

政治体制改革研究与资料丛书

西 欧 国 家 中央与地方的关系

〔英〕伊夫·梅尼 文森特·赖特主编

朱建军 李明 张福江 韩红 徐小文译

春 秋 出 版 社

D7560.21/
1

DH56/26

政治体制改革研究与资料丛书

西 欧 国 家 中央与地方的关系

[英]伊夫·梅尼 文森特·赖特 主编

朱建军 李 明 张福江

韩 红 徐小文 译

春 秋 出 版 社

1989年·北京

定价：4.10元

出版说明

在我国政治体制改革作为社会主义现代化建设的一项重大理论与实践活动，从党的十一届三中全会算起，已有九个春秋了。目前，它正以不可阻挡的势头向纵深发展。科学地总结我国政治体制改革已有的实践经验，及时了解正确回答改革实践中出现的新情况、新问题，并给以理论的说明，是广大理论工作者和实际工作者的共同责任。为配合这一具有重大现实意义的科学理论研究，推动政治体制改革向前发展，我们编辑出版了这套《政治体制改革研究与资料丛书》。

本丛书将系统介绍我国政治体制的现状与历史沿革，研讨党的十一届三中全会以来政治体制改革的实践经验，探索政治体制改革的规律，并介绍其他国家可资借鉴的政治理论思想和政治体制改革的经验。

我们有志于编好出好这套丛书，但限于条件和水平，缺点失误在所难免，热切盼望得到广大读者的支持、批评和帮助。

《丛书》编委会

春秋出版社

1988年10月

CENTRE—PERIPHERY
RELATIONS
IN WESTERN EUROPE
GEORGE ALLEN & UNWIN
London 1985

据伦敦乔治·艾伦与昂温出版社1985年版译

前 言

这本关于西欧国家中央与地方关系的论文集是弗洛伦斯欧洲大学研究所举行的两次会议的成果。

这两次会议的目的是研究中央与地方关系的一些新问题——涉及两个方面：第一，政府间的关系，第二，中央（从政治上和地理上限定的）与“边缘少数民族地区”的关系。当然，在许多西欧国家，要解决这两方面出现的问题是困难的——这一事实在后面的章节中会不断地提及。在西欧国家，也出现了（除了大量的描述性资料外）一种可能的共同趋向，这就是中央与地方的关系已引起重视并得到处理——尽管西欧国家之间的历史经验、正式机构、法律结构、财政安排、地方行政区域的性质方面有着巨大差别。

在这本论文集里，我们试图避免“技术性”的介绍：我们的目的是介绍（以易读的形式）综合了最新研究成果的一系列的研究，这些研究描述了每个体制的主要特征及其具有的共性。这一课题是巨大的，而且编者也意识到该论文集的不足及局限性。但是，我们相信该书对研究这一课题来说是一部有用的入门书。

我们首先感谢提供稿件者，他们普遍地考虑了编者规定的方针，并对向他们提出的少量批评和建议作了极好的回答。我们还应感谢为会议提供资助和住房的欧洲大学研究所，感谢彼得·理查得教授的非常宝贵的评论，感谢各种语言的翻译者，最后还要感谢我们的秘书艾利森·塔克，他是一个老练的讲效率的模范。

伊 夫·梅尼

文森特·赖特

1984年于弗洛伦斯

目 录

前 言

简 介.....伊夫·梅尼 文森特·赖特(1)

第一部分 中央与地方的关系——政府间的范围

第一章 从中央政府到全国性的政府.....理查德·罗斯(13)

第二章 联合王国政府间的关系.....R·A·W·罗兹(33)

第三章 法国的省级政治行政体制.....弗朗塞·迪皮(82)

第四章 德意志联邦共和国的中央和地方的关系

.....贝尔恩德·赖塞尔特

京特尔·F·沙埃费尔(109)

第五章 意大利中央和地方的关系：法律和政治

结构的影响.....布鲁诺·登特(129)

第二部分 中央与地方的关系——政治空间的范围

第六章 王国的代价：西欧的地区、特性和中央

与地方的关系问题.....德利克·W·厄尔文(155)

第七章 中央与地方的斗争及英国政治... 休·伯林顿(176)

第八章 法国的地区主义和民族国家主义

.....约翰·洛夫林(216)

第九章 西班牙的中央与地方结构：从历史的冲

突到领土联合的和解吗？

.....塞萨尔·迪亚斯·洛佩斯(248)

第十章 比利时：全是地方而没有中央吗？

.....A·马格汉(285)

译后记.....(313)

简 介

伊夫·梅尼 文森特·赖特

在过去15年左右的时间里，中央与地方关系的范例享有不可否认的盛名，人们用各种各样的方法解释它，而且，许多批评家还把它作为批评的目标。中央与地方关系的范例一直为人们所使用，并被不同程度地滥用，而且对它的否定仅仅是为了强调它的广泛用途（作为阐述西欧国家形成、发展及现状的一种方法）。批评家之所以对中央与地方关系的范例持否定态度，是由于它的过分简单的性质和浅显的解释性涵义：根据已为人们所接受的观点，中央和地方就是指所有的地方。中央拥有许多地方，而每个地方又都围绕着一个中央。无论如何，这种批评很大程度上是根据中央与地方关系的一种地理或空间的概念，而不顾其它概念。但是，中央的概念和地方的概念都还包括了更多的内容。重要的也许是，在空间方面并不存在差异，在经济、文化、社会、种族、政治、甚至心理方面存在的差异则是实实在在的，这种差异也许会产生一种对一个地方或几个地方（传播社会的主要的价值、思想或准则）的依赖的感觉。伯林顿关于联合王国的一章特别提到了这个特殊的观点，而且，在马格汉关于比利时一章的某些段落里，这一观点更加理论化了。这种差异对国家政治和行政组织的各种成分之间存在的复杂关系也有影响。

不同的西欧国家的情况差别很大，正如马格汉在他的那章中明确阐述的那样，根据将中央与地方分开的那种差异性来看，中

央与地方的关系有不同的方面。有时（例如在比利时），由民族语言而引起的紧张关系吸引了人们的大部分注意力，而在其它地方（联邦德国是最好的例子），对政府间关系（常常限于财政方面）的研究则集中于政治体制。有时，两种成分交织在一起，以致于变得实际上不可分割：迪亚斯·洛佩斯在关于西班牙的一章中坚持认为这两种成分是交织在一起的——一种使问题特别难以处理的情况。这种情况绝不是固定不变的。例如70年代初期，苏格兰民族主义者戏剧性地出现，把政治空间概念提上了中央与地方关系的议事日程，而它的衰落和撒切尔夫人政府专心于控制公共开支，则又使传统的对政府内部关系的注意重新成为政治辩论的中心。

分析下面几章，在确定每个西欧国家经历的显著特征时，出现了许多相互联系的因素：

（1）分裂的国家结构（中央与地方分裂的程度、性质、特点和强度，以及该国选举的意义）。

（2）过去的影响（一体化过程的成功或其它方面）。

（3）不久前的影响（例如在纳粹后的德国、法西斯主义后的意大利以及佛朗哥主义后的西班牙的反应）。

（4）宪法的制定。

（5）法律传统（布鲁诺·登特在其关于意大利的一章中所强调的观点）。

（6）普遍的政治环境（政党制度的组织与形式，“合法的保护方式”的存在与否）。

（7）经济体制的性质（一个重要的因素，因为经济中央集权化的趋势常常否定政治上的权力分散的影响）。

（8）政府的规模、组织及补充。

（9）政治家的性质（无论他们是否联合行动；无论他们在中央与地方之间是否作为中间人行动——注意，在这方面，重要人物在法国体制中的作用）。

(10) 抵制地方要求的力量(从西班牙的军队,到法国的中央政府和联合王国的财政部的一部分人)。

(11) 在与中央讨价还价中,地方运用自由裁决权的有利条件(R·罗兹在他对联合王国组织间关系的研究中强有力地论证的一个观点)。

这绝不是一个论述详尽的一览表。而且,中央与地方关系的方程式还因为中央和地方都不是一个同性的实体这一事实而变得复杂了。两者都被严重分裂了(从组织上和意识形态上)。

每一种情况都有其独特之处(由无数的可变物所形成),而且,各种分类的尝试总是被证明是不适当的。当然,得出有关西欧国家政府间关系的一般性结论,并指出它们的共同特征和趋势是可能的。既然领土完整问题已如此长期地降至边缘难点的范畴,为什么又如此戏剧性地重新出现,对其原因进行富有意义的探讨也是可能的。的确,德利克·厄尔文在他的那章中(以及最后在别的地方^①)作了极好的论述。然而,把一个综合的、比较的模式中的两个方面联系在一起是比较困难的:可变性太多了,情况太不稳定了。然而,许多事件的研究和现存的分类的尝试使我们能够对这本书的贡献做出一些适当的介绍性的评论。

做出的第一点评论是,为了研究中央与地方的关系,人们必须求助于历史——尽管是为人们所经历、为人们所解释、为人们所操纵的历史。正象德利克·厄尔文在他的那章中所论证的那样,任何与历史无关的探讨都是注定要失败的:现代的中央与地方的关系,只能理解为是一种过去和现在的结合。一个国家内部所出现的紧张是它早期的形成、发展和适应性变化的产物。在地方对中央的争论和战略中,求助于过去经常是地方首先使用的方法。但是求助于过去并非不可避免地包括拟古主义。发展主义流派的某些支持者把来源于历史的地方提出的要求看作是一种阻止政治现代化的企图。与他们的观点相反,地方的觉醒常常是由激烈的经济和社会变迁带来的(而且有时甚至是加强)——这是法

国、意大利和西班牙的事实。当然，不能否认某些地方集团沉浸在一种被人们长期遗忘了的（而且是常常是虚构的）普遍的怀旧感之中。然而，地方的活力和愿望常常为那些最拥护现代化的分子（例如，法国所谓的武力万岁和戴高乐主义者、意大利共产党、西班牙社会党）所利用，这一点必须要回顾。顺便提一句，自相矛盾的是，由于大部分集权化政府常常设立行政机构，或者在某些领域（例如经济计划领域）采用一种新式的决策权下放的方法，这就使地区的愿望有了新的刺激：中央为了自己的目的而实行的职能方面的地方主义，常常煽动起政治上的地方主义。在政府间关系中可观察到的中央与地方关系与在政治空间关系中可观察到的中央与地方关系之间，可以再次看到这种密切的联系。

中央与地方关系的转变是两种显然矛盾的愿望的结果，而且，厄尔文在他的那章中把这两种愿望概括为“保留祖籍”和“选择权”。在从地理上限定的权力和根源于普遍原则（例如平等）的权力之间，存在着一场持久的斗争。这是一场正在所有的西欧的体制中进行，而在社会主义的西班牙已不存在（正象迪亚斯·洛佩斯在他的那章中所指出的）一场斗争。所有的西欧的体制都是以承认“普遍”原则和价值为基础的，它们完全适用于该国的所有公民，而且，一般来说也适用于居住在那个国家的外国人（投票权这样的一些政治权力有时被排除）。例如，平等和公正一般来说被理解为向所有的人提供某些基本的机会和可能性，无论他们是什么种族、宗教、政治、性别或居住地。这样的体制（无论从概念上讲还是从法律上讲）生来就是中央集权的体制，即使政治行政体制也许是联邦制的（西德的情况）、有点联邦制的（西班牙的情况），或越来越地方主义的（意大利的情况）。资产阶级自由和温和的社会主义革命推进了一种集权制的管理；社会改造和现代化的根本手段是中央集权化。实际贯彻自由主义意识形态的最著名的例证之一是第三共和国（1870—1940）时期

的法国，在这一时期，得到一支国家官员（他们中最突出的是小学教师）大军支持的启蒙政治力量，把法国的那些落后的、教权的和君主的部分改造成一个“一体的不可分割的共和国”：从农民变成法兰西人（由尤金·韦伯所著的一本很好的书的标题）准确地抓住了这一过程的实质^②。然而，自相矛盾的是，由于这种结合过程有许多过度的行为，这种过程的实际完成使得它较容易成为人们讨论的问题。正象社会主义者埃德加·莫林所指出的：

“产生文化特性和民族政治结合的那种集权化和现代化过程，还产生了一种种族意识和一种日益增长的要求和从属于一个社区（这个社区与以民族为基础的社会相比隔阂更少和更不受个人感情影响）的愿望。”作为对民族国家的或多或少的人为同化活动的一种反应，地方自治运动经常获得相当大的权力：“保留祖籍权”具有取代“选择权”的趋势，而且普遍的自由价值让位于领土附属的原则。比利时和意大利的阿尔托—阿迪杰是完成“保留祖籍权”选择的最重要的例子：一种比例代表制要求根据人口所具有的领土和语言的特性而对政治代表、行政管理、财政、学校和其它活动进行分配。在理论上，这些极端的事例可能对国家的传统概念提出疑问。虽然马格汉在他的那章里令人信服地作出了一种有着细微差别的解释，但人们已经对比利时提出了这种疑问。在意大利的事例中（就象登特在他的那章中所论证的那样），尽管普遍出现地区化过程和存在着具有特殊法令的地区，中央国家继续行使相当大的权力。

60年代和70年代，联合王国、意大利、法国、西班牙、比利时，甚至联邦德国，在法律和财政方面采取了许多新的作法，有时，这些新的作法深深地改变着中央与地方的关系（有时加强了前者，有时加强了后者）。当然，皮措尔诺和黑歇尔的关于依赖和国内殖民主义的观点都没有阐明这种关系的本质，但从本质上讲，这种关系是复杂的，而且很混乱，尽管这种关系是以合作、共谋关系和一种冲突的、持续的相互影响为基础的。在这本试图

阐明中央与地方关系的性质和复杂性的文集中，每一个研究成果都是采取一种不同的探讨方式，而且，每一个研究都突出了被研究国家所特有的某些要素。然而，不论各种体制具有什么特殊性，下面一点都是很清楚的，即无论在任何地方，最近30年的经验清楚地揭示了，地方不仅仅是全能中央的工具或受骗者。地方如何表明它们的权力或影响，各国之间是各不相同的：例如，将联邦德国巴伐利亚权力和自治的性质、程度和表现方式，同西班牙的巴斯克地区和加泰罗尼亚、意大利的北部工业三角地区以及联合王国的苏格兰地区的情况相比，这是很困难的。必须根据不同的标准对影响和权力作出估价。

60年代以来，中央与地方关系的变化是第三因素的结果，这个第三因素就是中央和地方两者的自身利益。地方的要求是众所周知的，因为它们使得人们对许多事例进行研究并作出理论上的阐述：文化的、经济的和政治的要求常常被统称为一种“地方主义”，由于这种地方主义包括了各种（而且常常是对立的）愿望，因此它越发不明确了。这些要求似乎与中央集权国家的利益甚至每一项原则完全相抵触，而且，中央集权国家的第一个反应（常常是否定的或敌对的）似乎表明了中央与地方利益之间的那种根深蒂固的对抗性，无论如何，国家总是面对着两个它正在不断寻求解决的严重问题：一个是合法性问题，一个是管理问题。合法性问题影响了几几乎所有的西欧国家，而且引起了一个几乎令人着迷的有关这个主题的作品出世。合法性与中央和地方关系的研究有直接的关系，因为，政治代表（保持合法性的关键要素之一）在特征方面总是而且基本上是地方的。当一个国家的一部分领土拥有一个强大的、有特色的实体（例如经济的、宗教的、文化的、地理的，或任何其它理由的），而政治代表的方法完全没有考虑这个实体的时候，国家就要冒它的基础受到怀疑的风险。这个所谓的“民主的赤字”可能有几个原因：划分选区的方法、选举制度的变化、政党的组织、或任何地方选举大会的缺乏。基

本点是，由于一个原因或其它什么原因，国家领土的一个特殊部分——社区的感情没有被给予（或被理解为没有被给予）一个适当的表达渠道。当先前的政府体制不民主的时候，合法性的感情常常得到加强：纳粹德国、法西斯主义的意大利和佛朗哥主义的西班牙（作为对它们中央集权化政府的独裁作风的反应）都为非集权化体制所代替，虽然这三个国家的非集权化程度和方式大不一样。法国的情况也证实了上述阐述。由于维希政权宣布它本身是地方主义的，因此，第四共和国强调它的“完整的和不可分割的”特性。

当集权化的民族国家遭到它的一个或几个地方争权的时候，存在着一种特殊的危险，这种危险就是，它可能抵制不了这种离心力。然而，到目前为止，已经证明这种担心是没有证据的。当然，对地方的让步已使得控制手法和对某种形式的平衡探讨更加复杂和脆弱。但是，新的管理形式（它更是政治的和不太正规的、司法的和独裁主义的）有助于转移危机（比利时、意大利和西班牙）或缓和紧张（法国）。与第一种印象相反，对地方主义的让步有助于巩固民族国家的职能（看起来是官僚主义的，高度集权化的和等级制的），这种职能已经变得与过去30年的社会和经济变化不能共存。

随着地方提出政治要求，面临着管理日益复杂的社会问题的中央政府也提出了政治要求。一种模式似乎已经出现。根据某种“自治的”模式，一个地方当局要求拥有一种决策和管理权力，在经过一个以冲突、施加压力和关系紧张为其特征的长期而又秩序混乱的过程之后，中央政府（用种种方法）授予地方当局以一定的权力。但是，这种权力下放与最初的愿望没有什么关系，因为新的关系是以一种互相补充和相互依赖模式为基础，而不是以自治或从属模式为基础。拥有自己的宪法体制和“合作的联邦制”实践的联邦德国，也许提供了有关这种情况的最系统的例子。同样，（除了一个更长的时期外）联合王国也给予地方政府

以贯彻由白厅决定和控制的政策的任务。政府的“过重负担”已对中央政府的地方观点形成直接的（而且经常是戏剧性的）冲击，并使得中央和地方之间的任务必须作出新的分工。一个事实突出说明这种变化：除了西班牙之外，在每一个西欧国家，地方政府的公共投资都比中央政府的公共投资增长得快。此外，中央将权力下放给它们（社会服务事业、教育、地区经济发展、城市计划）证明了一个事实，即面对地方提出的要求，中央政府可能不再仅仅是予以满足，看起来它完全乐于将贫穷分散！两个最新的例子阐明了下述观点：里根总统的“新联邦制”和密特朗总统的权力分散计划（虽然基本上是以对抗哲学为基础的），突出表明了使中央政府摆脱某种活动和职责的愿望。

因此，大部分西欧国家面对着一一种双重的挑战。大部分观察家把他们的注意力集中在地方（与主要民族形式截然不同）的反中央国家的活动上。分析的重点是这种“少数民族的复兴”，而且常常是它们表达其要求的方法（从跳舞到炸弹暴行），而不是“少数民族复兴”的实质或后果。分析常常具有观察家们的感情色彩。就许多分析而言，革命使得不少正在影响着大部分西方民族国家的特殊变革（政策的安排正在逐渐从中央转移到地方）令人难以理解，据说，革命似乎正在威胁着西方的民族国家。夸大某种现象的本质而忽略其它现象的本质趋势已经产生了影响。然而，支持“少数民族”或“各民族”的那种感情上的动员经常导致互补性或独立过程的加速发展。地方主义的要求经常导致地区化，反过来，地区化又经常导致地方主义；地方感情的表达已经导致了中央在政治、财政和行政管理方面的许多让步，反过来，这些方面的让步又培养了地方的感情。地方的要求和中央的反应如此相互促进。

80年代的10年构成了一个阶段，在这个阶段内，西欧国家显然都开始了改革的过程。在几乎40年的要求、让步和实验之后，每一个西欧国家都经历了中央与地方关系的结构和（有时）实质

的非常彻底的改变。人们也许同意这是一个“抵制现代化趋势的最引人注目的形式”这一共同的想法，或者，人们也许把改革解释为对一部分面对管理人和领土问题的中央政府的一种老练的回答。

当然，改革的过程决不是一帆风顺的，改革的过程也决不是一个单行的过程。中央用一只手不情愿地给予的权力也许被另一只手不情愿地抓住或偷偷摸摸地撤回了。地方也许沉溺于反中央的宣传或讲话，然而，又暗暗担心国家会撤回所给予的权力。反对权力分散的力量（它们决不是都在中央）是强大的，在经济危机的压力下，这些力量很可能会增长：一种对“负担过重”的关心也许完全被一种对公共开支水平的关心而取代，而且，对西欧其它国家来说，撒切尔夫人政府对地方自治的攻击也许仅仅是一种未来模式的第一个迹象。贫穷在一个方面（上面所论述的一个观点）也许可以导致中央的权力下放，但是在地方的财政自治（和潜在的极度浪费）方面，它也许使中央变得非常谨慎。在给予地方权力的时候，除了控制公共开支之外，经济问题也许使得中央变得更加小心谨慎：在令几乎所有的西欧国家感到苦恼的主要经济部门问题上（如钢铁、纺织和造船），或者在影响某些西欧国家的内域问题上，中央的指导是必不可少的。也许还存在着一种日益增强的意识，即许多自吹自擂的关于权力分散的优点也许是被夸大了的：对于那些不加鉴别地反对中央的抨击者来说，赖塞尔特关于联邦德国经验的一章有着某些令人清醒的训诫。的确，在西班牙、联合王国、意大利、法国、比利时，甚至在联邦德国，最近的迹象表明，中央越来越不愿意或者是反对给地方以新的权力，或者有时收回地方所获得的权力，或者侵蚀传统的权力。因此，今后几年，一个与来自地方的对抗性的（实际上是冲突的）压力作斗争的中央，很可能试图采取“平衡矛盾”的长期的行动——这是所有的民主政府的艺术和需要。

注释：

① 参看斯坦·罗坎和德利克·厄尔文合著《领土特性的政治学：欧洲地方发展的研究》（1982），斯坦·罗坎和德利克·厄尔文合著《经济、领土、特性：西欧地方的政治学》（1983年）。

② 参看尤金·韦伯著《从农民到法兰西人》（1976年）。