

核心阅读

世界正在经历新一轮大发展大变革大调整。和平与发展仍然是时代主题，维护世界和平、促进全球发展的力量在增长壮大。同时，世界面临的不稳定不确定因素依然很多，和平赤字、发展赤字、治理赤字是摆在全人类面前的严峻挑战。机遇前所未有，挑战也前所未有。面对百年来未有之大变局，“世界怎么了”“我们怎么办”的时代之问亟须解答。国际社会再一次将目光聚焦到中美两个大国身上。

□ 陈积敏

中美关系出现新变化

2018年对于中国以及中美关系具有特殊性。今年是中国改革开放40周年，也是中美发表建交公报40周年。40年前，中美两国结束了20多年的对抗，走到了一起，改变了世界。如今，中美关系发展又进入到一个新的历史时期，面临着一系列新变化。

实力对比的变化。尽管美国在综合实力方面仍具有优势，但这种优势正在不断缩小，在某些领域甚至出现了并驾齐驱的状态。力量对比的变化也带来了中美在发展双边关系中地位与作用的变化，未来两国关系谋篇定向的责任

推进中美关系发展的战略思考

更多地取决于中国的能力与意愿。

心理状态的变化。40年前的中美关系存在着明显的不对称性，从经济到技术，从制度到文化，以至于心理都呈现出这种特征。然而，近年来中国取得了举世公认快速发展，世界对于中国的认识发生了重大变化。

中美关系面临新考验

新变化带来新挑战。当前中美关系正面临着重大考验。一方面，推进中美关系发展的动力与维持两国关系稳定的机制受到重大挑战，两国赖以合作的领域与平台调整变化。奥巴马政府时期中美合作的基础与领域较为广泛，议题也更为多元，不仅体现在如朝核、伊核等传统安全问题，还包括应对气候变化等非传统安全领域。奥巴马政府将气候变化列为美国必须应对的主要安全挑战之一，《巴黎协定》的达成被视为中美合作的成功典范。但现如今，中美安全合作的空间发生变化，在非传统安全领域的合作仍未能建立起有效共识。而原先在中美关系中发挥稳定器作用的经贸关系也一波三折，甚至成为两国矛盾与冲突的焦点。

另一方面，或更为重要的一点是美国对华战略认知极为负面。特朗普政府首份《国家安全战略报告》将中国定位为“竞争者”“挑战者”“对手”，声称“中国寻求在印太区域取代美国，扩展其国家驱动经济模式的范围，并以有利于中国的方式重构该地区秩序”。五角大楼《国防战略报告》表示美国安全的首要关切不再是恐怖主义，而是大国间的战略竞争，中俄首当其冲，强调“与中国和俄罗斯的长期战略竞争，是国防部的重点优先事项”。《核态势评估报告》则将中国同俄罗斯等并列，视为美国核安全的主要威胁，并宣称“中国军事现代化和寻求地区主导地位已经成为美国亚洲利益的一个主要挑战”。不仅如此，美国还将与中

国的竞争上升到意识形态层面，认为中国对美国价值观与生活方式构成了挑战，这最能触动美国人敏感的神经，也更易引发美国作出强烈的政策反应。

中美关系发展需要新思路

新变化带来新挑战，新挑战呼唤新思路。研判中美关系的发展需要有历史视角。从历史上看，中美关系的发展从来都是磕磕碰碰，起起伏伏，但却不断向前。即便在冷战时期，中美面临共同安全威胁之时，两国关系的发展也不是一帆风顺的，如里根政府时期因为对台军售问题，两国关系发展面临重大挑战，其结果便是中美第三个联合公报的发表。老布什十分重视对华关系，1989年就任总统一个月之后便展开对华访问，成为美国历史上最快访问中国的在任总统。然而，即便在这样一位对中国有着深厚情感的美国总统任内，中美关系也经历了重大挫折，但两国最终还是走出了困境，开创了新的发展阶段。因此，当中美关系发展遭遇困难之时，回顾一下中美交往的历史，汲取历史的经验与教训，对于走好当下与未来的中美发展之路具有重要意义。

审视与评估中美关系需要有辩证思维。前途是光明的，道路是曲折的，以辩证思维来认知中美关系的发展历史与未来走向是合适的。中美两国不存在明显的地缘战略竞争，而这是引发大国战略冲突最根本的因素。回溯20世纪两次人类浩劫，大国之间的对抗从根本上源自地缘战略对抗。位于太平洋两岸的中国与美国则不存在这样的地缘战略博弈。正如习近平主席所指出的：“太平洋足够大，容得下中美两国。”因此，面对当前关系现状与态势，中美应该坚定双边关系终归要好起来的战略信心。对于两国关系而言，这种战略信心比黄金更宝贵。

应对中美关系困境需要有高瞻远瞩的战



略眼光。两国应从战略高度认识双边关系的重要性与复杂性，加强战略沟通，避免战略误判。双方应该在相互尊重的基础上充分关注对方的战略关切，在强调自身收益的同时兼顾对方的利益诉求。鉴于中国在双边关系发展中的地位与作用不断增大，中国需要继续锻造与提升在中美关系中的议程设置能力、方向塑造能力、思想引领能力与危机管控能力，要不断夯实推进外交战略的国内根基，为保障中美关系的稳定有序发展提供更多资源支撑。需要注意的是，盖洛普咨询公司2月份发布的民调结果显示，美国民众对华好感度达到53%，这是近30年来的第一次。这一事实说明，加强两国社会层面的互动对于稳固双边关系发展的社会基础与民意基础具有可行性，也有必要性。

发展中中美关系需要有国际视野。如今，世界正在经历新一轮大发展大变革大调整。和平

热点透析

(上接1版)

正确把握推进生态文明建设的方法论

这次会议提出，要建立健全以生态价值观念为准则的生态文化体系，以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系，以改善生态环境质量为核心的目标责任体系，以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系，以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系。这五个体系是对贯彻落实习近平生态文明思想的具体部署，为我们应建设什么样的生态文明社会、怎样建设生态文明社会，清晰描绘出建设美丽中国的蓝图和路径。

生态经济体系为生态文明建设提供坚强的物质基础。践行绿色发展理念、更好坚持人与自然和谐共生，已成为实现高质量发展的必答题。坚持人与自然和谐共生，必须不断创新绿色治理方式，将绿色发展理念融入新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化全过程和各方面，协同推进经济发展和环境污染防治、生态系统保护。

生态文明制度体系为生态文明建设设体制机制创新提供保障。要不断深化和推进生态文明体制改革，加强顶层设计，建立责任追究制度。只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。

生态文化体系为生态文明建设提供思想保证、精神动力和智力支持。文化具有引导、凝聚和整合的功能，生态文化建设有利于培养热爱自然、保护自然的生态公民，有利于营造环境友好、资源节约的“两型社会”氛围。

目标责任体系和生态安全体系是生态文明建设的责任、动力和载体，也是底线、上限和红线。要从生态环境安全是国家安全重要组成部分，是经济社会持续健康发展重要保障的战略高度，设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，坚决打赢蓝天保卫战、深入实施水污染防治行动计划、全面落实土壤污染防治行动计划，以空气、水和土壤污染防治三大行动计划为目标责任，确保全面建成小康社会、打好污染防治攻坚战，形成节约资源和保护环境的生活格局、产业结构、生产方式和生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽。

(作者系中央党校马克思主义学院教授)

印度农村的反贫困治理

□ 李熠煜

贫困是全球关注并亟待解决的重要社会问题，也是大多数发展中国家致力解决的首要任务。印度自独立后一直致力于反贫困治理，颇有成效，但贫困形势仍然严峻。

印度农村反贫困治理措施

印度农村的反贫困治理始于尼赫鲁时期(1947年—1966年)，主要措施包括开展农村土地改革、实施乡村发展计划以及提高表列种姓和表列部落的政治经济地位等。改革的核心是农村土地问题，政府废除“中间人”柴明达尔制度，并以补偿金的形式购买大地主手中土地，将其分配给实际耕作者。改革使无地农民有了收入保障，改变了贫困面貌和贫困性质。

英迪拉·甘地(1966年)执政后，印度开始绿色革命，发展“技术农业”。政府对贫困农民提供信贷等来解决农村发展的资金问题，并同时实行“农业精耕县计划”和“农业精耕地区计划”，即采用现代农业技术提高粮食生产率来达到提高粮食生产量的目的。到1978年为止，印度政府基本保证了国内粮食自给。

1979年后，印度政府大规模推行农村综合发展计划，改善农村贫民生产条件，对农民进行职业培训，提高农民就业率，并加强乡村地区基础设施建设，以期达到社会公平。同时开始有针对性地实行扶贫开发项目，包括农业劳工计划和小农发展计划等，为受益人提供生产资料、给予贷款优惠、提供就业机会等。在发展农村副业的同时，还努力促进农产品加工业、传统手工业的发展。

到了拉奥政府时期(1991年—1996年)，印度继续推行反贫困战略和措施，包括实施各种反贫困计划、健全公营分配系统，侧重点是利用外国投资和技术，使其满足经济发展和扶贫的需要。印度自独立后就利用世界银行的优惠贷款，是获得世界银行信贷最多的国家。在拉奥政府期间，印度开始大规模利用世界银行的优惠贷款进行扶贫项目开发，弥补国内资源不足。

而后的瓦杰帕伊和古杰拉尔政府都对印度农业政策有所调整，取消对农产品贸易限制，利用价格机制刺激农产品生产，促使农业产业结构调整。

近年来，印度政府通过开展“国家乡村就业计划”和“农村无地人口就业保证计划”来解决农村无地农民就业问题，尤其是辛格政府(2004年—2014年)上台后，印度花了3200亿



美元加大了对公路、铁路、供水灌溉等农村基础设施建设的投入。

莫迪政府组建后，更是实施了一系列反贫困措施，试图从改善环境、促进高科技发展、增加就业岗位来改变农村的贫困现状。2014年政府发起“厕所运动”，旨在改变农村落后的卫生环境；2015年印度政府提出“数字印度”倡议，意在利用互联网发展电子政务、远程医疗服务，为落后地区的贫困人口提供便利的服务。2016年政府投资16亿美元，发起“印度创业”计划，简化行政审批流程、实施税收优惠减免，鼓励自主创业，最大限度增加就业岗位，缓解就业压力。

印度农村反贫困治理的成就及经验

经过多年的努力，印度农村的反贫困治理取得了一定的成效：粮食安全得到保障，贫困人口明显减少，贫困率明显下降，区域性扶贫成效显著。

印度反贫困之所以会取得较大的成效，源于如下几点。

一是多元化参与。在印度农村贫困治理中，政府、非政府组织、潘查亚特以及公民都是反贫困的主要力量，印度政府充分发挥主导作用，引导各方参与贫困的消除。尤其

是世界银行在印度的反贫困中作出了突出贡献，扮演了借款人、管理者和政策顾问等角色。世行通过对农业生产和农村生活基础设施建设提供贷款，促进农村地区的可持续发展。世行在1970年代专门成立农村工程部门，加强对扶贫项目的援助与监管。1986年世行建议印度政府调整贷款和部门贷款，并促进贸易自由化让更多的人受益。近年来，世行还关注印度的教育、健康和妇女的发展。

二是专门化扶贫机构。1999年印度成立了乡村发展部，对农村反贫困项目实施专门管理。乡村发展部最主要的任务是消除农村贫困，确保农村贫困人口生活质量得到改善。它还指导实施了全国农村就业保障计划、IAY住房计划、综合流域管理计划等，改善了农村基础设施，增加了贫困人口生计机会，促进了农村地区的可持续发展。2000年印度政府成立住房与城市扶贫部，负责城市的扶贫住房分配和城市发展，承担城市贫民窟治理政策的制定任务，为城市住房和发展引进外部建设方案。

三是立法保障贫困人口就业权利。2006年印度颁布《全国农村就业保障法案》，首次以立法的形式保障农村劳动力的就业权利，是印度就业发展的里程碑。该法案规定，那政府在本财政年度内为每个家庭中自愿从事体力劳动又无劳动技能的贫民提供至少100天的就业机会，日工资不得低于60卢比，并为距离较远的工作提供交通补贴；申请人提出工作

申请15日内安排工作，未安排工作的政府给予一定的补贴。此外，还规定项目受益人中1/3是妇女。

四是建立健全社会保障制度。从1995年开始，印度推行国家社会救助计划，该计划由五个子项目构成：即英迪拉?甘地国家养老金计划、英迪拉?甘地国家遗孀养老金计划、英迪拉?甘地国家残疾退休金计划、国家家庭福利计划、安娜普尔纳峰计划，实施养老救助。在医疗卫生服务方面，2005年推行全国农村健康计划，为贫困地区输送医疗人才和医疗资源，建立健全农村地区尤其是落后地区的医疗卫生体系。在教育方面，2004年推行卡斯特曲?甘地女孩学校计划为表列种姓、表列部落、其他落后种姓、少数民族以及生活在贫困以下的农村女孩，提供免费接收教育的机会。

印度农村反贫困治理的启示

提高民众参与意识。印度的反贫困过程中，虽然有政府、非政府组织和潘查亚特共同参与，但农村贫困人群普遍缺少改变贫困现状的动力，往往消极地从扶贫项目中获得扶贫资金，参与意识薄弱。反贫困治理不仅要借助多方力量，更要充分调动贫困人口积极性，培养自力更生能力，提高反贫困效率。

解决贪污腐败问题。印度的扶贫资金是政府逐级下拨的，扶贫资金拨付中间环节较多，贪污腐败较为严重。因此，扶贫开发首先要严格资金管理，落实专款专用，防止扶贫管理机构挪用、截留、转移资金；同时要引入第三方监督，打破政府作为单一监督主体的局限，让媒体、社会和民众也加入到资金监督中来，提高政策的实施效果。

避免地方各自为政。印度是分权型社会，中央政府的影响力有限，地方政府由于政党利益，种姓、宗教和民族矛盾等因素，在反贫困治理中基于自身利益而各自为政，政府间的交流合作不足。扶贫开发要深化政府间的合作服务意识，各级政府之间既要明确分工，又要协调配合；同级政府间要注意发挥地区比较优势，最大限度地调动社会资源，实现政府间的共赢，为区域性的反贫困治理服务。

增强扶贫项目针对性。印度政府是扶贫项目的设计者，地方根据中央或那政府的决策逐级实施，扶贫项目往往脱离最底层民众的需求。

战略视角