



云南省普通高等学校“十二五”规划教材



21世纪政治学规划教材

政治学与行政学系列

当代中国地方政府与政治

Contemporary Local
Government and
Politics of China

周平 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



在做有关文化的事情，还关涉教育、学术、思想、精神，北大出版人这个浮躁的... 激... 一点... 又变... 办... 的... 品性... 益健... 人... 很多... 容被... 有些... 还将影... 人们... 念和... 思想... 北大... 在做有关文化的事情，还关涉教育、学术、思想、精神，北大... 在这个... 意... 众... 尤... 情... 一点... 丰... 品性... 格... 行，很多... 是我们... 有些... 们的观... 思想...

博雅

当代中国地方政府与政治

Contemporary Local
Government and
Politics of China

周平 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

当代中国地方政府与政治/周平主编. —北京:北京大学出版社,2015.8
(21世纪政治学规划教材·政治学与行政学系列)

ISBN 978-7-301-26174-3

I. ①当… II. ①周… III. ①地方政治—中国—教材 IV. ①D67

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第185243号



- 书 名 当代中国地方政府与政治
著作责任者 周平 主编
责任编辑 董郑芳 (dongzhengfang12@163.com)
标准书号 ISBN 978-7-301-26174-3
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>
新浪微博 @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印刷者 三河市北燕印装有限公司
经 销 者 新华书店
730毫米×980毫米 16开本 28.25印张 516千字
2015年8月第1版 2015年8月第1次印刷
定 价 56.00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

前 言

“当代中国地方政府与政治”课程的开设,以及《当代中国地方政府与政治》教材的编撰,都是对中国政治现实的变革和需要的一种回应。

在单一制和实行中央集权制的中国,中央政府领导下的所有政府皆为地方政府。所有的地方政府,均按国家统一的制度设置,其权力来自于中央政府的授予,在中央政府的领导下对地方进行治理。可是,各个地方也并非完全同一。设立于不同地方并肩负着地方管理和促进地方经济社会发展职责的地方政府,必须根据所处地方的具体环境和由此产生的问题进行治理。从总体上看,不同的地方政府承担着不同的职责,行使着不同的权力。从这个意义上说,地方政府之间是有差异的,每个地方政府都有自己的特殊性。

在中国,各个地方经济社会发展的速度、水平和质量,都与政府的作为直接相关。中国的经济社会发展,具有明显的政府推动的特征,甚至可称之为政府推动型的发展。当然,不同地方的发展之间存在着明显差异。各个地方的发展及其特色的显现,不仅进一步凸显了地方政府的作用,也进一步凸显了不同地方政府的特点,同时也对地方政府提出了更高的要求。从这个意义上说,地方政府的作为直接关系到中国的未来发展。

在这样的背景下,关于地方政府的知识的地位和作用就不可避免地凸显出来。因此,大学教育中那些将本国政府的知识作为核心内容或重要内容的学科和专业,如政治学、行政学、公共管理学,以及其他必须了解中国政治的相关专业,不论是学科知识体系的构建,还是学生的知识养成、能力养成和素质养成,都不能忽视或漏掉当代中国地方政府与政治方面的内容。正是由于如此,在高校的这些专业中开设当代中国地方政府与政治的课程,就显得尤其重要。

本教材就是为了适应高校普遍开设当代中国地方政府与政治课程的需要

而编撰的。全书着重于对当代中国地方政府与政治的各个基本方面作现状描述、结构分析、学理阐释和理论论证,从而力图为读者提供一个关于当代中国地方政府与政治的完整的知识体系。

大学教育中某门课程的设置,是为了引导学生在教师的指导和教授下学习该课程的知识,进而构建起合理的知识结构,并形成相应的能力。相关课程教材的编撰,旨在提供一个完整而具体的知识体系,从而为学生的“学”和教师的“教”提供基本的依据或参考。目前这部《当代中国地方政府与政治》的编撰,并不试图对各种类型和各层级政府的结构和活动进行全面的解释和论证,只是提供一个关于当代中国地方政府与政治的基本知识框架。

该书由周平拟定大纲,多人分章撰写。各章撰写的分工如下:周平,前言、第一章;张健,第二章;邵宇,第三章、第五章;贺琳凯,第四章、第六章;夏维勇,第七章、第十一章;刘新林,第八章、第十章;木永跃,第九章;方盛举,第十二章。各章撰写完成后,周平对全书进行了统稿、定稿。

在该书的立项、撰写和出版过程中,北京大学出版社的董郑芳编辑发挥了重要的作用。她不仅提出了出版此书的建议,确定了出版选题,而且给本书的撰写提供了许多宝贵的意见,促成了本书的出版。在此谨对她为本书的撰写和出版作出的贡献,表示诚挚的谢意!

由于时间和水平的限制,书稿中难免会存在不足、缺点乃至谬误,敬请学界前辈、同仁和广大读者批评指正。

目 录

第一章 地方政府与政治概述	1
第一节 地方与地方制度	1
第二节 地方政府与政治	15
第三节 地方政府的构建和演变	22
第四节 地方政府的多种类型	33
推荐阅读	40
思考题	40
第二章 地方政治生态的多样性	41
第一节 地方政治生态的含义	41
第二节 城市政治生态	47
第三节 农村政治生态	56
第四节 民族地区政治生态	63
第五节 特别行政区政治生态	71
推荐阅读	79
思考题	80
第三章 地方政府的横向结构	81
第一节 执政党领导机关	81
第二节 人民代表大会	88
第三节 人民政府	102
第四节 人民法院和人民检察院	112
第五节 人民政协	118

推荐阅读	124
思考题	124
第四章 地方政府的纵向结构	125
第一节 省级政府	125
第二节 地市级政府	138
第三节 县级政府	146
第四节 乡级政府	150
第五节 地方政府间的纵向关系	155
推荐阅读	164
思考题	164
第五章 地方政府的权力结构	165
第一节 党委与其他机关	165
第二节 人民代表大会与“一府两院”	175
第三节 人民政府与“两院”	184
第四节 人民政协与其他机关	189
推荐阅读	196
思考题	196
第六章 地方与中央关系	197
第一节 地方与中央关系的基础	197
第二节 地方与中央的职责权限划分	204
第三节 中央对地方的控制	214
第四节 地方与中央关系的类型	221
推荐阅读	228
思考题	228
第七章 地方财政	229
第一节 地方财政概述	229
第二节 地方财政体制	237
第三节 地方财政收入	255
第四节 地方财政支出	263
第五节 地方预算外资金	266

推荐阅读	274
思考题	274
第八章 地方政府管理	275
第一节 地方政府管理概述	275
第二节 地方政府的内部管理	282
第三节 地方政府的公共管理	291
第四节 地方政府的管理工具	300
推荐阅读	306
思考题	307
第九章 地方政府的政策	308
第一节 地方政府的政策倡议	308
第二节 地方政府的政策制定	319
第三节 地方政府的政策执行	328
第四节 地方政府的政策评估	335
推荐阅读	342
思考题	342
第十章 地方政府的责任	343
第一节 地方政府责任的根源	343
第二节 地方政府的政治责任	352
第三节 地方政府的行政责任	361
第四节 地方政府的法律责任	365
第五节 地方政府的道德责任	371
推荐阅读	376
思考题	376
第十一章 特别行政区政制与政府	377
第一节 “一国两制”与特别行政区	377
第二节 香港特区的政制与政府	388
第三节 澳门特区的政制与政府	402
推荐阅读	412
思考题	412

第十二章 地方政府与政治的发展	413
第一节 地方政府与政治发展概述	413
第二节 地方政府的效能	421
第三节 地方政府的改革	426
第四节 地方政府的创新	433
推荐阅读	442
思考题	442
参考文献	443

第一章

地方政府与政治概述

在具体地考察当代中国地方政府与政治的各个具体方面之前,首先要对作为研究对象的“当代中国地方政府与政治”进行概括性描述和分析。目前国内对“当代中国地方政府与政治”的研究呈现出逐渐增多的趋势,并且有很多的研究成果问世。但不同的研究者和成果对“地方政府与政治”的理解并不完全一致,在某些看法上甚至还存在着较大的差异。一些研究者在运用现代政治学的“政府”或“地方政府”概念来描述和分析中国现实的时候,往往忽视了这样一个事实:这些概念是在西方国家的经验基础上构建起来的,并没有涉及中国的经验事实。如果一味照搬西方的概念和理论来阐释中国问题,结果难免会与中国的现实格格不入。针对这样的情况,本书必须通过“地方政府与政治”概述来阐明我们对若干基本概念和基本问题的看法,为进一步的讨论奠定基础。

第一节 地方与地方制度

地方政府是在一个国家的某个区域建立,在该区域内行使权力和发挥作用,并受制于国家政府、联邦政府或联邦成员单位政府的一类政府。国家范围内的区域的存在,是地方政府建立、存在和发挥作用的前提或基础。而这样的区域不过是国家为了进行有效治理而划分出来的或确定的,通常被称为“地方”。国家范围内往往有许多的“地方”,某个地方政府所赖以建立和发挥作用的“地方”,只是国家范围内的诸多地方之一。国家往往根据一套稳定的地方制度确定地方的设立、地位、性质和调整方式。中国的情况也是如此。因此要全面考察当代中国的地方政府与政治,首先就必须对中国的地方与地方制度进行必要的梳理。

一、历史上的地方制度

(一) 国家的中央与地方

政治或国家治理意义上的“地方”，是国家因治理的需要而确定的，不仅服从和服务于国家治理的目的，并且是相对于“中央”而言的。从这个意义上说，“地方”与“中央”的确定，都是国家治理中的一种制度安排。离开国家以及国家的治理，就无所谓“中央”与“地方”。因此，讨论“中央”“地方”及其相互关系，首先必须确立国家的视野——只有在国家的视阈里，在国家治理的制度安排中，才能界定“地方”与“中央”的内涵，对其进行必要的讨论。

今天的人们在论及国家的时候，往往按照近代以来处于主导地位的国家形式即民族国家的特性来描述国家的形态、界定国家的内涵、概括国家的特征，因而强调国家的政府、领土、人口和主权等构成要素，把国家看作由政府、领土、人口和主权所构成的政治实体。对于今天处于主导地位的民族国家形态来说，这样的描述和分析并没有错。可是，国家这种政治形式在近代民族国家构建以前就已经存在数千年了，是一种历史悠久的政治现象。国家作为人类创造的最为悠久也最为有效的政治机制，其内涵要比民族国家丰富得多。

人类是一种社会性的存在，必须要以社会的方式生存和发展。而由许多人组成的社会，其联系的纽带一旦超越了血缘关系而变得日趋复杂，就必须构建一种以暴力为后盾的公共权力来为其建立和维持秩序，按地域对社会成员进行管理，并解决公共性问题，从而保持社会的稳定和有序运行。这样一种在特定的地域范围内以暴力为支撑的公共权力对社会进行管理的政治形式，就是国家。国家不过是人类所创造的政治的一种方式，或者说，是人类政治生活中的一整套制度安排。国家这种政治形式一旦形成，又以其承载国家权力的组织体系，以及该权力体系依地域对居民的统治而构建起一个有形的社会团体，这就是国家政治共同体。当然，国家也占有一定的地理空间。从这个意义上说，国家也是一个政治地理空间单位。

国家这种政治形式或政治组织是不断发展变化的，并具有多种多样的形态。不同的文明背景和社会发展阶段的国家之间，往往存在着巨大的差异。不同文明中国家之间的差异甚至大于同一文明中国家与非国家政治组织之间的差异。历史上的国家与今天的国家更是判若天渊，其外部形态的差异甚至大到难以比较。因此，那些就国家的现象特征而形成的对国家的定义，也许能够解释某类国家，却难以解释差异性很大的各种国家现象。只有揭示国家的本质的定义，才可能具有广泛的解释力。就其本质而言，国家不过是人类为了实现对

社会的有效治理而创设的政治形式,而且是迄今为止人类所创造的最为有效的政治形式。

国家这种政治治理形式的本质,乃是以暴力为后盾的公共权力,即国家权力。国家权力必须有一套组织机构来承载。从一般的意义上说,承担和行使国家权力的组织机构,就是政府。而就一个国家而言,管理整个国家也代表国家的政府,就是中央政府或联邦政府。国家本身占据着一个较大的地域范围。为了实现对国家的有效治理,国家往往将全国划分为若干个区域(事实上,许多国家本身就是若干政治区域的范围上建立起来的),并在各个区域建立从属于中央政府的地方政府。于是便形成了中央与地方的关系。规模越大的国家,中央与地方的关系愈加突出和复杂,也愈加重要。

古往今来,人类历史上存在过数以千计的国家。就每一个具体的国家来说,其构建或形成的方式以及发展的历史,都是十分独特的。在国家研究中,国家之间存在着巨大的差别这一点是不能忽视的。与此相适应,各个国家的中央与地方的关系,以及具体的地方制度,存在着巨大的差异。进一步说,不同的国家之间不仅存在着地方制度的差异,而且有着不同的地方观和地方制度文化。

中国是世界上最为古老的国家之一。早在公元前 21 世纪,中国就建立了早期国家,形成了特殊的国家演变过程。在外部压力下面临着是否选择民族国家之时,中国的国家发展已经有两千多年的历史了。在这样特定的国家构建和国家发展进程基础之上,中国也形成了自己独特的地方制度和地方制度文化。换句话说,中国地方制度和地方制度文化的内涵,就是在这样一个漫长的过程中逐渐积淀而成的。对于这样一种具有特定内涵的地方制度,用其他国家尤其是欧美国家的发展机制及其相关理论来阐释,抑或用近代的民族国家制度和理论来解释,都无法得到合理的解释。只有通过中国的国家发展历史、国家形态演进过程和文化传统梳理,才能得出合理的解释。

(二) 历史上的地方制度

中国历史上最早的国家政权建立于公元前 21 世纪。因为治水而功勋卓著的禹传位于子启,启不仅建立军队和监狱等有组织的暴力来支撑自己的权力,而且逐步建立了帮助自己执掌和行使权力的官吏队伍,从而建立了国家性质的统治方式和治理方式,并称为“夏”。夏被商取代后,商建立了较为复杂的国家机构,其中既有帮助国王处理政务的行政机关,也有宗教机关,甚至还有类似于贵族会议和族众会议的议事机关,并通过这样一套复杂的组织机构来行使国家权力。周取代商后,采取了分封的方式进行统治,周王将一定范围的土地和人民分别授予自己的子弟、亲戚、功臣等,让他们代表周王去统治一方人民,以拱

卫周王室。同时,以一套复杂的礼乐制度来维系国王与诸侯之间的关系。然而,夏只是初级形态的国家,实际上就是一个以武装起来的人群支撑的权力系统对一定地域范围的人民进行统治的形式;商虽然建立了较为完整的统治体系,但仍未建立完整的地方机构;周以分封的方式确立自己的统治,不同区域的统治由诸侯进行,无须中央政权介入。据历史文献记载,夏商周三代的官员皆十分有限,“夏百二十员,殷二百四十员,周六万三千六百七十五员”^①。这从一个侧面表明,当时的国家十分有限和简陋,不能与当今的国家同日而语。

中国历史上真正意义上的地方和地方制度的建立,始于历史上的第一个中央集权的王朝——秦。公元前221年,秦王政灭韩、赵、魏、齐、燕、楚六国,统一了中国。统一七国后的秦王政自称“始皇帝”,在将统治国家的权力牢牢抓在自己手中,并通过“三公九卿”^②制度而建立了一套完整的中央政府机构后,迫切需要建立一套能够对整个国家进行直接统治的地方制度。于是,秦始皇采纳了廷尉李斯的主张,建立了郡县制度,将全国分为三十六郡(随后,由于边境的开发和郡治的调整而增至四十余郡),由王朝中央直接统治。其中,郡是中央政府直接管辖下的地方行政单位,其组织机构与中央政府略同。郡以下设县或道。其中,内地设县,边疆少数民族地区设道。县下设乡、里和亭。乡和里为行政机构,亭为治安组织。这样一套地方制度,既保证了中央对地方的有效统治,又实现了地方的有效治理。

始建于秦代的地方制度,在汉代得到了进一步的发展。汉初盛行的黄老思想主张因循,最高统治者还主张“明简易,随时宜”^③,所以全面承袭了秦代的地方制度。同时,也延续了楚汉战争以来的诸侯封国制度。但是,拥有巨大权力的诸侯王很快就对以中央权力为核心的地方制度形成了根本性的冲击,造成了“天子之政行于郡,不行于国,制其守宰,不制其侯王”^④的局面。为了保证中央集权统治,王朝中央不得已采取了削藩政策,削除对抗中央的藩王势力,巩固了使地方完全从属于中央的制度安排。西汉时期,中央政府为了加强对郡县的监督而将全国划分为十三个州,设置刺史作为监察区长官。但到了东汉,这些刺史逐步获得了军事、行政、财政和司法权力,从而使州逐渐演变成成为最高地方行政单位。

① 郭宝钧:《1950年春殷墟发掘报告》,载中国科学院编印:《考古学报》第5册,1951年版。

② “三公”,即丞相、太尉、御史大夫,“九卿”,即廷尉、治粟内史、奉常、典客、郎中令、少府、卫尉、太仆、宗正。

③ 《汉书·百官公卿表》。

④ 柳宗元:《柳河东集》卷3《封建论》。

魏晋南北朝时期,东汉末期既已存在的拥有巨大权力的州刺史拥兵自重并进行割据,朝廷的权臣专权,中央的权力日渐式微,最高统治者皇帝形同虚设,国家陷入分裂状态。而独霸一方的割据势力,不断地分州析郡,使得地方行政单位州、郡、县的数量急剧增加,这从一定意义上扩展了地方制度的空间和内涵。

隋结束了东汉以后的分裂割据状态,对在统一状态和分裂状态下各自运行了四百多年的地方制度进行了全面改革。在完善皇位制度和加强皇权的同时,建立了以三省(尚书省、门下省、内史省)为核心的中央政府体制,辅佐皇帝行使中央权力,加强中央集权。同时,全面整顿了日益复杂的地方制度,将地方设置由州、郡、县三级改为州、县两级;地方的九品以上的官员,一律由中央任命,由吏部考核;刺史、县令三年一迁,佐官四年一迁。这样的实质性调整,极大地削弱了地方的权力,压缩了地方政府抗衡中央的空间,使地方完全隶属于中央,从而使始建于秦代的地方制度得到进一步巩固和趋于完善。该地方制度的核心,是保证中央对地方的绝对控制。

隋代确定了地方制度的基本格局,之后的各个王朝也根据当时的社会经济状况和地方制度运行的实际而对地方制度进行了一定的调整。唐代的调整并不大。“唐之官制,其名号禄秩虽因时增损,而大抵皆沿隋故”^①,只是在边疆少数民族地区设置了羁縻府州,建立了羁縻府州制度。“宋承唐制,抑又甚焉”^②。元代对地方制度进行的改革相对是比较突出的,集中表现在行中书省(简称“行省”)的设立,从而在宋代路、府和州、县三个层次的基础上增加了一个层次。另外,还在边疆少数民族地区建立了以土官治土民的土司制度。明代为了加强中央对地方的控制,削弱地方抗衡中央的能力,将省一级的权力分解为行政、监察和司法、军事统率三个部分,由不同的官员执掌,建立了“三司制度”,并同时削减了路这个层级;明后期则直接设立由中央派遣的总督、巡抚等官职,督办重大事务。清代则将明后期的总督、巡抚做实为一级地方设置,统领省政。其中,总督兼管两省或三省事务,巡抚则全面负责一个省的各项事务;由明代延续下来的三司中的军事统领被取消,主管行政、司法的两司则隶属于督抚,从而形成了省督抚、省、府或州、县的四级地方制度。从总体上看,隋代以后对地方制度的调整,都是对这一制度的补充和完善,是部分的调整,并未对其进行根本性的改变。

^① 《新唐书》卷78《宗室传赞》。

^② 《宋史》卷161《职官志序》。

（三）历史上的地方制度的影响

在自秦至清的整个王朝国家时期,中国构建了完整的地方制度。这样一套在中央集权体制下形成的地方政府,其核心是保证中央权力在全国各个地方的有效运行。该地方制度存在和运行了两千多年,对当时的中国历史和后世的影响都是巨大而深刻的。中国的政治发展史和政治制度史研究,都必须高度关注这一点。而且,认识和了解该地方制度的影响,也是全面认识和把握中国历史发展规律的一个十分重要的方面。这样的地方制度的影响,集中体现于以下几个方面:

一是对国家共同体的影响。地域辽阔和具有若干地方的国家共同体存续的一个重要条件,就是地方势力受到中央政府的有效控制,从而不能抗衡中央政府或者从现有的国家共同体中分离出去。而这样的条件,只有在一个确保中央政府有效控制地方和地方势力不至于强大到足以抗衡中央政府的地方制度框架中才能实现。中国历史上的地方制度,正好就是这样的地方制度,在维护国家的统一和稳定方面发挥了重要作用。

二是对国家治理的影响。作为一个地域辽阔的大国,国家的稳定和发展也需要各个地方充分发挥作用,地方政府拥有适当的权力和能力,才能保证中央政府或最高统治者治理国家的政策的贯彻执行,并对区域进行有效治理。中国历史上的地方制度,在保证了对中央政府对地方的全面控制的同时,也给予地方一定的自主权,对于特别区域(如羁縻府州、土司区等)则给予自治的权利,从而为地方治理提供了必要的条件。

三是对后世地方制度的影响。历史上的地方制度虽然已经成为过去,但它对后世地方制度的建立和运行的影响是十分深刻的。这样的影响,不仅表现为历史上的地方制度会成为一种历史的惯性,影响着后世地方制度的建立和运行,而且表现为历史上的地方制度塑造的特定内涵的制度文化,影响着处于此文化场阈中人们处理同类问题时的思想和行为。在中国当代地方制度的建立和运行中,此种影响也是十分突出的。

二、当代的地方制度

（一）民族国家的构建

自从秦代建立以后,王朝国家一直都是以后历朝历代中国典型的国家形态,直至辛亥革命推翻了清朝的统治,从而结束了王朝国家的历史。历史上的地方制度,是在王朝国家的架构下构建和演变的,是王朝国家的地方制度。王朝国家被推翻后,中国构建民族国家的进程随之开启。中华人民共和国的成

立,标志着中国民族国家构建的基本完成。当代的地方制度,是在民族国家的背景下建立和运行的,是民族国家的地方制度,与历史上的地方制度存在着本质的区别。

民族国家是当今世界主导性的国家形态,也是构成今天世界体系的基本政治单元和法律单元。它首先出现于西欧,是欧洲国家形态演进的产物和一个阶段。作为人类创造的政治治理形式,国家的形态是不断发展变化的,并形成一个国家形态演进的过程。不同文明背景下的国家形态演进具有不同的特点和进路。欧洲的国家形态演进大致进程是这样的:城邦国家——罗马帝国——基督教普世世界国家——王朝国家——民族国家。民族国家是为了解决王朝国家将国内居民整合为民族后民族与国家的二元对立关系而构建的一种国家形态,本质是一套保障民族认同于国家的制度机制。民族国家实现了国家与民族的统一,不仅给民族共同体披上了国家的外衣,为民族共同体提供了强大的利益保障,也给国家这种政治形式提供了民族的支持,提供了不竭的动力,推动国家走向强盛,因而体现了自身的优势而被其他国家广泛地响应和采纳,进而由西欧扩张到北欧、南欧、北美等,构建了世界体系。当今的世界仍然处于民族国家时代,但民族国家并未终结欧洲乃至世界的国家进程,欧洲就正在开展超越民族国家的新国家形态的探索。^①

中国自古以来便有自己的国家形态演进的过程。自秦建立中央集权的王朝国家后,王朝国家便长期延续。但是,19世纪中期西方列强凭借民族国家的大炮和工业革命形成的强大生产力,不仅给古老的中国造成了前所未有的巨大压力,而且试图将中国变成它们的殖民地。于是,中国面临着这样的抉择:要么继续保持自己自古以来的国家形态而被排除于世界体系之外,甚至变成西方的殖民地;要么采取民族国家形态,构建自己的民族国家,从而融入世界体系,并在世界体系中谋求发展。中国选择了后者。历史也证明,这是一个明智的选择。

1903年梁启超从西方引进了“民族”概念,^②拉响了我国构建民族国家的前奏。中国历史上存在着众多的历史文化群体^③,并不具有西欧民族国家那样的

^① 关于民族国家的分析和论述,可参阅周平的《对民族国家的再认识》和《民族国家与国族建设》,前者载于《政治学研究》2009年第4期,后者载于《政治学研究》2010年第3期。

^② “1903年中国近代资产阶级学者梁启超把德国的政治理论家、法学家J. K. 布伦奇利的民族概念介绍到中国来以后,‘民族’一词便在中国普遍使用起来”。《中国大百科全书》(民族卷),中国大百科全书出版社1986年版,第302页。

^③ 这些多样性的历史文化群体后来也被称为民族。其中,汉族以外的其他民族群体被统称为“少数民族”。

民族构成。于是,中国将多个历史文化群体整合为统一的中华民族^①,以一种独特的方式构建民族国家。中国构建民族国家的进程正式开始于辛亥革命,基本完成于中华人民共和国的建立。^② 中华人民共和国就是中华民族的民族国家。中华民族就是中国的国家民族,即国族。

在民族国家构建的过程中,中国的地方制度也发生了一些改变。在中华民国北京政府时期,针对民国初年各种纷纷独立并自设制度的状态,北京政府对地方政府机构进行了整顿和规范,统一了组织和名称,确立了省、道、县三级地方的制度,并在省一级设立了具有代议性质的参事会作为辅助机关。在南京国民政府时期,国民政府取消了道这个层级,在确定省、县两个基本层级的基础上,在省政府实行委员合议制,将县确定为地方自治单位,并设县议会和县参议会;增设隶属于中央政府(行政院)的市和隶属于省政府的市,突显了城市的地位;为了解决省直管县的管理幅度过大的问题,又在省与县之间增设了行政督察专员(行政督察专员兼任辖区的保安司令)辅助省对县的管理;县以下设区,作为地方自治机关,区下为乡(镇),乡镇以下实行保甲制度;蒙古、西藏、西康等地,则设立特别区。这样一些调整,不仅使地方制度与民族国家的制度框架趋于一致,也逐步增加了近现代政治的内涵。

(二) 当代地方制度的建立

当代中国的地方制度,即中华人民共和国的地方制度,是中国共产党领导的人民民主政权的地方制度,其具体的组织形式是地方人民民主政权。而中国共产党在领导人民革命的过程中,就开始了建立人民民主地方政权的实践,并建立了多种形式的人民民主政权,从而为中华人民共和国地方制度的建立奠定了基础。考察当代中国的地方制度的建立,不能忽视这种地方政权形式的形成和演变。

中国共产党领导的新民主主义革命,走了一条农村包围城市、武装夺取政权的道路。因此,中国共产党在领导人民革命的过程中,首先在国民党统治的范围内夺取并控制某些地方,并在这些地方建立人民民主政权。如1927年在井冈山革命根据地成立的一批工农政权、1931年在瑞金成立的中华苏维埃共和国中央政权、1937年的陕甘宁边区政府、1949年8月在哈尔滨成立的东北行政

^① 在中国的语境中,“中华民族”一词有两种用法,或者说,“中华民族”有两个含义:一为对自古以来生活于中国境内的各个民族群体的通称,二为指称以“中华民族”为族称的民族群体。前者历史悠久,正所谓“上下五千年”;后者则是近代民族构建的产物。这里所说的“中华民族”,指的就是后者。

^② 关于中国的民族国家构建,可参阅周平:《论中国民族国家的构建》,载《当代中国政治研究报告VI》,社会科学文献出版社2009年版。