

国家安全与中央垂直管理

——选择性集权的逻辑探索

曹正汉 聂 晶

【摘 要】1980年以来,国务院推行中央垂直管理改革,分析此项改革的主要类型、推行范围和所需条件,可以得出两个结论。第一,中央垂直管理不但具有明显的选择性,而且,主要集中于与国家安全直接相关或间接相关的领域,未能推行到主要与民生紧密相关的全国公共服务领域。第二,中央政府对于集权与分权的考量,首先表现为通过集权以保障国家安全的需要;其次,也表现为通过分权以分散控制社会风险以及协调地方经济发展和地方社会管理的需要。因此,关于选择性集权的逻辑,可以归结为中央政府在集权以保障国家安全以及分权以控制社会风险和协调地方工作,这两者之间进行权衡、折中和选择所形成的逻辑。

【关 键 词】公共事务治理;国家安全;垂直管理;选择性集权

【作者简介】曹正汉,浙江大学公共管理学院教授;聂晶,浙江大学经济学院博士研究生(浙江 杭州 310058)。

【原文出处】《学术月刊》(沪),2024.6.75~88

一、导论

传统中国的国家体制,特征之一是权力集中于中央,事权分散在地方。^①此种特征在很大程度上延续到了当代。一方面,国家权力高度集中于中央政府,中央政府对于全国各领域和各地区的所有事务,均拥有最高的领导权和最终的决定权;另一方面,在公共事务治理上,事权主要分散在地方,地方政府承担了许多全国性公共事务的治理责任。^②这种体制特征有利于中央政府对国家实行集中统治和集中控制,但是,不利于管理全国公共事务,不能适应现代社会对于公共事务治理的要求。因此,当代中国治理体制改革的一个重要方向,是在全国公共事务上改变事权过于分散的治理方式,将事权适当集中于中央政府,实行中央垂直管理。

所谓“中央垂直管理”,是对于那些需要分散在地方办理的全国公共事务,中央政府既设立主管部门负责统一管理,同时,还在地方设立直属的派出机

构,由这些派出机构在当地直接办理此类事务,也就是建立中央垂直管理的治理系统。此种中央垂直管理又称“中央事权实体化”,即改革中央部门“机关化”的特征,依据“哪一级政府事权就由哪一级政府执行”的原则,中央事权由中央部门及其派出机构直接负责和直接办理。^③朱光磊等表述为,中央政府要组建自己的事权执行系统,“中央做就是中央做,别把地方扯进来”。^④郑永年说中央政府在地方层面应有自己的“腿”,在地方政府之外,建立自己的治理系统,把那些事关全国利益的权力集中起来,也是指中央垂直管理。^⑤

然而,考察1980年以来国务院推行中央垂直管理改革的结果,我们发现中央垂直管理的推行范围有一个显著的特点:它主要局限于两类全国公共事务,一类是与国家安全直接相关的事务,如海关事务、移民管理、中央银行业务、中央税收征管等;一类是与国家安全间接相关且其治理过程与治理民生能

相对分开的事务,如核安全监管、地震监测与预报、国家粮食储备等。换言之,中央垂直管理难以推广到更广泛的、主要与民生紧密相关的全国公共服务领域,如养老保险、城乡基本医疗保险、全国性食品安全监管等民生类全国公共事务,均不在推行范围之内。关于“与国家安全直接相关”和“间接相关”的含义,我们在下文再作说明,在此仅指出,上述特点与欧美等国家构成明显反差。在欧美等国家,“中央垂直管理”或“中央事权实体化”是中央政府处理全国公共事务的通常做法,不仅在海关、移民管理、中央税收征管等直接涉及国家安全的领域付诸实施,而且,在民生类公共服务领域也广泛推行。^⑥

对于上述中央垂直管理的特点,我们借用学者们提出的“选择性集权”作概括和描述,但是,关于此种“选择性集权”的特点和形成逻辑,现有理论文献却未能揭示清楚。^⑦关于选择性集权的逻辑,学者们已经提出了两种理论观点,这两种理论观点都不能解释上述中央垂直管理的特点。一种理论观点是依据经济学的多任务委托—代理理论,从多任务冲突的视角考察中央政府对于垂直管理和属地管理的选择逻辑。^⑧在多任务委托—代理理论中,如果委托人(中央政府)需要代理人(地方政府或中央部门)完成多项任务,并且多项任务之间存在冲突,那么,委托人的最优策略就不是把多项任务交给同一个代理人,而是采用任务分离策略,把有冲突的任务分别交给不同的代理人,以控制任务之间的冲突。^⑨从这种理论视角出发,对于一项全国公共事务,中央政府是实行垂直管理还是属地管理,取决于这一项公共事务与地方政府的工作(如地方经济发展)的冲突程度,如果冲突较大,中央政府将采用垂直管理,以便与地方工作分离开;如果冲突较小,则可以采用属地管理,便于与地方工作相协调。

另一种理论观点则强调公共事务治理涉及统治风险,中央政府既需要提高治理效率(包括降低治理成本),也需要降低统治风险,然而,这两者之间可能存在冲突。在这种情况下,中央政府对于此种冲突的权衡,决定了中央集权与地方分权的选择。^⑩从这种观点出发,曹正汉等把统治风险分解为来自地方官的代理风险和来自民众的社会风险,指出在全国

公共事务上,上述冲突主要表现为集权以提高治理效率与分权以控制社会风险的冲突,因此,中央政府对于此种冲突的权衡、折中和选择,才形成了集权与分权的选择逻辑。^⑪以此种理论观点为基础,周天肖在国有自然资源管理领域引入“国家战略”这一个因素,研究其对中央集权与地方分权的影响。周天肖指出,中央政府关于“提高治理效率与控制社会风险”的权衡,受到自然资源的战略价值的影响,对于那些战略价值较高的自然资源,中央政府倾向于采用垂直管理或集中控制,以实现中央政府的战略目标。^⑫周天肖的观点隐含着把“国家安全”(国家战略)的考量与“提高治理效率与控制社会风险的权衡”结合起来,以论述选择性集权的逻辑,但是,他未能全面考察国家安全与中央垂直管理之间的关系,也未能把他的观点推广到一般化的全国公共事务治理领域。

上述两种理论观点均未揭示前述中央垂直管理的特点,也难以解释其形成逻辑。多任务冲突的观点关注任务之间的冲突程度,认为此种冲突是导致中央政府采用“任务分离策略”(即实行垂直管理)的主要原因。我们将在下文指出,中央垂直管理的推行范围既有与地方经济发展相冲突的全国公共事务,也有与地方经济发展不相冲突的事务,这说明中央政府是否采用“任务分离策略”,不只是考虑任务之间的冲突程度,还要考虑与国家安全的相关性。“提高治理效率与控制社会风险的权衡”的观点,主要强调中央政府需要面对“集权以提高治理效率与分权以控制社会风险的冲突”,也忽略了国家安全的相关性对这种权衡的影响。下文也将指出,在那些与国家安全直接相关的领域,中央政府优先考虑的是通过集权保障国家安全,而对于分散社会风险的考虑则居于次要地位。只有在与国家安全间接相关或不相关的领域,中央政府才会把通过分权以控制社会风险,作为需要权衡的一个重要因素,此种权衡也才能影响到集权与分权的选择结果。总之,上述两种理论观点都没有充分考虑全国公共事务与国家安全的相关性,没有考虑这种相关性对集权与分权的影响,因此,对于中央垂直管理的特点和“选择性集权的逻辑”,难以作出与经验事实相吻合的解释。

本文的目的是以上述理论文献为基础,引入国家安全这一个因素,揭示国家安全与中央垂直管理的内在联系,并尝试提炼选择性集权的逻辑。我们采用的方法是,首先,梳理1980年以来中央垂直管理改革的主要领域和改革结果,区分出三种主要类型,以界定中央垂直管理的推行范围,分析其与国家安全的相关性和其他特点。在此基础上,进一步分析中央垂直管理和其他的集权方式所需具备的条件,从中提炼出具有一般意义的选择性集权的逻辑,为推进这一个领域的研究提供初步的经验归纳和理论阐述。

二、中央垂直管理改革的三种类型

本文考察的中央垂直管理改革,大约始于1980年,是指中央政府(主要是国务院)及其下属主管部门通过设立直属地方机构的方式,在全国公共事务治理领域推行的中央集权改革。因此,在本文中,中央垂直管理改革不包括在国家垄断经营领域,国务院设立的专营机构及其垂直管理系统(如国家烟草专卖局及其烟草专卖管理系统),也不包括国务院直属的、不承担公共行政管理职能的事业单位及其下属地方机构(如中国科学院系统)。

分析1980年以来国务院推行的中央垂直管理改革,我们发现,此项改革可分为三种类型,并非每一种类型都属于“中央垂直管理”。第一种类型是在一项全国公共事务上,国务院既设立中央主管部门,又在地方设立直属的派出机构承担治理责任,即建立中央垂直管理的治理系统。这是严格意义的中央垂直管理。第二种类型是既设立中央主管部门,也设立下属地方机构承担治理责任,但是,地方机构实行以中央部门为主、与地方政府双重领导的管理体制,即建立以中央部门为主、双重领导的治理系统。这是一种有所弱化的、较弱意义的中央垂直管理。第三种类型是中央部门在地方设立的派出机构是监察机构,而非承担治理职责的治理机构,即建立中央垂直管理的监察系统,简称“中央垂直监察”。此种中央垂直监察不同于全国公共事务的中央垂直管理,因为它仍然以地方分级管理为基础,其主要职责是监督和考核地方政府履行公共事务的治理责任。所以,也有学者把此种中央垂直监察称为“督办性垂直

管理”。^③

虽然中央垂直管理改革有三种类型之分,但是,它们都集中于与国家安全直接相关或间接相关的领域。所谓“与国家安全直接相关”,是指一项全国公共事务,其治理过程和治理结果对于保障国家安全有着显著的直接影响。“与国家安全间接相关”,是指其治理过程和治理结果对于保障经济社会重大安全具有显著的直接影响,从而对国家安全也有明显的间接影响。这是三种类型的共同之处。

以下我们按上述三种类型分别考察中央垂直管理改革,梳理三种类型的发生领域,分析它们与国家安全的相关性。

(一)第一种类型的中央垂直管理改革:建立中央垂直管理的治理系统

1980年代初,这类改革首先在海关、外汇管理上推行,此后逐渐扩展到中央银行业务、中央税收征管、金融监管、海事管理、移民管理、能源监管、核安全监管等事务,详见表1和表2(第42页)。

表1列出了与国家安全直接相关的领域,国务院下属部门在地方设立派出机构,所建立的中央垂直管理的治理系统。

表2列出了与国家安全间接相关的领域,国务院下属部门在各地建立的中央垂直管理的治理系统。

表1和表2的差别,主要体现为与国家安全的相关性有别。表1包括的全国公共事务,通常与国家安全直接相关,即其治理过程和治理结果对国家安全(包括中央政权安全和中央政府的宏观调控能力)具有显著的直接影响。如海关事务、移民管理、海事管理等,直接维护国家主权和国家安全;中央银行业务、中央税收征管、外汇管理、国家统计局调查等,直接保障中央政权运作,或者保障中央政府对国家的管理能力和宏观调控能力。这些公共事务均与国家安全直接相关。表2包括的全国公共事务,通常与国家安全没有直接的关系,但是,对于保障各个领域的经济社会重大安全有着显著的直接影响。如金融监管,保障国家金融安全,防范金融领域的重大风险;能源安全监管,保障国家能源供应安全和电力运行安全;铁路运输安全监管和民航安全监管,防范运输

表 1 1980–2023 年国务院建立的中央垂直管理的治理系统(与国家安全直接相关)

国务院部门	派出机构		派出机构的设立时间 (年份)	与国家安全的相关性
	分区域或按省份设立派出机构	在市、县设立的机构		
国家海关总署	在全国各省会和进出口主要城市设立 41 个直属海关	在直属海关之下,按口岸和城市设立若干海关	1980 年	监管进出口贸易、征收关税、查缉走私,维护国家主权和利益,保障国家安全
国家移民管理局 (归公安部管理)	1. 在各省份或一省主要出入境城市设立出入境边防检查总站(共 33 个总站),由国家移民局垂直管理 2. 在总站之下分口岸设立边防检查站,由各总站垂直管理		2001 年,各省公安总队改为公安部边防局垂直管理;2018 年,设立国家移民管理局,各省公安边防总队改组为国家移民管理局直属的出入境边防检查总站	对本国公民和外国人出入境实施管理、实施边防检查和边境地区边防管理,保障国家安全
国家税务总局 (1994–2018 年)	按省份设立直属的省级国家税务局	按市、县设立市级和县级国家税务局,由省级国家税务局垂直管理	1994 年	保障中央政权运作,保障中央政府的宏观调控能力
中国人民银行	按省(自治区、直辖市)设立省级分行;在深圳、大连、宁波、青岛、厦门设立计划单列市分行	按地(市)设立中心支行	1998 年,设立大区分行和直属中心支行;2023 年撤销大区分行,设立省级分行和计划单列市分行	管理货币发行,防范金融风险,防止通货膨胀,保障中央政权运作和中央政府的宏观调控能力
国家外汇管理局 (归中国人民银行管理)	国家外汇管理局省级分局(按 31 个省(区、市)和 5 个计划单列市分别设立	在部分地(市)设立市级中心分局,在部分县(市)设立支局	1980–1983 年	管理国家外汇储备,监管外汇收支和资金跨境流动,保障国家的外汇收支安全
中华人民共和国海事局 (归交通运输部管理)	在沿海 12 个省(直辖市)和深圳、连云港、长江设立直属海事局	在有关地区下设若干海事局	1998–2000 年	管理海上交通安全,监管外籍船舶,维护国家主权和国家安全
国家统计局	在 31 个省(区、市)设立国家统计局调查总队,实行垂直管理	在各省的地(市)和县(市)设立直属的调查队	2005 年,国家统计局将三支调查队合并,组建各省(区、市)调查总队,及其直属的市、县级调查队	为中央政府提供真实、准确的基本统计数据,保障中央政府的宏观调控能力

领域的重大风险;核安全监管,防范核泄漏和核污染等
重大风险,等等。由于这些公共事务直接保障经济社会各领域的重大安全,从而对国家安全(包括中央政权稳定)也有显著的间接影响,故与国家安全间

接相关。
(二)第二种类型:建立以中央部门为主、双重领导的治理系统
中央垂直管理改革的第二种类型,是建立以中央

表2 1980-2023年国务院建立的垂直管理的治理系统(与国家安全间接相关)

国务院部门	派出机构		派出机构的设立时间	与国家安全的相关性
	分区域或按省份设立派出机构	在市、县设立的机构		
国家金融监督管理总局(原中国银行保险监督管理委员会)	国家金融监督管理总局省级监管局(按省份和计划单列市设立)	按地(市)设立监管分局	1998年和2003年,先后设立中国保监会和中国银监会;2018年两大监管机构合并;2023年改组为国家金融监督管理总局及下属监管局	对银行机构和保险机构实行监管,防范金融风险,组织和协调处置重大金融风险
中国证券监督管理委员会	中国证券监督管理委员会省级证监局(按省份和计划单列市设立,共设立36个)		1998年	监管全国证券市场和期货市场,防范和处置证券、基金、期货等领域的重大风险
国家能源局 (归国家发展和改革委员会管理)	分大区设立6个区域监管局,同时,分省设立省级监管办公室或业务办公室		2003年国家电力监管委员会分6大区域设立电力监管局,及省级监管办公室或业务办公室2013年国家电力监管委员会与国家能源局合并,组建新的国家能源局,下属机构相应更名	保障电力运行安全和能源供应安全
国家铁路局 (由交通运输部管理)	分区域设立7个监督管理局(分别为沈阳、上海、武汉、成都、西安、兰州、广州铁路监督管理局)和1个督察室(北京铁路督察室)		2013年国务院将铁道部分拆,实行政企分开,组建国家铁路局,下设8个区域铁路监督管理局或督察室	保障铁路运输安全
中国民用航空局 (由交通运输部管理)	分区域设立7个地区管理局,各地区管理局再在各省(区、市)和若干重要城市设立省级安全监督管理局,实行垂直管理		2002年,按政企分开原则,组建新的中国民用航空局,为航空行业的监管机构,下设地区管理局和各个省级安全监督管理办公室(2010年改为安全监督管理局)	保障民航运输安全
国家核安全局 (生态环境部管理)	分华北、华东、华南、西北、西南、东北六大区域,设立6个核与辐射安全监督站		1986-2006年,国家核安全局先后设立6个核安全监督站;2010年改为核与辐射安全监督站	负责核与辐射安全的监督管理,保障核电厂等核设施的运行安全
水利部	在长江、黄河、淮河、海河、珠江、松辽、太湖设立水利委员会(或流域管理局)	在管辖流域的若干地区设管理局	1979-1990年(1979年前,已在长江黄河淮河设立管理机构,但职能和机构多变,1979年以后稳定下来)	负责流域内用水管理和重大水利工程管理,承担防洪抗旱应急管理,保障流域内经济社会安全

部门为主、与地方政府双重领导的治理系统(见表3)。

表3所包括的全国公共事务,既有与国家安全直接相关的,也有间接相关的。如国家税收征管保障中央政权运作,邮政业务监管保障中央机要通信安全和邮政领域的国家信息安全等,均与国家安全直接相关。地震事务、气象事务、中央粮食储备事务等,分别防御地震、气象灾害等重大自然灾害,以及保障国家粮食安全,所以,与国家安全间接相关。其中,国家税收征管体制在2018年以后有重大变化。2018年之前,中央税收征管由国家税务总局负责,实行垂直管理,地方税收征管属地方公共事务,由地方税务局负责,主要归地方政府管理。2018年以后,国税系统与地税系统合并,在省、市、县三级建立统一的国家税收征管系统,实行以国家税务总局为主、与省级政府双重领导的管理体制,相当于把税收征管

领域的全国公共事务和地方公共事务都纳入以国家税务总局为主导的管理系统。然而,这一变化并未改变国家税收征管与国家安全的直接相关性,却弱化了国家税收系统的垂直管理。垂直管理有所弱化的原因不难理解,因为统一的国家税收征管系统既需要保障中央政权运作,也需要尽可能保障地方政府正常运转,而征收难度却显著增大了,所以,需要地方政府协助征税和参与征税管理工作。

(三)第三种类型:建立中央垂直监察系统

第三种类型是中央主管部门在地方设立督察或监察机构,实行垂直管理,目的是督察或监察地方政府履行某个领域的治理责任。下页表4列出了2023年国务院主要部门派驻地方的督察(监察)机构,以及与国家安全的相关性。^⑩

表4所包括的全国公共事务主要与国家安全间

表3 1980–2023年国务院建立的以中央部门为主、双重领导的治理系统

国务院部门	省级机构	市、县级机构	设立时间	主要职责
中国地震局 (归应急管理部管理)	省(区、市)地震局		1983年	负责地震监测和预报预警,组织实施防震减灾规划,保障经济社会安全和国家应对地质灾害的防御能力
中国气象局	省(区、市)气象局	地(市)级和县 级气象局	1980–1983年	对重大灾害性气象进行监测和预报,提出重大气象灾害防御措施,保障经济社会安全和国家应对气象灾害的防御能力
国家粮食和物资 储备局(归国家 发展和改革委员会管理)	按省份设立国家粮 食和物资储备局省 级局(共26个)		1998–2000年,设立国家粮食局,负责监 管中央储备粮。2018年,改组为国家粮 食和物资储备局,及其下属各省级局, 监管中央储备粮、棉和其他物资	为应对重大灾害和突发性事件,保障国家粮食安全和 其他战略物资安全
国家邮政局(归 交通运输部管 理)	按省(区、市)设立省 级邮政管理局	按市(地)设立 市级邮政管 理局	2005年,邮政行业政企分开,设立国家 邮政局及下属各级邮政管理局,为行业 监管机构,实行中央垂直管理。2012年 调整省级及以下邮政监管体制,改为以 国家邮政局为主的双重领导的体制	监管邮政通信,保障中 央政府和地方政府的机 要通信安全,保障邮政 通信领域的国家信息 安全
国家税务总局 (2019年至今)	省级地方税务局并 入省级国家税务局	省以下地税 与国税相应 合并	2018年	保障中央政权运作,保 障中央政府的宏观调控 能力和各级政府的运作

表4 2023年国务院下属部门设立的地方督察(监察)机构(建立垂直监察系统)

国务院部门	派驻地方机构	设立时间	与国家安全的相关性
生态环境部	按区域设立督察局(共6个,分别为华北、华东、华南、西北、西南、东北督察局)	2006-2008年,原环境保护总局分区设立6个环保督查中心,主要以企业为督查对象。2017年,督查中心升格为督察局,主要督察地方政府	监督地方政府执行国家环境法规和政策,保障生态环境安全,防止发生重大生态环境事故
自然资源部	分区域设立国家自然资源督察局(共9个,分别设在北京、沈阳、上海、南京、济南、广州、武汉、成都、西安)	2006年,国土资源部向地方派驻9个国家土地督察局。2018年,国土资源部改组为自然资源部,国家土地督察局相应改为国家自然资源督察局	督察地方政府执行耕地保护法规和政策,保障粮食安全督察地方政府实施国土空间规划,落实生态保护红线,保障生态安全
国家林业和草原局(归自然资源部管理)	国家林业和草原局分区域设立15个森林资源监督专员办事处	1989-2011年,15个森林资源监督专员办事处先后成立,对重点林区的森林资源实施监督。2018年以后,强化对地方政府的监督职能	在森林、草原、湿地等生态系统保护上,监督地方政府履行保护职责,保障生态安全
国家矿山安全监察局(归应急管理部管理)	按省份设立国家矿山安全监察局省级局(共25个,北京、上海、海南、西藏不设)	1999年,国家煤矿安全监察局在相关省份设立省级监察局,主要监察大中型煤矿。2005年以后,转向主要监察地方政府。2020年,改组为国家矿山安全监察局下属省级局,主要监察地方政府	保障矿山生产安全,防止发生煤矿和其他矿山重大安全事故

接相关,通常没有显著的直接关系。如生态环境保护,一旦发生重大环境污染事件,将严重威胁到某些地区的经济社会安全,所以,与国家安全间接相关,但是,通常情况下,此类污染事件对国家安全不构成直接威胁。土地等自然资源监管、森林草原监管、矿山安全监管等也有类似特点。也就是说,第三种类型不包括与国家安全直接相关的全国公共事务,这是区别于前两种类型的一个重要特点。

此外,我们还需要说明一点,在表4中,中央垂直监察系统之设立,并非一定是改革的初始目标,也有可能是改革发生变化的结果。这一种情况是指,中央部门在地方设立的监察机构,其初始职责主要是监督企业和个人,查处重大违法案件,接近于中央垂直管理的治理系统;但是,后来逐渐发生职能变化,转变为主要监察地方政府,成为中央垂直监察系统。生态环境部在全国设立的督察局、国家林业和草原局设立的监督专员办事处、国家矿山安全监察局设立的省级局,都属于这种情况。以国家矿山安

全监察局设立的各省级局为例,它们起源于1999年原国家煤矿安全监察局设立的省级监察局,其监察对象主要是大中型煤矿,监督大中型煤矿的安全生产工作,查处违法行为,查办重大事故。2005年以后,国务院调整煤矿安全监管体制,改为“国家监察、地方监管、企业负责”,各省级监察局及其监察分局逐渐转向主要监督市、县政府。^⑤2020年以后,国家煤矿安全监察局改组为国家矿山安全监察局,各省级局的主要职责明确定位为监察地方政府,成为中央垂直监察系统。^⑥这说明第三种改革类型之形成,在大多数场合并非出于中央政府的初衷,而是在改革过程中,因建立以中央部门为主导的治理系统遇到了某种障碍,才转变为中央垂直监察系统。这种现象为我们探讨中央垂直管理所需具备的条件,提供了比较对象。

三、中央垂直管理的推行范围

依据中央垂直管理改革的三种类型,我们可以基本划定1980年以来中央垂直管理的推行范围。

(一)中央垂直管理的推行范围

中央垂直管理改革的第一种类型和第二种类型,都是由中央部门或以中央部门为主,建立全国公共事务的治理系统,基本上实现了中央垂直管理的目标。但是,第三种类型明显有别,它不是以中央部门为主建立全国公共事务的治理系统,而是建立中央垂直监察系统。所以,我们把前两种类型所包括的范围视为中央垂直管理的推行范围,第三种类型则不然,它属于中央垂直监察,公共事务的治理责任仍然由地方政府承担。因此,依据中央垂直管理改革的结果,我们得出以下结论:

第一,中央垂直管理的推行范围,主要是第一种类型和第二种类型的改革范围,即表1、表2和表3所包括的全国公共事务。其中,表1和表2是严格意义的中央垂直管理的推行范围,表3是较弱意义的中央垂直管理的推行范围。

第二,此种中央垂直管理的推行范围有一个显著特点,它集中于与国家安全直接相关或间接相关的领域,而那些主要与民生紧密相关的全国公共事务,则被排除在外。

(二)来自中央与地方财政支出比重的证据

为了说明上述中央垂直管理的推行范围是基本准确的,我们再考察中央与地方财政支出比重,提供进一步的证据。

中央垂直管理反映到财政支出上,表现为其对应的支出项目上中央本级支出所占比重较大,地方支出比重较小。因此,依据2022年分项目列出的中央与地方财政支出比重,我们可以推断中央政府主要承担了哪些全国公共事务的治理责任(见下页表5)。

表5分二十一个大类支出项目列出了2022年中央与地方财政支出情况。其中,同一个支出项目常常既包含全国公共事务,也包含地方公共事务。例如,在粮油物资储备支出中,包含中央粮油物资储备支出和地方粮油物资储备支出,这两种支出混合在一起,财政部公布的数据未作明确区分。不过,相对而言,中央本级支出主要用于该项目包含的全国公共事务支出,地方支出既用于地方公共事务,也可能有相当一部分用于全国公共事务。因此,中央本级支出比重的高低,大致反映了在一个项目上中央政

府承担全国公共事务的治理责任的大小。为此,我们设定一项近似的判断标准:在一个支出项目上,如果中央本级支出比重达到(或接近于达到)50%,就可以认为该项目所包含的全国公共事务的治理责任主要由中央政府承担。^⑩

依据上述判断标准,按大类支出项目划分,表5有3个大类项目——外交(99.7%)、国防(98.3%)、粮油物资储备(62.8%),中央本级支出比重超过了50%,可以认为其治理责任主要由中央政府承担(其中,外交和国防未列入国务院垂直管理改革的范围)。当然,在其余十八个大类项目中,还有若干细分项目,中央本级支出所占比重达到(或接近于达到)50%。这样的细分项目共有14项,分别列于各大类项目之下,包括税收事务(46.2%)、海关事务(80.2%)、武装警察部队(98.9%)、缉私警察(96.7%)、基础研究(61.1%)、能源事务管理(48.8%)、核与辐射安全监管(41%)、邮政业(53.3%)、民用航空运输(100%)、海事管理(75.5%)、金融部门行政(100%)、金融部门监管(100%)、气象事务(63.4%)、地震事务(53.7%)等。这些细分项目所包含的全国公共事务,其治理责任也主要由中央政府承担。

综合而言,依据2022年中央与地方财政支出比重数据,我们推断有3个大类项目和14个细分项目所包含的全国公共事务,其治理责任主要由中央政府承担。这一范围与前述中央垂直管理的推行范围基本相符。其中,除外交和国防外,只有两个项目与前述推行范围不一致。一个项目是科学技术支出的基础研究项目,表5显示中央本级支出比重为61.1%,但表1、表2和表3均未包括在内。此项不一致的原因是,基础科学研究除了由各大学承担外,主要由中国科学院及其下属各个研究所承担。中国科学院是国务院直属的事业单位,由于它不承担公共行政管理职责,通常也不直接向社会公众提供公共服务,所以,未列入本文考察的中央垂直管理改革的范围。另一个项目是交通运输支出的铁路运输,中央本级支出比重是32.8%,显著低于50%,但是,铁路运输监管是由国家铁路局垂直管理,属于中央垂直管理的范围。这一项不一致的原因是,在财政部公布的交通运输支出项目中,我们找不到与铁路运

表5 2022年全国一般公共预算支出及中央与地方所占比重

支出项目	中央本级支出		地方支出		中央与地方合 计(亿元)
	金额(亿元)	占比(%)	金额(亿元)	占比(%)	
一、一般公共服务支出	1578.53	7.6	19300.87	92.4	20879.40
其中:1.税收事务	878.68	46.2	1023.93	53.8	1902.61
2.海关事务	226.62	80.2	55.85	19.8	282.47
二、外交支出	488.83	99.7	1.60	0.3	490.43
三、国防支出	14499.63	98.3	252.59	1.7	14752.22
四、公共安全支出	1964.63	13.6	12455.56	86.4	14420.19
其中:1.武装警察部队	1438.69	98.9	15.91	1.1	1454.6
2.缉私警察	25.08	96.7	0.85	3.3	25.93
五、教育支出	1524.26	3.9	37923.33	96.1	39447.59
六、科学技术支出	3215.52	32.1	6816.50	67.9	10032.02
其中:基础研究	812.62	61.0	519.05	39.0	1331.67
七、文化旅游体育与传媒支出	173.32	4.4	3740.00	95.6	3913.32
八、社会保障和就业支出	833.21	2.3	35775.94	97.7	36609.15
九、卫生健康支出	220.56	1.0	22316.16	99.0	22536.72
十、节能环保支出	176.96	3.3	5235.84	96.3	5412.80
其中:能源事务管理	71.69	48.8	75.12	51.2	146.81
十一、城乡社区支出	3.22	0.01	19422.00	100.0	19425.22
十二、农林水支出	249.55	1.1	22250.21	98.9	22499.76
十三、交通运输支出	634.71	5.3	11409.38	94.7	12044.09
其中:1.铁路运输	411.37	32.8	843.88	67.2	1255.25
2.邮政业支出	7.66	53.3	6.72	46.7	14.38
3.民用航空运输	30.70	100	0	0	30.70
4.海事管理	43.82	75.5	14.20	24.5	58.02
十四、资源勘探工业信息等支出	351.41	4.7	7058.40	95.3	7409.81
十五、商业服务业等支出	33.96	1.9	1797.76	98.1	1831.72
十六、金融支出	422.76	28.9	1039.82	71.1	1462.58
其中:1.金融部门行政支出	60.47	100	0	0	60.47
2.金融部门监管支出	5.42	100	0	0	5.42
十七、援助其他地区支出	—		417.92		417.92
十八、自然资源海洋气象等支出	259.06	10.6	2193.80	89.4	2452.86
其中:气象事务	169.39	63.4	97.58	36.6	266.97
十九、住房保障支出	617.45	8.2	6881.29	91.8	7498.74
二十、粮油物资储备支出	1169.34	62.8	722.94	38.2	1892.28
其中:粮油储备	782.57	85.2	135.87	14.8	918.44
二十一、灾害防治及应急管理支出	423.50	18.9	1821.76	81.1	2245.26
其中:1.矿山安全	13.01	32.5	27.15	67.5	40.16
2.地震事务	25.78	53.7	22.21	46.3	47.99

资料来源:引自财政部:《2022年全国一般公共预算支出决算表》《2022年中央本级支出决算表》《2022年地方一般公共预算支出决算表》,财政部网站,2023年7月14日。

输监管准确对应的细分项目,而“铁路运输”项目包含地方支出较大的地方铁路路网建设支出,因此,其支出比重不能准确反映铁路运输监管事务的责任分配。

表5还显示,在那些民生类支出项目上,中央本级支出比重都非常低。按大类项目分,教育支出3.9%、社会保障和就业支出2.3%、卫生健康支出1.0%、节能环保支出3.3%、城乡社区支出0.01%、农林水支出1.1%、商业服务业等支出1.9%等等,中央本级支出比重之低,几乎可以忽略不计。这说明,这些大类项目所包含的为数众多的全国公共事务,其财政支出主要列为地方支出,其治理责任也主要由地方政府承担。这就在财政支出上确认,那些与民生紧密相关的全国公共事务,主要由地方政府负责管理,不在中央垂直管理的范围之内。因此,2022年中央对地方转移支付总额高达96941.82亿元,其中,共同事权转移支付和专项转移支付合计为44190.2亿元,这两类转移支付主要用于资助地方政府承担民生类全国公共事务的治理责任。^⑧

总之,通过考察中央与地方财政支出比重,进一步确认前述中央垂直管理的推行范围是基本准确的,它主要集中于与国家安全直接相关或间接相关的领域,迄今为止,未能扩展到与民生紧密相关的公共服务领域。

四、选择性集权的逻辑

前述中央垂直管理改革的三种类型和中央垂直管理的推行范围,为我们探讨选择性集权的逻辑提供了经验依据。不过,在作此种探讨之前,我们还需要比较三种改革类型各自的特点和所需条件;在此基础上,再分析中央政府如何作选择,从中可以提炼出何种选择逻辑。

(一)中央垂直管理改革的三种类型之比较

三种改革类型都涉及以中央部门为主导设立地方机构,但是,却形成了三种不同的治理系统。其原因是什么?为了回答这个问题,我们需要对三种改革类型所包括的全国公共事务作更细致的比较分析,分析它们之间某些关键性的差别,这些差别可以帮助我们认识不同的治理系统之形成需要具备何种条件。我们发现,这些差别主要表现在全国公共事务

的三个维度上,分别为与国家安全的相关性、与地方工作的关系、以及与治民的关系。其中,第一个维度已在上文详述,在此仅作简要概括,另外两个维度将在下文着重论述。

1. 与国家安全的相关性

三种改革类型所包括的全国公共事务,均与国家安全直接相关或间接相关,这是它们的共同之处。相异之处是,第一种类型和第二种类型既包括与国家安全直接相关的事务,也包括间接相关的事务;但是,第三种类型只包括与国家安全间接相关的事务。对于这一差别所包含的意义,下文再论述。

2. 与地方工作的关系

所谓“与地方工作的关系”,是指一项全国公共事务,其治理过程与地方政府从事的经济发展和社
会管理等工作能否分开进行。如果其治理过程与地方经济发展或地方社会管理不能分开,或难以分开,意味着此项全国公共事务需要与地方工作相协调。我们把此种关系简称“需要与地方工作相协调”。反之,如果其治理过程与地方经济发展和地方社会管理能相对分开,或者须要相对分开,意味着此项全国公共事务无须与地方工作相协调,简称“无须与地方工作相协调”。

从与地方工作的关系来看,第一种类型所包括的全国公共事务,原则上都与地方工作能相对分开,或者需要相对分开,因此,无须与地方工作相协调。如海关事务主要在特别设立的海关口岸和海关监管区进行,民航安全监管主要在空
中航路、航班和机场进行,核安全监管主要在核电站、核设施及其周边区域进行,等等,这些事务通常与地方政府的工作能相对分开。不过,在第一种类型中,也有少数事务与地方政府的工作密切相关,但是,其治理过程却要求排除地方政府干扰,因此,需要与地方工作相对分开。如中央银行业务,主要职责是管理货币发行、控制信贷规模、防止通货膨胀,在处理与地方政府的关系上,要求保持央行的独立性,排除地方政府对货币发行和信贷投放的干扰,所以需要与地方工作分开。又如,金融监管与地方经济发展密切相关,但是,其主要职责是防范金融风险,查处非法金融活动,包括监督地方政府的违规金融行为,所以,在这些事务上

也要求与地方工作分开,不应强调与地方工作相协调。这是第一种类型建立中央垂直管理的治理系统,除了具备与国家安全的相关性条件之外,还需要具备的一项补充条件。^⑩

第二种类型有一个重要差别,它所包括的全国公共事务,通常与地方政府从事的经济发展或社会管理等工作密切相关,而且,也需要与地方工作相协调。如地震监测和防震减灾,涉及地方社会管理和社会稳定,需要与地方政府的应急管理和维护社会稳定的工作相协调。又如中央粮食储备事务,需要与地方政府负责的地方粮食生产和粮食市场管理工作相协调。再如,邮政行业发展和监管,涉及地方经济的一个重要产业——快递业的发展,而且也需要得到地方政府协助和合作,特别是在邮政网点布局和基础设施建设上,需要与地方政府的城乡规划、土地用途规划、产业发展规划等相协调。由于此种原因,第二种类型所建立的是以中央部门为主、双重领导的治理系统,而非严格意义的中央垂直管理。2018年以后,国家税务总局所属的各省级税务局,由中央垂直管理改为以中央部门为主的双重领导体制,其原因也是国税系统与地税系统合并之后,统一征收各种繁杂的地方税和社会保险费,征管难度大增,需要得到地方政府协助,也需要强调税收征管与地方经济发展相协调。

第三种类型与第二种类型相似,它所包括的全国公共事务,通常与地方经济发展和地方社会管理密切相关,需要与地方工作相协调。如生态环境保护,与地方经济发展密切相关,也需要与地方社会管理相结合,故需要与地方工作相协调。自然资源管理、矿山安全监管等,也有类似的特点。第三种类型与第二种类型的差别,主要表现在与治民的关系上,下文再述。

3. 与治民的关系

所谓“与治民的关系”,是指一项公共事务的治理过程是否同时涉及对普通民众的管理和控制。如果其治理过程需要同时对普通民众实施管理和控制,那就意味着与治民不能分开或难以分开,我们把此种关系简称“与治民不能分开”或“难以分开”。反之,如果其治理过程无需对普通民众实施管理和控

制,意味着与治民能相对分开,简称“与治民能相对分开”。对于与治民不能分开的全国公共事务,中央政府若要实行垂直管理,就需要同时管理和控制普通民众、处理与民众的冲突。这意味着,在这一项全国公共事务治理上,中央政府不能利用地方政府分散治民和分散控制社会风险,带来社会风险增大,并且向中央政府集中,这将潜在地削弱国家安全和中央政权的稳定性。因此,与治民不能分开或难以分开,是约束中央政府推行垂直管理的一个重要因素。反过来说,与治民能相对分开,则是中央政府推行垂直管理的一个有利条件。

从与治民的关系来看,前两种类型所包括的全国公共事务,既有与治民能相对分开的,也有与治民难以分开的。在第一种类型中,人民银行业务、核安全监管、能源安全监管、铁路运输监管等,通常不涉及对普通民众的管理和控制,属于与治民能相对分开的事务;但是,海关事务、移民管理、中央税收征管等,涉及对企业和个人的某些行为的管理与控制,就与治民难以分开。以海关事务为例,它需要监管企业和个人的进出口业务,侦查、查缉企业和个人的走私活动,这些事务与治民难以分开。又如中央税收征管,需要监管企业和纳税人的经济活动,还需要查处偷税漏税行为,所以,也与治民难以分开。在第二种类型中,地震监测与预报、气象监测与预报、中央粮食储备等事务,均与治民能相对分开,但是,国家税收征管则与治民难以分开。

然而,从与治民的关系来看,前两种类型有一个重要特点,即那些与治民难以分开的事务,同时也是与国家安全直接相关的事务;反过来说,那些只是与国家安全间接相关的事务,通常也都与治民能相对分开,至少在主要的治理环节上与治民能分开。如海关事务、移民管理、中央税收征管等,虽然与治民难以分开,但是,与国家安全直接相关;能源安全监管、铁路运输监管、核安全监管、地震监测与预报、中央粮食储备、长江黄河等流域水利管理等,均与国家安全间接相关,同时,与治民也能相对分开。这一个特点说明,前两种类型所包括的全国公共事务可分两类:一类是与国家安全直接相关,此时,与治民能否分开就不重要了,能分开或不能分开均可;一类是

与国家安全间接相关,此时,其治理过程就需要与治民能相对分开。这一个特点有助于认识中央垂直管理所需具备的条件,也有助于我们把前两种改革类型与第三种类型区分开来。

第三种类型有别于前两种类型之处,是它所包括的全国公共事务,既与国家安全间接相关,同时,其治理过程通常都涉及对民众的管理和控制,因此,与治民难以分开。如生态环境保护,需要监管企业和个人有损生态环境的活动,查处破坏生态系统和污染环境的违法行为;自然资源管理、森林和草原监管、矿山安全监管等也有相似的特点,都涉及在某个领域对民众的管理和控制,都与治民难以分开。所以,第三种类型所建立的是中央垂直监察系统,而非中央垂直管理的治理系统。这一事实也从反面印证了中央垂直管理所需的条件。

当然,上述两个维度——与地方工作的关系以及和治民的关系,彼此之间有一定的关联,并非完全独立。例如,一项全国公共事务,如果其治理过程与治民难以分开,那也意味着与地方政府承担的社会管理工作难以分开。此时,是否需要与地方工作相协调,主要看其治理过程是否需要排除地方干扰。如果需要排除地方干扰,那么,此项全国公共事务虽然与治民难以分开,也不应要求与地方工作相协调,所以仍属于“无需与地方工作相协调”的事务。如果不需要排除地方干扰,或者,需要地方政府协助,那么,此项全国公共事务治理就需要与地方工作相协调,此时,地方政府就有必要在一定程度上参与该项公共事务治理。因此,虽然这两个维度有一定的关联,但是,各自关注的重点有差别,属于两种不同的关系。与地方工作的关系,侧重于中央政府在治理一项全国公共事务上,是否需要排除地方干扰,是否需要考虑对地方经济发展和地方社会管理的影响;与治民的关系,侧重于其治理过程在客观上能否与社会管理和社会控制相对分开。

(二)建立三种治理系统所需的条件

通过上述比较,我们可以归纳出三种改革类型所建立的(或形成的)治理系统,各自所需具备的条件,或各自适用的条件。

第一种类型建立中央垂直管理的治理系统,需

要具备三项条件:第一,与国家安全直接相关或间接相关;第二,公共事务治理过程与地方工作能相对分开,或者需要相对分开,因此,无需强调与地方工作相协调;第三,如果只是与国家安全间接相关,公共事务治理过程还需要与治民能相对分开。

第二种类型建立以中央部门为主的、双重领导的治理系统,也需要具备三项条件:第一,与国家安全直接相关或间接相关;第二,公共事务治理过程与地方工作难以分开,需要得到地方政府协助和合作,因此,需要与地方工作相协调;第三,如果只是与国家安全间接相关,其治理过程还需要与治民能相对分开。

第三种类型建立中央垂直监察系统,同时,治理责任主要由地方政府承担,其适用条件也有三项:第一,与国家安全间接相关;第二,公共事务治理过程与地方工作难以分开,需要与地方工作相协调;第三,公共事务治理过程与治民难以分开,需要同时对普通民众实施管理和控制。

(三)中央垂直管理的选择逻辑

以上归纳的三种治理系统所需的条件,隐含着中央垂直管理的选择逻辑。

首先,对于一项全国公共事务,中央政府考虑的首要因素是其与国家安全的相关性。只有与国家安全直接相关或间接相关,中央政府才考虑纳入中央垂直管理改革的范围,也才可能推行中央垂直管理。这说明,在集权与分权的选择上,中央政府考虑的首要目标是保障国家安全和政权安全,其次,才考虑有关的效率目标。

其次,一项全国公共事务,如果与国家安全直接相关,即使其治理过程与治民难以分开,中央政府也将通过垂直管理保障国家安全。如果只是与国家安全间接相关,中央政府是否实行垂直管理,还需要考虑一个因素,即其治理过程与治民能否分开。如果与治民能相对分开,中央政府将推行中央垂直管理;如果与治民不能分开,中央政府即使希望加强集权,也不会治理上推行中央垂直管理,而是建立中央垂直监察系统。

再次,一项全国公共事务,如果与国家安全直接相关,或者与国家安全间接相关且与治民能相对分

开,中央政府是实行严格意义的中央垂直管理,还是实行较弱意义的中央垂直管理,取决于该项公共事务治理是否需要与地方工作相协调。如果无须与地方工作相协调,中央政府将实行严格意义的中央垂直管理,即建立中央垂直管理的治理系统;如果需要与地方工作相协调,则实行较弱意义的中央垂直管理,即建立以中央部门为主、双重领导的治理系统。

上述选择逻辑可以归纳成下表(见表6)。

在表6中,我们把中央垂直监察列为比较对象,是为了更清晰地说明中央垂直管理所需具备的条件,同时,也是为了说明如果不完全具备这些条件,中央政府可能选择的一种集权方式,即在监督和考核环节强化中央集权。对于此种中央垂直监察,我们把它对应的治理系统概括为“中央垂直监察、中央统筹与地方分级管理相结合”,有必要作出解释。由于此种类型所包括的全国公共事务,其治理过程与治民不能分开,依据曹正汉等学者的研究,中央政府通常采用按治理环节分解的策略,把其治理过程分解为若干治理环节,其中,与治民能分开的治理环节由中央统一管理或统筹,与治民不能分开的治理环节实行地方分级管理。^⑩因此,中央垂直监察常常与中央政府对部分治理环节的统筹管理相结合,从而形成“中央垂直监察、中央统筹与地方分级管理相结合”的治理系统。

表6所概括的中央垂直管理的选择逻辑,首先表现为中央政府通过集权以保障国家安全的需要;其次,也表现为中央政府还要考虑分散控制社会风险、以及兼顾地方经济发展和地方社会管理的需要。这两种需要常常存在矛盾,因此,所谓“选择性集权”之

选择,乃是中央政府对于集权以保障国家安全与分权以控制社会风险及协调地方工作,这两者的权衡、折中和选择。此种权衡、折中和选择所形成的逻辑,即是本文所论述的“选择性集权的逻辑”。

五、结论

本文揭示了当代中国推行中央垂直管理所表现出的若干特点,通过分析这些特点,我们可以得出结论:在全国公共事务上,中央政府对于集权与分权的选择,首先表现为通过集权保障国家安全;其次,也表现为通过分权以分散控制社会风险,以及协调地方经济发展和地方社会管理的关系。因此,所谓“选择性集权的逻辑”,可以归纳为中央政府在集权以保障国家安全与分权以控制社会风险及协调地方工作,这两者之间进行权衡、折中和选择所形成的逻辑。

上述结论说明,关于全国公共事务的集权与分权,无论是“多任务冲突”的观点,还是“提高治理效率与控制社会风险的权衡”的观点,都需要作修正,都需要把公共事务与国家安全的相关性考虑进来。对于“多任务冲突”的观点来说,中央政府是否采用“任务分离策略”,不只是考虑任务之间的冲突程度,还要考虑与国家安全的相关性的强弱,只有相关性较强,才会考虑采用任务分离策略,实行垂直管理。对于“提高治理效率与控制社会风险的权衡”的观点来说,中央政府如何做此种权衡,也需要考虑与国家安全的相关性。如果与国家安全直接相关,中央政府将采用垂直管理优先保障国家安全,当然,垂直管理也有助于提高全国公共事务的治理效率,至于控制社会风险,则不是此种场合中央政府关注的主要

表6

中央垂直管理的选择逻辑

中央集权程度		所需条件(或适用条件)			形成的治理系统
		与国家安全的相关性	与治民能否分开	是否需要与地方工作相协调	
中央垂直管理	严格意义的中央垂直管理	与国家安全直接相关	能分开或不能分开均可	无须	中央垂直管理的治理系统
		与国家安全间接相关	能分开	无须	
	较弱意义的中央垂直管理	与国家安全直接相关	能分开或不能分开均可	需要	中央部门为主、双重领导的治理系统
		与国家安全间接相关	能分开	需要	
中央垂直监察		与国家安全间接相关	不能分开	需要	中央垂直监察、中央统筹与地方分级管理相结合

问题。只有在与国家安全间接相关或不相关的领域,中央政府才会把分散控制社会风险纳入考量之中,才涉及在提高治理效率与控制社会风险之间如何做权衡的问题。

此外,本文的理论意义还可以作进一步引申。显然,优先保障国家安全,是中央政府降低统治风险的一种表现。从这个角度来看,本文的观点隐含着支持从统治风险的视角分析公共事务治理上中央集权与地方分权的方法。此种统治风险包括两个部分,一是来自地方政府(或中央主管部门)的代理风险,一是来自民众的社会风险,因此,降低统治风险需要同时控制代理风险和社会风险。然而,在全国公共事务上,控制代理风险与控制社会风险常常相互矛盾,原因是中央垂直管理能降低代理风险,但是,不利于分散控制社会风险;地方属地管理有利于控制社会风险,但是,增加了中央政府的代理风险。^④这意味着,中央政府对于垂直管理与属地管理的选择,在很大程度上是关于降低代理风险与控制社会风险的权衡和选择。从这个意义上说,本文所揭示的选择性集权的逻辑也可以表述为:在全国公共事务上,中央政府通过垂直管理以降低代理风险,以及通过属地管理以控制社会风险,这两者的权衡和选择。此种选择性集权的逻辑,与曹正汉在国家治理上提出的“风险论”,从统治风险的视角分析国家治理上中央集权与地方分权的关系,在原则上是一致的。^⑤这说明,国家治理上“风险论”的观点,在很大程度上也可以用于分析公共事务治理上垂直管理与属地管理的选择逻辑。

上述分析表明,从统治风险的视角来看,本文的意义在于,中央政府对于降低代理风险与控制社会风险的权衡和选择,受到公共事务与国家安全的关联性的影响,从而补充了“风险论”运用于分析公共事务治理时所遗漏的一个重要因素。具体而言,“与国家安全直接相关”意味着此类全国公共事务若由地方政府负责,将给中央政府带来很高的代理风险,直接影响到国家安全,在此种情况下,中央政府将采用垂直管理以降低代理风险,即使由此带来社会风险向中央政府集中,也在所不辞。“与国家安全间接相关”则意味着代理风险虽然仍然较高,但已有明显

下降,此时,中央政府在降低代理风险和控制社会风险之间就需要有所兼顾,兼顾的方式取决于此项全国公共事务与治民能否分开。如果能分开,则实行垂直管理,同时,由地方政府负责管理和控制民众,两者分开进行,分别控制代理风险和社会风险。如果不能分开,降低代理风险与控制社会风险就存在冲突,此时,中央政府将采用折中策略,由地方政府承担公共事务治理责任以控制社会风险,同时,建立垂直监察系统以控制地方政府的代理风险。

注释:

①所谓“事在四方,要在中央,圣人执要,四方来效”,即是指这种体制特征。参见《韩非子·扬权》,王先慎撰:《韩非子集解》,钟哲点校,北京:中华书局,2016年,第47页。

②周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社,2017年,第326-327页;楼继伟:《深化事权与支出责任改革 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《财政研究》2018年第1期。

③楼继伟:《深化事权与支出责任改革 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《财政研究》2018年第1期。

④朱光磊:《中国政府职能转变问题研究论纲》,《中国高校社会科学》2013年第1期;朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报(社会科学版)》2005年第1期。

⑤郑永年:《中国模式:经验与挑战》,北京:中信出版社,2016年,第141-144页。

⑥沈荣华:《分权背景下的政府垂直管理:模式和思路》,《中国行政管理》2009年第9期;李道揆:《美国政府和美国政治》,北京:商务印书馆,1999年,第455页;袁曙宏、张敬礼:《百年FDA——美国药品监管法律框架》,北京:中国医药科技出版社,2008年,第1、7、101-112页。

⑦郑永年:《中国模式:经验与挑战》,第141-144页;李振、鲁宇:《中国的选择性分(集)权模式——以部门垂直管理化和行政审批权限改革为案例的研究》,《公共管理学报》2015年第3期;周天肖:《国有自然资源资产的央地分工治理研究——基于国家治理的视角》,《自然资源学报》2023年第9期;Tong Xu, "The Selective Centralization in Decentralization: China's Environmental Vertical Management Reform with a Case Study In Hebei Province," *Intencaional Journal of Water*

Resources Development, vol. 38, no. 4, 2022, pp. 634–657.

⑧王赛德、潘瑞娇：《中国式分权与政府机构垂直管理——一个基于任务冲突的多任务委托—代理框架》，《世界经济文汇》2010年第1期；尹振东：《垂直管理与属地管理：行政管理体制的选择》，《经济研究》2011年第4期。

⑨Laffont, Jean-Jacques, and David Martimort, The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model, Princeton: Princeton University Press, 2002, pp. 203–226.

⑩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63–66页；曹正汉：《统治风险与地方分权》，《社会》2014年第6期；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、薛斌峰、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。

⑪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、聂晶、张晓鸣：《中国公共事务的集权与分权：与国家治理的关系》，《学术月刊》2020年第4期；曹正汉、钟珮、聂晶：《郡县制国家现代化：中央政府如何扩大公共事务治理职能》，《学术月刊》2021年第9期。

⑫周天肖：《国有自然资源资产的央地分工治理研究——基于国家治理的视角》，《自然资源学报》2023年第9期。

⑬沈荣华：《分权背景下的政府垂直管理：模式和思路》，《中国行政管理》2009年第9期。

⑭需要说明的是，表4所考察的中央垂直监察系统，是以特定领域的全国公共事务治理为目标，面向社会公众的诉求，监察地方政府履行治理责任，因此，不包括国务院出于政府系统内部控制的需要，在地方设立的内控机构。如财政部在各省份和计划单列市设立监管局，审计署在地方设立特派员办事处，都属于政府系统的内控机构，目的是在税收管理、财政收支和经济管理等事务上，加强对地方政府的监督和控制，包括加强对省级官员的经济审计，而非针对某项公共事务治理并面向社会公众的监察机构，故未包括在表4之中。

⑮国务院办公厅：《关于印发〈国家煤矿安全监察局主要职责、内设机构和人员编制规定〉的通知》，《中华人民共和国国务院公报》2005年第13期。

⑯中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于印发〈国家矿山安全监察局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》，国

家矿山安全监察局网站，2020年12月10日。

⑰这一项判断标准隐含着假定在一个支出项目上，既有全国公共事务支出，也有地方公共事务支出，而且地方公共事务支出占了相当的比例。在这一假设之下，如果中央本级支出比重达到(或接近于达到)50%，就意味着该项目的全国公共事务支出主要由中央本级财政承担，所以，其治理责任也主要由中央政府承担。

⑱例如，在共同事权转移支付中，基本养老金转移支付9277.62亿元，城乡居民基本医疗保险补助3704.76亿元，困难群众救助补助1616.83亿元，农业生产发展资金2300.17亿元，城乡义务教育补助经费1881.70亿元，基本公共卫生服务补助资金684.50亿元。在专项转移支付中，重大传染病防控经费203.79亿元，大气污染防治资金330.00亿元，水污染防治资金237.00亿元等等。引自财政部：《2022年中央对地方转移支付决算表》，财政部网站，2023年7月14日。

⑲在这一项条件上，国家税务总局负责的中央税收征管，似乎是一个例外。中央税收征管需要考虑对地方经济发展的影响，所以，在一定程度上说，需要与地方政府的产业政策、招商引资政策等相协调。不过，这一个例外不应过分强调，这有两个原因。一个原因是，中央税收征管既需要考虑对地方经济发展的影响，也需要监督和约束地方政府，防止地方政府帮助企业偷税漏税，或者违规减免企业税收。另一个原因是，在一定程度上说，中央税收征管与地方经济发展的协调，可以通过自愿合作的机制来实现。因为地方经济发展有利于中央税收征管，因此，派驻地方的国家税务机构也有激励培植地方税源，帮助企业发展。此种自愿合作的机制，即使实行中央垂直管理，也有助于中央征税与地方经济发展相协调。

⑳曹正汉、聂晶、张晓鸣：《中国公共事务的集权与分权：与国家治理的关系》，《学术月刊》2020年第4期；曹正汉、钟珮、聂晶：《郡县制国家现代化：中央政府如何扩大公共事务治理职能》，《学术月刊》2021年第9期。

㉑中央垂直管理能降低代理风险，有两个原因：一是相对于地方政府来说，中央部门受中央政府直接控制，而且，中央政府也易于获得中央部门的信息；二是中央部门的职责比较单一，中央政府较易于考核和监督。

㉒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4期；曹正汉：《论郡县制国家的统与治》，《学术界》2021年第8期。