

全球智库半月谈

贸易联盟下的全球价值链

中国真的强迫外企进行技术转让吗

消灭避税天堂带来的意外后果

通过 WTO 机制规范中国贸易行为

经济全球化的历史与当代挑战

展望 2019 年的五大风险

本期编译

安靖宜

李芳菲

凌枫

倪淑慧

王梦瑶

伊林甸甸

张舜栋

张子萱

(按姓氏拼音排序)

中国社会科学院世界经济与政治研究所

全球宏观经济研究室

《全球智库半月谈》是由中国社会科学院世界经济与政治研究所的全球宏观经济研究室和国际战略研究组承担的编译项目，每半月定期发布。所有稿件均系网络公开文章，由项目组成员依据当前热点编译组稿。

中国社会科学院世界经济与政治研究所

全球宏观经济研究组

顾问	张宇燕			
首席专家	张 斌		姚枝仲	
团队成员	曹永福	美国经济	陆 婷	欧洲经济
	冯维江	日本经济	熊爱宗	新兴市场
	徐奇渊	中国经济	杨盼盼	东盟与韩国
	肖立晟	国际金融	李远芳	国际金融
	常殊昱	跨境资本流动	顾 弦	大宗商品
	陈 博	大宗商品	吴海英	对外贸易
	崔晓敏	对外贸易	熊婉婷	金融政策
	王 地	宏观经济	张寒堤	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: 张寒堤 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 1544 邮政编码: 100732

免责声明:

《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

贸易联盟下的全球价值链 6

全球贸易正在发生激烈的变革，而世界各国关心的问题也有所变化。价值链总是有着很强的区域特质，大量的价值链活动局限在北美、欧洲和亚洲。深化的贸易协定与更多的价值链上活动时紧密相连的，而这表明了在同一法律框架内解决贸易与投资问题对于价值链贸易有深远的意义。

聚焦中国

中国真的强迫外企进行技术转让吗 10

近一段时间来，在中美贸易摩擦中美方关注的焦点问题之一即在于强制性技术转让。美方指责中国强迫外资企业向中方合资伙伴转移技术，但这与事实相符吗？作者认为，尽管这一问题确实存在，但中国在对外开放的问题上已经取得了重大进展。更重要的是，中国最近正着手快速扩大对外开放程度。因此，作者建议美方抓住机会，尽快在 WTO 框架内于日内瓦对中国现有的技术转让问题进行诉讼，以免错失机遇。

经济政策

消灭避税天堂带来的意外后果 13

跨国企业向避税天堂转移利润从而避税的事实一直饱受各界批评，美国 2017 年通过的《减税与就业法案》也专门就此做出了新的规定。然而，许多人没有意识到，这种提高企业实际税率的做法对经济也存在隐蔽的负面作用。笔者基于美国 1996 年的税制改革，在论文中详细分析了这一问题。

经济理论

经济全球化的历史与当代挑战 15

本文概括了三类反映当代全球化挑战的经济史文献：与 19 世纪反全球化浪潮相关的文献，集中讨论了贸易与移民问题；与大萧条相关的文献，集中讨论了资本流动、金本位和贸易保护主义；以及关于贸易和战争的文献。

深度报告

通过 WTO 机制规范中国贸易行为 25

特朗普政府认为，WTO 未能解决中国“不公平”的贸易行为。虽然中国经济的崛起确实对世界贸易体系形成了前所未有的挑战，但在解决这个问题上，WTO 的争端解决机制比特朗普政府认为的更有效。如果特朗普政府真的希望中国经济更加市场导向，就应该更好地利用 WTO 规则，提起对中国的诉讼。虽然经常被指责藐视规则，但在遵守 WTO 的申诉上，中国做得相当不错。美国可以考虑从以下几个政策领域对中国提起诉讼。鉴于美国贸易代表办公室 (USTR) 长期收集有关中国贸易行为的信息，美国应在此基础上提起诉讼，并寻求主要同盟国的支持。针对 WTO 规则未涵盖的领域，如支持国有企业等，美国应与这些盟国协商制定新规则。到目前为止，特朗普政府主要依靠单边关税促使中国开放市场，但这种方式不仅没改变中国的贸易行为，反而损害了美国的经济利益。想要约束中国的不公平贸易行为，让中国经济更加市场导向，多边路线是更明智的选择。

战略观察

保卫欧洲符合美国利益 44

针对特朗普在军费问题上批评欧洲盟友逃避责任，作者提出美国保卫欧洲盟友实际是出于自身利益，并追溯至两次世界大战，分析了美国保护欧洲七十年的历史原因。作者认为，尽管低水平的防务开支显示出当下欧洲的和平主义，但历史曾证明这种观点的灾难性后果。更为可取的做法是在同盟之间维持一份保险政策防范可能的危险。

2019 年，欧洲将如何努力避免美中对峙 46

欧洲国家和美国一样，对中国抱有疑虑，但美国的鹰派立场反而将会推动欧洲发展更为独立的方式，即推出符合他们经济和战略利益、更实用务实的政策，届时美国政策制定者可能会后悔。

展望 2019 年的五大风险 50

如果用一个成语来概括 2019 年经济形势的不确定性，那就是雾里看花。

智库介绍

本期智库介绍 53

贸易联盟下的全球价值链

Mauro Boffa/文 安婧宜/编译

导读：全球贸易正在发生激烈的变革，而世界各国关心的问题也有所变化。价值链总是有着很强的区域特质，大量的价值链活动局限在北美、欧洲和亚洲。深化的贸易协定与更多的价值链上活动时紧密相连的，而这表明了在一个法律框架内解决贸易与投资问题对于价值链贸易有深远的意义。编译如下：

全球贸易正在发生激烈的变革。在全球金融和经济危机之后，经历了“模糊的保护主义”时期，当前政治变革呈现出贸易联盟的重组的局面。美国正在质疑现有的贸易协定。尽管英国表现出了与世界其它各国交好的意愿，但英国可能会退出欧盟。同时，中国正在寻求促进一带一路国家贸易和经济一体化。

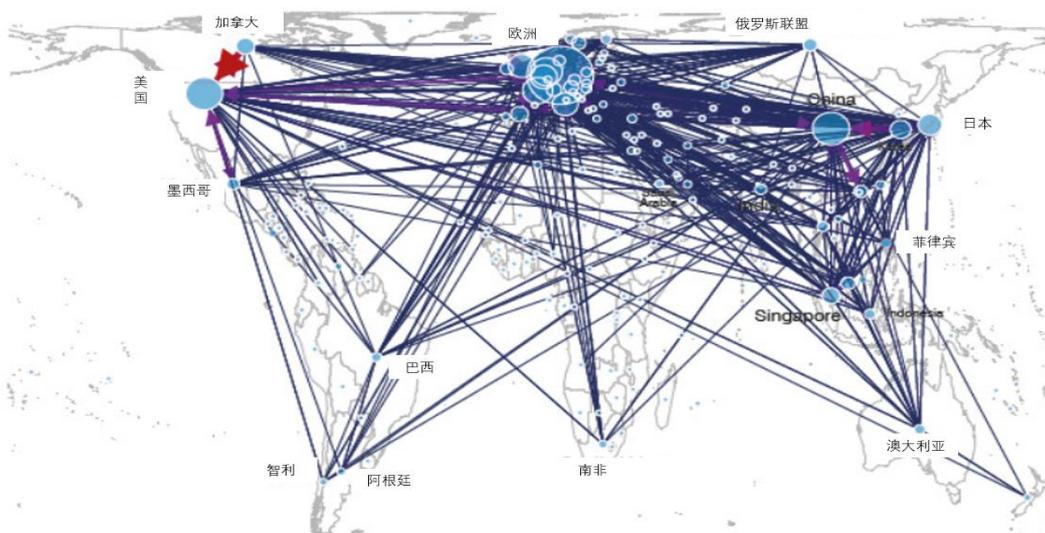
而世界各国关心的问题也有所变化。加拿大和欧盟希望加强欧盟——加拿大经济贸易协定，尽管脱欧使得英国未来的行为不可预期。日本和欧盟同意在数据保护协定方面加深合作。而投资领域，关于建立跨大西洋贸易和投资伙伴关系的谈判陷入了僵局，而欧盟与中国投资协议则在深化。

各国将如何应对这些变化？在这篇专栏中，我们认为区域价值链重组是可能的结局。一些整合程度高的区域，尤其是那些在贸易协定中接受过好处的区域，都希望达成一个确定的结果。

全球价值链的区域化本质

全球价值链总是被人提及，但价值链总是有着很强的区域特质，大量的价值链活动局限在北美、欧洲和亚洲，见图一。

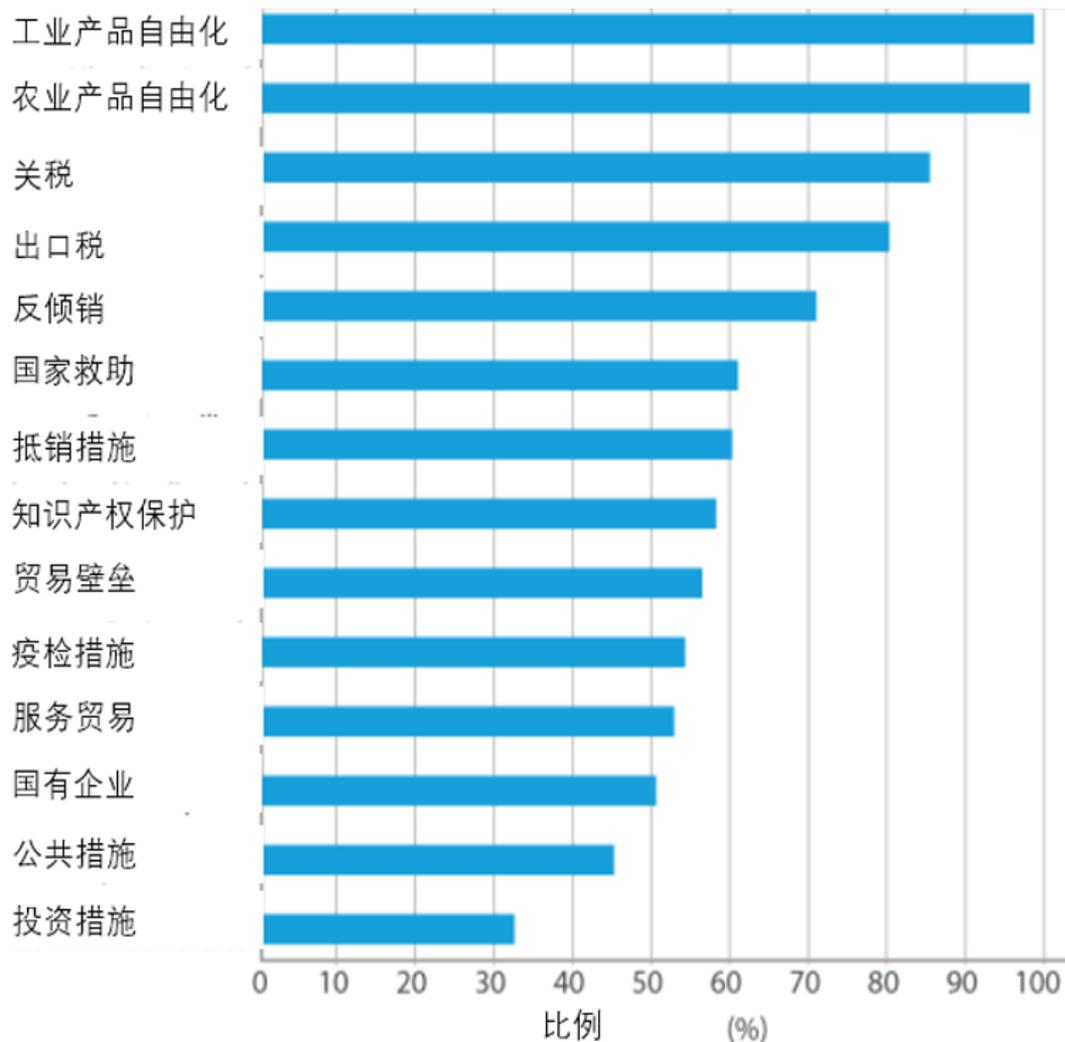
图1 全球价值链的区域化本质



区域整合程度越高，贸易发展越好

在近期一篇论文中（Boffa et al. forthcoming），我们评估了区域贸易协定的存在与本质对贸易的影响。解决投资、政府协定和竞争政策的协议数量正在增长，影响了跨国境的价值链。

图2 区域贸易协定的内容



我们的研究证明，深化的贸易协定与更多的价值链上活动时紧密相连的（表3）。当我们将全球价值链分为两个维度的时候，结果就会十分有趣。在实证分析中我们专注于双边层面，并清楚划分了作为买方和卖方全球价值链整合的角色。

表 3 贸易协定深度、投资条款对价值链贸易的影响

	向后链接： 带来成员国国际增值	向前链接： 带来成员国国内增值
最深化的协议（42 条款）	9.9%	6.8%
普通深度的 RTA 协议（14 条款）	2.8%	1.3%
有投资协议的 RTA 协议	3.2%	2%
双边投资条款	2.8%	无明显影响

在利于国内贸易增值的法律框架下的贸易与投资

区域投资协定中投资条款的角色是非常有趣的，因为投资条款经常解决在不同的法律框架的问题。后者的形式为双边投资条例（BITs）。

将贸易与投资代入同一法律框架下，意味着国际经济条款会更接近实践经验，此时贸易与投资是相互关联的。在我们的研究中，我们评估了这对经济的影响。

我们使用了重力模型来预计不同的贸易与投资协定的结果。我们考虑了三种不同的政策变量：

其一，RTA 协议的签署（二元变量）。

其二，一个表明 RTA 协议深度的变量。

其三，表明两国间是否有 BIT 签署的二元变量。

我们发现深度的 RTA 协议，即那些条款包括了贸易与投资的协议，对价值链上的活动都有更大的影响，而 RTA 与 BIT 的结合所产生的影响也大于单个协议。

贸易协定中合法的投资协议非常重要。BIT 和深度 RTA 会导致价值链上贸易数量的增加。但是，BIT 只在国际投入上发挥作用。

相反，深化的贸易协定在两个层面上推荐了全球价值链的整合，即向前和向后的链接。因此，双边投资条款中，贸易协定总是与国际投入相互联系。通过强化贸易协定可以深化贸易协定，但是，增加向前的链接也会促进国内产品的出口。这一结果对于希望提高本国贸易的发展中国家和新兴经济体十分重要。

这对于贸易协定意味着什么

在决定运营的时间和地点的时候，供应链规划者总是倾向于同时评估贸易与投资。当贸易与投资政策更加统一的时候，从价值链上的领头公司的角度来看，一个国家就会更有吸引力。这一论断也在此专栏中被再次确认，这表明了在同一个法律框架内解决贸易与投资问题对于价值链贸易有深远的意义。

从这些发现中，我们知道近期 WTO 几个成员国在 WTO 框架下讨论贸易与投资问题是有意义的。全面的双边或者区域协定也会增加价值链上的活动。我们的发现证明欧盟和瑞士的协商者或许希望从两方面而非一方面来思考与中国的关系：即欧盟与中国的投资关系，以及瑞士与中国的贸易关系。

本文原题名为“Value Chain Activity in the Age of Changing Trade Alliances”。本文作者 Mauro Boffa 是 VOX 高级研究员。本文于 2018 年 12 月刊于 VOX 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

中国真的强迫外企进行技术转让吗？

Nicholas R. Lardy / 文 张舜栋 / 编译

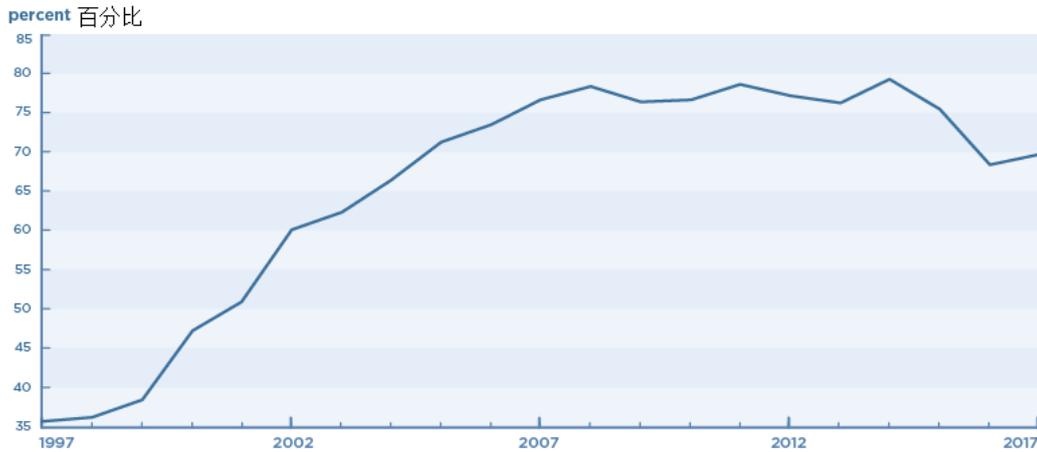
导读：近一段时间来，在中美贸易摩擦中美方关注的焦点问题之一即在于强制性技术转让。美方指责中国强迫外资企业向中方合资伙伴转移技术，但这与事实相符吗？作者认为，尽管这一问题确实存在，但中国在对外开放的问题上已经取得了重大进展。更重要的是，中国最近正着手快速扩大对外开放程度。因此，作者建议美方抓住机会，尽快在 WTO 框架内于日内瓦对中国现有的技术转让问题进行诉讼，以免错失机遇。编译如下：

在近期的中美经贸摩擦中，美方频繁指责中方的论据之一是中国通过强制的合资要求迫使希望进入中国市场的外资企业向中方转移核心技术。这种“强制性技术转让”的论调不仅时常见诸于美国政府的官方声明及报告，同时也频繁被特朗普政府的高级官员在各种场合引用。

那么，这种论调与事实是否一致呢？根据大多数专家的看法，这个问题当然是存在的，但恐怕并没有那么严重。如果美方无端指责中国在所有领域都强制性要求外国企业转移技术，那显然不是事实，也缺乏实际意义。对于新上任的中美经贸谈判美方负责人、白宫贸易代表（USTR）莱特希泽来说，他首先应当认识到，中国过去在这一问题上已经做出了很大改进。更重要的是，莱特希泽应当把精力集中在中国依然要求技术转让的少数几个关键性领域，并在日内瓦对中国发起诉讼，指责其违背了加入 WTO 时做出的不要求强制性技术转让的承诺。

早年间，所有进入中国的外商直接投资（FDI）都需要以中外合资（joint venture）的方式进行。在当时，外资企业无一例外地需要向中方合资伙伴转移一定的技术，从而换取中方企业带来的市场。从立法角度来说，中国的立法机关直到 1986 年才通过《中华人民共和国外资企业法》，允许在中国境内设立外商独资企业。但事实上，在这项法律通过后的好几年间，中外合资依然是外商投资进入中国的主要渠道。举例来说，在 1987 至 1988 年内，中国只有不到 10% 的外商直接投资是以外商独资的形式进行的。不过，中国在扩大对外开放的事业上很快取得了长足进步。如图 1 所示，自 90 年代以来，中国外商直接投资（FDI）中外商独资形式占比迅速增长，到加入 WTO 前夕（2001 年）已突破 50%。这一指标在 2008 至 2014 年间一度达到过 80%，但近年来又再次回落到 70% 左右，这是由于近期更多的 FDI 流入了更受限制的几个行业。值得注意的是，对于设立于中国的外商独资企业来说，他们并不会被迫向任何中国企业强制性转移技术。

图1 外商直接投资（FDI）中外商独资企业占比：1997-2017



Source: National Bureau of Statistics of China via Wind.

来源：中国国家统计局（通过万德Wind终端获取）

显然，过去二十年来外商独资企业占比的持续增长凸显了中国利用外资政策不断开放的进程。在这个进程中，许多行业的外资持股比例限制都得到了逐渐放松，乃至是完全废除。举例来说，对于制造业企业而言，中国政府在 2017 年以前只对汽车和商用飞机这两个行业的外资企业设有持股比例限制。而到了今年，就连这两个行业的比例限制也将得到逐步放开。其中，希望在中国设立分公司的那些新能源汽车企业尤为受益——比方说，特斯拉（Tesla）今年就获准在上海设立年产能超过 250000 辆汽车的超级工厂（Gigafactory），而这个工厂的产能未来还会翻倍。最令特斯拉满意的是，这个工厂将以外商独资企业的形式成立，因此特斯拉不必被迫向任何企业转移其引以为傲的新能源汽车技术。对于传统的商用车和乘用车行业来说，其外资持股比例限制也将预计在 2020 至 2022 年前完全放开。宝马集团（BMW）就已经与其中方合资伙伴（华晨汽车）达成协议，将宝马集团在华晨宝马沈阳工厂的持股比例由目前的 50% 提高至 75%。对于商用飞机行业来说，尽管中国当局依然要求进入该领域的外商投资与中国企业合资，但已经不再要求中方企业持有 51% 以上股份。

在服务业领域，尽管步伐相对缓慢，但中方依然在采取措施扩大对外开放程度。过去十几年间，中国已经有大量由外商独资经营的酒店、餐厅和零售店。最近，中国当局又决定逐步放开银行、证券、基金和保险行业的外资持股比例限制。在监管局的批准下，中国最近诞生了首家由外资金融机构控股的合资券商，以及首家外商独资的保险公司。法国保险巨头安盛（AXA）最近也从其中方合资伙伴手中收购了所有股份，并一夜之间成为中国前 20 大保险公司中唯一一家外

商独资企业。我们有理由相信，在这些改革的作用下，中国金融业的外商直接投资将在未来快速增长。

考虑到中国正着手快速扩大对外开放，美方应尽快采取对策，最好是由白宫贸易代表在日内瓦提起诉讼，强调中国在现有少数领域的强制性技术转让问题，否则美方可能错失时机。

本文原题为“Does China Force Foreign Firms to Surrender Their Sensitive Technology”。本文作者 Nicholas R. Lardy 是彼得森国际经济研究所（PIIE）资深研究员。本文于 2018 年 12 月刊于 PIIE 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

消灭避税天堂带来的意外后果

Juan Carlos Suárez Serrato / 文 伊林甸甸 / 编译

导读：跨国企业向避税天堂转移利润从而避税的事实一直饱受各界批评，美国 2017 年通过的《减税与就业法案》也专门就此做出了新的规定。然而，许多人没有意识到，这种提高企业实际税率的做法对经济也存在隐蔽的负面作用。笔者基于美国 1996 年的税制改革，在论文中详细分析了这一问题。编译如下：

跨国企业将利润向“避税天堂”国家转移的行为，不仅降低了各国政府的税收收入，同时也是许多国家进行税制改革的重要原因。举例来说，美国国会 2017 年通过的《减税与就业法案》(Tax Cuts and Jobs Act) 就针对企业的无形收入 (intangible income) 设立了新的税项，希望藉此能够限制跨国企业转移利润的行为。目前，大多数研究这一问题的文献都主要关注税制改革对税收收入的影响。而笔者的研究则发现，这项改革会提高企业投资的实际成本，并促使跨国企业将就业和投资向海外转移。也就是说，限制企业向避税天堂转移利润将带来意料之外的后果，并从某种程度上对美国国内的经济造成损害。

美国 1996 年的税制改革废除了《国内税收法》(Internal Revenue Code) 的 936 条款，限期十年生效，这意味着美国的跨国公司将无法继续向设于波多黎各 (Puerto Rico) 的子公司转移利润并获得相应的税收豁免。在此之前，《国内税收法》第 936 条款规定联邦政府将不对企业位于波多黎各的子公司收入进行征税。据测算，这项改革使相关企业的实际税率提高了 6%。值得注意的是，受这项改革影响的企业在美国本土总计雇佣了超过 1100 万员工，企业总规模相当于美国上市企业总投资的 16.1%。因此，我们有理由相信这项改革对美国经济的长期增长带来隐蔽但持久的负面影响。

笔者的研究构建了两组实证检验，证明了这次改革的确对美国经济造成了损害。笔者使用企业级别数据，发现受改革影响的企业相应地减少了国内投资，并削减了国内的工作岗位。具体来说，这些企业平均减少了 6.7% 的国内雇佣人数 (大约 72 万的工作岗位)，并将海外投资占比提升了 12-16%。此外，这次改革波及的企业在地域上还存在集中分布的特征，那些相对设有更多受波及企业的地区受到了更大的负面冲击。具体来说，在 936 条款被废除 15 年后，受影响更严重的地区其就业、收入、工资水平、房产价格等指标的增长都显著放缓，而这些地区对政府转移支付的依赖程度也明显提高。显然，限制跨国企业转移利润的做法将给实体经济带来伤害，而长久以来这种伤害都没有被政策界所充分认识。

笔者的上述发现是基于以下三步做法得出的。首先，笔者构建了一套多国的投资及利润转移模型。这套模型背后的经济直觉是：对于那些能够将利润向避税

天堂转移的跨国企业来说，他们在母国的实际投资成本要低于名义上的投资成本。因此，在废除 936 条款后，这些企业在美国的投资成本将相应上升，因此他们会将更多投资和就业向国外的子公司进行转移，从而降低实际成本。之后，笔者使用公司层面数据（Compustat 数据）对上述假说进行了检验。笔者在控制公司层面控制变量的基础上，将受到税制改革影响的企业与那些未受影响的企业进行了比较。笔者估计受影响的企业平均降低了 10%-14% 的投资。此外，这些企业还通过提高在海外子公司股份占比的方式稀释了母公司在美国的总投资，并相应降低了在美国的雇工人数。这些估计与之前的模型推论是完全吻合的。最后，笔者发现受影响企业的上述决策对当地的劳动力市场存在持续的长期影响。笔者估算了每个县里受改革影响企业的比例，并基于季度就业及工资统计（Quarterly Census of Employment and Wages）构建了一套行业-县-年级别的就业增长数据。笔者发现，如果某个县里更多的企业受到改革冲击，则该县内的就业增长和收入增长将双双放缓，其平均效应分别为大约 7.2% 和 12.5%，而收入增长的负面冲击对那些没有大学学历的工人影响更大。就行业来说，可贸易部门的就业最先受到冲击，紧随其后的则是非可贸易部门及建筑业企业。

在笔者的研究中，关于改革对劳动力市场影响的研究设计建立在一条重要的识别假设上，即废除 936 条款与各县劳动力市场受到的其他外生冲击无关。我们几条证据支持这一假设：首先，对于那些受改革影响更大的县而言，其劳动力市场的变化趋势在改革前就与受改革冲击较小的县是平行的；其次，笔者发现改革带来的负面冲击在时间上与 936 条款的废除是完全一致的；此外，笔者还控制了行业-年份固定效应，排除了随行业-年份变化的外生冲击带来的影响；同时，当笔者将县域替换为其他地区指标时，上述结论依然是稳健的；最后，笔者通过一系列安慰剂检验证明，上述结论并非由特殊的行业背景或企业规模变化带来。因此，笔者可以自信地认为，上述发现确实证明废除 936 条款的税制改革对地方的劳动力市场带来了负面冲击。

总得来说，尽管避税天堂的存在确实给美国带来了这样那样的负面影响，但我们仍然有必要充分考虑加强税收征管带来的经济影响，尤其是那些潜在的负面影响。

本文原题为“Unintended Consequences of Eliminating Tax Havens”。本文作者 Juan Carlos Suárez Serrato 是杜克大学（Duke）经济学助理教授，NBER 研究员。本文于 2018 年 12 月刊于 CATO 研究所官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

经济全球化的历史与当代挑战

Kevin Hjortshøj O'Rourke /文 李芳菲/编译

导读：本文概括了三类反映当代全球化挑战的经济史文献：与 19 世纪反全球化浪潮相关的文献，集中讨论了贸易与移民问题；与大萧条相关的文献，集中讨论了资本流动、金本位和贸易保护主义；以及关于贸易和战争的文献。编译如下：

2011 年以来，无论是从绝对数还是从相对值来看，世界贸易的增长都大幅放缓。从相对增速来看，世界贸易的增速并不比全球 GDP 增长更快，而仅是持平，甚至在 2016 年一度低于全球 GDP 增速。这一事实引发部分国际组织的关注，如世界贸易组织（WTO）和国际货币基金组织（IMF）等。已有记者提出质疑，认为或许我们正在目睹着全球化走向终结。例如，2015 年《华盛顿邮报》曾提出，“这种现象（经济全球化现象）……可能即将结束”。在接下来的一年中，6 月份英国脱欧公投，11 月份唐纳德·特朗普当选美国总统，全球化即将消亡的新闻报道更是甚嚣尘上，评论家和政治家们已经就政治动荡的起因及其潜在后果展开了辩论，经济学家和政治学家们也开始争吵不休。那么，经济史的研究能为这些辩论做出什么贡献呢？

20 世纪 90 年代，随着国际经济一体化进程的加速，经济史学家们同其他领域学者共同指出，全球化并不是一种新的现象且并非不可逆转，因为全球化的逆转在过去其实已有先例。Paul Bairoch（1989）已阐述过关于 19 世纪 70 年代末期欧洲经历过的贸易保护主义政策 U 型转向问题。Jeffrey Williamson 在向经济史协会发表的主席致辞末尾曾提出（1996，第 302 页），19 世纪末的全球化可能因创造赢家和输家而“播下使它自我毁灭的种子”。这一观点引起了 Kevin O'Rourke（1997）、Ashley Timmer 和 Williamson（1998），Williamson（1997/1998），Timothy Hatton 和 Williamson（1998）的关注，并成为 O'Rourke 和 Williamson 写作的重要主题之一。Harold James（2001）还将反全球化的研究延伸到战争期间，对于这一类学者而言，全球化逆转现象发生在 2016 年也许不足为奇。

但正如经济史学家的第一反应是试图缓和 20 世纪 90 年代的“全球一体化”一样（Susan Strange，1998），当前他们的首要任务或许是应该平息这些关于全球化即将消亡的言论。经济史足以说明去全球化的结果将会如何，以及我们当前所经历的这些是否与去全球化的描述相符。经济史学家，或是更广泛的史学家们，都可以就英国脱欧公投和特朗普当选总统是否为经济问题所致展开探讨。此外，经济史还将说明未来的几年全球化或将面临的压力。

在简要阐述“全球化”及“去全球化”的概念和探讨我们是否已经经历“去全球化”阶段之后，本文重点梳理了三类反映当今世界全球化发展情况的经济史文献：

一类关于 19 世纪末期反全球化的文献，并重点关注贸易和移民问题；一类探讨战争期间的贸易保护主义；还有一类关注了贸易与战争之间的相关关系。

1、全球化的定义

全球化这一概念涵盖众多领域，其中有一些是非经济的（例如，国际刑事司法或是文化全球化）。毫不奇怪，经济史学家已经将注意力集中到全球化的经济层面上。因此，在本文中，“全球化”概念主要指商品、劳动力和资本的国际市场一体化。所谓市场一体化，是指减少跨国贸易的成本，即在不同国家和地区间转移货物、劳动力或资本的成本。这些成本下降的原因可能在于更为先进的技术，如：更好的导航技术、发现新的航海路线、开通运河或是更为高效的陆上或海上运输方式；或是因为推动国际经济一体化的政治因素，如稳定的地缘政治、出现更多宽松的国内贸易政策等。技术转移则是全球化在经济层面的另一个重要表现形式，对经济的长期增长至关重要，本文中也会偶尔提及。

正如可以在 19 世纪之前找到全球化的证据一样，按此定义，我们也可以找到去全球化的证据，这通常与地缘政治的动荡有关，例如蒙古和平运动的结束、东帝汶帝国的解体、或是波斯、中国的政治危机（Robert S. Lopez, 1987, 第 385-389 页；Morris Rossabi, 1990）。但是，我们将看到，十九世纪及以后的全球化与此前的全球化截然不同，其去全球化的反向过程或许也将如此。

2、十九世纪末期

2016 年的民粹主义起义至少部分反映了反全球化的观点，这一观点主要基于三个论断。首先，上世纪九十年代以来，特别是 2001 年中国加入世贸组织后，世界经济更加一体化；其次，这种全球化具有显著的分配效应；第三，分配效应最终产生了相应的政治后果。当前对于第一条断言几乎没有争议，而第二、第三条成立与否则引发了激烈的争论。

20 世纪 90 年代，经济史学家试图解释 19 世纪晚期的反全球化。他们首先认为，19 世纪后期世界经济正以惊人的速度加以整合。这一时期的戏剧性变化与技术变革密不可分，轮船、铁路、电报等飞速发展，带动经济全球化加速向前。同时，政治因素也发挥了重要作用，欧洲贸易自由化、开放殖民地贸易、对中国和日本等独立国家实行一定程度上的自由贸易等，地缘政治进一步加快 19 世纪末期的经济全球化进程。

继 Knick Harley（1980）等学者之后，O'Rourke 和 Williamson（1994）试图用价格来反映跨大西洋商品市场的变化情况，并利用 A.J.H. Latham、Larry Neal（1983）和 Collins（1996）及其他学者的研究成果，将结论进一步推广至一般商品市场。结合运输成本（Harley, 1988）和贸易量的相关数据，可以明显看出 19 世纪全球商品市场快速整合，国际劳动力市场和资本市场的一体化也于 19 世

纪得到进一步加强，到 19 世纪末期，每年已有一百多万欧洲人离开欧洲大陆，中国和印度也均出现大量劳动力外流。到第一次世界大战前夕，外国投资占全球 GDP 的比例已从 1870 年 7% 上升到接近 20%。

(1) 十九世纪末至今的贸易与收入分配

在 20 世纪 90 年代的相关文献中，学界普遍认为，尽管各国之间存在差异，但商品市场一体化和大规模移民还是有着显著的分配效应。首先来看贸易，在其他条件不变的情况下，一体化有助于缩小商品价格差异，推动欧洲地区与全球农产品及工业制成品价格趋同。O'Rourke 和 Williamson (1994) 通过可计算的一般均衡 (CGE) 模型，根据经典的赫克歇尔—俄林理论 (Heckscher-Ohlin, 即 H-O 定理)，证明了商品市场一价定律有利于各国具有相对优势的经济部门，而在不具备相对优势的经济部门，则体现为利益受损。运输成本的下降伤害了英国土地所有者的利益，而使得英国工人从中获益；与此同时，运输成本的下降却给美国带来了恰恰相反的影响。此外，由于英国国际贸易的开放程度更高，受这一因素的影响更为显著。

时至今日，最有影响力的贸易与收入分配理论出自 David Autor、David Dorn 和 Gordon Hanson 三人 (2013)。其文章表明，1990-2007 年间，随着国际贸易的进一步开放，中国出口上升，美国产品受到来自中国制造的强有力竞争，美国地区失业率上升，劳动参与率下降，收入下滑。由于他们集中于对美国的区域性分析，而规避了估算贸易全球化带来的劳动力市场特有的自由度问题 (第 2124 页)，因此，他们并没有对赫克歇尔—俄林理论 (Heckscher-Ohlin, 即 H-O 定理) 进行长期测试。另一方面，他们的研究还表明，贸易冲击所导致的“短期”区域不平衡问题比我们此前所认为的将更为持久且更为严重，有必要引起我们的高度关注。若假定其区域数据具有代表性，则这一说法或将表明未来经济史的研究方向所在。

(2) 19 世纪末至今的移民、工资和就业

谈及大规模移民对收入分配的影响，在 20 世纪 90 年代的相关文献中也都采用了与 David Autor、David Dorn 和 Gordon Hanson 相似的方式进行分析。学者们往往对整体经济效应更感兴趣，而选择忽略劳动力市场的自由度问题。George Boyer (1994)、O'Rourke (1994) 及 O'Rourke 和 Williamson (1995) 等学者选择了采用可计算的一般均衡 (CGE) 模型；Taylor 和 Williamson (1997) 假设了一个三因素生产函数模型 (土地、劳动力和资本)，以 14 个国家的面板数据测算其替代弹性，并考虑要素份额的相关信息，最终获得了总劳动力需求弹性，从而进一步估算移民引起的劳动力供给冲击将对工资产生怎样的影响。例如，1870 年至 1910 年间，美国劳动力增长 24%，预测美国工资将降低 8% (O'Rourke 和 Williamson, 1999, 第 155 页)。

文献表明，19 世纪的移民总体而言给美国本土劳动力市场带来了压力。Hatton 和 Williamson（1998，第八章）曾指出，在控制其他变量的前提下，美国各州移民率的高低与当地的移民人口出生率高度相关。而 Collins（1997）以净迁徙到美国北部各州的非洲裔美国和其他外国人为样本，发现对于外国人而言移民率与出生率却呈现负相关关系。Claudia Goldin（1994）发现，在一个城市里，工资与外国出生人口所占比例之间存在着负相关关系：外国出生人口所占比例每提高 1%，工资将降低 1% 至 1.5%，鉴于这一影响相当显著，将其归因于结构效应显然并不合理（Hatton 和 Zachary Ward，2018），考虑到 Collins、Hatton 和 Williamson 提供了区域内劳动力市场调整的相关证据，以上结论更应引起注意。

为什么一百年前美国移民工资弹性要比今天大得多？Ran Abramitzky 和 Leah Platt Boustan（2017）曾列举了一些原因，如：当今的劳动力市场上移民和土著居民特征相似；服务业就业机会减少，或将因此而削弱对二者工资的影响；不同于当年有合法和非法劳工之分，现在移民和土著居民同处于相似的监管框架之下（也包括不多加监管）等。谢斌（2017）进一步论证，同现在相比，当年的制造业同质化更为严重，本土居民难以通过专业化的方式来应对移民人口的竞争；此外，鉴于 19 世纪美国境内劳动力区域间流动性较弱（引自 Joshua Rosenbloom，1996），计量经济学家们将有望获得更为显著的统计结果。最后，现代最低工资法的施行或许也是造成工资对移民人口的影响远小于 100 年前的重要原因之一。

Abramitzky 和 Boustan（2017）认为，“移民在当地人口和现有移民工人中创造了赢家和输家，降低了低技能本地人的工资，鼓励部分本土出生的人口迁出移民城市，并刺激了资本投资”这一观点似乎是合理的。通常而言，认为移民对工资的负面影响最大的往往是早前的移民们。因此，我们或许可以推断，移民的短期效应和长期影响会有所不同，移民人口的累积和当地技术的相应革新可能会逐渐削弱工资带来的影响（关于该调查，参见 Ethan Lewis，2013），以及移民的影响或将随其流动性、政治体制与经济背景的不同而有所不同。

总而言之，19 世纪末期的文献表明，全球化创造了赢家和输家，而在这其中最大的输家便是本地工人们和欧洲的土地所有者们。这将给政治带来怎样的影响呢？

（3）19 世纪末和当今的反全球化

论证 19 世纪末期全球化走向自我毁灭的第三步在于移民和贸易的分配效应进一步激起反全球化浪潮。当使用区域数据来测算贸易与迁徙是否与地方一级的投票行为相关时，就存在着与前面所探讨的“自由度”相类似的问题，忽视了国家层面政治因素的影响，而将全球化对各地区的影响大小视为等同。即使忽略这一

因素，当 Goldin（1994）对 1915 年美国国会扫盲测试的投票进行研究时，她仍发现当地工资增长越多，反移民投票的可能性就越低。Timmer 和 Williamson（1998）在编制跨国移民政策指数时发现，相对于平均工资而言，政策越宽松，非技术工资越高。将以上研究结果与关于移民对工资影响的研究结果相结合，便可以清楚地看到全球化（在本例中指移民）正逐渐走向自我毁灭。

尽管有广泛的政治科学文献可供参考借鉴，上世纪 90 年代的经济史研究仍更侧重于从定性层面来分析 19 世纪贸易政策的决定性因素，例如：Peter Gourevitch（1977）、Ronald Rogowski（1989）和 O'Rourke（1997）指出，依据可计算的一般均衡（CGE）模型，英国和丹麦对粮食进口采取更为宽松的贸易政策与其分配效应密切相关。另外，有学者研究贸易政策占主导地位的选举活动，通过分析其投票结果，试图了解事关贸易政策的投票是否符合其经济利益。Irwin（1994）等作者发现，在各类选举中，经济利益至上。英国于 1906 年没有恢复贸易保护主义，部门利益便在其间发挥了巨大作用。Sibylle Lehmann（2010）推论，在 1878 年德国大选中，小农倾向于支持自由贸易，大地主则更支持贸易保护主义，这一现象与赫克歇尔—俄林理论（Heckscher-Ohlin，即 H-O 定理）正好相符。然而，小农在 1887 年大选中转而投向针对瑞典实行贸易保护主义的候选人，这一事实似乎颇令人费解。Lehmann 和 Oliver Volckart（2010）认为这种转变的原因在于其对现任政府失去信心。这一事实也提醒人们，即使是在贸易政策占主导地位的选举中，投票决策也会受到各方面因素的影响。

综上所述，经济史学家已经完成了大量研究工作以证明 19 世纪后期的全球化通过创造赢家和输家而走向自我毁灭，而反全球化也强有力地影响了多个国家的贸易政策和移民政策。但即使在当时，经济也并非唯一的影响因素。是的，不可否认，美国的移民限制政策与移民对工资的影响确实相关，但即使只是粗略地回顾相关立法也能发现，美国当局对亚洲移民的高度担忧也是其制订移民限制政策的重要原因之一。也许不曾有人读过 Avner Offer（1989）的书，书中曾描绘道，反亚洲种族主义在 19 世纪末期的英语国家之中无处不在，所有人都怀疑“文化”将是 19 世纪末期移民限制的重要因素之一。尽管如此，经济因素也至关重要。

难道你能在不考虑英国民族主义的情况下完全理解英国脱欧？难道你能在不考虑奥巴马肤色的情况下去理解对他的敌意？当然不能。文化因素举足轻重，但与此同时，经济因素在 2016 年也不可忽视。当然，这并不意味着选民们足够“理性”，他们投票仅仅是出于自己的经济利益考量。Sascha O. Becker 等人（2017）及 Thiemo Fetzer（2018）证实，紧缩政策与支持英国脱欧的投票之间存在确切联系，这也成为经济因素推动反全球化的典型例子，但这并不是理性投票的正面范例，其原因在于，保守党紧缩政策其实与欧盟无关。

然而，21 世纪发生的其他投票行为相比之下更符合 19 世纪晚期的反全球化表现。Becker 等人发现，尽管其影响很小，东欧移民流入与支持英国脱欧的投票还是有着一定的相关关系。Autor 等人（2016）发现，自 2000 年起，中国出口增加与美国各选举区政治两极分化存在相关关系。结合此前所提及的关于中国出口对美国当地劳动力市场影响的相关论述，我们有理由将全球化与其引发的经济后果及政治变革相联系，但确切的作用机制目前尚不清楚。同 19 世纪欧洲土地所有者一样，部分特朗普的支持者也可能选择投票支持贸易保护主义。然而，正如 Autor 等人所言，民粹主义选民也可能将选票投给那些承诺要在公共服务领域更大程度向白人倾斜的政治家；此外，民粹主义政治家们也可以通过制定旨在提高选民投票率、增加竞选资金的极端主义政策以度过经济困难时期。将经济困难与民粹主义相联系的文献过多，不在此一一概述，其普遍观点是贸易和移民促进了欧洲和美国民粹主义的激增。

（4）如何应对？

O'Rourke 和 Williamson（1999）所做研究的最大不足之处在于其对政治决策的分析过于简单化。他们将政治简化为二元选择：政府可以选择继续开放，或是选择不开放。在相关利益团体允许的情况下，政府采取开放政策，反之则设立贸易保护或移民壁垒。优秀的政治家或将发现，有些时候即使面对着贸易保护主义的压力，也更应该采纳保持开放的建议，这就是 Michael Huberman 等人著作中的重要观点。在一系列文章中，Huberman（2012）对 19 世纪末期的劳动力市场法规和社会保险计划进行了逐步深入的介绍。在某些情况下，尤其是在比利时，工人对贸易自由化政策的支持是以引入“劳动契约”为前提的，对贸易越开放的国家，其劳动契约越完善，且在此期间全球化并未造成国家间的恶性竞争，这也印证了 Dani Rodrik（1998）的研究成果——越开放的经济体拥有越强大的政府。Rodrik 对这一相关关系的解释是，伴随着一个国家开放程度的提高，其将更容易受到全球贸易的冲击，对该国政府部门提供相应保障的需求也将随之上升。

在这一观点下，国家层面的宏观调控与市场机制绝非相互替代关系，国家行动有助于为其开放提供政策支持，二者互为补充。因此，时至今日，政府在资金支持方面加以限制或将成为金融全球化和跨国直接投资所面临的最大挑战（Rodrik，2017）。另一方面，人类历史上还从未出现过能够比欧盟这一有着 28 个成员国（即将成为 27 个成员国）更为紧密结合的经济体，观察其政府一般支出水平，鉴于爱尔兰的 GDP 统计口径不具有可比性，撇开爱尔兰不提，其余欧盟国家 2016 年政府一般支出占 GDP 的比例，低至罗马尼亚的 34%，高到法国的 56.4%，有 8 个成员国这一比例低于 40%，另有 5 个成员国这一比例高于 50%，

欧盟成员国之间史无前例的高度全球化联系似乎也并不妨碍其政府支出与 GDP 水平相适应。

经济史研究还表明，各国之间可以选择相互合作以避免恶性竞争阻碍开放进程。Huberman 和 Christopher Meissner（2010）对 19 世纪末期各国政府如何通过交换市场准入原则以加强监管进行了讨论。1904 年法国与意大利之间签署的协议也将监管标准与移民政策相联系：在意大利将监管标准提升到国际水平的前提下，法国允许意大利移民受法国劳动契约保护。Alan Milward（2010）强调，欧洲一体化是欧洲大陆对两次世界大战创伤的一次深刻反省，一体化有效提高了各国应对、解决问题的能力，各国从贸易中获益固然重要，但这不应以牺牲更广泛的社会利益、放弃各国政治目标为代价。“真正的问题在于如何构建一个不至于损害当前社会福利水平的商业框架……罗马条约也应当成为福利国家强有力的外部支撑和约束所在”（Milward, 2010, 第 216 页）。因此，罗马条约（1957）不仅涉及建立关税同盟，还决定将设立农业共同市场，逐步协调区域政策、经济政策和社会政策等。罗马条约也由此超越了单纯的国家利益，并使得英国人多年以来备受困扰，尽管如此，这一条约时至今日仍被视为维系欧洲经济一体化的重要支撑（O'Rourke, 2018）。

3、大萧条

从 Peter Temin（1989）和 Barry Eichengreen（1992）的研究成果中，我们可以得知，金本位和大萧条密不可分。金本位是 19 世纪末支撑全球资本市场最重要的制度基础，20 世纪 20 年代回归金本位作为重建高度全球化的战前世界的最重要组成部分之一，被政治家们视为国际关系走向开放的重要标志。鉴于此，我们或许也可以认为，随之而来的大萧条在某种程度上是由 20 世纪 20 年代的全球化所造成的。也许这一观点有些牵强，但至少学者们均较为认同，在某种程度上，全球化引起的国际资本流动在全球范围内传播经济危机，最终导致大萧条的爆发，尤其是德国学者等对此更是相当认同，并成为 Charles Kindleberger（1973）的研究重点。但继 Anglo-Saxon 之后，经济史学家们更倾向于采用 Mundell Fleming 的那一套术语，从汇率、利率和货币角度来思考大萧条，财政政策成为分析的核心所在。这一趋势与凯恩斯反复谴责二战期间宏观经济政策的观点相吻合。但 2008 年以来，尤其是 2010 年欧元区危机爆发之后，经济史学家们开始从资本流动突然停止的角度重新审视欧洲的大萧条，最近 Olivier Accominotti 和 Eichengreen（2016）的研究就是一个典型的例子。欧洲的大萧条更为明显地表现为全球化在资本流动方面的负面后果：当贷款停止时，诸如德国政府等将发现不得不削减开支，海外存款人挤兑，其金融体系将备受压力（Eichengreen, 2015, 第 137-144 页）。德国的经济史学家们或许正在探讨，其总理 Brüning 其实本可

以不采用在经济和政治上都极具破坏力的紧缩性政策，并免受广泛批评，这种观点在今天也更能引起欧元区以外观察员的共鸣。

我们也许将得出另一个全球化走向自我毁灭的案例：以金本位为支撑的国际资本市场失灵引发了大萧条，而大萧条进一步引发两次世界大战之间的贸易保护主义抬头。Eichengreen 和 Irwin（2010）表明，20 世纪 30 年代的贸易保护主义与遵循金本位有关，而这一点早先已被国际联盟（1943，第 31 页）注意到。金本位存在的时间越长，国际收支失衡问题越严重，造成更为持久的经济萧条，政策制定者除了选择贸易保护主义政策以外将别无选择。

更糟糕的是，大萧条诱发政治极端主义，尤其是在德国。Gregori Galofré-Vilà 等人（2017）研究发现，1930-1933 年间经济紧缩与德国纳粹投票高度正相关。与此同时，也有计量经济学研究表明，经济危机与右翼极端主义更为普遍地存在相关关系，Alan de Bromhead 等人（2013）在研究中发现经济长期表现不佳与两次世界大战期间右翼极端分子获得更高选票相关。Manuel Funke（2016）等人则表示，通过对 1870-2014 年间 20 个发达经济体样本进行研究，极右翼政党在金融危机之后获得的投票比例平均增加了 30%，而极端民族主义则将更进一步推行去全球化。原因在于，纳粹推行严格控制下的战争经济体制，这一体制主要特点为战略上追求自给自足、实行双边贸易管控（Adam Tooze，2006）。

而防止以上恶性循环现象发生的关键则在于宏观经济政策的制定。各国本可以选择采取相互协调的方式，尽早抛售黄金，保佑政策的灵活性，并由此提振经济。从这一角度来看，2008 年全球经济危机之后各国的政策反应要比大萧条时期高明得多。到 2010 年后，欧元区外围国家发现本国货币无法贬值，绑定在奉行过度保守政策的货币联盟中，不得不顺周期采取紧缩政策，一直到 Mario Draghi 接管欧洲央行这一情况才有所改变。这一事实表明，大萧条时期留下的宏观经济方面的教训当今仍然适用（O'Rourke 和 Taylor，2013）。这或许有助于解释 2017 年意大利大选民粹主义的兴起。

4、第一次世界大战

如何评价第一次世界大战？Tooze 和 Ted Fertik（2014）认为，并不能说一战终结了 19 世纪后期的全球化，因为一战本身其实是在全球化过程中由各大洲间巨额国际借贷和军事资源大规模转移所引发的矛盾变得无法调和的结果。这一观点破有道理。另一方面，现有的价格证据表明，世界大战期间国际商品市场土崩瓦解（Findlay 和 O'Rourke，2017，第 434 页），这一冲突产生了一系列后果，并对世界经济产生了长期影响，从东欧新国家的建立，到长期影响工业、农业增长的结构失衡，再到俄国十月革命，以上种种使得 1914 年以前曾大体建立的国际经济秩序难以恢复（同上，第 435-443 页）。尽管有部分战争期间对贸易和

移民的限制其实起源于 19 世纪末，但第一次世界大战本身还是成为了导致国际经济体系瓦解的重要原因之一。

Offer (1989) 提出了另一种将 19 世纪晚期全球化与地缘政治不稳定相联系的作用机制。国际贸易放大了经济结构的变化，受益于比较优势，英国、德国等工业化国家相继越来越依赖于进口食品和进口原材料，而这种进口依赖使各国着力发展军事实力，尤其是海军实力——这事关国家经济利益乃至国家战略。1914 年之前英德两国海军长达几十年的对抗也正是因此。这一研究表明，最初的制定军事战略时或许纯粹出于防御性的考虑，直到后来才开始逐渐探索海军进攻的可能性（另见 Nicholas Lambert, 2012）。当然，这并不是在一战爆发的原因所在，但至少在一定程度上能够解释英国为何卷入这场战争。德国如果能在一战中击败法国，其将实现对大西洋的统治而不再受英国封锁的威胁。正如 Edward Grey 爵士于 1911 年所言，倘若有一个欧洲大国赢得大陆霸权，则英国将永远失去其对海洋的控制，这将意味着大英帝国统治的终结（Michael Howard, 1972, 第 51-52 页）。

同样，在当代，中国经历着与 19 世纪的英国、德国同样的快速变革时期，工业化高速向前，经济结构发生转变，对国际贸易的依赖性大幅度增强。在进口方面，中国严重依赖外国石油进口，其中绝大部分需经过马六甲海峡；在出口方面，中国近乎垄断了全部的稀土资源。尽管国际体系中曾有过一战的血泪教训存在，但如今新进入者仍自然而然地将历史重演。相关的理论和文献浩如烟海，难以一一阐述（如：Robert Gilpin, 1981；Robert Powell, 2006）。如果中国开始有着和当年英国一样的担忧，怀疑市场能否持续为其提供所必须的食品和原料，那么世界或许将变得更加危险。

战争期间，各国越来越多地利用其殖民地或其势力范围进行贸易，多边贸易的日渐衰退使当代观察家格外担忧。Folke Hilgerdt (1935) 曾指出，“双边主义使得部分国家的原材料供应陷入困境，或将导致对不发达国家的不利影响进一步加剧，乃至对不发达国家实施控制，进而引发政治争议，这将对国家间任何形式的和平合作产生不利影响”。De Bromhead 等人 (2018) 的研究表明，歧视性贸易政策的实施能够解释 1930 年后英国进口中来自大英帝国的货物占比的增量中的 70%。因此，不难理解为何关贸总协定的第一条便是禁止歧视性贸易政策。然而，众所周知，总有一些国家并没有严格遵守这一准则。两次世界大战表明，侵略性、歧视性的贸易政策最严重的后果其实表现于政治方面而非经济领域。维护国际法治至关重要。有鉴于此，英国脱欧、特朗普当选将带来的深远影响格外令人担忧。特别是美国拒绝重新任命世贸组织上诉机构的法官，这一举措或将使得世贸组织这一机构的正常工作再难以展开。

5、结论

当今世界尚未经历广泛的去全球化，但未来地缘政治或有隐忧。那么，政策制定者应该做些什么呢？

幸运的是，大萧条留下的惨痛教训深刻影响了 2008 年经济危机后的宏观经济政策决策，并且这并不是历史上留下的唯一经验教训。2016 年美国 and 英国政治危机发生后，其宏观经济层面的应对措施远远优于欧元区，并且更早地出现了复苏的迹象。贸易与移民带来的长期影响或许远大于 2008 年金融危机对选民投票的影响。2016 年英美两国黑天鹅事件的发生，真的只是巧合吗？通过对历史的解读，我们将明白，在全球化的背景下，政府推动施行的任何政策都会使得整个市场产生相应的反应。与其在一个高度全球化的市场中追求更高层次的融合，贸易开放的倡导者们或许更应该适可而止，转而帮助个人和地区防范国内和国际市场所带来的风险。

同所有历史学家一样，关于为何 2016 年政治动荡、民粹主义愈发普遍以及对国际秩序将会有何种潜在影响，经济史学家或将通过激烈辩论寻找答案。作为经济学家，经济史学家们往往寻求的是对于某种现象的一般性解释，而非对个别历史事件的具体解答；但与此同时，作为历史学家，经济史学家们还须认识到个别事件的特殊性，并充分认识到历史背景、偶然性因素和行为者的个体因素在这些个别事件中所发挥的作用。这就是创造性的张力——经济史这一学科的核心所在、魅力所在。

本文原题为“Economic History and Contemporary Challenges to Globalization”。本文作者是 Kevin Hjortshøj O'Rourke。本文于 2018 年 12 月刊于 NBER 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

通过 WTO 机制规范中国贸易行为

James Bacchus, Simon Lester 和 Huan Zhu /文 倪淑慧/翻译

导读：特朗普政府认为，WTO 未能解决中国“不公平”的贸易行为。虽然中国经济的崛起确实对世界贸易体系形成了前所未有的挑战，但在解决这个问题上，WTO 的争端解决机制比特朗普政府认为的更有效。如果特朗普政府真的希望中国经济更加市场导向，就应该更好地利用 WTO 规则，提起对中国的诉讼。虽然经常被指责藐视规则，但在遵守 WTO 的申诉上，中国做得相当不错。美国可以考虑从以下几个政策领域对中国提起诉讼。鉴于美国贸易代表办公室(USTR)长期收集有关中国贸易行为的信息，美国应在此基础上提起诉讼，并寻求主要同盟国的支持。针对 WTO 规则未涵盖的领域，如支持国有企业等，美国应与这些盟国协商制定新规则。到目前为止，特朗普政府主要依靠单边关税促使中国开放市场，但这种方式不仅没改变中国的贸易行为，反而损害了美国的经济利益。想要约束中国的不公平贸易行为，让中国经济更加市场导向，多边路线是更明智的选择。编译如下：

1、引言

美国民主党和共和党逐渐达成共识——中国的贸易行为在诸多方面不公平对待美国公司，是一个值得关注的问题。但如何应对该问题，却出现了不同意见。多边机构能发挥作用吗？单边主义是唯一的解决办法吗？

特朗普政府认为，WTO 的国际争端解决机制并没有遏制中国的不公平贸易行为，应该用单边关税解决该问题。特朗普政府是这么看待这个问题的：中国政府重商主义倾向严重，长期歧视国外产品和服务；如果国外公司想进入中国巨大的市场，就必须以转移知识产权为代价。中国的贸易行为充斥着作弊，除了高关税、国内含量条件等传统形式的贸易保护主义，还包括向中国公司提供补贴，制定相关法规支持公司窃取国外知识产权的新型贸易壁垒。而且，特朗普及其贸易同盟一再表示，根据现行的 WTO 规则，美国几乎无法阻止中国这种掠夺性的行为。

特朗普政府有官员称，WTO“未能解决中国等国家的不公平贸易行为引发的新问题”，“无法解决纠纷和限制补贴，也无力让中国兑现进一步开放市场的入世承诺。”他们宣称，WTO“没有能力解决（中国）问题。”自特朗普当选以来，美国只提起了一项新的针对中国的 WTO 诉讼（同时还对一些奥巴马执政时期的案件提起诉讼）。根据美国贸易代表办公室（USTR）在 2018 年 1 月发布的一份报告，“想通过在 WTO 提起申诉来解决中美贸易问题，这种想法往好了说是很天真，往坏了说，甚至可能会扰乱政策制定者的注意力，让他们无法直面中国的非市场政策带来的巨大压力。”美国贸易代表办公室最近发布一份报告甚至宣称，根据 2001 年条款让中国进入 WTO 本身就是一个错误。

就连一些反对特朗普的学者，都对 WTO 规则的充分性，以及其作为一个国际机构是否有能力应对 21 世纪中国经济独特的挑战表示怀疑。哈佛法学教授、前美国贸易代表办公室官员马克吴曾表示，由于“中国独特的经济结构，WTO 正在努力适应崛起的中国”。他指出，“WTO 争端解决机制已经有效解决了一些争议，未来也有能力继续解决争端”，但是“这个制度有其局限性”。他补充道，“总的来说，我认为如果没有重大改变，中国的不断崛起会逐步削弱 WTO 的法律秩序。”

确实，中国的崛起对以 WTO 为基础的世界贸易体系形成了前所未有的挑战，在现有的 WTO 规则下通过争端解决机制对抗中国的重商主义和保护主义会比较困难。但是，本文认为，WTO 的争端解决机制其实比特朗普政府认为的可能性更大。特朗普政府目前采取非法单边关税政策，对美国进口的价值数十亿美元的中国产品施加非法单边关税，并拟继续对高达数千亿美元的中国产品施加关税。但从长期来看，想要应对中国贸易保护主义政策，WTO 的争端解决机制反而是一种更有效的途经。虽然 WTO 诉讼并不能解决所有的中美贸易问题，但是 WTO 可以帮助中国认识到，中国崛起最好的方式不是由国家管理贸易的重商主义，而是通过开放市场和遵守规则成为发达国家。

美国在 2001 年支持中国加入 WTO，并不是一个错误。中国被纳入以规则为基础的全球贸易体系中，而不是被边缘化，这促进包括美国在内的所有其他 163 个成员国的经济发展。2001 年以来，中国在全面遵守 WTO 贸易体制规则方面取得了长足进步。

不过，中国还有很大的进步空间。今天中国面临着一个选择：继续走向自由市场，还是将中国人民的未来交给墨守成规的政府，由其控制经济决策和发展，限制国外公司的竞争，并把国外公司和产品拒之门外？中国面临这样的选择，WTO 的规则和条款则为此提供了机会，告诉中国如何做出正确的选择以及追求更加自由的市场经济会带来的种种利好；这个机会的优势超过很多人的认知。

本文主要观点如下。首先，本文认为，虽然中国的某些行为存在问题，但其对经济发展的渴望是自然而恰当的。无论对中国贸易行为采取何种政策，都不应试图限制中国的经济发展。

其次，本文认为，针对中国贸易保护或其他存在问题的行为，都应该利用国际贸易规则来引导中国走向市场化。尽管很多人对中国是否愿意遵守规则还持怀疑态度，但如果研究过去对中国提起的诉讼案件，就会发现中国在遵守 WTO 规定方面的记录保持的相当不错。

此外，本文认为美国及其他国家与中国之间存在问题，不仅仅是因为中国的不公平贸易行为，也是因为这些国家未能好好利用 WTO 规则。尽管揭露中国违

反 WTO 规定的行为可能有难度，但可以做到。针对中国的很多申诉都没有被认真对待，特别是知识产权保护、强制技术转让和政府补贴方面的申诉。本文在正文中简要阐述了这些问题，然后在附录 2 中进行了更详细的解释。

本文还认为，不能因为这个行为是中国做的，就对其进行大肆谴责；这些言论都有夸大其词的嫌疑。事实上，我们并没有那么多正当的理由去谴责中国的行为。

最后，本文研究了 WTO 现有规则中的漏洞，并希望相关规则可以扩展到几个新领域。

毫无疑问，正如那些忙于实施单方面关税的人坚持认为的那样，通过 WTO 提起法律诉讼过于费时费力，即使美国占上风，给出解决方案也得等上几年。虽然这有一些道理，但是当前的贸易战同样费时费力，最终导致中国会报复，美国加大制裁力度，中国再次反击循环往复的情况。美国不再依赖多边 WTO 的补救措施和国际法治，会带来哪些无法承受的不良后果呢？如果美国愿意花时间寻求 WTO 的帮助，能够达成有经济制裁约束的 WTO 裁定，岂不是更有利于美国？

尽管特朗普政府一再重申不相信 WTO 在解决中美贸易争端中的作用，但 WTO 仍是规范中国贸易行为的最大希望。美国不应该放弃而应该更依赖 WTO 的机制来调节中美贸易关系。理想情况下，美国应与其他主要贸易国家合作，在 WTO 框架内采取行动，确保中国履行入世承诺。

2、支持中国发展经济

近年来，美国和其他国家越来越关注中国在经济发展上的雄心壮志。据称，中国通过“中国制造 2025”的产业政策制定了清晰的目标，希望最终扩展并控制更多先进的高科技产业，如机器人技术、先进信息技术、航空、新能源汽车等。

越来越多的美国人担心，中国的崛起会损害美国的经济利益，这种担忧不无道理，因为美国的经济受到了中国不正当竞争行为的冲击，越来越依赖中国的产品，而这些产品甚至威胁其国家安全。此外，目前美国保守派智库似乎认为，中国的崛起会导致美国的衰落。

实际上，“中国的崛起必然导致美国衰落”的看法过于夸张了。世界经济中的竞争不是零和博弈。他国经济发展并不代表本国经济就会衰退。在此之前美国就有过类似的经历。二战后的几十年中，我们见证了日本等国家的工业化进程。这个过程中，美国不仅没有衰退反而更加强大。他国的崛起带来美国的共同进步。毫无疑问，中国带来的挑战与先前不同。然而，即使存在新的挑战，但只要中美两国的政策能相互配合，中国经济持续发展仍会促进美国经济的发展。

另外还有一点，就是中国的崛起对于美国来说利大于弊。如果中国经济衰退，只是揭示一个事实，即中国经济与美国经济是紧密联系的，在很多方面相互依存，一荣俱荣，一损俱损。可惜特朗普总统并没有意识到这一点。

中国完全有权崛起，不可能永远做其他国家低端廉价的组装线。与其他所有国家一样，它有权升级自身的比较优势，在不断扩大的全球经济中追求更高附加值的增值。目前中国推动其产业发展的“国家主义”做法确实值得关注与担忧，但中国经济发展升级本身没有任何问题。此外，如果中国和美国都是基于规则的、开放全球经济的一部分，那么中国人民和美国人民将共同获益。

随着日本汽车制造商的崛起，美国人的生活变得更好；同样道理，如果中美在各个行业能够形成良性竞争，美国也会发展得更好。中国开始在高科技产品上和美国竞争，对于某些美国公司来说可能是大麻烦。美国在纺织品和服装、家具以及其它低端制造领域也曾经面临过类似的竞争。不论有多少人对这些行业的衰落感到惋惜，但不能否认的是，国外竞争激发了创新，反而让美国经济变得更好。我们确实可以保护美国经济不受到国外竞争的压力，但是何必呢？结果导致市场上充斥低质量高价格的商品，创新乏力，行业竞争力被消弱，根本得不偿失。此外，国外消费能力增强符合美国的利益。日本、中国等国家消费能力都增强了，可以购买更多美国产品，这对于美国的工人和企业来说都是好事。

需要强调的一点是，中国的工业化进程是在其他国家完成工业化之后进行的。各国经济发展速度存在差异，其中的原因很复杂。起步较晚的国家必然要借鉴前人经验。让中国重新发明轮子或汽车是没有意义的。在某种程度上，中国可以而且应该复制其他国家的成功经验。例如，中国最近开始通过引入了欧洲专家以发展葡萄酒产业。不管是葡萄酒、半导体，还是其他产品和产业，只要已有相关知识和专业技能，中国和其他后来者就应该加以利用。

从消费者的角度来看，增加竞争是非常有益的。我们需要在知识传播和保护知识产权之间找到平衡点。WTO 成员国就做过这方面的努力，希望通过《知识产权协定》(TRIPs) 达到这种平衡。从严格意义上说，知识产权保护是自由贸易的反例，因为它限制了思想的自由贸易。然而，我们普遍认为这种例外是合理的，因为很多创新成果都是新思想的结晶，保护知识产权是为了鼓励创新。

与此同时，一些与经济赶超相关的行为可能会带来问题。例如，如果政府或公司窃取国外竞争对手的商业机密（中国就有这个嫌疑）或者政府采用传统保护主义手段，比如通过征收关税或违反既定全球规则给予本国企业补贴，这种行为是不可以接受的。我们不希望公司入侵竞争对手的网络，保护主义必然破坏竞争。

另一方面，公司有权自由地购买竞争对手的产品，也可以拆开以了解产品的构造和原理；公司有权雇佣竞争对手公司的离职人员，包括外籍人员。公司有权

并购国外竞争对手，中国公司经常因并购国外公司而被指责。实际上这都是公司正常竞争方式，美国公司这么做是可以接受的，那么也应该接受中国这样的行为。

国际贸易规则应该促进这种良性竞争，同时遏制不公平贸易行为和恶性竞争。从本质上讲，这些规则应该允许中国公司研究国外的创新、从中获取灵感，但也应该规范中国政府和企业行为，使其在中美双方达成的法律框架内行事。

这正是现有贸易规则的作用。在产品上，WTO 禁止歧视性税收与法规、过度限制贸易的产品法规、不科学的食品安全法规以及特定类型的补贴。关于知识产权保护和执法，也有详细规定。那些认为 WTO 争端解决机制不足以解决中国问题的人，都低估了这些机制在规范中国贸易行为中的作用。

现在的一个问题是，对中国采取的执法行动有限。WTO 已经提起了一些诉讼，但许多更应该收到关注的问题并没有被提出质疑。中国收获的教训是，如果其做法没有受到质疑，表明其他国家默认接受它们。因此，在中国和其他国家市场中，如果中国对国外产品和竞争对手不公平，我们就需要让中国知晓并做出改变。

现在这场辩论的焦点是中国，但不止于中国。其他国家正在或即将经历这些问题——包括越南，印度和许多非洲国家等等。与中国一样，如果这些国家变得富裕，必将对美国有利。但我们坚定的认为，他们应该以符合既定国际规则和公平的方式发展。

中国崛起的争议告诉我们，必须合理地处理该发展过程。中国的崛起以及其对交易体系规则的挑战一直被夸大其词。现行的交易规则可以发挥作用，但是需要由政府援引。

“中国制造 2025”计划雄心勃勃，它希望在所有高科技行业都拥有“全球竞争力”并成为“领跑者”。一般来说，这不是什么大问题。竞争激烈会让我们变得更好，如果中国能够在先进技术领域具有竞争力并引领创新，我们都会将受益。

中国的措辞很有意思，但更重要的问题是其实际的贸易行为。如果中国公司通过努力工作和加大创新进行竞争，应该庆祝其成功。但是，如果中国歧视国外公司，通过补贴或以其他方式支持本国公司的发展，其他政府应该在 WTO 框架下挑战这些做法。如果不公平的贸易行为没有被涵盖在现有规则中，各国应协调努力形成新的规则。

是的，中国完全有权崛起，但 WTO 的其他成员都有权要求中国必须在既定的全球贸易规则范围内崛起。如果规则尚不存在，我们必须找到谈判和达成一致意见的方法。我们给中国的信息应该是明确的：美国希望中国继续崛起，但中国必须遵循与其他 WTO 成员相同的规则，并且必须与美国以及所有其他 WTO 成员合作制定我们需要的规则。

3、中国在 WTO 争端裁决中的合规记录非常良好

人们对使用 WTO 规则质疑中国贸易行为的有效性持怀疑态度，原因之一在于中国“不诚实”，使得这些规则毫无价值。但是事实上——本文这一部分也会就此展开论述——迄今为止，中国在遵守针对自己的诉讼裁决上，保持非常好的记录。

中国于 2001 年加入 WTO。针对中国第一起诉讼是在 2004 年。相关政府可能是希望中国先适应 WTO 的规则后，再使用争端解决机制提出质疑。从 2004 年到 2018 年，针对中国的诉讼有 41 起，涉及 27 个独立的问题，WTO 术语界定其为“事项”——这是指针对违反 WTO 成员国义务行为提起的诉讼，有时涉及多个国家申诉相同事项，因此诉讼数量大于事项（附录 1 提供了诉讼和中国回应的详细信息）。在此期间，中国面临的诉讼数量上仅次于美国。

在针对中国提起诉讼的 27 起事项中，有 5 个事项待审理，12 个事项完成诉讼流程，10 个事项已经得到解决，或者修改措施后不再追究。这些案件涉及广泛的问题：出口限制、补贴、知识产权保护、歧视性税收、贸易权利、服务和贸易救济。

在 22 个完全审理的事项中，只有 1 个事项申诉未果，其他事项中国均积极采取行动，让市场更开放。这都是通过中国的自主行动、和解协议、响应专家组或上诉裁决来完成。

在 WTO 裁决的情况下，有时存在关于是否遵守裁决的争议（其他国家也有类似的情况），对中国合规性的质疑在 WTO 出台后续诉讼程序（WTO 争端解决谅解备忘录第 21.5 条）之后才出现。在其他事项中，投诉人质疑中国是否遵守裁决，但尚未根据第 21.5 条款提起诉讼。

中国应对 WTO 诉讼的情况和其他政府一样：尽管某些问题仍然存在争议，但中国已经在努力遵守。中国遵守 WTO 裁决的程度受到质疑，在某些情况下，有些人认为它只是“纸面上的遵守”。但是，至少中国并没有像其他政府那样忽视裁决。例如，针对巴西提起的棉花补贴诉讼，美国没有遵守 WTO 的裁决；在输掉加拿大和美国提起的诉讼后，欧盟仍然不允许进口激素处理过的牛肉。

我们能吸取的教训是，要让 WTO 对中国的诉讼有效实施。WTO 争端解决机制不是在所有时候都有效，但对所有国家都是如此。尽管对 WTO 争端解决机制对中国的效力持保留态度，但马克吴承认，到目前为止，WTO“作为促使中国履行其贸易义务的平台非常成功。WTO 做出的裁决，中国政府均有意愿遵守，并经常修改其法律或法规以符合 WTO 规则。”

4、中国变相的保护主义行为和违反 WTO 规定的行为

有人质疑 WTO 争端解决机制不适用于解决与中国的贸易争端，原因是中国政府管理不透明。美国一直强调，很难直接或间接地明确中国政府的行为。即中国政府的行动中，有哪些是属于 WTO 管辖范围之内、能够用争端解决机制去约束的？诸多行为较难界定，而中国政府行政制度的不透明使这项任务变得更加艰难。

因此，特朗普政府宁愿征收惩罚性关税，也不愿采取 WTO 补救措施的原因是，很难证明中国政府的某些做法违反了贸易规则。

然而，WTO 规则会使这项任务比想象中容易完成，原因有二。首先，这些规则中较为宽泛的列举了可以提出质疑的贸易措施。这些措施不仅包括法规和条例；还包括“国家机关的作为或不作为，自然包括行政机关。”该标准涵盖了中国中央和地方政府的种种行为，以及政府干预国企和私企竞争的行为。

其次，WTO 规则包含许多报告披露要求，意味着中国政府必须对其政策进行披露。一旦中国进行披露，美国就可以获得提起诉讼所需的信息；而如果中国不披露，则违反了 WTO 报告要求。

此外，美国贸易代表办公室多年来一直在收集质疑中国贸易行为的证据，比如 301 报告就提供了大量的证据。尽管有些问题还需要更多的证据，但是关于中国政府的行为并不缺少细节信息。现在要做的是获取证据，然后利用这些证据在 WTO 提起诉讼。

5、开始提起 WTO 诉讼

在 WTO 对可以就四个领域对中国提起诉讼：一般知识产权保护和执行、商业秘密保护、强制技术转让和补贴。本节对其进行简要概述，相关法律诉讼细节详见附录 2。

特朗普政府在贸易战略中，将中国违反美国知识产权行为纳入目标范畴的做法是正确的。知识产权是美国经济的主要引擎。美国商务部最新数据显示，知识产权占美国 GDP 的 38.2%；知识产权密集型产业直接为美国提供 2790 万个就业岗位，又通过供应链间接提供了 1760 万个就业岗位，这些就业岗位工资比非知识产权密集型产业高出 46%。相比之下，美国钢铁业和煤炭行业分别提供了 14.3 万和 7.6 万个就业岗位。

毫无疑问，肆虐的知识产权侵权行为对美国关键创新产业的数百万就业岗位构成极大威胁。美国国际贸易管理部门（ITA）估计，由于遭受不同形式的知识产权侵权，在中国开展业务的美国知识产权密集型产业，已经在销售、特许权使用费和许可费上损失了约 480 亿美元。这些美国公司已花费 48 亿美元用于处理中国知识产权侵权问题。如果中国知识产权保护和执法水平与美国相当，可能会

为美国创造 92.3 万个新工作岗位。这些是 2011 年的数据，最近中国重商主义工业战略进一步强化。

加入 WTO 17 年后，中国仍未完全履行保护版权、商标、专利和其他知识产权的义务。数百万中国人依靠伪造美国（以及其他国家）产品的非法收益来营生。例如，中国人“沉迷于盗版软件。”据商业软件联盟（BSA）报道，投放于中国的软件中约有 70%（价值近 87 亿美元）被盗版。由于全球盗版软件、假冒商品和商业机密被盗事件，美国经济每年的损失“可能高达 6000 亿美元”。中国“仍然是全球主要的知识产权侵权者”，美国海关查获的假冒商品中有 87% 来自中国。

面对中国的大规模侵权行为，美国在采取单边行动之前，应该仔细研究 WTO 框架下自己享有的保护知识产权免遭盗窃、侵权的权利，尤其是在国内享有的权利。不应忽视 WTO 的补救办法，因为这些补救措施可以通过 WTO 经济制裁迫使被诉讼国遵守。

与知识产权相关的更具体的义务是，美国公司实际上被迫将技术转交给中国合作伙伴-在某些情况下通过披露其商业秘密-以换取在中国开展业务和进入蓬勃发展市场的权利。对此，WTO 协议第 39 条规定的“保护未披露信息”义务可以提供帮助。美国是倡导将第 39 条纳入协议的领导者之一，但迄今为止，美国尚未提起诉讼指控中国违反了这项 WTO 义务。

除了知识产权之外，美国工业集团一直含糊不清的指控，中国迫使那些希望在中国经营的国外公司，通过合资企业形式进行投资，以此将其技术转让给中国合作伙伴。他们强调，通常转让技术是在中国投资的必要条件。这些规定的具体细节很难披露。有关公司可能不愿意申诉，因为他们担心中国政府会撤销他们的投资许可。同时，美国贸易代表办公室根据 301 条款开展对中国贸易行为进行调查后，许多组织已将强制技术转让视为一个问题。中国入世议定书有强制技术转让的具体规定。美国应该援引这个问题，作为向 WTO 申诉的依据。

最后，对中国贸易行为最常提出的质疑是中国政府向国有企业和私营企业提供补贴。这些补贴通过各种方式提供，包括“中国制造 2025”倡议的具体实施措施。幸运的是，WTO 针对补贴的大量细则可以用于质疑中国的行为。WTO 成员国已经提起了几项针对中国补贴的诉讼，其中包括与农业补贴案例（见附录 1），还有其他诉讼也在不断提起。

6、不要（总是）夸大其词

虽然很多对中国的诉讼是合理的，但需要客观地看待每项申诉。如今有把中国一切行为妖魔化的趋势。当然，中国某些贸易行为确实需要批评，但如果证据不足，对中国的指控力度就会大大削弱。

例如，有些人认为中国对外国公司的反垄断调查是“掠夺性监管干预”。从2015年开始，提出“中国震撼”的著名经济学家大卫·奥托尔、大卫·多恩和戈登·汉森就认为对高通公司的反托拉斯调查是“掠夺性监管干预”。但这个真的可以证明中国的保护主义吗？

高通公司的做法受到中国反垄断法“滥用市场支配地位”的质疑。2015年初，经过长达14个月的调查，中国国家发展和改革委员会发现，高通公司滥用其在无线通讯技术及三个相关基带芯片组市场的主导地位，进行如下不正当贸易行为，具体违规行为包括设置不公平的高专利使用费、收取过期专利费、把标准必要专利（SEPs）与和非标准必要专利挂钩、强制交叉许可而不考虑价格以及在许可协议中增加其他不公平条款等。在和解协议中，高通公司接受9.75亿美元的罚款。

中国的行为有“掠夺性”吗？在考虑这个问题时，请记住，高通公司也是其他国家进行反垄断调查的对象。2009年，韩国公平贸易委员会指责其滥用在芯片市场的主导地位，对高通公司罚款2亿美元。同年，日本公平贸易委员会发现高通公司利用其在标准必要专利中的主导权，强制某些日本半导体集成电路制造商给予免费交叉授权。2015年欧盟开始对高通公司进行调查，发现高通公司涉嫌滥用其在LTE基带芯片组市场中的主导地位，为其买家提供财务激励，以获得挤出竞争对手的独家授权。结果，欧盟对其处以12亿美元的罚款。

在美国，联邦贸易委员会于2017年向联邦法院提起诉讼，指控高通公司违反美国反托拉斯法。具体来说，联邦贸易委员会对以下几项做法提出了质疑，包括收取不公平的和歧视性的专利芯片特许权使用费，强制交叉许可而不考虑价格，以及利用其在芯片供给方面的垄断地位强制手机制造商签署首选许可条款。该案件目前正在地方法院审理。

第二个例子是频繁指责中国“窃取”美国知识产权，尤其是美国媒体总在这方面大做文章。窃取和盗窃都是很严重的指控，但是媒体的描述总是不够具体。在部分案件中，中国政府或私营部门代理商确实存在侵入美国公司网络以获取机密商业机密的行为。但其他被归结为“窃取”的指控，看起来并非如此。

白宫最近的一篇题为“中国的经济侵略如何威胁美国和技术知识产权”的报道谈到：“中国政府支持知识产权盗窃行为，包括物理盗窃、网络间谍活动和盗窃、逃避美国出口管制法律以及假冒和盗版等”，同时也将“寻求技术、国家支持的国外直接投资”视为“经济侵略”。同样，美国贸易代表办公室指责中国不公平贸易行为的301报告指出：“中国政府支持中国公司对美国公司和资产的进行系统性的投资和收购，以获取尖端技术和知识产权，并在国家工业计划列出的重要行业中开展大规模的技术转让；这是不公平的”。

盗窃与购买是不同的。盗窃令人无法接受，政府应该尽力遏制盗窃行为。相比之下，公司之间的自愿买卖是积极的市场行为，双方都会受益。在个别情况下，向国外公司出售会引发国家安全问题，但这种做法本身没有任何错误。此外，欠发达经济体向更先进的同行学习很常见，汉密尔顿就曾提倡美国这么做。

这里的教训是，我们不应仅仅因为中国做了其他国家也做过的事情，就对政府行为的适当性妄下结论。客观性至关重要，毫无根据的指责可能会破坏将中国推向市场导向的合法努力。

7、规则中的漏洞

在对华政策方面，美国应更多依靠谈判，而不是对抗。现有的 WTO 规则确实在诸多不足，难以应对中国形成的独特挑战。然而，补救办法并不是放弃这些规则，而是制定并采取更好的规则。美国和其他 WTO 成员对中国国家主义、重商主义和保护主义的行为很失望，这可以理解；但是不应该因此放弃我们长期以来努力建立的以规则为基础的贸易体系，这个贸易体系也是自由国际秩序的关键部分。相反，我们应加倍努力，通过谈判制定针对保护主义行为的新规则，以此重振以规则为基础的贸易体系；鼓励中国采取市场主导的机制，使其相信只有这样才能确保中国经济的长期发展。

理想情况下，谈判应该是多边的，应该包括中国。就目前情况而言，中国似乎认为任何此类谈判都没什么好处，单边和非法关税并不会让中国回到全球谈判桌。相反，中国将采取针锋相对的方式进行报复。但是，让中国参与 WTO 争端解决机制是可能的-正如过去其他国家的其他情况一样-诉讼有利于鼓励谈判。更重要的是，如果美国和欧盟、日本、加拿大等关注中国贸易行为的盟友共同针对中国提出申诉，那么实现这一结果的可能性将大大增强。当然，这需要美国与贸易盟友合作，而不是疏远他们。

如果中国选择不参加多边谈判，那么应该通过在没有中国参与的情况下进行的谈判，来激励其参与。这里的目标不应该是“孤立”或“遏制”中国，而是促进谈判进程，中国最终会为自己的利益着想。这些谈判应在 WTO 的法律框架内进行，因为中国可以按照自己的意愿参与新规则的制定，并将遵守这些新规则。

这类贸易谈判方法——尽管在 WTO 的法律框架之外——被美国和其他 11 个环太平洋国家用于跨太平洋伙伴关系（TPP）的谈判。TPP 谈判是为了建立一个超越 WTO 现有自由市场规则的共同标准，以期让中国政府加入。不幸的是，特朗普一上台就退出了 TPP 谈判，没有美国参与的 TPP 谈判很快结束。但是如果特朗普总统没有退出，TPP 谈判可以在太平洋地区实现经济合作。

可以进行磋商的事项包括：

- 中国加入 WTO 政府采购协议，这是中国的入世承诺

- 就美中之间的双边投资协议进行谈判，这可能成为新多边规则的榜样
- 美国重返 TPP，并邀请中国加入
- 基于奥巴马提出但被特朗普政府放弃的 TPP 框架，就国有企业补贴的规则进行谈判
- 就强制本地化服务器、数字贸易和数字贸易服务的其他规则进行谈判
- 美国在很多服务贸易上都有很大的经济利益，而且也有竞争优势，但是很难打入中国市场，可以在这方面展开谈判，或许可以重启在日内瓦达成的服务贸易协议，不过特朗普对此似乎没什么兴趣
- 就更严格的知识产权执法、更明确的技术转让和商业秘密共享的纪律措施进行谈判

但如果没有意愿进行谈判，谈判就不可能进行。而且，就其谈判的贸易协议细节而言，特朗普总统对让步并不感兴趣。相反，总统似乎只对自己“交易的艺术”中的“不接受，就拉倒”感兴趣。对于一些小国，这种方法行得通。但这种方法不会长期有效。它不适用于所有国家，肯定不适用于中国，中国对美国经济的影响实际上大于美国对中国经济的影响。事实上，这两个经济体的命运在很多方面是一样的，因为这两者是相互依存的——这是美国和中国进行谈判，进而制定更合适规则的最有力理由，他们和所有其他 WTO 成员都可以就规则达成协议。

8、结论

特朗普政府对向 WTO 提起诉讼的作用持怀疑态度，更倾向于采取直接但饱受争议的单方面关税措施来解决中美贸易争端。但如果他们想寻求解决中国的保护主义和其他贸易行为的有效方法，WTO 争端解决机制是更好的选择。中国会采取关税措施应对而不是开放市场。相比之下，中国已经对 WTO 诉讼给予了积极回应，并相应开放了市场。WTO 的争端机制并不完美，但对这一问题来说，这是经过验证的可行方法。该方法最大的缺陷是，它并未得到充分利用。特朗普政府应与美国盟国合作，利用 WTO 争端解决程序，敦促中国履行更加市场主导的承诺。

附录 1：中国对 WTO 诉讼的回应

表 1 裁决案件（12 个事项/19 次诉讼）

争端事项	争议措施	受影响的贸易协定	小组/AB 裁决	中国的承诺
中国-影响到汽车零部件进口的措施 DS339（欧盟） DS340（美国） DS342（加拿大） 年份：2004 年	中国对作为套件进口的汽车零部件（用于制作完整的车辆）征收 25% 的特殊费用，高于汽车零部件的关税（10%）。	GATT, SCM, TRIMs, WTO, 入世协议	与 GATT 措施、关贸总协定第三条（国民待遇）和第二条（关税约束）不一致。 2009 年 1 月通过。	中国于 2009 年 8 月 31 日前废除了该措施。
中国-影响知识产权保护 and 实施的措施 DS362（美国） 提交：2007 年	中国知识产权法缺乏对未经授权作品的保护；设置假冒和盗版刑事起诉的门槛金额；侵权货物的没收和处理程序。	TRIPS	对未经授权的作品发布或传播缺乏保护；海关处置侵权商品的措施与 TRIPS 协议不一致；中国刑事驳回的门槛要求。 采纳：2009 年 3 月	中国于 2010 年 4 月前修订了处理侵权货物和保护非法工程的相关措施。
中国 - 影响某些出版物、视听和娱乐产品交易权及分销服务的措施 DS363（美国） 提交年份：2007 年	对进口和分销的限制；对外国公司在中国传播的阅读材料、电影、戏剧、家庭视听娱乐产品和录音实施限制。	GATS, GATT, 入世协议	这些限制违反了中国入世时关于贸易权及 GATS/GATT 国民待遇义务上的承诺。 采纳：2010 年 1 月	中国于 2011 年 4 月修订了大部分措施，并于 2012 年 4 月签署谅解备忘录，包括扩大美国电影的屏幕配额，增加国外权利人的收入份额。但是，美国声称中国没有完全实施谅解备忘录，例如，中国没有放开电影发行机会。谅解备忘录于 2017 年到期，双方

				就美国电影公司的待遇开始重新谈判。
中国 -与原料出口有关的措施 DS394（美国） DS395（欧盟） DS398（墨西哥） 提交年份：2009年	对七种原材料的出口进行限制。	GATT 入世协议	出口关税和配额与中国的入世承诺和关贸总协定义务不一致。 2012年2月通过。	中国取消了七种产品的出口关税，在2012年12月之前取消了产品的出口配额和/或出口许可证。
中国-影响电子支付服务的规定 DS413（美国） 提交年份：2010年	歧视国外电子支付服务供应商的各种措施。	GATS	违反某中国在某些交易中的市场准入和国民待遇承诺。 采纳：2012年8月	2013年6月，中国废除了多份促进中国银联的使用和兼容性的文件；2013年7月废除有关香港/澳门要求的条款；2016年颁发的银行许可条例。但是2017年6月之前，中国未接受国外供应商的申请。在此之前已提交的多份申请均未获得批准。
中国-对从美国进口的冷压薄板电工钢征收反倾销关税 DS414（美国） 提交年份：2010年	对冷压薄板电工钢征收反倾销税和反补贴税	AD, SCM, GATT	中国对冷压薄板电工钢的反倾销和发补贴措施，在概念上和程序上都违反了反倾销、SCM、GATT 2012年11月通过	中国修改了2013年7月的反倾销和反补贴条例。 2014年，美国就第21.5条提起诉讼。合规小组发现了违规（2015年8月）。该承诺已于2015年4月到期。
中国-对从欧盟进	对X光安全	AD	中国的措施在	2014年2月，

口的 X 光安全检查设备征收反倾销税 DS425 (欧盟) 提交年份: 2011 年	检查设备的反倾销措施	GATT	概念上和程序上都违反了反倾销和 GATT 相关规定	中国重新调查此案, 并在申请人撤回申诉后终止了调查。
中国-对从美国进口的肉鸡产品征收反倾销和反补贴税 DS427 (美国) 提交年份: 2011 年	中国关于肉鸡产品反倾销和反补贴措施	AD SCM GATT	中国的行为在概念上和程序上都违反了反倾销、供应链管理和 GATT 规定 2013 年 9 月通过。	2014 年, 中国重新调查并调整了反倾销和反补贴税率。美国 2014 年就第 21.5 条提出诉讼。合规小组发现违规措施, 中国宣称已于 2018 年 2 月撤销关税。
中国-出口稀土、钨、钼的有关措施 DS431 (美国) DS432 (欧盟) DS433 (日本) 提交年份: 2012	稀土、钨、钼的出口限制	GATT, 入世协议	中国的出口配额和出口关税违反了入世承诺, 不符合关贸总协定第 XX 条的规定; 对出口的其他限制违反了中国的贸易承诺。	中国取消了出口配额, 修订了出港许可证要求; 2015 年 5 月, 取消稀土、钨、钼的出口关税。
中国-对美国部分汽车征收反倾销和反补贴税 DS440 (美国) 提交年份: 2012	针对汽车的反补贴、反倾销措施	AD SCM	不管是在概念上还是程序上, 中国都有违反反倾销和供应链管理上的措施。 2014 年 6 月采纳	中国在专家组报告公布前终止了反倾销和反补贴措施, 由于是原措施已到期, 未要求进行期满审查。
中国对来自日本和欧盟的高性能不锈钢无缝 (HP-SSST) 征收反倾销税 DS454 (Japan) DS460 (EU) 提交年份:	针对高性能不锈钢无缝管的反倾销措施。	AD	中国的措施在概念和程序上都违反了反倾销法。 于 2015 年 10 月采纳	2016 年 8 月, 由于国内产业法院撤销了申诉, 中国重新调查此案并终止了反倾销措施。

2012/2013				
中国对从加拿大进口纤维素纸浆的反倾销措施 DS483（加拿大） 提交年份：2014	对纤维素纸浆的反倾销措施	AD	中国的措施在概念和程序上都违反了反倾销法。 于2017年5月采纳	中国于2017年8月重新调查此案；这一决定尚未宣布。

表 2 解决/废止的案例（10 个事项/15 次诉讼）

争端事项	提交年份	有争议的措 施	受影响的贸 易协定	争端的解决
中国集成电路增值 税 DS309（美国）	2004	对国产或国产设计进口集成电路实行增值税优惠退款。	GATS, GATT, 入世协议	为确保美国集成电路的完全市场准入和国民待遇，不再发放新的增值税退税证明，并从 2005 年 4 月 1 日起停止向现有受益人退还增值税。 中国于 2004 年 9 月和 10 月宣布相关决定。
中国-给予退款,减少或免除税收和其他款项的某些措施 DS358（美国） DS359（墨西哥）	2007	对购买本国产品超过进口产品或满足特定出口业绩标准的企业给予退税和减免等优惠	GATT, 入世协议, SCM, TRIMS, WTO	在 2007 年 11 月达成的两个谅解备忘录中，中国同意在 2008 年 1 月 1 日前取消所有补贴，并不再恢复补贴。 2007 年和 2011 年之间中国废除相关措施。

<p>中国-影响金融信息服务和国外金融信息供应商的措施</p> <p>DS372 (欧盟)</p> <p>DS373 (美国)</p> <p>DS378 (加拿大)</p>	<p>2008</p>	<p>指定国内竞争对手“新华社”作为批准国外新闻机构和国外金融信息提供商的权利机构,并要求国外提供商通过新华社开展业务。</p>	<p>GATS,</p> <p>GATT,</p> <p>入世协议</p>	<p>在2008年12月与诉讼人签署的三份备忘录中,中国同意在2009年1月31日之前建立一个独立的监管机构,并在2009年6月1日之前实施新的非歧视性和跨部门监管规定。中国指定国务院新闻办公室为新的监督机构,并在2009年4月前向国外机构发行规定金融信息服务许可。但中国从未完全废除存在争议的文件,部分歧视性措施仍有效。</p>
<p>中国-奖励、贷款和其他奖励</p> <p>DS387 (美国)</p> <p>DS388 (墨西哥)</p> <p>DS390 (危地马拉)</p>	<p>2008/2009</p>	<p>对中国企业按照一定的出口业绩标准给予奖励、贷款等奖励,具体体现在《中国世界名牌计划》和《中国著名出口品牌计划》等方面</p>	<p>农业,</p> <p>GATT,</p> <p>入世协议,</p> <p>SCM</p>	<p>在2009年9月达成一项协议,中国确认已取消了所有被质疑的与出口相关的优惠措施,地方政府在2009年6月前终止并修订了相关措施。</p>
<p>中国-对部分从欧盟进口的钢铁紧固件的临时反倾销措施</p> <p>DS407 (欧盟)</p>	<p>2010</p>	<p>针对欧盟钢铁紧固件的临时反倾销措施</p>	<p>AD</p> <p>DSU,</p> <p>GATT</p>	<p>2010年6月征收的确定反倾销税;欧盟唯一合作出口商的反倾销税大幅降低。没有采</p>

				取进一步行动。
中国-关于风电设备的措施 DS419 (美国)	2010	对风电设备生产企业购买国内产品超过进口的, 给予补助、资助或者奖励。	GATT SCM 入世协议	经过磋商, 这项关税措施于 2011 年 2 月被废除。美国贸易代表办公室没有向 WTO 提交任何谅解备忘录或通知, 但确认遵守了相关规定。
中国-影响汽车和汽车零部件行业的若干措施 DS450 (美国)	2012	根据汽车和汽车零部件企业的出口业绩, 向其提供补助、贷款、放弃政府税收、提供商品和服务等补贴及其他奖励措施。	GATT, SCM, 入世协议	经协商, 中国撤销或不再更新关键条款。美国贸易代表办公室确认了这些行动, 但继续关注这一问题。
中国-与服装、纺织品的生产、出口有关的措施 DS451 (墨西哥)	2012	根据国内货物的使用情况和出口情况, 对部分企业实行免税、减征进口关税和增值税, 提供低成本贷款、土地使用优惠和用电折扣, 支持中国棉农和石化行业的生产、销售和运输。	农业 GATT SCM 入世协议	协商未能解决问题, 但墨西哥从未要求设立专门小组来解决问题。
中国-与示范基地和公共服务平台计划有关的措施 DS489 (美国)	2015	对示范基地企业提供补贴的方案和措施, 包括通过以出口经营为基础的公共服务平台向示范基地企业提供折扣	SCM	在 2016 年 4 月签署的一份谅解备忘录中, 中国表示已经终止、修改或替换了所有有争议的法律文书, 并终止

		或免费服务。		了所有示范基地服务协议。美国贸易代表办公室证实，中国取消了有争议的补贴。
中国-对某些国产航空器采取的税收措施 DS501（美国）	2015	销售部分国产飞机免征增值税。	入世协议 GATT	经过磋商，美国贸易代表办公室宣布，中国在2016年10月取消了有争议的免税政策。

表 3 最近未裁决的案件（5 个事项/7 次申诉）

争端事项	提交年份	有争议的措施	受影响的贸易协定
中国-某些原材料的出口关税 DS508（美国） / 中国-出口某些原料的关税和其他措施 DS509（欧盟）	2016	对各种形式的锑，铬，钴，铜，石墨，铟，铅，氧化镁，滑石，钽和锡的出口实施关税和数量限制等措施。 小组成立但未组建。	入世协议， GATT
中国 - 国内对农业生产者的支持 DS511（美国）	2016	国内为超过最低减让标准的小麦、籼稻、粳稻和玉米提供支持 2017年6月成立工作小组	农业
中国-某些农业产品的关税配额 DS517（美国）	2016	对小麦、中、短粮、长粮、玉米实施关税配额管理。 2018年2月成立工作小组	入世协议， GATT
中国-对原铝生产商的补贴 DS519（美国）	2017	以贷款、其他融资和服务形式对铝生产企业进行补贴。 要求进行磋商，但还没有小组提出要求。	GATT SCM

<p>中国-涉及保护知识产权的某些措施</p> <p>DS542 (美国)/</p> <p>中国-技术转移相关措施</p> <p>DS549 (欧盟)</p>	<p>2018</p>	<p>对外国权利人的知识产权保护不足和歧视性(美国案例)；知识产权保护不充分和歧视性，未披露信息保护不充分，出台诱使国外技术转移到中国的法律(欧盟案例)。</p> <p>磋商请求：美国政府要求成立专家组，但欧盟还没有。</p>	<p>TRIPS,</p> <p>GATT,</p> <p>入世协议</p>
---	-------------	---	--

资料来源：美国贸易代表办公室，欧盟委员会和中国商务部新闻稿；WTO 网站；作者与政府官员的通信。

注：提起诉讼是在以下框架下：关税和贸易总协定（GATT）；服务贸易总协定（GATS）；补贴与反补贴措施协议（SCM）；争端解决规则和程序的理解（DSU）；贸易相关投资措施协议（TRIMs）；与贸易有关的知识产权协定（TRIPS）；执行 1994 年关税与贸易总协定第六条的协定（AD）；农业协定（农业）；世界贸易组织协定（WTO）；入世协定

本文原题为“Disciplining China’s Trade Practices at the WTO”。本文作者 James Bacchus 是 IMF 上诉机构成员和兼职教授，Simon Lester 为副所长，Huan Zhu 是卡托研究所赫伯特·A·斯蒂菲尔贸易政策研究中心的副研究员。本文于 2018 年 11 月刊于 CAT 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

保卫欧洲符合美国利益

Richard Fontaine/文 王梦瑶/编译

导读：针对特朗普在军费问题上批评欧洲盟友逃避责任，作者提出美国保卫欧洲盟友实际是出于自身利益，并追溯至两次世界大战，分析了美国保护欧洲七十年的历史原因。作者认为，尽管低水平的防务开支显示出当下欧洲的和平主义，但历史曾证明这种观点的灾难性后果。更为可取的做法是在同盟之间维持一份保险政策防范可能的危险。编译如下：

结束在巴黎举行的一战休战日纪念仪式后，美国总统特朗普在推特上重申他对美国欧洲盟友的看法：“我们为了保护其他国家付出了太多。现在这些非常富裕的国家要么为美国的军事保护埋单，要么自己保护自己。”当然，特朗普的这些批评并非什么新鲜事，因为自 2016 年竞选开始，他就强调美国盟友搭便车占美国便宜。

但隐藏在总统言语立场背后的一个假定如今值得认真思考：美国保护欧洲并在欧陆驻军的推动力是善心或时代错误，抑或二者兼有。结果，我们的盟友在我们的保护之下发展得越来越富裕。特朗普似乎认为，这种利他主义应被受惠者感激；但他发现法国却“开始模仿美国到来之前在巴黎的德国。”

但事实上，美国帮助欧洲是因为这样是在帮助美国自己。20 世纪前半段，美国两次前往欧洲去终结席卷世界的战争。这不是慈善行为，而是出于自身国家利益。二战之后，美国领导人决心不允许这样的灾难重现，他们的解决方案是留在欧洲并部署军队，以保卫欧洲、维持和平。这场交易十分简明：美国得到了军事基地和不会让自己孤军奋战的保证；欧洲盟友得到了世界上最先进的军事保护。

与欧洲和平息息相关的美国利益曾惊动了著名的理想主义者威尔逊总统。他号召“世界应为民主而建”，这不仅是由于民主的内在价值，还因为“自由人民的这种协作会为所有民族带来和平与安全”。为了免遭德国的潜艇战，继续享受自由旅行与开放贸易，寻求和平的美国人不得不为民主而战。随后四千万伤亡者中包括十一万六千名美国人的事实，使美国失去了耐心。在最后时刻，美国不愿继续作为维和者，保护欧洲的朋友，撤出了欧洲大陆，复员了军队，孤立了自己。

在 1940 年——珍珠港事件和希特勒对美宣战的前一年，罗斯福就敲响了英国可能战败的警钟。罗斯福认为如果英国倒下，“轴心国将控制欧亚非、澳大拉西亚与公海，他们会拥有巨大的军事与海军资源对抗我们这个半球。从而美洲人就要过上被枪指着的生活，这把枪装载着易引发冲突的子弹、经济与军力。”

赢了二战后，美国领导人决心不让半世纪之久灾难性的欧洲史重演。这一次，在莫斯科的支配欲之下，华盛顿领导建立了北约组织，正如伊斯梅勋爵所说：“把苏联人赶出去，把美国人引进来，把德国压下去。”此后，莫斯科再也没有在北

约领土内发生战争；欧洲成为了美国的主要贸易、外交和军事伙伴；德国变成了一个和善的国家，与昔日的俾斯麦或纳粹时期决然不同。

这些就是美国保卫欧洲七十年的原因，本质上也是时至今日美国应该继续如此的原因。我们欧洲盟友对北约的军事贡献缩水、防务开支不足，无疑令人恼怒。美国在全球有广泛的利益与安全承诺，不仅仅是欧洲，中东和亚洲都被视为具备战略重要性。一个军事成功、政治可持续的北约同盟有赖于欧洲盟友们承担相当比重的会费。作为对特朗普批评的回应，实际上，我们盟友们的防务预算正在向正确的方向移动。

然而，较低的支出也表明，在两千年间几乎不间断的冲突与纷争之后，欧洲发生重大战争是多么的不可能。事实上，在特朗普看来是失败的东西，同样可以被理解为是一种成功：担心欧洲的和平主义而不是担心欧洲的军事主义，是一种奢侈品，我们很幸运能够沉迷其中。战争在欧洲不可想象？那就让它那样吧。

时代在改变。可能一些人要说，美国在欧洲继续存在是不必要的，因为威胁在减少；或者，存在是可取的但是过于昂贵；或者最好让欧洲自己照顾自己。考虑到我们多样化的经济、军事实力、保护性的海洋和友好的邻居，欧洲大陆上的战争不会过于损害美国的根本利益。

类似想法曾经流行过，但却带来了灾难性的后果。更好的做法是在同盟之间存续一份保险政策，防范那些可能发生也可能不会发生的危险。最好在国际政治异常多变的时期，行走在历史的成功经验之上，而不是为地缘政治注入更大的不确定性。做这些事比不做要好，因为防卫欧洲符合美国人民的利益。

特朗普前往巴黎去纪念那些理解这个道理的人，那些人在他们的斗争中看到了开明的自我利益如此长久且良好地服务于美国。我们抛弃欧洲不仅使欧洲面临冒险，更使我们自冒风险。

本文原题为“Trump Gets NATO Backwards: The U.S. defends Europe out of self-interest”。本文作者为新美国安全研究中心主席 Richard Fontaine，他曾在 2004-2009 年期间担任参议员 John McCain 的外交政策顾问。本文刊于 2018 年 11 月 15 日大西洋月刊 (The Atlantic) 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

2019年，欧洲将如何努力避免美中对峙

Robin Niblett / 文 凌枫 / 编译

导读：欧洲国家和美国一样，对中国抱有疑虑，但美国的鹰派立场反而将会推动欧洲发展更为独立的方式，即推出符合他们经济和战略利益、更实用务实的政策，届时美国政策制定者可能会后悔。编译如下：

结束在巴黎举行的一战休战日纪念仪式后，美国总统特朗普在推特上重申他对美国欧洲盟友的看法：“我们为了保护其他国家付出了太多。现在这些非常富裕的国家要么为美国的军事保护埋单，要么自己保护自己。”当然，特朗普的这些批评并非什么新鲜事，因为自2016年竞选开始，他就强调美国盟友搭便车占美国便宜。

但隐藏在总统言语立场背后的一个假定如今值得认真思考：美国保护欧洲并在欧陆驻军的推动力是善心或时代错误，抑或二者兼有。结果，我们的盟友在我们的保护之下发展得越来越富裕。特朗普似乎认为，这种利他主义应被受惠者感激；但他发现法国却“开始模仿美国到来之前在巴黎的德国。”

但事实上，美国帮助欧洲是因为这样是在帮助美国自己。20世纪前半段，美国两次前往欧洲去终结席卷世界的战争。这不是慈善行为，而是出于自身国家利益。二战之后，美国领导人决心不允许这样的灾难重现，他们的解决方案是留在欧洲并部署军队，以保卫欧洲、维持和平。这场交易十分简明：美国得到了军事基地和不会让自己孤军奋战的保证；欧洲盟友得到了世界上最先进的军事保护。

与欧洲和平息息相关的美国利益曾惊动了著名的理想主义者威尔逊总统。他号召“世界应为民主而建”，这不仅是由于民主的内在价值，还因为“自由人民的这种协作会为所有民族带来和平与安全”。为了免遭德国的潜艇战，继续享受自由旅行与开放贸易，寻求和平的美国人不得不为民主而战。随后四千万伤亡者中包括十一万六千名美国人的事实，使美国失去了耐心。在最后时刻，美国不愿继续作为维和者，保护欧洲的朋友，撤出了欧洲大陆，复员了军队，孤立了自己。

在1940年——珍珠港事件和希特勒对美宣战的前一年，罗斯福就敲响了英国可能战败的警钟。罗斯福认为如果英国倒下，“轴心国将控制欧亚非、澳大拉西亚与公海，他们会拥有巨大的军事与海军资源对抗我们这个半球。从而美洲人就要过上被枪指着的生活，这把枪装载着易引发冲突的子弹、经济与军力。”

赢了二战后，美国领导人决心不让半世纪之久灾难性的欧洲史重演。这一次，在莫斯科的支配欲之下，华盛顿领导建立了北约组织，正如伊斯梅勋爵所说：“把苏联人赶出去，把美国人引进来，把德国压下去。”此后，莫斯科再也没有在北约领土内发生战争；欧洲成为了美国的主要贸易、外交和军事伙伴；德国变成了

一个和善的国家，与昔日的俾斯麦或纳粹时期决然不同。

这些就是美国保卫欧洲七十年的原因，本质上也是时至今日美国应该继续如此的原因。我们欧洲盟友对北约的军事贡献缩水、防务开支不足，无疑令人恼怒。美国在全球有广泛的利益与安全承诺，不仅仅是欧洲，中东和亚洲都被视为具备战略重要性。一个军事成功、政治可持续的北约同盟有赖于欧洲盟友们承担相当比重的会费。作为对特朗普批评的回应，实际上，我们盟友们的防务预算正在向正确的方向移动。

然而，较低的支出也表明，在两千年间几乎不间断的冲突与纷争之后，欧洲发生重大战争是多么的不可能。事实上，在特朗普看来是失败的东西，同样可以被理解为是一种成功：担心欧洲的和平主义而不是担心欧洲的军事主义，是一种奢侈品，我们很幸运能够沉迷其中。战争在欧洲不可想象？那就让它那样吧。

时代在改变。可能一些人要说，美国在欧洲继续存在是不必要的，因为威胁在减少；或者，存在是可取的但是过于昂贵；或者最好让欧洲自己照顾自己。考虑到我们多样化的经济、军事实力、保护性的海洋和友好的邻居，欧洲大陆上的战争不会过于损害美国的根本利益。

类似想法曾经流行过，但却带来了灾难性的后果。更好的做法是在同盟之间存续一份保险政策，防范那些可能发生也可能不会发生的危险。最好在国际政治异常多变的时期，行走在历史的成功经验之上，而不是为地缘政治注入更大的不确定性。做这些事比不做要好，因为防卫欧洲符合美国人民的利益。

特朗普前往巴黎去纪念那些理解这个道理的人，那些人在他们的斗争中看到了开明的自我利益如此长久且良好地服务于美国。我们抛弃欧洲不仅使欧洲面临冒险，更使我们自冒风险。

2018年，美国明确将中国从一个棘手的对应者，视为一个战略竞争对手。

从2017年底10月4日，通过副总统迈克·彭斯演讲发布的国家安全战略，到政府向中国价值2500亿美元的出口货物强加10%的关税，并且在全球范围内动员打击中国科技巨头华为，特朗普政府已明确表示将中国视为美国利益及长期全球霸主地位的头号威胁。

重要的是，他们的观点在国会共和党 and 民主党议员、巴拉克·奥巴马和乔治·W·布什政府的高级前官员、工会和美国军方许多人之间被广泛接受。

2019年，欧洲各国政府将不得不决定，在这场新的战略对峙里是站在美国一边，还是制定自己的路线。尽管欧洲人越来越怀疑中国领导人的目标和方法，但他们并不认同特朗普政府遏制中国崛起的决心；他们也不想在新政治经济冷战中被困于一边。

不同的关注点

从美国的角度来看，对中国的指控是无可争辩的。中国非法侵占、疏浚和军事化南海争议岛礁。美国副总统彭斯指责中国希望“将美国从西太平洋挤出，阻止我们向盟国提供援助”。

尽管中国宣称世贸组织成员的利益，主席习近平发起了“中国制造 2025”计划，该计划可能在实现中国军事实力现代化的同时，威胁并取代美国的高科技制高点。

大多数欧洲政府对中国面临的挑战持更微妙的看法。他们与美国一样，对习近平领导下的中国经济发展方向感到担忧，包括强制技术转让，以及与中国国有企业和国家支持企业在中国乃至全球的不公平竞争。

但是，鉴于欧洲在亚太地区的安全利益有限，而在中国的经济利益要大得多，欧洲人最担心的是中国崛起对国际法和民主治理规范的影响。

欧洲领导人批评习主席集中政治权力，抑制即使是最温和的民众异议渠道，包括监禁许多人权律师。到 2020 年，在全国范围内引入数字公民监督系统，将减少欧洲对个人隐私的保护。中国决定在新疆为数十万维吾尔人建立一系列再教育营，这一举动也让人想起苏联时代的镇压。

欧洲官员也对中国在“一带一路”倡议中采取的强硬手段感到不满。中国向非洲、中亚和东南亚国家提供的“一带一路”相关基础设施贷款导致了不可持续的债务水平，并使中国能够取消战略港口和其他资产的赎回权。中国在政治和财政上对“一带一路”沿线软弱政府的支持，可能会助长腐败，破坏这些国家的法治。

中国还与 16 个可能受益于基础设施投资的中东欧国家启动了定期经济对话。“16 + 1”倡议正在欧盟内部播下新的分裂种子，并削弱了欧盟促使内部一些更具威权意识的政府承担责任的能力。

政策的对比

然而，尽管存在这些担忧，欧洲人正在避免白宫所赞成的公开对抗。

他们避开了特朗普政府对中国实施单边贸易制裁的做法。相反，他们与美国和日本在世贸组织的谈判代表合作，推动改革。这些改革将限制中国等世贸组织成员补贴国有企业的权利，并允许对如此做的成员进行报复。

他们正在全国和欧盟范围内，对中国的敏感资产收购实施更严格的审查。他们还在努力减少电信基础设施方面对中国企业的依赖。

但考虑到与中国市场的深厚贸易联系，欧洲不太可能实施全面禁止中国投资敏感行业的美国式禁令。比如，最近英国核监管机构为中国广核集团公司开了绿

灯，允许他们在滨海布拉德韦尔（Bradwell-on-Sea）进行下一阶段的核反应堆计划。

事实上，欧盟将走得更远：利用美中贸易战，在正在进行的欧中双边投资协定谈判中争取到让步——该协定将向欧洲投资者开放中国受保护的经济领域。

此外，由于大西洋两岸在多边合作的重要性上存在严重分歧，欧洲各国政府正与中国就一些关键的多边倡议展开合作，从实施气候变化《巴黎协定》到努力维护与伊朗的核协议。

欧洲各国政府希望中国继续参与 G20。如果没有中国在 2009 年提供的那种心甘情愿的支持，G20 就无法成为一项抵御下次全球金融危机的可靠保险政策。

特朗普政府对中国的立场越强硬，欧洲替代方案的轮廓就越清晰。当特朗普总统迫使欧洲人发展自己的“欧洲优先”对华政策，即推出符合他们的经济和战略利益、更实用务实的政策时，未来的美国政策制定者可能会后悔。

本文原题名为“[How Europe Will Try to Dodge the US-China Standoff in 2019](#)”。本文作者为查塔姆研究所所长 Robin Niblett。本文刊于 2018 年 12 月 21 日 Chatham House 官网。
[单击此处可以访问原文链接](#)

展望 2019 年的五大风险

Samuel Brannen /文 张子莹/编译

导读：如果用一个成语来概括 2019 年经济形势的不确定性，那就是雾里看花。编译如下：

1、整体而言，2019 年各种确定存在的不确定性事件将令人头晕目眩

2019 年，美国的货币政策与宏观经济将步入泥潭。目前美国联邦政府尚未确定 2019 年的政府财政预算，2020 年的预算更是镜花水月。国会分裂，政府债务上限有待商榷，政府自动缩减财政预算也是一种可能性。针对穆勒事件的调查即将结束（作为历史参考：1973 年 1 月至 1974 年 8 月期间，受水门事件影响，美股市值蒸发 42%）。2019 年 3 月 1 日，中美还将进行新一轮贸易战谈判，届时围绕着出口控制以及 5G 到人工智能的下一代技术竞争，两国之间紧张关系很可能会进一步加剧。

英国脱欧、意大利债务危机、法国的公民骚乱和总统困境、德国总理的举步维艰等等，都将为欧盟的形势带来不确定性。随着货币贬值造成信贷紧缩，阿根廷至赞比亚的投资者无不纷纷逃往安全的避险港，新兴市场将面临更大的危机。能源市场供需持续失衡，市场低迷。随着全球宏观经济增速逐渐放缓，总体形势还将持续波动。

总的来说，一个日益纷杂与多极的全球环境很有可能出现超预期的情况。特朗普政府高层职位的长期空缺加大了这种隐患，例如，卡舒吉遇害案使人们开始质疑华盛顿该如何应对一场真正的危机。

2、汽车行业的末日缓慢到来

汽车业主要受三个趋势与一个现实的影响。

趋势一：技术与市场断档。在电动汽车、无人驾驶、物联网以及大数据的驱动下，颠覆了传统汽车的概念。国际汽车巨头之间纷纷开展研发竞赛，苹果，韦莫等公司也加入其中。

趋势二：消费者对汽车的期望与消费模式发生改变。你知道有多少 20 多岁的人没有车，甚至不想拥有一辆车么？这是汽车市场需求的巨大变化，就像福特汽车公司把自己改造成“运输公司”一样，未来汽车的需求者很可能是汽车公司本身，汽车公司必须创造新的客户业务模式。

趋势三：全球贸易紧张。在北美自由贸易协定（NAFTA）的谈判过程中，美国表示要提高本国零件制造比例、工人工资。中国刚刚为特朗普政府降低了汽车关税，特朗普现在很可能借此机会抢占其他国家汽车的市场份额，尤其其他最喜欢的目标：欧盟厂家。除美国外的汽车都将面临 25% 的进口关税，这是笼罩世界的达摩克利斯之剑，而且对德国汽车工业影响颇深。

一个现实：在各种压力下，汽车行业的企业家们坐立不安。今年，雷诺-日产联盟董事长卡洛斯·戈恩和奥迪首席执行官鲁伯特·斯塔德勒被捕，特斯拉的埃伦·马斯克被证券交易委员会调查。这些压力无情地施加于汽车行业的元老们。这个行业的生产总值超过了美国、德国和日本 GDP 的 10%，他们必须要引导其实现转型。

3、美国人口年龄结构风险凸显

美国新一代的人口年龄结构形势十分紧张。皮尤研究预测，到 2019 年，美国千禧一代（23 至 38 岁）将成为美国最大的成人群体，超过婴儿潮一代（55 至 77 岁），社会正面临着重大的变化。

当前掌握美国国家命脉的是出生于 1945-1963 年的“婴儿潮一代”。过去的四届总统，以及近乎所有美国大公司的首席执行官都是这一代人在担任。随着他们的退休，年轻的美国人越来越奇怪为什么国家治理已经明显偏离了正轨，但这些老人仍然固执己见。29 岁就已当选众议员的亚历山大·奥卡西奥能否成为千禧一代夺取权力、追求变革的先例呢？千禧一代是目前最大的工人集团，也是选民的最大主力。他们对现状与风险的思考与上一代截然不同，他们也是美国历史上第一代没有父母富裕的人。

随着国会预算战的进行，关于联邦支出和国家财政的会谈结果即将浮出水面，医疗保险也将出台。目前依赖医疗保险的婴儿潮一代，宁愿使医保计划在 21 世纪 30 年代破产，也不愿意考虑在其有生之年削减医疗开支。为什么老一辈人就可以肆意的享用医疗资源，而其他人却不得不要努力工作，来为他们承担上涨的医疗费用呢？

婴儿潮一代和千禧一代之间意识形态的差异波及到的不仅是国内政治，千禧一代不愿采取以“硬防御”为中心的外交政策，他们更喜欢激进的形式（甚至与中国这样的国家），并更关注环境问题（将环境与经济和国家安全联系起来）。

4、灰色地带竞争加剧，黑客和信息操纵事件愈加频繁。

俄罗斯、中国、伊朗和北朝鲜将继续围绕美国及其同盟国开展秘密活动。

商业和公民日益水深火热，然而几十年来美国国家安全政策一直建立在政府与公众的合作之上，这使国内形势能更好的防御外部安全威胁。可现在对方以分裂我们的社会为目标，刻意利用公众的不信任来削弱政府，我们必须与公众团结一致，来共同应维护国家的安定。

从俄罗斯 2016 年干涉美国大选到中国对全球灰色地带的“债务陷阱”。美国及其盟国的政府已经采取了一定的政治与军事措施，但效果都不及预期。弱势国家正在战略性削弱美国在国际秩序中的经济与军事优势，并公然指责美国政府滥用权力、一意孤行。

美国很容易陷入停滞不前的境地，而且政府却一直不承认这些敌对行为预示着一套新的国际秩序即将诞生。届时，地缘政治将发挥更大的作用。正如我的同事们所指出的，美国需要努力团结起来，坚持核心价值观念，有效回应外部攻击并参与国际竞争。

5、印度与太平洋地区的风险

印度-太平洋地区正在逐步转向霍布斯式秩序。在当前多极化和一体化的时代抉择中，美中双方逐渐开始要求此地区的国家选边站队。

特朗普政府的对中强硬路线缺乏一种超越“战略竞争”的组织框架。美国呼吁建立一个自由开放的印度-太平洋秩序并受到广泛欢迎。然而特朗普总统却未曾出席在新加坡举行的东亚峰会、美国-东盟首脑会议以及在巴布亚新几内亚举行的 2018 年亚太经合组织(APEC)的领导人会议。这使得人们开始对美国此前的承诺表示担忧。

就中国本身而言，它通过南海领土诉求和岛屿建设、“一带一路”倡议的高压政治以及对邻国内政与民主进程的影响来维护自己的地位，中国的这种做法还在继续。

近期日本首相安倍晋三对中国进行七年来的首次访问，更有力地证明了这个远在太平洋的盟友已经开始寻求一种不依赖于美的对中外交方式。同样，新加坡与菲律宾近期与中国关系的升温也表示他们正在逐渐改变对美的“惟命是从”，并希冀能与强大且日益自信的邻国友好相处。

本文原题为“Five Risks to Watch in 2019”。本文作者 Samuel Brannen 为国际安全计划高级研究员，风险与展望小组主任。本文于 2018 年 12 月刊于 CSIS 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、无党派的美国家智库。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/>