

政府管理制度卷

主编 王秦峰

发达国家地方 政府管理制度

潘小娟 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

政府管理制度卷

主编 王秦峰

发达国家地方 政府管理制度

潘小娟 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰	王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋	青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西	
国防外交管理制度卷	主编：熊 民	
经济管理制度卷	主编：李寿生	杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄	
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇	钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民	
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊	
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽	

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

HB45/08

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 发达国家地方政府的概念	(2)
第二节 发达国家地方政府的特点	(4)
第三节 发达国家地方政府的组织 原则	(7)
第四节 发达国家地方政府的功能	(11)
第五节 发达国家地方政府的发展 趋势	(14)
第二章 美国地方政府	(26)
第一节 州政府	(27)
第二节 地方政府	(35)
第三节 地方组合	(57)
第四节 州与地方政府公务员制度	

改革	(59)
----------	------

第三章 英国地方政府 (63)

第一节 地方政府的发展与改革	(63)
第二节 地方政府的划分	(71)
第三节 地方政府的组织结构	(72)
第四节 地方政府的职能	(79)

第四章 德国地方政府 (86)

第一节 联邦与州的职权划分	(87)
第二节 州政府	(93)
第三节 地方政府	(101)

第五章 法国地方政府 (113)

第一节 市镇	(114)
第二节 省	(129)
第三节 大区	(139)
第四节 地方组合	(148)
第五节 1982 年以来的地方分权 改革	(166)

第六章 意大利地方政府	(174)
第一节 大区	(175)
第二节 省	(183)
第三节 市镇	(185)
第七章 日本地方政府	(191)
第一节 地方公共团体的种类	(191)
第二节 地方政府的组织及权限	(197)
第三节 地方政府的职能	(202)
第四节 地方政府的机构设置和人员 编制	(206)
第五节 地方行政改革	(211)
结语	(217)
参考文献	(224)
英文摘要	(227)
英文目录	(228)

第一章 绪 论

地方政府是国家机器的重要组成部分,是政治学研究的重要范畴。它与广大人民群众有着直接、广泛、密切的联系,对国家的政治稳定、经济发展、社会安定具有举足轻重的作用,是国家机器正常运转的基础和保证。

地方政府是人类进入阶级社会后,伴随着国家的产生而产生的,是国家为了管理的需要,划分地区设置的地方行政单位。可以说,国家产生后,有了中央政府,也就有了地方政府。发达国家的地方政府经过长期的发展变革,已形成了一套较为完备的制度。由于地方政府体制的形成和发展受到一国国家结构、政治制度、经济体制、文化传统等诸多因素的影响和制约,因此各国的地方政府体制必然存在着一些不同之处,具有各自不同的特点。但是,由于它们都属同一类长期存在的组织,也就必然会存在着一些共同的特征。因此,在具体介绍发达国家地方政府体制之前,我们将对发达国家地方政府的概念、特点、功能及发

展趋势等作一个简要论述。

第一节 发达国家地方政府的概念

地方政府是人们经常接触、耳熟能详的一个名词,人们日常生活的绝大部分都同地方政府发生这样或那样的联系。然而要对地方政府下一个准确、明了的定义却非易事。西方国家学者对此的认识也不完全一致。

英国《布莱克维尔政治学百科全书》认为,地方政府是“权力或管辖范围被限定在国家的一部分地区内的政治机构。它具有如下特点:长期的历史发展,在一国政治结构中处于隶属地位,具有地方参与权、税收权和诸多职责。”“地方政府机构不同于联邦政治体制下的州和省,不能享有主权。地方政府从属于国家政府,或联邦政府和省政府;它必须在为它所规定的法律权限范围内活动。”^①《新时代百科全书》也持基本相同的观点,它将地方政府明确限定为“地方行政

^① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第421页。

管理单位,不包括自治市、州或省。”^①按照上述定义,地方政府,在单一制国家是中央政府的分支机构,在联邦制国家是州或省的分支机构。它不包括实行联邦制国家的州、省等介于国家最高政府和低层级政府之间的中间政府。但为了叙述方便,本书将从地方政府是中央政府对称的意义上,把除中央政府、联邦政府之外的所有地方政府以及联邦制国家的州和省一级政府都归入地方政府的范畴加以论述。地方政府具有一般管辖权,其职责并不局限于专门性的或服务性的事务。

日本的地方政府被称为地方公共团体,它们“是以一定地区为基础,以该区域居民为成员,并承认有权由居民自治处理当地事务的自治团体。地方公共团体具有相对国家而独立的法人资格。”^②

在法国,人们很少使用“地方政府”(Local Government)一词,常以“地方行政”(Local Administration)代之。法国的地方政府称为地方领土单位,它们“是以领土为基础的行政主体,具有独立的公法人资格,享有行政上的自主权。”^③综上所述,我们认为,发达国家的地方政府一般是指,在国家特定

① 《新时代百科全书》(1980年版),第11卷。

② 《大日本百科辞典》,第十五册第12页。

③ 潘小娟:《法国行政体制》,中国法制出版社1997年版,第74页。

区域内,依据宪法和有关法律的规定,对本地区事务享有自治管理权的地域性统治机关。在单一制国家,是指除中央政府之外的所有地方政府;在联邦制国家,既包括州和省一级政府,也包括州和省以下的地方政府。

地方政府体制则是指地方政府的组织结构、职能结构、职权划分、管理方式和手段、运行机制以及地方政府与中央政府、地方政府与地方政府、地方政府与民众的关系等的总和。地方政府体制是一个国家政治—行政体制的重要组成部分,其构成必然反映出一国政治—行政体制的基本特征,其发展必然受到一国政治制度、经济体制、文化传统等诸多因素的影响。

第二节 发达国家地方政府的特点

从上述关于发达国家地方政府的定义出发,我们可以归纳出发达国家地方政府大致具有如下特点:

1. 非主权性。非主权性是规定地方政府的首要要素。发达国家的地方政府,不论是联邦制国家的还是单一制国家的,都不具有独立的主权,不拥有外交、国防、货币等涉及国家生存和安全及国家整体利益的权力。它只有权在国家的一个较小的特定区域内决

定和执行本地区的政务,其权力的大小由国家宪法和有关法律确定,并且还要服从上级政府(中央政府或州、省政府)的管理和监督。

2. 自治性。自治性是现代发达国家地方政府的基础。自治简单地说即自我治理。地方自治就是指国家特定区域的人民,依据宪法和法律的规定,在国家的监督之下,有权自主地决定和管理本地区的公共事务的一种政治制度。发达国家大都实行地方自治管理,地方公共事务由民选的机构按照人民的意愿管理。一般说来,发达国家地方政府的立法机关和执行机关大都由选民直接或间接选举产生,它们制定有自己的规章,地方公共事务由民选的机关按照选民的意見决定,公民可以通过行使选举权、罢免权、创制权、复决权参与地方公共事务的决策与管理。但是,自治并不意味着绝对自由,自治的最基本前提就是不得损害国家的整体利益和其他地方自治体的利益。地方自治权必须在宪法和法律规定的范围内行使,必须受国家的监督。

3. 法人性。发达国家的地方政府都是具有法人资格的自治体,它们享有独立的地位,拥有自己独立的财产、机构、人员和预算,有享受权利、承担义务的能力。

4. 非隶属性。发达国家的地方政府虽然有不同层级之分,但不同层级的地方政府之间不存在行政上

的等级隶属关系。也就是说,一个地方政府既不受另一个高一层级的地方政府的指挥和领导,也不指挥和领导另一个低一层级的地方政府。低一层级的地方政府无须服从高一层级的地方政府的指挥,也无须对其负责。各地方政府无论其管辖的范围大小、人口多少,都享有平等的法律地位。

5. 差异性。所谓差异性,是指发达国家地方政府在组织结构和职能结构上存在着非同一性。国外有学者认为,地方政府一词意味着中央政府容忍地方的差异性,也就是说中央允许地方有因地制宜地设置机构、配置职权的权力。他们认为,差异性是区别中央政府与地方政府的重要标志。中央政府对于全国的施政,必须一致,因此一致性是中央政府施政的一项基本原则。而地方政府,尽管必须在国家法律规定的范围内行事,但在同一法律和制度下,所采取的实施办法则可以因地制宜,所以差异性 is 地方政府的重要特征。从职能上看,发达国家的地方政府有权根据本地区的实际需要,自行决定其具体的管辖权限,法律有特别规定的除外。从组织结构上分析,发达国家地方政府的机构也是根据本地区的实际情况设置的,不具有相同的结构模式,如美国市政府就有三种不同的类型,即市长-市议会制,市议会-经理制和委员会制等。

6. 广泛性。职能广泛性是地方政府区别于其他