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

西方社会

美国政府应对群体性事件的新趋向

□ 游志斌

近年来，美国政府通过加强一元化的指挥系统、核心能力建设、群体性事件风险评估、应急资源管理等工作，大力提升群体性事件的防范和处置能力。

建立共通的、一元化的指挥框架

针对群体性事件的处置，美国政府建立了警察、消防、医疗、军队等部门或体系间的共通的、一元化的指挥框架，重视发挥所有部门的协力，而不仅仅是强调警察部门的作用和功能。从美国群体性事件处置的具体实践来看，重视群体性事件指挥管理框架设置的标准化和模块化；重视现场指挥职权划分、管理程序、形象标识等管理流程的法制化和规范化；突出指挥人员的专业化和专任化；注重前方指挥与后方指挥、多部门协调、信息管理等整个管理体系的一体化和科学化。2004年3月1日，美国国土安全部发布了《全国突发事件管理系统（NIMS）》，该系统提供了一个全国统一的模板，使联邦、州、地方和部族政府以及私人企业和非政府组织在一起有序、协调开展工作，对美国国内发生的无论何种原因、规模或复杂性的突发事件（包括恐怖主义活动），能够实施快速高效的准备、减缓和响应工作。2008年，美国联邦政府对该系统作了改进，目前，该系统包括突发事件指挥系统、跨部门协调系统、公共信息等三个主要的子系统。

多部门共通的、一元化的突发事件指挥系统（ICS）是该系统的核心部分，它是一个侧重现场突发事件处置的管理系统，其主要目的是通过将各种设施、装备、人员、规程和通讯组合进一个共同的组织结构中，实现对突发事件现场的快速、高效处理。在该系统中，设置指挥官一名，指挥机构也被划分为指挥成员和参谋成员，其指挥成员包括公共信息官、联络官和安全官三个职位，主要负责协助指挥员开展工作，一般下设行动部、计划部、后勤部、财务行政部等四个部门。具体分工如下：指挥官负责管理整个现场处置工作，保证现场行动的安全，协调各相关部门并评估其需求，设定突发事件现场处置的目标，制定或批准行动方案，如群体性事件现场处置中由警察部门的相关负责人担任，消防、医疗等部门相关负责人，协助其指挥。公共信息官负责公众沟通和媒体信息发布，保持与相关机构的联系，搜集整理与突发事件相关信息。安全官负责现场安全监控与评估，确保应急行动和人员安全，有权终止不安全的现场处置工作。联络官负责与外部机构的联络协调。行动部负责具体指挥、协调战术层面的处置工作，考虑和应对短期内的应对工作，调用现场应急资源。比如，警察等执法部门在处置群体性事件中，一般会设置安全组、疏散组、交通组、战术组、医疗响应组（如法医）、媒体组、公民秩序组、危机谈判组等固定编组。计划部负责态势监控、预测分析、资源跟踪、计划方案指定，考虑相对中长期的应急行动，制定人员轮换计划以及与专家学者沟通。后勤部负责现场应急队伍的通信保障、食品医疗、设施补给和交通运输保障。财务行政部负责监控现场工作中的人力、物力费用、采购等事项。另外，联邦机构在参与突发事件指挥中，通常也都会结合该系统，设置相应的编组。比如，美国联邦调查局（FBI）负责参与群体性事件的指挥处置中，通常会在行动部下设置情报和调查组、监视组、战术组、技术组、谈判组等5个编组。

整体来看，美国的群体性事件处置，完全由专业人员负责组织现场应对工作，现场指挥官及下属指挥体系偏重现场应急处置，并向后方应急行动中心报告有关情况和现场信息；应急运作中心（EOC）通常会为前方提供各类协调和资源支持，并将重要事项提交高层决策。该系统在美国的群体性事件应对过程中发挥了非常重要的作用。

加强核心能力建设

美国政府把“能力”（Capability）作为一个核心、规范的工作术语。“能力”是指提供了从特定情况下的一个或多个关键任务绩效到绩效目标领域中的实现一种使命或功能的途径。美国联邦政府在2011年发布的《美国应急准备目标》中明确指出，目标中所包含的核心能力是成功的关键因素，这些核心能力之间相互高度依赖，要求美国政府使用既有网络和活动，加强培训和演练，促进应急管理工作创新，并确保行政、财政和后勤保障系统各就各位，以对这些目标能力提供强有力支持。同时，核心能力可以为美国应急准备时的资源分配提供指导；为当前和将来的年度预算计划和决策、资源分配方案提供资料，并有助于掌握全国应急准备的进展。

一方面，建立量化的“核心能力”。美国还把37项“目标能力”进一步精简为31项“核心能力”，其中包含计划、公共信息和预警、工作协调等3项通用任务能力，还包含在预防、保护、减缓、响应、恢复等阶段的具体能力。一是防范领域包括取证与归因，情报与信息共享，封锁与中断，监控、搜索与侦测等；二是保护领域包括进入控制和身份确认，网络安全情报和信息共享，封锁与中断，物理保护措施，保护项目和活动的风险管理，监控、搜索和侦测，供应链的完整和安全等；三是减缓领域包括社区减灾、长期脆弱性减灾，风险和抗逆力评估、威胁和危害确认等；四是响应使命包括关键交通，环境响应，健康和安全，遗体处理服务，基础设施系统，大规模人员照顾服务，大规模搜索和救援行动，现场安全和保护，操作沟通，公共和私人服务资源，公共健康和医疗服务，情势评估等；五是恢复领域包括经济恢复，健康和社会服务，住房，基础设施系统，自然和文化资源等。美国联邦、州以及地方政府都据此来加强群体性事件的预防、响应等各阶段工作，从而为大规模群体性事件的处置工作打下了坚实基础。

另一方面，美国政府明确了建设核心能力的逻辑框架，群体性事件应对工作也要严格遵守该框架。第一，要确认和评估风险，美国政府强调，要把确定并保持对社会和国家所面临的各种风险，以及如何将相关信息用于应急准备的建设和支持，作为国家应急准备系统的基本内容；第二，要开展评估能力需求，美国政府认为，利用风险评估可对需要达到的能力类型和水平进行评估；第三，建设和保持能力，评估过程完成后，对既有的和所需要的能力进行分析并确定差距，这些差距可结合预期成果、风险评估，以及不考虑这些差距的潜在影响，而进行优化排序，政府部门可一起工作制定高效的资源分配战略，提供支持以缩小差距，降低风险；第四，将能力规划至应用阶段，联邦政府借助综合性的计划方法还有助于确保计划的同步，可保证整个社会参与并理解其作用和所有任务的预期成果；第五，要验证能力，可通过演练、补救工作管理方案和评估来实现，比如，通过演练测试并验证所制定的计划和具备的能力，通过演练有利于推进国家应急能力和目标评估工作；第六，要进行审查和更新，由于威胁和危害的不断变化，通常会审查国家应急能力、资源和计划，确定是否仍需保持或更新。这为美国政府群体性事件的应对准备工作提供了统一、规范的方法，有利于明确群体性应对工作的努力方向，做好应对大规模群体性事件的系统性准备工作。

域外镜鉴

小电影　大能量

——从《熔炉》看韩国电影的社会影响力

□ 高　波

近年来，一系列由真实事件改编的作品被搬上韩国荧幕，如《熔炉》《断箭》《杀人回忆》等等。这些电影的上映，切实反映了韩国底层民众生活困难，一些未被重视的犯罪现象以及国家法律体系中的缺陷和漏洞都有所展现。相当于导演在某种程度上代替韩国老百姓以及弱势群体来说出自己的心声。而这些电影也在某种程度上达到了想要的效果：一方面，接地气的影视题材加上对人性的呼唤保证了上座率和票房收入，这也成就了韩国作为世界上民众观看电影最多的国家之一；另一方面，电影的上映，问题的显现往往能够引起全社会的关注、反思乃至相关制度的改革。

随着韩国经济的发展，社会阶层在马太效应的作用下逐渐固化，富者恒富，穷者愈穷。社会的矛盾逐渐积累。据报道，在韩国，从1990年到2008年，经济地位得以提升的中低阶层越来越少，而合同工以及临时工的增多使收入提高变得更加困难。当然2000年政府为了应对这个问题，引入了国民基本生活保障制度代替过去的生活保护制度，以保障包括有劳动能力的全部贫困阶层的最低收入。然而，受制于持续经济低增长、离婚、分居、出走等问题带来的家庭解体以及快速低生育与高龄化现象，不平等与贫困问题不但没有解决，反而更为严重。尤其是贫困的代际传递与贫富差异等问题，削弱了长期的经济增长动力。以上诸种问题，导致民怨郁积。韩国当局在疏导民怨方面很有一套，撇开专门设立的抗议区域不谈，在政治社会题材电影宽松的审查尺度下，韩国电影的“自省”作用不容忽视。

以《熔炉》为例，该片的故事题材来源于2000年到2004年期间韩国光州仁和聋哑学校内发生的老师对残障儿童实施的一系列性侵、虐待事件。而如此泯灭人性的暴行，却由于校长与一些老师狼狈为奸和知情人士的漠视，被掩盖长达数年之久。即使该事件在2005年被一位老师向媒体曝光后，官方展开了相应的调查，但丧心病狂的施暴者却仍然安居原位，并没有得到应有的惩罚，不禁令人心寒。

然而，随着2011年9月《熔炉》的公映，此案件得以重见天日。影片一上映就受到广泛关注，总观影人数达到570多万，为韩国人口的十分之一，时任韩国总统的李明博也观看了此片。在舆论的推波助澜之下，“仁和学校事件”一下子又重回风口浪尖。韩国光州警方组成特别调查组再次着手对“仁和学校事件”调查。与此同时，受到“熔炉效应”推动，为了弥补法律对性侵量刑标准偏低的缺陷，韩国通过并修订了一系列法律以及其他制度性条款：电影上映的第37天，韩国国会以207票赞成，1票弃权，0票反对的投票结果压倒性地通过了《性侵害防治修正案》，又名《熔炉法》；2011年12月19日，韩国大法院量刑委员会召开全体会议，在性犯罪类型中新设“对残障者实施性暴力犯罪”并增加量刑标准；2011年12月29日，韩国国会通过了《社会福祉事业法修订案》；除此之外，韩国国会还通过了《对残障者实施性暴力等人权侵害预防对策特别委员会组成决议案》以及规定对实施性犯罪的老师将处以100万韩元以上的罚金并予以清退的《教育公务员法修订案》；韩国教育科学技术部对全国所有寄宿型特殊教育学校和普通特殊教育学校实施联合检查，并成立预防对残障学生实施性侵犯的“常设监督团”；韩国京畿道、光州、首尔等城市也相继出台《学生人权保护条例》，禁止间接体罚、禁止性别歧视等。



《熔炉》剧照

一部小小的电影，在韩国举国上下起到了牵一发而动全身的效果，吸引舆论，推动了一系列法律的修订，使得民众对能够亡羊补牢及时弥补制度缺陷、传递社会正能量的韩国政府重拾信心。通过《熔炉》这部影片所造成的社会影响来看，韩国的现实题材影片所具有的社会影响力不容置疑。韩国现实题材的电影确实起到了反映社会现实、促进问题解决乃至完善相关制度等作用，对于民众而言电影回应了他们对社会前进和政府工作提升的期盼。

他山之石

新加坡公务员薪酬制度

□ 陈　偲　张　燕

新加坡政府以廉洁高效得到世界各国的认可，其完善的公务员管理制度为政府良性运作打下了坚实基础。其中，新加坡公务员的薪酬制度，具有与市场挂钩、灵活透明等特点，对避免公务员队伍的人才流失、促进公共服务水平提升发挥了积极作用，具有一定借鉴意义。

与市场挂钩的薪酬制度

1994年，新加坡发布了《以具竞争力的薪酬建立高效和廉洁政府：部长与高级公务员的薪酬标准》白皮书，确立了正式、定期的公务员薪酬比较和调整机制。本次薪酬改革源于政府与企业就业市场之间日益激烈的竞争，由于薪酬水平远低于企业高层管理者，新加坡公务员中一部分精英人才投身企业，带来人力资源流失的问题。

本次改革以白皮书的形式奠定了新加坡公务员薪酬制度的基础。一是确定了与市场挂钩的原则。推动公务员薪酬更具有竞争力，将其与公务员离职后最有可能从事的六种职业薪酬水平挂钩：银行家、会计师、工程师、律师以及制造企业和跨国公司中的中高层管理者。二是确定了规范的薪酬体系。首先，将特级公务员中的初任部长和普通公务员中较高级别——超G级公务员的收入确定为薪酬体系中的两个基点，其他特级公务员、高级公务员、普通公务员根据职级相应确定薪酬标准，比如总理、副总理的薪酬水平分别为初任部长的2倍和1.7倍。其次，确定明确的薪酬标准计算方法。其中，选取上述六类职业每类中收入最高前4人（共计24人），以他们年平均收入的三分之二作为初任部长的年薪标准；找出上述六类职业中所有32岁的薪酬领取者（这些人的收入大致为私营企业部门主管级别人员），以每个职业薪酬水平排第15位的人（共计6人）薪酬的平均值作为超G级公务员的薪酬标准。

新加坡政府的公务员薪酬制度改革并没有止步于此，而是根据经济发展状况、公务员流失率等因素继续进行不断调整。2007年，随着公务员辞职率再次攀升，新加坡政府宣布了新的公务员薪酬改革方案，再次提高起点薪酬，并对薪酬标准的计算方法进行调整。不同于以前计算平均值的方法，本次改革采取选取中位值的方法，对六类职业中各排名前8的收入进行排序，初任部长的薪酬标准为排列第24位薪酬的三分之二；对六类职业中32岁人员各排名前8的收入进行排序，直接将排名第15位人的薪酬确定为超G级普通公务员的薪酬标准。薪酬标准计算方法的改进可以排除极端数值的影响，使公务员的薪酬标准更加趋于稳定。同时，本次改革中公务员薪酬大幅提升，特别是较高级别公务员，比如初任部长薪酬在2007年底达到改革前的1.6倍。

2012年，新加坡政府发布了《胜任且忠诚的政府的薪酬标准》白皮书，对部长及以上级别官员的薪酬比较方法进行调整。在此之前，由于金融危机对新加坡经济发展的负面影响，政府已多次削减各级公务员的工资和奖金。本次改革要求对部长及以上官员进行降薪，降薪幅度达到30%，同时改变了薪酬标准计算方法，最大变化在于取消将六类职业人员作为比较对象，而是不考虑职业类别，直接选取薪酬水平最高的1000名新加坡人的薪酬中值，将这一数值的60%确定为初任部长的年度总薪酬标准。

与市场挂钩并保持公平合理性。首先，提供与市场水平相符的薪酬是新加坡公务员薪酬制度的基础。新加坡国土面积小、自然资源有限，经济发展受到制约，非常重视政府的高效运转和公务员队伍建设。面对来自私营企业就业市场的激烈竞争，政府通过从固定工资到与市场挂钩的薪酬制度改革，可以减少公务员特别是高级别公务员的流失。同时，竞争性的市场更能准确定位劳动力的价值，通过将公务员与市场相当人员薪酬相比较，为保证公务员薪酬的竞争力提供了合理标准。其次，政府将公务员薪酬与市场挂钩，并不是与市场相当人员保持同等水平，而是以此为基础按照一定比例折算公务员工资，按照2012年薪酬改革中的计算方法，初任部长薪酬标准是市场相当人员的60%，体现了政府工作人员必须具备的服务和奉献精神。总的来说，与市场挂钩的薪酬制度既保持了竞争性，又体现了公平性、适度性与合理性。

实行灵活的绩效工资制和定期调整机制。第一，新加坡公务员的薪酬中除固定工资外，还包含可变动部分，可变动部分主要参考国内生产总值、公务员个人工作绩效、私营企业的薪酬水平而确定。灵活的绩效工资制重视个人发展潜力与绩效表现，不仅有利于提高公务员的积极性和主动性，促进公务员提升工作效率、提供更为优质的公共服务，更重要的是，政府可以通过绩效工资制顺利地发挥宏观统筹作用，弥补与市场挂钩带来的市场失灵。政府可以根据经济形势、社会舆论等来决定公务员薪酬发放的可变动部分，有效地平衡私营企业薪酬与公务员薪酬。第二，绩效工资制主要由月薪和年薪组成：月薪包括月基本工资、每月可变薪以及不供计算退休金的可变薪。年薪包括月薪、年度可变薪、个人绩效奖金、国家奖金，约合20个月的月薪，上下浮动约为6.5个月。事实上，新加坡公务员每年实际领取的薪资都只占到薪酬标准的一部分，比如，2007年4月，初任部长的薪资仅是标准的55%。第三，政府定期比较和调整公务员薪酬，既“涨”也“跌”。政府每年都对公务员薪酬和私营企业人员薪酬水平进行调查比较，并根据国家薪酬委员会的建议确定公务员薪酬调整计划。当公务员与私营企业人员薪酬水平差距较大时，政府会提高绩效工资实现二者的平衡。同时，在国家经济衰退时，政府多次削减各级公务员的薪酬，特别是部长及以上公务员，比如从2001年底到2005年，政府连续实行四年多的薪酬削减计划，部长及以上公务员每次减薪幅度达10%。

“全现金”的薪酬体系。新加坡公务员薪酬体系干净透明，除公开薪金外，没有任何隐性收入和政府特殊福利。首先，在公务开支中，即使是部长及以上的特级公务员，也没有配车或其他工资外补贴。新加坡总理的用车、出行乘坐商务飞机、聘请保镖都是自己承担。另外，新加坡公务员没有退休金、房屋及医疗福利，与公众一样参加中央公积金制度。中央公积金制度面向全社会，包括普通账户（用于购置政府组合房屋、教育、保险、投资等）、养老保障专用账户、医疗储蓄账户。以公务员退休金改革为例，1986年以来，政府在普通公务员和高级公务员中成功推行退休金改革。2012年，公务员退休金改革实现全覆盖，政府正式废除了部长及以上特级公务员的退休金计划，全部实行中央公积金制度。

打了折扣的“高薪”

自1994年的薪酬改革起，新加坡的公务员薪酬制度通常被外界称为“高薪养廉”，然而在一定程度上，这是一种片面的解读。第一，“高薪”主要集中在总理、部长等特级公务员约30多人身上，与其他国家同级别官员相比，新加坡特级公务员薪水居全球之首。新加坡不同级别公务员薪酬差距较大，普通公务员并不属于高薪人群。根据2011年的数据，新加入公务员队伍的大学毕业生月薪不超过2800新元，基本等同于全社会大学毕业生的月薪中位数。第二，与新加坡私营企业相当人员比较，“高薪”已经打过折扣，2012年新加坡初任部长的年薪在全国薪酬水平排名中大约在1400位。第三，新加坡公务员的薪酬是完全透明的，公开的数字就是他们的全部收入，不包含任何隐性收入和福利，并且许多公务支出也由公务员自己承担。而在其他国家，比如美国总统几乎所有的公务花销都由纳税人承担，包括免费入住白宫、免费使用专机、白宫雇员的薪酬等。第四，1994年新加坡薪酬改革的初衷主要在于用“高薪”为政府吸引优秀人才，而不完全是依靠“高薪”来“养廉”。新加坡卓越的廉政建设主要在于透明的选官任官制度、公务员财产公开制度、公务活动透明化等一系列完善的制度，以及有效的新闻监督和舆论监督。