



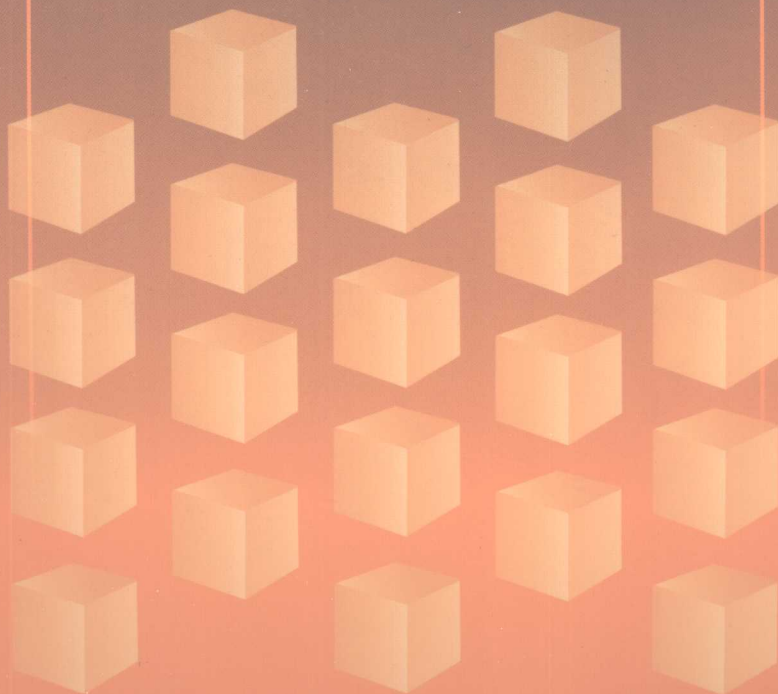
西安交通大学

专业学位研究生教育系列教材

MPA

地方政府管理

李景平 编著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS



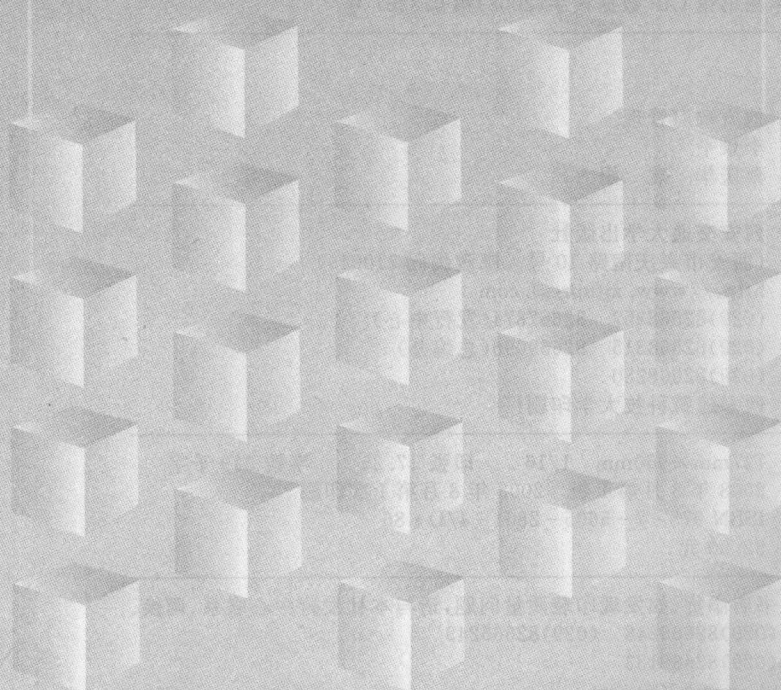
西安交通大学

专业学位研究生教育系列教材

MPA

地方政府管理

李景平 编著



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

地方政府管理是一门新兴的学科领域,是公共管理类专业课之一。本书首先阐述地方政府管理概念、特征、地位和作用、中国地方政府管理制度;其次,阐述中国地方政府管理发展史;第三,阐述国外地方政府管理制度;第四,阐述地方政府管理理论;第五,阐述地方政府管理过程;第六,阐述地方政府管理与创新;第七,阐述中国地方政府管理实例。

本书系统地把地方政府管理理论与方法相结合,地方政府管理理论与案例相结合,构成完整的地方政府管理框架体系,使学生既能学到地方政府管理的基本理论,又能掌握地方政府管理的方法。

本书既可作为 MPA 专业课教材,也可作为综合类、管理类及其他专业教学所需之教材或参考书;既可作为行政管理部门、非政府的公共管理部门业务知识培训教材之用,也可作为党政干部和一般读者了解地方政府管理理论与实践的读物。

图书在版编目(CIP)数据

地方政府管理/李景平编著. —西安:西安交通大学出版社,2008.8

西安交通大学专业学位研究生教育系列教材

ISBN 978-7-5605-2801-4

I. 地… II. 李… III. 地方政府—行政管理 IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 073367 号

书 名 地方政府管理
编 著 李景平
责任编辑 蔡庆华 袁 娟

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路 10 号 邮政编码 710049)

网 址 <http://www.xjtupress.com>
电 话 (029)82668357 82667874(发行中心)
(029)82668315 82669096(总编办)

传 真 (029)82668280
印 刷 西安建筑科技大学印刷厂

开 本 727mm×960mm 1/16 印张 17.25 字数 319 千字
版次印次 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5605-2801-4/D·86
定 价 32.00 元

读者购书、书店添货、如发现印装质量问题,请与本社发行中心联系、调换。

订购热线:(029)82665248 (029)82665249

投稿热线:(029)82668133

读者信箱:xj_rwjg@126.com

版权所有 侵权必究

序

为适应专业学位研究生教育发展需求,改革教学内容和教学方法,促进专业学位研究生教育整体水平的进一步提高,西安交通大学研究生院决定加强专业学位研究生教育核心教材建设,编辑出版工商管理(MBA)、公共管理(MPA)、工程硕士等专业学位系列教材,这是专业学位建设中一件非常有意义的事情。

专业学位的设立丰富了我国学位类型,主动地适应了我国经济建设,社会进步和国家安全需要,保证了研究生教育与社会人才市场需求协调发展,在构造学习型社会,实现我国“小康”的伟大目标中发挥了重要作用。

专业学位是与各行业任职资格相联系的学位规格,主要是为国民经济建设部门培养高层次实用型人才。它与学术型人才不同,重在实际应用。因此,对于专业学位必须从应用型人才的能力要求来设置学位课程,更新教学内容,改革教学方法,使专业学位的学生具有获取知识的能力,实践应用的能力,研究创新的能力和沟通组织的能力。既要重视专业知识培养,又要加强人文素质培养,真正地使专业学位研究生教育服务于我国创新型国家建设的战略目标。

不同的专业学位有着不同的人才规格要求,但是同一个专业学位有着相对统一的要求,因此每个专业学位应当有相对稳定的核心课程,对于这些核心课程要有明确的教学大纲,并由具有丰富专业学位研究生教学经验且学术造诣较高的老师编写的教材。教材要符合专业学位研究生的要求,体现专业学位研究生的特色,有利于教师实施探索型的教学方法,倡

导师生互动的教学形式。同时也要重视挖掘学生中实践经验并提升到基本原理,不断地丰富与完善专业学位教材。因此编写专业学位研究生教材不是简单重复的劳动,是一项需要创新的研究工作,也是一项教学改革的重要实践。

西安交通大学研究生院曾经于20世纪80年代在全国率先出版研究生系列教材,取得了好的效果,其中有不少教材评为全国优秀教材或推荐为研究生教学用书,至今仍一版再版。有些教材不断修正和完善,成为精品教材。我相信,这次推出的专业学位系列教材特色将更加鲜明,质量将更加优秀,将受到社会的更加关注,在应用型高层次人才培养中将发挥更重要的作用。

全国工程硕士教育指导委员会副主任委员

張文彦

2007年10月15日

前 言

《地方政府管理》是一门新兴的学科领域,是公共管理类专业课之一。目前关于此门课程的教材不多,还没有公认的框架体系。为了 MPA 教学工作之需要,特编写成书,试图在这方面进行尝试性教学工作,以便为以后完善地方政府管理的框架体系,积累经验。

本书除了作为 MPA 教材之外,还可作为行政管理专业、公共事业管理专业、劳动与社会保障专业等高年级本科生专业基础课学习之教材,也可作为行政管理专业、劳动与社会保障专业、公共事业管理专业研究生教材或参考书;《地方政府管理》也可作为政府管理部门、非政府的公共管理部门业务知识培训之用以及作为党政干部和一般读者了解地方政府管理的理论与实践的读物。

本书体现如下的三个基本要求:第一,以邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导,立足于转轨时期我国地方政府管理的现实,探讨市场经济体制形成与完善时期地方政府管理的各种重大问题;第二,跟踪当代国外地方政府管理的新趋势、新变化,注意借鉴当代国外地方政府管理的新理论、新方法、新经验和新模式;第三,拓宽地方政府管理的视野,既把过去未受人们重视的部门管理领域纳入地方政府管理的范围,又注意跨学科研究,借鉴当代经济学、政治学、政策科学、组织与管理理论等学科在政府管理或地方政府管理研究上所取得的新成就。通过本书力求确立起一个既能反映当代国外地方政府管理理论的新进展,又能体现转轨时期我国地方政府管理实践特点的地方政府管理的教学理论体系。

在本书在编写过程中,编者参阅了国内外行政管理学、政治制度史等方面的著作、教材和最新的学术刊物,从中得到很大启示和帮助,由于篇幅的关系,未一一列明,在此对原作者的劳动表示衷心的感谢。

《地方政府管理》是西安交通大学专业学位研究生核心教材建设立项资助项目(西交研[2005]7号),在编写过程中得到了西安交通大学研究生院专业学位办苗迺玲主任、西安交通大学公共管理学院执行院长朱正威教授、副院长张思锋教授及西安交通大学 MPA 中心的领导和有关同志的大力支持和帮助,在此一并表示衷心感谢!

同时本书在编写过程中,还得到了西安交通大学出版社侯军副编审、蔡庆华编辑和袁娟编辑等的精心审阅和辛勤编辑,在此表示衷心感谢!由于编写时间仓促,加之水平有限,书中缺点和错误在所难免,恳请广大读者给予批评指正。

李景平

2008年5月

目 录

序

前言

第一章 地方政府管理概述..... (1)

第一节 地方政府管理概念..... (1)

第二节 地方政府管理特征..... (3)

第三节 地方政府管理地位与作用..... (5)

第四节 当代中国地方政府管理制度..... (8)

思考题..... (19)

案例一 谁是领导?..... (19)

第二章 中国地方政府管理历史..... (20)

第一节 夏、商、周时期地方政府管理制度..... (20)

第二节 秦、汉、魏、晋、南北朝时期地方政府管理制度..... (22)

第三节 隋、唐到宋、元时期地方政府管理制度..... (25)

第四节 明、清时期地方政府管理制度..... (28)

第五节 北洋军阀统治时期地方政府管理制度..... (30)

第六节 国民党统治时期地方政府管理制度..... (32)

第七节 工农民主政权时期地方政府管理制度..... (35)

第八节 建国初期我国地方政府管理制度..... (38)

思考题..... (42)

案例二 定海古城的毁灭..... (42)

第三章 国外地方政府管理制度..... (45)

第一节 美国地方政府管理制度..... (45)

第二节 英国地方政府管理制度..... (58)

第三节 法国地方政府管理制度..... (61)

第四节 德国地方政府管理制度..... (64)

第五节 日本地方政府管理制度..... (67)

思考题..... (76)

案例三 美国的社区管理	(76)
-------------------	------

第四章 地方政府管理理论	(78)
--------------------	------

第一节 中央与地方关系理论	(78)
---------------------	------

第二节 制度变迁理论	(93)
------------------	------

第三节 区域发展理论	(115)
------------------	-------

思考题	(128)
-----------	-------

案例四 “陕西现象”说明了什么?	(129)
------------------------	-------

第五章 地方政府管理过程	(131)
--------------------	-------

第一节 政策制订与决策	(131)
-------------------	-------

第二节 规划与组织领导	(142)
-------------------	-------

第三节 实施与监督	(145)
-----------------	-------

第四节 绩效管理 with 评估	(151)
------------------------	-------

思考题	(166)
-----------	-------

案例五 县教育局局长的任免权归谁	(166)
------------------------	-------

第六章 地方政府管理创新	(168)
--------------------	-------

第一节 地方政府管理定位	(168)
--------------------	-------

第二节 地方政府制度创新	(178)
--------------------	-------

第三节 地方政府管理变革	(187)
--------------------	-------

思考题	(212)
-----------	-------

案例六 政府好心为何得不到好报?	(212)
------------------------	-------

第七章 地方政府管理实例	(214)
--------------------	-------

第一节 苏南模式	(214)
----------------	-------

第二节 温州模式	(225)
----------------	-------

第三节 珠江模式	(243)
----------------	-------

思考题	(257)
-----------	-------

案例七 长治模式:市委书记“变法”	(257)
-------------------------	-------

附录 美国宪法和其他法律规定的联邦和州的权限	(265)
------------------------------	-------

参考文献	(268)
------------	-------

第一章 地方政府管理概述

第一节 地方政府管理概念

一、地方政府的界定

1. 地方政府的不同概念

关于对地方政府这一概念的理解,中外学者见仁见智,不尽相同。

(1)《国际社会科学百科全书》是这样解释的:“地方政府一般可以认为是公众的政府,它有权决定和管理一个较小地区内的公众政治,它是地区政府或中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级,中央政府为最高一级,中间部分就是中间政府(如州、地区、省政府等)。”

(2)《美国百科全书》则认为:“地方政府,在单一制国家,是中央政府的分支机构;在联邦制国家,是成员政府的分支机构。”

(3)《不列颠百科全书》同样认为:“地方政府乃是一种机关,以决定和执行国内较小地区的事务。所谓地方,系指一个特定的区域。其变体的文字则为地方自治,其命意所在,乃着重于地方团体决策与行动的自由。”

对地方政府的解释除了以上不同观点外,还有两种不同的解释,即广义的解释和狭义的解释。广义的解释认为,地方政府即地方国家机关;狭义的解释则认为,地方政府就是地方的国家行政机关,不包括地方立法机关和司法机关。国外学者尤其是西方学者,大都将地方政府定义为中央政府的分支机构。

中国学术界一般将地方政府定义为中央政府的对称。比如,姜士林等主编的《世界政府辞书》认为,地方政府是“‘中央政府’的对称”,是“设置于地方各级行政区域内负责行政工作的机关。”丘晓主编的《政治学辞典》不仅坚持上述观点,还进一步指出:“在联邦制国家,构成联邦的各成员国或州(邦)政府都不是地方政府”,“地方政府是指州(邦)以下的各级国家行政机关。”

2. 地方政府的涵义

(1)与各级地方政府相对应的是国家为进行行政管理而划分的各级区域或地方;

(2) 地方政府包括了除中央政府以外的各级政府；

(3) 地方政府是地方的国家行政机关，它同中央政府的区别是基于国家行政系统中的地位、职责、权限的不同而管辖范围不同。

综合中外学术界关于地方政府概念的见解，可以形成如下共识：

(1) “地方政府”在西方联邦制国家是指区域性分治区的组织，在西方单一制国家则是指设置于全国性政府分治区的组织；

(2) “地方政府”由英文“Local Government”翻译而来，而英美法系国家大都实行“权力合一”体制，立法与行政分权不明显，因此，英美法系国家的“地方政府”为广义用语；

(3) 在中国，根据现行宪法的规定，“地方政府”为狭义用语，即仅指地方国家行政机关。

地方政府是相对于中央政府而言，具有独立运行的基本职能，是国家国民政治、经济、文化等的基本行政区域。

3. 地方政府的地位：地方政府在国家国民经济中具有综合性和区域性的特征，是国民经济的基本支柱，具有十分重要的地位。

地方政府是国家设置的一种地方行政建制，是一种由城镇、集镇、乡村组成的行政区域单位；它在中国行政区划体制中处于第二(三)层次，是一个具有相对独立性的基本的社会和经济单元。地方政府(县)的建制在相当长一段时期内不会也不可能被废弃。

根据历史学家详细的考证，中国的县制萌芽于西周，产生于春秋，发展于战国，定制于秦朝。经过几千年的发展，中国的县在经济、社会、文化方面已形成相对独立的地域实体。据统计，截止到2000年底，中国共有1686个县(自治县、旗、自治旗)。县域经济已成为中国国民经济的具有综合性和区域性的基本单元。

二、地方政府管理的涵义及类型

1. 地方政府管理的涵义

基于以上分析，地方政府管理是国家特定区域内行使部分国家权力、管理国家事务和地方事务的地区政府的管理活动。

2. 地方政府管理的类型

根据不同的标准和方法，可以将地方政府管理划分为不同的类型。

(1) 根据地方政府管理的历史发展状况，可以将其分为古代地方政府管理、近代地方政府管理和现代地方政府管理。

(2) 根据地方政府所具有的职权和地位，可以将地方政府管理分为有充分自主

权的地方政府管理和没有实质性自主权的地方政府管理。

(3)根据地方政府与当地居民之间的关系,可以将地方政府管理分为非代议性地方政府管理、半代议性地方政府管理和代议性地方政府管理。

(4)根据地方政府设置的目的,可以将地方政府管理分为一般地域型地方政府管理、市镇型地方政府管理、民族区域型地方政府管理和特别地域型地方政府管理。

(5)根据地方政府的层级,可以将地方政府管理分为多级制地方政府管理和一级制地方政府管理。

(6)根据地方政府所属国家的结构形式,可以将地方政府管理分为联邦制国家地方政府管理和单一制国家地方政府管理。

(7)根据地方政府组织的典型特征,可以将地方政府管理分为英国型地方政府管理、法国型地方政府管理、德国型地方政府管理和中国型地方政府管理等。

第二节 地方政府管理特征

地方政府管理作为人类社会的一种政治现象,与其他社会现象相比,具有如下基本特征。

一、环境制约性

任何行政制度都是由人创制的、变更的。由此,马克思主义者将其纳入“思想的社会关系”范畴。但是,这并不意味着人们可以随心所欲地创制和变更行政制度。相反地,人们在创制和变更地方行政制度时总会受到诸多环境因素的影响和制约。大而言之有以下三种:

1. 社会经济制度的影响和制约

一定的地方行政制度总是与一定的经济制度相适应的。譬如,西方资本主义国家实行以私有制为基础的市场经济,由此决定其行政机关对经济进行管理的职责和行为都较少,主要是运用法律、税收等手段对经济活动进行有限的干预和控制;而社会主义中国由于实行以公有制为主体的经济制度,使其行政机关对经济实施管理的范围和内容就要广泛得多。经济的发展、经济制度的变化必然要求地方政府进行改革,要求地方政府调整管理职能的内容、重点以及履行职能的方式和手段。

2. 社会政治结构的影响和制约

地方行政制度必须与基本的政治结构相适应、相协调,并随着基本政治结构的变化做出相应的变革。西方资本主义国家的行政制度深受分权制衡、多党制、议会

制、文官制等政治结构的影响和制约；而社会主义中国的行政制度则受中共领导、多党合作和政治协商制、人民代表大会制、议行合一制、民主集中制等政治结构的影响和规制。

3. 社会政治文化的影响和制约

地方政治文化是处于政治系统中的行为人对政治传统、政治角色以及与之相联系的政治行为的认知、情感和评价。一定行政制度的建构和变更，或多或少地受到一定政治文化的影响和制约。西方国家在建设政府制度时，大都设置了一道又一道防范统治者滥用权力的防线和措施，如分权、制衡、限任、弹劾等。因为在他们所信奉的基督教中，人类的始祖亚当和夏娃偷吃禁果，犯了“原罪”，被上帝逐出伊甸园以苦行赎罪，表明人是贪婪的。只有以严格而缜密的制度加以防范，才有可能遏制滥用权力的贪欲。而深受儒家学说熏陶的东亚国家，则相信“人之初，性本善”的说法，因而政府制度中缺少对统治者的监督和制约。只是到近现代受西方分权制衡思想的影响和做法的启迪，才在制度中增加了这方面的内容。

二、鲜明阶级性

一方面，地方政府管理制度作为一种反映社会阶级关系的国家政治制度，必然具有鲜明的阶级性。按照马克思主义政治学的基本观点，国家是阶级矛盾不可调和的产物。同样地，国家行政制度即政府制度也是阶级矛盾和阶级斗争的结晶。诚如马克思所言：“要消除在行政机关的任务、它的善良意愿和它能够采取的手段、办法之间的矛盾，国家就必须消灭自己，因为国家本身就是以这个矛盾为基础的。国家是……建筑在公共利益和私人利益之间的矛盾上的。”

另一方面，就政府制度的作用而言，它并不是超然于阶级之外的，尽管“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础”。从根本意义上说，阶级之间的矛盾和斗争都是围绕政府制度展开的。政府制度由掌握着国家政权的统治阶级以法律、法令等形式加以确立，并为本阶级的利益服务。它对阶级利益的调和作用，主要的不是缩小利益差别，而是表现在使差别固定化，把冲突纳入制度化的轨道并置于一个可以控制的范围。再就政府制度的表现形式和变更情况而言，在不同形态的社会，因统治阶级不同，政府制度的表现形式也就不尽相同；统治阶级发生了变化，政府制度势必随之变更。

三、效力强制性

作为一种国家政治制度的地方政府行政制度，它以国家颁布的宪法和法律规范为主要表现形式，反映国家的意志，因而对全体国民和社会单位都具有强制效力。具体地说有以下几点。

(1)行政制度在具体运作的过程中,以国家的强制力量(如军队、警察、法庭、监狱等)为后盾,在其管辖范围内具有普遍的约束力,任何个人和单位都必须遵从。

(2)行政制度对于行政活动具有强烈的限制作用,它为各种行政活动规定了范围和界限。一旦超越了这种范围和界限,行政制度便会以种种方式(如采取行政措施、实施行政手段等)进行强制性干预,以达到控制行政活动过程和秩序的目的。历史事实表明,行政制度的这种强制性干预,在行政活动秩序陷入危机状态时表现得尤为明显。

四、形式多样性

各种不同类型的国家,阶级本质不同,都有各自相应的政权组织形式和国家治理方式,以适应统治阶级进行统治的需要。尤其是关于政府权力配置及其运作机制的政府制度形式,对国家政权有着极大的影响,呈现出复杂多样性。在人类社会发展的历史长河中,依次出现四种类型的国家,即奴隶主阶级专政国家、封建地主阶级专政国家、资产阶级专政国家、无产阶级专政国家。前三类国家是建立在生产资料私有制基础上的、少数剥削者对多数被剥削者专政的国家;后一类国家是建立在以生产资料公有制为主体、多数劳动人民对少数剥削者专政的国家。它们处于历史发展的不同阶段,其赖以建立的生产方式不同,统治阶级的统治方法不同,政府制度形式也各不相同。即使是阶级本质相同的国家,由于国内阶级力量对比、民族因素和历史传统的不同,以及社会经济、文化发展水平的差异,政府制度的形式也不一样。比如,同样是垄断资产阶级占统治地位的西方资本主义国家,其政府制度大致有内阁制、总统制、半总统制、委员会制等几种形式。每种形式的政府制度又有诸多具体形式,相互间也有不少差别。

第三节 地方政府管理地位与作用

一、地方政府管理地位

1. 地方政府管理的历史地位

自从国家产生以来,设置地方政府就具有普遍性,除了古希腊实行直接民主制的小城邦和近现代的个别特例(如梵蒂冈、安多拉)外,其余各国无不设置地方政府。设置地方政府的最大理由,是地方政府具有中央政府所不可替代的管理地方经济和地方公共事务的功能。尽管各国由于政治制度不同及受其他因素(如地理、人口、历史和文化等)的影响,其地方政府在推动制度创新方面的地位和作用有很大差别,这种差别同样存在于同一个国家的不同地区的地方政府。

2. 地方政府管理的现实地位

地方政府作为国家机构的重要组成部分,是国家的基层政权,肩负着党和人民赋予管理地方经济和社会发展的神圣使命,地方兴旺是国家繁荣之源,地方发达是人民富强之本。提高各级地方政府行政能力、实现政府团队绩效最大化是政府管理始终追求的目的,是建设和谐社会、实现国富民强的重要保证。

3. 地方政府管理的实际地位

地方政府直接接触当地的个人和团体,能够及时了解来自个人和团体自发的预期收益,使新的制度安排在没有获得全面的合法性之前,具有局部范围内的合法性,避免新制度安排在没有取得效果之前就被扼杀在摇篮里。

地方政府作为中央政府与地方个人及其团体之间的联系中介,也是诱致性制度变迁与来自中央政府的强制性制度变迁之间转化的桥梁。

二、地方政府管理作用

1. 规范行政权力运作

纵观历史,行政制度自从产生以来,就起着规范行政权力运作的作用。如同我国古代政治家管仲所云:“法律政令者,吏民规矩绳墨也。”

(1)地方行政制度确认行政权力是相对独立的国家权力,主要由行政机关享有和行使,行政机关行使职权的活动不得受到非法干预和阻挠。

(2)地方行政制度保障行政权力对行政相对人的有效行使。在行政活动中,必须保障行政优先权、强制执行权。当行政相对人提出异议时,通常行政决定并不能停止执行。而当行政机关认为行政相对人的行为违法时,可以采取强制措施制止,从而加强行政权力的执行性,提高行政管理的效率。

(3)地方行政制度规定行政活动的程序,从而使行政活动有章可循,增强行政后果的可预见性。

(4)地方行政制度规定对行政权力主体进行监督的范围和方式。由于行政权力在客观上存在易腐性、扩张性以及对个人权利的优越性,因此,必须对行政权力加以监督。在各种监督方式中,最为有效的监督是行政法律制度监督。这就是说,通过行政复议、行政诉讼等行政法律制度规定行政权力的范围、行使方式以及法律责任,可以达到有效监督行政权力主体、防止滥用行政权力的目的。总之,行政制度的重要功能在于保证行政权力合法、适当、有效地运作。

2. 维护统治阶级利益

地方行政制度的一个重要特征就是具有鲜明的阶级性。这就意味着,行政制度作为统治阶级意志的体现,必然要维护统治阶级的利益,即实现政府的政治职能(如维护国家主权、领土完整、国防和公共安全等)。众所周知,政府的首要权利是

自我保存。为此,政府必须通过法定途径动员和组织国民保护自己的国家不受外来侵略。保护国家反对外来威胁的最终手段是战争。政府对内则必须控制整个社会,以防止内战等暴力行为的发生。托马斯·霍布斯曾经指出:内战是政府最大的威胁,因为它表明“主权”的瓦解。在社会中,只有当基本政治和行政准则保持一致时,统治阶级所执掌的政权才可以不受内战的威胁。政府制度的这种维护统治阶级利益的作用,在战争、内乱的情况下表现得尤为突出,而在平时时期,政府制度的政治作用则主要表现为保障社会安定和维护公共安全。在这个问题上,资本主义国家的政府制度与社会主义国家的政府制度存在共同点,只是两者的阶级实质不同罢了:前者起着维护资产阶级利益的作用,后者起着维护工人阶级和广大劳动人民利益的作用。

3. 促进社会经济发展 纵观中外,关于促进国家经济发展的论述,由来已久。文

环顾当今世界,随着国家对社会经济生活干预程度的加深,政府在发展社会经济方面的功能大大强化了。诚如美国著名政治学家查尔斯·林德布洛姆所言:“政府的主要行为很大程度上是经济性的,如税收、国防、教育、能源保护和行政管理、交通运输和信息传递、社会保障、经济稳定,以及推动增长。”许多国家的政府大都通过行政制度所规定的多种方式推动社会经济的发展。比如,美国政府通过反垄断法案,建立州际贸易委员会;日本政府主要通过通商产业省推动经济起飞;社会主义市场经济体制下的中国政府则按照“宏观管好,微观搞活”的原则,充分发挥其“规划、协调、监督、服务”的职能,通过制定经济和社会发展的战略、计划、方针和政策,通过协调各地区、部门、企业之间的经济关系,通过加强对企业在执行国家法律、法规,照章纳税,保证国有资产增值等方面的监督,通过为经济发展提供多方面的公共服务等途径和手段,为经济建设创造良好的社会环境,以使我国经济“在坚持速度与效益相统一的基础上,抓住机遇,加快发展。”

4. 实现公共管理职能

在现代社会,随着经济、文化事业的不断发展,出现了越来越多的社会问题,诸如人口膨胀、环境污染、生态失衡、资源短缺等已经成为制约经济发展、损害他人或公共利益、破坏管理秩序的严重社会问题,亟待执掌国家公共权力的主体——政府予以解决。政府解决这类问题的主要手段就是蕴含于行政制度中的行政法律规范。行政机关通过行政立法、行政执法和行政司法等各种手段,能够有效地引导、管制行政相对人的行为,促使其积极履行法定义务,制止危害他人利益和公共利益的违法行为,保证行政机关充分、有效地实施行政管理活动,实现公共管理职能。

应当指出,行政制度并不是任何时候都能很好地发挥其作用的。当生产力与生产关系发生尖锐矛盾,导致原有的制度与社会现状不相适应时,行政制度也会阻碍人们需要的满足,在功能上表现为紊乱或不起作用,这种现象被称为“行政制度

功能失调”。对此,我们应有清醒的认识,并不失时机地采取措施,改革和完善行政制度。

第四节 当代中国地方政府管理制度

一、当代中国地方政府管理制度概述

当代中国地方政府管理制度是一种以体现民主集中制原则的“双重从属性”为主要特征的地方政府管理制度。根据中国1982年宪法和《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》(以下简称《地方组织法》)的有关条文,这里的“地方政府”专指地方国家行政机关。中国的地方政府就其行政建制而言,大体可以分为一般地方政府、民族自治地方政府和特别行政区政府三种类型。

中国各级地方国家行政机关作为中国国家机构体系的组成部分,是实行民主集中制的人民代表大会制下的一级人民政府,由地方各级人民代表大会选举产生。地方各级人民政府既是地方各级人民代表大会的执行机关,负责办理本级人民代表大会交办的一切事项;又是地方一级国家行政机关,执行上级国家行政机关的决定和命令。这表明,中国各级地方国家行政机关具有“双重从属性”。

中国现今的行政区划体制基本上是三级制和四级制:“第一级是省、自治区、直辖市,第二级是县、自治县和省辖市,第三级是乡、民族乡和镇,至于在省和县之间的地区、县与乡之间的区以及市区下属的街道,在法律上不作为一种政权机关,而是上级人民政府的派出机构。内蒙古自治区的盟也是相当于地区一级的派出机构。近年来,由于大批地区改为地级市,实行市管县(市)体制,因而许多省(区)实为四级制。在少数民族地区设有自治州的省区则有所不同,其第二级是自治州,第三级是县、自治县和市,第四级是乡、民族乡和镇。”

地方政府管理制度是关于国家特定区域内行使部分国家权力、管理国家事务和地方事务的地区政府的规则。中国地方政府管理制度是一种以体现民主集中制原则的“双重从属性”为主要特征的地方政府管理制度。这里的“地方政府”专指地方国家行政机关。中国的地方政府就其行政建制而言,大体可以分为一般地方政府、民族自治地方政府和特别行政区政府三种类型。下面,我们分别阐述这三种类型的地方政府制度。

二、一般地方政府管理制度

1. 一般地方政府体制

一般地方政府系指除民族自治地方政府和特别行政区政府以外的一般地域型

政府。对于中国的一般地方政府体制,可从以下四个层面进行考察。

(1)层级结构。中国是一个单一制的国家,根据中央政府统一领导全国、地方各级政府分级管理的原则管理国家事务,因此,在中央政府之下,形成了金字塔型的一般地方政府结构,即由上级到下级并逐级下降的省、市(地级)、县(市)、乡(镇、民族乡)四级制和直辖市、县(市辖区)、镇(乡)三级制并存的一般地方政府结构。具体情况如图 1.1 所示。

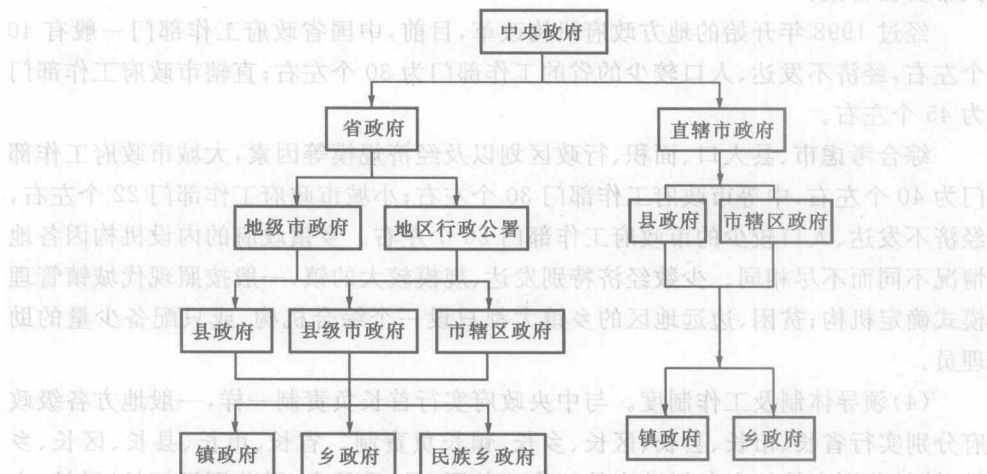


图 1.1 中国一般地方政府层级结构图

(2)人员组成及任期。在中国,省级政府由正职(省长或市长)1人、副职(副省长或副市长)3~6人、秘书长1人和政府各工作部门首长组成。其任期与同级人民代表大会相同(即5年)。地级政府的组成与之基本相同。县级政府由正职(县长、市长、区长)1人、副职(副县长、副市长、副区长)2~4人和县级政府各工作部门的负责人组成。其任期与同级人大的时间一致,为5年。省、地、县三级政府的正、副首长由同级人民代表大会以差额或等额方式选举产生,人大常委会可以决定个别副职的人选。各级政府工作部门的负责人由其正职提名,同级人大常委会任命。乡级政府一般由乡(镇)长1人、副乡(镇)长若干人组成。在实际工作中,乡(镇)各工作机构的负责人已成为乡级政府的组成人员。正、副乡(镇)长由乡(镇)人民代表大会选举产生,任期3年。

截止1997年底,中国共有一般地方政府48449个。其中,省级政府27个,地级市政府218个,县级政府2700个,乡级政府45500个。

(3)内设机构。中国现行宪法和地方组织法规定,地方各级政府工作部门的设