



中国人民公安大学
法学文库

法国地方分权改革

FAGUODIFANGFENQUANGAIGE

李 驰 ◇ 著



中国政法大学出版社



中国人民公安大学
法学文库

法国地方分权改革

FAGUODIFANGFENQUANGAIGE

李 驰◇著



中国政法大学出版社

2016·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

法国地方分权改革/李驰著. —北京：中国政法大学出版社，2016. 7
ISBN 978-7-5620-6873-0

I. ①法… II. ①李… III. ①地方政府—政治改革—研究—法国 IV. ①
D756. 521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 164645 号

- 出版者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 6.5
字 数 190 千字
版 次 2016 年 7 月第 1 版
印 次 2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价 22.00 元

中国人民公安大学法学文库总序

2014年是中国人民公安大学法学院成立30周年，法学院举行了一系列学术纪念活动。以法学文库的方式来祝贺法学院办学30年，既是对以往工作的总结，也是以物化的形式表达对法学院永恒的纪念，同时，也反映出法学院教师们的心声。这是一项意义重大的事业，我们愿意长久地进行下去。

从世界范围来看，法学院在历史悠久的大学中都占有重要的地位。有关大学的历史可以追溯到中世纪，在意大利、英国、法国等国最早产生的一批大学中，一般只设立四个学院：文学院、医学院、神学院和法学院。在一定意义上说，这四个学院都有共同的使命：对人的身体、思想、心灵和社会出现的创伤进行治疗。

基于此，每当一个国家和社会处于转型和变革时期，法学院的命运都与法治的命运甚至国家的命运联系在一起。公安大学法学教育的历史亦如此。法学院的前身是中央政法干校时期的法律一室和法律二室，1984年成立了法律系。公安大学历史上的第一门法律课是1955年3月在公安保卫普通班第三期开设的“宪法”“惩治反革命条例”。在“文革”期间，法学教育被迫中断。在1984年之前，法学教育最为辉煌的时期出现在1979年至1983年，在此期间，我国现行《宪法》《刑法》《刑事诉讼法》《人民法院组织法》《人民

《检察院组织法》等法律先后颁布实施，在我校举办了全国性、大规模的法律宣教班和培训班。经常讲课的专家现在看来都是法学泰斗级的名家。当时，学校法学教师队伍中也是名师众多，如柴发邦、樊凤林、刘岐山、吴杰、唐宗瑶、宋涛、崔敏、李文燕、徐秀义等，他们基本都参与了改革开放后国内第一批法学教材的编写工作。

随着国家法官学院、国家检察官学院的相继成立，中央政法干校为公、检、法三部门培养干部的使命已经完成。1984年改制为全日制学历教育大学，当时法律系的法学专业是木樨地校区最早招生的三个专业之一，由于师资力量雄厚，在学科建设、人才培养、科研等方面在全国仍然保持优势和影响力。法律系从1995年起开始招收硕士研究生、2004年开始招收博士研究生，2007年设立法学一级博士后流动站，2011年3月获批法学一级博士学位授权点。至此，法学院形成了法学本科、硕士研究生和博士研究生三级培养体系，法学院的优势、特色和风格已经初步形成，即长期的学术积淀；雄厚的师资队伍；合理的学科体系；鲜明的培养目标；独有的行业资源。

2013年2月，经公安部批准，法律系更名为法学院。

上述成就是在法学院几代法律人共同努力下取得的，“筚路蓝缕，以启山林”，从吴杰、崔敏、徐秀义到唐若雷、刘万奇，历任法学院主要领导在任期间都为法学院取得了一个个突破。作为后来者，我对前辈表示崇高的敬意。

法学院为公安大学乃至公安教育贡献了什么？主要有三个方面：

第一，是在学科建设方面。公安大学法学院刑事诉讼法学硕士点是全国公安教育系统的第一个硕士点，开启了公安大学研究生教育的先河。随后，中国刑警学院、中国人民武警学院相继开展了研究生教育，目前全国虽有20多所公安本科院校，有学术型硕士授权点的仅此三家。2004年设立的刑事诉讼法学博士点是公安大学的第一个博士点。目前，全国30多所公安院校中仅有公安大学有博士学位授权点。2007年，建立法学一级博士后科研流动站。2011年，取得法学一级博士学位授权点。以上工作在我国公安教育领域都是具

有开拓性的。上述法学学科建设的一系列成就，为后来公安大学发展公安学、公安技术等学科作出了相关知识体系上的支撑和基础性的支持。

第二，是在法律课程设置方面。公安工作最为核心的是执法工作，此外还有管理工作和服务工作。法律课程建设和法律知识的传授在公安教育中占有突出的位置，法律课程主要是基础课、平台课和素质课。

第三，法学院积极参与和公安执法相关的立法、法律修改工作，并在公安执法等方面发挥智库担当作用。

回望过去是为了更好地发展，为此，我们将在以下四个方面进行努力：

第一，清醒认识法学院的优势与不足。在全国近 640 所法学本科院校中，公安大学法学院具有鲜明特色，是行业法学院，这是优势。虽位居前列，但是优势不明显，法学教育同质化的弊端在公安大学法学院仍然存在。我以为，突出特点和体现行业特色是关键，解决并践行明确的发展目标，公安大学法学院仍有巨大的上升空间。法学院的发展思路定位为：坚持法学本色，强化警察特色，担当公安智库，服务执法实践。

第二，确定公安大学法学专业学生培养标准，尤其是提出了优秀法学人才的标准，即一流的语言表达能力；一流的法律文书写作能力；一流的法律规范知识能力；一流的道德良知，法律职业人不必人人都成为包拯、海瑞，但必须要达到一定的道德高度。

第三，对法学院教师的职业要求，即通过系统地、尽职地传授法律规范性知识，培养学生形成法律思维方式，树立法律理想，从而实现法治人生。法律规范、法律思维、法律理想和法治人生四位一体，师生相互融合，必将培养出高素质的法律职业人。

第四，对公安大学法学院院长的要求。作为现任法学院院长，不看你任院长期间做了什么、做了多少、做得怎样，关键在于，你不任院长时，给法学院留下了什么。

出版公安大学法学文库是上述四个方面努力的集中体现。公安

大学法学文库的著者或译者都是公安大学法学院的教师，本着学术自由的原则，文库以吸收与公安执法相关的著作为主，同时纳入其他法学著作。此外，由于警察法学教学和研究在我国起步较晚，研究力量和成果都很薄弱，因此，文库还包含若干国外警察法学方面的译著，以资借鉴。

自2009年以来，公安大学法学院先后批准成为教育部“国家级法学实验教学示范中心”“国家大学生校外法学实践教育基地”“法学专业综合改革试点（卓越法律人才教育培养基地）”，这些教育部教学质量与教学改革工程项目为公安大学法学院在学科建设、人才培养、教学质量和教学改革以及师资培养等方面给予了极大的支持，本文库的出版经费主要来源于此。

法学院赵华老师不辞劳苦，为文库出版做了很多工作。中国政法大学出版社为文库精心出版策划，贡献很多。对上述工作和付出，我谨代表法学院表示衷心感谢！

中国人民公安大学法学院院长、教授 程华
2014年12月4日于木樨地校区

法国地方体制从大革命发展至今主要经历了两个阶段：中央集权体制阶段和地方分权体制阶段。法国地方体制的变革既与本国人民争取地方自由的民主进程有关，更与以社会党为代表的左翼势力崛起壮大有关。左翼势力的崛起以密特朗当选总统为标志，他上台之后即推行了地方分权改革，地方分权开始由理想变为现实，1982年也因此成为法国地方体制变革的分水岭。希拉克当政时期的2003年，法国又进行了第二次地方分权改革，此次改革完善和确立了地方体制中的诸多基本原则。不过法国的地方分权与联邦制不同，其是单一制下的地方分权。单一制下的地方分权是法国人民在中央集权传统下追求民主自由的伟大实践，为当代地方体制发展提供了有益借鉴。

在经历两次地方分权改革之后，法国在萨科齐当政期间进入了改革的深入调整阶段。本书拟系统梳理法国地方体制发展的历史脉络，剖析法国现阶段地方分权改革的起因、思路、措施、效果、经验，尝试提出对我国深化行政管理体制和地方政府改革的借鉴意义。本书致力于增强和深化国内对于法国地方分权改革最新发展态势和变化规律的了解。本书主要使用了文献分析、比较研究、调查访谈等研究方法，从实证和逻辑的双重角度对法国地方分权改革进行了历史性、现实性和前瞻性的解构与评估。

本书研究的重点是法国在萨科齐当政期间所推行的地方分权改革。其改革主要从民主和效率两个目标入手，以制度整合来保障民主，以机制创新来提高效率，通过改变民主方式来提高效率，效率提高能够更好地促进社会发展，从而更好地保障民主。改革基本上体现了后危机时代民主和效率的最新要求，改革内容主要包括机构改革、职能改革、财政改革、大巴黎改革和国家领土行政体制改革。改革的主要路径为合并省议会和大区议会的选举；成立“大都市”；合并市际合作公共机构与市的选举；调整国家和地方行政区域之间以及各地方行政区域之间的职能划分；取消专业税；建立“大巴黎”；重组国家领土行政体系等。第一，合并省议会和大区议会的选举是指同时举行省议会和大区议会的选举，当选议员既是省议员也是大区议员，以两种身份分别参与省议会和大区议会的议事日程，该项改革的主要目的在于提高体制效率、增强地方民主。第二，成立“大都市”，即在里昂、马赛、波尔多、里尔等城市大城市共同体或居住区共同体的身份基础上转变成职能更强的“大都市”，从经济发展的角度来讲类似中国的经济特区或直辖市，主要目的是为建立若干新的经济带动点。第三，合并市际合作公共机构与市的选举是指目前市实行直接选举，市际合作公共机构实行间接选举，改为同时实行直接选举，一部分候选人同时当选两个机构的议员，其余只当选市议员。其目的是为扩大地方民主，使得市际合作公共机构更能对选民直接负责。第四，调整职能划分的改革，主要内容为在省和大区层级，列举其职能，赋予其中一个层级的职能，另一个层级不能再行使，以尽量减少职能交叉所带来的不便，大区一级主要强化经济调节职能，省一级主要强化社会管理职能；在市一级，不对市作硬性限制，使其成为职能最广泛的层级。第五，取消专业税是地方财政改革的重要内容，专业税是法国地方的重要财源，但专业税主要对购买设备和动产课税，属于抑制投资的税种，为应对金融危机，专业税已在2010年1月1日取消，法国国家重新设置了一种增值税来代替专业税，并对地方的税收损失进行补贴。第六，建立“大巴黎”主要是指在巴黎市和小王冠三省范围内共同实施社

会管理和提供公共服务，从而实现首都地区的联动协调发展。第七，合并重组国家领土行政机构，以提高效率、节约资源，提升国家整体竞争力。改革的动作主要在省和大区两级，重组力度非常之大，部门削减数量达到50%以上。

法国地方分权改革对我国的启示主要表现在加强关于地方体制的立法、建立中央地方对话协商机制、促进地方之间平等、调整政府职能、简化政府结构、拓展地方财源、优化垂直管理体制、完善政府公共服务网络等方面。

目 录

Contents

001	中国人民公安大学法学文库总序
001	摘 要
001	第一章 引 论
001	一、选题缘起
003	二、研究方法
004	(一) 文献分析
004	(二) 比较研究
004	(三) 调查访谈
004	三、篇章结构
005	四、基本概念
005	(一) 地方体制与“地方分权”
005	(二) 国家领土行政体制与“权力下放”
006	五、理论原则
006	(一) 类别法定原则
006	(二) 地方事务原则
007	(三) 补充性原则
007	(四) 自由行政原则
007	(五) 试点原则

- 008 (六) 互相无监控原则
- 008 (七) 事后合法性监督原则
- 008 (八) 请愿原则
- 008 (九) 全民公决原则
- 008 (十) 公民参与原则
- 009 (十一) 财政自治原则
- 009 (十二) 平衡发展原则
- 009 六、术语译法
- 009 (一) 法文术语“Collectivité territoriale”的
中文译法选择
- 011 (二) 法文术语“Préfet”的中文译法选择
- 011 (三) 法文术语“Commune”的中文译法选择
- 013 **第二章 历史沿革**
- 014 一、法国 1789 年至 1830 年的地方体制发展
- 014 (一) 法国大革命时期的地方体制发展
- 017 (二) 法国拿破仑时期的地方体制发展
- 018 二、法国 1830 年至 1981 年的地方体制发展
- 019 (一) 法国七月王朝时期的地方体制发展
- 021 (二) 法兰西第三共和国时期的地方体制发展
- 024 (三) 法兰西第四共和国时期的地方体制发展
- 025 (四) 法兰西第五共和国时期的地方体制发展
- 027 (五) 大区主义在法国的发展
- 030 三、法国 1982 年以来的地方体制发展
- 030 (一) 法国第一次地方分权改革进程
- 035 (二) 法国第二次地方分权改革进程

- 037 四、法国在萨科齐当政时期的改革导向
- 042 **第三章 机构改革**
- 042 一、法国地方行政区域机构的现状
- 042 (一) 市及地方组合机构的现状
- 050 (二) 省和大区机构的现状
- 052 二、法国地方行政区域机构改革路径
- 052 (一) 市及地方组合的机构改革
- 056 (二) 省和大区的机构改革
- 061 (三) 大都市的机构改革
- 066 **第四章 职能改革**
- 066 一、法国地方行政区域职能的现状
- 066 (一) 市及地方组合职能的现状
- 069 (二) 省和大区职能的现状
- 070 (三) 央地职能划分的现状
- 074 二、法国地方行政区域职能改革路径
- 075 (一) 法国地方行政区域职能划分的“整体
职能原则”
- 075 (二) 法国地方行政区域职能划分的“职能
总条款”
- 077 (三) 法国地方行政区域职能划分的“首位
地方行政区域”原则
- 078 (四) 法国地方行政区域职能划分的“动议
职能”原则
- 079 三、法国地方行政区域职能改革具体措施

- 079 (一) 法国地方行政区域职能划分的“整体
职能原则”的具体应用
- 081 (二) 法国地方行政区域职能划分的其他原
则的具体应用
- 084 **第五章 财政改革**
- 085 一、法国地方行政区域财政体制的现状
- 085 (一) 法国地方行政区域财政体制的基本制度
- 086 (二) 法国地方行政区域财政体制的收入支出
- 090 (三) 法国地方行政区域财政体制的国家平衡
- 093 二、法国地方行政区域财政体制改革动因
- 093 (一) 法国地方行政区域财政改革的背景
- 096 (二) 法国地方行政区域财政改革的法律问题
- 098 三、法国地方行政区域财政体制改革路径
- 098 (一) 法国地方行政区域财政体制的专业税改革
- 101 (二) 法国地方行政区域财政体制的其他改革
- 105 **第六章 大巴黎改革**
- 105 一、巴黎的体制结构
- 109 二、巴黎的公共服务
- 111 三、巴黎的演化动态
- 113 **第七章 国家领土行政体制改革**
- 113 一、法国权力下放制度
- 113 (一) 法国权力下放制度的基本含义
- 114 (二) 法国权力下放制度的发展沿革
- 116 二、国家领土行政体制的组成层级
- 116 (一) 作为国家领土行政区域的大区

117	(二) 作为国家领土行政区域的省
118	(三) 作为国家领土行政区域的市
119	三、法国国家领土行政体制改革
119	(一) 法国国家领土行政体制的基本发展
120	(二) 法国公共政策复查运动
126	第八章 结 论
126	一、法国地方分权改革的价值和意义
126	(一) 法国地方分权改革的制度渊源
131	(二) 法国地方分权改革的现实效果
136	(三) 法国地方分权改革的价值对比
139	(四) 国家结构形式之辨
143	(五) 行政状态的黄金分割猜想
146	二、法国地方分权改革的启示和借鉴
147	(一) 加强关于地方体制的立法
149	(二) 建立中央地方对话协商机制
151	(三) 促进地方之间平等
152	(四) 调整政府职能
153	(五) 简化政府结构
154	(六) 拓展地方财源
155	(七) 优化垂直管理体制
156	(八) 完善政府公共服务网络
159	附录一 法中译名对照表
162	附录二 法国地方分权改革时间表
166	附录三 法国地方分权改革的相关规范性文件
178	主要参考文献

第一章 引论

一、选题缘起

从国家结构角度来看，中国和法国同为单一制国家，但单一制的表现形式却并不一致，中国以“中央的统一领导”为主要的表现形式，〔1〕法国以“地方分权”作为主要的外在特征。法国于1982年进行了地方分权改革，从此转变为地方分权的单一制国家。1958年10月4日宪法第1条第1款规定：“法国是不可分的、世俗的、民主的和社会的共和国。共和国捍卫法律面前所有公民一律平等，不论出身、种族或者宗教。共和国尊重所有信仰。共和国的组织是地方分权的。”宪法第1条对法国国家的基本性质进行了规定，其中最后1款规定对共和国的组织结构进行了确认。该规定源于2003年3月28日的宪法性法律，该宪法性法律明确规定法国的组织形式为地方分权，使得地方分权作为国家基本的制度模式上升到宪法层面，标志着法国国家制度的历史性转变，使得法国从一个传统的中央集权制国家转变为以地方分权为根本特征的国家。

在1982年地方分权改革之前，法国的地方体制与中国有较多相似之处，都表现为大部分权力集中在中央，地方实际拥有的权力较

〔1〕参看《中华人民共和国宪法》第3条：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。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。”

为有限。1982年之后，这种相似性开始降低，法国地方逐渐获得国家转移的各种权力，虽然在地方分权的过程中出现过对分权程度的争论，但第一次地方分权改革还是一直进行到2003年。2003年，为应对新的形势和解决新的问题，进一步夯实地方分权改革的成果，提升地方分权理念在法国政治体系中的核心地位，新一轮的地方分权改革应运而生。法国修改了宪法中关于地方体制的部分，通过和修改了一系列相关的组织法和普通法，正式确定了法国地方体制的若干重大基本制度。2003年的宪法性法律不仅明确规定法国是地方分权的单一制国家，而且正式在宪法层面上肯定了大区、省及市的地方行政区域地位，并对地方行政区域的结构、职能、运行机制、财政等方面进行了原则性表述，从而奠定了法国当今地方体制的基本框架。地方分权制度促进了法国民主制度的发展，繁荣了经济，加快了社会进步。但法国的地方分权制度还并不完善，制度的诞生堪称一场伟大的变革，制度的完善更是持久的渐进性改革。

虽然地方分权改革取得了整体上的成功，但随着时代的发展，法国地方体制中的深层次问题不断地浮出水面，诸多弊端也显得愈发清晰，例如行政结构过于复杂、行政运行成本过高、地方横向联系不足、难以回应公众需求等。地方体制中的旧有问题和新生矛盾使得对地方体制进行改革的呼声高涨，地方体制改革的重要性和紧迫性在法国社会逐渐形成共识。

法国政府对此非常重视，从2007年开始着力推进地方分权改革。地方行政区域在法国宪法上拥有相当程度的自治权，而这次改革又涉及地方行政区域的很多根本性问题，因此改革难度很大，很多地方对这项改革持消极态度，形形色色的改革方案也为具体推行此次改革增添了很多阻力，再加上这部分改革法国国家的控制力相对薄弱，因此改革的进度相对较长，所需的时间以及所需要协调的利益范围都超过国家行政体系的改革。在地方分权改革中与地方体制改革紧密相关的是国家领土行政体制改革，其针对国家行政体系的地方部分进行改革，主要目的在于提高效率、精简机构、节约行政成本，提升国家行政体系的执行力。这部分改革基本处于法国国