

中国地方制度的变革

The Reform of China's Local Government Law

李 洪 雷¹

Honglei Li

中国现行地方制度的主体形成于计划经济、农业社会和依政策治国的时期，其特点是政府层级过多，各级政府职能与治理结构高度一致，地方治理结构单一且民主化严重不足，府际关系法治化程度低。随着市场经济、城市化和法治国家建设的推进，现行地方制度的弊端日益显现，应当顺应社会经济和政治形势的发展，以地方自治原则为指导加以变革，变革的主要内容是：调整政府层级，合理划分各级政府职能，改革地方治理结构，强化地方民主，推进府际关系的法治化。²

一、中国当代地方制度的特点

（一）以民主集中制为指导原则

中国的地方制度是人民代表大会制度的组成部分，是按照“民主集中制”的组织原则起来的。根据中国《宪法》第三条的规定，民主集中制的含义包括以下三个方面：（1）在人民代表大会与人民的关系上，“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”在具体制度上，中国的全国人民代表大会、省级（包括省、自治区和直辖市）人民代表大会和地级市、自治州人民代表大会，均实行间接选举制度，其代表由下级人民代表大会代表选举产生；县级（包括县、县级市、自治县）人民代表大会和乡镇人民代表大会的代表则由选民直接选举产生。（2）在人民代表大会与其他国家机关的关系上，“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”

（3）在中央和地方国家机构职权划分上，“遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”在实践中，中央与地方关系的民主集中制原则，有时被简单地等同于“下级服从上级、地方服从中央”，这并不符合宪法规定的精神。

（二）不区分地方政府的国家行政分支单位地位和地方自治团体地位

在国外，地方公共团体是国家之外的以地域为基础的公法人，由当地的居民所构成，拥有自治权；尽管从根本上来说，地方公共团体作为国家统治体制的一个侧面，³必须接受国家的监督，但它本身是一个独立的法律主体，与国家同样具有公法人地位，不能把地方公共团体的机关称作地方“国家”机关。例如在法国，设置在地方的行政组织包括两种类型，一种是“地方国家行政机关”，作为中央派驻在地方的代表行使国家的职权；另一种是“地方（公共）

¹ 中国社会科学院法学研究所

² 本文所讨论的中国地方制度，仅限于中国大陆地区而不及于港澳台。

³ 宫泽俊义著，董璠译：《日本国宪法精解》，中国民主法制出版社1990年版，第660页。

⁴ 王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社1988年版，第66页以下。

团体行政组织”。⁴有时同一个机关，例如市长，可能同时执行国家的行政事务和地方团体的行政事务，此时其即具有双重身份，但所代表的是国家和地方团体这两个不同的组织。在中国，尽管也区分中央国家机关派驻在地方的机关，和通过地方选举产生的地方各级人民代表大会以及由其产生的人民政府，但后者也被看作是“国家机关”，不区分其代表国家（中央政府）所行使的职能和作为地方公共团体机关的职能。

（三）上下级政府及其职能部门之间的关系比较多样

地方各级人民政府必须接受双重领导，在对本级权力机关（人民代表大会及其常委会）负责并报告工作的同时，必须接受上级人民政府的领导，向上一级人民政府负责并报告工作。但应注意的是，这两种负责并报告工作的具体涵义是不同的。前者有法定的定期报告制度，具有法定的形式、内容和程序；而后者则并无法定的报告程序，所谓负责也就是要完成上级政府的指示、命令，否则要向上级政府承担责任。国务院是最高国家行政机关，地方各级人民政府作为国务院统一领导下的国家行政机关，必须服从国务院，执行和贯彻国务院发布的各种行政法规、各种指示和命令。

地方各级人民政府的工作部门是为了完成本级人民政府的职能而设置的业务管理机构，它的负责人由人民政府首长提请本级人民代表大会及其常委会任免。因此，它应受本级人民政府的领导，执行本级人民政府的决定、命令，其负责人应对本级人民政府负责并报告工作。同时，为了贯彻中央统一领导的原则，地方各级人民政府必须依照法律或行政法规的规定接受上一级人民政府相应的主管部门的业务指导或者领导。这就意味着，各级人民政府主管部

门之间原则上业务指导关系，但是如果法律或行政法规特别规定为领导关系，则依照法律或行政法规的规定。在后一情形中，则地方政府各部门要服从本级人民政府和上一级政府相应主管部门的双重领导。目前中国实行双重领导的部门有测绘、气象、审计、海洋、监察等部门；环境保护部门实行的是省以下双重领导，即省级环境保护部门受同级人民政府的领导和国家环境保护主管部门的业务指导，而地市级以下的环境保护部门既受同级人民政府的领导，又要受上级环境保护部门领导。⁵

中国还有一些部门，实行的是单纯的垂直管理体制，如海关、中国人民银行、外汇管理、国家税务、证券监管、保险监管、银行监管等，由中央部门垂直领导，地方政府对其没有领导关系，也没有业务指导关系；其中有一些是省以下的垂直管理体制，如地方税务、工商管理 and 国土资源等，省级政府以外的地方政府对其没有领导关系，也没有业务领导关系。但根据《地方组织法》第六十七条的规定，地方人民政府应当协助其工作，并且监督它们遵守和执行法律和政策。

（四）地方政权的层级较多，实际多为四级

根据《宪法》的规定，中国的地方政权原则上是三级，即省（自治区，直辖市）-县（区，自治县）-乡（镇），由设区的市以及自治州管县属于少数现象，在广大农村地区主要由作为省、自治区派出机关的地区行政公署代管县，但随着地改市（设区的市）以及与其相伴的市管县范围的扩大，这使得中国的地方政权从实质上变为四级，即省（自治区，直辖市）-地级市（自治州）-县（区，自治县）-乡（镇）。即使是未改为县的地区，行政公署所行使的职能与地级市也没有大的区别。

⁵ 不同部门的双重领导体制中，同级政府和上级业务主管部门之间领导权限的配置并不完全相同。参见杨凤春：《中国政府概要》，北京大学出版社2002年版，第258页以下。

二、中国地方制度的缺陷

（一）将地方司法机关纳入地方政权体系，易于导致司法的地方保护主义

中国地方各级人民法院和检察院根据行政区划设置，各省、自治区、直辖市设有高级人民法院和省级人民检察院，各地级市设立中级人民法院和相应的检察院，县级地方设立基层人民法院和检察院。人民法院和检察院依照法律规定独立行使审判权和检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉，但要受党的领导和国家权力机关的监督，向产生它的国家权力机关负责。

西方的地方政府（地方公共团体）包括地方的决议机关（议会，与中国的人民代表大会相似）和执行机关（与中国的行政机关相似），但它不包括司法机关，地方政府不具有自治司法权，司法权由中央（在联邦制国家，包括联邦与州）统一行使，国家在地方一般设有分支性司法机构，但与地方议会没有法律上的关联。司法区划与行政区划也并不必然重叠。中国的现行制度安排，导致本来只应是国家设立在地方的司法机构成为了地方的司法机构，导致司法权的地方化和司法的地方保护主义。

（二）地方各级人大与政府之间的关系单一，并与中央层面一致

在国外，地方政府的组织类型比较多样，并不必然与中央政府的组织体制一致。例如美国市政府体制包括强市长一议会制、弱市长一议会制、议会一市经理制和委员会制等多种类型。⁶但是在中国，将从中央到地方的各级政权均按人民代表大会的制度原则加以组织。应当对这种传统的思路和制度进行反思，人民代表大会制度在处理中央国家机关之间的关系问题上具有其合理性，但在地方层次，可以探讨多种制度安排的可能性。例如在乡镇一级，乡镇

长的直选与人民代表大会制度的原理是相悖的，但或许符合某些地方的实际要求，应当是制度适用现实的需要，而非削足适履，强行将现实纳入过时的制度之中。

（三）中央与地方事权权限划分不清晰、不合理

1. 事权

在中国，中央和地方实行“统一领导，分级管理”原则。除国防、外交等全国性事务以及少数实行中央垂直管理的领域以外，地方政府拥有的事权几乎全是中央政府事权的延伸或细化，“上下一般粗”，这导致事权范围重叠，机构设置雷同，“条条”（上级职能部门）与“块块”（地方各级人民政府）矛盾突出。普遍存在的现象是：应当由中央管理或负责的事务，中央的职能未能完全到位，削弱了中央的统一领导；而应当由地方承担的事务，中央或者地方上级又介入过多，影响地方的积极性与主动性。中央与地方的关系陷于“一收就死，一放就乱”的恶性循环之中。

2. 财权

财权是地方政府从事公务活动的物质保障，财政权的配置构成中央地方权限划分的核心问题之一。

1994年中国正式推行分税制财政体制改革，根据事权与财权相结合的原则，将税种统一划分为中央税、地方税、中央与地方共享税，建起了中央和地方两套税收管理制度，并分设中央与地方两套税收机构分别征管；在核定地方收支数额的基础上，实行了中央财政对地方财政的税收返还和转移支付制度等。分税制财政体制改革初步实现了在中央政府与地方政府之间税种、税权、税管的划分，实行了财政“分灶吃饭”，但这一改革尚未完全到位，具体体现在：（1）财权与事权不适应。总体而言，地方政府的事权范围相对较大，而财权范围相

⁶ 任进：《当代中外地方制度比较》，人民日报出版社2002年版，第75页。

对较小。很多本应由中央承担的事务，如义务教育，却由地方承担；有些本应由地方掌握的部分财权，则归中央掌握。(2) 中央与地方收入不均衡。按照分税制改革方案，纳入中央税和共享税的若干主导税种占全部税收的90%以上，并且中央分享比例高，省以下各级财政所掌握的地方税大多数是比较零星、稳定性较差的小税种，这类税收因其同经济增长之间的相关性较弱，收入弹性较低，增收的潜力小，地方税收体制缺乏规模和质量，造地方财政收入稳定性较差和保障程度低下。(3) 中央集权过多。这尤其体现在税收立法权上。《国务院关于实行分税制财政管理的决定》明文规定：“中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央，以保证中央政令统一，维护全国统一市场和企业平等竞争”。目前，除屠宰税、筵席税的开征、停征权下放地方以外，其他税种的开征、停征、税率、税目、优惠、减免等完全由中央统一规定。地方无权开征新的地方税税种，不能发行地方公债，甚至无法自主地对地方税税种的税率、征收范围以及税收优惠等进行调整。(4) 中央财政实施转移支付的能力不足，调节功能微弱。为了平衡落后地区的财政预算，协调区域经济发展，缓解地区差异，财政管理体制要求建立一套规范的中央向地方的转移支付制度。但中国现行的转移支付制度很不规范，主要依靠双方的讨价还价来实施，加上退税的影响，中央财政实施转移支付能力明显不足，而且缺乏足够的透明度和稳定性，基本没有发挥减少地区差距的作用。(5) 分税制体制停留在中央对省级分税的层次，省以下还基本上还是“分成制”。(6) 政府之间的财政关系缺乏法律规范。目前，中央和地方财政关系及其调整基本上都是根据中央的“红头文件”，而缺乏法律的规范。由于没有法律依据和约束，过去的财政分权方案总是中央和地方谈判妥协的结果。由于制度变迁的主导者是

中央政府，在没有法律约束的情况下，它随时有可能根据自己的利益来调整方案，“国家机会主义”难以抵御。⁷

3. 人事权

在中国，中央对地方、上级对下级的人事控制，主要是通过党管干部的原则和体系进行。党管干部，是指各级党委坚持贯彻执行党的干部路线、方针和政策，按照党的原则选拔任用干部，并对各级、各类干部进行管理和监督。党管干部原则的实质，就是要保证党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权。中共中央和地方各级党委之间在干部人事管理上实行分级管理，分级管理制度的基础是干部“职务名称表”为基础的。1955年1月，中共中央发布《中共中央管理干部职务名称表的决定》，此后中央和地方各级党委管理干部的范围是党政机关下两级机构中担任主要领导职务的干部。从1984年开始，对干部管理权限进行了适当下放，由下管两级改为下管一级。目前，中央直接管理的是省一级的领导干部，这些干部的考察、考核、提拔、任免、审查等均由中央直接管理，地方无权干涉这一级干部的管理工作。厅局级和地市级主要领导干部，中央虽不直接管理，但必须由地方定期向中央汇报，由中央组织部备案管理。由于地方主要领导是由中央和上级国家机关任命的，上级对下级官员具有几乎绝对的权威，导致地方只重视上级和中央的命令，而忽视本地民众的要求。

4. 立法权

《立法法》在中央与地方立法权限的划分上采纳了地方分权的思路，但并未加以贯彻。该法第六十四条规定，地方性法规可以就“为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项”以及“属于地方性事务需要制定地方性法规的事项”作出规定，但对全国事务与地方性事务的划分并无规定，而且对于地方性法规与执行法律、行

⁷ 姚洋、杨雷：《制度供给失衡和中国财政分权的后果》，载于《战略与管理》2003年第3期，第28页。

政法规的部门规章在调整范围上的差别也未作出区分。

（四）地方自主权没有保障和地方保护主义盛行并存

一方面，地方自主性和自治权没有保障，中央通过人事和财政等手段对地方的诸多事务进行严格的控制，很多应当由地方根据本地具体情况加以判断和处理的事项，却由中央统一规定。中央做出决策很少正式听取地方的意见，地方缺乏参与中央决策的制度化渠道。另一方面，中央对地方的监督缺乏有效的法律途径，地方保护主义严重。中央的宏观调控政策决定，维护市场统一、加强环境保护、促进科学发展的法律法规，与地方利益相悖的，很多得不到有效的贯彻执行，“政令不出中南海”。

（五）地方治理的民主化程度不高

中国地方治理的民主化程度较低，地方居民对于地方公共事务的缺少有效的参与途径。在中国，省和地级市人大的选举是由下级人大代表间接选举产生，而非由选民直接选举产生，并且各级人大代表的选举受到党的严格控制，基本上流于形式，并不能真正反映选民的意志。各级地方人大的人事任免权、重大事项决定权和监督权等职能也不能得到有效发挥。此外，国外地方治理中常见的公民投票等直接民主方式少见。

（六）地方制度法治化不足

建国初期，中国曾经制定省、自治区、直辖市、市、县、乡以及派出机关等各级组织法。但规范地方制度的现行有效的法律主要是《地方各级人民代表大会与各级人民政府组织法》，该法总共只有69条，其中许多条文还直接来自于《宪法》，各级政府之间职权划分、地方机

构设置、府际协作和冲突处理等等，均缺乏法律规定，实践中主要是依赖中央的相关文件，效力不高，规范化和科学性均有所不足。

（七）地方制度的发展未能与中国城市化的发展同步

工业化和城市化的发展对于地方制度具有重大的影响。从工业化发达国家的情况来看，各国都曾因工业化和城市化的发展，对其旧的行政区划体制进行过大规模的调整变更。比如英国市制的创立及郡级市体制的兴废、法国市镇法典的实施和大区小省制的形成、美国设市数量猛增为世界之最及部分州推行的县市合并、日本市町村大合并及郡制的撤消等，都是工业化和城市化的结果。中国目前处在工业化和城市化的中期阶段，地方制度应当与这一发展阶段相适应。但中国的地方制度，其主体形成于计划经济体制和农业社会，其许多方面已经落后于与经济社会的发展，例如城市人口的急剧增长和城市规模的成倍扩大，现有设市数量、行政区划和治理结构布局都不适应新形势的要求。另一方面，改革开放以后推行的整县改市的模式，模糊了县和市的差别，将小范围的城市地区和大范围的农村地区糅合于一个名义上的城市区域，又在一定程度超越了中国城市化的发展阶段。

三、中国地方制度的改革

（一）地方制度的改革目标：地方自治

地方自治，是指国家特定区域内的居民，在国家的监督下，组织地方团体，对于地方事务依法进行自我管理。地方自治包括团体自治与居民自治两方面的涵义，前者是指以一定地域为基础的地方团体⁸，具有独立于国家的法律人格（公法人），可以自我管理地方公

⁸ 英美法系国家习惯使用地方政府的概念，而大陆法系国家则习惯使用地方团体。从法学的角度而言，地方团体与地方政府是有差异的，地方团体是以地方居民为成员而组成的地域性社团法人，而地方政府则是这一法

务,享有行政上的自治权力⁹;后者是指地方的居民自己管理或者通过自己选举产生的代表管理地方的公共事务。当代西方民主国家,无论是单一制国家还是联邦制国家普遍实行地方自治,将其作为实现国家(在联邦制国家,是州或邦)¹⁰与地方垂直分权的一种方式。根据国外学者的归纳,设置地方团体、进行地方自治有如下功用:(1)有利于提高政府的效率。世界上没有任何一个国家的中央政府能够有效地决定和处理本国所有领域地一切事务。(2)地方政府更接近当地居民,熟悉它们的要求和需要,能较好地反映民意,更便利地处于地方事务。(3)地方政府有较大的独立性,可以创造性地进行各项治理方面地试验和改革。(4)可以节省开支。因为地方政府的工作人员很多是兼职的,不领取薪水,政府处理很多事务也不需支付报酬,这可以减轻纳税人的负担。地方政府与纳税人接近,也便于人们监督地方税的开支情况。¹¹

在西方一些国家,与国家(中央)层面上实行分权制衡、议会与政府职能有明确的划分不同,地方层面的议会和执行的职能划分往往不很明确。它们更为强调地方政府职能的行政性质,尽管地方议会也制定带有立法性质的自治章程,但一般也不将其视作立法机关。例如在德国和法国,地方自治团体的职能被看作是“自治行政”的一环(在德国,地方自治被称作Kommunale Selbstverwaltung,也即local self-administration,即因为在他们的观念里面地方层面只有行政,而没有政治¹²),地方议会

和地方执行机关都是行政组织,所制定的规则被看作是一种经过概括授权而来的行政立法权。从组织体制上而言,在很多国家地方议会的地位要优于执行机关,有的甚至实行议事与执行合一,地方执行机关的独立地位较低,地方事务主要由地方议会及其委员会掌理。但在有些国家,例如日本,地方也采取与中央相似的分权制衡体制,地方议会和地方执行机关的权限划分比较明确,地方行政首长的独立性比较强。

中国宪法规定,中央和地方国家机构职能的划分,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。这是民主集中制原则在中央与地方关系上的体现。中央的统一领导,说明了中国采取单一制的国家结构形式。国家只有一部宪法,只有一个最高立法机关,一个中央政府,一个最高法院和最高检察院;地方接受中央的统一领导,地方的权力由中央授予,地方行政区域单位和自治单位没有脱离中央而独立的权力;在对外交往中,国家是一个独立的主体。充分发挥地方的主动性、积极性,主要是指在坚持中央统一领导的前提下,适当扩大地方的权力,使它们能够根据当地的具体情况 and 特点,因地制宜地贯彻和实施中央的方针、政策和法律,自主决定和执行本地区的公共事务。

中国宪法没有明确规定在一般行政区域实行地方自治,宪法学界一般只承认民族区域自治和特别行政区的高度自治,很少有人承认一般行政区域的地方自治性质。但是中国在省、

人的机关。但由于地方团体的活动要通过其机关进行,因此一般将二者混用。另外,设置在地方的政府,如果是国家派出的机关,则属于地方国家机关,而不属于地方团体的自治机关。

⁹ 王名扬著:《法国行政法》,中国政法大学出版社1989年版,第77页。

¹⁰ 在联邦制国家,各成员邦(或州)对联邦来说虽然也是局部同整体的关系,对于我们考察中央与地方的关系具有很大的借鉴意义,但从概念而言,邦不是地方,邦政府不是地方政府,中央与地方关系不是发生在联邦与成员邦之间,而是发生在邦与邦内部的地方政府之间。地方自治体不如邦的地位独立,也没有自主的司法权,其自治权一般来自与法律规定而不是(如同邦一样)直接受诸宪法。

¹¹ Margaret Bowman and William Hampton, *Local Democracies: A Study in Comparative Local Government* (1984), p.4-5.转引自任进:《当代中外地方制度比较》,人民日报出版社2002年版,第27页。

¹² 德语中的“Regierung”相当于英语中的government,这个词被保留给联邦和州

市、县和乡等地方均设有通过地方选举产生的人民代表大会及其常委会作为地方权力机关，地方行政机关领导人员由其选举产生，向其负责，地方根据宪法享有广泛的管理地方事务的权力，这些都体现了地方自治的色彩。在处理中央与地方关系问题上，中国宪法所确立的原则是在保证中央的同一领导下，发挥地方的积极性和主动性，这完全可以解释为对地方自治的肯认，因为地方自治并不排斥国家（中央）的统一领导，而只是主张在国家统一领导全国性事务的前提下，强调地方性事务由地方居民通过民选代表执行，并且自治团体由中央依据法律创设，受国家立法、行政、财政和司法等多种途径的监督。列宁明确指出：“真正民主意义上的集中制的前提是历史上第一次造成的这样一种可能性，就是不仅使地方的特点，而且使地方的首创性，主动精神和各种各样达到总目标的道路、方式和方法，都能充分顺利地发展。”¹³“民主集中制不仅不排斥地方自治和具有特殊的经济和生活条件，特殊的民族成分等等的区域自治，相反地，它必须既要求地方自治，也要求区域自治。”¹⁴许崇德先生认为，“中国的地方制度的实质是一种地方自治制度，不过我们在习惯上没有这样去称呼它，按照我们的理论，统称之为民主集中制。”¹⁵从地方自治的角度来看，中国地方行政机关具有双重的角色：就其管理的全国性事务而言，是中央行政机关的下属机关，向中央负责，受中央领导；就其所管理的地方性事务而言，是地方人民代表大会的执行机关，对同级人民代表大会及其常委会负责并报告工作，受其监督。

在承认民主集中制与地方自治的一致性的基础上，可以更好地借鉴其他国家为地方自治提供制度保障的经验，为进一步理顺中央与地

方关系开拓思路。改革开放以来，中国中央和地方的关系发生了巨大的变化，已经形成更具自我意识和自我利益的某些地方政府（主要是省级政府），¹⁶在中央和地方之间就形成了独具特色的讨价还价和谈判行为方式。但是由于中央与地方关系缺乏法制规范，权限划分不明晰，关系的处理结果带有很大的随机性和偶然性。中央与地方的关系应当建立在制度化、法治化的基础上。应当从宪法原理上明确地方自治的原则，加强中央与地方关系的立法，确定中央与地方事权划分规则，合理划分中央与地方的权力与责任，建立中央与地方关系的监督机制和权限争议解决机制，达到“维护中央权威”和“尊重地方利益”的统一和平衡。另外，地方自治原则的作用也不仅仅体现在中央与地方关系的处理上，也体现在不同层级地方政府之间的关系问题上。

应从地方自治的角度，思考中国未来地方制度中的改革方向。(1) 中国目前的地方政府在未来，有些应定位为地方自治团体的机关，有些应定位为中央或上级地方自治团体的派出机关。前者应反映地方的民意，向地方负责；后者服从国家或上级地方自治团体的指挥命令，向上级负责。中国目前在省、设区的市、县级市、乡镇一概设立地方人大、具有一级地方政权性质（实质上有就是具有一级地方自治团体地位），导致机构臃肿庞大、行政管理层级过多。中国行政区划的未来改革，必须反思到底哪些层级适合由地方自治团体自治，哪些层级适合由国家或上级地方自治团体派出机关进行“他治”。中国目前有关行政区划改革的一些讨论已经涉及到这一问题，例如乡镇是否仍作为一级地方政府还是作为县政府的派出机关，但仍缺乏学理上的细致分析。(2) 地方自

¹³ 《列宁全集》第27卷，第190页。

¹⁴ 列宁全集》第20卷，第29-30页。

¹⁵ 许崇德主编：《中国宪法》，中国人民大学出版社1996年修订版，第244页以下。

¹⁶ 胡鞍钢：《中国下一步》，四川人民出版社1995年版，第28页。

治团体所承担的事务，可分为自治事务与委办事务。国家或上级自治团体对于自治团体的委办事务，有指挥命令权，进行合法性与适当性监督；对于自治事务，则只能进行指导，没有指挥命令权，其监督职能及于合法性而不能及于适当性。但即使是委办事务，与地方也存在密切的关联，国家或上级自治团体在进行监督时，也必须遵守比例原则并且采取对地方自治友善的态度，地方自治团体在委办事项上也享有一定程度的参与、建议甚至局部的自主决定地位，而非单纯的客体。¹⁷在中国目前有关行政区划改革的讨论中，很多研究者仍然未能从地方自治角度的思考问题，仍然将各级政府之间的关系看作是上下级之间的等级隶属关系，例如所谓省直管县等，导致许多讨论无法深入。

(3) 自治团体是一个独立的公法人，拥有自己的财产，在法律规定的范围内对地方行政拥有决策权，并承担由此产生的权利、义务和责任。它对于国家或上级自治团体干预其自治权的行为，有权通过向司法机关提起行政诉讼的方式来维护自己的自治权利。

(4) 地方自治不仅包括团体自治，也要求居民自治。中国实践中在处理中央与地方以及地方各级政府之间关系时，之所以出现很多似乎难以解决的悖论问题，例如“一放就乱、一收就死”，一个重要原因没有将上级政府对下级政府的放权，与保障和扩大地方居民对地方事务民主管理权利结合起来。

(5) 应当完善地方政府法，提高府际关系法治化的程度。中国目前的地方各级人大与地方各级人民政府组织法非常简陋，已经不能满足实践的需要，也不符合宪法规定的按照民主集中制原则处理中央与地方关系的要求，为了保障地方的自治权，应当对每一层级的地方自治团体制定专门的组织法。

(二) 合理划分中央与地方政府的权限

应当从地方自治原则出发，结合中国政

治、经济和社会等基本国情，合理划分中央和地方的事权。2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中强调，要“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权。按照中央统一领导、充分发挥地方主动性积极性的原则，明确中央和地方对经济调节、市场监管、社会管理、公共服务方面的管理责权。属于全国性和跨省（自治区、直辖市）的事务，由中央管理，以保证国家法制统一、政令统一和市场统一。属于面向本行政区域的地方性事务，由地方管理，以提高工作效率、降低管理成本、增强行政活力。属于中央和地方共同管理的事务，要区别不同情况，明确各自的管理范围，分清主次责任。根据经济社会事务管理责权的划分，逐步理顺中央和地方在财税、金融、投资和社会保障等领域的分工和职责。”2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求建立事权和支出责任相适应的制度，“适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。”2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出，“推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度”。未来应当进一步明确中央专有事权、地方专有事权以及中央与地方共有事权。其中司法、外交、国防、国家安全、宏观调控、边防公路、国际界河维护、跨流域大江大河治理、跨地区污染防治、海域和海洋使用管理等，由

¹⁷ 黄锦堂：《地方制度法基本问题之研究》，翰芦图书出版有限公司，2000年8月版，第50页。

中央或中央为主负责；将地域信息性强、外部性不显著并主要与当地居民利益直接相关的事务放给地方，如学前教育、卫生、社会治安等，由地方或以地方为主负责；如部分社会保障、跨区域重大项目建设维护、国土整治、环境保护等与中央和地方同时具有较大相关性，可按相关程度合理划分两者的权限范围。至于地方各级政府之间权限划分，尚待进一步研究。对于地方性事务，属于地方自治的范围，应由地方政府统一处理；全国性事务由中央行政机关（包括其派出机关）执行，也可以委由地方执行，但性质上属于国家事务，要按照条条原则（垂直领导）处理；对于那些应由中央与地方共管的事务，则实行中央与地方的双重领导，但也应明确划分各自权责范围，分清主次。

要建立和完善中央与地方合理分权体制，必须下放干部人事管理权。地方选民有权根据自己的真实意愿选举监督和罢免地方主要官员，使地方官员既受法律的约束同时也必须接受地方选民的监督，必须反映地方选民的利益和意愿，对地方选民负责。¹⁸同时规范中央对地方的监督机制，保证国家法律的统一实施。

应将中央事务与地方自治事务的划分作为划分中央和地方的立法权的基础。在地方性事务的范围之内，应当由地方立法，中央行政部门不再行使立法权，或者只行使框架立法权，这就要求赋予更大的地方以更大的立法自主权；应当由中央管理的全国性事务，地方不再行使立法权，或仅在中央授权的范围内行使立法权。此外，从地方自治的角度来看，只要一級地方是地方自治团体，就应当给予其制定自治章程的权力，因此应当考虑扩大具有立法权限的地方范围，但这一问题必须与对中国未来地方制度改革中到底哪些层级地方具有自治团体地位结合起来。

（三）合理建构地方政府层级，适当调整行政区划

为了与中国经济社会发展的特定历史阶段相适应，应当合理划分地方政府层级，适当调整行政区划，重点是规范、理顺城市行政区划体制，这是因为目前区划体制矛盾主要在城市。要在法律框架内积极、稳妥，因地制宜、有序地推进中国行政区划改革。

1. 关于省级行政区划

近年来有一些学者提出应当扩大中国省的数量。他们认为，中国人口众多。而省级行政单位的数量明显偏少，目前人口达到4000万以上的省（自治区）有15个，其中有9个省的人口超过了6000万，这个规模达到了世界人口大国的水平。世界上大多数国家的人口数量远远不及中国，但其一级地方行政单位的数量却较多。中国省级行政区划的形成是以农业社会和区域文化传统为基础的。传统上，由于中国疆域辽阔，农业社会的通信和交通不发达，所以必须倚重大省区划来对全国进行统治以稳定地方政权和巩固中央政权，其出发点是便于中央集权统治的行政治理，而非有利于经济发展和社会开放式交融。中国省级区划少，而每个省级区划所管辖的地域和人口多，不利于省级政府领导经济的发展，影响省会城市对经济的带动作用。有的省势力过大，有了与中央“谈判”的实力，不利于中央的管理和安定团结。省太大，增加了行政管理成本，中国本来只有“省——县——乡”三级政府，但是由于省级行政区过大，管理困难，就出现了“地级市”这一级行政单位。省太大，一省之内各地自然条件、人文传统与经济利益差别过大，在省政上各地居民共同感兴趣的话题不一，在政治和文化生活上都不利于地方自治（居民）原则的更好落实。¹⁹

我们认为，从长远来看，应当综合考虑区

¹⁸ 参见薄贵利：《坚持与完善中央与地方合理分权体制》，《国家行政学院学报》2002年专刊，第102页。

¹⁹ 参见：《50个省级区划走上中国版图？》，记者周华公，《中国经济周刊》2004年 第15期。

域平衡、经济发展和历史传统等三大改革原则扩大省的数量,减小省的面积,这一问题涉及面广,影响国家的政治稳定、民族关系和社会秩序,必须非常慎重。在现阶段,可选择将增设直辖市作为划小省份、减少层次的最佳模式。增设直辖市有利于缩小省区增加一级政区数量,从而使中国行政区划的层次和幅度逐步趋向合理,为省直管县(市)体制创造条件;可以提高部分大城市的行政地位,使之成为跨省区的新的经济增长级,带动区域经济发展;有利于增强中央政权调控的主体地位;有利于增强地方民主。可以考虑将目前的一些副省级城市,例如深圳、大连和青岛等改为直辖市。为降低行政成本,新设的直辖市在行政级别上也可以仍然为副省级。

2. 关于地级市的改革

目前很多人提出,应当实行市县平级,实行省直接管市、县的行政管理体制。他们认为,我国现在实行的市领导县体制,是80年代初实行城乡合一体制的产物,目的是以中心城市带动农村地区的发展,实现城乡一体化和协调发展。但从实践来看,市领导县体制没能真正发挥城市的中心作用,也无法解决条块分割、块块分割、城乡分割的问题,有的甚至加剧了城乡之间的矛盾。地级市政府中往往将工作重心放在城市,而忽视农村和农民的利益需求,出现重城市轻农村、重工业轻农业、促工压农的现象。另外,从目前的交通通信技术来看,省直接管县的客观条件也已经具备。²⁰

但也有人反对撤销市管县体制,或者肯定在特点历史时期与特定地区实行市管县的合理性。他们认为,在相当长的时期内,市领导县(市)体制仍然是适应中国省级政区幅员过

大、人口众多、自然条件复杂多样、信息传播不完备的国情需要,是发挥城市经济文化的辐射功能、促进城乡协调发展、逐步缩小城乡差别,实现城乡一体化的需要。尤其是中西部地区,市领导县(市)体制仍然是促进地区经济社会发展的重要体制。当代城市已经不是传统意义上的点状城市,而是具有显著区域性特征的城市。在中国省级政区管理幅度没有出现显著性变革的时期内,市领导县(市)体制仍然在组织和发展各具特色的区域经济发展方面发挥着积极作用。²¹

本文认为,在中国目前实行的市管县(包括县级市)体制下,地级市名为“市”,实际上并不因此而成为城市区划,而是一个统一管理城市和农村地区的行政区划,完全可以将其改称为州、郡或府或其他什么名称。我们不可以辞害意,仅仅从城市地区对农村地区的领导和带动这样的层面来考虑这一制度的合理性问题,尽管这是实行这一制度初衷,也是我们反思市管县体制的一个重要方面。在目前这一阶段,对市管县体制进行反思的关键,是是否有必要在省和县之间设立一级地级市地方自治团体,其具体职能是什么,这一职能在现阶段是否值得保留?这一职能能否由其他性质的组织,例如行政公署这样的省政府派出机关来替代(这是中国建国后很长一段时期的传统,在德国的州和县之间也广泛存在)?在经济社会发展水平不同的地区,是否可以实行不同的体制?

从目前来看,地级市的职能与省、县的职能具有很大的同构性,这种状况必须加以改变。那么如果将地级市现在承担的诸多职能分解,如人事、计划、审批等权力,部分由省里上

²⁰ 参见宫桂芝:《我国行政区划体制现状及改革构想》,载于《政治学研究》,2000年第2期;戴均良:《行政区划应实行省县二级制——关于逐步改革市领导县体制的思考》,《中国改革》2001年第9期;戴均良:《行政区划50年回顾与总结》,载于《内部参考资料》2005年8月;杜钢建:《冲出市管县体制樊篱》,《中国经济周刊》2004年2月5日。

²¹ 参见汪宇明:《中国的城市化与城市地区的行政区划体制创新》,《城市规划》2002年6月;华伟:《地级行政建制的演变与改革构想》,《战略与管理》1998年第3期。

收，部分下放给县市，那么作为管辖县级地域的地级市是否还有存在的必要？这首先要分为两个问题，一个是地级市本身是否存在？由于所有地级市管理者均管理着市府所在的数个核心城区，因此它的存在应当是没有问题的，当然其与下辖区之间的关系，也有一个改革的问题。另一个是，地级市是否还应具有管理县（县级市）的职能呢？这一问题的要害，其一是前述的城乡分治还是合治问题，其二是对于超越县市地域、能力范围的事务，以及对县市的协调事务等，是否需要在县市与省之间设立一级地方自治团体？这主要取决于很多因素。例如省的所管辖的人口和面积，对于人口或面积规模比较小的省区，它们当然可以直接处理上述事务，而对于人口或面积规模比较小的省区，直接管理就可能比较困难。再如，该地方城市化的发展程度，如果城市化发展程度很高，市场经济和市民社会较为成熟，则可以将权力充分赋予市（包括不辖县的地级市和县级市），同时在相邻市之间签订行政协议等方式解决可能的冲突，从而也不需要设立下辖县的以及地方自治团体。即使不符合上述条件，也可以考虑设立省政府派出机关来解决协调问题，这在一定程度上对传统行政公署体制的回归，实际上在德国的州和县之间，往往也存在这地区这一层级，作为州的派出机关承担对县市的监督职能。²²

3. 关于乡镇行政区划的改革

中国乡镇改革的思路有两种：一是强化乡镇，使其成为真正的基层实体政府；二是弱化乡镇，使其成为县派出机构，执行和完成县政府交办的事务和指导村的自治活动。多年来，由于税制改革、体制改革、机构改革等原因，各级政府层层甩包袱，致使乡镇不堪重负，收支矛盾越来越突出，财政运转越来越困难。有的乡镇为了保运转、保必办、保稳定，不得不负债经营，部分乡镇财政已到了濒临破产的程

度。尽管各级政府、财政部门都加大了对基层财政的扶持力度，给予一定的转移支付补助，乡镇财政仍存在很大困难。近年来“乡财乡用县管”的管理模式在许多省市得到了推广和运用。“乡财乡用县管”的逻辑就是，乡镇这一级不再作为财政的实体，也没必要继续维持作为麻雀虽小五脏俱全的行政层级，乡镇这一级的政府，在条件具备的时候，有可能改变为县级政府的派出机构，在城市化水平高的地方变成办事处。

本文认为，对于乡镇行政区划的改革，应当分类进行。第一，加强小城镇政权建设。对于城市化水平较高地区的镇，赋予镇政府作为城市政府必要的经济和行政管理权限，明确划分镇政府与上级政府的事权，强化镇的公共服务职能，按照分税制原则建立新型的财政分配关系，从制度上保证小城镇发展所需的充足资金。坚持和完善镇人民代表大会代表的直接选举制度，转变镇政府职能，精简机构，裁减人员，切实减轻农民负担，把有限的资金投入小城镇建设，提高镇政府的管理权威和管理能力。第二，选择非县城、区位条件好、规模大、有发展潜力的区域性中心小城镇，及时切块设市。在设市时可根据城市发展的需要适当调整行政区域，要处理好新设市与所在县的关系。第三，对于那些经济欠发达、人口外流严重的地区，可以改具有地方自治团体性质的乡镇为县的派出机关。目前在中西部很多地区，乡镇事多权少，财政空虚，当前的乡镇政权组织根本无力整改已经破产和濒于破产的乡镇企业与日益增多的乡村债务，加上公共组织自利性的存在，使得乡镇政权的服务功能日益减弱。可以说，当前多数的乡镇机构已经演变为一个“与民争利”的“多余的”一级行政组织。对这些乡镇，可改为县的派出机构，专事县政府委托的任务，乡财政由县财政开支。

5. 关于城市地区的管理体制改革

²² 参见黄锦堂：《地方自治法治化问题之研究》，月旦出版公司1995年版，第87页。

中国目前城市地区的行政管理层次过多,行政成本大,各层级责权、功能不明。目前中国地级以上城市不论规模大小都有四个管理层次,即市政府→区政府→街道办事处→居委会,称为两级政府、三级管理、四级落实。这种体制在直辖市等特大城市基本可行,但在一些规模较小的大中城市则显得管理层次过多。有的市区人口只有五六十万人,却设了六七个市辖区,数十个街道办事处,几百个居委会。²³客观上使行政编制增大,行政成本加大,管理效益降低。同时,市、区、街分工不明,责权不清,条条与块块关系不顺,许多事多头管理,多层管理,造成严重的行政资源浪费。针对这种情况,应以减少管理层次为目的,鼓励推动大中城市进行行政区划建制和机构设置改革,从各市实际出发探索管理模式。一方面,要弱化市辖区。从国外来看,绝大多数城市一般只有一级政府,即使设立下辖区,其职能也非常有效,很多只是作为民选议员联系其选民的一个单位。中国目前市辖区规模增大、人口膨胀,市辖区的权限越来越大,越来越象一个市的建制,也越来越影响城市整体功能的发挥。应当采取措施弱化市辖区建制,强化市的整体性管理:首先,应主要按区域管辖的需要,在市区内各地方设置市政府职能部门的分支机构,而且不同分支机构的管辖区域有所不同,而只有民政、卫生和市政等部门以市辖区为管辖范围,按市辖区政府组成部门的形式设立。这既有利于进一步淡化市的块块管理方式,变以块块为主和条条为辅的管理模式为以条条为主、块块为辅的管理模式,也有利于市政府根据城市的发展和需要,从整体上对所管理的事务进行及时的调整与管理。另一方面,取消目前市辖区下面的街道办事处,变市辖区两级管理为一级管理,并适当扩大设区自治组织——居民委员会的规模,充分发挥城市居民的自治作用。目前以街道办事处代替或等同于社区,不仅混淆了社区与行政区

的性质,不利于充分调动社区居民的积极性,真正实行社区的“自治管理”,应以居民委员会为社区。

6. 中国地方制度改革应注意的几个问题

在讨论中国行政区划改革时,应当注意下述问题。(1)在讨论中国的行政区划问题时,不能脱离中国的具体国情,简单照搬国外经验。一方面,地域范围和人口密度对行政区划具有重要影响。中国是地域辽阔、人口众多的大国,国外的很多“大国”,其人口与地域可能只相当于我们的一个省甚至一个市,因此,在讨论地方政府层级时,不能简单地与一些地域狭小、人口密集或者地域辽阔、人口稀疏的国家相比拟。另一方面,行政区划的确立,要依据经济社会发展的特定历史阶段。英国、法国、美国、日本等早期工业化国家都曾因工业化和城市化的发展,对其旧的行政区划体制进行过大规模的调整变更。中国目前正处在工业化和城市化的中级阶段,并且处在从计划经济向市场经济的转轨过程中,政府的角色定位、治理能力、社会对政府的需求等等,均由自己的特色。当然,这只是强调国外经验不应作为我们改革的坐标,另一方面也应注意参考国外的经验,例如在城市化的不同阶段城市地区与乡村地区治理结构的分合,在相似地域和人口范围内政府层级的确定,现代信息技术以及全球化等对地方治理的挑战等,均值得我们认真借鉴。(2)应当历史地看待城乡合治与城乡分治。在农业社会,农村居于主导地位,在设置地方行政建制时自然是城乡合一。随着工业化和商品经济的发展,城市的地位日益凸显,为了方便对人口高度集中的市民居住区进行管理、提供公共服务,有必要在城市地区建立专门的建制,从而出现了城乡分治。而随着工业化的进一步发展,人口多数聚集于城市,农业人口占总人口的比重下降,在农村地区已组成单独的经济实体,此时自然会与临近的市镇合

²³ 戴均良:《适应我国现代化进程要求创新行政区划体制》,《红旗》文稿第四期,2004年2月。

在一起组建单一的地方行政建制，从而回归到城乡合治，但这时占居主导地位的已经不再是农村而是城市。²⁴中国目前绝大多数地区处在第二阶段，东部少数经济发达地区已经进入了第三阶段。从中国目前地方建制来看，市管县体制主要是体现了城乡合治的精神，²⁵其主要的逻辑基础在于以城市带动农村地区的发展，带着很明显的计划经济和理性控制的色彩，企图用人为的行政管理上的合一带来经济社会发展的一体化，在一些地方造成了拔苗助长的负面效果。不可否认，行政的一体化有助于经济社会的一体化，但这种促进作用是有限的，也是有条件的，只有在城市自身具有相当的实力，而其所“带”的农村地区范围又适当的情况下，城乡合治才有可能发挥带动农村地区发展的作用，否则反而会出现“市刮县”等现象，给农村地区的发展带来负面影响。(3) 适当精简政府层级固然重要，对不同层级政府的职权进行合理分工至少同样重要。尽管目前在中国一些地方政府层级的弊病已经非常严峻，但从全国范围内多数情况来看，更为突出的问题还是不同层级政府之间缺乏分工，上下一般粗，同样的事务从中央到地方每一层级的政府都有权力也有责任管，导致行政管理层次过多，严重降低行政效率。应当明确不同层级地方政府的分工，并且各级地方自治团体的法律地位基本上是对等协作的关系，上级地方自治团体不能无限制地干预下级地方自治团体的事务，而只能在法定的有限范围内干预和监督下级地方自治团体的活动。根据辅助性原则，与居民直接关联的下级地方自治团体在地方行政中应当占居基础性地位，上级地方自治团体主要应当超越下级地方自治团体区域的事务，因为规模和性质不适合下级地方自治团体处理的事务，为保证下级地方自治团体合理运作而应承担的联络和指导事务等。日本自上个世纪以来所大力推

行的地方自治改革，其中一个重要的方面就是废除了体现都道府县与市町村之间为上下关系的规定。(4) 为解决地区间冲突问题，调整与合并行政区划只是一个选项，建立健全相邻地方政府之间的协作机制也很重要。无论怎么调整与合并行政区划，在相邻的行政区划之间总会有矛盾和冲突。另外，也可以考虑在一般目的的地方政府之外，更多的设立服务与特定目的的特别地方政府。(5) 中国地域差异巨大，地方政府层级问题，必须因地制宜，充分照顾各地的经济社会发展状况和人口密度等，不能强求一律。(6) 行政区划改革不能完全自上而下，还应该尊重民意，听取当地居民的意见。特别是基层行政区划的调整，最好能做到自上而下和自下而上相结合。(7) 行政区划的调整，牵涉面大，影响深远，在出台全国性的方案之前，选择一些地方进行试点是必要的。但应注意的是，在对某一方案选择试点地区时，不能只选择那些具体条件和方案最为契合、从而也是改革最可能取得良好效果的地区，而是要充分考虑中国各地经济社会发展的不平衡，选择数个各具特色的地区作为试点单位，以验证在全国范围内推广该方案的合理性与可行性。(8) 中国行政区划的调整，应以法律明确调整的程序和标准。在中国全方位改革的时代，正确处理改革创新和法治的关系极为重要。一些人认为，按照法治的要求，改革必须依法进行，改革过程必须纳入法制的轨道内；但反对者认为，法制具有保守性，只有在社会关系相对稳定的条件下才可能发挥作用，改革的推进只能依赖执政党和政府的政策，法律只能是对改革所取得的成果予以确认。后一种观点实际上支配着中国的改革实践，许多领域的改革是在违反现行法律或者没有法律根据的情况下进行的。但是改革涉及到各种利益关系的深刻调整，而法律是利益关系的调整器，用职权、权利和义务的

²⁴ 田穗生、罗辉、曾伟：《中国行政区划概论》，北京大学出版社2005年版，第130页。

²⁵ 当然，考虑到在市管县体制下，市内还是分为区县，因此在一定程度上仍然带有城乡分治的色彩。

形式对利益进行分配，正能体现法律本身的特殊功能，而立法程序的正式和严格更可以保障改革方案的公正与科学。与改革往往涉及到剧烈的利益调整这一现实相关联的是，改革的成效往往受到个人观念、利益和地方、部门利益等的限制，运用法律的形式确立改革的目标和原则、所要建立的基本制度和所要遵循的程序等，有利于消除改革中的不确定因素，保证改革目标的实现和措施的落实。当然在为改革立法时，必须考虑到改革的阶段性，在实体规则上不能过于僵化严格，要为进一步的创新留下空间。以往中国的行政区划变更随意性很大，报告打上去，条子批下来，很多改革缺乏统一的标准，决策者的自由裁量权过大，决策没有调查研究的基础，往往取决于个别地方和个别人士的讨价还价能力，科学性、民主性均有不足。中国行政区划改革如果要在全国范围内推进，必须通过立法程序。

（四）完善地方治理结构

地方治理结构对民主法治建设具有重要的影响。地方治理结构的核心是地方党委、地方人大与执行机关的关系。如果更多地强调效能效率，在制度设计上就要赋予地方党政首长以优势地位，而如果更多地强调民主审议，则要赋予地方人大以主导地位。中国目前，地方各级人大与政府之间的关系比较单一，并与全国人大与政府的关系基本一致。从国外地方议会与执行机关的关系来看，形式比较多样，有多个模式。从国外地方议会与执行机关的关系来看，一般形式都比较多样，有不同的模式。例如美国市政府体制即包括强市长——议会制、弱市长-议会制、议会——市经理制和委员会制等多种类型。在国外，地方政府的组织类型比较多样，并不必然与中央政府的组织体制一致。但是在中国，将从中央到地方的各级政权均按人民代表大会的制度原则加以组织。应当对这种传统的思路和制度进行反思，于人

民代表大会制度在处理中央国家机关之间的关系问题上具有其合理性，但在地方层次，可以探讨多种制度安排的可能性，以适应不同层级和不同区域地方的经济社会发展的需要。例如在乡镇一级，乡镇长的直选与人民代表大会制度的原理是相悖的，但或许符合某些地方的实际要求，应当是制度适用现实的需要，而非削足适履，强行将现实纳入过时的制度之中。再如，在市以下地方党委和地方人大、政府的关系问题上，也可以考虑不同的模式，可以考虑实行“党在人大中”，党通过人大发挥政治领导作用，也可以考虑实行党政（政府）融合，党的书记直接兼任行政首长。应当明确的是，地方经济社会发展的特殊需要决不应成为否定民主主体制的理由，而只是选择不同类型的民主治理结构的问题。

（五）扩大地方民主

扩大地方民主，有利于在改革所造成的利益分化背景下，平衡各方面利益，保证决策公平，促进社会和谐，维护社会稳定，增强社会对决策的认同，从而保障决策顺利实施；有利于集思广益，集中民智，提高决策的科学性；有利于培育共和精神，增强公民主体意识与责任观念；有利于约束与制约公共权力的滥用。

扩大地方民主，必须完善地方人大代表的选举制度，提高竞争性。地方政府的功能有限，只涉及地方管理，地方人大代表的选举，不需要有组织的政治反对势力的参与，在竞选纲领中也不涉及到意识形态争论，即使党的个别候选人落选，也不会影响政治方向和政治稳定。所以，即使共产党的个别候选人落选，也不至于威胁到党的统治。但扩大地方民主化有利于有效地监督和制约权力、防止腐败，提高民众的民主意识、锻炼民众行使民主权利的能力，避免党成为各种社会矛盾的焦点。一些人强调确保党牢牢掌握基层政权，实际上仍停留在革命党的观念上，没有实现向执政党的转变。执

政党的主要任务是掌握中央政权以及省、自治区和直辖市的政权，对于市县乡等地方可以加快民主化的步子。处于稳妥的考虑，也考虑到地极市一级在未来机构改革中的不确定地位，可以先从县乡地方的民主化着手。台湾从1950年就正式开始推行地方自治和基层自由选举，当时可以自由选举产生的官位和民意代表包括县市长、县市议会议员等，第二届就扩大到省议会议员。每次选举都有相当数量的非国民党党员当选，这并没有影响国民党对全台湾的统治，而台湾的民主化改革直到1980年代以后才启动。可见二者之间并没有必然的联系。我们现在对人民代表大会制度的理解过于机械。只要保障在中央层面和省级地方施行人大制度，就不会对政体和党的领导产生实质性的影响。县市长、乡镇长的直选尽管与人民代表大会制度具有内在的矛盾，但需要改变的不是直选，那样是削足适履，而应改变地方层面的人民代表大会制度本身（当然这不是指要在县乡层次上取代人民代表大会，只是指在人民代表大会与政府之间的关系问题上需要作因地制宜的调整）。目前可以考虑在县乡两级进行民主化改革，充分保障公民的选举权和被选举权，强化人民代表大会的作用。在目前的县乡人大代表直接选举中，选民对被选举人的了解程度很弱，群众参与热情不高；有的地方出现只有政党、团体提名候选人，没有选民联名推荐候选人，或者选民联名推荐候选人没有与党团推荐候选人同等对待；一些地方不敢也不愿放手发动群众，图省事、走过场，甚至采取不正当手段限制选民权利等等。应当强化县乡人民代表大会的作用；减少县乡人民代表大会代表的数量；提高县乡人大代表选举的竞争性，在代表的推荐和选举过程中放手让群众提名、推荐代表候选人，把组织推荐候选人与群众联名提出候选人结合起来，扩大选举差额的比例，把差额选举落到实处，不搞陪选；推行候选人与选民见面制度，候选人可以发表竞选演说并进行辩论。

扩大地方民主，必须优化人大代表的结构，并加强人大专门委员会和常委会的组织建设。人大是国家权力机关，不是荣誉机关，党委组织部门在推荐人大代表候选人时，应注重其参政议政能力，取消荣誉代表。为方便人大议事，应减少各级人大代表数量。人大作为国家权力机关，应聚集各方面的人才，反应各方面的利益诉求，妥善协调各方面的利益关系。代表中的官员过多，很容易使民主大会变成官员碰头会，因此要要大幅减少党政干部和国有企事业单位管理人员的比例。应健全各级人大专门委员会的设置，在现阶段应注意完善人大财政预算委员会和监督委员会的建设，以加强人大的预算审查和监督工作。要尽快实现人大常委会委员全部专职化。

扩大地方民主，要求地方各级人大切实履行监督职能，加强预算审查监督工作。把改革发展稳定中的重大问题和关系人民群众切身利益的热点难点问题作为监督重点。配合公共财政建设，加强人大及其常委会的预算审查监督工作。中国社会当前面临的主要问题如收入分配不公平、官员腐败、社会保障不健全、基层政府谋利化、司法不公等，在深层次均与公共财政建设滞后密切相关。为建设公共财政，要推行民主预算，细化预算编制，扩大人大预算审查的范围，将所有公共资金列入预算审查范围，延长预算的审查时间，配备熟悉精通预算审查监督工作业务的人才。

扩大地方民主，要求推进直接民主和审议民主，赋予地方居民直接参与地方公共事务，包括公民投票、听证会、座谈会、咨询会、协商会、“民主恳谈”、市民评价等方式直接参与地方的立法和重大决策，拓宽参与渠道，增强参与实效。

（六）设立行政法院，加强司法审查

行政审判对于监督地方行政机关依法行政具有重要意义。中国行政审判实践中最大的问

题，是行政审判不独立。审判不独立导致审判不公正，人民群众对行政审判失去信心，有纠纷不是去找法院，而是通过法外渠道解决，严重损害法律和司法的权威；导致很多行政纠纷无法得到公正合理的解决，部分地区和热点领域官民矛盾激化，影响社会的和谐稳定。要保证行政审判的独立性，必须要使行政审判机构摆脱地方政府的控制，实现司法权的国家化和去行政化。可以考虑设立行政法院，行政法院共分为三级，最高行政法院、高级行政法院和初级行政法院。最高行政法院在司法行政上隶属于最高人民法院，是最高人民法院的内设性法院，但级别比较高，是正部级；在具体审判上享有独立性，其与最高法院的关系，与部委管理的国家局与代管部委之间的关系，比较相似。高级与初级行政法院的人、财、物权由最高行政法院集中掌握，行政法院的设置与行政区划相分离，不向地方人大负责和报告工作各级行政法院的活动经费由中央财政直接拨付。与此同时，提高行政法官的素质，以精英化、专业化为指导思想建设行政法官队伍，确立和实行统一、严格的法官任用和考核标准。在设立行政法院的同时，应当扩大司法审查的范围，可以将各级政府之间的纠纷纳入行政审判的范围。中央和上级地方自治团体下级地方自治团体的监督决定，下级地方自治团体不予执行的，前者可以向行政法院提起行政诉讼，反之，下级地方自治团体对于中央和上级地方自治团体的监督不服的，也可以向行政法院提起行政诉讼。这将大大提高府际关系的法治化程度。

（七）完善公务员制度，对公务员进行分类管理

中国现行的公务员制度，不区分政务类公务员与事务类公务员，也不区分国家（中央）公务员与地方公务员。这种状况应当改变，应当同时推行政务类公务员与事务类公务员，国家公务员与地方公务员的分类管理。

1. 实行政务类公务员与事务类公务员的分类管理

现代公务员制度起源于“两官分途”。所谓“两官分途”，是指鉴于政务官与事务官在政府中的地位、职责不同，性质、职能相异，对其进行分类管理。政务官一般由选举或政治任命产生，实行任期制，这体现了民主原则的要求，能够及时回应民意。事务官一般通过考试择优录用，按功绩晋升，任职不受竞选结果的影响，这体现了行政效率原则的要求。正是通过这种方式实现了现代政府民主精神和效率原则的统一，政治家和技术官僚和分工合作、密切配合，实现了国家对经济社会的民主高效治理。在中国现行的公务员制度中，没有政务类公务员与事务类公务员的分类，这种现象应当改变。(1) 实行“两官分途”，有利于提高中国公务员制度管理的科学性。政务类公务员与事务类公务员，应当具有不同的任职条件。政务类公务员是政治家，他们更多地担负着政治方向、政治原则的领导责任和重大决策的任务，因此，他们必须具有良好的政治素质、领导能力和广泛的民意基础和较高的公信力；他们的任命是政治任命，可以不拘一格，唯才是举，没有资历限制；其任职具有任期的限制；受到人民群众的广泛监督，人民群众的意见是考核评价的重要尺度。而业务类公务员则是技术官僚，更多地担负着执行业务的管理，其工作属于技术性、程序性的具体事务，因此必须具有比较合理的知识结构、较高的行政能力和管理技能；其任职强调稳定性、经验和资历；可以在一个职位上长期任职；在工作中强调服从法律和上级的指挥命令，必需要直接对民意负责，主要接受上级的监督。实行政务类与业务类的分类管理，将在法治化的基础上，使政务类公务员的管理日趋民主化，使业务类公务员的管理不断专业化，以适应中国经济改革和政治改革的发展要求。²⁶ (2) 实行“两官分途”，

²⁶ 参见黄卫平、谭功荣：《公务员制度比较》，中央编译出版社2002年版。

在中国有着现实的制度基础。在中国，所有公务员都不遵循政治中立的原则，在转任方面也不存在限制，遵循的义务与纪律大体相同等。但按照中国宪法和相关组织法的规定，各级人民政府的组成人员与其他公务员，在产生方式、监督渠道等方面的区别是实际存在的。(3) 实行“两官分途”，有利于克服中国现行公务员分类管理制度的缺陷。中国现行的公务员制度设计，强调领导类公务员与非领导类公务员的分类管理，这和政务类公务员与事务类公务员的分类具有一定的相通之处，但领导类公务员与非领导类公务员本身构成非常复杂，对于人员素质、管理方式要求各异，并不适合以是否担任领导职务作为公务员制度建构的主要标准。例如同样是县处级领导职务，中央国家机关内部的处长和县级人民政府的首长，对于人员组织素质和管理方式的要求显然是不一样的。政务类公务员当然都是领导职务，但领导职务中大量的并不属于政务类公务员，而是应按照事务类公务员的管理方式进行管理。实践中，对于很多应当按照功绩制进行考核选拔的公务员，却用民主竞聘的方式进行，就反映了这种管理上的错位。

如果中国对公务员进行政务类与事物类的区分，则政务类公务员由选举或政治任命的方式产生，各级党委对于人选的确定具有实质的影响力；以不同形式贯彻民主原则；实行任期制；接受社会的监督。事务类公务员则主要由各相关机构，如政府、法院、检察院等的人事部门，依据相关法律法规进行管理；在入口处原则上实行考任制，对于专业技术职位或者辅助性职位实行聘任制；原则上实行常任制和功绩制，非因法定事由、非经法定程度不受免职。政务类公务员包括：(1) 各级人民代表大会专职正副委员长、专职正副主任以及其专职常委等(2) 各级人民政府的组成人员，依据宪法和组织法的规定实行任期制；(3) 政治任命人员，由政府行政首长或党组织领导任命的部分

职位，包括政府机构和党组织的部分副职（政务副官），这些人对本届政府首长或党组织领导负责，与本届政府或党委共进退；(4) 各级人民法院的正副院长，各级人民检察院的正副检察长。(5) 各级党委的书记、副书记、组织部长、宣传部长和纪委书记，实行任期制；(6) 各民主党派的主席（主委）、专职副主席（副主委）。(7) 政协的主席、专职副主席。事务类公务员包括：(1) 一般职公务员，包括在人大、政协、政府、党委中从事一般管理工作的公务员。(2) 特别职公务员。执行特殊职能的公务员，主要有法官和检察官等，按照《法官法》和《检察官法》进行管理。(3) 专业技术类公务员。(4) 辅助类公务员。后两类公务员可实行聘任制。

2. 实行国家公务员与地方公务员的分类管理

西方国家对国家公务员与地方公务员实行分类管理，地方自治团体的公务员与国家的公务员在经费来源、管理制度等方面具有很大的差别，只有中央公务员能够代表国家，地方公务员除法律明确授权外，只能代表地方自治团体。国家法律对国家公务员规范的比较细致，而对地方公务员则往往只规定一个通则性的规范，具体规定由地方自治团体作出。中国现行法对中央和地方公务员并没有加以区分，除了在公务员具体录用程序上有所不同外，基本上是对国家公务员和地方公务员实行统一管理。一方面，中央政府与地方政府的公务员在职务规范、任职资格、承担任务和应负责任方面都有较大的差异，中央政府的工作宏观性强、政策性强，地方政府尤其是基层政府的工作则非常具体、事务性强；另一方面，中国各个地方的经济社会发展水平差别很大，公务员制度必须体现各个地方的具体情况，并充分赋予地方政府在用人方面的灵活性。因此，从制度上明确区分国家公务员和地方公务员是必要的。

改革开放三十多年来，与中国经济社会的

急剧变迁相适应，中国的各项公法制度也处于深刻转型之中，地方制度亦是如此。在加速推进城市化和信息化、全面建设法治国家的背景下，如何妥善处理中央与地方以及不同层级地

方政府之间的职能划分与相互关系，实现中国地方治理的民主化和法治化，建构一套更加成熟和定型的地方制度，仍然是中国未来改革所面临的重大难题和紧迫任务。