

宪政论丛

大国地方

——中国中央与地方关系宪政研究

Great Country and Local Region: On the Constitutional
Between the Central and Local Government of China

熊文钊 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

大国地方

——中国中央与地方关系宪政研究

熊文钊 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

大国地方:中国中央与地方关系宪政研究/熊文钊著. —北京:北京大学出版社, 2005. 8

(宪政论丛)

ISBN 7-301-09349-7

I. 大… II. 熊… III. 中央政府-关系-地方政府-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 075484 号

书 名: 大国地方——中国中央与地方关系宪政研究

著作责任者: 熊文钊 著

责任编辑: 明 辉 李 霞

标准书号: ISBN 7-301-09349-7/D·1237

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 12 印张 188 千字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

总 序

20 世纪已经过去,21 世纪已经来临。

21 世纪的法制将进入较健全、成熟的行政法时代。

中世纪和中世纪以前,人类法制长期处在刑法时代。刑法时代法制的主要特征是:刑法在整个法律体系中占主导地位;法由少数统治者(主要是君主)制定;法的功能主要是治民,维持统治秩序。中世纪以后,法制逐步进入民法时代。民法时代法制的主要特征是:民商法在整个法律体系中占主导地位;法主要由代议机关制定;法的重要功能是调整社会经济关系,维持商品经济、市场经济的秩序(当然,其目的或目的之一也在于维持统治秩序)。20 世纪,人类法制开始进入行政法时代。行政法时代法制的主要特征是:行政法在整个法律体系中占重要地位;法在人民通过各种形式、各种途径直接参与的前提下由代议机关(人民代表机关)制定,但行政机关通过授权和固有的规章制度定权越来越多地实际行使立法权;法的重要功能之一是为人民直接参与行使国家权力、直接参与国家管理、直接参与对国家权力行使的监督提供运作程序和保障的规范机制,调整和平衡人民与政府、政府与社会以及公民、法人和其他各种组织、各种利益集团之间的关系。

人类法制在 20 世纪开始进入行政法时代,这是就世界法制发展的总体进程而言的。如果分别考察各个国家的法制发展水平,则有的国家目前仍处在刑法时代,更多的国家尚处在民法时代,已进入行政法时代的国家只是少数。

中国在 20 世纪 80 年代以后,刑法、民商法、行政法均开始发展,但直到 90 年代,市场经济体制才开始建立,民商法才算真正有了在法律系统中起主导作用的环境,中国法制可以认为进入了民法时代。至于行政法,中国虽然已经有了若干部可以称得上法典的大法,如《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政监察法》和即将出台的《中华人民共和国行政复议法》等,但离行政法时代却还有相当的距离。因为行政法时代意味着民主、法治达到了较为发达的水平:民主已由代表制民主发展到参与制民主,法治已由依法治国、依法行政发展到法治国家、法治行政,法治标准已由实体法标准扩

展到程序法标准,由量的标准(有法可依)扩展到质的标准(可依的法是良法)。而现在,我们还没有完全解决代表制民主、依法治国、依法行政、有法可依,有实体法可依的较为传统的民主、法治问题,对于参与制民主、法治国家、法治行政、制定完善的程序法,增进法的民主性、科学性(所谓“良法”)等现代民主、法治问题,我们就更还未找到较完满的解决方案,甚至没有太多的时间和精力来考虑和研究解决此类问题的完满方案。虽然我们现在在发展传统民主、法治的同时,也在逐步发展现代民主、法治,但这种发展远还没有达到一个转折点:由民法时代进入到行政法时代,或者说还远没有达到健全、成熟的行政法时代。

西方国家的法制,从一个时代过渡到另一个时代,通常经过几个世纪。我国的情况不同:我国法制的历史比西方国家久远得多,但我国的刑法时代延续得太长太长,以致民法时代到来时,西方国家已进入行政法时代了。我们不能等民法时代结束再自然地步入行政法时代。我国的市场经济形成比西方国家晚得多,但其发展却要快得多。商品经济、市场经济的形成必然导致民法法制,市场经济的发展必然导致行政法法制。所以我国的行政法时代将紧接着民法时代到来。为迎接行政法时代的到来,我们已经做了大量的工作:其一,推进经济和政治体制的改革,使我国尽快形成行政法法制的土壤和环境;其二,加强行政法的立法,为建立民主、法治国家提供形式条件;其三,改进行政法的执法和司法,促进行政法由法制变成法治,由静态变成动态;其四,加强法制、法治的宣传、普及,提高国民的行政法意识,为建立民主、法治国家提供实质条件;其五,开展行政法研究,为健全、完善行政法制、法治提供理论指导,为行政法时代的法制、法治绘制蓝图。

第五项工作——行政法的研究工作,我们做了,但做得还很不够:我们的研究还缺乏广度,在宏观上,未能对行政法治整个系统工程进行通盘的、全面的考察,在微观上,未能对行政法治的各个具体环节、具体制度进行逐一剖析;我们的研究还缺乏深度,在基本理论上,尚未形成能全面、深刻解释、说明整个行政法制、法治体系,能作为指导行政法时代法制、法治建设理论基础的完善的学说,尽管有控权论、管理论、平衡论等学说先后问世,而且平衡论获得越来越广泛的社会认同,但该学说很多方面仍还有待完善;在对行政法制、法治实践的研究上,我们对行政立法、行政执法、行政法制监督、行政救济、行政诉讼等行政法运作实践中提出的大量问题,其中有不少尚未能给予深刻、精辟的阐释,为实践提供有价值的科学的解决方案,尽管近年来行政法学在实证研究上取得了进展,有若干专著问世,但总体上仍是很不

够的。

为了满足行政法制、法治发展实践对理论的需要,我们准备在10年到20年的时间里陆续向社会推出一套现代行政法理论专著系列。这套理论专著系列有下述特点:

其一,著作者均为取得法学博士学位的年轻学者(或博士生导师、硕士生导师)。这些学者学识渊博,思想敏锐,具有很强的开拓精神和创新意识。

其二,著作内容涉及的均是现代行政法的较深层次的理论问题。对这些问题的研究和解决关系到行政法学的发展前景,关系到行政法制的性质和行政法治的进程,关系到行政法时代蓝图的绘制及其近期、中期、远期实施方案的设计。很显然,这些研究、探讨既具有重要的理论意义,又具有很强的实践价值。

其三,著作者采用的研究方法是综合性的。首先,他们运用哲学的方法,从本体论和方法论的角度探讨行政法、行政法制、行政法治是什么,可能是什么,应该是什么和从什么角度、以什么手段、用什么方法求得结论的问题;其次,他们运用政治学的方法,对行政法治与民主政体、权力分配与权力制约、人民参与与行政效率、公民权利与政府权力的关系进行探讨,力争打破行政法学与政治学的严格界线;再次,他们还运用社会学的方法,对非国家机关的社会组织、社会团体的公权力性质、范围、行使方式,以及国家权力向社会转移的形式、途径和法律在这种转移过程中的作用等问题进行研究,赋予行政法学以更广阔的视野;此外,他们也运用比较法学的方法,对世界各国的行政法制、行政法治进行横向比较,对民法时代、不成熟的行政法时代、成熟的行政法时代条件下的行政法制、行政法治进行纵向比较,通过比较获得规律性的认识。

当然,我们的这项工程才刚刚开始。我们没有经验,在运作过程中难免会发生这样那样的问题,能否实现我们预期的目标,还有待我们各位著作者和组织、编辑、出版者的努力。我们希望,并且力争以第一流的成果奉献读者,奉献给新世纪、新的千年。

姜明安

1999年12月

CONTENTS 目 录

导论	1
一、研究中央与地方关系问题的意义	1
二、本书的研究方法与目的	2
三、本书的创新与未尽问题	2

第一章 中央与地方关系及其理论	4
第一节 国家结构形式及其理论	4
一、单一制模式	5
二、联邦制模式	6
三、对单一制模式与联邦制模式的评价	7
第二节 中央与地方关系的基本形态及其理论	8
一、中央集权主义	8
二、地方分权主义	9
三、均权主义	10
第三节 地方自治及其理论	11
一、地方自治的概念	11
二、地方自治的基本理论	11
三、地方自治与地方分权及其类型	13
四、地方自治制度的形成和发展	14

CONTENTS 目 录

第四节 中央与地方关系的结构	20
一、中央与地方的权力关系	20
二、中央与地方的行政关系	21
三、中央与地方的财政关系	24
第五节 中央对地方的控制方式	26
一、立法控制	27
二、行政控制	27
三、财政控制	31
四、人事控制	31
五、司法控制	32
六、政策控制	33
第二章 中国中央与地方关系的历史选择	34
第一节 君主专制政体下的中央与地方关系	34
一、君主专制政体	34
二、中央与地方的权力分配	37
第二节 地方行政建制的形成与发展	40
一、郡县制度的形成与发展	40
二、州府制度的形成与发展	41
三、行省制度的形成与发展	42

CONTENTS

目 录

第三节	近代地方制度的演进	44
一、	最后帝国的政治博弈	44
二、	最初共和国的思想博弈	48
三、	袁世凯时期的权力博弈	52
四、	北洋时期的军阀割据与联省自治运动	54
五、	国民政府时期的命运博弈	56
第三章	新中国的中央与地方关系及其改革	67
第一节	新型国家的中央与地方关系	67
一、	单一制国家结构形式的宪政选择	67
二、	新型的民族区域自治制度的建立	69
三、	大区制：中央与地方关系的创新架构	70
四、	统一财经，统一收支——中央集权的经济基础	71
第二节	建国初期的中央与地方分权的探索	72
一、	《论十大关系》对中央集权与地方分权的探索及其影响	72
二、	权力下放与权力上收的循环往复	75

CONTENTS 目 录

第三节 计划经济体制的结构性弊端	76
一、政府间关系的扭曲	76
二、条块关系的矛盾	78
三、横向关系的阻隔	80
四、地方保护主义问题	81
第四节 体制改革与地方分权	86
一、扩大了地方政府的财权	
——实行财政大包干	86
二、实行分税制,划分中央与地方	
财政收入	89
三、扩大了地方的事权	90
四、赋予省、自治区、直辖市人大及其	
常委会制定地方性法规的权限	90
第五节 行政区划及其调整	91
一、行政区划的有关范畴	92
二、市领导县体制分析	97
三、经济特区、计划单列市与副省级市	106
四、“小省区”模式	107
第六节 民族区域自治制度的实施	108
一、民族区域自治的实施过程	108
二、民族自治地方的自治机关	111
三、民族自治地方自治机关的自治权	111

CONTENTS 目 录

第七节 “一国两制”与特别行政区	113
一、“一国两制”构想及其中央与特别行政区的关系	113
二、特别行政区的高度自治权	115
第四章 中央与地方关系的制度创新	118
第一节 处理中央与地方关系的若干原则	118
一、统一性与灵活性相结合原则	118
二、集权与分权相平衡原则	119
三、公民权利决定公共权力原则	120
四、地方自治原则	121
五、行政区划与经济区域相协调原则	124
六、行政区域与司法区域相分离原则	126
七、公共权力成本最小原则	128
八、中央与地方关系法制原则	129
第二节 构建中央与地方的良性互动机制	130
一、实行单一制国家结构形式，确立中央统一领导的权威	130
二、建立中央与地方合理分权体制	133
三、推行和完善地方自治制度	138
四、完善中央对地方的监控机制	143

CONTENTS 目 录

五、调整行政区划层级结构， 构建良性互动机制	151
六、建立中央与地方以及地方与 地方之间的良性互动关系	157
七、建立独立的司法体制	161
第三节 中央与地方关系的法律保障	162
一、加强中央与地方关系的立法	162
二、确定中央与地方事权的划分规则	162
三、中央政府的事权	166
四、地方政府的事权	168
五、中央与地方关系的监督保障机制	169
结语	173
主要参考书目和文献	174

导 论

一、研究中央与地方关系问题的意义

什么是中央与地方关系？中央与地方关系问题的实质就是中央与地方的分权关系。张友渔老前辈在出席国际宪法圆桌会议时曾撰文指出：“中国的地方分权既包括中央与一般地方行政区域的分权，又包括中央与民族区域自治地方的分权。”^①当然，也包括中央与特别自治地方的分权。

中国是一个幅员辽阔、人口众多、各地政治经济文化发展不平衡的多民族国家，如何正确处理中央与地方的关系，如何按地区划分居民，建立行政区域，如何分层设立国家机构以及如何进行中央与地方的分权等一系列问题乃是十分复杂而又至关重要的基本问题。说它复杂，是因为这个问题除了要受到统治者的意志因素制约外，还要受到诸如经济、文化、民族、宗教、历史、地理等各种因素的制约。说它重要，是因为：首先，它直接关系到国家的统一、民族的团结、社会的稳定；关系着整个国家的治理和国家政权的巩固与否，是国家政治生活的一个重要的原则问题。其次，它关系到能否充分调动中央和地方两个积极性，促进整个国家管理机制科学、高效地运转；关系到能否合理、有效地利用有限的资源，能否合理协调各方的利益关系，保障社会经济的协调发展，是国家经济发展的基础问题。再次，它也直接关系到整个国家的宪政结构和体制安排，是国家区域结构和国家政权结构的基本问题，是国家体制改革这一系统工程中首先应当关注的基础结构。

当代中国正在实现从计划经济体制向市场经济体制的转轨，原有的中央与地方关系已经显现出极大的不适应。对新型的中央与地方关系进行系统研究并探索适应中国社会政治、经济、文化发展的中央与地方权力划分模式，具有十分重要的现实意义。

^① 张友渔：《宪政论丛》（下册），群众出版社1986年版，第543页。

二、本书的研究方法与目的

本书旨在运用系统综合的方法,综合运用国家学说理论、公共行政理论、区域经济理论、宪法与行政法学理论以及博弈理论展开跨学科的宪政理论研究;通过历史的、比较的、实证的方法,对中央与地方关系结构模式、中央与地方的权限划分机制进行宪政结构分析。在总结国内外处理中央与地方关系、中央与地方权限划分模式的经验与教训的基础上,探索中国中央与地方权限划分的规律性,探索中央与地方关系的良性互动机制,为中国中央与地方关系的调整与改革理出思路,提出对策,以优化政府职能,建构科学合理的、富有生机活力的中央与地方关系结构,并尽可能地提出一套适合中国国情的中央与地方权力划分模式,建构中央与地方关系的法律框架。

三、本书的创新与未尽问题

本书的创新之处主要有:

1. 提出了中央与地方关系制度创新的八项原则

(1) 统一性与灵活性相结合原则;(2) 集权与分权非对称平衡原则;(3) 公民权利决定公共权力原则;(4) 地方自治原则;(5) 行政区划与经济区域相协调原则;(6) 行政区域与司法区域相分离原则;(7) 公共权力成本最小原则;(8) 中央与地方关系法制原则。

2. 提出了建立中央与地方关系良性互动机制的主张和若干建议

(1) 实行单一制国家结构形式,确立中央统一领导的权威;(2) 建立中央与地方合理分权体制;(3) 全面推行和完善地方自治制度;(4) 完善中央对地方的控制机制;(5) 系统调整行政区划层级结构,构建良性互动机制;本书提出了建立与综合经济区相协调的大区地方事务部,缩小省区,并在缩小省区的基础上以经济区为基础设立省级政区;以减少层级,理顺中央与地方的层级关系等主张;(6) 建立中央与地方以及地方与地方之间的良性互动关系;(7) 建立独立的司法体制。

3. 提出了加强中央与地方关系的法律保障的若干建议

(1) 提出了制定地方制度法的立法建议;(2) 拟订了中央与地方事权的划分规则;(3) 分别列举了中央的事权和地方的事权,为制定地方制度法提出了较为具体的方案。

中央与地方关系问题是一个复杂且牵扯面广的问题,本书所作的研究尚有待深入,有些研究还需要进一步展开,如小省区分省方案应综合各方面的因素,广泛调查研究,并在设计区域模型等基础上拟订方案、作出说明并绘制地图。^① 另一个尚需继续努力的项目就是系统拟定一部《地方制度法》(试拟稿),供有关部门参阅。

^① 笔者在这方面已经作了一些工作,但由于牵扯面广,手头掌握的资料尚不全面,所拟定的方案尚不成熟,有待作进一步研究。

第一章 中央与地方关系及其理论

第一节 国家结构形式及其理论

中央与地方关系涉及的是有关一国权力纵向配置的原则、方式等问题。在国家结构形式意义上研究的中央与地方关系一般只限于单一制国家或联邦政体内省或州与它们在政治和行政管理方面的再分工的关系。由于单一制国家和联邦制国家政府形式上的不同,联邦制国家与单一制国家具有可比性的是联邦组成单位,即省或州与其下级单位之间的关系。

从理论上讲,有了国家,就有了国家结构形式问题。从国家产生和发展的历史来看,最初的国家结构形式是极其简单的。国家从氏族组织发展而来,受社会发展水平和社会管理水平所限,国家在其发展的最初阶段,所辖的地域是极为有限的。在面积比较狭小的独立国家里,人口较少,行政事务简单,设立一级政府足以进行有效的统治和管理,而没有必要设置地方政府。因而,最初的国家结构形式是一种纯一的形式,不存在整体与局部、中央与地方的关系。

国家发展到一定阶段,形成了统一国家,也就意味着完整的国家利益的出现,中央政府是这种利益的实现者和维护者;与此同时,地方政府的出现,在表明国家的管辖范围将更为广泛的同时,也表明国家总体利益将不得不面临地方局部利益的挑战。因而,当国家发展到这一步时,国家内部的整体与局部、中央与地方的关系也就形成了,单纯的国家结构形式也就被由多重因素构成的有机的国家结构形式所代替。

作为调整国家整体与其组成部分之间关系的国家结构形式,从法律(宪法)上明确了国家整体与其所属区域的权力关系。单一制和联邦制是现代国家纵向配置权力的两种基本模式,也可以说是现代国家结构形式的两种基本类型。

一、单一制模式

1. 单一制及其特征

单一制国家以普通行政单位或自治单位划分其内部组成。对于单一制这一概念没有明确的界定,一般都以对其特点的描述来代替对概念的界定。单一制的三个显著特点是:第一,全国只有一部宪法,一个中央机关体系;第二,各个行政单位和自治单位都接受中央的统一领导,没有脱离中央的独立的权力;第三,不论中央与地方的分权达到什么样的程度,地方的权力都由中央通过法律文件予以规定或改变,地方权力没有宪法保障。^①在单一制国家中,全国只有一个立法机关和一个中央政府,只有一个统一的宪法和国籍,在国家内部按地域划分行政区域,各行政区域的地方政府均受中央政府的统一领导,在对外关系中,中央政府是国际法的主体。^②

在单一制模式中,中央政府享有充分的权力,并在全中国范围内贯彻其意志;地方政府的权力或自治权源自中央政府或受制于中央政府。这种以中央政府为核心而形成的中央与地方的关系,相对来说,也比较简单。世界上绝大多数国家都采用这种单一制模式,如英国、法国、意大利、日本、斯里兰卡、伊朗以及中国等。

2. 单一制的类型

由于各国的历史、社会和文化的不同以及社会制度的差异,单一制模式又会表现为不同的具体形式。从中央与地方政府间的关系来讲,主要有两种具体形式:一是中央集权型关系,二是地方分权型关系。

第一,中央集权型关系。这种单一制类型是基于“分工性”地方分权而形成的。这种分权方式是中央政府将部分权力交给地方政府行使,而中央政府仍有最终的决定权。所以,这种分权只是权力的一种委托或代理罢了,地方政府实际上是中央政府的派出机构。这种中央集权型的关系的主要特点是:(1)地方最高级别的行政首脑由中央政府直接任免。虽然有些国家的这种任免以中央政府提名、地方选举产生的形式出现,但这个形式与程序并没有改变中央政府在这方面所具有的权力,只是使这种权力的行使更具

① 何华辉:《比较宪法学》,武汉大学出版社1988年版,第148页。

② 参见萧蔚云、魏定仁、陈宝音:《宪法学概论》,北京大学出版社1985年版,第169页。