

DANGDAI GUOWAI
XINGZHENG ZHIDU

当代国外行政制度



李普者 编著

.....

DANGDAI GUOWAI XINGZHENG ZHIDU



云南出版集团公司
云南科技出版社

当代国外行政制度

李普者 编著

云南出版集团公司

云南科技出版社

· 昆明 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代国外行政制度/李普者编著. —昆明: 云南科技出版社, 2005. 12

ISBN 7 - 5416 - 2289 - 3

I. 当... II. 李... III. 行政管理—管理体制—研究—外国 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 156159 号

云南出版集团公司

云南科技出版社出版发行

(昆明市环城西路 609 号云南新闻出版大楼 邮政编码: 650034)

云南省地质矿产局印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 9.625 字数: 250 千字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 1000 册 定价: 25.00 元

前 言

世界一体化是人类社会发展的必然趋势。全球化，使每个民族、国家的发展都汇入了人类发展历史的洪流中来，使每个民族甚至每个人的发展、发明都会迅速传遍全球，避免了封闭状态下人们所走的历史弯路，加速着世界文明的发展；全球化，使世界性的经济、政治、思想、文化趋向统一。

人类社会从封闭、半封闭、半开放到全面开放、全球化经历着一个漫长的历史过程。从18世纪始，正如马克思和恩格斯在《共产党宣言》中所指出：“资产阶级，由于开拓了世界市场，使一切国家的生产和消费都成为世界性的了……过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替。物质的生产是如此，精神的生产也是如此。各民族的精神产品成了公共的财产……资产阶级，由于一切生产工具的迅速改进，由于交通的极其便利，把一切民族甚至最野蛮的民族都卷到文明中来了。它的商品的低廉价格，是它用来摧毁一切万里长城，征服野蛮人最顽强的仇外心理的重炮。它迫使一切民族——如果它们不想灭亡的话——采用资产阶级的生产方式……它使未开化和半开化的国家从属于文明的国家，使农民的民族从属于资产阶级的民族，使东方从属于西方……它使人口密集起来，使生产资料集中起来，使财产聚集在少数人的手里。由此必然产生的结果就是政治的集中。各自独立、几乎只有同盟关系，各有不同利益、不同法律、不同政府、不同关税的各个地区，现在已经结合为一个拥有统一的政府、统一的法律、统一的民族阶级利益和统一的关税的统一的民族。”

进入20世纪，随着新的技术革命的发展，垄断资本日益向外

扩张，通过经济的和非经济的手段把经济落后国家在内的世界所有国家和地区，都卷进世界市场，从而进一步打破了民族、国家、地域之间的封闭，使生产和流通更趋于社会化和国际化。

第二次世界大战后，世界政治经济格局发生了新的变化。在新技术革命的推动下，生产力的发展日新月异，经济生活国际化以前所未有的广度和深度向前发展。世界市场的开拓和扩大，国际分工的完善和发展，标志着世界进入了一个崭新的阶段。不论是资本主义国家还是社会主义国家，也不论是发达国家还是发展中国家，都要进一步卷入到国际经济联系的大潮中。现代化经济的发展，使国际间的经济技术联系已大大地超过了商品交换的范围，深深地渗透到技术交流、资金流动、人才交流和生产协作等领域。因此，在世界经济生活已国际化的今天，任何一个国家，不论其社会制度如何，过去的发展基础怎样，要想推动本国的发展，就必须积极参与国际竞争与合作，广泛开展国际经济技术交流，利用国际经济的有利条件，发挥自己的比较优势，使国内经济与国际经济实行必要的互接互补。

与此同时，经济的全球化，将推动世界政治文明不断向前发展。任何一个国家和民族，在发展本国、本民族经济的过程中，都必须不断完善自己的政治制度，都必须继续创制新的政治制度，使人类政治文明不断向前发展。

中国是世界的一部分，中国的发展离不开世界。要实现中国的伟大复兴，就必须学习世界各国、各民族的一切长处，就必须吸收人类的一切文明成果，不论这些文明成果是物质的还是精神的。当前，随着中国经济体制改革的不断深入，经济的蓬勃发展，政治体制改革已提到议事日程。希望本书对于吸收和借鉴世界各国的政治文明有所裨益，对于广大学生和社会各界读者了解各国行政制度有所帮助。

本书介绍的是当代国外行政制度，但由于篇幅所限，书中以国别的形式主要介绍了当代英、美、瑞士、法、德、日、澳、俄、印

等国的行政制度。当代世界 190 多个国家，行政制度各异，而且各国都在进行改革和完善本国已有的行政制度，创制适合本国国情的行政制度。当然，随着经济全球化的不断发展，世界各国都可以相互吸收和借鉴行政制度。

本书在编写的过程中，参考了学术界的许多研究成果，除了参考文献中已列举者外，尚有不少未提及者，在此向学界前辈一并致以衷心的感谢。

作 者

2005 年 8 月 16 日

目 录

第一章 英国行政制度	(1)
第一节 英国君主立宪制和王权制度	(1)
一、英国君主立宪制的确立和发展	(1)
二、英国的王权制度	(5)
第二节 英国的中央政府	(9)
一、英国的内阁和首相	(9)
二、英国中央政府的结构	(20)
三、英国的文官制度	(27)
第三节 英国的地方政府	(31)
一、地方政府的产生与发展	(31)
二、地方政府的结构与功能	(32)
第二章 美国行政制度	(38)
第一节 美国政治制度的确立	(38)
一、从 13 个殖民地到联邦	(39)
二、当代美国的政治制度	(42)
第二节 美国的总统和总统制	(45)
一、总统选举制度	(45)
二、总统的任职资格	(47)
三、总统的任期、继任和免职	(48)
四、总统的权力	(51)
第三节 美国的联邦政府	(53)
一、总统办事机构	(53)
二、内阁和政府各部	(56)
三、独立机构	(64)
四、公务员制度	(65)

第四节 美国的州和地方政府	(69)
一、州和州政府	(70)
二、县和县政府	(72)
三、市政自治体和城市政府	(73)
四、乡、镇、村镇和市镇	(75)
五、特别区	(78)
第三章 瑞士行政制度	(80)
第一节 瑞士联邦制度的确立	(80)
一、从远古时代到封建割据	(80)
二、永久同盟:瑞士联邦的雏形	(81)
三、从“三十年战争”到瑞士独立	(83)
四、宗教改革和资本主义的兴起	(83)
五、从永久中立到瑞士联邦	(84)
第二节 瑞士的联邦政府	(85)
一、瑞士联邦委员会	(85)
二、瑞士联邦行政机构	(89)
三、瑞士联邦咨询机构	(91)
四、瑞士联邦公务员制度	(92)
第三节 瑞士联邦的州和地方政府	(93)
一、联邦与州的权限划分	(93)
二、地方政府	(93)
第四章 法国行政制度	(96)
第一节 法国政治制度的历史演变	(96)
一、资产阶级革命前的法国	(96)
二、法国资产阶级大革命到法兰西第三共和国的建立	(98)
三、战后法国的政治体制	(99)
四、当代法国的政治制度	(100)
第二节 法国的总统和总统制	(103)
一、总统选举制度	(103)
二、总统的地位	(105)

三、总统的职权	(106)
四、总统府	(108)
第三节 法国中央政府	(109)
一、法国总理	(109)
二、法国政府部长	(111)
三、法国中央政府的主要活动形式	(112)
四、法国中央政府各部	(113)
五、法国公务员制度	(114)
第四节 法国地方政府	(119)
一、大 区	(119)
二、省	(120)
三、市 镇	(121)
四、巴黎市	(122)
五、海外省和海外大区	(124)
第五章 德国行政制度	(125)
第一节 德国政治制度的沿革	(125)
一、德国政治制度的历史演变	(125)
二、当代德国的政治制度	(131)
第二节 德国的联邦政府	(135)
一、联邦总统	(135)
二、联邦政府和总理	(138)
三、联邦德国公务员制度	(148)
第三节 德国的州和地方政府	(153)
一、州政府	(154)
二、地方政府	(156)
第六章 日本行政制度	(159)
第一节 日本政治制度的历史演变	(159)
一、从古代到近代的日本政治制度	(160)
二、当代日本的政治制度	(164)

第二节 日本中央政府	(166)
一、日本的内阁	(166)
二、内阁的组织机构	(171)
三、日本公务员制度	(179)
第三节 日本地方政府	(182)
一、地方自治与地方政府	(182)
二、中央政府与地方自治政府的关系	(186)
第七章 澳大利亚行政制度	(189)
第一节 澳大利亚联邦的建立	(189)
一、早期澳大利亚	(189)
二、从罪犯殖民地到公民殖民地	(192)
三、澳大利亚联邦的建立	(193)
第二节 澳大利亚联邦总督	(195)
一、联邦总督的职权	(196)
二、联邦总督权力的限制	(196)
第三节 澳大利亚的联邦政府	(197)
一、联邦行政会议	(198)
二、联邦总理与内阁	(198)
三、联邦政府机构	(204)
四、澳大利亚公务员制度	(213)
第四节 澳大利亚的州和地方政府	(216)
一、州	(216)
二、地方政府	(219)
第八章 俄罗斯行政制度	(221)
第一节 俄罗斯政治历史沿革	(221)
一、历史上的俄罗斯	(222)
二、苏维埃俄国	(224)
三、苏维埃社会主义共和国联盟	(225)
四、新的俄罗斯联邦	(226)

第二节 俄罗斯的联邦政府	(227)
一、从最高苏维埃主席团到总统的首脑制度	(227)
二、从人民委员会到联邦政府的行政制度	(240)
三、从干部到公务员的文官制度	(252)
第三节 俄罗斯的联邦主体与地方政府	(252)
一、行政区划与联邦主体	(253)
二、联邦主体的行政机关和地方自治制度	(254)
三、联邦与联邦主体之间的权限划分	(256)
第九章 印度行政制度	(259)
第一节 印度政治制度的历史沿革	(259)
一、古代印度政治制度	(259)
二、殖民主义统治下的印度政治制度	(261)
三、当代印度政治制度	(265)
第二节 印度的联邦政府	(267)
一、印度总统	(267)
二、总理、部长会议与内阁	(271)
三、联邦政府各部	(273)
四、行政官制度	(278)
第三节 邦、中央直辖区和地方政府	(281)
一、邦行政机构	(281)
二、中央直辖区政权机构	(286)
三、地方政府机构	(289)
参考文献	(293)
后 记	(295)

第一章 英国行政制度

英国是现代政治制度的发源地。当今世界政治中常见的议会制、内阁制、政党制、文官制都首先形成于英国。英国的议会君主制经历了漫长的发展时期。这一过程尽管充满了曲折和反复，但基本遵循了英吉利民族注重经验、渐进改良的传统。英国对当代世界政治文明的贡献是首屈一指的。许多国家走向现代化的过程中，在政治制度建设方面都直接或间接地受到英国的影响。

第一节 英国君主立宪制和王权制度

在漫长的君主势力与封建贵族、资产阶级的权力争夺中，英国的政体逐渐从君主政体演变为君主立宪制政体；1689《权利法案》通过，君主立宪政体最终确立。在君主立宪制确立的过程中，英王逐渐成为“虚位国家元首”，然而，英国的王权制度至今仍然是英国国家机构或曰政治体系正常运作的一个十分关键的组成部分。

一、英国君主立宪制的确立和发展

英国是一个有着悠久历史的国家。早在约公元前 3000 年左右，欧洲大陆的伊比利亚人就来到了这个海岛。17 世纪以前，经历了原始社会、罗马征服时期的奴隶社会和盎格鲁—撒克逊人入侵和诺曼底征服时期的封建社会。英国的封建社会从形成到解体，前后经历了 10 个世纪。从 15 世纪后期起，资本主义开始在封建制度下得到迅速发展，封建经济逐渐衰落，封建制度趋于解体。从 1640 年起，英国开始了资产阶级革命；1688 年，资产阶级和新贵族发动政变，推翻詹姆士二世国王，扶植詹姆士二世的女婿、荷兰执政者

威廉继承王位，这就是英国历史上著名的“光荣革命”。资产阶级革命的胜利推翻了封建制度，确立了资本主义的生产关系。从此，英国带着严重的封建残余进入了资本主义社会。从18世纪60年代至19世纪30年代末，爆发了产业革命；产业革命后，英国资本主义大发展，工业生产占世界第一位，英国成为世界上最大的殖民帝国和第一号强国。19世纪末、20世纪初，英国完成了自由资本主义向垄断资本主义的过渡，与此同时，这个日不落帝国也开始了它的衰落过程。

英国是一个议会制君主立宪制国家。其政治制度经历了诺曼王朝的大会议制、等级代表君主制、专制君主制和君主立宪制等几个发展阶段。

公元5世纪中叶，当盎格鲁—撒克逊人入侵不列颠时，不列颠处于原始社会解体的阶段。公元7世纪，不列颠的封建制度开始形成。主要的国家机构是贤人会议，由国王、贵族、僧侣及国王的主要官吏组成。国王是国家元首和政府首长，掌握国家最高权力。1066年，诺曼人入侵并征服了英国，威廉一世自封为王，大力推进封建化进程，建立并发展了封建制度。这期间，诺曼人把盎格鲁—撒克逊时期的贤人会议改为大会议，成员为封建领主、宫廷大臣及僧侣等，国王为大会议主席。大会议的职责是辅助国王决定政策，制定或修改法律，审理诉讼案件。除了大会议之外，国王还选择少数人组成小会议，这些人随时都在国王身边，帮助国王处理和商讨国事。小会议实质上是由大会议的核心人物组成的。

在英王约翰统治时期（公元1199～1216年），大会议得到了进一步发展，其成员除了贵族、僧侣外，增加了骑士阶层。从职责上看，增加了征税的职责。公元1215年《自由大宪章》的颁布是封建贵族与国王约翰斗争的结果，国王不得不作出妥协和让步。大宪章从整体上说是保护封建贵族、僧侣和教会利益的，但它也首开先例，对封建王权开始加以限制。它规定国王向封建贵族征税时，必须征得大会议同意，非经法院判决，任何人不能被逮捕、监禁或

处以罚金。大会议的职权由此而得到加强，由国王的辅助机关进而发展到对国王起某些限制作用。此外，大宪章还提出保障市民的权利，贵族与教会享受特权，免向贵族征收特别税，不得侵犯教会的权利等。大宪章还规定，国王如违约，由男爵贵族 25 人组成的委员会可以使用一切手段向国王施加压力，国王承认人民有权抵制他的错误。这些内容表明封建贵族、僧侣以及城市市民阶层在国家政治、经济生活中的地位有了提高，无疑对封建王权起到了冲击和遏制的作

公元 13 ~ 15 世纪为英国等级代表君主制时期。大宪章颁布后，封建贵族和国王之间的矛盾并未完全解决。公元 1254 年，大会议的名称正式改为议会。公元 1265 年，摄政王西门·德·孟福尔为筹款，召开了英国历史上第一次正式的议会，参加者除了贵族和僧侣外，还有骑士和市民，资产阶级的代表开始进入议会。这标志着英国正式形成了等级代表君主制。在等级代表君主制政体中，君主成立等级代表会议作为自己的咨询机关，根据自己的需要召开会议，其决议对君主虽无约束力，但国家征税须取得它的同意。从公元 1343 年起，英国的议会分成上下两院，上院为贵族院，成员为贵族、僧侣和教会头目的代表，由国王指派。下院为平民院，由骑士和市民代表组成，依一定方式推选产生。从此，英国的议会便形成了两院制。议会通过长期的斗争，逐渐削弱了国王的权力，取得了财政和立法权。这时的议会是代表封建贵族、僧侣的利益

公元 15 ~ 17 世纪为英国的专制君主制时期，在专制君主政体中，国王（或皇帝）是集军事、行政和司法权力于一身的专制君主，他的意志就是国家的法律。除其自身的意志外，不受任何其他意志的约束。公元 14、15 世纪，英国的封建经济已经开始衰落。由于一系列重要的历史事件，如英法百年战争（公元 1337 ~ 1453 年）、黑死病（公元 1348 年）、宗教改革运动（公元 14 世纪）、泰勒起义（公元 1381 年）、玫瑰战争（公元 1455 ~ 1485 年）等，使封建统治遭受到了严重的打击，加速了英国封建制度的衰落与解

体。与此同时，随着生产力的发展，资本主义的生产关系得到了迅速的发展，资产阶级作为一个新兴的阶级也迅速成长壮大起来了。英国的专制君主制始于都铎王朝的第一个君主亨利七世（公元1485~1509年）。“玫瑰战争”后，亨利七世夺得王位，建立了都铎王朝。在红白玫瑰战争中，封建贵族势力受到严重的削弱，资产阶级的力量日益壮大，因而两者的力量基本上趋于平衡。都铎王朝以及后来的斯图亚特王朝正是依靠新兴的资产阶级的支持而登上了王位，建立了专制君主制。在专制君主制时期，议会受到王权的控制，成为英王的御用工具。公元1603年，都铎王朝最后一位女王伊丽莎白一世死后，詹姆士·斯图亚特登上王位，开始了斯图亚特王朝的统治。詹姆士一世（公元1603~1625年）和他的儿子查理一世（公元1625~1649年）专横跋扈，对内实行专制统治，鼓吹君权神授，无视议会权力，在经济政策和对外政策上损害资产阶级的利益。资产阶级和新贵族与国王所代表的封建势力展开了激烈的斗争。此时也不断爆发人民反抗专制统治的起义和示威斗争。斯图亚特王朝时期，专制君主制度已开始衰落。

公元17世纪至今是英国的君主立宪制时期。随着资本主义生产关系的发展，资产阶级也发展壮大。王权的存在，专制君主的统治，极大地阻碍了资产阶级和资本主义的发展。因此，议会与国王斗争日趋尖锐。公元1640年爆发了资产阶级革命，在近半个世纪的斗争中，由于资产阶级的软弱性以及它与封建势力千丝万缕的联系，使革命出现波折和反复。公元1649年1月查理一世被送上断头台，3月废除君主制，5月成立共和国。公元1653年建立了克伦威尔的专制独裁统治，公元1660年斯图亚特王朝复辟，重新建立了君主制度。复辟后的王朝损害了资产阶级和封建贵族的利益，他们于公元1688年联合发动了“光荣革命”。资产阶级革命以资产阶级和封建贵族的妥协而告终。

英国资产阶级革命，推翻了封建制度，废除了专制君主制，确立了议会制的君主立宪政体，开辟了世界各国通往议会制的道路，

同时也为英国资本主义的发展扫清了道路。公元 1689 年，议会通过了《权利法案》，目的在于限制国王的权力。《权利法案》规定：国王未经议会同意不得颁布法律或停止法律的效力；重申国王征税和补充兵员，必须经议会批准，否则无效；议会议员应通过选举产生；议员在议会中有权充分发表意见；臣民有权向国王请愿等等。《权利法案》的内容体现了君主立宪制的特征，即君主为国家元首，但其权力由宪法作出规定，并受议会的限制。《权利法案》的通过和实行标志着英国议会制君主立宪政体的确立。公元 1701 年 6 月议会又通过了《王位继承法》，该法案规定，国家的一切法律未经议会通过和国王批准，均属无效；国王新发布的一切决议须由一名大臣副署方生效；法官未经议会两院奏请罢免，得终生任职；国王的赦免对议会提出的弹劾案无效等等。《权利法案》和《王位继承法》两个法案赋予议会以立法、决定财政预算、决定王位继承、监督行政机关等权力，这两个法案代表了资产阶级和新贵族的利益，限制了王权，巩固并扩大了议会的权力，规定了英国政治制度的许多基本原则，奠定了英国君主立宪政体的法律基础。英国的政体经过 300 多年的运转，始终坚持君主与议会并存，但是资产阶级全面确立并巩固了统治地位后，英王的权力已受到极大的削弱，成为只参加各种典礼的“虚位元首”。

二、英国的王权制度

英国国王已沦为以前庞大实权的阴影，但政府还是以他的名义，并且大都以从属于他的职位上的合法权力来办事。因此，英王虽然成为“虚位元首”，然而王权制度至今仍然是英国国家机构或曰政治体系正常运作的一个十分关键的组成部分。

（一）王权制度的形成和发展

英国的王权制度从 15 世纪末 16 世纪初形成至今经历了两个大的发展阶段，它以 17 世纪末 18 世纪前期为基本界线。在这前后两个阶段中，前一阶段是以国王的权力不断实化、强化为特征的，而

后一阶段是以国王的权力不断弱化、虚化为特点。

从 1455 ~ 1485 年英国爆发了长达 30 年之久的红白玫瑰战争，其间英国封建贵族几乎全部被毁于战争中，以至于凡岁入达到 20 镑的自由财产持有者，都要接受骑士称号；而骑士就是资产阶级化的新贵族。都铎王朝利用资产阶级和新贵族的经济实力和旧贵族的政治影响，造成两者之间的牵制与平衡，从而大大强化了王权，使等级君主制向专制君主制发展，形成了一整套系统的王权制度。

1688 年“光荣革命”以后，资产阶级和新贵族控制了国家权力，实行君主立宪制。议会成为国家的立法机关。到 18 世纪上半叶，国会的立法权得到明确和巩固。国家行政实权落到内阁手里，议会内阁制逐渐形成。王权制度开始从专制君主制向二元君主制发展，王权逐渐从“实位”向“虚位”发展。

1832 年、1867 年、1885 年和 1918 年的选举改革法、1911 年和 1949 年的国会法、1937 年国王的大臣法等法律的颁布，最终使英国以二元君主制为核心的王权制度向议会君主立宪制的王权制度发展。原属国王的政治行政实权几乎全部转入议会和内阁，国王成为“虚位国家元首”，王权制度成为国家制度的一种代名词；王权制度的社会政治基础已从原本主要以贵族地主阶级为主，转为以资产阶级为主，形式上王权制度成为一种超越阶级、阶层、党派和集团的制度安排。

（二）国王的职权与功能

历史上，英王的权力包括传统特权和法律上享有的权力两个方面。所谓传统特权是指根据普通法而享有不为其他人所有的特别权力；法律上的权力是指根据制定法的规定而享有的权力。资产阶级革命后，传统特权逐步纳入了法律权限的范围之中。当今英国国王从法律上讲，他或她具有至尊地位和权力，但在政治实践中，他或她在行使这些权利时大多由议会或内阁控制，国王只是照章办事而已。目前英国国王的职权主要有：

1. 国家元首权。按照英国宪法，英王是英国世袭的国家元首，