

外国政府
体制丛书

瑞士政府机构 与公务员制度

王建邦



人民出版社

外国政府体制丛书

瑞士政府机构 与公务员制度

王建邦

人民出版社

封面设计：马少展

外国政府体制丛书

瑞士政府机构与公务员制度

Ruishi Zhengfu Jigou yu Gongwuyuan Zhidu

王建邦

人民出版社出版 新华书店发行

北京新华印刷厂印刷

767×1092 毫米 32 开本 3.75 印张 75,000 字

1984 年 6 月第 1 版 1984 年 6 月北京第 1 次印刷

印数 0,001—3,600

书号 3001·1949 定价 0.34 元

编 者 的 话

“外国政府体制丛书”是由中国社会科学院指定的编审组负责组织编写。它是一套知识性读物，约有十余种，有选择地介绍世界各种类型国家的政治体制、政府机构、职权划分、工作制度以及干部制度，同时简要介绍与政府机构有关的立法、司法、咨询、监察等机构，并附必要的参考资料。可供关心和研究国家政府体制和干部制度的读者参考。

丛书编审组的成员是：中国社会科学院世界经济与政治研究所黄光宇(主编)、李树生、谭健，中国法学会陈为典。

编者限于水平，书中不当之处在所难免，请读者指正。

本丛书在组织编写过程中，得到有关单位的热情支持和帮助，谨表谢意！

一九八二年一月

前 言

瑞士位于欧洲中部，是一个永久中立国，素称“世界公园”。它是世界上最大的黄金市场和资本主义世界最大的货币市场，现已成为第三金融强国和第十一名工业富国。瑞士的人均国民产值和国民收入都居世界前列。由于它的中立地位和秀丽的自然环境，许多国际会议在瑞士召开，许多国际机构在瑞士设立。在国际事务中，瑞士发挥着特殊的作用。

瑞士是一个小国，没有任何矿产资源。全国面积只有四万一千二百九十三平方公里，人口只有六百二十七万。各州的面积大小不一。有三个州还因地理阻隔或历史矛盾，分裂为六个“半州”。所以，瑞士联邦是由二十个整州和六个“半州”组成的。各州习俗不同，政治制度也有差异。

瑞士还是一个多民族聚居的国家，居民分住四个语区，分操四种语言。讲德语的占65%，讲法语的占18%，讲意大利语的占12%，还有1%的居民讲拉丁罗马语。居民信奉的宗教也分三种，天主教徒与新教徒分别占46%与53%，不到1%的居民信奉犹太教。从历史上看，这些不同文、不同种的居民是基于抵御外侮的共同利益，自愿结合起来的。虽经世代沧桑，但各州的地方观念和种族观念依然很深，它们竭力保持各自的传统和文化，千方百计地维护自己的独特利益。

瑞士最初受神圣罗马帝国统治。一二九一年八月一日，现今的瑞兹、乌里和下瓦尔顿三个州，为了共同抵御奥地利哈布斯堡王朝的侵犯，缔结了“永久联盟”，这就是瑞士立国的开始。及至十四世纪初，琉森、苏黎世、楚格、格拉罗斯和伯尔尼等五个州先后加入联盟，形成了“八州联盟”，迫使奥地利于一四七四年与瑞士签订了“永久和约”，瑞士从而最终摆脱了奥地利的控制。一四八一年与一五一三年又陆续接纳了八个州以后，组成了“十三州联盟”。一七九八年，法国借口防范奥地利的攻击，悍然侵入瑞士。拿破仑把瑞士改建为“海尔维第共和国”，直接隶属于法国，并仿照法国模式进行改革，拿破仑不顾各州的固有疆界，强把瑞士划分为二十二个行省。为了加强中央集权，还设立了有上下两院的国会和由五名执政官组成的行政机构。中央政府并且委派官吏到地方直接处理政务。这种外来模式，违背民意，不合国情，遭到了当地居民的强烈反抗。拿破仑失败以后，一八一五年召开维也纳会议，确定瑞士为“永久中立国”。此时它并没有形成中央集权统治，仍然是一个松散的邦联结构。后来，瑞士的“联邦派”与“邦联派”围绕集权与分权问题经过了激烈的斗争，终于在一八四八年制定新的联邦宪法，巩固了新兴资产阶级的统治，使联邦派占了上风，但也照顾了“邦联派”的某些要求。新宪法的制定给瑞士带来社会安定与经济发展。

一八七四年，瑞士全面修改宪法，统一了军队编制，统一了币制和度量衡，并将铁路、邮电事业收归国有。新宪法规定，瑞士是联邦制国家，各州为“主权州”，自立宪法，除外交、军事、邮电、交通外，其他事务都由各州自理。新宪法还赋予公民

以“直接民主”的权力，凡联邦通过法令或修改宪法，都需经公民投票表决，在征集法定数量的签名后，公民可以提出立法倡议，等等。新宪法的这些规定，形成了瑞士具有特色的一套政权组织形式。它的政府，既不是总统制，也不是内阁制，而是独具一格的委员制。武装中立、直接民主、联邦制则形成了瑞士政治的三大支柱。了解和研究瑞士具有特色的政府体制，是有意义的。

因作者对于瑞士的政府体制研究不够，再加手头资料有限，书中错漏在所难免，恳请读者不吝指正。在编写过程中承蒙有关同志热情帮助，在此谨表谢忱。

作 者

一九八三年六月

目 录

前言	(1)
第一章 联邦委员会	(1)
第一节 联邦委员会的组成、任期与职权	(1)
第二节 联邦委员会的集体领导制	(2)
第三节 联邦主席与副主席	(4)
第四节 联邦办公厅	(5)
第二章 联邦行政机构	(7)
第一节 行政机构的设置原则、层次和职权	(7)
第二节 行政机构的人员编制	(10)
第三节 行政机构间的协调与合作	(11)
第四节 联邦各部简介	(12)
第三章 联邦立法机构与司法机关	(27)
第一节 联邦议会	(27)
第二节 公民的“直接民主”权	(31)
第三节 联邦法院	(36)
第四节 地方法院	(39)
第四章 联邦的咨询机构	(41)
第一节 咨询机构的类别	(41)
第二节 咨询机构的组成	(42)
第三节 咨询机构的工作方式与条件	(43)

第五章 联邦政府与地方政府的关系	(45)
第一节 联邦与地方的权限划分	(45)
第二节 地方政府与地方议会	(47)
第三节 联邦与州及州际合作	(51)
第六章 联邦公务员制度	(53)
第一节 公务员的管理机构与咨询机构	(53)
第二节 公务员的任用与培训	(54)
第三节 公务员的级别待遇与福利	(56)
第四节 公务员的晋升与奖惩	(60)
第五节 公务员的辞职与解聘	(62)
第六节 公务员的退休制度	(62)
附录：一、《联邦委员会与联邦行政机构组织管理法》	(65)
二、《联邦公务员章程法》	(89)
主要参考书目	(113)

第一章 联邦委员会

瑞士宪法规定,瑞士为民主共和政体,实行三权分立。联邦议会为最高立法机构,联邦法院为最高司法机构,联邦委员会是最高执行机构,也就是联邦的中央政府。

第一节 联邦委员会的组成、任期与职权

联邦委员会由七名联邦委员组成。委员人选先由参加政府的政党提名,经过各党、各州反复协商,最后由联邦议会正式选出。按照惯例,参加政府的激进党、社会党、基督教民主党各出两名委员,中间民主联盟只出一名委员。这个比例大致反映了各党在议会中的席次,但联邦委员会并不因议席的变化而发生政府更迭或成员的易人。联邦委员会的组成,既要反映政党议席的比例,还要照顾语区的平衡。一个州不得同时出任两名委员,通常情况下,德、法、意三个语区大致按“四、二、一、”的比例选举委员。本届联邦委员会则有五名德语区委员、两名法语区委员,没有意大利语区委员。

联邦委员多数选自议员,但一俟当选,就需辞去议员职务;缺额由本选区另选别人递补。宪法规定,联邦委员不得兼任其它公私职务。凡因血统、联姻或因螟蛉关系而结成的亲

属，不得同时就任联邦委员。

联邦委员会与议会任期相同，四年为一届，可连选连任。现任七名联邦委员中，任职最长的已达十三年，连续担任两届以上的委员已有三名。

联邦委员会的职权，在联邦宪法与《行政机构组织法》中做了明确规定。大致包括以下几个方面：

一、履行领导国家的职能。联邦委员会负责掌握和判断国内外政治与社会形势，制定国家的根本方针和行动计划。联邦委员会代表整个国家，维护联邦独立，保障内外安全。

二、领导联邦的行政机构，督促各级行政机构和各级官员遵守联邦宪法，贯彻各项法律，提高工作效率，并负责协调各方面的行政事务。

三、管理职责范围内的行政事务。例如办理外交，统帅军队，任命官员，制定预算，管理邮电与铁路等公用事业。

四、在立法方面，联邦委员会起草提交议会审议的法案，参与法律的制定。在联邦宪法与法律允许的范围内，联邦委员会还可自行发布行政命令，对各州的宪法和立法实行监督。

第二节 联邦委员会的集体领导制

根据宪法和联邦行政机构组织法规定，联邦委员会实行集体领导，委员之间权力平等，互不从属。

一、集体议事规则

联邦委员会除每星期三召开例会外，还可视需要随时开会。任何一名委员都可提议召开会议，但必须有四名以上委

员出席，方能开会。联邦委员会会议的议题，主要是讨论大政方针和各部的重要事务以及重要的任免事项。会议由联邦主席主持，如主席缺席，由副主席代为主持；副主席同时缺席，由就任时间最长的委员主持。会议采用多数表决制，如不能举行全体会议，至少有三票赞成，方可作出决议。但如撤消原来的决定，则至少需要达到四票。如系任免事项，必须在多数委员与会的情况下，才可讨论决定。

二、集体负责制

出任联邦委员虽由本党举荐，但本人不一定是本党党魁。而且为了避免党派纷争带入联邦委员会，联邦委员一旦当选，就不以政党身份参加工作。他们共同的政策基础是，四个执政党在每届政府组成前所达成的“共同施政纲领”。联邦委员会一经作出决议，任何委员不得公开反对，也不得持有异议，拒绝执行。原则上，联邦委员的行动和言论不受本党约束，而对联邦委员会负责。

三、采用多层次的集体领导方式

除了前述集体议事原则外，七名联邦委员还按对外经济、农业、财政、外事、军事与科技等专门问题，组成十二个“三人代表团”，负责研究和起草有关议案，向联邦委员会提出书面报告。集体领导的另一个层次是，联邦委员互为助手，七名联邦委员分掌一部，同时兼任另一个部的副部长，以便共同商量，相互代职。部长的分工也可不断调换，目的是从组织上保证联邦委员通晓情况，掌握全面，便于集体研究，共同负责。

第三节 联邦主席与副主席

联邦主席名义上是最高行政首长，相当于国家元首和政府首脑，但因联邦委员会属集体领导机构，故主席、副主席并无多大实权。

一、主席与副主席的产生

联邦主席、副主席由七名联邦委员轮流担任。主席任期一年，期满不得连任，由副主席递补，同时按联邦委员当选时间的顺序，选出一名副主席，于下年度升任主席。这种周而复始的轮任制，虽已成为惯例，但每年年终，仍要经议会两院的联席会议进行一次正式选举，加以确认。

二、联邦主席的职责

联邦主席与其他委员地位平等。实际上是“首席委员”。主要有以下权限：

(1) 在国内外代表联邦，参加仪礼活动。例如接受外国大使的国书、主持新年团拜、发表国庆讲话等。在特殊情况下，联邦主席的这种代表权也可委托其他联邦委员、联邦办公厅主任或经联邦委员会认可的其他联邦官员代为行使。

(2) 在一般性的事务中，联邦主席出面处理联邦与各州的关系。

(3) 领导联邦政府。除负责准备和主持联邦委员会的会议外，有权责成联邦委员按时而有效地完成某项任务；有权随时了解特定工作的进行情况；有权向联邦委员会提议采取必要的措施。

(4)在紧急情况下,联邦主席可以发布命令,采取应急措施。在来不及召开联邦委员会会议的情况下,联邦主席可以联邦委员会的名义作出决定。但事后需经联邦委员会批准、认可。

(5)联邦委员会授权联邦主席就一些次要问题或纯属形式问题做出决定。

联邦副主席平时没有特别权限,只在联邦主席缺席时,代行主席职务。副主席也可受主席委托,执行某些特定任务。

第四节 联邦办公厅

联邦办公厅是联邦委员会的常设办事机构和参谋本部,协助联邦主席处理政府的日常事务。负责联邦委员会与议会的联络。

一、联邦办公厅主任的产生与职权

联邦办公厅由办公厅主任领导,他与各部部长享有同等地位。与联邦委员同时由议会两院选举产生。任期四年,也可连选连任。他直接受联邦委员会领导,列席联邦委员会的会议。办公厅主任负有以下职责:

——向联邦委员会提出工作计划,并负责监督实施。

——负责起草联邦委员会向议会提出的施政纲领以及执行情况的报告。负责起草联邦委员会向议会所做的年度行政管理报告。

——安排联邦委员会主席的活动日程,拟制联邦委员会会议的议题。他可就各部提交联邦委员会讨论事项的准备工

作发布指示，并主持有关部门的磋商。

——联邦主席发布的联邦命令，由办公厅主任副署；办公厅主任会同有关部门向公众发布新闻。

——在联邦委员会与各部之间起沟通作用。

——协助联邦委员会对各级行政机构进行监督。

二、联邦办公厅的机构设置

办公厅主任由两名副主任协助工作：一名副主任主持行政事务；另一名副主任经管文件和秘书工作。办公厅下设的主要机构有：

秘书处。负责拟制联邦委员会的方针政策草案，安排联邦的行政事务，记录政府的活动。

事务处。负责准备联邦委员会会议，编写会议纪要，安排联邦委员会礼仪活动。

法律处。组织联邦选举，审查“公民倡议”与“公民复决”提案的有效性。操办修改宪法和公布联邦法令事宜。此外，还负责编纂和印发“联邦法令文摘”、“联邦法令与命令汇编”、“联邦纪事公报”等。

新闻处。负责宣布联邦决定；传递联邦函电、文件；协调各部的新闻工作。接待驻联邦大厦的记者。

中央图书馆。及时收藏和科学管理联邦图书资料，专供联邦议员和联邦官员查阅。

第二章 联邦行政机构

联邦各部及其下属单位，统称联邦行政机构。联邦政府下设的七个部是：外交部、内政部、司法警察部、军事部、财政海关部、国民经济部、交通运输与能源部。七名联邦委员各掌一部。七个部下设六十七个联邦局和十四个附属单位。联邦《行政机构组织法》对这些机构的设置、权限都作了明确规定。

第一节 行政机构的设置原则、层次和职权

联邦《行政机构组织法》(以下简称“组织法”)第四十四条规定，联邦各级行政机构的设置和领导，要以“合法、适宜和讲究效率”为目标。第六十三条进一步把这个目标具体化为三项基本原则：第一，为便于联邦委员会有效地领导各级行政机构，每个机构的职责范围应该规定得“简捷、明确和具有连贯性”；第二，领导机构应尽量下放权力，以便集中精力完成领导职责；第三，要根据各单位承担任务的大小，赋予相应的权限。

根据上述原则，联邦自一八四八年以来一直保持七个部的建制。近年来，增建部的呼声越来越高，但联邦当局仍在踌躇，唯恐增设新部而影响效率。但为减少部长负担，一九七八年修改《组织法》时，进一步扩大了各部秘书长的权限，并在外

交部和国民经济部增设了国务秘书，主管日常部务。此外，新组织法还授权部长聘请部内、部外专家，协助他研究和处理问题。在实际工作中，联邦委员会还采取了一系列简化礼仪、废除繁文缛节的措施。例如：联邦委员会一律不参加各国使馆的国庆招待会，一般不搞国宾的迎送仪式，把外交礼仪简化到最低限度。同时，将某些审批权限下放到局级单位。

瑞士行政机构的设置灵活多样，各部、各局的组织形式并不完全划一。《组织法》第四十六条规定，部下设局，局下设“其它行政单位”。必要时，几个局可合组为总局（或称总部），但局与总局同属一个层次。从实际情况看，各部机构大致可分为四个层次：第一层是部长；第二层是总局长或局长（国务秘书、秘书长与局同级）；第三层，有的部是司长，有的部是处长；第四层是科长。有的科直属司领导，有的属处领导。联邦委员会只确定局以上建制，局以下建制由部长根据需要设置。因此，局以下单位名目繁多，互有交叉。

《组织法》还对各级行政领导的权限作了明确规定。各部、总局和局的任务由联邦委员会确定。部长可按照联邦委员会规定的精神制定本部的组织细则。

秘书长是各部的参谋长，其主要权限是协调本部与其它部的工作；制定本部的工作计划；每天召开情况交流会，向部长、局长通报情况；会同联邦办公厅新闻处，向公众说明本部工作情况；为部长起草决定，编写和审定部长向联邦议会提交的议案；协助部长准备提交联邦委员会的讨论议题。秘书长领导本部的秘书、人事、财务以及法律部门，并分担一部分部长的对外事务和部长委托的其它事项。