

宪法知识丛书

“十二五”国家重点出版物出版规划项目

许崇德 主编

地方政府

王丛虎 著

 江苏人民出版社

■ 宪法知识丛书 ■

许崇德 主编

地方政府

王丛虎 著

 江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府/王丛虎著. —南京:江苏人民出版社,
2014.6

(宪法知识丛书/许崇德主编)

ISBN 978-7-214-12963-5

I. ①地… II. ①王… III. ①地方政府—行政管理—
研究—世界 IV. ①D523.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第129814号



书 名 地方政府

著 者	王丛虎
责任编辑	戴宁宁 陈中南
装帧设计	许文菲
责任监制	陈晓明
出版发行	凤凰出版传媒股份有限公司 江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路1号A楼,邮编:210009
出版社网址	http://www.jspph.com http://jspph.taobao.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本	890毫米×1240毫米 1/32
印 张	4.25 插页2
字 数	98千字
版 次	2014年7月第1版 2014年7月第1次印刷
标准书号	ISBN 978-7-214-12963-5
定 价	16.00元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

编 委 会

总顾问 韩大元 王振民

主 编 许崇德

副主编 胡锦涛 徐 海

编 委 (按姓氏笔画排序)

王 磊	王丛虎	朱松岭	许崇德	李元起
余凌云	沈荣华	张 翔	陈国庆	林来梵
郑贤君	胡锦涛	莫纪宏	徐 海	董 皞
傅思明	焦洪昌	廉希圣	翟国强	魏定仁

出版说明

“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。”这是习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话，是对宪法作用、地位、效力最准确、最全面、最凝练、最深入人心的说明和总结。

上世纪90年代起，我国开始实施“依法治国”方略。宪法作为国家的根本法，是万法之源、管法之法。因此，依法治国必须首先依宪治国；保证法律实施，必须首先保证宪法实施；普及法律知识，必须首先普及宪法知识。

宪法是“治国安邦的总章程”，公民必须学习宪法、了解宪法、遵守宪法，同时依靠宪法。宪法既是建设一个富强、民主、文明、和

谐国家的依循,又是公民维护自身权利的必要武器,是现代国民的必备知识。

现实情况是,深入学习、了解宪法知识的公民和组织还不多,违反宪法的情况还时有发生,公民(包括领导干部)的宪法意识尚需提高,建成社会主义法治国家还有很远的路要走。

基于以上所述情况,我们决定编辑出版这套《宪法知识丛书》。

编写这套丛书并不容易。近几十年来,出版过的有关宪法学专著确实不少,引进他国的学术著作也很多,但大多系统专业的通论,基本以包罗全部宪法内容的著作、教材为主。而我们所要做的是,将宪法的主要内容、总体框架、基本原则和分论章节分别作全面、细致的研究,出版一套最全、最通俗,同时也是最开放的宪法知识丛书,用关键词的方法引出宪法博大精深的内容。

许崇德先生是新中国宪法学奠基人之一。他参与了新中国第一部宪法和现行宪法的起草工作,是原香港特别行政区基本法和原澳门特别行政区基本法起草委员会委员。当我们请他为本丛书做主编时,他虽年事已高,但欣然应允,并亲自拟定提纲和编写计划,物色著名专家学者,主持编辑、作者协调会,审阅书稿结构和内容。其赤子之心、大家之德、专家之明,始终感动、鼓舞着我们,促使我们全力做好编辑出版工作。

江苏人民出版社

2014年1月

目 录

一、地方政府演进	1
(一) 地方政府的产生	2
(二) 地方政府的演变	4
1. 欧洲大陆国家中世纪时期的地方政府	4
2. 中国历代封建王朝的地方政府演变	6
(三) 地方政府的发展	7
1. 发达国家近现代地方政府	7
2. 中国近现代地方政府	12
二、行政区划	14
(一) 行政区划的界定	14
(二) 行政区划的内容	16
1. 美国行政区划	16
2. 英国行政区划	19
3. 法国行政区划	21
4. 德国行政区划	22

5. 俄罗斯行政区划	25
6. 中国行政区划	26
(三) 行政区划的变革	29
三、地方政府关系	34
(一) 中央政府与地方政府	34
1. 单一制与联邦制	34
2. 中央和地方关系理论分类	36
3. 具体国家的中央与地方关系	38
(二) 地方政府间关系	42
1. 地方政府间纵向关系	42
2. 地方政府间的横向关系	44
(三) 当代中国的地方政府间关系	47
1. 地方政府间纵向关系	48
2. 地方政府间横向关系	49
四、地方政府组织体系	51
(一) 联邦制国家地方政府组织体系	52
1. 美国地方政府组织体系	52
2. 德国地方政府组织体系	63
(二) 单一制国家地方政府组织体系	66
1. 英国地方政府组织体系	66
2. 法国地方政府组织体系	72
(三) 当代中国地方政府组织体系	74
1. 省级地方政府	75
2. 地市级地方政府	77
3. 县级地方政府	79
4. 乡镇级地方政府	80

五、地方政府职权	81
(一) 联邦制国家地方政府职权	81
1. 美国地方政府职权	82
2. 俄罗斯地方政府职权	86
(二) 单一制国家地方政府职权	88
1. 英国地方政府职权	88
2. 日本地方政府	90
(三) 当代中国地方政府职权	93
1. 县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会的职权	93
2. 乡、民族乡、镇人民代表大会职权	95
3. 县级以上的地方各级人民政府职权	96
4. 乡、民族乡和镇人民政府的职权	97
5. 民族自治机关的职权	97
6. 特别行政区的自治权	98
六、地方政府的治理变革	100
(一) 联邦制国家地方政府的治理变革	101
1. 美国地方政府的治理变革	101
2. 德国地方政府的治理变革	105
3. 俄罗斯地方政府的治理变革	107
(二) 单一制国家地方政府的治理变革	108
1. 法国地方政府的治理变革	108
2. 英国地方政府的治理变革	110
3. 日本地方政府的治理变革	112
(三) 当代中国地方政府的治理变革	113
1. 大力实行行政区划的改革	113

2. 中央和地方关系的变革.....	115
3. 地方政府机构和职能的改革.....	117
4. 地方政府治理工具的变革.....	120
参考文献	123

一、 地方政府演进

作为《宪法知识丛书》之一的《地方政府》，首先要界定地方政府的内涵和外延。不可否认，在世界范围内，由于不同国家的政治体制不同，地方政府所包含的内容也不尽相同，而各国学者在使用“地方政府”概念时，所指向的内容也不完全相同。但无论怎样界定地方政府，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。不论单一制国家还是联邦制国家，都是一个统一的作为整体的国家，都有一个代表整个国家的政府——全国性政府（国家政府）。在这个国家内治理国家一部分地域的政府则是地方政府^①。所以，地方政府是相对于中央政府或联邦政府而言，设置于各个地方行政区域内负责行政工作的国家机关的总称。对于一个国家的政治制度而言，地方政府更为重要，因为地方政府与普通公民的生活更为接近，也承担着更为多样化的政府职能。

^① 周平主编：《当代中国地方政府》，人民出版社 2007 年版，第 4 页。

在界定了地方政府的内涵之后,必然涉及其外延的问题。在实践部门和理论学界,地方政府的外延有广义和狭义之分。广义的地方政府是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,即一般所讲的地方政权;而狭义的地方政府,仅指地方国家行政机关,不包括地方国家立法机关和地方国家司法机关。

鉴于本书是宪法知识系列的一个组成部分,立法机关、法院和检察院都将另有专书介绍。所以,本书所界定的地方政府是指相对于中央政府(或联邦政府)而言,依法设立的专门负责部分地域或某些事务的行政机构总称。需要说明的是,第一,联邦制下的地方政府严格意义上并不包括联邦制的成员政府,如州、地区、省等,而州、地区、省之下的地域政府才是地方政府。第二,在不同的体制架构下,地方政府又不仅仅限于行政机关,有的还包含地方政府的代议机构,如联邦制下的市政议会等。为此,在介绍时,笔者将以读者为中心,以能明白地方政府运作为宗旨。

(一) 地方政府的产生

地方政府是在国家产生之后而产生的。由于世界各个国家发展的历史情况不尽相同,地方政府的产生条件也各有差异。“由于每个国家的社会经济结构和运行机制不同,地方政府的发展沿革也随之表现出各自不同的发展途径和过程。因此,在分析地方政府的产生和发展这个问题时很难找到一个恰当的视角,用统一的框架来解释和对比”,只能“在地域范围上区分为国外和国内地方政府,从历史的纵向角度出发选择比较有代表性的时期或国家的

地方政府进行阐述。”^①

古希腊作为西方文明的发源地，其雅典民主共和国是由氏族社会演变而来的。公元前800年到公元前600年间，雅典氏族社会经历了三次改革，全雅典被分成了100多个自治区，也就是一百多个城邦。古罗马也属于城邦制国家，形成于公元前8世纪左右。在随后的公元前200年前后，古罗马帝国征服了意大利、地中海等地区，于是确立了自治市、行省等地方政府的形式。古埃及于公元前3100年前后获得了统一。统一后的埃及国王被尊称为法老，法老任命各州州长。州长是地方的最高行政长官，掌管着一州的军事、财政、行政和神事。于是，州也就成为埃及早期国家的地域性政府。古印度在公元前6世纪孔雀王朝征服了由各个部落联盟组成的诸侯国，从而建立了印度第一个帝国。古印度在阿育王统治时期，将全国分为若干个行省，在行省内部保留着自治或半独立的部落；而在地方基层实行村社制度。这些地域性组织为后来印度地方政府奠定了基础。

中国作为东方的文明古国，历史悠久。公元前2700年前后，夏朝奴隶制的建立标志着中华大地上产生了国家。夏朝的国家结构保留着氏族部落的氏族、宗族、部落聚族而居特点，而部落联盟逐渐演变为臣服于夏王朝的方国。夏王朝实际上是各个方国联盟的全国性政府，方国国君则成为各个地域政府的首领。夏朝延续了近400年后，统一的国家内部各个方国之间纷争四起，夏朝东部的方国首领汤联合其他方国，推翻了夏王朝，建立了统一的商朝。商汤把战争中得来的土地和居民以“赐土授民”的方式交给了与自己有血亲关系的贵族，从而形成了一些地域性实体，史称“封国”。

^① 方雷主编：《地方政府学概论》，中国人民大学出版社2010年版，第10页。

约公元前 11 世纪,商朝被周武王所灭。周武王同样采用了封国制,并在封国内推行分封采邑制,而原有的方国也在重新分封后成为周的封国。

综上所述,不管是我国奴隶制度下的夏、商、周时期的方国、封国,还是古希腊、古罗马时期的城邦,以及古埃及的州和古印度的行省,都还不能算是真正意义上的地方政府,它们充其量算作是早期的地域性政府或地方政府雏形。“中国古代最早真正意义上的地方政府萌芽于春秋,产生于战国,全面推行于秦朝的郡和县。”^①而就西欧而言,漫长的中世纪的封建社会时期,其国家结构形态仍然处于中国夏、商、周时的状态。西方各国真正地消除地方封建割据,建立起统一的中央集权制的民族国家,使国家机器完备起来是在资产阶级民主革命以后实现的^②。

(二) 地方政府的演变

1. 欧洲大陆国家中世纪时期的地方政府

欧洲大陆的地方政府在漫长的中世纪时期得以不断演变,并呈现出三种形态:一是西欧地区的地方政府;二是东欧地区的拜占庭帝国和斯拉夫帝国的地方政府;三是阿拉伯帝国和奥斯曼帝国的地方政府^③。

欧洲大陆随着罗马帝国的灭亡,进入了四分五裂的状态。公元 481 年克洛维建立了法兰克王国,也标志着欧洲中世纪封建时代的开始。西欧的封建政权经历了封建主义国家、共和主义国家

① 李明强主编:《地方政府学》,武汉大学出版社 2010 年版,第 5 页。

② 同上书,第 9 页。

③ 吴卫生:《地方政府的产生与发展比较研究》,载《江汉论坛》1997 年第 12 期。

和绝对主义国家三个阶段。而严格意义上的地方政府是在 15 世纪以后,随着绝对主义国家兴起,王权日益强大,任命地方官员,并改革地方财政才真正得以确立的^①。

法国路易十三时期,形成了君主专制制度。法国君主把一切权力集中在中央政府,将全国划分为若干省和区。到了路易十四时期,专制王朝为了加强对地方的控制,逐步完善了中央集权式的地方政府制度。全国分为省、区两级,即除了 36 个省,还分为司法区、教区、军事区(即总督辖区)等等。随着 18 世纪法国封建专制制度的衰落,各地封建制度又开始抬头,从而加剧了地方管理制度的混乱,导致中央对地方,尤其是边远地区很难在行政、司法和宗教方面进行有效的统治。

英国真正意义上的地方政府也同样是在绝对主义国家时期出现的。英国的都铎王朝实行专制统治,采取向城市颁发特许状的形式,建立了自治市。同时,英国在地方设有治安法官,最初负责起草起诉书、逮捕、拘禁和审批,后来逐步兼有司法和行政的职能。

东欧拜占庭帝国大体沿袭了罗马帝国的行省和自治市体系,一直持续到帝国的灭亡。随后形成的保加利亚、基辅罗斯等国家并没有形成中央集权制度,当然也谈不上真正意义上的地方政府。

而在地中海沿岸地区的阿拉伯帝国和奥斯曼帝国由于受东方文明和古希腊文化的影响,逐步发展成为伊斯兰教中央集权制帝国。这两个帝国实行的是中央集权的专制君主制政体,地方政府体制则与中国的封建帝制接近。如在奥斯曼帝国鼎盛时期,全国设有 31 个省、250 个县,省长和县长分别是其最高行政长官。

^① 方雷主编:《地方政府学概论》,中国人民大学出版社 2010 年版,第 13 页。

2. 中国历代封建王朝的地方政府演变

公元前 221 年,秦灭六国,统一天下。秦始皇很快废除了分封制,全面推行郡县制,逐步建立起了中央集权制的封建国家。自秦以后,县的设置一直被保留下来,成为中国历史上最为稳定的一级地方政府。县作为秦朝时的基层地方政府,其上设郡。如秦始皇时期设有 36 个郡,后来疆域扩大,郡的数量增至 49 个,至于秦朝有多少个县,历史并没有相关的记载。

汉武帝增设了刺史,以监督郡守、国相。这样,在汉朝时期,郡以上又出现了州一级监察单位。进而,汉王朝在秦朝的郡—县两级制的基础上形成了三级体制。随后的魏晋南北朝基本承袭了汉朝的州—郡—县三级的地方政府制度。

公元 607 年,隋炀帝面对州、县数量的不断增加,监督难度不断增大的局面,开始合并州、县,同时改州为郡,又恢复了秦朝时期的郡—县二级地方政府制度。唐朝沿袭了隋朝的州(郡)—县二级地方政府制度,州设刺史,郡设太守。唐开元年间,在边远地区设都督府。都督为都督府的行政长官,分统诸州,开始只是军事官,后为使持节,即节度使,此制度后来又延续到内地。到唐贞观年间,全国设立了 10 个道(后增至 40 多个道)以监督各州(此时已有 328 个州)。开始时,道并不是行政区,只负责监督,后演变为监察区,设置采访使,后为观察使。随着权力的逐步扩大,道逐渐发展成为一级地方行政。这样,观察使与节度使合流,为晚唐的藩镇之乱埋下伏笔。

宋朝统一中国后采取了中央集权制,地方分为州和县两级。同时与州并列的有府(首都和陪都)、军(驻军的州)、监(铁冶、银冶、铸钱、煎盐的州)。全国共有州、府、军、监一级 321 个,县 1162

个。宋太宗淳化四年，又效法唐代，将全国分为 10 道（后改为 15 路，后又改为 23 路），由转运司（后又增设经略安抚司、提点刑狱司、提举常平司）负责，不过它们属于中央官员。

宋代的路后来演变成为元朝的省。元朝在中央设中书省，直辖河北、山东、山西等地，称为腹里。腹里之外，元朝又设有行中书省，后简称行省。这也是我国历史上地方称省的开端。这样，元朝的地方政府大体上为四级，即省—路—州（府）—县四级，当时也有些地方为省—州—县三级的。明朝基本上沿袭了宋朝的地方政府设置。

清朝时期基本保留了明朝时期的地方政府设置。清乾隆年间，在全国设 18 个省，后发展到 22 个省，这样地方制度基本保持了省—府—县三级，只是与府同级的还有直隶州和直隶厅，与县同级的有散州和散厅。清朝中期，为了分散省行政首长（即巡抚）的权力，又另设总督，下辖一省至三省。此外，各省又设布政使一人，掌管民政和财政；按察使一人，掌管吏治和风纪；提督学政一人，主管教育和考试。实际上，总督属于中央官员，并没有改变我国已经初步形成的省、府、县三级地方行政体制。

（三）地方政府的发展

1. 发达国家近现代地方政府

近代以来，各个资本主义国家逐渐强大，建立起了较为完备的地方政府制度。以下有选择地介绍几个发达国家的地方政府发展情况。

（1）英国近现代地方政府

进入近代以后，英国地方制度随着产业革命的到来，发生着巨