

PERSPECTIVE OF AMERICA

透视美国

——河南省首期领导干部赴美培训论文集

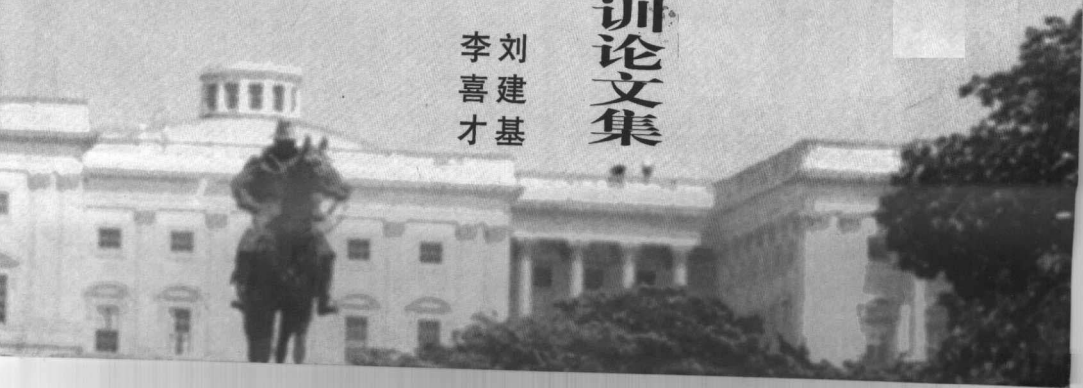
主 编 刘建基
副主编 李喜才

河南人民出版社

透视美国

河南省首期领导干部赴美培训论文集

主编 刘建基
副主编 李喜才



图书在版编目(CIP)数据

透视美国:河南省首期领导干部赴美培训论文集/刘建基主编. — 郑州:河南人民出版社,2002.5
ISBN 7-215-05065-3

I.透… II.刘… III.美国—概况—文集
IV.K971.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 016309 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销 河南第一新华印刷厂印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 24.5

字数 431 千字 印数 1-10 000 册

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月第 1 次印刷

定价:49.00 元

培养大批能够参与国际 竞争的管理人才

(代序)

李 克 强

加入世界贸易组织,意味着我国经济发展将在更宽领域、更高层次上参与全球经济竞争。在科学技术迅猛发展、世界性产业结构调整步伐加快的新形势下,国际经济竞争将日趋激烈,这种竞争说到底人才的竞争,高素质的技术和管理人才越来越成为推动经济社会发展的重要因素。

新世纪开始的五到十年,是河南经济社会发展的关键时期,对一个人口大省和中西部省份来

说,要实现经济振兴、实现现代化,必须大力推进经济结构的战略性调整,进一步扩大对外开放,这就需要有一大批具有国际竞争力的高素质专业技术和经营管理人才。我们要适应新形势的要求,从河南实际出发,在着力提高人口素质,培养数以千万计初、中级人才的同时,有针对性地培养一批熟悉当今国际通用规则、了解别国情况、掌握世界上先进管理经验、能够参与国际竞争、适应外向型经济发展的高级管理人才。他们要具有世界眼光、战略思维能力和开拓创新精神,而且要忠于祖国、忠于人民,有献身河南现代化建设的坚定信念。

新时期的人才培养是一项极其重要和紧迫的任务,我们必须解放思想,更新观念,不断开辟新的渠道,力争多出人才、快出人才。2001年,省委、省政府选派了30位优秀年轻干部,到美国马里兰大学接受公共管理和工商管理知识专门培训,他们在学习新知识及对美国社会、经济和文化的认识过程中,加深了对中国国情的理解,拓宽了视野,更新了观念,提高了专业技能。现在看来,这次培训是成功的,我们期待他们在河南现代化建

设的舞台上施展才干,发挥更大作用。

选派领导干部出国培训,在河南历史上是第一次。省委、省政府作出这一重要决策,目的是要在全省广大干部中形成一种学习的风气,引导广大干部学习新知识,了解和掌握世界上先进的管理经验,不断提高行政管理和经济管理水平,把河南改革开放和社会主义现代化建设提升到一个新的水平。

2002年4月

目 录

浅论美国联邦政府绩效管理制度及其 360 度考核办法	郭俊峰	1
美国地方政府的组织结构和 ——马里兰州霍华德县政府结构和 经济发展的考查报告	朱爱东	26
浅谈美国地方政府管理的特点	薛德星	51
非营利组织研究	卢克平	71
美国司法制度考察	王韶华	86
美国法制体系的主要特点及启示	张 旸	113
美国新经济简析	高树森	126
入世后河南面临的问题及对策	陈海军	150

宏观经济预测的系统方法

——应用于宏观经济分析与决策支持

系统	王世炎	178
风险投资及其运作机制	薛云伟	206
美国联邦税收管理体制研究	鲁 轶	236
新经济中的美国城市经济	周以忠	273
浅析战后美国工业发展及其结构调整的		
主要激励因素	郭海泉	299
美国的农业政策改革及其对我国农业		
结构调整的启示	王立林	317
美国农业的基本特点及对我省农业的		
启示和借鉴	魏 真	345
中美粮食流通体制和政府宏观调控的		
比较	杜建慧	365
当代美国企业管理特点概述	王冬生	392
美国以市场为基础的环境政策	郭瑞民	414
美国马里兰州经济发展政策	梁杰一	434
美国马里兰州自然资源管理和理智		
发展战略	石昆山	465
美国马里兰州水资源可持续利用战略		
研究	仝孟蛟	508

充分发挥大学在地区经济发展中的 推动作用

——美国马里兰大学科研及其应用

情况 张绍谦 528

从马里兰大学农学院看美国农业教育、

科研及推广体系 王艳玲 548

当今美国社区学院的发展及其启示

..... 韩 芹 572

美国高技术产业核心竞争能力的最新

透视 郭民生 592

美国的技术转让 董浩平 626

知识经济环境与技术咨询机构的地位、

作用和管理特点 黄裕陵 649

美国城市化进程中的主要问题及对策

..... 周 建 672

美国退休养老社会保障筹资研究 杨 玲 704

美国紧急情况应对系统研究

——火险消防系统 赵东海 738

透视美国

——河南省首期领导干部赴美培训论文集

附录：河南省首期领导干部赴美培训

班学习情况汇报	764
后记	773

浅论美国联邦政府绩效管理制度 及其 360 度考核办法

郭俊峰

郭俊峰,男,河南省郑州市人,汉族,1958 年 8 月出生,河南大学行政管理系毕业,研究生,英语副译审,现任河南省外侨办欧美大处处长



一、绩效法案与绩效管理

(一) 绩效法案的背景

美国联邦政府机关绩效法案于 1993 年由议会颁布实施,又被称为绩效法案或效果法案,这一法案的订立在很多方面都可以说是联邦政府几十年以来最根本的

改革。联邦政府各机构第一次被明文规定了各自具体的工作目标。根据法律的规定,他们必须订立长期的战略发展计划,明确规定各项计划的总体目标和任务;订立年度绩效计划,各自的财政预算内做所有的工作必须是量化的绩效目标;同时出版年度绩效报告,公布具体结果以便对比每年的绩效目标。年度绩效计划目标必须表明是否达到预期的长期战略计划目标进程,两者还必须对战略和各种目标所需的资源作出描述和说明。

换句话说,绩效法案开始促使联邦政府各机构的工作重心从量化过程(行政经费支出的方式是否适当)转移到量化结果(行政经费支出是否取得了应有的效果)上来。这样一来,此法律规定为联邦政府绩效的衡量引进了新的重要的工作重点——这对认定预期的结果是必要的。衡量工作结果(即有多少工作要做)和衡量具体的成效(即达到了何种结果)之间的区别对议会和联邦政府机关开辟和管理工作项目的有效性的最终可信度是至关重要的。

(二)绩效法案的由来

美国政府绩效法案是在加利福尼亚州 Sunnyvale 市完善的,是在以绩效为重心的管理系统和预算系统直接影响下逐渐形成的。把这一理念发展成法律条文的想法是在 1990 年 1 月份由 Sunnyvale 市前任市长约翰·莫瑟向威廉·罗斯议员提出的,他当时就职于美国参议院政府事务委员会,是工作在罗斯议员手下的一名顾

问。罗斯议员授权莫瑟进一步完善这项立法,并于 1990 年 10 月 3 日把它作为第 3154 号提案首次介绍了原始版本,1991 年和 1993 年又作为第 20 号提案推出了随后的副本。约翰·莫瑟现为美国联邦政府数据中心的副主任,专管政府绩效工作。

(三)美国联邦政府管理改革的雏形

国家计划办公室是这样描述绩效法案的:20 世纪 90 年代议会为解决联邦政府运作中长期存在的弊端问题而推出的有关法律法规框架的点睛之笔;它的发布实施不仅改善了联邦政府的管理,而且为取得成效提供了更有力的保障。实际上,起初起草绩效法案(GPRA)的本意是为了提供进行附加改革所需的依据,其中包括成本结算、以绩效为中心的预算和管理层的按劳取酬等。比如,该立法的原始版本要求各机构的计划中必须包括“每单位结果、单位服务,以及其他单位成效等成本”的目标。

这就是为什么说理解绩效法案和组成联邦政府管理改革宏伟计划的其他法规之间的相互关系非常重要。通过某个组织有效地全面完成绩效管理,必须把一个机构对绩效法案的实施力度和其他的改革方案结合起来。绩效法案确实是一项具有指导意义的法规,它的落实可以在实施改革的过程中,逐渐灌输以项目成效为导向的指导思想,这些改革包括财务管理、财政预算、人力资源管理以及科技信息认知与管理。

(四) 服务范畴

联邦政府数据中心(FDC)为政府各机构提供广泛的绩效法案相关服务。在绩效法案之父约翰·莫瑟的领导下,这些服务包括战略计划支持、绩效计划和报告、绩效管理信息的使用、以绩效为中心的预算,以及绩效法案相关的机构人事培训。

FDC 分析系统公司同样也在绩效资料的认证和合法化等重要领域为联邦政府机构提供专业服务。其中包括辨别资料问题,制定和实施有效的解决方案,还有是否符合美国联邦政府总审计署 GAO 资料系统的查账标准,以及建立高效的企业绩效管理机制等问题。

FDC 还为更多的客户提供其他类型的满意服务,这些客户包括劳动部的各机构、军队人员退休事务部门、海关,以及内务部等部门。

二、联邦政府绩效管理改革的目标

(一) 注重成效

绩效法案是一系列综合的联邦政府管理改革中的核心法案,它要求各机构必须有各自的战略计划,订立长期的工作总体目标。与此计划相联系的是年度绩效计划,表明来年应达到的可衡量目标。每次国库预算年结束之后,必须发布年度绩效报告,公布实际取得的成效,以便与原始目标相比较。

(二) 财政可信度

首席财政官员(CFO)法案要求在联邦政府各机关

设立财政办事机构,主管财政和财政经费的有效实施。同时还建立了联邦政府财政标准咨询机构(FASAB),该机构订立了一套能够反馈成本的财政系统——涵盖了所有政府活动的单位成本。这是与绩效法案规定直接相连的,因为它把美元与项目活动直接挂钩,而项目活动又反过来激发了巨大的生产能力,并带来了效益——这样就把成本与效益结合了起来。政府管理改革法案要求各机构出具经过审核的综合财政报告。联邦政府财政管理改进法案也通过对违纪行为的查处,努力使各机构尽量遵守 FASAB 的财政规定。

(三)财政预算与绩效目标相结合

绩效法案规定在以绩效为重点的预算中进行一些试验性的工程操作。这一形式通过对管理经营中的成本信息的应用把经费和成效联系了起来,而且还可以用来显示不同档次的基金所收到的不同的成效。OMB 可以向人们推介绩效预算是否应该在政府层面实施。从理想的角度来看,绩效法案和绩效计划是可以和年度预算相互结合,从而展现项目活动(包括单位成本)是如何取得预期的成效的。

三、联邦政府绩效管理的系统过程

绩效管理是一个系统化的过程,通过它,一个机构对工作人员实施聘用,从而改进组织在实现机构任务和使命过程中的有效性。工作人员绩效管理包括:制定工作计划和预期目标,持续地监控绩效,开拓能力空间,以

简略的形式进行阶段性绩效评价,奖励好的绩效。

1995 年对政府层面的绩效评价和奖励规定所作的修改又进而支持更好的管理原则,并且投入了极大的关注以保证各项规章的规定尽量与各高效组织所从事的活动相一致而不是冲突。

(一) 计划

一个高效的组织所进行的工作一般都是事先计划好的。计划就是为组织和个人设定预期的绩效目标以鼓励大家努力进取,实现整体目标。把工作人员介入到计划的过程中有利于他们了解组织的奋斗目标,让他们知道什么应该做,为什么要做,如何做。

绩效成分和标准应该是可衡量的、可理解的、可验证的、可对比的和可以达到的。通过一些重要的成分,工作人员作为个体,对工作任务和应负的责任应该是可信赖的。工作人员绩效计划也应较为宽松,以便根据不断变化的工程目的和工作要求进行适当的调整。如果应用得当,这些计划可以作为有利的工作文档不断地讨论,而不仅仅是写在纸上,锁进抽屉,只在要求提供评价记录时才看上一眼。

(二) 监控

在一个高效的组织内,对工作任务和工程的监控是持续不间断的。良性的监控意味着不断地衡量绩效并为工作人员提供反馈的信息,从而促使他们不断进取,取得成功。

(三) 发展

一个高效的组织内部要对工作人员的发展需求进行评估并想办法解决。发展在这个角度来看意味着通过培训,提供新的技能,增强责任心,改进工作程序,以及通过其他方式来扩展员工的才能空间。对员工进行培训和提供发展机会不仅能鼓励员工更好地发挥才能,增强与工作相关的技能和能力,而且帮助员工适应新的变化,比如高新科技的引进。

绩效管理过程的实施为认定发展需求提供了良好的机会。在对工作进行计划和监控的过程中,绩效中的弊端暴露无疑并得以解决。更好地改进绩效的空间也得以显现,从而可以采取帮助成功的工作人员进一步完善自己的绩效。

(四) 评价

曾几何时,各组织开始发现对工作人员的绩效进行评估极为有利。它有助于对不同行业的员工在不同时间进行比较和评比。毕竟各组织需要知道谁是他们最优秀的工作人员。

在正式的绩效评价所规定的范畴之内,评价意味着针对工作人员绩效计划和所规定的简略性评价记录的条例和标准对工作人员和组织的绩效进行评估。评价记录的执行是根据组织评价计划中规定的程序进行的,它是建立在一个完整的评价阶段所完成的工作基础之上的。评价记录包括了各种人事行为,比如在不超标的