



中国法学会后期资助项目文丛

BOOK SERIES FUNDED BY CHINA LAW SOCIETY

中央地方关系中的 民主集中制研究

On Democratic Centralism in Relationship between
Central and Local Governments

苗泳◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国法学会后期资助项目文丛

BOOK SERIES FUNDED BY CHINA LAW SOCIETY

中央地方关系中的 民主集中制研究

On Democratic Centralism in Relationship between
Central and Local Governments



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中央地方关系中的民主集中制研究 / 苗泳著. —北京: 法律出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-5197-0384-4

I. ①中… II. ①苗… III. ①中央与地方的关系—民主集中制—研究—中国 IV. ①D63②D262. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 314363 号

中央地方关系中的民主集中制研究

苗 泳 著

责任编辑 黄倩倩
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2016 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

责任校对 王沁陶

印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 21.25 字数 289 千

印次 2016 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0384-4

定价:55.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编 辑 委 员 会

顾 问：王乐泉
主 任：陈冀平
副 主 任：鲍绍坤 张鸣起 张文显（常务） 王其江 张苏军
委 员：（按姓名拼音排序）
卞建林 蔡守秋 陈卫东 陈兴良 陈泽宪 付子堂
公丕祥 韩大元 何勤华 胡建淼 黄 进 怀效锋
贾 宇 李 浩 李 林 李 龙 李明德 李仕春
梁慧星 林 嘉 刘春田 马怀德 莫纪宏 沈国明
沈四宝 孙宪忠 王利明 王振民 吴汉东 吴志攀
应松年 赵秉志 赵旭东 郑成良 张庆福 张守文
张卫平 张新宝 朱孝清 朱 勇

编辑部主任：李仕春

编辑部副主任：李存捧 彭 伶 张 涛

编 辑：孙立军

中国法学会后期资助项目文丛

出版说明

为进一步落实中央《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，充分发挥中国法学会作为党和政府联系法学法律界桥梁和纽带的作用，着力实现中国法学会作为国家法治建设领域核心智库的发展目标，为专家学者开展法学研究和成果转化提供支持，不断丰富和发展中国特色社会主义法治理论体系，中国法学会特决定设立后期资助项目，对具有重要理论和实践价值的优秀法学研究成果予以后期资助，纳入“中国法学会后期资助项目文丛”出版。2015年下半年后期资助项目经由21人组成的评审委员会的评审，14项申报成果获得立项，现予以统一出版。今后每年我们将评选确定一定数量的后期资助项目并予以出版。

中国法学会

2016年9月

目 录

Contents

导 论	1
一、论题缘起及研究意义	1
二、研究现状及检讨	4
三、研究方法与研究结构	11
四、研究创新和不足	15
第一章 民主集中制与中央地方关系中的民主集中制	17
第一节 民主集中制的“二元性”：政党话语与宪法概念	17
一、政党话语中的民主集中制	17
二、宪法上的民主集中制	21
第二节 中央地方关系中的民主集中制	27
一、从宪制策略到宪法原则	27
二、中央地方关系民主集中制的初步界定	32
三、中央地方关系民主集中制的例外	41
第二章 中央地方关系民主集中制的历史型塑	45
第一节 工农苏维埃政权时期	45
一、中央地方关系民主集中制的特殊形态	46

二、中央地方关系民主集中制的实践偏离与历史影响	49
第二节 抗日民主政权时期	53
一、中央地方关系民主集中制的特殊形态	53
二、中央地方关系民主集中制的实践偏离及其影响	56
第三节 人民民主专政政权时期	58
一、大区制下中央地方关系民主集中制的特殊形态及影响	58
二、后大区制下中央地方关系民主集中制的特殊形态及影响	62
第三章 中央地方关系民主集中制的体系解释	72
第一节 中央地方关系民主集中制的体系解释方法	72
一、宪法教义学与体系解释方法	72
二、中央地方关系民主集中制体系解释的规范基础	76
三、中央地方关系民主集中制体系解释的理论基础	80
第二节 中央地方关系民主集中制的体系内容	86
一、中央与地方权力关系主体	86
二、中央与地方权力关系类型	90
三、中央与地方权力划分方式	91
四、中央与地方权力划分标准	92
五、中央与地方权力划分的具体原则	93
六、中央与地方权力划分的规范效力	95
第三节 中央地方关系民主集中制体系的开放性	97
一、中央地方关系民主集中制体系的价值开放性	97
二、中央地方关系民主集中制体系的实践开放性	99

第四章 中央地方关系民主集中制的适用方法·····	102
第一节 宪法原则的适用方法 ·····	102
一、法律原则的适用方法 ·····	102
二、宪法原则的适用方法 ·····	105
第二节 中央地方关系民主集中制的适用方法(一)——类型化·····	109
一、中央地方关系民主集中制的类型化方法 ·····	109
二、中央地方关系民主集中制立法适用中的类型化 ·····	115
三、中央地方关系民主集中制司法适用中的类型化 ·····	129
第三节 中央地方关系民主集中制的适用方法(二)——利益衡量 ·····	136
一、中央地方关系民主集中制立法适用中的利益衡量 ·····	137
二、中央地方关系民主集中制司法适用中的利益衡量 ·····	147
第五章 中央地方关系民主集中制的经验类型·····	153
第一节 立法权划分中的“统一性”与“多样性”相结合 ·····	153
一、立法权在中央与地方之间的配置 ·····	154
二、立法权划分中的“统一性”与“多样性” ·····	158
三、立法权划分模式的实践偏离 ·····	164
第二节 行政管理权划分中的“统一领导”与“分级管理”相结合·····	167
一、行政管理权在中央与地方之间的配置 ·····	167
二、行政管理权划分中的“统一领导”和“分级管理” ·····	171
三、行政管理权划分模式的实践偏离 ·····	176
第三节 财政权划分中的“财税统一”与“适度自主”相结合 ·····	180
一、中央地方关系民主集中制的财政基础 ·····	181

二、财政权在中央与地方之间的配置	186
三、财政权划分中的“财税统一”与“适度自主”	188
四、财政权划分模式的实践偏离	193
第四节 公务员人事管理权划分中“党管干部”与“人事自主” 相结合	196
一、公务员人事管理权在中央与地方之间的配置	196
二、公务员人事管理权划分中的“党管干部”与“地方人事自主”	203
第六章 中央地方关系民主集中制的发展形态	209
第一节 统一多民族国家中的民族关系与中央地方关系中的民主 集中制	209
一、构建平等团结的民族关系是统一多民族国家最重要的宪治 任务	209
二、民主集中制适用于多民族国家民族问题的治理	212
三、中央与民族自治地方的权力配置关系体现了民主集中制	215
第二节 中央与民族自治地方之间的权力配置	217
一、中央对民族自治地方的领导或监督权	218
二、民族自治地方的自治权	226
第三节 民族事务管理权划分中的“团结、统一”与“平等、自治” 相结合	232
一、民族事务管理权划分中的维护“团结与统一”	233
二、民族事务管理权划分中的保障“平等与自治”	236
第四节 中央与民族自治地方权力关系的实践偏离	241
一、过度集权和不作为共存，中央的统一领导不到位	242

二、自治权虚化和急于行使共存,民族地方的积极性和主动性难 发挥	247
第七章 中央地方关系民主集中制的创新形态	252
第一节 中央地方关系民主集中制在特别行政区的效力和适用	252
一、宪法在特别行政区的效力和适用	253
二、中央地方关系民主集中制在特别行政区的效力和适用	258
第二节 国家权力在中央与特别行政区之间的配置	263
一、中央对特别行政区的管治和监督权	263
二、特别行政区享有的高度自治权和其他权力	271
第三节 中央与特别行政区关系中的“中央管治”与“高度自治” 相结合	275
一、“恢复行使主权”的本质是恢复中央的实际管治权	276
二、特别行政区应履行对国家的宪制性义务	279
三、中央与特别行政区权力划分中的“中央管治”和“高度自治” 相结合	282
第四节 中央与特别行政区权力关系的实践偏离	290
一、中央管治的缺位与弱化	291
二、高度自治的失位与越位	298
代结语:中央地方关系民主集中制的悖论及其消解	307
参考文献	313
后 记	324

导 论

一、论题缘起及研究意义

对于任何大国来说，中央与地方关系（或整体与部分关系）的处理都是牵涉国家统一与发展的重大问题。由于历史文化、政治传统、宪制理念等方面的差异，各国处理中央地方关系的基本原则也不尽相同。根据我国现行《宪法》第3条第4款以及相关宪法条文之规定，民主集中制是处理中央地方关系的基本原则，然而，该宪法原则自确立之初便被忽略甚至否定。政治生活中，涉及中央地方关系的问题，党和国家始终强调的是“发挥两个积极性”的政治方略，对宪法上处理中央地方关系的规范要求则极少提及；学术研究中，“民主集中制”作为党的组织原则经常出现在学者们的论著中，但是作为一项宪法原则，特别是处理中央与地方关系的基本原则，其始终没有得到足够的重视。面对中央地方关系中出现的诸多问题，比如“中央过度集权与地方过度分权”“中央集权而无权、地方无权而滥权”等，很多人倾向“取经西方”，用联邦主义或地方自治等理论进行解释，用西方国家划分中央与地方职权的标准和具体规则进行评价，忽视或有意回避我国《宪法》确立的处理中央地方关系的民主集中制宪法原则。其结果，自然是不能很好地解释和回答我国中央地方关系中出现的问題。

民主集中制宪法原则被忽略或弃用的一般理由是其具有高度抽象性，这显然是一种误解。宪法原则的抽象性是一种普遍现象，西方国家的宪法原则之所以能够对国家和社会产生实质影响，也并非宪法条文足够具体，而是因为宪法解释机关不断进行宪法解释并形成了一套精致的宪法适用技术，法学家们孜孜不倦的研究，发展出了完善的宪法解释和原则适用理论。他们在解释和适用宪法原则时，首先做的是从本国宪法文本出发，尽可能通过合理的解释将新事物、新现象纳入宪法文本，维护宪法文本的稳定性和权威，而不是动辄忽视和否定宪法文本内容。民主集中制宪法原则得不到实施还归咎于其政治性，因为其是由“民主集中制”这一政治原则宪法化而来，很多人只关注它的“前身”而无视它的“新生”。宪法原则由政治策略或原则演变而来也是一种普遍现象，西方国家的宪法原则之所以能够与产生它的政治原则划清界限，是因为宪法解释机关和法学家能够用宪法学理论和话语，赋予政治原则以规范内涵并阐明其宪法学意义。显然，西方的经验不能成为忽视和抛弃我国宪法文本的理由，反而能够证明我国宪法可堪适用。民主集中制宪法原则的处境首先说明，一些人在向西方学习的过程中出现了“盲从”，其本意是寻求中国问题的解决之道，结果却“借来西方经、不认中国佛”。民主集中制宪法原则的处境还说明，中国宪法的实施和发展仍然受到政治理论和实践的强烈影响。

在一定意义上，民主集中制宪法原则的处境是中国宪法学乃至中国法学所面临困境的缩影，笔者称之为“现代化”和“去政治化”悖论。前者，我们学习、借鉴西方“现代化”法学理论并试图与之保持适当距离，结果陷入西方强势话语的泥沼而无法自拔；后者，我们从政治理论和实践中汲取营养并努力保持法学、宪法学的独立性，却使中国宪法学始终摇摆于政治与法学之间。长期以来，“西化”和“本土化”、“政治化”和“去政治化”之间的论争从未停止过，“中国法学（中国宪法学）向何处去”始终是学者们苦苦思索而不得其解的重大问题。

近年来中国宪法学迎来了“方法论的觉醒”，宪法学界出现了各种流派，如“规范宪法学”“政治宪法学”“财政宪法学”“宪法解释学”“宪法社会学”“宪法经济学”等，可谓“百花齐放、百家争鸣”。尽管各个流派秉持的立场和见解不同，也因此处在相互论辩之中，但其目标都是保持宪法学的独立性、推进中国宪法学的发展。虽然很多学者的观点仍有浓烈的西方宪政韵味或较多政治考量，但这种多元论辩的氛围毕竟给中国宪法学带来了新气象，对于中国宪法学乃至中国法学摆脱前述困境产生了积极影响。笔者赞同“规范宪法学”“宪法解释学”的立场和部分见解，认为当前最需要做的就是回归宪法文本，运用解释的方法阐明宪法的意义，这是宪法学研究和宪法实施的基础性工作。从消解中国宪法学乃至中国法学的“现代化”和“去政治化”悖论的层面来看，宪法解释学是最佳选择，通过解释者的“跨语际”“跨界”思维和解释过程中的创造性工作，^①在中、西之间和宪法学、政治学之间搭起桥梁，以宪法文本为依归，兼容并蓄、去伪存真，阐明宪法真意与新意。

民主集中制是极特殊的存在，其发源于苏联，但在中国的革命浪潮中“脱胎换骨、获得新生”，成为极具中国特色的“本土”概念或原则，同时完成了从政治原则向宪法原则的转变。民主集中制运用于中央地方关系是中国宪法和民主集中制自身发展的结果，是民主集中制宪法原则的重要组成部分。中央地方关系中的民主集中制是在中国大变革、社会大变迁的背

① “跨语际思维”或“跨界思维”是笔者借鉴学者刘禾的“跨语际实践”概念而提出的，主要指的是翻译者在将西方概念、理论和话语引入中国时，并不是非此即彼、一一对应，而是根据语言的对应性、概念和理论在不同语境下的差异性，并在自己的思想意识、主观目的等影响下，创造性地予以命名和阐释。由此，真正引入中国的西方并非真正的西方，而是翻译者视野中的西方的“镜像”。参见苗泳：《宪法学研究的“他山之玉”——读刘禾〈跨语际实践：文学、民族文化与被译介的现代性（中国，1900-1937）〉》，载《政法论坛》2014年第4期。笔者将此概念引入宪法解释学，意在突出法律解释在借鉴西方而不盲从、汲取其他学科养分而又保持独立、适应社会变迁而又不背离宪法文本等方面的价值。

景下发展起来的,伴随其间的是中央与地方关系的反复调整,以及一些西方国家宪政理论和思想的不断冲击和渗透。现如今,回答“中央地方关系中的民主集中制到底为何物”这个问题已变得异常艰难,其称得上是中国宪法学中的一个极具挑战性的课题。然而,对中国来说,这又是一个必须完成的课题,因为它不仅是中国宪法学理论体系中尚处于缺失状态的重要部分,也是中国的中央地方关系这一重大问题得以妥善解决的关键一环。笔者不揣鄙陋,勇担时代赋予宪法学人的责任,选择了这一重大论题,不敢奢求杰作,只希望通过笔者的努力唤起学界对我国宪法文本的关注,特别是对具有“本土特色”的宪法规范的重视。同时,通过阐释中央地方关系民主集中制的宪法内涵,对其进行体系建构和具体化等努力,为促进中央与地方关系的良性发展贡献绵薄之力。这也是本书选题的理论价值和现实意义所在。

二、研究现状及检讨

在中国,关于民主集中制的研究已达到卷帙浩繁的程度,但大多数研究都是将其作为政治原则,大量成果集中在党的建设理论研究、政治学研究等领域,法学界特别是宪法学界的研究相对较少,而将民主集中制作为宪法原则并从中央地方关系视角展开研究的,则是寥若晨星。这种状况与民主集中制在宪法文本中的重要地位极不相称。在阅读和构思过程中,笔者发现,虽经过了多年研究的积淀,何为民主集中制的问题依然困扰着学术界,也成为本书研究的重要障碍。因此,本书在论证中央地方关系中的民主集中制这一核心命题时,不可避免地要以讨论民主集中制为前提。下面以问题为导向,简要梳理和探讨有关民主集中制和中央地方关系民主集中制的研究成果。

（一）关于民主集中制的研究

1. 关于民主集中制的性质或本质

（1）民主集中制的本质是集中制。刘国华认为民主与集中的关系绝非并列关系，民主是对集中的限定和保障，集中制才是其主体和核心内容。^①王贵秀将“民主集中制”视为“民主”的下位概念，认为“民主集中制是以少数服从多数为基础的集中制”。^②刘军宁则指出民主集中制的要害在于集中，其精髓在于服从。^③

（2）民主集中制的本质是民主制。许耀桐从发展的视角，描述了民主集中制在中国经历的三个过程：新民主主义革命时期侧重集中；社会主义革命和建设阶段侧重民主；改革开放后进一步确立实质为民主制的民主集中制。^④林尚立从制度的视角，指出民主集中制的本质就是民主的制度化和法律化。^⑤华炳晓的观点是：“民主与集中实质上是实现民主权利的两个过程，第一个过程是从民主到集中，要接受科学决策原则的指导；第二个过程是将集中的正确意见贯彻执行，要坚持在制度化的轨道内创造性地合法合理有效执行民主决策。因此，民主集中制的实质就是科学的民主制。”^⑥王传志则表示：“民主集中制是有领导的民主制，贯彻民主集中制重在保持民主与集中的‘动态平衡’，即指根据党和国家形势任务的需要，某些时候强调民主多一些，某些时候强调集中多一些，同时注意防止出现

① 刘国华：《布尔什维克党民主集中制的缘起》，载《西伯利亚研究》2012年第6期。

② 王贵秀：《民主集中制的由来与含义新探》，载《前沿》2002年第8期。

③ 刘军宁：《从民主集中制到民主政治》，载爱思想网：<http://www.aisixiang.com/data/71852.html>，2014年4月9日访问。

④ 许耀桐：《民主集中制在中国的认识与发展过程》，载《新视野》2010年第4期。

⑤ 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社2000年版，第176页。

⑥ 华炳啸：《对民主集中制演变轨迹的历史考察——民主集中制的准确表述应为科学民主制》，载爱思想网：<http://www.aisixiang.com/data/65795-2.html>，2014年4月9日访问。

大的失衡。”^①

(3) 民主集中制是民主与集中的辩证统一。赵成斐的观点较具代表性,他认为“中国共产党人对民主集中制的考量,不仅延续着列宁时代对民主集中制的理解,同时在中国具体的革命实践中也有创新与发展。即将民主集中制视为民主、集中的辩证统一”。^②

2. 关于党内民主集中制与宪法上民主集中制的关系

刘松山在《党内民主集中制在人民民主中的运用》一文中认为党内民主集中制的内容并非完整“复制”到宪法,“要以党内民主集中制的确定内涵和确定方式、党内民主集中制的成功经验运用于人民民主中,而坚决避免将党内民主集中制中那些不好的、错误的和失败的做法运用于人民民主中……党内民主集中制只有在人民代表大会制度的政权体制中的运用,并且仅仅作为一种组织原则、组织制度的运用,才是必须的”,^③即党内民主集中制与宪法上民主集中制的内容有关联性,但并不等同。对此,闫飞飞也指出,要正确区分政党制度意义上和国家政权组织形式意义上的民主集中制,否则就会导致党政不分现象。^④

3. 关于民主集中制宪法原则的研究

(1) 综合性研究。范进学等所著《民主集中制宪法原则研究》^⑤是第一部专门研究民主集中制宪法原则的著作。该书梳理了民主集中制的发展历程,对党内民主集中制的内涵、地位及其实践进行了分析和总结。关于宪法上的民主集中制,该书的核心观点是,民主集中制的本质是民主制,它体现了人民代表大会制的基本内容,是一项宪法基本原则。该书对民主集

① 王传志:《民主集中制:我国政治制度的核心机制》,载《求是杂志》2013年第10期。

② 赵成斐:《民主集中制:过去、现在与未来》,载《学术月刊》2011年第2期。

③ 刘松山:《党内民主集中制在人民民主中的运用》,载《政治与法律》2006年第5期。

④ 闫飞飞:《论民主集中制的三个维度》,载《北京工业大学学报》2012年第3期。

⑤ 参见范进学等:《民主集中制宪法原则研究》,上海东方出版中心2011年版。

中制进行了较为全面的梳理和总结,但没有区分党内民主集中制与宪法上的民主集中制,也未从中央地方关系的视角展开研究,缺乏宪法学的研究视角和方法,许多问题有待深入研究。

(2) 民主集中制宪法内涵和适用范围研究。程乃胜概括了民主集中制原则的宪法内涵;即“由人民通过民主的程序选举人民代表大会的代表,人民代表集中人民的意志,议决国家大事,组织行政机关,行政机关集中执行人民代表大会通过的决议和制定的法律。它不同于既负责议定大事、制定法律,又负责执行的议行合一制”。^① 其认为民主集中制原则不是所有国家机关的组织与活动原则,国家主席、军事机关、人民法院不适用该原则。^② 刘松山也表示,民主集中制是一种组织原则,但不是所有国家机关的组织原则。^③ 吴显庆认为“民主集中制的民主是一个内在地包含着由自身发展过程以及纵向和横向结构构成的民主系统和体系。民主集中制的集中是依照宪法和法律,反映、代表、统一、集中和表达多数人民群众意愿,并集中行使由此而产生的国家权力的制度”。^④ 同时他指出,并不是一切国家机构都实行民主集中制,国家主席、国务院内部、中央军事委员会等机构不实行民主集中制。

由上述简单梳理可以发现,尽管研究民主集中制的成果不少,但针对此问题达成的共识却不多,特别是民主集中制宪法原则的内涵、党内民主集中制与宪法上民主集中制的区别与联系、民主集中制宪法原则在宪法规范体系中的地位和作用、民主集中制宪法原则包含哪些具体原则、民主集中制原则如何实施或适用等,这些基础问题还缺乏深入讨论,有的甚至无人涉足。更重要的是,党建理论界和政治学界虽研究民主集中制,但只谈

① 程乃胜:《论民主集中制原则在宪法中的地位》,载《法制与社会发展》2003年第6期。

② 同上。

③ 刘松山:《党内民主集中制在人民民主中的运用》,载《政治与法律》2006年第5期。

④ 吴显庆:《论我国现行宪法中民主集中制的科学含义》,载《社会主义研究》2005年第1期。