



核心阅读

近年来，暴恐事件频发，恐怖主义势力不断兴风作浪。恐怖活动已跨越局势不稳、经济落后的发展中国家，欧美发达国家亦成为恐怖组织的重点“关照”对象。

4月21日，斯里兰卡首都科伦坡等地发生系列爆炸事件，据报道，针对教堂、酒店和住宅区的袭击造成200余人死亡。而不久前的3月份，据英国伦敦警方反恐部门发布的消息称，在首都三处交通枢纽查获自制爆炸装置，此事件公布后再次触发英国民众的敏感神经。近年来，暴恐事件频发，恐怖主义势力不断兴风作浪。“伊斯兰国”在西亚北非等地横空出世、基地组织持续在中南亚地区作乱等都是重要表征。恐怖活动已跨越局势不稳、经济落后的发展中国家，欧美发达国家亦成为恐怖组织的重点“关照”对象。

新时期恐怖主义活动的主要特点

与以往相比，近年来恐怖主义既有相似之处，也呈现出一些新的特点。新时期恐怖分子的个体化倾向正在越来越明显地显现出来。近年来，恐怖分子的个体化倾向越来越明显，此类新攻击形式又称之为“独狼”。尤其是随着“伊斯兰国”面临的外部压力不断加大及反恐联盟加强边境管理，“伊斯兰国”改变招募策略，明确鼓励成员在西方国家内部从事暴恐活动。欧美国家遭受的“独狼”恐怖袭击事件数量明显增多。2016年6月，美国佛罗里达州奥兰多遭遇一名自称“伊斯兰国”恐怖分子袭击，造成多人死亡，成为“9·11”以来美国本土发生的最严重恐袭。2016年7月，在法国尼斯，一名恐怖分子驾驶大货车冲进参加国庆庆祝的人群，造成80多人

当前恐怖主义发展的特点及新趋向

□ 孙现朴

丧生。2017年3月，英国伦敦发生恐怖分子冲撞议会、冲撞路人事件，造成包括警察在内的多人死伤。

恐怖分子为扩大影响，开始进行无差别的恐袭活动，造成大量平民伤亡。在极端主义思想的推动下，暴恐分子在进行恐怖活动时，造成无差别伤亡愈趋严重。在全球普遍加强反恐力度背景下，政府机关、军事部门都加强了安保力度，致使恐怖组织很难对上述目标发动恐怖袭击。平民目标安保水平较弱，恐怖组织容易获得成功，同时袭击平民劫掠财物还能获得媒体关注。全球恐怖主义指数报告指出，2000年全球恐怖袭击造成的平民死亡约2000人，但到2015年恐怖袭击造成平民丧生的人数已达12500人，上涨了5.5倍。2015年全球发生的恐怖袭击中，约三分之一的案件是针对平民发动的，平民死亡人数占全部恐袭死亡人数的40%。

与发达国家相对应的是，发达国家已经成为恐怖分子的重要“关照”对象。一般意义上，发达国家掌控大量物质资源，拥有强大的经济能力安抚大部分国民，拥有良好的行政管理体系控制社会，相对而言不容易引起恐怖事件爆发。而且欧美国家作为世界上最早建立的民族国家，已经历了较长时间的融合发展，国民认同普遍较高，使得民族分离主义类型的恐怖暴力活动较于发展中国家要少许多。但近年来从发达国家遭受的恐怖袭击事件来看，发展趋势不容乐观。进入21世纪，基地组织和所谓“全球反恐战争”兴起后，欧洲就成为恐怖分子的目标。2015年1月，法国巴黎《查理周刊》杂志社总部遭遇恐怖袭击，造成主编在内的10多人丧生。2015年11月，法国巴黎市内多处遭恐怖袭击，致使100多人丧生。据欧洲刑

警组织的报告，2016年欧盟8个国家共有142起不成功的、被挫败的和未完成的恐怖袭击事件，其中超过一半（76起）发生在英国。在所有袭击事件中，47次恐袭行动成功实施，共造成142人丧生、379人受伤，几乎所有恐袭事件都与圣战恐怖分子有关联。

“简易恐袭”难以有效防范。为取得宣传效果，恐怖分子通常采取将恐惧效应最大化的途径，一般多采用爆炸、轻武器袭击等手段。近年来，欧洲发生多起“简易恐袭”事件。2017年3月，英国伦敦一名男子驾车冲入威斯敏斯特大桥的人行道，并在议会外刺伤警察。同年6月，一辆厢式轿车在伦敦桥上冲撞人群，随后3人下车，持刀砍杀路人，造成7人死亡，多人受伤。同时，北欧等国也发生多起类似的恐怖袭击事件。类似案件表明，各国没有有效办法防止个人和小团体发起的临时低科技袭击，对于“简易恐袭”的预防仍是个挑战。以英国为例，与其他欧洲国家相比，英国至今仍维持在边境地区进行检查，加上严格的枪支管控，恐怖分子很难在不被发现的情况下购买轻武器。但這些有利条件对于挫败个人或小组使用平常常见的物品，发起不太复杂的恐怖袭击行动就难以发挥效用。

新时期恐怖主义活动不断加剧的原因

以网络等为代表的技术进步为恐怖分子提供新武器。在信息全球化背景下，网络化极大地推动恐怖主义的发展。在1990年代之前，恐怖活动相互间的“经验交流”以及对社会的传导比较有限，政府能够以“物理隔离”的方式加以约束。在网络时代，

高度发达的网络媒体使恐怖组织的联络能力得到加强，恐怖组织能够以极快速度招募大量恐怖活动人员，并借助多方位的宣传手段增强行动的影响力。网络技术的发展推动恐怖主义具有“聚零为整”“零整互化”的能力。互联网还成为宣传仇恨的工具，极端意识形态通过互联网能够日复一日的不间断联播。

全球化造成的巨大心理落差。在全球化发展进程中，西方国家利用工业化时期累积起来的技术优势、资本优势等，迅速在国际市场竞争中占据有利位置。它们是国际市场上的主导者，并通过跨国公司和金融机构攫取大量资本和物质资源，使得发展中国家在不平等贸易中，处于弱势一方，不断被边缘化，与欧美发达国家的差距越来越大。同时发展中国家和发达国家内部均出现越来越严重的贫富分配不均的现象，为社会中的不满与仇恨情绪的滋生提供了土壤。当那些弱势群体发现其所处的社会已无法提供晋升渠道后，选择极端方式来改变现状就成为重要选项。在许多极端贫困的中东国家，那些渴望得到地位和财富却没有正式工作的年轻人已成为恐怖组织纳新的重要群体。

恐怖分子的战略回流。恐怖分子在国际社会活动后，向本国回流成为一种常态。“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克异军突起后，一方面聚集全球恐怖分子，另一方面也引起部分恐怖分子回流。尤其是2015年后“伊斯兰国”在叙伊遭到美俄等国的联合打击后，为保存实力，开始进行战略性转移。许多武装恐怖分子为逃避国际社会联合打击行动，选择改换门庭，继续潜伏下来伺机从事恐怖活动，将加速暴恐思想在全球的传播和渗透。在叙利亚、也门等地，恐怖活动依然十

分活跃，成为全球恐怖袭击最频发的地区。此外，中亚、东南亚等地恐怖活动不断增多与“伊斯兰国”恐怖分子的回流和扩张有密切关系。近期发生的系列袭击事件还表明，恐怖极端势力或重点流入安保水平相对薄弱、欧美国际游客集中的非热点地区。

恐怖主义发展的新趋向

由于引发国际恐怖活动的原因出现新的变化，造成国际恐怖主义活动出现一些新态势。

中东作为恐怖乱源震动加剧，根源性问题愈趋严重。中东多国社会转型前景不明，恐怖主义滋生的深层次问题尚未得到完全解决。中东地区的战争正在从国家间战争向国内战争转变，内战所带来的危害极其明显。“伊斯兰国”在西奈半岛、沙特等地的分支机构依然制造许多爆炸事件。虽然过去几年“伊斯兰国”的风头盖过基地组织，但并不代表基地组织无所作为，它有很多活跃的分支机构。中东地区整体安全形势的不稳定，又致使各国内部潜在的政治风险居高不下。中东动荡的集中体现是政治治理失灵，国内政治矛盾等问题无法得到有效治理。如果缺乏清晰可行的政治改革目标，中东国家国内治理不会有明显改观，潜在矛盾迟早会爆发，届时恐怖组织将会在脆弱国家中寻觅机会。

反恐战争缺乏坚定旗手，反恐关键区的犯罪行为可能加剧。在全球反恐问题上，美国、欧盟等尽管已经形成反恐联盟，共同在中东地区采取打击“伊斯兰国”的行动，但是各有算盘，着重谋取于己有利的局面。从美国的中东战略角度来看，自页岩革命后，其对中东地区的能源依赖没有

以前那么迫切，中东在美国外交战略中的地位有所下降。当前美反恐政策主要是协助当地政府进行反恐，美国已放弃小布什政府时期派遣大规模军队进行反恐的军事战略。

不同恐怖组织之间“再织网”，恐怖刑事化犯罪或将呈现更多形态。在全球化迅速发展的新时代，恐怖组织的发展正在进入新阶段。全球化并不意味着恐怖组织要联为一个大系统，指挥全球恐怖活动。不过近年来各恐怖组织之间的联系愈发密切确实非常明显，这既表现在恐怖组织之间的相互竞争，还表现在恐怖组织之间的彼此结盟“再织网”。相互支持是恐怖组织之间合作的基础，部分中小恐怖组织采取宣誓“效忠”超级恐怖组织的形式进行战略结盟，扩大恐怖势力的影响力。在恐怖组织相互竞争与交融的过程中，不断相互借鉴，以提高暴恐袭击效率、保存有生力量。

女性在恐怖袭击事件中的作用日益凸显。一般意义上，恐怖组织中的骨干多为男性成员，但自“伊斯兰国”在中东地区崛起以来，女性成员在恐怖组织中的作用愈趋凸显。这主要表现在三个方面：首先，女性恐怖分子直接从事恐怖活动的比例不断上升；其次，女性在向下一代传播极端思想这方面作用表现越来越大；再次，由于女性受情感因素影响较大，一旦加入宗教极端组织、恐怖组织等，在思想上对组织极其忠诚，从事恐怖活动更具危害性。



德国养老服务发展及经验借鉴

□ 叶响裙

德国养老服务发展概况

养老服务供给方式多样。面对人口老龄化的挑战，德国发展了多种形式的养老服务模式，以满足老年人多样化的养老需求。一般说来，德国养老服务可划分为三种基本类型。

居家护理型养老。居家养老是大多数老人的选择。居家养老又有多种情况：身体健康的老年人居住在自己家中，生活基本能够自理，不需要专门的护理服务，老年人可自行到住所附近的服务网点，获得必要的生活援助。生活部分自理的老年人居住在家中，需要由亲属照护，或依托周边的养老机构，获得居家护理养老服务。社区服务中心可为居家老人提供上门服务，日间照料中心则可为居家老人提供短期的托老服务。

全天候机构养老。全天候机构养老的服务对象一般是护理级别较高的老人或是无子女老人。这部分老年人入住养老院，由养老院提供集中的生活照料、基础护理和医疗护理。养老院内部大多按护理级别分层设置和管理。由于居家老人可以得到便捷的护理服务，因此老年人往往只有在生活的确难以自理的情况下，才会选择去养老院养老。

互助式养老。互助式养老是德国近年兴起的一种养老模式。老年人搬离自己原来的住所，以购买或租赁方式入住新建的老年公寓。老年公寓整体采用无障碍化设计，安装电子监控系统，设置性能优化的养老护理服务设施，增强居住环境的安全性和舒适性。老年公寓一般仍建在老人原来生

活的社区内，以便老年人与社区内其他成员照常互动。

养老护理保险制度健全。德国于1994年颁布了《护理保险法》，1995年正式实施。《护理保险法》规定所有医疗保险的投保人都要参加护理保险。护理保险实行全国统筹，为老年人护理服务和因事故、因病致残的特殊人群护理服务提供部分资金来源。护理保险费一半由投保人支付，一半由雇主支付。初期按投保人收入的1.7%缴费，后来缴费率逐步调高，现为3.2%。参加护理保险的老年人产生护理需求时，老年人家属或为其就诊的医院需要提出领取护理保险的申请，保险机构会指派专业人员对老年人身体状况进行评估，确定护理级别。目前护理级别分为五级，护理级别越高，则被护理人护理需求越大，保险公司给予的护理费用也越高。

根据评定的护理级别，老年人或居家接受移动护理服务，或入养老院接受集中的护理服务，保险机构支付相应的护理保险费用。如果老人由亲属护理，则亲属可获得一定比例的护理保险金补偿。护理保险待遇发放包括提供实际护理服务或支付现金两种形式。

养老护理教育培训体系完备。德国养老护理服务从业人员要接受统一的教育培训，达到一定资质才能上岗。完善的教育培训体系为养老护理服务提供了稳定的人员保障。德国的养老护理教育培训体系包括三个部分：中等职业专科教育、大学本科教育、在职进修培训。

德国的护理教育以中专为主。《护士执业法》对护士生的学制、学时有明确规定：中专护理教育的学制为3年，教学采取理论与实践相结合的双元制培养模式，即在学校的理论学习与在服务机构的实习交替进行。总课时不少于4600学时，其中理论学习不少于2100学时，实习不少于2500学时。三年之后，学生通过老年护理员考试才可以上岗工作。

大学主要为中专培养师资力量。德国的大学护理教育起步较晚，1992年开设护理科学、护理教育学、护理管理学的学士学位，但发展比较快，目前除了本科教育之外，还有提供护理硕士及博士学位教育的机构。

养老护理进修培训主要是对现有的护士进行培训，将普通护士培养为从事养老护理的专科护士，其资格由地方政府予以确认。一般来说，把普通护士培养成养老护理人员，需要400到600学时。

德国养老服务发展特点及经验借鉴

明确养老服务的重点，加快建立长期照护保障制度。德国对养老服务发展有长远规划，明确将失能失智老年人的养老护理问题作为养老服务的重点。健康老年人在基本生活方面和其他年龄段的人们没有太大区别，而只有那些随着年龄增长身体机能明显衰弱、患有慢性病、生活难以自理、需要专业护理服务的老年人，才是养老服务领域应该关注的重点对象。为此，德国较早建立实施了强制性的社会护理保险制度，妥善解决了养老护理服务的资金来源问题，从而切实保障了老年人养老护理需求得到较好的满足。我国目前失能半失能老年人约为4000多万人，其中重度失能失智老年人1000万，他们是最迫切需要养老服务的群体，但目前我国尚缺乏相应的社会保险制度和专业护理服务。借鉴德国的经验，我国应尽快建立长期照护保障制度，设置长期护理保险并纳入社会保险统一管理，加强养老护理服务的资金保障，从而为高龄独居老人、失能失智老人等有特殊需要的老人提供适宜的长期照护服务。

大力发展依托社区的养老护理服务，提升居家养老服务品质。德国鼓励老年人居家养老，尽可能延迟老年人入住养老院的时间，以节省家庭和

社会养老服务支出，提高养老资源的使用效益。按照现有的政策规定，提出入住申请的老年人还要经过专业机构的评估，在护理等级达到一定标准的情况下，才能入住养老院。为方便老年人居家养老，政府立法保护上门服务服务，建立设施完善的社区服务中心和流动护理服务网络，使老年人既可以生活在自己熟悉的家庭和社区环境中，又能获得便捷及时的养老护理服务。我国老年人普遍将居家养老作为首选的养老方式。为此，我国必须着力发展依托社区的居家养老服务，加大城乡社区养老服务基础设施建设力度，进一步拓展社区居家养老服务的内容，探索各种有效的服务形式，引导和支持社区及服务机构为居家老人提供契合其需要的养老服务，尤其对那些居家养老的失能失智老人、高龄老人、空巢老人，更要给予全方位的照护，以切实提高居家养老服务品质。与此同时，要充分调动家庭养老服务资源，制定合理可行的激励政策，鼓励家庭成员为老年人提供生活照料和护理服务，提升家庭成员照料老人的积极性和能力。

强化养老护理服务规范管理，提升服务专业化水平。德国对于进入社会保险系统的养老服务护理机构管理比较严格。社会保险系统每年对各类养老护理服务机构进行评估，只有通过审核的养老护理服务机构才能得到资质认定。对于护理人员的任职资质和服务水平，相关法规也都有统一的要求。《护理保险法》规定，医院的护理院长或护理部主任，只有接受过护理高等教育和管理专业训练的人才才有资格担任。护理人员除护理院长（主任）外，还有护士长、高级护士、注册护士、助理护士4个级别。注册护士以上资格的护理人员才能直接护理服务对象。借鉴德国经验，我国要加快建立完善养老护理服务评估监督机制。对服务质量好、诚实守信的服务机构给予支持和激励，对服务质量差、经营中存在失信问题的服务机构

进行惩戒。充分发挥行业组织、社会媒体、老年人及其家属等多元主体的监督作用，搭建社会监督平台，加强对养老服务机构的第三方评估，并向社会公开督查评估结果，以促进养老服务机构规范管理。与此同时，我国要加快培养养老护理服务专业人员。将社会工作、护理、康复、营养等养老服务专业人才队伍建设纳入经济和社会发展规划，加大对养老护理专业人才培养力度，尽快提升养老服务专业化水平。

强化养老机构的服务理念，重视养老服务过程中的人文关怀。德国养老机构服务意识强，始终将老年人的需求和感受放在首位。在老人入院前，就全面了解老人的身体健康状况、生活习惯、兴趣爱好等，为其打造个性化服务。养老院设计为家居式，老人可以把自己家里喜欢的家具和物品搬去，院方会帮助他们精心布置，以便让老人尽快适应环境。院方还会密切联系老人亲属，尽可能给予老人亲情慰藉。在养老院设施建设方面，根据所在社区老年人口规模确定项目规模，避免盲目追求超大规模和高档豪华装修。尽可能考虑到老人生活特点和实际需求，保证养老院内部有足够的公共活动区域，最大限度地方便日常照料和医疗护理工作的展开，为入住老人提供安全舒适的居住环境。我国养老机构在不断提升养老服务专业性的同时，也应重视养老过程中的人文关怀。要从老年人实际需求出发，增强服务意识，以热情友善的态度对待老人，为老人提供耐心细致的护理服务，消除老人的不适感，增强老人的归属感，使老人在养老机构里有尊严地走过生命的最后历程。

