

外国行政制度

韩国明 编著

HANGUOMINGBIANCHU

兰州大学出版社



外国行政制度

韩国明 编著

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国行政制度/韩国明编者. —兰州:兰州大学出版
,2004.1

ISBN 7-311-02316-5

I. 外... II. 韩... III. 行政管理—管理体制—外
—高等学校—教材 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 003528 号

外国行政制度

韩国明 编著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8912613 邮编:730000

E-mail: press@onbook.com.cn

<http://www.onbook.com.cn>

兰州人民印刷厂印刷

开本: 880×1230 1/32

印张:15.125

2004 年 1 月第 1 版

2004 年 1 月第 1 次印刷

字数:420 千字

印数:1~5000 册

ISBN7-311-02316-5

定价:28.00 元

目 录

概论 外国行政制度综述

第一节 课程基本内容介绍	1
第二节 政府制度的基本分类	4
第三节 法国的半总统制	11
第四节 瑞士的委员会制	26

第一部分 英国行政制度

第一章 英国行政制度的历史源流

第一节 中世纪的身份统治	36
第二节 君主专制时期(1485—1640)	40
第三节 革命之后	43
第四节 议会改革前夕的政治状况	46
第五节 责任内阁制的形成	49

第二章 行政环境:英国议会简介

第一节 下院的基本情况	54
第二节 下院选举制度的改革	58
第三节 上院的改革	61

第三章 英国国王

第一节 国王的宪法地位与权力	72
第二节 “光荣革命”前后王权的变化	75
第三节 内阁与行政权的转移	81
第四节 国王在现代社会的权力和作用	88

第四章 中央政府

第一节 中央政府的组成	94
第二节 首相与政党	97

第三节	首相与内阁	112
第四节	中央各部	118
第五章	地方政府	
第一节	英国地方政府的历史概况	130
第二节	19世纪地方政府改革	132
第三节	英国地方政府区划、机构、职能及与中央的关系 ..	134
第四节	地方议会的改革	139
第六章	文官制度	
第一节	文官制度的源流	144
第二节	19世纪的文官制度改革	152
第三节	20世纪的文官制度改革	162
第四节	文官管理机构	169
第五节	考试和培训	171
第六节	考核、晋升和惩戒制度	174
第七节	工资与退休待遇	177
第八节	英国文官制度的问题	179
第二部分	美国行政制度	
第一章	总统与中央政府	
第一节	总统的宪法地位和权力	186
第二节	总统与政党	194
第三节	总统与国会	208
第四节	总统与最高法院	215
第五节	总统的继任和弹劾	221
第二章	中央行政部门	
第一节	总统的助手和辅助结构	233
第二节	联邦行政机构	240
第三章	地方政府	
第一节	美国地方政府的层级区划	250
第二节	各级政府之间的权力关系	252
第三节	地方政府的组织结构	260

第四章 公务员制度	
第一节 从绅士政府到平民政治	269
第二节 “一个崇尚自私自利的时代”	274
第三节 彭德尔顿法	276
第四节 文官管理机构	284
第五节 职位分类与薪金	287
第六节 考选制度	291
第七节 考核制度	292
第八节 纪律与惩戒	295
第九节 1978年《文官制度改革法》	297
第三部分 日本行政制度	
第一章 日本行政改革的历史	
第一节 明治维新	312
第二节 战后民主改革	325
第二章 战后政治体制	
第一节 战后宪法	329
第二节 天皇制度	332
第三节 国会简介	335
第三章 中央行政机构	
第一节 内阁历史简况	347
第二节 中央机构改革	353
第四章 地方制度	
第一节 日本地方制度的历史沿革	369
第二节 地方政府的组织机构	372
第三节 地方政府的职能	376
第四节 地方政府与中央政府的关系	377
第五节 日本地方分权改革	380
第五章 公务员制度	
第一节 日本公务员制度改革的历史沿革	385
第二节 公务员管理机构	390

第三节	职位分类	394
第四节	考选与任用	402
第五节	考核、晋升、惩戒	408
第六节	工资和退休制度	418
第七节	公务员的研修制度	424
第八节	公务员的权利保障	429
第九节	日本公务员制度的特点	434
第四部分 各国行政制度的简要比较		
第一节	权利本位与义务本位	443
第二节	国家权力结构	450
第三节	政府的职能与规模	459
第四节	各国公务员制度比较	465
后 记		478

概 论

外国行政制度综述

第一节 课程基本内容介绍

目前世界上大多数国家,都实行议会民主制。议会民主制在西方发达国家的发展比较成熟。这些发达国家一般严格按照立法、行政、司法三权分立的原则组织其政府,把国家的立法权、行政权、司法权加以划分,分别由议会、政府(内阁或总统)和法院掌握,各自独立行使职权。同时,从宪法和法律上确立了立法、行政、司法相互间的权力制约和均衡的关系,以防止权力集中于一个部门和个人专断。

除了专业的学术讨论,人们通常并不严格区分政府与行政这两个概念。有人认为,所谓狭义的政府,即指行政。广义的政府是泛指依法行使国家权力的一切机关,包括立法机关、行政机关和司法机关。狭义的政府是专指执行和贯彻法律,负责组织国家事务的行政机关。实际上,在西方国家,政府是指与立法、司法相分立的行使行政权力的机关,因此,也就是本课程所指称的行政。

行政制度或政府制度,是指政府的机构与功能,包括政府的组织形式、组织程序、职权范围、官员的任免等。

因为课时有限,本门课程主要探讨英国、美国、日本三个国家的行政制度,兼顾其他一些国家。这样安排的目的,是希望大家通过对三个极有代表性国家的行政制度的细致透彻的了解,而能够对外国行政制度有比较深入的理解。

首先讨论英国。因为英国是世界上最早的民主宪政国家,现代许

多国家的最主要的制度特征都源于英国。例如代议制,就是在英国得到完善并传播到其他国家的,因此,英国被称为“议会之母”。现在世界上许多国家采用一院制,但仍有许多国家是两院制,而两院制也是英国的发明。

再如,内阁责任制,也来自英国。它是内阁成员对国政负责的一项制度。近代的民主,要求实行责任政治,政治家既然获得荣誉,也必须为他们的错误负责。但是,承认并追究国王对国政的责任,并付诸行动,企图对国王定罪,这是与君主制,特别是与世袭的君主制相矛盾的。为了调和这种矛盾,便有了内阁的责任制,由内阁承担责任。这种制度在理论与实践上都具有完善形式的是英国。

可以说,现代国家,没有哪一个不曾受到英国的影响,总是或多或少采纳了英国的政治制度(包括大多数君主制国家、共和制国家甚至部分社会主义国家)。我们首先探讨英国的行政制度,可以了解许多行政制度的本源由来,可以了解这些制度最初产生的背景与目的,可以了解这些制度在没有外来干扰的情况下是如何发挥作用的。

第二个国家是美国。选择美国的原因有以下两点:其一,美国是世界上建立共和制最早的国家之一,其政治和行政制度独具特色,如成文宪法、总统制、国会两院制、司法审查、联邦制等,因而也有许多原创性的制度。其二,美国是目前对国际政治影响最大的国家,许多国家外交的重点是协调处理与美国的关系。我们研究美国行政制度,探讨美国政府政策制定的程序与方法,将有助于我们了解风云变幻的国际形势。

第三个国家是日本。日本是东方大国,是中国的近邻,同样受到儒家精神和佛教思想的深刻影响,具有东方人共有的某些心理特质。日本的行政制度受西方影响很深,但仍有浓郁的东方色彩。同时,日本是一个后起的工业化国家。不论其制度本身如何西化,其实际运作则不但具有一些东方特色,而且历次改革中都存在许多问题,与成熟的民主国家还有很大的差别。日本行政制度的变化,无疑对我们国家有较强的借鉴意义。

本课程在其他部分也会涉及到另外一些国家或发展中国家的行

政制度的特点。一方面,介绍外国行政制度的多样性和复杂性,另一方面,分析同样的法律条文,同样的组织机构,在发达国家和发展中国家其实际效果的差异。也就是说,最重要的有时候并不是那些正式颁布的宪法、法律和条例等等,甚至不是机构的设置,而是这些制度为何产生、如何产生以及它们的实际的运行机制。这些则与特定国家在特定时期的经济基础、政治环境和文化传统等因素有关,需要了解这些国家的历史。在有些发展中国家,如非洲的一些刚刚独立的国家,有着与英美等发达国家差不多的宪法、法律、议会、法院和行政机构,但实际的政治和行政则有天壤之别。在这些国家,宪法和议会从一开始就是某种装饰,法律从来就没有认真执行过,或许根本就不想执行。这些国家机构间的权力分配不是按照宪法和法律,往往因人而异,甚至与军队的支持有关。

目前国内有关外国行政的各种文章和著作的数量很多,大量介绍了西方发达国家已经发展得相当成熟的整套制度,详细介绍其国家元首、行政首脑、内阁、部门、地方政府、公务员制度等等。由于较少涉及这些国家各项行政制度产生的历史背景,陷入了对孤立的法律条文和机构组织的论证评价,难以把握一国政治与行政制度的内在统一性和建立这些制度的内涵与基本精神。直接引用现代西方学者的观点,讲述现代制度的优点或缺点,往往容易产生误解。

不论西方国家,还是中国,其行政体制的形成,都有复杂的历史和现实因素,是在不断解决各种实际问题、适应各种需要的过程中逐步建立起来的。我国今后的行政改革,虽然必须大量借鉴外国的经验,但毕竟要与我国的社会经济的发展相适应,要根植于中国特有的文化传统与现实环境之中。因此,研究外国行政制度,不能仅限于分析西方国家现有的法规制度,而首先要研究行政制度的起源,研究西方行政制度得以产生并不断发展完善的社会基础,从而加深对外国行政制度的基本精神、主要原则和具体制度的理解。

第二节 政府制度的基本分类

政府制度曾有许多种分类方式。如果将人类历史上所有的政府制度纳入我们的视野,亚里士多德的经典分类就显得更为全面。亚里士多德认为,政体按最高统治者人数的多少和统治的目的,可以分为三种——君主政体、贵族政体和共和政体。^①

君主政体:亚里士多德认为,政府以一人为最高统治者,凡能照顾全城邦人民利益的,通常就称为王制政体或君主政体。僭主政体为王制政体的变态。“僭主政体以一人为治,凡所设施也以个人的利益为依归。”关于以后的君主政体,按其性质,人们通常分为专制的君主政体和立宪的的君主政体两种。

专制的君主政体其君主既是名义上的国家元首,也掌握着国家的主要权力。法国国王路易十四的名言“朕即国家”是典型的专制君主政体的写照。当然在实际的政治运行中,君主还会受到各种政治力量的制约,如贵族、平民等。君主一般会按照传统的习俗来实施他的统治。极端的情况下,专制君主的暴政也可能被暴力革命摧毁。

立宪的君主政体是指君主的权力受成文宪法或受不成文宪法限制的政体。宪法规定了君主的地位和权力,限制了君主的特权。当代世界各国所采用的君主政体多数属于立宪制君主政体。

贵族政体:亚里士多德认为,凡政体以少数人为最高统治者,这些统治者都极贤良,对城邦人民抱有好的宗旨,则称为贵族政体或贤良政体。寡头政体为贵族政体的变态。寡头政体以富户的利益为依归。此后,人们认为贵族政体是指由社会的某种特殊阶层的少数人居于统治地位,掌握政权的政体。在各国的历史上,这种特殊阶级有的是僧侣集团,有的是军人阶层或地主,也有的是由几个特权集团联合掌握政权。

贵族政体也可以分为两种。一种是世袭的贵族政体。统治阶级与人民几乎完全隔绝,不属于统治阶级的分子很难加入。这种体制下,

统治者通常会为排斥其他阶层的进入设置种种障碍,如对进入重要的国家政权机构设置宗教的、血统的或财产的严格资格限制。有时,会以法律明确规定不允许统治阶层与其他阶层通婚。第二种是根据财富、教育、社会地位等构成的贵族政体,法律上并不阻止下层阶级分子在某种条件下取得统治阶级所拥有的政治特权。少数下层社会的精英分子可能通过积累财富,或通过良好的教育进入统治阶层。

共和政体:亚里士多德认为,以群众为统治者,照顾全城邦人民利益的,称之为共和政体。平民政体是共和政体的变态。平民政体以穷人的利益为依归,而不照顾城邦全体人民的利益。此后,共和政体是指国家的代表机关和国家元首由选举产生的政体。

现代社会,全世界的大多数国家都已经实行共和政体。政权掌握在少数人手中的贵族政体基本上已经不存在,君主政体也多半名存实亡。因此,亚里士多德的分类对研究现有的各国政治没有太大的实际意义。现在,人们通常所使用的分类方法是依据以下四种不同的标准:^②

一、君主立宪制和民主共和制

君主制国家以君主为国家元首,君主掌握着国家权力,并建立一定规模的军政官僚机构管理国家。

欧洲历史上的君主制主要有两种类型:贵族君主制和专制君主制。在古罗马帝国崩溃之后,欧洲被分解为若干个封建公国。当时的国王与各公国大公之间的关系,类似于大公与其下属各诸侯之间的关系,都是一种封君与封臣的封建关系。在中世纪的后期,贵族势力衰落,君主集权程度逐渐提高,开始独揽国家的一切政治权力,人们称之为君主专制。实际上,欧洲各国君主集权的程度有很大的差别。其中以法国君主专制延续的时间最长,法国国王几乎拥有了东方君主的权力。在英国,由于议会的制约,国王从来没有获得过法国国王那样的权力。英国革命后,英国的君主专制制度演变成君主立宪制。目前世界上仍采用君主制的国家约有三十多个,它们是:亚洲14国(巴林、文莱、日本、约旦、科威特、不丹、马来西亚、泰国、尼泊尔、阿

曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、柬埔寨);非洲3国(莱索托、摩洛哥、斯威士兰);欧洲11国(比利时、丹麦、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、荷兰、挪威、西班牙、瑞典、联合王国、梵蒂冈);大洋洲2国(汤加、西萨摩亚)等。

共和制最早产生于公元前5世纪的古希腊和古罗马等城邦国家。例如,雅典是由全体城邦公民选出500人会议和执政官,掌握国家最高权力。中世纪欧洲的少数城市国家,如威尼斯、佛罗伦萨等也曾采用过共和制。现代社会,共和制国家的政治制度有以下特征:国家权力机关和国家元首由直接或间接选举产生,并由宪法和法律规定其任期。政府在宪法和法律规定的范围内活动,公民在法律面前人人平等,享有选举权和其他基本权利等。共和制有议会制和总统制两种形式。

世界各国的元首通常是君主或总统,元首在形式上是最高国家权力的执掌者和国家在对外关系中的最高代表。

绝大多数君主制国家实行世袭制,即国家最高权力在皇族、王室中世世代代传递下去,血缘关系是王位继承的基础。梵蒂冈教皇由于没有合法的后裔,不可能实行世袭制。教皇是由红衣主教团以三分之二多数选举产生。一旦当选,则终身任职。

共和制国家元首由选举产生,其选举程序大致有四种:①由选民直接投票产生。如法国、奥地利、冰岛、墨西哥、阿根廷等拉美的一些国家。②由选民间接选举产生,即选民先选举出一个选举团,然后由这个选举团选出总统。如美国、芬兰等。③议会选举产生。如土耳其、以色列、新加坡、圭亚那等。④由特定结构的选举团选举产生。比如:意大利总统由议会两院议员和各省选出的代表联合选出;印度总统由国会两院议员和各邦立法会议议员选出的代表组成选举团选举产生。

各国总统的任期不同。美国、冰岛等国,总统任期4年。联邦德国总统任期5年。奥地利、芬兰等国总统任期6年。法国总统任期7年。多数国家规定可以连任。美国、联邦德国、奥地利等国宪法规定,总统任期不得超过两任。利比里亚总统任期8年,但每次连任期为4年。有的

规定不得连选连任,如委内瑞拉、洪都拉斯、墨西哥等。有的规定不能连任,但间隔一届或两届还可以重新当选。

二、单一制和联邦制

单一制国家通常是由若干个行政区域单位构成的单一主权国家。单一制国家也会将全国划分为若干个行政区域,各行政区域的地方政府在中央政府的统一领导下,行使其职权。某种程度上,地方政府是中央政府的派出机构。目前世界上多数国家采用单一制,如英国、法国、日本、意大利等。在单一制国家,地方政府的官员有的由中央政府任命,有的由地方公众选举。地方政府的权力由中央政府通过立法来决定,部分单一制国家地方政府权限较大,有的则权限较小。

联邦制是由若干个成员国联合组成一个统一国家,联邦政府是国际法的主体。美国是最早实行联邦制的国家。其后,加拿大、联邦德国、瑞士、澳大利亚、阿根廷、墨西哥、马来西亚等国家也采用联邦制。各联邦制国家有统一的宪法和法律。联邦政府设有最高立法机关,一般实行两院制:一院代表联邦国家全体,另一院代表各成员国。联邦政府有统一的或联合的武装力量。各成员国设立自己的立法机关和行政机关,有自己的宪法和法律。

单一制与联邦制是国家权力结构的两种不同的组织形式,其差别主要体现于权力在纵向上的分配。单一制国家实行中央控制,地方政府在法律上只是中央的分支机构。联邦制国家的各成员国政府则享有由宪法规定的自治权。

在一个具体的国家,不论是联邦制还是单一制,中央政府和地方政府的职权划分都是非常复杂的。一般来说,双方的职权划分都是由历史形成的。比如,如果是由本来相互独立的国家合并而成一个国家,则地方政府权力较为广泛。凡是有深厚的地方自治传统的国家,地方政府职权较大。而如果长期以来一直是一个统一的、中央集权的国家,则即使从法律上规定了许多地方政府的权力,有名义上的地方自治,在实际运作中,地方政府通常并不真正具有这些权力。

三、民主制和独裁制

现代社会,民主政治已经由实行直接民主的小型城邦国家,推展到了地域辽阔、人口众多的民族国家。现代民主制通常包括以下基本内容:

第一,宪法和法律均确认公民的民主权力和自由。大多数民主国家的宪法都规定了公民的基本政治权力,并对政府的权力作了某些限制,以保障公民真正享有这些权力。在民主制国家中,一般把这一组条文称为“人民权利案”。各国宪法关于公民基本权力的规定主要有:自由权、平等权、受益权和参政权。

第二,许多国家其民主制的主要表现形式是议会制、普选制、两党制(或多党制)、文官制等政治制度。两百多年来,这些政治制度也日趋完善。

第三,大多数国家的成文宪法都规定了政府的组织纲要,政府及其各部门权力的分配,各机关权力的范围,政府官员的任期、任命或选举方法,以及选民资格的确定和选民团体的构成。

第四,实行“多数统治,保护少数”的原则。在选举中获得多数选票的政党为执政党,允许反对党或在野党存在,但反对党或在野党必须服从和遵守宪法和法律。

独裁制是一种与民主制相对立的政府制度,是由统治者个人独揽国家最高权力。古代东方的专制政体、古希腊和罗马帝国时代的暴政、法西斯主义以及军事独裁政权均属此类。

法西斯主义是指本世纪30年代至40年代之间各种形式的崇尚暴力的国家主义和极权主义运动。在欧洲,最初的法西斯运动是墨索里尼于1919年在意大利建立的。1922年10月,墨索里尼在意大利夺取了政权,实行法西斯党领导下的独裁体制。

法西斯独裁制的特点是:①掌握政权的民族集团的地位大大高于其他所有种族和少数民族;②个人必须完全服从于绝对领导下的绝对国家;③取缔所有的次级自治机构;④摒弃议会民主制机构及其

价值观,公民讨论和投票的决策方式完全被当权者的决策方式所取代;⑤独裁者的行动完全不受宪法制约,他的意志就是国家的意志;⑥推行扩张主义、排外主义和对外侵略的政策,对内实行专制、独裁的强权政治。

在德国,从1918年以后发展了一种极端民族主义、帝国主义和民族主义的运动,叫做纳粹主义,并于1933年至1945年间在希特勒领导下,建立了独裁统治。纳粹主义实质上是一种具有对外政策目标的种族主义运动。1933年,纳粹党掌握德国政权,并发展成极权主义权力。极权主义是20世纪的一种现象,它主要是指两次世界大战之间的一些独裁体制,即意大利的法西斯主义和德国的国家社会主义(即纳粹主义)。极权主义的实质是极端恐怖,其主要特征是:极端主义的意识形态,一党制国家,元首决定一切,完全的中央集权,秘密警察统治以及政府垄断社会的经济、文化和信息机构。居于统治地位的执政党,利用政府机构的权力,通过大众动员、舆论宣传和实施高压等手段,竭力对公众进行绝对的控制。对于所有的极权统治来说,其基本要求是:确立一党独裁体制和一种意识形态的绝对领导,敌对的政党或集团遭到禁止和取缔,个人自由和公民民主权利受到否定和剥夺。

30年代,法西斯运动波及世界各地,葡萄牙、西班牙、奥地利、罗马尼亚、匈牙利等国相继建立了法西斯政府,包括日本在内形成了法西斯战线。第二次世界大战后,各国的法西斯政权被推翻了,但是,小规模的法西斯主义活动始终没有止息,甚至还出现了一些新法西斯主义政党。

独裁和极权两个术语在本质上属于同一概念,但按照现代含义可以赋予更为特定的含义将两者区分开来。独裁的统治缺乏公众的参与和宪法制约,但独裁者大体上还要受到宪法、法律规范和惯例的制约。独裁者以专横的方式行使权力,要求人们服从统治者颁布的命令,但人们还能在有限的领域内享有自己的权利。而极权主义则企图控制社会的各个方面,策动全体国民积极地支持其政策。极权主义往往不仅要控制公众的行动,还要控制公众的思想。

四、内阁制与总统制

1. 内阁制政府

内阁制起源于英国，是由内阁掌握行政权并对议会负责的一种政府制度。内阁通常由议会中占多数席位的一个政党或几个政党组成，由多数党领袖担任内阁首相，经国家元首任命，由他们对国家政策做出集体决定。内阁对议会负责并受议会监督。

内阁制政府有两种情况，一种称为“一党内阁”，通常由一个在议会中获得半数以上席位的政党组成。另一种称为“联合内阁”。由于在议会中没有一个政党获得半数以上席位，无法单独执政，便由几个政党联合组阁。

西方国家还有所谓的“影子内阁”，是指实行责任内阁制的议会反对党组成一个准备上台的执政班子。影子内阁在20世纪初由英国保守党首创，后来形成宪法惯例。影子内阁一般由下议院反对党领袖指定本党有影响的议员组成，有的由反对党全体议员选举产生。其任务是领导下议院中本党议员的一切活动。

在君主立宪制下和在民主共和制下的内阁制政府基本相同，只是国家元首的称号、产生、任期、活动的典礼形式以及所强调的某些原则有所不同而已。

内阁制政府是目前西方国家最普遍的一种政府形式，英国、日本、法兰西第三和第四共和国、联邦德国、意大利、奥地利、希腊、印度、新加坡等都实行内阁制。

2. 总统制政府

总统制政府有两种类型：即美国式总统制政府和法国式“半总统制”政府。这一节，我们首先介绍美国式总统制政府。

美国式总统制政府实行立法、行政、司法三权分立和权力制衡原则，与内阁制国家有着很大的不同：

(1) 总统独立于议会，不由国会产生，而是由公民直接或间接选举产生。总统选举与国会选举分别进行，总统只对选民负责而不对议