宪政论丛

行政权限冲突解决机制研究

部门协调的法制化路径探寻

金国坤 著

On the Resolution Mechanism of Administrative Jurisdiction Conflict

北京大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

行政权限冲突解决机制研究

——部门协调的法制化路径探寻

金国坤　著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政权限冲突解决机制研究:部门协调的法制化路径探寻/金国坤著.
—北京:北京大学出版社,2010.1
(宪政论丛)
ISBN 978-7-301-16087-9

Ⅰ.行… Ⅱ.金… Ⅲ.行政执法-研究-中国 Ⅳ.D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 197586 号

书　　名:**行政权限冲突解决机制研究**:部门协调的法制化路径探寻
著作责任者:金国坤　著
责 任 编 辑:白丽丽
标 准 书 号:ISBN 978-7-301-16087-9/D·2466
出 版 发 行:北京大学出版社
地　　址:北京市海淀区成府路 205 号　100871
网　　址:http://www.pup.cn
电　　话:邮购部 62752015　发行部 62750672　编辑部 62752027
　　出版部 62754962
电 子 邮 箱:law@pup.pku.edu.cn
印　刷　者:
经　销　者:新华书店
　　650 毫米×980 毫米　16 开本　20.25 印张　290 千字
　　2010 年 1 月第 1 版　2010 年 1 月第 1 次印刷
定　　价:36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究
举报电话:010-62752024　电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

前　言

“执法打架”、“职能交叉重叠”、“政出多门”、“权限争议”、“有利争着管无利都不管”等耳熟能详的词汇，表达了政府职能部门间权限冲突的普遍性和严重性。政府职能部门间的权限冲突，影响了行政整体效率的提高，破坏了政府在人们心目中的地位和权威，严重损害了公民的合法权益。为着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门等问题，党的十七大提出了要加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制。各地方各部门多年来为解决部门间的权限冲突也作了孜孜不倦的尝试，取得了一定的成效，如实行综合执法、成立领导协调小组、建立联席会议制度，试图在部门林立的现实情况下保持各部门之间的协调一致。大部门制更是试图通过合并性质相近部门的职能，实行一件事情原则上由一个部门主管，从根本上解决多头管理、权限交叉重叠的现象。但大部门制改革并没有朝着人们的美好愿望进行，即使成立了环保部，大环保的格局仍未形成，九龙治水的局面也没有因为大部制改革而得到根本改变。如在食品安全监管领域，我国实行“以分段管理为主、品种管理为辅”的监管模式：农业部门负责初级农产品生产环节的监管；质检部门负责食品生产加工环节的监管；工商部门负责食品流通环节的监管；卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管；食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。这种监管模式是导致“八个部门管不住一头猪”、“一个鸡蛋难倒五部门”的体制原因。大部制改革和《食品安全法》的出台

并没有从根本上解决这一困局。《食品安全法》仍规定了县级以上地方人民政府卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门负责食品安全监督管理职责,有关部门在各自职责范围内负责本行政区域的食品安全监督管理工作。

综观解决行政机关职能部门间权限冲突的经验,我们可以看到,以往都是从机构设置、职能划分上下工夫,寄希望于领导协调和各部门的相互协作。机构的科学设置、职能的严格划分是解决权限冲突的根本,如果明确了各部门的职责权限,确保同一性质的事情由一个部门负责,那么各部门依法定职责履行就万事大吉了,但客观事物的相互关联性和行政的专业化分工势必会形成齐头并管的局面,这是不以人们的主观意志为转移的。现代行政,只有各部门齐心协力,才能共同实现行政目标。分工与合作是行政的两翼,缺一不可。在此种情况下,分工是基础,合作是根本,如何保证各部门不是各自为政、政出多门、相互争权或者推诿,而是相互协助、相互衔接,保持行政的一致性和连续性,共同作为一个行政主体出现,需要建立起一套有效的机制。这既需要各部门的自觉,如在食品安全监管中,要求县级以上卫生行政、农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门加强沟通、密切配合,也需要牵头部门的协调,如国务院卫生行政部门应当承担起食品安全综合协调的职责。但部门间的配合协作和牵头部门的综合协调,没有法律上的强制性和约束力,它只能依靠部门的自觉和部际关系而定,在部门利益面前有时显得苍白无力。“食品安全委员会”的组织形式似乎使我们在大部制改革的困境中看到了一缕曙光。“委员会制”又能否成为解决部门间权限冲突的一种模式。出路到底在何方?

笔者关注行政机关间权限冲突问题的研究始于 1999 年国家社会科学基金项目《县级行政组织立法问题研究》。在对县级人民政府各职能部门履行行政职责过程的调研中,发现各部门职能交叉重叠、执法打架问题相当严重,而对行政组织中的这些问题,行政法学界似乎保持了沉默。在后来被认识到是错误理解的行政主体理论的引导下,行政法上对行政主体的研究等同于研究行政诉讼中的被告,只研究其外部关系,对行政组织内部结构,特

需要全本请访问 www.ertongbook.com

别是行政主体各执“耳鼻口舌”的功能、相互关系不再作深入探微。行政法学理论界对行政组织问题研究的缺失,使行政法学的三大组成部分的基础——行政组织法方面的法律制度严重欠缺和滞后,在“职权法定”的依法行政要义语境下,部门之间的职能划分不是法定而是“三定”规定,部门间权限争议不是通过法律途径解决而是通过上级协调,甚至通过棍棒、口水战对峙,也有的是各行其是,消极应付。违法行政中的超越职权、行政不作为有很大一部分是由于权限冲突所引起的。笔者越来越清晰地认识到,行政机关间的权限冲突问题不仅是一个行政体制问题,是一个行政学、行政组织学研究的问题,更是一个法律问题,是一个行政法问题,是一个行政组织法问题,是建设法治政府中不可回避的一个关键问题。国务院依法行政实施纲要明确提出了要求加强政府对所属部门职能争议的协调。在对依法行政的现实基础、依法行政环境问题进行专题研究的基础上,2005 年西宁行政法年会上,笔者向大会提交了《行政机关间的权限冲突解决机制研究》一文并作了主题发言,得到了与会者的呼应,笔者就此决定将其作为本人博士论文题目进行深入研究。经过三年的调研和思考,正逢国家进行大部制改革,笔者得以从法治的视野全面考虑了行政机关间的权限冲突问题,有了解决行政权限冲突的一些基本思路。在此期间,笔者对某些方面的问题作了重点研究,发表了有关解决权限冲突的一些专论,如《行政权限争议的法制化解决途径探究》、《行政协作法律机制研究》、《政府协调:解决权限冲突的另一种思路》等。说是另一种思路,是相对于大部制改革而言的。当然,政府协调其实也是一种行政手段,主要靠领导权威,没有法制的保障,其效果也因时而异、因人而异。这是一种思路,但未必是最佳选择。行政程序立法的启动,使我们有了从行政程序法角度解决行政机关间的权限争议的法律依据。借助研究中国行政程序法的经历,笔者试图将行政组织间的关系通过行政组织法和行政程序法的规定,找到一条解决权限冲突的法律途径。

“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。”在本书中,笔者试图通过行政机关间权限冲突的大量实例分析,研究其产生冲突的原因,并对行政实践中是如何解决权限冲突的途径和方法进行广泛的调研,评价其成败得失,参考国

外和有关地区对解决权限冲突的经验,以一个法律学者的视角,看能否找出一条解决权限冲突的法律途径,在大部制基础上构建起符合中国国情的、能有效发挥其功能作用的权限冲突解决新机制,从而落实十七大提出的“健全部门间的协调配合机制”,与大部制改革同行。

金国坤

2009 年 10 月 20 日

目录

第一章　权限冲突的表现及其危害 / 1

一、“部门战争”的硝烟 / 1

二、当前权限冲突的基本特征 / 7

三、权限冲突的社会危害性 / 9

第二章　产生权限冲突的原因分析 / 16

一、权限冲突成因概述 / 16

二、产生权限冲突的客观原因 / 18

三、产生权限冲突的制度原因 / 26

四、产生权限冲突的主观原因 / 43

第三章　解决权限冲突的实践探索 / 49

一、综合执法 / 49

二、领导小组 / 61

三、行政协作 / 72
四、行政协助 / 92
五、部门协调 / 97
六、委员会制 / 104
七、大部门制 / 107
八、对现行权限冲突解决途径和方法的总体评价 / 121

第四章 解决权限冲突的一些借鉴经验 / 127
一、实行大部制改革 / 128
二、配备行政首脑办事机构 / 138
三、以程序法确立管辖制度 / 144
四、行政协助实现法律化 / 150
五、建立权限争议的裁决机制 / 155
六、解决权限冲突经验的启示 / 165

第五章 解决权限冲突的基本理论 / 171
一、解决权限冲突的理论基础 / 171
二、解决权限冲突的宪法依据 / 193
三、解决权限冲突的基本原则 / 200

第六章 解决权限冲突的法律构想 / 206
一、统一行政管辖制度 / 207
二、完善行政协助制度 / 232
三、强化首长协调功能 / 251
四、建立争议裁决机制 / 275

结论 / 300

参考文献 / 303

后记 / 313

第一章　权限冲突的表现及其危害

长期以来，行政机关各职能部门之间相互争夺管辖权、重复管理、各自为政、作出相互矛盾的决定或相互推诿的现象，在行政活动中广泛地存在着，轻则互不认可，重则“大打出手”，演变为“部门战争”。对行政机关间权限冲突解决机制的研究，自然应从行政实践中各职能部门间的现实冲突开始。

一、“部门战争”的硝烟

［案例1］　市、区两级检疫部门为争夺市场肉类检疫权大打出手

2003年12月7日7时58分，在湖北省襄樊市襄城区仲宣楼集贸市场门前，市、区两级动物检疫部门为争夺市场肉类检疫权发生争执。双方数十人有的手持木棒，有的手持铁管，大打出手。到8时18分双方住手，整整打斗20分钟。对于此，该市另一执法部门的一位官员并不表示惊讶：“动检部门打这场架，真不算什么事，襄樊市几乎每个部门都存在这样的矛盾。”据称，除了动物检

疫部门,襄樊市的环保、卫生、城建、交通、税收、土地等部门都发生过市区两级的冲突,而且问题长期得不到解决。①

[案例2] 工商和质检就天津"小站稻"地理标志认证政出多门②

2001年11月中旬,国家质检总局派出原产地专家小组,专程到天津市宁河县,对"津沽"牌小站稻米的地理标志进行审核认证,使"津沽"牌小站稻成为天津市第一个获得原产地标记注册认证的名牌产品。而早在2000年6月9日,国家工商行政管理局商标局已正式核准了津南区农业技术推广服务中心为著名的"小站稻"证明商标的法定持有者。

[案例3] 采砂权被"一女二嫁"③

2003年7月,湖北省郧西县国土资源局对汉江归仙河口等4处河沙采矿权公开拍卖。经角逐,郧西县金砂实业有限公司(以下简称"金砂公司")以14.5万元竞拍得其中3处,并在国土部门办理《采矿许可证》。同年9月,金砂公司开始调运采砂设备进驻矿区准备开采,但因未取得水利部门颁发的《采砂许可证》而被叫停。而另一家公司顺畅达公司却从水利水电局河道管理处获得了同一区域的《采砂许可证》,出现了"一女二嫁"的情况。郧西县国土部门对此提出了疑问:水利部门主要负责人曾应邀到场参加了他们组织的采矿权拍卖会,自然知道金砂公司已取得《采矿许可证》,为何还要将同一河段的采砂权批给其他公司呢?郧西县水利水电局则认为:"这段河道的采砂权是属地管理,我们局就有批准权。"

[案例4] 两个管理部门在同一装饰市场抢着执法④

信阳市一些装饰企业负责人投诉,称该市建委装修装饰办公室和浉河区装饰办公室等两个装饰管理部门在浉河区同一个市场上抢着执法,他们

---

① 胡杰:《争夺检疫权:襄樊市市、区两级检疫部门大打出手》,载《北京青年报》2003年12月8日。

② 稽哲:《工商质检不统一,天津"小站稻"内战何时休?》,http://www.people.com.cn/GB/other4788/20011219/630704.html,最后访问时间2009年10月19日。

③ 戴劲松、郭嘉轩:《湖北郧西采砂权"一女二嫁"》,载《武汉晨报》2006年8月31日。

④ 何正权、翁应峰:《信阳一个装饰市场俩管理部门打架,商户作难》,载《大河报》2007年12月26日。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

都说装饰市场归他们管,我们真不知该听哪个部门的才好。一家装饰工地的王先生说:“今年10月,我在浉河区装饰办办理了相关手续,可是,我们正在施工时突然来了两队人,一方称是市建委装饰办稽查队人员,另一方称是浉河区装饰办人员。他们都要查看我的手续,因为这双方还打了起来。”一家商店则投诉:“市装饰办让我们办了手续,我们刚动工,浉河区装饰办来了,说施工许可证应在浉河区办。”

据浉河区装饰办的一位负责人说,他们是按照国务院(1992)31号批复通知及省、市有关文件规定成立的正规管理部门。但近年来,作为县、区装饰行业业务指导部门的市建委装饰办,也插足装饰管理市场,成立市装饰稽查执法队。信阳市建委装修装饰办公室负人则认为,他们才是合法的装饰装修管理服务机构。国家《行政许可法》出台后,管理室内装饰行业的原《河南省室内装饰设计管理暂行规定》自动失效,依托该规定而成立的室内装饰设计管理部门也就失去了执法依据。2004年,国家实行机构改革,根据信阳市编委25号文件,曾隶属于中小企业服务局的信阳市装饰办划转到市建委,组建成新的装修装饰行业管理办公室。中小企业服务局本身没有管理装修装饰市场的职能,浉河区装饰办不应继续管理该市场。

[案例5]　原环保总局质疑淮河水利委员会越权行政①

2005年4月5日,经水利部审查同意,淮河水利委员会发布了有关限制排污总量意见,明确提出淮河流域水域所能容纳的污染物总量。10日,原国家环保总局有关人员对此提出批评,认为国家淮河水利委员会擅自发布限制排污总量意见,属违法行为,干扰了国家排污总量控制工作的正常进行。水利部有关人员则反驳,“淮水委发布限制排污总量意见是依法按照职责从事,没有越权”。由此引发了一场“越权之争”的口水战。

[案例6]　移植树木到底应该属谁管②

想把老校区的树移栽到新校区,这个事该谁管?这个问题让河南省平

① 覃爱玲:《环保总局与水利部之争,两大部委针锋相对之谜》,载《瞭望东方周刊》2005年4月20日。

② 张耘培:《平顶山卫校移植树木犯难 两执法部门规定打架》,载《大河报》2009年5月8日。

顶山卫生学校犯了难。一方面,学校在林业部门办理了采伐许可证;另一方面,在施工当中接到了负责城市绿化管理的建委的停工通知书。

平顶山卫生学校想把老校区校园内的白玉兰、枇杷、龙爪槐、紫藤等69棵大小不等的树木移栽到新校区,根据《森林法》第32条第2款的规定,国有林业企业事业单位、机关、团队、部队、学校和其他国有企业事业单位采伐林木,由所在地县级以上林业主管部门依法按照有关规定审核发放采伐许可证。校方为此向林业主管部门申请了"河南省林木采伐许可证",上面盖有"河南省林业厅采伐许可专用章"和"平顶山市湛河区农林水利局行政审批专用章"。但在施工过程中,接到了负责城市绿化管理的建委的停工通知书。平顶山园林绿化监察大队认为,未经园林绿化行政部门审批,擅自移植大批城市规划区内绿化树木是非法移植。据绿化监察大队队长付振民说,他们执法的依据是国务院《城市绿化条例》第21条第2款的规定,"砍伐城市树木,必须经城市人民政府绿化行政部门批准,并按国家有关规定补植树木或者采取其他补救措施。""平顶山卫校校园内的树木属于城市树木,砍伐应该报请市建委审批。"绿化监察大队的工作人员说。绿化监察大队的两名执法人员现场由此开具了平顶山市城乡建设委员会的"责令停止违法行为通知书"。

而为学校办理林木采伐证的湛河区农林水利局的付学鹏副局长认为,"平顶山卫校校园内树木的砍伐归我们林业部门负责,园林绿化部门负责城市道路两侧以及他们自己种植的树木"。

[案例7] 一个鸡蛋难倒五部门①

南京市民蒋女士发现一枚奇怪的鸡蛋,煮熟后蛋黄不易碎,不掉渣,而且弹性极佳。她怀疑这个鸡蛋就是传说中的假鸡蛋。她首先拨通了12315投诉热线,工商部门答复说,工商部门负责管理商品流通领域,没有质量检测机构,要求其到质监部门进行检测。蒋女士带着鸡蛋来到市农产品质量

① 是钟寅:《市民疑购得假鸡蛋,5部门称国家标准缺失难鉴定》,载《现代快报》2009年3月13日。

安全检验测试中心，可工作人员却告诉她，鸡蛋属于初级农产品，平常都是检验其卫生指标、无公害指标，而真假应属于成分指标，国家并没有针对鸡蛋的成分指标制定标准。由于没有国家标准，他们无法鉴定鸡蛋的真假。据市质监局的工作人员介绍，质监部门负责生产加工领域的质量监督，鲜鸡蛋作为初级农产品，超出了质监部门的职能范围，他们也不好管。市卫生监督所的工作人员表示，他们主管的是餐饮场所的卫生问题，至于鸡蛋是真是假，他们无法给出鉴定。农业部门的一位工作人员说，《农产品质量安全法》中明确规定，农业部门主要负责农产品质量安全监督管理工作，“如果是假鸡蛋，就是通过工厂或是作坊生产出来的，不能称为农产品”。该工作人员表示，“假鸡蛋”问题应该由工商部门负责查处。农业部门表示，也会向市食品安全委员会办公室反映，并建议市食品安全委员会办公室牵头，组织有关部门，提出切实可行的应对措施。

一个鸡蛋难倒了五部门。经过食品药品监督、农林、工商、质监、卫生等五部门开了半天会，结果还是搞不清。理由是各部门分管不同环节，没办法独立检测；并且鸡蛋也没有一个国家标准，没办法确定到底鸡蛋里该含什么成分。

［案例 8］　河水污染成顽疾，多部门职责交叉造成谁也管不了①

天津市东丽区海河闸口至铁路桥千余米张贵庄段外环河遭污染已经几年了，表面平静的河水，已经完全变成黑墨色，有的水面漂浮着彩色黏稠状油污，不时泛起泡沫。天热时距河岸数十米远即可闻到刺鼻的异味，附近居民楼住户不敢开窗户。张贵庄外环河水质污染到如此程度，主要是由于长期向河内排放工业废水和生活污水且无人过问所致。

东丽区水利局相关负责人说，他们的责任只是检查河道有无未注册排放单位违法排放，如果存在，他们会及时填堵违法排放口。同时对已注册的工厂企业，如有排放污水超标情况，他们会及时通知环保局，由环保局对相

① 梁素梅、刘源媛：《天津：河水污染成顽疾，多部门职责交叉造成谁也管不了》，载《天津日报》2008 年 12 月 19 日。

关单位进行处罚、要求整改。针对污染河水的治理问题,水利局表示应是环保局的工作。

东丽区环保局环境检查支队负责人表示,他们的职责是河水监测,对于治理方面的问题,由于牵扯到相关部门的联合问题,责任和工作上存在重叠,需要请示上级领导,才能给一个明确的答复。东丽区环保局局长表示,二级河道的问题应该都归水利局管理。同时强调,环保局只负责监管企业排放问题,对于水质污染的治理问题,由于环保局没有相关处理设备,无法也无权治理。

[案例9] 电信和广电部门就手机电视主导权的博弈①

2007年8月21日,国家广电总局副局长张海涛在出席"国际广播影视博览会科技发展论坛"时高调摆明手机电视业务归属权的问题,他宣称,移动多媒体广播(俗称"手机电视")属于新媒体业务,中央已经明确要求由广电主导,并纳入媒体管理。对此,原信息产业部并未作出回应,而电信运营商也反应平淡。一位运营商表示,目前尚未听说过手机电视主导权归属的官方说法,电信系统还在积极争取中。另一位业界专家表示,目前正处于激烈争夺的阶段,对于手机电视的主导权似乎并没有确定。据报道,手机电视是一项新兴业务,同IPTV网络电视一样都是电信网、广电网、互联网"三网融合"的产物。但由于我国电信、广电分水而治,在这些新兴的热门领域,电信和广电两大部门都在暗暗争夺主导权。在庞大的市场面前,广电系统作为内容提供商,工业与信息化部作为设备入网检测部门,两者互不让步。2005年七、八月份上海文广新闻传媒集团和福建省电信有限公司泉州分公司合作在泉州进行IPTV项目测试,但是在2005年12月26日,泉州市广电局却叫停文广与泉州电信合作进行的IPTV项目。此事被称为"泉州事件"。而在文广与泉州电信合作进行的IPTV项目被叫停期间,泉州广电自身却大力推行与IPTV有竞争性项目即数字电视网络的改造。2006年9月

① 焦立坤:《广电总局强调手机电视归属权,必须纳入媒体管理》,载《北京晨报》2007年8月22日。

18 日,北京网通名为“宽频空间”的 IPTV 业务也被叫停,被叫停的原因与泉州事件一样:广电部门进行干预,电信运营商成牺牲品。这是广电与电信关于 IPTV 主导权的再次博弈。

[案例 10]　两地政府部门对道路运输证效力争议苦了的哥①

2003 年 1 月 27 日,河北省辛集市的四名出租车司机先后出车送乘客到晋州市晋州宾馆时,被晋州市运管站的执法人员以他们所持辛集市城建局核发的道路运输证无效为由,相继将他们的出租车扣留,并要罚款一万元。直到 2 月 27 日,通过上级有关部门协调,晋州市运管站才放了他们的车、取消罚款决定。晋州市运管站之所以认为辛集市城建局核发的道路运输证无效,是因为他们认为城建局没有颁发道路运输证的权力。按照《河北省道路运输管理条例》和由石家庄市机构改革领导小组审定同意的有关“石家庄市交通局主要职责和局机关各处室主要职责”的通知精神,石家庄市政府确定石家庄市交通局作为出租车行业的行政主管部门。辛集市(县级市)应该由其石家庄市交通局的下级对口部门即交通局作为辛集市出租车行业的行政主管部门,而不应是城建局。

……

二、当前权限冲突的基本特征

从形形色色的部门权限冲突案例看,当前行政机关各部门相互间的权限冲突暴露出以下基本特征:

第一,冲突表现的公开化。权限冲突本质上只是政府各部门之间内部的分工协作问题,是政府系统内部的事情,从法律角度而言是内部行政问题,理应通过理顺各部门之间的关系予以解决,“家丑不可外扬”,各部门对

① 赵永兵、刘波:《两地政府部门争议未决道路运输证苦了辛集的哥》,载《燕赵都市报》2003 年 3 月 3 日。

外应当保持一致,行政是一个整体。但从行政管理实践中表现出来的权限冲突的形态看,这种冲突被公开化了,直面行政相对人。既有在行政相对人面前执法部门相互间互相指责、大打出手的,也有对行政相对人的行为各自进行定性和处置的,还有对行政相对人的请求当面推托给其他职能部门的,没有任何掩饰,冲突似乎是理所当然,相互争权或相互推诿都是正当合理的,是依法行政的表现。

第二,冲突范围的普遍化。任何行政机关都有可能存在与其他职能部门的相互联系问题,职能的交叉衔接问题是普遍存在着的。据不完全统计,在2008年新一轮的机构改革以前,国务院部门之间有80多项职责存在交叉,仅建设部门就与发改委、交通部门、水利部门、铁道部门、国土部门等24个部门存在职责交叉。① 先天不足使部门之间的职能冲突随时随地都有可能产生。

第三,冲突方式的多样化。部门权限冲突的方式是通过多种多样的形式表现出来的,最直接的表现形式是相互之间以棍棒相见,也有表现得"文明"一些的,互相进行"口水战",通过新闻媒体互相指责,更有各自为政,暗中相斗的,"工商和质检就天津'小站稻'地理标志认证政出多门"、"采砂权被'一女二嫁'"、"两个管理部门在同一装饰市场抢着执法"、"移植树木到底应该属谁管"等案例,均说明了部门之间的隔膜。与之形成鲜明对比的是,对于涉及老百姓切身利益的市场监管行为,往往以没有法定管辖权为由唯恐躲之不及,导致"一个鸡蛋难倒五部门"、"八个部门管不住一头猪"。相互争权和相互推诿共同成为权限冲突的主要表现形式。

第四,冲突内容的法律化。具有讽刺意味的是,不管是互相争权的积极权限冲突,还是互相推诿的消极权限冲突,冲突双方往往都振振有词,都是在依法行政,争的是法定职权范围内对事情的管辖权,似乎不争就是不依法行政,不属于职权范围内的事管了就是越权。在"移植树木到底应该属谁

① 参见李军鹏著:《建立和完善社会主义公共行政体制》,国家行政学院出版社2008年版,第156—167页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com