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

他山之石

国外治理为官不为的对策

国外的发展经验表明，治理为官不为不但要加强对公务员队伍的绩效管理，而且要从行政文化、制度建设、技术创新、监督制约等多个方面入手建立现代治理体系。

□ 孙　涛

西方发达国家经过几百年的发展，已经建立了相对完善的文官制度，但为官不为等懒政问题仍是世界各国政府面临的共同挑战。国外的发展经验表明，治理为官不为不但要加强对公务员队伍的绩效管理，而且要从行政文化、制度建设、技术创新、监督制约等多个方面入手建立现代治理体系。

更新施政理念预防为官不为

行政道德建设是公务员制度建设的重要组成部分，在建立完善法律法规等正式制度体系的同时，一些发达国家在治理为官不为过程中非常重视文化、道德、习俗等非正式制度安排的作用。通过更新行政文化，推进高效政府建设，促使公职人员树立勤政、廉洁、高效、务实的行政理念，加强对公务员行政行为的引导和制约，形成预防为官不为的“软约束”。公务员行政道德建设隐含在政府效率提升及公共行政制度建设之中，英国著名行政学家伊顿在《英国公务员考试》一书中就提出：公务员不仅是公共服务的提供者，而且应当作为国家道德风尚和政治公正的检验和标志。治理为官不为还体现在现代服务型政府建设理念之中。美国政府在上世纪90年代席卷全球的治道变革运动中，倡导建立“顾客至上”的价值理念，通过调研了解公众对于政府的需求，要求政府像企业那样向公众提供公共服务，听取公众对于政府的不满，“让顾客满意”的理念在美国的历次政府改革中逐渐确立起来。新加坡人民行动党确立了“以民为本，心系群众，关怀草根”的“亲民”理念，以“亲民”理念服务于全国人民，成为亚洲国家乃至全世界建设现代化国家的典范。

创新管理工具防范为官不为

为提高政府行政管理绩效，一些发达国家一方面通过运用现代技术工具实现政府办公自动化、服务信息化和管理扁平化，加强对为官不为问题的监控和干预力度，筑牢预防为官不为的技术防线。另一方面在现代政府管理中汲取企业管理的绩效评价和科学管理方法，大力推行绩效管理技术创新。美国政府早在1993年就成立了“国家绩效评审委员会”，该机构研究表明美国政府绩效不高的重要原因之一是政府职员的懒惰无能。美国人事管理署在2005年的抽样调查中显示，超过4%的公职人员处于低效状态，表现为执行力弱、低产出率、积压工作、差错不断及屡遭投诉等。为解决这一问题，美国部分城市将原先用于商业机构的平衡计分卡绩效管理制度进行了优化，将其引入到政府绩效管理当中。经过修正的平衡计分卡制度分为顾客服务、管理资源、业务运转和员工发展等四个方面，对公共服务绩效测量指标进行了细化处理。通过运用这一管理工具，政府把组织战略和公民需求分解成为具体的、分阶段的、可操作的运作目标，把公职人员的行政行为和组织战略目标紧密结合起来，对公职人员的行为形成了制约，可以有效预防为官不为行为的出现。

强化内外监督减少为官不为

强化监督是预防治理为官不为问题的重要手段。一些发达国家通过强化对政府部门和公职人员的内外部监督，有效减少了为官不为问题。从内部监督机制建设来看，美国在政府机构内部建立了包括政府道德办公室、功绩制保护委员会、检察长办公室等自我监督控制的专业机构，对官员的日常工作及道德标准进行监督，对官员的不当行为进行纠正。此外，韩国的“国民请求监查制度”、新加坡的廉政监查制度等，都从政府内部建立起监督官员和减少为官不为问题的“防火墙”。从外部监督机制建设来看，一些发达国家和地区建立起了系统全面的新闻舆论监督和公众监督体系，舆论监督在许多国家已成为揭露懒政问题的主要方式。加强公众监督、“以权利制约权力”也是一些国家减少为官不为问题的有效途径，很多国家形成了全民监督的氛围，比如在瑞典官员懒政和腐败问题已成为全民关注的事情，公民有权对任何为官不为行为进行批评揭露和曝光，使各级官员处于严密的监督之下而必须严格自律。

通过问责机构制约为官不为

早在1921年美国国会就建立了专门负责问责的机构——总审计署，总审计署于2004年更名为政府问责办公室，目前其监督范围几乎覆盖了联邦政府的一切行政活动。政府问责办公室通过公民满意度调查、政策绩效评估和政府项目审查等方式，对政府官员的行为提出可行的改进建议，通过监督降低政府运作成本、提高行政效率，进而达到预期政策效果。瑞典在议会中设有监察专员公署，公署专员经过议会选举产生，任期四年且可连选连任。公署当中有50多名工作人员专门负责监督为官不为等行为。韩国实行了国会监察制度，国会下设16个常设委员会，除议长外的所有议员都隶属某一常设委员会，负责对政府部门实施对口监督。同时，韩国国会还下设长期及临时两类特设委员会，负责对特定事项进行监督。

加强制度建设惩治为官不为

发达国家通过完备的法律制度体系织就了严密的“防护网”，以“法治、理性、责任、效率”为核心的发达国家公务员制度，为其治理为官不为问题提供了制度保障。美国有《公务员法》《彭德尔顿法》《职位分类法》《文官制度改革法》及《政府绩效与效果法》，法国制定了《公务员总法》《国家公务员地位法》及《地方公务员地位法》，英国有《文官守则》和《富尔顿法》，新加坡制定了《公务员守则和纪律条例》，这些法律对为官不为问题有明确的惩戒制度或纪律处分规定，官员或公职人员如果不能履行职责义务或出现失职违法行为，会被追究相应的法律责任。通过制度建设对为官不为行为进行预防治理，体现了发达国家法治化治理行政不作为问题的理念，为从源头治理为官不为问题建立了长效机制。

英国“星级政府”评价体系

□ 陈宏彩

20世纪70年代以来，为了推动公共管理和公共服务的改善，更好地回应民众的诉求，英国持续地开展了政府改革运动。绩效管理、公共服务外包等新的管理工具被广泛地运用到政府改革中，取得了显著成绩。2002年，英国国家审计署出台了地方政府全面绩效考核基本框架，并依照此框架对郡政府和单一制政府进行严格考核。2006年，国家审计署再次对这一框架进行修订和完善，使之更加全面、客观和规范。2009年，全领域评估开始建立。经过持续改进，英国形成了较为系统、完善的地方政府绩效评估指标体系和运作机制。

英国地方政府绩效评估指标主要包括三部分：一是资源利用评价；二是服务评价；三是市政当局评价。其中前两部分进行年度考核，后一部分每三年考核一次。根据考核结果，地方政府被评为四个星级。资源利用评价主要是对公共财政投入、产出及其管理状况的评价。这部分主要考察投资效益、财政信用、财务管理水平等二级指标。投资效益是绩效评估中非常重要的指标。检验地方政府的投资效益有三种比较方式：一是与同类投资进行比较。同样是进行基础设施建设，在条件相似的情况下，如果某个项目的投入明显超出同类项目，则会进行重点审查。二是投入产出的比较，对每个项目进行成本效益分析，检验投资的合理性和有效性。三是预算与决算的比较，严格控制超预算项目投资。财政信用主要考察地方政府财政可持续发展能力。要求政府的收支基本平衡，不存在重大信用风险。财务管理主要考察日常财务管理工作是否规范，财务记录是否完整，是否建立健全廉政风险防范机制，等等。

由于民众对公共服务的要求愈来愈高，公共服务的评价成为地方政府绩效评估的重点。公共服务评价的特点主要有三点：一是评估内容全面而具体。涵盖了环境服务、住房服务、文化服务、消防服务等政府提供的各类服务。对民众反映强烈的领域，会不断加大评估力度，通过评估督促地方政府提供更加完善、更加优良的公共服务。对公共服务的评价指标不是笼统抽象的，而是将各类服务分解为众多的子项目，对每个子项目进行严格具体的评价。例如，住房服务的具体指标有：房屋的维修是否及时到位，租金回收率、空置率是否正常，为无房户、无家可归者提供住房的政策是否执行到位，房屋分配与管理中是否存在种族歧视，等等。具体化的好处是，评估部门易于进行定量分析，而被评估部门能够清楚地了解自身存在的差距与不足，从而有的放矢地改进工作。二是非常重视公民参与和公众的满意度评估。所有政府提供的公共服务，都会将公民的参与度作为重要考核内容，也会逐项进行公众满意度测评。在公共服务项目决策中，要求充分吸纳民意，充分体现民主决策；在项目实施中，要求有民众的广泛参与，重视民主管理和公众的实际获益；在项目评估中，要求把民众的满意度作为十分重要的依据。这种方式在很大程度上促进了公共服务质量的改进。三是尽量采用标准化指标。以标准化促进公共服务的均等化，是地方政府公共服务评价的重要特色。能够标准化评价的领域，一律采用标准化评价指标。例如，地方政府为居民提供基本的体育和图书设施，这些设施必须保证居民走路20分钟内可以到达；体育文化设施内志愿服务的比例要达到要求；学生、成年人每周参加体育运动的时间达到相关标准，社区应创造便利条件；公共图书馆覆盖的家庭的比例，平均每周的开放时间，每千人拥有的图书量和图书周转量等，都有基本的参数。以标准化倒逼公共服务的均等化和优质化，这一点值得我们学习和借鉴。

市政当局的评价主要是对政府自身管理能力和管理水平的评价。主要包括三个方面：一是制定科学合理的发展规划并切实得到执行。主要考量地方政府是否根据自身的自然、经济和社会条件，制定凸显优势、具有进取心的战略规划和政策计划，一步一步地加以落实；地方规划与国家的整体规划和区域发展计划是否一致，是否得到各方面的认同并能够调动各种积极性。二是具有相应的管理能力和协调水平。主要考量政府内部机构设置、人事管理是否规范，领导能力和水平是否与经济社会的发展相一致，部门之间、地区之间、政府与社会之间的协同是否充分体现等。三是内部绩效控制机制的建立与运行。主要考量政府内部是否建立了绩效管理与控制机制，这些机制本身是否科学，绩效申诉处理机制是否畅通，绩效改进计划是否得到落实，等等。

英国地方政府的绩效评估由国家审计署具体负责。国家审计署根据法律法规以及中央政府对地方政府的具体要求，在充分征求政府官员、专家学者、社会团体以及公众意见的基础上，提出地方政府绩效考核的框架结构和基本方案，并及时向地方政府和社会公布。年终考核时，地方政府首先对照评估办法进行自评，然后由审计署组织有关官员、专家等进行实地考察和问卷调查，得出考核结果，并根据考核结果分别授予地方政府一星级、二星级、三星级、四星级政府的荣誉称号，成绩优秀者给予奖励，欠优秀者拿出整改方案并反馈整改结果。晋升更高星级对地方政府来说是一种很高的荣誉，很多地方领导为此做出了坚持不懈的努力，体现出少有的工作热忱。晋升成功后，也会在财政拨款、政策扶持等方面得到上级政府的大力支持。

纵观英国地方政府多年的实践，有以下几点值得我们学习和借鉴：一是坚持过程评估和结果评估相结合。在绩效评估中，片面的过程导向或结果导向都会产生负面效应。英国地方政府始终坚持将二者相结合，从而使绩效评估更为科学，也更容易得到各方面的支持。二是考评过程和考评结果的公开透明。评估指标体系、评估过程、评估结果等都会通过纸质报告、政府网站等公开，公众可以随时获取相关信息，还可以将本地的政府绩效与其他地区进行比较。三是将绩效评估与绩效审计相结合。绩效评估中加入绩效审计的元素，更能发现政府绩效管理存在的突出问题，增强绩效评估的权威性、专业性和严肃性。事实上，绩效审计提升了地方领导和地方政府的责任心，降低了政府的运行成本，减少了权力腐败的风险。近年来，随着国际交流与合作的深入开展，英国地方政府的绩效评估体系在欧洲以及世界其他国家的影响日盛，也日益受到我国学者的关注。

战略视角

加拿大的公共安全理念与管理体系

□ 游志斌

2016年5月1日，加拿大艾伯塔省麦克默里堡西南15公里外的偏远地区发生森林火灾，2天后大火蔓延至麦克默里堡，烧毁超过2400栋建筑，近10万人从麦克默里堡一带被疏散，此次森林火灾过火面积超过1600平方公里，经济损失巨大，是加拿大历史上最大规模的森林火灾。需要注意的是，加拿大政府对大火的控制似乎完全失控，但在艾伯塔史上最大规模的居民撤离中却秩序井然，并无人员因火灾直接死亡，实际上这与加拿大不断演进的公共安全理念与管理体系息息相关。

森林火灾管理理念在不断演进

近年来，加拿大政府林火管理的理念正在不断演进。目前，加拿大的森林管理部门已经认识到，林火也是促进森林更新与生长的自然条件之一，可以有效促进森林生态系统更新，为部分特定植物的成长提供机会。比如，在加拿大北方地区，森林火灾频繁，对各特定的物种、植被等都有有利影响，甚至会影响到野生动物种群的调节。另外，森林管理者有时会专门使用特定的燃烧来实现促进森林更新，减少大火灾风险，改善野生动物栖息地等管理目标。

加拿大的政府架构可分为联邦级、省和地区级，行政区划包括10个省和3个北方领地政府组成。目前，加拿大森林火灾通常是由省和地区政府主管，如果大火发生在国家公园或者军事基地则由联邦政府负责。从灭火的目标设定来看，优先级别是主要避免火灾毁坏人类居住区、高价值商业林、娱乐休闲区等重要目标，加拿大约有9%的森林面积属于这个级别。其次是野生公园、经济价值低的偏远林区。此外，保护稀有的栖息地、文化特色区等目标，也会影响政府做出是否前往灭火的决定。实际上，从加拿大自然资源部发布的数据来看，加拿大任凭森林大火烧的区域高达65%，这也是加拿大政府在此次灭火中看似“不积极”的主要原因。

构建一元化的公共安全管理架构

近年来，除了林火之外，加拿大政府面临关键基础设施风险，气候变化、环境变化、动物和人类疾病、恐怖主义等一系列重大安全风险的挑战，为了更好地整合分散在各部门的安全管理资源，加拿大联邦政府在2003年12月组建了公共安全与应急准备部，该部承担灾害管理、打击犯罪和反恐、边境安全、情报信息、网络安全等具体职责。下辖加拿大边境服务局、加拿大安全情报局、加拿大惩教服务局、加拿大假释委员会、加拿大皇家骑警等多个机构，并在魁北克、安大略、不列颠哥伦比亚等地设有5个分区办公室。

由于加拿大的政治体制采用了联邦制架构，超过90%的灾害是由本地或省级政府来处理的，并不需要联邦政府直接参与。如果应对灾害所需的资源超过了所在省和地区的资源，联邦政府公共安全部可以应省和地区的要求进行支持。2005年通过的《加拿大公共安全和应急准备法案》规定，公共安全部长行使“国家层面有关公共安全和应急准备领导职责”，统一负责协调联邦政府的应急响应工作。目前，加拿大已经构建了“平战结合、平灾结合”的一元化的应急管理框架。比如，关于派军队参与应急抢险的问题，灾区所在省份的省长，可直接向加拿大公共安全部正式提出应急力量甚至军力援助的请求，以提高应急响应效率。此次阿尔伯塔省麦克默里堡火灾中，加拿大西部联合特遣队在本次应急抢险中迅速派出了5架直升飞机和1架C-130J大力神运输机，总共65名空军人员。从5月4日到12日的行动中，共运输了12.47万磅物资。

通过“系统性管理方法”来完善应急协调机制

加拿大政府认为“联邦应急响应协调工作是一项巨大的事业，不可能一蹴而就，并需要采用系统性管理方法”。2004年4月发布的《加拿大国家安全政策》中，明确提出了要加强联邦政府和其他实体之间的合作，并明确了“全危害”的灾害管理方法，强调构建“最新的应急响应系统”，着力加强国家安全和应急准备工作。为促进各方在重特大突发事件中能更好协调，2007年加拿大政府出台了《加拿大应急管理框架》；2011年1月出台了《加拿大应急管理框架（第二版）》，进一步补充了协调工具、治理机制、应急管理未来方向等3项关键内容。还强调了“应急管理框架是建立在加拿大应急管理系统之上”。

2005年1月发布的全国应急响应系统是加拿大应急管理工作的重要组成部分。全国应急响应系统为联合联邦、省和地区应对各类灾害提供了统一的协调机制，它支持和促进各级政府、私营部门、非政府组织和国际利益相关者之间的采购和后勤协调。该系统具有以下典型功能：一是明确了联邦、省和地区的应急响应系统在应对所有危害之间的关系；二是确定了联邦、省和地区的具体的协调活动，包括态势感知、风险评估/影响分析、规划、物流支持协调、公共通信等具体内容；三是完善和加快了联邦、省和地区的应急响应协调和决策程序；四是建立了标准化的术语，它可以被联邦、省、地区政府和利益相关方用来促进信息的及时、快速交流；五是准确描述和界定了一个省或地区请求联邦紧急援助的协调机制。

注意新技术的运用与信息分享

加拿大森林管理部门已经开发出了大量森林火灾模型和应用程序。这些工具可帮助安全管理人员做出快速决策，更好配置安全资源。目前，广泛应用的加拿大森林火灾危险评级系统，主要包括以下部分：森林火险天气指数系统；森林火灾行为预测系统，该系统被用来评估潜在的火灾蔓延速度，可燃物类型、消耗和火灾强度等；加拿大火灾效果模型，可用于模拟分析火灾的直接物理效应，以及对森林植被所产生的生态效应，从而为制定灭火计划做参考。另外，政府和大学的研究人员已经开发了几个火灾发生预测模型量，比如，火灾概率分析系统。此外，卫星也被用来探测火灾。还有，加拿大政府高度重视安全信息共享，开发的国家信息交换模型可以促进知识的高效传递，实现多部门间的有序、有效合作，更好履行其使命。

西方社会



麦克默里堡火灾发生后井然有序的撤离车辆