 新编公共管理教学丛书


# 地方政府管理

DIFANG  
ZHENG  
FU  
GUANLI

■ 主编 亢犁 杨宇霞



西南师范大学出版社  
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

 新编公共管理教学丛书

■ 主 编 亢 犁 杨宇霞

# 地方 政府 管理

○ ○ ○  
DIFANG ZHENGFU  
GUANLI  
>>>



西南师范大学出版社  
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

地方政府管理 / 亢犁, 杨宇霞主编. —重庆: 西南师范大学出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5621-7075-4

I. ①地… II. ①亢… ②杨… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 216340 号

## 地方政府管理

---

主 编 亢 犁 杨宇霞

---

责任编辑:杜珍辉

文字编辑:牛振宇

封面设计:李建卫

出版发行:西南师范大学出版社

地址:重庆市北碚区天生路 1 号

邮编:400715 市场营销部电话:023-68868624

<http://www.xscbs.com>

经 销:新华书店

印 刷:重庆美惠彩色印刷有限公司

开 本:787mm × 1092mm 1/16

印 张:14.75

字 数:370 千字

版 次:2015 年 3 月 第 1 版

印 次:2015 年 3 月 第 1 次

书 号:ISBN 978-7-5621-7075-4

---

定 价:29.00 元

若有印装质量问题,请联系出版社调换

版权所有 翻印必究

新编公共管理教学丛书

编委会

总主编 陈 跃 吴 江

编 委 亢 犁 邹顺康 王 斌 王作军 葛天博

魏大明 岳 跃 王 崧 彭朝荣 王德新

王 琦 张雪峰 诸彦含

## 总序

ZONGXU

党的十八届三中全会把全面深化改革的总目标确定为完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这就意味着国家的管理制度、管理模式以及运行机制都将发展根本性变化，与此相适应，国家公共部门与社会组织的管理人员素质和能力也将面临新的要求。为了适应改革发展的新变化，培养和造就一大批适应经济社会发展需要的，特别是国家治理体系和治理能力现代化发展要求的合格建设者，我们组织编写了这套“新编公共管理教学丛书”。

该丛书以公共管理的主干课程为依据，以理论应用和实践运行为指向，构建了以《公共管理学》、《公共政策学》、《政府经济学》、《管理学原理》、《行政管理学》、《电子政务》、《行政伦理学》、《人力资源管理》、《公务员制度》、《领导科学》、《地方政府管理》、《社会科学研究方法》等为主体的结构体系，以期顺应法治政府和服务型政府的发展要求，探索和构建公共管理本科教学新体系。

该丛书是由一批高校长期从事公共管理教学和研究工作的中青年学者编写完成的，他们立足于自己的理论研究成果与教学经验的总结，在合理地吸收国内外学者研究成果的基础上形成了独具特色的教学研究成果。其特色和优势在于：一是突出重点，独成体系。丛书教材编写中，十分重视把握本学科的学术前沿问题，突出学科重点，并以重点问题为主线，以学科发展规律为依据，构建独具特色的教材体系。二是立足国情，关注现实。丛书教材编写中，把立足

国情作为出发点，并以中国 60 多年的发展，特别是改革开放 30 多年发展的基本国情为基础，总结公共管理理论与实践发展的成果，揭示中国公共管理理论与实践发展的规律，彰显公共管理发展的中国特色。与此同时，以强烈的问题意识关注公共管理改革发展中的现实问题，探索其原因，提出相应的对策建议，使教材具有较强的现实感和针对性。三是放眼世界，时代意识。丛书教材编写中，坚持世界眼光，全球思维，力求最大限度地吸收和借鉴国外有关公共管理的最新研究成果，并把这些成果与时代发展的特色相结合，以现时代的眼光、现时代的思维来分析和认识世界范围内的公共管理中理论和实践的发展问题，使教材内容具有强烈的时代感和世界性。

该丛书主要适用于高等院校公共管理专业的本科生教学和学习之用，也适用于继续教育，网络教育本、专科学生教学和学习之用，还可作为公共管理部门领导和工作人员学习参考之用。

该丛书在组织编写过程中，编者吸收和借鉴了国内外学者的一些研究成果，得到西南师范大学出版社、西南大学图书馆、西南大学信息中心以及西南大学政治与公共管理学院等单位的大力支持和帮助，西南大学政治与公共管理学院的部分研究生参与了大量的文献收集和整理工作，对此，一并表示衷心感谢！

该丛书作为公共管理学本科教学的主要教材，期望加强与国内高校的交流与合作，以进一步推动公共管理教学的改革与创新，促进公共管理教材建设的新发展。

由于编者水平所限，从书中难免有疏漏和欠妥之处，敬请广大读者批评指正。

丛书编委会

2014 年 9 月于西南大学绩鏞楼

第一章 绪论 .....	1
第一节 地方政府与地方政府管理 .....	2
一、地方政府 .....	2
二、地方政府管理 .....	7
第二节 地方政府发展的历史进程 .....	8
一、早期国家的地域性政府 .....	8
二、传统国家的地方政府 .....	9
三、近现代国家的地方政府 .....	10
第三节 地方政府管理研究的意义、对象、内容与方法 .....	11
一、地方政府管理研究的意义 .....	11
二、地方政府管理研究的对象与内容 .....	12
三、地方政府管理研究的方法 .....	12
第二章 地方政府管理理论 .....	16
第一节 中央与地方关系理论 .....	17
一、西方中央与地方关系理论学派 .....	17
二、国内学者的中央与地方关系理论 .....	20
第二节 制度变迁理论 .....	21
一、制度变迁理论的流派 .....	21
二、制度变迁的类型 .....	23
第三节 公共选择理论 .....	24
一、公共选择理论的兴起 .....	25
二、公共选择理论流派 .....	25
三、公共选择中的政府失灵 .....	27
第四节 区域发展理论 .....	28
一、区位理论 .....	28
二、空间结构理论 .....	29
三、梯度推移理论 .....	29



四、增长极理论 .....	29
五、核心—外围理论 .....	30
六、产业集群理论 .....	30
七、新经济地理理论 .....	31
<b>第五节 政府治理理论 .....</b>	<b>32</b>
一、政府治理理论的兴起 .....	32
二、政府治理的界定 .....	32
三、治理理论的缺陷与善治 .....	34
<b>第三章 地方政府权力 .....</b>	<b>38</b>
<b>第一节 地方政府权力的内涵与特征 .....</b>	<b>39</b>
一、地方政府权力的内涵 .....	39
二、地方政府权力的特征 .....	41
<b>第二节 地方政府权力的来源与配置 .....</b>	<b>41</b>
一、地方政府权力的来源 .....	41
二、地方政府权力的配置 .....	43
<b>第三节 不同宪政体制下地方政府权力的特点 .....</b>	<b>44</b>
一、议行合一制地方政府权力的特点 .....	44
二、议行分立制地方政府权力的特点 .....	45
三、双轨制地方政府权力的特点 .....	46
<b>第四节 中国地方政府权力的配置与运行 .....</b>	<b>47</b>
一、中国地方政府权力概述 .....	47
二、当代中国地方政府权力的配置 .....	49
三、当代中国地方政府权力的运行 .....	53
<b>第四章 地方政府职能与组织结构 .....</b>	<b>59</b>
<b>第一节 地方政府职能 .....</b>	<b>60</b>
一、地方政府职能的特征 .....	60
二、地方政府职能的内容 .....	61
<b>第二节 地方政府组织结构 .....</b>	<b>63</b>
一、地方政府的纵向层级结构 .....	64
二、地方政府的横向职能结构 .....	64
<b>第三节 地方政府职能转变与机构改革 .....</b>	<b>66</b>
一、地方政府职能转变 .....	66
二、地方政府职能转变的重点 .....	67
三、我国地方政府职能转变与机构改革的历程 .....	69



<b>第五章 地方政府管理的内容与方式</b> .....	75
<b>第一节 地方政府管理的内容及特点</b> .....	76
一、地方政府的内部管理 .....	76
二、地方政府的公共管理 .....	78
<b>第二节 地方政府管理的方式</b> .....	87
一、地方政府管理的基本手段 .....	87
二、新兴管理技术及其在地方政府中的应用 .....	89
<b>第六章 地方政府关系</b> .....	98
<b>第一节 地方政府关系概述</b> .....	99
一、地方政府关系的内涵 .....	99
二、地方政府间关系的研究途径 .....	102
三、地方政府间关系的特点 .....	104
<b>第二节 地方政府间关系</b> .....	105
一、地方政府间的纵向关系 .....	105
二、地方政府间的横向关系 .....	108
<b>第三节 地方政府与非地方政府的关系</b> .....	111
一、非政府组织的概念与特征 .....	111
二、地方政府与非政府组织在社会治理中的关系 .....	112
<b>第七章 地方财政管理</b> .....	117
<b>第一节 地方财政管理概述</b> .....	118
一、地方财政管理及其主要内容 .....	118
二、地方财政管理的目标及原则 .....	118
<b>第二节 地方财政收入和支出</b> .....	121
一、地方财政收入 .....	121
二、地方财政支出 .....	124
<b>第三节 地方财政风险及其防范</b> .....	128
一、地方财政风险概述 .....	128
二、地方财政风险的成因 .....	129
三、地方财政风险的防范与化解 .....	130
<b>第四节 地方财政体制</b> .....	133
一、我国财政体制的变迁 .....	133
二、地方财政体制 .....	136
三、地方财政体制的改革 .....	137

<b>第八章 我国地方政府的生态与发展管理</b> .....	142
<b>第一节 城乡经济管理</b> .....	143
一、政府经济职能及管理界定 .....	143
二、地方政府经济管理职能表现 .....	144
<b>第二节 地区环境管理</b> .....	145
一、地方政府环境管理职能表现 .....	145
二、环境管理失灵表现 .....	146
三、环境管理职能发展要求 .....	147
<b>第三节 区域能源管理</b> .....	148
一、区域能源管理的目标 .....	148
二、区域能源管理的职能 .....	149
三、健全与完善能源管理体制 .....	150
<b>第四节 人口管理</b> .....	151
一、人口管理概念 .....	151
二、人口管理的内容 .....	151
三、人口管理的发展要求 .....	154
<b>第五节 土地管理</b> .....	155
一、我国国土资源管理体制 .....	155
二、土地管理职能运作 .....	156
三、土地管理的内容 .....	158
<b>第九章 我国地方政府的社 会管理</b> .....	162
<b>第一节 社会风险管理</b> .....	163
一、什么是社会风险 .....	163
二、社会风险管理 .....	164
<b>第二节 社会舆情管理</b> .....	167
一、舆情、舆论与民意 .....	167
二、舆情的定义、特点和种类 .....	169
三、社会舆情管理 .....	171
<b>第三节 民生问题管理</b> .....	173
一、民生问题 .....	173
二、地方政府对民生问题管理的回顾 .....	175
三、对当前民生问题地方政府管理的重点 .....	175
<b>第十章 我国地方政府的危机管理</b> .....	180
<b>第一节 地方政府危机管理概述</b> .....	181

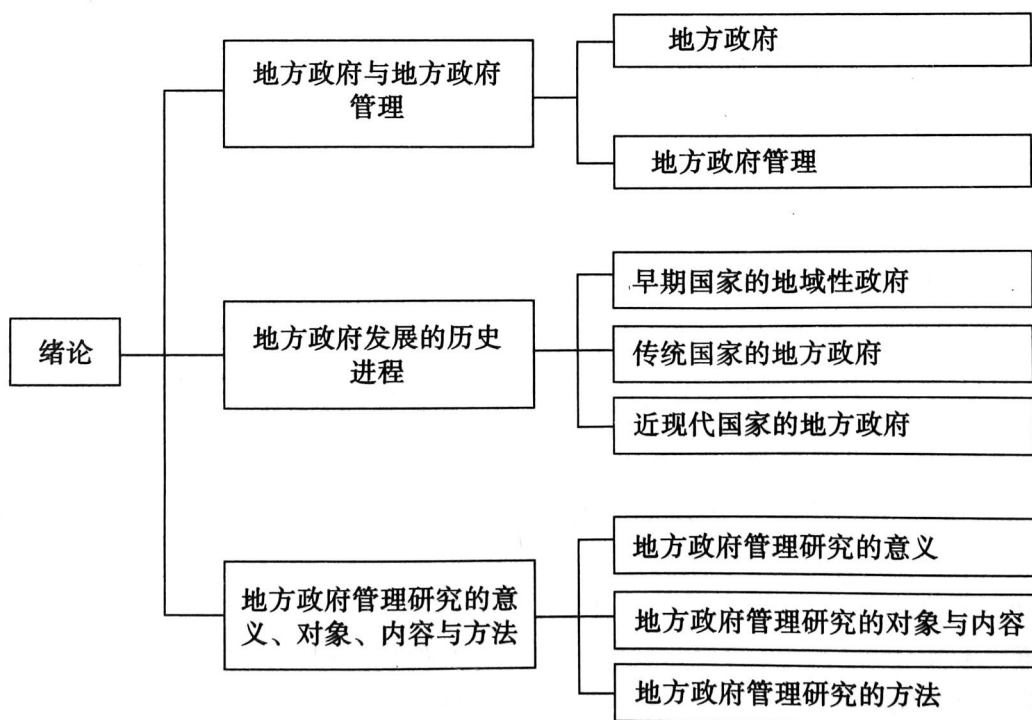
一、有关危机的基本理论 .....	181
二、地方政府危机管理的内涵 .....	184
三、地方政府危机管理的必要性 .....	184
<b>第二节 地方政府危机管理的现状 .....</b>	<b>185</b>
一、四种典型模式 .....	185
二、我国地方政府危机管理存在的问题 .....	186
<b>第三节 转型时期地方政府危机管理能力 .....</b>	<b>189</b>
一、转型期地方政府危机事件的特点 .....	189
二、转型期地方政府危机管理遵循的原则 .....	189
三、转型期地方政府危机管理的创新路径 .....	190
<b>第十一章 治理思维与地方政府的治道变革 .....</b>	<b>195</b>
<b>第一节 当代地方政府治理的兴起 .....</b>	<b>196</b>
一、源于西方国家的地方政府改革 .....	196
二、地方政府治理的本质 .....	199
<b>第二节 我国地方政府治理的动力、现状及问题 .....</b>	<b>203</b>
一、我国地方政府治理的动力 .....	203
二、我国地方政府治理的现状 .....	206
三、我国地方政府治理存在的问题 .....	208
<b>第三节 地方政府治理的路径选择与制度创新 .....</b>	<b>211</b>
一、实现地方治理的模式探讨 .....	211
二、我国地方政府治理创新的现实选择:由管理型政府走向服务型政府 .....	212
三、我国地方政府治理的长远方向 .....	215
<b>参考文献 .....</b>	<b>219</b>
<b>后记 .....</b>	<b>221</b>

# 第一章 绪论

## » 学习目标

- 了解地方政府的产生
- 把握地方政府与地方政府管理的相关概念
- 理解地方政府管理的特征、地位与作用
- 了解地方政府管理的价值

## » 知识结构



## » 引 入

在苏格兰,我从小就认为警察是需要时可以求助的朋友。19岁,我第一次来到美国时,我向一名正在时代广场疏导交通的纽约市警察询问最近的邮局怎么走,他爆出一连串粗口,令我愕然。此后我一直处于懵懂状态,把我老板的急件丢进了垃圾箱——我觉得它和邮筒长得一模一样。与欧洲人一样,美国人认为法律和监督制度、公立学校、针对老年人的卫生和社会保障、道路、国防、外交和科学研究的政府投入是理所当然的。尽管并非所有这些服务都能尽如人意,也不是所有人都能得到平等对待,但在绝大多数情况下人们还是照章纳税,如果政府花钱的方式令一些人感到不爽,就会引起激烈的公共讨论。但是,在非洲和亚洲的许多地方的人民没有这么幸运。由于国家欠缺收税或提供服务的能力,政府和人民之间的契约根本不存在。纽约警察只是有些不礼貌(至少还在忙于提供服务)。而在世界上很多地方,警察骑在他们应该保护的人民群众头上作威作福。放眼全球,国家能力的缺失,即无法提供本国人民需要的服务和保护——是贫困和落魄的主要原因之一。

(资料来源:文/安格斯·迪顿)

**思考:**什么是地方政府?它存在的基础是什么?

## 第一节 地方政府与地方政府管理

西方学界将地方政府定义为全国性政府的分支机构。中国学者对地方政府的解释更多的是从中央与地方的关系的角度来阐述。在我国,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依法设置的政府单位。

### 一、地方政府

#### 1. 地方政府的定义及特征

国家对社会的治理必须依托一定的组织机构,由此便产生了政府。它是为了行使国家权力,履行国家职能,由专门从事治理活动的人和机构组成的制度化的政治组织。行使全国性权力的政府是国家政府(中央政府),对国家的一部分地域进行管理的政府便是地域性政府。

##### (1) 地方政府的界定

如何把握地方政府的概念,中外学者意见不一。“地方政府”这一术语所指对象通常包括两个方面:一是它包含的范围,二是它所指的内涵。

“地方政府”这一术语所指的范围,大体上可分为三种情况。

第一,仅指对当地进行直接治理的政府或最低层级的政府(即我国学者通常所指的基层政府);第二,单一制国家中除中央政府以外的其他各级政府;第三,联邦制国家的联邦成员政府也属“地方政府”范围。

“地方政府”这一术语所指的内涵,则存在两种不同的见解。

第一,它仅指地方行政机关;第二,它指包括地方行政机关在内的一个政府单位。在这里,“地域”与“全国”是整体与部分的关系,“中央”与“地方”是一种上下从属关系。地方政府是一种地域性政府,但它同全国性政府存在上下从属关系,是全国性政府(中央政府)的分支机构。

中西方学者们对于地方政府的理解是不同的,首先我们来看看西方学界对地方政府的各种解释。

《国际社会科学百科全书》中对地方政府是这样阐述的:“地方政府是有权决定和管理有限范围内公共政策的一类公共组织,有限范围是指全国政府或地区政府的一个小块地区。地方政府在政府结构中属于最低一级,全国政府为最高一级,在地方政府与全国政府之间的是中间政府(州、地区、省)。”根据这一种定义,这种地方政府,相对于中央政府和地区政府来说级别最低,在中国也就是学者们所称的基层政府。

《美国百科全书》的解释是:“地方政府,在单一制国家里是中央政府的分支机构,而在联邦制国家里则是联邦成员政府的分支机构。”据此说法,联邦成员政府则不能被定义为地方政府。美国的多数学者认为地方政府是指全国性政府的成员政府以下的政府层级。

《不列颠百科全书》中认为:“地方政府乃是一种机关,以决定和执行国内较小地区的事务。所谓的地方,指的是某一个特定的区域。”这种说法强调了地方政府的区域,并且说明了地方政府是一国在某地区的事务执行机关。

综上所述,地方政府是指由中央政府或联邦政府的成员政府依法设置的,行使部分国家权力、治理国家一部分地域或部分地域内某些事务的地方各级行政机关。

结合中国的实际情况,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依法设置的政府单位。这一定义表明:第一,地方政府是由中央政府设置的;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;第三,地方政府是指一个政府单位。

## (2) 地方政府的基本特征

在一个面积、人口达到一定规模的国家里,要求一个政府(即全国性政府)直接完成对全部社会事务进行公共管理和服 务是不可能的。正是基于这一现实,国家才分地域设置地方政府,通过地方政府的 活动来完成国家所承担的社会职能,从而实现政治统治的目的。地方政府具有如下的特征: 权力的非主权性、权限的局部性、职责的社会性。

①地方政府拥有的权力不具有主权性质。主权,是指对某种权力的行使,拥有最高、最后的决定权。地方政府的这一特征明显不同于联邦成员政府。

②地方政府拥有的权限是局部性的。地方政府权限的局部性,表现在两个方面:第一,权限所及的地域范围只是国家的局部地域;第二,权限所及的事务只是地方社会事务的一部分。

③地方政府的职责是完成地方社会管理。地方政府的主要职责是实现国家的社会职能,地方政府的职责重点是那些必须分地域实施的社会管理和服 务,但又不影响整个国家或危及国家统一。

## (3) 地方政府的地位

在一个国家的政治生活中,中央政府与地方政府的作用是彼此不可取代的,中央政府为地方政府发挥有效作用创造环境与条件,有效率的地方政府为中央政府实现国家的目标奠定基础。地方政府是国家政治体制中不可缺少的组成部分。

①地方政府是实现国家政治统治的基础。各个地方政府对所辖地域的有效管理和服 务能保证

当地的社会稳定与发展,同时,各地域的社会稳定与发展又为全国的政治稳定与发展提供保证。

②地方政府是实现民主政治的基础。民众广泛直接地参与地方社会事务的管理,不仅可以使地方政府接受公众的监督,而且还可以提高公众的民主意识,培养公众参与社会管理的热情。从而促进整个国家的政治民主发展。

③地方政府是中央政府与民众的渠道。中央政府对社会的管理,主要是通过地方政府的活动来完成。地方政府在管理和服务过程中最能了解民众的情况。这样,地方政府能及时准确地将民众的境况和要求反映给中央政府,并协助中央政府做出正确的决策。

④地方政府是推进社会发展进步的力量。地方政府在履行职责的过程中,通过自身的活动,为当地社会的持续发展创造有利的环境和条件,从而推动整个社会的进步。

## 2. 地方政府的类型

地方政府活动及其相关内容是地方政府管理学的重点和主要方面,从影响地方政府活动的因素出发,对地方政府进行类型划分。根据划分依据的不同,同一地方政府在三类分类方法中,分别属于相应的类型。

### (1) 按地方制度分类的地方政府

根据地方制度的不同安排,地方政府可以分为三种类型:纯属地方行政机关的行政体地方政府;实行地方自治的自治体地方政府;同时具备这两类地方政府特点的混合体地方政府。

### 专栏1 地方政治制度的小知识

地方政治制度是国家政治制度的重要组成部分。地方政治制度是指一个国家对中央政府与地方政府之间的政治、行政关系做出的制度安排,反映了地方政府与中央政府的关系,确定了地方政府在国家政治生活中的地位和作用。

我国的地方政治制度是在摧毁旧的地方政治制度的基础上建立和发展起来的。新中国成立初期,全国地方设立各级人民代表大会和各级人民政府。1954年9月召开第一届全国人民代表大会后,地方设各级人民代表大会,即地方国家权力机关;设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,也是地方各级国家行政机关。在少数民族聚居地实行民族区域自治制度,建立自治机关。“文革”期间我国地方政权建设受到严重破坏,直到1979年7月召开的第五届全国人民代表大会第二次会议上,才决定将各级“革命委员会”,改组为地方各级人民政府。同时,对宪法中关于地方政权的设置、性质、职权、人民代表的产生、罢免等规定,都做了重要修改。

#### ①行政体地方政府

行政体地方政府是由中央政府或上级政府任命产生的地方政府。行政体地方政府是中央集权体制的产物,是集政治统治与行政管理于一体的地方国家机关。

行政体地方政府的特点主要有以下几点。

第一,行政体地方政府是地方国家行政机关,不是代表民意的地方权力机关;行政体地方政府不是通过选举产生的、代表当地居民利益和意愿的地方权力机关,只是一个作为中央或上级政府下级机构的行政机关。



第二,行政体地方政府的组成由中央或上级政府任命,不具备独立的法人资格;行政体地方政府的首长及其主要部属都由中央或上级政府任命,从它们那里获得权力,在它们的指挥、监督下,管理本地域的各项事务。

第三,行政体地方政府权限大小取决于中央政府的意愿。地方政府管辖事务的范围和权限并不确定,由中央政府决定地方政府权限的大小。

### ②自治体地方政府

自治体地方政府是由当地居民依法选举产生的地方政府。

自治体地方政府的特点主要有以下几点。

第一,自治体地方政府不是由中央政府任命或批准任命;运用的公共权力直接由当地居民授予,同上级和中央政府之间,不存在命令指挥与服从的关系。

第二,自治体地方政府的行政机关同国家行政机关不存在行政隶属关系。

第三,自治体政府自治权力的行使有所限制。

表 1-1 按地方制度分类的地方政府类型比较

	形式	优缺点	代表国家
行政体 地方政 府	中央政府 (上级政府) ↓ 地方政府	优点:①政令统一,行政效率高,有利于国家的统一和政治稳定;②中央政府能从国家整体利益出发,协调各地域的均衡发展。 缺点:①不符合政治民主的现代精神,难以充分发挥地方政府的积极性、主动性;②不容易满足当地民众的利益和意愿,容易引起不满。	沙特阿拉伯等
自治体 地方政 府	当地居民 ↓ 地方自治社团 ↓ 地方政府	优点:①有利于发扬民主政治;②能满足民众实际需要;③有利于地方行政效率的提高。 缺点:①只顾局部,忽视整体;中央政令难以贯彻;②不同地域的自治体政府所提供服务的有差距。	日本、美国等国家
混合体 地方政 府	地方政府也是由当地居民选举产生,但其行政机关同上级政府之间存在不同形式的上下级关系。	优点:既体现了现代民主政治的要求,又能确保国家政令统一和较高的效率。 缺点:只顾接受上级的命令,难以兼顾当地居民的利益;或者只顾地方利益,难以兼顾国家整体利益。	中国等社会主义国家

(注:地方自治社团也可称为公法人,是指“地方公共团体”,其基本功能是处理本地区域内的事务及相关的对外联络事务。比如,日本的市町村是“基础的地方公共团体”,都道府县是“广域地方公共团体”。)

### ③混合体地方政府

混合体地方政府也是由当地居民选举产生,但其行政机关同上级政府的行政机关之间却存在不同形式的上下级关系。地方政府的产生与自治体地方政府相同;其行政机关与其他政府行政机关的关系与行政体地方政府相同。

混合体地方政府的特点主要有以下几点。

第一,由本地居民选举产生,代表当地居民意愿的代议机构(权力机关),并由代议机构选出执行机关即行政机关。

第二,地方行政机关是中央和上级行政机关在当地的代表,是它们的下级机关,之间存在上下隶属关系,都是中央政府在当地的代表。

第三,在各级权力机关之间不存在上下隶属关系,只存在法律监督和指导关系。

第四,地方行政机关是地方权力机关的执行机关,在接受上级行政机关领导的同时,也需对产生它的地方权力机关负责,并接受其领导。

## (2)按设置目的分类的地方政府

从行政区划单位设置的目的看,地方政府基本上可以分为两大类型:出于一般目的而设的一般性地方政府;为特殊目的而设的特殊性地方政府。按行政区划设置的目的,地方政府可以分为四种类型:一般地域型地方政府;特殊型地方政府;民族区域型地方政府;城镇型地方政府。

### ①一般地域型地方政府

一般地域型地方政府纯粹是出于地域治理的需要而设立的,没有其他特殊需要。无论从历史还是从当代世界各国地方政府的现实情况看,一般地域型地方政府在地方政府总数中总是占绝大多数,居于主导地位。

### ②特殊型地方政府

特殊型地方政府的设置,从产生原因上看,或者是基于政治上的需要,或者是基于行政管理上的需要。这类地方政府在设置时既不考虑居民人口数量,也不考虑居民的民族构成,而是侧重于其未来所应发挥的职责、功能。例如,基于政治原因而设(中国的香港、澳门);基于行政管理需要而设(美国的学区、排洪区等)。

### ③民族区域型地方政府

民族区域型地方政府是多民族单一制国家在少数民族聚居地区建立的特殊型地方政府。目的是有效落实国家的民族政策,维护少数民族的权益,增进民族团结。因此,这类地方政府除了要实现一般性的地域治理的职责外,更重要的在于通过政府的有效活动来落实国家的民族政策。当代中国民族区域型地方政府的建制单位有四种:自治区、自治州、自治县、民族乡。

### ④城镇型地方政府

城镇型地方政府是基于城镇地区管理的复杂性和重要性,在城镇地区专门设置的一种地方政府。城镇型地方政府设置的根本目的,在于满足城市社会公共管理的需要,因此与一般地域型地方政府在管理和服务的内容、重点以及方式上会出现明显的差异。

我国城镇型地方政府设置现状存在如下问题:成分结构复杂;地级市数量增长过快;城市化水平参差不齐;城镇的体制不规范等。

## (3)按层级分类的地方政府

地方政府层级结构是由各地方政府单位之间,通过各种关系而形成的纵向的上下体系。包括三种情况:行政隶属上下级关系;法律监督的上下级关系;地域包含的层级关系。

### ①高层地方政府

高层地方政府是由中央政府直接监控的地方政府,所在的行政区划单位,是构成国家的结构单