

第一章 地方政府体制结构的理论分析

第一节 国家结构与地方政府体制结构

一、国家与国家结构

中国古代早期的典籍，把天子统治的地域称“天下”，诸侯统治的领地称“国”，卿大夫统治的采邑称“家”，“国家”是天下、邦国、家室的总称。《孟子·离娄上》：“人有恒言，皆曰天下国家，天下之本在国，国之本在家。”秦汉以后实行中央集权制，把皇帝统治的范围，通称国家。有时也把皇帝直接称为国家，如《晋书·陶侃传》中有这样的记载：“侃厉色曰：‘国家年小，不出胸怀’。”这里的“国家”是指东晋的成帝。在西方，古希腊称“城邦”（POLIS）；古罗马称“共和国”（REPUBLIC）其原意是由罗马城延伸到整个意大利和其他各省的居民，是地域广泛的意思。在中世纪称“王国”（REGNUM）和市民社会（CIVITAS）。到16世纪，社会政治的发展使人们已有可能抽象出现代国家的概念，意大利的政治思想家 N. 马基雅维利在《君主论》中，第一次广泛使用“国家”（英文 STATE）这个词，表示在政治上组织起来的社会。此后“国家”一词便流行通用。

国家不是从来就有的。在国家出现之前，人类社会处于原始

社会状态。19世纪中叶，美国的人类学家 L.H. 摩尔根对尚处在原始社会的美国印第安人的社会生活进行长期考察，特别是对易洛魁人的氏族制度进行了研究，写了《古代社会》一书。恩格斯利用该书提供的材料，写了《家庭、私有制和国家的起源》一书，科学地阐述了国家的产生原因，指出国家的出现是人类社会发展的必然结果。人类社会始终存在着两种生产，即物质资料的生产（衣、食、住及生产工具的生产）和人类自身的生产（人种的繁衍及婚姻家庭形式的发展）。社会制度受这两种生产的制约。在物质资料生产水平低下时，以血缘关系为纽带的氏族制度，成为国家产生以前对社会进行管理的基本社会制度。随着物质资料生产的发展，人们在物质资料生产过程中结成的生产关系逐渐代替了血缘关系，使社会结构发生了根本变化。新的社会制度取代了由血缘关系决定的氏族制度，这就是具有公共权力的国家制度。恩格斯曾强调国家是阶级矛盾不可调和的产物，指出原始社会制度瓦解是个逐渐的过程，物质资料生产的发展，家庭私有制的出现和奴隶阶级的形成是国家产生的前提。在原始社会，生产发展到社会第一次大分工（农业与畜牧业的分离）时，就已经有奴隶出现；而在第二次社会大分工（农业与手工业的分工）时，奴隶已成为农业、手工业的主要劳动力。这时国家尚未出现，只有阶级形成后，当两个对立的阶级的矛盾达到不可调和时才出现了国家。恩格斯说：“国家是社会在一定发展阶段上的产物，国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产

生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。^①

从理论上的一般意义来讲，有了国家，也就有了国家结构问题。国家结构，亦称国家体制，指国家整体构成的形式，即用何种形式来划分国家内部组成，它表明国家整体与部分之间，中央与地方之间的相互关系。任何一个国家都是在一定的领土范围，对一定的居民行使国家权力。为了把国家权力落实到国家领土范围内的所有地方和一切人，统治阶级就必须把国家划分为若干分层分类的行政区域，并分别在这些行政区域内设置若干国家机关，这便形成了国家的结构。

从国家产生和发展的历史来看，国家结构是在国家产生和发展到一定阶段和一定规模后才形成的。国家从氏族发展而来，国家与氏族组织的根本区别之一，就是国家是按地域划分居民，而不是像氏族组织那样，是按血缘关系划分居民。受社会发展水平和社会管理水平所限，国家在其发展的最初阶段，所辖的地域是极为有限的，国家对社会的管理比较简单，中央和地方没有也不必要划分许多层级，那时基本上是一级治理，中央的国家机关同时也就是地方的国家机关。如古希腊、古罗马的城邦，就是一个城市连同其周围不大的一片乡村区域，就是一个独立的主权国家。在面积这样狭小的独立国家里，人口较少，行政事务简单，设立一级政府足可以进行有效的统治和管理，没有必要再分级设置地方国家机关。类似的情形在中国历史上也存在。中国形成为国家始于夏朝。夏朝时期的国家范围也十分狭小，国家机器简单，政治权力借助残存的氏族宗法制度直接对全社会发挥作用。从夏朝开始，直到周朝末年，国家内权力关系主要体现为王国与

^①《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

诸侯国或者王国、诸侯国与卿大夫国并存的局面。这些关系均以宗法血缘关系为基础，还不完全是出于全面协调和管理社会需要而结成的政治关系。因而，对于王国来说，诸侯国或卿大夫国并非王国的地方政府。在这种以血缘宗法关系为纽带的国家结构中，各诸侯国或卿大夫国各霸一方，天子权力仅局限于王畿的管辖。因而，整个王国由于天子权力的虚弱，根本就形不成所谓的整体与局部、中央与地方的关系。这样的王国自然不是有机的政治共同体，也就无有机的结构形式可言。因而最初的国家结构是一种纯一的形式，不存在整体与局部、中央与地方的关系。

随着经济的不断发展，人口数量的增加，各个不同种族和民族的联合，致使国家领土日益扩大，国家的结构问题也日益成为统治阶级实现其国家统治权力的一个重要问题。历代统治阶级都根据本国当时的实际需要创造适合自己统治的国家结构形式。所谓国家结构形式，就是国家结构在特定国家的具体表现形式，并根据这些表现形式调整整体与部分、中央与地方的关系。根据国家领土的划分和国家权力的集中程度不同，一般分为单一制和复合制国家。古代和中世纪国家，基本上是单一的中央集权制的结构形式。到了现代，出了经济、政治、历史和民族诸因素，国家的结构空前地复杂化了，不过按其基本特征可分为单一制和复合制两种结构形式。

“单一制”一词源自拉丁文 UNUS，即“一”的意思，英文单一制国家称 UNITARY STATE。单一制国家，是以按地域划分的普通行政区域或自治区域为组成单位的国家结构形式，与复合制相对。在单一制国家中，中央政府享有最高权力，地方政府在中央政府统一领导下，在宪法和法律规定的权限范围内行使其职权。在法理上，单一制国家的一切权力属于中央，地方的权力具有中央授权性。单一制国家的明显外部特征是：全国只有一个中

央政府，一部宪法，一种法律体系，是国际交往中的国际关系主体，它的公民只有一个国籍。按照地方职权的大小，单一制国家又可分为中央集权型单一制国家和地方分权型单一制国家。在中央集权型单一制国家，地方政府在中央政权的严格控制下行使职权，由中央政府委派官员或由地方选出的官员代表中央管理地方行政事务，地方居民没有自治权或地方虽设有自治机关，但自治机关受中央政府的严格控制。1982年权力下放前的法国，是比较典型的中央集权型单一制国家。当时的法国，地方行政首长具有中央官员和地方官员的双重身份：一方面代表中央，依照中央政府的命令行事，对中央政府的内政部负责；另一方面，作为地方官员，负责具体管理一切地方行政事务。中央政府可以随时撤换地方政府行政首长。在地方分权型单一制国家，其主要特征是地方自治权比较广泛，地方政府虽然不享有主权权力，得接受中央政府的监督，但处理本地事务不受上级指挥、命令，而是直接对法律负责。英国是典型的地方分权型单一制国家。在英国，由各地区居民依法选举产生的地方行政首长组成地方政府；地方政府依法自主处理本地区事务，中央政府不加干涉；中央政府以立法监督为主要的监督形式，依法监督地方政府的施政行为，若发现地方政府有越权行为，可通过法律的形式加以纠正。除英法之外，中国、日本、西班牙、芬兰、意大利、朝鲜等都是单一制国家。

复合制（FEDERAL SYSTEM）是与单一制相对应的一种国家结构形式，是由两个或两个以上成员国或邦、有自治权的州、省通过协议组织起来的各种国家联合或联盟。复合制国家分为联邦制和邦联制两种形式。

联邦制一词在英文中是 FEDERATION，源自拉丁文 FOEDUS。对于作为国家结构形式的联邦制概念，学术界的界定方式颇不相

同，但从较为普遍的观点看，联邦制是指以享有相对主权的完整政治实体为组成单位的国家结构形式。在联邦制国家中，国家整体与其组成部分之间的关系不是中央与地方的关系，而是权限范围不同的中央与中央的关系。国家整体与其组成部分的权限范围由联邦宪法规定，它们各自在规定的权限范围内享有最高权力，并直接行使于民众，相互间不得进行任何干涉。在法理上，组成部分的权力并非整体所授予，而是作为政治实体所固有的权力。联邦制国家明显的外部特征是：除联邦有中央政权外，各组成部分也有各自的中央政权；联邦立法机关通常有一院，由联邦各组成部分的代表组成；除有联邦宪法和联邦法律体系外，联邦各组成部分也有自己的宪法和法律体系。有的联邦制国家，其组成部分在某些问题上可以成为国际交往主体；联邦制国家的公民有统一的国籍。美国是典型的联邦制国家，它由邦联发展而来。北美独立战争后，1781 年生效的《邦联条例》规定，美利坚合众国由 13 个州组成，各州继续保持其主权、自由和独立。作为邦联惟一机构的邦联国会由各州代表组成，各州代表相当于独立各州派出的大使，各州在国会中都有平等的一票投票权。邦联重要权力的行使须取得 9 个州（或以上）的同意票。邦联国会不能对各州人民直接行使权力，各州人民只服从州政权的管辖，邦联国会颁发的任何法令须得到州政权的同意后，才能对该州人民产生约束力。1787 年制定了《美利坚合众国宪法》，美国由邦联转变为联邦。各州把国家权力的一部分转让给联邦中央政府，从而使联邦成为一个享有充分主权的国家，但各州的政权仍是本州的中央政府。联邦宪法规定了联邦与州之间的权力划分，联邦与各州在各自的权限范围内享有最高权力并直接行使于民众。除美国外，澳大利亚、加拿大、德国、俄罗斯、巴西、缅甸、马来西亚等国都是联邦制国家。

复合制国家的另一种形式是邦联制（CONFEDERATION OF STATE）。邦联制，是两个以上的独立主权国家为了某种共同利益（如经济、军事利益或其他共同目的等）而组成的国家联合体。邦联与联邦制不同，邦联的各成员国对内、对外享有全部主权，各成员国经过平等协商把各自的一部分权力委托给邦联机构。邦联机构是协商性的，它所作出的决议只有经过各成员国认可才有约束力，并通过各成员国政府才能对其公民发生效力。各成员国可以自由退出邦联。邦联没有统一的中央政权，没有统一的宪法与法律体系，邦联各成员国的公民没有统一的邦联国籍。由于邦联较强调各成员国的独立和主权，因而，严格地讲，邦联还不是真正意义上的国家，只是一种比较松散的国家联盟。随着各成员国政治、经济联系的加强，邦联有可能发展成为联邦制国家，如美国、瑞士就是由邦联转变为联邦制的。至 20 世纪 80 年代，世界上比较典型的邦联是 1982 年塞内加尔和冈比亚结成的塞内冈比亚邦联。1958 年成立的欧洲共同体也可以说是一个邦联或者同邦联相似的国家联盟。它有部长理事会和欧洲理事会等决策机构，欧洲议会是它的咨询和监督机构，欧洲法院是共同体立法方面的仲裁机构。共同体的决议经各成员国同意才有约束力，并通过各成员国政权才对其公民发生效力。此外，1968 年成立的东南亚国家联盟，1999 年俄罗斯与白俄罗斯达成协议将要成立的俄白联盟，都可以看作是邦联。

马克思主义认为，一个国家采取什么样的结构形式，要取决于该国的具体情况和历史发展条件，以及当时的外部环境。不同时代的各国统治阶级，都是适应国内外的条件，采取对本阶级最有利的结构形式，组成自己的国家。任何国家在选择、确立或改变其国家结构形式时，都持十分慎重和认真的态度，因为一种国家结构形式的选择、确立或改变，将直接关系到整个国家的政治

统治方式和社会管理方式。为此，各国都是在充分考察本国政治、经济、文化、人口、自然等诸因素的基础上作出最后决定的。在两千多年前的中国，秦始皇统一中国后，是延续分封制还是建立郡县制曾展开了激烈的辩论，秦始皇“不立寸土之封”使单一制国家结构形式在中国形成。在两个世纪前的美国，独立战争胜利后，各派人士就美国实行联邦制还是邦联制而展开的一场大规模的论战，这场论战不仅决定了美国国家结构的格局，而且决定了美国后来的政治格局。在十年前的苏联，当时的苏联领导人戈尔巴乔夫迫于多方面的压力，拟决定将苏联的联邦制改为邦联制，使原本在宪法内享有一定主权的加盟共和国获得实际的独立，最终导致苏联国家的全面解体。

二、地方政府与地方政府体制结构

地方政府的产生，是国家结构形式由纯一走向成熟的重要前提。国家结构的形成，也就意味着完整的国家利益的出现，中央政府是这种利益的实现者和维护者；与此同时，地方政府的出现，在表明国家所管辖的范围将更为广大的同时，也表明国家总体利益将不得不面临地方局部利益的挑战。因而，当国家发展到这一步时，国家内部的整体与局部、中央与地方的关系也就形成了，纯一的国家结构形式也就被由多重因素构成的有机的国家结构形式所代替，如何建构地方政府的问题也就随之产生。

人们在讲到国家结构时，通常只是讲国家在结构上可分为联邦制和单一制两种形式（如我们常说美国是联邦制国家，中国是单一制国家），这种说法是在国家这一层面上讲的国家结构形式。如果仅仅从联邦制和单一制这一国家层面上来理解的国家结构形式，是远远不够的，就整个国家结构形式而言，总是由一些大大小小的地域性政治实体组合而成，这种组合是在不同的隶属关系

下形成的。因此对国家结构形式的研究不应只停留在国家这一层面上，而应深入到其下的各个层级，这便产生了地方政府与地方政府体制结构问题。

地方政府是与中央政府相对应的术语。地方政府是中央政府的分支机关，是为治理国家部分地域由中央政府设置的，这是西方国家学者对地方政府所下的最一般的定义。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，这是中国学术界较普遍的观点。但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。此外，在现实生活中或在理论研究中，人们对地方政府都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，即学术理论界所说的地方政权；狭义的地方政府，则是指地方国家行政机关。在西方国家，大都是从广义上使用这一概念；在中国则较多的是从狭义上使用这一概念。本书系从狭义方面来理解地方政府的概念。

由于国家结构形式存在着差异，在不同的国家结构形式下，地方政府的设置及其行政地位是不同的，并非所有全国性政府与地域性政府之间都存在中央与地方的关系。

在单一制的国家，中央政府之下的地域性政府都是地方政府，它们由中央政府按其政治需要或管理需要设置的，各个地方政府的职责权限是中央政府授予的，它们的行为规范是中央政府定的，地方政府无权对此加以改变。这就是说，在单一制国家中，全国性政府与地域性政府之间都直接存在中央与地方的关系，地方政府是由中央政府安排的、代表国家对地方实施管理的地域性政治实体。

而在联邦制国家中，联邦政府是全国性政府，联邦成员政府

是地域性政府，但联邦成员政府并非由联邦政府设置的，它的权限是并不来自联邦政府，也不取决于联邦政府。在联邦制国家中，地方政府是指联邦成员内由联邦成员政府设置的那些地域性政府，它们同联邦成员政府之间，构成中央与地方的关系。如果我们对西方国家出版的有关国家结构论著进行比较，不难发现出这样的区别：在英国、法国这些国家，中央政府之外的下属政府，都称之为地方政府；而在美国、德国，地方政府则指联邦成员单位州以下的市县政府。当然联邦制国家中也存在地方政府，即由联邦政府设置直隶于联邦的非成员单位政府，它们同联邦政府之间，构成中央与地方关系。在未成为州以前的夏威夷政府和阿拉斯加政府，以及现在的哥伦比亚特区政府就是美国联邦政府下属的地方政府。

地方政府在国家结构形式中占据着重要的地位。但任何一个阶级要对国家实施有效的统治，都必须建构起一套组织有序、能有机正常运转的地方政府系统，才能发挥各个地方政府的职能。按照系统的观点，在整个国家结构中，各个地方政府单位构成了一个个子系统，子系统内部又有其独特的组织和运转方式。子系统之间的相互关系构成一个有机的大系统，即地方政府体制结构，地方政府体制结构的形成既取决于子系统之间的关系，也和子系统内部的组织运转分不开。具体的说，所谓地方政府体制结构，是指国家为实施政治统治和行政管理，依据一定的原则和法律程序对其领土进行划分，形成一些大大小小的领土单位，并在此基础上，建立起分层、分类的地方政府，由此构成一个相对独立的制度化系统。相对于国家结构形式而言，地方政府体制结构是国家内部按地域划分而形成的有机结构，并通过国家法律固定下来的体制结构。可以这样说，在世界上除极少数疆域特小、居民特少的“袖珍式”国家外，对绝大多数国家来讲，若是没有地

方政府体制结构的系统功能作用，那么这些国家的阶级统治就是一句毫无意义的空话。

地方政府体制结构与人们通常讲的行政区划，有着内在的联系。关于行政区划的概念，目前国内尚无统一的定义，不同的学者从不同的学科出发有不同的表述。如从法学的观点看，行政区划是“国家行政机关实行分级管理的区域划分制度”^①。又如，政治学家强调，行政区划是“国家为了统治、管理居民而划分的区域”^②。再如，地理学者解释行政区划是指“在一个国家领土上，根据行使国家政权和执行国家任务的需要，并考虑地理条件（如山脉、河流等）、传统历史、经济联系和民族分布等状况，实行行政管理区域的划分和调整”^③。但无论何种解释，行政区划与地方政府体制结构一样，都是国家组成结构的具体表现。但是，行政区划所包涵的外延要广要大，它的研究对象包括：行政建制、行政单位、行政区域、行政等第、行政治所、行政边界等等内容。而地方政府体制结构则仅仅是把地方政府（狭义的行政单位）作为一个整体，着重研究其由于设置要求、彼此隶属关系的不同，从而形成的层级与类型的差异。研究的目的在于，在国家结构形式一定的情况下，地方政府体制的层级与类型如何安排才较为合理，才以有利于整个国家机器运作和整体效能的发挥。

由于历史和文化的差异，世界各国在国家统一后所选择的国家结构形式并不完全相同，有的选择了单一制，而有的选择了联邦制。这种选择直接决定着各国地方政府体制结构的建构模式。但无论是单一制国家还是联邦制国家，地方政府体制结构一经形成，便成为一个相对独立的系统体系。对此，我们可以从以下三

- ① 《中国大百科全书》法学卷，1984年版。
- ② 《政治地理学》江苏教育出版社，1991年版。
- ③ 《地理学词典》上海辞书出版社，1993年版。

个方面来理解：

第一，地方政府体制结构是一个整合性的概念。地方政府体制结构作为一种制度化的体系，是由其组成单位通过一定的形式和程序构成的整合的有机结构体。它通过大大小小的网络把各个结构单元（即各个地方政府，下同）按一定的规模和模式组织起来，形成一个运转有序的机体，并使每一结构单元的管理行为有条不紊的为国家行政管理的总目标服务。地方政府体制结构的整合性，决定了体制的功能和作用是一套有组织的整合行为，而非一个个结构单元单独的、离散的行为。如国家调整社会的经济活动或经济关系，需要不同层级的结构单元或不同类型的结构单元来共同完成，单独一个结构单元是无法完成或发挥整体性的功能。各个结构单元之间的协作、配合，是构成地方政府体制整体结构的胶合剂。地方政府体制的整合性，既体现了组成地方政府体制各个结构单元之间相互联系和相互作用的关系，也构成了国家对地方实施管理的存在形式与机体。更为通俗或形象地说，国家相当于一栋大厦，大大小小的结构单元由其隶属关系的不同而形成这栋大厦的不同楼层，而不同楼层又由行政建制类型不同的结构单元构成一个个房间。例如，中国的地方政府体制是由若干乡、镇组成县，若干县、市组成省，若干省、直辖市、自治区组成国家。这一体制的结构模式是实实在在的，它从地方政府体制的实际运转过程和管理行为中表现出来，并能够绘制出地方政府体制的结构图。

第二，组成地方政府体制结构的一个个地方政府不是简单的相加或堆积，而是按照特定的方式、原则有序地组合起来。在这一结构中的各个地方政府彼此间产生一种较固定的隶属关系和类型划分，从而形成一个完整的地方行政体制结构体系。由于国家结构形式的不同，组成地方政府体制结构模式也有所不同。在单

一制国家中，整个国家每一地方政府都被视为一个完整的、统一的整体，这就要求建构起来的地方政府体制结构要适应中央政府的统一领导和统一指挥，地方政府的数量、层级的安排、类型的划分要有利于中央政府的集中管理。在联邦制国家中，国家的结构系由若干相对独立的部分所组成，其下才是地方政府体制结构。组成联邦制国家的各部分，是享有一定主权的构成单位，其地方政府体制的层级的安排、类型的划分、地方政府的数量，基本上是根据自己的实际管理需要来决定。如在美国和德国，地方政府体制结构的建构是州政府的行为，联邦政府不得加干涉。

第三，国家实施的行政管理，首先依赖于地方政府体制结构的合理。国家的行政管理，是由地方政府体制结构中每一地方政府来共同完成。每一地方政府根据自己在体制结构中的行政地位和活动范围来履行职责。但作为个体的地方政府与整体之间，各个地方政府之间，它们的利益和行为方式不可能完全一致，这就需要国家在建构地方政府体制的结构上加以调整，防止个体与整体、个体与个体之间彼此关系的失调，并不断优化其结构，确保国家行政管理活动的有序。在现实管理活动中，地方政府体制结构是否合理，直接影响着国家行政管理的有效运转和管理的效能。国家行政管理中出现的管理混乱、效率低下，以及中央与地方和地方与地方事权不清等现象，无不与地方政府体制结构有关，很大程度上是由于地方政府体制出现结构性失调或失控造成的。因此，认真研究与重视地方政府体制的结构问题，把握地方政府体制结构中整体与部分、部分与部分的关系，完善地方政府体制结构的合理性与有序性，对于提高国家管理的施政水平和行政效率，具有十分重要的意义。

三、地方政府体制结构的组合方式

组成地方政府体制结构的各个地方政府，它们只有按照特定的方式组合起上下衔接、左右协调的网络，在形成有机整体的基础上才能有效地发挥其功能。从地方政府体制结构中各个地方政府彼此间相互联系、相互作用建立起来的结构模式看，形成地方政府体制结构的组合方式有两种：一是层级化，二是类型化。层级化构成地方政府体制的纵向结构（称为层级结构），类型化则构成地方政府体制的横向结构（称为类型结构），两者的有机结合便构成了地方政府体制的整体结构。

（一）纵向组合的层级化

层级化是指地方政府体制结构中的各个地方政府在纵向上分为若干层次，从上到下保持一定的数额，采取层级控制管理，一级管一级，下级对上级负责，管理范围逐渐缩小。层级化的上下衔接，是由结构内各结构单元不同的行政隶属关系组合而成的。因而地方政府体制结构的这一纵向排列，实为各个地方政府间隶属关系的反映。层级结构具体表现为地方政府体制是由多少个层级构成：二级制、三级制……。纵向上的这一组合方式，既有有序的排列（如基层地方政府隶属于中层地方政府，中层地方政府隶属于高层地方政府），也有无序排列（如基层地方政府直接隶属于高层地方政府）。就中国地方政府体制结构而言，在中国古代的“直隶制”出现之前，地方政府体制结构在纵向上均为一种有序结构。如东汉末至隋初，地方政府体制结构在纵向上的排列组合为州——郡——县，即凡郡政府皆隶属于州政府，凡县政府皆隶属于郡政府，无一例外。出现“直隶制”之后，纵向上呈现出不规则的无序状态，同类行政建制的地方政府在层级中所居的地位不一致。例如，清代的州政府有直隶与非直隶之分，于是在

纵向上的排列出现了两种模式：省——府——州，省——州——县。在第一种模式中，“州”居于第三层级是基层地方政府；在第二种模式中，“州”居于第二层级是中层地方政府。“直隶制”的采用，其初本意从政治考虑出发以加强直接控制，其后则渐具行政管理上的作用，从同类建制地方政府中区别重要单位，由更高一级地方政府管理。这种状况直至今天仍然存在，如同为市建制的地方政府，有中央直辖市、省直辖的地级市和县级市之分。由此可见，地方政府体制结构在纵向上的这种有序与无序并存安排，往往反映了某一地方政府在政治上或行政管理上、或军事上的重要性。

层级结构除去正式层级外，还常存在着一级或若干级非正式层级。在地方政府体制层级结构中，有些行政机构本身并非一级政府，但在整个地方政府体制结构中具有某些正式层次地方政府的特点或行政功能（监察或分治），形成一级非正式层次，称为“准层级”。它不同于正式层次的地方政府之处，主要在于不存在主管地域内全部事务的地方行政长官，在当代则没有一级地方国家权力机关——人民代表大会。从准层次设置的具体情况看，可细分为三种情况：单功能的行政监察建制，如汉代的州、唐代初期的道；多功能的正式或非正式行政管理建制，如唐代中后期以节度使身份兼管多项职责的道和宋代的路；行政分治建制，如民国南京政府设置的行政督察区，以及目前中国仍然存在的地区、街道等。在中国历史上，准层次在经历了长期持续的存在后，不仅在实质上起着正式层次建制的地方政府作用，而且在条件具备时常常转化为正式层次。

（二）横向组合的类型化

类型化是指同一层级的地方政府存在着不同的建制类型，从而形成地方行政体制结构的横向组合。换句话说，纵向结构中同

一层次不同类型的地方政府的排列组合，构成了地方政府体制的横向结构。国家基于政治统治的需要建构地方政府体制，而具体建制的地方政府单位设置，则出于国家的各种具体的实际管理需要。各个地方政府单位具体的设置目的、功能不同，呈现出各自的特点，不仅表现在各建制地方政府单位名称所显示的差异上，而且还表现在不同建制名称的地方政府之间的类型差异上。依据一定的标准，将各种建制的地方政府划分为不同的类型，是世界各国建构地方政府体制类型结构的普遍做法。例如，在日本地方政府体制中，第一层级地方政府的横向结构安排，是由都、道、府这三种行政地位平行而类型不同的地方政府构成；而在中国地方政府体制中，第一层级地方政府的横向结构安排，是由省、直辖市、自治区这三种行政地位平行而类型不同的地方政府构成。地方政府体制结构的类型化，与国家按不同需要建构地方政府的目的直接相关，各种类型的地方政府随着社会的发展和国家管理的需要而发生变化。

就当代中国地方政府体制的横向结构而言，由于国家设置地方政府的目的是与要求地方政府所发挥的作用的不同，目前存在着四种类型的地方政府：

一是地域型地方政府，这类地方政府的设置目的纯系为了一般地域管理的需要，如省、县、乡。

二是民族区域型地方政府，这类地方政府的设置目的系为了各民族的团结和对少数民族地区的治理，如自治区、自治州、自治县、民族乡。

三是城镇型地方政府，这类结构单元的设置目的系为了人口密集的城镇地区实行专门管理，如直辖市、地级市、县级市（镇）。

四是特殊型地方政府，这类地方政府的设置目的系因时因地

为满足某种或某一项特殊管理的需要，从而形成了两种情况：一是采用根本不同于国内一般建制地方政府的体制，使其具有某种特殊职能，如特别行政区；二是在沿用一般建制地方政府的基础上，在其建制名称、组织结构、法律地位、职责权限等方面有或多或少的重要改变而构成一种特殊性，如林区、盐区、垦区、工农区、矿区、特区等。

层级化与类型化，是地方政府体制结构中的两种不同的组合方式。同一类型中存在着不同的层级，而同一层级中又有不同的类型。既没有脱离层级的类型，也不存在脱离类型的层级。在地方政府体制结构内，二者相互依存，不可分割。

四、地方政府体制结构的主要特征

地方政府体制结构的组合方式就其实质来说，是由该国的民族状况、历史传统、经济发展水平和政治统治与社会治理的需要而决定的，是通过各级、各类地方政府的行政管理活动体现出来的。因此，地方政府体制结构的排列组合及其各个地方政府相互关系的形成，都与政府的行政管理活动有关。地方政府体制结构作为一个有机整体，它的最主要特征是具有系统性、能动性和相对稳定性。

其一，系统性。这主要是指地方政府体制本身具有内在结构的系统性。即地方政府体制结构内的各个地方政府及其相互关系，为有效地在国家行政管理中发挥作用，要求具有内在的系统性。这可以从两个方面来理解：一方面，对于任何一个面积稍大、人口较多的国家来讲，仅有一个中央政府对所辖区域进行全面直接的管理是不可能的，必须按地域和居民来划分行政区域，设置一个个地方政府，建构起一套分层、分类的地方政府体制结构来实施管理。只有各个地方政府及其相互关系具有系统性，才