

21世纪地方政府丛书
The Series of Local Government
of 21st Century

◎ 李 平 主编

宪政架构下的地方政府模式研究

Study on Local Government Modes Under the Framework
of Constitutional Government in China

魏红英 著

中国社会科学出版社

21世纪地方政府丛书
The Series of Local Government
of 21st Century

0113118

D62
47

◎ 李 平 主 编



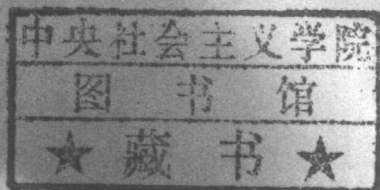
201131186



宪政架构下的地方政府模式研究

Study on Local Government Modes Under the Framework
of Constitutional Government in China

魏红英 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宪政架构下的地方政府模式研究/魏红英著. —北京:
中国社会科学出版社, 2004.7
(21 世纪地方政府丛书)
ISBN 7-5004-3774-9

I. 宪… II. 魏… III. 中央和地方的关系—研究—
中国 IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 067755 号

特约编辑 李 倩
责任编辑 冯春风
责任校对 石春梅
封面设计 王 华
版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2004 年 7 月第 1 版

印 次 2004 年 7 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 9.5

插 页 2

字 数 205 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

以科学发展观为指导
谱写地方政府新篇章

专著“地方政府发展论”出版

王平夫 2004年6月

21 世纪地方政府丛书

编 委 会

顾 问 王乐夫

主 编 李 平

编 委 (按姓氏笔画为序)

王乐夫	朱立言	李 平	李家才
陈振明	陈家祯	陈瑞莲	张成福
范耀登	侯保疆	胡 伟	胡象明
郭剑鸣	秦国柱	徐鲁航	萨支辉
阎志刚	蔡立辉	魏红英	薛 澜

总 序

呈现在读者面前的是“21 世纪地方政府”丛书，她是作为汕头大学地方政府发展研究所的首期成果，展示给学术界、政府管理界及其他关注此领域的读者朋友的。

改革开放以来，我国的社会政治生活、经济生活、人们的思想观念都发生了翻天覆地的变化，政治学、行政管理学也成了人文社会科学的显学。“地方政府发展”研究地方政府与地方社会公共事务管理和发展问题，是政治学、管理学重要的分支学科。据不完全统计，近 10 多年来，出版了地方政府研究的相关专著数十部、论文几百篇，其中有的产生了相当重要的学术影响。但是，我们也注意到，已有的研究成果主要是从地方政府职能、机构、体制与行为等方面立论的。而且，多是静态的描述性研究，在许多领域尚处于薄弱状态。在一定程度上讲，理论的研究落后于快速变革的时代，落后于丰富发展的社会实践。离开了对丰富的现实生活的观察与思考，我们的政治学、行政管理学就缺乏学术生命力。我们认识到，政治学与行政管理学研究，要想得到社会认同，就必须能够回答当前社会主义建设实践中提出的问题，提供当前中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。

最近，中共中央发出了《关于进一步繁荣发展哲学社会科

学的意见》，指出：哲学社会科学工作，迫切需要深入研究回答重大理论和实际问题，不断推进理论创新。要坚持理论联系实际，一切从实际出发，以实践为检验真理的唯一标准。贴近实际、贴近生活、贴近群众。加强哲学社会科学基础研究和应用对策研究，把基础研究利应用对策研究紧密结合起来，并要求党委和政府要经常向哲学社会科学提出一些需要研究的重大问题，注意把哲学社会科学优秀成果运用于各项决策中，运用于解决改革发展稳定的突出问题中，使哲学社会科学界成为党和政府工作的“思想库”和“智囊团”。

有鉴于此，汕头大学地方政府发展研究所推出“21 世纪地方政府”丛书，对政府生态与领导力、宪政架构下的地方政府模式、地方公共政策、地方电子政务、公共预算与财政管理、公共人力资源开发与管理、地方社会保障、城市社区管理、地方政府危机管理、地方行政文化、地方政府绩效评估等领域的问题进行系统深入的研究，撰成专著。

本丛书的特点是：

1. 内容新颖。丛书紧扣时代脉搏，将现代地方政府管理和面临现实、前沿问题纳入研究领域，积极面对并反映现代管理的最新方向和理论动态。有着眼于现实的应急事件管理研究，有立足于现代信息技术发展的电子政务研究，也有借鉴最新理论动态的政府生态与领导力研究，还有反映常规管理新颖角度的研究。

2. 研究方法独特。在广泛采用经济分析法、政治分析法、历史研究方法等传统研究方法的同时，注重实证研究法、新制度主义研究法、结构—功能主义方法、博弈理论方法的应用，尤其是进行了生态学方法、治理与善治的分析方法、国家—公

民的分析方法的尝试。

3. 结构体系严谨。丛书结构主要由两个部分构成：(1) 宏观管理部分，由政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究四本专著组成；(2) 项目管理部分，由地方电子政务研究、公共预算与财务管理、公共人力资源开发与管理、地方社会保障研究、城市社区管理、地方政府危机管理、地方政府绩效评估等七本专著组成。

本丛书是汕头大学行政管理学科建设的重点项目之一，受到汕头大学出版资助。她由李平教授主持，邀请中山大学等国内著名的专家、学者及本校教师通力合作完成，是一项集体研究成果。地方政府管理和发展作为政治学、管理学重要的分支学科，在我国的研究还不很成熟，期盼我们的研究成果能起到相应的作用。

由于主客观条件的限制，书中难免存在诸多疏漏甚至错误，祈望专家学者和广大读者不吝赐教，予以批评指正。

最后，作为丛书的主编，我衷心地感谢汕头大学有关领导和同志的关心与帮助，感谢中国社会科学出版社编辑室同志的支持与合作，感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

李 平

2004年5月于汕头大学桑浦山下

内 容 提 要

国家结构制度是指国家内部整体与部分、中央政权机关与地方政权机关之间关系的一系列准则或规范，其实质是国家权力在纵向上的配置，即中央与地方之间的权限划分及其原则。它不仅是国家确立之时应该预先考虑、慎重选择的政治问题，而且是国家发展过程中需要认真对待、不断调整的现实课题。中国特色的单一制国家结构制度是我国的一项基本政治制度，是一个值得深入研究的前沿课题，从总体上看，国内对这一制度的研究比较薄弱，特别是从中国特色的视角对它进行系统的研究的更是少见。因此，对它的研究具有重要的理论意义和现实意义。这便是本书选题的目的和意义所在。

全书由导论和七章构成。

在导论部分，笔者首先提出了基本论点：中国国家结构制度独具特色。这就是在历史发展过程中，形成了带有复合因素的单一制。它以中央与地方关系的三种实践模式为内容：中央与普通地方行政区关系模式、中央与民族自治地方关系模式以及中央与特别行政区关系模式。然后，以坚持和发展中国特色社会主义政治制度的政治实践、中国民主政治建设和社会主义市场经济建设为背景，根据当前国内对中国特色国家结构制度研究的现状，指出了研究这一主题的意义。为了更好地理解主题，本章

在此确立并阐释了几个重要的背景概念，如民族国家、单一制与联邦制、集权制、地方自治、国家结构制度，为全书写作做了一定铺垫。

第一章对中国国家结构制度的理论基础进行了探索。考察了马克思恩格斯列宁孙中山毛泽东邓小平江泽民关于国家结构制度理论的主要内容及其对当代中国国家结构制度的影响。单一制是马克思恩格斯根据当时的历史条件提出的社会主义国家结构制度的设想。列宁根据俄国无产阶级革命的局势和俄国的民族特点，用联邦制主张代替了原来的单一制主张，建立了第一个社会主义联邦制国家。本章对下列问题提出了自己的观点：马克思恩格斯是否有联邦和邦联的区分，如何理解马列主义有关理论的指导意义，列宁有关思想的特征及影响等。本章阐述了毛泽东创立民族区域自治制度、邓小平提出一国两制的构想，认为二者都是对马克思主义国家结构制度理论做出的新贡献。

第二章对中国国家结构制度进行了纵向历史考察。分析了中国国家结构制度从方国联盟联邦制、自治单一制到集权单一制、带有复合因素的单一制的历史发展轨迹。重点阐述了中国共产党人在革命时期对国家结构制度的探索，探讨了新中国对单一制国家结构制度的选择及其深层原因。对下列情况进行了解析：同样是以马列主义为指导的苏联和中国，却选择了不同的国家结构制度，出现了截然相反的结局。论文还阐释了中国共产党和中国政府在地方制度方面所进行的创新，即在单一制国家中，给予一定地区地方自治，建立了民族区域自治制度和特别行政区制度，给中国国家结构制度增添了新内容和特色。1994年实行的分税制，标志着中国中央与地方关系核心内容

——利益关系的突现，反映了过去以行政性手段调整中央与地方关系的改进，它为国家权力运作提供了制度化、规范化的全新思路。

第三、四、五、六章对中国国家结构制度的特色进行了横向比较分析，这是全书研究的重点。中国特色的国家结构制度，是由中央与地方关系三种实践模式构建而成。本章对制度内容和中国特色进行具体分析，提出了自己的见解。认为中国中央与普通行政区关系模式是典型单一制下的中央与地方关系；中国民族区域自治制度运用了联邦制的某些因素，是在单一制的前提下有效地解决民族问题的一项制度创新；中国特别行政区制度既有别于国内其他地方制度，又不同于国外分权单一制和联邦制的地方制度，实现这一制度的区域既具备了地方区域的地位又享有联邦制成员国某些权力，这一制度是在单一制的前提下解决港澳回归祖国的又一制度创新。通过上述静态和动态特点的描述和剖析，论证了中国国家结构制度具有发展的适应性、功能的多样性、内容的兼容性特征，是“一”与“多”的统一、集权与自治的共存、稳定与动态的统一。从总体上看，我国实行的是具有中国特色的带有复合因素的单一制国家结构制度。

第七章是本文研究的落脚点。论文认为，中国特色的单一制国家结构制度，是符合中国国情的，行之有效的，我们不能放弃，应当坚持。但是，这一制度还有不完善的地方，需要改进和发展。我们应当本着国家统一和人民团结的宗旨，按照改革开放、与时俱进的时代精神去发展它。为此，笔者提出了以下对策和建议：必须澄清对中国带有复合因素的单一制国家结构制度的错误认识，走出中央对地方权力放——乱——收的恶

性循环；要维护中央权威，克服地方制度差异性引发的消极后果，处理好地方制度多样性与国家整合的关系；要科学合理地划分中央与地方的权限，克服中央权力过重的现象；要建立和完善有关制度和相应机制，使中央与地方关系走上法制化、规范化的轨道；要在西部开发中坚持和完善民族区域自治制度；要全面贯彻落实“一国两制”方针和香港澳门两个基本法，维护香港、澳门长期稳定和繁荣发展；按照“和平统一、一国两制”的基本方针，积极推进祖国统一。

关键词：单一制 联邦制 民族区域自治制度 特别行政区制度 国家结构制度

序

当代中国是世界上人口众多、疆域辽阔的大国，国情十分复杂。现在中央政府不仅要处理好与省级地方政府（除台湾省外，共 22 个）的关系，而且要处理好与自治区政府（共 5 个）、直辖市政府（共 4 个）和特别行政区政府（共 2 个）的关系。正如毛泽东所言，“处理好中央与地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”（《毛泽东选集》第 5 卷，第 276 页）。

中国的改革开放和现代化建设，有力地促进了中央政府与地方政府关系的发展，影响和改变了中央政府与地方政府关系的格局，由此引起了中国经济学界、政治学界、法律学界一些学者的关注和研究兴趣，并出版了一批研究成果。如 1991 年吉林大学出版社出版的《中央与地方关系研究》、1995 年牛津大学出版社出版的《中央——地方关系：中国制度转型中的一个轴心问题》、1997 年武汉大学出版社出版的《国家结构形式论》、1999 年中国民主法制出版社出版的《中央与地方关系——民族自治财政自治研究》。这些著作有的从经济角度、有的从宪政角度、有的从历史角度来研究中国中央政府与地方政府的关系，但从中国特色的角度来研究中国国家结构制度尚不多见，应当承认魏红英撰写的《宪政架构下的地方政府模式

研究》一书是近年来出版的同类书中的力作之一。下面我想粗略谈一下本书的几个特点：

第一，立意高远，方法科学。该书不是一般地探讨中国国有结构制度，而是将之作为民主政治制度的一个分支内容、作为中国特色社会主义的一个重要内容加以研究。它跳出了简单的中央与地方关系的传统视角，运用制度政治学理论、结构功能分析方法，将静态分析与动态分析、国内与国际比较分析相结合，在对国内有代表性的不同观点进行比较研究的基础上，对中国特色的国家结构制度问题进行了具体的、系统的分析和理论概括，揭示了中央政府与地方政府关系三种实践模式的中国特色，在一定意义上说，填补了我国学术界对中国国家结构制度研究的空白。

第二，内容简明，创新性强。该书对中国特色国家结构制度的理论基础和历史演进作了系统、独到的分析，阐述了马列主义、毛泽东思想、邓小平理论有关国家结构制度的思想及其相互间的承继关系，揭示了中国国家结构制度从古代方国联盟到自治单一制、从集权单一制到带复合因素单一制的发展轨迹。在上述分析基础上，对其中的“中国特色”作了总结性和规范性的探讨，提出了现今中国国家结构制度是带复合因素单一制，由三种实践模式构成，其中中央政府与省级地方政府关系实践模式是主体，具有内容兼容性、发展适应性和功能多样性等新见解，对发展和完善中国国家结构制度提出了具有针对性的对策建议。对本书的基本范畴，作者不拘泥于已有的传统解释，提出了许多有创意的见解。应当说，这些具有一定创新价值的研究成果是难能可贵的。

第三，结构合理，体系完整。作者根据逻辑与历史统一、

史与论结合、立足现实的思路，构建了中国国家结构制度的理论研究的完整体系，展现了中国国家结构制度的历史、现在与未来，依次分析了当今中国国家结构制度三种实践模式的不同内容和特色。

作为这样一本拓展政治学和宪法学研究领域的著作出版，其理论意义和现实意义是十分明显的。它将对改革开放和现代化建设背景下中国中央政府与地方政府关系的调整提供一定的理论支持和理论服务，对政治学科的发展、中国国家结构制度的深入研究发挥积极的促进作用。但应指出，如同其他任何著作一样，本书不可避免地存在这样或那样的缺陷和不足，希望作者今后对此课题进行跟踪研究，在再版时使其更加充实和完善。

徐育苗

2004年1月10日于华中师范大学

目 录

总序	(1)
序	(1)
导论	(1)
一 选题的说明	(1)
二 对分析概念的阐释	(10)
三 研究方法	(24)
四 主要框架	(26)
第一章 中国国家结构制度的理论基础	(29)
一 马克思、恩格斯关于单一共和国的设想	(29)
(一) 马克思、恩格斯的单一制主张	(29)
(二) 马克思、恩格斯联邦制的观点	(31)
(三) 马克思、恩格斯当时是否有联邦、邦联之分	(33)
(四) 如何看待马克思、恩格斯国家结构制度的思想	(35)
二 列宁的思想脉络：从反对联邦制到实践联邦制	(36)
(一) 列宁的思想主张及其变化	(37)
(二) 列宁思想主张变化的原因	(41)
(三) 列宁联邦制思想和实践的特点	(43)

三 孙中山国家结构制度思想·····	(50)
四 毛泽东国家结构制度的理论·····	(53)
(一) 毛泽东早期“湖南共和国”主张·····	(53)
(二) 建国后毛泽东的思想及贡献·····	(57)
五 邓小平对国家结构制度理论的贡献·····	(62)
(一) 邓小平一国两制思想是对国家结构 制度理论的贡献·····	(62)
(二) 邓小平与毛泽东中央地方关系思想和 实践的比较·····	(66)
六 江泽民国家结构制度的思想·····	(70)
第二章 中国国家结构制度的历史演进·····	(75)
一 中国古代国家结构制度发展轨迹·····	(75)
(一) 从方国联盟到地方自治单一制：奴隶社会 时期国家结构制度·····	(75)
1. 夏朝联盟共主制·····	(77)
2. 商周等级分封制·····	(78)
(二) 从地方自治单一制到集权单一制：封建社会 时期国家结构制度·····	(81)
1. 郡县制及其意义·····	(81)
2. 带有复合因素的单一制的萌芽和演变·····	(83)
3. 集权单一制形成路径分析·····	(86)
(三) 清末民初联邦制的探索·····	(89)
二 新中国国家结构制度的历史演进·····	(95)
(一) 中国共产党人早期对国家结构制度的探索·····	(95)
(二) 新中国选择单一制的原因·····	(103)
1. 地理因素·····	(104)