衡。尽管“央地”间经济管理权限的划分在中国经济发展中取得了较好的效果,但也在实践中出现了形式与实质、法定与事实相偏离的局面,为此未来依然需继续重视政治与经济、财政与金融关系的调整,同时在保证稳定灵活的基础上,实现“央地”权限划分的合理、规范、一致。

参考文献:

- [1] [10] 谢志焜. 协调中央与地方关系需要两次分权——对协调中央与地方关系的一项新的探索 [J]. 江海学刊, 1998, (01): 37-45.
- [2] 王留章, 卫铁林, 徐英军. 地方政府经济行为论 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2003. 56.
- [3] 单飞跃, 严 颀. 经济宪政视域中的中央与地方关系——国家结构形式对经济权力配置的影响 [J]. 上海财经大学学报, 2008, (04): 25-32.
- [4] 童之伟. 国家结构形式实质的广域探讨 [J]. 现代法学, 1994, (06): 19-22.
- [5] 易赛键, 朱松岭. 对国家结构形式的再认识 [J]. 江汉论坛, 2011, (04): 73-79.
- [6] 童之伟. 国家结构形式论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2015. 260.

- [7] [美] G. 沙布尔·吉玛, 丹尼斯·A. 荣迪内利著, 唐贤兴等译. 分权化治理: 新概念与新实践 [M]. 上海: 格致出版社/上海人民出版社, 2013. 3.
- [8] [14] 杨光斌. 国家结构理论的解释力与适用性问题 [J]. 教学与研究, 2007, (07): 42-48.
- [9] 冯 辉. 论经济国家——以经济法学为语境的研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011. 67.
- [11] [美] 维托·坦茨著, 王 宇等译. 政府与市场: 变革中的政府职能 [M]. 北京: 商务印书馆, 2014. 92.
- [12] 金太军. 政府职能梳理与重构 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2002. 14.
- [13] [21] 林尚立. 国内政府间关系 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998. 319, 321.
- [15] 字来宏. 中国式财政分权与经济增长 [J]. 思想战线, 2013, (01): 145-146.
- [16] 贾 康. 中国财政体制改革之后的分权问题 [J]. 改革, 2013, (02): 5-10.
- [17] [20] 唐丽萍. 中国地方政府竞争中的地方治理研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2010. 27, 29.
- [18] 张为杰. 分权治理、地方政府偏好与公共政策执行机制研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016. 24-29.
- [19] [23] 周飞舟, 谭明智. 当代中国的中央与地方关系 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014. 11.
- [22] 薄贵利. 集权分权与国家兴衰 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001. 188-191.
- [24] [美] 道格拉斯·C. 诺斯著, 厉以平译. 经济史上的结构和变革 [M]. 北京: 商务印书馆, 2009. 25.
- [25] 王国红. 政策规避与政策创新: 地方政府政策执行中的问题与对策 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2011. 32-38.
- [26] 许成钢. 政治集权下经济分权与中国改革 [A]. 吴敬琏. 比较 (第36辑) [C]. 北京: 中信出版社, 2008. 19.
- [27] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑 [J]. 开放时代, 2011, (10): 67-85.
- [28] 杨 龙, 张振华. 政治集权与经济分权配置制度的绩效与问题 [J]. 江苏行政学院学报, 2011, (05): 76-83.
- [29] 丁骋骋, 傅 勇. 地方政府行为、财政—金融关联与中国宏观经济波动——基于中国式分权背景的分析 [J]. 经济社会体制比较, 2012, (06): 87-97.
- [30] 朱丘祥. 从行政分权到法律分权——转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013. 27.

The Practice and Logics of Vertical Classification of the PRC's Power to Manage Economy

LIU Zhi-wei

(Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: The expansion of classic nation structure theory in economy or “politics-economy” provides the PRC's power to manage economy under unitary state system with both theoretical and practical support. Taking the reform of separation of power in public finance as a breakthrough triggers provinces' demand of independent interest. Delegating the power to the state allows them to devise economic development measures within their domain and implement them effectively. State authority system and practical demands of effective governance, leads to the fact that the PRC adopts the micro logic that is shown in the combination of “politics centralism-economic decentralization” and “separation of power in public finance-financial centralism”, while the macro logic is embodied in the combination of “formal rules-informal rules” and “symbolic power-factual power”.

Key Words: nation structure; power to manage economy; authority system; effective governance

责任编辑: 何 飞