

GUOWAI RENLIZIYUAN HE
SHEHUI BAOZHANG GUANLI
TIZHI XIANZHUANG JI
GAIGE QUSHI

中国人事科学研究院资助出版

国外人力资源和社会保障 管理体制现状 及 改革趋势

袁 娟 主编



中国人事出版社

中国人事科学研究院资助出版（课题编号：SJ-200801）

国外人力资源和社会保障 管理体制现状及改革趋势

袁 娟 主编

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外人力资源和社会保障管理体制现状及改革趋势/袁娟主编. —北京: 中国人事出版社, 2013

ISBN 978-7-5129-0590-0

I. ①国… II. ①袁… III. ①人力资源管理-管理体制-研究-国外②社会保障体制-研究-国外 IV. ①F249.1②C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 183857 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)

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 5.25 印张 123 千字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (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) 80497374

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

2008年，国务院机构实行新一轮改革，指导思想之一是实行大部制。这样，在原人事部与劳动和社会保障部的基础上，新成立了人力资源和社会保障部。新成立的人力资源和社会保障部国际交流与合作司委托中国人事科学研究院一个新的研究课题——国外人力资源和社会保障管理体制现状与改革趋势研究，中国人事科学研究院专门成立了一个课题组承担此项任务，这便是这本专著的由来。

世界上其他国家特别是发达国家，在人力资源与社会保障方面是怎样设置机构进行管理的？这对于我们来说还是一个不太清楚的领域。为此，课题组初步拟定了研究提纲，选定了8个对象国家，并对参与课题研究的专家进行了具体分工。虽然我是课题组长，但是，具体工作做得并不多，大量工作都是由课题执行组长袁娟研究员和其他成员完成的。

我认为，这个课题的立项意义不可低估。因为，新成立的人力资源和社会保障部不仅需要加强国际交流、开展对外合作，而且更重要的是急需借鉴国际经验，推进深化改革。课题组共完成8个分报告、一个总报告，基本理清了世界不同国家有关人力资源与社会保障方面的政府组织架构与职能分工，对我们国家新成立的政府机构开展工作，起到了咨询与参考作用。

8个对象国家在人力资源与社会保障方面虽然机构设置不同，职能划分也不一样，但是，他们的共同特点还是明显的：一是强调民生；二是立法保障；三是多方参与；四是信息管理；五是加强监督。众多机构与职能集中到一点，就是要建设一个服务型政府。对于我国来说，就是要实现从管理百姓，转变为服务百姓。这是方向，这是目标，这是改革，这更是挑战。相信通过阅读此

书，大家也会得出这样的结论。

在课题研究过程中，我以为，最值得关注的是德国的社会保障制度。因为现代社会保障制度的发源地是德国，它是一项在全世界影响深远的重大创新。俾斯麦政府于1883年、1884年与1889年分别创建了法定的疾病保险、事故与伤残保险和养老保险。这之后，1923年德国又设立了失业保险，社会保障的制度框架基本形成。德国的社会保障制度的设立原则是“市场自由原则”加上“社会平衡原则”，也就是既讲竞争，又讲平衡。这是两个不能偏颇的方面，哪个方面出问题，社会都会出现失衡，国家都不能安定。将这两个原则的平衡点把握好非常重要。至于不同国家到底设置怎样的机构，内部又怎样划分职能，那倒是次要的事情。新成立的中华人民共和国人力资源和社会保障部会在实践中通过不断探索，将机构设置好，并保证顺畅运转。

任何一项社会制度的创新，不能只停留在文件上，最重要的是上下协调，认真实施。也就是说，上面的政策规定一定要通畅地贯彻落实到基层。根据我的亲身感受，我以为当前一方面要抓好新政策的讲解宣传，一方面要注重抓基层的认真落实。因为每一个纳税公民需要得到切实的服务，而我们基层服务人员的工作往往不能到位，这样一来，本来是政府要办的一件好事，却没能取得应有的效益。这与社会保障的基层工作人员素质关系甚大，也与制度建设有关。在我居住的小区，就有这样的两个服务机构，一个服务态度恶劣，一个服务态度很好。究其原因，态度恶劣者没有受到合格的上岗培训，而态度良好者受到了合格的上岗培训。这其中还源于一个关键因素，那就是后者并不满足于宣讲式的岗前培训，而且设立了办公窗口服务即时反馈系统。虽然系统非常简单，但是非常有效，取得了广泛好评，值得大力推广。

此外，作为这项课题的一个参与者，我感到十分有幸。因为参与其中，就是参与变革，参与具有重要意义的推进社会进步的

历程。我想，我们课题组每一个成员都会有与我同样的感觉。记得读大学时，读到北宋年间有个著名学者名叫张载，曾经讲过这样的话，他说，读书人立足于世，应该“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。”为天地立心，就是做一个能够解释世界的思想者；为生民立命，就是做一个能够为百姓谋幸福的实践者；为往圣继绝学，就是做一个能够传承文化的学习者；为万世开太平，就是做一个能够不断开拓前进的改革者。这是历史上中国知识分子价值观的楷模，很值得今天新一代知识分子重温、学习。参与这项课题的我们，了解了世界上的一些情况，思考了中国的一些问题，提出了一些可能对民族、国家有益的建议，这本身就是一件很好的事情。

课题已经完成了一些时日，今日见到课题成果成书。回首往事，感慨颇多，聊记数笔，以资纪念。

王通讯

2012年12月16日

目 录

第一章 国外人力资源和社会保障管理体制现状及改革	
趋势研究	(1)
第一节 国外人力资源和社会保障管理体制现状	(1)
第二节 国外人力资源和社会保障制度的改革趋势与 借鉴	(13)
第三节 加强与国外人力资源和社会保障管理机构合作 的建议	(14)
第二章 英国人力资源和社会保障管理体制现状及改革	
趋势	(18)
第一节 英国中央政府人力资源和社会保障的 管理机构	(19)
第二节 英国中央政府人力资源和社会保障管理机构 的历史沿革及改革趋势	(29)
第三章 美国人力资源和社会保障管理体制现状及改革	
趋势	(32)
第一节 美国人力资源和社会保障管理机构	(34)
第二节 美国人力资源和社会保障管理机构设置及其 职能	(39)
第三节 美国人力资源管理和社会保障主要管理机构 的历史沿革及改革趋势	(45)
第四章 德国人力资源和社会保障管理体制现状及改革	
趋势	(48)
第一节 德国人力资源和社会保障的管理机构	

及其职能	(48)
第二节 德国社会保障制度及其主要内容	(61)
第三节 德国人力资源和社会保障管理体制的特点及 改革趋势	(66)
第五章 日本人力资源和社会保障管理体制现状及改革 趋势	(71)
第一节 日本政府基本构成	(71)
第二节 日本人力资源和社会保障的管理机构	(76)
第三节 日本国家公务员管理的主要特点	(86)
第四节 日本的社会保障制度及改革趋势	(88)
第六章 澳大利亚人力资源和社会保障管理体制现状及 改革趋势	(96)
第一节 澳大利亚联邦政府构成	(96)
第二节 澳大利亚人力资源和社会保障的管理机构	(99)
第三节 澳大利亚公共就业服务和社会保障制度的改革 趋势	(106)
第七章 俄罗斯人力资源和社会保障管理体制现状及 改革趋势	(110)
第一节 俄罗斯人力资源和社会保障的管理机构	(112)
第二节 俄罗斯的公务员管理和社会保障制度	(115)
第三节 俄罗斯人力资源和社会保障制度的改革 趋势	(122)
第八章 越南人力资源和社会保障管理体制现状及改革 趋势	(134)
第一节 越南人力资源和社会保障的管理机构	(135)

第二节 越南人力资源和社会保障的管理机构及其 职能	(139)
第三节 越南人力资源和社会保障制度的改革趋势 ...	(143)
第九章 印度尼西亚人力资源和社会保障管理体制现状及 改革趋势	(146)
第一节 印度尼西亚的行政概况	(146)
第二节 印度尼西亚人力资源和社会保障的管理机构 及其职能	(147)
第三节 印度尼西亚人力资源和社会保障制度的改革 趋势	(150)
参考文献	(152)
后记	(156)

第一章

国外人力资源和社会保障管理体制现状及改革趋势研究

为了解国外人力资源和社会保障机构的职能和现状，总结各国在人力资源和社会保障管理体制方面的特点，分析其发展趋势，本研究选择英国、美国、德国、日本、澳大利亚、俄罗斯、越南、印度尼西亚 8 个国家，分别考察了这些国家人力资源和社会保障管理的政府机构设置和组织职能状况，总结了这些国家人力资源和社会保障管理体制的特点，分析了其历史发展沿革和未来改革趋势。

在收集各类资料的基础上，对上述 8 个国家的人力资源和社会保障机构职能设置现状进行了梳理，并在研究归纳的基础上加以提炼，形成了关于英国、美国、德国、日本、澳大利亚、俄罗斯、越南和印度尼西亚政府人力资源和社会保障管理体制研究的章节。全书共九章，第一章综述国外人力资源和社会保障管理体制的现状 & 改革趋势，第二章至第九章分别对英国、美国、德国、日本、澳大利亚、俄罗斯、越南和印度尼西亚的人力资源和社会保障管理的政府机构职能现状及改革趋势进行了研究。

第一节 国外人力资源和社会保障管理体制现状

本研究选择的 8 个国家，在地理位置上，分布在欧洲、美洲、

亚洲和大洋洲；在经济社会发展方面，涵盖了发达国家和发展中国家；在文化方面，包括了东西方文化的代表。这些国家在人力资源和社会保障管理的政府机构和职能设置方面存在一些共通之处；根据各国情况的不同，相互之间也存在比较明显的差异。为此，本研究在分析8个国家各自的人力资源和社会保障管理体制、机构设置状况以及改革发展趋势的基础上，研究了其共性特点，并对每个国家的不同情况进行了具体分析。

一、共性特点

（一）强调政府民生职能，提供公共服务

从国外人力资源和社会保障管理体制，特别是从发达国家的改革发展趋势来看，在就业和社会保障领域，民生职能日趋重要，随之而来的是对政府服务职能要求的提升。人力资源和社会保障管理部门的机构设置和主要职能，从传统的以就业和社会保障为对象的管理，转变到提供服务上。依据服务对象的实际需求和现实状况，不断调整机构设置，做到不缺位。同时，转变现有观念，注重提供服务的质量。以就业领域为例，人力资源和社会保障部门不再仅仅是对失业人员进行登记管理，还为其再就业提供必要的帮助，如提供免费培训和使其便于获得就业信息等。

（二）建设相关法律制度，注重依法行政

分析英国、美国、德国、日本、澳大利亚、俄罗斯、越南、印度尼西亚这8个国家的人力资源和社会保障管理体制现状，分析这些国家的相关法律法规和政策状况，发现这些国家在人力资源和社会保障管理方面建立了比较完备的法律法规体系。这种法制化不仅体现在人力资源和社会保障的宏观层面，还进一步细化到具体管理工作中，从而保证政府人力资源和社会保障管理的各项

工作都有法律法规作为依据。

（三）调动社会各方力量，促进其作用发挥

作为主管就业和社会保障的政府部门，各国人力资源和社会保障部门在从宏观角度发挥管理职能的同时，也积极调动非营利组织、企业、个人等社会各方面力量参与各项工作。各国人力资源和社会保障部门在内部设置相关机构，对社会组织进行授权和委托，协调并调动各方力量提供民生服务。在对社会组织加强监督管理的同时，也为其发挥作用提供了必要条件。

二、个性特点

（一）英国

1. 机构职能设置情况

英国政府具有人力资源和社会保障管理职能的机构，主要是英国工作及退休金部、常任秘书长管理小组和公务员指导委员会。其中，后两者是专门管理公务员事务的机构。

英国工作及退休金部负责社会保障、促进就业、救济金、家庭、儿童、残疾人福利等方面的事务。工作及退休金部下设的退休金、伤残及护理者服务局主要是为领取退休金者、伤残人士及其照顾者提供服务，也是英国负责社会保障的主要机构。除此之外，工作及退休金部还设有一些附属机构，包括执行类、咨询类和法庭类的非政府部门公共机构以及国营公司。该部门除提供退休金相关配套服务外，还设有儿童抚养、工作风险等相关的机构，提供相应服务。

在人力资源方面，英国工作及退休金部下设的就业综合服务中心是为社会大众提供就业服务，帮助劳动者实现就业以及办理各种劳动年龄内福利的唯一的政府机构。同样，工作及退休金部

还设有一些附属机构，为提高就业率，促进公平就业，提供咨询、监督等服务。

同时，英国还设有专门管理公务员的机构，即常任次官管理小组和公务员指导委员会。前者主要考虑涉及整个公务员队伍的重要相关事项；后者主要职责则是强化工作执行，改善工作能力，以及跨部门风险的缓和策略等。在这两个机构之下，还设有4个关系小组：雇员关系小组、总体职能领导者委员会、服务提供委员会和高级领导委员会。由这些分支机构对管理小组和委员会会议上出现的一些具体问题进行研究，并每月向公务员指导委员会报告。

2. 改革趋势

近些年来，英国政府人力资源和社会保障管理机构所进行的机构和职能调整，其改革方向和路径基本遵循了整个英国公共部门的改革趋势。

在社会保障方面，2001年6月，为配合政府的福利制度改革，英国政府将原英国社会保障部和教育与就业部进行重组，建立了工作及退休金部。近几年来，为顺应精简政府机构、提高政府工作效率的目标，该部门在2008年推行的改革中呈现出三个特点：一是继续以减少职能重叠和提高效率为目标，推行决策与执行分离；二是继续下放权力，并越来越多地将政府的一些职能交给非政府部门公共组织完成；三是在政策执行过程和机构相关事务管理中，越来越重视信息技术的作用。

随着公务员制度的不断改革与发展，现在英国中央政府管理公务员的机构也相应发生变革，成为一个更具指导性、权力更加下放的管理机构，将具体的公务员聘用、薪酬管理等许多权力都已经下放到各个部门。其改革趋势主要有以下几个特点：一是继续保持和发展公务员管理机构的指导性、导向性作用；二是公务员管理机构采取类似“董事会”的形式，主要通过定期集中各部

门负责人开会讨论的形式实现对公务员队伍的领导和管理,实现跨部门公务员管理的合作和交流。

(二) 美国

1. 机构职能设置情况

美国人力资源和社会保障职能主要由劳工部、人事管理总署和社会保障管理局这三个机构行使。

劳工部所属机构很多,主要有雇员福利保障管理局、就业标准管理局、就业与培训管理局、雇员补偿申诉委员会等。主要是执行一些联邦劳动法律或监督其实施情况,负责全美的就业、工资和福利以及改善工人的工作条件等职能,主要是对非政府工作人员的管理。

人事管理总署负责对联邦政府雇员的招聘、留用、福利工作进行管理,其职能和目标包括:发展战略人力资源政策;确保各机构施行人事管理总署的政策,并指导他们提高人力资本管理水平;实施新的人力资源管理系统;为联邦政府提供以绩效为导向、具市场敏感性的现代化的薪酬制度,并协助各机构达成其战略目标。

美国的社会保障管理机构主要包括:社会保障管理局、卫生与公众服务部、劳工部、退休金福利支付公司、社会保障咨询理事会、退休储蓄投资委员会等部门。

2. 改革的趋势

从美国劳工部的沿革和改革来看,随着历史的发展,劳工部的具体职责随着美国国内经济社会发展形势及其劳动和福利相关法案的变化而有所变化和扩展,其内设机构也屡次变更、撤立,但劳工部始终是美国内阁中最为重要的部门之一。

20世纪70年代后期,联邦政府公务员制度进入改革阶段。针对原公务员委员会在联邦政府公务员事务管理体制上存在的问题,

美国国会通过了《1978年公务员改革法》，将原联邦政府公务员委员会一分为三，成立了人事管理总署。20世纪90年代起，随着美国公共行政和人事改革的逐步深入，美国联邦雇员的招聘、薪酬和管理等人事权力逐步下放给各个部门，美国人事管理总署的职能更多体现在政策的指导和监督上。

美国社会保障机构的设置和名称几经变动。1994年，克林顿总统签署社会保障独立和项目改进法案，恢复了社会保障管理局作为政府行政分支中的一个独立机构的地位。目前，由于美国正在对社会福利保障制度进行一系列的改革，社会保障管理局的内部改革也备受关注，但其作为独立机构的地位仍然十分重要。

（三）德国

1. 机构职能设置情况

德国人力资源和社会保障职能涉及的部门比较多。有联邦政府的部门，主要包括劳动和社会事务部、卫生部和德国联邦劳动就业服务局，也有相关的法人组织、团体和基金会。

其中，劳动和社会事务部的主要工作职能包括：协调社会福利政策与经济发展的关系、稳定养老保险制度、帮助残疾人和弱势群体融入社会，为促进就业创造有利条件；卫生部的核心职能是保障法定医疗保险以及护理险的有效运行和促进其发展；德国联邦劳动就业服务局是一个自主管理的、带有公共服务机构性质的、联邦直属的公共法律法人代表，主要职能是满足广大公民、企业和各类机构对于劳动力市场和培训市场的服务需求。

2. 就业服务和社会保障管理体制

从目前德国人力资源和社会保障的管理体制看，具有如下特点：第一，德国的人力资源、社会保障和社会事务的管理体制体现出大部制的特点，同时，在职能上强调民生；第二，在德国劳动就业和社会保障的管理中，直辖于联邦的法人组织、团体或基

金会等中介组织发挥了重要作用；第三，德国社会保障的管理体制实行国家立法和社会自治管理相结合；第四，德国建立了统一的社会保障法律体系，社会保障全面且法制化；第五，德国的社会保障制度实行权责一致原则，强调个人和企业的义务和权利对等；第六，德国社会保障以高税收为基础。

3. 改革的趋势

近年来，随着失业率居高不下、人口老龄化加剧以及社会保险支出大幅增加等问题的出现，德国的人力资源和社会保障管理制度进行了一些重要改革，整体趋势是增强劳动力市场弹性和公共就业服务效率，削减过高的社会保障。具体包括：就业和社会保障的民生职能日趋重要；在就业管理中更多地强调服务职能，中心任务由管理失业人员切实转到为失业人员介绍工作上来；在职业培训和职业介绍服务中引入竞争性机制；严格控制社会保险支出的快速增长；增加个人和企业和社会保险制度中的责任。

（四）日本

1. 人力资源管理体制

与中国人力资源和社会保障部的职能相对应，日本的相关管理机构包括人事院、厚生劳动省、总务省、内阁府、经济产业省、文部科学省和防卫省。人事院的职能与我国人力资源和社会保障部的国家公务员局的职能基本对应，从事国家公务员录用考试、培训、工资、晋升、伦理等方面的管理；厚生劳动省下设相关机构，主要出台就业、人力资源职业能力开发及社会保障相关政策；总务省主管地方公务员相关政策指导；内阁府的官民人事交流中心在官员辞职后的再就业方面发挥作用，内阁府的综合科学技术会议承担科技人才相关咨询决策职能；经济产业省主管产业人才开发相关政策；文部科学省制定与执行科技人员开发与管理相关

政策；防卫省主管自卫队转业人员再就业服务的相关工作。

2. 社会保障管理体制及改革趋势

在日本政府机构的设置中，与社会保障相关的职能主要由厚生劳动省实施。在厚生劳动省内设局中，相当数量的机构都与社会保障事务相关。

在大臣官房下设的统计情报部中设有人口动态课、保健统计课；劳动基准局下设监督课、工作时间课、劳动保险征收课；劳动基准局下的劳灾补偿部则直接设立劳灾管理课、补偿课和劳灾保险业务室；社会援护局下设保护课、地域福利课、福利基盘课、监察指导课、援护企划课和精神保健福利课；障害保健福利局则设有障害福利课、精神保健福利课；老健局设有护理保险课、振兴课和老人保健课；保险局设有保险课、国民健康保险课；年金局设有企业年金国民年金基金课、资金管理课、运用指导课。

在审议会方面，社会保障方面的审议会包括社会保障审议会、厚生科学审议会、劳动政策审议会、劳动保险审查会、中央社会保险医疗协议会、社会保险审查会、疾病障害认定审查会和援护审查会。

在社会保障改革方面，由于缴纳率越来越低，日本的国民年金制度处在崩溃的边缘，加上滥用年金保险费、个人信息外泄等问题的出现，日本国民不再信赖社会保险厅。为了恢复信心，日本采取一系列措施，进行组织变革，新设机构，进行业务改革，分离和转移业务，进行职员观念的变革。2007年6月30日，日本颁布日本年金机构法案，设立承担公共年金运营业务的非公务员型法人“日本年金机构”，在厚生劳动省设立负责公共年金财政责任和管理运营责任的部门，转移社会保险厅的业务，2009年废除社会保险厅。