

蓟门法苑

差异、变化与耦合

—— 香港、澳门公务员系统与国家公务员系统比较研究

熊继宁 著

中国政法大学出版社

差异、变化与耦合

——香港、澳门公务员系统与国家公务员系统比较研究

熊继宁 著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

差异变化与耦合/熊继宁著. —北京:中国政法大学出版社, 1999. 5

ISBN 7-5620-1864-2

I. 差… II. 熊… III. 公务员制度-对比研究-中国-内地、香港 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 21210 号

责任编辑 王 超

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 军事科学院印刷厂

开本: 850×1168 1/32 12.5 印张 320 千字

1999 年 5 月第 1 版 1999 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1864-2/D·1824

印数: 0001—2500 册 定价: 18.00 元

社址: 北京市海淀区西土城路 25 号

电话: 62229803 或 62228801

侵权必究。

到装, 由本社发行科负责退换。

前 言

本世纪中叶,中共以革命英雄主义的气概,宣告要完成祖国统一大业,并虔诚地为之奋斗着。

本世纪末叶,由于历史演化的进程和“一国两制”方针的提出,香港回归已成为现实。澳门回归翘首待望。台湾海峡战事数惊无险。

不同的政治、经济、社会制度在一个国家中和平地耦合为一体,在中外历史中是极为罕见的。美国南北战争实现了体制的统一,资本主义吃掉了奴隶制。两德虽是和平统一,社会主义被资本主义所融化。苏东和平演变,社会主义被资本主义所取代。

中国,也只有在中国当代香港回归祖国的历程中,成功地实现了“一个国家、两种制度”并存的体制,社会主义和平地“吸纳”了资本主义,并宣布长久不变。这对于研究两种制度差异极大的政治经济社会实体的耦合及演化,具有极其重要的现实意义和历史意义。

在中华人民共和国和香港地区两大系统的耦合中,政府及其公务人员的耦合是最重要的,也是具有最大难度的。一个即成的社会制度要保持下去,只有用既有的上层建筑去维持。这是经典马克思主义关于经济基础决定上层建筑原理的反推结论。这一学说认为,无产阶级不能简单地利用既有的国家机器去达到自己的目的,因此,需要彻底砸碎旧的国家机器。而本世纪末中国共产党人的创造则是,整体吸纳、为我服务。这是国家学说的一个新的理论和实践模型。

公务员人员系统在社会系统中,是组织化程度最高,技术性最

11/9/87

强,曾经也是政治色彩最浓的系统。如果说香港的成功发展,得力于香港公务员系统功能输出的效力与干练,那么,其和平地顺利回归,则不能不在一定程度上归功于其体制上的特性——公务员的政治中立性。令人感兴趣的是,一种国家为了避免“政党分肥”对公务员个人前途不利影响的体制,在一个地区政府面临着不可避免的“回归”和公务人员系统可能遭受的摧毁性打击——如原国民党政府的公务人员——时,却成功地这一制度的生存、系统的延续以及人员的命运和前途的保障,发挥了意想不到的作用。

当然,回归成功的主观因素,在于中英双方最高领导人理智的认识和处理这一问题。甚至,他们高超的领导艺术也影响了下一代领导人及其政策选择。

尽管香港的割让是19世纪英国政府对华实行炮舰政策、强行外交的产物,但是它采用了法律技术的形式——国际条约。1949年初,武装夺取政权的中共虽然在原则上坚持“非法行为不能产生合法权利”,但是,实际上采用了灵活的方针:决定“用和平的方式解决香港、澳门问题”,并把解决这一问题的日期推至条约规定的租期期满之后。第二代领导人同样把条约期满之日,作为回归祖国的佳期。毛邓两代领导人的抉择,成为香港在中华人民共和国成立48周年之后回归的政策前提。

从技术的角度来看,这些与公务员“政治中立”——这一“技术性”机制的设计——是分不开的。

从组织的层面研究,香港公务员体制能够被接受,还由于它的制度上的合理性,如:香港原有关于公务人员的招聘、雇佣、考核、纪律、培训和管理的制度(包括负责公务人员的雇用、薪金、服务条件的专门机构)等。这些都是被中英双方所共同认可,并被写入了中英联合声明,载入了基本法,作为回归后不变的内容。

如果我们的研究不仅侧重于政治的角度,而且从组织系统的层面和技术的角度,去研究香港地区政府及其公务人员系统与中华人

民共和国政府及其公务人员系统的耦合,那么,我们的研究不仅对认识未来的澳门和台湾政府及其公务人员系统与中华人民共和国政府及其公务人员系统的耦合,具有重要的意义,而且,对于研究这些不同的社会区域之间的其他系统的耦合,同样也有着重要的意义。

中国古代最伟大的哲学家老子,在阐述“无”和“有”与“道”的关系时,精辟地论到:“此两者,同出而异名”。在本课题的研究中,本书不无惊讶地发现了一个相反的命题:香港地区公务员制度与中华人民共和国国家公务员制度似乎是“异出而同名”。尽管二者同名为“公务员”,可前者是公务员制度的畸变,而后者是干部制度的变形。

虽然二者之间的差距竟被夸大“不可比”,但是,系统的思维方式使作者坚信:世上不存在不可比之物。问题是如何建立起比较的指标和分析的框架。经过艰苦的努力,本书选择了比较的原型,进行了系统的定义,并建立起分析比较的模型:“模型1”、“模型2”和“模型3”。

根据“模型1”,本书对两种特殊类型的公务员制度产生和演变的环境、两种不同的公务员系统的目标、所使用的技术、内部结构、管理子系统等项指标,从总体上进行了比较。

二者产生和演变的环境差异主要表现为:在文化特征方面,前者是“资本主义意识形态-价值观-社会准则”,后者是“社会主义意识形态-价值观-社会准则”;在政治特征方面,前者在回归前的几乎百年间,都是无政党政治,而后者则是“一党执政-多党合作”的中国特色的政党制度;在经济特征方面,前者是“私有制-市场经济”,而后者在30年的“公有制-计划经济”后,始引入市场调节机制,目前尚处于“公有制为主体-多种所有制并存一向市场经济转轨”阶段;在法制特征方面,前者是较为完善的“法治社会”,而后者在实施了近50年人治方式后,方宣布“向法治社会转变”。

二者产生和演变的环境,对两种不同的公务员系统的目标、所使用的技术、内部结构、管理子系统等产生了实质性的影响。

两种不同的公务员系统的目标差异,主要体现在:在环境赋予系统的目标方面,前者是“殖民统治工具”,而后者则是“党的工具”;在系统自身的目标方面,前者主要是“效率”,而后者则是“忠诚”;在角色目标方面,前者主要要求的是业务素质“6I”(智力、完善、积极关心、投入和想象力),而后者则要求政治素质的“红”与业务素质的“专”相结合,并把“红”放在第一位;在角色承担者目标方面:二者都是千差万别的。为了使千差万别的角色承担者目标,与环境赋予系统的目标和系统自身的目标相同一,从而在保证系统自身目标实现的基础上,实现环境赋予系统的目标,就需要一定的组织技术对其进行调控。

二者都建立并逐步发展和完善了各自的技术系统。但是,它们在技术前提、知识背景、调控技术和人事技术等方面存在着巨大的差别。在技术前提方面,前者对公务员的假定是“经济人”,而后者则是“政治—道德人”;在使用技术的知识背景方面,前者是“科学管理理论”,而后者则主要是以革命导师理论为基础的“科学世界观方法论”;在调控技术方面,前者加强“科学管理”,而后者则注重“政治教育”;在人事管理技术方面,前者为“职位分类表”,而后者则是“干部名称表”。

由于职位分类的重要性——它是公务员系统为了实现其系统目标、环境赋予公务员系统目标以及角色承担者目标三者有机统一的一项组织技术。我们在第二章中对香港公务员系统和国家公务员系统的职位分类进行了比较。从职位分类制度的类型类看,尽管香港公务员技术系统中的职位分类不同于其宗主国,并异于美国,但它毕竟是一种典型的“职位分类制度”;国家公务员技术系统中的职位分类虽然被认为:“是在吸收和借鉴职位分类和品位分类的基础上”设立的,但确实具有“中国特色”,可以被誉为与职位分类和品位分类并立的“第三类型”。从职位分类的原则来看,前者是“以事为中心”,后者是“事人兼顾”。从职位分类的结构来看,二者的差异主要表现在

三个方面:一是虽然二者都没有政务类公务员和业务类公务员的区分,但是,前者“两官合一”的设计,实质上是殖民地条件下,公务员制度的畸变;而后者“政事不分”的设计则是“干部制度延续”。在横向结构上,前者是“职系划分”,而后者是“职务分类”;在纵向结构上,前者划分为“职级”,而后者则划分为“级别”。

两种不同的系统目标和技术系统,对各自公务员的结构系统以及管理系统产生了重大的影响。

二者的结构差异主要体现在两个方面:一是职权结构,由于其环境的政治特征影响,前者表现为由带有殖民性质的“跨界插销:总督—决策层—执行层”构成的“三层结构”,后者则是继承了干部系统结构特点的“无分层结构”;二是职能结构,由于环境的所有制基础和经济运行模式决定的政府职能特点,前者表现为“社会职能结构”,后者表现为政府广泛的直接组织管理经济的“社会—经济职能结构”。

由于上述各子系统的综合影响,二者管理系统的差异主要体现在:在管理体制方面,前者为“依法管理”体制,后者为“党管干部”体制;在管理机构方面,前者为公务员管理部门“统一式”管理体制,后者则为在中共中央及各级党委领导下,党的组织部门、政府人事机构、中央和国家机关各部委人事机构“统分结合式”的管理机构。

借助模型1,本书还对澳门公务员系统的结构进行了初步分析。分析的同时,与香港公务员系统作了稍许比较。本书定义了澳门公务员系统:它是指澳门地区行政当局,以委任方式赋予公务员资格人员的组织系统。这一定义进一步明确了组织层面研究对公务员系统定义的特色。与传统定义不同的是,它包括“人员”和“组织系统”两个层面。在人员层面上,其边界谋求法律关系、人员编制和《澳门公共行政工作人员通则》适用范围三方面的统一,主要指狭义上的公务员。在组织层面上,它包括:目标、技术、结构和管理四个子系统。澳门公务员系统产生、发展、演变的环境,虽与香港公务员系统相似,但也有区别。在历史背景和文化特征方面:与英国占领香港的过程不

同的是,葡萄牙对澳门的占领是一个长达3个半世纪的漫长的渐变过程;在占领方式上,采用了“贿赂朝廷命官”、“交纳地租商税”、“乘中英鸦片战争之机发难”、“停租、武装抢关”、“谈判签订通商条约”、“立法宣布海外省”、“国内革命宣布葡管地区”等多种方式;在文化方面呈“文化多元化——西文化为主”的特征。在政治特征方面:澳门既非属它国的殖民地,亦非一个独立的城市国家,而是葡管中国领土;在回归前葡方已放弃了“主权”,而谋求“治权”。“主权”和“治权”完全分离,形成了与香港不同的“澳门模式”。中葡最高领导层之间的斗争、葡殖民统治者与当地人民之间的斗争、澳门葡官与中国地方官之间的斗争、立法会—总督—大法官之间的斗争,构成澳门政治发展的四条线索。在经济特征方面,除了“海岛性外向型资本主义自由经济”和“与大陆经济相互依赖外”,与香港高度发达的自由经济不同的是,澳门正处于“经济转型”期。在法制特征方面,澳门表现为“法律—司法多轨制”。分析中发现,澳门公务员系统环境赋予系统的目标与香港公务员系统不尽相同:实现“主权—治权”;系统目标为“亲民——效率”;角色目标为“忠诚—服从”。关于技术系统的分析,比对香港公务员系统与国家公务员系统的分析更加深入,区分了“政治技术”和“管理技术”。政治技术为“环境化——跨界—分层——授权—转授权”;管理技术采用了:“经济人——科学管理——人员编制”。结构分系统也进一步区分了:“职权结构”和“职程结构”。管理分系统的研究则包括:管理机构的“分层化—分散化;开考的“分类管理—方法多样”;任用的“方式多样——考一评挂钩”;工作评核的“区别对待—部分适用”;纪律的“详细—严密”;薪酬的“职程化—高报酬—合法化”。研究对澳门公务员系统进行了“政治—技术”双重角度的评价,认为它是在澳门社会控制系统中,综合运用政治技术和管理技术而形成的组织成果。虽然,它同香港公务员系统一样,是一种公务员制度的畸变形态,但是,从政治角度评价,它在实现葡萄牙对澳门地区的“主权—管治权”方面,具有“方便性”和“有效性”的特点。然而,

“方便性”和“有效性”的政治评价中,暗含着技术性评价的成份。进一步的探讨提出:方便地和有效地为一种统治服务的工具,能否转换为另一种截然不同统治的工具?并同样具有“方便性”和“有效性”?

根据模型2,本书分别对香港公务员系统和国家公务员系统的录用制度、考核制度、奖惩制度、培训制度、薪酬制度、退休制度、廉政制度等子系统,进行了具体的比较。

二者在录用机制方面的差异主要体现为:在录用原则上,香港公务员系统采用了“优选”和“本地化”两原则,国家公务员系统采用了“公平、平等、竞争、择优”四原则。这里的“优选”原则是“英国录用制度的延伸”,“公平、平等、竞争、择优”原则则是“干部制度的改造”;“本地化”原则是香港公务员系统的“回归对策”,而国家公务员系统录用原则中却无此项对应原则。从录用范围来看,香港公务员系统的录用原则,适用于“全部”进入公务员系统的人员;而国家公务员系统的录用原则,只适用于“部分”进入公务员系统中低级公务员层次的人员。为了贯彻各自的录用原则,在录用标准上虽然二者都强调“优”——“优选”或“择优”,但前者强调“知识和能力”,后者强调“德才兼备”;前者强调“因事择人”,后者对特殊地区和特殊人员有着“特殊照顾”。在录用的资格方面,前者强调“专业技术条件”,后者强调“政治条件”。同样,二者各自都有贯彻上述原则、标准、资格的一套录用的程序和方法,并有着不同的录用管理机构。

二者在考核机制方面的差异主要体现为:在考核的主要内容方面,香港公务员系统强调考核公务员角色承担者的“品—学—功—能”,国家公务员系统强调考核公务员角色承担者的“德—能—勤—绩”。前者是业绩评价制的发展,后者是干部考核制的演变。因此,前者考核内容中的“品”,并不等于后者中的“德”。“品”要求的是公务员角色承担者的个人操守。“德”除了要求公务员角色承担者的道德品质外,还强调其政治思想上的“红”。在考核的原则上,前者要求“公平—公正”,后者坚持“客观—公正”;在考核方法上,前者采用“考

绩报告制”,后者运用“考评会—领导定等”;在考核的程序上,前者实施“考绩报告—考核会见”,后者遵循“个人总结—考评会—领导定等—审核终定”;在考核的结果方面,前者分为:“优秀—很好—好—基本合格—不好—极差”6等次,后者分为“优秀—称职—基本称职—不称职”4等次;在考核的法律效力上,前者作为公务员角色承担者的“退休—任职—增薪—过关—延级—展约”的依据,后者作为公务员角色承担者的“奖惩—培训—辞退—调整职、级、薪”的依据。

二者在奖惩机制方面的差异主要体现在奖惩制度、升降制度、级别调整、惩戒制度等方面。关于奖励制度:在奖励方式上,前者是“精神奖励—物质奖励并重”,后者为“精神—物质结合—精神奖励为主”;在奖励条件方面,前者要求“获得优良考绩”,后者重视“忠于职守—表现突出”。关于升降制度:在晋升原则上,前者贯彻“择优—资历”,后者强调“德才兼备—任人唯贤—注重实绩”;在晋升条件方面,前者要求“普惠制—一般条件”,后者除了“其他条件”外,尤其强调“红”;此外,后者还有一种降职制度,当公务员角色承担者的“不称职”或“不胜任现职又不宜转任”时,可对其降职。但这种降职不同于惩戒制度中的降职,前者为任用行为和任用形式,后者为惩戒种类和惩戒手段。关于级别调整:在影响调级的因素方面,前者关注公务员角色承担者的“品行—工作态度—工作效率”,后者注重公务员角色承担者的“降级撤职处分—职务升降—考核结果”;在级别调整的方式上,前者使用“增薪—暂停增薪—延期增薪”,后者采用提高或降低公务员的“地位—待遇”。关于惩戒制度:在惩处条件方面,前者侧重工作纪律,后者除工作纪律外,注重政治纪律;根据违纪的情况,二者各有不同的处分种类。

二者在培训机制方面的差异主要体现为:在培训目的方面,前者注重“业务素质”,后者强调“政治—业务素质”;在培训政策上,前者为“适应工作要求—人力资源发展—领导人才培养”,后者是“根据经济社会发展需求—职位要求—计划培训”;在培训效力上,前者把培

训作为“任职－晋升”的根据,后者把培训“任职－定级－晋升”的依据;在培训分类方面,前者“按薪级表划分”,后者按照“初任－任职－专业－更新”区分;在培训科目方面,前者开设“‘内部－外部’‘牛津－剑桥’课程”,后者设立“公共－专业－选修”科目;在培训机构方面,前者由“政府部门培训机构”专职负责,后者是“政府－行政学院－其他培训机构”专兼职结合。

在薪酬机制方面的差异主要体现在薪酬制度类型、工资确定原则、薪酬调整程序、薪酬及服务条件以及福利制度等方面。从薪酬制度类型来看:前者主要为激励机制,后者主要是保障机制。关于公务员工资水平确定模式,前者为“行政主导－协调参与模式”,后者是“党－政决策模式”。关于工资确定的原则,前者实行“公平比较”原则,后者贯彻“按劳分配”原则。在薪俸调整的程序上,前者为“正常程序”,后者正在从无程序逐步“转向有程序”。关于薪酬及服务条件:在工资体系方面,前者使用“薪级表”,后者运用“职务级别工资标准表”;在津贴方面,前者适用“工作－家用津贴”,后者推行“地区－繁多津贴”;在福利方面,前者主要实行“个人福利”,后者偏重于“单位福利”。

在退休机制方面的差异主要体现为:在退休待遇类型方面,前者实行“类别待遇”,后者推行“统一待遇”;在退休条件和方式方面,前者实行“55－强制自愿”,后者推行“60－55－强制自愿”;关于退休待遇形式,前者实行“退休金制”,后者推行“待遇制”;在退休待遇确定方式上,前者为“公式制”,后者为“级别制”;关于退休待遇的性质,前者主要是“经济待遇”,而后者还包括“政治待遇”。

二者在管理机制方面的差异主要体现在法律渊源、法律关系、法定报酬、法律约束、管理机构、调节机制、监督目标、监督体系等方面。关于法律渊源,前者包括王室特权立法、立法机关立法、政府立法和高等法院判例,具有“一元多层次”的特征;后者则包括中共政策和政府法规,具有“二元少层次”的特色。关于法律关系:在公务员的法律

地位上,前者是“雇佣-契约关系”,后者为“领导-服从关系”;在法定报酬方面,前者为“高报酬-高保障”,后者为“低工资-低保障”;在法律约束方面,前者为强“法律约束”,后者为强“政党-行政约束”。在法律实施方面,前者通过“多渠道-多形式”,后者通过“双渠道-多层次”。在管理机构方面,前者为“政府人事机构-相关委员会”,后者为“党的组织部门-政府人事机构”。在调节机制方面,前者通过“政府-私立-公务员”等多种磋商机构,后者则无磋商机构。在监督目标方面,前者注重“工作-违规监督”,后者强调“政治思想-工作-违规监督”。在监督体系方面,前者有“独立核数-廉政机构”,后者包括“非独立机构-政党”。

在廉政机制方面的差异主要体现为:虽然在社会现代化的过程中,香港和大陆都不可避免地产生了严重的腐败现象,但是,在消除腐败的战略上,前者实施的是“反贪战略”,后者倡导的是“廉政方略”。关于消除腐败的规范依据,前者主要是“法规”,后者则包括“文件-法规”;关于消除腐败的机构的界定,前者为“廉政公署”,后者包括“中纪委-监察机关-检察院反贪局”。从机构的纵向结构来看,前者“直属总督”,后者则“分属中共中央及各级党委、监察部门、检察院等不同机构”;从机构的横向结构来看,前者与相关机构为“直接制约”,后者与相关机构存在着“间接制约”。关于机构的目的:前者是“反贪”,后者则包括“维护党规-监察-监督”;在职权方面:前者拥有“独立-广泛权力”,后者则表现为“纪检权>监察权-约束检察院”。关于贪污贿赂罪的定义:在罪名方面,前者规定为“贿赂罪”,后者规定为“贪污贿赂罪”;关于贿赂罪的界定,前者定为“违例事项”,后者包括“行贿-受贿”;关于公职人员范围,前者界定为“公共机构人员”,后者界定为“国家工作人员”;在具体规定方面,前者“严密-严厉”,后者较为“模糊-留情”;关于处罚:前者为“刑事处罚-无死刑”,后者为“党纪处分-政纪处分-刑事处罚-死刑”。

根据模型3,本书对两种不同的公务员系统的变化与耦合进行

了描述。近 50 年来,二者都经历了前所未有的系统巨变。前者经历了公务员系统“自身(的三次重大)改革”,并于本世纪末“与国家公务员系统耦合”;后者经历了从干部系统中“分化(出)公务员系统”,以及“吸纳香港公务员系统的耦合”。在变化中,二者也存在着差异。从驱动力来看,前者是“外力驱动”,后者是“内力驱动”;从变化内容来看,前者主要是“性质的变化”,后者主要是“形式的变化”;从变化的方式来看,前者强调“平稳过渡”,后者强调“有序推进”。在耦合中,系统自身也在发生变化。它不仅体现在香港公务员系统中,最高行政长官由“殖民插销”变化为“回归连板”,而且体现在国家公务人员系统中,系统层面上的“总体扩展”和人员层面上的“吸收式接纳”。需要进一步研究的是两大系统的“耦合”,会不会产生“排异反应”,而使其中一方“坏死”或“感染”?或者双方相互同化,产生出一种新的政府和公务员体制?澳门回归后,情况又是如何?台湾统一后呢?

耦合不一定是香港公务员系统变化的终结。吸纳也未必是国家公务员系统的圆满。香港地区政府及其公务员系统与中华人民共和国政府及其公务员系统的“耦合”手术刚刚结束,中国第三代领导班子,又对诞生不久的国家公务员系统大动干戈。其动因有二:一是公务员系统职能结构与市场经济的冲突;二是维护社会稳定的需要。这次改革可谓“大刀阔斧”,“快刀乱麻”。“半年初战告捷”,共砍掉了 11 个机构和 16600 名公务员。伴之于使人瞠目结舌的“高速度”,是令人惊喜交织的“惊人平静”。

这样,在“世纪的变化”前夕,中国的四大公务员系统都处在未尽的变化之中。香港公务员系统经历着密月的调适。澳门公务员系统力克耦合的“三大技术障碍”。国家公务员系统改革方兴未艾。台湾公务员系统是否期盼闺中?

变化孕育着新生。变则存,不变则亡。“《易》穷则变,变则通,通则久,是以‘自天佑之,吉无不利’”。

耦合既是变化,又是新生。在耦合中新生的,也许不仅是原有的

四大公务员系统,而是一个更高层次的新的公务员系统。

中国的四大公务员系统相互耦合时,政治体制、政府体制及其公务员体制,将会如何演化,过程如何?结果如何?

一切似乎都是定数,一切似乎都没有最后定局。这未尽的变化正是我们未竟的课题。

世纪末的中国,处于剧烈的国际政治、经济环境和自然气候环境的变化之中。苏东巨变,东南亚经济危机,厄尔尼若现象……

中国正在奋力拼搏。它正在抵御着天灾——亚洲经济危机和国内历史上水位最高的洪水。与此同时,它也正在铲除着人祸——政府、军队与所办的企业脱钩,清除陈希同之流的腐败公务员。同时,它自身所经历的改革也正方兴未艾。

事在人为。中国的进步与发展,香港、澳门的繁荣与稳定,包括台湾在内的祖国统一的实现,都需要好的政府,好的公务员系统,更需要好的公务员。对香港、澳门地区和中华人民共和国及其公务员系统耦合的研究,对台湾地区政府和公务员系统回归耦合的研究,以及对四大系统耦合及其演化的研究,对“三好”公务系统的形成会有所帮助。

21 世纪的中国公务员系统,也许孕育于变化中的耦合,并在耦合的变化中圆满。

目 录

前言	(1)
第一章 导论	(1)
一、异出而同名	(1)
二、比较的难题与原型	(3)
三、系统的定义	(4)
四、分析的框架	(5)
1. 模型-1:结构框架	(5)
2. 模型-2:机制框架	(8)
3. 模型-3:耦合框架	(10)
第二章 总体比较	(13)
一、环境的差异	(13)
1. 文化特征:“资本主义意识形态-价值观-社会准则” 与“中国特色社会主义意识形态-价值观- 社会准则”	(13)
2. 政治特征:“殖民地-无政党政治”与“主权国家 -一党执政-多党合作”	(14)
3. 经济特征:“私有制-自由市场经济”与“公有制为主体 -向市场经济转轨”	(15)
4. 法制特征:“法治社会”与“向法治社会转变”	(15)
二、不同的目标	(17)
1. 环境赋予系统的目标:“殖民统治的工具”	

与“党的干部”	(17)
2. 系统目标:“效率”与“忠诚”	(18)
3. 角色目标:“61”与“红专”	(19)
4. 角色承担者目标:千差万别	(21)
5. 目标冲突和组织调控	(22)
三、迥异的技术	(22)
1. 技术前提:“经济人”与“政治-道德人”	(23)
2. 知识背景:“科学管理理论”与“科学 世界观方法论”	(25)
3. 调控技术:“科学管理”与“政治教育”	(26)
4. 人事管理技术:“职位分类表”与“干部名称表”	(28)
四、结构的区别	(34)
1. 不同的职权结构:“三层结构”与 “无分层结构”	(34)
2. 职能结构:“社会职能结构”与“社会-经济 职能结构”	(37)
五、管理系统的差别	(40)
1. 管理体制:“依法管理”与“党管干部”	(40)
2. 两种不同的干部管理机构:“统一式结构” 与“统分结合式结构”	(42)
第三章 职位分类技术比较	(44)
一、职位分类的类型:“职位分类”与“中国特色”	(44)
二、职位分类的原则:“以事为中心”与“事-人兼顾”	(46)
三、职位分类的结构	(50)
1. 政-事结构:“公务员制度的畸变”与 “干部制度的变形”	(50)
2. 横向结构:“职系划分”与“职务分类”	(53)
3. 纵向结构:“职级”与“级别”	(59)