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

热点透析

编者按：11月13日发生在法国巴黎的恐怖袭击事件再次震惊了全球。面对极端恐怖主义的血腥屠杀，法国采取了各种紧急措施。在反恐应急机制方面，西方国家有哪些值得借鉴的做法？请关注。

西方国家反恐应急机制的整合与强化

□ 张仕荣

2015年1月7日，法国巴黎的左派杂志《查理周刊》遭到穆斯林激进分子恐怖袭击，导致17人死亡；相隔仅仅10个月，11月13日晚，法国遭遇多起枪击爆炸事件，造成了100多人死亡，举世震惊。而早在2001年，发生在美国的“9·11”事件造成了近3000人死亡，成为全球打击恐怖主义的转折点。应该说，西方各国已经把恐怖主义看作其国家安全的最大威胁，并制定了一系列反恐应急机制。

反恐已经上升为最高级别的排他性国家战略

为防范和制止恐怖袭击再次发生，“9·11”后美国政府快速完善立法、增加预算，并且“另起炉灶”对政府部门进行结构性重组，对情报机构重新布局。2001年10月，美国国会快速通过了以断绝恐怖主义为目标的《爱国者法案》(Patriot Act)，主要增强了对移民的严格管控，延伸恐怖主义的定义，扩大情报单位的权限，这项法案使警方有权以抵抗恐怖主义为名监控私人通讯记录。2002年通过的《国土安全法》促成美国国土安全部成立，宗旨是“美国政府没有比确保人民安全与维护民主生活方式更高的目标”，其主要任务是整合国家所有力量防止恐怖活动在美国境内发生。2001年以来，英国相继通过了三部新的反恐法，对“恐怖主义”概念进行修订，为警方打击恐怖势力提供了更有力的法律武器。

2001年12月，英国通过了反恐怖紧急法案，该法案共有120多项条款，其中最具争议但最后仍获得通过的条款是：允许执法部门未经审判即可无限期拘留在英国居住但在外国出生的恐怖活动嫌疑人。2015年7月，英国首相卡梅伦宣布了英国“五年反恐计划”：允许媒体监督机构阻断外国影视中的极端主义资讯，要求网络服务商出台措施，防止极端思想在网上蔓延，对学校进行融合化、一体化的价值观和思想教育，防范极端主义在监狱中传播，阻止某些穆斯林社区中存在的女性隔离和暴力行为等。2012年12月21日，法国总统奥朗德颁布了一项打击恐怖主义法律，允许对在国外犯有恐怖主义罪行或在国外接受极端主义思想灌输的法国公民提起诉讼。2015年年初，欧盟反恐协调员在提交的一份报告中警告：欧洲正在面临严重的恐怖主义威胁。近日，欧盟强调将从加强预防和挫败恐怖行动、防止激进化、加强国际合作三方面打击恐怖主义。美欧的反恐战略和立法虽然曾被其一些人士批评为限制人权与种族歧视等，但是美欧各国政府和立法机构基本取得一致，并且得到了大部分国内民众的支持。

强化反恐机构设置，赋予国内反恐机构诸多机动处置权

美国国土安全部成立十多年来组织架构不断调整，起初机构设置包括边境运输安全部门、紧急事件整备应变部门、科学技术部门等，2007年因应对2005年“卡特里娜”飓风救灾检讨而进行了调整，核心任务除了提升天然灾害、传染病应变能力，还有加强网络安全维护及小型恐怖主义（如小规模爆炸案）的应对。在反恐情报整合方面，2004年8月成立的美国国家反恐中心成为反恐情报搜集工作的核心圈，负责统合来自国土安全部、国防部、司法部、国务院情报司、联邦调查局、中央情报局等全美国16个情报单位的信息，还负责向总统直接汇报及参加相关反恐行动策划等工作。

英国则是通过扩大警察权限来集中力量打击恐怖主义，当前英国警察享有没收与恐怖主义相关资金、划定反恐警戒区域、调查恐怖主义案件的广泛权力。2005年伦敦爆炸案发生后，英国进一步扩充了警察权限，包括：逮捕权，英国警察可以将疑似恐怖分子直接拘捕而无需司法授权；扩大截留、搜查权和拘禁权，2006年英国《反恐怖主义法》对恐怖分子嫌疑人的羁押期限进行延长，进一步强化了英国警察的拘禁权力。法国则建立起集中统一、专业化的司法系统来处理恐怖主义案件，同时司法系统与情报系统之间加强协作，实现机制化运行。此外，法国专司国外反恐的“国土监管局”与国内反恐调查官之间也建立了经常性联系。法国制定的新情报法将提升情报系统的力量、经费与手段建设，并与外国情报机构加强合作交流。德国边防警察第九大队是1972年9月组建的一支反恐怖、反劫机的特种部队，隶属于内务部，其战斗力极强，尤其以擅长反劫机闻名，多年来在反恐战线屡立奇功，被称为“德意志捷豹”。而负责反恐情报搜集的德国联邦宪法保卫局近年来被指责为调查反恐不力，德内政部门表示将为此对国内情报机构进行改革。2003年11月，德法英葡西五国的司法部长着手制定了欧盟打击恐怖主义等犯罪活动的草案，表明欧盟15国将建立“无国界机制”，即司法程序共同机制。欧盟委员会还积极筹建快速警戒系统和欧盟关键基础设施预警信息网，以协助成员国保护关键的基础设施。

对本国公民和移民的个人行为加大监控和查处力度

美国国家反恐中心数据显示，截至2013年底，被列为可疑恐怖分子的全球人数高达110万，其中2.5万人是美国公民或永久居民，而在2010年3月只有55万人。这个被称为“恐怖分子身份数据处理环境”的数据库，将恐怖分子、涉嫌与恐怖活动有关系，或在某种情况下与恐怖分子嫌疑人有某种关联的人群分门别类收集储存，根据此名单限制某些人进出美国或在境内搭乘客机旅行。这个庞大的数据库由美国国家反恐中心主管，它并非只是一份监控名单，而是美国政府认为已知的或者是潜在的全球恐怖分子的信息库。

法国2012年反恐法规定，如果一名法国公民在国外接受极端主义思想灌输，即使他不是在法国本土长大，在法国也没有违法行为，他也能因恐怖主义罪名被判处10年监禁和巨额罚款。该法案规定执法部门可以对可疑分子进行电话监听和分析其上网记录。德国内阁2015年1月14日通过了公民个人身份证件管理新规定，凡涉嫌威胁德国安全的宗教极端分子将被限制出境并没收现有身份证，以防止他们与境外恐怖组织联系，其他具体措施包括打击借宗教之名实施国际恐怖主义活动行为、限制受“伊斯兰国”等极端组织煽动的德国公民出境、通过立法惩治恐怖主义活动资助者、通过家庭教育等方式杜绝年轻人受极端主义影响，等等。英国采取了多样化的反恐措施，涵盖资金监控、移民资格审查、危险物品管理、航空和核工业安全等领域，其中颇具争议的“控制令”包括电子窃听、限制上网、限制使用电子通讯手段、禁止与他人见面、禁止夜间外出乃至完全禁止离开住处等措施。英国反恐法规定，不仅鼓励、颂扬恐怖主义构成犯罪，甚至连持有可疑物品等都可能按照犯罪处理。

调整外交关系，建立国际反恐合作机制

“9·11”事件之后，美国将主要精力转到国际反恐联盟的组建，当时包括中国、俄罗斯在内的许多国家都在反恐上给予了积极合作，2002年美国为获得中国对反恐战争的支持，同意将“东突”列入美国的恐怖主义名单。2014年在“9·11”纪念日前夜，美国总统奥巴马发表电视讲话，宣布美国将领导一个广泛国际联盟，扩大对“伊斯兰国”（ISIS）的空袭。美国务院当时称有40多个国家愿意加入，并公布了其中25个国家的名单，它们大多是西方和阿拉伯国家。

德国一直保持与其他国家情报机构间信息交换，参与国际社会打击伊拉克和叙利亚境内极端组织“伊斯兰国”行动。2015年1月，面对国际反恐形势，法国决定内外联动打击恐怖主义势力。2015年11月13日，法国唯一一艘现代化航母“戴高乐”号从土伦港出发，开赴波斯湾，参与空袭“伊斯兰国”极端组织的行动。

尽管西方各国出台了一系列反恐措施，但是，西方需要反思和检讨的地方还有很多。这次巴黎恐怖袭击还是暴露出许多战略和体制上的漏洞。

首先，反恐需要国际合作，西方国家的国内应急机制“治标不治本”。在全球层面，反恐应是全世界各国合作应对的大课题，但西方各国出于意识形态和政治因素，在反恐上实行“双重标准”，特别是反恐对象和标准由美国和欧盟说了算，这正是国际社会联合反恐效果事倍功半的原因所在。其次，恐怖分子之所以能够成功袭击，说明西方特别是法国的反恐监控和指挥体系中有一定疏忽，反恐安保机制也存在漏洞。对比目前法国的情报监控体系与美国和英国的情侦系统对恐怖袭击的收集、甄别能力，确实存在差距，而对于法国这样一个崇尚自由与浪漫的国度而言，未来将面临“个人隐私重要还是个人安全重要”的艰难抉择。最后，虽然现在没有明确证据指向此次暴恐与中东北非移民潮有直接联系，但是欧洲《申根协定》带来的开放边境让一些极端分子可以躲避监控，跨境自由流动。目前申根签证成员国已有26国，囊括了大部分欧洲国家，监控死角和安全漏洞难以避免。

他山之石

德国如何促进青年创业

□ 赵　柯

长期以来，欧盟国家一直受到青年失业率居高不下的困扰。特别是在欧债危机背景下，欧盟国家的宏观经济形势不佳，增长乏力，青年人实现就业非常困难。尤其是在一些南欧国家出现了青年失业率畸高的现象，2014年意大利的青年失业率为42.7%，希腊是52.4%，西班牙为53.2%。即便是英国和法国，其青年失业率也分别达到了16.9%和20.5%。但是，在欧洲这种青年就业普遍困难的“阴霾”之中，德国显得一枝独秀。2014年德国青年失业率为7.7%，为欧盟国家中最低，并且远远低于欧盟28国22.2%的平均水平。德国之所以能够很好地解决青年就业问题，不仅因为其强劲的经济增长，还与德国促进青年创业的一系列制度安排密不可分。在德国，自主创业是实现就业的一种重要渠道，而青年在其中占据了相当的比例。“双轨制”的职业教育体制、政府的金融支持以及对青年创业意识的培养是德国促进青年创业的主要措施。

“双轨制”的职业教育体制为青年创业奠定坚实基础

青年创业不缺乏激情，但是缺乏必要的社会经验和技术技能，而德国的“双轨制”职业教育体制恰恰弥补了青年创业的这一不足，为那些有志于走向创业之路的青年提供了必要的社会经验和创业所需技术技能。所谓双轨制职业教育，就是企业与学校联合办学，受教育者在企业内是学徒，在学校内是学生。德国学生经过中、小学10年学习并顺利毕业后，就有资格申请双轨制职业教育，一边在职业学校学习，一边在企业从事实际的工作。德国职业教育学校与企业之间紧密合作，相互融合，既培养学生的基本理论素养，同时也注重培养学生的实际操作能力和问题解决能力。德国职业教育的成功有两点不容忽视：一是职业学校的师资非常优秀，不仅要求具备相应的学历水平，而且还需要有一定年限的企业实际工作经验，职业学校的老师与大学的老师一样，享受公务员待遇，具有良好的社会声誉和社会地位。除了专职教师外，职业学校还聘请大量的兼职老师，他们大多是企业在职人员，具有丰富的实践经验。二是职业学校的生源质量非常有保证。这是因为德国的技术工人不仅有着体面的收入，而且还有较高的社会地位，整个国家形成了尊重技术工人的社会氛围。如此一来，许多优秀的学生主动放弃上大学，而是选择上职业技术学校，家长也乐于看到孩子将来成为企业优秀的技工。优秀的生源加上优秀的师资保证了职业技术学校毕业生的高素质，自然也就备受企业欢迎。受过职业教育的学生有着许多明显的优势，例如培训收入带来经济上的独立、直接的职业实践经验、与用人单位建立的关系、明确的职业定向等。这让受过职业教育的青年在选择创业时不再是“一张白纸”，任凭自己的激情盲目行事，而是有着清晰的发展方向和必备的社会经验和职业技能，所有这些都大大提高了青年创业的成功率。

政府为青年创业提供金融支持

资金短缺、融资困难是青年创业征途上的“拦路虎”，要想使青年创业的梦想照进现实，便捷而充足的融资服务是一个必要条件。德国政府多年来在通过金融服务来支持青年创业和中小企业发展问题上积累了丰富经验，建立了系统而全面的扶持青年创业和中小企业发展的政策服务体系，各级政府的经济部、财政部、科技部都下设专门负责青年创业和中小企业发展的机构。比如，德国联邦经济技术部实施“中小企业创新核心”计划，不限行业和技术领域，对企业自身产品开发和工艺创新以及企业与研究机构合作创新给予资助。政府资助项目最多可支持技术创新过程所耗经费的50%。如果创新成功，可从利润中分期偿还；如果失败，企业也无须承担债务。这一政策为那些掌握核心技术，以技术创新为基础的青年创业者提供了很大的激励，并且通过分担风险的方式，大大缓解了青年创业者的资金压力。

此外，政府、政策性银行还设置高科技创业基金，对创新型企业给予风险投资支持。德国政府与德国复兴信贷银行进行合作，设立了支持中小企业的“EPR项目”。初创企业由于经济实力差，在一般条件下融资相对困难，而且办理抵押贷款的要求较大企业更严格。为减轻企业在进行创新融资时的抵押担保负担，同时也减少商业银行的投资风险，德国复兴信贷银行为初创企业提供长期低息贷款。ERP项目贷款由两部分组成：一部分是普通商业贷款，需要担保，但前两年可暂缓支付利息；另一部分是免担保贷款，前7年可暂缓支付利息。企业可由此获得更加充裕的资金，提高资金流动性。

同时，德政府指定了若干家咨询机构。符合条件的小企业与这些机构签订咨询合同，机构即可向政府申请补贴，补贴额为合同额的45%~55%。咨询内容包括：评估企业发展潜力、提出下一步发展建议、为企业具体问题设计解决方案、为企业介绍技术提供方、对企业进行外部项目管理、为企业创新项目进行总结。通过这些咨询服务，那些初创的小企业既可以明确发展方向，又降低了创新可能带来的风险。

培养青年的创业意识和创业精神

创业能力，是一种天生的能力还是通过后天的培养而形成的？对于这个问题，美国前国务卿、斯坦福大学教授康多莉扎·赖斯曾表示，创业是应该也是可以教授的。的确，青年创业首要的就是要有创业意识和创业精神，如果没有创业意识，再好的商业机会也会错过；而如果没有创业精神，即使再好的初创企业也会因经不起各种诱惑和打击而最终夭折。没有人天生就具有创业意识和创业精神，这都需要通过教育来培养。

从20世纪70年代开始，德国大学就建立了创业教育的教授席位，首先在商贸和手工业培训为主的非全日制学校开设创业教育课，然后在全日制大学正式开创业教育课，培养青年人的创业意识和创业精神。德国创业教育的特色首先是创业教育贯穿中小学校和大学教育的全过程。中学阶段重在培养创业文化，大学旨在促进创业意识、创业能力和支持创业项目。德国各州教育研究所和一些经济研究机构联手研订了中小学创业教育使用的案例教材资料，使教学的方式方法和资料贴近经济生活实际，避免枯燥的理论说教。德国学校90%的创业教育老师都有过创业经历，创业教育领域的教授更是要求有5年实践经验，他们会以亲身经历指导学生把知识实践到真正生活中。

追根溯源

美国“平权法案”的存废之争

□ 孙　静

美国是一个多族裔的移民国家，种族问题一向非常敏感，争取种族平等的社会运动伴随美国历史的发展而经久不息。二十世纪五六十年代，美国黑人为争取政治、经济、社会权利平等掀起了声势浩大的民权运动，反对种族压迫和种族歧视的斗争风起云涌。彼时“超级大国”陷入内外交困的尴尬境地，越战泥潭拖住美国大兵的脚步，国内反战情绪迅速蔓延，黑人民权运动、女权运动、学生运动此起彼伏，被誉为民权运动里程碑的“平权法案”在此背景下应运而生。

1961年，肯尼迪总统签署了第10925号行政命令，规定联邦政府须雇佣并平等对待少数族裔工作人员，这是“平权法案”第一次正式见诸政府文件。肯尼迪政府在两年后出台的第11114号行政命令中延续这一理念，把“平权法案”作为一项政策固定下来。其后历经几届联邦政府的推进，“平权法案”演变为一系列反对种族歧视和不平等的法律规范的总称，其目的在于避免因族裔、性别、肤色、宗教、性取向等因素而对少数群体产生歧视。该项法案明文规定给少数群体保留相应的配额，以增加他们在高等教育、住房、经济合同、工作竞聘及社会其他福利领域的机会。

“平权法案”实施以来，少数族裔在政治、经济、教育等领域的状况明显得到改善。然而仅仅以族裔、肤色、性别等群体差别作为得到优惠措施的标准逐渐受到质疑：只要是少数族裔或女性，在很多社会领域的竞争中都可以享受若干照顾；与此相反，白人和亚裔则成为“平权法案”的受害者，即使他们拥有明显高于少数族裔的能力和成绩，在竞争中也无法胜出。“逆向歧视”逐渐成为平权运动绕不开的绊脚石，“平权法案”也成为当代美国最有争议的法案。

支持者认为，“平权法案”致力于少数族裔和有色人种的利益保护，真正将公平、公正的价值观付诸实践。因为历史原因，美国以黑人为代表的少数族裔受到压迫和歧视，通过“平权法案”的政策倾斜使过去被阻拦在机会大门之外的人能够充分获取机会，这可视为对少数族裔的一种额外补偿，借以抵消历史的欠债。恰如约翰逊总统在1965年的演讲中所言，“你不能把一个才从很多年的手铐脚镣束缚中解救出来的人，立刻将他带到与别人并肩的起跑线上，对他说‘你可以和别人自由竞争’，并且相信这样做是绝对公平的”。

反对者则认为，“平权法案”违背了“人人生而平等”的宪法原则，它把以族裔、肤色、性别等为基准赋予的权利凌驾于公民权利之上，在竞争中对一个人的评判应着眼于其能力大小，而非族裔或肤色等其他因素。“平权法案”篡改了竞赛场上的规则平等，不利于整个社会的公平竞争，甚至亵渎了以个人努力奋斗为基础的美国精神。而且一些少数族裔也不情愿被看作是需要照顾的弱势群体，他们认为这很容易产生低人一等的羞辱感。

关于“平权法案”的争议也不断上诉到最高法院。1972年底，白人学生贝基以优异成绩申请加州大学戴维斯分校医学院却名落孙山，此后他发现在医学院100个录取名额中，有16个特别名额专门留给了黑人等少数族裔学生，而他们之中绝大部分人的成绩远不如自己。他在给戴维斯分校的抱怨信中这样写道：“为了满足未来医疗健康事业的要求，医学界需要最有能力和最有献身精神的人才。我意识到，设置少数族裔录取定额是为了补偿以往种族歧视的恶果，但是，这种照顾少数民族的措施实际上又开创了新的种族偏见。这不是一个公正的解决办法。”于是，贝基将加州大学告上法庭，此案一路上诉到联邦最高法院，成为反“平权法案”的标志性案件。

彼时联邦最高法院面临两难选择，若判加州大学胜诉，则意味着违背美国联邦宪法第14条修正案中的平等保护条款；若判贝基胜诉，则意味着间接宣判“平权法案”违宪，自20世纪50年代以来民权运动的“里程碑”将在风雨中飘摇。1978年6月，大法官鲍威尔使用了双重判决：校方有权制定灵活的入学政策；但在招生过程中使用配额，则违背了第14修正案的平等保护条款。暧昧的双重判决暂时平息了“平权法案”招生政策引起的纷争，但随后诸如密歇根大学诉讼案、德州大学诉讼案等类似诉讼重新打破了这短暂的宁静，关于“平权法案”存废的争论依然继续。

曾经闪耀公平之光的“平权法案”不断遭遇质疑，以至于有些州重新审视其存在的必要性。加州于1996年11月通过了209法案，宣布取消配额制，禁止州立大学在招生中考虑族裔、肤色、性别等因素，由此成为废除“平权法案”的排头兵。随后这种做法也逐渐蔓延至其他州，迄今为止，已经有八个州明确禁止在州立大学录取中施行“平权法案”。

美国社会与半个世纪前相比发生了巨大变化，种族构成早已不是过去的模样。白人在过去几百年间一直占据社会优势，但随着白人比例逐渐下降，这种优势还会持续吗？根据美国人口普查局2014年的报告，全美的白人人口数量出现负增长，在夏威夷、加州、德州、新墨西哥和哥伦比亚特区，少数族裔已经占据了多数，预测到2044年，美国超过一半的人口将来自少数族裔。而皮尤研究中心也得出相似的结论，其认为到2050年白人的比例会下降到47%。问题是当白人也成为少数族裔时，他们可以享受“平权法案”的优待吗？

悄然而至的变化远远不止白人比例下降这么简单，除却白人和黑人之间的种族冲突，不同少数族裔之间的冲突和矛盾也在逐渐增多。人口比例及社会结构的变化使种族问题愈发敏感，一不小心它就会成为政治上的“雷区”。

时至今日，美国“平权法案”的存废之争仍旧吵得不可开交，在种族问题上平等与公平这两大基本价值还在相互博弈。但毫无疑问的是，美国社会将会面临更加复杂多变的挑战，在理想与现实之间找到正义的衡平点难之又难，仅仅依靠“平权法案”恐怕已经无法应付这些新现象。