◆热点透析

莫迪为何能赢得印度大选

□张 弛

5月16日，经过长达5个星期的漫长投票程序，第十六届印度全国下议院选举终于尘埃落定。印度人民党（简称印人党）赢得了543个席位中的282席。这是自1977年以来，印度首次由一个政党赢得超过半数席位的选举。与印人党的胜选盛况相比，执政10年的国大党只收获了44席，遭遇了史无前例的惨败。在过去15年的选举历程中，无论是国大党还是印人党的得票都远远低于半数，长期以来，两大全国性政党不得不去拉拢中小政党，将命运建立在政党联盟的松散意志之上。那么，印人党在本次大选中风卷残云般的表现，是否预示着一个新的独大党时代的来临呢？目前，下这一结论为时尚早。



印人党的救世主

印人党的胜利所仰仗的是新任印度总理、政治明星纳伦德拉·莫迪超乎寻常的个人影响力，而非党的组织能力与广泛且巩固的执政基础。虽然有不少观点认为，国大党劣迹斑斑的执政业绩使其民心丧尽，以至于发生政党轮替实属必然。但必须指出的是：印人党在近十年间的处境同样是非常艰难的。党的最大困境在于内部的分裂。经历了2004年和2009年两次大选失利后，印人党内已经没有一位能够统领群伦的政治强人。除了莫迪执政的古加拉特邦之外，在其他几个印人党保持较强影响力的地方，如拉贾斯坦邦、北方邦、恰蒂斯加尔邦、比哈尔邦、中央邦、北阿坎德邦等，党内纷争已经持续了很多年。在卡纳塔克邦和恰尔肯德邦，分裂甚至让党的组织工作陷入瘫痪。即使在中央层面，元老级领袖阿德瓦尼在2005年出访巴基斯坦，并且赞美穆斯林联盟的创始人真纳，此行此举已经被党内的激进分子视为叛逆。为了重新凝聚党的组织，党主席拉吉纳特·辛格不得不将全部希望都寄托在莫迪身上。2013年4月，莫迪重回印人党中央委员会，9月被提名为总理候选人。

印人党内部的分裂并非偶然。该党成立之初，由于严格奉行印度教民族主义原则，党的主要支持者基本上是来自于印度西部和北部高级种姓的上层阶级，从1996年开始，印人党打破了狭隘的社会壁垒，在工人、农民、低种姓群体以及大型资本家当中发展支持力量，终于在1998年成为真正意义上的执政党。但是，吸纳社会各阶层入党的方案也导致了党内成员在价值原则上的相互冲突，甚至相互对立，而党组织对于这一变化明显准备不足。莫迪的可贵之处在于，他在执政古加拉特12年的时间里，成功地保持了党内团结。同时，他与印人党的上级组织国民志愿团关系密切。比如，奉行传统印度教伦理的国民志愿团虽然对于莫迪拥抱资本主义与全球化的态度历来心存焦虑，但仍然倾尽全力地辅助莫迪。在本次大选中，国民志愿团派出了大约10万名组织者和60万名志愿者深入选区，深度接触选民，监督印人党的工作人员。如果发现选民中出现对莫迪不利的言论，志愿者们当即会展开劝说，向选民灌输莫迪的正面形象，夸大其拯救印度的能力。另外，由于莫迪本人出身于社会下层，他的政治成就可以为那些出身相似的党内领导人树立一个“政治正确”的标杆，弱化党内的价值对立。或许，莫迪并非印度的救世主，但至少是印人党的救世主。

承诺有足够多的办法带领印度轻松跨越经济发展的瓶颈

在组织层面上，印人党为莫迪精心设计了一套行之有效的竞选方案。考虑到莫迪在2002年古加拉特邦骚乱期间对印度教暴徒的放纵姿态时常被传统平面媒体和西方媒体提及，他们的当务之急就是尽量削弱莫迪身上的教派主义色彩。作为印度教民族主义政党，印人党在大选中不可能不去宣传自身的意识形态，不过，他们决定让莫迪远离这项工作。宣传任务主要集中在印度教教徒的聚集区，由党内的激进分子，如莫迪的铁杆支持者阿米特·萨尔等人负责。在传统的印度教徒面前，萨尔等人一如既往地大肆发表极端言论，比如他们声称：印人党一旦掌权就会报复穆斯林“恐怖分子”；莫迪会给那些不信教的“世俗主义者”严厉的教训；一切反对莫迪的人都应该被送到巴基斯坦去，等等。尽管如此宣传，其实连萨尔本人都承认，在今天的印度，不属于某一政党固定票仓的选民越来越多。也就是说，选民更多地是在根据自身的利益选择政党，教派主义的动员力已经大不如前了。印人党之所以能够赢得本次大选，笼络选民的核心任务正是莫迪完成的。在整个竞选活动中，莫迪只谈“发展”一词，包括吸引投资项目、加大公共服务力度、改善基础设施等执政理念。在他的乔装下，印人党俨然成了一个现代化与世俗化的政党。该党双管齐下的竞选方案既巩固了教派主义的传统阵地，又在心态相对世俗化的选民层面制造了印人党和莫迪已经放弃了教派立场的错觉。

相比于国民志愿团与印人党的组织支持，莫迪本人多年以来的精心谋划才是赢得胜利的决定性要素。鉴于古加拉特事件的恶劣影响，从2007年开始，莫迪就尽量减少教派主义言论。这年8月，他邀请国际知名的安可公关公司，包装并宣传他的执政理念和执政业绩，这就是他在大选期间重点推销的“古加拉特模式”的由来。在安可公司的包装下，印度各大顶级财团的富豪们纷纷把古加拉特邦视为投资的理想目的地，他们希望能够通过投资与国际知名企业、世界银行和一些重要的政府建立长期联系。莫迪也对前来投资的企业给予了一些广告、环境、劳动保障和税务方面的优惠。事实上，最早呼喊让莫迪出任总理的正是这些大型财阀，莫迪的执政理念也被他们称为“友商政策”。随着“古加拉特模式”在资本家阵营中初见成效，2009年，印人党内曾有人建议让莫迪出任总理候选人角逐当年的大选。由于古加拉特骚乱的阴影仍然没有在莫迪身上散去，印人党高层否决了这一提议。随着近年来印度的经济形势持续萎靡，莫迪才真正迎来了机遇。他打着“古加拉特模式”的口号向全印度承诺：他有足够多的办法带领印度轻松跨越经济发展的瓶颈。

莫迪胜选靠什么

那么，“古加拉特模式”真的如此神奇吗？必须承认，莫迪治下的古加拉特确实取得了账面上的不错成绩，例如年均11%的经济增长率，领先全国的技术设施建设，可观的个人收入水平。然而，近期有不少印度经济学家从不同角度撰文指出，所谓的“古加拉特模式”只是一出神话。他们的观点包括以下几方面：首先，古加拉特邦的总体经济形势在莫迪执政前后变化不大，比如，该邦在2011—2012年的人均收入排名全国第九，这与1993—1994年的排名是一样的。莫迪执政时期的经济增长率与20世纪90年代相比，也没有明显的差别。其次，古加拉特邦的工业发展过分单一，虽然它的工业增长率位居全国第二，可是大部分增长来自于以出口为导向的石油化工业，其他类型产业甚至发生了下滑。最后，也是最重要的一点，古加拉特邦的社会发展程度明显落后于它的经济增长。其居民物质生活指数只略高于全国平均水平。还有学者通过对比古加拉特邦和泰米尔纳度邦的发展模式指出，尽管在经济增长速度上不如古加拉特，但是泰米尔纳度的模式更值得借鉴。该邦的发展充分得益于医疗、教育和居民营养水平的提高。在降低贫困率方面，泰米尔纳度也有更好的表现，其社会边缘化群体的发展指数更是远高于古加拉特。以上几点研究的结论，刚好与莫迪抛出的竞选方案相吻合。莫迪在竞选时的承诺，多数围绕着未来的经济增长与基础设施建设，而在社会发展方面的态度则缺乏明确性和系统性。比如，当谈到如何对待贫困问题时，莫迪没有亮明具体的扶贫政策，只是强调他会确保扶贫资金落实到扶贫对象的手中。此言意在直陈国大党执政时期的腐败要害，却难以掩盖莫迪在社会发展问题上的对策不足。

无论如何，竞选的胜利意味着“古加拉特模式”的推销工作取得了成功，这得益于莫迪的另一强援——媒体。在印度，传统印刷媒体对莫迪的报道还算比较谨慎。然而，电视、网络等新媒体几乎成了莫迪的宣传平台。根据印度学者的观察，大约1/3关于选情的电视报道围绕着莫迪展开，排名第二的平民党领袖科热瓦尔占10.3%，而国大党候选人拉胡尔·甘地只有4.3%。新传媒行业欣赏莫迪是有缘由的。首先，得益于安可公司的帮助，莫迪养成了善于公关的能力，这使他在媒体面前游刃有余。再者，媒体是莫迪竞选的获利者。有印度学者指出，印人党在本次大选中仅广告花费就达到了500亿卢比，在全球范围内仅次于奥巴马2012年参选时的消费。在重磅投资之下，莫迪显然会得到更多的关照。更重要的是，媒体的背后是资本，莫迪的亲商政策与传媒老板们利益息息相关，他们从骨子里都是莫迪的支持者。

莫迪的胜利不仅属于他个人，同样属于印人党，属于国民志愿团，属于占有巨额财富的印度资本家。莫迪深谙印度选举之道，他非常清楚，选举的重点不在于8亿选民的选票，而在于资本的支持。

◆战略视角

发展中非关系的战略思考

□陈积敏

当前，中国崛起之势与非洲复兴之势齐头并进，相得益彰，为中非关系的发展带来了难得历史机遇。然而，国际形势依旧复杂，大国博弈非洲渐成趋势，中非关系在向好的同时也面临着诸多内部与外部挑战。因此，如何抓住机遇、应对挑战是中非关系未来发展必须考虑的重大问题，其中中国的战略选择至关重要。

推动南南合作增强非洲国家的治理能力

南南合作是应对全球不均衡发展的重要手段，也是中国推动中非关系发展，拓展国际支持空间的重要支撑。推动南南合作的深入发展离不开非洲国家自身治理能力的提高。实际上，当前非洲社会所面临的发展困境主要在于如何选择一条适合于本地区实际的发展道路，如何实现非洲政治与社会的稳定，如何集中本地区优势资源参与国际竞争与合作，如何恰当地利用国际有利因素提升非洲自身的发展能力等方面。其中，实现地区和平与稳定、建立一个强有力的负责任政府并探索出一条行之有效的发展道路是提升非洲国家治理能力的关键。在这一方面，双方的协同性、互补性表现明显，中非之间的合作空间巨大。事实上，非洲国家也已经认识到这一点，并表现出在治国理政经验、发展方式等方面加强交流的强烈意愿。这主要基于两点考虑：一方面，中国并不将自己的国家意志与发展道路强加于人，与此相反，中国一贯强调非洲有独立选择自己政治制度、发展道路的权利，这符合非洲国家联合自强的利益诉求；另一方面，中国自身的发展经历赋予了中国在探索适合本国国情的发展道路方面有着独特的经验。这些经验对于那些苦寻发展道路却不得门而入的非洲国家具有一定的借鉴价值。

参与非洲和平建设保障非洲国家的国际权利

非洲地区的和平稳定关系到非洲可持续发展，也是目前非洲所面临的最重大现实问题。作为联合国安理会常任理事国，一方面中国可以利用联合国这一平台发挥中国在维持非洲和平方面的建设性作用，事实上，中国已经成为联合国常任理事国中向非洲国家派遣维和部队人数最多的国家，这充分表明中国已经成为一支非洲维和不可或缺的力量。另一方面，中国需要在促进非洲和平能力建设方面给予协助，这包括向非洲国家提供相关的技术支持、人员培训、设备援助等。换言之，中国在非洲和平建设过程中应该是全方位立体参与：既包括具体的维和行动，又包括非洲和平能力的建设。除此之外，中非双方在打击恐怖主义、跨国有组织犯罪、非法移民等非传统安全领域也存在着巨大的合作空间。

从历史上看，中非友谊是建立在政治上平等相待、互相支持的基础之上的。如今，中国有能力在国际事务中维护非洲国家的正当权利。但同时，在国际组织中增强非洲国家的发言权、代表权，发挥非洲国家在国际社会中的作用也应该被纳入到中国对非政策中去。例如，就非洲国家加入联合国常任理事国，在国际货币基金组织、世界银行的代表权等方面，中国应当姿态鲜明地表示支持。这既是平衡全球力量格局的重要手段，也是中国对非责任的一个重要表现。

确保中非关系持续健康稳定发展

事实上，相较于其他国家，中国政府的对非外交具有自身的比较优势。

首先，中非关系具有明确的发展方向。在2006年中非合作论坛北京峰会上，中国与非洲国家领导人共同提出建设“中非新型战略伙伴关系”，其核心内容是“政治上平等互信、经济上合作共赢、文化上交流互鉴”。中非新型战略伙伴关系是建立在“相互尊重、平等互利、包容互鉴”的基础之上，它是一条符合非洲发展利益的关系模式，因而具有持久的生命力、强大的示范性与广泛的辐射度。这种明确的战略愿景为双边关系的稳步推进提供了重要政治保障。

其次，中国对发展中非关系有着清晰的路线图。中非关系的发展不仅需要有长远、系统的总体规划与战略设计，同时也需要具体的政策措施。新一届政府在对非政策的具体举措方面做了细化，如：中国将继续扩大同非洲的投融资合作，落实好3年内向非洲提供200亿美元贷款额度的承诺（现增加至300亿美元），落实好“非洲跨国跨区域基础设施建设合作伙伴关系”；中方将积极实施“非洲人才计划”，未来3年将为非洲国家培训3万名各类人才，提供1.8万个奖学金留学生名额。中方将通过投融资、援助、合作等多种方式，鼓励中国企业和金融机构参与非洲跨国跨区域基础设施建设和运营管理。中方已承诺给予同中国建交的最不发达国家97%税目产品零关税待遇，并将在2015年将有关措施落实到位。这些具体政策为非洲基础设施建设、人才培养、资金积聚、对华贸易等方面提供了重要有利条件，有助于进一步密切中非关系。

再次，中国的发展道路与经验探索为非洲国家的发展提供了重要参考。自民族独立以来，非洲面临着安全与发展双重任务。在当前全球化的时代，非洲的战略选择无法回避与世界的关系。在“中心”与“边缘”的双重结构中，非洲的任何政策抉择都具有其两面性：要么融入世界，成为西方发达国家的附庸；要么坚守独立，从而失去全球化的发展机遇。然而，随着新兴经济体国家的崛起，非洲在面对世界时有了更多的战略选择与博弈杠杆。

最后，中国政府始终将维护包括非洲在内的广大发展中国家的利益作为中国外交的一个基本点，这为中国赢得了在非洲的道义优势。2013年3月28日，习近平主席在南非德班同非洲国家领导人早餐会上的讲话中，明确表示中国是非洲和平稳定的坚定维护者、非洲繁荣发展的坚定促进者、非洲联合自强的坚定支持者、非洲平等参与国际事务的坚定推动者。这一方面界定了中国在中非关系中的身份与定位，另一方面也为中国树立和丰富了“有原则、讲情谊、讲道义”的负责任大国形象。

◆西方社会

英国家庭补贴制度的改革与发展

□郭 林 李 薇

家庭补贴制度是英国福利国家的代表性机制之一。从20世纪初期直到今天，这一制度经历了一个摸索、初建、发展与改革的历史过程。把握各阶段的背景、制度内容及其效果，对英国家庭补贴机制的未来走向作出评价具有重要意义。

英国家庭补贴制度的发展历程

英国家庭补贴常态系统制度并非一蹴而就，而是经历了一个摸索阶段。1909年，英国实施了儿童税收补贴计划，补贴规模与儿童年龄相关。这可以看作是家庭补贴制度的一种摸索。一战至二战期间的一项基本社会共识是，出于认可儿童抚养工作的考虑，母亲应得到针对每个子女的现金支付，这种津贴能够更加公平地分配财富。将妇女看作是为人妻和为人母的劳动者，赋予其家庭活动以价值并支付报酬，有助于实现劳动市场中的男女平等。

在上述背景下，1918年，英国《妇幼福利法案》通过。分居补贴、遗孀年金和失业家属津贴得到发展，使得当时的执政党将家庭补贴提上政治日程。家庭补贴能获得广泛认可的重要原因之一是分居补贴的经验。1914年，为了保障参战士兵家属的生活，英国于战争伊始，就实施了一项战时分居补贴制度，向因战争而分居的士兵妻子及子女提供补贴，补贴标准随战争的继续而不断提高。1914—1919年，英国政府用于战时分居补贴方面的支出共计4亿多英镑。

遗孀年金项目是由政府提供家庭补贴的另一个先驱，其向由于配偶死亡或被遗弃成为女性户主的家庭提供经济支持。这类女性往往由于要抚养子女但工资收入低、被雇佣率低而陷入极端的贫困。在全国工会联合会的压力下，1925年，英国政府通过了一项关于遗孀和孤儿年金的法案，规定向亡故被保险人的妻子和子女提供养老金或补贴。

失业家属津贴为英国家庭补贴建立的重要基石之一。失业问题的加剧是两次世界大战之间英国社会的主要特点。1918年，针对复员军人及公务员的免费失业津贴制度实施，其中包含了家属补贴。由于公众的压力，这项补贴扩展至所有失业家庭，极大提高了其福利水平。

上述分居补贴、遗孀年金和失业家属津贴为英国家庭补贴制度的建立提供了现实依据。1942年12月，著名的《社会保险与相关服务的报告》即贝弗里奇报告提出，要将家庭补贴制度纳入英国社会保障计划之中。二战期间，政府赞成将家庭补贴作为解决贫困问题的重要方法。1945年，英国颁布了家庭补贴法，规定从第二个孩子开始，向每个孩子提供平均每周5先令的家庭补贴。这一法令的颁布标志着英国家庭补贴制度的建立。到1949年7月，已经有297万个家庭得到此类补贴。

20世纪50—70年代是英国家庭补贴制度的发展时期，其突出特征是家庭标准的提升及细化。1945年家庭补贴法规定的津贴标准较低，且仅从第二个孩子开始实施，难以满足多子女家庭的实际需要。1952年，家庭补贴的标准提高到每周8先令。1956年，家庭补贴制度的适用范围扩大到第一个孩子，补贴标准进一步提高，具体为第一个子女每周补贴8先令，其他子女每周补贴10先令。同时，为了支持儿童接受教育，家庭补贴制度还延伸至所有的学龄儿童，同时取消面包补贴。也就是说，家庭补贴对象的年龄上限为学龄结束。

家庭补贴制度适用范围的扩大和补贴标准的提高，致使政府用于家庭补贴方面的财政支出大幅增加。为了控制支出，1959年，英国取消了对第一个子女所提供的家庭补贴，将第二个子女接受补贴的标准降为每周8先令，第三个及其后每名子女所享有的补贴仍为每周10先令。1974年2月，工党政府试图将家庭补贴和儿童税收补贴合并成为一种新的津贴——儿童津贴。1975年5月，《儿童津贴法》得到议会批准。该法令规定：儿童津贴向包括第一个子女在内的所有孩子支付。由于20世纪70年代中期的经济危机，这项法令并未立即执行，而是在1977—1979年间分阶段实施。

1979年，以撒切尔为首的保守党上台执政，开始着手对英国社会保障制度进行改革，他们的主要目标是降低社会福利支出，减轻英国财政所承受的沉重社会保障负担。1987—1991年，儿童津贴标准未根据通货膨胀进行同步调整。直到1991年4月，儿童津贴标准才根据过去12个月的通货膨胀水平进行了相应调整。1986年，英国颁布新的社会保障法，试图采用一种新的制度，这使得儿童津贴的发放出现了一些变化。1988年起，儿童津贴不再覆盖处于全日制教育之中的儿童。

20世纪90年代开始，英国社会对儿童津贴产生了很多争议，许多人建议调整、削减或彻底改变儿童津贴制度。在政策实践中，1990年，政府对英国儿童津贴进行了微调，提高了符合给付条件的第一个子女的津贴水平。1997年5月，以托尼·布莱尔为首的工党上台执政，主张子女抚养和子女补贴，强调社会服务为主、现金福利为次。1999年，为了更好抵御家庭贫困风险，缩减政府财政开支，英国政府实施工薪家庭免税计划，这使得英国家庭补贴形式进一步丰富。

21世纪新动向与基本评价

进入21世纪，英国儿童津贴改革出现新的动向。2005年，英国《儿童津贴法》对其覆盖对象作了进一步明确规定：儿童津贴提供给那些20岁以下完成他们学业的年轻人和那些接受特定无薪培训计划的年轻人。在2012年3月财政预算案中，英国影子财政大臣保守党人乔治·奥斯本宣布计划引入“高收入儿童津贴费”。这项提案最终成为英国儿童津贴的新政策。2012年，英国政府通过《财政法案》，赞同“高收入儿童津贴费”的提案。2013年1月7日，卡梅伦政府颁布了关于儿童津贴的新规定：如果父母一方年收入超过5万英镑，他们就会失去部分儿童津贴，而父母一方收入达到6万英镑就不再享受这一福利。根据英国税务局规定，2013年，英国儿童津贴标准为第一个子女每周20.3英镑，其余每个子女的补贴则为每周13.4英镑。补贴对象年龄上限为16岁，其中补贴对象为全职学生的年龄上限可延迟到18岁。“高收入儿童津贴费”是英国家庭补贴制度首次系统依据父母的收入水平来设定覆盖对象和补贴水平的机制。

英国家庭补贴制度经历了一个从双支柱转变为单一支柱为主的过程。1909年实施的儿童税收补贴和1945年通过法律建立的家庭补贴，构成了20世纪70年代以前英国家庭补贴制度的内容体系，为贫困儿童和家庭生活的改善提供了必要的经济支持。进入20世纪70年代，英国家庭补贴制度内容体系逐步趋于单一主体化，其核心项目为取代儿童税收补贴和家庭补贴的儿童津贴，辅助项目包括收入支持、基于收入的求职者津贴、儿童信托基金、单亲父母津贴、监护人津贴等。

英国家庭补贴制度的资金来源主要为政府财政，它是一种非缴费型和非收入相关型津贴。在很多年度，英国儿童津贴实际支出远超出财政预算，给政府财政带来巨大压力。政治因素在英国家庭补贴制度的变迁中发挥着重要作用。战争和政治是培育分居补贴、遗孀年金和失业家属津贴等家庭补贴萌芽的重要土壤。制度建立以后，尽管在经济不够景气或财政压力较大时期，家庭补贴的对象范围有所缩小，水平在一定程度上降低，但无论是保守党政府还是工党政府，并未从根本上扭转家庭补贴制度向前发展的步伐。可以预见的是，因福利刚性，英国家庭补贴制度并不会消失，而是会随着社会经济发展、执政党更迭等变化，通过调整对象资格、津贴水平、补贴项目等制度因子，而继续向前迈进。