热点透析

如何看欧盟援助乌克兰

□张 鹏

正所谓“战争是外交的延续，援助又成为战争的延续”，这一和平与发展的基本逻辑正在“后亚努科维奇时代”的乌克兰持续发酵。经过紧锣密鼓的前期筹备，与波罗申科新政府的诞生几乎同时，欧盟为应对乌克兰危机而允诺的首批宏观财政援助（1亿欧元）和无偿援助（2.5亿欧元）分别于5月下旬和6月中旬正式投放。继利比亚战争和叙利亚危机的应对之后，此举标志着全球最大援助方欧盟及其成员国针对临近区域的安全治理仍在稳步推进。

欧俄“重金”角逐“后院”

事实上，自十年前“颜色革命”席卷东欧中亚等地至今，俄罗斯与西方凭借外部援助影响相关国家局势的博弈过程始终没有停止。去年12月17日，在决定乌未来战略去向的关键时刻，普京曾经向基辅“亲俄派”势力承诺提供总价值为150亿美元的紧急贷款，不甘示弱的欧盟随即于次日明确表态：只要乌政府与欧盟签署“联系国协定”，并同意国际货币基金组织提出的相关贷款条件，便有望在未来7年内获得190亿欧元（约合260亿美元）的资金支持。作为传统援助方和新兴援助方的典型代表，欧俄双方纷纷摆开“不差钱”的架势，均试图以“保护者”的身份重塑这个破败不堪的东欧“后院”。

然而，在亚努科维奇政府崩塌、季莫申科亲西方势力抬头、克里米亚“独立入俄”等一系列现实危机的连锁反应之下，欧盟早前信誓旦旦做出的援助承诺似乎变成了“空头支票”，对于俄罗斯的谴责、警告和有限制裁成为了欧美首选的政策工具。这种“营养不良”的“伙伴关系”不但被乌克兰“亲欧派”质疑“口惠而实不至”，而且引发了美欧之间围绕乌克兰责任问题的相互指责。为了积极影响“波罗申科时代”乌克兰的内政外交走向，并与美国一道持续挤压俄罗斯在东欧地区的战略生存空间，同时也为仍处债务危机困扰的欧洲创造更多投资和贸易机会，欧盟委员会于今年3月初正式公布了对于乌克兰的“缩水版”援助计划。

援助规制“别有用心”

值得关注的是，从预算金额、筹资方式、目标设置、配合措施等诸多方面来看，此项计划都堪称欧债危机爆发之后欧盟对外援助演变进程的典型代表，同时折射出欧盟针对临近区域进行外部治理的战略构想。

首先，欧盟承诺在中短期为此项雄心勃勃的援助计划至少注入110亿欧元（约合150亿美元）资金，这在数量上与此前俄罗斯方面的援乌承诺表现出惊人的一致性，但对于债务危机影响下的欧盟及其成员国而言实属不易。此外，作为2004年欧盟启动的“欧洲邻国政策”的重要目标对象之一，乌克兰此次获得的援助支持将可能明显超过欧盟东扩后的其他临近国家和地区。

其次，通过有效施展多边主义的传统特性，欧盟决定为乌克兰新政府送上一份内涵丰富的“见面礼”。事实上，在全部110亿欧元资金预算当中，仅有约30亿欧元出自于欧盟超国家财政体系，具体包括14亿欧元用于解决乌政府财政窘境和冲突后重建的无偿援助，以及16亿欧元旨在实现乌国内经济稳定的宏观财政援助。相比之下，其他多达80亿欧元援款则仰仗于国际货币基金组织、世界银行、欧洲投资银行、欧洲复兴与开发银行等国际或地区多边金融机构的融资过程，并将集中投向乌中小企业发展、基础设施建设、经济结构调整等领域。

再次，“天下没有免费的午餐”，外援条件设置成为欧盟按照自身偏好预期规制乌克兰未来发展的关键环节。在此项援助计划酝酿和实施的过程中，上述多边援助机构、欧盟及其成员国一再“敲打”乌政府：援助资源的持续获得必须以货币贬值、降低补贴、开放市场、削减关税、打击腐败等结构性改革的推进为前提，欧盟随时有权单方面暂停、削减甚至终止这一体现所谓“伙伴关系”的援助计划。就本质内涵而言，除了增加对于政府采购、预算透明、能源补贴等议题的额外关注，以上外援条件并未超越十年前欧盟针对中东欧候选国的“哥本哈根标准”，但最大的不同是，当今的乌克兰仍旧在欧盟“联系国”的尴尬位置徘徊不前。

最后，为了向乌“亲欧派”提供更为强劲的改革动力，同时从侧面回应俄罗斯给予乌克兰的丰厚天然气折扣（每年约20亿美元），欧盟决定将外援和其他杠杆“捆绑兜售”。除了提供上述“分期付款”的慷慨援助，欧盟明确承诺将继续推动乌克兰的投资便利化和签证自由化，取消乌商品进入欧盟市场需缴纳的关税（每年约5亿欧元），以期使乌政府、企业和人民分享到欧洲一体化与地区治理进程的众多“成果”，进一步优化该国经济社会改革和发展外部环境。

“输血”计划“疗效”存疑

就援助双方的实际状况而言，欧盟此次对乌克兰“输血”计划的实施前景仍然尚不明朗。一方面，援助方欧盟应对乌克兰问题时的“目标—能力”鸿沟始终难以弥合。在欧盟及其成员国尚未完全摆脱债务危机深远影响的宏观背景之下，不仅欧盟超国家对外援助预算捉襟见肘，而且成员国之间以及政府与民众之间在援助乌克兰的规模和方式等问题上存在显著分歧，这势必将直接或间接影响上述多边援助机构的融资效率。另一方面，受援国乌克兰正处于“百废待兴”的关键节点，不仅财政赤字、国际债务和“信用差评”等指标居高不下，而且“巧克力大王”正试图依靠其丰富的商界经验在东西方之间寻求谨慎平衡。正如《纽约时报》评价说，美国和欧洲至今未得要领：如何能够在自身不被拖入深渊的前提下，救助乌克兰这个以腐败和低效而闻名于世的经济体。有鉴于此，欧美国家基本上决定将此项工作“转包”给国际货币基金组织。面对欧盟看似慷慨实则严苛的援助计划，乌克兰可能会出现一段时期的“排异反应”，也可能陷入某种程度的“援助依赖”，还可能在东方“能源礼包”和西方“贸易套餐”之间“左右逢源”，但毋庸置疑的是，无论哪种“症状”的出现都绝不是欧盟所希望看到的。

德国的社会救助制度

□李志明 邢梓琳

历史发展

第二次世界大战结束后，根据1949年5月制定的《德意志联邦共和国基本法》第1条第1款（“人的尊严不容侵犯。所有国家权力均有尊重与保护之义务”）以及第20条第1款（“德意志联邦共和国是民主的和社会（福利）的联邦制国家”）的宪法规范，联邦德国于1961年制定了《联邦社会救助法》（BSHG），明确社会救助的首要任务是“确保受救助者享有符合人类尊严的生活”，并对社会救助作了一般原则性规定，具体的救助额度等细节问题则由各州立法决定。该法案赋予了公民获得最低生活保障现金待遇的权利，以保证公民能过上有尊严的生活，这标志着德国现代社会救助制度的确立。此后，该法经过几次修改，改善了救助的支付方式，扩大了对残疾者的救助。1975年，绝育和计划生育救助也被列入《联邦社会救助法》。在20世纪六七十年代，德国由于社会救助对象有限以及经济形势一片大好，社会救助的待遇水平有了显著提升，对申请者资格的限制以及对有劳动能力者的工作审查都有所放松，侧重强调受助者的权利。

然而，20世纪80年代，随着德国失业率的攀升和收入不平等程度的提高，贫困人口开始增多，领取社会救助的总人数迅速膨胀，救助支出也急剧上涨。因此，从20世纪90年代起，日益放缓的经济发展速度难以支撑德国持续增长的福利开支，包括社会救助制度在内的社会保障制度进入改革时期。根据施罗德政府提出的社会救助改革方案（哈茨IV），2005年1月1日起《联邦社会救助法》作为第12篇并入德国《社会法典》。此次改革核心理念是拽紧“福利”与“工作”之间的联系纽带，从原来强调再分配和权利，转而强调社会融合以及权利和义务的平衡，个人在获得福利待遇时也要在能力范围内履行社会责任。其主要内容是将具有就业能力的失业者的失业救济金和社会救助金合并为失业金II，为求职的社会成员提供基本生活保障；社会救助则成为主要是为了因应紧急事件或突发状况所产生的困境，作为最后一道社会安全网为部分或完全丧失就业能力以及处于特殊困境的人提供合乎人性尊严的最低生活保障。

主要内容

德国社会救助制度主要有社会救济、住房津贴、青年津贴、儿童津贴等项目。其中，社会救济是最低层次的保障，主要面向那些生活贫困的低收入群体持续发放，目的在于让那些处于陷入生存困境的群体通过接受救济能够维持一种符合人性尊严的基本生活。同时，政府也希望通过这种救助能够帮助贫困人群重返劳动力市场、获得自立的能力。社会救济的发放主要依靠地方政府，可以是现金形式，也可以是实物形式。它的内容可分为两类：一是生活救助，即向生活在贫困线以下的低收入者提供的生活补助，包括用于食物、住宿、衣物、个人卫生、家用器具、取暖以及满足日常生活个人需要的费用。值得指出的是，这里的最低生活保障不仅指物质生活，还包括必要的社会文化精神生活，例如尤其是对青少年成长比较重要的看戏、体育运动、旅游等活动。二是特别救助，即对公民特殊情况下出现的困难提供救济，包括教育救助、卫生预防救助、医疗救助、生育救助、高龄救助等，例如为没有医疗保险的贫困者提供健康救助（包括预防性健康救助、疾病救助、计划生育、孕产救助等），对需要长期或特殊、重症护理的人提供救助等。

住房津贴主要是面向低收入、多子女家庭及残疾人、老年人发放，用来减轻他们的房租负担。凡收入不足以租住适当面积住房的公民都可以享受国家提供的住房补贴。除此之外，德国许多城市还出资建造了社会房，廉价租给需要社会救助的人群。青年津贴则是针对没有能力承担教育培训费用的中学生和大学生发放的。他们可以申请这项补贴来获得平等的学校教育及职业培训的机会。儿童津贴也是德国社会救助的重要内容。只要有子女的家庭都可以得到家庭津贴，子女越多得到家庭津贴也越多。

由于实施社会救济的责任集中在地方政府身上，具体事务由市镇或社区社会救济机构以及地方社会局（地方社会救济机构）来负责，使得德国社会救助资金虽然完全由政府财政提供，但是，其中75%是来自市、县政府，州政府只负担其余的25%。住房津贴则主要通过联邦交通、建设和城市规划部下设的市级办公室负责来管理。联邦劳动和社会事务部对社会救济事务实施监督；社会法院对市镇或社区以上的社会救济事务行使司法控制权。联邦交通、建设和城市规划部对住房津贴实施进行监督。联邦家庭事务、老年、妇女及青年部则负责青年津贴、儿童津贴的总体监督。

特点

德国社会救助制度与主体性的社会保险制度、带有抚恤性质的社会补偿制度以及旨在增进机会平等的社会促进制度等社会保障制度一起，为战后德国成就社会市场经济奇迹提供了基本保障。总结德国的社会救助制度，我们能归纳出以下一些特点。

一是遵循辅助性原则。该原则的含义是：社会救助是用尽其他办法仍不能解决生计问题时的辅助手段。具体而言，只有在依靠自己的能力和资源（如收入和财产）不能满足生活必需且没有可以支取的其他社会保险或没有亲属提供扶养帮助的情况下，才可以获得社会救助。因此，人们依靠自身能力，通过工作、个人收入和财产自助，以及通过向其他人宣称权利而自助，通过社会福利机构或有能力提供支持的家庭成员的帮助而自助，都是个人获得基本生计时应当优先考虑的途径和选项。

二是体现个体化原则。该原则的含义是：社会救助应当根据救助项目的性质、类型、范围，考虑个人的特殊情况，特别是该被救助者的个人需要和当地情况，合理满足被救助者的救助愿望。为了能够平等地对待情况相同的救助申请者以及简化社会救助工作流程，德国在社会救助制度中建立了标准化的救助等级，为相同的需求提供平等的福利对待。虽然社会救助机构有标准的等级和一揽子的福利，但是，对个人需求的具体考量依旧具有优先地位。这体现在：德国的社会救助不限于财政援助，也包括有关社会事务的咨询。这种个人化的援助在增强自力更生能力方面发挥了重要作用，并超越了社会援助。

三是福利供给基于最低的社会文化标准，既包括必要的物资生活，以改善受救助者的生活环境，还让他们参加文化生活。例如，居住在家庭中接受生活费用救助的需求包括“食品，住房，衣物，身体护理，家庭用品，取暖，日常生活的个人用品”等物质生活需要，也包括“在合理程度上与周围环境联系并参加文化生活”。德国社会救助制度采取措施以支持贫困者的生活并参加社会文化生活。通过这种方法，可以防止低收入群体被正常社会生活边缘化或被推到社会边缘。

德国社会救助形成这种制度特征的背后有着深厚的历史文化传统作为支撑：保守而温和的国家专制主义使得政府怀有“父爱主义”情结，它很重视社会成员获得必要的福利等社会基本权利；天主教的宗教理念强调社会成员之间的连带关系以及家庭的重要性，主张“我为人人，人人为我”；教会倡导的慈善机构和各种民间互助组织也成为法定社会救助制度的有益补充。与此同时，德国社会在反思纳粹集权统治的背景下，普遍接受了英美式的自由主义传统，强调市场竞争机制的基础作用。

西方社会

环球瞭望

新加坡城市水务管理的经验

□陈 慧

新加坡位于马来半岛最南端，水资源总量6亿m^3，人均水资源量仅为211m^3，排名世界倒数第二，是世界上极度缺水的国家之一，480多万居民的日常生活和生产用水主要依靠雨水收集和从邻国马来西亚进口。因此，获取水源不仅关系到这个国家的生存，同时也是一个涉及政治、经济、技术等方面的重要课题。通过长期的不懈努力，而今，新加坡政府凭借仅有的水资源量实现了水的高效益利用，成为世界上最优秀的水务管理国家之一，其在城市水务管理方面的经验主要包括以下几个方面。

统筹规划 统一管理

新加坡水资源由新加坡公用事业局进行统筹规划、统一管理，包括对水资源的开发、利用、保护，供水、排水、污水处理、污染防治，以及雨水排水的管理等一切涉水事务。公用事业局成立于1963年，属于国家级水务管理机构，其上级部门是新加坡国家贸易和工业发展部。2006年6月，新加坡政府还成立了新加坡环境与水业发展局来对水资源进行重点开发和保护。具体而言，新加坡水资源开发和利用由新加坡公共事业局下的具有一定政府职能的国有企业——水务署来具体负责，主要包括全国水政策的制定，水项目的规划，原水、供水、用水和排水的管理。水务署下设四个部门，分别为计划开发部、饮用水生产部、输配水部和后勤管理部。这四个部门间层级简单、职责明确，分别承担着对涉水事务进行专项管理的职责，且凭借其强大的经济实力较好地完成了国内水务基础设施建设，并保证了国民经济对水的需求。由于水务署是企业性质的，因此它可通过稳定合理的收益来保障自身的正常运行，国家不必对其提供财政支持。此外，新加坡在进行水价调整时，程序非常严格，必须首先由水务署向贸易和工业发展部提出申请并得到批准之后，再经专家会商认定才能予以实行。

合理开发 充分利用

新加坡政府非常重视对水资源的合理开发和充分利用，重视对水资源进行全方位管理，为水资源的供应和需求、污水排放与处理等涉水事务的管理创造了一个有利的条件和环境。为防止地面沉降，新加坡政府严禁对地下水进行开采，主要通过雨水采集、海水淡化以及循环再生水等途径来提供水源。为了尽可能多地收集雨水，在很多地方都设有雨水收集池。为减少面源污染对收集雨水的影响，通常在暴雨开始半个小时后，打开集雨池水闸收集雨水，经沉淀后送至附近的水库内，这就人为地增大了雨水收集的面积。新加坡陆续盖建十五座集水区，占到了国土面积的50%以上，蓄存后的雨水经过净化成为新加坡公民用水的主要来源。如今，新加坡超过五分之四的降雨变成了饮用水源。此外，新加坡政府还大规模建设了新生水厂和海水淡化厂。新加坡的每个角落都连接到一个单一的污水处理系统，只要居民冲厕所或打开水龙头，形成的污水就会被收集起来，经过处理之后会被再利用。这种被再利用的污水被称为“新水”。目前，“新水”主要用于水制造工厂或者其他行业。新加坡的雨水收集与利用技术、海水淡化技术以及循环再生水技术都已达到国际先进水平，既扩展了本国可获得的水资源，改善了水质，降低了水资源开发、利用和管理方面的成本，而且还使新加坡成为国际水业界公认的以科技创新解决水资源困境的成功实践者，同时也给新加坡带来了显著的社会经济效益。

严格监管 法律保障

严格的社会监管和完善的法律法规是保证城市水务业有序健康发展的必要条件。新加坡政府规定，新的用水户必须向水务署提出用水申请，审查批准后方可取水。对月用水量超过500m^3的用户和家庭用水计量异常户，水务署都要进行审查，并提出改进措施。在法律法规方面，新加坡从地方到中央都有一套非常全面的水资源管理法律体系，根据水资源管理的要求，制定有很强的针对性和可操作性的水管理法律及节水条令，从水资源管理到水污染防治，从水龙头节水到马桶节水，都有具体的规范，而且特别强调法律的严格实施。如，早在1976年新加坡出台的排污规定中，就明确要求污水在排入河流之前要进行必要的处理，且处理后排出的污水必须达到一个可以接受的水质标准。对工业废水中特殊物质的含量、金属的含量等也都进行了细致的规定，对于超标的情况，新加坡公用事业局还专门制定了详细的税收细则。正是因为有了这样严格的监管机制、体制和法律法规作为保障，新加坡社会各界都将水务行业健康有序发展作为自己应尽的责任和义务，积极主动参与水务活动，并对水务管理机构、水务企业、水务工程项目进行监管监督。通过严格的社会监管，形成良性的社会监督，使社会监管常态化、普遍化，并在法律法规允许的权限内充分发挥自身作用，依法管水、依法治水，为新加坡城市水务健康有序发展提供了良好的制度保障。



开源节流 以水养水

首先，新加坡政府立足于本国水资源实际，科学合理地进行中长期规划，坚持开源与节流双项并举，并提出开发四大“国家水喉”计划，即天然降水、进口水、新生水和淡化海水。其次，大力倡导全民节约水、保护水，把节水作为人人都应该遵守的社会公德，将水龙头等用水器具全部更换成节水型，在全国范围内树立“谁用水，谁付费”“谁排放，谁出钱”“谁污染，谁治理”的理念。再次，通过较高的水价实现以水养水。新加坡的水价相比较世界其他国家而言，相对较高。水务署通过较高的水价维持了自身的良性运行，从而达到以水养水，实现水资源的可持续发展。每千瓦时电价在新加坡为0.14新元，每立方米煤气在新加坡为0.12新元，而每立方米水的综合费用却在1新元左右。较高的水价一方面保证了新加坡水务工作的健康有序发展，另一方面也培养了国民浓厚的节水意识。

需求管理 杠杆调节

对来之不易的水资源，新加坡的公用事业局利用水资源税收政策进行水需求管理，对居民的用水需求用经济杠杆来调控。新加坡用水户除了交纳水费、水保费以外，还要交纳污水处理费和清洁费等。这些费用收取的标准根据用户对水需求的不同而不同。例如：家庭用水和非家庭用水每月不足40m^3时收取的水费标准是1.17新元/m^3，若每月用水超过40m^3，水费将会达到1.4新元/m^3。同时，为提高节省用水意识，并取得实际效果，政府根据不同的用水量征收水保费。月用水量少于20m^3的用户无需缴纳水保费；月用水量在20m^3~40m^3范围内的用户需缴纳的水保费为水费的30%；月用水量超过40m^3的用户则需缴纳水费的45%作为水保费。水资源税的征收，有效提高了新加坡居民的节水意识，促进了用水量的稳步下降。

注重宣传 强化意识

新加坡政府十分注重对公众的宣传教育，在加强宣传，强化公民节约水、保护水意识以及水危机意识方面做了大量努力。一是每年举行一次国际水周，邀请各国政要、社会团体、水界企业与专家广泛参与；二是新加坡公用事业局每年从盈余中拿出数百万新元进行节水宣传，并联合学校、企业、非营利组织等机构开展节水教育。如在2005年，新加坡政府开展的以“全民水源：节省、珍惜、享用”为口号的全民水资源教育运动，就在培育公民良好意识，鼓励公民积极参与节约水、保护水、利用好水等方面收到了良好的效果。

诚如国际社会对新加坡的评价：新加坡的水资源在质与量、供求管理、效率与公平考量、国家战略利益与经济利益以及在增加国内水供量和外来水源方面，都成功地取得了平衡。通过自身不懈的努力，新加坡不仅解决了水源自给问题，而且化危机为商机，从一个受马来西亚供水制约的岛国逐渐转化为国际瞩目的全球水务枢纽，将其最大劣势变为优势。我国在水危机日益严峻的形势下，应积极借鉴新加坡城市水务管理的先进经验和做法，并结合自身特点，有选择地吸收和利用，实现水资源的可持续发展。