



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

地方政府理论与案例

Theory and Case for Local Government

曾伟 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

地方政府理论与案例

Theory and Case for Local Government

主 编：曾 伟

副主编：王 忠 刘中兰 杨 茜



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

地方政府理论与案例/曾伟主编. —北京:北京大学出版社,2015.9

(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-26276-4

I. ①地… II. ①曾… III. ①地方政府—行政管理—研究生—教材 IV. ①D035.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第208727号



书 名 地方政府理论与案例

Difang Zhengli Lun Yu Anli

著作责任者 曾伟 主编 王忠 刘中兰 杨茜 副主编

责任编辑 胡利国

标准书号 ISBN 978-7-301-26276-4

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016

印 刷 者 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 19.75印张 381千字

2015年9月第1版 2015年9月第1次印刷

定 价 45.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century

本书获中国地质大学研究生精品教材立项资助

第一章 地方政府总论	1
第一节 地方政府概述	1
第二节 地方政府体系	7
第三节 地方政府研究	13
本章案例主题:地方政府发展的前沿问题	24
案例一 社会资本与黔东南民族地区社会稳定	24
案例二 地方政府与广西北部湾经济区社会资本的培育	26
案例三 区域发展与地方政府	28
第二章 地方政府权力论	31
第一节 地方政府权力概述	31
第二节 议行合一与议行分立体制	34
第三节 中国地方政府权力配置	40
本章案例主题:地方政府权力运行科学化、法制化	46
案例一 从瓮安事件看地方政府权力行使方式	46
案例二 地方政府权力运行失范症结在哪里?	48
第三章 地方政府结构论	49
第一节 地方政府的层级结构	49
第二节 地方政府的功能结构	56
第三节 行政区划	64
第四节 中国地方政府结构	70
本章案例主题:结构体制在政府运行中的体现	84
案例一 江苏省“市县体制”的困局	84
案例二 中国五级分层体制的弊端	86
案例三 县制改革	87

第四章 地方政府职能论	89
第一节 理论概述	89
第二节 地方政府职能的配置	95
第三节 地方政府职能发展演变	101
第四节 当代中国地方政府的职能转变	106
本章案例主题:地方政府职能配置科学化	114
案例一 绍兴污水治理,凸显地方政府公共服务职能	114
案例二 大力推进基层公共服务优化 全区构建公共服务大厅	116
案例三 从武汉市石榴红村及“四季吉祥”项目,看地方政府 角色定位	118
案例四 聚焦哈大齐工业走廊 看地方政府职能转变	120
第五章 地方政府关系论	123
第一节 中央与地方政府的关系	123
第二节 地方政府间关系	139
第三节 中国地方政府间关系	142
本章案例主题:竞争是政府间关系的主旋律	157
案例一 经济增长动能抑或政治晋升比拼	157
案例二 长三角地区地方政府招商引资的过度竞争	161
案例三 江苏“铁本事件”	162
第六章 地方政府管理论	164
第一节 概述	164
第二节 地方政府的内部管理	170
第三节 地方政府的公共管理	177
本章案例主题:地方政府管理的目标是合法性与效率	183
案例一 规范干部借调工作完善机关用人制度 ——以湘西古丈县为例	183
案例二 强制拆迁,地方政府面临建设危机	185
案例三 从“万顷良田”项目 关注“中心村”模式	189
第七章 地方政府比较论	192
第一节 英美日三国地方政府	192
第二节 欧洲地方政府	207
第三节 中东地方政府	218

第四节 各国地方政府的比较	225
本章案例主题:地方政府的多样性	226
案例一 西雅图市的管理模式	226
案例二 大伦敦政府管理模式	231
第八章 地方自治论	237
第一节 地方自治基本理论	237
第二节 地方自治的发展历史	242
第三节 关于中国地方自治的思考	248
本章案例主题:地方自治是地方政府发展的方向	257
案例一 香港特别行政区:高度自治政府	257
案例二 九星村第九届村民委员会“海选”	258
第九章 特别行政区政府论	260
第一节 特别行政区的设置	260
第二节 特别行政区的基本法	266
第三节 特别行政区的政治体制	271
第四节 特别行政区的公共管理	276
本章案例主题:特区政府管理的“特”	282
案例一 澳门博彩业发展带动澳门经济发展	282
案例二 从香港交通管理看香港特别行政区的公共管理	284
第十章 地方政府发展改革论	286
第一节 当代各国地方政府改革趋势	286
第二节 中国地方政府的发展展望	293
本章案例主题:地方政府改革发展的主流	303
案例一 布莱尔的地方政府改革	303
案例二 2008 年中国地方政府改革	306
后 记	309

第一章 地方政府总论

地方政府理论与案例是研究地方政府及其管理活动的科学。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。各国的地方政治制度安排的不同,形成不同类型的地方政府体系,构成地方政府管理的基础。地方政府研究包括两个层面:理论层面与实践层面。理论层面包含地方政府的界定、结构、权力、职能、关系等;实践层面主要研究地方政府的运作规律及反思。作为一门学科,中西方对此的研究都有悠久的历史,形成自己的特色,为地方政府的发展提供很好的理论依据和改革思考。

第一节 地方政府概述

一、地方政府的界定

关于地方政府概念的界定,中外学者仁者见仁,智者见智,不尽相同。

1. 《国际社会科学百科全书》是这样解释的:“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)。”《新时代百科全书》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. 《不列颠百科全书》认为:“地方政府是一种机关,以决定和执行国内较小地区的事务。所谓地方,系指一个特定的区域。其变体的文字则为地方自治,其命意所在,乃着重于地方团体决策与行动的自由。”

3. 《美国百科全书》也认为:“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。”

4. 《辞海》中说:“地方政府是中央政府的对称,是设置与地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”

对地方政府的解释除了以上不同观点外,还有两种不同的解释,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,地方政府就是地方的国家行政机关,不包括地方立法机关和司法机关。国外学者尤其是西方学者,大都将地方政府定义为中央政府的分支机构。

西方学者一般认为,地方政府是中央政府或联邦成员政府为治理部分地域

而设置的分支机构。我国学术界一般将地方政府定义为中央政府的对称。比如,姜士林等主编的《世界政府辞书》^①认为,地方政府是“中央政府”的对称,是设置于地方各级行政区域内负责行政工作的机关。邱晓等主编的《政治学辞典》^②不仅赞同此观点,还进一步指出:“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”,“地方政府是指州(邦)以下的各级国家行政机关。”

我国学术界较普遍的观点是:地方政府是国家设置在中央政府之下,行使部分国家权力,管理国家和地方事务的地域性政府。这也是本书所坚持的观点。这一概念显然是针对中国的国家结构形式而言的,其主要特点为:一是明确地方政府是区域性政府,而不是中央政府;二是明确地方政府是国家设置在中央政府之下的区域性政府,是国家的分支机构,而不是组成国家的成员单位;三是明确地方政府和中央政府的关系,即地方政府在中央政府之下,中央政府与地方政府具有上下级隶属关系;四是明确地方政府的主要职能,即按照国家法律的授权,或者按照中央政府的授权,在自己管辖的行政区域内行使部分国家权力,管理国家和地方事务。

二、地方政府的定义

任何一个主权国家都有且只有一个全国性政府,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,因而联邦政府虽是代表整个国家的全国性政府,联邦政府与联邦成员政府之间,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,国家最高权力由中央政府行使,其他各个基层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分设置的,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,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关系,如同单一制国家那样,是一种中央与地方关

① 姜士林主编:《世界政府辞书》,中国法制出版社1991年版,第283页。

② 邱晓、张宏生等主编:《政治学辞典》,四川人民出版社1986年版,第193—194页。

系,这些政府都是联邦成员单位政府的下属的地方政府。设置与管理这些政府的权限,是联邦成员单位政府的专有权限,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 1-1。

表 1-1 不同类型国家的中央与地方政府关系

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,但它同全国性政府是上下从属关系,是国家政府的分支机构。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”,从广义上来看,是指由各国国家机构组成的整体。从国家层面而言,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”,从狭义上来看,是指国家承担社会公共管理职责的行政机关。但在实际运用中,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”等。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“国务院”“中央人民政府”,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,地方政府有如下界定:第一,它是指除中央政府之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。从当代现实主义出发,对地方政府可做如下定义: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,自治型的地方政府,或者是依据国家相关的法律设置,或者是经国家的认可设置,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,因而其存在以及权限范围的变化,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的一部分事务承担职责,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性地方政府,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组成;在现代,地方政府单位是由地方立法机关和地方行政机关组成的整体。

因此,在通常情况下,“地方政府”并非专指地方行政机关。同样,使用“中央政府”“政府”概念时,除了个别情况外,也都不专指中央国家行政机关或行政机关。

三、地方政府的基本特征

大多数国家都设有不同层级和不同类型的地方政府。设置地方政府,显然有其必然性和必要性。地方政府作为治理国家部分地域或部分地域的某些社会事务的区域政府,必然与全国性政府(中央政府、联邦政府)以及其他地域性政府(联邦成员单位政府)存在很大差异,而且由于地方政府在一国政治体系中的特殊地位和作用,无论是从地方国家行政机关的角度来分析,还是从中央与地方关系的角度来分析,地方政府一般都具有以下几方面的基本特征:

1. 权力的有限性。地方政府权力的有限性主要包含两层意思,一是权力的非主权性,二是职权的局部性。所谓权力的非主权性,在一般意义上讲,地方政府的权力无论大小、来源,在对内对外关系上都不具有国家主权的性质。国家主权属于全体人民,在单一制国家由选举产生的中央政府代表全体人民行使,在联邦制国家由选举产生的联邦政府或其他成员政府在各自权限范围内代表人民行使。地方政府拥有的自治权不具有主权属性,中央政府或联邦政府有权依法设置、变更或撤销地方政府,即使是在实行高度自治的情况下,地方政府拥有的权力也不具有主权性质。

2. 地域的特定性。作为治理国家部分地域的政治实体,任何地方政府都具有地域性,即使是为特殊功能而设置的特区也是如此。地域性是地方政府的首要特征。这种地域是指一国内的部分地区。各国地方政府管辖的地域大小不一,一般来说,高层级地方政府所管辖的范围涵盖其所管辖的地域面积及其所承载的居民。拥有地方立法权的地方政府,可以制定地方法规,但该法规对国家的其他地区不产生效力,因为地方政府对特定地域的治理权限有地域范围的限制。

绝大多数国家在地方选举中,常把一定的居住期限作为地方选民的一项资格要求,也是这一特性产生的必然要求。因此,地方政府只能在辖区范围内进行管理和提供服务,其行为效力也限于辖区范围内。

3. 地位的双重性。一般来说,地方政府的角色都具有双重性的特点,既扮演执行者的角色,又扮演领导者的角色,这是地方政府在国家政治生活中的地位所决定的。一方面,地方政府作为区域性政府,在单一制国家是中央政府的代表,在联邦制国家也是国家的重要组成部分,因此它必须服从和执行国家的法律,必须依法维护国家的利益。另一方面,地方政府又是其辖区的领导者和决策者,它必须代表辖区内民众的利益,为辖区内的民众提供公共产品,对辖区社会进行管理。进一步说,在纵向上,高层地方政府要受制于中央或国家的法律,中层地方政府和基层地方政府既要受制于中央政府或国家的法律,也要受制于上级地方政府;在横向上,地方政府往往还要接受同级权力机关的监督和指导,地方政府的领导人一般由同级地方权力机关直接或间接选举产生,地方政府要对地方立法机关负责,并受其监督。尽管各国地方政府权利的配置存在较大差异,地方政府的纵向关系也因此存在各种不同的类型,但地方政府地位的双重性基本上都是存在的。只不过在联邦制国家,由于其分权体制的架构,这种双重性没有表现为隶属关系。而在单一制国家,特别是中央集权制国家,地方政府的自治权力较小,更重要地表现为上下之间的隶属关系,地方政府往往更多受制于中央政府或上级政府。

4. 职能的社会性。政治统治和社会管理是国家的两大职能,一切国家行为都是为了实现这两大职能,但二者的实施主体有所侧重,中央政府一般较多地承担其政治职能,而地方政府则较多地承担社会职能。发达国家地方政府的政治职能大大少于中央政府,发展中国家地方政府只能更弱,其政治性更多地体现在执行中央政府的决策上,而其承担的地方性职能中,较多的是社会管理职能,主要职责在于地方事务的管理。地方政府由于直接面向辖区内的广大公民,直接向民众提供公共产品,其职能的社会性色彩过更强。而且地方政府职能的社会性还会由于其设立目的不同、辖区范围不同、所辖地区的主导产业不同,而产生很大差异。

5. 结构的差异性。地方政府结构的差异性是由其体制决定的,概括起来说包括两个方面:一是外部结构的差异。地方政府的外部结构是指地方政府纵向的层级结构和横向的类型结构,每一个国家的地方政府体系都是按照其特定的层级结构和类型结构组合而成的。地方政府不仅具有多层级性,而且每一层级又分为许多类型,构成了错综复杂的体制结构。二是内部结构的差异。每一个地方政府都是由一些大小不等、类型不同的政府部门和机构组成的。由于权力的设置和划分不同,组成地方政府的部门和机构往往有很大的差异。这些部门

与部门之间、机构与机构之间也会形成不同的权力分配。特别是在西方国家,由于地方政府的自治程度较高,地方有权决定自己政府的内部构成形式,因此,其地方政府内部结构的差异更大。

四、地方政府的价值

(一) 地方政府的地位

从地方政府管理历史地位而言,自从国家产生以来,设置地方政府就具有普遍性,除了古希腊实行直接民主制的小城邦和近现代的个别特例(如梵蒂冈、安哥拉)外,其余各国无不设置地方政府。设置地方政府的最大理由,是地方政府具有中央政府所不可代替的管理地方经济和地方公共事务的功能。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替代的,强有力的中央政府为地方政府发挥有效作用创造所需的环境和条件,有效率的地方政府则为中央政府实现国家的内、外目标奠定基础。

尽管各国由于政治制度不同及受其他因素(如地理、人口、历史和文化等)的影响,其地方政府在推动制度创新方面的地位和作用有很大差别,这种差别同样存在于同一个国家的不同地区的地方政府。

地方政府存在的理由,以及它在国家政治生活中的不可替代性,不仅决定了地方政府的基本特性和中央政府与地方政府关系的关键点,也是认识和研究地方政府各种现象的出发点和依据。只有充分认识到国家是为分担社会公共管理,在难以由中央政府完成直接治理的情况下,不得不设置地方政府这一最基本的事实,才能对地方政府承担的职责、发挥的作用以及地方政府的改革和发展方向,做出恰当的分析 and 判断。

(二) 地方政府的价值

地方政府作为国家政治体制不可缺少的组成部分,不仅在国家政治生活中,而且对于整个社会的发展和进步,都起着重要的作用。

1. 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对所辖地域的有效统治和管理,谋求该地域的社会稳定与发展。各地域的社会稳定和发展,又为国家的政治稳定和社会发展创造条件,保证国家顺利实施其政治统治。虽然一个地方政府能否对所辖地域进行良好的治理,仅仅同该地域的社会稳定和发展有关,是个局部性的问题。但从整体看,各个地方政府能否进行良好的地域治理,充分发挥预期的效能,其影响所及并不仅限于局部地域,而是与整个国家政治统治直接关联的,是一个全局性的问题。因为国家是通过这些地方政府来实现对全国的统治与管理。只有地方政府的作用得到真正有效的发挥,每一个局部地域都得到有效治理,中央政府作为全国的政府,才有可能在整个国家的范

围内充分发挥其应有的作用。

2. 地方政府是实现民主政治的基础

由于地方政府特别是基层政府的活动与民众的日常生活直接相关,这一特点就使地方政府工作的好坏、工作方式的好坏都会对辖区居民及其切身利益产生影响,并进而影响到他们对国家的态度。在通常情况下,人们对中央政府行为的反应,远不如对地方政府行为的反应来得迅速和直接。因此,地方政府辖域内的居民既是地方政府的支持力量,同时也是地方政府的制约力量。在当代,地方政府已成为民众政治参与最直接的舞台。民众广泛直接地参与社会事务的管理,不仅可以使地方政府接受公众的监督,遵从公众的意愿,考虑公众的利益,而且还可以提高公众的民主意识,培养公众的参与技能。这无疑有利于推动、促进整个国家的政治民主。

3. 地方政府是沟通联络中央政府与民众的渠道

中央政府通常并不直接面对民众,其对社会的管理大量地要通过地方政府的活动来完成。中央政府活动的间接性决定了地方政府必定会成为联系中央政府与民众的桥梁。地方政府在完成对社会的管理和提供服务过程中,往往要与广大民众进行全面而多样的接触,因而最能了解民众的反应。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。同时,中央政府的政策也能通过地方政府的宣传和解释,赢得民众的理解、支持和响应。

4. 地方政府是推进社会发展进步的力量

地方政府的职责就是对辖域社会实施公共管理。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,从而推进整个社会的进步。例如,地方政府通过履行经济职能,可以推动地域经济的正常、稳步的发展;通过履行社会职能,可以保持社会稳定,维持社会正常秩序;通过履行文化职能,可以推动科技进步,提高居民的科学、文化素质。而这些正是社会持续发展所必需的。

第二节 地方政府体系

开展地方政府研究有必要对地方政府在地方政制中的地位、设置目的和所在行政层级的位置进行类型划分,有利于提高地方政府的工作效率。一个国家的地方制度安排,国家按照行政区划设置的地方政府的目的,以及地方政府在一个国家地方层级体制中所处的位置,对于地方政府活动的影响是最重要和最直接的。

一、地方政府的类型划分

(一) 按照层级分类的地方政府

当代世界除少数国家仅有一个层级外,多数国家的地方的地方政府层级为二级或三级;个别面积大的国家设有四级甚至超过了四级。地方政府单位从层级上通常分为三类:第一,直接与当地居民发生关系,承担直接治理职责的地方政府,称为基层地方政府;第二,直接与中央政府发生关系,受中央政府直接监督指挥的地方政府,称为最高层级地方政府;第三,介于前述两者之间的地方政府,称为中层地方政府。

(二) 按照设置目的(功能)分类的地方政府

第一,国家基于按地域进行管理的一般需要而组成的国家结构单元所设置的政府,称为一般地域型地方政府;第二,国家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,称为城镇型地方政府;第三,国家出于特殊的政治需要或者为行政管理需要而设的地方政府,称为特殊型地方政府。

(三) 按照地方制度划分的地方政府

第一,由中央政府或上级政府任命产生的地方政府,不存在地方权力机关,只存在上级政府下级的执行机关,称为行政体地方政府;第二,由一定地域居民,为在其居住区域管理本地地方公共事务,依照国家法律组成的地方自治社团的政府,称为自治体地方政府;第三,由当地居民选举产生的、代表当地居民意愿的代议机构并由代议机构选出执行机关和行政机关,与此同时,地方行政机关是中央和上级行政机关在当地的代表,是它们的下级机关的地方政府,称为混合体地方政府。

二、行政体地方政府

行政体地方政府是由中央政府任命产生,完全隶属于中央政府,服从其指挥,对其负责。地方政府的权力来自中央政府的授权,本身无独立的人格。不设代表当地居民利益和意愿的代议机关,可设立地方咨询机关,但是不拥有实际的权力。它一般存在于中央集权制下的传统国家,实质上只有一种在国家部分地域实施治理的、政治统治与行政管理高度统一的地方国家机关。由于其不符合现代社会民主政治发展的潮流而逐渐被淘汰。

行政体地方政府的基本特征是:在上下级地方政府之间存在直接的命令、指挥与服从的行政关系。地方政府的主要官员由中央或上级任命,按上级或中央的意志、命令行事,受上级指挥,维护中央政府的统治。行政体地方政府是中央政府在地方的代表,不存在代表当地民众利益意愿的代议机关,可设立地方咨询机关,但是不拥有实际的权力。不具有独立的法人资格。地方政府是中央和上

级政府的下级行政机关,不存在代表当地公民利益和意愿的代议机关。地方政府的首长及其所属官员,由中央或上级政府任命,是中央政府在当地的代表。它依据中央政府的意志,秉承中央政府的命令,在中央和上级政府的指挥下,在当地执行中央和上级政府交办的任务,维护中央政府的统治。行政体地方政府,作为中央政府在地方的代表,其管辖事务的范围和权限是不确定的。行政体地方政府不存在代表当地居民利益和议员的代议机关,通常只存在一个行政机关来全面行使政府职权。中国古代封建帝制时期的地方政府,属于典型的行政体地方政府。

行政体地方政府一般不存在代表当地居民利益和意愿的代议机构,通常只存在一个由中央政府委任的行政机关来全面行使政府职权。地方行政长官即为地方政府的首长。行政体地方政府实质上市集政治统治权、行政管理权于一身的实体,加上地方政府中不存在一个代表当地人民的与行政机关相分离的代议机关,因而导致一系列弊病,同时也显示出其某些优点。

行政体地方政府的优点主要表现为:第一,全国有一个整齐划一的行政制度,有利于国家的统一和政治的统治;第二,政令由中央统一发出,以统一方式施行于全国;第三,行政效率较高,有利于增进国家统一和稳定;第四,中央权衡利弊,协调均衡发展,有利于克服地方主义。

行政体地方政府的弊病主要表现在:第一,人民被地方政府排除在外,既不能参与管理,也不能对政府进行有效的监督,不符合政治民主的原则;第二,中央难以周知各级地方政府的情况,容易导致地方长官的任意妄为,而盲目加强控制容易削弱地方政府的活动能力,导致地方政府政绩不高,易引起人民的反抗;第三,地方缺乏因地制宜,积极性不高。

在当今世界,行政体地方政府存在三种情况:仍维持传统中央集权政治体制的国家;实行地方自治国家中的部分高层地方政府以及联邦制国家中直属联邦管理地区的政府。第一种情况是仍维持传统集权政治体制的国家。以沙特为例,沙特阿拉伯是位于西亚的一个封建君主制国家。地方政府分三个基层:省、县、乡(市),省、县、市的地方长官(省长、县长、市长)由国王任命,乡长由省长任命。在城市地区设有市议会,市民推选议员,经国王批准任命后负责制定地方性政策。第二种是实行地方自治国家的部分高层地方政府,基层政府实行地方自治时,高层地方政府由中央任命,代表国家监督基层地方政府。挪威、希腊、芬兰、葡萄牙、西班牙等国都属于这种类型的政府。第三种情况是联邦直属管理区政府,联邦首都单独划为联邦直辖区,如美国的哥伦比亚特区、关岛;加拿大直属联邦的西北地区和育空地区,印度的9个中央直辖区,澳大利亚直属联邦的北部地区。

在现代条件下,在国情复杂的大国,行政体地方政府的弊病更为突出,从总

体上讲,行政体地方政府已不适合当代社会发展的需要。在一些仍采用行政体地方政府的国家,大都采取了相应的改革措施,例如政府批准成立一个咨议机构,其成员由居民推选经政府认可或者政府任命来反映当地居民的意见。咨议机构以辅助政府工作,通常情况下它的意见会被重视。

三、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。在上下级政府间不存在行政隶属关系,各自治体地方政府依法自主地处理权限内的事务。自治体地方政府这个观念是在启蒙思想家的启蒙下,伴随市场经济的产生和市民社会的兴起,在资本主义萌芽阶段出现的。近代以来,自治体地方政府已逐渐成为发达国家主要的地方制度形式。

自治体地方政府的特征:第一,它履行职责所运用的公共权力是通过本地居民选举产生,同上级和中央政府之间,不存在命令指挥与服从关系,它在规定的自治事务和地域范围内代表当地居民的利益和意愿来处理当地的公共事务,它只对自治体和选举它的当地居民负责。国家和政府无权干涉它处理自治范围内的履行权;第二,它具有独立的法律地位和法人资格。它是一个拥有自身权利义务的公共团体;第三,它的行政机关是自治的地方政府机关,不是国家的地方政府机关,同国家行政机关之间不存在行政隶属关系;它代表当地居民利益对其负责。自治体行政机关与上级行政机关没有隶属关系;第四,自治体地方政府可以自行设置其所需要的机关,其工作人员可以由自治体地方政府任命和管理,同时它拥有独立的财政来源。

地方自治体制是公共权力在政治层面上的纵向分权:国家将那些同居民日常生活密切相关的纯地方性事务,作为自治行政事务划归地方自治社团,并赋予相应的权限,由地方自治社团选举产生的政府来行使治理当地社会的公共权力;那些同国家统一和政治稳定相关的社会事务,则作为国家行政事务,由中央政府及其下属机构来行使治理社会的公共权力。对于自治事务范围划定的方式,有取逐一列举式的(如英、美等国),自治体地方政府不得超越;也有取概括式的(如欧洲国家),仅规定凡属于国家行政范围外的事务,皆可由自治体地方政府依法处置。实际上,各国对地方自治范围的具体确定,同该国的政治需要相联系。

地方自治体拥有的权限,即自治体地方政府权力可行使的范围,主要包括:(1) 组织权,即在法定范围内可自主设置机构,任免人员,制定规章制度;(2) 财政权,可以拥有自身的公共财产,在法定范围内可自主决定为筹集自治经费而征税、借债;(3) 行政权,有权为维持本地域社会秩序和维护、增进本地居民利益,从事对本地社会公共事务的管理;(4) 地方立法权,在不与国家宪法和法律相抵