

第一章 绪 论

一、本领域的研究现状

如果我们要更好地了解政府运作的方式，比较便不仅是十分有价值的，而且是必须的。对于某个政府或者该政府的某个机关的评价，所依据的实际上是有关其他相似的政府或政府机关运作的知识。诚然，我们可以抽象地描述政府的运作，但连这种抽象也是来自对类似具体对象的逐步了解。提出改革现存制度安排的建议、甚至彻底改造政府体制的建议其实也是有意或无意地基于比较。对于某国中央与地方关系的评价也是依据对其他国家这种关系的评价，相似的实例被人们用来构建各自的理论。

因此，在实践中比较分析对于政府研究是至关重要的。所以，有必要明确提出将政府研究的基础建立在比较的方法之上。但是，至今比较政府研究仍是一个薄弱的研究领域。虽然比较分析的思想与实践历史悠久，亚里斯多德便系统地比较了希腊的宪法，但此后这方面的著述时断时续、零零星星，直到 20 世纪才有相当数量的学者致力于加强这一领域。尽管有所改善，但这方面的研究总体上仍然十分有限；本领域学者的数量也屈指可数。至今尚未见到中文出版的有关欧盟成员国中央与地方关系的专著。

在本领域有限的外文著述中，大部分是有关一个国家的各级政府之间的关系。这是可以理解的，因为学者和政府官员对本领域的研究感兴趣正是为了更好地了解在特定的体制中治理的实际状况，并在所处的环境中考察中央与地方的关系。阿施福特〔1〕、罗兹〔2〕和赖特〔3〕的研究便属于这一类。但是，跨国比较研究是更为必要的。令人欣喜的是，已经出现了这种研究。其之所以受到学者的重视是因为发现了在多国的环境下出现的相似现象，以及对研究各国之间互相依靠的更广泛的兴趣。对于各级政府间关系的抽象过程的比较显然十分困难，因为具有众多的、各不相同的情境。所以，至今为止许多比较研究只是单一国家分析纲要的结集，再加上前导性的序言。毫无疑问，这类研究是有价值的，所以，将包括次中央层级政府接近中央政府的形式、各层级政府之间财政收入的差别、福利国家项目在次中央层级的延伸等基本联系作为研究的重点正在兴起。

本领域的比较研究正在积累有价值的相关知识。这类研究源于 5 种不同的传统：第一类研究涉及中央与外围的关系（一般也称为地域政治），尤其是涉及到认可保留经济、文化、社会、种族、甚至心理差别的次中央层级的治理安排；莫尼和赖特〔4〕、罗兹和赖特〔5〕、卢

〔1〕 Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central - Local Policy - making in the Welfare State* (London: George Allen and Unwin, 1982).

〔2〕 R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central - Local Government Relations* (Aldershot: Gower, 1981).

〔3〕 Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (Belmont, Cal.: Brooks/Cole, 1988).

〔4〕 Yves Mény and Vincent Wright, eds., *Center - Periphery Relations in Western Europe* (London: George Allen and Unwin, 1985).

〔5〕 R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds., *Introduction to Tensions in the Territorial Politics of Western Europe* (London: Frank Cass, 1987).

梭和查瑞斯基〔1〕的著述属于这一类。第二类是对于通过多重组织安排的横向和纵向的复杂网络执行政策的研究，翰夫和施哈夫〔2〕、翰夫和图能〔3〕、考夫曼、马久恩和奥斯特罗姆〔4〕所进行的便是这类研究。第三类是关于中央与地方关系的研究，重点在互动的模式、中央集权与分权、接近不同层级政府的方式及其中央与次中央层级的权力分配，阿施福特〔5〕、贝内特〔6〕、埃兰德和蒙廷〔7〕、戈德史密斯〔8〕、佩奇和戈德史密斯〔9〕、皮卡德和查瑞斯基〔10〕、罗兹〔11〕、史密斯〔12〕、赖特〔13〕的研究属于这一类。第四类是关于地方或大区政府的变化和改革的研究，它们不可避免地要涉及中央与地方的关系，常常还要涉及中间层级政府；属于这类研究的有登特和凯叶尔伯格〔14〕、凯叶尔伯格和图恩〔15〕、卢梭和查瑞斯基〔16〕、夏普〔17〕的著述。第五类是跨国政府结构的比较研究，重点在各政府单位之间的法律和运作联系；布隆戴尔〔18〕、坎贝尔和彼得斯〔19〕、莱叶普哈特〔20〕、罗斯〔21〕的著作属于这一类。以上这些研究使得脱离一国的环境分析各级政府间的关系成为可能。

比较研究最富有成果的取向可能当属试图对政府官员、项目结构、政策执行或政策过程的互动模式的分析。如果从各级政府间关系的 5 个特点来考察，进行研究的逻辑便显现出来。这 5 个特点是政府单位的种类、正式参与的多重性、官员的行为、官员之间接触的模式、政策的制定与执行。这有助于澄清为何长期一直在做的分析类别的比较研究（如对法律

- 〔1〕 Mark O. Rousseau and Raphael L. Zariski, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective* (New York: Praeger, 1987).
- 〔2〕 Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf, eds., *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (London: Sage, 1978).
- 〔3〕 Kenneth Hanf and Theo A.J. Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985).
- 〔4〕 Franz-Xavier Kaufman, Giandomenico Majone and Vincent Ostrom, eds., *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: Walter de Gruyter, 1986).
- 〔5〕 Douglas E. Ashford, *The Emergence of the Welfare States* (Oxford: Basil Blackwell, 1986).
- 〔6〕 Robert J. Bennet, ed., *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda* (Oxford: Clarendon, 1990).
- 〔7〕 Ingemar Elander and Stig Montin, "Decentralization and Control: Central - Local Government Relations in Sweden," in *Policy and Politics*, 18 (3): 165 - 180.
- 〔8〕 Michael J. Goldsmith, ed., *New Research in Central - Local Relations* (Farnborough: Gower, 1985).
- 〔9〕 Edward Page and Michael J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States* (London: Sage, 1987).
- 〔10〕 Louis A. Picard and Rafael Zariski, *Subnational Politics in the 1980s* (New York: Praeger, 1987).
- 〔11〕 R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central - Local Government Relations* (Aldershot: Gower, 1981).
- 〔12〕 B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: George Allen and Unwin, 1985).
- 〔13〕 Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (Belmont, Cal.: Brooks/Cole, 1988).
- 〔14〕 Bruno Dente and Francesco Kjellberg, eds., *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies* (London: Sage, 1988).
- 〔15〕 Francesco Kjellberg and Henry Tuene, Introduction to *International Political Science Review*, 1 (2): 137 - 142.
- 〔16〕 Mark O. Rousseau and Raphael L. Zariski, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective*.
- 〔17〕 Laurence J. Sharpe, ed., *Decentralist Trends in Western Democracies* (London: George Allen and Unwin, 1985).
- 〔18〕 Jean Blondell, *The Organization of Governments* (London: Sage, 1982).
- 〔19〕 Colin Campbell and B. Guy Peters, *Organizing Governance: Governing Organizations* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988).
- 〔20〕 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government* (New Haven: Yale University Press, 1984).
- 〔21〕 Richard Rose, *Understanding Big Government* (London: Sage, 1984).

和各级政府权力与职能以及所处的情境的左右力量的研究)的用途有限。虽然对它们的研究都增进了人们对政府体制如何运作的了解程度,但是它没有突出或强调政府体制的互动性质。而实际上,各国体制中的互相依靠正使得各级政府间的关系日益成为政治学和公共行政学研究的一个重要领域。

二、欧洲中央与地方关系的理论概述

(一) 制度自治的四种形式

现代国家已使政治权威的行使制度化,这意味着政治体系是由一系列规定了结构多样性和功能特定性的规则管理的。现代国家的运作基础是组织行为,无论各个参与者对政治过程具有多大的重要性,政治体系是由作出和执行政府决定的组织网络构成的。各种形式的政府之间的结构和功能分工对于公共管理是至关重要的。鉴于全国层面的决策者对某些地区或地方的执行者行使权威,公共权威是在以地域为基础的各级政府之间按层级建构的,这便产生了单一制或者联邦制的国家结构。联邦主义既可能是真实的、也可能是象征性的,关键在于联邦或中央政府同州或地区政府之间的权力分享的现实与正式的宪法规定相吻合的程度。一个国家的政治生活的长期发展往往会造成中央与地区之间的权力分配的现实与宪法文件的规定之间的差别,这是常常出现的现象。大多数的偏差所偏离的方向是中央集权。

现代的西方民主国家并不完全是自上而下地构成的上下级国家机关和官员的体系。由于大多数欧盟成员国都具有某种形式的地方政府制度,整个国家的体制实际上是从既有的自下而上的政府结构发展而形成的。正如佩奇和戈德史密斯所强调的,地方政府体制在所享有的决策自由度方面存在差别。^[1]因此,对本书所研究的每一个对象国都应当探究地区或地方自治的程度。联邦的政治体制除了州或地区之外,还包括县或市镇。制度自治不仅包括联邦政治体制中的国家机关的分权程度或单一制政治体制中的地方自治的程度,而且还涉及鉴于民族或文化原因而赋予一国内某一地区自治的地位的问题。就政治体制的总的结构(即中央集权或分权的程度)而言,最关键的是对不同层级政府分配公共决策及其执行的国家政治的地域侧面。^[2]不仅如此,制度自治还具有另一种重要的形式即功能自治。

依据地域标准可以在不同层级的政府之间分配政治权力,也可以赋予不同活动领域内的各种组织自治权。在有些国家宗教组织具有自己的教育体系,在另一些国家民族群体或以社会阶层为基础的组织承担着在其他国家是由公共机关负责的职能。除了制度自治的地域侧面(或曰各种地区或地方所享有的对自己社会生活的决策权的程度)之外,我们还必须关注在全国范围内相对于国家(政府)而运作的功能组织的地位。这里应当强调,地域自治的两种形式(即单一制国家内的分权和由州组成的政治体制中的联邦主义的程度)从法律的角度而言都是技术性的。实际上,由于地域自治的要求都是相同的,只不过因为国家的法律框架使得它们以不同的形式得到体现,所以两者的相似之处十分突出。并不因为各自的名称,联邦制国家便一定比单一制国家的制度自治的程度高,关键在于公共权力在不同层级政府之间的分配。广泛分权的单一制国家可能比为联邦政府单方所主导的联邦制国家具有更大的地域自治。

[1] Edward Page and Michael J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*.

[2] R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds., *Introduction to Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*

制度自治一般具有四种形式：联邦主义、自决、单一制国家的分权、功能自治。^{〔1〕} 地域自治要求的高涨已经构成了对 1919 年以来在欧洲已根深蒂固的国家统一原则的挑战。在 70 年代自治的要求改变了西欧的政治格局，降低了政治稳定性。欧盟各成员国在所面对的特殊地区提出的地域自治的要求的程度上有区别，在愿意提供给某些组成部分自决权的程度上也有差别。本书在从单一制和联邦制的角度对所研究的对象国进行分析的同时，还将考察地域自治的要求及其被满足的总体状况，目的是提供资料和数据，使我们可以对 15 国按制度自治的程度进行排列。对制度自治及其四种形式的衡量采用排序法，表明某国自治的程度高、居中或低。在根据以上标准对 15 国进行评分之前，这里先分析欧盟成员国制度自治的四种形式。

1. 联邦主义。西欧联邦主义的差别有三点：（1）联邦主义既可能是政治现实，也可能只具有宪法的象征性；（2）联邦原则的基础在于立法和执行的划分，将立法作为联邦的权力，执行交给各州；（3）联邦政府的权力有上升期，也有下降期。可以结合有关国家的演变过程加以分析：

奥地利是传统的制度化联邦主义国家，自 1929 年以来，宪法便规定其为联邦国家，但是内容显然偏向联邦政府可以做什么，而不是对联邦政府作出一系列的限制。^{〔2〕} 各州的自治权取决于这些广泛的权力在不同时期的解释。此外，我们还应考虑到另一类的职能，它们的立法权属联邦，而执行权属各州，如住房、救济和保健政策、土地改革、劳动法、州立大学的组成和组织、义务公共学校和幼儿园、商会或公司的行政程序与执行及其代表。^{〔3〕} 但是，经国会 2/3 多数通过的立法可以使宪法的规定过时，各州的权力与此密切相关。鉴于宪法对于各州自己在立法和执行方面可以做什么几乎没作明确的规定，所以有的学者认为奥地利的国家制度是“象征性联邦主义，”指出“尽管从技术上而言，宪法规定凡没有授权给联邦的事务应当留给各州，但实际上留给它们的事务很少。几乎所有的重要政治事务都委托给了联邦政府。”

德国的联邦主义使人很容易地与奥地利的框架相联系，也是基于立法与执行的划分，但现实与此接近的程度更高些。《基本法》赋予联邦广泛的立法权，第 70 条包含基本的前提条件，即各州只能在不侵犯联邦政府的具体立法权的范围内自行立法。^{〔4〕} 联邦立法权有三类：专有、共享和框架立法权。专有立法权涉及典型的联邦事务；共享立法权一方面涉及各州可以对联邦没有立法的公共活动进行立法，另一方面联邦可以在下列情况下进行立法：（1）如果某州立法在很大程度上影响其他州；（2）如果各州立法没有效率；（3）如果维护法律或经济统一、尤其是超越一州的边界维护生活条件的统一需要由联邦立法。此外，不应忽视另外

〔1〕 有的学者认为居民运动也是一种分权的倾向，见 Laurence J. Sharpe, ed., *Decentralist Trends in Western Democracies*。鉴于本书随后主要以政治体制的基本宪法原则为依据，所以不作过多介析。

〔2〕 宪法第 10 条规定，联邦政府可以对如下事务行使立法和执行权：大选和全民公决，外交事务，移民事务，联邦财政和金融政策，包括经济结社、拘留刑事犯和保护新闻媒介在内的民法和刑法，维护和平、秩序和安全，调控贸易和市场，包括铁路、空运和航运在内的交通，调控矿业、林业、水和电力，某些公共卫生事务和科学文化事业，联邦警察和武装力量，联邦机关和人口政策。

〔3〕 宪法第 11 条和 12 条对此有规定。

〔4〕 本节所引《德意志联邦共和国基本法》系根据德国联邦政府新闻和信息办公室的英文译文，下文所引该法不再注明出处。见 *The Basic Law of the Federal Republic of Germany* (Bonn: Federal Government Press and Information Office, 1986)。

的一项安排：即联邦和各州可以为共同的任务设立机构，财政联邦主义的原则也产生相应的后果。鉴于联邦立法具有如此广泛的优位性，人们有理由问一问德国的联邦主义实际上意味着什么。因此，有的学者指出其重点在于各州执行联邦的法律。^{〔1〕}《基本法》第 83 条载明了德国联邦主义的关键所在：“凡本法未作其他规定或允许，各州应当将执行联邦法律作为自己的职责。”

不仅如此，第 84 条指示各州设立必要的机关并为行政程序提供规范，以执行联邦的法律；联邦政府可以对各州涉及对违反联邦法律采取法律行动的执行行为进行监督。当然，依靠联邦立法和各州执行的格局具有体制上的制衡，其法律框架包括联邦宪法法院和使得各州可以对联邦立法施加影响的两院制的国会。联邦宪法法院的地位十分稳固，《基本法》第 93 条赋予其在解释该法方面的广泛权限，第 3 款使联邦宪法法院成为德国联邦主义的最终裁决者，该款的条文如下：“当对联邦与各州的权利和义务出现意见分歧时，尤其是涉及各州执行联邦的法律和联邦行使监督时，由联邦宪法法院进行裁决。”

如果说奥地利和德国的联邦主义朝着中央集权的方向发展，那么意大利式的联邦主义则朝相反的方向演变，即从象征性的向现实转变。在 70 年代，意大利开始采取步骤贯彻 1948 年宪法隐含的强烈的联邦因素。依据宪法理论，意大利的联邦性质大于单一制的成分，但现实在很长一段时期内与宪法的条文距离甚远。如果宪法得以完全的贯彻，意大利式的联邦主义的特点便会显现得更为清楚，公共权力在中央政府与各大区之间划分，双方的互动由宪法法院监督。法律规定了 5 个大区享有特殊的自治条件，它们是西西里（1946 年）、撒丁岛（1948 年）、瓦莱达奥斯塔 Valle d' Aosta（1948 年）、特兰提诺 - 上阿迪治 Trentino - Alto Adige（1948 年）和弗留利 - 威尼斯·朱利亚 Friuli - Venetia Julia（1963 年）。

从理论上而言，在意大利的联邦主义之中，大区有自己的议会、行政机关和大区长，承担众多职能的立法和行政职责。虽然大区是通过直接普选而得以合法化的政治机关，但是受到了国家法律的限制，因为在法律至今体现的国家体制的性质中单一制大于联邦制。宪法给中央政府提供了各种控制机制，包括对行政决定合法性的审查权、在大区议会严重违反法律的情况下将其解散的权力、批准或否决大区议会制定的法律的权力。宪法规定，大区议会与中央政府的冲突的最终解决途径是由宪法法院进行裁决。

宪法的实际功能在于各种政治力量对其规定的解释。在 1970 年设立大区政府之后，大区开始对一系列重要事务进行立法，包括市镇的区划和市镇规划、城乡警察、保健和医院协助、教育和文化、通讯、环境政策和工艺。在 70 年代，尤其是自 1976 年开始对宪法给予了更多的联邦性解释。但是，意大利还不能被称为联邦制国家，而是大区化国家，因为还不存在独立的税收和其他联邦主义的特征。在各级政府之间划分权力在很大程度上是零和式的，当展开大区化过程时，不仅涉及从中央政府向大区政府转移决策职能，而且意味着此前由中央政府牢牢控制的地方政府制度面临一个新的大区层面的参与者。

2. 大区化。单一制国家中的制度自治不仅在实际程度上有差别，而且在要求的强烈性上也有区别。作为制度自治的一种特殊形式的自决也是如此。在 70 年代和 80 年代，单一制

〔1〕 Gordan Smith, *Democracy in West Germany: Parties and Politics in the Federal Republic* (London: Heinemann, 1979) (Aldershot: Gower, 3rd edn., 1986); G. Smith, "Political Theory and the New Europe" in W. Carlsnaes and S. Smith, eds., *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe* (London: Sage, 1994), pp. 1 - 20.

国家内的分权趋势十分强烈。其表现形式各种各样，如大区化、自决和地方政府自治。本节先考察大区分权，然后转向地方政府的自主权，最后分析自决。

单一制内的分权要求可能强大到足以抵销朝某种联邦主义的发展动向。比利时和西班牙便不得不朝联邦的方向发展以应对制度自治的要求。在比利时的政治制度中，宪法理论和实践都存在问题。在有些国家，宪法存在几十年也没有明显的改变或需要重新考虑。而在另一些国家，宪法问题则处于政治过程的中心。比利时的宪法过去规定其为单一制国家，各省在理论上由国王、参众两院的集体立法权治理。1970年召开的制宪会议建议修宪，1980年通过的修宪和《体制改革法》将联邦主义的概念融入国家的政治制度。又经过1988至1989年和1993年的四轮国家体制改革，比利时现在已转变成一个有效运作的联邦制国家。^{〔1〕}因此在该国历史上经过修正的宪法第一次开宗明义地宣布：“比利时是由社区和大区组成的联邦制国家。”

比利时的现行宪法将地域自治作为对根深蒂固的语言冲突的回应，弗兰芒人、瓦隆人和较小的操德语的群体是社会的基本支柱。制度自治在比利时的政治制度中依据两个概念：文化社区和语言大区。宪法确认了3个语言社区（即法语社区、弗兰芒语（荷兰语）社区和德语社区）和4个大区（即以上3个加上作为弗兰芒和法语双语大区的布鲁塞尔）。从行政上而言，大区自治通过其议会行使，其中法语社区议会和瓦隆大区议会在很大程度上是重叠的（详见本书第19章的比利时专章。）从总体上而言，政治和行政体制都体现出联邦的性质。在国会之外，设立了经选举产生的大区议会。公共权力的大区化是十分广泛的，每一个议会任命一个执行机关。执行机关选出大区长。这些大区行政机关在很大程度上以取代中央政府的形式运作，其成员不得同时是中央政府的成员，他们采取集体决策的形式，根据大区权限的具体规定开展工作。他们不仅具有自己的权力和合法性的来源，而且掌握独立的财政权。

与比利时相似的发展过程也出现在西班牙，其单一的政治体制也面临大区化、分权和地域自治的要求。当用强制和突出国家的方法不再足以遏制对更高层次的自治的追求时，便试图采取措施来满足自治的要求。宪法有好几条专门针对国家的地域组织，引入地域自治的过程是逐步进行的，每一个大区都需通过谈判来找到自己的安排方案。迈向地域自治的步伐都是由大区倡导的，各个大区都受到不同的对待。每一个自治社区都有经国会批准的专门法案，地区主义的结果取决于法案是如何规定的。经过1979年至1982年期间中央政府与每一个大区政府就大区的权力进行的单独谈判，至1983年西班牙本土17个自治社区的地图已经成型。^{〔2〕}在自治社区之外，西班牙还有由省和市镇构成的地方政府体系。

地区问题在西班牙社会引起的严重争议反映在宪法的自相矛盾之处。根据政治制度的基本原则，自治社区应当是真正的自治机关，在许多领域行使立法和行政权并实行财政自治。但是它们也受到全国性机关的控制，包括宪法法院、中央政府和审计院。从理论上而言，中央政府的控制只能以两种方式实行：一是中央政府可以通过向宪法法院起诉，对自治法案、

〔1〕 John Fitzmaurice, *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*, especially Chapter Four: the Reform of the State; Earl H. Fry and Gregory A. Raymond, *The Other Western Europe: A Political Analysis of the Smaller Democracies*, pp.99-102.

〔2〕 详见西班牙这一章；Ernesto Carrillo, "Local Government and Strategies for Decentralization in the 'State of the Autonomies'", in *Publius*. Vol. 27, No.4, Fall 1997.

授权立法和实施细则进行合宪性控制；二是在特殊情况下，中央政府可以采取替代行动或直接介入，宪法第 155 条规定了如此做的条件包括自治社区没有履行义务或其行为将严重损害国家利益。在具体程序上，对此也有规定：中央政府必须是在对自治社区提出限期纠正的警告无效之后，再事先通知将采取该行动，并且在获得了上院的同意之后才能最后实施。

西班牙大区化的结果带有介于半联邦制度和单一制国家内的某种形式的分权的性质。^{〔1〕}虽然赋予市镇和省的自治属于传统的单一制国家的分权的范畴，但是自治社区的概念由于隐含着联邦的发展倾向而引起严重的紧张。至少已被证明在巴斯克各省不容易达成对大区政府的作用和西班牙国家的合法性的互相谅解。^{〔2〕}

1974 年恢复民主制以来的新葡萄牙共和国是一个单一制与自决相结合的榜样。宪法第 227 条至 230 条规定了亚速尔群岛和马德拉群岛作为两个自治大区的地位。这两个群岛的大区机关的权利和义务是经遍及全国的大区机关体系而体现的分权大格局的一部分，但是这两个大区的议会比本土大区机关的地位更强有力。总体而言，大区是具有议会、执行委员会和咨询委员会的计划区。大区与其说享有权力，不如说更多地是具有义务。宪法第 262 条规定每一个大区应当有一名共和国代表。但在相当长的一个时期中，对这些规定的贯彻十分缓慢。北部最早开始有正常运作的大区组织。

在其他一些单一制国家，对制度自治或分权的要求还涉及地方政府的地位。因此，可以英国和北欧一些国家为例。

3. 地方政府自治。单一制国家内分权的趋势也影响到了欧盟成员国的地方政府体系。福利国家的发展意味着许多国家的地方政府承担的任务增加了。同时，组织的扩大构成了要求更多的地方自治的基础。实际上，直至 90 年代初为止，只有英国朝着相反的方向发展。

纯粹型的威斯敏斯特治理模式并没有容纳独立的制度自治的可能性。政治决策权是由面对少数党的体制性反对派的多数党行使的，这种两党制的基础是两党确实享有轮流执政的可能。威斯敏斯特模式的基础是议会主权。无论可以存在何种制度自治，它必须建立在国会授权的基础之上。在英国，地方自治是政治生活中的一个问题。地方政府受不越权原则的制约，即除非国会有明确的规定可以从事某些活动，否则不得有任何作为。但是，这并不是说地方自治便毫无意义。因为直至 1979 年撒切尔夫人执政之前，地方政府实际上享有相当大的自由裁量权。1997 年工党政府在多年后再次执政后，在扩大地方自治方面又有所动作。

在撒切尔夫人执政期间，英国的中央与地方关系出现了空前的紧张，原因在于中央政府强行改变地方政府制度。^{〔3〕}有的学者认为英国的地方自治传统是国会主权原则框架内的双重政体。由于国会立法或授权允许地方政府相当大的自由裁量权、中央政府并不对地方政府进行严格的检查和审计、地方在财政征收方面也比较宽松，所以英国的分权程度是相当高的。当撒切尔政府对双重政体提出质疑时，便采取了相应的措施，包括减少地方政府的财政自由度和撤销一些地方政府，其中特别突出的是撤销大伦敦议会，用非经选举产生的机关

〔1〕 Robert J. Bennett, *Local Government in the New Europe* (London: Bellhaven/New York: Wiley, 1993).

〔2〕 Robert Agranoff, "Intergovernmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain," *Regional Politics and Policy*, No.3 (Summer, 1993).

〔3〕 John Kingdom, "England and Wales," in J. A. Chandler, ed., *Local Government An Liberal Democracies: An Introductory Survey* (London and New York: Routledge, 1993); Edward Page and Michael J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*.

而代之。

在瑞典的政治体制中，由于其自己的单一制及其地方政府的政治文化，对于分权程度的衡量是一个复杂的问题。宪法第 5 条和第 6 条载明中央政府治理国家，但是地方政府决策是由经选举产生的议会行使的，地方议会征税以履行其职能。瑞典的地方政府享有处理自己事务的总的权限，对此的解释使得县和市镇具有一定程度的自由裁量权。宪法中没有不越权的条款并不意味着中央政府便不参与或涉及地方政府的运作，实际上中央政府既规定哪些职能是必须履行的、又对自愿履行的职能进行调控。因此，从原则上而言，地方政府被赋予了自治，但是它们的自由裁量权受到中央政府指示的限制，更具体地说，是中央政府的财政政策和法律规定限制了地方政府自治的自由度。〔1〕

在 70 年代，瑞典的地方政府增长很快，市镇和县议会承担了越来越多的福利国家的公共服务。为了增强市镇参与服务生产的能力，先是在 1952 年、然后在 1969 年和 1974 年对市镇进行了全面的合并和重组。市镇数量减少的幅度相当大，从大约 2 000 个减少到 285 个左右。重组和随之而来的地方政府活动的扩大使得地方政府转变为具有大的官僚机构、庞大的预算和大量工作人员的大规模组织。主要负责提供保健服务的县议会也经历了一个长期的组织扩展时期。

与瑞典相似，丹麦的地方政府的规模也很大，其使用的资金相当于国民生产总值的 1/3，雇佣的人员占全部就业人口的 20%。〔2〕地方政府的自由裁量幅度依不同的时期和价值取向而变化。价值取向有时强调获得服务及其服务成本的平等性，有时强调地方政府在提供产品和服务方面的差别或不同做法。当强调平等性时，便采取中央集权的措施；而强调分权时，则能接受更大的或更多的地方之间的差别。

南欧国家的地方政府比北欧国家的享有的自由裁量权小。象法国这样的中央集权的单一制国家也不得不认可制度自治的要求。尽管地域自治似乎对法国的政治制度的相关性很小，但是仍然出现了广泛的朝着各种形式的自治的发展趋势。法国宪法包括对海外领土的治理的专门条款。这些海外领土都有经普选产生的议会，并在法国国会有自己的代表。它们都享有一定程度的地域自治。在法国本土对大区自治的要求也在增长，从 50 年代末的最初尝试，到 1964 年至 1972 年和 1973 年的第二阶段，80 年代后大区的格局基本成型。最早的分权政策涉及设立大区机关，负责协调省和市镇，重点在于效率，而不是地方的参与。在大区设立大区长和两个大区议会〔3〕的设计意味着所强调的不是从首都向大区转移权力，而是中央对外围的更有力的控制。〔4〕但是，使法国政治制度大区化的要求仍然十分强烈，因此，在 1981 年至 1983 年期间进行了另一轮行政改革。尽管省长公务员团被保留了，但是省长职位被共和国专员所取代；同时引入了新的省和市镇自治的制度。每一个省由经直接选举产生的议会治理，议会选举议长作为省的自治机关领导人。作为中央政府的代表，共和国专员负责协调

〔1〕 Erik Albaek, Lawrence Rose, Lars Stroemberg and Krister Staehberg, *Nordic Local Government* (Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities, 1996), pp.235-284.

〔2〕 详见本书第十五章瑞典；Bernard Jones, "Sweden," in J.A.Chandler, ed., *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*.

〔3〕 除了大区议会之外，还有代表大区内各主要集团利益的咨询性的经济和社会委员会。详见本书第七章法国。

〔4〕 Richard Balme, "The French Region as a Space for Public Policy," in Patrick Le Galès and Christian Lequesne, eds., *Regions in Europe* (London and New York: Routledge, 1998).

中央在省和市镇的活动。从一开始起，省议会与共和国专员的关系如何发展便不是十分明朗，但是 1982 年的改革给法国政治体制带来的制度自治因素是这两个机关权力平衡的结果。改革绕过了此前的难点，因为这次改革没有考虑省之上的大区一级，也没有涉及地方权贵。相反，为了迎合地方政治权贵废除了作为一个重要传统的省长。由中央任命的典型的法国省长职位为经地方选出的行政机关所取代。尽管 1988 年共和国专员的名称又改回为省长，但在实质上此时的省长已非昔日的省长。法国仍然是一个中央集权的国家，巴黎的主导地位是不容置疑的，不过中央控制的程度在外围的压力之下也有所调整。〔1〕

法国地方政府自主性的增加与其说是来自改革法令，而不如说是因为越来越大的组织复杂性。由于设立了大区，法国现有四级政府：中央、大区、省和市镇。同时，由于国家保持着对公共部门的强有力控制，具有不同职能和权力的各种机关的复杂互动提高了地方政府的自由度。〔2〕

意大利和西班牙的地方政府虽然已经发生了变化，但是地方政府的自由裁量度仍然比较低。意大利的地方政府、即省和市镇的职能有所扩大，但自 70 年代开始的大区化并没有带来地方政府自由裁量权的实质性扩大。

4. 自决。考察制度自治和分权必须涉及单独地区争取特殊地位的要求，否则便是不完全的。由于自决的要求来自文化少数群体或分离主义集团，所以特殊地域自治不同于一般的分权要求。各国不仅在自决的程度上有差别，而且在特殊地域自治提出的制度环境上也不同。在有些制度中，自决得以和平地制度化，而在其他一些制度中，却成为严重争端的根源。

斯堪的纳维亚国家是传统的单一制国家。在这些国家中，强大的中央政府由于广泛的地方政府制度而得到平衡。但仍然存在值得注意的特殊地域自治的呼声。丹麦实行自决的地区比大多数完全实行单一制的国家大得多。当然，这里所指的是作为自治领的法罗群岛和格陵兰。分别依据 1948 年和 1979 年的法律，它们被赋予高度的地域自治，具有自己的立法和行政机关。此外，在德国的丹麦少数民族和在丹麦的德国少数民族都在石勒苏益格和荷尔斯泰因地区为各自的文化得以表达而斗争。当今在石勒苏益格的德国少数民族的独特身份已经在一定程度上得以表达，他们有自己的学校、一份日报和在地方与地区议会的代表。

芬兰也是一个单一制国家，但是政治体制包含着重要的制度自治的因素。1920 年赋予阿兰群岛自决权，1951 年有所扩大。该岛有自己的议会，享有立法权，行政机关对议会负责。芬兰在该岛实行的自决的程度非常高，中央政府只控制司法和通讯职能，而阿兰群岛在保健政策、教育、环境政策等领域享有自主权。不过首席官员还是由芬兰总统任命的。地域自治具有双重目的：一是保护和保留该岛操瑞典语人口的特殊文化；二是消除该岛成为国际争端的根源。自 1921 年起，阿兰群岛根据一项国际条约便完全非军事化，该岛居民也不在芬兰军队服役。

希腊除了在阿索斯（Athos）半岛的神修道院实行自治外，总体上没有地域自治。国家的政治体制中的自治带有宗教的色彩。宪法第 3 条保证希腊东正教会的特权；由于它被宣布为“希腊的主导宗教”，因此也被赋予了自治于国家的地位。这是功能自治的一个实例，国

〔1〕 William Safran, *The French Polity*, 4th edn. (White Plains: Longman, 1995), pp.260 - 63.

〔2〕 Peter Morris, *French Politics Today* (Manchester & New York: Manchester University Press, 1994), pp.91 - 106.

家教会由主教会议及其产生的常设会议管理。

虽然英国的政治体制是典型的单一制国家，从理论上而言一切公共权力来自国会，但在 60 年代分权运动开始之前便有地域自治的安排。各个近海岛屿（人岛和英吉利海峡各岛屿）便是由各自的立法会议治理的，享有国会赋予的特殊权力。北爱尔兰问题的解决方案包括设立斯多蒙特议会，在 1999 年 12 月恢复运作以前，曾行使过职能，直至冲突爆发。自最近恢复和平前，联合王国政府从 1972 年开始对该地区实行直接统治。自 1997 年 5 月 1 日工党在间隔 18 年之后执政以来，推行了重大的分权改革，将使联合王国的国家政治结构和中央政府与地方政府的关系发生数十年来所没有过的变化。与本节最相关的是使威尔士、苏格兰和北爱尔兰 3 个地区成为具有自己议会的一级自治政府，详见本书第 12 章的英国专章。

5. 功能自治。制度自治和分权的要求不一定必须具有地域的因素，通过将重点放在功能或活动上，而不是放在地域上，可以使权力在社会中分散给各种机关。有些国家更多地依靠一般组织对在其他国家是由公共机构承担的职能行使决策权。让我们仍然通过实例来考察功能自治。

应当注意的一点是，正式的制度规则对于实际运用于政治决策的原则而言并不总是可靠的指南。不仅宪法的具体条文在不同的时候被赋予不同的解释并进行贯彻，而且构成功能自治的基础的重大政治决定也可能被当作宪法的实践。荷兰式的组合主义（consociationalism）是一个很说明问题的例子：它在功能的基础上十分偏向制度自治。1815 年宪法提供了一个相当中央集权的框架，而荷兰典型的政治体制是置于组合模式的功能自治。^{〔1〕}作为政治制度的基础，组合主义或社会团体的分立化在 19 世纪的发展一方面是对加尔文派教徒和天主教徒的宗教分歧的应对，另一方面是对工人阶级运动的兴起的反映。组合的原则包括集体的社会组织和使得各种团体合法化的公众承认。1916-1917 年间的学校法案是著名的推进了组合主义的国家决定，该法开创了公共资助的私人提供教育的途径。其后推广到许多社会领域，包括社会保障、保健和各种形式的文化和娱乐活动。虽然在 70 年代和 80 年代对于这种组合主义、公团主义和功能自治的混合出现了强烈的反对意见和行动，但由于荷兰的容纳和协商的传统根深蒂固，所以能够比较容易地使反对得以化解。^{〔2〕}除了对于宗教和世俗群团的正式承认之外，还赋予弗里斯人特殊的自治地位，使他们可以使用自己的语言和文化，包括一个弗里斯科学院和文化委员会。^{〔3〕}

荷兰的政治体制可以被认为是欧盟成员国中最明显的功能自治的实例。尽管有些国家在联邦的结构中分配权力，或者对某些地区作出特殊的地域自治安排，但是荷兰的政治体制在功能的基础上分配相当多的权力。国家认可各种组织提供通常被划分为公共或准公共的服务。因此，社会群团不仅被赋予自治权来管理教会，而且管理经济协会、医院和休闲协会。但是，在 70 年代和 80 年代组合主义有衰退的迹象，各个群团之间的独立性有所降低，领导人之间的合作关系变得脆弱。

实际上，在欧盟成员国中还不容易找到另一个使功能自治制度化达到与荷兰相似程度的

〔1〕 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty - One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984).

〔2〕 Hans Daalder, "In Search of the Centre of European Party System", in *American Political Science Review*, 1984, No. 1: 92 - 109

〔3〕 Rudy B. Andeweg and Galen A. Irwin, *Dutch Government and Politics* (London: Macmillan, 1993).

国家。因此，只能满足于分析部分的功能自治的做法。奥地利的政治框架中包含一点功能自治的因素：著名的 1955 年重建独立的奥地利国家的条约包括保证在卡林西亚（Carinthia）、布尔根兰（Burgenland）和斯塔瑞亚（Styria）3 州的斯洛文尼亚和克罗地亚少数民族的权利的条款。通过以下各种手段使他们获得与其他奥地利人同样的待遇：用本民族语言进行小学教育的权利、按一定比例拥有自己的中学的权利、除了德语之外，也将斯洛文尼亚语或克罗地亚语作为官方语言和使用这三种语言作为地形测量和标志用语等。

在意大利，除了拉特兰条约提供的地域自治之外，天主教会的特殊地位也被确认，使得教会享有相当大程度的功能自治；国家不是教会的领导。意大利宪法第 7 条规定：“国家和天主教会在各自的领域内都是独立和主权的。”

爱尔兰也具有相似的功能自治，宪法提及了天主教会和盖尔人社区的权利，也保障宗教派别的某种程度的自治。此外，宪法还要求政府为由宗教派别管理的学校提供资金。由于对致力于复兴盖尔语的组织承认，爱尔兰语被赋予了特殊的地位。在某种意义上，国家与自愿组织的共同努力已经赋予某些这类压力集团作为国家中的自治组织的准公共地位，如盖尔人联盟。^[1]

（二）中央与地方关系的各种研究取向

政府间关系具有各种形式或以不同的方式展开，它们带有国际普遍性。有关中央与地方关系的研究取向大致包括如下几个方面：对政府间的财政关系、拨款与项目的分配、政治力量和行政机构的活动的研究。围绕这些方面，比较政府间关系采用了相应的研究方法。

1. 对政府间财政关系的研究。有些学者认为财政关系是政府间关系的核心问题。尽管不可否认财政联系是一种基本的联系，但是政治和管理的因素也是了解政府间关系的重要途径。不过，政府间的财政关系毕竟有助于确定互相依靠体制的基准。

在几乎所有 15 个欧盟成员国中，中央政府是主要的税收获得者，然后通过各种手段进行财政分配。不仅如此，在许多国家中，无论是采用全国性的项目管理方式，还是次中央层级的项目管理方式，收入转移分配都是中央的职能。^[2]虽然进行了一些税收分权的试验，但效果或结论并不明朗。^[3]因此，次中央层级的财政收入征收权是从属性的，并且差别很大。罗斯对发达国家的分析表明地方政府和中间层级政府征税占征税总量的比例从加拿大的 46% 和瑞士的 41% 到荷兰和意大利的 1%。在联邦制国家中，次中央层级政府征税额占 32%。而单一制国家的中央政府不负责征收的税收仅为 14%。但是，他指出在税收总额占国内生产总值的比例与中央政府和地方政府各自征收的税收的比例之间并不存在相关性。因此，没有必要考察联邦制国家与单一制国家在这方面的差别，而使问题复杂化。真正重要的

[1] Neil Collins and Frank McCann, *Irish Politics Today* (Manchester and New York: Manchester University Press); Basil Chubb, *The Government and Politics of Ireland* (London and New York: Longman, 1984).

[2] Edward Page and Michael J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*.

[3] Robert H. Aten, "Accountability and Equity in British Local Finance: The Poll Tax," in Robert J. Bennet, ed., *Decentralization, Local Governments and Markets* (Oxford: Clarendon, 1990); Peter Groenewegen, "Taxation and Decentralization: A Reconsideration of the Costs and Benefits of a Decentralized Tax System," in Robert J. Bennet, ed., *Decentralization, Local Governments and Markets*; David King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi - Level Government* (London: Allen and Unwin, 1984).

问题在于中央政府的财政主导地位及其通过财政分配所造就的政府间的关系。〔1〕

大多数国家财政分配的主要手段是拨款，一般有三种形式：第一，为次中央层级政府的运作提供的无条件资金划拨；第二，没有规定具体如何使用、但要求应用于哪些大的领域的一般拨款或一揽子拨款；第三，规定了具体如何使用并受严格的法律控制的专项拨款或专门用途拨款。中央政府支持次中央层级政府的拨款的增加是福利国家发展的普遍现象。〔2〕如法国，1993 年各类国家转移支付占各次中央层级政府预算的接近 1/3。〔3〕

财政问题的另一个关键点是上级政府对下级政府的支出控制。在单一制国家和单一性的关系（即联邦制国家中的州与地方政府的的关系）中，这种控制可以采用直接限制收入与支出水平的形式。如英国 1980 年推行了“对与拨款相关的支出评估”制度，使得地方政府不再能决定自己的需求，作为一种遏制地方支出过度的努力，确实起到了将权力平衡决定性地偏向中央的效果。有些地方议会通过找到其他的财政来源使实际支出多于双方同意的支出水平，针对这一点中央政府又规定了对支出突破限额的惩罚。评估依据支出基准进行，任何一个地方政府如果超过评估的数额，下一年度的拨款就被大致地按超过的数额减少。〔4〕限制也可能以项目标准或财政支出条例的形式出现，并辅之以事后审计。另一个常用的分配资金的办法是按固定的价格出包具体的服务项目或事业，或者干脆按谈判的价格购买服务。在有些国家，提供资金的机关还将贷款、批准贷款和现金预支作为财政转移的手段。最后，在许多国家，中央政府或中间层级政府对次中央层级政府的财政进行监督，包括地区和地方政府自己筹集和使用的资金。监督以各种形式进行，从核实支出的正当性到培训地方财政官员。

2. 对政府间拨款的研究。拨款的三种形式中的两种、即一般拨款和专项拨款都是有条件的，导致各级政府间的更大的互相依赖性。有些研究考察了给次中央层级拨款的种类及其所造就的项目和政策联系。但这些研究一般仅限于一个国家〔5〕另一些研究比较了政府间拨款对预算的影响，〔6〕但跨国比较研究中对政府支出及其增长的关注大于对拨款制度的兴趣。〔7〕

有一些关于政府间拨款产生的经济影响的研究，结论包括：（1）拨款资助的项目产生了辖区外的效益；（2）拨款成为有效的、有时是公平的资源转移机制；（3）拨款能够使各个政府的财政能力平衡化。〔8〕也有一些学者对拨款的经济益处提出了质疑，而将重点放在政治解释上。〔9〕另一个问题涉及给次中央层级拨款的刺激效应：即它是否会引起预算的增加？对

〔1〕 Richard Rose, *Understanding Big Government* (London: Sage, 1984).

〔2〕 David King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi - Level Government*.

〔3〕 参见本书第七章法国。

〔4〕 参见本书第十二章英国。

〔5〕 Bruno Dente and Francesco Kjellberg, eds. . *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*; Brian Galligan and Cliff Walsh, "Australizan Federalism: Developments and Prospects," in *PUBLIUS : The Journal of Federalism*, 1990 (20) : 1 - 18.

〔6〕 Edward Page and Michael J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*.

〔7〕 Edward Gramlich, "Federalism and the Federal Deficit Reduction," in *National Tax Journal* . 1987 (40) : 299 - 313.

〔8〕 Richard Rose, *Understanding Big Government* .

〔9〕 David King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi - Level Government* ; Wallace F. Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972) ; Rober Inman, "Federal Assistance and Local Services in the United States," in Harvev Rosen, ed. *Fiscal Federalism* (Chicago: University of Chicago Press, 1989).

于“飞纸效应”的研究表明无条件拨款一般并不导致更低的税收，而是“落在哪里粘在哪里。”〔1〕另一方面，有证据表明在面临预算削减、甚至中央政府拨款被取消的局面时，地方政府都会通过增加税收来取代拨款资金，填补亏空。这说明飞纸效应可能只在一个方向起作用。〔2〕

与拨款有关的一系列政治因素也提出了有关政府间关系的一些重要的研究课题，包括：第一，拨款对次中央层级政府政策议程的影响；第二，对次中央层级政府面对互相冲突的要求时进行选择的影响；第三，对项目专才和项目通才各自的作用和影响力的影响；第四，对中央政府官员对次中央层级行为的审查、监督和批准权所产生的后果；第五，对项目选择的影响；第六，拨款所导致的冲突或合作的作用。〔3〕对许多这类问题，本书将有所涉及。它们都具有跨国的普遍性，因此通过比较是会有所收获的。

3. 对政府间调控的研究。调控主要指中央或上级政府通过推行影响次中央层级或下级政府行为的规则和活动，是另一种被广泛使用的手段。作为普遍性的政治关注点，调控具有各种形式：（1）完全或部分地掌握次中央层级以前的调控活动；（2）附加在拨款上的项目要求；（3）使得相关的活动成为接受中央财政帮助的一个条件的交叉或附带调控；（4）对次中央层级政府不得参与某些活动的要求；（5）要求提供虽然没有法律明文规定、但按“习惯和文化”认为是应当提供的服务。尽管许多调控的类型在西方各国是普遍存在的，但是各国的关注点又有区别。与美国不同，欧盟成员国中的单一制国家由法律上强大的中央对次中央层级强加各种要求的传统更加久远。而在美国，对联邦政府权力增长的担心则没有这些欧洲国家的这么大，原因可能在于美国分权和有限政府的传统。〔4〕

考虑到调控是如此普遍，评述几个比较研究的问题便显得十分必要。一个最经常提到的有关政府间的调控的问题是“不提供资金的委托或授权”。反过来表述，便是次中央层级政府为达到法规的要求而付出的财政成本。〔5〕其实质是某一个调控要求对次中央层级政府所带来的政府间的财政负担。另一个对政府间关系至关重要的问题是调控权的置放点，即调控应当是中央政府的职能，还是相关的准则应当因地制宜？如此而来的问题是：应当在全国的层面、地方的层面、还是以某种谈判的形式制定准则？无论赞成还是反对的理由都有从经济和政治两个角度切入来进行论证的。〔6〕其他的两个问题与对作为政府间关系的手段的调控的审查有关。第一个问题是中央政府在何种程度上将调控或授权作为实现中央的优先政策的手段？其有效性如何？第二个问题是在多大程度上强加给次中央层级政府的调控真正是通过转

〔1〕 Wallace E. Oates, “Decentralization of the Public Sector,” in Robert J. Bennet, ed., *Decentralization, Local Governments and Markets*.

〔2〕 Edward Gramlich, “Federalism and the Federal Deficit Reduction”; Vincent L. Mirando, “General Revenue Sharing: Termination and City Response,” *State and Local Government Review*, 1990 (22): 98 – 107.

〔3〕 Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*.

〔4〕 Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central – Local Policy – making in the Welfare State*.

〔5〕 Carl W. Stenberg, “The Deregulation Decade: Debate, Delusion, Dilemma.” Paper presented at Conference on Transitions in Public Administration, June 1992 (Crythytan, Wseden; Orebro University, 1992).

〔6〕 Wallace E. Oates, “Decentralization of the Public Sector” 1990: 53 – 54.

移财政负担解决中央的财政问题的手段？〔1〕

对政府间的调控的分析不能只集中在经济问题上，政治可行性也同样重要。凡是有效的调控手段或措施都是既依据经济标准又依据政治标准来实施的。任何一个调控手段或措施都需要充分的支持，需要建立在找准了影响政策目标的主要因素及其因果关系的有效的理论之上。它也应包括给同情和支持该政策的机构分配任务的立法作出执行的安排，并且具有与支持者协作的能力。〔2〕

4. 对政府结构的研究。关注结构的理由在于政府制度对于社会互动的结构形式具有重要性。〔3〕因此，有许多比较研究的对象是行政部门的结构、治理体制（政党制度、行政机关、权力分配）的模式和政府机制（官僚机构的能力、规划的制度环境、治理的社会特征）。在这方面，彼得斯提出的框架非常有用。它将广延性、中央集权、科层等级和参与作为分析的主要类型。〔4〕这提高了研究者对作为行为指标的政府结构的兴趣，使得公共政策具有明显的对政府间关系的影响。最早和最好的有关政府结构的研究之一是莱叶普哈特所著的《民主国：多数主义和意见一致的政府模式》。该书采用多数主义（威斯敏斯特）模式和意见一致模式这两大类别分析研究了 21 种制度。多数主义的特征由单一制和中央集权的结构所体现；而意见一致模式一般以分权和联邦制为特征。〔5〕布隆戴尔的分类法依据的是相对于分工的政府的比较传统的统一政府和相对于集体决策的正在出现的等级决策这两个类别。他认为既然多层次政府变得越来越多，我们正目睹第二个类别的逐步发展。鉴于更多的群体要求政治代表或表达、尤其是强大的官僚机关的出现使得这一点格外重要。举足轻重的官僚机关往往会使政府分化。〔6〕

多层次政府的出现最明显地体现在非联邦制度中大区或第二层级政府的出现，法国、意大利和西班牙大区化均在近几十年得到了增强。瑞典也处于加强大区结构的过程，表现为县的充实，尤其是在规划和开发领域。凡在大区机关具有宪法地位的国家，如西班牙，大区政府在“国家的安排”〔7〕大面正在联邦化，要比只是作为分权的机关享有更大的权力。因此，它们正变得与联邦制度下的中间层级相似。〔8〕对单一制国家的中间层级政府的研究表明这些结构产生的原因很多：行政效率是一个因素；另一个因素是进行大区规划的呼声和要求。

〔1〕 Donald F. Kettl, *The Regulation of American Federalism* (Baltimore: Johns Hopkins, 1987); David B. Walker, "Decentralization: Recent Trends and Prospects from a Comparative Government Perspective," in *International Review of Administrative Sciences*, 1991 (57): 113 - 129.

〔2〕 Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, (Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1987) pp.41 - 43; Michael D. Reagan, *Regulation: The Politics of Policy* (Boston: Little, Brown, 1987), p.194.

〔3〕 James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalization: Organization Factors in Political Life," in *American Political Science Review*, 1984 (78): 724 - 754.

〔4〕 B. Guy Peters, "The Machinery of Government," in Colin Campbell and B. Guy Peters, eds., *Organizing Governance: Governing Organizations* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988).

〔5〕 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government* (New Haven: Yale University Press).

〔6〕 Jean Blondell, *The Organization of Governments* (London: Sage, 1982).

〔7〕 Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press, 1987).

〔8〕 Robert Agranoff, "Redesigning Spain's Intergovernmental System: An Experiment in Federal Arrangements," Paper presented at 8th Annual Roundtable, Committee on Federalism and Federation, International Political Science Association, September 1992, Muskoka, Ontario, Canada.

区规划被作为回应处于外围的民族地区的不满和提高民主性的手段。〔1〕大区结构在所有国家的确立由于引入了接触和互动的新的层级，都影响了政府间关系的形式。

其他两个普遍的组织变化是地方政府组织的合并和使用非政府组织管理项目的增多。许多欧盟成员国、尤其是北欧三国对有别于单一职能机构的全面目的的地方政府（市镇和县）进行了合并和充实，其数量被减少了。〔2〕合并的目的是获得管理福利国家项目的更大的行政效率，从而撤销不具备在本地执行大的全国项目职能的村庄或小的农村县。对于非盈利和盈利性组织在提供服务方面的更大依赖部分地是出于追求更大的效率的愿望，当然也反映出对公共部门处理公共问题的依赖性的降低。〔3〕

鉴于这些趋势，比较研究的四个领域颇具挑战性：（1）包括合并和边界变更在内的地方政府重组的作用和影响；（2）承担项目的计划和执行、同时体现代表性和决策目的的大区或中间层级机关的设立；（3）在扩大政府的职能方面对准政府组织和非政府组织作为政府间伙伴的更多的使用；（4）福利国家导致与次中央层级政府具有广泛联系的中央政府部委的数量及其类型的增加。

5. 对政治力量的研究。影响政府间关系的政治力量显然很多。官员的行为既可能是经济性的或行政性的，又可能是政治性的。因此，包括利用经选举产生的职位、政治思想意识形态、政党、军队、工商界和地区民族运动在内的各种因素对于理解某个国家的政府间关系是十分重要的。在这方面，罗兹和赖特提出的分析框架值得注意。他们将其称为对中央政府的环境的比较，指出虽然进行跨国的抽象概括比较困难，但是他们仍然成功地找到了三个重要的统一的政治因素：制度结构、中央政治精英的思想意识形态和政党制度。〔4〕

至于制度结构，一般是中央设定次中央层级行为的界限。这种权力的依托是中央的宪法和立法资源，漠视这些因素将给分析带来极大的困难。尽管法律制度并不构成比较分析的全部，但是毕竟是基本的组成部分。〔5〕在联邦体制中与非联邦体制中，地方政府运作的地位是不同的；在成文宪法与非成文宪法国家中，两者也存在差别。凡保留了次中央层级政府的权力的宪法，无论在单一制国家还是联邦制国家都对中央的权力有所制约。其他的分析框架也显示出了制度结构对于政府间关系的的重要性。〔6〕

政治精英的思想意识形态也对政府间的关系具有影响。采用泰罗的框架，有的学者提出规范平等、技术统治改良主义和分配性福利都是不同形式的回应方式。〔7〕法国已从 60 年代和 70 年代的技术统治改良主义转向 80 年代的民主化。意大利的大区改革已使政治精英的行为从平等和福利型转向技术统治体制，“有效的协调”成为 80 年代的呼声。19 世纪自由主义的重新兴起是改变政府间关系的另一个思想意识形态因素，减少政府的干预和私营化成为

〔1〕 Mark O. Rousseau and Raphael L. Zariski, *Regionalism and Regional Devolution in Comparative Perspective* (New York: Praeger, 1987), pp. 270 - 271.

〔2〕 Bruno Dente and Francesco Kjellberg, eds., *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies* (London: Sage, 1988); Edward C. Page and Michael J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*.

〔3〕 Robert J. Bennet, ed., *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post - Welfare Agenda*.

〔4〕 R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds., *Introduction to Tension in the Territorial Politics of Western Europe*.

〔5〕 Ibid, p. 13.

〔6〕 B. Guy Peters, "The Machinery of Government."

〔7〕 Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery* (New Haven: Yale University Press, 1977).

行为的特点。在许多国家，这种思想意识形态导致其他形式的“放弃部分职责”或地方政府和非政府部门的财政参与。^{〔1〕}

在罗兹和赖特的框架中，^{〔2〕}政党是思想意识形态和不同的行为取向的基本媒介。英国强大的全国性政党显然与“强有力的行政机关倡导的单方行为和中央采取统率性的地域运作规范”分不开。相反，在联邦德国参与的要求和激烈的政党竞争导致更多的讨价还价和中央的调停及节制集权的策略。意大利实行作为中央和左翼政党的策略的地区主义已经有一定的时日了。但是，这一切也表明政党力量的跨国趋同性；福利国家的增长导致了次中央层级职责和自由裁量权的扩大；滞胀带来的资源紧缩导致次中央层级的成本分担和私营化，它往往动摇福利国家形成的政府间关系的基础；项目带来的给次中央层级的拨款反过来稳定了政府间的关系；次中央层级关系格局的行之有效进而导致地域关系的“政治化”。^{〔3〕}因此，政党制度塑造了政府间的关系；反之亦然，政府间的关系也影响了政党制度。

总之，罗兹和赖特的框架的三个因素提供了比较政府间关系的政治行为的有用方法。

6. 对官僚行为与政府间沟通的研究。鉴于政府间关系的主导行为是官员制定政策的努力，所以这种行为便成为一个关注点。安德森指出：“担任公职的人，才是各个政府单位之间的关系状况的真正决定者。因此，有关政府间关系的概念必须在很大程度上从人际关系和人的行为的角度着手。”^{〔4〕}

有的研究以西欧国家中地方官员接近中央政府的形式为对象。^{〔5〕}与中央政府的接触通过各种途径进行，如地方政府的全国性利益集团、政党渠道（尤其是当地方执政党与全国执政党相同时）、可以认为是某种政治职业性的功能专业渠道、和地方政治精英与全国官员之间的接触等。对于各种渠道的侧重各国有所不同，欧洲南部国家（法国、意大利和西班牙等）更多地依靠地方政治精英和直接的行政渠道；北部国家（英国、瑞典和丹麦等）则显示出更多地依靠协会、专业渠道和政党的倾向。^{〔6〕}

中央政府官员的技术作用体现的是定型的行为。菲斯勒追溯了地方分支机构的人员从政治通才向行政专才演变的过程。专才起三个基本作用：负责总的政策和标准、协调项目和控制支出。^{〔7〕}“信任关系”在科层意义上将政府间关系的参与者联结在一起。这种功能联系是由如下的因素培育起来的：（1）共同的价值观和语言；（2）在中央政府层面作出有关政府间的重大决定的相对部门自主性；（3）经常的接触培养起来的信任关系；（4）扩大项目活动、提高官员的职业生涯的机会、增强连锁的资源许诺或其他考虑的拨款的分配性效果；第五，

〔1〕 David B. Walker, "Decentralization: Recent Trends and Prospects from a Comparative Government Perspective."

〔2〕 R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds., Introduction to *Tensions in the Territorial Politics of Western Europe*.

〔3〕 Laurence J. Sharpe, ed., *Decentralist trends in Western Democracies* (London: Sage, 1979); Laurence J. Sharpe, "Intergovernmental Policy - Making: The Limits of Subnational Autonomy," in Franz - Xaver Kaufman, Giandomenico Majone and Vincent Ostrom, eds., *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: Walter de Gruyter, 1986).

〔4〕 William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960).

〔5〕 Edward Page and Michael J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*.

〔6〕 Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central - Local Policy - making in the Welfare State*; Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery*.

〔7〕 Adrian Webb and Gerald Wistow, "Implementation, Central - Local Relations and the Personal Social Services," in G. W. Jones, ed., *New Approaches to the Study of Central - Local Government Relations* (Farnborough: Gower, 1980).

通过部门官员联系代表形成的特殊利益。〔1〕

有的学者依据英国的个人社会服务而提出的有关理想型政策指导的作用的框架，提供了理解官员经常推行的全国控制类型的有效途径，其内容包括“专业和服务的目的；有关社会问题的当前理论和知识；这些理论对服务产出的选择和专业实践的影响；专业水准；稀缺的资源与实行公共负责性的协调（公共负责性主要通过调查错误和灾难而得以体现）；服务受众群体之间的优先性（不仅仅取决于来自老年人口的压力）；服务提供种类与干预之间的优先性；个人社会服务与保健服务计划的地方相容性（对于保健服务计划至少从规范的意义而言全国保健服务中心享有直接的控制权）；其他法定服务事业（如住房和教育）与自愿和非正式的服务提供的相容性。”〔2〕据此他们认为鉴于对目标和优先性的不可把握以及越来越大的互相依靠，保健和社会服务部必须对这些关注点提供指导。

法国的行省制度体现的是互相指导的过程，如对市镇层面的管理协助通常是由国家公务员提供的，他们往往起咨询者和国家官员的双重角色。80年代进行的分权改革被认为是对省级从强调对地方政府的指导转向监督的演变的确认。尽管改革实际上只是认可官员们已经实行的分权，但是省长仍然保留了重要的职责。他们从地方政府的执行官转变为官员体系内政府间关系的国家代表。因此，有两个互动的政府间关系的行政接触的模式值得探讨，一个更具有专门功能的性质，另一个具有一般行政的性质。〔3〕

7. 对政府间管理的研究。对政府间日常事务的管理正越来越成为政府间关系的一个重要部分。早在80年代，有的学者便指出当时西德的制度不仅包括广泛的交织和互相依靠，而且也包括合作和协调的过程运作。〔4〕有的将对美国体制研究的焦点放在日常管理的重要性上，理由是一般官员在政府的边缘工作，不断作出调整以使项目得以贯彻。此类行为的普遍性使得一些人提出这样的问题：政府间关系是否达到了一个新的阶段，而处于政府间管理的时代。〔5〕

政府间管理指一个政府体制内的各个政府单位之间的日常的互相接触或关系安排。鉴于管理是互相合作的官员使行为达致目标的过程，政府间管理所强调的是达到目标的过程。有的学者认为政府间管理具有三个特性：（1）它以解决问题为中心，即它是一个使得各级行政官员能够有建设性作为的手段的行动取向的过程；（2）它是理解和适应体制的手段，包括洞悉各个部门权限变化如何出现和为何出现的战略眼光，及其对如何适应体制的指导；（3）它

〔1〕 Albert Breton and Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982); Francois Dupuy, "The Politico-Administrative System of the Department in France," in Yves Mény and Vincent Wright, eds., *Center-Periphery Relations in Western Europe*.

〔2〕 Adrian Webb and Gerald Wistow, "Implementation, Central-Local Relations and the Personal Social Services," in G.W. Jones, ed., *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relations* (Farnborough: Gower, 1980), pp.70-71.

〔3〕 Francois Dupuy, "The Politico-Administrative System of the Department in France," in Yves Mény and Vincent Wright, eds., *Center-Periphery Relations in Western Europe*, pp.143-144; Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policy-making in the Welfare State*.

〔4〕 Joachim Hans Hesse, "The Federal Republic of Germany: From Cooperative Federalism to Joint Policy-Making," in *West European Politics*, 1987 (10): 70-87.

〔5〕 Robert Agranoff, *Intergovernmental Management: Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas* (Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1986).