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

他山之石

发达国家的公务员退出机制

□ 陈　偲

公务员退出机制主要是指通过解聘、退休、辞职、辞退等方式退出公务员系统的相关制度和规则。良好的退出机制可以有效地发挥激励作用，促进公务员队伍的新陈代谢和公共服务效率的提升。许多发达国家十分重视退出机制的建设，通过合同聘用制、考核评价制度、约束制度、退休激励制度等公务员管理制度，形成合理畅通的公务员退出渠道。

合同聘用制

合同聘用制打破了公务员终身制，为公务员正常退出提供制度化渠道。公务员合同聘用制是通过签订聘任合同的方式任命公务员，规定聘任年限、职位职责要求、聘任合同变更和终止的条件等，具有权利和义务清晰、任期明确等特点。

20世纪90年代以来，英国、美国、新西兰和澳大利亚等西方发达国家进行了公务员制度改革，越来越多地使用合同聘用制。其中，英国政府聘任制人员占全体公务员的70%~80%。澳大利亚、新西兰引入市场化方式，将公务员全部由终身制改为任期制，分别根据《劳资关系法》《雇用合同法》等法律签订雇用合同。另外，奥地利自2000年以来实行新入职公务员完全聘任制，除警察、军人和司法人员之外，新入职公务员全面实行合同制。在合同聘用制的管理下，政府与公务员形成雇佣与被雇佣关系，当合同到期时，政府根据工作需求、经济形势、公务员个人能力等多方面因素决定是否续聘公务员。当公务员出现违反合同规定的行为时，政府根据情节轻重决定是否解除合同关系，这种灵活雇佣关系的引入强化了公务员服务意识，促进了人力资源效率的提高。

考核评价制度

在考核评价制度中，科学有效的考评过程是公务员合理退出的基础，考核结果是公务员辞退、开除、职务和薪酬调整的主要依据，许多国家都十分重视对考核评价制度的建设。

将考评结果与公务员退出挂钩。韩国自2006年以来实行公务员淘汰制，各地方政府结合实际进行人事制度改革，其中首尔市的做法较为成熟。政府通过考核评估、主观评估等渠道确定淘汰候选人。一方面，人事部门通过近三年工作业绩和能力评估以及每月评估的结果划定部分淘汰候选人范围。另一方面，各部门领导通过“选秀制度”进行主观评估，在政府人力资源库中选择所需要的人员，经过三次选择后没有被选中的人被纳入淘汰候选人范围。同时，渎职、严重损坏政府形象的公务员也成为淘汰候选人中的一小部分。2007—2009年，首尔市分别有102名、88名、42名淘汰候选人。在确定淘汰候选人后，对他们进行长达27周的教育训练。在此期间，人事部门会每周、每月对淘汰候选人进行工作评估，没有改善的公务员将被淘汰，改善不够的公务员将延长为期6个月的教育训练。淘汰制对改善工作作风、提升工作效率发挥了促进作用，根据2009年《亚洲经济》调查数据，与之前三年相比，2007—2008年市民对首尔市行政服务的满意度提升约10%。

另外，在许多国家的公务员考核评估中，考核结果差的公务员都面临被免职、辞退的风险，比如法国规定，年度绩效考核结果为“较低”“非常低”的公务员将予以免职，月绩考核连续4个月不合格且经过教育、指正仍未达到要求的将予以辞退。英国贸工部规定，年度考核中被评为六至七档的公务员可能被辞退、解雇。美国对于考评结果为“不满意”的公务员，将酌情减薪、降级或免职。

科学有效的考评过程是结果公平的基本保障，许多国家重视对考评方法的完善，努力细化考评指标、增强考评针对性，并且多使用定性与定量相结合的方式。例如，美国采取综合测评体系，根据职位分析方法确定不同岗位的工作标准，包括数量、时间要求、方法等，对不同岗位人员工作情况进行分类考核。德国对不同级别公务员进行分级考核，中低级公务员主要进行业绩方面考核如工作数量、质量、团队精神和责任感等，中高级公务员考核指标体系包括业绩考核和综合能力评估两部分，并且各项指标更为细致全面。

同时，许多国家的考核制度以法律法规为基础，对于考核内容、程序、结果的运用在法律法规中均有明确规定，如美国以《美国公务员法》和《政府绩效与结果法》为考核依据，德国联邦和州依据不同层级的《公务员职业生涯条例》进行考核。

约束制度

公务员约束制度常常与辞退、辞职相联系，对于公务员违反基本规范和纪律的行为发挥防范和惩罚作用。新加坡在《公务员守则和纪律条例》中严格规定公务员需如实申报财产、购买股票必须经过批准、不允许接受任何人的礼品和宴请等。并且，公务委员会可根据《公务惩戒性程序规则》对违纪公务员给予警告、罚款、停职、降职、停止或延缓加薪、扣减退休金、强制退休、解雇等行政处分。法国政府也有诸多公务员基本行为规范，比如政府机构调整后失去原职的公务员连续3次拒绝新岗位，一年中被公众投诉且查证属实累计达6次，对公众进行人格侮辱且造成恶劣影响等行为都将被辞退。在法国，根据不同情节严重程度，违纪公务员也将面临口头警告、书面批评、降职、停职、撤职、责令辞职的处罚，其中责令辞职意味着退出公务员系统并剥夺退休金。

同时，美国、日本、加拿大等国对于政府的辞退、责令辞职等行为也有着严格的程序规定，包括事先预告、提交审理部门、审理部门征求公务员本人和所在单位意见等。并且，按照申诉控告制度法规，公务员可在申诉时效内提出申诉，比如在日本，被辞退公务员可向独立于各级行政单位之外的人事院公平局提出申诉，公平局将组织公平委员会进行审查，最终的评估报告将作为申诉结果的依据。

另外，引咎辞职机制也是公务员约束制度的一种。美国、英国、日本等发达国家均有主动和强制引咎辞职机制，即当政府官员由于自身因素或他人过错造成重大工作过失时，通过辞去所担任领导职务来承担责任的一种方式。引咎辞职机制有利于加强对行政权力的制约、淘汰不合格的政府官员。

退休政策

灵活的退休政策可调动部分公务员退出的积极性，特别是晋升无望、工作热情不高的人员，从而保持公务员队伍的生机与活力。其中，日本实行“再就职”制度，为鼓励公务员提前退休，规定退休公务员可通过政府人事部门的推荐进入公营企业、公益团体乃至民营企业再就职，此项政策推动一部分晋升有障碍的公务员离开政府部门，缓解政府人员膨胀。同时，为避免再就职制度引发的权力寻租与腐败问题，日本政府对再就职制度进行了改革与完善，比如进一步完善公务员到利益相关组织中任职的许可制度、削减再就业公务员的收入、再就业信息的公开化等。另外，英国也有提前退休或终止合同的相关政策，主要分为五种类型：一是强制性提前退休或终止合同，当存在严重的机构管理困难或公务员工作效率长期极其低下时，政府有权强制性要求裁减冗员；二是弹性提前退休或终止合同，在机构调整、公务员个人能力有限等情况下，政府可对公务员提出退休要求；三是经批准的提前退休，50岁以上且有至少25年良好工作经历的人员可申请退休，同时，政府根据公共管理需求可要求50岁以上且有至少5年良好工作经历的人员退休；四是养老金递减式退休，在逐年递减领取养老金的前提下，50岁以上且有至少2年良好工作经历的人员可申请提前退休；五是因健康原因提前退休。

世界经济

有条件现金转移支付减贫的国际经验

□ 汪三贵　曾小溪

有条件现金转移支付（Conditional Cash Transfers，CCT），是指过对贫困群体提供带有一定附加条件的现金补贴，这种支持提供的前提是接受补贴的家庭必须将扶助资金用于子女在健康和教育方面的人力资本水平的提升或其他社会服务。作为一种广泛使用的多维减贫方法，有条件现金转移支付项目覆盖了其他发展项目覆盖不到的最弱势群体，取得了良好的效果。在一些国家，通过项目实施，有条件现金转移支付带来了许多积极成果：如居民可支配收入增加、消费提高；预防医疗服务使用率提高；童工减少；入学率提高；辍学率下降，等等。

现在已经有越来越多的国家开始实施或考虑实施有条件现金转移支付项目，特别是在拉丁美洲的一些不平等现象十分严重的国家，有条件现金转移支付项目被看作是减少不平等、打破贫困代际传递的恶性循环、提高妇女和儿童健康水平、改善适龄儿童营养状况和提高其入学率的有效方法，以及在国家层面上促进千年发展目标实现的有效途径，并将在联合国2015年后发展议程的落实中扮演重要角色。在墨西哥、巴西等国，有条件现金转移支付项目作为提高社会安全网成效的一项措施，已经逐渐取代了瞄准性差且效果有限的其他补贴项目，大大提高了对贫困人口的瞄准度，起到了精准扶贫的效果。到2010年为止，拉美已经有19个国家实施了有条件现金转移支付方案，其中巴西是世界上有条件现金转移支付方案覆盖范围最广的国家，2006年，其家庭补助金计划就占巴西政府总开支的2.5%，覆盖了大约112万个家庭，直接受益人口约为4400万人。除拉美以外，有条件现金转移支付项目被引入印度尼西亚、摩洛哥、巴基斯坦、菲律宾、南非和土耳其等国，以及纽约和华盛顿特区等城市。

由于项目的设计不同，实施的环境千差万别，各地有条件现金转移支付项目在其社会政策中的作用不尽相同，项目规模的差别则更加显著。这类支付项目的规模和覆盖范围、支付金额和项目实施周期都可以根据各国的资金条件来进行设计。有条件现金转移支付项目的主要目标之一是让贫困家庭更好地享受到健康和教育服务，这类项目大多由政府的社会福利部门或其他独立部门负责操作，有时也委托给独立的第三方机构来实施。有条件现金转移支付项目涉及的方面较多，因此，为了核实所设定条件的履行情况而产生广泛的信息管理需求，主要包括找出目标人群，设定转移条件和转移金额大小，对进入和退出规则进行设定等。在许多国家，有条件现金转移支付项目都掌握了大量的贫困数据，建立了大数据管理体系，改进了家庭瞄准体系。有条件现金转移支付项目通常选择收入低于官方贫困线，并筛选符合项目条件的贫困家庭作为目标群体，避免了瞄准过程中的遗漏或资源错配。同时，通过采取以社区为基础的瞄准方式，或通过社区审查对象资格的方式，来增加项目透明度。在管理方面，有条件现金转移支付项目对如何确定对象资格以及批准程序、如何有效提供转移支付的机制、如何建立监测评估体系等提出了严格要求。有条件的现金转移支付要求通过严格监测来掌握项目进展，及时解决项目实施过程中潜在的不足。

有条件现金转移支付方案都会设置一些条件，对受益对象获得补贴后的资金使用提出限制性要求，对于瞄准式的社会保护项目来说，目标群体的有效选择是保证该项目实施效果的前提条件，对保证有条件现金转移支付项目的成效是必不可少的。这些制度一旦确立，就必须通过管理机构来进行核查和检查执行。从补贴额度来看，有条件现金转移支付方案补贴不能过高又不能过低，通常都会综合考虑家庭贫困程度和直接受益人口的数量、性别、年龄、受教育阶段等因素来确定每个受益家庭的受益额度，并不是简单的一刀切。转移支付方案的补贴支付通常采用多种方法直接发放给受益对象，中介机构是银行系统或者邮政系统，发放频率通常为两个月一次，这种支付方案类似于我们国家的农作物良种补贴、种粮直补、农资综合补贴等“三项补贴”的发放方案。而大多数有条件现金转移支付项目把拥有0—15岁或0—18岁儿童或青少年的贫困家庭作为目标群体，并指定妇女为转移支付款接受人，这与我们国家将户主视为补贴的接收人有很大的不同。

当然，有条件现金转移支付项目不可能成为解决所有贫困家庭问题的工具，他应被看作是社会保障制度的组成部分，如果有条件的现金转移支付项目无法满足一个全面的社会保障体系的所有需求时，需要和其他干预措施相辅相成，如工作福利、就业和社会养老项目等。有条件现金转移支付项目实施的主要目的是为了给贫困人口提供更多接受教育和医疗服务的机会，而这些社会服务的提供依赖于相应的基础设施和服务能力，公共服务基础设施和能力建设是项目成功的一个基本前提。在中国，随着扶贫开发的不断深入，许多地方拥有提供有条件转移支付所必需的条件。随着中国政府的包容性、均衡发展战略的推进，有条件现金转移支付也必将取得长足的发展，能够为实现精准扶贫提供一种新的思路。

环球瞭望

美国如何保护历史文化遗产

□ 王星光

美国是一个历史不太长的国家。如果从1776年7月4日宣布独立算起，美国的建国史仅为240年。然而美国却是世界公认的对历史文化遗产极为重视，并对文化遗产保护得最为完善的国家之一。

民间参与，影响力大

美国的历史文化遗产保护，肇始于民众自发的保护运动。以最早设在费城的美国联邦政府楼即美国独立宫为例，它是当年英国统治下的十三个殖民地宣布脱离英国，通过《独立宣言》的地方。1816年宾夕法尼亚州政府已计划拆除该建筑，然后出售地皮。消息传出后，大批市民聚集起来强烈反对政府的出售计划，迫使费城市政府斥资7万美元购买了这块地皮，终于保留了这幢历史建筑和周围的土地，才有了今天这处国家独立历史公园和世界文化遗产。美国第一位总统华盛顿的故居，也是在民间专门为保护这块遗产地而组织的芒特·弗农妇女联合会经过三年的不懈努力，募集到足够的资金，在1856年购买到所有权，使得华盛顿总统的住宅、坟墓及土地得以保存下来，成为重要的历史文化遗产。设在波士顿的1773年波士顿倾茶事件策源地——旧南会堂的保护，是在当代居民组织“波士顿二十女人协会”的积极呼吁和筹措下，才在1877年用高昂的价格购买下旧南会堂产权，阻止了拆除，使这座美国独立战争前期的历史见证得以存留，并成为最早的美国历史博物馆之一。这些分散在各地的文化遗产保护民间团体在二战后更为活跃，在1947年组成了全国史迹理事会，又于1949年组成全国史迹信托组织。这些社团组织在美国的文化遗产立法、国民文化遗产教育、资金筹措等方面发挥了重要作用。由于美国的文化遗产保护来自民众的自觉意识并有民间社团的促动，有着广泛的群众基础，使得这项工作容易形成社会共识，有力保证了文保工作的开展。

机构健全，责权分明

美国的文化遗产保护机构也是在发展中逐步完善的。在国家层面上，首先表现在国家公园管理机构的建立。1872年在环保人士及旅游业者的推动下，美国国会批准建立了世界上第一个最大的国家公园——黄石国家公园。这个占地898317公顷、以保护自然生态环境为主的公园，开启了美国国家公园体系的先河。1916年成立了美国国家公园管理局，这个隶属于美国内政部的机构负责对全美国家公园的管理。在国家公园系统内，既有国家湖滨、国家河流、国家海滨、国家荒野与风景河流、国家景观大道、国家休闲地等自然景观，也包括国家历史公园、国家战场公园、国家军事公园、国家纪念地、国家历史街区等人文景观，数量已达近400处，其面积从几十平方米到数百万公顷不等，约占美国国土面积的4%。美国国家公园管理局还曾长期负责对国家公园之外的国有及私有文化遗产和自然遗产的保护管理事务。

1966年成立的历史遗产保护咨询委员会是美国政府专门设立的旨在加强历史文化遗产保护、有效利用历史遗产资源的管理和咨询部门，也隶属于内政部管辖。它直接向美国总统和国会负责，提供有关历史文化遗产保护方面的咨询，审定国家历史文化遗迹名录、对遗产保护管理和立法提出改进意见，对影响遗产保护的开发项目和政策进行评估，指导各州及地方政府制定文化遗产保护法规，面向公众开展文化遗产的宣传工作等。

美国各州也设有历史遗产保护办公室，其职能是根据联邦政府的要求，制定本州文化遗产保护预算及遗产保护方案，督促文化遗产保护工作的实施。地方市县也设有负责文化遗产保护的历史街区委员会，安排专人负责相关文化遗产保护工作。

这样，从联邦政府的历史遗产保护咨询委员会和国家公园管理局，到各个州的历史遗产保护办公室及各个市县的文化遗产管理委员会，再到各地民间的文化遗产管理团体，形成了纵横交错、责权分明、相互配合的国家文化遗产保护系统。

法律完备，有规可循

美国联邦政府注重用法律的手段保护历史文化遗产。从最初的仅限于保护国有土地上的独立战争纪念物、南北战争的战场遗迹等政府所拥有的历史文化遗产，到私人拥有的历史文化遗产，都逐步列入了法律保护的范围。

美国在1906年公布了《联邦文物保护法》，该法规定，未经政府部门批准，任何人不得盗用、挖掘、破坏或销毁政府拥有或掌管的任何历史或史前的遗址、古迹或古物。该法律尽管也有缺憾，但对以后的文化遗产保护产生了深远的影响。

1916年发布《国家公园系统组织法》，建立国家公园管理局，旨在“改善和规范作为国家公园、国家纪念地、国家保护区的联邦土地的利用方法和手段”。它为美国重要的自然和历史文化遗产的保护发挥了深远的影响和重要作用。

1935年，美国联邦公布了《历史遗址与古迹法》，规定保护对国家有重大历史文化意义的古迹、建筑和构建等文化遗产是一项基本国策，这些遗产包括那些属个人私有的文化遗产。这使得文化遗产保护的范围更为完整。

1949年颁布《国家历史保护依托基金法》，据此建立国家历史遗产保护基金会，由基金会整合政府和民间的文化遗产保护力量和资金来源，拟定重要的保护项目，向政府提出政策建议，保证有效利用国家和民间的文化遗产保护基金。

1966年发布的《国家历史遗产保护法》则标志着美国历史文化遗产保护进入了新纪元。该法吸纳了上述法律成果，提出国家负责认定并保护国土上的所有历史文化遗产，建立国家历史文化遗址的登录制度，国家历史文化标志地认定制度。这些文化遗产包括建筑物、历史街区、文物、遗址及相关构造物等，它们或与美国历史上曾做出重大贡献的事件有关，或与某些重要人物的生平有关，或体现一种类型、一个时代或一种施工方法的独特品质和艺术价值，或曾产生或很可能产生史前的或历史时期的重要信息。这些遗产入选的标准是根据其在美国历史、建筑、考古、工程和文化方面的重要性，并具有表现地点、设计、背景环境、材料、工艺、感染力和关联性等七个品质特性的完整性，时间超过50年。与此同时，提出建立国家各级历史文化遗产管理机构，在内政部设立历史遗产保护咨询委员会，作为美国政府管理和咨询历史文化遗产相关事务的部门。在各州设立历史遗产保护办公室，负责所在州的遗产保护法令的制定及管理事务。

各州依据《国家历史遗产保护法》制定的遗产保护法律往往提出更高的保护标准并具有更强的针对性，如马里兰州制定的《精明增长和邻里保护法案》，以控制城市蔓延式发展，致力于保护历史性社区、农场和开敞空间；宾夕法尼亚州制定了《历史街区保护法》，督促地方政府划定历史街区并加以妥善保护。

值得一提的是，在《国家历史遗产保护法》的指导下，与历史遗产相关的城市规划、住房、税收、交通、环境保护等政府部门也制定了相应的历史文化遗产保护的法律条文。而其中包含有国家通过在法律框架下的经济激励政策，调动社会力量、解决文化遗产保护经费的内容。这实际上在很大程度上解决了文化遗产保护资金来源这一关键问题。在文化遗产保护中，美国政府的资金投入是十分有限的，保护资金主要来自民间，包括非营利组织、企业和私人捐助，以及遗产所有者的投入。国家主要通过遗产登录制以确定文化遗产的资格，并采取税收优惠、保护项目资助等方式，来激励对文化遗产的保护。这些政策体现在联邦、州、地方的历史遗产保护、城市规划、税收等法律法规中，内容包括财产税减免、地役权转让、开发权转移、税收抵扣等优惠条款。这就使得人们既从文化遗产保护中获得了应有的尊重，也获得了应有的经济实惠和利益，激励了对历史文化遗产的保护、修复和开发利用。

自然人文兼顾，保护利用协调

美国历史文化遗产保护的一个显著特点就是把自然遗产与历史遗产融合在一起，从一开始就树立起建设供人游览的生态公园的理念。如最早建立的黄石公园，是世界上最大的国家公园，其中有茂密的森林，奔腾的河流，喷吐的火山，奔跑的野兽，但也保留了美国最早的土著居民——印第安人的聚居地。而为纪念1863年南北战争的关键之战——葛底斯堡战役而重建的葛底斯堡国家军事公园，也建在当年的战场遗址，成排的火炮和南北军队对峙的栅栏，分布在青草萋萋的开阔原野上，周围的成片树林与散落的尖顶房屋、纪念碑刻坐落有致地排列在荒野上，整个军事公园绵延达十多公里。既保护了著名的军事遗迹，也保留了一片优美怡人的田园风光。

美国的历史文化遗产保护是为了更好地展示文化遗产的历史价值、民俗风情、审美情趣和科技成就，让更多的人了解和分享它们所蕴含的多彩绚丽的文化，因此，不管是费城的国家独立历史公园，还是波士顿的自由足迹；无论是弗吉尼亚的芒特·弗农华盛顿故居，还是德克萨斯州的圣安东尼奥历史街区，保护这些文化遗产的目的都是为了利用，而绝不是单纯为了保护。这种保护和利用相辅相成的协调理念在美国是显而易见的。