

# 地方政府管理学

曾 伟 罗 辉                      主 编  
李四林 江红义 王 忠          副主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

地方政府管理学/曾伟,罗辉主编.—北京:北京大学出版社,2006.5

ISBN 7 - 301 - 10134 - 1

I.地... II.①曾...②罗... III.地方政府-行政管理 IV.D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第132745号

书 名:地方政府管理学

著作责任者:曾伟 罗辉 主编 李四林 江红义 王忠 副主编

责任编辑:胡利国

标准书号:ISBN 7 - 301 - 10134 - 1/D · 1352

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路205号 100871

网 址:<http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

排 版 者:北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者:

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 20印张 380千字

2006年5月第1版 2006年5月第1次印刷

定 价:28.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话 010 - 62752024 电子邮箱 fd@pup.pku.edu.cn

第一章 绪论	1
第一节 地方政府	1
第二节 地方政府体系	8
第三节 地方政府管理研究	16
【思考题】	22
第二章 地方政府的 历史发展	23
第一节 地方政府形成的基础	23
第二节 地方政府的产生与发展	28
第三节 中国地方政府的 历史演变	34
【思考题】	43
第三章 地方政府体系的 结构	44
第一节 地方政府的 层级结构	44
第二节 地方政府的 功能结构	49
第三节 当代中国的 地方行政层级	55
第四节 中国地方政府的 功能结构	60
【思考题】	68
第四章 地方政府的 组织	69
第一节 地方政府的 权力配置	69
第二节 议行合一的 地方政府	72
第三节 议行分立的 地方政府	76
第四节 双轨的 地方政府体制	79
第五节 中国地方政府的 组织	82

【思考题】	88
第五章 地方政府的行政职能	89
第一节 地方政府的行政职能	89
第二节 地方政府行政职能的形成	94
第三节 西方国家地方政府的行政职能	100
第四节 当代中国地方政府行政职能的转变	105
【思考题】	110
第六章 地方政府与中央政府的关系	111
第一节 中央与地方关系的基础	111
第二节 权限划分	115
第三节 中央控制	121
第四节 中国中央与地方政府的关系	128
【思考题】	133
第七章 地方政府管理	134
第一节 概述	134
第二节 地方政府的内部管理	140
第三节 地方政府的公共管理	147
【思考题】	153
第八章 城镇地区的建设管理	154
第一节 城镇建设事务	154
第二节 规划管理	158
第三节 基础设施管理	163
第四节 土地与住房管理	169
第五节 城镇地区环境管理	173
【思考题】	177
第九章 城镇地区的社会管理	179
第一节 城镇社会事务	179
第二节 公共安全管理	185
第三节 社会保障管理	192
第四节 公共服务管理	197

【思考题】	201
第十章 城镇地区的发展管理	203
第一节 城镇地区的发展	203
第二节 经济事务管理	209
第三节 文化事务管理	214
第四节 教育事务管理	219
第五节 人口事务管理	224
【思考题】	228
第十一章 城镇地区的社区管理	229
第一节 社区建设	229
第二节 社区自治	234
第三节 社区自治管理	239
第四节 城镇政府对社区的管理	245
【思考题】	250
第十二章 乡村地区的公共管理	251
第一节 概述	251
第二节 乡村基础设施建设管理	255
第三节 乡村的社会管理	260
第四节 乡村发展管理	265
第五节 村民自治	270
【思考题】	275
第十三章 中国的特别行政区政府	276
第一节 特别行政区的设置	276
第二节 特别行政区的基本法	283
第三节 特别行政区的政治体制	287
第四节 特别行政区的公共管理	292
【思考题】	298
结束语 中国地方政府的发展展望	299

# 第一章 绪 论

地方政府管理学是研究地方政府及其管理活动的科学。地方政府是由中央政府为治理国家一部分地域或部分地域某些社会事务而依法设置的政府单位。各国的地方政治制度安排的不同,形成不同类型的地方政府体系,构成地方政府管理的基础。地方政府管理包括两个层面:地方政府内部的管理及地方政府对社会进行的公共管理。地方政府管理学的研究重点在地方政府及其对社会的公共管理。研究和学习地方政府管理学,有助于提高地方政府和地方政府工作人员的活动效益,也有助于公民为维护自身权益,更好地监督地方政府及它的工作人员的管理活动。

## 第一节 地方政府

地方政府管理学是研究地方政府及其管理活动规律的科学。进行地方政府管理学的研究,需要明确其研究的对象,科学地界定研究对象的范围,以及它同相关学科之间的关系。作为地方政府管理的主体,“地方政府”这一术语在不同国家的学者之间,存在着不完全相同的用法。因而研究地方政府管理学,首先有必要对“地方政府”这一术语给予一个明确的界定,以便于确定地方政府管理学研究的应有内涵。

### 一、地方政府的界定

对“地方政府”这一术语所指对象的不同理解,包括两个方面:一是它包含的范围,二是它所指的内涵。归结中外学者们的不同见解,对“地方政府”这一术语所指的范围,大体上可分为三种情况:第一种见解认为,“地方政府”仅指对当地进行直接治理的政府(即中国学者通常所指的基层政府),介乎全国政府与“地方政府”之间的政府,则称为区域政府(或地区政府);第二种见解认为,地方政府包括单一制国家中除中央政府以外的其他各级政府,但不包括联邦制国家的联邦成员政府;第三种见解认为,联邦成员政府也属“地方政府”范围。至于“地方政府”这一术语所指的内涵,则存在两种不同的见解:一种见解认为它仅指地方行政机关,另一种见解认为它是指包括地方行政机关在内的一个政府单位。

“地域”与“全国”是整体与部分的关系,“中央”与“地方”是一种上下从属

关系。地方政府是一种地域性政府,但它同全国性政府存在上下从属关系,是全国性政府(中央政府)的分支机构。任何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,因为有些国家的全国性政府同治理国家一部分地域的政府之间,并不存在上下从属的中央与地方关系。联邦国家中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。从国家权力结构看,联邦国家采用分权体制,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、最后的决定权,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单位政府之间,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机构。因此,尽管联邦成员政府是治理联邦部分地域的地域性政府,但将其归为“地方政府”并不恰当。

在单一制国家里,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地域的政府,虽然也是一种地域性政府,但它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上下从属关系,因而都属于地方政府的范围。在联邦制国家里,联邦成员单位政府同它所辖地域内的其他各个层级的地域性政府间的关系,同单一制国家一样,是一种中央与地方关系,这些政府都是联邦成员单位政府下属的地方政府。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。联邦成员政府也是一种地域性政府,但它同全国性政府(联邦国家的国家政府,即联邦政府)并不存在上下从属关系,而是宪法分权关系。

“政府”在作广义使用时,是指由各国家机构组成的整体。从国家层面看,广义的国家政府通常包括国家元首、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。由于政治制度的安排,地方政府中的“政府”一词,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;第三,在“三权分立”、“司法独立”的体制下,司法系统自成体系,不属于地方系统。因而在大多数国家里,“地方政府”中的“政府”,从广义角度使用时,仅包括地方立法机关与地方行政机关。

“政府”在作狭义使用时,仅指国家承担社会公共管理职责的行政机关。但在实际运用上,作为正式的法定名称,国家行政机关一般不称为中央政府,而称为“内阁”、“部长会议”、“联邦委员会”、“政务院”……在大多数国家里,地方行政机关也都有其各自的法定名称。在中国,最高国家行政机关称为“中央人民政府”、“国务院”,地方各级国家行政机关称为“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。将中国行政机关简单地称为“政府”,只是人们的一种习惯用法。

## 二、地方政府的定义

依据上述分析,结合中国的实际情况,作为一门学科的基本术语,将“地方政府”一词作如下的界定是恰当的:第一,“地方政府”是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,但不包括联邦成员单位的政府;第二,“地方政府”不是仅指地方行政机关,而是指一个政府单位。因此“地方政府”一词应定义如下:地方政府是由中央政府为治理国家一部分地域或部分地域某些社会事务而依法设置的政府单位。

这一定义表明:第一,地方政府是由中央政府设置的。在当代,中央政府是依据宪法或相关法律设置地方政府。在实行地方自治的情况下,地方自治社团的政府,或者是依据国家相关的法律(如《地方自治法》等)设置,或者是经国家的认可(如获得特许状)设置,都由中央政府代表国家做出决定。地方政府由中央政府设置,因而其存在、权限范围变化,都取决于中央政府的意愿。

第二,地方政府是治理国家一部分地域或部分地域某些社会事务的政府单位。地方政府是一种地域性政府,它治理的地域范围是国家领土的一部分。作为一种特殊类型,有些地方政府对所辖地域中的一部分社会事务承担职责,如美国的学区政府等。

第三,地方政府是指一个政府单位。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,因而古代地方政府单位是由一个机关(即行政机关)组成;在现代,地方政府单位是由地方立法(议决)机关和地方行政(执行)机关组成的整体。<sup>①</sup>

## 三、地方政府的基本特征

地方政府是中央政府设置的治理国家部分地域的政府单位,同全国性政府(中央政府、联邦政府)和其他地域性政府(联邦成员政府)相比,在拥有的权力的性质、权限行使的范围、所承担的职责上,地方政府具有如下的特征:即权力的非主权性、权限的局部性、职责的社会性。

### (一) 地方政府拥有的权力不具有主权性质

主权,是指对某种权力的行使,拥有最高、最后的决定权。现代国家的主权属于该国全体人民。在单一制国家,国家主权由人民通过选举产生的中央政府代表全国人民行使。在联邦制国家,则由经选举产生的联邦政府和联邦成员单位政府,依据联邦宪法所划定的权限范围,在各自权限范围内代表人民行使国家主权。

<sup>①</sup> 因此“地方政府”一词在本书中使用时,在通常情况下,并非专指地方行政机关。同样地,本书在使用“中央政府”、“政府”时,除个别情况外,也都不专指中央国家行政机关或行政机关。

地方政府是由中央政府代表国家依法设置的。为确保地方政府能有效运作以实现其设置的目的,中央政府必须通过相应的法律,授予地方政府为完成其职责所需的权力。在现代民主国家,地方政府是由当地居民选举产生的。地方政府通过选举从当地居民那里获得其完成职责所需的权力。地方居民是依据中央政府代表国家所制定的相关法律,获得选举地方政府的权力,即国家通过法律代表全体人民,将治理一个地域的国家权力委托或授予该地域的居民,由他们通过法定的选举程序,选出能代表他们的意愿和利益的人来组成治理该地域的政府。因此,地方居民拥有的治理本地域的权力,是来自于代表全体人民的国家所授予的。

地方政府是中央政府依法设置的,中央政府可以依法予以变更或撤销。地方政府的权限是中央政府依法授予的,中央政府可以通过修改法律来加以改变:增加或减少。地方政府完成其职责的权力,同样来自于中央政府的授予(直接或间接),中央政府可以通过法定的程序加以改变或撤销,例如改变或撤销某项决定,必要时可以决定解散和重新选举地方政府。中央政府采取这些行动时,无需事先征求地方政府的赞同或认可。这表明,地方政府所拥有的权力并不具有主权性质。

地方政府的这一特征明显地不同于联邦成员政府。联邦成员政府在联邦宪法规定属于其管辖的事务范围内拥有自主权,这种自主权不受联邦政府干预,是一种具有最高、最后决定权性质的权力。联邦政府除非通过修改联邦宪法,否则就无权改变联邦成员政府的权限范围。但联邦宪法的修改,需要获得代表联邦成员单位人民的联邦成员政府的认可。这表明,联邦成员政府在其权限范围内的事务管辖权上,所拥有的权力是具有主权性质的。

地方自治体制下的自治社团(即自治体)的建立,需要依法经中央政府或中央政府所授权的地方政府的许可。自治事务的范围由中央政府的立法机关确定。自治的实质在于,中央政府将本应由国家承担的部分社会事务作为自治事务,将这些事务的管理权力,委托并授予自治体的成员,由他们按自身意愿选出政府来完成这一管理。因此自治权并非自治团体固有的权力,并不具有主权性质。当中央政府决定是否设置或撤销自治社团,是否调整自治事务的范围时,并不需要取得自治社团的允许、认可。

即使是实行高度自治的地方政府,它拥有的权力也不同于联邦成员单位,也不具有主权性质。中国的香港特别行政区和澳门特别行政区是实行“一国两制”高度自治的地区,特别行政区政府是高度自治的地方政府,拥有包括司法、货币等高度的自治权。但这两个特别行政区政府行使权力的依据是来自《基本法》,而《基本法》是由中国中央政府的最高国家权力机关全国人民代表大会制定的。《基本法》的制定、修改与解释权都属于中国全国人民代表大会,而无须

特别行政区政府的同意或认可。《基本法》第二条明确规定:全国人民代表大会授权特别行政区按照基本法规定实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。因此,高度自治下的特别行政区政府,所拥有的权力并不具有最高、最后的决定性,其主权仍属于代表国家的全国人民代表大会。在司法独立体制下,特别行政区法院也有权对《基本法》进行解释,但这种解释应获得全国人大常委会的认可,并不得同全国人大常委会做出的解释相抵触。这是高度自治的地方政府与联邦成员单位政府的根本不同处。

## (二) 地方政府拥有的权限是局部性的

地方政府拥有权限的局部性,表现在两个方面:第一,权限所及的地域范围只是国家的局部地域;第二,权限所及的事务只是地方社会事务的一部分。

地方政府是治理国家部分地域的政府,因而其治理权力仅限于它们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受所辖地域范围的限制。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,也是这一特性产生的必然要求。

权限所属事务的局部性表现为两种情况:地方政府所管辖的事务仅是国家全部事务中的一部分;与此同时,在地方政府所辖的地域范围内,还存在管辖本地域某些社会事务的其他政府(中央的或上级的)机构,或本地域的某些社会事务不属该地方政府而属另一地方政府管辖<sup>①</sup>。

地方政府本系中央政府为分担社会公共管理而设,但地方政府又是一种地域性政府,由国家承担公共管理职责的社会事务中,有些必须因地制宜或分地域进行管理,而另一些是因社会事务本身超越地域范围,需要全国统一实施管理,或其管理成效有可能影响整个国家,在这种情况下,这类社会事务就不可能交由地方政府承担。因此,地方政府承担管理职责的范围,只能是因地制宜、分地域进行,其管理成效好坏不致影响整个国家的那一部分社会事务。

除去前述因素外,还存在政治上的考虑:国家作为政治统治的机器,只有保证国家的统一,才能有效实施政治统治,因此,为了防止地方政府权力过大,助长地方主义,甚至为地方割据、分裂创造条件,中央政府也不会把全部社会事务交由地方政府管辖。即使在高度自治的情况下,中央也仍然保留着某些事务而不交给地方政府管辖,如国防、外交等。

地方政府权限的局部性既出自社会公共管理存在的客观需要,也出自政治上的主观安排,其根源来自于地方政府设置的目的及其在政治生活中所处的地位。

<sup>①</sup> 在美国,一般地方政府不承担辖域内教育事务的职责,而是另由作为地方政府的学区政府承担。

### (三) 地方政府的职责是完成地方社会管理

国家作为政治统治的机器,为实现其政治统治,无疑是以一个政府统治整个国家更为便利。然而,当一个国家的地域面积和人口数量达到一定规模时,由一个政府实现这一目的是不可能的。因为从形式上看,国家是由一定地域上的居民构成的社会组织,只有在这一社会组织得以维持和存在的前提下,政治统治才可能实现。“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”<sup>①</sup>恩格斯所讲的“某种社会职能”,正是指国家通过对社会实施公共管理(包括必要的公共服务),使社会处于一种有秩序的状态,从而使社会组织得以存在下去的职能。在一个面积、人口超过一定规模的国家里,要求一个政府(即全国性政府)直接完成对全部社会事务的公共管理(和服务),是不可能的。正是基于这一现实,国家才分地域设置地方政府,通过地方政府的活动来完成国家所承担的社会职能,从而实现政治统治的目的。

基于国家本质(政治统治)只能通过国家形式(社会组织)的存在才能得以实现,因而国家职能必然包括实施政治统治(政治职能)和完成社会公共管理(社会职能)两个方面。完成社会公共管理的目的在于实现政治统治。一切国家行为都是在实现国家职能,国家职能的两个方面尽管不可分地体现在一切国家行为中,但在不同层级、由不同国家机关采取的国家行为中,政治统治与社会公共管理两者的侧重点并不相同。由于地方政府是国家出于地域面积、人口数量考虑而设置,是为完成对社会公共管理而设置,因而地方政府的主要职责是实现国家的社会职能,特别是那些必须分地域实施管理和服务,但又不致影响整个国家或危及国家统一的社会事务,更是地方政府的职责重点。

在多层级的体制下,由于基层地方政府直接面对它所管辖地域的居民,因此,为当地居民创造一个必要的生活环境与生产环境,使当地社会生活处于一种有秩序的状态,就成为基层地方政府的主要任务。同当地居民日常生活密切相关的一系列社会事务,是基层地方政府管理与服务的主要职责。在实行地方自治的国家,人们可明显地观察到地方自治的事务范围,无不是同当地居民日常生活息息相关,而不涉及与国家政治生活和全国统一相关的事务。一些涉及国家整体利益的社会事务大都由中央政府承担,或由中央政府委托地方政府,在中央监督下完成。对于不属自治权限范围的事务,自治的地方政府无权作任何决定。

### 四、地方政府的地位

国家的本质是实施阶级政治统治的机器,但在形式上则是由一定地域居民

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第523页。

组成的社会政治组织。任何阶级要实施其政治统治,只有在国家这一组织存在时才有可能。因此,维护这一社会组织的存在与发展,是国家实现政治统治必不可少的先决条件。为实现这一目标,国家面临来自内外两个方面的压力:对外,它在参与国际活动和同他国交往的过程中,必须维护自身的独立与主权完整,维护和增进国家这一社会组织的利益;对内,它必须通过完成对社会的公共管理,形成国家所企求的正常社会秩序,从而维护国家统一和领土完整,促进社会发展,实现政治统治。

随着人类社会的发展和进步,当代世界各国之间的交往日益频繁,关系越来越紧密,国际间的竞争也越来越激烈。在当代国际社会,如果一个国家缺乏强有力的全国性政府(中央政府、联邦政府),那么就难以维护国家的独立和统一,难以维护和增进国家利益,也难以以为社会的发展和进步创造所需的环境和条件。在这种情况下,地方政府将很难发挥自身维护当地社会秩序、促进地方发展的应有作用。与此同时,当一个国家的地方政府不能有效地发挥作用,使住地居民拥有正常生活、工作秩序时,将导致地方社会秩序的混乱与不稳定,必将影响国家的政治统治,甚而危及国家的统一和领土完整。在这种情况下,中央政府将不可能以强有力的姿态代表整个国家参与国际交往和竞争,也不可能维护国内的政治与社会稳定,从而也给地方政府有效发挥作用带来困难。因此,在国家政治生活中,中央政府与地方政府的作用是彼此不可取代的,强有力的中央政府为地方政府发挥有效作用创造所需的环境和条件,有效率的地方政府则为中央政府实现国家的内外目标奠定基础。

地方政府存在的理由,以及它在国家政治生活中的不可取代性,不仅决定了地方政府的基本特性和中央政府与地方政府关系的关键点,也是认识和研究地方政府各种现象的出发点和依据。只有充分认识到国家是为分担社会公共管理,在难以由中央政府完成直接治理的情况下,不得不设置地方政府这一最基本的事实,才能对地方政府承担的职责、发挥的作用以及地方政府的改革和发展方向,做出恰当分析和判断。

## 五、地方政府的作用

地方政府作为国家政治体制不可缺少的组成部分,不仅在国家政治生活中,而且对于整个社会的发展和进步,都起着重要的作用:

### (一) 地方政府是实现国家政治统治的基石

任何国家设置地方政府,其直接目的都在于通过各个地方政府对所辖地域的有效统治和管理,谋求该地域的社会稳定与发展。各地域的社会稳定和发展,又为全国的政治稳定和社会发展创造条件,保证国家顺利实施其政治统治。虽然一个地方政府能否对所辖地域进行良好的治理,仅仅同该地域的社会稳定和

发展有关,是个局部性的问题。但从整体来看,各个地方政府能否进行良好的地域治理,充分发挥预期的效能,其影响所及并不仅限于局部地域,而是与整个国家政治统治直接关联的,是一个全局性的问题。因为国家是通过这些地方政府来实现对全国的统治与管理。只有地方政府的作用得到真正有效的发挥,每一个局部地域都得到有效治理,中央政府作为全国的政府,才有可能在整个国家的范围内充分发挥其应有的作用。

### (二) 地方政府是实现民主政治的基础

由于地方政府特别是基层政府的活动与民众的日常生活直接相关,这一特点使地方政府工作的好坏,工作方式的好坏,都会对辖区居民及其切身利益产生影响,并进而影响到他们对国家的态度。在通常情况下,人们对中央政府行为的反应,远不如对地方政府行为的反应来得迅速和直接。因此,地方政府辖域内的居民既是地方政府的支持力量,同时也是地方政府的制约力量。在当代,地方政府已成为民众政治参与最直接的舞台。民众广泛直接地参与社会事务的管理,不仅可以使地方政府接受公众的监督,遵从公众的意愿,考虑公众的利益,而且还可以提高公众的民主意识,培养公众的参与技能。这无疑有利于推动、促进整个国家的政治民主。

### (三) 地方政府是沟通中央政府与民众的渠道

中央政府通常并不直接面对民众,其对社会的管理,主要是通过地方政府的活动来完成。中央政府活动的间接性决定了地方政府必定会成为联系中央政府与民众的桥梁。地方政府在完成对社会的管理和提供服务过程中,往往要与广大民众进行全面而多样的接触,因而最能了解民众的反应。这样,地方政府能及时准确地将民众的境况和要求反映给中央政府,并协助中央政府做出正确的决策。同时,中央政府的政策也能通过地方政府的宣传和解释,赢得民众的理解、支持和响应。

### (四) 地方政府是推进社会发展进步的力量

地方政府的职责就是对辖域社会实施公共管理。地方政府在履行职责的过程中,通过自身的活动,为当地社会的持续发展创造有利的环境和条件,从而推进整个社会的进步。例如,地方政府通过履行经济职能,可以推动地域经济的正常、稳步的发展;通过履行社会职能,可以保持社会稳定,维持社会正常秩序;通过履行文化职能,可以推动科技进步,提高居民的科学、文化素质。而这些正是社会持续发展所必需的。

## 第二节 地方政府体系

由一个政府直接完成对整个国家的治理并参与国际交往,这只能在极少数

地域狭小、人口很少的国家才能实现。当国家地域面积、人口数量达到一定规模时,由一个政府完成对整个国家的直接治理不再可能,国家必须分地域设置能代表其利益的政府,在国家政府的授权和监督下,完成对该地域的直接治理,从而维护其政治统治。当实现直接治理的地域性政府的数目达到相当数量,超出中央政府直接的管理和控制能力时,为确保对这些地域性政府的有效管理和控制,中央政府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完成直接治理职责的地域性政府,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。不同层级地方政府之间以各种形式的从属关系(行政隶属或法律监督)构成一个国家的地方政府体系,成为国家政治制度不可分割的组成部分。

地方政府体系是指由各个地方政府单位以某种彼此相互关联的方式组成的一种体制化系统。由于各国的地方政治制度安排的不同(在特定情况下甚至在一个国家内也存在不同的地方政制安排),形成类型不同的地方政府体系,影响地方政府活动的诸多方面,构成地方政府管理的基础。

### 一、地方政府体系的类型划分

“地方政治制度”是指一个国家对中央政府与地方政府之间,在政治、行政关系上做出的制度安排,它反映了地方政府在国家政治生活中的地位与作用,规定了地方政府在国家政治制度中的法律地位,以及它同中央政府的关系。地方政府是中央政府设置的,其权限是由中央政府授予的。地方政府在治理所辖地域的各种事务时,为履行职责时所行使的国家权力,是来自于中央政府的直接授予,还是依法来自本地居民通过选举直接授予(即中央政府的间接授予),对于地方政府的活动能否真正维护本地居民的利益,反映本地居民的意愿,有最直接的影响。地方政治制度对此所作的不同安排,导致地方政府形成不同的类型,进而影响其职权范围、活动能力和日常管理的内容,也影响中央对地方政府的治理。按地方政治制度的不同安排,地方政府可分为三种类型:纯属地方行政机关的行政体地方政府,实行地方自治的自治体地方政府,兼具上述两类地方政府特点的混合体地方政府。与此相应也形成三类地方政府体系。

在国情较为单一的国家,特别是一些规模较小的国家,地方政治制度安排较为单一,通常只存在一种类型的地方政府,因而也仅存在一种地方政府体系。但在国情复杂的大国,地方政治制度安排呈现多样化,会同时存在多种类型的地方政府。在中国,除一般性的混合体地方政府外,还存在特殊的、实行高度自治的自治体地方政府,如香港、澳门特别行政区政府。因而,在一些国家里,还出现多种类型地方政府体系并存的状况。

从历史发展看,在中央集权体制下传统国家的地方政府,都是行政体地方政府。随着商品经济的发达,市民社会的形成,在欧洲国家的城市地区,出现了由市民选出实行地方自治的自治体地方政府。进入现代以后,随着政治民主的发展,地方自治成为欧美国家地方政治制度安排的核心部分,自治体地方政府不仅由城市地区扩大到整个国家,而且由基层地方政府延伸到高层级地方政府。20世纪社会主义国家产生后,兼具行政体、自治体地方政府特点的混合体地方政府,成为社会主义国家地方制度安排的基本模式。

当代世界,上述三类地方政府仍都存在,但行政体地方政府由于不符合现代民主政治原则而渐趋式微,且常伴有为此而采取的补救措施,如设置能反映当地居民利益和意愿的机构,并赋予必要的监督地方政府活动的权力。

## 二、行政体地方政府体系

行政体地方政府体系,是由行政体地方政府构成的。在上下级地方政府之间存在直接的命令、指挥与服从的行政关系,是这类地方政府体系运作的基本特征。

行政体地方政府是由中央政府或上级政府任命产生的,它不存在通过选举产生的、代表当地居民利益和意愿的地方权力机关,只存在一个作为中央或上级政府下级机构的地方行政机关。行政体地方政府实质上只是一个治理国家部分地域的地方国家行政机关。

行政体地方政府的首长及其主要部属,由中央或上级政府任命,从它们那里获得权力的授予,秉承它们的命令,在它们的指挥、监督下,执行治理本地域的各项事务。行政体地方政府作为中央或上级政府在当地代表,行使治理本地域的权力,本身不具备独立的法人资格。

行政体地方政府权限范围的大小,取决于中央政府的意愿和授予,所辖事务范围,除了那些只能由中央政府承担的职责(如国防、外交等),其他都可由中央政府授权地方政府承担。但在实践上,由于授权过大过广,可能会助长地方势力,导致割据、分裂的不良后果;授权范围过窄过小,使地方政府难以完成所承担的职责,难以应付意外的突发事件。因而中央与地方的权限如何恰当分配,在行政体地方政府体系安排中一直是个有争论的问题。

行政体地方政府是中央集权体制的产物,是集政治统治与行政管理于一体的地方国家机关。由于它只是一个行政机关,不存在一个代表当地人民利益与意愿的地方权力机关,因而在运作中存在一系列问题和弊病:不符合政治民主这一现代精神,难以充分发挥地方政府自身的主动性和积极性,漠视当地民众的利益和意愿,容易遭到民众的不满和反抗。但行政体地方政府也有其不可忽视的优点:政令统一,行政效率较高,有利于增进国家的统一和政治稳定,中央政府能

从国家整体利益出发,协调各地域的均衡发展,有利于克服地方主义倾向。行政体地方政府体系运作中的上述利弊,在不同国家,在不同历史环境下,表现并不相同。在现代条件下,在国情复杂的大国,行政体地方政府的弊病显得更为突出。从总体上讲,行政体地方政府已不适应当代社会发展的需要。当代一些仍然采用这一体制的国家,常常设置一个能反映当地民众利益和意愿的咨议机关,有时还授予这个机关必要的监督权力,以此作为一种补充措施,同时也有利于协助中央政府对地方政府活动的监控。

行政体地方政府在当今世界,存在于以下三种情况:仍维持传统中央集权政治体制的国家;实行地方自治国家中部分高层地方政府;联邦制国家中直属联邦管理地区的地方政府。

仍维持传统集权政治体制的国家可以沙特阿拉伯为例。沙特阿拉伯是位于西亚的一个封建君主制国家。地方政府分为三个层级:省、县、乡(市),省、县、市的地方长官(省长、县长、市长)由国王任命,乡长由省长任命。在城市地区的市设有市议会,议员由市民推选,经国王批准任命,负责制定地方性政策。

实行地方自治体制的国家,地方自治大都经历了由基层向高层的发展过程。在仅有基层实行地方自治时,高层地方政府仍由中央政府任命,并代表国家监督自治的基层政府的活动。其后,地方自治向更高层级地方政府发展,但至今仍有部分国家的高层级地方政府是由中央政府任命的。挪威位于欧洲北部的斯堪的那维亚半岛,地方政府分为郡和市(乡)两个层级。市、乡实行地方自治,郡政府由国王(代表中央政府)任命的郡督领导行政当局工作,并监督市、乡的自治。郡设有由市、乡议会选出的代表组成的议会,就郡内事务提出咨询建议。1974年,挪威进行地方改革,郡议会改由居民普选产生,郡议会选出郡长领导郡的地方行政事务,郡政府成为自治的地方政府。希腊地方政府分为大区、州、市镇三级,市镇为自治体地方政府,1983年后,州成为自治体,不再由中央政府任命州督,改由直接选举产生的州委员会行使治理权力。芬兰共和国的地方政府分为两类:省和市(城镇市和乡村市)。市一类地方政府实行地方自治,属自治体地方政府。全国分为12个省,省一类政府(除奥兰省实行自治外)是行政体地方政府。省一类政府设省长,是省政府的行政长官,由中央政府任命,省长领导省行政委员会,承担行政管理责任,对中央政府负责。省一类政府不设行使议决权的地区代议机关。此外,如西南欧的葡萄牙、西班牙都有类似的情况。

在一些联邦国家里,除了组成联邦的成员单位外,还有一些直属联邦政府管辖的地域。这些地域有的由联邦政府赋予地方自治权限,在联邦政府监督下由自治的地方政府治理;有的则由联邦政府直接任命的行政当局治理,形成一种特殊的行政体地方政府。加拿大是联邦制国家,除了联邦成员单位外,加拿大联邦政府在其直接管辖的领地,设立了三个行政区:育空行政区、西北行政区和1999

年从西北行政区分设的卢那伏特行政区。三个行政区的地方政府单位由行政专员公署构成,不存在代表民意的立法机关。专员公署是地方国家行政机关,专员是行政区政府首脑,由联邦政府委派,对联邦政府负责,代表联邦政府管理本行政区社会公共事务。关岛是太平洋上的一个小岛,第二次世界大战后成为美国领土的一部分,由联邦政府任命的总督直接治理,成为联邦直辖的行政体地方政府。1971年产生民选总督,实行自治。此外如澳大利亚有直属联邦的北部地区,北部地区有一个非全部民选成员组成的立法会议,虽拥有立法权,但所通过的条例,需经由中央政府任命的地区行政长官(总督)的同意,行政权属地区行政长官领导的地方行政当局。

### 三、自治体地方政府体系

自治体地方政府体系由自治体地方政府构成,在上下级政府间不存在行政隶属关系,各自治体地方政府依法自主地处理权限内的事务,中央与上级政府依法对其实施监督、指导是自治体地方政府体系运作的基本特点。

自治体地方政府是由当地居民依法选举产生的地方政府。国家部分地域的居民,依据国家相关的法律规定,组成地方自治社团,选举产生治理本地域社会公共事务的地方政府。地方自治社团是一个拥有自身权利、义务和独立地位的法人单位,通常称为公法人。由地方自治社团成员(即当地居民)选出的地方政府,依据国家法律所赋予的权限,在法律规定的自治事务范围内,按照并代表当地居民的利益和愿望,处理地方社会公共事务,独立地行使职权,只对选举产生它的当地居民负责。

自治体地方政府的基本特征在于:它不是由中央政府任命或批准任命,它履行职责所运用的公共权力,通过选举直接来自于当地居民授予,同上级和中央政府之间,不存在命令指挥与服从的行政关系。自治体地方政府由权力机关和行政机关构成。自治体地方政府的行政机关是自治的地方行政机关,不是国家的地方行政机关,同国家行政机关之间不存在行政隶属关系。自治体的地方行政机关在处理法定自治范围事务时,拥有法定的独立处置权力,不听命于中央或其他国家行政机关,但在完成受委托的国家行政事务时(这种委托或者是法定的或者是行政机关间商定的),则仍受中央或相应的国家行政机关的监督、指挥。对于那些不属自治事务、也未委托自治行政机关承担的当地国家行政事务,由国家设在当地的行政机构承担,自治行政机关无权干预。

地方自治体制是公共权力在政治层面上的纵向分权:国家将那些同居民日常生活密切相关的纯地方性事务,作为自治行政事务划归地方自治社团,并赋予相应的权限,由地方自治社团选举产生的政府来行使治理当地社会的公共权力;那些同国家统一和政治稳定相关的社会事务,则作为国家行政事务,由中央政府