



理顺央地关系的关键点是什么

党国英

未来中国大局如何，取决于几个基本关系能否调整好：一是政治经济全局中的国家与社会的关系，二是涉及社会基本公正的劳资关系，三是国家治理体系中的中央与地方的关系。从长远来看，这三方面关系都会发生变革。短期内，调整中央与地方关系不仅自身改革风险小，且有利于降低调整国家与社会关系的风险。

本届中央政府稳步推进简政放权改革

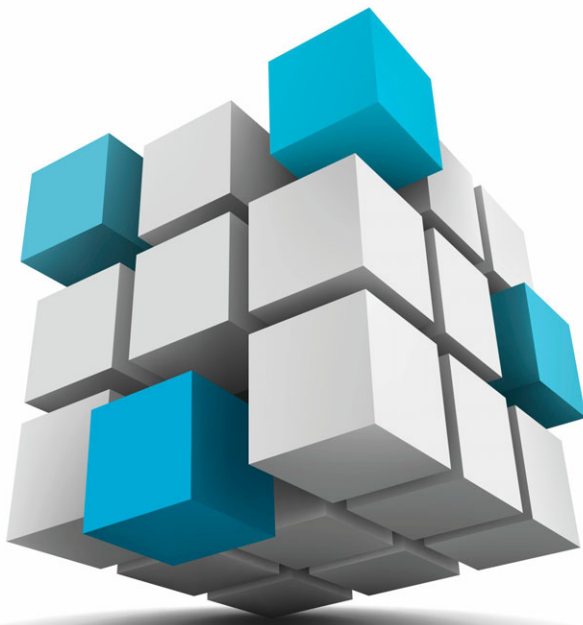
本届中央政府高度重视国家治理的基础性制度建设，这方面的出色成绩之一是推进简政放权，转变政府职能。

李克强总理履职伊始，便提出在本届政府任期内要把原有审批事项削减1/3以上，并已经提前三年超额完成任务。截至目前，国务院下放或取消近千项行政审批事项。国务院还发现由国家部门授权地方政府审批的事项1200多项，也要求中央有关部门

【摘要】如果政府不把自己的权力限制在必要的范围内，就容易产生问题。若中央政府权力分配过大，会产生经济全局的资源错配；若地方政府权力分配过大，则会产生市场分割，引起另一种资源错配。只有简政放权，将政府权力限制在必要的公共领域，才能谈得上合理配置中央与地方之间的关系。

【关键词】央地关系 简政放权 法治政府

【中图分类号】D602 **【文献标识码】**A



和地方政府做出清理。

对于政府保留的审批权力的设置，国务院的改革方案也提出了诸多要求。取消审批后，国务院要求各级政府加强对相关事务的事中和事后监管，这个做法事实上加强了政府责任。对于必要的行政审批，国务院要求明确标准、

简化程序、降低收费、提高效率。李克强总理在多个场合强调依法行政的必要性，要求国务院和国务院各部门带头维护宪法法律权威，用法治思维和法治方式履行职责。

国务院还明确要求取消非行政许可审批事项。2014年4月，国务院下发《关于清理国务院部门非行政许可审批事项的通知》。《通知》要求，将面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项取消或依法调整为行政许可，将面向地方政府等方面的非行政许可审批事项取消或调整为政府内部审批事项，不再保留非行政许可审批。

改革开放以来，由国务院如此大幅度地推进简政放权改革，是前所未有的。改革的决心之大，部署之缜密，也是以往罕见的。围绕这个改革中心，一些系统配套的改革也陆续出台，加强了改革综合效

力。此项改革的意义将逐步显现，其效果将对中国发展产生深远影响。

只有简政放权，才能谈得上合理配置中央与地方之间的关系

过多的政府权力不论如何在中央与地方之间分配，都会妨碍依法行政、建立法治政府。政府权力整体过大，会抑制社会创新活力，产生“寻租”空间，既损失效率，又妨碍平等。现在人们常说因为“市场失灵”，所以需要政府介入。其实，“政府失灵”更为多见。“市场失灵”多会带来分配问题，而“政府失灵”既产生效率问题，又产生分配问题。比较政府与市场二者，它们的可替代性也有很大不同。政府的部分功能可以由社会组织替代，在技术变化以后，甚至可由市场替代；但市场的功能除了因交易成本的变化而可能由企业替代之外，政府或社会组织替代市场很难不牺牲效率与平等。

如果政府不把自己的权力限制在必要的范围之内，就容易产生问题。若中央政府权力分配过大，会产生经济全局的资源错配；若地方政府权力分配过大，则会产生市场分割，引起另一种资源错配。只有大幅度简政放权，将政府权力限制在必要的公共领域，才能谈得上合理配置中央与地方之间的权力关系。从这个意义上说，本届政府所开展的简政放权改革为调整中央与地方之间的关系提供了重要基础。但是，仅仅有这个改革是不够的。要建立真正的法治政府，实现依法治国，还必须从战略高度系统谋划中央政府与地方之间的关系。

合理央地关系应具有的特征

在中国稳步推进简政放权改革的前提下，进一步扩大地方自主权是十分必要的。中央和地方关系的调整具有下述特征，方称得上合理：

第一，各级政府之间权力合理配置的基础，应该是政府最大限度地退出竞争性领域，将政府权力局限于必要的公共事务领域。各级政府都应少管冗杂事务，把某些公共服务权力转至非政府组织，为自己“瘦身”。

第二，中央和地方各级政府之间的关系，以及各级地方政府之间的关系，用法律来确定，实现法治化。地方政府对辖区事务有立法权，约束条件仅仅是地方法规与上位法不冲突。

第三，全社会的公共事务权力由各级政府合理分配，按照“地方政府能办好的事情尽量交给地方办”的原则来确定中央和地方政府之间的分工。这里讲的地方政府能办好的事情，既包括地方政府在自己辖区里能办好的事情，也包括地方政府之间自己能协调好的事情。中央应大胆放权，不用过分担心“区域分割”问题。例如，美国芝加哥这个城市虽分割在几个“行政区”中，但基本不影响芝加哥的发展。除法治维护、政局掌控、金融稳定、国家安全、和平外交、生态保护、农业支持、社会保障、区域平衡、大灾应对等重大事务之外，中央政府的权力或可下放地方政府，或可交给社会组织。

中央政府的权力调整后，会不会引起麻烦？这个问题当然很重要。避免麻烦生成，需要做多方面的系统性改革。例如，在理想央地关系的模式下，可以适当增加地方政府的可支配财力，征收房产税。房产税是一个国家的基础税种，这个税种的好处甚多。第一，征收房产税，可以激励政府把好的地块让给老百姓，可以鼓励地方政府利用好边角地。政府卖地时会特别谨慎，一般会卖特别没有经济前途的土地用作公用建设用地，以避免房产税的损失。第二，有利于土地资源的合理配置。地方政府在引进项目时会考虑两个方面：一是这个项目是不是会带来钱；二是这个项目会不会导致周边地区价值下降。这说明，房产税的收取可以促使地方政府注意外部性问题，因为外部性因素可能是财产的贬值因素。因房产税的征收，企业及个人都会尽可能节约土地使用。第三，房产税征收能体现财产占有与人民论坛社会责任的匹配性，是建立社会公正的需要。

（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员）

【参考文献】

《李克强在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话》，新华网，2015年5月15日。

责编/刘瑞一 美编/于珊