

中国公共事务的集权与分权： 与国家治理的关系

曹正汉 聂晶 张晓鸣

摘要 在中国，公共事务治理是实行中央集权或是地方分权，在很大程度上取决于其治理过程与国家治理之间的关系，即表现出如下特征：第一，一项全国性公共事务，只有当其与国家治理上的“治民”工作能分离开，中央政府才会实行集中管理，所谓垂直管理；反之，如果存在着某些治理环节与国家治理上的“治民”工作不能分离开，那么，中央政府将把这一部分治理环节下放给地方政府管理，而在其余治理环节上实行集中管理，形成垂直管理与属地管理相结合的治理模式。第二，一项地方性公共事务，只有当其与国家治理上的“治官”工作可分离开，才会由地方政府完全负责，所谓属地管理；反之，如果存在着某些治理环节与国家治理上的“治官”工作不可分离开，那么，中央政府将对这一部分治理环节实行直接控制，而其余治理环节由地方政府负责管理，形成中央直接控制与属地管理相结合的治理模式。这些特征源于公共事务治理与国家治理的冲突，是中央政府为了解决此种冲突所导致的结果。

关键词 公共事务治理 国家治理 中央集权 地方分权

作者曹正汉，浙江大学公共管理学院教授（浙江杭州 310058）；聂晶，浙江大学经济学院博士研究生（浙江杭州 310058）；张晓鸣，香港大学经济与工商管理学院博士研究生。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)04-0069-15

一、导论

国家的一项重要职能是提供公共产品和管理公共事务，即所谓“公共事务治理”。在公共事务治理上，一个重要问题是，哪些公共事务由中央政府集中管理，哪些由地方政府分散治理，此即公共事务的集权与分权问题。^①

对于上述问题的回答，如果只考虑公共事务的治理效率和治理质量，经济学家提出了一项简单原则，所谓“分权定理”（decentralization theorem）。分权定理是指，为了提高公共事务的治理效率和治理质量，公共事务应依据外部性程度和规模经济程度，区分为全国性公共事务与地方性公共事务，前者应由中央政府集中管理，实行中央集权，后者应由地方政府分散治理，采用地方分权。^② 在本文中，我们把“分

^① 在本文中，公共事务是指包含有公共产品（public goods）特征的事务，包括政府提供的公共服务、公共设施和基础设施等。

^② Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5(1956), pp. 416-424; Mancur Olson, “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government,” *American Economic Review*, vol. 59, no. 2(1969), pp. 479-487; Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

权定理”也称为“效率原则”。

当然，学者们已经指出，公共事务的集权与分权不是单纯的效率问题，还受到国家政治体制、政党结构、历史传统、地区认同程度、地方分离势力等政治因素的影响。^①在中国公共事务治理上，学者们则特别指出，影响公共事务集权与分权的最重要的政治因素，是国家（state）本身的治理方式和治理逻辑。因此，对于中国公共事务治理，一种研究方法是从国家治理逻辑出发，探讨公共事务的集权与分权的特征及其形成原因。^②

周黎安提出的“行政发包制”模型，就是在公共事务治理上，体现国家治理逻辑的一个代表性模型。“行政发包制”是指中央在国家治理上，为了降低行政成本、提高行政效率，把行政事务尽可能发包给地方政府，同时，保留对发包事务的监督、检查、考核的权力。此即是周黎安所揭示的国家治理逻辑。此种国家治理逻辑延伸到公共事务治理上，形成公共事务的集权与分权的特征：中央政府主要掌握公共事务的发包权，包括制定治理目标、监督治理过程、考核治理结果等权力；地方政府作为承包方，承担绝大部分公共事务的治理任务和治理责任。^③因此，“行政发包制”既是国家治理模型，也是公共事务治理模型，或者说，是包含着公共事务治理的、广义的国家治理模型。

从国家治理逻辑出发，另一种模型是曹正汉提出来的“风险论”模型。曹正汉认为，在国家治理上，中央政府的首要目标是维护政权稳定，这就需要同时控制来自民众的社会风险和来自地方官员的代理风险，由此形成“中央治官，地方治民”的治理模式，此即国家治理逻辑。^④在此基础上，曹正汉、周杰等进一步认为，此种国家治理逻辑影响到公共事务的集权与分权，导致在一部分社会风险较高的全国性公共事务上出现“过度分权”，并导致在一部分代理风险较高的地方性公共事务上出现“过度集权”。^⑤此种分析方法也是从国家治理逻辑出发，解释公共事务的集权与分权的特征。

周雪光揭示的“一统体制与有效治理的矛盾”，及其建立的分析理论，也蕴含着国家治理逻辑对公共事务治理的影响机制。^⑥所谓“一统体制”，首先是指国家的最高权力是一元的，即存在着一元化的中央权力中心；其次，也是指中央政府对其疆域内所有地区和所有民众，在所有重要事务上，均行使最高的和最终的决定权。因此，“一统体制”是指国家治理体制。“有效治理”是指政府（特别是地方政府）在行政管理和公共事务治理上，处理实际事务和解决实际问题的可行性与有效性。周雪光认为，“一统体制”所要求的权力集中，与“有效治理”所要求的权力分散，这两者之间存在着持续的冲突，此即“一统体制与有效治理之间的矛盾”。此种矛盾导致中央集权与地方分权具有内在的不稳定性，并且具有循环波动的

① Liesbet Hooghe, and Gary Marks, “Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?” *Annual Review of Political Science*, no. 12(2009), pp. 225-241; Arjan H. Schakel, “Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem,” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 23, no. 2(2010), pp. 331-355; Ugo Panizza, “On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence,” *Journal of Public Economics*, vol. 74(1999), pp. 97-139; Daniel Treisman, “Explaining Fiscal Decentralisation: Geography, Colonial History, Economic Development, and Political Institutions,” *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 44, no. 3(2006), pp. 289-325; Roger D. Congleton, Andreas Kyriacou, and Jordi Bacaria, “A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement,” *Constitutional Political Economy*, vol. 14, no. 3(2003), pp.167-190; Eliza Willis, Christopher Garman, and Stephan Haggard, “The Politics of Decentralization in Latin America” *Latin American Research Review*, 1999, vol.34, no.1(1999), pp. 7-56.

② 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期；周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》（第二版），上海：格致出版社，2016年；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》，《开放时代》2011年第10期；周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年；曹正汉、周杰：《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》，《社会学研究》2013年第1期；曹正汉、薛斌锋、周杰：《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》，《社会学研究》2014年第3期。

③ 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期；周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》（第二版），第34—40页。

④ 曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期；曹正汉：《中国的集权与分权：风险论与历史证据》，《社会》2017年第3期。

⑤ 曹正汉、周杰：《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》，《社会学研究》2013年第1期；曹正汉、薛斌锋、周杰：《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》，《社会学研究》2014年第3期。

⑥ 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》，《开放时代》2011年第10期；周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》。

特征。这是周雪光所揭示的国家治理逻辑。在周雪光的理论中，国家治理包含着公共事务治理，因此，此种国家治理逻辑隐含着—个结论：在公共事务治理上，中央集权与地方分权也具有内在的不稳定性，也表现出循环波动的特征。^①

虽然上述三种理论模型在假设前提和结论上存在分歧，但是，它们在研究中国公共事务治理上，所用的方法是相似的，都是从“国家治理逻辑”出发，讨论中国公共事务的集权与分权问题。^②

本文所要论述的是，仅仅从国家治理逻辑出发，分析公共事务的集权与分权问题，在方法上是不完善的，得出的结论也有可商榷之处。首先，学者们在运用这种分析方法时，没有在公共事务治理与国家治理之间作出明确区分，实际上，他们是在国家治理的框架内，讨论公共事务的治理问题。其次，忽略了公共事务治理与国家治理之间的冲突，以及此种冲突对公共事务的集权与分权的影响。第三，对于中国公共事务的集权与分权的特征，无论是曹正汉等所揭示的“过度分权”和“过度集权”，还是周黎安所揭示的“行政发包”，或者周雪光所揭示的“集权与分权的循环波动”，都与事实有很大出入，需要进行修正。

本文所论证的一项发现是，中国公共事务的集权与分权，除了受效率原则影响之外，还在很大程度上取决于其治理过程与国家治理之间的关系，表现出如下特征：

第一，—项全国性公共事务，只有当其与国家治理上的“治民”工作能分离开，中央政府才会实行集中管理，所谓垂直管理；反之，如果存在着某些治理环节与国家治理上的“治民”工作不能分离开，那么，中央政府将把这一部分治理环节下放给地方政府管理，而在其余治理环节上实行集中管理，形成垂直管理与属地管理相结合的治理模式。

第二，—项地方性公共事务，只有当其与国家治理上的“治官”工作可分离开，才会由地方政府完全负责，所谓属地管理；反之，如果存在着某些治理环节与国家治理上的“治官”工作不可分离开，那么，中央政府将对这一部分治理环节实行直接控制，而其余治理环节由地方政府负责管理，形成中央直接控制与属地管理相结合的治理模式。

上述特征是不能简单地归结为“过度分权”和“过度集权”，或者“行政发包”，也不能归结为“集权与分权的循环波动”。因此，为了分析这些特征及形成原因，我们不能仅仅从国家治理逻辑出发，而是需要以公共事务治理与国家治理的关系为分析框架。我们将证明，这些特征源于公共事务治理与国家治理之间的冲突，是中央政府为了解决此种冲突所导致的结果。

二、中国公共事务的集权与分权：特征描述

为了描述中国公共事务的集权与分权的特征，我们需要先讨论公共事务治理与国家治理的关系。

（一）公共事务治理与国家治理

“公共事务治理”是指中央政府和地方政府（包括社会参与）为了提供公共服务，办理或管理公共事务，所开展的规划、决策、实施、管理和监督等一系列行动过程。公共事务治理主要是围绕两大问题展开的：—是任务与责任归属问题，即—项公共事务是由哪—级政府（或哪—个政府部门）承担治理任务和治理责任；二是领导与监督问题，即由谁负责制订治理目标、设定评价标准，由谁负责监督、检查、评估和绩效考核。对这两个问题的解决方式，形成所谓“公共事务治理模式”。

“国家治理”具有狭义和广义两种涵义。狭义的国家治理是指“国家统治”，即国家对其疆域和人民的统治，特别是指中央政府在其疆域内如何建立统治权，如何行使统治权。韦伯分析了国家统治的多种类型，即所谓“支配的类型”（form of domination）。^③在韦伯之后，学者们建立了多种国家统治模型。如盖尔通（Johan Galtung）和莫泰尔（Alexander J. Motyl）建立的帝国统治模型，梅斯奎塔（Bruce Bueno de

① 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，第8—12、420—428页。

② 曹正汉：《统治风险与地方分权——关于中国国家治理的三种理论及其比较》，《社会》2014年第6期。

③ 韦伯指出，从理想类型来说，国家的统治类型有三种，分别为家产制、克里斯玛制、官僚制，这三种统治方式分别建立在传统权威、克里斯玛权威、法理权威之上。韦伯：《韦伯作品集Ⅲ——支配社会学》，简惠美译，桂林：广西师范大学出版社，2004年，第8—20页。

Mesquita) 和史密斯 (Alastair Smith) 建立的威权国家统治模型, 曹正汉建立的“中央治官, 地方治民”模型, 均属于国家统治模型。^① 广义的涵义是指, 国家治理既包括国家统治, 也包括公共事务治理。

在本文中, 我们是在狭义上使用“国家治理”这一概念, 即国家统治。当我们说“公共事务治理与国家治理的关系”, 或“公共事务治理与国家治理的冲突”, 其中的“国家治理”均指国家统治。

当然, “公共事务治理”和“国家治理”很难截然分开, 它们在许多领域紧密地结合在一起。但是, 在这两者之间仍然存在着一些重要差别。这种差别首先表现为它们所要实现的直接目标之不同。在中国, 国家治理的主要目标是维护政权稳定, 确保长治久安。当然, 公共事务治理也需要服务于政权稳定, 但是, 若要有效地服务于政权稳定之需要, 则必须把每一件公共事务办好, 尽可能满足民众的需要。因此, 对于每一项公共事务的治理, 中央政府需要把提高治理效率和群众满意作为其直接目标, 所谓绩效合法性。^② 这种目标上的差别, 带来公共事务治理与国家治理的冲突, 我们将在下一节讨论。

其次, 无论是在治理目标上, 还是在治理体制的形成上, 国家治理都优先于公共事务治理, 这一个特点突出地表现在如何解决前述公共事务治理的两大问题之中。^③

对于公共事务治理的第一个问题——任务与责任归属问题, 如果单独考虑, 其解决方式只需以分权定理为原则。但是, 分权定理忽略了第二个问题——即领导与监督问题。然而, 解决第二个问题的方式, 却受制于国家治理体制, 也需要以国家治理体制为基础。这是因为, 在国家治理上, 早已建立了“领导与监督”的机制和制度安排, 它是构成国家治理体制的核心要素, 并且在政治上优先于公共事务治理问题。因此, 在公共事务治理上, 第二个问题的解决方式需要与国家治理上的“领导与监督”机制相适应, 至少不能相冲突。而且, 第二个问题的解决方式, 又影响到对第一个问题的解决方式, 即这两个问题的解决方式需要保持内在一致性。因此, 国家治理体制通过影响第二个问题的解决方式, 从而影响到公共事务的治理模式, 以及公共事务的集权与分权之划分。

(二) 两种性质的中央集权与地方分权

在中国, 由于幅员辽阔、人口众多, 无论是国家治理还是公共事务治理, 都依赖于中央集权与地方分权。但是, 由于这两者的目标不同, 它们所要求的中央集权与地方分权也有所不一样。因此, 为了讨论公共事务治理, 我们需要区分出两种不同性质的中央集权与地方分权。

一种性质的中央集权与地方分权, 是指在公共事务治理上, 哪些公共事务由中央政府集中管理, 哪些由地方政府分散治理, 即公共事务的集权与分权。对于此种性质的中央集权与地方分权, 我们通常假定以提高公共事务的治理效率和治理质量为目标, 遵循效率原则, 即全国性公共事务由中央政府负责, 实行中央集权, 地方公共事务应由地方政府负责, 采用地方分权。^④

另一种性质的中央集权与地方分权, 是指在国家治理上, 哪些权力由中央政府直接执掌, 哪些权力授予地方政府行使, 由此形成国家的治理结构。在中国, 此种性质的中央集权与地方分权之划分, 是以政权稳定为目标, 把风险管控作为主要考量, 遵循所谓“风险原则”, 尽可能降低中央政府承担的统治风险。^⑤

① Johan Galtung, “A Structural Theory of Imperialism,” *Journal of Peace Research*, vol. 8, no. 2(1971), pp. 81-117; Alexander J. Motyl, *Imperial Ends: The Decay, Collapse, and Revival of Empires*, New York: Columbia University Press, 2001; Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival*, Massachusetts: The MIT Press, 2003; 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期; 曹正汉:《中国的集权与分权: 风险论与历史证据》,《社会》2017年第3期。

② Hongxin Yang, and Dingxin Zhao, “Performance Legitimacy, State Autonomy and China’s Economic Miracle,” *Journal of Contemporary China*, 2015, vol. 24, no. 1(2015), pp. 64-82.

③ 当然, 从长期来说, 公共事务治理所遇到的问题, 以及解决这些问题的需要, 也将逐渐推动国家治理体制的演变。对这一个方向的讨论, 在学术上无疑具有重要意义, 但超出本文范围, 只能从略。

④ Mancur Olson, “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government,” *American Economic Review*, vol. 59, no. 2(1969), pp. 479-487; Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

⑤ Yongshun Cai, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China,” *British Journal of Political Science*, vol. 38, no. 3(2008): 411-432; Steven Hess, *Authoritarian Landscapes*, New York: Springer New York, 2013; 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期; 曹正汉:《中国的集权与分权: 风险论与历史证据》,《社会》2017年第3期。

风险原则是指，在国家治理上，需要同时控制两种风险，一为来源于民众的社会风险，一为来源于地方官员的代理风险，使得这两种风险综合起来对政权稳定的威胁最小化。风险原则导致在国家治理上，中央集权与地方分权趋向于“中央治官，地方治民”的结构。即中央政府主要执掌治官权，包括选拔和任用官员的权力，及监督、考核和奖惩官员的权力，控制地方官员的代理风险；地方政府主要行使治民权，负责管理和控制民众，并向民众提供公共服务，以分散控制社会风险。^①

上述两种性质的中央集权与地方分权之划分，并不必然一致，有可能存在冲突。关于此种冲突及原因，我们将在下一节继续讨论。

（三）公共事务治理与国家治理的关系

由于国家的治理结构趋向于“中央治官，地方治民”，相应地，我们分析公共事务治理与国家治理的关系，也需要分两个维度讨论。一个维度是公共事务治理（简称“治事”）与治民的关系，简称“治事与治民的关系”；一个维度是公共事务治理与治官的关系，简称“治事与治官的关系”。所谓“治民”，是指政府对民众的管理与控制；所谓“治官”，是指中央政府对地方官员的管理、监督与控制。

1. 治事与治民的关系

一项公共事务治理，依据治理过程是否需要同时管理和控制民众，其与治民的关系存在着两种类型。

第一种类型是治事与治民能够分开进行。对于此类公共事务，我们称之为“与治民能分离开的公共事务”。

这一类公共事务的特点是，其治理过程无需同时管理和控制民众的行为，因此，可以与国家治理上的治民工作分开进行。此类公共事务既有全国性的，也有地方性的。如基础科学研究、国防武器研发、全国气象预报等等，均属于与治民可分离开的全国性公共事务。以基础科学研究来说，有关公共政策之制订与实施包括多个环节，如制订基础科学研究的资助政策和资助方向、遴选资助项目和受资助的研究机构、检查和评估研究结果等。这些环节均与普通民众的日常生活无直接关系，无需同时管理和控制普通民众的行为。在地方性公共事务中，如地方志和地方年鉴的编撰、地方博物馆和图书馆的建设、地方气象预报等等，均属于与治民能分离开的地方公共事务。政府对于此类公共事务的治理，可以独立于对民众的管理和控制。

第二种类型与第一种相反，即一项公共事务治理，至少在某一个治理环节上，与治民不能分离开，我们称之为“与治民不能分离开的公共事务”。这一类公共事务的特点是，在治理过程的某些环节上，需要同时管理和控制民众的行为。此类公共事务既有全国性的，也有地方性的。在全国性公共事务中，一个典型例子是跨省域的河流污染防治，包括水质标准的制订与考核、水质监测、日常监管、违法查处等主要环节；其中，前两个环节与治民工作能分离开，后两个环节无法与治民工作分离开。如水质监测，只需在河流断面设立水质监测站，即可完成水质监测任务，无需特别管理和控制流域内的企业与民众。但是，日常监管和违法查处则不然，日常监管就是监管流域内企业和居民的排放行为，违法查处更是对企业和居民的污染行为进行处罚。所以，跨省域的河流污染防治在一部分环节上与治民能分离开，而在另一部分环节上又不能分离开，属于“与治民不能分离开的全国性公共事务”。此外，大规模传染病的防控、大气污染防治、跨地区的食品安全监管等，也属于与治民不能分离开的全国性公共事务。

在地方性公共事务中，与治民不能分离开的一个典型例子是城市社会治安管理。城市社会治安管理的对象是城市居民和外来流动人口，管理过程包括收集居民和流动人口信息、对公共场所进行安全监管、对犯罪嫌疑人进行监控、对犯罪行为进行处置等等。这些管理环节均在一定程度上涉及到对居民和外来人口进行管理与控制，因此，属于与治民不能分离开的地方性公共事务。

2. 治事与治官的关系

在本文中，“治官”是指中央政府对地方官员的管理、监督和控制，包括对地方官员的任免、监督、

^① 曹正汉：《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》，《社会学研究》2011年第1期；曹正汉：《中国的集权与分权：风险论与历史证据》，《社会》2017年第3期。

考核、奖惩等。治事与治官的关系是指，一项公共事务的治理过程，与中央政府对地方官员的监督、考核及控制过程这两者之间的关系。^① 具体而言，一项公共事务治理，依据是否需要同时监督和控制地方官员，其与治官的关系存在着两种类型。

一种类型是治事与治官可以分开进行，我们把此类公共事务简称为“与治官可分离的公共事务”。这一类公共事务的特点是，其治理过程与中央政府对地方官员的监督、考核与控制过程，可以分开进行，中央政府无需针对这一项公共事务，特别监督和控制地方官的行为。首先，对于全国性公共事务而言，如果由中央政府直接管理，那么，都属于与治官可以分离的公共事务，因为在治理过程中无需由地方政府负责，也就不必在治理过程中同时监督和控制地方官员的行为。其次，对于一般性地方公共事务，基本上都属于此种类型。如城市下水道建设、市内道路建设等一般性市政工程，以及城市治安管理，都是由市政府自行负责，中央政府只需按年度或按任期考核地方政府的政绩，无需在这一类地方性事务上特别监督和控制市政府领导人的行为。

另一种类型是治事与治官不可分离，简称为“与治官不可分离的公共事务”。这一类公共事务的特点是，如果由地方政府负责治理，那么，至少在某一个治理环节上，中央政府有必要特别监督和控制地方官的行为，否则，地方官员在这一个环节上的行为将可能给中央政府带来显著的风险。这一类公共事务主要是地方性的，一个典型例子是城市地铁建设项目的决策。地铁项目投资大，建设周期长，建成后营运收入不高，市政府还本付息的压力大。因此，地铁建设决策的主要问题是控制投资风险，确保市政府有能力还本付息。但是，在地铁项目的规划和决策阶段，中央政府无法把投资风险纳入到对市政府的绩效考核之中，因为投资风险要到未来若干年之后才暴露出来，一旦暴露出来，就成为地方政府的财政危机，中央政府将被迫救援。为了控制各个城市在地铁建设上的投资风险，中央政府采取的办法是控制市政府领导人的决策行为，即在地铁建设项目上实行中央审批制。^② 除地铁建设项目决策之外，地方重大基础设施建设的决策、地方政府债券发行等，也可能给中央政府带来严重的财政风险，所以，也属于治事与治官不可分离的地方性公共事务。

（四）中国公共事务的集权与分权的特征

利用治事与治民的关系，以及治事与治官的关系，我们可以描述中国公共事务的集权与分权的特征。概括而言，一项公共事务的治理，是采用中央集权还是地方分权，除了受公共事务本身的性质——全国性公共事务或地方性公共事务——的影响，还取决于该项公共事务治理与治民的关系，或者，取决于该项公共事务治理与治官的关系。具体而言，此种特征表现为：

1. 对于一项全国性公共事务，中央政府是否采用集中管理，取决于治事与治民能否分离开。如果该项公共事务的所有治理环节，都能与治民工作分离开，那么，中央政府将按效率原则的要求采用集中管理，即实行中央集权；反之，如果存在着某些治理环节与治民不能分离开，那么，中央政府将把这些治理环节下放给地方政府管理，实行地方分权，以降低中央政府承担的社会风险，而在其余治理环节上实行中央集权，形成垂直管理与属地管理相结合的治理模式。

2. 对于一项地方性公共事务，是否完全由地方政府分散治理，取决于治事与治官能否分离开。如果在所有的治理环节上，都能与治官分离开，那么，依据效率原则，该项公共事务将由地方政府完全负责，实行属地管理；如果存在着某些治理环节与治官不可分离开，那么，中央政府将在这些治理环节上实行直接控制，以控制代理风险，而其余治理环节则由地方政府负责，形成中央控制与属地管理相结合的治理模式。

^① 关于治事与治官的关系，我们首先需要指出一点，即在国家治理层面，“中央治官，地方治民”就包含着一般意义上的治事与治官的关系。这种关系是指，中央政府通过治官，在总体上监督和考核地方政府的政绩，包括对公共事务的治理成效。不过，这种政绩考核是对地方政府和地方官员进行总体性评价，无需监督和控制地方官员在每一项公共事务治理上的行为。在本文中，治事与治官的关系是针对一项具体的公共事务治理而言，而非指国家治理层面的一般性关系。

^② 曹正汉、薛斌锋、周杰：《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》，《社会学研究》2014年第3期。

在上述集权与分权的特征中，所谓“垂直管理”，就其典型形态来说，是指中央垂直管理，即由中央政府直接行使决策权和管理权，在全国范围内直接组织公共事务的规划、实施和管理工作，并承担管理责任。“垂直管理”还有一种较弱的形态，所谓“省以下垂直管理”，由中央政府授权省级政府在其辖区内管理涉及全国性（或跨地区）的公共事务，并承担管理责任。由于省级政府的主要职责是执行中央政令，在其辖区内代表中央政府行使管辖权，所以，我们把“省以下垂直管理”视为接近于中央集权的一种集权形态。因此，在本文中，我们把中央垂直管理和省以下垂直管理统称为“垂直管理”，与属地管理相对应，视为公共事务治理上的集权。

“属地管理”是指由省以下的市政府或县级政府行使公共事务的管理权，并承担管理责任。具体而言，“属地管理”是指，中央政府按市或县级政府的行政辖区，划分公共事务的管理权与管理责任，授权市或县级政府在本辖区内负责公共事务的规划、实施和管理工作。

采用垂直管理和属地管理的概念，我们把中国公共事务的集权与分权的特征归纳如下：

表 1 中国公共事务的集权与分权：特征描述

公共事务类型	与国家治理的关系		中央集权或地方分权
	与治民的关系	与治官的关系	
全国性公共事务	与治民能分离开		垂直管理
	与治民不能分离开		垂直管理与属地管理相结合
地方性公共事务		与治官可分离开	属地管理
		与治官不可分离开	中央控制与属地管理相结合

资料来源：作者自制

上述特征说明，在中国，一项公共事务的治理，是采用中央集权还是地方分权，不仅受效率原则的影响，在很大程度上还取决于其治理过程与国家治理的关系。对于此种特征的形成原因，我们在下一节讨论。

三、公共事务治理与国家治理的冲突：前述特征的形成原因

我们现在讨论，是什么原因导致中国公共事务的集权与分权表现出上述特征？我们认为，其原因在于公共事务治理与国家治理之间存在冲突，是中央政府为了解决此种冲突，所导致的结果。

（一）公共事务治理与国家治理的冲突及原因

在研究中国国家治理的文献中，最早讨论到国家治理与公共事务治理之间的冲突，是周雪光论述的“权威体制与有效治理的矛盾”。^①周雪光认为，这种矛盾主要表现为中央统辖权与地方治理权之间的紧张和不兼容：前者趋向于把权力和资源向上集中，从而削弱了地方政府解决实际问题的能力；后者常常表现为各行其是，偏离失控，对中央权威产生威胁。^②不过，周雪光没有在国家治理与公共事务治理之间作出区分，也没有区分全国性公共事务与地方性公共事务，因此，他没有在一般意义上分析国家治理与公共事务治理之间的冲突。

曹正汉、周杰等指出，中国公共事务的集权与分权之划分，存在着效率原则与风险原则的冲突，隐含着讨论了公共事务治理与国家治理之间的冲突。^③但是，他们认为，此种冲突源于公共事务的集权与分权之划分存在着两种原则，即效率原则与风险原则，混淆了公共事务治理与国家治理之间的区别，这是需要纠正之处。

① 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》，《开放时代》2011年第10期。

② 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，第18—20页。

③ 曹正汉、周杰：《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》，《社会学研究》2013年第1期；曹正汉、薛斌锋、周杰：《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》，《社会学研究》2014年第3期。

我们已指出,公共事务治理与国家治理有着不同的直接目标,相应地,对于中央集权与地方分权之划分,也有着不同的要求,前者要求遵循效率原则,后者要求遵循风险原则。这两种原则有可能发生冲突。冲突的原因是,在国家治理上,风险原则不只是在中央政府与地方政府之间划分治官权与治民权,而且,还需要延伸到行政事务上,把行政事务也区分为两类,一类是与治官有关的事务,一类是与治民有关的事务。风险原则意味着,所有与治官有关的事务和责任,原则上都应集中于中央政府(或省级政府),以控制地方官员的代理风险;所有与治民有关的事务和责任,原则上都应下放给地方政府(主要是市或县级政府),以分散控制来自民众的社会风险。然而,与治官有关的事务有一部分是地方性公共事务,与治民有关的事务有一部分是全国性公共事务,这就意味着,风险原则延伸到行政事务上,就将与公共事务治理的效率原则相冲突。此种冲突即是我们所指的公共事务治理与国家治理之间的冲突,在本文中,也称为效率原则与风险原则的冲突。

(二) 冲突的两种类型

公共事务治理与国家治理的冲突,有两种类型。一种类型是,因公共事务治理与治民不能分离,所导致的冲突。这种类型的冲突只发生在全国性公共事务上,即一项全国性公共事务,如果其治理过程与治民不能分离,那么,效率原则与风险原则就存在冲突。另一种类型是,因公共事务治理与治官不可分离,所导致的冲突。这种类型的冲突只发生在地方性公共事务上,即一项地方性公共事务,如果其治理过程与治官不能分离,那么,效率原则与风险原则也将存在冲突。

1. 冲突的第一种类型:与治民不能分离开的全局性公共事务

与治民不能分离开所导致的冲突,只可能发生在全国性公共事务上。对于地方性公共事务而言,按效率原则应由地方政府负责治理,即使它与治民不能分离开,按国家治理上的风险原则,需要采用“地方治民”,也同样归属地方政府负责,两者不相冲突。

对于一项全国性公共事务而言,如果在所有的治理环节上,其治理过程与治民都可以分离开,那么,效率原则与风险原则不相冲突。其原因是,在此种条件下,公共事务的治理过程不涉及对民众的管理和控制,故可以依据效率原则,实行中央集权。如全国天气预报,即属于此类全国性公共事务的一个典型例子。

在全国性公共事务上,如果存在着某些治理环节与治民不能分离开,就会出现效率原则与风险原则的冲突。这是因为,按效率原则,这些与治民不能分离开的治理环节,应实行中央集权,这就意味着,中央政府必须在这些治理环节上承担治民的责任,因而与风险原则所要求的“地方治民”相冲突。例如,跨区域的河流污染防治,属于与治民不能分离开的全局性公共事务,其治理过程需要同时管理和控制流域内民众和企业的排放行为。对于这一项全国性公共事务,如果按效率原则由中央政府直接负责,那么,中央政府就必须直接管理和控制流域内的民众和企业,这就与国家治理上的风险原则相冲突。

2. 冲突的第二种类型:与治官不可分离开的地方性公共事务

与治官不可分离开所导致的冲突,只可能发生在地方性公共事务上。对于全国性公共事务而言,按效率原则应由中央政府负责管理,即便是它与治官不能分离开,也与风险原则所要求的“中央治官”是一致的,两者不相冲突。但是,对于地方性公共事务而言,并非如此。

一项地方性公共事务,如果所有的治理环节都能够与治官分离开,那么,中央政府只需在总体上考核地方政府的政绩,无需在一项具体的公共事务上特别监督和控制地方官的行为。这就意味着,这一项公共事务可以依据效率原则,由地方政府负责,中央政府不必干预。因此,在这一类地方性公共事务上,效率原则所要求的地方分权,与风险原则所要求的“中央治官”,两者互不冲突,而且相辅相成。绝大多数地方性公共事务都属于此种类型。

然而,一项地方性公共事务,如果有某些治理环节与治官不能分离开,那么,在这些治理环节上,中央政府就需要特别监督和控制地方官员的行为,以控制代理风险。这就意味着,对于此项公共事务治理,按效率原则应由地方政府完全负责,但是,按国家治理上的风险原则,中央政府却需要在某些治理环节上

监督和控制地方官员的行为。这就带来了效率原则与风险原则的冲突。城市地铁建设是一个典型例子。如果地铁建设决策完全由地方政府负责，那么，地方官员就可能忽视投资风险。中央政府为了控制地方官员的投资风险，就需要直接控制地铁项目的规划和决策过程，地铁建设项目决策就不能实行完全的地方分权。

（三）解决冲突的策略及导致的结果

上述分析表明，公共事务治理与国家治理的冲突，主要发生在两类公共事务上，一类是与治民不能分离开的全国性公共事务，一类是与治官不可分离开的地方性公共事务。无论发生在哪一类公共事务上，这种冲突都给中央政府带来了两难选择：如果遵循公共事务治理的效率原则，因其治理过程与治民不能分离开，或者与治官不能分离开，这将增加中央政府承担的社会风险或代理风险，不利于政权稳定；如果遵循国家治理上的风险原则，就将损害公共事务的治理效率，从长期来说，也不利于政权稳定。

我们发现，面对这种两难选择，中央政府找到了一种折中的解决办法，所谓“按治理环节分解的策略”，既降低中央政府承担的社会风险和代理风险，同时，又尽可能提高公共事务的治理效率。“按治理环节分解的策略”是指，中央政府把公共事务的治理过程分解为若干个治理环节，分别考察各个治理环节与治民的关系，或者与治官的关系，以此决定哪些环节实行中央集权，哪些环节采用地方分权。其结果，一项公共事务的治理，是实行中央集权还是采用地方分权，不是就这项公共事务的全部治理过程而言，而是视不同的治理环节，分别实行中央集权或地方分权，由此形成中央集权与地方分权相结合的治理模式。

具体而言，如果中央政府采用按治理环节分解的策略，我们对一项公共事务的治理模式就可以作如下推断：

1. 对于与治民不能分离开的全国性公共事务，中央政府将把其治理过程分解为若干治理环节，其中，与治民可分离开的治理环节，由中央政府直接负责，实行垂直管理；与治民不能分离开的治理环节，由地方政府负责，采用属地管理。因此，对于一项全国性公共事务而言，如果有部分治理环节与治民不能分离开，那么，就将形成垂直管理与属地管理相结合的治理模式。

2. 对于与治官不可分离开的地方性公共事务，中央政府将把其治理过程分解为若干治理环节，其中，与治官不可分离开的环节，由中央政府直接控制；与治官可分离开的环节，由地方政府负责，采用属地管理。因此，对于一项地方性公共事务而言，如果有部分治理环节与治官不可分离开，那么，就将形成中央直接控制与属地管理相结合的治理模式。

显而易见，上述推断与表1概括的中国公共事务的集权与分权的特征是一致的。因此，我们认为，表1所概括的公共事务的集权与分权特征，源于公共事务治理与国家治理的冲突，是中央政府为了解决此种冲突所采用的策略，导致的结果。

在下一节，我们将提供经验证据，论证中央政府确实采用了上述策略，使得实际的公共事务的集权与分权确实表现出表1所概括的特征。

四、三个案例

下面，我们提供三个典型案例，为上述推断提供经验证据。

（一）跨省域的河流水质保护与污染治理

在推断1中，“与治民不能分离开的全国性公共事务”，有两个典型例子：一是在环境保护领域，对跨省域的河流实施水质保护与污染治理；一是在食品安全监管领域，对跨地区生产与销售食品进行安全监管。我们首先讨论第一个例子。

河流保护与污染治理分两种类型：一是地区性河流的保护与污染治理；一是跨地区河流的保护与污染治理。前者主要是地方性公共事务，后者是跨地区的公共事务。在跨地区的河流中，有一类特别重要的河流，是跨越多个省份的大江大河，如长江、黄河、淮河、珠江等，统称“跨省域的河流”。跨省域的河流保护与污染治理，属于全国性公共事务，而且，属于与治民不可分离开的全国性公共事务。

依据《中华人民共和国水污染防治法》，我们把河流水质保护与污染治理分为六个主要环节：（1）污染控制指标的制订与考核；（2）水质监测；（3）水环境监察（监督地方政府对环境法规、规划、标准的执行情况）；（4）日常保护与污染防治；（5）水污染事故处置；（6）行政执法与违法查处。在这六个监管环节上，前三个环节与治民工作能分离开，后三个环节与治民工作不能分离开。各环节的监管责任之划分详见表 2。

在表 2 中，三个“垂直管理”的监管环节，主要由国家生态环境部负责。此外，我们需要说明的是，中央政府还在六大河流上设立了 6 家水利委员会，分别为黄河水利委员会、长江水利委员会、淮河水利委员会、珠江水利委员会、海河水利委员会、松辽水利委员会。这些水利委员会的职能与表 2 列出的监管环节之间，有何种关系？

首先，这些水利委员会隶属于国家水利部，其主要职责是河流的防洪、水利工程、水资源管理等工作。其次，也承担一部分水环境保护工作，包括编制流域水资源保护规划、核定河流纳污能力、提出排污总量控制意见、负责省界和重要入河排污口的水质监测等。^① 这些水环境保护工作，属于表 2 列出的三项“垂直管理”环节的一部分。因此，中央政府设立 6 家水利委员会，并不是取代流域内地方政府的职责，它们是在生态环境部之外，中央政府履行垂直管理职能的另一个主体。

表 2 列出的“以属地管理为主”的三个监管环节，是由流域内各省级政府及下属的地方政府承担。为了在这三个环节上强化属地管理责任，自 2016 年开始，中央政府全面推行省、市、县、乡四级河长制。在每一条跨省域的河流上，流域内各省（自治区、直辖市）均须设立省级河长，由省级领导人担任；^② 在省级河长之下，再按市、县、乡镇等行政区划，依次设立市级河长、县级河长、乡级河长，由市、县、乡镇政府的主要负责人担任。^③ 各级河长的主要职责集中于表 2 后三个治理环节，即与治民不能分离开的环节。^④ 同时，中央政府明确规定：“县级及以上河长负责考核下一级河长，考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据。”^⑤

总之，在跨省域的河流保护和污染治理上，中央政府确实采用了按治理环节分解的策略，形成垂直管理和属地管理相结合的治理模式。其中，各监管环节之划分与监管责任之界定，均与前述第 1 个推断相符。

（二）跨地区生产和销售的食品安全监管

“食品安全监管”是指政府通过制订、实施食品安全标准，对食品生产、加工、储存、运输、销售等生产经营过程进行监督与检查，为市场上销售的各种食品提供食品安全保障。食品安全监管分两种类型：一是地区性食品安全监管，即对本地生产或加工、且在本地销售的食品进行监管，如对餐馆和食品加工作

① 如黄河水利委员会承担的水资源保护工作是：“组织编制流域水资源保护规划，组织拟订跨省（自治区、直辖市）江河湖泊的水功能区划并监督实施，核定水域纳污能力，提出限制排污总量意见，负责授权范围内如何排污口设置的审查许可；负责省界水体重要水功能区和重要入河排污口的水质状况监测。”引自黄河网：黄河水利委员会的机构职能，http://www.yellowriver.gov.cn/zwzc/zjhw/znjg/201108/t20110810_26215.html。

② 关于主要跨省河流的各省级河长名单，参见中华人民共和国水利部网站，河长制专栏：《省级河（湖）长名单表》，2018 年 6 月 30 日，http://www.mwr.gov.cn/ztpd/gzzt/hzz/gzjz/ztx/201807/t20180713_1042911.html。

③ 参见中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推行河长制的意见》，2016 年 12 月 11 日。截至 2018 年 6 月底，全国 31 个省（自治区、直辖市）已全面建立河长制，共明确省、市、县、乡四级河长 30 多万名，其中省级河长 402 人。此外，全国各地还设置了村级河长，共有村级河长（含巡河员、护河员）76 万多名。引自张红兵：“31 个省区市已建立河长制 59 名省级党政领导任总河长”，《法制日报》，2018 年 7 月 20 日。

④ 各级河长的职责是：“组织领导相应河湖的管理和保护工作，包括水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等；牵头组织对侵占河道、围垦湖泊、超标排污、非法采砂、破坏航道、电毒炸鱼等突出问题依法进行清理整治，协调解决重大问题；对跨行政区域的河湖明晰管理责任，协调上下游、左右岸实行联防联控；对相关部门和下一级河长履职情况进行督导，对目标任务完成情况进行考核，强化激励问责。”在各级河长的职责中，中央政府特别要求各级河长加强执法监管：“建立河湖日常监管巡查制度，实行河湖动态监管。落实河湖管理保护执法责任主体、人员、设备和经费。严厉打击涉河湖违法行为，坚决清理整治非法排污、设障、捕捞、养殖、采砂、采矿、围垦、侵占水域岸线等活动。”参见中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推行河长制的意见》，2016 年 12 月 11 日。

⑤ 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推行河长制的意见》，2016 年 12 月 11 日。

表 2 跨省域的河流保护与污染治理：主要监管环节与监管责任之划分

监管环节	与治民能 否分离	监管体制	法律与行政法规
污染控制 指标的制 订与考核	能分离	垂直管理	<p>1.国家对重点水污染物排放实施总量控制制度。重点水污染物排放总量控制指标，由国务院环境保护主管部门报国务院批准，并下达实施（《水污染防治法》）。</p> <p>2.国务院与各省（区、市）人民政府签订水污染防治目标责任书，分解落实目标任务。每年分流域、分区域、分海域对行动计划实施情况进行考核，考核结果向社会公布，并作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据（《水污染防治行动计划》）。</p> <p>3.环保部组织制定主要污染物排放总量控制并监督实施，提出实施总量控制的污染物名称和控制指标，督查、督办、核查各地方政府污染物减排任务完成情况，实施环境保护目标责任制和总量减排考核，并公布考核结果（“环保部职责”，见环保部网站）。</p>
水质监测	能分离	垂直管理	<p>1.国家环境保护部在 10 个重点流域，包括长江、黄河、珠江、淮河、海河、松花江、辽河、太湖、巢湖和滇池，分别建立了直属的国家环境监测网（《关于新建和调整重点流域环境监测网的通知》）。</p> <p>2.截至 2018 年 1 月 30 日，环境保护部在全国重点水域共布设 759 个国控断面（国界断面 26 个，省界断面 145 个，入海口断面 30 个），监控 318 条河流，26 个湖（库）。其中：长江流域 105 个，黄河流域 44 个，珠江流域 33 个，松花江流域 42 个，淮河流域 86 个，海河流域 70 个，辽河流域 38 个，太湖流域 111 个（中国环境监测总站网站：国家地表水环境监测网）。</p>
水环境 监察	能分离	垂直管理	<p>1.环保部成立六大环保督察局，分别为华北督察局、华东督察局、华南督察局、西北督察局、西南督察局、东北督察局。环保督察局的首要职责是监督地方政府对国家环境法规、政策、规划、标准的执行情况（各环保督察局网站）。</p> <p>2.在各省内部，将市县两级环保部门的环境监察职能上收，由省级环保部门统一行使，向市或跨市（县）的区域派驻监察专员，实施环境监察（《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》）。</p>
日常保护 与污染防 治	不能分 离开	以属地管 理为主	<p>1.强化地方政府水环境保护责任。各级地方人民政府是实施水污染防治行动计划的主体，要于 2015 年底前分别制定并公布水污染防治工作方案，逐年确定分流域、分区域、分行业的重点任务和年度目标（《水污染防治行动计划》）。</p> <p>2.全面建立省、市、县、乡四级河长体系。各省（自治区、直辖市）行政区域内主要河湖设立河长，由省级负责人担任；各河湖所在市、县、乡均分级分段设立河长，由同级负责人担任。各级河长负责组织领导相应河湖的管理和保护工作，包括水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等（《关于全面推行河长制的意见》）。</p>
污染事故 处置	不能分 离开	以属地管 理为主	<p>1.国家建立统一领导、分级负责、属地管理的突发事件应急管理体制。县级政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责。突发事件发生后，发生地县级政府应当立即采取措施控制事态发展，组织开展应急救援和处置工作，并立即向上级政府报告。如县级政府不能有效控制突发事件，上级政府应当及时采取措施，统一领导应急处置工作（《突发事件应对法》第四条，第七条）。</p> <p>2.各级政府及其有关部门，应当依照《中华人民共和国突发事件应对法》的规定，做好突发水污染事故的应急准备、应急处置和事后恢复等工作。地方各级政府要制定和完善水污染事故处置应急预案，落实责任主体（《水污染防治法》第七十六条）。</p>
行政法 与违法 查处	不能分 离开	以属地管 理为主	<p>1.违反《水污染防治法》，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正，并处罚款；逾期不改正的，责令停产整治，或停业关闭（《水污染防治法》第八十二至九十一条）。</p> <p>2.市级环保部门对全市范围内环境保护工作实施统一监督管理，负责属地环境执法，强化综合统筹协调。县级环保部门强化现场环境执法（《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》）。</p>

资料来源：中华人民共和国水污染防治法（2017 年 6 月 27 日第二次修正）、国务院《水污染防治行动计划》（2015 年 4 月 2 日）、中共中央办公厅国务院办公厅《关于全面推行河长制的意见》（2016 年 12 月 11 日）、《中华人民共和国突发事件应对法》（2007 年 8 月 30 日）、《关于新建和调整重点流域环境监测网的通知》（2003 年 1 月 1 日）、《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》（2016 年 9 月 22 日），以及国家生态环境部网站及下属的中国环境监测总站网站、各环保督察局网站。

坊的监管,属于地方性公共事务;一种是全国性食品安全监管,即对进口食品及跨地区生产与销售的食品的监管,属于全国性公共事务。

在美国,对于跨州生产与经营的食品安全监管,由联邦政府的监管机构直接负责,实行垂直监管。其中,联邦政府下属的主要监管机构是食品药品监督管理局(FDA)和食品安全监督局(FSIS)。这两家监管机构都在全美各地区设立了直属的监管办公室,在各自监管范围内,负责对每一种食品与每一家食品企业实施日常监管与违法查处。^①然而,在中国,对于跨地区生产与销售的食品安全监管,则是由中央政府与地方政府共同承担监管责任,形成垂直管理与属地管理相结合的监管模式。其原因就在于,此类食品安全监管属于“与治民不能分离开的全国性公共事务”,其中一部分监管环节与治民不能分离开。

食品安全监管包括六个主要环节:(1)食品安全标准的制订;(2)食品安全风险监测;(3)日常监督检查;(4)食品抽样检验;(5)食品安全事故处置;(6)违法查处。在这六个主要环节中,前两个环节与治民能够分离开,后四个环节与治民不能分离开。对于这六个监管环节,我们依据国家法律和行政法规,分别确定中央政府与地方政府的监管责任(详见表3)。

表3显示,对于跨地区生产与销售的食品安全监管,中央政府也采用了按治理环节分解的策略,形成垂直管理与属地管理相结合的监管模式,与推断1基本相符。

(三) 城市地铁建设决策

按治理环节分解的策略,也被应用于一类地方性公共事务的治理,所谓“与治官不可分离开的地方性公共事务”。其中,一个典型例子是城市地铁建设决策。

地铁建设决策是指关于该城市是否建地铁的决策,以及如果要建地铁的话,有关地铁线路规划、建设计划、站点设计、技术选择、投资总额、筹资方式等事项的决策。显然,地铁建设决策属于一个城市的地方性公共事务。然而,在中国,地铁建设的决策方案须报中央政府审批,未经中央政府批准,不得建设地铁。

为什么中央政府要控制地铁建设的决策过程?曹正汉等认为,这是因地区内部实行一元化领导所导致的结果。如果地区内部权力是一元化的,那么,在地方重大投资决策上,就无法在地区内部建立横向制约机制,只能依靠纵向制约机制——也就是中央审批制,以控制投资风险。^②这种解释的局限之处在于,在公共事务治理上,纵向制约机制至少有两种形成方式:一种是中央政府直接控制地方政府的决策行为,如中央审批制;一种是中央政府不直接控制地方政府的决策行为,而是监督和考核地方政府在公共事务上的治理结果,也就是一般意义上的“中央治官”。因此,我们需要回答的问题是,在地铁建设决策上,为什么中央政府采用了一种特殊的纵向制约方式——即中央审批制,而没有采用更常见的纵向制约方式——即在中央监督之下,由地方政府负责决策?对于这一个问题,我们不能仅仅用“地区内部权力一元化”来解释。

地铁建设决策是典型的、与治官不可分离开的地方性公共事务。地铁建设因投资大、建设周期长、建成后营运收入不高等原因,对任何城市而言,都需要慎重决策,否则,将带来很高的投资风险。但是,地铁建设的投资风险在决策之时并未显露出来,而要到未来若干年之后才暴露,一旦暴露出来,就将成为地方政府的财政危机,迫使中央政府救援。这意味着,在地铁建设的决策阶段,中央政府无法通过常规的“中央治官”手段,把投资风险纳入决策当年对市政府的绩效考核之中。因此,为了控制地铁建设的投资风险,中央政府需要直接控制市政府的决策过程,此即治事(地铁建设决策)与治官必须结合在一起,不能分开进行。依据推断2,我们应该观察到在地铁建设决策上,中央政府运用按治理环节分解的策略,把决策过程分解成若干个环节,在那些与治官不能分离开的环节上实行中央直接控制,而在其他环节上由

① 曹正汉、周杰:《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》,《社会学研究》2013年第1期。

② 曹正汉、薛斌锋、周杰:《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》,《社会学研究》2014年第3期。

表 3 跨地区生产与销售的食品安全监管：主要监管环节与监管责任

监管环节	与治民能否分离	监管体制	法律、行政法规与主管部门的实施办法
食品安全标准的制订	能分离	垂直管理	1.食品安全国家标准由国务院卫生部门负责制定和公布（《食品安全法》第二十七条）。 2.国务院卫生部门负责食品安全国家标准制（修）订工作；组织成立食品安全国家标准审评委员会，负责审查食品安全国家标准草案（《食品安全国家标准管理办法》第三条）。 1.国务院卫生部门负责制定、实施国家食品安全风险监测计划。省（区、市）政府卫生厅根据国家食品安全风险监测计划，负责制定本行政区域的食品安全风险监测方案，报卫生部门备案并实施（《食品安全法》第十四条）。 2.国务院卫生部门负责建立覆盖全国各省（区、市）的国家食品安全风险监测网络。省（区、市）卫生厅负责建立覆盖各市、县的食品安全风险监测体系（《食品安全风险监测管理规定》第四条）。
食品安全风险监测	能分离	垂直管理	对食品生产经营的日常监督、检查，遵循属地管理的原则，依据国家食品药品监督管理总局制订的《食品生产经营日常监督检查要点表》，由市、县级食品药品监督管理局在本行政区内组织实施（《食品生产经营日常监督检查管理办法》第三条和第四条）。 国家食品药品监管总局负责制定食品安全抽样检验指导规范，指导地方监管局实施食品安全抽样检验工作。县级以上地方食品药品监管局负责本级食品安全抽样检验工作（《食品安全抽样检验管理办法》第三条）。
日常监督检查	不能分离	属地管理	1.发生食品安全事故，县级食品药品监管部门应当立即会同有关部门进行调查处理，采取应急救援、封存受污染的食品、责令召回、或责令停业等措施。 2.发生食品安全事故，市级食品药品监管部门会同有关部门进行事故责任调查，提出事故责任处理报告。跨省（区、市）的重大食品安全事故，由国务院食品药品监督管理总局组织事故责任调查（《食品安全法》第一〇五、一〇六条，《食品召回管理办法》第四条）。
食品抽样检验	不能分离	以属地管理为主	1.行政处罚由违法行为发生地的食品药品监管部门管辖。 2.县（区）、市（地、州）食品药品监管部门管辖本行政区内的食品药品行政处罚案件。 3.省（区、市）食品药品监管部门管辖本行政区内重大、复杂的食品药品行政处罚案件。 4.国家食品药品监督管理总局管辖全国范围内重大、复杂的食品药品行政处罚案件（《食品药品行政处罚程序规定》第六条、第七条）。
食品安全事故处置	不能分离	以属地管理为主	
违法查处	不能分离	以属地管理为主	

资料来源：《中华人民共和国食品安全法》（2015年修订版）、《食品安全国家标准管理办法》（国家卫生部，卫生部令 77 号，2010 年）、《食品安全风险监测管理规定》（国家卫生部，卫监督发〔2010〕17 号）、《食品生产经营日常监督检查管理办法》（国家食品药品监督管理总局，第 23 号令，2016 年）、《食品安全抽样检验管理办法》（国家食品药品监督管理总局，第 11 号令，2014 年）、《食品召回管理办法》（国家食品药品监督管理总局，第 12 号令，2015 年）、《食品药品行政处罚程序规定》（国家食品药品监督管理总局，第 3 号令，2014 年）。

政府自己负责，形成中央直接控制与属地管理相结合的决策模式，以控制投资风险，同时又尽可能提高决策效率。

实际的地铁建设决策过程与推断 2 是一致的。依据国务院及下属部委发布的相关文件和操作规程，我们把地铁建设的决策过程划分为七个环节，各环节的主要工作内容、与治官的关系、以及管理体制，详见表 4。

表 4 说明，在地铁建设决策上，中央政府同样采用了按治理环节分解的策略，其决策模式与推断 2 相一致。

上述三个案例说明，对于与治民不能分离开的全国性公共事务，以及对于与治官不能分离开的地方性公共事务，中央政府确实采用了按治理环节分解的策略，其治理模式与推断 1 和推断 2 基本相符。

五、结论与讨论

本文的一项发现是，中国公共事务的集权与分权，不完全取决于公共事务本身的性质——如全国性公共事务或地方性公共事务，还受到与国家治理的关系的强烈影响，因此表现出如下特征：

表 4 地铁建设决策的主要环节与管理体制

地铁建设的决策过程与决策环节	主要内容	与治官可否分离开	垂直管理或属地管理
编制城市轨道交通线网规划	1.所有拟建地铁的城市,应在编制城市总体规划及城市交通发展规划的基础上,编制《城市轨道交通线网规划》,在总体上规划地铁线网布局和各条线路的初步走向。 2.《城市轨道交通线网规划》由市政府组织专家论证,向市民公示,并由市政府自行审批。	可分离开(此时,属于概念性规划和远景规划,至于是否建地铁,尚未进入决策程序,所以不涉及投资风险)	属地管理
编制地铁建设规划	市政府依据《城市轨道交通线网规划》,组织编制《城市轨道交通建设规划》,内容包括:轨道交通建设的远期目标和近期建设计划、投资估算和资金筹集方案、线路走向、站点选址、沿线土地利用及用地规划控制、换乘站和枢纽站建设等。	可分离开(此项规划是为地铁建设提供建设计划和建设方案,为下一步决策作准备)	属地管理
审查和批准地铁建设规划	市政府编制《城市轨道交通建设规划》之后,经省政府同意,报国务院审批。国务院审批分两个层面进行。第一个层面是技术性审查。首先,由国家发改委委托中国国际工程咨询公司等单位进行预审;其次,由住房和城乡建设部委托所在省建设厅组织初审。第二个层面是行政审批。在预审和初审通过后,由国家发改委和建设部共同拟出意见,报国务院领导人批准。经国务院批准之后,所在城市即获得建设地铁的授权。	不可分离开(审查和批准地铁建设规划,是控制市政府的决策行为的一个关键环节,也是控制投资风险的一个关键环节)	垂直管理(中央审批)
为拟动工的地铁线路编制预可行性研究报告	市政府依据国务院批复的《城市轨道交通建设规划》,为拟动工兴建的每一条地铁线路编制《轨道交通某号线预可行性研究报告》。	可分离开(尚属预可行性研究阶段,尚未进入建设决策环节)	属地管理
审查和批准预可行性研究报告	市政府编制《轨道交通某号线预可行性研究报告》之后,需报给国家发改委,由国家发改委委托中国国际工程咨询公司等单位进行审查;审查通过之后,报国务院批准。国务院批准之后,拟动工的地铁线路即获得国家立项,市政府可以开始为动工兴建作准备。	不可分离开(审查和批准每一条地铁线路的预可行性研究报告,是控制市政府的决策行为的另一个关键环节,也是控制投资风险的另一个关键环节)	垂直管理(中央审批)
编制工程可行性研究报告	拟建的地铁线路获得国家立项之后,市政府还需要进行工程可行性研究,编制《轨道交通某号线工程可行性研究报告》,为动工前的准备工作。	可分离开	属地管理
获得动工许可	市政府编制《轨道交通某号线工程可行性研究报告》之后,需报给国家发改委或省发改委审批。 ^① 《工程可行性研究报告》经批准之后,该条地铁线路即获得开工许可,可以动工兴建了。	不可分离开(动工兴建之前的最后决策环节)	垂直管理(中央审批或省政府审批)

资料来源:1.国务院办公厅:《关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》(国办发〔2003〕81号);国家发展改革委员会:《关于印发审批地方政府投资项目有关规定(暂行)的通知》(发改投资〔2005〕1392号);建设部:《关于加强地铁和轻轨交通工程建设前期工作的通知》,1991年10月。2.曹正汉、薛斌锋、周杰:《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》,《社会学研究》2014年第4期。

第一,一项全国性公共事务,只有当其所有的治理环节都能与“治民”工作分离开,中央政府才会实行集中管理,所谓垂直管理;如果存在着某些治理环节与“治民”工作不能分离开,那么,中央政府将把这一部分治理环节下放给地方政府管理,而在其余治理环节上实行集中管理,形成垂直管理与属地管理相结合的治理模式。

第二,一项地方性公共事务,只有当其所有的治理环节都能与“治官”工作分离开,才会由地方政府完全负责,所谓属地管理;如果存在着某些治理环节与“治官”工作不可分离开,那么,中央政府将对这

一部治理环节实行直接控制，而其余治理环节由地方政府管理，形成中央直接控制与属地相结合的治理模式。

本文论证了这些特征源于公共事务治理与国家治理的冲突，是中央政府为了解决此种冲突所导致的结果。公共事务治理与国家治理的冲突存在着两种类型：一种类型是在一部分全国性公共事务上，因治理过程与治民不能分离，所引发的冲突；一种类型是在某些地方性公共事务上，因治理过程与治官不可分离，所引发的冲突。为了解决这两类冲突，中央政府采用了一种策略，所谓“按治理环节分解的策略”，也就是把一项公共事务分解为若干治理环节，分析各个治理环节与治民的关系，或者与治官的关系，以此决定哪些环节实行中央集权，哪些环节采用地方分权。此种解决冲突的策略，有助于中央政府控制公共事务治理的社会风险和代理风险，同时，又尽可能提高公共事务的治理效率，从而塑造了公共事务的集权与分权的特征。

上述结论说明，对于中国公共事务治理的研究，不能仅仅从公共事务本身的性质出发，也不能仅仅从国家治理逻辑出发，而是需要考察公共事务治理与国家治理的关系，特别是考察公共事务治理与国家治理的冲突，才能理解中国公共事务的治理逻辑。此种分析方法使我们从一个新的角度看待中国公共事务治理上存在的诸多问题，这些问题不仅仅与公共事务本身的性质有关，还与公共事务治理和国家治理的冲突有关，从而帮助我们认识这些问题的产生原因，寻找改善公共事务治理的办法。

（本文获浙江大学恒逸民营经济研究基金资助）

（责任编辑：王胜强）

Centralization and Decentralization of Public Goods Provision in China: The Relations with State Governance

CAO Zhenghan, NIE Jing, ZHANG Xiaoming

Abstract: Centralization and decentralization of public goods provision in China, which is tightly associated with state governance, has the following characteristics: Firstly, the principles that a public good should be provided by central government or local governments are not only determined by the intrinsic features of the public goods, but also by the relationship between state governance and public affair management. This relationship refers to whether the public goods providing can be separated from ruling the populace or controlling the bureaucrats. Secondly, the process of centralized or decentralized provision of public goods, in most of the circumstances, is divided to different chains according to its relationship with state governance, instead treated as a whole package, which leads to the combination of centralized and decentralized pattern of public goods provision. This paper argues that these characteristics result from the internal conflict between state governance and public affair management, and serve as a strategy employed by the central government to mitigate this conflict.

Key words: public goods provision, state governance, centralization, decentralizaion