

21世纪公共管理系列教材

地方政府学概论

方 雷◎主编

中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

地方政府学概论

方 雷 主编

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

地方政府学概论/方雷主编.
北京:中国人民大学出版社,2010
(21世纪公共管理系列教材)
ISBN 978-7-300-11921-2

I. 地…
II. 方…
III. 地方政府-行政管理-高等学校-教材
IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 053403 号

21 世纪公共管理系列教材

地方政府学概论

方雷 主编

Difangzhengfuxue Gailun

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511398(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

印 刷 北京七色印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2010 年 4 月第 1 版

印 张 26.5

印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

字 数 478 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王乐夫：(中山大学教授)

王惠岩：(吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛澜：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，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20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）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理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教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管



理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。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。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



目 录

第1章 导论.....	1
1.1 地方政府的基本范畴	1
1.2 地方政府的历史沿革.....	10
1.3 地方政府研究的理论进路.....	26
本章小结	38
关键术语	38
复习思考题	39

上篇 地方政府的理论

第2章 地方政府的组织结构	43
2.1 地方政府的体制结构.....	44
2.2 地方政府的层级结构.....	49
2.3 地方政府的功能结构.....	57
2.4 地方政府的权力结构.....	63
本章小结	72
关键术语	72
复习思考题	73



第3章 地方政府的基本职能	74
3.1 地方政府的职能界定	75
3.2 地方政府的职能划分	81
3.3 地方政府的职能转变	90
本章小结	95
关键术语	95
复习思考题	95
第4章 地方政府的主要关系	96
4.1 地方政府间关系概述	97
4.2 地方政府间的纵向关系	105
4.3 地方政府间的横向关系	119
本章小结	129
关键术语	129
复习思考题	129
第5章 地方政府的管理范围	130
5.1 地方政府管理概述	131
5.2 地方政府的内部管理	133
5.3 地方政府的公共管理	144
本章小结	165
关键术语	166
复习思考题	166
第6章 地方政府的管理方式	167
6.1 地方政府管理方式概述	168
6.2 地方政府管理的基本方式	174
6.3 新兴管理技术及其在地方政府中的应用	183
6.4 地方政府绩效管理方式	189
6.5 地方政府电子政务管理方式	199
本章小结	209
关键术语	210
复习思考题	210

下篇 地方政府的治理

第7章 地方政府的治道变革	213
7.1 当代地方治理的兴起	213
7.2 地方治理的理念更新	225
7.3 地方治理的社会生态环境	238
本章小结	250
关键术语	250
复习思考题	251
第8章 地方政府的法制架构	252
8.1 地方立法体系	252
8.2 地方司法体系	264
8.3 地方政府的行政执法体系	268
本章小结	275
关键术语	275
复习思考题	275
第9章 地方政府的财政体制	276
9.1 地方财政体制概述	277
9.2 地方财政预算	288
9.3 地方财政的收入与支出	294
9.4 地方财政的转移支付	302
本章小结	308
关键术语	308
复习思考题	309
第10章 地方政府的行政文化	310
10.1 地方政府行政文化概述	311
10.2 地方政府行政文化的特性与作用	314
10.3 地方行政文化的社会化	320
本章小结	337
关键术语	338
复习思考题	338



第 11 章 地方治理的路径选择	339
11.1 树立地方多中心治理的理念	340
11.2 培育地方社会资本	347
11.3 构建地方公共组织网络体系	351
本章小结	362
关键术语	362
复习思考题	362
第 12 章 地方治理的制度创新	364
12.1 地方治理的制度困境	365
12.2 地方治理的制度创新经验	371
12.3 地方治理制度创新的目标模式	381
本章小结	396
关键术语	396
复习思考题	396
参考文献	398
后记	408



导 论

开展地方政府学的研究，首先是科学界定研究对象的内涵，明确地方政府的基本特征和角色定位，了解国内外地方政府的历史演变，掌握地方政府研究的理论工具和分析方法。

重点问题

- 地方政府的内涵与外延
- 地方政府的基本特征与角色定位
- 国外地方政府的历史发展
- 国内地方政府的历史发展
- 地方政府研究的理论进路

1.1 地方政府的基本范畴

由于各国政治体制差异很大，不同学者之间在运用“地方政府”这一词语



时,必然存在不同的看法。因此,在开始从事地方政府研究时,必须对地方政府的不同见解、不同用法以及相关范畴进行分析,从而在此基础上明确界定地方政府的含义。

1.1.1 地方政府的内涵与外延

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分,是政治学和行政学中的重要范畴,但学者们对“地方政府”这一术语所指的对象,见仁见智。

1. 不同视角下的地方政府

不同国家、不同学者在地方政府一词的使用上,比如其所指的对象、包括的范围及其构成的内涵和外延,都存在着明显的差别。

(1) 从内涵的视角看,主要有以下四种不同的见解。

一种是英美学者的见解,他们多认为地方政府的本意即地方自治,二者在语义上是相通的,地方政府的变体文字即为地方自治,地方政府是以地方自治为目的的。但是,“一般而言,地方政府代表一种组织,地方自治代表一种制度;而地方政府的存在未必都是以实行地方自治为目的的,地方政府也不完全是实行地方自治的政府,或属于地方自己的政府”^①。只是英美法系国家的地方自治观念由来已久,从边沁、洛克的古典自由主义和分权理论出发,以“人民自治”为基础,认为国家不能干涉人民固有的自治权利,并且这种权利是天赋的,先于国家而存在。

一种是法德学者的见解,他们常用地方行政而不用地方政府。在法国一般用“领土行政单位”而不使用“地方政府”的概念,领土行政单位这一术语,既适用于单一制国家的地方行政单位,也适用于联邦制国家内拥有主权的州。在德国,地方政府是独立法人,是法人团体,有自己的法规,单独的预算和自己的官员、职员和工人,地方政府的管理强调的是行政权。德国联邦制下的地方政府自治,采用“Kommunale Selbstverwaltung”这样的词汇,直译成中文就是“区域的自我管理”。大陆法系国家的地方自治源于团体自治的理论和实践,团体自治承认独立于国家的自治团体的存在,并尽量排除国家机关的干预,由团体亲自行自治。但是这种权利不是天赋的,也不是地方固有的,而是国家赋予的,国家可根据需要随时收回。

一种是日本学者的见解,他们一般用地方公共团体表述地方政府。在日本,地方政府在法律上被称为“地方公共团体”,通常称为“地方自治体”,或简称为

① 任进:《中欧地方制度比较研究》,7页,北京,国家行政学院出版社,2007。



“自治体”，是独立于中央政府的法人。《日本国宪法》第92条规定：“关于地方公共团体的组织和运营，须根据地方自治的宗旨由法律规定之。”日本学者给地方自治作了如下解释：地方团体作为独立的团体，自己负责并且依靠自己的机关来处理属于自己的事务，按照本地居民的意愿制定和实施政策。日本设立地方政府依据的理论基础是地方自治原则和分权原则，同时强调居民自治和团体自治两个方面。

一种是中国学者的见解，长期以来我们经常用地方国家机构或地方政权机关代替地方政府。中国地方国家机构的设立以马克思主义国家理论为基础，实行民主集中制的组织原则，并根据分工原则在地方各级行政区域内设立各级人民代表大会、各级人民政府、人民法院和人民检察院。各种国家机构的职能极其广泛，其中经济职能居于主导地位。虽然有一定形式的地方自治，但地方党委和人民代表大会是权力中心。随着社会主义法治国家建设的不断推进，“司法独立”也是我们追求的目标，涵盖司法机关的“地方政权机关”的说法不再适用，中国学者逐渐认同“地方政府”是由地方议决机关和执行机关组成的政府单位。

(2) 从外延的视角看，由于国体和国家结构形式不同，各国对地方政府的理解也不尽相同，主要表现为两种不同的情况。

一种情况出现在单一制国家，中央政府（全国性政府）行使国家的最高权力，中央政府以下的地域性政府都属于地方政府。地方政府是由中央政府按照行政区划设置的，属于中央政府的分支机构，与中央政府之间形成上下隶属关系。

另外一种情况出现在联邦制国家，联邦政府（全国性政府）与联邦成员政府之间不存在上下隶属关系，不是中央与地方的关系，联邦政府不是联邦成员政府的中央政府，联邦成员政府不属于地方政府，而是具有相对独立性的联邦组成单位，或者称准中央政府。联邦组成单位以下的区域性政府才被视为地方政府。联邦成员政府与其所辖地域内其他层次的地域性政府之间的关系类似于单一制国家里中央与地方的关系，联邦政府无权干涉。

以上两种情况的区别与联系在于，从权力配置角度看，联邦制国家的组成单位与单一制国家的地方政府有较大差异。联邦制国家的组成单位不是联邦政府设置的分支机构，而是组成联邦的成员单位，因而不能称为“地方政府”，只可称为“地域性政府”。从整体与部分的关系看，无论是联邦制国家的组成单位，还是单一制国家的地方政府，都是组成国家的地域性政府，都是国家的组成部分。从这种意义上说，地域性政府的概念比地方政府的概念更具有普遍性。^①

① 参见黄顺康：《论地方政府研究的若干基本问题》，载《理论月刊》，2005（5）。



2. 地方政府的界定

从以上分析可以看出,由于不同的国家、不同的学者从不同的视角出发,对“地方政府”的理解存在较大的差异,尤其是在联邦制国家和单一制国家之间,对地方政府这一概念的理解更是难以达成一致,因此,要给地方政府下一个普遍适用的概念,是非常困难的。

概括而言,西方学者一般认为,地方政府是中央政府或联邦成员政府为治理部分地域而设置的分支机构。而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。这一概念显然是针对中国的国家结构形式而言的,其主要特点为: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。^①

无论对地方政府下何种定义,有一点是共同的,即中央政府是全国性政府,地方政府是地域性政府。不论单一制国家还是联邦制国家,都是一个统一的作为整体的国家,都有一个代表整个国家的政府——全国性政府(国家政府)。在这一国家内治理国家一部分地域的政府,则是一种地域性政府(地域政府)。^②

要准确界定地方政府,必须首先理解这一词语中“地方”和“政府”的含义。“地方政府”一词无论是在汉语还是英语中都是由两个词组成的。

先看“地方”一词,从语义上讲,英文“local”的本意是指“当地的、本地的、地方的”,强调的是“本地、当地”;汉语的“地方”则是指“处所、地域”,尤其是指与“中央”的对应。^③因此,西方在说地方政府时,一般指涉的是“地方当局”或“当地政府”,也就是我们所说的基层政府,比如在德国,地方是指乡镇、非县辖市和县辖市以及县级行政机构。除此之外,还有联邦和州管理下的下级机构,它们是为完成专项任务而特设的。而我们所说的地方政府,一般指涉的是除中央政府之外的所有地域性政府。

如果把“地方”作为一个基本的分析单位,它不仅具有空间上的相对性,而

① 参见黄顺康:《论地方政府研究的若干基本问题》,载《理论月刊》,2005(5)。

② 参见周平主编:《当代中国地方政府》,4页,北京,人民出版社,2007。

③ 参见胡盛仪等:《地方政府原理》,3页,北京,中国文联出版社,2003。

且在内涵上也是不断变化的。现代意义上的“地方”的界定既依赖于一定的行政区划,也可能超出地理区位的限制,它维系着一定范围内的居民、资源、基础设施、税收、公共政策和公共服务、公共物品的获取等。比如美国为了特定的管理目的或功能需要,人为地设立学区、公园区等特区建制的地方组织。

再看“政府”一词,与汉语对应的英文是“government”,其本意是“统治权、政权、政府、管理”等。^①在现实生活中或在理论研究中,“政府”一词有广义与狭义之分。广义的政府指行使国家权力的所有机关,即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政权中承担社会公共管理职责的行政机关。

人们对地方政府也有着广义与狭义两种理解:广义的地方政府泛指整个地方国家机构体系,包括地方国家代议机关、地方国家行政机关和地方国家司法机关,即我们国家所谓的地方政权;而狭义的地方政府,仅指地方国家行政机关,不包括地方国家立法机关和地方国家司法机关。在西方国家,大都是从广义上使用这一概念,即大政府概念,而行政机关则被称为“行政分支”;在我国则较多地从狭义上使用这一概念,地方政府往往被理解为地方行政机关。^②

基于上述分析,本书对“地方政府”一词的含义作出如下界定:地方政府是由中央政府或联邦成员政府为治理部分地域或部分地域的某些社会事务而依法设置的、由地方议决机关和地方执行机关组成的政府单位。

1.1.2 地方政府的基本特征

古往今来,绝大部分国家都设有不同层级和不同类型的地方政府。设置地方政府,显然有其必然性和必要性。必然性在于,设立地方政府是国家的本质——维护政治统治——的必然要求;必要性在于,地方政府的设置同其主要的管理对象——社会公共事务——的特性密切相关。

地方政府作为治理国家部分地域或部分地域的某些社会事务的区域政府,必然与全国性政府(中央政府、联邦政府)以及其他地域性政府(联邦成员单位政府)存在很大差异,而且由于地方政府在一国政治体系中的特殊地位和作用,无论是从地方国家行政机关的角度来分析,还是从中央与地方关系的角度来分析,地方政府一般都具有以下几个方面的基本特征:

(1) 地域的特定性。作为治理国家部分地域的政治实体,任何地方政府都具

① 参见胡盛仪等:《地方政府原理》,3页。

② 参见黄顺康:《论地方政府研究的若干基本问题》,载《理论月刊》,2005(5)。



有地域性，即使是为特殊功能而设置的特区也是如此。地域性是地方政府的首要特征。这种地域是指一国内的部分地区。各国地方政府管辖的地域大小不一，一般来说，高层级地方政府管辖的面积比其所辖低层级的地方政府要大，同一层级的地方政府之间，其管辖面积大小不一。从另一方面来看，地方政府作为特定区域内公共管理的主体，其治理权力仅限于它所管辖的地域范围及其居民。拥有地方立法权的地方政府，可以制定地方法规，但该法规对国家的其他地区不产生效力，因为地方政府治理权限的行使有地域范围的限制。绝大多数国家在地方选举中，常把一定的居住期限作为地方选民的一项资格要求，也是这一特性产生的必然要求。^① 因此，地方政府只能在辖区范围内进行管理和提供服务，其行为效力也限于辖区范围内。

(2) 地位的双重性。一般来说，地方政府的角色都具有双重性的特点，既扮演着执行者的角色，又扮演着领导者的角色，这是地方政府在国家政治生活中的地位所决定的。一方面，地方政府作为区域性政府，在单一制国家是中央政府的代表，在联邦制国家也是国家的重要组成部分，因此它必须服从和执行国家的法律，必须依法维护国家的利益。另一方面，地方政府又是其辖区的领导者和决策者，它必须代表辖区内民众的利益，为辖区内的民众提供公共产品，对辖区社会进行管理。进一步说，在纵向上，高层地方政府要受制于中央或国家的法律，中层地方政府和基层地方政府既要受制于中央政府或国家的法律，也要受制于上级地方政府；在横向上，地方政府往往还要接受同级权力机关的监督和指导，地方政府的领导人一般由同级地方权力机关直接或间接选举产生，地方政府要对地方立法机关负责，并受其监督。尽管各国地方政府权力的配置存在较大差异，地方政府的纵向关系也因此存在各种不同的类型，但地方政府地位的双重性基本上都是存在的。^② 只不过在联邦制国家，由于其分权体制的架构，这种双重性没有表现为隶属关系。而在单一制国家，特别是中央集权制国家，地方政府的自治权力较小，更多地表现为上下之间的隶属关系，地方政府往往更多地受制于中央政府或上级政府。

(3) 权力的有限性。地方政府权力的有限性主要包含两层意思，一是权力的非主权性，一是职权的局部性。所谓权力的非主权性，在一般意义上讲，地方政府的权力无论大小、来源，在对内对外关系上都不具有国家主权的性质。国家主权属于全体人民，在单一制国家由选举产生的中央政府代表全体人民行使，在联

① 参见徐勇、高秉雄主编：《地方政府学》，10页，北京，高等教育出版社，2005。

② 参见黄顺康：《论地方政府研究的若干基本问题》，载《理论月刊》，2005（5）。

邦制国家由选举产生的联邦政府或其成员政府在各自权限范围内代表人民行使。^① 主权是指一个国家所拥有的独立自主地处理其内外事务的最高权力，只有国家才能凭借这种权力以最高权威和独立自主的方式处理它的一切内部事务和外部事务，而不受任何其他国家或实体的干涉和影响。现代国家的地方政府由当地居民选举产生，只是意味着居民把治理本地域的权利——而不是国家主权——让渡给了他们所选择的地方政府。地方政府拥有的自治权不具有主权属性。中央政府或联邦政府（包括联邦成员政府）有权依法设置、变更或撤销地方政府，即使是在实行高度自治的情况下，其地方政府拥有的权力也不具有主权性质。^②

所谓职权的局部性是指地方政府的治理职责是有限的。地方政府职权的局部性表现在两个方面：一是其治理的地域范围，如前所述，地方政府是治理国家部分地域的政府；二是其承担的治理职责，地方政府所管辖的事务仅是国家事务的一部分。地方政府职权的局部性既出于社会公共管理的需要，也出于政治考虑。从公共管理的角度看，在由国家承担的社会公共事务管理中，有些必须因地制宜或分地域进行治理，而另一些则需要国家统一实施管理，而且在地方政府辖区内还会存在管理某些社会事务的其他政府（中央的或上级的）机构，或本地域某些社会事务不属该层级地方政府而属另一层级地方政府管辖。^③ 从政治统治的角度看，中央政府通常都不会把涉及国家整体和与政治稳定直接相关的事务交给地方政府承担，如国防、外交等。总之，地方政府拥有的权限同其职责应该是相称的。

（4）职能的社会性。政治统治和社会管理是国家的两大职能，一切国家行为都是为了实现这两大职能，但二者的实施主体有所侧重，中央政府一般较多地承担其政治职能，而地方政府则较多地承担其社会职能。发达国家地方政府的政治职能大大少于中央政府，发展中国家地方政府的政治职能更弱，其政治性更多地体现在执行中央政府的决策上，而其承担的地方性职能中，较多的是社会管理职能，主要职责在于地方事务的管理。地方政府由于直接面向辖区内的广大公民，直接向民众提供公共产品，其职能的社会性色彩更强。而且地方政府职能的社会性还会由于其设立目的不同、辖区范围不同、所辖地区的主导产业不同，而产生很大差异。我国有数万个不同层级、不同类型的地方政府，其职能的复杂性可想而知。

① 参见徐勇、高秉雄主编：《地方政府学》，8页。

② 参见沈荣华编著：《中国地方政府学》，9页，北京，社会科学文献出版社，2006。

③ 参见胡盛仪等：《地方政府原理》，13页。