

中央的统一领导：现状与问题^{*}



王建学

厦门大学法学院副教授

1982年宪法中的“两个积极性原则”与前两部宪法存在本质差别，它不再是计划经济模式下发展国民经济的方针，而是意味着中央和地方适当分权。但由于中央的统一领导在组织基础、事权范围和执行机制三方面的内在冲突，实际分权效果不尽理想，致使两个意义上的中国并存，一个是高度中央集权的中国，另一个是高度地方分权的中国。有必要淡化中央统一领导的行政色彩并使之转向法律上的中央统一领导，从而塑造更为良好的两个积极性实践。

现行《宪法》第3条第4款规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这是民主集中制原则在权力纵向配置领域的体现。其中，“地方的主动性、积极性”在近年来得到日益充分的诠释，并被作为激发地方活力、促进改革开放和实现地方分权的制度基础。笔者认为，中央的统一领导与地方的主动性和积极性构成一对矛盾，全面认识我国的央地关系以及准确理解地方的主动性和积极性本身，都不能忽视中央的统一领导。因此，本文基于对中央统一领导的历史性描述，揭示其组织基础、事权范围与执行机制的现状与问题，为完善中央的统一领导进而塑造更为合理的央地关系提供基于规范的展望。

一、历史变迁

新中国成立以来按照计划经济模式建立起中央集权的政治体制，中央在组织、事权、财政等各个方面对地方进行统一的领导和管理。如果说清末以来立宪运动的任务本应是战胜国家权力的专制性，激发社会活力从而实现国富民强，那么，社会主义则转通过强化国家权力来实现富强梦想。计划经济所带来的权力集中使宪法的任务从防御国家变为调动个人与地方，比如1954年宪法开始出现“国家鼓励公民在劳动中的积极性和创造性”的内容。

^{*} 本文是2017年度教育部人文社会科学研究规划基金一般项目“中国宪法第三条第四款的释义学”（项目批准号：17YJA820027）的最终成果之一。

本应受到制约的国家权力更为强大，票证制、单位制、统购统销等新机制使国家的触角伸向社会的每个角落，个人和地方对国家的依附性达到历史顶点，形成了高度同质化的中央集权国家。

高度中央集权尽管很快实现了国家稳定和政权统一，但也同时遭遇发展活力悖论。毛泽东很快意识到问题，并在1956年4月《论十大关系》中提出：“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”¹同年10月，中共中央、国务院联合下发《国务院关于改进国家行政体制的决议（草案）》开启第一轮权力下放，随后1958年《关于工业企业下放的几项决定》将除一些主要的、特殊的以及试验田性质的企业以外的其他企业，一律下放地方并归地方管理。权力下放虽然激发了地方积极性，但也造成了全国范围内的盲目生产和重复建设，其负面效果在“大跃进”中无限放大。因此，1961年1月中央发布《关于调整管理体制的若干暂行规定》，收回下放的权力，第一次大规模权力下放走到历史终点。此后在1966年至1978年间再次经历一轮权力收放循环，彻底坐实了“一统就死、一放就乱”的悖论。

前述权力配置结构在宪法条文中亦有所呼应。1975年《宪法》第10条和1978年《宪法》第11条都明文规定了中央和地方两个积极性，

将其作为发展国民经济的基本方针。这两部宪法都是计划经济体制的产物，以中央集权为主旨，地方并不是独立于中央的实体。因此，中央的统一领导是“全国一盘棋”，地方积极性则意味着中央集权之下的权力下放，²从而使地方在经济发展中保持机动性。在利益构成上，地方并没有区别于中央的特殊利益；在法律关系上，地方只是中央的代理人；在权力来源上，地方权力由中央授予并可随意收回。尽管地方积极性在权力下放结构中并不稳定，但它足以提高中央集权的效率，如巴浩（Odilon Barrot）所说：“这是用同一把锤子捶，但是我们缩短了它的柄。”³权力下放虽然较为灵活，但仍无法克服体制性缺陷，因为中央集权的本质决定了权力收放会伴随“死”和“乱”同步循环，实践中也始终无法找到稳定有效的权力配置方案。因此，1982年宪法在修改过程已经充分意识到中央集权及其权力下放的弊端，自然就有了走向稳定的地方分权的打算。⁴

1982年宪法中的“两个积极性原则”与前两部宪法存在本质差别，它不再是计划经济模式下发展国民经济的方针，而是中央和地方国家机构职权划分的原则。之所以出现这种变化是因为，1982年宪法已经开始突破传统计划经济体制，承认个体经济，并为1993年正式确立社会主义市场经济体制奠定了基础。计划经济突破的同时，与之相伴的中央集权体制也开始崩塌。如学者所说，“改革开放打破了铁板一块的政治同质性，促进了个体利益的分出，使经济系统逐渐独立于政治系统”。⁵因此，随着个体利益、地方利益

1 毛泽东：《毛泽东选集》（第5卷），人民出版社1977年版，第275页。

2 权力下放（déconcentration）的基础是央地利益同质性，通过在同一系统内将权力下移，从而增强中央控制的效率，而地方分权（décentralisation）的基础是地方利益的独立性，地方具有法人资格、自主权和自治机关，具体参见王建学：《法国公法中地方公共团体的概念》，载《东南学术》2010年第1期。

3 Michel Verpeaux, *Droit des Collectivités Territoriales*, Paris: PUF, 2005, P.XXII.

4 彭真说：“草案根据发挥中央和地方两个积极性的原则，规定中央和地方适当分权，在中央的统一领导下，加强了地方的职权。”参见《关于中华人民共和国宪法修改草案的说明——1982年4月22日在第五届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上》，载 http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001302.htm，2017年12月10日访问。

5 李忠夏：《法治国的宪法内涵：迈向功能分化社会的宪法观》，载《法学研究》2017年第2期。

与中央利益的分化，私人利益得到允许并成为个人创造性（private initiative）的基础，地方利益亦可通过地方国家机关得到实现，它们都是社会主义的组成部分。1982年宪法建立个人、各级地方和中央多把“锤子”共同打造利益多元化的社会主义。因此，中央的统一领导不能理解为在计划经济背景下的“以对地方的规制和指控为旨趣”，⁶而应基于市场经济的利益多元化，回归领导的本义即“指引和影响”，⁷而非直接的强制命令。领导在本质上是一种“统领全局的导向性行为”，⁸而非事必躬亲的中央集权。

显然，1982年宪法中的“中央的统一领导”相比前两部宪法大为收缩⁹并趋于理性化，不再意味着“全国一盘棋”，中央权力也不再无孔不入，中央只在其事权的“锤子”范围内进行统一领导，从而为全国人民服务。相应地，地方的主动性和积极性在1982年宪法中大为增强，其实已经构成地方分权的稳定基础，它意味着地方国家机关可以在中央国家机关之外自我负责地代言本地方人民的利益。那么，“中央的统一领导”在1982年宪法的规范和实践中是如何展开的，其与地方的主动性和积极性形成了何种关系样态？

二、组织基础

“两个积极性”本身是国家机构的纵向活动

原则。一般而言，“组织原则是搭台，活动原则是唱戏”，¹⁰二者性质不同，但“搭台”为“唱戏”提供了基础，因此，“两个积极性”无论在规范上还是事实上都必须结合国家机构的纵向组织原则进行理解。作为宪法第三章所设立的中央国家机关，全国人大及其常委会、国务院和中央军事委员会¹¹是中央统一领导的直接担当者与组织保障。

全国人大及其常委会在各级国家权力机关中等级最高，国务院作为中央人民政府是各级行政机关的最高领导者，中央军委更是纵向上排他的军事领导机关，不过它们的民主正当性基础都在纵向上直接依赖地方（各级人大）。尤其作为国务院和中央军委的产生者，全国人大主要由省级人大选出的代表组成，这种产生方式在纵向上其实极为松散，使全国人大在比较法意义上更像是议会中代表各地方利益的议院。¹²在活动形式上，除全体大会外，各省级代表团是全国人大开展审议和其他活动的主要单元。在代表地位上，全国人大代表虽被视为全体选民的代表，却不能独立行事，而须基于选民委托¹³时时受到原选举单位的监督。因此，我国现行民主体制实则蕴含着民主正当性由地方到中央的传递过程，表现出类似杰弗逊式民主（Jeffersonian democracy）¹⁴的过度地方依赖特征。在类型上，它不同于中央和地方政权均由选民直选从而获得同等民主基础进而

6 秦前红：《简评宪法文本关于中央与地方关系的制度安排》，载《河南政法管理干部学院学报》2007年第6期。

7 “领导是在一定条件下，指引和影响个人或组织，实现某种目标的行动过程。”参见刘永芳：《管理心理学》，清华大学出版社2008年版，第231页。

8 金建新、万里燕：《组织行为学纲要》，甘肃人民出版社2008年版，第238页。

9 必须补充的是，收缩并非弱化，相比无所不管却力不从心，于当为之处有为反而意味着领导力的增强。

10 马岭：《我国现行〈宪法〉中的民主集中制原则》，载《云南大学学报》（法学版）2013年第4期。

11 也有学者认为，“中央地方关系的权力关系主体只包括各级人民代表大会和各级行政机关”，而不包含中央军事委员会。参见苗泳：《中央地方关系中的民主集中制研究》，法律出版社2016年版，第88页。

12 如美国参议院议员依美国宪法第1条第3款由各州议会选举并代表各州利益（1913年第17修正案改为由各州人民选举），法国参议院议员依法国宪法第24条第4款由各地地方议会议员间接选举并代表各地方单位利益。

13 委托制源于卢梭式绝对人民主权观，但它在曾受卢梭影响的当今法语国家宪法中已经尽遭废弃，具体参见王建学：《制宪权与人权关系探源》，载《法学家》2014年第1期。

14 杰弗逊式民主的核心关注是直接民主和个人参与，因此支持“小共和”，信赖和赞成地方自治和州权，反对中央政府及其权力扩张。See Harold Wolman, *Theories of Local Democracy in the United States*, in King D., Stoker G. (eds.) *Rethinking Local Democracy: Government Beyond the Centre*, London: Palgrave, 1996, p. 159.

并驾齐驱的纵向民主结构，更不同于倒置式纵向民主结构，即中央政权由选民直选，地方政权由中央任命并由中央获得民主正当性基础。制宪者难道不担心这种过于松散的纵向民主结构会损害国家的统一性和单一性吗？

如果注意到宪法所确立的党的领导原则以及党的组织结构，就能意识到前述担忧根本是多余的。在党的政治、思想和组织领导中，组织领导弥补和纠正了国家机构意义上过于松散的纵向民主结构，尤其是党的纵向组织和人事制度对强化“中央的统一领导”具有重要价值。从革命战争年代开始，中国共产党就确立了党管干部的原则，基本形成了中央及各级党委统一领导下各级组织部门分级管理干部的体制。新中国成立后，为配合计划经济和中央集权体制，中共中央1953年发布《关于加强干部管理工作的决定》，提出建立在中央和各级党委组织部统一管理下分级分类管理干部的制度。中共中央1955年还专门发布“中央管理的干部职务名称表”。从总体上看，最初的干部人事管理制度是“下管两级”甚至“下管三级”。但这种体制过于僵化，不利于调动地方积极性，尤其无法适应1982年宪法改革开放和地方分权的要求。因此，1983年10月，中共中央组织部发布了《关于改革干部管理体制若干问题的规定》，缩小了中央管理干部的范围，并据此修订了中管干部职务表，由此形成了“下管一级、备案一级”的体制。这种下管一级的组织和人事制度一直延续至今。必须强调的是，党的干部管理体制作为一种制宪时既存的社会事实，是不可能被制宪者所忽视的，在宪法解释的过程中也不能予以刻意抹杀。

从总体上看，党的纵向人事组织安排讲求中央控制有余而民主基础不足。从横向上看，党委的统一领导与组织部门的具体管理相互结合，其中前者体现了一定的民主性和审议性因素，但它

必然需要组织部这样一个专管人事的官僚机构予以配合，因此，这种人事控制更多体现出官僚制固有的专断色彩。由此在纵向上，整个制度更像是传统官僚体制中的“上级官员对下级官员的考察、任命与监督”，造成“有权者（上级）不知情，知情者（地方民众）没有权”的局面。而且，“下管一级”并非只管一级，每一上级都下管一级其实意味着，中央对各级干部都具有最终和最高的管理权。

显而易见，这种体制虽可纠正国家机构纵向组织的松散性，但也经常与其发生冲突。依据宪法规定，地方人大不仅提供中央政权的民主基础，而且选举产生同级行政机关、审判机关和检察机关。因此，中央对地方的人事控制有侵占地方人大人事决定权之嫌。

三、事权范围

“两个积极性”本身是中央和地方国家机构职权划分的原则，因此在本体论意义上，中央的统一领导意味着对中央事权的原则性保障。理解这种原则性保障不能忽视宪法对中央国家机构的职权列举。事权是指“管理事务的权力”，¹⁵中央国家机构所管事务的职权范围决定了中央事权的范围，进而决定着中央统一领导的范围。考虑到中央军委是纵向上排他性的军事领导机关，确定中央事权（相对于地方事权）界限的难点在于国家权力机关和行政机关。

就国家权力机关而言，由于国家权力本身具有无所不包的概括性，理论上可以涵盖所有事项，因此并无在宪法中逐项列举的必要。对于全国人大及其常委会，宪法专门列举了其排他管辖事项，如“战争和和平的问题”“驻外全权代表的任免”“战争状态的宣布”等（《宪法》第62条和第67条），而地方各级人大及县级以上地方各级人大常委会（以下统称地方人大）的决定权

15 郑毅：《中央与地方事权划分基础三题——内涵、理论与原则》，载《云南大学学报》（法学版）2011年第4期。

则一般性表述为“讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”（第104条）。由于各级人大所辖事项在内容上无所不包，因此只能从地域层级上予以区别。也就是说，各类事项凡有全国一致之性质者，由全国人大及其常委会管辖，凡有全省一致之性质者，由省级人大及其常委会管辖，以此类推。¹⁶从实际情形来看，全国人大及其常委会几乎对所有事项都制定了全国性法律，现行有效约233部法律涵盖教育、文化、卫生、体育、环境、科技、社会发展、城乡建设等公共生活的各个领域。就地方人大而言，《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以

下简称地方组织法）第8条第3项和第44条第4项列举了地方人大的决定事项范围。¹⁷

就国家行政机关而言，由于行政权是分支性权力，不同于概括性的国家权力，因此宪法对其所管事项范围进行了明确和细致的列举。《宪法》第89条第6—11项列举了国务院领导和管理的各项。《宪法》第107条列举了县级以上地方各级人民政府（以下统称地方政府）管理的事项，并由地方组织法第59条第5项予以重复和扩充（仅新增“环境和资源保护”一项）。基于宪法和地方组织法的具体列举，可将国务院、地方人大和地方政府所辖事项归纳为如下表所示，并提出三点结论。

表1 国务院、地方人大和地方政府所辖事项

事项 主体	经济	城乡建设	教育	科学	文化	卫生	体育	计划生育	民政	公安	司法行政	监察	民族事务	财政	对外事务	国防建设	政治	环境和资源保护
国务院	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		
地方人大	√		√	√	√	√			√				√				√	√
地方政府	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√				√

首先，凡属全国人大及其常委会和国务院所管辖者必然是中央事权。显然，中央事权是无所不包的。尽管上表中国务院所辖事项在财政、政治、环境和资源保护三项上存在空白，但财政与环资保护可以视为国务院的默示权力（implied powers），¹⁸并且全国人大的全权性可以补足所有空白。中央事权在对外事务、国防建设和军事等方面还具有排他性和专属性。

其次，凡属地方人大所管辖者必然是地方事权。基于国家权力的概括性，地方人大所辖事项本应与全国人大一样是无所不包的，但在地方组织法的具体列举中却存在半数（9/18）空白。其在中央专属事项存在空白乃理所当然，无须赘述，

城乡建设、体育和财政可视为地方人大的默示权力，但计生、公安、司法行政和监察的空白却颇值深思。在性质上看，这四类事项应当在全国范围内统一标准和尺度，而不能因掺入地方利益而出现地域差异性。

最后，地方政府所辖事项在宪法和地方组织法中高度对应，后者仅补充了环资保护。另外，地方政府所辖事项与国务院所辖事项也高度对应，仅在国务院排他管辖的对外事务和国防建设两项上存在空白。为何地方政府没有像地方人大那样出现事项空白？其原因只能是，地方政府与地方人大重合的管辖事项为地方事权，而地方政府管辖但地方人大空白的事项，是地方政府在国

16 孙中山先生在1924年《建国大纲》中最早提出：“凡事务有全国一致之性质者，划归中央；有因地制宜之性质者，划归地方。”

17 部分地方人大在实践中制定了关于讨论决定重大事项的规定，其所列举事项与地方组织法大同小异。

18 默示权力由马歇尔大法官在合众国银行案中提出，参见 McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819)。

务院领导下所承担的中央委托事权。¹⁹

从总体上看，我国央地之间存在一定的职责同构现象，²⁰表现在：一是与全部地方事权重合的部分，可称为中央与地方共享事权，它与各级地方事权缺乏区分度，且各级地方事权相互间也毫无区分度；二是中央可委托地方的事权，由各级政府在国务院领导下承担，但在不同层级地方政府之间毫无区分度。此外，中央的专属性事权，不存在职责同构现象。从比较法角度看，我国宪法缺乏对事权的否定性列举，²¹从而加剧了职责同构的效果。

四、执行机制

从宪法所设置的央地政权组织以及央地事权分配关系来看，各类事权得到执行的基本框架应当是中央和地方国家机构分别负责落实中央事权和地方事权。《宪法》第3条第4款的“中央的统一领导”既包括全国人大及其常委会的审议和决定尤其是制定全国性法律，也包括国务院和中央军委的行政和管理作用，就事权的具体执行而言，行政部门显然居于首要地位。

国务院作为各类中央事项的具体执行者，其地位在《宪法》第89条中有所差别，这种差别极其细微以致遭到了学者的普遍忽视。《宪法》第89条第6、7、8、10、11项采取了“领导与管理”的表述，而第9项的“对外事务”则仅表述为“管理”。这种措辞具有三重意义。首先，“领导”与“管理”相并列，因此是狭义的领导，而非包括管理的广义领导。其次，狭义的领导是且仅是统领全局，其与管理的最大区别在于，“领导善于授权，让人们都能独当一面自主地创造性地干事，而不是事必躬亲，通过集权控制让所有的人都按照既定要求干事”。²²这种领导的内涵与前文所解释的第3条第4款“中央的统一领导”相呼应。最后，基于前述中央事权的不同类型，领导与管理的不同组合意味着事权执行机制的多样化，具体如表2所示。

首先，中央专属事权应当由国务院负责，具体又分为“仅管理”与“领导和管理”两类。前者可称为绝对专属事权，如第89条第9项的对外事务，由国务院直接“管理”（不含领导），因此，国务院不得将此事项委托地方执行，中央

表2 事权类型及其执行机制

事权类型		事项列举	执行机制	执行者地位
专属事权	绝对	对外事务	必须中央集权	国务院管理
	相对	国防建设	通常中央集权，以权力下放为例外	国务院领导和管理
可委托地方事权		计生、公安、司法行政、监察	中央集权和权力下放	国务院领导和管理，地方政府受国务院委托和领导进行管理
与地方共享事权		经济、城乡建设、教育、科学、文化、卫生、体育、民政、民族事务、财政、环保保护	必须地方分权	国务院领导和管理，地方政府受地方人大领导进行管理

19 笔者曾提出，《宪法》第107条所列举的事项中，“和”字前的部分是地方政府的自主事权，即作为地方人大的执行机关管理本地方之事业的兴办，“和”字后的部分是地方政府的中央委托事权，即作为国务院的下属机关而承办其委托事项，参见王建国：《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》，载《中国法学》2017年第4期。这种见解能够得到地方组织法的一定佐证，因为前述中央委托事项绝大多数没有出现在地方组织法对地方人大的事权列举当中。

20 职责同构是指“不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致”，参见朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版）2005年第1期。值得指出的是，职责同构现象在实践中极为严重，但它在规范上则如本文所述仅存在于一定范围内。

21 否定性列举的优点在于，能够在宪法上建立起专属事权范围，如美国宪法第1条第9款列举了禁止联邦国会管辖的事项，第10款列举了各州不得管辖的事项。

22 李宝元、严帆、董青：《组织行为学通论》，清华大学出版社2014年版，第301页。

军委对军事力量的领导与此相同。后者可称为相对专属事权,如国防建设由国务院“领导和管理”,因此,国务院既可直接管理,亦可将管理权下放给地方政府,从而使自己在一定程度上退居领导地位。不过,相对专属事项本质上仍是中央专属,因此只在例外条件下才能权力下放。

其次,对于可委托地方的中央事权,国务院既可直接管理也可将其管理权下放给地方政府,由于这些事项在《宪法》第107条中也属于地方政府管理,因此国务院并非仅在例外条件下才能下放其管理权。但权力下放应当有助于提高行政效率,并且由于可委托地方的事权本质上仍属中央事权,因此国务院应当进行有力的统一领导,确保全国范围内的同一性,而地方政府在执行这些事项时只能单一地服从国务院,而排除地方人大的领导。

最后,对于与地方共享的中央事权,国务院应基于全国人大及其常委会的决定而进行领导或管理,在“两个积极性”的框架内尊重中央与地方间的分权,偏重在全国范围内统一标准,而依辅助性(subsidiarity)原则将事项执行留给地方人大和政府,尊重地方人大和政府对地方事务的自主管理,并容忍一定的地方差异性。

但前述多样化事权执行机制在法律规定和行政组织实践中发生过两次变形。就法律规定而言,仅绝对专属事权执行机制得到维持,而其他执行机制则混同为一。笔者以“统一领导”对现行有效法律进行内容检索,去除无关内容²³后共得到19部规定中央统一领导的法律。这些法律设置的事权执行机制可分为两类:第一类是国务院及其职能部门自身对事项进行集中管理,将全国分区设立不受地方干涉的垂直管理机构,体现在《银行业监督管理法》《中国人民银行法》《海关法》

《民用航空法》中。可见,绝对专属事权执行机制得到维持和扩大。第二类是国务院及其职能部门对事项进行统一领导,同时各级政府实行分级负责或管理的原则,体现在《国防法》《国防交通法》《人民武装警察法》《国家安全法》《反恐怖主义法》《反间谍法》《高等教育法》《渔业法》《统计法》《防震减灾法》《消防法》《禁毒法》《突发事件应对法》《档案法》《水法》中。此外,我国绝大多数法律规定的事项执行都采取这种机制。²⁴令人诧异的是,国防和武警在宪法中本应属于中央专属事项,但其管理权却被常规性地赋予地方政府。由此,中央的部分专属事项、可委托地方事项和与地方共享事项甚至地方自主事项的执行机制完全混同在一起。

就行政组织实践而言,目前的行政体制较为注重国务院及上级行政机关对下级行政机关的直接领导和管理,这使所有事项的执行在事实上都采取了中央集权及其权力下放的体制。我国法定的行政组织结构本应是双重领导体制加垂直领导体制,前者为常规,后者为例外。在双重领导体制中,地方政府既受上级政府直至国务院的领导,同时也受本级地方人大领导,其中各级政府的职能部门则受上级业务主管部门和本级人民政府的双重领导。但在实践中,由于地方人大的作用仍不够彰显,很难有效左右事项的实际执行。因此,双重领导体制主要偏重行政系统内部的纵向领导。由此,几乎所有事项的执行机制在事实上都变成了以各级政府及其职能部门为中心的单一的科层式官僚结构,而国务院及其职能部门则处于其顶点。²⁵

五、问题与展望

中央的统一领导在组织基础、事权范围和执

23 《防洪法》《职业病防治法》《食品安全法》《动物防疫法》《精神卫生法》《水土保持法》《农产品质量安全法》等多部法律规定了(县级以上)地方政府对相关事项实行统一领导。

24 比如环境保护事权的纵向划分,相关法律规定经由“三定方案”进一步落实形成了层层负责的结构,导致“事权划分模糊”“事权划分不合理”等诸多问题,参见刘剑文、侯卓:《事权划分法治化的中国路径》,载《中国社会科学》2017年第2期。

25 以水利事权为例,这种结构的典型特征是“‘事’在下而‘权’在上”,参见姜国兵、梁廷君:《中央与地方水利事权划分研究——基于广东省的调研》,载《中国行政管理》2015年第4期。

行机制三个方面都存在规范与事实的冲突：组织基础面临地方的人事自主与中央的人事控制的矛盾，事权范围面临央地事权（以及中央事权本身）分化与职责同构的矛盾，而执行机制则面临多样化与单调化的矛盾。

就实际运行而言，高度同构化的各级政府事权通常先转化为各种行政任务，然后由中央逐层下达给各级地方，从而层层量化分解和下压，甚至出现为完成上级指标而层层加码的现象。在改革开放和现行宪法颁布以来，中央为了不断激发市场活力和发挥地方积极性，放松了对地方的直接控制特别是经济领域的各种审批，经济管理权和社会管理权不断下放，事权及其落实层层下移。不过在总体上看，权力下放的实践仍具有“相机授权”的随意性，缺乏制度化规定。1994年起实施的分税制改革强化了中央的财政汲取能力，导致地方丧失了大部分财权却承担着不断扩大的事权，因此出现通俗所说的“中央财政喜气洋洋，省市财政勉勉强强，县级财政拆东墙补西墙，乡镇财政哭爹喊娘”现象。地方的“资金饥渴症”必须通过诸如收费摊派、“跑部钱进”、土地财政等方式进行缓解，由此造成了地方治理和央地关系的多重矛盾。在这种纵向结构中，“中央对地方干部的任免考核支持着整个体制的运作”，²⁶堪称分权改革的法宝。中央正是由于保持着对地方的人事控制，所以才不必过于担心权力下放可能带来的局面失控。而且，根据一种对中国改革开放以来经济高速增长的原因解析，经济增长的内在动因恰在于官员晋升锦标赛，而“人事方面的集权是其实施的基本前提之一”。²⁷所以在事权不断下放的同时，人事控制基本得以保留，甚至

在特定方面还有所加强。

前述现象虽然看起来自有一套实践逻辑和实践理性，但也蕴含着严重的问题和深刻的危机。组织基础上缺乏足够的民主基础，容易导致人民尤其其底层人民的诉求遭到忽视，形成无法摆脱的信访怪现状；事权纵向同质化导致行政和治理成本居高不下，国务院和上级政府由“管事之官”在很大程度上沦为“管官之官”，²⁸官僚主义和文牍主义由此盛行；事权具体执行无法避免地方政府的代理人机会主义，各种任务在纵向传递过程中极易发生变形，且中央难以有效监管，导致“政令出不了中南海”。这种体制不仅吞噬了宪法中原本存在的地方分权和自治，甚至将本应在法律上保持独立的司法机关变为其附庸，导致司法公正受到挑战。最终受到损害的反而是中央统一领导本身。“村骗乡，乡骗县，一级一级往上骗，一直骗到国务院；国务院下文件，一级一级往下念，念完直接上饭店。”这样的顺口溜就是对当前中央统一领导困境的形象描述。中央有权而无权，地方无权而滥权，使每个人眼里都有两个意义上的中国，一个是高度中央集权的中国，另一个是高度地方分权的中国。因此，笔者的一贯主张是，回归和强化宪法中的民主体制，加强中央与地方之间的稳定性分权，塑造多样化的事权执行机制，淡化中央统一领导的行政色彩并使之转向法律上的中央统一领导，同时强化司法的独立性，提高法院在法律适用中的地位，以司法手段调节央地关系。考虑到中央统一领导在广义上是“与国家机构的整体布局相关的”²⁹框架性原则，它一定意味着司法机关对全国性法律的统一适用，尤其是通过行政诉讼“维护中央权威、保证法制统一、协调地方竞争、调节资源配置”。³⁰■

26 Kai-yuen Tsui and Youqiang Wang, *Between Separate Stoves and A Single Menu: Fiscal Decentralization in China*, *China Quarterly*, 2004, No.177, p.89.

27 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007年第7期。

28 这种状况是令人担忧的，顾炎武曾提出治官定律，“故自古及今，小官多者其世盛，大官多者其世衰。兴亡之涂，罔不由此”。参见顾炎武撰、黄汝成集释：《日知录集释》，花山文艺出版社1990年，第363页。

29 马岭：《我国现行〈宪法〉中的民主集中制原则》，载《云南大学学报》（法学版）2013年第4期。

30 王理万：《行政诉讼与中央地方关系法治化》，载《法制与社会发展》2015年第1期。