



近现代地方政府比较

薄贵利 著

政治体制改革研究丛书

光明日报出版社

近现代地方政府比较

薄贵利 著

责任编辑 王志刚

光明日报出版社

近现代地方政府比较

薄贵利 著

光明日报出版社出版

新华书店总店北京发行所发行

北京通县振兴印刷厂印刷

开本850×1168毫米1/32 7.25印张 188千字

1988年5月北京第1版 1988年5月北京第1次印刷

印数0001—5,600册

书号: ISBN7-80014-149-7/D·0013

定价: 2.50元

前 言

一、地方政府研究的现状

地方政府这门学科的研究在我国已经中断多年。新中国成立以后，由于极“左”思潮的影响，政治学、社会学等学科被视为资产阶级的伪科学，一度成为批判的靶子。从此，政治学、社会学成了禁区，无人敢于公开涉足。皮之不存，毛将焉附？地方政府作为政治学的一个分支学科，其命运如何是可想而知的。党的十一届三中全会以后，“左”的思想开始得到纠正，政治学作为社会科学的基础学科也开始在我国复兴。随着政治学研究的逐步深入，地方制度、地方政府等学科引起了领导机关的重视和学者们的关注。但到目前为止，我国还没有一部系统研究地方政府的专门著作，即使是这方面的研究论文，也屈指可数。因此，可以说，地方政府在我国社会科学的研究中还是一块尚待开垦的处女地。

在国外，对地方政府的研究已有多年的历史。早在1851年，英国的法学家史密斯（Joshua Foulmin Smith）就曾写过《地方自治与中央集权》（Local Self—Government and Centralisation）一书。以后，欧美国家研究地方政府的著作纷纷涌现，其数量颇为可观。概括起来，这方面的著作可大致分为两大类。一类是专门研究某一国家的地方政府，如蔡普曼所著《法国地方政府概论》（Brian Chapman, Introduction to French Local Government），郝乐威著《美国州政府与地方政府》。另一类是对地方政府进行比较研究，如英国的赫理斯所著的《比较地方政府》（G. Montagu Harris, Comparative Local Government）。此外，还有研究某一区域的地方政府，如美国的安德生所著《欧洲地方政府》（William Anderson, Local Gover-

ment in Europe)。因此，我国在地方政府研究中，除了要做大量的实际调查以外，有必要借鉴一些国外的研究成果。

二、地方政府比较研究的范围

目前，世界上有近150个国家。对这些国家的地方政府都进行深入的研究，既不可能，也无必要。科学研究要求我们对一些具有代表性的国家的地方政府进行分析、比较。因此，我们选取了英、法、美、苏四国的地方政府，作为我们比较研究的对象。

之所以选择这四个国家的地方政府，是因为它们都各自代表了一种典型的模式，并对其他一些国家的地方政府产生了重大影响。例如，澳大利亚、加拿大、新西兰和南非共和国的地方政府所实行的就是英国地方政府模式的各种变体；在日本、墨西哥和许多非洲国家，以及部分西欧、中东、南美国家，都可以看到法国模式的地方政府；包括中国在内的许多社会主义国家，其地方政府基本上采用的是苏联地方政府的模式。

分析为了认识，比较为了借鉴。本书在比较研究外国地方政府典型模式的基础上，对我国地方政府体制也进行了比较深入的研究，以便适应我国社会主义现代化建设的需要，推动和促进我国地方政府的改革。

三、地方政府比较研究的意义和方法

党的十一届三中全会以来，我国制定了两项重大国策，这就是改革和开放。对内改革，对外开放，是大势之所趋，人心之所向，是中国希望之所在。几年来，我国经济体制改革已经取得了显著成绩和突破性进展。随着经济体制改革的深入，行政管理体制和政治体制的改革已经提到了重要的议事日程。

地方政府，是国家行政管理体制的重要组成部分。比较研究各国地方政府，对于改革我国的行政管理体制，特别是地方行政管理体制，具有重要的意义。

1.通过比较研究,探讨地方政府的基本理论,必将推动我国地方政府的研究工作。

2.通过比较研究。总结各国地方政府建设中的经验教训,能够为我国地方行政管理体制的改革提供有益的借鉴。

3.对各国地方政府进行比较,可以使我国各级行政管理人员开阔视野,增长知识,这对于提高行政管理干部的素质和工作效能大有裨益。

对地方政府进行比较研究,主要运用下列一些方法:

第一,比较方法。比较方法已经广泛地运用于社会科学的研究当中。如比较法学、比较文学、比较文化、比较政治等等。比较方法基本上是在两个意义上加以运用的,即(1)比较异同;(2)比较优劣。在地方政府研究中,运用比较方法,主要是对各国地方政府进行结构、功能方面的比较,从而分析和认识各国地方政府的相同点和不同点。

第二,历史分析法。马克思主义告诉我们,要客观、准确、深刻地认识事物,就必须把它放到其产生、发展的特定的历史环境中,脱离开这种特定的历史环境,人们就不可能正确地认识事物。在地方政府的研究中,我们通过比较方法的运用,可以认识各国地方政府的特点。但仅仅运用比较方法,还不可能回答各国地方政府为什么会有这些特点。要回答或理解这一更深刻的问题,就必须运用历史分析的方法,分析各国地方政府产生、发展的社会历史环境。

第三,系统方法。所谓系统方法,就是按照事物本身的系统性把对象放到其所在的系统中加以考察的一种方法,即始终从系统的观点出发,着重从整体与部分、整体与外部环境的相互关系、相互作用、相互制约的关系中综合地、精确地考察对象,以达到全面、准确地认识事物和处理问题的目的。地方政府是一个相对独立的系统,但不是一个孤立存在的、封闭的系统。从更宏观的角度来看,它是更大的系统——国家政治制度的一个组成部

分。因此，我们要深刻认识地方政府，就必须把它放到国家政治制度中，作为国家政治制度的一个组成部分来加以考察。

本书在写作过程中，曾得到杜若君教授和王惠岩教授的指导和帮助。此外，龚祥瑞教授为本书提供了一些有价值的资料，严家其所长对本书的写作非常关心，并提出了非常宝贵的意见；吉林省人民政府的李洪武、王晓明、长春市委组织部的刘利和长春市文化局的战军强等同志积极协助作者进行实际调查；吴丹梅同志为本书的写作做了大量辅助性工作；金书娟、苏晓晨、苏荆、郝平等同学帮助誉抄书稿。对以上诸同志的热忱帮助，作者怀着感激的心情向他们表示谢意！

古人说：“初生之物，其形必丑”。因资料和作者水平所限，书中疏漏和讹误之处在所难免，敬望专家和读者斧正。

薄贵利

1987年9月于吉林大学

目 录

前言

第一章	总论	(1)
第二章	行政区划比较	(15)
第三章	地方政府层级比较	(44)
第四章	地方政府职能比较	(59)
第五章	地方政府的组织结构比较	(92)
第六章	地方政府权力比较	(137)
第七章	地方政府与地方议会关系比较	(176)
第八章	地方政府改革比较	(187)
主要参考文献		(217)

第一章 总 论

比较研究地方政府，首先要搞清地方政府的确切含义。为此，我们对地方政府的不同概念加以比较，然后逐步阐明地方政府这一概念的含义和范围。

第一节 什么是地方政府

一、对地方政府的不同理解

关于地方政府的含义和范围，学术界的观点 颇 不 一 致。例如，《国际社会科学百科全书》是这样解释地方政府的：“地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决定和管理一个较小地区内的公众政治，它是地区政府或中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级，中央政府为最高一级，中间部分就是中间政府（如州、地区、省政府等）。”^①

《新时代百科全书》与《国际社会科学百科全书》的观点很接近，认为“‘地方政府’一词所指的地方行政管理单位，不包括自治市、州或省。”^②

《美国百科全书》对地方政府的解释不同于上，认为“地方政府，在单一制国家，是中央政府的分支机构；在联邦制国家，是成员政府的分支机构。”^③ 这种观点，代表了美国学术界和官方

① 《地方政府》，见《国际社会科学百科全书》，1972年版，第9卷，薛家玉译。转引自湖北省社会科学院政治学研究所编《政治学参考资料》，1983年第2期，第23页。

② 《地方政府》，见《新时代百科全书》，1980年版，第11卷，陈希译。转引自湖北省社会科学院政治学研究所编《政治学参考资料》，1983年第2期，第31页。

③ 《美国百科全书》，第17卷，第637页。

的看法。在美国学者的著作和官方的文件中，都把地方政府理解为州以下的地方单位，州本身不在其列。

我国学术界对地方政府的解释与美国的观点基本相同。例如，新近出版的《政治学辞典》（四川人民出版社，1986年7月第1版）在“地方政府”词条中说：“在联邦制国家，构成联邦的各个成员国或州（邦）政府都不是地方政府。”在“政府”词条中，又作了进一步的划分：“联邦制国家分为联邦政府，州（邦）政府和地方政府。联邦政府是全联邦的中央政府，州（邦）政府则是州（邦）范围内的最高国家行政机关，与联邦政府相互分权，地方政府是指州（邦）以下的各级国家行政机关。”

对地方政府的解释除了以上不同观点外，还有二种不同的解释，即广义的解释和狭义的解释。广义的解释认为，地方政府即地方国家机关；狭义的解释认为，地方政府就是地方国家的行政机关，不包括地方立法机关和司法机关。

上述各种观点，差异较大。孰是孰非，有待于对地方政府进行历史的考察和系统的分析。

二、地方政府的历史演变

人类社会的发展，有一条基本的规律，即随着生产的发展，社会分工越来越细。这不仅在生产领域，在政治、军事、文化等各个领域都是如此。国家机关的历史发展也证明了这一点。

在近代以前，各国国家机关基本上没有现在的明确分工。当时，无论是中央，还是地方，立法、司法、行政多是合一的。因此，在古代，所谓地方政府，就是指地方国家机关，而不是仅指地方国家行政机关。

近代以来，由于分权学说的普遍流行，各国先后把国家机关分为立法、司法、行政等部门。在这三个部门中，由于行政机关直接管理着国家的内政、外交等重大事务，其权力日趋扩大，其地位也日益显赫。因此，“政府”一词逐渐产生了狭义的法。

即所谓政府，通常是指国家的行政机关。例如，人们常说的“卡特政府”，“里根政府”等，就是在狭义上来使用“政府”这一概念的。

同中央政府一样，地方政府也经历了一个这样的历史演变。因此，近代以来，所谓地方政府，通常是指设置于地方各级行政区域内的地方各级国家权力机关的执行机关，即地方各级国家行政机关。

三、地方政府的划分标准

在科学研究中，要找出一条科学的标准，准确地把一类事物或现象同另一类事物或现象区别开来，是一件比较困难的工作。因为要做到这一点，就必须深刻地把握事物或现象的本质特征。比如，每个有头脑的人都能从其直感而把动物和植物区别开来，但动物和植物的根本区别却在于：动物不能自己进行光合作用，而植物则能够进行光合作用。再如，走和跑是某些动物（包括人在内）的一种运动形式，而走和跑的根本区别却在于：走没有腾空动作，而跑却有腾空动作。

地方政府是政府体系中的重要组成部分。依据什么标准才能把地方政府与中央政府，地方政府与地方的立法机关和司法机关以及中央政府设在地方的派出机构区别开来呢？对此，学者们进行了广泛的探讨，提出了不同的意见。

第一种意见，认为应以管辖区域的广狭为标准，“凡管辖区域仅限于全国土之一部分者即为地方政府”。^①依据这种标准，不能把地方政府与地方立法机关和地方司法机关区别开来，也不能把地方政府与中央设在地方的派出机构区别开来。因为这些机关所管辖的区域仅限于全国土之一部分，而不是全部国土。显然，这种标准是不科学和不适用的。

^① 参见李剑农著《政治学概论》，商务印书馆1947年12月修订第1版，第168页。

第二种意见，认为应以权力的来源为标准，凡是“权力由中央政府的法令所赋予，得由中央随意伸缩变更者即为地方政府。”^①依此标准，则联邦制国家没有地方政府。因为联邦的成员政府的权力是由联邦宪法规定的，中央政府无权随意伸缩变更；而成员政府以下的地方政府，其权力主要来源于邦（州）宪法或邦（州）议会，中央政府也不能随意伸缩变更。因此，把权力的来源作为划分地方政府的标准，也是不科学的。

第三种意见，认为应以管辖的事务性质为标准。“国家所管辖事务的性质，有涉及于全国民之利害关系者，如国防、外交、司法……之类；有仅涉及于一部分人民之利害关系者，如水电、市街、病院……之类；”凡管辖的事务性质属于后者的团体机关即为地方政府。^②这种划分标准，曾经被一些学者所肯定。然而，仔细分析一下，这种划分标准也是不科学的。因为中央政府与地方政府的职权并不是一成不变的，在一定历史条件下，必然要作相应的调整；另外，地方政府所管辖的事务，有的从表面上看，似乎仅涉及一部分人民的利益，而实际上则涉及全国人民的利益如环境污染、生态平衡、自然资源的保护和利用以及某些国家的人口控制，等等。

可见，以上三种划分标准都不能把地方政府与地方立法机关、司法机关区别开来，也不能科学地划分中央政府与地方政府。因此，为了准确理解地方政府的含义和范围，我们必须找到一条科学的划分标准。

马克思主义哲学的基本原理告诉我们：世界上的任何事物都包含着一般性和特殊性，是共性与特性的统一。“任何运动形式，其内部都包含着本身特殊的矛盾。这种特殊的矛盾，就构成一事物区别于他事物的特殊的本质”。^③地方政府和中央政府一样，都是国家行政机关的组成部分。这是它们的共性。二者的

① ② 参见李剑农著《政治学概论》第168页。

③ 《毛泽东选集》（一卷本）第283—284页

不同点，是基于在国家行政系统中的地位、职责、权限的不同而管辖范围不同。因此，管辖范围是划分地方政府的唯一科学的标准。

所谓管辖范围，包含着两层含义：第一，是指空间范围。中央政府管辖全国的行政事务，其空间范围涉及全部国土；地方政府管辖地方的行政事务，其空间范围仅涉及本行政区域，即一部分国土。第二，是指管辖的事务范围。地方政府管辖本地区的各项行政事务，而不是某一项行政事务或其他事务。

依据管辖范围，我们既可以准确地划分地方政府与中央政府，又可以把地方政府与地方的立法机关和司法机关以及中央政府设在地方的派出机构区别开来。地方立法机关是国家设在地方的立法和决策机关，其主要职能是制定地方性法规和决定地方的重大事项。地方司法机关则是代表国家行使国家司法权的机关，即通过审判和监督保证国家法律的遵守和执行。中央政府设在地方的派出机构，一般来说，只管理某一地区的某一项行政事务或某些特殊事务（主要是管理某些具体的业务工作），它所管辖的区域往往是跨地区的，并且在业务上直接受中央政府有关主管部门的领导。地方政府则毫无例外地管理本行政区域内的各项行政事务或某些行政事务，（中央政府直接管理者除外），而不是其他事务。

四、联邦制国家成员政府的性质

联邦制国家的成员政府是不是地方政府？这个问题，在学术界颇有争议。联邦制国家的法律和学者们的著作都否认其成员政府是地方政府。我国学术界的一些同志也不加分析地接受了这种观点。而这种观点是值得商榷的。

以苏联和美国为例。苏联和美国都是联邦制国家。在这两个国家，几乎毫无例外地认为其成员政府不是地方政府。所不同的，是他们在论证同一论点时所使用的论据不同。

苏联认为其加盟共和国政府不是地方政府，主要论据是：“加盟共和国是主权国家。”^① 这里，有必要对“主权”这一概念进行分析。

什么是主权？所谓主权，是指一个国家所固有的处理其国内事务和国际事务而不受他国干预或限制的最高权力。主权对内来说，表现为国家有权按照自己的意志确定自己的政治制度和社会经济制度，而不受任何外国干涉；对外来说，主权表现为国家与国家之间具有平等关系。

众所周知，国家是由三个要素构成的，即：第一居民；第二领土；第三主权。在这三个要素中，居民和领土是基本的要素，主权则是决定性的要素。这就是说，判断一个包含居民和领土的地方是不是国家，关键看这一地方是否享有真正的主权。

苏联宪法（1977年10月7日通过）第七十条规定：“苏维埃社会主义共和国联盟的领土是统一的，它包括各加盟共和国的领土。苏联的主权适用于其全部领土。”换句话说，苏联主权适用于联合成苏联的一切共和国的领土，适用于全体苏联公民。在与各加盟共和国的相互关系中，苏联的主权表现在：加盟共和国的宪法既要考虑到自己的特殊性，又要符合苏联的宪法；同时，苏联的主权还表现在全联盟法律的优先权上，即在加盟共和国法律和全联盟的法律发生抵触的情况下，以苏联法律为准；此外，苏联有权批准各加盟共和国的疆界变更；苏联最高苏维埃主席团可以废除不符合加盟共和国法律的加盟共和国部长会议的法令，而苏联部长会议在管理苏联的问题上，可以中止各加盟共和国部长会议的法令。^②

在对外关系上，苏联宪法虽然规定各加盟共和国有同外国发

① 见苏联1977年宪法第76条和〔苏〕B·H·库德里亚夫 采夫等著《苏联宪法讲话》，群众出版社，1983年7月第1版，第145页。

② 〔苏〕B·H·库德里亚夫采夫等著《苏联宪法讲话》群众出版社，1983年7月第1版，第143—144页

生关系并同外国缔结条约以及交换外交和领事代表，参加国际组织活动的权利（苏联宪法第八十条），但实际上，加盟共和国的对外联系必须遵循联盟中央所确定的外交原则和程序，并且由联盟中央协调各加盟共和国的对外关系。在苏联外交史上，加盟共和国直接参加对外活动的事例极为罕见。据苏联报刊记载，仅1944年9月，乌克兰政府和波兰民族解放委员会缔结过一个关于从波兰领土撤退乌克兰居民和从乌克兰撤退波兰居民的协定。此外，在战后，乌克兰和白俄罗斯两个加盟共和国曾派代表参加联合国大会。加盟共和国这些为数极少的对外活动没有多大意义，因为它们无权解决实质性的问题。乌克兰和白俄罗斯两个加盟共和国加入联合国，其实际作用也只不过是苏联在国际活动中增加两个表决权而已。

马克思主义告诫我们，看问题要看实质，而不能只看现象和形式。在形式上，苏联的加盟共和国固然有许多不同于单一制国家地方结构的特点，但它不享有主权，不是主权国家，而是主权国家（苏联）之下的地方国家机构。在这一点上，它与单一制国家的地方国家机构又是相同的。

苏联虽然是一个联邦制国家，但在建国之初就建立了中央集权的管理体制。这是由当时的经济、政治和苏联所处的国际环境决定的。在以后的发展中，苏联中央的权力不断扩大，逐步形成和确立了中央高度集权的政治、经济管理制度。1953年以后，苏联进行过几次改革，但中央高度集权的体制始终未变。随着中央高度集权的发展，苏联各加盟共和国的权力受到严重的削弱，使加盟共和国政府成为地地道道的地方政府。所谓“加盟共和国是主权国家”，不过是法律上的虚文规定而已。

美国朝野认为美国州政府不是地方政府，不过是依据一个古老的历史事实，即美国联邦中央的权力是州所让与的，而不是相反——州政府的权力由联邦中央所授予。当一些学者们不断地使用和强调这一论据，证明美国州政府不是地方政府的时候，不禁

使我们想起一个流传不那么广的民间故事：

一个无知的农夫，不懂得头颅在人体中的作用。有一次，他把自己的头颅作为赌注。当他赌输，头颅被人取走以后，他才恍然大悟：原来，人没有脑袋就不成其为人。

美国的《独立宣言》确曾载明：十三个过去的英属殖民地各为“自由独立之邦”。这一方面是与英国脱离隶属关系，对英王独立，另一方面也是彼此之间独立。以后，虽然依据《邦联条例》，十三个州正式联合起来，但这种联合并未使十三个州原来的关系有多大改进，实际上，各州之间的联合只是一种“亲善的联盟”，^①而不是一个真正的国家。真正的国家是各州。因此，当时各州都开始自称为“STATE”，各州之间都保留其自由、独立和主权。正因为如此，在宪法制定和实施以前，十三州的大多数人都认为他们是佐治亚人、弗吉尼亚人、或纽约人，而不是美国人。就连坚决主张建立一个比《邦联条例》时期更强大的中央政府的杰斐逊也说：“先生，我的国家是弗吉尼亚”。^①

宪法实施以后，美国各州的地位发生了实质性的变化。正如美国人所乐道的：联邦中央的权力是各州所让与的。但各州所让与的权力不是一般的权力，而是作为国家存在的前提和必要条件之一的主权！请看美国宪法的明文规定：

“本宪法、依照本宪法所制定的联邦法律，以及在联邦权力下所已缔结或将缔结的一切条约，概应成为全国的最高法律，每州的法官概应受其拘束，不管任何一州的宪法或法律中有任何相反的规定。”^③

“无论何州，不得行使下列权力：缔结条约、协约同盟或联盟；颁发捕获敌船许可状；铸造货币；发行纸币；使用金银货币

① 见美国《邦联条例》第三条。

② 见〔美〕希尔斯曼著《美国是如何治理的》，商务印书馆1986年4月第1版，第61页。

③ 见《美利坚合众国宪法》第六条第二款。

以外任何物品作偿还债物的法定货币；通过任何剥夺公权的法案，追溯既往的法律或损害契约义务的法律，授予贵族称号。”

“任何一州非经联邦议会同意，不得对进口或出口货课任何赋税，但为执行本州检查法律有绝对必要时，不在此限”。“任何一州非经联邦议会同意，不得课任何赋税，不得在平时设立军队或战舰，不得与他州或外国缔结协约或盟约或交战。但遭受实际侵害或遇迫不容缓的危急时，不在此限。”^①

当各州把主权让与联邦中央以后，就标明一个新的国家——美利坚合众国——的诞生，而各州作为国家已经成为过去的历史。

与苏联一样，美国虽然建立了联邦制国家，但随着垄断资本主义的发展，美国也逐步建立起一个强大的中央集权政府。美国宪法虽然保留了各州的许多权力，但也包括了具有弹性的专门术语，这些术语终于允许联邦政府把权力大肆扩大起来。“当工业化推动了政治制度更大地趋向于中央集权化，华盛顿的联邦政府承担了日益增长的大量权力和义务，越来越多地在中央独断地作出决策。在联邦政府内部，权力逐渐地从国会和法院转移到在三权分立中最中央集权化的行政机构。到尼克松时代，甚至本人强烈主张中央集权化的历史学家阿瑟·施莱辛格，也攻击起‘帝政总统’来了”。^②联邦中央权力的扩展，相对削弱了各州的权力，使各州政府成为名副其实的地方政府。

在工业化进程中，中央集权化并不是哪个国家的独有现象，而是世界性的权力结构总流向。在这发展的进程中，理论家们所反复阐明和强调的联邦制与单一制之间的实质性区别正在失去其实际意义。因此，我们可以说，所谓地方政府，在单一制国家，是指中央政府以下的省、市、县、乡镇等各级政府，在联邦制

^① 见《美利坚合众国宪法》第一条第十款。

^② 〔美〕阿尔温·托夫勒《第三次浪潮》，生活·读书·新知三联书店，1983年3月第1版，第105页。