

# 中央与地方的关系 (上)

执笔人:侯富哈  
(河北师范大学宪法学与行政法学2014级硕士研究生)  
指导人:王宝治  
(河北师范大学政法学院教授)

新中国成立伊始,党和国家就重视中央与地方关系的处理。毛泽东在1956年的《论十大关系》中,专门论述了中央和地方的关系问题:“我们要统一,也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家,必须有中央强有力的统一领导,必须有全国的统一计划和统一纪律,破坏这种必要的统一,是不允许的。同时,又必须充分发挥地方的积极性,各地都要有适合当地情况的特殊。”这种处理中央与地方关系的总原则是适当、正确的。《宪法》第三条第四款规定:“中央和地方国家机构职权的划分,遵循在统一领导下,充分发挥地方的主动性、创造性的原则。”这是我国处理中央与地方关系的基本准则。

## 一、中央与地方的分权问题

根据中国宪法和现实情况,下列事项规定为中央专有权力:制定和修改宪法;制定基本法律;外交国防与军事事务;财政与税收政策的制定和解释;国家货币与国家银

行;外贸政策;行政区划;国有财产;司法制度;其他依法应专属中央的事项。地方专有权力主要有:制定国家法律、法规在本地区的实施细则;制定地方性法规;管理辖区财政、工商、税收和贸易;开展地区间交流以及与外国地方政府间的交流;地方教育;地方人事;其他依法应专属地方的事项。中央与地方共享权力主要有:保护人权与公民权利;实施社会保障;维护社会治安;保护自然资源和环境;其他依法应由中央与地方共享的权力。

应当指出的是,这种划分是为了使中央与地方的权力在分权的基础上达到一种动态平衡,中央和地方都不应偏倚。这种划分也不是绝对的,可以根据具体形式而适度调整。

## 二、遵循中央的统一领导

遵循中央的统一领导说明我国采取单一制的结构形式。所谓单一制,是指国家只有一部宪法,有统一的立法权,一套统一的国家机构体系和统一的司法系统,地方接受中央的统一领导,地方政府的权力来源于中央,在外交方面,中央政府是唯一的主体。我国中央政府的统一领导除了有政治体制上的保证外,在法律上是通过以下途径实现的:法律的统一性,全国人大

是最高国家权力机关,具有解释、监督宪法和法律实施的职权;行政上的统一领导,国务院统一领导全国和地方各级国家行政机关的工作;司法的统一性,最高人民法院可以提审和监督任何地方法院审判的案子。

虽然中央对地方的控制并不是绝对的,地方政府也有相应的自主权,但关键是中央政府在重大问题和事务上应当掌握最后的控制权 and 决策权。中央体现其控制权主要有以下几种方式:

1. 立法控制。从各国经验来看,立法控制是中央控制地方的最为重要的手段。首先,最高立法权由中央掌握,最高立法机构制定的立法在全国有效,地方政府必须遵守。在我国,《地方组织法》第七条第一款规定:“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”

2. 行政控制。在中央政府对地方政府的控制中,行政手段往往是最重要、最常用的措施。中央对地方的行政控制,理论上可以分为两种:一是对地方政府的控制,例如解散地方议会、停止地方议会活动等;二是对地方政府行为的控制,

如地方政府通过的法规、决定、命令甚至行政机关的具体行政行为进行监督。

3. 财政控制。财政控制是世界各国中央控制地方的一种重要手段。①控制地方的财政收入。我国在这方面实行分税制,建立中央税收和地方税收体系,将维护国家利益和宏观调控的税种列入中央税收,合理划分中央财政收入和地方财政收入的比例,实行中央财政对地方的转移支付制度。②监督地方的财政活动。在中国,全国人大常委会负责监督省级预算的执行,有权撤销省级人大及其常委会制定的与宪法、法律和行政法规相抵触的关于预算、决算的地方性法规。国务院负责监督省级政府预算的执行。

4. 人事控制。中央控制地方的重要途径是任免地方主要官员。通过人事任免权来实现中央对地方的管理是很多国家采取的办法,越是中央集权的国家,人事任免权就越集中于中央。



6月11日上午,河北工程大学附属学校的师生们从邯郸市检察院党组书记张尚震一入手中接过了法律书籍和预防未成年人犯罪警示教育光盘。这天,邯郸市检察院邀请邯郸市部分领导,共同参加了“检察开放周”活动,他们送法进校园,给师生们上了一堂别开生面的法制教育课。

董现林 摄

## 替父出气 儿子打人领刑

2014年8月23日晚10时多,在秦皇岛某电子公司打工的郑某因工作上的琐事和同事在电话中发生了激烈争吵,其子郑某闻讯后火冒三丈,和父亲一起来到父亲单位找到该同事。见面后由于言语不和,双方发生激烈打斗,郑某用拳头多次猛击被害人李某头部,致李某头部

多处骨折。经法医鉴定,李某的伤情已构成轻伤一级。案发后,郑某主动向公安机关投案自首,并积极赔偿了被害人的经济损失,取得了谅解。6月10日,此案经秦皇岛开发区检察院提起公诉后,法院以故意伤害罪判处郑某有期徒刑二年,缓刑三年。

王立佳

## 倒车不慎轧死行人

### 法官提醒:司机要尽到合理注意义务

一男子驾驶机动车在小区内倒车,不慎将车后方的行人撞倒、碾轧,造成行人当场死亡。香河县人民法院以过失致人死亡罪,判处车主张某有期徒刑两年六个月。

自己的犯罪事实,系自首,可依法对其从轻处罚。根据被告人张某犯罪的事实、性质、情节和对社会的危害程度,法院依法作出上述判决。

法官提醒:近年来,因司机倒车不慎致人重伤乃至死亡案例频发,引发了公众对驾车安全的思考。据调查,不少事故均是因驾驶员麻痹大意和车辆盲区引起。因此,车主要尽到合理注意义务,养成良好的习惯,倒车前观察一下四周情况,起步倒车时做到眼观六路、耳听八方。对于老人和孩童,监护人要做好监护义务,告诫他们不要到汽车周围玩耍和歇息,避免发生惨剧。

王春蕾

## 电动车大盗记账本帮了警察一大忙

家住唐山丰南某小区的付某可谓“文化”的高素质“专业”窃贼,给予他这样的评价可不是空穴来风。自2014年起,付某便执着于对电动车下手,并将所得赃物全部记录在册,清晰明了。

严密排查,警方很快发现住在该小区的付某有重大作案嫌疑。经审查,付某对盗窃电动车一事供认不讳。如此多的赃物该如何寻找失主呢?就在警方陷入困难之时,付某家的三个记账本给警方提供了重要线索,账本上详细记录了盗窃地点、车辆型号和藏匿地点等重要信息。经查,付某疯狂盗窃作案50起,涉案总价值41.3万余元。日前,被告人付某因涉嫌盗窃,已由丰南区检察院提起公诉。

田文松 吴杰



近日,唐山市路南区人民法院公开开庭审理了一起少数民族被告人盗窃罪案。为确保诉讼程序公平公正,保障被告人的诉讼权利,该院聘请通晓少数民族语言的翻译人员,为被告人担任现场翻译,并承担全部翻译费用。为被告人聘请翻译,充分保障被告人的合法权利,彰显了司法的人文关怀,实现了法律效果和社会效果的有机统一。

南法 摄

# 立遗嘱 合情更要合法

张兆利 王晓芹

人们立遗嘱,目的是为了将自己的财产留给自己想留给的人。这种愿望能否实现,还要看遗嘱的内容是否符合法律规定。近年来,因为订立遗嘱不合法、不规范而引起到法院的继承纠纷呈明显上升趋势,主要表现在以下方面:

## 遗嘱内容违法

案例:2013年底,潍坊市有一对老夫夫妻,丈夫在临终前立了一份自书遗嘱,主要内容包括:“由长子全权处理自己的后事,所余钱物由两个儿子平分。住房户主是本人,我老伴对此房只有居住权,房子最后由长子继承……”遗嘱中没有涉及妻子季某的继承份额。老伴去世后,季某越想越不对劲,找儿子协商重新进行财产分割,但没有达成一致意见。为维护自己的合法权益,季某诉至法院,要求把住房判归自己,同时要求将自己与丈夫的共同财产依法分割。法院经审查,认定原告与被继承人生前的住房及名下的存款、家具等均系二人婚姻关系存续期间所共有,应属夫妻共同财产。据此,法院作出如下判决:住房产权的一半由原告所有,另一半由原告和两个儿子共同继承;被继承人名下存款和家用电器等物品一半归季某,另一半由季某

和两个儿子平分。

点评:本案中,老人临终前立下的遗嘱违反了法律规定。婚姻法第17条规定:“夫妻在婚姻关系存续期间所得的下列财产,归夫妻共同所有:(一)工资、奖金;(二)生产、经营的收益……夫妻对共同所有的财产,有平等的处理权。”从这一规定可以看出,本案中遗嘱的内容显然侵犯了季某分割夫妻共同财产的合法权利,因而这部分内容是无效内容,不具有法律效力。基于此,法院在处理此案时,没有完全按照遗嘱去分割财产,而是通过详细调查,认定这部分财产属夫妻共同财产,并用判决的形式依法分割家庭共有财产的一半给原告。

## 订立多份遗嘱

案例:鲁南某镇农民王老汉有两个儿子,均已结婚成家另过。王老汉辛辛苦苦积攒了7万元存款。2007年初老伴去世后,大儿子王大主动请父亲与他们一起生活。同年8月,王老汉到公证处办理了一份公证遗嘱,表示自己百年之后7万元存款中的3万元由次子王二继承,其余4万元存款及物品全部由大儿子继承。公证遗嘱订立不久,王老汉突发中风并留下半身不遂后遗症。刚开始王大夫妇还能精心照顾,可时间一长就逐渐厌烦起来。此时,王二便将父亲接到自己家里照料日常起居。2013年5月,王老汉觉得起初订立的遗嘱不妥当,于是重新自书了一份遗嘱,写明身后其存款中的5万元归王二所有,剩余2万元存款及物品归王大继承。今年初,王老汉病逝。在清理遗产过程中,两个儿子各执一份遗嘱,最后为分割遗产闹到法院。法院经审理认为,王老汉生前所立两份遗嘱都符合法律规定,均为有效遗嘱,但自书遗嘱不能撤销、变更公证遗嘱。据此,法院判决按公

证遗嘱内容对王老汉的遗产进行分割。

点评:为什么公证遗嘱具有高于其他遗嘱的法律效力呢?首先,我国法律有明确规定。继承法第20条第3款规定:“自书、代书、录音、口头遗嘱,不得撤销、变更公证遗嘱。”其次,公证员代表国家行使证明权,其所办理的遗嘱公证,具有真实、可靠、方式严格、证明力强的特点,具有无可争议的真实性、合法性和可靠的证据性。再次,在办理公证遗嘱过程中,公证员既是公证人,又是现场见证人,还可以是立遗嘱人的代书人和遗嘱的保管人,可以确保遗嘱机密,从而使遗嘱确定的内容得到及时、公正的履行。根据上述规定,王老汉后立的自书遗嘱,并不能撤销、变更公证遗嘱。

## 遗嘱内容侵害弱者权益

案例:农村妇女郑某与其丈夫刘某(早年已病逝)育有一女,又于1973年收养一男孩郭某。因丈夫早逝,郑某一入含辛茹苦将一双儿女抚养成人。2005年的一天,郭某无意中得知自己的身世,对养母的态度从此急转直下。2014年底,郭某在与其子驾车外出时发生车祸,致郭某脑颅骨破裂,医治无效于10日后死亡。在住院治疗期间,郭某立下口头遗嘱一份,将个人全部财产(4间房屋、5万元存款)归其子继承。2015年1月底,85岁高龄的郑某委托律师向法院提起诉讼,要求重新分割遗产。法院经审理,判决被告郭某之子返还郑某遗产2万元、房屋1间。

点评:我国法律在赋予公民用遗嘱处分自己财产权利的同时,也对这种处分权作了必要的限制。继承法第19条规定:“遗嘱应当对缺乏劳动能力又没有生活来源的继承人保留必要的遗产份额。”这是

一条强制性规定,公民在立遗嘱时必须执行。本案中,郑某多年来一直依靠养子赡养,在郭某死亡后断绝了生活来源,加之其年事已高,丧失了劳动能力,法院从保护弱者合法权益的立法原则出发,作出了上述判决。

## 危急情况解除遗嘱须再立

案例:丧偶的老贾有两儿两女。2013年6月,老贾突发心肌梗死住进医院,由两个女儿轮流护理。因当时生命垂危,老贾便口头立下遗嘱,将自己的全部财产平分给两个女儿,当时有3名医护人员在场签字见证。一个月后,老贾经治疗痊愈出院。同年9月初,老贾突遇车祸事故离世。在分割遗产时,两个女儿主张应当按照老人的口头遗嘱办理,两个儿子则主张按法定继承分割遗产,双方为此发生纠纷。法院经审理,判决老贾所立口头遗嘱无效,其遗产应按法定继承分割。

点评:继承法第17条第5款规定:“遗嘱人在危急情况下,可以立口头遗嘱。口头遗嘱应当有两个以上见证人在场见证。危急情况解除后,遗嘱人能够用书面或者录音形式立遗嘱的,所立的口头遗嘱无效。”本案中,老贾病危之时口述遗嘱,属于法律规定的危急情况,该口头遗嘱的法律要件齐全,在当时是有效的。老贾后经抢救脱险并痊愈出院,这表明法律规定的危急情况已不复存在,他完全有条件用书面或者录音等其他形式再立遗嘱,但老贾并未这样做,所以只能按照法定继承的规定,由老贾的4个子女共同继承遗产。



## 河北大学2015年在职法律硕士招生

河北大学是河北省首家法律硕士培养单位和教育部批准的法律硕士专业学位研究生教育综合改革试点单位、全国首批卓越法律人才教育培养基地。2015年入学考试报名工作开始,招生名额75人。报名条件:国民教育序列大学本科毕业,有三年以上工作经历

者。网上报名时间:2015年6月23日至7月11日(网址: http://www.chinade-grees.cn)。详情请登录河北大学网站主页。报名联系人:王老師(13292910800; 0312-5013238; wangyuanquanyou@163.com)