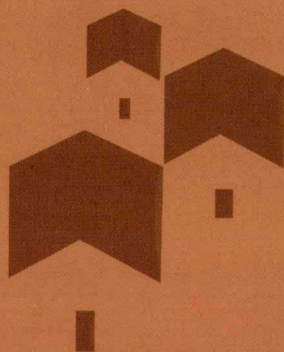


LOCAL GOVERNMENT SCIENCE 地方政府学

顾 问 田穗生
主 编 龙朝双 谢 昕
副主编 罗 辉 曾 伟
田 芳 阮横俯



中国地质大学出版社

地 方 政 府 学

顾 问：田 穗 生

主 编：龙 朝 双 谢 昕

副主编：罗 辉 冒 伟 田 芳 阮横俯

编 委：（按姓氏笔划为序）

王 萍	田 芳	田家华	龙朝双
刘中兰	李晓玉	阮横俯	宋 斌
罗 辉	姜 炜	黄德林	曾 伟
谢 昕	蒲明强		

中国地质大学出版社

内容提要

本书着重围绕地方政府体系展开写作,其结构分为上、下篇,共13章。上篇6章,系统介绍地方政府学的基本理论,内容包括地方政府的界定、历史、结构、组织、行政及中央政府与地方政府的关系;下篇7章,专门介绍当代中国地方政府。首先讲述中国地方政府的演变历程,然后重点论述当代中国的地方政府,内容包括中国地方政府的体制发展、结构、组织、香港与澳门特别行政区政府,以及当代中国中央政府与地方政府的关系。在结束语中,还对当代中国地方政府的体制发展进行了展望。

图书在版编目(CIP)数据

地方政府学/田穗生 顾问,龙朝双、谢昕主编,罗辉、曾伟、田芳、阮横俯 副主编. —武汉:中国地质大学出版社,2001. 1

ISBN 7-5626-1596-6

I. 地…

II. ①田…②龙…③谢…④罗…⑤曾…⑥田…⑦阮…

III. 地方政府

IV. C0924

地方政府学

田穗生

顾问

龙朝双 谢昕

主编

罗辉、曾伟、田芳、阮横俯

副主编

责任编辑:张华瑛

特约编辑:印纯清

技术编辑:阮一飞

责任校对:王佳

出版发行:中国地质大学出版社(武汉市洪山区鲁磨路31号)

邮编:430074

电话:(027)87483101 传真:87481537 E-mail:cbo@cug.edu.cn

经销:全国新华书店

开本:850毫米×1168毫米 1/32

字数:280千字 印张:10.25

版次:2001年1月第1版

印次:2004年3月第2次印刷

印刷:武汉市教文印刷厂

印数:3001—4000册

ISBN 7-5625-1595-6/C·69

定价:17.00元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前 言

地方政府是中央政府依法设置的治理国家部分地域的政府。地方政府作为国家结构形式的构成要素之一，在国家政治生活中发挥着极为重要的作用，中央政府的各项职责最终必须由地方政府具体、直接地完成。尤其在当代中国，由于地域辽阔、人口众多、区域经济发展不平衡等多种因素的影响，中央政府迫切需要各级地方政府分担其对社会公共事务的管理职责。实践证明，地方政府的合理设置和有效运作是国家实现政治统治、促进政治民主、推动社会发展的基石。

地方政府学是研究地方政府及其活动规律的科学。开展地方政府学的研究，对于推动地方政府民主化、法制化、科学化建设，提高地方政府行政效率，具有独特的功用。正是基于这一认识，国内各高校行政管理专业均开设了《地方政府学》课程，并把它作为专业骨干课程之一纳入教学计划。然而，由于我国对地方政府学的研究尚不够系统和深入，有关专著和教材不能满足教学和研究的需要，因此，我们组织专门力量编写了这部教材，旨在为读者提供研究地方政府的专门知识和方法，并推动该学科向更深层次发展。

本书围绕地方政府体系展开写作。地方政府体系是由所有地方政府单位构成的一种制度化系统。它的构成包括三个方面，即结构、组织和运作。结构，是指整体与部分的关系，指众多的地方政府单位以横向和纵向两种方式组合成为地方政府体系。组织，是指地方政府单位各个机关之间，通过权力配置所形成的运作关系，它集中体现在决议（立法）、执行、行政三种权力在地方政府单位中以何种关系结合起来。运作，是指地方政府体系以何种程序来规范其职能，从而发挥其整体效益，它涉及到一个地方政府单位自身的职能及其与其他政府的关系。

本书在结构的安排上，分为上、下两篇。

上篇系统介绍了地方政府的一般原理。分为6章。讨论了地方政府的界定与应有的定义，研究地方政府的基本性质与地位、作用；论述了地方政府学研究的意义、内容与方法。

地方政府的形成与类型。分析地方政府形成的原因及其历史发展过程。从不同角度对地方政府进行类型划分，特别分析了与地方政府权力运作相关的三种类型地方政府的特点。

地方政府体系的结构。从纵向不同层级地方政府单位和横向不同功能地方政府单位，分析了地方政府体系层级结构与功能结构。

地方政府的组织。从地方政府权限的来源、权力的形成，以及地方公共权力的配置，分析各种地方政府的不同组织体制。

地方政府的行政。讨论地方政府在社会公共管理中的职责及完成职责所设的行政机构。

地方政府与中央政府的关系。探讨关系形成的基础与实质，讨论中央政府控制地方政府的具体方式，以及中央政府与地方政府间的沟通与合作。

下篇专门介绍了中国地方政府的相关内容。分为7章。前2章分析了中国地方政府的形成与历史发展，后4章则论述当代中国地方政府体系的结构、地方政府的组织、地方政府的行政、特别行政区政府、地方政府与中央政府关系。

结束语回顾了历史与展望未来趋势。

本书采用上述结构，既便于读者学习地方政府学的基本理论，又能理论联系实际，了解和分析中国地方政府的历史、现状和发展。

该教材是公共管理类系列教材的第一部，今后，我们还将陆续编写公共管理类其他教材：《市政学》、《行政组织学》、《比较政治制度》、《中国行政区划概论》等等。

编者

2000年10月

目 录

上 篇

第一章 地方政府的涵义及作用	(1)
第一节 地方政府的界定	(1)
第二节 地方政府的地位与作用	(6)
第三节 地方政府学研究	(11)
第二章 地方政府的产生、发展与分类	(19)
第一节 地方政府形成的基础	(19)
第二节 地方政府的产生与发展	(26)
第三节 地方政府的类型	(33)
第三章 地方政府体系的结构	(43)
第一节 地方政府体系的层级结构	(43)
第二节 地方政府体系的功能结构	(54)
第四章 地方政府的组织	(65)
第一节 地方政府的权力配置	(65)
第二节 议行合一的地方政府	(68)
第三节 议行分立的地方政府	(74)
第四节 双轨制的地方政府体制	(79)

第五章 地方政府的行政	(83)
第一节 地方政府的行政职能	(83)
第二节 地方政府行政职能的形成	(90)
第三节 地方政府行政职能的具体内容	(97)

第六章 中央政府与地方政府的关系	(108)
第一节 联邦制国家权限划分的特点	(108)
第二节 中央与地方关系的基础	(115)
第三节 权限划分	(122)
第四节 中央控制	(126)
第五节 沟通与合作	(135)

下 篇

第一章 中国地方政府体制的形成	(139)
第一节 早期国家的结构体制	(139)
第二节 地方政府体制的形成	(147)
第三节 地方政府体制的确立与发展分期	(152)

第二章 中国地方政府体制的历史发展	(158)
第一节 地方政府体制结构形态的演变	(158)
第二节 政府组织的演变	(167)
第三节 管理体制的演变	(175)

第三章 当代中国地方政府体系的结构	(182)
第一节 层级结构的演变与现状	(182)
第二节 层级结构发展面临的问题	(188)
第三节 功能结构的现状	(191)

第四节	功能结构发展面临的问题·····	(202)
第四章	当代中国地方政府的组织·····	(211)
第一节	当代中国政治体制·····	(211)
第二节	中国地方国家机关的演变·····	(215)
第三节	地方各级人民代表大会·····	(222)
第四节	地方各级人大常委会·····	(229)
第五章	当代中国地方行政·····	(236)
第一节	行政机关设置的变化·····	(236)
第二节	当代中国的行政机关·····	(244)
第三节	地方政府对社会的管理·····	(250)
第六章	特别行政区政府·····	(259)
第一节	特别行政区·····	(259)
第二节	特别行政区基本法·····	(268)
第三节	特别行政区的政治体制·····	(276)
第七章	当代中国中央政府与地方政府的关系·····	(286)
第一节	概述·····	(286)
第二节	权限划分·····	(292)
第三节	中央控制·····	(297)
结束语	当代中国地方政府体制发展的展望·····	(307)
后 记	·····	(318)

上 篇

第一章 地方政府的涵义及作用

第一节 地方政府的界定

地方政府学是研究地方政府及其活动规律的科学。进行地方政府学的研究，首先应明确其研究的对象，科学地界定其研究对象的范围，准确把握地方政府学同相关学科之间的关系。作为地方政府学研究对象的地方政府，其内涵与所指范围，不同学者之间，存在着并不完全相同的看法。因而在开始从事地方政府学研究时，有必要在对不同见解、不同用法进行分析的基础上，科学定义“地方政府”，明确地方政府学研究应有的内涵。

一、对地方政府的不同理解

对“地方政府”这一术语所指的对象，中国学者之间有不同的看法，外国学者之间也有不同的看法。百科全书作为一种具有相当权威性的学术性工具书，通常代表在某一问题上为人们所普遍认同的权威见解。然而在不同的百科全书上，对“地方政府”一词的解释却存在明显的差异。

《国际社会百科全书》认为：“地方政府大致可定义为：在全国政府或地区政府的一小块领土上，拥有决定和管理有限范围公共政策的一种公共组织。在金字塔式的政府结构中，地方政府处于最低层，顶端是全国政府，中间政府（州、地区、省）占据中间一层。”

据此，地方政府相对全国政府、中间政府而言是最低层政府。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）。”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”被专门加以讨论。

然而，《美利坚百科全书》认为：“地方政府，在单一制国家里是中央政府的分支机构，在联邦制国家里则是联邦成员政府的分支机构。”据此，联邦国家的成员政府（如美国的州）不属于地方政府的范围。美国的政治学著作普遍持这种观点。

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：“领土行政单位这一术语，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，该词条的作者，并不认为联邦国家的成员单位——州就是一般地方行政单位，但两者都是“领土行政单位”。

中国学者在“地方政府”这一术语所指的范围上，存在着类似的歧见。《辞海》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。”在这里，它一方面把地方政府定义为地方国家行政机关，另一方面则把除中央政府以外的所有政府都归于地方政府。

丘晓主编的《政治学词典》对此则有不同看法，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。”

归结中外学者们的不同见解，对“地方政府”这一术语所指的范围，大致可分为三种不同的见解：①地方政府仅指我们通常所称的基层政府；②地方政府包括单一制国中除中央政府外的其他各级政府，但不包括联邦制国家的成员政府；③联邦成员政府也属地方政府范围。除此以外，不同的认识还表现在地方政府是否即指地方行政机关，领土行政单位与地方行政单位是否有区别。

显然，开展地方政府研究必须明确地方政府所指的范围，确定“地方政府”这一术语所指的内涵（一个地方政府机关？一个地方行政单位？）。要解决这一问题，显然要从两个方面入手，即“地方政府”这一词语中的“地方”的含义和“政府”的含义。从而有可能确定“地方政府”一词所指的范围，以及它应有的内涵。

二、地方政府的界定

（一）地方政府所指范围

要确切界定“地方政府”所指的范围，有必要对这一术语及其相关的术语作一番辨析。

地方政府与中央政府是相对应的两个术语。中央政府是单一制国家中拥有最高权力的政府。在单一制国家中，地方政府都是中央政府的下属政府，“中央”与“地方”之间内含着上下隶属的关系。在联邦制国家里，联邦政府与联邦成员政府之间，不存在上下隶属关系，即不存在中央与地方关系：联邦政府不是联邦成员政府的中央政府。

但不论单一制国家还是联邦制国家，都是一个统一的整体国家，都有一个代表整个国家的政府——全国性政府（国家政府）。在这一

国家内治理国家一部分地域的政府，则是一种地域性政府（地域政府）。“地域”与“国家”之间是一种部分与整体的关系。联邦制国家的联邦成员政府是地域政府。而地方政府则是单一制国家内的地域政府，是中央政府管辖下的地域政府。

因此，从词汇意义上看，代表一个国家的全国性政府有两类：中央政府与联邦政府。治理国家部分地域的政府是地域性政府，在有中央政府的情况下，则是地方政府。在联邦制国家内，联邦成员政府在成员地域范围内起着中央政府的作用，其下辖的地域性政府则是地方政府。因此，联邦成员政府对联邦国家而言是一种地域性政府，而就联邦成员自身而言则是中央政府。也就是说，联邦国家的地方政府是指除联邦政府、联邦成员政府外的其他地域性政府。

由于地方政府与中央政府相对应，而且彼此间还存在上下隶属关系，因而追溯历史时，人们发现，地方政府最早是在中央集权体制形成过程中，由中央政府设置的。在此之前，一个国家虽然已存在治理国家部分地域的政府，但它们同全国性政府之间的关系，并不具有我们今天所讲的那种中央与地方关系。

依据上述分析，“地方政府”一词所指的范围，可作如下界定：地方政府是中央管辖下，由中央政府设置的治理国家部分地域的政府。

（二）地方政府单位的组成

“政府”一词在政治学中有广义与狭义之分。广义的政府指由各国家机关构成的整体，即人们通常所讲的国家政权，包括立法、行政、司法、军事机关等。狭义的政府则仅指国家行政机关，人们在日常生活中较广泛地采用政府这一狭义用法。政府在一些学者和实践中还有一种更为广泛的含义，即指一切依法由公民选举产生、拥有的公共权力，承担社会公共管理职责（一项或多项），并有独立财政的公共机关。美国的学区管理机构在美国即被视为一种政府。

“地方政府”中的“政府”究竟指什么？首先，在现代国家体制中，军队属于国家，由国家元首担任名义上或实质上的最高统帅；地

方不拥有军队，不存在地方的军事机关。其次，在大多数国家里，司法系统独立，不属于地方系统。美国的州有自身的司法系统，但美国州政府不是地方政府，故州以下的司法系统并不属地方系统。因此，在大多数国家，地方政府是由地方议决（立法）机关和地方行政机关组成的。

在中国，县以上各级地方国家政权由4个机关组成：权力机关（人民代表大会及其常务委员会）、权力执行机关（人民政府）、审判机关（人民法院）、法律监督机关（人民检察院）。地方军事机关直属中央军事委员会。然而，中国的《地方组织法》，仅涉及地方各级人大与地方各级人民政府，并不涉及司法机关。《中华人民共和国宪法》规定，在实行民族区域自治的地方，仅有人民代表大会（及其常务委员会）和人民政府才能行使相应的自治权。因此，尽管中国地方政权机关包括有地方司法机关，在保证司法审判权独立行使的原则下，地方司法机关的运作与另两个地方国家机关是有区别的。从某种意义讲，在中国，地方政府实际上也是由权力机关和权力执行机关（行政机关）组成的。

因此，从中外地方政府实际构成看，作为一种政府单位，地方政府通常由权力（议决或立法）机关和权力执行（行政）机关组成，不包括设置在同一地域内的军事机关和司法机关。

（三）地方政府的界定

从地方政府学研究的需要出发，本书对地方政府作如下的界定：地方政府是指由中央政府依法设置的，治理国家部分地域或部分地域某些社会事务的政府。地方政府通常由地方权力（议决或立法）机关和地方权力执行机关（行政机关）组成，不包括设置在本地域内的地方军事机关和地方司法机关。

上述界定中的中央政府，是指广义上的中央政府，主要包括中央国家权力（议决或立法）和中央权力执行机关（行政机关），而不单指中央国家行政机关。本书“中央政府”一词指此涵义。

同时，界定中所指的地方政府的组成，是指地方政府作为整体

通常由两个机关组成。因此“地方政府”这一术语并不仅指地方行政机关。

联邦国家的成员政府，本书并不将其归于地方政府范围，而视其作为一种地域性政府。但在分析中央政府与地方政府关系时，为更好地理解中央政府与最高层级地方政府关系的特点，又将其纳入比较范围。

在联系中国实际时，对于在封建中央集权体制形成前，中国早期统一国家（夏、商、周）里，治理国家部分地域的政府，本书也不视为是地方政府，而认为是一种地域性政府。

第二节 地方政府的地位与作用

一、地方政府的不可取代性

地方政府的不可取代性，是指地方政府作为国家政治体制组成部分所具有的不可取代作用。

自有国家以来，除去一些极少数地窄民少的小城市国家外，无不存在治理国家部分地域的政治实体。自形成中央集权的国家体制，出现了中央政府以后，也就出现了地方政府。在当今世界上，没有设置地方政府的国家极为少见。据中国地图出版社 1999 年出版的《世界行政区划图册》所载，仅有亚洲的新加坡（面积 641 平方公里，人口 310 万）和欧州的梵蒂冈（面积 0.44 平方公里，人口约 1 000 人，教皇国）没有行政区域的划分。其他一些小国，如欧洲的摩纳哥、圣马力诺、安道尔、列支敦士登（面积都在 500 平方公里以下，人口都不到 10 万）虽未设地方政府，但实行分区管理。至于一些面积超过几十万甚至上千万平方公里，人口达到几百万以至几亿的大国，不仅普遍设置有地方政府，而且还存在多个层级的地方政府。

古今中外绝大多数国家之所以要设置地方政府，是有其必然性和必要性的。这既是国家本质的必然要求，也是实际需要的必然结

果。

国家作为阶级统治的工具，其首要任务是维护和巩固统治阶级对整个国家的政治统治，而要实现这一点，则必须建立一种正常的社会秩序，维护一个相对安定的社会。在统治阶级面临的众多治理事务中，有些直接涉及国家统一和政治稳定，有些虽然有可能影响到政治统治，但可能只是局部的或非根本性的，同时，这些与维护社会正常秩序和安定相关的社会事务又极为纷繁复杂，因此在这种情况下，很难由一个政府直接完成全部治理职责。统治阶级必然会在建立国家中央政府集中处理与国家统一和政治稳定相关的事务的同时，将那些与社会稳定和发展相关的事务，交给能由它监督、控制的政治组织来分担。这种政治组织就是我们将要研究的地方政府。

除去为了维护阶级的政治统治这一必然要求外，地方政府的设置也同其主要管理对象——社会事务的特性所形成的需要相关。在一个国家里，特别是在一个较大的国家里，由于面积辽阔，人口众多，各地的社会经济发展水平、文化历史背景、地理自然环境的差异、中央政府很难把各种社会事务都统一地直接管理。分地域设置地方政府则能因地制宜，灵活机动地处理所面临的具体事务，从而使中央统一的政令得以有效地实施。

地方政府设置的必然性与必要性，表明地方政府存在的必不可少，确定了它在国家政治体制中不可取代的作用。也正是由于地方政府设置的必然性与必要性的原因，决定了地方政府与中央政府权限划分的原则、依据和范围，决定了地方政府的基本性质与主要作用。

二、地方政府的基本特性

地方政府是由中央政府依法设置的，治理国家部分地域或部分地域某些社会事务的政府。地方政府是在中央政府不可能对社会事务承担全部公共管理职责的情况下，为分担中央政府的部分职责而设置的。因此，地方政府具有以下基本特性。

（一）权力的非主权性

所谓主权，在一般意义上讲，就是对权力的行使拥有最高、最终的決定权。国家的主权属于全体人民，在单一制国家里，由代表国家的中央政府（广义的，以下同）行使。地方政府是由中央政府依法设置的，地方政府的权限是由中央政府依法授予的，地方政府实现其权限的权力，同样也是由中央政府依法授予的。虽然在现代国家里，地方政府由当地居民选举产生，直接从居民手中获得了治理本地域的权力，这实质上只是意味着国家授予当地居民以治理本地域的权力，居民则通过选举把这一权力转授予他们所选择的地方政府。中央政府有权依法设置地方政府，同时就意味着它有权依法撤销所设置的地方政府。这表明地方政府在其是否生存上并不拥有最高、最终的決定权。同样地，对于中央政府授予权限的范围，以及权限范围的变动，地方政府也不拥有決定权。这是地方政府最根本的特性。正是在这一点上，联邦成员政府与地方政府有着明显的不同：在联邦宪法规定的范围内，对于联邦成员政府的权限，联邦政府只有在各联邦成员政府的共同同意下，才有权予以改变；在联邦成员权限范围内的事务，只有联邦成员政府拥有最高、最终的決定权；联邦宪法的修改，必须获得联邦成员的同意。即或是在实行高度自治的情况下，地方政府都没有联邦成员政府所拥有的那种部分主权。香港特别行政区政府的设置是由中国全国人民代表大会决定的，它的权限和行使权力的依据，来自于全国人大通过的《香港特别行政区基本法》，对于这一基本法的任何修改，取决于全国人大，香港特别行政区政府对此没有最高、最终決定权。因此，香港特别行政区政府只是中国的一个拥有高度自治权的地方政府。

（二）治理的局部性

地方政府治理的局部性表现在两个方面：一是表现在其治理的地域范围上；二是表现在它承担的治理职责上。地方政府权限的行使是以它治理范围为限的，既不能超越它所应管辖的地域，也不能超越它所应管辖的事务。地方政府管辖的地域大小不一，高层级的

地方政府管辖地域比其所属的低层级的地方政府要大得多，而且同一层级的地方政府之间，其管辖面积大小之间也相差很大。例如中国新疆维吾尔自治区所辖地域面积达到160万平方公里，而海南省仅3.4万平方公里，香港特别行政区才1000多平方公里。但一个地方政府所辖地域不论大到何种程度，也不会包括整个国家。地方政府拥有权限同其职责是相称的，即或在高度自治的情况下，也不可承担与整个国家相关，或必须以国家作为整体来处理的事务，如国防、外交这类事务就决不可能属于地方政府。此外，由于地方政府是为分担职责而设，且其治理权限又受地域限制，因而中央政府通常都不会把涉及国家整体和与政治稳定直接相关的事务交给地方政府承担的。这表明地方政府的治理职责是有限的。

（三）主要职责在于地方事务的管理

基于国家是实施阶级政治统治的机器这一根本特性，同时也基于中央政府设置地方政府的目的，中央政府分配地方政府的职责，主要不是政治性的，不是那些与国家政治统治与稳定直接相关的职责，而大量的的是与维护社会秩序与促进社会发展相关的职责。即便是这一方面职责，也有些涉及国家的统一，或需要由国家实施统一管理，不宜由地方政府承担，有些是地方政府无力承担的。这一特点，随着地方政府层级的降低而加强。即最高层级地方政府有可能承担一些政治性的职责和具有统一管理要求的社会性职责；而承担地域直接治理职责的基层地方政府，则很少甚至不承担政治性和需要统一管理的职责。简单地讲，地方政府的主要职责在于完成对地方社会事务的公共管理，这种特性随地方政府层级的降低而更为增强。

地方政府的上述基本性质，归结起来就是它具有非主权性、局部性和地方性三个方面。

三、地方政府的作用

（一）地方政府是实现国家政治统治的基石

任何国家设置地方政府，其直接目的都在于通过各个地方政府