

Public Management and Local Governance Series

 公共管理与地方治理丛书

地方政府治理新论

李明强 贺艳芳 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

Public Management and Local Governance Series

公共管理与地方治理丛书

地方政府治理新论

李明强 贺艳芳 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府治理新论/李明强,贺艳芳著. —武汉:武汉大学出版社, 2010.12

公共管理与地方治理丛书

ISBN 978-7-307-08388-2

I. 地… II. ①李… ②贺… III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 250076 号

责任编辑:胡 艳 责任校对:黄添生 版式设计:马 佳

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:湖北金海印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:21.25 字数:304千字 插页:1

版次:2010年12月第1版 2010年12月第1次印刷

ISBN 978-7-307-08388-2/D·1061 定价:40.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

组织编写出版一套学术著作，以展示中南财经政法大学公共管理学院公共管理研究所研究人员近年的研究成果，以促进研究所成员的学术研究，弘扬研究所的学术特色，是近年来我们致力实现的工作。现在奉献在各位读者面前的《公共管理与地方治理丛书》就是这样的一套丛书。

中南财经政法大学公共管理学院是一个年轻的学院，但也是一个快速成长的学院。2002 年学院新成立时专业教师不过 20 位，公共管理类的硕士点也只有行政管理和社会保障两个。但是短短几年间，学院的师资和学科状况整体向前跨越了一大步。现在学院已经有 40 位专业教师，其中有博士（含在读博士生）学位的就有 32 位，占 80%。在学科建设方面，经国务院学位办批准，学院已经有了社会保障专业博士点、公共管理硕士学位一级学科硕士学位授予权，所以我们现在设置了 4 个硕士点，即行政管理、社会保障、教育经济与管理、社会医学与卫生事业管理硕士点，学校的公共管理专业硕士（MPA）也主要依托我院的力量。学院还招收行政管理、劳动与社会保障、公共事业管理三个专业的本科学生。

公共管理研究所是公共管理学院的组成部分，但研究所成立的时间却远长于学院的成立时间。公共管理研究所的前身是我校1991年成立的行政学研究所。当时，在已经开设了5年行政管理本科专业的基础上，我校又获得了行政管理专业的硕士学位授予权，为适应当年开始的硕士研究生培养工作，学校设置了这个研究所。研究所的首任所长是国内知名的政治学和行政学专家刁田丁教授。十几年来，研究所从初创时的6位人员，发展到今天20位研究人员，而且这些研究人员的学历、学源、年龄、职称结构合理，是一个团结、合作、奋进的团队。尤为重要的是，研究所成立以来取得的研究成果丰硕，刁田丁教授在国内首创的地方政府研究已经成为研究所的学术特色。

十几年来，我们对所研究的专业形成了一些基本的共识：

第一，进行公共管理学科的建设，需要依托学校传统优势学科的实力。“公共管理”是新兴学科。在1998年教育部修订公布的本科目录中，管理门类中新增了“公共管理”一级学科，这样的学科设置体现了高等教育宽口径、厚基础的改革方向。而作为理论的“公共管理”，其核心内容却并不完全是新兴的，它是对传统行政学理论的拓展，所以，我们在进行这个新学科的建设时，也不需要“平地起高楼”，依托本校的传统优势学科实力，整合校内资源，促进公共管理学科的发展，应该是一条“捷径”。公共管理学科本身是一个多学科高度交叉、融合的学科，建设它也需要博采众长。我国行政学理论的建立或行政管理学科的新生，首先是建立在政治学科恢复的基础之上的，现在还有许多高校和研究院所的相关研究，是以管理学理论或管理科学与技术学科为基础的，这样正好适应了公共管理学科的多样性要求。我校是以经济、管理、法律为主干学科的综合性大学，1986年开设行政管理本科专业，就是依托了本校比较雄厚的政治学研究基础。而20年来我们建设这个专业，从而到建设公共管理学科，却充分利用了学校的经济、管理、法律三大强势学科所提供的学术平台，现在我们的研究在财政、行政法等领域得到了更广泛、深入的拓展。

第二，研究公共管理问题，要以中国的国情为出发点。“公共

管理”的概念是“舶来品”，“原产”西方的公共管理研究将注意力更多地集中在实现公共利益问题上，而且比较多地吸取了经济学、管理学，甚至社会学的理论和方法，这些对我们的研究有很大的启发和借鉴作用。不过中国公共管理领域的研究还是要以中国的基本国情为依据。在研究公共管理的理论和实行政府改革时，东西方最显著的区别就在于西方国家有成熟的市场经济体制，有相对成熟的市民社会，而我国还只是初步建成了社会主义市场经济体制，公民的权利意识正在复苏。一句话，西方国家的新公共管理运动，是要使公共管理适应变化了的时代和社会，同时要能够推动时代和社会的发展，而我们面临的主要工作，是完善社会主义市场经济体制，同时用法律和制度规范政府工作。正如有的学者指出的，西方国家要解决“后韦伯时代”的管理问题，而我们则需要尽快真正进入“韦伯时代”。这样的基本国情表明，一方面中国的公共管理研究要从许多最基础、最基本的工作做起；另一方面，我们的研究不能满足于“拿来主义”，简单照搬西方的概念和方法，往往会南橘北枳。

第三，公共管理的研究领域大于传统的行政管理研究领域，但也不是包罗万象的。现实中公共管理主体与客体的活动领域及其活动方式，是公共管理的主要研究领域。公共管理是一个新兴的边缘学科，所谓“边缘”是因为它介于多个传统的、成熟的学科之间。在确定公共管理学科的研究领域，使之既与其他学科过多交叉，又充分体现本学科的新兴、多样的特点方面，我们的做法是以公共管理的主体与客体为主线，展开我们的研究领域。公共管理的主体当然是公共组织。西方国家的公共组织主要分为政府组织和非政府组织两类，而我国却不同，我国的公共组织却要划分为政府组织和非政府公共组织两类。我国的非政府公共组织的状况十分复杂，由事业单位、社会团体、民办非企业单位三类组织构成。这些非政府公共组织从形式上看，具有非政府性、非营利性、公益性和组织性等特点，所以可以称之为“公共组织”。不过实践中，它们与政府有千丝万缕的联系，有一些直接就在代行政府职能，所以我们又不能简单地将它们称为“非政府组织”。具体看，我国的事业单位是

国家机构编制管理部门审查批准的，人员列入国家事业编制，财产及活动经费列入国家资产，并由国家财政拨款的组织。我国社会团体的属性也不是单一的，社会团体中有一部分实际是由国家比照事业单位进行管理的，其工作人员也是进入国家事业编制的。事业单位和比照事业单位进行管理的社团中的相当一部分，实际是在代行政府部门的职权。所以，这些组织虽然没有进入政府序列，但也决不可以因此简单地称其为非政府组织。民办非企业单位是中国特有的概念，尽管这种公共组织形式在其他国家并不鲜见，但中国的民办非企业单位在组织性质、活动方式等方面也有中国的特色。在中国，由于改革是政府主导的，所以，政府职能转变的程度和速度直接影响事业单位的改革、社会团体和民办非企业单位的发展成熟程度。我们认为，有关政府、事业单位、社会团体和民办非企业单位的自身发展与改革，以及它们的活动方式都是我们的研究领域。

第四，公共管理是应用型学科，这个学科特点决定了我们的研究要关注热点、关注前沿。任何理论都肩负着总结实践、指导实践的使命，同时实践也会赋予理论最强大的生命力，公共管理也不例外。当前中国的改革正处在攻坚阶段，今年政府工作报告又把“加快推进行政管理体制改革，进一步转变政府职能”的工作，提到了全面完成“十一五”期间任务的高度。这样的历史条件为公共管理的理论研究提出了大量现实的、亟待解决的课题，同时，也为研究提供了丰富、多样的素材和资料。充分利用这个时机，既可以深化我们的理论研究，也可以为改革实践作出我们理论工作者的贡献，其中后者是首位的。正是在这种思想主导下，我们研究所的选题不仅不脱离中国的改革实际，而且是以改革中出现的热点问题、前瞻性问题为重点，同时主要进行对策性研究。

第五，在坚持基础研究的同时，需要进行特色研究，我们的研究要继续彰显地方政府的研究特色。自20多年前，我们的第一任所长、学术前辈刁田丁教授出版全国第一本有关地方政府的专著《中国地方国家机构研究》（1985年）以来，我们公开出版的相关专著和教材已经有《中国地方国家机构概要》（1989年）、《各国地方政府比较研究》（1991年）、《地方政府学教程》（1993年）、《县

级行政管理与农业现代化》(1999 年)、《机构改革调控机制研究》(1999 年)、《2002 中国地方政府改革发展研究报告》(2003 年)、《2003 中国地方政府改革发展研究报告》(2004 年)、《中国乡镇的发展走向》(2004 年)。我们将努力沿着前辈开拓的这条学术之路前行。

出于上述几点认识,我们研究所的全体研究人员从各自不同的视角,运用各自不同的研究方法,深入思考公共管理和地方治理方面的理论和现实问题。本套丛书就是对他们的研究所得和学术专长的记录。我们真诚地期待各位读者给我们以宝贵的指导和意见。

公共管理研究所

2007 年 4 月

前言

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。在现代社会，地方政府为社会经济服务的功能和作用日益突出，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，而比较少地把地方政府独立出来。作者在十几年的教学过程中，一直担任“地方政府”课程的教学工作，有些肤浅的心得，本书结合学术界多年的研究成果和自己的研究收获，呈现给大家，以求教于方家。

本书共分十章，涉及十个专题，每个专题论及一个方面，每一论题相互独立，合起来又构成一个有机整体，体现了地方政府的基

本结构和职能体系的系统性和完整性。写作分工是李明强：第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第七章；贺艳芳：第八章、第九章、第十章。

本书在写作过程中，参阅了大量有关著作和文献，恕不在此逐一列举，仅对相关作者一并致以真诚的谢意。同时，感谢武汉大学出版社在本书出版过程中给予的大力支持，特别是舒刚编辑，给予了无私的帮助，在此表示由衷的感谢。我的硕士生喻婷婷同学在写作过程中给予极大的帮助，并对全书的复核校对承担了大量的工作，在此表示感谢。

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 贺艳芳

2010年11月于武汉

目 录

第一章 宪政体制下的地方政府法理基础	1
一、法理基础决定地方政府存在和运行的合法性	1
二、地方政府法理基础的宪政考察	4
三、我国地方政府法理基础分析	9
第二章 行政区划和经济区划的整合	20
一、行政区划和经济区划的基本概述	20
二、行政区划和经济区划的关系以及对区域经济发展的 影响	26
三、行政区划与经济区划的整合理论探索	36
四、行政区划和经济区划的整合模式	41
第三章 市场经济条件下地方政府行为的嬗变	56
一、市场经济与地方政府行为	56
二、市场经济条件下地方政府行为评析	61
三、市场经济条件下地方政府行为的生成机理	67

四、市场经济条件下地方政府行为的发展方向	74
第四章 地方自治视角下的区域自治制度分析	83
一、地方自治理论概述	83
二、中国近代地方自治实践	91
三、民族区域自治制度——中国特色的地方自治制度	97
四、地方自治是调整我国中央与地方关系的重要出路	104
第五章 城市圈一体化中的城际政府合作	116
一、城市圈一体化与城际政府合作概述	116
二、国内外城际政府合作及特点	123
三、我国城际政府合作发展滞后的制度因素	129
四、我国城市圈一体化中城际政府合作的路径选择	132
第六章 我国基层民主的发展	139
一、我国基层民主发展概述	140
二、当前基层民主可持续发展的基础和障碍	167
三、我国基层民主的发展展望	179
第七章 电子政务与地方政府管理机制创新	185
一、地方政府管理机制现状分析	185
二、电子政务与地方政府管理机制创新的思路	190
三、电子政务是实现地方政府管理机制创新的途径	201
四、电子政务与地方政府管理机制创新的远景和趋势 分析	212
第八章 我国行政“省管县”改革问题研究	224
一、“市管县”体制	225
二、“省直管县”改革	236
三、财政“省直管县”的最终方向是行政“省直管县”	244

第九章 国外地方政府改革及对我国的借鉴意义	255
一、国外地方政府改革背景综述	255
二、西方发达国家地方政府改革的主要成果	267
三、发展中国家的地方行政改革	287
四、国外地方政府改革对我国的启示	294
第十章 治理理论视角下的地方政府改革	303
一、治理与善治	303
二、地方治理与地方政府改革的逻辑关系	307
三、基于治理理论的地方政府改革宏观分析	312
四、地方政府改革的思路：立足长远、顺势而为	322

第一章

宪政体制下的地方政府法理基础

一、法理基础决定地方政府存在和运行的合法性

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。从国家产生以来，自有了中央政府，地方政府也就随之存在了。将中西方对地方政府所下的定义简要地比较一下，就能清楚地看出，对于地方政府这一概念的理解和使用，因国、因人、因学说的不同而异。

地方政府是中央政府的分支机构，这是西方对地方政府所下的最一般的定义。但在具体解释上，也不完全一致。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为最低一级，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

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

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》也持这种观点，它说：“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。”^①那么中间政府，是指联邦制国家的成员政府，还是指单一制国家的州、地区、省政府呢？这两个定义都未说明。《美利坚百科全书》对此却作了明确的界定：“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。”^②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。例如《辞海》说：“地方政府是设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”^③这样，就把西方所说的中间政府都看成是地方政府了。我国学术界出版的政治学辞书，如1984年人民出版社出版的《政治学常见名词浅释》（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），除了仍持“地方政府是中央政府的对称”这一观点外，都指出：“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。”^④

对于所有的地方国家机关是否都称为地方政府这一问题，又有广狭二义。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地方政府的概念；我国是从狭义上使用地方政府的概念。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

① 新时代百科全书 [M]. 第11卷. 1980: 47.

② 美利坚百科全书 [M]. 第17卷. 1980: 637.

③ 辞海 [M]. 上海: 上海辞书出版社, 1979: 1194.

④ 邱晓. 政治学辞典 [M]. 成都: 四川人民出版社, 1986: 194.

政机关——地方各级人民政府，才是地方政府。^①

法理基础是地方政府的合法性基础。一般来说，政治合法性（political legitimacy）是指民众依据传统或公认的规则对现存政治统治的认同、支持与服从，它是有效统治和政治稳定的基础。

任何政府的有效统治都离不开合法性的支持，地方政府的存在与运行也一样离不开合法性支持。那么，统治者靠什么来获得民众的自愿服从和支持，即合法性的基础是什么？所谓政治合法性的基础，是指国家取得合法性的依据。对此，卢梭认为，“公意”是合法性的唯一基础。韦伯则从经验分析出发，提出了三种合法性基础：一是基于传统权威的合法性，即传统合法性；二是基于领袖人物超凡魅力和品质的合法性，即个人魅力型的合法性；三是基于统治者制定的制度和章程的合法性，即法理型合法性。但是，他同时强调，这三种合法性基础中的任何一种都从来没有在任何社会和历史中以纯粹的形式出现过，现实的政治合法性基础都是这三种类型的结合，但不同类型的因素所占比重可能在不同形态的社会中有所不同。在三种权威类型中，韦伯认为前两种类型的权威属于非理性范畴，不宜作为现代政治合法性的基础，只有法理型权威才符合理性范畴。^②戴维·伊斯顿对合法性基础的分析是从横向角度进行的，他把合法性的来源归于意识形态、结构和个人品质三方面，认为这三种基础相互影响相互作用，共同为政治系统奠定合法性的基础。

纵观人类历史的发展，地方政府经历了四种社会形态，具有四种专政性质。在奴隶社会，它是奴隶主阶级专政的地方政府；在封建社会，它是地主阶级专政的地方政府；在资本主义社会，它是资产阶级专政的地方政府；在社会主义社会，它是人民民主专政的地

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

② 马克斯·韦伯．经济与社会（上）[M]．北京：商务印书馆，1997：245.

方政府。^①

我国的政府治理经历了从人治到法治的转变，政治合法性基础也经历了一个由传统到现代的演进。基于对“人治”危害的认识，新中国成立后，特别是改革开放以后，我国努力朝着建设社会主义法治国家的目标迈进。法治以宪政为根本特征，要求政府严格依照宪法和法律治理国家。以法治和宪政的标准对政府合法性基础进行考察，无论是由卢梭所说的“公意”构成，还是由韦伯说的传统权威、超凡魅力和法理构成，或者是由戴维·伊斯顿所说的意识形态、结构和个人品质构成，它的存在与运行是否有宪法和法律依据才是衡量政府合法性的最根本的标准。否则，即便贡献再大、能力再强，都有可能被视为非法。所以，考察地方政府合法性的根本依据就是它的存在与运行是否有宪法和法律依据。

宪政与法治行政是我国政府行政管理发展的方向，而宪政的首要前提就是有法可依。地方政府是我国行政管理的重要主体，从行政管理的角度对中华人民共和国成立以来我国地方政府法理基础的发展过程及不足与出路进行研究，具有较强的理论和实践意义。

二、地方政府法理基础的宪政考察

我国地方政府合法性基础不足。法治，要求政府依照法律治理国家。宪政，则是要确立宪法在国家政治生活中的最高地位。具体到地方政府的存在与运行，首先，要求地方政府的创设与运行都有法律依据。有法可依是宪政和法治的根本前提。其次，宪法和法律的地位必须受到尊重，要确立法的统治地位，做到有法必依。

经过几十年来的发展，目前我国地方政府法理基础的主要内容包括：地方政府权力来源于人民；地方政府实行多元化的领导体制；地方政府实行民主集中制的组织原则和行政首长负责制；地方政府体制结构在层级上以四级制为主体，类型上以一般地方政府为

^① 田穗生，罗斌：《地方政府知识大全》[M]。北京：中国档案出版社，1994：6。