



公共管理 / **MPA** 创新规划教材

地方政府学

LOCAL GOVERNMENT

吴爱明 主编

MPA



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



公共管理 / MPA创新规划教材

地方政府学

LOCAL GOVERNMENT

主 编 吴爱明

参编人员（以姓氏笔画为序）

马延莹 李亚梅 高 旺 崔 晶



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府学/吴爱明主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 9

公共管理/MPA 创新规划教材

ISBN 978-7-307-07098-1

I. 地… II. 吴… III. 地方政府—行政管理—高等学校—教材
IV. D035.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 103029 号

责任编辑:舒 刚 责任校对:王 建 版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北鄂东印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 35 字数: 625 千字 插页: 1

版次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07098-1/D · 917 定价: 45.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

前 言

地方政府是国家管理的重要组成部分，是直接为公民和社会组织提供服务的国家机构。随着政治、经济和社会的发展，地方政府在政策执行、公共服务、地方事务管理、地方经济发展、公共基础设施建设、公民参与等方面发挥着越来越重要的作用。

本书作为大学教材，通过对已有研究成果的系统整理和充分吸收，运用政治学、行政学、法学、管理学、社会学、历史学、经济学等多学科的理论与方法，对广义地方政府的发展过程和现实实践进行系统描述和全面研究，同时进行一定的历史分析、制度分析、实证分析和理论分析。

本书由吴爱明教授列出提纲和写作要求，由吴爱明（中国人民大学）、李亚梅（北京航空航天大学）、高旺（中国青年政治学院）、崔晶（中央财经大学）、马延莹（北京工商大学嘉华学院）共同撰写，最后由吴爱明统稿和定稿。由于时间、篇幅和水平的限制，不足之处，敬请指正。

吴爱明

2009年7月于中国人民大学

目 录

第1章 地方政府概论.....	1
简短提要.....	1
重点问题.....	1
1.1 地方政府	1
1.1.1 地方政府的含义	1
1.1.2 地方政府的特征	3
1.1.3 地方政府的类型	6
1.1.4 地方政府的地位与作用	11
1.2 地方政府研究.....	13
1.2.1 国外地方政府研究	13
1.2.2 中国地方政府研究	16
1.3 地方政府学.....	18
1.3.1 地方政府学研究的意义与目的	18
1.3.2 地方政府学研究的对象和范围	20
1.3.3 地方政府学研究的内容与方法	21
本章小结	23
关键术语	24
复习思考题	24
案例分析	25
阅读书目	29
第2章 行政区划	30
简短提要	30

重点问题	30
2.1 行政区划的基本概念	30
2.1.1 行政区划的含义	30
2.1.2 行政区划的模式	32
2.1.3 行政区划的地位与作用	34
2.2 国外行政区划	36
2.2.1 英美模式国家的行政区划	37
2.2.2 法德模式国家的行政区划	40
2.2.3 前苏联模式国家的行政区划	42
2.3 中国的行政区划	45
2.3.1 中华人民共和国成立后中国行政区划的演变	45
2.3.2 中国行政区划的特点	51
2.3.3 中国行政区划改革	54
本章小结	60
关键术语	60
复习思考题	61
案例分析	61
阅读书目	62
 第3章 地方政府体制与机构	 63
简短提要	63
重点问题	63
3.1 地方政府体制与机构的类型与演变	64
3.1.1 地方政府体制的类型	64
3.1.2 地方政府体制与机构的演变	67
3.2 西方国家地方政府体制与机构	69
3.2.1 美国地方政府体制与机构	70
3.2.2 英国地方政府体制与机构	76
3.2.3 法国地方政府体制与机构	78
3.3 中国地方政府体制与机构设置	81
3.3.1 当代中国地方政府体制与机构的演变	81

3.3.2 当代中国地方政府的党政关系结构	88
3.3.3 当代中国地方政府的宪政结构	90
3.3.4 当代中国地方政府的条块关系结构	92
3.4 当代中国地方政府体制与机构改革	97
3.4.1 中国地方党政关系的改革	97
3.4.2 从“市管县”体制到“省管县”体制	98
3.4.3 当代中国地方政府体制与机构改革	100
本章小结	106
关键术语	106
复习思考题	106
案例分析	107
阅读书目	111
 第4章 地方政府的职能与责任	 113
简短提要	113
重点问题	113
4.1 地方政府职能概述	114
4.1.1 地方政府职能的含义和特点	114
4.1.2 地方政府职能类型	115
4.1.3 影响地方政府职能的因素	117
4.1.4 地方政府职能的演变	120
4.2 西方国家地方政府的职能	123
4.2.1 美国地方政府职能	123
4.2.2 英国地方政府职能	125
4.2.3 法国地方政府职能	129
4.2.4 西方各国地方政府职能比较	129
4.3 当代中国地方政府的职能与职能转变	130
4.3.1 当代中国地方政府职责的演变	130
4.3.2 中国地方政府职能的转变与现阶段地方政府的职能	133
4.3.3 实现地方政府职能转变应注意的几个问题	138
4.4 地方政府责任与问责制	139

4.4.1 责任政府与政府责任	140
4.4.2 我国地方政府责任的内容与形式	142
4.4.3 问责制与我国地方政府责任的追究机制	145
4.4.4 我国地方政府责任的现状与改进思路	147
本章小结	150
关键术语	151
复习思考题	151
案例分析	151
阅读书目	154
第5章 地方立法制度	155
简短提要	155
重点问题	155
5.1 地方立法制度概述	155
5.1.1 地方立法的含义和特征	155
5.1.2 中央和地方立法权限的划分	158
5.2 西方国家的地方立法制度	162
5.2.1 美国的地方立法制度	162
5.2.2 英国的地方立法制度	164
5.3 中国的地方立法制度	166
5.3.1 新中国地方立法制度的发展	167
5.3.2 一般地方立法	168
5.3.3 民族自治地方立法	171
5.3.4 特别行政区立法	173
本章小结	175
关键术语	175
复习思考题	176
案例分析	176
阅读书目	183
第6章 地方审判机关和地方检察机关	184
简短提要	184

重点问题	184
6.1 司法制度概述	184
6.1.1 司法制度的概念	184
6.1.2 中西方国家司法制度的不同	185
6.1.3 西方国家的审判制度	187
6.1.4 西方国家的检察制度	189
6.2 西方国家的审判机关	190
6.2.1 美国的地方审判机关	190
6.2.2 英国的地方法院	193
6.2.3 德国的地方法院	194
6.3 西方国家的检察机关	195
6.3.1 美国的地方检察系统	195
6.3.2 德国的检察机关	196
6.4 中国的地方审判机关与检察机关	197
6.4.1 中国司法制度的建立	197
6.4.2 中国的地方审判机关	198
6.4.3 中国的地方检察机关	206
本章小结	210
关键术语	211
复习思考题	211
案例分析	211
阅读书目	213
第7章 地方行政制度	214
简短提要	214
重点问题	214
7.1 地方行政制度概述	214
7.1.1 地方行政制度的概念	214
7.1.2 地方政府行政组织的类型	215
7.2 西方国家地方行政管理制度	216
7.2.1 美国的地方行政管理	216
7.2.2 英国的地方行政管理	220

7.2.3 法国的地方行政管理	220
7.3 中国地方行政制度	221
7.3.1 中国地方行政制度概述	221
7.3.2 一般地方政府制度	222
7.3.3 民族自治地方政府制度	226
7.3.4 特别行政区政府制度	227
本章小结	229
关键术语	229
复习思考题	229
案例分析	230
阅读书目	233
第8章 地方政府与民主法制建设	234
简短提要	234
重点问题	234
8.1 民主与法制	235
8.1.1 西方国家的民主理论	235
8.1.2 中国的民主思想	240
8.1.3 法制与法治政府	243
8.2 西方国家的民主实践与法制建设	246
8.2.1 西方国家的民主制度	246
8.2.2 西方国家公民的权利和自由	254
8.2.3 西方国家的法治精神及法律制度	256
8.2.4 西方国家地方政府民主与法制的产生与发展	260
8.2.5 西方主要国家地方政府民主与法制建设的实践	263
8.3 我国地方政府民主法制建设的历程回顾与经验总结	268
8.3.1 我国地方政府民主法制建设的历程回顾	268
8.3.2 我国地方政府民主法制建设的经验总结	272
8.4 中国的多党合作制度与政治协商制度	274
8.4.1 我国民主党派的特点、性质和地位	274
8.4.2 多党合作与政治协商制度的形成和发展	276
8.4.3 多党合作与政治协商制度的基本方针和基本准则	276

8.4.4 多党合作与政治协商制度的主要形式和内容	277
8.4.5 我国多党合作与政治协商制度的作用	278
8.4.6 加强和改善中国共产党领导的多党合作和政治协商 制度的途径	281
本章小结	283
关键术语	284
复习思考题	284
案例分析	284
阅读书目	288
第9章 中央政府与地方政府关系	289
简短提要	289
重点问题	289
9.1 中央与地方关系的基础	290
9.1.1 中央政府与地方政府关系的基本原理	290
9.1.2 中央与地方政府关系的实质内容	291
9.1.3 影响中央与地方政府关系的因素	292
9.2 中央与地方政府权限划分	294
9.2.1 中央与地方政府权限划分的基本原理	294
9.2.2 联邦制国家权限划分的特点	296
9.2.3 单一制国家权限划分的特点	299
9.2.4 英、法和中国中央与地方政府的权限划分	300
9.3 中央政府对地方政府的控制	301
9.3.1 中央政府对地方政府控制的意义	301
9.3.2 立法控制	302
9.3.3 行政控制	303
9.3.4 财政控制	305
9.3.5 中央政府与地方政府的沟通与合作	307
9.4 中国中央与地方政府的关系	309
9.4.1 我国中央政府与地方政府关系的特征	309
9.4.2 我国中央政府与地方政府关系的改革实践	313
9.4.3 当代中国中央政府与地方政府关系的现状及对策	314

9.4.4 我国中央与地方关系发展趋势	321
本章小结	323
关键术语	323
复习思考题	323
案例分析	324
阅读书目	326
第10章 地方自治	328
简短提要	328
重点问题	328
10.1 地方自治概述	329
10.1.1 地方自治的含义和类型	329
10.1.2 地方自治学说	331
10.1.3 地方自治的意义	334
10.2 西方国家的地方自治	335
10.2.1 西方国家地方自治的产生和发展	335
10.2.2 西方国家地方自治的模式	340
10.2.3 西方国家地方自治的特点	341
10.3 中国的地方自治	343
10.3.1 中国地方自治的历史发展	343
10.3.2 中国的民族区域自治	345
10.3.3 中国的特别行政区自治	349
10.3.4 我国的基层群众自治	350
本章小结	356
关键术语	357
复习思考题	357
案例分析	358
阅读书目	360
第11章 城市管理	361
简短提要	361

重点问题·····	361
11.1 城市与城市政府·····	361
11.1.1 城市与城市化·····	361
11.1.2 城市政府·····	363
11.2 城市管理体制·····	364
11.2.1 西方城市管理体制·····	364
11.2.2 中国城市管理体制·····	366
11.3 城市管理·····	368
11.3.1 城市管理的定义与特征·····	368
11.3.2 城市管理的主要内容·····	370
本章小结·····	381
关键术语·····	381
复习思考题·····	382
案例分析·····	382
阅读书目·····	384
 第12章 特别行政区政府·····	 385
简短提要·····	385
重点问题·····	385
12.1 我国的特别行政区制度概述·····	386
12.1.1 特别行政区的概念与特点·····	386
12.1.2 “一国两制”构想的形成和实践·····	387
12.1.3 我国特别行政区的特别之处·····	391
12.1.4 我国特别行政区与中央政府的关系·····	392
12.1.5 我国特别行政区自治权的内容·····	394
12.1.6 我国特别行政区机关及其关系·····	395
12.1.7 我国特别行政区居民的权利与义务·····	397
12.2 外国特别地方政府模式分析·····	399
12.2.1 联邦制国家特别区·····	399
12.2.2 单一制国家特别区·····	402
12.2.3 特别地方制度的发展趋势·····	404

12.3	香港特别行政区政府	406
12.3.1	1997年以前的港英政府	406
12.3.2	香港特别行政区政府	409
12.4	澳门特别行政区政府	417
12.4.1	1999年以前的澳葡政府	418
12.4.2	澳门特别行政区政府	420
	本章小结	426
	关键术语	427
	复习思考题	427
	案例分析	427
	阅读书目	429
第13章	地方政府行为规范	430
	简短提要	430
	重点问题	430
13.1	地方政府行为规范概述	431
13.1.1	政府行为的定义及地方政府行为的特点	431
13.1.2	西方国家政府行为模式	432
13.1.3	地方政府行为规范化的内涵及重要性	436
13.1.4	地方政府行为规范与政府诚信	439
13.1.5	我国地方政府行为的历史变迁	445
13.1.6	我国地方政府行为不规范的特征及成因分析	450
13.1.7	当前我国地方政府行为规范面临的挑战	454
13.2	地方政府行为伦理规范	455
13.2.1	国外政府行为伦理制度及其启示	455
13.2.2	国外伦理规范建设的基本做法	457
13.2.3	地方政府行为伦理规范建设的必要性	462
13.2.4	中国地方政府行为伦理规范的基本原则	463
13.2.5	中国地方政府行为伦理失范的表现、原因分析及危害	466
13.2.6	地方政府行为实现伦理规范的道德评价机制	470

13.2.7 社会舆论在地方政府行为伦理规范中的作用	475
13.2.8 加强行政伦理责任建设是预防和治理腐败的有效 途径	479
13.3 地方政府行为法制规范	481
13.3.1 地方政府行为必须坚持的基本法律原则	481
13.3.2 地方政府行为法制规范的目标及作用	485
13.3.3 地方政府行为法制规范中的法律	489
13.4 对地方政府行为的监督	490
13.4.1 强化法制监督是地方政府行为规范的重要保障	490
13.4.2 我国现行法制监督机制对地方政府行为的监督作用	491
本章小结	495
关键术语	495
复习思考题	495
案例分析	496
阅读书目	497
 第14章 地方政府改革与发展	498
简短提要	498
重点问题	498
14.1 地方政府改革与治理	499
14.1.1 地方政府发展、地方政府改革与地方政府治理的 含义	499
14.1.2 地方政府改革的影响与制约因素	502
14.1.3 治理：地方政府改革的方向	504
14.2 西方国家的地方政府改革	508
14.2.1 西方国家地方政府改革的背景	508
14.2.2 西方国家地方政府改革的主要内容	510
14.2.3 西方国家地方政府改革的特点	517
14.3 当代中国地方政府改革与发展	519
14.3.1 当代中国地方政府改革的探索与主要问题	519
14.3.2 中国地方政府改革的原则	522

14.3.3 中国地方政府改革的方向和途径..... 525

本章小结..... 532

关键术语..... 533

复习思考题..... 533

案例分析..... 533

阅读书目..... 536

参考文献..... 538

第 章 地方政府概论

简短提要

本章从地方政府的概念入手，系统论述地方政府的特征、类型、地位、国内外地方政府的研究现状、地方政府学研究的意义与目的、地方政府学研究的对象和范围，以及地方政府学研究的内容与方法。

重点问题

本章所涉及的主要问题包括：（1）地方政府的含义与特征；（2）地方政府的类型；（3）地方政府的地位与作用；（4）国内外地方政府研究的现状；（5）地方政府学研究的意义与目的；（6）地方政府学研究的内容与方法。

随着政治、经济和社会的发展，地方政府在世界各国的政府体系中发挥着越来越重要的作用。地方政府在政策执行、公民服务、经济发展等方面的治理水平也深深地影响着一个国家整体的经济、政治和社会的运行态势。因此，地方政府研究已经成为各国学者所关注的重要课题。

1.1 地方政府

1.1.1 地方政府的含义

“地方政府”一词被不同的国家及政体使用时，有不同的