

当代中国地方政府

主编 周平



高等教育出版社

DANGDAI ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU

当代中国地方政府

主编 周平



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书从政府构建、政府结构、政府类型、政府关系、政府生态、政府职能、政府权力、政府治理、政府财政、政府运行、政府文化等多个侧面,对当代中国地方政府进行了全方位的考察;注重现状描述、结构分析、机理说明、理论论证,是一部全面、系统地介绍和分析当代中国地方政府的著作;主要供高等院校的政治学与行政学、行政管理、公共事业管理、国际政治、思想政治教育等专业教学使用,也可作为普通读物,供相关学科的研究人员、党政干部和社会读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

当代中国地方政府 / 周平主编. —北京:高等教育出版社,2010.3

ISBN 978 - 7 - 04 - 028386 - 0

I. ①当… II. ①周… 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 (2010) 第 002702 号

策划编辑	周亚权	责任编辑	高 英	封面设计	刘晓翔
版式设计	王艳红	责任校对	俞声佳	责任印制	韩 刚

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010 - 58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	咨询电话	400 - 810 - 0598
邮政编码	100120	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010 - 58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	高等教育出版社印刷厂		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787 × 960 1/16	版 次	2010 年 3 月第 1 版
印 张	18.25	印 次	2010 年 3 月第 1 次印刷
字 数	340 000	定 价	23.20 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28386 - 00

目 录

第一章 地方政府概述	1
第一节 当代中国地方政府的界定	1
一、地方政府的概念	1
二、地方政府的研究	4
第二节 地方政府的建立和发展	6
一、地方政府的建立	6
二、地方政府的演变	8
第三节 地方政府的性质和作用	12
一、地方政府的性质和特点	12
二、地方政府的作用	15
第四节 地方政府的基本结构	17
一、地方政府的层级结构	17
二、地方政府的组织结构	23
第二章 地方政府类型	27
第一节 一般地方政府	27
一、一般地方政府概述	27
二、省政府	29
三、行政公署	31
四、县政府	34
五、乡镇政府	35
第二节 城市政府	37
一、城市政府概述	37
二、直辖市政府	38
三、副省级市政府	40
四、地级市政府	42
五、县级市政府	44
第三节 民族自治地方政府	46

一、民族自治地方政府概述	46
二、自治区政府	47
三、自治州政府	49
四、自治县政府	50
第四节 特别行政区政府	51
一、特别行政区的建立	51
二、香港特别行政区政府	53
三、澳门特别行政区政府	55
第三章 地方政府关系	58
第一节 地方政府关系概述	58
一、地方政府关系的内涵	58
二、地方政府的职能关系	59
三、地方政府利益对地方政府关系的影响	61
第二节 地方政府宪政关系	63
一、地方政府与地方党委的关系	64
二、地方政府与地方人大的关系	65
三、地方政府与地方司法机关的关系	67
四、地方政府与地方政协的关系	68
五、特别行政区政府的宪政关系	69
第三节 地方政府间横向关系	70
一、地方政府间横向关系的基本形式	70
二、全球化背景下的地方政府间横向关系	73
三、地方政府与生产建设兵团的横向关系	74
第四节 地方政府间纵向关系	75
一、地方政府间纵向关系概述	76
二、地方政府间纵向关系存在的问题	79
三、地方政府间纵向关系中的“省管县”改革	81
第五节 地方政府关系的影响	82
一、地方政府宪政关系的影响	82
二、地方政府间横向关系的影响	83
三、地方政府间纵向关系的影响	84
第四章 地方政府生态	86
第一节 地方政府生态的构建和演变	86
一、地方政府生态概念	86

二、地方政府生态的构建	88
三、地方政府生态的演变	89
第二节 地方政府生态的构成	91
一、自然环境	92
二、政治因素	93
三、经济因素	95
四、社会因素	96
五、文化因素	98
六、国际环境	99
第三节 地方政府生态的特点	100
一、整体性	100
二、具体性	101
三、差异性	102
四、变异性	104
第四节 政府生态与政府的互动	106
一、政府生态对政府的影响	106
二、地方政府对政府生态的改造	109
第五章 地方政府职能	111
第一节 地方政府职能的含义	111
一、地方政府职能的内涵	111
二、地方政府职能的类型	113
三、地方政府职能的特点	116
第二节 地方政府的职能定位	118
一、地方政府职能定位的原则	118
二、地方政府职能定位的方式与途径	120
三、地方政府职能的法定化	122
第三节 地方政府职能的演变	124
一、计划经济体制下的地方政府职能	124
二、市场经济体制下的地方政府职能	128
三、地方政府职能的实现	131
第四节 地方政府职能的转变	133
一、地方政府职能转变的必要性	133
二、地方政府职能转变的内容	135
三、地方政府职能转变的走向	138

第六章 地方政府权力	140
第一节 地方政府权力的内涵	140
一、地方政府权力的界定	140
二、地方政府权力的性质和特点	141
三、地方政府权力的内容	143
第二节 地方政府权力的获得	148
一、地方政府权力的获得与授予	148
二、地方政府获得权力的方式	150
三、影响地方政府权力获得的因素	151
第三节 地方政府权力的结构	153
一、地方政府权力的主体结构	153
二、地方政府权力的内容结构	154
三、地方政府权力的运行结构	157
四、地方政府权力结构的变动	158
第四节 地方政府权力的规范	159
一、规范地方政府权力的意义	160
二、规范地方政府权力的内容	161
三、规范地方政府权力的原则	163
第七章 地方政府治理	165
第一节 地方政府治理的内涵	165
一、地方政府治理的含义	165
二、地方政府治理的特点	168
三、地方政府治理的功能	169
第二节 地方政府治理的结构	173
一、地方政府治理的层级结构	174
二、地方政府治理的党政结构	175
三、地方政府治理的宪政结构	177
第三节 地方政府治理的实现	180
一、地方政府治理的主要内容	180
二、地方政府治理的基本原则	184
三、地方政府治理的主要途径	186
第四节 地方政府治理的能力	189
一、地方政府治理能力的内涵	189
二、地方政府治理能力的构成	191

三、地方政府治理能力的提升	193
第八章 地方政府财政	197
第一节 地方政府财政概述	197
一、多级政府与地方政府财政	197
二、地方政府财政的职能	198
三、地方政府财政的地位和意义	199
第二节 地方政府财政体制的演变	202
一、一般地方政府和城市政府财政体制的演变	202
二、民族自治地方政府财政体制的演变	205
第三节 地方政府的财政收支	208
一、地方政府财政收入	208
二、地方政府财政支出	212
三、地方政府财政收支的基本特点	214
第四节 地方政府财政体制的改革	216
一、现行地方财政体制中存在的主要问题	217
二、部分地方政府对财政体制的改革实践	218
三、进一步深化地方政府财政体制改革的主要内容	220
第九章 地方政府运行	224
第一节 地方政府领导体制	224
一、地方政府领导体制的演变	224
二、地方政府首长负责制的内涵	226
三、地方政府首长负责制的具体内容	226
四、地方政府首长负责制的特点	228
第二节 地方政府会议制度	229
一、地方政府会议制度的主要内容	229
二、地方政府全体会议和常务会议的功能	230
三、地方政府会议制度的特点	231
四、地方政府其他会议形式	232
第三节 地方政府行政立法制度	233
一、地方政府行政立法的内涵	234
二、地方政府行政立法的权限	235
三、地方政府规章	236
四、地方政府行政立法的程序	238
第四节 地方政府责任制度	239

一、地方政府责任制度的内涵	239
二、地方政府责任制度的主要内容	240
三、地方政府实践中的其他责任制度	242
第五节 地方政府公文制度	243
一、地方政府公文的行文规范	243
二、地方政府公文的种类	244
三、地方政府公文的格式规范	246
四、地方政府公文的办理程序	247
第十章 地方政府文化	249
第一节 地方政府文化的内涵	249
一、地方政府文化的界定	250
二、地方政府文化的特征	251
第二节 地方政府文化的主要内容	255
一、政府理念	256
二、政府价值观	259
三、政府精神	264
四、政府作风	266
第三节 地方政府文化的作用	268
一、地方政府文化的积极作用	268
二、地方政府文化中的消极因素及其影响	270
第四节 地方政府文化的建设	273
一、营造卓越政府文化形成的外部条件	274
二、发挥地方政府的主导作用	274
三、发挥教育培训的灌输作用	275
四、发挥领导干部的表率作用	275
五、发挥优秀公务员的示范作用	276
六、发挥选拔录用标准、奖惩标准和晋升标准的塑造作用	276
七、克服两种错误认识	277
参考文献	278
后记	282

第一章

地方政府概述

在对当代中国地方政府的现状、结构和问题进行具体的描述、分析和论证之前,首先要界定当代中国地方政府的含义,再从理论上再现当代中国地方政府建立和演变的过程并分析其特点,阐明当代中国地方政府的性质和作用,分析当代中国地方政府的层级结构和组织结构,进而为以后的各章奠定必要的基础。

第一节 当代中国地方政府的界定

一、地方政府的概念

“当代中国地方政府”概念,由“当代中国”和“地方政府”两个基本单元构成。其中的“地方政府”概念,存在着多种不同的解释。因此,只有在厘清“地方政府”含义的基础上,才能对“当代中国地方政府”进行科学的界定。

(一)“地方政府”的多种含义

对于“地方政府”,许多权威性的辞书、教材和著作对其进行过界定或解释。然而,这些界定和解释之间的差异性却很大,有的甚至是大相径庭。出现这种状况的根本原因在于,“地方”和“政府”这两个概念,不同的国家及其不同的社会历史文化背景下的人们对其有着不同的理解。

这里所说的“地方”并不是一个地理概念,而是一个政治概念,是指国家的一个部分或一个区域。而“地方”在不同的国家结构形式下以及不同的政治文化背景中,其含义并不相同。

联邦制国家的基本特征是,国家的主权由联邦政府和有制宪权的联邦成员单位政府(如州、共和国)分享。虽然联邦政府具有单一制国家中央政府的某些

特点,但联邦成员单位政府却具有准国家的性质。因此,联邦成员单位政府并不被看做联邦制国家的地方政府。联邦成员单位政府内的各个分支,才被看做“地方”。各个联邦成员单位政府各有自己的特点,于是“地方”的形成和划分以及地方政府的组成和权力,也就具有复杂的多样性。

在单一制国家中,国家最高权力由中央政府行使。中央政府对国家范围内各个层级的行政区域拥有控制权。中央政府有权设置和废除下级政府组织,下级政府的政策不得与中央政府的政策冲突。因此,国家的各个区域或区域政府管辖的范围,都是所谓的“地方”。

各个国家不同的历史和文化传统,对“地方”有着深刻的影响。历史上具有地方自治传统的国家,地方都有较大的独立性。而实行高度中央集权制的国家,地方通常是国家根据政治和行政的需要并考虑经济联系、地理条件、民族分布、历史传统、风俗习惯、地区差异和人口密度等因素而划定的行政区域,因而在政治上和行政上都没有独立于中央的权力。

然而,“政府”概念本身也具有多种含义,或者说,人们对它有着多种多样的理解。这些多样性的理解,可以概括为两个基本的方面:一是将政府理解或解释为一切行使国家权力的机关的总和,一是将政府理解或解释为行使国家行政权力的机关。前一种意义的政府为广义政府,后一种意义的政府为狭义政府。

在近代以来论及政府的文献中,都可以看到广义政府的概念和狭义政府的概念。但是,在历史的流变中我们也可以看到,近代以来的相当长时期内,广义政府的概念使用得相当普遍;在伍德罗·威尔逊在《行政研究》^①中提出了政治与行政二分的原则后,尤其是 F. J. 古德诺在《政治与行政》一书中对政治与行政的原则进行系统的阐述以后,狭义上即从行政机关的意义上使用政府概念的做法日渐兴盛。现当代的政治学和行政学著作中,大都是从狭义上使用政府概念的。其实,在分权原则日渐普及的情况下,狭义政府的概念才更加符合“government”一词中所蕴涵的承担社会公共管理职责的意义。

(二) 中国语境中的“地方政府”

在中国的历史文化背景下,不论是“地方”、“政府”,还是“地方政府”,都有特定的内涵。

在中国语境中,“地方”是“中央”的对称。先秦时期的中国,虽有“普天之下,莫非王土”的思想,但由于实行分封制,落到实处的却是“率土之滨,莫非王臣。”^②秦统一中国后,废除了分封制,实行中央集权制,将全国划分为郡、县两级行政区域,并委派官员进行统治。中央政府享有最高权力(即近代意义上的主

^① 载美国《政治科学季刊》,1887年6月号。

^② 《诗经·小雅·北山》。

权),管理整个国家。地方政府则是中央设置在各个行政区域内的政府,其权力来自于中央政府的授予。因此,中央以下的所有区域都是地方,隶属于中央。此后,所有的地方,都只是中央政府为了统治的需要而设置的,都要服从于中央。不过,不同的地方拥有的权力不同,尤其是边疆多民族地区,中央政府授予其更大的权力。

在中国的历史文化环境中,“政府”乃“为政之府”,即行使政治权力、从事政务活动的机构;既没有国家权力分立思想和制度,也没有行政与政治分离的实践。这样的政府,就等同于国家政权机构,是典型的广义政府。

中国在辛亥革命引进西方的制度以后,并没有把国家的立法权、行政权与司法权真正地分开。执政党又将自己与国家政权不可分割地联系在一起,进而导致了执政党机关与国家政权机关的高度一致和同构。这样的政治环境,进一步强化了广义政府的概念。纵观历史和现实,广义政府的概念在中国是根深蒂固的。

但是,随着西方政治思想和政治学理论及其分析方法在中国的传播和影响的日渐扩大,狭义的政府概念逐渐被使用,而且影响日渐深远。不仅在学术著作中,而且在现实的政治生活中,狭义政府概念的使用也逐渐趋向于普遍。

因此,在中国语境中,“地方政府”即中央设置于地方的政府,既可以是广义政府,也可以是狭义政府,不过更多地是指狭义政府,即国家设置于地方的行政机关。

(三) 当代中国地方政府的定义

在本书中,当代中国地方政府,是指中华人民共和国的地方各级行政机关,即地方各级人民政府。在这里,“当代中国”即 中华人民共和国,“地方政府”即 地方各级行政机关。

这样定义当代中国地方政府,与我国宪法的相关规定保持了一致。我国的宪法,都把地方各级行政机关称之为政府。^①我国是人民民主专政的国家,为了突出政权的人民性,各种性质的国家机关都冠之以“人民”一词,如人民政府、人民法院、人民检察院、人民政协等,但“人民”一词的添加,并不影响政府、法院、检察院本身的性质,也不影响我们对这些概念内涵的理解。添加“人民”这个修饰词的政府,仍然是政府,人们并不会将“人民政府”和“政府”当做两个不同的

^① “五四宪法”第六十二条规定“地方各级人民委员会,即地方各级人民政府,是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关。”“七五宪法”第二十二条规定“地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关,同时又是地方各级人民政府。”“七八宪法”第三十七条规定“地方各级革命委员会,即地方各级人民政府,是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关。”“八二宪法”第一百零五条规定“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。”

概念。

这样定义当代中国地方政府,符合我国政治生活的惯例。在现实的政治生活中,所谓的政府,就是指“人民政府”,即权力机关的执行机关和国家行政机关。政府首长向人民代表大会所作的工作报告,称之为“政府工作报告”而非“人民政府工作报告”。日常现实生活中所说的“党委与政府的关系”、“人大与政府的关系”等,所谓的“政府”都是指行政机关。

这样定义当代中国地方政府,符合地方政府在现实生活中的地位和作用。作为地方各级人民代表大会执行机关和国家行政机关的地方各级政府,在我国经济社会发展和社会管理中发挥着极为重要的作用。随着我国改革和现代化建设的不断推进,地方各级政府在经济调节、市场监管、公共服务、社会管理方面的职能越来越突出。各地经济社会发展对政府的依赖也日渐突出。地方各级政府不仅承担着繁重的任务,而且作用也十分突出。从某种意义上说,我国地方政府承担着比许多其他国家的地方政府更多的职能。将这样一个在现实生活中扮演着如此特殊角色的机构界定为地方政府并加以专门研究,是十分必要的。

二、地方政府的研究

(一) 研究地方政府的意义

在当代中国的建设和发展过程中,政府一直扮演着重要的角色,发挥着根本性的作用。中华人民共和国成立以后,不论是社会主义的经济建设、政治建设、文化建设,还是对社会和人们思想进行的改造,都与政府的作用不可分割地联系在一起。改革开放以后,中国的现代化进程快速推进并取得了巨大的成就,形成了举世瞩目的中国模式,都是政府推动的结果。在今天的社会现实中,整个国家经济、政治、文化、社会各个领域的发展和进步,环境的改造和治理,人民生活水平的提高,都与政府直接相关。总之,在当代中国建设、改革、发展的宏大历史进程中,政府的地位和作用被前所未有地凸现出来了。在这样的背景下,人们对政府的关注度也前所未有地提高了。政府承载着国家权力,以社会的名义进行管理。政府的作用越突出,社会对它的关注自然越高。

受到关注的不仅有政府的政策,也有政府权力的使用、政府的运行方式、职能调整、管理机制,还有政府的建设和改革,等等。其中,人们不仅对行使着国家最高行政权力并管理着整个国家的中央政府高度关注,而且对自己的生活和周围的社会环境发挥直接作用的地方政府的关注也相当高,并呈现持续上升的趋势。在这样的条件下,开展地方政府研究,其意义不言自明。概括起来看,以下三个方面是最为基本的。

1. 有利于政治学学科的建设和发展

中国的政治学学科自改革开放之初恢复以来,发展十分迅速,其研究涉及当今政治学发展的各个方面。在政治学学科发展中,政治学研究的各个领域都应当受到重视,都需要有长足的发展。但是,与其他领域的研究相比,中国政府的研究尤其薄弱,地方政府的研究更显滞后。这不仅与社会对政府日益增长的关注度不相适应,与政府改革发展的现实不相适应,也与政治学学科中其他领域的发展状况不相适应。这种不正常现象,不仅迟滞了我国政治学学科的发展,也制约着政治学学科自身价值的彰显。因此,开展地方政府研究,对于强化中国政府问题的研究,弥补政治学学科发展中长期存在的缺陷,进而增强我国政治学学科的整体实力,促进政治学学科的发展,不仅十分必要,而且相当紧迫。

2. 有利于地方政府的改革和发展

在政府的作用充分显现的情况下,在政府的积极作用受到关注的同时,政府的不作为或产生的消极影响也同样受到关注。因此,政府权力的行使、政府机构的改革、政府行为的规范、政府作为的方向、公共政策的制定和执行、政府的形象、政府机关工作人员的行为等都受到关注甚至成为某个时期舆论的焦点。这反映出社会对政府改革和发展具有高度的期待。在我国现代化进程快速推进、社会迅速转型的条件下,政府自身也面临着新的问题和挑战。政府的改革和发展是政府适应社会需要和大众期望的必然选择。如果人们对地方政府有了较为充分的了解,人们对政府改革和发展的关注就能转化为推进政府改革和发展的有效动力。因此,开展地方政府研究,充分揭示地方政府运行的机制和规律,对于促进地方政府的改革和发展,大有助益。

3. 有利于政治学与行政学人才的培养

从根本上说,政治学是实践性学科,最终要解决现实中的政治问题。从这个意义上说,我国的政治学学科应该为解决我国现实的政治问题服务。而在我国现实的政治问题当中,政府问题无疑是十分突出和具有紧迫性的问题。因此,中国既需要从事政府问题研究的科研人才,更需要培养掌握政府管理知识和技能的专业人才。而现在的情况却是,研究政府问题的队伍却相对薄弱,特别是政治学与行政学、行政管理学等专业的学生了解和掌握有关政府知识的状况与现实的需要之间存在着较大的距离(其中,对地方政府的了解和掌握的状况,更是堪忧)。在这样的条件下,开展地方政府研究,既有利于建设和拓展政府问题研究的队伍,也有利于培养掌握有关政府知识的政治学与行政学人才。

(二) 本书研究地方政府的特点

本书对当代中国地方政府的研究,是总体性的研究。在具体的研究中,对各级、各类地方政府都有所涉及,但并不作分门别类的研究,而是把地方政府

作为一个整体进行研究,着重于对其进行现状描述,结构、机制和运行方式的分析,以及相关基本理论问题的讨论,从而使现实生活中的地方政府得到理论上的再现。

在现实的政治生活中,作为行政机关的地方政府是与地方其他政权机关以及具有国家机关性质的各种群众性团体不可分割地联系在一起,构成一个有机的整体(即广义上的地方政府)。而在本书中,在将作为行政机关的地方政府从整体联系中剥离出来进行研究的同时,也在适当的地方对狭义地方政府与广义地方政府中其他方面的联系进行了必要的强调。

当代中国地方政府具有多种类型,如一般地方政府、城市政府、民族自治地方等类型的政府,分布广泛,数量众多,因此,本书的研究以这些地方政府类型为重点和主要内容。

另外,本书论及的地方政府,除了专门注明的之外,都是指当代中国地方政府,因而将“当代中国地方政府”简称为“地方政府”。

第二节 地方政府的建立和发展

当代中国地方政府,是在特定的社会历史条件下建立的。在建立以后,它又经历了一个历史演变的过程,并在发展中经历了挫折。在发展的过程中,地方政府本身也在不断地变化,因而在不同的历史阶段具有不同的形式和内容。

一、地方政府的建立

中国地域辽阔,地方之间存在很大的差异。地方政府的建立,经过了长期而复杂的过程,具有突出的多样性特征。但从总体上看,地方政府的建立,涉及两个层面的问题:一是逻辑构建;一是历史构建。

(一) 逻辑构建

当代中国地方政府是国家设置在地方并管理地方经济社会事务的政府,以中华人民共和国的成立和中央政府的建立为逻辑前提。新的国家政权的性质和中央政府的性质,直接决定着地方政府的性质。

新的国家政权及其中央政府,是在人民革命成功的基础上建立的。中国真正意义的社会革命和政治革命起始于近代,而近代以来的社会革命和政治革命,只有中国共产党领导的新民主主义革命才是真正成功的革命。这场伟大的革命,不仅摧毁了腐朽的旧政权,获得了民族的独立和人民的解放,而且对中国历史上数千年来的传统社会进行了彻底的改造,与根深蒂固

的封建社会彻底决裂,为中国的现代化奠定了深厚的基础。正是在这场伟大革命胜利摧毁了旧的国家政权的废墟上,一个新型的国家政权建立了起来。正如这场革命对新的国家政权及其中央政府产生深刻的影响一样,这场革命也给中国社会和政府以深刻的影响,以至于在此后相当长的时间里,中国的社会和政府都深深地打上了革命的印记,而被称之为革命后社会和革命后政府。

为新的国家政权及其中央政府的建立奠定基础的新民主主义革命是在中国共产党领导下进行的。党的领导是革命取得胜利的根本保证。在新的国家政权及其中央政府中,中国共产党处于领导地位。这是历史的选择,人民的选择。坚持中国共产党的领导,是当代中国政府的一个基本原则。

新的国家政权及其中央政府,是按照宪法的精神、原则和程序建立的,具有鲜明的宪政体制的特征。在新民主主义革命即将取得全国胜利,中国面临着建立新的国家政权和中央政府的条件下,中国共产党号召各民主党派和各界人士召开政治协商会议。1949年召开的中国人民政治协商会议,通过了具有临时宪法意义的《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)和《中华人民共和国中央人民政府组织法》,确定了国家的人民民主性质,规定了新的政府组织的原则和程序,以民主的方式组建了中央政府。因此,新中国的中央政府和地方政府,都是宪政化的政府。

中华人民共和国成立后,此前由中国共产党领导建立并过渡到中华人民共和国的地方民主政府,也成为中华人民共和国的地方政府。此后在中国共产党领导下建立于地方的各级政府,都是中华人民共和国的地方政府。

(二) 历史构建

中华人民共和国成立以后,地方政府的构建经历了一个具体的历史过程。在这个历史过程中,大区政府(军政委员会)、省级政府、市级政府、县级政府、区乡政府的建立各有不同的方式;老解放区政府、新解放区政府建立的过程和方式又各有不同。概括起来说,地方政府的建立过程具有以下几个特点:

1. 经由大行政区政府建立和领导地方政府

大行政区,是新中国成立初期建立于地方的一级政权机构,它隶属于中央人民政府,高于省级政府。全国共建立东北、华北、华东、中南、西北、西南六大行政区。各大区设有中共中央的代表机关中央局。除华北外,其他五个大行政区都设有大区一级行政机构,东北称人民政府,华东、中南、西北、西南称军政委员会。大区的人民政府是人民代表经由民主程序选举产生的,而大区的军政委员会则是大区人民政府成立之前军管时期的过渡机构,代行大区人民政府的职权,直接由中央政府任命。在大行政区体制下,中央政府不直接管理地方政府。地方政府的建立和运行,都是在大区的领导下进行的。大区实际成为最高一级的地方

政府。

2. 解放区的民主政府转变为地方政府

中国共产党领导的人民革命,先在部分地区取得胜利,最终夺取全国胜利。在中华人民共和国成立以前,革命就首先在华北、东北和西北、华东的一些地区取得了胜利。这些被称之为“老解放区”的地方,在革命取得胜利后就建立了人民民主政府,开展了土地改革,有的地区甚至还组织了农业合作社。这些解放区的人民民主政府,在中华人民共和国成立后就被纳入了当代中国地方政府体系当中,转变成为中央政府领导下的地方政府。

3. 经由军事管制建立地方政府

中华人民共和国成立后获得解放的新区,都面临着建立在中央人民政府领导下的地方政府的任务。这些新解放区的政府,是在实行军事管制的基础上通过各界人民代表会议的方式建立的。《共同纲领》第十四条规定:“凡人民解放军初解放的地方,应一律实施军事管制,取消国民党反动政权机关,由中央人民政府或前线军政机关委任人员组织军事管制委员会和地方人民政府,领导人民建立革命秩序,镇压反革命活动,并在条件许可时召集各界人民代表会议。”“在普选的地方人民代表大会召开以前,由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”正是依据这样的规定,人民解放军夺取一个地方的政权后,就对其进行军管。在条件成熟后,由地方党组织召开各界人民代表会议,通过各界人民代表会议建立地方政府。^①

二、地方政府的演变

(一) 地方政府的初创时期

中华人民共和国成立至1954年,是地方政府在全国普遍建立和巩固的时期,即地方政府的初创时期。在这一时期,新生的共和国面临着在全国范围内建立各级地方政府和巩固地方政府的严峻任务。虽然《共同纲领》第十二条规定:“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。”但由于当时尚不具备召开人民代表大会的条件,还无法选举产生地方政府。于是,各个地方政府的建立,都是因时因地制宜地进行,具有在实践中进行探索的性质。

^① 中共中央高度重视各界人民代表会议在建立地方政府中的作用。1949年8月26日,中共中央就发出指示,要求三万以上人口的城市及各县一律召开各界人民代表会议。9月4日,中共中央再次发出关于召开各界人民代表会议的指示。9月7日,中共中央又发出关于召开县级各界人民代表会议问题的指示。