

公共治理创新丛书

地方政府治理

刘波 李娜 彭瑾 王力立 编著

清华大学出版社



公共治理创新丛书

地方政府治理

刘波 李娜 彭瑾 王力立 编著



清华大学出版社

内 容 简 介

本书针对当前地方政府治理的现实需求和公共管理专业研究生教育的教学需要,结合国内外相关研究成果,以专题的形式论述地方政府治理的重点和热点问题。全书共八个专题三十二章:专题一概述地方政府治理的基本知识和理论,专题二和专题三从西方国家行政改革进程及我国政府治理模式演进两个维度探寻地方政府治理的理论根源及发展脉络,专题四分析当前我国国家战略视域下的地方政府治理,专题五和专题六对地方政府法治化改革和地方政府治理改革分别进行分析,专题七和专题八对当前我国地方政府改革创新的治理模式——网络化治理和政府购买公共服务进行介绍,分析我国地方政府治理未来改革与发展的趋势。本书可供高等院校公共管理及相关专业硕士研究生、博士研究生和相关研究人员作为教材或参考书,也可供政府工作人员和社会组织相关人员参阅。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

地方政府治理/刘波等编著.--北京:清华大学出版社,2015

(公共治理创新丛书)

ISBN 978-7-302-39754-0

I. ①地… II. ①刘… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 071358 号



责任编辑:庄红权 洪 英

封面设计:常雪影

责任校对:赵丽敏

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm

印 张:17.25

字 数:417千字

版 次:2015年7月第1版

印 次:2015年7月第1次印刷

印 数:1~2000

定 价:39.00元

产品编号:045562-01

近二十多年来,公共管理领域发生了两大革命性运动:以提高效率、效益以及注重管理结果为导向的新公共管理运动和注重多元主体参与和合作的治理运动,各国地方政府在实践中都发挥了重要作用。聚焦我国的治理改革,党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,地方政府作为国家治理现代化战略重要的践行者,其治理发展是国家治理现代化的基础,也是服务型政府建设的重要环节。作者在长期为公共管理专业本科生、研究生和MPA讲授地方政府治理相关课程的过程中发现,国内现阶段面向本科生教学的地方政府治理的相关教材数量较多、内容丰富,而面向硕士、博士研究生教学与研究的地方政府治理的相关教材则较少,故本书着眼于研究生教学和科研需求,结合当下治理理念发展的理论背景与全面深化改革的实践背景,将当前国内外关于地方政府治理的研究成果与课题组多年的研究积累相结合,以专题形式对地方政府治理的重点和热点问题进行阐述,希望通过本书的出版,能够对公共管理及相关专业的硕士和博士研究生学习地方政府治理的相关理论有所裨益,同时期望本书可以成为研究生对地方政府治理相关专题进行深度研究的入门参考书目。

全书共八个专题三十二章。专题一概述地方政府治理的基本知识和理论,专题二和专题三从西方国家行政改革进程及我国政府治理模式演进两个维度探寻地方政府治理的理论根源及发展脉络,专题四分析当前我国国家战略视域下的地方政府治理,专题五和专题六分别对地方政府法治化改革和地方政府治理改革进行分析,专题七和专题八对当前我国地方政府治理未来改革与发展的趋势。各个专题在介绍基本内容的基础上,均设置了与专题内容相关的典型案例分析,旨在运用实践案例深化和拓展读者对地方政府治理的理解,最后以专题小结总结各个专题的核心内容。我们在各个专题还为读者提供了相应的参考文献与扩展阅读,以期帮助读者对感兴趣的专题知识进行进一步的深入学习。

本书得到国家软科学研究计划项目“网络治理:面向地方政府的理论研究”(2010GXS5D261)、国家社科基金重大招标项目“有序推进农民工市民化的问题与对策——基于可持续生计与公共服务均等化研究”(13&ZD044)、中央高校基本科研业务费专项资金项目“创新社会治理的理论和机制研究”(SKZ2014007)的共同资助,在此表示衷心感谢。

本书是课题组共同努力的成果,其中王力立执笔专题一,彭瑾执笔专题二、专题四和专题八,李娜执笔专题三、专题五和专题六,刘波执笔专题七,刘波还兼任编著工作的召集人和

协调人,李娜还负责全书的体例修改以及其他技术问题。同时还要感谢课题组中王彬、李巧意、郑爽、成媛、姚潇、龙彦召、杨阳等同学在资料收集和整合方面所做的工作。

在本书的写作过程中,作者已经在参考文献中标注出了所参考专家和学者的研究成果,在此对他们的贡献表示深深感谢。本书中也有可能引用了某些资料,但是由于作者的疏忽未能指出参考出处,或参考文献标注错误,在此表示万分歉意。

读者是最好的裁判,本书作为一种新的尝试,在许多方面尚需继续深入和完善,敬请读者批评斧正,以便我们再版时纠正错误,弥补不足。

编著者
2015年4月
西安交通大学

专题一 地方政府治理概述

1 地方政府及地方政府体系	2
1.1 地方政府	2
1.2 地方政府体系	7
2 地方政府的产生及演进	9
2.1 地方政府的产生及演变过程	9
2.2 中国地方政府的产生及演变过程	11
3 地方政府权力及结构	14
3.1 地方政府权力概述	14
3.2 地方政府结构概述	17
4 地方政府职能及关系	19
4.1 地方政府职能概述	19
4.2 地方政府关系概述	22
4.3 中国地方政府的职能	25
4.4 中国地方政府的关系	28
5 地方政府治理	30
5.1 地方政府治理概述	30
5.2 基于治理理论的地方政府改革	32
专题案例	34
专题小结	40
参考文献	40
扩展阅读	40

专题二 西方国家地方政府治理

1 英国地方政府治理	42
1.1 英国地方政府结构的调整	42
1.2 英国地方政府职能的转变	45
1.3 英国地方政府关系	47
2 德国地方政府治理	51
2.1 德国地方政府结构与区划改革	51
2.2 德国地方民主制度和市民社会的发展	52
2.3 德国民选议会和直选市长相结合的二元制模式	54
2.4 德国地方政府职能的转变	56
2.5 德国地方政府的行政改革	57
3 美国地方政府治理	61
3.1 为争取地方自治进行的斗争	61
3.2 美国 20 世纪的地方政府改革	62
3.3 美国地方政府职能的转变	65
4 北欧国家地方政府治理	68
4.1 北欧国家地方政府治理的改革	68
4.2 北欧国家中央和地方政府的关系	71
5 西方国家地方政府治理变革对我国的启示	74
5.1 西方国家地方政府治理变革的启示	74
5.2 我国地方政府治理改革的路径	75
专题案例	76
专题小结	78
参考文献	78
扩展阅读	78

专题三 政府治理模式演进规律

1 政府治理模式演进过程	81
1.1 西方国家政府模式演进过程	81
1.2 中国政府模式演进过程	84

2 政府模式演进过程的内在规律	88
2.1 政府治理模式演进是一个政府逐渐放权的过程	89
2.2 政府治理模式演进是一个政府职能的公共性逐渐回归的过程	90
2.3 政府治理模式的变革与行政生态环境变迁密切相关	90
2.4 政府治理模式演进具有滞后性	91
2.5 政府治理模式演进是一个试错和渐进调适的过程	92
3 中国政府治理未来的路径选择	93
3.1 认清政府治理模式发展规律的同时重视中国国情	93
3.2 强调网络化治理的理论与改革实践相结合	94
3.3 推进治理主体多元化和治理体系现代化	94
3.4 完善地方政府网络化治理的制度环境	96
专题案例	97
专题小结	100
参考文献	100
扩展阅读	101

专题四 国家战略视域下的地方政府治理

1 全面深化改革与地方政府治理	105
1.1 全面深化改革的重大意义	105
1.2 全面深化改革的主要内容	106
1.3 地方政府治理是全面深化改革成功的关键	109
1.4 全面深化改革在地方政府层面的推进路径	111
2 科学发展观与地方政府治理	113
2.1 科学发展观的基本范畴	113
2.2 科学发展观与地方政府	115
2.3 地方政府治理是践行科学发展观的有效途径	117
3 社会主义和谐社会构建与地方政府治理	120
3.1 社会主义和谐社会构建的基本范畴	120
3.2 和谐社会构建与地方政府	122
3.3 地方政府治理是实现和谐社会构建的可行途径	123
4 创新社会治理与地方政府治理	126
4.1 行政体制改革	127

4.2 公民社会培育·····	128
4.3 创新社会治理体制与地方政府治理·····	131
4.4 实施治理是地方政府创新社会治理的重要途径·····	133
专题案例·····	135
专题小结·····	138
参考文献·····	138
扩展阅读·····	139

专题五 法治视域下的地方政府治理

1 地方政府权力法制化·····	142
1.1 地方政府权力法制化的意义·····	142
1.2 地方政府权力法制化的运行机制·····	143
1.3 地方政府权力法制化的实现路径·····	144
2 地方政府合作法制化·····	146
2.1 地方政府合作概况·····	146
2.2 地方政府合作的法制观察·····	147
2.3 我国地方政府合作存在的问题·····	148
2.4 地方政府合作法制化的实现路径·····	150
3 地方政府职能法制化·····	153
3.1 地方政府职能法制化的意义·····	153
3.2 地方政府职能的法律分析·····	153
3.3 地方政府职能法制化的作用·····	154
3.4 地方政府职能法制化的要求·····	155
4 地方政府信息公开法制化·····	156
4.1 政府信息公开法制化的内涵·····	156
4.2 地方政府信息公开法制化存在的问题·····	157
4.3 地方政府信息公开法制化的实现路径·····	158
5 法治政府建设：从法制化走向法治化·····	162
5.1 法治政府的基本特征·····	162
5.2 建设法治政府的实施路径·····	163
专题案例·····	164
专题小结·····	166

参考文献	166
扩展阅读	166

专题六 当代中国政府体制结构下的地方政府治理

1 当代中国地方政府的结构	168
1.1 中国地方政府的层级结构	168
1.2 中国地方政府的治理结构	170
2 当代中国政府体制下的地方政府治理	177
2.1 中国城市政府治理	177
2.2 中国县级政府治理	182
2.3 中国乡镇政府治理	186
3 推进中国政府体制改革的路径	190
3.1 区域经济一体化与地方政府改革	190
3.2 “大部制”与地方政府结构重组	191
3.3 省直管县与地方政府扁平化	192
专题案例	193
专题小结	197
参考文献	197
扩展阅读	197

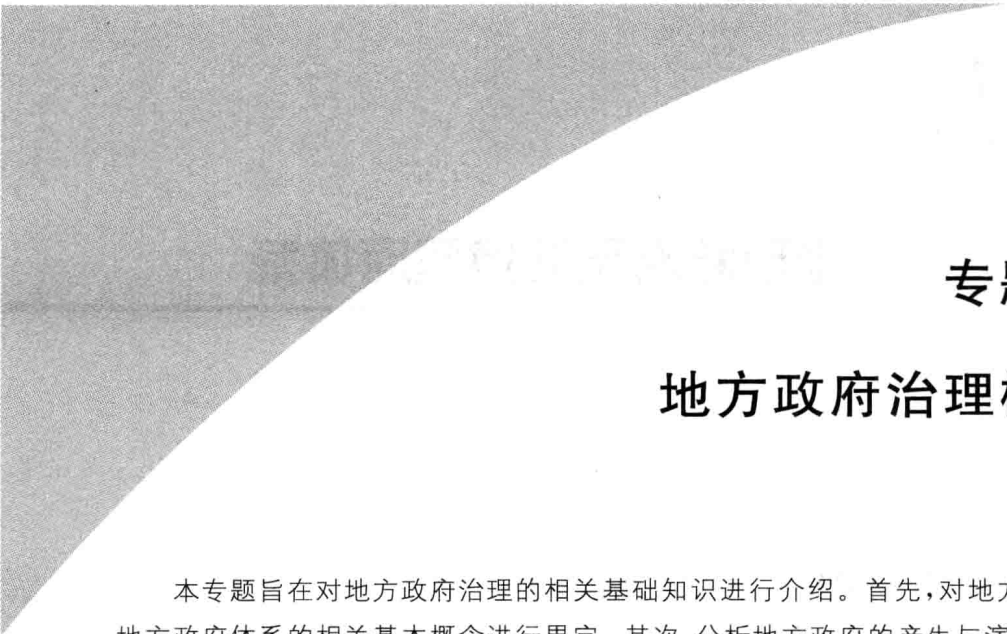
专题七 地方政府网络化治理

1 地方政府网络化治理的内涵与理论基础	200
1.1 网络化治理的内涵	200
1.2 地方政府网络化治理的内涵	201
1.3 地方政府网络化治理的理论基础	201
2 地方政府网络化治理的主要内容	203
2.1 地方政府网络化治理的静态分析	203
2.2 地方政府网络化治理的动态分析	209
3 地方政府网络化治理的研究范式	215
3.1 对问题的认识	215
3.2 研究视角的引入	216

3.3 地方政府网络化治理的分析范式	218
4 地方政府网络化治理中国化	224
4.1 中国主流的地方政府治理模式及其比较	224
4.2 地方政府网络化治理的中国化问题	229
专题案例	233
专题小结	237
参考文献	237
扩展阅读	237

专题八 公共服务市场化与地方政府购买公共服务

1 公共服务市场化与地方政府治理	240
1.1 治理视野下的公共服务市场化	240
1.2 公私伙伴相互依赖关系	240
1.3 网络主体责任	241
1.4 政府治理能力	242
1.5 不确定因素	242
2 公共服务市场化的理论分析	243
2.1 公共服务市场化的理论依据	243
2.2 公共服务市场化相关概念辨析	245
2.3 公共服务引入市场机制的方式	249
3 政府购买公共服务中的合同外包	252
3.1 公共服务合同外包的决策	252
3.2 公共服务合同外包的服务商选择	255
3.3 公共服务合同外包的合同签订	256
3.4 公共服务合同外包的合作管理	259
3.5 公共服务合同外包的绩效考核	260
3.6 进一步研究内容	261
专题案例	262
专题小结	264
参考文献	264
扩展阅读	264



专题一

地方政府治理概述

本专题旨在对地方政府治理的相关基础知识进行介绍。首先,对地方政府及地方政府体系的相关基本概念进行界定;其次,分析地方政府的产生与演变过程,并重点介绍中国地方政府的产生与演变;再次,梳理地方政府的权力设置以及在权力设置基础上的结构特征;然后,介绍地方政府的职能设置,分析地方政府在发挥各项职能时与其他主体所形成的关系;最后,对地方政府治理的基本内容进行简要介绍,为读者更好地理解其他专题奠定基础。



地方政府及地方政府体系

1.1 地方政府

1.1.1 地方政府的内涵

地方政府是政治学中的一个重要范畴,是国家机器中必不可少的组成部分。“地方政府”中,“地方”既指权力管辖的空间,又指权力管辖事务的性质;“政府”广义指一切国家机关构成的整个政权,狭义指承担公共事务管理职责的行政机关。《世界百科全书》认为:“地方政府指一个国家统治或管理的各色各样的分支机构,与最高政府相区分,功能主要是管理和司法,而且它主要由教区或市政区组成。”《美国百科全书》认为:“地方政府在单一制国家,是中央政府的分支机构;在联邦制政府,是成员政府的分支机构。”而《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一种政治机构,经过长期的历史发展,在一国政治机构中处于隶属地位,具有地方参与权、税收权和诸多责任。”综上所述,地方政府的定义主要包括以下五个方面:管辖区域的范围、权力的来源、管辖事务的性质、政府层级的划分和中央政府的对应参照物。

中国地方政府在法律意义上讲,既代表地区利益,又是国家主权在一个地区的具体体现,体现了国家的意志,因此必须对中央政府负责。中国实行单一制国家结构形式,所以与中央政府相对的所有层级的政府都被称为“地方政府”。

1.1.2 地方政府的类型

因研究需要和目的的不同,地方政府的类型具有不同的划分方法。本书从地方政府的制度设计、设置目的和行政层级等角度对地方政府的类型进行划分。

1) 按制度设计划分的地方政府

(1) 行政体地方政府

行政体地方政府是由中央政府或上级政府任命产生的地方政府。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的下级机构的行政机关。行政体地方政府实质上是一个治理国家部分地域的地方行政机关。其优点

主要体现在：全国拥有一个整齐划一的行政制度，有利于国家的统一和政治统治；政令由中央统一发出，以同一方式施行于全国，治理目标更容易实现，行政效率更容易保证；中央能从整体出发来制定国家的政策和计划，能有力地克服地方主义，使全国较为均衡地发展。

(2) 自治体地方政府

自治体地方政府是由当地居民依法选举产生的地方政府。其优点主要在于：能广泛地吸收当地居民参与当地地方事务的管理，从而增进地方的政治民主，能有效地监督政府行为；能更好地发挥地方的积极性，从实际出发，因地因时因事制宜地办好本地的各项事务，从而提高政府的工作效率。

(3) 混合体地方政府

混合体地方政府是由社会主义国家创建的兼具行政体、自治体两类政府特点的新型地方政府。其主要优点在于：既有政治上的分权，又有行政上的集权。一方面，国家承认地域居民对当地事务拥有的权力，由当地居民选举产生的政府进行治理，以此推进政治民主在地方的发展；另一方面，国家通过在各级行政机关之间建立起上下隶属的领导关系，保证了全国行政的基本统一，使行政效率得以提高，从而加强了国家统一和政治稳定。更重要的是，该体制能够使国家的整体利益和地域的局部利益得以协调发展，有利于中央和地方积极性的发挥。

2) 按设置目的划分的地方政府

(1) 一般地域型政府

一般地域型政府通常又称为一般地方政府，是指在国家基于按地域进行管理的一般需要而设置的地方政府。它的基本特征有以下三个方面：第一，由于地域治理需要而设置的地方政府，不存在其他特定的要求，如关于人口数量或经济发展程度的要求等；第二，所辖的地域范围，通常都包含城市地区和乡村地区，即便出现为城市地区专设的地方政府后，除部分基层地方政府外，其他地方政府和大多数高层地方政府仍然是兼辖城乡的地域性政府；第三，无论从历史发展看，或是从现实地方政府在各国设置的情况看，一般地域型地方政府在地方政府总数中都占绝对多数，居于主导地位。

(2) 城市政府

城市政府是基于城市地区管理的复杂性和重要性，在城市地区专门设置的一种地方政府。国家设置城市政府的目的在于通过对城市进行专门管理，加强对在国家政治生活中地位日益重要的城市的政治统治。城市是非农业居民的聚集地，居民生活高度社会化。城市的社会、经济、文化水平远比乡村高，产生了一系列乡村地区没有的或不突出的社会问题和特殊需要，如消防、公共交通、社会救济等。如果缺乏一个为满足这些需要而设置的政府，就有可能导致严重的混乱与不安，进而危及国家政治统治。一般城市政府对所在城市承担着直接的管理与服务职能。在一些大的、特大的城市，由于人口过多，有些国家采用分区管理体制，划分的区域通常称为直辖市。

(3) 民族区域型地方政府

民族区域型地方政府是多民族国家为了解决少数民族问题在少数民族聚居地区建立的特殊的地方政府。目的是希望通过这类地方政府的活动有效地落实国家的民族政策，维护少数民族的权益，促进少数民族的发展，从而增进民族团结，保持社会稳定和国家统一。因而这类地方政府的活动是在实现一般性地域治理职责的基础上，通过政府的有效活动来落

实国家的民族政策。

依据民族区域型政府拥有和实现自主权限的情况,可进一步分为民族共和国、民族区域自治政府、保留地和自治特区等。如意大利的特伦蒂诺-上阿迪杰、瓦莱达奥斯塔等五个自治特区就属于这类政府。这五个自治特区执行特殊法律,享有一定的立法权和行政自治权。

(4) 特殊型地方政府

特殊型地方政府是指除民族区域型和城市型地方政府以外的特殊性地方政府。它包括两种类型:第一类是直接基于维护政治统治的需要而设置的特殊型地方政府,第二类是直接基于行政管理的需要而专门设置的特殊型地方政府。这两种特殊型地方政府所在的行政区划单位,在设置时既不考虑居民人口数量,也不考虑居民的民族构成,而是着眼于其未来所应发挥的职责和功能。例如,为解决某种政治矛盾,或者为管理和开发某种资源,或推行某项政策试验等。

3) 按行政层级划分的地方政府

(1) 高层地方政府

高层地方政府是指在国家结构体系中位居于中央政府之下,由中央政府直接领导和控制的政府。国家设置高层地方政府,主要是从政治需要出发,因此高层地方政府具有极强的政治性。有些国家为维护政治稳定、国家统一和领土完整,常将这类地方政府单位逐一列举,写入宪法,使这类地方政府建制的任何变动,都成为一种需要修改宪法的重大政治举措。高层地方政府在具体设置时,除政治因素外,还受到管理幅度的影响。超越一定限度,中央政府就难以进行有效控制,就不得不采取补救措施:或设置中央政府的代表(或派出)机关分地域进行监控指挥,或增设一级新的能直接监控的更高层级的地方政府。此外,一国高层地方政府的设置往往还受该国历史传统的影响,通常都会沿袭原有的历史惯例,只有出于特殊的政治考虑,才会重新全面设置高层地方政府。

(2) 基层地方政府

基层地方政府处于地方政府层级结构最低层,是直接面向辖区居民承担管理与服务职责的政府,是国家政治的基础。它所承担的职责具有如下特点:种类不多,但大都同居民日常生活密切相关,具有社会公共管理的特性。这一特点在实行地方自治的国家表现得尤为明显。

基层地方政府同居民关系密切且具有重要的政治作用,各国在具体设置基层地方政府时,大都考虑到两方面的要求:第一,能否确保当地居民广泛地参与地方事务的管理;第二,能否确保地方政府充分履行其职责,发挥其职能。辖区规模是否适度是设置基层地方政府首先需要考虑的因素,因为辖区规模过大或过小都会直接影响基层地方政府职能的发挥。

(3) 中层地方政府

中层地方政府介于高层地方政府和基层地方政府之间。影响中层地方政府设置的因素大致如下:国土面积的大小、人口数量的多少、基层地方政府的数量、有效管理的幅度、国家的结构形式、历史传统等。这些因素的综合作用决定了一个国家设置中层地方政府的数量与级数。尤其是人口数量,对地方层级数量有重要的影响,因为地方政府管辖的各项社会事务,是由人的活动产生的,这必然会影响基层地方政府单位的设置数量。大国基层地方政府的数量显然要多于小国。当基层地方单位达到一定数量,高层地方政府难以直接监控时,就会出现增设中间层级政府的需要。同理,一些人口众多、面积巨大的国家,则会出现两个层

级的中层地方政府。在有长期中央集权传统的国家中,历史因素也常常会对中层地方政府的设立起到重要作用。

1.1.3 地方政府的特征

1) 角色的双重性

地方政府是中央政府在地方治理中的代理机构,也是地方经济建设和社会发展的领导主体,因此,其扮演着双重角色。一方面,作为代理机构,地方政府依所辖权力,以地方公共利益为目的,对国家权力机关制定的法律、决策和上级地方政府乃至中央政府制定的决策、政令、文件负责执行实施。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第105条规定:“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。”从地方政府权力的来源看,地方政府权力最终来源于国家权力机关,地方政府对同级人大负责,是当地人民意志的执行机关;从地方政府角色来看,地方各级政府的职责主要是执行中央政府和其上级政府的政令、决策以及权力机关制定的法律。另一方面,作为领导主体,地方政府对其所辖行政区域内的行政事务进行管理、领导与指导,管理地方事务,协调区域经济发展秩序,以保证地方经济和社会的有序发展。总之,地方政府既有程度不同的服从性,又具有相对的独立性,一般都扮演着执行与被执行、领导与被领导、调控与被调控、指导与被指导的双重角色。

2) 治理的局部性

地方政府治理的局部性表现在两个方面:第一,治理权力受到地域范围的限制;第二,治理权力所涉及事务的局部性。

首先,地方政府是治理国家部分地域的政府。这是地方政府存在的根本原因。虽然地方政府层级的级次在世界各国各有差异,但中央政府要实现对全国较好地治理和控制,就必须借助地方政府。通过设置地方政府,将全国划分为若干治理的分支地域,每个地方政府在享有本地域内治理权力的同时也担负着相应的责任。其次,治理权力所涉及的事务是局部的。地方政府所管辖的事务仅是国家全部事务中的一部分。地方政府只管理本行政区域的公共事务,如地区教育、文化、体育事业等,不涉及与国家利益相关的公共事务。另外,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的政府专门机构,即地方政府所辖区域的部分事务不由地方政府管辖,其管理的事务是局部的。

3) 权力的非主权性

地方政府由中央政府依法设置,其权力来源于中央政府的授予。在单一制国家,国家主权由中央政府行使,地方政府只享有中央政府授予的权力,遵循“法不授予皆禁止”的原则。在联邦制国家里,联邦政府和联邦成员政府依联邦宪法划定的权限范围,各自行使国家主权,联邦成员政府的地方政府不行使国家主权。

中国是单一制国家,地方政府的权利是由中央政府设置的,中央政府拥有最高和最终决定权。《宪法》第62条规定:“全国人民代表大会批准省、自治区、直辖市的建置,决定特别行政区的设立及其制度。”《宪法》第89条规定:“国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分,批准省、自治区、直辖市的区域划分,批准自治州、县、自治县、市的建置和区域划分。”即中央政府不仅对地方政府的建置有最终决定权,还对中央各部委以及各级地方政府的职权划分有最高和最

终决定权,这说明地方政府的权力是由中央政府决定的,具有非主权性。

需要注意的是,地方自治权不具有主权性质。自治地方政府根据中央政府的专门授权实施对地方事务比较自主的管理,但这并不说明自治地方政府对区域内的事务具有最终决定权。

4) 职能的差异性

政府的基本职能有两项:一是政治统治,二是社会治理。但不同层级的政府其基本职能的履行各有侧重。层级越高的政府,越重视政治统治职能;层级越低的政府,则越重视社会治理和公共服务职能。总体来说,中央政府统一领导全国各级地方政府,主要职能在于维护国家统一和政治稳定,宏观调控国民经济,规划经济社会发展目标和制定大政方针等。地方政府则侧重于在中央政府的领导下对地方事务的管理和服务,当然,地方政府系统内也有层级的差别。层级越高,地区内宏观调控能力越强;层级越低,面向基层公众服务的任务就越重。

1.1.4 地方政府的作用

从地方政府产生的角度来看,除少数“袖珍”国家(如马尔代夫共和国等)和城市国家(如新加坡等),大多数国家都设有地方政府,因为一国的中央政府大多无法完成全部国家事务的治理。一些幅员辽阔、人口众多的大国,如中国、俄罗斯等,还存在多个层级的地方政府。因此,设置地方政府的最大理由,是地方政府具有中央政府所不可替代的发展地方经济和治理政治事务的功能。

1) 地方政府在经济发展方面的作用

地方政府通过不断调控地方经济的手段促使地方经济快速发展,具体表现在以下几点。

(1) 地方政府作为带动其地区发展的代表,本着“发展地方经济,造福一方百姓”的信念,因地制宜地、有针对性地发展地方经济,能够结合当地实情对本地的经济资源进行合理的配置,从而有效地吸收地方市场资本,对地方的优势产业着重进行发展。

(2) 地方政府会通过与其他地方政府进行经济发展互补、资源互用、地域共同开发达到互利双赢的目的。这样不仅能促进地区间资源的合理配置,也能促进地区间的经济发展。

(3) 地方政府能够大力开发地方资本市场,不断招商引资,扩大地方企业规模;不断开发新的经济项目,使得地方经济向多元化发展。

2) 地方政府在政治发展方面的作用

政治发展的内容包括:民族国家的构建、民主政治体制的确立、国家能力与政府能力的增强以及国家和社会之间的良性互动。在民族国家构建的过程中,地方原有的政治共同体或被以国家主权为名义的强大中央吸纳,或被强力拉进国家体系中。国家权力体系通过层级严密、管理严格、运转理性的官僚制渗透到国家的各个地区,从而把地方政府整合到国家体系中来。在民主体系建立的过程中,地方政治的民主化程度是整个民主体系发展的重要指标之一。地方政府对民主体系的参与,是民主制度得以运转的重要基石。

中国特殊的政治结构和高度集中的权力运转方式,决定了国家财政的汲取、社会经济的调控、政权合法性资源的增加以及国家政权的维护都离不开地方政府的积极参与。同时,地方政府是国家和社会之间良性互动的重要能量交换纽带。在一个成熟的政治体制中,国家和社会之间应呈现出相当程度的良性互动,并在互动中保持一个合理的边界。