

21世纪公共管理系列教材

地方政府管理

陈瑞莲 张紧跟◎主编

 中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

地方政府管理

陈瑞莲 张紧跟 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府管理/陈瑞莲, 张紧跟主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 2
ISBN 978-7-300-13229-7

I. ①地… II. ①陈…②张… III. ①地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 261743 号

21 世纪公共管理系列教材

地方政府管理

陈瑞莲 张紧跟 主编

Difang Zhengfu Guanli

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京中印联印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2011 年 2 月第 1 版
印 张	19.75	印 次	2011 年 2 月第 1 次印刷
字 数	350 000	定 价	29.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(中山大学教授)
- 王惠岩：(吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员，清华大学教授)



出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展 and 培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向

进行座谈的基础上,结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向(行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理)的课程设置情况,中国人民大学出版社组织全国著名专家,计划从2003年上半年开始,在2年内,陆续出版21世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材立足本科教学的需要,从本科教育的特点出发,从公共管理和公共行政教育的特点出发,在教材编写和内容安排上,强调基础知识、基本理论、基本技能;同时,也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家,我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式,出版高质量的、权威性的精品教材。此外,为了保证教材的质量,更好地反映公共管理本科教学的特点,中国人民大学出版社邀请有关专家成立了21世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的,变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践不断发展,公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求,对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息,对这套教材提出批评、建议,以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

2003年5月



前 言

改革开放以来，中国地方政府不仅在地区经济增长中扮演了一个非常重要的角色，而且地方政府也往往是破解旧体制弊端、孕育制度创新的重要力量。但是，地方政府在促进改革开放的中国经济社会发展的同时，也导致了一系列问题。因此，向读者介绍和分析当代中国地方政府管理，从学理层面解释中国改革开放以来的成长与发展，对于促进今后中国的可持续发展与和谐社会建设等，具有重要意义。

本书在借鉴国内外已有研究成果的基础上，立足于将制度—结构的分析路径与行为—过程的分析路径结合起来，向读者介绍和分析当代中国地方政府管理的组织制度与管理实践。本书共分为10章。第1章，导论。主要是界定地方政府的基本概念、介绍地方政府的类型、介绍研究地方政府管理的基本方法与意义。第2章，中国地方政府管理的历史沿革。主要是梳理古代、民国时期以及20世纪80年代之前的中华人民共和国时期的地方政府发展过程。第3章，当代中国地方政府的职能与机构。主要内容是分析影响地方政府职能配置的主要因素、地方政府的职能界定、地方政府的机构设置以及地方政府的机构改革与职能转变。第4章，当代中国地方政府的区划管理。这一章在对有关当代中国的行政区域研究进行理论综述的基础上，深入剖析当代中国行政区划改革实践中的基本问题，最后对当代中国的行政区划发展进行思考。第5章，当代中国地方政府财政管

理。主要内容包括地方财政管理的含义与研究意义、地方财政管理的基本内容及主要手段、地方政府财政收入的主要来源、地方政府财政支出的基本结构、当前我国地方政府财政管理中存在的主要问题及成因、加强我国地方政府财政管理的思考。第6章，当代中国地方政府危机管理。主要内容包括中国地方政府危机管理的基本含义、中国地方政府危机管理的现状以及转型时期加强地方政府危机管理能力的思考。第7章，当代中国地方政府绩效管理。主要内容包括地方政府绩效管理的基本理论、中国地方政府绩效管理的现状、中国地方政府绩效管理的问题及其完善。第8章，当代中国地方政府间的区域公共管理。这一章着重探讨什么是行政区行政、区域公共管理的类型及特色、当代地方政府间区域公共管理的实践形态等问题。第9章，当代中国地方政府管理中的公民参与。主要内容包括地方政府管理中公民参与的基本理论、当代中国地方政府管理中公民参与的现状与问题、实现地方政府管理中公民参与的有序化。第10章，港澳特别行政区政府体制。主要是对香港、澳门的政府体制进行梳理。

本书的特色主要在于三个方面：一是在研究路径上进行创新。将制度—结构的研究与行为—过程的研究结合起来，侧重研究在具体制度环境下的地方政府管理过程，使本书内容更具动态性和时代感。二是研究内容的创新。与国内已经公开出版的诸多教科书不同的是，本书主编多年来一直致力于当代中国地方政府管理的研究与教学，相关内容也都是本书主编多年研究的体会与升华，如区划管理、绩效管理、区域公共管理等内容，具有一定的创新性和前沿性。三是研究方法的创新。本书十分注重案例研究方法的使用，在写作过程中力求将理论分析与实践观察结合起来。在主要章节中选用了一些典型案例并附上思考题，使本书更具启发性、可读性。同时，本书不仅强调知识的全面性，更强调内容的研究性，力求对我国地方政府管理实践提供一些有益的参考。



目 录

第1章 导论	1
1.1 地方政府管理概述	1
1.2 地方政府管理的地位与作用.....	11
1.3 当代中国地方政府管理研究综述.....	15
1.4 地方政府管理研究的方法与意义.....	28
本章小结	31
关键术语	31
复习思考题	31
第2章 中国地方政府管理的历史沿革	32
2.1 古代的地方政府管理制度.....	32
2.2 民国时期的地方政府管理.....	47
2.3 新中国成立初期的地方政府管理制度.....	52
本章小结	61
关键术语	61
复习思考题	61

第3章 当代中国地方政府的职能与机构	62
3.1 地方政府的职能	62
3.2 地方政府的机构设置	71
3.3 地方政府的职能转变与机构改革	81
本章小结	89
关键术语	89
复习思考题	89
案例分析	90
第4章 当代中国地方政府的区划管理	93
4.1 行政区划概述	93
4.2 行政区划存在的主要问题	97
4.3 行政区划改革实践	112
本章小结	120
关键术语	120
复习思考题	120
案例分析	121
第5章 当代中国地方政府财政管理	124
5.1 地方财政管理概述	124
5.2 地方预算管理	125
5.3 地方财政收入管理	132
5.4 地方财政支出及其风险管理	136
5.5 地方财政管理存在的主要问题及政策选择	142
本章小结	154
关键术语	154
复习思考题	154
案例分析	154
第6章 当代中国地方政府危机管理	156
6.1 地方政府危机管理概述	156
6.2 地方政府危机管理的现状	166
6.3 转型时期地方政府危机管理能力的加强	173

本章小结·····	176
关键术语·····	176
复习思考题·····	176
案例分析·····	176
第7章 当代中国地方政府绩效管理·····	179
7.1 地方政府绩效管理概述·····	179
7.2 地方政府绩效管理的现状与特征·····	187
7.3 地方政府绩效管理存在的问题与完善的对策·····	197
本章小结·····	204
关键术语·····	204
复习思考题·····	204
案例分析·····	205
第8章 当代中国地方政府间的区域公共管理·····	208
8.1 行政区行政：地方政府间管理的传统模式·····	208
8.2 区域公共管理：地方政府间管理的新范式·····	212
8.3 地方政府间区域公共管理的现实形态·····	220
本章小结·····	226
关键术语·····	226
复习思考题·····	226
案例分析·····	226
第9章 当代中国地方政府管理中的公民参与·····	231
9.1 公民参与概述·····	231
9.2 地方政府管理中的公民参与形式·····	237
9.3 地方政府管理中公民参与的有序化·····	247
本章小结·····	253
关键术语·····	254
复习思考题·····	254
案例分析·····	254

第 10 章 港澳特别行政区政府体制	257
10.1 香港特别行政区政府体制	257
10.2 澳门特别行政区政府体制	274
本章小结	292
关键术语	293
复习思考题	293
参考文献.....	294
后记.....	297



导 论

1.1 地方政府管理概述

1.1.1 地方政府的含义

1. 对地方政府的不同理解

《国际社会科学百科全书》认为：“地方政府大致可定义为：在全国政府或地区政府的一小块领土上，拥有决定和管理有限范围公共政策的一种公共组织。在金字塔式的政府结构中，地方政府处于最低层，顶端是全国政府，中间政府（州，地区，省）占据中间一层。”^① 据此，地方政府是与全国政府、中间政府相对而言的最低层政府。在中国通常将这类政府称为基层政府。《美国百科全书》认为：“地方政府，在单一制国家里是中央政府的分支机构，在联邦制国家里则是联邦成员政府的分支机构。”^② 联邦制国家的成员政府（如美国的州）不属于地方政府的范围。美国政治学者中，多数都认为地方政府是指全国性政府的成员政府以下的政府层级。在《布莱克维尔政治学百科全书》中，地方政府被认为是

^① *International Encyclopedia of the Social Science*, Volume 9-10, London, Macmillan, 1968, p. 451.

^② *Encyclopedia Americana*, Volume 17, New York, Grolier, 1997, p. 637.

“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”^①。西方国家学者一般认为，地方政府是中央政府为治理国家部分地域而设置的分支机关，正因为如此，联邦制国家的组成单位不是联邦政府设置的分支机关，而是组成联邦的成员单位，因而不能称为“地方政府”，只可称为“地域性政府”。

在中国，人们一般从单一制国家中央与地方关系的角度，把地方政府界定为“中央政府”的对称。如《辞海》认为：“地方政府是中央政府的对称。设置在地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”^② 在这里，它一方面把地方政府定义为地方国家行政机关，另一方面则把除中央政府以外的所有政府都归入地方政府。不过，中国学术界较普遍的观点是：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。这一概念显然针对的是中国的国家结构形式，其主要特点在于：一是明确地方政府是区域性政府，而不是中央政府；二是明确地方政府是国家设置在中央政府之下的区域性政府，是国家的分支机构，而不是组成国家的成员单位；三是明确地方政府和中央政府的关系，即地方政府在中央政府之下，中央政府与地方政府具有上下级隶属关系；四是明确地方政府的主要职能，即按照国家法律的授权，或者按照中央政府的授权，在自己管辖的行政区域内行使部分国家权力，管理国家和地方事务。

2. 地方政府的范围

要确切界定“地方政府”的范围，有必要对这一术语及其相关的术语作一番辨析。

地方政府与中央政府是相对应的两个术语。在单一制国家中，中央政府是拥有最高权力的政府，地方政府是中央政府的下属政府，“中央”与“地方”之间内含着上下隶属的关系。在联邦制国家里，联邦政府与联邦成员政府之间，不存在上下隶属关系，即不存在中央与地方关系，联邦政府不是联邦成员政府的中央政府。

但不论单一制国家还是联邦制国家，都是一个统一的整体国家，都有一个代表整个国家的政府——全国性政府（中央政府）。在这一国家内治理国家一部分地域的政府，则是一种地域性政府（地域政府）。“地域”与“国家”之间是一种

① [英] 戴维·米勒等：《布莱克维尔政治学百科全书》，421页，北京，中国政法大学出版社，1992。

② 夏征农主编：《辞海》（上）（普及本），1503页，上海，上海辞书出版社，1999。

部分与整体的关系。联邦制国家内联邦成员政府是地域政府。而在单一制国家中地方政府则是单一制国家内的地域政府，是中央政府管辖下的地域政府。

因此，从词汇意义上看，代表一个国家的全国性政府有两类：中央政府与联邦政府。治理国家部分地域的政府是地域性政府，在有中央政府的情况下，则是地方政府。在联邦制国家内，成员政府在成员地域范围内起着类似中央政府的作用，其下辖的地域政府则是地方政府。因此，联邦成员政府对联邦国家而言是一种地域性政府，而就联邦成员自身而言则是中央政府。也就是说，联邦国家的地方政府是指除联邦政府、联邦成员政府外的其他地域性政府。

由于地方政府与中央政府相对应，而且彼此间还存在上下隶属关系，因而追溯历史时，人们发现，地方政府最早是在中央集权体制形成过程中，由中央政府设置的。在此之前，一个国家虽然存在，治理国家部分地域的政府也已存在，但它们同全国性政府之间的关系，并不具有我们今天所讲的那种中央与地方的关系。

依据上述分析，“地方政府”一词所指的范围，可作如下界定：地方政府是单一制国家的中央政府或联邦制国家的联邦成员政府管辖下，由单一制国家的中央政府或联邦制国家的联邦成员政府设置的治理国家部分地域的政府。

3. 地方政府的组成

英美学者一般会比较抽象地界定“政府”，如政府是“治理国家或社区的政治机构”^①。中国学者一般会比较具体地界定政府机构的组成。“政府”一词在政治学研究中有广义与狭义之分。广义的政府指由各国家机关构成的整体，即人们通常所讲的国家政权，包括立法、行政、司法、军事机关等。狭义的政府则仅指国家行政机关，人们在日常生活中较广泛地采用政府这一狭义用法。如政府“广义指行使国家权力的所有机构，包括立法、行政和司法机关。狭义指国家政权机构中的行政机关”^②。此外，政府在一些学者和实践中还有一种更为广泛的含义，即指一切依法由公民选举产生的，拥有公共权力，承担社会公共管理职责，并有独立财政的公共机关。如有的学者认为“政府=国家+社团+民间组织”^③，以及“政府等于国家机构总体与执政党之和”^④。

① 《简明不列颠百科全书》，第11卷，345页，北京，中国大百科全书出版社，1991。

② 《中国大百科全书·政治学卷》，479页，北京，中国大百科全书出版社，1992。

③ 辛向阳：《红墙决策：中国政府机构改革深层起因》，50页，北京，中国经济出版社，1998。

④ 朱光磊：《当代中国政府过程》，14页，天津，天津人民出版社，1997。

“地方政府”中的“政府”究竟指什么？首先，在现代国家体制中，军队属于国家，由国家元首担任名义上或实质上的最高统帅；地方不拥有军队，不存在地方的军事机关。其次，在大多数国家里，司法系统独立，不属于地方系统。美国的州有自身的司法系统，但美国州政府不是地方政府，州以下的司法系统不属于地方系统。因此，在大多数国家，地方政府由地方议决（立法）机关和地方行政机关组成。

在中国，县以上各级地方国家政权由四个机关组成：地方国家权力机关（地方人民代表大会及其常务委员会）、地方国家权力执行机关（地方人民政府）、地方审判机关（地方人民法院）、地方法律监督机关（地方人民检察院）。地方军事机关直属中央军事委员会。然而，中国的《地方政府组织法》，仅涉及地方各级人大与地方各级人民政府，并不涉及司法机关。现行《中华人民共和国宪法》规定，在实行民族区域自治的地方，仅有人民代表大会（及其常务委员会）和人民政府才能行使相应的自治权。因此，尽管中国地方政权机关包括地方司法机关，在保证司法审判权独立行使的原则下，地方司法机关的运作与另外两个地方国家机关是有距离的。从某种意义上讲，在中国，地方政府作为一个专门术语，实际上也主要是由权力机关和权力执行机关（行政机关）组成的。

从中外地方政府实际构成看，作为一种政府单位，地方政府通常是由权力（议决或立法）机关和权力执行（行政）机关组成，不包括设置在同一地域内的军事机关和司法机关。

4. 对地方政府的界定

综上所述，从研究地方政府管理的需要出发，可以对地方政府作如下的界定：地方政府是由单一制国家的中央政府或联邦制国家的联邦成员政府依法设置的，治理国家部分地域或某些地域某些社会事务的政府。地方政府通常由地方权力（议决或立法）机关和地方权力执行机关（行政机关）组成，不包括设置在本地域内的地方军事机关和地方司法机关。

界定中的中央政府，是指广义上的中央政府，即不单指中央国家行政机关，主要包括中央国家权力（议决或立法）机关和中央权力执行机关（行政机关）。界定中所指的地方政府组成，即指地方政府作为整体通常由两个机关组成，地方政府整体实指地方政府单位，即地方行政单位。至于中央政府与地方政府这一对概念的基本区别，主要体现在管辖区域的广狭、统治权的来源、管辖事务的性质和有无主权四个方面。^①

^① 参见薄庆玖编著：《地方政府与自治》，2~3页，台北，五南图书出版公司，1994。

1.1.2 地方政府管理的特征

1. 职能的地方性

当一个国家的地域面积和人口数量达到一定规模时，由一个政府实现整个国家的政治统治和社会管理是不可能的。因为从形式上来看，国家是由一定地域内的居民构成的具有合法性统治权威的社会组织，只有在这一社会组织得以维持和存在的前提下，政治统治才可能实现。正如恩格斯所言：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^① 这里所讲的“某种社会职能”，是指那些国家通过对社会实施公共管理，使社会处于一种有秩序的状态，从而使社会组织得以存在下去。在一个国土面积和居民人口超过一定规模的国家里，要求一个政府直接完成对全部社会事务的公共管理是不可能的。正是基于这一现实，国家才分地域设置地方政府，通过地方政府的管理活动来完成国家所承担的社会职能，从而实现政治统治的目的。

由于地方政府是国家出于地域面积、人口数量而考虑设置的，是为了完成对社会进行有效公共管理而设置的，因而地方政府的主要职责是实现国家的社会职能，特别是那些必须得分地域进行管理，但又不至于影响整个国家或危及国家统一的社会事务，是地方政府的职责重点。基于国家是统治阶级实施政治统治的机器这一根本特性，同时也基于中央政府设置地方政府的目的是，中央政府分配给地方政府的职责，主要不是政治性的，特别不是那些与国家政治统治和社会稳定直接相关的职责，而大量的的是与维护社会秩序和促进社会发展相关的职责。即使是这一方面职责，其中有些涉及国家的统一，或需要由国家实施统一管理，不宜于由地方政府承担，有些是地方政府无力承担的。这一特点，随着地方政府层级的降低而加强。最高层级地方政府有可能承担一些政治性的职责和具有统一管理要求的社会性职责；而承担地域直接治理职责的基层地方政府，则很少甚至不承担政治性和需要统一管理的职责。简单地讲，地方政府的主要职责在于完成对地方社会事务的公共管理，这种特性随地方政府层级的降低而更为增强。

在多层级的体制下，由于基层地方政府直接面对它所管辖的地区居民，因此，为当地居民创造一个必要的生活环境与生产环境，使当地社会生活处于一种有秩序的状态，成为基层地方政府的主要任务。同当地居民日常生活密切相关的一系列社会事务，成为基层地方政府管理的主要职责。在实行地方自治的国家，人们可以明显地观察到地方自治的事务，大都是与当地居民日常生活息息相关的

^① 《马克思恩格斯选集》，2版，第3卷，523页，北京，人民出版社，1995。