

地方自治的概念、流派与体系

作者：陈绍方

文章来源：《求索》2005年第7期

点击数：

更新时间：2007-12-18

地方自治是相对于中央集权而言、基于分权原理而设计的一种地方政治制度，它强调一定区域内住民的自主精神和民主权利，是现代国家治理一国之地方的一种科学方式，也是一种世界潮流。地方自治理论具有丰富的内涵，正确把握地方自治的基本理论，是地方自治实践的前提。对中国内地正在推行的农村村民自治与城镇居民自治来说，补上地方自治理论一课，尤其具有重要意义。

理论探讨

地方自治，对今天中国内地人来说，是一个十分陌生的名词。然而在五十多年前的半个世纪中，地方自治却是中国政治学界、社会学界甚至法学界都使用频率较高的一个词汇。在当时的中国，地方自治曾是社会政治生活中的一项重要内容，尤其是在官府和知识界。无论是清末还是民国，地方自治都被视为宪政的基础、基石，其命意之高，几与宪政齐名。在欧美，地方自治的起源更早，但作为近现代意义上的地方自治，则是启蒙运动、工业革命和资产阶级大革命的产物，其理论、制度与实践经数百年的冶炼、发展而渐趋成熟，并经由近代日本的吸纳、改造而输入、影响当时的中国社会。

上世纪80年代后期以来，地方自治在中国内地沉寂、湮灭了近40年后，又浮现于中国内地的政治话语、社会基层的制度设计之中，这便是农村村民自治与城镇居民自治。（注：1949年新中国成立后，有少数民族区域自治的制度设计与安排。）由于历史的原因，今天的中国人即使在设计、施行这种低层级的地方自治时（注：依各国地方自治制度、理论，一般将类于乡镇、村的自治称为低级自治，类于县的自治称为中级自治，类于省的自治称为高级自治。），常常陷入诸多的迷惑之中。因此，补上地方自治理论一课，具有重要的理论与现实意义。

一 地方自治的概念

地方自治是相对于中央集权而言的一种治理地方社会的理念、制度、方式。一国庞杂之地方事务，主要由中央权力机关及其直辖的下属官僚机构来决定、办理，还是主要由各地方人民自组组织、自行决定、办理，是区分中央集权与地方自治的标尺。以“自治”(home rule)作为地方独立的观念是个古老的学说。（注：罗志渊：《地方自治的理论体系》，台湾，商务印书馆民国59年4月初版，第44、179页。）而地方自治作为一种思潮则发生于18世纪末叶，形成一种运动，则滥觞于19世纪中叶（注：董修甲：《中国地方自治问题》上册，商务印书馆民国26年3月初版，第9、24、145-168页。），作为法律观念实起源于19世纪之末。（注：罗志渊：《地方自治的理论体系》，台湾，商务印书馆民国59年4月初版，第44、179页。）因此，地方自治是个历史的概念。在人类社会国家形成的前期，国家的内涵与外延都是模糊不定的，地方之事务多由当地住民依其习惯、法则自为而已。直到中世纪后期，随着统一的民族国家形成，国家功能的强化，各国中央集权日趋加强，地方社会独自而为的情势日渐减弱。也正是因为中世纪的专制、黑暗，在天赋人权、社会契约、权力分立、制衡等资产阶级启蒙思想和产业革命等因素的影响下，为反抗中央集权，英、法、德、美、瑞士等国家先后萌发了具有崭新时代意义的地方自治观念，并经上百年的发展，逐步形成了较明确、有系统的地方自治理论体系和法律制度，并被应用于调适国家与社会、中央与地方关系的实践中。因此，今天人们谈论地方自治，多是以近现代的地方自治作为立论依据的。由于地方事务本身就十分庞杂，要对之进行清晰的条理、高度的概括实非易事。加之各国的历史传统、民族习性、语言表达千差万别，因此要对地方自治作出一个统一、明确的定义，是难乎其难甚至是不可能的事。职是之故，自近代地方自治观念萌生以迄今日，世界各国并没有形成一个统一的、具有权威性的概念。

地方自治，在英文中为local self-government or local autonomy，在法文中为autonomie locale，在德文中为selbstverwaltung，在意大利文中为amministrazione，其含义在各国不尽相同。有地方政府(local government)、地方行政(local administration)、地方自治(local self-government)、地方自治团体(local self-governing body)等称谓。（注：《云五社会科学大辞典》第三册《政治学》，台湾，商务印书馆民国60年版，第110页。）在中文中，地方自治一词是在清末由日本转译而来，而日本又是源自德国。（注：《劝告亟行地方自治理由书》，《云南》第六号，第12-14页。）中文中，自清末以迄今日有关地方自治一词的概念，在公、私有关文献、著述中，可轻易地搜罗出数十种。推之世界各国，就更难计其数了。以研究英国政治法律制度著称于世的德国19世纪学者格莱斯脱（又译作“格莱斯脱”、“葛奈斯脱”等）曾下有如下定义：“地方自治就是根据国家的法律，以地方税收负担经费，而以名誉职之职员办理的地方行政事务”。（注：董修甲：《中国地方自治问题》上册，商务印书馆民国26年3月初版，第9、24、145-168页。）日本明治维新时期学者谓“地方自治者，地方团体依于自己机关，以自己之财源，依于法令，处理其地方公共之事务者也”。（注：骆鸿年译述：《地方自治之定义》，《广东地方自治研究录》第9期。）清末有论者谓：“地方自治者，以一府县或一町村之名誉官吏，从国法受政府之监督，以其地方税办理其自己地方之政治之制度也。”（注：《解释地方自治之意义及分类》，《东方杂志》第4年第12期。）民国二十年，林众可在《地方自治概论》一书中列举了地方自治的七种定义后，自下一定义：“地方自治，是地方团体所行的自治行政”（注：林众可：《地方自治概念》，上海，商务印书馆民国20年9月初版，第4页。）。上世纪70年代，台湾学者沈怀玉称“地方自治就是一个国家内部的施政，在一定区域以内，由人民自行制定法规，选举自治人员，组织自治团体，能因地制宜发展该地区的自治事业。”（注：沈怀玉：《清末地方自治思想的输入》，《中央研究院近代史研究所集刊》(台湾)第8期。）《中国大百科全书》1992年初版的《政治学》分卷对地方自治定义为：“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”。仅上面列举的这数种定义，就可见人们对地方自治认识之不同，可谓见仁见智。这些认识上的差别，当然是受不同国家，不同历史时期的各种因素的影响。尽管人们的理解、旨趣以及语言表达存在一定的差别，但对地方自治的本质、基本要素的理解则随时代、社会的演进而渐趋一致。

地方自治，最通俗、简练的表述是：本地方的人，用本地方的钱，办本地方的事。其实质就是一定区域内的住民对该区域内的公共事务拥有自主权，其精髓就是民主的精神。地方自治的要素主要有：第一，地方自治团体应具有法人的资格，也即在法律上具有独立的人格。这是地方自治团体与地方官署的根本区别。第二，地方自治团体具有地域性特点，其权利义务关系受地域的限制。这是它与职业、学术、慈善等团体的区别所在。第三，自治经费由本地方负担，以地方税办理本地方之公共事务。第四，遵循国家法律，受政府之监督，不能离国家而独立存在。第五，地方自治团体为地方自治的主体，自行处理其事务。（注：参见黄哲真：《地方自治纲要》，上海，中华书局民国24年版，第9-10页；《解释地方自治之意义及分类》，《东方杂志》第4年第12期；罗志渊：《地方自治的理论体系》，台湾，商务印书馆民国59年4月初版，第69-72页。）

在地方自治运动的前期(约20世纪以前),受英国地方自治观念和现实的影响,各国论者多将自治职员须为名誉职(义务职)列为地方自治的一要素。后随着时代的演进、地方自治事业的发展,这一颇具理想色彩的主张、制度日渐脱离实际,渐渐退化,不再为人们所采用。

二 地方自治的流派

自近代以来,在地方自治运动前期,由于各国历史传统、民族精神以及具体的历史环境之不同,在地方自治的理论和实践中,逐渐形成了两大派别:英美学派和大陆学派。在20世纪前后,随着时代、社会的变迁,自治事业的发展,两大流派开始融通、互补,各取对方之所长,弃自身之所短,逐渐融合成一新的流派——折衷学派。

1. 英美学派。此派发源于英国,以英国为正宗。英美学派植根于英国人酷爱自由的国民性和民权主义思想,本人民自治的观念,强调人民的自我实践。认为凡国家事务不由专任的官吏处理,而由人民自己办理,或至少有人民参与办理,就可称为自治。可见其自治含义极为广泛。其自治,不限于行政领域,凡国会议员所参与之立法、陪审员所参与之司法裁判,都被视为自治活动。其根本精神在于人民将处理公共事务视为自己的权利,极力排斥官治因素,并逐渐形成以名誉职的自治人员处理地方事务的地方自治观念。因此,英美学派的自治观又称为“人民自治”、“广义的自治”、“政治上的自治”。而以人民为重心和名誉职是该学派的两个显著特征。

2. 大陆学派。此派发源于法国,以法国、瑞士为代表,为欧陆多数国家所宗。大陆学派植根于自由与分权的思想,本团体自治的观念,认为在国家领土内,另有地域团体,该团体具备独立于国家的法律人格(公法人),可依自己的意思与目的,在一定范围内,自行处理地方公共事务。该学派所言自治,只重团体不重个人,强调以团体为单位,致力培植团体自治精神。主张自治团体离国家而独立自主地处理地方公共事务。其言自治,仅限于地方行政领域之狭义范围,而不及于国家、地方立法及司法领域。这些都与英美学派迥异。因此,大陆学派又称为“团体自治”、“狭义的自治”。19世纪以来,各国基于此团体自治的观念,大都在法制上制定对地方自治团体赋予法律上之人格而承认其自治权的法律,因此,该派又称“法律上的自治”。

3. 折衷学派(又称综合学派)。英美学派和大陆学派均形成于近代地方自治运动的前期。其所主张揆诸实际,各有偏差。英美学派太重人民(住民)个人自治,忽略团体自治,其自治无强有力的组织依托。其自治职员名誉职太过于理想化。随着自治事务日趋繁重,再行无俸给之名誉职,势有不能。大陆学派则太重团体自治,以团体的自由为个人自由的基础,忽视个人自治精神的养成。特别是过于强调团体独立于国家自为、自主,几有分离国家之势。正因为两派各有缺陷,约在20世纪前后两派开始融合,取人之长,去己之短,逐渐形成一新的流派——折衷学派。折衷学派的产生,是因为英国名誉职制度流入欧陆各国,欧陆各国重视团体的精神亦渐为英国采用。(注:徐德麟:《地方自治之理论与实施》,上海,会文堂新书局民国22年,第9页。)折衷学派认为人民自治(住民自治)以团体自治为前提,必先有独立于国家的地域团体存在,其可以自行处理地方事务,然后人民自治才可能实现。反之,如仅有团体自治而无人民自治,住民对地域团体的形成未能充分参与,则地方的政治与行政皆脱离住民的意志,地方自治也就无实现之可能。(注:许志雄、许宗力等:《地方自治之研究》,台北,业强出版社1992年版,第5、130、153-154、156、181、156-157页。)要之,“人民自治的思想为自治的指导原理,乃自治之理想;团体自治思想,为产生自治制度之形态。”(注:沈清泉:《地方自治观念与系统》,(上海)地方自治月刊编辑委员会编《地方自治》第一卷第一期,民国36年1月。)因此,折衷学派将地方自治定义为:地方团体在法律上有独立的人格,在国家的监督下,自行处理团体的公共事务。(注:徐德麟:《地方自治之理论与实施》,上海,会文堂新书局民国22年,第9页。)

三 地方自治的基本理论体系

地方自治为一地方之政治制度,关乎地方兴革、人民生活的方方面面,其内涵与外延至为广泛。自近代地方自治运动发轫以来,随着地方自治实践在各国的逐步深入,地方自治理论亦逐渐成熟,形成了一定的理论体系,成为了一门内容丰富的学说。兹扼要述之。

1. 地方自治团体之构成要素。地方自治团体为一法人组织,其构成要素有四:区域、人民、组织和自治权。

区域。地方自治团体之活动必在一国之一定区域内进行,这是地方自治的最基本要求和显著特点。地方自治团体为公法人中之地团法人,其地域性特点是它与公法人中之社团法人、财团法人的区别所在。地方自治之区域,各国一般都沿用历史上已形成的行政区划,但也有为行地方自治的便利重新划定区域的。该区域具有独立性,每一地方自治团体行使其自治权,只能及于本区域,而不能施之于他区域。

人民。地方自治团体之活动,是由人来进行的。地方自治团体之人民即居住在一定区域内的住民,该住民在地方自治中享有权利承担义务。由于各住民之主、客观条件(如年龄、身体状况等)不同,其权利义务亦有差别。

组织。地方自治团体之组织是实施地方自治的机体。该组织主要有二类:议决机关和执行机关。议决机关是商议、决策自治事务的机关。执行机关是执行议决机关决策的机构。议决、执行机关的人员多由该地区人民选举产生,但在自治事业的初期常由上级官厅指派和委任。

自治权。自治权是实现地方自治目的之手段,是自治团体的核心要素。在自治权的来源上,英美学派与大陆学派观点迥异。英美学派受古典自然法思想影响,认为自治权是天赋的,是人民所固有的,且先于国家而存在。国家出现后,这种固有的自治权依然存在,国家不但不能干涉,还要加以保护。因此英美学派的这一理论又称为“固有权利说”和“保护主义。”大陆学派本国家至上主义,认为地方自治的权利不是天赋的,而是由主权国家所赋予的,国家可随时收回这种权利。因此大陆学派的这一理论又称作“国权授予说”和“钦定主义”。大陆学派所主张之自治权具有委托性质,中央政府对于自治事务拥有最终决定权。在自治权的内涵、种类上,学者们的观点不尽相同,大致可分为这样几类:组织权、立法权(法规制定权)、命令发布权、公务执行权、公共事务管理经营权、征税及募债权、调解权、惩戒及行政处分权。(注:参见张云伏:《地

方自治大纲》，华侨图书印刷公司民国23年版，第40-46页；黄哲真：《地方自治纲要》，上海中华书局民国24年版，第44-48页；张云伏：《地方自治大纲》，第51-62页。） 后期的学者更将庞杂的自治权概括为三类，即立法权、执行权、财政权。其中执行权又分作三类：组织权、人事权、计划权。（注：许志雄、许宗力等：《地方自治之研究》，台北，业强出版社1992年版，第5、130、153-154、156、181、156-157页。） 自治权的大小在不同国家、不同历史时期以及自治组织的不同层级上是不同的。

2. 地方自治事务。地方自治事务即地方自治行政，有别于国家行政(官治行政)，大致可分为固有事务与委任事务两大类。固有事务即地方自治团体为实现自身目的而施行的事务。大致包括七类：地方保安、地方财政、地方教育、地方卫生、地方救济、地方实业、地方工程。（注：董修甲：《中国地方自治问题》上册，商务印书馆民国26年3月初版，第9、24、145-168页。） 有学者认为还包括：地方组织行政(户籍、人事登记、选举)、地方公用公共事业、地方土地行政等。（注：参见张云伏：《地方自治大纲》，华侨图书印刷公司民国23年版，第40-46页；黄哲真：《地方自治纲要》，上海中华书局民国24年版，第44-48页；张云伏：《地方自治大纲》，第51-62页。） 这些都是为了地方自身的利益、本来就应该施行的事务，故称固有事务。固有事务是地方自治事务的主体。委任事务是受中央政府或上级机关委托办理之事项，如代征税收、办理上级机关的选举、调查统计等。中央政府或上级机关的一些事务限于自身力量或客观条件限制，需由地方(或下级)自治团体代为办理，这既是客观情势的需要，也是地方自治团体不可推卸的职责。从这也可看出地方自治团体并非离国家而独立存在，它与中央政府、上级机关一同构成国家之整体。地方自治事务随着自治能力的提高、自治事业的发展，有由简趋繁的趋势和特性。

3. 自治监督。地方自治是一种垂直型的分权设计，意味着地方行政从国家行政(中央行政)领域中分离出来，自成格局，有相当程度的独立性和自主性。但无论自治团体的自治权有多大，它都是由法律所承认或国家所赋予的；无论自治团体有多强的独立性，它都是构成一个主权国家的有机组成部分，不能完全离国家而独立存在，否则便不是地方自治团体，而成了国中之国了。故而，在国家与地方自治团体之间有一种机制联系着，这就是国家对地方自治团体的监督。同时，一国之地方自治往往是分层级实施的，因此，自治监督还包括上级自治团体对下级自治团体的监督。由于历史传统和现实环境的不同，各国在地方自治的监督方式、内容上并不相同，大致分为三类：立法监督、行政监督和司法监督。

立法监督。所谓立法监督即关于地方自治组织的体制或对于地方自治团体事权的取得，由中央或上级立法机关制定一种地方政府组织法或通过一种授权法案以行之。（注：罗志渊：《地方自治的理论体系》，台湾，商务印书馆民国59年4月初版，第44、179页。） 也有学者认为，立法监督就是国会监督，系指国会对地方议会制定的规章，或对地方政府依法律之授权所订定之行政命令拥有批准权或同意权。（注：许志雄、许宗力等：《地方自治之研究》，台北，业强出版社1992年版，第5、130、153-154、156、181、156-157页。） 简而言之，立法监督就是上级立法机关对有关地方自治的法律、法规进行审核、批准，从法律的制定上来对地方自治进行监督。立法监督为英美学派的美国所采用。

行政监督。所谓行政监督是指中央或上级自治团体透过行政程序的运用，对(下级)地方自治团体自治事务之推行所做的监督。（注：许志雄、许宗力等：《地方自治之研究》，台北，业强出版社1992年版，第5、130、153-154、156、181、156-157页。） 行政监督的实行多系就某一事权的施行而发。（注：许志雄、许宗力等：《地方自治之研究》，台北，业强出版社1992年版，第5、130、153-154、156、181、156-157页。） 换言之，行政监督就是中央或上级地方自治团体对(下级)地方自治团体在实施地方自治过程中的具体行政行为是否合法适当进行审查监督。行政监督又分两种，对地方自治团体之固有事务的监督称为合法监督，对地方自治团体之委任事务的监督称为适当监督。对固有事务之监督，就是审查地方自治团体有无履行法定之义务，是否遵守法律的界线。对委任事务的监督就是审查地方自治团体完成所交办的事务是否适当。（注：许志雄、许宗力等：《地方自治之研究》，台北，业强出版社1992年版，第5、130、153-154、156、181、156-157页。） 行政监督为大陆学派国家所采用。

司法监督。所谓司法监督就是国家司法机关对地方自治团体及其自治职员行使自治权、实施具体的自治行为过程中，因违反刑事法规、民事法规、行政法规等而被指控，对之进行审理、裁判的活动。司法监督是对地方自治活动进行监督的最后一道防线，各国都有采用。

总之，地方自治是相对于中央集权而言、基于分权原理而设计的一种地方政治制度，它强调一定区域内住民的自主精神和民主权利，是现代社会治理一国之地方的一种科学方式，其在欧美等许多国家的实践成效显著，并构成了这些国家现代化的重要标志之一。地方自治理论经上百年的发展日臻成熟，具有丰富的内涵，因此，正确把握地方自治的基本理论，是地方自治实践的前提。

文章录入： djd 责任编辑： admin

- 上一篇文章： 清末新疆禁毒研究
- 下一篇文章： 没有了

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【告诉好友】](#) [【打印此文】](#) [【关闭窗口】](#)

最新热点

最新推荐

相关文章

没有相关文章

 网友评论：（只显示最新10条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关！）

版权所有：中国社会科学院近代史研究所

地址：北京王府井大街东厂胡同1号 邮编：100006 传真：65133283