

出 访 归 来

国家行政学院出国团组报告选

Enlightening Reflections
on Overseas Missions

国家行政学院国际部 编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

出访归来:国家行政学院出国团组报告选/国家行政学院国际部编. —北京:国家行政学院出版社,2004. 11
ISBN 7-80140-357-6

I. 出... II. 国... III. 干部—培训—考察报告—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 111253 号

书 名 出访归来
国家行政学院出国团组报告选
作 者 国家行政学院国际部 编

责任编辑 高 琼

出版发行 国家行政学院出版社
(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司
版 次 2004 年 11 月北京第 1 版
印 次 2004 年 11 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 16 开
印 张 26. 125
字 数 497 千字
书 号 ISBN 7-80140-357-6/L · 1
定 价 43.00 元

前 言

今年是国家行政学院成立第 10 个年头了。10 年来,学院国际交流合作事业取得了长足的发展。我院与世界主要国家 30 多个公务员培训机构、著名大学、公共行政学院以及跨国企业建立了长期友好务实的合作关系,与欧盟、世界银行等国际性机构实施了合作项目,加入了国际行政院校联合会等 7 个国际性学术组织。一系列的对外交流合作贯彻了开放办学的建院方针,有力地促进了培训、科研、咨询工作的发展,加速了学院教师和管理队伍的成长,扩大了学院在国际、国内的影响,积累了一大批培训考察和国际学术研究报告。值此建院 10 周年之际,我部选出部分培训报告、国际会议综述和学术考察报告汇编一书。

本书由四部分组成。第一部分为培训报告,选自历年司局级公务员任职班和进修班赴美国、法国、德国、日本、加拿大等国培训归来的总结报告;第二部分为考察报告,选自国家行政学院组织地方行政学院院长赴法国和我院青年干部培训班赴日本的考察报告;第三部分为国际会议综述,选自我院教师出席国际行政科学大会和国际行政院校联合会的综述报告;最后一部分为学术考察报告,选自历年我院教师赴国外学术访问的报告。

上述报告由代表团部分成员执笔,反映了出国团组所有成员的集体智慧。在此,向参加代表团的每位成员,特别是辛苦执笔的团员表示衷心的感谢。

陆林祥

国家行政学院国际部主任

2004 年 9 月 28 日

目 录

前言	i
国家行政学院司局级公务员培训班赴美国培训报告	
美国政府概况	
——1999年司局级任职班在马克斯维尔学院的培训报告	3
美国政府与企业的关系	
——2000年司局长任职班在马克斯维尔学院的培训报告	8
美国政府在经济发展中的作用	
——2002年司局级任职班在马克斯维尔学院的培训报告	16
国家行政学院司局级公务员培训班赴法国培训报告	
法国行政体制概况	
——1997年司局级任职班赴法国国家行政学院的培训报告	29
法国行政体制的特点	
——1998年司局级任职班赴法国国家行政学院的培训报告	39
法国行政体制改革与经济发展	
——1999年司局级任职班在法国国家行政学院的培训报告	60
全球一体化影响下的法国行政体制	
——2003年司局级任职班在法国国家行政学院的培训报告	66
国家行政学院司局级公务员培训班赴德国培训报告	
德国社会经济	
——1997年司局级任职班在德国西门子公司的培训报告	81

企业与政府

——1998年司局级进修班在德国西门子公司的培训报告 90

社会主义市场经济与现代企业的发展

——1999年司局级进修班在德国西门子公司的培训报告 100

德国社会主义市场经济体制的特点

——2000年司局级进修班在德国西门子公司的培训报告 122

欧洲一体化下的德国政府管理与企业发展

——2000年司局级进修班在德国西门子公司的培训报告 136

人才培养、电子政务与社会保障

——2002年司局级进修班在德国西门子公司的培训报告 153

经济结构调整与人才发展战略

——2003年司局级进修班在德国西门子公司的培训报告 169

国家行政学院司局级公务员培训班赴日本培训报告

日本市场经济的现状

——1998年司局级进修班在日本富士通公司的培训报告 177

日本政府与企业

——1999年司局级进修班在日本富士通公司的培训报告 191

日本政府的经济政策与企业管理

——2000年司局级进修班在日本富士通公司的培训报告 201

日本市场经济发展的特点与观点

——2001年司局级进修班在日本富士通公司的培训报告 215

日本信息化发展与金融改革

——2002年司局级进修班在日本富士通的培训报告 229

WTO、网络技术与环境保护

——2003年司局级进修班在日本富士通公司的培训报告 244

国家行政学院司局级公务员培训班赴加拿大培训报告

加拿大政府管理的若干特点

——2002年司局级任职班在加拿大阿尔伯塔大学的培训报告 255

全国地方行政学院院长代表团考察法国公务员 培训制度的报告

法国公务员培训制度的特点

- 1998年地方行政学院院长考察法国国家行政学院的报告 265

公职制度与职业教育传统紧密结合的法国公务员培训体系

- 1999年地方行政学院院长考察法国国家行政学院的报告 274

法国公职培训制度的运作机制

- 2000年地方行政学院院长考察法国国家行政学院的报告 278

国家行政学院青年干部培训班赴日本考察报告

发展是硬道理

- 2000年青干班赴日本考察的报告 285

学习借鉴、博采众长

- 2001年青干班赴日本考察的报告 290

对比之中的再认识

- 2002年青干班赴日本考察的报告 293

以人为本的政府管理

- 2003年青干班赴日本考察的报告 296

国际学术会议综述选

知识经济时代对公共行政的挑战

- 1998年国际行政院校联合会年会学术综述 305

全球化和地方分权下的公共行政对教育与培训的启示

- 2002年国际行政院校联合会伊斯坦布尔年会综述 312

以人为本的公共行政新挑战

- 2003年国际行政院校联合会迈阿密年会综述 324

变革中的政府管理

- 1997年国际行政科学学会圆桌会议学术综述 334

公民参与在重塑政府中的作用

- 1998年第24届国际行政学大会学术综述 342

学术考察报告选

韩国行政改革进展及评价	351
芬兰公共行政管理	361
美国州行政程序法	366
日本行政改革	370
澳大利亚和新西兰的国家创新计划	379
加拿大公务员培训	388
关于德国、荷兰、西班牙政府公共服务情况的考察报告	396
法国、匈牙利、丹麦和挪威公共服务	401

Contents

Foreword	i
Reports on In-US Training by CNSA Directors General Training Groups	
Overview of the US Government	3
Relationship between the US Government and Enterprises	8
Influence of the US Government on Economic Development	16
Reports on In-France Training by CNSA Directors General Training Groups	
Overview of the Administrative System of France	29
Characteristics of the French Administrative System	39
French Administrative System and France's Economic Development	60
French Administrative System under Globalization	66
Reports on In-Germany Training by CNSA Directors General Training Groups	
Social Market Economy of Germany	81
Enterprises and the Government	90
Social Market Economy and the Development of Modern Enterprises	100
Characteristics of German's Social Market Economy System	122
Governmental Administration and the Development of Enterprises in Germany Under One Europe	136

Talent Education, E-Government and Social Security	153
Economic Restructuring and Talent Development Strategy	169

Reports on In-Japan Training by CNSA Directors

General Training Groups

Status Quo of Japan's Market Economy	177
Japanese Government and Enterprises	191
Enterprise Management and Economic Policies of Japanese Government	201
Characteristics and Philosophy of the Development of Japan's Market Economy	215
Informationization Trend and Financial Reform in Japan	229
WTO, Network Technology and Environmental Protection	244

Report on In-Canada Training by CNSA Directors

General Training Group

Highlights of Governmental Administration in Canada	255
---	-----

Reports on France's Civil Service Training System by the Delegation of Directors of Local Administrative Institutes

Characteristics of France's Civil Service Training System	265
France's Civil Service Training System Characterized by the Close Integration of the Civil Service System and Career Education	274
Operation Mechanism of France's Civil Service Training System	278

Reports on In-Japan Training by CNSA Youth Cadre Delegations

Development is the Absolute Need	285
Learning Widely from Other Countries' Experiences	290

More from Comparisons	293
Human Oriented Governmental Administration	296

Selected Summaries of International Academic Conferences

Challenges to Public Administration in the Era of Knowledge Economy	305
Public Administration under the Context of Globalization and Decentralization and Implications for Education and Training	312
New Challenges to Human Oriented Public Administration	324
Governmental Administration in Transformation	334
Role of Public Participation in Reinventing Government	342

Selected Reports on Academic Investigations

The Progress and evaluation of Korea's Administrative Reform	351
Finland's Public Administration	361
State Administrative Procedure Acts in the US	366
Japan's Administrative Reform	370
National Innovation Plans of Australia and New Zealand	379
Civil Service Training in Canada	388
Public Service in Germany, Netherlands and Spain	396
Public Service in France, Hungary, Denmark and Norway	401

美国政府概况

1999年司局级任职班在马克斯

国家行政学院司局级公务员 培训班赴美国培训报告

本行按照安行有新的发展计划, 请才国编委本党议美政府的受事打事, 这次平
对他们进行批评错误的干预, 和到美国在制, 不受时间限制的讨论深度
议案查决通过议提, 在得国会议两个大在更白成案的意见上, 都有十分重要
作用。在美国 200 多年的历史中, 国会议案有用这一特殊的用论新政府使与
国平海国的自事情更不解。



美国政府概况

——1999年司局级任职班在马克斯维尔学院的培训报告

一、美国政府决策的特点及我国对美工作策略的思考

在我们中国人看来,美国总统作为国家元首和政府首脑,是实实在在的在一号人物,具有绝对的权威,他只要一发号令,全美国都得立即行动起来。其实不然。美国是一个多元化的移民社会,有特殊的历史和传统文化,特别是美国所实行的三权分立体制,使得美国政府对内对外政策的制定上(这里所讲的政策制定,是广义上的,包含立法;另外,本文所讲美国政府,也是广义上的美国政府)具有与西方其他许多资本主义国家不同的特点。

首先,国会在美国对内对外政策的制定上具有决定性的作用。美国实行三权分立,国会在国家决策中处于重要的地位。实际上,自美国宪法实施到本世纪20年代大约一个半世纪之久的绝大部分时间里,国会在美国政治生活中都处于主导地位。整个19世纪,在总统与国会的权力天平上,除了杰斐逊、杰克逊和林肯当政外,指针一般都偏向国会一边。特别是19世纪下半期,国会的权势更为强大,立法权成为联邦政府中居支配地位的因素。直到进入20世纪之后,美国政府的权力重心才开始从国会向白宫转移。但是,由于目前美国国会参众两院共和党均占多数席位,因此,美国总统在政策制定方面受到很大的制约,许多事情能否办成,都取决于国会,确切地说,取决于国会中占多数席位的反对党的态度。

其次,美国的国会议员在政府决策中具有重要的作用。美国参众两院的议员都是由一定选区的选民直接选举产生的。因此,议员只对本选区的选民负责,维护本选区选民的利益,这就决定了议员在国会表决中态度的本位主义。从表面上看,国会两党议员界线分明。然而国会每个议院的民主党和共和党都是独立的,各自选举自己的领袖、设立自己的机构,既不从属于全国民主党或全国共和党,也不从属于总统;而且,国会两院的民主党和共和党领袖,也不能对本党议员实行有效的集中领导,既不能强制本党议员按党的要求行事,也没有对他们进行纪律制裁的手段。特别是国会独特的不受时间限制的辩论制度及议案表决通过制度,使得国会议员个人在美国政策的制定上,具有十分重要的作用。在美国200多年的历史,国会议员利用这一特殊的辩论制度而使得议案无法通过的事例屡见不鲜。

第三,利益集团对美国政府决策具有重要影响。美国目前有大量的不同性质和规模的利益集团。这些利益集团通过各种手段,向美国政府部门,特别是国会议员游说,对美国政府决策施加影响。数十年来,在阿拉伯国家与以色列的矛盾中,美国之所以始终采取一边倒的纵容以色列的政策,重要原因之一就是犹太人在美国有实力强大的利益集团,几十年如一日地向美国总统和国会施加影响。另外,美国在台湾问题上之所以一直态度暧昧,也是因为台湾国民党当局花费大量金钱在美国通过游说集团对美国国会议员施加影响。

第四,新闻媒介对美国政府决策具有举足轻重的影响。据美国有关机构统计,目前每天有80%的美国人阅读报纸和收看电视节目。美国有的学者甚至称新闻界是公共政策机构,其作用不亚于总统、国会和法院,是“另一个政府”、“第四产业”、“政府的第四个部门”。因此,新闻媒体的宣传对美国社会舆论的导向作用,特别是美国总统、国会决策的影响是巨大的。

以上虽然只是美国政府决策过程,或者说美国政治诸多特点中的一部分,应该引起我们的重视。今后我国在与美国交往的过程中,特别是在一些敏感问题的处理上,应该针对美国的这些特点,采取一些切实有效的措施。首先应该有针对性地做好美国国会,特别是国会议员的工作,应该通过各种途径,向美国的国会议员做工作,使他们了解中国的情况,设法把美国的国会议员,尤其是对中国有偏见的议员请到中国来,让他们了解中国、理解中国,消除误会,为中美关系的健康发展打下良好的基础。其次,应该有意识地与美国民间团体,特别是对我国友好而且在美国有一定影响的团体加强联系与交流,通过他们加强我们与美国人民的沟通,为发展正常的美中关系做工作。第三,应该积极地做美国媒体的工作,通过美国的新闻媒体,宣传中国改革发展的情况,让美国人民真正了解中国,为中美关系的健康发展,创造良好的舆论环境,同时,也争取美国媒体在中国问题的宣传上消除偏见。

二、美国政府与企业的关系

(一) 美国政府的作用及其经济政策

1991年以来,美国经济已进入接近10年的经济扩张期,经济发展显现出“高增长、低通胀、低失业”的良好态势。10年中,政府的作用主要体现在:支持市场经济发展,支持研究与发展,保护技术创新和知识产权。为此,美国政府制定了一系列经济政策,如旨在反托拉斯垄断的竞争政策;保护知识产权和商业秘密方面的政策;破产政策;以及旨在帮助中小企业融资的中小企业政策等。

需要指出的是,冷战结束后,美国经济增长与全球经济一体化日益融合,据美方介绍,参与全球经济一体化进程的公司比不参与全球经济一体化进程的公司资本收益率高20%,进口商品使美国的通胀率下降了2个百分点,全球经济一体化使美国的GDP增长提高了1~2个百分点,因此,近年来,美国经济政策

的一个重要方面就是旨在推动全球经济一体化。

(二) 美国政府的主要职能

美国是实行自由市场经济的国家,与西欧国家相比,它的国有经济成分是比较低的。目前,除邮政由国家所有经营,其他行业中国有经济成分很少,而且国家对通讯、发电和供电业的监管也正在放松。美国政府实行政企分开,政府很少直接干预企业自身经营管理事务,他们认为,政府的主要职能是:确保国家和社会公众的公共安全;创造公平、公正、合理的竞争环境;制定并监督法律的执行。

公共政策是政府职能的具体实现形式,它对企业的影响和作用主要体现在:

(1) 公共政策既可以鼓励、也可以限制企业的经营行为。如 70 年代由于燃料短缺以及环保问题,政府对汽车燃油消耗以及尾气排放制定了严格的法律规定,使汽车业受到影响,但企业不再生产超标汽车。另一方面,有时企业效率与社会目标相互冲突,公共政策难以兼顾,如燃料短缺时,增加国内能源产量,汽车业的生产效率就能提高,但又势必加剧污染,因此,公共政策很难做到两全。

(2) 公共政策有助于推动企业的技术进步。如针对汽车业制定的公共政策使汽车业淘汰了污染汽车,促进了企业技术改造,加速了企业技术进步,虽然企业仍有抱怨,但从实际效果来看,公共政策还是必要的、有效的。

(3) 有效的公共政策对企业发展也起到了间接的推动作用。如现在的因特网就是 20 年前美国国防部首先使用,后由政府推动,使这一先进的通讯已变成全球化的通讯形式。

(4) 公共政策对企业的影响还表现在政府实行出口管制。美国政府出于国家战略安全的考虑,常常限制某些企业的产品出口到某国市场,但企业认为是一个好的市场,政府不应干预。

(三) 美国政府支持工商企业的主要手段

(1) 围绕促进就业,实行必要的税收减免政策,主要减免财产税;

(2) 建立经济发展特区,如著名的硅谷,就是以圣何塞市为中心通过这种方式在近 20 年逐渐发展起来的高科技产业密集区;

(3) 建立一系列有助于促进经济发展的政府机构,专门负责制定、解释、咨询有关法律、法规、发布信息等;

(4) 为大学等研究机构提供研究某一领域技术、市场的资助、赠款;

(5) 通过多种方式扶持中小企业发展。美国从业人员在 500 人以下的中小企业中就业的工人占全部私营部门就业工人的 52%,产出占 51%,鉴于中小企业在美国经济中的重要作用,美国政府十分注意扶持中小企业的发展,如去年中小企业得到的政府购买合同占全部政府购买合同的 35%;贷款项目占

96%，美国小企业局为支持中小企业进行风险投资，与风险投资中介机构按照3:1的贷款比例对小企业进行风险投资贷款。

(四)美国工商企业影响政府公共政策的途径及其对政府公共政策的看法

美国工商企业通过各种非政府机构影响政府的公共政策，这些非政府机构实际上是连接政府和企业的纽带和桥梁。非政府机构有的是依据法律程序建立的，有的是企业自发组织建立起来的，还有一些非营利机构是由一些青年自愿者参加的。工商企业通过成为这些非政府机构的成员，利用他们与国家行政机构关系密切、影响非常大的优势，去说服国会，进而影响政府的公共政策。目前美国工商企业对政府公共政策的主要看法是：

- (1) 美国政府实施的某些出口管制政策过于保守；
- (2) 军工企业认为政府对军工产品的限制、干预太多；
- (3) 美国政府对别国内政的干预和制裁，实质上制裁了美国自己的公司，极大地限制了美国公司进入这些国家市场的机会；
- (4) 药品生产企业认为美国政府对新的药物产品的审批时间太长；
- (5) 全球经济一体化使大量的出口商、高技术拥有者及其工人受益，同时，初级产品、技术含量低的行业发展受挤。

三、关于联邦政府与州政府的关系

美国是一个联邦制的国家，联邦政府与州政府之间的关系突出体现在“地方自治”上。法国人托克维尔说过：“在美国，乡镇成立于县之前，县又成立于州之前，而州又成立于联邦之前”，这种历史背景为美国的地方自治制度奠定了坚实的基础。

美国联邦政府与州政府各自的职能、权限及相应关系，在法律上有着明确、具体的规定。联邦政府在整个政府结构中发挥着重要作用，主要执行保证国家安全、提供社会保障、维护社会安定的职能。联邦政府支出项目从职能划分排在前几位的，主要是社会保障、国防、收入保障、债务利息支付、医疗和卫生。例如，1994年联邦政府预算支出总额及其在联邦预算支出总额中所占的比重分别是：国防2 815亿美元，占19.3%；收入保障2 140亿美元，占14.7%；卫生1 071亿美元，占7.3%；医疗1 447亿美元，占9.9%；社会保障3 195亿美元，占21%；等等。

州政府在美国的社会经济生活中也发挥着重要的作用，它负责州内的各种有关事务，如州内的交通、卫生、公共福利、教育等，制定州内有关财产、工商企业的法规条例和州的刑事法，但这些法规和条例不得违反联邦宪法和国家法律。例如，根据州政府执行职能的直接支出统计，州政府1992年的直接支出额为4 986亿美元，用于主要职能的直接支出额及其在总额中所占的比重分别是：教育866亿美元，占17.4%；公共福利1 255亿美元，占25.2%；卫生和医院

416 亿美元,占 8.4%;高速公路 402 亿美元,占 8.1%。

总的来看,联邦政府与州政府执行的一些职能是重叠的,显示了它们之间的共同合作关系,而有的职能是由某级政府单独完成的,显示了它们之间的分工关系。

美国建国 200 多年来,尽管联邦政府与州政府之间相互制衡的关系基础不变,地方自治原则已成为促进美国社会经济发展的重要因素,但是随着历史条件的变化和社会经济的发展,联邦政府与州政府实际拥有的权力,却在宪法原则的总体框架之下发生着变化。近些年来,这种变化的总趋势是:联邦权力在不断下放,州政府的权力和职能在不断加强。把权力下放给州政府去做,是因为它们更接近人民,更了解情况,从而使政府的决策更加有效,服务多样性。

美国联邦政府和州政府间分工明确、职责清晰。可以说,美国是处理中央与地方关系较成功的国家。作为一个大国,学习美国的一些做法,正确处理中央与地方的关系,处理好集中与分散的关系,显得十分重要。实践反复证明:权力过分集中于中央,可能导致统得过死,管理过高;权力过于分散,又可能导致宏观失控,运行失范。只有正确掌握集中与分散的“度”,明确清晰地界定中央与地方的职责和权力,按照相对集中和适当分散相结合的原则进行中央调控与地方调控的分工,才能既使中央管理调动了地方的积极性而更有实效,又使地方管理能在服从中央统一性的前提下得到有效的强化。这样,中央和地方两级政府的管理相辅相成,互相补充,互相促进,提高整个政府管理的科学性、有效性。