

潘小娟 著

# 高级官员 的摇篮

——法国国立行政学校

中国发展出版社



313  
J55  
527

# 高级官员的摇篮

——法国国立行政学校

潘小娟 著

中国发展出版社

**p** 1994.6.28

(京)新登字 070 号

书 名 高级官员的摇篮——法国国立行政学校

著者 潘小娟

**出版者** 中国发展出版社  
(北京市西城区赵登禹路金果胡同8号)

邮编:100035      电话 601.7941

印刷者 国防科工委印刷厂

**发 行 者** 中国发展出版社总发行  
新 华 书 店 经 销

开 本 1/32 787×1096mm

印 张

字 数 102千字

版 次 1994 年 2 月第 1 版

印 次 1994年2月第1次印刷

印 数 1 ~~3~~ 5000 册

ISBN 7-80087-150-9/D·2

定 价 3.90元

(如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换)

10 11 12 13 14 15

# 序 言

在推行国家公务员制度中，借鉴外国、尤其是发达国家先进的经验，无疑是我国改革干部人事制度的一项重要措施。从这一点上说，《高级官员的摇篮——法国国立行政学校》一书以翔实的资料，对国立行政学校开放式的管理体制、严格的考试录用制度、独具特色的实习制度以及学用结合的教学方针作了全面的介绍，是很有意义的。

改革开放以来，我们一直比较重视研究借鉴国外的公务员制度。但从整体上分析，这些研究一般表现为综合性的多，个案性的少；全景式的多，特写式的少。这在干部人事制度改革理论探索时期和方案设计阶段是完全必要的，有利于我们从宏观上把握改革的走向，逐步明了改革的方略。但是，目前我国的干部人事制度改革正在进入一个新阶段。去年10月，党的十四大再一次强调，要尽快推行国家公务员制度，从而进一步指明了我国干部人事制度改革的方向。这说明改革即将由原先的理论探索、方案设计进入全面实施阶段。在这个阶段，我们不但需要综合性、全景式的研究，而且更需要个案性、特写式的研究，以便为改革实践提供一些操作层面上的参考。这也从一个侧面说明《高级官员的摇篮——法国国立行政学校》的出版，是非常必要的。

法国国立行政学校，我曾经访问过，坐落在巴黎七区大学路13号的绿荫深处。这所学校之所以著名，在我看来，主要不在于它已经培养出像吉斯卡尔·德斯坦、洛朗·法比尤斯、雅克·希拉克这样一批总统、总理和部长等高级官员，而在于它有一套能够为国家选拔培养出一批又一批优秀合格人才的办法和制度。选拔和培训高级官员，是国家公务员制度的重要环节，技术性、操作性都很强。法国国立行政学校在长期的实践中积累了丰富的经验，在西方国家的同类学校中是很有代表性的，其许多做法和措施为其他国家所重视。剖析这样一个学校，具有典型意义，可以使我们能够更加具体深入地了解西方国家的官员选拔和培训情况。这将有助于建立和完善符合我国国情的公务员选拔录用和培训制度，推进我国的干部人事制度改革。

当然，学习借鉴国外的先进科学技术和管理经验，并不是照搬照套，而是在研究了解的基础上积极地消化吸收。我国的社会制度和意识形态与西方国家有着本质的差别，历史习惯和传统文化也不尽相同，因而在学习借鉴发达国家先进的管理经验时，对于那些不适合国情的东西，对于那些不符合社会主义制度的内容，是应该坚决摒弃的。认识这一点是十分重要的。

张士坚

一九九三年六月

# 目 录

|                    |    |
|--------------------|----|
| 序 言 .....          | 1  |
| 导 论 改革与发展 .....    | 1  |
| 第一节 德勃雷计划 .....    | 1  |
| 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 |
| 一、招考制度 .....       | 11 |
| 二、培训制度 .....       | 13 |
| 三、分配制度 .....       | 15 |
| 第五节 1982年的发展 ..... | 15 |
| 第一章 招考制度 .....     | 17 |
| 第一节 报考条件 .....     | 17 |
| 一、外部考试的条件 .....    | 17 |
| 二、内部考试的条件 .....    | 18 |
| 三、资格审查 .....       | 18 |
| 第二节 入学考试 .....     | 19 |
| 一、考试种类和科目 .....    | 19 |
| 二、试卷的评阅 .....      | 22 |
| 三、录取 .....         | 25 |
| 四、考试的组织 .....      | 26 |
| 第三节 考前预备制度 .....   | 27 |

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| 一、进入预习班的考试 .....         | 28        |
| 二、预习班的教学与组织 .....        | 29        |
| 三、预习班培训生的待遇 .....        | 30        |
| 第四节 第三种入学考试 .....        | 31        |
| 一、报考对象与条件 .....          | 32        |
| 二、入学考试 .....             | 32        |
| 三、考前补习班 .....            | 33        |
| 四、各方面的反映 .....           | 34        |
| <b>第二章 培训制度（上） .....</b> | <b>36</b> |
| 第一节 实习制度及其目标和原则 .....    | 36        |
| 第二节 实习的内容与要求 .....       | 39        |
| 一、行政实习 .....             | 40        |
| 二、企业实习 .....             | 43        |
| 第三节 实习的组织与实施 .....       | 44        |
| 一、实习职位的分配 .....          | 44        |
| 二、学生在实习实践中的作用 .....      | 45        |
| 三、实习过程中学生与学校的联系 .....    | 46        |
| 第四节 实习的考核与评价 .....       | 47        |
| 一、评价的标准和原则 .....         | 47        |
| 二、考核依据的资料 .....          | 48        |
| 三、考核程序 .....             | 49        |
| <b>第三章 培训制度（下） .....</b> | <b>51</b> |
| 第一节 教学与研究 .....          | 51        |
| 一、教学目标与原则 .....          | 51        |
| 二、教学形式 .....             | 53        |
| 三、教学培训的内容 .....          | 54        |

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 四、教学方法与教材 .....               | 61 |
| 第二节 学业考试 .....                | 63 |
| 一、考试的原则 .....                 | 63 |
| 二、考试科目和内容 .....               | 64 |
| 三、成绩的评定 .....                 | 65 |
| <b>第四章 职业分配制度</b> .....       | 67 |
| 第一节 名次排列 .....                | 67 |
| 第二节 职业分配 .....                | 69 |
| 一、分配的职位 .....                 | 69 |
| 二、分配的程序 .....                 | 71 |
| 三、职业分配的情况 .....               | 73 |
| <b>第五章 在职人员培训制度</b> .....     | 75 |
| 第一节 在职培训的目标、原则与对象 .....       | 75 |
| 第二节 在职培训的组织与教学 .....          | 76 |
| 一、高级公务员进修班 .....              | 76 |
| 二、在职高级官员培训班 .....             | 80 |
| 三、专题研讨班或讲座 .....              | 85 |
| <b>第六章 外国进修生培训制度</b> .....    | 86 |
| 第一节 入学条件和程序 .....             | 86 |
| 一、入学条件 .....                  | 87 |
| 二、报考程序 .....                  | 87 |
| 第二节 外国进修生的培训 .....            | 88 |
| 一、与法国学生相同的培训 .....            | 88 |
| 二、国际班的培训 .....                | 89 |
| 三、考试与学习评定 .....               | 92 |
| <b>第七章 国立行政学校的组织与运行</b> ..... | 94 |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 第一节 学校的行政组织与管理 .....        | 94         |
| 一、管理委员会 .....               | 94         |
| 二、领导机关 .....                | 97         |
| 三、总秘书处 .....                | 97         |
| 四、职能管理部门 .....              | 98         |
| 五、方向指导委员会 .....             | 99         |
| 第二节 教师队伍 .....              | 100        |
| 一、协调员 .....                 | 100        |
| 二、教师 .....                  | 101        |
| 第三节 学生 .....                | 102        |
| 一、法律地位 .....                | 103        |
| 二、权利和义务 .....               | 103        |
| 三、惩戒 .....                  | 104        |
| <b>第八章 毕业的职业前景与作用 .....</b> | <b>105</b> |
| 第一节 埃纳克的职业前景 .....          | 105        |
| 一、职业的稳定性 .....              | 106        |
| 二、职业的交流性 .....              | 107        |
| 三、职业的变动性 .....              | 108        |
| 第二节 埃纳克在社会生活中的地位与作用 .....   | 108        |
| 一、埃纳克在行政领域的势力 .....         | 109        |
| 二、埃纳克在政治领域的成功 .....         | 112        |
| 三、埃纳克在经济领域的发展 .....         | 114        |
| 四、埃纳克在文化领域的追求 .....         | 115        |
| <b>附 录 .....</b>            | <b>117</b> |
| 附录一 1990年入学考试试题 .....       | 117        |
| 附录二 实习评分手册 .....            | 120        |

|     |                    |     |
|-----|--------------------|-----|
| 附录三 | 在职高级公务员培训科目 .....  | 125 |
| 附录四 | 法国国立行政学校内部条例 ..... | 135 |
| 后 记 | .....              | 149 |

## 导 论 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,这就是从过去一直关心于培养将军和工程师,转变为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,使公务员的录用和培训民主化,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。法令明确规定国立行政学校的使命是“专门承担国家高级行政管理官员的录用和培训”。

国立行政学校成立至今已走过了40多个春秋。40多年来,它坚定不移,始终如一地遵循了1945年法令提出的目标和基本原则,为国家培养和输送了大批优秀的行政管理人材。同时对录用、培训和分配等重要环节进行了多次改革,使之不断发展,逐步完善。

### 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。

在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,使得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。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的弊端。

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(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,并临时担任国立行政学校的第一位校长。他曾经承认:“我毫不掩饰,国立行政学校可以说是我的产儿。”<sup>①</sup>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

---

<sup>①</sup> Jean - François Kesler “L'E. N. A. la société, l'Etat” Ed. Berger. Levrault Paris 1985. P25

问德勃雷的脑袋和工作”。<sup>①</sup>德勃雷认为，统一的招考和录用，可以使未来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创建者，他根据1945年10月9日法令提出的政治上和技术上的两个目标，为国立行政学校提出了一些具有独创性的基本原则：

1. 建立双重考试制度。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材为国家利益服务。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考试。设立内部考试的目的，一在于加强高级行政的民主化；二在于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，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限制，如财政总监和省长官员团职类大约在30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。

---

<sup>①</sup> 同前

3. 建立学用结合的培训制度。即教学与实习，理论培训与实践培训相结合。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，还要培养他们的行使公职的崇高的责任感。建立实习制度是一大独创。其目的在于为国家高级行政体系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年的学校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的合理平衡的基础上，即在录用上贯彻平等的原则，力求学生的社会和地理来源多样化；在教学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，考试科目的设立照顾到了不同学科的特点，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，它包括以下几个方面：

1. 共同的一般文化考试，包括：

(1) 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文；

(2) 根据一份文件同审考委员会进行谈话。

2. 专业考试，包括：

(1) 普通行政管理；

(2) 经济与财政管理；

(3) 社会事务管理；

(4) 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。

考试后，考卷统一批改。虽然有不同的专业考试，但最后都统一计入唯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并不一定比未录取者强。

学校共设四个专业：普通行政管理、经济和财政管理、社会管理和外交事务。学校的培训制度由实习和教学两个方面组成。实习在整个培训中占有重要的地位。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，对于每个未来的公务员，不论其今后从事何种职业都是必不可少的。这种跨专业的教学也是公共教学的一个组成

部分。各专业开设的专业基础课程有：

1. 普通行政管理专业：

——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. 社会管理专业：

——社会学；

——社会和经济；

——医疗和公共卫生；

——人口、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，主要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资料，研究有关问题。讲座教师要引导学生根据这些资料草拟报告、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，有关法律规定，有些部门和职类可从三个或四个专业中选拔人材，例如，行政法院、审计署、财政总监等；而有些部门和职类则只能从一个专业中吸收人材，尤其是各部的高级行政管理人员只能严格地在有关专业中录用。例如，财政部、公共工程部、农业部的高级管理人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招收具有其它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工作部门的实际需要。

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仍是基本成功的，特别是平等录用原则和学以致用用的培训制度。从而，基本适应了政府部门的实际需要，使国立行政学校为政府各工作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材。但僵化的分配制度受到了愈来愈多的批评。为此，1958年进行了改革，学校的制度发生了深刻的变化。

### 第三节 1958年的变化

1958年的改革因分配制度改革引发，但它远远超出了分配制度本身。它是多种因素作用的结果。首先，为了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。其次，为