◆观 点

未来中国需注重周边人脉工程

2014年中国外交初现端倪，我们的研究也刚刚开始。接下来对中国外交的研究，我们需要注重哪几个方面的问题呢?

第一需要注重的就是周边人脉工程建设。2013年10月的中央周边外交工作座谈会，提出来一个主要的抓手，就是人脉工程建设，但是目前还没有看到文章是讲周边的人脉工程。外交是靠人，生意也是靠人去做的。周边外交是以经贸为抓手，人文为依托。没有人文为依托的话，怎么去搞这种合作？最大的问题是，如果我们现在熟悉的政府执政党官员不在这个位置上，我们跟他们的合作项目还能不能推进？缅甸就是一个例子，今后这种例子越来越多。这个就要靠长期的人脉工程。美国的盟国为什么不管哪个党上台，都得靠着美国？人脉工程的实施是中国今后要花大力气去解决的。

第二是周边安全机制的建设。我们讨论经济比较多，但是不要忘记安全是我们的短板。在周边要什么样的安全机制，就是要根据新的安全挑战，也要根据亚洲的安全文化以及国家之间安全关系的现状，来设计一些功能化的、问题导向的安全合作机制。

这个有很多可以做。我们现在讲的亚洲的安全架构，它不是一个单一的，涵盖一切的东西。它应该是一系列的正式和非正式的安全安排来处理这个地区的安全事务，这些安排整体烘托了一个新的地区安全架构。我认为接下来我们在这个问题上要做更多的研究和思考。

第三个是地区经贸合作的新机制。我们知道地区经济合作从贸易开始到金融，现在到互联互通，以后有没有可能还有一种新的平台？我们必须要提出一些新的设想来，就是中国跟周边国家的这些经贸合作要走出新的路子，这个新的平台是什么东西？根据不同的国家，不同的区域，要考虑有不同的合作的平台。

第四个就是“一带一路”的谋划。“一带一路”的基本构想已经出来了，但是我认为细节很多，问题很多，包括经贸合作的规划、基础设施的建设、金融和融资的保证，还有相关国家政治社会风险的规避等等。在这个方面，今后要做更加具体、更加精细化的分析。

第五个是周边外交的轻重缓急。周边的国家几十个，“一带一路”也是几十个国家，那么哪些国家重点是经济合作，哪些国家是安全合作，哪些国家是首先改善政治关系？这个恐怕还是要有一个轻重缓急的考虑，不可能面面俱到。现在提的这个“一带一路”的早期收获，到底早期收获在什么地方？其实安全合作也可以有早期收获。

第六个方面是周边国家的反应。我们的周边外交大手笔出来以后，周边国家怎么看？他们有什么样的担心，有什么样的需求？我就在想，我们不应该仅仅在中国开这样的讨论会，我们应该沿着周边国家，一个国家一个国家地开过去，真正的要了解那个国家，必须要实地去做调研。要更多地走出去。

最后一个就是周边外交的国内依托，包括国内资源的投入，国内横向、纵向的协调以及机制的支撑。应该讲现在已经意识到这个问题，比如成立了国安会等等，实际上，中央外事工作会议召开以后，接着又有相关的会议在召开，等于就是抓落实。这方面对我们来讲可能在体制创新、体制的调整方面也提出了更多的挑战。

总体上我认为中国的周边外交它最后能不能成功，就决定了中国能不能真正地实现崛起，因为我们不是靠同盟、结盟崛起。首先把周边打造成我们发展的新平台，其次周边要聚集利益融合的新格局、新形态，第三应该是合作的新格局，最后在这个地区形成我们安全的新屏障和战略的新意图，有了这样一个背景，应该讲我们的崛起就有了比较坚实的基础。（2015年1月2日《东方早报》吴心伯）

继续在改革与增长之间寻求平衡

新的一年开始了，如何让中国经济这艘大船走得更稳更好?

首先要明确的是，我们不必再担心中国经济会垮掉。2014年，在经济上，大刀阔斧促改革，明确市场配置资源主线，努力简政放权，逐渐打破垄断。尤其是国务院43号文，规范地方债务行为，其意义不亚于1990年代的分税制改革。房地产风险也正在回落，“以时间换空间”策略初显成效；去掉了金融危机和楼市危机的大患，又以法治改革打破利益阻挠，通过实现“人”的城镇化对内需的拉动，再加上4万亿美元的外汇储备对于中国金融和经济的保驾护航，“中国崩溃论”可暂时闭耳不听了。

只是，笔者还担心两大隐形风险：全要素生产率下滑导致的经济烂掉的风险，以及人口红利快速消退未富先老导致的经济活力丧失的风险。全要素生产率风险指的是增长全靠投入而效率很差，从而在投入耗尽后经济突然崩溃。典型例子是苏联和东亚。

未富先老的风险是指中国人口快速老龄化导致的经济活力下降。没有一个老龄化国家能保持经济活力，更不能从中等收入进入高等收入。美国国民经济研究局对30个国家经济增长的研究结果表明，人均GDP在16000美元才告别高速增长。我们人均GDP还不到一万美元，增长就要换挡，原因何在？当前中国60岁以上人口已占了大约15%，2020年预计将超过20%，中国曾经的人口红利突然变成了今天的人口负债。对经济增长而言，人口负债是很沉重的负担，这也是当年日本经济崩溃的背后元凶。

中国经济增长能跑过人口老龄化吗？中国能跨越“中等收入陷阱”吗？中国梦能否变为现实，未来十年很关键，而2015年的破局则更为重要。

目前，学者们的主要观点分为两种：一是主张从供给侧发力，大力改善供给，实施经济结构升级。也就是主张以改革促发展，比如打破垄断、搞活市场、给企业减税等。另一种是主张从需求端发力，适当刺激需求，帮助经济渡过难关。也就是主张要保增长，比如呼吁降准降息、加大政府投资、松绑房地产调控等。究竟哪种观点正确?

笔者曾经撰文指出，在现阶段，中国经济政策具有两面性：一面是“促改革”，另一面是“稳增长”。要看具体情形，经济下滑时，可能会倾向“稳增长”多一点，经济企稳时，可能会倾向“促改革”多一点，这也是新一届政府一直强调的宏观调控政策的预见性、针对性、灵活性和审慎性。

据此，2015年，在促改革与稳增长之间寻求平衡应作为中国宏观调控的主基调。只是笔者以为，相较于2014年，2015年宏观调控可能偏向于“稳增长”会稍多一点。主要理由有三：第一，现有的改革大多只是刚刚起步，要想在2015年就见到明显的改革红利不太现实，中国经济持续放缓的压力仍然较大，出于“保底线”的需要，诸如降准降息、稳定房地产市场、加快基础设施项目审批的“保增长”措施仍应陆续出台。第二，当前正在进行的改革和经济放缓可能会使得中国的经济风险过早暴露。例如，地方债的改革有利于消除整体风险以及中国经济长远发展，但在短期可能会使得地方政府缺乏增长动力甚至消极怠工，如何确保地方政府的发展动力不衰减是一个新的课题。再比如，2014年以来，高杠杆水平的企业部门的偿债能力因利润暴跌而承压，企业的违约风险可能会传导至影子银行业体系和正式银行业部门，为规避系统性金融风险，保持合适的流动性和一定的经济增速就很有必要。第三，目前中国还没有找到替代传统增长模式的更好模式，而改革正是拿传统模式开刀，如果下刀太快太狠，转型没有成功，企业就死掉了一片，这是得不偿失的。

综合来看，对中国而言，放弃促改革肯定不会，但放弃稳增长也是万万不可。（2015年1月5日《南方都市报》赵晓）

◆纵 横

12人如何治好莱茵河

莱茵河是欧洲的美丽河流，流经瑞士、奥地利、德国、法国、荷兰等9个国家后流入北海。它不仅是欧洲的风景线，还是欧洲最忙的运输大动脉，流量是我国长江的1/6，运力则是长江的6倍。

在19世纪下半叶工业化中，莱茵河遭受严重污染。特别是20世纪中叶以冶炼煤炭和钢铁为主业的德国开始大规模战后重建，鲁尔工业区、法兰克福——美因河工业区、莱茵河三角洲工业区大量废水排入河中。生物大量死亡，莱茵河的标志性动物鲑鱼在1958年绝迹。昔日涟漪碧浪的莱茵河死了，它成为“欧洲下水道”“欧洲的厕所”。导致水的自然循环减少，雨水须经下水道进污。

莱茵河流域生活着5800万人，2000万人以莱茵河为饮用水源。在荷兰倡议下，1950年7月，瑞士、法国、卢森堡、联邦德国和荷兰共同成立了保护莱茵河国际委员会（ICPR），秘书处设在德国科布伦茨，它只有12名来自各国的工作人员。作为政府间协调机构，这个组织没有权力强制任何国家做事。当时污染积重难返，国与国之间、地区与地区之间，扯皮推诿的事儿还会少吗?

可是这12人创造了管理史上的奇迹。经不懈治理，今天莱茵河水质干净清澈，可直接饮用，成为世界上管理得最好的一条河流。

12人是怎么管住莱茵河的?

其一，从源头上严控污染源，控制各种污染物入河。两岸工业和生活废水处理率达到98%以上。荷兰曾有一家葡萄酒厂检测出一种从未见过的化学物质，委员会立即组织8个国家的监测站寻查，发现是法国一家葡萄园喷洒农药的残留，污染很快得到解决。

其二，促进各成员国达成共识，即莱茵河是个大生态系统，各国息息相关，须一致行动。委员会最高决策机构是每年一次的各国部长工作会议，而负责落实的执行会议几乎每周一会。各国分工治理，费用各自承担。

其三，强化社会压力使企业恪守责任。超标企业必须撤出市场或作出整改。化工企业须先接受检测，确认对环境没有影响方可生产。

其四，尽量以“自然方式”治理，恢复河流自然生态系统。如原有渠化堤岸不适合水生植物和动物生长，就把它恢复为自然滩状，以大石头替代水泥，以使人工放养的鲑鱼能在石隙间找到微生食物。沿岸人家后院大都有大草坪，没有草坪而是水泥地的人家须多缴污水处理费。理由是，房屋占地面积中草地面积小会导致水的自然循环减少，雨水须经下水道进污水处理厂，故须按比例收取排污费。

委员会的主席由各国轮值，秘书长则固定是荷兰人。因为荷兰是最下游国家，受污染之害最大，能够站在公正立场说话。虽然委员会“唯一的权力是公众的荣誉感与耻辱感”，但其管理非常出色，成为恢复河流自然生态系统的一个典范，也是国际合作共同治理的典范。

自古以来，治水一直是典型的公共难题。我国长江有数万名管理者，水污染却触目惊心。长江干流60%水体严重污染，危及沿江500多座城市饮用水。据中国工程院的数据，全国25%的地下水体、118个大中城市地下水遭受污染(重污染城市占64%)。1.9亿人饮用水有害物质超标，全国近50%城镇饮用水水源地水质不符合标准。

12人管住了跨越9个国家的莱茵河，而众多部门和几万名管理者的中国却管不好属于本国的长江、黄河。两相对比，发人深省。好的管理究竟是什么？什么样的管理才是真正有绩效的？莱茵河治水的理念、做法和经验，很值得我们体悟和学习。（2014年12期《决策》秦德君）

◆史海钩沉

郭桓案：反腐败的政治经济学

“郭桓案”发生在洪武十八年（1385年），当年三月，御史余敏、丁廷举状告北平承宣布政使司、提刑按察使司官员李彧、赵全德等与户部侍郎郭桓等共同舞弊，侵吞地方上缴国库的秋粮，偷盗库存金银和钱钞。经查，此案牵连全国的12个布政司，牵涉礼部尚书赵瑁、刑部尚书王惠迪、兵部侍郎王志等；根据朱元璋《大诰》所说，国家造成的经济损失总计精粮2400万石，而当时国库一年收入是2940万石，数额触目惊心。朱元璋大怒，下令处死所有涉案中央高级干部，对涉案各级官员和通同作弊者亦严刑追究，《明史》载：“自六部左、右侍郎以下……词连直、省诸官吏，系死者数万人。”同时开始大规模追赃，共追回粮食700万石。由于此案涉及官员与民间豪强勾结，尤其是江浙一带的大地主多有牵涉其中，因此江苏、浙江一带的豪门大族多有因此案破产者。

“郭桓案”被世人称为明初四大案之一，朱元璋在此案处理过程中充分贯彻了其“重典御下，稍有触犯，刀锯随之”的吏治思路，凡涉案者无不遭受重刑，株连甚广。

明朝初年，百废待兴，迅速恢复经济，增强国家经济实力成为摆在朱元璋面前的主要议题，“务培邦本，使食货充而国用足”，也就是要同步实现民富与国强，这是朱元璋一朝的经济基本国策。洪武元年，朱元璋晓谕百官：“天下初定，百姓财力俱困，譬如初飞之鸟不可拔其羽，新植之木不可摇其根，要在安养生息之。”经过十几年的休养生息，全国范围内经济形势已经好转，百姓已经逐步解决了温饱问题。

但朱元璋发现，随着国家形势的好转，有几个问题严重干扰了整个国家的政治经济生态：一是勋功贵族日益扰乱国家正常的社会、经济秩序。朱元璋建国后，论功行赏，封赏百官，勋功贵族封田遍布天下，尤其是国家富庶之地。但是勋功贵族多有违法犯禁的行为，甚至“所赐公田庄佃，多依势冒法，凌暴乡里”，问题层出不穷。以至于朱元璋于洪武六年命工部铸造铁榜申诫公侯，列举了“强占官民山场、湖泊、茶园”“屯田佃户、管庄干办、火者、奴仆及亲属人等依势凌民、侵占财务者”等多种违法乱禁的情形及处理规定。

二是地方豪强实力渐强，并与勋功贵族、各级官吏逐步勾结。以富庶的江浙地区为例，自古以来就有“天下税赋半江南”“苏松税赋半天下”的说法，也是豪强地主数量最多的地区，当地的大地主为逃避赋税，“大率以田产寄他户”。“他户”就是明初的勋功贵族。同时，地方豪强与各级官吏勾结，或通过伪造册书、谎报灾荒的方式，骗取国家救灾粮款；或隐瞒田产逃避税收；或将本应由地主负担的赋税转移至百姓头上，“浙西所在有司，凡征收害民之奸，甚如虎狼”。一个由勋功贵族、中央和地方各级官吏、地方豪强组成的既得利益集团已经形成。

早在“郭桓案”爆发之前，经济领域已经出现了一些不正常的现象，洪武十三年（1380年），吏部奏报，全国“税课司局岁收额米不及500石者达364处”，显示出国家税收能力受到了影响。而到“郭桓案”爆发时，暴露出来的问题更是触目惊心，浙西一地秋粮应上缴450万石粮食，郭桓与浙西官员上下其手，只上缴粮、钞等合计200万石，郭桓自己收钞50万贯，剩余由当地官员瓜分；应天等五府夏税秋粮等全部被瓜分，“无一粒上仓”。这表明，国家正常的经济秩序已经被严重扭曲，中央在经济领域的权威已经遭到了巨大的侵蚀，无怪乎朱元璋要痛下杀手。

“郭桓案”历时不到4个月，雷霆万钧，朝野震惊。朱元璋通过查办“郭桓案”，基本达到了预期目的：首先澄清了吏治，健康了国家的政治生态。“郭桓案”的表现形式是针对官僚队伍的反腐败行为，该案涉及人员，上至六部尚书，下至地方小吏，凡有牵涉其中者，无不遭到了严刑处罚，形成了极大的震慑效果，“一时守令畏法……民人安乐，吏治澄清百余年”。其次整顿了国家经济秩序，增强了中央的经济权威。“郭桓案”摧毁了由勋功贵族、官僚、地方豪强组成的腐败网络，隐瞒的土地、人口重新纳入政府税收范围。同时，豪强地主的破产，扩大了农村自耕农的比重，为社会经济发展奠定了良好基础，直接促成了“永乐盛世”的出现，史载“洪永熙宣之际，府藏衍溢”。

最后还要提一点，“郭桓案”促成了大写数字的出现。“郭桓案”后，朱元璋将记账的汉字“一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、百、千”改为“壹、贰、叁、肆、伍、陆、柒、捌、玖、拾、佰、仟”，以杜绝贪官污吏通过篡改数字贪赃枉法。

从“郭桓案”的讨论分析我们可以看到，反腐败不仅仅是一种澄清吏治的政治行为，而是有着丰富政治经济内涵的重要举措。腐败的出现意味着社会经济、政治运行出现了问题，意味着生产关系和上层建筑出现了扭曲，而反腐败恰恰就是对扭曲了的生产关系进行调整，从而解放生产力、发展生产力。反腐败是政治学，也是一种政治经济学。（2015年1月2日《检察日报》柴杰）

◆评 论

破解地方财政难题

新年前后，两则新闻受到市场广泛关注：一是截至2014年底的地方政府性债务清理甄别结果，1月5日汇总至财政部，数字尚未出炉，已有消息称地方上报数据时倾向做大债务盘子；二是各地纷纷调整住房公积金贷款政策，除了普遍提高贷款额度、延长贷款期限，还有多个城市下调了二套房首付比例，希望借此提振房地产市场。二者看似并无紧密的相关性，其实都指向同一事实：地方政府“不差钱”的时代已经结束，不得不过上紧日子。

在相当长一段时间里，虽然处于深受诟病的事权与支出责任并不匹配的状态，中国地方政府手中的资金却相对充裕。一方面，在经济高速增长的背景下，基于现有宏观税负水平、税费的顺周期特性和日益严格的征管，地方公共财政收入增速连续多年高于经济增速，动辄年增幅达到20%~30%甚至更高；另一方面，房地产行业快速发展，地方政府土地出让收入屡创新高。即便在全球金融危机爆发后，地方政府土地出让收入也不降反增，而且，可以将增值的土地作为优质抵押资产注入地方融资平台，以获取更充裕的银行贷款。

不过，该来的终归要来。这种高歌猛进的局面已经发生变化，过往支撑地方财政高增长的因素纷纷减弱甚至逆转。首先，最近两年，中国经济正处于从高增长向中高速增长的增速转换期，与此相适应，公共财政收入不可避免地告别了超常规增长阶段。根据财政部的数据，2014年前11个月，中国地方财政收入同比仅增长6.4%，低于同期经济增速，这是多年来罕见的；陆续公布的各省份2014年财政快报数据显示，公共财政收入的增幅明显放缓，多集中在7%~8%之间，有的省份甚至不足5%，财政收入放缓在资源大省和传统产业集中的省份表现得尤为明显。

其次，房地产趋势性放缓已成定局，地方土地出让收入面临拐点。由于人口结构和供求关系的变化，加之先期政策调控影响，2014年中国房地产市场持续低迷，即使是在降低二套房购买门槛和降息的刺激下，也只是成交量扩大，房价并未出现明显上涨，在不少二、三线城市降幅明显。与此一致的是，土地出让收入也出现下滑。德意志银行认为，进入2015年后，房产市场低迷的效应将全面反映在中国财政收入上，并发出警告：中国将面临30余年来最严重的财政危机。这一论点也许过于悲观，但其揭示的问题却值得各级政府高度重视。

中央对地方政府性债务的治理势在必行，却客观上暂时加剧了地方财政的困难。2014年下半年以来，债务整顿力度加大。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发43号文）明确，地方政府对其债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则。随后，国家发改委、财政部、中证登陆续出台加强地方政府性债务管理和防范企业债风险的一系列政策，地方政府与企业的关系进一步厘清。未来一段时间处于举债机制的转轨过渡期，可以预见，地方政府将面临更大的偿债还款压力，其融资能力势必受到影响。

在中国改革发展中，地方政府责任重大，其长久处于捉襟见肘窘境并非国民之福。缓解财政拮据，出路无非开源与节流二途。开源不应是变相加税，加重企业和居民负担，亦不应继续绞尽脑汁，通过所谓的“金融创新”“政策创新”，来提升融资能力。有专家担忧当前热议的PPP沦为地方政府新的债务工具，并非杞人之忧。可取的做法是顺应财税改革的大势，逐步提高国有资本上缴比例，真正实现全口径预算管理，强调预算编制的科学化精细化，提高财政资金使用效率。

在节流方向，除了近年来提及较多的压缩行政开支，特别是“三公经费”，治本之策在于改变地方政府的行为模式，改变软预算约束，这涉及多项改革。在现行体制下，地方政府有巨大的投资需求和融资需求，这与GDP为主的考核体系密切相关。未来，应在官员的经济业绩考核中，加入对于经济增长质量和政府资产平衡表的考量，关注长期债务风险，引入“债务问责”。同时，可考虑在债券市场允许没有系统性风险的城投债违约，使“政府不救助”成为现实，消除投资者的道德风险，发挥市场机制的作用。

应该承认，财税体制改革是中共十八届三中全会确定的诸多改革中推进力度较大、进展较快的一项，新预算法出台、地方债清理等诸多事项都在朝着世人期待的方向迈进。地方财政拮据再次表明包括财税体制改革在内的诸多改革的紧迫性和必要性。除了当前正在推进的营改增等改革，还应加快中央和地方事权与支出责任的调整，呼吁多年的“理顺省以下财政关系”也应尽早提上议事日程。改革既已起步，地方政府的拮据，切不可成为放慢改革步伐的借口，须知深化改革是闯过难关的根本途径。（2015年第2期 财新《新世纪》周刊 舒立）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂