

第一章 绪论

地方政府是国家机器的重要组成部分，是政治学研究的重要范畴。它与广大人民群众有着直接、广泛、密切的联系，对国家的政治稳定、经济发展、社会安定具有举足轻重的作用，是国家机器正常运转的基础和保证。

地方政府是人类进入阶级社会后，伴随着国家的产生而产生的，是国家为了管理的需要，划分地区设置的地方行政单位。可以说，国家产生后，有了中央政府，也就有了地方政府。发达国家的地方政府经过长期的发展变革，已形成了一套较为完备的制度。由于地方政府体制的形成和发展受到一国国家结构、政治制度、经济体制、文化传统等诸多因素的影响和制约，因此各国的地方政府体制必然存在着一些不同之处，具有各自不同的特点。但是，由于它们都属同一类长期存在的组织，也就必然会存在着一些共同的特征。因此，在具体介绍发达国家地方政府体制之前，我们将对发达国家地方政府的概念、特点、功能及发

展趋势等作一个简要论述。

第一节 发达国家地方政府的概念

地方政府是人们经常接触、耳熟能详的一个名词，人们日常生活的绝大部分都同地方政府发生这样或那样的联系。然而要对地方政府下一个准确、明了的定义却非易事。西方国家学者对此的认识也不完全一致。

英国《布莱克维尔政治学百科全书》认为，地方政府是“权力或管辖范围被限定在国家的一部分地区内的政治机构。它具有如下特点：长期的历史发展，在一国政治结构中处于隶属地位，具有地方参与权、税收权和诸多职责。”“地方政府机构不同于联邦政治体制下的州和省，不能享有主权。地方政府从属于国家政府，或联邦政府和省政府；它必须在为它所规定的法律权限范围内活动。”^①《新时代百科全书》也持基本相同的观点，它将地方政府明确限定为“地方行政

戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社1992年版，第421页。

管理单位，不包括自治市、州或省。”^① 按照上述定义，地方政府，在单一制国家是中央政府的分支机构，在联邦制国家是州或省的分支机构。它不包括实行联邦制国家的州、省等介于国家最高政府和低层级政府之间的中间政府。但为了叙述方便，本书将从地方政府是中央政府对称的意义上，把除中央政府、联邦政府之外的所有地方政府以及联邦制国家的州和省一级政府都归入地方政府的范畴加以论述。地方政府具有一般管辖权，其职责并不局限于专门性的或服务性的事务。

日本的地方政府被称为地方公共团体，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。”

在法国，人们很少使用“地方政府”（Local Government）一词，常以“地方行政”（Local Administration）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。”^③ 综上所述，我们认为，发达国家的地方政府一般是指，在国家特定

《新时代百科全书》（1980年版）第11卷。

② 《大日本百科辞典》第十五册第12页。

潘小娟：《法国行政体制》，中国法制出版社1997年版，第74页。

区域内，依据宪法和有关法律的规定，对本地区事务享有自治管理权的地域性统治机关。在单一制国家，是指除中央政府之外的所有地方政府；在联邦制国家，既包括州和省一级政府，也包括州和省以下的地方政府。

地方政府体制则是指地方政府的组织结构、职能结构、职权划分、管理方式和手段、运行机制以及地方政府与中央政府、地方政府与地方政府、地方政府与民众的关系等的总和。地方政府体制是一个国家政治一行政体制的重要组成部分，其构成必然反映出一国政治一行政体制的基本特征，其发展必然受到一国政治制度、经济体制、文化传统等诸多因素的影响。

第二节 发达国家地方政府的特点

从上述关于发达国家地方政府的定义出发，我们可以归纳出发达国家地方政府大致具有如下特点：

1. 非主权性。非主权性是规定地方政府的首要要素。发达国家的地方政府，不论是联邦制国家的还是单一制国家的，都不具有独立的主权，不拥有外交、国防、货币等涉及国家生存和安全及国家整体利益的权力。它只有权在国家的一个较小的特定区域内决

定和执行本地区的政务，其权力的大小由国家宪法和有关法律确定，并且还要服从上级政府（中央政府或州、省政府）的管理和监督。

2. 自治性。自治性是现代发达国家地方政府的基础。自治简单地说即自我治理。地方自治就是指国家特定区域的人民，依据宪法和法律的规定，在国家的监督之下，有权自主地决定和管理本地区的公共事务的一种政治制度。发达国家大都实行地方自治管理，地方公共事务由民选的机构按照人民的意愿管理。一般说来，发达国家地方政府的立法机关和执行机关大都由选民直接或间接选举产生，它们制定有自己的规章，地方公共事务由民选的机关按照选民的意愿决定，公民可以通过行使选举权、罢免权、创制权、复决权参与地方公共事务的决策与管理。但是，自治并不意味着绝对自由，自治的最基本前提就是不得损害国家的整体利益和其他地方自治体的利益。地方自治权必须在宪法和法律规定的范围内行使，必须受国家的监督。

3. 法人性。发达国家的地方政府都是具有法人资格的自治体，它们享有独立的地位，拥有自己独立的财产、机构、人员和预算，有享受权利、承担义务的能力。

4. 非隶属性。发达国家的地方政府虽然有不同层级之分，但不同层级的地方政府之间不存在行政上

的等级隶属关系。也就是说，一个地方政府既不受另一个高一层级的地方政府的指挥和领导，也不指挥和领导另一个低一层级的地方政府。低一层级的地方政府无须服从高一层级的地方政府的指挥，也无须对其负责。各地方政府无论其管辖的范围大小、人口多少，都享有平等的法律地位。

5. 差异性。所谓差异性，是指发达国家地方政府在组织结构和职能结构上存在着非同一性。国外有学者认为，地方政府一词意味着中央政府容忍地方的差异性，也就是说中央允许地方有因地制宜地设置机构、配置职权的权力。他们认为，差异性是区别中央政府与地方政府的重要标志。中央政府对于全国的施政，必须一致，因此一致性是中央政府施政的一项基本原则。而地方政府，尽管必须在国家法律规定的范围内行事，但在同一法律和制度下，所采取的实施办法则可以因地制宜，所以差异性是地方政府的重要特征。从职能上看，发达国家的地方政府有权根据本地区的实际需要，自行决定其具体的管辖权限，法律有特别规定的除外。从组织结构上分析，发达国家地方政府的机构也是根据本地区的实际情况设置的，不具有相同的结构模式，如美国市政府就有三种不同的类型即市长—市议会制，市议会—经理制和委员会制等。

6. 广泛性。职能广泛性是地方政府区别于其他

地方行政单位的重要标志之一。发达国家地方政府拥有广泛的职能 美国有学者认为“地方政府”提供了从摇篮到坟墓的国家服务”。^① 发达国家地方政府拥有的职能涉及居民日常生活的方方面面，具有很强的综合性和多功能性，主要包括征税、选举、地区规划、土地管理、公共教育、公共工程、公共卫生、环境保护、文化娱乐、社会福利、社会救济、公共安全、公用事业、经济振兴等方面的事务。此外，它们还要不同程度地完成中央政府或州、省政府委托的部分事务。发达国家地方政府拥有的职能虽然十分广泛，但大都以社会服务为主，经济管理职能很少，目的就在于通过提供各种公共设施和公共服务，维护良好的公共秩序，满足居民日常生活的需要，为地区健康协调发展创造良好的社会环境和物质条件。

第三节 发达国家地方政府的组织原则

地方政府的组织原则是指导和调整地方政府的

理查德·D.宾厄姆等：《美国地方政府的管理实践中的公共行政》北京大学出版社 1997年版 第 41页。

组织与运行的基本准则。发达国家地方政府的组织结构、职能结构、管理方式、运行机制虽然并不相同，但它们所遵循的一些基本原则还是相同的，这些基本原则主要有以下几个。

1. 地方自治原则

地方自治原则是发达国家地方政府的首要原则。在许多国家，地方政府常具有地方自治的意义，并将地方自治用作地方政府。在发达国家，地方自治通常包含两层意思，一是团体自治，即地方自治团体有权按照自己的目的和意愿，通过自己的机关来独立地处理本地区的行政事务；二是居民自治，即在处理地方行政事务时，要按照本地区居民自己的意愿办事。从这两层含义出发，地方自治就是指国家特定区域的人民依据宪法和法律的规定在国家的监督之下有权通过自己的机关来独立地、自主地决定和管理本地区的公共事务。这就是说，实行地方自治包括以下内容：

第一，地方公共事务由地方自行处理，而不是由国家直接行政。

第二，地方公共事务由本地区居民自行处理。当然，这并不是说本地区的居民人人都直接参与地方事务的管理，而是指具有公民资格的居民通过行使选举权、罢免权、创制权、复决权来参与地方事务的管理。地方政府应为居民参与地方事务的决策和管理创造

有利条件。

第三，地方公共事务由本地区的居民按自己的意愿处理。这里所说的居民自己的意愿，并非是每个居民的个人意愿，而是本地区居民的集体意愿。

第四，地方自治是在国家的监督下进行的。这就是说，地方自治不是绝对自由的，而是有一定限度的。地方政府只能在国家法律规定的范围内享有自治权。

2. 服务原则

服务原则是发达国家地方政府的基本原则。地方政府与人民群众有着直接、广泛、密切的联系，其日常工作在大量问题上要与人民群众直接打交道，人民群众日常生活的绝大部分也与地方政府直接相关，因此地方政府必然要担负起为人民群众提供各种公共服务的重任。发达国家地方政府的基本职能是服务，而非管制。服务原则的内容主要包括：

第一，保证公共服务的提供。从地方政府管辖的事务来分析，地方政府提供的公共服务范围很广，主要有道路交通、卫生保健、公共教育、职业培训、文化娱乐、社会福利、公共安全、环境保护、垃圾清理、公共工程、公用事业、住宅管理等。地方政府必须保证这些公共服务的提供，其目的一是满足居民日常生活需要；二是为本地区的经济发展提供良好的外部环境和物质条件，保证本地区经济健康、协调、持续地发展。

第二，公共服务的提供必须连续不断，以免引起

社会混乱。

第三，公共服务的提供必须平等。公共服务面前的平等就是说对用户不得歧视。公共服务不得因个人因素而区别对待，具备相同条件的人应享受相同的待遇。同时，在公共服务的安排方面，应尽量使所有符合条件的人都能享受和利用。

3. 因地制宜原则

地方政府是国家为了管理的需要，划分地区设置的，而各地区的经济和科技发展水平、文化传统、风俗习惯、自然环境又不同程度地存在着差异，因此应该允许各地方政府根据本地区的实际情况自主地组织政府。因地制宜原则是地方自治原则的延伸和扩展，是为保证地方自治原则的实施，防止中央机关侵害地方自治权而提出的。因地制宜原则包括以下主要内容：一是除法律规定的法定职责外，地方政府有权根据本地区的实际需要自主决定应承担的职能；二是地方政府的组织机构设置应适应本地区管理的实际需要，无须全国统一，上下对齐；三是地方政府机构的人员配备应根据本地方政府承担的职能和拥有的财力自行决定，无须强求一律。因地制宜原则的实施既有利于充分调动地方政府的积极性，保证有效地管好地方事务；又有利于各地方政府在差异性中保持灵活性和活力，防止僵化，保证地方政府能根据管理的需要适时地调整组织机构和职能。

第四节 发达国家地方政府的功能

地方政府的功能，是指地方政府的功效和作用。地方政府所具有的独特功能是其存在和发展的依据。世界各国无论大小，除中央政府外，都有地方政府存在，它们在国家的政治、经济和社会生活中发挥着举足轻重的作用。发达国家地方政府具有以下功能。

1. 保障公民的权益

保障公民的权益是地方政府的首要功能。法国著名政治思想家阿列克西·德·托克维尔认为，一个国家如果没有自由的地方制度，就不可能有自由的灵魂。地方政府是适应管理的需要而设置的，它与民众的关系最直接、最密切、最广泛。地方政府管理的事务几乎都与民众的日常生活息息相关，民众对地方政府的依赖程度也很大。因此如果没有健全的地方政府制度，人民的权利和自由就必然失去保障。此外，一个国家的不同地区之间存在着不同的情况和特点，如果国家治理的权力全部或主要集中在中央，中央政府将难以把握不同地区人民的不同利益和不同的治理要求，各地区的情况和特点将难以得到应有的照顾和体现，甚至有可能被视为不合理的要求而排斥在国家

政治议程之外。因此，从一定意义上可以说，地方政府是对中央政府的制衡。建立自主的地方政府，在一定程度上可以制约中央政府以“国家整体利益”为幌子，要求公民牺牲自己的权利和自由，从而达到保障公民权利和自由的目的。

2. 推行政治民主

地方自治是现代民主制度的重要组成部分。民主政治与专制的最大区别就在于，一个是由下而上的治理，即由人民控制官吏；一个是由上而下的统治，即由官吏统治人民。地方自治是一种由下而上的控制，因此要推进政治民主，首先必须建立和健全地方自治。其次，地方民主制度是国家民主制度的重要组成部分，一个国家如果仅仅在中央建立了民主制度，而在地方仍实行专制制度，那么这个国家的民主制度只能是徒有虚名的，不可能真正得到实现，人民也不可能真正获得民主权利。再者，地方自治制度的建立为人民群众取得广泛、直接的政治权力奠定了坚实的基础，它能为人民提供较多的参政议政机会，使人民群众能投身到与自己相关的政治生活中去，从中得到锻炼，提高自己的民主意识和参政议政积极性，保证国家政治生活得到良性运转。

3. 减轻中央负担

国家无论大小，其政务都是异常繁杂的，加之各地区的情况又不尽相同，中央政府很难把管理的触角

一直伸到所有的地区和所有领域。如果完全依赖中央政府去管理，则很难顾全，也不符合经济效能的原则。因此，必须设立地方政府，确定不同层级政府之间的权限关系，划分各自的管理责任，为有效地治理社会提供组织保证。设立地方政府，一方面可以分担国家的政务，减轻中央政府的负担，改善政府的管理；另一方面可以就近解决地方的事务，使地方事务的处理更符合本地区的实际情况和人民群众的愿望，更加快捷、经济、有效，更方便人民群众。

4. 提供公共服务

一个国家的不同层级的政府组成了一个统一的整体。但从角色分化的角度来分析，不同层级的政府在社会生活中扮演着不同的角色，履行着不同的职能。在一般情况下，中央政府主要扮演“警察”和“外交家”的角色，它的主要职责是维护国家的领土完整和主权独立，协调社会各阶级、各阶层和各方面可能发生的矛盾和冲突，以维护一个既定的法律秩序。而地方政府则主要扮演“社会服务实业家”和“管理者”的角色，它们的主要任务是服从中央政府的统一规划，在法律规定的范围内，实施具体管理工作，提供各种公共服务。提供公共服务是地方政府的一项重要使命，是地方政府职能的主要内容。公共服务涉及人民群众日常生活的方方面面，具体而繁杂，既无全国统一处理的必要，亦无此种可能性。只能由地方政府

根据实际需要就近解决。人民群众的生活所需，只有依靠地方政府才能得到满足。

5. 振兴地方经济

管理经济虽然不是发达国家地方政府的主要职能，但它们又都无一例外地拥有这一职能。发达国家的地方政府不仅要兴办各项公用事业，而且还要行使一定的经济管理职能 如征税、发行地方公债、财政收支、管理公共财产、建设公共工程、扶植企业的发展、发布经济信息等。由于地方政府是建立在基层的，并与人民群众有着密切的联系，所以地方政府最了解本地区的实际情况，最能把握本地区居民的价值取向、利益要求和行为倾向，因而也更容易制定出适合本地区实际情况的经济政策，鼓励人民群众积极从事经济活动，推动经济的发展。地区经济的发展对人民群众的生活有着重要影响，因此，发达国家地方政府在地方经济的发展和振兴中发挥着越来越重要的作用。

第五节 发达国家地方政府的发展趋势

地方政府体制是国家政治一行政体制的有机组成部分，它的存在和发展不是孤立的，而是随着国家

政治、经济、社会的发展而发展 随着国家政治、经济体制的变革而变革。发达国家的地方政府体制各具不同的特点，其发展也呈不同的趋势。但是，纵观发达国家地方政府近年来的变革，我们大致可将其主要发展趋势归纳为以下几个方面。

1. 分权化

权力下放，作为推进民主政治建设、加强经济发展的一项策略，已成为行政改革的主旋律，为越来越多的国家所采纳。

西班牙政府 1981 年颁布了自治区条例，对中央与自治区的权限作了明确的划分，扩大了地方的自治权，调动了地方的积极性。扩大地方自治权的重点是将文化、教育、卫生、生活福利、住房建设及公共设施等与民众利益直接相关的管理权下放给地方政府。在向地方政府下放管理权时，中央各个部门要与有关地方政府签定放权协议，对双方的职责做出明确的规定。此外，中央政府有关部门还要派代表参与权力转移过程中的协调、检查与监督，保证权力转移的平稳过渡。

法国的行政体制，从拿破仑时代起，一直是高度中央集权制的。第二次世界大战后，这种中央集权制进一步发展，地方政府完全处于中央政府的严格控制之下，很少有自主权。地方行政权掌握在中央政府委派的官员手中，他们代表中央政府对地方事务进行管

理和干预，对中央政府负责。为了改变中央权力过分集中的状况，法国政府于 1982 年开始进行地方分权改革。同年 3 月 2 日颁布了《关于市镇、省和大区的权利和自由法》明确规定了市镇、省、大区和中央政府的职责权限，取消了中央政府对地方政府的监管，授予地方民选机构较大的权力，将地方行政权由中央政府委派官员的手中转交到地方民选官员的手中，使地方政府能自主地管理本辖区范围内的各项事务。法国中央政府主要向地方政府转交了公共教育、文化娱乐、职业培训、领土整治、城市规划、住宅建设、环境保护、公共卫生、社会福利、交通运输等方面的职权。

日本在第二次世界大战后进行了较彻底的简政放权。1947 年制定的日本宪法，第一次包含了保护地方自治权的条款 同时还制定了《地方自治法》奠定了地方自治体制的基础。20 世纪 90 年代后，日本地方行政改革又步入了一个新的发展阶段。改革的指导思想是，明确国家和地方公共团体的职能分担，居民身边的行政事务尽量交由地方处理。^① 改革的重点和关键是进一步向地方放权。为此，日本政府提出，一要废除中央委托事务制度，中央与地方之间应建立平等协作关系；二要积极推进中央政府权力向地方转移；三要进一步放宽限制；四要合理调整补助金

参阅“每日新闻”，1998 年 5 月 29 日晚报。

制度，确保地方财政税收；五要建立和完善地方公共团体的行政制度，积极采取措施鼓励国民参政，促进参政的多元化发展。

2. 民营化

民营化即将公共服务事务或一部分政府职能委托给民间团体或私人管理。发达国家地方政府承担了大量的管理职能，但这些管理职能并非必须由其自身去完成，它可以通过委托的方式，交由其他公共机构或私人机构去完成。委托管理就是政府部门通过公开招标，按照法定程序与受委托方签订合同，将某项公共服务交受委托方承担，政府部门只依照合同的各项规定对其行使监督权，以保证公共服务的完成和公共服务的质量。在发达国家，将地方公用事业或地方政府的某些职能委托出去，实行民营化管理，已成为一种发展趋势，许多国家的地方政府都将街道清扫、公用设施维修、消防、治安、社会福利等公共服务项目委托给公营或私营企业承担。委托管理的方式主要有特许权转让、租赁、委托经营等。实行公共服务民营化管理，既有利于大大减轻政府的管理压力，缩小政府规模，节约行政开支，提高政府机关的效率；又有利于提高公共服务的整体水平和质量，更好地满足居民的日常生活需要，使居民享受到方便、快捷、优质的服务。应该指出的是，委托管理并不意味着政府撒手不管。发达国家地方政府对委托管理实行强有