

中美经贸关系需在磨合中前行

日前，首轮中美全面经济对话在美国华盛顿举行。此次中美全面经济对话是海湖庄园会晤达成的两国对话机制的升级版，对话涉及的议题不仅包括两国间具体的经贸问题，还聚焦长期战略挑战，并达成广泛共识。当然，中美经贸合作也将是一个砥砺前行 的过程，双方合作需要在磨合中不断推进。

□ 东 艳 马 涛

中美经贸合作在百日计划中取得显著成果

中美两国元首海湖庄园会晤以及首轮全面经济对话确立了中美经济合作 的正确方向。中美双方坚持把合作共 赢作为发展双边经贸关系的基本原则，把对话磋商作为解决分歧的基本方法，把保持重大经济政策沟通作为对话合作的基本方式，这为中美未来合作奠定了坚实的基础。伴随着双边经贸关系的不断演进，中美经贸关系由贸易主导转向全面发展，中美经济的互补性为双边建立全面对话和合作关系提供了无限动力，也为两国实现互利共赢打下了坚实基础。

中美经贸合作是两国关系的“压舱石”和“推进器”，百日计划取得了若干早期收获。中美重点关注的双边贸易失衡问题已逐步调整，2017年上半年，中国对美国出口同比增速为11.4%，美国对中国出口同比增速为18.8%，中美贸易向着既定方向发展。美国与中国巨大的贸易逆差，一方面是 中国在全球价值链和亚太地区的国际分工地位所致，中国出口美国的产品中包含着大量其他国家乃至美国贡献的附加值，这在贸易统计中并没有准确拆分核算；另一方面，美国对中国一些高技术产品的出口限制也使得中国对美国贸易顺差加大。这种贸易结构问题需要中美双方共同努力解决，努力扩大美国对中国的出口，而不是刻意缩小中国对美国的出口。正如中国国务院副总理汪洋所指出，对话不一定能当即解决所有分歧，但对抗肯定当即损害彼此利益，合作才是两国唯一正确的选择。

中美百日计划取得的早期收获涵

盖农产品贸易、金融服务、能源和投资等领域。美国牛肉时隔13年后重返中国市场、美国欢迎中国等贸易伙伴进口其液化天然气、美国发布中国自产熟制禽肉输美的拟议规则、中国完成美农业生物技术产品行政审批、中国允许在华外资资金金融服务公司提供信用评级服务、美国商品期货委员会延长上海清算所无行动豁免期限、中国允许美国电子支付服务供应商在华市场准入、推进中国银行业机构在美开设分支机构、中国颁发美资金融机构债券市场承销牌照和结算代理人业务资格、美国派代表参加“一带一路”国际合作高峰论坛等十项内容。这充分表明，中美两国智慧也有能力通过友好协商解决各自关切的问题，实现互利共赢。

百日经济行动计划所取得的显著成果，彰显了中美两国促进双边经贸合作的诚意。中美两国政府不仅为实现双边经贸合作取得更多成果做出不懈努力，两国工商企业界也就双方关切的问题为两国政府提供建设性意见，共同应对双边经贸合作面临的挑战。

中美经贸关系面临的挑战和应因

中美全面经济对话初步确立了中美经贸关系新航程的合作方向和合作机制。双方确定了以合作共赢为基本原则，以对话磋商为基本方法，以政策沟通为合作方式的合作构架。从实施机制看，双方讨论的问题的针对性和指向性更强，行动的时间计划更紧凑，行动的执行更高效，合作的规划时间表和路线图更细致。在中美经贸合作取得初步成果的同时，我们必须

清醒地认识到，中美贸易问题，特别是双边的贸易失衡问题，具有累积性和长期性，国际生产分工、全球和区域价值链演进、中美各自的经贸发展政策、宏观经济形势、产业周期、要素条件变化等多重因素共同作用形成了当前的中美经贸格局，解决中美经贸关系中的矛盾不能一蹴而就。从历史发展经验来看，在世界产业结构调整和大国间经济实力相对变化进程中，容易引发贸易摩擦升级，日本和美国的贸易摩擦从20世纪50年代开始显现，此后近30年的时间中，经历了长期的协调过程。中美贸易摩擦同样具有长期性和复杂性，双方需要逐步磨合。

在中美合作中，中国应把握好节奏，确定短期、中期和长期发展目标。百日计划建立了避免爆发双边贸易冲突的短期缓冲机制，百日计划的顺利实施有助于促进双方走向渐进式调整。双方目前确定的一年计划包括宏观经济和金融、贸易合作、投资合作，以及全球经济治理等领域，这些领域的合作有利于稳定双边经贸关系，为促进全球经济的稳定建立良好的基础。与百日计划比，一年计划涉及的领域多，谈判难度加大。中国应注重构筑中长期发展潜力，探索走向新平衡的合作路径。在中美全面经济合作中，中国不应单纯通过单方面的让步而缓解双方矛盾，而需以此为契机，促进中国经贸结构的转型升级，寻求互利共赢。例如，对于美国关注

的服务贸易问题，中国服务业开放水平提高有助于为中国服务业发展注入新动力，在解决钢铁等行业过剩产能问题上，应与中国经济结构调整等政策相结合。

中美全面经济合作不仅有助于双方经贸合作持续健康的发展，也为全球未来经贸合作的平稳进行奠定了基础。和美国与欧盟的发达国家之间的合作不同，中美合作是发展中国家和发达国家的合作，更具有代表性。如在贸易争端方面，墨西哥也面临美国的诸多指责，中国与美国进行经贸协调的模式将为其他国家提供借鉴经验。中美合作构建了全球平衡各方利益诉求的合作范式。双方在区域经济一体化和全球经济治理领域的合作对世界其他国家具有重要意义，也有助于形成亚太和全球稳定的经济环境。亚太区域间的排他性竞争不仅使双方受损，也对其他国家处于选择困境，如TPP和RCEP的双线谈判在一定程度上为亚太经济发展带来效率损失。从中美双边投资协定，到中美自由贸易协定，再到亚太自由贸易区，双方需逐步探寻区域经济合作的有效路径。

中美在发展双边经贸关系和全球经济治理上，合作与竞争并存的情形将长期存在，但只要秉持实现互利共赢的信念，任何困难都会迎刃而解。中美首轮全面经济对话的举行标志着中美经贸关系新航程已经开启，中美双方需砥砺前行。



中外关系

“多速欧洲”或是欧盟发展的可行选择

□ 董一凡 陈 旸

自英国公投“脱欧”以来，欧盟在多重危机下引导欧洲发展的能力受到质疑，其对未来推动一体化前景及方式的反思前所未有。在此背景下，欧盟及成员国领导人近期频频提到“多速欧洲”，即部分政策领域有意的国家先行深化合作，成为欧洲一体化目前最现实的选择。

多速欧洲的实践

多速欧洲的实质是，在保持一体化既有成果基础上，部分领域如安全、外交、司法、共同货币等深化合作，可以由有意愿和能力的国家自愿组团推动，没有意愿的国家并不强迫，而且要保留它们未来继续加入的权利。

纵观一体化历史，从煤钢联营到原子能共同体，这些合作均以西欧少数国家的政府间合作为基础启动，并逐步吸纳其他国家，逐渐形成了欧盟在部分领域的全覆盖，如单一市场、贸易政策等。而欧元和申根区两大工程，则是多速欧洲概念的最重要实践，这些计划并非强迫所有成员国接纳，如英国和丹麦坚决保留自己的货币主权，爱尔兰加入了欧元区却非申根区国家，但所有这些领域向符合条件的圈外国家随时敞开大门。关于欧盟未来的《白皮书》中也指出，多速欧洲模式是欧洲一体化既有的实践模式之一。

欧盟务实选择

当前，欧盟面临经济、难民、恐怖主义、英国脱欧及周边安全五大危机，特朗普上台则使欧洲人的日子雪

上加霜。一方面，美欧关系与美欧协调应对俄罗斯受到特朗普在经济、安全等议题上转变美国对欧一贯立场的冲击，乌克兰和中东方向稳定周边的压力进一步上升；另一方面，美欧政治生态变化产生的共振给欧盟机构及传统政党推行计划及巩固执政地位带来更大的挑战，政治经济问题背后的社会环境变化成为欧盟及成员国领导人面临的问题。欧盟遭遇的重重危机，已经说明欧盟既有运行模式和作为难以应对内外形势新的变化与挑战，一体化推进路径改革势在必行。

在《白皮书》中，欧委会列举了欧盟未来发展发展的五种可能，包括维持现状、只在单一市场领域合作、多速欧洲、特定领域加强合作及推动所有国家全面合作，而多速欧洲是最具可操作性的选择。现实证明，维持现状对欧盟就是坐以待毙，仅仅是将部分“有操作性的计划”得以落实，缺乏对内外挑战的及时应对。退回单一市场和全面合作将欧洲一体化推向两个极端，前者将使欧盟退化成经济合作实体，实质上与国与国之间建立的自贸区无异，欧盟迄今的政治合作付之东流，一体化也将名存实亡。全面推进一体化则在当前欧洲政治社会严重分裂的背景下加剧现有矛盾，欧盟获得主权的合法性及成员国让渡主权等问题上将引发更大的反弹，无益于实现改革求变的目标。特定领域加强合作将聚焦具体问题，而在部分领域如公共卫生、地区发展等非核心领域做甩手掌柜，意味着欧盟在这些领域将更为倚重政府间合作与大国协调的作用，弱化欧盟机构的权力有一体化倒退之嫌。实际上，欧盟及成员国领导人对于长远时期“欧洲要合作更多”早已形成共识，只是在内外环境的变化中与合作优先方向及发展步伐进行

务实的对表。因此，多速欧洲是推进一体化前进的务实选择，在充分发挥部分国家积极性和能动性的前提下，给一体化合作带去更多弹性、韧性与可选择性。

推进多速欧洲的积极因素

欧洲目前的政治经济形势比去年相对宽松。其一，2016年欧盟和欧元区的经济增长率分别达到1.9%和1.7%，在多重冲击下展现了回复力与弹性，2017年第一季度出乎意料地好于英美，使欧盟在推动一体化发展上相对轻装上阵。其二，英国脱欧公投后，欧盟27国在应对英国的态度上展现了罕见的团结，并且就改革和推动一体化发展形成了原则共识，以行动修复裂痕，且英国自脱欧以来的经济放缓及内政混乱也向其他成员国提醒，退出一体化将付出惨重代价，侧面提升成员国合作意愿。其三，大选年政治民粹化风险消退，自特朗普上台以来美欧民粹政治共振的风潮，随着荷兰、法国等国大选“未偏离航道”而暂时退潮，下半年德国大选不出意料仍是亲欧力量掌权，民调也显示欧盟在民众特别是年轻人心目中的信任度有所回升。民粹与疑欧思潮对一体化合作的掣肘将受到限制。其四，大国引领重获活力。随着打着亲欧旗帜的马克龙入主爱丽舍宫，德法之间的互动与合作意愿大为增强，相较奥朗德时期对欧洲未来增加了更多共识。

欧盟在部分领域业已展现出多速欧洲的合作意愿。在欧元区改革上，马克龙提出了欧元区财政部和共同预算的设想，得到了默克尔的支持。欧委会也发布相应报告，提出欧元区财政、经济政策和金融监管领域完善制

度建设，欧元区再次成为一体化的先锋。在共同防务领域，欧盟提出了武器开发、整合部队编制与指挥、设立防务基金等设想，并得到除中东欧以外国家的普遍支持。

在挑战中前行

落实多速欧洲的设想不可避免将遇到挑战。一方面，多速欧洲难免在欧盟内形成小团体，由于各国因利益诉求结成不同的合作小组，西欧与中东欧、南欧与北欧之间对内抱团、对外对抗的趋势可能加剧。如波兰和匈牙利就舆论与法制问题与布鲁塞尔的对立愈演愈烈，难民、改革与财政等问题的分歧与合作差异也将是南欧与北欧潜在的矛盾爆发点，老成员国跑步前进也可能使得新成员国产生“二等公民”“被边缘化”的心态，以及部分领域的合作规则被先行者主导的疑虑，加剧对立。另一方面，“选择性参与”可能使欧盟出现点菜式合作的趋势。由于多速欧洲给予后进国家“选择不加入”某些合作的权力，成员国在一些难民、防务等需要出钱出力的合作可能有了不出力的口实，合法搭便车也将加剧欧盟的内部矛盾。

总体上看，多速欧洲仍或许是目前一体化的最优选择，也是欧盟在面对危机、反思问题后，使一体化进程保持“小步前进”并避免激进的合理路径。虽然多速欧洲倡议的落实还将受制于政治、经济、社会的分化和矛盾，但保持前进并务实应对挑战仍将是欧盟维持内部生存和外部影响力的必由之路。

环球瞭望

如何有效管理和使用办公用房是各国政府面临的共同问题。世界上主要西方国家大都非常重视办公用房管理，在管理体制、工作机制、市场化运作、建设审批流程、监督问责等方面的有益经验值得借鉴。

设立管理机构，理顺资产管理体制

西方国家政府普遍设立了专门负责办公用房管理的机构。美国联邦总务署下属的公共建筑服务中心是联邦政府管理全国公共建筑的机构。这一中心承担美国全国范围内联邦办公楼、法院大楼、图书馆等公共建筑的新建、出租、管理和维修等事务。目前公共建筑服务中心对联邦政府分散于全美1600多个社区的1800多栋办公楼宇实施统一产权管理。德国联邦政府不动产管理局负责审批各部委办公用房购买、建设和租赁事务。其工作的主要目标是，保障联邦政府土地使用安全，优化联邦政府土地资产。澳大利亚联邦政府设立资产管理局，统一管理联邦拥有产权的房产，包括联邦议会大厦、警察局、法院等机构的楼宇。瑞典国家事务管理办公室统一管理中央政府各部门租用的房屋，包括用房分配、保洁服务招标、服务质量监督等事务。

大部分西方国家国有（公共）资产管理体制相对完善，多由政府财政部门或机关事务部门负责，管理权限相对集中，避免了多头管理、职能交叉等弊端。例如，美国总务署除了负责联邦政府机构办公楼的修建、维护和运营管理之外，还为联邦政府各部门提供所需物资设备、公务用车、财产处置、电讯和信息处理等服务。总务署对联邦政府公共资产实施全面管理，包括办公用房、家具、装备、物资、用具、计算机、电话、交通等。澳大利亚联邦政府设立资产管理局集中管理拥有产权的办公用房，制定办公用房的管理和服务标准。近年来，德国的办公用房管理体制也逐渐由分散走向集中，由联邦不动产管理局对办公性和非办公性不动产进行统一管理。

统筹购买、自建与租赁，实现产权结构多元化

西方国家政府的办公用房，从其取得来源看大致有以下三种类型：一是划拨或购买公建筑。一些国家的元首或政府首脑的官邸，选用所在国富有历史意义的古建筑，既节省建设资金，又能充分利用和保护历史建筑。二是专门修建的办公楼宇。各级政府新建办公楼宇一般都要履行项目申报流程，得到议会批准后方可开工建设。三是租用办公楼宇。例如，1993年以来瑞典国除首相府邸之外，中央政府部门 的办公用房全部在市场上租用。前两种类型的办公用房是公共资产，第三种办公用房的产权归属于私营部门。

目前，大部分西方国家办公用房的产权结构逐渐多元化，购买、新建和租赁多策并举。自20世纪90年代世界范围内新公共管理运动兴起以来，各国（地区）政府加快了办公用房市场化进程，自有产权的办公用房逐年减少。澳大利亚联邦政府在新公共管理运动中对政府资产实施大规模私有化改革，大量办公用房和土地资产被卖掉，目前政府拥有产权的办公用房和土地资产仅存百余处。澳大利亚政府部门办公用房施行租金制，联邦政府的各个部门可以向资产管理局租用公共产权的办公楼，也可以在市场上自行选择租赁，公共产权的办公楼租金标准与市场标准一致。

强化立法机关预算控制，严格审批新建办公用房

一般西方国家新建办公用房的审批较为严格。立法机关通过对预算的控制来遏止政府盲目扩张、兴建楼堂馆所的冲动。如果新建办公用房的资金来源是财政资金，通常需议会审批通过后方能开工建设。以美国为例，地方政府修建政府办公楼至少要经过三大环节。第一，修建办公用房必须纳入规划，规划由负责房地产事务的机构定期编制。第二，地方政府首长将规划内的办公用房修建项目申请提交地方议会进行审议。议会在接到房地产办公室的报告后，将根据项目规模以及可能造成的环境影响等因素举行听证会，邀请地方政府、建筑商以及各界人士参加，对该项目进行讨论，最后由议会做出是否修建的决议。如果议会批准了修建项目，在公开招标之后才可以动工。第三，美国一些地方还设有公共设施建设委员会，可对议会同意兴建的办公用房行使否决权。

西方国家如何管理办公用房

□ 张 克

加强事中事后监管，健全多层次监督问责体系

完善立法，为办公用房监督管理提供制度保障。美国早在1949年就颁布了《联邦资产和行政管理服务法》，其立法目的是促进包括办公用房在内的公共资产合理使用，避免浪费公帑。在办公用房的物业管理方面，制定了《联邦财产管理条例》等法律法规。德国的《办公场所条例》规定，每位工作人员办公场所的基础面积为8平方米。

重视行政、立法和司法监督，加强对办公用房使用管理的绩效评价。2004年美国成立政府问责局，其职责是“负责调查联邦政府如何花纳税人的钱，让政府省下纳税人的每一分钱”，包括对办公用房项目和支出进行监督。美国、德国和新西兰等许多国家非常重视公共资产管理绩效评价，通过对办公用房每平方英尺的营运费用、租赁成本与自建成本比较等指标，评估办公用房的建设、管理和使用效率。

推进政务公开，提升公共资产管理的公众参与程度。西方国家预算和公共投资项目一般均向社会大众公开，有利于公众参与节约型政府建设。

提升物业管理专业化水平，降低运营和维护成本

在办公用房物业管理方面，西方国家政府灵活采用服务外包、政府购买等多种方式提升物业管理专业化水平，有效降低了运营和维护成本。美国总务署通过公开招标选定物业服务承包商，向承包企业支付物业服务费用。总务署各地区办公楼聘用的大楼经理、预算分析员、建筑师、材料监管和技工等专业人员负责对物业服务进行监督检查。英国政府办公楼的物业管理服务，大部分承包给社会专业化公司运营。甚至监督物业管理公司的工作也是由专业性很强的公共设施管理代理商完成，办公用房的管理和服务均实现了专业化。

澳大利亚政府办公用房的物业管理采取了公私合作模式，由资产管理局与私营专业公司结成合作伙伴关系。资产管理局制订管理和服务标准，重点工作是评估私营部门服务的绩效。如对电梯的管理，资产管理局只关注电梯运行时间、故障率、服务水平等，而电梯的运营、维修、人员配备等过程则由私营专业公司负责。这种基于公私伙伴关系的管理模式不但提高了资产管理和运营的专业化水平，降低了政府资金和资源投入，同时也促成了公共部门和私营部门有效合作，达成共同致力于提高公共资产管理效率的目标。

他山之石