环球瞭望

当前国际形势演变的十个特点

□徐娟 金瑞

金融危机发生后，国际形势发生了深刻变化，呈现出很多前所未有的新特点，不稳定、不确定因素明显增加，全球经济复苏乏力、大国博弈加深、国际安全局势恶化、地区冲突加剧、国际秩序调整加速，和平与发展受到来自各方面的挑战。

全球性经济危机与社会危机叠加发生，国际政治经济秩序面临深刻调整。金融危机爆发至今多年，但余威犹在。世界范围内的萧条之后人们并没有看到传说中的蓬勃复苏，金融危机逐渐转化为债务危机，在经济持续低迷的作用下，各国政治和社会也遭受到不同程度的冲击。政府对金融危机举措不力，极端情绪愈演愈烈，民众对国家治理能力产生怀疑，最突出的表现是“街头政治”持续上演，如挪威枪击案、“占领华尔街”运动、“阿拉伯之春”等事件，其产生的根源除了经济因素外，更有种族融合、“民主赤字”、贫富分化严重等问题的作用。危机不仅损害了原有国际秩序的经济基础，而且降低了西方国家外交政策的执行力，更松动了发展中国家和发达国家之间的关系。当原有体系不能再通过有效的输出来控制世界的时候，新兴力量便孕育而生，国际力量此消彼长会进一步加快。当前，多中心国际秩序已显现，世界权力结构正在发生深刻变化，尤其是美国单方面主导国际秩序的能力在削弱，加速了国际政治经济秩序的重组。

国际力量对比旧的平衡被打破，在新的力量平衡构建过程中，大国关系走向出现了不确定性。危机时代全球原有平衡被打破，世界各主要国家受到金融危机影响程度不同，导致国际格局正发生深刻变化，传统西方大国（美欧日）集体下沉，新兴国家群体性崛起，其中以金砖四国为代表的新兴国家表现最为亮眼，成为全球经济发展的新动力，强劲的增长态势对世界经济的贡献举足轻重，也推动了世界权力重心的东移。与笼罩在金融危机阴影下的传统西方大国以及世界其他落后国家相比，支撑新兴国家持续增长的资源、市场、人口禀赋仍在，新兴国家正逐步走向世界舞台的中心，经济实力的增强使得其参与国际事务的意愿和能力增强，新兴国家不仅要融入国际体系，而且要改进和完善现有国际秩序，国际体系在未来一段时间会面临结构性调整。但是，原有国际机制的受益者并不愿意接受由此带来的权力变化，对新兴国家表现出强烈的排他性，在维护和重塑之间双方尚未找到利益契合点，使得国际体系存在对抗性风险，大国关系走向充满了不确定性。俄欧美因乌克兰危机和北约东扩关系紧张，中美日因东海和南海争端引发对立，欧美因世界经济和安全防务主导权产生分歧，若矛盾和对抗升级，都会改变现有关系格局。伴随着国际局势的突发多变，大国关系进入新一轮的磨合调整期。

全球性的两极分化加剧，政治激化导致对抗性因素上升。经济全球化在推动生产力向前发展的同时也加深了全球的两极分化，发达国家利用资本、技术优势，通过不平等的国际贸易控制、盘剥发展中国家，数字鸿沟愈来愈大。随着科技革命的到来，资本所具有的内在扩张性特质更加显现，发达国家的优势地位日益被强化，而原本弱势的发展中国家越发处于不利地位。全球性两极分化必然带来各国利益和诉求不断分化，各国为在未来国际秩序中占领制高点而竞争加剧，在这一过程中，传统的国际规则和观念受到冲击，联合国作为国际权力中心的作用逐步丧失就是例证，一些大国选择性地解读国际规则，采取单边行动引发国家关系紧张，这无疑增加了国家间关系的不确定性，致使地缘政治环境日趋复杂，国际形势加剧动荡。

西方国家面临体制结构调整震荡。西方国家正在经历的经济衰退、政治动荡、社会抗议等种种困境表明西方正经历二战以来最严重的危机。此轮危机把西方国家的制度缺陷和结构性矛盾暴露无遗，而新自由主义、紧缩财政等并未带领西方走出困境。西方国家为摆脱金融危机而采取的紧缩减赤措施并未收到良好效果，究其原因是其经济制度无法克服私有制和生产社会化的对立，政府在应对金融危机时又在国家干预和“市场万能论”中左右摇摆，政治决策的不确定性且相互推诿造成国家解决问题的能力大大降低。另外，为取悦选民各政党开出诸多“口头支票”，掉入“福利陷阱”的西方对危机治理可以说寸步难行，民主政治制度效率低下，引发民众对政治体制的质疑。信任危机冲击社会稳定，社会极端思潮抬头，此起彼伏的民众抗议既是民众表达对就业、移民、医疗、福利等制度的不满，也是西方社会中产阶级萎缩、贫富分化加重的表现，体制矛盾最终酿成体制危机。西方国家的体制机制正在面临巨大的变革压力。

伊斯兰国家对社会现代性的诉求与其原有的文化、宗教、体制发生了尖锐的冲突，引起地区规模级的持续动乱并严重外溢。伊斯兰国家在经历风暴洗礼后并未走出阴影，埃及、利比亚再次陷入危机，叙利亚、伊朗局势依旧胶着，中东局势远未明朗。不断变化的国际环境和国际政治经济秩序的调整是中东变局的外部推力，但究其根本仍是内部社会转型和政治变革的迫切需求。全球化密切了中东和世界的联系，也触动了伊斯兰国家政治民主化这一敏感神经，国家政治民主化、现代化的呼声鹊起，政府面临的压力骤增，但由于担心政权合法性受到质疑，政治和社会改革的议题始终停留在讨论层面，制度构建和创新缺乏原始动力。另外，由于受到地缘政治环境不利因素的影响，伊斯兰国家的全球化进程是被动的，伊斯兰传统文化所受冲击巨大。由此可见，伊斯兰国家政局动荡的前提早已存在，只是社会转型的诉求一直被外部势力所压制，美国中东政策的收缩性调整为伊斯兰国家政治社会转型提供了契机。在“后帝国时代”，政治动员的作用凸显，“全球政治觉醒”成为催化剂，潜在危机最终发展成为全面动荡，民主的理想与现实的巨大差距使得民众走上街头，不仅波及整个阿拉伯国家，还产生了外溢效应，甚至扩散到欧美，其中以希腊反政府示威、伦敦骚乱、“占领华尔街”运动最为典型，这些运动虽然与“阿拉伯之春”性质完全不同，但都是以同样形式表达民众的政治诉求，如何处理民众日益强烈的经济、政治、社会、文化诉求不仅是伊斯兰国家面临的困境，也是其他国家相当长时间内不得不面临的严峻挑战。

全球工业化进程推动人类海洋工业文明时代来临，基于物质资源的海上争夺与对抗凸显。如果说16世纪的海上争夺是欧洲国家通过海洋争夺陆地，那么21世纪的海上争夺是世界各国通过海洋争夺沉睡在海底的战略性资源，人类进入了新的海洋时代——“海洋工业文明时代”。陆地资源逐渐枯竭，人类将目光投向了新能源，而深海的油气资源、可燃冰、海滨砂矿、多金属结核等，储量之大远超当今人类需求。对能源需求的激增促使海洋科技突飞猛进，人类对海洋资源的勘探开发进入新阶段，各国不断上演“蓝色圈地”运动，海上竞争愈演愈烈，各种利益矛盾凸显。海洋争端频繁亮相国际舞台，南北极争端、中菲黄岩岛争端、中日钓鱼岛争端、韩日岛屿争端、英阿马岛争端等轮番上演，国际海洋争端也逐渐从单纯的岛屿归属发展成为专属经济区和大陆架的划定，对海底资源的争夺也从“暗斗”阶段上升到“明争”阶段。国际海洋争端日趋复杂迫使各国调整各自的海洋战略，中国的“海洋强国”战略就是在这一背景下提出的，这既符合中国国情，也能在海洋工业文明时代更好地维护国家海洋权益和国土安全。

地球生态恶化，自然灾害频繁发生给社会造成的负荷几近极限，生态危机正向社会危机转化。在当前人类面临的三重危机中，金融危机是短期危机，在一段时间内可以得到恢复和改善，而生态危机和能源危机是更为严重的长期危机，并不能通过政策刺激消除，需要人类重新审视在自然中的地位和作用。现代工业文明在科技的一路高歌中忽视了生态的有限性，现代科学技术的迅猛发展使得人类作用于自然的速度、力度、强度不断加剧，自然灾害的发生频率、危害程度、波及范围都是空前的，人对自然的破坏程度已经远远超过自然所能承受的最大限度。生态危机若继续发展所带来的恶果不仅仅是经济和生命的损失，而是人类文明的终结。日益严峻的生态危机向传统的国家主权提出了挑战，达尔富尔危机的源头就是气候变化所引发的生态危机，当生态危机蚕食人类社会的文明成果时必将会威胁到社会机制的正常运转，转而胁迫社会导致社会危机发生的概率增加，并会产生“多米诺骨牌效应”。

网络媒体的消极作用持续发酵，网络空间日益成为国家安全的新挑战。信息技术的发展催生了人类活动的第五维空间，网络已经嵌入了人类的整个社会运行，关乎社会系统能否正常运转，这意味着网络赋予了国家安全新内涵，可以说，没有网络安全就没有国家安全。2013年的“斯诺登事件”不仅折射了美国的网络霸权，而且也为各国的国家安全敲响了警钟，信息正在成为一种新的战略资源。网络对世界的影响力和塑造力越来越大，网络空间已发展成大国政治新的竞技场。作为国家安全博弈的新领域，一旦网络受到攻击，其破坏力堪比核武器，因此网络被称为新的“核按钮”。网络恐怖主义、网络犯罪、黑客攻击等使国家面临新的安全困境。同时，网络改变了国家的安全范式，维护国家安全不再仅仅是增强军事实力，还要增强国家保护信息和获取信息的能力。从海湾战争到科索沃战争到伊拉克战争再到利比亚战争，信息武器的不断应用更新证明了网络已经成为战争的重要对抗领域，信息时代的战争已经完全超出了传统战争的范畴，并突破了传统意义的国家主权和边界。因此，有必要加强国际合作来共同构建新的有效的全球网络空间治理体系。

国际公共认知能力严重滞后，国际社会对全球治理的新情况、新需求准备不足，反应不力，举措失当。气候变化、非传统安全、国际金融体系改革等全球性问题对全球治理的需求空前高涨，而国际社会对全球治理的供给却明显下降。究其原因：一是世界经济的持续萧条使得各国政府无力将更多的资金投入到全球治理中，各国的关注点更多地放在解决国内民众的利益诉求上，内部治理的挑战要远远大于全球治理的需求，各国政府既无意愿也无能力在全球治理方面有所作为，对未来经济的悲观预期是全球治理推进的巨大阻力，各国政府口惠而实不至便源于此。二是“反全球化”浪潮不绝于耳，此轮金融危机又给“反全球化”提供了最好的理由，而现有国际机制又不能有效解决全球性问题，致使全球治理碎片化，由于主体利益的差异性使得在行动的认同上很难达成共识，造成治理成本增加。同时，全球化带来的一系列问题，如社会失衡、贫富差距、资源短缺、环境恶化等使得全球化的推动者也对全球化犹豫不决，给全球治理体系带来新挑战。

非常态下的利益冲突难以调和，国际社会的诸多矛盾在非常态氛围中存在激化、失控的危险。国际社会的矛盾源于国家间的利益对抗，当矛盾各方在利益方面的政治关系发生激化，甚至是出乎意料的非常态发展超出内政的心理承受程度，必然会引发内外政治局势的剧烈变化。基地组织的兴起及在全球制造恐怖袭击与非常态下的利益冲突不无关系。随着人类需求的不断增长，资源的稀缺性不断显现，加大了利益冲突的风险，再加上经济的不平衡和文化的差异造成国际人权意识的分歧，国家间的“战略互信”很难构建。地缘政治变迁、非均势化发展、民族主义情绪高涨、极端宗教势力壮大、生态环境恶化等因素都会导致非常态下利益冲突升级。在国家利益多元化的今天，某一领域的冲突都会牵动其他领域的稳定，引发地区、国家甚至国际社会的全面动荡。国际矛盾和冲突是和平发展的最大障碍，减少矛盾和冲突是对各国的巨大挑战，如何既能防止事态失控，又能最大限度地保护国家利益，找到利益平衡点，在考验各国的政治智慧。

西方社会

适度性与公开性

——德国国企高管薪酬管理

□王直节

国有企业是德国经济的重要组成部分，而混合所有制经济是其主要存在形式。参考我国央企与地方国企的划分，截至2012年底，联邦政府在702家公司持有股份，按持股比例计算所属员工约23万，拥有德国大型跨国公司超过30%的股权；而地方国企超过1.3万家，以汉堡市为例，资产总额约270亿欧元，直接参股89家、间接参股260家，所属员工5.2万。

从高管薪酬情况看，据Kienbaum咨询国际公司今年3月份调查，德国国企高管薪酬平均约为私企高管的一半。被调查的1055家国企2266名高管中，21%少于10万欧元，62%在10万~30万欧元之间，17%超过30万欧元，仅5%超过50万欧元。在国企高管薪酬明显低于私企高管的情况下，德国国企运转正常，这在一定程度上说明其国企高管薪酬管理的有效性和可行性。德国国企高管薪酬管理的制度安排和实践运作，概括起来核心机制有三条。

第一，高管薪酬谁来定？由相对超然而谨慎的监事会确定并监管。德国的公司治理结构与我国不同，其监事会司职类似于我国公司的董事会，而其董事会则类似于我国公司的管理层。政府并不直接干涉国企经营，其对国企的领导主要通过派驻监事得以实现，派驻人数视政府参股比例而定。根据德国《股份法》规定，监事会任命和罢免董事会成员并与其签订聘用薪酬合同，而监事薪酬则由年度股东大会确定。监事成员来自官员、行业主管和专家，监事从业多属兼职、薪酬明显较低，使得国有企业监事会地位相对超然，而且天然具有在高管薪酬管理上的谨慎特性。这从土地利用管理公司（BVVG）监事会的组成与薪酬上可以有比较清楚的感知。该公司主要负责将原东德地区国有土地私有化，2013年上缴股东收益4.36亿欧元。其监事会主席是退休官员，从公司所获薪酬加参会补贴合计6640欧元，其他监事成员分别为联邦食品农业消费者保护部处长、农业信贷银行董事、联邦不动产委员会成员、马格德堡工会律师、中央工会工作人员，从公司所获薪酬加参会补贴在4000~5000欧元不等。从监事会成员的既有职务及其所获得薪酬来看，其与董事会即管理层没有利益关联，也不容易受其影响，避免国企高管薪酬行政化确定或者高管自裁定薪等问题，而且如后所述监事会确定的董事薪酬必须公开还形成了倒逼机制，所以由其对管理层进行薪酬确定就具有了相对客观而又谨慎的基础。

第二，高管薪酬定多高？关键是在合理与适度上下功夫。监事会具有确定管理层薪酬的权力，但如何行权？这既有原则的刚性，又要求较高的技术含量。一是必须把住顶薪红线，确保适度合规。《联邦德国国有企业治理准则》明确要求对高管薪酬限定最高标准。这一方面是条法律红线，总额不得逾越，另一方面其仅限制总额，对其结构及薪酬子项不做限制，实际上也为监事会在董事薪酬设计上提供了较大灵活空间。二是着眼有效激励，确保适度合理。2009年德国出台了《董事薪酬适度法》，联邦议会在关于《董事薪酬适度法》颁布说明报告中建议，董事薪酬可采用横向类比和纵向类比两种方法。报告还建议浮动薪酬需建立在多年评价、为股东实现可持续利润的基础上，可以将股票期权的首次行权等待时间由两年延长至四年，并可在聘用合同中加入奖惩系统和整个任职期内绩效考评。从德国国企高管的薪酬规模看，其与经营业绩、公司规模、所处行业、所在区域等多种因素紧密相关，的确较好地体现了多样性和差异性。从经营业绩看，浮动薪酬比例与企业规模成正比，平均国有企业高管薪酬中22%与个人领导力和企业效益挂钩，100人以下的公司与5000人以上的公司高管薪酬中浮动薪酬的比例约为14%和41%。从员工规模看，员工人数在25人以下的国企高管平均年收入为9.2万欧元，超过5000人的大型国有企业高管薪酬约为65.7万欧元。从所在行业看，能源和供水部门的国企高管平均薪酬为34.9万欧元，约为休闲产业、社会经济行业国企高管的四倍。从所在区域看，萨克森州国企高管平均薪酬位居榜首，高达30.4万欧元，萨克森—安哈特州排在末席，约为17.2万欧元。

第三，高管薪酬的公开与透明。从理论上讲，监事会定薪还是少数人解决少数人的问题，适度性要求更多还是着眼于提供顶薪约束下的激励方案。国企高管薪酬是否合理？特别是是否过高？是否还有其他灰色收入？解决这些问题，最有效的办法就是公开，让多数人可获知、来判断，从而对问题所涉各方都形成约束和压力。2005年8月德国颁布《董事薪酬披露法》，规定了薪酬的界定、董事的薪酬披露义务、薪酬的披露方式以及是否需要对董事会成员的薪酬体系向投资者作介绍等等。而2009年6月颁布的《联邦德国国有企业治理准则》对董事薪酬的公开性提出更加严格的要求，每年在公司年报的基础上必须强制性公开披露董事薪酬报告，包括工资报酬、退休金奖励和其他奖励，工资报酬应包含固定薪酬和浮动薪酬，同时应对具有长期激励作用的薪酬部分予以说明。这种公开性的要求，发挥到一石多鸟的根本性作用。一是倒逼监事会必须对其薪酬制定权负责，政府赋予其的权力要受到公众和行业的监督问责；二是董事即管理层薪酬边界清晰，激励效应明显，在薪酬规则明确、发放公开可控的情况下，合法提高薪酬的主渠道只有一条即提升公司发展绩效；三是为社会公众甚至是公益专家力量研判、监督国企高管薪酬提供了空间和渠道。

美国如何实现区域经济协调发展

□张汉飞

作为最发达的经济体，在相当长的一段时期内，美国经济一直处于区域经济发展很不平衡的状况中。美国经济首先在大西洋沿岸的东北地区发展，之后逐渐向西延伸到中北部的五大湖区域，而南部和西部地区则发展缓慢。20世纪30年代初，美国地区差异系数高达41%，区域经济发展不平衡达到顶点。为了使美国从一个地区经济发展和人均收入极不均衡的国家变成一个经济活动遍布全国，人们能较平等地享受幸福的国家，以凯恩斯主义为指导，美国政府把解决区域经济发展不协调问题提上议事日程，把区域经济的均衡发展看作是事关国家长远利益和本国经济政治根本制度能否正常运转的大事，开始了对落后地区经济的宏观调控。为此，联邦政府广泛运用经济法律等多种措施，培养落后地区的自我发展能力。由于目标明确、措施合理，美国的区域经济均衡政策取得了积极成效，由地区发展极不平衡的国家成功转型为区域经济发展协调度较高的国家。

制定专门法规、成立专门机构支持落后地区开发。为了有计划地加快发展落后地区，打破行政区划，实现区域综合治理，联邦政府20世纪30年代通过《田纳西河流域开发法》，成立田纳西河流域管理局；60年代颁发了《地区再开发法》和《阿巴拉契亚山区开发法》等法规，成立地区再开发管理局、阿巴拉契亚区域委员会等机构；90年代颁布了《联邦受援区和受援社区法案》，联邦政府住房和城市发展署和农业部分别动态调整城市受援区和农村受援区名单。每个法规都明确规定区域开发的机构设置、权力义务、投融资等方面的内容，使得落后地区开发得以规范、连续和有效地进行。

针对不同地区的经济发展水平实行不同的税制，为区域经济协调发展提供财政资金保障，提高政府调控区域发展的能力。从20世纪30年代起，联邦政府对北部发达地区多征税，把增量部分转移支付给落后地区；对落后地区多留资金，积极培养其良性循环能力。随着落后地区经济的不断发展，这一总体趋势到90年代有所调整，减小了南北税赋的差异。

支持落后地区产业结构优化升级。农业方面，美国1933年颁布了《农业调整法》，为玉米、小麦、烟草、稻米、花生等“基本商品”的种植者提供农业补贴。南部地区几乎垄断了主要作物的生产，在获得联邦农业补贴方面处于十分有利的地位。据统计，从1933年《农业调整法》颁布起，到20世纪70年代初期，联邦政府仅在价格方面的补贴就多达1000亿美元，其中绝大部分补贴落在南部和西部地区的大农场主手中。80年代，区域之间的补助差异有所减轻，但落后地区的份额依然较大。工业方面，利用军事援款支持落后地区大型军事、国防、宇航等军工产业发展。地理条件的相对优越加上两个地区的“议员运动”，美国很多尖端军火工业和重要的军事基地都建立在西部和南部。从20世纪40年代开始，联邦军事拨款一直向落后地区倾斜，继而在70年代又推动大量军事工业转为民用工业。在联邦政府支持下，加州“硅谷”、北卡“三角研究区”、佛罗里达州“硅滩”等增长极形成，航空、能源、半导体、计算机等新兴工业遍布南部各州，产品的科技含量加大，区域经济结构得到根本改变，区域经济实力明显增强。联邦政府对西南部落后区域的这些巨额拨款，既促进了落后地区的工农业发展，又带动了消费，扩大了落后地区的市场容量。

政府出资兴办公共基础设施，带动落后地区的经济发展。如在阿巴拉契亚山区开发初期，4/5的开发经费用于公路建设，基本建成了该地区的开发公路网，形成了拉动地方经济的“开发走廊”；开发后期，经济投入方向有所调整，但仍有一半以上的资金用于公路建设。而在田纳西河流域综合治理过程中，联邦政府则把兴办水利作为经济兴起的关键。在长达50多年的治理过程中，先后投入资金达40多亿美元，兴办水利工程，并配套建设发电厂、化肥厂、环保工程。到20世纪80年代，田纳西河流域已是河网密布、良田万顷、工厂林立的经济发达地区。到1983年全流域工业总产值增长了20倍，农业总产值增长了17倍，人均居民收入水平已接近全国平均水平，成为美国欠发达地区摆脱贫困的一个成功范例。

鼓励私人企业向落后地区投资，加大对民营经济的支持力度。联邦政府在制定区域经济发展规划时指出，公共投资的目的在于吸引私人对特定地区经济发展进行投资，以便创造持久的劳动就业机会。联邦政府通过经济开发署，对在落后地区投资的私人企业提供长期低息或无息贷款，对向落后地区投资提供贷款的金融机构予以信贷保险和技术援助。同时政府出资在南部农村建医院、办学校，发展邮电和保险，改善基础设施，健全社会保障系统，创造良好的投资环境。

提高劳动力素质，引导人力资源流向。为加快落后地区经济发展的进程，联邦政府不仅注意物质投入，更注意优化人力资本。在20世纪60年代，人口不到全国1/3的南部地区，所得联邦教育拨款却占全国45%左右。联邦政府在加大向落后地区的教育投资规模的同时，采取物质鼓励手段，引导劳动者特别是科学家和工程师南移。主要手段包括给南移劳动者发放迁移补贴费和住房补贴费、提供就业信息和就业培训，给投资者以税收优惠等。人口的合理流动，不仅满足了西部、南部经济发展对人力资源的需求，而且扩大了消费市场，极大地推动了这一区域的经济，特别是新兴产业的发展，促进了区域经济协调发展。

战略视角