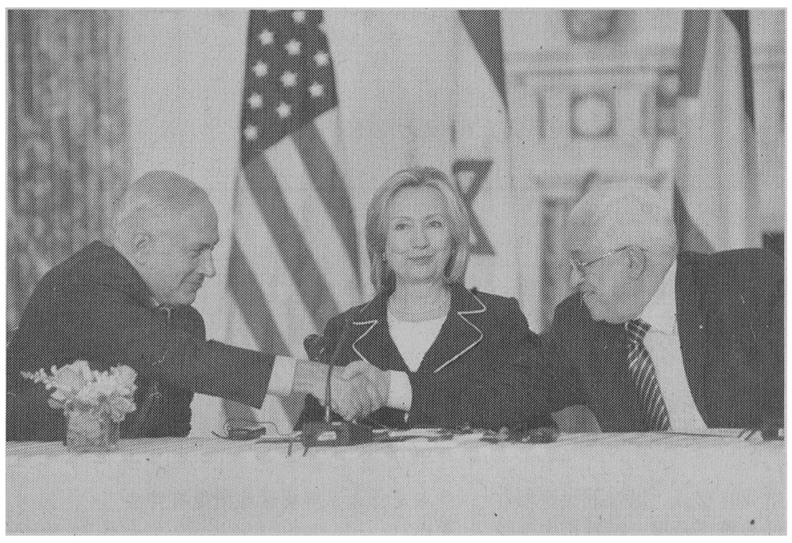
■一周聚焦

如何看本次的巴以和谈

□吕惠东



9月2日，巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯和以色列总理内塔尼亚胡在华盛顿举行谈判。巴以谈判断断续续进行了16年，这一次到底能否突破前期所取得的谈判成果，各方众说纷纭。其实延续了百年的巴以冲突的双方能坐到谈判桌上，不管是对双方的民众，还是国际社会已经是件值得庆幸的事情。所以，美国国务卿希拉里·克林顿强调，此次谈判将不设任何前提条件，目标是在大约1年内达成广泛的和平协议。

美国总统奥巴马上任以来，把推动中东和平进程作为其外交重点，希望在这一方面有所建树。奥巴马和希拉里在多个场合表示，解决巴以冲突事关美国国家利益。前总统小布什和比尔·克林顿都曾试图化解巴以和平迷局，但和谈举行时，他们各自的第二届任期即将宣告结束，即使和谈失败，国内反响有限。而与两位前任不同，奥巴马上台伊始就将中东和平进程作为其外交政策重点，并投入大量时间和政治资本。并且目前11月国会中期选举即将临近，2012年总统换届选举为期不远，奥巴马面临选情压力。巴以和谈对民主党和奥巴马本人的政治前景都有不小影响。如果处理不当，将给亲以色列的共和党人落下把柄。其实奥巴马政府是有其战略考量的，在奥巴马看来，不解决巴以冲突，美国从中东获取石油供应、改变在伊斯兰世界中的形象以及遏制伊朗核计划的努力都将受到不利影响，特别是在已决定从伊拉克脱身的情况下，此次谈判决定着美国与沙特、埃及等战略支柱之间的关系，关系着美国以后能否以较低的成本平衡伊朗在地区内的影响、维持美国在中东的领导地位。这正是奥巴马如此卖力推动巴以和谈的背后原因。

巴以谈判成功与否将考验美国的主导作用。只有美有能力对以色列施加影响，施压以色列满足巴勒斯坦的要求，才能进而推动双方达成协议。但是，美国遇到了以色列政府的强硬立场。以色列拒不接受“两国方案”，拒不停建犹太人定居点。而巴方坚持以停建定居点是复谈的先决条件。奥巴马多次重申，“两国方案”符合以、巴、美及世界的利益，美也不接受以继续建造定居点。虽然，以色列有条件地接受“两国方案”，但在定居点问题上仍不松口。美国便施压巴勒斯坦，奥巴马致信阿巴斯，强调如果巴方拒绝无先决条件的巴以谈判，美今后对中东和平将难有作为。巴方在取得阿盟的认可后，被迫接受无先决条件的巴以和谈。所以，尽管美确有推动巴以和解的愿望，但事态表明奥巴马政府不愿或不敢对以色列施加切实的压力。因为在国内，奥巴马当局面临强大的来自犹太利益集团的压力。“美以公共事务委员会”怂恿一些参议员向奥巴马施压，要求把阿拉伯国家承认以色列作为和谈的条件，“美国亲以色列集团反诋毁联盟”也公开强调对奥巴马在定居点问题上向以施压表示不满。在国外，特别是在以色列，奥巴马则面临一个以内塔尼亚胡为总理的、由利库德集团和“以色列是我们的家园”等右翼政党为主的联合政府。该政府对巴采取强硬立场，在定居点等问题上也不愿做出重大让步。另外，作为美国在中东的战略盟友和支柱的以色列，尤其是当前美国视伊朗为其在中东的最大威胁，并一直没有放弃武力打击伊朗的计划，当下美国特别需要以色列的密切配合。美国历届政府都不敢得罪美国犹太人势力，奥巴马当然不会例外。更何况面临中期选举，奥巴马的民众支持率不高，更不可能对以施加压力而得罪犹太人集团。美国在巴以问题上的主导能力受到牵制。奥巴马上台后对内塔尼亚胡政府一再迁就说明了这点。

然而，奥巴马当局面临的阻力非常大。

以色列总理内塔尼亚胡2009年上台后，采取比其前任更强硬的立场。内塔尼亚胡领导的右翼联盟支持在约旦河西岸扩建犹太人定居点。作为以色列右翼的代表人物，内塔尼亚胡反复说建立巴勒斯坦国就意味着以色列完结。如今他改变了调子，这个以色列保守主义的领导人却掸起了以色列左翼“两个民族，两个国家”的老调。是什么原因让曾经的以色列的强硬领导人有了如此大的转变？原因很简单，还是它的坚实的支持者——美国的作用。在约旦河西岸扩建犹太人定居点的问题上，以色列和美方就定居点建设无法达成一致，美以关系今年来急剧降温，再加上今年5月以色列海军在公海海域袭击一支前往加沙地带的国际救援船队，内塔尼亚胡原定访问美国的计划推迟。在国内，由于执政联盟在下一届选举前可能出现分裂，内塔尼亚胡希望在本届任期内与巴方达成和平协议。其实，内塔尼亚胡在国内没有重大的挑战者，但在国外却面临难题：他的国家受到国际社会的空前孤立，国际社会越来越反对以色列占领巴勒斯坦领土，反对以色列建立定居点，反对它过多使用武力。与此同时，伊朗寻求获得核武器也令他深感忧虑，而且，伊朗还试图使以色列“非合法化”。因此，内塔尼亚胡希望奥巴马帮助消除伊朗威胁，奥巴马为此要求以色列在约旦河西岸作出让步。

横亘在巴以谈判双方中间的是比双方真实立场分歧更大的阻碍。媒体举出本次巴以谈判的四大议题：两国方案、西岸犹太人定居点、东耶路撒冷和巴勒斯坦难民。在巴以谈判启动前夕，内塔尼亚胡提出：巴方必须承认以色列是犹太人的国家；巴以签订的协议必须彻底地解决中东问题；协议必须包括让以满意的安全安排；未来的巴勒斯坦国必须非军事化。含义是：巴难民无权回归1949年的家园；巴方无权再提新的要求；不允许任何对以的袭击。阿巴斯强调，如果以仍在1967年被占领土上修建定居点，就应承担导致谈判失败的责任。他要求谈判确定巴最终地位，建立独立的巴国并以东耶路撒冷为首都、确认难民回归权、确定巴边界、解决定居点、安全、水资源分配等问题，并释放被押巴勒斯坦人。巴勒斯坦人想把东耶路撒冷作为巴勒斯坦首都。东耶路撒冷包括旧城和一些属于穆斯林、犹太人和基督教徒的圣地。内塔尼亚胡曾说，耶路撒冷仍是以色列“不可分割的”首都。以色列宣称拥有东耶路撒冷的主权，但这项宣称未获国际承认。巴勒斯坦人长期以来都要求：在以色列建国时的那场战争中逃走或被迫离开的难民，连同他们数百万的后裔，都应获许返回国土。然而巴勒斯坦谈判人员曾表示，可以根据联合国一个决议案，达成一个“公正而大家同意”的难民解决办法。该联合国决议案提到可以向在其它地方落户的难民提供赔偿。

由此可见，双方立场悬殊，达成协议困难很大。

美国《洛杉矶时报》9月1日刊文称，对于以色列提出的“认可以色列为犹太人国家”的要求，巴勒斯坦人不会接受。而且，加沙地带属于巴以和谈不可不谈的议题，而其现由伊斯兰抵抗运动哈马斯集团控制，而哈马斯又拒绝与以色列举行对话。由于伊朗影响增强，哈马斯和真主党力量发展，阿拉伯民众反以情绪上升，以民众对自身的安全更加担心，这是内氏政府强硬立场的民意基础，迄今无妥协迹象。而巴勒斯坦方面，法塔赫与哈马斯仍分裂割据，哈马斯反对重启谈判。现在，阿巴斯最多只能代表一半的巴勒斯坦人，阿巴斯在谈判中本来就少有妥协空间，面对哈马斯的强硬态度，更不可能轻易让步。8月31日希伯伦发生巴激进分子袭击以色列民众事件，虽不致影响会谈重启，但给谈判蒙上阴影。

在这种情况下，巴以双方是否和谈的意义不大，是否能达成协议文本的意义也不大。许多观察家认为，阿巴斯参加巴以和谈远非出于政治优势的考量。而且，即使巴以和谈达成某种协议，也很难确保阿巴斯说服巴勒斯坦民众接受这一协议。另外，内塔尼亚胡参加此次巴以和谈也有出于对伊朗威胁的考量，即以色列被迫答应美国要求与巴勒斯坦举行和谈。奥巴马要在一年之内促成以色列和巴勒斯坦达成和平协议，困难重重。中东和平进程任重道远。

■热点透析

日本民主党党代表之争

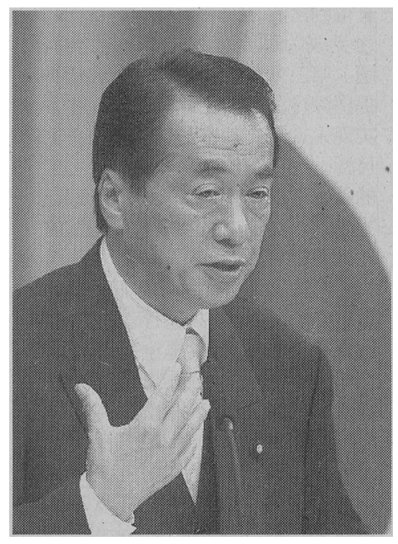
□宫秀川

日本民主党党代表每隔两年选举一次，9月14日，是党代表的选举日。届时现任首相菅直人与小泽一郎将一决高下。因金钱政治丑闻下台的小泽为何会跳出来挑战首相菅直人？还是要从小泽下台说起。

5月11日，民主党党首小泽一郎因为金钱政治丑闻宣布辞职后，民主党的支持率猛跌。新首相菅直人上台后，一方面公开表示，“小泽先生还是老老实实静养为好”；另一方面，在党内要职及内阁成员上“去小泽化”，与小泽保持一定距离，从而争取选票和民心。有评论指出，菅直人的手法与长期以来自民党推行的各派阀“轮流坐庄”的游戏规则可说是如出一辙。欲盖弥彰的菅直人未能力挽狂澜，在7月中旬的参议院大选中民主党失败。随后，8月中旬，小泽放出话来，批评菅直人破坏了长期以来形成的民主党集体领导体制，违反了民主党在夺取政权时向国民宣告的政权公约。



14年前，小泽一郎与鸠山由纪夫、菅直人一起创建了民主党。十几年来，三人轮流担任党首，同舟共济使得民主党日益壮大。并在去年9月，将统治日本半个世纪的自民党赶下了台。鸠山出任首相后，则请小泽当了民主党的最高实权职务——干事长，请菅直人当了副首相。但仅过了8个月，鸠山和小泽因为政治资献金丑闻而双双下台。于是首相之位让给了菅直人。菅直人上台后做的第一件事，竟然是把小泽一郎的亲信统统赶出了内阁。这当然让民主党内最大派阀小泽集团（约150人）不能接受。虽然在鸠山的努力和议员们的呼吁下，8月31日，菅直人和小泽一郎走进了民主党党部，举行了菅直人任首相以来两人的第一次会谈，但是，小泽并没有妥协，还是要公开与菅直人一搏党代表。不过小泽表示，不管自己今后处于什么样的位子，都会继续和大家一起努力，不会分裂民主党。



目前，从民主党内部来看，菅直人联合了党内的几个中小派系（菅集团约50人、国土交通大臣前原诚司集团约40人和财相野田佳彦集团约30人）而小泽在党内的实力较大，又有鸠山集团（约50人）的支持，论政治资历和党内影响力，菅直人都处于下风。菅直人的人气依靠的就是其草根的出身，及其不卷入金钱政治的纪录。这也许会间接影响有投票权的部分党员，但对于党内具有较大发言权的国会议员来说，他们更重视的是，谁是提供他们竞选资金的靠山。不少新议员是在小泽担任民主党秘书长时期参选和当选的，菅直人要凭其人气来感化和拉拢他们恐怕并不容易。然而，小泽的人气并不高，最新民意调查显示，79%的受访者表示不支持小泽担任党内高级职务。因此，有评论指出，小泽即使在党代表选举中击败菅直人，也应该理智地考虑自己在国民中的人气，不宜执意出任首相。但小泽绝不会善罢甘休的。

另外，在外交政策上，菅直人不顾民主党在众议院选举时标榜的竞选纲领，推出与自民党更为接近的内外路线，虽然在经济上重视发展同中国的关系，而在军事上采取“靠美防华”的政策。菅直人的现实主义外交政策虽获得了主流的支持，但是他得罪了党内的大批成员。这也是美国支持他的原因之一。小泽的政策理念与鸠山大同小异，他曾经提出过“日美中正三角形论”，他在对美政策上还是会坚持“对等的关系”，对亚政策上则重视搞好对华关系。小泽的理念当然不会让美国高兴，当民主党即将把自民党赶下台前夕 小泽第一次因丑闻下台，舆论指出这里多少能看出有美国的因素参杂其中。

但是，不管怎么说，在9月14日后，无论谁当选了日本首相，摆在前面的路并不好走。即使菅直人获胜而续任首相，摆在他前面的除了面对日元增值、消费税等国内外堆积如山的难题之外，他还得修补党内团结，重新妥协。如果小泽出任日本首相，他的金钱丑闻也许能暂时躲开司法界的严加追究，但必将引起在野党及舆论界的批判，从而引发政局不安。对于小泽来说，民主党党内权力转移最好的模式是模仿自民党各派阀轮流坐庄的模式。即当某大派阀“遇难”不方便掌权时，可暂且让其他派系代为保管，避过风头再出山掌政。很明显，他的这一想法并未得到菅直人的支持，看来“不得已而为之”的小泽势在必得。

■环球瞭望

独具特色的德国式财政分权

□樊继达

德国经济和社会事业之所以快速复兴并走上繁荣的道路，部分归因于德国优越的自然地理条件和有利的国际环境，部分则应归于德国找到了适合本国发展的道路——社会市场经济体制。作为该体制的重要组成部分，德国式财政分权对提高欠发达地区公共服务水平，增进居民福利，增强国家整体竞争力与凝聚力功不可没。

德国式事权划分：根据公共产品层次性界定政府责任。《德意志联邦共和国基本法》对各级政府间事权按照公共产品层次性作了原则规定：凡是涉及整个国家利益，需要全国统一行动才能实现的事务均属于中央政府；与地方经济社会发展密切相关的事务则由地方政府具体负责；对于一些特殊的事务，由两级以上政府共同承担。据此，联邦和州政府分别承担各自任务所需的公共支出，即联邦承担的事权职责由联邦安排支出，各州或地方承担的事权职责由各州或地方安排支出，体现了政府事权分配与支出负担之间分摊的一致性。

具体而言，德国联邦政府主要负责国防、外交、联邦行政、联邦财政管理和国家海关事务、社会保险和其他社会补助、重大科研计划等，联邦货币的发行与管理由德意志联邦银行承担。州政府的事权责任主要集中在州辖区内的社会文化教育卫生体育事业、法律事务和司法管理、州行政事务和财政管理等。出于效率及成本考虑，经立法机关批准，联邦空中交通、水道航运、公路等管理任务也可由相关的州政府来负责。地方政府主要提供地方性公共产品，如地方公路与公共交通事务、水电和能源供应、地方性学校管理、博物馆、医院管理、住宅建设与城市发展规划等与当地居民生活方面密切相关的事务。德国式事权划分明晰规范，有利于发挥各级政府的主动性和积极性，同时也减少了很多矛盾，避免相互扯皮现象。

德国式财权划分：独特的分税模式保障地方政府拥有稳定收入。德国《基本法》明确要求，要在全国范围内提供大体相当的生活条件，各州都应为居民提供水平基本相同的公共服务。为实现这一目标，必须保证每个州的财政实力较为接近，即财力的基本均等化，这样才能保证每个州提供公共服务的能力不至于太悬殊。为此，德国实行共享税与专享税共存，以共享税为主的分税模式，这在联邦制国家中是个特例。德国政府收入分为联邦专享税、州政府专享税、地方政府专享税、共享税四大类。共享税收入按一定比例，在联邦、州和地方政府间进行分配，共有三种，即个人所得税、公司所得税及增值税。虽然共享税种类不多，但其收入约占税收总额的75%。专享税收入分属于联邦、州和地方政府，由各级财政独立征收和使用。其中，联邦所得税共有18种，包括关税、消费税、保险税、证券交易税、资本流转税等。州专享税有10种，包括财产税、机动车辆税、交易税、啤酒税等。专属于地方的税有包括土地税、娱乐税、养犬税、渔猎税等。

德国税收的立法权高度集中在联邦政府，共享税和联邦税由联邦立法或联邦有优先立法权。对关税，联邦拥有单独立法权；对各州的专享税，联邦仍有优先立法权。在税收征管方面，德国的税务机构并不单独设置，只是财政部的一个下属机构。税收征管权相对集中于州政府一级，联邦政府负责征收很少一部分的专享税，大部分专享税由州政府管理。州政府管理的税收除了一部分联邦专享税外，还包括州政府的专享税和全部共享税。德国共享税为主的财权划分模式，有效保证了各级政府有相对稳定的收入，这对于发挥各自职能非常重要。

德国式转移支付：纵向“家长型”转移支付+横向“兄弟型”转移支付。在现代国家尤其是大国中，财政分权必然会带来某种程度上的事权与财权不对等，再加上地域差异而导致的经济差距较大，不同地区居民很难获取均等化的公共服务和国民福利。为消除分权带来的负面作用，确保全国各地居民生活水平大致均等化，德国通过双向均衡的转移支付体系来实现这一目标。

德国双向均衡转移支付体系分为纵向“家长型”转移支付和横向“兄弟型”转移支付两种。“家长型”纵向转移支付是上下级政府间的财政转移支付，根据各级政府承担任务和负担情况分配财政资金，以联邦为一方与各州为另一方之间的平衡。“家长型”纵向转移支付分为两个层次：第一个层次是联邦对州的转移支付，主要是通过增值税分享来进行的。增值税是调整联邦与州之间以及州与地方之间财力关系的主体税种，根据经济社会发展形势每隔几年就调整一次。此外，联邦政府还对某些贫困州根据需要拨付补助金，对承担特殊事权责任、提供全国性公共产品、财力尤其薄弱的州给予额外的补助。在完成联邦和州的共同任务时，联邦也向州提供各种专项补助等。第二个层次是州对所辖地方政府（市镇）的转移支付，主要通过一般性拨款和指定用途拨款补助来实现，其目的是增强基层政府财力，使州内各地方政府之间的财政收支水平大体相等，从而保证州内各地方政府在提供地方性公共产品和服务时，有可靠的财力来源。州内财政均衡的方法各州不一，并且每个财政年度都要重新进行计算。

横向“兄弟型”转移支付旨在减轻上级政府财政压力，消除不同地区间财力差距，保证各地区居民能够享受到大致相同的公共服务，是一种巩固和增强国家内聚力的重要手段，也是德国与其他国家转移支付区别最大的部分。根据德国《财政平衡法》 这种极具特色的转移支付方式操作程序是在测算税收能力和标准财政支出需求的基础上，进行财政平衡关系的比较，进而通过州际间的资金转移来实现各州之间财力状况的基本均衡。具体操作程序如下：首先，根据一系列指标计算各州的财政收入能力指数；其次，按照人口规模和人口密度等因素计算标准财政支出需求指数；再次，将财政收入能力指数与标准财政支出需求指数相比较，得出财政平衡指数，依据此指数分档确定接受转移支付的州及应得数额、自求平衡的州及转移出财政资金的州及支付数额；最后，进行横向平衡的转移支付资金划拨，这项工作通常由各州和联邦的财政结算中心完成。

德国借助“家长型”和“兄弟型”相结合的双向转移支付体系缩小了东西德地区之间的财力差距，实现区域经济均衡发展，有力地维护国家统一和社会稳定。德国也因此成为联邦制国家中均等化程度最高的国家之一。以20世纪90年代东西德统一后为例，在进行转移支付之前，西德与东德的财政平衡指数相差50个点，经过增值税分享、州际转移和补充拨款之后，西德与东德的财政平衡指数仅相差6个点。德国经验表明，建立在科学计算基础上、设计合理的横向转移支付既不会对经济发达地区产生过大的负面影响，又有助于缩小地区间财力差距。

德国式分权成功的保障：完善的财政法律法规体系。德国是典型的联邦制国家，十分注重有关财政法律法规体系的建设和完善，先后制定了《德意志联邦共和国基本法》 《财政预算法》 《财政平衡法》 《税收通则》等一揽子财政法律法规体系，明确规定各级政府的事权、财权以及转移支付制度，避免了不同层级政府间的矛盾与纷争，保障了德国式财政分权的动态均衡。德国的法律法规涉及财政分权的各个方面，联邦和州政府及其财政部门在法律允许范围内的财政自由裁量权比较小，从而确保有法可依，有法必依。比如，德国对转移支付的目的、范围、技术性指标等全部以法律的形式明确规定，决不允许随意改动，这就使转移支付制度公正、透明、科学、合理，实现了公平与效率的有机统一。