



中国政府与政治研究系列

当代中国政府 “条块关系”研究

RESEARCH ON THE RELATIONSHIP
BETWEEN THE GOVERNMENT
FUNCTIONAL DEPARTMENTS AND
LOCAL GOVERNMENT
IN CONTEMPORARY CHINA

周振超 著

天津人民出版社



中国政府与政治研究系列

当代中国政府 “条块关系”研究

RESEARCH ON THE RELATIONSHIP
BETWEEN THE GOVERNMENT
FUNCTIONAL DEPARTMENTS AND
LOCAL GOVERNMENT
IN CONTEMPORARY CHINA

周振超  著

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府“条块关系”研究 / 周振超著. —天津:
天津人民出版社, 2008. 4
(中国政府与政治研究系列)
ISBN 978 - 7 - 201 - 05798 - 9

I. 当… II. 周… III. 行政管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 202293 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332469

网址: <http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱: tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 16 开本 18 印张 2 插页

字数: 330 千字 印数: 1 - 4, 500

定 价: 39.00 元

总序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新进程。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多。中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来，60年来，特别是30年来，一代代志士仁人的艰巨探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的巨变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应时代现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两个方向上进行持续、系统的研究工作。90年代中期，我与一部分从事政治学理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年，开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士硕士生（包括已经毕业的）。除目前在校内成员外，还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学科研工作。

成功的科学研究工作的重要基础,是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性,最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21 世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。^①

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对 20 世纪前期政治生活主题的正确把握,就是以他对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在 21 世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家作主、依法治国与“行政主导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究进一步完善“两会机制”的问题,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不

^① 这一部分是在我的“着力研究实践提出的新课题”一文(2004 年 12 月 21 日《人民日报》)的基础上扩展而成的。

仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”,勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始的由计划经济体制向市场经济体制的过渡。然而复杂的是,这个历史过渡的“总结期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”、“发展政治学”,并且在研究这些过渡性问题和发展中的问题的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,而且是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”

层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有自己一套独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、现象和矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用在西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“当代中国政府与政治研究系列”,就是我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作、相互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与——治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”、“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,该书被许多国家和地区的多家大学以及国内的著名大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在,1999年《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》,在台湾出版。^①2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列。成熟一本、推出一本。随着研究的逐渐深化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入到系列中来。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同仁对团队工作的宝贵的帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个工作环节上的朋友们的合作,特别是感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康、唐静等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

^① 朱光磊著:《中国政府与政治》,台湾扬智公司出版,2003年。

目 录

| | |
|-----------------------------------|------|
| 导 论 | (1) |
| 第一节 问题的提出 | (1) |
| 一、主要概念 | (1) |
| 二、实践中面临的问题 | (3) |
| 三、学术上面临的主要课题 | (6) |
| 第二节 当代中国“条块关系”研究状况分析 | (10) |
| 一、关于“条块体制”形成的各种解释 | (10) |
| 二、对“条块关系”表现形式的不同概括 | (12) |
| 三、对“条块矛盾”具体表现及其症结的探讨 | (13) |
| 四、从不同视角对变革“条块关系”的建议 | (15) |
| 第三节 本书的理论结构 | (17) |
| 一、本书所要探讨的基本问题 | (17) |
| 二、基本假设 | (18) |
| 三、可能的创新之处 | (20) |
| 四、研究思路 | (20) |
| 五、研究限度与不足之处 | (22) |
| 第四节 研究方法 | (23) |
| 一、世界观、方法论层次的研究方法 | (24) |
| 二、研究工作基本思路、路径层次的方法 | (24) |
| 三、研究工作技术手段等意义上的方法 | (26) |
| 第一章 条块关系的基本模式 | (27) |
| 第一节 政府的层级 | (27) |
| 一、中国政府的层级划分 | (27) |
| 二、地方政府的法律地位 | (30) |
| 三、“投影”与“复制”:各层级政府国家权力结构的一体性 | (30) |
| 第二节 “条条”的类型 | (32) |
| 一、实行垂直管理的“条条” | (32) |
| 二、接受双重领导的“条条” | (41) |

| | |
|----------------------------------|-------|
| 三、地方政府单独管理的“条条” | (45) |
| 第三节 “条块关系”的基本类型与模式 | (45) |
| 一、上级“条条”与下级“块块”的关系 | (45) |
| 二、垂直管理的“条条”与“块块”的关系 | (47) |
| 三、上下级政府的关系 | (48) |
| 四、上下级“条条”的关系 | (56) |
| 五、上级“块块”与下级“条条”关系 | (57) |
| 六、同级“条条”的关系 | (58) |
| 七、政府与本级“条条”的关系 | (58) |
| 八、同级“块块”的关系 | (59) |
| 第二章 条块关系的运作过程 | (60) |
| 第一节 意见表达中的“条条”与“块块” | (60) |
| 一、政府间关系模式与政府过程 | (60) |
| 二、带有地方口音的“普通话”:块块的意见表达 | (61) |
| 三、“行业话”与“普通话”的协调:条条的意见表达 | (66) |
| 第二节 条块关系模式下的施政 | (70) |
| 一、施政:发展中国家面临的难题与中国的“问题” | (70) |
| 二、双轨执行 | (72) |
| 三、双重领导 | (76) |
| 第三章 条块关系存在的问题与承担的功能 | (81) |
| 第一节 条块关系中存在的主要问题 | (81) |
| 一、“条条集权”与管理权威缺乏 | (81) |
| 二、“地方无能”与“地方全能”并存 | (86) |
| 三、中央权力地方化与地方权力中央化 | (88) |
| 四、政府间横向关系的阻隔 | (91) |
| 五、上下对口:政府机构改革的主要瓶颈 | (96) |
| 第二节 条块关系模式所承担的基本功能 | (98) |
| 一、监督与制约 | (98) |
| 二、弹性机制 | (103) |
| 三、信息传输 | (105) |
| 四、政治整合 | (108) |
| 五、替代与变通 | (110) |
| 六、协调与统筹 | (111) |
| 七、人才培养与供给 | (113) |

| | |
|---|--------------|
| 八、小结 | (115) |
| 第四章 制度根源:以“轴心辐射模式”为特征的国家整合方式 | (117) |
| 第一节 条块关系模式选择的主要影响因素 | (117) |
| 一、层级制和职能制的结合 | (117) |
| 二、国家结构形式 | (118) |
| 三、计划经济体制 | (119) |
| 四、历史经验 | (121) |
| 五、苏联模式 | (122) |
| 第二节 职责同构:条块矛盾的症结所在 | (123) |
| 一、职责同构的含义与特征 | (124) |
| 二、各层级政府的职责同构 | (126) |
| 三、上下级条条的职责同构 | (128) |
| 四、条块之间的职责不清 | (129) |
| 五、机构同构 | (130) |
| 第三节 “轴心辐射模式”:职责同构长期存在的主要制度根源 | (130) |
| 一、建国以来对职责同构的变革与调整 | (130) |
| 二、“轴心辐射模式”的基本内涵与主要特征 | (135) |
| 三、“轴心辐射模式”对职责同构的作用机制 | (138) |
| 四、小结 | (147) |
| 第五章 条块关系改革的参照系:中国的实践与他国的做法 | (149) |
| 第一节 帝制时代的条块关系 | (149) |
| 一、大一统:封建王朝政府间纵向关系的基本制度模式 | (149) |
| 二、以郡县制为基础的政府层级结构 | (154) |
| 三、职责同构 | (158) |
| 四、机构设置 | (161) |
| 五、“内外相制,轻重相权”:传统条块关系的主导原则 | (163) |
| 第二节 建国以来条块关系的演进与变迁 | (163) |
| 一、两个循环:改革开放之前的条块关系 | (164) |
| 二、放权让利阶段的条块关系(1978—1992) | (171) |
| 三、结论与启示 | (175) |
| 第三节 单一制国家的条块关系模式及启示 | (177) |
| 一、主要模式 | (177) |
| 二、基本特征 | (182) |
| 三、启示 | (192) |

| | |
|-----------------------------------|-------|
| 第四节 联邦制国家的条块关系模式····· | (192) |
| 一、分工型模式····· | (192) |
| 二、合作型模式····· | (199) |
| 第六章 条块关系变革应遵循的原则和需避免的误区····· | (204) |
| 第一节 条块关系变革中应遵循的原则····· | (204) |
| 一、有利于巩固国家统一和维护中央权威····· | (204) |
| 二、立足国情与参考借鉴国外经验相结合····· | (205) |
| 三、法制化····· | (207) |
| 四、循序渐进与重点突破相结合····· | (208) |
| 第二节 条块关系变革中需要避免的理论和实践误区····· | (211) |
| 一、改革不是“简政放权”····· | (211) |
| 二、通过增加地方政府权力调动其积极性是有限度的····· | (213) |
| 三、垂直管理未必是“灵丹妙药”····· | (214) |
| 四、加强中央集权不等于不民主····· | (217) |
| 第三节 条块关系变革中几个值得注意的问题····· | (218) |
| 一、在科学原则的指导下,将努力的重点相对放在操作层面····· | (218) |
| 二、危机推动与主动调整相结合····· | (219) |
| 三、综合考虑“应该如何”、“可能如何”和“如何可能”····· | (220) |
| 四、既重视“权力归属”又要关注“权力运行”····· | (221) |
| 第七章 条块关系变革的对策性思路····· | (222) |
| 第一节 变革职责同构的政府管理模式····· | (222) |
| 一、总体模式:职责同构为主与职责异构为辅····· | (222) |
| 二、厘清各层级政府间职责····· | (224) |
| 三、合理设置政府机构····· | (230) |
| 第二节 发展和完善以“轴心辐射模式”为特征的国家整合方式····· | (234) |
| 一、规范党政关系····· | (234) |
| 二、以地方自治带动中央、地方与民众三者关系的良性互动····· | (239) |
| 三、寻求政府层级和管理幅度的最佳结合点····· | (244) |
| 四、加强民主程序建设····· | (248) |
| 五、充分发挥第三部门的作用····· | (250) |
| 六、建立健全政府间关系的协调机制····· | (254) |
| 结 论····· | (258) |
| 一、基本结论····· | (258) |
| 二、若干推论与启示····· | (262) |

| | |
|--------------|-------|
| 参考文献..... | (264) |
| 一、中文部分 | (264) |
| 二、英文部分 | (272) |
| 后 记..... | (274) |

导 论

有价值的研究对象,是学术研究的灵魂和意义之所在。任何一项严谨的研究必然要有自己独特的研究对象和工作边界。“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^①本书的研究对象是当代中国政府与政治领域中一个重要的现象——“条块关系”。^②

第一节 问题的提出

一、主要概念

清楚地界定概念,是展开研究的前提和基础。本书所使用的几个主要概念,如“条条”、“块块”、“条块矛盾”、“条块关系”等,是一种形象的说法。为了提供一个相对连贯、清晰和规范的研究背景与思路,需要对几个基本概念作出较为明确的界定和说明。

“条条”、“块块”的经典和权威说法出自毛泽东。1956年2月24日,在听国务院第三办公室汇报工作时,他说:“我去年出去了一趟,跟地方同志谈话。他们流露不满,总觉得中央束缚了他们,地方同中央有些矛盾,若干事情不放手让他们管。他们是块块,你们是条条,你们无数条条往下达,而且规格不一。他们若干要求,你们也不批准,约束了他们。”^③从上述的谈话可以看出:第一,毛泽东所称的“条条”是指中央部委,“块块”是指地方政府;第二,中央部委与地方政府之间的矛盾在当

^① 《毛泽东选集》(第一卷),人民出版社,1991年,第309页。

^② 朱光磊教授认为,在“当代中国政府与政治”研究领域中,党政关系、中央—地方关系、条块关系是当代中国政治发展中三个最基本的政治关系。参见朱光磊:“当代中国政府间纵向关系研究评介”,《政治学研究》,2006年第1期。

^③ 薄一波著:《若干重大决策与事件的回顾》(上),中共中央党校出版社,1991年,第483页。

时已经比较突出,也引起了中央领导人的高度重视。这一矛盾的实质是中央政府与地方政府的矛盾。在毛泽东作出生动的概括之后,“条条”和“块块”逐渐成为中央领导人和学术研究中经常使用的词汇,也成了中国政治生活中一个约定俗成的概念。在政治实践和学术研究中,“条条”、“条块关系”、“条块矛盾”等概念的内涵和外延也不断扩展。“条条”不仅仅局限于指中央部委,地方政府的职能部门也被称为“条条”;“条块关系”也从中央部委与地方政府的关系,扩展为上级职能部门(或由上级政府垂直管理的职能部门)与地方政府的关系,等等。

概念既是方法,又是分析问题的基本工具。本书在以下意义上使用与研究相关的几个基本概念:

“条条”,是指从中央延续到基层的各层级政府中职能相似或业务内容相同的职能部门。

“块块”,是指各个层级的地方政府。^①包括省(自治区、直辖市)、市(省辖市、地区、自治州)、县(县级市、市辖区、自治县)、乡(镇、民族乡)四个层级。所谓的“政府”是大政府,即国家机构的总体与执政党之和,包括立法、行政、司法、军队和中国共产党的组织系统在内的有组织的权力系统。

“条块关系”,是指“条条”和“块块”^②在政府实际运作过程中形成的相互作用、相互影响的状态。“条块关系”既包括同一、合作的一面,也包括矛盾和冲突的一面。

“条块矛盾”是条块关系中的一种类型,主要是指“条条”与“块块”之间既对立统一、相互排斥,又相互依存的关系。需要指出的是,这里的“既对立统一、相互排斥”是个哲学意义上的中性词,而不是贬义词。

“条块体制”,是指以层级制和职能制相结合为基础,按上下对口和“合并同类项”原则建立起来的从中央到地方各个层级的政府大体上“同构”的政府组织和管理模式。

政府间关系,也称府际关系(intergovernmental relations, IGR)。政府间关系的概念,来源于西方。1937年美国学者施耐德(Clyde Snider)在《1935—1936年的乡村和城镇政府》一文中,最早提出了这一术语。^③20世纪50年代,府际关系成为美国国会的法定语言,并于1953年成立了IGR委员会。到了20世纪80年代,府际关系成为美国政府和学术界广泛使用和普遍认可的常用概念。在政府间关系的定义上,本书接受和使用谢庆奎教授的概括。所谓政府间关系,“是指政府之间在垂

① 本书所指的地方政府,不包括台湾省、香港和澳门特别行政区。

② 为了写作的方便,除了必要外,文中使用“条条”、“块块”、“条块关系”以及与“条块”相关的词语时,一般不再使用引号。

③ Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 1st ed., Belmont, ca: Duxbury, 1978.

直和水平上的纵横交错的关系,以及不同地区政府之间的关系。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。”^①

二、实践中面临的问题

(一)如何协调政府间关系^②:中国政治生活和政府运行中的一个重要问题

如何协调和处理政府间关系,是古今中外任何一个政府都必须面对的基本问题之一。纵观历史,横察现世,可以发现:国家的治乱兴衰与政府间关系的状况息息相关。没有合理的政府间关系,就不可能有国家的长治久安。处理不好政府间关系,就可能备受政治危机的磨难,这是历史的警示。

对于中国而言,如何协调好政府间关系,既是一直存在的历史难题,又是改革中所面临的现实挑战。从某种意义上说,中华五千年的文明史同时也是一部探索如何协调政府间关系的历史。然而历史上却没有一个王朝能真正解决好这一问题。虽然历朝历代的政治家和研究者,殚精竭虑地设计和采取了诸如郡县制、分封制、推恩令、羁縻政策、怀柔政策、调整政区等一系列措施,但是仍然没有避免诸如挟天子以令诸侯、七国之乱、军阀逐鹿、八王之乱、藩镇割据等由于地方势力尾大不掉所导致的战争和带来的灾难。这使中华民族在历史发展进程中付出了沉重的代价。

政府间关系也是新中国成立以来始终未能处理好的一个至关重要的问题。由于受问题的复杂性、中国政治科学长期不发达所导致的理论研究不足,以及历史经验主义等因素的影响,在协调政府间关系的实践上,建国以来一直未能取得突破性进展。已有的原则和对策操作性不足,没有上升到现代政府管理理论的层面,也没有“制度化”,更没有达到法制化的程度。中央与地方关系几起几落,陷入集权—分权—再集权—再分权的循环之中,处在“一统就死,一放就乱”的两难境地。

正因为如此,中央历代领导集体都高度重视政府间关系,尤其是中央与地方关系的改善和协调。毛泽东强调:“处理好中央与地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。”^③20世纪80年代,针对在中央与地方关系中出现的問題,邓小平指出:“中央要有权威。改革要成功,就必须有领导有秩序地进行。没有这一条,就是乱哄哄,各行其是,怎么行呢?不能搞‘你有政策我有对策’,不能搞违背中央政策的‘对策’,这话讲了几年了。党中央、国务院没有权威,局势就

^① 谢庆奎:“中国政府的府际关系研究”,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2000年第1期。

^② 政府间关系,从宏观上分为主权国家政府间关系和国内政府间关系两种类型。本书所用的政府间关系的概念,特指国内政府间关系。

^③ 《毛泽东选集》(第五卷),人民出版社,1977年,第276页。

控制不住……中央定了措施,各地各部门就要坚决执行,不但要迅速,而且要很有力。”^①1995年十四届五中全会闭幕时,江泽民发表了题为《正确处理社会主义现代化建设中若干重大关系》的讲话,提出要处理好十二个带有全局性的重大关系。其中,第十大关系就是中央与地方的关系。2005年,温家宝总理在向十六届五中全会作《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议的说明》时,把正确处理中央和地方的关系,作为“十一五”期间需要处理好的五大关系之一。

回顾历史是为了认清现在和开辟未来。社会和谐从根本上要求政府自身和内部的和谐,减少不必要的摩擦。政府间关系,尤其是“中央与地方的关系,是中国进入改革开放中期阶段以后必将面临的一个重要问题。很少有一个研究中国未来前途的学者会忽视这个问题的重要性。许多海外的中国问题的战略分析家也正是以中央与地方之间的矛盾与冲突作为观察中国未来命运的基本出发点的”^②。在新的历史条件下,如何协调政府间关系,是对党的执政能力和政府管理能力的历史性考验。

(二) 条块关系失衡:政府间关系陷入循环怪圈与紧张状态的重要原因

人类政治生活面临着一些基本的问题,由于历史—社会—文化以及制度环境等因素的影响,体现和反映这些基本问题的政治现象有所不同。

每一个国家的政府间关系都有属于它们自己的问题。新中国在历代王朝积淀下来的基本问题的基础上,又增添了新的“特色”。这一特色表现在许多方面,其中复杂的条块关系以及由此产生的尖锐的条块矛盾便是其中之一。其他国家也存在“条块关系”,然而却很难找到一个国家有如此突出的“条块关系问题”。回顾中国改革的历程,“中央和地方,条条和块块之间的矛盾,是始终围绕着人们的难题,至今也还是我们改革和发展中最费脑筋的事情”^③。

政府是有组织的权力系统。政府权力要想有效行使,必须经过一系列精心设计的制度,在横向与纵向之间进行合理的配置与分配。各国政府之间的差别,不在于权力是否需要配置,而在于如何配置。在中国,中央政府通过条条对全国事务及地方政府进行调控是必要和必须的,但关键是如何选择调控的内容与形式,寻求条条与块块之间的平衡点。否则,就会导致条块关系在两种极端的模式之间来回摇摆。一种极端是,条条过于强大,中央政府通过条条集中了过多的事务与权力,事无巨细皆决于条,即人们常说的“条条专政”。比如,“建国后五年中,中央只给天津地方工业安排了20万元基建投资,建什么都要由中央有关部门批准,甚至连市

① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第277页。

② 萧功秦著:《与政治浪漫主义告别》,湖北教育出版社,2001年,第153页。

③ 关山等主编:《块块经济学——中国地方政府经济行为分析》,海洋出版社,1990年,序言。