

## 地方自治：域外理论与中国实践

2013年06月07日 14:06 来源:《中国社会科学文摘》2013年第5期 作者:陈晓原 浏览: 次 [我要评论](#) 字号: 大 中 小

**【核心提示】**根据法律体系和历史传统的不同,“现代的地方自治在各国的发展状况不完全一样,大体上可分为两大类型:大陆型和英美型。前者的代表是法国,后者的代表是英美两国。”

自治的本义,是一定的社会群体自主决定和管理一部分仅仅关系到自身利益的共同事务。自治可以分为国家形态的自治和非国家形态的自治两类。国家形态的自治,是国家的地方政治制度的组成部分,反映了国家与地方的一部分关系,表明国家允许一定行政区域内的公民群体,在服从国家主权的前提下,在法定的职权范围内,享有自主管理仅仅关系到自身利益的一部分公共事务的权力。非国家形态的自治,是指在居民组织、社会团体或经济组织等内部,在法律规定的权利范围内,可以自主管理自己的一部分共同事务。非国家形态的自治并不是为了国家形态的自治而存在,但是,一方面公民可以通过非国家形态的自治实现联合和统一,有利于参与国家形态的自治;另一方面,公民可以通过非国家形态的自治,捍卫公民的权利和公民让渡给非国家形态自治组织的权利,抵制国家形态的自治组织对这些权利的侵犯。

地方自治即“在一定的领土单位之内,全体居民组成法人团体(地方自治团体),在宪法和法律规定的范围内,并在国家监督之下,按照自己的意志组织地方自治机关,利用本地区的财力,处理本区域内公共事务的一种地方政治制度”。从地方自治的实践和国内外学术界对地方自治的探讨,可见地方自治有下列含义:

(1) 地方自治服从国家主权。(2) 地方自治遵守国家的宪法和法律。(3) 地方自治接受国家的监督。(4) 地方自治权属于地方居民固有、并为国家所承认的权力。(5) 地方政府行使地方自治权。(6) 地方居民以及地方政府自主决定地方自治的事务。(7) 地方自治是办理仅仅关系到本地区居民利益的一部分公共事务。(8) 地方自治必须有自主的财力支持。(9) 被列入地方自治范围的公共事务是可以变动的。(10) 地方自治是民主的摇篮。

诚然,历史发展至今,始终证明这样一个真理:地方自治在内容上是为资本主义国家的国体服务的;在形式上也被资本主义政治制度所利用。认识资本主义国家地方自治的本质,是与我们认识资本主义国家作为资产阶级统治工具的实质相一致的。但是,就像我们批判资本主义民主的本质和内容,并不妨碍我们借鉴资本主义民主的某些形式那样,我们不可把资本主义地方自治的某些形式和作为脏水的资本主义地方自治相当程度的内容一起倒掉。

马克思主义经典作家关于社会主义条件下地方自治的论述,为我们在社会主义国家实行地方自治指明了方向。马克思在《法兰西内战》中总结巴黎公社的经验时写道:“公社的存在自然而然会带来地方自治,但这种地方自治已经不是用来对抗已被废弃的国家政权的東西了。”马克思、恩格斯在《中央委员会告同盟书》中总

### 最新文章

#### 杭州人字墓全国仅四座 比勾



昨天,萧山博物馆,“山栖越魂——柴岭山商周土墩墓考古发掘成果展”

- 科学家在12万年前原始人化石上发
- 穗出土近3万件清代晚期青花瓷
- “红星照耀中国——外国记者眼中
- 中国新诗的生日在哪一天
- 法学研究为边疆生态文明建设探寻
- “中国—南亚智库论坛”在昆明召

### 热点文章

[最多阅读](#) [最多回复](#)

- 1 联合国停止执行在朝鲜的人道援
- 2 叙利亚反对派遭遇困境 大批外
- 3 奥巴马默克尔戈尔巴乔夫拒绝出
- 4 解放军六代机即将问世 美日战
- 5 维修期间迁出列宁遗体的问题将
- 6 俄举行大规模战略核力量演习
- 7 “北德文斯克”号首次对地面目
- 8 首尔成功试射可摧毁朝鲜地下掩
- 9 朝鲜:可与韩国共享核武器
- 10 美军方不顾日民众抗议仍强行试

### 订阅

#### 新闻邮件

欢迎订阅中国社会科学新闻邮件产品



[注册](#)为会员可免费享受更多新闻邮件

#### 报刊

[中国社会科学报](#)
[中国社会科学](#)
[历史研究](#)
[中国社会科学\(英文版\)](#)
[国际社会科学杂志](#)
[中国社会科学\(文摘\)](#)
[数字报订阅](#)

结法国资产阶级革命的经验时指出：“在整个革命时期，直到雾月十八日政变时止，各省、各区和各乡镇的管理机构都是由人民选出而可以在全国法律范围内完全自由行动的政权机关组成的；这种和美国类似的地方和省区自治制，正是革命的最强有力的杠杆……地方的和省区的自治制虽然不与政治的和民族的中央集权制相抵触，然而它也并不一定与狭隘的县区的或乡镇的利己主义联在一起”。恩格斯在批判爱尔福特纲领草案时还谈到：“从1792年到1798年，法国的每个省、每个市镇，都有美国式的完全的自治权，这是我们也应该有的……省(或州)、县和市镇通过由普选权选出的官吏实行完全的自治；取消由国家任命的一切地方和省的政权机关。”从以上马克思主义经典作家对地方自治的论述，我们可以看到马克思主义关于地方自治的一些基本观点：（1）地方自治“是革命的最强有力的杠杆”。（2）社会主义实践“的存在自然而然会带来地方自治”，“集中制丝毫不排斥广泛的地方自治”。（3）地方自治必须“自愿坚持国家的统一”，它“不与中央集权制相抵触”。（4）“在全国法律范围内”实行地方自治。（5）“由普选权选出的官吏实行完全的自治”，“这种地方自治就一定可以消除任何官僚制度”。（6）实行地方自治的“各省、各区和各乡镇的管理机构都是由人民选出的政权机关组成的”。（7）实行地方自治可以“在全国法律范围内完全自由行动”。（8）地方自治“并不一定与狭隘的县区的或乡镇的利己主义联在一起”。

在较多国家的政治和法制实践中，地方自治的权力被看作是中央政府或联邦制国家的成员政府授予的。“地方权力让与说”认为：地方自治之所以存在，是国家为实现其统治和管理的目的，主动让出一部分权力给地方政府的结果。中央政府可以通过立法授予地方政府在自治方面的职权，也可以通过立法收回这方面的一部分职权。如在日本，地方政府在地方自治方面的权力是由国会制定的地方自治法授予的，在美国，地方政府的自治权是由州的宪法和法律授予的。

国家或联邦制国家成员单位的宪法和法律，是地方自治的法律基础。地方自治的法律基础有三个层次：一是国家或联邦制国家成员单位的宪法。一般宪法都确认地方自治是一个国家地方性的基本政治制度，从而确立了地方自治稳定存在的地位。虽然多数国家或联邦制国家成员单位的宪法都不列举地方自治的权力，但是，地方自治的职权范围时有变动，然而这种变动却不至于取消地方自治的地位。地方自治法律基础的第二个层次是关于地方自治、地方政府等的特别法律。这方面的法律可分为两类：一类是通用于全国或全州所有地方政府或某类地方政府的法律，另一类是只适用于某个地方政府的法律。第三个层次是各种普通法律。这是指在各种普通法律中明确授予地方政府某些方面的自治权。在民主与法制的条件下，中央政府对地方自治的监督，将以立法监督和司法监督为主，行政监督为辅。

在一些发达国家，中央政府或联邦制国家成员政府的法律把地方政府的自治事务分为必要事务和随意事务两类。从中央政府的角度看，必要事务关系到当地居民的生命和健康，属于生存性底线需求，如果处理不当，会影响整个社会的稳定。为了保障地方自治中必要事务的办理，中央政府或成员政府有一系列措施进行监督，包括规定必要事务的标准，对必要事务给予财政资助，提供必要事务的技术指导和业务培训，定期或不定期的检查，强制执行，代执行，对办理必要事务失职的地方政府官员给予行政处分、直至免职，向法院申请强制执行，或起诉，追究责任官员的刑事责任等。地方自治中的随意事务关系到提高当地居民的生活水平，属于改善性发展需求。对于这类事务中央和上级政府不予监督或监督程度较轻。

根据法律体系和历史传统的不同，“现代的地方自治在各国的发展状况不完全一样，大体上可分为两大类型：大陆型和英美型。前者的代表是法国，后者的代表是英美两国。”这两大类型的差别表现在：自治权的大小不同。大陆型的自治权较小，而英美型的自治权较大一些。授予自治权的方式不同。大陆型授权方式的特点是通过普通法律作概括式授权，而英美型的特点是通过特别法律作列举式授权。中央监督地方自治的途径不同。大陆型主要是行政监督和行政法院监督，而英美型主要是立法监督。

从一些国家的实践看，受中央政府与地方政府职能分工规律的制约，地方自治权的事项有一些共同之处，但由于各国的具体国情不同，这方面的内容又有较大的差别。日本宪法规定了地方政府的自治权包括管理财产、处理事务等方面。在德国，“自治权首先包括地方短途公共交通、地方道路建设、水电及煤气供应、废水处理和城市建设规划。此外还有学校、剧院、博物馆、医院、体育场和公共游泳池的建造与维持。乡镇也负责成人教育以及青少年校外辅导。”

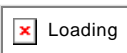
对一个国家来说，各级地方政府有各自不同的、相对稳定的地方自治权；但是，这种地方自治权是可变动的，变动的方向，多数是变成与上级或下级地方政府分工协作的共有权，但往往是仍以原来拥有自治权的地方政府为主，也会有一部分变成上级政府或下级地方政府的专有权。

（作者单位：复旦大学国际关系与公共事务学院，原题《国外地方自治对我国地方政府改革的借鉴价值》，李放 曹帅摘）

原文刊于《晋阳学刊》2012年6期，14000字

上一篇：[海外军事基地：大国参与全球事务的桥头堡](#)

下一篇：[公民间关系、慎议政治与当代自由主义国家观](#)



[关于我们](#) | [组织机构](#) | [编辑风采](#) | [广告刊例](#) | [征订服务](#) | [招聘信息](#) | [投稿指南](#) | [版权信息](#)

[中国社会科学杂志社](#) - [中国社会科学网](#) - [海疆在线](#) - [中国航空新闻网](#) - [人民论坛网](#)

网站备案号:京公网安备11010502020184

京ICP备11013869号-1

中国社会科学杂志社版权所有 未经允许不得转载使用 总编辑邮箱: zszbj@126.com

地址: 北京市朝阳区光华路15号院泰达时代中心1号楼11-12层 邮编: 100026