热点透析

乌克兰危机中的俄罗斯

□徐向梅

2013年，俄国内生产总值超过2万亿美元，人均14000多美元，国际储备5000亿美元，国债占GDP比例远远低于发达国家，失业率保持在低水平。俄罗斯经济总体上处于安全范围。政治上，俄罗斯人一方面承认普京独裁，另一方面又接受这种执政风格，认为普京在目前的俄罗斯无可替代。乌克兰危机爆发前，俄罗斯就处在这样一个状态。

乌克兰与俄罗斯纠结不清的关系

俄罗斯与乌克兰之间是割不断理还乱的关系。俄乌具有历史文化同源性，他们同属东斯拉夫人，共同起源于古基辅罗斯文明，在近代以来至苏联时期三百多年间同属一个国家。苏联解体以后，乌克兰成为独立国家，但在苏联加盟共和国中，乌克兰是地缘位置特殊、与俄经济相关性最强的国家。

地缘上乌克兰作为俄罗斯与欧洲国家之间的“地缘政治支轴”，用布热津斯基的话说，“没有乌克兰，俄罗斯就不再是一个欧亚帝国”。克里米亚半岛上的塞瓦斯托波尔是俄四大海军舰队之一黑海舰队主基地，俄力求尽量延长其租期。

经济方面，俄罗斯是乌克兰最大贸易伙伴国，2012年对俄贸易占其国家外贸总额的29.6%，而乌克兰也是俄罗斯在独联体国家中最大的贸易伙伴国，相互间贸易占俄与独联体国家外贸额的34.6%，占俄外贸总额的近5%。

乌克兰东部地区聚集了苏联国防工业遗留在乌克兰境内大量重要的军工企业，乌本国军工品的10%供应俄国，而其自身军需设备及配套用品的供货商70%位于俄罗斯。

乌克兰本身对俄天然气依赖程度相当高，而且它又是俄罗斯天然气过境输往欧洲的重要通道，从乌克兰过境输往欧洲的俄气大概占了俄罗斯出口欧洲天然气的一半。因为天然气价格和债务问题，这些年俄乌之间纠葛不断。

乌克兰独立以来经济发展不顺，政治局势不稳，特别是各派领导人在东西方之间摇摆不定，俄乌关系屡次面临挑战。

克里米亚脱乌入俄

克里米亚250万人口近60%是俄罗斯族人，其余为乌克兰族人和鞑靼人。2014年3月16日克里米亚公投，结果，96.77%的公民支持脱乌入俄。之后俄议会上下两院迅速完成了克里米亚入俄的一应法律程序，克里米亚和塞瓦斯托波尔成为俄罗斯两个新的联邦主体，俄罗斯举国欢庆。

收回克里米亚，一举解决了黑海舰队驻地问题，使俄罗斯重新拥有了从黑海进出地中海乃至大西洋的重要军事战略要冲。收回克里米亚，也对普京恢复独联体地区控制、实施其欧亚一体化计划具有重要意义。克里米亚回归，其实也是克里米亚当地人的愿望，公投的结果并不是因为受制于俄罗斯。笔者在克里米亚入俄三个月后访问过半岛上的雅尔塔和塞瓦斯托波尔两地，尽管也听到不同的声音，但可以感受到绝大多数人对回归发自内心的欣喜。

因为收回克里米亚，俄罗斯普通百姓士气高涨，一扫苏联解体以后的自卑感，认为俄罗斯在未来的15—20年将重新成为世界强国。普京的国内信任度从2014年初的60.6%，攀升到3月末的82.3%，为6年来最高。统一俄罗斯党的支持率也创下5年来的最高，达到56.2%。

但是收回克里米亚，恶化了俄乌关系，更严重的是惹怒了以美国为首的西方阵营，使俄罗斯面临冷战后最严峻的国际关系危机。

制裁与反制裁

随着克里米亚脱乌入俄以及乌克兰局势的逐步恶化，西方阵营针对俄罗斯出台了一波又一波的制裁措施。

第一波制裁主要是克里米亚公投入俄后，美国、欧盟及其他一些国家宣布对俄罗斯相关人员个人的制裁，包括冻结银行账户、查封财产并拒绝其入境，两家俄罗斯银行被禁止使用维萨和万事达国际支付体系。

第二波制裁与乌克兰东部局势激化有关，西方指责俄罗斯支持乌东民间武装，破坏乌领土完整。制裁升级直指普京圈子，将国家杜马外事委员会主席普什科夫、俄罗斯石油公司总裁伊戈尔·谢钦等高官和对俄经济发展有重要影响的商界人士囊括其中，而且制裁开始针对俄金融、能源和军工等重要经济部门。

第三波制裁是7月17日马航波音777坠机事件后，西方指责坠机罪在俄支持的乌东民间武装，从7月底至今出台了一系列针对俄金融、能源和军工部门重要企业的实质性的制裁措施，俄储蓄银行、外贸银行、俄罗斯石油公司、天然气工业公司等都榜上有名。制裁包括：禁止美欧的公民和公司向俄一些主要银行及其相关的法人提供长期贷款，禁止他们持有俄一些重要企业的资产和债券；禁止向俄能源公司提供先进的开采设备和技术；禁止向俄国防工业出售高科技产品及其部件等。

针对西方的制裁，俄罗斯也采取了相应的反制措施。首先是禁止相关国家一些人员入境，积极建立自己的国家支付体系，探讨使用中国银联支付系统的可能性，要求维萨和万事达支付赔偿。按照摩根士丹利的估计，完全停止在俄业务，维萨和万事达每年将分别损失3.5亿—4.7亿美元和1.6亿美元的收入。针对乌克兰停止向俄供应武器和提供军事技术，普京表示，将寻找替代供应商，而且寄希望于俄罗斯自己的国防工业能够弥补。8月6日，针对7月底西方对俄重要经济部门最严厉制裁措施的出台，普京发布《关于采取保障俄联邦安全的特别经济措施》的总统令，禁止对俄采取经济制裁措施的国家生产的农产品、原料和食品进口俄罗斯，禁运种类包括：肉、奶、鱼、蔬菜、水果和坚果类。制裁范畴内的农产品和食品年度进口总额约90亿美元。8月11日，俄政府限制向除关税同盟以外的所有国家采购轻工业品。

俄罗斯经济面临挑战

在乌克兰事件发生前，俄罗斯经济由于自身的结构性问题增长受到制约，已经进入低速增长阶段。随着乌克兰局势的不断恶化，西方逐步加大对俄制裁，俄经济发展面临更大的挑战。

随着制裁的深入，俄国内外投资者的观望和恐慌情绪有所加深，受制裁企业面临现实的困难。目前，与俄合作密切的国际金融机构已向俄政府提出合作方式问题，俄国内出口商开始要求政府提供政治风险担保，俄最大石油公司俄罗斯石油也要求政府注资帮助其偿债。

制裁带来的负面效应在俄宏观经济发展数据中也有所显现。2013年俄经济增长1.3%，2014年1—7月同比增幅降为0.7%，特别是6月、7月与上年同比增长分别为-0.1%和-0.2%。下降最为显著的是投资，同比下降2.6%。进出口贸易额同比都有下降。消费增幅继续下降。俄近年居民收入增长显著，可今年头7个月居民实际可支配收入增幅只有0.2%。卢布持续贬值，从年初到9月中旬卢布已经贬值18%。资本外流上半年达到746亿美元，超过去年全年。

制裁对俄经济造成打击毋庸置疑，但是也谈不上是毁灭性的。宏观指标的下降既有制裁的因素，也是此前由于自身结构性抑制增长衰减的延续。经过普京执政的十四年，俄罗斯国力早已今非昔比。尽管2014年资本外流加剧，但是截至9月，俄依然保有4600多亿美元的国际储备。俄罗斯仍是世界上资源最丰富的国家，国际油价也依然在高位盘旋，尽管担心能源销售在西方的市场受到影响，但短时间内国际市场包括欧盟国家对俄气的需求改变不了，更何况包括中国在内的亚洲市场向俄敞开。

制裁并不是一个单向的行为，后果也往往不是由一个国家来承担。作为俄罗斯最大的贸易伙伴集团，欧盟自身也将深受其害。乌克兰因为与俄罗斯纠结不清的关系，彻底割断联系也不可能，局势总要缓和下来。在这样一个日益开放和全球化的世界，制裁也不可能维持相当长一个时期。因此说以俄罗斯目前的国力，熬过一两年甚或两三年的艰难时日不是太大的问题。从政治形势来看，以俄罗斯人目前对普京和政府的支持率，保持社会的稳定应该也没有问题。

制裁自然不是好事，但是客观上也给俄罗斯的经济布局调整创造了机遇。比如说，西方市场的限制，使俄罗斯天然气等能源企业开始关注面向东方，开辟更多元的销售市场。反制裁禁止西方国家农产品和食品的进口，给发展俄本国农工产业创造了机会。在反制裁禁运西方国家食品的同时，俄政府甚至开始限制从除关税同盟国家以外的所有国家进口轻工业品，意在刺激本国轻工业产业的发展。因为受到维萨和万事达支付系统的限制，俄政府开始推动发展本国支付体系。这些调整也许不能解决俄经济中存在的根本性的结构问题，但是可以成为其经济结构调整的开端。

综上，西方制裁的确会对俄经济发展造成比较严重的影响，但是影响不是致命的，渡过危机期，调整得当，俄罗斯的未来依然可期。

“物有所值”的英国政府采购

□李海龙

政府采购制度在英国具有悠久的历史。早在1782年英国就设立了国家文具公用局负责采购办公用品，后来发展为物资供应部，司职政府各职能部门所需物资的采购。发展至今，英国政府采购严格秉承“物有所值”的核心原则，围绕这一原则完善立法保障、机构设置、人员培训等等，逐步形成了一套较为完备的政府采购体系和运作规范。

“物有所值”的采购原则

物有所值（Value For Money）是英国政府采购的核心原则。英国明确界定了“物有所值”的含义：综合评估每一次采购的成本和收益，而不仅仅关注最低价格，以追求每一分钱的花销都获得最佳效果。其核心内容包含两点：一方面采购时必须考虑价格因素，追求物美价廉；另一方面必须要综合考虑采购标的的质量、运作成本、产品或服务的替代成本甚至环保成本等，关键是要实现价格与质量、性能的最佳组合，以满足公共需要。所以说，物有所值绝非仅指最低的价格，而是指项目全周期的成本和质量、效能综合起来的最优化安排。比如在采购电器、交通工具时，政府并非一次性投入，还需考虑到后期的维护成本以及产品使用生命周期结束后对环境、健康和安全的影响。总之，英国是以一种发展的眼光对待政府采购问题，统筹全局，充分评估采购的成本和效益，力求每一分钱都花得物有所值。

物有所值原则是英国政府从长期采购工作中得出的经验总结，在其采购过程中，也曾走过许多弯路。上世纪中期，天价采购现象屡屡发生，使得英国民众极为不满，严重影响了政府采购的声誉。铁娘子撒切尔夫人执政初期，英国建立了一种秉持“基准竞争”理念的采购方式，推行强制竞争招标，这在当时被认为是确保公共服务公开透明的利器，在一定程度上节约了公共资金。然而物极必反，此后英国政府又陷入另一个怪圈，为了降低首次投入，过度注重产品采购时的价格高低，忽视了采购产品的质量和后期维护的费用，从而陷入了追求最低价中标的误区，导致部分中标产品不能完全满足采购人的需求，或中标产品全生命周期支付的总体费用较高。为打破这种僵局，1997年英国工党上台后对原有采购理念作出了调整，逐步推广“物有所值”的采购理念，追求最佳性价比，充分发挥政府采购的效能。进入新世纪以来，这一理念更是得到完善和充实。2007年英国财政部发布《改革政府采购报告》，报告对良好的公共采购进行了界定，指出：政府采购应考虑产品的终身成本以最大程度地实现物有所值；好的采购过程应在有限时间和有限预算内高效率完成，而且不仅应对社会有利、对纳税人有利，还应该对为政府提供产品和服务的企业有利，从而实现纳税人资金利用价值的最大化。

另外，物有所值的“值”还体现在其他方面，也就是公平和效率的兼顾方面，发挥政府采购的政策功能。在环境保护、扶持中小企业和保护少数民族等方面，英国政府采购通过大客户的角色影响企业资本投资、技术创新以及人力资源培训等，引导经济和社会发展。例如在环境保护方面，通过采购小排量公务车来支持节能环保汽车行业的发展。2012年2月28日，英国上议院通过一份名为《公共服务（社会价值）》的提案，要求英国公共部门在履行公共服务合同时，必须考虑如何改善社区的经济、社会与环境福祉。同时在采购进程中选择目标机构时，不能只考虑低价与高量的因素，而必须考虑社会、经济与环境价值，以一个公平的价格购买真正造福于当地社区的公共服务。当然，英国政府也意识到过度保护必然以损失效率为代价，因此强调发挥政策功能时不能突破物有所值原则的底线。

多管齐下 保障“物有所值”

英国政府从法律依据、机构建设、人员培训、采购环节等多方面着手，多管齐下，保障政府采购的“物有所值”。

第一，完善的法律制度保障。围绕政府采购问题，英国政府打造了完善的法律保障，主要包括《公共合同法规》《公用事业合同法规》《公共合同与公用事业合同法规》《国防和安全公共合同法规》等，对采购单位、采购产品的范围、采购原则等方方面面的内容做了详细规定。另外，英国的每个采购部门都设有一名会计官员，根据政府会计条例，会计官员们必须关注财政部颁布的《采购政策指南》和《采购实施指南》。这套法律体系使得英国的政府采购做到有法可依。

第二，管理和执行相统一的机构保障。2010年6月，新上台的卡梅伦联合执政政府撤销设在财政部的政府商务办公室，将其原来承担的采购职能与政府采购局等单位的职能合并，在英国政府内阁办公室的“效率和改革组”下设立新的政府集中采购执行机构——政府采购署，主要任务是为英国政府和公共部门提供集中采购服务及配套管理服务，并通过技能培训、过程管理和科学运用政策工具，提升中央政府的公共采购能力。采购署还在全国5个大区按行业或部门设立了50多个采购机构，为各部门、各地方采购机构开展采购业务提供具体指导和协调。

第三，忠诚高效的采购人员队伍保障。虽然政府采购是在法律框架下进行，对政府采购经办人员也有一套完整的制度约束，同时英国政府还要求其提高自身修养和道德品质，并将其定义为3个I：Impartiality（公平）、Integrity（正直）、Independence（独立）。政府采购署还为各部门采购人员提供免费培训，制定了以“简洁采购培训”为基础的专门培训计划，帮助政府采购人员提升业务能力。政府采购署还同皇家采购与供应学会、优派公司等组织合作，开设中央政府采购人员培训课程，并对采购人员的资质和能力进行认定，合格的吸收为会员，并根据认定结果将入会会员分为附属会员、资深会员等7个不同的等级，分层次为其提供继续教育培训。

第四，公平公正的采购环节保障。首先，强调权责清晰，严格采购评审，突出采购绩效。英国政府强制要求采购机构向未中标供应商通报结果并说明未中标的原因，避免供应商再犯同样的错误，提高下次投标的中标概率。这样的评审制度权责清晰，便于事后追究责任，有利于保证采购目标的实现。同时还对政府采购实行项目双重评估制度，内部评估由内部工作人员负责，但必须有第三方私人机构参与，外部评估由国家审计办公室负责。其次，强调公开透明，推动阳光采购。近年来，政府采购署通过“透明数据”的公布来实现透明目标，主动发布与采购活动、采购绩效相关的信息，接受社会公众的监督，最大限度地避免天价采购行为的发生。此外对于采购方式的应用也有严格要求，通过透明公开的程序，鼓励尽可能多的合格供应商参与，可以有效地防范“共谋”和串标、围标等。最后，围绕合同履行，加强供应商监管。政府采购署加强与供应商的关系管理，确保供应商支持政府采购目标。强化合同管理，要求框架协议的供应商每年必须提供一份年度审计报告，准确记录和报告框架协议的供货情况，确保框架协议得到有效执行并体现物有所值理念；实行卖主评级打分系统，制定多项绩效指标对所有供应商进行打分和测评，从而最大限度地避免天价采购、售后服务不到位等问题。

西方社会

环球瞭望

美国如何管理社保基金

□李志明 邢梓琳

1935年，美国国会通过了《社会保障法案》，这是美国历史上第一部完整的社会保障法律，也在世界上第一次提出“社会保障”（Social Security）的概念。在美国，社会保障体系主要包括：老年保险和遗属保险共同组成的“老年及遗属保险”，以及残疾保险、医疗保险、失业保险、补充保障收入和其他社会救助计划。但是，美国人更常用“社会保障”来指代“养老保险”，两者之间基本上可以画上等号。

社保基金的来源及构成

美国的社会保障基金分为联邦社会保障基金和私营养老金两部分。具体而言，联邦社会保障基金主要由老年及遗属保险信托基金和残疾保险信托基金两个子基金组成：老年及遗属保险信托基金根据1939年美国社会保障法修订案第201条款而创设，并取代了1935年社会保障法下建立的老年储备账户；残疾保险信托基金依据1956年社会保障法修订案而创设。联邦社会保障基金通过来源于雇主和雇员以及自我雇佣者的一种名为“联邦社会保险捐款税”的强制征收工薪税来筹资，经历了完全积累制（1935年）、现收现付制（1939年）和部分积累制（1983年）三种财务模式。2014年，养老保险最新的工薪税率是12.4%，雇主和雇员分别缴纳6.2%；自我雇佣者则需缴纳全部12.4%的工薪税。当然，超过给定数额（2014年标准为117000美元）以上的工薪部分不需缴税。

与联邦社会保障基金不到80年的历史相比，美国私营养老金的历史则悠久得多，可以追溯到美国独立之前的英殖民地时代。1875年，美国运通公司设立了第一个私人雇主养老金计划，距今已有将近140年的历史。私营养老金是通过雇主资助、个人缴费、政府给予税收方面的优惠发展起来并以完全积累的个人账户的形式出现。

联邦社保基金的营运管理

在美国，联邦社会保障基金营运管理的总体特点是统一管理与分项管理相结合、专业管理与顾问参与相结合。目前，联邦社会保障基金营运管理由美国财政部总体统筹，具体管理与投资由“联邦社会保障信托基金托管委员会”来负责。根据美国《社会保障法案》，联邦社会保障基金下属各个信托基金的资金账户开设在财政部内并由财政部专项管理，国内税务局将联邦社会保险捐款税征缴上来后直接存入各信托基金账户；作为专用账户，信托基金账户由联邦社会保障信托基金托管委员会来具体管理、监督和投资。

根据现行政策，联邦社会保障信托基金托管委员会由6名委员构成。其中，4名委员固定地由联邦政府组成人员担任，分别是：财政部部长（管理托管人），劳工部部长，卫生及公共服务部部长，社会保障署署长。另外2名委员则根据1983年社会保障法修订案规定由总统指定并由参议院认定，任期4年。社会保障署指定一名专门副署长处理委员会的日常事务。该委员会的主要职责是负责对两个信托基金实施全面管理，并负责基金投资决策和保值增值。另外，每年4月1日之前，该委员会须向国会提交一份年度报告，对上一年度基金营运情况进行评估并对下一年度进行预测，并提出短期（10年）和长期（75年）基金的状况预测。根据长期预测，该委员会还可以就联邦社会保障基金的投资和征缴提出相应的建议。

1994年美国还成立了专门的独立于行政部门、跨党派的“社会保障顾问委员会”，负责向总统、国会和社会保障署署长提供有关社会保障计划的战略和政策建议。该委员会由7人组成，总统任命其中3名，当值的参、众两院主席分别任命2名，所有任命不得来自同一党派。该委员会对社会保障基金进行整体上的监督、咨询和评估，以确保对联邦社会保障基金的监管超越党派利益的影响。在“联邦社会保障信托基金托管委员会”和“社会保障顾问委员会”周围，聚集了大量社会保障专家、精算师以及社会学家，他们使得这两个机构在对联邦社会保障基金进行监管、评估以及分配时更具科学性。

虽然美国一向崇尚经济自由和市场开放，但是，政府对社会保障基金的投资却有着强烈的风险意识，采取了最审慎和最保守的管理方法。根据美国《社会保障法案》的规定，联邦社会保障基金只能投资于美国政府对其本息均予以担保的“孳息型有价证券”，即美国财政部为联邦社会保障基金定向发行的特种国债。也就是说，根据这项法律，联邦社会保障基金不仅要由联邦政府统一集中管理，而且收支结余必须投资于联邦政府连本带利“担保”的证券，所获利息也要被如数存入信托基金。这就相当于联邦社会保障基金间接支持了联邦政府的一般项目赤字开支。一旦信托基金需要兑现支付相应社会保险福利，则可随时用证券向财政部赎回现金及利息，以便及时支付受益人相关待遇。通过这样的制度安排，美国政府从法律上保证了联邦社会保障基金不得被用于购买股票，或进行委托投资、房地产投资等其他方面的投资。此外，《美国联邦刑法典》也有对“侵占养老金与福利基金罪”的处罚规定，其中对违法者的处罚非常严厉。

除了联邦层面的社会保障基金，各州也纷纷建立公共养老保险项目并积累了相当规模的州级公共社会保障基金。不同于联邦社会保障基金，各州管理的公共养老保险项目基金可以参与风险投资，用于购买股票、债券、其他短期投资及房地产投资等。但是，所有州级养老基金的管理和运作都要接受外部审计和公众监督，公众随时可向养老金管理机构提出询问和质疑。这种公开的法律制度使得社会保障基金的筹集、运营和使用被置于公众监督的环境之下，有利于基金安全。

私营养老金的营运管理

除了国家主导的社会保障基金外，美国还存在着为数众多的私营养老金计划，旨在为个人提供第二支柱的养老金。1974年国会通过《雇员退休收入保障法案》，联邦劳工部成为私营养老金计划的管理部门，负责对私营养老金的监管，财政部等政府部门起配合作用。与此同时，国会还修改了《国内税收法案》，对所有用于养老保险目的的基金其投资利息所得一律免税，只是在个人提取养老金时才征税。

根据财务模式的不同，美国的私营养老金计划可以分为待遇确定型和缴费确定型计划两种类型。在这些计划中，雇主养老计划是最为广泛、最为著名的。它属于一种现金或延期支付报酬的安排，允许员工将一部分税前工资以缴费形式存入其利润分享或者股票红利计划的账户中用于专业化投资，积累至退休后使用。由于许多雇员因得到股权（或期权）鼓励而直接持有本公司的股票，一旦其服务的公司出现问题，雇员很可能陷入养老积蓄与工作一同失去的险境。考虑到这些风险，美国国会于1974年通过《雇员退休收入保障法案》，严格禁止企业设立非基金式的养老计划。同时，还设立了政府直接管理的“联邦养老金保障公司”，用于保障雇员退休后因原工作单位的待遇确定型养老金计划失败而获得退休金保障，赋予该公司对任何机构或者个人在待遇确定型养老金计划终止时是否违反该法的调查和稽查权力，并可以酌情就相关违法行为提起民事诉讼，从而为私营养老金的市场运作设立了最后一道安全网。