

# 中国地方分权的政治约束\*

## ——基于地铁项目审批制度的论证

曹正汉 薛斌锋 周杰

**提要:**为什么中国地方政府既承担了主要的行政事务和行政责任,同时又缺乏充分的地区治理权?现行观点一般归结为中央政府保留着任意干预地方政府的绝对权力,以便随时控制和纠正地方政府的偏离行为。本文指出,这一问题还与地方政府本身的行为有关,即地方政府在实际的权力运作上有意排斥权力的横向分立和制衡,追求地区权力一元化。地区权力一元化带来地方公共决策的风险控制问题,为此,需要建立纵向制约的决策机制,由此导致地方公共决策的风险控制最终依赖中央政府。这一结论的现实意义是,如果不能约束地方政府追求权力一元化的行为,那么,地方公共事务就不可能在本地区实现自治,当然,地方政府也就不可能获得充分的地区治理权。

**关键词:**地方分权 地方公共决策 权力一元化 纵向制约

### 一、导 论

中国作为在政治上实行中央集权的国家,主要通过行政和财政上的地方分权来提高治理效率(周雪光,2011;周黎安,2008),推动经济增长(Montinola et al.,1995;Xu,2011);同时,也通过地方分权来降低政治风险,维护政权稳定(Cai,2008;曹正汉,2011;曹正汉、周杰,2013)。因此,从行政上说,中国是地方分权程度最高的国家之一,形成所谓“地方分权的威权体制”(regionally decentralized authoritarianism)(Landry,2008;Xu,2011)。

与此相反的现象是,中国地方政府虽然承担了主要的行政事务和行政责任,但是并未获得充分的地区治理权。其表现形式通常是,中央政府不时地打破地方分权的格局,发起整治运动,以纠正地方政府的

---

\* 本项研究得到国家自然科学基金(项目批准号:71203195)资助。感谢匿名审稿人提供的中肯和建设性的批评意见。

“偏离行为”(周雪光,2011,2012;冯仕政,2011);以及中央政府各部门在科层体制之外,通过项目制运作和控制财政专项资金,直接干预基层社会的公共事务(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012;周飞舟,2012)。

本文讨论上述现象的另一种表现形式,即中央政府在科层体制之内也控制着一部分地方公共项目的决策权,如地铁项目的中央审批制。所谓中央审批制是指地铁项目的规划、建设、投资和运营管理均由所在地的市政府负责,中央政府既不出钱也不参与建设和运营管理,但是,地铁建设规划——包括拟建线路的走向、站点选址、换乘站和枢纽站设计、建设方案、投资概算和资金筹集办法、投资可行性分析等——必须报中央政府审批,未经中央政府批准立项,任何城市都不得修建地铁。此种中央审批制明显地偏离了地方分权的效率原则。所谓地方分权的效率原则即奥茨所论述的分权定理:为了提高公共产品的供给效率,地方性公共产品只要不存在规模经济效应(也就是由中央政府集中供给不能降低成本),其决策权和供给权都应归属地方政府(Oates,1972)。显然,像地铁这类地方公共项目<sup>①</sup>不存在超出本地区的规模经济效应,所以,从效率原则来看,中央审批制降低了地方公共项目的决策效率,属于过度集权。然而,此种过度集权在中国是普遍存在的现象,不仅仅是中央政府,各级政府都在其管辖范围内行使审批权,控制着应由下级政府负责的一部分地方公共项目的决策权。

钱颖一、巴里·温格斯特等学者用中国特色的“保护市场的联邦制”(market-preserving federalism, Chinese style)解释当代中国的经济增长和市场化改革取得成功的原因(Weingast,1995;Montinola et al.,1995;Qian & Weingast,1996;Jin et al.,2005)。但是,“保护市场的联邦制”需要具备的关键条件之一是,“在中央政府与地方政府之间存在着明确的权力划分,任何一级政府都没有掌握绝对的制定政策法规的垄断权,同时又在自己的范围内享有充分的自主权”(Qian & Weingast,1996)。然而,上述中央政府拥有任意干预地方政府的绝对权力,以及控制一部分地方公共项目的决策权,这些事实都说明中国地方政府并不拥有“保护市场的联邦制”所要求的“充分的自主权”。所以,“保护市场的联邦制”理论是否适用于解释中国,是值得怀疑的(杨其静、聂

<sup>①</sup> 严格来说,城市的地铁系统不是公共产品,如具有可排他性,乘客需买票才能进地铁。但是,它又具有公共产品的一些典型特征。详见本文第四节。

辉华,2008)。

为什么中国地方政府既承担了主要的行政事务和行政责任,同时,又缺乏充分的地区治理权?现行观点一般归结为中央政府掌握着绝对权力,有意在科层体制之外不定期地打破原有的地方分权格局,以控制和纠正地方政府的偏离行为(周雪光,2011)。周雪光认为,中国的国家体制蕴含着一个深刻矛盾,即“权威体制与有效治理之间的矛盾”(周雪光,2011)。为了缓解这一矛盾,权威体制内生的应对机制是,中央政府既允许地方政府因地制宜地处理地方事务,同时,又保留任意干预地方事务的绝对权力,随时纠正地方政府的过度偏离和失控行为(周雪光,2011)。这种观点可以解释地方政府何以时常受到中央政府来自科层体制之外的干预和控制,但是,难以充分解释在科层体制之内,为什么中央政府还要控制一部分地方重大公共项目的决策权。

当然,在地方公共项目上实行中央审批制,一个显而易见的原因是为了控制地方政府的投资风险,防止地方政府因投资规模过大或决策不当而导致地方财政危机。但是,我们将在本文第三节和第四节指出,对地方公共投资的风险控制有两种方式——即纵向制约的决策机制和横向制约的决策机制,中央审批制作为一种纵向制约的决策机制是决策效率较低的风险控制方式。因此,需要进一步探讨的问题是,在中国这样一个试图通过地方分权来提高行政效率和推动经济增长的国家,为什么在地方公共项目上却采用了一种效率较低的风险控制方式?这是现有文献尚未完全回答的问题。

本文的观点是,在地方重大公共项目上实行中央审批制,不仅在于中央政府掌握着对地方政府的绝对权力,还与地方政府自身的行为有关,即它是地方政府追求地区权力一元化的结果。所谓“地区权力一元化”,是指在中国的政治运作上,公共权力不仅在中央层面是一元化的,而且,在地区层面实际上也是一元化的。导致地区权力一元化的原因,既有中央政府的意图,同时,也由于地方政府在实际的权力运作过程中,力求消解权力的分立,避免在地区内部出现实质性的权力制衡。地区层面的权力一元化带来了地方公共决策的风险控制问题,即在地区内部不能真正建立横向制约的决策机制。为了解决此问题,地方公共项目的决策就必须依赖于纵向制约,即由上级政府控制下级政府的决策风险,由此形成中央审批制,以及各级政府的审批制。

本文的目的是进一步论证上述观点。首先,我们将论述中国地区

层面的权力一元化,以及因地区权力一元化所带来的地方公共决策的风险控制问题。然后,我们分析地方公共决策的两种机制,论述中国采用纵向制约的决策机制的原因。在此基础上,我们研究中国地铁项目的审批制度,为上述观点提供经验依据。我们利用国务院 2005 - 2012 年对 29 座城市地铁规划的审批结果,说明在地铁项目上采用中央审批制所要达到的主要目标是控制地方政府的投资风险。至于为什么采用中央审批制来控制地方投资风险,我们将从国务院文件和地方法规中提供证据,证明中央政府和地方政府都在实际决策过程中力求避免权力的横向分立与制衡,因而把地方人大排除在地铁项目的决策过程之外,这就排除了在地区内部建立横向制约的决策机制的前提条件,使得对地铁投资风险的控制必须依赖中央政府。

## 二、地区权力一元化与地方公共决策的风险控制

地方公共项目的决策往往是有风险的,有些项目还具有很高的投资风险(如地铁建设),一旦决策不慎,有可能导致地方政府发生财政危机。为了控制地方公共项目的投资风险,欧美国家采用的办法是在地区内部建立横向制约的决策机制,即通过地方议会和地方行政机构之间的相互制衡来完成决策过程。然而,在中国,由于地区权力是一元化的,故在地区内部不可能真正建立横向制约的决策机制,这就带来了地方公共决策的风险控制问题。

在当代中国,地区层面的权力一元化主要是通过地方党委的统一领导来实现的。地方党委既领导地方人民政府,也领导地方人民代表大会、地方检察院和地方法院,事实上形成了地区内部的权力一元化。在地区层面保持权力一元化,首先是国家在政治上实行中央集权所派生的结果。在政治上实行中央集权所需具备的条件之一是,中央政府能够直接指挥和控制地方官员,防止地方官员过于偏离中央意图。在通常情况下,这一个政治条件是通过自上而下的组织系统和垂直管理的干部人事制度来获得保证和实现的(周雪光,2011; Landry, 2008)。自上而下的组织系统和垂直管理的干部人事制度赋予中央政府对地方官员的控制权,使得对地方官员的选拔与任用、晋升与罢黜、监督与惩

罚均直接或间接地取决于中央政府。<sup>①</sup> 为了保证这一套组织系统和干部人事制度在各地行之有效,地区层面就需要保持权力一元化,避免在地区内部出现权力的分立和制衡,否则,地方官员就将受制于地区内部的权力制衡,而不是受制于中央政府。<sup>②</sup> 此外,导致地区权力一元化的原因还与地方政府本身的行为有关。我们将在第六节指出,地方政府在实际的权力运作过程中,有意消解权力的分立和制衡,排斥横向制约,强化了地区权力的一元化。

当然,从法律上说,中国各地区都建立了地方人民代表大会,依据宪法,地方人大有权“审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划”,有权选举和罢免本级人民政府的行政首长。<sup>③</sup> 但是,地方人大必须在地方党委的领导之下行使这些权力,这一原则清楚地写在地方党委和地方人大常委会党组的有关文件中。例如,2006年8月,中共郑州市委转发郑州市人大常委会党组《关于进一步发挥市人大代表作用加强市人大常委会制度建设的意见》,其中第十六条为“坚持正确的政治方向,从制度上保证和加强党对人大工作的领导”:

市人大常委会党组要在市委领导下,带头贯彻党的路线方针政策,贯彻市委的重大决策和工作部署,自觉把人大工作置于党的领导之下。要健全向市委请示、报告工作制度,市人民代表大会的召开、常委会工作要点、立法计划、监督、决定重大事项和人事任免等工作中的重大问题,由市人大常委会党组报请市委决定或同意后再进入法定程序。市人大常委会党组就人大工作中的重大问题,通过党内组织生活,统一党员的认识,保证实现党的意图和主张。

此外,依据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级

① 在当代中国,垂直管理的干部人事制度采用分级管理模式,中央政府直接管理的只有省级和副省级官员,在此之下的官员则分别授权省、市、县党委管理。通过这一套干部人事管理制度,中央政府不仅直接控制着省级和副省级官员,还间接控制着各级地方官员。

② 匿名审稿人提出,地区权力一元化恰恰是中央权威结构的翻版,而惟有如此才能真正达到上下制度的兼容。对于这一洞见,笔者表示赞同。当然,如果不考虑治理效率,中央政府也可以在地区层面建立多个相互独立的权力主体,这多个权力主体相互制约,但都由中央政府直接控制,向中央政府负责。这种治理结构实际上是中央政府按条条对地方事务进行垂直管理,但是,若用于治理幅员辽阔的大国,则效率太低,难以持久。

③ 参见《中华人民共和国宪法》第九十九条、第一〇一条。

《人民政府组织法》第八条,县级以上地方人民代表大会的职权之一是“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”。不过,对于什么是“地方重大事项”,法律未作明确界定,致使地方人大的这一项职权往往停留在纸面上,难以落实。<sup>①</sup>

所以,在中国地区层面,公共权力主要集中在地方党委及其常委会手中,地方党委及其常委会是地区内部最高决策机构,地方人大只是在地方党委领导之下,对地方行政机构和司法机构(即“一府两院”)行使部分的监督职能。这意味着,在地方公共决策上,地区内部不能通过权力的分立和制衡建立有效的风险控制机制,也就是说,地方公共投资的风险难以在地区内部得到有效控制,这就给中央政府带来了潜在风险。一旦地方政府投资失败,中央政府为了维护社会稳定,被迫通过两种方式救援地方政府:一是动用中央财政资金,这将增加中央政府的财政风险;二是指示国有银行增加对地方公共项目的贷款,这将增加国有银行的金融风险。两种方式都将导致同一个结果:迫使中央政府增加货币发行,推动通货膨胀。通货膨胀的政治后果是,动摇普通民众对中央政府的信心,从而威胁到社会稳定和政权稳定。

为了解决地区权力一元化所带来的地方公共决策的风险控制问题,我们将在下文论述,中国在地方公共项目上采用了纵向制约的决策机制,即由上级政府控制下级政府的决策风险,通过上下级政府之间的制约和合作来完成地方公共项目的决策过程。

### 三、中国地方公共项目的决策:纵向制约的决策机制

本文所说的中国“地方政府”是指地方权力主体,主要由地方党委及其常委会,以及在地方党委领导下的地方人民政府等机构组成。相应地,“地方政府领导人”包括地方党委领导人(书记、副书记和常委)和地方人民政府领导人(市长、副市长)。

---

<sup>①</sup> 杭州市人大常委会副主任洪航勇说:“(关于何为地方重大事项)我来人大工作一年多了,查了很多法规,问了很多部门,都没有得到答案……实际情况是,一般由地方政府对其认为的重大事项向人大提出建议,人大再审议。这样就出现几十亿元的项目不经过人大审议就立项的情况。”(引自王曦煜,2013)

### (一)地方公共项目的两种决策机制

地方公共项目的决策需要解决两个问题:第一是效率问题,即公共项目的选择要符合当地民众的需要和意愿,建设方案要尽可能节省投资成本和运营成本;第二是风险控制问题,特别是控制投资风险,避免发生地方财政危机。在任何国家,为了降低决策风险,同时,也为了尽可能反映地区民众的意愿,地方公共项目的决策一般不会由一家机构独立完成,而是由两家或多家机构通过分工和合作来完成,并在决策程序上形成相互制约关系。这种制约关系有两种类型,相应地形成两种决策机制。一种制约关系是横向的,即决策过程是通过地方行政机构与地方民意代表机构(即地方议会)的制约和合作来完成,形成横向制约的决策机制。另一种制约关系是纵向的,即决策过程是通过上下级政府机构的分工和合作来完成,形成纵向制约的决策机制。

横向制约的决策机制需要把公共权力在地区层面进行横向划分,分属于相互独立和相互制约的两个权力机构,即地方行政机构和地方议会。其中,通常由地方行政机构负责制定公共项目的决策方案,地方议会负责对决策方案进行审查和批准,并监督决策方案的实施。同时,这两个相互制约的权力机构都受制于地区民众的选举和监督,因此,其决策结果必须为地区民众所接受,至少不能过分偏离民意。

纵向制约的决策机制是通过公共权力在纵向维度上的分工和制约来完成决策过程。其中,公共权力在每一个层级都是一元化的,集中于一个权力主体;对每一个层级的权力主体的制约不是来自同一层级,也不是来自民众,而是来自更高层的权力主体。在这种决策过程中,一般由下级政府提出决策动议,并制定决策方案,再报上级政府审查和批准。虽然上级政府一般要求下级政府在决策方案的形成上征求民意,但是,这种要求不构成硬性约束,而是取决于下级政府愿意在多大程度上和多大范围内听取民意。因此,决策结果通常反映的是政府的偏好及对风险的评估,不一定反映地区民众的意愿。

当然,对任何一个规模较大的国家来说,地方公共项目的决策机制都不是完全单一的,上述两种机制都在一定程度上发挥着作用。例如,在美国,地方公共决策主要受地方议会控制,联邦政府和州政府一般不介入决策过程,但是,联邦政府通过立法和财政补助等方式影响和约束地方政府在公共项目上的选择,此即存在着一定程度的纵向制约(彼得森,2011:40-56)。再如,在中国,地方公共项目的决策主要受纵向

制约,但是,各地区都设立了地方人民代表大会,每年初,地方政府领导人需要向地方人民代表大会报告政府工作和财政预算,这说明在形式上存在着一定程度的横向制约。尽管如此,我们还是可以分辨出中美两国在地方公共项目决策上的重大差别:中国以纵向制约的决策机制为主,美国以横向制约的决策机制为主。

## (二)中国地方公共项目的决策——纵向制约的决策机制

关于中国地方公共项目的决策机制,需要分两种情况来讨论:一是地方一般公共项目的决策,一是地方重大公共项目的决策。<sup>①</sup>我们将说明,这两类地方公共项目的决策都是以纵向制约的决策机制为主。

### 1. 地方公共项目的决策程序

对于地方一般公共项目,决策的提议者通常是地方政府下属的职能部门。每年末,各个职能部门在各自管辖范围内提出下一年度公共项目建设计划,并纳入部门预算。财政局在汇总各部门的预算方案之后,再根据下一年度预算资金总量和各部门的实际需要,对部门预算进行审核和资金总量平衡,然后提交给地方政府领导人审批(高翔,2012:36-44;李泓、侯一麟,2008)。各部门预算方案经领导人审批之后,由财政局汇总形成下一年度政府预算草案,于次年2月份提交地方人大会议讨论通过。预算草案经地方人大通过之后,财政局向各部门批复部门预算,各部门就获得了一块预算资金用于公共项目建设。然后,各部门需要向发改局提交年度项目计划,申请立项。发改局收到各部门的年度项目计划之后,需要向地方政府领导人汇报和请示,并依据地方政府领导人的意见批复各部门的年度项目计划。走完上述程序之后,各部门提议的公共项目才算完成了决策过程,可以开工建设。

对于投资大、建设周期长、投资风险高的地方重大公共项目,原则上需报中央政府(或省级政府)审批,地方政府只有提出动议和制定决策方案的权力,没有最终决策权。当然,中央政府在审批过程中,不会无视地方政府的意见,需要与地方政府进行交流、讨论和磋商。所以,中央政府的审批过程也是修改决策方案和达成共识的过程,甚至是地

<sup>①</sup> 关于地方一般公共项目和重大公共项目的划分,并无明确标准,地方政府在实践中通常从三个方面来把握:一般而言,投资少、建设周期短、社会受益面小的项目,为地方一般公共项目;反之,投资大、建设周期长、社会受益面大的项目,为地方重大公共项目。

方政府说服中央政府的过程。然而,地方重大公共项目的决策权最终掌握在中央政府手中,只有经中央政府批准,才算完成了决策过程。<sup>①</sup>

## 2. 决策上的纵向制约关系

我们现在说明,中国在地方公共项目的决策上,无论是否需要报中央政府(或省级政府)审批,都采用了纵向制约的决策机制。

对无需中央政府(或省级政府)审批的地方公共项目,决策中的制约关系表现为地方政府领导人与下属职能部门之间的分工和制约:下属职能部门提出决策动议,制定决策方案;地方政府领导人负责审查决策方案,决定是否批准方案。在这一过程中,财政局和发改局是地方政府领导人的决策助手,帮助进行预算审查、预算控制和项目可行性分析。

从法律上说,地方政府领导人的决策权在程序上受地方人大的制约。每年年初,地方政府领导人需要向地方人民代表大会作《政府工作报告》和《财政预决算报告》,并提交大会表决,其中就包括地方公共项目的建设计划和预算安排。不过,这两项《报告》一般都是概括性的,不会列出具体的公共项目和详细的预决算内容。而且,按照惯例,地方人大对《政府工作报告》和《财政预决算报告》的表决主要是履行法定程序,不是作实质性审查,因此都会原则性通过,不会提出大的修改意见,更不会否决。<sup>②</sup> 这说明,在地方公共项目的决策上,地区层面的决策权主要集中在地方政府领导人手中,地方人大(及地方人大常委会)并未对地方政府领导人形成实质性的横向制约关系。

对于需要报中央政府审批的地方重大公共项目,决策过程是在中央政府和地方政府之间形成制约关系:中央政府拥有最终决定权,但它不能撇开地方政府直接做决策,它依赖于地方政府提出决策动议和提

---

① 中国经过30余年的市场化改革,中央政府保留的行政审批事项已大幅度减少,但仍有一部分地方重大公共项目需报中央政府审批。2013年,中央政府开始新一轮的行政审批制度改革,主要是取消和下放了一批原由中央政府审批的企业投资项目和企业经营项目,对地方公共项目的审批制度并未做大的调整。如2013年5月15日,国务院决定取消和下放一批行政审批项目等事项,共计117项,这些项目全部是企业投资项目或企业经营项目。至于哪些地方重大公共项目需报中央政府审批,由中央政府视宏观经济环境等情况决定,并无明确标准。此外,本文省略对省级审批制度的讨论。

② 人大代表并非专职的,地方人民代表大会的会期一般只有5-7天,在短短数天之内,业余的人大代表难以对技术性很强的《财政预决算报告》进行实质性审查和修改。而且,由于《财政预决算报告》一般不列出每一项公共项目及其详细的预决算信息,人大代表即使有时间和有意愿作实质性审查,也无从下手。

供决策方案;地方政府虽然没有最终决定权,但它有权决定一个公共项目是否进入决策程序,有权决定提供何种决策方案。在这一决策过程中,中央政府的发改委和建设部是中央政府领导人的决策助手,这些部门从技术层面帮助领导人审查地方政府的决策方案。

#### 四、地铁项目的中央审批制

在中国地方公共项目的决策上,最能反映纵向制约的决策机制的是地铁项目的审批制度。

地铁建设的特点是投资大、建设周期长、施工难度大,而且,建成之后运营成本高,运营收入难以弥补运营成本。这说明,地铁建设有很高的风险,风险之一是可能给地方政府带来财政危机。<sup>①</sup> 因此,在任何国家,一座城市是否修建地铁,采用何种方案建设地铁,都是需要慎重决策的事情。地铁系统还具有地方公共产品的一些典型特征,如在一般情况下不具有可竞争性(即多运载一名乘客的边际成本几乎为零),可以近似地看作城市的公共产品。<sup>②</sup> 所以,从提高决策效率来说,地铁项目的决策权应该归属地方政府(或地方决策机构),因为地方官员比中央官员更了解本地信息和当地民众的需求。因此,在地铁项目决策上,欧美等西方国家主要采用横向制约的决策机制,由所在城市的议会和市政府相互制约来完成决策过程。<sup>③</sup> 然而,在中国,地铁项目决策采用的是纵向制约的决策机制,即中央审批制。

##### (一)中央审批制的建立与演变

中国大规模兴建用于公共交通的地铁系统始于1990年。<sup>④</sup> 1990年3月7日,经国务院批准,上海地铁1号线动工兴建,1993年1月9

① 目前,中国各城市(除香港外)的地铁都是亏损运营,依赖市政府每年提供财政补贴。以上海市地铁来说,2012年度亏损额为43.69亿元(参见陈宁一、张玉洁,2013)。

② 另外,由于各城市都对地铁实行低价政策和提供财政补贴,这使居民一般不会因需要买票而放弃乘地铁,从而大大弱化了地铁的可排他性,增强了其作为公共产品的特性。

③ 加拿大多伦多市地铁雪柏线(Sheppard Line)延伸方案的决策,即是横向制约的决策机制的一个例子(参见:中国新闻网,2012;加拿大华人网,2012a,2012b)。

④ 1981年9月15日北京地铁正式对公众开放,此为中国民用地铁的开端。此前地铁属于战备工程,作为北京市战略防御手段(参见百度文库,2011)。

日建成通车。1993年2月,广州地铁1号线正式开工建设。此后,中国主要的大城市都开始筹划建设民用地铁,地铁项目的中央审批制度也逐渐建立起来。

最早关于地铁项目审批的规定,是建设部于1991年10月发布的《关于加强地铁和轻轨交通工程建设前期工作的通知》。《通知》规定了地铁项目审批包括四个阶段:(1)编制城市综合交通规划;(2)编制和审批项目建议书(包括预可行性研究);(3)提交可行性研究报告;(4)提交初步设计方案。四个阶段的审批程序是:首先,申报和审批城市综合交通规划,包括地铁与轻轨交通网络规划及分期建设计划;然后,依据预可行性研究报告编报项目建议书;待项目建议书批准后再进行可行性研究;最后依据批准的可行性研究报告进行初步设计与报批。《通知》还规定了每个阶段的审批权限:城市综合交通规划由当地人民政府审查,报建设部备案;项目建议书首先报建设部,由建设部提出审核意见,再报国家计委审批(投资超二亿元需报国务院审批);可行性研究报告由国家计委委托有资质的机构评估后,再由国家计委审批;初步设计由建设部审批。

不过,在1990-2002年间,地铁项目的审批制度尚处于探索阶段。当时,中央政府对什么城市可以建地铁,或者说,一座城市需要具备什么条件才可以申报建地铁,并无明确规定。所以,面对各大城市争上地铁项目的热潮,中央政府表现得非常谨慎,曾两次暂停审批地铁项目。1995年12月,国务院办公厅发布《关于暂停审批城市地下快速轨道交通项目的通知》,决定“除北京、广州两个在建地铁项目和上海地铁二号线项目外,今后一段时间内暂停审批城市地下快速轨道项目。对国务院和国家计委已批准立项和原则同意建设的天津、青岛、南京等城市的地铁项目和沈阳轻轨项目要停止对外签约,国家计委要暂停审批其可行性研究报告和开工”。关于暂停审批的原因,其说法是,“(地铁)建设投资大、运营成本高,国家和所在城市财政目前难以承受”。

2002年10月中旬,国务院召开办公会议,再次冻结地铁项目的审批。国务院领导人的意见是,“地铁立项的事情先不议,目前关键的问题是详细调查国内的地铁建设情况”。随后,国务院委托中国国际工程咨询公司对已批准建设的所有地铁项目进行全面调查和分析,要求在2003年1月把调查结果呈送国务院(陈海宝、丁汀,2003)。

2003年9月,国务院办公厅发布《关于加强城市快速轨道交通建

设管理的通知》，对拟建设地铁的城市设置了明确的申报条件，重新开始受理地铁项目申报。依据这个《通知》，申请建设地铁的城市需要具备以下条件。

(1) 基本条件：地方财政一般预算收入在 100 亿元以上，国内生产总值达到 1000 亿元以上，城区人口在 300 万人以上，规划线路的客流规模达到单向高峰每小时 3 万人以上。

(2) 凡是社会保障资金有较大缺口、欠发教师及公务员工资的城市，或者，政府投资项目在建规模过大，与其筹资能力明显不适应的城市，其地铁建设项目均不予批准。

(3) 在地铁建设项目上，市政府所出资的资本金原则上需达到总投资额的 40%。

《通知》还明确了地铁建设的审批机构：所有拟建地铁的城市均把城市轨道交通建设规划（包括远期建设目标和近期建设任务，以及资金筹措方案）报送国家发改委，由国家发改委会同建设部组织审核，再报国务院审批。

2013 年 7 月，国家发改委下放城轨（包括地铁和轻轨）建设项目部分环节的审批权，城轨项目的规划和立项仍需报国家发改委审批，由国务院批准，但立项之后开工建设之前的工程可行性研究改为由省级发改委审批。此次下放审批权，未在整体上改变地铁项目的中央审批制，只是在国务院做完了主要环节的审批之后，把次要环节的审批权交给了省级政府（陈宁一、张玉洁，2013）。

## （二）审批程序

目前，地铁建设项目的申报与审批分四个阶段进行。<sup>①</sup>

第一个阶段是前期准备。在这一阶段，所有拟建地铁的城市都需要编制《城市轨道交通线网规划》，规划地铁线网布局和各条线路走向。此项规划无需报中央政府审批，只需由所在城市的市政府组织全

<sup>①</sup> 自建设部于 1991 年 10 月发布《关于加强地铁和轻轨交通工程建设前期工作的通知》以后，申报和审批程序已有所更改，但是，国务院未再发文明确说明有关审批程序。本文所述的审批程序是依据国务院办公厅发布的《关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》（国办发〔2003〕81 号）、国家发展改革委员会发布的《关于印发审批地方政府投资项目有关规定（暂行）的通知》（发改投资〔2005〕1392 号），以及地铁专家对地铁审批程序的总结等整理而成。关于地铁专家对地铁审批程序的总结，详见喻变，2013。

国专家进行评审论证,论证通过之后,由市政府自行审批。

第二个阶段是获得国务院建设地铁的授权。首先,市政府依据《城市轨道交通线网规划》,编制《城市轨道交通建设规划》。此规划内容包括:轨道交通建设的远期目标和近期建设计划、投资估算和资金筹集方案、线路走向、站点选址、沿线土地利用及用地规划控制、换乘站、枢纽站建设等。然后,市政府通过省发改委和建设厅向国务院主管部门报批。国务院审批分两个层面进行。第一个层面是技术性审查。首先,由国家发改委委托中国国际工程咨询公司等单位进行预审;其次,由住房和城乡建设部(简称“建设部”)委托所在省的建设厅组织初审。第二个层面是行政审批。在预审和初审通过后,由国家发改委和建设部共同拟出意见,报国务院领导人批准。《城市轨道交通建设规划》经国务院批准之后,所在城市即获得建设地铁的资格。

第三个阶段是立项。市政府依据国务院批复的《城市轨道交通建设规划》,编制《轨道交通某号线预可行性研究报告》,对计划动工修建的线路作必要性、可行性论证。此项报告需上报国家发改委,由国家发改委委托中国国际工程咨询公司等单位进行审查;审查通过之后,上报国务院批准。国务院批准之后,拟建的地铁线路即获得国家立项。

第四个阶段是获得开工许可。获得国家立项之后,市政府还需要对拟建的线路进行工程可行性研究,编制《轨道交通某号线工程可行性研究报告》。2013年7月之前,这份报告需由国家发改委委托中国国际工程咨询公司进行审查,审查通过之后,再上报国务院批准。2013年7月之后,此项报告改为由省级发改委审批。《工程可行性研究报告》经批准之后,市政府即获得开工许可,可以动工兴建了。

### (三)中央审批制的决策效率——一座城市漫长的地铁审批之路

从地方公共项目的决策效率来说,纵向制约的决策机制低于横向制约的决策机制。这是因为,在横向制约的决策过程中,参与决策的主体——地方行政机构和地方议会——同属一个地区,它们都能掌握充分的地区信息,也有条件在决策过程中充分交流和沟通;而且,这两个决策主体都受本地区民众的直接监督,因此有动机为本地区民众做最优决策和风险控制。而在纵向制约的决策过程中,最终决策方——中央政府——通常远离修建地铁的城市,难以充分掌握地区信息,因而倾向于采取保守策略,延缓审批进度。而且,由于中央政府远离地

区民众,其决策行为难以受到地区民众的监督,决策结果难以反映民众的意愿。中国地铁建设项目的决策效率较低的表现之一是,除北京、上海、广州等中央政府特别关注的“一线城市”之外,大多数特大城市的地铁建设明显滞后于城市发展,导致严重的交通拥堵和市民出行困难。

但是,由于资料收集上的困难,我们无法全面评价各大城市的地铁项目的决策效率。我们只能运用一个案例——杭州地铁的审批历程,说明中央审批制如何延缓了一座城市的地铁建设进程。

杭州市是浙江省首府,也是中国特大城市之一,中心城区常住人口超过400万人(2009年为440万人),地区国内生产总值(GDP)达到9102亿元(2013年数据),这两项指标均位列中国大陆城市第10位。但是,杭州市公交系统明显落后于城市发展,特别是地铁建设明显滞后,目前仅有地铁1号线建成运营,公共交通仍然主要依靠既拥挤又运行缓慢的地面公交系统。<sup>①</sup>

杭州地铁发展迟缓的原因,不是缺乏建设资金,而是受阻于地铁项目审批。早在1984年,杭州市就开始筹划建设地铁,1993年开始启动地铁建设报批程序,然而,到2005年6月,才获得建设地铁的授权,2006年4月国家发改委才下文同意建设地铁1号线。

表1显示了杭州市从启动地铁报批到建成1号线的主要历程。

表1 1993—2012年杭州地铁报批与建设历程

年份	杭州市工作进度	审批进展
1993	2月,市政府完成《快速轨道交通线网规划方案》。	启动地铁建设报批程序。
1995	5月,完成《杭州市轨道交通一期工程预可行性研究报告》。	12月,国务院发出《暂停审批快速轨道交通项目的通知》,杭州地铁项目被迫暂停。
1998—2001	修改《快速轨道交通线网规划方案》,完成了市区21公里的一期工程规划。	重启报批程序。

<sup>①</sup> 目前,杭州市中心城区主要道路拥堵严重,早晚高峰期间车速通常在15公里/小时以下,多数路段严重拥堵时间在3小时以上,且拥堵呈常态化(杨莹莹,2012)。

续表 1

年份	杭州市工作进度	审批进展
2002	3月,委托北京市城建设计研究院编制完成《杭州市地铁一号线工程预可行性研究报告》。	10月,国务院再次冻结地铁项目的审批,杭州地铁项目审批再次暂停。
2003-2004	2004年3月,经多次修改,杭州市政府提交最新版的《杭州市轨道交通线网规划》。	2003年9月,国务院办公厅发布《关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》,重新开始受理地铁项目申报。杭州市将新修改的地铁建设规划重新上报国务院审批。
2005		6月1日,国务院审批通过了杭州市地铁建设规划。6月6日,国家发改委发文《关于审批杭州市城市快速轨道交通建设规划的请示的通知》,正式批准杭州地铁立项。
2005-2006	市政府组织编制并向国家发改委提交《杭州市地铁1号线工程可行性研究报告》。	2006年4月19日,国家发改委下发《关于杭州市地铁1号线工程可行性研究报告的批复》,同意杭州市建设地铁1号线。
2006	市政府对地铁1号线的各项工程设计进行招标;各中标单位进驻杭州,开始对地铁1号线进行初步设计。	向浙江省发改委提交地铁1号线工程初步设计方案。
2007		1月,浙江省发改委组织专家对地铁1号线工程初步设计进行审查,顺利通过;2月,浙江省发改委下发批复。
2007	3月,地铁1号线正式动工兴建。	
2012	10月,杭州地铁1号线建成;11月24日,通车试运营。	

资料来源:(1)杭州市政府门户网站,2007。(2)百度百科,2013。

表1显示,从1993年杭州市启动地铁建设报批算起,共花了19年时间建成第一条地铁线路。在这19年中,用来办理立项审批的时间共计13年,而通过审批之后至1号线建成通车仅花了6年,不及审批时间的一半。尽管花了13年时间办理申报和审批,杭州地铁1号线仍然饱受市民诟病。因为1号线没有沿杭州城区的轴心——东西方向——布局,大部分线路位于人口较少的杭州市东部和东北部,连接下沙经济

技术开发区、副城临平,以及滨江高新技术产业开发区和湘湖区块,将这三处正在开发的区域与市中心连接起来。市民们怀疑,经历漫长的审批和花费巨资建成的地铁1号线,似乎主要不是为了解决交通拥堵和市民出行难的问题,而是方便政府卖地和帮助房地产商卖房子。

## 五、中央审批制所要达到的目标:控制地方投资风险

在本节,我们首先论证:在地铁项目决策上,中央审批制所要达到的一项主要目标是控制地方政府的投资风险。在下一节我们再论述为什么要采用中央审批制控制地方投资风险。

关于中央审批制的主要目标是控制地方政府的投资风险,国务院文件已有原则性表述。如1995年12月,国务院办公厅下发通知,暂停审批地铁建设项目,所依据的理由是“(地铁)建设投资大、运营成本高,国家和所在城市财政目前难以承受。根据我国城市现有经济发展水平和国家财力状况,当前必须严格控制城市快速轨道交通的发展”。<sup>①</sup>2003年9月,国务院办公厅发布《关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》,批评一些地方“不顾自身财力,盲目要求建设城轨交通项目”,要求地方政府“发展城轨交通应当坚持量力而行、规范管理、稳步发展的方针,合理控制建设规模和发展速度,确保与城市经济发展水平相适应,防止盲目发展或过分超前”。

事实上,国务院也主要是依据上述原则进行审批。按照国务院的要求,申报地铁的城市需要同时满足两个方面的基本条件:一是经济实力,以地方财政一般预算收入和地区国内生产总值(GDP)来衡量;一是市民对地铁的需求状况,以城区人口数和规划线路的客流量来衡量。然而,我们通过分析审批结果发现,国务院主要考虑的指标是城市的经济实力,而不是市民对地铁的需求状况。<sup>②</sup>以申报城市的经济实力作为审批依据,显然是为了控制地方政府的投资风险,防止地方政府因建地铁而发生财政危机。

① 国务院办公厅《关于暂停审批城市地下快速轨道交通项目的通知》,1995年12月28日。

② 我们忽略宏观经济环境对国务院审批的影响。实际上,国务院的审批与当时的宏观经济环境有关。在经济面临萧条时,国务院出于刺激经济增长的考虑,会放宽审批条件,地方政府的申请较容易获得批准;反之,国务院会收紧审批条件。

2005 - 2012 年,共有 29 座城市的地铁建设规划通过了国务院审批,获得了建设地铁的资格。这 29 座城市及相关指标见表 2。

表 2 2005 - 2012 年经国务院批准获得地铁建设资格的城市及相关指标

批准年份	城市	城市级别	地区国内生产总值 (GDP)(亿元)	地方财政一般 预算收入(亿元)	主城区常住 人口(万人)
2005	杭州	省会,副省级	2919	250	440
2005	哈尔滨	省会,副省级	1830	98	325
2005	沈阳	省会,副省级	2084	138	460
2005	成都	省会,副省级	2371	141	455
2006	武汉	省会,副省级	2590	179	575
2006	西安	省会,副省级	1450	86	450
2007	苏州	地级	4820	400	280
2007	重庆	直辖	4112	443	490
2008	东莞	地级	3703	209	175
2008	宁波	副省级	3964	390	150
2008	无锡	地级	4420	365	240
2009	长沙	省会	3745	246	310
2009	郑州	省会	3300	302	340
2009	福州	省会	2524	195	230
2009	昆明	省会	1809	202	230
2009	大连	副省级	4418	400	255
2009	南昌	省会	1836	116	230
2009	青岛	副省级	4890	377	320
2010	长春	副省级	3329	181	245
2010	合肥	省会	2702	221	220
2010	南宁	省会	1800	156	175
2012	厦门	副省级	2817	363	200
2012	常州	地级	3970	379	200
2012	兰州	省会	1564	104	175
2012	太原	省会	2311	216	240
2012	石家庄	省会	4500	272	270
2012	乌鲁木齐	省会	2060	252	190
2012	佛山	地级	6709	360	220
2012	徐州	地级	4017	367	165

资料来源:1. 中国轨道交通网(<http://www.rail-transit.com/List-News.aspx>)2005年1月1日-2012年12月31日。2. 各城市公布的“国民经济和社会发展统计公报”(2005-2012年度)。3. 百度文库,2010。

在表2中,“地区国内生产总值(GDP)”和“地方财政一般预算收入”为该城市当年数据,用来衡量城市的经济实力。<sup>①</sup>“主城区常住人口”指城市建成区的户籍人口和常住外来人口总数,不包括所辖郊县和县级市的人口数,反映了城市主城区的人口规模,用来衡量市民对地铁的需求程度。由于此项数据难以按年度收集,表2采用2009年公布的“中国大陆地区主城区人口排名榜”提供的“中心城区常住人口数”(详见百度文库,2010)。表2没有列出“规划线路的客流量”,因我们无法获得此项数据。<sup>②</sup>

通过分析表2我们发现,国务院并未严格按照设定的申报条件进行审批。按照2003年国务院设定的申报条件,申报城市的地方财政一般预算收入应达到100亿元以上,地区国内生产总值达到1000亿元以上,主城区人口在300万人以上。对照这些申报条件,经济指标未达标的城市有2座,即哈尔滨和西安(其地方财政一般预算收入分别为98亿元和86亿元),主城区人口规模未达标的城市有19座。<sup>③</sup>也就是说,在通过审批的29座城市中,绝大多数城市的经济指标达到了申报条件,未达标的城市离国务院设立的申报条件相差也不大;但是,大多数城市的人口规模未达到申报条件。这说明,国务院着重审查的是城市的经济实力,而不是市民对地铁的需求状况。

## 六、避免权力横向分立

毋庸置疑,地铁项目决策需要控制投资风险。在欧美国家,控制此种投资风险主要是依靠横向制约的决策机制,决策过程是通过市政府和市议会之间的合作和制约来完成。在中国,中央政府为什么不采取措施建立和强化地区内部的横向制约机制?或者,地方政府为什么不致力于完善地区内部的横向制约关系,以此要求中央政府减少对地方

① 因在佛山市统计局网站上未查到2012年地方财政一般预算收入数据,故用2011年的数据替代。

② 地方政府在申报材料中提供的“规划线路的客流量”是其主观预测数据,通常会夸大以达到国务院的要求,不足为凭。

③ 分别为苏州、东莞、宁波、无锡、福州、昆明、大连、长春、南昌、合肥、南宁、厦门、常州、兰州、太原、石家庄、乌鲁木齐、佛山、徐州。

事务的干预?其深层原因是,中央政府和地方政府都希望在地区层面保持权力一元化,都力求避免在地区层面出现实质性的权力分立和制衡。对此,我们可以从国务院有关文件和地方法规中找到证据。

### (一)国务院文件

国务院发布的有关地铁建设的文件都强调控制投资风险,但是,控制办法是强化中央审批,均未提到发挥地方人民代表大会(或地方人大常委会)的监督功能。<sup>①</sup>关于地铁规划在地区内部的审批(或审查)程序,建设部于1991年10月发布《关于加强地铁和轻轨交通工程建设前期工作的通知》,首次明确规定:城市综合交通规划由当地人民政府审查,报建设部备案;其他需报国务院(或国务院下属部门)审批(如项目建议书、可行性研究报告、初步设计等),《通知》虽未明确规定地区内部的审查程序,但实际上是默认由当地市政府负责审查,再报国务院有关部门审批。此后,国务院一直在原则上沿用这些规定。这意味着,在国务院规定的地铁项目决策程序上,无需地方人大参与其中。

此外,2004年国务院发布《关于投资体制改革的决定》,提出要建立和完善政府投资监管体系,完善政府投资制衡机制。为了实现这一项目标,国务院提出的措施是,“(地方政府的)投资主管部门、财政主管部门以及有关部门,要依据职能分工,对政府投资的管理进行相互监督。审计机关要加强对政府投资项目的审计监督,提高政府投资管理水平 and 投资效益。”此即强调通过地方政府下属部门的职能分工,形成行政系统内部的监督机制。然而,上文已经指出,通过行政系统内部各部门的职能分工,不可能形成横向制约的决策机制。这是因为,在地区内部,地方政府领导人是决策者,职能部门只是地方政府领导人的决策助手,不可能真正制约地方政府领导人的决策权。

### (二)地方法规

依据《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,地方人民代表大会的职权之一是“讨论、决定本行政区域内政治、

---

<sup>①</sup> 如国务院办公厅发布的《关于暂停审批城市地下快速轨道交通项目的通知》(1995年12月28日)、《关于加强城市快速轨道交通建设管理的通知》(2003年9月27日),以及国家发改委发布的《关于审批地方政府投资项目的有关规定(暂行)》(发改投资[2005]1392号),均未提到发挥地方人大的监督作用。

经济等工作的重大事项”。但是,实际上,在建设地铁的城市中,所有由市人大常委会颁布的《轨道交通管理条例》,或者由市政府制定的《轨道交通管理办法》,均在地铁项目的决策程序上排除了地方人大的参与。也就是说,在地铁项目的决策上,地方法规已在事实上把地方人民代表大会及其常委会的权力消解了。

截至2013年12月,中国共有20座城市颁布了关于地铁建设和运营管理的地方法规。其中9座城市由市人大常委会颁布《轨道交通管理条例》,11座城市由市人民政府发布《轨道交通管理办法》。<sup>①</sup>虽然这两种地方法规的发布机关有别,但是,其主要内容是一致的。其内容之一是,规定在本市内部由谁负责地铁建设规划的制定和审批工作。用行业术语来说,即明确在本市范围内,由谁组织编制轨道交通线网规划和轨道交通建设规划,以及由谁负责审批(或审核)这些规划。关于此项规定,详见表3和表4。

表3 各城市人大常委会颁布的《轨道交通管理条例》有关市内审批权的规定

城市	法规名称 (颁布年份)	轨道交通规划的 市内审批者	相关条款
上海	上海市轨道交通管理条例(2013修正)	未明文规定	第十条 市发展改革行政管理部门应当会同市规划国土资源、建设、交通等相关行政管理部门组织编制轨道交通建设规划。轨道交通建设规划按照国家规定的程序批准后组织实施。
重庆	重庆市轨道交通条例(2011)	市政府	第七条 市城乡规划主管部门应当会同市发展改革、城乡建设、交通等相关行政主管部门组织编制轨道交通线网总体规划及线路控制规划,报市人民政府批准。
广州	广州市城市轨道交通管理条例(2007)	未明文规定	第八条 市城市规划行政管理部门负责组织编制城市轨道交通规划。
武汉	武汉市轨道交通管理条例(2012)	未明文规定	第四条 市人民政府应当加强对轨道交通建设的领导,统筹和协调本市轨道交通规划、建设及运营管理涉及的重大事项,并确定专门机构负责督办推进。

① 《轨道交通管理条例》一般由市政府的职能部门制定草案,经市人大常委会审查通过之后,报省人大常委会批准,再由市人大常委会颁布。《轨道交通管理办法》则无需市人大常委会审查,直接由市人民政府批准和发布。

续表3

城市	法规名称 (颁布年份)	轨道交通规划的 市内审批者	相关条款
南京	南京市轨道交通管理条例(2008)	市政府	第十条 轨道交通线网总体规划和轨道交通线网各线路的详细规划,由市规划行政主管部门会同市建设行政主管部门组织编制,报市人民政府批准。 市建设行政主管部门应当会同相关单位,按照轨道交通规划的要求,组织编制轨道交通建设规划,经市人民政府审核后,报上级批准。
长沙	长沙市轨道交通管理条例(2012)	市政府	第九条 实施轨道交通线网规划时,由市建设行政主管部门会同相关单位组织编制轨道交通分期建设规划。轨道交通分期建设规划经市人民政府审核,报上级机关批准后实施。
西安	西安市城市轨道交通条例(2011)	未明文规定	第五条 市人民政府应当建立城市轨道交通综合协调机制,协调解决城市轨道交通建设、运营中的重大问题。
昆明	昆明市城市轨道交通管理条例(2011)	未明文规定	第七条 市交通运输行政管理部门组织规划、国土、住建等部门编制本市城市轨道交通规划。
无锡	无锡市轨道交通条例(2013)	市政府	第十条 轨道交通线网规划由市城乡规划行政管理部门会同相关部门组织编制,报市人民政府批准。 轨道交通线路详细规划、轨道交通建设规划由市人民政府确定的部门组织编制,并按照规定报批、实施。

资料来源:各城市颁布的地方法规。

表4 各城市人民政府发布的《轨道交通管理办法》有关市内审批权的规定

城市	法规名称 (颁布年份)	轨道交通规划的 市内审批者	相关条款
天津	天津市轨道交通管理规定(2006)	市政府	第五条 轨道交通专项规划和建设规划应当报市人民政府审批。
大连	大连市城市轨道交通管理办法(2002)	市政府	第六条 城市轨道交通发展规划和建设、用地计划,由市交通口岸管理局按照城市总体规划组织编制,并依照国家规定的程序经规划、土地和计划部门审查同意,报市人民政府批准后组织实施。

续表 4

城市	法规名称 (颁布年份)	轨道交通规划的市内审批者	相关条款
苏州	苏州市轨道交通管理办法(2011)	市政府	第十条 轨道交通线网规划和轨道交通线网各线路详细规划,由市城乡规划主管部门会同市交通运输等有关部门组织编制,报市人民政府批准。
佛山	佛山市轨道交通管理办法(2011)	未明文规定	第十条 市城乡规划行政管理部门会同市其他相关部门或单位负责组织编制城市轨道交通规划。
沈阳	沈阳市城市轨道交通建设管理办法(2007)	市政府	第八条 轨道交通规划,由市规划部门和轨道交通建设行政主管部门根据城市总体规划和城市综合交通规划组织编制,经市政府批准后实施。
东莞	东莞市轨道交通暂行规定	市政府	第八条 城市轨道交通网络规划由市规划行政主管部门根据国民经济和社会发展规划、城市总体规划组织编制,报市人民政府批准。
宁波	宁波市轨道交通建设管理办法(2012)	市政府	第七条 市规划行政主管部门应当会同市城市管理行政主管部门编制轨道交通线网规划和轨道交通线网控制性详细规划,报市人民政府批准后实施。 第八条 市发展和改革行政主管部门应当会同市规划行政主管部门等部门编制轨道交通建设规划,经市人民政府审核后按照规定的程序报国务院审批。
哈尔滨	哈尔滨城市轨道交通管理办法(2013)	市政府	第七条 市城乡规划行政主管部门应当会同轨道交通管理机构,根据城市总体规划和综合交通规划组织编制城市轨道交通网络规划和线路建设用地控制规划,报市人民政府批准。
福州	福州市轨道交通建设管理办法(2013)	未明文规定	第五条 市人民政府统一领导、统筹安排轨道交通规划和建设;福州市地铁工程建设指挥部负责轨道交通工程建设的日常指挥协调工作。
石家庄	石家庄市轨道交通建设管理办法(2013)	未明文规定	第六条 轨道交通建设过程中涉及到规划、建设、城市管理审批,由市级人民政府相关职能部门统一审批管理,各部门应当优化审批流程,优先办理轨道交通行政审批手续。

续表 4

城市	法规名称 (颁布年份)	轨道交通规划的 市内审批者	相关条款
厦门	厦门市轨道交通规划 管理办法(2013)	市政府	第六条 轨道交通线网规划由市规划行政主管部门根据城市总体规划组织编制,征求区政府及市直有关部门意见后,报市人民政府审批。 第七条 轨道交通建设规划由市发展改革部门根据轨道交通线网规划的要求组织编制,按照规定程序报批。

资料来源:各城市颁布的地方法规。

在表 3 和表 4 中,有 12 座城市明确规定市政府是本市轨道交通规划的市内审批者。这又分两种情况。第一种是由市人大常委会向市政府授权,即由市人大常委会颁布《轨道交通(管理)条例》,在条例中授权市政府负责轨道交通规划的审批或审核。属于这种情况的有重庆、南京、长沙和无锡。其中,《南京市城市轨道交通管理条例》第十条讲得最清楚,明确规定由市政府审批轨道交通线网总体规划和各线路详细规划,并负责审核轨道交通建设规划。这种情况意味着,虽然在国家法律上市人民代表大会有权决定本市重大事项,包括审批(或审核)城市轨道交通各项规划,但是,市人大常委会决定放弃行使这一项权力,把它转授给市人民政府。第二种是由市政府向自己授权,即无需市人大常委会立法,直接由市政府制定《轨道交通管理办法》,规定轨道交通各项规划由市政府的职能部门负责制定,报市政府批准或审核。属于这种情况的有,天津、大连、苏州、沈阳、东莞、宁波、哈尔滨、厦门等 8 座城市。这意味着,市人大常委会默认了市政府的自我授权。

其余 8 座城市,即上海、广州、武汉、西安、昆明、佛山、福州、石家庄,其地方法规未明文规定轨道交通规划的市内审批者。这是否意味着审批权掌握在市人大(或市人大常委会)手中?显然不是。因为凡是在地方法规上对审批权未作明文规定的,都代之以两类原则性条款含蓄地表达市内审批权的归属。第一类条款是规定市政府在轨道交通建设上的领导地位。如《武汉市轨道交通管理条例》第四条:“市人民政府应当加强对轨道交通建设的领导,统筹和协调本市轨道交通规划、建设及运营管理涉及的重大事项,并确定专门机构负责督办推进”。第二类条款是授权市政府下属职能部门组织编制轨道交通各项规划,

同时强调“轨道交通规划按照国家规定的程序报批”。所谓“按照国家规定的程序报批”，是指轨道交通建设规划经市政府审核通过之后，报送国务院审批，这是含蓄地表达市内审批权归属市政府。

所以，通过分析上述 20 座城市的地方法规，可以得出一个结论：依据国家法律，地方人民政府与地方人大（及地方人大常委会）是横向制约的关系，地方人大有权审查并决定地方重大事项。但是，这一项原则性权力一旦落到具体操作上，实际上被地方法规和地方行政程序消解了，造成此种结果的原因，除了中央政府不希望在地区层面出现实质性的权力分立与制衡外，还有地方政府在实际的权力运作上也力求保持地区权力一元化，以保证地方政府（包括地方党委）的意图能够顺利地贯彻落实，地方政府的工作能够顺利推进。

## 七、结 论

从行政和财政上说，中国是高度地方分权的国家，然而，地方政府并未获得充分的地区治理权。对于此种状况的形成原因，本文的结论是，与中国权力运作的一个特征有关：即在实际的权力运作上，中央政府和地方政府都力求避免在地区层面出现权力的横向分立，都要求在地区内部保持权力一元化。地区权力一元化带来地方公共决策的风险控制问题，为此，需要建立纵向制约的决策机制，即由上级政府控制下级政府的决策风险，由此导致地方政府在一部分地方重大公共项目上缺乏决策权。中国在地铁项目上所采用的中央审批制，可以为上述观点提供经验支持。地铁项目决策的内容之一是控制投资风险，然而，我们发现，在实际的决策程序上，中央政府和地方政府都撇开了地方人大（及地方人大常委会），这使得对地铁投资风险的控制必须依赖中央政府。因此，虽然中央审批制是一种效率较低的决策方式，但是，在地区权力一元化的约束之下，为了防范投资风险，还得依靠这种制度的控制作用。

上述结论在理论上的意义是，增加了我们对中国地方分权的政治约束的理解。学者们已经指出，中国的地方分权受制于一种政治约束，即中央政府在常规的科层体制之外，有意保持着任意干预和控制地方政府的绝对权力（周雪光，2011，2012）。如运动式治理（周雪光，2011，

2012;冯仕政,2011)、项目制(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012;周飞舟,2012)都是中央政府有意在科层体制之外,对地方政府和地方事务进行不定期的或专项的控制和干预。本文则指出,中国地方分权所受到的政治约束,不仅来自中央政府的干预和控制,还来自地方政府本身的行为,即地方政府在实际的权力运作上追求权力一元化,有意排斥权力的分立和制衡,因而约束了地方分权的深化。这一结论的现实意义是,如果不能约束地方政府在地区层面追求权力一元化的行为,那么,地方公共事务就不可能在本地区实现自治,当然,地方政府也就不可能获得充分的地区治理权。

#### 参考文献:

- 百度百科,2013,《杭州地铁》(<http://baike.baidu.com>)。
- 百度文库,2010,《2009年度中国大陆地区主城区人口排名榜》(<http://wenku.baidu.com/view/fa704209763231126edb11ba.html>),12月28日。
- ,2011,《北京地铁发展史》(<http://wenku.baidu.com/Link?Url>),7月16日。
- 彼得森,2011,《联邦主义的代价》,段晓雁译,北京:北京大学出版社。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 曹正汉、周杰,2013,《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》第1期。
- 陈海宝、丁汀,2003,《国务院高层拍板,20座城市地铁项目都被冻结》,《财经时报》,1月26日。
- 陈宁一、张玉洁,2013,《城轨热的轨迹与逻辑》,《南方周末》,8月29日。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 高翔,2012,《地方政府的行为逻辑及制度基础》,浙江大学公共管理学院,博士学位论文。
- 杭州市政府门户网站,2007,《杭州地铁大事记》(<http://www.hangzhou.gov.cn>)。
- 加拿大华人网,2012a,《多市市长福特:周三市民一起到市议会为地铁而战》(<http://www.sinonet.org/news/ca/2012-03-20/193081.html>),3月20日。
- ,2012b,《胡达克支持多伦多建地铁案在省议会未通过》(<http://www.sinonet.org/news/ca/2012-03-20/193081.html>),3月20日。
- 李涪、侯一麟,2008,《我国地方财政预算权及其决策过程分析》,《中国行政管理》第7期。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》第6期。
- 王曦煜,2013,《全国人大代表、杭州市人大常委会副主任洪航勇:人大对本地重大事项有决定权,什么是重大事项要有明确界定》,《钱江晚报》,3月10日。
- 杨其静、聂辉华,2008,《保护市场的联邦主义及其批判》,《经济研究》第3期。
- 杨莹莹,2012,《杭州市道路交通高峰拥堵成因分析与对策研究》,《城市道桥与防洪》第7期。
- 喻雯,2013,《济南轨道交通报批,专家称首条地铁线最快2020年建成》,《齐鲁晚报》,1月

10日。

折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”的社会学案例分析》,《中国社会科学》第4期。

中国新闻网,2012,《多伦多华社支持建地铁,收集4000市民签名送议会》(<http://www.chinanews.com/hr/2012/03-22/3764656.shtml>),3月22日。

周黎安,2008,《转型中的地方政府》,上海:格致出版社、上海人民出版社。

周雪光,2011,《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》第10期。

——,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。

周飞舟,2012,《财政资金的专项化及其问题:兼论项目治国》,《社会》第1期。

Bardhan,Pranab 2002,“Decentralization of Governance and Development.” *Journal of Economic Perspectives* 16(4).

Blanchard,Oliver & Andrew Shleifer 2001,“Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia.” *IMF Staff Papers* 48.

Cai,Yongshun 2008,“Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China.” *British Journal of Political Science* 38(3).

Jin,Hehui,Yingyi Qian & Barry Weingast 2005,“Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism,Chinese Style.” *Journal of Public Economics* 89.

Landry,Pierre F. 2008,*Decentralized Authoritarianism: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York:Cambridge University Press.

Maskin,Eric,Yingyi Qian & Chenggang Xu 2000,“Incentives,Scale Economies and Organization Forms.” *Review of Economic Studies* 67(2).

Montinola,G.,Yingyi Qian & Barry Weingast 1995,“Federalism,Chinese Style:The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48(1).

Oates,Wallace E. 1972,*Fiscal Federalism*. New York:Harcourt Brace Jovanovich.

Olson,Mancur Jr. 1965,“The Principle of Fiscal Equivalence:The Division of Responsibilities among Different Levels of Government.” *American Economic Review* 59(2).

Qian,Y. & Barry Weingast 1996,“China's Transition to Markets:Market-Preserving Federalism,Chinese Style.” *Journal of Policy Reform* 1.

Tiebout,C. 1956,“A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy* 64(5).

Weingast,B. 1995,“The Economic Role of Political Institutions:Market-Preserving Federalism and Economic Performance.” *Journal of Law,Economics and Organization* 1(1).

Xu,Chenggang 2011,“The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development.” *Journal of Economic Literature* 49(4).

作者单位:浙江大学经济学院、浙江大学科斯经济研究中心(曹正汉)

浙江大学经济学院(薛斌锋)

内蒙古农业大学经济管理学院(周杰)

责任编辑:罗琳