责编：泓佐 E-mail:ccps6235@163.com Tel:010—62806235

◆热点透析

复杂的乌克兰局势及未来走势

□张仕荣



当前，乌克兰的局势可谓一日三变。2014 年 2 月 21 日，乌克兰总统亚努科维奇和主要反对派领导人在基辅签署了和解协议，希望能够解决持续近 3 个月的乌克兰危机。但是，仅仅半天，亚努科维奇就在“和解”后被议会解除总统职务。随即，亚努科维奇出走俄罗斯，而曾以“滥用权力罪”被判刑 7 年的前总理季莫申科则以胜利者姿态解禁后向乌克兰民众发表演讲，号召抗争到底“直到革命彻底胜利”。而乌克兰内乱的后果最终演变为国家分裂的态势，位于黑海沿岸的克里米亚地区在亚努科维奇政府垮台后迅速采取了“回归俄罗斯”的系列举措，特别是更迭后的克里米亚自治政府宣称将在 3 月中旬举行有关克里米亚的前途公决，以决定是否脱离乌克兰加入俄罗斯。乌克兰临时政府 2 月 28 日控诉俄罗斯部队和军机进入乌克兰克里米亚自治共和国，构成“入侵”。3 月 1 日，俄罗斯总统普京根据俄联邦宪法向俄罗斯联邦委员会提议在乌克兰领土动用军事力量。当日，俄罗斯联邦委员会同意采取全面措施，保护在乌克兰的俄罗斯公民及军人的生命和安全。至此，乌克兰陷入最为棘手的国内和国际因素错综交织的局面，其中历史恩怨与地缘安全等因素将长时间影响乌克兰局势及俄罗斯与美国等西方大国的关系。

第一，当前的乌克兰是美、俄等主要大国利益博弈的牺牲品。乌克兰局势发展至今已经远远超越单一国家内部事务的范畴，美俄在苏联特别是黑海地区的利益角逐反而成为世人瞩目的热点。长期以来，压缩俄罗斯的地缘范围，打压俄罗斯的崛起势头是美国在苏东地区的一贯战略，美国前国家安全顾问布热津斯基在《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》一书中写道：“乌克兰是欧亚棋盘上一个新的重要地带。它作为一个独立国家的存在有助于改变俄罗斯，因此它是地缘政治支轴国家。没有乌克兰，俄罗斯就不再是一个欧亚帝国。……但如果莫斯科重新控制了拥有 5200 万人口、重要资源及黑海出海口的乌克兰，俄罗斯将自然而然重获建立一个跨欧亚强大帝国的资本。乌克兰丧失独立将立即影响到中欧，使波兰变为一体化欧洲东部前沿的地缘政治支轴国家。”

近 20 年来，美国政府为达此目的做了大量地下工作，特别是在乌克兰深入推进“颜色革命”，大规模资助亲欧美的反对派，直接导致了今天的乌克兰乱局。而俄罗斯将乌克兰等苏东国家视为其重振大国雄风的地缘基础，特别是克里米亚半岛位于黑海北部、乌克兰南部，地缘战略位置重要，具备天然良港。而俄罗斯具有浓郁的克里米亚情结，18 世纪末克里米亚就被纳入沙俄版图，此后虽经多次战火，俄罗斯都没有放弃过这一半岛。但在苏联时期，曾在乌克兰工作多年的赫鲁晓夫，将克里米亚“送给”了当时苏联的加盟共和国乌克兰，以示友好。几十年来，俄罗斯四大海军舰队之一的黑海舰队，就驻扎在半岛西南的塞瓦斯托波尔。苏联解体后，莫斯科和基辅因克里米亚归属问题多次冲突，但最终克里米亚留在乌克兰版图内。现在乌克兰“变天”后加入欧盟的几率很大，随之俄罗斯传统势力范围将大幅萎缩，面向欧洲的开阔地带会被打下“楔子”，俄罗斯在黑海的权益特别是被视为其核心国家利益的克里米亚半岛将会丧失，这是俄罗斯绝对不能接受的，也是普京不惜诉诸武力与西方国家直接对抗的原因所在。

第二，当前乌克兰的局势是其国内民族矛盾激化的必然结果。在乌克兰总人口中，俄罗斯族占了 22%，而乌克兰族为 70%。历史上，乌克兰分裂和内乱的根源之一在于民族问题，并且一直是俄罗斯和乌克兰国家间矛盾的导火索，在二战期间和苏联时期表现尤为突出。当前，在美国和俄罗斯介入乌克兰局势的情况下，乌克兰出现了东西部民族分裂的状况。长期以来，乌克兰东西部地区在宗教信仰、语言和传统习惯上的差异造成了民众间的一些隔阂，这些隔阂在上个世纪复杂的历史条件下得到了进一步加深。作为乌克兰的第二大民族，俄罗斯族人主要聚居在乌克兰东部重工业发达地区以及南部（如克里米亚半岛），特别是在克里米亚自治共和国，俄罗斯族所占的人口比重竟高达 67%。这些地区的不少居民讲俄语，希望加强同俄罗斯的传统关系，甚至加入俄罗斯。而从地域与历史来看，乌克兰的西部地区曾经在欧洲的哈布斯堡王朝和波兰统治之下，二战爆发时伴随着波兰的被瓜分，整个乌克兰才被纳入苏联的版图之中。在苏联解体之后，西乌克兰地区倾向于与欧美国家搞好关系，而东乌克兰地区则倾向于与俄罗斯搞好关系。因此，在俄罗斯和美国、欧盟强力介入乌克兰事务的情况下，乌克兰民族问题被重新激化，而地域化的民族矛盾使乌克兰面临国家分裂的命运。

第三，缺少国家认同与制度约束的“民主运动”直接导致了乌克兰的国家分裂。西方民主的前提在于国家认同，否则民主的负面影响远远大于其正面成效，乌克兰当前的“民主运动”在客观上将可能导致其作为主权国家的解体，这历来是西方式民主的大忌。从加拿大处理魁北克独立以及俄罗斯处理车臣问题的经验和教训来看，任何国家在事关国家统一和领土完整的根本性问题上绝对不可以期望通过所谓的“地区选举”“公民投票”等貌似民主的做法进行简单化和民粹化处理，否则缺乏国家认同感的“民主运动”会将地区和国家局势引向复杂化甚至导致国家分裂。当前，乌克兰的“民主运动”演变为乌克兰国内各派和主要大国进行话语权争夺的焦点，俄罗斯认为亚努科维奇的解职违背了乌克兰宪法原则，美国和欧盟则认为亚努科维奇早已丧失了执政的合法性，而乌克兰几任领导人的贪腐问题逐渐被披露出来，导致乌克兰大部分民众对于政府高度不信任，由此西方国家一直高度赞扬的乌克兰“民主运动”演变为街头暴力和抗争。

当前，乌克兰局势的后续发展不容乐观，从 2008 年俄罗斯打击格鲁吉亚的事件来看，俄罗斯绝对不会允许一个亲西方的乌克兰出现，甚至会不惜以分裂乌克兰为代价；美国和欧盟则会以俄罗斯践踏国际法为由制裁和孤立俄罗斯，但是美国和北约在军事上直接阻遏俄罗斯的手段相对匮乏。

总之，乌克兰面临重重内忧和外患，其中美俄等大国角逐将在一定的时期内左右乌克兰的局势，而乌克兰被分解乃至走向国家分裂的可能性在逐渐上升。

◆环球瞭望

瑞典：全球最慷慨的养老保险制度

□王彬彬

瑞典现行的养老保险制度，是历经多次改革后于 2001 年开始实施的。改革前，瑞典养老保险实行以确定给付为特征的现收现付制，这一制度由两类组成：一是国家基本养老金，瑞典 1946 年规定凡年满 65 岁的退休人员（只要在瑞典居住满 3 年），均可领取既无数额差别也无地区差异的退休金；二是补充养老金，补充养老金与居民终生收入相关，但缴费与给付之间的关联性较弱。至于养老保险金来源，一部分来自国家税收，瑞典政府收取的税率为居民工资的 19%（其中，6%用于基本养老保险，13%用于补充养老保险）。此外，瑞典政府还通过税收和信托基金等渠道支持基本养老金。长期以来，瑞典这一制度设计为消除“老年贫困”发挥了重要作用。但到了上世纪 70 年代，这种现收现付的养老金制度开始面临三大严峻挑战。第一，老龄化趋势加剧。上世纪 70 年代以来，瑞典已进入老龄化社会，全国 65 岁以上人口超过 17%。由于养老保险制度建立在跨代抚养的基础上，老年人口与工作人口比例的变化，严重影响了这一制度的正常运行。第二，养老金支出危机。从 1980 年到 1994 年，瑞典养老金支出增加了 2.7 倍，但经济增长缓慢，导致 1996 年养老金负债 5000 亿美金。第三，劳动力供给危机。在确定给付制的津贴模式下，凡 16 岁以上的在职者直至退休都必须缴纳工资税，但养老金的给付却是以居民最高的 15 个年份收入的平均值为基础来计算。由于养老金津贴标准与缴费额之间不直接对等，提前退休现象增多，瑞典的劳动力供给出现危机。

为克服危机，上世纪 80 年代初到 90 年代中后期，瑞典通过反思和重构，在 1999 年通过了养老保险改革法案。2001 年，瑞典改革后的养老保险制度正式实施。新制度含三种类型：一是国民年金，主要面向无收入和低收入的弱势群体。凡满 65 周岁、在瑞典居住满 40 年者，均可领取每年 70000 克朗的税前养老金；居住不满 40 年者，按每年 1/40 的比例递减。新制度将国民年金与个人收入相联系，设立了收入关联养老金项目，并将其与普通国民年金挂钩。当收入关联养老金低于 44000 克朗时，政府为其补足到规定的 70000 克郎。二是收入关联养老金，一般由雇主和雇员分别按照工资总额和缴费工资各缴纳 9.25%来共同承担。改革后的这部分由名义账户、实账积累两块组成：名义账户部分，由社会保险管理局负责将缴费的 16%计入参保人账户，并转入公共投资基金进行管理运营，同时作为退休时个人领取养老金的依据，在财务模式上实行现收现付制；实账积累部分，由养老基金管理局将缴费的 2.5%划出后投资到私人基金和共同基金公司进行运营，努力实现保值增值。三是职业年金，即在职居民所享有的养老基金，其费率取决于居民就职行业和参保人员年龄，平均费率为工资总额的 3%～5%，一般由工会与企业主商定建立。目前，瑞典国民中 90%以上的在职居民参加了职业年金，它的投资运营主要由各私营基金公司负责。

新世纪以来的运转实践表明，瑞典这种兼顾公平与效率的养老保险制度改革，高瞻远瞩、效果显著，其积极意义可概括为三个方面。其一，确保养老保险发展水平与经济增长相协调，养老金支出增长过快的压力得到缓解。2000 年，瑞典养老金支出占 GDP 比例为 37.3%，2004 年为 37.9%，仅提高了 0.6%。由于养老金津贴是瑞典最大的单项社会福利开支，养老金开支增长的放缓大大减轻了社会福利支出的压力。瑞典社会福利支出占 GDP 比例由 1995 年的 34.6%下降到 2004 年的 32.7%，这就为经济发展创造了条件。其二，促使养老保险金与居民收入挂钩，进一步提高了养老金制度的公平性。在新制度下，蓝领工人养老金收入增速明显快于白领阶层，其养老金收入平均增长了 40%以上。这主要是因为蓝领工人工作年限长，较白领阶层更能充分利用更长时期的综合收益。由于新制度增强了对工作的激励，再加上实行灵活的退休年龄（新制度将最低退休年龄从 60 岁提高到 61 岁，但 61 岁之后，居民可根据偏好选择退休时间，工作年限越长，养老金收入就越高），瑞典劳动力供给紧张的状况大大缓解。其三，采取平稳渐进的方式推进改革，有效降低了改革的风险和阻力。新旧制度的交替必然出现一定利益矛盾，因此，瑞典实行“老人老办法、新人新办法”的政策，规定 1937 年及之前出生的居民仍按旧制度执行养老政策，1954 年之后出生的居民执行新制度，而 1938—1953 年出生的居民养老金按照 1/20 的比例逐年向新制度过渡。此外，瑞典为低收入者建立了养老“安全网”，且养老基金的投资运作由政府监管，使得新制度保持了传统体制的安全性和共济性，瑞典作为福利国家的特色并未因此而削弱。

为稳固这一多层次、多支柱的养老保险制度体系，瑞典还实行了行之有效的配套举措。一是加强顶层设计，养老法制建设与时俱进。瑞典重视养老法制建设，并设立专门法院监督、管理和执行。瑞典多次出台或修订养老金法案，分别为 1913 年《国民养老金法案》、1948 年《养老金法》、1962 年《国民保险法》，以及议会 1980 年通过的调整社会保障支出保值方法的法案、1994 年改革政府养老保险体制的决议和 1998 年实施养老保险体制改革的法案。这些法案赋予了健全养老保险制度的法理依据，提供了强制参与养老保险的政策支持，加强了对税收征缴和企业执行政策的监管，从而保证了养老保险制度的通畅运行。二是健全管理体制，提高养老资金运营效益。在过去现收现付的筹资模式下，瑞典的养老资金管理较为简便，保值增值压力不大。但新制度实行部分积累制，个人账户积累资金将进入市场参加投资经营。为此，瑞典对个人账户制定了严格的管理程序，成立专门管理机构——国家养老金管理局。该局对国民社会保险委员会和金融监管局负责，负责个人账户的统筹管理，宏观指导基金公司的投资运营，保障养老资金保值增值。三是拓展社会服务，配套支持养老保险制度。瑞典各级政府是提供社会服务的“主力”，建立了周密的社区家政服务网。根据瑞典政府规定，在地方设立各式家政服务区，为居家养老的老人提供全天候服务，体现了“最大限度地让老年人在家中养老”的理念。目前，瑞典全国参与社区服务人数近 30 万人，50 多万老年人在社区享受细致、周到的照料服务。此外，在卫生部领导下，瑞典设立了国家三级养老服务工作机构，指导老年人的健康和社会照料服务工作，将有能力、有经验、有爱心的人聘用到社工组织中来。

当前，瑞典不仅依然是世界上养老保险最“慷慨”的国家，而且也恢复了经济的活力和竞争力，2013 年全球竞争力排名世界第四。瑞典经验表明，兼顾公平与效率的养老保险制度通过解除后顾之忧，促进社会稳定，能够让国民更加放心大胆地创新、创造，进而增进社会活力。

◆西方社会

德国环境保护的“生态民主”

□郭秀丽

从上世纪 20 年代开始，德国的生态环境遭受工业和战争的双重重创，日益恶化。到 70 年代，德国的生态破坏和污染程度已经发展成为一种灾难了，莱茵河成为一条毒河，河内有毒物质含量达到了正常值的 200 多倍，导致没有任何生物可以存活。空气污染严重，鲁尔地区即使在白天，能见度也极低，甚至连树木也被染成煤灰色。德国政府不得不采取各种措施进行生态治理。到本世纪初，德国生态环境明显改善，已经成为世界上环境保护最好的国家之一。德国生态治理的成功，得益于政府在制定政策时，始终注重调动社会各阶层的力量，充分发挥“生态民主”的强大整合力和激励作用。

环境保护政策始终体现全民参与和共同负责原则

在生态治理和环境保护的过程中，政府、企业、家庭、公民、社会团体，都要参与合作，发挥自己的影响力，共同推进环保政策的实施。首先是政府与企业合作，企业与企业合作。如，在杜伊斯堡，两家大型药厂和一家造纸厂合作建造了一家污水处理厂，每家占 20%左右的股份，另外 30%多的股份由政府占有，政府负责污水处理厂的管理和监督。如果有别的企业想新建污水处理厂，政府会建议他们缴纳很少的费用，和这三家企业合用污水处理厂。并且，经过这家污水处理厂处理的水会被这些企业循环利用，也可以按照相关要求以低于地下水的价格出售给园林和绿化部门。由此，污水处理厂不仅承担了公益责任，而且成了有经济效益的市场主体。建污水处理厂不仅不是负担，而且能带来收益，企业建污水处理厂积极性很高。其次是政府与公民合作。以莱茵河的治理为例：政府让莱茵河两岸的居民入股，成立莱茵河治理股份制管理机构，对所关联的河段生态环境进行日常维护，居民也能获得一定的股份收益。因此，居民在生态效益和经济效益的双重吸引下，会积极主动地投入到生态治理全过程。再次是政府与教育机构合作。政府充分利用教育机构的平台作用，形成了完善的环境教育体制。德国的环境教育内容直接写入有关中小学教学大纲，并注重学生的生活体验，强化生态治理的公民责任和义务，使公民环境保护意识成为一种自觉。德国公民较高的生态觉悟使他们能够主动积极地参与环境保护活动，环境保护变成了一种全民自觉行动。德国的一项民意调查显示， 85%的德国人把环保问题视为国内第二大问题，75%的人希望德国的环境政策水平继续保持在欧盟的领先地位。

环保行政管理实行地方自治

德国的环保行政管理实行地方自治。德国地方政府的层级包括县（包括非县属市）和镇（包括乡镇和城镇），地方政府遵循自治原则，县、镇级地方政府要完成大部分的环境保护工作。首先，地方政府在制定地方各类发展规划时，都把环境因素作为必要考量因素。如，在交通规划里，一方面，注重运用能够减少污染的交通工具和交通方式，推广有轨电车、地铁、高架铁路、公共汽车、自行车和步行等出行方式。另一方面，通过合适的道路规划和设计，如采用人为增高路面、绿化带占用路面缩减车行道、加宽人行道等方法来降低需要节流路段的车速和车流量，从而减少汽车污染。其次，地方政府承担与环境保护有关的法律强制性职责。要对本辖区环境保护和生态治理中的具体事务进行直接管理，包括空气污染控制、水体污染控制、污水处理和废物处置等工作。再次，地方政府要与其他地方进行横向联合，以解决一镇一县解决不了的环境问题，或通过联合来降低环境保护工作的成本，提高环境保护工作的效率。如，几个临近的乡往往会联合起来共建一个垃圾处理厂，共同聘请相关公司进行管理，有效降低地方垃圾处理成本。如果出现了靠地方联合解决不了的问题，地方政府要申请州政府提供帮助，但上级政府只起辅助作用，主要工作仍旧要靠地方政府承担完成。

环境标准制定采用多种方式

首先，采用法律的形式制定“普遍条款法”的环境标准。上世纪 70 年代，德国就出台《废弃物处理法》。90 年代，两次修订《基本法》，增加环境保护的内容。德国联邦和各州的环境法律多达几千部，是拥有世界上最完备、最详细的环境保护法的国家。在林林总总的法律中，对气候与能源、空气与噪音、垃圾处理、土地保护、水源保护、自然保护等都确定了目标和标准。比如，《联邦废气排放法》对 200 多种有害气体制定了排放标准。值得称道的是，德国是较早意识到科学技术“双刃剑”作用的国家之一。从上世纪 70 年代，德国就开始不断颁布法律法规，把科学技术的标准放在环境立法体系中加以规范，以使科学技术对生态的破坏和环境的污染得到预防和控制。如，先后颁布了《核能法》《转基因法》《化学品使用法》《原子能法》等环保法律。其次，通过制定法规和管理条例对“普遍条款法”的环境标准进行具体化。法规仍有法律约束力，且弥补了法律的不确定性缺憾，操作性更强。如，《水资源管理法》对城镇和企业的取水、用水以及污水处理和排放作了“普遍条款性”的规定。各州根据法律规定制定了具体的法规，对取水的数量、时间、地点等又作了详细规定。管理条例虽只对相关的行政部门有约束力，但时效性和灵活性更强，更能满足不断变化和发展的环境保护需求。再次，援引和吸收环境标准化协会制定的私人标准。政府在制定环境标准时，由于自身知识和专业水平有限，不可能及时有效地在所有领域制定出相应的法律法规，必要时就采取合适的方式援引和吸收专业化基础雄厚的环境标准化协会制定的私人标准，以弥补相关的法律法规空白。

充分发挥大众媒体和非政府组织的监督作用

德国的大众媒体对环境保护的监督作用之大在全世界也是闻名的。大众媒体对环保问题的跟踪和采访，拥有完全独立的权利，不受政府和其他组织的干扰。尽管政府可以向媒体提供有关的环保信息，但是媒体是否采用以及如何采用政府均无权干涉。媒体虽然要以企业的广告投入作为运营经费的主要来源之一，但是媒体仍旧要刊登对企业不利的环保信息，借以获得大众的广泛支持。比如，《西德意志汇报》对 2008 年鲁尔河发生的 PTF 污染事件进行了连续报道，并对政府、企业、专家和读者各方的反应进行全方位跟踪报道，直到相关责任人受到处罚。

在德国民间，环保非政府组织数量众多且作用非凡。这些环保非政府组织具有代表居民意愿的法定权利，能够参与政府的环保政策制定和企业的环保规划。他们在民间的活动也门类众多，其中最重要的一部分活动是通过写信提建议或抗议的方式提醒和督促政府采取更好的环境保护措施。德国的很多环保法律也正是在这些环保非政府组织的提醒和监督中出台的，许多政府的公共行为也正是在这些环保非政府组织的提醒和监督中作出调整。如，德国汉堡市为了适应车辆不断增加的情况，准备扩建公路。可当地经常有环保组织和个人上街抗议汽车数量的增加挤占和污染了他们的生活空间。最后政府改变思路，把公路建得越来越窄，促使人们改变出行方式，更多地采用公共交通和自行车等绿色出行方式。