

后福利国家背景下的 中央与地方关系

——英、法、日三国比较研究

杨山鸽 著

 中共党史出版社

后福利国家背景下的中央与地方关系

——英、法、日三国比较研究

杨山鸽 著

中国社会科学出版社
地址：北京
电话：010-64009300
网址：http://www.cass.cn
E-mail: cass@vip.sina.com
CIP数据：2010.12
ISBN 978-7-5097-2111-1
定价：35.00元

 中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

后福利国家背景下的中央与地方关系:英、法、日三国比较研究/
杨山鸽著. —北京:中共党史出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-5098-2828-1

I. ①后… II. ①杨… III. ①中央与地方的关系—对比研究—
英国、法国、日本 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 226615 号



出版发行:中共党史出版社

责任编辑:姚建萍

复审:陈海平

终审:汪晓军

责任校对:龚秀华

责任印制:谷智宇

责任监制:贺冬英

社址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮编:100080

网址:www.dscbs.com

经销:新华书店

印刷:北京君升印刷有限公司

开本:170mm×240mm 1/16

字数:238千字

印张:18

印数:1—2000册

版次:2014年11月第1版

印次:2014年11月第1次印刷

ISBN 978-7-5098-2828-1

定价:36.00元

此书如有印制质量问题,请与中共党史出版社出版业务部联系
电话:010—82517197

目 录

导 论	1
一、问题的提出	1
二、概念界定	7
三、文献综述	15
四、研究方法和分析框架	27
第一章 从福利国家到后福利国家	
——重塑中央与地方关系的重要动因	29
第一节 福利国家的形成与发展	32
一、福利国家产生的社会经济背景	32
二、福利国家的形成——从济贫到全民福利	36
第二节 福利国家的危机与转型	51
一、福利国家的危机与后福利国家时代的来临	53
二、福利提供职能的分散——市场化、地方化、社会化	60
三、后福利国家时代的中央政府、地方政府和地方社会	72
第二章 后福利国家背景下英国的中央与地方关系	79
第一节 现代英国地方政府的形成过程	79
一、19 世纪中期的多中心地方治理结构	79
二、19 世纪末走向单一的地方治理结构	89

录

第二节 20 世纪 80 年代以来重建多中心地方治理结构

过程中地方政府角色的变化 95

一、20 世纪 80 年代以来多中心地方治理结构的重建 96

二、地方政府的新角色——社区的领导者 103

三、地方政府委员会体系的改革 106

四、地方政府的网络政治 117

第三节 后福利国家时代的英国中央—地方关系 120

一、福利国家形成之前中央与地方的相互分离 120

二、福利国家时代中央与地方的相互依赖 129

三、后福利国家时代英国中央—地方关系面临的新挑战 139

第三章 后福利国家背景下法国的中央与地方关系 144

第一节 使法国民主化：地方分权的历史 145

一、大革命前的地方政府 146

二、大革命时期的地方政府——过度自治与重新集权 147

三、拿破仑时期系统性的中央集权改革 149

四、第三共和国时期地方自治的重大发展 152

第二节 20 世纪 80 年代以国家权力集中为中心的地方

分权改革 154

一、1982 年《权力下放法案》的改革内容与新的职责划分 157

二、后福利国家背景下法国地方治理主体的多元化 169

第三节 后福利国家背景下法国的中央与地方关系	174
一、福利国家形成之前法国中央与地方的关系	175
二、集权性的福利国家体制与法国高度集权体制的危机	192
三、后福利国家背景下的法国中央—地方关系——从统治到协调	198
第四章 后福利国家背景下日本的中央与地方关系	207
第一节 日本地方政府的变迁:历史的连续与断裂	208
一、明治时期的改革	208
二、二战后美军占领日本时期日本地方自治制度的改革及修正	214
第二节 20 世纪末日本的地方分权改革	224
一、20 世纪末日本地方分权的重要内容	226
二、后福利国家背景下的日本地方政府与地方社会	233
第三节 后福利国家背景下日本的中央—地方关系	236
一、福利国家形成之前垂直统制模式下的中央与地方关系	236
二、20 世纪 70 年代福利国家的形成与日本中央与地方关系的过渡	248
三、后福利国家背景下日本的中央与地方关系	254
结 论	259
参考文献	270
后 记	280

导 论

一、问题的提出

长期以来,地方政府并不是政治科学研究的主旨。这是因为,一般来说,“低级政府之组织与制度,通常不若高级政府之易于变更;地方政府之组织与制度,通常较中央政府为固定而持久……所以然者,一因地方政府与一般平民发生密切利害关系,故不便轻易变更。二因一般平民每喜泥古守旧,故地方制度之一经采用者,待其习以为常,既不欲多所更张。”^①地方政府的稳定运行使相关研究相对冷落。这一研究状况从20世纪80年代开始转变。从20世纪70年代经济危机爆发以来,危机中的福利国家开始转向后福利国家时代。80年代的10年构成了一个阶段,在这个阶段内,西欧国家显然都开始了改革地方政府的过程。在经过几乎40年的要求、让步和试验之后,

^① 沈乃正:《法国地方政制》,商务印书馆1937年版,第1—2页。

几乎每一个西欧国家都在结构和实质上经历了中央与地方关系非常彻底的改变。在这一潮流中,素有“自治之乡”的英国进行了历史上绝无仅有的中央集权与分权相结合的改革;而最为集权的法国告别传统进行了地方分权的改革;后发亚洲国家日本在进行多年准备之后,在1999年通过了一揽子地方分权法案,从根本上改革其中央与地方关系,走向地方自治。为什么在80年代会发生如此普遍的地方政府改革?其背后的动力是什么?20世纪90年代以来,对地方政府的研究成为热点,与之密切相关的中央与地方关系研究也逐渐升温。

中央与地方关系具有“易变、模糊和交互作用”的特点,中央与地方关系的重要特点就是动态性。现代自治处于复杂的社会经济政治网络中,中央与地方关系不仅仅受到中央政府与地方政府之间的权力博弈的影响,更受到外部社会经济环境变化的塑造。在20世纪,可能政府间关系最重要的决定因素就是福利国家的发展和在不同国家的不同形式。^①任何研究福利国家的人都会发现,治理的概念与福利国家存在着普遍性危机的观点直接相关,这种观点建议废除福利国家,把它改变为某种别的东西。公平地说,专家们自20世纪70年代以来,对福利国家的一贯看法也都适用于治理问题。只消仔细考察一下过去20年中提出的主要国际报告(经济合作与发展组织,1981、1984;世界银行,1994),就会发现有一系列分析、判断和建议与治理问题文献中的论述惊人地相似……在专家们看来,福利国家正在经历一场合法性的危机。其征兆就是纳税人抗税。他们提出私有化、找准补助对象、公私部门联合、缩小福利国家和释放个人能量等解决办法。如此行事的国家已经取得了重要的成果,而别的国家则越陷越深。国家的社会行为如今已不再是解决当前问题的正确办法,它本身倒成了问题。“有效的治理要求改组和削弱福利国家”。^②

① Paul Carmichael, Arther Midwinter(ed). *Regulating Local Authorities—Emerging Patterns of Central Control*[M]. Frank Cass And Company Limited, 2003: 94-95.

② 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第111—112页。

福利国家的形成、危机和转向后福利国家是重塑中央与地方关系的重要动因。本书研究在福利国家转向后福利国家这一共同背景和趋势下,英国、法国和日本中央与地方关系改革的措施、方式、内容的差异,地方政府与地方社会关系的变化,以及后福利国家时代中央与地方关系面临的新挑战。

福利国家的形成使福利成为公民的权利,向国民提供福利成为国家的责任。国家承担提供社会福利的责任,不仅有效地提供市场经济所需要的制度和规则,而且还直接提供公共物品、劳务和社会服务。大规模福利国家的建立使国家的行为、功能和性质发生变化,政府开始对社会经济运行进行全面干预。

福利国家作为解决资本主义社会矛盾的主要模式而广受赞誉,这种情况直到20世纪70年代中期还一直如此,很少例外。但是,进入20世纪70年代后,福利国家陷入失业危机、老龄危机、财政危机、社会危机和文化危机之中。“以此为转折点,在许多资本主义国家,这种和平模式本身成为怀疑的目标、批判的对象和政治斗争的核心,这种一度得到最广泛接受的问题解决机制,现在自身变得有问题了,无论如何,对福利国家及其未来的那种无可置疑的信心现在已迅速消失了……在战后的欧洲社会,那种几乎得到普遍接受的、用来创造和平与和谐的模式,在20世纪70年代却成为新的矛盾和政治分裂的源泉。”^①面对危机,西方福利国家在社会保障制度、社会政策等相关领域纷纷进行了改革和创新,陆续提出了“重构福利国家”(Restructuring the Welfare State)、“再造福利国家”(Reinventing the Welfare State)、“后福利主义”(Post Welfarism)、“后福利国家”(Post Welfare State)等倡议,推行了旨在使责任主体多元化的多支柱体系建设和养老金私有化等改革。^②

① 克劳斯·奥菲著、郭忠华等译:《福利国家的矛盾》,吉林人民出版社2006年版,第269页。

② 丁开杰:《后福利国家》,上海三联书店2004年版,第1页。

福利国家的危机启发人们重新认识政府在福利国家中的作用。认为政府的职能不是“划船”，而是“掌舵”。由政府承担直接提供公共物品和服务的职责，无法适应全球化带来的社会经济的迅速变化，不能获得统治的效能。重要的是要对社会福利的结果与手段加以区别，也就是说，在福利作为一种享有只能由政府保证的充足收入或服务标准的权利的原则，与它作为输送或供应这种服务的最有效的手段之间进行区分。^① 政府或国家部门并不仅仅是福利的供给者，它也是社会价值和社会活动的法律监督机构。国家作为福利供应者的确需要与它作为福利监管者的角色区分开来。“满足需求的集体责任与被当作手段的提供福利的形式这二者之间的区别，对于理解最近的事态发展来说十分关键。然而这种区别如此经常地被混淆，以至于值得给予进一步的关注。”^② 国家的作用不是直接和具体地负责全部的福利提供，而是应该依靠地方政府、市场与社会，这才是后福利国家的治国之道。英国撒切尔政府提倡的福利政策改革的基本论点是：不可无限制地夸大福利国家的作用，国家的责任是对宏观经济发展进行调控，而不是把过多的精力投入福利服务的管理。完全由国家提供福利是困难的，因而需要将福利提供职能分散，下放给地方，市场或者社会。

从 80 年代开始，在西方，民营化开始成为一股全面性的风潮，政府不仅从产业与公共服务领域撤退，在社会福利领域的政策或服务也开始由政府转移到民间，从中央下放到地方，由单一的服务提供模式变成组合式的服务提供方式。90 年代，许多福利国家做了进一步的调适，希望在不继续扩张政府规模，或者最好能减少政府预算的前提下，能够充分地同时运用科层制与市场的优点来寻求问题的解决。于是，许多新的策略与方案纷纷出台，如去机构化（deinstitutionalization）、去科层化（debureaucratization）、市场化（marketization）、商品化（commercialization）、契约外包（contracting out）、民营化

① R·米什拉著、郑秉文译：《资本主义社会的福利国家》，法律出版社 2003 年版，第 116—117 页。

② R·米什拉著、郑秉文译：《资本主义社会的福利国家》，法律出版社 2003 年版，第 118—119 页。

(privatization)及社区化(communitization)等。这些主张都强调政府与民间合作,共同提供社会福利的各项服务,应当结合民间的资源与力量来实施各项社会福利方案。政府不应该是福利的唯一提供者;福利的责任应该由公共部门、营利部门、非营利部门和家庭社区四个部门共同负担。可以说,当前社会福利的最新发展,是从政府转移到民间,从一元变成多元,从中央下放到地方,从机构式照顾变成社区家庭照顾,从单一的提供者与提供方式变成组合式的提供者和提供方式。

综上所述,国家、福利与市场和社会的关系已经发生了实质上的改变。毫无疑问,这一重大变化必将影响到中央与地方关系。实际上,过去30多年以来,中央对地方实施控制的性质与强度已经发生了相当大的变化。

在福利国家时代,由于国家实现福利职责的效率要依靠全国性网络的供给体制,统治深入到日常生活当中,同时这也是地方向中央扩大影响力的一个过程。英国地方政府依仗自身向市民提供服务来同中央交涉,这些材料反映出20世纪的福利国家问题。根据这类交涉材料,英国政治学者理查德·罗斯(R. A. W. Rhodes)考察了现代国家中地方政府扩大自律性的情况。所谓交涉材料,也就是地方政府的政治潜能。福利国家依靠地方输送福利的结果,造成中央必须依靠地方。重要的是,随着福利国家的发展,适合这种相互依存关系的领域在不断扩大,从而提高了地方自治的重要性。因为福利政策和相关法律由国家制定,地方也要依靠中央的补助金,所以中央与地方相互依赖。由此可见,二战以来,随着福利国家的形成,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越来越多。地方政府与中央政府的关系更加紧密,越来越互相依赖,以致使地方政府成为各种潜在矛盾的焦点。20世纪80年代以来,地方政府成为福利国家改革的焦点,目的是使地方政府成为更有效率和更具反应性的福利国家的引擎。

虽然面临共同的福利国家危机,但是,不同的国家采取的措施并不相同,这主要由各国不同的资本主义类型、福利体制模式、意识形态的差异决定。发生在欧洲福利国家中的变化正在出现“路径依赖”现象。马奇(James G. March)和奥尔森(John P. Olsen)认为,多数欧洲国家正继续按照历史遗

留给它们的独特方式发展。这种遗传下来的体制框架以及制度化了的方向成了对社会政策作革命性变革的障碍。^①

在英国,政府通过立法强迫将福利提供职能下放给市场和非公共机构,民营化与新公共管理密切结合在一起,地方治理形成多中心。而在90年代末,政府还提出三种替代性方案,代替问题重重的地方议会中的委员会体系。在拥有悠久的中央集权历史的法国,新自由主义和新公共管理并未引起他们的兴趣,改革集权性福利体制的方法是将国家承担的众多福利职能下放到地方政府,主要是省政府。而在日本,显然出现了一种混合性,20世纪末重大的地方分权从根本上改变了集权模式,同时一些地方已经在地方政府的管理中主动引进西方盛行的新公共管理手段。但是,尚不能下结论说,多中心的地方治理在日本已经出现。

在地方政府系统的确立上,中央的控制仍是一个至关重要的部分,政府间关系的游戏规则由它来设置。国家制度的差异决定了各国在后福利国家背景下政治表现的不同。关于如何治理后福利国家,每个国家的理解都不同,所以,不同国家将发动不同的地方政府改革,反过来,这又对它的中央与地方关系产生不同的作用。

综合上述可知,从福利国家到后福利国家的转型对各国中央与地方关系的影响不同,本书即以英国、法国和日本为例,分析后福利国家背景下中央与地方关系的历史变迁、重大改革以及地方政府与地方社会的新关系,在此基础上,探讨中央与地方关系面临的挑战。

从福利国家转向后福利国家,是重塑中央与地方关系的重要动因。在从福利国家向后福利国家转变的过程中,英国、法国和日本对地方政府进行了怎样的改革?地方政府与地方社会关系有什么变化?中央与地方关系发生了哪些调整?有什么共同点和差异?历史传统和政治文化发挥了什么作用?这是本书力图研究的主要问题。

^① James G. March, John P. Olsen. The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life [J]. American Political Science Review, Vol. 78, No. 3 (Sept, 1984), pp. 734—749.

本书的研究主题是中央与地方关系,之所以选择英国、法国和日本三个国家作为研究对象,是因为:首先,英、法、日三个国家都是典型的单一制国家,其中英国有强大的地方自治传统,法国的中央集权根深蒂固,日本本身的中央与地方关系带有英法两国的影响痕迹,对这三个国家进行研究,具有重要的比较价值。其次,英、法、日都是发达国家,并都已建成福利国家,并沿着不同的路径进入后福利国家时代。再次,三国中央对地方虽然都属于中央集权的单一制国家,但集权程度有所不同,控制模式又各具特点。最后,在后福利国家这一共同的背景下,三个国家对本国的中央与地方关系进行了不同的调整与改革。虽然法国和日本不是福利国家的典型,但是,在建设福利国家上,三个国家都拥有丰富的经验,而且在当前关于福利国家类型的争论中被视为不同福利国家体制的重要代表。从本书研究中央与地方关系的主旨来看,以这三个国家为分析对象,可以较为全面地揭示单一制国家中央与地方关系制度变迁的特点与规律。在时间上主要研究这三个国家 80 年代以来的中央与地方关系。作为亚洲后发国家,日本中央与地方关系的改革拥有许多可供参照的经验;法国和日本这两个集权的典范对中国中央与地方关系的改进具有重要的借鉴意义。

二、概念界定

(一)福利国家

概括而言,在回答什么是社会福利国家模式的问题上,西方学者主要从以下几个视角展开分析:一是从政治伦理的角度;二是从国家职能的角度;三是从经济政治体制或社会运行机制的角度;四是从社会经济政策的角度。

研究福利国家的著名学者埃伯斯腾从国家对公民的责任和义务这一政治伦理学的角度进行分析。他指出,福利国家就是要保障“各社会成员有取

得最低生活标准的权利”,国家“有义务把国民的充分就业置于政府政策所支持的社会目标的首位”。与他的观点类似,英国学者克罗斯兰指出,福利国家“扬弃了国家对其公民(除保护财产外)不承担任何义务的……自由放任的理论,同时肯定了与此种理论相对立的,关于国家必须承担防止贫困和不幸,以及至少向公民提供他们生活所必须的最低援助这样一种主张”。他们对福利国家看法的相似之处在于,认为得到国家的帮助是公民的一项当然的政治权利,国家就像家庭中的父母一样,应该对其成员的幸福承担必要的责任和义务。

另一些学者则努力从国家的职能和社会角色这一角度来认识社会福利国家。英国著名的政治学家约翰·基恩认为,福利国家就是“国家通过保证投资、减少失业和扩大社会保险项目的再分配等战略使自己渗透到社会生活中去,以便保证个人与群体之间的公正和平等”。福利国家的建立,标志着“一个以民族和谐的社会人际关系、不受限制的生产和提供大量福利项目为主要特征的新时代的开始”。另一位英国学者阿·柯森指出,福利国家的制度设计体现了这样一些基本设想,那就是:(1)国家可以将其权力用来调节资本主义市场经济,使之提供日益增多的经济盈利,并通过税收把这种盈利提取出来,再利用社会政策重新分配,以促进平等;(2)国家的政策方向是要保证公民的自由和民主,并满足居民的各种需要和愿望。这些观点显然肯定了国家在社会生活中的权威地位,如果我们将其与西方自由主义思想作一个比较的话,会看出两者的巨大差异:与权威主义者不同,自由主义者更乐于将国家的角色严格限定在“守夜人”的范围内;在《公共生活与晚期资本主义》一书中,约翰·基恩还将福利国家理解为由一系列相互联系的“解放机制”构成的社会运行机制。这些机制通常是在社会与政府管理部门之间的社会保障和福利领域起积极作用。

有的学者从具体的经济社会政策层面理解福利国家,如瑞典著名经济学家梅尔逊指出,福利国家模式的主要特征是:在生产领域内,“效率”这一目标居于优先地位,主要是通过加强市场经济的分散化的资源分配机制来确保“效率”;而在分配领域内,则“依据各种原则民主地分配生产果实”,也

就是说,以“平等”为原则目标。另一位瑞典著名经济学家伦德堡认为,福利国家在其制度设计和政策主张上坚持两大原则,一是劳资双方在怀有对国家经济发展的责任感的基础上,通过“自由谈判”来合理确定工资,并竭力避免政府干预;二是从政策目标上看,政府会利用政治权利来实现所谓高就业、均等化的收入分配以及社会保障制度等。

约翰·基恩也曾指出,福利国家把提供物质生活保障的无限责任和高效的社会控制机制结合起来的历史实践将会是一个长期过程。这些学者显然注意到福利国家实践的复杂性和长期性。这里列举的仅仅是近年来一些代表性的福利国家概念,其他的更是不胜枚举。在福利国家的概念问题上,没有形成比较一致的认识和看法,缺乏统一的定义,这给研究带来了一定的困难,有些西方学者在研究西欧模式时甚至竭力避免给福利国家下一个严格、确定的定义。实际上,概念的复杂性只是福利国家本身的复杂性在理论认识上的一个反映。上面引述的不同定义,往往只侧重于描述福利国家的某些特征或者特征的某些方面,这些都反映了研究者的不同研究目的、研究重点以及对问题的不同理解。但更主要的原因在于,自从福利国家形成以后,就在不同的国家以不同的形式和内容表现出来。即使是同一个国家,在不同的历史时期,福利国家的实践内容也有着很大的不同。可以说,正是由于研究对象本身的不断发展变化,决定了社会福利国家模式不是一个固定的、一成不变的僵化定义。换句话说,这一模式所提供的是一些基本原则或政策框架,这些基本原则的出发点在于维护资本主义发展的经济稳定和社会安定,其政策目标往往以充分就业、公平分配、混合经济、社会福利等为主要内容。但是,在政策工具的选择上,却会因不同的政治力量、不同的社会经济环境、不同的历史时期而表现出很大的不同。因此,在对社会福利国家模式概念做出界定时,应该充分考虑到福利国家是一个动态的、发展中的社会现实。对社会福利国家模式的概念界定自然应该从其动态性、发展性上去把握。但是,需要指出的是,这并不等于一概否认稳定社会福利国家模式的存在,相反,如果我们从某些特定的历史时期对福利国家进行分析,则可以清楚地看到,各个福利国家在其基本特征或内容方面都存在很大的一

致性。

研究福利国家有狭义和广义两种方法。持狭义观点的人将福利国家理解为传统的社会改良政策领域:收入转移和社会服务,有时或许还提及住房问题。而广义的观点则从政治经济学角度提出问题,其主要兴趣集中于国家在管理和组织经济方面的重要角色。因此,从广义的角度看,就业、工资和整个宏观经济调控等都被看作是福利国家体系密不可分的组成部分。在某种意义上,这种方法将这一论题定为“凯恩斯式的福利国家”,或者……称为“福利资本主义”。^①

本书从广义上理解福利国家的概念,认为福利国家是“一种由国家来承担维护和增进全体国民的基本福利的政府形式。它的基本要素包括这样的立法,即保障个人和家庭在遭受工伤、职业病、失业、疾病和老年时期维持一定的固定收入并获得其他各种补助。”^②“福利国家正是国家机器在 20 世纪干预社会,并且为此又干预经济、计划经济、强化行政、管理社会而形成的一种国家形态。”^③

(二)后福利国家

如前所述,在福利国家危机之后,西方福利国家在社会保障制度、社会政策等相关领域进行改革和创新,在这些倡议或改革中,“后福利国家”概念具有很强的理论意义和实践意义。不过,虽然后福利国家的概念在最近的研究中出现的频率越来越高,但是对于后福利国家目前尚没有一个明确的定义,一般是与福利国家相对比来理解的。

本书主要是在各国解决福利国家危机的改革中,从国家、福利与市场关

① 考斯塔·艾斯平-安德森著、郑秉文译:《福利资本主义的三个世界》,法律出版社 2003 年版,第 1—2 页。

② 戴维·米勒、韦农·波格丹诺(英文版主编),邓正来(中译本主编):《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 2002 年版,第 854 页。

③ 周弘:《福利国家向何处去》,《中国社会科学》2001 年第 3 期。

系发生的变化角度来理解这一概念。主要是指国家在福利运营体制中作用的改变,国家在整个社会经济管理中的角色调整,以及是否接受国家提供的福利、如何接受、程度如何等问题上的价值观念的变化。这里主要是强调自立、工作的重要性;实践中的改革主要是福利提供的市场化,福利提供主体的多元化,福利职能向市场和地方政府的分权化,还有重新重视并且加强了社会在福利国家中的作用,从福利国家转向福利社会。虽然福利国家面临种种危机,包含重大矛盾,但是,市场和社会都不能代替国家的作用,就像奥菲所认为的,尽管资本主义不能与福利国家共存,然而资本主义又不能没有福利国家。福利国家必然通过改革继续存在下去,对福利国家的重大改革促使它走向后福利国家时代。

(三) 地方政府

《布莱克维尔政治学百科全书》认为地方政府是指“权力或管辖范围被限定在一国家部分地区内的一种政治机构。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”^①。

《国际社会科学百科全书》认为“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)”。按照这个说法,中间政府就不是地方政府。那么,中间政府,是否既指联邦制国家的成员政府,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》却对此做了明确的界定:“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。”这就是说,联邦制国家的成

^① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺(英文版主编),邓正来(中译本主编):《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社2002年版,第452页。