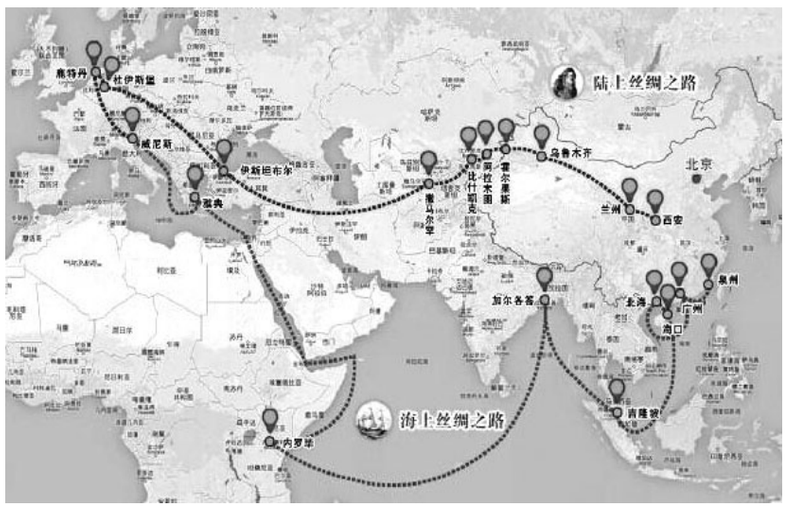
战略参考

德国智库解读“一带一路”战略

□吴 江

2013年，中国“一带一路”战略构想出台后，德国智库通过直接给政府提供咨询、撰写研究报告或简报、接受媒体采访、参加相关的研讨会等方式对这一构想给予了关注。

总体而言，德国智库的专家大都谙熟中国国情，部分专家——比如墨卡托中国研究所所长韩博天与德国国际政策与安全研究所（又名德国科学与政治基金会）亚洲研究小组的研究员高亭亭——精通中文，对中国目前围绕“一带一路”战略构想展开的讨论比较了解，与中国学术界和媒体也经常打交道，他们的观点具有较高的研究和借鉴价值。



出台的背景

从经济角度来看，德国智库专家认为中国旨在通过“一带一路”战略构想开发新的贸易路线、销售市场和能源渠道以刺激经济增长，同时减少对单个国家和市场的依赖，加强中国作为贸易大国的地位。

从外交战略角度来看，德国智库专家认为“一带一路”战略构想的出台是中国面对以美国、俄罗斯为代表的大国外交做出的积极应对。例如，德国国际政策与安全研究所研究员高亭亭在其研究报告中从三个方面分析了中国“一带一路”战略构想出台的具体背景：首先，中国没有参加美国近年来力推的“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）和“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”（TTIP），“一带一路”战略构想的出台是中国针对美国“重返亚太”政策而做出的反应；其次，该构想也可以被理解为是中国应对2011年美国提出的“新丝绸之路战略”的举措。此外，该构想同时还是对俄罗斯总统普京2011年提出的“欧亚一体化”设想的回应。

评价

德国智库专家大多对中国“一带一路”战略构想持积极肯定的评价。

墨卡托中国研究所研究员鲁道尔夫认为，“一带一路”战略构想并非只是简单地将中国和欧洲连接在一起，而是旨在建设一个以中国为中心的跨地区基础建设网络，这一网络包含油气管道、铁路和深海港口等，将是一个长期项目，至少需要几十年才能建成。中国通过新丝绸之路倡议加大了将其政治和经济抱负转向海外的力度。

高亭亭认为，“丝绸之路经济带”的提法绝非空洞而肤浅的辞藻，也不只是一个历史符号的回归，而是凝聚了中国政府长期发展与欧亚邻国关系的努力。一直以来，包括德国在内的西方世界将中国的崛起和中国新的地区优势地位锁定在亚太地区，较少关注中国在其西部邻国的积极作为。“一带一路”战略构想的出台标志着新一届中国政府的外交更加自信，并已做好准备，将其影响力扩大到欧亚区域，直达欧洲。

德国席勒研究所创始人拉鲁什2014年在接受多家媒体有关中国“一带一路”战略构想的采访时指出，老丝绸之路为人类开启了一个相互理解的时代，新丝绸之路将携手现代科学技术，给人类带来更多的文明成果，是人类发展新纪元的开端。此外，新丝绸之路会带来一个比现在更人道的时代，人们不再通过战争来化解冲突，而是通过更紧密的沟通联系来实现共同目标，新丝绸之路有助于构建世界和平新秩序。

面临的挑战

德国智库专家普遍认为地区稳定是实现“一带一路”战略构想的最大的不确定性因素。

高亭亭指出，地区稳定主要涉及两个相互交织的问题：首先是阿富汗不明朗的局势。其次是中亚各国的政治体制无法确保稳定。中国目前处于两难境地：一方面，因为新疆和中亚地区国家之间的经济交流频繁，一旦这一地区中有国家爆发安全危机或是政治骚乱，势必会直接对中国产生负面影响；另一方面，中国与西部邻国的经济合作并不一定就能提高这些中亚国家的政治稳定度。而且，当地居民对中国在当地的积极作为多持批评态度。这一困境源于中方主要和相关国家的精英阶层进行合作，没能与当地居民建立沟通（例如提供公共产品）。当中亚国家的大多数人不能从中获得好处时，他们就不会长期支持政府和中国的合作，这也会导致合作缺乏合法基础。此外，中国政府在安全政策领域缺乏相应的手段，资金上也无法进行大量的投资和提供贷款。要想确保在中亚有所作为，中国政府面临不小的挑战。为此，高亭亭建议在上合组织框架内积极讨论丝绸之路经济带的安全问题，努力打造一条丝绸之路安全带。

对德国和欧洲的影响

德国一些智库专家认为“一带一路”战略构想符合德国以及欧洲的利益，为中国与德国以及欧洲之间的合作创造了机会。

德国外交政策协会会长桑德施耐德认为，不仅仅是德国对与中国发展贸易感兴趣，兴趣是相互的，中国在实施新丝绸之路项目时也需要德国的支持，以便加深与西方的交流，并应对国内经济领域面临的挑战。

韩博天在为德国外交部专门撰写的文章中指出，“一带一路”战略构想涉及的区域理应在经济上持续发展并参与全球交流，不能通过军事派驻或是逐一提供发展援助来实现这一区域的政治稳定。不管是从经济角度看，还是从安全政治角度看，“新丝绸之路”都是中国、德国以及欧洲的首要的共同利益。他建议以后不能只是消极记录中方宣布的外交战略，或是条件反射地予以拒绝，而应该积极利用中国的提议，使之成为双方加深合作的助力器。他指出，欧洲也已出台具有互补性的倡议，例如“欧高亚运输走廊项目”（TRACECA）以及“向欧洲输送石油和天然气国家间项目”（INOGATE）等。这些项目对德国、欧洲以及中国在中亚和西亚共同开发项目提供了合作的契机。

高亭亭指出，德国和欧洲必须看到中国在中亚地区的构建力量以及中国在欧亚区域的经济潜力。这就意味着，欧盟不仅需要发展与欧亚地区不同的战略，同时还特别需要与中国就“丝绸之路经济带”展开对话。为此，她建议欧洲建立长期、专门的中欧丝绸之路对话机制。这一对话机制将在两个方面大有裨益：一方面，这一对话机制将使欧亚这个大区域内的交流更加便捷，目前中方已经成功举行过相关会议，但鲜有欧洲代表参加；另一方面，中国和欧盟可以在对话机制框架内找到能够进行有针对性合作的领域。高亭亭特别指出，中国和欧盟之间的关系机制化程度已经很高，中欧丝绸之路对话机制不能发展成为中欧之间的又一个抽象的磋商机制，而应拥有具体明晰的目标。双方可以在基础建设领域、农业领域、环保以及城镇化建设方面共同开发合作项目。她建议欧洲的相关专家积极参与中国的“一轨半外交”或“二轨外交”，这样不仅有利于欧洲专家更好理解中国的相关政策，同时也有利于推动中欧在中欧丝绸之路对话框架内的正式合作。

公共决策

责任追究应引入“清单制”

□刘 召

重大公共决策存在主体多元、事项复杂以及政策周期较长等特点，这给责任主体及其责任份额的认定带来了不少困难。就当前中国公共决策责任追究的现实而言，以建立“责任清单”和“追责清单”为切入点，把重大公共决策的制定、执行及其问责情况通过清单的形式加以规范，由此不断推进重大公共决策责任追究的“可视化”和可操作化，可作为破解问题的一种思路。

责任追究需要对接“三张清单”

追责法治化的基本理念是权责一致，其具体体现就是权责罚相一致。其中，权力是一种行为能力，主要表现为控制能力；责任是一种行为要求，主要表现为合法要求；惩罚是一种行为评价，主要表现为否定评价。

在2014年夏季达沃斯论坛开幕式上，国务院总理李克强曾表示，在全面深化改革的过程中，政府要拿出三张施政清单，除了“权力清单”和“负面清单”，还首次提出了“责任清单”的概念，引起广泛关注。就重大公共决策责任追究来说，实现权责一致，重点要建立与决策“权力清单”相对等的“责任清单”和“追责清单”。一般认为，“权力清单”强调“应该做什么”“不能做什么”，法无授权不可为。“责任清单”强调“做了什么”“做得怎样”，法定职责必须为。“追责清单”从根本上说是“权力清单”和“责任清单”的必要延伸，强调的是“什么人因什么行为应当承担怎样的后果”，它要解决的根本问题是，当重大公共决策制定、实施及其结果出现与“权力清单”和“责任清单”规定所不相符的行为时，该如何追究相关部门及人员的责任。譬如，谁来追责、怎么追责定责、追责的结果如何向社会公布等。



通过建立“权力清单”“责任清单”和“追责清单”，并把三者对接起来，有利于促成职责罚的统一、前程控制与后程控制的统一、责任追究惩戒职能与预警倒逼机制的统一，有利于推动重大公共决策责任追究的常态化、规范化。此外，清单制尤其是“责任清单”和“追责清单”对于责任追究事项的梳理、记录、公开等，使得决策责任主体与责任份额的辨识变得更加容易，确保重大公共决策责任追究依据更加充分、程序更加规范。

编制“责任清单”与“追责清单”

建立重大公共决策责任追究“责任清单”和“追责清单”制度是政府治理的一个创新，相关理论探讨和实践探索尚处于起步阶段。“权力清单”制度的试点工作开展相对较早，相关经验可以借鉴，但由于清单属性及规约方向不同，这一借鉴也是相对的。编制“责任清单”和“追责清单”是建立重大公共决策责任追究清单制度的中心环节，也是进行责任追究和责任倒查的前提基础。

其一，围绕决策事实编制“责任清单”，用以明确责任主体和细化责任份额。主要内容包括：标明决策事项，明确项目名称、承办单位、实施单位以及时间期限等；标明决策目标，明确决策项目的经济效益、社会效益及政治影响；标明决策主体，明确行政首长、主管部门、直接责任人、间接责任人及其责任份额；标明决策程序，明确决策建议、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论，以及方案批准、报备、执行、监督与评估等环节的操作流程及其直接责任人与参与对象。

其二，围绕责任结果编制“追责清单”，用以明确追责对象和责罚标准。这主要包括：标明责任类型，明确何种责任，如政治责任、行政责任、法律责任以及专业责任等；标明追责机构，根据责任的不同类型明确追责机构，如立法机构、行政机构、司法机构以及专业协会等；标明追责对象，根据“责任清单”中的决策主体，明确主要问责对象、次要问责对象以及连带问责对象等；标明追责程序，明确责任追究启动、调查、取证、决定、审理、送达、申诉、公开等流程及其实施机构；标明责罚标准，联系决策目标，明确责罚依据、尺度及其形式；标明追责期限。

需要指出的是，尽管“责任清单”和“追责清单”具有不同的规约指向，但两张清单是一个相互承继而非彼此分立的过程，而且，追责实践也需要两者的统合对接。

实施清单制度的关键在执行

清单的执行是清单制度转化为现实效力的关键，也是重大公共决策责任追究的保证。在此过程中，有三个问题需要引起重点思考。

法理依据，它指向的是清单执行的“合法性”问题。重大公共决策涉及重大社会公共利益且影响面广，其责任追究关涉的权利义务关系也较为复杂，因此务必严肃审慎。清单问责制度相关事项设立、标准确定以及责罚认定等都需要在法律上作统一规范，因此为了避免清单编制与执行陷入无章可循的境地，甚至走向“任性”，就必须推动追责依据的法理化。就当前中国行政立法现实而言，可考虑整合、完善现有的地方性、条例性规章制度，出台一部全国性的公共决策责任追究法律，用以指导公共决策责任追究相关制度机制的设计与运行，譬如美国就有专门的《政府责任法》。

执行机构，它指向的是“谁来执行”的问题。一个相对独立的执行机构是确保清单制度得以有效执行的关键。当前我国重大公共决策责任追究基本上还是一种“同体等级”的问责模式，即在政府机构内部由上级机关来追究下级机关的责任。综观我国现有的地方性公共决策责任追究条例（规定或方法），可以发现：几乎所有的责任追究主体都是当地人民政府或监察部门。毋庸置疑，依赖这种“老子管儿子”的追责模式来执行责任清单难以做到权威、公正和有效。但若为此专门成立一个新的机构，不现实也没必要，这里可借鉴西方发达国家经验，如美国的监察官制度和英国的监督专员制度，提升我国现有监察部门的独立性（财政、人事上）与专业化水平（如增加法律专业人才等），把该机构原有的行政监督职能与责任追究以及清单管理执行职能融合起来，使公共决策问责由纯粹后程控制转化为全程化、常态化控制。

执行手段，它指向的是“执行的方式方法”问题。重大公共决策清单的编制、核查、公开、存档以及调取等工作需要方法手段的创新，在现代信息技术快速发展的今天，引入大数据的思维与方法，推进清单问责制度的智能化与“智慧化”，将成为一种趋势。

政府大数据重在服务和人本关怀

□黄小勇 王 鉴

大数据不仅仅指一种海量的数据状态及相应的数据处理技术，还是一项重要的基础设施，更是一种思维方式和一场由技术变革推动的社会变革。这种变革会倒逼政府管理创新，要求政府善于利用大数据精确感知社会需求，并通过数据整合、共享，有效反馈社会需求，以实现对公民个体、企业乃至整体社会经济发展需求实现有效而精准的投放。精确抓取、挖掘信息是基础，有效使用信息并产生显著价值是大数据的归属。科学的政府大数据能够使公众、社会组织便捷地挖掘数据信息，享受政府大数据红利，而不是望着“数据烟囱”兴叹。

大数据的基础设施建设已经开始，诸如“国家空间基础设施建设”“电子政务”“电子商务”“数字中国”“数字城市”“科学数据共享”及“公共信息平台建设”等国家大型工程项目，以及地方政府推进的相关设施建设，为大数据奠定了基础，并积累了大量基础数据，但在开发使用方面，远远未能有效实现大数据应该发挥出的巨大效用。

比如，公民在政府不同部门填报的基础信息基本都是重复的，而这些信息都是政府拥有的基础数据，为什么不能根据身份证号码自动生成？“北漂”小伙为了办护照，返乡6次，补了5张证明，包括无犯罪证明、公司在职证明、公司营业执照、公司外派人员资格证明、本地身份证，跑了3000多公里。且不说这些证明有无必要，即便真的需要，为什么不能通过综合数据联网，让政府部门从内部调取相关材料，而不是让老百姓急断肠、跑断腿？

存在的问题

政府大数据未能实现其应有的服务价值和人本关怀，受制于诸多因素。

缺乏大数据思维。“大数据思维”至少有“海量、开放、共享、实时”等特征，这要求公共部门改变传统思维模式，激活那些束之高阁的沉睡数据，积极抓取实时信息，整合多部门形成信息资源聚合，及时便捷地通过互联网、手机APP等多种方式向公众开放分类数据资源，实现数据的价值。相比较而言，多数部门没有认识到数据只有开放共享，才能释放价值。因此，或不重视数据开放，或出于数据安全的惯性使然，不愿意开放数据，也不关心部门之外的数据需求，抱着多一事不如少一事的心态。

部门数据信息割裂。虽然我国对数据信息非常重视，基础设施投入也取得相当成效，但受制于部门分割的现实，甚至“国家数据资源部门化，部门资源单位化，单位资源个人化”。一些部门甚至将数据视作部门私产，不愿意开放，或者希望借此获取更大的商业利益或主导权，导致“信息孤岛”普遍存在，数据的开发使用程度低，与大数据固有的服务理念和人本关怀背道而驰。

信息化建设过程中的“路径依赖”造成的“路径闭锁”。在国家信息化建设的进程中，由于当时缺少国家层面的、全局性的总体设计与协调，更缺少可执行的标准，数据的采集与组织受限于特定目的和客观条件，往往各自为战、相互协调与沟通不充分，以致所形成的各类数据存在参照不一致、不规范、不协调等缺陷和不足。在后续利用中出现数据相互割裂，难以集成利用等问题。由于信息系统开发和建设的“部门化”，导致政府信息呈现出“系统林立”和分裂状态，不仅严重制约数据信息的共享，而且由此形成的体制分割和信息壁垒又给大数据建设设置了极其牢固的藩篱和障碍。

怎么体现人本关怀

真正让大数据发挥其服务价值和体现人本关怀，政府需做到以下几点。

政府及其工作人员应树立“大数据思维”。大数据治国，目前正成为各个国家和地区提升治理能力、实现政府公共服务的技术创新、管理创新和服务模式创新的基本追求。大数据在公共管理领域的应用，不仅使传统难题变得迎刃而解，更成为新时期应对新挑战、解决新问题的必然选择。在新加坡，智能交通综合信息管理平台，在预测交通流速和流量方面有高达85%的准确率，通过有效的引导和干预，能显著提升高峰时段的车辆通行效率；美国农业大数据在改善农业环境、增加生产效率、政策调整等方面极大助推了其农业发展。信息化时代，政府是数据时代的财富拥有者，政府作为政务信息的采集者、管理者和占有者，具有其他社会组织不可比拟的信息优势，更应该积极主动地开发大数据的价值效用。

统一共享的数据平台是关键。在不改变数据所有权的前提下，通过对各部门现有数据横向和纵向的清理和整合，解决数据的部门化、碎片化、分裂化，是实现大数据发展的重要前提。因此，迫切要求构建统一的、共享的数据平台，实现数据标准、格式的统一和共享。长期以来，我国的信息化是以部门为中心展开的，客观上形成了行业垂直的信息化体系，在地方上形成了条块分割的“信息孤岛”，数据开放需要纵向层层审批，造成了信息在一个区域平台共享的难度。政府利用大数据，就要推动不同部门和领域间的数据交汇、共享和流通，促使政府部门摆脱数据开放使用的审批，转向在科学分析数据的基础上有针对性地指导经济和社会发展。当前我国需要在国家层面加快建设统一的大数据管理平台，整合现有相关职能机构，设立大数据资源管理机构。如此，信息资源共享模式也将发生相应转变，从传统的部门间协商信息资源共享模式，改为“部门—大数据平台—部门”模式，既保证数据的一致性、权威性，也可打破信息共享的部门壁垒。另外可建立政府数据资产登记制度，对政府数据资产进行登记，实施数据资产目录公开，规范数据资产管理，推动政府数据资源整合、公开共享、开发利用。

制定政府大数据建设和运用方面的国家规划。大数据建设、开发和运用是一个新兴事物，缺乏自上而下的规划、法律法规、执行标准、开放标准。继国家部委信息化基础设施建设之后，各省市自治区对大数据建设抱有高度热情，如上海、北京、贵州、广东、重庆、陕西、湖北等地都提出建设大数据的计划。在缺乏统一规划和相应的法律及标准的前提下，各自为战、画地为牢的建设模式，有可能加剧数据在横向和纵向两个方向上的“孤岛效应”，势必严重制约大数据的服务价值和人本关怀等功能，还会造成基础设施的重复建设和巨大的资源浪费。因此，发挥中央网络安全和信息化领导小组统领作用，遵照相关法律、法规和标准，解决部门间、条块间的数据关联与集成，促进现有各类数据的有序、有效集成，盘活这些数据和信息，显得极为迫切和重要。

树立“需求本位”的大数据建设理念。大数据建设和开放使用不是以政府能够供给为导向，而是以公众和社会的实际需求为导向，这是各个国家大数据开发的基本趋势。美国的信息化建设一直秉承着“以公众需求为导向”的理念，德国政府“让数据而不是公民跑路”，都充分体现了尊重公民和社会需求。“需求本位”的重点不是要求政府产出数据资源，而是要求政府根据需求进行数据建设和开发；“需求本位”还倒逼政府放弃长期以来“部门本位”的数据生产模式，促使部门之间实现数据资源的整合共享，以适应“需求本位”对数据资源的要求。

管理法则