

赴美研修
系列论文

比较 借鉴 改革

朱坚强
著

中国人事出版社

比较 借鉴 改革

——赴美研修系列论文

朱坚强 著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

比较 借鉴 改革:赴美研修系列论文/朱坚强著. - 北京:中国人事出版社,2000.3

ISBN 7-80139-476-3

I. 比… II. 朱… III. 人事制度-对比研究-中国、美国-文集 IV. ①D630.3-53②D771.233-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 06702 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

江苏省新华书店经销

南京雄洲彩色印刷厂印刷

2000 年 3 月第 1 版 2000 年 3 月第 1 次印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 9.8125

字数:245 千字 印数:1-2000

定价:18.00 元

序

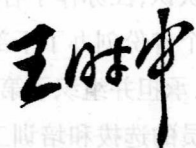
他山石攻玉的一种尝试

有比较才能有鉴别；有鉴别才能有改革；有改革才能有发展。基于这一认识，江苏作了各方面的探索和实践，其中之一就是作为全国第一个省份创办了干部研修班到美国直接培训的方式。我因工作关系，承担并组织了第一期、第二期江苏省高级管理人才经济研究班学员的选拔和培训工作，也从中亲身感受到这一活动的意义和效果。

改革开放的中国“必须大胆吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产和商品经济一般规律的先进经营方式和管理方法”。美国是当今世界最发达的资本主义国家，有目标、有计划地挑选我省经济管理、行政管理的优秀人员赴美实地考察，具有重大的理论和现实意义。首先，有助于正确认识当代美国的资本主义社会的真实面貌；其次，有助于深入研究美国政府的性质、作用及其多方影响，了解资本主义的相对稳定和弊端；再次，有助于我省各项改革借鉴其经验和教训，加快社会主义现代化建设的进程。据我所知，派出的学员都是这样想也是这样努力实践的。

朱坚强同志是江苏省第二期高级管理人才经济研究班的学

员,在赴美研修回来的短短两年内,结合人事部门的机构编制、人事行政、工资分配、福利保障等业务工作,借鉴美国有关的某些政策和做法,先后在 10 多家省级刊物上发表了 30 多篇论文,既介绍美国有关工作的做法,又分析他们的得失,更重要的是引进改革的启迪和建议,不失是他山石攻玉的一种积极尝试。现又比较系统地梳理成六个篇章,有重点地挑选 25 篇文章作为系列论文正式出版。祝愿他和他的学友在这些研究方面更加深入全面,期待他们的努力和尝试能为振兴江苏有所作为。



(作者系江苏省人事厅厅长)

2000 年 1 月 12 日

自序

为增长知识和才干赴美 为报效国家和人民归来

邓小平同志指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设都需要注意学习和借鉴别国经验。但是，照抄、照搬别国经验、别国的模式，从来不能得到成功”。作为江苏省第二期高级管理人才经济研究班的一员，直接到美国接受各方面的培训，深感责任重大，不同寻常。与我以往参加的几次干部培训相比至少有三个不同：一是省委、省政府领导同志的决心大；二是培训时间比较长；三是出国培训方式比较新。记得1997年早春，随黄文虎、钱平桃等30名学友在南京大学集训开始之时，每位学友就自加压力，争取他日能够将所学之得报效祖国。

那年，适逢江泽民主席访问哈佛大学并提到了该校校铭，我将校铭略加修改即成了我们学员的真实写照：“为增长知识和才干赴美，为报效国家和人民归来”。通过在美国的广泛学习、深入接触、实地考察，我在一定程度上了解了美国社会，接近了美国公众，感受了市场经济，领略了现代化实际。赴美研修回来，我结合干了十几年人事业务的工作实际，借鉴美国的相关制度和有益做法，针对我国改革的状况，大胆探索，辛勤笔耕。两年多来，先后在《江苏通讯》、《江苏改革》、《群众》、《唯实》、《学海》、《江苏社会科学》、《人事管理》以及南京大学、东南大学、河海大学、南京邮电学院、江苏省商业干部管理学院的学报上，发表了30多篇论文，一方面在于，汇

报研修所得报效组织上的培养；另一方面在于，摸索他山之石如何攻玉，试图解决一、两个实际问题。

随着各项改革的稳步推进和新世纪的来临，我将近两年发表的论文以及有关文稿按照所涉及的内容，整理了六个篇章，有重点地选择了 25 篇文章，并将因刊载考虑篇幅删去的内容作了补齐，编辑成这本小册子，定名为《比较 借鉴 改革——赴美研修系列论文》，旨在向有关部门提些改革的建议，尽可能做到人家走错的路不走，不必要的弯路少走，它人没有涉足的路敢走，加快改革的进程。同时，期待透过这几页的实际考察和所感所想，引发有关同仁和朋友拓开改革思路，共同构筑社会主义的伟大事业！

江苏省委组织部干部培训处，江苏省人事厅工资福利处、工考办以及江苏省省级机关管理干部学院的有关同志对本书的出版给予极大的支持；尤其是江苏省人事厅的领导同志为我赴美进修创造了很好的条件，我的同事们分担了我在外研修期间所担负的工作，使我得以安心顺利地完成了培训任务；正是由于视野的开阔，才有了这本书的创意和收获，对以上各方面的关心和厚爱，我表示衷心的感谢！

在这本书付梓之时，谨向关心和重视干部培训工作的领导和主管部门致意，也一并向发表过我论文的刊物编辑部的同志们致谢！

朱坚强

2000年3月20日

目 录

- 序:他山石攻玉的一种尝试 (1)
自序:为增长知识和才干赴美 为报效国家和人民归来 (3)

第一篇 行政机构

- 纵横有致的美国政府机构 (3)
试述美国政府机构设置的特点 (10)
精简管理规模是政府机构设置的前提 (17)
——关于美国政府和机构设置的启示
论行政管理的效率观 (21)
——兼议我国行政管理效率的现状及其改观对策

第二篇 经济管理

- 美国政府宏观调控经济的现状及其特性 (43)
妥善处理四个方面的关系 提高经济宏观调控的能力 (67)
——考察美国政府宏观经济调控的启迪

第三篇 人事行政

- 美国人事行政的变革及其发展趋向 (81)
人事信息的概念、特性及其运用 (97)
人事信息系统的基本环节 (109)
试述人事信息在人才流动中的效应 (121)

简析美国职位分类的特点及其作用····· (128)

第四篇 教育研究

教育强国的思路····· (135)
——借鉴美国构筑教育基石的七点做法
论优先发展教育战略····· (146)
营造我国教育评估氛围的初步建议····· (162)
——美国高等教育评鉴功能的启迪

第五篇 工资福利

美国联邦公职人员工资制度透视····· (177)
试论福利制度改革的理论导向····· (190)
分配需要公平 按知促进效率····· (196)
——对接劳分配中兼顾公平的理解与认识
根据事业单位的不同类型 创新工资分配的调控机制····· (203)
论知识与财富····· (214)
冷静看待当前工龄计算热点····· (220)

第六篇 深化改革

让我省事业单位的活工资进一步活起来····· (231)
按生产要素分配为导向 以分级分类管理为机制····· (242)
创新地区津贴机制 提高人民生活水平····· (257)
新时期事业单位工资分配的对策····· (276)
转型期机关、事业单位的工资管理转向何方····· (288)
代后记:在美研修观光散记····· (298)

第一篇 行政机构

政府是表达社会意愿的具体机构,是为公众服务的联合体,目的纯粹在于增进人民的福利。

——[美]罗杰·威廉斯

政府是指在一个有组织的社会中执行国家职能的机构或者执行这些职能的人们。根据被统治的人们的目的和政府所处的环境,政府的本质是不同的。

——[美]《科里尔百科全书》

纵横有致的美国政府机构

美国是联邦制国家,实行立法、行政、司法三权分立。美国的立法权在各级议会,最高立法机关为国会,由参议院和众议院组成。美国的行政权在各级政府,最高行政机关实施总统内阁制。美国的司法权在各级法院,最高司法机关是联邦最高法院。美国现有行政区域为 9,372,614 平方公里,所辖人口约 2.68 亿,其政府机构设置的现状可从两个侧面简介:

一、美国政府机构的纵向层级

美国地域广阔,领地常有发展,但其行政机构的纵向层级已形成定式,一般不作变更。据了解,美国政府序列从纵向上有五个层面,即中央、州(特区)、郡、市、镇。

1、中央政府

从行政法理上来看,美国是立宪建国的国家,宪法于 1787 年制定,1788 年实行。宪法规定,在中央一级建立联邦制国家。政府机构的管理模式为总统内阁负责制。美国总统既是国家元首,又是政府首脑,同时兼全国武装部队总司令。总统的一届任期是 4 年,通常一位总统可以连选连任一次。每到大选之年,由各党派角逐竞选,选出总统 1 人,副总统 1 人。美国现有民主党、共和党、社会党、共产党、社会劳工党、社会主义工人党等政党。主要政党是民主党和共和党。前者建立于 1791 年,后者建立于 1854 年。美国历届总统几乎由这两大政党包揽,形成“政党分肥,轮流执政”的循环态势。

美国联邦的内阁通常由国务卿、中央政府的各位部长及其总统指定的其他官员(如国家安全特别助理、顾问等)组成。美国联

邦政府现有 14 个部,还有 4 个相当于部一级的委、办,具体情况参见横向设置分析。

2、州政府

从行政管理主体上来看,美国的州级行政是实际体现国家行政意志,且管理实务运作的一级政府。州以下设郡、市、镇、专区、学区,州的权限有宪法规定,采用联邦和各州分权、联邦地位高于各州的行政体制。美国有 50 个州,另有一些海外领地和托管地,诸如太平洋的关岛和东萨摩亚群岛,加勒比海中的波多黎各岛,美属维尔京群岛等。

美国各州的主要官员是州长、副州长(有些州不设此职)、州秘书长、州检察长、州审计长、州司库,大多数由选民直接选举产生。美国的州政府依法实现州长行政负责制。州长具有财政编制权、行政决策权、军事调动权、影响立法权、任免官员权、司法赦免权等多项权力。

3、郡政府

从行政管理层级上来看,美国的郡政府相当于我国县一级政府(管辖区域相当,所辖人口少于我国),但不同的是,郡政府能管辖市级政府,从这个意义上来说,郡政府有点类似日本的县行政。据近期从因特网资料逐项累加,美国当前的郡级行政设置约有 2,357 个,其中有 2,104 个郡,253 个相当于郡级别的城区和港湾湾区(注:据美国 1992 年抽样统计资料,郡级行政为 3,043 个)。

在美国,郡政府设置有一定的规范,一般不变更升级。各州所辖的郡也因此而多少不等,多的上百个,少的则几个。最多的是得克萨斯州,辖 140 个郡,9 个区。美国本土最少的是特拉华州,仅设 3 个郡。辖区最多的当推纽约州,设区 65 个,另有 57 个郡。

郡政府是州政府的代理,无独立地位与法人资格,郡政府形式由州宪法和法律规定,多采用郡委员会制。美国的郡行政、司法与立法三种职能均由郡政府机构行使。郡行政的名称各州相异,有

郡参政委员会、郡政委员会、郡法院、郡议会、郡岁入委员会、郡财政法院等等。据初步了解,美国郡委员会至少有 34 种正式名称,无怪乎国人初到美国境内对这一级政府不太好与国内进行类比。不管何种形式,郡委员会以行政长官身份进行主政工作。郡主要行政官员如检察长、警长、审计长和司库,均由选举产生。郡政府的组织形式除委员会制之外,还有郡行政长官制、郡经理制和民选郡行政长官制。

4、市政府

从行政管理幅度来看,美国的市级行政是具体实施贯彻行政法规的基层政府。据初步统计,美国目前约有 10,550 个市级行政设置。美国市政府的基本类型有市政委员会制;市长和市政会议制;市政会议和经理制。

必须说明的是,美国的市级政府设置,与我国现设置有类似之处,即:有的市管辖范围较大,市长极其显耀,如华盛顿市(WashingtonDC);有的市管辖范围较小,如笔者进修的所在地考来介帕克(CollegePark),所住的格润拜特(Greenbelt),其市长的年薪尚不能支付自身的开销。并且,由于市政府的组织形式不同,常有“弱市长制”和“强市长制”的区别。前者类型的市长由市政会议从内部选出,仅行使礼仪的职责;后者类型的市长由选民普选产生,拥有较大权力,可任命政府各部门官员,提出财政预算草案,并拥有否决市政会议立法的特权。

5、镇政府

从行政管理机构设置来看,美国的镇级行政有政府的名分,即它的产生需经公民普选产生。但它通常没有明确的机构设置,有的则属于社区管理性质,设有社区公共管理机构。并且,设镇比较灵活,有的地方有这一级行政划分,有的则没有延伸到这一级。如纽约有镇的建制,而马里兰全州则没有镇的建制。据《美国官僚政治》一书介绍,美国有 16,666 个镇。

简言之,美国政府机构的纵向设置主脉清晰,它是由 50 个州组成的联邦制国家,州以下有 86,692 万个行政区划(其中包括 33,131 个专区,14,556 个学区,19,296 个自治区)。从法治管理的角度着眼,常将其纵向层级归纳为三级,即:联邦政府、州政府和地方政府。

二、美国政府机构的横向设置

美国政府机构的横向设置一般由法规框定,职责比较明确,职权比较清楚,管理比较规范。并且,政府横向机构除联邦人事管理局以外通常采用“部内制”的设置模型。

1、联邦政府的部、委机构

偌大一个美国,中央一级政府的横向组成部门只有 18 个,大致可分以下四种类型。

(1)国务院。这一部门相当于我国的外交部,但职权、管理范围都相对比其他国家的外交部大些。国务院的主官国务卿,是仅次于总统和副总统的最高级行政官员,现任其职的是奥尔布赖特。由于美国视世界事务为己任,推行强权政治,力主实力外交,所以,美国的国务院地位显要,权力超然,主官风光,素有第一大部的美誉。

(2)专司业务工作职权的主管机构。这类机构有 13 个部,即:农业部、商务部、国防部、教育部、能源部、卫生和公共服务部、住房和城市发展部、司法部、劳工部、内政部、运输部、财政部、退伍军人事务部。以上各部均实行部长负责制,内部设置为局,另并列一些专门机构。如美国国防部有 13 个所属局,分别为:国防高级研究计划局、国防通信局、国防合同审计局、国防情报局、国防调查局、国防后勤局、国防法律局、国防测绘局、国防核武器局、国防安全援助局、国防保密局、现场调查局、战略防御计划局。专门机构有美国武装力量新闻署,国防卫生支援署等。

(3)掌管特定行政事务的办公机构。这类部门比较特殊,它形

式上属于总统的办事机构,又与白宫的其他机构有明显区别,常并列在十四个部之后,即:白宫办公厅,行政管理和预算局,国家药品政策管制办公室。以上各办公机构均实行行政长官负责制。白宫办公厅控掌总统日常事务;行政管理和预算局掌管预算,亦为总统倚重;药品管理在美国是事关健康的大事,加之反毒品重责,更具特殊需要。

(4)为某种行政目的常设的工作机构。这种机构目前只有1个委员会,即巴拿马运河委员会。它是一个较为特殊的常设机构,因巴拿马运河的殖民历史关系错综复杂,加上运河的地理位置十分重要,故专门设置了这个委员会。有关资料表明,该委有一个理事會负责管理。

2、州政府的组成机构

美国州政府的横向设置既有共性,又有侧重。尽管设置数目不等,多的达30多个,少的则在10个左右,但纵观其本质,一般有以下构成:

(1)综合管理部门。这主要有州长办公厅,人事选拔任用,人力资源,劳动管理,法规调整等部门。其中最令人瞩目的是由州秘书长领衔的州长行政事务办公厅,这是每个州都设置的。该部门上下协调,左右斡旋,其主官亦被称作州务卿,名分虽列副州长之下,但负责保管记录、掌守州印、颁布各种公司特许证、汽车许可证、执行选举法等,掌握州政府行政管理的实权。

(2)计划、信息部门。这常设财务预算部门,社会发展和经济目标规划部门,人才预测与需要、信息数据搜集、行政信息分析预测等部门。上述部门均是州政府瞩目长远,立足眼前的智囊决策班底,对州长具有举足轻重的作用。值得一提的是,美国地方政府的行政编制常是由财政预算控制的,某一个机构的行政经费和财务预算往往决定了某个机构的实有人数。

(3)专业管理部门。这主要有农业管理、卫生管理、治安管理、

交通运输管理、商业管理、税收管理、教育管理等部门。行业管理部门在州政府这一级起到承上启下的作用,并且实施具体运作,因而有相对的业务独立性和相当大的管理职权。需要指出的是,各州都有社会安全局,负责社会保险号的发放、登记,在美国社会安全号事关个人纳税、福利、保障,正是这一机构,在很大程度上稳定了人心,是社会保障的专设机构。

(4)基础设施部门。这常有住房开发局、公共设施管理局、环境保护局等,这类部门职权、财权相对小些,但工作职责关系到社区发展,公民生活的切身利益。这些部门的官员敬业精神强,服务意识强,有的公共设施管理部门往往是24小时值班,应付意外情况发生。

(5)地方特色部门。美国有的州很大,甚至比一些中小国家还大,而有的州则很小,这决定了州际之间差异很大。因而,各州除以上共性的管理部门必设以外,还根据本州州情来考虑横向机构的设置,如林业管理,水利管理,核电力管理,地方特色产品管理,渔业管理等地方特色的管理机构。

此外,各州经常根据本州实际需要来设置一些工作部门,如选举管理部门,老年人服务部门,专项基金管理部門,艺术管理部门,游戏管理部门,水果蔬菜管理部门等,品种繁多,名称各异。

3、地方政府的办事部门

郡、市两级行政在美国属于执行层,这一层次不制定法律(较大的市制定一些行政规章),一般以执行联邦政府和州政府的各项法规、法令为行政宗旨,所以在地方政府的横向设置上比较强调务实,主要设置操作性、管理性的办事部门,通常有以下机构:

(1)政府办公室;

(2)农业局;

(3)预算和财政计划局;

(4)经济和就业局;