

GE GUO DI FANG ZHIDU

各国地方制度

许崇德 主编



中國檢察出版社



国防大学 2 060 2632 5

国家科研项目

各国地方制度

主 编 许崇德
撰稿人 (按姓氏笔划排列)

冯 军 刘向文 任 进
许崇德 陈 克 邹 星
胡锦涛 韩大元 谭君久



中国检察出版社

京新登字 109 号

各国地方制度

主编 许崇德

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

徐水京联照排厂照排

河北高碑店市印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 8.5 印张 214 千字

1993 年 12 月第一版 1993 年 12 月第一次印刷

ISBN 7-80086-219-4/D·220

定价：8.50 元

607 57/12

12

前 言

本书是国家教委 1987 年立项的科研项目,承担该项课题的动机是试图通过比较广泛和深入的研究,推动有关学科的进一步发展,帮助读者了解国内外地方制度的基本情况,同时也想为当前我国的政治体制和机构体制改革提供一点材料。参加本书写作的有中国人民大学、武汉大学、郑州大学等单位的专家、教授。

本书绪论部分对地方制度的基本理论问题及其历史演变作了概括介绍,正文部分按国别分别系统地介绍和阐述了若干国家的地方制度。除中国外,我们选择了英国、美国、法国、德国四个在地方制度上具有代表性的西方发达国家,同时选择了俄国、日本、韩国、印度四个在地方制度上具有代表性的周边国家。

本书作为我国大陆系统研究国内外地方制度的第一本专著,力图详尽地占有国内外地方制度的第一手资料,注意反映地方制度理论研究的最新成果和实践中的最新变化,以推动地方制度的理论探讨,并吸收借鉴国外的有益做法。对各国地方制度进行系统研究和探讨,是一项十分复杂的工作,也是我们的初步尝试。由于国内这方面的研究尚未全面展开,有关资料暂付阙如;加之我们水平有限,书中错误、不足之处在所难免,诚恳欢迎学界同仁批评指正。

本书的出版得到了中国检察出版社副社长兼副总编辑苏德永等同志的大力帮助,在此表示衷心的感谢。

许崇德

一九九四年一月

目 录

绪论	1
第一章 中国地方制度	6
一、中国地方制度的历史发展	6
(一) 旧中国地方制度历史概况	6
(二) 新中国地方制度历史概况	8
二、地方各级人民代表大会	12
(一) 性质和组成	12
(二) 职权	13
(三) 工作程序	14
(四) 各委员会	14
三、县级以上地方各级人民代表大会常务委员会	14
(一) 性质和组成	14
(二) 职权	15
(三) 工作程序	16
四、地方各级人民政府	16
(一) 性质和组成	16
(二) 职权	17
(三) 所属各工作部门	17
(四) 派出机关	18
五、民族自治地方	18
(一) 特点	18
(二) 民族自治机关的性质和组成	18
(三) 民族自治机关的职权	19
六、特别行政区	20

(一) 法律地位	20
(二) 高度自治	21
(三) 政治体制	22
(四) 区域组织	23
第二章 英国地方制度	24
一、英国的国家结构	24
(一) 概述	24
(二) 英格兰	25
(三) 威尔士	25
(四) 苏格兰	26
(五) 北爱尔兰	27
二、英国地方制度的历史发展	29
(一) 英国早期的地方制度	29
(二) 英国近代的地方制度	31
(三) 1972 年的地方政府改革	34
(四) 英国地方制度的新变化	35
三、英国地方政府体系与组织机构	35
(一) 英国地方政府的设置	35
(二) 英国地方政府的组织机构	37
1. 地方议会的选举	38
2. 议员	39
3. 主席或市长	40
4. 委员会制	40
5. 常任官员	41
四、英国地方政府和中央的关系	43
(一) 地方权力由中央授予	43
(二) 地方政府的职权范围	44
(三) 地方政府的财政	48
(四) 中央政府对地方政府的监督	52

第三章 美国地方制度	56
一、美国的国家结构	56
(一) 联邦制	56
(二) 地方行政区划	58
(三) 联邦、州与地方的关系	58
二、县	60
(一) 概述	60
(二) 县政府体制	62
三、市	64
(一) 概述	64
(二) 市政府的三种基本模式	68
四、乡、镇、村镇和市镇	71
(一) 概述	71
(二) 乡	72
(三) 镇	73
(四) 市镇和村镇	76
五、特别区	77
(一) 概述	77
(二) 特别区的运行	78
(三) 学校区	79
第四章 法国地方制度	81
一、法国地方制度概述	81
(一) 法国的中央集权制	81
(二) 权力下放和地方分权	81
(三) “权力下放机构”	82
(四) 地方分权单位	83
二、市镇	87
(一) 市镇议会	87
(二) 市镇长	88

三、省和大区	90
(一) 省级地方单位的机构	90
(二) 大区体制及机构组织	93
四、特别地方单位	94
(一) 巴黎	94
(二) 科西嘉	95
(三) 海外地方单位	95
第五章 德国地方制度	97
一、德国的统一与行政区划	97
二、州和地方制度的宪法基础	99
(一) 联邦与州的权力划分	99
(二) 地方自治的宪法保障	103
三、县和市	105
(一) 县和市的含义	105
(二) 县和市的职能	107
(三) 县市的政权组织形式	110
四、乡和镇	111
(一) 乡和镇的含义	111
(二) 乡和镇的职能	113
(三) 乡和镇的管理组织形式	114
第六章 俄国地方制度	118
一、俄罗斯联邦的行政区划	118
(一) 俄罗斯联邦行政区划的由来	118
(二) 俄罗斯联邦行政区划的变化发展	120
(三) 俄罗斯联邦现行的行政区域单位	122
(四) 俄罗斯联邦现行的民族自治单位	124
二、俄罗斯联邦中央和地方之间的关系	126
(一) 俄罗斯联邦中央和地方关系的一般原则	126
(二) 属于联邦中央行使的职权	129

(三) 地方组织和属于地方行使的职权·····	130
第七章 日本地方制度 ·····	139
一、日本地方制度概述·····	139
(一) 日本地方自治的含义·····	139
(二) 日本地方自治制度的历史沿革·····	140
(三) 日本的行政区划·····	144
二、地方公共团体·····	144
(一) 地方公共团体的种类·····	144
(二) 普通地方公共团体间的关系·····	145
(三) 普通地方公共团体议会·····	146
(四) 普通地方公共团体的执行机关·····	151
(五) 普通地方公共团体首长与议会的关系·····	155
(六) 特别地方公共团体·····	162
三、居民自治与居民的权利·····	167
(一) 居民与居民自治·····	167
(二) 居民的权利·····	167
四、中央与地方的关系·····	174
(一) 中央与地方的权限划分·····	174
(二) 中央控制地方的手段·····	175
第八章 韩国地方制度 ·····	180
一、韩国地方自治制度概述·····	180
(一) 地方自治概念·····	180
(二) 韩国地方自治制度的历史发展·····	181
(三) 行政区划·····	184
二、地方自治团体的基本原理·····	186
(一) 类型·····	186
(二) 性质·····	187
(三) 构成要素·····	187
(四) 地方自治团体权限·····	189

(五) 地方自治团体相互关系·····	192
三、地方议会·····	193
(一) 地方议会发展简史·····	193
(二) 地方议会的性质和地位·····	194
(三) 地方议会组织·····	195
(四) 地方议会会议·····	201
(五) 地方议会职权·····	202
四、地方行政机关·····	208
(一) 地方自治团体首长的地位·····	208
(二) 地方自治团体首长与地方议会的相互制约 关系·····	211
(三) 地方自治团体的所属行政机关·····	213
(四) 地方自治团体的特别机关·····	214
(五) 地方自治团体事务·····	215
五、中央与地方关系·····	218
(一) 概述·····	218
(二) 中央对地方的干预方式·····	219
(三) 中央与地方关系中存在的问题及改革方向·····	221
第九章 印度地方制度 ·····	227
一、印度地方制度概述·····	227
(一) 印度地方制度的涵义与特征·····	227
(二) 印度地方制度的目标与基本原则·····	228
(三) 印度地方制度概况·····	230
二、印度地方制度的历史发展·····	231
(一) 英国殖民统治前的地方制度·····	231
(二) 英国殖民统治时期的地方制度·····	233
(三) 印度独立后的地方制度·····	234
三、印度地方政府的组织和权限·····	236
(一) 村潘查亚特的组织和权限·····	236

(二) 乡潘查亚特委员会的组织和权限·····	239
(三) 县议会的组织和职权·····	241
(四) 市政委员会的组织和职权·····	242
(五) 市参议会的组织和职权·····	244
(六) 地方政府中的行政官员·····	245
(七) 党派在地方选举中的作用·····	247
四、地方财政·····	247
(一) 基本状况·····	247
(二) 村潘查亚特的财政来源·····	248
(三) 乡潘查亚特委员会的财政来源·····	249
(四) 县议会的财政来源·····	249
(五) 市政委员会和市参议会的财政来源·····	250
(六) 地方政府的财政支出·····	250
五、邦政府对地方政府的监督和控制·····	251
(一) 邦政府监控地方政府的理由与限度·····	251
(二) 邦对地方政府的监控手段·····	252
六、印度地方制度的成绩、问题与发展趋势·····	253
(一) 成绩·····	253
(二) 问题·····	254
(三) 发展趋势·····	255

绪 论

地方制度是国家制度的一个重要内容。地方制度问题也是政治学、宪法的重大研究课题。

恩格斯在阐述国家起源时指出：“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民。”^①原始社会解体，由血缘关系形成和保持的氏族公社被国家所替代，“这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共同的。”^②国家发展到了今天，它的具体内容和外壳固已发生许多重大变化，形色多采。但其“按地区来划分它的国民”这个基本特点却是始终不变的。而且，无论小国寡民或是泱泱大国，按地区来划分它的国民往往是多层次的。国家政权的外观可拿宝塔的形象加以比喻：居于顶巅的是最高统治权，或称中央政权。其组织形式为中央政府，对外代表国家。以下各层是地方政权。二层、三层或者多层，都是以地区划分为依托来设置地方政权的。单一制国家如此，联邦制国家也是如此。不过后者更多了一重邦（States）的联合罢了。

在统一的国家里把领土分层次地划分，并按划分区域设置各级地方政权，这是人为的，是统治者为了便于统治民众和管理公共事务的需要而为之的。因此，在特定的国家里，如何划分行政区域？按照什么原则建立各级地方国家机关？在中央集中全国的权力的前提下，地方应有何等程度的自主性？地方国家机关应享有什么样的权力？一言以蔽之，建立何种地方制度的问题对于统治者来说，决不是能够等闲视之的事。它对于国家的巩固和发展，影响之大是无可否认的。但同样不容忽视的是，地方制度同整个国

① 《马克思恩格斯选集》第四卷，第166页。

② 同上 第167页。

家制度一样，经常处在时代的发展过程之中。当人类社会产生、发展了资本主义生产关系时，政治思想和政治制度随之发生空前的变革。诸如“三权分立”、议会制、普选制、人权保障等等构成了资产阶级民主的政治体系。当然，其中也包括着“地方自治”的新原理。

地方自治是相对中央政府对于全国的绝对控制而言的。它是对集中制国家体制的突破。1789年，托列（J·G·Thouret）在法国制宪会议上首先阐发了他所主张的“地方权”思想。托列运用自然法理论，把地方团体比作个人，认为地方团体应该象个人拥有自然权一样拥有地方权。而地方权的性质是不能与国家权相混同的。托列的地方权思想被后人称为“1789年的理念”，对其后的大陆各国宪法影响很大。晚近的欧美各国所建立的地方制度虽然都算不上是真正意义的地方自治，但无疑地，自由主义的地方自治思想以及制度作为资产阶级民主发展的内容已被广泛流传。本书阐述的各国地方制度将透过一些具体的实际来展示这种情况的梗概。

围绕着对地方自治权的性质的认识，学术界大体上存在过以下几种学说：

（一）固有权说。此说来源于1789年法国大革命时期托列的地方权思想。这一学说认为，法人与自然人一样，也享有固有的人格和权利。既然自然人享有天赋的、不可侵犯的基本人权，那么，地方自治权对于地方团体而言，也同样是固有的前国家的权利。固有权说的弱点在于：（1）此说认为实行自治的自治团体出现于近代国家之前，这种观点缺乏事实根据和历史传统的支持；（2）国家主权的单一性和不可分性作为近代公法学的原理已获得普遍承认；（3）此说虽风靡一时，但19世纪末，“传来说”渐占上风，因而此说影响消退。固有权说尽管有上述弱点，然而它在学术界仍旧为大家所重视。

（二）承认说。此说与固有权说相对立而产生，是传来说的一

种形态。它产生于 19 世纪后半叶的德国。此说认为自治权不是固有的，而是来自国家的委任乃至恩赐，总之是由国家给予地方团体的。此说即使到了魏玛宪法时期，仍为许多学者所接受。承认说与后来的“制度保障说”相比，既有相同的一面，又有不同的一面。相同之处在于地方团体的权能来自国家统治权；不同之处在于制度保障说的核心是保障的范围和内容，而承认说则侧重于国家的承认、容许乃至委任。

（三）制度保障说。此说在魏玛共和国后半期的德国公法学中影响极大。第二次世界大战后德意志联邦共和国承袭此说而成为占统治地位的学说。德国联邦宪法法院的判例也采纳此说。制度保障说的主要论点是，地方自治的保障不是基于地方团体的前国家的固有权，而是保障在历史传统过程中形成起来的公法上的地方自治制度。此说属于广义的传来说，但与承认说不同。此说的侧重点在于地方自治的保障。制度保障说的倡导者是卡尔·斯密特。此说的产生背景是，当时德国公法学者围绕魏玛宪法关于公民基本权利一章中第 127 条的理解，出现了作为少数的固有权说和作为多数的承认说之间的对立。为了解决这种对立，提出了制度保障说。此说认为，魏玛宪法第 127 条的意义在于：立法者不能制定破坏作为国家公法上的制度的地方自治的法律，也不能制定破坏由历史传统形成的制度内容及其本质内容的法律。否则，此类法律应属违宪。制度保障说的弱点为，那些不被立法所限制的本质内容究竟是什么？这个问题在学者之间是并无一致的见解的。

除了以上几种主要的学说外，近一二十年来，伴随着公害的蔓延以及与此相应而各国所作的保护生命、环境等的努力，加之议会制的弊端越来越显露出来。在此条件下，各种学说更加趋于从重视人权保障和人民主权等方面展开论述。

地方自治思想波及中国，为时较晚。中国自推翻清王朝的封建专制统治后，地方自治曾一度在中国的政治生活中风行起来。例如，本世纪 20 年代初，中国兴起省宪运动。湘、浙、粤、川等曾

正式起草省宪（有的称“省自治法”）。由于历史的局限，省宪运动及联省自治等主张和活动虽然很快便归于沉寂，而且它在实践上也远不如西方的地方自治，但此类事实却足以显示地方自治理论在中国近代历史上并不是毫无影响的。

孙中山是具有浓厚的民主主义思想的革命家。在1924年4月发表的《建国大纲》中提出主张：训政时期由政府协助各县人民筹备自治，待条件成熟，便可由人民选举县官执行一县的政事，选举议员议立一县的法律，县民行使选举、罢免、创制、复决4权，就是一个完全自治的县了。各县的地方自治政府成立以后，可以选代表1人，参与中央政事。《建国大纲》还设想：凡一省之内，全部县都已达到完全自治时，就是宪政开始之日。宪政时期应由国民代表会选举省长作为本省自治的监督。而省的行政则应受中央的指挥。县是自治单位，省立于中央与县之间以收联络之效。中央同省的权限采“均权制度”。凡事务有全国一致的性质的划归中央；有因地制宜的性质者，则划归地方；不偏于中央集权或地方分权。孙中山的地方自治思想与均权主义学说具有它自己的特色。但是，终国民党统治的数十年中，却并未能真正实践孙中山的理想。

1949年中华人民共和国成立。新中国无论在官方文书或在理论学术中涉及我国的地方制度以及与此有关的问题时，均摒弃“地方自治”的字眼。根据毛泽东的学说，中国的体制叫做民主集中制。只有推行民族区域自治的自治区、自治州、自治县称民族自治地方，还有在本世纪末行将建立的特别行政区实行高度自治，从而运用了“自治”的字眼。民主集中制的主要原则是在民主的基础上实行地方服从中央、下级服从上级。它是集中与分散的有机结合。中央集权的程度和地方自主的程度可因形势与条件的变化而及时调整，即通常所谓通过“收权”或者“放权”来解决中央与地方之间的矛盾。1956年，毛泽东曾把中央与地方的关系列为十大关系之一。毛泽东主张“应当在巩固中央统一领导的前提

下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”^①根据这个思想，现行宪法规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”^②

这里姑且不谈民族自治地方和特别行政区的享有的自治权，只以全国最普遍的省与直辖市来剖析，就能够得出中国的地方享有很大的自主性，不逊于西方国家的“地方自治”甚至超过了他们。在我国，设置地方各级人民代表大会作为各该地方的人民行使国家权力的机关；国家的立法权集中在中央，但省、市的人民代表大会及其常务委员会有权制定并颁布地方性法规；有权通过本地方的财政预算；省长市长等地方各级行政官员不由中央委派，而由本级人民代表大会自己产生；地方人民代表大会讨论决定本行政区域内各方面工作的重大事项，地方各级政府管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，任免行政工作人员。可见，地方拥有相当大的权力。

毛泽东十分强调地方制度的重要性。他说：“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。这个问题，有些资本主义国家也是很注意的。它们的制度和我们的制度根本不同，但是它们发展的经验，还是值得我们研究。”^③本书除中国而外，简述了几个主要资本主义国家以及周边国家的地方制度。从事该项目的初步研究，也正是基于“这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”的认识。

① 《毛泽东著作选读》下册，第729页。

② 《中华人民共和国宪法》，第3条。

③ 《毛泽东著作选读》下册，第730页。

第一章 中国地方制度

一、中国地方制度的历史发展

(一) 旧中国地方制度历史概况

中国是个历史悠久的国家，早在秦汉时代就有了相当完备的地方制度。秦并六国，建立统一的中央集权制的国家，将全国分为 36 郡。后平百越，又置 4 郡。郡设郡守，为郡的最高首长，另设郡尉 1 人负责守卫，监御史 1 人负责监察。每郡辖若干县，县设令或长。万户以上的县称县令。西汉沿用郡县制，但同时并置藩国。汉郡只设太守和都尉，不设监御史。汉武帝时，郡与国共有 103 个。为了便于中央控制，又在郡、国之上设 13 州。州设刺史，代表中央监察地方。东汉末，把刺史改为牧。牧不作为中央的代表，而是地方官了。

晋仍采州、郡、县三级地方制度。但同时又采封建制，与汉初相似。到了隋朝大业二年，改全国地方三级为两级，即州与郡为同级。州、郡均领导县。唐沿隋制，仍采州（郡）、县两级。州设刺史，郡设太守。与州、郡同级的还有府。府设牧或尹。唐开元间，在边区设都督府。后来都督改称节度使。此制逐渐沿用到内地。唐贞观时，全国州郡共有 328 个之多。因此将全国分为 10 道（后分为 15，最后分为 40 多道）。道开始不是行政区，后成为监察区。道设采访使代表中央监察地方。肃宗时改采访使为观察使，兼有行政权和军权，于是道就成为最高一级地方行政了。它与节度使制度结合，酿成后唐藩镇之乱。

宋平息五代之乱，采中央集权制。地方分为州县两级。首都