

<<权利平等与地方差异>>

图书基本信息

书名：<<权利平等与地方差异>>

13位ISBN编号：9787802198753

10位ISBN编号：7802198755

出版时间：2011-7

出版时间：中国民主法制出版社

作者：张千帆

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

## &lt;&lt;权利平等与地方差异&gt;&gt;

## 前言

一、权利视角下的中央与地方关系本书是中央和地方关系法治化研究的继续，不过是从一个看上去不相关的视角。

传统的中央与地方关系研究一般只关注中央和地方的立法、财政或人事分权，而不涉及政府与公民之间的关系。

在《国家主权与地方自治——中央与地方关系的法治化》中，我们处理的正是传统意义上的中央与地方权力关系。

然而，无论是中央还是地方政府，最终都是为了人服务的，因而终极意义上的中央和地方关系必然应以人权保障为出发点。

在这个意义上，中央和地方关系实际上包含着中央、地方和人民三重关系如果单纯考虑传统意义上的中央和地方双重关系，就必然忽视了公民权利这个基础层面。

在权利缺位的情况下，中央和地方关系的许多方面就失去了基本判断标准，许多问题也就成了难解的“迷”。

例如流浪乞讨究竟应该由中央立法还是地方立法规定？

农业税究竟应该由中央统一还是各地自主征收或取消？

不以公民权利保障作为基本参照系，就无法从根本上回答这些问题。

如果说经济改革只考虑中央对地方放权便必然陷入“一放就乱、一收就死”的怪圈，因而最终的出路在于将经营自主权直接下放到企业，那么宪政改革也同样不能囿于中央和地方权力分配，而不考虑公民权利保障作为终极出路。

事实上，即便传统的中央和地方关系研究也不能回避权利问题，譬如地方是否有权自行规定选举当地领导的方式？

各地高校是否有权自行规定招生录取标准？

这些问题虽然表面上也涉及中央和地方的权力关系，但是在本质上关系到公民的选举权和教育平等机会，因而只有从权利视角才能真正求解适当的中央和地方权力关系。

反之，从权利视角出发，某些看上去难解的中央和地方关系问题就迎刃而解了。

譬如中国一直面临着中央如何防治地方违法、腐败、滥用权力和浪费资源等严峻问题，而无论如何合理分配中央和地方权限，都无法解决这些长期解决不了的“老大难”；但是一旦有效保障民主选举和新闻自由等宪法基本权利，许多地方问题就自动消失了。

如果还需要探讨中央和地方关系的话，那么探讨的论题已经不是传统意义上的中央和地方分权，而是中央如何通过制度设计更有效地保障各地公民的平等权利。

事实上，权利保障正是美国联邦宪法设计中央与地方关系的基本出发点。

在经典的《联邦党文集》第10篇，麦迪逊精辟论证了联邦主义对于保障个人自由的重要作用，为美国联邦制打下了宪政理论基础。

单一制中国没有必要照搬美国的制度，但是两者对于保障人权的出发点是共同的，因而美国宪政的经验和逻辑值得中国借鉴。

今天，我们同样有必要将权利保障作为处理中央与地方关系的基本出发点。

因此，我们对中央和地方关系的认识还需要一次根本的重构。

中国在传统上注重政府管制，因而中央和地方关系自然限于单纯的中央和地方分权，作为基础的公民权利反而被排除在视线范围之外。

但是在宪法强调“国家尊重和保障人权”的今天，我们不能不改变乃至颠覆传统的思维模式，将公民权利保障放在中央和地方关系研究的首位。

事实上，虽然在某些情况下还需要中央和地方的适当分权管制，在更多的时候，我们需要考虑的问题既不是中央如何管地方，更不是中央如何管我们，而是中央如何通过更合理的宪法制度设计更有效地保障我们的基本权利。

就和中央今天已不需要管制我们的“粮票”、“油票”乃至“布票”，我们自己就能生活得很好一样，中央今天应该做的并不在于它能够积极主动地为我们制定多少法律，而在于如何维护宪法为我们保

## &lt;&lt;权利平等与地方差异&gt;&gt;

障的基本权利不受地方侵犯。

尤其是中国人多、地大、地方差异更大，如何在照顾地方需要的前提下保障各地公民的平等权利，就成为我们这个泱泱大国的重要使命。

这是一个新的视角。

鸟瞰中国版图，但见山峦叠嶂、河流纵横。

这是大自然赐予我们的自然地理条件，也是目前水平的科学技术无法改变的。

对不同的地方贴上不同的标签，就成了我们的城市和乡村，生活在不同地方的人民也享受不同的条件、待遇和权利，其中某些或许是长期自然形成的产物，某些却是人为规定造成的。

法律和权利就是人为赋予的，因而也是人所能改变的。

人类从大自然那里继承了一幅割裂的版图，但是通过意念和法律将民族国家统一起来，并使之超越自然地理或风土人情造成的隔阂；大自然对人类是不平等的，但是人类却要从这天然的不平等中创造出一种平等的法律秩序。

国家和宪法的作用难道不正在于改变大自然套在人类头上的枷锁，人为创造出一种更符合人性、更适合人类进步的基本秩序吗？

在制度设计上，中国的中央和地方关系正是要发挥这种作用，将远隔千山万水的不同地方统一在一个国家，并为不同地方、不同种族、不同性别的人提供基本的平等权利。

二、权利平等与国家统一 对于解决中国的城乡二元体制、流浪乞讨与城市治安之间的潜在矛盾、高考招生的地域歧视乃至民族区域自治和国家统一等一系列制度问题，权利视角的中央与地方关系研究都有建设性意义。

由于笔者学识和视域有限，不可能面面俱到涉猎所有相关领域的问题，因而本书只能就近年来所关心的中国社会热点问题提供自己的分析。

中国的中央和地方关系不可能回避农村问题，因为中国的绝大多数“地方”至今仍是农村。

如果说中国革命的进程是“农村包围城市”，那么今天中国的城市仍然被广大农村包围着；如果说农村是中国的汪洋大海，那么城镇至今只能算是这片海洋中的孤岛。

目前，中国社会最大的不平等显然是城乡不平等。

我们认为，平等是应该被认真对待的；作为统一国家的公民，个人权利在原则上不应取决于其碰巧出生或生活的地区。

因此，中央应尽快取消那些没有存在理由的地区权利差异；对于因现实条件的限制而一时取消不了的差别，也应该采取必要措施逐步缩小差距。

因此，中央与其采取统一取消农业税等全国“一刀切”的措施，不如加大平等保护农民权利的力度。

然而，如果城乡差别太大，这么做可行吗、充分吗？

要实现城乡平等，可以参考两种相反但又兼容的模式：一是美国为代表的自由市场模式，通过人口的自由流动来实现平衡；二是德国的政府干预模式，通过宪法保证各地财政均衡来实现公共福利的基本平等，而财政平等的目的至少部分也是为了公民更理性地行使迁徙自由。

因此，城乡平等不可避免地涉及农民的迁徙自由。

在什么情况下，我们才可以完全放开城乡人口流动的限制，而不会导致灾难性的迁徙、拥挤和贫民窟？

城乡平等是否要求采取美国内战后南部地区实施的“隔离但平等”(separate but equal)政策，尽管这种政策在骨子里是不平等的？

这些问题要求我们认真探讨平等权的意义、价值以及缩小地方差距的可行机制。

孙志刚事件和收容遣送制度的废除只是揭开了户籍改革的序幕，实质性平等还要等待在小心试验过程中一点一滴的进步。

迁徙自由和城市开放的前提必然是城乡差别的实质性缩小，农村至少对于相当一部分人来说具有城市所没有的吸引力，因而城乡只是代表两种不同但大致对等的不同生活方式而已。

只有到那个时候，中国的城乡关系才能走上法治化的正常轨道。

城乡差别的另一个突出体现是高考制度。

如果说城乡经济和政策差别只是造成结果的不平等，那么高考地域歧视则湮灭了缩小城乡差距的希望

## <<权利平等与地方差异>>

中国所有的大学都集中在城市，绝大多数著名高校都集中在大城市，农村没有一所大学或哪怕是社区学院，而所有公立大学在招生录取标准上都存在严重的地方保护主义倾向，对“地方子弟”降低录取标准；即便在同一个省的不同地区，大学录取也优先照顾省会等大都市。

在地域歧视的自我保护机制下，集中所有高等教育资源的城市子弟当然占尽先机，更不用说他们已经享受12年之久的远比农村优越的基础教育。

随着城乡受教育机会的差距不断拉大，农村子弟接受高等教育的机会必然逐年缩减。

如此趋势恐怕是和城乡平等化政策背道而驰的，而高考改革势必遇到城市既得利益的巨大阻力。

击破地方阻力的最终希望在于中央。

只有中央的统一高考政策才能打破各地自保而又自危的困境，“强迫”各地高校实现平等开放的政策。

由此看来，近年来高考权力的不断下放恰恰是一个错误的方向。

高考改革不仅涉及国家教育政策，而且最终还涉及民族团结乃至国家统一等宏观问题。

正如高考录取政策所显示的，目前国家在各方面都对少数民族和边远贫困地区给予照顾。

虽然适当形式的高考纠偏行动及其它优惠政策是必要的，但是我们在此还是强调基本自由和权利平等对于民族和谐的重要性。

在这个领域，唐山的警示再次显示出相关性。

虽然经济上的照顾或许是必要的，但是中央在宗教、文化和民族自治等方面没有必要过多干预。

坚守平等、宗教自由和地方民主自治等宪法基本原则，从制度上保证这些原则得到贯彻落实，将是维护民族团结和国家统一的最有效手段。

最后，权利平等似乎是有限度的。

在国家没有完成政治统一的前提下，还没有一部相互认同的统一宪法，也不可能完全实现平等。

事实上，即便已经回归的香港和澳门特别行政区也分别受各自的基本法管辖，特区居民享受和内地人民不同的宪法性权利，而且在可见的将来，为了体现“一国两制”、高度自治的基本精神，中央也不会主动为这些地区的居民权利像内地人民那样提供底线保障。

然而，在更广泛的意义上，以权利保障为出发点的一贯思路还是有效的。

无论是对于港澳还是台湾，只要中央充分保证地方民主自治，信任、尊重并顺应当地民意要求，避免将自己的意志强加在这些地区之上，那么必将争取更多的民心、建立更多的互信、营造更多的和谐，国家统一也将只是一个水到渠成的时间问题。

## <<权利平等与地方差异>>

### 内容概要

本书是从权利视角对中央和地方关系的一次根本重构。大自然对人类是不平等的，人类依靠自身的良知与理性，从天然的不平等中创造出平等的法律秩序。一国宪治的作用正在于解除大自然套在人类身上的枷锁，创造出一种更符合人性的基本秩序。合理的中央和地方关系将远隔万里的不同地方统一在一个国家，并为不同区域、不同种族、不同性别的人提供基本的平等权利。

<<权利平等与地方差异>>

作者简介

张千帆，美国德克萨斯大学奥斯汀分校政府学博士，曾任南京大学法学院教授、博士生导师、《南京大学法律评论》主编，现任北京大学法学院教授、博士生导师、中国宪法学会副会长、北京大学宪法与行政法研究中心常务副主任以及法学院人大与议会研究中心主任。

主要研究中外宪政，并在相关领域出版专著和主编教材20多部，发表论文百余篇、评论240多篇。

## <<权利平等与地方差异>>

### 书籍目录

#### 《大国宪治》丛书序

##### 前言

#### 第一章 从管制到自由——迁徙权的宪法演变及其对国家统一的意义

##### 一、引言

##### 二、欧美收容遣送制度的历史演变

##### 三、迁徙自由与地方秩序的良性平衡——地方治安管制的合宪性分析

##### 四、从贫困救助看中央与地方权限的界定

##### 五、迁徙自由对国家统一的意义

#### 第二章 “三农”问题——中央应该管什么？

##### 一、引言——“三农”问题的制度成因

##### 二、民主与信任——从“美国银行案”看新农村建设的制度保障

##### 三、从“三农”问题看完善地方自治的必要性

##### 四、“三农”问题——中央应该管什么？

##### 五、结论——走向中央与地方关系的法治化

#### 第三章 宪法变通与地方试验——再论良性违法(宪)的界定及其超越

##### 一、引言

##### 二、地方改革违法(宪)的实例

##### 三、如何判断违法(宪)的良性或恶性？

##### 四、如何超越“良性违法(宪)”？对宪法本质的再思考

#### 第四章 考试多元还是地方保护？大学招生指标制度的合宪性分析

#### 第五章 国家统一、族群和谐与权利保障

#### 第六章 国家统一的宪政机制

#### 结语 中国权利保障模式的路径与走向

#### 附录 加拿大联邦最高法院对魁北克分离问题的决定

#### 后记

## <<权利平等与地方差异>>

### 章节摘录

版权页：插图：当然，中国是一个单一制国家，未必适用联邦制国家的辅助性原则，且中央政府仍有必要在宏观调控和地区平衡等领域发挥主导作用。

事实上，即使在联邦国家，由于经济规模的不断扩大，中央政府的经济干预几乎无所不在，和单一制国家并没有实质性区别。

然而，“良性违宪”所揭示的逻辑表明，单一制国家的中央政府也同样应遵循宪法变革的一般规律。单一制和中央集权并不意味着中央是全能的。

事实上，也只有中央有所不为的前提下，才能真正保证有所为。

宪法第3条规定：“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。”

虽然没有说明如何平衡中央“统一领导”和地方“主动性、积极性”，但第3条大致表达了同样的意思。

且在笔者看来，中央的有所为应该就是规定民主、法治和人权的底线以及有效的保障机制，而有所不为则是充分允许地方为了实现同样的目的进行改革试验的自由。

这就是宪法的基本精神，也是中国改革的逻辑。

宪法既赋予中央在某些重要领域的统一领导能力，尤其是公民权利在全国范围内的平等保护，又赋予地方积极创新的自主权。

在符合民主、法治和人权基本原则的前提下，每个地方都可以成为制度创新的试验基地；一个成功的地方试验可以为其他地方所借鉴，最后在全国范围内推广。

中国二十多年的改革就是这么走过来的，以后还将这样走下去。

宪法不但不应阻碍改革进程，而且应该通过中央与地方关系的合理化为地方试验的顺利进行提供制度保障。

当然，在宪法的有关规定做出相应调整之前，“良性违宪”理论还有其一定的实际价值。

它要求我们宽容地看待那些看起来违法乃至违宪的地方试验，拒绝形式主义和教条主义的宪法解释，避免用静止以至过时的理论去约束不断发展的现实。

如果地方试验不但促进了地方的民主、法治和人权，而且也没有损害任何全国性利益，那么即使其合法性乃至合宪性存在着暂时不能解决的疑问，我们还是应该理直气壮地说：这种违法（宪）是“良性”的！



## <<权利平等与地方差异>>

### 后记

2007年5至8月，笔者访问台湾地区中研院，在此期间写成了本书的初稿。

接近尾声的时候，台风频袭，豪雨大作，中南部许多地方被雨水淹没。

8月18日，原本要离台返京，恰好遇上十分强劲的圣帕台风，来势凶猛，令人惊惧，航班被迫取消。

问了院里同仁，方知其实每年都基本上是如此。

初来乍到，原以为台湾是一个风调雨顺、物产富饶之地，但是最后几天却改变了印象。

虽然各式蔬菜、水果、海鲜确实应有尽有，但这只是台湾的一面。

另一面则正好相反，台湾是一个自然灾害频发的地方，台风、地震、泥石流……事实上，据中研院文哲所的刘述先教授介绍，台湾正是靠了台风才风调雨顺；若台风不来，天公不降雨，台湾就干涸了。

看来，台湾还真的和台风结下了不解之缘。

我不知这究竟算不幸还是幸运，它似乎预示着台湾自甲午战争以后多舛的命运。

也许，它注定是要在暴风雨中生存的。

因此，台湾有台湾的不易，台湾人有台湾人的艰辛。

记得临行前几天，《台湾法学》的田金益总编在饭间提起，当年曾传说蒋中正站在中研院的四分溪旁，看着逆流而上的鱼群，不胜感慨并以此勉励下属。

我听了感到很诧异。

四分溪是流经中研院的一条小河，很浅；流经之处大部分刚没过脚背，只有来台风、下大雨的时候方一现河流汹涌的本色。

我平时每天路过四分溪，却从来不曾想过这么一条小溪还会有鱼；听金益这么一说，不免驻足仔细看了看河里，竟果然有不少鱼！

看着它们不甘随流、奋力向上的势头，不禁为之感动。

在台湾这些日子，它们是我见过的最能象征台湾精神的兆物。

## <<权利平等与地方差异>>

### 编辑推荐

《权利平等与地方差异:中央与地方关系法治化的另一种视角》：宪政早已不再是孤独的探索，而是世界各国的共同追求。

“他山之石，可以攻玉”；即便是他国的失败，也未尝不可以成为中国成功之母，帮助中国宪政在“摸着石头过河”的进程中避免涡流和暗礁，走向美好和谐之未来。

本丛书旨在以宪政学术推动宪政实践，祈望中国百年宪政之梦早日成真。

<<权利平等与地方差异>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>