

德国行政区划与层级的现状与启示

陈 承 新

内容提要:德国目前的行政区划主要包括联邦、州和地方,一些州和地方层级之间设有特别行政区划。政府机构相应分为联邦政府、州政府和地方政府,州与联邦具有双重权力关系,地方层级设置则由各州依据自身特点决定。德国行政区划与层级的历史沿革几乎与欧洲的政治变动同步发展,深受法治传统和法律体系影响,秉承地区自治的原则传统,通过区域规划与区域政策革新区划层级,同时行政层级与财政层次不对应。这启发我们重新审视区划设置的合法性和层级设置的合理性问题,并在地方自治、区域规划及行政体制和财政体制关系方面获得借鉴性思路。

关键词:德国;行政区划;层级

行政区划与层级的革新涉及府际权责重新划分及相应的经济社会发展、财税运行、干部管理等一系列复杂问题,需要谨慎而行。“十二五”是行政管理体制改革攻坚期,中国行政区划与层级改革面临前所未有的契机和挑战。推进行政区划与层级的比较研究有助于为当前行政区划改革提供借鉴思路。本文将讨论德国行政区划(Verwaltungseinheiten)与层级的现状,及其变化的特点,并探究对中国的行政区划与层级改革的借鉴和启示意义。

一、德国行政区划与层级的现状

德意志联邦共和国是一个典型的中欧国家,实行联邦制,其政府机构分为三级:联邦政府、州政府和地方政府。其地方政府分为县市政府和乡镇政府,地方政府遵循自治原则,而乡镇则是德国最基层的地方自治单位,但它不是州政府的下属行政单位。参见自绘图 1。

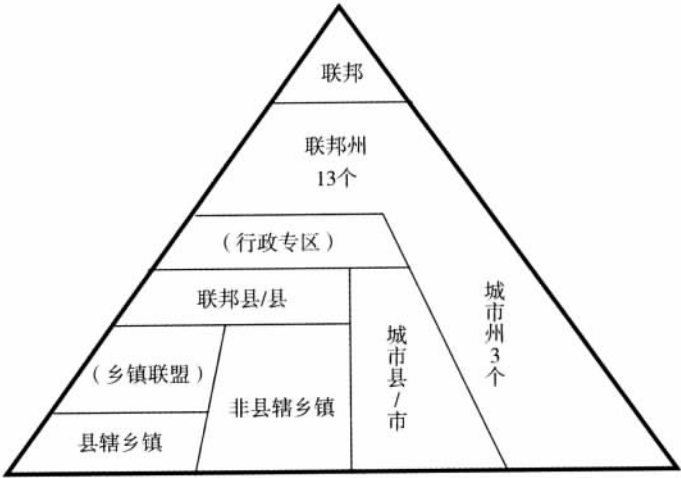


图 1

(一) 德国行政区划与层级的设置状况

为便于分析,笔者依据 Statoids 数据、行政区划网资料及同创同德移民网的相关资料表述,整理绘制了表 1。^①

表 1

| 州 | 州府 | 二级区划与层级 | 面积 (km ²) | 1991 年人口 | 2002 年人口 | 2003 年人口 |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|------------|------------|------------|
| 巴登—符腾堡 Baden-Württemberg | 斯图加特 Stuttgart | 4 区 9 市 35 县 | 35,751.65 | 10,001,840 | 10,661,000 | 10,670,000 |
| 拜恩(巴伐利亚) Bayern | 慕尼黑 München | 7 区 25 市 71 县 | 70,549.19 | 11,595,970 | 12,387,000 | 12,392,000 |
| 柏林 Berlin | 柏林 Berlin | | 891.75 | 3,434,000 | 3,392,000 | 3,392,000 |
| 勃兰登堡 Brandenburg | 波茨坦 Potsdam | 4 市 14 县 | 29477.16 | 2,542,723 | 2,582,000 | 2,577,000 |
| 不莱梅 Bremen | 不莱梅 Bremen | 2 市 | 404 | 683,684 | 662,000 | 663,000 |
| 汉堡 Hamburg | 汉堡 Hamburg | | 755.16 | 1,668,700 | 1,729,000 | 1,732,000 |
| 黑森 Hessen | 威斯巴登 Wiesbaden | 3 区 5 市 21 县 | 21,114.72 | 5,837,330 | 6,092,000 | 6,088,000 |
| 下萨克森 Niedersachsen | 汉诺威 Hanover | 8 市 38 县 (含汉诺威地区) | 47,618.24 | 7,475,790 | 7,980,000 | 7,983,000 |
| 梅克伦堡—前波美拉尼亚 Mecklenburg-Vorpommern | 什未林 Schwerin | 5 县 | 23,174.17 | 1,923,959 | 1,745,000 | 1,739,000 |
| 北莱茵—威斯特法伦 Nordrhein-Westfalen | 杜塞尔多夫 Dusseldorf | 5 区 23 市 31 县 | 34,083.52 | 17,509,866 | 18,076,000 | 18,071,000 |
| 莱茵兰—普法尔茨 Rheinland-Pfalz | 美因兹 Mainz | 12 市 24 县 | 19,847.39 | 3,821,235 | 4,058,000 | 4,054,000 |
| 萨尔 Saarland | 萨尔布吕肯 Saarbrücken | 1 市 5 县 | 2,568.65 | 1,072,963 | 1,065,000 | 1,063,000 |
| 萨克森 Sachsen | 德累斯顿 Dresden | 3 区 6 市 17 县 | 18,413.91 | 4,678,877 | 4,349,000 | 4,337,000 |
| 萨克森—安哈尔特 Sachsen-Anhalt | 马格德堡 Magdeburg | 3 区 3 市 21 县 | 20,445.26 | 2,823,324 | 2,549,000 | 2,540,000 |
| 石勒苏益格—荷尔斯泰因 Schleswig-Holstein | 基尔 Kiel | 4 市 11 县 | 15,763.18 | 2,648,532 | 2,817,000 | 2,817,000 |
| 图林根 Freistaat Thüringen | 埃尔福特 Erfurt | 6 市 17 县 | 16,172.14 | 2,637,261 | 2,392,000 | 2,385,000 |
| 16 个州 | | | 357,030.09 | 80,356,054 | 82,537,000 | 82,503,000 |

^① 参见 Administrative Divisions of Countries (“Statoids”), <http://www.statoids.com/statoids.html>; <http://www.xzqh.org/waiguo/europe/2007.htm>; <http://www.tctd.net/>。凡此后文中涉及表内地名的不再列出德文名。

从表1可以看到,人口规模在1000万以上的州有3个——巴登—符腾堡、拜恩(巴伐利亚)、北莱茵—威斯特法伦,人口规模在100万以上的州为12个,人口规模在100万以下的是不莱梅州。面积在10000平方公里以上的州有12个,其中巴伐利亚州最大;面积在1000平方公里以上、10000平方公里以下的州只有萨尔州;面积在1000平方公里以下的州有3个——柏林、不莱梅、汉堡,其中不莱梅最小,这也正是德国境内仅有的3个城市州。

(二) 一级行政区划的职能定位: 州与联邦的双重权力关系

由于德国领土上的小公国一直主宰着各自的文化活动,有各自的文化传统,各州宪法保证了这种地方办文化的历史特色,由此形成了传统的立法、行政、司法“横向”权力分配和联邦与州之间的“纵向”权力分配的双重权力分配:在立法方面联邦拥有绝对权,在行政管理上主要由州负责,在司法方面联邦和州相互交织。州和联邦一样都拥有各自的议会、政府和法院,州议会也拥有州的财政预算立法权,但首先要完成法定支付义务。州政府主要负责相应的立法并行使行政和财政职能。州法院同时执行州法和联邦法。除海关、军队管理等少数联邦机构外,联邦法律的执行都掌握在州的各个部门,联邦政府只起监督作用。在德国,只有不到10%的公共部门工作人员属于联邦(反映了联邦级别十分有限的行政职能),大约50%的工作人员属于州(大部分是教师和警察),而州政府工作人员所占的比例却达到约40%,并且都处于当地十分重要的职能领域^①。概言之,一方面州形成一个拥有有效立法权和行政权的强有力区域;另一方面州政府还负责完成由国家“委托”的行政任务。由于国家监管严密,这种在其职权范围内的“委托”事务,在一定程度上“整合”进国家行政部门中,形成独特的州与联邦的双重关系。

在长期的实践过程中,联邦与州的权力分配实际上不断处于调整之中,如超越地区性领域的立法权越来越集中在联邦,而地方上的事务则让州共同参与。^② 尽管联邦需要时时照顾州的权力,但是,作为一个联邦制的国家,德国实行的是三级政府管理体制,联邦作为中央层次的政府采用总理负责制,各部长只对总理负责,总理对议会负责,因此,德国总理的权限要比其他欧洲国家总理的权力大。相应的,联邦总体对州拥有的权力很大,而且有日益扩大的趋势。

(三) 二级行政区划的层级与职能定位

德国的二级行政区划是县市和乡镇。每个州基本被分成不同的县以及县级市或称城市县。乡镇是联邦德国最小的独立行政区划,来源于中世纪获得的城镇权,或者因为在当代的重要性而被赋予镇的资格。柏林和汉堡作为城市州不再被细分为乡镇,而不莱梅州被分为不莱梅城和不莱梅港城。地方是乡镇、非县辖市、县辖市和县级的行政机构,以及为完成专项任务而特设的联邦和州管理下的下级机构。一些较大的市就呈现出一种融合县、镇职能于一体的城市县单一层级治理结构,这是德国地方政府结构中存在的一个重要的例外。地方政府不是联邦体系中的一个独立层级而是州政府的一个组成部分。^③ 地方行政是独立法人,是法人团体,有自己的法规、单独的预算和自己的官员、职员和工人。

① 参见赫尔穆特·沃尔曼《在连贯和变革之间实现地方政府现代化——基于英国、瑞典、法国、德国、西班牙和匈牙利六国的跨国比较》,《经济社会体制比较》,2008年第6期,第83页;Sven Leunig, Die Regierungssysteme der deutschen Länder, 2007。

② 如1965年“联邦地区规划法”对地区规划的原则和目的做了规定。该法由联邦、州和地方共同负责执行,而后的1975、1985年颁布的联邦地区规划由州执行。欧盟成立后又增加了联邦和州在欧盟发展过程中应起的作用的法律条款。

③ 下述有关德国地方政府的知识梳理源于笔者的实地调研,并参考了赫尔穆特·沃尔曼《德国地方政府》,北京大学出版社,2005年版。

(1) 县市与州的职能关系。德国的县市在职权上具有双重性,一方面执行州政府委任的行政任务,一方面有权对地方事务进行自治。地方事务分为州法规定的强制性任务和自愿性事务^①,联邦政府和州政府在实际确定强制性任务上处于强势地位。与欧洲其他国家相比,德国地方政府承担的职责有一个重要的例外,那就是地方政府不负责教育和治安,因此地方政府对于中小学的责任仅限于办学的技术层面,负责治安的警察系统也是在州政府的控制之下。

由于德国的行政管理和财政层次是分离的,地方各级政府职责的明确划分为确定各级财政支出责任提供了基本依据。在州和乡镇之间有区、县和县级市三个层次,但是作为财政层次就是州和乡镇。县不是独立的财政单位,但是它是一级行政单位,负责管理区划等方面的事务。县市的经费来自税收、各种收费和贷款,有些专项活动经费来自州或联邦政府。地方政府是否应该从联邦和州政府的财政分配和拨款中获得补贴,又在何种范围内可获得这些补贴,已经成为地方政府与联邦和州政府关系中最关键的冲突因素。

(2) 乡镇与县市的职能关系。乡镇是对基层地方政府的一般称呼,也可以称为社区。一个地方政府是被称为镇还是乡首先由人口决定,中等规模或较大规模的为镇,而较小的为乡,乡通常位于农村地区,而镇尤其是较大的镇和市则构成了典型的城市区。大约 88% 以上的人口生活在城市地区或城市化的乡镇。

乡镇是德国最基层的地方自治单位,是比县市更为独立的行政单位。因为乡镇在法律性质上不属于州政府的下级行政机构,而且组成县市的各个村镇地区的自治团体是一个独立的法人社团,在法律范围内享有完全的自治权。^② 乡镇自治的权限主要体现在地方性的社会管理和公共服务领域。从乡镇的职能看,它有权处理一切地方公众事务和公益事务,也承担县市委托办理的事务。其行政开支主要依靠州和县市拨款,居民税款、管理收费和多镇投资收入也是重要来源。20 世纪 60 年代以来的区域改革给地方建制带来很大变化。为合理安排行政经济和生活区域,县市和乡镇进行了全面调整,县市、乡镇数大幅下降。^③ 改革提高了地方政府的行政效率,并加强了地方自治。统一后地方政府又面临着诸如帮助就业、保护环境等更艰巨的任务,地方自治的任务和经济负担对地方自治制度是一个严峻挑战。

乡镇并不从属于县,原则上对其边界范围内的所有事务负全责;但是作为基层地方政府,乡镇是否确能应对全部“地方事务”,还取决于它的组织、人事和财务状况。如果一些地方事务超越了一个乡镇的处理能力之外,作为高一级的县级地方政府就会被要求有义务介入,承担起这部分职能和义务。

(3) 特别行政区划。德国行政区划与层级的一大特色是在州和地方层级之间还存在一些特别的区划单位。

为了方便管理,行政专区作为介于州和县之间,拥有部分管理职能的中级行政区划单位一直存在于德国。不同的州,行政专区的管辖不尽相同。在消除官僚主义的理念引导之下,废除行政专区设置的呼声不断,并且建议由行政专区行使的职能改为州政府建立专门的管理机构和乡镇政府各自分担。但是,这样的观点也受到一些人质疑,他们担心乡镇政府过多的牵涉进专门事务会丧失乡镇本身的独立性。目前,行政专区仍存在于联邦德国的五个面积最大的州中,提供行政

① 自愿性事务的执行范围大致包括六个方面:公共安全和秩序,公共交通和地方道路建设,城市建设和基础设施,自然与环境保护,营业法规和价格体系以及偿付等方面的事务。

② 冯春萍《德国联邦、州和地方的关系》,《中国方域(行政区划与地名)》,1999 年第 1 期。

③ 仅 1968—1978 年间,原西德境内的县从 420 个降到 237 个,市从 139 个降到 91 个,乡镇从 24000 降到 8500 个左右。

和运行支持。除了行政专区,还有为了地区合作而组成的地区联盟等形式。此外,在一些州的县和乡镇之间还存在着乡镇联盟,其位格与行政专区比较相似,是拥有一定管理权限的职能部门,有利于乡镇间组织合作或者为小城市提供行政和运行支持。

值得指出的是,鉴于联邦体制的两层结构,地方政府在国家构成上被视为州的一个组成部分。长期以来,乡和镇一直努力通过一些策略试图达到提高它们在政府制定决策中的影响。它们首先于20世纪早期建立了三个地方政府协会,根据联邦制的原则,在联邦与州中均设有组织机构。这些协会在联邦共和国中具有较大的影响。近年来,地方政府协会不断努力,加强其在政策制定体系中的正式地位,如争取联邦议会中的一些议席,但其努力一直遭到州政府的阻拦,因为州政府希望维护其在政府架构中的优势地位。为了解决这种长期交织存在的矛盾,20世纪70年代中期,德国政府出台了相关的条款,以确保地方政府协会在联邦以及州议会立法程序开始之前的初期阶段所扮演的建议者角色的法律地位。

二、德国行政区划与层级的特点探析

剖析德国行政区划与层级变革的历史与现状,可以归纳出现行德国行政区划与层级的几大主要特点。

(一) 同步体现欧洲政治发展的阶段特征

德国行政区划与层级的每一次变革,几乎都与欧洲的政治变动同步发展,生动映射了欧洲政治发展的阶段特征,被一些人誉为“欧洲行政区划改革的典范”。

第一,新兴资本主义兴起与德国建立及扩张。后发而缓慢的资本主义经济使德意志与欧美先进国家拉开了距离。19世纪初,法国大革命的震撼和拿破仑统治对德意志封建关系的打击,以及随之的一系列资产阶级改革,为发展资本主义工业创造了有利条件。工厂手工业的广泛发展为机器生产准备了物质技术基础。农奴制改革大大加速了资本原始积累的进程。广泛利用和吸收英国机器和外国的新技术,拿破仑战争时推行的大陆封锁政策,以及战后普鲁士政府被迫实行保护关税保护政策等,直接刺激了德意志工业的增长。德意志从19世纪30年代开始的工业革命和五六十年代的农业资本主义改造,使德国得以跻身欧洲先进资本主义国家的行列,而国家的分裂状态和统一国内市场的缺乏也成为德意志资本主义经济进一步发展的严重障碍。对此,通过普鲁士俾斯麦的“铁血政策”和德丹、德奥、德法三大王朝战争,德意志各邦国统一,中央集权的德意志帝国诞生。德意志帝国建立后,统一的国内市场随之形成,德国资本主义经济活动高速发展,赶超英法成为世界上最发达的工业国之一,并开始了争夺世界霸权的斗争。

第二,第一次世界大战后德国的领土及区划变动。1914—1918年的第一次世界大战是帝国主义国家为了瓜分世界,重新分割殖民地、金融资本的势力范围等而以欧洲为主战场进行的斗争,以德奥集团战败告终。战后签订的《凡尔赛和约》缩减了德国1/8的领土和区划,一定程度上加强了法国在欧洲大陆的地位,巩固了英国在地中海的霸权地位,扩大了美国的扩张范围,加强了日本在远东的地位,但没有根本解决世界和平问题,反而为二战策源埋下了伏笔。

第三,第二次世界大战结束与德国分裂。德国目前的州是第二次世界大战结束后在被占德国基础上重新划分的结果。美、英、法三国的统治集团不愿在建立统一的民主德国的基础上重新统一德国,而是追求保持德国的分裂状态,使德国的这一部分和另一部分对抗,把德国变成自己在欧洲的军事基地。为此,占领区各划其属,调整内部行政区划,作为组建地方政权的基础。

第四,冷战结束与两德统一。20世纪80年代中后期,东西方关系发生转折。美苏双方经过长

期的军事对抗和大规模的军备竞赛,都面临不同程度的经济政治困难,需要缓和国际局势,集中力量解决国内问题,东西方关系进入一个新的缓和时期。欧洲局势受其影响,集团意识淡化,欧洲整体意识抬头。^① 联邦德国抓住时机,开始积极而谨慎地调整东方政策,利用苏联放松控制东欧的现实,大力发展同东德的政治、经济关系,并依靠雄厚的经济实力促使东德共同推进两德统一。在统一行政区划的内部问题和德国的联盟归属、德波边界的外部问题解决后,两德正式实现统一。

第五,欧洲整合深化与德国联邦制改革。自从两德实现统一至今,德国的行政区划与层级改革和欧洲的整合密切相关。两德统一的法律依据——《基本法》第23条“加入条款”从此以后被“欧洲条款”替代,内容在于规范联邦与州参与欧洲事务的权限,体现了两德统一与欧洲整合之间特有的联系,提供了一个界定设计欧洲政策的国家目标以及联邦让渡主权的新基础。据此,各联邦州可以被整合到涉及欧洲事务的决策过程中来,并能通过联邦参议院影响决策。^② 当然,也正因为联邦议会和联邦参议院的权限缠绕在一起,代表州利益的参议院能够在相当程度上束缚联邦,导致联邦政府在欧盟难以有所作为,^③ 积极致力于推动欧洲整合的德国于是提出联邦制改革。

(二) 深受严谨的法治传统和庞大的法律体系的影响

德国是一个法律至上的典型法治国家,自1871年建立德意志帝国开始,就逐步形成了一整套的法律管理体系,至今已延续了150年左右。任何公共行为对法律的认可程度和依赖都很深,这种法律程序操作的观念及其模式可谓根深蒂固。^④ 德国政府架构体系及地方政府关系的确定有着严密的法律条文的规范。

第一,魏玛宪法的奠基作用。1919年2月6日,国民会议在图林根小城魏玛召开,社会民主党同中央党和民主党合作形成“魏玛联盟”并组建联合政府。国民会议制宪规定德国实行联邦制,各州有自己的议会、政府、宪法和警察,并保留相当自主权。各州必须采用共和政体,外交、国防、殖民、货币、财政等权都归联邦政府。联邦立法高于各州立法,总统有权使用武力迫使各州政府遵守联邦宪法和法律,联邦政府有权变更各州疆域或设立新州。宪法完全取消了普鲁士州的特权。魏玛宪法为德意志联邦共和国的联邦政体和行政区划奠定了法律基础。

第二,大陆法系的传统。德国的行政区划模式也可以称为大陆模式,是在罗马—日耳曼法系的基础上确立的,特点就是有一整套严格的法律规范和划分标准,等级体系明确,管治方式划一。《基本法》对行政区划的调整作了全面而严格的规定,如第29条第3款规定,“州领土的变动应通过这些有关州里举行的公民投票表决;如果在要修改同有关州的隶属关系的部分领土内以2/3的多数同意调整时,那么对此项否决可不予考虑,除非有关州的整个领土内有2/3多数否决调整”。根据1951年公民投票将符腾堡—巴登州、符腾堡—霍亨佐伦州、南巴登州合并为巴登—符腾堡州的表决结果,巴州才于1952年正式成立。1957年萨尔因1955年公民投票拒绝自治并脱离法国而宣布接受联邦德国宪法,成为第11个联邦州。1996年5月,关于柏林和勃兰登堡州合并的提议,则因为勃兰登堡州没有达到25%的宪法规定最低赞成票而流产。

第三,区域发展的法律基础。德国的法律体系比较发达,除了《基本法》的规定外,各州宪法

① 孙炳辉、郑寅达编著《德国史纲》,第441页,华东师范大学出版社,1995年版。

② 参见辛蕾《德国联邦制改革与欧洲整合深化——联邦与州面临创新挑战》,朱绍中主编《德国在扩大的欧盟中》,第161页,同济大学出版社,2006年版。

③ 联邦德国政府在执行欧盟司法框架决议时,联邦德国的立法过程及其特点使政府的行动能力深受限制。

④ 广义来看,规范政府的法律网络十分完备,如德国基本法、行政程序法、法院组织法、宪法法院法、行政法院法、财政法院法、劳工法院法、各种诉讼法以及各级各类行政机关活动的细小规定等。

大都强调地方自治功能并规定了应受保障的地位,为地方间开展合作奠定了法律基础与保证。德国在第二次世界大战后逐步实行政治民主化,《基本法》和地方自治法规确立了联邦—州—地方的分权体制。《基本法》第28条第2款规定“乡镇必须被保证享有就所有地方事项在实定法所设定的框架内,以自己的责任加以处理的权利。县也应在法律所设定的任务范围内,依法律之规定享有自治之权利。”各州宪法进一步规定了相关内容。实行均衡发展是德国区域发展战略的重要原则,《基本法》第72条明确规定“要在全各地实现均等化的生活水平”。有关当局在处理涉及区域发展问题时必须遵循这一原则。德国的府际合作的基本内容通过政策法律的形式加以规范,体现了很强的制度刚性与法制色彩。

(三) 一直秉承地区自治的原则传统

德国的地方自治可以追溯到中世纪自由城邦的特权,但真正意义上的德国地方自治制度是由19世纪普鲁士自由改革派施泰因草拟《普鲁士市政宪章》后逐步建立起来的。此后,公民在地方自治中的各项权利逐步得到加强,地方自治在魏玛共和国时期被写入宪法。1935年,德国第一次制定了统一的《德国市镇自治法》,中断了原有的多样化地方自治传统。从第二次世界大战后的分区占领到德国统一,德国的地方自治传统又得以延续,并形成了各具特色的地方自治模式。德国地方自治乡镇的组织模式不尽相同,随着各州改革的铺开,以乡镇长直选和乡镇长居于强势地位而著称的南德乡镇代表大会制普遍实行于德国各州,原有的多样性自治模式在德国已不复存在^①。

如前所述,现在德国的地方自治组织是县市和乡镇;在地方自治组织之间,如一些州的县和乡镇之间,还存在乡镇联盟等特别的行政区划职能部门,拥有一定的管理权限,有利于乡镇间组织合作或为小城市提供行政和运行支持。

德国地方自治的法律可分为德国宪法、法律和规章三个层次,《基本法》提供了地方自治的宪法保障;各州制定的地方自治法律则详尽而全面,因而留给地方自治组织的自主立法空间比较小;地方自治组织订立的规章大部分与居民的切身利益密切相关。值得指出的是,德国地方政府自治的程度体现它的传统地方自治原则,就是根源于《基本法》第28条第2款的“一般能力条款”,通过法律区分了自治的强制性任务和自愿性任务,^②被视为地方自治的制度保障,不仅受各州政府和议会的尊重,而且也联邦政府所遵循。这种基于“一般能力条款”进程上的地方政府自治原则和英国的所谓“越权无效”原则形成鲜明的对照^③。

(四) 通过区域规划与区域政策激活、革新行政区划与层级

为了实现地方合作和区域整合发展,德国的一项主要举措不是立足于变更行政区划和层级,而是通过有法律基础的区域规划^④来激活革新现行的行政区划与层级,调整和改善现有的行政管理幅度和层级的关系。德国区域规划最主要是解决两个问题:一是解决各方在空间布局或用地上的冲突,将各方的用地需求协调好;二是缩小地区差距,使各种公用设施的空间分布既有利于效率的提高,也虑及条件较差地区的特殊要求。

① 参见中海平《通过基层自治发展基层民主——来自德国的启示》,《法学》,2007年第12期。

② 一般能力条款规定,乡镇某种程度上也包括县,有权对与地方社区有关的自身事务做出决定,地方自治权的行使也是在“现行法律的框架内”进行,地方政府的最高决策权利由民主选举产生的地方议会行使,但地方政府的自治要服从于州政府的监督。

③ 在“越权无效”原则下,英国地方政府只能行使由议会明确的具体法案所赋予的职责和权力。

④ 区域规划是跨行政区的规划。区域按一定地域的自然条件、社会 and 经济发展状况划分。德国按照社会经济状况的同质性将全国划分成100多个区域。

在德国的规划体系中,只有区域规划层面是跨行政区的规划。德国大部分州的区域地理空间涉及3—5个县和2—3个城市,由区域的规划协会承担区域规划任务。区域规划在德国规划体系中具有承上启下的意义。一方面,德国的区域规划以《联邦区域规划法》^①为法律基础,州一级和专区的规划还要遵循本级的区域规划法,县市和乡镇的规划还要遵循《联邦建筑法》。区域规划的地方超越性使得它必须遵守法律赋予它的权限,但另一方面,宪法同时也赋予了地方自治权。因此,规划的实施重在建立一种在国家、区域和地方自治之间的协调机制。州的专业规划和区域规划在宏观层面并不会产生本质的冲突,区域规划仅对专业规划制定有参与权。专业规划的垂直管理和协调往往在联邦和州的层面进行,区域规划则辅助为上级规划部门提供能够使协调取得一致的区域信息和政策以及彻底研究妥协的可能空间,并通过建立市民参与的各类专业论坛来影响专业规划。

德国的区域规划组织类型多样^②,通过规划协会的组成兼顾各城镇利益,兼顾国家和区域的利益;既最大限度地体现多数公民的意志,又避免了大城市可能主导区域规划的倾向。为区域的横向联合提供法律依据。具有至上而下的监督机制。20世纪90年代以来,随着中西欧洲的统一,国家竞争逐步转向区域的竞争,德国的区域规划也发展到区域管理层面。区域管理是基于一定的区域发展的目标模式而制定的发展过程和由此导出的行动纲领。在这里“区域”是由最小的地域单位“镇”组成的地理空间单位,空间的大小界定与区域战略和行动有关。^③区域管理组织是地方在区域层面上自我组织的一个与区域横向协调为核心任务的网络组织,涉及到不同的州,不同的地方政府、经济、社会、科学教育和企业;组织结构可以虚实结合,充分利用现有的管理系统的资源,再由专门机构将所有会员和单位联结形成一个网络,投入少而效率高。^④

德国革新行政区划、促进区域发展还通过制定和实施区域政策,即区域经济政策来实现,表现为扶持“问题地区”的一系列政策措施。其政策目标主要有三个:一是激活条件不利地区的发展潜力,为全国经济增长作贡献;二是减少产业结构单一地区的脆弱性,以避免经济波动;三是缩小地区差距,实现全国各地区生活均等化。未来,德国区域政策的走向将立足于:与欧盟的结构基金一道继续扶持原东德地区。进一步明确重点以应对有限财力;进一步提高扶持的效率。

(五) 行政层级与财政层次不一一对应

在大部分联邦制国家,州(省)是基本的自治单位。州自治主要体现为州的重要事务由本州人民决定,而联邦所拥有的权力理论上只是州对国家权力的让渡;联邦(中央)政府无权改变州(省)一级的行政区划,包括决定省府这样的事情。^⑤德国也不例外。

德国认定行政层级和财政层次的设置依据的是不同的原理,行政层级的设置是出于管理的需要,财政层次的设立则需要考虑到地方公共产品供给的规模效益和对地方政府的财政激励机制问题。因此,德国的行政管理和财政层次是分离的,行政层级往往多于财政层次。在州和市镇之间有区、县和县级市三个层次,但是作为财政层次就是州和市镇。县不是独立的财政单位,但是它是

① 《联邦区域规划法》自1965年通过以来,已多次修改,其法律基础是《基本法》的第72条(为了达到实现各地区生活条件均等化的目的,联邦可以就此方面进行立法)和第74条(联邦有权对区域规划作出框架性规定)。

② 区域规划组织大都是由国家与地方政府共同组建的公共机构即规划协会来完成国家和地方的共同任务,主要类型有:属于州政府的职能部门,由州政府以及相关若干县和地方政府共同组建的组织;若干个县和城市联合组建的组织,属于一个行政地区政府的职能部门以及非政府组织。

③ 参见李远《德国区域规划的“区域管理”及其组织结构》,《城乡建设》,2006年第2期。

④ 由于城市网络不像区域规划组织是国家规划体制的一部分,因此国家对其的影响力只能通过法律法规而非行政渠道。

⑤ 朱秋霞《行政区划与地方财政体制:几个相关的理论问题》,《经济社会体制比较》,2005年第1期。

一级行政单位,负责管理一定的事务,主要是区划方面的任务。对人民生活有直接影响的是交通事务,县范围内的交通事业由县负责规划和管理,所需要的经费由州根据预算需要直接配给。

为了实现联邦、州和地方在财政收入分配中的相对均衡,避免因少数州或地方财政赤字过大而影响局部乃至国家整体经济发展,也为了兼顾三级之间的利益,德国实行两类财政平衡方式。^① 一类是横向财政平衡或“兄弟”财政平衡,即同级州之间通过“富帮穷”方式实现的财政资金转移支付。具体做法有两种:“增值税预先平衡”的方法是从划归州一级的增值税收入总额中抽出25%拨给经济发展相对落后、征税能力较弱的州,其余按各州居民人数分配,使受援州的征税能力基本达到各州平均征税能力的92%;狭义“州级财政平衡”的方法是由经济实力强的州从其所分得的增值税份额中抽出部分资金来支援经济发展落后的州,使后者财力基本达到各州财力的95%。另一类是纵向财政平衡或“父子”财政平衡,指联邦向经济发展落后的州及各州向其所管辖的地方提供财政资金转移支付。联邦向州提供三种补贴:一是“差额拨款”,指联邦用增值税的2%来补贴落后州得到横向财政平衡资金之后仍存在的财政差额,可弥补落后州90%的财政缺口。二是为个别的州提供固定数额的政策性引导补贴金,用于帮助解决因特殊情况出现的财政资金紧缺问题。三是德国统一后,设立“德国统一基金”,向东部州提供过渡性特别补贴金,帮助东部进行基础设施、环保等方面的建设,早日恢复生产能力。这是联邦向州一级所提供的一项最重要的补贴措施。

三、德国行政区划与层级对中国的启示

中国目前正处在政治、经济、文化等各方面的变革时期,政治经济的发展为中国当前行政区划改革提供了一个新的契机。德国行政区划与层级的现状与特点,可以为中国行政区划与层级的革新与完善提供一定的启示。

(一) 关于行政区划设置的合法性

德国行政区划与层级的特点之一是深受严谨的法治传统与庞大的法律体系的规范和影响,不仅联邦制下的联邦、州、地方三级设置有相应的法律规定,而且对于地方自治、区域规划等等都由法律加以规范明晰,不能随意变动。中国的行政区域划分,依据1982年第五届全国人民代表大会第五次会议通过的宪法规定,在全国分为省、自治区、直辖市,在省和自治区分为自治州、县、自治县、市,在县和自治县分为乡、民族乡、镇。但是,目前的行政区划层级设置与宪法规定并不是一致的,还存在省级、副省级、地市级、县区级、乡镇级等更多层级的行政区划设置。过多的行政层级并不与宪法规定相契合,也不利于中央的统一领导,需要在今后的行政管理体制改革中着力解决。

地方组织设置的合法性或者更确切地说是地方组织的合宪性问题常常成为行政区划体制改革的争论焦点。在德国,20世纪70年代广泛的行政区划改革中有大量县市自行合并。联邦德国宪法法院的处理方法是,宪法所保障的乃是乡镇和县市这一“制度”得以在国家结构中存在而不遭废除,至于个别乡镇或县市的存在与否,则不在宪法保障的范围之内。如果某一乡镇或县被国家废除或与其他地方自治团体合并,该乡镇或县市不能主张宪法保障而要求不受废除或裁并,因为此时受废除或裁并者只不过是某个别的某一乡镇或县市,至于乡镇或县市这一制度则仍存在于国家结构之中,因此裁并行为并不违反宪法。联邦宪法法院在承认了立法机关的裁量权之后又指出,立法者在进行行政区划改革时应遵循一定的宪法原则。立法者在制定行政区划法律时,

^① 参见海信《德国解决地区发展不平衡的财政措施》,《中国经贸导刊》,2000年第16期。

应具备一系列要件^①。在中国,社会各界也曾为行政区划体制实行省管县还是市管县频出争议。中国宪法中有关行政区划的规定指出,只有省、县、乡才是三个地方层级单位,依此,设立地级市、实施市管县体制等建议则有违宪之嫌。更重要的是,市管县等制度安排带走了县的相当一部分财政收入却同时增加了县的行政管理负担。因此,中国的行政区划与层级的改革首先需要以事权法定为基础。

(二) 关于行政区划的层级设置

中国目前实行五级行政区划体制,管理层次对现阶段的经济体制和社会结构而言似显较多。在社会主义市场经济条件下,社会经济资源和人口流动加快,使得社会管理和公共服务的对象和结构发生巨变。民众的社会需求随工业化、城镇化的进程日益多元,对政府的社会管理和公共服务的回应性提出了更高的要求。实践证明,过多的行政层级设置影响政府的效率和效能。中国的“中央—省—市—县—乡”五级行政区划体制从纵向上看,政令通达层次较多,容易造成信息失真;从横向上看,容易造成同一层次的各地区分割,增大了中央协调的难度^②。目前包括德国在内的大部分国家普遍以二、三级区划设置为主,只有少数国家超过三级。回顾中国历史,社会比较稳定、管理效率比较高、经济发展迅速的朝代均采取三级区划管理体制,只有少数朝代区划体制超过了五级。精简行政区划的层级,可以部分借鉴德国的思路。

中国是中央集权制的单一行政结构,各地基本都是“省—市—县—乡”层级体制,加之中国人口基数大、幅员辽阔、经济发展不平衡等特殊国情决定了即刻实行中央到地方整齐划一的层级精简是不现实的,改革只能因地制宜,循序渐进。目前的“省—市—县”体制转变为“省—市、县”体制的试点改革已经展开。中央“十二五”规划提出“继续优化政府结构、行政层级、职能责任,降低行政成本,坚定推进大部门制改革,在有条件的地方探索省直接管理县(市)的体制。”^③对于乡镇一级,可先把乡镇改设为县的派出机构,等改革时机成熟以后再撤销。这种行政派出管理以政府间横向分权为基础,通过决策权与执行权的分离等方法扩大政府管理幅度从而减少行政层级,不失为政府组织管理的一种有效模式。也可以借鉴德国的经验,让经济发达的乡镇与邻近欠发达的乡镇合并形成联盟,通过强镇的力量促进和带动周边乡镇的发展。

(三) 关于地方自治

德国的地方自治既不同于特别行政区自治,也不同于民族区域自治和基层群众自治,但其以国家本位为原则,以国家主导为前提,可能对中国的基层地方自治和基层民主发展较有借鉴意义^④。

第一,明晰中央与地方各级政府的权责。德国的《基本法》只为德国地方自治提供了基本制度保障,而联邦法律及各州法律将政府与自治团体职责及其之间的关系和权限界定得清楚了,因此争议很少产生。中国中央和地方的关系以及各级政府之间的关系以《宪法》与《地方组织法》等加以规范,但原则性远强于操作性。由于权力、职责和功能界定不明晰,多年来地方和中央及地方各级政府之间利益博弈关系过于激烈。作为基层自治组织的村民委员会和居民委员会,由于权责不清,多受乡镇政府(街道办事处)的越位侵权而成为后者的下属机构,更不待言。

① 对涉及区域调整的地方自治团体,应事先给予充分的陈述意见的机会;对于相关重要事实须作适当且通盘的调查;对于公共利益及相关利弊得失应作广泛考虑;行政区划所欲达成的目标必须优于现状;须符合体系正义之要求不得违反禁止恣意原则;对于地方自治团体及其居民合并前后所产生之负担、侵害与利益应符合比例原则。

② 参见王启峰《关于中国行政区划构建问题的探讨》,《广西社会科学》,2001年第5期。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议(2010年10月18日中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过)》。

④ 下述经验参考了申海平《通过基层自治发展基层民主——来自德国的启示》,《法学》,2007年第12期。

因此,明晰中央和地方各级政府的权责是发展地方自治的前提。

第二,统一地方自治组织的财权与事权。各级政府及自治组织之间通过财权的合理划分,方能使其获得足够的财力来履行其职责。如前所述,德国地方自治组织的一项重要自治权就是财政自主权,表现为每一级地方自治组织及政府都有独立预算,并且财权与事权相统一。自治组织对于自治事务可自主决定,对于政府的委托事务则由政府承担费用,全德的财政平衡体系也同时为经济状况不佳的地方自治组织提供了财政保障。中国从1994年起实行的以分税制为基础的财政管理体制,界定了中央与省级政府之间的财力分配,而担负着公共服务的大部分职能的县和乡镇则未被明确财力分配,事权与财权的不尽统一导致县乡财政深陷窘境。如果实行地方自治,就需赋予基层一定的税收分享权和特定的税收征收权,加大对基层的财政转移支付力度,以保证其有足够的财力来履行职责。

第三,健全对地方自治组织的行政监督机制。在德国,政府既要保障地方充分自治,也要依法监督地方自治组织,而中国目前的行政监督总体上存在监督越位和缺位的态势。发展基层自治更需要完善行政监督机制,明文规定监督主体的地位、职责、权限、监督的范围、方式和程序等,特别是监督主体的责任和被监督主体的权利,以减少行政监督的随意和不力。

第四,以法制保障基层自治的发展。德国地方自治良好发展的一个重要保障是由德国宪法、各州法律、地方自治规章所形成的严密的法律体系。尤其在地方自治原则的理解上,德国宪法委员会认为,立法机关在行政区划的法律制定方面应遵守一定的原则,应尊重地方的意见,注重保障地方的利益等。在中国稳妥地推进基层自治,也十分需要法制的保障,既便于避免部分地方创新自治但违宪的情况发生,也可为基层自治在更大范围内的实施探索经验^①。

当然,发展中国基层自治绝非一蹴而就。随着中国政治体制改革的不断深化和人民政治参与积极性的不断提高,基层自治必将成为人民实现有序政治参与的重要渠道,成为提高人民群众政治素质和管理能力的重要平台,成为实现中国人民民主、发展社会主义民主政治的重要形式之一。

(四) 关于区域规划

在经济全球化的大背景下,中国经济的日益开放以及与世界经济日渐加深的融合促使资本推动区域经济不断走向一体化,长三角经济圈、珠三角经济圈、环渤海经济圈等区域经济体开始形成,传统的行政区之间的竞争已经向区域之间的竞争转移。如何抓住新一轮全球生产要素优化重组和产业转移的重大机遇,实现产业结构调整升级,提升区域竞争力,成为各区域经济体面临的当务之急。然而,区域经济一体化的努力总是绕不开既有行政区划的掣肘,因行政区划分割而形成的行政壁垒对区域经济形成了一种刚性约束,限制了区域经济一体化的实现。

然而,行政区划的形成首先是来自政治统治和社会管理的需要,一旦划定就拥有法律地位,具备相对稳定性。通过行政区划的升格、合并、兼并来解决区域发展与行政区划的冲突风险大、成本高,同时没有触动政府职能转变不到位的实质性问题。德国的处理方法是在行政区之间设立各级区域规划协会来负责区域发展,并通过法律和区域政策对区域规划作出保障和规范。随着中国区域经济的发展,跨政区的规划与管理在规划工作中的重要性将日益增加,借鉴德国经验,有利于完善中国的跨政区规划的理论方法与实践。中国经济社会发展和资源开发、环境整治中存在的大量区域矛盾,不可能也没有必要都采取调整行政区划的手段进行解决。消除行政区

^① 可在基层地方自治的组织模式、权限和事务范围、财政支持体系、监督体系等多方面予以探索总结,将之在特定范围以地方规章形式固定下来。待时机成熟后,再行修改宪法以及其他相应法律法规,以实现全国范围内的乡镇自治或县市自治。

壁垒,建立跨界组织与管理机构,协调关系,化解矛盾,加强联合,是另一条切实有效的改革思路。^①

(五) 关于行政体制和财政体制的关系

如前所述,德国的行政管理和财政层次是分离的,作为财政层次就是州和市镇,县是一级行政单位,主要负责区划方面的任务。然而,中国现行财政和行政管理体制的一大根本问题是管理层次的重叠和由于重叠形成的管理责任不清。

与德国相比,长期以来,中国的行政管理层次和财政层次是统一的,有一级政府就有一级财权。在现行税收划分体制下,市实际上与省共同分割属于地方的财税,市分得比例的高低首先由省决定。市在属于市的部分并没有多大的财权和财力,市若不能完成下属县的财政转移支付的任务,则最后仍由省级财政负责全省各县的预算平衡。鉴于省作为行政和财政管理层次不可通过行政区划随意改变,改革的具体措施需要将现行省市两级的行政管理任务进行分类,去掉重叠的管理内容,明确管理的直接责任方,以实现提高行政管理效率的目的。操作原则方面,下面的行政单位只需要得到省或者市两级行政中任何一级的批准,而不需要双层批准。在省市之间,保留市(作为管理区的市)的行政层次,取消其财政层次,取消省市的重叠管理。在市(区)县财政同级的情况下,乡镇行政管理可以通过县下派机构的方式解决,乡镇管理机构的行政人员和事业费由县财政支出,而乡镇自主财权的限定则是中国财政制度改革的一个挑战。

德国财政体制注重发挥州在财政平衡中的主导作用,^②采取了通过增值税使税收收入向州适当倾斜的财政政策,由州一级承担的横向财政作为初级平衡,而由联邦向州及州向地方提供的纵向财政平衡作为二级平衡,为国家协调局部和整体国民经济的发展提供了回旋余地。在双向财政平衡体系中,联邦、州和地方三级政府间转移支付通常根据经济发展情况、生产能力状况以及社会条件的变化不断调整形式、结构、额度和对象,相关指导法规也随之作相应修改。富裕州一旦出现经济不景气,也能得到联邦和其他富裕州的支持。由此,不仅为落后地区解决资金短缺、调整并改善地区经济结构提供了有力支持,也防止了因地区经济差异而导致的收入分配不公和贫富差距扩大,有助于社会稳定。中国的财税体制面临几大问题:自1994年以来确定的分税制格局从贯彻落实科学发展观的角度看是否需要调整?中央的转移支付和省以下的转移支付如何确定?县乡两级政府普遍存在为本地老百姓提供公共服务的财力不足等问题如何解决?应对上述财税体制问题,在一定程度上可以借鉴德国平衡财政的做法,在经济发展差别相对较小的地区之间实施。而对于经济实力远不如东部地区的西部地区来说,仅靠中央和省的财政平衡资金来支持庞大的转轨工程,无异于杯水车薪,相关法律也有待完善。

作者:陈承新,中国社会科学院政治学研究所、中共中央党校政法教研部(北京市,100091)

(责任编辑:孟令梅)

^① 参见刘君德《论行政区划改革与区域可持续发展》,《中国方域(行政区划与地名)》,1998年第6期。

^② 德国财政制度特点的归纳参考了谭融、罗湘衡《论德国的政府间财政关系》,《南开学报》(哲学社会科学版),2007年第5期。