

## 政府层级与管理层级探析

——兼谈深圳市设立新区的体制创新意义

↑

《深圳市综合配套改革总体方案》（以下简称《总体方案》）已于2009年5月是深圳政治经济和社会生活中的一件大事。《总体方案》提出了六个方面的改革，为各项改革之首。虽然行政体制改革是一件实践性很强的工作，但在改革实践中

行政管理体制是政治体制的组成部分，它与政治体制的运作有直接的关系，不同的是它处于政治体制较下部分的管理层面[i]，所以一方面它与处于政治体制较政治有一定的距离，而另一方面与经济体制有着密切的联系，例如资源配置方式转变；加强和改善宏观调控也离不开政府职能转变和机构改革；国企改革的许多问题实际上根子也在于政府。所以人们普遍认为行政管理体制处于经济体制和政治体制相互联系、相互促进，又是政治体制的重要内容。

行政体制改革涉及到政府管理的方方面面，《深圳市综合配套改革总体方案》到：“探索城市行政区划及管理体制改革。适当调整行政区划，推进精简行政层级，提高行政效率，实现一级政府三级管理，创新现代城市管理模式，提高城市幅，本文仅就“一级政府三级管理”作一解读，以厘清政府层级与管理层级之间

政府层级管理体制改革是行政体制改革的重要组成部分，对政府层级过多的[i]，即：信息传递不畅通，信息传递成本加大；上情难以及时准确地下达，下情力运行机制不畅通，上级政府下放的权力，很容易被中间环节截留，容易形成压的自主权难以得到落实；不符合信息化社会条件下行政组织结构扁平化的发展趋势；主动性、积极性和创造性，不利于提高行政效能。对于政府层级我国法律有明确的规定，政府层级主要以四级制为主，只是在较大的市和自治州才实行五级制。但从后，我国政府层级已经由四级制为主变成五级制为主，即中央政府——省级政府（特别行政区）——地级政府（地级市、地区、自治州、盟）——县级政府（市辖区、旗、自治旗、特区、林区）——乡镇政府（乡、民族乡、镇、苏木、民族苏木）。

当前我国压缩政府层级改革主要集中在改革“市管县”体制方面。2005年10.国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中指出：“深化政府机构改革，级，理顺职责分工”。因为政府层级过多，不仅大大增加了运行成本，降低了行级政府能动性的发挥。随着政府职能的转变，统一市场的逐步推进，经济一体化等基础设施的显著改善，有必要从我们国家的实际出发适当减少行政层级。如果少行政层级的粗略的设想，那么民政部则提出了更加具体的设想。2005年民政部在“十一五”期间行政区划的方向是缩省并县，乡镇自治。2006年8月31日新华社：发展和区域经济研究部研究员刘勇透露，中国将适时启动行政区划试点改革，其中两级地方政府体制，相应地取消城镇的行政级别，除首都、省会城市和若干中心城市归县政府行政管理。2009年2月，《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展见》（以下简称《意见》），《意见》指出：“推进省直接管理县（市）财政体花和生猪生产大县全部纳入改革范围。稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件依法探索省直接管理县（市）的体制。依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的理、社会治安等方面的行政管理权限”。从以上党和国家对我国行政层级的设想方面，一是我国的行政层级改革要走渐进改革之路；二是减少层级的思路毫无疑问的目标是通过省直管县、乡镇自治，最终达到国务院、省、县三级政府架构。因在目前的省、市、县、乡镇四级地方政府中，最稳定的是省和县两级。省级的稳

分几级则视具体环境而言。从中国的历史看，自秦朝行郡县制两千余年以来，县级政府本身在整个政府层次的位置特点决定的，它是“领导机关的基层，又是减少的层级只能是市级或乡镇政府。

从全国各地的实践来看，各地大致经过了一条从强县扩权——扩权强县——近年省直管县进入实体操作阶段，2009年7月9日，财政部发布《关于推进省直接管理县财政改革的总体目标，即2012年以前，力争全国除民族自治县财政改革。近期首先将粮食、油料、棉花、生猪生产大县全部纳入改革范围。露了一个强烈信号，我国正在加快改革步伐，来解决政府层级过多，政令不畅、问题。

如果说政府层级是比较规范、明确的法律术语，那么管理层级则是一个相对管理层级这一用语中，除一级政府形成的管理外，还包括一级政府的派出机关形成政府设立的服务平台（如社区工作站）甚至居民（或村民）委员会形成的管理。如“两级政府、三级管理”就将街道办事处作为一级管理，还有内地部分省（自治区管理。近年来又有部分地方提出“两级政府、四级管理”（也有人将其归纳为“级落实”），将社区工作站也作为一级管理，所以管理层级问题成为一个扑朔迷

按《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的[iii]：省级政府（含自治区、直辖市）的派出机关（主要指地区）；县或自治县辖区、不设区的市设立的街道办事处。以上派出机关的设立有明确的法律规定，要看具体的管理实践。从实践来看，省级政府（含自治区、直辖市）的派出机关的。区公所也在事实上形成了一级管理，而街道办事处职能扩张则有一个过程。

1954年的《城市街道办事处组织条例》对街道办事处的职能规定得十分简单。加强城市的居民工作，密切政府和居民的联系，所以任务也只有三项：“办理市居民工作的交办事项；指导居民委员会的工作；反映居民的意见和要求。”在建的任务也基本符合这些规定，街道办事处没有形成一级管理。但随着社会经济的城市化过程中必然出的的社会问题的增加，街道办事处的职能急剧扩张，它日益地在20世纪90年代开始对街道办事处进行改革。影响最大的是1995年上海市率先“理”体制，街道办事处被授予部分城区规划的参与权、分级管理权、综合协调权。派出机构[iv]与街道对应设置，向实现重心下移、条包块管的体制迈出了实质性“看得见管不着，管得着的看不见”的混乱现象。此后全国各大中城市纷纷效“理”，街道办事处形成名副其实的一级管理。

由上可见，城市街道办的运行早已突破《城市街道办事处组织条例》，所以加以修改。2009年6月27日，十一届全国人大常委会第九次会议27日表决通过了条件已经“过时”、不适用的法律随之退出历史舞台，其中就包括已制定施行50余《条例》。全国人大常委会法制工作委员会主任李适时在详解拟废止《城市街道办理由时说：“五十多年来，城市街道办事处的设置、人员构成和职能权限发生了显不适应当前经济社会发展的需要。现实生活中，该条例早已不适用，废止该条工作可以适用地方组织法的规定。同时，作为基层政府的派出机构，其设置、组法规、地方性法规作出规定”。

理论是灰色的，实践之树常新，政府管理改革的实践总是走在理论前面。随着社会的发展，政府管理出现了许多新情况、新问题，所以除了以上所说的三种派新区、大工业区、开发区、保税区等功能区的管理新课题。它们的法律地位介于；因为从机构的规格和机构设置的规模来看，高新区、开发区等功能区的管委会应该律规定的派出机关只有行政公署，区公所，街道办这三种，所以管委会不是派出机乎也难以成立，一来它是一级政府派出的，而派出机构是由政府的职能部门设立出组织，如公安局、工商局（或它们的分局）等设立的派出所、工商所等。二来别在于，派出机关是独立的行政主体，能够独立承担责任，而派出机构则不是独的名义行使权力，除非它有法律法规的明确授权。但是在实践中，对人民政府直党工委等班子，和街道办类似，只不过街道办是一级政府的派出机关）都是以其

为，并承担相应责任。所以新形势下出现了以往理论难以包括的新课题，即现实派出机构而不是以往的职能部门的派出机构。这种政府的派出机构大致分为三类：第一类是派出机构（如各地政府驻京办事处等），它代表着其派出的一级政府，职能相对独立；第二类是诸如开发区、高新区、工业区等功能区。这类派出机构数量比较多，机构数量从实践来看，多数功能区的级别高于同级地方政府的职能部门，而对其职能的规定地方政府侧重于其功能区的职能，较少或未赋予其行政管理职能，所以从整体而言是一级管理。第三类是深圳光明新区和坪山新区这种新区模式。

新区模式是深圳在行政体制上的一个独创。从城市规划上看，《深圳市城市总体规划》第63条规划光明新城、坪山新城等五个城市副中心。而在行政体制上，深圳市政管理暂行规定（以下简称《规定》）[v]：“新区管委会是市政府的派出机构，决定由区政府行使的职责”，“新区的范围为宝安区光明、公明街道行政区域，是市政府的派出机构，行使市政府决定由区政府行政的职责”，这些规定一方面赋予新区以“招商引资、产业布局”等政府职能，带有行政区特点；另一方面它又以它兼具行政区和功能区两大特征。由于新区体制是一个开创性的体制，往行政区发展，就成为功能区。而成为行政区或功能区就落入了旧体制的俗套，只有按照《总体方案》中规定的“一级政府三级管理”精神，在实践中争取市和新区发挥行政区和功能区的优势，克服两者的劣势，才能开创出一个全新的体制，在深圳用。这是一项艰巨的任务，需要市和新区领导共同努力，而以市和新区领导集体创新的体制创新必将获得重大突破。

纵观历史，各朝各代既出现过管理层级因时因事而演变与政府层级相互转化，也出现过政府层级虚化与实化相互演变的现象。如西汉时期的郡国总数曾达到一百多个，平均每个郡国的管理幅度为十五个县级政区[vi]。从郡的管理幅度来是比较而言，直接管理百来个郡则有点力不从心。于是汉武帝在郡级政区上设立了十四州监察区，设立刺史来检察地方升官的行为，但不管理地方行政事务。但西汉末年，州牧，即州曾两度由监察区演变为管理层级，在东汉初期又虚化为刺史，而到东汉政府，而在三国至两晋时期州则成为郡以上名至实归的一级政府。唐后期的“道”也经历了由管理层级到政府层级等虚实变化过程。清代也曾设“道”机构，以分管若干府、直隶州，在乾嘉时期，“道”也曾朝着一级政区的方向变化。[viii]

以上情况表明，政府层级与管理层级是国家在进行统治和治理时根据当时的阶段，它必须根据情况的变化因时因地灵活变通，以适应现实的管理需要。

行文至此，最后要对政府层级与管理层级关系作一个归纳。在我国，政府层级里面包含了一级管理，而一级管理只是一级政府的一部分。作为一个政府层级越全，政府的层级越高，其职能部门健全的程度越高，政府层级越低，其部分职能部门垂直管理而减少；而管理层级的机构是综合性的，比较简约，特别是层级比较低的内设机构多为综合设立。其次政府层级中，广义的政府机构健全，党委、政府、人大、政协、法院、检察院、军队（或军分区、武装部）工、青、妇也样样齐全；而管理层级则机构单一。第三是从总体而言，政府层级里决策、执行、监督等权力比较齐全，而管理层级里则缺少决策权和审批权。

注释：

---

[i] 我国著名政治学者王惠岩认为，政治体制大体包括三个层次，第一个层次是（国家）与政权组织之间的关系及运行制度；二是政权的组织形式或政体；三是行政政治学基本理论》，第194-199页，天津人民出版社1998年版。

[ii] 根据薄贵利“稳步推进省直管县体制”（载于《中国行政管理》2006年第9期）和“稳步推进省直管县体制的必要性和实施途径”（载于2009年2月11日《南方日报》）整理。

[iii]第六十八条规定：省、自治区的人民政府在必要的时候，经国务院批准，可县、自治县的人民政府在必要的时候，经省、自治区、直辖市的人民政府批准，它的派出机关。市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以它的派出机关。

[iv]派出机关与派出机构是两个不同的概念，但在现实中常被人们混用，因此有：