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

他山之石

韩国预防腐败重视体制机制建设

□ 王 鹏

韩国发展曾创造了“东亚奇迹”，但在此过程中，也产生了严重的腐败问题，有几位前总统或因腐败下狱，或因涉腐自杀，或因幕僚与亲属的腐败饱受诟病，腐败已经成为拖累韩国从新兴市场国家向发达国家转型的毒瘤。近年来，韩国政府把根除腐败作为振兴国家经济、恢复社会信任的基石，采取了一系列预防腐败措施，关口前移、抓早抓小，为从根源上清除腐败毒瘤积累了宝贵经验，受到国际社会的肯定。

全面进行预防腐败立法。韩国政府把法治反腐作为重中之重，先后制定、修订了多部预防腐败的法律，形成了以《腐败防止法》为主体，包括《公职人员伦理法》《公益举报人保护法》《公共机关信息公开法》《公务员行动纲领》《防止不正当请托和利害冲突法》《金英兰法》等在内的预防腐败法律体系。其中，《腐败防止法》制定于2001年，此后进行了多次修订，该法对腐败的定义、举报和惩罚腐败行为、设立国民监查请愿制度、扩大财产登记和公开对象的范围等作了明确规定。《公职人员伦理法》制定于1981年，1993年进行了修订，该法确立了公职人员的伦理观，并在制度上保障了公职人员财产公开的实效性。《公共机关信息公开法》制定于1996年，是亚洲第一部信息公开法，其适用范围非常广泛，不仅适用于行政机关、立法机关、司法机关，还适用于政府持股超过50%的企业、机构，以及所有学校等。《公务员行动纲领》颁布于2011年，是韩国政府首次以总统令的方式公布实施的法律，该法规定，公务员接受职务相关人员给予的各种便利时，涉及金额不得超过3万韩元（约合人民币179元）等。《公益举报人保护法》颁布于2011年，明文规定对举报人实施就业保障、个人信息保护和人身安全保护等措施。《金英兰法》颁布于2015年，以提案者、韩国首名女性大法官金英兰命名，被誉为“最严厉”反腐败法，该法规定，公务人员只要收取100万韩元（约合人民币5600元）以上的财物，无论与负责的职务有关与否都要受到刑事处罚；并将公务人员界定为公务员、媒体记者和编辑、私立学校的理事会成员和教师。

组建专门预防腐败机构和高层协调机制。韩国政府于2002年成立了直属总统领导的“腐败防治委员会”，承担受理腐败举报、设计预防腐败制度、制订反腐措施并评价反腐效果、开展反腐教育、推进国际交流与合作等综合职能。2005年“腐败防治委员会”更名为“国家清廉委员会”。2008年，该机构与国民信访委员会、行政审判委员会合并，更名为“国民权益委员会”，作为直属国务总理领导的首脑办事机构之一。该委员会共有15名委员，所有委员的地位和独立工作的权力受法律保护。由于“国民权益委员会”没有调查、搜查等权力，接到投诉或腐败报告后，会交给有调查职能的检察厅、监查院、警察厅等调查机构在各自的职责范围内进行调查。检察厅附属于行政系统，拥有起诉权和搜查权，是很有权威的反腐败机构。监查院属于直属总统领导的首脑办事机构之一，由包括院长在内的若干名委员组成，具有财政监查和职务监查职责，一方面，依法对国家和地方自治团体及国家银行等单位的会计业务进行检查，对国家公共财政投入、支出和使用情况进行监查；另一方面，依法对行政机关、地方自治团体的公务人员进行监查。在组建专门机构的基础上，韩国政府还建立了反腐高层协调机制。早在1999年，就成立了总统反腐政策咨询机构“反腐特别委员会”。2005年，成立了由总统亲自主持，中央政府与反腐相关的主要部门负责人、腐败易发大型企业参加的“反腐败相关部门协调会”，每年召开若干次会议，分析和讨论存在的问题，部署下一步的预防腐败工作任务。

确定重点预防部位和领域。韩国重视对易发生腐败活动的重点部门、重点行业和重点环节的预防。2016年1月12日，韩国国务总理黄教安宣布，将从2016年开始在公共系统开展四大预防腐败计划，通过在政府组织内部加强监管措施，从根本上预防贪污腐败行为的发生。四大预防腐败计划分别是对大型国策项目采取“实时腐败监控”、对大规模资产运营机构进行“预防性风险管控”、为防止滥用国库补助金实施“长期信息共享”以及为强化内部管制措施引入“清洁体制”。韩国国务调整室大型国策项目管理组将先对总规模达25万亿韩元的大型国策项目开展“实时腐败监控”程序，其中包括灾难安全通信网络项目、平昌冬奥会筹备建设、科学纽带建设项目、首都圈广域高速铁路等大型社会间接资本项目。同时，韩国政府还重视对高级官员、特殊政府部门中退职的官员、易产生腐败行为的官员以及曾对政府官员行贿的人员进行重点监控。对官员个人预防的重点主要是对其公务、个人经济生活进行全面的控制，最主要的是实行公务员财产申报和公示制度。韩国从1981年起开始实行公职人员财产申报制度。1993年，开始实行公务员财产公示制度，由公务员伦理委员会负责监督和公布。该制度要求公职人员要申报自己及配偶、子女的财产状况，包括数量、来源、变动等内容，并要做出合理的解释和证明。如逾期不配合，将被处以高额罚款。另外，为了遏制不正当公务消费行为，韩国公共机关预算支出普遍使用银行卡结算，预算用银行卡只能在指定地方使用，一般的商店、饭馆、娱乐场所禁止使用。

推进信息公开和公众参与。韩国政府高度重视信息公开和公众参与工作，认为公开、透明是预防腐败的重要手段。从上世纪90年代开始，就运用科技信息化手段，推进政务公开和政府信息公开。随着电子和数字技术的发展，实施电子政府战略，政府各部门都建有较为完善的网站，主动在官网公开本机构保有和管理的重要政策、重要事项、预算执行等内容，相关业务的申请、批复等都可通过网络在线处理。为了鼓励公众参与和社会监督，建立了“国民申闻鼓”系统（e-People），国民登录此系统，可以对韩国行政机关提出意见、建议，比如，对法令、制度、程序等有关行政业务提出质疑，要求通过商谈予以说明或解释；对政府的现行政策、行政制度及运营提出相关的改善建议等。该系统为方便居住在国外的海外同胞和居住在韩国的外国人参与，还开设有多国语信访申请窗口。同时，韩国政府高度重视对举报人的奖励和保护。根据《腐败防止法》，向“反腐败委员会”举报公职人员腐败行为的举报者能获得追缴国库的受贿追缴金或费用节减额的2%至10%的奖金，奖金最高限额为20亿韩元。为了预防腐败，韩国政府还十分重视对民众进行教育。目前，韩国政府已经将预防腐败等内容引入中小学的教学中。

建立预防腐败指标体系。经过多年的努力，韩国形成了一套符合国情的预防腐败指标体系。影响广泛的有两个制度：一是公共机关“清廉度指数”评价制度。韩国从2003年起在中央和地方政府全面实行“清廉度指数”评价制度，由国家清廉委员会和后来更名的国民权益委员会，每年对全国所有政府和公共机关进行清廉等级评估，评估结果向社会公布。其依据是各机关的廉政纪录、资金账户往来、不法收入证据、民间举报等。在每年公布的清廉度指数测定排名中，排在后面的权力部门将承受巨大的舆论压力，从而不得不更加自律，主动加大防治腐败的力度，以提升自身形象。韩国政府还在研究制定对个人清廉度指数进行测定的具体方案，并计划对公职人员进行个人测定。二是腐败影响评价制度。各个政府部门、公共机构出台的法律、法规、条例、行政规则等制定完成后，要先提交给国民权益委员会进行腐败影响评价。国民权益委员会将研究分析这些法律制度是否存在可能引起腐败的行为，如果存在，将劝告提交单位进行修改。据统计，国民权益委员会提交的修改意见建议有80%~90%会被采纳。

战略视角

美国“创新伙伴计划”与政府效能建设

□ 王小理

“创新伙伴计划”（PIFP）是奥巴马政府推进政府效能创新的一种具体应用的概念载体，由2012年时任美国白宫首席技术官、白宫首席信息官与白宫科学技术政策办公室创新高级顾问等联合提出，并进行政策试点。招募的企业高级技术经营人才，将作为创新伙伴成员全职参与政府部门岗位，履行短期、有明确时间节点的任务，任职时间一般不短于6个月、不超过2年，领取薪水和各项公务员福利，并在任务完成后自动结束任职或转岗。

通过近3年的探索，美国政府各部门借助“创新伙伴计划”机制，先后进行了60项重大任务实践，将“体制外”高级技术经营人才引导进入政府机构，增进了体制活力和政府运作效率。2015年8月，美国总统奥巴马签署行政命令，要求将“创新伙伴计划”从试点调整为一项政府部门长期实施的重大政策。事实表明，“创新伙伴计划”概念对政府效能建设具有重大参考价值，是一个值得高度关注的重大实践应用。

选择性吸纳社会变革性因素作为基本理念

“创新伙伴计划”的基本思路是通过选择性吸纳社会变革性因素，与政府变革性因素整合，推进政府治理变革和政府效能建设。具体而言，通过向产业界中的高级行政人员、创业企业家和技术专家及其他社会创新人物，提供到政府部门或行政机构重要岗位工作一定时期的机会，并以与政府雇员形成伙伴团队形式，提供重大问题的解决方案，提高行政效率。

此项计划在做法上坚持四大原则：遴选最佳人员、形成混合团队、借鉴成熟运作经验、面向解决重大问题。创新伙伴成员多数是在大型技术企业和创业企业具有丰富从业经验的高级行政人员、创业企业家和创新人物，具备娴熟、专业的项目运作技能和技巧，从而“可能”创造更大的社会价值。实际上，自2012年试点以来，先后进行了三轮遴选，第一轮遴选18名创新伙伴成员，第二轮遴选43名，第三轮遴选27名，总体通过率都低于2.5%。该政策允许创新伙伴成员充分运用其在非公部门行之有效的从业实践，在政府部门或行政机构实施更好、更有效的政策或实践。重要的是，创新伙伴成员具体所从事项目的主题，包括加速创造工作岗位、推进经济发展、改进教育普及、推动医疗信息获取等，多是美国当前面临的重大经济社会问题。

专业机构运作的实施机制

由美国总务管理局负责“创新伙伴成员”总协调和具体实施。总务管理局任命专职管理人员和创新伙伴成员，并提供必要的工作人员、资源和行政支持。操作流程上，包括明确年度计划和工作机制、提交申请和进行人员遴选、任命和派遣和履职等。同时，建立“创新伙伴成员”咨询委员会，就政府优先急需解决事项、具体操作标准、潜在项目和具体落实提供重大建议。

明确相关政府部门或行政机构提供岗位需求和人员履职配合责任。要求每家政府部门或行政机构与“创新伙伴成员”项目主任及其咨询委员会广泛合作，讨论潜在的具有重大影响的项目。要求每家政府部门或行政机构提供合适的岗位，并确保创新伙伴成员能够在任职期间能够与相关高级官员密切合作。目前，总计有20多家政府（准）部门和机构参与，包括美国能源部、内务部、劳工部、教育部、食品和药品监督管理局、联邦紧急事务管理局、总务管理局、健康与人类服务部、国税局、国家海洋和大气管理局等。

试点以来实施成效显著

自2012年“创新伙伴成员”试点以来，总计有96名顶尖人员被任命为创新伙伴，并参与26个政府部门或行政机构设立的60项重大任务，包括21世纪财务系统项目、采购工具创新项目、医疗健康蓝色按钮计划项目、能源利用绿色按钮计划项目、气候数据计划项目等，在诸多领域内取得显著成果。例如，创新伙伴成员在推进总务管理局设立18F办公室、推进管理和预算局设立美国数字服务处过程中发挥了重要作用。在创新伙伴成员帮助下，在短短18个月内，18F办公室从创始团队发展为拥有超过110名专家提供专业咨询服务的部门，有效履行奥巴马的“科技化执政路线”，助理建设数字政府。再如，部分创新伙伴成员与中小企业管理局合作，帮助开发了一款在线平台，使得中小企业更方便参加政府合同的招投标，中标企业实际竞争力提升10倍，而成本下降30%。另外，通过创立这种新型人才使用计划，也开辟了一种杰出人才招聘新渠道。实际上，截至2015年8月，总计有35名创新伙伴成员在岗位任期结束后，继续在新的政府岗位上履职。

对政府效能建设的参考价值

“创新伙伴计划”主要围绕改进政府重大项目实施、提高政府公众服务满意率和行政效率开展，依托大数据技术和信息技术专家，其应用面尚存在局限性。但对于加快政府效能建设目标，其部分工作思路值得借鉴。

“创新伙伴计划”体现政府管理开放创新的理念，有助于政府内部与社会部门之间的思想互动、顶尖人才流动，打造开放性政府、参与性政府。而且，通过“创新伙伴成员”带动解决重大问题，扩展政府部门所掌握资源的应用价值和应用范围，进一步降低创新创业门槛、完善产业发展的公共服务环境，促进产生新的经济增长点，为广大公众提供更多福利。

政府效能建设需要综合性、复合型人才。“创新伙伴计划”不同于极少数社会上层人物在企业高管、政府高官之间双向流动的旋转门机制，以重大问题为导向，不求所有，但求所用，不拘一格选拔利用中高端人才，为高级技术经营人才打破了政府与企业之间的无形的体制藩篱，改变了传统上政府体制内人才向“体制外”流动的单向局面。相对于人才借调、机关人员挂职兼职获取外部经验的机制或通过咨询机制间接引入外部因素，“创新伙伴计划”将“体制外”社会高级技术经营人才直接引导进入政府部门进行公众服务，为增进体制活力提供了新的选项。

环球瞭望

发达国家的消防制度

□ 王秋波

近年来，我国各地时有特大火灾事故发生，火灾一旦发生往往损失惨重、代价巨大。在进行深刻反思的同时，学习借鉴国外一些发达国家的消防制度，或许有所裨益。

完善的消防体制

现在的英国消防体制是根据《消防法》确立的。英国《消防法》规定：灭火防火归属于内务大臣的职责范围；内务部消防局由助理国务秘书任局长，下设的督察员每年要对地方消防总队视察，了解地方消防当局履行职责情况，并对技术事项提出建议。这一机构体现了英国皇室对行政部门的监督，是君主立宪制国家特有的。英国在国家层面不设立专门的消防管理机关，而是采用地方自治的方式，由各郡、市设置金、银、铜三级消防机构。

美国的消防管理体制实行政府负责制，设有联邦、州和市、镇三级消防机构，但相互之间没有直接的隶属关系。联邦最高安全机构为国土安全部，国土安全部下设联邦紧急事务管理总署和美国消防管理局，各州设州消防部门，规模较大的市、镇设市、镇一级的消防组织（消防局）。全美共有3万多个地方消防局，5.1万个消防站，7.5万辆消防车，109.6万名职业和志愿消防员，其中保护区域人口在100万以上的大型消防局共有14个，保护区域人口在5万至100万之间的中型消防局有823个，小型消防局共29705个；消防员占全国人口的4‰。消防员由职业消防员和志愿者构成。美国消防制度很注重保护年轻人，遇到危险时，一般是年纪较大且经验丰富的消防员担任主力，年轻人多从事辅助工作，以增加经验。

德国联邦政府没有设立统一的消防行政管理机构，也没有统一的消防法律、法规，消防工作均由各自治州独立管理。全国16个州均设有消防专门机构，直接隶属于州政府领导。各州消防队伍体制、建制与其他发达国家类似。消防是以职业制消防队为主，全国约2万人左右，全部由各州政府开支。另外还有志愿制消防队，全国有130万人左右，这支消防队由政府投资建队并配有专门的消防车辆、装备。消防队人员为志愿者，各自有自己的职业。队员不发工资，执勤时给一些补助。一般情况下，5万—10万人的城市以志愿制消防队为主；10万人以上的城市以职业制消防队为主。消防员约占全国人口的16.1‰。在德国城市中，职业制消防员人数一般按人口的千分之一配备。另外，德国的许多大型企业都设有企业专职消防队伍，全国企业专职消防人员约有2万人左右。

专业的消防队伍

在设立职业消防机构的同时，各个国家都在培育自己的专业消防队伍。比如，英国的消防安全工作由社团与地方政府下属的防火与救援处负责。地方政府建立消防和民防局，成员由每个市县的多数党指定一名议员组成。英国的消防力量构成主要有职业制和志愿制两种形式。全国有职业制消防员约3.1万人，志愿制消防员约1.3万人。消防员约占全国人口的1‰。

美国消防局对职业消防员的筛选有非常严格的体系。美国每年都要招聘职业消防员，数千人提出申请，但录取率不足1%。职业消防队员学历最低标准是高中，很多部门要求应聘者至少在火灾科学方面有两年制专科学历，有的甚至需要大学本科学历。申请者必须通过三项考试：笔试、消防队员候选者体能测试和智力测试。通过测试后，要接受大约600小时的理论培训，学习与火灾情况相关的物理、化学、数学和消防知识。结束后，还要进行6个月下队实习，这和集中培训交叉进行，经考试合格后才能成为正式的消防员。2014年4月数据显示，美国共有302870名消防员，平均年薪48270美元。待遇优厚是美国消防员能干到退休的重要原因。每多干一年，薪水就会上涨，逐年增加。一名入行5年的消防员平均年薪9.9万美元以上。

德国的消防队伍一般分为四类：一是纳入公务员序列的职业消防队伍，27.7万余人，待遇较高，普通队员完税后的年薪是2.5万到4.7万欧元；二是地方政府招聘，不享受公务员待遇，但保持24小时轮班在岗备勤的专职消防队伍；三是900余支企业消防队，2万余人，待遇企业自定；四是25000余支志愿消防队伍，130万志愿消防队员。后两种形式的队伍不承担社会救援任务。德国的志愿消防站规模不亚于我国的公安消防站，最少有2部消防车，多的有10部消防车。消防站的人员结构分为三个方面：一是出动部，由18—60岁参加灭火救灾的人员组成且必须具备工作单位或居住地能保证10分钟内赶到灾场的条件；二是青少年部，由18岁以下的人员组成；三是老年部，由60岁以上的人员组成。后两个部分的人员主要参加消防宣传，为志愿消防站服务、举办一些与消防有关的活动，只有遇到规模很大的火灾，才会被派到火场做一些没有危险的服务工作。志愿消防队有很多妇女队员，而职业消防队的妇女成员很少。德国消防队伍承担的任务为消防、救灾、救护“三位一体”，具体职能包括：防火灭火、交通事故救援、化学事故处置、水上灭火和救生、空中救援、隧道（地铁）救援、紧急救护、动物救助，其他灾害救援和国际救援等。其中比较特殊的是医疗急救工作，由消防部门和红十字会及其他私营组织共同承担。根据德国各州消防法律规定，消防部门承担医疗急救工作是收费的，具体收费标准由各州立法确定。收取的费用上交政府后返还给消防部门，作为政府消防经费拨款的一部分。

完备的消防培训教育

专业化的消防队伍需要完备的专业教育。比如，英国非常注重消防教育与训练，1968年成立的英国消防学院，除了为本国公共消防部门和各专业部门培养大批中高级消防人员外，还先后为世界75个国家培训了许多合格消防人员。目前英国消防学院每年都接受6000名各国消防员在此培训。在英国，除消防学院外，全国各地还有许多中小规模的消防员培训基地，所有消防员都必须经过严格培训才能上岗。培训期间，学员每日平均演习扑灭8场特级大火，这相当于4年的实战经验。如果消防员超过一年不参与工作，则无法获得工资。数据显示，英国普通消防员年薪2万英镑至3万英镑，地区最高消防队长年薪5.6万英镑。在注重教育的同时，英国也看重消防器材的升级发展。由于英国消防员都是职业消防员，从而保证了英国消防人员的丰富经验与能力。

在美国，国家设有消防学院，几乎每个州甚至一些市和县都有各种不同规模的消防学校，有的相当于大专程度，有的相当于中专或中技。要想成为一名职业消防员除了必须持有驾驶执照、最低学历为高中、身为成年人、个人背景清白等条件，还需通过笔试、心理测试与体能测试。通过者才可进入实习阶段，到不同部门进行训练。在训练结束后，需要通过考试来获得专业消防员资格。新消防员要经过为期一年的培训。首先是4个月的基础训练，包括体能、基本技能、基本常识等，后六个月下队实习和集中培训交叉进行，经考试合格后才能成为正式的消防员。具备一定学历、资历和工作业绩的消防员可以参加专业证书考核，取得终身的专业水平和能力证书，有的还可以晋升消防队长乃至更高级管理人员资格。

德国全国16个州都建有消防院校，职业消防人员都要经过消防院校的培训。要成为初级指挥员或专业技术人员，需参加18个月的消防官培训，然后再通过州一级的考试予以录用。要成为高级消防人员，需要参加高级消防官培训，时间为27个月，通过考试及论文答辩，还要到基层实习半年。消防官员和专业技术人员，90%以上是大学毕业后志愿从事消防事业并经过培训的。直接从事灭火和特殊技术救援的职业消防员属公务员体系，这些职业消防员分为技术要求较高的出警消防员、行政消防员和高级消防员，行政级别的消防员要求大专以上学历，且需进行为期两年的培训。高级消防员如消防总长，一般是从专业的消防学院毕业的学士或硕士。依据德国法律，超过8万人的城市必须有由职业消防员组成的专业消防队，险情较重的火灾还需志愿消防员帮忙。德国每个社区都有志愿消防队，由于无法招募到足够多的职业消防员，志愿消防员成为德国的主要消防力量。