

當代中國地方政府

何国强 著

广东高等教育出版社

当代中国地方政府

何国强 著

粤新登字09号

当代中国地方政府

何国强 著

广东高等教育出版社出版

广东省新华书店经销

广东省五华县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.875印张 270千字

1994年11月第1版 1994年11月第1次印刷

ISBN7-5361-1502-4/D·134

印数1-2000册

定价：12元

《当代中国地方政府》序

张 尚 仁

自我国恢复行政学的教学与研究以来，由于其适应现实的需要，逐渐形成一股热潮。在许多大学开办行政学专业和举办各种培训班的同时，行政学方面的书也出得不少了。但现在出的大多数是行政管理学的教材，也有一些研究公务员制度的著作。至于专门研究或介绍政府，特别是地方政府的书，出得还是不多的。因此，当我看到何国强同志《当代中国地方政府》的书稿时，认为他做的这项工作是有意义的。

在社会中，各种各类社会组织都有行政工作，但行政学研究的主要是政府的行政。所以，研究政府问题就成了行政学的题中应有之义。研究政府涉及的问题也很多，如政府的涵义、政府的分类、政府的职能、中央政府与地方政府的关系，以及世界各国政府的比较，等等。何国强同志写的这本书对从1949年至今近45年的中国地方政府有比较全面和系统的研究。书中分析了地方政府的内涵和其存在的依据，揭示了行政区划与地方政府的联系，探讨了地方政府的职能、结构、权力问题，此外还阐述了地方财政、行政环境与地方政府的关系，并引导人们认识两类比较特殊的地方政府，即民族自治区域的政府和法律上规定不久的将来就要成立的特别行政区政府，最后又研究了地方政府的运作。其中的许多论述对我们理解政府无疑是有益的。

就中国现行的地方政府体制来说，并不是近年一蹴而就的产物，而是自上古以来历代兴革演变的结果。同时，中国虽有很长

一段自我封闭的时期，但在更多的时间与场合，我国同其他国家始终保持着来往，因此，政治制度方面的相互启迪和借鉴的情况是存在的。对本国现状的留意固然重要，然而有些事情为穷究原委，求其内外远因，可能会作纵向和横向的取证，进行跨时空的比较，以说明问题。我想这大概是何国强同志在叙述中国地方政府的现状时，偶有夹带叙述有关史实和引用外国事例的理由吧！

我国的地方政府，既不是中央政府的纯粹代理机构，也不是像实行联邦制国家那样的地方邦政府，而是在中央政府领导下，属地方性质的问题有一定的权限去处理。地方政府与各行各业、与人民群众的关系更直接、更密切。因此，了解地方政府，不只是对研究行政学的人的要求，也不仅是对在地方政府工作的人的要求，实在是大家都应有所了解。

何国强同志的这本书，是为大家了解我国的地方政府而写的。适应这一需要，本书体现了以下几个特点：一是体系比较完整，涉及当代中国地方政府的主要问题，都编进书中作了阐述；二是引用材料比较严谨准确，特别是涉及法律、法规之类。研究政府的问题是必须做到这一点的；三是语言朴实，说理清楚，具有较强的可读性。特别是适时适处插以图表配合，更利于读者理解相关的问题；四是书中并非单纯地平铺直叙，而是饱含着作者对祖国的热爱，因而散发着爱国主义的气息。书中的这样几个特点，是符合写作本书的目的要求的。

据我所知，何国强同志为写作这本书，花了数年的功夫，查阅了数以百计的书刊，又在课堂上作过讲授，有听众的反馈，加上多次修改，有的篇章甚至多次重写才付梓出版，说明这本书是认真真地写出来的。我相信，作者的辛勤劳动，一定能产生应有的社会效益。

1993年11月10日

于广东行政学院

目 录

序.....	(1)
第一章 地方政府的概念及其存在的依据.....	(1)
第一节 地方政府的概念.....	(1)
第二节 地方政府设置的依据.....	(15)
第二章 行政区划、行政区划变更和地方政府.....	(28)
第一节 行政区划概述.....	(28)
第二节 行政区划和地方政府层级.....	(46)
第三节 行政区划变更和行政区划管理.....	(65)
第三章 新中国地方政府制度的沿革与发展.....	(73)
第一节 新中国成立初期 (1949—1954 年) 的行政 区划和地方政府.....	(73)
第二节 中国第一部宪法所规定的行政区划和地方 政府.....	(84)
第三节 “文化大革命”对地方政府体制的更改和 第四部宪法对此的拨乱反正.....	(91)
第四节 现阶段地方政府体制下的行政区域和行政 层级.....	(97)
第四章 地方政府的职能与机构组织.....	(116)
第一节 我国地方政府的职能.....	(116)
第二节 我国地方政府的组织.....	(123)
第五章 我国地方政府的权力.....	(158)
第一节 地方政府权力概说.....	(158)
第二节 我国地方政府的权力内容.....	(175)
第六章 地方政府的财政.....	(187)

第一节	地方财政体制	(187)
第二节	地方财政收支的范围与权限	(199)
第七章	地方政府的行政环境	(217)
第一节	民情环境	(217)
第二节	政治环境	(228)
第三节	经济与科技环境	(240)
第八章	地方政府的运作	(248)
第一节	地方政府运作的条件	(248)
第二节	地方政府的运作	(258)
第九章	民族自治地方的政府	(276)
第一节	民族自治地方的政府的设置	(276)
第二节	民族自治地方的政府的职能和职权	(298)
第十章	法律所规定的特别行政区政府架构	(310)
第一节	香港特别行政区政府	(310)
第二节	澳门特别行政区政府	(318)
附录一：	现有的各级民族自治州、县成立时间及其政府驻地简表	(330)
附录二：	参考文献与书目	(336)
后 记		(340)

第一章 地方政府的概念及其存在的依据

一国的地方政府是该国政府组织中的一个顶重要的系统。地方政府有其特定的涵义和性质，有其划分的标准以及存在的依据。这些是了解地方政府应该先行认识的基本问题。

第一节 地方政府的概念

一、“政府”的涵义

(一) 从广义走向狭义的“政府”的涵义

政府是统治阶级统治国家的机器之一。政府处在发展变动的过程中，其涵义呈现出由宽泛到狭窄的变化。

18世纪以前的阶级社会里，各国政府都是广义的政府，政府与朝廷混合为同一个东西，当时的国家机关还没有分化到明显的程度，不管是在中央，还是在地方，立法、司法、行政部门都没有分化为独立的机关。因此，讲到政府其实是泛指国家，所谓中央政府，即指最高国家机关，而不是专指最高国家行政机关，所谓地方政府，即是指地方国家机关，而不是仅指地方国家行政机关。实际上政府成了兼管立法、司法、行政工作的混合实体。这是对政府所作的广义解释。

18世纪之后，各国逐渐把国家机关划分为三个系统，即立

法、司法和行政，当然这三个系统又各自划分为不同的层级和部门。由于行政系统直接参与国家内政、外交、国防等重大事项的管理，故其权力日益扩大，地位日益显赫，使得“政府”这个名词被套上一个美丽的光环，在一些人心中抬高到不应有的高度。然而，即使在行政权力急剧膨胀的当代，政府同议会和法院的界限仍然是明显的，政府即是指一国的行政机关。这是对政府所作的狭义解释。

以上两种解释均为对实际的概括，都可以在历史上和现实中找到各自的理论原型，因而是正确的。现在，世界上大多数国家的政府都可从狭义来理解了，但仍有一些学者对政府持广义的解释，例如《美国百科全书》和台湾的《环华百科全书》的“政府”词条的撰写者，他们虽然不把政府看作表达国家意志的机关总称，但看成是执行国家意志的机关的总称，这样就无法把政府和司法部门划分开，因为二者都是执行国家意志的机关，于是就不可避免地要把政府视为混合政府了。

我国政府的涵义体现出一个由广义到狭义的实际发展过程。

中华人民共和国成立初期，中央人民政府委员会由政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察署四大机关组成，统管全国的政务、军务、警务、司法和一般的立法工作（此间重大立法工作由政协全国委员会负责），拥有行政权、司法权和部分立法权。《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）和《中央人民政府组织法》是在广义上使用“政府”一词，其涵义与当时的实际相符。1954年9月，首部《中华人民共和国宪法》制订之后，政务院改称国务院，并且正式独立称呼为中央人民政府^①，从此，中国的“政府”一词，在

^①国务院与政务院的最大区别在于，后者不管军事行政，不设国防部，而前者则下设国防部，以担负原人民军事委员会的国防建设和军事行政管理方面的职能。

法律和官方文件中就作狭义解释了，其涵义也与后来的实际相符。

和中央政府一样，地方政府也经历了这样的历史演变。新中国成立伊始，各大行政区、省至县的各级行政区，分别设立军政委员会，即人民政府，既作为地方政权机关，又作为地方行政机关和司法机关，这是当时特殊的客观条件所需要的。伴随着首部宪法的颁行，地方国家机关逐步健全，立法和司法的职能不再为地方行政机关所代行，从此，一讲到“地方政府”，在中国只能是指设置于地方各级行政区域内的地方各级国家权力机关的执行机关了。

（二）地方政府的涵义

1. 地方政府的不同涵义

关于地方政府的涵义和范围，各国都没有形成一个统一的说法，从莫衷一是的说法中可以归纳出以下四种观点：

（1）认为一国政府体系有三级，地方政府是最低一级，中间一级为中间政府（如州、邦、省、加盟共和国政府），最高一级是中央政府^①。即把地方政府看作是州、地区级别以下的国家基层行政机关。

（2）认为在单一制国家，地方政府是中央政府的对称，是中央政府的分支机构，没有中间层次的政府，除了中央政府其余皆为地方政府^②。

（3）认为不论在单一制国家，还是联邦制国家，地方政府都是指中央政府以下的各级政府，如，在单一制国家，指省、市、县、乡镇各级政府，在联邦制国家，指州或加盟共和国及其以下的各级政府^③。

^①参薄贵利：《近现代地方政府比较》，光明日报出版社1983年版。第1—2页。

^{②③}参前引书，第5—6，9—10页。

(4) 认为地方政府在联邦制国家有两种情况：一种是成员国享有高度主权的联邦，例如独联体国家，其加盟共和国以及构成加盟共和国的自治共和国的政府都没被看作地方政府而单列出来；另一种是成员国或州（邦）不享有高度主权的联邦，例如美国、瑞士、德国，其各州（邦）的政府都被看作地方政府单列了出来^①。

2. 我国地方政府的涵义和性质

我国是单一制国家，我国地方政府是指中央政府以下的，设置于地方各级行政区域内的地方各级国家行政机关。分为四级设置：省级（省、自治区、直辖市）人民政府；设区的市（自治州）人民政府；县级（县、自治县、县级市、市辖区）人民政府；乡级（乡、民族乡、镇）人民政府。

宪法和地方组织法规定：地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关^②。这就规定了地方各级人民政府的性质。这句完整的话前半句是说，地方各级人民政府同地方各级国家权力机关的关系是从属关系，它必须执行本级人民代表大会及其常委会的决议，对本级人大和它的常委会负责并报告工作，接受其领导和监督；后半句话是说，地方各级人民政府不同于其他国家机关，它是负责组织和管理本行政区域内行政事务的机关。

宪法和地方组织法不仅规定了地方各级人民政府是同级地方国家权力机关的执行机关，而且规定了地方政府是整个国家行政机关的从属部分，下一级政府必须接受上一级政府的决议和命令，并都服从最高国家行政机关即国务院的统一领导^③。根据宪法

①《各国国家机构手册》，中国对外翻译出版公司1986年，第705、949—951页。

②《宪法》（1982年）第一百零五条；《地方组织法》（1986年）第四十七条。

③参看《宪法》（1982年）第一百一十条，《地方组织法》第四十八条。

的这一规定，各级人民政府均按照双重领导的原则进行工作，即一方面要对本级人大及其常委会负责并报告工作，接受它的领导和监督；另一方面还必须对上一级国家行政机关负责并报告工作，接受其领导和监督。

（三）地方政府的特点

1. 地方政府的一般特点

（1）地方政府是当地公共权力的执掌者，是按照一定规则建立起来的组织机构体系，是当地居民利益的法人代表，这种法人资格是由法律给予的，它使地方政府这一政治实体在法律上能独立存在，并以自己的名义享受权利，承担义务。

（2）地方政府由当地居民选举的代表组成。地方政府的主要成员需要通过按选举法所规定的程序和有关条件来选举和任免。每届政府有一定年限的任期。有时候，有的地方政府采取当地居民选举和上级政府任命的方式来产生，也有的地方政府成员完全由上级政府任免。

（3）地方政府具有多种行政职权，可以对其管辖的公共事务作出权威性的决定，对社会资源加以调配。所有职权都由法律规定，职权大小除受行政层级影响外，也受当地经济等条件影响，一般而论，在同一行政层级范围内，经济较发达的地方比经济相对落后的地方的职权大些。

地方政府的权力受到两个方面的限制：一是受管辖范围的限制，地方政府只能在其所辖的区域内行使权力，这不仅意味着地方政府执行职务的范围在空间上不能超出一定的行政区域，还意味着不能超越特定的事务范围。例如，地方政府只能管理行政事务，而无权干预立法和司法工作，同时，地方政府又不能管理本区域内的一切行政事务，因为同一区域内除地方政府外，都还有其他行政机构（比方中央派出机构等）。二是地方政府的权力要受法律和中央政府权力的限制。地方政府只能在法律规定的范

国内行使权力，否则，就是违法的。中央政府对地方政府权力的限制主要表现是：中央政府有权监督地方政府的工作，有权纠正地方政府不适当的决议或命令。地方政府虽然受法律和中央政府的严格制约，但它在提供服务、鼓励它所提倡的事业以及为某个集团或阶级效劳方面，仍然保有一定程度的选择权。（三）

（4）地方政府具有双重职能：一是执行性职能，即每级地方政府都要执行中央政府的政令，推行其政策，甚至代办中央政府委托地方政府办理的某些工作；二是领导职能，是指地方政府对其所管辖的行政区域内的行政事务进行管理和领导。如不履行这两重职能，地方政府的存在也就失去了意义。

（5）地方政府不能依靠自身产业，而需要由国库维持开支，其中相当部分经费由当地居民纳税解决，其余则主要来自上级财政的补贴。

2. 我国地方政府的特点

（1）双重隶属性和双重执行性。地方各级人民政府不是只跟本级地方人大有关系，或者只跟上一级政府乃至中央政府有关系，而是对二者均有关系，这有两个含义：第一个含义是说，地方各级人民政府同地方各级国家权力机关的关系是从属关系，它必须执行本级人大及其常委会的决议，向其负责并报告工作，接受其领导和监督。各级地方政府同上一级政府乃至中央政府的关系也这样。这一点，前面已经有所叙述。第二个含义是说，地方各级人民政府的各工作部门同本级政府的关系还是从属关系，它必须执行本级政府全体会议和常务会议形成的决议、命令，受其监督和统一领导，向其负责并报告工作。各级地方政府的各工作部门同上一级政府乃至中央政府的各主管部门的关系也是这样，它要受其归口管理（包括行政领导和业务指导），完成其下达的任务和计划，受其监督并向其汇报工作。

例如，关于县级以上地方各级人民政府的工作部门的领导体

制，地方组织法作出如下规定：省、自治区、直辖市的人民政府的各工作部门受本级人民政府的统一领导，并且受国务院主管部门的领导或者业务指导。自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的各工作部门受本级人民政府统一领导，并且受上级人民政府主管部门的领导或者业务指导^①。在此横向的“块块”（本级人民代表大会和本级政府）与纵向的“条条”（上级乃至中央政府及其主管部门）的双重从属关系交织的状态中，地方各级人民政府及其各工作部门的活动受“条条”制约的强度大于受“块块”制约的强度。

（2）结构相似。各级地方政府在规模和管理权限上有较大差异，但彼此的结构却基本相似，上下对口，上一级政府有什么职能部门，下一级政府就要设置一个这样的部门，比如省级政府设立了计划生育委员会、扶贫办公室，县级政府也得向上看齐，设立计生办、扶贫办，不然的话，上级的任务落实不了，来自上级的经费也领不到。另外，地方政府的结构与中央政府的结构也很相似，除一些专门的重要职能（譬如国防、外交、海关、金融等），其余一般的职能部门，中央政府有的地方政府也都有。

（3）合法地位由法律提供和保证。各级地方政府的产生是由法律规定了的。法律把选举权和被选举权赋予各地居民，由地方各级人民代表大会组织选举，选举可采用差额选举、等额选举，以及无记名投票等方式，选出地方各级行政首长，依法组成政府。法律又赋予各级地方政府一定的职权^②。不但如此，而且每届政府的任期也由法律规定了^③。这是地方政府的合法性在组

①参看《地方组织法》第五十七条。

②参看《宪法》（1982年）第一百〇七、一百〇九、一百一十七、一百二十条，《地方组织法》第五十一、五十二条。

③《宪法》第九十八、第一百〇六条。

织上，行使职权的空间和事务范围上的保证之后，在时间上的又一个法律保证。

我国地方政府的合法性既是自身存在的依据，又是各级地方政府权威性的基础和依法行政的前提。

二、划分地方政府的标准

在叙述地方政府时，为了避免使不同性质的国家机关相混淆，就需要寻找出科学的标准，以便把地方政府与中央政府、地方政府与地方立法机关、地方政府与国家设在地方的司法机关、地方政府与中央政府设在地方的分支机构区别开来。

（一）三种不同的意见

中国政治学界一度对划分地方政府的标准问题展开过激烈讨论，大致有三种观点：

（1）认为应以管辖区域的宽窄为标准，亦即以空间大小为划分尺度。“凡管辖区域仅限于全国土之一部分者即为地方政府”^①。这个标准抓住了地方政府的部分本质，但不是根本的，依据这个标准，不能把地方政府与地方立法机关和地方的国家司法机关区划开来，也不能把地方政府同地方的中央分支机构区别开来。显然，这种标准是不科学的和不适用的。

（2）认为应以权力的来源为标准。凡是“权力由中央政府的法令所赋予，得由中央随意伸缩变更者即为地方政府”^②。这个标准也没有抓住事物最本质的区别。要是依此标准划分，则非但中国没有地方政府，很多国家都不会有地方政府。例如在中国，国务院的权力是由宪法和法律（《国务院组织法》等）规定的，地方各级人民政府的权力也是由宪法和法律（《地方组织法》等）

^①李剑农：《政治学概论》，商务印书馆1947年版，第168页。

^②书同上注，第168页。

规定的，我国宪法采取权限列举主义态度，分别将中央政府与地方政府的职权列举于宪法。上述两种政府组织法在宪法基础之上进一步详细列举国务院和各级地方政府的职权。凡是宪法和法律赋予地方政府的权力，国务院是不能随意伸缩变更的，更不可能收归己有，因为这将是严重的违法事件。有些职权是宪法和法律没有列举到的，有些职权则被规定为，由中央政府加以分配。地方政府对后两类职权的争取，固然来自中央政府的法令，并得让中央政府伸缩变更，但它们在地方政府权力体系中所占的比重不是主要的，权力主要来自宪法和地方组织法的赋予。世界其他国家也有类似的情况。可见，把权力的来源作为划分地方政府的标准，也是不科学的。

(3) 认为应以管辖的事务性质为标准。“国家所管辖事务的性质，有涉及于全国民之利害问题者，如国防、外交、司法……之类；有仅涉及于一部分人民之利害问题者，如水电、市街、病院……之类”^①。“中央与地方权限之划分，以事务之性质为标准，而非以地域为标准，凡事务有全国一致之性质者，划归中央，有因地制宜之性质者，划归地方，不偏于中央集权或地方分权”^②。凡管辖的事务性质属于后者的政治团体即为地方自治机关，而此处的地方自治机关指地方立法机关和行政机关，并不包括司法机关，因为法律对全国都一样，不因地方不同而异^③。如此说来，管辖地方行政事务的主体即为地方政府，因为上述所援引的“事务”的性质，实在是中央和地方，立法和行政之分。这种以管辖事务的性质不同来区分两种政府的做法，在我国，从解放前至今，不泛为一些学者所肯定。客观地讲，这个标准比前

①同前引书，第168页。

②管欧：《地方自治概要》，台湾三民书局，1986年版，第17—18页。

③参看《地方自治概要》，第15—16页。

两个标准好用一些，它一定程度上抓住了事物的本质属性，并没有完全排除地域空间的含义，不足之处只是对此重视不够，没有加以明确肯定，也没有明确指出事务的性质除了地域之分别，还有立法和行政之分别罢了。

（二）我国地方政府划分的外标准

所谓“外标准”，指的是划分地方政府与其他国家机关所依据的尺度。主要有三条：

1. 主权——划分地方政府和中央政府

主权是一国最高的权力，居于该国政权体系的核心位置。主权必须在国与国的关系之中才能存在，它表现为一国独立自主本身的一切事务。主权的象征是国旗、国徽、国歌，以及领土上驻防本国军队，独立的司法、外交、海关等等。主权与通常意义的政权不完全等同，在中国，政权是由中央和地方分掌的，而主权即是由中央单独掌握着。

按1949年《共同纲领》第十二条的规定，我国的国家政权属于人民，人民行使政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。又按宪法的有关规定^①，就可知道全国人民代表大会和国务院是中央国家政权机关，地方各级人民代表大会和地方各级人民政府是地方国家政权机关。故由此可知，我国的国家政权是由中央和地方的国家机关分掌的。

地方机关同中央机关分掌一国政权，并不意味着它们也一定分掌主权。中华人民共和国是主权国家，主权只有一个，必须集中由一个统一的政治机关执掌，才能在国际舞台上发挥作用。如果将主权分为若干部分交给国内各个地方机关，就会出现两种可能：一种可能是同为一国地方机关，彼此侈谈主权毫无意义；一

^①参看《宪法》（1982年）序言第四段，以及第二、五十七、八十五、九十六、一百〇五条。