

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

## 纵向行政体制改革的思考

时间：2008-09-28 作者：沈 荣 华

[摘要] 行政体制改革可分为纵向和横向两个层面，应当相互配套，整体推进。从纵向上推进行政体制改革，首先应根据各项政府职能或事务的属性，在各级政府之间进行合理配置，而不能简单地上下照搬照套；在政府间分工合理、责任明确的基础上，进一步调整优化纵向政府组织结构，合理划分政府间管理权限。

[关键词] 行政体制改革；职能配置；组织结构

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 09-0014-04

行政体制改革可从横向和纵向两个层面来考察。在以往改革的过程中，我们对横向上的改革比较重视，力度较大，对纵向上的改革则关注不够，涉及有限。新一轮行政体制改革，应将纵向改革提上日程，理顺各级政府之间的关系，争取有所突破，使之与横向改革相互协调、整体推进。本文就纵向改革中的政府间职能配置、组织结构调整、权限划分等问题进行探讨，提出一些看法。

### 一、各级政府职能的科学配置

政府职能应当从横向和纵向两个层面进行科学配置。从纵向上推进行政体制改革，首先要解决不同层级政府之间的职能配置问题，明确各级政府应当做什么、不做什么。只有把这个问题理清楚了，才能使各项政府职能得到全面有效履行，使纵向组织结构调整、责权划分、条块关系等方面改革具有客观依据，得以顺利进行。

对于政府间职能如何界定的问题，目前在认识和实践上都存有一些误区：一是对政府各项职能或事务，习惯于按行政等级进行层层细化，上级政府有的，下级政府也有，简单地照搬照套，各层级政府职能配置一般粗，呈“桶式结构”，导致上下职能交叉、机构重叠等问题，没有体现不同层级政府的功能特点；二是对一些应由不同层级政府共同管理的事务，缺乏明确的合理分工和责任界定，一件事情往往上下都负责又都不负责，有利益争有责任推，出了问题说不清是谁的责任；三是上下级政府履行职能错位，有的适合低层级政府的职能，却由高层级政府承担；有的适合高层政府的职能，却由低层政府承担。实际上，政府职能是具体的、可分类的，如政府职能可分为若干基本职能，每项基本职能可再分为各种具体职能，而不同职能的属性和履行特点也不同，有些适合高层级政府，有些适合低层级政府，有些则适合不同层级政府共同完成，并非各级政府都应承担同样的职能，管理同样的事务，比如大学更适合由中央或省级政府来办，县乡级政府则不具备这样的能力。所以，不同层级政府的职能配置不能简单地上下照搬，一一对应，而应当有所区别，有所侧重，充分发挥各层级政府的功能作用。

在我国现阶段，除国防、外交和国家安全外，市场经济条件下的政府职能被概括为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。这四项基本职能只有在政府间进行合理分工，明确责任，才能得到有效的履行。那么，应当如何配置？根据什么配置？从

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

能；二是地方性事务，属于地方政府的职能；三是跨区域性公共事务，属于中央和地方政府的共有职能。为了区分哪些是全国性、地方性或跨区域性的事务，进而确定政府间职能分工，通常需要遵循一些理论指导原则。主要包括：（1）效率原则，即根据效率高低来确定一级政府应管理哪些事务，例如铁路、航空、能源等事务具有规模经

济的特征，由中央集中管理比由地方分散管理更有效率，可作为中央政府的职能。

(2) 公正原则，即根据是否有利于促进社会公正和平等来划分政府间职能，如再分配职能，由于地方政府能力有限，由中央政府承担更能保证全国范围的公平分配，可作为中央政府的职能。(3) 受益范围原则，即根据一项事务的受益范围来确定承担职能的层级，如公用事业、住房等事务的受益对象主要是当地公众，可作为地方政府的职能。(4) 外部性原则，即根据一项事务是否具有“外部效应”来确定由哪一级政府承担，如教育、空气质量等事务具有明确的外部效应，需要高层政府介入，可被作为中央和地方的共有职能。参照相关理论，从我国实际出发，可考虑对四项基本职能在各级政府间做如下配置（参见表1）。

——经济调节，是指对社会总需求和总供给进行总量调控。这项职能主要属于中央政府，特别是宏观调控应属中央政府专有之责，因为只有中央政府才具有货币、利率、财税政策等宏观调控的手段和权力，地方政府则没有这项职能。省级政府对辖区内财税政策制定、统筹协调和经济结构调整，也可发挥一定作用，这种作用可看作是一种地区性经济调节。目前，我国正处于健全市场经济体制时期，按照转变政府职能的要求，各级政府都应通过为市场主体服务和创造良好环境来促进经济发展，中央政府应重点加强宏观调控，地方各级政府应注重为经济发展服务，减少对微观经济的直接干预。

——市场监管，是指依法对市场主体及其行为进行监督和管理。这项职能的政府间纵向分工，目前有三种看法：一是归中央政府；二是归地方政府；三是归各级政府。笔者以为，多数领域的市场监管可由各级政府来共同承担，但是中央和地方政府之间的分工或重点应当有所不同，中央政府应侧重确立市场监管的规则，并监督执行；县以上地方各级政府（目前在乡镇的市场监管机构是县级政府的派出机构）应侧重市场监管规则的执法，以维护全国统一开放竞争有序的市场体系，消除封锁地方、条块分割，如市场准入、维护公平竞争市场秩序等市场监管都应如此；对于全国性流通性强、适合集中管理的金融、证券、能源等市场领域，可由中央政府直接进行监管。

——社会管理，是指管理各项社会公共事务和社会组织。在这项职能中，收入再分配具有促进社会公正和矫正外部性的作用，且需运用财税调节，应以中央政府承担为主，省级政府也可发挥地区性功能作用；促进就业、维护社会秩序和稳定、社会组织管理，突发事件应急管理 etc. 等事务，由各级政府共同承担，分级负责，在分工上中央政府侧重制定社会管理的法律政策，地方政府侧重具体执行和管理；化解社会矛盾，管理基层社会事务等，都需要直接面对社会和公众，应以省以下地方政府管理为主。

——公共服务，是指向社会提供公共产品和服务。公共服务视类型的不同可分三块：全国性公共服务，如铁路、航空、邮政、国道、国家级公共设施等，由中央政府直接提供；地方性公共服务，如住房、公用事业、城市规划建设、地方道路交通、地方公共设施、垃圾处理、消防等，由地方政府负责提供；跨区域性或外部效应明显的公共服务，如教育、医疗卫生、社会保障（养老保障应归中央政府）、科研、环境保护、跨区域公共设施和道路交通等，由中央和地方政府共同提供，在分工上中央政府应注重政策立法、标准规范、分配财政资源、促进公共服务均等化；地方政府应侧重直接为社会公众提供服务。

表1 政府间纵向职能配置框架

基本职能	具体职能或事务	类型	归属(分工、重点)
经济调节	宏观调控、宏观经济管理	中央	中央政府(重点是宏观调控)
市场监管	市场准入	共有	县以上各级政府(中央侧重确立规则,地方侧重执法)
	维护市场秩序	共有	县以上各级政府(同上)
	金融、证券、能源等领域监管	中央	中央政府
社会管理	收入再分配	中央	中央政府
	促进就业、社会组织管理	共有	各级政府(中央侧重法律政策,地方侧重具体执行)
	社会秩序和稳定、应急管理	共有	各级政府(分工合作)
	化解社会矛盾、基层社会事务等	地方	省以下地方政府
公共服务	教育、卫生、医疗、文化、科研	共有	各级政府(中央侧重政策立法,地方侧重直接提供)
	社会保障	共有	各级政府(养老保障应逐步归中央政府)
	跨区域公共设施和道路交通、环保	共有	各级政府(分工合作)
	铁路、民航、邮政、国道等	中央	中央政府
	城市建设、公用事业、住房等	地方	省以下地方政府

## 二、纵向政府组织结构的调整优化

政府组织结构是由横向政府部门和纵向层级政府组成的有机整体。纵向行政体制改革需要解决的问题,是按照各级政府的职能定位,调整条块机构设置和相互关系,优化纵向组织结构。改革开放以来,我国先后进行了5次大的政府机构改革,政府组织结构趋于合理,但从纵向上看,目前仍然存在着机构设置不合理、条块关系未理顺、行政层级偏多、运行不顺畅等问题。在新一轮政府机构改革正在从中央到地方逐步展开的过程中,如何调整优化政府组织结构,涉及到一系列复杂的纵横关系,诸如地方如何实行大部门体制、如何理顺条块机构设置和相互关系、如何减少行政层级等,都是改革中需要研究解决的新问题。

### 1. 大部制改革背景下的地方政府机构整合

“探索实行职能有机统一的大部门体制”是十七大对政府机构改革提出的新要求。所谓大部门体制,又称大部制,是指将职能相近部门整合重组为一个较大部门的综合设置机构形式,以减少机构设置重叠、部门职能交叉,形成更加精干高效的政府组织结构。根据十七大精神,新的国务院机构改革在实行大部制方面迈出重要步伐,共撤销4个正部级机构,新组建5个大部门,涉及调整变动的机构有15个,进一步优化了政府组织结构,成为一大亮点。根据历次政府机构改革“先中央后地方”的经验,中央政府的改革必然会对地方产生重大影响,大部门体制改革也不例外。目前地方政府的机构设置,省级政府约45个左右,地级市政府约40个左右,县级政府约30个左右,仍然存在着机构重叠、职能交叉、权责脱节、运行不畅、效率不高等问题,同样可以通过实行大部门体制,如“大厅制”、“大局制”,进一步优化政府组织结构。具体到在哪些管理领域进行整合,谁和谁重组,则应从各地实际出发,不拘一格地整合职能和机构。在这方面,一些地方政府已经或正在进行积极探索。例如,海南省设立的人事劳动保障厅,负责全省人事、就业、劳动和社会保障等事务;文化广电出版体育厅,统管“大文化”事务。深圳市设立的文化局,统管文化、广电、新闻、出版等相近领域的事务;农林局,负责管理“大农业”事务;城市管理局,负责相当于其他城市市政园林局、城管局、综合执法局几个部门的事务。成都市的水务局,负责统一管理供水、排水、污水、防洪、农林水利等与水资源管理有关的事务,改变了“多龙治水”局面。2008年5月,重庆市将农业局、农机局、农办和农综办4个涉农部门合并为一个农委,统筹农业发展事务。

### 2. 上下部门对口衔接的模式选择

在地方机构调整、特别是实行大部门体制的过程中,一个无法回避的问题是,各层级政府的机构整合方案可能会有差异。可以假设,某地级市政府将甲乙丙三个部门整合为一个大部门,而上下省级政府和县级政府的甲乙丙三个部门仍然分设,或者另行整合,这时就将出现政府间部门不完全对口的问题。在现行“一级下管一级”的体制下,如果不解决上下部门之间如何对口衔接的问题,就可能影响正常的纵向业务关系,或者受到条条部门各种方式的干预,如工作考核“不达标”,投资项目可望而不

可及，与业务会议无缘等，不得不走“回头路”，这种情况在以往地方机构改革中屡见不鲜。新的政府机构改革方案提出，“需要统一设置的机构应当上下对口，其他机构因地制宜设置”，不搞“一刀切”。这一原则要求可理解为，有些地方机构是必须“一对一”的对口设置，如法律或中央有明确要求；其他机构设置则不一定如此，可有不同的对口设置模式，不必上下左右看齐。归纳起来会出现三种模式选择：一对多、多对一、一对一（参见图1）。这三种模式都应视为正常的上下对口衔接，上级行业部门不能因为与自己的选择不同而加以干预，这样无疑可以为各层级政府因地制宜设置机构，留有更大的空间。

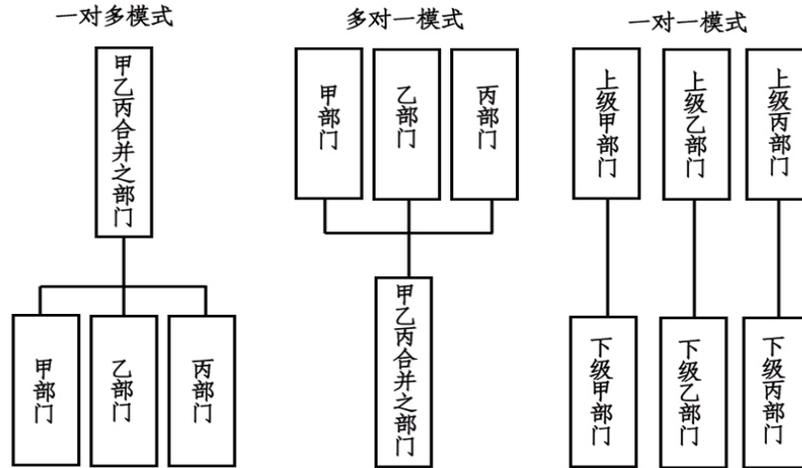


图1 三种上下对口模式

### 3.以职能划分为基础的条块机构关系

我国行政体制改革的一条重要经验，就是根据政府履行职能的需要来调整组织结构。从纵向上看，优化政府组织结构，同样要根据政府间职能配置来调整条块组织机构设置和相互关系。对于中央政府直接管理的事务，一般应由中央在地方设立分支机构或派出机构，实行垂直管理，机构、编制、经费、人事、业务等都由中央主管部门管理，如铁路、民航、央行、证监、保监、银监、电监、海关、国税、外汇、出入境检质检、烟草、邮政、国家物资储备、海事等在地方设立机构，都比较适合这种管理方式，并根据实际需要理顺条块关系。例如，社保基金管理机构从方向上看可由中央统一管理，以实现养老基金全国统筹、社保关系全国转续、个人社会保障代码全国通用。工商、土地管理、质量技术监督、食品药品监督等地方机构，目前实行省垂直管理，存在着地方政府职能不完整，“看得见但无权管、有权管但看不见”等问题，可考虑归地方各级政府管理。对于地方政府管理的事务，由地方政府设置管理机构，实行以块管理为主，机构、编制、经费、人事、业务等，归属地方政府管理，条条可提供业务指导；对于地方无力承担、或属于中央地方共同管理的事务，在项目、业务、经费方面，则实行分工合作，明确中央和地方之间的分工，分清各自的责任，减少“都负责又都不负责”的情况。

### 4.减少行政层级的方向选择

中国目前设有中央、省、地、县和乡5个层级政府，行政层级相对偏多，不利于提高行政效率，降低行政成本。如何减少行政层级，学术界和实际部门提出了各种设想。相比之下，比较合理的方向选择是探索省直管县市的体制，减少地级层级。从必要性看，现行市管县体制，在许多地方并没起到带动或“辐射”农村作用，在有的地方是“小马拉大车”，在有的地方市与县资源分配矛盾突出；从法律上看，并不存在障碍，宪法中并没有设置地级政府（除自治州外）的规定；从财政管理上看，目前全国多数省份都在推行“县财省管”改革；从政府间职能分工看，地方性公共事务可由县级政府承担，省级政府可实行间接式管理；从国外经验看，绝大多数国家都是由省

(州)直接管理县市的,其间没有中间层级。另一方面,也应该看到,如果实行省直管县市,一个省管的县市数量将平均达60个左右,管理幅度过宽,许多事务根本管不过来,并不具备充分条件。因此,这一设想可作为长远的方向选择,现阶段可考虑在有的县市数量较少的省份进行试点探索,或者一个省份内可先有部分县市(行政级别不变)试点由省直管。

### 三、政府间管理权限的合理划分

政府间经济社会事务的管理权限如何划分,也是纵向行政改革需要研究解决的一个重要课题。特别是中国是一个大国,一个省相当于世界上一个中等国家,按照中央统一领导、充分发挥地方主动性、积极性的原则,合理划分中央和地方之间的管理权限,对于发挥两个积极性,提高政府的整体效能,有着十分重要的作用。

政府间管理权限划分在各国都是一个复杂敏感的问题,涉及到不同层级政府之间的权力利益分配,上级政府权力多一些,下级政府权力就少些,反过来也一样,相互之间存在着“博弈”关系。如果抽象地就权限谈权限划分,层级政府之间往往会讨价还价、争论不休,出现收权放权的循环往复,寻求“平衡点”或许只是一种理想化设计。那么,应当根据什么来划分管理权限?应当说,权力是用来履行职能的,权限划分也应当以政府职能作为前提和基础。一项职能归哪一级政府承担,与该项职能履行相关的管理权力也应归哪级政府行使,不能脱离职能划分来讨论权力如何分配,否则势必造成有责无权、有权无责。

目前我国政府间经济社会事务的管理权限划分,在许多方面存在着不规范、不合理、不明确的问题。在有些方面,中央政府的管理权限过于集中,许多属于地方政府的事务,仍然要拿到中央部门进行审批,例如为争取项目、资金、批件而产生“跑部钱进”、驻京办事处的现象,于此不无关系;在有些方面,地方保护主义盛行,中央政策法规在一些地方得不到有效实施,“上有政策、下有对策”的现象依然存在;在财政分配方面,存在着政府间事权财权划分不对称的问题,不同层级政府承担职能与财力配置不相匹配,在许多地方出现省以下政府事权下移、财权上移,加上财政转移支付不到位,县乡政府财政困难,履行职能缺乏财力上的保障;在法律规范方面,许多事务的管理权限缺乏明确的法律界定,权力行使边界模糊,并且时而收权,时而放权,缺乏稳定的预期,导致了各种各样的短期行政行为。解决这些问题,应当以政府间职能配置为基础,逐步理顺政府间的管理权限划分。

第一,以职能定权限。应当按照政府间职能分工来进行管理权限划分,改变以往抽象进行权限划分的路径依赖。具体而言,中央政府职能范围内的事务,管理权力归中央;地方政府职能范围内的事务,管理权力归地方,地方政府应有充分的自主权;中央和地方政府共有职能范围内的事务,政策法律制定权、公共资源配置权和监督权,主要由中央政府行使;有关事务组织实施权、管理权和执行权,可归地方政府行使。如果中央将不必由自己管理的事务下放给地方,与该事务有关的管理权限也应同时划归地方政府。

第二,以事权定财权。政府间的事权财权划分,应遵循“事权决定财权”的财政分权原则。基本思路:一是在逻辑顺序上,要根据各层级政府的职能确定各自承担的事权范围,而后再确定财权划分,而不能“本末倒置”;二是应使财权与事权配置相匹配,一级政府承担了多少支出责任,就应有多少相应的财政收入作为保障,确保各级政府收支平衡,有财力履行职能;三是各级政府都应遵守政府间事权财权划分的约定,特别是上级政府不能随意加以改变,现在许多地方事权层层下移、财权层层上移的情况,不应延续;四是各级政府预算计划确定之后,上级政府如果委托地方承办事务,或者出台要求下级政府增支的政策,应提供相应配套资金,不能“上级请客、下级买单”,增加下级政府额外财政负担;五是按照建设服务型政府的要求,各级政府都应加大财政对公共服务的支出比重,确立合理的财政分担比例;同时,中央和省级政府应加大对基层、欠发达地区的转移支付力度,促进基本公共服务均等化。

第三,以中央控制减少权力下放的负面作用。在我国,随着中央政府越来越注重

宏观管理，随着地方政府治理能力的提高，可以预见，进一步下放权力、特别是分权化的社会管理和公共服务，将成为一种发展趋势。经验表明，权力下放有许多好处，如有利于调动地方政府的积极性，促进地方政府创新，提高管理和服务效率等；但同时也有不少缺陷，如中央调控能力可能减弱，地方可能只关心局部利益而无视整体利益，同样的权力下放条件会使地区间差距会越拉越大等问题。为了减少下放权力的负面作用，政府在下放权力的同时，应保持必不可少的中央控制。主要包括：（1）法律控制。中央政府应在确保国家法律和标准规范在全国得到统一实施等方面，加强对地方的监督控制。（2）财政控制。中央政府应在防止地方政府随意征税、举债、扩大财政赤字等方面，加以监督和控制，以免影响宏观经济稳定。（3）政策控制。在某一时期中央宏观政策目标与地方政府计划可能不一致，这时中央政府应采取措施保证中央宏观政策在全国得到有效实施。

第四，以法律保证权限划分的规范性和权威性。依法界定政府间管理权限划分，可以使各级政府行使权力有明确的法律依据或授权，具有规范性和权威性。我国宪法和法律对政府间职权划分已有原则规定，为各级政府依法行使权力提供了基本法律依据。现阶段，我国正处于转型时期，行政体制改革在逐步深化，政府间职能配置和管理权限也在不断调整变化，这就需要按照依法行政、建设法治政府的要求，加强政府组织立法，以法律来界定各级政府在经济社会事务方面的管理权限，如果调整改变也要通过立法，真正使各级政府依法行使管理权力。

（作者单位：中国行政管理学会副秘书长、公共管理研究中心主任、研究员，北京 100017）

## Thoughts on the Reform of Central Local Government System in China

Shen Ronghua

[ **Abstract** ] Government reforms includes two stages: horizontal reform and vertical reform. This article mainly stresses the interactive and coordinative relations of such two stages. According to the author, the new round government reform should introduce vertical reform in time and make it interact with the horizontal reform, so as to promote the reform integrally. First, we should rationally allocate the functions among governments at all levels according to their responsibilities instead of simply copy the practices of the higher level. Second, based on the function allocation, we should resolve the new problems faced by governments in reform, smooth the vertical and horizontal relations and further optimize the vertical government structure. Third, we should change the original routine dependency of abstract power distribution to the vertical authority distribution on the basis of the scopes of governmental functions.

[ **Key words** ] government system reform, function allocation, government structure

[ **Author** ] Shen Ronghua is a Senior Researcher at Chinese Public Administration Society, Beijing 100017