

外国政府
体制丛书

澳大利亚政府机构 与文官制度

薛 厉 廉

人民出版社

外国政府体制丛书

澳大利亚政府机构 与文官制度

DH57 1.77

薛 厉 廉

人 民 大 学 出 版 社

封面设计：马少展

澳大利亚政府机构与文官制度
AODALIYA ZHENGFU JIGOU YU
WENGUAN ZHIDU

薛 厉 廉

人民出版社出版 新华书店发行

兰州新华印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 3印张 59,000字

1986年1月第1版 1986年1月北京第1次印刷

印数0,001—3,800

书号3001·1983 定价0.47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：黄光宇（主编）、李树生、谭健、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！

前 言

澳大利亚是英联邦的一个经济发展水平较高、生产和资本都很集中的国家。它的农牧业，特别是养羊业相当发达，羊毛产量几乎占全世界羊毛总产量的三分之一，素有“骑在羊背上的国家”的称号。它又是个多种矿藏得天独厚的国家，是世界矿产品的重要生产国和出口国，因而又有“坐在矿车上的国家”的美称。它的农牧业约占工农业生产总值的百分之二十五，而工矿业约占百分之七十五。1980—1981年度国内生产总值为1,310亿澳元，人均国民收入约8,733澳元，是一个生活水平较高的资本主义国家。

澳大利亚的领土范围包括澳洲大陆以及在其东南面的塔斯马尼亚岛，面积约770万平方公里，等于我国面积的百分之八十，而人口仅1,500万，约等于我国人口的七十分之一，是一个土地广阔、人口稀少的国家。居民中英国移民后裔占百分之七十五左右，通用英语，大多信仰基督教和天主教。城镇人口占百分之八十五，乡村人口约占百分之十五。

它位于赤道之南，南濒南极海，西临印度洋，东滨太平洋，北边隔着帝汶海、阿拉夫拉海及珊瑚海与东印度群岛相望，整个国家四面环海，故有“岛大陆”之称。

澳大利亚是个联邦制国家，建国历史很短，即使从1770年英国航海家库克率领的探险队探索澳洲大陆的东岸，宣布该地为英国的殖民地时算起，至今也不过二百一十多年。如果以1901年澳大利亚联邦成立为起点，只有短短的八十几个年头。

1901年，澳洲原来各自为政的5个英属殖民地——新南威尔士、维多利亚、昆士兰、南澳大利亚和塔斯马尼亚，根据英议会1900年通过的《澳大利亚联邦法》和《不列颠自治领条例》改称州，组成澳大利亚联邦，作为英国的自治领。几年之后，西澳大利亚也加入了这个联邦。1931年英国通过《威斯敏斯特法案》，给予包括澳大利亚在内的各自治领以内政、外交独立自主权，澳大利亚成为英联邦内的一个独立国家。

澳联邦宪法规定，联邦政府拥有特定的权力，并把其余的权力交给各州。

澳大利亚联邦的国家机构，是按照英国议会制模式组成的。联邦宪法规定，立法权属联邦议会，而议会由女王（联邦总督是她的代表）、参议院与众议院组成。司法权属于联邦高等法院、联邦议会设立的联邦级法院，以及由联邦议会授予联邦司法权的其他法院。行政权则属于代表女王的联邦总督，而实际上由联邦行政委员会和内阁执行。

联邦宪法并未规定联邦政府的组成途径，但历来是由在众议院中拥有多数席位的政党或政党联盟组成，并对议会负责。习惯上政府总理由执政党领袖担任，部长的遴选方法，工党与自由党不同：工党是由以该党全体议员组成的决策委

员会以无记名投票选举，由总理委任；自由党则由总理全权决定。

澳大利亚的政府体制分为联邦政府、州政府和地方政府三级。地方政府也根据人口数目及地区的不同分为都市（city）、城市（borough）、镇（town）、市（municipal）和郡（shire）五级。郡是澳大利亚的基层单位。截至1978年12月，全澳共有900个大小不同的地方政府，最大的，如布里斯班市议会，辖70万人；最小的，如西澳大利亚州的一个郡，只有100人。

本书主要介绍联邦政府的机构，对于州政府的情况，略加叙述；至于地方政府，因其主要任务只是行使由州立法机构所批准的权力，本书不予专门介绍。

本书编写期间，正值澳自由党—国家乡村党联合执政，弗雷泽任联邦总理，所以内容全部与该政府有关。书成后，1983年3月，弗雷泽政府提前大选，结果工党获胜，由罗伯特·霍克组成新政府。考虑到一、如等待新政府的有关资料，尚需不少时日；二、两届政府的机构设置等不致有很大差异，所以决定本书内容不作太大变动，只在有关部分作必要的注释。尚请读者鉴谅。

限于资料和作者的水平，本书错误和不妥之处在所难免，殷切希望读者批评指正。

作 者
一九八三年四月

目 录

前 言	1
第一章 联邦总督	1
第二章 联邦行政委员会与内阁	4
第一节 联邦行政委员会	4
第二节 联邦总理	5
第三节 内 阁	6
第四节 总理与内阁府	9
第三章 联邦政府各部	14
第一节 部的设置	14
第二节 部的特点	15
第三节 六个部的介绍	17
第四章 联邦议会	36
第一节 联邦议会的组织	36
第二节 联邦议员的选举原则	40
第三节 联邦议会的职权	42
第四节 联邦议会会议与立法程序	44
第五节 联邦议会的下属机构	46
第六节 联邦议会的改革	49

第五章 联邦各州及联邦与州的关系	51
第一节 州的职能	51
第二节 州的行政机构和立法机构	52
第三节 联邦政府与州政府间的协调组织	53
第四节 联邦政府与州政府间的主要矛盾	55
第六章 联邦法院和州的司法机构	59
第一节 澳大利亚高等法院	59
第二节 联邦其他法院	62
第三节 州的司法机构	63
第七章 文官制度	65
第一节 文官制度的起源	65
第二节 联邦文职人员委员会	66
第三节 文职人员的级别	67
第四节 文职人员的录用	69
第五节 文职人员的晋升与调动	70
第六节 奖惩制度	72
第七节 工资、福利制度	75
第八节 进修制度	79
第九节 养老金计划与退休制度	81
第十节 文官制度存在的问题	81
附录一 澳大利亚行政区划, 各州首府、面积与人口一览表	84
附录二 澳大利亚联邦政府各部专职文职人员数目表	85
主要参考书目	87

第一章 联邦总督

澳大利亚联邦宪法第1条规定，联邦的立法权属于联邦议会，议会由女王、参议院和众议院组成。第2条又规定，“总督一人由女王任命，在自治联邦内代表女王，……行使女王所授予的职权。”这就是说，联邦总督是女王的代表，拥有国家的最高权力，是国家的元首。

联邦总督由联邦总理推荐，女王任命，任期一般为5年。

关于联邦总督的职权，散见于澳大利亚联邦宪法许多条款中，归纳起来，大致有如下几项：

一、行使联邦行政权：联邦宪法第61条规定，“自治联邦之行政权属于女王，由总督以女王名义行使之”。

二、任免权：任免联邦行政委员会委员，主持该委员会会议，并签署会议通过的会议记录；任命联邦政府总理和部长；任命联邦高等法院及联邦其他法院法官；任命某些外交官员。

三、统辖军队权：联邦宪法第68条规定：“总督以女王代表名义统帅自治联邦海陆军。”

四、召开、延期召开及解散议会权。

五、审批议会议案权：批准或批驳议会两院所通过的议

案，或提出修改建议，退回原提案之议院，或转呈女王亲裁。

从表面上看联邦总督的权力不可谓不大，但实际情况却并不是这样。以行使联邦政府行政权为例，如前所述，联邦宪法在第61条中规定联邦政府行政权由总督以女王名义行使；但在其后的几条中又规定：“总督在行使这些权力前，必须征得联邦行政委员会的同意。”联邦行政委员会由包括总理在内的联邦政府全体部长组成。这就是说，总督在行使政府行政权之前，必须征得联邦各部部长，特别是总理的同意。这样，行使联邦政府行政权的，实际上是以总理为首的联邦政府，而不是联邦总督。至于提出对议案的修改建议这项权力，也是在部长们的建议下行使，而所谓“修改建议”，并不是什么实质性的，只是把立法意图表达得更明确些的修改罢了。

联邦总理不仅有对联邦总督的建议任命权，而且也有建议解任权。如联邦总督不经联邦总理同意强行解除其任内的某一部长的职务，而总理又得到议会和全体选民的支持时，则他可以提出要求解除总督职务的建议，而这种建议大半肯定会为女王所赞同。

在联邦建立初期，总督在行使自己的职权时，有些实际的决定权，但随着政党制度的演变，随着英澳关系的变化，总督的上述特权和自由决定权几乎被剥夺殆尽。今天，联邦总督在行使权力前，必须得到行政委员会（实际上是联邦总理）的同意，否则，他是不能轻举妄动的。很明显，联邦的行政大权实际并非操在总督之手，而是操在联邦总理之手，联邦总督只是个名义上的国家元首罢了。但也有例外情况：

1975年联邦总督克尔自行决定撤掉联邦总理惠特拉姆职务一事，便是极其例外的事件。

1975年，参议院不通过议会对政府费用的拨款，参众两院长期僵持，而惠特拉姆既不同意解散两院，又不准备辞职。在此情况下，克尔断然解除了惠特拉姆的联邦总理职务，责成反对党领袖弗雷泽组成看守政府，等待大选。此举引起国内各派力量的极大骚动。支持工党的人士认为克尔的作法超出了宪法所规定的联邦总督的权限。惠特拉姆被罢黜后的第二天，11月12日，众院议长斯科尔斯致函英国女王，要求她出面干预，并提出应按众院前一天通过的决议，恢复惠特拉姆的总理职务。17日女王的私人秘书根据她的授意复函说，克尔此举显系行使联邦宪法所赋予他的职权，她本人不宜干预。

自澳大利亚联邦建立至1931年，联邦总督一职一向由英国人担任。当时的工党联邦政府总理詹姆斯·斯卡林一反常规，建议任命了澳大利亚联邦高等法院第二任首席法官艾萨克·艾萨克斯继英国人约翰·劳伦斯·贝尔德（斯通黑文男爵）任联邦总督。继艾萨克斯之后，又有两任联邦总督由英国人担任。1947年，工党联邦政府总理约瑟夫·奇夫利又推荐委任了刚刚退休的新南威尔士州工党总理、澳大利亚人威廉·麦克凯尔为澳联邦总督。麦克凯尔之后的连续三任总督，又由英国人担当。1965年孟席斯任总理期间，推荐任命了澳大利亚人凯西，此后的历届联邦总督——哈斯拉克、克尔、考恩与正在任内的斯蒂芬都是澳大利亚人。

第二章 联邦行政委员会与内阁

第一节 联邦行政委员会

澳大利亚联邦宪法第62条规定：“自治联邦政府设联邦行政委员会，委员由总督任免，会议由总督召集。”第64条又规定：“总督征得行政委员会同意后，得设置自治联邦各行政部，任命各部官员。”“前项官员应由总督任免，并应为行政委员会及女王之自治联邦国务部长。”这几条只说明了联邦行政委员会的成员，即除总督外还有（包括总理在内的）各部部长，却并未规定该委员会的职权。据《澳大利亚全国政府》一书介绍，澳联邦宪法第62条中所提到的由总督召集的行政委员会会议，法定出席人数极少，除主席（总督）、副主席（一名部长，由总督指定担任此职）之外，只要两名委员；如主席与副主席均缺席，则3名委员出席。《澳大利亚手册》介绍说，澳联邦行政委员会，如同英国的枢密院，只是一个纯形式的宪法实体，是名义上的联邦最高行政机构，它除了给予联邦政府内阁所通过的决议和任命以法律效力、接受官员的辞职、发布公告和规章制度、签署正式文件之外，别无其他职权。而有关联邦政府的政策和规

划，是在一个由部长们组成、由总理召集和主持的非正式机构——内阁中最终制订出来的。

第二节 联邦总理

在澳联邦宪法中，从未提到“总理”这个职称，当然也就不会规定它的权力。但是，在澳联邦成立后的八十多年中，特别是在第一次世界大战之后，联邦总理却是联邦政府中举足轻重的人物。

总理是女王的顾问，有权向女王推荐任命联邦总督人选，同时，也有权建议女王罢免。他也是联邦总督的首席顾问，有权决定大选日期和解散议会的时间；对于是否要同时解散参、众两院，他的意见也有决定意义。

总理是首席部长，有权物色部长人选（工党总理没有这项权力，已在本书“前言”中阐明）、委以职务，而当他们无视内阁决议或渎职时，又有权予以罢免。他有权指挥并监督政府各部工作。总理与内阁府负责向他提供对政府各部的政策、工作的评价，以利于他这项权力的行使。

总理又是内阁主席，有权决定内阁讨论事项及讨论的时间和程序；有权决定将有关事项交内阁委员会或内阁全体会议讨论，还是交少数部长研究解决。

总理又是执政党领袖，是执政党在议会和对选民的发言人，他的举止言行，极大地影响着执政党的声誉。

第三节 内 阁

澳大利亚联邦政府内阁同“总理”一职一样，也不见于联邦宪法条文，是个在法律上未曾规定、根据习惯存在的机构，但却是联邦政府实际上的最高行政和决策机关。它是所谓的“责任内阁”，集体对联邦议会负责，向联邦议会报告工作。不过，由于内阁阁员必须是议会议员，而且多半是众议院议员，因此，在通常情况下，内阁不仅仅控制着议会总的立法议程，而且也控制着议会议事的全过程。

内阁会议秘密进行，所作出的有关施政决议正式提交联邦行政委员会备案。内阁团结与合作的原则，要求它在行政和立法上有一致政策。内阁全体成员共进退。作为一个整体，内阁对每个成员的言行负责。如某一成员对业经内阁多数阁员通过的决议和政策持不同意见，则其本人应要求辞职。最典型的事例是1962年7月，空军部长勃雷（L.H.F. Bury）的辞职。他曾发表言论说，英国打算加入“欧洲共同市场”一事，对于澳大利亚经济的影响，不至于象政府说的那样严重。当时的联邦总理孟席斯写信给他，敦促他辞职，他立即覆函表示同意，提出辞职。

自1901年澳大利亚联邦建立至1956年，内阁一直是由总理、副总理及各部部长组成。1956年1月，自由党—国家乡村党联合执政时（总理为自由党的孟席斯），鉴于部长过多（当时有19人），内阁会议上决策不易，且对保密不利，乃

将现代英国的内阁体制引进。这个体制是：部分高级部长参加内阁，称为“阁员部长”，其余部长不入阁，叫做“非阁员部长”。“非阁员部长”只是在内阁会议讨论事项中涉及到他所主持的部时，应邀列席会议。1972年澳工党执政，取消了这个制度，恢复了全体部长均入阁的旧体制。1975年至1983年3月自由党—国家乡村党联合执政，由自由党的弗雷泽任总理，又将上述英国内阁体制恢复过来。几年来，弗雷泽已对他的内阁作过3次改组或调整，他的第4届内阁的阁员部长除总理和副总理兼贸易与资源部部长外，还有其他12名，他们是（按顺序排列）：工商部长、通讯部长、国家发展与能源部长、外交部长、初级产品部长、财政部长、国防部长、金融部长、劳资关系部长、司法部长、社会保障部长以及教育部长。^①

如前所述，工党执政，部长人选由议会中全体工党议员组成的决策委员会以无记名投票选举产生，部长名次按得票多少顺序排列。总理在分配职务时，既要考虑到名次，又要考虑专长与经验。由于工党政府全体部长均入阁，不存在“阁员部长”与“非阁员部长”的挑选问题。自由党—国家乡村党

^① 1983年3月，弗雷泽政府决定提前大选，结果工党获胜，由工党领袖霍克组织政府。新政府共设27个部，它们是：贸易部，工商部，社会保险部，国库部，特别国务部，外交部，劳资关系和就业部，司法部，住房和建筑业，教育和青年事务部，体育、娱乐和旅游部，行政服务部，卫生部，移民和民族事务部，地区和地方政府部，财政部，初级产品部，资源和能源部，运输部，退伍军人事务部，科学和技术部，国防部，土著人事务部，内政和环境部，航空部，交通部，防务支援部。

本届工党政府也沿用英国内阁体制，确定13名部长为阁员部长，其余14名为非阁员部长。

联合执政时，部长由总理遴选。因部长有入阁与不入阁之分，所以对于联邦总理来说，挑选阁员部长往往是个棘手的难题，因为一、在决定阁员部长时，必须照顾到两个党的人选，不得有所偏倚；二、内阁中必须保证每个州有一名代表；三、新南威尔士州和维多利亚州一向存有成见，总理在遴选阁员部长时，必须慎重对待，使该两州在内阁中得到公平的待遇，以缓和它们之间的矛盾。一般来说，比较重要的部，如财政部、贸易部、国防部、外交部、司法部等，部长必须入阁。但在某种情况下，考虑部长个人身份优于考虑部门的重要性。因此，同一个部，今年由阁员部长主持，明年由非阁员部长执掌的情况并不罕见。

总的说来，在决定内阁组成方面，工党总理比起自由党总理来，作用要小得多。

随着时代的发展，联邦政府必须干预的经济与政治事务日益繁多，为了节省部长的时间，政府于第一次世界大战前，即开始采取在内阁之下设常设或临时委员会的制度，适当集中各部专家，就有关问题或政策进行研讨，提出方案或建议，交内阁会议审议或批准。初期这种委员会为数不多，所涉范围也较狭窄。1939年第二次世界大战前夕，内阁委员会的数目增加，种类繁多，其工作范围也较前广泛。

弗雷泽内阁时期共设9个常设委员会，它们的名称与职能略述如下：

一、协调委员会：任务是全面考虑政府的战略与重点政策，并负责处理总理就这些方面提出的问题。