

走出國家結構形式的理論誤區

上官丕亮*

通常認為，國家結構形式是指國家整體與其組成部分之間、中央政權與地方政權之間的相互關係，主要有單一制和聯邦制兩大類型。¹ 國家結構形式的問題在實質上就是一個國家中央與地方的關係問題²，它涉及一國的縱向權力分配，是一個關係國家穩定與發展的重大問題。近些年來，中國一些地方礦難事故不斷、徵地拆遷事件頻繁、房地產市場混亂、“三農”問題突出、地方領導幹部腐敗嚴重，乃至個別民族自治地方發生暴亂。這些問題產生的原因是多方面的，然而其中有一個因素尚未引起人們的足夠重視，那就是國家結構形式問題。上述問題的發生與目前中國國家結構形式的不夠完善有很大的關係。我們很有必要在制度上予以改革，在理論上予以創新，完善中國的國家結構形式。筆者以為，在完善中國國家結構形式的理論創新和改革探索中，我們首先應當注意走出幾個理論誤區。

一、誤區之一： 中國國家結構形式是單一制

儘管憲法沒有明文規定中國是單一制國家，然而中國憲法學界一般根據憲法關於“中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家”（序言）、“中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則”（第3條第4款）、“地方各級人民政府對上一級國家行政機關負責並報告工作。全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院”（第110條第2款）等規定，認定中國的國家結構形式是單一制。這是中國學術界的主流觀點。

但是，我們真是純粹的單一制國家嗎？

首先，我們來看一看香港、澳門這兩個特別行政區。特別行政區享有高度的自治權，其自治權比聯邦制下的成員國的權力還要大：它們有在聯邦制下才有的類似州憲法的基本法；它們享有立法權，有完全獨立的法律體系，它們的法律可與中央的法律不一致，

它們甚至可以不遵守國家憲法的大多數內容；它們有完全獨立的司法系統，享有獨立的司法權和終審權；它們享有廣泛的行政管理權，它們甚至有自己的海關、貨幣、財政、稅收、金融、貿易體系，它們還可以在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以“中國香港”、“中國澳門”的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議，等等。它們簡直像一個“獨立王國”！當然，我們的香港、澳門特別行政區不完全等同於聯邦制下的州等成員單位，它們之間還有一些重要區別：特別行政區的基本法不是自己制定的，而是由中央最高國家權力機關全國人民代表大會制定的，也就是說特別行政區享有的高度自治權是中央授予的，而且特別行政區行政長官和行政機關的主要官員在當地產生後要由中央人民政府任命，行政長官要對中央人民政府負責。由此，固然我們可以說中國的國家結構形式還是單一制，但顯然現在中國的單一制不同於傳統的單一制，它已經具有某些聯邦制的特點。

再就民族自治地方而言，中國在少數民族聚居的地方建立民族自治地方（即自治區、自治州、自治縣），設立自治機關（民族自治地方的人大和政府的主要負責人由實行區域自治的民族的公民擔任），自治機關行使一般的省和直轄市所沒有的自治權。這與傳統的單一制也有所不同。

此外，就拿我們普通的行政區來說，中國也未必是純粹的單一制國家。從憲法的規定來看，雖然憲法規定全國人大常委會有權撤銷省、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議，地方各級人民政府都要服從中央人民政府即國務院的領導，但同時又規定地方各級國家權力機關（即地方各級人大）由下一級人大選舉或選民直接選舉產生，地方各級行政機關、審判機關和檢察機關都由本級人大選舉產生，對它負責，受它監督。特別是，憲法和法律對中央與地方的權限沒有作明確的劃分。就行政機關而言，憲法第89條在規定國務院的職權時，規定國務院有權“領導和管理經濟工作和城鄉建

* 蘇州大學王健法學院副教授、憲法學與行政法學教研室主任

設”、“領導和管理教育、科學、文化、衛生、體育和計劃生育工作”、“領導和管理民政、公安、司法行政和監察等工作”、“領導和管理民族事務”。然而，憲法在第 107 條關於地方政府職權的規定與國務院的職權規定相似，只是限定了地域：“縣級以上地方各級人民政府依照法律規定的權限，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作”。而且，《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第 59 條第 5 項也是規定縣級以上的地方各級人民政府有權“管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、環境和資源保護、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作”。我們不難看出，現行憲法和法律對中央政府與地方政府的職權規定幾乎一樣，沒有在法律上明確清晰地劃分中央政府與地方政府的權限。在事實上，地方掌握着很大的權力，地方幾乎甚麼都管，正如《人民論壇》上的一篇文章所指出的，就拿縣委書記來說，“除了外交、軍事、國防這些內容沒有，他們擁有的權力幾乎跟中央沒有區別。”³

從上不難以看出，中國的國家結構形式既不太像傳統意義的單一制，也不是聯邦制，有點不倫不類。值得注意的是，目前中國國家結構形式上的某種混沌狀態與世界上單一制與聯邦制呈現出的趨同趨勢不一樣，它們是在中央與地方之間有明確分權的基礎上的趨同，而我們是中央與地方之間缺乏基本分權的混沌。

二、誤區之二： 聯邦制奉行“雙重主權”原則

我們通常認為，聯邦制與單一制有很大的區別，其中一個重要區別就是聯邦制下的成員單位享有主權，聯邦制奉行的是“雙重主權”原則。

自從 16 世紀法國思想家讓·布丹提出“主權”這一概念以來，“主權”含義發生了很大的變化，由原來專指“對內的最高統治權”逐漸發展為主要指“對外的獨立權”。不管“主權”是指對內的最高統治權，還是指對外的獨立權，聯邦制下的成員單位真的享有主權嗎？

美國早期聯邦制是建立在“雙重主權”原則的基礎上，誠如一位瑞士學者所言，美國聯邦憲法“將聯邦的權力與州的權力結合在一起就產生了雙重主權的概念”，“將剩餘權力留給地方政府，而將中央政府建立在雙重主權基礎之上，這是一個全新的思路。”⁴但後來在實際上美國修正了這一原則，美國的南北戰爭就是為反對南方各州獨立而進行的戰爭，特別是在二戰後，美國聯邦政府的權力得到大大的強化，各州的所謂“主權”相應地大大弱化了。在世界上，只有前蘇聯的憲法規定其加盟共和國有退出蘇聯而獨立的

權利，但在實際上當時蘇聯是不允許其成員單位獨立的⁵，後來蘇聯解體，各成員單位紛紛獨立是非正常狀態。可以說，當今世界的聯邦制國家不管在法律上還是在實踐中都不允許其成員單位獨立，甚至為阻止其成員單位獨立而不惜進行戰爭。前些年的“車臣戰爭”就是俄羅斯聯邦前總統普京為阻止車臣共和國從俄羅斯聯邦獨立出來而開展的。顯然，當今世界聯邦制下的成員單位在實際上是不享有主權的。

目前只有英聯邦，才是由各個獨立主權成員單位組成的聯邦，但它只是名義上的“聯邦”，它不是一個國家，實際上只是一個鬆散的國家聯盟，儘管在名義上它有一個統一的國家元首即英國女王(在事實上英聯邦各國的元首職權由總督代為行使，而且總督產生的決定權實際上掌握在各個主權國家手裏)。

三、誤區之三： 單一制與聯邦制相比，中央更具權威

長期以來，我們存在這樣一種認識：聯邦制實行地方自治，其地方自主權大而中央權威小，而單一制則實行中央集權，其中央具有極大的權威。真是如此嗎？

其實，在當代世界，聯邦制與單一制的區別越來越小。聯邦制未必實行地方自治，而單一制也未必實行中央集權。有的聯邦制國家就是實行中央集權，如印度、巴基斯坦、馬來西亞、阿根廷等；也有的單一制國家實行地方自治，如日本、英國等。

中國的主流觀點認為中國是單一制國家，同時往往想當然地認為我們的中央政府具有高度的權威。

其實，正如前面所述的，中國的單一制有些不倫不類。而且，在這種所謂的單一制之下，中國的中央權威是缺乏保障的。按照中國現行憲法的規定，國家的憲法、法律和行政法規是由地方各級人大保證在各自的行政區域內得到遵守和執行。例如，憲法規定礦藏、水流、城市的土地等屬於國家所有，但在事實上它們並不是由中央自己直接管理，而主要是歸所在的地方政府負責管理，並且主要是由地方政府來負責執行《礦山安全法》、《水法》、《土地管理法》等相關的國家法律。也就是說，中央的法律不是由中央自己來執行，而是依靠地方來執行，相應地，中央的權威在很大程度上需要依靠地方來維持。顯然，僅從憲法的規定來看，中國這種單一制本身是難以確保中央權威的。當然，在實踐上，地方國家機關主要領導人的任免在實際上掌握在中央，基本上是由中共中央事先確定，再由地方同級人大履行一個形式上的程序。這也大概是目前中國中央確保對地方的權威的主要辦法，但它是一種憲法和法律之外的手段，現行憲法和法律均無規定，而且這種做法與我們所提倡的“依法治國”不太相符，今後有待改革完善。

總的看來，中國目前的單一制，中央對地方的控

制手段不多，中央與地方的權限劃分不明，表面上中央甚麼都管，但是實際上“縣官不如現管”，國家的法律主要靠地方執行，中央的權威也主要靠地方維持。在現實生活中，地方政府基於其自身利益的考慮而“變通”執行、打折扣地執行甚至根本就不執行中央的法律和政策的現象比比皆是。顯然，在這種單一制之下，中央權威是沒有保證的。當前，中國的許多問題正是由於地方政府藐視中央權威，不執行國家法律和政策所造成的。例如，2006年7月，時任國家安全生產監督管理總局局長李毅中在成都舉行的安全生產形勢報告會上明確指出：“國務院……在安全生產工作上的一系列政策措施，不少仍然停留在口頭上、文件中和會議上，並沒有真正貫徹落實到縣、鄉和企業。”“一些地方的負責人，只看到整頓關閉對地方發展可能帶來的某些問題，看不到這些小礦害人死人、禍國殃民的現狀，政策的執行力就這樣逐級遞減。”⁶

然而，讓我們感到意外的是，聯邦制並不會削弱中央權威，恰恰相反，聯邦制反而加強了中央權威，聯邦制國家往往比單一制國家更具有中央權威，在很大程度上美國的中央比中國的中央更有權威。這是為甚麼？原因很簡單，因為美國的聯邦有自己的組織系統，它的權威是由它自己來維持，而不依靠地方政府。我們通常說美國是聯邦制國家，但往往忽視美國是中央具有高度權威的國家，甚至可以說是中央集權國家。在政治上，美國建立了世界上最強大的中央集權的聯邦國家機器，包括統一的聯邦軍隊、權威的聯邦法院、聯邦議會和中央情報局等；在經濟上，美國建立了強大的聯邦中央財政、先進的聯邦稅收制度和儲備銀行制度以及一系列維護統一市場秩序的專業聯邦職能機構，它們對整個國民經濟實行有效的專業化管理；在意識形態領域，聯邦主義成了美國人民普遍的政治信仰，忠誠於聯邦事業成爲整個官僚隊伍和每個公職人員的基本職業道德。⁷

四、誤區之四： 完善國家結構形式，我們必須堅持單一制

目前中國學術界似乎還存在一種可怕的政治思維：“聯邦制”在某種程度上成了一個政治符號，仍屬學術禁區，似乎聯邦制就是資本主義的，而單一制才是社會主義的，單一制就是比聯邦制好。所以，在探討中國國家結構形式的完善時，往往特別強調我們必須堅持單一制。我們好像是爲堅持而堅持，把手段當成了目的。

鄧小平同志有一句名言：“不管黑貓白貓，抓到老鼠的就是好貓！”只有有利於完善中國的國家結構形式，不管是聯邦制的經驗還是單一制的做法，我們都應當借鑒。更何況當今世界單一制與聯邦制的區別越來越小，二者呈現出一種相互融合的趨勢。⁸

在國家結構形式的問題上，可以說目前我們學術界的思想開放程度已經落後於實務部門，學術研究已經落後於實踐。

1994年中國開始分稅制改革，分設國稅與地稅兩套系統。

1998年，中央決定撤銷中國人民銀行省級分行，跨行政區域設立9家分行，加強金融宏觀調控能力，以擺脫地方政府對金融業務的干預。同年，國家決定對省以下工商行政管理機關實行垂直管理，以減少執法中的地方干擾，獨立行使職能。

1999年，國家決定在全國省以下質量技術監督系統實行垂直管理，以排除各種干擾，保證執法的權威性和公正性，強化監督職能，加大執法力度。

2000年，省級以下質量技術監督系統實行垂直管理。同年，國家藥監局也開始建立省以下垂直管理體制。

2004年，國務院實行國家統計局直屬調查隊管理體制改革，最重要的一點在於實行垂直管理，各級調查隊成爲國家統計局的派出機構，承擔國家統計局佈置的各項調查任務，向國家統計局獨立上報調查結果。

2004年，國家對省以下土地部門實行垂直管理，主要是將省以下的土地審批權限、國土部門的人事權限統一集中到省級國土部門。

2006年7月，國家環保總局組建華東、華南、西北、西南、東北5個環境保護督察中心，連同上海、廣東、四川、北方、東北、西北6個與核輻射安全監督站，一共11個環保單位的執法監督機構，直接由國家環保部門垂直管理，以減少地方對環保執法的干擾。同一時間，國務院辦公廳下發了《關於建立國家土地督察制度有關問題的通知》，決定由國土資源部向地方派駐9個國家土地督察局，專門負責對各省、自治區、直轄市以及計劃單列市人民政府土地利用和管理情況進行監督檢查。同年11月，爲了加強城市規劃監督管理，建設部決定向南京、杭州、鄭州、西安、昆明、桂林6個城市派出規劃督察員，正式啓動了城市規劃督察試點工作。

上述這些目標在於克服地方保護主義而實行中央垂直管理的改革，在實際上是自覺或不自覺地借鑒了聯邦制的有益經驗。

然而，中國學術界對這些中央政府以一種新的方式調整中央和地方之間權力關係的國家結構形式改革實踐，沒有提供充分的理論支持。當然，上述事項是否都應當由中央直接管轄，還有待於進一步研究。

五、結語： 建議制定《中央與地方關係法》

顯然，加強國家結構形式方面的理論研究，走出國家結構形式的理論誤區，並且加快中央與地方關係的法治化進程，已經成爲當務之急，應當盡快提到議

事日程上來。

近些年來中國政府出台的中央垂直管理改革措施基本上是以政策文件的方式出台的，基本上屬於行政手段上的“收”與“放”的範圍，隨意性較大，法治化的程度極低。為防止目前中國中央與地方關係的改革再度陷入過去那種“一統就死，一放就亂，一亂就收”的怪圈，我們應當進一步解放思想，借鑒國外關於中央與地方關係法治化的有益經驗（聯邦制國家和單一制國家的經驗都應借鑒），從制度上解決問題。建議專門制定一部《中央與地方關係法》，通過法治途徑在中央與地方之間進行明確的縱向分權，依照憲法第3條第4款關於“中央與地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則”的規定，明確中央在一些重大事項的專屬管轄權和職責以及地方的自主權，改變當前中央與地方之間的關係在憲法和法律上不明確、不完善的狀況，實現中央與地方關係的法治化，既確保中央權威，又維護地方應有的權力和利益，真正發揮“中央和地方兩個積極性”。⁹

在制定《中央與地方關係法》時，可借鑒《香港特別行政區基本法》和《澳門特別行政區基本法》的做法，明確劃分中央與省、自治區、直轄市之間的權

限，對於哪些由中央直管，哪些由省、自治區和直轄市管理，哪些由中央與地方政府共管及如何共管，都作出明確規定。當然，不能賦予像特別行政區那樣的高度自治權。《中央與地方關係法》可規定中央與省、直轄市以及民族自治地方之間的關係，也可以只規定中央與省、直轄市之間的關係，中央與民族自治地方的關係可另外通過修改《民族區域自治法》來完善。根據憲法的規定，自治區、自治州、自治縣的自治機關行使地方國家機關的職權，然而正如前面所述的，目前地方國家機關與中央國家機關之間的關係在憲法和法律上均尚未理順，而《民族區域自治法》雖對“自治機關的自治權”與“上級國家機關的職責”作了較詳細的規定，但仍未明確、徹底地劃清中央與民族自治地方之間的權限。在事實上，在很大程度上中央在民族自治地方的權威目前還是主要依靠黨的系統這一法治之外的方式來維繫。無論為了維護國家的統一、確保中央的權威，還是為了完善民族區域自治制度、保障各少數民族的合法權益，我們都有必要通過修改《民族區域自治法》或者制定《中央與地方關係法》來進一步理順和明確中央與民族自治地方的關係。

註釋：

¹ 參見周葉中主編：《憲法》，北京：高等教育出版社，2000年，第227頁。

² 需要特別指出的是，嚴格說來，單一制下的中央和地方與聯邦制下的中央和地方不是一回事，因為聯邦制下的州、邦、共和國等成員單位也有自己的中央和地方。應該說，聯邦制不是中央與地方的問題，而是聯邦與成員單位的關係問題。然而，相對單一制國家而言，聯邦制的聯邦相當於“中央”，其成員單位相當於“地方”，故本文仍將國家結構形式問題統一視為中央與地方的關係問題，以便開展比較研究。

³ 參見人民論壇記者陶建群：《權利異化下的“問題書記”》，載於《人民論壇》，第20期，2006年。

⁴ [瑞士]托馬斯·弗萊納-格斯特：《聯邦制、地方分權與權利》，載於[美]路易斯·亨金、阿爾伯特·J·羅森塔爾編，鄭戈、趙曉力、強世功譯：《憲政與權利》，北京：三聯書店，1996年，第3、9頁。

⁵ 當然，也有西方學者認為當時蘇聯實行的不是真正的聯邦制：“像蘇聯這樣實行獨裁體制的國家也制定了‘聯邦制的’憲法。但是，研究一下蘇聯所謂的聯邦憲法就會發現，國家實權屬於集權的、獨裁的共產黨中央。”參見註4，第8頁。

⁶ 李毅中：《警惕安全監管“嚴格不起來，落實不下去”》，載於《人民日報》，2006年7月12日，第10版。

⁷ 林志遠：《中央集權和地方分權——聯邦主義的經驗和教訓》，載於《戰略與管理》，第1期，2003年，第82頁。

⁸ 例如，當今世界包括單一制國家在內的絕大多數國家都實行地方自治，日本、英國就是其中的典型代表，它們是單一制國家，但也實行地方自治。

⁹ 毛澤東：《論十大關係》，載於《毛澤東著作選讀》（下冊），北京：人民出版社，1986年，第729頁。