



C2012076977

ORGANIZATION OF THE RELATIONSHIP
CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES

大国
地方

中央与地方关系法治化研究

熊文钊 主编



中国政法大学出版社

ON LEGAL SYSTEMATIZATION OF THE RELATIONSHIP
BETWEEN THE CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES

大国
地方

中央与地方关系法治化研究

熊文钊 主编



C2012076977



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中央与地方关系法治化研究 / 熊文钊主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5620-4182-5

I. 中… II. 熊… III. 中央与地方的关系-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第029875号

- 书 名 大国地方——中央与地方关系法治化研究
DAGUODIFANG——ZHONGYANG YU DIFANG GUANXI FAZHUIHUA YANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034 分箱 邮政编码100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 720mm×960mm 16开本 29.75印张 485千字
- 版 本 2012年7月第1版 2012年7月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4182-5/D·4142
- 定 价 59.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

本书的撰写分工如下：

第一章	熊文钊
第二章	熊文钊
第三章	任 进
第四章	陆平辉
第五章	熊文钊
第六章	郑 毅
第七章	张步峰
第八章	田 艳
第九章	郝建增
第十章	郑 毅
第十一章	郑 毅
第十二章	郑 毅 (第一、二、三节) 刘志峰 (第四节) 张步峰、郑 毅 (第五节) 熊文钊、郑 毅 (第六节)
第十三章	郑 毅、吴 旻

全书由熊文钊统稿

序 言

21 世纪是法治的天下，因为许多在 20 世纪尚停留在政策、经验层面的制度，都将会在 21 世纪实现“法治化的华丽转身”。而对于宪法学的研究而言，在过去很长一段时期，并没有明确需要研究什么（或是有什么问题值得研究），这是由许多客观因素综合作用形成的结果。但随着我国法学（尤其是公法学）研究的逐渐昌明和繁荣，宪法这一曾经高高在上的根本法也渐渐步下神坛，开始同寻常百姓的生活寻求更多的交集。对基本权利研究的持续关注，对宪法文本的不断探求，政治宪法学派的声势日隆，都是宪法学人为宪法学研究真正“入世”所奔走鼓呼的真实体现。而随着政治、经济、社会改革的不断深入，许多宪法问题也逐步成为社会所瞩目的焦点——对它们进行研究的成果，将直接关系到甚至引导和左右我国宏观体制改革的未来趋势。中央与地方关系问题就是其中最具有典型代表意义的重大课题之一。

对于中央与地方关系的传统研究，视角各有不同，政治、经济、法律、历史、比较等都是常见的观照维度。而就法律的视角而言，又大概可以分成两个不同的向度。一是从传统的“权力”要素切入，对中央与地方关系展开宪政研究，如熊文钊的《大国地方：中国中央与地方关系宪政研究》（北京大学出版社 2005 年版）、张千帆的《国家主权与地方自治——中央与地方关系的法治化》（中国民主法制出版社 2012 年版）等。二是从“权利”要素切入，传统上以地方自治权为核心展开论述，如田芳的《地方自治法律制度研究》（法律出版社 2008 年版）、王建学的《作为基本权利的地方自治》（厦门大学出版社 2010 年版）。值得一提的是，“权利研究”的面向最近也有了重大发展，即从宪法中某些特定公民基本权利的保护来形成解读中央与地方关系的新视角，如张千帆的《权利平等与地方差异：中央与地方关系法治化的另一种视角》（中国民主法制出版社 2011 年版）。总之，对于中央与地方关系法治化的研究已经蔚然成风，并逐渐成为我国当前宪法学研究领域的一个重要组成部分。

呈现在读者面前的这部《中央与地方关系法治化研究》，是由熊文钊教授领衔的研究团队历经五年的精心打造，于近日在中国政法大学出版社顺利付梓的，亦是熊文钊教授中央与地方关系研究书系——“大国地方”的第三部力作。作为2007年教育部项目“中央与地方关系法治化研究”的最终成果，这部书稿在结项评审时，曾被作为评委的五位中国宪法学研究会副会长一致鉴定为优秀，其研学之厚重可见一斑。通读全稿，我认为该书至少（但不限于）在如下几个方面具有鲜明的特色和较高的学术价值。

首先，对我国中央与地方关系格局的宏观特征进行了精辟归纳。众所周知，费孝通先生在1988年香港中文大学的Tanner演讲中提出了对中华民族内在格局的基本判断——多元一体，该理论随后亦成为民族学界对中华民族进行认知的最为重要的前提性判断。而本书巧妙借用费先生的表述，创造性地提出“我国中央与地方关系的宏观特征也体现为一种多元一体格局”，并在对该判断进行深入阐释的同时（见第四章），使之巧妙成为连缀全书的逻辑主线。事实上，不仅仅是中国，在整个世界范围内，均呈现出一种联邦制与单一制之间的传统界限日益模糊乃至逐渐融合的大趋势。尤其是几千年来一直延续单一制模式的中国，且不说民族自治地方和特别行政区两种地方自治在权力配给上早已超越了一般联邦制国家的联邦组成单位，而且未来台湾问题的解决势必将会使这种“超越”愈发引人注目。如何解释这种“比联邦制还联邦制的单一制”现象，一直是学界所关注的焦点。“多元一体格局”判断的提出——且不论其目前的成熟度和解释力如何——无疑会为这种聚焦提供一个全新的逻辑进路。

其次，对处理中央与地方关系问题中最为复杂的事权配置问题提供了初步的理论支撑。从某种意义上说，调整中央与地方关系的关键就在于事权和财权的配置是否合理，亦即：对于从中央到地方不同层级的政府而言，特定事权享有必然要求相应财权的匹配，这也是为什么许多学者将英文“expenditure responsibility”（即支出责任）同中文“事权”直接对应的原因。由此，事权如何在不同层级的政府之间合理划分就成为事权和财权配置问题的核心。然而，一国政府的事权范畴浩如烟海，不同国家的地方又具有各自的特殊性，因此，事权在中央与地方之间的划分问题虽然极为重要，却始终未能得到充分的研究和探讨。可喜的是，本书在这一问题上做出了宝贵的贡献——不仅对中央与地方事权划分的基础理论问题进行了较为充分的论述，而且初步奠定了从中央事权、地方事权以及中央与地

方共享事权三个方面对该问题进行研究的基本逻辑和框架。对于特定事权在中央与地方、以及不同层级的地方之间具体配置的进一步研究无疑在理论上提供了重要的支撑。

再次，从法学视角对一些中央与地方关系中的重要问题进行了深入阐述。虽然是基于传统的“权力”视角，但是本书对于中央与地方关系处理过程中的一系列重要问题的全面观照却定会给读者留下深刻印象。例如，对于中央对地方的监控问题，本书提出了立法、行政、司法、财政、人事、政策六大监控模式并用的判断，并逐一进行深入剖析。而其中对于宪法文本中中央与地方关系条款所呈现的条块结构、中国共产党内部科层体制对于人事监控的重要价值、先行先试模式中暗含的政策监控意图等问题的论述，尤其值得关注。又如，借鉴海事法院的设置制度建立相对独立的司法保障制度、将协商民主引入中央与地方纠纷的解决机制等问题实际上都具有值得进一步关注和研究的较高学术价值。总之，本书极好地兼顾了中央与地方关系领域重大问题的描述和解决以及法学研究视角的充分运用两大逻辑要素，并在问题描述、论证阐释和结论形成过程中均得到了良好体现。

最后，紧紧围绕“法治化”的核心，为我国中央与地方关系法治化的制度构建提出了系统设想，并进行了初步的可行性论证。全书对于中央与地方关系法治化的制度的构建大致可分为三个部分，即静态设置、动态调谐和纠纷解决。关于静态设置，集中体现在第十章对于区域结构问题的论述中，围绕恢复和建立大区管理制度、划小省区、减少层级、省直接管县四大制度改革逐层深入，形成宏观的静态框架设置。关于动态调谐，又分为两大部分展开：第十一章对“建立中央与地方以及地方与地方之间的良性互动关系”问题进行了深入阐释，侧重于中央与地方政府平行对话的视角；第十二章则对“中央对地方的监督与控制机制的监督和完善”进行深入阐释，侧重于中央对地方垂直、单向监控的视角。关于纠纷解决，集中在最后一章，从协商和诉讼两个视角分别进行论证，进而得出一个完整的纠纷解决模式。可见，全书对于中央与地方关系法治化建构的设想是完整且严谨的，再加上“法治化”逻辑的全程贯彻，使得一系列判断和结论科学有据，令人信服。

当然，我们不可能寄望于一本书将所有中央与地方关系法治化问题一网打尽，因此本书亦有一定的完善空间。如，既然初步构建了中央与地方事权划分的基础理论，那么一个自然的追问是，中央与地方的事权究竟应

当如何配置？又如，本书只是基于中央与地方一般视角的论述，对于民族自治地方、特别行政区乃至两岸统一后的台湾地区这类特别的地方单位，它们同中央之间关系的法治化又应当如何实现？令人欣慰的是，熊文钊教授的后续研究计划将会对这些追问进行逐步的回应。据我所知，熊教授领衔的2011年国家社科基金重点项目“中央与地方事权关系法律问题研究”的研究工作已经正式启动，而中央与特别行政区等特别地方之间关系法治化的问题亦早已列入“大国地方”书系的研究计划。因此，我们不仅有理由对本书所作出的重大理论贡献颌首赞许，更有理由对其后续的研究充满期待！

综上，我乐于向学术界和所有关心中央与地方关系法治化研究的朋友们推荐这本书。

是为序。

胡建森

2012年6月

序 言

熊文钊教授长期从事中央与地方关系研究，和我的学术兴趣不谋而合，平时颇多交流切磋。在我 2004 年主编的《宪法学》教材中，文钊教授就专门负责撰写央地关系部分。过去三年来，他一直和我在大学招生与宪法平等的课题上密切合作。大学招生为央地关系法治化提供了另一个视角，那就是中央不该管的事情要放手让地方自治，该管的事情则一定得管起来，不能任由地方搞保护主义。中国大学招生恰恰是中央该管而没有管起来的一个领域，我们对这个问题的改革思路完全契合。现在文钊教授的大作《大国地方》正式出版，我很高兴为这本书写几句话。

我一直把央地关系比喻为国家的“脊柱”。人有脊柱，国家也有脊柱。如果一个人的脊柱出了问题，必然病得很重；如果国家的“脊柱”出了毛病，那么问题就更严重了。就和人的脊柱把人脑和身体各个部位联系在一起一样，央地关系把中央首脑和各级政府乃至基层人民联系在一起，因而对于国家治理而言是至关重要的。如果央地关系出了问题，那么国家肯定是治理不好的。尤其是中国这么大，央地关系极其复杂。但在历史上，中国的中央集权制度框架却极其简单，并不足以驾驭一个大国的复杂历史与当代现实。因此，中国央地关系研究具有十分重要的理论和现实意义。

《大国地方》对央地关系的法治化进行了积极有益的探索和系统全面的论述。在内容上，本书不仅有央地关系的一般理论和中国央地关系的历史演变，而且对央地事权、财权、行政权、司法权的分配，民族区域自治和“一国两制”等典型的央地关系问题均有独特见解。尤其引人注目的是，本书第五章论述了央地关系法治化的基本原则，妥善处理了统一与灵活、集权与分权、事权与财权、公民权利与政府权力等多组对立而统一的关系。这一章还谈到行政区划和经济区域保持协调而与司法区域分离的想法，见地颇为独到。本书第十章探讨央地结构，提出了建立大区 and 划小省区的建议，令人耳目一新。我相信，这些观点将引发学界更深入的关

注和思考。

我希望《大国地方》的出版能加深社会对央地关系这个重要问题的理解，进而促进中国央地关系的法治化。

是为序。

张千帆
2012年6月

目 录

Contents

序 言 / 胡建淼	1
序 言 / 张千帆	5
第一章 中央与地方关系法治化基本理论	1
第一节 国家结构形式及其理论	1
一、单一制模式	2
二、联邦制模式	3
三、对单一制模式与联邦制模式的评价	4
四、国家结构形式的模式选择	5
第二节 中央与地方权力关系及其理论	8
一、中央集权主义	8
二、地方分权主义	10
三、均权主义	11
第三节 地方自治及其理论	12
一、地方自治的概念	12
二、地方自治的基本理论	13
三、地方自治与地方分权及其类型	15
四、地方自治制度的形成和发展	16
五、地方自治的法治化进路	20
第四节 中央对地方的控制方式及其理论概述	22
一、立法控制	22
二、行政控制	22
三、财政控制	23
四、人事控制	23

五、司法控制	23
六、政策控制	24
第二章 中国中央与地方关系的历史演进	25
第一节 君主专制政体下的中央与地方关系	25
一、君主专制政体	25
二、中央与地方的权力分配	27
第二节 近代地方制度的演进	30
一、最后帝国的政治博弈	30
二、最初共和国的思想博弈	31
三、袁世凯时期的权力博弈	34
四、北洋时期的军阀割据与联省自治运动	35
五、国民政府时期的地方法制	37
第三节 新中国的中央与地方关系及其改革	42
一、新型国家的中央与地方关系	42
二、新中国成立初期的中央与地方分权的探索	46
三、计划经济体制的结构性弊端	48
四、体制改革与地方分权	52
五、行政区划及其调整	57
六、民族区域自治制度的实施	68
七、“一国两制”与特别行政区	70
第四节 中央与地方关系法治化的必要性研究	75
一、理论必要性	75
二、现实必要性	79
第三章 中央与地方关系法治化比较研究	83
第一节 国家结构形式与地方分权	83
一、联邦制国家的权限划分与单一制国家的权限划分	83
二、立法领域的分权与行政领域的分权	86
三、权限争议的解决	88
第二节 中央与地方的组织	90
一、中央政府有关行政机构	90
二、地方政府及其他政府机构	94
第三节 西方国家地方政府制度改革	94

一、《里斯本条约》对欧盟各国地方制度的发展	94
二、法国地方制度的改革	96
三、英国地方制度的改革	98
四、德国地方制度的改革	100
五、俄罗斯地方制度的改革	101
六、日本地方制度的改革	103
七、美国地方制度的改革	107
八、西方国家地方政府制度改革的特点、趋势和启示	109
 第四章 我国中央与地方一体多元的关系格局	113
第一节 中央与地方关系格局的一体多元性	114
一、现阶段中央与地方关系模式的审视	114
二、中央与地方政府一元化关系格局的规范性解读	116
三、中央与地方政府间政治 ——经济关系的多元化格局分析	118
第二节 中央与一般行政区之间的关系	125
一、中央与一般行政区之间一体多元关系格局的形成过程	125
二、中央与一般行政区多元化关系的主要表现	128
三、中央与一般行政区多元化关系形成的原因分析	131
第三节 中央与民族自治地方之间的关系	136
一、民族区域自治与中央与民族自治地方之间关系的构建	137
二、中央与民族自治地方之间关系的特点	140
第四节 中央与特别行政区之间的关系	145
一、特别行政区的法律地位以及中央与特别行政区之间 关系的一体性	145
二、特别行政区的高度自治以及中央与特别行政区之间 关系的多元性	152
第五节 中央与经济特区、计划单列市、副省级市之间的关系	156
一、中央与经济特区、计划单列市、副省级市之间关系 产生的背景	156
二、中央与经济特区、计划单列市、副省级市之间的多 元关系	158
 第五章 中央与地方关系法治化的基本原则	166

第一节 统一性与灵活性相结合原则	166
一、统一性与灵活性相结合原则的内涵简析	166
二、统一性与灵活性相结合原则的确立	166
三、统一性与灵活性相结合原则的实施	167
四、统一性和灵活性相结合的进一步阐释 ——充分调动地方积极性	168
第二节 相对集权与适当分权相结合原则	170
一、相对集权与适当分权原则概述	170
二、相对集权与适当分权原则的内涵分析	171
三、相对集权与适当分权原则的实现	173
四、相对集权与适当分权原则的必要阐释 ——地方自治	174
第三节 公民权利决定公共权力原则	176
一、“权利——权力”二元关系的产生	176
二、对公民权利决定公共权力的宪政解读	177
三、公民权利决定公共权力原则的实现	178
四、公民权利与中央与地方关系的契合	178
第四节 公共权力成本最小原则	179
一、公共权力成本最小原则的理论阐释	179
二、公共权力成本最小原则的实例分析	182
第五节 事权与财权相匹配原则	183
一、事权与财权相匹配原则的内涵	183
二、分税制：事权与财权相匹配原则的重要实践	183
三、事权与财权相匹配原则的现实困境	184
第六节 行政区划与经济区域相协调原则	186
一、行政区划与经济区域的关系	186
二、行政区划与经济区域的协调	187
三、行政区划与经济区域相协调的实践	188
第七节 行政区域与司法区域相分离原则	189
一、行政区域与司法区域相分离原则的基本问题	189
二、当前我国行政区域与司法区域相分离原则的成功实践	191
第八节 中央与地方关系法制原则	192
一、中央与地方关系法制原则概述	192
二、中央与地方关系法制原则的主要内容	192

第六章 中央与地方事权划分	195
第一节 中央与地方事权划分的基本理论	195
一、事权与事权划分	195
二、中央与地方事权划分的理论举要	200
三、中央与地方事权划分的基本原则	203
四、中央与地方事权的划分：域外比较的视角	207
第二节 中央事权	209
一、国家立法权	209
二、国家机构组织权	211
三、人事任免权	213
四、重大事项决定权	215
五、国家监督权	217
六、最高行政管理权	218
第三节 地方事权	221
一、地方自治法规或自治法律制定权	221
二、地方财政税收权	222
三、地方事务管理权	224
第四节 中央与地方共享事权	228
一、中央与地方共享事权概述	228
二、中央与地方共享事权举要	229
第七章 中央与地方财政权划分	239
第一节 中央与地方的财政收支结构与土地财政问题	239
一、中央与地方的财政收支结构	239
二、土地财政问题	242
第二节 分税制	246
一、分税制出台的背景	246
二、分税制的产生与发展	248
三、分税制的成果与缺陷	249
第三节 完善中央与地方财权划分制度	252
一、制定《中央与地方关系法》	252
二、明确各级政府的财税权	253
三、完善转移支付制度	254

四、完善财政激励机制	255
第八章 中央与民族自治地方关系的法治化研究	257
第一节 民族自治地方的自治权	257
一、民族区域自治权概述	257
二、民族区域自治权的主要内容	258
第二节 上级国家机关的职责	268
一、上级国家机关的职责原则	268
二、上级国家机关职责方式	269
第三节 民族自治地方的区域结构的法治化	273
一、民族自治地方的区域结构变动过于随意 ——以鄂伦春自治旗为例	273
二、民族自治地方不再“自治” ——以丽江为例	276
三、妥善处理“大自治”与“小自治”的关系	278
第四节 中央与民族自治地方关系法治化的特别措施	279
一、健全民族自治地方获得利益补偿的权利	279
二、加强中央与民族自治地方的合作关系	282
三、提升各级民族事务委员会的地位并加强其职能	284
第九章 中央与特别行政区的关系	286
第一节 特别行政区的设置对我国国家结构形式的影响	286
第二节 处理中央与特别行政区关系的基本原则	290
一、主权与授权关系原则	290
二、“一国两制”原则	292
三、“港人治港”、“澳人治澳”、“高度自治”原则	293
四、法治原则	294
第三节 中央为体现“一国”原则享有的权力	297
一、特别行政区的创制权	298
二、外交权	299
三、防务权	300
四、特别行政区主要官员的任命权	302
五、对基本法本身所拥有的权力	304
六、对特别行政区法律的备案发回权	309

第四节 特别行政区为体现“两制”原则享有的权力	310
一、实行不同于内地的社会制度和生活方式	310
二、行政管理权	311
三、立法权	312
四、独立的司法权和终审权	313
五、自行处理有关对外事务的权力	315
第十章 中央与地方关系的区域结构问题	318
第一节 恢复和建立新型大区管理体制	318
一、大区制简史	318
二、新中国成立初期大区制的历史意义及其启示	320
三、延续与创新：恢复和建立大区管理制度	322
第二节 划小省区	327
一、引言：一项省区重新划分的方案	327
二、划小省区的客观需求	329
三、划小省区的标准	332
四、划小省区的几点注意事项	333
第三节 减少层级	335
一、我国行政层级设置的历史与现状	336
二、关于行政层级设置的域外模式	336
三、减少行政层级改革的重要意义	338
四、减少行政层级改革的推进	339
第四节 省直接管县	341
一、问题与现状	342
二、同市管县模式的比较优势：省直管县的重大意义	345
三、省直管县改革中存在的问题	347
四、省直管县改革的指导思想和途径	347
五、对省直管县的再思考	350
第十一章 建立中央与地方以及地方与地方之间的良性互动关系	353
第一节 建立中央与地方的良性互动关系	353
一、中央与地方的良性互动关系的内涵解析	353
二、中央与地方良性互动关系的实现	356
第二节 建立和完善地方利益的表达与平衡机制	360