

## 浅析法国地方治理中的分权改革历程

王 琴

湖南大学法学院 湖南 长沙 410012

**摘要：**从1790年到如今，法国从中央集权到分权的改革历经了两个多世纪的历程艰难曲折。与欧洲其他国家的地方分权自治传统相比较，法国的高度集权的国家构建的方式，是王室同地方势力斗争的过程中产生的。20世纪80年代以前，中央集权一直是国家的统治方式；80年代之后，法国人民通过不断的分权运动寻求地方自治。从复辟的波旁王朝到第三共和国，法国的地方分权虽然经历了“集中—分权—集中”这样不断循环中，但是地方分权和自治还是在缓慢中前进，90年代，随着地方自治在法国顺利进行，自治以法律的形式加以固定和规范，地方分权自治逐步确定完成。

**关键词：**法国；地方分权；历程

**中图分类号：**C93      **文献标识码：**A

随着法兰西第五共和国位于欧洲大陆的最西端，是典型的大陆国家。“从南至北约1000公里，从东到西也约1000公里，顶着“法兰西”名字的这片近乎规整六边形的土地，与当今世界的大国相比，似乎很小。就面积而言，排名第37，人口位列第13。但在过去的数个世纪里，法国在文明和世界事件的进程中扮演了第一流的角色，今天依然如此。从法兰西民族植根的这块奇异土地本身来寻求这种优越性的部分原因，如果不是为了表明某种荒唐的宿命论，还是颇有几分道理的。”<sup>[1]</sup>三百多年前，法兰西凭借太阳王路易十四封建集权治下强大的国家实力，称霸一时；启蒙运动以法国为中心，欧洲大陆开始风起云涌，疾风骤雨在云层中酝酿，法国大革命打碎了旧制度；两百多年前，法兰西依靠拿破仑·波拿巴显赫的军事才能，横扫欧洲。这里曾经孕育出影响近代世界的启蒙运动，而1789年的法国大革命更是震撼了整个欧洲，在那里，曾经实践过各种社会理想，而时至今日，法国大革命依然深深的影响着这个世界。

作为大陆国家，法国有封建中央集权的传统，却没有分权的习惯。

法国的高度集权首先是国家构建的方式，是王室同地方势力斗争的过程中产生，之后，高度集权又成了国家的统治方式。而英国有着深厚的地方分权自治传统，英格兰、苏格兰、威尔士是通过联合的方式统一，由于是联合，各个地区的自治和分权程度较大，而且由于英国贵族势力与王室势力相当能够进行政治博弈，能够有效制约王权，对抗中央集权。<sup>[2]</sup>

西欧当时的普遍制度以人身依附关系的封建制度，这种依附关系也为往绝对君主制方向发展埋下了伏笔，变成所有人都依附于王权。但多元的力量发展才是宪政制度发展的必要基础。在中世纪中期，英法拥有相似的封建制度，但自从1500年的地理大发现后，各自走向了完全不同的道路，这与各自所处的地理位置和经济基础有关。马克思主义的经济政治学强调，经济基础影响着人的生活方式与利益取向，不同的生活方式产生了不同的价值观。作为大西洋上岛国的英国更依赖于航海贸易，从伊丽莎白时代到维多利亚时代，商人才是英国的英雄和受瞩目者，显然商人这个阶层更富冒险与自由的精神。而作为大陆国家的法国，从卡佩王朝路易五世到路易十六，一直为争夺土地，获取资源和税收，统一民族国家而做各种努力，而大量小农经济的存在只能更依赖自己的领主。

四处游历的商人使他们见多识广，工商业发展增加了社会总财富，也使得社会阶级力量与思想越来越趋向多元化。而束缚于土地的农民愚昧无知让他们无从选择，更谈不上所谓自由，只能是被人操纵的奴隶，在革命期间演变成了暴民和群氓。一个社会的基础是见多识广的人为多数，还是愚昧无知的人为多数，影响了这个国家的内部结构，是偏向自由还是偏向专制，而这又影响了这个国家对外力量的强大与否。“然而，由于中央政权已经摧毁了所有中间政权机构，因而，在中央政权和个人之间，只存在广阔空旷的空间，因此，在个人眼中，中央政权已成为社会机器的唯一动力，成为公共生活所必须的唯一代理人。”<sup>[3]</sup>法国这种国家如果不改变自身的经济基础，即使历经了启蒙运动思想洗涤和法国大革命血与火的洗礼也很难摆脱就摆脱旧制度对经济的束缚。工商贸易的力量始终弱小，无法改变这个国家陈旧的面貌。所以即使历经了法国大革命中，仍然没有地方自治和分权的发展空间。

要想改变法国高度集权的体制，就要改变国家统一的方式。而法国为了寻求地方自由整整花了两个多世纪。

1982年分权改革后，法国才开始实施地方自治。

但是一场影响深远的变革需要相当长时间的酝酿和发酵，它是在一点一滴聚积中从量变到质变。从复辟的波旁王朝到第三共和国，法国的地方分权虽然经历了集中—分权—集中这样不断循环中，但是地方分权和自治还是在缓慢中前进。

1876年的法律奠定了市镇民主基础。市镇长从市镇议会中选举产生。1884年的市镇组织法扩大了市镇的权力，奠定了市镇的地位。市镇既是国家行政的组成部分，又是地方团体。1838年法律将省从国家行政单元转变成地方团体，1871年的法律给予了省制订预算和开支的权力。<sup>[4]</sup>到了第三共和国时期，分权逐渐占据了思想主流。

究其原因，思想上，这个时期反思法国大革命的著作大量出现，自由还是民主的考量始终在社会影响民众。经济上，由于社会经济的发展，社会阶层出现了新的分化，资产阶级的力量加强，也出现了较为富裕的农民和小资产阶级，当时他们占据社会绝大部分，他们支持分权。因此，在选举中无论是左派还是右派为了赢得选举的胜利，都必须面对社会现实，不能忽视他们的主张。

法国二战后，由于政治体制的设计的问题，党派林立，变化莫测，内阁频繁、政局不稳，加深了政局的危机，不利于社会稳定发展。戴高乐临危受命再度出山，对政治体制进行了大刀阔斧的改革，于1958年9月通过新宪法，第五共和国成立，戴高乐出任总统。20世纪50年代，戴高乐迷恋于法兰西民族国家观念，对地方分权和自治不感兴趣。

70年代，西方经济结构的变化，社会新的阶层崛起，要求更多的权利，对社会所有传统的社会现象和制度进行质疑。而这一时期，石油危机引发西方资本主义严重的经济危机，西方社会思潮开始反思凯恩斯的国家干预理论，重新呼唤自由主义，于是，自治成为了这一时期的热门话题，对于政治来说，自治就是参与民主和直接民主。此时，法国社会党举起自治的大旗。80年代，福利国家的财政危机引发了国家主义的转型，开始推行新自由主义政策，所谓的“第三条道路”在西方大行其道，如私有化、财政改革、地方分权。人民开始重新定义国家职能，“治理”这一概念开始被使用。<sup>[5]</sup>

密特朗是法国左翼的领袖。在60年代中期，密特朗被推为“左派”唯一总统候选人，期间，提出了“可能的社会主义”。1972年法国社会党和法国共产党联合制订了左翼联盟《共同施政纲领》，进一步提出了“社会主义变革”的口号。1981年，年社会党为参加总统竞选，又提出了“八十年代的法国社会主义蓝图”——《社会主义草案》。1981年5月密特朗当选总统之后，组成有法共参加的左翼联合政府，法共社会党政府采取了一系列经济、

社会变革措施，积极宣扬“法国式的社会主义”，开始大力推行分权改革，密特朗宣称：“社会主义无疑是个人自由和集体自由的充分发展”<sup>[6]</sup>，密特朗主张的改革，让政府更接近公民，允许公民更多地参与影响他们生活的决策。法国社会党顺应历史潮流，开始推动分权改革。

“自治管理”是密特朗的“法国式的社会主义”的奋斗目标。社会党在1972年与共产党签订的《共同施政纲领》中就提出要实行“自治管理”。在社会党看来，“自治管理”的核心内容是：第一，结束几个世纪以来的中央集权制，按步骤进行权力下放，取消省长制，加强地方议会和议长的权力，赋予地方实际的行政权和财政权，鼓励地方差异，发展地方优势，活跃中小企业。第二，加强地方自治权，使得公民更加接近决策中心；立法加强劳动者权利，最终实现劳动者自组织自治理，对生产进行监督以及对劳动成果进行分配；自治管理扩大到全社会将意味着剥削的结束和敌对阶级的消失，使民主成为现实。第三，实现社会的公正、自由和广泛民主；取消死刑和特别法庭，实现安全、团结和友爱的社会；在深化权力下放的同时活跃地方民主，实现对话和保证透明度；随着生产的发展，在提高工资的同时缩短工时，对大资产所有者征税以补贴低收入者，保障人权和人身自由。<sup>[7]</sup>

总之，密特朗主张实行的“法国式的社会主义”就是自由、民主的社会主义，大刀阔斧的改革开始了。

一、增设大区为一级地方自治单位，国家行政层级由三级“中央—省—市镇”，演变为“中央—大区—省—市镇”四级，大区的建立打破了省由于面积过小，不便在国土整治中发挥更大作用的局面，有利于促进法国地区经济、文化和社会的繁荣，促进地区之间差距缩小，因此被认为是法国地方分权改革最重大的行动之一。二、把省长的行政权移交大区议会和省议会，终止省行政机构对市镇行政和财政的事前审查，代之以事后审查，扩大地区的自主权；三、改革了地方事务的管理体制，将原属于中央政府的地方管理权整体转移至地方民选机关手中，扩大了地方自治范围和权力，逐渐实现“现民选民治”；<sup>[8]</sup>四、转移财政资源，根据“辅助性原则”，国家只有在地方政府无条件或无能力执行的事项上才享有管理的权力，这意味着地方将有权处理与其利益密切相关的大部分行政事务。为了确保地方能够获得与其职权相适应的物质能力，增强其行动能力，地方有了较大的税务自主权。五、扩大了地方民主，增强了地方民选人士的决策权和公民参与的途径。

这次地方分权改革成果斐然，除了取得诸如减少中央集权制的弊端、调动地方积极性、提高行政效率、扩大地方民主等成就外，也深刻影响了法国国家结构形式，即法国已由一个传统中央集权单一制国家，开始向转变成一个地方分权单一制的国家。中央不再是所有行动的决策机构，各上级单位对其权限范围内的事项，具有了最终决定权。<sup>[9]</sup>

1986年3月，法国第八届国民议会选举，右派占据多数，左派失败。密特朗为了尊重选民的意愿，挑选了右派的代表人物希拉克担任政府总理。希拉克上台后，认为分权改革走的太远了，宣布暂停分权改革。于是，这一时期，分权改革被搁置下来了。

很快，1988年，密特朗在总统选举中再次获胜。而法国社会党在议会选举中也出人意料地获得了相对多数，于是在启动了第二波分权改革的进程。重点通过了地方政府组织法。其内容主要是三点：

1、中央政府权力下放。1992年法案明确规定法国行政由地方政府和中央政府驻地方的派出机构处理。整个国家的行政管理重心在地方，而非中央。地方政府与派驻在地方的中央政府部门的地位是平等的。

2、地方民主治理。法案承认居民的知情权和民主参与权。居民通过市镇咨询委员会来参与决策。有关地方市镇任何事务，居民通过市镇公决进行通过，这样就把地方自治实施并

根植与基层。

3、大区，市镇之间合作。大区合作共同体组成地方公共机构，市镇共同体和小城市共同体出现，合作解决地方事务。

1995年，希拉克当选为总统，任命阿兰·朱佩为总理。当时，刚刚走出经济衰退的法国，依然面临着错综复杂的政治矛盾和日益尖锐的社会问题：左右翼的对立需要缓和，右翼阵营内的裂痕需要弥合，需要解决严重失业，社会贫富差距过大，削减国家赤字和财政支出，降低企业税负，生产发展缓慢。对此，希拉克在竞选活动中，针对选民的求新思变心切，不失时机地举起“深刻变革”的旗帜。地方自治在削减财政、减少政府规模、提高公共服务质量和水平、提高政府合法性都已经在托克维尔的论著中被充分证明，因此希拉克政府在改革进程中继续推行地方分权。

“无论对任何一种宪法体制来说，都需要把地方自治和地方分权问题作为民主国家不可或缺的内容，予以明确定位。”<sup>[10]</sup>1985年，《欧洲地方自治宪章》在欧洲诸国通过。随后，1993年，《世界地方自治宣言》正式通过。与此同时，通过最高法律权威宪法确认地方自治原则日益成为了一个普遍化的过程，“综合宪法规范在近几十年中的变化可以发现，宪法明确宣布其地方自治主张已经从例外转化成一种司空见惯的现象，而且，还有越来越多的国家正在加入这种潮流。”<sup>[11]</sup>

随着地方自治在法国顺利进行，自治观念和政治参与深入人心。再加上地方自治在行政管理改革进程中深入，国家和社会环境都发生了很大的变化，自治作为一种政治体制改革的重要内容，法国政府亟需通过法律的形式加以固定和规范。

因此，2003年法国通过了宪法修正案，改变了1958年的宪法。新宪法称法兰西共和国为分权型共和国。新宪法有几条重要原则<sup>[12]</sup>：

一、“分权化”单一制的宪法确认。二、领土单位层面的公共事务，领土单位具有决定权。三、宪法首次为地方自治提供宪法保证。四、实施一定数量的直接民主，允许地方政府举行公决。五、宪法同意地方具有实验的权力。

自此，宪法的修改为分权改革扫清了障碍，为进一步地方自治和分权提供了有效保障，法国的分权改革也取得了阶段性的胜利。

从1790年到如今，法国的分权改革历经了两个多世纪——革命可以从形式上把旧制度根除，但是却无法在原有的基础上创造出新的制度。改革是难的，只能在政治妥协和斗争中进行。一切改革的基础都跟当时的实际社会情况、经济基础、政治制度有关，“如何处理各种形式改革的轻重缓急问题，对改革者来说比对革命者尖锐得多。”<sup>[13]</sup>经历了200多年的分权改革才最终形成。其主要原因有：

一、小农经济的转变，法国从农业国转变为工业国。法国的资本主义经历了两个多世纪的发展，基本上消灭了小农经济，大量农民在资本主义社会化大生产中转变为产业工人，中产阶级在社会阶层中出现，社会结构发生了根本性的变化，因此，中央集权制度的经济基础已经改变，所以使得分权改革能够成为可能，而日益多元化的社会结构使得政治博弈和联合成为可能，而作为独立的，自由的公民开始关心公共事务，参与决策过程，为民主宪政打下坚实基础。

二、社会思潮的转变，自治观念深入人心。法国大革命以后，自由、民主、平等、人权等人类普适性的价值深入人民群众的脑海。而世界各国各种民主改革和革命实践都丰富和发展了政治民主，推动了政治民主化的进程。托克维尔在《旧制度与大革命》指出了专制，集权等的缺点，而在《论美国的民主》中详细地论证了自由，分权的好处，分权超越专制带来

的是：效率、民主和自由。自此，分权超越左右意识形态之争，成为法国人民的共识。

三、政治领导思维的转变，领导者自上而下推行分权改革。政治家作为国家统治阶级的代表，政治统治的目的永远是排在第一位的。领导者首要考虑的问题是国家统一，而不是地方自治。因此，在民族国家形成的初期，中央集权的政治体制是维持国家统一的重要手段，而地方自治和分权往往成为割据自立的象征。但是，法国经历了两个多世纪的统一和发展，民族国家认同已经深深扎入所有法国人的心中，人民既有对地方的认同又有对国家的效忠。此时，领导者自上而下推行分权改革才能成为可能。而密特朗和希拉克在政治分权改革中以政治实用主义为指导思想，用高超的政治手腕和管理艺术推动了地方分权改革的发展，使得每次地方分权改革都能有阶段性的成果并且固定下来。

#### 参考文献：

- [1] [法]乔治·杜比，吕一民、沈坚、黄艳红等译. 法国史[M]. 第1版. 商务印书馆, 2010.
- [2] 黄凯斌. 法国分权改革与地方治理研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012 :32.
- [3] [法]托克维尔著, 冯棠译. 旧制度与大革命[M]. 1992版. 北京: 商务印书馆, 2012 :109.
- [4] 黄凯斌. 法国分权改革与地方治理研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012 :51.
- [5] 黄凯斌. 法国分权改革与地方治理研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012 :55.
- [6] [法]弗朗索瓦·密特朗著, 黄建华、余秀梅译. 此时此地——同居伊·克莱斯的谈话[M]. 北京: 商务印书馆, 1982 :113.
- [7] 林建华. 密特朗的“法国式的社会主义”评析[J]. 当代世界与社会主义, 1996(01).
- [8] 冼国剑. 法国社会党政府1982年的地方分权改革——理论与现实的思考[D]. 北京: 中国社会科学院研究生院, 2001.
- [9] 张丽娟. 法国地方分权改革的新发展——以2003年法国宪法改革为中心[J]. 中共云南省委党校学报, 2006(09).
- [10] [日]杉原泰雄. 宪法的历史: 比较宪法学新论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000 :197.
- [11] 王建党. 论现代宪法的地方自治原则[J]. 太平洋学报, 2009(10).
- [12] 黄凯斌. 法国分权改革与地方治理研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012 :66.
- [13] 塞缪尔·P·亨廷顿著, 王冠华等译. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008 :288.

## On the French Decentralization and Local Governance in the reform process

Wang qin

(Hunan university, Changsha /Hunan , 410012)

**Abstract:** Interest The modern Enlightenment and the French Revolution is the practice of various social ideal cradle of the revolution and the Holy Land. Since 1790 till now, from centralization to decentralization reform, the French after more than two centuries of history and arduous. Before the 1980s, compared to other European countries and local decentralized autonomy traditional, the highly centralized French state-building approach, is the process of royal power struggle with local produce, and later has become the country of rule ; After the 1980s, the French people through continuous decentralization movement revolutionary movement, wanted to change centralization was a uniform way, France to seek freedom where it took more than two centuries. From the restoration of the Bourbons to

the Third Republic, France, decentralization while undergoing a centralized - decentralized - focus this constant cycle, but decentralization and autonomy still advancing slowly in the 1990s, along with local autonomy in France carried out smoothly. Autonomy as an important part of political reform, the State and the social environment has undergone great changes, the French government to be fixed in the form of laws and norms, France experienced the unity and development of more than two centuries, national identity has been deep into the hearts of all the French.

**Key words:** French; decentralization; history

**作者简介:** 王琴 (1990.2-), 女, 益阳沅江人, 湖南大学法学院行政管理专业硕士研究生, 研究方向: 公共管理、地方政府治理。