

美国白宫6月3日发布一份文件，题为《关于将反腐败确立为美国国家安全核心利益的备忘录》。这份文件同时宣告美国国家安全委员会多出了一种新的文件类型，即国家安全研究备忘录。上述反腐败备忘录，是这种备忘录的第一号文件。

综合已有的各方分析和解读，结合《备忘录》的主要内容，可以发现，本届美国政府基于国家安全以及国内政治等多重考量，不仅将反腐问题政治化、安全化，而且还准备寻找务实路径，将反腐败问题武器化，继而实现在国际上用反腐败问题实施“颜色革命”、跨国干涉异己、牵制主要战略竞争对手的目标。

首先，需要明确的是，反腐败，尤其是打击跨国腐败，本身早就成为全球治理的重要议题；从实践看，这种合作主要是通过司法领域的务实沟通与合作展开的，有非常成熟的机制。不过就这方面的实践看，美国在世界上本是一个特例：从制度安排看，通过游说制度的建立和完善，美国是世界上少数腐败问题合法化的国家之一；另一方面，对全球各国，尤其是与美国持不同立场国家的罪犯，包括腐败分子的包庇和掩护，也是美国长期实践中的一个鲜明特色。

其次，这次的关注聚焦于美国政府推动反腐败问题安全化的主要政策性考量：将国家情报总监办公室以及中央情

华盛顿将反腐武器化，用心不善

沈逸

报局纳入其中，在全球范围开启情报机构介入反腐败工作的先例。美国中央情报局的核心技能之一，是欺骗、撒谎和偷窃；这样一个机构公开介入反腐败的实践操作，人们有理由担心，反腐败将成为中央情报局进行栽赃、陷害以及抹黑的最新理由。用情报机构进行的反腐败工作，将实质性危害真正需要严肃认真对待的反腐败问题，并对全球反腐败的司法务实合作产生持续而深远的影响。

第三，此次《备忘录》第二节第6项的内容，揭示了拜登政府对反腐败问题安全化的多重考量。在这部分，拜登政府突出所谓“战略性腐败”，或者借用美国“政治”网站的报道，“武器化”腐败的概念，表现的是美国对心目中唯二能够与华盛顿进行全球对等竞争的国家，俄罗斯以及中国的担心。所谓“战略性腐败”，就是任何被认为从俄罗斯或者中国拿了不符合美国政府各种规定的资助，在美国国内开展活动的行为。具体来说，开设空壳公司，利用美国的规定进行游说，以及在网络空间散布“虚假信息”，都是美方的防范重点。打击对象中，除了被美国认定的外国政要、国企

等之外，还包括他们在美国的合作方。这或许可以称之为“懂王条款”，也就是聚焦拜登的前任与俄罗斯那段引发无数猜测的关系。虽然司法程序无法确认“通俄门”，那么“反腐备忘录”显然可以重新定义这位前任与俄罗斯在商业上的某种往来，继而用“腐败”和“反腐败”的名义进行对应处置。

从操作层面看，华盛顿的基本设想是要在美国国家安全委员会下设一个机构，名为民主和人权局，具体推行这项工作。“反腐备忘录”的出现，体现了拜登总统对反腐败问题长期持续的密切关注，但同时，它涉及到副总统办公室、国务院、财政部、国防部、司法部、商务部、能源部、国土安全部、管理和预算办公室、美国驻联合国代表团、国家情报局局长办公室、中央情报局、参谋长联席会议主席办公室、美国国际开发署和国家安全局。这个庞杂的覆盖范围，决定了这份备忘录的执行需要相应的时间，目前看，是200天，也就是到2021年12月20日左右，要出一份报告，然后由总统国家安全事务顾问敦促总统推进后续工作。

这种构想和操作路径符合拜登个人

的经验：在奥巴马政府时期，出任副总统的拜登就在乌克兰以“调查腐败”为抓手，清理和打击俄罗斯与乌克兰的关系。他将反腐败纳入广义民主人权框架，有助于改善和提升在新冠疫情灾难中遭遇重大损失的美西方原有普世价值观，为美国即将召开的民主峰会注入新的价值性议题。当然，从可能的实践看，在诸如阿尔斯通和华为等案例中，编造司法性质的理由或者借口，用法律武器作为工具和手段，对美国眼中的战略竞争者进行系统打压、围剿乃至劫掠，是一种常态化的政策选项，拜登政府毫无疑问希望进一步强化这种工具，从而更好地为美国国家利益服务。

对中国企业来说，在海外的商业活动，无论是否与美国相关，都要做好提升自身合规能力，有效因应美国反腐败名义下的长臂管辖、商业性目的驱动的劫掠，以及以孟晚舟事件为代表的在特定情况下的政治绑架。中国政府应该高度重视美方的这一动向，关注美方的行为模式，做好回应美方所谓反腐败问题，在贸易和金融两个领域逼迫中国做出美方预期让步的各种策略准备。继而，探索更加有效的政策工具体系，为对等保障中国海外企业在当地应有的利益，做出更多更积极的贡献。▲（作者是复旦大学网络空间国际治理研究基地主任）



国际秩序基础原则只认一个中国

李彤

最近针对中国崛起引发的对现行国际秩序的讨论不断。使用“基于规则的国际秩序”一词似乎已经成为美国外交官员的口头禅。中方对此的回击是，国际秩序是以联合国为中心的国际体系，是以国际法为基础的国际秩序，而不是一小部分国家所倡导的“基于规则”的国际秩序。这一国际秩序的原点是威斯特伐利亚国际秩序。

“威斯特伐利亚主权”或“国家主权”是国际法中的一项原则，即每个国家对其领土拥有专属主权。该原则是主权国家现代国际制度的基础，并载于《联合国宪章》。根据这个原则，每个国家，无论大小，都享有平等的主权权利。这个原则可追溯到1648年的《威斯特伐利亚条约》，国际关系史就将威斯特伐利亚体系看作国际秩序的开端。几个世纪以来，威斯特伐利亚秩序有效地管理大国际关系和现代国家体系的运作，它成为解决各种复杂国际问题，如价值、宗教、政治、经济、安全等的最大公约数。

美国作为二战赢家之一的超级大国和冷战后的唯一全球强权国家，建立了一个围绕自由贸易、集体安全、民主团结和制度化合作组织起来的、基于自由主义规则的系统，即“自由主义国际秩序”。冷战之后自由主义国际秩序变本加厉成为美国单边主义和西方霸权主义的工具。它打着“保护人权责任”的旗号使“武装干预人道主义”合法化，甚至推翻民选的合法政府，或者不惜发动各种“颜色革命”来追究“违反国家责任的行为”。没能使中国“和平演变”是自由主义国际秩序的最大遗憾。

二战后美国全球战略的目标，正如冷战政策智囊之一的乔治·凯南指出的那样，是捍卫美国在国际秩序中的安全和财富分配的巨大特权和结构性权力，而非推动全球的民主和自由。美国认识到自己的繁荣与世界体系的运作及其盟国的成功息息相关，因此愿意提供国际“公共产品”来发展盟国的安全保护和经济繁荣。但是，冷战结束后，苏联威胁的消失削弱了美国作为“保护伞”的必要性。如今，美国和它的盟国在双边或多边问题上的巨大分歧比比皆是。

如今，美国主导的自由主义国际秩序的合法性正处于危机之中。自由主义学派资深学者约翰·伊肯伯里在2018年的一篇文章

章中问到“自由国际秩序终结了吗”？他承认，2016年美国首次选举产生一位对自由主义国际秩序怀有敌意的总统。目前美国内部两党政治对立，经济下滑，社会分化严重，两极差别拉大，族群矛盾加深。同时，自由国际秩序阵营里的英国退出欧盟，欧盟内部出现分裂。在西方自由民主世界中，普遍出现民粹主义抬头、极右势力扩大，民族主义和仇外政治情绪激增。尤其是美国内部民主和人权的倒退使其主导的自由国际秩序失去合法性，就连美国政治学家福山也把美国的黯淡政治体制描述成“政治衰落”。

如果把涉台问题放在上述两种国际秩序的讨论中，台当局应该明白，联合国的核心架构来自威斯特伐利亚的主权原则。在主权国家一票一票投票原则的联合国体系里，美国在一系列重大国际投票表决中总是处于劣势，而中国大陆在诸多国际问题，包括涉台问题，均处于绝对优势。从联合国多年来对世界各种问题的表决结果可以看出，威斯特伐利亚体系与美国自由主义国际秩序出现碰撞时，前者总是占主导地位，除非美国动用否决权。所以美国经常只能绕开联合国建立一系列以美国为主导的规则秩序。这就是中国强调的美国为代表的规则秩序并不代表国际规则秩序的缘故。

台湾与中国大陆的关系任何时候上交联合国架构，其必然结果都是认可一个中国原则的威斯特伐利亚主权原则战胜自由主义的价值原则。“台湾是中国不可分割的一部分”是联合国的决议和全世界的共识。同时“北京是中国唯一的合法政府”是台湾当局虽不承认但无法撼动的事实。从威斯特伐利亚主权国际秩序和美国自由民主价值国际秩序的走向来看，大陆和台湾的博弈必然是以威斯特伐利亚体系基本原则的胜利而结束。避免台海战火的下台阶，就是美国主动迫使台湾回到一个中国原则。

台当局可以自问：当涉台问题引发两个国际秩序的碰撞，一边是美国主导的自由主义国际秩序，另一边是中国大陆强调的主权和领土完整的威斯特伐利亚和联合国宪章体系，哪一边会为他们所认为的原则进行不屈不挠的奋斗？答案是不言而喻的。▲（作者是丹麦王国奥尔堡大学政治与社会系国际关系学教授）

财政部网站上周末公布的一项通知引起广泛关注。这项通知提出，原来由自然资源部门负责征收的国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入，将全部划转给税务部门负责征收。该通知也给出了具体的时间表：2021年7月1日开始在河北、内蒙古、上海、浙江、安徽、青岛和云南省进行试点，2022年1月1日起全面实施征管划转工作。这是对2018年《深化党和国家机构改革方案》和《国税地税征管体制改革方案》里有关非税收入征管职责划转到税务部门规定的落实。

从这份通知来看，最受关注的

少上报，使得地产宏观调控的结果不太理想。现在在国有土地使用权出让信息由税务系统统一掌握，中央将对相关情况一目了然，地产宏观调控的透明度将有所增加。

当然，土地出让收入原本属于预算外收入，地方政府使用起来受到的限制比较少，以后所有相应开支都将被纳入到税务系统。具有这样的信息透明度后，地方政府对于使用这笔收入的自由裁量权将受到约束。这也要求国有土地使用权出让方面的举措需要更加规范化，有没有超卖土地，有没有按照规定进行买卖等都将受到管理。比如有的土地使用者是上市公司，和地方政府关系好，它们以前或可以迟交或缓交土地

土地出让收入划转新规影响几何

冯科

土地出让收入的划转只涉及征收机构的调整。原来土地出让收入由自然资源部门进行征收，如今改由税务部门管理。同时，征收范围、对象、标准、分成、使用等，均与原有政策一致，这就意味着土地出让收入的归属并未发生改变，也不存在增加用地企业负担的问题。因此，不宜过度解读国有土地使用权出让收入划转征收部门的问题。

土地出让收入被纳入预算内财政收入，相当于地方政府税收收入来源的增加。财政部数据显示，去年地方政府预算内财政收入约是10万亿元，并没有包括8万多亿元的土地出让收入。如果这笔资金被放入预算内，地方政府预算内收入将有18万亿元，这就意味着它们的负债能力有所增强，对于地方政府举债和化解当前地方政府的债务危机是不无裨益的。

网上有一种声音认为，这项措施将带来地方土地财政时代的结束。这是一种武断的说法。新规实施后，土地出让收入仍然由地方政府支配，只是相应税费征收更规范，有关国有土地使用权出让的信息更透明。之前有的地方政府卖了地不上报或者

出让金。但在新规的规范管理之下，这样的灰色空间将受到大大压缩。某种程度上说，这可能影响到地方政府搞土地财政的积极性。

舆论还关注这项新规是否会房地产市场产生影响，笔者认为，目前来说，这项政策对房价没有太多影响，不足以引起房价的上涨或下跌。新规是具体专业领域的具体变动，它不是房地产调控措施，也没有直接涉及老百姓，房地产市场的反应应该不会很强烈。

然而，我们不能排除新规未来可能会对房地产市场产生一定影响。土地出让收入将被完全纳入到国家非税

预算内财政收入，如果中央政府未来想要改革税制，新规将为之提供可能性。比如如果中央政府不希望地方政府搞太多土地财政，就可以考虑一种举措，即为某个省市设定土地出让收入的一定限额，超出部分都收归中央。这将遏制地方政府过于倚重土地出让收入来维持地方政府运转的冲动，为中央政府未来税收结构的调整、房地产的调控进行技术上的准备。▲（作者是北京大学金融与产业发展研究中心主任，博士生导师）

