



普通高等教育“十五”国家级规划教材

地方政府学

主编 徐 勇 高秉雄



高等教育出版社

普通高等教育“十五”国家级规划教材

地方政府学

主 编 徐 勇 高秉雄

编著者：

徐 勇 高秉雄 田穗生

陈晓原 沈荣华 吴卫生

徐增阳 任宝玉 李广平

高等教育出版社

内容简介

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材,是一本系统阐述地方政府基本理论的著作。全书以地方政府为研究对象,分别考察和分析了地方政府的产生和演变、地方政府的类型、地方政府的权力、地方政府的构成、地方政府的职能、地方政府关系、地方政府管理、地方财政、地方选举、地方自治等,并对地方政府的未来发展进行了展望。本书力图站在地方政府发展和改革的潮头与学科前沿,体现时代性、系统性和规范性的要求,深入探讨地方政府的本质和规律,系统总结地方政府学的基本理论和基础知识,在内容、体系、观点等方面有所创新。本书可作为高等院校政治学与行政学、行政管理学专业的教学用书,也可供相关专业选用和公务员等读者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

地方政府学 / 徐勇,高秉雄主编. —北京:高等教育出版社,2005.8

ISBN 7-04-017569-X

I. 地... II. ①徐... ②高... III. 地方政府 - 行政管理 - 高等学校 - 教材 IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076055 号

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>

经 销 北京蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 高等教育出版社印刷厂

开 本 787×960 1/16
印 张 17.25
字 数 310 000

版 次 2005 年 8 月第 1 版
印 次 2005 年 10 月第 2 次印刷
定 价 21.40 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 17569-00

目 录

第一章 绪论	1
第一节 地方政府	1
一、界定“地方政府”	1
二、地方政府的定义	3
三、地方政府单位的组成	5
四、地方政府的地位	6
第二节 地方政府的特征与作用	8
一、地方政府的基本特征	8
二、地方政府的作用	11
第三节 研究和学习地方政府学	13
一、研究的意义与目的	13
二、研究的内容	15
三、研究的方法	17
四、学习地方政府学的意义	19
第二章 地方政府的产生和演变	21
第一节 早期国家的地域性政府	21
一、国家和政府的产生与演变	21
二、东方早期国家的地域性政府	23
三、西方早期国家的地域性政府	25
第二节 传统国家的地方政府	26
一、传统国家的特点及地方政府的产生	26
二、亚洲传统国家的地方政府	27
三、欧洲传统国家的地方政府	28
第三节 近现代国家的地方政府	30
一、近现代国家的特点	30
二、西方国家地方政府的转变	32

三、发展中国家地方政府的建构	34
第四节 近现代中国的地方政府	36
一、中华人民共和国成立以前	36
二、中华人民共和国成立以后	38
三、改革开放以来的变化	40
第三章 地方政府的类型	42
第一节 地方政府的类型划分	42
一、划分地方政府类型的意义	42
二、地方政府类型划分的方法	43
三、地方政府类型划分的依据	43
第二节 按地方制度分类的地方政府	45
一、地方制度的类型	45
二、行政体地方政府	46
三、自治体地方政府	47
四、混合体地方政府	49
第三节 按设置目的分类的地方政府	50
一、行政区划的类型	50
二、一般地域型地方政府	52
三、民族区域型地方政府	53
四、城镇型地方政府	54
五、特殊型地方政府	55
第四节 按层级分类的地方政府	56
一、层级的类型	56
二、高层地方政府	58
三、基层地方政府	58
四、中层地方政府	60
第四章 地方政府的权力	61
第一节 地方政府的权力和权限	61
一、权力和权限	61
二、地方政府权限的特点	62
三、地方政府权力的内涵	64
第二节 地方政府权力的来源与配置	65
一、地方政府权力的来源	65
二、地方政府权力的形成	67

三、地方政府权力的配置	68
第三节 不同权力结构体制的地方政府	70
一、议行合一体制的地方政府	70
二、议行分立体制的地方政府	73
三、双轨体制的地方政府	75
第四节 中国地方政府的权力	78
一、中国地方政府的权限	78
二、中国地方政府的权力来源	80
三、中国地方政府的权力配置	80
第五章 地方政府的构成	82
第一节 地方政府单位及其构成	82
一、地方政府单位	82
二、行政体地方政府单位的构成	84
三、自治体地方政府单位的构成	85
四、混合体地方政府单位的构成	86
第二节 地方议决(立法)机关	87
一、概述	87
二、地方议决(立法)机关的产生	87
三、地方议决(立法)机关的规模与组织	89
四、地方议决(立法)机关的任期与会期	91
五、地方议决(立法)机关的职权	92
第三节 地方行政机关	94
一、概述	94
二、地方行政机关的产生和任期	95
三、地方行政机关的组成	97
四、地方行政机关的职权	98
第四节 中国地方政府的构成	99
一、中国地方政府单位	99
二、地方各级人民代表大会	99
三、地方各级人民政府	104
第六章 地方政府的职能	106
第一节 地方政府职能的理论分析	106
一、国家职能、政府职能和地方政府职能	106
二、地方政府职能的制约因素	108

三、地方政府职能的基本特性	109
四、地方政府职能的演变	111
第二节 外国地方政府的职能	112
一、发达国家地方政府的职能	112
二、发展中国家地方政府的职能	115
三、地方政府职能的发展趋势	117
第三节 中国地方政府的职能	119
一、中国地方政府职能的转变	119
二、中国地方政府职能的内容	121
三、中国地方政府职能未来发展趋势	124
第七章 地方政府关系	126
第一节 地方政府关系概述	126
一、地方政府关系的基本内涵	126
二、地方政府关系的形成	127
三、研究地方政府关系的意义	129
第二节 中央政府与地方政府的关系	129
一、地方政府与中央政府关系的基本结构	130
二、地方政府与中央政府的职责与权限划分	131
三、中央政府与地方政府的控制与合作	133
第三节 国外的中央政府与地方政府关系	134
一、联邦制国家中联邦政府与地方政府关系	135
二、单一制国家的中央政府与地方政府关系	136
三、发展中国家的中央政府与地方政府关系	138
第四节 中国的地方政府关系	139
一、中国地方政府关系概述	139
二、中央政府与地方政府关系	139
三、各级地方政府间关系	143
第八章 地方政府管理	147
第一节 地方政府管理概述	147
一、地方政府管理的概念	147
二、地方政府管理的内容与特点	152
第二节 地方政府的内部管理	154
一、内部管理概述	154
二、组织机构管理	155

三、人事管理	156
四、机关事务管理	159
第三节 地方政府的公共管理	161
一、公共管理概述	161
二、政治事务管理	162
三、社会事务管理	164
第九章 地方财政	167
第一节 地方财政概述	167
一、地方财政	167
二、地方财政与地方政府管理	168
第二节 地方财政体制	169
一、联邦制国家的地方财政体制	170
二、单一制国家的地方财政体制	171
三、联邦制与单一制国家地方财政体制比较	171
第三节 地方财政预算及收支管理	175
一、地方财政预算	175
二、地方财政收入	177
三、地方财政支出	180
第四节 中国地方政府财政	182
一、中华人民共和国成立以来财政关系的演变	182
二、分税制改革	184
三、地方税制的完善	187
四、预算管理改革	188
第十章 地方选举	190
第一节 地方选举概述	190
一、选举与地方选举	190
二、地方选举的作用和意义	193
第二节 地方选举制度	195
一、地方选举制度的基本原则	195
二、地方选举制度的基本内容	197
第三节 中国的地方选举	202
一、中国地方选举的产生与发展	202
二、中国地方选举制度	205
第十一章 地方自治	209

第一节 地方自治概述	209
一、地方自治定义	209
二、地方自治的内涵	210
三、地方自治的理论	211
第二节 地方自治制度	214
一、地方自治制度起源	214
二、地方自治在西方国家的发展	215
三、地方自治类型	217
四、地方自治制度的基本特征	218
第三节 中国的地方自治	221
一、中国地方自治的历史发展	221
二、特别行政区自治	223
三、民族区域自治	224
四、基层群众自治	225
第十二章 地方政府的未来发展	229
第一节 西方国家地方政府的发展	229
一、西方国家的地方行政改革	229
二、西方国家地方行政改革的特点	233
三、西方国家地方行政改革的启示	235
第二节 地方政府发展的新环境	236
一、一般环境	236
二、特殊环境	238
第三节 地方政府发展的方向与途径	241
一、地方政府发展的一般规律	241
二、地方政府发展的方向	243
三、地方政府发展的路径	244
四、地方政府发展的目标	246
第四节 中国地方政府发展的环境	247
一、地方政府发展的历史背景	247
二、地方政府发展的动力	249
三、地方政府发展的障碍	251
第五节 中国地方政府发展的途径	252
一、地方政府发展的目标	252
二、充实、完善和发展地方各级人民代表大会	255

三、建立法治的行政主体	256
四、改进现行的行政管理体制	257
主要参考文献	260
后记	263

第一章 绪 论

地方政府学是研究地方政府及其活动规律的科学。研究地方政府需要确定研究对象的内涵和范围,明确研究的意义和研究的内容,采用适当的方法,从而使研究的结果有利于地方政府效益的充分发挥。

第一节 地 方 政 府

一、界定“地方政府”

研究地方政府学,首先要从学科研究的角度,确定其研究对象——“地方政府”究竟是指什么。不明确界定“地方政府”一词的内涵,就难以恰当地把握“地方政府”所包含的范围,难以明确地方政府学研究的范围、内容,也难以正确地辨明“地方政府”的特性。只有对“地方政府”这一术语做出明确的界定,才能准确地把握地方政府的特性,并在此基础上得出相应的科学结论。

“地方政府”一词在不同国家、不同学者中被使用时,它所指的对象,所包括的范围,以及其构成的内涵,存在着明显的差异。因此有必要从“地方政府”作为一门学科的研究对象,对它做出明确的界定。下面首先对国内外使用“地方政府”这一术语的情况作简要介绍。

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”一词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”。这一类“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。

在美国,著名政治学家查尔斯·A. 比尔德在其名著《美国政府与政治》中,将美国的政府分为三个层级:联邦政府、州政府、地方政府。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。《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。此外,在美国各种涉及地方政府研究的著述中,学区、公园区等也被列为地方政府单位。

在中国,大多数辞典都把“地方政府”作为“中央政府”的对称:除中央政府以外的各个层级的政府都是“地方政府”。对于联邦成员单位政府(如美国的州政府)是否应包括在“地方政府”之内,则存在不同的看法。此外,对于“地方政府”的内涵,是指一个“政府单位”,还是仅指行政机关(即政治学中的狭义“政府”),也存在不同的看法。如《辞海》、《简明政治学辞典》等,都将“地方政府”解释为是地方负责行政工作的机关;《中外政治制度大辞典》^①则提出广义与狭义的两种解释:狭义的“地方政府”指地方行政机关,广义的“地方政府”则是由地方代议机关与行政机关组成的整体,是指一个“政府单位”。

上述三个国家学术界对“地方政府”这一术语理解所呈现的差异,表明在这一术语的使用上,有必要明确界定两个方面的问题:第一,“地方政府”这一术语所涵盖的范围,区域政府、联邦成员单位政府是否属于“地方政府”?第二,“地方政府”这一术语的内涵构成,是指一个“政府单位”,还是仅指一个政府的组成“机构”(即仅指地方行政机关)?如果是指一个“政府单位”,它是由哪些机构组成?

“地方政府”这一术语在理解与使用上出现的上述差异,有些是出于各国历史、文化和政府制度安排不同引起的,有些则是不同语言词汇自身含义在相互对译时的差异而引起的。

“地方政府”一词在汉语中是由“地方”与“政府”二词组合而成。与汉语“地方政府”一词相应的英语词汇“Local government”,同样是由“local”与“government”两个词组合而成。但英语“Local”的本义为“当地的、本地的、地方的”,强调“当地”、“本地”这一内涵。汉语“地方”一词则指“处所、领域”,当其涉及政治事务时,则与“中央”一词相对应。汉语“中央”一词在政治上意味拥有最高权力,因而与“地方”间存在一种上下从属关系(在当代,这种关系可以表现在行政上,也可以表现在法律上)。因此,汉语中“地方”并不特别强调“当地的,本地的”这一点,而是强调从属于“中央”这一点,“地方”包括除“中央”以外所有的各个层级。

与汉语“政府”相应的英语词汇“government”,其本义有“统治权、政权、政府、管理”等。在政治学术语使用中,它既可广义地用于指由全部国家机关构成

^① 《简明政治学辞典》,河南人民出版社1986年版;《中外政治制度大辞典》,人民日报出版社1994年版。

的整体(即指一个政权单位),也可狭义地仅指一个政权单位中,承担社会公共管理职责的行政机关。因而当“地方”与“政府”二词组合成一个新的专门术语“地方政府”时,仅从词语学的角度讲,就容易产生不同的理解。但为了进行严肃的学术研究,就需要从实际出发,结合中外政治制度的具体安排,从学科研究的要求出发对地方政府做出明确的界定,并给予确切的定义。

二、地方政府的定义

任何国家都存在一个国家政府(全国性政府),但由于国家结构不同,一个全国性政府并不一定是一个中央政府,因为有些全国性政府同治理国家一部分地域的政府之间,并不存在行政性的上下从属的中央与地方关系。联邦国家中的联邦政府与其成员单位政府之间的关系就属于这种情况。从国家权力结构看,联邦国家采用分权体制,在宪法规定的权限范围内,联邦政府与联邦成员政府各自拥有一部分最高、最后的决定权,因而联邦政府虽然是代表整个国家的全国性政府,但同治理国家一部分地域的联邦成员单位政府之间,并不构成上下从属关系,联邦政府不是联邦成员政府的中央政府,联邦成员政府也不是联邦政府的分支或下级机构。因此,尽管联邦成员政府是治理联邦部分地域的地域性政府,但将其归为“地方政府”并不恰当。

在单一制国家里,国家最高权力由中央政府(即全国性政府)行使,其他各个层级的治理国家一部分地域的政府,虽然也是一种地域性政府,但它是由中央政府按国家行政区划设置的,是中央政府的分支机构,同中央政府之间存在上下从属关系,因而都属于地方政府的范围。在联邦制国家里,联邦成员单位政府同它所辖地域内的其他各个层级的地域性政府间的关系,如同单一制国家那样,是一种中央与地方关系,这些政府都是联邦成员单位政府下属的地方政府。设置与管理这些政府的权限,是联邦成员单位政府的专有限权,不属联邦权限范围,联邦政府无权加以干预。上述关系可归结为下表:

国家类型	全国性政府	地域性政府
联邦制	联邦政府	联邦成员政府及其所属的地方政府
单一制	中央政府	地方政府

“地域”与“全国”是部分与整体的关系,“中央”与“地方”是上下从属关系。地方政府是一种地域性政府,但它同全国性政府(国家政府)是上下从属关系,是国家政府(中央政府)的分支机构。联邦成员政府也是一种地域性政府,但它同全国性政府(联邦国家的国家政府)并不存在上下从属关系,而是宪法规定的

分权关系。

“政府”从广义使用时,是指由各国家机构组成的整体。从国家层面看广义国家政府通常包括国家元首、国家立法机关、国家行政机关、国家司法机关和国家军事机关。由于政治制度的安排,地方政府中的“政府”在广义上不同于国家政府:首先,它不存在代表地方的“元首”;其次,由于军队属于国家,地方不存在自己的军事机关;第三,在“三权分立”、“司法独立”的体制下,司法系统自成体系,不属于地方系统。因而在大多数国家里,“地方政府”中的“政府”,从广义角度使用,仅包括地方立法机关与地方行政机关。

“政府”从狭义使用时,是指国家承担社会公共管理职责的行政机关。但在实际运用上,作为正式的法定名称,国家行政机关的法定名称一般都不称为中央政府,而称为“内阁”、“部长会议”、“联邦委员会”、“国务院”、“政务院”……。在大多数国家里,地方行政机关也都有其各自的法定名称。在中国,最高国家行政机关称为“中央人民政府”、“国务院”,地方各级国家行政机关称为“地方各级人民政府”。“人民政府”是中国各级行政机关的法定名称。将中国行政机关简单地称为“政府”,只是人们的一种习惯用法。

作为一门学科的最基本术语,本书将“地方政府”一词作如下界定:第一,它是指除中央政府以外的所有治理国家一部分地域的各个层级的地域性政府,但不包括联邦成员单位的政府;第二,它不是单指地方行政机关,而是指一个政府单位。基于本书主要是对现代“地方政府”进行研究,因此本书从当代现实出发,对“地方政府”一词作如下定义:

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。

这一定义表明:第一,地方政府是由中央政府设置的,但在当代,中央政府是依据宪法和相关法律设置地方政府。在实行地方自治的情况下,地方自治社团的政府,或者是依据国家相关的法律(如《地方自治法》等)设置,或者是经国家的认可(如获得特许状)设置,都是由中央政府代表国家做出决定。地方政府由中央政府设置,因而其存在、权限范围的变化,都取决于中央政府的意愿。

第二,地方政府是治理国家一部分地域或部分地域某些社会事务的政府单位。地方政府是一种地域性政府,它治理的地域范围是国家领土的一部分。作为一种特殊类型,有些地方政府只对所辖领域中的一部分社会事务承担职责,如美国的学区政府等。

第三,地方政府是指一个政府单位。在不同时代,地方政府单位的构成是有变化的:在古代,传统中央集权体制下的地方政府是行政体地方政府,只存在一个行政机关,因而古代地方政府单位是由一个机关(即行政机关)组成;在现代,

地方政府单位是由地方立法(议决)机关和地方行政(执行)机关组成的整体。

因此“地方政府”一词在本书中使用时,在通常情况下,并非专指地方行政机关。同样,本书在使用“中央政府”、“政府”概念时,除个别情况外,也都不专指中央国家行政机关或行政机关。

三、地方政府单位的组成

将地方政府单位的组成限定于地方议决机关与地方执行机关(行政机关),不仅是参考了西方学者在这一问题上的见解,同时也是基于当代中国的相关法律规定和中国地方政治制度未来的发展趋向。

中国地方国家机构的设置分为两种情况:乡、镇只设人民代表大会与人民政府,县以上地方各级设人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院。地方各级都没有自身的军事机关,军队直接接受国家中央军事委员会的领导:地方的军事机关(如省军区、军分区等)是中央军事委员会的下属组织。人民代表大会是国家权力机关,其他国家机关由它产生,对它负责,但其主要职责是行使议决权;人民政府是人民代表大会的执行机关,也是地方国家行政机关;人民法院与人民检察院属司法机关。依据中国宪法及《地方组织法》和《民族区域自治法》的规定,在实行民族区域自治的地方(自治区、自治州、自治县),只有人民代表大会和人民政府才是自治机关,行使民族区域自治权利,司法机关不是自治机关。通常被称为《地方组织法》的法律,全称是《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,它的前身是《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》。《地方组织法》的内容,都只包括地方权力机关人民代表大会和地方行政机关人民政府(或人民委员会),并没有包括与司法机关相关的内容。随着“法治国家”的建立,“司法独立”正成为未来的一种发展趋势。因此将当代地方政府单位的组成,限定为由地方议决机关和执行机关(行政机关)构成的整体,也是符合中国现行相关法律规定的精神的。

在中国,使用“地方政权”与“地方政府”两个术语时,它们之间是有区别的:“地方政权”是指由同级所有地方国家机关组成的整体,在县以上地方各级政权,它包括人民法院与人民检察院;“地方政府”则是指由人民代表大会与人民政府组成的一个政府单位。

不把“地方政府”限定为只是指地方行政机关,是因为它并不符合中国的法律规范。1979年以前,中国的各级行政机关除其法定正式名称外,通常都称为“人民政府”,但从未简单地称为“政府”,这见诸于中华人民共和国建国以来的每一部宪法:“中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关

的执行机关,是最高国家行政机关。”“地方各级人民委员会,即地方各级人民政府,是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关。”^①“国务院即中央人民政府。”“地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关,同时又是地方各级人民政府”。^②“地方各级革命委员会,即地方各级人民政府,是地方各级人民代表大会的执行机关,是地方各级国家行政机关。”^③“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。”^④“人民政府”是中华人民共和国成立以来,对中国行政机关的通称,1979年后更成为中国行政机关的法定名称。因此,将“地方政府”限定为地方行政机关,不符合中国法律规定的精神。^⑤

由于地方政府不单指地方行政机关,而是指由议决机关与行政机关(执行机关)组成的整体,因此,中国的地区行政公署、区公所、街道办事处不是地方政府,而是一级地方政府(省、县、市辖区)行政机关的派出机构。

上述定义将治理部分地域某些社会事务的政府单位,也列为地方政府,这主要考虑到存在于美国的情况。在西方学者中,常将由一个地域居民为治理本地域某项社会事务,通过选举而产生的组织也称为政府。这些组织在其专门事务范围内拥有相应的立法、议决、执行、管理等项权力,有议决机关和执行机关,有独立的财政来源和预决算。这类组织大量存在于美国,如学区、公园区、防洪区等等,它们被列为“地方政府单位”出现于各种统计中。《美国政府与政治》一书将这类地方政府称为“特别区”。

四、地方政府的地位

国家的本质是实施阶级政治统治的机器,但在形式上则是由一定地域居民组成的社会政治组织。从结构上看,国家这种组织是由一系列大大小小的地域性政治组织,以某种形式结合而成的整体。治理这些地域性政治组织的是地域性政府。当国家结构是单一制国家时,这种地域性政府就是我们的研究对象——地方政府。在联邦制国家,地方政府是指联邦成员单位下属的地域性政府和极少数直隶于联邦政府的地域性政府。

任何阶级要实施其政治统治,只有在国家这一组织存在时才有可能,因此,

① 分别见 1954 年宪法第 47 条和第 62 条。

② 分别见 1975 年宪法第 19 条和第 22 条。

③ 见 1978 年宪法第 37 条。

④ 见 1982 年宪法第 105 条。

⑤ 在人们日常生活中提及人民政府时,常简称为“政府”;相应地以“地方政府”指地方国家行政机关人民政府,但在中国正式的法律文件中从未有如此的简化。

维护这一社会组织的存在与发展,是国家实现政治统治必不可少的先决条件。为实现这一目标,国家面临来自内、外两个方面的压力:对外,它在参与国际活动和同它国交往的过程中,必须维护自身的独立与主权完整,维护和增进国家这一社会组织的利益;对内,它必须通过完成对社会的公共管理,形成国家所企求的正常社会秩序,从而维护国家统一和领土完整,促进社会发展,实现政治统治。

由一个政府直接完成对整个国家的治理并参与国际交往,这只能在极少数地域狭小、人口很少的国家才能实现。当国家地域面积、人口数量达到一定规模时,由一个政府完成对整个国家的直接治理不再可能,国家必须分地域设置能代表其利益的政府,在国家政府的授权和监督下,完成对该地域的直接治理,从而维护其政治统治。中央政府与地方政府因而产生。在实现直接治理的地域性政府的数目达到相当数量,超出中央政府直接的管理和控制能力时,中央政府为确保对这些地域性政府的有效管理和控制,不得不在其间设置一定数量的、能由自己直接监控的政府,并通过它来有效监控那些完成直接治理职责的地域性政府,从而出现了多层级的地方政府。这些不同层级的地方政府同其所辖的地域与居民,构成一系列大大小小的地域性政治实体,层级式地组合成为国家。不同层级地方政府之间以各种形式的从属关系(行政隶属或法律监督),构成一国的地方政府体系,成为国家政治制度不可分割的组成部分。

当代世界除去极少数城市国家(如新加坡等)、袖珍国家(如圣马力诺等),绝大多数都有地方政府,一些地域辽阔、人口众多的大国还存在多个层级的地方政府:2003年底,中国存在省、地、县、乡四级地方政府,地方政府的总数达到41 497个;法国地方政府分为大区、省、市镇三级,总数超过36 000个。这些地方政府的存在,对国家的政治生活和社会发展,起着巨大的作用,与中央政府之间是一种相互补充和相互促进的关系。

随着人类社会的发展和进步,当代世界各国之间的交往日益频繁,关系越来越紧密,国际间的竞争也越来越激烈。在当代国际社会,缺乏强有力的全国政府(中央政府、联邦政府),就难以维护国家的独立和统一,难以维护和增进国家利益,也难以社会的发展和进步创造所需的环境和条件。在这种情况下,地方政府将很难发挥自身维护当地社会秩序,促进地方发展的应有作用。与此同时,当一个国家的地方政府不能有效地发挥作用,无法使住地居民拥有正常生活、工作秩序时,将导致地方社会秩序的混乱与不稳定,从而影响国家的政治统治,甚而危及国家的统一和领土完整。在这种情况下,中央政府将不可能以强有力的姿态代表国家参与国家交往和竞争,也不可能维护国内的政治与社会稳定,从而也给地方政府有效发挥作用带来困难。因此,在国家政治生活中,中央政府与地方政府的作用是彼此不可取代的,强有力的中央政府为地方政府发挥有效作用创