

高等学校公共管理类系列教材



地方政府学

Local Government

■ 李明强 主编

Local Government



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材



地方政府学

Local Government

■ 主 编 李明强
■ 副主编 庞明礼 杜兴洋 田 进



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府学/李明强主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2010. 1
高等学校公共管理类系列教材
ISBN 978-7-307-07539-9

I. 地… II. 李… III. 地方政府—行政管理—高等学校—教材
IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 232630 号

责任编辑: 舒 刚 责任校对: 黄添生 版式设计: 詹锦玲

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 通山金地印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 20.5 字数: 364 千字 插页: 2

版次: 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07539-9/D · 965 定价: 30.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

任何一个面积稍大、人口较多的国家，只有一个中央政府来对所辖区域进行全面的、直接的管理是不太可能的。为了保证管理的秩序性和有效性，有必要采取按地域划分居民的办法，在国家管理层之下分置若干相对独立的行政单位，并通过一定的形式授权这些行政单位来治理所辖地域及居民。于是，出现了地方政府。地方政府是国家设置在中央政府之下，行使部分国家权力，管理国家和地方事务的地域性政府。从地方政府产生和发展的历史来看，地方政府是在国家产生和发展到一定阶段和一定规模后才形成的。现代社会，地方政府的发展日益突出为社会经济服务的功能和作用，是否有利于生产力的发展和社会的进步成为检验地方政府设置是否科学合理的重要标准。

地方政府作为国家管理的一个重要组成部分，其产生和发展的时间与国家产生和发展的时间一样久远。但是地方政府学一直是作为政府管理的一个分支来看待的，特别是单一制国家，由于宪法规定地方政府的权力是中央政府授予的，所以地方政府是由中央政府直接组建的，因此学界比较重视对整个政府的研究，而比较少的把地方政府独立出来。在我国，地方政府学在最近的20年才被学界关注。事实上，世界各国由于政治体制的不同，地方政府的类别千差万别，地方政府的定位和作用也各有不同。

在编写这本教材中，我们力求在有限的篇幅内，全面、系统地介绍地方政府研究领域主要的概念、范畴、原理和分析方法，力求反映国内外最新的学术研究成果，力求结合本国的改革实际，力求基本概念의准确、一致。在内容编排上，力求科学合理。第1章介绍地方政府的基本概念和历史发展，厘清了地方政府发展的历史过程，为读者建立一个基本的纵向思路。第2章行政区划是地方政府建立的基础，有了区划才有地方政府的建立，重点分析了影响行政区划的因素和我国当前行政区划改革的前沿问题。第3章和第4章分析了地方政

府的基本职能及实现职能的基本权力要素，这是地方政府运作的基础要件，也是地方政府的核心内涵。第5章是按不同的标准对地方政府的分类描述，根据不同国家体制、政治体制、政府体制把地方政府划分为10个小的类别。第6章从组织结构体系的角度分析了地方政府的一般结构，教材花了比较大的篇幅介绍了我国地方政府的组织构成，尤其是把我国的地方人民代表大会、地方人民政府、地方人民法院和地方人民检察院也列入了地方政府的系列，突破了一般意义上的地方政府的范畴。第7章从决策和执行的角
度阐述了我国地方政府的
管理体制，以及新形势下社会发展对地方政府的更高要求。第8章、第9章、第10章重点分析了地方政府面对的三组基本关系，这三组关系处理的好坏直接影响到地方政府效能的发挥。第11章地方财政是地方政府从事所有活动的基础与保证，教材特别分析了我国的地方财政体制及其存在的问题。第12章地方政府绩效评估问题是当前的一大难点，也是评价地方政府的一大重点，更是上级政府和民众关注的焦点，恰当的评估机制能促进政府的改革和完善。第13章我们特别安排了“地方自治”问题，分析了地方自治的基本概念和理论，介绍了西方及我国的地方自治实践，我们认为加强地方自治的落实有利于解决基层政府和民众之间的矛盾。第14章安排的是“城市与城市政府”，在地方政府管理中，城市政府有别于一般意义上的地方政府，它们面对的形势更加复杂，承担着更为繁重的任务，其管理的有效性直接影响到国家的稳定和发展。这样，十四章的内容环环紧扣、各有重点，形成一个整体。同时，为方便师生使用本教材，我们还编写了“本章小结”、“练习与思考题”。

本教材的使用对象主要定位为高等院校公共管理各专业及相关专业的本科生，MPA专业学位的学员，对实际从事公共管理的工作者，以及相关的理论工作者也会有一定的参考和使用价值。

本教材由李明强担任主编，负责提出并拟定编写大纲；组织协调全部编写工作；最后统稿、改写、定稿。庞明礼博士任副主编，参与编写大纲的拟定，协助组织工作，并对初稿做了部分的修改工作。具体参加教材各章编写的是：李明强：第1章、第4章、第5章、第6章、第7章；庞明礼：第2章、第8章、第9章、第11章；杜兴洋：第10章、第12章；田进：第13章、第14章；喻婷婷：第3章。喻婷婷对全书的复核校对承担了大量的工作。

本教材在编写过程中，参阅了大量有关著作和文献，恕不在此逐一列举，仅对各位作者一并致以真诚的谢意。同时，感谢武汉大学出版社在我们出版《地方政府学》教材的过程中给予的大力支持，特别是武汉大学出版社出版策

划人舒刚同志给予了无私的帮助，在此表示由衷的感谢。

由于时间和水平有限，书中必然有不当甚至错误之处，欢迎专家和读者批评指正！

李明强

2009年12月

目 录

第1章 地方政府的产生与历史演变	1
1.1 地方政府概述	1
1.2 封建时代的地方政府	6
1.3 近现代以来的地方政府	9
1.4 新中国地方政府制度	14
本章小结	21
练习与思考题	22
第2章 行政区划	23
2.1 行政区划概述	23
2.2 影响行政区划的因素	28
2.3 中国行政区划的现状与发展趋势	31
本章小结	46
练习与思考题	46
第3章 地方政府职能	47
3.1 地方政府职能概述	47
3.2 国外地方政府的职能分析	51
3.3 中国地方政府的基本职能	56
本章小结	60
练习与思考题	61
第4章 地方政府的基本权力	62
4.1 地方政府权力与权限	62

4.2 地方政府权力的来源与配置·····	67
4.3 地方政府权力与能力·····	72
4.4 不同宪政体制下地方政府权力特点·····	77
4.5 中国地方政府的基本权力及其运作过程·····	86
本章小结·····	90
练习与思考题·····	91
第5章 地方政府的类型 ·····	92
5.1 地方政府分类的依据·····	92
5.2 按设置目的分类的地方政府·····	94
5.3 按行政层级分类的地方政府·····	98
5.4 按政治体制分类的地方政府·····	103
本章小结·····	107
练习与思考题·····	107
第6章 地方政府组织结构体系 ·····	108
6.1 地方政府的基本构成单位·····	108
6.2 地方议决机关·····	109
6.3 地方行政机关·····	113
6.4 地方司法机关·····	116
6.5 中国地方政府的组织结构体系·····	119
6.6 中国地方政府的层级结构与条块关系·····	126
本章小结·····	127
练习与思考题·····	128
第7章 地方政府管理体制 ·····	129
7.1 地方政府管理体制概述·····	129
7.2 地方政府决策体制·····	134
7.3 地方政府的政策执行体制·····	146
7.4 社会发展对地方政府管理的更高要求·····	155
本章小结·····	158
练习与思考题·····	159

第8章 中央与地方关系	160
8.1 中央与地方关系概述	160
8.2 中央与地方关系的模式	163
8.3 新中国的中央与地方关系	171
本章小结.....	180
练习与思考题.....	181
第9章 地方政府间关系	182
9.1 政府间关系的基本理论	182
9.2 西方政府间关系	189
9.3 中国政府间关系的现状	194
本章小结.....	205
练习与思考题.....	206
第10章 地方党政关系	207
10.1 党政关系的基本理论与实践.....	207
10.2 中国地方党政关系的历史与现状.....	215
10.3 中国地方党政关系的发展趋势.....	223
本章小结.....	228
练习与思考题.....	229
第11章 地方财政	230
11.1 地方财政概述.....	230
11.2 地方财政收入.....	233
11.3 地方财政支出.....	240
11.4 地方财政风险及其防范.....	246
11.5 中国的地方财政体制及其改革.....	251
本章小结.....	257
练习与思考题.....	257
第12章 地方政府绩效评估	258
12.1 地方政府绩效评估概述.....	258
12.2 地方政府绩效评估指标体系.....	262

12.3 我国地方政府绩效评估的现状·····	270
本章小结·····	275
练习与思考题·····	276
第13章 地方自治 ·····	277
13.1 地方自治概述·····	277
13.2 西方国家地方自治的发展历程·····	283
13.3 近代中国的地方自治实践·····	289
13.4 新中国的地方自治实践·····	292
本章小结·····	297
练习与思考题·····	298
第14章 城市与城市政府 ·····	299
14.1 城市与城市政府概述·····	299
14.2 城市政府的职能与体制·····	305
14.3 我国城市政府的特殊性·····	310
本章小结·····	314
练习与思考题·····	315
参考文献 ·····	316

第1章

地方政府的产生与历史演变

地方政府是中央政府的对称,是中央政府设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。在国家产生之后和真正意义的地方政府产生之前,存在着早期的地域性政府。由于所处的社会经济结构等宏观历史环境的不同,东西方地方政府的产生经历了不同的路径。主导近现代地方政府发展的主要是西方资产阶级革命后产生的资产阶级国家。新中国成立后,我国地方政府制度的发展进入了新的历史时期,逐步建立起了有中国特色的地方政府制度。

1.1 地方政府概述

1.1.1 地方政府的概念分析

地方政府是政治学中的一个重要范畴,是国家机器中必不可少的组成部分。然而对于地方政府这一概念的理解和使用,不同学派却是观点各异。

西方关于地方政府的一个最一般的定义是“地方政府是中央政府的分支机构”。而在具体解释上,又各有各的说法。例如《国际社会科学百科全书》说:“地方政府一般可以认为是公众的政府,它有权决定和管理一个较小地区的公众政治,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)。”^①按照这个定义的说法,中间政府就不是地方政府。《新时代百科全书》也说:“地方政府一词所指的地方行政管理单位,不包括自治市、州或省。”那么中间政府,是仅指联邦制国家的成员政府,还是也指单一制国家的州、地区、省政府呢?这两个定义都未说明。《美利坚百科全书》则对此作

^① [美] 国际社会科学百科全书[M]. 第九卷. 自由出版社, 1968: 45.

了明确的界定：“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 这就是说，联邦制国家的成员政府如州、地区、省等不能叫地方政府，省以下的地区政府，才叫地方政府。

我国对地方政府所下的最一般的定义是：地方政府是中央政府的对称。《辞海》中说：“地方政府是中央政府的对称，是设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”^② 这就把西方联邦制国家的中间政府也看作地方政府了。然则，1984年人民出版社出版的《政治学古见名词浅释》（王松等编）和1986年四川人民出版社出版的《政治学词典》（丘晓等主编），又都进一步指出：“在联邦制国家，构成联邦的各成员国或州（邦）政府都不是地方政府。如美国，其地方政府是指州政府以下的各级政府”。^③ 综上所述，我们可以这样理解地方政府：从内涵上讲，地方政府是中央政府的对称，是中央政府设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。就外延来说，在单一制国家，它包括全国中央政府之外的各级政府；在联邦制国家，它包括联邦政府的直辖政府和联邦成员的下级政府。

那么，是否所有的地方国家机关都称之为地方政府呢？这又有狭义和广义两种理解：广义的地方政府，包括地方国家代议机关，地方国家行政机关和地方国家司法机关等地方国家机关；狭义的地方政府，则只指地方国家行政机关。西方资本主义国家大都是从广义上使用这一概念，我国是从狭义上使用这一概念。按照我国宪法的规定，地方各级人民代表大会、人民法院和人民检察院是地方国家机关，不能把它们叫做地方政府。只有地方国家行政机关——地方各级人民政府，才是地方政府。

1.1.2 早期的地域性政府的产生

1. 中国早期的地域性政府

夏王国的建立标志着国家在中华大地上的产生，而夏王国这一奴隶制国家是由原始社会的部落联盟演变而成。当部落联盟演变为奴隶制国家时，部落联盟的各个组成部分也由部族演变为臣服于夏王朝之下的方国。方国是氏族社会发展到一定历史阶段的产物，它保留了氏族部落的氏族、宗族、部落聚族而居

① 辞海 [M]. 上海辞书出版社, 1979: 1194.

② 邱晓. 政治学词典 [M]. 四川人民出版社, 1986: 194.

③ 田穗生, 罗斌. 地方政府知识大全 [M]. 中国档案出版社, 1994: 1-2.

的特点，同时又是新出现的按照封疆划定的较为固定的区域。当时的方国实质上还是建立在血缘关系基础上的地域性组织。之所以产生这种现象是由当时国家的形成方式决定的。因为与西方的和平改造不同，我国奴隶制国家是在极为漫长的氏族兼并战争中通过暴力征服形成的。以血缘关系为基础的氏族，组成部落或氏族联盟时，实际上是一种建立在血亲基础上的地域性组织。当部落联盟演变为统一国家时，各个部族也进入有国家组织的社会之中，形成一个个大小不等的史书上称之为“方国”的国家。它们实质上是以血缘关系为主导的地域部落，部落首领演变成成为方国的国君，或被称之为“诸侯”。

夏是中国历史上由部落联盟发展而成的第一个统一国家。它的国家结构保留着部落联盟原有结构的许多特点；夏王朝是方国联盟的共主，与部落联盟具有高度继承性。夏王朝是方国联盟的全国性政府，方国国君成为联盟内各地域政府的首领。在原始社会的部落联盟中，各部落是以自由参加者的身份，在联盟中保持独立平等的自主地位。而禹继舜为“帝”后，会诸侯（各诸侯的首领），执玉帛与会的达万“国”。防风氏因后至而被诛戮。这说明部落联盟的各部落与部落联盟之间的关系已由自由组合关系演变为臣服关系，首领已能运用他所拥有的公共权力来对付不服从的部落首领。

史称“夏万国，商三千，周八百”，方国在武力威胁下，臣服于夏王朝，保持定期朝贡的关系。君主在这一前提下，承认方国国君对其地域、居民拥有的权力，不干涉其对内部事务的处理。方国国君（通常称为诸侯）在其统治范围保持相对的独立自主的处置权力。

据《史记》所载，夏朝持续了400多年，亡于夏桀。夏桀时，统一国家内部各方国之间纷争四起。夏王朝东部的方国商，在国君汤的带领下，多方国的拥护，打败了夏，成为统一国家的共主，建立了又一个统一国家——商朝。商朝建立后，建立起了不同于夏朝时期的方国的新的地域性政府。商汤把通过战争得来的土地和居民以“赐土授民”方式交给与自己有血亲关系的贵族去治理，从而形成一种新的地域性政治实体，史称“封国”。于是商王国的地域性政府除了延续以前的方国，又出现了封国，形成了方国与封国并存的国家结构形态。

封国与方国的不同之处在于：首先，封国是由商王朝建立的，方国则是由原始社会部落联盟的部落演化而来。其次，封国和方国虽然都对其管辖区域内的事务拥有相对独立的处置权，但两者的权力来源却不同，方国的权力是其自身所固有的，而封国的权力则来自商王朝的授予。再次，封国除了与方国一样需定期向商王朝朝贡外，还需承担额外的义务——需要服从商王朝对封国军队

的调动，帮助天子实现征伐。商王朝的国家结构与夏王朝不同，它基本上是一种方国与封国并存的联盟。商王朝是全同性政府，是方国的共主，又是封国国君的宗主（以血亲为基础形成的宗法制度中的宗主）。

商朝的封国和方国的总数约有 3000 个。其平均人口约为数千人，商朝的方国比夏代方国在规模上要大些，而其中的封国只占一小部分。由于宗法体制的出现，加之区分国君地位的“爵”位制的出现，商代的国家结构比之夏代已显得比较有组织。商王朝通过血亲宗法关系来控制封国，以国力和爵位形成的等级来节制方国，通过这些制度形成一个相对严密的国家体系。

公元前 11 世纪，商王朝为周所灭。为巩固政权，周武王采用了封国制，以分封血亲的方式来达到拱卫王廷的作用。并在宗法制基础上，在封国内部推行分封采邑制，原有方国也在重新封建后成为周的封国。

封国采邑制成为周王朝统一国家的内部结构形态。据郑樵在《通志》中记载，武王灭商时以“封土赐民”的方式封建诸侯 400 多人。封国被分为公、侯、伯、子、男五等，不在五等之列的小封国则为附庸。

受封为诸侯的主要有几类人：首先是同姓族亲子弟，包括文王的子侄、武王子侄及其他同姓族亲。其次是与周王异姓的功臣谋士，如被称为“师尚父”的姜尚，因为“天下三分，其二归周者，太公之谋计居多”而封于营丘，国号为齐。再次则是原有的方国，周王朝对原有方国国君以“封土赐民”的方式重新封建，一者是对它们统治权力的重新确认，二者是表明这种权力是来自于周天子的授予。这样使得原有的方国也转变为封国，改变了原有的性质。

不同于商朝时期的一层分封，封国采邑制包括好几个层次。首先，周王室以“封土授民”的方式把血亲与功臣分封为封国国君；其次，在封国内部，封国国君同样把土地和居民分封给卿大夫作为采邑；最后，卿大夫也以同样方式把土地和居民分封给士。在统一的国家内层层分封的分封采邑制。

封国采邑制是以血亲关系为基础的，同姓封国国君与周天子之间的关系是同姓血亲，而周天子又通过与异姓国君结婚亲的方式使得异姓封国国君与周天子之间也结成甥舅关系。

在封国采邑体制的国家形态下，周天子、封国国君、卿大夫之间，政治上是臣属关系，而私底下又存在血亲宗族关系，封国国君是封国内各采邑的“宗主”，周天子则是统一国家内各封国国君的“大宗主”。这种关系与方国联盟中共主与方国国君的关系显然不同。方国对于天子的臣服是基于武力威胁的结果，而周的封国国君对于周天子的臣服更多体现为一种权利义务关系。

2. 西方早期的地域性政府

雅典民主共和国由氏族公社演变而成。全国被分为100个自治区,即所谓德莫。居住在每个德莫内的公民选出自己的区长及负责审理轻微案件的30个法官。德莫特大会是德莫的最高权力机关。10个这样的德莫就构成一个地区部落。每个地区部落选出50名代表,全国选出500名代表组成雅典议事会,作为全国人民大会的执行机关,管理全国事务。这种人民大会和议事会之下的地区部落和德莫则是早期的地域性政府了。

在古埃及前王朝时期,由许多村社联合组成的州,是最初形成国家的雏形。每个州有自己的图腾和州神,有自己的军队和代表州的旗帜。全埃及40个州的州长职位世袭,每个州就是一个小王国。

所以,西方早期的国家形态与中国古代相似,由氏族部落联盟演变形成,带有浓郁的原始社会末期氏族组织的性质与特征。古埃及前王国时期“斯帕特”、古希腊人的“诺姆”即为西方早期的地域性政府。

纵观东西方历史上早期的地域性政府,方国、封国、州各有各的特点。方国是由部落联盟中的部落演化而成,夏通过征伐迫使方国臣服。商朝的封国与方国的不同之处在于方国由部落演化而成,其国君权力为本身固有,而封国则由天子以“封土赐民”的形式形成,封国国君权力来源于天子的授予,同时对天子承担一定义务。商朝的分封制只是简单的单层分封,分封止于封国。而西周的分封采邑制则是层层分封,天子分封诸侯、国君,诸侯分封卿大夫,卿大夫又分封士。而古埃及的40个州的州长职位世袭,每个州就是一个小王国。

然则东西方早期的地域性政府有一个共同特征,就是无论是方国、封国、采邑还是州,其国君或采邑主或州长都实行世袭制且拥有对管辖地域范围内的事务的独立处置权,天子不予干涉,这也是早期地域性政府与真正意义上的地方政府的区别所在。

1.1.3 早期地方政府产生的历史背景

按照前文对于地方政府的界定,我国古代夏、商、周时期的方国、封国以及古希腊、古埃及时期的城邦都不是真正意义上的地方政府。由于国家产生及其所处的社会经济结构等历史背景的不同,东西方地方政府产生的形式和时间也有所不同。

中国古代最早真正意义上的地方政府是萌芽于春秋,产生于战国,全面推行于秦朝的郡和县。春秋时期,铁器广泛运用于农耕大大促进了生产力的发

展,因此,各个诸侯、卿大夫、采邑主纷纷开垦私田。由于当时实行的是井田制,私田不在课税之列,于是在诸侯、卿大夫等实力不断增长的同时,天子却得不到任何实惠。实力增长的诸侯或卿大夫逐渐摆脱天子控制把土地变为私有,拒不向天子缴纳贡税,彼此之间竞相兼并进一步扩充实力,而兼并得来的土地则不再进行分封而将土地据为己有。在这样的形势下,各个诸侯国纷纷改变土地所有制,私田合法化,土地私有制确立,诸侯国不再对下进行分封,而通过设置郡县来管理土地,逐渐建立起了中央集权制的国家。于是,中国历史上的真正意义上的地方政府在春秋战国时期出现了。

在古埃及“前王国”、古希腊时期西方国家出现了早期的地域性政府。在大小不一的州、酋邦和诸侯国里,经过长期的相互战争兼并,到公元前40世纪中叶,古埃及地区形成上、下两个王朝,然而那时的这种地域性政府只能算作地方政府的雏形。直到公元前2500年,埃及全境统一并形成中央集权专制国家,地域性政府的性质才得到根本改变,君主法老任命各州州长掌管所在州的行政事务,他们是法老的代理人,必须贯彻法老的所有政令。至此,早期的地域性政府才变成统一王国中央政府之下的地方政府,这一过程经历了近25个世纪的漫长岁月。^①

1.2 封建时代的地方政府

1.2.1 中国封建时代的地方政府

奴隶社会时期正处国家产生之初,国家结构形态发展并不完备,政府组织结构划分还不明确,虽然有了早期的地域性政府,但是真正意义上的地方政府并未产生。真正意义上的地方政府是到了封建时代中央集权制国家建立以后才正式全面推广。中国是从公元前221年秦始皇统一全中国开始,西欧则是从公元481年法兰克王国建立后开始的。

公元前221年,秦始皇灭六国后,决定“不立寸土之封”,废除了夏商周的分封制,全面推行郡县制,建立起了中央集权制的封建国家。秦朝以后的历朝历代,虽然在名称与层级设置上有所变化,但是在地方政府制度上基本上都是因循秦朝的制度。

我国的封建社会起于秦朝止于清朝。秦始皇统一中国后采用李斯之言,

^① 吴卫生. 地方政府产生与发展比较研究. 江汉论坛, 1997 (12): 62-63.

“分天下为三十六郡”，建立起了郡县制的地方政府制度。自秦以后，县始终作为一级行政组织保留至今，表现出了超高的稳定性。其稳定性表现在三个方面：一是建制稳定，县的数目波动变化较小；二是机构稳定，官员组织变动不大；三是名称变化不大，县作为地方政府名称从出现至今不变，只是出现过少数与县相当的行政组织。县的稳定性主要是由于它是直接的亲民机构，地位重要，变动太多会影响社会稳定和国家财政收入。^①

县以上的地方政府稳定性则不大，可以分为两个时期：第一个时期是秦朝至隋初。这一时期，秦朝时是郡领县。汉朝开始是州领郡，郡领县。这一时期地方政府层级也由郡、县二级制转变为州、郡、县三级制。第二个时期是隋朝至清朝。这一时期，大体上以府州领县，但在府州之上又有上级地方政府，这些上级地方政府机构名目历代各有不同，一朝之中也常有变更。以下分别介绍各个朝代地方政府的情况。

1. 秦汉时期的郡—县二级制到魏晋南北朝时期的州—郡—县三级制

县是秦朝的基层地方政府，县上设郡，这时的地方政府是纯粹的郡县二级制。秦始皇天下为三十六郡，加之首都周围的特区，共有37个郡级政区。后来由于疆域扩大增设新郡或者把原有的郡一分为二，郡数增至49个郡级政区。对于秦朝的县级政府的数量则没有相关记载。

汉王朝建立以后，在部分地区恢复了分封制，形成了封国与郡县并立的双轨制。由于郡级政区数量过多，公元前106年，汉武帝将首都附近以外的郡国之上设刺史部（京兆郡及其邻近的7郡，由中央的司隶校尉行使监察权），天下分13个刺史部，设刺史监察郡守、国相，但不过问地方行政事务。至此，郡级政区以上又出现了一级监察单位，形成准三级体制。公元188年，东汉灵帝改州刺史为州牧，成为州的地方长官，以对付农民起义。州变成了一级正式的地方政府。而此后的魏晋南北朝时期基本上承袭了汉朝的州—郡—县三级的地方政府层级制度。从秦汉到魏晋南北朝时期我国地方政府制度经历了由郡—县二级制到州—郡—县三级制的转变。

2. 隋唐时期的州（郡）—县二级制到宋辽金的道（路）—州—县三级制

经过500年的变迁，州、县的数量剧增，区划变小。隋朝建立后，州的总数已有300多个，中央直接管理多有不便。公元607年，隋炀帝大举并省、

^① 周振鹤. 中国地方行政制度史. 上海人民出版社, 2005.