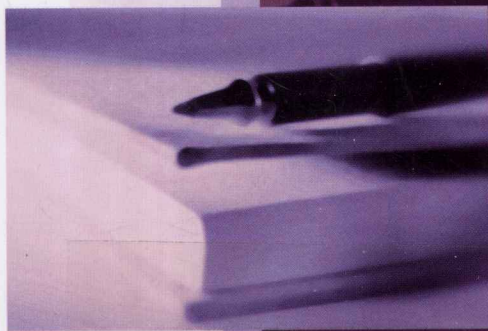


财 政 部 规 划 教 材
全 国 高 等 院 校 财 经 类 教 材

外国财政制度

匡小平 主编



中国财政经济出版社

财政部规划教材
全国高等院校财经类教材

外国财政制度

匡小平 主 编

李春根 徐旭川 副主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国财政制度/匡小平主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 12

财政部规划教材. 全国高等院校财经类教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3221 - 8

I. ①外… II. ①匡… III. ①财政制度 - 外国 - 高等学校 - 教材 IV. ①F811.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 225140 号

责任编辑: 张 军

责任校对: 李 丽

封面设计: 陈 瑶

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436 84041336

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 16 印张 384 000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月涿州第 1 次印刷

定价: 31.00 元

ISBN 978-7-5095-3221-8/F · 2730

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前言

本书系财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写并审定，作为全国高等院校财经类教材。

近年来，随着经济发展和改革，世界各国的财政制度都进行了普遍的调整，特别是一些典型的发达国家和转轨国家的财政制度体系、内容，这对我国建立和完善与市场经济体制相适应的公共财政制度具有重要的借鉴作用和指导意义。编写本书，就是要通过广泛深入地了解、比较、分析、总结各国在财政体制和管理方面的实际做法，借鉴他国财政制度建设和财政管理方面的先进经验，吸取他人之长为我所用，并在此基础上，针对我国国情进行大胆探索，找到适合我国自身实际的财政发展的新路子，以此达到“洋为中用”的目的。

外国财政制度范围涉及广泛，想在一部书里一一罗列，显然是不可能的，必须遵循一定的思路，分门别类予以介绍。一般而言，思路有三：一是按国家的社会性质区分，即按社会主义国家和资本主义国家进行区分；二是按政府权力集散度区分，即按集权型国家和分权型国家进行区分；三是按经济发展阶段进行区分，即按发达国家和发展中国家进行区分。

自20世纪80年代末前苏联解体和东欧社会变革后，冷战时期的两大阵营已不复存在，我们对社会主义的认识也进一步深化，提出建立社会主义市场经济体制的目标。当今世界包括发达资本主义国家的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法，只要符合“三个有利于”都可以拿来为社会主义服务。邓小平指出：“计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。”资本主义已经有了几百年的历史，各国在资本主义制度下获得的有益的知识 and 经验，科学的管理方法，尤其是创造和发展的先进科学技术和管理方法，是人类共同的文明成果，其本身并不存在姓“资”和姓“社”的问题，社会主义可以大胆地吸收和借鉴。计划和市场都是经济手段，财政制度也是经济手段。鉴于此，按国家的社会性质作分类介绍，不适合外国财政制度。

而按政府权力的集散度区分也有诸多疑点。从理论上说，集权与分权是一个复杂的具有多重含义的概念，可包含政治权、行政权、财政权、市场权，不同种类的权力涉及不同主题。从学科分类来说，其含义至少容纳了法学、政治学、行政管理学、经济学等领域，难度由此可想而知。经合组织（OECD）曾把政府权力的集中和分散比作一个光谱图。其中的两个端点，一端是中央政府的高度集权，地方政府只作为中央政府的派出机构；另一端是地方政府的高度自治，中央政府只是一个协调机构。事实上，这两种状况在现实中都极为罕见。现代主流社会中，政府权力的分配大都居于光谱的中部，区别只是距离哪一端更近点而已，而在这一光谱图中的位置是千差万别的。

当今社会，政府权力的分散在众多发展中国家和转轨国家已成为一种主流趋势。特里·

萨特尔—米纳什(2002)指出,在过去几十年里全球出现了支出责任下放和筹资责任向地方政府转移的明显趋势,这种趋势不仅明显见之于联邦制国家,在很多单一制国家里也同样明显,其中包括一些很久以来实行单一政体的国家。我国学者张晏(2004)也看到这一发展趋势。他指出从财权的分散度看,20世纪以来,世界各国普遍出现了财政分权趋势。在全世界,人口超过500万的75个转型经济中,84%的发展中国家正致力于向地方政府下放部分权力。可见,集权、分权的原有格局也在变化之中。因此,以政府集权程度作为分类标准介绍各国财政制度的思路也不可取。

从理论和实践上看,当今世界经济研究以发达国家和发展中国家作区分已成为一种主流划分法。联合国采用人类发展指数(Human development index, HDI)来划分发达和发展中国家,人类发展指数使用人口健康水平、教育和知识水平、生活质量三个指标计算。这种标准是建立在统计人口福利的基础上,是当前世界用来判断发达和欠发达国家的主要标准。按照这一标准,发达国家是指一些拥有较高经济、科技、教育、社会福利和生活水平的国家,该类国家的经济主要由第三产业(服务业)和第四产业(信息产业)主导;反之,发展中国家则是指经济、教育、科技、社会福利和生活水平欠发达的国家,经济主要以农业和工业为主。

与发达国家相比,发展中国家的社会经济条件存在较大不同,一般都是贫困的国家(除石油输出国外);人口增长快,平均寿命低;文盲普遍存在,医疗卫生条件差;农矿产品在生产中占很大比重,大部分劳动力从事农业生产;经济往往受外在影响较大,存在不稳定性;政府的权力和职能集中于中央政府是普遍的现象,而且政府干预经济很普遍。

财政制度是一个经济问题,也是一个公共行政管理问题,正是由于发达国家和发展中国家的社会经济特征差异明显,决定了发展中国家在财政制度的安排上也显著区别于发达国家。从财政收入角度看,发展中国家由于经济落后、人均收入低下,造成税基狭窄,缺乏可以满足不断增长的公共需要的资源;收入构成受经济发展水平、经济结构以及历史文化因素的影响,对间接税的依赖程度很大;受制于实际经济能力,发展中国家中央政府收入占GDP的比例低于发达国家。从财政支出角度分析,发展中国家的财政支出具有明显的生产性、建设性特征,政府投资在财政支出中的比重明显高于发达国家,而且国有企业在财政支出总额和GDP中都占有重要份额。从财政管理来看,由于资源有限、管理技术不足和财政环境不稳定等原因,制约了发展中国家财政管理的方式和效果,造成预算管理不规范,频繁调整预算,削弱了预算的威信;财政管理不善,税收管理软弱,税法难以有效实施,纳税遵从差,偷税、逃税普遍存在。因此,本书按照联合国的标准,划分出发达国家和发展中国家两类国家,分别介绍相关财政制度。

目前,世界上的发达国家有24个,发展中国家有100多个。因此,必须在两类国家中选择若干具有代表性的加以介绍,否则也无法下笔。在发达国家中,本书选取财政分权型的代表美国、德国,以及财政集权型的代表法国作为典型样本介绍。而发展中国家由于经济基础、产业结构、收入水平差别很大,可按照经济结构和资源进一步分为农矿原料生产国、石油输出国、出口加工国和地区综合发展国家四大类。本书选取发展较快的亚洲大国印度、转型期国家俄罗斯,以及非洲典型的发展中国家埃及三个发展中国家作为代表加以介绍。书中有的部分因为资料短缺,由其他一些典型国家替代。

本书内容涉及面非常广泛。全书从教学和学习的实际需要出发,尽量选择有资料可查,

也具有一定可比性，有较强的借鉴性的财政制度予以介绍。所以，将范围体系限定于选择具有代表性的国家的财政制度，并对其进行系统、全面介绍和阐述，内容主要包括预算管理制度、财政支出制度、财政收入制度、国债制度、社会保障制度，以及国有资产和国有企业制度等。与此同时，考虑到我国财政的现实改革情况，增加了政府采购、部门预算（列入第二章，不独立成章）和国库集中收付制度三部分内容。

编者

2011年10月

目 录

第一章 国情与财政职能	(1)
第一节 基本国情	(1)
第二节 财政职能	(11)
第二章 国家预算制度	(21)
第一节 典型发达国家国家预算制度	(21)
第二节 典型发展中国家预算制度	(32)
第三章 国家财政支出	(40)
第一节 典型发达国家财政支出	(40)
第二节 典型发展中国家财政支出	(50)
第四章 国家财政收入	(63)
第一节 典型发达国家财政收入	(63)
第二节 典型发展中国家的财政收入	(94)
第五章 国库集中收付制度	(107)
第一节 典型发达国家国库集中收付制度	(107)
第二节 典型发展中国家国库集中收付制度	(116)
第六章 政府采购制度	(121)
第一节 典型发达国家政府采购制度	(121)
第二节 典型发展中国家政府采购制度	(135)
第七章 公债制度	(142)
第一节 典型发达国家公债制度	(142)
第二节 典型发展中国家公债制度	(153)
第八章 社会保障制度	(162)
第一节 典型发达国家社会保障制度	(162)

第二节 典型发展中国家社会保障制度	(177)
第九章 财政体制	(190)
第一节 财政体制概述	(190)
第二节 政府间事权划分	(194)
第三节 政府间的财权划分	(200)
第四节 政府间转移支付制度	(207)
第十章 国有资产和国有企业	(225)
第一节 典型发达国家国有资产和国有企业	(225)
第二节 典型发展中国家国有资产和国有企业	(234)
主要参考文献	(242)
后 记	(245)

国情与财政职能

一国财政职能定位和范围取决于多种因素，其中最为重要的是国情。本章介绍美国、德国、法国、俄罗斯、印度等典型发达国家与发展中国家的自然与社会状况、政治环境以及政府架构，在此基础上进一步阐述各国的财政机构和财政职能。

第一节 基本国情

一、典型发达国家基本情况

(一) 自然与社会状况

1. 美国的自然与社会状况。美利坚合众国从大西洋到太平洋，几乎横跨整个北美洲大陆，面积 937 万平方公里（本土面积），仅次于俄罗斯、加拿大和中华人民共和国，排名第四。美国本土位于北美洲南部，东临大西洋，西濒太平洋，北接加拿大，南靠墨西哥及墨西哥湾，全境由东向西可分为五个地理区。

据美国人口普查局统计，2006 年美国人口总数突破 3 亿大关。其中，白人约占 80%，黑人约占 13%，亚裔人口约占 3%，其中华人约占 1.5%。美国素有“民族熔炉”之誉。美国目前由 50 个州和 1 个直辖特区——首都所在地华盛顿哥伦比亚特区组成，州议员和州长都由普选产生。州以下设县或市（镇、村），共有 3042 个县。联邦领地包括波多黎各自由联邦和北马里亚纳；海外领地包括关岛、美属萨摩亚群岛、美属维尔京群岛等。美国分为十大地区：新英格兰地区、中央地区、中大西洋地区、西南地区、阿巴拉契亚山地区、高山地区、东南地区、太平洋沿岸地区、大湖地区、阿拉斯加和夏威夷。

2. 德国的自然与社会状况。德国全称为德意志联邦共和国，位于欧洲中部，首都是柏林。德国处于欧洲的中心位置，在欧洲地缘政治上扮演着极为重要的角色。第二次世界大战以后，德国曾经分裂为联邦德国和民主德国。1990 年 10 月 3 日，两个德国重新统一，并沿用了原德意志联邦共和国的国名。德国是欧盟和北大西洋公约组织的一员，是西欧和大西洋地区通向中欧及东欧各国的桥梁。

德国国土面积为 356950 平方公里，居欧洲第六位。德国南北之间的直线最远距离为 876 公里，东西之间最远为 640 公里，陆地边境线全长为 3758 公里。德国联邦统计局统计

数据显示,2006年德国居民人数为8231万人,比2005年减少13万人。德国居民人数已连续四年下降,下降的主要原因是德国人口出生率降低。据统计,2002年德国居民人数为8254万,为历史最高,此后便开始逐年下降。

德国分成16个州级行政单位,即13个州和3个州级市。1990年两德统一以后,人们习惯地把原属德意志联邦共和国的各州称为西部老州,把原德意志民主共和国地区各州称为东部新州。从北向南数,西部老州分别为石勒苏益格—荷尔斯泰因、汉堡(州级市)、不来梅(州级市)、下萨克森、北莱茵—威斯特法伦、莱茵兰—法尔茨、萨尔、黑森、巴登—符腾堡和巴伐利亚;东部新州为梅克伦堡—前波莫瑞、勃兰登堡、萨克森—安哈特、图林根与萨克森。另外,德国统一以后,原先的西柏林和东柏林合并为一个州级市。在这16个州中,北莱茵—威斯特法伦的人口最多,巴伐利亚的面积最大。

3. 法国的自然与社会状况。法国位于欧洲大陆西部,西濒大西洋的比斯开湾,西北隔多佛尔海峡、英吉利海峡与英国相望,东南濒地中海,为西欧面积最大的国家,法国领土呈对称的六边形,三边临海,三边靠陆,国境线共长5300公里,海岸线长约3120公里。法国地理环境十分优越,国土面积55万平方公里。据统计,2006年法国人口6290万,仅次于德国,人口自然增长率创近30年来新高。长期以来,法国一直实行中央集权的管理体制,政权分为中央、区、省和市镇四级。全国有22个区、96个省、36900个市镇,还有5个海外领地和5个海外省。

法国有丰富的自然资源,本土大部分分为平缓地和丘陵河谷以及丰腴的平原,可耕地面积广博。这里四季分明,气候温和,水量充足。得天独厚的自然条件为法国农业提供了极大便利。法国的工业资源包括丰富的铁矿、储量丰富的低质煤,以及铝土矿和磷矿。但是,法国缺乏有色金属、石油、焦炭和纺织原料。法国同其他西欧国家一样,也是依靠出口来换取所需要的原料。法国是西欧最大的铁矿石和铝的生产国,也是西欧第二个最大的产钢国。其钢产量仅次于德国,超过英国。

(二) 政治环境

1. 美国的政治环境。美国是典型的资本主义民主制国家,民主的价值观和原则在美国的政治制度和政治实践中主要体现为三权分立、代议制、政党政治、利益集团政治、新闻自由和公民权利等。美国政府机构包括立法、行政、司法三个系统,每个系统起着各自的作用,同时又相互制约,它们是直接的政策制定者。另外,美国又是一个权力多元化的社会,各种社会力量如政党、利益集团、媒体同样参与政策制定。现代美国政治学家罗伯特·达尔认为,美国是典型的多元民主政体国家,在多元民主社会,人们生活在不同的利益集团中,民主的决策“并不是一个许多人在特定的政策上联合起来向政府庄严进军的过程,而是集团之间的稳步的妥协过程。”美国多元民主的特征是权力分散,或曰权力中心的多元化。因此,美国的政治生活表现为多个权力中心相互作用的过程和结果。

民主政治的一个重要原则是“多数统治”,但由于美国的政治过程是由一批权力中心的运作来体现的,而且美国的权力中心还有进一步增多的趋势,因此,在美国政治中,要想在某些重大问题上获得一致意见,迅速、及时地制定有关政策,确实不是一件容易的事,这样一来,决策的效率不可能很高。比如,美国的社会福利和社会保障制度产生于30年代罗斯福总统的新政时期,该体制取得了一定成就,但也积累了很多矛盾。克林顿入主白宫伊始就誓言要“结束目前的美国福利制度”,并把医疗改革和福利改革当做任内两大社会改革目

标，先后提出了改革方案。但由于现行的社会保障体系涉及无数集团的利益，健康保险业对改革方案的反对最为坚决。利害相关的集团进行了激烈的争论，并由此发展成党派之争，国会和总统之间相互拆台，到克林顿卸任时，其医疗保险改革计划也未能实现。

2. 德国的政治环境。德国的国家制度是联邦制共和国。1949年制定的《德意志联邦共和国基本法》，相当于其他国家的宪法，该法规定了德国国家制度的五项基本原则，即德国是民主国家、共和制国家、联邦制国家、法制国家和社会福利国家。德国的民主制国家形成的基础是人民的主权原则，国家的一切权力从人民出发。基本法规定德国实行间接的、代议会制的民主制度。国家的权力必须经过人民的承认和同意。人民通过定期进行的议会代表直接选举行使国家权力。在直接选举外，国家的权力并不是直接由人民来决定，而是由立法、行政和司法机构来行使。德国基本法对人民民主形式的规定和其他国家不同的是，它只是在例外的情况下，即重新划分联邦领土的情况下才可以采取公民投票等直接的民主形式。为了吸取民主的魏玛共和国在第二次世界大战前失败的经验，基本法规定联邦宪法法院可以禁止那些毁坏民主的国家制度的政党。德国的共和国制度在宪法上首先表现为“德意志联邦共和国”的名称，通过选举产生的联邦总统是国家的首脑。总统在国际上对外代表国家；对内任命联邦法官和官员，拥有赦免权。德国总统由德国联邦大会选举产生，任期5年。在德国，总统的权力受到很大的限制，基本上没有实际的政治权力，政治权利主要掌握在通过议会大选产生的联邦政府总理手中。

德国法制国家的第一个基本原则是三权分立，即国家的权力分别由立法、行政和司法机构独立行使。第二个基本原则是法对国家一切行动具有不可更改的效力，即行政的合法性原则。国家活动不得违反现行法规，特别是宪法和其他各项法律。国家对个人的权力及自由的约束和限制，需要有正式的法律依据。其次，社会福利国家的原则是德国对传统国家思想的一个补充。这个原则从国家制度上要求国家保护社会上的弱者，并不断地谋求社会公正。德国法律充分体现了这个原则。社会福利国家具体表现在国家对老年、伤残、疾病以及失业提供的福利金，为穷人提供的社会救济、住房补贴和子女补贴，劳动保护法和工作时间法等方面。

3. 法国的政治环境。从政治上而言，法国历经5次大革命，最终建立第五共和国，选择半议会制半总统制的民主共和制这一政体管理国家，总统有极高的权力，是国家元首和武装部队统帅。宪法规定，共和国总统由直接的、普遍的选举产生，任期七年（现在已经改为五年）。

在法国的政治传统中，共和国总统的地位是最基本的。实际上，共和国总统监督宪法的遵守，他通过自己的仲裁，保证公共权力机构的正常活动和国家的持续性。总理和政府的其他官员都是由政府任命。而且，总统负责主持内阁会议，与总理共同决定会议日程，签署内阁会议通过的法令。共和国总统任命国家的文职人员和军职人员。总统的产生方式以及总统享有的广泛权力使得总统在法国议会制度中处于关键地位。然而，需要指出的是，除那些总统专属权限，如任命总理、提起全民公决、解散议会、与议会的咨文联系以及与宪法委员会有关的权力以外，共和国总统的所有行为，包括签署法令的权力，应由总理副署，并且如果需要，应由负责的部长副署。

政府包括总理、各部部长，在必要时还设有国务秘书。总理由共和国总统任命，各部部长和国务秘书经总理提名，由共和国总统任命。一经共和国总统的任命，总理和政府无需国

民议会的确认。然而，政府必须获得国民会议的信任，否则，议会将会提出不信任案或者以总理失职为由提出对政府的不信任，以此解散政府。政府负责制定和执行国家政策。政府的活动由总理领导。

法国总统由人民直接选举产生，并直接向人民负责，不受议会弹劾；总统无需经过议会讨论和认可即可任命总理和政府的其他成员；无需受总理和议长的意见约束即可直接解散议会；根据形势的需要直接采取必要的措施和举行公民投票等重要权力；而且，殖民地、军事、外交等问题是总统亲自过问和决策的“三大特权领域”，他人不得染指。法国总统不兼任政府首脑，但在行政、立法、司法方面都握有重要的权力，拥有内政、外交、军事大权，是法国政治的中心，戴高乐说：“总统是唯一的国家权力掌握者和代表者。”这些规定使法国带有总统制的色彩。但是，其政府成员一般还必须从议会多数派中挑选（不过，总统从议会外挑选部长和总理的情况也曾出现过）；政府必须向议会负责，接受议会的监督；议会可以通过对政府的不信任案或否决政府的信任案推翻政府等，这些又带有议会制的体制特征。

（三）政府架构

1. 美国政府机构。美国是一个典型的联邦制国家，也是近代联邦制的首创国。从西方历史看，西方在古代和中世纪都没有联邦制，只有邦联制，即国家主权属于组成邦联的成员，而邦联是负责外交和战争的同盟。美国在 1776 年独立后，最初也实行邦联制，各州（13 个州）拥有独立的主权政府和军队，由于邦联政府缺乏权威和力量，各州自行其是，内部矛盾和冲突增多，松散的邦联制面临解体。1787 年美国各州制宪代表在费城制定联邦制宪法，废除邦联制，实行联邦制，由此开始了近代联邦制的历史。

美国联邦政府结构如图 1-1 所示。

美国宪法于 1787 年制定，1788 年施行。宪法规定，建立联邦制国家，各州拥有较大的自主权包括立法权；实行立法、行政、司法三权分立；任何人不得凌驾于宪法之上。

（1）立法机构。美国国会为最高立法机构，由参议院和众议院组成。下设国会预算办公室、国会图书馆等 8 个机构。

（2）司法机构。美国最高司法机构是联邦最高法院，设有美国最高上诉法院、美国税收法院等 10 个机构。

（3）行政机构。美国行政为总统内阁制，总统是国家元首、政府首脑兼武装部队总司令。内阁由各部长和总统指定的其他官员组成。

总统办公室负责协调白宫办公室、管理与预算办公室、经济顾问委员会等 10 个总统直属机构。

联邦行政机构下设 14 个部，分别是农业部、商务部、国防部、教育部、能源部、卫生与公众服务部、住房与城市发展部、内政部、司法部、劳工部、国务院、交通部、财政部、退伍军人事务部。

联邦行政机构还下设几十个独立单位和政府公司，包括中央情报局、国家航空航天管理局、民权委员会、联邦通讯委员会、联邦选举委员会、选举服务系统、联邦储备系统、美国进出口银行、商品期货交易委员会、证券交易委员会、联邦贸易委员会、美国国际贸易委员会、州际商务委员会、邮费委员会、养老金保障公司、小企业管理署、国家科学基金会、环境保护署等。这里有几个与美国财政体制有关的问题值得特别注意。一是行政机构同时下设

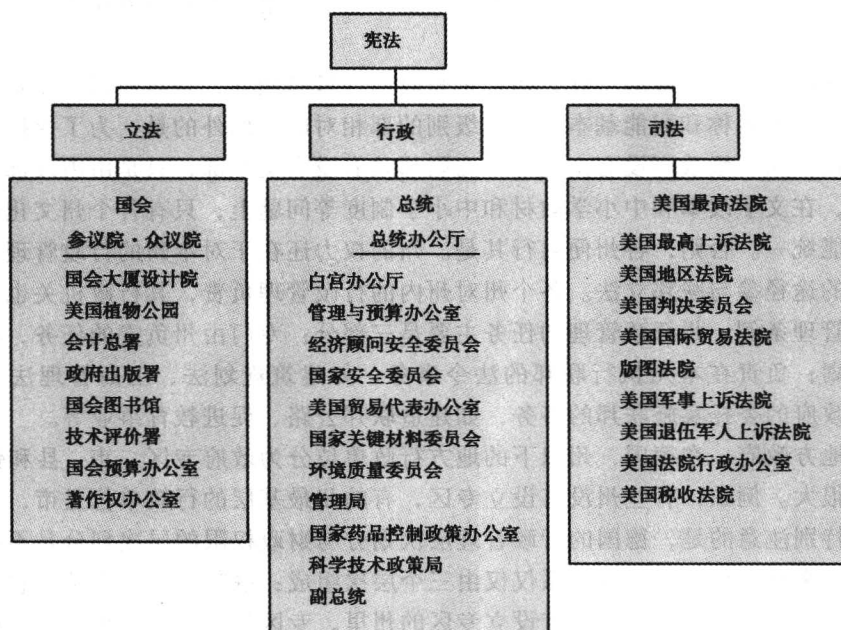


图 1-1 美国联邦政府简图

管理与预算办公室和财政部，它们之间没有从属关系。大体上说，管理与预算办公室只负责编制联邦预算，与此有关的预算执行以及其他日常事务由财政部负责。二是国会预算办公室和总统下属的管理与预算办公室的关系。一般说，国会预算办公室只负责中、长期预测，尤其是各种财政政策的影响预测，并向国会提交对联邦政府预算草案的意见。而管理与预算办公室则负责具体编制政府财政预算。

2. 德国政府机构。

(1) 联邦政府机构。德国联邦政府由联邦总理和联邦各部的部长组成。人们往往把德国的政府制度称为“总理民主制度”。联邦总理是唯一由议会选举产生的政府成员，并且由他一人对议会负责。联邦总理拥有组阁权，即各个部的部长由总理提名，总统任命。总理决定政府的政策方针和部长的工作范围，部长的工作只是对总理负责。目前德国联邦政府共设 16 个部，分别是外交部，财政部，司法部，内政部，经济部，劳工部，国防部，交通部，教育、科研和技术部，食品和农林部，家庭、老人、妇女和青年部，卫生部，邮电通讯部，区划、建筑和城市建设部，环境和自然保护部，经济合作和发展部。此外还有一个相当于部级的总理府事务部，这个部主管总理府的事务，协调各个部之间的工作。最近几年，德国相继将国有的联邦邮政部门改为联邦控股的德国邮政公司，将联邦电讯部门改革为股份公司并上市。这样，德国也在 1998 年撤销了邮电通讯部。所以从 1998 年开始，联邦政府下设 15 个部。在德国，联邦一级的国家行政机构，除了联邦政府外，还有一些不直接隶属于它的机构，如德国的中央银行德意志联邦银行等。

(2) 地方政府机构。

① 州政府。德国现有 13 个州和 3 个州级市，即 16 个州级行政单位。由于德国的联邦制特征，州既是联邦的下一级行政单位，同时又具有高度的独立性。凡是法律没有规定联邦履

行的事务，都属于州法律的管辖范围。联邦的法律也需要落实为相应的州法律，才能在州内执行。

德国的州政府与联邦政府一样，州长是州政府的最高领导，并对州议会负责。州政府下设各个部。它们的名称和职能基本与联邦级别的部相对应。例外的是，为了保持各个州在文化方面的个性，州一级政府设有文化部，而联邦政府没有文化部，只是由内政部长统管文化事务。例如，在文字改革和中小学教材和中小学制度等问题上，只有各个州文化部长都同意时，全国才能统一。否则，各州便自行其是。州的权力还在于对本州的行政管理，以及通过联邦参议院的途径参与联邦立法。各个州对州内的行政管理负责，其行政机关也负责执行联邦的法律与管理条例。州行政管理的任务主要是三部分：专门由州负责的任务，如学校、警察和区域规划；负责在本州执行联邦的法令事务，如建筑规划法、工商管理法、环境保护法；受联邦政府的委托实施联邦的事务，如建造联邦公路、促进教育事业等。

②市镇地方政府。在德国，州以下的地方行政单位分为政府专区、市、县和镇。但各州之间的差别很大。例如，有些州没有设立专区，有的州最基层的行政单位是市，有的州是乡或镇。需要特别注意的是，德国的行政管理层次划分与财政权限的层次划分是不同的。从财政权限的划分来看，德国的财政体系仅仅由三个层次组成：联邦、州、市镇。它表明，德国在州以下只有一级财政层次。在所有设立专区的州里，专区都不构成一级财政层次。但县级市在所有州里都有一级财政层次。例如，杜塞尔多夫专区没有独立的财政权，不构成一级财政层次。但作为县级市的杜塞尔多夫，以及该专区内的埃森、杜伊斯堡、多特蒙德等县级市，都是独立的财政单位。县在有些州里又被称为农村县。县以下的行政层次有市、乡、镇或它们的联合体。县属市下面一般不再设乡、镇。在不同州里，有时是县，但更多的时候是县属市或乡、镇构成独立的财政层次。因此，本书把德国州以下的财政层次统称为市镇。这样，德国的财政体系由联邦、州和市镇三个层次组成。1996年德国有14627个市镇，其中西部老州有8513个，东部新州有6114个。1997年以来，德国实行市镇行政管理体制改革，主要内容是将小的市镇在市镇联合体的基础上合并为大的市镇。改革的动因是小的市镇受规模的限制，不具备建设像游泳池等社会基础设施的条件。同时，合并也会减少市镇的行政管理人员和行政开支。

3. 法国政府机构。法国是发达的资本主义国家，实行总统制，同时也实行立法、司法、行政三权分立的相互制约的制度。

(1) 中央政府机构设置。法国中央政府是法国的最高行政机关。《宪法》第20条规定：“政府决定并指导国家的政策。”“政府掌管行政机构和武装部队。”法国中央政府由总理、国防部长、部长、部长级代表、国务秘书等成员组成。共和国总统任命总理，共和国总统根据总理的提议任免政府其他成员。政府不设副总理和副部长。

内阁由总理和部长组成，总理为内阁会议主席。所有部长都参加内阁会议和国务院会议。国务秘书为非内阁成员，不能参加内阁会议，只有在内阁讨论某一有关的问题时，才能受邀列席会议。

自第五共和国以来，法国中央政府各部的设置变化十分频繁。其特点是：时分时合、时撤时设。凡政府重组一次，政府各部的设置几乎都要变动一次。目前法国政府的主要机构有：外交部，经济和财政部，国防部，内政和领土整治部，掌玺与司法部，文化和法语区事务部，海外省和海外领地部，国民教育部，劳工、就业和职业培训部，农业和渔业部，社会

事务、卫生和城市部,工业、邮电和外贸部,环境部,高等教育和研究部,装备、运输和旅游部,住房部,企业和负责中小企业、商业和手工业经济发展部,交通部,老战士及战争受害者部,合作、公职部,预算部,青年和体育部。

(2) 地方各级政府。1982年法国政府在过去改革与调整的基础上,对中央与地方的关系进行了再一次重大改革,实行中央与地方分权,较多地扩大了地方的自主权,改变了高度集权的体制,使中央与地方的关系得到了调整。

1982年3月议会通过了《市镇、省和大区权力和自由的年法案》(即《权力下放法案》)。这次改革是自法国大革命以来中央与地方行政管理体制的一次最重要、最有影响的改革,它改变了法国几百年的高度中央集权制度,大大加强了地方权力,很大程度上缓和了中央与地方的矛盾。改革的主要内容是:

①重新调整了地方行政区域的划分。1982年通过的《权力下放法案》将法国的行政区划分为大区、省和市镇三个层次,解决了长期以来对大区改革存在的争议。该法案规定:“市镇、省和大区由选举产生的议会自行管理。”自此,法案正式确认大区为地方行政单位,改变了过去只是经济发展区的性质。此外,三级政府之间没有直接的从属关系。

②扩大了地方自治权。改革后,立法进一步明确了中央与地方之间的权力划分,一些过去由中央负责的事务下放给地方管理。例如,1983年中央政府下放城市的权力,包括各地区的经济发展与计划、城市建设、住房、职业培训和土地整治等。1984年下放交通运输、社会活动、司法等权力。1985年下放教育、文化、环境保护和警察等权力。此外,1982年和1983年,国民议会分别认定市镇、省和大区有“审议并决定其权限内事务的权力”,地方行政机关不仅有权决定本地区的问题,而且有权参与有关的国家事务。

在中央对地方的监督问题上也反映出地方的自治权有所加强。1982年3月的法律正式取消了中央及其在地方的代表对地方政府决议的“事前行政监管权”,而代之以“事后行政监管权”。地方决议只要不违背国家的法令,就可以不受中央干涉,也无需得到政府或其代表同意、批准和授权,中央对地方的行政监督也只能在地方决议生效后实施。

二、典型发展中国家基本情况

(一) 自然与社会状况

1. 俄罗斯的自然与社会状况。俄罗斯位于欧亚大陆的北部,领土包括欧洲的东半部和亚洲的西部。俄罗斯联邦国土面积为1707.54万平方公里,居世界第一位,国土占原苏联总面积的76.3%,大体呈长方形。东西最长为9000公里,南北最宽为4000公里。据俄罗斯联邦国家统计局的数据,截至2007年1月1日,俄罗斯常住人口数量为1.422亿人,相比2006年减少了0.39%,人口总数减少了56.12万人。

俄罗斯矿物资源十分丰富,铁矿、石油、天然气、铜、森林和水力资源等均居世界前列,仅西伯利亚能源储量就占世界储量的1/3。煤储量占原苏联的70%;非金属矿藏也极为丰富,石棉、石墨、云母、菱镁矿、刚玉、冰洲石、宝石、金刚石的储量及产量都较大;钾盐储量与加拿大并列世界首位,钾盐产地遍布全国各地;水力资源也相当丰富,仅西伯利亚水力资源就占原苏联水力资源的61.8%;森林覆盖率为35%,木材的总积蓄仅西伯利亚和远东就达600亿立方米,居世界首位,占原苏联的77%;渔业资源更为丰富,生物资源总量有2580多万吨,鱼类为2300万吨。

2. 印度的自然与社会状况。印度面积约 298 万平方公里（不包括中印边境印占区和克什米尔印度实际控制区等），居世界第七位。印度位于南亚次大陆，与巴基斯坦、中国、尼泊尔、不丹、缅甸和孟加拉国为邻，濒临孟加拉湾和阿拉伯海。海岸线长 5560 公里。印度全境分为德干高原和中央高原、平原及喜马拉雅山区等三个自然地理区。

印度是个民族、宗教众多，文化各异的国家，是世界上“保存最完好”的“人种、宗教、语言博物馆”。据印度政府官方报道，截至 2006 年，印度总人口数量约为 11.2 亿，占世界总人口的 16.7%，专家预测，如果印度人口继续按目前年均近 1600 万人的速度增长，这个南亚大国将于本世纪中叶取代中国成为世界人口最多的国家。为避免人口爆炸的危机，印度政府正逐步加强计划生育的宣传推广。印度是一个由印度斯坦、泰鲁固、孟加拉、泰米尔等民族组成的多民族国家。其中印度斯坦族占全国人口的 46.3%，泰鲁固族占 8.6%，孟加拉族占 7.7%，泰米尔族占 7.4%。约 83% 的居民信奉印度教。印度的语言异常繁杂，宪法承认的语言有 10 多种，登记注册的达 1600 多种。英语和印度语同为印度的官方语言。

（二）政治环境

1. 俄罗斯的政治环境。俄罗斯联邦成立于 1917 年 11 月 7 日，在此之前一直在沙皇的直接统治下。1922 年 12 月 30 日加入苏联，称为俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国。在原苏联瓦解以前，俄联邦一直是面积最大、人口最多、经济最发达的共和国。1991 年 12 月 8 日，俄罗斯总统叶利钦与白俄罗斯、乌克兰两共和国的首脑在明斯克会晤，签署了关于建立独立国家联合体的协议，并同时宣布苏联停止存在。1993 年俄罗斯通过的新宪法规定，俄罗斯联邦是一个具有共和国政体的民主制、联邦制法制国家。因此，联邦制是俄罗斯联邦国家制的基本特征。现俄罗斯按地域原则分为七个联邦区，由 83 个联邦主体组成：21 个共和国、9 个边疆区、46 个州、2 个联邦直辖市（莫斯科、圣彼得堡）、1 个自治州（犹太自治州）、4 个自治区。

俄罗斯的联邦制是建立在国家完整、政权体系统一、联邦国家政权和联邦主体国家政权机关之间划分管辖范围和权限、俄罗斯联邦各族人民权利平等和自决的基础上。新宪法规定了联邦的管辖范围和权限，以及联邦在联邦主体共同管辖范围内的权限，并规定在联邦管辖范围和权限之外，联邦主体具有充分的国家权力。

俄罗斯联邦与联邦主体之间的法律调节，依据下列原则：第一，联邦宪法是全国最高法律，俄罗斯联邦境内通过的任何法律和法律文件，不管是联邦的法律还是联邦主体的法律，都不得违背宪法。第二，属于联邦管辖范围内的问题，由联邦宪法法律和在全国范围内具有法律效力的联邦调节。第三，属于联邦和联邦主体共同管辖范围内的问题，由联邦法律和依据联邦法律通过的联邦主体的法律和法律文件来调节。第四，各个共和国都具有自己的宪法和法律，各州、边疆区、自治州和联邦直辖市，也都有自己的章程和法律。联邦管辖范围之外的问题，以及联邦在联邦主体共同管辖内的权限之外的问题，由联邦主体进行法律调节。第五，当联邦主体的法律同联邦的法律发生矛盾时，如果涉及的是联邦管辖的对象，或是联邦和联邦主体共同管辖的对象，联邦法律有效；如果涉及的是联邦管辖范围之外及联邦和联邦主体共同管辖范围之外的问题，则联邦主体法律有效。

俄罗斯联邦政治制度的主要特征是：实行三权分立原则，实行总统制，意识形态多元化和多党制。俄联邦的新宪法规定，俄罗斯联邦的国家权力，按规定划分立法权、执行权和司法权的原则实现。立法权力机关、执行权力机关和司法权力机关，都是独立的。俄罗斯的立

法机关是联邦会议。联邦会议即联邦议会，它由联邦委员会和国家杜马两院组成。俄罗斯的执行政权力机关是联邦政府，联邦政府由政府总理、副总理和各部部长组成。俄罗斯的司法权力机关包括联邦宪法法院、最高法院、最高仲裁法院和检察院。

俄罗斯联邦宪法规定，俄罗斯联邦的国家权力由俄罗斯联邦总统、联邦会议、联邦政府和联邦法院行使。联邦宪法还规定，俄罗斯联邦总统是国家首脑，是俄罗斯联邦宪法的保证人，是俄罗斯武装力量的最高统帅，在国内和国际上是国家的代表。

2. 印度的政治环境。印度为民主联邦制共和国。总统是印度共和国的国家元首，由两院议员以及各邦立法院议员选出的人员组成选举团间接选举产生，任期5年，可连选连任。在正常情况下，总统处于荣誉地位，不主动行使宪法赋予的权力，处于虚权元首的地位。除总统外，印度还设有副总统。副总统是国会联邦院的众议长，主要参加一些宾礼性活动。

联邦会议是印度的最高立法机关，由总统、联邦院（上院）和人民院（下院）组成。总统、副总统、议长、副议长是议会的领导人。

部长会议是印度最高行政机关，由联邦会议人民院中占大多数席位的政党或构成多数席位的数党联盟组阁，对人民院负责。组成人员有总理、内阁部长、国务部长、副部长以及总检察长、审计长等。内阁是印度中央政府部长会议的决策机关，由总理和12~20名重要部长组成。内阁部长由总理提名，总统任命。总理是印度政府首脑和国家的政治中心。由总统任命人民院中多数党领袖或数党联合执政的主要政党领袖担任。

印度实行多党制。从政党的数量来看，印度是世界上政党数量较多的国家之一，现有政党和政治团体上百个。这些政党大体上可分为两类：一类为全国性政党，即其纲领和政策着眼于全国，在联邦议会中有一定的议席，目前公认的全国性政党有国民大会党、人民党、印度共产党（马克思主义者）、人民党（社会主义）等。另一类为地区性政党，即其纲领和政策着眼于某一地区，影响局限于个别邦，如安德拉邦的泰卢固之乡党、旁遮普的阿卡利党等。

（三）政府架构

1. 俄罗斯的政府架构。1993年12月12日，俄罗斯联邦举行全体公民投票，通过了俄罗斯独立后的第一部宪法，同年12月25日，新宪法正式生效，这部宪法确立了俄罗斯实行总统制的联邦国家体制。

宪法规定，俄罗斯联邦总统是国家元首，是俄罗斯联邦宪法和公民的权利与自由的保障；总统按俄罗斯联邦宪法和联邦法律决定国家对内对外政策；总统任命联邦政府总理、副总理和各部部长，主持联邦政府会议；总统是国家武装力量最高统帅并领导国家安全会议；总统有权解散议会，而议会只有指控总统犯有叛国罪或其他十分严重罪行并经最高法院确认后才能弹劾总统。

根据宪法，俄罗斯联邦会议是俄罗斯联邦的代表与立法机关。联邦会议由联邦委员会（上院）和国家杜马（下院）两院组成，联邦委员会由俄罗斯联邦每个主体各派两名代表组成：一名来自国家代表权力机关，一名来自国家执行权力机关，主要职能是批准联邦法律、联邦主体边界变更、总统关于战争状态和紧急状态的命令、决定境外驻军、总统选举及弹劾、中央同地方的关系问题等。国家杜马是俄罗斯的立法机构，由450名代表组成，每4年选举一次，其中半数席位由全国225个大选区各选一名代表产生，另半数席位则由在选举中得票率超过5%的竞选党派按得票多少分配产生，根据俄宪法规定，任何没有跨越5%得票