

地方政府手册

主编 陈嘉陵

副主编 田穗生

武汉工业大学出版社

地方政府手册

主 编

陈嘉陵

副主编

田穗生

武汉工业大学出版社

地 方 政 府 手 册

陈嘉陵主编 田穗生副主编

※

武汉工业大学出版社出版发行

湖北省仙桃市二印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张：15 字数：36万字

1989年10月 第一版 1989年10月 第一次印刷

印数：1—3000

ISBN 7—5629—0296—2/D·0038

大面又考因出。縣議事錄，交廣林資，面全容內并本末代時
時書新書恩，更事問分知對其知，期育平本用映頭時齊，九
。資將題辭野以，五

目次 8881

说 明

一、为了适应当前地方政治体制改革的需要，根据我们承担国家“七五”规划一项重点科研项目——《社会主义国家地方政府比较研究》课题所收集的资料，编写这本知识性、资料性的工具书，以供广大读者，特别是地方国家机关工作人员参考。

二、本书内容分四部分：（1）地方政府常识。以条目形式简明扼要地介绍有关地方政府的一些基本理论知识；（2）中国地方政府简介；（3）外国地方政府简介。由于资料缺乏，人力有限，简介的国家有193个，其他未简介的76个国家的地方政府行政区划，也列了一个一览表，以供参考；（4）中外友好城市、省（州）情况简介。

三、本书是集体编写的。参加本书编写组的有陈嘉陵、田穗生、罗斌、胡盛仪、高秉雄、苏祖勤、汪晓涛、丁涵、肖进安、黄自佳、熊毅等同志。陈嘉陵研究员任主编，田穗生副研究员任副主编。

由于目前外国地方政府资料十分缺乏，收集非常困难，我们虽然尽了较大的努力，但还是不能令人满意，只有待将来逐步积累和补充了。书中统计资料，我们参考与核对了《世界知识年鉴》、《大不列颠简明百科全书》以及其他有关著作，我

们力求本书内容全面，资料翔实，编写新颖。但因涉及面太广，我们的知识水平有限，缺点错误在所难免，恳请读者指正，以便修改补充。

编者

1988年12月

本书共分五章，第一章为总论，第二章为分论，第三章为附录，第四章为参考文献，第五章为索引。本书在编写过程中，参考了有关文献，并征求了有关专家的意见，力求做到内容全面，资料翔实，编写新颖。但因涉及面太广，我们的知识水平有限，缺点错误在所难免，恳请读者指正，以便修改补充。

本书共分五章，第一章为总论，第二章为分论，第三章为附录，第四章为参考文献，第五章为索引。本书在编写过程中，参考了有关文献，并征求了有关专家的意见，力求做到内容全面，资料翔实，编写新颖。但因涉及面太广，我们的知识水平有限，缺点错误在所难免，恳请读者指正，以便修改补充。

本书共分五章，第一章为总论，第二章为分论，第三章为附录，第四章为参考文献，第五章为索引。本书在编写过程中，参考了有关文献，并征求了有关专家的意见，力求做到内容全面，资料翔实，编写新颖。但因涉及面太广，我们的知识水平有限，缺点错误在所难免，恳请读者指正，以便修改补充。

本书共分五章，第一章为总论，第二章为分论，第三章为附录，第四章为参考文献，第五章为索引。本书在编写过程中，参考了有关文献，并征求了有关专家的意见，力求做到内容全面，资料翔实，编写新颖。但因涉及面太广，我们的知识水平有限，缺点错误在所难免，恳请读者指正，以便修改补充。

目 录

第一篇 地方政府常识

一、什么是地方政府.....	1
地方政府的定义.....	1
地方政府的起源与发展.....	2
地方自治.....	3
市.....	5
行政区划和行政建制.....	8
行政区域.....	8
行政建制.....	9
地方政府的层级.....	10
基层政权.....	13
特别行政建制.....	13
经济特区.....	14
二、中央政府与地方政府的关系.....	15
中央政府与地方政府的关系.....	15
中央集权制.....	15
地方分权制.....	16
“分割性”地方分权.....	17
“分工性”地方分权.....	17

中央政府对地方政府的控制·····	18
发挥中央与地方两个积极性·····	20
三、地方政府体制·····	21
地方政府职能·····	21
地方政府机构·····	21
地方人民代表大会·····	22
地方人民政府·····	23
地方苏维埃·····	24
地方共同体·····	24
地方公共团体·····	25
地方议会·····	26
地方政府派出机构·····	27
议会—经理制·····	27
县经理制·····	28
委员会制·····	28
市长—行政官制·····	29
强市长—议会制·····	29
弱市长—议会制·····	30
职能合并·····	30
市领导县体制·····	31
地方选举制度·····	32
地方性政党·····	32
地方财政·····	33
地方性法规·····	35
民族自决权与民族自治权的含义与区别·····	36
民族共和国制度和民族区域自治制度的区别·····	37
民族自治地方·····	39

民族自治机关·····	41
自治条例和单行条例·····	41
四、地方政治制度史·····	43
英国古代、近代地方行政建制·····	43
法国古代、近代地方行政建制·····	45
中国历代地方行政建制·····	48
中国历代少数民族地区地方行政建制·····	53
中国古代地方特殊行政建制·····	55
土司制度·····	57
盟旗制度·····	58
西藏政教合一制度·····	59
保甲制度·····	62

第二篇 中国地方政府简介

一、概况·····	64
二、行政区划与行政建制·····	65
三、地方国家权力机关·····	69
四、地方国家行政机关·····	84
五、民族自治地方的自治机关·····	92
六、行政特区与特别行政区·····	102
七、地方国家审判机关和检察机关·····	107

第三篇 外国地方政府简介

一、亚洲国家·····	113
缅甸联邦社会主义共和国·····	113
印度共和国·····	114
印度尼西亚共和国·····	121

日本国·····	122
朝鲜民主主义人民共和国·····	133
附：南朝鲜地方政府	
马来西亚·····	137
蒙古人民共和国·····	142
尼泊尔王国·····	143
菲律宾共和国·····	147
沙特阿拉伯王国·····	151
土耳其共和国·····	154
阿拉伯叙利亚共和国·····	157
泰王国·····	159
越南社会主义共和国·····	161
二、非洲国家 ·····	164
博茨瓦纳共和国·····	164
喀麦隆联合共和国·····	168
刚果人民共和国·····	171
阿拉伯埃及共和国·····	172
社会主义埃塞俄比亚·····	175
加纳共和国·····	178
肯尼亚共和国·····	181
阿拉伯利比亚人民社会主义民众国·····	186
摩洛哥王国·····	189
尼日利亚联邦共和国·····	191
南非共和国·····	195
苏丹共和国·····	196
坦桑尼亚联合共和国·····	200
突尼斯共和国·····	203

扎伊尔共和国·····	205
赞比亚共和国·····	206
三、欧洲国家 ·····	209
安道尔公国·····	209
阿尔巴尼亚社会主义人民共和国·····	210
比利时王国·····	211
保加利亚人民共和国·····	216
捷克斯洛伐克社会主义共和国·····	219
丹麦王国·····	222
芬兰共和国·····	225
法兰西共和国·····	228
德意志民主共和国·····	240
德意志联邦共和国·····	242
希腊共和国·····	253
匈牙利人民共和国·····	256
爱尔兰共和国·····	260
意大利共和国·····	263
列支敦士登公国·····	267
马耳他共和国·····	268
荷兰王国·····	269
挪威王国·····	273
波兰人民共和国·····	277
葡萄牙共和国·····	279
罗马尼亚社会主义共和国·····	281
圣马力诺共和国·····	286
西班牙·····	287
瑞典王国·····	291

瑞士联邦	303
大不列颠及北爱尔兰联合王国(英国)	308
苏维埃社会主义共和国联盟(苏联)	320
梵蒂冈城国	337
南斯拉夫社会主义联邦共和国	338
四、美洲国家	345
安提瓜和巴布达	345
阿根廷共和国	346
巴哈马联邦	350
巴巴多斯	350
伯利兹	351
玻利维亚共和国	352
巴西联邦共和国	353
加拿大	359
智利共和国	362
哥伦比亚共和国	364
哥斯达黎加共和国	367
古巴共和国	369
多米尼加联邦	371
多米尼加共和国	372
厄瓜多尔共和国	374
萨尔瓦多共和国	376
格林纳达	377
危地马拉共和国	378
圭亚那合作共和国	379
海地共和国	381
洪都拉斯共和国	383

牙买加·····	384
墨西哥合众国·····	386
尼加拉瓜共和国·····	388
巴拿马共和国·····	389
巴拉圭共和国·····	390
秘鲁共和国·····	391
圣卢西亚·····	394
圣文森特和格林纳丁斯·····	395
苏里南共和国·····	395
特立尼达和多巴哥共和国·····	396
美利坚合众国·····	397
乌拉圭东岸共和国·····	414
委内瑞拉共和国·····	415
五、大洋洲国家·····	418
澳大利亚联邦·····	418
斐济·····	420
基里巴斯共和国·····	421
瑙鲁共和国·····	422
新西兰·····	423
巴布亚新几内亚独立国·····	425
所罗门群岛·····	427
汤加王国·····	428
图瓦卢·····	429
瓦努阿图共和国·····	430
西萨摩亚独立国·····	431
附：未简介的外国地方政府行政区划一览表·····	432

第四篇 中外友好城市、省（州）

- 一、友好城市、省（州）的发展..... 437
- 二、友好城市、省（州）活动的内容..... 439
- 三、我国与外国建立的友好城市、省（州）一览表..... 448

第一篇 地方政府常识

一、什么是地方政府？

地方政府的定义

地方政府是中央政府的对称。它有广狭二义：广义的地方政府是指地方代议机关、地方行政机关和地方司法机关等地方国家机关；狭义的地方政府只指地方国家行政机关。在资本主义国家里，大都从广义上使用地方政府这一概念。我国则从狭义上使用地方政府这一概念。按照我国宪法的规定，只有地方国家行政机关即地方各级人民政府，才是地方政府。地方各级人民代表大会、人民法院和人民检察院虽都是地方国家机关，但不能把它们叫做地方政府。

由于本书论述的不仅有社会主义国家的地方政府，也有资本主义国家的地方政府，所以，从广义上使用地方政府这一概念，其含义和地方国家机构或地方政权机关相同。

地方政府是整个国家机构体系中的重要组成部分。一个国家只有在本国的领土上，按照行政区划建立地方政府，实行分级管理，并与中央政府联结起来，形成完整的国家机构，才能实现国家严密的统治与管理。只有像梵蒂冈、安道尔这样的小国，才没有设置地方政府。

由于国家结构形式不同，各国地方政府的设置及其行政地

位也不一样。单一制国家，中央政府之下的地方政府，都是地方政府。联邦制国家，不能把构成联邦政府的州、省或共和国叫地方政府。只是在它们所管辖之下的地方政权才叫地方政府。但联邦制国家的州、省或共和国，与单一制国家的州、省的行政地位，在法律上虽然不同，而在实际上却区别不大。所以，学术界关于地方政府的著作，都是包括联邦制国家的州、省或共和国的。

地方政府的起源与发展

地方政府是在人类社会进入阶级社会以后，伴随着国家的产生而产生的。由于国家把所属居民不再按血缘关系，而是按照划分地区进行统治与管理，所以就产生了管理国家事物的中央政府和地方政府。

最初出现的古代国家，大都是割据性的小国。有按地区分级设置地方政府官吏或分封诸侯管理的，也有由中央直接统治的。例如雅典国家形成时，全阿提卡被划分成100个自治区，即所谓德莫。居住在每个德莫内的公民（德莫特），选举出自己的区长（德马赫）和司库、以及审理轻微案件的30个法官。10个这样的单位，即德莫构成一个地区部落，10个地区部落每个部落选50名代表共计选出500名代表组成议事会管理雅典全国事务。雅典议事会及其设置的掌管各行政部门和司法事务的官员，就是我们今天所说的中央政府，它以下的地方行政管理单位，则是地方政府。所以，恩格斯说：“当时在雅典正在产生的国家开始时所依据的单位，正好和现代国家在最高发展阶段上最后要达到的单位相同。”①

①《马克思恩格斯选集》第4卷第113页。

在中国，夏以“家天下”取代“公天下”，以“世袭制”取代“禅让制”，“疆理天下，奠九州而正五服”，中央辅相“三正”，地方由“州牧”主持，开始按地区划分居民，分级进行统治与管理。到了商朝，据《禹贡言赋》记载：“千里之内为畿，千里之外设方伯；五国以为属，属有长，十国以为连，连有帅，三十国以为卒，卒有正，二百一十以为州，州有伯。”可见，中央与地方的划分和统属关系，已初具规模。但地方政府的管理体制还不严明。到了中央集权制的封建国家建立之后，才出现由掌握中央政权的国王直接任命地方官吏统辖的地方政权单位和地方政权管理制度。这种情况，在中国是从秦始皇建立统一的中央集权的秦王朝（公元前221年）开始的；在西欧是从法兰克王国（公元481年）开始的。到封建社会末期，新兴的资产阶级为了发展资本主义经济，在进行反对封建制度的革命斗争时，就要求实行地方自治，以限制国王对地方政权的控制。在资产阶级民主革命胜利以后，资本主义国家的地方政府普遍推行地方自治制度。十月革命以来所建立的社会主义国家的地方政府，则实行民主集中制。

这两种不同类型国家的地方政府，不仅它们的阶级性质不同，而且它们的组织形式、职权范围和工作程序等方面，也有很大差别；即使同一类型国家之间的地方政府，也不是完全相同的。

地方自治

指在中央或上级政府的监督下，由地方公共团体依据本地人民的意志，独立自主处理区域内公共事务的一种地方政治制度。其主要特征是：①有一定的地域和居民。（这区别于一般社会团体的自治。）②在法定权限和范围内，它能够自主地管

理属于本区域内的各项社会公共事务，上级不得干预。③地方自治组织的存在及其活动必须遵守中央或上级政府的法律，接受其监督。也就是说，它的自治权是相对的、有条件的。

“地方自治”起源于中古时期城市自治。在十三世纪的欧洲大陆，随着基尔特手工业的发展，商业也发展起来，于是出现了城邦。城邦的居民为了开展自由贸易和维护自身的利益，便以其经济力量作为后盾，同封建领主展开斗争，取得了城邦的自治权，这就是早期的自治市。后来，英国资产阶级在进行反封建专制的斗争时，提出了地方居民应选举公职人员管理本地区事务的政治主张。把这一主张概括为“地方自治”的，是英国法学家史密斯。他在1851年发表的《地方自治与中央集权》一书中，对“地方自治”从理论上做了系统论述。随着资产阶级革命的胜利和资本主义制度的建立，地方自治这种管理地方的民主制度，也在资本主义国家中普遍建立起来了。

由于各国的具体历史条件不同，在推行地方自治的过程中，形成了各具特色的组织形式和结构。按照国外学者较普遍采用的分类法，“地方自治”主要划分为“英美型”和“大陆型”。

“英美型”以英国最为典型，包括英联邦诸国和美国。

“大陆型”以法国为代表，包括德国、意大利、西班牙及南美各国。

在理论上，“英美型”信奉“固有权力说”。这一学说认为，地方自治团体先于国家而存在，所以地方自治团体的权力是其固有的，而非国家让与的。因此，如同个人的“天赋人权”一样，地方自治权是不可剥夺的。而“大陆型”则主张“权力让与说”。他们认为，作为一种地方政治制度，地方自治是国家为了施政的便利而将一部分权力分散到地方。地方公