

外国政府
体制丛书

法国政府机构 与公务员制度

吴 国 庆

5134

社

外国政府体制丛书

法国政府机构 与公务员制度

吴国庆

人民出版社

目 录

第一章 法兰西第五共和国政体和总统	1
第一节 法兰西第五共和国政体	2
第二节 总统与总统府	3
第二章 中央政府	10
第一节 政府成员	10
第二节 总理和总理府	14
第三节 中央政府的部	20
第四节 中央政府的会议制度和主要工作	30
第五节 中央政府管理国营企业的方法	33
第三章 地方政府和地方议会	37
第一节 省长、省政府和省议会	37
第二节 市长、市政府和市议会	40
第三节 巴黎市政府和巴黎市议会	42
第四节 中央政府的权力下放法案	44
第四章 公务员制度	46
第一节 公务员制度的建立	46
第二节 公务员的管理机构和咨询机构	47
第三节 公务员的招收	49
第四节 公务员的职业培训	51
第五节 公务员的鉴定和晋升	52

第六节	公务员的报酬	54
第七节	公务员的福利	55
第八节	公务员的退休制度	57
第九节	公务员的义务和权利	58
第十节	公务员的惩戒	59
第五章	议会和司法机关	60
第一节	议会	60
第二节	司法机关	67
第六章	监督机构和咨询机构	75
第一节	宪法委员会	75
第二节	经济与社会委员会	77
第三节	审计院	79
附录：	法国公务员总章程	81
主要参考书目		100

第一章 法兰西第五共和国 政体和总统

法国位于欧洲西部，是西欧诸国中的一个大国。土地面积为551,602平方公里，居世界第43位。人口 5,425 万，居世界第 15 位。法国是一个发达的资本主义国家，被称为仅次于美国、苏联、日本和西德的世界第五经济大国。

法国自 1789 年爆发大革命以后，彻底地摧毁了封建王朝，建立了资产阶级国家。恩格斯对这次资产阶级革命给予很高的评价。他指出：法国“在大革命时期粉碎了封建制度，建立了纯粹的资产阶级统治，这种统治所具有的典型性是欧洲任何其他国家所没有的。”^①

在法国资本主义发展的漫长历史中，资产阶级政体经过多次的反复变换，直到 1875 年，才最后建立起资产阶级共和政体，并从各个方面扩大和完善它的国家机器。1958 年法兰西第五共和国^② 的成立，标志着法国资产阶级国家的政体发展到一个新的阶段。第五共和国的创始人戴高乐对原来的政

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，第 601—602 页。

② 法国自 1789 年发生大革命以来，至今实行了五次共和。1792—1804 年为第一共和国；1848—1852 年为第二共和国；1870—1940 年为第三共和国；1946—1957 年为第四共和国；1958 年至今为第五共和国。

体进行了重大的改革,以适应于法国政治和经济发展的需要。

第一节 法兰西第五共和国政体

从1875年法兰西第三共和国宪法实施以来,法国一直是多党制的议会共和国政体。在这种政体下,议会为最高国家权力机关,有权任命总理和组织政府。总理和政府掌握行政权力,对议会负责。总统是国家元首,由议会两院选举产生。他形式上作为国家的代表,但实权不多。

1946年法兰西第四共和国的成立,使这种政体趋向强化。在第四共和国政体下,政府由议会中政党联盟组成。由于议会内政党林立和矛盾重重,没有一个能够控制议会的大党,政党联盟一旦发生分裂,就会产生政府危机。在第四共和国存在的十一年半中,法国政府象走马灯一样换了二十届,执政时间最长的不过一年多,最短的只有两天。第四共和国政权的软弱和政局的动荡,不利于法国经济的发展,有碍于内外政策的推行。

1958年6月,法国国民议会以多数票议决授权戴高乐组织政府、重新制订宪法经公民投票通过后实施。戴高乐重新上台后,立即着手制订宪法和改革国家体制。

鉴于第四共和国政治体制的缺陷,戴高乐主张加强总统权力。早在1946年6月16日的“贝叶讲话”中,他就建议行政权和立法权截然分开,行政权应该由超越各党派的国家元首授与政府,国家元首(即总统)有权任命总理和政府其他成员,并主持部长会议。以“贝叶讲话”的基本思想为基础,法国

在1958年制订了一部新宪法,改革了旧的国家体制,成立了法兰西第五共和国。

第五共和国新体制的特点是,对总统与政府、议会和司法机构的关系作了重大调整。根据新宪法规定,总统成为国家权力的中心,有权任命总理和组织政府。议会仍然有权通过法律、监督政府,但是职权受到了限制。1962年,法国通过公民投票,再次修改宪法,把总统由间接选举改为直接普选产生,进一步加强了总统的地位和权力。在第五共和国已渡过的二十三年中,由于总统加强了对政府的控制,掌握了行政权力,总理更换不那么频繁,政局比较稳定。

第二节 总统与总统府

法国第一个总统出现在十九世纪中叶。1848年11月4日产生的第二共和国宪法第四十三条规定:“把行政权委托给有总统称号的一个公民。”1875年、1946年和1958年的宪法都称为共和国总统。

自1958年第五共和国成立以来,先后担任过共和国总统的有夏尔·戴高乐、乔治·蓬皮杜、吉斯卡尔·德斯坦。现任总统是弗朗索瓦·密特朗。

一、总统的产生和职权

法国总统由选民普遍的直接的选举产生。总统任期7年,连选连任。

总统候选人必须是年满23周岁,服过兵役,按照法律规定

有被选举资格的法国公民。总统候选人的提名，要有 500 名以上的国民议会议员、参议员、经济与社会委员会委员、地方议员或市长的担保。这些担保者至少应来自 30 个省，集中在一个省的人数不得超过十分之一。总统候选人必须预先向国库交纳一万法郎的保证金。

总统“以有效票的绝对多数当选”。如果在第一轮中无人获得绝对多数，则对其中得票最多的两名候选人进行第二轮投票决定。

总统选举由政府主持，宪法委员会进行监督。宪法委员会负责审查候选人的资格，公布候选人名单和选举结果。

在 1981 年的法国总统选举中，宣布要参加总统竞选的有 60 多人，创第五共和国成立以来的最高纪录。宪法委员会^①审定符合规定条件的候选人共有 10 名。经过第一轮短兵相接的争夺，4 月 26 日公布的投票结果表明，没有一名候选人超过半数以上的选票，得票最多的两名候选人分别是吉斯卡尔·德斯坦（占有效票的 28.02%）和弗朗索瓦·密特朗（占有效票的 26.15%）。5 月 10 日举行第二轮投票，社会党领导人弗朗索瓦·密特朗获得 51.75% 的选票，当选为总统。这是第五共和国成立以来的第一个社会党总统。

第五共和国宪法规定，总统行使国家权力，“保证公共权力和机构正常行使职权”，维护国家独立、领土完整、遵守共同体协定和条约。

宪法赋予总统的职权是：

（一）任免总理，并根据总理的提议任免政府其他成员，组

^① 见第六章第一节对宪法委员会的介绍。

织政府。

(二)任命高级文武官员。根据宪法规定，总统任命行政法院成员、颁勋会总裁、大使和特使、审计院的审计官、省长、驻海外领地政府代表、将级军官、大学校长、中央行政机构负责人、3名宪法委员会成员(其中包括宪法委员会主席)、9名最高司法会议委员和法官。

(三)主持部长会议。总统主持部长会议，讨论和决定政府的各项重要方针政策。部长会议的法令和决定，必须经过总统签署，总理或有关部长副署。历届总统对参加部长会议的成员有不同的规定。戴高乐总统时期，国务部长、部长和国务秘书都参加部长会议。吉斯卡尔·德斯坦时期，只由国务部长和部长参加的部长会议，国务秘书只能出席与他有关的会议。

(四)签署和颁布议会通过的法律。总统在议会通过法律并送交政府后的15天内签署颁布。在这个期限内，总统有权要求议会对该项法律或其中某些条款重新审议，议会不得拒绝。

(五)总统保证司法的独立。总统是最高司法会议主席，有权任命法官和监督法官遵守纪律。总统拥有赦免权。

(六)总统是三军的统帅，主持最高国防会议和国防委员会，有权决定动用法国战略核力量。

(七)总统派遣驻外大使和特使，接受外国大使和特使的国书。总统代表国家同外国进行谈判，并批准同外国签订的条约。

(八)当总统或政府同国民议会发生冲突时，总统在同总

理和议会两院议长磋商后，有权解散国民议会。

(九)总统可用向议会宣读咨文或向全国发表咨文的方式，直接推行某些政策。

(十)总统有权绕过议会，就修改宪法、组织公共权力机构、批准共同体协定或法律草案，提交公民投票表决。

(十一)总统认为国家出现“紧急状态”时，有权采取必要的措施，行使“非常权力”。

第五共和国历届总统行使的职权实际上往往超过宪法条文的规定。

法国不设副总统。总统缺位时，由参议院议长代理，直至选出新总统就任为止。

二、总 统 府

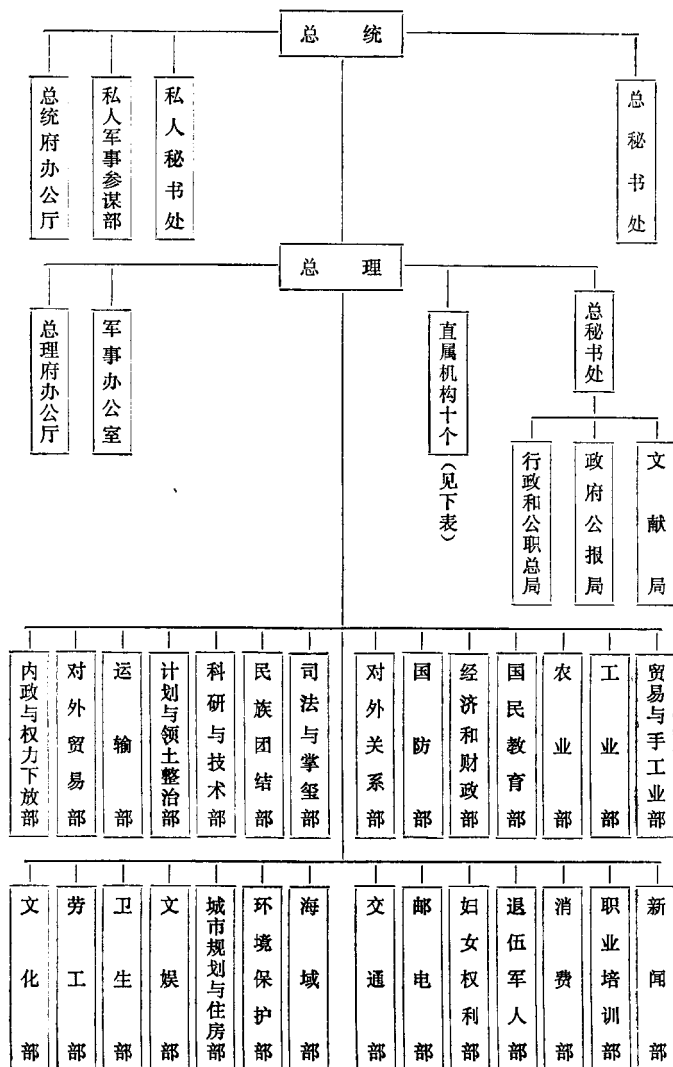
总统府是协助总统工作的办事机构，设在巴黎爱丽舍宫。总统府是政治决策中心，指导和监督政府的活动，被称为“法国的隐蔽政府”。总统府的官员被称为“真正的超级部长”。

总统府办事机构的设置和人员编制，^①是根据惯例和总统个人的决定。在总统身边的有总统府发言人1名，总统特派员3名，总统特别顾问1名，其余高级官员分别安排在总统府四个最重要的机构中。总统府的四个机构与中央政府机构见表一，总理直属机构见表二。

(一)总秘书处是总统指导监督政府各部事务的重要机构。总秘书处的秘书长是总统最重要的助手，协助总统决定

^① 这里所列的人员数字，截止到1981年12月31日。

表一 法国中央政府机构表



表二 总理直属机构表

总理直属机构										
计 划 总 署	原 子 能 局	情 报 部 际 委 员 会	职 业 培 训 和 晋 级 委 员 会	青 年 最 高 委 员 会	价 格 调 查 委 员 会 公 共 服 务 部 门 的 产 额 和	最 高 委 员 会 维 护 和 发 展 法 兰 西 语 言	情 报 最 高 委 员 会 关 于 酒 精 中 毒 的 研 究 和	国 立 行 政 学 校	社 会 经 济 代 表 团	

重大的政治性问题。他每天就文件的处理与总统直接联系，就各类问题与部长们、特别是总理经常接触。他是总统的“耳目和发言人”，参加部长会议和部际会议。他分析研究会议中的资料，提供总统作为指导工作的基础。他协调总统府各个办事机构的工作。总秘书处设1名副秘书长和1名秘书长顾问，协助秘书长工作。

总秘书处目前设有12名技术顾问和8名特派员。技术顾问每人分别联系几个部并协调特派员的活动。

(二) 总统府办公厅负责处理总统府的日常公务，如人事和预算，与报界的联系，安排总统的接见，保卫总统的安全等。总统府办公厅设主任和副主任各1名，并设新闻专员、财务处长、警察总监、爱丽舍宫军事司令、礼宾处长等。

(三) 私人秘书处负责总统本人的日常事务。现有主任和副主任各1名，私人秘书2名。

(四) 私人军事参谋部负责向总统提供军事情报，安排防务委员会的工作日程，起草总统的军事决定。私人军事参谋

部由三军高级军官组成,现有军事参谋7人。

在这四个机构中,还配备有秘书和编辑若干人。

总统府的工作人员一般稳定在500名左右。根据1976年1月1日统计,总统府共有人员是512名,其中高级官员42名(文职30名,军人12名),普通工作人员470名(文职232名,军人238名)。总统府工作人员由总统在中央机关中选任。他们都属于“借调人员”,编制在原单位,工资在原单位领取。

总统府预算由财政法律规定。预算包括总统年俸和住房费、总统各办事机构办公费和住房费、图书馆费、旅费、交际费、车辆费等。1974年预算是4,038,000法郎,1978年增加到6,841,000法郎。

第二章 中央政府

法国中央政府是法国资产阶级专政的主要工具。它执行总统决定的对内对外政策，掌管行政机构和武装部队，并按宪法规定向议会负责。

法国中央政府在法律上是一个集体机构，通过各种会议来实施它的集体权力。

中央政府成员分别领导政府各部门的工作。

第一节 政府成员

法国中央政府成员是总理、国务部长、部长、部长级代表和国务秘书。按照宪法规定：“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”。法国政府不设副总理和副部长。

法国政府成员的人数，由总统根据需要决定。七十年代以来，法国政府成员的数量有所增加。1980年10月2日改组的雷蒙·巴尔政府的成员是40名，除总理外，有部长21名，国务秘书18名（2名国务秘书主管部，5名为总理府国务秘书，11名为各部的国务秘书）。1981年6月23日组成的皮埃尔·莫鲁瓦第二届政府成员增至44名，除总理外，有国务

部长 5 名，部长 29 名（其中有部长级代表 8 名），国务秘书 9 名（总理府国务秘书 2 名，各部的国务秘书 7 名）。

法国政府的国务部长、部长、部长级代表和国务秘书在各部门的领导职责，由政府颁布的法令具体规定。

国务部长的地位高于其它部长，他在部长会议上拥有较大的发言权，受到总统的重视。历届总统任命国务部长有各种意图，或是为了照顾前总理或有名望的政治家进入政府，或是为了安排有势力的政党代表来平衡政府中政治力量，如皮埃尔·莫鲁瓦第二届政府中的 5 名国务部长，分别属于社会党重要派系的代表、法国共产党的代表和民主人士的代表。国务部长一般要分管某一个部，他的职权，由总理建议、行政法院同意、部长会议通过、总统批准的法令规定。例如，1981 年 6 月 5 日第 650 号法令规定，内政与权力下放部部长的权限是：管理全国警察和公安事务，办理选民登记和监督选举，制订和实施中央政府关于地方行政单位权力下放的政策，通过总理推动和协调部长们在这个领域内的活动。

部长的职权是：可以代行总理委托的某些权力，副署由他负责执行的总理法令，在部长会议上参加决定，并在议会中有答辩权。部长主管一个部的行政工作，他在部内的职权，由总理建议、行政法院同意、部长会议通过、总统批准的法令规定。例如，1981 年 7 月 16 日第 704 号法令规定，消费部长的职权是：负责调查研究消费者和用户的情况，制订保护消费者和用户的措施，使产品和公共事业更好地适合消费者和用户的需要，并监督上述措施的实施，支持消费者和用户团体的活动，协调民间团体与公共权力之间的关系，协调公共权力对

消费者的干预,领导全国消费研究所,主持全国消费委员会和消费问题部际机构的工作,签署有关消费的法令。

皮埃尔·莫鲁瓦第二届政府增设部长级代表,其地位与部长相同,负责总理或部长委托的某项专门工作。部长级代表负责某项工作的职权,由总理建议、部长会议通过、总统批准的法令规定。例如,1981年6月13日第664号法令规定,总理府负责妇女权利的部长级代表的职权是:负责制订和实施尊重妇女在社会中权利的措施,消除对妇女的歧视,保证妇女在政治、经济、社会和文化等方面的平等权利,指导和协调公共权力对妇女就业和卫生等方面的活动,筹备和召集有关妇女问题的部际委员会和部际会议,签署职权范围内的法令。有些部长级代表领导一个部的工作,另一些部长级代表只有一个办事机构。

国务秘书有三类。第一类叫独立国务秘书,领导一个部的工作。第二类是总理府国务秘书,他受总理的委托,处理某项特殊的任务。皮埃尔·莫鲁瓦第二届政府设两名总理府国务秘书,分别负责侨务和扩大公共部门的工作。第三类是部长的国务秘书,他协助部长处理某一项重要工作。皮埃尔·莫鲁瓦第二届政府大多数部不设国务秘书,少数几个部设1—3名国务秘书。在总共7名部长的国务秘书中,民族团结部占3名;其他4名分别是内政与权力下放部负责海外省和领地事务的国务秘书、国防部国务秘书、农业部国务秘书和文娱部负责旅游事务的国务秘书。三类国务秘书的地位不同,独立国务秘书地位高,总理府国务秘书稍次,部长的国务秘书排在第三。三类国务秘书的职权,都由总理建议、总统批准的

法令规定。

法国总统和中央政府成员的年龄。吉斯卡尔·德斯坦当选总统时，年仅48岁。雷蒙·巴尔就任总理时为52岁。1980年10月改组的雷蒙·巴尔政府成员平均年龄为52岁，国务秘书平均年龄为50岁。现任总统密特朗，64岁，他在30岁时就任退伍军人部长，是法国自第一帝国以来最年轻的部长。皮埃尔·莫鲁瓦第二届政府44名成员，平均年龄不到52岁。国务秘书比部长年轻。1958—1971年，47位国务秘书中有16位提升为部长。

法国总统和中央政府成员具有较高的文化水平，还兼有专业特长，熟悉业务。前总统吉斯卡尔·德斯坦毕业于国立行政学校^①，在该校毕业考试中曾获得全校第一名，被誉为理财专家。前总理雷蒙·巴尔是一位经济专家，在他的最后一届政府的成员中，大学文化程度有36人，占92%，其中31人有学衔或职称（博士12人，硕士11人，业士^②1人，教授2人，工程师5人）。皮埃尔·莫鲁瓦第二届政府的44名成员，有学衔或职称的28名（教授5名，助教1名，博士6名，硕士13名，学士^③2名，业士1名）。法国历届政府成员多数上过专业性的大学，并在国立行政学校深造，毕业后又到政府部门工作，取得广泛的行政工作经验和人事联系。

宪法第二十三条规定，“政府成员不得兼任任何议会议员职务，也不得兼任任何全国性职业代表的职务，并不得参加任

① 见本章第二节对国立行政学校的介绍。

② 通过中学毕业会考而获得业士学位的人，称业士。

③ 能够进大学的都是学士。