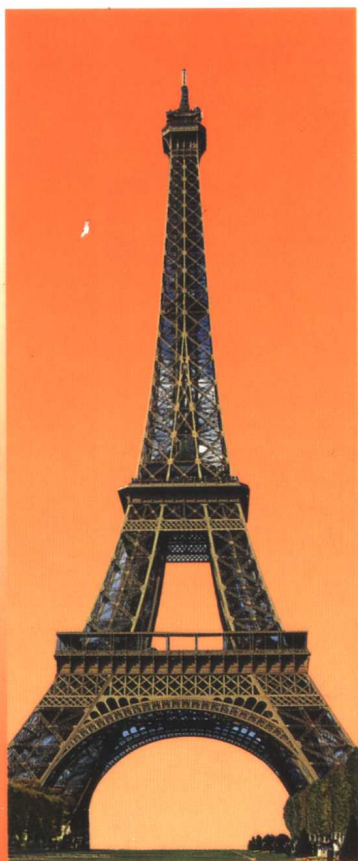




潘小娟 著

埃纳与法国行政

—— 法国国立行政学校



中国法制出版社

埃纳与法国行政

——法国国立行政学校

潘小娟 著

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

埃纳与法国行政:法国国立行政学校/潘小娟著. —

—北京:中国法制出版社,2000.12

ISBN 7-80083-761-0

I. 埃… II. 潘… III. 法国国立行政学校—概况

IV. G649.565.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 78410 号

埃纳与法国行政——法国国立行政学校

AINA YU FAGUO XINGZHENG — FAGUO GUOLI XINGZHENG XUEXIAO

编著/潘小娟

经销/新华书店

印刷/河北省三河市实验小学印刷厂

开本/850×1168毫米 32

印张/7.75 字数/178千

版次/2000年12月北京第1版

2000年12月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-761-0/D·728

(北京西单横二条2号 邮政编码 100031)

定价:14.00元

(如发现印装问题请与本社发行部联系

电话:66062752)

前 言

法国国立行政学校 (Ecole Nationale d'Administration), 法文简称“埃纳”(ENA), 创立于1945年, 是法国专门培养国家非技术性高级公务员的最高学府。它直接隶属于总理, 由总理和公职部长领导, 在法国高等教育机构中具有独特的地位。国立行政学校的学生自入学起即为国家高级公务员, 毕业后进入国家行政机关或其他公共机构担任高级公务员职务。

法国国立行政学校是一所誉满全球的“大学校”(Grande école)。翻开法国国立行政学校烫金的校友名录, 许多人们所熟悉的法国著名政治家的名字便会跃入眼帘: 吉斯卡尔·德斯坦、雅克·希拉克、洛朗·法比尤斯、米歇尔·罗卡尔、爱德华·巴拉迪尔、阿兰·朱佩、利奥内尔·若斯潘、阿兰·佩雷菲特、米歇尔·若贝尔、皮埃尔·若克斯、弗朗索瓦·奥拉尔、让-皮埃尔·舍韦内芒、菲利普·塞甘……, 这些人或担任过和正在担任法国总统, 或担任过和正在担任法国总理, 或担任过和正在担任法国内阁部长, 或担任过和正在担任法国国民议会议长, 或担任过和正在担任法国主要政党的负责人。他们的成功为国立行政学校增添了荣誉。然而, 法国国立行政学校最重要的成就并不在此, 而在于它在战后50多年来源源不断地为法国公职系统输送了大批致力于为公众服务和为实现国家现代化而奋斗的高素质优秀人才。据统计, 自1945年建校以来, 法国国立行政学校已为国家培养造就了5334名优秀人才, 其中4200多人目前仍在任。这些毕

2 埃纳与法国行政

业生中的80%以上终身在法国公职部门任职。法国国立行政学校的毕业生在法国行政管理中发挥着不可忽视的重要作用，保证了国家机器的有效运转。因此，有人说法国拥有世界上最佳的行政管理是与国立行政学校密不可分的，法国国立行政学校也因此而被人们誉为“高级公务员的摇篮”。

80年代中期，我在法国巴黎一大攻读公共行政硕士学位时，曾有机会亲身体会了法国国立行政学校及其毕业生在国家管理和社会生活中的重要地位与作用。我深深地为法国国立行政学校有一套严格而完善的选拔和培训高级行政官员的制度所折服，并因此萌发了将这所学校介绍给国内的念头。经过数年的努力，在经历了搜集资料的曲折、撰稿的辛苦和出版的困难后，我终于在1994年把《高级官员的摇篮——法国国立行政学校》一书奉献给了读者。该书出版后立即引起读者的广泛兴趣与思考，为当时正在进行的干部人事制度改革以及国家和地方行政学院的建立提供了一点借鉴。1993年我再度赴法攻读博士学位，1999年赴法进行学术访问，有机会再次对法国国立行政学校作全面、深入、系统的研究。在此期间，我拜见和访问了法国国立行政学校各个部门的负责人，查阅了大量的报刊、杂志和著作，获得了丰富翔实的第一手资料，为进一步研究打下了坚实的基础。现在《埃纳与法国行政——法国国立行政学校》一书又与广大读者见面了。该书对法国国立行政学校的各项制度、组织结构及其运作机制作了全面系统的描述和分析，对法国国立行政学校的办学原则及其成功的原因作了深入的研究和探讨，为读者提供了一个新的视野，希望能再次引起读者的兴趣和思考。

在书稿付梓之际，我不能不感谢为本书写作提供过资料和帮助的人们。他们是：法国巴黎一大公共行政研究中心主任、我的导师热拉尔·蒂姆西特教授，中国国家行政学院国际交流部主任

陆林祥先生，法国国立行政学校校长助理德尼·皮埃先生，法国国立行政学校国际事务代表雅克琳·雷佩兰女士，法国国立行政学校文献中心主任埃莉阿纳·皮索谢女士，法国国立行政学校教学部主任助理阿兰·比隆先生，法国国立行政学校教学部教学和国际事务处处长索尔尼埃·孔芭尔努女士，法国国立行政学校教学部入学会考和考试处处长尚塔尔·塞弗兰女士，法国国立行政学校实习部实习处阿斯特丽德·罗什居德女士。尤其令我感动的是现任中央编委办公室常务副主任、原国家行政学院党委书记、常务副院长张志坚先生，法国国立行政学校校长雷蒙—法朗索瓦·乐必思先生在百忙之中抽出时间为我的研究和学术访问作了精心周密的安排，给予了极大的帮助，在此一并致以诚挚的谢意。

由于水平有限，书中难免还存在一些不尽如人意的地方，恳请读者和有关专家学者赐教厘正。

作 者

2000年7月14日

目 录

第一章 改革与发展	(1)
第一节 德勃雷计划	(2)
第二节 1945 年的模式	(4)
第三节 1958 年的变化	(7)
第四节 1971 年的改革	(11)
第五节 1982 年的发展	(15)
第六节 2000 年的改革设想	(18)
第二章 招考制度	(22)
第一节 招考的原则和条件	(22)
第二节 入学考试的内容和方式	(26)
第三节 招考的组织	(30)
第四节 考前预备培训制度	(43)
第三章 实习制度	(54)
第一节 实习的目标和原则	(55)
第二节 实习的内容和要求	(59)
第三节 实习的组织和实施	(67)
第四节 实习的考核和评估	(74)
第四章 教学制度	(80)
第一节 教学目标和原则	(80)
第二节 教学形式和方法	(83)

2 埃纳与法国行政

第三节 教学内容和课程	(86)
第四节 学业考试和评定	(103)
第五章 职业分配制度	(109)
第一节 名次排列	(109)
第二节 职业分配	(110)
第六章 在职人员培训制度	(117)
第一节 在职培训的目标、原则和对象	(117)
第二节 在职培训的组织和教学	(118)
第三节 公务员晋升和重新定位培训班	(121)
第七章 外国进修生培训制度	(135)
第一节 入学条件和程序	(136)
第二节 外国进修生的培训	(139)
第三节 结业考试与学业评定	(143)
第四节 公共行政管理硕士学位	(144)
第八章 国立行政学校的组织与运行	(148)
第一节 学校的行政组织与管理	(148)
第二节 教师队伍	(156)
第三节 学生	(159)
第九章 埃纳在国家生活中的地位和作用	(163)
第一节 埃纳克的职业前景	(164)
第二节 埃纳克在法国行政领域中的地位和作用	(167)
第三节 埃纳克在法国其他领域中的地位和作用	(175)
结 论	(184)
附录一:法国国立行政学校 1998 年入学考试试题	(192)
附录二:深入研究和能力现实化培训班培训大纲(1998 年)	(203)
附录三:法国国立行政学校国际短班预备阶段课程	(217)

附录四：法国国立行政学校内部条例(1999年1月)…………… (223)

主要参考文献…………… (235)

第一章 改革与发展

1945年10月9日对法国行政管理的发展来说，是一个重要的转折点，这就是从过去一直致力于培养将军和工程师，转变为重视培养管理国家的人才。其主要标志是法国临时政府主席戴高乐将军签署的一份有关创立法国国立行政学校的法令。该法令提出了两个雄心勃勃的目标：第一，在国家行政管理机构中建立新的道德和社会观念，以统一均质的招考替代各部门各自为政的招考，使公共职位向社会各个不同阶层，不同地区的人士开放，实现公务员录用民主化、条件均等化；第二，提高国家高级公务员的素质，摒弃行政机构迂腐、保守的弊端，通过培训给公务员以统一的语言和精神，以保证国家行政管理的协调有效。该法令明确规定国立行政学校的使命是“专门承担国家高级公务员的录用和培训”。

法国国立行政学校成立至今已走过了50多个春秋。50多年来，它坚定不移，始终如一地遵循了1945年法令提出的建校目标和办学原则，为国家培养和输送了大批优秀的行政管理人才。国立行政学校的建校原则不仅没有随着时间的推移而改变，而且得到了进一步加强，使学校作为应用性学校和部际综合行政学校的特性表现的更加突出，更加完备。然而，国立行政学校并不是一成不变的。尽管它始终恪守了它的初始使命，但它仍不失为一所不断适应变化的学校。50多年来它对录用、培训、考试、分配等重要环节进行了多次改革，使之不断发展，逐步完善，以便更好

地适应社会和国家行政管理发展的需要。

第一节 德勃雷计划

法国的现代公职制度产生于拿破仑时代，其间几经帝国和共和，历尽沧桑，到了第二次世界大战时，已形成了一支庞大的公务员队伍。但是，当时的公职制度很不完善，缺乏统一的规章制度。1945年以前，法国高级公务员的录用没有统一的考试，由各高级公务员职类或各行政部门自行举办考试，自行录用公务人员。这种考试录用制度存在许多问题：公务员录用的标准不统一，录用工作缺乏严格的规范，各职类、各部门录用人员的素质差别很大，等等。同时，各职类各部门自行遴选官员，还导致了政府部门各自为政，世袭和裙带风盛行，腐败现象泛滥等严重弊端。

面对严峻的现实和根深蒂固的传统，背负战时惨败的耻辱，戴高乐将军领导的临时政府进行了深刻的反省，决定对公职制度进行重大的改革。在这重要的关头，米歇尔·德勃雷先生（其后曾任法国总理）肩负了改革法国行政体制的使命，受命主持和领导一个由四人组成的公职制度改革临时使团。该使团经过广泛深入的调查研究，提出了一项行政改革计划，建议建立一些专门的机构和制度来革除和医治法国行政管理中的弊端。此计划经部长会议和国民议会讨论审议，于1945年10月9日以具有法律效力的法令形式颁布。建立国立行政学校是这项行政改革的重要组成部分，旨在统一和完善国家非技术性高级公务员的录用和培训。

米歇尔·德勃雷是法国国立行政学校之父。他是1945年10月9日法令的主要起草者，并临时担任过法国国立行政学校的第一位校长。他曾经自豪地说：“我毫不掩饰，国立行政学校可以说

是我的儿子。”^①戴高乐将军也证实了他们的这种“父子关系”。他在《战争回忆录》中写到：国立行政学校“完全出自我的顾问德勃雷的脑袋和工作”。^②德勃雷先生认为，统一的招考和录用，可以使未来的高级公务员具有大致相同的语言表达和心理适应能力，便于各个不同部门之间的协调工作。政府行动的和谐，国家的权威性和有效性正是从这些具有基本统一素质的公务员身上体现出来的。为此，他提出要建立国立行政学校。作为学校的设计师和缔造者，他根据1945年10月9日法令提出的政治和技术两个方面的目标，为法国国立行政学校设计了一些具有独创性的基本原则，主要包括：

1. 建立双重考试制度。双重考试制度即通过外部考试招收受过严格高等教育培训的大学毕业生和通过内部考试招收具有一定实际工作经验的年轻公务员，以便更广泛地网罗优秀人才为国家利益服务。德勃雷先生强调指出，外部考试必须注意吸收受过各种不同学科培训的，具有各种不同文化背景的学生都来参加考试，并使他们具有相同的获得成功的可能。内部考试要注意把握好文化修养与职业水平的关系，既要考虑必要的行政经验，但又必须进行一定的智能测试。设立内部考试的目的，一方面是为了增强高级行政的民主化；另一方面是为了在录用未来高级公务员时考虑其必要的行政经验。

2. 面向妇女。国立行政学校的考试面向妇女，这为她们今后进入高级行政管理行列创造了条件，开了绿灯。在此之前，法国大的公务员职类和行政机关是妇女的禁区。尽管建校之初某些大职类对妇女仍有所限制，如财政总监和省长官员团职类大约在30

^{①②} Jean-Francois KESLER: *L'E. N. A. ,la société, l'Etat*, P. 25, Berger Levrault, Paris, 1985.

年后才开始接纳女公务员，但是，诸如行政法院、审计署等大职类和大机关已向她们开放了。

3. 建立学用结合的培训制度。这就要求学校在培训过程中要注意教学与实习，理论培训与实践培训的有机结合。学校既要使学生掌握必要的专业知识和政治、行政生活的技术，又要开设一定的基础理论和文化修养课程，以对他们以前获得的知识作进一步补充。同时，还要培养他们行使公职的崇高责任感。建立实习制度是国立行政学校的一大独创，其目的在于为国家高级行政系统注入一种为国家服务的责任感和爱国精神。通过实习，使学生们对法国的行政生活有一个全面的了解，深刻的认识，从而培养学生为国家和公众服务的意识，公正地行使权力的职业道德。在教学上要贯彻通才与专才相结合的原则，做到理论联系实际，使多学科教学与专业化教学相互协调。

德勃雷先生提出的这些基本原则至今仍是国立行政学校的办学宗旨。

第二节 1945 年的模式

1945 年的法国国立行政学校办学模式是按德勃雷先生构画的蓝图设计的。它建立在寻求录用和培训合理平衡的基础上，即在录用中贯彻平等的原则，力求学生的社会和地理来源多样化；在培训上强调实习与教学的有机结合，公共基础课与专业课的有机结合；入学考试的组织、考试科目的设立尽可能照顾到不同学科的特点，以有助于受过不同学科专业培训的报考者参加考试。

当时，入学考试分为两种类型：一种是招收年轻公务员的内部考试；另一种是招收大学毕业生的外部考试。入学考试是统一的，它主要包括以下几个方面的内容：

1. 共同的一般文化考试，包括：

- 写一篇关于18世纪初以来的政治、经济、社会思想和行为发展的专题论述文；
- 根据一份文件同审考委员会谈话。

2. 专业考试，包括：

- 一般行政管理；
- 经济与财政管理；
- 社会事务管理；
- 外交事务。

考生可选择自己所喜爱的专业，参加有关科目的考试。专业考试的划分是与行政部门的四大主要分支相对应的。

考试结束后，考卷统一批阅评判。虽然有不同的专业考试，但最后都统一计入惟一的一个名次排列名单，考生的录取是根据总的名次排列来决定的。这种评分方式存在着一定的不合理性，往往有失公允。首先，不同的考试有不同的评分标准，难以统一计分。其次，按这一统一的名次排列来分配专业也不尽合理：被录取的考生很有可能分配不到他们所选择的专业，而分配到这一专业的学生在专业上又并不一定比未录取者强。

当时，法国国立行政学校共设四个专业：一般行政管理、经济和财政管理、社会事务管理和外交事务。学校的培训制度由实习和教学两大部分组成。实习在整个培训中占有重要的位置。每个学生入学后的第一年都要到行政部门去实习，实习结束后回校学习。教学包括公共基础课程和专业课程两部分。除了一定数量的全体学生都必修的公共基础课外，每个专业的学生不仅要学好本专业的课程，还要认真学习其他三个专业的基础知识。这些基础知识，对于每个未来的高级公务员，不论其今后从事何种工作都是必不可少的。这种跨专业的教学是公共教学的一个重要组成

部分。

各专业开设的专业基础课程主要有：

1. 一般行政管理专业：
 - 宪法、行政和司法；
 - 经济和财政。
2. 经济和财政管理专业：
 - 经济和财政；
 - 企业管理。
3. 社会事务管理专业：
 - 社会法学；
 - 社会和经济；
 - 医疗和公共卫生；
 - 人口和家庭。
4. 外交事务专业：
 - 国际关系和国际公法；
 - 经济地理；
 - 经济和财政；
 - 贸易和海洋法。

各门课程不论是基础的，还是专业的，大都采用基础讲座的形式组织。学生们在讲座教师的指导下分析有关材料，研究有关问题。讲座教师要引导学生根据这些材料草拟报告、汇报、纪要等政府部门的日常工作文件。讲座教师通常聘请高级公务员担任。

公共基础课和专业课的有机结合不仅使学生在公共行政的某个基本领域受到深入的培训，而且使学生的思想更开放、更活跃，在今后工作中具有更强的适应能力。

学习结束后，要进行结业考试。1945年的模式在结业考试的

名次排列和职业分配制度上存在着一些问题。首先，和入学考试一样，虽然存在着四个专业，但却只有一个统一的名次排列。不同专业的结业考试成绩都按所获分数统一排列名次。其次，有关法规规定，有些部门和职类（如行政法院、审计署、财政总监等）可从三个或四个专业中选拔人才；而有些部门和职类则只能从一个专业中吸收人才，尤其是各部就只能严格地在有关专业中录用高级行政管理人员。例如，财政部、公共工程部、农业部的高级公务员只能来自经济和财政专业，而劳工部、公共卫生部等社会事务管理部门只能录用社会管理专业的学生。然而，事实上，这些部门还是非常需要录用具有其他专业知识和能力的高级行政管理人员的。僵化的分配制度既限制和影响了国立行政学校学生作用的发挥，也未能很好地满足政府部门实际工作的需要。

1945年的模式除了在名次排列和分配制度上存在一些问题之外，整个制度在今天看来应该说仍是基本成功的，特别是平等录用原则的提出和学以致用培训制度的设立，从而基本满足了政府部门的实际需要，使国立行政学校为政府各部门输送了大批思想开放，学有所长，实际工作能力强的优秀人才。但僵化的分配制度受到了愈来愈多的批评。为此，1958年国立行政学校进行了改革，学校的制度发生了深刻的变化。

第三节 1958年的变化

1958年的法国国立行政学校改革因分配制度改革而引发，但其所涉猎的范围却远远超出了分配制度本身。改革一是要改变原先分配制度上存在的过于僵化的弊端，使之更加灵活；二是要将发展现代化所必需的管理方法引进教学，并根据“多价”公务员概

念来设计和安排教学内容。^①通过改革,学校建立了一套完全不同的制度来取代1945年的制度,这一制度一直延续到1972年。这一制度的最大特点是同一性,即学生按相同的知识和文化背景录取;在学校接受相同内容和相同方式的培训,没有专业划分。经济、行政管理、法律、社会问题、国际关系等基本教学内容都被置于相同的位置,对所有的学生都具有相同的重要性。

1958年制度中的入学考试虽仍分为内部考试和外部考试两类,但每一类考试的科目和内容是统一的。除了保留了1945年制度中的两门一般文化考试,即写一篇关于18世纪初以来的政治、经济、社会思想和行为发展的专题文章和根据一份一般性文件进行30分钟谈话外,其他的必要的专业基础知识考试对所有的考生都是相同的。

参加外部考试,即“大学生考试”的考生必须参加下列科目的考试:

1. 一篇有关经济问题的论述文;
2. 一篇关于政治和行政体制或国际问题的论述文;
3. 关于社会问题的口头问答;
4. 有关行政法或公共财政问题的口头问答,由学生任选一个方面的内容;
5. 外语笔译考试。

参加内部考试,即“公务员考试”的考生要接受与参加“大学生考试”考生相似的考查,只是某些科目的考试在内容上要相对简单一些。他们不仅要参加两项一般文化科目的考试,其中专题文章以当代世界政治、经济和社会问题为主题;还必须参加政治与行政制度、经济与公共财政以及社会问题和国际问题等3门

^① 价,化学名称,即原子价,指一个原子能与多个原子相结合的数目。