



府际关系的重新梳理与界定——中国省（部）级政府层面府际关系探究

收稿日期：2007-08-15

作者简介：1. 蔡英辉（1981-），男，山东烟台人，苏州大学政治与公共管理学院硕士研究生，研究方向：行政改革、府际关系；2. 胡晓芳（1974-），女，湖北宜昌人，重庆大学贸易与行政学院讲师，苏州大学政治学理论博士研究生，研究方向：政府理论。中图分类号：D035文献标识码：A文章编号：1009-4997（2007）04-0079-04

（1. 苏州大学 政治与公共管理学院，江苏苏州215123；2. 重庆大学，重庆400044）

【摘要】在信息化潮流中，立足于传统条块关系研究府际关系已落伍于时代，多元主体参与的网络型府际关系才是大势所趋。本文基于法理视野以宪政之维阐释府际关系的源流，进一步延展其研究范畴，其着重探究多元交叉的网络型府际关系的发展脉络。府际关系源于科层制而又羁绊于此，从法治层面破除等级制窠臼的束缚，摸索出有效协调网络型府际关系的治理方略是符合中国情境的善治之路。

【关键词】法政时代；府际关系；行政主体；宪政之维

府际关系自政府产生以来即已有之，传统科层制下行政系统被划分成条条块块，政府间关系被分成纵向和横向两种类型。信息化潮流下府际关系愈来愈错综复杂，表现出多元化、交叉化、网络化趋势而需要从三维乃至多视角探讨，最终形成网络状立体研究范式。中央与地方政府之间、中央与部委之间、地方政府之间、地方政府与部委之间、地方职能部门与中央部委之间关系，尤其是纵横交错、互不隶属的府际关系日益彰显，省、市、县、乡镇等地方政府和中央部委、地方职能部门等多元行政主体关系趋于复杂。本文从行政立法来衡量，根据职权立法的国务院、中央部委与地方政府（省级政府、较大的市政府）间关系，其行政行为因授权立法而戴上法律面具，从宪政法治之维探讨府际关系也就蕴含着依法行政的意义。从行政主体和行政立法主体视角阐述，可明晰法理纹路从而明确职能权限和法律责任，弥合府际争议从而整体协同的服务民众，推动区域经济文化发展和实现多方共赢。

一、国内外府际关系的发展状况

政府间关系自始即是为了维护社会公义、倡导平等。

美国作为联邦制国家，成立的缘由即为协调各州之间关系以整合力量进而谋求独立，美国宪法规定了联邦政府与州、州与州之间的关系，后又不断通过修正案予以补充整理。古典自由主义年代政府恪守“守夜人”职能并为资本运行保驾护航，政府间彼此相安无事。各州之间随资本扩张而产生利益冲突且难以靠自身力量协调，据宪法第1条第8款“国会有关管制同外国的、各州之间的和同印第安部落的商业”成立州际商业委员会，宗旨是协调各州间关系并为公众提供运输服务；以后又成立了联邦储备委员会、联邦贸易委员会等。美国国会成立政府间关系委员会，通过政府间合作法案授权项目；随着新自由主义回归逐步关注政府间协调合作，尤其是政府间横向交流；信息化时代则关注地方政府间横向关系网络化的趋势。美国府际关系协调始终有秉持公义的司法体系予以保障，通过司法审查和判例法形成完善统一的法律秩序，通过公民政治团体保障地方自治和民主治理，有效地限制联邦政府和州政府的权力扩张，达成均衡、信任、互利、协作状态。实践求真知，美国一直有“超级地方主义”（主张多中心分散治理，关注政府效率、效力和责任心）和“巨人政府”（主张造就统一的、强有力的、管理整个地区的都市政府，关注市民文化的健康和社会公平）之争。^{〔1〕}

我国学者林尚立认为：政府间关系是各级政府间和各地区政府间的关系，包括纵向中央政府与地方政府间关系、地方各级政府间关系和横向各地区政府间关系。政府间关系划分为纵向关系和横向关系，其中纵向的中央与地方关系是政府间关系的中轴。政府间横向关系主要指地方政府间关系，我国传统政府间关系模式以条块为基础，横向关系也指政府内部各部门之间的关系。^{〔2〕}谢庆奎认为：府际关系及政府之间的关系，它包括中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府部门之间、各地区政府之间的关系。^{〔3〕}陈振明认为政府间关系是指中央政府与各级政府之间纵横交错的网络关系，包括纵向的中央政府与地方政府、各级地方政府之间的关系，还包括同级地方政府之间以及不存在行政隶属关系的非同级地方政府之间关系。陈振明认为部门是各级政府的机构，是次于政府的行政主体，政府部门作为变量而会趋于淡化，故而把部门之间关系排除在府际关系之外。^{〔4〕}基于横向角度探究府际关系的学者有陈瑞莲、张紧跟和刘亚平，陈瑞莲的《区域公共管理导论》阐述了区域政府间竞争和协调策略；张紧跟的《当代中国地方政府间横向关系协调研究》研究协调地方政府间横向关系及治理绩效，对府际争议协调提出了建设性意见；另有系列论文从各视角分析中国横向地方政府间关系。法学角度探讨府际关系问题有：罗豪才、宋功德的《软法与公共治理》从公域视角以开放吸纳精神借鉴西方宪政法治精神，以欧盟为例对协调府际关系做出有益探讨；薛刚凌的《论府际关系的法律调整》则将府际关系纳入法治范畴。

二、府际关系内容填充及发展脉络

“一切认识、知识均可溯源于比较”。笔者以宪政之维整理出法治情境下的府际关系发展脉络，试图探寻出法学角度下的府际关系研究新路径。

林尚立从纵横向分析府际关系，谢庆奎则对府际关系做出划分限定，陈振明着重描述网络关系。以上学者并未将政府部门与地方政府间关系涵盖其中，尤其是有立法资格的中央部委和地方政府之间的关系未予以研究，这从行政主体理论而言有所疏漏；未将中央政府与中央部门之间关系列为府际关系，而中央政府和中央部门都是行政立法主体，将其排除在府际关系研究之外未免有失偏颇；地方职能部门是行政主体，其与无隶属关系的地方政府和中央部门之间关系也被忽略。从狭义政府理解，各国中央各部一般被授权立法，政府部门随着政府专业化的增强而逐步扩权，完全可以形成自身利益且短期内难以消除，政府部门会随着政府的消亡而淡化，但政府部门将长期存在且不可或缺，故将中央部门与有立法资格的地方政府之间关系不予探究显得缺憾。政府间关系的简明定义是：政府之间以及它们的机构之间的联结、互动、相互依存以及公共官员之间的相互影响。该定义中的机构明显是指政府部门，政府部门和地方政府都是可独立承担责任的行政主体，其间产生的关系当然可视为府际关系；中央政府与政府部门间关系亦然。

国内外对政府部门与地方政府之间关系缺乏研究，而中央部委与省级政府之间关系日渐凸显。从中国的省部级层面考量，府际关系有中央部委与省级政府之间、省级政府之间，多元的中央部委和省级政府之间关系，可见府际关系研究的纷繁复杂。譬如江河湖海治理，本已涉及多个地方政府，又牵涉到水利部、环保总局、安监总局等的职责利益，愈加难以理出头绪，从微山湖等跨省湖泊的活性困境可见一斑。又如房价居高不下可观摩出多元行政主体之间利益难以协调，虽有中央政府动员九部委遏制房价上扬，这涉及到地方政府、建设部、国土资源部、税务总局等部委的利益，终究成效甚微甚至房价疯涨；究其根本原因，土地出让金可不受人大预算监督，分税制后“财权上收，事权下放”导致地方政府并无过多税源，只能从土地出让金中获益并乐此不疲。监督部门与被监督部门间关系微妙，2007年5月安监总局责令河北省政府向国务院作检查；审计署刮起审计风暴揭出诸多问题。省际社会保障不统一导致府际关系问题凸显，又需要劳动保障部的协同，多元府际协商与合作乃至联署发布消息成为当务之急。劳动保障部和卫生部联合发布关于乙肝歧视问题意见。^{〔5〕}具体执行则靠地方政府的努力，部委与地方政府之间有着千丝万缕的难以割舍的联系。

对府际关系做出具体诠释。府际关系指各级政府及政府部门多元主体之间相互作用而产生的关系。纵向有中央与地方政府之间、中央与政府部门之间关系，有统辖关系的地方政府之间、政府部门之间、地方政府与政府部门之间的关系，而上级往往有数个下级，多元关系难以协调，尤其是跨级别的府际关系难以处理；横向有同级的政府部门之间、地方政府之间、政府部门与地方政府之间，多元主体关系亦涵盖其中；网络化时代的府际关系早已超出纵横向的条块关系基础，已呈现出非常规的网络状发展趋势，互不统辖的地方政府间、不同级别的政府部门与地方政府间的交叉府际关系纵横交错，有隶属关系及无隶属关系的多元主体参与的府际关系也屡见不鲜。之所以将中央部委与地方政府间关系纳入府际关系之中，在于中国传统基于条块基础的十字型府际关系将长期存在。而宪法第90条赋予中央部委立法的职能，地方组织法第60条规定特定地方政府有立法权，这为中央部委和特定地方政府的行政行为奠定了法理基础。

府际关系经历了纵横向的十字型条块关系、斜向府际关系，而今则是纵横交错多元的中央部门和地方政府甚至有中央政府介入，在当前中国法治不完善，司法体系难以介入行政协调的情境下，行政系统内部难以协调自身矛盾，中国府际关系研究进退维谷，职能不清、权责不对称导致无法理清脉络，尤其难以应对网络化的多元府际争议。仅靠科层制下的条块关系或某种分析策略难以识别“庐山真面目”，网络型政府探究要用合理的方法，如同缢丝流程需要把蚕茧置入热水蒸煮，而后才能抽出丝以条理明晰；府际关系梳理的关键一步如蚕茧在热水浸煮的过程，即为法律视角阐释。正如威尔逊所言，我们仅仅需要用宪法把它加以过滤，只需要把它放在批判的文火上烘烤，并

把其中的外国气体蒸馏掉。<6>

三、府际关系填充的法理依据

从行政主体阐述府际关系，是从具可独立承担法律责任探析，以保障权责对称并促进依法行政为原则。

美国前任大法官杰克逊指出：“行政机构的兴起或许是上世纪以来发展的最有意义的法律潮流，而今天除去对行政决定的审查之外，行政机构所作出的决定甚至比法院所作出的所有决定可能更有价值。”<7>作为普通法系的美国宪法第2条第1款规定：行政权属于美利坚合众国总统。美国总统有权发布具有法律效力的行政命令。总统和行政机关还可根据国会授权行使授权立法权，授权立法的对象主要是总统、各部和独立行政机构，有时也授权司法部门。议会对授权立法之目的、内容和范围加以规定，法院要求被授权的行政部门遵守行使权力的规则。<8>美国各部被授予立法权而具备制定行政法规的权力，这就将州政府与联邦各部的法律关系推向前台，三权分立的美国府际关系有联邦最高法院协调。英国1946年制定《行政法法规》，部长和地方政府皆可根据委任立法制定法规。<9>英国中央部门与地方政府也存在立法冲突的可能。德国《基本法》第80条第1款规定：“法律可授权联邦政府、联邦部长或各州政府发布具有法律效力的法规。”联邦部长和州政府皆可立法，难免产生立法争议。法国部长一般不会被委任立法，但部长可通过副署权影响规章制定，现在行政法官允许部长在不削弱法官判断权的前提下发布指令。<10>法国各部和地方政府之间也是府际关系。从国内外研究归纳，中央部门和地方政府之间关系理所当然的应当是府际关系，而多元的中央部门与地方政府之间关系研究也涵盖进府际关系的研究范畴。

中国行政生态环境可从独立承担责任的“行政主体”和披上法律外衣的“行政立法主体”两条脉络阐释。行政主体是指依法享有国家行政权，以自己的名义实施行政管理活动，并独立地承担形式意义上的法律责任的组织。行政主体分类：外部行政主体与内部行政主体、中央行政主体与地方行政主体、职权行政主体与授权行政主体、地域性行政主体与公务性行政主体。<11>行政主体依职权范围分为：国务院，各部委，直属机构，部委管理的国家局，地方各级政府，地方政府的派出机关，县级以上地方政府的职能部门。<12>无论行政主体如何划分类型都是独立承担责任的行政组织。行政立法主体是依法取得行政立法权，可制定行政法规或规章的国家行政机关。据宪法、组织法及《立法法》等规定，我国行政立法主体为：国务院，国务院各部门，省、自治区、直辖市政府和较大的市的政府。行政立法权限分为：国家权力机关与国家行政机关间的立法权限划分和国家行政机关之间立法权限的划分；行政机关立法权限划分又分为国务院与中央部门立法权限的划分，国务院与特定的地方政府的行政立法权限划分。<13>立法法关于立法权限只有权力分配而缺乏相应制约，权力被分割的七零八碎却被法律承认。国务院、各部委和特定的地方政府是职权立法，国务院和各部委制定的规章适用范围涵盖全国，地方政府制定的规章适用于地方；在立法权限划分不明确的情况下，各行政立法主体制定行政规章时力求自身利益最大化，行政法规之间存在大量冲突。中国《立法法》第82条规定：“部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。”中央部门与地方政府制定的规章有同等法律地位，中央部委与省级政府之间关系是府际关系。

四、府际关系协调的现实困境及协调之路

法治是现代国家之根基，步入法政时代的中国唯有立足于在分权制衡基础上才能厘清府际关系的脉络，基于宪政提出调解之道就被赋予了新的涵义。

由《国务院关于行政区划管理的规定》知，行政区划变更并非易事。中国中央部门随国务院改革而变化，但万变不离其宗，新成立的部委涵盖以往职能且同样具有立法地位，故中央部委与地方政府之间关系也需要协调。从法律角度探析府际关系的困境，如罗素所言：“作为一种有效的力量，法律依赖于社会舆论和人心的程度，甚至超过它依赖于警察权力的程度。法律在多大程度上受人拥护，是一个社会的最重要的特征之一。”

法律漏洞致使府际关系处理陷入困境。宪法第89条规定了国务院的职权，第90条规定了部委的权限，107条规定了地方政府的权限；可并未明确划分权限，职能定位不清晰导致众多行政立法主体不顾大局甚至各自为战。地方政府和中央部委职能交叉重合，多元利益难以协调，具体事宜很容易陷入多头领导或互相推诿的境地。《立法法》第72条：涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。中国法律规定部委联署发布法规，也规定了协调办法。但部委与地方政府之间关系协调并未阐述。第86条第3款：部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。仅由国务院协调陷入难以秉持公正的泥潭中，因此河流难以治理及跨界区域问题困境重重。在排除司法介入且缺乏问责制的情况下，难以监督中央部委及地方政府制定的法律，立法冲突已成为当前行政立法的难解之题；法院断案甚至需要参照部委规章，从程序上破坏了公义。城市建设、资源环境、劳动和社会保障等方面的府际争议早已超出了空间范围的限制，多元府际关系格局日益复杂。

中央部委作为有立法资格的行政主体不断扩张权力，从中央到地方、从权力机关到行政机关的立法活动，缺乏系统、合理的法律规范来限制，现有的《立法法》对授权立法的规定并不清晰，对违规立法的惩戒措施尚未明确。防止行政机关滥用授权立法，可通过司法控制、立法控制和其他控制手段予以防范。<14>在宪政法治的框架下，府际关系处理因制度保障而游刃有余。

西方国家的独立管制机构开创了有效处理府际关系的路径。独立规制委员会是集立法、行政、司法于一身的机构，既制定规则又执行规则还裁决纠纷，如美国证券交易委员会及德国德意志联邦银行等。独立管制机构是权力混合体，符合宪法的正当法律程序，有较强的独立性；超然于三权分立而难以划入传统的国家机关之列，被称为联邦政府中“无头的第四部门”，即立法、行政、司法以外的部门。<15>独立规制委员会隶属于行政系统，却由国会立法创设，享有一定的立法权和准司法权；其成员由总统任命，但并不对总统负责，总统几乎不能干涉其工作，也不能任意免除其委员。对于国会和最高法院来说，第四部门需对授权负责而并无独立可言，可超然的摆脱行政权限制而有效协调。

从新公共管理视角检视府际关系发展的脉络。中央政府与政府部门被认为是上下级而研究甚少，政府部门之间的关系也关注不多。政府部门起到不可替代的统筹与专业化作用，作用不容小觑。府际关系有政府部门与地方政府之间关系，地方职能部门始终参与地方政府决策和地方政府关系协调，多元中央行政部门与地方政府交织在一起。中央政府与中央部委关系需要协调处理，中央部委的合法权益应保护。必须摆脱条块思维定势而走向多中心治理模式；中央政府、地方政府和政府部门间权力分配明确并各司其职，彼此信任并精诚合作。善治的过程是国家权力的回归和还政于民过程。<16>通过宪政和法治基点的限权问责，部委与地方政府多头领导的网络政府，改革政府机构并促进政府网站交流，转移政府职能和树立顾客导向的服务理念。整体政府理论则注重协调中央部门间、部委与地方政府间以及地方政府间的协作，跨部门协作甚至为解决特殊问题或提供公共服务而成立联合机构；协同政府通过纵横向协调消除政策抵触，使不同利益主体团结合作从而为公众提供无缝隙服务。

中国府际关系研究纷繁复杂，多元中央行政部门与地方政府间关系难以深究，从法律视角阐释府际关系成因，走有效的规制与解制之路。基于分权制衡和法学探析一目了然乃至深入人心，可从根本上分析府际关系的成因并促进依法行政，据此分析纵横向的十字型府际关系、斜向府际关系乃至网络型府际关系也就洞若观火，强调社会公义、宪政法治、理解信任、透明开放等理念，着重从法律及制度设计层面考量，突破仅从经济和行政区划层面研究府际争议的窠臼，而从制定善法和协议的角度衡量，梳理府际关系的内涵、意义、方式就得得心应手，府际关系协调自此出现新的曙光。

参考文献：

- <1> 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务\华夏出版社, 2001年, P371-378.
- <2> 林尚立. 国内政府间关系\浙江人民出版社, 1998年, P14-19
- <4> 陈振明. 公共管理学\中国人民大学出版社, 2003年版, P144-145.
- <5> 刘丹华、郝阳、贾继东. 乙肝病毒携带者就业问题\中国政府网; <http://www.gov.cn/zxft/35/>, 2007-7-13.
- <6> 伍德罗·威尔逊. 行政学研究\国外政治学, 1987(6); 1988(1).
- <7> 联邦贸易委员会诉罗勃罗依德公司\美国法律报告343卷, P470、487.
- <8> 沈宗灵. 比较法研究\北京大学出版社, 1998年, P224-225.
- <9> 胡建淼. 比较行政法\法律出版社, 1998年, P89-94.
- <10> 古斯塔夫·佩泽尔. 法国行政法\廖坤明译. 国家行政学院出版社, 2002年, P121.
- <11> 胡锦涛. 行政法学概论\中国人民大学出版社, 2006年, P26-28.
- <12> 胡建淼. 行政法学\复旦大学出版社, 2003年版, P56-58.
- <13> 张世信. 行政法总论\复旦大学出版社, 2002年版, P134-136.
- <14> 陈伯礼. 授权立法研究\法律出版社, 2000年版, P244-245.
- <15> 王名扬. 比较行政法\北京大学出版社, 2006年版, P198-206.
- <16> 俞可平. 治理与善治\社会科学文献出版社, 2000年版, P11.

(责任编辑井虹)

网络维护：甘肃行政学院网络中心 电话：0931-8555319 地址：甘肃省兰州市城关区雁滩路2926号

相关资料：仙三修改器 仙剑奇侠传三修改器 仙剑奇侠传4修改器 qq英雄岛外挂 校内刷人气工具 校内网开心农场助手 qq开心农场外挂 qq堂外挂网 热血三国刷元宝外挂 弹弹堂刷箱子外挂 qq丝路英雄外挂 商业大亨免费外挂 英雄之城免费外挂 qq音速无限加速外挂 彩虹岛小草下载 舞街区最新免费外挂 流星蝴蝶剑无敌外挂 天书奇谈刷钱外挂 dnf免费无毒外挂 天堂2免费外挂 特种部队外挂网 qq自由幻想刷钱外挂 fifa online2刷钱 qq华夏刷钱外挂 兽血沸腾刷钱外挂 梦幻龙族外挂 泡泡堂刷分外挂 qq三

国刷钱外挂 劲舞团私服免费外挂 彩虹岛天天外挂 成吉思汗刷钱外挂 新武林外传外挂 神鬼传奇加速外挂 冒险岛私服秒杀外挂 天龙八部物品修改器 qq飞车刷车外挂 qq炫舞免费连p外挂 穿越火线加速外挂 穿越火线无敌外挂 真三国无双5修改器 猫游记刷钱外挂 帝国争霸外挂 三国争霸刷钱外挂 口袋精灵2官网外挂 乐土免费外挂 雄霸三国外挂 热舞街在线小游戏 封神无敌免费外挂 哪牛七龙纪外挂 江湖风云外挂