

胡康大 著

# 欧盟主要国家中央

# 与

# 地方的关系



OU MENG ZHU YAO GUO JIA ZHONG YANG YU DI FANG DE GUAN XI

中国社会科学出版社

# 欧盟主要国家中央 与地方的关系

胡康大 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

欧盟主要国家中央与地方的关系/胡康大著. —北京:中国社会科学出版社, 2000. 9

ISBN 7-5004-2800-6

I. 欧… II. 胡… III. 欧洲联盟-会员国-中央和地方的关系-研究 IV. D750.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 39467 号

---

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029453	传 真	010—64030272
网 址	<a href="http://www.cass.net.cn">http://www.cass.net.cn</a>		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新魏印刷厂印刷	装 订	北京丰华装订厂装订
版 次	2000 年 9 月 1 日第 1 版	印 次	2000 年 9 月第 1 次印刷
开 本	850×1168 1/32		
印 张	8.5	插 页	2
字 数	206 千字	印 数	1—1500 册
定 价	18.00 元		

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 前 言

世界上任何一个国家，无论是过去、现在或将来，不管是实行中央集权制，还是联邦共和制，都存在、并必须处理的一个重要问题，那就是中央与地方政府之间的关系。而处理这种关系的方式方法，既无统一的国际规范，更无国际公认的楷模。只有一点基本可以认定，掌握着主动权的中央政府始终是决定双方关系好坏的关键。

中央—地方关系基本反映在行政、立法和司法三个方面。在法制比较健全并行之有效的国家里，在处理中央—地方之间的分歧、矛盾乃至冲突中，较多地通过司法程序或通过议会的立法来规范地方的行动，由于议会的至尊及法律的权威，一般都能取得比较有效、合理的解决，从而能基本保证国家政局稳定、社会安定和经济的持续发展，于国于民均十分有利。相反，在缺乏议会的尊严和法律权威的国家里，往往较多地采用行政命令来处理中央—地方间的关系，甚至不排除使用强硬手段，这么做或许能收效于一时，暂时掩盖了双方间的矛盾，但失去了法律的约束也就失去了行为的准则。久而久之，矛盾积累到一定程度时就会从量变发展到质变，从而产生不可收拾的混乱局面。这种情况，古今中外，屡见不鲜。因此，要取得一个国家的长治久安和经济的繁荣发展，既有赖于有一个正常的中央—地方间的关系，更有赖于一个健全的法制及其相应的效率。随着时代的发展，中央—地方

关系的重要性正越来越得到广泛的认同、接受和研究。

战后以来，西欧一些主要资本主义国家，甚至包括一些原东欧集团国家，为改善中央—地方间的关系，都先后进行了不同程度的中央权力下放的改革，从实际效果来看，并没有出现天下大乱的局面，反而收到了意想不到的积极成效。但是，值得注意的是，西方国家之所以能进行这种改革，乃是由于基本具备了两个改革的前提：一个是对权力有着一套较为完善、有效的监督机制——即立法、行政、司法监督和舆论监督；另一个则是选民能民主地参与地方事务的管理。这两条相辅相成，缺一不可。没有这种基础，放权的改革就不可能进行，甚至会越放越乱，事与愿违。

英、德、法三国是西欧主要资本主义国家，在欧盟中有一定的地位和影响，选择这三个国家作为研究的对象，有其一定的价值。从国家体制上来看，德国是联邦共和制；英、法两国同为中央集权制。从政党制来讲，德、法两国实行的是多党制，组织联合政府；英国则始终是两党制，两大政党轮流单独执政，很少有联合政府；即使在相同的议会两院制情况下，其构成及产生的方式也不一样，下院均由选举产生，但英国上院由贵族组成，法国参院由间接选举产生，德国则由各州的代表组成。此外，三国虽都经历过封建专制时代，但从时间上来说，都不算太久，相反，却较早就具有某种程度的民主意识和传统。

上述三国的种种异同情况，决定了它们在中央的放权改革中，既有相同的地方，又存在着不少差异，应该说，差异多于相同处。相同处反映在：三国都实行三权分立，因此有一套比较行之有效的权力监督体制；重视中央对地方进行权力下放的改革；在处理中央—地方关系的具体操作中，基本上都强调依法办事。这样，既保证了地方在履行其职责中有法可依，同时享有一定的自由，既不致超出中央的监督，更不致相互推诿、互相扯皮或越

俎代庖；对地方财政都很重视，只是由于采用的方法不同和政党政治的不同影响才产生出不同的后果。

三国在地方放权上的差异反映在以下几个方面：

1. 法、德两国的改革是全国性的，而英国迄今的改革还只停留在局部或是地方性的。首先建立了苏格兰地方议会。然后是在北爱建立了各派联合的地方政府（最近又改为由中央直接统治），之后再计划进一步对威尔士和英格兰进行同样的改革。但从另一个方面来看，德、法两国的改革已基本完成，而英国的尚在进行之中，更有一个不确定因素，那就是工党执政期的长短将决定改革的快慢，日后如保守党上台执政，那就是一个更大的不确定因素，因为从目前看，两党对这种改革的态度几乎不可调和。

2. 由于三国的政党制不同，联合政府与单独执政又造成两种内在的差异：(1)在监督方面，除了正常的立法、行政、司法和舆论监督之外，在多党制的联合政府内，都可以自然形成不同政党间的相互监督和制衡，而在英国一党执政的政府内部显然就缺乏这种监督和制衡，充其量只有靠从政人员的良心；(2)在政策和立法上，多党联合政府的决策、法案实际上就是各参政党的政策、立法的综合、体现或妥协的产物，既不可能太左，更不可能太右。因此，其性质就比较平和、宽松，且易于被社会所接受。而英国一党政府的政策，比较而言，其政策和立法因缺乏这种相互制衡而容易产生偏激，带有较大程度的“专制性”，用英国自己的话来说是“选举产生独裁”，由此往往导致社会矛盾的激化。这种现象在撒切尔政府执政的后期尤为突出，这不能不说是英国一党执政的一大缺陷。

3. 政党政治因素的影响存在着很大差异：可以这么说，英国政党政治因素的影响要远远超过德、法两国。其根本原因在于，德、法两国的每次大选只改变各参政党在议会和政府中政治

力量强弱的变化，很少会被完全排除在政府之外，因此都有执政机会。英国由于只有一党执政，其余只能是反对党，既进不了政府，更进不了内阁。更有甚者，政府并无任职期限，可以连选连任。如果一个党长期执不了政，就有可能造成党员人心涣散，失去凝聚力；党员人数持续减少，选民也会因此而改变投票方向，从而使一个党成为“永久的反对党”，进而沦为一个压力集团。前保守党政府首相撒切尔夫人就曾在政治上、财政上（包括税收）、政策上——尤其是住房政策等诸多方面，采取了一系列的过激措施，打击工党的势力，削弱工党的支持力量……这一切不仅引起社会舆论的广泛批评，就连保守党内许多上层人士也产生了异议。其带来的直接后遗症是，不仅破坏了中央—地方历来的和谐关系，也造成了政府在财政政策上的反复，更使保守党收获了1997年大选惨败的苦果。这种情况在德、法两国是罕见的。

4. 德、法两国都有着调节中央与地方关系的正式协调机制。英国似乎就缺乏这方面职能的机构，地方政府协会虽可发挥一定的作用，但既非正式的，又非法定的。德国的《基本法》规定，专门建立一个调解委员会，不仅能调解议会两院的意见分歧或冲突——实际上是各政党之间的分歧，同时还调解联邦与各州之间的各种争议。此外，在德国的各个政治层次之间，还存在着一种在自愿基础上进行合作的“政治交织”，在各州间的经济、财政、文化等方面进行协调。尤其以联邦和各州间在财政方面的紧密交织最为突出，它有利于均衡的社会生活、社会的稳定、经济的顺利发展。法国则有着两种协调机制，一种是由总理亲自主持召开协调政府行动的会议，或是一位部长寻求总理的决定来解决部际间的冲突；另一种则是，任何法律文本，不管是要提请议会通过的议案，还是政府拥有法定权力制定的规则，都必须要有有关部长的签字。这种做法充分体现了集体决定、集体负责的原则，与英国当今高度利用秘密的内阁委员会——由少数人决策却要内阁

集体负责的做法有着很大差异。

5. 法国还存在一种特殊现象，为数不少的中央官员兼任地方重要城市的市长，以及中央直接派驻地方代表。这样，就形成了中央与地方之间的直接沟通，一旦出现任何矛盾，便于进行有效的直接调解或协调。在英国，中央与地方官员之间的界线就非常明确。地方官员一旦晋升或进入议会，不仅地位有所改变，更主要的是其思维方式及考虑问题的角度也会立即跳出地方的圈子而从中央的角度出发，体现出一切公事公办，以减少官场上的种种弊端，以及消除与地方结成一种不正常的私人权力圈子等坏现象。

总之，三国在处理中央与地方政府的关系中，各有长短。比较而言，德、法两国显得更有章法、更为宽松，因此也更为有效。英国则失之于过严的中央集权思想，以及政党政治的严重影响，造成章法混乱，以致有时竟成无序状态，这种情况在保守党撒切尔政府改革地方税收及中央对地方的拨款制度中表现得尤为突出。

欧盟国家的中央—地方关系各式各样，可研究和值得研究的东西同样很多，相信对此有兴趣的读者和学者在深深地投身于这一课题的研究之中时，定能发掘出更多有意义、有价值的东西。限于本人的能力和对德法两国文字的局限，致使对这一课题的研究还远远不尽如人意，文中错漏之处，恳请不吝指正。

本书的出版得到欧盟—中国高教合作项目的资助，以及英国苏塞克斯大学英美文学院前院长罗伯特·班维科教授的大力协助，特在此表示感谢。



责任编辑 周晓慧  
责任校对 尹 力  
封面设计 王 华  
版式设计 李 建

# 目 录

前 言 .....	(1)
<b>第一章 英国中央与地方政府关系的历史演变 .....</b>	<b>(1)</b>
第一节 战后关系的和谐期 .....	(1)
第二节 70年代矛盾与冲突的上升期 .....	(5)
第三节 80年代矛盾和冲突的高潮期 .....	(10)
<b>第二章 中央对地方政府的控制 .....</b>	<b>(19)</b>
第一节 中央控制的理由 .....	(19)
第二节 立法控制 .....	(23)
第三节 行政控制 .....	(26)
第四节 司法控制 .....	(37)
<b>第三章 地方政府财政 .....</b>	<b>(49)</b>
第一节 地方政府财政概况 .....	(49)
第二节 地方政府的税收 .....	(58)
第三节 地方资金筹措办法及其开支控制 .....	(75)
第四节 中央对地方的财政拨款 .....	(85)
第五节 中央对地方财政的审计控制 .....	(105)

<b>第四章 地方政府协会</b> .....	(118)
第一节 地方政府协会的组织结构 .....	(120)
第二节 地方政府协会的性质及其活动 .....	(124)
第三节 地方政府协会与政府和议会 .....	(127)
第四节 地方政府协会与政党 .....	(135)
<b>第五章 政党政治因素的影响</b> .....	(143)
第一节 财政政策中政党政治的影响 .....	(143)
第二节 住房政策中政党政治的影响 .....	(149)
第三节 取消大伦敦议会等政党政治的影响 .....	(151)
<b>第六章 警察</b> .....	(160)
第一节 警察的发展与权力 .....	(160)
第二节 关于警察的争论及其中央化 .....	(170)
第三节 对警察权力的制衡 .....	(177)
第四节 对警察抱怨的调查 .....	(183)
<b>第七章 苏格兰与中央政府的关系</b> .....	(189)
第一节 英国政治改革的艰难 .....	(189)
第二节 苏格兰与英格兰和威尔士之间的差异 .....	(193)
第三节 工党政府的宪法性改革 .....	(204)
<b>第八章 德国中央与地方政府的关系</b> .....	(215)
第一节 明确的权能基础 .....	(216)
第二节 强大的经济后盾 .....	(221)
第三节 政党政治因素影响的弱化 .....	(226)
第四节 健全的行政调节和自愿合作机制 .....	(231)

<b>第九章 法国中央与地方政府的关系</b> .....	(234)
<b>第一节 中央权力的“双头制”</b> .....	(234)
<b>第二节 地方政府改革</b> .....	(242)
<b>参考书目</b> .....	(255)

# 第 一 章

## 英国中央与地方政府 关系的演变

### 第一节 战后关系的和谐期

在英国的历史上，随着时代的变迁，中央与地方政府的关系出现过几种不同的模式：第一，在较早历史时期，由于中央权力比较薄弱，其覆盖面达不到全国范围，即便如此，其影响力也极为有限。在这种情况下，中央对地方政府的事务基本上采取一种不干预态度，或是作一点有限的指导和要求；第二，在社会不断发展的进程中，中央的权力逐步有所增强，其影响也越来越大，进而对地方政府事务采取一种促进态度，说服或促使地方执行中央的政策，以便保证政府的政策能在全中国得到有效的贯彻执行，以取得预期的效果；第三，尤其是战后以来，由于福利国家的实行及其规模的日趋扩大，中央对地方的拨款愈来愈多，无论是占国民生产总值的比重，还是占政府开支的比重，都呈不断上升的趋势。为了确保中央的拨款能得到有效的使用，同时防止地方官员的腐败，中央干预地方事务的范围便越来越广、越来越细，控制也越趋严厉，并辅之明确的经济、行政和政治上的惩罚，从而使中央与地方政府之间的关系出现了明显的变化，在经济不景气的情况下，双方的矛盾和冲突不时发生，甚至有趋激化和表面化

的时候。

地方政府的管理作用受中央某种形式的控制和变化始终是中央—地方政府关系的特点。由于历史，也由于传统，地方政府的管理职能始终存在着。

19世纪后期以来，地方政府承担了一些新的服务项目及其管理，中央政府也便拥有一定范围的权力来控制地方政府。在这些权力中，比较突出的有：(1) 制定一些规范地方行动的法规或规则（指导原则）；(2) 进行视察和检查；(3) 地方政府如不履行某一责任，中央可以采取适当行动予以敦促；(4) 地方的某些决定或计划需得到政府大臣的批准；(5) 大臣有权否定地方的一些决定，如规划上的决定，尤其是由第三党控制的地方政府的申请。此外，在传统上，大臣还有权处理地方的争端。而代执行权则往往是作为最后一种手段，而不是作为控制地方政府的一般方法来使用。总的来说，中央对地方的控制倾向于制定广泛的政策提纲、要点和主要原则，令地方政府遵照执行。

中央对地方政府的控制或影响，最初是通过立法、通告以及有选择性的批准地方的资金项目开支等办法来实现的，尤其是每当中央政府采取一项新政策，或是对地方政府提供的服务采取一种新的管理结构时。此后几经改革，地方政府就对这些服务进行直接管理，于是政府也便通过建立各种委员会来对地方政府管理体制进行监督和控制，其原则是，中央政府避免承担地方的行政管理作用，这种作用应由地方机构负责。

在30、40年代，地方政府的作用或功能经历了一场较为明显的重要改革和重新组织；若用现在的标准来衡量，那就是在政府加强中央化的同时，地方政府丢失了原先由它们提供或管理的一些职能，如主干线路（1936年）、主要公路（1946年）、医院（1946年）、公共援助（1934年和1948年）。地方政府失去的对主要公共设施的控制是：电力供应（1947年）、煤气（1948年）

等。在经历了这些重大的改革之后，地方政府的财源受到了极大的削弱，因此在财政上不得不开始并不断加大对中央拨款的依赖，由此也大大削弱了其原先享有的较大程度的自主权，从而引起地方政府的普遍不满。

1945年以来，由于工党政府大搞福利国家，地方政府又承担了一些新的作用，其中有的甚至比以前更大。在服务方面，地方政府的作用也发生了变化，从原先的提供实物和服务——如公共设施，转换到一种进行重新分配或是一种福利目的的作用，导致中央对地方政府的许多明确的控制曾一度有所放松。

当然，中央各部门对地方政府的控制和影响也不尽相同，有的大一些，有的小一些，如交通运输部门通过对主要道路的建设就可以直接影响地方政府的规划。教育和科学部对地方政府行动的控制力就弱得多。英国的三大部分，即英格兰、苏格兰和威尔士，与中央的关系也不完全一样。如，中央与威尔士地方政府之间有着更为密切的接触，威尔士事务部在解决威尔士的地方财政问题，以及促进地方政府的积极性方面起着很好的作用。苏格兰的情况比较特殊，一方面，苏格兰事务部掌管着自己的立法工作——仅适用于苏格兰，在传统上，它比中央对英格兰和威尔士地方政府的控制，尤其在财政和教育方面，有着更大的法律上的控制和自由酌定的处理权。另一方面，苏格兰有着一个单一的地方政府协会，在协调中央与苏格兰的关系中往往能发挥较好的作用。

更值得注意的是，苏格兰常常作为中央—地方关系的试验地。也就是说，中央的新政策往往率先在苏格兰进行试验执行，成功了再推广到英格兰和威尔士等地，或要做适当修改、政府的让步等也都在苏格兰先行试验。如果推行不下去，也就不再输入到英格兰和威尔士等地。中央政府这么做的原因，固然有其历史传统的一面，因考虑到苏格兰的历史地位不同于英格兰和威尔

士，但其中也不乏政党政治的因素，这种情况在 80 年代的撒切尔政府时期更加明显和露骨，因为该地的地方势力一向较强，同时也几乎一直是工党的势力范围，保守党在这里的势力很薄弱。其内在含义是，一项新政策如能在苏格兰顺利执行，自然也会得到英格兰和威尔士等地的欢迎，也就不会产生任何政治影响。如若先在英格兰进行试验而又遭到激烈反对，无疑，那就将是保守党的政治灾难。因为这里是保守党的传统势力范围，倘若后院起火，保守党当无宁日。

50 年代，中央对地方政府财政开支的控制有所放松，尤其是从 1958 年开始放松了对地方政府的现金开支的控制，即中央采用税收支持拨款的办法代替了对地方每一项服务的指定款项拨款，允许地方政府按其认为合适的办法在各项服务中分配资金。这一新措施的实际意义是，它授予地方政府可以自主酌定处理权。从那时以来，地方政府在制定其地方政策，尤其是对每一项服务所需资金的多少，就有了更多的决策自由。另一方面，中央对地方政府的拨款坚持这一原则：务必使各地方政府之间在资源上有一个大致的平衡，同时使地方政府提供的各种服务能达到规定的全国性标准。

严格地讲，地方政府享有一定自主酌定的处理权，仍然是来自于议会的立法，每当议会规定地方政府提供一项新的服务时，地方政府除了必须使这一服务达到并维持全国水平外，还可以根据其本身财力的大小，适当提高一些服务的标准。但是，地方政府在制定地方政策时，仍要受到一定的控制和压力，其中有些是法律性的，有些则反映着中央的影响，还有一些是职业上、乃至政治上的，当然最重要的还是财政上的控制，地方政府可以自由决定征收地方税的水平就是其享有自由斟酌处理权的最为明显的标志。

在实现中央政策的总目标上，一般来说，地方与中央能维持



一致，但也常会出现一些争执，尤其是在某种服务项目的开支上。中央对地方资金项目的严格审批就是双方发生冲突的主要领域。至于中央与地方之间的公开冲突则很少发生，除非地方政府拒绝执行中央的某一政策。

自60年代后期起，中央对地方政府执行政策的情况越来越关心，尤其着重在两个方面，一个是住房，另一个则是教育。还在战后初期的保守党丘吉尔政府时期，解决居民的住房问题曾是政府的头等重要政策。那时，政府对提供住房基金的水平特别重视，试图制定出更有效的政策以满足人民的需要（因受战争的严重破坏），同时对政府提供这种基金的效益也极为关注。由此，促使政府在提供基金的方法上有所变化，在70年代政府财政越来越紧张的情况下尤其如此。教育方面也是这样，中央对各地教育的标准和全部课程的设置情况日趋重视，特别是对教育质量以及家长为自己的孩子对学校性能的选择。此外，对于特殊的社会问题和经济问题在现行的政策无法予以解决时，更需要中央政府采取一些主动行动。这样一来，中央对地方事务的参与或控制就增多了，特别明显的是采用立法的手段来规定地方服务的标准，以及审批地方的特殊财政计划。

## 第二节 70年代矛盾与冲突的上升期

在70年代，中央政府试图用一定的法规来使地方政府的作用和角色更明确化。为此，在1977年关于地方政府财政的绿皮书中，政府考虑采用一种以（地方）需要为基础的中央拨款制度，在同年的住房法中又规定了地方政府必须为无家可归者提供住房的责任。而在过去，地方政府则可以自由决定它们在这一领域里的政策。同年，教育和科学部开始采取措施促进全国性的课程的应用，并为此专门建立一个机构进行调查和督促。由于70