

MIANXIANG SHIJIE DE SIKAO

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

 苏州大学出版社

面向世界的思考

MIANXIANG SHIJIE DE SIKAO

中共江苏省委组织部 编



◆ 苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

面向世界的思考/中共江苏省委组织部编. —苏州:
苏州大学出版社, 2010. 3
ISBN 978-7-81137-462-9

I. ①面… II. ①中… III. ①地区经济—经济发展—
江苏省—文集②社会发展—江苏省—文集 IV.
①F127.53—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 043058 号

面向世界的思考

中共江苏省委组织部 编

责任编辑 周 敏

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市干将东路 200 号 邮编: 215021)

南通印刷总厂有限公司印装

(地址: 南通市通州经济开发区朝霞路 180 号 邮编: 226300)

开本 850 mm×1 168 mm 1/32 印张 12.5 字数 253 千

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81137-462-9 定价: 28.00 元

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话: 0512-67258835

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

目 录

江苏省第十期高级管理人才经济研究班总结	1
法国公共产品供应特点及启示	23
金融危机下法国的财政政策及思考	33
法国历史文化保护对南京老城南地区历史文化保护的启示	49
ENA 培训模式及其对我国干部教育培训的启示	63
法国医疗卫生及医疗保险制度的启示	74
法国文化创意产业的现状及启示	86
中央与地方：一种现代国家管理模式的机制创新 ——从法国现代国家行政制度的演化与发展说起	102
以人为本，法国和欧盟现代化交通发展的启示	117
欧洲数字电视产业发展的特点与启示	129
法国地方治理的变迁及启示	140
西方社会管理的历史转换、深层构架及东西方管理文化的 当代汇通	163
法国的危机管理体系及启示	179
法国公务员制度的主要特点及其借鉴意义	199

欧盟区域政策及其对长三角一体化的启示·····	206
借鉴法国经验,建设文化强省·····	220
法国核电发展对江苏的启示·····	235
法国乡村旅游发展的经验及启示·····	247
法国的市镇管理体制及启示·····	260
法国企业人才国际化的启示及对策·····	272
关于政府支持中小企业发展的实践与思考·····	283
法国建设生态化城市的启示·····	295
关于小城镇可持续发展的启示·····	302
金融危机背景下法国中小企业的发展环境·····	315
法国农业产业化及启示·····	336
法国权力监督制约机制建设及启示·····	345
构建和谐社会的法国经验及启示·····	356
法国政府管理方式的借鉴意义·····	368
法国卫生保障制度的启示·····	377



江苏省第十期高级管理 人才经济研究班总结

在省委、省政府领导的亲切关怀和省委组织部的直接指导下,江苏省第十期高级管理人才经济研究班 29 名学员,在经过南京大学为期一周的国内培训后,赴法国进行了两个月的学习考察。全体学员牢记省委、省政府领导的重托和组织的期望,十分珍惜这次难得的学习机会,勤奋学习,刻苦钻研,团结互助,比较借鉴,圆满完成了既定的培训任务。现将研究班学习考察情况总结如下。

一、基本情况

第十期高研班从 2009 年 9 月 23 日开学,到 12 月 9 日结束,历时两个多月。整个学习培训分国内培训和国外培训两个阶段。

第一阶段:2009 年 9 月 23 日至 28 日,全体学员在南京大学进行了出国前的强化培训。在开班式上,省委组织部副部长郭广银同志代表省委副书记、组织部长王国生同志向全体学员提

出了殷切期望和明确要求。在为期一周的强化培训中,学员们共听取了10个专题讲座,听取了党的十七届四中全会精神辅导,对当前宏观经济形势、后危机阶段的中国经济发展、长江三角洲发展新态势、江苏经济社会发展面临的热点难点问题、江苏现代服务业发展、《中华人民共和国城乡规划法》、群体性事件及其治理以及法国的政治经济文化等有了进一步的了解,开阔了视野,拓宽了思路。同时,紧密结合江苏经济社会发展的实际,围绕应对国际金融危机,保增长、保民生、保稳定,推动科学发展、建设美好江苏,确定学习研究专题,为赴法培训打下了良好的基础。学员们普遍反映,在南京大学的培训虽然时间很短,但效果明显,尤其是在知识更新、理论武装以及提高分析和解决现实问题的能力方面收获较大。

第二阶段:2009年10月12日到12月9日,赴法培训考察阶段。全体学员首先在法国国立行政学院(简称ENA)进行了为期七周的课堂学习和教学考察,系统听取了法国行政管理体系与公共政策、公共管理的理论与实践、国际金融危机及其应对、城市规划等4个专题共59个讲座。结合教学参观访问了法国内务部、财政部、国家审计法院、巴黎交通自主管理公司(PATP)、信贷保险集团(SFAC)、BNA PARBAS 银行、ECO(计量)公司、中小企业雇主联合总会、法国电力集团(EDF)、里尔市、拉德芳斯商务区、奥斯特里茨街区等部门和地区,并以课题组为单位,完成了资料收集、比较研究和报告撰写工作,每个学



员还结合学习考察和工作实际完成了学习论文。在此后的 10 天中,先后考察了法国南部的尼斯、戛纳、博姆和法国周边国家,进一步加深了对欧盟体制及其经济社会情况的了解。

二、主要特点

与前九期高研班相比,本期高研班虽然培训时间最短,人数最少,但内容丰富,形式灵活,特色鲜明,收获颇大。主要有以下几个特点。

1. 培训机构实力雄厚,精心安排

本期高研班是 1995 年高研班开办以来首次在法国国立行政学院开展培训。法国国立行政学院在公务员培训领域独树一帜,声誉卓著,是一所与美国哈佛大学肯尼迪政府学院(简称 KSG)齐名的专门培养高级公务员的学府。从 1945 年戴高乐时代创建该校迄今,已经为法国培养了 2 位总统——德斯坦和希拉克,5 位总理——法比尤斯、巴拉迪尔、朱佩、若斯潘、德维尔潘,以及 8 700 多名高级公务员,被誉为法国高级公务员的摇篮,也可以说是一所典型的精英教育培训机构。法国国立行政学院的培训理念先进,它不向学员传授单纯的学术性知识,因为它培训的是高级公务员的后备人才,学员在进入该校之前已经具备了相应的学识。其培训目标是将学员所学的理论和知识转化成实际工作能力。开发和提高学员的管理技能和行政能力是其培训的重点。作为省委梁保华书记访问过的学校,法国国立



行政学院高度重视江苏的培训项目,精心设计了教学计划,安排了阵容强大、经验丰富的教师队伍。由于培训方——法国国立行政学院是享誉国际的培训高级公务员的学府,培训理念先进,加上校方重视,安排周密细致,保证了高研班的成功举办。

2. 培训内容丰富生动,重点突出

本期高研班在确定办班计划时,立足于世界多极化、经济全球化深入发展,科技进步日新月异,国际金融危机影响深远的新形势,针对江苏改革开放和现代化建设中面临的新情况和新问题,围绕推动科学发展、建设美好江苏的重大理论和实践问题,精心制订和实施培训计划,多方面吸收借鉴欧盟特别是法国的管理经验。50多个讲座和近20个参观考察项目,涉及法国经济、政治、文化、社会、金融、企业、交通、城市建设等各个领域。许多讲座和考察给我们留下了深刻印象,如欧盟一体化的地缘政治、法国的行政体制、突发事件(危机)管理、法国的公职制度、法国的社会保障制度、欧洲与法国的人力资源管理、法国的公共行政、政府与公众(客户)的关系、绩效管理、变革管理与决策、国际金融危机中的法国、危机中的公共投资与开支、面对金融与经济危机的地方共同体、投资基金与面对危机的法国企业、中央银行对中小企业融资的作用、法国的文化政策、体制组织及其对城市规划的影响、法国的地产所有制等。在法国培训期间,我们对经济全球化背景下欧盟特别是法国经济运行的特点、走势,全球金融危机对法国的影响及法国政府和企业的应对措施,



法国政府在发达的市场经济体系中的功能定位,以及欧盟和法国的社会保障、城市规划等问题进行了重点了解和考察,学习培训的内容体现了很强的时代性、针对性和实用性。

3. 案例形式新颖活泼,互动性强

本期高研班配备的师资力量较强,无论是在南京大学,还是在法国国立行政学院,授课教师要么是高等院校、科研机构的资深教授,要么是经验丰富的政府官员。特别是法国国立行政学院,为了办好本期高研班,组建了强大的教师阵容。由于他们没有专职的教师队伍,而是采取聘请有关部门的负责人、高级法官或资深教授来校授课的办法,所聘请的教师均为具有渊博知识和丰富实际工作经验的政界、学术界名流,授课层次高。他们教学的一个共同特点,就是十分注重教学的互动性,善于运用案例讲授相关知识,鼓励学员多提问题、多思考,而不是单向的灌输。本期高研班在法国国立行政学院共听取 59 个专题讲座,每个专题讲座大致安排两个半小时的时间,但授课教师基本上都是讲授一个多小时,其余时间都是由学员提问,老师来解答,甚至在授课期间,倡导学员随时打断老师的讲课直接提问。老师在解答问题的过程中,也经常向我们了解中国在这方面的做法和经验。这种双向互动的教学方式改变了国内培训机构习以为常的传统的单向灌输模式,让我们在十分宽松和相互平等的氛围中,了解到我们想知道而老师没有讲到或没有讲透的问题,开阔了眼界,增长了知识。在法培训期间,法国国立行政学院的老师为



我们讲解了大量管理案例,这些案例与英、美等高校的案例在性质、使用方法和内容上存在着很大差异,都是来自现实的真实、未经修饰的原始案例,是开放的、没有结论的案例,听后深受启发。对于法国经济社会发展中的一些现实问题,法方安排了现场教学,以增加学员的感性认识。虽然由于语言障碍降低了案例教学的感染力,但全体学员还是从这种喜闻乐见、互动性强的案例教学中深受启发。

全体学员刻苦学习,勤于思考

举办高级管理人才经济研究班,是省委着眼于推进“两个率先”,培养“三宽”型干部而采取的一项战略举措。在法培训期间,学员们时刻不忘组织的信任和重托,珍惜难得的学习机会,珍惜江苏学员的称号,珍惜团队的集体荣誉,集中精力,刻苦学习,全身心地投入到各项教学活动中去。在课堂上,大家认真听讲,开动脑筋,积极提问,提问和发言的质量都非常高,曾难住了不少授课教师,得到了许多授课教师的高度评价。尽管存在国情、文化等方面的差异,但在大家的共同努力下,教学效果得到了有效保证。一些学员还利用中午休息时间到图书馆或利用互联网查阅资料,精心准备相关讨论的议题和问题。不少学员按照了解法国、感受法国、借鉴法国的要求,每晚伏案整理笔记,撰写心得,努力做到边学习、边消化、边提高,两个月下来形成了数万字的学习笔记。参加本期高研班的学员,基本上都是来自管理工作一线的同志,许多人制订了明确的学习目标和计划,力



争多学一点,多看一点,与法国的相关部门多探讨一些问题,并紧密联系本地区本部门的工作实际,努力用学到的知识和方法解决工作中的问题。全体学员严格遵守培训纪律,团队精神强,早出晚归,学习热情高涨,树立了江苏中青年干部纪律严明、勤奋好学的良好形象。

5. 班委会认真履行职责,组织协调有力

高研班班委会(党支部)始终把与校方沟通周密实施培训计划,保证培训质量作为首要工作来抓。根据培训不同阶段的具体情况,协助校方及时提出每一阶段的学习要求,还经常把学员对改进教学的要求集中起来,及时向校方反映,促进教学方式不断改进,教学质量不断提高。针对在法国这样的特殊环境培训的实际,班委会(党支部)高度重视做好学员的思想政治工作,并组织学员参观巴黎公社墙、特里尔马克思故居、布鲁塞尔马克思创作《共产党宣言》的白天鹅宾馆等多项支部活动。尤其值得一提的是,29名学员分散居住在7个不同地点,集中管理和集体行动的难度较大,但班委会(党支部)积极开展工作,抓思想、抓学习、抓安全,加强组织协调,定期研究在法学习和安全事宜,保证了整个学习考察活动的有序进行。培训期间,班委会(党支部)还编写了十期反映学员在法学习、生活情况的简报,受到了组织部领导的充分肯定。



三、主要收获

1. 对法国行政管理体系和政府改革有了更为全面深刻的认识,进一步拓展了深化我国行政管理体制改革的视野和思路

法国传统上是一个中央集权制国家。在行政管理体制上,长期以来实行中央集权制,中央政府由 29 个部组成,其中公职与政府改革部为公务员的管理部门;地方政府设大区、省和市镇三级,全国共有 22 个行政大区(另有 4 个海外区)、100 个省(本土有 96 个)、36 700 个市镇。面对日益庞大重叠的行政机构和日益低下的行政效率以及公众对中央集权制政府信任度下降的趋势,自 20 世纪 80 年代初以来,法国政府在行政管理领域进行了一系列重大改革,其中给我们留下较深印象的有:一是重新界定政府在现代市场经济中的职能定位,建立适应市场经济需要的“有限政府”。这一改革目的是致力于提高政府效率,具体做法是,引进新公共管理理论,即借用私营部门的管理理论、模式、方法和技术“重塑政府”,其核心是运用市场机制和管理工具改革公共部门,提高管理效率;同时减少政府干预,将一些社会管理职能移交给社会,提高公共服务的质量和绩效。它要求明确的绩效标准、绩效测量和绩效评估,而不是定性式的考核;主张公共服务机构的分散化和小型化,而不是集中化;强调以结果而不是以程序的正确性来评估管理水平;对“消费者”(公民和社会)的需要保持敏感,提供回应性服务,而不是支配和消极对



待;强调公共服务的针对性而非普遍性;主张引入竞争机制,而不是垄断;工作具有灵活性,而不是程式化、机械化的劳动;强调质量和内在品质,而不是数量和外在形式;等等。这些都对以法律制度为基础的权威性、集中化、层级制、垄断性的传统公共行政以及传统公务员制度(传统公共行政的重要组成部分)提出了根本性的挑战。二是推行地方分权改革。为了调动地方的积极性,减少中央与地方职能上的重复,法国自 1982 年起开始进行地方分权改革。主要做法是,在维护单一制国家结构的前提下,通过立法对中央与地方各级政府之间的权限进行划分,将许多由中央管理的事权分期分批地转让给各级地方政府,同时强化中央对地方政府的监督。通过下放权力,军队、外交、国防、司法、货币等属于国家职能的仍由中央政府承担,制定地方经济发展规划,管理高中、初中、小学和幼儿园,建设省际公路,管理市镇建设等权力则交给了地方政府。地方分权改革在很大程度上改变了法国长达几百年的高度中央集权制度,有利于调动地方的积极性和主动性,在很大程度上缓和了中央和地方的矛盾;同时,也在很大程度上使长期盛行的官僚主义作风得到遏制,提高了行政效率,在扩大地方民主、加快地方经济和社会发展、促进各地区平衡协调发展等方面均取得了显著的成效。三是推行财政预算绩效改革。这一改革的目的是克服以收支平衡为基础的传统财政管理弊端,代之以更加注重结果和评估的方法,以提高公共支出和公共服务的绩效。第一步改革的做法,不是像以前



那样由议会审议整个政府预算,而是一个部门一个部门地审议预算;政府提出的年度预算只能在 5% 的范围内进行变动。第二步改革于 2006 年 1 月 1 日起执行新的预算改革法。主要特点有:(1) 议会分社会服务项目对政府预算进行审议;(2) 政府预算三年表决一次,一次表决通过后用三年。同时,财政部、议会和国家审计法院都分别成立了预算评估中心。工作流程是,每隔三年由财政部的评估中心提出预算,由议会的评估中心对财政部预算进行评估,最后由审计法院的评估中心进行审计和确定。

通过学习、比较和思考,我们认识到,中、法两国虽然在政治体制、价值观念、经济发展水平等诸多方面存有差异,但是法国在行政管理体制改革方面的许多做法对我国深化行政管理体制改革有借鉴意义。一是法国在政府改革中突出能力建设,致力于服务市场经济的发展、推动市场竞争管理的理念值得我们参考和借鉴。法国新公共管理的实践经验表明,政府在市场经济中的作用需要重新界定,要从全能政府变为有限政府。尽管我国政府改革取得了一定的成效,但政府自身改革还存在不少问题,仍然落后于经济体制转轨的进程。在完善市场经济体制的过程中,需要明确政府自身定位,积极推进民营化,发展和扶持社会公共组织,建立合理的分权机制,完善制度保障。二要积极探索行政层级管理的新模式。中国和法国同属单一制国家,在行政层级管理方面有不少相近之处。二十多年来,法国通过分



权改革,各级政府之间的事权财权划分、税制和管理模式日渐清晰,对发展经济和公共服务起到了促进作用。从我国情况看,多年来我国在权力下放和优化层级管理方面已取得重要进展,但目前各级政府之间的事权划分和职责分工并不十分明确,并且经常变动,随意性较大,职能交叉、重复问题较为突出。因此,建议在总结法国经验的基础上,合理划分各级政府间的事权和职责分工,创新行政层级管理模式,为经济社会发展创造有利的体制环境。三要积极推进政府绩效管理和评估。改变重形式轻结果的传统管理模式,实行以结果为导向的绩效管理,是当代各国行政改革的流行趋势。法国推出的财政预算绩效改革中的一些做法,也不无参考价值。在我国,近年来一些部门和城市在实行绩效管理方面也进行了有益探索,积累了经验。建议有关政府部门在总结国内外经验的基础上,积极推进政府绩效管理和评估工作,使之成为我国下一步行政改革的一个突破口。

2. 对国际金融危机冲击法国实体经济及法国的应对措施有了更为深刻的认识,进一步增强了保增长、保民生、保稳定的信心和决心

在法培训期间,学员们通过学习、考察和广泛接触法国各个阶层,深切感受到在国际金融危机的冲击下,多年不见起色的法国经济更加举步维艰:外贸赤字扩大,工业生产持续滑落,企业负债和裁员增加,金融危机严重冲击了法国实体经济。在金融危机和经济大幅减速的双重压力下,法国政府陆续出台了一系



列经济刺激政策与措施:一是成立主权基金应对金融危机,该基金由国有信托投资银行管理。建立该基金的目的并非补贴亏损企业,而是帮助那些有可能成为别人猎物的法国企业。二是加大直接投资力度。法国政府宣布将在三年内投资 1 750 亿欧元,以推动经济增长。除高等教育、科研、环保外,政府还将加大在数字经济方面的投资,通过发展数字技术来拉动国民经济增长。为此,法国政府 2008 年 10 月出台了“2012 数字法国”计划,内容涉及宽带普及、数字电视和移动电话等多个领域,希望通过发展数字技术来推动国民经济增长。三是加强银行贷款监管和减免税收。为了刺激经济增长,法国政府出台了对银行进行救助的计划,主要目的是为中小企业融资服务。为此,政府将设立“全国企业贷款协调员机制”,所有在银行贷款有困难的小企业都可以直接联系该机构,以确保中小企业能够得到所需贷款。同时,为了鼓励企业继续进行投资,法国政府规定从 2008 年 10 月 1 日起至 2010 年 1 月 1 日,所有在法企业的新投资都将免缴行业税。因减免税费给地方政府造成的收入减少将由中央政府补足。四是利用科技发展应对金融危机。主要措施有:(1) 政府部门以身作则倡导节能环保。2008 年 10 月份以来,法国政府开始大力鼓励节能减排,采取了多种节能环保措施。对未来的节能环保问题,法国政府部门出台新的计划,在 2010 年后对所有的政府办公建筑进行大规模节能改造,争取在 10 年内把这些建筑的能耗降低 40%。政府还将拨出 1 亿欧元