



我国中央与地方权限 争议法律解决机制研究

谭波 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



教育部人文社会科学研究青年基金项目“我国中央与地方权限争议法律解决机制研究”（11YJC820106）和中国博士后科学基金特别资助项目“法制视野下的‘中央决策—省级执行’府际分权模式研究”（2013T60226）及2013年度河南省高校科技创新人才支持计划（人文社科类）资助

我国中央与地方权限 争议法律解决机制研究

谭波 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国中央与地方权限争议法律解决机制研究 / 谭波
著. —北京:法律出版社, 2014. 5
ISBN 978 - 7 - 5118 - 6442 - 0

I. ①我… II. ①谭… III. ①中央与地方的关系—法律—研究—中国 IV. ①D63②D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 105466 号



谭波 著

责任编辑 高山 黄琳佳
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2014 年 7 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 14.5 字数 213 千

印次 2014 年 7 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6442 - 0

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本专著为河南工业大学“河南省第八批省级二级重点学科”建设的支撑成果

前 言

中央与地方权限争议是一个典型的宪法问题,而对其法律解决机制的研究也自然属于典型的宪政和法治问题。我国是单一制国家,长久以来,由于权力相对集中的传统,对地方与中央之间已经产生的争议并没有足够重视,导致这些争议进一步异化,成为地方法律地位和利益实现的障碍。在市场经济的当今,想象地方仍然和过去一样,与中央在利益上铁板一块,已经不太现实。这在很多单一制国家已经不证自明。地方法律主体资格的显性化并不是说整个国家结构形式的突变,只是在国家治理方面改变了一些形式,使地方自治显得更为突出,把原来未曾肯认的利益加以肯认。如果我们是纯粹的马克思主义者,对中央与地方的权限争议不可能视而不见。矛盾是普遍的,有时也是特殊的,正是有了这形形色色的矛盾与争议,才有了我们多样化和稳固的央地关系,国家也才能依此而存。既然我们已经承认社会主义市场经济体制是我们经济体制改革发展的方向,那么我们也必须承认与之相对应的政治架构与权力关系。市场经济作为法治经济,肯定博弈和肯定利益的合理分配,而地方作为一种拥有权力的实体,不可能没有独立利益的存在。

在我国,现有法律有的已经承认了这种争议,并且

给出了相应的解决机制,如立法法。解决应该是广泛的,既有预防性的解决,又有事后性的解决。对于这一宪法问题,遍观世界各国宪法典,我们会发现很突出的解决方式与理念。各个国家依照自身的国情,不遗余力地建构了各种解决机制,因为他们都明白这样一个道理,对于现存的矛盾,如果不致力解决,只会让积怨更深,最终造成尾大不掉,难以解决。对于现今转型期的中国而言,这种机制的建构显得更为必要,不仅是宪法之中,在其他相应的法律之中,也应形成这种机制。这里,我们应该明白这样一个事实,我们划分了部门法,但是对于某些部门法涉及央地权限争议解决的部分,我们更倾向于将其看成是一种宪法部门法的渊源,也就是说,我们将其理解为宪法规范更为合适。

我国央地权限争议法律解决机制的建构虽然言及法律,但重在宪法,且宪法势必在其中扮演“领头羊”之角色,如果没有宪法的参与和引领,我想,我们整个法律解决机制的大厦是经不起推敲与检验的。如果能够在市场经济和民主政治的建构过程中解决了这一问题,那么我们应该注意,这是一项系统工程,包括法律精神、价值的存在,包括法律原则的设定,以至最终法律制度的架构,理应是一脉相承的,而不是纯制度而制度,就建构而建构,如果那样,正如无源之水,无本之木,其兴也勃,那么其亡势必也忽焉。

在央地权限争议解决机制建构以后,我们面临的问题也将随之而来。如果我们在政治领域的改革如同经济领域一样,协同创新,那么我们这种机制的建构将会扎根于现存的土壤,茁壮成长。但是,如果我们只是在一方面建构了这种机制,而不考虑周边的环境,那么跟进的问题也会出现。比如,我们的单一制会受影响吗,地方自治是不是我们国家普遍的趋势,财权事权的匹配会达到什么样的程度等。这些都是后续问题,但同样是不可忽视的问题。其实,如果按照正常的逻辑推理,我们也不难得出结论,就是单一制将是我们以后一直坚持的国家结构形式,而地方自治也将在这种适合我国国情的国家结构形式下存在下去,不成问题,至于财权事权的匹配,自然会持续进行下去,不在话下。

“治大国若烹小鲜。”央地权力,于一国乃大事,自古尽然,不可小觑。秉此为据,自是下一步国泰民安之始,尽可察焉。

目 录

前言 / 001

第一章 我国中央与地方的权限争议解决的 现实状况 / 001

第一节 我国中央与一般地方的权限争议 / 001

一、何谓“一般地方” / 001

二、权限争议何以产生 / 005

三、权限争议如何类型化 / 012

第二节 中央与一般地方权限解决的中国 版本 / 013

一、问题的引入:后果与前因 / 013

二、央地权限争议的类型化分析 / 029

第三节 我国中央与特殊地方的权限争议 解决 / 074

一、中央与特别行政区的权限争议之典型案例分析 / 074

二、中央与民族自治地方的权限争议 / 083

第二章 央地权限争议法律解决机制的异域经验 样本 / 088

第一节 宪法层面的分权预防机制 / 089

一、欧洲区 / 089

二、美洲区 / 098

三、大洋洲区:以澳大利亚为样板 / 103

四、亚洲区 / 104

五、非洲区 / 109

第二节 争议的宪法解决机制 / 122

一、联邦制国家的现状 / 124

二、单一制国家的现状 / 127

三、结语 / 130

第三章 中央与地方的权限争议解决的价值定位 / 131

第一节 财权争议解决之宪法价值排序 / 133

一、公平 / 133

二、利益 / 133

第二节 事权争议解决之宪法价值排序 / 134

一、立法权争议解决的宪法价值排位 / 134

二、行政区划权争议解决的价值排序 / 136

三、具体事权争议解决的宪法价值排位 / 139

第四章 我国中央与地方权限争议法律解决机制的

原则设定 / 141

第一节 政治方面的原则设定:维护中央权威 与国家秩序 / 142

一、维护中央权威 / 142

二、维护国家秩序 / 142

第二节 经济权力方面原则设定:体现经济 效益和社会效益统一 / 147

第三节 社会管理方面的原则设定:体现 “两个积极性” / 149

第四节 权力配置方面的原则设定:财权与 事权匹配 / 150

第五章 央地各类权限争议解决的法治机制构建与展望 / 153

第一节 央地各类权限争议解决的法治机制构建 / 153

一、财权争议解决 / 155

二、事权争议解决 / 179

第二节 央地权限争议解决后的权力配置模式预估 / 191

一、自治财权方面 / 191

二、立法和制度创新权方面 / 193

三、行政组织权方面 / 196

四、自主行政权方面 / 197

第三节 央地权限争议解决的远景展望 / 200

一、单一制是我国永久的结构形式吗? / 200

二、我国会走向地方自治吗? / 203

三、财权事权的配置将会何去何从? / 206

参考文献 / 208

后记 / 221

法律包括了一套天衣无缝的规则,意味着每一种争议均有解决的办法。^[1]

——马克斯·韦伯

第一章 我国中央与地方的权限争议 解决的现实状况

第一节 我国中央与一般地方的权限争议

一、何谓“一般地方”

在这里,出于下文研究的方便和需要,首先对“地方”有一个属于本论题范围内的界定。“地方”对现阶段的中国来说,囊括甚广。在管理学上,这些同类单位被称为“次国家政府”。确切地说,就是这类政府与国家之间往往产生直接的法律或行政联系,所以有单独划类和界定的必要。但是,真正主要与中央发生联系的则是单一制下的省级单位,也就是省、自治区、直辖市以及特别行政区。从我国现有的政治格局来看,党的中央政治局是国家作出重大决策的重要机构,一直以来其组成就囊括了有些地方的党委书记,如北京、上海、天

[1] 转引自[英]马丁·洛克林:《剑与天平——法律与政治关系的省察》,高秦伟译,北京大学出版社2011年版,译者序第5页。

津、重庆四直辖市和广东省以及新疆维吾尔自治区两地的党委书记。从代议的直接效果看,这些地方的诉求就可以直接通过政治局会议或其他相当级别的会议得到反映。这种机制实际上在客观上保障了中央在作出重大决策时首先考虑来自地方的诉求与意愿。同时,各省的主要领导也可能同时具备中央委员的身份。中央政治局甚至我国政治架构中的另一个重要特点就是:地方官员要入主中央某重要职位前要经历在地方的历练,其实这种制度本身就已经蕴含了央地权限争议解决的一种潜在机制。正如有学者所认为的那样,“中央与地方关系”,泛指不同层次政府之间的纵向分权关系,主要是指全国最高政府和次级领土单元的政府之间的权力分配关系。^{〔1〕}

目前来看,自治区与特别行政区分别对应我国的民族区域自治制度和特别行政区制度,两者拥有较大范围的自主权,尤其是后者,实行高度自治。另外,在新疆维吾尔自治区内,还有一家特殊的地方单位——新疆生产建设兵团。^{〔2〕}它往往是中央发文的对口单位,^{〔3〕}从实际地位而言也是计划单列的省级单位。^{〔4〕}但是,由于其地位仅存的特殊性,同时也身处自治区范围内,与其他省级单位之间的共性也相对较少。所以,这里的探讨主要围绕一般意义上的省级单位,即省和直辖市。当然,对于这些特殊地方,本章的后续部分也会相应提及。

客观地说,在中国,行政级别成为一个地方权限划定的重要影响因素,最简单的例子就是,在下发文件时什么级别的单位可以获取,在开会时什么级别的单位可以参加,这都是按照行政级别事先厘定好的。不仅

〔1〕 张千帆:《国家主权与地方自治——中央与地方关系的法治化》,中国民主法制出版社2012年版,前言第9页。张千帆:《宪法学导论——原理与应用》,法律出版社2008年版,第51页。

〔2〕 这种与新疆民族区域自治区本身的政府架构纵横交错的治理体系构建了我国治理新疆的长远战略框架。参见王小平、吕文利:“王震治疆”,载《环球人物》2014年第8期。

〔3〕 如2011年财政部和水利部联合发布的《中央水资源费使用管理暂行办法》发文的接收单位就包括“各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、水利(务)厅(局),新疆生产建设兵团财务局、水利局”。

〔4〕 因中央一直没有正式文件明确,所以级别为正省还是副省尚存争议,参见百度百科“新疆生产建设兵团”词条,最后访问于2014年1月18日。

中央对省级单位是如此,省级单位以下也同样是如此操作的。^[1] 因此,在做研究时,我们必须考虑到这一国情,在行政权力依然占主导地位的前提下,如果我们想得出相对客观切实的结论,这种分类就是必需而实际的。中国公共资源的配置是行政权力主导的,这就决定了公共资源首先重点配置在直辖市和省会城市等行政等级更高、规模更大的城市,也就是中国的“首位城市”。^[2]

比如,在计划经济的中国,出现了一些具有特殊行政等级的城市,如计划单列市,其全称为“国家社会与经济发展计划单列市”,这些城市的级别基本上处于行政化的范畴之中,有计划经济下的财政意味。由于其较强的经济实力和在国家经济发展过程中的特殊地位,所以享有省一级的经济管理权限。目前中国仅存的5个计划单列市均属于“较大的市”(即省会城市、经济特区所在地的市、经国务院批准的较大的市),享有立法权,属于经济权力、政治权力甚至法律地位都具备的省级主体。有些官方文件将其称为“中心城市”,现实地反映了其实际地位。^[3] 因此,这些城市与中央之间有可能会产生经济管理方面与立法方面的权限争议问题,在此一并探讨。

〔1〕 比如,省级政府下文一般只对省辖市、省直管试点县(市)人民政府和省人民政府各部门。如《河南省人民政府于批转河南省文化产业发展战略重点方案的通知》(豫政〔2013〕24号)。这里省辖市与地级市(即撤销地区行政公署而建成的市)是不同的,前者有可能在级别上属于副地级市甚至是县级市,也就是说省辖市应该包含作为地级市的省辖市和非地级市的省辖市,但它们因同属于省级政府管辖而成为直接命令的受传达者,比如河南省济源市;后者一般都设有区,因此被纳入“设区的市”(在现行宪法第30条第2款规定:“直辖市和较大的市分为区、县”,第89条规定国务院有权“批准市的建置和区域划分”,这里都将“较大的市”等同于地级设区的市),因此,这里的地级市也可以相应归入“较大的市”,但这种“较大的市”与《立法法》中所指称的“较大的市”又有区别,《立法法》第63条第4款规定,“本法所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。”而之前地方组织法仅将较大的市指“将国务院批准的较大的市”。

〔2〕 陈晓:“城镇化中的‘三个1亿人’问题——专访国家发改委发展规划司司长徐林”,载《三联生活周刊》2014年第12期。

〔3〕 交通运输部办公厅2008年12月下发的《关于印发〈地方交通运输大部制体制改革研究〉和〈深化中心城市交通运输行政管理体制改革研究〉的通知》(厅函体法〔2008〕172号)中,直接下文的对象就是“各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通厅(局、委),各中心城市交通局(委)”。其中,中心城市被界定为4个直辖市、27个省会城市和大连、青岛、宁波、厦门、深圳5个沿海城市。

表 1-1 现存计划单列市获批时段与立法权获取时间段一览

获批计划单列	城市	法律地位及立法权获取情况
1984 年 7 月 18 日	大连	1984 年 12 月 15 日经国务院批准为“较大的市”
1986 年 10 月 15 日	青岛	1984 年 12 月 15 日经国务院批准为“较大的市”
1987 年 2 月 24 日	宁波	1988 年 3 月 5 日经国务院批准为“较大的市”
1988 年 4 月 18 日	厦门	1994 年 3 月 22 日全国人大授予其人大及常委会与政府立法权
1988 年 10 月 3 日	深圳	1992 年 7 月 1 日全国人大常委会授予其人大及常委会与政府立法权

另一类地方主体就是副省级城市。副省级城市则是在计划单列市的基础上产生的,根据 1994 年 2 月 25 日中央机构编制委员会文件(中编[1994]1 号),原 14 个计划单列市和杭州市、济南市共 16 个市的政府机构行政级别定为副省级。1995 年,中央机构编制委员会印发《关于副省级市若干问题的意见》的通知(中编发[1995]5 号),明确将前述 16 个市定为“副省级市”。1997 年 3 月,重庆市升格为直辖市后,副省级市减少为 15 个,后来省会城市不再计划单列,就形成了目前的格局。

表 1-2 现存副省级城市及其所属省份一览

城市	所属省份	行政地位
哈尔滨市	黑龙江省	省会
长春市	吉林省	省会
沈阳市	辽宁省	省会
大连市	辽宁省	计划单列市
济南市	山东省	省会
青岛市	山东省	计划单列市
南京市	江苏省	省会
杭州市	浙江省	省会
宁波市	浙江省	计划单列市
厦门市	福建省	计划单列市
广州市	广东省	省会
深圳市	广东省	计划单列市
武汉市	湖北省	省会
成都市	四川省	省会
西安市	陕西省	省会

这剩下的 10 个省会城市在获取副省级地位的同时也有立法权,一并探讨,原因同上。除了上述两类,“较大的市”中还有其他一些城市,这些城市同样可能与中央之间产生立法权的权力配置问题,^[1]所以,也需探讨。

表 1-3 目前我国经国务院批准的较大的市列表

批次	批准时间	城市名称		
第一批	1984 年 12 月 15 日	唐山市	大同市	包头市
		大连市	鞍山市	抚顺市
		吉林市	齐齐哈尔市	青岛市
		无锡市	淮南市	洛阳市
		重庆市(1997 年 3 月升格为直辖市)		
第二批	1988 年 3 月 5 日	宁波市		
第三批	1992 年 7 月 25 日	淄博市	邯郸市	本溪市
第四批	1993 年 4 月 22 日	苏州市	徐州市	

二、权限争议何以产生

按照哲学的观点,权限争议就像事物的矛盾一样,总是客观存在的。在中国古代,“分久必合”而“合久必分”的历史形势告诉我们,统一与分裂这对矛盾的形势本身也许就是权限争议的结果,而在这对矛盾的形势发展进程中最终实现了大一统。但是,其中也有很多值得我们反思的权限争议案例。比如周朝和汉初的分封、唐朝的藩镇割据等,就是典型的地方向中央索权的事例。^[2]

〔1〕 目前,这些经国务院批准的较大的市中,有些市的行政地位在本省相对突出,正是由于当年其经济实力的基础所致,所以,这些城市的党政领导可能同时兼任省委常委。与我国目前某些重要省份和直辖市的党政领导兼任中央政治局常委的道理相若,这种地方参与式的领导机制成为我国中央和省级领导体制中的一种特色,同样也可能影响和造就相应的央地权力配置模式。比如,大连、青岛、宁波、苏州、无锡、洛阳等市的市委书记分别是其所在省的省委常委,尤其是由于前 3 个城市属于副省级城市和计划单列市,则其常委地位更相对确定,而其他市的市委书记则并不一定具有常委地位,而反倒是省内一些其他并不具有“较大的市”地位的城市的党政领导却身为常委,比如浙江的温州、黑龙江的大庆,内蒙古的通辽、巴彦淖尔等市。但是,应该指出的是这种对应关系并非固定的,而是相对的。

〔2〕 公元 805~820 年,唐宪宗为削平割据势力,对不法藩镇进行一系列讨伐。宪宗削藩的现实结果成功而最终结果确是失败的。原因归根结底是宪宗当时的削藩政策出现了偏差,一味地强调武力削藩,而忘记解决藩镇割据的根本原因。具体案例可参见宋燕:《历史何其相似》,金城出版社 2012 年版。

这本身就是一组不易把握的矛盾关系。^{〔1〕}“封建”二字,原本就是封邦建国之意,“藩镇即封建势力的最高表现。以言乎权力,则军政权、民政权、财政权集于一身;以言乎权力的转移,则父死可以子继,中央不能过问;以言乎活动,或则悖叛中央,或则彼此混战。凡此种种皆为特征。”^{〔2〕}无疑,这是中国古代央地权限争议的最激进的解决形式,有时与法律无关,从一个侧面也反映了建构法律解决机制的必要性。还有一些政策,虽在当时与法律无关,却也给后来现代的央地关系的法治制度提供了借鉴和先期样板,如自秦朝以来形成对少数民族地区的羁縻政策即是一例,所谓“羁”就是通过军事、政治等方面的压力来加以管控,而“縻”就是用经济、物质方面的利益加以安抚,这一直是历代中央王朝处理与少数民族关系的重要政治制度。唐朝曾在边疆地区设立羁縻州,元朝在这方面表现尤甚,对其本族内部的关系处理也采用了该法,^{〔3〕}某种程度上这也成为我们现今民族区域自治制度的一种起源,即成为现代我国央地权限争议法律解决机制的制度渊源。

近代中国反复受到列强的侵袭,但欧洲入侵者却不能在中国实施分而治之的政策,主要原因就在于在中国没有可唆使其反对中央政府的独立的地方统治者。元朝以来形成的督抚制度和地方三司制度对地方形成严格布控。由此可见,央地权限争议此时并不具备完整的社会和政治基础。而且,中央也不断通过各项政策的发布强化中央财政收入,比如,据《清通鉴》记载,1903年清廷曾命各省将优缺优差浮收款归公,并整顿房田契税报解中央,同时,命各省仿行烟酒税报解中央。^{〔4〕}因此,在某些历史学家看来,中国虽然面积庞大,但凝聚力非同一般,也不可能像印度和

〔1〕 宋朝吸取唐朝的经验,宋太祖即位后就将手握重兵与地方官吏的武将军权予以剥夺,委以虚职,并改以文官带军,将军权与财政大权全部集中到中央,免于出现唐朝藩镇割据的局面,但是这也导致了宋朝在对辽及西夏的战争中失败。但是,终宋一代没有严重的宦官乱政和地方割据,兵变、民乱次数与规模在中国历史上也相对较少。

〔2〕 周谷城:《中国通史》(下册),上海人民出版社1957年版,第5页。

〔3〕 由于宋朝当时尚未灭亡,关于蒙古的一些史实也按年代被记录在宋史当中。陈邦瞻:《白话精评宋史纪事本末》(三),黄中业、陈福林译评,辽海出版社2011年版,第449页。

〔4〕 戴逸、李文海主编:《清通鉴》(20),山西人民出版社1999年版,第8751~8752页。

东南亚国家那样被彻底征服。^{〔1〕} 但当时还是出现了一些规定中央地方分权甚至省地方自治的宪法文本,如 1923 年的《中华民国宪法》(即曹锟宪法)第五章“国权”中明确列举了“由国家立法并执行之”事项、“由国家立法并执行或令地方执行之”事项以及“由省立法并执行或令县执行之”事项。并附带规定,除上述列举事项外,“如有未列举事项发生时,其性质关系国家者,属之国家。关系各省者,属之各省。遇有争议由最高法院裁决之”。建立了相应的权限争议解决机制。

表 1-4 1923 年《中华民国宪法》“国权”划分一览

序号	由国家立法并执行之事项	由国家立法并执行,或令地方执行之事项 ^{〔2〕}	由省立法并执行,或令县执行之事项 ^{〔3〕}
1	外交	农、工、矿业及森林	省教育、实业及交通
2	国防	学制	省财产之经营处分
3	国籍法	银行及交易所制度	省市政
4	刑事、民事及商事之法律	航政及沿海渔业	省水利及工程
5	监狱制度	两省以上之水利及河道	田赋、契税及其他省税
6	度量衡	市制通则	省债
7	币制及国立银行	公用征收	省银行
8	关税、盐税、印花稅、烟酒稅其他消費稅,及全國稅率應行劃一之租稅	全國戶口調查及統計	省警察及保安事項
9	郵政、電報及航空	移民及墾殖	省慈善及公益事項
10	國有鐵道及國道	警察制度	下級自治
11	國有財產	公共衛生	其他依國家法律賦予事項
12	國債	救恤及游民管理	
13	專賣及特許	關於文化之古籍、古物,及古蹟之保存	

〔1〕 [美]斯塔夫里阿诺斯:《全球通史:从史前史到 21 世纪》(下册),吴象婴等译,北京大学出版社 2006 年版,第 583 页。

〔2〕 所列各款,省于不抵触国家法律范围内,得制定单行法。所列第一、第四、第十一、第十二、第十三各款,在国家未立法以前,省得行使其立法权。

〔3〕 所定各款,有涉及两省以上者,除法律另有规定外,得共同办理。其经费不足时,经国会议决,由国库补助之。

续表

序号	由国家立法并执行之事项	由国家立法并执行，或令地方执行之事项	由省立法并执行，或令县执行之事项
14	国家文武官吏之铨试、任用、纠察及保障		
15	其他依本宪法所定属于国家之事项		

1947 年《中华民国宪法》沿袭了曹锟宪法的做法，在其第十章“中央与地方之权限”中，先后列举了“由中央立法并执行之”事项、“由中央立法并执行之”“或交由省县执行之”事项、“由省立法并执行之”“或交由县执行之”事项以及“由县立法并执行之”事项。^{〔1〕}除上述列举事项外，“如有未列举事项发生时，其事务有全国一致之性质者属于中央，有全省一致之性质者属于省，有一县之性质者属于县。遇有争议时，由立法院解决之”。这也是在央地权限争议的解决机制上该部宪法区别于 1923 年宪法的一项明显特征，并于随后在宪法中规定了“地方制度”一章。

表 1-5 1947 年《中华民国宪法》央地权限划分一览

序号	由中央立法并执行之	由中央立法并执行之，或交由省县执行之 ^{〔2〕}	由省立法并执行之，或交由县执行之
1	外交	省县自治通则	省教育、卫生、实业及交通
2	国防与国防军事	行政区划	省财产之经营及处分
3	国籍法及刑事、民事、商事之法律	森林、工矿及商业	省市政
4	司法制度	教育制度	省公营事业
5	航空、国道、国有铁路、航政、邮政及电政	银行及交易所制度	省合作事业
6	中央财政与国税	航业及海洋渔业	省农林、水利、渔牧及工程
7	国税与省税、县税之划分	公用事业	省财政及省税
8	国营经济事业	合作事业	省债

〔1〕 在宪法中规定“由县立法并执行之”事项是 1947 年宪法区别于 1923 年宪法的一项特征，但从具体事项来看，其权限为省权的翻版，为了显示两部宪法对相应事项规定的区别，下述表格中不再显示该类事项。

〔2〕 所列各款，省于不抵触国家法律内，得制定单行法规。