



地方政府与地方治理译丛

Local Government and Local Governance Series

民主制中的 以色列地方权力

Local Power in the Context of the Democratic State: the Case of Israel

〔以色列〕 柴姆·卡西姆 著 | Chaim Kalchheim

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分，不了解前者，就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府，却有多多个地方政府。地方政府与民众的日常生活更为息息相关，与多样性的地理和社会生态环境的联系更为密切。



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



地方政府与地方治理译丛

Local Government and Local Governance Series

民主制中的 以色列地方权力

Local Power in the Context
of the Democratic State: the
Case of Israel

[以色列]	柴姆·卡西姆	著	Chaim Kalchheim
	余斌、王荣花	译	
	万鹏飞	校	



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记 图字: 01-2005-1532

图书在版编目(CIP)数据

民主制中的以色列地方权力/(以)卡西姆著;余斌,王荣花译. —北京:北京大学出版社,2005.3

(地方政府与地方治理译丛)

ISBN 7-301-08532-X

I. 民… II. ①卡… ②余… ③王… III. ①地方政府-研究-以色列
②地方自治-研究-以色列 IV. D738.232

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第140862号

Local Power in the Context of the Democratic State:

The Case of Israel

© 1997 Hebrew Edition

The publication of the Chinese Edition was supported by contributions of
the Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem

All Rights Reserved

书 名: 民主制中的以色列地方权力

著作责任者: [以色列] 柴姆·卡西姆 著

余 斌 王荣花 译 万鹏飞 校

责任编辑: 周 菲

标准书号: ISBN 7-301-08532-X/D·1064

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村 北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: pl@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 河北三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650毫米×980毫米 16开本 11.5印张 149千字

2005年3月第1版 2005年3月第1次印刷

定 价: 18.00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,翻版必究

《地方政府与地方治理译丛》

编辑委员会名单

学术顾问

（按姓氏拼音排序）

罗豪才	Brian Dollery	Hellmut Wollmann
王邦佐	Gerald E. Frug	Kalchheim Chaim
谢庆奎	Gery Stoker	Robert Bish
赵宝煦	Harold Baldersheim	Vincent Ostrom

主 编

万鹏飞 林维峰

编委会

（按姓氏拼音排序）

白智立	包万超	常志霄	陈 伟	褚松燕
汉 斯	江大树	李永军	李玉君	林 卡
林 震	陆 军	乔耀章	孙柏英	谭 融
汤大华	魏明康	巫永平	杨尚宝	余 斌
余逊达	张 波	朱天飏	左 然	张召堂

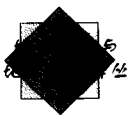
译丛总序

万鹏飞

地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分,不了解前者,就不能了解后者。每一个国家只有一个中央政府,却有多个地方政府。地方政府与民众的日常生活更为息息相关,与多样性的地理和社会生态环境的联系更为密切。

在欧美,地方政府被视为民主政治训练的场所、公民道德和意识培养的基地、切合公民需要的公共服务和产品的提供者、中央政府集权倾向的制衡者之一。二战以来,地方政府在现代发达国家中的地位越来越重要,其承担的公共服务职能随着福利国家的出现而越来越多,公共开支不断增加。地方政府与中央政府的关系更加紧密和相互依赖。这种情形使地方政府成为公众关注的焦点,成为各种潜在矛盾的对象。到20世纪70年代中后期,地方政府管理体制中的问题由于全球性的经济危机而变得越来越明显。地方政府开支紧缩,而公民的服务需求仍在增加,地方政府要求改变对中央政府的依赖和减轻其负担,公共服务传送中存在的协调困难和目标偏离问题越来越突出,公民中弥漫着对地方政府与政治的冷漠情绪。在这种背景下,一股从英国开始的地方政府改革浪潮席卷全球,并持续至今。

地方政府改革体现在以下几个方面:第一,地方政府职能的转变是许多国家地方政府改革首先必须面对的问题。综合各国的情况看,地方政府职能转变的途径有以下几种:(一)通过出售的方式将原来由政府承担的职能直接交由私人来承担;(二)基于购买和生产、掌舵与划桨的区分,地方政府将所要提供的公共产品和服务通过公开竞争或委托的方式承包出去;(三)将一部分地方政府



职能交由准自治的、非政府组织去承担；(四) 设立最基层的、自治性的邻里或社区机构，将地方政府的部分服务职能下放给它们去行使。第二，各国还很重视地方政府绩效的评价。从初期对效率和节约的强调转向同时关注公平、对公民愿望和要求的反映和回应程度。第三，一些国家尤其是英联邦成员国家如英国、加拿大、澳大利亚和新西兰，都将合并地方行政区划作为地方政府改革的一项重要内容。第四，除英国外，几乎所有国家的政府间关系呈现一种分权趋势，目标是扩大地方政府的自主决策权。北欧国家的“自由市镇试验”、法国和日本地方分权法的颁布和实施，都体现了加强地方政府权威的制度性安排。美国和德国的政府间关系相对来讲比较稳定，但是，州向地方分权也有目共睹。第五，加强地方民主政治建设。在过去二十多年的地方政府改革中，几乎所有的发达国家都把加强地方民主作为一项重要目标。在英国保守党执政的 20 年间，地方民主曾一度削弱。1997 年布莱尔领导的工党政府上台后，地方民主重新得到加强。地方政府的权力有了实质性的扩大。地方政府重新具有了征税的权力，法律也为地方自主权的行使提供了更积极的空间，地方政府行为中的问责制再次得到重视。地方政府还可以就政治管理和服务供应进行试验。2000 年春天，伦敦市长首次由选民直接选举产生。在北欧四国，除了扩大地方政府的权力外，它们还采取多种措施，加强地方民主政治建设：建立多种公民表达和退出机制，除传统的选举外，民意调查、消费者圆桌会议、消费者委员会、服务电话、城市规划论坛、互动电子媒介、邻里委员会、消费者选择机制成为地方民主建设的重要内容；制定市民宪章，强化政府服务意识，提高服务质量；通过非完全的公民创制权和复决权让市民直接参与到地方公共事务的决策中。

在联邦德国，地方民主的发展主要表现在以下几个方面：地方公民复决权不断扩大，从原来的一个州扩展到其他所有州；市长和县长由选民直接选举产生；有 3 个州（萨克森、勃兰登堡和石勒苏

益格—荷尔斯泰因)的市长可由地方市民通过公民创制权加以撤换。

在美国,地方民主的发展和德国相似,只是公民复决权和创制权的应用更为广泛,市长直接选举也更为普遍。目前,美国有一半州的选民在行使复决权和创制权这两项民主权利。加利福尼亚州现在更规定,所有地方政府的岁入筹措行动(征税、收费)都必须由2/3或更多的选民投票通过。在人口10万以上的城市中有90%以上的市实行市长直选。

透视这场全球性的地方政府改革,有以下几个特点值得注意:

(一)改革的发起者在单一制国家和联邦制国家中各不相同。在前者,地方政府改革大多由中央政府发起;在后者,地方政府改革通常是由州政府或地方政府自身发起。

(二)改革的进度以渐进改革战略为主,少数国家的改革则较为激进,如英国和新西兰。

(三)改革的视角从地方政府转向地方治理。人们越来越意识到,地方公共事务的有效治理决不能仅仅依赖于地方政府,需要将视野扩展到地方政府与其他横向和纵向的政府间关系、地方政府与私人部门、志愿部门和市民之间的关系。传统的由政府主导和影响的地方公共舞台成为多重组织和个人与政府共同表演的场所。政府更多的是助推者和协调者而不是指挥者和控制者,是掌舵者而不是划桨者,是服务的供应者而不必是生产者。因此,传统的地方政府全能角色必须进行分解和重构。总之,从地方政府到地方治理意味着人们治道思维方式的转变,这种转变表现在:从国家角度转到国家和市民社会两个方面;从公共部门角度转到公共部门、私人部门和志愿(第三)部门共同参与角度;从静态的制度转向动态的过程;从组织结构角度转到政策和结果角度;从“划桨”、直接提供服务到“掌舵”和让其他部门或个人来提供服务;从命令、控制和指挥转向领导、推动、合作和讨价还价;从等级和权威关系转向网络和伙伴关系。



(四) 从私营(商业)部门的经营之道中寻求公共部门问题解决的灵感和办法。所谓的新公共管理学就是这样一种努力的结果。传统公共行政强调公共部门与私营部门的分别,特别强调程序规则,以此来限制官僚和政客的斟酌处理权。新公共管理学则要淡化、模糊甚至消除两者之间的界限,要求把注意力从程序规则转向结果,认为私营部门的组织管理原则可以运用于政府部门。在这种背景下,城市行政首脑把自身定位为某种形式的 CEO,行政辖区内的市民不把自己看成公民而把自己当成服务的消费者,公共部门改革特别强调公共服务的消费者/顾客导向(consumer/customer orientation);地方治理则强调目标管理。公共产品与服务应尽可能地引进竞争机制,使消费者收益更多,公共部门最关心的事情应是服务的质量。

(五) 重视地方政府立法,推进地方政府改革。纵览各国的地方政府改革,有三点令人印象至深:一是制定或修改地方政府法,推进地方政府改革,如英国、澳大利亚、新西兰、加拿大、法国、日本。二是通过立法将地方政府改革的成果制度化,如北欧四国。三是各国地方政府法具体、规范、详实,如加拿大不列颠哥伦比亚省地方政府法分 30 个大部分,1040 个条款。瑞典地方政府法分 10 章,258 个条款。内容涉及地方政府的界定、层次划分、市民资格的认定、地方政府的成立和解散、地方政府的组织和权力、地方议会的组成、议员的选举与任期、地方行政机构构成与职责、地方议会和行政机构工作程序、地方公共经济的管理、地方税收和财政、审计、行政行为的合法性评估。

近二十多年全球性的地方政府改革既有成功的经验,也有失败的教训,这些经验和教训可以概括为以下几点:

(一) 政府职能的转变应放在地方治理的广阔背景下去思考。地方治理的概念告诉人们,地方政府职能的转变决不仅仅是地方政府自身的事情,它取决于政府间的横向和纵向关系,取决于政府和各种非营利性组织、私人、企业的关系。只有把地方政府放到与

其相关的复杂关系网中,政府职能的转变才会有广阔视野和多样性的选择,才能最终得到实现。

(二) 地方政府需要在代议/政治角色和管理/服务角色之间寻求一种平衡。在一些国家的地方政府改革中,曾经出现过专注后者而忽视前者的倾向,片面强调商业运行思维,强调民营化,强调效率和标准化,地方政府的政治角色和责任被置于一边。现在,越来越多的学者已经意识到,政府不是商业组织,需要代表公共利益、承担公共责任。而且,有关民营化好处的论证往往是理论多于实证,甚至成为一种“政治秀”的安排。解决地方政府角色平衡问题的一条有效途径是区分供应(provision)概念和生产(production)概念。地方政府首先应被看作是供应单位,一个承担着公共选择任务的单位,它们的主要职能是:(1) 建立多种机制,表达和汇集地方居民的愿望和要求,做他们利益的代表者;(2) 在此基础上,决定应该提供哪些服务、服务数量和质量标准的类型;(3) 根据财政公平原则决定政府的公共收支;(4) 制定规则用以约束公共产品和服务消费中的个人行为;(5) 选择公共产品和服务的生产类型和对生产者加以监督;(6) 建立监督机制使政府官员能够在公共事务的处理中向其委托人——地方居民利益共同体负责。很明显,衡量政府作为供应单位绩效的标准是回应程度、公平和向地方居民负责。不管公共产品和服务是由政府内部组织生产还是由政府以外的其他组织去生产,都不能忘记地方政府所承担的政治和公共职能。公共产品和服务的生产强调的是效率,绩效标准自然和供应不同。

(三) 合并地方政府和扩大其规模并不是解决公共事务问题的最佳办法。首先,公共产品和服务的类型多种多样,劳动密集型的不同于资本密集型的,它们所需要的组织规模大小也不一致,要想建立一个单一的适应所有服务的组织模式(one for all)不但不切实际,而且有违规模效益原则。其次,对于劳动密集型的公共服务来说,组织规模的扩大会减低官员的回应速度。事实上,上述



改革运动在美国遇到了强大的阻力,合并运动未能真正实行。近来,越来越多的人对合并地方政府和扩大其规模的做法持批评性的反思态度,认为这种改革行动经常以牺牲参与性的民主为代价,而且,也没有证据表明合并的确导致了地方政府公共开支的减少。总体而言,合并改革在各国并不能算很成功,留下后遗症不少。因此,地方政府的合并应慎重行事,不能抽象地从一种概念出发,组织越大越好。地方政府规模大小应是对多种因素如公共产品和服务的类型、历史和地理环境、组织交易成本、地方民主参与等进行考量的结果。

(四) 地方政府改革应采取自上而下与自下而上相结合的战略。大多数国家的地方政府改革或是由中央政府发起或是由州政府发起,采取的是一种自上而下(top-down)战略,但是这种战略经常忽视地方社区的利益和偏好,对地方自然、社会和历史环境的多样性视而不见,将整齐划一的组织模式推广到全国或全省,英国和加拿大就存在着这样的问题。相反,在北欧四国,地方政府改革采取的是一种自上而下和自下而上(bottom-up)相结合的战略,中央政府的改革是对地方政府所反映问题的一种回应,改革的立法充分考虑到了地方意见和要求,地方政府的斟酌处理权由于中央的立法支持而进一步扩大,而且,在中央政府设定的框架下,地方政府被允许进行一些大胆的试验,试验的方案和计划由中央政府和地方政府共同制定而成。得益于上述改革战略,北欧四国的改革显得平稳有序。

(五) 地方政府改革不应过多地寄希望于组织结构的变革。组织结构变革是地方政府改革的重要内容,但地方政府改革是否达到预期目标却取决于多种因素。一般而言,改变正式的组织结构比较容易,改变与其组织结构相应的人们的观念、行为却比较难。另外,地方政府改革是在既定体制下的变革,而地方政府体制是过去几个世纪演变而成的,承载着传统的文化心理和民间习惯法。如何继承和发扬传统体制中的合理因素,革除其存在的弊端,

成为各国改革者必须面对的问题。用抽象的原则自上而下地重塑地方政府的组织结构很容易忽略地方政府结构所赖以存在和运行的习惯、社会心理,以为只要变更正式的组织结构就能解决原有体制下的所有问题,这样的改革不仅动摇了原有地方政府的根基,而且使新建立的地方政府组织结构难以按预期目标运行,甚至会产生相反的结果。地方政府的有效运转并不仅仅取决于组织的正式结构,更主要地决定于地方政府所处的一系列正式和非正式的制度背景,包括地方政府与其他各级政府和公共组织之间的关系,地方政府与非政府组织和个人之间的关系,在上述关系中所发展起来的信任、合作和互助等社会资本形式。

(六)在地方政府改革中应特别注意区分相似问题(similar problems)和共同问题(common problems)。相似问题有着相似的过程和影响,而共同问题则同时对一个社区的所有人都有影响。前者如无家可归者问题、残疾人问题、老龄化问题、失业问题等,而后者如空气污染问题。相似的问题更需要通过具体的、适合地区的、个案的方式加以处理,而共同问题的解决则需要运用宏观的、统一的办法加以处理。如果把这两类问题混为一谈,就会将地区问题简化为全国化甚至全球化的问题,忽视具体时空背景的具体分析,企图用整体划一的组织模式来解决个案性较强的相似问题。对问题诊断的失误必然会导致对策的失败。

很明显,国外地方政府改革的经验和教训与中国的地方政府改革具有很大的相关性。改革开放以来,我国的地方政府也经历了重组与改革的历程,时至今日,改革仍没有停步。从时间上看,中国地方政府改革倒也与全球性的地方政府改革浪潮相吻合。当然,国外的地方政府改革与中国的地方政府改革无论是在背景上、改革的理论基础上,还是在改革的具体措施上,都有很大的不同。但这并不妨碍两者在学术上的相互参较、实践上的相互学习。在今日中国迈向更完善的社会主义市场经济体制的进程中,了解那些有着成熟市场经济体制国家的地方政府及其改革,也是关心中



国行政改革的学者和官员的一种必然诉求。如果我们的这套丛书能够为学术界提供一些基础性的信息和最新的学术动态,能够为我们广大的地方政府官员进行制度改革和创新建设提供一些思路上的启发,我们将会感到由衷的欣慰。

这套《地方政府与地方治理译丛》大致分为四个部分:一是国外地方政府导论,为读者提供各国地方政府的全景式介绍。所选图书多系名家名作、多次再版的专著或教材。一时没有这方面的合适图书,我们就请相应国家地方政府研究的权威给我们“量身定做”。二是地方政府法,内容涉及各国地方政府法的历史和现状、各国地方政府法的法律条文和判例。三是地方政府改革,旨在介绍各国地方政府改革的最新理论和实践动态。四是地方政府专题,按照地方政府所承担的重要职能进行分类介绍,如地方政府的经济管理、地方政府人力资源管理、地方民主、地方财政、城市规划等。

本套译丛由北京大学地方政府与地方治理研究中心组织,编委会成员以北京大学政府管理学院的青年教师为主,同时邀请了香港大学、台湾暨南大学、清华大学、中国人民大学、浙江大学、苏州大学、南开大学、国家行政学院的一些志同道合的朋友参与其中。组织地方政府与地方治理的译丛在国内尚属首次,涉及国家多,工作量大。好在我们得到了北京大学政府管理学院领导王浦劬教授、傅军教授和北京大学政府管理和发展研究所所长谢庆奎教授、北京大学首都发展研究院常务副院长杨开忠教授的大力支持。同时,许多国外从事地方政府与地方治理研究的著名学者在书目推荐、版权问题等方面对本套丛书也给予了关键性的支持,他们是:美国印第安纳大学政治理论和政策分析中心主任奥斯特罗姆教授(Vincent Ostrom)、哈佛大学法学院布鲁克教授(Gerald E. Frug)、德国洪堡大学社会科学学院沃尔曼教授(Hellmut Wollmann)、英国伯明翰大学地方政府研究所盖姆教授(Chris Game)、英国曼彻斯特大学政治学系斯托克教授(Gery Stoker)、挪威奥斯

陆大学政治学系巴德塞姆教授(Harold Baldersheim)、加拿大维多利亚大学地方政府研究所所长比什教授(Robert Bish)、麦吉尔大学政治学系萨贝蒂教授(Filippo Sabetti)、澳大利亚新英格兰大学地方政府研究所所长多利教授(Brian Dollery)、以色列巴尔—伊兰大学地方政府研究所所长哈伊姆教授(Kalchheim Chaim)。北京大学出版社的杨立范先生、金娟萍女士、耿协峰先生在本套丛书的策划方面也给予了充分的支持和鼓励。没有他们的帮助,组织这套丛书根本不可能。在此,谨向他们表示深深的敬意和衷心的感谢。

译者说明

本书译自原作者用英文撰写的手稿 *LOCAL POWER IN THE CONTEXT OF THE DEMOCRATIC STATE: THE CASE OF ISRAEL*, 该书的希伯来文版本已于 1997 年由耶路撒冷出版中心在耶路撒冷出版。经作者授权和赠与版权,我们将其尚未出版的英文文稿译成中文出版,并拥有其中文版的全部知识产权。

前 言

民主福利国家——包括以色列——中的地方政府是最重要的公共因素之一,它控制着巨大的开支(在20世纪90年代初,以色列地方政府控制的开支超过了50亿美元),控制着经济和社会的活动,而这些活动则深深地影响着公众的日常生活。当然,地方政府的活力在国与国之间是有差异的,受到各国不同的地方行政结构及政治文化的特色的影响。但是,即使地方政府的作为有限,人们也不能忽视它的重要性,因为它还是会给公众的生活打上深深的烙印。

虽然地方政府的角色非常关键,但对地方政府的研究并没有获得学者和研究者们相应的重视。在现代以色列国家五十多年的历史中,只有三本书涉及以色列地方政府问题,而且全是希伯来文本,其中只有一本同时有英文版本(Daniel J. Elazar and Chaim Kalchheim, eds., *Local Government in Israel*, Lanham MD, University Press of America and Jerusalem Center for Public Affairs, 1988)。

本书着眼于地方政府与中央政府各部门之间的关系,考察地方政府在其活动的一些主要领域中表现出的自治程度。本书没有试图对地方政府的所有行为提供一个全面的描述,而是考察有关地方政府自治的四个主要问题:

- 1) 中央政府的投资是否造成了地方的依赖?
- 2) 中央政府部门对地方当局的监督的实际状况如何?
- 3) 这些相互关系在福利保障领域是如何处理的?
- 4) 在城镇规划建设中,地方权力与其上级权力(包括地区规划建设委员会和其他中央机构)之间的实际关系怎样?

通过研究这四个具有不同的法律与行政特征的领域,我们发



现,地方的独立性要比想像的大得多。

为表明这种现象在不同时间和环境中都是一贯的,我们使用了最近的及以前的以色列国家审计报告中的数据。相比于被考察的各个领域中的法律和行政标准,这些报告对几十年来政府机关的实际运作的观察,是起了很大作用的。

本书的主要论题及其中引用的一些材料始见于作者二十多年前在耶路撒冷希伯来大学的博士学位论文。论文指导老师是伊曼纽尔·古特曼教授。虽然二十多年来,在以色列国内外,政府及对政府问题的研究,都有了许多发展,但这一中心论题依然没有过时。而且,作者最初研究得出的分析和结论,已经逐渐传播,至今已被广泛接受,尽管作者在20世纪70年代和80年代的各种学术研讨会上提出这些分析和结论时,一开始并没有被人们所接受,因为它们否定了在政界和学术界有着广泛影响的传统思想。而进一步的研究,也更加验证了作者的研究成果(参见 Rosevitch, 1987a)。

虽然本书着眼于以色列的地方政府问题,但其中有两章是用来研究一些西方民主国家的地方与中央政府关系问题的,目的是为本课题的研究提供一个更广阔的视角。在这里,我们可以看到,对政府机构行为的正规组织结构及指导方针的偏离现象,并不是以色列独有的,也许是所有西方民主国家所共有的。在这些国家,政治和经济利益通过各自的渠道渗透进政府体系中。这个结论不意味着这种偏离的程度和范围到处都是一样的。不言而喻,任何公正的社会都应该坚持不懈地去最小化这个社会的日常生活水准与由该社会的法律和道德准则所设立的标准之间的差距。因此,揭示这样的差异应该说是公共事务的一个重要贡献。这里的研究还表明,中央政府应该更少地干预地方具体事务,而要更多地考虑如何在财政和行政领域为地方的责任和义务建立一个更好的框架。

我要感谢本书的读者,他们的评论有助于书中的思想的传播

和改进。我要特别感谢丹尼尔·伊拉扎教授,在他那富饶的知识之园里我摘取了很多果实。所有的错误和不足都是我自己的责任。

就在1994年,我开始着手准备写这本书的那年,我失去了我深爱的小儿子拉比·犹兹·卡西姆,一个有创造力的犹太思想的学者和开拓者。而在本书于1996年完成时,我的父亲,玛舍·卡西姆,和我的岳父,柴姆·吉恩,在一周内相继过世。两位长辈为犹太社会和国家献出了自己的一切,他们谦虚、富有学识、品行端正。他们三人将会作为生活的榜样一直激励着后代。

柴姆·卡西姆