

*Public Administration
& Public Policy*

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



政府间网络治理:

垂直管理部门与地方政府间关系研究

李瑞昌 著

 复旦大学出版社



Public Administration & Public Policy

内容简介

本书是国内第一部专门研究垂直管理部门的专著。本书认为，垂直管理部门与地方政府之间关系的实质是三种关系形态构成的同心圈：央地之间的政治关系形态、垂直管理部门与地方政府之间的政策伙伴关系形态、国家政权组织中功能性和地域性结构之间的行政关系形态。重点分析了垂直管理部门与地方政府之间的政策伙伴关系形态，提出了政府间网络的新解释模型。

全书采用实证研究和规范研究相结合的研究方法，以政府间网络中联结工具作为分析要素，探讨了垂直管理部门与地方政权之间的竞争、协作、监督和服务四种关系。系统梳理了中国垂直管理部门的历史与现状，研究了海关、金融和环保部门与地方政府之间不同特色的治理网络，提出协调垂直管理部门与地方政府间复杂关系的基本思路是运用统筹治理思维，构建一种分享型政府间伙伴关系。

本书适合公共管理、公共政策与政治学等相关专业的学习者、研究者与实务人士参考，也可以作为本科生、研究生学习的教学参考用书。

ISBN 978-7-309-08996-7



9 787309 089967 >

定价：26.00元

公共管理与公共政策丛书

竺乾威 朱春奎 主编



政府间网络治理： 垂直管理部门与地方政府间关系研究

李瑞昌 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府间网络治理:垂直管理部门与地方政府间关系研究/李瑞昌著.
—上海:复旦大学出版社,2012.7
(公共管理与公共政策丛书)
ISBN 978-7-309-08996-7

I. 政… II. 李… III. 国家行政机关-行政管理-研究-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 129808 号

政府间网络治理:垂直管理部门与地方政府间关系研究

李瑞昌 著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

大丰市科星印刷有限责任公司

开本 890 × 1240 1/32 印张 12 字数 276 千

2012 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08996-7/D · 566

定价:26.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

本研究得到“教育部人文社会科学研究一般课题（09YJA810002）”、
“上海市教育委员会科研创新重点项目（09ZS06）”的资助。

丛书序

我国改革开放以来,几乎没有哪一门学科(经济学可能是唯一的例外)像公共管理学一样与国家的进步和发展结合得如此紧密,没有哪一门学科像公共管理学一样获得了如此快速的成长。公共管理学自改革开放后从无到有、从小到大、从弱到强,其每一步的前行都记录了这个国家进步的轨迹。在这个过程中,国家的进步与学科的成长交相辉映、相得益彰,展示了新时期的一幅灿烂绚丽的图景。复旦大学公共管理学科身置其中,其自身的成长与进步是国家的进步与学科成长的一个缩影。

复旦大学版公共管理与公共政策丛书在某种程度上是复旦版MPA系列教材和公共管理译丛的延伸,这是我们十年前计划的复旦版公共管理丛书的一部分。我们当时的计划是出三套系列丛书——一是教材,二是译著,三是专著。我们希望这三套系列能够丰富和拓展我国公共管理学科的研究领域,推进公共管理学在我国的发展。我们的教材系列是最先开始酝酿并进行写作的,时值我国MPA刚刚发端,赶上了公共管理这一学科在我国大发展的时期。十年过去了,我们的一套主要针对公共管理硕士的教材系列至今已经出版了20余本,其中的一些教材被一

些兄弟院校使用，有的则被作为研究生考试的参考书目。此外，译著系列共8本也在几年前面世，提供了西方学者在这一领域里较新的研究成果。

三套系列中最难的是专著系列，这不仅需要时间，更需要对这一领域有较深刻的领悟和对公共管理问题有常人不及的洞见。所幸这十年见证了我国在公共管理方面进行的巨大的变革和发展，这为公共管理这门学科的发展提供了强大的动力，为中国公共管理问题的研究提供了广阔的舞台，也为研究中国公共管理问题的管理学专著的产生提供了难得的机遇。这十年同时见证了我所在的复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系的壮大和发展，见证了一批青年才俊的成长，如今他们都活跃在公共管理研究的舞台上，其中有些已成就斐然。学术专著系列“公共管理与公共政策丛书”中有不少就是他们的贡献。

本丛书第一批共有8本，分别是：《建设服务型政府与完善公共服务体系》（竺乾威），《政策网络与政策工具：理论基础与中国实践》（朱春奎），《行政伦理两难的深度案例分析》（李春成），《政府间网络治理：垂直管理部门与地方政府间关系研究》（李瑞昌），《中国环境政策工具的实施效果与优化选择》（杨洪刚），《风险感知、社会学习与范式转移：突发性公共卫生事件引发的政策变迁》（张毅强），《中国公共政策过程中利益集团的行动逻辑》（陈水生）和《控制与自治：美国政府与大学关系研究》（刘虹）。

本系列著作的一个主要特点是多数作品都是对本土问题的关注，这一点从著作的题目中就可以看出。这是我国公共管理学研究的一个比较可喜的现象。在经历了早期主要移译西方经典之后，我们已经把主要的目光投向本土问题的研究，尽管在分析的过

程中还不时借助西方的分析方法和理论(它们当然是有生命力的),但我们已经开始注意对某些西方的方法和理论进行修正,以更好地用来解释中国的问题。其次,西方的方法和理论的运用也是在我们产生自己的方法和理论之前必须走的一步,知识有一个累积的过程,西方学者对公共管理的研究贡献良多,我们要做的,就是在他们的基础上尽可能推进一步,尤其是在中国的公共管理问题的研究中推进一步,这样我们就不能忽视他们的智慧,创造不可能凭空进行。当然,要建构自己的方法和理论体系是一项富有挑战性的工程,但是,这是我们的方向。不管怎样,我们的专著要对中国的公共管理问题具有解释力。

专著的写作和出版过程也是一个学者成长的过程。本辑著作的作者除我之外都是我系培养的年轻人,都是我曾经的博士生或博士后,其中已经不乏教授博导级与副教授级的作者。对于我来说,当然很高兴他们的著作能够出版,但我更高兴的是他们对学术的坚持,知道这一坐冷板凳的领域可以对这个国家的进步所作出的贡献。尽管他们的著作或许还存在着一些瑕疵、缺点甚至错误,但是我们还是可以看到作者一些智慧的闪光,对问题的一些鞭辟入里的见解。这是我们在阅读中可以得到的愉悦,如果我们还能得到启发和思考,并在此基础上进一步推进相关的研究或有助于实际的工作,那么这些著作就很有价值了。我相信这些作者在未来的岁月里会取得更大的进步。

本辑著作的出版得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的大力支持。本辑著作在写作与研究过程中也受益于复旦大学“985工程”公共管理与公共政策创新基地《转型时期公共服务政策创新研究》项目的支持。在此一并表示感谢。同时还要感谢复旦大学

出版社邬红伟编辑和孙程姣编辑，他们的敬业和尽责促成了这些著作得以付梓。希望丛书的出版能够推动复旦大学公共管理与公共政策的研究者与国内外同行的交流与合作，共同推进公共管理与公共政策学科的成长，为国家的持续繁荣提供学术支持。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2011年9月28日

序

正如治理大学与治理学术不是一回事一样，治理国家与治理社会也不是一回事。大学因学术而产生，国家因社会而产生。大学的存在是为了学术得到更好的发展，国家的存在则是为了社会得到更好的发展。所以，治理大学是为了发展学术，而治理国家则是为了发展社会。然而，这并不意味着大学的治理就等于学术的治理，国家的治理就等于社会的治理。如果说大学的治理是从旨在发展学术的学校组织本身的建设和发展出发的，那么学术的治理则是从学术本身的规范和秩序出发的；同样，如果说国家的治理是从旨在推进社会发展的国家这个政治共同体的建设和发展出发的，那么社会的治理则是从社会本身的规范和秩序出发的。学术的治理中会有学校治理的成分，但不等于学校治理，而且学校治理也不能替代学术治理；同样，社会的治理中会有国家治理的成分，但不等于国家治理，而且国家治理也不能替代社会治理。国家治理与学校治理一样是从上到下的，而社会治理与学术治理一样是从下到上的，前者基于机构所掌握的公共权力，后者基于主体所拥有的基本权利。由此，人们可以充分认识到在人的主体价值获得充分肯定的时代，人的任何存在都将面临双重的治理结构：一是基于公共权力及其运用所形成的治理；二是基于个体权利及其运

用所形成的治理。

国家确实是社会发展的需要，但社会并不因此希望被国家所替代。社会建构国家，是希望国家能够作为超越社会的力量来聚合和治理社会，所以，社会允许国家对社会的生产和生活进行必要的组织和安排。但不论从哪个逻辑来讲，在社会看来，来自国家的治理都不过是社会自我治理的补充。国家的强势往往是社会自身治理能力低下的表现。国家不可能离开社会而存在，相反，如果社会自身具有足够的自我治理能力，社会则可能脱离国家而存在。所以，国家可灭，社会不可灭。

虽然国家治理不能等同于社会治理，但国家治理则一定以社会为对象，因为其使命是维护社会秩序，保障社会发展。因而，国家治理一定基于对社会生产和生活的规划和安排而形成。这种规划和安排，既要考虑到社会的内在组织和结构，但也要考虑到国家治理的最基本要求：一体化和制度化。这种规划和安排所形成的制度化建构，就构成国家的结构形式，具体体现为国家将社会的生产和生活的协调与治理纳入一个由不同的治理层级和部门组成的制度化的治理体系之中，从而使一定的社会生产和生活要么由不同层级的政府来管理，要么由不同的政府部门来管理。于是，社会的生产和生活就完全被嵌入到国家基于对社会的行政性组织和划分而形成国家的结构体系之中，即由各级地方政府与中央政府之间的权力关系和治理关系所构成的国家结构形式之中。这种国家结构形式，可以最简单地分为两种：一是单一制，二是复合制。判定两者差异的标准就是一条：地方政府拥有权力的合法性是否必须基于中央政府的认可。如果是，趋向单一制；如果不是，趋向复合制，其中主要是联邦制。

不论是单一制，还是复合制，都表明国家对社会的治理不是通过单一的政府单位来完成的，相反都是通过多层次的多个政府单

位来完成的。于是,如何保持这些政府单位之间的协调与合作,就成为国家治理的关键。多层次多个政府单位之间的协调与合作正是本书所研究的核心问题:政府间关系(简称府际关系)。在不同的国家结构形式下,政府间的权力关系,尤其是代表国家整体的中央政府与代表国家局部的地方政府之间的权力关系完全,因而,其演化出来的府际关系也完全。可以说,各国的府际关系都是一个万花筒,虽有基本的结构,但其内部的关系涉及权力与人、财、物,极为复杂,千变万化。因而,对其进行研究没有一点耐心和勇气是做不到的。由此,不得不感佩本书作者所做的努力,他不仅从整体来把握中国的府际关系,而且还进行了三大方面的案例分析和研究。

实际上,不论是单一制,还是复合制,其内在的原则是共通的,就是要维持和保障国家的内在一体化。如果做不到这一点,国家就无力将全社会的生产和生活整合为一个有机整体。国家拢不了社会,社会自然也就不认同国家。国家一旦形同虚设,就失去了治理能力,社会也就因此可能陷入无政府状态。这种一体化的需求,使得现代国家不论以什么样的国家结构形式来组织和治理社会,都必然趋向中央集权,只是不同的国家,集权的方式和程度不同。中央集权,不外体现在两个方面:其一,中央强化对地方的控制,其中包括政治控制、行政控制、财政控制和法律控制;其二,中央政府直接设立专门的垂直管理部门,将社会生产和生活中的某项事务完全划归由中央政府直接领导的专门垂直部门管理。然而,在经济与社会生活日益复杂以及公民基于民主权利所形成的政治参与日益广泛的现代社会,地方政府借助其所拥有的治理优势以及拥有比较强烈地方利益认同的地方民众的民主支持,往往要抵抗、甚至反抗中央政府的集权。于是,中央政府对地方政府的集权以及中央所设立的直插地方治理领域的垂直管理部门必然引发府际关系的紧张。纵观世界各国,虽然这种紧张是府际关系的常态,但

如何使这种紧张既不影响中央政府的权威性和有效性，又不影响地方政府的自主性和积极性，却是各国政府努力探索和实践的重要治理艺术。这种探索和实践创造了各种府际关系的理论。本书也试图参与到这种探索之中，并提出了相应的理论，即政府间网络治理。中国是一个超大规模国家，其府际关系的复杂性是罕见的，其实践和经验自然为这种理论探索提供了比较好的经验支撑。

如果国家在将社会嵌入到国家治理体系的同时，也完全吸纳社会，使社会失去了应有的主体性，那么社会就完全听命于政府的摆布，于是，摆布社会的府际关系就直接决定着各个空间中的社会生产与生活。这样的府际关系，自然完全取决于府际之间的政治关系、行政关系与财政关系，取决于府际之间利益的博弈和官员之间的关系。但是，这种单向决定的治理形态往往只适合于国家封闭、资源短缺和集权专制的社会。只要社会有一丁点的自主力量，就不会完全容忍这种单向的统治，它们都会通过企业、社会组织以及社区的力量来表达自己的意志，反抗、限制以及改变这种单向的统治。一旦这种情况出现，那么直接面向社会的府际关系，就不完全取决于国家治理的自身逻辑，在很大程度上还取决于社会治理的逻辑。因为，如果这种府际关系不能适应社会自我组织、自我管理和自我发展的内在要求，就不能有效地起到治理社会的作用。本书作者比较敏锐地看到中国改革开放所带来的国家与社会、政府与市场的变化对府际关系的深刻作用和影响，将府际关系研究的视角从一元转向二元，即不仅从国家治理的逻辑出发透视府际关系，而且从社会治理的逻辑出发透视府际关系，正是在这种二元视角下，本书提出了“政府间网络治理”的分析概念和分析视角。

有一点可以肯定，虽然国家治理与社会治理是两种不同逻辑的治理体系，但不论从国家角度出发，还是从社会角度出发，这两套治理体系必须相互适应、相互衔接，否则，不仅国家治理不好，社

会也治理不好。这就意味着国家治理体系的建构,必须充分考虑社会治理的要求与内在逻辑,这其中包括如何有效吸纳各社会治理主体的参与,如公民、社团、社区与企业等;反过来,社会治理体系的建构与运行,也必须与触及社会的国家治理体系建立良好的关系,从而将其所拥有的资源有效地转化为社会治理的重要资源和依靠力量,这其中包括中央或地方政府延伸到基层社会的府际关系、基层政府以及垂直管理部门所蕴涵的治理资源和体制力量。理论和实践表明,只有正视和承认国家治理与社会治理是两套既不相同又相互借鉴,既相互独立又相互依存的体系,不论在治理国家之中,还是在治理社会之中,两者才会建立伙伴关系;也只有从这种伙伴关系的角度出发,来规划、协调和安排政府间关系,政府间关系才可能超越地域与部门的局限,超越国家与社会、政府与市场的分野,超越政府管理中的“条”与“块”以及垂直管理部门与地方治理之间的紧张,发展出更具有包容性、整合性和统筹性的府际关系,达成本书所提出的“统筹治理”的中国实践。

中国是一个快速转型和发展的国家,治理资源短缺在所难免。要在有限的治理资源中创造出秩序和发展、转型与进步,就必须动员和协调好各治理主体的关系,不仅要最大限度地避免其中的摩擦,而且要最大限度地使它们通过相互的协作与补救创造叠加的治理效应。本书对垂直管理部门与地方政府间关系的研究正是为此努力的尝试。虽然这种尝试在理清许多问题的同时,也产生了许多新的问题,但丝毫不影响这项研究工作的价值和意义,其至少让我们意识到治理国家与治理社会虽然不能相互替代,但要相互协调、衔接与合作。

林尚立

2011年7月26日

目 录

第 1 章	绪论	001
1.1	问题提出	001
1.2	研究背景	002
1.3	研究思路与方法	003
1.4	研究结构	011
第 2 章	政府间关系治理变革：从科层制到	
	网络结构	016
2.1	政府间网络治理：范式综合	016
2.2	治理与网络分析	026
2.3	中国政府间伙伴关系：本书	
	研究视角	046

第3章 中国特色的政府间关系：放权的结果	057
3.1 中国政治体制构造：叠加结构	057
3.2 放权与央地关系调整	077
第4章 垂直管理部门的历史演变：模式发展与结构分化	089
4.1 政府垂直管理模式发展：历史与现实	089
4.2 垂直管理部门内部结构：大区制与层级制	106
4.3 垂直管理内部权力分配：碎片化的魔咒	116
第5章 垂直管理部门与地方政府间协作关系：竞争与合作	126
5.1 垂管部门与地方政府间关系的法理分析	126
5.2 垂直管理部门与地方政府关系的规范分析	134
5.3 垂直管理部门与地方政府竞合的事实分析	139
第6章 垂直管理部门与地方政权关系调整：监督与服务	150
6.1 垂直管理部门与地方政权间的监督关系	151

6.2	垂直管理部门与地方民众服务 关系	159
6.3	垂直管理部门与地方政权再 联结：企业的功能	170
第7章	权力主导型网络：海关治理中“开天窗” 与“抹胶水”	179
7.1	垂直管理与扩权	179
7.2	海关特殊监管区：海关与地方 政府合作	187
7.3	大通关：为企业服务的逆权力 结构协调	198
7.4	风险管理：海关内外部整合与 转型	213
7.5	权力依赖型网络运行	222
第8章	信息依赖型网络：金融垂直监管	229
8.1	从业务分开到功能分化	229
8.2	央行的独立性与垂直领导	237
8.3	变革中的政府、银行和企业间 关系	242
8.4	混合经营和分业监管	253
第9章	知识社会化网络：环境综合治理	268
9.1	环境问题的知识构成	269
9.2	执政党的环境知识增长	276
9.3	环境治理中的府际关系	286