

哲学社会科学国家重点研究课题丛书

各国地方政府比较研究

主 编 陈嘉陵

副主编 田穗生

武 汉 出 版 社

本书是

哲学社会科学“七五”规划

国家重点研究课题最终成果

顾问 刁田丁

前 言

建国以来，我们的社会主义建设事业，取得了举世瞩目的辉煌成就；而国家的民主与法制建设，则发展较为曲折。虽然，我们一直都在强调政治的重要性，把政治看成是一切工作的统帅和灵魂，但是，却长期忽视、甚至取消政治学的学习和研究。1952年进行院系调整 and 教学改革时，盲目照搬苏联的经验，撤销了高等院校的政治系和政治学专业，使政治学的学习和研究，中断了近30年。经过“文化大革命”十年的沉痛教训，我们才清醒地认识到，过去长期忽视国家的民主与法制建设，不能说同我们长期忽视政治学的学习和研究没有关系。所以，邓小平同志在1979年指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。”^①因此，在十一届三中全会以后，政治学就象雨后春笋般地恢复和发展起来了。

我们湖北省社会科学院政治学研究所，就是在这样的形势下于1980年建立起来的。此后，我们除了致力于马克思主义政治学原理的研究外，为了适应我国政治体制改革的需要，还承担了“六五”规划的一个国家重点课题：《中国地方国家机构研究》。这一课题的最终成果《中国地方国家机构概要》，已由法律出版社在1989年7月出版，并荣获湖北省社会科学优秀成果一等奖。

为了巩固与发展这一成果，更加广泛深入地开展地方政

^① 《邓小平文选》第167页

府的研究，以适应我国政治体制改革的需要，我们又承担了“七五”规划国家重点课题：《各国地方政府比较研究》。我们的目的在于，选择一些有代表性的社会主义国家、资本主义国家和民族主义国家的地方政府，比较它们的特点、异同和优劣，探讨它们的经验教训，以及其所以如此的原因和发展的规律，为建设和完善具有中国特色的社会主义地方政权，提供可资借鉴的资料和思路。

我们在制定课题研究计划的时候，把时间的上限和下限，定在第二次世界大战后到1988年为止的这段历史时期。社会主义国家和民族主义国家，则限定在它们成立以来到1988年为止的这段历史时期。

根据研究计划的要求，从1987年开始，我们广泛地搜集了世界各国地方政府在这一历史时期的有关资料，整理编辑了一本《地方政府手册》，作为这个课题的阶段成果，已由武汉工业大学出版社在1989年10月出版。《各国地方政府比较研究》则是这个课题的最终成果。

在完成这个课题之后，苏联东欧社会主义国家发生了一连串重大事变。这些事变改变了苏联东欧各国的政治制度，甚至国家的名称，自然这些国家的地方政府也随之有所变化。但是，由于本选题的时间下限严格规定在1988年，不可能为了反映苏东地方政府的变化而改变全书的整体内容和结构。因此，论述苏东剧变以后地方政府所发生的变异，将是另一本书的任务。

社会主义国家诞生以来，从一国胜利到东欧、亚洲和北美一系列社会主义国家的建立，是人类历史发展不可改变的大趋势。不管苏东各国目前如何演变，它们作为社会主义国家存在半个多世纪的历史，却是客观事实，是谁也抹杀不掉的。因此，我们用比较的方法，研究它们存在的这段历史时

期地方政权的经验和教训，对于今天仍然坚持社会主义的国家和人民，更有着特殊的“车鉴”的意义。

历史的发展，有主流和逆流。历史的主流，鼓舞人们奋斗和前进；历史的逆流，启迪人们反思和鉴戒。震撼世界的十月革命，粉碎了世界著名的“民族监狱”，使俄国各民族在民族平等和自愿联合的基础上成立了世界上第一个社会主义国家——苏联。而戏剧性的“8·19”事件的爆发与逆转，却使称霸世界的两个超级大国之一的苏联解体了！也许，这是历史对亵渎者的嘲弄和惩罚。但是，不论是过去，现在，还是未来，我们依然坚信共产主义终将代替资本主义，正像条条江河最终都要流到海洋一样，人类一定能够由必然王国进到自由王国。

基于以上认识，本书在论述苏东各国地方政府的时候，只限于苏东剧变以前，不涉及剧变以后，这是首先需要说明，并请读者鉴谅的。

目 录

前 言.....	(1)
第一章 绪 论	
第一节 什么是地方政府.....	(1)
一 地方政府的定义.....	(1)
二 地方政府的基本特征.....	(3)
第二节 地方政府的产生和发展.....	(5)
一 地方政府的产生.....	(5)
二 地方政府的发展.....	(7)
第三节 地方政府比较研究的目的、对象和方法 (13)	
一 比较研究的目的和意义.....	(13)
二 比较研究的对象和范围.....	(15)
三 比较研究的指导思想和方法.....	(17)
第二章 地方政府的类型	
第一节 地方政府的分类.....	(20)
一 地方政府分类的意义.....	(20)
二 地方政府分类的方法.....	(21)
三 地方政府类型的划分.....	(23)
第二节 按设置目的分类的地方政府.....	(28)
一 一般地域型地方政府.....	(28)
二 市镇型地方政府.....	(28)
三 民族区域型地方政府.....	(30)
四 特殊型地方政府.....	(31)
第三节 按地方制度分类的地方政府.....	(33)
一 行政体地方政府.....	(33)

二	自治体地方政府·····	(36)
三	民主集中制地方政府·····	(40)
第四节	按行政层级分类的地方政府·····	(42)
一	基层地方政府·····	(42)
二	最高层级地方政府·····	(46)
三	中间层地方政府·····	(49)
第三章	行政区划	
第一节	行政区划的概念、内容和比较组的选择 (51)	
一	行政区划的概念·····	(51)
二	行政区划研究的内容·····	(52)
三	比较组的选择·····	(53)
第二节	行政建制的设置·····	(59)
一	设置地方行政建制的法律规范·····	(59)
二	设置地方行政建制的主要依据或标准·····	(60)
第三节	行政单位的层级、幅度·····	(65)
一	地方行政单位的层级·····	(66)
二	行政单位的幅度·····	(72)
第四节	行政区划在各国的发展·····	(79)
一	行政区划体系的几种形式·····	(79)
二	行政区划演变的规律性·····	(82)
三	行政区划发展的一般趋势·····	(86)
第四章	中央政府与地方政府的关系	
第一节	概说·····	(91)
一	处理好中央政府与地方政府关系的意义·····	(91)
二	中央政府与地方政府关系的实质和内容·····	(93)
三	决定中央政府与地方政府关系格局的因素·····	(95)
第二节	中央政府与地方政府权限的划分·····	(99)
一	权限划分的范围·····	(99)
二	联邦制国家的权限划分·····	(101)

三	单一制国家的权限划分·····	(110)
四	联邦制国家与单一制国家权限划分的比较·····	(116)
第三节	中央政府对地方政府的控制·····	(118)
一	控制的作用·····	(118)
二	立法控制·····	(121)
三	行政控制·····	(124)
四	财政控制·····	(128)
第四节	政府间的合作与影响·····	(132)
一	政府间的合作·····	(132)
二	政府间的相互沟通与影响·····	(134)
第五章	地方政府职能	
第一节	地方政府职能的含义和演变·····	(137)
一	地方政府职能的含义·····	(137)
二	地方政府职能的演变·····	(139)
第二节	社会主义国家地方政府的职能·····	(142)
一	苏联地方政府的职能·····	(142)
二	中国地方政府的职能·····	(144)
三	南斯拉夫地方政府的职能·····	(146)
四	社会主义国家地方政府职能的比较·····	(147)
第三节	资本主义国家地方政府的职能·····	(149)
一	美国地方政府的职能·····	(149)
二	新西兰地方政府的职能·····	(151)
三	日本地方政府的职能·····	(152)
四	瑞典地方政府的职能·····	(154)
五	资本主义国家地方政府职能的比较·····	(157)
第四节	发展中国家地方政府的职能·····	(159)
一	巴布亚新几内亚地方政府的职能·····	(159)
二	牙买加地方政府的职能·····	(160)
三	尼日利亚地方政府的职能·····	(161)

四	发展中国家与发达国家地方政府职能的比较……	(162)
第五节	社会主义国家与资本主义国家 地方政府职能的比较……	(165)
第六章	地方政府机构	
第一节	现代地方政府机构发展的趋势和原因…	(169)
一	现代地方政府机构发展的趋势……	(169)
二	现代地方政府机构发展的原因……	(171)
第二节	社会主义国家的地方政府机构……	(173)
一	苏联地方政府机构……	(173)
二	中国地方政府机构……	(178)
三	南斯拉夫地方政府机构……	(182)
四	社会主义国家地方政府机构的比较……	(184)
第三节	资本主义国家的地方政府机构……	(185)
一	美国地方政府机构……	(185)
二	法国地方政府机构……	(188)
三	瑞典地方政府机构……	(189)
四	资本主义国家地方政府机构的比较……	(193)
第四节	发展中国家的地方政府机构……	(195)
一	巴西、墨西哥的地方政府机构……	(195)
二	缅甸、南也门的地方政府机构……	(196)
三	博茨瓦纳的地方政府机构……	(198)
四	发展中国家地方政府机构的比较……	(199)
第五节	社会主义国家与资本主义国家 地方政府机构的比较……	(201)
第七章	地方政府财政	
第一节	什么是地方政府财政……	(205)
一	地方政府财政的概念、内容和范围……	(205)
二	地方政府财政的意义……	(206)
第二节	地方政府的财政管理体制……	(209)

一	财政管理层级·····	(209)
二	地方政府的预算·····	(211)
三	中央财政与地方财政的关系·····	(216)
第三节	地方政府的财政收支·····	(224)
一	地方政府财政收入及其结构·····	(224)
二	地方政府财政支出及其结构·····	(231)
第四节	比较分析的启示·····	(235)
一	共同特征与不同特征·····	(235)
二	共同的基本原则·····	(245)
三	可资借鉴的经验·····	(248)
第八章	城市政府	
第一节	什么是城市政府·····	(252)
一	城市政府的概念·····	(252)
二	城市政府的产生·····	(254)
三	城市政府的分类·····	(256)
第二节	城市政府职能的比较·····	(258)
一	资本主义国家城市政府的职能及其比较·····	(259)
二	社会主义国家与资本主义国家城市政府 在经济管理方面的区别·····	(265)
三	城市政府职能的特点·····	(268)
第三节	城市政府组织形式的比较·····	(269)
一	英国议会委员会制·····	(270)
二	日本议会市长制·····	(272)
三	法国市长议会制·····	(273)
四	美国城市政府的组织形式·····	(275)
五	中国的人民代表大会制·····	(279)
六	各国城市政府组织形式的比较·····	(281)
七	影响城市政府组织形式的因素·····	(284)
第四节	市辖区政府及特别区政府的比较·····	(286)

一	市辖区政府的比较·····	(286)
二	特别区政府的比较·····	(291)
三	城市政府下放权力的必要性·····	(294)
第九章 民族区域政府		
第一节	多民族国家解决民族问题的政治制度···	(296)
一	多民族国家的状况和特点·····	(296)
二	民族区域政府是多民族国家解决民族问 题的政治制度·····	(297)
第二节	民族共和国制度·····	(300)
一	苏联民族共和国制度·····	(300)
二	南斯拉夫民族共和国制度·····	(307)
三	捷克和斯洛伐克民族共和国制度·····	(311)
第三节	中国民族区域自治制度·····	(315)
一	中国民族的特点和民族区域自治制度的建立·····	(315)
二	中国民族区域自治制度的特点·····	(318)
三	中国实行民族区域自治制度的伟大成就·····	(324)
第四节	资本主义国家解决民族问题的地方制度	(327)
一	美国的保留地制度·····	(327)
二	意大利的自治特区·····	(331)
三	加拿大的民族文化自治·····	(332)
四	比利时的民族语言区·····	(334)
第五节	两种不同性质的民族区域政府的比较···	(335)
第十章 特别建制政府		
第一节	特别建制政府的产生、发展和类型·····	(339)
一	特别建制政府的基本涵义·····	(339)
二	特别建制政府的产生和发展·····	(340)
三	特别建制政府的主要特征·····	(343)
四	特别建制政府的类型·····	(345)
第二节	特别建制政府领导体制的比较·····	(348)

一	中国特别建制政府的领导体制·····	(348)
二	资本主义国家特别建制政府的领导体制·····	(351)
三	发展中国家特别建制政府的领导体制·····	(354)
四	各国特别建制政府领导体制的比较·····	(357)
第三节	特别建制政府职能的比较·····	(358)
一	中国特别建制政府的职能·····	(358)
二	资本主义国家特别建制政府的职能·····	(362)
三	发展中国家特别建制政府的职能·····	(365)
四	各国特别建制政府职能的比较·····	(369)
第四节	特别建制政府组织形式的比较·····	(370)
一	中国特别建制政府的组织形式·····	(370)
二	资本主义国家特别建制政府的组织形式·····	(373)
三	发展中国家特别建制政府的组织形式·····	(375)
四	各国特别建制政府组织形式的比较·····	(378)
第十一章	地方政府的改革趋势	
第一节	单一制国家地方政府改革的一般趋势···	(380)
一	地方分权制下的权力相对集中·····	(380)
二	中央集权制下的权力相对下放·····	(382)
第二节	联邦制国家地方政府改革的特殊规律性	(385)
第三节	地方政府建制改革的双向发展·····	(389)
一	地方政府建制层级的纵向调整·····	(389)
二	地方政府功能互补的横向调整·····	(391)
后 记	·····	(394)

第一章 绪 论

第一节 什么是地方政府

一、地方政府的定义

地方政府是政治学中的一个重要范畴，是国家机器中必不可少的组成部分。从国家产生以来，有了中央政府，地方政府也就随之存在了。但是，要给地方政府下一个精确的普遍适用的定义，却不是一件容易的事。只要我们将中西方对地方政府所下的定义，概要地比较一下，就能清楚地看出对于地方政府这一概念的理解和使用，都是因国、因人、因学说的不同而异的。

地方政府是中央政府的分支机构，这是西方对地方政府所下的一个最一般的定义。但在具体解释上，也不完全一致。例如《国际社会科学百科全书》说：“地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决定和管理一个较小地区的公众政治，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）。”^①按照这个定义的说法，中间政府就不是地方政府。《新时代百科全书

^① 《国际社会科学百科全书》1972年版，第9卷，薛家玉译。

书》也持这种观点。它说：“‘地方政府’一词所指的地方行政管理单位，不包括自治市、州或省。”^①那末，中间政府，是否既指联邦制国家的成员政府，也指单一制国家的州、地区、省政府呢？这两个定义都未说明。《美利坚百科全书》对此却作了明确的界定：“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这就是说，联邦制国家的成员政府如州、地区、省等不能叫地方政府，只有州、地区、省以下的地区政府，才叫地方政府。

我国对地方政府所下的最一般的定义是：地方政府是中央政府的对称。例如《辞海》说：“地方政府是中央政府的对称。设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关。”^③这样，就把西方所说的中间政府，都看作地方政府了。近年来，我国学术界出版的政治学辞书，如1984年人民出版社出版的《政治学常见名词浅释》（王松等编）和1986年四川人民出版社出版的《政治学词典》（丘晓等主编），除了仍持“地方政府是中央政府的对称”这一提法外，又都指出：“在联邦制国家，构成联邦的各成员国或州（邦）政府都不是地方政府。如美国，其地方政府是指州政府以下的各级政府。”

对于所有的地方国家机关，是否都称之为地方政府呢？一般有广狭二义：广义的地方政府，包括地方国家代议机关、地方国家行政机关和地方国家司法机关等地方国家机关；狭义的地方政府，则只指地方国家行政机关。西方资本主义国家，大都是从广义上使用这一概念；我国是从狭义上使用这

① 《新时代百科全书》1980年版，陈帚译。

② 《美利坚百科全书》1980年版，第17卷，第637页。

③ 《辞海》1979年版，上册，第1194页。

一概念。按照我国宪法的规定，只有地方国家行政机关——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，是地方国家机关，但不能把它们叫做地方政府。但为了论述方便，本书是从广义上使用这一概念。

总之，不论把地方政府界定是中央政府的分支机构；或者把地方政府表述为中央政府的对称，都是从中央与地方的关系这一个方面来界定，因而不能比较完整全面反映它的本质特征。所以我们认为地方政府是国家设置在中央政府之下的，行使部分国家权力，管理国家和地方事务的地区政府。

二、地方政府的基本特征

列宁说：“过于简短的定义虽然很方便，因为它概括了主要的内容，但是要从定义中特别引伸出应该规定的那个现象的极重要的特点，那毕竟是不够的。”^①因此，我们探讨了地方政府的定义，还应探讨地方府政的特征，才能对地方政府有比较全面的认识。

尽管人们对地方政府的理解，不完全一致；尽管由于各国国情和政治制度不同，地方政府也千差万别，类型繁多，但它们毕竟都具有一些共同的基本特征：

1. 没有独立的主权

不论是资本主义国家或是社会主义国家，不论是联邦制国家或单一制国家，地方政府都没有独立的主权，其权力的大小要由国家宪法规定，并且还要服从中央政府统一的领导和管理。

如果地方政府具有了独立的主权，那就不是地方政府，

^① 《列宁选集》第2卷，第808页。

而是一个独立的国家了。例如根据英爱同盟条约1801年成立的“大不列颠及爱尔兰联合王国”，爱尔兰南北两部共32郡，都是英国的地方政府。在1921年12月签订了英爱条约，爱尔兰南部26郡才成为自由邦，享有自治权。到1949年获得完全独立，就不再是英国的地方政府，而是爱尔兰共和国了。又如中国1934年成立的中华苏维埃共和国，在形式上虽叫国家，但还未取得独立的主权，仍然具有地方政府的性质。所以，毛泽东说：“我们的工农民主共和国是一个国家，但是今天还是一个不完全的国家……我们的政权距离一个完全的国家形态还很远。”^①

2. 行政地位和职能的特殊性

地方政府的行政地位和职能具有特殊性：一方面，它是中央政府的下属机关，必须执行和服从国家的法律和中央政府的领导；另一方面，它是本辖区内的政权机关，对本辖区内的地方事务，有权进行领导和管理。

由于中央政府的管辖区域，是全国范围和全体规模的社会事务，所以中央政府的职能具有整体性与统一性的特点。地方政府的管辖范围，只限于本行政区域以内的社会事务，因而它的职能就具有地方性和特殊性的特点。同时，地方政府对本地区事务的管理，其职能还具有综合性和多项性的特点；中央政府在地方的派出机关则具有单一性和专业性的特点。

因此，国防、外交这些代表国家，保证集中统一的重要事务，只能由中央政府管理。而地方政府不具有行使和管理这些事务的职权。当然，地方也可以建立地方武装部队，保护社会治安，但不能建立国防军，也不能对外派外交代表。

^① 《毛泽东选集》（第二版）第一卷，第230页。

军队和外交要由中央政府集中统一的领导和管理，这是当前一切国家的通例。

3. 地方分权与中央集权的矛盾统一

任何国家的地方政府与中央政府，都是行使国家权力的国家机关。中央政府行使国家的权力，在于保证国家的统一领导和独立富强；地方政府行使国家的权力，在于因地制宜，促进地方的繁荣昌盛。但由于中央政府代表国家的整体，行使国家集中统一的权力；地方政府只代表国家的一部分地区，行使国家分割的部分权力。所以，地方政府与中央政府的关系，就表现为整体与部分、集中与分散、统一领导与因地制宜等等矛盾的统一。其核心则是集权与分权矛盾的统一。因此，地方制度，就是处理中央集权与地方分权这种矛盾统一关系的制度。

由于国家性质不同，解决地方分权与中央集权矛盾的地方制度也不同。一般来说，社会主义国家是用民主集中制原则来解决集权与分权的矛盾，以发挥中央与地方两个积极性。资本主义国家是实行地方自治来调动地方的积极性；同时，又加强中央对地方的控制，以保证国家的集中与统一。

中央政府总是要求更多的集权，以保证国家的集中统一领导，地方政府总是要求更多的分权，以便于因地制宜。因此，如何处理集权与分权的矛盾统一，以发挥中央与地方两个积极性，是政治学，特别是比较地方政府应当研究的重要课题，也是当代各种地方制度优劣的试金石。

第二节 地方政府的产生和发展

一、地方政府的产生

地方政府是人类进入阶级社会以后，伴随着国家的产生