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

从“坏孩子”到“优等生”

——德国国家形象的塑造与建构

□ 丑则静

德国著名文学家歌德曾这样评价他的祖国，“一想到德国人民，我常常不免黯然神伤。作为个人来说，他们个个伟大；但作为整体，他们又是那样的可怜”。德意志民族曾受“向远方发展的冲动”与“对强权政治的渴望”的驱使，在短短20余年的时间里先后两次成为世界大战的策源地，给本国和人类文明都带来空前浩劫。但这一在世界历史上犯过错误的“坏孩子”，近年来却连续多次在英国广播公司BBC全球国家形象调查中名列首位，德国成为公认的全球形象最优、最受欢迎的国家。这一成绩的取得得益于其背后一套运行良好的国家形象塑造系统。德国国家形象建设最早始于19世纪末，长期的发展演进使得目前德国的国家形象塑造，无论是在理念、机制，还是在实践模式上都独具特色，具有较强的学习与借鉴价值。

理念：正视历史，文化立国

从近代起，战乱成为德意志民族的集体记忆，也使得全世界尤其是欧洲国家，将德国视为“不可救药者”。如何面对历史，如何重塑德国国家形象，成为战后摆在德意志民族面前的首要课题。在正视历史的基础上，积极进行政治文化转型与全民性反思是德国给出的答案，同时也成为其国家形象塑造的关键。

长期以来，“德意志道路”就是以专制主义所著称。但在二战后，以阿登纳为代表的德国政治精英对这一政治文化进行了彻底的扬弃，开启了国家非纳粹化、非军事化进程。在英、美、法三国的帮助下，联邦德国逐步确立了市场经济制度。在此基础上，联邦德国外交部于20世纪50年代初期制定了具体的“对外文化交流计划和财政预算”，通过国际合作、互动沟通的方式，向邻国以及世界传递了一个树立了和平主义的新德国形象。与此同时，德国彻底的历史反省态度与正确的历史观也有效地改善着其国家形象。战后岁月，“永不再”成为政府外交政策的基本准则；国家教育法明确规定，德国历史教科书必须将揭露法西斯暴行列为中心内容；德国知识界出版了《党卫队国家》《罪责问题》《德国的灾难》等一系列反思性著作。1970年12月，联邦德国新任总理勃兰特向华沙犹太人殉难者纪念碑下跪，这是德国战后反思历史与忏悔文化的经典象征，被世人评价为“跪下去的是勃兰特，站起来的是德意志”。

与德国曲折的国家发展历程不同，文化一直都是德国人最引以为豪的所在。德国，这个“诗人与思想家的国度”，现代大学制度与先进科学技术珠联璧合，古典哲学的理性光芒与古典音乐的浸润滋养相映生辉。因此，德国非常注重挖掘自身深厚且独特的历史文化资源，力图在世界舞台上树立“文化大国”的国家形象。在这种理念的指导下，德国国家形象塑造常常围绕“文化”展开。冷战时期，德国总理勃兰特就曾提出将德国文化外交作为“德国外交的第三根支柱”；德国在1990年10月实现国家统一后，先后发布《对外文化政策纲要》，要求以多种形式向世界展示德国的文化气质与人文情怀。

机制：政府搭台，机构唱戏

德国所在的欧洲既是西方文明的摇篮，同时也是文化外交的发祥地，长期以来，欧洲国家就注重将本国的文化资源与国家发展战略相结合。因此，相较于世界其他地区，欧洲国家也较早摆脱对弱肉强食国际关系法则的盲目迷信，积极培育国家“软实力”，注重国家形象塑造。

在德国，对国家形象的塑造已经形成了一个多层次、多主体的管理体系。总体来说，政府部门负责确立理念原则、调配财政资金，具体涉外机构围绕国家形象建设设计项目、保障实施，即所谓“政府搭台，机构唱戏”。

在政府层面，德国外交部是德国国家形象建设的主要决策者和政策制定机关的“领头羊”。制定政策话语与财政资金支配，是外交部门经常使用的影响国家形象建设实践的手段。例如，近年来围绕确立“强化德国科技和高等教育世界强国地位”的目标，外交部对德国知名高校与研究机构国际合作项目的投入明显加大。但由于国家形象与德国联邦教育与研究部、文化与媒体部、经济合作与发展等部门的业务范围紧密相关，随着国家形象建设的深入开展，政府各部门协同联合的趋势愈发明显。进入新世纪以来，德国政府在对外文化领域的财政资金投入维持在每年11亿欧元上下，这其中外交部有权支配的份额只占50%左右。

在民间机构方面，以歌德学院、德国国际学术交流中心、柏林世界文化之家、德国国际学术交流中心、亚历山大·洪堡基金会为代表的文化机构在德国国家形象塑造格局中具有重要的作用。以歌德学院为例，作为德国最著名的对外教育与国家形象推介机构，它可以说是德国国家形象塑造“官民结合”机制的最佳代表，即学院虽独立开展工作，但分院的开设与关闭必须得到外交部的同意，学院的国内分院虽然需要自负盈亏，但国外分院的运作却主要依赖来自外交部的财政拨款。目前，歌德学院已遍布世界80余个国家，成立了近150家分支机构，通过德语教育与国际文化交流合作，向世界展现着一个丰富多彩的德国。



“跪下去的是勃兰特，站起来的是德意志”

模式：立足地区，紧跟时代

1990年10月3日，时任联邦德国总理赫尔穆特·科尔所在的基民盟政府带领德国重新实现了国家统一。德国统一作为冷战结束的重要标志，对于国际关系格局的影响不言而喻。重新统一的德国，在开展国家形象建设的过程中，始终将欧洲作为最重视的目标区域，同时顺应时代特色不断创新形象塑造模式，树立“责任大国”形象。

“没有欧洲的联合就没有德国的前途，没有欧洲的和平就没有德国的安宁”，这是战后联邦德国政治与社会精英的基本共识，也构成德国处理德法关系和欧洲一体化问题的政策依据。战后经济社会发展时期，德国领导人将德国的未来与欧洲紧密联系在一起，力图建设“欧洲的德国，而不是德国的欧洲”。冷战后，拥有强大经济实力的德国依然将外交的重点放在欧洲，表示“宁愿在地区范围内做一个地区一体化的发动机”。例如，在欧洲一体化实践过程中，无论是“舒曼计划”的酝酿，还是“煤钢联盟”的构建，无论是奠定欧盟成立基础的“马斯特里赫特条约”的签署，还是目前对危及欧洲未来发展的欧债危机的应对，德国务实的外交行动，都使其彻底反思历史的决心、和平主义的政治文化以及负责任的地区大国形象深入欧洲人心。

同时，在国际舞台上，德国也寻求构建“政治大国”“责任大国”的国家形象，并创新发展出一系列顺应时代潮流的实践模式。在上世纪50年代，联邦德国阿登纳政府就意识到对外援助对德国国家形象宣传方面的价值。1950年到1954年间，经济刚刚得到恢复发展的联邦德国政府便以官方发展援助和民间转移资金等形式，向发展中国家提供近4600亿马克的资金支持。在随后国际组织蓬勃发展的年代，德国积极承担国际组织的相关会费，所缴纳联合国会费占比在相当长的时期内仅低于美日，列第三位。21世纪全球进入环境治理时代，特别是在2011年3月日本福岛核泄漏事故之后，环境安全问题成为世界非传统安全领域的热点议题。在此背景下，德国在环境安全领域积极发声，并在2011年5月宣布放弃使用核能，成为积极利用可再生能源的国家典范，树立了珍爱生命与环境的国家形象。

战略视角

域外镜鉴

日本应对老龄化之路任重道远

□ 陈 偲

1970年，日本开始步入老龄化社会，目前已成为全世界老龄化程度最高的国家。日本面临着人口老龄化带来的巨大压力，如养老保障不足、劳动力缺乏、经济活力降低、社会保障负担沉重等一系列问题。日本政府积极采取措施，多管齐下缓解老龄化带来的压力。

覆盖全民、多层次、全方位的养老保险制度。1960年以后，日本的养老保险制度实现了全民覆盖，并逐渐形成多层次的制度体系：第一层次是国民年金，是最基础的养老保障，规定凡20岁至60岁的日本公民必须加入；第二层次是厚生年金和共济年金，分别针对企业员工、公务员和学校员工，要求符合条件的参保对象必须参加；第三层次是各种商业保险和企业年金，企业和个人可自由选择加入。其中第一和第二层次的养老保险被称为公共养老金，由政府运营并提供财政支持，第三层次为非公共养老保险金，由企业自主运营、公民自愿参加，政府不给予财政援助。多层次的养老保险制度保证了所有公民均可按需获得基本养老保障。另外，日本的养老保险是全方位的，不仅提供养老金作为经济保障，还包括医疗保险和老年看护保险，使得老年人的养老形式由单纯的现金支付部分地向医疗服务、社会化看护服务转变。

社会化的养老服务体系。日本已建立起以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的社会养老服务体系。首先，日本社会养老服务体系的发展与老年看护保险的支持密切相关。老年看护保险制度设立于2000年，主要内容是为老年人提供医疗保健、医疗看护、心理护理、疾病预防等居家养老、社区养老、机构养老服务，并按照不同等级提供不同保险金支持，一般情况下被保险人只需承担10%的费用。老年看护保险为老年人提供足够经费保障，促进了社会养老服务的进一步发展。其次，日本政府大力发展居家养老、社区养老，通过建设区域养老支援中心为居家养老提供服务资源。2005年，政府设立“区域综合支援中心”制度，要求在各区市町村设立中心。同时，大城市中基本每个社区都设有居家护理支援中心，负责30分钟地域范围内的老年人居家护理服务，如提供短时间的养老住所、照顾日常起居、定期体检和家庭护理、居家康复训练、帮助老人进行居家环境改善等。再次，日本的养老机构发达、分类清晰，共设有康复型、疗养型、日间临时型等11种不同类型的养老院。同时，养老服务主体多元化，政府主要投资建设基础型的养老机构，企业、非政府组织则按需建设商业或公益性养老机构。最后，重视养老服务评价制度建设。为保障和提高养老服务质量，政府于20世纪80年代推出了服务评价制度，设立标准化的服务评价项目和流程，对投入资源、服务内容、效果等方面进行评价，促进养老服务质量的提升。

延迟退休的政策。为充分利用老年人力资源，政府近年来多次修订《老年人雇用安定法》，禁止因年龄出现招聘和录用歧视，要求企业通过延长员工雇用年限、引进返聘制度、废除退休制度等方式，确保有工作意愿的员工都能延长工作年限，并对响应号召的企业给予政策补助金。2013年4月，政府再次修订《老年人雇用安定法》，规定企业有义务雇用所有希望继续工作的员工至65岁，延迟员工退休成为企业强制性的义务。

鼓励生育。为调整人口结构，日本政府自1990年开始推出一系列鼓励生育的政策，包括建立育儿休假制度、伤病儿童护理休假制度、扩大托儿所等，并增强对婴幼儿和孕妇的保健服务。2003年9月，政府专门设立了少子化问题担当相，并出台《少子化社会对策基本法》，要求营造能够安心生孩子和养育孩子的环境。从2010年4月1日开始，日本还开始发放儿童补贴，扶养15岁以下孩子的监护人都可以每月获得1.3万日元的儿童补贴。然而，这一系列政策的推出也难以扭转出生率持续低落的局面。

尽管采取多种措施，日本依然面临着严峻的老龄化形势，尤其是养老金的巨大财政压力。日本养老金制度属于现收现付型，当前老年人领取的养老金是由中青年支付的，而随着老年人口的增加和人均寿命的延长，领取养老金人数的增加和支付年限的延长对养老金支付能力形成挑战。2000年以后，日本养老金普遍出现赤字，并引发公众对于养老保险的信任危机，养老金交付率一度下滑，形成收支不平衡的恶性循环。

为缓解养老保险制度面临的困难，近年来日本政府积极进行改革：一是扩大养老保险基金来源，包括增加政府对基础养老金的补助、改月收入为年收入为基数收取保险费以增加保险费收入、逐年提高保险费缴费比率、加强对养老金缴纳免除制度的管理等。二是减少养老金支出。将收取养老金保险费的年龄延长，原来60岁以上老人再就业后无需缴纳保险费，现在规定65岁至70岁的就业者也必须缴纳。逐步将养老金领取年龄由60岁推迟到65岁，并实行推迟领取奖励制度。根据宏观经济和养老金收支情况，自动调整养老金给付水平，维持收支平衡。三是提高养老保险基金的收益。通过改革组建养老金资金经营会、取消对养老保险基金运营中的限制、提高养老资产的专业化运作、设立监督机制等方式，改善对养老保险基金的管理、提升收益。

上述改革举措在一定程度上控制了养老金缺口的扩大，恢复了公众对养老保险制度的信心，但现收现付型的养老保险制度依然难以支撑超老龄化社会中的养老金支出。



他山之石

美国三里岛核事故的『遗产』

□ 董春晓 译

风险社会中公共安全事件时有发生，面对未知的风险关键是要做好制度的动态调适，在危机中反思监管问题，实现管理能力的提升。在这方面，三里岛核事故之后，美国原子能行业的监管制度建设给我们带来一些启示。

三里岛核事故是1979年3月28日美国宾夕法尼亚州道芬县的三里岛核电站二号堆发生的堆芯融毁、核能外泄的重大安全事故，是美国商业核电站发展史上最恶劣的事故。

此次事故始于非核辅助系统的失效，紧接着是操作员操纵的减压阀出现常开故障，导致大量的核反应堆冷却剂流失。机械故障加上操作员由于缺乏训练和其他人为因素（比如核电站用户界面容易引发歧义的控制室指示灯系统的人机交互设计方面的疏漏）导致事故发生之初相关人员没能及时认清冷却剂缺乏的现状。特别需要指出的是，在堆芯融毁温度急剧升高后，操作员又错误地关闭了本可冷却堆芯的紧急供水系统，最终酿成了后来的严重事故。该事故导致了未知含量的放射性物质泄漏到环境中。事故后的清洗工程开始于1979年的8月，官方宣布的结束时间是1993年12月，共计花费了十亿美元。三里岛核事故强化了公众对于核能安全的关注，导致了美国核电产业一系列新规制的出台，同时也被认为是上世纪七十年代美国新的核电站建设计划搁浅的重要原因。

三里岛核事故对原子能工业产生了长期的影响。事故发生两周后，卡特总统组成了针对三里岛核事故的总统调查委员会，委员会由达特茅斯学院院长约翰·卡梅尼任主席，成员包括来自大学、私有企业、工会和普通民众的代表，该委员会同时受到学识渊博的工作人员和院外顾问团的帮助。委员会在六个月里采访了数以百计的个人，召开了公开听证会，收集并完成了大量文件，调查者发现原子能企业过于强调核能安全的设备相关因素而对人的因素关注不足。他们还发现极端复杂的原子能管理委员会的规制条例根本无法保证安全。事实上，相关企业很难遵守并执行这些规定。这些规章倾向于关注设备失灵的最坏可能，而忽视了小事故导致大问题的情形，后者恰恰是三里岛核事故之所以发生的原因。总统调查委员会也批评了原子能管理委员会在许多领域的做法。比如审批总是对安全性关注不足，以及对操作员的训练与日常错误没有予以足够关注。总之，原子能管理委员会缺乏系统性评估核电站操作经验的手段。总统调查委员会发现的许多问题在原子能管理委员会自己组织的独立调查中也得到了印证，能源委员会调查小组也认为主要问题出在了管理上，而不是设备方面。他们与总统调查委员会得出了相同的结论，即原子能管理委员会事实上忽视了操作员训练、人因工程学、设施管理和技术条件。两个调查委员会对于未来的行业监管各自提出的一些关键性建议在随后几年中逐步得到了采纳。

三里岛核事故后美国核能产业陷入低谷，相关企业意识到为了防止悲剧重演，恢复公众对原子能产业的信心，必须从根本上改变产业运作的方式。企业界采取的最重要的行动就是在1979年建立自我规制组织——原子能运营协会。此举一方面是对卡梅尼委员会建议的回应，另一方面是因为意识到最有效的变革必须来自企业自身。原子能运营协会的目标是建立全行业的绩效目标和原子能企业运作与操作训练的指导方针。同时，还会收集与分析操作经验数据并对原子能企业进行评估。原子能运营协会决定在企业运营的方方面面设定衡量优秀的高标准，几年之后，它已经发展成为一个受人尊敬的组织，无论是在原子能企业界还是之于原子能管理委员会。原子能运营协会设定了严格的绩效指标和标准，原子能企业会被定期检查和评级。评级促使公司所有者产生强烈的改进动力来做出操作上的必要调整。此外，原子能运营协会会成功促成了行业内共识的形成，从而提高了业界的信息共享与合作水平，该协会还于1985年创建了旨在提升全行业操作员训练水平的全国核能训练学会。

除了企业界，原子能管理委员会还制定了行动计划作为对调查委员会建议的回应。计划包括几十份解决调查委员会所提出问题的建议书。建议书涉及所有操作领域——训练、管理、应急、辐射控制、风险评估、装置设计、测试、安全检查等等。相当多的建议最终都被原子能管理委员会所落实：更多的重心被放在了控制室与仪器的人因考量，操作员的训练也更加严格了。检察员长期被分配到每家核电站来监视日常操作与服从情况。每家核电站都会进行概率性的风险评估，以此来界定潜在的严重事故的脆弱点。应急计划成为了原子能管理委员会与核能企业运作不可或缺的一部分。每个核电站都与地方当局合作开展演习以提升紧急事件的反应速度。原子能管理委员会还开设了一个应急办公室，这里的职员全天二十四小时待命。美国现在所有的核电站都有安全系统，并能禁得起像三里岛事故那样的严酷辐射和环境考验。最终，原子能管理委员会以更严的监视和更少的违法容忍增加了执法力度。

诸多数据都显示，在三里岛核事故后，历经管理革新的核能产业在低谷后正在朝着更安全、更高效的方向发展。

（本文编译自邦尼·奥斯福、安东尼·巴拉塔和汤姆林·康克林的著作《二十五年后的三里岛：三里岛核电事故及其影响》）