

东北财经大学财政学系列教材

SUB-NATIONAL PUBLIC FINANCE

地方财政学

彭健 编著

东北财经大学出版社
University of Finance & Economics Press




东北财经大学财政学系列教材

SUB-NATIONAL PUBLIC FINANCE

地方财政学

彭健 编著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财政学 / 彭健编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2019.4
(东北财经大学财政学系列教材)

ISBN 978-7-5654-3484-6

I. 地… II. 彭… III. 地方财政-高等学校-教材 IV. 810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 042116 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连雪莲彩印有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 326 千字 印张: 15.75 插页: 1

2019 年 4 月第 1 版

2019 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑: 时 博

责任校对: 合 力

封面设计: 潘 凯

版式设计: 钟福建

定价: 36.00 元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

高等学校一流学科（财政学）专项资
金资助出版

东北财经大学财政学系列教材

编审委员会

主任

马国强 教授 博士 博士生导师

委员 (以姓氏笔画为序)

孙开 教授 博士 博士生导师

孙文学 教授 博士生导师

吕炜 教授 博士 博士生导师

刘明慧 教授 博士 博士生导师

吴旭东 教授 博士 博士生导师

李松森 教授 博士 博士生导师

苑新丽 教授 博士 硕士生导师

寇铁军 教授 博士 博士生导师

前 言

与多级行政体制相对应，各国的财政管理组织形式也都表现为分级财政体制，呈现出明显的层次性。每一级政府均拥有自身的财政活动。各级政府要实现自己的职能，就必须掌握一定的财政分配权利，以取得相应的财力保证。现实中的政府财政实际上包含着多个级次，不仅有中央财政，而且还有地方财政。中央财政是中央政府的收支及其管理活动，而地方财政是地方政府的收支及其管理活动。地方财政是一国整体财政活动的重要组成部分。

在计划经济时期，虽然我国的政府体系被划分为中央政府与地方政府，财政体系相应地也有中央财政与地方财政的区分，但在计划经济条件下，地方政府只是中央政府在地方上的代理机构或派出机构，没有相对独立的财政权力，也不能真正代表本地方的利益，因而地方财政并不是真正意义上的地方财政，也没有深入研究地方财政问题的必要性。改革开放后，随着地区间生产要素流动性的增强，以及地方相对独立利益主体地位的确定和地方政府权利的增强，地方政府逐步成为一级独立的理财主体，地方财政问题在财政实践和理论研究的重要性也日渐突出。许多高校纷纷开设了“地方财政学”课程。在上述背景下，作者于2006年为东北财经大学本科生开设了“地方财政学”课程，2008年为东北财经大学硕士研究生开设了“地方财政研究”课程，本书就是作者总结多年教授上述课程的实践经验编写而成的。

在本书的编写过程中，作者从适应教学需要出发，立足于我国地方财政改革的现实基础，本着理论联系实际的原则，力求全面、系统地阐述地方财政的基本理论、制度基础以及现实运行状况，并努力反映我国地方财政改革的最新进展和地方财政运行中的热点问题。

本书共八章，分为三个部分：第一部分为地方财政的基本理论，包括：第一章导论、第二章政府间财政职能划分与地方公共产品；第二部分为地方财政的制度基础，包括：第三章分级财政体制的基本框架、第四章我国财政体制的演变与改革和第五章政府预算管理制度；第三部分为我国地方财政的现实运行状况，包括：第六章地方财政支出、第七章地方财政收入和第八章财政转移支付制度。

本书适用于高等院校财经类专业本科生教学，也可以作为地方财政实践工作者的参考书。本书是东北财经大学财政税务学院组织编写的“东北财经大学财政学系列教材”中的一本，秉承了系列教材知识准确、结构科学、态度严谨的理念。

感谢东北财经大学财政税务学院的各位老师以及东北财经大学出版社对本书的编写和出版所给予的支持和帮助。本书在编写过程中参考和借鉴了国内外专家、学

者相关的教材、专著和论文等研究成果，在此对这些专家、学者表示衷心的感谢。

由于作者的理论水平和实践经验有限，书中难免有疏漏和错误之处，恳请批评指正。

编者

2019年4月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 多级政府与地方财政	1
第二节 我国地方财政的发展历程与现实特点	14
第三节 本书的基本框架	23
本章小结	23
关键概念	24
复习思考题	24
第二章 政府间财政职能划分与地方公共产品	26
第一节 财政职能在中央与地方政府间的划分	26
第二节 地方公共产品	37
本章小结	44
关键概念	45
复习思考题	45
第三章 分级财政体制的基本框架	46
第一节 政府间事权与支出责任划分	46
第二节 政府间的税收划分	54
第三节 政府间的转移支付	60
第四节 省以下财政体制模式	67
本章小结	68
关键概念	69
复习思考题	70
第四章 我国财政体制的演变与改革	71
第一节 我国财政体制的历史沿革	71
第二节 1949年后我国财政体制的演变过程	74
第三节 分税制财政体制的形成与完善	80
第四节 我国财政体制的演变特征	93
本章小结	94
关键概念	95
复习思考题	96

第五章 政府预算管理制度	97
第一节 政府预算的功能与级次	97
第二节 政府预算体系	99
第三节 政府预算程序	116
本章小结	122
关键概念	122
复习思考题	122
第六章 地方财政支出	124
第一节 地方财政支出的分类	124
第二节 一般政府服务支出	128
第三节 社会服务支出	129
第四节 经济服务支出	149
第五节 地方财政支出规模与结构	158
本章小结	164
关键概念	165
复习思考题	165
第七章 地方财政收入	167
第一节 地方财政收入的构成	167
第二节 地方税体系	185
第三节 地方财政收入规模与结构	208
本章小结	212
关键概念	214
复习思考题	214
第八章 财政转移支付制度	215
第一节 财政转移支付制度的政策目标	215
第二节 财政转移支付的形式	222
第三节 财政转移支付规模与结构	237
本章小结	238
关键概念	239
复习思考题	239
主要参考文献	240

第一章

导 论

除了建立在城市基础之上的新加坡、摩纳哥、安道尔只有一级政府外，绝大多数国家的政府都是由多级政府组成。与多级行政体制相对应，财政体制也呈现出明显的层次性。每一级政府均拥有自身的财政活动。这就意味着，现实中的政府财政实际上包含着多个级次，不仅有中央财政，而且还有地方财政。在我国，地方财政的范围主要包括省级以下各级政府的财政收支活动及其管理。在分级财政体制下，地方财政发挥着向本辖区内居民提供地方公共产品和组织地方财政收支的重要作用。

第一节 多级政府与地方财政

政府组织表现出清晰的、内在的层次性。根据行政级次，可以将政府分为中央政府和地方政府。地方政府是为治理国家部分地域的社会事务而设置的政府单位。多级政府是地方财政产生和存在的基本前提。

一、多级政府的形成

社会成员的自发行为在某些方面无法实现自己的利益，如防止外来侵略，保护个人利益、不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫，建立对全社会成员均有利的不可缺少的公共设施，如公路、桥梁、码头、机场等，协调各社会成员之间的利益关系等，都非分散的单个人能力所及，因此需要创建政府这样一种组织机构来为全体社会成员履行这些公共职责，提供由全体成员共同消费的公共产品和服务，以更好地满足社会公共需要，提高整个社会的福利水平。

当一个国家的国民越来越多、地域越来越广阔、公共事务越来越复杂，靠单一的中央政府难以有效地处理全部公共事务时，一些受益范围具有区域性的公共事务，如水利建设、道路修筑、治安防护等事务，就必须由地方政府处理。尤其是在

现代社会，由于政府公共事务范围的扩大、内容的复杂化，靠单一的集权政府难以有效地处理全部公共事务，为此，有必要构建一个由多级政府组成的政府有机体，将社会公共事务分为中央事务和地方性事务，并由不同级次的政府来处理，这样有利于提高政府效率，降低决策成本，从而有效地促进和提高全体社会成员的福利水平。

世界上的绝大多数国家都是由多级政府组成的。政府级次的多少视各国的具体情况而定，并没有固定的模式。例如，我国实行的是中央、省、市（地区）、县和乡五个级次的政府体制，美国实行的是联邦、州、地方三级政府体制，日本实行的是中央、都道府县和市町村三级政府体制。

从政权组织形式来看，当今世界上多级次的政府体制主要有两种形式：一是单一制；二是联邦制。在两种不同的政体形式下，中央与地方政府产生的先后顺序有所不同。在单一制国家，是先有中央政府，后有地方政府。当一个中央政府无法有效管理所有的政府事务时，就需要在全国范围内划定多个范围相对不大的地方疆域，设立多个地方政府，帮助中央政府履行管理职责。与单一制国家不同，联邦制国家一般是先有地方政府和州政府，后有中央政府。美国就是一个典型的联邦制国家，地方政府在美国整个联邦制的政治体系中历史最为悠久。在联邦中央政府产生以前，各州在本州的管辖领域内，都是相互独立的一级类似“中央政府”的政府，独立行使政府权力，同时下辖了为数众多的地方基层政府。后来，由于各州管辖区域、人口、经济规模实在太小，仅凭各州实力参与国际事务显得势单力薄，也无法抵御外来侵略和战争，各州强烈要求州际间的合作，要求加强各州的联合统一。这样，经过不断地协商和谈判，各州政府决定将原在各州行使的、具有宏观性的一部分权力，让渡给联邦中央政府行使，其余的政府权力和政府职能仍由各州行使。因此，从联邦制各个级次政府的产生顺序来看，它是以州政府为中心，诞生了联邦中央政府。

二、多级政府体系中的地方政府

随着国家的产生，相应地组成了中央政府、联邦政府和在不同区域内设置的地方政府。但是，由于各国的历史文化传统和国家结构形式不同，对地方政府含义的理解不一致，地方政府的行政构成、权力配置以及与中央政府的关系等方面也都存在着较大的差异。

（一）对于地方政府的不同理解

根据《美国百科全书》的解释，“地方政府是全国性政府的一个政治分治机构；在联邦制国家，则是区域性政府的一个分治机构”。因此，联邦国家的成员政府（如美国的州）不属于地方政府的范围。在美国，地方政府特指联邦政府和州政府以外的其他政府，包括：县、乡镇、自治市、学区、特别区等。可以看出，美国是典型的联邦制国家，因此美国人对地方政府的理解，较多体现联邦制的特点。

《国际社会科学百科全书》认为，“地方政府一般可以说是一种公共组织，它有

权决定和管理一个较小地域内的有限公共政治，这一地域是某个区域性政府或全国性政府的分治区。地方政府在政府机构体系中位于底层，全国政府位于最高层，中间部分则为中间政府（州、地区、省）”。

中国的历史源远流长，其间地方政府经历了复杂的发展变化，对地方政府的理解也与英美差异较大。根据《辞海》的解释，地方政府是中央政府的对称。这一定义将除中央政府以外的所有政府都归于地方政府。

《中外政治制度大辞典》对于地方政府给出了广义和狭义两种解释。广义的地方政府是中央政府的对称。从这个意义上讲，除中央政府以外的各级政府都称为地方政府。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，也称之为区域政府。

遵循我国的历史习惯，本书将地方政府界定为：除中央政府以外的其他级别的政府的统称，不仅包括最低一级的基层政府，也包括中间政府。但在涉及美国、德国等联邦制国家时，使用的“地方政府”概念，有时同时指州和基层地方政府，有时仅指基层地方政府，大家根据具体的情况，可以做出准确的判断。

各国的地方政府体系有差异。在众多的影响因素中，国家结构形式对地方政府体系设置的影响及中央与地方政府间的关系最为关键。从国家结构形式来看，绝大部分国家可以归并到单一制国家和联邦制国家这两种类型中。在不同的国家结构形式下，地方政府在行政构成、权力配置以及与中央政府的关系等方面都存在着较大的差异。

（二）联邦制国家政府体系中的地方政府

联邦制是若干个享有相对主权的政治实体，如州、邦或共和国等，作为组成单位通过协议联合组成一个统一国家的一种国家结构形式。美国、德国、瑞士、加拿大、澳大利亚是典型的经济发达的联邦制国家，在发展中国家里，印度、阿根廷、巴西、墨西哥、马来西亚、巴基斯坦等实行联邦制（见表 1-1）。

表 1-1 部分联邦制国家的政府层级设置

国家	经济发展水平	国土面积 (万平方公里)	人口规模 (人)	人口密度 (人/平方公里)	地方政府 层级数
美 国	发达国家	937	3.28 亿	35	2
德 国	发达国家	35.7376	8 217 万	229.9	2
瑞 士	发达国家	4.1284	850.89 万	206.1	2
印 度	发展中国家	298	13.24 亿	444.3	2
阿根廷	发展中国家	278.04	4 011 万	14.4	2

资料来源：根据中华人民共和国外交部网站和百度百科的相关资料整理。

联邦制国家的政府级次一般只有三级，即中央政府、州政府（邦、共和国）、

地方政府。联邦制国家对地方政府的理解是狭义角度的。在联邦制体制下，州政府和地方政府拥有相对独立的主权，拥有独立的立法、行政和司法系统，州政府和地方政府高度自治。

美国是当今世界经济最发达的国家，也是最典型的联邦制国家。所以下面着重介绍一下美国的地方政府制度。与美国的建国历史密切相关，美国地方政府的特点是形式多样、差别巨大，但都高度自治。美国州以下地方政府的规模、结构、职能、权力以及相互关系，在不同的州存在很大差异，没有全国统一的建制与模式。从总体上看，州以下地方政府具体包括“一般目的型政府”和“特殊目的型政府”两种类型。其中，市、镇、县属于一般目的型政府；学区和特别区属于特殊目的型政府。

1. 一般目的型政府

一般目的型政府或者说是综合职能的地方政府，在本行政区域内行使一般性的管理职能，如社会治安、公共安全、土地规划和公用事业等。一般目的型政府包括：

(1) 市。市政府向聚居在一起的城市地区居民提供公共服务。市是根据居民自愿申请、经州特许而成立的，市政府与州政府之间没有行政隶属关系，是一个自治程度较高的组织。

(2) 镇。镇政府为广大农村地区提供公共服务。美国的乡镇农村占据着很广阔的土地，但农村人口相比城市人口要少很多。

(3) 县。每一个州被分为更小的行政区域。除康涅狄格、罗得岛和哥伦比亚特区以外，所有州都设有县或类似县的单位（路易斯安那州设郡）。县是美国州以下最普遍、最稳定的地方行政区划。与其他地方单位相比，县的数目变化最小，第二次世界大战后基本没有变化。县的规模、人口各不相同，有的相差甚远，如得克萨斯州的拉温县，居民还不到 200 人；而美国最大的县——加利福尼亚州的洛杉矶县居民却多达 1 000 万人。县政府承担双重角色，一方面是州政府的分支管理机构，充当州政府的代理机构，对境内的市、镇行使州委托的职责和权力。县的辖区与市镇重叠。一般是一个县包含若干个市和镇。但也有特殊，比如纽约，一个市横跨了几个县。另一方面又是独立的地方政府单位，为辖区公民提供公共服务。县政府的传统职能均涉及有关全州范围的事务，大体上包括以下几个方面：治安维护、司法功能、选举管理；税收征管，财政管理；管理部分公共事业，如：建设和维修公路、桥梁，车辆管理，办理结婚证、出售酒类饮料许可证、出生和死亡证书，举办地方慈善事业等。

2. 特殊目的型政府

特殊目的型政府通常是为了某种特定的目的，如环境治理、废物处理等而建立的单一职能地方政府，这些问题往往跨越县、市、镇，无法依靠一般目的型政府来解决。特殊目的型政府主要包括：

(1) 学区。美国对教育按学区进行独立的管理。学区是各州内为管理、监督、

检查学校教育工作的需要而划分的特别专区，州政府授权学区委员会管理学区内的学校教育。学区不仅在行政上，而且在财政上都是独立于地方政府的。学区的设置涵盖若干市、镇。

(2) 特别区。特别区是指发挥有限功能的地方政府单位，主要包括灌溉区、公园区、消费区、水管理区、土壤保护区、公墓管理区和卫生区等，其区划往往与普通行政区域不一致，有时甚至会切割普通行政区域的管辖区域。

学区和特别区享有独立的征税权，这是它们在美国被归类于政府范畴的主要依据。

(三) 单一制国家政府体系中的地方政府

单一制国家通常只有一部宪法和一套政府体系，国家的一切权力属于中央政府。世界上的大部分国家采取了单一制的组织形式，如英国、法国、意大利、西班牙、葡萄牙、瑞典、土耳其、埃及、日本、韩国、印度尼西亚、新西兰，还有中国等。

在单一制体制下，对地方政府的理解是广义角度的。在单一制国家，政府的级次相对来说较多，如中国、法国（分为大区、省和市镇），但实际上形成两级地方政府体制的也为数不少，如英国、日本（分为都道府县、市町村两级），还有挪威、新西兰等，地方政府级次也为两级（见表 1-2）。

表 1-2 部分单一制国家的政府层级设置

国家	经济发展水平	国土面积 (万平方公里)	人口规模	人口密度 (人/平方公里)	地方政府 层级数
中国	发展中国家	960.00	13.9 亿	144.8	4
法国	发达国家	55	6 502 万	118.2	3
英国	发达国家	24.41	6 605 万	270.6	2
日本	发达国家	37.8	1.2672 亿	335.2	2
乌拉圭	发展中国家	17.62	346.7 万	19.7	1

资料来源：根据中华人民共和国外交部网站和百度百科的相关资料整理。

单一制体制下的政府间关系，往往以中央政府为核心，各级地方政府对中央政府有着较多的依存关系，由中央政府对各级地方政府进行调控，较为强调国家权力和决策的集中。但在实行中央集权的同时，某些单一制国家也实行某种程度的地方自治。按照地方政府权力的大小，单一制国家又可以划分为地方分权型单一制国家和中央集权型单一制国家两种类型。

1. 地方分权型单一制国家

在地方分权型单一制国家，中央政府与地方政府实行一定程度的分权，地方政府在处理本地区公共事务时具有一定自治权；尽管中央政府有权监督地方政府，但一般不直接干预地方性事务。英国和丹麦、挪威、瑞典等北欧国家是地方分权型单

一制国家的典型代表。

(1) 英国

英国地方政府是一种以地方议会为中心的分权型地方制度模式。英国学者多认为，“地方政府”即“地方自治”(local self-government)。地方政府与地方自治的含义是相互通用的：地方政府即以地方自治为目的。《不列颠百科全书》认为，“地方政府乃是一种机关，以决定和执行国内较小地区的事务，所谓地方，系指一个特定的区域。其变体的文字则为地方自治，其命意所在，乃着重于地方团体决策与行动的自由。”

从实践来看，英国虽是单一制国家，但地方政府的自主权较大。除了外交、国防、总体经济和货币政策、就业政策以及社会保障等由中央政府控制外，地方政府全面负责地方事务。

英国地方政府制度的特点具体表现为：

①地方政府具有法律人格和独立地位，它能以自己的名义享受权利、承担义务，在法律范围内负责广泛的地方事务。这种法人资格，过去或由英王特许，或由议会立法授予，现在都由法律授予。

②地方政府以地方议会为核心代表机关，地方议会由民选的议员组成，但地方议会中的各种委员会是实际处理议会事务的机构，并由议会任命各种常任官员如警官、消防员、执行主管、社会事务官、财务员等组成执行部门，处理日常行政事务。

③在中央，没有单独设立统一主管的负责地方政府事务的部门，而是按地区分别设立苏格兰事务部、威尔士事务部和北爱尔兰事务部；对英格兰地区事务，则主要由副首相府主管。在地方，政府间的职责范围大多相互分立，各级政府无隶属关系。

英国的地方自治观念和地方制度对其他国家产生了广泛影响，尤其是英国早期殖民地或占领区的地方政府，很多就承袭了英国地方制度的特点。类似于英国地方制度的国家包括英联邦国家、美国等。特别是美国地方政府一直受英国的很大影响：和英国人一样，美国人也十分崇尚地方自治，美国一些地方政府体制甚至名称都带有英国地方政府的某些特征。

(2) 北欧国家

丹麦、挪威和瑞典是单一制国家，但由于历史传统，地方政府高度自治。15世纪时，丹麦、挪威和瑞典被丹麦国王所统治。这些国家的居民需要向丹麦国王纳税，但却拥有很大的自治权利，地方自治的观念也深入人心。从而，中央政府主要负责外交事务，只是发挥礼仪性的作用，而大部分的政府职能都是由地方政府负责。

在现代，北欧的中央政府在制定法规和监督方面发挥更大的作用，但地方自治的传统仍然保留着。居民普遍认为地方政府效率更高。北欧模式下的地方政府规模都比较小，辖区的居民平均而言都在1万人以下。北欧是高福利国家，北欧的地方

政府为他们的居民提供“从摇篮到坟墓”的社会保障服务。

2. 中央集权型单一制国家

大多数单一制国家为中央集权型单一制国家。在中央集权型单一制国家，中央政府对地方政府实行统一领导，地方政府在中央政府的严格控制下行使权力，由中央政府委派官员或由地方选举的官员代表中央政府管理地方公共事务，地方没有自治权，或地方虽设有自治机关，却要受中央政府的严格控制。法国是中央集权型单一制国家的典型代表。

法国地方政府是古代政治制度遗留的产物。最初，法国中央政府为适应统治的需要，在各地设立分治区，并安排一名中央代表，对地方事务的处理进行监督。如果必要，中央代表可撤销地方政府的命令，中止或代替地方政府的工作。法国统治者们试图以此把国内存在的封建割据、小城市和教会领地统一起来，建立一个中央集权的国家。1800年，拿破仑改革地方制度，实行省长制，即在每省设置一个省议会和一名省长；在每一市镇，设置一个市镇议会和一名市镇长。省长、市镇长由中央任命，后来市镇议会和市镇长改为选举产生。

法国地方政府制度的特点是：

(1) 地方政府行政区划整齐划一。法国的地方政府分为大区、省和市镇。作为单一制国家，法国的地方政府体系大致相同，除少数区域外，大多数地方政府的法律地位一致、性质相同，不像美国那样纷繁复杂。

(2) 与英国类似，法国的地方政府制度也体现出地方自治的特点。20世纪80年代初，法国中央政府进行权力下放和地方分权的改革，扩大了地方自治的范围，实施“民选民治”，使地方议会从单纯的议事机构成为“议政合一”的地方政府机构。如：省议会既是权力机构，又是政府组织。省议会选举产生的省长既是省议会主席，又是省政府最高行政长官。

(3) 和英国的地方政府制度有所区别，法国的地方政府制度还具有较强的中央监督的特点。中央政府设立内政部，负责省长的提请任命以及省长主要助理官员的直接任命，负责各地方当局的选举、公民保护等事项。中央政府在各级地方政府都设有国家代表，中央各部门在大区、省、市镇都设有派驻地方的机构，负责维护国家利益、监督地方行政，并使国家法律得到遵守。中央政府在地方的代表，对地方政府具有很强的监督或控制职能；中央各部门的派驻机构，对地方政府也有较大的影响。可以看到，虽然法国实施了地方分权改革，但法国的地方行政实际上仍处于中央政府的监督之下。

(四) 我国政府体系中的地方政府

1. 地方政府级次的历史演进

在我国古代，秦始皇统一六国后，建立了一个强大的集权制的封建王朝，并设郡、县两级地方政府。随后，随着朝代的更替，地方政府的级次也略有变化。总的来说，在中国古代，地方政府级次有两级、三级、四级不等。其中，两级制时间不长，只有秦和汉前期为郡县二级制，共计不过两百年的历史。到了汉武帝时期，随

着疆域的扩大，为了进一步加强中央的管理权，加强对地方的控制，在全国设 13 个监察区，由中央委派刺史监察郡国。监察区是虚一级地方政府，但后来由虚变实，在郡县之上，多了“州”这一级政府。地方行政区划由两级制变成了三级制。自此以后，三国、两晋、南北朝、唐、宋、明各朝均为三级制，总计时间在 1500 年以上。实实在在的四级制则只有百余年的时间。元朝是中国历史上疆域最大的朝代，中央政权为了有效地统治地方，在原来宋代一级行政区划——“路”之上设立行省，简称为省，形成四级制，即省-路-府（州）-县。清朝的地方政府级次是虚四级、实三级制，即省-道-府（州、厅）-县四级，但“道”是省级政府的派出机构。

2. 现行地方政府体系

目前，我国《宪法》上规定的是省、县、乡三级，而实际上，则是实行省、市（地区）、县和乡四级的地方政府体制。

专栏 1-1

市管县的来历

1954 年《宪法》规定，我国地方政府为省、县、乡三级。设“专区”，20 世纪六七十年代改为“地区”，作为省政府和自治区政府的派出机构，管理县一级行政单位。后来，为了建立以城市为中心的行政区，密切城乡关系、加强城乡合作，我国逐步推广市管县体制。市管县是时代的需要，具有历史必然性。

我国市管县体制的形成，最早可溯至 1958 年。当时北京、上海、天津、无锡、常州等一些大中城市为了保证城市的蔬菜、副食品供应，主动自发地领导起周围的一些县。1959 年，全国人大常委会决定，直辖市和较大的市可以领导县，市管县得以迅速推广。到 1962 年全国已有 58 个市领导 171 个县，约占全国县建制总数的 1/8。

改革开放以后，市管县体制再次兴起。1982 年，中央充分肯定了辽宁省实行市管县体制的经验，认为有利于发挥城市对农村的经济带动作用，值得在全国推广，1982 年发出《关于改革地区体制，实行市管县的通知》，并批准江苏全省实行市管县体制。全国各省、自治区都扩大了试点。1999 年，中央发文（〔1999〕2 号文件）进一步明确“市管县（市）”体制并要求加大改革力度，市管县的行政体制得以全面确立。

截至 2017 年年底，全国共有地级行政建制 334 个，其中，地级市 294 个，占地级行政建制的 88.02%。目前，市管县体制已成为各省市区最基本的区划模式，构成了最基本的纵向权力结构体系。全国多数地方的行政区划层级，实际上已成为省-市-县-乡四级地方政府。

（1）省级政府

目前我国的省级行政单位共 34 个，包括台湾地区和香港、澳门两个特别行政区，我国大陆地区省级政府（包括自治区和直辖市）31 个，包括：4 个直辖市（北京、上海、天津和重庆），5 个自治区（西藏、新疆、内蒙古、宁夏和广西），22