

陈小京 伏宁 黄福高 著



中国地方政府 体制结构

中国广播电视出版社
CHINA RADIO & TELEVISION PRESS

中国地方政府体制结构

陈小京 伏 宁 黄福高 著

中国广播电视出版社

62E3010

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府体制结构/陈小京,伏宁,黄福高著. - 北京:
中国广播电视出版社, 2001.1
ISBN 7-5043-3556-8

I. 中… II. ①陈… ②伏… ③黄… III. 地方政府-体制-
结构-研究-中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 72674 号

中国地方政府体制结构

作者:	陈小京 伏宁 黄福高
责任编辑:	李恩泉
装帧设计:	李燕平
责任校对:	张哲
监印:	张杰
出版发行:	中国广播电视出版社
电话:	66093580 66093583
社址:	北京复外大街2号 (邮政编码 100866)
经销:	全国各地新华书店
印刷:	地矿部保定地质工程勘察院美术胶印厂
开本:	850×1168毫米 1/32
字数:	180(千)字
印张:	8.125
版次:	2001年1月第1版 2001年1月第1次印刷
书号:	ISBN 7-5043-3556-8/D·343
定价:	15.00元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

序

改革开放以来，中国发生了翻天覆地的变化，确立了邓小平理论的指导地位，确立了建立社会主义市场经济和建立社会主义民主政治的改革目标，进入了一个既充满希望和机遇，又面临巨大挑战的新时期。中国共产党第十五次代表大会之后，随着中国以转变政府职能为核心的各级政府机构改革的全面展开，作为地方政府机构改革基础条件的地方政府体制结构是否也需要改革和调整，其发展趋势将会怎样，这是放在我们面前的一个重要的现实问题。对于这一问题的回答，只能是通过历史和对现实的考察，特别是对中华人民共和国成立以来的发展演变的考察，在充分认识中国地方政府体制结构发展轨迹的基础上，结合当前面临的问题，才有可能作出较为正确的判断。正确认识新的历史时期中国地方政府体制结构的改革及其发展趋势，将能为当前和未来与之相关的各项改革措施提供所需的理论分析，也能为实际工作部门在解决某些具体问题时提供可资借鉴的思路、启示，从而制定恰当的改革方案。

从科学研究的目来说，探讨研究对象的基本规律是其根本宗旨。近些年来，以地方政府机构改革为背景，探索中国地方政府体制发展演变的著作、文章为数不少，但深入到地方政府体制某一部分的专题研究，目前国内尚无专门的著述。展读这三位中

11-66/11

青年人撰写的《中国地方政府体制结构》一书，则感到选题新颖、取材精审、深入浅出，确有独到之见。作者从国家结构与地方政府体制结构相互关系这一全新的视角入手，运用政治学、行政学的理论来分析中国地方政府体制结构的演变过程，探索其中的规律，从而提出改革的原则与思路，无疑在研究视角和研究方法上是一种开拓和创新。

历史是现实和未来的一面镜子。在中国地方政府体制结构研究时，是不能忘记和忽略历史上的经验和教训的。特别是不应忘记和忽略那些使我们曾经付出沉重代价的经验和教训。我们应该采取一种“向前看”的态度来对待历史经验和教训。对此，作者在力图揭示在单一制国家结构形式下，中国地方政府体制结构演进过程的本质特征时，注重的主要是现实问题，即在社会主义的中国如何建构科学、合理的地方政府体制结构问题。这些问题突出的就是读者将在本书中所看到的：“新中国为什么要选择单一制的国家结构形式”、“地方政府体制结构演变的特点及其值得注意的现象”、“地方政府体制结构改革实践中的主要矛盾”等。这些问题的中心，是要阐述在中国民主政治的发展过程中，在社会主义计划经济向社会主义市场经济转变的过程中，如何实现从传统的结构模式向现代的结构模式的转变。当然，“向前看”的态度不仅着眼于现实，也应着眼于未来。因此，作者在分析地方政府体制结构演变过程及其特点的基础上，进一步探讨了地方政府体制结构改革的基本途径，提出把地方政府体制结构改革，同建设社会主义市场经济与民主政治的目标密切配合，从方域治国上合理配置国家权力，找到一条适合中国国情的、更加科学合理的改革路子。

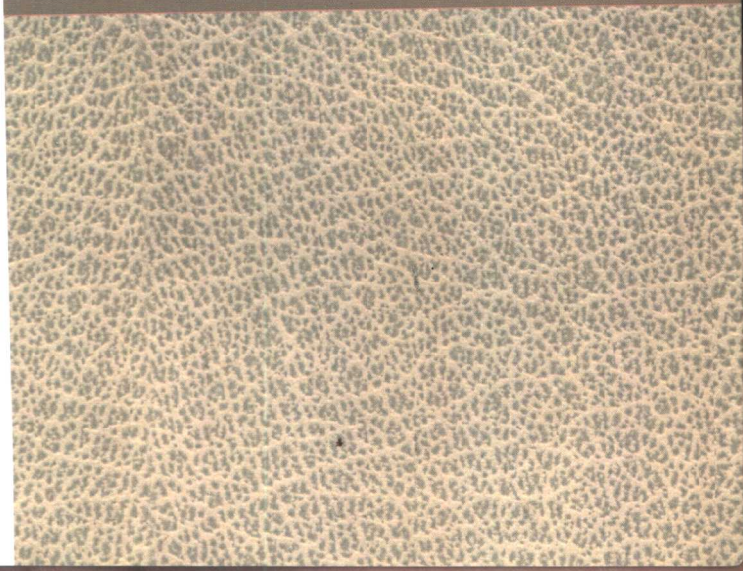
可以预期的是，随着在中国社会主义市场经济的建立和社会主义民主政治的发展，地方政府体制结构的改革实践中还会出现

一系列新的问题，有待人们去探索和揭示。这些新的认识成果不仅将补充和丰富已有的对于国家结构和地方政府体制结构认识体系，而且还将修正过去的认识中不当的、不足的、甚至是不对的理论观点，从而推动地方政府体制研究的不断进步和更新。

钱其智

(中央机构编制委员会办公室原主任会议成员、
人事司司长、中国机构杂志社社长)

责任编辑 李恩泉
封面设计 李燕平



目 录

第一章 地方政府体制结构的理论分析	(1)
第一节 国家结构与地方政府体制结构	(1)
一、国家与国家结构	(1)
二、地方政府与地方政府体制结构	(8)
三、地方政府体制结构的组合方式	(14)
四、地方政府体制结构的主要特征	(17)
第二节 地方政府体制的层级结构	(20)
一、层级的形成	(20)
二、层级的划分	(22)
三、不同层级的特点与功能	(24)
第三节 地方政府体制的类型结构	(27)
一、类型的形成	(27)
二、类型的划分	(29)
三、不同类型的特点与功能	(33)
第二章 中国早期国家的结构与地方政府的萌芽	(36)
第一节 早期国家的结构	(36)
一、早期国家的形成	(36)

二、从方国到封国	(39)
三、封国采邑制	(42)
四、早期国家结构的特点及其对后世的影响	(43)
第二节 地方政府的萌芽	(46)
一、县的出现	(47)
二、郡的设置	(49)
三、郡县关系的变化	(51)
第三章 中国古代地方政府体制结构	(53)
第一节 古代中央集权单一制国家结构形式的创立	(53)
一、中央集权单一制的形成	(53)
二、中央集权单一制的推行	(55)
三、中央集权单一制的特点	(58)
第二节 古代地方政府体制层级结构的演变	(61)
一、层级结构演变的概述	(61)
二、实二级型为何要转变为实三级型	(62)
三、实二级型再次走向实三级型的循环	(66)
第三节 古代地方政府体制类型结构的演变	(76)
一、类型结构演变的概述	(76)
二、民族区域型地方政府的主要形式	(78)
三、特殊型地方政府的主要形式	(85)
第四节 古代地方政府体制结构演变的特点	(92)
一、渐进性演变是地方政府体制结构发展变化的 总趋势	(92)

二、政治需要是地方政府体制结构发展变化的主导因素	(94)
三、层级结构经历了由二级制经准三级制再到三级制的演进过程	(95)
四、类型结构的划分经历了由简单趋向复杂	(97)
第四章 中国现代地方政府体制结构	(99)
第一节 现代中国的国家结构形式	(99)
一、“单一制”与“联邦制”的论战	(99)
二、中央与地方统一与分裂、集权与分治的并存	(104)
第二节 层级结构出现的变化	(110)
一、二级制与三级制的徘徊	(110)
二、省县间形成了独特的准层次	(113)
三、设置乡镇为基层地方政府	(116)
第三节 类型结构出现的变化	(119)
一、主导类型中形成了城乡分治的新格局	(119)
二、增加省县建制地方政府的数量	(127)
三、以特殊型地方政府作为一般类型的必要补充	(128)
第五章 当代中国地方政府体制结构	(133)
第一节 当代中国的国家结构形式	(133)
一、新中国为什么要选择单一制的国家结构形式	(133)
二、民主集中的单一制	(139)

三、对单一制国家结构形式的新创造·····	(142)
第二节 当代中国地方政府体制层级结构的演变	
·····	(147)
一、层级结构的发展演变·····	(147)
二、层级结构演变特点的分析·····	(158)
三、值得注意的现象·····	(164)
第三节 当代中国地方政府体制类型结构的演变	
·····	(178)
一、类型结构的发展演变·····	(178)
二、类型结构演变特点的分析·····	(201)
三、值得注意的现象·····	(208)

第六章 当代中国地方政府体制结构改革的

展望·····	(218)
第一节 改革的不可逆趋势·····	(218)
第二节 改革实践中的主要矛盾·····	(222)
一、历史传统与现实改革的矛盾·····	(222)
二、法律规定与实际状况的矛盾·····	(223)
三、行政区域与经济区域的矛盾·····	(225)
第三节 改革的基本原则·····	(227)
一、发展社会主义民主政治的原则·····	(228)
二、方便国家行政管理的原则·····	(229)
三、突出为社会经济服务的原则·····	(229)
四、加强各民族团结的原则·····	(230)
五、强调因地制宜的原则·····	(231)
第四节 改革的基本途径·····	(232)
一、尊重历史，慎重改革·····	(232)

二、坚持改革稳定进行·····	(234)
三、逐步走向法制化的轨道·····	(235)
附录：台湾地区的地方政府体制结构·····	(236)
一、历史沿革·····	(237)
二、现状分析·····	(240)
三、独特的县辖市·····	(242)

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统一的形式，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

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