



法国地方自治的宪政原则

上官莉娜

摘要：法国实行地方行政“双轨制”，即在特定地方层面同时存在地方自治团体和中央派驻机构，地方领土单位实行“有限自治”，遵循宪法所确定的自主管理原则，财政自治原则，辅助原则以及禁止监护原则。法国的经验展现出具有中央集权传统的单一制国家实行地方自治的可能路径和模式，对我们具有一定的启发和借鉴意义。

关键词：法国；地方自治；宪政；辅助原则

实行中央集权的法国与盎格鲁-萨克逊国家具有久远的地方自治传统不同，英国被视为宪政的母国，其地方自治是在市场经济发展中逐步孕育，在强大的市民社会基础上自然形成的，而法国的地方自治表现为国家（中央政府）自上而下推动，并与地方民主发展的诉求相聚合、相促进而逐步趋向成熟的。地方自治激励着地方制度创新以及制度竞争，极大的激发了地方的活力、提升了其发展空间。

在法国地方制度中，有两个不同体系的公权力组织在同一个地域上发挥作用，一套体系是由三个层级构成的地方领土单位（Collectivité Territoriale），或译为地方自治团体、地方公共团体、领地团体、地方自治组织等，它是以地域为特征的地方自治团体，拥有自己的财产和独立的预算权，依照宪法和法律对地方行政拥有决策权和管理权，并承担由此产生的义务和责任，主要在大区（Region）、省（Department）和市镇（Commune）实行民选自治。另一套是中央政府派驻机构（Services déconcentrés de l'Etat）^①，或称中央政府区域行政机构（Administration territoriale de l'Etat）。

地方领土单位是法国地方行政机构，区别于国家行政，负责某一具体领域人口的利益，它由三个标准确定：第一，领土单位被赋予法人资格，使之可以做出法律行动；与地方分权相联系，领土单位行政自治；有权决定人事、预算等事项。相反，各部委，国家服务派驻地方的机构不具有法人资格，仅代表国家处理地方事务。第二，领土单位拥有固有权能（compétences propres），即拥有自己特定的事权，其事权范围划分由国家立法机构，即议会通过法律规定；领土单位并非国中之国，也就是说，既不拥有主权，也没有立法权，不能自行动议设立新的机构。第三，领土单位拥有决策权，通过一个由民选议员组成的议会共同商议行使决策权，各项决议由其执行机构付诸实施。自 2003 年 3 月 28 日修宪以来，领

^①1982 年的《地方分权法》原称为“驻外机构”（Services extérieurs de l'Etat），1992 年《共和国地方行政法》改称为“下放机构”（Services déconcentrés de l'Etat），本文通称为“派驻机构”。

土单位还拥有了“条例制定权”(pouvoir réglementaire)^①。当然各级领土单位并非遵循同样的运作规则,地位也不尽相同。

如表 1 所示,根据 2010 年法国国家统计局资料,法国本土和海外共有 36793 个市镇,100 个省^②和 26 个大区(本土 22 个,海外 4 个),法国海外大区同时行使省的职能,它们分别是瓜得罗普省/大区(Guadeloupe),圭亚那省/大区(Guyane),马提尼克省/大区(Martinique),留尼旺省/大区(Réunion)。作为公法人的地方自治政府行使一系列行政职能、组织选举,执行国家的法律。综合分析起来,法兰西第五共和国宪法确立的地方自治原则主要有以下几个方面。

表 1 法兰西共和国地方领土单位(2010 年)

市镇(Communes)	36793
其中:本土(Métropole)	36570
海外省(DOM)	112
海外领土单位(COM) 及新喀里多尼亚(Nouvelle-Calédonie)	111
省(Départements)	100
其中:本土(Métropole)	96
海外省(DOM)	4
大区(Régions)	26
其中:本土(Métropole)	21
海外大区(ROM)	4
科西嘉特别行政区(collectivité territoriale de Corse)	1
海外领土单位(Collectivités d'outre-mer)(Polynésie française, Wallis et Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin)	6
特别领土单位(Collectivité à statut particulier) 新喀里多尼亚(Nouvelle-Calédonie)	1

资料来源:法国国家统计局(Insee, Code officiel géographique)

一、自主管理原则(principe de libre administration)

法国各级地方领土单位采行自主管理原则,亦称为自由行政原则,即每级地方政府都有自己特定的法定事权范围,全体地方成年公民自主治理本地方公共事务而不受中央及其它政府干预,是“民选民治”的具体体现。宪法 12 章“地方领土单位”72 条(2003 年 3 月 28 日增修)第 1 款明确规定“共和国的地方领土单位是市镇、省、大区、特别领土单位以及依宪法第 74 条所规定的海外领土单位。所有其它地方领土单位必须依法设立,必要时得依本条规定的地方领土单位来取代”。第 2 款规定“对在其层级能得以最好实施的全部权能,领土单位负责做出决定”。可见,地方领土单位应在其职能范围内采取有利于地方发展的决议,实施自主管理。

自主管理原则有四层含义:其一,各级领土单位有特定的事权范围,并拥有自己的公务人员和预算。各级地方领土单位是地方分权的直接受益者,所谓“地方分权”,是指中央政府通过议会立法,将某些原来由中央政府行使的事权及相应的财政资源让渡给某一级地方领土单位。地方自治政府都拥有特定的事权,其范围由议会通过法律规定。其二,领土单位议会由地方民选产生。依据宪法 72—1 条规定(2003 年 3 月 28 日增修),确立地方选举人的条件以及通过行使请愿权,要求地方议会在其权限范围内进入决策机关的议事日程。依组织法规定,有关地方领土单位的议案或行政措施可以公民投票的方式

①在法国法律体系中,条例是指执行机构或行政机关针对不特定相对人制定的、具有普遍效力和执行力的法律规范性文件。具有条例制定权的机构包括中央政府和地方领土单位。2003 年,宪法委员会承认地方领土单位拥有有限的条例制定权:一方面,只有规定中央政府法律的实施细则时,地方领土单位才能在其职权范围内行使,即中央政府赋予其自由活动空间时,地方领土单位才可以制定地方条例;另一方面,地方领土单位制定的条例既不能触及公共自由权利及其保障,也不能与法律和中央政府条例相违背。地方领土单位制定条例的具体方式尚需组织法予以明确。总之,由地方领土单位制定的法律规范,无论从其数量,还是从其影响上看,尚处于十分次要的地位。参见金邦贵:《欧盟国家地方税立法权问题初探》,载《西南政法大学学报》2008 年第 1 期。

②2011 年法国“省议会”选举结束后,即从 2011 年 3 月 31 日起,位于印度洋的马约特(Mayotte)根据一项 2009 年 3 月 29 日通过的全民公投结果,改变其法国海外省级行政实体(Collectivité départementale d'outre-mer)的法律地位,正式成为法国的第 101 个省,也即第 5 个海外省(département d'outre-mer)。

送交选民表决。建立特殊领土单位或改变其组织章程,得依法征询所有选举人的意见;有关地方领土单位地理范围的更改也应当征询选举人意见。其三,地方领土单位拥有条例制定权(pouvoir réglementaire)。传统观点认为,单一制的法国与联邦制国家的区别在于,其地方政府既不拥有主权,也没有立法权。然而2003年修订后的宪法72条第3款明确赋予了地方自治政府条例制定权,“依照法律规定的条件,领土单位由选举产生的议会自主管理,并且为行使其权能,拥有条例制定权。”其四,地方领土单位拥有实验权。宪法72条第4款,“根据组织法的规定,地方领土单位或地方组织联合体在必要的情况下可以根据法律或行政法规,在特定时间内实验性地调整其权限,但涉及公共自由或宪法保障权利的实质条件除外。”授予地方政府试验权,是以尊重地方发展的多样性为基础,使其更具灵活性和适应力,能够因时、因地制定决策和发展战略。

二、财政自治原则(principe d'autonomie financière)

所谓财政自治原则,是指地方政府拥有财政自主权力,即地方政府辖区内的居民借助权力机关、行政机关等机构,依法自主决定财政预算、财政收入、财政支出和财政管理等公共事务,不受任何个人和团体的非法干预。地方财政自主权力包括财政预算自主、财政收入自主、财政支出自主和财政监督自主四个方面。据此,地方财政自主的权力外延也可以界定为相应的四个方面:(1)地方财政预算自主权,主要是指预算编制、审批和执行层面的自主权;(2)地方财政收入自主权,主要是指地方政府享有的筹集相应收入的自主权力,意在强调地方政府稳定的自主财源;(3)地方财政支出自主权,即在支出的类别、数额以及优先次序上的自主权;(4)地方财政监督自主权,即同级权力机关和政府监督部门对财政部门的监督权^①。地方政府运作,必须要以一定独立的财政力量作为依托,它是地方自治的物质基础,财政自治是地方政府自治的重要制度保障和衡量标准。

2003年宪法修正案将领土单位的财政自治正式上升为宪法原则,在第72-2条中,就地方领土单位的财政自治制订了5项具体条款,其中第1款声明“领土单位享有可依法律规定条件自由支配的收入”;第2款“地方领土单位可以征收全部或部分的物产税,法律可以授权它们在规定的范围内决定税基和税率”;第3款规定“对于每一类领土单位,税收收入和其他自有收入构成其全部收入的决定性部分。组织法确定这一规则实施的条件”;第4款规定了“所有在国家 and 地方领土单位之间的权力转移应伴随相应资源的转移。由创设或扩张权力造成地方领土单位支出扩大的,要以法律来实现资源的分配”;第5款“法律应该规定均衡的分担机制以促进不同地方领土单位之间的平等”。在法国,财政自治概念还指地方税收优先于国家援助和借贷而在地方收入中占据最重要的位置。宪法规定自有收入必须是构成地方政府全部收入的决定性部分,这有两方面含义:一是限制了国家援助的地位,因为国家援助被视为构成了某种形式的监护;二是提升了地方税收收入的地位。

当然,地方财政自治是相对的而不是绝对的。以法国预算法为例,在以下四种情形中,中央政府可以对地方政府实施预算控制:(1)地方议会在规定期限内未通过预算;(2)地方议会通过的预算未能实现真正的平衡;(3)财政赤字达到一定百分比;(4)某项强制性开支项目未被列入预算^②。此外,由于中央集中了大部分财力,地方对其仍有较大的依赖性,中央借此设立许多信贷和补助资金。中央政府往往通过规定某些具体条件,主动将地方政府活动纳入自己的政策目标体系。

三、辅助原则(principe de subsidiarité)

“辅助原则”又译作“从属原则”、“辅从原则”,作为政治原则有着悠久的历史,最初是由中世纪的神学政治家托马斯·阿奎那(Thomas Aquinas)在界定罗马天主教与国家之间关系时提出的,并得到罗马天主教的认可,沿用了数百年。辅助原则由政治原则逐步演变为法律原则,它不仅是联邦制国家中普遍

^①徐阳光:《地方财政自主的法治保障》,载《法学家》2009年第2期,第136页。

^②潘小娟:《法国行政体制》,中国法制出版社1997年,第139页。

遵从的基本分权原则,而且从欧洲大陆的发展来看,逐步适应欧盟这一独特国际实体的一体化发展进程。1992年的《马斯特里赫特条约》采用该原则作为欧盟成员国间责任分配的指导性原则,条约第1条定义如下:“根据辅助性原则,在不属于其绝对管辖范围内,欧共体只有在成员国不足以实现所需采取的行动目标时方可进行干预;因而在规模或影响力方面,这些目标将能够在共同体范围内得到更好的实施。”具体而言,辅助性原则主要包括以下三部分内容:(1)凡是个人能够独立承担的事务,政府任由个人自己承担。如果个人无法独立承担,则由政府提供辅助。(2)如果下级政府能够独立承担的事务,任由下级政府承担。如果下级政府无法独立承担,则由上级政府提供辅助。(3)国家对个人或上级政府对下级政府的辅助不能代替个人或下级政府的自助^①。

辅助原则与传统单一制国家实行的剩余原则刚好相反,剩余原则主张地方政府只承担中央政府不愿或不能承担的职责。在法国,辅助原则亦成为地方政府自治的宪法原则之一,它跨越了单一制及联邦制国家结构的差别,呈现出在一体化发展中的普适性。辅助原则强调“永远将集体行动中的每一项任务置于尽可能低的政府级别上”的理念^②,这种“去中心化”的取向彰显了地方自治精神。该原则没有直接分配中央与地方、地方各级政府之间的权力,而是确立较低层级政府应如何行使其权力,单纯从目的上看,辅助原则并不特意限制某一方的权力;从实际运行效果考察,该原则成为捍卫较低层级自治政府正当权力的屏障,这也符合地方政府及公民对该原则的作用所持有的预期。辅助原则作为处理中央与地方,以及地方政府之间关系的基本原则,在宪法中得到肯定。宪法72条第2款明确规定:“对在其层级能得以最好实施的全部权限,领土单位负责做出决定。”这表明,能够在地方自治政府层面完成的事项,地方政府具有决定权,只有在该层面无法实现的公共事务,才涉及到国家以及其他层级政府权力的介入。

与此同时,辅助原则存在一个前提假设,即上下级存在共同利益,两者有着共同的努力方向。在这个意义上,可以对该原则与现代民主观念的相容性进行思考,现代民主观是以共同利益的诸多合理设想可以并存为基础的。从“上级”决策机构的义务范围来看,辅助原则确立的是其消极义务,“上级”应当尊重“下级”的自主权和决策权,由此引发另一个问题,“上级”是否也有积极义务,当“下级”没有充分履行其任务时有无干预的必要。法国学者卡蓝默进一步提出“主动辅助”的概念以弥补传统辅助原则的缺憾,认为提出具体解决方案的责任属于下级,但不能完全任其自主地采取行动,而是要符合一定的共同指导原则^③。中央与地方以及地方政府之间权力的分配和比重会随着社会的演进而不断变化,不可能一劳永逸地划出泾渭分明的界线。由于排他权和共享权的界线是不定的,辅助原则适用的空间就不会一成不变。

四、禁止监护原则(*principe d'interdiction de la tutelle*)

监护本来是民法上的概念,其本意在于对没有行为能力的主体的一种监督与保护。我们首先有必要区分法国公法意义上的监督与监护这两个基本概念,监督指事后的监督措施,监护则特指事前的指挥与命令。法国早在1871年8月10日《省议会法》中,即已确定中央对“省”的“监护”关系。1884年4月5日针对市镇议会所公布的《市镇组织法》,将市镇也纳入中央的“监护”范畴。台湾学者徐正戎将监护权归纳为四点:(1)中央或中央派驻地方机关拥有治理地方的决策权;(2)地方议会的决议或地方自治法规,在公布施行前,应先陈报中央或中央派驻地方机关审查;(3)中央或中央派驻地方机关对前项决议或法规,不仅可以进行“合法性审查”,也可以进行“合目的性审查”;(4)中央或中央派驻地方机关,于必要时,得代替地方议会及地方政府行使预算权或警察权^④。

1982年实行地方分权改革之后,法国中央与地方的关系发生了很大的改变,对地方自治团体由上下隶属的“监护”关系逐步转变为平等的“监督”关系。1983年1月7日颁布的《市镇、省、大区与国家权

①刘莘、张迎涛:《辅助性原则与中国行政体制改革》,载《行政法学研究》2006年第4期,第10页。

②柯武刚、史漫飞:《制度经济学——社会秩序与公共政策》,商务印书馆2000年,第492页。

③皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主:试论治理的革命》,三联书店2005年,第107页。

④徐正戎:《法国地方制度之剖析》,载《东吴大学法律学报》2001年第1期,第32页。

限划分法》第 2 条就明确规定，禁止一个地方政府监护或指导另一个地方政府，标志着法国真正承认了地方自治团体的法律人格。同时，监督的范围明显缩小，监督的方式由适当性监督转为合法性监督，事前行政监督改为事后司法监督，即以“原则监督、例外监护”的模式取代了传统的全面监护模式。2003 年修宪后该规定上升为宪法原则，宪法 72 条第 5 款明确规定“任何一个地方领土单位都不得对另一领土单位实施监护，如果有必要联合多个地方领土单位行使权力，法律可以授权其中的一个领土单位或地方联合体共同组织行动。”

禁止监护原则意味着各地方领土单位之间没有等级关系，不存在相互的优越性，彼此没有上下隶属、领导和管辖关系。如大区议会主席不能指挥省议会主席，也没有任何权力向某个市长下达命令。这是因为不同层级议会的合法性来自于不同的选举，每一级议会只对其选区内的选民负责。同时中央政府与各地方领土单位之间亦没有任何等级关系，例如，总统或总理没有任何权力对某一个大区议会主席、省议会主席，或市长^①发号施令。在这样的宪政框架之下，各级自治政府的公法人地位是完全平等的。此外，就中央与地方关系而言，中央对地方自治的监督并非由中央政府亲自为之，而是授权中央派驻地方的机关以国家的名义施行。确立禁止监护的宪法原则彰显了地方自治精神，巩固了地方分权的成果。

五、结 语

宪政框架内的地方自治往往要同时处理好三对关系，一是中央与地方的关系，二是国家与社会的关系，三是权力与权利的关系。具体而论，表现为地方政府与中央政府之间以及地方各级政府之间的关系，地方政府与公民组织、企业、社会团体之间的关系，行政权力与公民权利的关系。在这种错综复杂的格局中，法国宪法所确定的自主管理原则是其自治权顺利运行的前提和基础；财政自治原则是自治权运行的保障，它强调了地方政府权责与相应资源匹配的要求；辅助原则动态解决了中央与地方以及地方各级政府之间权力配置的问题；禁止监护原则确定了自治权运行过程中的监督方式。这四项宪政原则构筑起法国地方自治的逻辑基础和实践依据。由此可见，在法国地方自治是宪法保障的重要内容之一，法国地方领土单位仅是一种自治行政体，2003 年修宪之后才拥有了有限的条例制定权，其宪法地位尚不及我国的地方政府。由宪法解释角度观之，我国地方人民代表大会是地方权力机关，与国家权力机关性质相同，而我国地方政府却缺乏宪法性的保障。要处理好中央与地方之间的关系，理应通过法律而不是行政手段来解决，首先就是要回归宪法，重新理解宪法中有关地方制度规范的内容和基本精神，加强地方政府自主管理，释放地方活力。

■ 作者简介：上官莉娜，武汉大学马克思主义学院副教授，法学博士，公共管理学博士后；湖北 武汉 430072。

■ 基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目（10YJC810039）；武汉大学自主科研项目（115275045）；中央高校基本科研业务费专项资金

■ 责任编辑：车 英

① 市长具有双重身份，既是国家的委托代理人（Agent），又是市镇民选行政长官（Chef），这种双重身份使其在管辖范围内执行行政任务时获得更大的协调和一致。