热点透析

苏格兰公投面面观

□徐剑梅

英国苏格兰地区9月18日单独举行独立公投，创下英国有选举历史以来最高选民登记率（97%）和最高投票率（84.6%）两项纪录。最终苏格兰有惊无险留在英国，眼下已紧锣密鼓地与唐宁街就“最大分权”展开谈判。

这场公投，对英国政治、经济乃至国际形象的冲击是巨大的，在英国内部造成的地区裂痕是深远的，并将随“最大分权”谈判进程继续震荡英国社会，对明年英国大选和英国是否退出欧盟的前景也会产生重大影响。这场公投同时引发了国际社会对世界各地分离主义运动的新思考，既带来观念上的新冲击，也使得人们对地区分离主义运动的危害有了更加清楚的认识。

国家认同之漠

苏格兰人与爱尔兰人同属凯尔特族。在苏格兰民间传说中，希腊王子娶埃及法老女儿为妻，与她共同创立苏格兰。而在英格兰民间传说里，整个英国都是特洛伊的布鲁图斯创立的，他死后把英格兰留给长子，把苏格兰留给了小儿子。

从民间传说中，即可看出苏格兰与英格兰对身份认知的微妙不同。但无论如何，英格兰和苏格兰“侵略与反侵略”的恩怨是中世纪的事情。1703年结盟后，特别是在大英帝国全球殖民年代，整个英伦三岛对“英国人”这一共同身份的认同是强烈的。1912年“泰坦尼克”号首航撞上冰山，史密斯船长与船同沉，盛传他说的最后一句话就是“做个英国人”。

时代的风向易变。十年前笔者常驻英伦时，便发现“英国人”的称谓几成归化的移民专属，但凡“土著”，都在使用英格兰人、苏格兰人、威尔士人的称呼自我介绍。公投前夕，《卫报》刊登伊恩·杰克（Ian Jack）的长文专谈英国人身份认同，指出英格兰人总将英格兰和英国两个词混用，仿佛英国就是大英格兰，置苏格兰于何地？

对国家认同的冷漠，多少是大英殖民帝国瓦解的一个副产品。杰克援引历史学家琳达·科雷的研究说，英国人这一身份认同包含四个要素：战争、清教、工业和帝国。二战后，这一认同难以避免地慢慢褪色，而福利国家的建设，也使地区利益在国家蛋糕中的重要性增加，助长了苏格兰人的民族意识。

日积月累之怨

冰冻三尺，非一日之寒。有些历史因果深埋在历史幽微之处，甚至于当时的人们以为无足轻重。然而，再细小的伤口，如不及时处置，就难以愈合，并在看不见的地方继续溃烂。

苏格兰民族主义渊源久远，但渐成气候是在上世纪七八十年代以后。这一时期，发生了两件对“苏独”影响深远的大事：一是1970年在苏格兰东海岸发现北海油田，独享石油财富，成为“苏独”最动听的游说理由；二是保守党首相撒切尔夫人主政期间，铁腕打压工会，任由夕阳产业没落，苏格兰重工业元气大伤。

铁娘子结怨苏格兰，造成的另一后果是保守党在苏格兰失势，并被视为英格兰利益代言人，工党则趁机巩固苏格兰票仓。布莱尔领导的新工党1997年上台执政，副相普雷斯科特和财相布朗都是苏格兰人，布朗接替布莱尔后，又任命苏格兰人达林出任财相。在工党执政时期，苏格兰政治精英在威斯敏斯特十分活跃，并向苏格兰下放了更多权力。

卡梅伦上台后，伦敦决策与苏格兰脱节，“苏独”日益活跃。2010年的苏格兰地方选举中，苏格兰民族党以压倒性优势取胜，保守党仅收获可怜的一席。“威斯敏斯特建制”不能代表苏格兰人利益，是“苏独”拉票的一大理由。

不过，说句公道话，伦敦与苏格兰的疏离客观上由来已久。早在十年乃至更久之前的英国，顶着“英国”名义的统计数据和政府决策，就多限于英格兰和威尔士两地。从大学学费到老年保健费，在“联合王国”的米字旗下，苏格兰和英国其他地区的福利蛋糕，也老早就不是一个味道。

伦敦策略之误

卡梅伦似乎很喜欢使用公投这张牌。比如，他不是不知道退出欧盟的凶险，也未必真心想退出，却仍然在与欧盟的谈判中动辄打出这张牌。他关于连任后就英国退盟进行公决的决定，事实上助长了强烈希望留在欧盟的苏格兰人的独立情绪。

萨蒙德素怀“苏独”之志。2011年，他领导苏格兰民族党以压倒性优势胜选，公投正式提上日程。次年1月，英国政府给予苏格兰议会举行公投的特别权，条件是公投“公平、合法且一锤定音”。当年10月，双方达成爱丁堡协议，同意接受公投结果。2013年6月，苏格兰议会通过《苏格兰独立公投法》，8月获得王室御准，英国议会上下两院随后通过法令，授权苏格兰在2014年公投。至此，法律手续齐备，苏格兰公投获得了充分的合法性。

即便如此，这并不意味着苏格兰独立公投不可避免或者不存在争议。从历史上看，英国政府对地区公投独立并未一律照准。美国建国靠的是打仗，爱尔兰的独立也是靠打仗。实际上，直到此次苏格兰公投临近，英国也不乏争议，包括法律层面。例如，有一种观点对把议会主权分给苏格兰议会提出质疑，认为英国议会主权针对的是作为一个整体的英国。又有人认为，“议会享有无限主权原则是一项独特的英格兰原则，在苏格兰宪法性法律中没有相应的内容”。

9月12日，《苏格兰人报》发表乔治·克莱文（George Kerevan）的文章提出：“我虽是一个苏格兰人，希望我的民族获得更多政治自治，但我怎么能够同意（苏格兰单独公投）这样的操作方式？这种做法否定了英伦三岛其他地区进行适当协商（的机会和权利）。”

一个不争的事实是，卡梅伦政府在签署爱丁堡协议时，着眼于安抚，没料到“苏独”会差点成功。英国从上世纪80年代开始展开“苏独”民调，直到今年春，“苏独”都明显居下风。包括萨蒙德自己，英国曾一致相信“苏独”不可能在公投中获胜。

不管怎样，英国舆论普遍认为对苏格兰公投，唐宁街显然过于拿大，低估形势，作为太晚。英媒还普遍批评卡梅伦政府允许苏格兰单独公投，却忽略了这一决定对英国其他地区产生的影响。

国家利益之忧

苏格兰独立，不仅一半以上的苏格兰居民反对，绝大多数苏格兰政、商、学界精英反对，苏格兰和英国主要媒体反对，三大党和英国其他地区反对，也遭到欧盟和美国的反对与警告，“苏独”在国际上是孤立的。

随着公投参与度扩大、辩论越来越充分，答案其实已经明晰：“苏独”虽然极尽能事地描绘美好愿景，却提供不了到达的路径。苏格兰如果独立，“大不列颠”瓦解，对英国固然是巨大灾难，对苏格兰也将是“极其有害的胜利”。300多年来，苏格兰与英格兰和英国整体利益已经不可分割，“苏独”的软肋，何止于英镑一项。

公投前夕，前首相戈登·布朗发表被英媒誉为“力挽狂澜”的演讲，表达对苏格兰和英国国民身份的双重认同，列举苏格兰独立的种种现实问题和风险。他拥有身为苏格兰人这一先天优势，演讲切中肯綮，雄辩地证明苏格兰不独立没有损失，独立却将面临灾难，并严词批评苏格兰民族党蓄意淡化独立的所有现实风险，以爱国口号绑架和分裂苏格兰，唤回众多苏格兰人的理智。

卡梅伦的演讲相形之下煽情而啰嗦，但指出了“苏独”的另一大问题，那就是利用苏格兰民众对保守党政府的不满来煽动民族主义情绪，而政府和国家并不是一回事。他因此恳切呼吁：“如果你们不喜欢我，我不会永远在这里……”

从局外人角度观察苏格兰公投，有时觉得，萨蒙德拿不出应对独立后各种风险的可行性方案，所渲染的独立愿景大都出于一厢情愿，为政如此，真可以说是不负责任，为图“苏格兰国父”虚名，置苏格兰切身利益于不顾。但果真如此，凭什么他能蛊惑这么多苏格兰民众呢？把原因仅仅归结为民众糊涂盲从，易受煽动，是对民众智慧的轻藐，也是放弃思考的方便借口。

“苏独”的势头，反映出苏格兰乃至整个英国存在的贫富差距等各种社会和经济问题。不管“苏独”还是“苏统”，渴望更公平、更富裕、享有更多自治权的苏格兰，这一诉求是共同的，对中央政府决策与苏格兰相脱节的不满也是共同的。向心力与离心力之间，有时只隔一层纸。

苏格兰公投否决独立，英国逃过一劫，但地区裂痕已经深刻，政治内耗仍在继续。给予苏格兰“最大分权”，英格兰、威尔士和北爱尔兰又将如何？各地区利益怎样达到新的平衡？中央政府如何在下放权力的同时增强国家的向心力？这些都考验着英国执政者和三大党的智慧。

不管怎样，正如英媒所言，“分手”这条路绝不会带来幸福，只有包容差异才能共同进步。苏格兰留在英国是双赢，反之则双输。对世界而言，苏格兰独立风波，也使很多人进一步看清了地区分离主义运动的陷阱和易放纵难收拾的危害。

智利私营化的养老保险基金管理

□李志明 邢梓琳

早在1924年，智利就建立社会养老保险制度为私营企业和公共部门的员工提供养老保障，1952年这个制度开始正式采用现收现付财务模式。归纳起来，这个制度具有两大特点：第一，以现收现付方式筹集资金，不同类型机构的员工所缴纳的养老保险费用有所不同；第二，形成了针对不同群体的养老金计划，每一个养老金计划管理机构都有相对独立的投资运营权。这一制度对智利的经济发展和社会稳定都起到了积极的推动作用。但是，随着人口老龄化以及制度管理问题的不断凸显，智利原有养老保险制度存在的问题日益突出并最终在20世纪70年代陷入了严重财政危机，缴费率不断上升，雇主和雇员不堪重负。

养老保险基金私营化管理改革

为了摆脱危机，在皮诺切特军政府的强力推动下，1979—1980年智利议会通过2448号法令以及3500号法令废除原现收现付制，引入了个人账户养老金计划。新制度从1981年5月开始正式实施，改革的基本内容为：为每个雇员建立养老金个人账户，雇员缴费全部存入个人账户；成立私营的养老基金管理公司（AFP），负责对个人账户养老基金进行管理；雇员自由选择AFP，退休时养老金给付由个人账户积累资产转化为年金或按计划领取；成立劳动与社会保障部管辖的养老基金管理公司监管局（SAFP），负责对AFP的监管，并且由政府对最低养老金进行担保。

根据改革方案，1983年1月1日以后参加工作的所有正式部门雇员（军职人员除外）都要加入新制度，自雇者和非正式部门的从业人员则可自愿。出于政治上的考虑，为了实现新旧制度的平稳过渡，对于改革前原体制内的老雇员和在1983年前加入养老金计划的成员，智利政府允许他们自由选择转入新制度或继续保留在旧制度之内，但是，一旦加入新制度，就不能返回旧制度。这意味着改革将会有一个很长的过渡期，在终止原体制下最后一批退休者养老金给付之前的一段时期内（大概有65年的时间），新旧两个制度将平行运转。

针对由现收现付制向基金积累制过渡需要解决的转制成本问题，政府通过发行“认购债券”的方式，对原体制转入新体制的参保人以往缴费记录所形成的养老金权益进行确认，为雇员退休时提供一份标准养老金。这种认购债券对许多雇员来说，其价值比原有制度下的养老金承诺大得多。凡是1980年11月之前5年内向旧制度缴费满12个月的参保成员都有权利获取认购债券。改革后，旧体制下分属于32个养老金计划管理机构的养老金计划统一归入名为“标准化研究所”（INP）的社会保障机构来管理。

在现代社会保障制度发展演变的历史进程中，1981年智利的养老金私有化改革无疑占据着一个重要位置。它是世界第一个对传统现收现付制度进行根本性变革，建立以个人账户为基础完全积累制模式养老金计划的国家。智利养老基金管理公司监管局局长胡利奥·布斯塔曼曾自豪地说：“智利退休养老基金管理模式，已成为智利出口的名牌产品”。

养老保险新制度及其私营化的基金管理

改革后的智利养老保险新制度具有如下特点。

雇员承担全部养老保险费，雇主不需要承担供款义务。雇主每月将雇员的缴费（工资的10%）从工资中扣除，并存入雇员选择的AFP管理的雇员个人账户中去。参保成员可以在10%的基础上自愿附加缴费。在养老保险缴费和投资阶段智利不征收个人所得税，而在领取养老金时征收。除了10%的缴费外，雇员还要向AFP缴纳一定的管理佣金，其中一部分用于伤残和遗属两项保险费用，剩余部分用于弥补AFP的管理成本，并为其提供利润来源。

养老金给付水平取决于雇员退休时个人账户储存额、预期寿命以及折现率等因素。一般情况下，领取养老金的最低年龄为男65岁、女60岁。同时，雇员可以在个人账户储存额能够保证的个人养老金高于社会平均工资的50%或达到社会最低养老金1.1倍以上时申请提前领取养老金。个人领取退休金养老金，既可以将个人账户储存的资金继续存放在AFP，按月领取，未领取部分继续参与投资，以后领取金额可以随回报率高低调整；也可以用个人账户储存额向人寿保险公司购买终身年金，按月领取年金，直至死亡；还可以采取临时提款加终身年金的方式将个人账户储存额分为两部分，一部分留在AFP，另一部分转入人寿保险公司。

政府担任私营养老金体制的担保者和监管者的角色。具体而言，政府应当为最低养老金、养老金最低回报率以及若干特殊情况（如AFP或人寿保险公司破产）下对养老金待遇提供担保和保障。同时，还应为养老保险制度的良性运转制定相应法规和进行监督指导。

除了上述特点之外，智利养老保险新制度最大的特点在于其私营化的养老保险基金投资、运营和管理机制。在新制度下，智利将养老保险缴费的征集、个人账户的管理以及基金的投资运营等均交由AFP负责，同时允许参保成员“用脚投票”，自由选择和更换AFP公司。根据3500号法令规定，AFP公司是以管理养老基金并提供退休金为唯一目标的私营机构，它在注册资本金、经营活动范围、投资政策、信息披露等方面都要符合政府的监管要求。具体有以下几方面。

资产分离与基金资本化。法律规定AFP管理的养老基金必须与自有资产分开管理，个人账户内的养老金资产由托管银行保管，以确保养老基金的安全性。基金资本化是指不将个人账户上的养老基金视为“储备金”，而是全部作为“资本”在相关市场上进行投资，使其得以保值并获得尽可能高的投资收益。AFP按照股票和债券的不同比例提供A、B、C、D、E五种投资组合。参保成员可以根据自己的风险偏好和收益需求进行选择。

最低投资回报率、收益波动准备金和强制储备金。智利政府要求AFP对其所管理的每种养老基金投资组合做出最低收益保证，取下述两者的较低者：过去36个月所有同类养老基金的平均实际年收益率减去4个百分点（对于A组合或者B组合）或2个百分点（对于其他类型的组合）；过去36个月所有相同类型基金的平均实际年收益率绝对值的50%。如果某个AFP的实际投资回报率低于最低投资回报率标准，则须用收益波动准备金和强制准备金弥补。

佣金结构。AFP的经营利润来源于向养老基金参保成员收取的佣金，佣金的征收基数可以是个人缴费工资，也可以是个人账户余额或者个人账户转移资产等。依照法律规定的佣金结构，每家AFP可以自行设立各自的佣金收费水平，但是，对同一家公司内的全部参保成员，征收标准必须是统一的。

养老基金投资监管。将投资标的限制在政府债券、金融机构发行的债券及股票、公司债券和股票、国外证券产品以及少量的风险投资产品，还明确规定投资于每种金融投资产品的最高资金比例限制。同时，政府还实行养老基金投资产品风险评级制度。政府还规定涉及养老基金投资产品的交易都要在正式的二级市场内进行。

正是高效而市场化的投资管理模式使AFP在资本市场上获得较好的投资回报。在新制度建立后的25年里，养老基金的平均实际年收益率为10.2%，远高于新制度刚建立时4%~5%的预期。

环球瞭望

西方社会

德国的不动产登记制度

□李海涛

从法律的角度来看，德国的不动产登记制度有许多值得借鉴的地方。

不动产登记立法

德国关于不动产登记的立法比较完善，主要表现为1896年制定的民法典的第三篇，即物权篇，1900年出台的《不动产登记条例》和与其配套的施行细则，以及修订的《不动产登记命令》等。另外，《住宅所有权和永久居住权法》等特别法中也规定有相应的关于不动产登记的程序性规范。上述立法共同构成了不动产的设立、移转、变更和废止的具体规则，这些规则尤其强调了登记在不动产变动中的重要作用。

根据德国民法物权篇，物权法基本原则之一的物权公示原则要求不动产物权变动时必须进行不动产登记。以商品房的买卖为例，通常情形下，只有买卖双方完成了不动产登记之后，房屋所有权才成功转移。同时，不动产登记具有鲜明的国家公信力，具有取得社会一体信服的法律效力。无论不动产权利是否存在瑕疵，如果第三人基于对这种公信力的信任，依据不动产登记簿取得登记的权利，那么他取得的权利就应当得到充分保护。

除了规则的完备，德国不动产登记制度中还有许多特色。比如，根据《不动产登记条例》的规定，德国不动产登记机关设在地方法院，专司不动产登记职责，其登记行为具有司法性，登记效力与初审法院的判决相同。因不动产登记发生争议的，无需再行起诉，而由当事人直接向上一级法院提出上诉。

公证对不动产登记的准确性提供强有力的保证。虽然德国民法并没有规定物权变动必须办理公证，但根据德国民法典及条例的规定，为了确保不动产登记的准确性，公证人可以对当事人意思表示的真实性予以证明，保证不动产登记物权与事实物权的一致性。因此可以说，德国不动产登记的公信力，实际上是由登记机关和公证机关共同保障的。

登记责任赔偿保险机制。德国登记机构建立责任赔偿保险制度，由登记机构和其工作人员通过保险的方式建立责任赔偿基金。对由于登记错误造成的责任赔偿，先由国家赔偿，再对负有责任的个人进行追偿。为防范公证人员风险，公证员及公证人协会也会购买职业责任险和团体险。法院判决赔偿后，根据保险范围由保险公司支付。

顺位制度解决权利冲突

顺位制度是依据登记制度建立起来的。通常来说，登记在前的权利，具有优先的顺位，可以先行实现。

为了保障主要经营目的的实现，德国法中还有顺位保留的特殊规定。比如，在同一不动产上需要设立多个抵押权，在主要债权人的抵押权设立之前，次要债权人的抵押权可以先行登记设立，但债务人为了保证主要债权人抵押权的优先性，同时也是为了保证自己主要目的的实现，就有保留其不动产上设立第一顺位抵押权的必要。这种顺位保留必须通过不动产登记得以实现。与顺位保留相似的是顺位变更，比如同一不动产上的两个抵押权人，可以将他们的抵押权顺位予以交换。这种顺位的交换，也需要通过办理登记得以实现。

顺位制度，包括顺位保留和顺位变更，有利于充分发挥不动产的效用，满足社会实践的特殊需要，我国的不动产登记条例应该建立这样的制度。

预告登记避免一房数卖

预告登记制度，为德国民法所创立，是不动产登记的特殊类型，对不动产物权请求权的实现具有重要意义。这一制度可以有效避免因开发商恶意而出现的一房两卖或数卖。我们知道，不动产登记通常都是对已经完成的不动产而言的，而预告登记的是将来发生的不动产物权变动的请求权。以商品房买卖为例，购房人与开发商或房主签订房屋买卖合同后，只享有合同法上的请求权，很难防止卖方将房屋再次转卖给他人，在此情形下，原购房人恐怕只能追究卖方的违约责任，而很难取得所购房屋的所有权。如果购房人将其请求权纳入预告登记后，其请求权就具有了物权的排他效力，卖方任何违背预告登记内容的处分行为都是无效的。也就是说，预告登记制度可以确保购房人取得所购房屋的所有权。

更正登记和异议登记实现有错必纠

现实生活中，因登记机关或当事人的原因，或出于有意或出于无意，难免会出现登记权利与事实权利不符的情形。法律应当为真正的权利人提供救济。根据登记错误的原因不同，更正登记可以由不动产权利人或者利害关系人提出，即申请更正；也可以由登记机关自行提出，即自为更正。

考虑到更正程序可能需要一个较为复杂的过程，法律有必要在更正登记程序之外设立异议抗辩的登记制度，作为一种临时性的救济措施。

异议抗辩纳入登记后，登记权利人的处分权就会受到限制。作为更正登记之前的一种临时性措施，如果许可异议登记长期存在，将会影响不动产物权秩序的稳定状态。因此需要法律限制异议登记的生效期间。如果异议登记申请人提起的异议最终不成立，造成不动产权利人利益受损的，申请人还应当承担赔偿责任。

合并与分立登记为了交易安全

德国法中还有关于不动产的合并与分立登记。多个不动产登记为一个不动产的是不动产的合并登记，而一个不动产在登记簿上分离登记为多个不动产的，是不动产的分立登记。不动产的合并与分立登记，明显不同于因登记错误而产生的更正登记。不动产的合并与分立，会导致不动产物权的变动，不仅涉及当事人自己的利益，也很可能会影响到第三人的物权或其他权利。因此，不动产合并与分立涉及第三人利益的，应当取得他人同意，未取得他人同意而合并或分立的，不动产权利人应承担连带赔偿责任。为了消除不动产合并或分立对交易安全的妨害，为了保障第三人利益，保障交易安全，不动产合并或分立登记显得十分必要。