

现代商学系列教材

地方政府学

LOCAL GOVERNMENT

李增田 赵银红 赵伯艳 编著

- 分析地方政府的起源与演变
- 阐释地方政府的类型与功能
- 展示地方政府学的知识体系与结构
- 介绍国内外地方政府学的研究成果

现代商学系列教材

地方政府学

LOCAL GOVERNMENT

李增田 赵银红 赵伯艳 编著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书是一本系统阐述地方政府学的基础知识和基本理论的专业教材,全书运用政治学、行政学、公共管理学等学科的理论和方法,在充分吸收和借鉴国内外地方政府学最新研究成果的基础上,对地方政府的概念、类型、功能、结构、运行机制、历史缘起和未来发展等诸方面进行了系统的分析和阐释,力图为读者全面展示地方政府学的知识体系和理论基础以及国内外学术界在地方政府学研究领域的最新研究成果。本书主要定位于高等院校行政管理专业、政治与行政学专业及其他相关本科专业的教学用书,同时也可作为 MPA 教育和公务员培训的参考用书。对于从事行政管理或公共管理工作的人员,本书也有重要的使用和参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

地方政府学/李增田,赵银红,赵伯艳编著. —天津:天津大学出版社,2013. 1

现代商学系列教材

ISBN 978-7-5618-4593-6

I. ①地… II. ①李… ②赵… ③赵… III. ①地方政府—行政管理—高等学校—教材 IV. ①D035. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 015861 号

出版发行 天津大学出版社
出版人 杨欢
地址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电话 发行部:022-27403647
网址 publish. tju. edu. cn
印刷 天津泰宇印务有限公司
经销 全国各地新华书店
开本 185mm × 260mm
印张 13.75
字数 331 千
版次 2013 年 1 月第 1 版
印次 2013 年 1 月第 1 次
定 价 26.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

“现代商学系列教材”编委会

主任：刘书瀚

副主任：魏胤亭

委员：于义良

李磊

孙宝柱

巫建国

滕建辅

初明利

罗蕴玲

王素英

张坤生

付建设

潘旭华

王文君

朱虹

计宏伟

齐恩平

王永祥

序

商业作为社会大分工的产物，已经成为人类生活中最活跃、最具创造性的行业，其影响社会发展、促进文明进程、提升生活水平的作用日益突出。

社会经济发展和技术进步推动了现代商业的发展。货币的出现、商业信用体系的出现和连锁商业的产生发展，分别引发了人类历史上的三次商业革命。每次商业革命无不最大限度地扩大了交换的规模和范围，使得商业活动发生的频率和活动的影 响不断加剧。第一次商业革命使交换成为社会的广泛行为，演变为社会活动；第二次商业革命为实现资金流通和远距离贸易提供有利条件，促进了社会分工和交换的规模和范围的扩大，使得商业发展成为跨越国际和地域的重要经济活动，极大地推动了商品流通；第三次商业革命使得现代工业大生产的成果得到了最大限度的推广，从而使得现代生产方式在现代商业手段的助长下实现了效益和效率的最大化。

进入信息时代后，以电子商务为标志，以经济全球化和经济自由化为特征的商业革命悄然兴起。现代商业充分利用现代信息技术和通信手段，克服了时间、空间和地域的条件限制，极大地增加了交易机会，降低了交易成本，提高了交易效率，简化了交易流程，改变了交易模式，实现了市场一体化商品流通，带动了经济变革和经济全球化。现代商业革命不仅会对现实生活造成深远影响，而且决定着我国商学体系架构的发展趋势^①。

在此背景下，商业理论研究和商科教育必须与时俱进，实现创新，以适应现代商业革命带来的变化和发展的要求。

我国近代意义上的商科起步于19世纪末20世纪初。清光绪年间，在《钦定高等学堂章程》中就将大学教育分为经学、政法学、医学、文学、格致学、农科、工科、商科。1901年，京师大学堂设立了商学科。民国时期，我国成立了专门的商科大学，或者在大学中设立商科学院，或者在文学院或法学院中设立商学系。民国初年的《大学令》中，规定商科为七大学科之一，即文、理、农、工、商、医、法，这种设置一直持续到新中国成立，商科是一个与文、法、理、工并列的独立学科。此后，我国的商科教育经历了艰难曲折的发展历程。1953年，全国高

① 彭飞，蔡文浩. 现代商学体系架构要适应商业革命的进程 兰州商学院学报 2003 (6): 114-118

校设置专业共有215种，有关商科专业被并入财经类学科，共计13种，与高度集中的计划经济体制相呼应，商科开始被“财经”类所覆盖、代替，商科的概念不复存在。1953—1957年的高校专业调整过程中，全国高校专业数增加到323种，财经专业变为12种。1962年，全国高校专业增至627个，财经专业增加到25种。从总体上看，商科教育的地位有下降趋势。改革开放使得我国经济发展重新走上了快速发展的轨道，我国的商科教育得以发展。高等学校为适应社会经济发展需要，相继设计了许多新专业，到20世纪80年代中期，属于经济管理类的专业共有99种，主要包括政治经济学、经济学、经济学说史、计划、国民经济机会、计划统计、计划经济管理、国民经济计划管理、经济管理学、统计、商业计划统计、金融统计、现代应用统计、工业统计、财政学、财政金融、税收、税务、金融、国际金融、保险学、会计学、国际经济、农业经济、商业企业管理、旅游管理、工商行政管理、城市管理等等。1987年的高校本科专业目录修订将原来的“财经”类改为“经济、管理学”类；1993年再次修订时，又改为“经济学类”，下设“经济学”和“工商管理”两个门类；1998年的专业目录修订又将“管理学”独立为一个学科门类与经济学并列，而“商科”基本上集中在管理学门类中的工商管理类，但在其他门类中亦有商科的成分。因此，学科划分并不严谨。

在西方，“商学”概念的内涵和外延也是变化着的。一开始用的是Commerce，现在Business和Commerce并用，前者偏重于具体应用层面的表达，后者偏重于研究层面的表达。商（Business）被定义为：“为维持和改善人们的生活质量而进行的向市场提供物品和服务的赢利活动。”在最新版的教科书中，又被定义为“为赢利而提供物品和服务的组织”。一切商业活动，都是通过整合人力、物力、技术和财务资源来谋求利益的过程。一切以赢利为目的的组织，都可以当作商业组织。按照联合国科教文组织制定的国际教育标准分类，商学被表述为Commercial and Business Administration，是研究探索交换（或交易）活动规律性和商业运行机理的学问。

因此，商学既不完全等同于经济学，也有别于管理学。经济学是从社会视角追求效率，主要围绕资源配置而展开，研究如何将稀缺的资源分配于不同的用途，以满足经济主体多样化需求^①。经济学的基本问题包括生产什么、如何生产和为谁生产。管理学主要研究在变动的环境中激发人的潜力，将组织的各种有限资源

^① 黄亚钧，郁义鸿. 微观经济学 北京：高等教育出版社，2000：1.

(包括人力、财力、物力、时间、信息等)进行有效配置,以达到组织既定的目标与责任^①。商学的研究范围包括社会的交换体系和全部交换活动,不仅研究流通渠道和流通环节的变化带来的零售业态和业种的演化规律,而且在分析商业领域特有问题的同时注重挖掘社会交换活动的一般规律性,探究商业发展的基本规律,即如何在市场作用下,通过商品和服务的生产、交换与流通,围绕市场实现社会交换而获取利润。从西方近现代商科教育的历史发展轨迹看,它经历了由经济学胚胎到经济学与商学混合,再到经济学与商学分立的过程^②。由此可见,商学是经济学理论与商务实际相结合而产生的,是研究一切组织和个人在商品生产和经营活动中的经济行为和管理行为的应用性科学。因此,有学者认为,如同生物科学、药物生化科学是临床医学的基础一样,管理学和经济学是商学的两大基石,管理学和经济学的相互渗透和综合,为商学的发展提供支持^③。作为完整的现代商学体系,还应包括计算机信息技术、社会学等相关学科的知识,商用工科也应纳入其中。

随着现代商业的不断发展,商科教育已经成为重要的教育类型,在中国高等教育体系中应该具有相对独立的地位。当前我国的商科教育要充分利用经济学、管理学两大基石已有理论和成熟思想,从实践出发,以应用为方向,将管理与经济的相关知识进行有效综合,进而确立科学适用的、富有中国特色的商科教育体系。

改革开放的伟大实践,为商科高等教育在我国新的历史条件下重新确立和发展提供了历史机遇。商科教育作为高等教育的一个独立领域,在经济活动中发挥着越来越重要的作用。我国高校对商科教育的认识也开始了新的进程。近年来,许多学者围绕我国商科高等教育进行研究和探讨,从办学思想、专业设置、课程内容、教学方法、教学手段、管理制度等方面提出新的观点和看法,并在办学实践中积极推进教育改革,从而使得我国商科高等教育取得了真正意义上的发展,逐步建立起多元化的高等商科教育格局。

当前,我国高等商科教育面临市场经济的发展和社会进步的要求,还存在诸多不适应,主要表现在:人才培养定位、培养目标缺乏商学特色;商科院校主动适应社会需求,专业设置与调整的机制尚不完善,专业口径偏窄,适应性不强;商业人才实践技能训练体系建设有待成熟和完善,学生专业创新意识、创业能力较

① 芮明杰 管理学.上海:上海财经大学出版社,2005:27

② 国内贸易部高等商科教育比较研究课题组 国际高等商科教育比较研究 北京:中国财政经济出版社,1998

③ 张荣刚,张云龙 交错·定位·综合——中国商学教育分析 西安财经学院学报 2006(10):95.

弱；课程体系、教学内容滞后，教学方法、手段单一，尚未将培养学生的市场意识、经营管理能力提高到重要地位。

中国人民大学校长纪宝成针对我国高等商科教育人才培养模式提出，应在知识经济、市场经济和经济全球化的背景下，在改革开放以来我国商科教育已有成绩的基础上，以人才培养为中心，围绕国际视野、本土意识、现代理念、实践价值和办学特色，来创新办学思路和改革教学模式，以此引领高等商科教育发展的未来^①。

我国高等商科教育的改革和发展趋向，主要包括国际化、本土化、实战化和个性化。

国际化是指高等商科教育要面向世界、面向国际大市场，主动适应经济全球化的形势，将高等商科教育的改革、发展置于经济全球化的大背景，努力融入世界经济社会发展的大循环中去，通过强化国际意识、加强国际交流、开展国际合作，不仅培养符合国内企业界现实需要的人才，又要培养出那些能通晓国际文化和熟悉国外商业实践的，具有全球意识和在国际舞台上进行交流的能力，能以全球化的眼光考虑问题的国际性人才。在高等教育体系中，商科教育是国际化水平比较高的学科领域。在欧美等经济发达国家，高等商科教育已经形成了不同的层次，朝着国际化方向发展。高水平的商科教育，不仅体现在生源国际化、师资队伍国际化，还要在教育资金的互援、教育信息的沟通、教学机构的合作以及跨国教研活动等方面开展广泛的国际交流与合作。商科教育的国际化要求积极引进先进的办学理念和管理模式，认真探讨、借鉴市场经济条件下高等商科教育的国际共性；积极引进国外优质教育品牌，密切跟踪国际商科教育的最新动态，尽可能让大量国际信息进入教学过程；积极引进高水平的人力资源，加强与国外高水平商科院校的合作，特别是通过“请进来”与“走出去”的方式，优化商科教育的师资队伍结构，提升师资队伍水平。

本土化是指高等商科教育所特有的本土意识。在注重国际化、强调通用性的今天，商科教育不仅要借鉴吸收发达国家的商科教育长处，更重要的是应结合我国社会经济发展的实际，注重概括和总结改革开放的实践经验，融合中国传统文化的精髓，围绕中国特色的社会主义市场经济的国情特点，努力使商科教育在课程设置、教材编写、教学方式和教学方法等方面突出中国高等商科教育的独特性，

^① 纪宝成 我国高等商科教育人才培养模式探讨 中国高教研究 2006（10）：1

实现国际视野下的本土化。中国社会经济已经进入了全面发展时期，高等教育特别是高等商科教育的重要职责是立足国情，面向世界，培养中国未来的商界精英和企业家，他们将直接对未来中国经济的发展产生重要影响。高等商科教育强调本土意识，就是要强调培养商科人才的中国意识和中国风格。同时，与其他国家不同的是，我国经历了由计划经济向市场经济发展的曲折过程。在这一过程中，我国遇到了与其他国家不同的矛盾和问题，充满了碰撞、融合，中国商学的发展难以单纯地依靠照搬照抄国际经验。对这些问题的研究，既是中国商学领域专家、学者的重要职责，也为我国的商科教育提供了十分鲜活、丰富的内容，成为中国商科教育广泛的教学资源，它必将催生出富有中国特色的本土化商科教学体系。

实战化是指高等商科教育要紧密切近社会实践，给予学生商学素养的训练、企业家行为规范的训练、商务活动基本技能的训练和适应商战复杂环境的训练。实现商科教育实战化的前提条件有两点。一是要着力提高国内的商科青年教师实践能力。鼓励教师走出校门，深入企业，通过与企业的密切联系，对企业发展的实际问题进行研究，从而使他们有可能在最鲜活的实践经验中提炼出最先进的理念和教学内容，通过先进的教学手段、适宜的教学方法传授给学生。二是要着力优化师资队伍结构。商科师资构成不仅要有“学院派”，也要有著名的企业家和实践者，后者是商科人才培养的重要教育资源。商科院校要努力建设一支由专任教师和企业家组成的专兼职师资队伍，只有在实践与理论的互动中，中国的高等商科教育才有可能真正发展成熟起来。

个性化是指商科院校要依托自身的学科结构、办学条件、学生层次和外部环境等，合理定位，多样发展，突显优势，办出特色。商科教育的办学特色具体体现在办学理念特色、办学模式特色、专业特色、课程特色、教学特色和科研特色等方面，最终体现在培养出有特色的学生。特色的凝练和形成，一是要有先进办学理念指导下的科学的预期设计；二是要有符合学校实际的、明确的实施手段、措施；三是要有公认的社会评价。商科院校要通过特色办学求得生存和发展，以实现个性化的张扬，促进高等商科教育健康发展，为中国经济的可持续发展培养出更多优秀的现代商科人才。

天津商业大学作为一所年轻的商科院校，积极探索高等商科教育的发展之路，努力坚持以先进的办学理念和办学思路为指导，不断发展和完善现代商学体系，形成多学科相互支撑、协调发展的学科专业布局，构建应用学科的综合优势。

在商科人才培养上，确立了培养商学素养与专业能力结合、知识学习与实践能力并重、诚信做人与创新能力兼备的复合型、创业型应用人才的育人目标。为实现这一目标，学校着力深化人才培养模式改革，一是实施按学科大类招生和两年基础课学习后自主选择专业的制度性改革，使学生“零距离感受专业、近距离观察市场”；二是实施课程内容与课程体系的改革，按学科大类打通基础课和学科基础课，对学生实施宽口径培养；三是实施辅修，建立和完善双专业、双学位制度，造就学生的复合型知识结构；四是把培养学生的创业能力作为学校特色建设的一个重要着力点，在课程设置、教材建设、师资定位、第二课堂、实习实训环节、对毕业生的支持等方面进行全面改革；五是围绕商科特色，积极引进国外优质教育资源和先进的教育理念、管理模式，推进教学改革和水平提高；六是强化诚信做人、创新能力要求，保证学生德才兼备，全面发展成才。

作为商科人才培养模式改革的重要内容，学校推出了“现代商学系列教材建设工程”，力图通过系列教材建设，进一步深化高等商科教育教学改革。我们深知，中国商科教育教学改革任重道远，这套教材无论在理论创新，还是在实践总结上，都存在许多需要不断完善和修改的地方，殷切希望广大读者提出更好的意见和建议，使之日臻完善，为提高中国的现代商科人才培养质量贡献力量。

天津商业大学校长、教授 刘书瀚

2008年8月

前 言

在现代以及过往的历史长河中,除极少数国家因地域狭小或人口稀少等原因而没有必要设置地方政府外,其余国家都在国家政府(中央政府)之下设置了不同层级和不同数量的地方政府。地方政府是国家政权的重要组成部分,是国家政府管理国家和社会公共事务、提供公共服务的前沿哨所和基本政府单位,对于实现国家的有效管理或治理,具有重要的价值和意义。

地方政府作为国家政权和国家政治制度的重要组成部分,其历史虽然几乎和国家本身一样久远,但由于地方政府相对于国家政府(中央政府)的“矮化”,人们(包括一些从事政治学研究的学者)总是较多关注一国的中央政府制度,而较少关注该国的地方政府制度。但一国只有一个国家政府(中央政府),而有多个地方政府,而且地方政府特别是基层地方政府与民众的日常生活更加息息相关,所以,不了解一国地方政府制度,就无法了解该国整个政治制度的全貌;不了解一国地方政府制度,就无法充分了解该国的公共治理机制和特点。

本书运用政治学、行政学和公共管理学的理论和方法,在充分吸收和借鉴国内外地方政府学最新研究成果的基础上,对地方政府的概念、类型、功能、结构、运行机制、历史缘起和未来发展等诸方面进行了系统的分析和阐释,旨在向读者全面展示地方政府学的知识体系和结构以及国内外地方政府学的最新研究成果。和近年来国内出版的其他地方政府学教材相比,本书的重要特点在于:不仅注重对地方政府的类型、结构和功能的分析,更注重对地方政府运行机制的分析;不仅注重对地方政府进行静态分析,更注重对世界各国地方政府改革与创新的动态进行分析,力图从机制和变革的方面,进一步完善地方政府学的知识体系和内涵。当然,由于编著者的学识水平有限,其中疏漏和错误在所难免,在此,我们众位编著者真诚地恳请各位读者不吝批评指正。

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 地方政府的定义	(1)
第二节 地方政府的地位	(4)
第三节 地方政府的作用	(7)
第四节 学习和研究地方政府的意义和方法	(9)
第二章 地方政府的起源与演变	(11)
第一节 早期的地方政府	(11)
第二节 传统国家的地方政府	(13)
第三节 近现代西方国家的地方政府	(17)
第四节 近现代中国的地方政府	(22)
第三章 地方政府的类型	(28)
第一节 地方政府的分类依据	(28)
第二节 按地方制度分类的地方政府	(29)
第三节 按设置目的分类的地方政府	(33)
第四节 按层级分类的地方政府	(37)
第四章 地方政府的权力	(42)
第一节 地方政府权力的来源	(42)
第二节 地方政府权力的配置	(45)
第五章 地方政府体制	(48)
第一节 议行合一制地方政府体制	(48)
第二节 议行分立制地方政府体制	(53)
第三节 双轨制地方政府体制	(56)
第六章 地方政府的构成	(59)
第一节 地方政府构成	(59)
第二节 地方议决机关	(61)
第三节 地方行政机关	(66)
第四节 中国地方政府的构成	(69)
第七章 地方政府的职能	(76)
第一节 地方政府职能概述	(76)
第二节 地方政府职能配置	(78)
第三节 发达国家地方政府的职能	(82)
第四节 中国地方政府的职能	(89)
第八章 地方政府间关系	(94)
第一节 地方政府间关系概述	(94)

第二节 纵向地方政府间关系	(100)
第三节 横向地方政府间关系	(106)
第九章 地方选举	(115)
第一节 地方选举概述	(115)
第二节 地方选举制度	(117)
第三节 当代中国的地方选举	(123)
第十章 地方公共服务	(127)
第一节 公共服务的分类	(127)
第二节 公共服务的提供机制	(133)
第十一章 地方财政	(145)
第一节 地方财政概述	(145)
第二节 地方财政体制	(148)
第三节 地方财政预算及收支管理	(152)
第四节 中国的地方财政体制及改革	(157)
第十二章 地方自治	(163)
第一节 地方自治概述	(163)
第二节 地方自治的类型与特征	(167)
第三节 中国的地方自治	(169)
第十三章 地方治理	(175)
第一节 地方治理概述	(175)
第二节 地方治理中的地方政府重组	(183)
第十四章 地方政府的未来发展	(191)
第一节 西方国家地方政府的发展	(191)
第二节 中国地方政府改革与未来发展	(197)
参考文献	(203)
后记	(205)

第一章 导论

地方政府学是研究地方政府结构、功能及权力配置的科学。研究地方政府首先要了解地方政府的概念、内涵及功能,明确学习和研究地方政府的意义,这是系统学习地方政府学的基本前提。

第一节 地方政府的定义

在现代社会,除新加坡、梵蒂冈、圣马力诺等极少数国家外,其余国家都设有地方政府,但不同国家和学者在使用“地方政府”概念时,所指的含义各有不同。因此,有必要先探讨一下不同国家和民族对“地方政府”一词的理解,而后在此基础上再从学理上分析到底什么是地方政府。

一、对地方政府的不同理解

在英国,政府按层级分为国家政府、区域政府和地方政府三种。地方政府是指那些对所在地域进行直接治理的政府,即“当地的政府”、“本地的政府”。区域政府则是指“地方政府”上一个层级的、治理范围更大的地区性政府。就此而言,英国的“地方政府”相当于中国的基层地方政府,而其“区域政府”相当于中国的高层或中层地方政府。

美国的政府体系亦分为三个层级,即联邦政府、州政府和地方政府。但州政府是联邦的组成单位,不是联邦政府的下级政府或地方政府。在美国,“地方政府”指的是州的下属政府。美国有许多政府:1个联邦政府、50个州政府、8万多个地方政府。“在50个州的法律下,8万多个县、乡镇、自治市、学区和其他特别区,加上数以万计的准政府组织,集合而成了美国的地方政府。”^①

在法国,由于法国人的自治观念较为淡薄——这是法国长期实行中央集权制的结果,所以法国人对于地方政府的理解不同于长期有着地方自治传统的英国人和美国人。在法国人心目中,尤其是在过去,“地方”更多是指国家的行政单位,而非自治的区域。他们也很少使用“地方政府”一词,而常以“地方行政”代之。法国的地方政府称为地方领土单位,它们“是以领土为基础的行政主体,具有独立的公法人资格,享有行政上的自主权”^②。尽管宪法规定地方通过设立民选的议会自由地进行管理,而且,近30年来,法国进行了地方分权改革,扩大了地方的自治权,2003年还修改宪法,进一步扩大了地方自治权,但传统的中央集权的影响仍未从根本上改变。

在德国传统中,地方政府由乡镇和县两个层级构成,但各有自己的权力、责任和职能,乡镇

^① [美]文森特·奥斯特罗姆,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗姆. 美国地方政府. 井敏,陈幽泓,译. 北京:北京大学出版社,2004:2.

^② 潘小娟. 法国行政体制 北京:中国法制出版社,1997:74.

并不隶属于县。德国虽然实行类似于英美国家的*地方自治*(Local autonomy),但德国的地方自治在含义上更准确地说是*地方自我管理*(Local self-government)。德国人使用的“地方自我管理”一词,反映了德国人对“政府”一词的传统理解,因为,德语中的“政府”(Regierung)似乎是保留给较高层级的政府(联邦和州)及其政策制定层面专用的,而地方层面在传统上被看做管理的(Administrative)而非政治的(Political)的活动领域。

在日本,一般用“地方公共团体”或“地方自治体”表述地方政府,它们“是以一定地区为基础,以该区域居民为成员,并承认有权由居民自治处理当地事务的自治团体。地方公共团体具有相对国家而独立的法人资格”(参见《大日本百科全书》(第十五册),第12页)。

在中国,除中央政府之外的各个层级政府都是地方政府。另外,在当代中国,依宪法而论,“政府”一词专指国家行政机关。也就是说,只有地方国家行政机关,即地方各级人民政府,才是各级地方政府。与此相应,我国学术界通常把地方政府理解为地方国家行政机关,而不包括各级人民代表大会、各级人民法院和各级人民检察院等其他地方国家机关。

地方政府这一术语在理解和使用上的上述差异,是由各国的政府制度和历史文化传统的不同引起的,但也反映了不同语言在地方政府这一术语上的语义差别。

“地方政府”这一术语在汉语中由“地方”和“政府”二词组合而成。英语中与“地方政府”相对应的词语是“Local government”。但英语“Local”的本义是“当地的、本地的、地方的”,强调“当地”、“本地”这一含义。汉语“地方”一词则指“处所”、“某一区域”或“空间的一部分”;当涉及政治事务时,则与“中央”相对应。汉语“中央”一词在政治上意味着拥有最高权力,因而与“地方”存在一种上下隶属关系。因此,汉语中“地方”并不特别强调“当地的”、“本地的”,而是强调“从属于中央”这一点。

英语中与汉语“政府”一词相对应的词汇是“Government”,其本义有“统治权、政权、政府、管理”等。在政治术语中,它既可以广义地指由全部国家机关构成的整体,即一个政权单位,也可狭义地仅指一个政权单位中承担社会公共管理职责的行政机关。因而,当“地方”与“政府”二词组成一个新的专门术语“地方政府”时,单从词语学的角度上来说,就容易产生不同的理解。但从学术的角度来说,还需要根据各国政治制度的具体安排,对地方政府在概念上给出一个明确的界定。

二、地方政府的定义

对于什么是地方政府,《剑桥百科全书》的解释是:“地方政府是在宪法上属于全国性政府、区域性政府或联邦制政府下的一整套政治机构,它有权在国家有限的领土范围内履行某种职能。”《美利坚百科全书》的解释是:“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。”《国际社会科学百科全书》对地方政府的解释是:“地方政府一般可以说是一种公共组织,它有权决定和管理一个较小地域内的有限公共政治,这一地域是某个区域性政府或全国性政府之下的区域。地方政府在政府机构体系中位于底层,全国政府位于最高层,中间部分则为中间政府(州、地区、省)。”这些解释虽然不是对地方政府的科学定义,但都从不同角度或不同侧面揭示了地方政府的基本性质和特点,即地方政府是全国性政府或某个区域性政府的下属政府单位或分支机构。对地方政府的科学界定,需要在遵循这一基本性质和特点的基础上,根据各国地方政府的体系和结构,准确界定地方政府的内涵和外延。

任何一个国家都存在一个全国性政府,但由于国家结构不同,一个全国性政府并不一定是一个中央政府,因为有些全国性政府同治理国家一部分地域的政府并不存在行政或法律上的上下隶属关系。联邦制国家的联邦政府与其成员单位政府之间的关系就属于这种情况。在国家权力结构上,联邦制国家采用分权体制,在宪法规定的权限范围内,联邦政府与联邦成员政府各自拥有一部分最高和最终的决定权,因而联邦政府虽然是代表整个国家的全国性政府,但同治理国家一部分地域的联邦成员政府之间,并不构成上下从属关系,联邦政府不是联邦成员政府的中央政府,联邦成员政府也不是联邦政府的分支或下级机构。因此,虽然联邦成员政府是治理联邦国家部分地理区域的地域性政府,但将其归结为“地方政府”显然不恰当。

在单一制国家,国家最高权力由中央政府(即全国性政府)行使,其他各个层级的治理国家一部分区域的政府,虽然也是一种地域性政府,但却是由中央政府按国家行政区划设置的,是中央政府的分支机构,同中央政府之间存在着上下从属关系,因而属于地方政府的范围。在联邦制国家,联邦成员单位政府同其辖区内的其他各个层级的地域性政府间的关系,如同单一制国家那样,是一种中央与地方关系,这些政府都是联邦成员单位政府的下属政府。设置与管理这些政府的权限,是联邦成员单位政府的专有权限,不属联邦权限范围,联邦政府无权加以干预。

“地域”与“全国”是部分与整体的关系,“中央”与“地方”是上下从属的关系。地方政府是一种地域性政府,但它同全国性政府是上下从属关系,是全国性政府(中央政府)的分支机构。联邦成员政府也是一种地域性政府,但它同全国性政府并不存在上下从属关系,而是宪法规定的分权关系。

“政府”一词从广义角度使用时,是指由各国机构组成的整体。从国家层面看,国家政府包括国家元首、国家立法机关、国家行政机关、国家司法机关和国家军事机关。但由于政治制度的不同安排,地方政府中的“政府”在广义上不同于国家政府。首先,它不存在代表地方的“元首”;其次,由于军队属于国家,地方不存在自己的军事机关;再次,在“三权分立”和“司法独立”的体制下,司法系统自成体系,不属于地方系统。因此,在大多数国家,“地方政府”中的“政府”,从广义角度使用,仅包括地方立法机关和地方行政机关。

“政府”从狭义角度使用时,仅指国家机关中承担社会公共管理职责的行政机关。但在实际运用上,各国一般并不以“政府”作为国家行政机关的正式名称,而是有专门的法定名称,如“内阁”、“部长会议”、“联邦委员会”、“国务院”等。在大多数国家,地方行政机关也都有自己的法定名称。在中国,最高国家行政机关称“中央人民政府”、“国务院”,地方各级行政机关称“地方各级人民政府”。“人民政府”是中国各级行政机关的法定名称。将中国各级行政机关简单地称为“政府”,只是人们的一种习惯用法。

为了使“地方政府”这一概念能够涵盖各国对地方政府的不同理解和各国有关地方政府的各种安排,本书将地方政府的内涵和外延限定如下:第一,地方政府指除中央政府以外的所有治理国家一部分地域的各个层级的地域性政府,但联邦制国家中的联邦成员单位政府除外;第二,地方政府不仅指地方行政机关,也指由地方行政机关和地方立法机关(有时也包括地方司法机关)共同构成的地方政府单位。

基于这种限定,本书将“地方政府”定义为:地方政府是由中央政府为实现对国家某一地理区域内社会公共事务的有效治理而设置的政府单位。

这一定义涵盖了地方政府的以下三个基本特征。

第一,地方政府是由中央政府设置的。在现代社会,地方政府通常是中央政府依据宪法和相关法律设置的。在实行地方自治的国家,地方政府或依据国家的相关法律(如《地方自治法》等)设置,或经中央政府许可(如获得特许状)设置。地方政府由中央政府设置,意味着其存在和权限范围的变化,都取决于中央政府的意愿。

第二,地方政府是治理国家部分地域或该地域内某些社会事务的地域性政府。地方政府是一种地域性政府,它治理的地域范围只是国家领土的一部分。作为一种特殊类型,有些地方政府只针对辖区内的某一部分社会事务,如美国和加拿大等国家的学区和其他特别区政府等。

第三,地方政府是一个政府单位。在不同时代,地方政府单位的构成是有变化的。在古代,传统中央集权体制下的地方政府只存在一个行政机关,因而古代政府单位仅由一个机关,即行政机关组成;在现代,地方政府单位是由地方代议(立法)机关和地方行政(执行)机关组成的整体。

第二节 地方政府的地位

一、地方政府设置的必然性和必要性

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、新加坡、圣马力诺)外,其余各国无不设置地方政府。设置地方政府有其必然性和必要性,这既是国家本质的必然要求,也是实际需要的必然结果。

就必然性而言,设置地方政府是国家本质的必然要求。国家作为阶级统治的工具,其首要任务是维护和巩固统治阶级对整个国家的政治统治,而要实现这一点,则必须建立一种正常的社会秩序,维护一个相对安定的社会,以维持国家的存在和发展。在此过程中,国家始终面临对内对外两方面的压力。对内,国家必须通过完成对社会的公共管理,形成正常的社会秩序,以维护国家统一和领土完整,促进社会发展;对外,国家要在参与国际交往中维护自身的独立和主权完整,维护和增进国家利益。当国家地域狭小、人口很少时,可由一个政府直接完成对整个国家的治理并参与国际交往。但当国家地域面积、人口数量达到一定规模时,再由一个政府来治理国家就不再可能,国家必须分地域设置能代表其利益的政府,在国家的授权和监督下,完成对该地域的直接治理,于是地方政府便由此产生。在实现直接治理的地域性政府达到相当数量,超出中央政府直接管理和控制的能力时,中央政府为确保对这些地域性政府的有效管理和控制,不得不在其间设置一定数量的、能由自己直接监控的政府,并通过它们来有效监控那些实施直接治理的地域性政府,从而出现了多层级的地方政府。这些不同层级的地方政府同其所辖的地域与居民,构成一系列大大小小的地域性政治实体,层级式地组合成为国家。不同层级的地方政府之间以各种形式的从属关系,构成一国的地方政府体系,成为国家政治制度不可分割的组成部分。

就必要性而言,设置地方政府是地方公共管理的需要。除去维护国家的政治统治这一必然要求外,地方政府的设置也同其主要管理对象——地方公共事务的特性相关。在一个国家里,特别是在一个较大的国家里,由于面积辽阔、人口众多,各地的社会经济发展水平、文化历史背景、自然和地理环境均有很大差异,中央政府很难对各种社会事务实行统一和直接管理。分地域设置地方政府则能因地制宜,灵活机动地完成对地方的管理和服。由地方政府提供