



新编21世纪公共管理系列教材

地方政府管理

第二版

Local Government Administration

陈瑞莲 张紧跟 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府管理/陈瑞莲, 张紧跟主编. —2 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1
新编21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-21962-2

I. ①地… II. ①陈…②张… III. ①地方政府-行政管理-中国-高等学校-教材 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 229869 号

新编 21 世纪公共管理系列教材
地方政府管理 (第二版)
陈瑞莲 张紧跟 主编
Difang Zhengfu Guanli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店	版 次	2011 年 2 月第 1 版
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司		2016 年 1 月第 2 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2016 年 1 月第 1 次印刷
印 张	18.25	定 价	35.00 元
字 数	416 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

陈瑞莲 中山大学新华学院公共管理学系首席教授，兼任全国高等教育自学考试指导委员会委员、澳门区域公共管理研究会名誉会长，以及《政治学研究》、《学术研究》编委等职。原为中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师，第三、四届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会委员，国家精品课程“行政管理学”负责人。主要研究方向为地方政府管理与区域公共管理，是国内区域公共管理研究的开创者。先后主持国家社会科学基金项目、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目等国家级、省部级科研项目十多项。出版了《区域治理研究：国际比较的视角》、《区域公共管理理论与实践研究》、《地方政府管理》、《行政管理学导论》等著作（含教材）近二十部，并发表了一批较有影响力的学术论文，获得省部级以上教学、科研奖励九项（含合作）。

张紧跟 中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师，教育部新世纪优秀人才。主要从事地方政府与地方政治等领域的教学与研究工作，具体研究领域包括地方政府管理、地方治理与中国政治、区域治理等；主讲地方政府管理、行政管理等课程。出版《当代中国地方政府间横向关系协调研究》、《当代中国政府间关系导论》、《地方政府管理》（第二主编）等著作；在《社会学研究》、《政治学研究》等国内重要期刊上发表了系列论文；研究成果多次获得国家级和省部级奖励。

内容简介

由陈瑞莲、张紧跟二位教授主编的《地方政府管理》一书在借鉴国内外地方政府管理相关研究成果的基础上，系统介绍和分析了当代中国地方政府管理的组织制度与管理实践。

本书有三个方面的特色：第一，本书将制度—结构与行为—过程两种研究路径结合起来，侧重研究在具体制度环境下的地方政府管理过程，使本书内容更具动态性和时代感；第二，本书是主编带领的团队对多年来在当代中国地方政府管理领域的研究成果的集中展示，其中区划管理、绩效管理、区域公共管理等内容，具有一定的创新性和前沿性；第三，本书注重案例研究方法的使用，每章末尾均附上一个案例分析材料，同时正文中穿插了诸多专栏阅读材料，可用于案例教学，也可供读者进一步阅读和思考。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前 言



改革开放以来，地方政府管理在当代中国发展进程中发挥着非常重要的作用，许多重要的改革与创新都是由地方政府发起、推动和直接参与的，从而成为当代中国改革发展进程中最为亮丽的风景线。但是，地方政府管理在驱动中国经济持续高速增长和维持社会基本稳定的同时，也面临着诸多风险与挑战。因此，从学理上思考当代中国的地方政府管理，有助于理解当代中国的发展奇迹和面临的各种问题。

本书在借鉴国内外已有研究成果的基础上，立足于将制度—结构的分析路径与行为—过程的分析路径结合起来，向读者介绍和分析当代中国地方政府管理的组织制度与管理实践。本书共分为10章。第1章，导论。第2章，中国地方政府管理的历史沿革。第3章，当代中国地方政府的职能与机构。第4章，当代中国地方政府的区划管理。第5章，当代中国地方政府财政管理。第6章，当代中国地方政府危机管理。第7章，当代中国地方政府绩效管理。第8章，地方政府间的区域公共管理。第9章，当代中国地方政府管理中的公民参与。第10章，港澳特别行政区政府体制。

2011年，本书第1版出版发行，获得国内同行的高度认可。为了适应新形势下的新需求，在保留原书基本框架与写作风格的基础上，编者在2015年进行了认真修订。本次修订主要体现在：（1）对原版中的错误或瑕疵进行了更正；（2）更新了过于陈旧的数据；（3）体现了相关领域新的法律法规和国家政策；（4）更新了案例材料；（5）丰富了教材内容，增加了一些专栏材料。

本书的特色主要在于三个方面：一是在研究路径上进行创新。将制度—结构的研究与行为—过程的研究结合起来，侧重研究在具体制度环境下的地方政府管理过程，使本书内容更具动态性和时代感。二是研究内容的创新。与国内已经公开出版的诸多教科书不同的是，本书主编多年来一直致力于当代中国地方政府管理的研究与教学，相关内容也都是本书主编多年研究的体会与升华，如区划管理、绩效管理、区域公共管理等内容，具有一定

的创新性和前沿性。三是研究方法的创新。本书十分注重案例研究方法的使用，在写作过程中力求将理论分析与实践观察结合起来。在主要章节中选用了—些典型案例并附上思考题，使本书更具启发性、可读性。同时，本书不仅强调知识的全面性，更强调内容的研究性，力求对我国地方政府管理实践提供—些有益的参考。因此，本书不仅适合于作为高校公共管理类专业教学教材以及在职公务员培训教材，而且适合于作为专业研究人员研究阅读书籍。

人大版公共管理类教材

公共管理类本科专业教材——学科基础课教材

书名	作者
现代管理学原理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
一般管理学原理（第三版）	张康之 李传军
管理学基础（第三版）	方振邦
管理学教程	方振邦
政治学原理（第三版）	景跃进 张小劲
现代政治学原理（第四版）	石永义 刘玉尊 张 璋
政治学教程	舒 放 刘琼莲
公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）	陈振明
公共管理学（“十二五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
公共管理学（精编版）	王乐夫 蔡立辉
《公共管理学》学习指导书	王乐夫 蔡立辉
公共管理概论（第二版）	朱立言 谢 明
公共管理学概论	曹现强 王佃利
公共管理案例分析（第二版）	王丛虎
公共管理案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策导论（第四版）	谢 明
公共政策概论（第二版）	谢 明
公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
政策科学——公共政策分析导论（第二版）	陈振明
公共政策学导引与案例	陈季修
公共政策案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例：分析与思考	谢 明
公共经济学（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	高培勇
《公共经济学（第二版）》学习指导书	高培勇 崔 军
政府经济学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
政府经济学（第四版）	潘明星 韩丽华

公共管理类本科专业教材——方法课教材

书名	作者
管理定量分析：方法与技术	刘兰剑 李 玲
公共管理的方法与技术（第二版）	魏 娜
公共管理实用分析方法	汪明生 胡象明

公共管理类本科专业教材——行政管理、公共事业管理专业教材

书名	作者
行政法学导论	姜晓萍
行政法学	朱新立 唐明良 李春燕
公共部门人力资源管理（第四版）	孙柏瑛 祁凡骥
公共部门人力资源开发与管理（第四版）（“十二五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁凡骥
公共部门人力资源开发与管理（第三版）	孙柏瑛
公共部门人力资源管理（第三版）	滕玉成 于 萍
公共部门人力资源管理	方振邦

书名	作者
公共部门人力资源管理和社会保障案例	中国人民大学公共管理学院
公共人事制度	刘俊生
行政管理学（第四版）	郭小聪
公共行政学（第五版）	彭和平
公共行政学	张康之 张乾友
行政学导论（第三版）	齐明山
行政管理学导引与案例	陈季修
管理心理学	范逢春
公共组织行为学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	孙 萍 张 平
公共组织学（第三版）	李传军
行政组织学	张 昕 李 泉
公共事业管理概论（第三版）	朱仁显
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李 坚
公共组织财务管理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
《公共组织财务管理》学习与实训指导书	王为民 博 迪
国家公务员制度（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	舒 放 王克良
公务员制度概论	李如海
国家公务员制度概论	郝永勤 刘碧强
行政领导学（第三版）	朱立言 李国梁
领导学（第四版）	邱霏恩
领导学	王自亮
领导学：理念、行为与艺术	祁凡骅
现代市政学（第四版）	王佃利 张莉萍 高 原
市政管理学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
市政学导引与案例（第二版）	李燕凌
社区管理（第三版）	汪大海 魏 娜 郁建立
社区管理原理与案例	魏 娜
电子政务教程（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	赵国俊
电子政府与电子政务（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
电子政府概论（第二版）	张锐昕
管理信息系统	张维明 黄金才
行政伦理学教程（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	张康之 李传军
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
公共危机管理概论	王宏伟
公共危机与应急管理：原理与案例	王宏伟
应急管理导论	王宏伟
行政决策学	许文惠 张成福 孙柏瑛
公共决策导论	王佃利 曹现强
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
非营利组织管理	吴东民 等
非营利组织管理	康晓光
非营利组织管理导引与案例	崔向华 张 婷
当代中国政府与政治	景跃进 陈明明 肖 滨
当代中国政府与行政（第三版）	魏 娜 吴爱明
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
地方政府学概论（第二版）	方 雷
地方政府管理（第二版）	陈瑞莲 张紧跟
管理秘书实务（第四版）	赵锁龙

书名	作者
行政秘书学	唐 钧
公文写作与处理	赵国俊
机关管理的原理与方法（第三版）	赵国俊 陈幽泓
政府绩效管理	方振邦 葛蕾蕾
政府绩效评估	蔡立辉
公共关系概论（第二版）	邹正方
政府公共关系（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	廖为建 张 宁
社会管理	汪大海
社会管理——理论、实践与案例	陈振明
西方行政学理论概要（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	丁 煌
公共行政学经典理论导引与案例	付小均
西方公共管理名著导读	汪大海
管理思想史教程	方振邦 葛蕾蕾
文化管理学（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙 萍
文化创意产业导论	魏鹏举
卫生事业管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	李 鲁
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 史万兵
现代公用事业管理	崔运武

公共管理类本科专业教材——劳动与社会保障专业教材

书名	作者
社会保障概论（第五版）（教育部推荐教材）	孙光德 董克用
《社会保障概论》（第三版）学习指导书	孙光德
社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）	邓大松 刘昌平
劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）	董克用 刘 昕
社会保险学（第二版）	孙树菡
社会保险精算原理与实务	王晓军
国际社会保障制度教程	穆怀中
员工福利概论（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
医疗保障	王虎峰

公共管理类本科专业教材——土地资源管理专业教材

书名	作者
土地经济学（第七版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德
《土地经济学》学习指导书	吕 萍 况伟大
土地法学	王守智 吴春岐
土地科学导论	叶剑平
土地资源管理学	张正峰
土地利用规划学	张占录 张正峰
不动产估价（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	叶剑平 曲卫东
土地信息系统	曲卫东 韩 琼
地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材）	谭 峻 林增杰

公共管理类本科专业教材——城市管理专业教材

书名	作者
城市管理学（第二版）	杨宏山
城市管理法	王丛虎

书名	作者
城市总体规划原理	郅艳丽 田 莉

公共管理硕士（MPA）教材——核心课教材

书名	作者
全国公共管理硕士（MPA）核心课程教学指导纲要	全国公共管理专业学位 研究生教育指导委员会
社会主义建设理论与实践（第三版）	李景治 蒲国良
公共管理英语（修订版）	顾建光
公共管理学（修订版）	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共政策分析	陈振明
公共政策分析导论	陈振明
公共政策分析概论（修订版）	谢 明
政治学：基本理论与中国视角	任剑涛
公共部门经济学（第三版）	高培勇 崔 军
行政法学（修订版）	皮纯协 张成福
行政法学概论（第三版）	胡锦涛
非营利组织管理概论（第三版）	王 名
公共管理伦理学（修订版）	张康之
社会研究方法	陈振明
定量分析方法（第三版）	谭跃进
电子政务理论与方法（第三版）	金江军
电子政务	吴爱明 何 滨
信息技术及其应用（第三版）	张维明

公共管理硕士（MPA）教材——专业方向必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程（第四版）	舒 放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒 放 王克良
比较政府与政治（修订版）	卓 越
当代中国政府与政治（第三版）	吴爱明 朱国斌 林 震
公共部门人力资源管理及案例教程（修订版）	陈天祥
领导学	祁凡骥 刘 颖
领导学教程	常 健
西方公共行政管理理论精要	丁 煌
社会管理概论	唐 钧
公共部门绩效评估（修订版）	卓 越
公务员绩效评估	卓 越
公共危机管理	王宏伟
公共部门危机管理（修订版）	张小明
公共部门战略管理（修订版）	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
城市管理理论与实务	杨宏山
数字化城市管理	修文群
公共冲突管理	常 健
MPA 学位论文写作指南	汪大海

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

我们为本教材制作了相应的 PPT 教学课件，任何一位采用本书作为授课教材的教师均可免费获得该课件。为了确保该课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料，并将相关信息通过 E-mail 发送给我们，我们将在收到相关信息后通过 E-mail 给您发送该课件。欢迎您加入我们的 QQ 群（全国政管教师交流群，群号为 236159213），或登录我分社官方网站（www.crup.com.cn/gggl），注册成为 VIP 会员，以获得更好的服务。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

QQ 群：236159213

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮 编：_____

电 话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

目 录



第 1 章 导论	1
1.1 地方政府管理概述	1
1.2 地方政府管理的地位与作用	12
1.3 当代中国地方政府管理研究综述	13
1.4 地方政府管理研究的方法与意义	25
本章小结	28
关键术语	28
复习思考题	28
案例分析 地方政府管理研究的三种路径	28
第 2 章 中国地方政府管理的历史沿革	31
2.1 古代地方政府管理制度	31
2.2 民国时期的地方政府管理	42
2.3 新中国成立初期的地方政府管理制度	47
本章小结	54
关键术语	54
复习思考题	54
案例分析 中国古代基层治理的历史变迁	54
第 3 章 当代中国地方政府的职能与机构	56
3.1 地方政府的职能	56
3.2 地方政府的机构设置	65
3.3 地方政府的职能转变与机构改革	73
本章小结	85

关键术语	85
复习思考题	85
案例分析 浙江富阳晒出县域权力家底 清单之外再无权	85
第4章 当代中国地方政府的区划管理	88
4.1 行政区划概述	88
4.2 行政区划存在的主要问题	91
4.3 行政区划改革实践	102
本章小结	112
关键术语	112
复习思考题	112
案例分析 安徽,省直管县改革遇上坎了	113
第5章 当代中国地方政府财政管理	115
5.1 地方财政管理概述	115
5.2 地方预算管理	117
5.3 地方财政收入管理	122
5.4 地方财政支出及其风险管理	127
5.5 地方财政管理存在的主要问题及政策选择	132
本章小结	142
关键术语	142
复习思考题	142
案例分析 审慎看待地方政府债务风险	143
第6章 当代中国地方政府危机管理	148
6.1 地方政府危机管理概述	148
6.2 地方政府危机管理的现状	155
6.3 提高地方政府的危机管理能力	163
本章小结	167
关键术语	167
复习思考题	167
案例分析 广州“房叔”事件中的政府危机公关	167
第7章 当代中国地方政府绩效管理	169
7.1 地方政府绩效管理概述	169
7.2 地方政府绩效管理的模式与特征	176
7.3 地方政府绩效管理存在的问题与完善的对策	187
本章小结	192
关键术语	192
复习思考题	192
案例分析 杭州市公众参与政府绩效管理	192
第8章 地方政府间的区域公共管理	196

8.1 行政区行政：地方政府间管理的传统模式	196
8.2 区域公共管理（治理）：地方政府间管理的新范式	200
8.3 地方政府间区域公共管理（治理）的现实形态	209
本章小结	213
关键术语	213
复习思考题	213
案例分析 泛珠三角区域合作	213
第9章 当代中国地方政府管理中的公民参与	215
9.1 公民参与概述	215
9.2 地方政府管理中的公民参与形式	220
9.3 地方政府管理中公民参与的有序化	230
本章小结	235
关键术语	235
复习思考题	235
案例分析 浙江温岭民主恳谈会	236
第10章 港澳特别行政区政府体制	240
10.1 香港特别行政区政府体制	240
10.2 澳门特别行政区政府体制	253
本章小结	268
关键术语	268
复习思考题	268
案例分析 香港的高官问责制	269
参考文献	271
后 记	273



1.1 地方政府管理概述

1.1.1 地方政府的含义

1. 对地方政府的不同理解

《国际社会科学百科全书》认为：“地方政府大致可定义为：在全国政府或地区政府的一小块领土上，拥有决定和管理有限范围公共政策的一种公共组织。在金字塔式的政府结构中，地方政府处于最低层，顶端是全国政府，中间政府（州，地区，省）占据中间一层。”^① 据此，地方政府是与全国政府、中间政府相对而言的最低层政府。在中国通常将这类政府称为基层政府。《美国百科全书》认为：“地方政府，在单一制国家里是中央政府的分支机构，在联邦制国家里则是联邦成员政府的分支机构。”^② 联邦制国家的成员政府（如美国的州）不属于地方政府的范围。美国政治学者中，多数都认为地方政府是指全国性政府的成员政府以下的政府层级。在《布莱克维尔政治学百科全书》中，地方政府被认为是“权力或管辖范围被限定在国家的一部分地区内的一种政治机构，经过长期的历史发展，在一国政治机构中处于隶属地位，具有地方参与权、税收权和诸多责任”^③。西方国家学者一般认为，地方政府是中央政府为治理国家部分地域而设置的分支机关，正因为如此，联邦制国家的组成单位不是联邦政府设置的分支机关，而是组成联邦的成员单位，因

① *International Encyclopedia of the Social Science*, Volume 9-10, London, Macmillan, 1968, p. 451.

② *Encyclopedia Americana*, Volume 17, New York, Grolier, 1997, p. 637.

③ [英] 戴维·米勒等：《布莱克维尔政治学百科全书》，421页，北京，中国政法大学出版社，1992。

而不能称为“地方政府”，只可称为“地域性政府”。

在中国，人们一般从单一制国家中央与地方关系的角度，把地方政府界定为“中央政府”的对称。如《辞海》认为：“地方政府是中央政府的对称。设置在地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”^①在这里，它一方面把地方政府定义为地方国家行政机关，另一方面则把除中央政府以外的所有政府都归入地方政府。不过，中国学术界较普遍的观点是：地方政府是国家设置在中央政府之下，行使部分国家权力，管理国家和地方事务的地域性政府。这一概念显然针对的是中国的国家结构形式，其主要特点在于：一是明确地方政府是区域性政府，而不是中央政府；二是明确地方政府是国家设置在中央政府之下的区域性政府，是国家的分支机构，而不是组成国家的成员单位；三是明确地方政府和中央政府的关系，即地方政府在中央政府之下，中央政府与地方政府具有上下级隶属关系；四是明确地方政府的主要职能，即按照国家法律的授权，或者按照中央政府的授权，在自己管辖的行政区域内行使部分国家权力，管理国家和地方事务。

2. 地方政府的组成

英美学者一般会比较抽象地界定“政府”，如政府是“治理国家或社区的政治机构”^②。中国学者一般会比较具体地界定“政府”。“政府”一词在政治学研究中具有广义与狭义之分。广义的政府指由各国家机关构成的整体，即人们通常所讲的国家政权，包括立法、行政、司法、军事机关等。狭义的政府则仅指国家行政机关，人们在日常生活中较广泛地采用政府这一狭义用法。如政府“广义指行使国家权力的所有机构，包括立法、行政和司法机关。狭义指国家政权机构中的行政机关”^③。此外，政府在一些学者和实践中还有一种更为广泛的含义，即指一切依法由公民选举产生的，拥有公共权力，承担社会公共管理职责，并有独立财政的公共机关。如有的学者认为“政府=国家+社团+民间组织”^④，以及“政府等于国家机构总体与执政党之和”^⑤。

“地方政府”中的“政府”究竟指什么？首先，在现代国家体制中，军队属于国家，由国家元首担任名义上或实质上的最高统帅；地方不拥有军队，不存在地方的军事机关。其次，在大多数国家里，司法系统独立，不属于地方系统。美国的州有自身的司法系统，但美国州政府不是地方政府，州以下的司法系统不属地方系统。因此，在大多数国家，地方政府由地方议决（立法）机关和地方行政机关组成。

在中国，县以上各级地方国家政权由四个机关组成：地方国家权力机关（地方人民代表大会及其常务委员会）、地方国家权力执行机关（地方人民政府）、地方审判机关（地方人民法院）、地方法律监督机关（地方人民检察院）。地方军事机关直属中央军事委员会。然而，《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》仅涉及地方各级人大与地方各级人民政府，并不涉及司法机关。现行《中华人民共和国宪法》规定，在实行民族区域自治的地方，仅有人民代表大会（及其常务委员会）和人民政府才能行使

① 夏征农主编：《辞海》（上）（普及本），1503页，上海，上海辞书出版社，1999。

② 《简明不列颠百科全书》，第11卷，345页，北京，中国大百科全书出版社，1991。

③ 《中国大百科全书·政治学卷》，479页，北京，中国大百科全书出版社，1992。

④ 辛向阳：《红墙决策：中国政府机构改革深层起因》，50页，北京，中国经济出版社，1998。

⑤ 朱光磊：《当代中国政府过程》，14页，天津，天津人民出版社，1997。