



编者按

中央党校（国家行政学院）高度重视教师队伍建设，大力实施名师工程，深化人才发展体制机制改革创新，尤其注重学术团队建设，组建跨学科团队，围绕国际热点问题，选派有研究专长，且教学科研工作与交流主题密切相关的中青年骨干教师开展国际交流与合作。突出问题导向和成果导向，引导教师“带着问题去，带着成果回”，探索从“问

题”到访学、从访学成果到讲台的路径。

近日，中央党校（国家行政学院）组织部和国际合作部共同选派8名教师赴德国就“民生与社会治理”主题进行学术交流，围绕人口老龄化与养老服务、失业保险与社会救助、社会信任与公平正义、数字化与公共安全等问题与德方进行交流研讨，形成系列文章，即日起刊发。

德国社会治理经验及其启示

□ 龚维斌

德国是发达的现代化国家，人口8300多万人，其中外来移民1000多万人。第二次世界大战以后，德国实行联邦分权自治的政治体制，经历了东西德从分治到统一、从完全放任的自由市场经济到政府适度干预的社会市场经济的转变，在战争的废墟上迅速重新崛起，成为欧洲经济发展的“火车头”，跃居世界经济强国之列。但是，德国也面临东西德合并带来的区域发展不平衡以及外来移民大量增加引发的社会融合问题，特别是新世纪以来人口老龄化加速，对经济社会发展构成诸多挑战。经过一系列卓有成效的改革创新，21世纪第二个10年，在美国次贷危机以及由此引发的世界金融危机和欧债危机冲击下，德国经济社会发展逆市上扬，连续9年保持经济较快发展和社会稳定的良好局面，2018年失业率为52%，最低的是巴伐利亚州，仅为3%。

尽管中德两国社会制度、政治体制不同，历史文化、发展阶段存在较大差异，但是，德国社会治理理念和实践对于建设中国特色社会主义社会治理体制仍然具有启发和借鉴意义。

保障和改善民生是实现社会有效治理的前提

2017年，德国65岁及以上人口占总人口的比重达到21.4%，成为世界上老龄化最严重的国家之一。人均预期寿命达到81岁，妇女总和生育率只有1.5，每年死亡人口90多万人，出生人口不足80万人。一方面老龄人口不断增长，另一方面依靠自然增长人口总量不断下降。因此，为了维持经济发展所需要的劳动力，德国接受大量外来移民，2015年净增外来人口达到100多万人。由于区域发展不平衡，原东德地区大量人口流向德国西部和西南部经济较为发达的地区，德国东北部出现人口空心化和经济衰退现象。有效应对老龄化、促进充分就业、缩小地区发展差距、保障和改善民生，是德国面临的挑战。为此，从2012年开始，德国将退休年龄由65岁提高到67岁。

改革和完善失业保险和社会救助制度，在保障就业困难人员基本生活的前提下，防止过高福利和“养懒汉”，鼓励和支持更多的人参加就业。为了实现老有所养，德国在世界上率先实施长期护理保险制度，雇主和个人分别缴纳50%的保险费。国家鼓励居家养老，支持教会、慈善组织和私人企业兴办养老服务机构。进入专业养老服务机构的老人需要经过个人申请、医疗保险服务中心专业评级以及与养老服务机构签约等程序。护理费

用由保险公司和个人承担，保险公司根据护理等级支付相应的护理费用，等级越高支付金额越多。个人承担的费用不分等级、几乎没有差别，如果有困难还可申请政府补贴。入住养老服务机构的绝大多数是高龄、失能、失智老人，位于慕尼黑的圣·伊丽莎白养老院接受的入院老人最小年龄为75岁。对于普通人可采取日托或公寓式养老，由日托式养老机构提供餐饮、社交、娱乐、陪伴等专业服务。为了促进居者有其屋，德国1/10的住房由2000多个非盈利的住房合作社提供，其租金远低于商业性租房市场价位，大大缓解了中低收入群体的住房困难。德国政府严格保护个人权利，无论是私人住房租户还是合作社住房租户，其权利不得随意受到侵害。对于无家可归的流浪人员，政府也为其提供必要的栖身之所。

培养民众的社会责任是实现社会有效治理的基础

国家保护民众正当权利，民众为社会服务和贡献力量，是一个硬币的正反两面。德国注重培养民众的社会责任，做到“我为人人、人人为我”，努力实现有效的社会合作和团结自治，减轻社会运行和治理成本，提高社会治理效率和品质。参加志愿服务和公益性社会组织活动，是培养民众社会责任的重要途径。德国人从小就参加消防、足球俱乐部等，尽管这一情况当下有些变化，但是，参加志愿组织、从事志愿服务一直是德国社会的传统。德国国有3000多万志愿者，占到国民总数的4成，年龄跨度从儿童到90岁老人，他们大都活跃在体育、文化艺术、消防救援、养老护理、环境保护等领域。国家曾要求不愿或不能服役的男青年必须从事一年志愿服务工作，现在这种强制性要求已经取消。

政府为志愿服务提供必要的经费支持和公共服务优惠，也要求用人单位提供一定的资金支持。例如有一种类似兼职用工的志愿服务，要求志愿

者每周至少固定服务20个小时，从事护理助理等工作，每月可以领到250—400欧元的补助。参加服务的志愿者可享受政府提供的工伤、医疗、失业等保险。现在每年大约有10%的中学毕业生，多达7万人，做完一年志愿服务后再去上大学。德国的社会组织十分发达，德国人戏称“3个德国人在一起就要组织协会”。一些爱心人士和企业家长创办的公益性社会组织特别是公益基金会，为人们参加志愿服务、帮助他人、奉献社会提供了平台和机会。它们的口号是“每个人都能帮助别人”。德国成立公益基金会的门槛较低，5万欧元即可注册一个基金会。柏林市有800多个公益性组织，11000人在500多个项目中从事志愿工作。公益基金会不以营利为目的，全职人员较少，一般只有2—3人，运行和管理成本较低。政府监管也较为简单，基金会每年要向政府提供一份年报（包括财务报告）接受检查。基金会职员收入与公司职员大体相当，能够维持较为体面的生活。公益基金会可以享受减免税收等优惠，例如，18万欧元以下的收入可以免税。通过志愿服务，德国企业家、青年人、学生以及退休人员在改善企业形象、扩大社会交往、分享工作和生活经验、丰富人生阅历、开阔眼界、增长知识、履行社会责任等多层面满足了不同需求。公益基金会努力挖掘和发现潜在的志愿服务需求，实现供需双方有效对接。

增进民众对政府的信任是实现社会有效治理的途径

民众对政府的信任是保证政府正确决策、赢得民众支持的必要条件。德国的政治家们和政府主要官员，为了更好地赢得民众信任和支持，一是开展民主政治教育，二是创新议员服务民众、政府官员与民众沟通的方式。德国议会目前有6个较大政党，每个政党都有自己的政党基金会，从事教育培训、国际合作、政策咨询、学术研究、社会服务等工作。按照在

有观念”，是一种政治文化环境。“共有观念”确定国家之间的敌友身份，如果“共有观念”建构了行为体之间敌人的身份，那么相互信任就是困难的。如果“共有观念”建构了行为体之间的朋友身份，会导致一种建立在相互信任基础上的“安全共同体”产生。

回顾国际关系史，法国和德国作为欧洲大陆两个大国，曾是千年世仇。据历史学家统计，双方一共打了200多场战争，其中大战23场，平均50年打一场大战。从1870年到1945年，法德之间就爆发了三次大战，巴黎两度被德国占领，两国积怨之深可想而知。二战后，两国从各自的根本利益和双方的共同利益出发，成功实现和解与合作并建立起密切的盟友关系，创造了外交史上的奇迹，也给了我们一些有价值的启示。如果说共同的利益需求、共同价值认同是法德两国和解与合作的催化剂，那么两国人民，特别是领导人的高超智慧、非凡胆识和由衷诚意则为法德超越世仇，实现和解合作发挥了至关重要的作用，离开了信任这个黏合剂法德两国的和解与合作根本无从谈起。

东南亚地区具有复杂的地理环境与历史背景，处在多元分歧的政治与人文环境之中，国家之间存在着复杂的历史恩怨、领土争端、国家实力不对称、宗教信仰和经济发展水平差异等问题。东南亚地区存在的多重安全

人们普遍信奉“个性、自治、互助”。三者是一个有机的整体，尊重个性，意味着强调个人的权利，包容差异；实行自治，要求权力和责任下放；主张互助，提倡促进社会合作和社会团结。在劳资双方、个人与国家、联邦与州和地方政府之间，合理分权和制衡，注重对雇员、个人和地方权益的保护。例如，雇主不得随意解雇雇员，如果确有必要，需要提前半年告知。每个行业都有工会代表雇员维护其合法权益，全国有12个大的行业工会，影响力很大。具有一定规模的企业都有企业委员会，维护雇员的权益。企业如果要裁员，须事先通知企业委员会，必要时还要征得其同意。同时，企业委员会与工会有很多联系，获得工会的资源 and 机会。全国大约有50万企业委员会的成员在10万个企业里志愿为员工争取利益。德国基本法规定“人的尊严”“个性自由发展”受到保护，不得随意侵犯。只有当国家有充分理由，才可以介入个人尊严和自由。随着信息技术特别是互联网技术的快速发展，如何保护个人隐私、个人信息不被滥用，既是预防犯罪的需要，更是政府部门的职责。德国不仅制定《联邦数据保护法》，还在政府部门设立数据保护专员，根据公共利益需要和目标一致性原则，严格限制政府采集个人信息范围，防止个人信息外泄，从技术和程序上确保依法行政，同时受理公众的投诉。德国实行地方自治，德国人坚信自己的事务首先应由自己负责，社会治理的重心在地方和基层。联邦对州政府事务有监督权，同时给予必要的协调和帮助。教育、卫生、文化等社会事业是州政府事务，联邦政府不得干预，即使联邦政府给州政府相应的拨款也不能附加条件、随意干预其具体运作。

发挥专家学者的智库作用是实现社会有效治理的需要

德国社会治理注重听取专家学者的意见建议，善于借助外力外脑进行科学决策，推动政策宣传解释和政策

困境，促使东南亚国家认识到有必要建立相互信任措施，减弱甚至消除国家和地区间的安全困境。1994年成立的东盟地区论坛（ARF）是亚太地区唯一正式的、官方的多边安全对话机制，旨在加强对话与协商，促进亚太地区国家间构建信任，推动亚太地区维持稳定与和平，为东南亚地区和平发展提供安全环境保障。东盟成立50多年和东盟地区论坛成立25年来的发展和实践表明，不同文化、不同宗教、不同种族、不同社会制度和不同发展程度的国家可以实现和平共处，创造东盟奇迹，在此过程中信任所发挥的黏合剂作用不可或缺。

中国人历来讲究“信”。两千多年前，孔子就说：“人而无信，不知其可也。”习近平主席指出，信任是人与关系的基础、国与国交往的前提。中国不仅是推动国际关系中信任构建的倡议者，更是积极的践行者。从新中国成立不久与印度、缅甸等国在解决边界等历史遗留问题过程中共同倡导提出和平共处五项原则，到冷战结束后与俄罗斯及中亚国家签署关于在边境地区加强军事领域信任和相互裁减军事力量的协定，促成上海合作组织的诞生，在朝核问题等地区热点问题上积极斡旋，发挥建设性作用，再到“一带一路”倡议的提出和稳步推进，这一系列原则、机制、方案和倡议为推动国际关系中信任构建提供了实践平台和现实路径。无论是作为国际关系公认准则的和平共处五

执行落地。我们在柏林拜访了柏林-布兰登堡人口研究所。该研究所所长哈拉德·米歇尔博士是该所的创办人，也是洪堡大学的兼职教授，每学期有40小时的授课任务。该所为民办性质，共有20名工作人员，其中固定人员包括所长本人在内只有4人，其余16人均为兼职，经费来源于欧盟、联邦、州和地方政府以及相关机构的购买服务项目。该所近年来主要研究世界人口变化历史及其趋势、欧洲人口发展走向以及德国的人口老龄化问题及其应对政策。他们对德国现行的人口政策特别是移民政策多有批评，认为政治家们没有充分认识到人口变化形势的严峻性，没有认识到人口老龄化给德国带来的经济社会影响，特别是扩大了地区发展差距，现行的外来人口政策对德国民族性具有严重的消极作用，长此以往社会融合和社会团结会受到严峻挑战。

我们在对班贝格大学访问交流中了解到，该大学社会科学学院社会学、政治学等领域的教授运用各自的专业知识对社会治理中的现实问题进行理论和政策研究。在理论方面，欧拉夫·斯特鲁克教授提出，良好的社会治理需要遵从公正和自治原则。公正，包括一视同仁、包容异见、信息完整准确、错误可修正、尊重各方利益、尊重现行道德观和伦理价值。自治，是指决策、行动和责任应该或者尽可能放到社会最基层，只有当第三方或他人受到损害或遇到自身无法解决的困难时，上一级单位或政府才可以介入。让当地人解决当地问题，因为他们最了解情况，他们有自己擅长的基层经验、知识和能力。尊重基层也是对他们们的尊重和激励。在政策研究方面，托马斯·萨尔菲尔德教授对2014年和2016年两次社会大调查的数据进行深度分析。2014年，德国老人、青年、妇女部对28960人进行了调查，2016年欧洲社会大调查涉及23个欧洲国家和以色列的44000人，其中大部分是德国人。两次调查主要涉及不同社会阶层人员志愿参与和政治参与的热情。数据分析结果表明，近20年来德国民众参与志愿服务的热情不断提高，参与率由1999年的34%和2004年的35.5%提升至2014年的43.6%。但是，人们对政治参与的热情不高，收入和教育水平与参与公共事务成正相关。这些专家学者通过公开演讲、学术论文、咨询报告等形式，把这些学术研究的观点结论对适时调整完善德国的社会治理政策发挥重要影响。



信任是最好的黏合剂

□ 马丽



3月26日，习近平主席在法国巴黎举行的中法全球治理论坛闭幕式上发表了题为《为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量》的重要讲话。他指出，面对严峻的全球性挑战，面对人类发展在十字路口何去何从的抉择，各国应该有以天下为己任的担当精神，积极做行动派、不做观望者，共同努力把人类前途命运掌握在自己手中，要坚持公正合理，破解治理赤字；坚持互通互谅，破解信任赤字；坚持同舟共济，破解和平赤字；坚持互利共赢，破解发展赤字。习近平主席两年前在首届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式演讲中曾指出，“和平赤字、发展赤字、治理赤字，是摆在全人类面前的严峻挑战。这是我一直在思考的问题”。习近平主席此次在中法全球治理论坛闭幕式首提“信任赤字”，指出“信任是国际关系中最好的黏合剂”，反映出他对国际关系现状和人类发展面临问题思考的深化和认识的升华。

“信任”属于社会学和心理学的概念。信任的概念因其抽象性和结构复杂性，在不同领域的定义不尽相同，但是达成共识的观点是：信任是涉及交易或交换关系的基础。美国学者查尔斯·蒂利对信任的定义具有一定代表性。他认为，信任是把利害攸关之事置于他人的失信、失误或失败的风险之中，而信任关系则意味着常规化地承担了这种风险。“赤字”属于经济学的概念，多用于财政，意思

是在经济活动中支出多余收入的差额数字在记账时一般用红笔写，因此得名“赤字”。“信任”和“赤字”这两个概念合在一起形象生动地反映出当前国际关系中国家与国家之间、民族与民族之间、文明与文明之间缺乏信任的现状。

国际关系理论认为，信任是群体合作的基础，信任在国家间关系中发挥着重要作用，是决定国家之间选择合作还是竞争甚至冲突的关键因素。西方国际关系理论中现实主义、自由制度主义和建构主义三大主流范式对信任问题均有所论述。现实主义认为，国际系统的基本结构特征是无政府状态，不存在合法的集中控制力量。国家作为自助的行为体，始终以求安全为首要目标，权力是维护国家安全的基本手段。国家间相互依赖的加深，并没有使信任变得容易产生。信任并不能从均势体系中培育出来，合作也未改变国际关系冲突的本质。自由制度主义也承认在无政府状态的国际社会中，国家间的信任难以产生，但如果建立能够改善信息不畅、增加透明度的国际制度，会有效地促进信任产生。自由制度主义认为制度是国家间合作的桥梁，制度可以培育信任，降低交往成本，减少冲突发生。建构主义认为，信任是和国家的身份定位联系在一起的。国家的身份是由内在和外在结构建构而成的。内在结构同国家政权组织形式关联，外在结构则是“共

项原则，还是“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”、“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的“丝路精神”，它们与中华民族的优秀文化传统和新中国独立自主和平外交的优良传统一脉相承，它们的形成与发展同样离不开信任在不同国家、不同民族、不同文明之间发挥的黏合剂作用。

当前，国际竞争摩擦呈上升趋势，地缘博弈色彩明显加重，国际社会信任和合作受到侵蚀。信任的风险性和稀缺性愈发凸显其宝贵性，也决定了国际关系中信任的构建将是一个复杂艰巨和逐步累积的过程，非一朝一夕能够实现，需要各方相向而行，为之付出长期不懈的努力。我们对此既要有充分的信心，也要有足够的耐心。习近平主席高屋建瓴地提出了破解“信任赤字”的中国智慧和中国方案。他强调，各国之间要坚持互商互谅，破解信任赤字。要把握互尊互信挺在前头，把对话协商利用起来，坚持求同存异、聚同化异，通过坦诚深入的对话沟通，增进战略互信，减少相互猜疑。要坚持正确义利观，以义为先、义利兼顾，构建命运与共的全球伙伴关系。要加强不同文明交流对话，加深相互理解 and 彼此认同，让各国人民相知相亲、互信互敬，以文明交流互鉴推动构建人类命运共同体，让信任真正成为国际关系中最好的黏合剂。