



江苏省哲学社会科学重点学术著作

中国地方政府学

Local Government of China

沈荣华/编著





江苏省哲学社会科学重点学术著作

中国地方政府学

Local Government of China

沈荣华 / 编著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 江苏省哲学社会科学重点学术著作 ·

中国地方政府学

编 著 者 / 沈荣华

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 / 编辑中心 (010) 65232637

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 丽 君

责任校对 / 段 青

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 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 12.75

字 数 / 301 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 - 296 - X/D · 053

定 价 / 35.00 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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府学/沈荣华编著. - 北京: 社会科学文献出版社, 2006. 9

(江苏省哲学社会科学重点学术著作)

ISBN 7-80230-296-X

I. 中... II. 沈... III. 地方政府-研究-中国
IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 110130 号

参加编写人员 （按姓氏笔画）

田芝健 刘 煜 沈荣华
钟伟军 黄 鹏

目 录

C O N T E N T S

第一章 导论	1
第一节 地方政府概述	1
一 地方政府的概念界定	2
二 地方政府的基本特征	6
三 地方政府的类型	10
四 地方政府的价值	21
第二节 地方政府研究	24
一 西方地方政府研究的历史	24
二 西方地方政府研究的基本现状	28
三 中国的地方政府研究	34
第三节 中国地方政府学	37
一 地方政府学研究的意义与目的	37
二 中国地方政府学研究的对象和范围	40
三 中国地方政府学研究的内容与方法	41
第二章 中国地方政府权力	45
第一节 地方政府权力概述	45

中国地方政府学

一 地方政府权力	45
二 地方政府权力的渊源	49
三 西方诸国的地方政府权力	53
第二节 中国地方政府的权力配置	56
一 中国地方政府权力配置概述	56
二 中国地方政府权力配置的历史与现状	60
三 中国地方政府权力配置的改革与完善	63
第三节 中国地方政府的权限	66
一 地方政府权限的缘由	67
二 考察地方政府权限的几个维度	69
三 地方政府权限与责任	71
 第三章 中国地方政府的结构	73
第一节 中国地方政府的科层结构	74
一 官僚制下的科层结构	74
二 中国地方政府科层结构的法律规定	77
三 中国地方政府科层结构的特点	80
四 中国地方政府科层结构的主要功能	81
五 中国地方政府科层结构的分析	81
第二节 当代中国地方政府的党政结构	85
一 当代中国党政结构的基本规定	85
二 党的组织结构是地方政府党政结构体制 保障	87
三 当代中国地方政府党政结构的特点	89

四 当代中国地方政府党政结构的功能	90
五 当代中国地方政府党政结构遇到的挑战	92
第三节 地方政府的宪政结构	93
一 地方政府宪政结构的宪法和法律规定	94
二 当代中国地方政府宪政结构的特点	97
三 当代中国地方政府宪政结构的功能	100
四 当代中国地方政府宪政结构面临的挑战	101
第四节 当代中国地方政府的三大结构的合力与 摩擦力	103
一 三大结构的合力	103
二 三大结构的摩擦力	105
第四章 地方政府职能	109
第一节 地方政府职能概述	109
一 地方政府职能的定义	109
二 地方政府职能的特征	111
三 地方政府职能的分类	117
第二节 地方政府职能的配置和履行	120
一 地方政府职能的配置	121
二 地方政府职能的履行	128
第三节 当代中国地方政府的职能转变	131
一 政府职能转变的若干理论	131
二 中国地方政府职能转变的关键	133
三 中国地方政府职能转变的动力和保障机制	137

第五章 地方政府关系	141
第一节 地方政府间关系概述	141
一 地方政府关系的内涵	141
二 地方政府间关系的形成	142
三 研究地方政府间关系的意义	146
第二节 地方政府与中央政府的关系	148
一 中央与地方关系概述	149
二 国外中央政府与地方政府关系	157
三 中国中央政府与地方政府关系	162
第三节 中国地方政府间关系	176
一 地方政府之间的关系	176
二 不同层级地方政府间的关系	181
三 同一层级地方政府之间的关系	185
四 地方政府部门之间的关系	188
第四节 中国地方政府与其他地方组织间的关系	189
一 地方政府与地方人大的关系	189
二 地方政府与地方党组织的关系	190
三 地方政府与地方政协的关系	194
四 地方政府与非政府组织的关系	196
第六章 地方政府管理	201
第一节 地方政府管理概述	201
一 地方政府管理	201
二 “市管县”模式的思考	205

三 地方政府管理的特点	209
第二节 地方政府的内部管理	211
一 地方政府内部管理的含义	211
二 地方政府内部管理的主要内容	213
三 地方政府的人事管理	221
四 地方政府内部的后勤管理	224
第三节 地方政府的公共管理	226
一 地方政府公共管理的内容与方式	226
二 地方政府公共管理的空间与权限	228
三 地方政府管理的程序	230
四 地方政府管理的公开化	232
 第七章 中国地方公共财政	234
第一节 地方公共财政概述	234
一 地方公共财政的基本内涵	234
二 地方公共产品的供给机制	236
三 地方公共财政的意义	237
第二节 地方公共财政与中央财政的关系	239
一 中国中央与地方财政关系的历史变迁	239
二 地方公共财政收支原则	242
三 地方公共财政的结构分析	244
四 分税制对中央地方公共财政关系的影响	254
第三节 地方公共财政风险	256
一 地方公共财政风险的涵义及特征	256

中国地方政府学

二	中国地方公共财政风险的现状	257
三	防范地方公共财政风险的对策	260
第四节	中国地方公共财政政策	261
一	中国地方预算内涵及管理	261
二	中国地方公共财政体制改革的主要内容	262
三	中国地方公共财政体制改革的发展趋势	263
第八章	中国地方自治	266
第一节	地方自治概述	266
一	地方自治的含义及其理论	267
二	地方自治的特点	270
三	地方自治的意义	273
第二节	中国民族区域自治	275
一	中国地方民族区域自治的历史变迁	275
二	中国民族区域自治制度的现实选择	276
三	民族区域自治的权限	279
第三节	中国地方自治的其他形式	281
一	特别行政区高度自治	281
二	基层群众自治	284
三	中国地方自治的意义及展望	290
第九章	中国地方政府责任	293
第一节	政府责任概述	293
一	政府责任与责任政府	293

二 对政府责任的评价	295
三 中国地方政府责任的基本现状	297
第二节 中国地方政府的责任追究机制	301
一 中国地方政府责任体系	301
二 中国地方政府的责任追究机制	309
三 我国地方政府的目标	313
 第十章 域外地方行政改革	318
第一节 20 世纪 80 年代以来全球化地方行政改革	318
一 全球地方行政改革实践	318
二 全球化地方行政改革的特点	327
第二节 全球化地方行政改革的环境	330
一 地方行政改革的一般环境	330
二 地方行政改革的特殊环境	334
第三节 全球化地方行政改革的方向与途径	338
一 地方行政改革的一般规律	338
二 地方行政改革的形式：从管理到治理	341
三 地方行政改革的路径：三重转变交织	343
 第十一章 中国地方政府改革	350
第一节 中国地方政府改革的基本内涵	350
一 解读行政改革的密码	350
二 中国地方政府改革中的盲点反思	355
三 中国地方政府改革的机理分析	358

第二节 中国地方政府改革的目标选择	362
一 基本目标：服务型政府的结构与要件	362
二 基本前提：地方法治政府建设的构成要件	365
三 基本机制：地方法治政府建设的动力	370
第三节 中国地方政府改革的探索	372
一 “一站式”服务的创新形式与内容	372
二 地方公共服务竞争的机制创新	378
参考文献	385
后 记	394

第一章 导 论

地方政府是世界各国政府体系中的重要组成部分。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。由于各国的历史进程不同，客观环境千差万别，各国地方政府的内涵、形式、结构、功能也各有所异。

中国是一个历史悠久、地域辽阔的多民族国家，地方政府经历了两千多年的历程。沧海桑田，变化曲折，最终形成了中国目前的地方政府结构体系。

第一节 地方政府概述

中国目前的地方政府是一个复杂而庞大的体系。宪法意义上的地方政府分为三个层级：省级、县级、乡级。而从实际来讲，我国地方政府纵向分为四个层级，即省级、市级、县级、乡级（有的地方为三级，有的地方还分为五级）；横向更是形态各异，既有一般意义上的地方政府，也有民族自治的地方政府，还有世界首创的特别行政区的地方政府。根据中国中央政府的承诺，台湾回归以后，将实行更具特色的地方政府制度。

一 地方政府的概念界定

各国对地方政府的认识差异很大。在西方，地方自治程度较高的国家，人们往往将地方政府视同为地方自治；而在一些中央集权的国家，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。《国际社会科学百科全书》写道，“地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决策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）。”《美利坚百科全书》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。”^① 美国政治学者多数认为，联邦国家的成员政府不属地方政府的范围。《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一种政治机构，经过长期的历史发展，在一国政治机构中处于隶属地位，具有地方参与权、税收权和诸多责任”^②。从上述这三本较为权威的辞书中，地方政府并不完全都是与中央政府相对应的一个概念，其间或还有一个中间政府，或是中央政府的分支机构，或是“具有地方参与权、税收权和诸多责任”的自治主体。

一般来说，人们往往从五个方面对地方政府下定义。

一是从管辖区域的范围。管辖区域涉及全国领土的政府为中央政府，而仅仅限于全国领土一部分的政府为地方政府。这种从

① 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。

② [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编，邓正来译《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社，1992，第421页。

领域角度认识地方政府的缺陷在于，模糊了地方政府与中央政府设在地方的派出机关的区别。

二是从权力的纵向来源。凡直接由宪法授予权力的政府为中央政府，由中央的法令赋予权力，即可由中央随意缩张变更权力的政府为地方政府。这种从权力向度认识地方政府的缺陷在于视角过于单一。因为，这种地方政府只限于单一制国家，而在联邦制国家，联邦政府以下的政府，其权力来源于邦或州的宪法或议会，中央政府不能随意对其缩张变更。

三是从管辖事务的性质。政府管辖事务的性质，有涉及全体国民利害关系的公共事务，如国防、外交、教育等，有仅涉及局部民众利益的公共事务，如水电、街市、医院等。属于前者的为中央政府，属于后者的为地方政府。但是，从这种角度认识地方政府的缺陷在于，事关全国公众利益与事关地方公众利益的公共事务，本身就较难明确界定，在一定的时期和一定的条件下，全国公共利益会变为局部公共利益，而地方局部公共利益也会在适当的时候升变为全国利益。显然，以一个较难界定的概念内涵作为分析事物的标准，是难以准确把握事物的本质的。

四是从政府层级的划分。英国《不列颠百科全书》的“政治制度”词条中，将政府分为国家政府、区域政府和地方政府三种，并将“地方政府”解释为“对所在地域进行直接治理的政府”。从词条解释看，这一类“地方政府”与中国的基层地方政府相似，“区域政府”是指“地方政府”上一层级的、治理区域范围更大一些的地方政府，从该词典的语境逻辑中可以看到，区域政府介于国家政府与地方政府之间。这种从层级划分的方法解释地方政府的缺陷在于，将一种主观性结果作为衡量客观事物的标准，这种方法也许适合解读英国的地方政府，但是，无法解释所有国家的地方政府，也无法解释中国的地方政府。

美国著名政治学家查尔斯·A·比尔德在其名著《美国政府与政治》中，将美国的政府分为联邦政府、州政府、地方政府三个层级。查尔斯·A·比尔德虽然也从层级的角度划分地方政府，但是，却明确了美国的“地方政府”是指州的下属政府。

五是从中央政府的对应参照物。在中国，大多数辞典中都把“地方政府”作为“中央政府”的对应物：除中央政府以外的各个层级的政府都是“地方政府”。对于“地方政府”的内涵，《辞海》、《简明政治学辞典》等都解释为地方行政机关；《中外政治制度大辞典》提出广义与狭义两种解释：狭义的“地方政府”指地方行政机关，广义的“地方政府”则是由地方代议机关与行政机关组成的整体。也有人把“地方政府”界定为“由中央政府依法设置的，治理国家部分地域或部分地区某些社会事务的政府”^①。

上述五方面的定义，虽然各有缺陷，却又都从某个侧面反映了地方政府的特性，都具有各自的合理性和科学价值，只是都没有全面反映地方政府的内涵和外延。中国台湾学者薄庆玖综合性地对地方政府下定义为：地方政府是在一国的特定区域内，依宪法或中央法令规定，自行处理局部性事务，而无主权的地方统治机关。^②

究竟何为地方政府？

要给地方政府下定义，必须首先梳理“地方”和“政府”的含义，只有界定二者概念并综合起来，才能明确地方政府的科学定义。与汉语“地方政府”一词相应的英语“地方政府”为

① 李文良：《中国政府职能转变问题报告：问题、现状、挑战、对策》，中国发展出版社，2003，第352页。

② （台）薄庆玖编著《地方政府与自治》，空中大学印行，2001，第8～9页。