

# 风险规制中的央地政府关系之 规范建构

靳文辉\*

**内容提要：**央地政府关系事关政府基础性权力的配置与运行，对风险规制中的央地政府关系予以规范建构，是增进风险规制有效性的重要途径。一体化和弹性化是塑造风险规制中的央地政府组织关系形态的基本要求。一体化可补强风险规制的系统性和权威性，弹性化则能克服传统科层制的封闭性和层级性弊端。在事权配置方面，风险规制权的央地配置在制度上宜采取定限模糊化的规范形式，以更好契合风险的不确定性，提升风险规制行为的动态适应性。实践中，风险规制权的央地配置，应依据能力标准和效能标准来确定具体方案。风险规制中的央地政府关系主要有“命令服从”“央地合作”“地方主导—中央协助”“地方实施—中央监督”几种类型。规制过程中需结合具体的规制目标对央地政府关系类型进行择取和组合，以使央地政府关系类型与风险规制任务相互契合和协调。

**关键词：**风险规制 行政组织 央地关系 突发事件

## 引言

伴随现代工业和科学技术的发展，生态灾难、环境危机、健康风险、金融危机等各类风险，蔓延于人类生活的各个领域，使得社会愈加脆弱、多变和不确定。在现代国家内部，政府责无旁贷地成为风险规制的主要力量，<sup>〔1〕</sup>有效规制风险也构成了公众对现代政府的基本要求和期待。<sup>〔2〕</sup>然而，风险规制任务也对传统行政法治带来诸多挑战。为回应现代社会的风险规

\* 重庆大学法学院教授。

本文系国家社科基金一般项目“经济规制法的精准化实施研究”（21BFX203）的阶段性成果。

〔1〕 本文所讨论的风险规制，既包括针对尚未发生的不确定之损害的评估、预防、监测和预警，也包括对已经发生且仍在延续的不确定之损害的防控和处置。“风险”本身是一个宽泛的学术概念。有学者认为，风险指向未来的不确定性，其是尚未发生的某种损害，与客观上可见的、经验上可证实的某种损害相区别。但是，将已经发生的损害排除在“风险”之外，并不符合日常经验。例如，在一些重大的公共卫生灾害中，已经发生的损害与不确定的未来损害之间并没有绝对清晰的界限，尤其是从政府规制的角度讲，无论针对哪种损害，政府识别、预防、预警、评估、处置等行为的作出，都大致遵从相同的逻辑和路径。

〔2〕 参见沈岿：《风险规制与行政法新发展》，法律出版社2013年版，第1页以下。

制要求,有必要对行政法加以变革。<sup>〔3〕</sup>这种变革既涉及行政行为法的调整,也包括行政组织法的革新。

行政组织法在行政法体系中占有重要地位,发挥着建构与管制的双重功能。就建构功能而言,行政组织法将行政组织建构成法律上的行为体,并规范其内部结构;就管制功能而言,行政组织法通过影响行政事务的处理过程及相关行政决定,塑造了一种关联管制。<sup>〔4〕</sup>风险规制既是一种宏观的治理过程,也是一种微观的操作实践。风险的预防与应急准备、监测与预警、处置与救援等过程及方案,均需要以相应的行政组织为中介展开。合理的组织关系,关联着风险规制的工具选择和方式运用,也影响着风险规制的过程和结果。因此,风险规制组织的规范建构,是风险规制行政法治的重要内容。

在公共行政效能革新的目标要求下,行政组织法除了关注行政组织的设置、地位等传统议题,还将行政事务的分配、行政组织的权限、行政组织的关系等内容纳入了调整范围。<sup>〔5〕</sup>其中,行政组织的纵向关系事关国家的基础性权力配置,<sup>〔6〕</sup>直接受到宪法的制约。长期以来,学界对风险规制中的横向政府关系、联动机制和共治格局等议题进行了较多研究,而对纵向维度下政府关系的规范建构较少关注。基于此,本文拟对风险规制中的央地政府关系的规范建构予以研讨,<sup>〔7〕</sup>重点分析风险规制中的央地政府关系形态、央地政府权力配置的法治方案,以及央地政府关系的类型与适用等问题,以期助益于提升风险规制的科学性、合理性和有效性。

## 一、风险规制中的央地政府关系形态

行政组织因权力联结方式不同而呈现出不同形态。组织形态和组织功能相互关联,特定的组织形态可以形成特定的组织功能,特定的组织功能往往又影响着组织形态的构造。行政组织的形态构造通常以行政事务的内容和特性为依据,行政组织“需要根据其环境、目的、事务性质对其组织形态进行有针对性的组合”。<sup>〔8〕</sup>立足于风险规制的现实经验,央地政府关系的一体化形态和弹性化形态,能够较好地契合风险的特性和风险规制任务的需要,是风险规制中的央地政府关系的理想形态。

〔3〕 参见戚建刚:《风险规制的兴起与行政法的新发展》,《当代法学》2014年第6期,第3页以下;李海平:《论风险社会中现代行政法的危机和转型》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2005年第1期,第79页以下;宋华琳:《风险规制与行政法学原理的转型》,《国家行政学院学报》2007年第4期,第61页以下;赵鹏:《风险社会的自由与安全》,载季卫东主编:《交大法学》第2卷,上海交通大学出版社2011年版,第43页以下;金自宁:《风险规制与行政法治》,《法制与社会发展》2012年第4期,第60页以下。

〔4〕 参见〔德〕施密特·阿斯曼:《秩序理念下的行政法体系建构》,林明锵等译,北京大学出版社2012年版,第226页以下。

〔5〕 参见郑春燕:《行政任务变迁下的行政组织法改革》,《行政法学研究》2008年第2期,第32页以下。

〔6〕 参见胡萧力、王锡锌:《基础性权力与国家“纵向治理结构”的优化》,《政治与法律》2016年第3期,第54页以下。

〔7〕 本文不对地方政府的各个层级进行区分,而是将地方政府视为一个整体来观察,也不考虑政府内部的权力机构分工,而是将政府视为单一的行动者。近年来,我国按照职能相近、联系紧密的标准,统筹设置党政机构,实行合并设立和合署办公,党在社会治理、政府组织中的作用得到进一步强化,党委和政府的权责逻辑相互交织。基于此,本文所称“中央政府”和“地方政府”,是统合了党和政府的角色与权责的整体性概念。

〔8〕 〔日〕大桥洋一:《行政法学的结构性变革》,吕艳滨译,中国人民大学出版社2008年版,第274页。

(一) 央地政府关系的一体化形态

“层级行政是经典的行政组织法结构，其背后法教义学原理在于‘行政一体性要求’。”〔9〕在传统行政法理论中，“行政一体”主要强调“组织一体”，其含义包括两方面内容：其一，在一个行政辖区内，“尽可能所有之权限应集中于一个机关或集中于一群由统一的一位首长所指挥的行政机关群中”；其二，所有的国家机关“应该以相同的思考对外作出决定”。〔10〕随着行政法理论的发展，除“组织一体”外，“行政一体”还强调“功能一体”和“责任一体”，〔11〕体现出对行政权协调、合作和统一行使的重视。在风险规制中，央地政府关系形态的一体化可增强风险规制行动的系统性和权威性，是从组织关系形态层面增进风险规制有效性的重要手段。

首先，央地政府关系形态的一体化，是保障风险规制行为系统化的关键。风险的生成常常与现代社会的系统性、复杂性相关，〔12〕风险也因此具有双面性、系统性、扩散性、技术性、未知性、全球性等特性。〔13〕现代社会的高度关联性和相互依赖性，使得风险的传染性和外溢性不断加强。现代风险引发的后果，不仅体现为对社会持续运转和整体状态的破坏，也构成对人类生存和发展的威胁。现代社会中风险规制的中心任务，不再是对个体权益的保障，而是对整个社会系统崩解可能性的预防与化解。风险的基本特性与风险规制的中心任务，决定了风险规制组织必须是一个能统合各种资源并形成规制合力的系统。风险的扩散性和破坏力，意味着对任何一个风险源的放任和疏忽，都可能使潜在的危机变成确定的灾难，风险规制也将为此付出高昂的错误成本。在纵向维度下，风险规制尤其需要强调并维持行政组织层级间的协调与贯通，以便从合法性和合目的性方面，对整个风险规制行为进行全方位控制，确保公益目的的达成及政治责任的实现。〔14〕正因为如此，理论界始终将建构一个兼顾权威与效率的统一指挥机构，预设为风险规制主体法律制度改革的方向之一。〔15〕

央地政府关系的一体化形态，在宪法和行政组织法上均可找到规范依据。我国宪法第3条第4款规定，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第5条规定，“地方各级人民政府遵循在中央的统一领导下、充分发挥地方的主动性积极性的原则，保证宪法、法律和行政法规在本行政区域的实施”。作为处理央地政府关系的基本原则，“中央的统一领导”在不同场域的意旨并不相同。对于常规性的地方事务，中央的统一领导意味着一般意义上的监督权行使，而非事必躬亲的直接参与。“属于由地方解决的事务，不需要国家通过制定法律、行政法规来统一规定”，〔16〕“中央对地方的事后监督，不属于权力分享，不影响地方事务的终局性”，〔17〕而是侧重于“指引、导向”职能的发挥。与之不同，在风险规制中，

〔9〕 王旭：《重大传染病危机应对的行政组织法调控》，《法学》2020年第3期，第81页。

〔10〕 黄锦堂：《行政组织法之基本问题》，载翁岳生编：《行政法》上册，中国法制出版社2002年版，第328页。

〔11〕 参见张运昊：《行政一体原则的功能主义重塑及其限度》，《财经法学》2020年第1期，第127页以下。

〔12〕 See Peter Huber, *Safety and the Second Best: The Hazards of Public Risk Management in the Courts*, 85 Colum. L. Rev. 277 (1985).

〔13〕 参见〔德〕乌尔里希·贝克、约翰尼斯·威尔姆斯：《自由与资本主义——与著名社会学家乌尔里希·贝克对话》，路国林译，浙江人民出版社2001年版，第118页以下。

〔14〕 参见袁文峰：《论行政形式自由选择权》，《财经法学》2018年第1期，第84页。

〔15〕 See Arjen Boin et al., *Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity*, 3 Journal of Contingencies and Crisis Management 122 (2014).

〔16〕 曹康泰：《中华人民共和国立法法释义》，中国法制出版社2000年版，第149页。

〔17〕 叶必丰：《论地方事务》，《行政法学研究》2018年第1期，第21页。

“中央的统一领导”不仅强调监督权的行使，更追求和维护央地政府间目标一致、使命共同、上下联动、运行协同的状态，要求形成“事权共享”“责任共担”的机制。

在风险规制中，行政一体化形态是央地政府“事权共享”机制的确立基础。“事权是一种权力，究其本旨亦为一种职责，法定事权，对相应公权力主体提出两方面要求：第一是依法履行事权，第二是不得弃权。”〔18〕事权共享意味着中央政府的权力固然可以“引而不发”“隐而不现”，但又需要随时“在场”。根据我国突发事件应对法第7条，对于发生或即将发生的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全等突发事件，发生地县级人民政府既要自行采取措施控制事态发展，也要立即向上级人民政府报告，必要时可以越级上报；发生地人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的，上级人民政府应当及时采取措施，统一领导应急处置工作。这其中，明显包含了央地政府事权共享的要求。

行政一体化形态，对于风险规制中的央地政府“责任共担”机制的形成亦有重要意义。在公法视域下，责任的核心功能是保障权力的理性行使，没有权力的责任犹如无源之水。责任也能划定权力的边界，只有责任与权力相匹配，才能避免出现任意行使权力而不履行责任的情形。〔19〕责任共担机制意味着，风险规制中的责任规避、责任逃脱等现象，无论因中央政府过度分权而造成的权力错位引起，〔20〕还是由地方政府在自身利益驱动下造成的权力懈怠所致，〔21〕都可在责任机制的刚性约束下得到有效防范。

除了宪法和相关组织法的规定，近年来，我国党和国家的重要政策文件也对特定场域下的央地政府行政一体化形态提出了明确要求。例如，党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，在“集中力量办大事”时，需要“坚持全国一盘棋，调动各方面积极性”。风险规制无疑是现代国家治理中的“大事”。另外，我国有关风险规制的法律法规中，也有针对行政一体化的明确规定。例如，突发事件应对法第4条规定，突发风险的处置，要建立统一领导、综合协调的应急管理体制。《突发公共卫生事件应急条例》第5条规定，突发事件应急工作，应贯彻统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则。行政一体化是保障风险规制行为具有纵向连贯性的有效手段，其对于风险规制行动中共识性目标的迅速成就，对于风险规制资源的整合调配以及规制合力的形成，都具有关键的意义。

其次，央地政府关系形态的一体化，是风险规制行为权威性的主要依托。不同于一般意义上的政府规制，风险规制有着极强的时效性要求。尤其是对于一些具有高度传播性，可能引发严重后果，直接威胁公众生命、健康和国家安全等重大法益的突发性风险而言，风险的预防和处置必须是令行禁止的，规制行动的权威性应得到特别的强调。权威是一种令人信从的力量和

〔18〕 刘剑文、侯卓：《事权划分法治化的中国路径》，《中国社会科学》2017年第2期，第107页。

〔19〕 参见陈国权、皇甫鑫：《功能性分权与中国特色国家治理体系》，《社会学研究》2021年第4期，第5页。

〔20〕 有实证研究表明，在诸如食品安全监管、传染病防治、环境风险监管等监管难度大的领域，中央政府有时会将自己的监管责任下放至地方政府，但这种权力下放也可能超出效率原则的必要限度，构成“过度分权”。参见曹正汉、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，第182页以下。

〔21〕 风险的发生及损害往往只是一种概率意义上的存在，地方政府会有“不至于发生风险”的预期。风险规制也可能与地方的经济发展目标相冲突，如严格的环境风险管控会对经济发展产生影响，突发公共卫生事件中的城市封闭管理会造成城市运行的“停摆”。如果没有足够的证据表明损害有着极大的发生概率，地方政府就可能倾向于消极应对风险。

威望，只有在权威性逻辑下，风险规制才能“把广大的群众鼓动起来，将自己的全部权力集结和投放在它想指向的任何地方”。<sup>[22]</sup> 权威性是风险规制行为的内在属性，也是保障风险规制制度及政策安排进入现实并获得强制力的重要手段。

权威体制的形成需要具备两个条件：一是有一个严密有序的科层制组织制度贯彻自上而下的行政命令和政策意图，以确保不同属地与中央政府的步调一致；二是要以认同中央权力为核心的价值观念制度，“在政府内部官员和社会文化中建立和强化对中央政权的向心力”。<sup>[23]</sup> 从本源上讲，行政一体化是行政组织间支配、服从和秩序关系的形成，是保障行政主体“以相同的思考对外行动”的组织基础。行政一体化和权威体制之间具有实质意义上的关联性，行政一体化是权威体制形成的组织基础，权威体制是行政一体化的内在追求。需要强调的是，“权威只是一个表示关系的概念”，<sup>[24]</sup> 权威和自治都是社会治理的手段，权威可以以法律为基础形成法理型权威。“把权威原则说成是绝对坏的东西，而把自治原则说成是绝对好的东西，这是荒谬的。权威与自治是相对的东西，它们的应用范围是随着社会发展阶段的不同而改变的。”<sup>[25]</sup> 风险的特性及其规制要求决定了必须强化规制组织的权威性，风险规制中的准确识别、快速预判、迅速响应等过程，都需要依托权威的力量来促成。

## （二）央地政府关系形态的弹性化要求

在普遍意义上，科层制是纵向维度下最常见的政府组织结构形态。科层制意味着法理型权威基础上的依法行政和照章办事，对应的是理性价值系统及其规则体系。这种由精确、专业、稳定、自律等要素搭建而成的结构系统，在功能上高度契合了现代社会的治理需要，能够保障组织运行的权威、一致和高效。科层制作为经典的组织结构形态，几乎在所有领域的纵向组织关系塑造中都获得了运用。“在当今社会，科层制已成为主导性的组织制度，并在事实上成了现代性的缩影。除非我们理解这种制度形式，否则我们就无法理解今天的社会生活。”<sup>[26]</sup>

风险规制当然需要理性、权威和专业化的规制机构，而具备这些特征的规制机构，需要借助于“科层制的美德”来实现。<sup>[27]</sup> 风险规制组织形态的塑造，不可能脱离科层制另行完成。但是，现代风险的特点决定了，风险规制不能刻板地坚守科层制的组织形态和运行模式。科层制是一种以实现确定、稳定和可控的社会治理方式为目标的组织运行系统，其在设计之初就有非常清晰的确定性取向，“这种确定性是组织结构正式化的结果，科层制所强调的系列原则，诸如效率、精细性、准确性都旨在建立一个正式结构，为组织提供如机器般精准运行的管理工具”。<sup>[28]</sup> 然而，面对复杂且高度不确定的现代风险，科层制所要求的明确指令、确定规则和严格程序，在风险规制中都难以完整呈现，而科层制本身也有可能引发风险。<sup>[29]</sup> 我国突发事件应对法按照社会危害程度、影响范围等因素，将突发事件分为特别重大、重大、较大和一般四个等

[22] [法] 托克维尔：《论美国的民主》上卷，董果良译，商务印书馆2004年版，第97页。

[23] 周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第10期，第70页。

[24] [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社2002年版，第47页。

[25] 《马克思恩格斯文集》第3卷，人民出版社2009年版，第337页。

[26] [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎等译，学林出版社2001年版，第8页。

[27] 参见[美] 史蒂芬·布雷耶：《打破恶性循环：政府如何有效规制风险》，宋华琳译，法律出版社2009年版，第81页以下。

[28] 何艳玲、肖芸：《问责总领：模糊性任务的完成与央地关系新内涵》，《政治学研究》2021年第3期，第115页。

[29] 参见薛亚利：《风险的民主化与科层制隐忧》，《学术月刊》2014年第11期，第99页以下。

级,并要求按“分级负责”的原则设定突发事件处置应对的层级政府主体。不过,“特别重大”“重大”“较大”“一般”并不是内涵确定的法律概念,没有严格而清晰的界定标准,而风险也会随情势的变化在四个层级间变动。在特定情形下,严格遵守科层制的结构逻辑和形态逻辑,不仅不利于风险的预防与处置,还可能成为放任风险扩散的缘由。因此,风险规制组织形态固然不能脱离科层制完成自身的塑造,但也应根据风险的客观属性及规制要求对科层制加以修正。为满足应急行政的现实需要,制度应具备一定的柔韧性,以保障其在系统之外的力量冲击下仍有继续运转的能力。<sup>[30]</sup>这种柔性法律样态在组织法上的表现,便是弹性化的风险规制组织形态。

组织形态的弹性化是“弹性政府”的具体化。<sup>[31]</sup>“弹性政府”是一种能够有效回应风险社会新挑战的政府形式,政府的弹性化可以理解为政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方式回应新的挑战。在某些场合,恒久不变的政府结构及形态,会造成政策优先顺序和治理风格的固化,<sup>[32]</sup>从而对有效治理构成障碍。确定、封闭的央地政府组织形态,会使风险规制的可支配资源受到局限,进而降低风险规制行为的适应性。而弹性化的风险规制组织形态,对应于一种动态的、开放的权力安排,其既肯认中央集权在风险规制中的必要性,为风险规制中政府自上而下的控制逻辑、权威关系和一体化组织运作提供了权力基础,也强调风险规制中地方行权的正当性,为地方政府积极性、主动性的发挥留有了空间。弹性化的组织形态打破了中央政府和地方政府在风险规制过程中的角色壁垒,为央地政府关系的角色调整与关系转换提供了便利。

现实中,通过弹性化的组织构造来应对风险,既有法律制度上的依据,也有实践经验的支撑。在法律制度方面,较为典型的如,我国突发事件应对法第8条规定,风险规制中的应急管理可以“根据实际需要,设立国家突发事件应急指挥机构,负责突发事件应对工作;必要时,国务院可以派出工作组指导有关工作”;食品安全法第153条规定,“国务院根据实际需要,可以对食品安全监督管理体制作出调整”。就实践而言,2020年,我国为防控新冠肺炎疫情成立了中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组,将中央政府的领导能力、组织能力、动员能力临时“植入”地方,“有效防范了我国疫情风险的扩散和损害的扩大”。<sup>[33]</sup>

弹性化的组织形态改变了科层制之逐级代理体系所形成的约束,突破了科层制的封闭性和层级性限制,这是为了完成某项特定任务,而在科层制运行系统之外建立起来的新的组织形态。风险规制纵向组织的弹性化设定,既可以保障央地政府各自比较优势的充分发挥,也可为央地政府的良好互动和均衡配合创造条件。

## 二、风险规制权央地配置的规范路径

事权分配是法治视域下构建纵向府际关系的核心内容。<sup>[34]</sup>在复杂的治理条件下,合理分

[30] 参见金健:《论应急行政组织的效能原则》,《法学家》2021年第3期,第83页。

[31] 弹性化组织的实现方式,既包括纵向维度上层级政府突破科层制组织系统的传递性、连贯性和稳定性,以及由此形成的具有层级跨越性、随机性和灵活性的组织结构形态,也包括横向维度上不同部门职权的上移、下沉、外转和剥离等多种形式的组合,以及由此形成的横向联动、网状关联的组织结构与组织形态。本文仅从纵向维度上论证风险规制组织弹性化构造的理由、方式及功用等问题。

[32] 参见[美]B.盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明等译,中国人民大学出版社2001年版,第87页以下。

[33] 孙德超、钟莉莉:《疫情防控下央地关系动态调整的基本逻辑与创新意义》,《理论探讨》2021年第4期,第144页。

[34] 参见薛刚凌:《论府际关系的法律调整》,《中国法学》2005年第5期,第46页以下。

工是确保一切社会治理活动达到预期目标的基本途径。<sup>[35]</sup> 现代政府正是通过事权的分配, 使得庞杂的公共事务治理成为可能。<sup>[36]</sup> 风险规制权在央地之间配置的科学与规范, 既是理顺风险规制中的央地政府关系的关键, 也是增强风险规制有效性的组织基础。以现实中风险规制权在央地政府间配置的真实逻辑为依据, 提炼风险规制中权力纵向配置的规范原理和技术方案, 是对风险规制中的央地政府关系进行规范建构的重要方面。

根据我国宪法第3条第4款, 央地政府职权的划分除了遵循中央的统一领导外, 还应“充分发挥地方的主动性、积极性”。党的十九届四中全会也强调, 要“充分发挥中央和地方两个积极性”。不过, “两个积极性”只是一个框架性方案, 并不具备规范意义上的操作性, 其所蕴含的要求需要通过更具体的方案来落实。从法技术的角度讲, 法律规则是对法律运行的前提性设计, 法律规则的形式构成法律运行的结构约束, 要形成具体的权力分配方案, 需要预先明确权力配置的规则形态。同时, 一个合乎正义、理性的权力分配方案有赖于配置依据的确立。风险规制权的央地配置具有明确的功能指向, 是为完成规制目标和提高规制效率而作出的制度安排, 故权力配置是否合理还需接受评价标准的检验。由此, 风险规制权央地配置的规则形式、配置依据和合理化评价标准, 既决定着风险规制权央地配置的规范路径, 也赋予了“两个积极性”以可操作的内容。

#### (一) 风险规制权央地配置规则的模糊化设定

中央和地方的事权划分是央地政府关系理性化的要求和表现。央地政府间清晰、稳定的事权设定, 能够避免事权划分的随意性和偶然性, 是构造央地政府关系时应当追求的目标。党的十八届四中全会提出, “要推进各级政府事权规范化、法律化, 完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”。随后, 一系列促成央地政府事权明晰化、规范化的规范性文件相继出台。<sup>[37]</sup> 不过, 权力配置也需要充分考虑和契合权力指向对象的特殊规定性。在风险规制领域, 央地政府的事权划分更宜采取模糊化的规则形式, 以契合风险的不确定性、提升风险规制行为的动态适应性, 这也正是央地政府弹性化组织形态对于规则形式的要求。

权力配置标准的确立是权力划分的前提。理论上一般认为, 在常规的社会治理中, 治理对象的外部性是事权划分的基本标准, 一项公共事务应当由中央政府负责还是由地方政府负责, 取决于所涉事项的外部性程度。“凡是涉及单一行政区域的地方性事务较适合由地方政府为最终决策”, “跨区域的管制事项, 则以中央政府为最终决策者为当”。<sup>[38]</sup> 《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号), 也设定了事权纵向分配的“外溢程度”标准。外部性是风险的典型特性, 但在实践中, 风险规制权却并非总是配置给中央政府, 地方政府始终是风险规制的最基本单位。这是因为, 风险规制权的纵向分配, 除了需要考虑治理对象的外部性, 还需要考虑治理对象的确定性。在常规的社会治理中,

[35] 参见前引〔19〕, 陈国权等文, 第3页。

[36] See Robert Agranoff, *JPART Symposium Introduction: Researching Intergovernmental Relations*, 14 *Journal of Public Administration Research and Theory* 443 (2004).

[37] 例如, 《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发〔2016〕49号)、《国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2018〕6号)、《国务院办公厅关于印发医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2018〕67号)、《国务院办公厅关于印发科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2019〕26号)等。

[38] 叶俊荣:《行政法案例分析与研究方法》, 三民书局1999年版, 第178页。

之所以能为中央政府和地方政府划定相对明确的权责范围，主要是因为治理事务具有确定性，行政行为具备确定的目标和任务，中央政府不仅可以通过量化分解的方式完成行政任务的委托下达，也可对地方政府施以结果导向的考核要求和达标激励，从而促成行政任务按约完成。<sup>[39]</sup>

同常规的社会治理相比，风险规制的最大难题在于，面对一个高度复杂、情境依赖和不确定的世界，规制者常常会遭遇“无知”困境。尤其是在一些非常规的、突发的风险事件中，风险的次生、衍生、耦合、变异和扩大等情形均有可能出现。这种复杂性使得风险规制中的因果关系无法被准确证成，规制者也无法对当下的风险及其未来走向作出准确判断，更无法对包括规制权分配在内的规制方案进行事先设定。由于规制对象、规制策略、规制手段和规制过程等都会受到不确定因素的影响，制度就无法为风险规制构造一个边界清晰的央地政府分工。此外，风险规制也无法像常规的社会治理那样拥有内容清晰和目标可预期的任务，无法根据确定的任务范围来完成事权的央地分解，也就无法构造出泾渭分明的央地政府分权方案，而只能以一定程度或幅度的模糊化的规则为基础，采取实用主义的策略，根据风险的具体样态和发展趋势来选择最适宜、最有效的权力配置方案。

风险规制权配置规则的模糊化设定，并不必然背离法治的要求，而且在程度上也并不必然有违事权明晰化的要求。模糊性意味着包容性，定限的模糊性意味着定限的包容性，尽管其表面上与法治的明确性相悖，实质上却能与法治的理想目标相互兼容。包容性的法治框架之所以能得到多元现代性理论的支持，正是因其具备对动态现实的把握能力以及对社会多元性的洞察力。<sup>[40]</sup>在某些场合，模糊化的规则形态不仅无违规则制定之目的，而且至为必要。例如，当法律需要使用一般性标准对形形色色的行为进行广泛规制的时候，精确性标准可能无法完成规制任务，而模糊性标准则可缓解规则的封闭结构、刚性约束与规制的开放要求之间的张力，尤其是对权力分配而言，“模糊性的标准可能是一种有用的、非专断性技巧”。<sup>[41]</sup>

在制定法层面，关涉风险规制权央地配置的法律规则，大多采用了相对模糊化的立法技术。例如，我国疫苗管理法第78条规定，“县级以上人民政府应当制定疫苗安全事件应急预案，对疫苗安全事件分级、处置组织指挥体系与职责、预防预警机制、处置程序、应急保障措施等作出规定”，其中的“县级以上人民政府”就是一个模糊化的概念，其可囊括我国县级以上的所有层级政府。类似地，我国药品管理法对药品安全事件应急预案和应急处置主体的设定，食品安全法对风险监测、风险评估主体的安排，安全生产法对安全生产监督管理主体的架构，以及环境保护法对环境监测、突发环境事件应急预警主体的设定，也都采用了“县级以上人民政府”“国务院和县级以上地方各级人民政府”“各级人民政府”等模糊化的表达，<sup>[42]</sup>体现出了为风险规制权动态调整留足空间的立法意图。这种模糊化的规范表达，赋予了组织法规范一定的意义幅度和解释空间，允许法律的适用者根据具体情况并斟酌现实约束条件对法律条文作出最佳解释。<sup>[43]</sup>明确的央地政府权力划分规则固然值得追求，但对确定性规则的追

[39] 参见前引〔28〕，何艳玲等文，第116页。

[40] 参见刘小平：《法治中国需要一个包容性法治框架——多元现代性与法治中国》，《法制与社会发展》2015年第5期，第168页以下。

[41] 参见〔英〕蒂莫西·恩蒂科特：《论模糊性之价值》，程朝阳译，载周贇主编：《厦门大学法律评论》2014年卷总第23辑，厦门大学出版社2014年版，第204页以下。

[42] 具体可参见药品管理法第108条第2款，食品安全法第109条第1款，安全生产法第10条第1款，环境保护法第17条第1款和第47条第1款、第2款的规定。

[43] 参见前引〔9〕，王旭文，第80页。



求，不能以减损社会治理的有效性为代价。模糊性和确定性都是法律规则的呈现方式，它们在不同场合承载着不同功能，两者并无绝对的优劣之分。风险规制权配置规则的定限模糊化，能够适应风险规制的现实需要，是风险规制中的央地政府权力配置的理想形式。

## （二）风险规制权央地配置的能力依据

央地政府权力配置规则的定限模糊化，既可确保权力安排的灵活性和适应性，为应对风险的不确定性提供必要空间，也有助于增强风险规制的贯通性。然而，不容否认的是，权力配置规则的模糊化也可能造成风险规制组织间相互推诿，成为“有组织的不负责任”的制度根源。因此，有必要在模糊性规则的基础上，为风险规制权的具体分配提供一个相对确定的依据，即所谓“定限”的标准或方式。

立足于风险规制的有效性要求，在具体的风险规制情境中，风险规制权的央地分配应以政府能力为依据。以“能力”为依据来确定权力分工，具有本源意义上的正当性。“‘权力’一词，在英语中通常用作‘能力’、‘技巧’，或‘禀赋’的同义语，这种用语包含从事某种表演的能力”，即“对外部世界产生某种效果的能力，以及潜藏在一切人的表演中的物理和心理能量”。<sup>[44]</sup> 风险规制是需要特定“技艺”的政府行为。风险规制权的行使，在实践中离不开特定手段、本领、方法、知识等的运用，也需要规制者具备相应的能力。因而，风险规制中的权力分工应当符合“能力适当”原则，即不仅需要关注哪一层级的政府“应该做什么”，更应考虑哪一层级的政府“能够做什么”或“更胜任做什么”。需要说明的是，风险规制权的央地分配以能力为依据，并不意味着“风险规制权配置规则的模糊化设定”是多此一举。风险具有不确定性，风险规制权在央地政府间的分配，需要依据风险的发展趋势进行适时调整。“能力”固然是权力配置的重要依据，但以“能力”为依据的权力配置调整，必须在合理的空间内进行，而此种空间需要由经过定限的模糊化的制度规范来提供。

在风险规制领域，中央政府和地方政府在认知能力、组织能力、资源能力等方面有着不同的优势。风险事件的暴发及传播固然会超出一定的地域范围，但其终究是由某一地域空间内的某个事件或某一事物所引发的。以重大传染病的暴发与流行为例，我国《传染病防治法实施办法》第73条明确规定，“暴发”是指“在一个局部地区，短期内，突然发生多例同一种传染病病人”，“流行”是指“一个地区某种传染病发病率显著超过该病历年的一般发病率水平”。有关风险的信息具有散点化、个别化、具体化的特征，至少在风险的初始发生阶段，有关风险的信息是存在于局部范围内的。因而，地方政府能够更为迅速地探测到风险事实的变化，对于风险信息的掌握有着更为直接和便利的条件。相反地，中央政府在捕获风险信息方面，并不具备地方政府所拥有的优势和便利条件。如果所有的风险规制决策都由中央政府作出，风险规制的行动就有可能因“与各地具体情况相去甚远”而无法取得理想效果。<sup>[45]</sup> 中央政府的介入过多，也容易使地方政府形成制度性依赖，并弱化地方政府积极规制风险的能力基础，甚而导致地方政府在自利性的驱使下怠于规制。<sup>[46]</sup>

风险规制中，地方政府的及时介入，往往能将风险控制在局部范围内，或者将其消灭于萌芽状态，避免风险的溢出和扩散，这无疑是风险规制的理想效果。然而，一旦风险超出了地方政府的应对能力，中央政府便有必要直接介入。例如，突发事件应对法第7条规定，“突发事

[44] [美] 丹尼斯·朗：《权力论》，陆震纶等译，中国社会科学出版社2001年版，第1页。

[45] 参见前引[23]，周雪光文，第72页。

[46] 参见张海波、童星：《中国应急管理结构变化及其理论概化》，《中国社会科学》2015年第3期，第66页。

件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的,应当及时向上级人民政府报告。上级人民政府应当及时采取措施,统一领导应急处置工作”。其中,“不能消除”或“不能有效控制”社会危害的主要原因经常是“能力”不足。有学者认为,当下级行政机关无法执行其权限范围内的行政措施,或应急行政的现实需求格外突出时,可考虑借鉴德国行政组织法上的直接介入权制度。<sup>[47]</sup>在风险规制中,中央政府通过行使直接介入权来防范局部失序的案例并不鲜见。例如,在我国新冠肺炎疫情防控工作中,无论中央政府的整体指挥和部署,还是其对防控物资的调配,都是中央政府行使直接介入权的具体表现。在此意义上可以认为,风险规制领域的“属地原则”,本身就是一种依据规制能力所确定的事权分配方案。“属地”之所以必要和可能,主要是因为地方政府具备一定的规制能力,而非因为风险不具备跨区域传播的外部性。一切风险都具有外部性,只要风险尚处地方政府的规制能力范围内,中央政府便无需也不应直接介入,这才是“属地原则”的本旨。

以能力为依据完成风险规制权的央地分配,意味着在风险规制中应使“问题”“能力”“权力”三者相匹配。针对现实中的具体风险,地方政府应首先承担风险规制的主体责任,然后根据风险是否超出了地方政府的规制能力,判定是否需要中央政府的介入。而是否超出地方政府的规制能力,则应根据风险的严重性、破坏性、扩散性等具体情势来判断。在地方政府能力不及的情况下,中央政府应依托其在资源、权威等方面的优势,对地方政府能力予以补足。以政府能力为依据确定风险规制权的分配方案,不仅有利于充分发挥中央政府和地方政府各自的比较优势,使风险规制资源得到更有效的配置,也能有效提升行政组织对风险变化的响应能力,进而形成一个灵活、高效的风险规制纵向权力系统。

### (三) 风险规制权央地配置合理性的效能标准

“效能是现代行政法的一种构成性立场,在行政法的整体中具有正当性。”<sup>[48]</sup>作为一项内涵丰富的价值判断标准,“效能”涵盖了效率、法治、民主、公众满意度、公众获得感等多个维度的内容。<sup>[49]</sup>对行政效能的保障和提升,是现代行政法的核心价值之一,“行政效率是行政权的生命”。<sup>[50]</sup>在我国,效能原则在制定法上有明确体现。我国宪法第27条第1款规定,“一切国家机关实行精简的原则,实行工作责任制,实行工作人员的培训和考核制度,不断提高工作质量和工作效率,反对官僚主义”。这一条款作为指导我国国家机关角色设定、权限赋予和运行模式的依据,无疑体现了对行政效能的追求。在行政组织法领域,自1988年以来,历次以国务院机构改革为牵引的整体行政体制改革,都将提高效能作为核心目标之一。<sup>[51]</sup>在风险规制框架下,央地政府权力配置的效能标准主要内含以下几方面要求。

首先,效能标准内含着对效率的追求,风险规制权的央地配置应能服务于规制效率的提升。效率和效能并不等同,<sup>[52]</sup>效率是效能的最核心要素。在组织法的视域下,效率表达的是对组织架构与结果输出比率的关切。<sup>[53]</sup>针对现实中的某类风险,即便中央政府和地方政府都

[47] 参见前引〔30〕,金健文,第87页。

[48] 同上文,第76页。

[49] 参见范柏乃、林哲杨:《政府治理的“法治一效能”张力及其化解》,《中国社会科学》2022年第2期,第165页。

[50] 章剑生:《现代行政法基本原则之重构》,《中国法学》2003年第3期,第60页。

[51] 参见沈岷:《论行政法上的效能原则》,《清华法学》2019年第4期,第9页。

[52] 效率一般指“在目的已定之下时间、人员、财政等方面的节约”,效能则涉及政策目标与政策手段的选定。参见黄锦堂:《行政法的基本概念、起源与体系》,载前引〔10〕,翁岳生编书,第83页。

[53] 参见前引〔30〕,金健文,第76页。

具备规制能力，也能产出相同的规制效果，但它们所需付出的规制成本很可能不同。权力配置要符合经济理性的要求，需要最大限度地节约规制成本。风险规制权央地配置的“属地原则”，本身就隐含着对规制效率的追求。在央地政府均具备规制能力的前提下，风险规制权之所以要配置给地方政府，正是因为地方政府更容易捕获有关风险规制的信息，将风险规制权配置给地方政府更符合经济合理性。若地方政府在应对某一具体风险时，“不能消除”或“不能有效控制”社会危害，将风险规制权配置给中央政府，从信息捕获效率的角度讲无疑是一个退而求其次的选择。此时，只有当中央政府拥有的资源、手段、意志等能力优势，足以弥补信息捕获任务由中央政府承担所带来的效率减损时，将风险规制权配置给中央政府才具备经济合理性，也方能符合权力配置的效能标准。

其次，效能标准内含着法治的要求。风险规制权的央地配置必须在法治轨道上展开，以免引发风险规制权配置的合法性危机甚至合宪性危机，影响风险规制效能的形成和增进。在法治框架下，风险规制权的央地分配必须以“两个积极性”为统领，而不能对中央政府或地方政府某一端过于依赖。比如，风险规制中的地方权力，是保障地方政府完成风险规制任务的必备权力，即便因风险情势所需，确有必要将规制权向上集中，也必须符合相应的程序要求，并对权力集中的必要性加以说明。当然，中央政府也不能随意将本应由自己承担的风险规制权责“下放”给地方政府。

最后，效能标准还意味着风险规制权的央地配置应充分考虑社会可接受性。风险规制的社会可接受性，是公众基于情理对政府风险规制行为作出的预设和评价。政府行为的社会可接受性，受到政府权威、政府信用、政府能力、政府行为方式、政府行为效果等多种因素的影响。不同层级政府的行为，在获得公众认同方面，可以依赖的因素并不相同。中央政府的规制行为，能够因其拥有更高的权威而获得公众的认同；地方政府的规制行为，能够因其对辖区的公众诉求有更真切的认知和体验，采取的规制手段更契合辖区情势，或更利于满足辖区公众的偏好而获得公众的认同。以获得公众认同为目标，风险规制权的央地配置需要根据风险的破坏性、社会影响等因素来考虑风险规制的“权威需求”，同时结合风险的地域属性、历史传统、文化习俗、经济发展等地方性知识，考虑央地政府角色适配性，选择更有利于获得社会公众接受的权力配置方案，以更好地满足公众期待，确保风险规制权的配置契合效能标准。

### 三、风险规制中的央地政府关系类型及其适用

行政机关之间的相互关系是行政组织法的重要内容，“有关行政主体内部的行政机关相互关系（监督关系、协议关系、咨询关系等）的规范，构成了组织规范的一部分”。<sup>[54]</sup> 风险规制中的纵向政府关系具有复杂性，其既有常规化的一面，也需要根据风险情势作出动态调整。因此，要在行政组织法的框架下对风险规制中的央地政府关系进行规范建构，还有必要提炼和归纳风险规制中可能存在的央地政府关系类型，并对这些类型在实践中的具体适用和相互匹配予以探讨。

#### （一）风险规制中的央地政府关系类型

类型化是促成复杂事务明晰化的常用方法，“当抽象——一般概念及其逻辑体系不足以掌

[54] [日] 盐野宏：《行政组织法》，杨建顺译，北京大学出版社2008年版，第13页。

握某生活现象或意义脉络的多样表现形态时,大家首先会想到的补助思考形式是“类型”。<sup>[55]</sup>风险规制的情境千差万别,在具体的风险规制行动中,中央政府与地方政府的关系形态差异极大。由于行政组织法的功能需要行政行为法机制来实现,<sup>[56]</sup>主体之间的行为方式在本质上是主体关系的表达和呈现,不妨以央地政府参与风险规制的行为样态为依据,将风险规制中的央地政府关系归纳为以下几种类型。

### 1. 命令服从型

风险规制既需要地方政府因地制宜、因时制宜地采取规制行动,也需要根据风险的具体情境和地方政府的风险规制能力,在必要时调整权力的集中程度,由中央政府直接介入到具体的风险规制行动之中。在中央政府直接介入的场合,中央政府主要承担建立规制标准、对规制行为进行合法性控制、对风险阶段转折点作出内部判断和决策、对组织要素进行网络化构建,以及独立干预和监督等任务。<sup>[57]</sup>一般来讲,在重大、突发风险的处置中,通常需要中央政府针对生命健康、社会稳定、国家安全等重大法益予以指令性保护,对风险规制手段、时限等发出具有针对性的行政命令,以确保各级政府按照规定完成风险规制任务,由此也就形成了央地政府间的命令服从型关系。在命令服从型关系中,中央政府的指令构成地方政府风险规制行为的刚性依据,地方政府不得对中央政府的指令加以修正或变通,地方政府的风险规制行为也因中央政府指令的存在,而具备了确定性和最高程度的强制性。

### 2. 央地合作型

合作是参与者从问题的不同方面出发整合资源以追求实现既定目标的过程。同人类的一切合作行为一样,社会治理领域的政府合作也以获得更多收益、实现更高效率为目的。政府合作不仅可能出现在横向政府关系当中,也存在于纵向政府关系之中。如有论者所指出的,在认识中央与地方关系时,不应过度强调命令和服从,还应看到中央与地方合作的可能性。<sup>[58]</sup>上下级政府间的协商在纵向政府关系中普遍存在,等级体制下的层级政府之间依然有存在契约关系的可能。<sup>[59]</sup>事实上,“两个积极性”原则本身就提出了依托民主正当性建立的国家机构具体如何纵向合作的问题,“集中对民主的有效实现并非基于传送带模式的简单执行”,其所强调的是“一个既专业分工又能形成强大合力并彼此配合的国家机构工作秩序”。<sup>[60]</sup>风险规制的央地合作,固然会因上下级关系的存在而包含命令和服从的要素,但其同时也强调央地政府间的沟通协商、信息共享、共同决策和共同行动,并以保障风险规制要素的有序组合为必备内容。风险规制中的央地合作,要求中央政府和地方政府通过实质性参与来共担风险规制责任,这是在央地政府就风险规制议题共同研判、沟通协商、联合行动的基础上形成的关系类型。

### 3. “地方主导—中央协助”型

面对超出地方政府规制能力的风险规制任务,中央政府得以协助者的身份助推地方政府完成相关行动。例如,突发事件应对法第8条第3款明确规定,“上级人民政府主管部门应当在

[55] [德] 卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆2004年版,第337页。

[56] 参见叶必丰:《行政组织法功能的行为法机制》,《中国社会科学》2017年第7期,第109页以下。

[57] 参见前引[9],王旭文,第86页以下。

[58] See Linda Chelan Li, *Central-Local Relations in the People's Republic of China: Trends, Processes, and Impacts for Policy Implementation*, 30 *Public Administration and Development* 177 (2010).

[59] 参见丁轶:《等级体制下的契约化治理——重新认识中国宪法中的“两个积极性”》,《中外法学》2017年第4期,第860页以下。

[60] 参见王旭:《作为国家机构原则的民主集中制》,《中国社会科学》2019年第8期,第74页。

各自职责范围内，指导、协助下级人民政府及其相应部门做好有关突发事件的应对工作”。中央政府的协助既可以是资源、技术的支持，也可以是对跨界力量和资源的整合与协调。在疫情防控新冠肺炎疫情的过程中，我国中央财政采取的专项转移支付方案，以及中央政府向疫区调配医疗防护物资、成立医疗防控专家工作组等实际举措，便是中央对地方施以资源、技术和专家支持的具体例证。

尽管地区间可以在信任互惠、资源依赖和合作共赢的基础上自发形成相互协作的关系，但不同地方政府的职责和利益取向难免存在差异，地方政府间协作的意愿和互助的动力也各不相同，风险规制领域的地方政府合作并非总能自发形成。此时，通过中央政府自上而下的干预来促成地方政府间的合作，或者通过中央动员来促成风险规制所需资源的跨区域移转，就构成了中央政府协助地方政府完成风险规制任务的重要手段。我国在新冠肺炎疫情防控期间，中央医疗物资保障组协调其他地区的医疗资源，全力驰援疫情严重的地区，便是例证。<sup>[61]</sup>无论中央政府直接提供的资源、技术支持，还是中央政府为促成地方政府间合作而采取的纵向干预，都是“地方主导—中央协助”型关系在实践中的具体表现。

#### 4. “地方实施—中央监督”型

在单一制国家结构中，没有不受中央政府监督的地方权力，而风险的扩散性、破坏性、无限性和公共性又赋予了此种监督以独特的内容。同中央对地方的常规性监督相比，风险规制中的中央政府应拥有更广泛的监督权限，中央政府需要对地方政府风险规制的行为、过程和手段的合法性、合理性给予全面、持续的关注。例如，突发事件应对法中规定的风险“报告”“上报”制度，以及食品安全法中规定的“评议”“考核”制度等，都意在为上级政府及时了解下级政府的风险规制过程提供便利，为风险规制的全程监督提供条件，防范因规制措施不当或地方政府能力不足而引起风险扩散或损害外溢。中央政府对地方政府风险规制行为的监督，既可以通过事前的标准设定、事中的过程性控制来进行，也可以通过事后的责任追究实现。中央政府往往会根据不同的风险类型和风险发展阶段，选择使用不同的监督工具和监督方案，但无论如何，中央政府对地方政府的监督都贯穿风险规制的始终。

#### （二）央地政府关系类型与风险规制任务的匹配

风险规制中的央地政府关系类型，在静态层面展现了央地之间规范化的权力联结方式。如果要在具体的风险规制实践中厘清央地政府的关系，还需进一步探讨上述关系类型与风险规制任务应如何匹配。行政组织在本质上是社会的镜像，其始终追求既定的目标，也会形成特定的结构，并在结构的支撑下完成社会治理的目标。<sup>[62]</sup>目标和结构常常被作为构造行政组织和评价行政组织合理性的依据。在具体的风险规制实践中，如何对央地政府关系类型予以择取并使之与风险规制任务相匹配，也适宜在目标和结构的框架下予以讨论。

如何在法治范围内更好地完成行政任务，始终是行政组织法理论关注的核心议题。尽管不同时期、不同层级、不同形态的行政组织所担负的行政任务有所差异，但它们本质上都是达成特定行政目标的手段。<sup>[63]</sup>风险规制中的央地政府关系类型众多，在具体的规制实践中，需以是否有利于风险规制目标的完成为依据来对这些类型进行择取和组合。上述关系类型因具有不

[61] 参见龚维斌：《应急管理的中国模式——基于结构、过程与功能的视角》，《社会学研究》2020年第4期，第17页。

[62] 参见前引〔30〕，金健文，第83页。

[63] 参见前引〔5〕，郑春燕文，第32页以下。

同的功能优势而适用于不同场域,如命令服从型关系更有利于中央对地方的风险规制行动进行高位推动,在防范风险规制目标离散,实现风险规制行为的标准化、一致性,保障风险规制所需资源和条件迅速成就等方面具有突出优势。不过,命令服从型关系也会抑制地方政府风险规制的创新动力和能力,降低地方政府规制措施的灵活性。再如,央地合作型关系能够缩短央地政府间信息传递的链条,为中央政府近距离掌握风险信息提供便利。不过,由于是合作关系,即便有权威因素的推动或影响,央地之间依然有利益博弈和讨价还价的空间,由此发生交易成本、导致效率减损,也并非没有可能。总之,要判断哪种类型的央地政府关系更有助于风险规制任务的完成,需要结合具体情境下的风险规制目标及规制需求,分析比较诸种关系类型的功能优势和劣势。

“法学上通常将组织界定为一种社会产物,它持续地追求某种目标并且具有一种形式上的结构”,<sup>[64]</sup>组织结构的合理化对于组织效能的提升具有关键意义,“现代国家的决策力与行动力系依其组织法之结构而定”。<sup>[65]</sup>组织结构的构成要素并非组织内部的成员,而是组织内部相互作用的“组织角色”,“特定时间和特定环境中构成组织关系的特定角色和资源定义了组织的结构”。<sup>[66]</sup>组织角色关联着角色义务,而角色义务是一种依归于法律的责任要求。无论中央政府还是地方政府,它们在风险规制中的角色都是多元的,尤其是中央政府,其要依据风险规制的具体情势履行命令、合作、协助和监督等不同类型的角色义务。在行政组织法的框架下,应将这种多重组织角色通过制度加以确认,为央地政府在风险规制中的角色展开提供法律依据。比如,由法律对央地政府在风险规制中的命令、指导、监督、实施等权责作出规定,既能减少权力行使的随意性,也可降低权力证立的负担,还能督促央地政府在风险规制中履行义务,因而是优化风险规制中的央地政府关系的前提性步骤。

同一般的政府规制行为相比,风险规制行为往往具有显著的阶段差异性,依托单一类型的央地政府关系难以完成风险规制的任务。尽管从静态意义上可将风险规制中的央地政府关系归纳为“命令服从”“央地合作”“地方主导—中央协助”“地方实施—中央监督”等类型,但它们在实践中不应彼此孤立,而应处于一种适时过渡、相互交错、相互叠加的状态之中。动态的风险规制实践,往往需要统合运用多种类型的央地政府关系。这就意味着,风险规制中的央地政府关系既可能表现为不同关系类型的历时性过渡,也可能表现为多种关系类型的共时性运用;需要根据风险的具体情势和规制的具体环节来对央地政府关系类型进行选择 and 组合,从而在风险规制组织与风险规制任务之间寻求一种最佳的匹配效果。随着风险规制任务复杂性的增加,对不同央地政府关系类型的组合运用和交叉运用也将更为频繁,这就愈加需要借助流动式和嵌套式结构来增强风险规制的协调性、适应性和有效性。

## 结 语

党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求“构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系”。科学配置国家权力、理顺政府关

[64] 王锴:《机关、机关法人与国家法人说——基于国家组织法的考察》,载《人大法律评论》编辑委员会组编:《人大法律评论》2019年卷第1辑,法律出版社2019年版,第142页。

[65] 前引[4],阿斯曼书,第225页。

[66] 张贤明、张力伟:《国家纵向治理体系现代化:结构、过程与功能》,《政治学研究》2021年第6期,第66页。

系是当下我国行政体制改革的核心议题。相较横向维度的政府关系而言，国家纵向治理体系所涉及的理论与实践问题更加复杂也更为关键。面对具有复杂性和不确定性的风险和风险规制任务，尤为需要对纵向维度下的央地政府关系加以规范和厘定。风险规制所要统筹的资源、知识和技术，风险规制的目标、方案和评价，都会与央地政府关系发生某种关联。探讨风险规制中的央地政府关系的规范化原理及方案，对于政府风险规制有效性的增进，以及风险社会中国家治理能力和治理现代化的提升，皆有重要意义。风险规制中的央地政府关系无疑是一个较为宏大的论域，相关理论的建构需要结合多学科的知识、原理和方法，具体实践的展开又会面临复杂多样的挑战和难题。就此而言，本文对风险规制中的央地政府关系形态、权力配置方案、央地政府关系类型及其适用等问题的探讨尚属初步，在这一理论框架之下，还有诸多细节问题有待进一步分析，如央地政府关系类型转换的法治方案、激励机制与责任机制的法治构造等，都是值得深入探讨的重要课题。

---

**Abstract:** The relationship between the central government and local governments is important to the allocation and exercise of fundamental powers of the governments. Constructing the relationship between the central government and local governments is the key to improving the effectiveness of risk regulation. Integration and flexibility are the basic requirements in shaping the forms of organizational relationship between the central government and local governments in risk regulation. Integration can strengthen the systematization and the authority of risk regulation, and flexibility can eliminate the disadvantages of traditional bureaucracy as closure and hierarchy. In terms of risk regulation powers, the allocation between the central government and local governments should be flexible, so as to better match the uncertainty of risks and improve the dynamic adaptability of risk regulation behaviors. In risk regulation practices, the allocation of risk regulation powers between the central government and local governments should be determined on the basis of competency standard and performance standard. There are four types of relationship between the central government and local governments in risk regulation, that is, “order and obedience”, “cooperation between the central and local governments”, “domination by local governments and assistance by the central government”, and “implementation by local governments and supervision by the central government”. In the construction of a risk regulation system, selection and combination should be made among the aforementioned relationship types in light of concrete regulatory objectives, so as to ensure that the type of the relationship matches and coordinates with the tasks of risk regulation.

**Key Words:** risk regulation, administrative organizations, the relationship between the central government and local governments, emergency

---