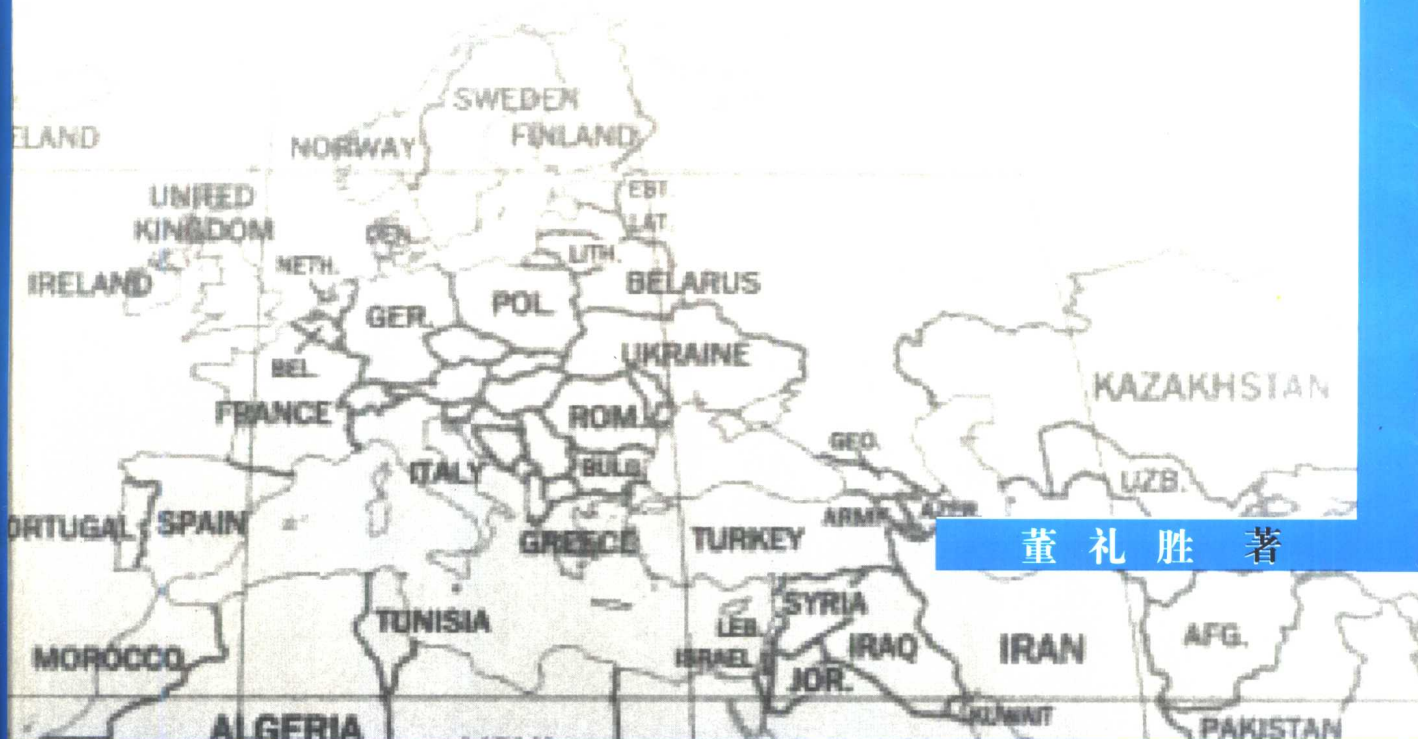




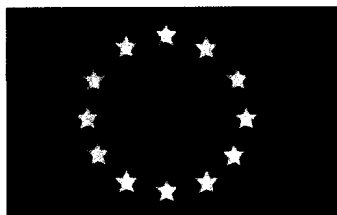
欧盟成员国

中央与地方关系比较研究



董礼胜 著

中国政法大学出版社



欧盟成员国中央与地方关系比较研究

董礼胜 著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟成员国中央与地方关系比较研究/董礼胜著.
北京:中国政法大学出版社,2000.6
ISBN 7-5620-1466-3

I. 欧… II. 董… III. 欧洲联盟-会员国-中央和
地方的关系-对比研究 IV. D. 52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 30373 号

责任编辑 张 越
出版发行 中国政法大学出版社
经 销 全国各地新华书店
承 印 军事科学院印刷厂

开本:787×1092 1/16 30.5 印张 755 千字
2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 7-5620-1466-3/D·1425
印数:0001—3000 定价:58.00 元

社址:北京市海淀区西土城路 25 号
邮编:100088 电话:62229803 或 62228801

声明:1. 版权所有,侵权必究。

2. 如有缺页、倒装,由本社发行科负责退换。

本书得到了国家人事部非教育系统研究基金资助

1996/5/31

前 言

历时四载，在本书即将付印之际，感触良多。自萌发了对本课题的兴趣，到开展研究，便如同穿上了魔鞋一般而无法自己，越研究感到需要研究的问题越多。去年本已完成了对所有15个欧盟成员国的国别研究，但感到仍有诸多理论和综合性的问题未及探讨，因此又着手写综论，现集结为上编。而同时作为下编的国别研究又需要部分地更新了，除了资料更新之外，还补充了新的研究发现和心得。其间具体的问题便更多了，如县与省在欧盟各成员国之间的异同，及对北欧诸国的中间层级地方政府是称县，还是省；再如同一职能在各国实际包括的内容，情况便更为复杂，不仅职能的项目多，而且需要一一加以认定。仅此问题如果再细细梳理的话，恐仍可进行一、二年的研究。更何况本课题，一方面现实状况处于不断的发展变动之中；（如英国中央政府在1999年12月2日正式向北爱尔兰地区政府移交管理权，从而结束了其长达27年的直接治理。但不久北爱尔兰和平进程又受到挫折，又于2000年2月11日中止了北爱尔兰地区政府的运作，至2000年5月30日英国政府终于恢复了北爱尔兰地区政府的运作。）另一方面本人也不断获得新的资料和有新的研究发现。依此持续下去似乎长久不得完结。因此，尽管此时内心仍不愿说完成了，但确实应当作一停顿了。故先将它奉献给读者，并求教于专家，以便继续将本课题从广度和深度上拓展；也欢迎中国同行加入本领域的研究，以携手共同发展中国对这一课题的研究。

虽然本书的研究对象是欧洲，但实际上最初的动力来自对中国问题的关注。我在欧洲攻读博士学位和从事博士后研究6年多以后，于1995年回国到中国社会科学院政治学研究所工作。随后即参加了中央机构编制委员会办公室于同年10月在广西北海召开的中国行政改革国际研讨会。在提交给会议的论文中，我建议制定中国的《中央与地方关系法》。当时我指出中国中央与地方的权限划分没有涉及具体的职能，各级政府管理的事务在范围上差别甚微，只是上面层级政府的权力更大而已。而欧洲许多国家对中央与地方之间在管理的事务上有比较明确的划分。在会上和会下的讨论中，有不少官员和学者不仅对制定我国的《中央与地方关系法》感兴趣，表示如果我国考虑制定该法时，邀请我参加；而且希望了解更多更详细的国外的有关情况。同时，也有一些对在我国制定该法的可行性或可取性的不同意见，如认为作为单一制国家在中国不可能做这样的划分，因为只有联邦制国家才能在宪法或立法中对联邦与州的权限作出明确的规定。（以上种种问题现在都可以在本书中找到答案或至少受到启发。如一般被认为是高度中央集权的法国也对中央与大区及地方的权限进行了划分。）对这些问题虽然我当时便谈了我的观点和认识或介绍了有关的情况，但此后在一段时间内有关的问题却一直萦绕在我的脑际，思考得越多便越感到这个问题的重要性。确实，中央与地方的关系对于世界上绝大多数的国家而言都是一个基本的政治和宪法问题。它不仅是一个理论研究的课题，而且对我国的政治体制改革和行政管理改革都具有一定的现实意义。由此我

决定开展这一课题的研究。

但是,一旦着手开展研究,困难便接踵而来。首先,国内基本没有对这一课题的系统研究,虽听说有少数学者从事过国外政治体制的研究,但在北京主要的图书馆均无法找到有关的著述。外文的资料则更少。其次,我并不能将全部的时间和精力投入本课题的研究,因为我同时还承担或参与了几个其它项目的研究工作,包括“国家九·五社科规划项目”:《城市管理体制改革研究》;联合国计划开发署和中国政府合作项目:《中国乡村干部培训》;中国社科院重点项目:《中德行政法研究》;政治学所重点项目:《行政体制改革的难点与对策研究》。尤其是与民政部合作开展的村民自治研究需要我投入很大的精力。但十分幸运的是我得到了许多中外学术机构和学者的大力支持,使我能够顺利地进行本课题的研究。可以毫不夸张地说,如果没有他们的支持,本书是不可能与读者见面的。再次我谨向他们表示衷心的感谢。

在中国社科院人事局和政治学所领导的支持下,我于1998年获得了国家人事部非教育系统科研基金对《国外地方政府研究》项目的资助。本书即是该项目的成果。

我领导的课题组获得了中国欧盟高等教育合作项目1997-1998年度对《欧盟成员国地方政府比较研究》项目的资助;同时本人获得了1个月的访问奖学金,使我得以在回国3年后于1998年4月下旬前往欧洲,访问了比利时、荷兰、英国和丹麦,同专家和官员进行交流,收集资料。其间,挪威奥斯陆大学邀请我做讲座。我于1998年底完成了编著本项目的最终成果报告。限于项目的规模,集中研究了英国、德国、法国和意大利的中央与地方关系。为本书打下了基础。

1998年9月底同北京大学的同事一道应邀赴德国柏林自由大学参加《联邦主义的理论与实践》国际研讨会,有机会新结识了德国专家。

1999年4月我应挪威卑尔根大学邀请做3个月的访问教授,使我能够集中精力从事本书的研究和写作。该大学的图书馆提供了我所需的大部分资料;我使用比较政治学系的复印机复印的资料达4000页。

当我于2000年2月中旬在布鲁塞尔的国际行政学会总部参加为同年6月在意大利举行的国际会议而召开的报告人会议时,学会为我核对本书的资料提供了便利。

对于个人,我首先要感谢比利时安特卫普大学政治与社会科学系主任赫尔曼·穆莱门斯教授(Professor Herman Meulemans)和挪威卑尔根大学校务委员兼比较政治学系主任斯坦恩·库勒教授(Professor Stein Kuhnle)。穆莱门斯教授热心地安排了我回母校的访问,并使我有机会访问其它周围国家。库勒教授亲自邀请并安排我对挪威的访问,在卑尔根的3个月对本书的写作起了至关重要的作用。

我当年攻读博士时的导师,安特卫普大学的埃瑞克·冯·霍夫教授(Professor Erik Van Hove)虽然现在由于第二次担任比利时社会事务部部长顾问,工作繁忙,但仍然帮助我联系有关国家的专家和官员,并请他当年的博士生穆莱门斯教授全权接待我。

安特卫普大学国际交流项目官员比特·冯·霍夫先生(Mr. Peter Van Hove)在联络方面为我提供了很多帮助。

还有众多的人士以各种方式给我提供了帮助,限于篇幅仅特别鸣谢下列人士,他们在百忙中安排时间热情地接待我,或与我交谈,或陪同我访问政府机构和研究单位,或提供资料。他们是:国际行政学会总干事杰安卡罗·维莱拉先生(Mr. Giancarlo Vilella);比利时鲁

汶大学的福兰克·戴尔马提楼教授 (Professor Frank Delmartino); 荷兰鹿特丹大学的罗伯特·雅克腾伯格博士 (Dr. Robert W. Jagtenberg) 和安尼·德·若博士 (Dr. Annie de Roo); 英国南安普敦学院的杰里米·库魄教授 (Professor Jeremy Cooper) 和约谢·布鲁克丝博士 (Dr. Josie Brooks); 德国施佩耶尔行政学院的海因里希·希登托普夫教授 (Professor Heinrich Siedentopf); 丹麦奥尔胡斯大学的余衡·埃尔克利特教授 (Professor Jorgen Elklit); 丹麦地方政府培训中心高级顾问汉斯·亚斯魄·豪依兰德先生 (Mr. Hans Jesper Hojlund); 挪威奥斯陆大学的劳伦斯·罗斯教授 (Professor Lawrence Rose)。另外, 我的比利时朋友菲利普·马雅斯多夫先生 (Mr. Philippe Majersdorf) 和海尔德·安托尼斯女士 (Ms. Gerd Anthonis) 帮助我查阅法文和意大利文资料, 并口述内容。

我多年的好友段余应帮助我联系出版社; 我的同事张志铭热心地将本书推荐给中国政法大学出版社。承蒙该出版社领导的格外关照, 使本书得以超常的速度与读者见面。在此一并致谢。

董礼胜

2000年3月18日草

2000年5月23日改定

目 录

前言	(1)
第一章 绪论	(1)
一、本领域的研究现状	(1)
二、欧洲中央与地方关系的理论概述	(3)
(一) 制度自治的四种形式	(3)
1. 联邦主义	(4)
2. 大区化	(5)
3. 地方政府自治	(7)
4. 自决	(9)
5. 功能自治	(10)
(二) 中央与地方关系的各种研究取向	(11)
1. 对政府间财政关系的研究	(11)
2. 对政府间拨款的研究	(12)
3. 对政府间调控的研究	(13)
4. 对政府结构的研究	(14)
5. 对政治力量的研究	(15)
6. 对官僚行为与政府间沟通的研究	(16)
7. 对政府间管理的研究	(17)
三、本研究的范围、基本概念和结构	(19)
(一) 范围	(19)
(二) 基本概念	(21)
(三) 本书的结构	(23)

上编 欧盟 15 个成员国中央与地方关系综论

第二章 欧盟成员国制度自治的程度	(27)
一、一般的分析框架和标准	(27)
二、本研究的两组衡量方法及其结果	(29)
(一) 欧盟各成员国制度自治指数	(29)
(二) 欧盟各成员国中央或地方政府财政和人力资源指标	(30)
第三章 中央集权与地方主义的政治和法律分析	(37)
一、从法律角度的探讨	(38)

(一) 地方政府对全国公共政策的贡献率	(38)
(二) 地方政府的自由裁量权	(40)
(三) 地方政府的法律框架	(41)
(四) 中央代表和非中央代表制度	(44)
(五) 财政制度	(46)
(六) 对地方法律主义的总体评价	(47)
(七) 小结	(50)
二、从政治角度的探讨	(51)
(一) 地方接近全国决策的途径	(51)
(二) 间接接近途径	(51)
(三) 全国性地方利益团体	(52)
(四) 团体的内部团结	(54)
(五) 团体理论及其协会的影响	(55)
(六) 对间接接近的评估	(57)
(七) 对直接接近途径的统计分析	(58)
(八) 对直接接近的评估	(60)
(九) 小结	(63)
(十) 本章探讨的问题在更大范围中的意义	(64)
第四章 现代中央与地方关系的历史因素	(65)
一、对拿破伦体制影响的分析	(65)
二、双重政体的运作及其演变	(67)
三、19 世纪地方政府改革	(72)
四、20 世纪大众政党制度与地方政府的发展	(76)
第五章 欧盟成员国地方政府总论	(81)
一、欧盟成员国地方政府共同遗产的特点	(81)
(一) 宪政主义与市镇的作用之间的关系	(81)
(二) 宪政主义与专业化之间的关系	(81)
(三) 专业化与市镇的作用的关系	(82)
二、地方自治的几个基本问题	(83)
(一) 地方自治的 3 个基本因素	(83)
(二) 地方自治与中央的影响	(84)
(三) 综合性自治权与单一目的地方行政机关	(87)
(四) 地方自治机关的民主与专业管理	(88)
(五) 地方自治的权利与能力	(89)
三、地方政府的规模、层级和职能	(90)
(一) 地方政府的层级与区划格局	(90)
1. 基层政府单位的规模	(91)
2. 市镇合并的潮流	(91)
3. 市镇之间的合作	(93)

4. 市镇合并或合作的长处与短处	(94)
(二) 中间层级地方政府	(95)
1. 中间层级地方政府的性质	(95)
2. 对改革中间层级地方政府的压力	(97)
(三) 各级地方政府之间的职能分配	(100)
1. 职能分配的一般原则	(100)
2. 职能分配的其他原则	(103)
(四) 欧盟成员国各级政府之间职能分配的特点	(104)
(五) 中央的调控和政府间的关系	(105)
四、近年变革的趋势与特点	(109)
(一) 地方政府地位的变化	(109)
(二) 服务提供的变化	(111)
(三) 欧盟各成员国的共同趋势	(112)
第六章 各成员国的大区化发展与欧盟地区政策	(114)
一、欧盟成员国的地区政府	(115)
二、大区与变化中的政府间关系	(118)
三、大区化和分权的原因	(119)
四、大区在欧盟成员国发展的前景	(120)
(一) 处于变动着的欧盟地区政策制度中的地区	(120)
(二) 欧洲政治中的地区	(121)
五、欧盟的影响与就近原则	(124)
六、小结：地区的作为与前景	(126)

下编 欧盟 15 个成员国中央与地方关系国别研究

第七章 法国	(131)
一、结构与机关	(131)
(一) 全国的行政结构	(131)
(二) 各级政府的组成	(133)
1. 国家机关的组成	(133)
2. 大区机关的组成	(136)
3. 省机关的组成	(137)
4. 市镇机关的组成	(138)
5. 各级地方政府组成概述	(139)
二、各级政府的权限划分	(140)
(一) 对 80 年代分权法律的分析 and 评价	(140)
(二) 各级政府的权限	(142)
1. 各级政府承担的职责	(142)

2. 各个领域的职责由各级政府分别承担的状况	(142)
(三) 各级政府职责的性质	(146)
三、各级政府的具体管理方式	(146)
(一) 正式与非正式合作的机制	(147)
(二) 财政管理	(147)
(三) 人力资源管理	(149)
四、各级政府之间的关系	(151)
(一) 中央与各次中央层级政府的关系	(151)
(二) 各级地方政府之间的关系	(154)
五、中央与地方关系的回顾与前瞻	(156)
(一) 近年中央与地方关系的演变	(156)
(二) 前进的动力	(157)
第八章 意大利	(158)
一、结构与机关	(158)
(一) 结构	(158)
(二) 机关	(160)
1. 中央政府的组成	(160)
2. 大区政府的组成	(161)
3. 省政府的组成	(162)
4. 市镇政府的组成	(162)
二、各级政府的权限划分	(163)
(一) 大区的权限	(164)
(二) 省和市镇的权限	(165)
(三) 次中央层级政府的职责划分	(166)
三、各级政府的具体管理方式	(169)
(一) 正式与非正式合作的机制	(169)
(二) 财政管理	(169)
(三) 人事管理	(173)
四、各级政府之间的关系	(175)
(一) 中央与各次中央层级政府的关系	(175)
(二) 各级次中央层级政府之间的关系	(176)
(三) 行政法的传统	(177)
(四) 政治因素及其影响	(180)
1. 全国性政党的重要性	(180)
2. 监护人-被保护人关系模式的影响	(182)
五、中央与地方关系的回顾与前瞻	(184)
(一) 近年中央与地方关系的演变	(184)
(二) 中央与地方关系发展的动力	(186)
第九章 西班牙	(189)

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. Bermet, 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*.