



宪政视域下地方政权的理论基础定位*

蔡武进

提 要：地方政权的理论基础，意指地方政权理论研究与实践发展的出发点与归属之所在。地方政权是宪政蓝图中不容忽视的基本因子，准确的界定其理论基础对其前提条件的奠定，以及发展旨趣的明晰都具有不言而喻的价值。就宪政视域观之，无论是就联邦制国家的宪政起点，还是就其宪政实践而言，抑或是就单一制国家的宪法意蕴、分权趋向而论，地方政权的理论基础与实践根基即在于公民主权。地方政权从中观上诠释着公民主权，公民主权从理论与实践上引导着地方政权的建设与发展。把握并贯彻公民主权诚为中国地方政权建设与宪政未来的指向所在。

关键词：地方政权；理论基础；宪政；公民主权

一、问题之缘起

地方政权，顾名思义，即与中央政权相对应的，以保障地方公民权益、维护国家主权统一为目的，管理地方事务的国家政治架构。它通常由地方代议机关、地方政府等地方政权机关组成。在我国，对地方政权的探究可谓是一个由来已久的话题。从商周对地方分封的摸索，到秦以降的诸封建王朝对以郡县为主流的地方政权的推广，再到民国初年军阀混战下联省自治的尝试，直至今天在遵循中央政权统一领导的前提下，普通行政区、民族自治区以及特别

* 作者蔡武进，男，武汉大学中国中部发展研究院、武汉大学宪法与行政法学博士研究生，研究领域为宪法与行政法学、区域法治，代表作有《国家与社会相互关系的宪政之维》、《公民民主探微》、《论省级人大的宪政地位及其改良》等。E-mail: wujincai8503@yahoo.com.cn

行政区相结合的地方政权模式的确立,无不浸润着漫漫征途上人们在探索实践中所付诸的艰辛。然而,对地方政权理论化和系统化的研究,则肇始于上世纪80年代初。1985年陆天虹与何华辉先生编著的《地方政权与人民代表》、群众出版社1986年出版的论文集——《地方政权研究》,以及吉林大学的薄贵利教授于1987所著的《近现代地方政府比较》等研究成果正式拉开了我国地方政权理论研究的帷幕。自此以来,众多专家学者主要围绕“中央与地方的关系”问题,以及“地方自治”等问题作了诸多有益的探讨研究,在理论和实践上也取得了许多成果。但是,地方政权问题在实践中仍然面临重重困难,遭遇着挫折与弊病的考验,理论研究也很难有所突破。在中央政权与地方政权的关系上,我们始终难以走出“放——乱——收——死”的恶性循环;在地方政府的法治化转型上仍然步履维艰;在地方人大建设上,其地方权力机关的职权和职责并未得到有效的发挥;在地方自治上,依旧困囿不前,地方民众的权益也难以得到切实的保障。在检视诸多主客观原因、分析诸多解决方案的同时,不可忽视的是,其中关键与基础性的环节应在于实现地方政权研究过程中的基础理论的突破和完善。尤其是基础理论的发展,“因为只有理论研究的成果,才能给应用性研究提供动力、分析工具、价值判断标准和行动指南”。^[1]

而基础理论研究的前提又在于对其理论基础的厘定。地方政权研究的基础理论,意指反映地方政权研究的产生与发展、本质与特征、内容与形式等,对地方政权研究具有普遍性、基础性指导意义的原理或规则。而地方政权的理论基础则是指地方政权研究的理论体系中,最根本、最核心的基础理论,它构成整个地方政权存在、建设与发展的出发点和归属。地方政权的基础理论可以进一步细分,其理论基础则不具有可再分性,它是整个地方政权研究理论体系架构的最原初的基石。^[2]若称基础理论是地方政权研究的骨骼,则理论基础可谓是其灵魂。唯有实现灵魂的宪政转向,地方政权基础理论的研究才能拥有一个矢志不渝的导向。是故,笔者认为对地方政权存在与发展的理论基础进行探究,扣寻其灵魂与脉搏之所在,毋庸置疑是推动地方政权理论和实践良性发展的首要环节。

然而,在我国当下的研究中,地方政权的理论基础这一范畴却鲜有提及,往往被诸如固有说、承认说、制度保障说、人民主权说等所谓的地方政权的本质的学说所取代。实质上,本质只是相对于表象而言,而理论基础则是相对于基础理论而言的范畴,二者并不能等同。基础理论建基于理论基础,并以理论基础之实现为旨趣,地方政权的全面研究亦是构架于坚实的理论基础之上。因此,理论基础的廓清对地方政权的理论研究和实践发展更具有现实性价值。正是基于此考量,本文试图结合联邦制的典型代表——美国,以及单一制国家的典型代表——中国的宪政理论与实践,对中央与地方政权的关系模式,以及地方政权的发展趋向进行探讨,进而在回应民主、法治、人权的基本宪政诉求的基础上定位地方政权存在、建设、发展的出发点与归属之所在。尽管仅仅以美国与中国为考量对象有以偏概全之嫌,但不可否认其所具有的代表性也表征出了一般性轨迹。笔者期许,通过地方政权理论基础的清晰界定,为地方政权研究脉络的厘清、系统学科理论体系的建构奠定基石;为我国地方政权建设提供一个明确的导向,进而为解决当前我国地方政权建设所面临的问题提供一条理论进路。

二、联邦制国家的宪政解答:美国的视角

应当肯定的是,联邦制下的各州或成员国,尽管拥有较大的宪法权力,“但不能改变各成员国的‘区域性’地位”,^[3]其仍然只是联邦国家的地方政权。作为地方政权的各成员单位在民主协商与权利让渡的基础上制定宪法,通过宪法对中央与地方权力的配比,建构了统

[1] 童之伟:《国家结构形式论》,武汉:武汉大学出版社,1997年,第6-7页。

[2] 关于“理论基础”与“基础理论”区分,借鉴了周佑勇教授关于行政法的理论基础与基础理论的论述,具体参见周佑勇:《行政法原论》,北京:中国方正出版社,2000年,第64页。

[3] 魏红英:“宪政架构下的地方政府模式研究”,北京:中国社会科学出版社,2004年,第11页。

一的联邦国家。于是，在限制国家权力、保障公民权利的宪政诉求下，中央政权与地方政权相互制衡，基于不同的分工共同担负起彰显公民主体权利的历史使命。其中，美国作为联邦制国家的经典代表，以及宪政建设的先行者，其理论与实践在相当大程度上具有表征价值。

（一）契约制定——民主保障：美国宪政的理论起点

美国宪法第10条修正案规定：“本宪法所未授予合众国政府、也未禁止各州政府行使的权力，均由各州或由人民保留之。”^[4]也即，只有当各成员国将其权力让渡给宪法，并通过宪法来对联邦政权与地方政权（美国各州）进行权力配置时，美国联邦政府才得享有相应的权力；并且作为地方政权的州或人民所保留的权力联邦政权不得享有和行使。美国这种中央与地方间的关系模式选择有其深厚的历史背景。美国1776年的独立战争后并非统一的主权国家，而是一个由13个州所组合的松散的国家联盟，维系着它们的纽带就是1781年所制定的《邦联条例》，以及《邦联条例》所架构的邦联国会。但是，由于独立邦联执法机关的缺位，使得其邦联国会只是一个对各州没有多少实质约束力的“橡皮图章”。一如亚当斯所指出的，所谓的邦联国会，“并非一个立法议会。也不是一个代议[制]议会，不过是一个外交大会而已”。^[5]所以，当美国各州于18世纪八十年代为了维护各自的关税和贸易利益，而吵闹不休、内讧不断时，邦联国会只能是一筹莫展、束手无策。再加之，英国商人和他们的代理人根据1783年的《美英和约》，纷纷向美国讨债，索取陈年老账，以至新生美国陷于全面的内忧外患之中，^[6]公民的主体地位与权益甚至遭遇着皮之不存，毛将焉附的威胁。幸而，此时在以麦迪逊、汉密尔顿为首的美国缔造者们的倡导下，1787年5月25日，闻名于世的美国制宪大会在费城召开。自1789年5月至同年9月，各州代表在长达四个月的会议论辩、妥协，且“逐日进行连续不断地、冷静的协商”^[7]之后，终于诞生了被后世奉为经典的美国宪法。

由此不难看出，美国宪法是各州为应对自身所遭遇的困境、维护其辖区下人民的主体地位，试图通过相互间的联合来实现保障绩效的最大化，从而在协商、妥协的基础上所签订的“契约”。而该“契约”的精义在于，联邦依据“契约”中各州所让渡的权力，对各州共同事务进行统筹调度，进而维护各州的权益。而地方各州必须尊崇“契约必须信守”的古老原则，尊重并不得违反其通过宪法赋予给中央的权力，并且必须对联邦的合宪权力给与配合和贯彻。因此，就宪政理论观之，联邦与州之间应当是一种基于作为其根本“契约”的宪法，而相互协作的存在。其协作的出发点和归宿即是保障美国公民的主体权利——各州致力于人民主体权利在州域范围内张扬，联邦则对各州民主权利进行整合与保障，以确保整体效能的最大化。联邦与州之间这种从共同制定契约到共同保障公民民主地位与民主权利的关系，亦成为美国宪政理论的起点。

（二）权力收放——权利保障：美国宪政的实践指向

就宪政实践而言，美国联邦与各州的权力围绕着“保障公民主体权利”之历史使命，在“收”与“放”之间演绎。长期以来，美国各州都拥有诸多联邦所不得任意干预的权力。但是自20世纪30年代以后，在国内经济大萧条的情势下，美国掀起了中央集权化的浪潮。罗斯福新政后，联邦政府开始拥有了对以前属于各州权限范围内的教育、卫生、社会、福利等采取合法行动的权力。以致于美国学者阿尔温·托夫勒感慨道：“1787年产生的美国宪法，是一部巧妙妥协的宪法。由于当时第一次浪潮的势力还很强大，宪法保留了各州拥有许多高于联邦政府的重大权力。为了防止中央政府集权，它独特的把权力分成立法、行政和司法三

[4] 任东来等：《美国宪政历程：影响美国的25个司法大案》，北京：中国法制出版社，2004年，第572页。

[5] [美]丹尼尔·J·布尔斯特廷：《美国人——殖民地历程》，时殷弘等译，上海：上海译文出版社，1989年，第508页。

[6] 参见任东来、胡晓进等：《在宪政舞台上——美国最高法院的历史轨迹》，北京：中国法制出版社，2007年，第19页。

[7] [美]汉密尔顿：《联邦派文集》，程逢如等译，北京：商务印书馆，1980年，第9页。

部分,叫做三权分立,相互制约。但是宪法中也包括了具有弹性的专门术语,它终于允许联邦政府把权力大肆扩大了。”^[8]然而,20世纪70年代后期,伴随着美国在社会福利计划上的管理不善、浪费、舞弊、地方与联邦政权严重失衡等问题的出现,美国开始出现由中央收权向地方放权的转变。里根上台以后,就提出“要限制联邦政府的规模 and 影响”,“将采取恢复各级政府之间的平衡的步骤”。^[9]1981年3月10日,里根在向国会提交的咨文中提出,把联邦政府援助州和地方政府的有关卫生、教育和社会服务的84个分类补助项目合并为6个整笔补助项目,以便消除由分类补助所造成的众多规章条例和大量文牍工作,以及由此增加的州和地方政府的负担等弊端,把财力和决定权归还给州和地方政府,使联邦补助拨款得到更有效的使用。^[10]当然,里根的“新联邦主义”亦再次为美国带来发展的新时代。随后的克林顿、布什,乃至现今的奥巴马政府尽管都有不少收权的措施,但美国地方分权的态势仍然是一种总体趋向。

毋庸讳言,无论是联邦向州收权,抑或是放权,地方自治始终是其未所偏离的整体基调;捍卫公民的主体权利始终是其一以贯之的主线。在建国之初,美国之所以选择高度的地方分权自治模式,很大程度在于对拥有各不相同的文化、社会、政治、经济背景的各州给与尊重,让各州人民能够根据自己的需要和意愿来行使自己的主体权利,让民主在大国中,通过“州”这一中观层面的实体,同样能直观的张扬。罗斯福行政时期,联邦政府选择一定程度的收权,是为了扭转国家所遭遇的困窘,发展国家的整体经济,以便为公民主体权利的真切实现提供物质支撑。然而,上世纪80年代以来的放权趋势又正是在稳健的经济基础上,应对宪政发展的需要,让各州人民通过自身积极性的发挥,更好的推进人民自身事业的发展。可以置言,在美国的宪政历程中,联邦的“收权”是临时、局部的,并且“收权”也仅仅只是在调和或解决经济、社会矛盾、维护美国公民的整体权益,从而为公民主体权利的实现奠定前提环境时才被运用。总体而言,向州“放权”,让地方自治才是其始终不易的整体趋势。毕竟,在美国,杰弗逊所主张的,地方自治是直接面对人民的,只有扩大州权,美国的民主才能得到更好的保障,^[11]这一观念已深深的扎根于人们的宪政认同与宪政意识当中。

三、单一制国家的宪政解读:中国的视野

中国是典型的单一制国家,千百年中央对地方的绝对权威、统一领导也造就了炎黄子孙对单一制国家的推崇与信赖。但是,这是否意味着,在中国地方政权存在与发展的根基与归属与联邦制国家,或者说与美国是大相径庭呢?至少就现代宪政视域观之,答案是否定的。保障公民民主,让公民权利在人民民主专政的国体下获得更直观的张扬,同样是中国地方政权建制的旨趣之所在。

(一) 权力来源的自下而上:中国宪法的实质意涵

在单一制国家,中央与地方政权的权力关系,在形式上似乎有着与联邦制国家不同回答。通常认为,地方权力来源于中央政权,由中央政权中的代议机关或议会监督和调配。“议会的立法权威,是及于一切人、一切地方和一切事件的。”^[12]是故,中央政权与地方政权是一种权力的授受关系,二者的宪法权力以及宪法地位是不对等的,地方权力源自中央且必须绝对的对中央政权负责。中国是典型的单一制国家,也是中央集权模式的典型代表;因此,长

[8] [美] 阿尔温·托夫勒:《第三次浪潮》,朱志焱等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1983年,第105页。

[9] 李道揆:《美国政府机构与人事制度》,北京:人民出版社,1985年,第5页。

[10] 参见薄贵利:《中央与地方关系研究》,长春:吉林人民出版社,1991年,第75页。

[11] 参见孙永芬:《西方民主理论》,北京:人民出版社,2008年,第138页。

[12] [英] 埃弗尔·詹宁斯:《英国议会》,北京:商务印书馆,1959年,第2页。

期以来,地方权力源自中央的观念,似乎亦成为许多人对中国纵向权力关系认同中之约定俗成的部分。而在形式上支撑这一观念的“尚方宝剑”即现行《宪法》第三条第四款所指出的,“中央和地方的国家机构职权的划分,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。”

然而,从管理学的角度而言,统一领导并不代表“领导”是统一权力的策源,充其量仅表征着,为实现绩效的最优,中央享有运用管理职能对国家事务进行分配、调度和安排的职权与职责。就法学的意义而言,中央的领导权力并非空中楼阁,其实质上是建基于各地方的让渡。就现实角度而言,我国的最高国家权力机关是全国人民代表大会,而全国人民代表大会又是由各地方选举出的人民代表所组成,或更确切的说是由各省级单位代表组成的。现行的八二宪法,是在第十二届全国人民代表大会上各省级代表所讨论通过的,这在相当大程度上意味着,宪法上的权利义务、中央与地方之间权力关系的划分,是各省级代表在权衡、协商与妥协的基础上让渡各自的权利和权力,认可各自的义务与职责所形成的匡约其各自行为、保障其整体权益优化实现的文本共识。^[13]而维护和执行这种共识,监督这种共识在地方上贯彻以保障全国公民的民主权利的权力,即现行《宪法》第三条第四款所述的统一领导权就被赋予了中央政权。就此意义上可言之,宪法“是中央与地方的契约”,^[14]中央的领导权来源于地方而又服务于地方。因此,宪法所规定的中央统一领导下地方主动性、积极性的发挥,不能简单的理解为地方对中央权力的被动接受和执行,而应当是中央基于地方所赋予的职权对地方主体性的再优化调动。

或许,亦有人就我国历史的脉络观之,认为无论是商周所推行的分封制,抑或是秦王朝以后主流上所实行的郡县制,国家的纵向权力莫不是自上而下,经由中央的统一配置,按一定的原则和方式划归地方。因而,几千年来的历史传承,已让统一的中央成为中国民众之国家认同文化中的一个重要的组成部分;通过统一的自上而下的权力划分,来实现国家的强盛近乎成为中国公民普遍愿望。是故,根据中国的民意诉求在中央政权与地方政权之间,应作地方权力源自中央权力的定位。然而,需要予以澄清的是:一方面,其所谓的历史传承却只是指与当下迥异的奴隶制、封建制下的“君天下”的权力架构。伴随着“法治”对“人治”的替代,“臣民”向“公民”的跨越,当下民众对其主体地位与主体权利的渴求、对宪政的期盼已然成为中国公民的现实文化认同和政治诉求。当下的中央与地方权力关系的定位,应当充分考虑到公民文化的发展,捍卫地方个性,以及地方民众的主体诉求,让权力回归地方,中央回归为各地方权益的整体最优化而服务的本色。另一方面,肯定地方的主体性,并非否认中央的统一领导权。实质上,在中国,中央的权力来自于地方,同时中央的统一集中领导调控又是诸地方权益优化诉求和中国民情诉求的必然选择。因此,可以说,尽管我国宪法与美国宪法在中央与地方关系上所采用的措辞不同,所存在的文化背景不同,但其同样蕴含了中央权力源自地方的宪政诉求。在中央的宏观指导和调控下,尊重地方的自治权利,充分发挥地方公民的积极性和主体性,让公民的意志,确实能够在国家政治生活中得以张扬,必定是中国宪政建设的明确指向。

（二）分权——公民主权：中国宪政的现实皈依

就中华人民共和国建国以来的中央与地方权力关系变迁的实践观之,落实分权、保障公民主权的整体思路亦显而易见。实质上,自新中国成立以降,通过一定的地方分权,深度的保障公民主权始终是其中不离不弃的格调,真正意义上的集权主要仅集中在两个阶段。一是在建国初期,也即从1949至1956年。但当时的集权选择,是基于集中国家权力,建立人民民主专政国家的需要。在1953年之前,迫于全国尚未实现完全解放的情势,以及各解放区

[13] 参见江国华、蔡武进:“论省级人大常委会的宪政地位及改良”,收录于《湖北省宪法学研究会2009年年会论文集》,武汉,2009年6月27日。

[14] 杜立夫:《权力监督与制约研究》,长春:吉林人民出版社,2004年,第256页。

的情形各不相同的态势，中央在全国设立了凌驾于省之上的东北、华北、西北、华东、中南、西南 6 各大区，通过大区的人民政府或军政委员会来实现对地方权力的控制和集中。1954 年的《中华人民共和国宪法》通过之后，中央撤除了大区的设置，收回、控制了地方绝大部分的财政权，以及行政管理权力——第一个五年计划时期的绝大部分资金集中在中央手里，中央财政收入占总收入的 80%，中央财政支出占总支出的 75%。^[15]然而，过度的中央集权严重的束缚了地方的手脚，出现了大量弊病，该现象反映到中央以后也很快得到了当时的党和国家领导人的高度重视。毛泽东同志在其 1956 年的《论十大关系》一文中，将中央与地方的关系视为当时国家工作中需要认真待和着力解决的重大关系之一，并强调要挥地方的积极性，要让地方办更多的事。1957 年，根据中央的决策，地方的行政管理权力和财政权力开始得到扩大，该“放权”的势头在伴随着大跃进的浪潮于 1958 年攀上了高峰。新中国第二次中央集权的高峰期出现在上世纪 50 年代末至七十年代末，当时特殊的历史情势也导致了不同寻常的集权态势。

而 1979 年以后，伴随着改革开放的浪潮，中央开始关注地方自主权和积极性的发挥，进行了地方分权的探索与实践。自此，地方分权作为宪政诉求下的一个基本闪点开始在中国的社会主义建设历程中熠熠生辉并茁壮成长。1992 年以后，我国在中央与地方间的权力关系上形成了沿用至今的政治集权、经济分权的总体思路。当下，我国地方分权的步伐仍在更加稳健的迈开，地方政权建设的实践亦向纵深推进——当下以“扩权强县”为旨意的省管县改革，可谓既是地方政权建设的一个挖掘点，亦是一个值得期待的亮点。毕竟，在我国，不仅东部、中部、西部之间存在较大的差异，并且东、西、中部各自不同的区域之间也存在着不容回避差异。因此，在坚持我国的单一制国家结构形式下，应对不同地域复杂的客观差异，去探寻地方分权的实现进路；并通过地方分权来还权于民，让地方民众能够依据各自的客观需求，积极参与到地方事务的决策与管理当中，充分表彰自身的主体权利，发挥自己的主体能动性，应成为我国当下以及未来宪政建设的走势。无论我们将选择何种方式去回应这一走势，毋庸置疑的是，地方分权能够更直观的在中观或微观上放大公民的主体权利，让公民能够切实参与政治生活、张扬自身的自由意志、捍卫自身的合法权益。正是在此意义上，可以置言：在我国，科学的进行地方分权，是推进地方政权建设、表彰公民主权的必然选择，亦是中國宪政发展的皈依之所在。

四、公民主权：地方政权的理论基础之所在

公民主权也即通常意义所言的人民主权，但是“人民”在我国常被视为与“敌人”相对立的概念而存在，被赋予了太多政治内涵；而公民更能表彰自然人在相应国家享有与生俱来的主体权利与地位。是故，在本文的行文与立意过程中，笔者使用“公民主权”而非“人民主权”。地方政权存在与发展的出发点与归属即在于为公民在国家生活中主体地位的表彰打造更真实、直接的理论上的与实践中的舞台。

（一）公民主权：地方政权的根本点之所在

通过前文的分析不难发现，尽管单一制国家与联邦制国家对中央与地方相互关系的处理，在形式上有着较大的差异，在具体制度安排上也有着诸多不同。但是，限制国家权力、保障公民权利却是其共同的宪政诉求；实现公民在国家生活中的主体地位，让公民成为自己权利与命运的主宰，诚为各国共同的宪政选择。实质上，由于现代世界诸国绝大多数都远非小国寡民之邦，中央政权与地方政权基于不同的担当而“比翼齐飞”显然是一种必然的选择；在“公民主权”的诉求下地方政权的建设和发展已然不可规避。再加之，以民主、法治、人权

[15] 参见辛向阳：《百年博弈——中国中央与地方关系 100 年》，济南：山东人民出版社，2000 年，第 173 页。

为要义的宪政理念已获得广泛认同，于是以充分保障公民民主权利、实现公民主体地位为要旨的地方分权便成为一种方兴未艾的世界潮流。是故，基于宪政的原旨而言，无论是单一制国家还是联邦制国家，其权力最终都归属于全体公民。国家只是公民为实现各自权利的最优化保障所寻求的一种共同体形式，“它能够以全部的共同力量来维护和保障每个结合者的人身和财富，并且由于这一结合而使每一个与全体联合的个人又不过是在服从自己本人，并且仍然象以往一样的自由”。^[16]也即，公民才是国家权力的享有者和策源地。

在联邦制国家中，无论是联邦宪法还是各州宪法，都是公民共识的一种体现，公民是国家权力的最终赋予者和保有者。地方政权也正是建制于公民最直接的权利集合上，是为了使得公民在其所在的区域范围内实现权利自治与整合，进而推进公民作为国家主权享有者的身份与权利得以表彰而存在。在单一制国家中，尽管中央政权领导着地方政权，地方政权管理着地方的事务，但实质上它们也只是基于不同的权力分工，而在各自的职能范围内运用公民所赋予的权力。其中，不论是中央权力机关，抑或是地方权力机关，往往都是由公民所选举的代表组成，并代表公民行使国家统治权，本质上是作为现代民主政治的载体而出现。再则，国家一切权力肇始于公民，“地方政府的权力来自于乡村，中央政府的权力来自于地方”，^[17]这是宪政环境下，联邦制国家与单一制国家权力架构的共同逻辑前提。基于斯，不难理解，在宪政视域下联邦制国家与单一制国家的中央与地方之间的权力都是为公民而生，为公民而用，都是立足于本国的历史和现实服膺于公民主权事业。是故，可以置言，公民主权，乃现代国家地方政权存在、建设，乃至发展的理论基础，也即其立论基点所在、根本价值指向、终极诉求皈依。

（二）公民主权：地方政权理论研究基点之所在

公民主权作为宪政之精神诉求，显然可以为地方政权的学科研究提供一个基点和中心坐标，并在此基础上作出学科研究的理论发散和疆域的界定。为此，以公民主权为理论基础的地方政权研究应当关注于厘定地方政权关涉的基本元素；厘清在中央政权与地方政权在实现民主政治过程中的权限分工与资源调度；地方政权在自身的建制过程中如何通过法治化的路径来实现民主秩序的优化、民主权利的保障等问题。基于此考量，笔者窃以为，作为宪政研究下的一个子学科，地方政权研究至少应当以下四大板块：

其一，本体论。该部分主要在于阐述地方政权研究的理论基础，地方政权研究所遵循的基本原则，地方政权研究所关涉的法律关系、地方政权研究所借助的方法论等。通过这些基本理论元素的厘定，一方面，明确早地方政权的价值指向中，“公民主权”所关切的“形”与“神”；另一方面，也为“公民主权”的展开提供一个坚实的场域。

其二，建构论。该部分意在为实现“公民主权”而建构的一整套权力体系。该体系既牵扯到国家的结构形式体系——主要是中央与地方之间的宏观体系架构；也牵涉到地方政权本身的权力分配与机关架构；包括地方权力机关的体系架构，抑或是说地方人大体系的架构，以及地方行政机关的体系架构；还包括地方权力机关与行政机关之间的关系架构。机关是公民意志的表达者与执行者，是公民主权的捍卫人。可以说，行之有效的权力架构是地方政权研究的中心部分。对此，我们可以在借鉴发达国家、先进文明的范式的基础上，结合我国国情与地方政权研究现状加以探寻。毕竟，“将人类对法治的普遍性认识与本国建设法治的特殊情况相结合，立足本国国情，建设具有本国特色的法治模式，是世界各国建设和发展法治的一条基本规律”。^[18]对于这一规律或者说经验，我们在地方法治建设与地方政权研究中同样也应当遵循。

其三，促进论。有关机构建构的研究是推进公民主权实现的中心环节，但并不能解决所

[16] [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，北京：商务印书馆，1980年，第23页。

[17] 江国华：《宪法哲学导论》，北京：商务印书馆，2007年，第323页。

[18] 周叶中：“关于中国特色社会主义法治道路的几点认识”，《法制与社会发展》2009年第6期，第138页。

有问题,这就需要对实现公民主权的相关促进性元素的研究。这些元素主要来自于以下几个方面:(1)公民权利。在地方政权研究中我们应当尤其关注公民权利,关注对公民权利的保障,以及关注权利对权力的制约。(2)司法监察。在我国,司法机关不属于地方政权机关,但是其在地方政权建设中却发挥着无可替代的作用。因此,如何让司法机关的监察功效得以切实落实,以有效促进公民主权事业,也应当是地方政权研究中的一个重要环节。(3)社会监督、促进。伴随着公民社会在我国的日渐兴起、国家与社会二元互动的良性关系日渐成形,社会在国家政权建设中也日益显示出其强大的功效,相关的理论研究更当引起重视。(4)宪法教育。对公民与机关的宪法教育有利于提升其权利意识、规范素养与宪政信仰,将其内化为促进地方政权理论与实践发展的不竭动力。因此,对地方政权建设过程中的宪法教育问题进行研究是一项不可或缺的工程。

其四,救济论。救济既是对责任的一种追究,也是一种对权利进行保障的重要机制。如何通过救济制度的确立,来追惩地方政权建设过程中的违背宪政意旨、侵害公民权利以及危及公民主体地位的现象,将是地方政权救济理论研究的重要对象。就救济的机关而言,应当包括权力机关救济、行政机关救济、司法机关救济与社会救济;就救济的手段而言,可以包括法律强制与联合协商等。毋庸置疑,唯有救济,公民主权之实现才可能获得保障。

(三) 公民主权:地方政权建设实践导向之所在

地方政权建设之于公民主权的终极事业,同样有着无可替代得重要地位。若称,中央政权是从宏观层面来捍卫公民主权,村民(居民)自治是从微观层面来实现公民主权,那么地方政权无疑是从中观层面来致力于公民主权大业。也即,地方政权是实现公民主权的中流砥柱。以公民主权为根本立基点,显然有利于地方政权在宪政建设过程中的稳健发展;而地方政权的发展为公民民主的实现提供了中观载体,本身又能使得公民主权事业不断推进。

我国在中央与地方关系的处理上、在地方政权自身的建设方面已取得一定的成效,但仍不乏诸多问题的涌现。因此,在地方政权的建设实践中,我们应当把握好公民主权的整体基调。特别的,在地方政权建设所关涉的各种关系的处理上应当摒弃传统的绝对命令与绝对服从的模式,建构中央与地方之间的协商机制、地方与地方之间的协商机制、以及地方政权内部的协商机制;让中央与地方之间、不同的地方政权之间,以及地方的内部行政单位之间、地方的公权力执行者与公民之间形成一种协商——服务——合作的关系模式。并且,应通过相应的协商机制与议事规则的形成来使这种协商模式制度化。毕竟,协商机制的引入“在于谋求利益相关者‘偏好的转变’”,^[19]其不仅能够使得“可能或多或少渗有含混、草率、非理性和个人偏见的观点、看法,转化为更加坚定的、审慎的、睿智的和设身处地的主张”;^[20]而且可以促进和谐、提高效率,推进公民民主的落实。

此外,还应当在中央对地方分权方面逐步实现由传统的梯度分权向均衡分权转向,进而从宏观上保障公民的主体地位。在地方政权自身的建设上逐步实现由形式法治到实质法治的转向,一方面,强化地方人大常委会的独立地位——尽管西方资本主义国家的两院制不符合中国的国情,但是人大与人大常委会制度又是具有中国特色的政治制度;特别的,如何在地方人大与人大常委会之间实现权力统一下的二元互动,以加强人大及人大常委会的权力实效性、民意代表性,当为未来地方政权建设实践中可资探寻的方向。另一方面,加大法治政府、服务政府的建设力度,把服务行政的质量作为地方政府的一个重要考核标准。同时,不可忽视的是,须拓宽公民的民主参与、民主协商渠道,进而从中观上保障公民主体权利的落实。在公民自治方面,逐步实现由村民自治到“县民”自治拓展,扩大公民自治的疆域,并大力培育公民社会,进而从微观上保障公民主体权利的张扬。当下,我国所推行的“省管县”改

[19] 江国华:“协商民主及其宪政价值”,《湖南科技大学学报》2007年第5期,第79页。

[20] See John Parkinson, *Why Deliberate? The Encounter between Deliberation and New Public Managers*, *Public Administration* Vol. 82 No. 2, 2004, p.379.

改革无疑是建设地方政权、保障公民主权的一个很好的尝试。但是，以公民主权为皈依的理论基础导向又警醒着众人，已在中国政治实践与地域背景下践行了多年的省、地、县结构不可能不切实际的予以全盘改建。基于对公民在经济上既得利益的保障，在政治上主体权利的张扬，“省管县”改革过程中应当关注各地方的民意呼声和各地方的实际发展需要，探究“省管县”、“省管市”两架马车并驾齐驱的实现进路。

甚至，可以认为，以公民主权为导向的地方政权建设实践，指示着中国未来宪政之路，应当是一条民主之路、法治之路、协商之路、和谐之路，以及蕴含着中国传统人文精神和现代人本情怀的科学发展之路。

五、结语

总之，无论是就联邦制国家的宪政起点，还是就其宪政实践，抑或是就单一制国家的宪法意蕴、分权趋向而言，地方政权的理论基础与实践根基即在于公民主权。然而，理论基础定位只代表一种研究基点、导向和纲领性理念的确立，它并不能解决地方政权所面临所有问题。当下中国地方政权建设仍然是一项任重道远的功课，它更需要国家、社会、公民等各方面的共同协力；需要在“公民主权”这一理论基础的指引下去探寻分权的精义和相关制度的落实，探微民主协商机制在中国的土壤中、在中央与地方政权互动关系上的实现路径，寻求地方政权法治化的可行性安排，以探寻地方政权建设中诸要素的研究之策、具体机制的运行之路。并且，在地方政权的自身建设方面，如何凭籍“省管县”的改革契机弘扬公民的主体权利，保障公民的基本权利，无疑是当下我们应当协力探求的课题。面对地方政权研究担负着如此诸多的期待，本文在“弱水三千”之中，实难获取一瓢，但笔者也希冀能通过对理论基础的宪政定位，引领地方政权基础理论的完善，推动地方政权建设在宪政的征途中更加稳健的发展。

（初审编辑：刘诚）