



公共管理类专业核心课程系列教材
GONGGONG GUANLI LEI ZHUANYE HEXIN KECHEN XILIE JIAOCAI

总主编 宣勇

Difang Zhengfu Xue

浙江省高等教育重点教材

地方政府学

—钟伟军 邢乐勤 编著—

浙江人民出版社



公共管理类专业核心课程系列教材

GONGGONG GUANLI LEI ZHUANYE HEXIN KECHEN XILIE JIAOCAI

总主编 宣勇

浙江省高等教育重点教材

地方政府学

—钟伟军 邢乐勤 编著—

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府学 / 钟伟军, 邢乐勤编著. — 杭州: 浙江人民出版社, 2009.2

ISBN 978-7-213-03963-8

I. 地… II. ①钟… ②邢… III. 地方政府—行政管理 IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 013926 号

书 名

地方政府学

作 者

钟伟军 邢乐勤 编著

出版发行

浙江人民出版社

杭州市体育场路347号

市场部电话:(0571)85061682 85176516

责任编辑

金 纪

责任校对

张谷年

封面设计

罗信文

电脑制版

杭州兴邦电子印务有限公司

印 刷

杭州大众美术印刷厂

开 本

710×1000毫米 1/16

印 张

16.5

字 数

29万

插 页

2

版 次

2009年2月第1版·第1次印刷

书 号

ISBN 978-7-213-03963-8

定 价

32.00元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

公共管理类专业核心课程系列教材

编辑委员会

总主编：宣 勇

副总主编：张金福

成 员：（以姓氏笔画为序）

方 巍 方阳春 邢乐勤 张金福

何 铨 杨克勤 杨逢银 宣 勇

胡 平 钟伟军 曾军荣

总 序

公共管理是运用管理学、政治学、经济学等多学科理论与方法专门研究公共组织,尤其是政府组织的管理活动及其规律的学科群体体系。现代意义上的公共管理的研究和教育发轫于20世纪初的西方,随着经济社会的快速发展,公共管理职业化的趋势越来越明显,公共管理的教育和研究在西方也方兴未艾,如今它已经成为融合了公共政策、公共事务管理等多个学科方向的大学科门类。20世纪80年代以来,随着我国改革开放进程的启动和不断深入,公共管理的改革和发展成为我国政治、经济和社会发展中的一个非常重要的话题,需要培养一批高素质的公共管理类的人才,这对公共管理的研究和教育提出了新的要求。近年来,我国在公共管理方面的教育和研究工作取得了积极的成效,这表现为公共管理一级学科的设置和公共管理硕士(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。

浙江工业大学早在2001年就开始招收公共事业管理专业四年一贯制本科学士生,并在此基础上,结合本校的优势和特色,从2002年开始了实施“2.5+1.5”复合型公共事业管理人才培养模式的实践与探索。从在校工程类专业的三年级学生中公开选拔和招收学习成绩优秀、管理能力和社会活动能力突出、具有一定领导潜力的学生作为培养对象,用三个学期的时间系统地进行公共事业管理专业的理论与知识的教学,旨在培养具有工程背景的既懂公共管理科学、又懂相关领域专业知识的综合素质全面发展的复合型高级管理人才,毕业后授予管理学学士学位。2004年政治与公共管理学院成立以来,浙江工业大学在公共管理的研究和教育方面取得了显著的成果。目前具有公共事业管理和行政管理两个本科专业,拥有科学技术哲学、教育经济与管理、马克思主义中国化、思想政治理论教育4个硕士学位点,其中,教育经济与管理学科为省级重点学科,科学技术哲学学科为校级重点学科,公共事业管理为校级重点建设专业。在公共管理一级学科范围内,具有教育经济与管理二级学科硕士点。现有教育经济与管理研究所、公共政策研究所、行政管理研究所、马克思主义理论研究所、区域发展研究所、科学技术与社会发展(STS)研究中心、现代大学制度研究中心等13个研究机构。学院在公共管理与政策、地方政府治理、教育经济管理、科技管理与科技政策、资源与环境管理、非政府组织(NGO)管理

与政策等方面已形成了研究特色和优势。拥有一支知识结构、年龄结构以及专业技术职务结构比较合理、有竞争力的学术队伍。整体学术水平、科研能力在本地区同学科中处于先进行列,在教育经济研究方面达到或接近国内先进水平。

为了提高公共管理类本科生的人才培养质量,浙江工业大学将公共事业管理专业列为学校重点扶持专业,纳入学校“教学质量工程”进行重点建设,并由张金福教授牵头组织实施。这套教材的编写与出版正是重点扶植专业建设的重要成果之一。

众所周知,在人才实践过程中,影响人才培养质量的提高的因素很多,每个因素都对人才培养质量产生或多或少的影响。尽管如此,有两个因素却非常关键。一是课程教学;一是实践环节。通过课程教学,学生可以获得自身发展的客观知识基础;通过实践环节,学生可以获得个人知识,提高自身的实践和创新能力。在提高学生的实践和创新能力方面,我提出了构建“五个一工程”,即四年的专业学习过程中要求:读一本领袖人物的传记,研究其领导艺术并形成论文;担任一个全校性学生团体的主要职务;开展一项关于某个公共管理领域实际问题的社会调查,进行统计分析后写出调查报告,并发表于正式刊物;策划并组织一次在校内外有影响的全校性活动;担任一个某部门领导的实职助理,以此来推动学生的系列实践活动,让学生主动获取个人知识,提高自身的领导意识和管理创新能力。

在课程教学方面,为学生发展提供什么样的知识食粮和学生如何有效地获取知识至关重要。由于公共事业管理专业在国内尚属新建专业,教材建设刚刚起步,没有一套公认的权威教材。各校在教材的选择上更是见仁见智、莫衷一是。鉴于此,我们希望通过教材的选择和编写,反映浙江工业大学公共管理专业的特点、适应浙江经济社会发展需要和提高人才培养质量。于是,我们依照经验裁定策略,选择了几位在该领域和课程中浸润已久的教师,依据教材的可检验性标准、结构性标准和教学适宜性标准,编写了《地方政府学》、《政治学》、《公共管理学》和《管理心理学》系列教材。

公共管理的实践是不断发展的,公共管理研究和教育的内容、形式以及范围等也都在不断地发生着变化,这就要求公共管理的教材依据环境的变化不断地进行更新和调整。然而公共管理实践的背后存在相对不变的确定性。这套教材正是基于寻求公共管理中的那些具有客观意义的确定性。我相信这套教材的出版对于浙江工业大学公共管理的研究和教育具有积极的推动作用。

宣 勇

2008年12月

序 言

近年来,有关我国地方政府的研究引起了人们越来越多的关注,有关地方政府的话题也常常成为人们争论的焦点,之所以会如此,有两个非常重要的原因:一是改革开放以来我国地方政府角色和功能的转变。改革开放 30 年来,我国经济取得了举世瞩目的成就,而这种成就的取得与我国地方政府有着不可忽视的重要联系,地方政府在经济与社会的发展过程中扮演着非常重要的角色。伴随着改革开放的进程,我国地方政府一直处在深刻的变革过程之中,这种变革最为重要的体现是地方政府在角色、功能和行为模式等方面整体上从过去计划经济时代的体制中脱离出来,并逐渐融入了社会主义市场经济体制。在这一过程中,地方政府的积极功能被极大地释放出来,成为地方经济与社会发展过程中的最为重要的推动力之一,可以说,地方政府功能和角色直接决定着地方经济社会的发展状况。这点得到了广泛的承认和赞誉,甚至被认为是 30 年来中国经济奇迹背后最为重要的独特的政府体制因素。然而,我国地方政府角色和功能的转变同样带来了消极的影响,由于改革的不完善,地方政府腐败和地方公共权力的滥用日益成为人们担心的重要问题之一。而这些问题出现,同样被很多人从改革开放以来地方政府角色和功能的转变的因素来加以解释。不管是地方政府角色和功能转变带来的积极还是消极的影响,都成为人们关注的重要话题。二是世界性的地方政府改革的浪潮。自从 20 世纪 70 年代末期以来,西方国家的地方政府普遍遭遇到了前所未有的困境:效率低下、反应迟钝、机构臃肿和财政赤字扩大。面对这种困境,西方国家掀起了一场地方政府改革的浪潮,在这场改革浪潮中,各种新的理论和实践纷纷涌现并相互借鉴。随着经济全球化趋势的日益加强,这一改革的浪潮逐渐在世界范围内延伸。近年来,我国地方政府改革也日益受到这种改革浪潮的影响,因此,在如何基于我国地方政府的实践的基础上,有机地借鉴西方国家地方政府改革的有益理论和经验就成为人们非常关注的问题。

在这种背景下,对于相关专业的读者来说,了解和掌握地方政府的相关知识、理论和实践就显得非常重要和必要。为了凸显以上这种背景,我们在编写本教材的时候,特别注意强调了以下几个方面特点:

一是从研究方法上,主要采取比较研究的方法。比较研究是贯穿本教材始终的主线。由于特殊的制度环境以及具体经济社会发展阶段,我国地方政府角色、功能、结构和具体过程方面与西方国家有着较为明显的差异,通过对比的方式使得这种差异凸显出来,有利于读者更为深刻地了解和把握不同地方政府的具体实践。

二是从内容上来说,本教材特别注意新的理论和实践的介绍。西方有关地方政府改革的新的理论和实践对于我国地方政府未来的改革具有某些有益的启示,在本教材的编写过程中,我们特别增加了近年来西方地方政府和地方治理过程中先进的经验和理论方面的内容,使得读者能够有一个较为广阔的视野。

三是从结构上来说,我们对涉及地方政府的内容在章节上进行了整合,把在内容上接近或关联性较强的内容整合在同一章节之中。如有关地方财政的内容,我们把其整合到了中央地方关系的章节中,同时把有关地方政府改革的内容整合在了各个专门的章节中,这样在内容上显得更为完整和连贯。

本教材的对象不仅仅是公共事业管理、行政管理专业的大学生,也可以用来作为政治学、社会工作、社会学、经济学、管理学以及法学等各专业的专业课或专业选修课的教材。对从事该领域以及相关领域的教学和研究人员、实际工作者来说,也具有一定的参考价值。

作者

2008年12月

目 录

Contents

第一章 概论	1
第一节 地方政府概述	1
第二节 地方政府研究	15
第三节 地方政府学	31
第二章 地方政府的产生	36
第一节 西方国家地方政府的产生	36
第二节 西方国家地方政府的发展	40
第三节 我国地方政府的历史	50
第三章 地方政府结构	56
第一节 地方政府结构概述	56
第二节 西方国家地方政府的纵向结构	60
第三节 西方地方政府的横向结构	67
第四节 西方地方政府结构的发展	75
第五节 我国地方政府的结构	80
第四章 地方政府职权	87
第一节 地方政府职权的概述	87
第二节 西方国家地方政府的职权	93
第三节 我国地方政府的职权	104
第五章 中央地方关系	113
第一节 中央地方关系概述	113
第二节 西方国家的中央与地方政府关系	120
第三节 我国中央政府与地方政府的关系	130

第六章 地方政府间关系	143
第一节 地方政府关系概述	143
第二节 西方国家的地方政府关系	151
第三节 我国地方政府间的关系	158
第七章 地方政府过程	171
第一节 地方政府过程概述	171
第二节 西方国家地方政府的政策过程	175
第三节 我国地方政府的政策过程	186
第八章 地方自治	194
第一节 地方自治概述	194
第二节 西方地方自治的历史与内容	200
第三节 我国的地方自治	208
第九章 地方政府改革	216
第一节 20 世纪 80 年代以来地方政府改革内容和背景	216
第二节 西方地方政府改革的途径与方向	229
第三节 20 世纪 80 年代以来我国地方政府的改革	236
第四节 30 年来我国地方政府改革述评	242
参考文献	250
后 记	255

第一章 概 论

在世界各国,由于一般的民众经常面对的不是中央政府,而是地方政府,地方民众与地方政府之间的互动是地方民众参与政府管理和公共事务的主要形式,因此,地方政府是实现政治民主的重要平台和基地。同时,在一些国家,特别是一些大国,如何发挥地方政府在发展本地经济社会等各方面的积极影响的同时,通过建立有效的制度体系强化对地方政府的监督和制约,同样是一个重要的问题。所以,地方政府治理的好坏往往对一国经济的发展,政治的稳定与统一,以及民主的有效运行都有着重要的意义。但是由于各国经历的历史不同,面临的具体环境千差万别,地方政府的定义、功用和表现形式在各国也是各异的。在我国这样一个历史悠久和地域辽阔的多民族国家里,自从真正意义上的地方政府建立至今,已经经历了两千多年的历史,地方政府在这种漫长的历史演变过程中发生了很大的变化,最终形成了我国目前的地方政府结构体系。

第一节 地方政府概述

地方政府学是一门研究地方政府及其活动规律的科学,其研究的对象是地方政府。然而,就目前各国的地方政府而言,其实是一个非常复杂而庞大的体系,很难通过简单的介绍加以阐述,这涉及具体的纷繁复杂的政治、经济、社会和历史的因素。例如,就我国的地方政府来说,从纵向来看,我国的四级地方政府结构,在世界各国中都属于较多的;从横向来说,我国既有一般意义上的地方政府形态,也有民族自治地方的地方政府形态,同时还有独一无二的特别行政区的地方政府形态。而在美国,在50个不同州的法律下,8万多个县、乡镇、自治市、学区和其他特别区,加上数以万计的准政府组织构成了美国的地方政府。甚至有人质疑,在美国是否存在一个有机的地方政府体系,抑或只不过是一些杂乱无章的混合体^①。所

^① [美]文森特·奥斯特罗姆、罗伯特·比什等:《美国地方政府》,井敏、陈幽泓译,北京大学出版社2004年版。

有这些,都使得研究地方政府,并且从中发现某些共同的规律和特征变得相对困难。这里我们首先从地方政府的概念入手。

一、地方政府的概念

有关地方政府的概念,各国对其认识并不一样,如在西方很多国家,由于受到长期以来自治传统习惯的影响,人们用的更多的是地方自治体而不是地方政府,而在一些中央集权的国家,人们则通常用地方国家机关或地方政权等概念来称呼地方政府。例如,日本的地方政府被称为地方公共团体,它们“是以一定地区为基础,以该区域居民为成员,并承认有权由居民自治处理当地事务的自治团体。地方公共团体具有相对国家而独立的法人资格”。而在法国,人们很少使用“地方政府”一词,常以“地方行政”代之。法国的地方政府称为地方领土单位,它们“是以领土为基础的行政主体,具有独立的公法人资格,享有行政上的自主权”^①。反映在学术界,人们对地方政府的定义也不一样。例如,《国际社会科学百科全书》给地方政府的定义是“地方政府一般可以认为是公众的政府,它有权决策和管理一个较小地区内的公众政治,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)”。而《美利坚百科全书》认为“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。可以看出,这两种对地方政府的定义显然不一样,前者把地方政府等同于基层政府,而把中间层级的政府排除在了地方政府的范畴之外。而在后一种定义中,把单一制国家的中间层级政府纳入了地方政府的范畴之内,而把联邦制国家的中间层级政府(成员政府)排除在了地方政府的范畴之外。而《布莱克维尔政治学百科全书》则认为,地方政府是“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”^③。在《中外政治制度大辞典》中,地方政府有广义和狭义两种解释。广义的地方政府是与中央政府相对应的称呼。从这个意义上讲,除中央政府以外的各级政府都被称为地方政府。狭义的地方政府则是直接治理一个地域及其居民的一级政府,即基层政府。与之相对应的则是在中央政府与地方政府之间的中间政府,也有称这为区域政府的^④。法国的《拉鲁斯百科全书》没有“地方政府”这一词条,只有“领土行政单

① 潘小娟:《发达国家地方政府管理制度》,时事出版社 2001 年版。

② 薄贵利:《近现代地方政府比较》,光明日报出版社 1988 年版。

③ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来译,中国政法大学出版社 1992 年版。

④ 杨逢春主编:《中外政治制度大辞典》,人民日报出版社 1994 年版。

位”这一词条。在这一词条下,作者认为,“领土行政单位”这一术语,既适用于单一制国家的地方行政单位,也适用于联邦制国家内拥有主权的州。显然,该词条的作者,并不认为联邦国家的成员单位州就是一般地方行政单位,但两者都是“领土行政单位”。可以看出,人们对地方政府的概念还没有统一的认识。

通常,正如人们对任何事务进行定义一样,都是从不同的视角、不同的层面来审视的,根据地方政府涉及的关系和内在的性质,人们往往从四个方面对地方政府下定义^①:

一是从管辖区域的范围。管辖区域涉及全国领土的政府为地方政府,而管辖权仅仅限于全国领土一部分者为地方政府。这种概念把政府视为广义的概念,即政府是包含立法权、司法权和行政权的政府,而把地方立法机关、地方司法机关和地方行政机关统称为地方政府,另一方面也不区分地方政府与中央政府设在地方的派出机关。这种定义固然通俗易懂,但并不能普遍适用于世界所有国家,因为在联邦国家中,如美国、瑞士和加拿大等国家,其成员政府,往往先联邦政府而存在,各邦所管辖的区域,虽然仅为全国领土的一部分,但在各邦内政上,依照联邦宪法的规定,都有高度的自主权。此外,由中央政府直辖而分散在全国各地的机关中,也不乏管辖区仅限于全国领土的一部分的机构,如各地方法院等。依照地方政府的这种定义,联邦制国家内的成员政府显然也是地方政府,这并不符合联邦制国家的实际。例如,在德国传统中,地方政府并不包括州政府,而仅仅由两个层面构成:一是作为地方政府最底层的乡镇(communes);二是位于底层之上的县(counties)级地方政府^②。

二是从权力的来源。凡权力是由宪法授予而非任何机关赋予的为中央政府,而权力由中央的法令所赋予,可由中央随意伸缩变更者即为地方政府。按这种概念,只有在单一制的国家里有地方政府,而在联邦制国家,成员政府以下的政府,其权力来源于邦或州宪法或议会,中央政府不能随意伸缩变更,而不属于地方政府范畴。比如,在美国,所有的地方政府都是州政府的合法产物,联邦政府和州政府之间的非集权化关系事实上通过面向地方的政治进程得到了扩展,同时通过地方自治条款在占压倒性多数的州宪法中得到了确认^③。也就是说,在美国,联邦政府和地方政府之间在法律上和权力关系上不存在所谓的隶属关系。

三是从管辖事务的性质。国家所管辖事务的性质,有涉及全国民之利害关系者如国防、外交、司法等;有仅涉及一部分人民之利害关系者,如水电、街市、医院

① 薄庆九编著:《地方政府与自治》,台北:国立空中大学印行 2001 年版。

② [德]赫尔穆特·沃尔曼:《德国地方政府》,陈伟、段德敏译,北京大学出版社 2005 年版。

③ [美]丹尼尔·J. 伊拉扎:《联邦主义探索》,彭和平译,上海三联书店 2004 年版。

等。凡管辖的事务属于前者的为中央政府,而属于后者的为地方政府。这里存在一个问题,即很多问题很难确定它是关系全国公众的利益还是仅仅关系某一地方公众的利益。往往会因为时代不同而改变,因为国情或制度的不同而不同,甚至还有表面上属于地方性,而实际上关系全国的事务。因此仅以管辖事务的性质来定义地方政府是不够的。

四是以有无主权为标准。主权的特性是国家的基本要件,无主权,虽然有人民、有土地、有政府也不能称为国家。在民主政治制度下,人民是国家的主人,主权是属于全体人民的。但是,人民要表达其意志并上升为国家意志,必须通过具体的机关,这一机关便是政府,因此,有人便认为,具有这种主权的,是国家的最高权力机关,对外代表国家,对内代表人民,不受任何其他权力的支配,这种政府就是中央政府,否则便是地方政府。虽然,从这一标准来定义地方政府是抓住了地方政府与中央政府之间的一个重要区别,但是同样容易带来某些混淆,如容易把地方政府与殖民地进行等同。

其实,不管从以上哪方面来定义地方政府,都从某个侧面反映了地方政府的特性,具有合理和科学的意义,但都没有全面反映地方政府的内涵和外延。对地方政府下定义前必须首先清楚“地方”和“政府”的含义,所谓“地方”是与全国相对的一个概念,这不仅仅指管辖的空间范围,地方政府所辖区域仅仅涉及国土的一部分,而且也指管辖事务的性质范围,地方政府所辖事务只与地方公众利益相关,而不涉及整个国家整体利益和全国公众利益,因而不具有只有国家才具有的至高无上、独立自主的最高统治权,即主权范围内的事务。“政府”有广义和狭义之分,广义的政府是立法机关、司法机关和行政机关的统一体,因此,广义的地方政府应该是地方统治机关,地方政权机关的同义词;狭义的地方政府仅仅指地方行政机关,把地方立法机关和司法机关排除在外。只有把两者综合起来,才能给出地方政府较为科学合理的概念。综合以上各方面,可以认为地方政府是在一国特定区域内,依宪法或中央法令规定,自行处理局部性事务,而无主权的^①地方统治机关。

二、几个概念的比较

(一) 地方政府与地方国家

在西方学者的研究中,我们经常可以看到“地方国家”(Local State)一词,常被用来替代地方政府。一般来说,我们在谈到“国家”的时候,很少有人会想到有所谓的地方国家,因为在一般人的意识中,国家的主要特征如主权、外交、领土和军事等,往往很难与“地方”联系在一起,与之相对应的概念应该是“地方政府”,那就

是,权力或管辖范围被限定在一个国家部分地区内的一种政治机构,它有如下的特点: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。在西方,中央和地方之间的关系长期以来流行着两种基本的观点,那就是代理人模式(Agency Model)和伙伴模式(Partnership Model),前者把地方政府仅仅看作是中央政府在地方的手脚,而后者则把地方政府视为具有较多自治权,与中央政府处于平等地位的合作伙伴。然而从罗德斯(Rhodes)开始,地方政府的概念发生了很大的变化,地方国家的概念逐渐成为很多研究地方政治的学者热衷的新名词。罗德斯认为,无论是代理人模式还是伙伴模式,都没有打破长期以来有关中央地方关系研究中的一个窠臼,那就是,把中央地方关系仅仅看作是一种简单的财政依赖关系和细节性的控制关系。他于1983年提出了一个全新的分析中央地方关系的框架,提出了研究中央地方关系问题中的三个核心问题:一是相互关联的不同政府代理人之间的权力共享度;中央地方之间关系受博弈规则(Rules of the Game)的支配度;以及在中央地方组织互动和冲突中是否存在着规则限制性的偏见^②。罗德斯打破了这两种模式的争论,把中央地方关系放入了一个更为复杂的权力体系之中。到了20世纪80年代中期,受到罗德斯的影 响,很多的学者超越了仅仅从制度和组织的角度来研究地方政府的狭隘视角,而努力使政府之间的关系和更为广泛的社会经济环境联系起来,为了强调地方政府的国家性(state-ness),很多学者用地方国家来代替地方政府(Local Government)。

最早提出地方国家概念的学者可以追溯到工具主义者科克本(Cockburn),她于1977年在一本研究伦敦朗伯斯区政府的著作《地方国家》(The Local State)中首次提出了地方国家的概念。她通过研究伦敦朗伯斯区政府的变迁和实践,以马克思及其后继研究者阿尔杜塞(Althusser)和波朗查斯(Poulantzas)的相关理论为基础,对地方国家进行了阐述。她认为,把地方政府看成为地方国家,作为国家整体的一个部分,而国家的整体——资本主义国家——是指相对自主的阶级统治的工具,它能够超越任何资本派系对不同利益的争论,从而把资本的利益视为一个整体的基础上来对社会和经济的再生产过程进行管理。而地方国家则是在这种再生产的整体过程中扮演着管理家庭和地方性制度的角色,因此,地方国家和民族国家(Nation-state)在具体的运行体制上存在着差异。从这一角度出发,科克本认为地方政府组织不是产生于传统认为的地方自治的古老权力,而是在资本主义下

① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺、邓正来编:《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版),中国政法大学2002年版。

② Rhodes RAW (1986), *The National World of Local Government*, London, Allen and Unwin, p.42.

一直就存在的,作为民族国家政府的一个方面的体现^①。另外一个对地方国家从理论解释的视角进行阐述的是桑德斯(Saunders)和高森(Cawson),他们提出了一个“二元政治学理论”(Dualistic Theory of Politics),其核心内容是“双重国家”(Dual State Thesis),他们认为,在资本主义国家,其实存在着两种国家体系,中央国家和地方国家,前者主要与生产过程联系在一起,中央国家的干预是为了更好地维护私有财产和实现资本主义企业利润的最大化,这种目标是通过合作主义式的协调来达到的。而后者则更多与消费联系在一起,地方国家的活动直接面对消费过程,地方国家的政策形成是通过多元竞争的政治斗争来实现的,而这种政治斗争则是为了满足自己的社会权利和社会需求^②。然而,这些对地方国家的解释集中在资本主义国家,并不具有代表性,而且其理论往往是建立在一种理想的前提下的,很难为地方国家的经验研究提供有效的参考意义,更为重要的是,这些研究仅仅涉及地方国家的某一个方面,抑或组织,抑或政府之间的关系,而这些都不足以对地方国家作出较为全面的描述。进入20世纪80年代末期以来,以西蒙·邓肯(Simon Duncan)和马克·古德茵(Mark Goodwin)为代表的西方学者对地方国家的研究开始提出了某种新的方向,那就是把地方国家作为一个政治经济的整体来看待,并把地方国家与其所处的社会关系联系起来^③。这种改变显然是受到50年代以来体系理论(System Theory)的影响,也就是将政治生活定义为一个由各种政治力量之间的互动组成的且与政治环境进行输入—输出式沟通的具有自动适应性的系统^④,而国家则是这种政治体系之一,地方国家自然也就是政治体系的一种形式。而西方此后的地方国家的意义基本上继承了这样一种研究模式。

受到体系理论的影响,他们对国家的定义进行了变更,在他们使用地方国家这一概念的时候,他们所指的“国家”并不是马克思意义上的国家,而是把国家看成是一种纯粹的组织,它与其他组织——如血缘和家族组织——所不同的是,国家在其疆域之内拥有其他组织所不具有的明显的优先权,这种优先权在于国家对强制工具的集中控制,是一种生产强制的组织^⑤。在他们看来,尽管国家的功能在不同

① Cockburn C (1977), *The Local State*, Pluto, London, p.2.

② Cawson A. and Saunders P. (1983). *Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle in King*, Red. Capital and Politics. London: Routledge and Kegan Paul, p.44.

③ Duncan, S & M. Goodwin (1988), *The Local State and Uneven Development: Behind the Local Government Crisis*, Cambridge: Polity Press, pp.37-38.

④ 张小劲,景跃进:《比较政治学导论》,中国人民大学出版社2001年版。

⑤ Charles Tilly (1990), *Coercion, Capital and European States, A.D.990-1990*, Cambridge M.A. Basil Blackwell, p.123.

的时期存在着很大的差异,但是,自从9世纪以来,所有的国家基本上都肩负着对外关系交往、实施交战、行使司法、维持国内秩序、提供社会服务、管制经济和为了完成上述任务汲取财源等职能^①。国家都是由不同的具体部分组成,包括功能方面(如军事等)和地域方面(如省级和县级),而地方国家正是国家这台大机器的有机组成部分,在国家机器中,地方国家都受到中央国家制约和控制,所不同的是,在不同的国家制度体系之中,地方国家与中央国家的关系呈现出不同的特点。在联邦体制国家中,地方国家具有很大程度上的独立性,但是在一些事情上仍然必须求助于中央国家,中央国家依然通过某些有效的手段控制地方国家。而在单一制国家中,地方国家的独立性就相对少了很多。确实,从这一角度来看地方国家,其与地方政府的概念没有多少区别,但是,在有些学者看来,地方国家概念的提出意义不可忽视,在他们看来,尽管地方国家不承担中央国家所承担的所有功能,不拥有主权特征,不行使外交权,不拥有独立的军事力量,也没有韦伯意义上的暴力的合法垄断权,但是,地方国家是中央国家的组成部分,是中央国家在地方的代表,使用地方国家的概念就是为了凸显独立行为的可能性以及对前面国家定义的进一步印证和理解,那就是,国家是为了更好地维持内部秩序、执行公正、提供公共服务、规制市场以及为了实现这些功能进行财源汲取,从这一点上来说,其与中央国家的属性是一致的^②。

可以看出,从地方国家概念的产生和发展的历史来看,地方国家的提出无非是为了更好地体现地方政府作为一个相对独立完整的功能体系,是为了更好地与过去的作为地方层级的政府进行区别,从这个意义上来说,地方政府和地方国家在意义上是等同的。

(二) 地方政府与地方政权

在我国,人们很多时候用的是地方政权的概念而不是地方政府。而所谓地方政权是指国家政权在地方一级的体现。国家政权通常指国家权力,即统治阶级凭借国家机器进行阶级统治的权力。地方政权的实质是为了实现国家的政治统治,

① 很多学者在考察西方现代国家的起源时,都把目光集中在公元800年开始的加洛林王朝,因为,在这些学者看来,加洛林王朝与以前的王朝大不相同,加洛林王朝通过世俗——宗教贵族的结合来巩固自己的统治,通过按宫廷——世袭领地的系统来加强自己的行政管理,力图加强中央集权。参见时和兴:《关系、限度、制度:政治发展过程中的国家与社会》,北京大学出版社1996年版。安德森(Perry Anderson)对国家发展的这一过程进行了详尽的论述,参见[英]佩里·安德森:《从古代到封建主义的过渡》,郭力、刘健译,上海人民出版社2001年版。

② Elizabeth J. Remick (2004), *Building Local States: China During the Republican and Post-Mao Eras*, Harvard University Press, pp.5-7.