

马克思主义理论研究
和建设工程重点教材

地方政府 与政治

《地方政府与政治》编写组

高等教育出版社

马克思主义理论研究
和建设工程重点教材

地方政府 与政治

《地方政府与政治》编写组

主 编 徐 勇

副主编 沈荣华 潘小娟



高等教育出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

地方政府与政治 / 《地方政府与政治》编写组编

—北京:高等教育出版社,2017.7

ISBN 978-7-04-046890-8

I.①地… II.①地… III.①地方政治-中国-高等学校-教材 IV.①D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 076088 号

责任编辑 周亚权 王溪桥 封面设计 王 鹏 版式设计 范晓红 插图绘制 邓 超
责任校对 王 雨 责任印制 赵义民

出版发行	高等教育出版社	网 址	http://www.hep.edu.cn
社 址	北京市西城区德外大街 4 号		http://www.hep.com.cn
邮政编码	100120	网上订购	http://www.hepmall.com.cn
印 刷	固安县铭成印刷有限公司		http://www.hepmall.com
开 本	787mm×960mm 1/16		http://www.hepmall.cn
印 张	24.75	版 次	2017 年 7 月第 1 版
字 数	350 千字	印 次	2017 年 7 月第 1 次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	46.20 元
咨询电话	400-810-0598		

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 46890-00

马克思主义理论研究和建设 工程重点教材

教育部马克思主义理论研究和建设工程重点教材审议委员会委员、审议专家

(以姓氏笔画为序)

马 敏	王一川	王浦劬	韦建桦	朱之文
杜玉波	李 龙	李 捷	李卫红	杨 河
杨圣敏	杨春贵	杨慧林	沈晓明	张 力
陈 炎	陈宝生	林尚立	郑杭生	胡树祥
胡培兆	胡德坤	逢锦聚	娄成武	洪银兴
袁贵仁	顾海良	徐显明	黄 进	韩 震
韩大元	童庆炳	谢维和	雷跃捷	

《地方政府与政治》教材编写课题组

首席专家 徐 勇 沈荣华 潘小娟

主要成员 (以姓氏笔画为序)

邓大才	叶本乾	冷向明	张 晨	陈国申
周定财	郝亚光	钟伟军	徐增阳	黄振华

目 录

绪 论	1
第一节 地方政府与政治的含义与地位	1
一、地方政府的界定	1
二、地方政府与政治的界定	3
三、地方政府与政治的地位	6
第二节 地方政府与政治的学习内容、意义与方法	7
一、地方政府与政治的学习内容	7
二、地方政府与政治的学习意义	10
三、地方政府与政治的学习方法	12
第一章 中国地方政府概述	14
第一节 地方政府的产生与演变	14
一、古代中国的地方政府	14
二、近代中国的地方政府	20
三、中华人民共和国成立以后的地方政府	22
第二节 中国地方政府的内涵与特征	24
一、中国地方政府的内涵	24
二、中国地方政府的特征	31
第三节 地方政府的类型	33
一、地方政府的类型划分	33
二、按地方制度分类的地方政府	35
三、按设置目的分类的地方政府	38
四、按层级分类的地方政府	40
第二章 地方人民政府权力	44

第一节 地方人民政府权力概述	44
一、地方人民政府权力的界定	44
二、地方人民政府权力的性质和特点	46
三、地方人民政府权力的内容	50
第二节 地方人民政府权力的来源	52
一、地方人民政府权力的获得与授予	52
二、地方人民政府获得权力的方式	54
三、影响地方人民政府权力获得的因素	56
第三节 地方人民政府权力的结构	59
一、地方人民政府权力的主体结构	59
二、地方人民政府权力的内容结构	60
三、地方人民政府权力的运行结构	63
四、地方人民政府权力结构的变动	65
第四节 地方人民政府权力的规范	69
一、规范地方人民政府权力的意义	69
二、规范地方人民政府权力的内容	71
三、规范地方人民政府权力的原则	73
第三章 地方人民政府职能	76
第一节 地方人民政府职能概述	76
一、地方人民政府职能的内涵	76
二、地方人民政府职能的基本特性	78
三、地方人民政府职能的类型	80
第二节 地方人民政府职能定位	86
一、地方人民政府职能定位的原则	86
二、地方人民政府职能定位的方式与途径	87
三、地方人民政府职能的法定化	91
第三节 地方人民政府职能的演变	93
一、计划经济体制下的地方人民政府职能	93

二、市场经济体制下的地方人民政府职能	95
第四节 地方人民政府职能的转变	100
一、地方人民政府职能转变的动因	100
二、地方人民政府职能转变的内容	102
三、地方人民政府职能的实现	106
第四章 地方人民政府运行	110
第一节 地方人民政府领导体制	110
一、地方人民政府领导体制的演变	110
二、地方人民政府首长负责制的内涵	112
三、地方人民政府首长负责制的特点	113
第二节 地方人民政府会议制度	115
一、地方人民政府会议制度的主要内容	115
二、地方人民政府全体会议和常务会议的功能	116
三、地方人民政府会议制度的特点	118
四、地方人民政府其他会议形式	119
第三节 地方人民政府行政立法制度	120
一、地方人民政府行政立法的内涵	120
二、地方人民政府行政立法的权限	123
三、地方人民政府行政立法的程序	125
第四节 地方人民政府责任制度	127
一、地方人民政府责任制度的内涵	127
二、地方人民政府责任制度的主要内容	128
三、地方人民政府实践中的责任制度	130
四、地方人民政府问责	131
第五节 地方人民政府公文制度	133
一、地方人民政府公文的行文规范	133
二、地方人民政府公文的种类	135
三、地方人民政府公文的格式规范	138

四、地方人民政府公文的办理程序	140
第五章 地方各级人民政府	143
第一节 省级地方人民政府	143
一、省级地方人民政府的权力	143
二、省级地方人民政府的职能	146
三、省级地方人民政府的机构设置	147
第二节 地市级地方人民政府	150
一、地市级地方人民政府的权力	150
二、地市级地方人民政府的职能	153
三、地市级地方人民政府的机构设置	154
第三节 县级地方人民政府	155
一、县级地方人民政府的权力	155
二、县级地方人民政府的职能	158
三、县级地方人民政府的机构设置	159
第四节 乡级地方人民政府	161
一、乡级地方人民政府的权力	161
二、乡级地方人民政府的职能	162
三、乡级地方人民政府的机构设置	165
第六章 民族自治地方的人民政府	167
第一节 民族区域自治制度的产生与特点	167
一、民族区域自治制度的形成与发展	167
二、民族区域自治制度的特点	175
第二节 民族自治地方的人民政府	178
一、民族自治地方人民政府的权力	178
二、民族自治地方人民政府的职能	183
三、民族自治地方人民政府的机构设置	185

第七章 特别行政区政府	189
第一节 “一国两制”构想和特别行政区的建立	189
一、“一国两制”构想的原因和实现	189
二、“一国两制”构想下特别行政区的设立	192
三、特别行政区与中央的关系	195
四、特别行政区政府的地位和特点	199
第二节 香港特别行政区政府	202
一、香港特别行政区政府的权力	202
二、香港特别行政区政府的职能	206
三、香港特别行政区政府的机构设置	207
第三节 澳门特别行政区政府	212
一、澳门特别行政区政府的权力	212
二、澳门特别行政区政府的职能	215
三、澳门特别行政区政府的机构设置	217
第八章 地方人民政府之间的关系	223
第一节 地方人民政府间纵向关系	223
一、地方人民政府间纵向关系的主要内涵	223
二、地方人民政府间纵向关系的演变	228
三、地方人民政府间纵向关系的改革	232
第二节 地方人民政府间横向关系	236
一、地方人民政府间横向关系的基本形式	236
二、地方人民政府间横向关系的演变	241
第九章 地方人民政府的政治关系	249
第一节 地方人民政府与中共地方党委的关系	249
一、地方人民政府与中共地方党委关系演变	249
二、地方人民政府与中共地方党委关系规范	253
第二节 地方人民政府与地方人民代表大会的关系	255

一、地方人民政府与地方人民代表大会关系演变	255
二、地方人民政府与地方人民代表大会关系规范	258
第三节 地方人民政府与地方人民政治协商会议的关系	262
一、地方人民政府与地方人民政治协商会议关系演变	262
二、地方人民政府与地方人民政治协商会议关系规范	265
第四节 地方人民政府与地方人民团体、社会组织的关系	268
一、地方人民政府与地方人民团体、社会组织关系演变	268
二、地方人民政府与地方人民团体、社会组织关系规范	271
第五节 地方人民政府与地方公民参与的关系	275
一、地方人民政府与地方公民参与关系演变	275
二、地方人民政府与地方公民参与关系规范	277

第十章 地方人民政府与地方财政

284

第一节 地方财政概述	284
一、地方财政	284
二、地方财政体制	286
三、地方预算	287
四、地方财政与预算管理	289
第二节 地方人民政府与地方财政的关系	293
一、地方人民政府在地方财政中的地位	293
二、地方人民政府在地方财政中的作用	294
三、不同层级地方人民政府与地方财政关系	295
第三节 地方财政收支	297
一、地方财政收入	297
二、地方财政支出	300
三、地方财政收支的特点	302
第四节 地方财政体制改革	304
一、现行地方财政体制改革的基本要求	304
二、地方财政体制改革的探索和经验	306

三、深化地方财政体制改革的主要内容	309
第十一章 地方人民政府与地方治理	313
第一节 地方治理概述	313
一、地方治理的含义	313
二、地方治理的特点	315
三、地方治理的功能	317
第二节 地方人民政府与地方治理的关系	321
一、地方人民政府在地方治理中的地位	322
二、地方人民政府在地方治理中的作用	326
三、地方人民政府在地方治理中的实现形式	328
第三节 地方人民政府与地方治理现代化	330
一、地方治理的演变与地方治理现代化	330
二、地方人民政府与地方治理体系现代化	332
三、地方人民政府与地方治理能力现代化	336
第十二章 地方政府与政治的世界比较和中国特色	341
第一节 西方国家的地方政府与政治	341
一、西方国家地方政府与政治的演变	341
二、西方国家地方政府与政治的主要类型	346
三、西方国家地方政府与政治的特点与实质	349
第二节 发展中国家的地方政府与政治	352
一、发展中国家地方政府与政治的演变	352
二、发展中国家地方政府与政治的主要类型	357
三、发展中国家地方政府与政治的特点	358
第三节 中国特色的地方政府与政治	359
一、中国特色的地方政府与政治的形成	359
二、中国特色的地方政府与政治的优势	367
三、中国特色的地方政府与政治的发展	369

阅读文献 377

后 记 380

绪 论

政治是建立在一定经济基础之上的上层建筑的核心部分，是各种社会经济利益和要求的集中表现，是以一定的阶级关系为基本内容围绕国家政权而展开的社会活动和社会关系的总和。在中国，政府是国家权力机关的执行机关，是国家政权机关中的行政机关，即国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系。中国是一个地域辽阔、人口众多的大国，政府分为中央政府和地方政府。地方政府在国家治理中扮演着重要角色，并在相应的地方政治关系格局下运行，形成地方治理体系和治理能力的主体和主导力量。

地方政府与政治作为一门学科，是研究地方政府与政治的形成、运行及其规律的科学。马克思主义政治学对于认识和掌握地方政府与政治的规律具有强大的指导意义。中国的地方政府与政治是在长期历史中形成的，是中国特色社会主义政治体系中的重要组成部分。

第一节 地方政府与政治的含义与地位

一、地方政府的界定

从国度的视角看，国家由领土、人口和政权三个要素构成。马克思主义政治学认为国家的根本问题是政权。政权作为国家公共权力对于所辖领土和人口进行治理，形成相应的治理秩序。

国家政权是一个由多种机关结合而成的体系，包括立法机关、行政机关、司法机关等。不同的政治制度下，国家权力机关的构成及其组合方式有所不同。在国家政权体系中，政府作为行使国家权力的机关，具有重要地位。就“政府”一词而言，通常有广义和狭义两种理解：一是日常生活中所说的“政府”，是对国家权力总称的指代，属于广义的“政府”；一是法定意义上的“政府”，是依照各国法律对政府组织的具体规范，属

于狭义的“政府”。根据中国宪法和法律，人民代表大会是国家权力机关，政府是权力机关的执行机关，是国家政权机关中的行政机关。为了充分体现政府的人民性质，中国宪法明确规定中国的政府为“人民政府”。

政府作为行政机关，具体组织和治理国家和社会事务，是国家职能的主要行使者，在国家治理活动中具有重要地位。为了保障国家主权的统一性和有效地将国家意志传导到国家所管辖的领土范围内，国家设立不同层级的政府，因而产生从中央到地方的各级政府。

地方政府与国家结构形式直接相关。所谓国家结构形式，就是国家为了处理整体与部分、中央与地方的关系而对国家权力进行的划分与配置。因此，“地方政府”是个相对性概念，需要在国家整体与部分、中央与地方的关系格局中理解。在不同国家和不同政治制度下，地方政府的源起和含义有所不同。

首先，“地方政府”是相对于“国家政府”而言的。在当今世界许多国家，地方政府通常指的是“地方的政府”或者“当地的政府”，即最接近民众的一级政府。因此，除“国家政府”和“中央政府”以外，其间还有“区域政府”。有的国家按层级分为三种类型的政府：国家政府、区域政府、地方政府。有的国家则分为：联邦政府、州政府、地方政府。一般而言，国家政府是涉及全国性地域的政府，具有整体性；地方政府只是国家整体中管辖一部分地域的政府，具有部分性。

其次，“地方政府”是相对于“中央政府”而言的。中央政府是管理一个国家全国性事务的国家机构的总称。由于国家结构形式不同，相对于中央政府而言的“地方政府”的含义有所不同。国家结构形式有单一制和复合制；复合制又分为联邦制和邦联制。邦联制是松散的国家联盟，成员体只有一种类型，即独立的国家。联邦制是主要的复合制形式。在联邦制国家，采用分权体制，在宪法规定的权限范围内，联邦政府与联邦成员政府各自拥有一部分最高、最后的决定权，因而联邦政府与地域性的联邦成员政府之间，并不构成上下从属关系。在单一制国家，国家最高权力由中央政府（即全国性政府）行使，其他各个层级的地域性政府由中央政府按国家行政区划设置，是中央政府的分支机构，二者是一种上下从属关

系。具体如下表所示。“地方”与“全国”是部分与整体的关系，“中央”与“地方”是上下从属关系。

国家类型	全国性政府	地域性政府
联邦制	联邦政府	联邦成员政府及其所属地方政府
单一制	中央政府	地方政府

中国是在长期历史过程中形成的多民族地域大国，早在 2000 多年前就形成了中央集权制的统一国家。从国家结构形式看，中国实行的是单一制。国家整体高于地方部分，中央领导地方是中国政治制度的重要特征，也符合中国国情。因此，在当今中国，“国家政府”指“中央人民政府”“国务院”，地方政府指“地方各级人民政府”。按照《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）的规定，省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民政府，自治区、自治州、自治县设立自治机关。地方各级人民政府，是地方各级国家权力机关的执行机关，地方各级国家行政机关，包括省、市、县、乡镇四级。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）规定：“地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作。”由此规定了地方政府与中央政府之间的隶属关系和中央政府的领导地位。

“地方政府”作为一个一般的学术概念，是指除中央政府以外的治理国家部分地域的地域性政府。在中国，地方政府作为一个法定概念，主要指中央政府之下的地方各级人民政府，是地方各级国家权力机关的执行机关和地方各级国家行政机关，并接受上级国家行政机关领导的地域性政府。同时，在中央政府之下，除一般型地方政府以外，还有特殊类型的地方政府。

二、地方政府与政治的界定

地方政府是国家的行政机关，是国家治理地方事务的主要行使者。但是，地方政府的行为不是孤立的，它在由各种政治关系构成的

整体政治环境下运行并受其制约，从而共同构成地方治理体系和治理能力。

政治是社会经济利益的集中体现，是围绕国家政权而展开的社会活动和社会关系的总和。“政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家活动的形式、任务和内容。”^① 政治在不同的层面和地域有不同的表现。正如有地方政府一样，因为层级不同而产生地方政治。地方政治的内容显然比地方政府广泛得多，它是一定历史条件下多个政治主体的活动和关系的总和。本书所说的地方政府与政治，围绕地方政府运行必须面对的政治主体及其相互关系而展开，它不是将地方政府以外的政治主体都包含进来，也不是地方政府与地方政治的简单相加。地方政府与政治中的“政治”，注重的是地方政府必须要遵循的基本政治规范，注重的是地方政府的“政治性”，而不是简单的内容延展。这有助于将地方政府置于特定的政治关系中认识，并着眼于地方政府在特定的政治格局下，与相应的政治主体良性互动，形成地方治理的合力，从而推动地方治理体系与治理能力的现代化。

地方政府与政治，是指地方政府的设立及在治理地方事务中受特定的政治关系影响、制约，从而形成以地方政府为主体并涉及相应政治关系的政治过程。地方政府与政治是一个有机的整体，包括三个层层递进的含义：一是地方政府是地方事务治理的主要主体；二是地方政府进行地方事务治理时遵循和坚持相应的政治方向；三是地方政府在治理地方事务时的形式、任务和内容都与相应的政治关系和政治方向密切相关并受其制约。

地方政府是治理地方事务的主体，它的产生、运行与一个国家的基本政治制度相适应。由国家的基本政治制度产生的政治规范贯穿于整个地方政府的设立和运行过程之中，形成地方政府与政治的基本特点。

中国经过长期历史探索，形成了中国特色社会主义的基本政治规范，这就是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。地方政府的设立

^① 《列宁全集》第31卷，人民出版社1985年版，第128页。

与过程都贯穿于这一基本政治规范，由此形成中国特色社会主义的地方政府与政治的总体原则。

其一，坚持党的领导。政党在现代政治生活中发挥重要作用。中国共产党是在长期历史中领导人民通过革命取得国家政权，并长期执政的政党。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。为了发挥领导核心的作用，中国共产党在各级地方都设立了党的委员会。地方政府要接受地方党委的领导，地方政府的负责人同时是地方党委主要成员。这是中国特色社会主义地方政府与政治最本质的特征之一，也是地方政府行为的基本规范。

其二，坚持人民当家作主。政府作为国家权力执行机关，一旦产生就有一个权力属于谁和权力为了谁的问题。在中国，人民是社会主义国家的主体，中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。《宪法》规定，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，要对地方国家权力机关负责。为了从性质上与过往时代的政府加以根本区别，中国宪法在“政府”之前都加以“人民”的限定。这一规定充分体现了中国特色社会主义各级政府的人民性原则和为人民服务的宗旨，是中国特色社会主义民主政治的具体体现，也是地方政府的基本行为规范。

其三，坚持依法治国。政府是国家权力的执行机关，在运行中必须遵循基本的规则。中国在历史上是既缺少民主，也缺乏健全法治的国度。改革开放以来，中国在推进中国特色社会主义民主政治的同时，确立了依法治国的基本方略，强调法治是治国理政的基本方式。地方政府的设立和运行都要在依法治国的总体框架下展开，依照宪法和法律活动。《宪法》规定：“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织由法律规定。”在依法治国的总体框架下，建立法治政府