

行政改革与 社会政策模式 的创新

郑德涛 欧真志 主编

XINGZHENG GAIGE YU
SHEHUI ZHENGCE MOSHI
DE CHUANGXIN

中山大学出版社

行政改革与社会政策模式的创新

郑德涛 欧真志 主编

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

行政改革与社会政策模式的创新/郑德涛, 欧真志主编. —广州: 中山大学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 306 - 03407 - 6

I. 行… II. ①郑… ②欧… III. ①行政管理—政治体制改革—广东省—文集 ②社会政策—广东省—文集 IV. D676.5 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 144470 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 王俊辉

责任编辑: 王俊辉

封面设计: 贾 萌

责任校对: 赵 婷

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 21.25 印张 400 千字

版次印次: 2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 1000 册 定 价: 40.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

编 委 会

主 编：郑德涛 欧真志

副 主 编：陈康团 朱孔军

编 委：郑德涛 欧真志 陈康团 朱孔军

温捷香 马 骏 梅成达 何启谋

谭安奎 宋蔚鸿

执行编辑：温捷香 谭安奎



广东省人事厅、省外办、中山大学领导和老师与第一期芬兰班学员合影



开学典礼全景



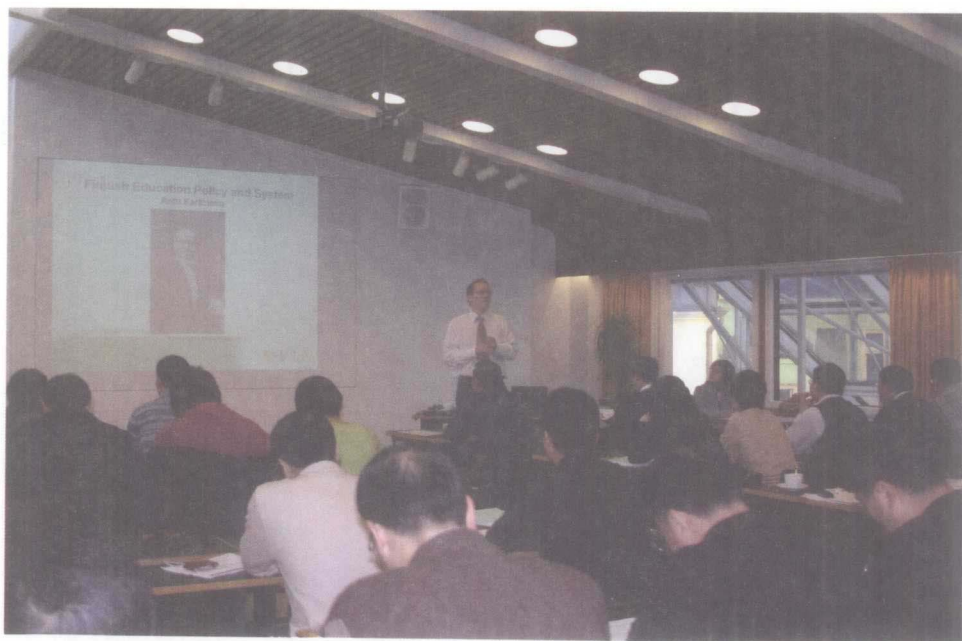
在芬兰开学典礼后合影



女学员与芬兰老师合影



广东省人事厅领导和芬兰公共管理学院领导共祝未来



上课情景



学员论坛



在芬兰赫尔辛基西贝流士公园留影



拓展训练听教练讲解

序 言

以学习促进思想解放 以创新推动广东发展

汪 洋

善于与时俱进地学习，是加快经济社会发展的重要前提。知识是推动人类社会进步的重要动力，可以改变一个国家、一个民族的命运。谁先掌握最先进的科技知识，谁就能迅速成为新兴强国。领导者善于学习运用新知识，就能使工作充满生机。我们党成长壮大的历史证明，只有重视学习、善于学习，党的事业才能不断从胜利走向胜利，党的生命才能始终保持生机与活力，中国才能自立于世界民族之林。广东发展的历史证明，学习是推动广东发展变化的重要力量，什么时候学习上有重大突破，思想上有重大进步，发展上就会有重大飞跃。

用科学发展观指导广东发展，必须加强学习。一是掌握科学发展知识需要我们加强学习。当前，一些领导干部的知识结构不适应贯彻落实科学发展观的需要，表现为对发展理解的局限性、对工作部署的片面性，造成重视发展的“快”、忽视发展的“好”，重视经济发展成果、忽视社会建设成果，重视物质文明、忽视精神文明等现象。实现科学发展没有现成的答案，只有靠不断学习，才能把科学发展观的要求落到实处。二是应对激烈竞争的态势需要我们加强学习。改革开放以来广东经济社会发展之所以取得举世瞩目的成就，关键在于我们先行一步培养和引进了大量优秀人才，先行一步掌握了改革开放的知识。面对今天人才和知识的激烈竞争，要保持和巩固领先地位，必须在学习和知识上领先。三是解决发展中面临的突出问题需要我们加强学习。当前我省经济社会发展面临着许多制约因素，这些问题全国也普遍存在。但广东作为改革开放的“排头兵”，有责任、有义务率先破解发展中的难题，在实现科学发展上闯出一条新路。完成这一历史使命，必须加强学习。四是提高执政能力和拒腐防变能力需要我们加强学习。面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势，只有加强学习，丰富知识，才能提高决策水平。当今社



会，领导干部身在各种矛盾漩涡的中心，要经得住权力、金钱、美色的诱惑，就应从读书学习中汲取精神食粮，培养高雅情趣，远离低级趣味，增强拒腐防变的能力。

要着眼于推动工作，选定学习内容。要认真学习党的十七大精神，不断提高理论素养；认真学习业务知识，努力成为本职工作的行家里手；认真学习修身养性的知识，不断净化心灵，提高境界；认真学习中国传统文化，坚持取其精华，去其糟粕，在继承中创新，在创新中发展，不断提高广东文化软实力。

要从广大干部做起，由领导干部带头，在全省大力开展学习活动。要培养学习兴趣和学习习惯，把学习变成内在需要。要选择切实可行的学习方式，什么形式便于学习，就采取什么形式；什么形式有效，就采取什么形式。要在取得实效上下工夫，通过参加一次专题报告会，对工作有一些新的思考；通过开展一次专题调研，能解决一两个问题；通过阅读一本书，使思路开阔一些，决策更科学一些。

（摘自中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志2007年12月26日在中共广东省委十届二次全会闭幕时的讲话）

目 录

序言	(1)
第一部分 公务员体制改革与公共管理	(1)
芬兰公务员管理模式及其启示	林 萍 (1)
论芬兰公务员体制的特征	赵 欣 (10)
公务员心理偏差与矫正	
——公务员心理保健之探索	陈建平 (19)
关于政府雇员制有关问题的思考	陈惠英 (29)
对我国公务员非领导职务设置不公平性的分析	林斓韬 (36)
试析芬兰以结果为导向的绩效管理制度及其启示	邱灿新 (46)
中芬公务员制度比较	张作丹 (55)
第二部分 机构改革与制度创新	(64)
从芬兰经验看我国政府机构改革	邓文汉 (64)
芬兰财政管理体制对我省财政体制改革的启示	吕牡蓉 (72)
芬兰经验对我国政府改革的启示	黄 明 (80)
芬兰公共服务经验及启示	李 可 (89)
芬兰式新公共管理的经验与启示	陈 红 (98)
芬兰议会的运作及几点思考	陈晓明 (105)
现代行政管理理念与政府管理创新	黄壮敏 (115)
注重教育·制约权力·强化监督	
——芬兰廉政建设的成功经验及对我们的启示	郑仰楷 (122)
第三部分 和谐社会与社会政策	(130)
公平正义：建设和谐社会的基石	
——芬兰社会政策的初步研究与思考	郑宏宣 (130)
关于利益均衡与社会和谐关系的思考	莫晓春 (148)



试析我省民间组织的培育与管理状况	徐志军 (157)
芬兰环境保护的经验及其启示	宗绍波 (166)
试论“和谐社会”与收入分配制度改革	何益泉 (176)
芬兰经验对我国公共管理再定位的启示	杜伟 (183)
芬兰文化建设的经验及其启示	张军民 (195)
 第四部分 公共治理与公共政策	(203)
芬兰医疗保障制度及对我国的启示	刘碧茹 (203)
芬兰运输政策改革的历史演变及其启示	朱鸿国 (210)
关于广东新闻出版业发展的几点思考	熊正友 (222)
广东省地质灾害应急管理体系建设初探	丘国庆 (240)
广东省水利科技与创新：机遇与挑战	涂金良 (248)
芬兰与广东科技创新的对比和思考	李政访 (257)
芬兰科技创新的成功经验与启示	刘敏 (266)
食品安全监管体制研究	郭宇华 (279)
外国驻穗领馆中方雇员权益保护研究	王承达 (299)
新时期广东外贸发展战略规划研究	杨逸 (315)
 后记	(327)

第一部分 公务员体制改革与公共管理

芬兰公务员管理模式及其启示

林 萍

国家公务员制度的推行是我国政治体制改革的重要组成部分，随着公众的民主法制观念和关注政府公共服务的意识提高，以及经济全球化、以信息科学和生命科学为代表的现代科学技术的突飞猛进，世界各国综合国力的竞争日趋激烈，要保持各国政府的高管理效能和高公共服务效率，对国家公务员管理制度建设提出了新的要求。加入 WTO 后，我国经济步入与世界经济接轨的新阶段，作为政府，在促进经济快速发展、缩小与世界经济差距的同时，也要抓紧完善和创新国家公务员管理制度，建立符合国际规则的运行机制和管理模式。

一、芬兰政府对公务员廉洁高效的管理特色

芬兰人口 520 多万人，国家公务员 12.40 万人，占全国总人口的 2.38%。芬兰公务员分布于政府各部门，如政府部门、劳动保障、教育、公共卫生及医疗、公共交通、国防、警察等，为社会各方面提供全方位的公共管理和公共服务。芬兰多次被在国际上具有一定权威的机构评为社会福利最好、公务员最廉洁的政府，这与其廉洁高效的公务员管理模式有着不可分割的关系。

（一）法制化的管理制度

芬兰是一个法治国家，依法治理，依法办事，遵纪守法已成为每一个公民应遵循的守则。芬兰的公务员管理法律法规覆盖面广、全面。首先，政府制定了国家《宪法》、《公务员法》、《行政程序法》、《行政公开法》等一整套严谨、有序的规范公务员公共管理行为的法律法规，将公务员的管理纳入国家法律管理范畴、公众监督之下。在对公共管理工作中凡涉及公务员工作的法律法



规中，也有相应的对公务员的约束条款。芬兰公务员的权利和义务既受宪法约束，也受宪法保护。其次，芬兰的法律法规条款细化、具体化，可操作性强，不给执行人更大的自由裁量权空间，既保证了法律执行的严肃性，又加大了法律法规的执行力度。在芬兰，高级公务员可以因为在招待宴会上多点一道鹅肝菜而下台。最后，用经济合同的方式明确并固定下每个公务员承担的法律责任。从一位芬兰人考入国家公务员开始，政府就用协议的方式具体规定下公务员应承担的义务和应有的权利。这有效提高了公务员队伍的责任心和办事效率。所以，运用国家法律法规来建立和管理结构合理、素质优良、责任心强的公务员队伍，是芬兰政府增强国家竞争力的重要保证。

（二）透明的管理体系

向全社会公开信息是芬兰政府公共管理的另一大特点。在联合国发布的全球电子政务准确度排名中，芬兰一直排在前十位，公开、透明的政务已在芬兰社会形成一种风气。芬兰政府奉行透明执政的原则，公共行政部门的一切活动都是公开的，并自觉接受公民和舆论监督。在芬兰政府的电子政务网站上，政府部门的档案对社会开放的，供人们随时查阅；政府的政策、计划是公开的，供公众提意见；国家公务员的任用和收入也是公开的，任何市民都可以查问某个公务员的收入情况；芬兰的市民有权查看政府数据库中有关自己的个人资料信息；等等。芬兰政府对公务员从招聘录用到工作绩效、工资奖励，公务员进行公共服务的工作过程、政府对公务员管理过程，都是公开、透明的，接受社会和广大公众的监督。作为公务员管理的主要部门的财政部，以及作为具体管理本部门的管理者，制定的人力资源管理政策、具体的人力资源规定、操作程序、修订等，都要求在政府相关网页上公布，增强管理、政策、执行的透明度。瑞士洛桑国际管理学院在《2006年国际竞争力报告》中评价说，芬兰政府打造了世界上最有效率的国家创新体系。

（三）完善的长效激励机制

当芬兰加入欧盟后，芬兰政府充分认识到要站在欧盟这个更高的高度看待和推动本国政治与经济的发展，要按照欧盟的政策要求，相应调整国内的法律法规，要与欧盟其他国家保持同步发展，促进国民经济强有力的发展，就需要提高公务员的整体素质，有效激发公务员队伍的积极性。芬兰政府以积极的态度开展国家公务员管理体制改革的，改革那些违背芬兰作为欧盟区域中国家要遵循的规则条款，采用更合规、更科学的国家公务员管理模式，将公务员的工作成绩与合同、工资奖励挂钩。建立起以绩效为基础，工资收入与绩效挂钩的



公务员薪酬体制。以绩效管理与平衡记分卡作为考核手段，以绩效考核结果作为评价公务员成绩的依据；将公务员和工资管理及福利纳入国家法律范畴，纳入国家预算，并向社会公布；对公务员管理过程实行社会监督和问责制，使绩效评价的结果真正反映公务员的工作业绩；推行权力下放，让芬兰政府机构拥有高度管理自治权，承担业务绩效及对本部门公务员绩效评价的责任。绩效评价管理模式的推行，促使政府各部门在维持良好福利待遇的基础上，自觉建立起以效率为皈依，绩效管理和问责制、评价与考核相结合的长效激励机制，各政府部门和公务员权责明确，管理到位，各司其职，公开透明，运行有序。

芬兰是民主制度比较健全的国家，政府颁布的《综合谈判协商法》，让芬兰公务员除了可以通过政府内部的绩效管理保障自身的权利，还可以通过法律赋予公务员的其他权利来表达自己的思想。芬兰公务员可以根据《综合谈判协商法》，通过自己的工会组织与政府进行谈判，协商确定公务员工资标准与工资增长幅度，使公务员的工资与国民经济发展水平保持一致。

（四）规范的公务员培训

芬兰政府负责为公众提供高等教育、国防、金融、医疗、环境卫生及交通等不可或缺的重要公共服务，芬兰政府把公务员的能力及高级公务员领导才能的提高，看成是提高政府在公共服务和经济等各方面的竞争力，是在世界各国竞争中处于不败之地的法宝。第一，用法律法规保证。芬兰政府对公务员的培训不仅在有关公务员法案中加以明确规定，同时也将公务员培训计划作为公务员的一项福利条款写入雇主与雇员签订的合同中。第二，形成内外部的竞争环境。由于芬兰除少部分重要职能部门如外交、军事、警察等部门外，所有的空缺职位都会向社会公开招聘，吸引社会上更优秀的人才进入公务员队伍。向社会招聘时，个人的发展潜能是否能得到有效的发挥，也成为报考人关注的条件，形成了公务员的外部竞争环境；政府部门内部也向公务员提供更多的具有挑战性的工作，这就形成了内部的竞争环境。第三，将公务员培训与能力开发、个人职业生涯设计、提升在劳动力市场的竞争力等个人发展目标紧密联系起来。第四，加大对公务员和未来领导者的培养力度。政府制定为其雇员提供大量的培训计划，并将计划纳入政府年度工作计划、培训费用纳入国家财政预算。积极吸纳专业人才并提高人才素质，有效提高公务员的业务能力。

（五）有效的监督机制

近年来，芬兰政府的清正廉洁，在国际上享有很高声誉。芬兰没有专门的腐败法案和反腐机关，但有一整套与公共管理、公共服务要求相适应的、有效



的监督机制，让积极、消极、直接或间接的腐败、滥用职权或公共信任等行为，都被认定是触犯法律的行为。芬兰的宪法、国家公务员法以及其他相应的法律法规及规定，是确保政府和公务员廉洁的法律保证；公共管理透明度高，保持公务员较高的社会地位和工资福利待遇，便民的电子政务等推行，是政府和公务员廉洁的有效监督途径。健全的监督系统如国家审计员对公共服务方面的财政及法律活动予以监督；官员廉政调查委员会监督着政府部门、公务员以及其他执行公共服务职能人员的活动；任何公众都可以向该委员会起诉，高等法院法官负责监督决策的合法性以及中央政府和政府官员行为的合法性等国家机器的运行，是政府和公务员廉洁的重要保障。在各级立法和管理体系共同规范和处理下，让公务员不能、不愿也不敢腐败。在全社会公众集体声讨和抵制面前，作为一种非法行为和政治失败，腐败无藏身之处。这种“腐败缺席”的现象在世界范围内树立了榜样，切实提高了政府和公务员公共管理的服务水平。

二、芬兰公务员廉洁高效管理的启示

党中央提出的科学发展观是推进我国改革开放和社会主义现代化建设必须长期坚持的指导思想和重要思想武器，深入贯彻落实科学发展观写入了党的“十七大”报告中。面对当前我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配制度日益多样化，以及法制社会建设需要，构建和谐社会的需要，必须下大力气转变过去的管理模式，让政府管理职能更多的转到社会管理、公共管理、公共服务上来，为广大公民提供优质、高效的公共服务。纵观芬兰政府对公务员管理的成功经验，要建设服务性的政府，这就需要政府有一支符合中国经济与社会发展需要的、熟悉当今社会并自觉实践公共行政、公共管理以及公共服务的公务员队伍。在提倡以人为本、建立和谐社会的时代，学习和借鉴他国公务员管理的成功经验，对完善我国公务员管理制度有着重要意义。

（一）与时俱进，推进公务员管理体制改革

中国改革开放 30 年来，在国民经济的发展、人民生活的改善、国家实力的强大等方面，在世人面前取得了举世瞩目的辉煌成果。中国政府加入 WTO 后，在稳步推行经济体制改革的同时，对政治体制改革进行了有效的探索，使上层建筑的改革与经济基础的发展相适应。政府人事管理制度顺应时代的潮流，也进行了重大的改革，在公务员管理体制中引进了凡进必考，竞争上岗，公开、平等、竞争、择优晋升领导职务，实施辞退等制度。特别是 2005 年 4