



苏州大学

Soochow University

东吴公共论丛

主编/张 铭

地方政府 治理

Governance of
Local Government

沈荣华 金海龙/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



苏州大学
Soochow University

· 东吴公共论丛

主编/张 铭

Governance of
Local Government

地方政府治理

沈荣华 金海龙○著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 东吴公共论丛 ·

地方政府治理

著 者 / 沈荣华 金海龙

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010)65269967

责任部门 / 财经与管理图书事业部(010)65286768

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽 张 征

责任编辑 / 王莉莉

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部(010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 11.5

字 数 / 291 千字

版 次 / 2006 年 9 月第 1 版

印 次 / 2006 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80230 - 285 - 4/D · 049

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换。



版权所有 翻印必究



沈荣华 1948年出生，苏州市人，教授、博士生导师。现为苏州大学公共管理专业硕士一级学位授予点学科带头人与行政管理专业二级硕士学位授予点学科带头人；兼任中国政治学会副秘书长、中国县级行政管理学会常务理事、中国行政管理教学研究会常务理事、江苏省行政法学会常务理事。



金海龙 1956年出生，苏州市人，硕士。现为苏州市吴中区区长。



东吴公共论丛书目

地方政府治理

城市社区政治发展

服务型政府的构建

农村基层民主的政治文化分析

建立和完善农村社会保障制度

目 录

第一章 几个相关的概念.....	1
一 地方政府：中西方的差异.....	1
二 苏南地方政府：我们关注的特定区域.....	8
三 地方政府研究：我们的视角与方法	19
四 地方政府作用：在社会经济发展方面	21
五 地方政府作用：在地方政治发展方面	24
六 地方政府研究：现状与评说	32
七 治理理论	34
八 本书研究的基本框架	39
 第二章 西方行政改革：理论与实践	47
一 传统行政模式：效率抑或公正？	47
二 地方政府改革的理论基础	50
三 域外变革对中国地方政府改革的启示	71
四 西方国家地方政府体制构建和理论变迁	73

第三章 地方政府体制结构的历史变迁	
——以苏州市为个案	82
一 市级政府建制概述	82
二 苏州市自然环境与社会经济发展概况	85
三 苏州市地方政府体制变迁	86
第四章 当代中国地方政府的结构分析	100
一 当代中国地方政府的科层结构	101
二 当代中国地方政府的党政结构	111
三 当代中国地方政府的宪政结构	119
四 当代中国地方政府三大结构的合力与摩擦力	128
第五章 苏南地方政府与人大、法院的关系	133
一 地方人大、地方政府和地方法院的职责 权限划分	133
二 地方人大、政府和法院博弈关系分析	135
三 苏南地方人大、政府和法院三方互动合作 关系下的政府发展趋势	159
第六章 苏州电子政府的建设与创新	170
一 地方政府电子化问题	170
二 苏州市电子政府的建设与创新	189

三 中国地方电子政府建设与完善的 对策与建议·····	209
第七章 苏州经济开发区与地方政府职能转变·····	223
一 开发区管理体制创建的历程与比较·····	225
二 苏州新区与工业园区管理体制创建的历程·····	232
三 开发区管理体制创新的经验与问题·····	238
四 开发区管理体制再创新探索·····	248
第八章 个案：昆山市政府与自费开发区·····	257
一 昆山市政府在经济发展中的角色转换·····	257
二 昆山市政府的角色变化·····	261
三 昆山市政府的角色定位·····	265
四 理念创新，昆山开拓新局面·····	272
五 农村公共物品供给的前提：经济发展与 法治建设·····	275
第九章 常熟市政府招商引资的角色反思·····	279
一 地方政府招商引资的误区·····	280
二 服务型政府与招商引资·····	286
三 常熟市招商引资的历史进程·····	288
四 常熟市政府招商引资中的公共服务创新·····	295

第十章 常州市政府提高城市竞争力的战略对策 ·····	300
一 研究背景·····	300
二 计算过程与结果·····	303
三 常州市政府提升整体竞争力的战略对策·····	312
 第十一章 无锡市政府流动人口子女义务教育对策 ·····	321
一 中国义务教育的基本现状·····	322
二 无锡市流动人口子女义务教育的基本现状·····	331
三 完善地方政府流动人口子女义务教育的 对策研究·····	337
 参考文献 ·····	344
 后记 ·····	353

Contents

Charter I	Several Related Concepts	1
I	Local Government: Differences between China and the West	1
II	Local Government in South Jiangsu: the Specific Region Attracting Our Full Attention	8
III	Local Government Study: Our Perspectives and Study Methods	19
IV	Function of Local Government: in Developing Economy of the Society	21
V	Function of the Local Government: in Developing Local Politics	24
VI	Local Government Study: the Status Quo of Research and the Comments	32
VII	Governance Theory	34
VIII	The Basic Research Framework of This Book	39

Charter II	Western Administrative Reform: the Theory and Practice	47
I	Traditional Administrative model: for Efficiency or justice?	47
II	On the Theoretical Basis of Local Government Reform	50
III	Revelations from Administrative Reform Abroad on the Local Government Reform in China	71
IV	Theories on Construction and Changes of Local Government System in Western Countries	73
 Charter III	 The Changes in the History of the System Structure of Local Government: a Case Study in Suzhou	 82
I	A Survey of the Organizational System of the Municipal Government	82
II	A Survey of the Natural Environment and Socioeconomic Development in Suzhou City	85
III	The Changes of Local Government System of Suzhou City	86
 Charter IV	 The Structural Analysis of Contemporary Local Government in China	 100
I	The Bureaucratic Structure of Contemporary Local Government of China	101

II	The Party – government Structure of Contemporary Local Government of China	111
III	The Constitutional Structure of Contemporary Local Government of China	119
IV	The Resultant Force and Contradiction From the Three Structures of Contemporary Local Government of China	128

**Charter V The Relationship between the Local
People's Congress, the Local Court
and the Local Government of South Jiangsu 133**

I	The Division of Functions and Duties Among Local Government, the Local People's Congress and the Local Court of South Jiangsu	133
II	Analysis of Gambling Relationship Among Local Government, the Local People's Congress and the Local Court of South Jiangsu	135
III	Government Development Trends with the Mutual Cooperation Relationship Among Local Government, the Local People's Congress and the Local Court of South Jiangsu	159

**Charter VI The Construction and Innovation of Suzhou
E-government 170**

I	The Problems with Electronization of Local Government	170
II	The Construction and Innovation of Suzhou E-government	189
III	Countermeasures and Suggestions for the Construction and Improvement of Local E-government in China	209

Charter VII Economic Development Zone of Suzhou and the Functional Transformation of Local Government in Suzhou 223

I	The Establishment Course of Government Administrative System of Economic Development Zones of Suzhou and Its Comparison	225
II	The Course of Establishment of Government Administrative System of Suzhou Newly Development District	232
III	Experience in and Problems with the Innovation of Administrative System in Development Zones of Suzhou	238
IV	Further Innovation exploration of Administrative System in Development Zones	248

Charter VIII Kunshan Municipal Government and the Development Zone at Its Own Expense 257

I	Transformation of the Role of Kunshan Municipal Government in Developing Economy	257
II	Role Changes of Kunshan Municipal Government	261
III	On the Role Localization of Kunshan Municipal Government	265
IV	Kunshan's Opening up a New Situation with Idea Innovations	272
V	The Preconditions of Public Goods Provision in Rural Areas: Economic Development and Construction of Rule of Law	275
 Charter IX Reflections on the Role of Changshu Municipal Government in Attracting Business and Investment		
		279
I	The Long – standing Mistaken Ideas of Attracting Business and Investment by Local Government	280
II	Service – oriented Government and Attracting Business and Investment	286
III	The Course in the History of Changshu Attracting Business and Investment	288
IV	The Public Service Innovation in Changshu Municipal Government Attracting Business and Investment	295
 Charter X Strategies Adopted by Changzhou Municipal		

Government to Improve City Competence	300
I Background of Research	300
II The Counting Process and the Result	303
III Strategies Adopted by Changzhou Municipal Government to Improve City Competence as a Whole	312
 Charter XI The Compulsory Education Strategies for the Children of Migrating Population in Wuxi	 321
I Basic Status Quo of Compulsory Education in China	322
II Basic Status Quo of Compulsory Education of the Children of Migrating Population in Wuxi	331
III A Study in Perfecting Local Government Strategy for Compulsory Education of Migrating Population's Children	337
 References	 344
 Postscript	 353

第一章

几个相关概念

地方政府是国家政权的一个重要组成部分，在国家政权中居于“基石”位置，是国家权力在特定地域上的物化形态。在一个国家中，社会经济发展和政治发展都离不开地方政府的有效治理。地方政府治理的好坏，直接关系到这个国家的经济发展、政治稳定以及民主制度的有效运行。在本书的开始之际，有必要先介绍几个相关概念。

一 地方政府：中西方的差异

地方政府（Local Government）是国家政府体系中的一个组成部分。由于各国自然条件、历史发展、社会文化、建国方式、政治体制架构、宪法秩序以及政治发展的道路等多重原因，人们对地方政府的认识不尽相同，甚至差异很大。

在西方地方自治程度较高的国家，人们往往将地方政府视为地方自治；在中央集权的国家，人们又称之为地方行政或地方政权。于是，反映在学术界，对地方政府概念的界定也大不一样。

《世界百科全书》把“地方政府”定义为：这个词用来指一个国家统治或管理的各色各样分支机构，与最高政府相区分。它的功能主要是管理和司法；而且它主要由教区或市政区

组成。^① 它的特点是：①具有悠久的自治传统，这个传统源自中世纪君主的特许状，这在英国尤为突出。大多数西方学者承认所有的政府都与从家庭、宗族和部落中发展出的地方政府有关。而全国政府是由地方政府逐步合并而形成的。这些地方政府便拥有自治的传统和历史。^② ②在政治结构中处于从属地位，它不能享有主权，这以美国为典型。《美国百科全书》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。”^③ 按此理解，地方政府从属于国家政府或联邦政府、州政府。由于从属地位所带来的是拥有主权的高一级政府可以创设或解散地方政府机构，也可以增加或减少其职权。③负责一个地区的公共事务管理，它有权决策和管理一个较小地区内的公众政治，是地区政府或中央政府的一个分支机构。在一国政府体系中，地方政府是最低一级，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。地方政府负责一系列的公共事务管理与公共服务提供，包括一个地区的交通运输、公共住宅、教育、社会福利、医疗卫生、基础设施等。它与全国性的政府是相对的，是一种区域性的政府。在联邦制国家中，一般认为州、省、区是联邦国家的组成单位，享有一定的主权，而非地方政府。

法德等国家的学者对地方政府的认识一般从公共管理的角度出发，把地方政府等同于“地方行政”，但一般不用地方政府这个概念。^④ 英美等国家的学者普遍认为，地方政府是指地方自治机关。《布莱克维尔政治学百科全书》认为，地方政府是“权力

① *Encyclopaedic Dictionary of the World*, Ashdecp Publishing House, New Delhi, Volume VII, 1989, p.225.

② *International Encyclopedia of Government and Politics*, Salem Press Inc., London, Volume I, 1996, p.781.

③ 转引自薄贵利：《近现代地方政府比较》，光明日报出版社，1988，第1页。

④ 参见任进：《地方政府比较研究概要》，《新视野》1996年第4期。