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

域外镜鉴

“世越号”沉船引发韩国应急管理变革

□ 游志斌

2014年4月16日发生的“世越号”重大事故暴露出韩国在航海安全、信息发布、现场救援等方面存在的诸多问题，最终引发了韩国应急管理体系大变革。

事故暴露出的诸多问题

2014年4月15日20点，韩国客轮“世越号”（有译为“岁月号”）客轮离开仁川港，原计划于2014年4月16日11点到达韩国济州岛，客轮共载有476人，其中325名是来自京畿道安山市檀园的中学师生，“世越号”排水量达6825吨，是韩国同类型客轮中排水量最大的。4月16日7时55分左右，该船行驶到韩国全罗南道珍岛郡海域时，发出巨响并摇晃，船体出现快速下沉；该船在8时58分发出求救信号，尽管救援人员9时30分前后就赶到现场施救，但仍有大量乘客遇难或失踪。在经历了半年多的搜救工作后，2014年11月11日上午，韩国海洋水产部长官李柱荣根据中央灾害安全对策委员会的指令，宣布自当日起结束对失踪人员的搜救工作。截至2015年5月，据韩国中央灾害安全对策委员会发布的信息，该事故共造成304人死亡，142人受伤，9人失踪，该事故是韩国历史上造成人员死亡最多的事故。在“世越号”整个事故中，暴露出了韩国政府在突发事件预防与准备、救援与处置、善后与恢复等阶段都存在严重问题。具体表现在以下几个方面：

突发事件防范方面。从韩国政府的调查情况来看，事故客轮上的货物严重超载，且原本应该固定好的货物并没有被真正固定好，但负责检查这些工作的韩国海运工会却在这种情况下同意了客轮出港，并且，据事后调查，该船有多次超载记录；另外，事故发生时，事故客轮上的44个救生筏仅有2个自动充气上浮，明显不符合《韩国海洋交通安全法》和《韩国船舶安全法》要求，但在韩国唯一从事船舶入级检验业务的专业机构——韩国船级社的定期检查中认定其合格。此外，事故过程中，无论是船上工作人员还是乘客，应急逃生知识和能力都十分欠缺。

突发事件信息的汇总、研判和沟通方面。事故调查表明，从事故刚发生到救助队抵达现场为止，迟迟未提供准确的逃生信息给船上人员以有效指导；韩国海警本部曾7次要求木浦海警与“世越号”联络，但木浦海警并没有通过积极的尝试找到有效的联络方法；韩国政府内部之间缺乏沟通，以致获救人员信息统计和发布出现重大失误，事发当天下午，韩国政府应急管理最高领导机构的办事机构——韩国中央灾难安全对策本部说，船上人员有368人获救，但1小时后，该部门又把获救人数更改为180人。

现场应急救援方面。“世越号”16日8时58分发出求救信号，该船两三个小时后才完全倾覆。第一批政府救援人员9时30分前后就赶到现场施救，但仍有大半乘客遇难或失踪。期间，济州海警和全南消防本部就“管辖范围”问题相互推诿，错过了21分钟初期“黄金救援时间”；同时，救援初期，应急指挥人员对事故严重性存在误判，刚开始可能仅判断船只搁浅；在具体的救援过程中，救援力量最初对船只及乘员情况缺乏了解，现场指挥人员根本不了解船内还有大批乘客，也未考虑到船体快速下沉这个因素，从而加快组织施救和引导逃生。

改革应急管理体系

“世越号”沉船事故发生后，众多遇难者家属指责海警救援不力，另外，海警职员们从青海镇方面收受贿赂，对虚假、违规操作的航运情况视而不见等问题也相继浮出水面，韩国社会针对“世越号”救援过程中存在的一系列的问题进行了反思和总结。事故发生后，部分韩国议员随即向国会提交了为查明“世越号”沉船事故真相而开展国政调查的申请书，要求先对“世越号”沉船事故发生后济州和珍岛管理中心、地方政府、海洋水产部、海洋警察厅、安全行政部、国防部、国务总理室、青瓦台等在接到报告后采取了什么样的应对措施，以及搜救工作为何失败等原因进行调查。



韩国总统朴槿惠就政府处理“世越号”客轮沉没事故不力作出正式道歉，并宣布解散韩国海警

事故后，韩国总统朴槿惠对一些公务员在事故中的表现大加斥责，并对政府在应急管理系统和应急救援对策方面的责任也进行了反省。这次事故让朴槿惠本人遭遇到了执政14个月以来的最大危机，其支持率迅速下降。韩国总理、中央灾害安全对策委员会委员长郑烘原4月27日上午召开紧急发布会，表示对“世越号”沉船事故负责，宣布引咎辞职，并表示“政府在事先预防和事后救援方面存在疏漏，为此向国民表示深深的歉意”。随后，韩国政府进行了大规模的内阁改组，17个政府部门中有7个部门的长官换人，海洋水产部长官李柱荣曾因“世越号”沉船案引咎辞职，但是总统认为案件尚未收尾，加上更替长官会产生空白期，因此暂时决定让其留任；5月22日朴槿惠总统接受了在事故过程中备受争议的分别负责安全、国防两个班子的最高负责人国家情报院院长南在俊和青瓦台国家安全室长金章洙的辞呈。韩国政府对应急管理体系进行了大规模改革，具体如下：

加强国家安全与应急管理体系的融合与一元化。韩国政府加强了针对各类突发事件和国家安全风险的整体性应对考量，大力促进韩国国家安全体系与应急管理体系的融合和一元化，强化了韩国应急管理工作中的“平战结合、平灾结合”。原韩国外交次长金圣翰教授明确指出，“韩国政府不能构建用于制定和协调韩国国民安全和灾害相关政策的体系，在韩国发生‘大事’时，就很难守护韩国人民的安全和人权”。

加快完善应急管理法制。2004年3月31日，韩国颁布了《突发事件与安全管理基本法》。韩国国会在“世越号”沉船事故发生后，对该法案进行了大规模修订。新的《突发事件与安全管理基本法》主要包括：在大规模突发事件发生时，由国务总理行使指挥权；加强新成立的国民安全处在灾害、安全等领域的统筹管理功能；明确了在突发事件中地区消防队队长的现场搜救工作指挥权。韩国国会还召开全体会议，会议谈论了涉及“世越号”沉船事故的三项法案，分别是旨在查明“世越号”沉船事故真相的《世越号特别法》；为保障国民安全而对政府组织进行改组的《政府组织法》修订案（韩国政府机构由17部3处18厅重组为17部5处16厅）；以及旨在根除隐匿犯罪所得收益行为的《俞炳彦法》。

组建国民安全处。根据2014年11月7日韩国国会通过的《政府组织法》修订案，变革了应急管理体制，决定把原先的安全行政部的安全、人事、行政等核心职能分离出来，安全管理职能将移交给即将新设的专门机构，人事职能移交给人事革新处，而有关政府组织、电子政府、财政、税收等行政职能则被保留下来，工作人员由从前的3275人减少至2655人。2014年11月18日，韩国政府在安全行政部的基础上，组建了国民安全处，作为国务总理室直属机构，以强化政府的应急管理专门化、专业化和一体化能力。该机构行政层级为正部级，其发展战略主要涵盖五个部分：一是强化国家安全管理职能和综合防灾职能，发挥“安全控制塔”功能；二是负责重大突发事件的现场指挥工作；三是提升重大突发事件情况下的公众应急知识和能力；四是促进政府安全设施的建设；五是促进特殊领域内的安全管理和灾害管理的创造性发展。

他山之石

美国的困境儿童福利保障

□ 陶　冶

美国儿童福利事业的制度化始于20世纪初。当时，美国社会面临着严峻的儿童问题，突出表现为婴儿高死亡率、孤儿群体与流浪儿童激增、童工大量存在等。1909年，第一届儿童和青少年白宫会议召开，重点关注包括孤儿、单亲儿童、被歧视儿童、被忽视儿童和被虐待儿童在内的依赖儿童。1912年4月9日，美国儿童局成立，标志着美国儿童福利保障制度的正式建立。建立之初，美国的儿童福利制度具有明显的补缺性质。此后，美国不断推行儿童福利制度立法，扩大儿童福利保障范围，丰富儿童福利保障项目。一百余年来，随着社会经济的发展和政府理念的转变，美国的儿童福利制度已逐渐发展成为涉及医疗、教育、健康、权利保护等多方面内容的综合性福利保障制度。

回顾美国儿童福利保障的发展历程，大致可以分为三个阶段。第一阶段是儿童福利保障的建立时期（1909—1935年），以1909年白宫会议召开、1912年建立负责儿童福利保障事宜的儿童局为序，政府开始正式介入儿童福利保障事业。第二阶段是儿童福利保障的发展时期（1935—1975年），自1935年《社会保障法案》颁布以后，美国进入了儿童福利保障立法的高峰期，先后出台了多部儿童福利保障法律。第三阶段是儿童福利保障的改革时期（1975年至今），以1975年国会通过《社会保障法案》第20条修正案为标志，将儿童福利保障工作由过去的联邦政府主导逐渐下放到州政府和地方政府，同时将侧重保护困境儿童的补缺性政策逐步转变为保护儿童家庭的预防性政策，体现了“回归家庭”的色彩。

总的来说，美国儿童福利保障制度自建立以来，行政体制不断完善、保障范围持续扩大、保障项目逐步健全，为儿童编织了一张全面而细致的安全网。

困境儿童福利保障的主要内容

孤儿。儿童局负责为孤儿提供保护，开展了收养项目和寄养项目。收养项目旨在降低收养门槛，并为儿童寻找一个永久的家庭；寄养项目则将无家可归的儿童安置于寄养家庭或收养机构中。由于在家庭中成长的儿童往往更能感受到温暖和快乐，儿童局对收养儿童比例高的州提供额外的补助以表鼓励。此外，医疗援助和照护服务中心还为寄养儿童提供健康照护和医疗援助项目。

流浪儿童。美国将流浪儿童细分为有色人种、特殊性向者等，各种类型的流浪儿童都被覆盖在流浪儿童和青少年项目中，接受街头救助、应急避难和生存技能培训等，为流浪儿童提供重建生活所必需的工具和服务。除了生存救助，还为流浪儿童提供生活照顾、医疗护理、心理咨询、学习教育等各方面服务。

受虐待儿童和被忽视儿童。儿童局负责的儿童虐待与忽视预防和干预项目，旨在预防和阻止虐待儿童或忽视儿童的问题。一旦工作人员发现或是有人向当地负责机构举报有儿童受虐待、被忽视或其他不当对待时，若情况属实，负责机构会立即向家庭法院（或青少年法院）提起诉讼，要求改善家庭情况，甚至剥夺父母的抚养权或监护权、安排儿童收养。

贫困家庭儿童。提前教育项目为贫困家庭中5岁以下的儿童提供教育、医疗、营养和家长参与服务。同时，医疗援助和照护服务中心还为其提供医疗援助项目。

离异家庭儿童。儿童强制支持办公室与联邦政府、州政府和地方政府合作，实施儿童支持项目，敦促离异的父母双方均对儿童承担抚养责任。

无监护人的移民儿童。由难民重安置办公室负责实施的无人监护儿童项目，旨在为未从正规渠道入境且无监护人的移民儿童提供人道主义关怀和安置。

对困境儿童福利保障的评价

美国的困境儿童福利保障，在解决美国儿童问题、提升儿童生活状况等方面取得了突出的成就，带来了良好的社会效益。

困境儿童福利保障的行政管理体制完备，各机构分工具体，责任明确。目前，美国的儿童福利保障由卫生与人类服务部的分支机构儿童与家庭署全面主管。儿童与家庭署中，又分设15个机构，负责不同类型的儿童和儿童福利的不同项目。就困境儿童而言，儿童局负责孤儿、受虐待儿童和被忽视儿童的福利保障，家庭与青少年局负责流浪儿童的福利保障，提前教育办公室负责贫困家庭儿童的福利保障，儿童强制支持办公室负责离异家庭儿童的福利保障，难民重安置办公室负责无人监护移民儿童的福利保障。完备的儿童福利保障行政管理体制下，各机构分工具体，便于问责，较好地杜绝了各机构互相推诿、困境儿童无人保护的现象，保证了困境儿童的需求能够及时得到满足。

困境儿童福利保障立法健全，为项目具体实施提供明确的依据。根据1990年一项国会报告，美国直接跟儿童福利有关的法案就有127项之多。针对困境儿童，美国政府陆续出台了《特别未成年儿童援助法案》（1961年）、《儿童营养补助法》（1964年）、《儿童虐待预防及处理法案》（1974年）、《青少年审判及预防青少年犯罪法案》（1974年）、《残障儿童教育法案》（1975年）、《儿童虐待预防处理及收养改革法案》（1978年）、《收养补助及儿童福利改革法案》（1980年）等多部专门法律，在其他法律中也有相关条款，如《社会保障法案》（1935年）第四款规定政府为孤儿和贫困家庭儿童提供津贴援助，第19款修正案（1965年）规定对贫困家庭儿童提供健康照顾的医疗补助方案等。由于儿童福利保障工作常常会和私人权利发生冲突，如对虐待儿童的家长剥夺监护权，明确的法律规定有利于保证相关政策的有效贯彻与有序实施。

困境儿童福利保障项目繁多，采取津贴加服务的模式，涉及医疗照料、心理健康关怀、基本教育、生存技能培训和其他后续支持等多个方面。比如，为流浪儿童提供的街头救助服务就包括应急避难所、危机干预、生存救助、医疗照顾与咨询、基本教育以及离开庇护所之后的后续支持项目，保证其安全地度过这段无家可归的时期；对16到22岁的流浪青少年，政府会将其安置于寄宿家庭或由政府拥有或租借并予以监督的公寓之中，不仅为其提供安全、稳定的居住场所，而且密切关注其生理与心理健康状况，还对其进行包括购物、做预算、做家务等在内的基本生存能力培训，在达到一定年龄后还对其进行求职培训，帮助其顺利融入社会。这些由专业机构向困境儿童提供服务而非单一地向他们发放救助金的做法，既有利于迅速响应困境儿童的诉求，又有利于提高救助资金的利用效率；多方面的服务项目也满足了困境儿童的多种需求，使得他们得以全面健康成长。

（上接1版）

作为一名审计人员，一名审计机关领导干部，创业要实就是要当好政策措施落实的“督查员”，促进政令畅通。在各项审计中都要关注国家重大政策和决策部署贯彻落实情况，监督检查各地区、各部门落实稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等政策措施的具体部署、执行进度、实际效果等情况，及时发现问题，提出建议，促进政策落地生根和不断完善。当好深化改革的“催化剂”，推进体制机制创新。深入揭示各项重点改革领域中的体制性障碍、机制性扭曲、制度性缺陷和管理上的漏洞，密切关注各领域改革措施的实施进度和协调配合情况，积极提出解决突出问题和推进长远发展的建议，促进各项改革协调、有序推进。

当好经济发展的“安全员”，维护国家经济安全。始终关注财政、政府性债务、金融等方面存在的薄弱环节和风险隐患，以及可能引发的社会不稳定因素，关注风险发生发展的趋势，反映苗头性、倾向性问题，防范风险交叉传导，防范系统性和区域性风险。当好反腐败的“利剑”，促进反腐倡廉建设。敢于揭露问题，勇于担当，紧紧盯住重点领域和关键环节，揭露以权谋私、失职渎职、贪污受贿、内幕交易、损失浪费等问题，提出完善制度的建议，促进织牢扎紧制度的“笼子”。当好公共资金的“守护者”，促进提高财政资金使用绩效。密切关注财政资金的存量和增量，促进减少财政资金沉淀，盘活存量资金，推动财政资金高效使用，把钱用在刀刃上。当好权力运行的“紧箍咒”，推动领导干部履职尽责。强化对领导干部行使权力的监督和制约，促进各级领导干部主动作为、有效作为，切实履职尽责。依法依纪反映不作为、慢作为、乱作为问题。对审计发现的重大问题，要移送有关部门依法依纪做出处理，推动追责问责。

记者：从审计工作的特点来看，做人要实既是对工作对象的要求，更是对工作人员自身的要求。在这一点上，审计机关在实际工作中是如何贯彻落实的？

刘家义：做人要实不但是一种作风要求，更是一项社会价值标准，做官一阵子，做人一辈子，做官先做人，这是我们必须坚守的人生信条。然而，在审计队伍中，做人不实问题也不同程度存在。有的工作投机取巧，拈轻怕重，争功诿过；还有个别同志心态失衡，生怕别人比自己强，等等。作为一名党员、公务员、审计人员，一要忠诚。落实到审计机关，就是要忠诚于审计事业，把做好审计工作作为人生追求，在奉献中体现自身价值。二要真诚。有一说一，有二说二，不搞当面一套、背后一套，言行一致、做老实人、说老实话、干老实事，台上台下一个样，人前人后一个样。绝不能只会来事不想干事，圆滑世故、八面玲珑；只会虚功不重实际，花拳绣腿、好大喜功。三要正派。凡事出以公心、主持公道，弘扬正气，做老实人但不当“老好人”，面对不正之风、违法违纪问题敢于亮剑、敢于斗争。四要善良。与人为善、虚怀若谷，善于团结各方面的同志共同干事创业。

环球瞭望

决定大国兴起的五种动力

□ 韩保江

世界经济格局的演变，从根本上说是由世界经济发展及其不平衡规律决定的。创新能力与科技进步、资源禀赋与人口、开放与学习等既是决定世界经济发展快慢的主要因素，也是决定大国兴衰和世界经济格局变化的主要变量。本文试分析决定大国兴起的五种动力。

创新能力与技术进步是决定大国兴起的根本动力

创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。人类发展历程实际上就是科学技术不断创新的过程。美国著名学者保罗·肯尼迪在其所著的《大国的兴衰》中，通过分析500年来世界大国兴衰的经验与教训指出，大国兴起，起于经济和科技发达，以及随之而来的军事强盛和对外征战扩张；大国之衰，衰于国际生产力重心转移，过度侵略扩张并造成经济和科技相对衰退落后。

资源禀赋与人口是决定大国兴起的基础

美国著名经济学家萨缪尔森在其所著的《经济学》（第16版）中指出，世界上任何一个国家，其经济增长都要依托“四个车轮”，即人力资源（Human resources）、自然资源（Natural resources）、资本积累（Capital formation）和技术（Technology）。因此，一个国家拥有人口、自然资源、资本和技术等资源禀赋如何，将决定一个国家的经济增长和经济规模。与此同时，“一国应充分利用其所拥有的相对充裕的生产要素，生产此种要素密集型产品，增加本国优势和福利”（赫克歇和俄林）。当然，资源禀赋状况只是决定经济增长和国家强大的必要条件，要把资源优势转变为经济优势，还需要有丰富的人力资本和良好的经济制度。

资本市场与金融创新是决定大国兴起的关键

金融是现代经济的核心。以美国为例，在过去的一个多世纪中，除了1929—1933年大危机、20世纪70年代石油危机时期以及此次全球金融危机之外，在绝大多数时期，美国经济都保持了持续、稳定的增长。究其原因，最基本的动力就来自于科技创新。美国经济的每一次飞跃都与科技进步和创新有着密切的关系。同时不能忽视的是，科技创新对经济增长的推动作用随着金融市场的发展和金融结构的变革而日益明显。实际上，每一次科技进步和创新都与金融的发展密不可分。如果说科技进步和创新是推动整个经济体系前进的内生因素；那么，以资本市场为主导的金融体系则是推动美国经济增长的重要外生力量。

开放与学习是决定大国兴起的条件

任何一个国家，无论自身的资源和要素禀赋有多丰富，也不可能靠“自给自足”的封闭发展和固步自封而实现强大。充分利用“两种资源、两个市场”并善于学习世界上的先进技术、先进经验以及制度文明，是实现一个国家经济发展和国力强大的必由之路。

国家治理体系与治理能力是决定大国兴起的保障

国家治理体系的完善程度及治理能力的强弱，是一个国家综合国力和竞争力的重要标志。从世界上看，不同国家的治理体系各不相同，治理能力也存在差异。但是，对任何一个国家来说，如果没有比较完善的国家治理体系和比较强大的国家治理能力，就不可能有效地解决各种社会矛盾和问题，就不可能形成国家建设和发展所必需的向心力、凝聚力，就会导致社会动荡、政权更迭、国力衰败。