

宪政概念双语丛书

The Constitutional Concepts Bilingual Series

名誉主编：T. 弗莱纳

The Honorary Chief Editors: Dr. Thomas Fleiner

主编：谢鹏程 L.F. 巴斯妲

The Executive Chief Editors: Dr. Xie Pengcheng

Prof. Lidija Basta Fleiner

地方分权

——比较的视角

Decentralisation:
a Comparative Overview

[瑞士] J. 布莱泽 著

肖艳辉 袁朝晖 译

温珍奎 校

中国方正出版社

宪政概念双语丛书

The Constitutional Concepts Bilingual Series

名誉主编：T. 弗莱纳

The Honorary Chief Editors: Dr. Thomas Fleiner

主编：谢鹏程 L.F. 巴斯妲

The Executive Chief Editors: Dr. Xie Pengcheng

Prof. Lidija Basta Fleiner

地方分权

——比较的视角

Decentralisation: a Comparative Overview

[瑞士] J. 布莱泽 著

肖艳辉 袁朝晖 译

温珍奎 校

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方分权: 比较的视角: 汉、英/ (瑞士) 布莱斯编; 肖艳辉, 袁朝晖译.
—北京: 中国方正出版社, 2009. 1
(宪政概念双语丛书)
ISBN 978 - 7 - 80216 - 339 - 3

I. 地… II. ①布…②肖…③袁… III. 司法制度—研究—英、汉
IV. D916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 202296 号

宪政概念双语丛书

地方分权——比较的视角

【瑞士】J. 布莱泽 编

肖艳辉 袁朝晖 译

温珍奎 校

责任编辑: 康 弘 谢文华

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66250958

网 址: [www. FZPress. com. cn](http://www.FZPress.com.cn)

责编 E-mail: [XWH@fzpress. com. cn](mailto:XWH@fzpress.com.cn)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 960 毫米 1/16

印 张: 17. 25

字 数: 340 千字

版 次: 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 339 - 3

定价: 38.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

宪政概念双语丛书是我在瑞士弗里堡大学联邦制度研究所进行博士后研究期间提出倡议，由该所国际合作与咨询中心与湖南大学法学院开展的一个合作项目。

我们不能指望学术著作对改革进程发挥直接的指导作用，但是，好的学术著作可能对改革进程产生深远的影响，而且，学术著作越是具有普遍的适用性，越有可能在中国得到应用。这套丛书不是挑选已有的著作，而是基于如下理念和宗旨组织瑞士学者撰写的：

一、立足瑞士和其他发达国家的宪政基本制度，再现西方国家探索宪政的思想进程，甄别出必要的、过渡性的和附属的宪政制度，从而增强我们建设社会主义宪政的自觉性、主动性和科学性。

二、结合瑞士和其他国家的宪政经验和惯例，系统而准确地阐述宪政基本概念，为有关理论与中国实践的结合寻找基点。

三、着眼于中国的宪政研究和宪政建设，向中国学者和决策者以及所有关心未来宪政改革的人提供有益的参考资料和备选方案。

丛书的第一批包括：（1）地方分权——比较的视角；（2）司法机关的独立性；（3）法治；（4）宪政的理念；（5）市场经济的宪法；（6）多元文化下的联邦体制：瑞士的实践。这些主题实质上是许多国家在宪政建设的进程中最重要和最有争议

的问题。

这是一套普及性的学术著作。丛书的作者都是该领域的专家，具有比较研究的知识和对转型社会的认识。我们对丛书的内容和语言风格都提出了具体的要求。每一本书要尽可能包括如下六个方面的内容：历史回顾、概念的基本含义、相关的基本制度、瑞士的相关制度和实践、前社会主义国家在社会转型实践中的教训、前瞻性研究。语言必须容易理解，内容必须既有涉及不同概念的导论，又有实际范例。语言风格的要求是：**屠夫能读懂，学者能引用**。当然，优美的语言和人生的智慧是每位作者和译者的努力追求。

这套书及其作者乃至西方宪政都不是我们进行社会主义宪政建设的导师，而是宪政材料的提供者和宪政思想的交流者。简单地说，西方是一面镜子而不是一个榜样。

组织外国专家为中国人写书，这大概是一种冒险。我们侥幸获得成功，要感谢各方志士仁人的关怀和帮助，特别是瑞士驻中国大使周铎勉先生，瑞士外交部发展与合作署官员康拉德·斯比克尔先生，瑞士联邦制度研究所所长托马斯·弗莱纳教授，联邦制度研究所国际合作与咨询中心主任 L. F. 巴斯妲教授，湖南大学法学院的两任前院长刘定华教授和单飞跃教授，以及瑞士方的各位作者和中方的各位译者、译校者。还要感谢的是瑞士联邦发展与合作署和湖南大学法学院，正是他们的资助才使这套丛书的写作和翻译成为现实。

谢鹏程

2008 年于北京



General Preface

The project of Constitutional Concepts Bilingual Series (CCBS) was my proposal and successfully jointly sponsored by the Institute of Federalism of University of Fribourg of the Swiss Confederation (IFF) and the Law School of Hunan University of P. R. China (LSHU).

Academic works can not be expected to guide reforms directly, but good works usually have far-reaching and deep influences on reform processes. In some sense, the more universally applicable the works are, the more applicable to China they may be. This book series are not selected from the published, but are written by Swiss law scholars on the following bases:

1. Based on constitutional systems of Switzerland and that of other developed countries, the book series-resurges the thought processes of their explorations for constitutionalism, and distinguishes the essential, transitional, and accessorial constitutional systems, so as to raise the self-consciousness, self-moving and scientism of the Chinese progresses of socialistic constitutionalism with Chinese characteristics.

2. Combining the experiences and practical examples from Switzerland and other countries, the book series dem-

onstrates the fundamental concepts of constitutionalism systemly and exactly to find the starting points for application of related theories in China.

3. Focusing the constitutionalism researches and constitutionalism construction in China, the series provides rich references and alternatives to rich references and alternatives to scholars and policy makers as well as the Chinese public who seek future reform, with rich reference materials.

The first series includes 6 books with subjects most relevant of the reform debate: 1) Decentralization: A Comparative View; 2) Judicial Independence; 3) Rule of Law; 4) Ideas of Constitutionalism (Liberty, equality, fraternity, Security, Diversity and Solidarity); 5) The Constitution of Market Economy; 6) Multicultural Federalism: The Swiss Case; which reflect the most important and controversial issues in the process of constitutional construction of many countries.

This book series is academic works designed for popular reading written by experts in the field with knowledge of comparative study and transforming society. The content and the language style were required with concrete standards. Each: historical review (retrospective research), basic implications of the concepts, institutional guarantees, lessons from the transitional practices of other main former socialism countries, prospective research, relevant case study of Switzerland. The language must be easy for understanding and each book should include introductions of different concepts and practical examples. The requirements of language style are "easy enough for butchers to read, deep enough for scholars to quote". Of course, the beautiful language and the wisdom of life will be appreciated.

The series and their authors and the west constitutionalism



as well are not the teachers of us to construct Chinese Socialistic constitutionalism, but are providers of constitutionalism references and communicators of constitutionalism thoughts. In other words, the West is not a model but a mirror.

It was quite a venture for me to invite foreign experts to write the series for Chinese people. We owe great thanks to Prof. Thomas Fleiner, Director of IFF; Prof. Lidija Basta Fleiner, the director of IRCC; Dominique Dreyer, Swiss ambassador to China; Konrad Specker, officer of Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC); Prof. Liu Dinghua and Prof. Shan Feiyue, former dean of LSHU; and authors and translators of the book series. Especially, we should thank Swiss Agency for Development and Co-operation and Law School of Hunan University (LSHU) for having given us financial support to write and translate these manuscripts.

Xie Pengcheng
Beijing, 2008

目 录

地方分权的关键问题、主要趋势

及未来的发展 L. F. 巴斯妲 /1

一、论题和方法 /1

二、关键问题 /2

三、南欧、中欧和东欧国家：地方分权的基本走
势和主要问题 /5

四、结论：地方分权论辩的未来和研究的新议程 /8

地方分权主义 D. 波普维克 /10

引 言 /10

一、地方分权主义的广义概念 /11

二、地方分权制国家 /12

三、地方分权制的功能 /14

四、地方分权主义者的成就 /20

五、直面挑战：新民主国家和地方分权主义 /32

结 论 /40

自治与共治的平衡 N. 托普温 T. 斯朵夫 /42

引 言 /42

一、自治与共治 /43

二、单一制、联邦制和邦联制国家	/43
三、对称性和非对称性	/45
四、自治和共治理论	/46
五、自治和共治实践	/48
结 论	/61

发展中国家支持地方分权的教训

F. 莫萨达 托马斯·弗莱纳	/62
引 言	/62
一、对地方分权进程的期待	/63
二、财政转移支付	/65
三、发展中国家支持地方分权的反思与教训	/67
四、发展中国家地方分权经验教训的总结和有待澄清的重要问题	/76

瑞士的联邦制和民主制 J. 布莱泽 /80

一、从邦联到联邦：1291—1848 年的瑞士	/81
二、1848 年的瑞士联邦制	/85
三、1848 年宪法	/87
结 论：联邦制是一种社会实践	/107



Table of Contents

Decentralisation: Key-issues, Major Trends

And Future Developments By Lidiya F. Basta /111

On the topic and the approach /111

Key-issues /112

Countries of the Southern and of Central and Eastern

*Europe-basic trends and major issues of
decentralisation* /117

*Conclusion: Towards future developments and a new research
agenda in the debate on decentralisation* /121

Bibliography /122

Regionalism By Dragoljub Popović /125

Introduction /125

Broader notions of regionalism /126

Regionalised state /127

Functions of regionalism /130

Regionalist achievements /138

Facing the challenge—new democracies and regionalism /155

Conclusion /166

Bibliography /167

Balancing Self-rule And Shared Rule

By Thomas Stauffer and Nicole Töpperwien /169

Introduction /169

Fundamental concepts /170

Self-rule and shared rule in theory /174

Self-rule and shared rule in practice /177

Conclusions /194

Bibliography /195

Lessons From The Support For Decentralization

In Developing Countries By Flora Musonda and

Thomas Fleiner /198

Introduction /198

Expectation from decentralisation process /199

Fiscal transfers /203

**Reflections and lessons learned by decentralisation support in
developing countries** /205

**Summary of lessons and important issues to acknowledge in the
decentralisation efforts in developing countries** /216

Bibliography /220

Federalism And Democracy

In Switzerland By Jeremias Blaser /222

Historical aspects of Swiss federalism /222

Federalism and Democracy /244

Conclusion : Federalism as a social practice /258

Bibliography /260



地方分权的关键问题、主要趋势及未来的发展

L. F. 巴斯妲

一、论题和方法

“地方分权”^①一词使用广泛，定义众多，因而有必要对该词在本文中的用法作一比较清晰的界定。关于地方分权问题，人们首先会遇到两个互相独立又紧密相连的问题：

1. 政府间的程序，即从联邦到州或从中央到地方的各级政府之间的管理分权；

2. 解除管制，即政府与市场、准市场和非政府组织之间的分权（与公共部门的平衡不同的市场资源配置）。

本文关注第一个问题，将讨论地方分权作为国家组织及其治理方法的一个特定概念，包括经济和财政的分权问题，这个方面是我们正确理解分权的关键。

地方分权本身不是一个绝对的概念，而是相对的概念，它可以理解为只“反对不同的规范模式，或者不同的实际出发点”。当我们介绍政府间的结构和程序时，必须结合分析和实证的方法，均等地考虑两个事实：

1. 当指涉政府结构及相关功能时，“地方分权”一词描述的是从旧的制度向新的制度结构的发展和变化过程；

^① decentralization、decentration、diuision of power（seperation of power）依次应译为：地方分权、权力下放、分权。地方分权指纵向分权、即国内政府上下级之间的分权；权力下放一般为集权国家的调节措施；分权包括中央机关之间的横向分权和中央与地方的纵向分权，但通常指前者。——译校者

2. 当指涉地方分权趋势的分类时,面临的一个问题是,如何从概念上吸收既定地方条件的特殊性产生的影响。

后者有四个方面:(1) 经济发展水平;(2) 代议制民主的发展程度和民主制度的经验;(3) 居住制度结构(关键是城镇与乡村);(4) 短期问题以及长期的转轨要求。

二、关键问题

政府地方分权的关键问题包括:地方分权的基本概念、影响特定地方分权进程的主要因素以及具体地方分权中涉及的价值或目标问题。

(一) 分区、分权、联邦国家

世上没有完全单一制的国家。至少每个国家都是由地方分权单位的市镇组成。因此,主要的问题也应运而生:如何区分实行分区的单一制国家、实行地方分权的单一制国家和联邦制国家。理论上已经确立了几个标准。一般来说,这些标准可以概括如下:

在权力分散体制中,地方管理权委托给在地方区域行使权力的中央政府的代理人。国家通过财政和纪律的措施实行控制。中央行政机关既可以撤销(地方的)决定,也可以收回下放的权力,也可以作出相反的决定:即扩大地方政府的权限。权力下放体制与议会政府相结合常常会产生重大的集权效果,因为首相在必要时得以独立决定政府的政策和是否分权。

与权力下放不同,地方分权意味着中央政府或其代理人的权力转交给地方政府的代表,后者不直接对中央政府或其代理人负责。

联邦制和地方分权制的主要区别大多在于两者的下级政府的自治地位有明显不同。联邦国家中的成员国行使着原始自治,而这种情况不同于单一制国家中地方分权区域的自治。换言之,成员国的自治建立在宪法上,并由宪法加以保障,而不是像地方分权一样仅仅根源于普通立法(成文法)。前者意味着宪法、普通立法、行政和司法的自治,也包括成员国组织的自治;原则上,后者则意味着地方分权区域仅有“纯粹的行政特征”,而不得行使立法权或司法权。联邦制的成员国官员不受中央政府节制,而在实行地方分权的单一制国家里,地



方政府总是因贯彻中央权力的意志而存在，也就是说，他们仅行使中央授予的权力，因此，他们仅限于在国家立法确定的范围内行事。

这样，地方分权国家和联邦国家之间最显著的区分标准取决于成员国参与形成中央意志的方式，这种参与不是依据成员国的人口来确定的。自行组合权作为自治的必备权利，成员国放弃了初始的宪法认可权。这意味着，通过权利转让形成的联邦国家（如比利时），中央政府必须放弃某些重要的权力。

（二）影响地方分权的因素

一般而言，影响某个特定国家的地方分权的进程的因素多种多样，涉及面很宽，包括法律传统、宪政框架中的主要制度性机制、政治架构和经济背景。其中，最重要的有如下这些方面：

首先，地方分权受到支持该制度的法律传统的强烈影响。与大陆法系不同的是，普通法系不是建立在规范的等级上，这就是在众多因素之中，为什么说英语的单一制国家比说法语的国家更能够接受地方分权的原因。英语国家的地方政府并不单是中央政府在地方的代表，“原则上，它是作为责任政府建立起来的，在自己权限内行使职责”。^① 举一个简单的例子，中央通过的许多授予地方政府权力的立法，在不列颠实施产生的地方分权效果远大于在法国产生的地方分权效果。在英国，执法官员对地方政府负责；在传统的法国体制内，警察局长及其属员直接受制于中央政府的惩戒控制（法国最近有所变化，但希腊和土耳其依然如故）。然而，英国中央政府仍然通过财政补贴方式控制地方政府。此外，他们还可以通过司法裁定执行法律，但没有直接的约束力。也就是说，地方自治通过越权原则获得司法保护。地方政府在确定的权限范围内的行为都将获得法庭的支持。在英国，行政职能虽然配置给了地方政府，但它们（地方政府）依然拥有制定众所周知的次级立法的地方法规的某种立法权力。

特定单一制国家的集权或者地方分权的程度更取决于制度设计上的两个关键因素：

^① 参见 J. BRIDGE, *The English System of Local Government*, in: *Federalism and Decentralisation*, PIFF, Fribourg, 1987, p. 428.

1. 中央政府和地方政府之间的权力配置在法律上的设计方式;
2. 中央政府的主要机构(权力体系)内部之间的分权方式。

假设如果许多重要的中央权力都授予政府或者国家首脑(如俄国),而不是授予拥有政治复决权的立法机关(如瑞士),那么,这个特定的权力制度就较倾向于集权。如果立法机关中仅只有一个地方政府的代表(第二院,推进地方利益),而没有由全国范围内的选举团体选出的代表,那么,这个权力制度也是集权式的。在第二院制度中,选举制度以牺牲第二院中的地方利益为代价而可能成为削弱全国性政党影响的最佳手段。然而,这种选举制度在支持或反对特定国家中的地方分权的重要意义远远大于这些。如果选区与地方分权区域对应,而且这些选区中的每个党派都自行推举候选人参加选举,那么,结果肯定与选区与地方分权区域不一致时的情形迥异,而与联邦德国的比例制度相同:在德国,中央级的政党推举候选人,填报州的名单。最后一个要点是,地方党派——如果有的话——对推进地方分权贡献颇大。

最后,非常明显地,在所有由中央决定财政问题及其中央与地方分享财政方式的场合,集权都具有优先性(总而言之,财政自主是影响政府内部分权的重要补充原则)。这个问题将会进一步讨论。

但原则上,特定分权制度的实际效果不取决于法律框架,也不依赖于某部特别的宪法。要使政府真正享有法律所赋予的权力,还必须考虑两个必不可少的因素:首先,所研究的政府必须有决策能力;其次,所研究的政府应该可以采取必要措施完成其使命。换句话说,只有当实质任务和权力转交与政府职员及财政措施相应配套时,地方分权才能有效实施。

除此之外,国家或地区的经济发展水平能够单独对政府间地方分权的可能性产生重大影响,因为低收入的经济常会导致集权。也就是说,国家财政收入增加后,确实授予了地方政府更多的职责。

(三) 关于分权的讨论

地方分权案例中提到的地方分权的主要目标/价值,可以简述如下:

1. 推进民主(草根民主);



2. 保护自由和人权（纵向的制衡）；
3. 通过责任代表增进效益；
4. 提高服务质量；
5. 促进社会 and 经济发展。

最后，地方分权可以成为培育新政治家、行政官员和公务员的温床，且还能削减开支。在进行的大多数地方分权活动中，上列观点汇合为要求良治与依法行政的呼声。例如，大城市的市政间的地方分权是为了应对办事效率降低的问题。公共服务和设施让人们触手可及，还照顾了当地特殊条件和情况，从而满足了当地人民的需要。市民的卷入意味着更需要依法行政，因为决策过程的卷入可能变成参与，并实现融合^①。

根据地方分权案例的基本论断，世界银行良治项目^②以及联合国开发计划署的人权发展项目都强调，地方分权既提高了地方的自治水平和地方的积极性，促进了经济的发展；也重建了基层的自由，促进了民主的发展。此外，地方分权还派生出了一些原则以作为处理发展中国家问题的良方。在非洲，联邦主义和地方分权化的问题被认为是“在身份冲突中寻求民主复兴的核心问题”。阐述和区分地方分权的最好办法之一，就是去看一看财政地方分权的例子。

三、南欧、中欧和东欧国家：地方分权的基本走势和主要问题

（一）概述

什么国家更适宜地方分权，迄今为止有三种主要的答案：在前两个答案中，“发展的阶段”和规模（国家越大，越需要地方分权）起着重要作用，而在那些持续存在社会和政治动荡威胁的国家中，“危机效应”通常都能够勉强给予地方政府自由裁量权。但是，中央政府治理能力缺乏的“副作用”可能导致对地方政权的一种事实上的承

① 这里值得一提的是，民主与分权进程中的相关性已被视为理所当然的理由，但分权对法治的效果当然不是明显的、直接的和积极的。

② “良治”通常被定义为基于制度化的游戏规则之上的政制关系与公共领域的管理关系，以确保效率、诚信、透明和合法。