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

环球瞭望

法国政府如何加强社会安全应对

□ 游志斌

11月13日，巴黎恐怖袭击事件发生后，法国政府宣布将在明年投入6亿欧元用于加强国内的安保力量，未来两年内将在内政和安全部门新增8500个岗位，其中包括新增5000名警员与宪兵名额，法国国防军至2019年前也将不再减员。实际上，近年来法国政府所面临的恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、大规模骚乱、网络安全、有组织犯罪等社会安全风险的挑战正在不断上升，并呈现多元化态势。法国政府认为这已经直接威胁到法国国家安全，所以逐步把应对社会安全风险纳入到法国国家安全战略，并采取了加强警察队伍专业能力建设，构建统一的情报信息系统等举措。巴黎恐怖袭击事件凸显了其必要性和紧迫性。

把应对社会安全风险纳入国家安全战略

在应对社会安全风险挑战的实际工作中，法国政府注意把社会安全风险纳入到国家安全管理框架中一并考量。2008年出台的《法国防卫和国家安全战略白皮书》导入了全新的国家安全概念，明确提出，“法国国家安全战略要应对可能危及法国安全的所有风险和威胁，法国国家安全的范围包括防卫政策，但绝不仅限于防卫政策”，还提出，“完善法国内部的治安政策、公民保护政策、外交政策、经济政策等政策也直接有助于促进法国国家安全”。2009年7月29日修订的《法国国防法》明确指出，法国国防的职责不是简单保护法国公民和领土免受来自国家外部的攻击，需要法国管理直接或间接影响法国的风险和威胁。2013年4月发布的《法国防卫和国家安全战略的白皮书》明确指出：“人的内心的安全是法国国家安全的基础，同时，在一个复杂和相互关联的世界，法国所面临的自然灾害事件、工业、健康、技术、政策等综合风险是客观存在的”，“法国政府要进一步明确综合安全的概念，加强对社会安全风险挑战和各类风险组合的响应，要在认知与预测、保护、预防、威慑、响应等5个环节，加强对社会安全风险的应对”。

为了更好地应对社会安全风险的挑战，法国政府在国家安全战略的制定中注意广泛征求各方关于社会安全风险的意见，注意增强全社会对法国面临社会安全风险和国家安全风险的总体认识。2007年8月，法国总统成立了一个专门委员会起草《法国防卫和国家安全战略白皮书》，该委员会除了包括有关政府机构代表外，还包含了军事战略、社会安全、互联网技术等领域专家，以及国会议员、公民代表等各界人士，该委员会召开了52个公开听证会，委员会成员20多次深入实地考察法国防卫和国家安全的单位和设施，同时该委员会设立了专门网站，并设有“在线论坛”。据统计，在2008年的《法国防卫和国家安全战略白皮书》正式出台前，该论坛累计访问量超过250万次。经过广泛而深入的讨论，加强社会安全风险和国家安全风险管理的议题在法国社会得到积极响应，并被纳入到法国国家安全战略中。从讨论的最终结果来看，法国国家安全应既包括国家外部安全，也包括国内安全；法国国家安全既面临来自国家行为体的威胁和风险，也面临来自非国家行为的威胁和风险；法国的国家战略应该重视应用“全危害（ALL-hazard）的方法”，应对主动、故意的军事威胁和恐怖袭击，也要应对被动、非故意的重大突发事件隐患，并要适应全球化时代的挑战和需要。

加强专项应急能力训练和装备建设

目前，法国内政部下属的国家警察为13万人，国家宪兵为9万人。为了充实维护社会安全的执法力量，更便捷高效地促进执法力量内部的协调，2011年，原属国防部的国家宪兵被划转到内政部，国家警察与国家宪兵共同负责法国国内的社会安全工作。法国国家警察按其任务，由司法警察、情报警察、边防警察和城市警察4部分组成，由法国内政部国家警察总局直接领导，国家警察总局共设7个办公室和10个业务局。法国内政部国家警察总局设立资源和能力局，人力资源实行垂直管理，把在国家警察机构工作的人员按照外勤、行政、科技和契约制人员4个序列进行分类管理，每个序列分高、中、初三个等级实施有针对性的管理政策。在工作机制方面，法国警力配置合理，大多数一线实战部门警力充足；在警力使用方面，法国政府充分考虑使用成本、安全风险和行动效率，各警种、各部门根据内政部要求和自身工作特点确定工作时间和执法勤务模式。

需要注意的是，法国政府非常重视执法力量的实战训练。针对反恐实战训练，法国政府拟定了反恐战略、战术、技术发挥及对象心理条件的现场工作方案，促进反恐训练与实战尽可能趋于一致。法国警务部门在每次模拟演练和实际战例后，都把成功的经验与失败的教训输入演练管理数据系统，供参训人员反复研究分析，并提出批评和改进建议，以求改进战术应用手段。法国政府高度重视应对社会安全事件的装备建设，在社会安全事件中，逐步形成了日常性、专门化的标准系列装备，比如，固定式防护网喷水操作方式、高压喷水车、震撼手榴枪、烟雾发射器等系列装备。再比如，各种震撼弹（不会伤人，却有强闪光及巨大声响，产生震慑效果）、烟雾弹、催泪瓦斯等种类，其效果为辅助开展暴动、驱散、封锁（街道）、掩护部队前进或撤退等工作，在实战训练中，教官会介绍如何有效使用，及如何避免被群众攻击。

努力构建一体化的安全管理和情报信息系统

从这次巴黎恐怖袭击来看，法国社会安全情报信息工作确有明显疏失。但近年来，法国全力打造一体化的安全管理和情报信息系统，积极加强应对社会安全风险的挑战。2008年10月成立的法国防卫和国家安全委员会（DNSC）负责所有的防卫和国家安全相关的事项，该委员会由共和国总统负总责，委员会下设各特设会议（如危机管理、情报、核问题等会议）。同时，防卫和国家安全委员会专设有总秘书处，近年来其工作范围不断拓展。社会安全风险已被纳入到一体化的国家安全管理工作中，具体来看，总理对政府的行动和危机管理负责，总理通过总理危机管理小组（CCPM），做出政治决策和确定战略方向，并具体指导部际委员会（简称CIC）的工作。

法国中央政府设立的部际委员会（CIC），统一领导法国国内的危机管理工作，日常情况下，由内政部部长代表总理主持召开会议，研究制定法国国内危机管理的政策措施，部际委员会成员来自国家警察总局、宪兵总局、消防和危机管理总局等部门以及军方，并在内政部设置跨部危机管理和协调中心，负责具体协调事务。法国内政部突发事件预警、监视和地方层面的情报信息系统，被称为“360度的信息管理工具”。从信息管理的角度来看，它有四项职能：一是上传信息，负责内政部系统的信息采集，同时与其他部委的信息交互；二是通过自身的RETEX数据库采集和分析；三是来自外部专家的研判信息，即专家定期对信息会商和分析；四是下达信息，为操作的决定下达具体指令。从其应对的风险来看，主要有核生化风险、自然灾害风险、技术风险和健康风险。从其具体的职能来看，法国内政部危机协调的中枢机构有四项职能：一是情报收集功能，固定处理内政部和其他部门影响公众的各类信息；二是参与（或指挥）相关的事件的处理；三是部署国家和跨区的力量；四是加强对来自欧盟的各类响应。此次巴黎恐怖袭击事件后，法国政府将进一步加强全方位、一体化的情报信息管理系统，促进欧盟内部的情报信息共享和交换能力。

他山之石

日本乡村教师的师资保障机制

□ 闻　竞

日本明治6年，该国最为贫穷偏远的乡村，南部领土鹿儿岛所属的一座孤岛——冲永良部，通过政府扶持和民间筹款，建立起了属于岛民共同所有的乡村小学校。这所学校异常简陋，主体建筑是几间普通的茅草房，操场也才20坪左右，学生总共十多人。但是，到明治15年，学校的面貌发生了巨大变化，成了一所具有齐备教学设施，得到官民共同赞誉的正式小学，并一直开办乡村教育直到今天。促使冲永良部小学发生巨变的，是日本官方和民间自明治维新以来所形成的重视教育的政策环境和社会氛围。

明治维新以后，日本许多乡村建立起了基础教育阶段的学校，主要是小学校（小学）和中等学校（初中），这些学校与冲永良部小学类似，都是国家出资或者集体捐资建成的，它们能够成功办学的原因，除了较为充足的资金之外，更为重要的是有着良好而稳定的教师队伍。日本对于乡村教师的师资保障机制建设始于明治维新，发展至战后初期，通过进一步强化措施，形成了延续至今的乡村教师师资保障体系。日本“开幕”之前，乡村教育和中国一样，基本上是公办或私人书塾，师资主要由地方选拔人才出任，来源相对复杂，待遇也不稳定；明治维新以后，政府开始在乡村直接创建学校，较为偏远或居住人数少的地方则由政府指导、乡民自筹建立学校，教师则是政府委派或符合任职资格条件的人士充当，逐步建立了乡村教师的任职资格制度；二战战败后，日本将国家政策重心转移到经济建设上来，城市化程度不断提高，居住在乡村的人数减少，乡村教师一方面出现了人才流失的状况，另一方面待遇也相对提高。

随着日本在政治、经济、社会等方面的全面发展，到21世纪初，日本已经建立起了一套完善的乡村教师师资保障体系，这一体系主要由法律制度、人事制度、生活优待、进修深造、人员交流等方面组成。如日本政府在1954年制定的《边远地区教育促进法》，该法规定：为振兴边远地区的教育，中央财政补助市町村在乡村贫瘠地区办学的费用，主要包括学校教材、教具、师资培训、教职员工住宅建设、员工生活福利、体育和音乐设施配置、师生卫生保健。

日本乡村教师的师资保障状况

为了日本乡村教育的顺利发展，日本政府在乡村教师师资保障方面做了许多有益的工作，具体而言，主要是工作待遇、职称晋升、师资管理和进修深造四大方面。

将乡村教师纳入公务员队伍管理。日本把教师作为公务员的一部分，由国家确保其工资和福利待遇，全国所有学校实行统一的教师工资标准、统一的福利待遇。日本的教师待遇在全国任何学校都是相同的。城市与乡村、东西南北都没有差别。例如，一名40多岁的教师每月的基本工资在35万日元左右（该数据为2003年的标准，如果按2015年7月17日的汇率计算，约等于17500元人民币），此外还有诸如交通费、家属费等因人而异的各种津贴。

乡村基础教育阶段的教师免评职称，一旦成为教师，就是终身制，享受公务员待遇，并且具有公务员身份。教师之间工资的差别，只存在于工作年限的长短不同，既不存在不同区域，也不存在不同学校，更不存在所谓的先进教师和落后教师的区别。日本乡村中小学教师之间没有等级和差别，与城市教师之间也没有任何差别。日本的教师与学生都不评任何先进与级别。从学生到教师，每个人都是一视同仁。教师如果在乡村地区工作，还会发放额外的乡村教师津贴。

健全依法管理教师的制度。在日本，乡村教师，不论是在公立或私立学校工作，都以县（相当于中国的省级行政单位）为单位进行管理，县教育委员会统一负责全县教师培训、招聘工作，中小学教师的进修和交流等也主要由县一级单位负责，市教育委员会参与教师的进修、交流和评价等工作。学校没有权力决定招聘和解雇教师。在师资培训方面，日本已经取消了师范类院校，中小学教师都是由普通大学培养，受过高等教育和学历层次较高的人担任。

乡村教师招聘录用和进修深造的专业化与标准化程度较高，确保了乡村地区学校的教育质量。日本乡村教师的招聘录用，每年由县一级的教育委员会制定招聘计划，然后向社会公开发布消息，在规定时间内进行统一的、严格的招聘考试，最后由县教育委员会决定聘用人员名单。在进修深造方面，乡村教师必须参加与自己任职年限相应的培训和进修，全国各级教育委员会必须为乡村教师的进修提供机会和相应的保障条件，特别是对新任教师、任职5年的教师和任职10年的教师培训尤为重视。例如，对新任教师培训和进修的主要内容为：如何引导乡村学生进行小组活动、如何进行农村地区家庭的教师访问，以及如何辅导“后进生”等。

日本乡村教师保障机制的建设困境与路径探索

进入21世纪以后，由于日本经济的长期停滞，老龄化社会和少子化现象愈发严重。加上日本的城镇化率（据世界银行统计，2011年日本的城镇化率为91.3%）已经很高，日本乡村教育出现了前所未遇的困境，主要是乡村的“空心化”和“荒废化”。许多农村地区的青壮年移居到城市居住，或是整个乡村地区居民迁徙到城市，乡村学校生源急剧减少，教师需求下降，大量师资流向城市或生活条件更好的农村地区，经验丰富的教师不愿留在生源稀少的乡村，乡村学校教师往往是大学刚刚毕业的学生，教学质量较以往有所下降。本文开头所提到的冲永良部小学校也出现了类似的危机，面临着与其他学校合并或彻底废校的情况。

面对这一困境，日本政府修订了《学校教育法》《社会教育法》《义务教育费国库负担法》和《义务教育诸学校设施国库负担法》，加大了对乡村地区学校的教学投入，着重提高乡村教师的生活待遇。例如，为乡村教师建造教职工宿舍和住宅。其中，宿舍分配给教师居住，无偿使用或收取少量租金；住宅以低廉的价格出售给教职工。政府以此手段将优秀教师留在农村地区。

此外，面对乡村学校生源减少的情况，政府采取了合校和设立教学点的方式。由于日本已经是一个发达国家，交通便利，拥有高效率的公共交通，这为学校合并后学生上学创造了方便，减轻了合校的民间阻力。但是，日本是群岛国家，一些在小岛上的学校不能采取合校的方式来解决问题，如本文提及的冲永良部小学校。对于这些学校，日本政府选派专门的教师在岛上设立教学点，这些教学点与普通学校在师生待遇、校园建设等方面没有任何差别，只是规模较小，最小只有几个学生。当然，日本能够实现这一设置，与其发达国家的经济实力是分不开的。

总体而言，日本能够实现乡村教师的师资保障机制，根本原因是日本政府和社会对于教育的重视，对教师地位的尊崇，也有经济实力雄厚和教育资金充足的因素。还有至关重要的一点，那就是，日本的城镇化率很高，乡村地区本身就已经很少，政府负担相对较轻，农业、农村和农民在日本已经不是一个问题，这些问题在上个世纪就得到了很好的解决。

世界经济

德国地方政府债务及其治理

□ 王直节

地方债是地方财政的重要补充，是地方政府履行职能的重要保障，是地方政府治理体系的重要环节，也是地方发展和地方治理的薄弱环节与潜在危险。德国作为欧洲最大经济体，2013年底政府负债20482.76亿欧元，其中州政府占30.32%，地方政府占6.89%，其地方债问题及其治理值得关注。

为更清晰了解德国地方政府债务的现状，笔者分别采访了北威州杜塞尔多夫市、科隆市、埃森市和波鸿市等四市财政局长，以及北威州城市联盟、县联盟和镇联盟等三机构的财政事务负责人。具体来看，杜塞尔多夫市作为北威州的首府，目前没有地方政府债务，但是由于对难民（逃民）服务支出增加等原因，今年面临严峻的财政压力。科隆市作为北威州最大的城市，该市认为过多承担了联邦政府和州政府的社会职责，而缺乏相应的财政补贴，政府财政状况将继续恶化。2014年科隆政府债务中，短期流动性贷款人均为458.47欧元，预计在2015年将提高到784.72欧元，贷款申请的议案目前正经市议院审议。2013年末埃森市短期流动性贷款23.77亿欧元，人均5772欧元，为德国地方政府债务最高的城市，2013年短期流动性贷款的利息支出3680万欧元。该市认为通过经费节约等措施，财政状况将会好转，但是居民的逐渐减少和较高的长期失业率将制约城市的进一步发展。

纵观德国地方政府债务，大致具有以下几个特点：一是地方债务分布差异性较大。经济状况好、税收能力强的城市负债水平低，甚至没有负债，例如杜塞尔多夫市，而企业缺乏活力、失业率高企的城市，债务规模相对较大，例如埃森市、波鸿市。二是债务形式通常为银行短期贷款。欧洲央行多年来实行量化宽松政策，导致借债门槛低、成本低，地方政府贷款年利率为1%左右，低利率刺激和推动了地方借债的积极性，并试图通过借贷促进当地经济的繁荣。三是债务用途发生变化。早年德国地方政府贷款主要用于基础设施或工程建设等，随着“债务急刹车”等规定的实施和监管的加强，目前政府贷款用途主要为利息支付和民生保障。负债城市没有足够资金完善基础设施，企业会搬迁至设施和服务更加完善的地区，社会资本外流，城市竞争力进一步下降，借新债还旧债，造成政府财务状况的持续恶化。

税收相对不足。进项不足是地方债产生的基本原因，突出表现为税收分享的差异与税收的不均衡。以2012年为例。德国税收收入中共享税占71.7%，联邦政府专享税占16.6%，州政府专享税占2.4%，地方政府专享税占9.2%。在实际分配上，联邦政府占税收收入的42.7%，州政府占39.4%，地方政府占13.5%，欧盟占4.4%。另外，税收在东西部地区存在较大差异。例如位于原西德地区的黑森州2014年地方税收人均1341欧元，而原东德地区的梅克伦堡—前波莫瑞州地方税收人均仅为615欧元，位于同一州内的城市，经济发展决定税收水平，例如2013年杜塞尔多夫市税收占财政收入的61.17%，而埃森市的比例约为32.34%。

福利支出巨大。这是地方政府不断增加的规模支出。尽管经济平稳向好，失业率持续降低，地方政府的社会福利支出在2004年至2014年间增加超过50%，个别城市的社会福利支出占政府预算的60%，其中北威州地方政府社会福利支出平均占预算的43%。欧洲难民危机爆发以来，截至2015年9月，57.7万名新难民登记注册，进一步增加了德国地方政府的支出负担，政府必须为特殊困境的人提供合乎人的尊严的最低生活保障。

劳动力数量不足。在人口老龄化严重的同时，德国的生育率为1.4，2014年人口自然增长率为负值，低生育率导致德国老龄化加剧。按Prognos智库分析，到2020年，德国技术工人缺口为180万，到2060年将扩大至390万，劳动力市场短缺严重制约德国经济发展，成为德国地方政府债务的间接成因。

监管环节存在问题。对政府举债，地方议院实行预算监督。地方预算部门与市政会议相互独立，未经市政会议许可，地方预算部门不得改变资金用途，如有预算外支出的要求，必须由财政局长向议会提出补充拨款案。在预算案的执行上，主要有两个监督机构：一是议院预算委员会下设审计小组委员会，专门负责审查上年度预算案的执行情况；二是垂直隶属的城市监督，拥有准司法性的调查权，不仅监督前一年的政府收支情况，同时对正在执行的政府预算问题进行监督。地方政府债务较低的东部和南部联邦州，例如巴伐利亚州和萨克森州，通常被认为执行严格的预算监督，相反人均债务较高的萨尔州和北威州，在早些年监督环节相对弱化，审核批准预算外贷款，致使债务大幅增加。

为有效治理地方债问题，德国采取了以下举措。

推行减债强化方案。目前13个非城市州中的8个联邦州已出台减债措施，旨在帮助城市改善财政状况、规范既有债务、分担社会福利支出。城市可自愿选择加入本州的强化方案，作为享受资金补贴的前提条件，该城市需建立更为严格的预算管理制度、明确成本削减计划、同时地方财政收支和公共行政行为将受到州政府的监督，这使得城市在一定程度上丧失了“自治权”。

提高税收稽征率。当地方政府没有充足的收入平衡赤字，义务性的硬性支出无法减少，地方政府可通过提高税率即稽征率增加税收收入。例如埃森市将工商税稽征率、房产税稽征率分别提高至480%和670%，而波鸿市提高至495%和800%。提高稽征率一方面来增加当地企业的经营税负和居民的生活税负，导致企业撤资、居民搬迁，进一步降低城市未来的盈利能力，同时地方政府必须直接与选民讨论提高税收，也导致执政者失去选票。

“节约”措施。按照债务程度，依次采用以下方法：首先，减少行政内部开销，例如萨克森州对一些幼儿园教师实行部分时间工作制，在保证行政有效运转的基础上有效减少人员费用；其次，对投资项目实施资金封顶，严格控制新建设项目的立项审批；最后，将对地方政府有权根据实际情况自主选择的公共服务进行削减，例如关闭图书馆、博物馆、游泳池等文化体育设施等。

国有企业改革。德国国有企业主要分布在公共住房、自来水、废水处理、健康产业、能源、垃圾处理等领域。地方政府加强对国有企业的管理，提高国有企业的盈利能力，通过分红等利得增加政府财政收入，例如埃森市认为国有企业在稳定预算上发挥特殊作用，并在2010年设立“财政和国有企业”委员会，2011年实现的1.12亿预算优化中，有将近四分之一通过国有企业实现的。