

全球智库半月谈

特朗普对全球贸易的威胁

美国铁铝关税，欧盟如何应对？

特朗普的贸易政策是 21 世纪的还是 18 世纪的？

跨境资本流动下降意味着更强劲的全球金融体系

五个理由说明为什么只关注贸易逆差是错的

贸易冷战与贸易协定

中国金融监管改革为金融改革铺路

本期编译

安婧宜

曹园

丁丽伟

侯书漪

单敬雯

史明睿

申劭婧

童鸾

伊林甸甸

杨茜

张舜栋

(按姓氏拼音排序)

《全球智库半月谈》是中国社会科学院副院长李扬主编的中国社科智讯数据分析报告的组成内容，由中国社会科学院世界经济预测与政策模拟实验室和国际战略研究组为您提供。

世界经济预测与政策模拟实验室

主任	张宇燕			
首席专家	张斌	开放宏观		
团队成员	刘仕国	欧洲经济	徐奇渊	中国经济
	吴海英	对外贸易	曹永福	美国经济
	冯维江	新兴市场	肖立晟	国际金融
	高凌云	对外贸易	熊爱宗	国际金融
	梁永邦	宏观经济	杨盼盼	国际金融
	常殊昱	国际金融	史明睿	科研助理

国际战略研究组

组长	张宇燕			
召集人	徐进		协调人	彭成义
团队成员	李东燕	全球治理	袁正清	国际组织
	邵峰	国际战略	徐进	国际安全
	薛力	能源安全	欧阳向英	俄罗斯政治
	黄薇	全球治理	冯维江	国际政治经济学
	王鸣鸣	外交决策	高华	北约组织
	卢国学	亚太政治	王雷	东亚安全
	彭成义	中外关系	徐秀军	全球治理
	田慧芳	气候变化	李燕	俄罗斯政治
	任琳	全球治理	丁工	发展中国家政治

联系人: 史明睿 邮箱: iwepceem@163.com 电话: (86)10-8519 5775 传真: (86)10-6512 6105

通讯地址: 北京 建国门内大街 5 号 1543 邮政编码: 100732

联系人: 许怡 邮箱: naonao0619@163.com 电话: (86)21-50815287 传真: (86) 21-50815265

通讯地址: 上海浦东新区世纪大道 1600 号 24 楼 2409 邮政编码: 200122

免责声明:

版权为中国社会科学院世界经济预测与政策模拟实验室和国际战略研究组所有, 未经版权所有人许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如有违反, 版权所有人保留法律追责权利。《全球智库半月谈》所编译的文章, 仅反映原文作者的观点, 不代表编译者、版权所有人或所属机构的观点。

目 录

世界热点

特朗普对全球贸易的威胁 7

导读：先前，市场和政界人士都认为特朗普政府的贸易政策会比他在竞选活动中的强硬保护主义言论更温和。特朗普对全球贸易体系的威胁有可能被夸大。但是，美国总统特朗普在3月1日宣布对钢铝进口产品分别征收25%和10%的关税，这对金融市场产生了极大的冲击。这些关税政策与特朗普总统采取的其他措施相结合，使得全球贸易体系的有效运行面临风险。

美国铁铝关税，欧盟如何应对？ 9

导读：特朗普总统和他的贸易团队正在走上保护主义和经济民族主义的道路。特朗普可能采取的贸易措施为欧盟带来了四个问题：对欧洲工业的影响；如何阻止特朗普采取更广泛的保护主义行动；这种情况下如何运用WTO争端解决机制；如何应对后WTO或截断WTO时代。

中国的新兴数据隐私系统和欧盟的一般数据保护条例 12

导读：中国预计将于2018年5月1日颁布《个人信息安全条例》（以下简称“标准”）。这是中国对当今信息安全越来越受关注的现状做出的回应。“标准”借鉴了欧洲的《一般数据保护规则》（GDPR），但是试图为企业留出更多的自由空间。那么这个“标准”效果将会怎样，可能存在什么问题？作者给出了自己的思考。

特朗普的贸易政策是21世纪的还是18世纪的？ 16

导读：特朗普的贸易政策更像是美国18世纪重商主义的继承，而不是布雷顿森林体系下自由贸易政策的延续。诚然因为地理原因，美国曾奉行单边保护主义，但是布雷顿森林体系的建立让美国成为最大的受益国之一。国际合作，特别是国际贸易，是国家间的双赢而非零和博弈。美国不应放弃自己建立的体系，这不会让美国变得更好。

五个理由说明为什么只关注贸易逆差是错的 18

导读：特朗普总统和其顾问认为美国贸易政策的目标是减少贸易赤字。本文认为，贸易赤字并不一定是坏事，不一定会降低就业或减少经济增长，也不是衡量对外贸易政策或与其他国家的协议是否公平的标准。从长远来看，不是贸易政策，而是国家储蓄和投资的决定因素才是造成贸易平衡波动的最重要原因。美国贸易政策的最终目标不应该集中在贸易平衡上，而应着眼于消除国内外的贸易壁垒。

央行独立性面临哪些威胁 23

导读：在过去三十年间，世界各国的中央银行普遍被赋予了更大的独立性。然而，自2008年全球金融危机以来，越来越多的声音开始质疑这种独立性是否合理。那么，各国央行的独立性是否面临威胁？这种威胁的理论和现实基础又有哪些？作者给出了分析。

贸易冷战与贸易协定 26

导读：近年来，国际贸易秩序正受到越来越多的挑战。本文作者在近期发表的论文中指出，除了传统理论提出的诸多益处外，完备的贸易协定还可以通过降低政策不确定性的渠道来促进外商投资，并对危机造成的贸易衰退效应起到缓冲作用。

钢铝决策与贸易体系 32

导读：美国近期的贸易决策可能产生一些更长期的后果，笔者关注的不仅是相关行业或下游客户产生，而且是对美国的政策制定过程和整个贸易体系可能产生的作用。

聚焦中国

中国金融监管改革为金融改革铺路 34

导读：中国长期实行的“一行三会”体系已经发生改变。目前，央行接管银监会和保监会的职能，权力大大提升。与强大央行并行的证监会将何去何从则尚不明确。但这些金融监管改革或为未来金融改革产生积极作用。

战略观察

美国盟友不买账其对抗中国的新战略 36

导读：随着美国发布了其国家安全战略和国防战略，特朗普政府已经预告了一个更具对抗性的中美关系，而目前为止美国盟友并不买账美国的对华新战略。本作者认为，美国盟友们更多地是因特朗普政府的问题才如此行事，中国对美国以及其主导了近70年的国际和地区秩序展现出越来越多的挑战，美国战略需要认真对待盟友以及他们所代表的巨大的战略资产才能应对中国的挑战。

美韩领导人在奥运会上重拾熟悉角色 39

导读：《华盛顿邮报》称，“每届奥运会都有地缘政治幕后故事，但平昌冬奥会的组织者将其宣传为一次为陷入僵局的两个邻国寻找新出路的难得机会。”从朝鲜角度看，“冬奥外交”是其精心布局的一盘大棋。其目的有二：第一，朝鲜领导人希望削弱美韩联盟。第二，金氏政权试图争取时间扩展军备，以减少外交压力和制裁，并利用宣传机会来加强国内执政合法性。作者认为，朝鲜的做法并不新鲜，其结果也同从前一样，难以在美韩之间造成任何裂痕，但若能通过首尔影响华盛顿，促成双方直接对话，这种和解努力也并非完全徒劳。

金正恩的邀请与特朗普的回应 41

导读：今年3月5日朝韩会谈后，朝鲜通过韩国中介人表明了实现半岛无核化的意愿，并提到若对朝军事威胁消除、朝鲜的体制安全获得保障，就没有理由拥核。同时朝鲜最高领导人金正恩邀请美国总统特朗普举行会面，特朗普已经表示同意在今年5月底前举行会面。本文作者认为金正恩是由于绝望或者可怕的战略直觉才在此刻提出会谈，同时表示了对特朗普参与会谈的不信任，并建议拉韩国进来以帮助美国顺利完成金特的“汉堡”峰会。

本期智库介绍 43

特朗普对全球贸易的威胁

Matthew Oxenford /文 史明睿/编译

导读：先前，市场和政界人士都认为特朗普政府的贸易政策会比他在竞选活动中的强硬保护主义言论更温和。特朗普对全球贸易体系的威胁有可能被夸大。但是，美国总统特朗普在3月1日宣布对钢铝进口产品分别征收25%和10%的关税，这对金融市场产生了极大的冲击。这些关税政策与特朗普总统采取的其他措施相结合，使得全球贸易体系的有效运行面临风险。编译如下：

直到两周前，市场和政界人士都认为特朗普政府的贸易政策会比他在竞选活动中的强硬保护主义言论更温和。

政府采取的大部分高调干预措施影响都较小，例如在1月对中国太阳能电池板和洗衣机实施反倾销限制，或者其他一些预期的行为，如退出跨太平洋伙伴关系。市场认为特朗普对全球贸易体系的威胁似乎被夸大。

直到特朗普在3月1日宣布对钢铝进口产品分别征收25%和10%的关税，远超预期，对金融市场产生了极大的冲击。

然而，这些关税政策仅是特朗普政府采取的众多行动中最引人注目的一项。特朗普的政策风险可能会深刻地重塑国际贸易体系。

事实上，这些关税本身的宏观经济影响可能很小。但与特朗普总统采取的其他措施相结合，使得全球贸易体系的有效运作面临风险，而这些风险很可能是长期持续的，不能在短期内解决。即使这轮的关税政策最终不真正实施，全面贸易战也没有爆发，但全球贸易体系仍面临风险。

最近宣布的关税征收如果真的实施，会对许多方面产生破坏性。先前美国总统实施的关税通常会引用“反倾销”或其他“保障”措施，以便给予受影响的行业补贴，而这次的关税征收则以国家安全为由。

这是一个合法但薄弱的理由，因为美国最大的钢铁进口国是加拿大、欧盟、韩国和巴西，而不是潜在的地缘政治对手，如俄罗斯或中国。

鉴于这种理由很少被援引，世贸组织的上诉机构将在多大程度上相信这一理由并不明确。国际机构一般都很谨慎地对主权国家在国家安全利益中的考虑进行猜测。尽管官方理由是国家安全，但特朗普政府官员用来捍卫关税的公开言论一般是以经济而不是安全为重点。

如果这些关税的争端被世贸组织接手，在正常情况下，世贸组织将决定允许各国根据保护主义措施采取制裁的程度。然而，特朗普在2016年的竞选活动中表示，如果美国的政策以这种方式被否决，美国将退出世贸组织。

此外，特朗普政府已经以更微妙的方式破坏了世贸组织。世贸组织上诉机构通常由七名成员组成，这样每项上诉由 3 名法官对各国提出的争端进行裁决。自 2017 年以来，上诉机构的三名成员任期已届满，由于法官候选人甄选程序必须得到 WTO 所有成员的一致认同才可启动，美国多次行使否决权阻止启动甄选程序。目前剩下的四名成员中，毛里求斯的 Shree Baboo Chekitan Servansing 任期将于 9 月届满。鉴于公约，成员不能参与涉及其母国的案件。这意味着 9 月以后，世贸组织可能无法有效地对其剩余成员的母国争端进行裁决，而这些国家恰好是中国、印度和美国——地球上人口最多的三个国家。

在这种情况下，欧盟和其他市场的选择变得越来越危险。尽管欧盟贸易委员 Cecilia Malmström 曾表示，欧盟的意图是“报复而不是升级”，但特朗普总统声称任何报复措施都将得到征收关税的代价。

如果没有以 WTO 形式存在的中立仲裁者，不存在除报复之外针对关税的防御措施，这会导致争端进一步升级。即使关于这些关税的争端在某种程度上被消除，但如果没有有效的世贸组织上诉机构，未来任何的关税措施都有可能造成一场更大的贸易战。

然而，特朗普政府表示将进一步推动保护主义议程。总统表示，他将“暂时”不对加拿大或墨西哥征收关税，以换取有利的解决北美自由贸易区谈判。但是这些谈判还没有取得重大进展——主要是由于美国政府坚持那些可以减少美国贸易赤字的政策。

与此同时，倡导自由贸易的美国国家经济委员会前任负责人加里·科恩已经离职，而倡导保护主义的高级顾问彼得·纳瓦罗的影响力越来越大。

如果特朗普继续沿着贸易保护主义的道路前进，唯一潜在的解决办法是国会推翻总统的行动——但是这需要两院三分之二的多数席位，目前看来这种情况不会出现。在当前情况下——钢铁和铝征收关税、北美自由贸易协定重新谈判以及特朗普阻碍世贸组织上诉机构正常运行，全球贸易体系严重崩溃的风险将继续增加。

本文原题为“Trump Has Shown How Dangerous He Is to the Global Trading System”。本文作者 Matthew Oxenford 为英国皇家国际事务研究所全球经济与金融部门研究助理。本文于 2018 年 3 月刊于 Chatham House 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

美国铁铝关税，欧盟如何应对？

Uri Dadush /文 单敬雯/编译

导读：特朗普总统和他的贸易团队正在走上保护主义和经济民族主义的道路。特朗普可能采取的贸易措施为欧盟带来了四个问题：对欧洲工业的影响；如何阻止特朗普采取更广泛的保护主义行动；这种情况下如何运用 WTO 争端解决机制；如何应对后 WTO 或截断 WTO 时代。编译如下：

特朗普总统宣布，出于国家安全的考虑，他将对所有进口到美国的钢铁征收 25% 的关税、对进口铝征收 10% 的关税（加拿大和墨西哥暂时被豁免），对欧盟出口分别会造成 51 亿欧元和 11 亿欧元的影响。这并不是微不足道的，相反，这种援引国家安全例外的做法所造成的影响已经远远超出了狭隘的部门效应，事实上这是对我们众所周知的世界贸易体系的挑战。

特朗普可能采取的贸易措施为欧盟带来了四个问题，按照重要性递增的顺序分别是：对欧洲工业的影响；如何阻止特朗普采取更广泛的保护主义行动；在这种情况下如何运用 WTO 争端解决机制；如何应对后 WTO 或截断 WTO 时代。为简洁起见，本文剩余部分将以这两个行业中较大的一个——钢铁行业为例，阐述欧盟可能的应对措施。

1、对欧洲钢铁行业的影响可能是适中的，增加对欧洲钢铁行业的保护力度可能会适得其反

因关税带来的美国钢铁进口的减少预计将达 1330 万吨或进口的 37%，相应减少的欧盟钢材出口预计相当于 2017 年欧盟产量的 1% 多一点（美国商务部，2018），这对于这个仍受产能过剩困扰的行业而言意义重大。目前钢铁需求适度增长（世界钢铁协会预计，在 2017 年强劲增长后，2018 年欧洲的需求将增长 1.4%）、价格适度上涨（SRO, 2017），这些趋势既反映了全球经济更广泛的复苏，也反映了中国供应能力和出口的减少。事实上，美国进口限制对世界钢铁价格和贸易向欧盟转移的影响在整个扩张的市场中是很小的，因其仅影响世界钢铁消费量的 0.8% 左右（如果将加拿大和墨西哥永久排除在外，影响会更小）。更重要的是，针对之前提高钢铁关税（如 2002 年的美国防御性关税）对经济的广泛影响进行分析，结果显示，关税的增加导致大量工作岗位和福利的净损失，而非净收益（Read, 2005）。实证结论与经过验证的经济理论结果一致，这些理论预测关税对下游产业和消费者间接带来的损失大于为进口竞争生产商带来的收益和关税收入。以钢铁行业为例，该行业雇佣的工人很少，但会大量出售给汽车和建筑等劳动密集型行业，因而进口限制对就业的负面影响尤其明显。上述考虑

并不排除欧盟会特别针对来自美国的钢材进口进行报复的可能性，虽然这些进口量不到欧盟钢材进口量的 1%，但这种做法的目的并不是保护欧洲钢铁行业，而是一种威慑。

2、欧盟应当迅速进行报复以遏制贸易保护主义，即使该报复行为的合法性会受到不遵守正当程序的质疑

毫无疑问，特朗普总统和他的贸易团队正在走上保护主义和经济民族主义的道路。随着首席经济顾问 Gary Cohn 的辞职和财政部长 Steven Mnuchin 和国务卿 Rex Tillerson 的任命，贸易保护主义者正牢牢掌握着政府经济政策大权。他们的计划面临着国内强大的反对，这些反对者包括国会共和党、意图增加出口的州行政长官、绝大多数企业、国家安全和外交政策的当权派、经济评论者等，但他们也得到了行业保护主义者（除了钢和铝之外，还有家电，服装，食糖，棉花等行业）、许多工会、许多民主党政治家等人的支持。最重要的是，对停滞的工资和经济安全性不满、对全球化持怀疑态度的劳苦工人们是总统的执政基础。

关于美国贸易政策的辩论历来很少会如此激烈，因此，人们就更需要明白，保护主义政策会带来失去市场、利润和工作岗位等巨大成本。没有这种意识，目前的政治平衡只会导致越来越多的保护主义，因为随着减税政策和政府开支的增加，美国赤字扩大，保护主义可能会加剧。理想情况下，欧盟的报复会带来对美国钢铁关税的质疑，并需要等待 WTO 的裁决，如果成功，可能需要至少一年或者三到四年的时间才能取得成果。随着国会中期选举只有 8 个月之遥，如果推迟报复行动，预期效果会大大降低。

欧盟认为，美国对其军事盟友的措施并不适用于国家安全的逻辑，实际上，美国是在为其钢铁行业制定紧急保护措施，而非国家安全保障措施。因此欧盟认为，根据 GATT 第二十三条的规定，欧盟有权在 90 天内商定补偿，美国这一举措对欧盟出口商的损害估计达 35 亿美元，且如果加拿大和墨西哥被永久豁免，那么损失会更大。通过明智地制定时间表，欧盟可以增强谈判能力。在特朗普的关税公告中，他为特定的盟友敞开了关税豁免的大门，这种豁免基于“良好的行为”。目前这对欧盟来讲意味着什么尚不清晰。

美国将以某种理由争辩说，作为 WTO 成员，它有权利决定其援引保障条款的依据，并援引国家安全例外条款。不幸的是，WTO 法律中没有规定允许更快速和/或有时限的报复，因此欧盟别无选择，只能诉诸于公开的证据去提出质疑。

3、欧盟应该质疑美国援引国家安全例外的做法

美国和欧盟长期以来保持合作，避免任何涉及 WTO 的争端。很明显，在这种情况下发起针对美国的质疑是一个冒险。然而即使法律结果难以预测，但美国援引 GATT 第二十一条国家安全例外的做法依旧十分牵强，很难在不破坏争端解决机制的情况下避免质疑。目前的常识表明，防御需求仅占美国钢铁消费的 3%，且美国进口的 30% 主要由其军事盟友提供（美国商务部，2018）。

不过，在这种情况下启动对美国的 WTO 诉讼也可能产生积极结果，即澄清国家安全例外的使用原则并划清其使用界限。解决此案可能需要几年的时间，届时美国的执政政府可能会更换，如果 WTO 特设小组或 WTO 上诉机构反对美国，那么将会强迫美国澄清是否希望继续留在体系中。

4、欧盟应为后 WTO 或截断 WTO 时代做好准备

如果欧盟对美国提出质疑，那么一种可能的结果是，WTO 争端解决和上诉机构可能会停止发挥作用，因为其成员会因美国的反对而不再更换；另一种可能的结果是，争端解决机制仍继续运作，但美国决定离开该体系。无论是哪种情况，不仅 WTO 的谈判机制会濒临停滞，而且该组织的其他主要职能也将会受到影响。欧盟的对外贸易关系将不得不在很大程度上依赖于已有和正在进行协商的贸易协议，合计约占欧盟对外贸易的 45% 左右，其余的贸易可能仍然需要依赖于截断的 WTO 体系。这一截断的体系中没有美国，但包括其他主要贸易伙伴，如中国，并且能够裁决不包括美国在内的争端。而欧盟与美国的贸易关系将不得不依赖于前 GATT 时代互惠/平衡的制衡关系和 WTO 现行的规则，纠纷将通过临时仲裁、妥协、昂贵的贸易战争来解决，这迟早会拖垮双方。

总结而言，本文意在说明，欧盟别无选择，只能对美国的钢铁和铝关税进行报复。更好的做法是遵守正当程序——即等待 WTO 的裁决。然而，援引国家安全例外条款使得 WTO 争端解决的结果极不确定，另外本届美国政府是否会接受裁决也颇令人怀疑。欧盟应该继续在合法的基础上进行报复，澄清第二十一条的限制，并迫使美国澄清其在解决争端机制方面的立场。鉴于我们可能正朝着截断的 WTO 或后 WTO 时代迈进，欧盟需要做好准备应对。

本文原题为“U.S. steel and aluminium tariffs: how should the EU respond?”。本文作者 Uri Dadush 是 Bruegel 的非常驻学者，也是 OCP 政策中心的高级研究员。本文于 2018 年 3 月刊于 Bruegel 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

中国的新兴数据隐私系统和欧盟的一般数据保护条例

Samm Sacks/文 申劲婧/编译

导读：中国预计将于2018年5月1日颁布《个人信息安全条例》（以下简称“标准”）。这是中国对当今信息安全越来越受关注的现状做出的回应。“标准”借鉴了欧洲的《一般数据保护规则》（GDPR），但是试图为企业留出更多的自由空间。那么这个“标准”效果将会怎样，可能存在什么问题？作者给出了自己的思考。编译如下：

1. 背景

通过建立数据保护体系，中国政府试图让中国公司更加负责地处理数据，因为公众越来越担心商家和犯罪分子欺诈和盗用个人信息。特别是随着人工智能、大数据和智能城市的介入，个人数据也日趋复杂。由此，政府也已经开始为数据管理提供框架。

到目前为止，中国的数据保护体系包括《网络安全法》及少量配套措施，以及至少10个处理数据流和保护个人信息的标准草案。此外，政府正在制定专门针对个人信息保护的新法律。《个人信息安全规范》是《网络安全法》下的六个系统之一，也是迄今为止关于保护个人信息最详细的文件。这六个系统共同构成了管理信息通信技术（ICT）的框架。本标准属于第四系统，称为“个人信息和重要数据保护系统”。

标准的起草者试图使其更加宽容，并且比GDPR更“商业友好”。这在很大程度上反映了其不想妨碍AI等涉及信息安全的领域发展的愿望。虽然起草者以GDPR作为原型模仿，但他们试图通过融合其他国际最佳实践，并根据中国环境做出本地化调整，来为相关企业和个人提供更多空间。这样做使得中国管理数据隐私的方法看起来更像GDPR，而非美国的方法或APEC的CBPR，但同时有意包含了一些与GDPR的不同之处，意图使其更加灵活。

2. 可能出现的问题

领会政策或标准的意图对理解其含义至关重要。同时，如何贯彻执行也是需要考虑的问题。

（1） 共识的概念将如何执行？

书面标准为执法机构留下了解释空间，但是其利益和目标可能与起草人的意图不符。此外，网络安全法和标准之间关于共识的定义也存在不一致之处。

这就造成了监管的不确定性。该标准要求收集敏感个人信息时达成明确共识，但网络安全法并没有明确说明什么是共识，这为“标准”创造了灰色地带。如果公司在未经明确同意的情况下收集敏感个人信息，是否违反了网络安全法呢？这个问题没有答案，只会在具体实施过程中因中央和地方各级执法机关的不同解释而不同。

（2） 寻求共识外豁免是怎样的流程？

正如上文所说，“标准”意图通过豁免，给企业在共识要求之外提供更多的空间来机动调整。在 GDPR 的框架下，共识之外可使用的理由是公司在处理个人数据的重要依据，特别是“合法利益”概念，是当其他理由无法使用时一个普适性的判断标准。显然，中国标准引用了这个概念，在某些情况下，可以认为豁免的范围比 GDPR 的这个标准更加宽容。

然而，这引发了关于中国公司如何获得豁免资格的问题。根据欧洲法律，数据控制人员可以自行确定或评估处理有关情况，而不需要获得数据保护机构的授权。这被称为“问责原则”，意味着公司必须自行承担极高的被惩罚风险。目前还不清楚中国标准下豁免的具体过程是什么。鉴于中国的体系与欧洲的体系有很大区别，这一过程也可能会大不相同，并且可能是不透明的。公司可能会被要求根据标准进行审计，或者需要监管机构的批准才能获得资格。鉴于在网络安全法框架下已经存在多层认证和安全审查，这是很可能出现的情况。

由于目前尚不清楚中国政府系统中保护数据的权力将归属何方，与豁免有关的过程因此更加复杂。这也是造成解释“标准”与 GDPR 相关如此复杂的另一个原因。

此外，豁免还存在于另一个合法的灰色地带：网络安全法不允许在非经同意的情况下收集个人数据，但“标准”却允许这样做。由于不清楚“标准”下的豁免如何融入网络安全法的构架，我们可能会看到中国体系中不同执法者随心所欲的选择性执法。

正是由于以上这些因素，尽管政府确实有意提供空间，但我们无法保证企业在豁免中能够受益。

（3） 企业到底需要做什么？

由于该标准不是法律或法规，因此有关公司是否需要遵守尚存在疑问。但是，法律专家一致认为中外公司都需要遵守。到目前为止，该标准提供了唯一的详细指导方针，具体说明了当涉及网络安全法中有关收集和使用个人数据时政府期望企业如何行动。目前，还不能预期该标准在5月1日生效后效果如何，但自从网络安全法去年6月生效以来，早期的执法行动表明，与身份识别和个人信息相关的问题已成为当局关注的焦点。

在迄今为止针对网络安全法的执法行动中，很多集中于与实名注册要求有关的违规行为。这些案例说明，有关部门打击的是公司不向用户要求足够个人身份信息的行为。我们如何在“标准”对公司收集和使用个人数据的能力要求更严格的背景下理解这一趋势？公司可能陷两难境地：一方面需要遵循模糊的共识规则，另一方面，如果未能采集足够的用户个人身份数据，则会受到处罚。

这种紧张关系会因官僚主义的加入而变得更糟，因为政府中有权控制数据隐私的主体还不明确。同时，内部官僚冲突也存在于标准制定主体单位之中，如中国电子信息标准研究院（CESI），中国信息通信技术研究院（CAICT），中国网络空间管理局，工业和信息化部（MIIT），公安部及其地方分支以及负责起草新的个人信息保护法的立法机构等等。在考虑如何实施标准时，还必须考虑到这些内部因素。

3. 结论

即使政府努力推行一个新的监管框架来进行数据管理和共享，如何在实践中做到这一点似乎还没有达成更高层次的共识。从跨境数据流和“重要数据”构成问题，到如何平衡人工智能等新兴技术的发展与中国用户对数据隐私日益增长的需求之间的关系，中国内部仍旧辩论不休。即使发布了与数据保护相关的新法律，措施和标准，这些辩论仍会持续存在，这将导致执法不统一及当局和公司政策的多种解释。因此，“标准”背后的意图是衡量其实际意义的关键组成部分，但并非全部。

在其他关于个人和重要数据保护系统的规范起草完成之前，我们无法全面了解中国不断发展的数据保护制度将如何实施。只有在这项工作被完成之后我们才能清楚它们如何被组织到一起，以及可以从政府和公司对有关规范的事件处理中获取什么经验。此外，关于网络安全法更宏观的规定尚未到位，比如去年发布的网络安全评估制度（CRR）就缺少这一部分。规范和新法律草案的执

行主体仍然不清楚。我们认为，在此背景下，这个问题及怎样建立一个相当于中国国家数据保护机构的问题仍然存在重大争议，而整个体系的发展和完善可能需要至少两到三年时间。

本文原题为“China’s Emerging Data Privacy System and GDPR”。本文作者 Samm Sacks 为 CSIS 技术政策项目的资深研究员。本文于 2018 年 3 月刊于 CSIS 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

特朗普的贸易政策是 21 世纪的还是 18 世纪的？

Willam A.Reinsch/文 童鸢/编译

导读：特朗普的贸易政策更像是美国 18 世纪重商主义的继承，而不是布雷顿森林体系下自由贸易政策的延续。诚然因为地理原因，美国曾奉行单边保护主义，但是布雷顿森林体系的建立让美国成为最大的受益国之一。国际合作，特别是国际贸易，是国家间的双赢而非零和博弈。美国不应放弃自己建立的体系，这不会让美国变得更好。编译如下：

几周之前，特朗普总统的贸易政策议程出台，这项议程大量引用了乔治华盛顿的告别演说，提出其他国家取得利益的危险和制定临时贸易协定的价值。议程接着提出一项更与 18 世纪接轨的政策，而不是 21 世纪，更确切的说是 17 世纪，因为这项政策绝对是重商主义。路易十四会感到非常骄傲。

很长一段时间，美国听取的是华盛顿的建议，实际上是亚历山大汉密尔顿的建议，奉行单边主义，实行保护主义政策，旨在保护、建立美国的新兴制造业，实施政治保护以免受“外国纠缠”。同时美国享有地理优势，不处在欧洲的中部和奇怪的国家做邻居，而是和人口稀少的加拿大、古老的墨西哥接壤，与其他国家相隔大洋。所以美国没有兴趣花大力气克服这种天然形成的孤立。

特别是在内战之后，偏爱贸易的南方失势之后，美国成长为一个自我保护良好的高关税国家。伍德罗·威尔逊从 1913 年开始改变政策，但是第一次世界大战爆发后，自由贸易政策沉入海底。20 世纪 20 年代的特征是回归共和党执政，和历史性的高关税，政策最终导致 1930 年关税法案通过，法案通常被称为斯穆特霍利法案。尽管它不能解释大萧条的开始，因为它直到 1929 年市场崩溃之后才开始实施，但在其他国家纷纷衰退、贸易减少的情况下，它绝对将情况变得更糟。

大萧条带来的是富兰克林罗斯福的选举和 1934 年“互惠贸易协议法案”，奠定了自由化贸易政策的基础，影响力一直延续到现在。布雷顿森林体系建立后，美国是最大的受益国之一，就业增加，经济增长，保持世界领导者的地位，赢得冷战，建立保护美国地缘政治利益的世界秩序。

然而，特朗普的总统报告并没有这样看待：“美国一直被动地坚持和执行过时的贸易协定，允许国际官僚机构破坏美国的利益。这使得美国的工人和企业在全球市场处于被动的地位，因为美国没有强力回应，不公平的贸易行为蓬勃发展。”

论断第一个奇怪之处是“过时和正在执行的贸易协定”，那些协定是哪一个？跨太平洋伙伴关系协议（TPP）几乎不能被认为是过时的，因为它从未开始，所

以也难以说是“正在执行”。到目前为止，特朗普确定所说的是北美自由贸易协定（NAFTA）和韩美自由贸易协定（KORUS FTA），但它们几乎不是一个很长的清单。这也不让人意外，因为美国与大多数与它有贸易协定的其他国家有贸易顺差。除了墨西哥，美国最大的赤字是和没有贸易协定的国家：中国、日本、和德国。如果有人看了美国所有的贸易协定，那他很难理智气壮地争辩说其他国家伤害了美国。

第二个奇怪并且让人不安的事情是引用“国际官僚机构破坏美国的利益”。这与一个新的热词“全球主义者”兴起有关。显而易见，全球主义者并不留意美国，而是关心全人类的更大的公共福利（比如气候变化），和提升公共福利的机构，这些机构大部分由美国设计。

最令人痛心的是，它也表明一种反对态度，承认为了共同利益做事也对美国有好处，国际合作、更不用提国际贸易，是双赢。总统来自房地产开发的零和博弈环境中，显然很难领会美国赢不需要其他国家输的道理。

事实是，美国的经济已经繁荣发展，成为后布雷顿森林时代世界上最强大的力量，美国不应该将自己建造的结构扔到垃圾堆里。其他国家增长正在加速发展并且追赶美国是事实，但这并不意味着美国在输。它意味着美国建造的体系适用于每一个成员，而不是一些。从那些机构脱身不是一个赢者战略。最终的结果将是，美国的世界领导力逐渐转移到价值观不同且不欣赏美国在世界上发挥的作用的其他国家。那不会让美国再次变得美好。

本文原题为“A Trade Policy for the 21st Century or the 18th Century?”。本文作者 William A.Reinsch 为战略和国际研究中心（CSIS）高级顾问和国际商务学院主席。本文于 2018 年 3 月刊于 CSIS 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

五个理由说明为什么只关注贸易逆差是错的

Robert Z. Lawrence /文 杨茜/编译

导读：特朗普总统和其顾问认为美国贸易政策的目标是减少贸易赤字。本文认为，贸易赤字并不一定是坏事，不一定会降低就业或减少经济增长，也不是衡量对外贸易政策或与其他国家的协议是否公平的标准。从长远来看，不是贸易政策，而是国家储蓄和投资的决定因素才是造成贸易平衡波动的最重要原因。美国贸易政策的最终目标不应该集中在贸易平衡上，而应着眼于消除国内外的贸易壁垒。编译如下：

特朗普在批评过去的贸易协定和政策时指出，贸易余额是衡量一个国家商业成功的重要指标，美国巨额的贸易赤字证明过去的贸易方式存在缺陷。他说，年复一年的贸易赤字使得就业和财富慢慢流失。以美国和墨西哥之间的贸易逆差为衡量标准，特朗普称北美自由贸易协定（NAFTA）是“有史以来最糟糕的贸易协议”，并以类似理由指责了韩美自由贸易协定（KORUS）。他告诉中国国家主席习近平：美国与中国的巨额贸易赤字是“不可持续的”。

特朗普还认为，美国已签署了开放美国市场的不良贸易协议。这些协议鼓励美国公司迁往境外，同时允许外国保持高度贸易壁垒并参与不公平的贸易行为。离岸外包业务和进口涌入美国市场，已导致数百万美国制造业岗位流失。

因此，总统和他的贸易顾问认为，美国贸易政策的目的是减少贸易赤字，最好将其转化为盈余。为实现这一目标，美国政府退出了跨太平洋伙伴关系（TPP），要求重新进行北美自由贸易协定和韩美自由贸易协定谈判，同时提高关税以保护美国本土的制造业，包括洗衣机，太阳能电池板，铝和钢等。此外，政府发起了反对世界贸易组织（WTO）争端解决机制的运动，并声称它对中国等国家的不公平贸易行为不作为。

但事实上，贸易赤字并不能衡量一个国家贸易政策的好坏。本政策简报认为，贸易赤字并不一定是坏事，不一定会降低就业或减少经济增长，也不是衡量对外贸易政策或与其他国家的协议是否公平的标准。利用贸易政策和协议来减少双边或整体贸易赤字不太可能产生政府声称的效果。这种努力可能适得其反，并会导致美国与其贸易伙伴的摩擦。美国从进口和出口两方面受益，为了提高美国的生活水平，贸易政策的目标应该是减少国内贸易和投资壁垒，为美国产品开拓海外市场。

在批评过去的贸易政策时，特朗普政府提到 2016 年 7525 亿美元的货物逆差占国内生产总值的 4%。但仅仅关注货物贸易就太狭窄了。本文使用更广义的贸易平衡定义，其中包括服务贸易—金融服务，旅游，咨询等，以及其他占美国贸

易三分之一以上的部分。美国 2016 年的服务贸易顺差为 2477 亿美元，使货物和服务的贸易逆差总额降至 5000 亿美元左右。在评估贸易收支时，考虑商品，服务以及美国人实际在海外投资和工作的净收益更为合适。因此，本文将重点讨论包括所有这些因素在内的贸易平衡——通常将其定义为经常账户，2016 年这部分占美国 GDP 的 2.4%。

误解 1：贸易赤字是不好的。

贸易差额反映国家储蓄和投资的差异，应从这个角度分析贸易赤字的好坏。如果赤字表明借款用于消费而不是投资，并且赤字的数量不可持续并可能导致危机，则赤字是不可取的。但是如果借款被用来资助生产性投资，且最终使得经济盈利，那么赤字也可以提高社会福利。同样，如果赤字产生的回报高于国内投资可获得的回报，则赤字是可取的；但如果它是以牺牲所需的国内生产和投资为代价则不可取。总而言之，在没有确定造成贸易逆差的原因时，我们就不能判定它是好是坏。

误解 2：贸易逆差反映了贸易政策。

从长远来看，与贸易政策相比，贸易平衡更容易受决定储蓄和投资的基本因素影响。这些基本的决定因素包括收入、财富、人口统计以及私人储蓄下的预期未来收入和利率，政府储蓄的税收收入和政府支出，以及对未来利润的预期和投资的借贷成本。然而，政府忽略了过去美国私人 and 公共储蓄和投资在推动贸易赤字方面的作用，也没有考虑自身税收和支出政策对未来贸易平衡的可能影响。

误解 3：贸易逆差导致了失业和缓慢增长。

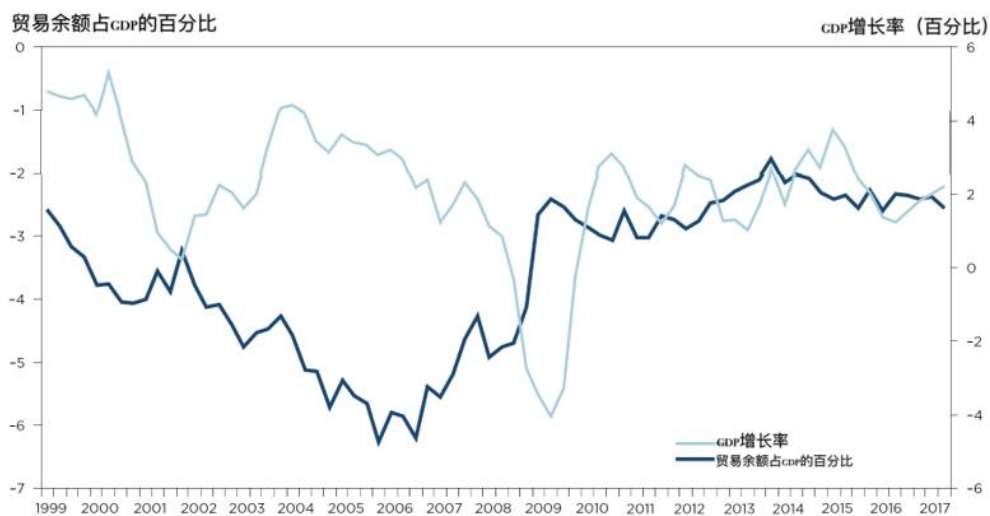
贸易赤字、失业和经济增长放缓之间的联系在实际数据中并不明显。图 1 表明，美国国民收入的变化主导了进口增长，因此进口与国内就业总量之间的联系是积极的。同样，图 2 显示，特别是在 2009 年之前，较小的贸易余额（即较大的贸易赤字）与美国经济增长加快有关。实际数据表明，美国快速的进口增长和较大的贸易赤字通常与更快的就业增长和国内生产总值增长相关。

图1 美国就业和进口之间的关系(1990-2016)



来源：美国经济分析署

图2 美国 GDP 增长和贸易余额占 GDP 份额之间的关系



来源：美国经济分析署

误解 4：贸易表现是美国制造业就业长期衰退的最重要原因。

Acemoglu 等 (2016) 对进口增长的决定因素进行了分析，并指出进口增长对竞争力提高对美国制造业就业的影响。作者发现，从 1999 年到 2011 年，当美国制造业就业人数减少 550 万时，来自进口中国产品造成的制造业就业损失约 100 万

人。这是一个实质性的影响，但他们的分析还意味着在过去十年其他因素导致了80%以上的制造业就业损失。

值得注意的是，美国制造业的就业份额在20世纪60年代就开始下降，远早于经济严重受到贸易影响之前。制造业贸易中大量顺差的工业国家制造业就业比例下降，如德国、意大利和日本，与美国和其他有贸易逆差的国家的制造业就业份额下降相似。

这一证据表明，美国制造业就业份额的下降大部分是由于贸易赤字以外的其他因素造成的。自1970年代初以来，所有主要工业国家（包括贸易顺差大国）的制造业就业份额均有所下降。这一份额下降的主要原因是生产率的快速增长，以及对价格较低的商品和较高的收入反应迟钝的需求（Lawrence, 2017）。因此，制造业就业发生的情况与之前农业就业的情况非常相像。尽管农业贸易顺差，但美国雇用的农民却很少，因为对粮食的需求跟不上农业生产力的提高。

误解 5：双边贸易应平衡。

根据是否会为美国创造净贸易顺差或净贸易逆差来判断贸易谈判的成败（例如，北美自由贸易协定重新谈判）是错误的。首先，像北美自由贸易协定这样的贸易协议在逻辑上不能造成所有缔约方的净贸易顺差。有些缔约方会发现自己与协议的其他伙伴产生净贸易赤字。如果北美自由贸易协定重新谈判，是否会减少或消除美国与墨西哥或加拿大的双边贸易逆差？这是否意味着他们没有尽全力协商或者不应该参加贸易协定？都不是，因为贸易协定的目的是让各方更有效地利用其资源，而不是改变双边贸易平衡。当然，美国应该在贸易谈判中强有力地扫除阻碍美国商品和服务渗透的障碍，但这是因为美国可以从经济高效运作中收益，而不是因为它会影响双边贸易赤字。

结论：好的贸易应该关注哪些方面。

特朗普政府提出由不公平贸易和不良贸易协定造成的大量贸易赤字、就业下降以及福利和经济增长减少，这一因果关系链反应了人们的思维权限。从长远来看，不是贸易政策，而是国家储蓄和投资的决定因素才是造成贸易平衡波动的最重要原因。此外，一国的贸易余额对其经济健康几乎没有什么影响。试图与个别贸易伙伴实现贸易平衡（或盈余）只会造成扭曲，并限制购买商品的多样性，同时抬高价格，对国民福利几乎没有任何好处。

尽管贸易政策不可能改变长期贸易平衡，但它们并非不重要。如果美国能够利用贸易谈判为其出口开放国外市场，美国人会更加富裕。同样，如果美国减少

国内贸易壁垒，美国的生活水平就会更高，因为这将使消费者获得更便宜的进口并使经济更有效率。因此，美国贸易政策的最终目标不应该集中在贸易平衡上，而应着眼于消除国内外的贸易壁垒。

本文原题为“Five Reasons Why the Focus on Trade Deficits Is Misleading”。本文作者 Robert Z. Lawrence 是彼得森国际经济研究所的高级研究员。本文于 2018 年 3 月刊于 PIIE 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

央行独立性面临哪些威胁

Charles Goodhart, Rosa Lastra / 文 伊林甸甸 / 编译

导读：在过去三十年间，世界各国的中央银行普遍被赋予了更大的独立性。然而，自2008年全球金融危机以来，越来越多的声音开始质疑这种独立性是否合理。那么，各国央行的独立性是否面临威胁？这种威胁的理论和现实基础又有哪些？作者给出了分析。全文如下：

大约三十年前，新西兰政府大胆地对央行系统进行了改革。这次改革既保证了新西兰央行的独立性，又确保其能够将稳通胀作为首要的政策目标。在接下来的几年间，这一改革迅速风靡全球，多国政府争相效仿这一改革方案。新西兰方案迅速走红的背后有着深刻的理论依据——无论是货币学派还是新凯恩斯主义者，都能够将这个方案视为他们学说的具体应用。此外，学界对菲利普斯曲线更深刻的认识也使得各国当局能够迅速接受这一方案。在早年间，学界普遍认为菲利普斯曲线在任何条件下都是严格向下的，这也就意味着通胀与失业之间存在不可调和的矛盾。是在这种陈旧的认识下，左翼政党往往倾向于高通胀和低失业，而右翼政党则恰恰相反。但是，在80年代，各国的学者开始普遍意识到，长期菲利普斯曲线是垂直的。在长期工人预期的通货膨胀和实际通货膨胀是一致的，因此在长期不存在失业与通货膨胀之间的替换关系。扩张性的政策只会导致通货膨胀，而不能降低失业率。这个理论为各国央行提供了理论支持，使之得以理直气壮地将稳通胀作为长期政策目标。

除了理论的支持，政治因素也在新西兰方案的推广中发挥了关键作用。在上世纪中叶，各国的左翼政府给市场留下了倾向于扩张性财政政策的，不负责任的赤字型政府的印象。因此，为了避免这种印象，许多国家在左翼政党上台后都进行了央行改革，向央行赋予了更大的政策独立性，从而避免左翼政党上台给金融市场带来的冲击。除了新西兰外，英国和南非也都有着这样的例子。在英国，布朗领导的工党政府为央行提供了更大的独立性。而在南非，央行的独立地位则是在左派的非国大（ANC）执政期间获得的。

不过，央行的独立性也天然地受诸多其他政治因素的制约。举例来说，政府推进顶层设计和体制改革的能力，以及中央政府对人事调整的掌控程度，都对央行独立性改革的成败有重要影响。

在新西兰方案提出后的二十年间，这一方案在世界各国取得了普遍的成功。不过，近十几年来，尤其是自全球金融危机以来，各国央行的独立性正在受到越来越多的挑战。正如当年倡导央行独立性的新西兰方案有其深刻的理论和现实背景，如今各方对央行独立性的挑战也是建立在一定基础上的。首先，越来越多的

实证研究表明，长期内的菲利普斯曲线可能并不像人们之前所坚信的那样是趋于垂直的。Tarullo (2017)发现，尽管在过去二十年间失业率时高时低，但通胀水平却保持了基本稳定，也就是说，过去二十年间的菲利普斯曲线非但不是垂直的，而且有水平的趋势。当然，这意味着央行在控制通胀的战线上取得了喜人的成绩，但这也大大动摇了人们对通胀与长期经济增长间关系的既有认知。美联储前任主席耶伦在 2016 年的一次讲话中就承认了这一现实。一些民粹主义的政客将之解读为通胀与长期经济增长间可能存在结构性矛盾，这无疑在央行与政治家间埋下了分歧的种子。

另外，虽然各国央行大体上较好地完成了稳通胀、稳物价的目标，但是这种过于狭隘的政策目标也导致了央行没有一家预测到 2008 年的全球金融危机，更不要提有效防范危机了。客观地讲，各国央行在金融危机爆发后的紧急应对措施还是成功的，避免了全球范围内新的大萧条的产生。但是，央行糟糕的预测能力还是引起了各界对其专业素养的广泛质疑。在这种背景下，要求更大的央行独立性显得有些不合时宜。此外，由于央行在危机当中更加引人注目，因此许多央行也为财政当局的糟糕政策背了黑锅，这使得央行的独立性地位更加岌岌可危。

在后危机时代，一些央行采取的扩张性货币政策也招致了许多批评。有些人认为，扩张性的货币政策并没有帮助达成快速实现经济复苏的目标；另一些人则认为，不寻常的负名义利率政策将损害实体经济，并将进一步推高政府和私人部门的杠杆率。此外，大多数批评意见都认为，扩张性货币政策的财富分配效应和方向性效应值得人们高度关注。每当基准利率变动时，货币政策的财富分配效应都会显现出来（最简单的例子是在借方和贷方间的再分配）。早年间，许多人都相信名义基准利率在长期来看将围绕其均值上下波动，因此利率上升下降所带来的分配效应在长期来看会自相抵消。然而，过去三十年的历史经验却告诉我们，事实并非如此，利率的下降趋势从长期来看是非常稳健的。央行往往会辩解说这种货币政策并没有对全社会的分配公平程度产生负面影响，但越来越多的人开始认为，央行的扩张性货币政策大大加剧了社会的不公平程度。这种矛盾尤为突出地反映在城市的年轻人当中，那些父母无法支持其子女购买房产的家庭，最为深刻地体会到了长期利率下行带来的苦果。除了货币政策的分配效应，其方向性效应也值得人们注意。长期下行的利率水平使得一些部门（如房地产市场）的利润稳定上升，一些学者认为这影响了资源配置的有效性，并增加了经济当中的扭曲程度。

除了分配效应和方向性效应，笔者认为，当前的货币政策还有一个“展期效应”。展期效应是指，在美联储量化宽松的大背景下，包括央行在内的公共部门普遍选择了对债务进行展期，从而最大限度地利用低利率环境的资金成本优势。

然而，这也同时意味着随着未来基准利率的不断回调，各国央行的债务成本将急剧升高。这一效应目前还较少被讨论，但我们认为在不远的将来，这一效应将迅速引发广泛关注。

最后，就连财政当局也可能在未来与央行产生更大分歧。过去三十年间，尽管除德国外所有发达国家的公共部门债务都迅速攀升，但这一时期稳定下降的利率水平使得债务问题一直没有激烈地爆发出来。不过，未来各国利率水平的缓步回升则意味着，央行和财政部门间的和谐时代可能要一去不返了。也就是说，除了政客和公众外，就连财政当局也可能在未来成为央行独立性的威胁。因此我们认为，过去三十年间各国央行独立性不断上升的好日子，恐将休矣！

本文原题为“Potential threats to central bank independence”。本文作者 Charles Goodhart 是伦敦政经学院金融学教授，Rosa Lastra 是伦敦大学玛丽皇后学院金融学教授。本文于 2018 年 3 月刊于 VOXEU 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

贸易冷战与贸易协定

Jerónimo Carballo, Kyle Handley, Nuno Limão / 文 张舜栋 / 编译

导读：近年来，国际贸易秩序正受到越来越多的挑战。本文作者在近期发表的论文中指出，除了传统理论提出的诸多益处外，完备的贸易协定还可以通过降低政策不确定性的渠道来促进外商投资，并对危机造成的贸易衰退效应起到缓冲作用。全文如下：

有许多研究表明，经济和政治方面的负面冲击可能滋生保护主义（Bown and Crowley 2013）。此外，一国威胁提高关税的行为也可能通过提升政策不确定性而减少贸易总量（Crowley et al. 2016）。也有研究进一步表明，WTO 的磋商机制可以通过降低贸易政策的不确定性来鼓励企业新的市场中扩大投资（Handley 2014），并降低产品价格，从而提升消费者福利（Handley and Limão 2017）。从反面来看，威胁打一场贸易战，或是威胁重新谈判/退出既有的贸易协定，都有损于国际贸易的正面效应。在 2016 年，有两件大事标志着全球贸易政策不确定性的急剧增加——一是六月英国投票决定退出欧盟、二是七月特朗普正式成为共和党总统候选人。我们在图 1 中展示了由媒体报道反映出的贸易政策不确定性指数——即报纸标题中同时提到“国际贸易”和“不确定性”的次数。我们从图中可以看到，贸易政策不确定性指数与特朗普高度相关。从宣布参选、成为候选人，到最终赢得大选，特朗普的每次亮相都有力推高了这一指数。在近期的一项研究中，我们指出了特朗普政府可能采取的几项刺激贸易不确定性上升的关键政策，这些政策包括美国退出 TPP 和要求重新谈判北美自贸协定。2018 年 3 月，特朗普提出将向所有进口的钢材和铝材分别征收 25% 和 10% 的关税，并宣称“贸易战不仅对美国有利，而且我们势在必得。”值得注意的是，在美国前四大钢铝进口国中，有三家是与美国关系良好的贸易伙伴——即韩国、加拿大和墨西哥。尽管美国随即宣布可以暂缓对加拿大和墨西哥征收钢铝关税，但这一关税豁免的前提条件是后者必须在北美自贸协定的重新谈判中做出其他让步，这些因素都意味着美国企业和消费者将不能继续充分地从事各项自贸协定中受益。

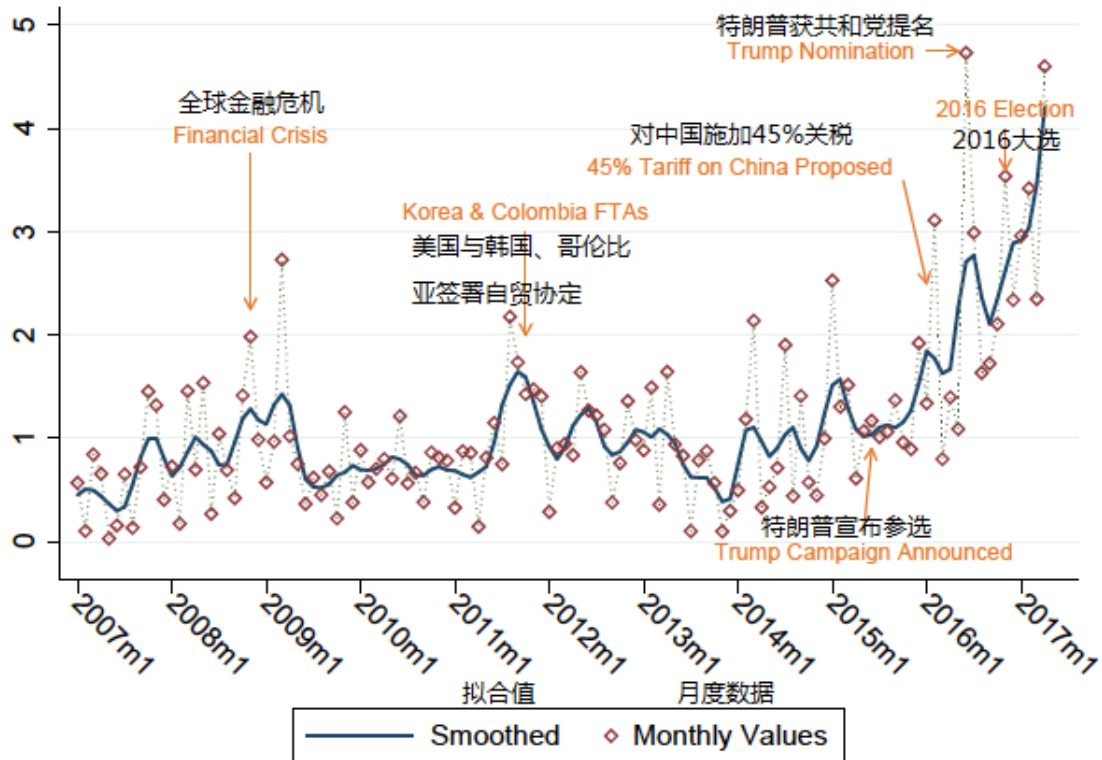


图1 媒体报道反映出的贸易政策不确定性

美国频繁威胁重新谈判，甚至退出既有的贸易协定，使得“贸易冷战”的风险大大增加。一旦贸易冷战真的爆发，保护主义的互相攻击最终可能转变为对各国经济切实的损害。即使目前贸易冷战尚未爆发，但现存的国际贸易体系也已经遭受了可观的破坏。在本文中，我们重点分析了美国的出口企业（及其供应商和员工）将如何受到政策不确定性上升带来的损害。我们发现，在2008年的全球金融危机中，世界经济和政策不确定性的上升对国际贸易的衰退起到了推波助澜的作用。而美国在这期间与其贸易伙伴达成的一系列贸易协定，则起到了缓冲和稳定局势的作用。

近年来，国际贸易体系遭受了来自各方的挑战，这些挑战无不揭示着一个道理，那就是经济与政策的不确定性对国际贸易具有广泛而深远的影响。对于外国企业而言，进入新的市场意味着投入可观的沉没成本。因此，贸易政策变动带来的不确定性会极大挫伤外国企业的投资意愿。G20国家近年来反复强调“我们不会重蹈贸易保护主义的覆辙”，也正是出于防止全球金融危机触发全面贸易战的考虑。截止2016年，历次G20峰会都强调“各国将加强宏观政策的协调沟通，最大限度地降低政策不确定性。”然而，令人遗憾的是，2017年的G20汉堡峰会未能重申这一态度。

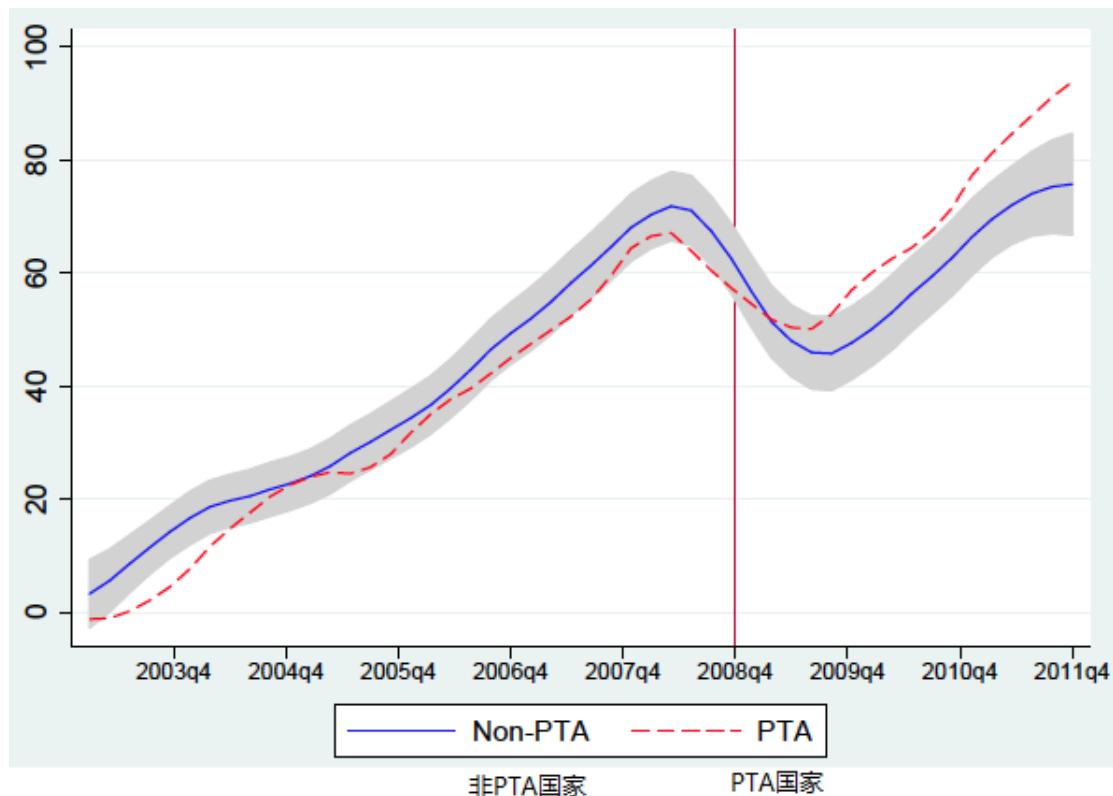


图 2 美国对 PTA 国家与非 PTA 国家的出口增速趋势

全球金融危机曾沉重打击美国出口——从 2008 年三季度到 2009 年二季度，美国出口下降了 22%。但值得注意的是，美国出口的衰退与贸易协定存在相关关系。我们可以从图 2 看到，相比于与美国不存在 PTA (Preferential trading agreement, 特惠贸易协定) 关系的国家，美国对那些签署了 PTA 的贸易伙伴的出口衰退程度更小，复苏的时间也更为提前。进一步研究显示，在控制了各项影响供需关系的变量后，PTA 协定抵消了金融危机对出口造成的 10% 的负面冲击。更为重要的是，我们发现这一缓冲效应对 GDP 波动较大的国家更为明显，而在金融危机之前我们则没有发现这一效果。这意味着，PTA 缓解贸易衰退的机制在于减少了危机带来的政策不确定性。

利用企业层面数据，我们建立了一套模型来进一步检验先前的假说。我们发现，如果需求面的不确定性减少，则外国企业的进入数量和总出口额都会上升。但如果政策面上的负面冲击增加（比如新的保护主义政策），则居民部门的收入会受到不利影响，而危机对贸易的衰退效应也会同时被政策的不确定性所放大。但是，倘若相关国家的政府受到先前贸易协定的约束，从而不能随意提高关税壁垒，那么从长远来看这无疑将使企业和居民受益。

结合美国人口统计局 2003 至 2011 年的数据，我们还量化测算了上述效应的大小。我们的主要发现如下：

首先，对于那些与美国签署了 PTA 的国家，美国出口的商品种类数增加更多，对于那些国内收入不确定性较大的国家则更为如此。如图 3 右侧所示，后危机时代 PTA 国家收入不确定性与对美贸易总量的正相关关系，主要是由外部的边际效应，而非内部边际效应带来的。

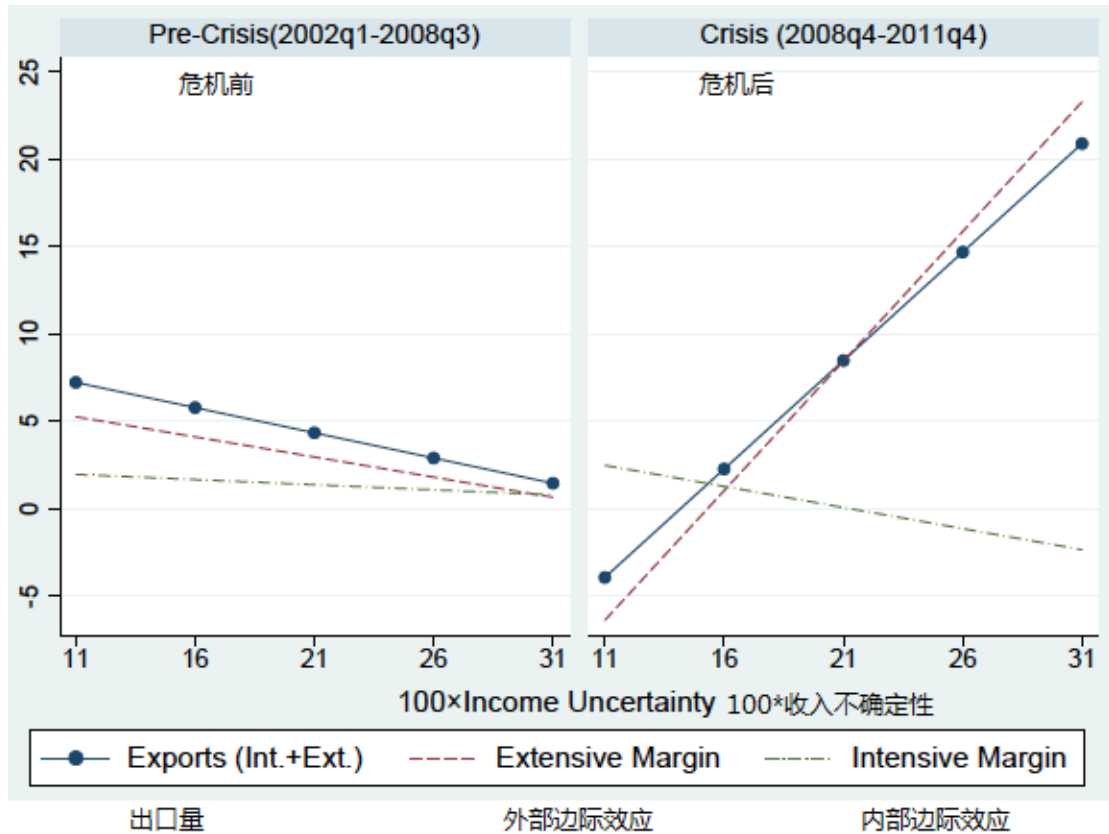


图 3 美国对 PTA 国家的出口增速变化：危机前后对比

其次，我们对非 PTA 国家做了反事实分析，从而评估 PTA 对贸易衰退的缓冲作用。从图 4 我们可以看到，与危机前相比，危机后非 PTA 国家的平均新外国企业进入数量降低了 15% (实线部分)；而如果这些国家签署了 PTA，则这 15% 的衰退效应基本会被抵消 (虚线部分)。图 5 展示了总贸易量的对应效果，如果签署了 PTA，减少的总贸易量将会回升大约 8 个百分点。

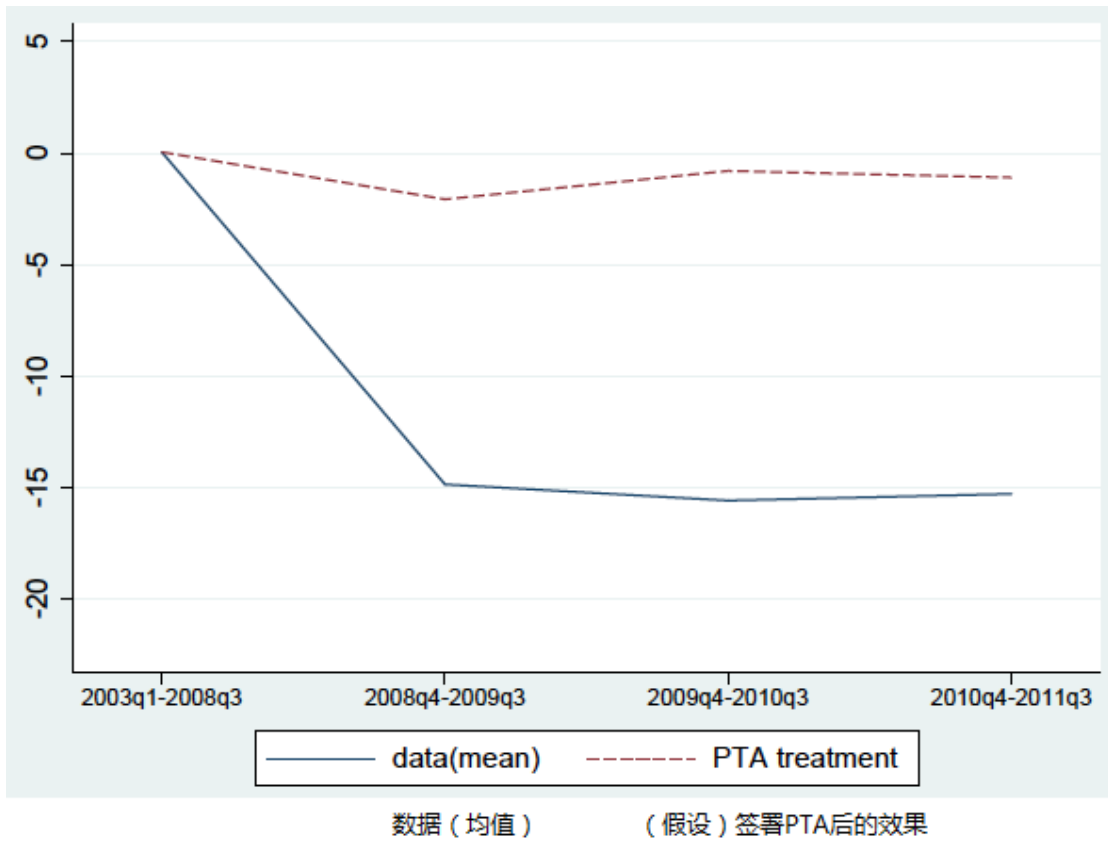


图 4 假设非 PTA 国家签署 PTA 后的效果：美资企业进入数量的变化

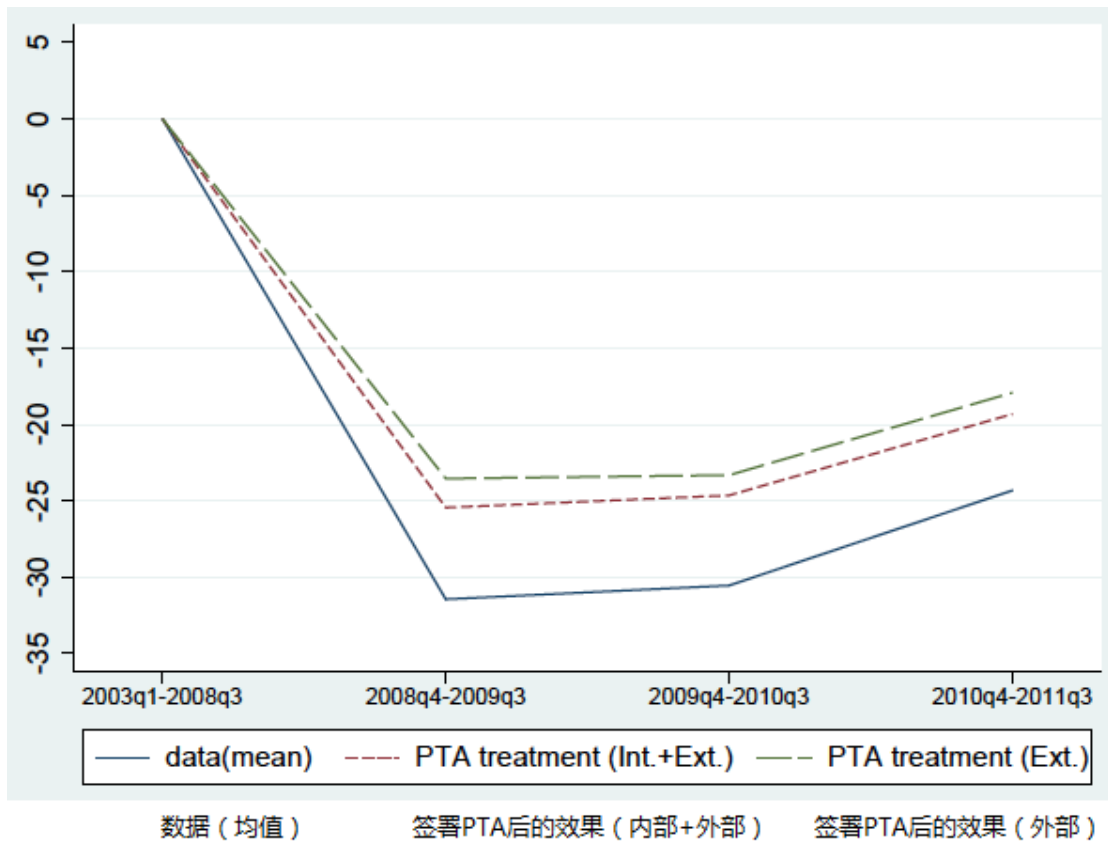


图 5 假设非 PTA 国家签署 PTA 后的效果：来自美国的进口总量变化

我们进而按照出口企业所在行业面临的关税高低将样本一分为二。我们发现，PTA 对贸易衰退的缓冲作用更明显地体现在那些被征收高关税的行业，但对于保护主义色彩不浓厚的行业而言则较为不明显。

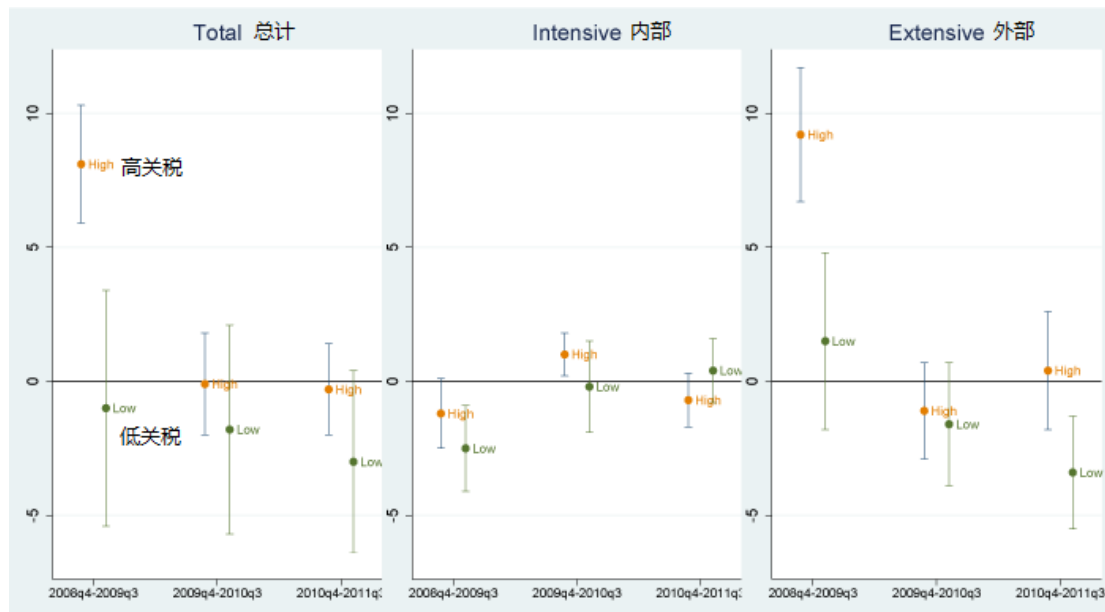


图 6 分行业看 PTA 对贸易衰退的缓冲作用

总体而言，我们的分析表明，以贸易协定为核心的国际贸易体系显著降低了各国贸易政策的不确定性，对于那些高关税行业而言更为如此。遥想 2008 年，世贸组织 WTO 总干事曾表示：“对于一个全球化的世界，贸易协定起到了政策不确定性保险的作用；全球化的政策保险对繁荣的世界经济有重要意义。”我们的发现实证地检验了这一论断，在全球化遭遇各种挑战的今天，我们更不应该忽视上次危机给我们带来的启示——贸易协定对于稳定国际贸易，促进长期经济繁荣有重要作用。

本文原题为“Trade cold wars and the value of agreements during crises”。本文作者 Jerónimo Carballo 是美国科罗拉多大学博尔德分校经济系助理教授，Kyle Handley 是美国密歇根大学罗斯商学院助理教授，Nuno Limão 是美国马里兰大学经济系教授。本文于 2018 年 3 月刊于 VOXEU 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

钢铝决策与贸易体系

William A. Reinsch/文 侯书漪/编译

导读：美国近期的贸易决策可能产生一些更长期的后果，笔者关注的不仅是相关行业或下游客户产生，而且是对美国的政策制定过程和整个贸易体系可能产生的作用。编译如下：

今天的主题很小，但要谈论的内容却很多。上周，我讨论了美国的贸易伙伴应怎样对钢铁和铝的关税展开适度反击。今天我想把重点放在决策可能产生的后果上——不去关注那些相关行业或下游客户，而是关注美国的政策制定过程和整个贸易体系。这些将是更长期的影响，最终可能比特定行业的命运更重要。

首先，关于加里·科恩（Gary Cohn）从国家经济委员会（NEC）离职的讨论有很多。其中大部分讨论都集中在白宫失去了一个提倡自由贸易的声音将意味着什么，但我认为这可能会对贸易政策的决策过程本身产生更大的影响。科恩的部分工作以及罗布·波特（Rob Porter）的工作是管理这个决策过程并提供一些有效的监督。在一个有序的过程中，政府往往会做得更好、并做出更明智的决定。这个决策过程需要机构利益相关者的参与，需要咨询私营部门的有关各方，需要准备论文、文献等，所有政策建议都需要经过辩论、提炼和再辩论来产生。经过这些流程，我们有望看到一个拥有各种可行的选择并且其各自的利弊得到充分研究的文件。这使总统能够在充分了解后果的情况下作出周到、明智的决定。

有迹象表明，这个过程已经崩溃，白宫似乎正恢复到我们一年前所看到的那样——政策通过推特被发布出来，白宫的工作人员疯狂地四处奔走，试图首先理解、其次解释 20 分钟前出现在 140 个字符中的新政策，而专业人员正努力确保新政策在法律上合理并充分，而且没有语法和拼写错误。总之，总统正变得不受决策过程的约束，而有些人认为，这将逐渐变为现实。不良政策被颁布的可能性大大提高了，政策被糟糕地、甚至非法地实施的可能性也大大增加。将系统性的崩溃归咎于两个人的离职可能是不公平的，但如果不快快找到强有力的替代者来上任，这正是我们将会看到的。

多边贸易体系也面临危险。我不同意那些认为这个单一决策预示着世界贸易组织（WTO）终结的看法。虽然它确实不利于 WTO 的发展，但现在宣告 WTO 的死亡还为时过早。一个法律过程可以通过多种方式实现。一个方式是欧盟将美国的行为视为 WTO 规则允许的保障措施，并采取了等同的措施予以回应，这被 WTO 规则所允许。这不是一个愉快的结局，但至少是一个在现有的法律框架内起作用的方式。另一种方式则是欧盟或任何其他钢铁出口国向 WTO 抱怨美国的

行为违反了应遵循的义务，争端解决程序随之而来。这个过程需要一些时间，这意味着事实上会出现一段冷却期，而结果是不确定的。美国可能会输掉然后宣布将不再遵守 WTO 规则，这将成为扎在 WTO 内的一个毒刺；另一种场景是美国输掉争端解决机制并表示在未来几年中遵守 WTO 条款。在安提瓜网上赌博案中，我们一直都这样做，直到现在这个系统还没有崩溃，而且我们并不是唯一一个做这种事的国家。

更有可能的是，美国会赢。因为行政当局会援引关税和贸易总协定（GATT）第二十一条的国家安全豁免条款。这将是一个非常不幸的结果，今后其他国家也可能效仿美国做同样的事情。随着 WTO 变得越来越弱和越来越不相关，它会慢慢地消亡而不是突然崩溃。这个结果显然是糟糕的，而且它们比好的结果更有可能出现，但现在预判 WTO 的灭亡还为时过早。

不幸的是，政府似乎并不特别关心 WTO 或其潜在的灭亡，反而更喜欢 GATT 和 1980 年代——那时罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）大使仍然在职、国家主权大行其道。然而，至少在贸易领域，对那段时期的怀念是错误的。彼时美国经常在努力为其贸易申诉平反的事情上感到沮丧，这就是为什么她最终支持建立现存的强大争端解决机制的原因。笔者认为，美国从这一决定中获得的利益远远超过损失。正如桑塔亚那所说：“那些不记得过去的人，注定要重蹈覆辙。”现在的情况是，我们似乎错误地记住了过去，但结果将是相同的——10 年后，我们发现自己再次主张建立强有力的争端解决机制。

本文原题为“Steel, Aluminum, the Policy Process, and the Trading System”。本文是作者是 William A. Reinsch，他是 CSIS 国际业务方面的首席。本文于 2018 年 3 月刊于 CSIS 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

中国金融监管改革为金融改革铺路

Martin Chorzempa/文 安婧宜/编译

导读：中国长期实行的“一行三会”体系已经发生改变。目前，央行接管银监会和保监会的职能，权力大大提升。与强大央行并行的证监会将何去何从则尚不明确。但这些金融监管改革或为未来金融改革产生积极作用。编译如下：

长期以来，中国所面临的最困难的经济挑战之一就是如何管理信贷增长，因为信贷增长并不会促进实体经济增长。经过金融体系的多年改革，全国人大会议在3月13日将银行和保险监管机构合并，并给予中央银行更多决策权。建立一个功能化而非机构化的监管体系对解决信贷问题将会产生有利影响。这一计划也有利于决策者间的合作协调及权责分配。

中国监管体系的演变进程

2003年开始，中国银行业监督管理委员会开始独立于中国人民银行，“一行三会”监管模式形成。在中国银行业监督管理委员会建立之前，中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会分别于1992年和1998年建立。2000年早期，中国银行业艰难复苏，一方面受坏账困扰，另一方面加入世界贸易组织以后外国竞争者开始进入中国市场。银行业监管也急需现代化，专业化的细分监管机构（银行业，保险业，证券业）是这一问题的解决之法。

但是细分监管机构也有很多缺点。尤其在2008年以后，银子银行的兴起使得银行业、保险业和证券业的产品及公司边界越发模糊。而分业监管的劣势开始体现，碎片化管理很难建立一个维持金融系统安全稳定的全面规则。

中国重整监管体系，注重公司功能而非类别

多年来，政府为各种改革意见争论不休，包括将所有监管机构合并为一个“超级监管机构”。为避免将四个机构合并而侵犯各方利益，政府希望采取折中的方式。2017年11月，金融稳定与发展委员会建立，直接受国务院管辖，委员会主席级别为副总理，高于人民银行行长。新的委员会的作用是协调金融发展，并在更高层面制定监管政策。

新的组织级别会在金融稳定与发展委员会之下。原有的银监会和保监会合并，共同制定并执行每日监管政策，同时监督两个行业的机构。人民银行会代替保监会、银监会执行立法功能，其权力将大大提高。在此之后，银行业和保险业将被统一管理，只有两个（央行与证监会）而非四个监管机构。这会使得界限模糊的

情况大大降低。金融业去杠杆和降低风险更加可能实现，因为监管规则是根据金融机构功能划分的而不是按金融公司类型划分。

历次金融危机告诉我们，当只有一个监管机构为不同体系、不同层级的金融机构负责的时候，不稳定及利益冲突更有可能发生。如果知道一些金融机构会因他们的决策而面临破产风险，监管者可能会害怕制定全系统适用的规则（如利率，资本结构要求），以为他们会面临负面舆论。但是，如果监管者不愿意关闭一个理应关闭的银行，这样也会造成金融不稳定。

尽管整合银行业和保险业看起来很新鲜，但世界范围内的政策制定者和学者普遍认为规避银行储蓄和保险风险应该采用同一种方式，即严格监管风险和冗余资本。而证券监管则应注重透明度和市场作用，使消费者意识到投资风险。

保监会和银监会的整合并非只在中国发生。2011年，美国储蓄管理局被纳入货币管制局。货币管制局被广泛认为是行业的引导者而非参考准则。金融危机的后果是灾难性的，因为很多金融机构都面临危机而普通民众将为这些损失买单。

在中国，保监会在2002年开始放松保险业监控，允许保险公司投资许多新的资产种类，并发行短期保险。在2015年底，政策更加宽松了。安邦保险得以进行大量的离岸投资。这一政策也引发了很多问题。在2017年四月，因为贪腐问题，保监会主席被调查并撤职。政府仍旧在为这一事件扫尾，包括接管安邦集团，而安邦集团拥有大量海外资产，包括纽约华尔道夫集团。购置海外资产使它面临破产危机。而这些问题被很快解决了，保监会也颁布了更加严格的监管制度。像在美国的情况一样，兼并是一个复杂的过程，需要许多年去完成。

目前的不确定性

当前，监管改革仍有遗留问题。其一是新的监管机构会如何改变地方与国家金融监管机构的关系。地方官员对于金融机构司法案件的每日监管负有首要责任，实行保监会颁布的政策。而全国范围内的监管机构重组可能会加强中央机构的权利。另一个问题则涉及到证监会，目前证监会仍然是独立的机构，与央行并行。这些重组机构对金融科技公司的影响尚不明确，由于之前的监管不到位，这些公司很可能成长为世界级的金融公司。

本文原题为“China's Restructuring of Financial Regulation Is Good News for Reform

”。本文作者是 Martin Chorzempa，为 PIIE 经济学家。本文于 2018 年 3 月刊于 PIIE 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

美国盟友不买账其对抗中国的新战略

Dr Bates Gill/文 丁丽伟/编译

导读：随着美国发布了其国家安全战略和国防战略，特朗普政府已经预告了一个更具对抗性的中美关系，而目前为止美国盟友并不买账美国的对华新战略。本作者认为，美国盟友们更多地是因特朗普政府的问题才如此行事，中国对美国以及其主导了近 70 年的国际和地区秩序展现出越来越多的挑战，美国战略需要认真对待盟友以及他们所代表的巨大的战略资产才能应对中国的挑战。

随着美国发布了其国家安全战略和国防战略，特朗普政府已经预告了一个更具对抗性的中美关系。但是美国盟友和朋友们质疑特朗普政府的言辞与战略实际有何关系。

结果如何？目前，利于中国。

言辞很清晰。国家安全战略把中国描述为旨在“塑造一个与美国价值观和利益对立的世界”的“修正主义国家”，“取代美国在印太地区的位置”，“按照其喜好重塑地区秩序”，“扩张其国家主导的经济模式的影响”以及“窃取美国的知识产权”。

美国国防战略（NDS）重申对美国利益的“核心挑战”是来自修正主义大国——其中中国位列榜单榜首——的战略竞争。根据 NDS，中国采用“掠夺性的经济威胁其邻邦，同时军事化南海”并且寻求“在短期内取得印太地区霸权以及取代美国成为未来全球领袖”。

该文件清楚陈述了盟友对美国战略的重要性：他们带来“不可估量的优势”、“增大我们的力量”并且同样地，美国将从“力量的角度切入，首先通过确保军事力量第一，与我们的盟友和我们所有的权力工具充分整合”来对付竞争对手。

以上都是些真实的和值得赞扬的宣言。但是美国盟友和朋友们似乎并不打算买账。至少有四个好的理由来佐证他们的怀疑。

从这些文件的基本前提说起：中国是一个“修正主义国家”，它严重挑战了美国及其盟友长期存在的利益。这也确有其事。但是同时这一说法源于这样的一个政府，它在一年内自己拆解并“修改”了自由国际秩序的基本要素：质疑北约的价值和其他美国盟国；退出跨太平洋伙伴关系协定，重新考虑美国对其他多边和双边自由贸易安排的承诺；退出全球气候变化谈判；并且显示对独裁领导人的支持。

美国盟友和朋友们如何能充分地支持美国的目标以对抗修正主义的威胁？当华盛顿自身已经采取措施瓦解美国伙伴的利益——在一个健全、规则导向和自由的国际秩序中，通常应该由华盛顿和其盟友之间可靠的政治、经济和军事纽带维系。

对于上述战略的财政可持续性，盟友们也提出了一些问题，美国国防部长詹姆斯·马蒂斯似乎承认该观点。

上述战略的财政可持续性也让盟友们有所怀疑，这点似乎为国防部长詹姆斯·马蒂斯所确认。在发布 NDS 的公开讲话中，他只提到了中国一次，而在 1 月份政府关门的几天前，他又一次提到了短期的财政问题，他的大部分注意力都集中在对美国军事的国内重大挑战上：在宾夕法尼亚大道两端的政治失灵的时代，预算变得不确定。

第三，美国盟友并不完全认可美国新战略中设计的与中国零和博弈的关系。是的，美国盟友们日益关切中国在他们社会中不断增加的影响、它的地区目标、它压抑的政治趋势和它高压的行为。

然而，美国盟友和伙伴们仍然希望积极与中国打交道，并不寻求对抗或参与和北京的冲突。澳大利亚外交部长朱莉·毕晓普可能已经为许多美国盟友说话了，她最近说：“显然我们对俄国和中国有着不同的认知。我们不认为俄国或者中国对澳大利亚构成军事威胁。”她补充道，“我们将继续与中国密切合作。”

最后，美国朋友和盟友们迟疑地不买账所谓的美国对华战略是因为在一个分裂的政府内部，谁真正拥护这一战略是不清晰的。一个高级官员的观点可能与另一个是冲突的，包括总统在内。确实，总统自身也经常发表雄心勃勃却矛盾的观点，这将增加盟友们的疑虑和不确定性。

中国对美国以及其主导了近 70 年的国际和地区秩序展现出越来越多的挑战。但恫吓、咆哮和空洞的言辞都将被看穿。

如果特朗普政府真的想要应对中国的挑战，现在是时候通过投资外交与防务来稳固地重建并确保美国的盟友关系了。鼓励美国主导的自由贸易安排，以及由此给共同价值观伙伴带来的政治团结和经济实惠，并为支持民主原则的朋友们提供令人信服的领导。

美国战略需要认真对待盟友以及他们所代表的巨大的战略资产，不仅在口头上的，而且在行动上的。在此之前，预计中国将继续利用这一难得的机遇期。

本文原题为“US Allies Aren’t Buying Its New Strategies to Confront China”。本文作者为 Dr Bates Gill，是 Chatham House 亚洲项目、美国和美洲项目的助理研究员，麦格理大学亚太安全研究方向教授。本文刊于 2018 年 2 月 6 日 Chatham House 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

美韩领导人在奥运会上重拾熟悉角色

James Dobbins/文 曹园/编译

导读：《华盛顿邮报》称，“每届奥运会都有地缘政治幕后故事，但平昌冬奥会的组织者将其宣传为一次为陷入僵局的两个邻国寻找新出路的难得机会。”从朝鲜角度看，“冬奥外交”是其精心布局的一盘大棋。其目的有二：第一，朝鲜领导人希望削弱美韩联盟。第二，金氏政权试图争取时间扩展军备，以减少外交压力和制裁，并利用宣传机会来加强国内执政合法性。作者认为，朝鲜的做法并不新鲜，其结果也同从前一样，难以在美韩之间造成任何裂痕，但若能通过首尔影响华盛顿，促成双方直接对话，这种和解努力也并非完全徒劳。编译如下：

朝鲜领导人金正恩的奥林匹克外交是否如许多评论家所言，只是想在美韩之间使“离间计”？南北和解的努力最终将产生什么结果？

值得一提的是，这部戏的所有主要演员都在扮演前几代韩国和美国领导人开创的角色。现任朝鲜领导人的祖父金日成于 1972 年发起了朝鲜内部和解的第一次努力；20 世纪 90 年代，朝鲜不断出现战争恐慌，其开始向韩国示好并直接与华盛顿接触。这种现象一直持续到本世纪的第一个十年，以六方会谈为高潮，参与者也包括日本、中国和俄罗斯。

如今，金正恩并不是在试图将韩国从美国（联盟）分裂出去，而是希望通过首尔影响华盛顿。今天的韩国和美国领导人正在扮演熟悉的好警察、坏警察的角色，最好的例子也许是韩国总统文在寅对来访的朝鲜代表团的盛情款待，以及彭斯副总统消极进取的姿态（当全韩女子冰球队得分时他拒绝欢呼）。在返回华盛顿的飞机上，彭斯承认，尽管特朗普政府有与朝鲜领导层对话的意愿，但他不想首先提出这样的要求。

朝鲜的外交从未在华盛顿和首尔之间打开缝隙或造成任何持久的裂痕。基本上这两个同盟国意愿一致，韩国人甚至比美国人的意愿更为强烈。毕竟，韩国人首先希望与他们的北方邻居和平相处，免受攻击和恐吓。

朝鲜战争结束后美国和韩国领导人就统一问题产生了分歧。美国愿意接受分割朝鲜半岛作为和平的代价，而当时的韩国总统李承晚想继续战争。李在 1954 年被迫遵守美国、中国和朝鲜将领签署的停战协定，但他坚持一项连美国也无法捍卫的难以谈判的提议，即要求朝鲜同意根据韩国现行宪法实现统一。尽管朝鲜也寻求统一，但韩国方案的片面性使其变成了“不可能完成的任务”。

随着时间的推移，首尔和华盛顿之间的这一争论已经逐渐消失。南北朝鲜都继续支持统一的目标，但双方并不急于实现这一目标。1954年，这两个地区的人口数量大致相当，而北方的工业化程度更高。现如今南方的人口是北方的两倍，富裕程度几乎是北方的20倍。对南方来说，真正的统一势必代价高昂，而对北方来说，统一的方式将是其领导层永远无法接受的。

然而，关于统一的讨论仍然是南北对话的主要内容。南方当然希望缓和紧张局势，加强与北方的商业、旅行和通信。北方则利用这些“愿望”作为与南方和美国就其他事情进行对话的切入点。

此前的和解努力并非完全徒劳。上世纪90年代，朝鲜同意并开始拆除所有的核反应堆。作为回报，美国承诺提供更多抗扩散的新型替代品。美国的承诺尚未兑现，朝鲜就制定了秘密浓缩计划，尽管他们早先已同意韩国不这样做。事实上，这十年接触所产生的总体效果是减缓而不是阻止朝鲜在核武器方面的进展。

当前的南北外交可能是短暂的，但从彭斯声称政府愿意对话的说法来看，文在寅促成平壤和华盛顿之间的直接会谈方面似乎有可能会成功。如果是这样，这次会谈也许会首先侧重于中国提出的相互冻结建议，即朝鲜停止核试验和远程导弹试验，而韩国和美国则停止大规模联合军事演习。

这种协议不会解决任何根本性分歧，但只要它坚持下去，就会阻止朝鲜的洲际弹道导弹试验。但联合军事训练持续冻结很长时间，可能会开始损害韩国的常规防御。那时可以利用美国的训练设施举行小规模的美韩联合演习，是的，这样的协议不会阻止韩国举行任何规模的训练演习，韩国应增强战备，发出强有力的政治信号，朝着采取更多自卫行动的方向前进。

本文原题为“[At Olympics, U.S. and Korean Leaders Revive Familiar Roles](#)”。本文作者为美国兰德公司高级研究员、外交和安全主席 James Dobbins。本文刊于2018年2月22日 RAND 官网。[单击此处可访问原文链接](#)

金正恩的邀请与特朗普的回应

Scott A. Snyder /文 丁丽伟/编译

导读：今年3月5日朝韩会谈后，朝鲜通过韩国中介人表明了实现半岛无核化的意愿，并提出若对朝军事威胁消除、朝鲜的体制安全获得保障，就没有理由拥核。同时朝鲜最高领导人金正恩邀请美国总统特朗普举行会面，特朗普已经表示同意在今年5月底前举行会面。本文作者认为金正恩是由于绝望或者可怕的战略直觉才在此刻提出会谈，同时表示了对特朗普参与会谈的不信任，并建议拉韩国进来以帮助美国顺利完成金特的“汉堡”峰会。

金正恩通过韩国中介人向特朗普发出会面邀请即出人意料又在意料之中。

毕竟特朗普总统曾经表达过他希望与金正恩会谈，在2016年作为总统候选人时特朗普就曾表达过愿与金正恩来次“汉堡”峰会。现在既然特朗普已得到邀请，那么问题关键在于：在没有经过一个密集的协商过程推进——通过必不可少的政府内的专家把控协议水准和必要的查证措施来钳制金正恩——的情况下，他是否能利用这次机会掌控失控的朝鲜核与导弹威胁。至少未来峰会应该保证为被滞留在平壤的三个美国人获得释放提供助力。

从历史上看，美国总统都是拒绝做这样的交易，但是特朗普和金正恩之间的提前会面将使美国丢掉这样的角色，转而在美朝之间没有相应（已几十年的）的进程和不再监察朝鲜无核化实施的基调之上，支持重塑与朝鲜领导人之间关系。

过去的无核化努力都被安全核查和朝鲜借口等一系列综合因素所破坏，但是也从来没有给予过金氏家族荣誉或者朝鲜寻求数十年未得的战略重量。特朗普的最强论证途径是：其他一切方法都失败了，那么为何不尝试一下美朝峰会呢？

古怪的是特朗普自己曾经威胁要消灭朝鲜，其关于美国会如何应对朝鲜核挑战的设想已经为特朗普塑造了这样政治空间：即使与金正恩达成一个糟糕的协定也会被接受为一个不错的结果，总比跟朝鲜发生灾难性冲突好。

但是金正恩为什么此刻出手提出与特朗普会面？金正恩可能的动机无外乎于绝望或者可怕的战略直觉。但是金正恩的对外宣传和时机展现出最有意思的一面是：它是结合了个人偏好，怀着强烈的愿望承担风险，渴望主动地掌控由于日益升级的朝鲜政权的生存危机而产生的不确定性。

除了金氏家族希望维持独立和中央集权这一说法外，为巩固政权获得外部的承认也是其深切愿望，而这一愿望只能通过提升美朝关系来获得。这也是为

什么朝鲜坚持强调，如果美国放弃“敌对政策”——美国要实现关系正常化并接纳朝鲜政权，作为为其政权提供担保的核武器的一种替代——其愿意放弃核计划。在本质上，金氏政权总是希望华盛顿将平壤的战略分量置于和尼克松时期对中国等同的水平，彼时美国利用中国牌平衡苏联。

金正恩的行动同时透出绝望和敏锐，他认识到国际经济压力、政治孤立，以及军事冲突的威胁可能最终扼杀其政权。然而，朝鲜非但没有选择促进其政权的生存，反而寻求获得对美国进行核打击的能力，这推高了意外冲突和预防性战争的风险。

对金正恩来说，与特朗普提前进行一次峰会的预期提供了解除国际制裁压力的最好希望，同时也给了金正恩保持其核威慑的回旋空间。更重要的是，与特朗普进行核交易的预期提供给金正恩这样一个机会，在不必处理其糟糕的人权纪录的情况下获得更多的政权合法性。（毕竟，只有特朗普可以在平壤提供一间特朗普商标的旅馆，还能用核燃料支付。）

考虑到围绕金特“汉堡”峰会不可避免的赌注、风险以及反冲力，如果该峰会确实不能避免，一种更安全的做法是把韩国拉进来，设法使特朗普受邀参加已经宣布在四月底进行的朝韩板门店峰会。

韩国与美国在无核化方面存在共同利益，但在朝鲜眼中只有美国才是谈判对手。但韩国参与将帮助美国解决外交人员不足的问题，保证无核化议题处于首要和中心的位置，同时挫败朝鲜企图在美韩同盟之间打楔子的努力。

本文原题为“Kim Jong-un’s Invitation and Donald Trump’s Response”。本文作者为 Scott A. Snyder，是朝鲜问题高级研究员和 CFR 美朝政策项目主任。本文刊于 2018 年 3 月 9 日 CFR 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

本期智库介绍

The Center for Economic Policy Research (CEPR) 经济政策研究中心

简介：经济政策研究中心成立于1983年。它包括七百多位研究人员，分布于28个国家的237家机构中（主要是欧洲高校）。其特点是提供政策相关的学术研究、并关注欧洲。Voxeu.org是CEPR的门户网站，受众为政府部门的经济学家、国际组织等。它的文章多为与政策相关的工作论文初稿，比财经报纸专栏更为深入，同时比专业学术文章更加易懂。

网址：<http://www.voxeu.org/>

The Royal Institute of International Affairs Chatham House (Chatham House) 英国皇家国际事务研究所

简介：英国皇家国际事务研究所成立于1920年，位于伦敦圣詹姆斯广场著名的查塔姆大厦内。是目前英国规模最大、世界最著名的国际问题研究中心之一。其宗旨是“推动个人和组织对日益复杂多变的世界进行全面研究，并提供政策参考。”英国皇家国际事务研究所与英国政府、企业、媒体和学术界均有着广泛的联系，对政府的外交政策有一定的影响。在《2011年全球智库报告》（The Global Go To Think Tanks 2011）中，Chatham House在全球（含美国）30大智库中列第2名，全球30大国内经济政策智库中列第6名，全球30大国际经济政策智库中列第4名。

网址：www.chathamhouse.org/

Brussels European and Global Economic Laboratory (bruegel) 布鲁塞尔欧洲与全球经济实验室

简介：布鲁塞尔欧洲与全球经济实验室成立于2005年，是主要研究国际经济的独立、非理论（non-doctrinal）的智库。致力于通过开放、基于事实并且与政策有关的研究、分析和讨论，对欧洲及全球经济政策制定作出贡献。bruegel的成员包括欧盟各国政府以及一些领先的国际公司。在《2011年全球智库报告》（The Global Go To Think Tanks 2011）中，bruegel在全球（含美国）30大智库中列第16名，全球30大国内经济政策智库中列第9名，全球30大国际经济政策智库中列第3名。

网址：<http://www.bruegel.org/>

Council on Foreign Relations (CFR) 外交关系协会

简介：成立于1921年，是美国非政府性的研究机构，致力于对国际事务和美国外交政策的研究。CFR是一个由精英学者组成的组织，成立伊始就成为20世纪美国最有影响力的智囊机构，曾为威尔逊总统在第一次世界大战中出谋划策。该协会主办的《外交事务》杂志曾刊登过乔治·凯南、基辛格和斯坦利·霍夫曼等美国知名外交家、国际政治学者的论文。在《2011年全球智库报告》（The Global Go To Think Tanks 2011）中，CFR在全球（含美国）30大智库中列第4名，全球30大国际经济政策智库第6名。

网址：<http://www.cfr.org/>

RAND Corporation (RAND) 兰德公司

简介：兰德公司成立于1948年，是美国最重要的以军事为主的综合性战略研究机构。在其成立之初主要为美国军方提供调研和情报分析服务。其后，RAND逐步扩展，并为其它政府以及盈利性团体提供服务。在《2011年全球智库报告》（The

Global Go To Think Tanks 2011) 中, RAND 在全球(含美国)30 大智库中列第 6 名, 全球 30 大国内经济政策智库中列第 8 名, 全球 30 大国际经济政策智库第 13 名。

网址: <http://www.rand.org/>

The Center for International Governance Innovation (CIGI) 国际治理创新中心

简介: CIGI 是关注全球治理的独立智库, 由 Jim Balsillie 成立于 2001 年。它的主要活动包括资助研究、创造交流网络、促进政策讨论、提高多边治理能力。具体而言, 它的研究集中于以下四个方面: 全球经济、环境与能源、全球发展、全球安全。它致力于将学术应用于政治, 通过优秀的研究与分析来影响政治决策。

网址: <http://www.cigionline.org/>

Peter G. Peterson Institute for International Economics (PIIE) 彼得森国际经济研究所

简介: 由伯格斯坦(C. Fred Bergsten) 成立于 1981 年, 是非牟利、无党派在美国智库。2006 年, 为了纪念其共同创始人彼得·乔治·彼得森(Peter G. Peterson), 更名为“彼得·乔治·彼得森国际经济研究所”。在《2011 年全球智库报告》(The Global Go To Think Tanks 2011) 中, PIIE 在全球(含美国)30 大智库中列第 10 名, 全球 30 大国内经济政策智库中列第 4 名, 全球 30 大国际经济政策智库第 1 名。

网址: <http://www.iie.com/>

International Monetary Fund (IMF) 国际货币基金组织

简介: IMF 于 1945 年 12 月 27 日成立, 为世界两大金融机构之一, 职责是监察货币汇率和各国贸易情况、提供技术和资金协助, 确保全球金融制度运作正常, 其总部设在华盛顿。IMF 主要通过监督、贷款以及技术援助和培训三大职能来促成国际金融体系的稳定。IMF 的工作论文及其他出版物在全球宏观经济政策研究方面拥有巨大影响。

网址: <http://www.imf.org/>

Cato Institute 加图研究所

简介: 加图研究所位于华盛顿特区, 成立于 1977 年, 是美国最具影响力的大型智库之一。加图研究所以古典自由主义传统为思想根基, 致力于“扩展公共政策辩论维度”, 通过独立、超越党派的公共政策研究和讨论, 旨在“恢复小政府、个人自由、自由市场以及和平的美国传统”。加图研究所的政策分析曾经影响过里根政府和布什政府的政策。在《2011 年全球智库报告》(The Global Go To Think Tanks 2011) 中, 加图研究所在全球(含美国)30 大智库中列第 14 名, 全球 30 大国内经济政策智库中列第 3 名, 全球 30 大国际经济政策智库第 8 名。

网址: <http://www.cato.org/>