热点透析

印度新任总理面临的挑战

□高海青

印度大选尘埃落定，莫迪领导的印度人民党以压倒性优势赢得大选，成功颠覆甘地家族对印度政治的长期统治。他所在的印度人民党也成为30年来第一个拥有印度议会下院绝对多数议席的政党。莫迪是一位普普通通的卖茶人的儿子，平民出身，他的胜利也因之被誉为人民的胜利，被赋予了独特的政治意义。

被寄予厚望的“政治明星”

担任古吉拉特邦首席部长12年来，莫迪精简行政过程中的繁文缛节，修建基础设施，引进投资，地方经济蓬勃发展，GDP增加近两倍，各项社会指标均得到相应改善。古吉拉特邦仅拥有印度总人口的5%，却占据国家近1/4的出口额。较之于古吉拉特邦，整个印度在国大党执政期间，物价上涨、外资撤离、卢比贬值，经济急剧衰退，再加之执政党频发的腐败现象，使大多数印度民众的经济政治生活步履维艰、难以为继。由此看来，莫迪这位被赞为“印度邓小平”的政治领袖登上历史舞台，完全可理解为是生活拮据的底层百姓、踟蹰犹豫的投资人士和心怀憧憬的信男善女对印度目前社会现实失望、对新印度梦期许的政治表达。

普通民众希望，这位大力招商引资、使古吉拉特邦经济增速列印度第一的“经济能手”能够改革税制、减少失业、抑制通胀，也期望这位反对官僚作风、精明干练、厉行改革的“政治明星”能够惩治腐败、缩小贫富差距，将他们从苦于挣扎的社会现实中拯救出来。但是，纵观印度经济社会的痼疾，印度政党政治发展历程，以及复杂的民族、宗教和种姓问题，印度新任总理面临多重挑战，因而这种期望能否实现需要理性评估。

深陷泥淖的经济和落后的基础设施

印度深陷泥淖的宏观经济。目前，印度的GDP增长率已经下滑至4.4%，仅为繁荣期的一半，通胀率持续两位数，成为金砖国家中经济发展最为糟糕的国家，被戏称“金砖国家中第一个坠落的天使”。除世界经济萎靡不振和美国退出货币宽松政策的刺激所带来的全球金融危机冲击波之外，印度宏观经济有其内在的痼疾，表现在持续的财政和经常账赤字、卢比贬值、居高不下的通胀压力。在上世纪90年代前，印度财政还能保持一定数量赢余。但近十年来，印度财政赤字不断加剧，财政早已入不敷出。2013年，印度财政赤字已占GDP比重约5%。同年，印度的经常账户赤字也将近占到GDP比重的5%，濒临6%的警戒线。新世纪伴随本国经济高速增长，通胀就已不断增加，2008年国际金融危机，印度暂停调控通胀，将工作重点转向保增长，连续推出三套财政金融刺激方案，使原本处于高位的通胀变得更加难以遏制。印度政府和中国一样面临严峻的农业问题，但印度政府没有通过建设灌溉、电力等农村基础设施来加强农业，而是通过高额补贴的办法对农业进行巨额投入。印度这种高补贴政策，一方面挤占了政府用于基础设施和社会需求的有效支出；另一方面也挤占了银行贷款，使中央财政不堪重负。上述三个方面又互为因果，使印度的经济状况不断恶化。财政赤字和经常账赤字造成了投机性货币攻击和金融危机的压力；金融危机、卢比贬值造成了居高不下的通胀；不断增加的通胀使原本艰辛的普通民众生活愈加困难，相应的政治压力成为执政者取消低效率补贴项目的阻力，在这样一个任何讨论都可能诱发政治风暴的国家，政府别无选择，只能为超支的低效率补贴项目买单，从而财政赤字和经常账赤字进一步恶化。

印度严重落后的基础设施。随着近年来人口的增加、经济的快速发展以及城市化水平的提高，经济社会对基础设施的需求愈来愈大，导致供需之间的矛盾日益突出，基础设施的持续匮乏已成为阻碍印度经济发展的主要原因之一。在世界经济论坛公布的全球竞争力指数中，印度基础设施目前在139个国家中排名第91位，甚至低于斯里兰卡和博茨瓦纳。世界银行最新报告显示，印度近1/3的企业主表示，道路、港口、机场、水和电力供应等基础设施落后是影响企业发展的障碍。道路方面，印度不但交通拥堵现象严重，而且道路的等级也偏低，只有2%的公路属于高等级国家高速公路，4%属于邦级高速公路，2006年，印度才建成全长近5000千米的“黄金四边形”公路网。在公共供水系统和污水处理设施等方面，印度也严重不足，在目前居住在城镇地区的约1.1亿印度人中，有超过8000万贫困线以下的城镇居民很少或根本没有获得供水和卫生设施等最基本的基础设施服务。而在电力供应方面同样不容乐观，目前印度的发电装机总容量是1.35亿千瓦左右，比1979年提高了58%，比2002年提高29%，但仍远远不能满足需要，每年的电力缺口高达8.9%，在农村还有70%的地区用不上电，在大城市中也经常断电。甚至在通信领域，印度虽有全球驰名的软件产业，但整体通信基础设施落后，2007年，印度每百人固定电话与移动电话拥有数为24部，相当于中国的1/3。摩根斯坦利的一项研究表明，在印度，大多数与基础设施相关的行业，都比中国贵50%~100%。麦肯锡公司2009年发布的一份报告指出，基础设施滞后可能导致印度2017年经济增速下降1.1个百分点。近日，新政府宣布了加速推进高铁建设、提升医疗服务和改善卫生设施等一系列野心勃勃的计划，然而，对于负有提供基础设施“国家使命”的印度政府来说，要具体实施这项计划并不容易，因为在各党派政治力量的制约下，印度政府难以在短时间内形成统一决策，集中有限的资源促进经济发展。

改革受到政治集团的制约

印度盘根错节的政党政治。印度独立后最初30年里，国大党一统天下，中央对地方拥有足够权威，但上世纪90年代中期以来，在自由化的推动下，一批以邦为基础的独立地方政党发展壮大，与国大党和上世纪80年代崛起的印度人民党鼎足而立。与大多数国家不同，印度的地方政党并不是全国性政党的地方组织，而是依赖于特定地区选民支持，活动范围限于某一地区的政党。地方政党对政府的构成和更迭有决定性的影响。目前，在11个人口4000万以上的“政治大邦”中，国大党和人民党执政的分别只有3个，另外5个则长期把持在地方政党手里。因此，不管对国大党还是对印度人民党来说，地方政党在执政联盟中的分离活动都会导致联合政府的倒台。所以，无论国大党还是印度人民党，要想在中央执政，拉拢地方小党加盟都是不可或缺的前提条件。地方政党在中央权力结构中的分量增大，发言权增大，必然影响到联邦政府的政策制定过程。在有关地方政策的制定上，地方政党加强了邦与联邦讨价还价的资本。地方政党在联邦政府中的参与改变了传统的利益分配和政策制定模式。不同利益集团都能对政府决策施加影响却难以凝聚共识，从而造成了印度政府的决策表现出议而不决、决而不行的特点。印度人民党、国大党以及各个地方政党对经济改革各有主张，印度的经济改革受到了各种政治经济利益集团的制约，这种制约使共识难以达成，而党派间没有成熟的经济方向共识，少数议会政客就能阻止重大改革。即使印度中央政府能够制定有力的决策，决策在传达至地方中也有可能被耗散。如果这种现状无法切实改善，印度的经济改革将难以推动，印度经济将继续停滞不前，很难重新走上高速增长的道路，新印度梦也必然化为泡影。

教派冲突是现代化的障碍

印度历史悠久的宗教制度。印度作为一个多种宗教并存的国家，其宗教民族主义思想更是日趋严重。由于价值上的狭隘性，印度教民族主义、伊斯兰教民族主义和锡克教民族主义经常发生碰撞和摩擦，这已成为印度国内动荡的根源，严重威胁着印度的长治久安。印度教徒与穆斯林两大宗教群体的矛盾和冲突，是印度现代化道路上的一大障碍。2002年，莫迪所管辖的古吉拉特邦穆斯林聚居的高德拉火车站血案引发了骚乱，此次骚乱造成上千穆斯林教徒和数百印度教教徒的死亡，他也因此戴上了“强硬民族主义者”的帽子。在印度，不仅宗教间的冲突很严重，宗教内部种姓间的冲突也很严峻。自独立以来，印度历届政府都极力反对印度教种姓制度。但在现今的印度社会，种姓制度依然顽强地存在着。社会世俗化不仅没有消灭印度的种姓制度，反而推进了“种姓上升运动”。这种运动也称“梵化”，是一种借助于效仿高种姓的生活方式来缩小现有礼仪地位与经济实力之间差距的运动。它致使很多人将新财富投到了传统取向的消费领域，而不是再生产，从而成为影响印度经济发展的文化现象。不仅如此，种姓制度还影响到了印度的政治。印度的种姓作为规范人们的等级集团，是新政治制度的基础。在印度，政党就是种姓集团的代表。印度实行经济改革以来，贫富差距不但没有缩小，反而在不断扩大。这使高种姓与低种姓之间的矛盾更为突出和激化。另外，随着经济的发展与民主意识的增强，低种姓对平等和权利的渴求增强，对传统的分配方式提出了日趋激烈的挑战。印度社会的分裂化加深了印度决策的困难程度，而这决不是更换一届政府就能改变的。

美国如何治理邪教

□谷耀宝

邪教是人类文明和社会进步的敌人，它和国际恐怖主义并称为国际社会的两大瘟疫。

据不完全统计表明，全世界邪教组织约有3300多个，信徒数千万人，其中有约1000余个邪教组织是在美国，故美国也有所谓的“邪教王国”之称。美国的邪教形形色色，其中最主要的包括人民圣殿教、大卫教派、天堂之门、上帝之子、统一教会等等。这些邪教都十分活跃，世界上最惊人的邪教事件多发生在美国，造成了极其消极的社会影响。如发生在1978年的“人民圣殿教”912名信徒在圭亚那丛林中集体服毒自杀事件。在应对邪教问题方面，美国政府及社会主要采取了以下措施。

运用法律手段，取缔邪教、严惩邪教。法律是抵御邪教的重要武器。美国政府利用法律对付邪教主要是通过两方面进行的。一方面，依法取缔邪教组织。摩门教在历史上曾因实行一夫多妻制而被视为邪教。1882年美国联邦政府通过法案，宣布摩门教为非法。另一方面，依法对邪教组织予以严惩。1978年美国邪教组织“人民圣殿教”900余名信徒在圭亚那集体服毒自杀后，美国政府就责令警察加强对邪教的跟踪打击。1985年，美国警方曾动用直升机，向费城邪教组织实施空中打击。1993年，美国联邦调查局包围了“大卫教”宗教狂热组织据点，执法人员在坦克的掩护下攻入山庄，并施放了催泪瓦斯。另外，美国在依法打击邪教方面，很注重对邪教头目的严惩，如1985年11月，作为“拉杰尼希静修会”教主的拉杰尼希被美国法庭定为严重违反移民法罪，罚款40万美元，并限5日内离境永远不准再踏入美国。同年12月，俄勒冈州政府则以反诈骗法控其企图谋杀、攻击、纵火、盗窃、窃听及鲁莽地危害安全等罪，罚款650万美元。为了偿付罚款，拉杰尼希只得将其基地“拉杰尼希新森凉西国际公社”拍卖，自此，该教团在美国声名狼藉，基本势力被清除。

设立专门机构，监控邪教，防止恐怖事件发生。1995年，美国专门拨款18亿美元用来建立国内反恐怖中心，该中心由联邦调查局来领导，并设立了特别基金来调查监控可疑的包括邪教在内的国内外非法组织。此外，美国国防部还专门成立了“特别行动指挥部”，并组建了一支反生化武器的特种部队，以对付包括邪教在内的各种非法组织所采取的生化袭击等恐怖手段。

发挥民间反邪教组织作用，揭露邪教，救助邪教信众。二十世纪六七十年代，美国就出现了数千个反对邪教和异端活动的组织，这些组织一般为具有广泛性和渗透性的非政府组织，在提供家庭援助、心理咨询、犯罪预防等方面具有天然优势。在美国，参与反邪教的民间团体组织大致包括两类：一类是宗教界成立的反邪教团体，如美国的反宗派运动、对抗宗派运动、宗派预警和信息中心、宗派观察、信仰防伪计划、美国家庭基金、美国宗教信息中心等。另一类是由受害者及其家属发起的反邪教团体，这类团体组织有一些是临时性的，如反对人民圣殿教的“有关亲属委员会”，反对“上帝之子”的“把我们的子女从‘上帝之子’解放出来的父母委员会”。也有一些组织是长期存在的，如“邪教警觉网”“反崇拜团体小组”“警惕宗教狂热组织之网”等等。美国反邪教民间组织中的成员最初是包括参加过邪教组织但已醒悟脱离的人、邪教信徒的亲属等，后来也聚集了一批心理学工作者、牧师和律师等专业人士，成员的素质也有了质的飞跃，很多领域的专家开始参与其中。

美国民间反邪教组织通过各种方式揭露邪教本质，救助毒害信徒。如：通过让迷途知返的邪教成员进行现身说法，用亲身经历揭露邪教的真面目；通过收集邪教的资料，及时向政府有关部门举报，支持家长做误入歧途而加入邪教的家庭成员的工作，努力使他们挣脱邪教组织的束缚；通过采取措筹款、宣传等活动，挽救那些受邪教毒害的信徒，为他们进行心理治疗，向他们提供各种帮助；等等。在救助毒害信徒方面，美国的反邪教民间组织已经形成了一套基本的救助手段和组织网络。这套方法主要包括程序解除和退出劝说，程序解除方法也可称为反向洗脑法，由于其强迫性的特点，已运用较少；而“退出劝说”则更强调劝助对象的自愿权利。

寻求经费保障往往是民间反邪教组织的重要工作目标之一，美国的反邪教组织CFFIS在年会中就将确定“争取稳定的财政支持”作为四大组织目标的首要目标。美国反邪教组织的经费主要来源于成员自筹或社会捐助，一般是通过收取成员会费或者获得来自受害者家庭、社会知名人士的捐助等方式来筹集资金，从政府部门获得的资助则相对甚少。

环球瞭望

新加坡的社会救助制度

□李志明 邢梓琳

新加坡国土面积和人口规模小、自然资源匮乏，除了得天独厚的地理位置外，其他发展经济的条件并不优越。但是，新加坡独立后的经济发展速度却很迅速，很快就成为东南亚重要的金融和转口贸易中心，成为“亚洲四小龙”。究其原因，清晰实用、富有远见的经济发展规划有之，决策者和社会民众的忧患意识有之，健全的法律制度有之，开放的市场经济有之，“教育立国、人才强国”政策有之，其适度而富有效率的社会保障制度也与有功焉。

社保的基本原则

在社会保障制度建设方面，新加坡一直倡导并奉行“国家要自主、人民要自立”的理念，注意避免福利国家综合症，坚决不走北欧福利国家那种由国家承担一切费用的社会保障模式。在发展社会保障时遵循四个基本原则：一是个人责任与自力更生，政府鼓励个人实现就业，为自己及其家庭成员提供生活来源；二是家庭互助，每个家庭成员之间都应该相互支持，以家庭作为基本生活保障单位；三是多方援助策略，优先发挥社区在扶贫方面的作用，增强社区各方主体的社会责任感和相互之间的社会连带关系；四是政府在社会保障和贫困救助中承担最后一道防线，向处于不利地位的社会成员伸出援助之手，但不能因此使国家失去竞争力。以此为指导，新加坡致力于构建一个资金主要来源于个人和企业的长期稳定、可持续的社会保障制度。

社会救助制度的主要内容

在新加坡社会保障制度中，社会救助制度旨在为“市场竞争的失败者”和“最不能自助者”提供基本生活保障，起着兜住社会“底线公平”的最后一张“安全网”的作用。当公民及其家庭已经无法自力自助的时候，或者当家庭援助和社区援助不足的时候，政府为公民提供最后的援助。新加坡的社会救助制度主要由五个部分组成，即医疗保健、公共住房、教育发展、工作福利以及社区关怀基金。

医疗保健。新加坡的医疗保健制度以多层次、全民覆盖为显著特色。总的来说，新加坡的医疗保健可以分为三个层次。第一个层次是基本保健。政府为公立医院的急诊病房提供大量补贴，所有新加坡公民都可以享有这一层次保障。第二层次是保健储蓄计划。保健储蓄计划于1984年4月1日开始生效，是一项全国性储蓄计划，要求每个就业的公民每月把部分收入存入自身保健储蓄账户，以应付自己及其家属未来的医药开销。第三层次是健保双全计划和乐龄健保计划。这两项计划可以使投保人减轻遭受重大疾病或顽疾时的医药负担。在此基础上，新加坡公民加入增值健保双全计划，获得更好的保障。最后，政府还设立了保健基金计划，为极端贫困的新加坡人提供最终保障，使他们在享受其他层次保障后仍无力支付应负担的医疗费用时获得资金援助。援助金根据申请者的家庭境况和现有条款而定。

公共住房。自1964年起，新加坡推行“居者有其屋”计划。为鼓励低收入阶层购买住房，1968年9月中央公积金局推行了公共住屋计划，允许公积金计划参与者使用公积金存款购买建屋发展局的组屋。在这一计划下，低收入公积金计划参与者可以动用其公积金普通账户的全部存款，加上每月将缴纳的公积金款项来购买政府组屋。如果普通账户的存款不足支付，可以向建屋发展局贷款，用未来缴纳的公积金来偿还。同时，无力购买组屋并且缺少家庭帮助的极端贫困家庭，还可以享受新加坡建屋发展局公共租赁住房计划下的高补贴廉租房。目前，新加坡有88%的居民居住在由新加坡建屋发展局建造的组屋里，这使得新加坡的公共住房项目成为世界上最成功的范例之一。

教育发展。新加坡高度重视人力资源开发，致力于为包括贫困家庭在内的所有公民提供高质量且经济上可负担的教育服务，其教育支出一直是新加坡政府财政支出中仅次于军事开支的最大宗项目开支之一。除了一般的教育开支外，新加坡政府还设立了许多奖学金和教育基金，如“新加坡教育部财政资助计划”，以鼓励和帮助贫困家庭的子女上学，并提供免费课本和免费校服。值得一提的是吴作栋上台后设立的教育储蓄基金。教育储蓄基金于1991年设立，政府的最终目标是为这项基金筹集50亿新元，主要由政府拨款。设立之初已由政府拨款10亿新元，之后则视经济发展和政府财政开支情况逐年增加拨款。教育储蓄基金首先用来投资以取得收入，然后再将投资收入分配给学生，帮助他们支付教育费用，每名学生所分得的数额，视投资所得的多寡而定。

工作福利。新加坡社会救助理念强调从根本上解决问题，不仅在治标上继续“输血”，充实社会安全网，还在治本上强化“造血”，协助贫弱者从受助到自强。如帮助处于不利地位的贫困家庭奋发向上，培养他们的自主自立意识，协助他们克服就业障碍，增强受雇能力及增加受聘机会，帮助他们摆脱“福利依赖症”以及跳出“贫困陷阱”，而不是单纯侧重于消极的财政救助。2007年起，新加坡政府开始执行“新加坡就业收入补助计划”，以奖励金额提供诱因，进一步鼓励低收入者自力更生、尽快脱离贫困状态。根据规定，凡是就业年龄段内月收入1700新元及以下的就业人员，每人每年可获得200~2800新元的奖励，其中奖励的30%以现金支付，剩余部分转入个人中央公积金账户。

社区关怀基金。新加坡政府于2005年设立社区关怀基金，旨在为20%的低收入新加坡公民提供各种资金支持、满足低收入者的各种需求：一是自力更生类。帮助贫困家庭满足基本生活开支，并使其获得自力更生的能力。例如，“工作支持项目”为有工作能力的新加坡人找工作或找到报酬更好的工作提供帮助，根据每个家庭的不同情况，在基本生活资料、房租、生活用具、教育、医疗等方面为他们提供短期资助；“社区关怀基金过渡计划”则针对因个人伤病或者因负有护养病人责任而短期不能工作的人群，提供中期的财政资助。二是儿童发展类。为了使来自低收入家庭的儿童获得成长发展机会，彻底摆脱贫困代际传递的恶性循环。凡是月收入1800新元或以下的家庭，都可以从政府获得补贴，使其可以负担优质的学前儿童保育计划和幼儿园计划。三是生活扶持类。例如，“公共援助计划”为那些没有亲友互助或本身没有生活来源的贫困家庭（包括没有生活来源的贫困老人、寡妇、孤儿、无法缴纳医疗费用者、没有生活来源的残疾人，等等）直接提供长期现金津贴、租房补贴、免费医疗以及儿童免费教育。四是社区支持类。该类资助计划也为新加坡的社区组织提供资金支持，鼓励各种基于社区的积极举措，以应对新加坡人的新需求，填补服务空缺。这与新加坡“多方援助策略”的宗旨是一致的。政府与非政府组织共同协作，为贫困阶层创建一个广阔的资助网络。

社会救助制度的管理实施

为了使各项社会救助项目顺利实施并且提高管理效率，新加坡借鉴20世纪80年代以来西方国家“福利多元主义”福利改革趋势，在社会救助制度管理实施中采取“多方援助策略”，致力于构建一个高效的贫困救助管理实施体系。有鉴于社会组织和社区组织在将稀缺的福利资源分配递送给那些最需要的或最贫困的人群方面具有政府机构无法比拟的优势，新加坡社会发展、青年和体育部与新加坡国家社会服务委员会合作，将各种社会组织和社区组织纳入到“多方援助策略”中，共同为新加坡的贫困群体提供经济资助和社会服务。

以“社区关怀基金”的管理实施为例，“多方援助策略”体系的运作机制是：由5个新加坡社会发展委员会负责新加坡“社区关怀基金”各种资助计划的组织实施；由志愿福利组织管理、专业社会工作者参与的37所家庭服务中心专门负责具体帮助贫困家庭获得生活来源和各类服务；作为基层组织的公民咨询委员会利用“社区关怀基金公民咨询委员会专项基金”，为新加坡公民在遇到紧急事项时提供即时的资金支持。此外，一些社区性社会组织，如民族性的自助团体、宗教组织、慈善会等，也根据自身宗旨参与其中为新加坡贫困公民提供援助。为了促进各类资助组织交流和协作，搭建资源、业务、信息共享平台，新加坡政府还组建了“社区关怀基金本地网络”。

总之，在社会救助的管理实施过程中，新加坡在“福利多元主义”思想的指导下，非常重视加强官商民“三方合作”，整合多方资源和比较优势共助本国贫困群体获得生存和发展的机会和资源。

西方社会