战略视角

中国战略重点再平衡

□赵可金

自习近平总书记2013年提出“一带一路”合作倡议以来，已有沿线50多个国家响应参与，亚洲基础设施投资银行开始起步，丝路基金已经设立，“一带一路”建设工作领导小组已经成立，《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》已经启动，标志着“一带一路”已经进入了全面推进实施的新阶段。显然，“一带一路”是新时期中国经济社会发展的一项重大战略构想，将成为今后相当长一段时期全党和全国工作的重点。那么，“一带一路”究竟是一项什么样的战略，它对于中国战略全局有着怎样的意义和影响？

战略重点平衡

三十多年前，为推动经济现代化建设，中国在战略重点上鼓励一部分地区和一部分人先富起来，对有条件的地区实行政策倾斜和政策优惠，在东部沿海地区先后确立了4个经济特区、14个沿海开放城市、5个长江沿岸城市和13个边境市、县以及11个内陆地区省会（首府）城市，鼓励兴办经济技术开发区，放宽利用外资建设项目的审批权限，增加外汇使用额度和外汇贷款以及在税收、财政、金融等方面实行一些优惠政策，形成多层次、多渠道、全方位开放的格局，实现了经济持续快速发展。

然而，鼓励一部分地区和一部分人先富起来的政策在客观上将中国发展的战略重点放到了沿海地区，在资源投放、政策优惠以及发展计划优先部署等方面都更有利于东部沿海地区，尽管也实行了对口援助、转移支付、西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地等战略措施，但总体上并没有缩小地区发展之间的差距。尤其是在中国加入世界贸易组织后，东部沿海地区在全球化资源优化配置的拉动下，发展速度加快，日益扩大了与中西部地区之间的差距。

以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体在经过充分调查研究和反复思考后，先后提出了建设“丝绸之路经济带”“21世纪海上丝绸之路”“京津冀协同发展”和“长江经济带”等战略构想，并将这些构想统筹考虑，在2014年形成了“一带一路”的战略构想。尽管国内外舆论对“一带一路”做出了众多解读，但无论从国内发展战略，还是从地区和国际战略来看，“一带一路”从根本上都是对自身战略重点的再平衡，是统筹国际与国内两个大局的产物。诚如习近平总书记所说，“我们观察和规划改革发展，必须统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、国际国内两种资源、国际国内两类规则”。“一带一路”战略就是着眼于实现中华民族伟大复兴的中国梦，通过统筹国际国内两个大局，创造性地推动建设一个开放型经济体系作为包容性发展平台，从而将亚太经济圈和欧洲经济圈连接起来，进而推动建立一个涵盖欧亚非三大洲和印度洋、太平洋两大洋的政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。

显然，“一带一路”不仅是中国自身战略重点再平衡，也是世界战略重点的再平衡，它意味着中国不仅要考虑自身的全面发展，也要成为国际社会中负责任、敢担当的国家。就国内战略重点再平衡来说，“一带一路”强调充分发挥国内各地区比较优势，实行更为积极的开放战略，全面加强东西部互动，通过在西部地区打造新疆丝绸之路经济带核心区，在东部地区打造福建21世纪海上丝绸之路核心区等“两个核心区”，在不动摇东部沿海地区现有发展优势和潜力的基础上，再造若干新发展引擎，切实增强中国可持续发展的能力。就世界战略重点再平衡来说，“一带一路”着眼于实现世界海权力量和陆权力量的平衡发展，通过政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通等“五通”来克服战略、制度、文化等复杂障碍，从而打通中国与欧亚、欧洲、中东、非洲、大洋洲国家之间的发展脉络，实现欧亚大陆与太平洋和印度洋的和谐互动，逐步发展成为彼此联通的伙伴关系网络。

总之，在“一带一路”的战略构想中，中国不再有沿海发达地区和内陆落后地区的分化，世界也不再有陆权力量与海权力量之间的博弈，通过推动以基础设施互联互通为载体，撬动战略部署、体制机制和社会文化方面的包容开放，有助于塑造一个地区和全球人类命运共同体的美好未来。

战略思路调整

毫无疑问，受各种历史、利益、制度和文化等因素的影响，“一带一路”战略的实施不会一帆风顺，会受到各种各样的可以预期和无法预期事件的牵扯。就其所涉及的复杂矛盾而言，“一带一路”是一项规模庞大、任务繁重的系统工程，需要相关各方坚持共商、共建、共享的原则，积极推进沿线国家和地区在发展战略、体制机制和社会文化的互联互通和彼此衔接。且不论中国与沿线国家之间需要跨越数不清的纠葛和磨难，仅就中国自身各地区而言，就有着错综复杂的矛盾需要解决。

长期以来，中国在改革开放的实践中形成了“摸着石头过河”的战略思路，在这一思路的指导下，中国在过去的三十多年时间内鼓励基层大胆创新，先行先试，创造经济特区，开展政策试点，然后总结经验，逐步推广，积累了丰富的发展经验，逐步确立起对中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信。然而，随着改革开放的深入，中国发展逐步步入了深水区，各种矛盾错综复杂，增加了发展的难度和风险。

因此，面对实践中提出的新问题，需要逐步调整“摸着石头过河”的传统思路，实现战略思路的调整。对此，以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体强调“摸着石头过河”与加强“顶层设计”相结合，鼓励顶层设计与基层创新相结合，在改革发展中越来越强调加强顶层设计。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第七次工作会议上强调，推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。

从强调“摸着石头过河”向实行“摸着石头过河”与“加强顶层设计”相结合的转变，标志着中国战略思路实现了三十多年来的一次比较大的调整。这一调整意味着中国不再像过去那样对国际国内形势作出被动的反应和调整，而是越来越强调主动进取，下先手棋，握主动权。在内政上是如此，在外交上也是如此，中国外交更加重视做负责任大国，在一些重大问题上主动进取，“一带一路”就是这一思路主导下的产物。

战略文化创新

“一带一路”是一项多元战略利益、制度和文化交织在一起的庞大工程，涉及社会各个领域，涉及的矛盾错综复杂。如何在战略思路上寻求突破，不仅考验着中国领导人的能力，也考验着有关各方的智慧。近代以来，随着文艺复兴和启蒙运动的兴起，西方世界通过工业革命和制度创新，实现了西方国家在世界上的群体性崛起，在以主权国家为主导的强调势力平衡的战略文化驱动下，西方列强在世界范围内得以扩张，塑造了欧美主导的国际秩序。

然而，经过几百年的风吹雨打，西方塑造的这一国际秩序尤其是二战后确立的国际秩序已经出现了重重危机。进入21世纪以来，从日益蔓延的恐怖主义浪潮到全球金融危机爆发，再到包括阿富汗问题、伊拉克问题、利比亚问题、叙利亚问题、乌克兰问题以及ISIS问题等，欧美列强强调“赢者通吃”的权力政治文化越来越无法解决复杂的国际问题，西方近代以来的战略文化遭遇了前所未有的危机。

相比西方强调以强权主导秩序的战略文化，中国近年来推动的强调合作共赢的战略文化越来越受到世界各方的积极响应。习近平总书记强调指出：一个国家要谋求自身发展，必须也让别人发展；要谋求自身安全，必须也让别人安全；要谋求自己过得好，必须也让别人过得好。近年来，从倡导和平发展到倡议建设持久和平、共同繁荣的和谐世界，再到强调弘扬平等互信、包容互鉴、合作共赢的精神，共同维护国际公平正义，中国所倡导的战略文化采取了“尊重”“包容”“互鉴”的态度，尊重和维护各国人民自主选择社会制度和发展道路的权利，包容不同的价值观念和政治选择，互鉴不同文明的经验和成果，在世界上更具吸引力和号召力。特别是中国领导人在倡导“一带一路”时提出“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的丝绸之路精神，更是得到了沿线国家和民众的积极响应。

事实上，“一带一路”涉及一个更大的问题，即西方的现代化价值与非西方国家的传统价值之间的互动，亦即“第二次文艺复兴”的问题。众所周知，历史上的第一次文艺复兴是针对中世纪秩序的危机，用希腊精神（理性精神）和罗马美德（爱共和国）来缔造新秩序，建立了现代的主权国家秩序和在主权国家基础上建立的国际秩序。然而，随着全球化的发展和信息技术革命的深入，当今世界越来越成为一个一荣俱荣、一损俱损的命运共同体。面对国家之间你中有我、我中有你的复杂情况，现有的国际秩序已经越来越无法应对新的挑战。因此，近年来在国际思想界越来越多的人强调实现“第二次文艺复兴”。强调“第二次文艺复兴”，核心在于针对主权国家秩序的危机，比如目前困扰世界的恐怖主义、金融危机、非西方群体性崛起等问题，进行战略文化的创新。

不过，在西方思想界看来，“第二次文艺复兴”更多强调对西方古老智慧的挖掘、整理和提升。我们以为，实现中华民族伟大复兴中国梦和“一带一路”的提出，要跳出西方的框架，强调挖掘非西方智慧对解决当今世界面临问题的意义，用古老的中华文明智慧、古代印度文明的智慧、古代伊斯兰文明来寻找解决当下世界问题的药方。从历史上看，古老的丝绸之路精神延续了上千年，在化解不同国家、不同民族乃至不同宗教文化之间的矛盾和摩擦方面蕴藏着大量的智慧，积累了丰富的经验，对解决当下世界面临的问题有着很大的借鉴意义。从这个意义上来说，“一带一路”不仅是战略重点和战略思路的调整，更是一种战略文化和世界哲学的重新评估。一旦打通这一文化新路，不仅意味着中国探寻到一条实现中华民族伟大复兴的“民族复兴之路”，中国不仅在政治上站起来、经济上富起来之后实现人文上强起来的梦想，大大增强中华民族的文化自信，而且可能意味着整个世界找到了一条走出近代以来西方权力政治文化丛林的“文艺复兴之路”，走上持久和平、包容互鉴的和谐之路。这不仅是中国之幸，更是整个人类之福。

英国国家保险基金的投资运营

□李亦楠 赵见伟

国社保基金的投资选择一般会受到制度模式、金融市场完善程度等因素的影响。作为欧洲国家社保制度两种传统模式中“贝弗里奇模式”的创始国和代表国，英国的社保基金核心组成部分即国家保险基金的投资遵循什么原则、采用何种策略及成效如何，对中国社会保障基金的投资运营具有一定启示意义。

英国国家保险基金投资运营概况

英国国家保险基金（NIF）账户建立于1975年，资金来源于国民保险计划（NIS）的缴费，主要用于国民养老、失业、医疗等待遇的支付。根据《1992年社会保障管理法案》的规定，英国皇家税收与关税局（HMCR）负责国民保险计划费的征收与待遇支付。当征收额超过支付额时，现金净流入进入国家保险基金投资账户；当支付额超过征收额时，该账户资金会被抽出相应数量以满足支付需求，这样的规定使得该基金账户相当于国民保险计划的“活期存款账户”。2000年，国家保险基金的资金规模达到144.38亿英镑，随后不断扩大，到2009年达到峰值为506.31亿英镑，之后由于待遇支付额不断上涨和利率持续下降，截至2014年6月底，国家保险基金市值仅为203.79亿英镑，不到每年待遇支出的25%，是近十几年来的最低水平。

目前，负责国家保险基金投资运营的机构是国债削减委员会（CRND）。该机构是英国债务管理局（DMO）下负责公共部门委托人基金管理服务的独立法定实体，现共管理8个公共基金投资账户，国家保险基金账户是其中最大的一个。在英国财政部（HM Treasury）的指导下，国债削减委员会对国家保险基金投资工具的选择比较保守，仅包括短期证券和银行存款。同时，按照《1961年受托人投资法案》，可投资证券的种类受到明确限制，仅包括由英国财政部发行的证券和其他公共或国有部门发行的固定利率证券，即金边证券，且其期限不能超过20年。在对NIF投资的过程中，基金余额至少要达到每年待遇支出的1/6，以保证充足的偿付能力。

从实际情况来看，在2007年之前，NIF投资工具的选择主要为银行存款和国债，特别是由财政部专门为满足国债削减委员会投资需求发行的非市场化特种国债“NILO”。2003年，NIF购买国债的比例达到历史最高，约占基金总资产的45%。2006年12月，英国通过了国民保险基金投资战略调整方案。该方案提出，为了进一步提高资金的流动性、降低管理费用，逐步卖出NIF持有的所有国债，将其所有资金存入债务管理账户（DMA），并按照接近于央行基准利率的利率水平从中获得利息收入。

2000—2006年，NIF投资收益包括利息收入、变现利润等，呈稳定上升态势，分别为8.49亿、11.13亿、14.22亿、12.57亿、12.55亿、13.64亿英镑。而从2007年起，NIF投资收益仅来自利息收入，易受存款规模和市场利率波动的影响，2007—2009年，其仍保持在原先稳定的水平之上。从2009年起，由于受到全球金融危机的冲击，央行市场基准利率不断降低，在2011—2012年、2012—2013年平均水平仅为0.5%。这导致NIF投资收益骤降，在2009—2013年间分别仅为2.37亿、2.04亿、1.89亿、1.62亿英镑，其在2011—2012年、2012—2013年的投资收益率低于同期的通货膨胀率，基金不断贬值。

英国国家保险基金投资运营的特点

*采用统一管理、集中投资的方式。*NIF由英国皇家税收与关税局统一征收，并将余额交由国债削减委员会统一管理，再按照相关法律规定和财政部的指导对基金进行集中投资。整个过程强调中央控制，力求保障资金的安全性。投资机构不存在市场化的竞争。这固然有助于提高基金管理效率，但同时对投资工具的选择缺乏弹性和自由度。

*投资的首要目标是保障资金的高流动性，将流动性需求置于保值增值需求之上。*NIF的投资工具本来就只有具有较高流动性的银行存款和20年期限以下的国债，而在2006年改革之后，其将资金全部投资于活期存款，可根据每天的收支情况进行存取。即使在存款利率不断创历史新低的情况下，这一投资策略仍被坚持。当然，英国的国家保险基金投资对流动性偏爱的原因是其主要采用了现收现付制的社会保障财务模式。在这一模式下，英国NIF当期收入要用于当期待遇的支付，而少量的盈余还要作好应对高失业率和流行病爆发等情况带来的支付压力。上述投资策略选择使得NIF投资收益率低，现阶段无法实现基金的保值增值，导致基金规模持续缩水，可持续性受到挑战。

*NIF投资用于满足财政融资需求。*从投资机构来看，负责国家保险基金投资的国债削减委员会隶属于英国债务管理局，而该局根据宪法和法律的规定是财政部下的一个行政部门，所以NIF的投资都是在财政部的指导下进行的。另外，目前国家保险基金均存在于债务管理账户中，而此账户的主要功能则是通过购买财政部国家贷款基金（NLF）发行的债券，满足其筹资需求。

*注重多方监督和真实信息的及时披露。*虽然法律规定国家保险基金由国债削减委员会统一管理投资，但政府中仍有多个行政部门对其行使监督职责。英国皇家税收与关税局会在每一个金融年度，根据《1992年社会保障管理法案》的规定向议会提交国家保险基金账户的报告，详细披露当年NIF账户的资金规模、收支情况、面临的风险等内容，供议会审议和公众监督；国家审计署负责年度审计，每年发表一份国家保险基金账簿报告，并将审计结果提交给议会，且在网上公布；政府精算部会每年根据人口、经济等因素在不同的缴费率和待遇支付水平下，对NIF基金状况进行估算，且每5年还会发布一个长期估算报告，为政府相关部门较为准确把握基金状况，进而调整投资策略提供参考。NIF虽与国家财政联系紧密，但通过多方监督和真实信息及时披露机制，提高资金运营的透明度和安全性，其仍能实现专款专用。

英国是一个素来尊重历史和传统的国家。其NIF投资策略并未受到市场化投资潮流的影响，始终保持着保守谨慎的传统，具有风险厌恶型的偏好。因尽量避免了投资决策失误或系统性风险对基金带来的损失，英国国家保险基金的安全性和流动性较强，但受人口老龄化、通货膨胀等因素的影响，其支付压力不断增大，保值增值需求持续增加。若不适时调整投资策略或开辟新的融资渠道，英国NIF基金的支付能力令人担忧。

对中国的启示

当前，中国社会保障基金主要包括全国社会保障基金和基本养老保险基金结余。到2013年底，二者的规模分别为6697.74亿元和31275亿元。这两笔规模庞大的资金可在人口老龄化高峰期，发挥保障老年国民基本生活的作用，而有效的投资运营机制则为实现这一作用的关键前提。英国国民保险基金投资运营机制给中国社会保障基金投资带来的启示主要包括如下两个方面。

首先，政府要加强对全国社会保障基金和基本养老基金结余的管理和监控，特别是要充分发挥审计部门的作用，确保基金安全，当然这种监管不应妨碍社会保障基金按照市场原则的投资运营。

其次，社会保障基金管理部门既要注重资金的流动性，以切实满足人口老龄化高峰期的养老金需求，又须定期发布当期和长期精细化的社会保障基金精算报告，而非粗线条勾勒整个基金的概貌，还应未雨绸缪，通过有效的投资策略或寻求新筹资渠道，来保证资金的充足。

西方社会

他山之石

编者按：本文发表于2015年2月11日的巴基斯坦《论坛快报》（The Express Tribune），作者塔拉特·马苏德为巴基斯坦退役中将，现任巴基斯坦国防部兵工厂董事会主席，著名国防事务评论员。本报发表时有删节。

巴中友谊深厚特殊

□塔拉特·马苏德 张 丽（译）

自上世纪五十年代以来，巴中关系始终保持着连贯性和多元性，逐步建立了双边战略防御、政治、经济和外交纽带。中方重视巴基斯坦的地缘战略位置，同时也将其视为穆斯林国家的重要同盟，并能在制衡印度上发挥积极作用。

在国防领域，中国对巴基斯坦的陆、海、空三军予以宝贵的支持与合作，不仅供应武器装备，而且还帮助巴基斯坦建设强大的国防科技工业能力。巴基斯坦航空集团，重型军工企业塔克西拉（Taxila），以及国防部的兵工厂和一些生产线都是在中国的援助下建立起来的。七八十年代，中国组建了重型机械厂和重型锻造厂等主要工业集团，并协助巴基斯坦培育自己的技术和工业基地。

注资450亿美元打造的巴中经济走廊，具有深远的战略意义，通过连接南亚、中亚和西亚，将极大地促进巴基斯坦实现经济转型。巴中经济走廊和瓜达尔港能源枢纽的建设都是互利共赢的工程项目。中方可以因此而获得霍尔木兹海峡、波斯湾、阿拉伯海和印度洋的出海口。经济走廊连接中国新疆自治区的喀什市和巴基斯坦的瓜达尔港，赋予巴中两国经济巨大的发展机遇。

很显然中国目前已成为巴基斯坦最大的武器供应商，之前这个位置由美国把控。巴中军队进行的联合军演和高层互访表明了两国之间牢固的友好关系。巴基斯坦军队赴中国人民解放军的训练基地进行参观模拟。2014年9月，中国人民解放军海军某护航编队对卡拉奇进行了友好访问。在外交层面，巴中两国在双边和多边场合保持密切合作，在地区和全球事务上寻求共同立场。

然而，中国对于巴基斯坦境内蔓延的极端主义表示了极大担忧。极端主义不仅危及巴基斯坦的社会稳定，而且也会影响到中国西北部新疆维吾尔自治区的安全。巴基斯坦正采取严厉的措施，确保联邦直辖部落区不成为中国反政府武装分子的藏匿地，然而，由于边境管控的难度和外界武装分子的支援，防止极端分子渗透对巴方是很大的挑战。一旦极端武装分子在巴基斯坦得到较大发展，中国将会非常担心其负面影响，并可能重新审视对巴政策。

在评估巴中关系时，巴方必须考虑到中国目前的全球利益以及中国将如何实现这些长远利益。中美经济和商业关系紧密，利益相互交织，谁都离不开对方。中国经济增长的机会在很大程度上源于美国市场，因为没有别的国家的消费市场比美国更能吸纳中国巨大的制造能力。中国也意识到美国的经济实力和政治影响，愿意保持双边合作关系。

尽管中印存在边界争端，美印战略同盟也导致了地区紧张，但中国领导层仍然选择了与印度保持良好的工作关系。中印经济商业关系日益加强，双边贸易额已高达700亿美元，且增长趋势明显。中国非常清楚对抗的中印关系将对其经济造成严重后果。一直以来，中国都将重点放在国内发展上，有明确的路线图和时间表，无论是在处理地区关系还是全球关系上都表现出超凡的远见。

巴基斯坦在制定未来政策和预期时不得不考虑中国的全球视野。在美印战略同盟的旗帜下，美国在地区和全球层面上支持印度发挥更大作用，但中国对此胸怀豁达，泰然处之。美国总统奥巴马在公布2015年美国国家安全战略时说道，“虽然我们对中国的军队现代化建设保持警惕，但中美合作的广度将是前所未有的”。

中印关系异常复杂，如果印巴紧张加剧，中国显然会继续支持巴基斯坦，但是希望巴基斯坦能够更加巧妙地处理与对手印度的关系，维持中国不需要选边站的适度紧张现状，因为中印虽然战略谋划不同，但是两国却拥有越来越多共同的经济和商业利益，良好的双边关系对双方发展都至关重要。零和博弈的外交时代已经结束了，中国争取像其他大国一样有更多获胜的机会，所以尽量不给自己找麻烦。在克什米尔问题上，中国希望巴基斯坦能采取更为实用主义的态度处理印巴关系。无论是在对待台湾问题还是与印度的边界争端上，中国都表现出了极大的耐心和稳健。不过，中国外交政策最令人瞩目的还是在经济、政治和战略利益中找到了最佳平衡点。

基于互利共赢的中巴关系必将继续深入发展，然而巴基斯坦需对影响双边关系的复杂性保持敏感，并将这些因素纳入决策考虑范围。



