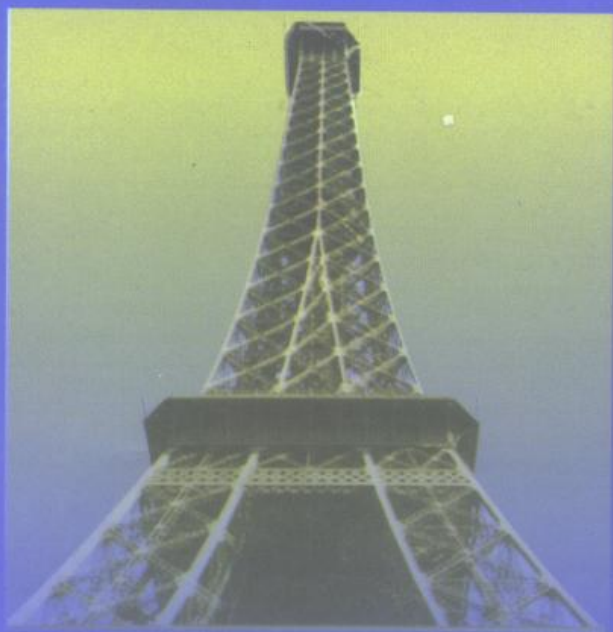


潘小娟 著



法国行政体制

中国法制出版社

法国行政体制

潘小娟 著

中国法制出版社

责任编辑 安 杰

法国行政体制

FAGUO XINGZHENG TIZHI

著者/潘小娟

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168 毫米 印张/11 字数/270 千字

版次/1997 年 8 月北京第 1 版 1997 年 8 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-423-9/D·403

(北京文津街 9 号 邮政编码: 100017)

定价: 18.00 元

序 言

当今世界，行政改革已成为各国共同发展的趋势。世纪之交，格局多极化，经济一体化，竞争日益激烈，各国普遍认识到，一个国家要在这样的国际大环境中获得发展，并取得相对优势，很大程度上取决于政府管理的权威和效能。行政改革是提高政府权威和效能的必由之路。因此，近年来，世界各国政府都积极地推进行政改革，以探索建立新的行政管理模式，适应社会经济发展变化以及迎接新世纪挑战的需要。处在这样一个改革的时代，我们研究行政改革就必须拓宽视野，从世界范围内加以审视。只有这样，才能更好地推动并促进一个国家、一个地区的行政改革实践。研究世界各国的行政改革实践，学习借鉴有益的改革经验，对于正在进行的中国行政改革来说，无疑具有积极意义。

之所以选择法国行政体制进行研究，一是因为法国是一个传统的中央集权制国家，其行政体制在西方发达国家的行政体制中独具特色。经过几百年的发展，法国行政体制的各项制度已相当健全和完善。二是因为近年来法国政府进行了较为全面的行政改革，大刀阔斧地对行政体制进行了结构性调整，促进了行政体制的完善和行政效率的提高。法国中央集权的传统和正在进行的改革实践，与我国的行政体制有许多相似之处，全面介绍分析法国行政改革的成功和失误，将从不同的方面为我们正在进行的行政改革提供有益的借鉴。这是选择法国行政体制进行研究的主要原因。还有一个原因是，我于1985年和1993年先后两度赴法留学，就读于巴黎一大，攻读硕士和博士学位。这段经历使得我对法国行政体制有了许多感性和理性认识，萌发了把这些认识介绍给国内读者的念头。经过几年的努力，我终于遂愿，向大家奉献了这

本《法国行政体制》。

本书力求在利用最新的翔实资料的基础上,采用理论与实践、历史与现实、静态与动态相结合的方法,通过实证的、经验的描述,全面系统地分析和研究法国行政体制,即它的行政组织结构、行政责权划分、行政行为方式、行政运行机制、等等。

在本书即将付梓之际,我特别要提到在本书的资料搜集和写作过程中,我的导师、巴黎一大公共行政研究中心主任、国际著名的行政学专家蒂姆西特教授给予的帮助和支持,在此致以衷心的感谢。

由于作者水平有限,书中难免有不当之处,恳请各位读者和学界同仁不吝赐教,多加指正。

作者

1997年3月5日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 几个基本概念	(2)
第二节 法国行政体制沿革的简要回顾	(15)

第一编 行政结构

第二章 国家行政组织 (一)	(20)
第一节 共和国总统	(20)
第二节 中央政府	(27)
第三节 中央行政机构	(39)
第四节 咨询机构	(46)
第五节 独立行政机构	(50)
第三章 国家行政组织 (二)	(56)
第一节 相关的几个问题	(57)
第二节 大区驻外机构	(60)
第三节 省级驻外机构	(64)
第四节 省以下的国家驻外机构	(72)
第四章 地方政府	(74)
第一节 地方领土单位的法律地位及其沿革	(74)
第二节 市镇	(77)
第三节 省	(88)
第四节 大区	(95)
第五节 特别制度	(102)

第六节 地方组合·····	(113)
第五章 中央政府与地方政府的关系·····	(126)
第一节 中央与地方的权限划分·····	(127)
第二节 国家对地方政府的监督·····	(135)
第六章 公共机构·····	(142)
第一节 一般法律制度·····	(142)
第二节 行政性公共机构·····	(146)
第三节 工商性公共机构·····	(149)

第二编 行政人员

第七章 有关行政人员的基本概念·····	(158)
第一节 行政人员的分类·····	(158)
第二节 公务员的法律地位·····	(165)
第三节 法国公职系统的结构·····	(169)
第四节 公职的沿革和发展·····	(176)
第八章 公职管理和咨询机构·····	(185)
第一节 公职管理机构·····	(185)
第二节 公职咨询机构·····	(188)
第九章 公务员的录用·····	(193)
第一节 录用的原则和条件·····	(193)
第二节 竞争性会考·····	(196)
第三节 实习·····	(199)
第四节 任命·····	(200)
第十章 公务员的义务和权利·····	(203)
第一节 公务员的义务·····	(203)
第二节 公务员的权利·····	(205)
第三节 公务员纪律处分制度·····	(211)
第十一章 公务员的职业生涯·····	(218)
第一节 公务员的职业状况·····	(218)

第二节	公务员的考核·····	(220)
第三节	公务员的晋升·····	(223)
第四节	公务员的培训·····	(226)
第五节	公务员的工资福利·····	(229)
第六节	公务员职务的最后终止·····	(237)

第三编 行政与经济

第十二章	有关行政对经济干预的基本概念·····	(244)
第一节	基本原则·····	(244)
第二节	主要经济管理机构·····	(246)
第三节	经济干预的法律技术·····	(253)
第十三章	计划管理体制·····	(256)
第一节	计划管理体制的创建与发展·····	(256)
第二节	计划管理体系的组织结构·····	(263)
第三节	计划管理体制的运行方式·····	(266)
第四节	法国计划管理体制的特点·····	(270)
第十四章	国土整治和区域发展·····	(274)
第一节	国土整治的目标、特点及其发展·····	(274)
第二节	国土整治和区域发展政策的制定·····	(277)
第三节	国土整治和区域发展政策的实施·····	(280)
第四节	成效与问题·····	(286)
第十五章	宏观经济和财政调控手段·····	(288)
第一节	预算调控·····	(288)
第二节	金融和货币调节·····	(297)
第三节	价格和竞争调节·····	(301)
第四节	信息和预测调控·····	(304)
第十六章	公共企业·····	(308)
第一节	公共企业的历史和特点·····	(308)
第二节	公共企业的组织结构和法律制度·····	(320)

第三节 国家与公共企业的关系.....	(324)
结论.....	(332)
主要参考书目.....	(339)

第一章 绪 论

法国，全称法兰西共和国，位于欧洲大陆的西部，是西欧疆域最大的国家，土地面积 552,000 平方公里，居世界第三十四位。人口 5810 万人，居欧洲第五位，世界第十五位。法国是一个发达的资本主义国家，是西方七个经济强国之一，1994 年国内生产总值 13,304 亿美元，仅次于美国、日本和德国，位居世界第四。人均国民生产总值 23,420 美元，位居世界第十四。^①

法国于公元 481 年由法兰克人建立了第一个王国，公元 987 年改为法兰西王国。10 世纪后，封建社会迅速发展，形成了中央集权制国家。17 世纪中叶封建专制制度达到顶峰。随着资产阶级力量的发展壮大，1789 年法国爆发了资产阶级大革命，发表了《人权和公民权宣言》。《人权宣言》是法国近代史上重要政治文献之一，它宣告了旧制度的灭亡，新制度的诞生。此后法国进入了资本主义时代。1792 年摧毁了封建专制制度，建立了第一共和国。1799 年拿破仑通过军事政变夺取政权，1804 年称帝，建立第一帝国。此后的 80 多年间，封建阶级和资产阶级几经较量，三次建立帝国和共和国，从封建政体到共和制经历了激烈的战争演变。在第一次世界大战中，法国是战胜国之一，获得了巨额赔款和新的土地，经济得到迅速发展。在第二次世界大战中，法国战败。为此戴高乐将军组织“自由法国”政府，领导人民开展抵抗运动，于 1947 年建立了第四共和国。第二次世界大战结束至第五共和国建立之前，法国国内经济困难重重，政局动荡不定。1958 年 10 月第

^① 资料来源：《1996 年世界发展报告：从计划到市场》，世界银行，中国财政经济出版社，北京，1996 年 8 月版。

五共和国成立，戴高乐担任第一任总统。

法国是一个单一制国家，实行三权分立的政治体制，即国家权力分为立法权、行政权和司法权，三权既相互独立，又相互制约。立法权由议会^①行使，司法权由法院行使，行政权则由总统和总理共同行使。现行的政治—行政体制是根据1958年法兰西第五共和国宪法确立的，故亦称法兰西第五共和国政体。第五共和国宪法是战后法国政治—行政体制改革的重要产物，它吸取了第三、第四共和国宪法在实践中的经验教训，对总统、政府、议会三者的权力分配关系作了重大调整，大大提高了总统的政治地位，强化了总统的权力，削弱了议会的权力，使国家权力中心从议会转到总统手中。这一体制保证了法国政局的基本稳定。

在全面系统地介绍和研究法国行政体制之前，有必要对与之相关的几个基本概念和法国行政体制的沿革作一简要的阐述，以利于更好地理解现行法国行政的组织结构及运行机制。

第一节 几个基本概念

一、公共行政

在法语的日常语言中，“行政”(administration)一词含义十分广泛，既指私人企业的行政管理，又指公共行政管理。例如人们在说“管理一份财产”，“管理一家企业”，或“管理一个省”，“管理一个市镇”时，都可以使用“administrer”(动词)或“administration”(名词)。但在法律的专业术语中，“administration”一词则通常是指“公共行政”。

在法国的行政学和行政法的各类专著中，关于“公共行政”的定义有许多，归纳起来主要可以从两个方面去理解。

1. 职能方面的定义

^① 法国议会由国民议会和参议院组成。国民议会由直接选举产生，任期5年。参议院由间接选举产生，任期9年，每三年改选三分之一。

从职能的角度分析，公共行政指的是在政府领导和监督下的旨在维护公共秩序，满足社会总体利益需要的各项活动。

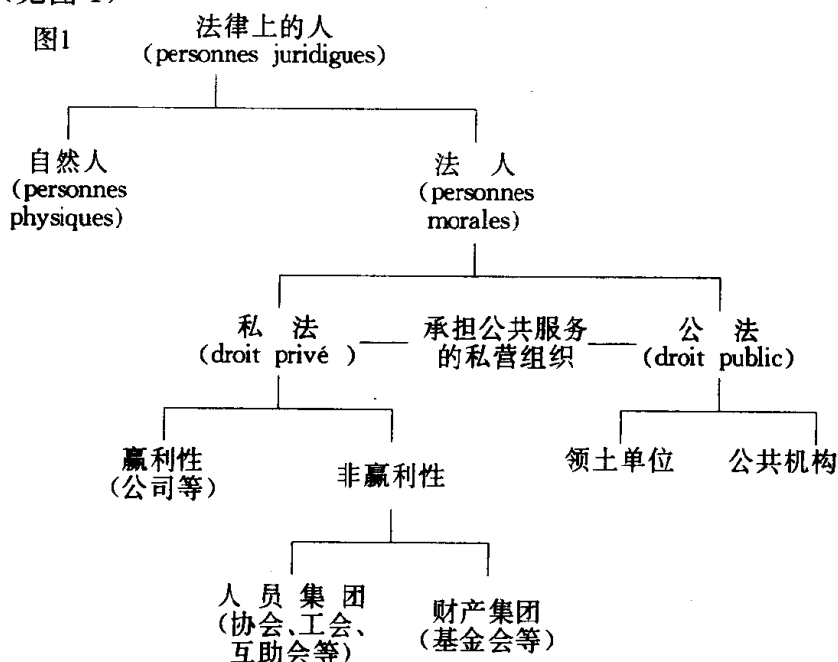
现代国家的基本职能主要有两种：一是立法职能，即国家通过制定社会成员必须服从的强制性规定来规范他们的行为。为此，国家的任务主要是：制定规则和监督已颁布的规则的执行。国家的这一权力亦称之为规范权；二是服务职能，即国家为社会成员提供各种服务和利益。国家提供的服务可分为非物质性的和物质性的。非物质性服务主要包括维护公共秩序，确保财产和人身安全，保证公共卫生和公共安宁等。也就是说，国家要确保行政治安。物质性服务主要包括建设和维护道路，设立邮政和通讯服务，兴办教育，提供救济等。也就是说，国家要管理公共服务事业。国家的最终目的就是追求和实现总体利益目标。

依据法国第五共和国宪法，国家的这两种职能与行政机关都有关。首先，行政机关要参与制定各种规章。在这方面，一是要确保议会通过的法律的公布与实施；二是要就宪法规定的属法律范围之外的事项制定和颁布行政法规，并负责实施。此外，还可要求议会委托立法，即要求议会授权制定法令，对通常属于法律范围内的事项，即宪法规定属于议会立法的事项采取措施。其次，行政机关参与提供各种服务和利益。在这方面，行政机关不仅行使制定规章的权力，而且还要对其他人的活动进行监督，同时还要实际地参与到直接活动中去。所有这些活动统称为公共服务。行政机关参与这些活动的方式，可以是独占性的，即它垄断了这类活动，私人不得从事类似的活动，如邮政和通讯服务等；也可以是非独占性的，即私人可以通过竞争从事类似的活动。

2. 组织方面的定义

从组织的角度分析，公共行政指的是所有参与执行行政使命的自然人和法人。参与执行行政使命的自然人指的是公共行政权威人士，如共和国总统、政府成员、省长、市镇长等，以及全体行政工作人员，即正式任职的公务员和非公务员的公职人员（参

见第二编第六章)。法人是指在法律上被视作能够作为权利和义务主体的单位，是某种社会组织在法律上的“人”格化。它是区别于自然人的另一种法律上的权利和义务主体。在法国，法人分为私法人 (la personne privée) 和公法人 (la personne publique)。(见图 1)



资料来源: G·迪皮伊 M·J·盖东 “行政法”第163页
ARMAN COLIN 出版社 巴黎1986

私法人是根据私法规定而设立的法人，以私人事务为成立目的。公法人是根据公法规定而设立的法人，以公共服务为成立目的。行政主体执行的是行政使命，管理的是公共服务，因此，它属公法人，亦称行政法人 (la personne administrative) 或公法法人 (la personne de droit public)。

法国的行政整体是由若干个行政法人组成的。依据现行的法国法律，它包括：(1) 国家。国家是公法法人。它位于这一结构的顶端，是最重要的行政主体。它拥有自己的财产，具有实施行

政职能的权力，并能够承担由此而产生的权利、义务和责任；（2）地方领土单位。依据法国宪法，法国的领土单位主要为大区（1982年3月2日法）、省和市镇（宪法第72条）。地方领土单位是以地域为特征的行政主体。它们拥有自己的财产，有独立的预算，在法律规定的范围内对地方行政拥有决策权，并承担由此产生的权利、义务和责任。因此，它们拥有公法人资格；（3）公共机构。公共机构是为管理某些需要一定独立性的公共服务事业而设立的。它们有自己的财产和机构，实行独立核算，拥有一定的自主权。它们存在的目的是保证完成为公共利益服务的使命，管理公共服务事业，因此具有公法上的法律人格。

综上所述，公共行政指的是在政府领导和监督下的旨在维护公共秩序，满足社会总体利益需要的各项活动，或指的是所有行使行政职能的自然人和法人。^①

二、公共服务

公共服务 (le service public) 是法国公共行政中的一个重要概念。它与公共行政为实现公共利益目标而承担的活动相一致。

1. 概念

与公共行政一样，公共服务也包含两层意思：一是组织意义上或形式意义上的公共服务，指的是所有隶属于行政法人的机关和组织，它是承担行使这一法人职能的人员和物质手段的有机整体。这一意义上的公共服务实际上就是通常所说的公共服务机构。从这一意义上说，各个不同的行政法人都可分解为，也只能分解为若干个公共服务机构，如外交部、国民教育部等。二是功能意义上的或实质意义上的公共服务，主要指的是行政法人的活动。但是，与第一种意思不同，并非行政法人的所有活动都构成公共服务。因为，行政法人的活动可以是公共服务，也可以是其内部的活动，如内部财产的管理等。此外，也并非只有行政法人的活动

^① (法) G·迪皮伊 M·J·盖东 《行政法》第15页 AMAND COLIN 出版社 巴黎 1986。

才能构成公共服务。公共服务还可适用于某些私法人的活动，即被法律视作构成公共服务的私法人的活动。因此，确切地说，实质意义上的公共服务是指行政法人直接满足公共利益需要所从事的活动，或者私法人在公共行政的控制下，为完成公共行政所规定的目的而从事的满足公共利益需要的活动。这些私法人的活动至少部分地受制于公法制度。

在法国，过去很长一段时期，为满足公共利益需要而设立的公共服务大都由行政法人完成。因此，形式意义上的公共服务与实质意义上的公共服务是吻合的。近年来，法国的公共服务越来越多地委托给私法人管理，公共服务的两层意思开始分离。目前，公共服务更多的是就实质意义而言的。

如上所述，公共服务既可是公法人的活动，也可是私法人的活动；行政法人的活动又可分为公共服务和内部的管理活动。那么，什么是公共服务呢？公共服务与私人活动的区别是什么呢？

原则上说，公共服务与私人活动的主要区别在于：（1）目的不同。公共服务是为满足公共利益需要设立的，因此，必须为公共利益服务。公共利益是公共服务理论的核心，是设立公共服务的目的。而私人活动虽说可以有这一目标，但并不是必须的，而且通常也不以此为目标。行政法人的内部财产管理等虽然也必须符合公共利益，但并不是直接为公共利益服务的；因此，不能算作公共服务。（2）基本原则不同。公共服务的管理必须遵循以下基本原则：用户平等原则，适应性原则，服务运行连续性原则等（参见下文）；而这些原则对私人活动并不一定适用。（3）管理手段不同。由于公共服务是为公共利益服务的，因此，公共服务可享有公法上的某些特权，如公用征收、强制执行、独占、财产不能抵押等。而私人活动原则上是不享有公法上的这些特权的。（4）法律制度不同。通常公共服务受公法支配，私人活动受私法支配。但是，这一区别不是绝对的。因为，在公共服务和私人活动之间还存在着一些介于两者之间的中间情况，如由私法人管

理的公共服务。此外，某些在很大程度上受制于私法的公共服务近年来有了较大的发展。

事实上，这些区别的标准都是相对的，两者之间的区别很细微，难以一言概之。在实际生活中，当法律规定不明确时，判断一项活动是否属于公共服务，通常首先要分析其是否以为公共利益服务为目的，然后综合考虑其他多种因素。因为，公共利益目标虽然是识别公共服务的重要标准，但不是唯一标准。在一般情况下，通常认为行政法人从事的公共利益活动原则上为公共服务，只有在相反的规定适用私法时，才在私法适用的范围内认为不是公共服务。这一原则不适用工商性公共服务。行政法人的工商活动是否构成公共服务，主要依据其经营目的判断。反之，私法人所从事的公益活动原则上不是公共服务。只有在具有明显的公共服务标志时，才认为是公共服务。私法人活动要构成公共服务必须具备若干条件：首先，必须有委托私法人承担某项活动的公法人文件，仅有简单的同意和物质帮助是不够的。其次，必须是涉及公共利益的活动。第三，必须由私法人担当这一活动，并承担对这一活动的领导、资金提供和责任。最后，还须考虑其他一些因素，如行政机关对活动拥有监督权，授予某一组织公共权力的特权等。

2. 公共服务的设立、组织和废除

关于公共服务的设立、组织和废除的规则，在法国行政法中具有特别重要的意义。

(1) 设立

在法国，公共服务的设立分为国家公共服务的设立和地方公共服务的设立。

国家公共服务的设立 1958年宪法通过前，法国国家公共服务的创设权属于立法机构。当时，立法机构主要规定一些法律原则，实施细则则由政府制定。1958年宪法对这一权限在法律和法规之间作了划分。宪法第三十四条对必须由法律规定的事项作了

明确的规定。在这一条款中虽然没有明确列出公共服务的设立,但有些事项与之有关。宪法规定,(1)公共机构的种类创设和有关国有化的措施由法律规定。(2)对公民行使公共自由所给予的基本保障由法律规定,因此,凡对公共自由有影响的公共服务的设立均由法律规定。(3)有关国防的一般组织,教育、劳动权、结社权和社会保障等的基本原则由法律规定。其余有关公共服务设立的权限则属于政府。宪法委员会(如涉及法律)和行政法官对公共服务设立的合法性进行监督。

地方公共服务的设立 法国地方公共服务的创设权原则上属于各级地方议会。但它们在这方面的权限受到一定的限制,并不具有完全的自由。因为,地方公共服务分为强制性和任意性两种。强制性公共服务是指国家规定由地方政府承担的,地方政府必须设立的公共服务。地方政府的这一义务由法律规定,例如有关法律规定,市镇必须设立消防、生活垃圾的清除、丧葬等公共服务;省必须设立有关卫生和生活方面的公共服务,如省级道路管理、疯人院、病兽检疫等。对于这类服务的创设,地方政府没有选择的自由。无论是为国家的利益,还是为地方利益,它们都无权推诿。但它们可讨论决定这类公共服务的组织方式。当地方政府不履行这一义务,即拒绝设立强制性公共服务时,上级监督机构有权按照法定程序,采取强制性措施。任意性公共服务是指地方政府可根据各自的实际情况和需要自行决定设立的公共服务。但是,地方政府的这一决定权也不是绝对自由的,设立这类公共服务必须具备若干条件,如果所设立的公共服务不具备这些条件,法官或主管机关则要进行干预。应具备的条件主要有:(1)必须符合公共利益;(2)必须符合地方利益,即符合本区域内居民的需要;(3)不得侵犯国家或其他公法人的权限。当某项公共服务已法定地隶属于某个特定的公法人时,其他公法人就不能设立具有相同目标的公共服务;(4)不得侵犯私人的活动。

(2) 组织