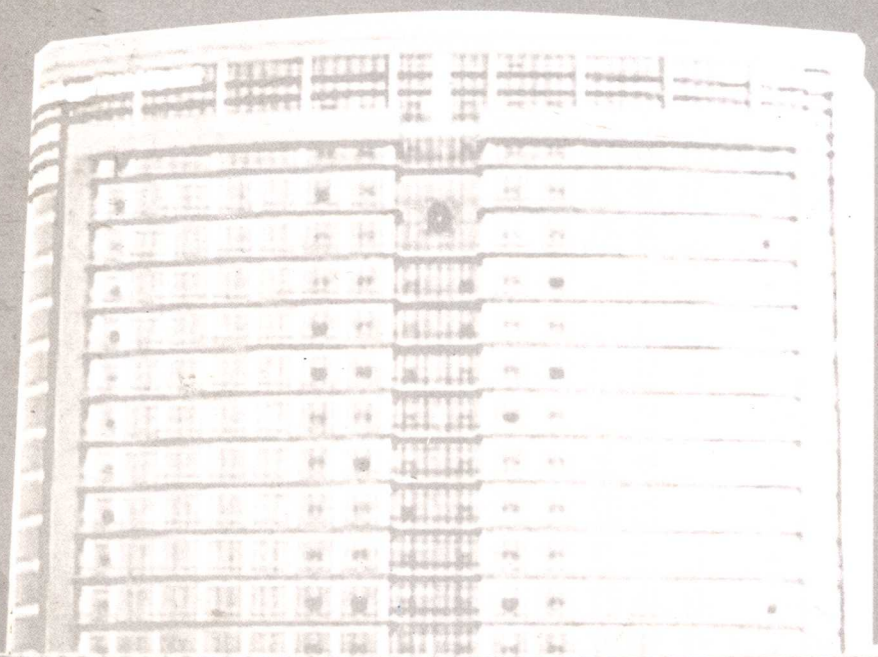


当代中国地方政府

DANGDAI ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU

周平 主编



人民教育出版社

当代中国地方政府

周 平 主编

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

当代中国地方政府/周平 主编

—北京:人民出版社,2007.1

ISBN 978-7-01-006144-3

I. 当... II. 周... III. 地方政府-研究-中国-现代 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 044124 号

当代中国地方政府

DANGDAI ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU

周平 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25

字数:368 千字 印数:1-3000 册

ISBN 978-7-01-006144-3 定价:45.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539



作者简介

周平，生于 1959 年 10 月；法学博士，云南大学教授、博士生导师；主要从事政治学理论、中国政府与政治、民族政治学的教学和研究；主持过国家社会科学基金重点项目、国家社会科学基金年度项目、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目、教育部哲学社会科学研究年度项目、教育部重大教改项目、云南省政府项目、云南省哲学社会科学研究重点项目等多个研究项目；在中国社会科学出版社、人民出版社、高等教育出版社、中央民族大学出版社、云南大学出版社等出版专著六部、“十五”国家级规划教材和教育部推荐的“研究生教学用书”各一部，发表学术论文近百篇，另外，还主编和编过教材和著作十多部。

责任编辑：陈寒节
封面设计：安 卓

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 地方政府的界定	(1)
一、对地方政府的不同理解	(1)
二、地方政府的界定	(4)
第二节 地方政府的类型	(6)
一、按地方制度划分的地方政府	(6)
二、按设置目的划分的地方政府	(8)
三、按行政层级划分的地方政府	(11)
第三节 地方政府的地位与作用	(13)
一、地方政府的基本特征	(14)
二、地方政府的地位	(17)
三、地方政府的作用	(19)
第四节 中国地方政府制度的历史演变	(21)
一、功能结构的演变	(21)
二、层级结构的演变	(27)
三、行政组织的演变	(30)
第二章 地方政府的结构	(34)
第一节 当代中国地方政府的建立和发展	(34)
一、“当代中国地方政府”的界定	(34)
二、当代中国地方政府的建立和发展	(36)

第二节 地方政府的层级和种类	(42)
一、地方政府的层级	(42)
二、地方政府的种类	(44)
第三节 地方政府的基本结构	(52)
一、地方政府结构的制约因素	(52)
二、地方政府的基本结构	(55)
第四节 地方政府与其他政权机关的关系	(58)
一、地方政府与党委的关系	(58)
二、地方政府与人大的关系	(60)
三、地方政府与司法机关的关系	(62)
四、地方政府与政协的关系	(64)
第三章 一般地方政府	(66)
第一节 省政府	(67)
一、省建制的历史沿革	(67)
二、省政府的性质和地位	(68)
三、省政府的职能、组成和机构设置	(70)
第二节 行政公署	(74)
一、行署的建立和发展	(74)
二、行署的性质和地位	(76)
三、行署的职能、组成与机构设置	(77)
第三节 县政府	(79)
一、县建制的沿革	(79)
二、县政府的性质和地位	(82)
三、县政府职能、组成与机构设置	(83)
第四节 乡镇政府	(86)
一、乡镇政府的历史沿革	(86)
二、乡镇政府的性质和地位	(88)
三、乡镇政府的职能、组成与机构设置	(91)

第四章 城市政府	(97)
第一节 城市政府概述	(97)
一、城市政府的分类	(97)
二、城市政府的特点	(98)
三、城市政府的发展	(99)
第二节 直辖市政府	(100)
一、直辖市政府的历史沿革	(100)
二、直辖市政府的地位	(101)
三、直辖市政府的功能	(103)
四、直辖市政府的发展	(104)
第三节 副省级市政府	(105)
一、副省级市政府的历史沿革	(105)
二、副省级市政府的地位	(106)
三、副省级市政府的功能	(108)
四、副省级市政府的发展	(109)
第四节 省会城市政府	(110)
一、省会城市政府的历史沿革	(110)
二、省会城市政府的地位	(111)
三、省会城市政府的功能	(112)
四、省会城市政府发展	(113)
第五节 地级市政府	(115)
一、地级市政府的历史沿革	(115)
二、地级市政府的地位	(116)
三、地级市政府的功能	(118)
四、地级市政府的发展	(119)
第六节 县级市(区)政府	(121)
一、县级市(区)的历史沿革	(121)
二、县级市(区)政府的地位	(123)

三、县级市(区)政府的功能	(124)
四、县级市(区)政府的发展	(125)
第五章 民族自治地方政府	(128)
第一节 民族自治地方政府概述	(128)
一、民族自治地方政府与民族区域自治制度	(128)
二、民族自治地方政府	(134)
第二节 自治区政府	(135)
一、自治区政府的建立与发展	(135)
二、自治区政府的性质和机构	(138)
三、自治区政府的职能	(140)
第三节 自治州政府	(142)
一、自治州政府的建立与发展	(142)
二、自治州政府的性质与机构	(143)
第四节 自治县政府	(144)
一、自治县政府的建立与发展	(144)
二、民族自治县政府的性质与机构	(145)
三、民族自治县的非自治化问题	(146)
第五节 自治机关的自治权	(147)
一、民族自治地方政府的特殊性	(147)
二、自治权的特点与主要内容	(149)
三、自治机关的义务	(152)
四、上级国家机关的职责	(153)
第六章 特别行政区政府	(155)
第一节 港澳特别行政区制度的确立	(155)
一、“一国两制”构想的形成和实践	(156)
二、特别行政区制度的确立	(157)
第二节 香港特别行政区政府	(160)
一、1997 年以前的港英政府	(160)

二、香港特别行政区政府	(164)
第三节 澳门特别行政区政府	(173)
一、1999 年以前的澳葡政府	(174)
二、澳门特别行政区政府	(176)
第七章 地方政府间关系	(184)
第一节 地方政府间关系概述	(184)
一、地方政府间关系的概念	(185)
二、影响中国地方政府间关系形成和发展的因素	(188)
第二节 地方政府同中央政府的关系	(190)
一、地方政府同中央政府关系的特点	(191)
二、一般省级地方政府同中央政府的关系	(195)
三、民族自治地方政府同中央政府的关系	(196)
四、特别行政区政府同中央政府的关系	(198)
第三节 上下级地方政府间关系	(199)
一、上下级地方政府关系的结构	(199)
二、省级地方政府同市级地方政府间的关系	(202)
三、市管县体制下的地方政府关系	(203)
四、县乡政府关系	(205)
第四节 地方政府间的横向关系	(208)
一、地方政府横向关系的概况	(208)
二、同级地方政府间的关系	(209)
三、跨区域地方政府间的关系	(210)
第八章 地方政府的权力	(214)
第一节 地方政府权力的内涵与结构	(214)
一、地方政府权力的内涵	(214)
二、地方政府权力的特征	(215)
第二节 地方政府权力的配置与运作	(217)
一、地方政府的权限和职权	(217)

二、地方政府权力的配置	(221)
三、地方政府权力的运作	(225)
第三节 地方政府权力的获得、维持与变动	(229)
一、地方政府权力的获得	(230)
二、地方政府权力的维持	(233)
三、地方政府权力的变动	(235)
第四节 地方政府权力的现代化	(240)
一、地方政府权力的理性化	(240)
二、地方政府权力的制度化	(243)
三、地方政府权力的民主化	(245)
第九章 地方政府的职能	(248)
第一节 地方政府职能的内涵	(248)
一、地方政府职能的内涵	(248)
二、地方政府职能的基本特征	(250)
第二节 地方政府的基本职能	(252)
一、经济调节职能	(252)
二、市场监管职能	(253)
三、社会管理职能	(254)
四、公共服务职能	(257)
第三节 地方政府职能的转变	(259)
一、职能转变中存在的问题	(260)
二、地方政府职能转变的重点	(262)
三、地方政府职能转变的走向	(266)
第十章 地方政府的管理	(268)
第一节 地方政府管理概述	(268)
一、地方政府管理的内涵	(268)
二、地方政府管理的特点	(270)
三、地方政府管理的功能	(272)

第二节 地方政府内部管理	(277)
一、地方政府内部管理的含义	(278)
二、地方政府职能管理	(279)
三、地方政府机构管理	(280)
四、地方政府人事管理	(282)
五、地方政府机关事务管理	(284)
六、地方政府形象管理	(286)
第三节 地方政府社会公共事务管理	(287)
一、地方政府社会公共事务管理的内涵	(287)
二、地方政府社会公共事务管理的基本内容	(289)
三、地方政府社会公共事务管理的基本原则	(291)
四、地方政府公共危机管理	(293)
第十一章 地方政府的财政	(298)
第一节 地方政府财政概述	(298)
一、多级政府与地方财政	(298)
二、地方政府的财政职能	(300)
三、地方财政与中央财政	(301)
第二节 地方政府的财政体制	(302)
一、一般地方政府财政体制的演变	(303)
二、民族自治地方政府的财政	(308)
三、特别行政区政府的财政	(310)
第三节 分税制下地方政府的财政收支	(311)
一、地方政府的财政收入	(311)
二、地方政府的财政支出	(318)
三、地方政府的财政运行状况	(320)
第四节 地方政府的财政改革	(322)
一、现行财政体制的缺陷	(322)
二、地方政府的财政改革实践	(324)

三、地方政府财政改革的思路	(326)
第十二章 地方政府的能力	(330)
第一节 地方政府能力的内涵	(330)
一、地方政府能力的含义及其特征	(330)
二、地方政府能力的相关性	(333)
第二节 地方政府能力的构成	(336)
一、不同视角下的政府能力结构	(336)
二、政府职能视角下的地方政府能力结构	(338)
第三节 地方政府能力的评估	(341)
一、地方政府能力评估的探索	(341)
二、地方政府能力评估体系建立的理论基础	(344)
三、地方政府能力评估中的主要方法	(345)
四、地方政府能力评估研究的发展思路	(346)
第四节 地方政府能力的提升	(348)
一、地方政府能力的现状与问题	(348)
二、地方政府能力提升的动力	(350)
三、地方政府能力提升的途径	(351)
第十三章 地方政府与地方经济社会发展	(354)
第一节 地方政府与地方经济社会发展的关系	(354)
一、地方政府的特殊角色	(354)
二、地方政府与地方经济发展的相关性	(359)
三、地方政府与地方社会发展的相关性	(361)
第二节 地方经济社会发展的主要变量及政府的作用	(364)
一、政府之间关系的制度安排	(364)
二、地方的资源禀赋	(366)
三、地方的治理网络	(369)
四、地方经济社会发展程度	(371)
五、区域经济社会发展程度	(373)

第三节 地方政府与地方可持续发展	(375)
一、地方可持续发展战略	(375)
二、地方政府在地方可持续发展中的责任与评价	(377)
三、地方政府可持续发展规划	(379)
 参考文献	 (382)
后 记	(388)

第一章 导 论

地方政府是中央政府为治理国家部分地域而设置的各级政府,是一国政府体系的重要组成部分。地方政府的活动与民众的日常生活和切身利益密切相关,地方政府治理得好坏,直接关系到一个国家社会经济与文化发展和政治稳定。然而,由于各国的国情不同,各国地方政府的内涵、形式、结构、功能也各不相同。这一部分首先从地方政府这一概念的内涵和外延入手,对地方政府进行了界定,接着从不同的角度对地方政府进行了分类,分析和论述了地方政府的基本特征、地位和作用,最后从类型结构、行政层级、机构设置方面对中国地方政府制度自秦汉至民国时期的历史发展进行梳理和分析。

第一节 地方政府的界定

“地方政府”,既是一个实体性的概念,也是一个分析性的概念,其内涵十分复杂、用法各有差异。在这里,我们首先对中外学者对地方政府的不同界定进行述评,然后在此基础上分析地方政府的外延和内涵。

一、对地方政府的不同理解

地方政府是国家机器中必不可少的组成部分。从国家产生以来,中央政府一建立,地方政府也就随之存在了。但迄今为止,对地方政府还没有一

个为人们普遍认可的定义,关于“地方政府”一词所指的内涵及其包含的范围,在不同国家、不同学者中还存在着明显的差异。

在英国,权威性的《不列颠百科全书》在“政治制度”词条中,将政府按层级分为三种:国家政府、区域政府、地方政府。“地方政府”是指那些对所在地域进行直接治理的政府,即“当地的政府”、“本地的政府”。这类“地方政府”在中国通常称为基层地方政府,只是中国地方政府中的一部分。“区域政府”则是指“地方政府”上一个层级的、治理范围更大的地区性政府。在中国,这类政府仍属地方政府的一部分,通常称为高层或中层地方政府。

《国际社会科学百科全书》认为:“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据此,地方政府相对全国政府、中间政府而言是最低层级的政府。在中国通常将这类政府称为基层政府。因此,《国际社会科学百科全书》所指的地方政府是基层政府。

《新时代百科全书》把“地方政府”作为与“城市政府”相区别的词语,分别列为两个词条。在“地方政府”词条下,《新时代百科全书》强调:“‘地方政府’一词包括城市政府以外的地方行政单位和州(省)。”^②据此,地方政府包括除全国政府以外的所有层级的政府。而“城市政府”则作为一种特殊的“地方政府”专门加以讨论。

法国的《拉鲁斯百科全书》没有“地方政府”这一词条,只有“领土行政单位”这一词条。在这一词条下,作者认为:“领土行政单位这一概念,既适用于单一制国家的地方行政单位,也适用于联邦制国家内拥有主权的州。”显然,该书认为联邦国家的成员单位——州——不同于单一制国家的地方行政单位,但两者都是“领土行政单位”。

在美国,学者们普遍将美国的政府分为三个层级:联邦政府、州政府、地

^① 转引自薄贵利:《近现代地方政府比较》,光明日报出版社1988年版,第1页。

方政府。州政府是联邦成员单位(州)的政府,不是“地方政府”;“地方政府”是州的下属政府。如文森特·奥斯特罗姆等人著的《美国地方政府》一书就将美国的政府分为联邦政府、州政府、地方政府三个层级,“美国是一个许多政府的国家:一个联邦政府、50个州政府、87849个地方政府”,“在50个州的法律下,八万多个县、乡镇、自治市、学区和其他特别区,加上数以万计的准政府组织,集合而成了美国的地方政府。”^①《美利坚百科全书》更明确地指出:地方政府在单一制国家里,是中央政府的分支机构,在联邦制国家里,是联邦成员单位政府的分支机构。

中国学者在对“地方政府”这一概念的界定上,存在着类似的歧见。《辞海》、姜士林等人主编的《世界政府辞书》认为:“地方政府是中央政府的对称。设置在地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”这样的界定把地方政府定义为地方国家行政机关,同时把除中央政府以外的所有政府都归为地方政府。

丘晓主编的《政治学词典》对此则持不同观点,在解释“地方政府”一词时,它明确指出:“在联邦制国家,构成联邦的各成员国或州(邦)政府都不是地方政府。如美国,其地方政府是指州政府以下的各级政府。”

《中外政治制度大辞典》认为:“地方政府有广义与狭义两种解释。广义的地方政府是与中央政府的对称。从这个意义上讲,除中央政府以外的各级政府都称为地方政府。狭义的地方政府则是指直接治理一个地域及其居民的一级政府,即基层政府。与之相对应的则是在中央政府与地方政府之间的中间政府,也有称这为区域政府的。”

还有学者认为:“地方政府是由中央政府为治理国家一部分地域或部分地域某些社会事务而设置的政府单位”^②,就中国来说,地方政府“是指由人民代表大会与人民政府组成的一个政府单位”。^③

归结起来看,中外学者们对“地方政府”这一概念的不同理解,包括两

① 文森特·奥斯特罗姆等:《美国地方政府》,北京大学出版社2004年版,第2页。

② 徐勇、高秉雄主编:《地方政府学》,高等教育出版社2005年版,第4页。

③ 徐勇、高秉雄主编:《地方政府学》,第5页。