

# 中央与地方 立法关系法治化研究



On the Legislative Relationship  
between the Central  
and Local Authorities

封丽霞 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

# 中央与地方 立法关系法治化研究



On the Legislative Relationship  
between the Central  
and Local Authorities

封丽霞 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中央与地方立法关系法治化研究/封丽霞著. —北京:北京大学出版社, 2008.8

ISBN 978-7-301-14071-0

I. 中… II. 封… III. 立法-中央和地方的关系-研究-中国  
IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 116129 号

书 名: 中央与地方立法关系法治化研究

著作责任者: 封丽霞 著

责任编辑: 肖 菊

标准书号: ISBN 978-7-301-14071-0/D·2095

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788  
出版部 62754962

电子邮箱: [law@pup.pku.edu.cn](mailto:law@pup.pku.edu.cn)

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 33.75 印张 553 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:[fd@pup.pku.edu.cn](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

## 序

现代法治国家中,中央与地方之间立法权力和立法职能的划分与界定,从一定意义上说,是实现国家纵向权限划分的首要环节和外在表现形式。一个国家中央与地方之间立法关系的建构,是形成和演绎其他各种中央与地方关系的法律基础。因此,中央与地方立法关系问题一直是政治学、法学研究的一个重要范畴,在各国政治法律理论研究中占据着显著位置。

近三十年来,为了适应经济体制改革新要求和社会发展的新变化,我国中央与地方立法关系的改革在不断推进与深入。随着立法法等专门性法律的实施,我国的中央与地方立法关系已经基本实现了制度化和规范化。当前,在中国社会进入新的发展阶段的背景之下,中央与地方立法关系的调整与改革,必须随着经济社会发展而不断深化,与科学发展的新要求相适应。中央与地方立法权力与立法职能如果配置“不当”或“错位”,既不利于构建和谐中央与地方权力关系,也不利于形成和谐的社会利益关系。要坚持科学立法、民主立法,理顺中央与地方立法关系是重要的制度前提。正因为如此,对各国中央与地方立法关系进行某种程度的历史考察与比较研究,对中央与地方立法关系的各种理论加以分析和梳理,总结新中国建立以来处理中央与地方立法关系的成就、经验与不足,探索我国中央与地方立法关系科学发展的走向,将具有极其深刻的学理价值和现实意义。

封丽霞同志的《中央与地方立法关系法治化研究》一书就是探索这一重大课题的力作。该书也是我国法学界系统研究中央与地方立法关系的第一本专著。它从一个开放、多元的研究视角,对中央与地方立法关系问题进行了一项跨学科、多领域、专门性的系统研究。这项研究主要着眼于中央与地

方立法关系的理论与实践两个基本维度,从宏观和微观、国外和国内两个层面展开。通观全书,作者努力将中央与地方立法关系发展的理论源流与历史实践、国外状况与中国问题、事实描述与逻辑结论整合在一起,不仅为人们了解和把握中央与地方立法关系问题提供一个大概的分析框架和研究范畴,而且让人们对于当前中国中央与地方立法关系的现状及其面临的问题有一个比较清晰的了解和判断。

本书的理论价值和学术贡献主要表现为:

第一,较为全面地构建了一个中央与地方立法关系研究的基本理论框架。本书对马克思主义经典作家关于中央与地方立法关系的理论进行了归纳、阐述和说明,并且考察和分析了中央集权主义、地方分权主义、中央与地方均权主义、中央集权与地方分权的相对主义等主要理论渊源,对各种理论主张进行了客观详尽的评价。

第二,本书在探讨“近距离”的当代中国中央与地方立法关系问题之前,首先将视线投向“远距离”的其他国家,甚至是这些国家久远的过去。在“比较研究”部分,本书以国外一些主要国家的中央与地方立法关系作为横向比较参照系,在结合单一制和联邦制国家中央与地方立法权力集中与分散的个体差异性的基础上,具体阐述世界各国政治与法治实践中的中央与地方立法关系的基本模式。本书还从现代化发展进程的角度,对各国中央与地方立法关系在不同阶段的变迁规律进行总结,对各国不同历史阶段的中央与地方立法关系进行纵向比较,并对当前全球化背景下,各国中央与地方立法关系的发展所呈现出的一些共同特点和总的发展趋势进行了判断和归纳。

第三,本书以中国问题为研究的落脚点,力图将中央与地方立法关系问题的共性研究与个性研究有机结合起来。本书侧重于在各国中央与地方立法关系发展的历史规律和发展趋势的背景映衬之下,提出当代中国中央与地方立法关系所具有的特定的历史内涵、所面临的突出问题,以及产生这些问题的症结所在。为了使本书的研究和结论更加贴近当代中国中央与地方立法关系的实际,本书十分重视采用规范考察与实际经验相结合的方法,即不仅从宪法和法律文本出发进行纯规范、纯文本性的考察和研究,而且注重通过丰富的实证资料、立法案例和事实依据来对当代中国中央与地方立法关系进行描述和分析。简言之,本书所进行的研究,不仅有宏观的历史过程与宪政体制分析,也有微观的个案考察和具体事实。在某种程度上,本书是

以微观的事实描述来揭示并佐证宏观的制度评价。

当然,任何一项研究成果都不可能没有缺憾。对于这样一部以中央与地方立法关系作为主题的著作来说更是如此。毫无疑问,本书的框架结构、研究路径肯定还有继续改进的空间,许多内容也有待进一步丰富和深化。我真心希望作者能够以此为起点,在以后的学术道路上,取得更大进步。

在此书即将付梓之际,我谨以此序表示热忱的祝贺,并寄以美好的期望。

石泰峰

2008年3月于中共中央党校

# 目 录

## 导论：现代法治国家中的中央与地方立法关系问题 / 1

- 一、研究中央与地方立法关系的当前意义 / 1
- 二、国内外研究状况与本书的研究路径 / 12
- 三、本书的研究对象与基本框架 / 20

## 上篇 理论分析

### 第一章 中央与地方立法关系的一般理论 / 27

- 一、中央集权主义 / 27
- 二、地方分权主义 / 39
- 三、中央与地方均权主义 / 56
- 四、中央集权与地方分权的相对主义 / 62
- 五、马克思主义经典作家关于中央与地方立法关系的理论 / 70

### 第二章 各国中央与地方立法关系模式选择的影响因素 / 82

- 一、自然环境因素 / 83
- 二、社会环境因素 / 91

### 第三章 中央与地方立法关系建构与调适的原则 / 108

- 一、国内学者若干具有代表性的见解 / 108
- 二、法学界对此问题的看法 / 114

## 2 中央与地方立法关系法治化研究

### 三、中央与地方立法关系建构与调适的基本原则 / 116

## 第四章 中央与地方立法权限划分的标准、方法与类型 / 128

### 一、划分中央与地方立法权限的标准 / 128

### 二、各国中央与地方立法调整事项的范围与划分方法 / 132

### 三、中央与地方立法权限划分的类型 / 142

### 四、中国现行中央与地方立法权划分与配置的特点 / 153

## 中篇 比较研究

## 第五章 各国中央与地方立法关系的基本模式 / 167

### 一、单一制国家的中央与地方立法关系 / 168

### 二、联邦制国家的中央与地方立法关系 / 172

### 三、单一制与联邦制国家中央与地方立法关系的比较 / 181

## 第六章 现代化视野下中央与地方立法关系变动的一般规律 / 193

### 一、现代化的起步阶段:中央集权立法 / 194

### 二、现代化遭遇挫折与危机:中央高度集权立法 / 214

### 三、现代化的稳定与成熟时期:中央立法权下放或地方立法分权 / 220

## 第七章 全球背景下中央与地方立法关系发展的总趋势 / 235

### 一、西方国家中央与地方关系发展的共同特征 / 235

### 二、全球背景下中央与地方立法关系发展的总趋势 / 251

## 下篇 中国问题

## 第八章 中央与地方立法关系的历史变迁 / 277

### 一、中国古代的中央与地方立法关系 / 278

### 二、1840年之后中央与地方立法关系的百年博弈 / 281

### 三、1949年以来中央与地方立法关系的发展 / 293

### 四、新中国成立以来我国处理中央与地方立法关系的历史经验 / 308



**第九章 中央与地方立法关系的规范考察:宪法、法律文本  
与制度框架 / 314**

- 一、现行中央与地方立法关系的基本格局 / 314
- 二、中央立法与地方立法的效力等级以及冲突解决机制 / 325
- 三、当前“过渡型中央与地方立法关系”的特点 / 332

**第十章 中央与地方立法关系的制度分析 / 354**

- 一、中央与地方立法权限的划分标准:“重要程度”还是  
“影响范围”? / 355
- 二、中央与地方立法“职能同构”与立法事项的“平面切割” / 368
- 三、立法权限与立法事项的交叉重合 / 371
- 四、中央与地方立法关系调节机制的分析与评价 / 381

**第十一章 中央与地方立法关系的实证分析 I:中央立法 / 389**

- 一、国家立法权的弱化 / 392
- 二、中央立法权的行政化 / 403
- 三、中央立法权的部门化 / 410
- 四、中央立法权的“准司法化” / 427

**第十二章 中央与地方立法关系的实证研究 II:地方立法 / 442**

- 一、近三十年中国地方立法发展的背景与特点 / 442
- 二、当前地方立法实践中存在的问题 / 448

**尾论:社会转型背景下中央与地方立法关系的发展 / 490**

- 一、当前加强中央立法集权的特殊意义 / 490
- 二、我们需要什么样的中央立法集权? / 500
- 三、现时期地方立法分权的价值与功能 / 506
- 四、社会转型与中央与地方立法关系的变革 / 511

**主要参考文献 / 515**

**后记 / 527**

# 导论：现代法治国家中的 中央与地方立法关系问题

## 一、研究中央与地方立法关系的当前意义

### （一）现代法治国家中的中央与地方立法关系

自从国家和真正意义上的国家结构形式产生之后，就有了中央与地方的界分。一个没有中央的国家只可能是地方割据、一盘散沙和名存实亡；而一个没有地方的国家也只可能是仅具有象征意义或者干脆只是一个虚假的“政治实体”。中央与地方之间的对峙与依存关系，几乎是各个时代和各个国家的政治与社会生活中一个极其令人瞩目的现象。从历史上看，中央与地方的关系问题，亦是一个事关国家的稳定与动乱、统一与分裂、兴盛与衰亡的重大问题。一个国家，正如孟德斯鸠所言，“如果小的话，则亡于外力；如果大的话，则亡于内部的不完善”<sup>①</sup>。一个国家也只有通过对中央与地方之间的权力划分或资源配置作出某种“完善”的制度设计与安排，才能避免中央与地方之间的激烈对抗与大规模的国内政治冲突，才能使中央权力与地方权力在各自保持一定限度的前提之下实现某种可操作性的平衡与和谐，从而在此基础上建构一种在目标和行动上权威、统一、有内聚力的中央，以及受之约束的高效、民主、有向心力的地方所共同构建的国家纵向权力体系。

---

<sup>①</sup> [法]孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆1987年版，第130页。

随着社会经济生活的发展和日趋复杂,国家所担负的政治职能、经济职能和社会职能也在相应的扩大。在 21 世纪的今天,几乎在任何一个广土众民、内部差异性大、情况复杂的国家,政治治理的任务都绝不可能只依靠单一层级的政府来完成。“没有一个政府、即使是最独裁的政府能够做到一切公共决策都由中央作出。”<sup>①</sup>在相当意义上,任何一个国家都只是一个抽象的完整意义上的政治实体。“所有的国家不管规模大小,都必须分成若干行政区,以在其中处理一些纯属与国家有关的事务。”<sup>②</sup>只要不是一个极小的袖珍国家,必然都存在某种形式的纵向分权,即在中央与地方的不同层级政权之间进行权力划分和配置不同的政治治理任务。对于中央与地方之间实现分权的必然性,严复先生曾这样加以概括:

盖此广土众民,夫既为一国矣,则事之利害,必有关于全体者。又以天时地利人情物产之各殊,必有系于分地者。系其分地者,每最繁剧,而其事又中央之所不必问也。故法每予以自治之权,使有事得自行其便,唯事设全体,而宜为一律者,则受令于中央之政府。<sup>③</sup>

严复先生所言极是。在现代法治国家,只要是一个规模稍大的国家,由于空间的延伸和地方的差异所造成的治理困难,中央和地方的分权就将成为“不是要不要”的问题,而是“如何分”的问题。

从各国政治实践来看,在一定意义上,中央与地方之间进行权力分工与协作,国家权力运行和政治治理本身依照劳动分工的规律运作,首先就表现为中央与地方立法权力和立法职能的分工与界定。正如马克思所言“立法权是组织普遍事物的权力”。在任何一个国家,立法都是把由特定物质生活条件所决定的国家意志加以客观化和外在化的过程,也是国家对民众行为进行权威性和确定性的指引,对社会资源进行组合配置和创造社会秩序的过程。通过立法权的行使,可以为社会所有成员、国家机关和社会组织制定共同的行为准则,具有对全社会的普遍约束力。在国家权力体系中,国家的基本职能有两个:法律的创制和法律的适用。就权力的基本属性而言,立法

① 董礼胜:《欧盟成员国中央与地方关系比较研究》,中国政法大学出版社 2000 年版,第 27 页。

② [美]F. J. 古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社 1987 年版,第 27 页。

③ 卢云昆编:《社会剧变与规范重建:严复文选》,上海远东出版社 1994 年版,第 210 页。

权是一种创造性的权力,而行政权和司法权都属于“法律的执行功能”范围的权力。在这个意义上可以说,立法权是产生行政权、司法权的渊源与依据,行政权和司法权的运行亦必须接受立法权的指导。

显然,如果说国家权力是实现政治统治和社会治理的工具,那么立法权就是这个“工具库”中最重要的一件。国家权力和国家意志作用于社会的过程实际上是从立法过程开始的。立法作为一项创制普遍的行为规则的政治行为,是国家权力运行的起点,是进行制度安排和政治治理的前提。这也就决定了,在任何一个现代法治国家,中央与地方的权力界定以及政治职能、经济职能和社会职能的划分,首先应该通过立法的形式表现出来并加以定型化、制度化和规范化。实现中央与地方的真正分权,在很大程度上就是通过中央与地方的立法分权来获得的。各国宪法在关于国家权力划分、组合和配置的规定中,极其重要甚至可以说是绝大部分的篇幅就是用于列举和阐述中央与地方之间的立法权限划分,以及各自的立法事项范围。在某种意义上,可以说,中央与地方之间立法权关系的建构是实现国家纵向权限划分的前提性环节和外在表现形式,是形成和演绎其他各种中央与地方关系的基础,亦是中央与地方各种利益争执和冲突的焦点。一个国家的中央与地方之间的立法权限划分,在很大程度上是评价该国中央与地方关系的基本杠杆和尺度。它就像是一个“晴雨表”和一支“温度计”,向人们展示中央和地方在一国国家权力体系和政治生活中的真实地位与作用。

中央与地方立法关系的实质,从根本上说就是建立在中央与地方各自意志与利益的基础上、以中央集权与地方分权为核心内容的主权国家内部的立法权力和立法结构关系。在中央立法权与地方立法权“集分并存”和“两权对称”的语境之下,国家的立法权力和立法资源应该由中央和地方“分享”与“共享”。国家的整体意志和利益必须通过中央和地方两级政权形式加以表达,国家的法律和政策也必须通过中央和地方两级政权机关才能有效推行于全国各地。具体而言,中央立法主体是国家整体利益和社会普遍利益的代言人。地方是国家利益的延伸,它代表的是国家整体利益的一个局部。而且,相对于国家整体利益而言,地方又是特定区域全体居民的特殊利益的代表。显然,中央与地方本为一体,中央是地方的集合体,地方是中央的构成单位。中央与地方互为对方存在的前提,没有中央就没有地方,反之亦然。在实现自我利益最大化的过程中,各种地方特殊利益与以中央为代表的国家整体利益之间在立法过程中必然存在对抗、冲突和对话、合

作的可能。因此,中央与地方立法关系实际上就是中央立法权与地方立法权,及其所代表的国家整体利益、社会普遍利益与国家的局部利益、地方的特殊利益之间的权属界定、利益互动和权力制衡关系。

从中央立法权来看,中央一级的集权立法,能够形成国家立法的强大权威和规模效应,有利于培养不同地方的公民对国家法律的整体认同感,有助于民族国家基于同一法律体系基础之上的有效整合,从而有利于国家法制的统一和社会的一体化。从地方立法权来看,每一个地方都是由特定的自然条件、历史文化环境和居民等多种因素共同构成的。构成地方的各种因素的多样性、差异性、不可复制性亦导致了不同地方利益的特殊性和不可替代性。这就决定了,地方在就地方性事务进行立法时,具有遥远的中央立法所不可比拟的信息优势和因地制宜条件。地方立法分权不仅能够为当地居民提供一种更为细致周到和直接正面的法律保护,而且大大拉近了民众与立法之间的距离,增添了民众对于国家立法权的真实感和近距离感,更符合立法民主主义的基本含义。为此,现代法治国家应该从中央集权立法与地方分权立法相互“整合”的角度来寻求中央与地方立法关系的均衡发展。在中央与地方两级立法之间,应在合理分工、扬长避短的基础上,实现优势互补和共同发展。

## (二) 我国中央与地方立法关系的历史与现状

在我国历史上,自秦朝颁布封建王朝的第一部国家大法——《秦律》时起,就已建立了举国一统的立法体系。“天下之事,无小大,皆决于上”和“天下定于一”的中央立法集权思想在中国历史上几千年来绵延不绝。在大一统帝国的巨伞底下,中央集权的基础是国家统一,而国家统一又必须以法制统一为前提。对此,韩非曾明确指出:“夫立法令者以废私也,法令行而私道废矣。私者所以乱法也。”<sup>①</sup>这里要表达的意思就是,只有推行全国统一的法制,才能替代原来各地盛行的“私道”;只有用统一的中央立法,才能消除影响全国统一的地方“私法”。鉴于此,历代封建统治者都十分重视颁行全国通行的法令,实行“法自君出”和“法令由一统”,而皇帝就是代表中央行使立法权的名副其实的唯一的立法者。为了突出皇帝的立法权,还专门规

---

<sup>①</sup> 韩非:《韩非子》,上海古籍出版社1989年版,第143页。转引自林尚立:《国内政府间关系》,浙江人民出版社1998年版,第268页。

定皇帝的命为“制”,令为“诏”。<sup>①</sup> 经过两千多年的辗转相承与演进流变,中央集权立法已积淀成为我国的一项重要政治与法律文化传统。

从1840年鸦片战争之后直到1949年的一个世纪的时间里,新国家的国家结构形式如何构建,中央与地方关系如何设计,即民族国家构建及其制度选择,无疑成为这个时期中国政治发展的基本主题。当时,摆在国人面前的有梁启超所代表的联邦主义、保皇派康有为主张的中央集权和孙中山所倡导的均权主义三种思路。在这个时期,国际环境和国内政治格局的深刻变化,决定了新的中央与地方关系不可能是对传统封建帝国的简单延续和再生,不可能是对美国舶来的联邦主义新理念的复制,亦不可能将理想色彩浓厚的均权主义转变为政治现实。由此,在这种历史背景下,中国的中央与地方立法关系呈现出复杂多变和百年博弈的局面。尽管在这一关键的历史转折时期,人们关于中央集权和地方自治的争论并没有什么最终的结果,但是关于中央与地方的权限划分已有了制度化的实践,现代中央与地方立法关系模式的运行也已进入现实的政治视野。<sup>②</sup>

1949年中华人民共和国的成立,成为我国中央与地方关系发生革命性转折的起点。以毛泽东为核心的第一代领导人从新中国建立伊始,就十分重视中央与地方的关系。毛泽东在《论十大关系》中将中央与地方的关系列为十大关系中的第五大关系,并明确提出“处理好中央和地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”<sup>③</sup>。在《论十大关系》中,毛泽东还专门对立法工作进行说明:“我们的宪法规定,立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下,按照实际情况与工作需要,地方可以搞章程、条例、办法,宪法没有约束。”<sup>④</sup>同时,毛泽东也强调,要扩大地方自主权,充分发挥地方立法的积极性。在与埃德加·斯诺的一次谈话中,毛泽东又

① 参见刘泽华等:《专制权力与中国社会》,吉林文史出版社,第12页。

② 譬如,在1920年至1924年间“联省自治运动”席卷全国的时候,湖南、浙江等省纷纷制定“省宪”。湖南省议会还在省内投票的基础上公布了6部法案,这意味着一部实行地方自治的地方宪法的诞生,在我国中央与地方立法关系史上具有某种特殊的意义。1923年10月10日通过的《中华民国宪法》被誉为中国近现代意义上的第一部宪法。这部宪法以“国家”和“地方制度”两章专门规定了中央与地方的权限范围。1925年成立的广州国民政府制定的《中华民国国民政府组织法》,从法律角度对中央与地方的立法关系进行了规范。在1946年国民党政府的《中华民国宪法》中,开始以“事权”的性质来确定中央与地方立法权限的归属,并且把重大的立法权划归中央,否认“省”为地方自治最高单位,建立了以中央集权为主要特色的单一制国家的中央与地方立法关系模式。

③ 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第276页。

④ 同上书,第275—276页。

说要学美国那样把权力分配给各个州,让地方有一些自主权。他说:“美国的州可以立法,州的立法甚至可以和联邦宪法打架,比如宪法上并没有剥夺黑人权利这一条,但有的州的法律就有这一条。似乎财政和税收方面,州和州的立法都不统一。美国这个国家发展很快,它只用一百多年就发展起来了,这个问题很值得注意。我们恨美国那个帝国主义,帝国主义实在是不好的,但它搞成这么一个发展的国家总有一些原因。它的政治制度是可以研究的。”<sup>①</sup>

然而,建国后的前三十年,除了建国之初的三年,在中央与地方关系波澜频起、几经曲折与大起大落的背景之下,我国的中央与地方立法权限划分和职能分工,总体而言,并没有突破高度集中的政治经济一体化的计划经济体制模式的束缚,“全国统一”与“中央高度集权”成为这段时期中央与地方立法关系的主调。正如有的学者所言,在20世纪50年代末期之后,我国“纵向放权与横向分权总是异步进行,而最终却是纵向权力与横向权力的同步集中”<sup>②</sup>。在政治经济一体化的体制条件和“重人治、轻法治”的社会环境下,立法权被高度集中在以全国人民代表大会为首的中央立法主体手中,地方立法陷于一种可有可无的“虚无”境地。中央与地方立法关系呈现出高度整体性、同质性和单一化的特点。

近三十年以来,随着改革开放的深入进行以及社会经济生活的不断地方化、复杂化,中央高度集权的立法体制的一些根本性缺陷日益凸现。这主要表现为:

(1) 中央高度集权的立法体制虽然能保持中央与地方法制的高度一致、秩序井然,并且能够产生强大的权威和社会影响力。但是,在这种中央与地方立法关系模式之下,中央立法成为分配各种政治、经济、文化、社会资源和国民财富的中心,也成为划分包括中央与地方在内的各种法律权利、义务的焦点。这种立法结构必然会造成社会各个领域和不同阶层的利益要求、社会压力汇聚于中央,造成中央立法的不堪重负和精力不济。而且,由于中央立法的保守性和严肃性,也由于过分强调中央立法的权威与尊严,各地方难以形成有效的制度激励和竞争机制,来自地方的制度创新都会由于缺乏资源支持和权力运作空间而在不同程度上遭到抵制。如果中央立法供

<sup>①</sup> 转引自辛向阳:《百年博弈——中国中央与地方关系100年》,山东人民出版社2000年版,第182—184页。

<sup>②</sup> 参见韩钢:《“文革”前十年我国政治体制演变的主要特点》,载《党史研究与教学》1989年第2期,第15页。

给不足,在各种复杂的问题面前常常精疲力竭和穷于应付,而地方立法却又不敢贸然行事,无法施展拳脚,也必然会导致法律规制的“真空”和社会管理法治化水平的低下。

(2) 中央高度集权立法在一定程度上意味着国家立法事务中的“单中心”决策体制。由于中央对来自地方的各种信息了解比较粗疏和缓慢,对不同地方居民的“偏好”的认识也带有某种程度上的“不确定性”和随机性。这样,中央在向地方提供各种法律产品时,必然会受到信息“失真”的误导。这就决定了,在中央立法决策和实际立法过程中必定会存在诸多非理性化色彩。中央立法经常会做一些片面、“不合时宜”、流于形式的规定,或者干脆无所作为。其所提供的立法要么太多、太细而造成立法资源浪费,束缚地方的手脚;要么太少、太空而不能满足实际需要。而且,在国家政治生活中,甚至会因为中央立法不当而加剧中央与地方、地方与地方之间的矛盾与裂痕。

(3) 中央高度集权的立法体制,在很大程度上是将民众对立法过程的直接参与排除在外。在以全国为单位的立法“单元”内,地方居民对立法的直接参与和“亲密接触”将变得极其困难甚至是根本不可能。显然,这种高度集权的立法体制不利于符合地方居民利益的地方性公共制度的产生,不利于反映地方居民真实愿望的地方性公共产品的有效供给。在实践当中,很容易造成国家立法与民众实际社会需求的脱节,也容易造成立法的民主性、回应性和亲和力的不足。实际上,在我国的法治实践当中,一个极其突出的问题就是民众对于相关立法的普遍淡漠甚至是消极抵制,立法向民众生活的渗透变得十分困难。

改革开放之后,鉴于中央高度集权体制的严重缺陷,我国的中央权力不断向地方下放。由于中央对不同地方实行不同的政策待遇和发展模式,各地的经济发展机制出现重大差异。特别是发展社会主义市场经济以来,不同地方的适应能力和发展程度表现出明显的差异,各地发展呈现明显的“梯度状态”<sup>①</sup>。因此,地方与地方之间的“同质性”在很大程度被打破,而各地发展的“异质性”却大为加强。这突出表现在所有制结构、经济结构、经济运行机制、经济发展程度等多个方面。其结果就是全国统一立法在某种程度失去了针对性和灵活性,各地亟须根据本地的实际需要,进行因地制宜的地

---

<sup>①</sup> 参见孙立平:《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》,清华大学出版社2004年版,第24页。



方立法。因此,自从1979年以来,我国中央高度集权的单一立法模式和“全国一盘棋”、中央“一刀切”的立法格局被打破,地方逐步获得宪法和法律所赋予的立法权,地方在国家立法权体系中的地位与独立的立法价值也获得了充分认识和重新定位。

从近三十年的地方立法实践来看,向地方分权一直是中国立法体制发展的总方向和总趋势。而且,地方立法权的范围逐步扩大,形式也愈加多样化,立法主体呈分散和多元化趋势。我国经济市场化和政治民主化进程的深入,反映在立法领域就是立法决策的多中心化以及立法主体的多元化。具体在中央与地方立法关系上,就是中央立法与地方立法之间,已不再是计划经济时代的单纯的上下级隶属关系,地方立法也不再仅仅是中央立法的“应声器”和“传话筒”。在一定程度上,可以说,中央与地方已经成为两个具有不同权力内涵和利益考虑的立法主体,具有不同的立法行为目标、价值和功能。来自地方的各种诉求和需要成为中央立法决策时必然要加以权衡的重要因素。中央与地方立法关系,已经逐渐从以往的地方对中央的单向依赖关系走向一种新型的中央与地方之间的相互合作与依赖关系。由中央与地方在互相博弈及合作对话的基础上共同进行立法决策,同时向公众供给不同层级的法律产品和公共政策,并以多样化的立法形式反映中央与地方的共同意志,中央、地方各自的特殊利益,以及中央立法集权与地方立法分权之间相辅相成、相得益彰,将成为当前我国中央与地方立法关系发展的必然趋势。

### (三) 当前中央与地方立法关系发展所面临的问题与困境

由上观之,我国的中央与地方立法关系已经进入到一个完全不同于传统的中央高度集权时期的新阶段。近三十年来,为了适应经济体制改革和社会发展的实际需求,我国中央与地方立法关系的改革在不断推进与深入。随着立法法等专门法律的实施,我国的中央与地方立法关系已经初步实现了制度化和规范化。但是,中国作为一个具有悠久的中央专制集权政治传统的超大型国家,其空间结构的巨大差异、历史文化的强大惰性,以及不同历史时期出现的各种问题共时存在、相互纠葛,使得在当前中国社会特殊的转型期背景之下,中央与地方立法关系蕴涵着其自身的某些特质和内部逻辑,亦面临着一些显豁的障碍和困境。而这些障碍和困境的产生,在很多程度上是由于中央与地方立法权力与立法职能配置“不当”或“错位”所引