

法国地方分权改革与效率、民主及自由的关系

许振洲

从1981年法国左派上台执政,至今已有13年了。其间法国两次出现了左派的总统与右派的议会、政府“共处”,而实则是右派主政的局面(1986—1988, 1993—)。1981—1983年间左派通过的大部分改革措施,已为右派取消。即以国有化改革为例,经过1986和1993年右派的两次私有化,不仅大部分被左派国有化的企业重新变成了私有,甚至连一些1981年之前的国有企业也被私有化了。而在这种右派对左派政策的一片否定中,唯有被密特朗评价为他第一个“七年任期中的伟大事业”^①的地方分权改革是一个例外。

—

何谓地方分权(décentralisation)?我们可以用一句话来界定它:即中央将一部分涉及地方利益的行政权力及行使这些权力的必要物质手段转交给由直接普选产生的地方行政机关。

这项改革以1982年3月2日国民议会通过的《大区、省及公社的权利与自由》法案为开端,扩大了公社、省及大区的权利。而1983年1月7日的另一项法案成为它的重要补充。该法案重新划分了公社、省、大区与国家之间的权限、职责,扩大了地方事务的范围。在1982年—1986年间,国民议会就地方分权问题通过了共26项法案,政府也颁布了近200项行政法规,以利于这些法律的执行。1986年3月16日,首次举行了各大区

议会的直接普选,这标志着法国地方分权改革初步任务的完成。正如法国1993年出版的《地方分权史》中所说的那样:“在1982年到1986年间我们走过的路是令人难忘的。法国很少针对一个问题进行如此紧锣密鼓的立法工作。”^②而1992年2月6日通过的《共和国地方行政法》则可被看做是有关地方分权的一项最新的重要法案。

这场地方分权改革的主要内容可以概括为以下三方面:

1、大区正式成为一级行政地方。省及大区的地方事务的决定权,从中央任命的省长及大区区长官手中转到了民选产生的省或大区议会的手中。(在此之前各市市长便须对市议会负责,因此不构成这项改革的主要对象。)此外,中央及其在地方的代表对地方议会决议的监督权也被取消。

2、进一步明确了中央与地方之间的权力划分。许多过去由中央负责的涉及地方利益的事务改交地方管理。

3、向行政地方提供了行使其新职权的必要物质手段,特别是在财力及人力方面。

自1992年地方分权10周年时起,法国政治学界已开始探讨它的实际执行情况得失。他们的一致意见是:这场被称之为法国“行政及日常生活中的静静的革命”^③的改革虽有尚待改进、完善之处,但总的来看基本实现了预定目标。“进行了10年的地方分权改革……;深刻地改变了我们这个中央集权的国家的传统。……它深刻地改变了决策及

行政系统，…并构成了国家政策的一个重要组成部分。”④事实上，它不仅改变了中央与地方的关系和行政及政治生活的结构，还或多或少地改变了法国的政治文化。

尤应指出的是，在当代法国国内政治中，地方分权是少有的几个（如果不是唯一的话）为各派一致接受，不引起争论的口号。地方分权改革的必要性在全社会中已成为一种超越于党派斗争之上的共识。这也就是我们前面指出的右派没有否定它的原因。戴高乐将军在1968年说道：“我国在向一种新的平衡演变着。在过去很长一段时间内的中央集权，为实现和维持国家统一所必不可少的中央集权……，今后不再是必要的了。”⑤（我们知道他曾在1969年提出了一项重要的地方分权法案）。而密特朗则在刚上台时即宣布：“法国过去需要一个强有力的、中央集权的政权以使她建立起来。她今天需要一个地方分权型的政权以使她不致分裂。”⑥正如法国政治学家梅尼（Y·Meny）所指出的那样：“对中央集权制的谴责和对地方分权制的鼓吹不再是一个党的专利，而是所有党派的口号了。…没有人承认自己是中央集权主义者。”⑦

为什么会出现这种全社会的共识？长期以来，法国政界、政治学界对地方分权的理论动因的探讨可谓卷帙浩繁。人们从各种角度，各个侧面说明了地方分权的重要性和必要性。但是，第一个完整、准确、深刻地论证了这个问题的，当属19世纪法国著名思想家托克维尔。他在其两部经典著作《论美国的民主》和《旧制度与大革命》中提出的地方分权的三个主要理由：效率、民主、自由，为以后的理论家们普遍接受，反复引用并不断补充，至今仍为法国地方分权改革的指导方针。而托克维尔提出的这三项理由，特别是自由与民主，是当今法国任何一派政治力量所不敢反对的，因此可以说，是地方分权的理论动因使它成为了各派的共同认识，或

至少是共同口号。

二

为什么要实行地方分权？一个最浅显的理由是：要提高行政质量及行政效率。在中央集权的行政体制下，由于一切重要决定都须由中央做出，地方行政没有必要的决策权，因此必然造成大量的公文往来，层层审批的繁琐手续，行政机构的臃肿，官僚主义习气的蔓延，行政人员责任心的丧失以及整个行政机器效率的低下。另一方面，由于在中央进行决策的官员不可能对地方事务的详细情况及当地人民的利益有真正的了解，他们做出的决定也不会符合实际。中央集权制的这种弊病，托克维尔在《旧制度与大革命》中是这样描写的：“为了做到身在巴黎而能领导一切，洞悉一切，必须发明上千种审查手段。书面文件已经十分庞大，行政程序慢得惊人。我从未发现一个教区重建钟楼或修理本堂神甫住所的要求能在少于一年内获得批准，通常需要两年或三年才能获准。”⑧在这种中央集权体制下，我们很难期望看到一个比较高的行政效率和质量。因为“一个中央政府，不管它如何精明强干，也不能明察秋毫，不能依靠自己去了解一个大国生活的一切细节。它办不到这一点，因为这样的工作超过了人力之所及。当它要独立创造那么多发条并使它们发动的时候，其结果不是很不完美，就是徒劳无益地消耗自己的精力。”⑨这个结论完全适用于当代的法国社会。即使是对地方分权一直持反对态度的戴高乐的内政部长德布雷（M·Debre）也不得不承认：“中央集权是昂贵的，低效率的、无力的。官员太多，决策及执行缓慢，责任感的缺乏，这一切使国家印上了软弱无力的标志。”⑩而要改变这种情况，就必须将地方事务的决策权下放到当地人民及其代表的手里。托克维尔的这种观点，为以后法国的地方分权主义者所一致接

受。当代政治学家巴格纳(J·Baguenard)在他的《地方分权》一书中写道:“我们认为决策中心的多元化是行政效率的保证。我们期望权力的适当分散能引起责任感的发展,……对于一个行政地方来讲,……决策机构对环境的了解越详细,行政效率也就越高,就越能迅速地调动一切物质手段。”^①

应当承认,这种对地方分权的必要性的论述是有道理的。这些论点为支持地方分权的人共同接受,并成为这项政策的一个重要理论动因。但这里有一个尚待解决也是很难解决的问题:这些论点及其论据是否有足够的说服力?中央集权制是否与高效率绝对不相容?地方分权是否必然导致行政效率的提高?对这个问题,许多人,特别是一部分专家治国论者是执否定态度的。法国《权力》杂志1981年第19期的一篇文章认为:“实际上,行政效率的低落是许多因素的共同结果,与行政区域的大小没有必然联系。这些因素有:工作人员的素质,行政问题的政治化或非政治化等。那种认为引进地方分权政策便可以消除这些因素的想法是幼稚的。……在紧急情况下,一个中央集权的国家能够比一个地方分权的国家更快、更有效地解决问题。”^②特别是在当今世界上,社会事务日益繁复,日益专业化,并经常要求做出快速反应。这时我们有足够的理由怀疑那些没有受过专业培训,没有相应的经验和专业知识,缺乏全局观念的地方民选代表能否比中央集权型的行政机关更好地处理这些事务。很多人干脆认为真正的地方分权与现代社会的专业化、集中化趋势背道而驰。即使是赞成它的人,有时也怀疑会不会“参与决策的人数越多,决策错误的可能性越大。”^③中央集权制可能有种种不足。但如果我们能够适当简化行政程序,明确行政机关各部门间的职权划分,提高行政人员的责任心及职业道德,我们是否也可望拥有一个可以令人接受的行政效率?特别是现代高科技的飞速发展及其在行政部

门的广泛应用,更为这种假设增添了可能性。因此,是否应进行地方分权改革,只局限在提高行政效率这个层次上是难以令人绝对信服的。提高效率是这个改革的一个重要理由,但不是根本的,决定性的理由。对这一点,托克维尔早就做过十分雄辩的论述。实际上,他真正感兴趣的,不是“地方分权的行政效果,而是这种分权的政治效果。”^④他完全承认,如果单从效率的角度考虑,地方分权常常不如中央集权,甚至不如专制政体。但他之所以仍要不遗余力地宣扬地方分权,是因为它是促进和实现一个国家的民主,特别是自由的必不可少的手段、途径和保障。也就是说,地方分权的理论动因中,虽然有行政效率的因素,但主要的还是政治因素:民主与自由。

三

托克维尔的这种将民主与自由放在效率之上的观点得到了许多现代法国政治学家的赞同。早在1921年,巴黎大学法学教授奥户(M, Hauriou)就曾指出:“如果这只涉及到行政,那么中央集权可以为我们提供一个更习惯、更全面、更公正及更经济的解决办法。但是一个国家并不是仅仅需要一个好的行政,它还需要政治自由。”^⑤前总理、社会党前第一书记罗卡尔在1981年也表示了同样的见解:“当然,在要求地方分权的运动中,有提高行政的经济效率的考虑存在。但还有比它更深刻的原因。……对法国左派来讲,是要借此将社会主义与自由联系在一起,纠正斯大林式体制的错误。”^⑥或更明确地,如密特朗在1990年的一次讲话中所总结的那样:“地方分权本身并不是目的,它也不仅仅是对曾长期支配我国的中央集权传统的否定。它之所以重要,是因为它是自由的支柱,因为它是民主的一个工具。”^⑦

我们知道,按照民主的字面含义和原始含义,它意味着人民的权力,即全体人民都

应拥有参与对公共事务，国家事务即政治的讨论及决定的全权。这种直接式的民主在古希腊时代的雅典曾经部分地实现过。它也是一切西方民主主义者心目中最权威的民主形式。但对于面积较大、人口众多，国家事务头绪万端且日趋专业化的当代国家来讲，每天为无数件公共事务将全体公民召集在一起做决定是不现实的。目前，真正具有可行性的，只能是代议制民主，即理论上拥有国家主权的人民将该权力委托给自己选择的代表，由这些代表来表达他们的意愿，替他们做出决定。这便是西方目前所实行的制度。抛开它的虚伪性、阶级性不谈（因为最终拥有权力的只不过是资产阶级的代表而不会是全体人民的代表），这种制度在理论上也是很不完美的：它只是一种间接式的民主。尽管代表由选举产生，并受到选民的监督，但他们能否真正反映人民的意愿，代表人民的利益，是很难完全保证的。我们甚至可以说，它不过是古代原有意义上的贵族制——少数优秀分子的权力而已。因此，从纯理论的角度来讲，代议制民主或曰间接式民主永远不如直接式民主那样彻底、权威、具有合法性。

既然在目前世界上，由于种种原因人们无法在全国范围内实行直接式民主，那么它能否在一个较小的范围内得到实现？一个公社或一个市镇的事务，只与当地的居民有关，也只有他们有权决定如何处理。这个框架相对于国家来说很小，居民们对自己身边的事务也比较了解。他们完全可以直接发表意见，亲自做出决定。即使有时仍需选出代表来执行决议，他们也更容易对这些代表进行监督。这就是人们将地方分权与民主联系起来的主要原因。

事实上，对地方分权与民主之间的关系，托克维尔并没有做更多的阐述。他只是指出，地方分权有助于培养公民对公共利益、公众事务的关心，有助于提高他们参政议政的能力。它就象一所学校一样，训练他们如何行

使自己的民主权利。这种培养和训练是十分重要的，因为“在小事情上都没有学会运用民主的老百姓怎么能在大事情上运用民主呢？”^⑩为了进行这种培训，他认为即便是降低一些行政效率或质量也是可以接受的，因为这是一开始必然要付出的学费。“人民插手公共事务，往往会把事情搞得很糟。但是，不扩大人民的思想境界，不让人民摆脱陈规旧套，他们就参与不了公共事务。”^⑪就永远不会拥有行使民主权力的能力。不过，托克维尔在地方分权与民主的关系这个问题上的论述也就到此为止了。法国真正就此大作文章的，是当代的政治家和政治学家。梅尼在他著名的《法国政治辩论中的中央集权与地方分权》一书中指出：“在自由主义、共和制哲学旗帜下的对与其他自由同样重要的地方自由的呼唤，逐步形成了地方分权概念与民主理想的同一化。”^⑫莫克里（J·M·Moeckli）认为：“在一个行政地方内，当每一个人都能决定与他及他所属的行政地方有关的问题时，这就是民主。而如果是由其他地方的其他人来做决定的话，这就表明民主已经不存在了。……我们所谈的民主，是要把决策权地方化，使当地的公民及其团体真正能对与自己利益有关的事务进行讨论并做出决议。”1946年第四共和国宪法草案的总报告人则在议会中宣布：“我们强调：公共权力包括地方权力；我们强调：民主的地方权力是民主的政治权力的基础。”^⑬在地方分权改革进行了十余年后的今天，政治学家们更是到处将它与民主相提并论。萨当（P·Sadran）宣称，不论在公民学习直接管理地方事务方面，还是在他们选举官员方面，“地方分权所引起的地方民主都是完全真实的。”^⑭而波尔多政治学院地方政治研究所主任马比罗（A·Mabileau）更是将地方分权列为民主制发展的第三阶段。在他看来，法国民主制的第一阶段是雅各宾式的民主。此时尽管国家权力是民主的，但它强调的更是统一和中

央集权。民主的第二阶段是代议制民主。与第一阶段一样,虽然它在理论上是民主的,但实际上人民在选举之外并没有真正的参政、议政权,是一种“没有人民的民主。”而地方分权导致的则是民主制的第三阶段:参与制民主。它使每个公民都有可能学习和参加对地方事务的直接管理,最富有民主精神。^{②4}

为什么当代政治学界对地方分权的民主动因倾注了比托克维尔更多的情?我认为这是由民主这个概念在西方 20 世纪的模糊化和神话化所决定的。从纯理论角度看,真正意义上的民主即直接民主的优越性是肯定的。但欧美 17—18 世纪民主革命后所实行的政治制度不过是代议制民主,人民除选举外并不拥有真正的政治权力(西方的普选制也只是在二战后才基本实现)。而掌握国家权力的,是一个代表着大资产者利益的统治阶级。这种制度,与政治学经典意义上的贵族制毫无两样,或如一些西方理论家所承认的,至多可以说是亚里士多德、波利比笔下的一个“混合制政体”——君主制,贵族制与民主制的混合;议会是民主制因素的代表,而国家元首和政府则分别是君主制和贵族制因素的代表。这种代议制民主比起专制制度来讲是一大进步。但毕竟不能将其与直接民主混为一谈。不幸的是,在西方针对社会主义国家和第三世界国家的宣传中,代议制民主与直接民主的理论界限被巧妙地模糊化了。好象代议制民主便是真正本意上的民主——无人敢反对的、象征着全体人民权力的民主;代议制民主从来就是这样,没有经历过一个完善、发展的过程;这种民主的原则已百分之百地成为现实;尤其是好象这种民主没有任何弊病,从来不会失误。这种代议制民主的神话使西方在宣传战中取得了莫大的好处。也使得任何思想或政策如不和它自动挂钩便无法证明其合法性。它成为了一个图腾:谁若对它稍有非议,谁便是在反对民主,反对人民的权力,便是一个专制主义者。这种简

单化,概念化,非此即彼的美国式思维方式,真正是 20 世纪人类文化的一大灾难。而法国政治学界对地方分权的理论动因的探讨也没能逃避这种影响。

四

但对于托克维尔来讲,地方分权的主要理由并不在于增进民主,而在于保障人民的自由。他赞成代议制民主,但并不迷信它。相反,他还在这种民主制中看到了巨大的潜在危险,看到了它对公民自由的可能威胁,并把地方分权做为一项防止这种危害,抵御这种威胁的重要手段。

在托克维尔那里,民主与自由是有着明确区别的,民主制的主要内容是平等,是人与人之间身份的平等。它既是民主制得以诞生的条件,又是民主制带来的结果。它是民主社会中的“一件根本大事,而所有的个别事物则好象是由它产生的。”^{②5}民主社会就是“以人人地位平等为基础的社会政治秩序。”^{②6}但是这种民主,特别是这种民主制下的平等,并不简单地等同于自由。“虽然如无完全的自由,人就不能绝对平等,而在平等达到其极限时又会与自由融合,但我们还是有理由把两者区分开来。”^{②7}因为自由并非某一特定的社会,包括民主社会的专制,而民主制虽然完全可能导致自由,却并不能保证自动导致自由。处理得不好,它甚至可能构成对自由的威胁。“一种极为高度的平等,可能与或多或少有点自由的制度,或与完全没有自由的制度顺利地结合在一起。”^{②8}而“在任何时代都是危险之物的专制,在民主时代尤其令人可怕。我们不难看到,在这样的时代,人们最需要的是自由。”^{②9}因此,在托克维尔的心目中,民主有别于自由。而对西方代议制民主的迷信也不存在。

为什么民主,特别是民主制下的平等可能构成对公民政治自由的侵害,甚至导致专

制和暴政？托克维尔认为，简单地讲，是因为平等带来了人与人之间的相似及互相隔绝，人民力量的分散及自然而然的软弱。个人变得日益渺小无力。只重视自己的物质利益而不再关注社会事务和全体的幸福。另一方面，社会中政治权力迅速单一化，集权化。在平等的民主社会中，过去贵族的特权消失了；地方的自治权让位给了中央的统一管理；旧制度下的司法相对独立不见了；行会也被取消了。因此，一切在旧制度下中央与人民之间的次级权力，这些虽然本身可能不平等，但却可以构成对专制的抵制及对人民自由的某种保障的次级权力都不存在了。我们只能见到一个强大的、组织严密的、全能的、无处不在的、集权的中央权力。总之，“在民主国家，每个人都是非常软弱的。但代表众人并统治众人的国家却是非常强大的。任何国家的公民都不会象民主国家的公民那样看来渺小。任何一个国家都不会象民主国家显得那样强大。”^⑩这种代表了多数的意愿而显得天然合法，不受限制的权力，完全可以导致自由的毁灭。在托克维尔看来，“政治自由来因于国家弱小，而非来因于国家本身。”^⑪而本身过分强大的民主权力倒可能成为“多数的暴政”。他认为，一切权力只要过分强大，只要没有限制，就必然会变质。在这点上，代议制民主并不例外。“当我看到任何一个权威被授以决定一切的权利和能力时，不管人们把这个权威称做人民还是国王，或者称做民主政府还是贵族政府。……我都要说，这是给暴政播下了种子。”^⑫因此，当务之急不在于探讨一个过分强大的，中央集权的权力的性质，而在于对它进行一些必要的限制。为此，托克维尔设计了种种措施：司法的独立，人民的新闻自由、结社自由……，而尤为重要是地方自由。这也是他大力鼓吹地方分权的根本原因。

托克维尔谈道：“我认为地方分权制度对于一切国家都是有益的，而对于一个民主的

社会更是最为迫切的需要。……没有地方分权制度的民主政体，不会有抵抗这种灾难（指暴政）的任何保障。”^⑬地方分权和地方自治，“既限制着多数的专制，又使人民养成爱好自由的习惯和掌握行使自由的艺术。”^⑭而“乡镇组织将自由带给人民，教导人民安享自由和学会让自由为他们服务。在没有乡镇组织的条件下，一个国家虽然可以建立一个自由的政府，但它没有自由的精神。”^⑮这也就是他那著名的“地方分权是人民自由的学校”的命题的由来。我们可以清楚地看到，对他来讲，政治自由的价值远远高于代议制民主。而他主张实行地方分权的核心理由，既不在于提高行政效率，也不在于促进民主，而在于保障自由。

法国当代政治学界，尽管未必同意托克维尔对代议制民主的不信任感，但在地方分权可以保障自由这一点上是继承了他的思想的。梅尼指出：“地方自由已经与集会自由，出版自由等一样，成为自由这个概念的一个固定的组成部分，成为共和制对君主制的胜利的一个象征了。经过一个世纪来的混合，地方分权与政治自由之间已经建立了紧密的，明确的联系。”^⑯巴格纳希望“地方分权能够通过多元化倾向的加强而深化我国的自由。”^⑰吕歇尔父子则指出：“地方分权是对国家的无限控制的一种抵制。托克维尔及蒲鲁东已经注意到地方自由的发展是对国家的过分权力及社会的齐一化倾向的宝贵的解毒剂。在今天，在公共权力已经干涉到人民生活的一切领域的情况下，这种解毒剂就更是不可或缺的了。”^⑱而1982年3月2日国民议会通过的决定开始地方分权的法案也就被顺理成章地冠之以《大区、省及公社的权利与自由》法。

五

现在谈论法国地方分权改革究竟在多大

程度上促进了地方自由和地方民主还为时过早。通过一系列的措施，各级行政地方的自主权确实是扩大了。但这些权力真正落到了人民的手里吗？法国地方生活中真正出现了“参与制民主”吗？从目前能够观察到的事实来看，实际上是那些经常身兼数职的地方官员——市长、省议会议长及议员们从中得到了好处。他们利用地方权力的扩大加强了自己的实力和地位。而绝大多数选民仍被排斥在地方事务的决策过程之外。梅尼在1992年的《权力》杂志中尖锐地批评道：地方分权改革十年后的法国成了一个“领主共和国”。地方官员们已经很象过去的封建领主了。洪丹(J. Rondin)则认为地方分权不过是新贵族们的加冕仪式：“它所创造的形势的特征便是权力在一个人手中的积聚和广大群众对地方事务的毫不知情。”^⑳托克维尔对地方分权所寄予的厚望还远未成为现实。

但是，这些批评都只说明了地方分权改革仍需改进和完善。没有人试图否定地方分权的理论动因，更没有人要否定托克维尔对它们的论述。一个思想家的理论能在100年之后仍得到各派的肯定，能够如此完整地成为法国地方分权改革的理论基础，确实证明了它的价值和生命力。

注释：

- ① 见雷米松(E. Herichon)：《地方分权》，1983年，第56页。
- ② 包迪诺(P. Bodineau)：《地方分权史》1993年，第111页
- ③ 《世界报》1986年3月20日特刊，第15页。
- ④ 《地方分权的回顾与展望》编写组：《理性时代，地方分权》1993年，第5页

- ⑤ 戴高乐：《讲演及书信集》第五卷1970年，第271页
- ⑥ 见密特朗1981年7月15日在部长会议上的讲话。
- ⑦⑲⑳ 每尼(Y. Meny)：《法国政治辩论中的中央集权与地方分权》，1974年，第51—52，33，30页。
- ⑧㉑托克维尔：《旧制度与大革命》(商务印书馆)1992年，第102，59页。
- ⑨⑭⑮⑯㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝托克维尔：《论美国的民主》，(商务印书馆)，1993年，第100—101，105，107，279，4，621，621，630，573，179，289，106—107，332，67页。
- ⑩ 德布雷(M. Debre)：《共和国的覆亡》，1947年第42页。
- ⑪㉞巴格纳(J. Baguenard)：《地方分权》，1980年第75—76，75页。
- ⑫ 怀特(V. Wright)：《一个英国雅各宾党人的问题》载于《权力》杂志(Pouvoir)1981年第19期
- ⑬㉟F. Luchair et Y. Luchair：《地方分权法》，1983年，第23，21页。
- ⑮ 奥户(M. Hauriou)：《行政法细节》，1921年，第109页。
- ⑯ 见罗卡尔(M. Rocard)：《大区：左派的一个新见解》，载《权力》杂志81年第19期。
- ⑰㉡转引自萨当(P. Sadran)：《地球村时代的地方民主》，1992年，第55，56页
- ⑳ 莫克里(J. M. Moeckli)：《权力与责任的结合：地方分权与计划》载《为了》杂志(Pour)1979年1—2月号
- ㉑ 《政府公报》1946年4月号第19，22页。
- ㉒ 见马比罗：《迟到了的地方分权》载《法国笔记》1992年5—6月号
- ㉓ 洪丹(J. Rondin)：《贵族的加冕礼》载《地方分权的法国》1985年，第299页。