



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

走向分权化治理的可能路径

<http://www.fristlight.cn> 2006-02-20

[作者] 郁建兴

[单位] 中山大学

[摘要] 中央与地方是一国政治与行政体系中的对应角色，各有其相互独立的利益与需求，但两者又是统一的，都服务于实现一定性质国家的政治经济社会职能。因此这两者之间存在着一种对立统一关系。从动态看，一个国家的中央与地方关系总是处在相互不断协调的过程之中。党的十六届三中全会、五中全会都明确提出要“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权”。法国近年来重塑中央与地方关系的经验，是我们值得追溯和研究的一个重要思想资源。

[关键词] 政治;分权化治理

中央与地方是一国政治与行政体系中的对应角色，各有其相互独立的利益与需求，但两者又是统一的，都服务于实现一定性质国家的政治经济社会职能。因此这两者之间存在着一种对立统一关系。从动态看，一个国家的中央与地方关系总是处在相互不断协调的过程之中。党的十六届三中全会、五中全会都明确提出要“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权”。法国近年来重塑中央与地方关系的经验，是我们值得追溯和研究的一个重要思想资源。我们知道，法国是一个具有浓厚国家主义传统的国家，中央权力一直处于明显的强势地位。有学者甚至指出，法国并不存在真正的地方政治实体，它们只是作为次中央机构或中央的代理机构而存在。作为对全球性公共行政改革浪潮的积极回应，法国自1982年开始进行了系统的地方分权改革。时任法国总统的密特朗在着手实施地方分权改革时明确指出：“过去法国的形成应该是归功于一个强大与集中的中央政权。今日，要维持法国的统一不至于分裂，却是需要一个分权的政府体制。”2003年的修宪，更在宪法上将法国界定为“地方分权”的单一制国家，并把从属原则作为处理中央与地方关系的基本准则(即能够在领土单位层面完成的事项，领土单位具有决定权。只有在领土单位的层面无法最优实现的事项，才涉及到国家的权力介入)，从而使得这场改革格外引人注目。根据1982年地方自治法及其他相关法案，法国的地方领土单位自下而上划分为市镇、省、大区等三种，它们享有独立公法人资格，能在各自的职权范围内行使独立自主权，但相互之间没有上下属关系；中央政府对地方政府的监督也由“事前行政监管权”代之以“事后行政监督权”；中央下放许多权限给各级地方政府。就其最基本的领土单位——市镇政府而言，它经由分权改革而确立的事权主要包括负责组织和管理市镇公共机构、批准工程计划、负责建筑和维修公共建筑、征收不动产、接受遗产、讨论和通过年度财政预算，以及被2003年修宪法案赋予的自主性条例制定权和实验权，由市镇长领导的市镇议会全面执行。同时，市镇政府得到了许多中央赋予的财权，建立了相对独立的财政制度，事权与财权得到一定程度的分散。市镇财政主要负责安排居民的日常生活，即城建、水、电、电视天线网络，小学教育、文体设施、老年人安置等，并有权自行设定住宅税、建筑用地税、非建筑用地税和营业税(企业资产税)四个税种的税率。2003年的修宪更明确规定了地方财政的自治与平衡原则，将市镇政府的财政自治上升到宪法原则的高度。市镇的财政预算由市镇长编制，市镇议会通过并执行。随着市镇权力的增加，市镇在基础工程、公用事业上的投入日益增加，有时单个市镇尤其是小市镇无法独立承担，国家便出台多项政策鼓励市镇间建立联合体，实现资源共享，互惠互利。法国分权改革的内容还包括中央行政机关的权力下放。1992年2月6日法案、1992年7月1日补充法令以及1997年法案，明确规定了国家行政机关与其驻外机构之间职权划分的基本原则，中央行政机关将某些决策权直接授予各部在地方的专门权限驻外机构，国家代表(省长、大区长)而非传统的中央部门统一指挥这些分支机构，使它们能更好地做出贴近地方的决策，改变权力在中央各部的过于集中。这些专门权限机构虽然只到大区和省，而不到市镇，但大区和省经常与市镇开展合作，为市镇提供各项技术服务，双方以“平等合作”关系替代了传统的“上下服从”关系。概括地说，法国1982年开始的地方分权改革一改过去把中央政府作为单一权力核心的传统，通过赋予地方自主权，将非正式的权力制度化等措施，重新调整与塑造了中央与地方之间的权力结构与权力关系。在互惠、信任、互动的价值文化中，市镇政府官员、市镇议员与国家代表、中央在地方的职能部门一样，成为公共决策系统的重要力量。中央以法律手段而不是行政手段进行必要的监督与干预，并主动开展与地方政府的协商、谈判、订立合约、共同行动等活动；地方政府努力寻求与中央的合作，并积极影响中央决策，双方共同完成和实现公共服务和社会事务管理。可以看出，法

国的中央与地方之间已不是简单的制度上的垂直或平行关系，而是相互渗透，呈现出蜂窝状的网络结构。同时，法国作为历史上典型的中央集权国家，中央政府的合法性权威仍然深刻地影响着政府体系。2003年的修宪报告只是将法国界定为“地方分权”的单一制国家，并没有走向联邦制，更没有导致国家的空心化。法国中央政府仍然拥有巨大的规制权，市镇所行使的权力只是中央所让与的权力，地方政府自主权的扩大或缩小、地方财政拨款的标准和数目都由中央控制。法国在中央政府的法制控制和财政控制下，对中央与地方关系进行的变革，展示了一个单一制中央集权国家走向分权化治理的可能路径，为那些因政治、经济制度和历史传统等原因而不能采取联邦制，又不能继续维持简单、直接的中央集权的国家，提供了许多宝贵经验。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

