

联邦主义理论与我国的国家结构

周刚志, 黄庆向

(厦门大学法学院, 福建厦门, 361005)

摘要: 联邦主义的理论范式是一种处理国家间关系、国家内中央政府与地方政府关系的重要政治理念与原则, 它主要体现为政治联邦主义与财政联邦主义。其中, 政治联邦主义又体现为英国的社会联邦主义、德国的行政联邦主义、美国的宪政联邦主义和前苏联的民族联邦主义。我国的民族区域自治制度、“一国两制”制度和分税制都在一定程度上契合了联邦主义的理论精神。以联邦主义理论为参照, 建立地方自治制度可能会成为今后我国地方制度发展完善的主要方向。

关键词: 联邦主义范式; 政治联邦主义; 财政联邦主义; 国家结构形式; 地方自治

中图分类号: D911.01

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2007)01-0028-07

自“二战”结束以来, 特别是自20世纪末以后, 在全球化潮流的驱使之下, 在地域上相互邻近、在经济上相互补充与支持的国家之间逐渐出现一种联合的趋势。而对于一个主权国家而言, 其内部的中央政府与地方政府之间、各地方政府之间也出现了一种集权与放权并重、联合与分工并行的发展趋势, 不同层级政府间的关系在此形势下也面临一种复杂的转折与调整。联邦主义的理论范式作为一种处理国家间关系、国家内中央政府与地方政府关系的重要政治理念与原则, 已经得到了广泛的应用^①。

一、政治联邦主义的理论范式

现代的政治学者在讨论联邦主义的问题时, 也经常使用公共物品与公共选择等财政学的研究视角和方法^{[1](169-202)}。但是从最初的有关联邦主义的理论探索来看, 政治家和政治学者们在讨论联邦主义的时候, 仍然是以不同层级政府之间的权力的分配、协作作为最基本的分析对象, 而贯之以自由、民主的政治价值取向。这种分析的视角与方法构成了一种典型的政治联邦主义理论范式。例如, 美国政治学学者伊拉扎认为: “联邦主义”的“最为简单而可能的定义是自治加上共享治理。这样定义的联邦主义包含一个可能是永久特性的合同关系, 它: (1) 规定权力分享; (2) 缩减主权问题; (3) 补充但并不寻求取代或减少他们赖以

生存的过去的组织联系。”^{[2](15)}的确, 在立宪主义理论的政治学视角之下, 联邦主义往往是一柄“双刃剑”, 要求政治设计者既要顾及地方政府的独立与自主地位, 又要注重确立中央政府的权威与效能。不同的国家因为其不同的政治传统, 其地方制度呈现出各自不同的特色。但是, 一种成熟的国家结构政治设计总是在一定程度上契合联邦主义的基本精神, 并形成不同的政治联邦主义制度模式。

(一) 社会联邦主义模式

此模式以英国为典型。虽然英国自诺曼征服之后就逐渐建立起一种中央集权的体制, 形成了政治上的单一制国家, 但其地方制度深受历史因素影响而形成了一种独特的区域分权体制。1066年, 诺曼公爵威廉攻入英格兰, 逐步建立了诺曼王朝, 但是直到1283年英王才永久地占领威尔士。1284年的《威尔士条例》确立了威尔士的行政体制, 使其保持了传统的有别于英格兰的行政制度。1603年, 苏格兰女王的儿子詹姆士六世继位为英格兰国王, 史称“詹姆士一世”。从此, 苏格兰与英格兰共戴一君。1707年, 英格兰与苏格兰签订了《联合法》, 两国实行合并, 国号“大不列颠联合王国”。从历史上看, 英国自诺曼征服之后就逐步形成了类似于近代中央集权式的民族国家, 但是又由于封建体制之下的分权传统而使地方保留了较大的独立性与自主性。从19世纪伊始, 工商市民阶层兴起, 他们通过捐款或者其他方式从英王那里获取了自治权, 后来被国家的正式法律所肯定, 如1835年的“市自治

收稿日期: 2006-08-22

作者简介: 周刚志(1977-), 男, 湖南望城人, 法学博士, 厦门大学法学院博士后研究人员, 主要研究方向: 宪法学与行政法学

法”等等。经历了长期的历史演变之后,英国最终形成了以地方议会为核心的代表机关,而中央政府则设立了苏格兰事务部、威尔士事务部和北爱尔兰事务部管理各地的地方事务。但是,由于苏格兰、威尔士与北爱尔兰特殊的历史传统,英国为了满足各地区地域性民族主义的要求,承认了这些地区的大量区域性特权,如允许苏格兰、威尔士和北爱尔兰的球队有自己的队服、旗帜、队歌,苏格兰甚至还可以发行纸币,威尔士可以使用自己的语言,该地区的所有学校必须推行威尔士语教学,该地区的公共机关必须使用威尔士语言,等等。而中央政府所设立的事务部各处于一个国务秘书的直接控制之下,既是下院议员,也是内阁成员,苏格兰、威尔士的事务部则更像一个代议制机构而非执行性机构,它们在英国下议院中设立了有关苏格兰的一个大委员会和两个常设委员会、一个特别委员会,威尔士则拥有一个大委员会和一个特别委员会;等等^{[3](64-74)}。受此影响,英国中央政府为了规划区域经济发展而力图设立区域性政府的努力一直受到了很大的阻力。关于英国的这种独特的区域民族主义和分权体制,西方学者形象地称之为“社会联邦主义”,意即以特殊的区域社会为基础的特殊分权体制。政治学家夏普认为:“区域性政府的产生似乎为所谓的‘社会联邦主义’(social federalism)所阻碍,后者涉及建立并维持非中心地区(如苏格兰、威尔士和北爱尔兰)的特殊心理和文化特权,这是英国直到1999年为止,最重要的(至少是可以确认的)中央一次国家关系(central-subnational relations)特征之一。”^{[3](63)}可见英国的社会联邦主义乃是一种以政治集权为基础而又兼顾区域文化特点的特殊分权体制。

(二) 行政联邦主义模式

此模式以德国为典型。从历史上看,德国虽处欧洲大陆而深受英、法等国政治理念与政治制度的影响,却因为受统一问题的困扰而未能形成中央集权的民族国家,也未能形成牢固的宪政传统,各邦的行政当局凭借其在历史上形成的地位确立了其在宪政制度体系中的特殊权力,致使德国宪法确认了行政机关、尤其是各州行政机关在联邦宪政体系中的优越地位。故而,早有学者将德国的国家形式称为“行政国”。而在德国的历代宪法中,也都规定了由各州政府派出代表组成参议院(这与美国很不相同),从联邦议会的组成、联邦决策机制的运作来看,各州的行政机关都具有重要地位。例如:德国1919年“魏玛宪法”第四章专门规定“联邦参议会”,第60条规定:“为代表德意志各邦参加联邦制立法行政,特组织联邦参议会。”第63条规定:“在联邦参议会中,各邦以其政府中人为代表。

但普鲁士票数之一半,得按其邦法律,由普鲁士地方行政机关任命之。”《联邦德国基本法》第50条规定:“各州应通过联邦参议院参与联邦的立法和行政管理工作。”第51条第1款规定:“联邦参议院由各州政府成员组成,成员由各州政府任命和罢免,各该政府的其他成员可以替代他们。”德国学者沃尔曼认为:“德国的‘联邦议会原则’,使得州政府的官员在联邦立法和政策的制定过程中可以施加强大的影响,在此意义上,这也被(批评性地)称为‘行政联邦主义’。”^{[4](15)}而另一位德国学者莱姆布鲁克则认为:“德国联邦主义区别于其他联邦体制的特征之一,是国家行政管理在制定和应用规则方面的自治。”^{[3](82)}他还指出:“从本质上讲,德国的联邦主义产生于政府间内部关系不断在制度上得到加强的过程。俾斯麦成功地把制度遗产和自由派资产阶级对统一的民族国家的渴望糅合在一起,并把这种‘行政联邦主义’作为防止议会承担行政职能的屏障,就像1815年的德意志联盟中那样。作为逻辑上的结果,帝国议会排斥在政府领域之外。”即使在今天,“宪法在大部分领域给邦国留下了政策执行的责任。因此,中央政府必须与邦国政府及其官僚机构合作,这种合作随着福利国家的发展而逐步加强。这导致了联邦和邦国官僚机构各自分立的结果。”^{[5](30, 56-57)}德国自俾斯麦时期形成的行政机关的特权何以成为不可撼动的宪政制度?其中缘由难以清楚辨析。但是德国的联邦制度却由此而体现出一种强烈的行政联邦主义取向。“行政联邦主义”,这个略带“批评性的”称谓,却有助于我们认识德国联邦制度的不同特征,进而理解联邦主义范式必然会因不同国家的宪政传统而形成的不同制度模式。

(三) 宪政联邦主义模式

此模式以美国为典型^②。从美国联邦制的内容及特征上看,因其具有浓厚的宪政精神故可称为“宪政联邦主义”。而美国之所以形成这种制度模式,乃是由于其深厚的宪政传统:美国最初是英国的殖民地,美国人继承了英国的宪政传统,认为他们也应该享有作为“英国人的权利”(right of Englishmen),这些权利包括:受陪审团审判的权利、住宅不受侵犯、未经同意不得征税的权利,等等。这些权利的存在在美国宪制之先,在一定程度上成为美国宪法的宪政基础。此外,美国在1787年联邦宪法制定之前,13个殖民地就已经开始起草自己的宪法,各州宪法都确立了宪政的基本理念,包括:更高的法和自然权利、社会契约、人民主权、代表和选举权、立法权至上、权力制衡,等等;这样就为美国联邦宪法的制定及其宪政制度的确立积累了宝贵的经验^{[6](275)}。美国的联邦宪法在保留和

尊重州权的基础之上形成了联邦中央政府的有限权力体制,特别是在1803年“马伯里诉麦迪逊案”之后,联邦最高法院成为捍卫宪法作为高级法地位的重要机关,使美国的联邦主义更加步入宪政的轨道。美国宪法以列举的方式确立联邦政府的权力,而将“剩余权力”留给各州,在联邦议会与政府权力的合宪性诉讼案件中,联邦最高法院以宪法为依据进行裁决,确保了宪法文本的至上权威。联邦主义与宪政政体的有机结合成为美国联邦制度的典型特征。

(四) 民族联邦主义模式

此模式以前苏联为典型。1918年制定苏俄宪法,1924年制定了前苏联宪法。前苏联宪法也是一部联邦宪法。按照马克思、恩格斯的思想,实行单一制是一种比较理想的选择。恩格斯曾经明确指出:“无产阶级只能采取单一而不分的共和国的形式。”^{[7](508-509)}在取得革命政权之前,列宁也是一直主张建立单一制的民族国家。他曾经深刻指出:“在全世界上,资本主义彻底战胜封建主义的时代,是同民族运动联系在一起的。这种运动的经济基础就是:为了使商品生产获得完全胜利,资产阶级必须夺得国内市场,必须使操着同一种语言的人所居住的区域用国家形式统一起来,同时清除阻碍这种语言发展和阻碍把这种语言用文字固定下来的一切障碍。”“建立最能满足现代资本主义这些要求的民族国家,是一切民族运动的趋势。最深刻的经济因素推动着人们来实现这一点,因此民族国家对于整个西欧,甚至对于整个文明世界,都是资本主义时期典型的国家形式。”^{[7](509)}但是,与此同时,列宁也积极主张尊重与保障各民族的民族自决权——“所谓民族自决,就是民族脱离异族集体的国家分离,就是成立独立的民族国家。”^{[7](719)}正是基于这种理论思想,在列宁领导之下的前苏联最终选择了联邦制,因为联邦制恰好是协调民族自决权与建立单一制民族国家的制度形式。关于这个问题,列宁也有过一段精辟的论述:“民族自决权从政治意义上来讲,只是一种独立权,即在政治上同压迫民族自由分离的权利。……一个国家的民主制度同分离的完全自由愈接近,在实际上要求分离的愿望也愈少愈弱,因为无论从经济发展或群众利益来看,大国家的好处是不容置疑的,而且这些好处会随着资本主义的发展而日益增多,承认自决并不等于承认联邦制这个原则。可以坚决反对这个原则而拥护民主集中制,但是,与其存在民主不平等,不如建立联邦制,作为实行完全的民主集中制的惟一道路。”^{[8](760)}十月革命胜利之后,列宁在《俄共〈布尔什维克〉党纲草案》中进一步重申了这一主张:“在民族问题上,夺得国家政权的无产阶级决不是像

资产阶级民主制那样在形式上宣布民族平等(在帝国主义条件下这是不能实现的),而是坚定不移地真正使各民族的工人和农民在推翻资产阶级的革命斗争中接近和融合起来。要达到这一目的,就要完全解放殖民地民族和其他受压迫的没有充分权利的民族,使他们有分离的自由,这样才能保证资本主义遗留下来的、各民族劳动群众和被压迫民族工人对压迫民族工人的愤恨完全消失,而代之以自觉自愿的联盟。”^{[9](1, 3)}可见,列宁主张建立的单一制国家,是以某一民族为基础的民族国家;而他之所以主张建立联邦制,则是马克思主义的民族自决权理论、单一民族国家理论与建立社会主义大共和国的目标相互协调的必然结果。前苏联之所以选择联邦制,完全是因为前苏联复杂的民族关系这种基本国情,与前苏联建立统一的社会主义共和国的目标共同作用的结果。正是在这种意义上,我们可以比较恰当地将前苏联的联邦主义概括性地称为“民族联邦主义”^③。

二、财政联邦主义的理论范式

如前文所述,财政联邦主义乃是经济学者、尤其是财政学家们在探讨公共财政模式的过程中逐步发展起来的一种理论。我国财政学者认为:“在国外有关财政体制的观点中主要是财政联邦主义。无论是联邦制国家,还是单一制国家,都存在多级政权组织,国家的每一级政府和公共部门各有其特定的职能范围,这种情况体现在财政上就是各级政府均有组织收入和安排公共支出的职能。所谓财政联邦主义,是指各级政府财政收入和支出的划分,以及由此产生的相关制度。”或者说,“财政联邦主义从某种意义上说就是财政分权,就是给与地方政府一定的税收权力和支出责任范围,并允许地方政府自主决定其预算支出规模与结构,其精髓在于使地方政府拥有合适与合意的(财政)自主权进行决策。”^{[9](56-57)}概言之,财政联邦主义乃是一种关于财政分权的理论学说,它本来源自财政学者对于联邦制国家财政分权体制的分析,后来也被广泛应用于对于各种国家制度下财政体制的分析,特别是被应用于福利国家改革与发展中国家的财政体制改革等问题的探讨。近年来,由于经济全球化的发展,各国政府为了适应市场发展的需要,而对本国的财政体制进行了各种方式的改革,甚至以欧盟为典型而掀起了政治联合与财政合作的运动。正是在这一过程中,财政联邦主义以其富有弹性的理论分析框架逐渐引起了理论界与政界的广泛关注。本文拟对财政联

邦主义的理论范式及其应用予以初步介绍。一个国家的财政分权体制主要涉及到两个问题,即财政收入权力划分制度与财政支出责任划分制度。从经济学的视角来看,由于在特定历史条件之下任何一个国家的财政资源都必然具有稀缺性,一种合理的事权与财权体制可以尽可能地节省财政资源,提高财政资源的使用效率与政府的办事效率,进而在整体上提升政府的行为能力。西方经济学中的财政联邦主义理论对于财政分权体制的分析与探讨正是根据上述命题而展开的。

首先来看他们对财政支出责任划分的理论分析。如前文所述,“公共物品”是一种与“私人物品”具有不同特征的物品,它无法通过市场机制来解决其生产与供应问题。因而,国家的职能就是向社会提供公共物品。西方经济学家们认为,财政分权体制的合理性依据在于:人们对于不同的公共物品的偏好程度不同,分权化的政府能够依照本地居民的偏好提高相应的公共物品,所以就会有利于资源的优化配置与合理使用。因而,中央政府财政支出责任的经济学依据主要在于提供全国性的公共物品或者准全国性的公共物品,如国防、义务教育、对市场的宏观调控,等等;而地方政府财政支出责任的依据在于提高区域性的公共物品,如消防、地区内的交通建设、市镇工程建设,等等。经济学家蒂布特还认为,为了促使地方政府提高财政资源的使用效率,应该授予地方政府在提供公共服务与征税上的自由权力,同时赋予全体公民自由迁徙的权利,使他们能够自由地搜寻最符合他们的公共物品偏好的地方政府。(在蒂布特看来,“迁徙就是用足投票”。)这样,地方政府的相互竞争就会使整个社会达到福利最大化。总之,西方经济学家们针对财政分权的研究形成了多种不同的理论学说,比较典型的如穆斯格雷夫的最佳社区理论、斯蒂格勒的分权理论、奥茨的分权理论、麦圭尔的分权俱乐部理论、特里希的中央政府偏好误识理论,等等^{[10](89-90)}。不论这些观点存在多大的差异,他们的核心论点实际上都是旨在论证由单一的中央政府提供公共物品的无效率性,论证多级政府存在的合理性与正当性,实际上也就是论证财政分权体制的必要性,其理论观点上的差异主要表现为他们对于财政分权体制最优化的方案及标准认识不一。

其次来看他们对财政收入权力划分的理论分析。由于税收在现代政府收入结构中的重要地位与作用,财政收入权力划分体制的核心就是“分税制”。但是,不同国家与地区之间划分税收的制度并不相同。根据我国财政学者的总结,“分税制”主要有五种类型,即:“划分税额”“划分税种”“划分税率”“划分税制”和

“混合模式”,世界上绝大多数国家,包括我国,都是实行的这种混合型的分税体制模式^④。而针对分税体制之正当性与合理性的阐释,在西方经济学界则主要形成了“公平课税论”“最适课税论”与“财政交换论”三种规范理论^{[11](355-376)}。当然,各国政府在建立与改革本国的分税体制时决不可能只参考其中的一种理论。在财政实践中,对于税权分割体制的创立与评价主要有两大标准,即“效率”与“公平”。所谓“效率”原则,主要是指应该根据征税效率的高低划分中央政府与地方政府的税权,如地方政府层级比较低,对当地居民的财产情况比较了解,因而由地方政府征收财产税较中央政府而言就更有效率,中央政府管辖的范围比较大,因此那些纳税人流动性比较大的税种如关税,就应该由中央政府征收。而所谓“公平”原则,由于观念的差异,公平原则一般可以体现为两个具体原则:其一,是“谁受益,谁纳税”的原则;其二,是“谁有能力谁纳税”的原则。

财政联邦主义的著名学者奥茨认为,财政联邦主义的传统理论设计出一种不同层级政府的职能任务的一般标准结构和执行这些职能的适当的财政工具(如Richard Musgrave,1959)。在最一般的层次上,这种理论主张中央政府应对宏观经济稳定职能和以援助形式将收入转移给贫穷地区负有基本责任。奥茨也提出了财政联邦主义的一些当代论题,如实验室联邦主义(laboratory federalism)、管辖间竞争和环境联邦主义(interjurisdictional competition and environmental federalism)、财政联邦主义政治经济(the political economy of fiscal federalism)、市场维护联邦主义(market-preserving federalism)和发展中与过渡期经济体中的财政分权(fiscal decentralization in the developing and transitional economies)。这些研究中的一些部分正在以重要和令人感兴趣的方式扩大着传统分析的范围,将给对新研究的评论和为未来研究建议一些可能富有成果的路径提供一种机会^{[12](14)}。

三、联邦主义理论与我国的国家结构

正如笔者在前面所说,一种成熟的国家结构形式政治设计总在一定程度上契合联邦主义的基本精神。联邦主义理论对于我国宪法制度的完善、宪法学理论的发展均具有重要的价值。在此,笔者将尝试将其理论适用于我国国家结构形式制度的分析,以求教于宪法学界各位同仁。

诚如美国学者伊拉扎所言:“使用联邦主义原则并

不必然地意味着建立传统意义上的现代联邦制国家的联邦制制度。联邦主义的本质并不能够在一整套特定的制度中得以发现,而是在政治生活的参与者的特定关系中才能得以发现。因此,联邦主义是为政治机构和政治权力提供许多选择的一种现象。”^{[2](14-15)}我国奉行单一制的国家结构形式,但是这并不排除联邦主义理论及其制度模式可以在一定程度上影响我国的国家结构形式。笔者认为,政治联邦主义原理在我国国家结构形式制度中的应用,主要体现在民族区域自治制度与“一国两制”制度之上,这两种制度都在一定程度上契合了民族联邦主义与社会联邦主义的基本精神;而财政联邦主义在我国的适用,则主要体现为1994年开始实施的“分税制”。由于篇幅所限,本文主要讨论政治联邦主义在我国的应用问题。

第一,民族联邦主义对“五四”宪法制定的影响主要体现在民族区域自治制度之上。中国共产党自建党之初,就奉行马克思列宁主义的指导思想,后来接受了前苏联关于民族自决权的理论,主张中国革命胜利之后建立联邦制国家。1931年1月中华苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》第十四条规定:“中国苏维埃政权承认境内少数民族的民族自决权,一直到各弱小民族有同中国脱离、自己成立独立国家的权利。蒙、回、藏、高丽人等,凡是居住在中国地域之内的,他们有完全自决权;加入或脱离中国苏维埃联邦,或建立自己的自治区域。”但是,在1941年11月的《陕甘宁边区施政纲领》第十七条中却规定:“依据民族平等原则,实行蒙回民族与汉族在政治经济文化上的平等权利,建立蒙回民族的自治区,尊重蒙回民族的宗教信仰与风俗习惯。”1947年,在中国共产党的领导下,建立了第一个地方最多层级的少数民族自治地方,即内蒙古自治区。此后,在1949年的《共同纲领》及建国后的各部宪法中,都明确规定了民族区域自治制度。正如邓小平同志所说:“中国采取的不是民族共和国联邦的制度,而是民族区域自治的制度。我们认为这个制度比较好,适合中国的情况。”^{[13](257)}我国的民族区域自治制度乃是马克思主义的民族自决权理论与我国具体实践相结合的产物,它与前苏联的民族联邦主义有共同的理论渊源和精神意旨,但是更加符合中国的国情与需要。

第二,社会联邦主义与我国现行宪法规定的“一国两制”制度有相同的精神意旨。“一国两制”的设想,是我国第二代领导人在解决国家和平统一问题的过程中逐步提出和论证的。1981年,全国人大常委会委员长叶剑英发表九条声明,第一次提出:国家实行统一

之后,台湾作为特别行政区,享有高度的自治权,并保留军队,台湾现存的社会、经济制度不变,生活方式不变。1982年9月,邓小平同志在会见英国首相撒切尔夫人时,第一次提出了“一国两制”的思想。基于这一思想,1982年五届全国人大第五次会议在制定《中华人民共和国宪法》的时候也将这种构想明确写入宪法。宪法第三十一条规定:“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”在现行宪法的基础之上,全国人大于1990年、1993年通过了《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》。从我国宪法及港澳基本法的相关规定来看,香港、澳门等特别行政区不仅保持原有的社会制度不变,可以拥有相对独立的行政权、立法权和司法权,而且还拥有自己的区旗与区徽。从权限上看,特别行政区所拥有的高度自治权,甚至已经远远超过了联邦制体制之下的联邦成员的权限。正是基于这一点,特别行政区构成了我国单一制体制之下的一个特例,但是它又没有改变我国单一制的国家结构形式制度。可以肯定,“一国两制”的统一方略、特别行政区制度的建立与实施,在尊重与保持特别行政区原有文化、经济制度的前提之下,又有效地维护了国家的统一,其基本内容 and 精神意旨与英国的社会联邦主义虽有本质区别,却不乏相同的旨趣。

自建国以来,我国通过各部宪法逐步建立了独具中国特色的国家结构形式:我国的国家机构以人民代表大会为中心,其他国家机关,如行政机关、审判机关和检察机关都在人民代表大会的基础上产生并对它负责;除了乡、镇和县级人民代表大会是由直选产生之外,各级权力机关包括最高国家权力机关,都是由下级人民代表大会选举产生,但是又领导、监督下级国家权力机关。概言之,民主集中制原则是我国国家结构形式制度的基本规则。应该承认,我国的国家结构形式制度有效地体现了人民当家作主的社会主义民主精神,比较符合我国的国情。但是,我们也必须看到,我国现行的国家结构形式确实还存在一些制度性的缺陷,其中最为重要的问题是:中国现行宪法没有明确规定中央与地方的权限划分范围,也没有建立起有效的权力监督制约机制。民国时期著名经济学家马寅初先生曾经提出一条非常精炼的分权原理:“不实行均权制,中央之集权必有地方之滥权。”^{[14](171)}确实,我国现行国家结构形式的一个突出矛盾与问题就表现在:一方面,由于现行宪法对于中央政府与地方政府权限划分不明,中央国家机关可以凭借其不受限制的

立法权与行政权不断侵蚀地方政府的权限领域,而另一方面,地方政府则可以以人大制度为依据控制地方政府与地方司法机关,顽固地维护与巩固地方利益,抵消中央政府消除地方市场壁垒的各种努力。我们认为,“地方自治制度”在一定程度上契合了联邦主义理论的基本原理和精神,因而得以成为世界各国,包括单一制国家与联邦制国家所通行的一种地方制度^①。

在笔者看来,借鉴其他国家与地区财政分权的制度实践,建立有中国特色的地方自治制度,乃是我国地方制度改革的可行途径。具体言之,我国的国家结构形式可以作如下调整或变革:第一,通过宪法修正案明确规定地方自治的基本制度,在此基础上全国人大或者全国人大常委会可以制定关于地方自治的基本法律,如《地方自治法》,明确规定各级地方政府的自治权,特别是有关财政收入的税权。在地方政府的自治权权限范围之内,中央政府不得随意干预;地方政府在宪法和法律规定的限度之内拥有独立、自主的财政预算权,并对本级政府的行为自负全部责任,包括财政上的责任。第二,地方自治仅为行政自治而不包括司法自治。事实上,在单一制的国家体制之下,独立的司法机关通过司法诉讼案件的方式来监督地方政府,乃是克服地方保护主义弊端的主要途径。在单一制国家体制之下司法权统归中央所有,才能更好地维护法律的统一性与权威性,最大限度地消除地方贸易壁垒,促进自由贸易与生产发展。故而,我国可以通过宪法修正案改革地方的人民代表大会制度,使地方的司法机关,特别是审判机关全部脱离地方人大的辖制,而仅对宪法和法律负责。至于中央政府与地方政府的权限争端,笔者以为,根据我国现行的宪法制度,可以由全国人大常委会来作出裁决。第三,地方自治不仅意味着地方公共团体在宪法与法律框架之内的行政自治,更为重要的是它也意味着该地域范围之内的居民在宪法与法律规定的限度之内的民主自治。因而,如果我国真正要采取相关的改革措施推进地方自治的进程,必然要涉及到地方民主制度与实践如何完善与推进的问题。惟其如此,才能确保地方政府在获得独立财政地位与财产权利主体资格的同时审慎地使用权力,才能使地方政府所提供的公共服务真正切合当地居民的需要,真正符合当地市场经济发展的内在需要,进而形成政府与市场的良性互动关系,促进地方经济平稳、健康、持续的发展。

注释:

① 自从美国哲学家托马斯·库恩提出“范式”概念以解释科学发展史以来,这一概念被迅速应用于人文社会科学领域。“‘范式’

是包括规律、理论、标准、方法等在内的一整套信念,它决定某一时期的科学家观察世界、研究世界的方式。”(转引自张文显著:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年修订版,第370页。)就联邦主义的理论研究而言,“联邦主义是可以被称为自治\共享治理关系的普通术语”(〔美〕丹尼尔·J·伊拉扎著,彭利平译:《联邦主义探索》,上海三联书店2004年版,第20页。)它体现了学者们研究与探索政府间关系的一种全新的视角,即从区域民主、政治契约等视角重新诠释地方政府的角色与功能,并以此论证地方政府相对独立与自主的地位。与以往从单一主权的民族国家视角分析国家结构形式的理论传统相比较,联邦主义本身就是一种全新的理论范式。鉴于当前各国人文社会科学中对此问题的研究主要集中于经济学领域和政治学、法学领域,并具体体现为政治联邦主义理论与财政联邦主义理论,这两种理论虽然存在暗合之处,却在理论视角与论证方式上存在较大区别,构成了联邦主义理论的两大范式。

- ② 宪政联邦主义是我国政治学者刘海波先生在研究美国联邦制的过程中提出的一个概念。他认为:“尽管在英语中的Federalism同Constitutional Federalism可能意义相差不大,但显然只有宪政联邦主义这个汉语名词才能更好地同奥斯特罗姆的Federalism对应。我们甚至可以说反宪政的联邦主义…”在刘海波先生看来,“宪政政体是更一般性的概念,宪政联邦主义可以是宪政政体的一种特殊形式”;宪政联邦主义的优越性主要表现在它可以从对政治权力的制约与平衡中以保证政府守法,对公民需求的回应性和公共品提供的效率,以及同国家统一的关系等方面。参见刘海波著:《政体初论》,北京大学出版社2005年版,第42页,第94页,第108页。
- ③ 我国宪法学者童之伟先生赞同王世杰先生的看法,认为联邦与邦联制的惟一区别即在于其成员有无脱离联邦之权,无此权者为联邦,有此权者为邦联。(童之伟著:《法权与宪政》,山东人民出版社2001年版,第348页。)但是,从前面引述列宁关于联邦制的观点我们可以发现,列宁基于其民族自决权的理论,确实是主张保留联邦成员的退出联邦的权力。可以说,保留联邦成员之退出联邦的权力,这并非后来斯大林的创造,而是列宁关于民族自决权理论的逻辑结论。而前苏联的宪法,包括1924年宪法、1936年宪法和1977年宪法,也都有各加盟共和国保留退出联盟的权利的规定。可见,童文既然赞同王世杰先生提出的区分联邦制和邦联制的标准,列宁的主张恐怕只能算地地道道的“邦联制”而非“联邦制”,童文提出列宁所主张实施的“联邦制”就是现代宪法学所说的“联邦制”,这恐怕是难以自圆其说的。当然,笔者不太赞同王世杰先生区分联邦制与邦联制的标准,列宁所主张实施的联邦制乃是现代联邦制的一种特殊形态,其特点即在于民族自决权与统一共和国的有机结合。

- ④ 关于地方自治制度与联邦主义的契合问题,笔者已经著文作出初步探讨。参见周刚志著:《论公共财政与宪政国家》,北京大学出版社2005年版;周刚志:《我国地方财政体制改革之宪政分析》,《厦门大学法律评论》第十辑,厦门大学出版社2006年版。

参考文献:

- [1] 文森特·奥斯特罗姆. 美国联邦主义[M]. 上海: 上海三联书店, 2003.
- [2] 丹尼尔·J·伊拉扎. 联邦主义探索[M]. 上海: 上海三联书店, 2004.
- [3] 赫尔穆特·沃尔曼, 埃克哈特·施罗德. 比较英德公共部门改革——主要传统与现代化的趋势[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [4] 赫尔穆特·沃尔曼. 德国地方政府[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [5] 纪念美国宪法颁布 200 周年委员会. 美国公民与宪法[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006.
- [6] 马克思恩格斯全集(第 22 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1965.
- [7] 列宁选集(第 2 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1960.
- [8] 列宁选集(第 3 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1960.
- [9] 许正中. 财政分权: 理论基础与实践[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [10] 孙开. 政府间财政关系的理论即对中国的体制改革评析[C]// 刘溶沧, 赵志耘. 中国财政理论前沿. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [11] 中国社会科学院财贸所课题组. 税制改革的理论分析基础[C]// 刘溶沧, 赵志耘. 中国财政理论前沿. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [12] Philip Whyman, Mark Baimbrige. Fiscal federalism and European economic integration[M]. New York: Routledge, 2004: 14.
- [13] 邓小平文选(第 3 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [14] 马寅初. 财政学与中国财政——理论与现实[M]. 上海: 商务印书馆, 2001.

On paradigm of federalism and China's state structure

ZHOU Gangzhi, HUANG Qingxiang

(School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The theoretical paradigm of federalism is an important political idea and principle to deal with relationship between states and relationship between central government and local governments in a state, which is mainly embodied in political federalism and fiscal federalism. The political federalism is incarnated as social federalism in UK, administrative federalism in Germany, constitutional federalism in the USA and national federalism in the former Union of Soviet Socialist Republics. In a certain extent, the systems of national and regional autonomy, 'one country, two systems' and tax division in China correspond to the theoretical principles of federalism. Referring to the theory of federalism, the authors believe that establishing system of local autonomy may become the main way of developing and perfecting local system in China.

Key words: paradigm of federalism; political federalism; fiscal federalism; form of the state structure; local autonomy

[编辑: 苏慧]