

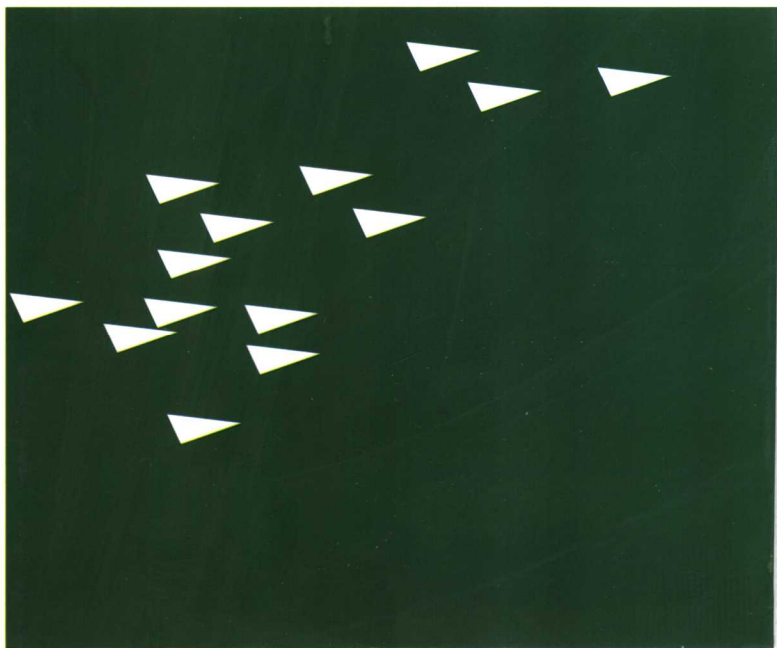
政府理论研究丛书

谢庆奎 / 主编

府际关系论

FUJIGUANXI
LUN

杨宏山 / 著



谢庆奎 / 主编

政府理论研究丛书

府际关系论

FUJIGUANXI
· LUN

杨宏山 / 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

府际关系论/杨宏山著. —北京:中国社会科学出版社,2005.9
(政府理论研究丛书)
ISBN 7-5004-5181-4

I. 府… II. 杨… III. 国家—行政管理—理论研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 084495 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
封面设计 毛国宣
版式设计 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2005 年 9 月第 1 版 印 次 2005 年 9 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 毫米 1/32

印 张 12.25 插 页 2

字 数 294 千字

定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

总 序

研究政府理论，一直是我的夙愿。自从1987年与美国密歇根大学中国问题研究中心合作研究中国地方政府与政治以来，我就开始关注政府理论问题。西方国家早年有《政府论》（洛克）、《政府片论》（边沁）、《政府过程》（杜鲁门）等著作。这些著作回答了政府理论中的一些问题，如政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等。但政府理论博大精深，所要回答的问题何止几个！诸如政府性质、政府模式、政府价值、政府文化、政府合法性、政府发展、政府评价、政府形象、政府治理、府际关系，以及政府与政治、经济、社会的关系，还有政府哲学层面的问题等等，都是政府理论所要回答的问题。就是西方学者已经回答的政府起源、政府目的、政府形式、政府过程等问题，也还有深入研究的必要。更为重要的是，对于这些问题要用中国的话语系统，给予中国式的回答，建立具有中国特色的政府理论。

我选择从实证研究做起，并且和我的几个同事以及我所指导的博士生、硕士生，共同攻关，十几年来取得了一些成绩，发表和出版了一批成果。1987—1995年，中国北京大学与美国密歇根大学合作研究中国地方政府与政治，我作为中方负责人与美方奥森尔伯格、李侃如教授共同推动了这项合作，项目研究获得了成功，召开了国际学术会议，发表了一批论文，影响较大。1988

年，我承担了教育部青年项目——“当代中国政府研究”，通过实证调查，于1991年出版了《当代中国政府》，是为第一本研究当代中国政府与政治的著作，其中除了实证研究之外，还对政府理论进行了零星的、初步的探讨。1992年，我又承担了国家社科规划“八五”重点项目——“我国地方行政体制研究”，组织了二十多人（其中包括一些政府官员），调查了十几个地方政府，通过理论概括和实证研究，于1998年出版了“中国地方政府管理丛书”十本，其中七本是对中国地方政府各层级的个案研究著作，包括省、地、市、县、乡、镇和特区政府，还有三本是研究中国政府体制、地方政府体制和政府职能的理论著作。这些实证研究和理论概括，对于理解和认识政府理论的有关问题很有帮助。2001—2004年，我作为教育部政治学重点研究基地的负责人，承担了“中国政府管理与发展的基础理论研究”，此为教育部的重大项目。在设计与完成这个项目的过程中，我将政府理论的研究课题纳入其中。第一步，完成了“当代中国政府与政治”的研究任务，2002年出版了“当代中国政府与政治研究丛书”，计五本，其中有《政府基础论》一书，带有理论研究的色彩。第二步，政府理论研究丛书上马，原计划十本，现在只完成六本，计有《政府学概论》、《政府发展论》、《政府评价论》、《政府治理论》、《府际关系论》、《西方政府论》。这就是即将要交付出版的“政府理论研究丛书”。

差不多与此同时，内地学术界对政府理论、中国政府与政治也给予了关注，研究成果不断涌现。较早的成果有《中国政府与政治》（高民政，1993）、《政府学》（芮明春，1993）、《新政府论》（辛向阳，1994）、《中华人民共和国政府与政治》（王敬松，1995）。后来的著作不断增多，其中徐勇、朱光磊、林尚立、浦兴祖、陈红太等人出版了不少研究中国政府、中国政治、中国政

治制度的有影响的著作。特别应该指出的是，第一，复旦大学曹沛霖教授等人于1998年出版了一套“当代中国政府理论研究丛书”七本，包括《政府与市场》（曹沛霖）、《国内政府间关系》（林尚立）、《政党与政府》（郭定平）、《政府权能理论》（施雪华）、《政府过程》（胡伟）、《当代中国政治参与》（陶东平、陈明明）、《中国行政改革》（任晓）等。这套丛书从理论的视角，思考了政府与市场、政党与政府、府际关系、政府权能、政府过程等问题，给出的答案虽然多属西方式的，但对中国具有启示意义。因此，学术界对这套丛书评价较高，中国政治学会前副会长吴大英教授认为，“该丛书切合当前政治体制改革的理论需要，作者认识问题的角度新颖、独特”。北京大学政府管理学院李景鹏教授指出：“这是一套具有很高学术水平的、具有重大现实意义的丛书。”第二，苏州大学乔耀章教授于2000年出版了《政府理论》一书。这本书对于政府理论的研究做出了三点贡献，首先是提出了非国家机构政府的概念，探讨了政府的起源和进化发展规律；其次是考察了政府的宏观生态，对政府与自然、政府与公民等关系进行了论述；最后指出了世纪之交中国政府理论研究中的几个问题，诸如政府理论的中国化、政府的人民性等问题，发人深省。

我们北京大学研究政府的学术团队经过不懈的努力，在国内外学术界的推动和启发下，终于有机会接近政府理论这个学术堡垒。呈现在读者面前的这套政府理论研究丛书，试图回答本序开头所提出的问题。具体来说，《政府学概论》力图建立一个政府学的研究框架，这个框架不仅包括政府理念、政府模式、政府价值、政府合法性、政府文化、政府发展等政府的概念因子和理论元素，而且还包括政府与政治、政府与经济、政府与社会等政府的生态环境和内部结构。这既是一个理论架构，也是一种分析方

法。其中，在政府理念、政府模式、政府价值、政府发展以及政府与政治、政府与经济、政府与社会等章节中，都有首次提出的观点和新鲜的见解。《政府发展论》书名很新，所探讨的问题也迥异，它从分析政府起源、本质出发，深入探讨了政府发展的基本形态、动力、障碍及其基本特征，建构了政府发展的一般理论模式，试图为 21 世纪政府改革提供基本的理论基础。《政府评价论》也开辟了新领域，深入分析了政府评价的价值理念、主体、目标、内容、方法，提出了一套全新的政府评价指标体系，构筑了一个新型的政府评价分析框架。这对政府学理论和方法的发展具有较高的价值。《西方政府论》将西方政府理论划分为整体主义政府理论和个体主义政府理论。这种划分与西方政府理论发展的历史轨迹相吻合，揭示了西方政府理论从国家本位回归个人本位的路径，从而合理预测了未来政府理论的研究方向。

前四本书属填补空白，具有开拓意义。后二本书也有重大的学术贡献。《政府治理论》从行为主体的角度提出了公共物品供给的四种模式：权威型供给模式、商业型供给模式、志愿型供给模式、自主型供给模式，以政府作用为主线，系统地探讨了四种模式的理论基础、经验发展、作用机制和方式。《府际关系论》在对府际关系进行概念辨析的基础上，总结了全球视野中的府际关系发展趋势，提出并建构了大国治理的中央选择性集权理论。这本书的贡献还在于，它开拓了主权国家府际关系研究的新领域，提出并论证了协商性限制主权理论以及协商型政府间主义的合理性。

这套丛书对政府理论中的一些问题给予了回答，但并没有穷尽政府理论中所有的问题。在今后的政府理论研究中，至少还有下列问题值得进一步钻研。这些问题是：

第一，对政府的起源、性质、目的的研究，并未形成一个大

家公认的、系统的、中国式的阐释。现有的研究主要是西方学者并不完整的论述，中国学者的相关观点还是零散的。如果能够出版一个关于政府起源、性质、目的的专著，或者是关于政府起源等的个别专著，那才是到位的研究。

第二，关于政府价值、政府合法性的研究，现在还是西方学者的领地，中国学者主要是翻译和转述。中国学者并未建立自己的理论体系。其中的原因与当代中国政府政治的实践有关。政府价值、政府合法性的研究还是一个长期的任务。

第三，对于政府文化的研究还很不够。政府文化既不同于行政文化，也不同于政治文化。它是介于行政文化和政治文化之间，既具有行政文化的特点，也具有政治文化内涵的一种新的文化。政府文化需要重新进行研究，建设一种新型的政府文化。

第四，从哲学层面研究政府理论问题，中外学者做得都不够。对于政治理论的研究，形成了一整套政治哲学，它是从人性出发的。政治哲学可否作为政府理论的指导呢？回答是可以，但又不完全可以。政府也属政治的范畴，然而政府关注的主要是管理的问题，是管理中的公平和效率的问题，它和政治并不能画等号，并不完全是一回事。怎样提升政府理论的层次，提高政府管理的水平，保证公平和效率，就需要建立政府哲学，从哲学层面来思考政府理论问题，建设人性化政府。从人性论出发，重新认识政府的目的与性质，认识政府的管理，认识公平和效率，这是政府理论的根本性问题。

第五，如何结合中国实际研究政府理论，这是一个需要解决的问题。当代中国政府与古今中外的各国政府均有不同，它和政治紧密结合，融为一体，既有政府的结构和功能，也有政治的特性和作用。如何从理论上进行诠释，并且进行创造性的说明，建构具有中国特色的政府理论，这是异常艰巨的任务。

第六，如何用当代中国的话语系统来研究政府理论，这也是一个亟待解决的问题。过去说我们写文章不能言必称希腊，现在我们写书也不能言必称美国。我们要用中国的话语系统来研究中国的实际问题，实现学术研究的中国化或“本土化”。这是中国学术界的共同任务。

政府理论研究领域广阔而深邃。开头和结尾提出的一些问题，也仅仅是其中的一部分，还有更多的问题需要研究，还有更广的领域需要开拓。这是一个长期性的课题，需要几代人的努力。本套丛书只是研究了其中的一小部分问题，而且有的问题还研究得不深不透。关于政府理论的研究现在虽然已过了抛砖引玉的起始阶段，但是只能算是起步。所以本丛书的缺点、错误在所难免，恳请专家学者指正，希望广大读者批评。

作为主编，我只尽到了策划和统筹的责任，并就每本书的框架结构提供了自己的意见，还就每本书的体例和规范提出了统一的要求，至于内容、观点和文字，我已无暇顾及，只能是文责自负了。

本研究课题的设立，丛书的写作和出版，得到了教育部社政司、中国社会科学出版社、北京大学社会科学研究部、北京大学政府管理学院、北京大学政治发展与政府管理研究所和北京阳光燕园国际教育文化交流中心的全力支持和帮助。在丛书即将付梓之际，我作为本丛书的主编，向这些单位及其负责人表示衷心的感谢。

谢庆奎

2004年2月于燕园

政府理论研究丛书编委会

主 编：谢庆奎

副主编：杨宏山 王建伟

编 委（按姓氏笔画）：

王建伟 刘光军 池丽华 李胜利

谷宏大 佟福玲 苗月霞 杨宏山

胡宁生 胡叔宝 唐 娟 顾平安

徐家良 谢庆奎 雷建国

目 录

第一章 导论:现代国家的府际关系问题	(1)
第一节 府际关系的涵义	(2)
一 府际关系的概念	(2)
二 府际关系的运用	(3)
三 相关概念之比较	(5)
第二节 府际关系的研究对象	(9)
一 中央政府体制	(9)
二 地方政府体制	(12)
三 中央与地方关系	(15)
四 地方政府间关系	(18)
五 主权国家政府间关系	(19)
第三节 府际关系的研究现状	(20)
一 西方学者的研究进展	(20)
二 中国学者的研究现状	(23)
三 府际关系的研究途径	(26)
四 府际关系的研究方法	(29)
第四节 府际关系的研究意义	(32)
第二章 府际关系的基本模式	(37)

第一节 单一制的府际关系模式	(38)
一 单一制的基本特征	(38)
二 单一制的具体形式	(40)
三 单一制的利弊分析	(43)
第二节 联邦制的府际关系模式	(48)
一 联邦制的基本特征	(48)
二 联邦制的具体形式	(51)
三 联邦制的利弊分析	(55)
第三节 其他类型的府际关系模式	(60)
一 邦联制府际关系模式	(60)
二 混合制府际关系模式	(62)
第四节 府际关系模式选择的影响因素	(65)
 第三章 单一制国家的府际关系模式	(73)
第一节 法国府际关系的制度结构	(73)
一 法国府际关系的历史演进	(73)
二 法国地方政府的组织体制	(79)
三 法国的中央与地方关系	(86)
四 中央对地方政府的监督	(92)
第二节 日本府际关系的制度结构	(95)
一 日本府际关系的历史演进	(95)
二 日本的中央与地方关系	(104)
三 日本府际关系的发展趋向	(112)
四 地方自治的理念和现实	(116)
第三节 英国府际关系的制度结构	(118)
一 英国府际关系的历史演进	(118)
二 地方政府组织体制和职权	(123)

三	英国的中央与地方关系·····	(128)
四	中央对地方的控制形式·····	(131)
第四章	联邦制国家的府际关系模式·····	(136)
第一节	美国府际关系的制度结构·····	(137)
一	美国府际关系的历史演进·····	(137)
二	联邦政府与州政府的关系·····	(148)
三	州政府与地方政府的关系·····	(159)
四	美国的财政联邦主义·····	(169)
第二节	德国府际关系的制度结构·····	(177)
一	德国联邦制的历史演进·····	(177)
二	德国的政府组织体制·····	(187)
三	联邦与州的权限划分·····	(192)
四	德国的地方自治和监督·····	(196)
第三节	俄罗斯府际关系的制度结构·····	(199)
一	俄罗斯府际关系的发展演变·····	(199)
二	俄罗斯联邦制的制度框架·····	(204)
三	俄罗斯联邦制的困境与发展·····	(214)
四	俄罗斯的地方自治制度·····	(222)
第五章	全球视野中的府际关系变迁·····	(225)
第一节	全球视野中的地方自治趋势·····	(225)
一	地方自治的基本涵义·····	(225)
二	地方自治的主要模式·····	(230)
三	地方自治的共同特点·····	(234)
第二节	全球视野中的地方分权趋势·····	(238)
一	地方分权的改革取向·····	(238)

二	府际关系的趋同趋势·····	(241)
三	地方分权的主要功能·····	(246)
第三节	全球视野中的府际合作趋势·····	(250)
一	中央与地方合作趋向·····	(250)
二	地方政府间合作趋向·····	(253)
第四节	全球视野中的多中心治理趋势·····	(255)
一	地方治理的多中心化·····	(255)
二	授权社区自主管理·····	(257)
三	建构竞争性府际关系·····	(259)
第六章	中国府际关系的制度创新·····	(262)
第一节	中国府际关系的历史变迁·····	(262)
一	历代封建王朝的府际关系·····	(262)
二	中华民国时期的府际关系·····	(266)
三	新中国府际关系模式选择·····	(273)
四	政府善治与府际关系转型·····	(279)
第二节	建构中央政府选择性集权体制·····	(284)
一	中国府际关系存在的现实问题·····	(284)
二	中央任免地方干部的得与失·····	(288)
三	实行中央选择性集权体制·····	(290)
第三节	建构地方自治与多中心合作体制·····	(296)
一	建立制度化地方分权体制·····	(296)
二	推进地方自治制度建设·····	(298)
三	完善多中心合作体制·····	(308)
第四节	中国地方治理的政府层级设置·····	(315)
一	中国地方政府层级设置现状·····	(315)
二	地方政府层级设置过多的弊端·····	(317)

三	国外地方政府的层级设置状况·····	(319)
四	地方治理层级改革的基本思路·····	(322)
第七章	全球化时代的主权国家政府间关系·····	(328)
第一节	全球化时代的国家主权纷争·····	(329)
一	国家主权的理论渊源·····	(329)
二	国家主权的理论分歧·····	(332)
第二节	新主权观:协商型限制主权论·····	(337)
第三节	欧盟治理与政府间主义·····	(342)
一	欧洲联盟的历史性形成·····	(342)
二	欧洲联盟的治理机构·····	(346)
三	欧盟治理的辅助性原则·····	(350)
四	协商式政府间主义·····	(352)
第四节	全球治理与主权国家政府间合作·····	(353)
一	全球性公共问题促成全球治理·····	(353)
二	全球治理中的国际政府间合作·····	(356)
三	完善全球问题的国际治理机制·····	(359)
四	中国参与全球治理的理论维度·····	(361)
	主要参考文献·····	(364)
	后记·····	(376)

第一章 导论：现代国家的 府际关系问题

府际关系是现代政府体系的重要组成部分，它通常指涉各级政府之间的立法、行政和司法关系。^① 20 世纪 80 年代以来，伴随着全球性的经济市场化和地方分权化的发展趋势，政府再造和府际关系变革已经成为世界各国行政改革普遍关注的重要领域。作为上层建筑的重要组成部分，府际关系受制于既定的经济基础、社会结构和行政技术因素。随着经济制度、社会结构和行政工艺发生变化，府际关系也必须随之进行调适和变革。当前，全球性的经济市场化、公私合作化和社会多元化发展方兴未艾，在信息化和网络化高度发达的社会背景下，包括发达国家在内的世界各国都在对府际关系结构进行调整。在各国新一轮的行政改革中，府际关系的逐级分权、地方自治、互赖合作和多中心治理已经成为普遍的发展趋势。

① 现代国家普遍奉行司法独立原则，法院设置相对独立于政府层级设置。而且，一个法院的审判活动不受另一个法院干涉。考虑到司法权力的自成体系性，本书主要探讨各级政府间的行政和立法关系，基本上不涉及府际司法关系。

第一节 府际关系的涵义

一 府际关系的概念

近年来,在公共行政和公共政策领域的国际研究文献中,府际关系(intergovernmental relations, IGR),也称政府间关系,已经成为使用频率很高的新概念。如同“国际关系”是指主权国家之间的政治关系一样,顾名思义,“府际关系”是指不同层级政府之间的关系网络。府际关系中的“府”即政府,它由立法机关、行政机关、司法机关等国家政权机关构成。狭义地讲,府际关系仅指不同层级政府之间的垂直关系网络;广义的府际关系,不仅包括中央政府与地方政府之间、上下级地方政府之间的纵向关系网络,而且包括互不隶属的地方政府之间的横向关系网络,以及政府内部不同权力机关间的分工关系网络。更宽泛地讲,府际关系不仅指涉国内政府间的关系,而且包括主权国家政府间关系。

在现代国家治理中,各级各类政府为管理日益复杂的社会公共事务,形成了错综复杂的多元关系网络。这些关系网络包括各级各类政府的管理分工关系、权责配置关系、财政税收关系、监督制约关系、立法和司法关系、互赖与合作关系等。这些关系网络背后所潜藏着的,是各级各类政府之间的管理收益关系。各级各类政府除具有谋求公共利益的“利他”动机之外,还具有追求自身利益最大化的“自利”动机。以权力配置和利益分配关系为主导,乃是府际关系的真谛和本质所在。^① 相对于“中央与地方

^① 谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,载《北京大学学报》2000年第1期,第27页。