本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315



战略视角

# 美国均衡配置资源的体制设计

## ——从美国多州首府“名不见经传”说起

□ 马维国

加利福尼亚州的首府是哪个城市？是旧金山、洛杉矶、圣地亚哥，还是圣何赛？对不起，哪个都不是，而是萨克利曼托，一个位于加州中部、人口只有46万的小城市。旧金山、洛杉矶、圣地亚哥，都举世闻名，无论是从哪个角度判断，举凡环境、人口、经济、文化、教育，都远远胜过萨克利曼托，但都不是加利福尼亚州的首府。这是不是有点儿违背了我们的常识？

其实，不仅加利福尼亚州如此，美国50个州，除了五六个州外，大多数州的首府都设在“名不见经传”的小城市。纽约市是首屈一指的国际大都会，但纽约州的首府却不是纽约市，而是偏僻的、位于美国加拿大交界湖区的奥尔巴尼。得克萨斯州最大的城市是休斯顿，但其州首府却在小城奥斯汀。芝加哥位于伊利诺伊州，是美国第三大城市，但该州首府却是斯普林菲尔德小镇。费城是美国独立宣言签署地，是上世纪美国的经济中心，著名的宾西法尼亚大学建校于此，但宾州首府却不是费城，而是哈里斯堡。中国人熟知的美国城市，除了波士顿、亚特兰大、盐湖城、凤凰城、檀香山和丹佛分别是马萨诸塞、佐治亚、犹他、亚利桑那、夏威夷和科罗拉多州的首府外，像西雅图、奥兰多、巴尔的摩、底特律等，都不是所在州的首府。

在很多人眼里，纽约、芝加哥、休斯顿、洛杉矶、旧金山、圣地亚哥、西雅图、费城都是国际大都市。但这些城市却都不是州政府所在地，按照我们的标准，这实在让人难以想象。在我们国家，一个省会城市，一定是这个省里最大的城市，无论是人口数量、城市设施、人均收入、医疗、教育资源规模，都应该是本省最好最高的，一般会集中全省的所有优势资源，可谓“资源荟萃、精英云集”。

人们不禁要问，美国人脑子到底出了什么毛病，非要这样“反常规”地选择他们的州府所在地呢？仔细考察美国历史，就会找到答案。根据美国的历史传统，美国制度的设计者有意突出和强调资源配置的均衡程度，将资源在不同地区、各州、各个城市之间进行均匀配置作为一个基本和终极目标。一个城市基于自然的、历史的、地域的和文化的原因，往往具备一项或多项主要功能，因而逐渐成为当地的中心城市。在资源集中配置的设计中，当地政府一定会从人力、财力、物力、政策、资源等各个方面支持这个中心城市，让它在各个方面变得更大更强；大型中心城市具有诸多优势，但大城市与生俱来的通病也同样不可避免。以北京为例，在资源集中配置设计的驱动下，北京已经名副其实地成为中国的政治中心、经济中心、文化中心、教育中心、医疗中心……中心功能繁多，不胜枚举。

但美国均衡配置资源的体制设计，却一定会尽力限制这种中心城市功能的扩展，甚至将某些已有功能从这个城市中剥离。纽约市已经成为美国（乃至世界）的经济中心、贸易中心、文化中心、医疗中心、教育中心，美国的制度设计，直接否决了纽约市成为行政中心的可能性，决不允许纽约市成为纽约州的行政中心——纽约州首府设在偏僻的小城奥尔巴尼；更不允许纽约市成为美国的政治中心——1789年美国政府建址纽约，翌年迁移至马里兰州和弗吉尼亚州的交界地带，即现在的华盛顿特区，市区面积不到200万平方公里，人口60多万。华盛顿特区的功能单一，仅为美国的政治中心。

在任何国家，医疗资源的配置都是一个重大而敏感的难题。美国的医疗体制，因其投入过多而饱受诟病，被指浪费严重，效率偏低。但从另外的角度看，人的生命和健康是最宝贵的，因而可被视为是无价的；为了挽救生命和健康，经济上投入再多都可以理解。从一定意义上讲，这种“浪费”甚至可以视为“生命健康最可宝贵”的一种价值体现。美国在医疗资源配置的问题上，同样遵循了均衡的体制设计。

首先，医生行医的准入门槛，采用“整齐划一的高标准”。美国本土的医学院均为研究生教育，只有完成四年本科教育获得学士学位者才能申请医学院，学制四年，毕业授予医学博士学位。取得医学博士学位，通过美国医师执业考试（United States Medical License Examination，USMLE）之后，才有资格申请住院医师（residency）资格，开始医师培训。注意，USMLE是由独立于政府的专业机构组织进行，参加考试的资格也相对宽松，世界上一百多个国家和地区数千所医学院的毕业生，都有资格报考。中国有将近200所医学院的本科生都可以报考。然而，USMLE考试非常难，从根源上确保了通过考试者完全具备了在美国行医的基本专业知识；整齐划一的高标准，保证了执业医生准入门槛的高度均衡性。

反观我国的医生准入门槛，可谓“五花八门”。2000年之前，一名临床医生的（第一）学历或培训经历，可能是研究生（比例很小）、本科、专科，也可能是中专、部队卫生员转业，甚至是没有任何正规医学训练的赤脚医生。2000年起执业医师资格制度开始实施之际，采用了“一刀切”方法，凡是1998年之前参加工作的医生，均给予执业医师资格。这种粗放型的准入认证，意味着医师水平的良莠不齐，加剧了医生的技术水平在不同医院、不同地区之间的巨大差异。随着医疗市场化、医疗信息的普及和大型医院的无序扩张，使大多数受过良好培训的医生迅速向少数中心城市集聚，造成大医院人满为患、小医院无人问津的严重失衡局面，使原已高度集中的医疗资源更加集中，出现了华西医院（3500张床位）、郑州大学一附院这样拥有6000张床位的“世界第一大”医院。必须清醒地看到，近年来各大医院的疯狂扩张，与提高人民群众医疗保健水平的长远目标是背道而驰的。

其次，在临床医生的岗位设置上，遵循简化的原则。临床岗位只有两级：resident和attending（国内译为住院医师和主治医师——由于国内医生分四个级别，住院医师、主治医师、副主任医师和主任医师，美国的attending容易被国内误认为是中级职称）。临床岗位的级别简化，有助于提高临床医疗工作的效率，也使得医院质量管理和评定工作更有针对性。在绝大多数情况下，完成resident训练之后，需要到另外一家医院，才能谋求到晋升attending的位置，这样便促进了人力资源的合理流动。

国内的临床岗位级别多出一倍，医疗行政管理部门通过职称评定和级别晋升，某种意义上实现了对医生的“管、卡、压”，滋生很多腐败现象，挫伤了一线医生的工作积极性，占用了医生钻研业务、提高技术的时间和精力。

再次，医疗机构和医生资源的均衡分布。美国的医疗机构分布非常均匀。由于历史、地域、人口分布等原因，平均100英里（160公里）之内，便有一个三级医疗中心（tertiary medical center），多为大学的附属医院，地域上相当于中国的地市级医院。在人口稠密的东西海岸，大型医疗中心可谓星罗棋布，如果患者需要转诊，多数情况下转诊距离在20到50英里（30到80公里）之内。以纽约州的温切斯特县为例，该县向东与康涅狄格州的斯坦福德县接壤，两县交界处的患者，向西可以转诊到温切斯特医疗中心，向东则可转诊到斯坦福德医疗中心，两中心距离不超过60公里。

美国的资源均衡体制设计，也保证了医生人力资源和待遇分布的“趋于”均衡化。行医地点无论是人口稠密的大城市，还是地广人稀的边远地区，医生的“综合”待遇并无显著差异。在纽约、波士顿、洛杉矶等城市工作的医生，其工资收入、福利待遇、办公条件及生活环境等，综合比较起来，不一定会超过内华达、科罗拉多、蒙太拿等地区的医生。

我国由于医疗资源分布失衡，很多患者需长途转诊。急性主动脉夹层是一种非常危险的疾病，发病后48小时之内死亡率高达50%，而国内可以治疗这种疾病的医院各省平均不足10家左右。北京安贞医院孙立忠教授是治疗主动脉夹层的世界级专家，他统计了自己治疗的832例A型主动脉夹层患者，平均转诊距离为650公里。医生人力资源和待遇的分布，呈现出两极分化状态，北京、上海、广州等大城市的医生人数和收入待遇，远远超过青海、西藏、新疆等边远地区。

他山之石，可以攻玉。了解美国均衡配置资源的体制设计，吸取他人经验，有助于借助后发优势，改进我们的缺点和不足，加快自我发展。

# 行政伦理委员会：国家治理的重要力量

□ 王　乐

**20世纪60年代，一些发达国家出现了一系列的社会事件和问题，这些问题导致当时许多国家陷入了治理危机。面对困境，一些发达国家将道德治理作为国家治理的突破口，以设立行政伦理委员会为主导，带动整个国家治理取得明显成效。**

20世纪60年代，一些发达国家出现了诸如石油危机、通货膨胀、政治腐败、水门事件、社会失业、民众抗议等一系列的社会事件和问题。这些问题引发了严重的信任危机、道德颓废和社会不满，导致当时许多国家陷入了治理危机。面对困境，一些发达国家将道德治理作为国家治理的突破口，以设立行政伦理委员会为主导，带动整个国家治理取得明显成效。

### 行政伦理委员会的产生与发展

行政伦理委员会的产生大致基于两个因素：政府行政实践的需要；行政伦理学学科自身研究、发展的结果。

**政府行政实践的需要。**首先是科学化行政管理的需要。当时，在一些发达国家，随着行政人员群体中出现越来越多、越来越严重、越来越棘手的道德问题，行政管理工作以效率为重心的弊端暴露无余，行政管理工作开始转向伦理视角，寄希望于借助行政伦理的载体行政伦理委员会，来帮助政府提高行政科学化水平，实现政治制度的良好运行。其次是治理行政腐败的需要。20世纪70年代，一些发达国家行政腐败之风日盛，寄希望于通过制定符合本国国情的行政伦理法律，以及设立相应的行政伦理执行机构，即行政伦理委员会，针对行政腐败问题对症下药。

**行政伦理学学科研究的推动。**早在1880年，英国学者伊顿就明确将公务员道德纳入其研究范围，主张公务员不仅是公共事务的执行者，更是国家政治公正和社会道德风尚的检验标准。被称为现代行政学奠基人的美国学者威尔逊，同样强调行政制度的道德问题。20世纪70年代的水门事件，更是将学者研究的关注点集中到行政伦理问题上。

在理论与实践的双重推动下，通过政府与社会各界的努力，美国于1978年颁布政府道德法案，设立了第一个行政伦理委员会。水门事件后上任的卡特总统开始着手制定以德治（道德政治）为目标的《政府伦理法案》，1978年该法案得以通过。1979年7月，美国根据1978年的《政府伦理法案》组建了行政伦理办公室。1989年，议会立法将其升格为行政机构中的一个独立部门。

20世纪80年代以后，许多国家开始陆续制定并颁布行政道德的法律法规，并设立相应的行政伦理委员会。1994年，英国设立了英国公共生活准则委员会，又称诺兰委员会（因其第一届领导人为诺兰勋爵而得名）。作为一个独立性的机构，诺兰委员会专门负责公共机构中行为准则的调查并向首相提供相关建议。1997年，该委员会又扩大其功能，将有关政党资金方面的道德事务纳入其职责范围。

此外，韩国、加拿大、新西兰、新加坡、瑞士等国也都建立了相应的行政伦理委员会。尽管鉴于各国的国情、立法，各个国家的组织在名称、隶属关系、组成以及职能上不尽相同。但是不容否认的是，行政伦理委员会早已随着政府现代化建设的发展，逐渐成长为政府组织体系的重要组成部分，发挥着不容忽视的作用。

### 行政伦理委员会的实践特征

就行政伦理委员会的发展态势来看，较具代表性的有美国政府道德办公室、英国的公共生活准则委员会、加拿大的政府道德咨询办公室，等等。此类机构的建立，实质上都是政府内部或外部成立的针对有关政府官员道德问题而制定法律、法规、标准、守则并负责就这些规范进行解释的机构。一般而言，此类机构的设立宗旨有三：防止并解决政府雇员的利益冲突；推动政府雇员形成高伦理标准，并增强民众对政府公正廉洁的信心；负责指导全国行政机关的廉政工作，制定行政系统内部统一的行为准则和廉政计划。行政伦理委员会主要任务范围包括六大方面：依据政府道德法案，制定行政人员规章条例；审查财务并公开报告；检查监督道德计划的执行情况；提供解释性的建议与指导；评价道德法和道德条例，并提出立法建议；培训行政人员的道德。在实践特征上，主要表现为以独立性促进公正公平、以灵活性促进高效实效。

**以独立性促进公正公平。**行政伦理委员会往往具有较大的独立性。伦理委员会必须在相当程度上保证其工作的独立性，以杜绝其在工作上不能充分发挥效力。例如，美国的行政伦理委员会在成立之初是隶属于人事管理局的。然而，隶属关系使得行政伦理委员会的工作在各个方面均受人事管理局的领导，这严重影响到该机构作为监督部门而应有的工作上的独立性。于是，1989年10月，美国联邦政府便进行机构改革，将其升格为一个具有独立性的政府机构，其主任由总统亲自提名并经国会批准，机构负责人直接向总统、国会负责。这一改革，使得行政伦理委员会具有前所未有的独立性，从而，为其公平公正执法提供了保证。

**以灵活性促进高效实效。**行政伦理委员会的设立不仅形式多样，而且灵活性高。以美国为例，尽管美国的行政伦理委员会由政府道德办公室主任负责全面工作，但是，其机构内部仍设有4个分支办公室以便灵活分担具体职能：全面咨询与法律政策办公室、特别项目办公室、行政办公室和信息资源管理办公室。不仅如此，美国的众议院、参议院和司法机关都设置有相应的行政伦理委员会。众议院行政伦理委员会对有违德行为的议员可建议采取批评、惩罚、停职等方式进行惩办，并且建议一旦经众议院三分之二以上议员表决，便可将违德者开除出众议院。美国参议院的行政伦理委员会不是常设的立法委员会，而只是参议院下属的特别委员会之一，主要负责通过订立规范而规导议员的道德问题。例如，通过订立《议员行为守则》《伦理工作手册》《议员财产公开报告》等，对受邀旅行、接受礼物、政治捐款等各项活动提出专门的行为规范。美国司法机关的行政伦理委员会的主要职能有二：其一，在道德上高标准严要求其公务人员；其二，以书面形式给出权威性的意见或建议。

域外镜鉴

*编者按：近日，中共中央印发了《关于深化人才发展体制机制改革的意见》。《意见》中提到对“创业”人才的培养，强调通过“创业”人才的培养，为中国“大众创业、万众创新”战略建立相应人才储备。目前我国的创业教育与国际先进水平之间还存在较大差距。此文对我国的创业教育有一定借鉴。*

# 创业生态系统中的重要一环

## ——国际创业教育的成功经验

□ 苗　绿

创业教育被联合国教科文组织称为教育的“第三本护照”，和学术教育、职业教育具有同等重要的地位。大力发展创业教育是实施“大众创业、万众创新”战略、提升创业质量和成功率的重要保障。但是到目前为止，我国创业教育领域的整体发展水平仍与国际水平有较大差距，国外创业教育的成功经验值得我们借鉴。在这里，以美国、德国、新加坡的具体事例进行说明。

上世纪80年代，美国网络与信息技术的兴起带动了创业风潮涌动，正是在这一时期，美国高校出现了创业教育。有学者认为，美国大学蔓延的创业风潮，不仅仅是一种个人行为，而且是高校管理转型的过程，伴随着高校现代化管理制度的建立（如资金来源多样化）。有学者提出，在美国的80年代，“创业教育的意义在于培养领导者，并将创业的概念推广到全社会”。据统计，全美创业类教育专业科目从1975年的104门增长到2006年的超过500门，仅在2006年就有超过5000门创业课程在全美大学里开展。如今，几乎所有的美国名校，都有极具特色的创业教育项目，像亚利桑那州大学的创新空间和卫生创新硕士项目、康奈尔大学的创业与商业规则项目等。值得关注的是，亚利桑那州大学的创新空间和卫生创新硕士项目可以颁发创业文凭，这不仅增加了创业教育项目对学生的吸引力，也有效保证了创业教育的质量。

斯坦福大学的例子，充分体现了创业教育对战略人才巨大的支持作用。斯坦福拥有非常成型的创新创业教学体系，把创业教育、跨学科综合素质培养和创业支持完全融入到了本科、研究生和博士生教育中去，从而教育和培养了一批又一批的高素质创业人才，成为硅谷的人才摇篮和美国创新创业的核心基地。此外，斯坦福工业园本身是一个创业教育机构，已经创办几十年，目前正在培育的企业有150多家，累计培育了超过5000家企业的创始人。为了解决创业投资的问题，斯坦福工业园鼓励教职工成为天使投资人或风险投资人，现在斯坦福拥有世界上最多的百万富翁教师。

与高校中的创业教育项目和课程相比，一个长期的创业教育机构（如创业大学）更容易建立长期影响力，从而有利于整合社会资源，全面深入地培育创业人才。美国的巴布森学院就是这样精准定位、专门培养创业型人才的专业学院。巴布森学院在美国创业教育领域排名第一，甚至排到了斯坦福大学前面。巴布森学院通过专业化的创业教育，“提供学习和生活实验室”教育体验的办学风格和帮助学生创造最大社会价值的办学定位，培养出了非常多的美国创业人才，打造了其世界闻名的知名校友墙。国际化是巴布森学院的典型特征，其学生来源国多达100多个。如今，巴布森学院每年开设100多门创业课程，并拥有17位具备创业经验的终身教授。

在德国成熟的应用科技大学教育理念和体系中，创业教育已经成为十分重要的一部分，其著名的创业大学——商业与信息技术大学便是很好的例子。这是一所私营的应用科技型大学，以其毕业生在全球各行业高端领域很高的就业比率和创业比率而闻名。其教学规划包括3个学期（约1年半）的基础课程教育，1个学期的海外教育，1年半的深入专业学习（创业素质拓展和创业项目运营）。该校与产业界合作非常紧密，为学生提供接触大企业和商界名人的最好机会。他们有200多位教师是世界顶级企业的高层管理人员，这些教师为课程提供了丰富、真实的案例分析资料。商业与信息技术大学的创业教育不仅着眼于社会型创业、大企业内部创业，还提供针对家族企业继承人的企业管理和创业意识培养。

新加坡的创业教育最值得借鉴的是创业行动社群的参与。创业行动社群是由私人和公共部门共同创建的新兴社团，成立于2003年，主要目标是帮助有抱负的企业家创建一个充满活力的社区，把这些企业家的资源、知识和人脉联系在一起，在促进社会交流、合作、学习的同时创造一个良好的创业环境。创业行动社群由指导、初创企业、网络、海外以及交流五个小组委员会组成，其任务是帮助创业行动社群一起决策、推动和实施具体的项目，希望能帮助那些在新加坡刚起步的企业家们。2012年起创业行动社群开始以导师制的方式培育初创企业走向成功，同时将企业家教育作为当年重要的项目工程。创业行动社群的创业教育工作组还负责为初中、高中、科技专科学校以及工艺教育学院审查和提出一个更加结构化的创业学习方法，从教育入手培育创业者。

在国家政策鼓励和大众创业势头迅猛增长的情况下，对创业教育的需求必将呈现爆发性增长。创业教育是创业生态系统中的重要一环，我们应该借鉴国外创业教育的成功经验，开始着手建立有中国特色的创业教育体系。

他山之石