

西学东渐之公共管理



欧盟国家公共机构实习实录

中国高级公务员培训中心 组织编写

 中国人事出版社



欧盟国家公共机构实习实录

中国高级公务员培训中心 组织编写

图书在版编目(CIP)数据

欧盟国家公共机构实习实录/中国高级公务员培训中心组织编写. —北京:
中国人事出版社, 2015

(西学东渐之公共管理)

ISBN 978-7-5129-1008-9

I. ①欧… II. ①中… III. ①欧洲国家联盟-公共管理-研究 IV. ①D750.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 317435 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.25 印张 167 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价: 53.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

“西学东渐之公共管理”丛书

主 编 余志捷

副 主 编 程 超 刘敏超 吴秀君 何 炜

本期策划 姜 楠

序

当今世界，经济全球化和信息化迅猛发展，为各国政府治理带来了新的挑战，建设服务型政府，使政府职能从“以管理为中心向以服务为中心转变成为当前政府的重要任务”。在全球范围内广泛推行和逐步建立服务型政府，成为大势所趋。如何建立高效服务型政府，提高政府公共服务能力，是世界各国政府面临的共同问题。

中国作为世界上最大的发展中国家，在转变经济发展方式，改变政府管理模式的进程中，面临着多方面的挑战。尤其是随着中国经济的快速发展，如何提高各级政府公共服务的能力，满足人民日益增长的物质文化需求，亟需我们学习借鉴世界各国与地区的成功经验。欧盟作为世界上经济实力最强、一体化程度最高的国家联合体，在发展过程中积累了大量丰富的经验，特别是在政府公共管理方面，欧盟及其成员国有着独特的优势和独到的经验。

中欧公共管理二期项目是中国政府和欧盟正式签署的政府间合作项目，旨在支持中国政府建设高效服务型政府、加强依法行政，项目执行期为2010年至2015年。该项目执行机构为商务部，实施机构为人力资源和社会保障部，国家行政学院和中央机构编制委员会办公室是项目的参与机构。项目办公室设在人力资源和社会保障部中国高级公务员培训中心。项目主要在四个专题领域提供技术支持：一是支持公共管理改革和建设服务型政府；二是推进公务员体系和人力资源体系的建设；三是开发质量管理和绩效评估框架；四是加强中欧政府对话。项目主要在中央层面和天津、辽宁、吉林、湖北、重庆、宁夏等

六个试点省（市）开展活动。

中欧公共管理二期项目自启动以来，项目办在人力资源社会保障部国际合作司的指导下，围绕项目目标，按照党的十八届三中全会提出的“切实转变政府职能，加快建设法治政府和服务型政府”的总体要求，组织开展了大量形式多样、内容丰富的交流活动，先后有5 000余人次参与到项目活动中来，学习借鉴了欧盟国家在公共管理方面的先进经验和最新实践，为中国进一步深化和推进行政体制改革、加快构建高效的服务型政府带来了“他山之石”，也对促进中欧间交流、对话、合作发挥了积极作用，更为创新公共治理、增强政府公信力和执行力、建设法治政府和服务型政府的实现奠定了基础。

为使项目成果发挥更大作用，惠及更广范围，项目办所在单位中国高级公务员培训中心启动了“西学东渐之公共管理”丛书的编撰工作，选取了出国团组报告、出国实习人员报告以及青年课题等具有推广意义的项目成果，整理汇编成册，供业界人员回眸学习，参考借鉴，衷心希望本丛书能为推进我国服务型政府建设发挥积极的作用！

2015年10月

前言

赴欧盟国家工作实习是中欧公共管理二期项目的重要活动形式。2012年6月至2014年7月，项目共选派8名青年干部出国工作实习，他们来自中央和试点省政府机关和事业单位，均通过考试选拔，具备较好的外语水平和丰富的工作经验。在项目支持下，他们怀揣“读万卷书，行万里路”的梦想，只身奔赴欧洲，开始了一次独特的工作经历和难忘的人生旅程。

海外实习既不同于偏重理论知识的留学，也不同于短期的出国访问。它既避免了时间所迫的走马观花又弥补了理论有余、实践不足的遗憾，使亲历者能够全面、深入地体会目的国的政治、经济、文化体制，面对面地接触政府部门的政策制定者、公共服务的执行者和普通民众。同时，这些中国面孔的出现也为欧洲了解中国的历史、现状和未来提供了新的渠道。为进一步深化海外实习成果，我们将所有实习报告和生活札记集结成册。

本书由实习报告和生活札记组成，以生动、直接和纪实的视角反映了欧盟成员国在公共管理领域绩效考核、廉政管理、公共服务改革等方面的先进做法和经验，以及实习人员参与欧洲普通民众生活的体会。希望通过与读者分享这些鲜活的见闻和真切的感悟，帮助大家了解真实的欧洲，尤其是公共管理领域的最新制度和最佳实践。

由于时间和水平所限，书中不妥之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

目 录

探究比利时公务员的“治”与“理”	
——王江瑞赴比利时实习报告	1
浅析荷兰的社会保障制度和廉政管理体制	
——齐姣赴荷兰实习报告	36
借鉴国外成功经验 提高信访管理水平	
——陈伙林赴丹麦实习报告	53
关于爱尔兰提升管理能力实践的思考	
——高鹏赴爱尔兰实习报告	67
中法两国预防腐败机制的比较与启示	
——钱鑫赴法国实习报告	89
英国公立医院绩效考核工作	
——柳青赴英国实习报告	122
大曼彻斯特公共服务改革有关情况	
——冯昊赴英国实习报告	136
爱尔兰的公务员培训特色实践、公共服务创新与北欧文化	
——李林赴爱尔兰实习报告	150

探究比利时公务员的“治”与“理”

——王江瑞赴比利时实习报告

背景简介：2013年4月至6月，湖北省公务员局王江瑞赴比利时就公务员管理工作进行为期两个月的工作实习。实习期间，主要就人力资源管理理论与根特大学相关专家进行研讨。先后拜访4家政府机构，并与相关人员进行面谈；充分利用学习机会，参加观摩多场互动活动。在此基础上，就比利时公务员管理的“进、管、出”及其对我国相关工作的意见和建议等，形成了工作实习报告。

提起比利时，大部分人想到的就是欧盟总部所在地、欧洲的“十字路口”、令人艳羡的巧克力……据说这里还有为期541天的无政府但“车照跑、舞照跳”的状态。这到底是一个怎样的国度？它的公务员是如何管理的？为什么在无政府状态下社会秩序依旧？根据中欧公共管理二期项目安排，带着项目领导的关怀及同事的期望，2013年4月22日到6月22日，我在比利时根特市执行公务员管理工作实习任务，试图近距离探究其公务员治理的神秘面纱。

一、工作实习期间的基本情况

2 个月的工作实习时间主要分为两个阶段：理论研习阶段（4 月 24 日—5 月 17 日）和机构拜访阶段（5 月 17 日—6 月 14 日）。

（一）理论研习

主要是在根特大学公共管理学院 Alex 教授带领下，研习 2 本书，即《从四个维度看人力资源管理及绩效》及自带的清华大学 MBA 引进教材 Gary Dessler 的《人力资源管理》。主要方式为自学、听课及讨论。



图 1 与根特大学教授 Alex 讨论



图 2 与根特大学公共管理学院教授及同事合影

（二）机构拜访

期间主要拜访了4个机构：东佛兰德省人力资源管理部门、东佛兰德省省会根特市人力资源管理部门、根特市社会服务中心和根特大学人力资源管理部门。每个机构拜访时间为3~5天。主要围绕公务员管理的“进、管、出”方面列出具体问题清单，与其相关人员面谈，了解其做法。



图3 东佛兰德省政府部门办公大楼



图4 根特市政府部门办公大楼

（三）参加活动

工作实习期间，抱着一种尽可能多参与、多体验的想法，我先后参与或观摩了8场活动，即东佛兰德省人力资源部门工作会议、部门年度聚会、公务员招考笔试、公务员招考面试、员工培训、根特大学马拉松长跑（5km）、根特市社会服务中心4场参观（养老院、就业指导中心、老年俱乐部、社会服务中心）、一场中比告别会及根特大学校长与新进人员见面会。期间，受到东佛兰德省人力资源部门的招聘及职业发展主管



图5 根特市社会服务中心

Erik 先生邀请，赴其家中共进晚餐，感受比利时人的真实生活状况。



图6 根特大学行政楼

二、比利时的基本情况

（一）比利时基本概况

位置：比利时为西欧发达国家，北临荷兰，南接法国，西隔丹佛尔海峡与英国相望，东靠德国，东南与卢森堡接壤。

人口：1 111.96 万人（2013 年最新数据，约为湖北省 6 100 万人口的 1/6）。

国土面积：3.052 8 万平方公里（约为湖北省 18.59 万平方公里面积的 1/6）。

官方语言：荷兰语（北部）、法语（南部）、德语（东南小部分地区）。

GDP：2013 年 GDP 约达 5 081 亿美元；人均 GDP 达 45 367 美元（2013 年湖北省 GDP 为 24 668.49 亿元人民币）。

在欧盟的地位：比利时是欧盟缔造者（法国、德国、意大利、比利时、荷兰、卢森堡）之一，也是申根协议（《关于逐步取消共同边界

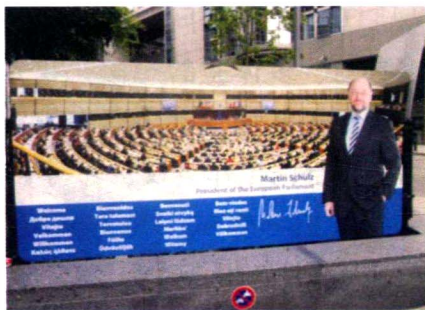


图7 参观欧洲议会

检查》协定)的首倡国之一;比利时首都布鲁塞尔是欧盟、北约等 700 多个国际组织总部所在地,号称“欧洲首都”,是欧洲的心脏。无论是地理上还是文化上,比利时都被称为欧洲的“十字路口”。

(二) 比利时政治架构

国家性质:比利时于 1830 年宣布独立后,国会于 1831 年 2 月 7 日通过宪法,规定比利时实行君主立宪制度。1993 年 7 月 14 日,宪法得到重大修改,将比利时由单一制国家更改为联邦国家。其修改后的宪法规定:比利时是一个由大区 and 语言区组成的联邦国家。



图 8 俯瞰布鲁塞尔大广场市政厅

政治架构:联邦政府下设 15 个部(委)。全国范围内分设 3 个高度自治的大区政府(其自治程度一定程度上可以与美国的州相比):弗莱芒大区、瓦隆大区和布鲁塞尔首都大区;全国辖 10 个省,65 个城市,589 个市镇(相当于乡镇)。

此外,全国分荷兰语区、法语区和德语区 3 个语言区,其中首都布鲁塞尔为荷兰语和法语双语区。语言区政府主要负责本区内教育、文化相关事务。大区政府起草本区主要事务的框架性规定,地方政府(省和市)也享有较高的自治权,省、市政府职责由大区政府依据大区法令划分,无业务指导与被指导关系,也无定期工作会议。

三、比利时公务员管理情况

(一) 比利时公务员管理机构设置

全国范围内无统一的公务员管理机构,但每个层面上均有人力资

源管理部门，负责本级政府机构的公务员管理工作。如联邦政府下设机构及人事部门，仅负责本级政府机构的人事管理，对大区及省、市无统一指导职能。

（二）比利时公务员的内涵及外延

比利时公务员的概念较宽泛，包括为政府工作、由公共财政负担工资福利的工作人员。从外延上讲，包括政府机构公职人员、公立学校及医院的教师、医生等。从使用形式上讲，公务员分为终身制、合同制和少量短期项目工作人员。目前合同制员工数量有增加趋势，在东佛兰德省几乎占到公务员总数的 50%。两种公务员在退休待遇、管理方式上有别，但据介绍，管理上在逐渐走向趋同。

（三）比利时的公务员管理情况（以东佛兰德省为例）

1. 公务员职位设置情况

比利时公务员管理以职位为起点，基础较实。职位基础工作包括职位设置及职位描述两个方面。

职位设置方面，全国范围，无论联邦层面还是地方政府，公职人员职位均依据受教育程度分为 A、B、C、D 和 E 级，分别要求具备硕士、本科、大专、高中（受教育至 18 周岁）学历及无要求，各层次内又分若干小层，如 A 级又分 Av、Ax、Ay 等，“小步多跑”。各单位均可根据工作职责，在经费预算范围内，设立各职务层次所需公务员数量及使用方式（终身制或合同制）等（当地人称其为职位设置表），由同级人力资源管理部门审核、政府办公会审批同意备案，保持相对稳定，一年为周期，变更需备案。职务设置与机构规格不存在“挂钩”关系，不存在基层“天花板”过低现象。

职位描述方面，所有职位均在人力资源部门指导下，以各业务部门负责人为主体，完成职位描述（含职位职责及胜任力要求），其中胜任力中有 4 项（忠诚、客户导向意识、责任感、健康—环保—持久意

识)为全员要求,其他29项根据职位需求设置。该职位描述也根据现实情况,半年变更备案。职位设置表及职位描述等使人力资源部门对所有同级单位的人力资源配置情况了如指掌,为公务员管理打下较为坚实的基础。

2. 公务员招考

公务员招考主要由人力资源部门组织实施,贯彻公开、公平、公正原则。其基本程序与国内大体相同,具体如下:

- (1) 招聘机关向同级人力资源部门提出招聘需求;
- (2) 人力资源部门根据已掌握的职位设置、人员现状及经费预算审核招聘需求;
- (3) 人力资源部门据职位描述与招聘机关沟通,起草发布招聘公告;
- (4) 求职者报名(网上、现场均可);
- (5) 人力资源部门初审资格;
- (6) 通知初审合格者参加笔试;
- (7) 笔试得分占总分60%以上者均可参加面试;
- (8) 领导职位的应聘者需参加测评中心测试(由人力资源部门委托专业人才测评公司对应聘者心理、性格、应变、综合素质等进行测评,为时1天左右);
- (9) 面试得分占总分60%以上者均排名进入人才储备库,有效期3~5年;
- (10) 据成绩排名,应聘者与招聘计划按1:1入职;
- (11) 试用期,据层次高低,E层次试用期为2周,C、D职务层次试用期为半年,A、B层次试用期为1年;
- (12) 以后相同或胜任力要求相似的职位有用人需求,首先查询人才库,库存人员无需再次参加考试,库存人员均无意向,则重新启动招考程序。

综观招考,发现其特点如下:一是随时因需而招,职位针对性强;

二是业务外包较多，专业化程度较高；三是全程以诚信为基础，交易成本较低；四是各层次职位均可对外招考。

3. 公务员培训

总体来说，培训市场发达，链条完整，管理完善。

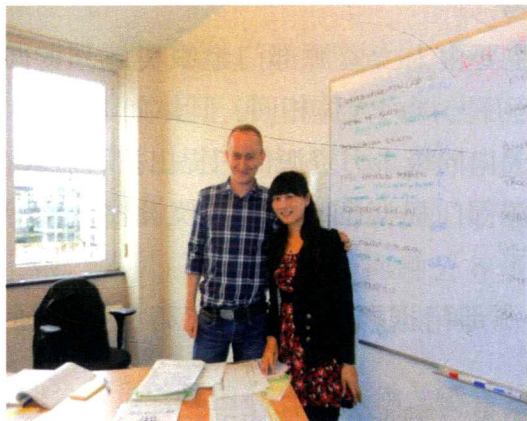


图9 与东佛兰德省人力资源部门培训主管 David 交谈后合影

培训需求分析，主要通过各部门充分沟通、调查问卷、分析单位战略规划等途径分析培训需求。

培训师甄选，注重公平公正对待市场主体，公开招标，询价3家以上，选取性价比最高的一家，培训师试讲答辩后由人力资源部门确定。同时注重内部培训师的遴选，如根特市社会服务中心从现有员工中选拔70名各有所长的内部兼职免费培训师，对其进行授课技巧方面的培训，并定期（一年两次）召开经验交流会提高其培训履职水平。

培训供应，既有人力资源部门组织的培训，也鼓励员工根据个性需求，由部门主管领导同意、人力资源部门批准后再在市场上参加工作相关培训，费用由人力资源部门报销。东佛兰德省内、外部培训供应比例几乎相当。

培训实施方面，主题微观，实用性强；培训规模较小，一般8~12人左右；培训方式多样，一般以情景练习、讨论、互动等为主。

培训评估方面，培训后均会对培训情况展开问卷调查，作为改进

的依据。对于员工在市场上接受的培训也会作问卷调查，作为审批其他员工培训申请的参考。

后期追踪方面，主要由受训员工上司对比员工培训前后的绩效，或由人力资源部门在培训结束一段时间后对受训员工应用培训技能、提高绩效情况进行调研。

4. 公务员考核

考核程序方面，公务员考核以胜任力为基础，2年一次。其主要程序如下：考核周期第一年年初，上司与员工根据职位描述进行面谈，让下属知晓对其的绩效期望及胜任力要求；第一年年末上司与下属进行反馈式谈话，就员工不足之处的改进，形成行动报告；第二年年底进行正式考核，主要由直接上司通过对员工的胜任力及其细化的行为描述进行等次评定，员工上司的上司进行审查确认。高级公务员考核其直接下属（即中级管理人员）时，会通过软件系统匿名征求该被考核者下属的意见。据介绍，在以后考核中，该省将会把被考核人工作任务完成情况、接触的同事意见、服务对象意见全纳入考虑范畴（即实行360度反馈考核）。

考核结果方面，等次分1~5分或优秀、良好、称职、基本称职、不称职5个等次。一般不称职等次的比例较低。考核结果总体分为两种：积极和消极。考核结果为消极的员工比例较低，如根特市社会服务中心2000名公务员中，2012年仅8人为消极结果。对于消极结果员工，可能会给其半年改进时间，人力资源管理部门也会给予其帮助，在下次考核周期依然无改进者则可辞退。

5. 公务员奖惩

比利时公务员奖励机制总体来说不够丰富。东佛兰德省也是如此，对业绩优秀的公务员，奖励手段有限。惩戒主要有5种形式：批评、减薪（最长6个月）、停职（最长6个月，期间无薪水）、免职、开除（无退休金）。所有惩戒形式生效前必须给予被惩处公务员在纪检部门陈述的机会。惩戒生效后，被惩戒人员不服，可向监察事务专业委员