

外国政府
体制丛书

南斯拉夫国家机构 与干部制度

刘成彬 许万明



出版社

外国政府体制丛书

南斯拉夫国家机构 与干部制度

刘成彬 许万明



封面设计: 马少展

外国政府体制丛书

南斯拉夫国家机构与干部制度

刘成彬 许万明

人民出版社出版 新华书店发行

六〇三厂印刷

787×1092毫米 32开本 3.5印张 60,000字

1982年8月第1版 1982年8月北京第1次印刷

印数 0,001—9,600

书号 3001·1827 定价 0.31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,中国社会科学院世界经济与政治研究所黄光宇(主编)、李树生、谭健,政治学研究所(筹)陈为典。

编者限于水平,书中不当之处在所难免,请读者指正。

本丛书在编写过程中得到有关单位的热情支持和帮助,谨表谢意!

一九八二年一月

前 言

南斯拉夫是社会主义联邦制国家，由六个社会主义共和国和两个社会主义自治省组成。面积二十五万五千八百平方公里，人口二千二百万。

南斯拉夫人民在南斯拉夫共产党（1952年改名为南斯拉夫共产主义者联盟，简称南共联盟）的领导下，打败了德、意法西斯，取得了人民解放斗争的伟大胜利，建立了新南斯拉夫。1949年11月29日立宪议会决定国名为“南斯拉夫联邦人民共和国”，1963年宪法将国名改为“南斯拉夫社会主义联邦共和国”。

三十多年来，南斯拉夫坚持独立自主建设社会主义的方针，取得了显著成就，已经由落后的农业国发展为具有中等水平的工业—农业国。1947至1978年期间，南斯拉夫的社会产品总值每年平均增长百分之六点二，三十年增加了五点四倍，其中工业产值增长十四倍，每年平均增长百分之九以上，农业产值增长两倍半。国民收入按人口平均计算，由1947年的一百六十美元增加到1978年的二千美元。1939年的社会产品总值按人口平均计算比全世界的平均产值低百分之三十，1978年已超过世界平均产值的百分之三十四。

三十多年来，南共联盟不断摸索适合南斯拉夫实际情况

的社会主义发展道路，在国内进行了一系列重大改革。从五十年代初开始实行“工人自治”，以后发展为“社会自治”。如今，社会主义自治制度已成为南斯拉夫整个社会经济和政治关系的体制。南斯拉夫的国家管理体制具有自己的特色，已在国际上引起人们的重视。

本书重点介绍南斯拉夫国家机构和干部制度，同时，扼要地介绍了有关南斯拉夫宪法的修改、自治制度的发展等与国家管理体制有关的内容。此外，南共联盟、劳动人民社会主义联盟、工会联合会、经济联合会的情况，也作了简要介绍，作为附录，以供参考。

我们在编写这本小册子的过程中，曾得到有关单位和不少同志的大力支持和热情帮助。在此，表示我们衷心的感谢。

由于我们的水平不高，材料有限，加之时间仓促，深入研究不够，错误与不妥之处在所难免，欢迎批评指正。

作 者

一九八一年十一月

目 录

前 言	1
第一章 国家体制的变革	1
第一节 联邦宪法的修改	2
第二节 自治制度的发展	5
第二章 议会	14
第一节 议会制度和议会的构成方式	14
第二节 联邦议会	18
第三章 联邦主席团	23
第四章 政府机构	27
第一节 联邦政府机构的改组	27
第二节 联邦政府机构的现状	32
第三节 联邦政府机构的人事情况	40
第四节 联邦政府机构的权限	44
第五节 共和国和自治省政府机构	51
第六节 联邦政府同共和国和自治省政府之间的关系	61
第五章 法制和司法机构	63
第一节 法制建设	63
第二节 司法机构	65

第六章	国家机关工作人员和经费开支简况.....	71
第一节	国家机关工作人员数量	71
第二节	国家机关经费开支简况	74
第七章	干部制度	76
第一节	领导干部的轮换制和限制兼职	77
第二节	干部的录用、培训与考核	79
第三节	干部的待遇	82
第四节	干部的流动和退休制度	85
附件一	南斯拉夫共产主义者联盟简介	89
附件二	南斯拉夫劳动人民社会主义联盟简介.....	94
附件三	南斯拉夫工会联合会简介	98
附件四	南斯拉夫经济联合会简介	101
主要参考书目		105

第一章 国家体制的变革

南斯拉夫反法西斯人民解放委员会于1943年11月29日举行第二次会议，决定设立南斯拉夫全国解放委员会作为临时政府。

全国解放后，于1945年11月29日召开立宪议会，宣布在联邦制和民主制的基础上成立南斯拉夫联邦人民共和国，并于1946年1月31日通过第一部新宪法。从此，立宪议会改为南斯拉夫联邦人民共和国国民议会。联邦政府称“部长会议”。

新南斯拉夫政治经济体制的发展变化，按其性质可划分为两个时期。第一个时期（1945—1949年），管理体制仿照苏联模式，实行中央集权制，主要权力掌握在联邦政府手里。第二个时期（1950年起至今），政治经济管理体制都在自治的基础上实行分权制，相当一部份权力逐步转移到各基层自治组织，实行党、政、企分开的原则，联邦政府的实际职权逐渐缩小。南斯拉夫建国后国家体制的变革，比较集中地反映在宪法的几次修改和自治制度的发展中。

第一节 联邦宪法的修改

一、1946年宪法：这部宪法是以1936年苏联宪法为蓝本制定的。它虽然确定了南斯拉夫的联邦制结构，由六个共和国和一个自治省、一个自治区组成，但实际上仍然是一个高度中央集权的国家，主要权力集中于联邦。联邦议会由两院组成：一是联邦院，由人民直接选举产生；二是民族院，由各共和国和自治省（区）议会选出的代表组成。议会选出联邦部长会议（政府）作为行使权力的最高执行机关，铁托出任第一届部长会议主席（总理）。部长会议拥有很大的权力，议会只不过批准一下它的决策。党和政府机构之间人事重叠很多，特别是最高层。铁托既是党的总书记，又是政府首脑，并且是国防部长和武装部队总司令。

二、1953年宪法：1953年1月13日，联邦议会通过《关于南斯拉夫联邦人民共和国社会制度和政治制度的基础和联邦权力机关的宪法性法律》。这实际上是第二部宪法，它对1946年宪法作了重要修改，反映了1949年底以来国家机构的重大改革，确认了“工人自治”原则。联邦议会改称“联邦国民议会”，仍由两院组成。民族院的作用降低，被并入了联邦院。新设的第二院为生产者院，由市区一级生产者院间接选举产生，成员有工、商、农等各业的代表。这样，在两院中都有了工人代表。这个宪法性法律规定设立总统作为南斯拉夫国家元首，把联邦部长会议改名为联邦执行委员会，各部改名为联邦各国务秘书处，部长改称联邦国务秘书^①。铁托既是

共和国总统，又是政府首脑。

三、1963年宪法：1963年4月7日通过的新宪法反映了国内的重大变化。新宪法把“工人自治”扩大为“社会自治”，限制了联邦政府的权限，加强了共和国、自治省和区以及自治机构的权限。新宪法将联邦国民议会改为“联邦议会”，规定议会既是最高权力机关，又是社会自治机关，是政治决策的中心。联邦院改为联邦和民族院，取消了原来的生产者院，另设四个新的由间接选举产生的院，即教育—文化院、经济院、社会—保健院、组织—政治院。四个院在联邦院通过有关自己职权范围内的法令时有审议权和咨询权。新宪法规定建立宪法法院，把国名由“南斯拉夫联邦人民共和国”改为“南斯拉夫社会主义联邦共和国”。新宪法还规定领导干部职位实行轮换制，限制了领导人的兼职。从此，铁托只任共和国总统，不再兼任政府首脑。

四、1967、1968和1971年的宪法修正案：南斯拉夫在这三年中，先后通过四十二条宪法修正案，对1963年宪法进行了若干重大修改。

1967年4月7日的宪法修正案，扩大了民族院部分的职权，撤销副总统一职（这是在原副总统兰科维奇事件^②后采取

① 这种称呼至今仍无大的变化，只是去掉了“国务”二字。为了同各国政府机构的称呼相一致，我们习惯上将“秘书处”译为部，将“联邦秘书”译为联邦部长。

② 兰科维奇曾是南斯拉夫党和国家的主要领导人之一，历任南共（共盟）中央政治局委员、执委会委员、老战士协会书记和主席、劳动人民社会主义联盟联邦委员会总书记、联邦内务部长、联邦政府副主席、副总统等职。南共联盟八大（1964年12月召开）后，兰科维奇因“滥用国家安全机

的一项法律措施),确定在总统缺席时,由联邦议会主席代理。修正案将共和国的公共检察官(即检察长)由过去的联邦任命改由各共和国议会选举,并规定各共和国也要对国家安全负责。

1968 年底的宪法修正案,进一步减少了联邦的职权,给予共和国(省)更大的独立性,并调整了联邦议会的立法职能。修正案规定,自治省独立地调整自己内部的全部关系。这使自治省也成了南斯拉夫联邦制的基本因素。

1971 年 6 月 30 日通过的宪法修正案是带根本性的修改。这个修正案包含三方面内容:(1)关于总统职位的继承问题。(2)发展自治制度问题。(3)各民族之间关系问题。宪法修正案第三十五条规定设立联邦主席团(集体元首),由每个共和国议会选出三名、每个自治省议会选出二名成员组成,共二十二人,任期五年。主席团选出主席、副主席各一人,任期一年。铁托总统当选为主席,鉴于他特殊的历史功绩和崇高威望,其任期不受限制。修正案第二十一条和二十二条确认劳动者有权处置他们通过“联合劳动”创造出来的财富,工人委员会在决定企业剩余资金的分配上,被授予了更大的权力。企业的权力进一步扩大,共和国和联邦政府的权力相应削弱。但某些基本的统一原则仍予保持,统一的南斯拉夫市

构”、“阻挠直接的社会主义民主的实现”、企图“保持、甚至加强国家集权主义”而受到谴责。1966 年 7 月,南共联盟中央全会认为兰科维奇的活动具有集团性质,撤销了他的党内外一切职务。后来,塞尔维亚共盟中央又将他开除出党;国家特别委员会确认他安装窃听器,搞非法窃听;联邦公共检察官提出追究他的刑事责任。铁托总统根据联邦议会的建议,撤销了对他的起诉,准其退休。这就是常说的“兰科维奇事件”。

场仍然存在。

宪法修正案第二十条进一步把联邦的某些权力下放给共和国，确认各共和国和自治省享有主权。只有宪法特殊规定的、并征得各共和国和自治省事先赞同的那些主权，才归联邦行使。

五、1974 年宪法：

这部新宪法“最终形成了社会主义自治的社会经济和政治关系体制”，并“调整了联邦内的新关系”^①，使南斯拉夫的联合劳动组织和自治利益共同体成为自治制度中的完整体系。

新宪法把南斯拉夫各级议会由代议制改为代表团制，确认联邦议会是联邦权利和义务范围内的社会自治机关和最高权力机关。联邦议会改设两个议院：一是联邦院，二是共和国和自治省院。共和国、自治省和区议会都设三个议院。新宪法规定，联邦主席团改由九人组成，每个共和国和自治省各一人。

新宪法强调了南共联盟和军队的地位和作用。南共联盟主席为联邦主席团的当然成员。

第二节 自治制度的发展

南斯拉夫全国解放后，由于缺乏管理国家和建设社会主

^① 铁托：《南斯拉夫共产主义者联盟革命斗争的六十年》1979 年中文版第 16 页。

义的经验,曾一度照搬苏联的“模式”,实行过南斯拉夫同志后来称之为“行政命令式的、国家集权式的”社会主义。经过几年的实践,他们发现这种高度集中的国家管理体制不适合本国的国情,决心依靠工人,实行工人自治,走出一条适合南斯拉夫实际情况的社会主义发展道路。

一、自治制度的发展过程

南斯拉夫自治制度的发展大体可分为三个时期。

第一个时期(1950—1963年)。自治仅限于工矿企业范围,称为“工人自治”。

1949年底以后,近八百个企业成立了“试验性的”工人委员会。在试点的基础上,国民议会于1950年6月正式通过法律,宣布实行企业工人自治。但在初期,工人委员会的权限较小,一般只起咨询作用。国家机关和企业经理作为国家的代表和法律的执行者,在企业中仍起决定性的作用,企业只能决定简单再生产问题,由劳动组织支配的资金也是有限的。1953年把国家所有制改为社会所有制。1957年,企业对纯收入的分配获得了自主权,可以支配一部分扩大再生产的资金(企业支配的积累约占三分之一,另三分之二由联邦和共和国支配)。1958年,南共联盟七大对自治制度作了肯定的评价,进一步扩大了工人直接管理企业的权限。1961年颁布了新的收入分配法,改变企业的收入分配制度,扩大企业分配自己收入的权限。这个时期,自治的主要内容是:企业的收入不纳入国家预算,企业只向国家缴纳税金;在社会计划规定的比例范围内,企业可以自由经营,自负盈亏;企业有权自行确定企业积

累和个人收入分配总额之间的比例；国家取消了统一的工资标准，只保留法定个人最低收入水平；工人的个人收入取决于个人劳动和企业经营的好坏。

第二个时期（1963—1970年）。这是企业权限和自治的范围进一步扩大的时期。

在1964—1965年的经济改革中，企业不再向政府缴纳投资基金税，企业的积累完全由企业自行支配。同时，自治的范围也由经济部门逐步扩大到社会事业单位和国家机关，从而使工人自治发展成为“社会自治”。

但是，这次经济改革由于过分强调市场作用，削弱了经济的计划性，产生了一系列矛盾和问题，使生产停滞、物价上涨、失业增加、民族矛盾加剧。投资基金转入银行后，银行和大商业组织与共和国和区的某些人相结合，掌握了全国投资的三分之二，垄断了南斯拉夫市场和对外经济。企业的管理权实际上还是掌握在少数领导人手中。在这种情况下，南共联盟和政府提出加强工人委员会的权力和“联合劳动”的原则。

第三个时期（1970年以后）。南斯拉夫的社会经济体制逐步按“联合劳动”原则进行改组，自治制度进入一个新的发展阶段。

1969年南共联盟九大提出“联合劳动”的原则后，1971年6月的宪法修正案要求经济部门在工人自治的基础上按“联合劳动”原则进行改组，并提出把银行、商业和保险机构等交给劳动组织管理。1974年新宪法把“联合劳动”作为新的社会经济体制肯定下来。1976年11月25日通过《联合劳动法》，全国的工矿企业、商业、农工联合企业以及社会服务部门和经

济部门之间，都建立了各种形式的联合劳动组织。

所谓“联合劳动”，就是劳动者与生产资料的联合。南斯拉夫认为，联合劳动体制的建立，不是劳动生产过程中的技术问题和简单的组织形式问题，它使自治的社会经济关系发生了质的变化。按照“联合劳动”原则，南斯拉夫社会生活的各个领域组织了各种类型的自治共同体。社会服务部门称为“自治利益共同体”，基层居民组织称为“地方共同体”，各级政权机关称为“社会政治共同体”。南斯拉夫社会的每一个组织都按自治原则联合在一起。

二、自治制度的组织形式

随着自治制度的发展，自治的组织形式也在不断变化和发展。这里着重介绍几个部门的自治组织形式和有关问题。

(一) 经济部门的联合劳动组织

目前，南斯拉夫生产部门中联合劳动的组织形式一般分为三层：(1)联合劳动基层组织，这是生产的基层单位，也是自治的基层单位，相当于工厂的车间；(2)联合劳动组织，一般由若干个联合劳动基层组织组成，相当于大厂或总厂；(3)联合劳动复合组织，由若干个联合劳动组织组成，相当于联合企业。交通运输和商业等部门也按此原则建立各种形式的联合劳动组织或共同体。联合劳动组织和复合组织是在基层组织自愿协议的基础上建立的，许多联合劳动复合组织不仅有生产性的劳动组织，而且有商业、运输等方面的劳动组织，包括了产供销各个环节。

联合劳动基层组织：根据《联合劳动法》，工人在基层组织

中有权直接地、平等地从事经济活动和其他社会活动,直接管理本组织的生产和再生产的事务和资金,有权对该组织的纯收入进行分配

联合劳动基层组织的最高权力机关是工人大会。它选出工人委员会作为管理机关。不足三十人的基层组织不成立工人委员会,而由全体工人大会行使其职能。工人委员会讨论并决定该组织中有关生产、收入分配、计划、人事等一切重大问题。工人委员会作出决定后,提交工人大会讨论通过。工人委员会每届任期两年,每个委员只能连任两届。委员如不能代表本单位工人的利益,工人有权将其罢免。工人委员会的主席和委员均不脱产。

基层组织设经理和副经理,经理一般是通过公开招聘,经工人委员会审查,由工人大会讨论通过后,予以任命。经理任期四年,一般只能连任两届。经理如不称职或犯错误,工人委员会可依法撤换。经理的职权是:领导业务,组织并协调生产,提出业务政策及执行措施,执行工人委员会的决定。经理列席工人委员会会议,有建议权,无表决权。对工人委员会的违法决定和行为,经理有权告诫和拒绝执行,并在三天内向政府主管机关报告。

联合劳动组织和联合劳动复合组织也设工人委员会,它们由各自下层的组织选出同等数量的代表组成。联合劳动组织和复合组织也都设有经理,其职权和任免办法与基层组织相同。联合劳动组织和复合组织还设有业务领导机构,由各自下层组织的经理组成。

各个联合劳动组织之间,都订立自治协议,规定它们之间