

政治学研究

# 我国简政放权改革中基层政府的事权承接困境及相关域外经验

付宇程

**【提要】**党的十八大以来,党中央和国务院部署推进简政放权改革,在各级政府逐步下放事权过程中,基层政府出现了承接能力不足的现象。与我国基层政府的事权承接困境相似,英美等国也面临基层治理能力不足的问题,并已系统建立上级政府帮助下级政府提高专业知识水平和行政管理能力的培训机制。事权承接能力背后更为长期的问题是央地关系的持续优化,各级政府应在借鉴国际经验的基础上树立对下级政府的“服务意识”,强化针对基层政府的业务指导和管理能力培训系统。

**【关键词】**简政放权 央地关系 基层治理

〔中图分类号〕D63 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2019)04—0005—08

## 一、引言

党的十八大以来,党中央和国务院着力推进以转变政府职能为核心的行政体制改革,简政放权成为此轮行政体制改革的“先手棋”。<sup>①</sup>党的十八届二中全会通过的《国务院机构改革和职能转变方案》指出,要深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能转变。<sup>②</sup>党的十九届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,进一步强调要优化政府机构设置和职能配置,深入推进简政放权。<sup>③</sup>在历次中央会议的部署下,简政放权改革成为国家治理体系和治理能力现代化建设背景下党中央和国务院转变政府职能、建设人民满意的服务型政府的重要举措之一。李克强总理2015年曾专门召开在全国推进简政放权工作的电视电话会议,强调该项改革措施对我国当前经济社会发展的重要性:“长期以来,政府对微观经济运行干预过多、管得过死,重审批、轻监管,不

① 罗容海:《简政放权:下好改革“先手棋”》,《光明日报》2015年5月20日。

② 参见《受权发布:国务院机构改革和职能转变方案》,http://www.gov.cn/2013lh/content\_2354443.htm,2019年5月30日。

③ 参见《(受权发布)中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/04/c\_1122485476.htm,2019年5月30日。

仅抑制经济发展活力,而且行政成本高,也容易滋生腐败。推进简政放权、放管结合,就是解决这些突出矛盾和问题的关键一招”。<sup>①</sup>

简政放权改革的本质是重新调整政府和市场以及不同层级政府部门之间的关系。“简政”的目的是取消不必要的行政审批和行政许可事项,使市场在资源配置中起决定性作用。“放权”的目的是最大限度将事权下放到贴近基层群众和基层社会的地方政府机构,提供最符合市场和群众需求的政务服务。在简政放权改革中,为了最大化释放经济发展活力,上级政府将行政许可及审批权限逐级下放,许多原先由上级政府行使的事权现在直接交给基层政府行使。

经过中央连续几年的稳步推进,简政放权改革取得显著成效。世界银行发布的全球营商环境报告显示,2013年启动简政放权改革时,我国的营商环境在全球近190个经济体中排名第91位,<sup>②</sup>而截止到2018年底,我国营商环境全球排名第46位,<sup>③</sup>首次进入全球前50位。但是,改革取得明显成效的同时,也暴露出不少亟待解决的问题,其中比较突出的一点是基层政府的事权承接能力问题。作为一个幅员辽阔的大国,我国长期以来在行政管理技术手段和行政管理人员资源配置中存在差异化问题。基层政府在行政管理能力、社会治理水平、可支配财政资金以及工作人员文化水平和业务素质等方面要远远弱于中央政府和省级政府,因而在改革实践中面临无法有效承接下放事权的困境。事权承接困境造成两方面的消极后果:一方面,上级政府将权力下放,下级政府却没有能力承接,形成地方治理中的“权力真空”<sup>④</sup>和管理混乱局面。另一方面,下级政府承接能力不足为上级政府“部门利益保护”提供了理由,从而导致“权力截留”,<sup>⑤</sup>即上级政府遇到不愿意放手的权力便以下级政府“承接能力不足”为由进行截留,从而阻滞了简政放权的改革进度。

基层政府下放事权承接能力不足的现象必须得到改善。一方面,中央大力推行简政放权改革是魄力和决心之举,也是我国建设现代化治理体系和治理能力的重要举措,基层政府事权承接能力不足不应该成为简政放权改革的阻碍。另一方面,在更长远的意义上,作为一个发展中的大国,仅中央政府具备强大的行政能力是不够的,各层级地方政府治理能力和管理技能的普遍提高是建设现代化治理体系时必须解决的问题。在国家治理体系和治理能力现代化建设中,上级政府应主动利用其管理资源和技术优势带动管理能力较弱的地方政府的发展,最终实现各层级政府治理能力的普遍提升。

## 二、简政放权改革中的事权承接困境

简政放权改革的推进体现在中央和地方两个层面。在国务院层面上,五年来“简政放权”工作成效明显。李克强总理在2014年的国务院政府工作报告中曾强调,转变职能、简政放权是本届政府

① 《李克强在全国推进简政放权放管结合职能转变工作电视电话会议上的讲话》, [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/15/c\\_127802274.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/15/c_127802274.htm), 2019年5月30日。

② The World Bank: *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, p. 156, <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>, 2019年5月30日。

③ The World Bank: *Doing Business 2019: Training for Reform*, p. 163, <https://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report-web-version.pdf>, 2019年5月30日。

④ 徐清飞:《地方治理中的权力真空及其防范》,《法学》2015年第3期,第76~83页。

⑤ 参见《政府工作报告(全文)》, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content\\_2835101.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content_2835101.htm), 2019年5月30日。

开门第一件大事。<sup>①</sup> 因此，从 2014 年开始，中央政府在简政放权改革方面步步推进，根据国务院审改办 2017 年 2 月 9 日发布的数据，改革启动以来仅在国务院一级，就分批取消了 491 项行政审批事项，下放了 127 项行政审批事项，<sup>②</sup> 进展较为顺利。为了使中央政策得到落实，地方层面近年来也在逐步推行以“强镇扩权”为代表的事权下放改革。2016 年 12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》（以下简称《指导意见》）。根据《指导意见》，省级政府可以将基层管理迫切需要且能够有效承接的一些县级管理权限包括行政审批、行政处罚及相关行政强制和监督检查权等赋予经济发达镇，制定目录向社会公布，明确镇政府为权力实施主体。<sup>③</sup> 强镇扩权改革旨在推动基层政府职能的转变，打通国家治理能力建设的“最后一公里”。

但在改革推进过程中遇到诸多实际困难，其中尤以事权承接问题比较突出。基层政府在事权承接方面主要存在以下三个方面的问题：第一，现有人员配置和编制严重不足而不堪承受突然到手的大量事项。例如，广东省中山市 2014 年开始简政强镇事权改革，当年的市政府工作报告中指出凡是市场机制能有效调节的经济活动一律取消审批，由镇政府管理更为便利有效的审批事项一律下放。<sup>④</sup> 但是事权下放后，所有镇区都无一例外地提出人员配置和现有工作量不匹配的情况，镇区承接的业务量成倍增加，人员和编制却没有相应增加，面临着“庙大僧少”的困境，导致镇区不得不聘请大量编外人员执法，超编现象严重。以中山市港口镇为例，编外人员达到 260 多名，几乎占工作人员总人数的一半。<sup>⑤⑥</sup> 第二，缺乏行使相关事权的工作经验以及工作人员相应业务能力不足而在承接下放事权时发现不知如何运行该项权力。例如，山西省晋城市泽州县的巴公镇出现明显的事权承接困难。2013 年，山西省决定将巴公镇作为扩权强镇试点，将部分行政许可及审批权限直接下放到镇政府，赋予镇一级更多发展自主权。晋城市、泽州县先后将市县两级发改、土地、规划、财政、安监等 10 部门 6 大类、54 项权力下放到巴公镇。但在改革过程中，权力下放并没有产生预想的效果，反而变成了沉重的“负担”，巴公镇的干部表示“虽然上级的出发点是好的，但放权步子迈得太大，没有考虑到镇级政府的实际情况，很容易导致‘权力放羊’。”在 54 项下放事权中，巴公镇实际能够承接的只有发改、经信、住建等部门的 10 项权力，不到 1/5，而这 10 项权力也是勉强承接，各种关系并没有理顺，实际运行中障碍重重。<sup>⑦</sup> 第三，基层政府因无法承接相应事权出现下放权力闲置的情况，进而被上级政府收回。例如，江苏省 2017 年将 724 项县级经济社会管理权限赋予经济发达镇，采用“确认”和“交办”的方式以县级政府文件形式向试点镇直接赋权，每个试点镇平均赋权 600

① 参见《政府工作报告（全文）》，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/14/content\\_2638989.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/14/content_2638989.htm)，2019 年 5 月 30 日。

② 参见“国务院部门取消和下放的行政审批事项查询”栏目，<http://spcx.www.gov.cn/bmcx/index.html>，2019 年 5 月 30 日。

③ 参见《两办印发〈关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见〉》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/19/c\\_1120146798.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/19/c_1120146798.htm)，2019 年 5 月 30 日。

④ 参见《2014 年政府工作报告（摘要）》，<http://www.zs.gov.cn/main/zwgk/open/view/index.action?id=103427>，2019 年 5 月 30 日。

⑤ 参见毕瑞峰、段龙飞：《“放管服”改革背景下的地方政府事权承接研究——基于广东省中山市镇区的调查分析》，《中国行政管理》2018 年第 8 期，第 30~34 页。

⑥ 参见《事权下放业务倍增“庙大僧少”基层好忙》，[http://epaper.oeeee.com/epaper/L/html/2014-02/21/content\\_2163166.htm?div=-1](http://epaper.oeeee.com/epaper/L/html/2014-02/21/content_2163166.htm?div=-1)，2019 年 5 月 30 日。

⑦ 参见王奇：《权力“断链”，金库“烫手”：一个经济强镇“扩权”后的苦恼（上）》，<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/2015511/134150.html>，2019 年 5 月 30 日。

多项。但是，以其中昆山市张浦镇为例，原先承接了961项权限，但实际运行中包括燃气管理等191项行政执法权因镇一级政府无力承接又被昆山市收回。<sup>①</sup>

基层政府事权承接困境出现的主要原因在于我国简政放权改革中纵向府际关系的互动模式还不够优化。第一，上级政府在下放事权时往往以“指导文件+清单”的模式推进，缺乏正式的法律授权和指导细则。上级政府将行政审批权下放给基层政府后，关于下级部门行使该下放事权的限度，以及下放事权行使过程中如果出现问题时责任主体的确定和问责方式等均不明确。例如，县政府授权乡镇政府行使特定事项的审批权，那么，乡镇政府盖的章是否能够得到省里各厅局认可等一系列问题必须得到规范且明确的赋权。在上述巴公镇的案例中，根据晋城市的指导文件，3亿元以下符合政策的产业项目的审批权都下放给巴镇政府，但事实上很多事项直接对应省里的厅局，而厅局只认市里的章，不认镇里的章，这就导致以前需要盖的章现在还是一个也少不了。<sup>②</sup> 此类案例说明由于事权下放的配套政策和实施细节不到位，导致省级政府的不同业务部门之间关于下放给基层政府的事项审批权态度不一，结果事实上只能又沿用旧的审批模式。“简政放权”是一项复杂的行政体制改革，其中涉及系统的法理问题，需要综合政策配套，权力下放之后的权责主体、权限范围、权力行使方式等都需要依法在实施细则中得到明确。

第二，上级政府在下放事权时存在“明放暗不放”等变相截留的情况。在上述案例中，成为转型综改扩权强镇试点后巴公镇被赋予一定的财政权，<sup>③</sup> 并于2013年12月设立了镇级“金库”。但是，土地出让金、排污费、价格调控基金等的法定征收主体仍为市、县政府部门，乡镇政府不具有征收资格，因此，非税收入采取的是由市县政府部门征收后再返还给乡镇政府的方式。但是在执行过程中，上级政府是否返还这部分资金以及返还金额都具有很强的随意性。以2014年为例，泽州县仅向巴公镇返还了一部分非税收入，而2015年有好几项完全没有返还。<sup>④</sup> 类似巴公镇的权力截留问题在全国各地都出现过，上级政府遇到不愿意放手的权力通常会以下级政府“承接能力不足”为由变相截留。

第三，上级政府在下放事权时并没有全面考虑基层政府是否具有相应的人员编制以及行政管理能力。在巴公镇的案例中，干部队伍年龄严重老化，学历层次偏低，全镇100多名干部只有13人具有全日制专科以上学历，城建、土地、规划、安监等方面所需的专业技术人员几乎没有，只能让一些业务能力不强的中专生来行使部分审批权，有的时候一个人要承接几个部门的权力，还有一些权力因为无工作人员承接而处于闲置“悬空”状态。仅巴公镇能列举出来的“悬空”权力就包括上级下放的12项行政执法事权、5项园林行政事权、6项人防事权、3项规划事权、8项住建事权。<sup>⑤</sup> 根据公共管理理论，公务机关的行政能力可以通过多方面要素加以判断：1. 预测和影响事态变化的能

① 参见周娴：《江苏再增30个“强镇扩权”试点将为“镇”带来哪些变化》，[http://jsnews.jschina.com.cn/jsyw/201708/t20170804\\_886292.shtml](http://jsnews.jschina.com.cn/jsyw/201708/t20170804_886292.shtml)，2019年5月30日。

② 参见王奇：《权力“断链”，金库“烫手”：一个经济强镇“扩权”后的苦恼（上）》，<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/2015511/134150.html>，2019年5月30日。

③ 参见宋会军：《巴公镇财政体制改革在扩权强镇中走上正轨》，《山西经济日报》2015年9月29日。

④ 参见王奇：《权力“断链”，金库“烫手”：一个经济强镇“扩权”后的苦恼（上）》，<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/2015511/134150.html>，2019年5月30日。

⑤ 参见王奇：《权力“断链”，金库“烫手”：一个经济强镇“扩权”后的苦恼（上）》，<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/2015511/134150.html>，2019年5月30日。

力；2. 获得充分信息的能力并相应地作出明智的决策；3. 制定合理的计划执行该项决策；4. 有效动员执行决策的资源；5. 管理各项资源的能力；6. 事后评价能力。<sup>①</sup> 综合来看，判断某一地方政府的行政能力，可以从该政府部门对决策事项的熟悉程度和分析判断能力、获得相关信息的技术条件、制定合理的方案并作出决策、执行相关决策的能力、执行决策时可动用的有效资源、管理协调各项管理资源的能力、事后评估决策的影响以及实时监测政策实效等方面进行。这些方面都离不开对行政管理人员的数量、工作能力和思维方式以及相应物质技术条件的要求。根据上述标准观察我国地方政府尤其是基层政府的实际情况可以发现：首先，越往基层，人员编制越少。在县级政府机关，一个科室一般配备三至四人，甚至一至两人，乡镇政府人员配置更加紧张。其次，基层公务员分析和处理信息的能力以及对相关政策法规的熟知程度与上级政府相比呈现递减样态。再次，基层政府执行决策时可动用的有效资源相对较少，政策评估和监测能力也相对较弱。在这样的情况下，大量上级政府事权突然下放，下级政府如果没有做好相应的人员和技术准备，自然无法有效承接，出现行政管理的混乱和缺位，由此形成的权力真空状态对社会稳定和行政法治的威胁是显而易见的。在上述巴公镇的案例中，该镇是以煤炭、冶金、化工和装备制造为支柱产业的工业重镇，安全生产和环保压力很大，如果上级政府的监管撤出，而基层政府的管理无法跟上，就会产生巨大的社会隐患。

### 三、提高基层政府治理能力的域外经验

基层政府的事权承接能力不足并非我国独有的问题，英美等国都曾面临类似的问题并进行了相应的体制和制度探索。英国中央政府专设“住房、社区和地方政府部”（Ministry of Housing, Communities and Local Government），<sup>②</sup> 该部委的一项重要职责是帮助地方政府提高为基层社区公民提供公共服务的能力，加强地方政府与其所服务社区的关系，促进地方政府的可持续发展。具体措施包括改进地方政府的财政系统，令地方政府对地方商业发展带来的财政收入有更多的支配权；提高地方政府的工作水平，使其更加高效完善；建立地方数字服务系统以提高工作效率等。<sup>③</sup>

美国包括佛罗里达<sup>④</sup>、新泽西<sup>⑤</sup>、佐治亚<sup>⑥</sup>、宾夕法尼亚<sup>⑦</sup>等在内的许多州政府都设有专门的地区事务部（Department of Communities Affairs）。其中宾夕法尼亚州政府地区事务部专门针对基层政府

① 参见 Beth Walter Honadle, A Capacity-building Framework; A Search For Concept and Purpose. *Public Administration Review*, Vol 41, No 5, Sep. - Oct., 1981, pp 575-580.

② 2018年1月更名之前为“社区和地方政府部”（Department for Communities and Local Government）。

③ 参见英国政府门户网站，<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government/about>，2019年5月30日。

④ 有关佛罗里达州地区事务部的介绍可参见 Thomas G. Pelham, Transportation Concurrency, Mobility Fees, and Urban Sprawl in Florida. *The Urban Lawyer*, Vol 42/43, No 4/1; A 2020 View of Urban Infrastructure: A Festschrift Symposium in Honor of Julian Conrad Juergensmeyer On the Occasion of His 45th Year of Teaching Law, Fall 2010/Winter 2011, pp 105-114.

⑤ 有关新泽西州地区事务部的介绍可参见 Paul N. Ylvisaker, The New Jersey Department of Community Affairs; The State Role in Urban Areas. *The Urban Lawyer*, Vol 3, No 1, Winter 1971, pp 113-125.

⑥ 有关佐治亚州地区事务部的介绍可参见 George A. Flowers, Jr., Jerome S. Legge, Jr., Paul E. Radford and David H. Wiltsee, Targeting Funds for Economic Development in Rural Georgia; The Experience of the Georgia Department of Community Affairs. *Public Administration Review*, Vol 41, No 4, Jul. - Aug., 1981, pp 485-488.

⑦ 有关宾夕法尼亚州地区事务部的介绍可参见宾州政府官网，<https://dced.pa.gov/local-government/>，2019年5月30日。

治理能力的培训机制对我国广大基层政府尤其具有参考意义。与中国的很多地方政府相似，宾夕法尼亚州是美国最大的农业州，属于经济欠发达地区。根据时任市政培训中心主任克劳斯的介绍，宾州大部分地区政府的公务员职业化水平不高，基层公务人员存在严重的管理能力不足的问题。<sup>①</sup>

基于迫切提高地方政府及基层公务员的行政管理能力的需求，宾州政府于上个世纪70年代设立地区事务部，并针对基层政府公共服务能力的提升建立了一整套制度。第一，在主体上，宾州建立了“四位一体”的培训体制。地区和经济发展部（Department of Community and Economic Development）、地方政府州长服务中心（The Governor's Center for Local Government Services, GCLGS）、市政培训中心（Municipal Administration Training Center）及地方政府咨询委员会（Local Government Advisory Committee, LGAC）等，四个机构各有侧重、分工配合，致力于全方位提升地方政府的治理能力。1. 州政府层面设立的地区和经济发展部是统筹指导州内各地方政府发展的最高机构，负责出台配套政策、设置培训机构、审核培训体系等。2. 地方政府州长服务中心是地区和经济发展部内专门负责指导地方政府的具体部门，其不仅为地方政府提供培训机会，还负责提供配套的资金支持和技术支持。3. 市政培训中心则是具体负责培训的部门，常年提供线上和线下培训课堂，旨在随时为基层地方政府工作人员提供有关地方政府工作事项所需的知识和专业技能培训的服务。4. 地方政府咨询委员会则主要是作为基层政府的代表，负责将基层的情况与州长和州政府的相关部门沟通，表达基层的培训需求。四个主体分工各有不同，但是相互配合，共同致力于改进地方政府的公共管理流程，提升公共服务能力。第二，在内容上，培训课程既涵盖了基层政府执行公务所需要的一般性知识，包括经济发展、财务管理、社区服务、劳资关系、工作效率及领导力技能等，也包括特定专业领域的知识和管理技巧，如新能源管理、环境治理、电力基础设施等，全面且非常具有针对性。第三，在方式上，培训采取了灵活多样的方式，既包括随时可以点播的线上课程，也包括面对面的讲座和系统授课。基层公务员既可以报名去州政府所在地参加学习班，也可以向市政培训中心申请去基层授课。这说明州政府充分考虑到了基层政府人手不足，公务人员难以长期离岗的现实困难。<sup>②</sup>实践证明，宾州政府的培训机制效果明显，在较短的时间内以尽可能小的成本全面提高基层政府和地方官员的行政能力。

综上所述，就国际经验来看，在解决基层行政管理能力不足的问题时，通常采取在上级政府设立地方事务局的方式专注于培训下级政府及其工作人员，以提高基层政府的公共管理能力。在明知地方政府承接能力不足的情况下，上级政府不能以此为理由妨碍地方自治或者单纯督查问责，而是积极帮助地方政府提高作出合理决策以及有效执行相应决策的能力。

#### 四、结语：上级政府应致力于提高基层政府的事权承接能力

2015年以来，我国的国务院政府工作报告中多次强调推动简政放权改革向纵深发展，对下放的

<sup>①</sup> George H. Klaus, Jr., Role of the State Department of Community Affairs in Training and Development for Local Governments: Pennsylvania's Experience. *State & Local Government Review*, Vol 13, No 2, May 1981, pp 56-61.

<sup>②</sup> 有关培训机制的具体内容、课程简介以及主讲人介绍等参见宾州市政培训中心官网，[www.pamatc.org](http://www.pamatc.org)，2019年5月30日。

审批事项，要让地方政府接得住、管得好，着力打通改革的“最后一公里”。<sup>①</sup> 在贯彻上述中央政策的过程中，基层政府对下放事权的承接能力不能仅仅依靠该级政府现有的治理资源，而且要依靠上级政府的帮助、指导和培训服务。与国外经验相似的是，我国政府体制中也设置了内部的培训系统，很多部委和省级政府都有专门承担宣传教育职能的机构和人员。但是，我国各级政府部门对于体制内的政务培训系统如何在基层政府治理能力的提升方面发挥作用的思路仍然不够明确和系统。例如，原国家环境保护部<sup>②</sup>设有宣传教育司，其日常工作主要围绕新闻发布、报刊图书出版、公众环保宣传等，但是对下级政府部门的培训尚未作为主要业务系统开展。以治理雾霾为例，原环境保护部重典治霾以来，在与地方政府的互动中多以“督查”、“约谈”等手段为主。包括河北省<sup>③</sup>、河南郑州<sup>④</sup>、山东临沂<sup>⑤</sup>等多地地方官员因为被原环境保护部督察组约谈而加大力度治理污染，其中山东临沂因治理污染而导致大批工厂被紧急关停，工人随之下岗，甚至发生区域性金融危机。地方性企业因为环保督查而陷入停产危机并进而关停破产，给当地群众就业和地方财政收入造成重大损失，而地方政府的污染预防和治理能力并没有从根本上得到改善，这显然不利于地方经济的可持续发展以及地方政府环境治理能力的普遍提升。

上述情况反映了我国当前纵向府际关系中存在的问题：上级政府习惯于自上而下地监督下级政府，并因其未能贯彻上级政策而加以问责，但是却缺乏积极帮助下级政府提高行政管理能力的服务意识。2013年，党的十八届三中全会作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确指出要全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。<sup>⑥</sup> 在我国这样一个幅员辽阔的大国，基层政府治理能力的提升关系着整个国家治理体系现代化程度。而在基层政府的治理能力提升问题上，上级政府应该秉持什么样的理念、发挥什么样的作用尚需深入探讨。党的十八大报告强调，要按照建立中国特色社会主义行政体制的目标，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。<sup>⑦</sup> 服务型政府强调的是各级政府部门在从事一切公务活动时的出发点和基本理念，因此不仅应适用于政府与公民、政府与市场的关系中，同时也应该适用于上下级政府间的关系。具体就简政放权改革而言，各级政府部门应该借鉴国外的地方治理经验，充分利用已有的培训机构，在各级政府的宣传教育部门中特设专门提高下级政府行政管理能力的培训机构和机制，着力提高下

① 参见《政府工作报告（全文）》，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content\\_\\_2835101.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content__2835101.htm)，2019年5月30日；参见《政府工作报告（全文）》，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/17/content\\_\\_5054901.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/17/content__5054901.htm)，2019年5月30日；参见《政府工作报告（全文）》，[http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content\\_\\_5177940.htm](http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content__5177940.htm)，2019年5月30日。

② 2018年3月，根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，将环境保护部的职责整合，组建中华人民共和国生态环境部，不再保留环境保护部。

③ 参见《河北书记省长被中央环保督察组约谈（图）》，[http://news.ifeng.com/a/20160106/46958595\\_\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20160106/46958595__0.shtml)，2019年5月30日。

④ 参见《20个城市因环境被环保部约谈河北5地被约谈居首》，<http://legal.people.com.cn/n/2015/1007/c188502-27667306.html>，2019年5月30日。

⑤ 参见孙利荣《临沂治污急转弯：环保约谈后关停57家企业，引千亿债务危机》，[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_\\_1347676](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward__1347676)，2019年5月30日。

⑥ 参见：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content__2528179.htm)，2019年5月30日。

⑦ 参见《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，[http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/17/c\\_\\_113711665.htm](http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/17/c__113711665.htm)，2019年5月30日。

级对口部门的业务能力和相关知识技能等。

当前简政放权改革的阶段性成果是在全国范围内通过权力清单的形式，对不同层级政府之间的事权界限、各级政府部门的事权内容、依据及程序等进行了清晰划分。权力清单的制定在一定程度上保护了下级政府的事权空间，防止上级政府对下级事权的随意干涉。但是，上级政府如果缺乏服务意识，权力清单也可能成为上下级政府间权力竞争或推诿的工具。上级政府可能将其认为“有利可图”的权力留在自己的清单上，将“费力不讨好”的权力从本级政府的清单中排除，下放给下级政府。因此，简政放权改革的持续深入必然要求上级政府牢固树立帮助下级政府提高公共行政能力的服务意识，使得高层级政府专注于宏观调控、政策法规的制定以及对下级政府的培训指导监督，基层政府则成为真正有能力高效处理具体行政管理事务的政策执行机构，从而在长远意义上形成分工明确、良性互动的府际关系。

本文作者：法学博士，中国社会科学院政治学研究所助理研究员

责任编辑：周勤勤

## Community-Level Governments' Dilemma of Exercising Delegated Powers in China's Reform of Streamlining Administration and Delegating Powers, and Possible Solutions Based on Foreign Countries' Experience

*Fu Yucheng*

**Abstract:** Since the 18<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China, the Party Central Committee and the State Council have launched the reform of streamlining administration and delegating powers, whereas the community-level governments have shown the incapability of exercising delegated powers. By comparison, the community-level governments in the UK and the US are facing the similar problem of insufficient governance capability, and in these two countries, training systems have been built up for the upper-level governments to help community-level governments promote professional knowledge and enhance administration ability. The long-term issue behind the problem of exercising delegated powers is the continuous optimization of the relationship between the central government and community-level governments. As a result, the upper-level governments should learn from foreign countries' experience and bear the service-oriented idea in mind to strengthen the professional guidance for community-level governments, and to enhance the administrative capability training system for them.

**Keywords:** streamlining administration and delegating powers; the relationship between central government and community-level governments; community-level governance