

# 德国的地方事务治理 及其对我国的启示\*

汤葆青

**摘 要：**德国的地方主要由城镇和县构成。地方事务是在地方这一地域内,体现地方居民的需求和利益,与地方居民的社会生活密切相关的公共事务。城镇事务为地方共同体之一切事务,其内容具有广泛性。县事务首先是超越其所辖的市或镇的事务,然后是针对其所辖的市或镇的补充性事务和平衡性事务。联邦宪法法院保障城镇事务的核心部分不受侵害,并通过比例原则来限制核心部分以外的事务。德国地方事务的相关研究能够给予我国在地方事务的内涵、地方事务与中央委托事务的区分、地方事务在各行政层级间划分、地方事务范围的法律规定、地方事务的制度保障等方面以启示。

**关键词：**地方事务； 地方事权； 地方性质； 委托事务； 制度保障

**作者简介：**南京大学 政府管理学院 博士后研究员 南京 210023

**中图分类号：**D751.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2020)04-0004-16

十九届四中全会提出“坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系”,而“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”是其重要内容。“两个积极性”的健全发挥需要“理顺中央和地方权责关系”,需要“规范垂直管理体系和地方分级管理体系”,需要“优化政府间的事权和财权划分”。可

---

\* 本文系教育部重大攻关项目“中国话语体系建设与全球治理研究”(编号:16JDD008)的阶段性研究成果。

以说，“两个积极性”的健全发挥，明确地方事权是关键。而关于地方事权，“地方”是一个区域称谓，是中央以下的行政区，“事权”指的是管理相关事务的权力。因此，地方事权可以理解和管理地方事务的权力。地方事务是地方事权的事务标准，既是地方人大又是地方政府的事权范围。<sup>①</sup>因此，对地方事权的研究可以从对地方事务的研究来入手。而且，就地方事务而言，我国《立法法》第73条第1款已经提出了“地方性事务”这一概念，因此，有必要对地方性事务（地方事务）进行一定的研究。

学界对地方事务的研究还很少，而且主要涉及立法方面的研究，<sup>②</sup>对于地方事务的一些基本问题还有待深入研究。而对于这些基本问题的研究，有必要在实践的基础上，以比较的视野，从其他国家的相关研究和实践经验中获得启示。基于此，本文以作为大陆法系国家的、有着良好地方自治制度的德国作为考察对象，试图对德国的地方事务治理展开研究。所谓地方事务治理，指的是地方政府等机关和社会组织为了提供公共服务、管理公共事务，而开展的规划、决策、实施、监督等一系列活动过程。地方事务治理主要围绕两方面内容展开，一是任务与责任归属，即一项地方事务是由哪一级地方政府承担治理任务和治理责任，二是领导与监督，即由谁负责制定治理目标，由谁负责监督、提供保障。<sup>③</sup>为了给我国地方事务提供启示，并对我国地方事务治理的上述两方面内容进行初步回答，本文将围绕德国的“地方”、地方事务的内涵和范围（针对第一个方面内容），以及地方事务的制度保障（针对第二个方面内容）来展开对德国地方事务治理的讨论。

## 一、德国的“地方”和地方事务内涵

### （一）德国的“地方”

德国的“地方”和地方事务内涵是理解地方事务治理的基础。首先看德国的“地方”。德国作为联邦制国家，其联邦(Bund)和州(Bundesland)属于国家(Staat)建制，地方(Kommune)指的是州以下的行政层级。具体来说，地方指的是城镇或乡镇(Gemeinde)和城镇联合体(Gemeindeverband)。<sup>④</sup>城镇作为基层的行政单位，

<sup>①</sup> 叶必丰：《论地方事务》，载《行政法学研究》，2018年第1期，第16-27页，这里第16页。

<sup>②</sup> 目前的研究主要有田芳：《地方事务划分的立法困惑及其理论解答——以台湾地区地方自治的理论与实践为基础》，载《台湾研究集刊》，2008年第2期，第78-84页；孙波：《论地方性事务——我国中央与地方关系法治化的新进展》，载《法制与社会发展》，2008年第5期，第50-59页；叶必丰：《论地方事务》，载《行政法学研究》，2018年第1期，第16-27页；张圆：《论地方事务设定的合法性要件》，载《法学杂志》，2020年第1期，第132-140页。

<sup>③</sup> 参见曹正汉、聂晶、张晓鸣：《中国公共事务的集权与分权：与国家治理的关系》，载《学术月刊》，2020年第4期，第69-83页，这里第71页。

<sup>④</sup> Christoph Gröpl, *Staatsrecht I: Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess mit Einführung in das juristische Lernen*, 11. Aufl., München: C. H. Beck, 2019, S. 171-172.

指(县辖)镇、县辖市(kreisangehörige Stadt)和非县辖市(kreisfreie Stadt)。城镇联合体主要指县(Landkreis),有些州还有其他形式的城镇联合体。其他形式的城镇联合体主要包括:巴伐利亚州的行政区(Bezirk)、北莱茵-威斯特法伦州的联合行政区(Landschaftsverband)分别是各自区域内的县和非县辖市的上级行政区;下萨克森州的联合乡镇(Samtgemeinde)是由一些较小的县辖镇组成的联合行政体,行政级别上也属于县辖镇。由于县是城镇联合体的主要表现形式,本文对德国地方事务治理相关内容的研究主要针对城镇事务和县事务的相关内容展开。

## (二)地方的事务类型

关于德国地方事务的内涵,先来了解德国地方的事务类型。德国地方的事务类型在立法上按照二元体系(dualistisches System)和一元体系(monistisches System)的划分模式来区分。根据二元体系的划分模式,城镇的事务(类型)可以分为自治事务(Selbstverwaltungsangelegenheiten)和委托事务(Auftragsangelegenheiten)。下萨克森州、巴伐利亚州、莱茵兰-普法尔茨州等联邦州采用该划分模式。自治事务是指城镇作为地区团体(Gebietskörperschaft)有权履行的、属于自身管辖范围内的事务;委托事务指的是国家通过法律委托城镇履行的事务,从性质上来看,属于国家事务(staatliche Aufgaben)<sup>①</sup>。自治事务还可以进一步分为自愿性事务(Freiwillige Aufgaben)和义务性事务(Pflichtaufgaben)。对于自愿性事务,城镇可以视情况来决定是否履行,以及如何履行;对于义务性事务,是否履行由法律规定,城镇只决定如何履行。<sup>②</sup>

根据一元体系的划分模式,城镇的事务可以分为非指令性事务(Weisungsfreie Aufgaben)和指令性事务(Weisungsaufgaben)。非指令性事务是不受指令约束的事务,指令性事务是国家指令城镇履行的事务。北莱茵-威斯特法伦州、巴登-符腾堡州、黑森州等联邦州采用该划分模式。按照二元体系的划分模式来看,非指令性事务应当属于自治事务。但不能将指令性事务一般性地归入自治事务,因为自治保障原则上排除国家的指令。<sup>③</sup>由于二元体系的划分模式对事务性质(地区团体自身的事务或国家事务)的区分更为清晰,本文以二元体系的划分模式来展开讨论。

同样,按照二元体系的划分模式,县的事务也可以分为县自治事务和县委托事务。其中,县自治事务又可以进一步分为县的自愿性事务和县的义务性事务。既然城镇的事务可以分为自治事务和委托事务,而委托事务在性质上又属于国家事务,为了简明起见,以下将德国的城镇自治事务直接称为城镇事务。同样,县自治

<sup>①</sup> Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München: C. H. Beck, 2011, S. 599.

<sup>②</sup> Wilfried Erbguth/Thoma Mann/Mathias Schubert, *Besonderes Verwaltungsrecht; Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht*, 12., Auflage, Heidelberg: C. F. Müller, 2015, S. 95 - 96.

<sup>③</sup> 同注<sup>①</sup>, S. 601.