

合作型联邦制

执法检查对央地关系的形塑

林 彦^{*}

摘 要 在我国,央地关系在不同权力体系、不同事务领域呈现出多样性。在执法检查领域,已经出现了与单一制大相径庭的合作型联邦制的端倪。由于缺乏将地方政府作为监督对象的组织法依据,作为检查主体的全国人大常委会积极寻求与地方政府实现互益型的合作。通过委托检查缓和地方人大及政府的抵触情绪,此为妥协;在监督地方政府依法行政的同时,关注和解决执法成本问题,并吸纳地方提出的修法意见,此为互惠;破除地方保护主义、解决跨区域执法难题、分享执法经验,此为利他。本文所展示的图景提醒我们,单一制已无法涵盖复杂多元的央地关系现实。

关键词 执法检查 央地关系 合作型联邦制 互益

引 言

对于任何一个大国,无论是单一制还是联邦制,如何有效协调中央与地方关系始终是国内政治的主要课题。这对关系的协调并非仅仅依靠一套静态的分权规则就能纸上定风波,而是需要诸多其他要素的配合实现动态调整。诚如苏力教授所言,“解决具体政治问题不仅需要一般的、抽象的知识和原则,而且需要大量的具体的判断和地方性的知识。”〔1〕

已有学者对单一制主基调下我国央地关系互动进行不同的解释。有学者指出,自八

^{*} 上海交通大学凯原法学院教授。

〔1〕 苏力:“当代中国的中央和地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节”,《中国社会科学》2004年第2期,第42页。

十年代初开始的改革是以向地方授权、鼓励地方试验而取得成效的,在此过程中也形成了行为联邦主义(*de facto federalism*)。^{〔2〕} 上世纪九十年代开始,一批学者开始对央地关系尝试进行政治经济学的解读,并主张我国存在着某种形式的联邦制。钱颖一等学者认为,我国经济改革成功的制度原因是“中国特色的联邦制”(federalism, Chinese style),即“市场维持型的联邦制”(market-preserving federalism)。具体而言,去中央化、意识形态立场的松动以及经济开放促成了地方政府的成长,从而为改革提供政治保护。^{〔3〕} 与此同时,随着分税制改革的推进,也有学者认为我国已经出现了“财政联邦制”或“财政联邦主义”的权力架构。林毅夫等人认为,财政分权促进了经济的发展。^{〔4〕} 近年来,一些政治学者则试图在宏观的官僚体系框架下从行为主义的视角剖析央地关系。竞标赛模式成为其中影响较大的理论模型。中央政府通过开放官员上升通道并引入 GDP 竞争实现对地方官员及地方政府的动态调整。^{〔5〕}

另一些学者却呈现了一幅完全不同的图景。在他们看来,央地之间始终走不出“一统就死、一放就乱”“上有政策,下有对策”恶性循环。中央与地方分执决策权、执行权两端的“双头垄断”结构并未出现松动的迹象,并带来一系列负面影响。以提高中央政府财政汲取能力为目标的分税制改革事实上是一个权力集中的作业。由于中央垄断优质税源,导致地方政府通过融资平台等举债实现注水的 GDP 目标;^{〔6〕} 或者通过各种税收优惠政策瓦解中央税基;^{〔7〕} 或者通过攫取计划外的财政收入或其他资源维持自身的造血功能。^{〔8〕} 此外,地方政府、尤其是基层政府之间通过“共谋”瓦解中央权威也并非罕见。^{〔9〕}

李芝兰教授认为,上述两种以控制权争夺为核心的径路其实分享着共同的预设前提,即

〔2〕 参见郑永年著:《中国的“行为联邦制”:中央·地方关系的变革与动力》,邱道隆译,东方出版社 2013 年版。

〔3〕 See Cabriella Montinola, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, pp. 50—81. See also Yingyi Qian & Barry R. Weingast, Federalism as A Commitment to Preserving Market Incentives, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, pp. 83—92. 也有学者对上述观点提出质疑。See-Hongbin Cai & Daniel Treisman, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?”, *World Politics*, Vol. 58, No. 4, pp. 505—535.

〔4〕 参见林毅夫、刘志强:“中国财政分权与经济增长”,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2000 年第 4 期,第 5—17 页。

〔5〕 参见周黎安:“中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》2007 年第 7 期,第 36—50 页;周飞舟:“竞标赛体制”,《社会学研究》2009 年第 3 期,第 54—77 页。

〔6〕 参见周飞舟:“分税制十年:制度及其影响”,《中国社会科学》2006 年第 6 期,第 100—115 页。

〔7〕 参见熊伟:“法治视野下清理规范税收优惠政策研究”,《中国法学》2014 年第 6 期,第 154—168 页。

〔8〕 参见陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬:“财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手”,《经济学》(季刊)2002 年第 1 期,第 112—129 页;周雪光:“‘逆向软预算约束’:一个政府行为的组织分析”,《中国社会科学》2005 年第 2 期,第 132—143 页。

〔9〕 参见周雪光:“基层政府间的‘共谋现象’——一个政府行为的制度逻辑”,《社会学研究》2008 年第 6 期,第 1—21 页。

“中央集权主义”，因此难以避免勾勒出以零和博弈为常态的图景。^{〔10〕}同时，零和博弈范式面临着一个无法克服的难题——“分析者无法想象，可以在什么条件及情况下，中央与省之间的游戏规则或会发生变化。”^{〔11〕}因此她呼吁，对中央与地方关系的研究不应过度强调遵从（compliance）的作用，而应当注意到中央与地方合作的可能性；^{〔12〕}“需要重新定义中央与省关系，将之看作为中央与省为达到各自目标的互动过程”。^{〔13〕}苏力教授通过重读《论十大关系》对“两个积极性”原则在统一建国及革命政权转型中的作用予以肯定，尽管“协商办事”进路本身存在的非制度化因素多少带有“人治”的色彩。^{〔14〕}

上述两位教授的方法论反思对于重述央地关系有着启示意义，尤其是对央地合作可能性的强调。本文将以执法检查为蓝本展现这一可能性，试图在非制度化合作语境之外挖掘出具体的制度化合作模式。

在我国宪法框架下，中央与地方关系的制度设计复杂且多元。在不同性质的权力系统中，央地关系的具体规则存在较大的差异，而这种差异性单一制这一笼统概念所无法涵盖的。中央与地方行政机关、审判机关、立法机关之间的关系纽带依次由强变弱递减。作为最高国家行政机关的国务院，不仅“统一领导各部和各委员会的工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作”，而且还“统一领导全国地方各级国家行政机关的工作”。^{〔15〕}作为最高审判机关的最高人民法院，并不能领导下级法院，而只能对后者进行监督。^{〔16〕}

与前两者相比，宪法并未赋予作为最高国家权力机关和立法机关的全国人大针对下级人大的一般性的领导权或监督权，尽管全国人大常委会有权“撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”。^{〔17〕}至于全国人大及其常委会能否同时跨越横纵向权力边界并径直监督地方行政机关，宪法则对此保持沉默。

在执法检查领域，这一沉默也成为横亘在全国人大常委会面前的一道难以逾越的行为法障碍。也正是由于这种松散的组织法关系和空白的行为法基础，使得作为监督者的全国人大常委会不得不采取更为柔性的方式寻求与地方人大及政府合作，最终实现对本级“一府两院”的有效监督。在此过程中，使地方政府受益、寻求双赢是促成合作的坚实基础。

事实上，全国人大常委会执法检查的实践已将上述理念和原则具体化。由于天然缺乏直接将地方政府作为监督对象的组织法依据，作为检查主体的全国人大常委会积极寻求与地方

〔10〕 参见李芝兰：“跨越零和：思考当代中国的中央地方关系”，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2004年第6期，第121页。

〔11〕 同上注，第122页。

〔12〕 Linda Chelan Li, “Central—Local Relations in the People’s Republic of China: Trends, Processes, and Impacts for Policy Implementation”, *Public Administration and Development*, Vol. 30, 2010, pp.177—190.

〔13〕 李芝兰，见前注〔10〕，第122页。

〔14〕 苏力，见前注〔1〕，第49页。

〔15〕 《宪法》第八十九条第（三）、（四）项。

〔16〕 《宪法》第一百二十七条第二款。

〔17〕 《宪法》第六十七条第（八）项。

政府实现互益型的合作。通过委托检查缓和地方人大及政府的抵触情绪,此为妥协;在监督地方政府依法行政的同时,关注和解决执法成本问题,并吸纳地方提出的修法意见,此为互惠;破除地方保护主义、解决跨区域执法难题、分享执法经验,此为利他。所有这些互动方式已形成一种合作型联邦制的雏形。

一、妥协:执法检查对象之争及其化解、委托检查的引入

妥协,是指作为中央政府分支的全国人大常委会为寻求地方政府的支持而向后者单方面做出的让步。在此,则特指将地方政府排除作为执法检查对象,并通过委托检查进一步缓和地方政府的抵触情绪。

执法检查从一开始就面临着组织法与检查实践之间的矛盾。一方面,作为检查主体的全国人大常委会对于地方人大仅具有有限的监督权,即其对省级人大及其常委会的立法撤销权。^{〔18〕}对于省级人民政府,其既缺乏组织法意义上的一般监督权,也不具备某种特定的监督权。根据宪法的规定,全国人大常委会仅对于国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院拥有组织法意义上的监督权。^{〔19〕}因此,全国人大常委会早在1993年就明确,执法检查的对象是中央的“一府两院”。^{〔20〕}这一表态既是对宪法、组织法原则的遵循,也意在消除地方政府潜在的抵触情绪。

另一方面,执法检查实践的最重要环节及内容却主要发生在地方,包括实地调研、访谈、听取汇报等。每一次执法检查,全国人大常委会都会选择若干个省、市、自治区作为主要目的地,派出检查小组前往这些省份实地了解法律实施的现状。为了配合检查,各省份还要制定专门的接待调研计划、成立专门的组织、向检查小组提交报告等。

组织法与检查实践的错位也产生了一种认识上的误区,即地方政府就是执法检查的对象。有记者发现,“前些年有的检查组把工作的重点放在地方的‘一府两院’,甚至把地方的‘一府两院’当成检查对象,这就导致了检查对象的错位。”^{〔21〕}随着检查实践的积累和深入,这种错位现象愈发严重。

由于认识误区的传播、检查小组目的地分布的不均衡^{〔22〕}等因素的叠加效应,部分地方政府对于执法检查实践,尤其是将其作为事实上的检查对象的做法提出质疑、表达不满。这促使全国人大常委会反思执法检查实践的得失。其中,检查对象的错位是首当其冲的问题。全国

〔18〕 参见《宪法》第六十七条第(八)项。

〔19〕 参见《宪法》第六十七条第(六)项。同时,这种监督权在很长一段时间内被认为不包括对法律实施情况进行监督。参见林彦:“从自我创设,到政治惯例,到法定权力——全国人大常委会执法检查权的确立过程”,《清华法学》2009年第3期,第5—25页。

〔20〕 参见《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》(1993年)。

〔21〕 崔文良:“全国人大常委会1999年执法检查综述”,载《人民日报》2000年10月26日, <http://www.people.com.cn/zgrdxw/news/200001/13/11204.html>,最后访问日期:2017年7月11日。

〔22〕 林彦,见前注〔19〕,第18页。

人大常委会承认,“有的执法检查小组到地方时,把地方的‘一府两院’当成了主要检查对象。”〔23〕

尽管如此,常委会内部对于执法检查对象的定位仍然存在分歧。有的同志认为,执法检查的对象应当严格遵循宪法及组织法规定,仅限于同级的“一府两院”。〔24〕有的同志则主张,由于法律在全国具有普遍的约束力,下级“一府两院”可以作为执法检查的对象。〔25〕

最终,全国人大常委会还是选择回归宪法与组织法上的定位,回到1993年制度设计的初衷。常委会重申,“‘若干规定’中非常明确,常委会执法检查,‘主要是检查监督法律实施主管机关的执法工作,督促国务院及其部门、最高人民法院和最高人民检察院及时解决法律实施中存在的问题’。常委会执法检查组到地方去调研的主要目的,是从下面进一步了解和掌握法律实施的真实情况和存在的问题,以便较为全面地评估法律实施的状况,督促国务院及其部门和‘两高’改进执法工作。”〔26〕

为了进一步消除地方政府的抵触情绪,赢得它们对执法检查的支持,全国人大常委会又借助组织法上的资源尝试另一种制度创新——委托检查。

根据宪法以及《地方组织法》的规定,地方人大及其常委会有权监督本级“一府两院”的工作。据此,全国人大常委会在组织执法检查小组的同时,开始委托检查小组未涵盖的省、市、自治区人大常委会开展相应的执法检查。根据制度设计的要求,受委托的省级人大常委会须向全国人大常委会提交执法检查报告。目前,委托检查不仅被《监督法》固定下来,〔27〕而且业已成为一种常态化、普遍化的检查实践。

委托检查实现了“三赢”的效果。其一,它解决了全国人大常委会人力资源不足的问题,使其得以了解法律在全国实施的状况。其二,进一步淡化了执法检查对象的争议。既然全国人大常委会可以委托大部分省份人大常委会检查,那么检查小组所到的那些省份自然就不应当被视为全国人大常委会的执法检查对象了。其三,它也充分调动了地方人大监督法律实施状况的积极性。这种内生驱动有利于进一步提高法律在各地实施的有效性。

由此可见,通过回归和遵循宪法、组织法上的原则,全国人大常委会有效地消除了地方政府对其监督行为的抵触。通过坚持原则实现必要的妥协,而这种妥协又为其带来“压力型模式”下无法企及的央地关系。

二、互惠:中央希望的执法与地方想要的立法

在央地关系框架下,执法检查所体现的第二种行为模式是互惠。不同于妥协模式下中央

〔23〕 《关于改进全国人大常委会执法检查工作的几点意见》(1999年)。

〔24〕 参见陈勇:“关于执法检查的几个问题”,《中国法学》1994年第2期,第61—66页。

〔25〕 参见李秋生:“人大执法检查中存在的矛盾和问题”,《人大研究》1997年第12期,第4—8页;程卓鸿:“关于执法检查若干问题的研究”,《人大研究》1998年第1期,第4—8页。

〔26〕 《关于改进全国人大常委会执法检查工作的几点意见》(1999年)。

〔27〕 参见《监督法》第二十五条、第二十七条。

的单方面让步,互惠模式是指全国人大常委会与地方政府在检查过程中分别满足对方的制度需求,从而实现等价交换。

除了合法性争议之外,执法检查实践的顺利开展还需要更为现实的利益考量与兑现。为了将监督的效果最大化,如何使中央与地方在执法检查过程中实现互惠双赢则成为关键。对于全国人大常委会而言,确保地方政府不折不扣地执行法律、遏制执法过程中的地方保护主义成为最重要的关切。地方政府则另有所图——减轻其应承担的执法成本、完善立法以提高其在本地的可适用性。双方各得其所,互利互惠。

(一)中央的诉求:督促地方政府依法行政

如前所述,全国人大常委会早已明确,地方政府并非其执法检查的对象。因此,检查组或全国人大常委会不宜直接对地方政府的执法情况进行监督。更符合逻辑的实践应该是,在发现地方政府执法问题之后,常委会将这些情况反馈给作为地方政府上级、且作为其检查对象的国务院,由后者督促下级政府改善执法。

然而,在实践中,执法检查组和常委会不仅对地方政府的执法工作直接评头论足,而且还设法督促这些政府改善法律实施的状况。大致而言,这种监督主要通过以下两种途径实现:其一,是在检查过程中直接向省级政府提出反馈意见;其二,是建议和要求省级人大常委会加强对本级政府执法的监督。

尽管地方政府能否成为全国人大常委会执法检查的对象仍然存在争议,检查组还是利用检查的机会直接向所至省、市、自治区政府提出反馈意见。

在执法检查即将结束前,检查组一般会在当地召开会议反馈情况。检查组成员、所到省份人大常委会领导、省政府分管领导以及相关职能部分的领导都将出席会议。在此过程中,省级人大常委会也会借助全国人大常委会的力量向本级政府施加更多的压力,督促政府解决制约执法顺利进行的问题。在这一点上,全国人大常委会与地方人大常委会不仅具有共识,而且配合颇为默契。^{〔28〕}

2006年5月,全国人大常委会对北京市贯彻执行《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》情况进行了执法检查。检查组对控制人口规模、土地建设规模、合理使用和提高资源的利用率、积极推进产业结构调整、燃煤污染的治理问题、控制机动车污染的问题、控制扬尘污染、水源的保护和水环境的改善问题、加强固体废物的管理等方面提出了一系列意见和建议。北京市原副市长吉林一一予以回应,并表示,“我们将加快落实,绝不辜负全国人大的期望。”市人大常委会副主任赵九合指出,“请市政府及相关部门要认真研究并落实检查组提出的意见和建议,特别是检查组提出的我们在贯彻执行这三部法律中存在的突出问题,

〔28〕 例如,2004年《统计法》执法检查中,检查组向浙江省政府提出了若干整改意见。该省人大常委会副主任鲁松庭随后要求省政府认真整改。参见王伟:“全国人大对浙江省进行执法检查”http://www.npc.gov.cn/huiyi/lfzt/tjfxd/2004-11/10/content_1461783.htm。最后访问日期:2017年7月11日。

要制定出切实可行的整改措施和工作计划,逐步加以落实。”〔29〕

同年,在环保法执法检查反馈会上,全国人大环资委副主任徐永清直言,“陕西环保工作由于历史积累问题过多,形势仍然不容乐观。”该省副省长罗振江对此表示,对执法检查组提出的建议,省政府将组织相关部门逐条研究、逐项拿出措施,各级政府和相关部门在环保工作方面要认真接受人大监督,严格依法行政,加大执法力度,以保证环保规划目标的全面顺利完成。〔30〕

2008年,在《环境影响评价法》执法检查组反馈意见会议上,上海市人大常委会主任刘云耕指出,“我们要以这次检查为契机,对照不足和问题,按照全国人大的要求积极改进。”〔31〕对此,“市政府表示,要按照执法检查组的要求,进一步提高认识,深化战略环评和规划环评,完善环境管理机制,加强建设项目中后期监管和环境影响评价的资质管理,使环境影响评价制度在上海进一步得到贯彻落实。”〔32〕

有时,执法检查组还到地方调研整改工作落实情况。如,全国人大华侨委员会于2008年先后到海南、广东等地开展《归侨侨眷权益保护法》执法检查整改工作落实情况的调研。〔33〕

对于全国人大常委会及执法检查组提出的整改意见,地方政府不敢怠慢、并积极予以回应。

2003年8月底9月初,执法检查组对河南省贯彻实施《建筑法》的情况进行了检查。检查组指出了该省在执法中所存在的问题。对此,省政府专门召开省长办公会加以研究。会后,河南省建设厅向全省下发文件,要求“凡是检查中对各市有反馈意见的,各市要尽快拿出整改措施,并加以落实;没有提出问题和未检查到的市要举一反三,认真分析自身存在的问题,并制订相应的措施加以整改”。通知要求,各市落实整改措施及整改结果务必于当年年底前上报省厅。〔34〕

2006年,《归侨侨眷权益保护法》执法检查小组对陕西省政府提出了一系列反馈和整改意见。该省政府高度重视,从加强市县侨务工作机构建设、解决散居归侨侨眷生活困难、保护侨

〔29〕 参见《全国人大常委会执法检查组向北京市反馈意见》,http://www.suji.com.cn/html/news/info/old/20070321/3672.html,最后访问日期:2017年7月11日。

〔30〕 杜朋举:“全国人大常委会环保执法检查组向我省反馈意见”,载《陕西日报》2006年6月13日,http://news.sohu.com/20060613/n243706605.shtml。最后访问日期:2017年7月11日。

〔31〕 樊丽萍:“上海要成为实施环评法榜样”,载《文汇报》2008年6月23日,http://whb.eastday.com/w/20080623/u1a441439.html。最后访问日期:2017年7月11日。

〔32〕 同上注。

〔33〕 “广东省认真落实侨法执法检查整改工作务求实效”http://www.chinaqw.com/zgqj/qjdt/200706/22/76950.shtml,最后访问日期2017年7月11日。邱大军:“全国人大华侨委员会在海南调研执法检查整改工作”,载《海南日报》2007年5月15日。

〔34〕 《河南省建设厅关于对全国人大〈建筑法〉执法检查提出问题进行整改的通知》(豫建建[2003]87号),http://www.hnecjs.net/news_show.asp?id=2409,最后访问日期:2017年7月11日。

益、建立侨务协调机制、修订陕西省侨法《实施办法》、加强侨法宣传等方面一一加以落实。^{〔35〕}

(二)地方的诉求:执法条件的配备、立法的完善

1. 执法条件的配备、成本的分担

在现阶段,我国的立法仍然处于“不计成本”的阶段。尽管已有一些地方开展立法前评估等试点,但这并未成为立法的必经程序。在全国人大及其常委会立法过程中,可行性、必要性、立法时机的分析已经成为惯例。但是,对立法成本,主要是执法成本的分析却始终付之阙如。因此,立法者对于某一具体条文的实施究竟需要耗费多少人力、物力以及其他条件“心中无数”。

由于这一关键的程序缺失,执法成本的承担、执法条件的成就最终往往落到地方政府、尤其是基层政府的头上。这种预算外、规划外的成本负担往往成为制约执法的刚性因素。因此,地方政府经常利用执法检查的机会向全国人大常委会反映情况,希望后者解决经费、人员编制、执法设备等各方面问题。

在许多部门和地区,执法人员的短缺始终是个严重的问题并阻碍执法工作的顺利开展。在执法检查过程中,这也始终是基层执法机构普遍反映并被检查组发现的问题。例如,在劳动法执法领域,执法人员与企业员工的比例突破1000,甚至达数万,根本无法实现有效的监管。^{〔36〕} 为了加强执法队伍,常委会通常会有针对性地提出两个方面的建议。首先,是通过设立新机构弥补某个执法领域的人员不足问题。^{〔37〕} 其次,是要求国务院确保编制的充足。^{〔38〕}

执法经费和条件保障方面主要存在两个方面的问题。其一,是执法所需的软硬件设施缺乏制度性保障;其二,是专项执法经费,特别是执法人员的工资待遇等保障的缺失。具体而言,经费缺口主要存在以下两种情况:首先,经费的供给无法满足执法的需要。^{〔39〕} 其次,是存在克扣挪用执法经费的现象。^{〔40〕}

〔35〕 “陕西切实落实全国人大侨法执法检查各项整改工作”,中国侨网, <http://www.chinaqw.com/zgqj/qjdt/200706/21/76791.shtml>,最后访问日期:2017年7月11日。

〔36〕 《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国合同法〉实施情况的报告》(2008年),载《全国人民代表大会常务委员会公报》2009年第1期。为方便叙述,此类执法检查报告将简称为“《***法报告》”,《全国人民代表大会常务委员会公报》将简称为“《全国人大常委会公报》”。

〔37〕 例如,常委会曾建议组建国家食品安全风险评估中心并得到后者的积极响应。参见《食品安全法报告》(2010年), http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2010-05/10/content_1580455.htm,最后访问日期:2017年7月11日;《国家食品安全风险评估中心在北京成立》, <http://www.21wecan.com/sylm/zxyw/497f0262ecabb20205e7f9af69271ec8.html>,最后访问日期:2017年7月11日。

〔38〕 例如,2010年《农业技术推广法》检查报告曾提出,“确保在一线工作的农业技术人员不低于全县农业技术人员总编制的三分之二,专业农业技术人员占总编制的比例不低于80%。”该建议在法律修改中被采纳。参见《农业技术推广法报告》(2010年),载《全国人大常委会公报》2010年第7期;《农业技术推广法》第十三条第二款。

〔39〕 例如,有报告提到,“由于经费有限,必需的高端设备无力投入,现场快速检验能力也不适应实际需要,导致我国总体检验检测能力不强。”参见《食品安全法报告》(2011年),载《全国人大常委会公报》2011年第5期。

〔40〕 参见《义务教育法报告》(2008年),载《全国人大常委会公报》2009年第1期。

为了确保经费投入到位,执法检查组通常采取两种措施。一方面,是在检查过程中对资金到位情况进行摸查并对经费保障较好的部门给予肯定。^{〔41〕}另一方面,是建议和督促国务院及其部委纠正资金保障方面存在的问题,确保法律实施的有效落实和执法活动的顺利开展。从实践来看,这样建议和监督措施通常也能够获得行政系统的理解和积极回应。^{〔42〕}

2. 立法的完善

目前,我国的立法权分配格局呈现明显的“强中央、弱地方”的格局。《立法法》第八条成为强化中央立法权的一个主要制度通道,其将十一项最为重要的立法事项划归全国人大及其常委会。在实践中,全国人大常委会法工委对这些事项的扩张解释进一步巩固了中央立法权的支配地位。^{〔43〕}尽管《立法法》通过引入“地方性事务”这一概念奠定地方人大自主立法的基石,但由于缺乏明确的解释和界定标准,地方自主立法的空间始终处于朦胧状态。更值得一提的是,随着全国人大常委会备案审查制度的完善和立法监督的强化,地方人大及其常委会的自我审查也随之常态化。^{〔44〕}

其结果是,创新让位于模仿,抄袭复制上位法成为普遍的稳妥选择,^{〔45〕}而地方立法的适用空间也渐趋狭窄。^{〔46〕}然而,对于身为执法者的地方政府而言,粗疏而不接地气的全国性法律的用户体验并不友好——因其难以解决执法者所面对的具体问题。久而久之,地方政府对于法律的接纳度无疑会减弱,法律的实施也将面临困境。执法检查则为地方政府参与匡正和完善立法提供了平台。常委会也逐渐意识到,执法检查对于完善立法具有非常重要的价值。^{〔47〕}近年来,常委会已经在实践中主动地将两者结合起来,实现双赢。^{〔48〕}

〔41〕 参见《气象法报告》(2013年),载《全国人大常委会公报》2013年第6期。

〔42〕 参见《国务院办公厅转报发展改革委关于落实全国人大常委会执法检查组对节约能源法实施情况意见和建议报告的函》,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/bgjy/2007-04/26/content_364714.htm,最后访问日期:2017年7月11日。

〔43〕 参见林彦:“法律保留制度的现状——基于询问答复的考察”,载《宪法研究》(第十卷),四川大学出版社2009年版,第614—625页。

〔44〕 张穗:“地方立法,法制统一是底线——专访全国人大法律委员会主任委员乔晓阳”,载《人民日报》2015年10月19日;另可参见林彦:同上注,第614—625页。

〔45〕 抄袭上位法现象过于普遍,以至于始终强调法制统一的全国人大都无法接受,并于2015年修改《立法法》时明确禁止此种立法行为。参见《立法法》(2015年)第七十三条第四款。

〔46〕 有研究发现,上海市地方性法规在司法实践中的适用性相对有限。具体而言,刑事责任的法律条款在刑事案件中不被直接适用;民事责任的法律条款在民事案件中适用频度不高;行政责任的法律条款在行政案件中适用较为普遍。详见吴偕林:“上海市地方性法规法律责任设定实证研究法律责任条款适用情况司法案例研究报告”,载徐向华主编:《地方性法规法律责任的设定——上海市地方性法规的解析》,法律出版社2007年版,第557—567页。

〔47〕 参见林彦:“执法检查:立法程序外完善法律的制度途径”,《北大法律评论》第11卷第2辑,第496—520页。

〔48〕 例如,张德江委员长在对2013年《行政复议法》执法检查方案的批示中指出,“要把执法检查与法律修改工作有机结合起来,促进行政复议法律制度的完善。”参见《行政复议法报告》(2013年),载《全国人大常委会公报》2014年第1期。

地方政府提出的立法建议主要包括以下几个类型:

首先,是要求提高具体法律制度的可操作性。例如,围绕《居民委员会组织法》提出完善“居委会的规模设置,居民的界定,居委会干部的选拔、居委会与本居住区的机关、团体和企业事业单位的关系”等具体的建议。^{〔49〕}就《土地管理法》的完善,地方提出应“明确土地征收和征用的范围和程序”。^{〔50〕}

其次,是要求明确法律实施中的权责分工。2004年,不少地方提出应“进一步明确中央与地方政府在推动科技进步活动中的地位与法律责任”。^{〔51〕}有报告指出,国务院机构改革后,法律关于行政主管部门的原有表述与现有部门的职责分工不相一致,影响了《清洁生产促进法》的实施。因此,建议通过修法明确部门职责。^{〔52〕}

再次,是要求加强配套立法的制定和完善。例如,各地提出,“文物保护法中要求国务院及其有关部门制定的法规和文件,如国有文物收藏单位不再收藏的文物的处置办法、文物认定的标准等,至今尚未出台,影响了相关工作规范开展。”^{〔53〕}有时,地方还会反映其自身制定配套性立法的难处,进而要求加强中央立法。有报告提到,“地方反映,虽然食品安全法授权省级人大常委会制定本区域内食品生产加工小作坊和食品摊贩的具体管理办法,但地方立法难度大,至今绝大多数省份还没有制定这方面的地方性法规。”因此,国务院应当加强配套立法。^{〔54〕}

对于上述建议,全国人大常委会根据不同的情况予以不同的处理。针对那些已经纳入立法规划、立法计划的法律,常委会要求将地方的建议纳入修法工作中。^{〔55〕}对于一些修法时机尚不成熟的建议,常委会则建议具体负责法律完善工作的部门予以重视、加强研究。^{〔56〕}

三、利他:遏制地方保护主义、分享执法经验、解决跨区域执法问题

在执法检查中,央地关系还存在第三种形态——利他。与妥协、交换不同,利他效应不仅关涉双方,而且牵涉、甚至主要牵涉到第三方的利益。利他机制主要旨在应对和解决执法的各种外部性问题。具体而言,包括遏制执法中的地方保护主义、分享与推广有效的执法经验、以及解决跨区域执法问题。在此过程中,全国人大常委会更多地扮演仲裁者的角色,居中协调地方之间在法律实施中的关系,尽可能避小害、趋大利。

〔49〕 参见《居民委员会组织法报告》(2000年),载《全国人大常委会公报》2000年第6期。

〔50〕 《土地管理法报告》(2004年),载《全国人大常委会公报》2004年第5期。

〔51〕 参见《科学技术进步法》(2004年),载《全国人大常委会公报》2004年第4期。

〔52〕 《清洁生产促进法报告》(2010年),载《全国人大常委会公报》2010年第6期。

〔53〕 《文物保护法报告》(2012年),载《全国人大常委会公报》2012年第4期。

〔54〕 《食品安全法报告》(2010年),载《全国人大常委会公报》2010年第2期。

〔55〕 参见《土地管理法报告》(2004年),载《全国人大常委会公报》2004年第5期;《大气污染防治法报告》(2014年),载《全国人大常委会公报》2014年第6期。

〔56〕 参见《居民委员会组织法报告》(2000年),载《全国人大常委会公报》2000年第6期;《民族区域自治法报告》(2015年),载《全国人大常委会公报》2016年第1期。

(一) 遏制地方保护主义

执法中的地方保护主义是困扰中央政府及地方政府的一大难题。尽管中央政府三令五申,^[57]依然难以消除。尽管地方保护主义也早已进入立法者的视野,^[58]但这也难以确保执法的不折不扣。在执法检查过程中,这一问题也已成为重要的关注点。甄别、遏制地方保护主义也成为执法检查的一个重要功能。这在市场秩序类立法的检查实践中尤为常见。

检查组发现,一些法律的实施中普遍存在明显的地方保护主义问题。《产品质量法》执法检查组发现,“有的保护落后,搞市场分割,禁止外地某些商品进入本地市场,对当地制售伪劣产品行为采取放任态度”,致使“真货斗不过假货,名优产品斗不过伪劣产品,也使一些大案要案难以查处。”^[59]在《矿产资源法》检查中发现,“还有一些地方在经济利益的驱动下,盲目审批,无偿获证,实行地方保护主义,使那些不具备生产条件的企业也能够持证采矿,从而导致乱采滥挖,采富弃贫,采易弃难,毫无科学合理开采而言,既浪费和破坏了矿产资源,又造成了污染,损害了生态环境。”^[60]在1998年《税收征收管理法》和《森林法》执法检查报告中,地方保护主义也被点名批评。^[61]

相较跨区域执法问题,常委会对于如何遏制地方保护主义似乎并未找到行之有效的解决方案。面对这一执法顽疾,常委会从以下几个方面着手解决:首先,是通过宣传教育等转变领导干部和执法人员的观念。^[62]其次,是依法加强对地方保护主义的惩处。^[63]再次,是加强地方人大的监督。^[64]

最后,个别报告也提出或倡导通过制度设计遏制地方保护。一方面,是通过完善立法加大对地方保护主义的惩罚。例如,有报告建议,对于销售产品过程中搞地方、部门保护主义的问题,法律应增设禁止性规定。^[65]另一方面,是推广地方自发形成的执法协调机制。有份报告提到,北京、上海等16个省市间,长三角地区的27个城市间,建立了专利行政执法协作机制,打破地区封锁和地域保护,加强专利工作的统一执法,降低了专利权人维权成本。^[66]

[57] 如《国务院关于打破地区间市场封锁,进一步搞活商品流通的通知》(1990年11月10日)、《国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》(2001年4月30日)等。

[58] 参见《反垄断法》第五章“滥用行政权力排除、限制竞争”,《行政许可法》第十五条第二款等。

[59] 《产品质量法报告》(1999年),载《全国人大常委会公报》1999年第6期。

[60] 《矿产资源法报告》(2002年),载《全国人大常委会公报》2002年第6期。

[61] 参见《税收征收管理法报告》(1998年),载《全国人大常委会公报》1998年第4期。《森林法报告》(1999年),载《全国人大常委会公报》1999年第5期。

[62] 参见《产品质量法报告》(1997年),载《全国人大常委会公报》1997年第5期;《〈关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定〉等法律的报告》(1993年),载《全国人大常委会公报》1993年第7期。

[63] 参见《产品质量法报告》(1997年),载《全国人大常委会公报》1997年第5期;《〈关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定〉等法律的报告》(1993年),载《全国人大常委会公报》1993年第7期。

[64] 参见《〈关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定〉等法律的报告》(1993年),载《全国人大常委会公报》1993年第7期。

[65] 《产品质量法报告》(1999年),载《全国人大常委会公报》1999年第6期。

[66] 《专利法报告》(2006年),载《全国人大常委会公报》2006年第6期。

(二)分享和推广地方有效的执法经验

从理论上讲,全国人大及其常委会所制定的法律在全国是一体施行的,除非法律对某些地方通过特别授权赋予其执法自主权。但是,由于法律规定比较原则,再加上幅员广阔、地区差异大,各地政府在事实上享有较大的执法裁量空间。因此,各地对于如何实施某部具体的法律可能存在不同的方案。

执法检查则有助于发现那些行之有效的执法经验。这些经验不仅为其他地方提供了学习借鉴的模板,以利于解决执法过程中所面临的难题;而且也有利于进一步统一执法的标准和尺度。某西部省份人大常委会委员曾在访谈中表示,执法检查将带来其他地方的有益经验,这对于解决本地的执法困境大有帮助。^{〔67〕}因此,全国人大常委会注重搜集和发现行之有效的执法经验并加以推广,使各地互通有无、取长补短。

在信息获取和传播极其便捷的当下,了解其他地方的管理及执法经验并非难事。地方政府也经常通过异地学习考察等方式取经,而且这种学习也具有更多的自主性和选择空间。但在官僚文化中,这种学习有时是极为谨慎、甚至忌讳的,因为这在某种程度上意味着承认本地的执法是无效或失败的。然而,如果由上一级国家机关通过自上而下的方式进行推广,那么,地方官员在学习时所承受的压力便不复存在,尽管这同时意味着作为学习者的地方政府拥有的选择权和自主性偏弱。

全国人大常委会甚至将经验推广作为某些检查活动的主要目的。例如,1992年《残疾人保障法》执法检查中,常委会就指出,“了解执法中好的经验”^{〔68〕}是其中的主要内容。

对于那些行之有效的执法经验,全国人大常委会给予积极的评价,对地方政府的管理创新予以肯定。例如,有报告指出,“各级党委、政府、司法机关、社会团体和基层群众性自治组织对预防未成年人违法犯罪工作……积累了很多行之有效的经验,如把预防未成年人违法犯罪工作纳入社会治安综合治理目标管理责任制考核范围;公安司法机关选派法制副校长,配合学校加强法制教育和学校安全管理工作;加强基层基础工作,创建‘零犯罪社区’,等等。这些经验和做法要继续坚持,并不断发展完善。”^{〔69〕}也有报告提到,“辽宁、山东、陕西三省还建立了见义勇为基金,有效地鼓励和保护了广大群众同犯罪分子作斗争的积极性,为搞好综治工作创造了有利的条件。”^{〔70〕}

常委会有意识地在执法检查报告中主动将某些地方的经验加以推广。例如,有报告提到,“这次检查发现了一些好的典型经验。比如云南思茅地区‘九优九免’的规定、无锡市各单位按比例安排残疾人就业、常州市开展精神病防治康复工作、杭州市建立精神病人与弱智人工疗站和昆明市济世之家的经验,值得大力推广。”^{〔71〕}

〔67〕 访谈时间为2014年8月17日,甘肃省委党校(当年中国立法学研究会年会会址)。

〔68〕 《残疾人保障法报告》(1992年),载《全国人大常委会公报》1992年第6期。

〔69〕 《未成年人保护法报告》(2008年),载《全国人大常委会公报》2008年第6期。

〔70〕 《〈关于加强社会治安综合治理的决定〉报告》(1996年),载《全国人大常委会公报》1996年第9期。

〔71〕 《残疾人保障法报告》(1992年),载《全国人大常委会公报》1992年第6期。

还有一份报告指出,上海社区管理中实行的四级服务网络等经验“值得借鉴推广”。〔72〕有时,常委会并不直接地推广相关经验,而是建议国务院或地方政府进行推广。〔73〕

有时,对于正在探索中的执法经验、特别是各地所积累的差异化的经验,常委会并不直接表明其偏好,也不急于推广某一种模式,而只是要求在不突破基本原则的前提下各自探索。〔74〕

(三)解决跨地区的执法问题

几乎所有的法律都是以行政区划确定管辖权的,执法的责任也因此被分配到每个行政区划内的职能部门。每个行政、司法机关都以辖区为单位履行其法定职责。但是,有些领域的执法不能完全依赖于物理意义上的辖区划分,每个执法机构的守土有责也不能达到令人满意的执法效果。区域间的执法协调在这种情况下就显得尤为必要。但是,相关的制度往往付之阙如,单靠地方政府也难以改变现状。因此,在执法检查过程中,地方政府会借机向检查组反映诉求,以引起全国人大常委会的注意、及时弥补立法及制度上的漏洞。这一点,在资源及环保类法律的执法检查实践中表现得尤为突出。

执法领域产生的负外部性经常会溢出行政辖区边界,产生区域性、甚至全国性的消极影响。1999年《大气污染防治法》执法检查报告可见一斑。该报告对日益恶化的土地沙化现象表达了严正的关切:“我国土地沙化面积正以每年2460平方公里的速度扩展,特别是西北地区,因为土地沙漠化的扩展,使得每年发生沙尘暴的频率正在增加,从而加剧了北方城市的大气污染程度,严重时沙尘可以刮到南京、杭州等市,直接影响到当地的大气环境。据监测结果表明,由于客观条件的影响,北方城市大气环境的本底质量不高,……这与周围地区尘土扬尘有着相应的关系。”“由于空气的流动性和传输性,往往一地的污染殃及周边的整个地区。”〔75〕十年后,国务院在向全国人大常委会报告该法实施情况时与上述报告产生共鸣。〔76〕

面对跨区域法律实施的困境,全国人大常委会主要从以下两个方面入手:

首先,是倡导加强区域间的执法合作,通过发挥各地的主动性,共同面对和解决执法难题。例如,在水污染防治领域,“每条河流上中下游、左右岸治污要同步。全流域的各省、自治区、直辖市都应从大局出发,在统一计划下,主动治污,协调治污,不能消极观望等待。……”〔77〕1996年,常委会也曾要求“有关省、市之间要从大局出发,加强协作,……共同保护好城市水源。”〔78〕为解决农村进城务工人员随迁子女平等接受义务教育,检查组曾经要求加强流入地

〔72〕 《城市居民委员会组织法报告》(2000年),载《全国人大常委会公报》2000年第6期。

〔73〕 参见《未成年人保护法报告》(2008年),载《全国人大常委会公报》2008年第6期;《教育法报告》(1996年),载《全国人大常委会公报》1996年第8期。

〔74〕 例如,在2000年《城市居民委员会组织法》执法检查中,常委会在分别介绍上海、南京等地不同经验之后指出,只要不违反宪法以及该法的基本原则,各种改革尝试都是容许的。参见《城市居民委员会组织法报告》(2000年),载《全国人大常委会公报》2000年第6期。

〔75〕 《大气污染防治法报告》(1999年),载《全国人大常委会公报》1999年第4期。

〔76〕 参见《国务院关于大气污染防治工作进展情况的报告》(2009年4月22日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上),载《全国人大常委会公报》2009年第4期。

〔77〕 《水污染防治法报告》(2005年),载《全国人大常委会公报》2005年第5期。

〔78〕 《环境保护法报告》(1996年),载《全国人大常委会公报》1996年第6期。

与流出地政府间的责任分担与协调。〔79〕

其次,是加强中央政府对执法事务的统一领导。在合作无法形成或者遇到障碍的情况下,常委会则强调要发挥中央政府的领导作用。在水污染治理领域,建议“国务院有关部门认真研究建立流域生态补偿机制和污染赔偿制度,以利于调动上下游联合治污的积极性”。〔80〕

1997年,鉴于我国严峻的水资源形势,常委会提出,“必须尽快改变水资源分割管理体制,实行统一管理。”〔81〕在环境影响评价领域,常委会也认为,部分专家和干部提出的研究流域统一协调管理体制的建议有利于提高水污染治理效果,要求“国务院及其有关部门要给予重视和研究。”〔82〕

在大气污染防治方面,常委会提出要进一步完善大气污染联防联控制度,“加强统一规划、统一标准、环评会商、联合执法、信息共享、区域性重污染天气监测预警及应急联动等工作,切实解决重污染天气准确预测难、应急响应慢、联动水平低等问题”。〔83〕同时,要加快法律修改进程,“建立重点区域联防联控、重污染天气监测预警及应急响应制度”。〔84〕值得关注的是,2015年8月修订的《大气污染防治法》已经增加了一章“重点区域大气污染防治”,建立起重点区域大气污染联防联控机制。

四、余论及结语

事实证明,央地之间不仅存在张力,而且也的确可以形成合力,互利双赢的央地关系是可以存续的。需要指出的是,这也并非我国独有的现象。在诸多联邦制国家,已经出现了与一种与执法检查相似的中央地方合作模式——合作型联邦制。该制度强调在权力分配的基础上同时发挥中央、地方政府的积极性,希望更多地通过合作实现双赢。

在美国,以双主权(dual sovereignty)为特征的联邦制早已出现松动迹象,从而演变成兼具双主权、合作型联邦制与强制型联邦制(coercive federalism)的混合型联邦制。这一现象也被一些学者称为弹性联邦制(elastic federalism)。早在1950年,爱德华·考文(Edward S. Cowin)教授便指出,双主权联邦制已死,并提出合作联邦制(cooperative federalism)的概念。〔85〕随后,联邦制研究的权威丹尼尔·伊拉热尔(Daniel J. Elazar)也在其芝加哥大学博士论文中提出,双主权联邦制理论对于19世纪初期至1913年的美国联邦与州的关系已经缺乏解释力。〔86〕

〔79〕《义务教育法报告》(2007年),载《全国人大常委会公报》2007年第5期。

〔80〕参见《水污染防治法报告》(2005年),载《全国人大常委会公报》2005年第5期。

〔81〕《水法报告》(1997年),载《全国人大常委会公报》1997年第7期。

〔82〕《环境影响评价法报告》(2008年),载《全国人大常委会公报》2008年第5期。

〔83〕《大气污染防治法报告》(2014年),载《全国人大常委会公报》2014年第6期。

〔84〕同上注。

〔85〕Edward S. Cowin, “The Passing of Dual Federalism,” 36 Va. L. Rev. 1950, pp. 1-24.

〔86〕Daniel J. Elazar, “Federal—State Collaboration in the Nineteenth—Century United States”, *POLITICAL SCIENCE QUARTERLY*, Vol. 79, No. 2, 1964, pp. 248-250.

有学者在对美国与加拿大两国联邦制对比之后认为,与美国更加借助于清晰的分权规则不同,加拿大似乎并不过于依赖于此类规则和边界。除了相对清晰的立法权分配规则之外,州与联邦之间在很多领域上缺乏明确的管辖权规则。相反,就决策风格而言,该国更倾向于通过协商与妥协(negotiation and compromise)解决联邦与州的管辖权争议。“在加拿大,协商,包括中央与州政府之间的协商,对于行使国家权力而言是一种必要的形式。在实践中,州被视为独立主权的存在,它的同意是必需的。”^{〔87〕}“总而言之,加拿大的态度是,相较于政治灵活性(political flexibility)、合作型联邦制、协商与调整、以及权力分享,法治主义与法律分析是次要的。”^{〔88〕}

在德国,联邦与州之间关系的突出特点是强制性地要求双方“持续地实现积极合作”。^{〔89〕}德国的合作型联邦制根植于礼让原则(the principle of comity)。该原则并非出自《基本法》的明文规定,而是由联邦宪法法院所归纳的。该原则要求“联邦和州政府在行使职权过程中必须考虑对方的利益”。由此,联邦制也被界定为“州与联邦政府之间必要的信任关系。每个政府有义务对对方保持信任,并且尊重对方正当的权力。”^{〔90〕}

尽管本文所展示的可能是一幅个性化很强的央地关系图景,但它的客观存在也提醒我们,像单一制这样大而化之的概念已无法涵盖和解释鲜活多元的现实;零和博弈也并非描述央地关系的唯一关键词,合作不仅是可能的,而且也是确实存在的。

Abstract: The NPC Standing Committee has exceeded the boundary of the organic law when carrying out law enforcement oversight towards local governments, and significantly changed the ways of how to implement the law in various localities. Besides supervising local governments' compliance, the NPCSC's oversight also helps to share knowledge and experience on law enforcement mechanism among the localities, establish cooperative networks on law enforcement, and break down the walls of local protectionism. Under this specific context, the central—local relation is not of a “command—obey” model, but rather an “act—counteract” model that generates a win—win situation.

Key Words: Law Enforcement Oversight; Central—local Relations; Cooperative Federalism; Mutually Beneficial

(责任编辑:章永乐)

〔87〕 Martha Field, “The Differing Federalisms of Canada and the United States,” 55 *Law and Contemporary Problems* 1992, p.118.

〔88〕 Ibid., at 119.

〔89〕 Norman Dorsen & Michel Rosenfeld, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, West Publishing Co., 2003, p.364.

〔90〕 Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, 2nd ed. 1997, p.69.