

全球智库半月谈

英国脱欧对美国很重要

发展融资机构为科技革命赋能

论中国的资本输出

杠杆管制的影响

重新定义欧洲的经济主权

中国的中东模式

本期编译

安婧宜

凌枫

李芳菲

李陆屿

刘铮

宋海锐

王梦瑶

吴克谦

熊春婷

杨茜

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	李陆屿	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: 李陆屿 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

英国脱欧对美国很重要 7

“硬脱欧”会对英国经济造成不容小觑的损害，并可能给世界经济蒙上阴云，因此美国总统特朗普需要谨慎考虑他关于鼓励英国无协议脱欧和鲍里斯·约翰逊成为下任首相的看法。

通过高质量基础设施实现可持续发展 9

为解决数十亿美元的基础设施投资缺口，全球经济体需要付出巨大努力，负责基础设施建设的公共部门必须采取透明的做法，以确保融资机制的可持续性，从而实现高质量的基础设施发展。本文探讨了全球经济大国如何在 2019 年 G20 大阪峰会提出的新共识的基础上再接再厉，采取各种途径来践行高质量基础设施的投资原则。

大阪 G20 透视 15

国际首脑会议其实是两个平行事件：在会议室里各国首脑的会谈，以及外部环境中双方一系列筹码的碰撞。这同样适用于 6 月 28 日至 29 日在日本大阪举行的 20 国集团领导人峰会，中美领导人的会晤届时可能会得到比峰会话题更多的关注。虽然当前对这两件事的一致预期较低，但每一个事件的成功与否还是应该通过两个指标来评估：它们是否解决了当前的问题；是否为未来制定了一个可行的计划。

东南亚的选择不在美国和中国之间 17

在第十八届香格里拉对话暨亚太地区首次年度安全会议上，人们对中美竞争日益加剧的担忧是显而易见的。来自世界各地的高级官员纷纷发表讲话，对大国竞争加剧带来的负面影响表达了不同程度的担忧。来自东南亚的官员尤其清晰的表达了对问题的担忧。

全球治理

发展融资机构为科技革命赋能 19

第四次工业革命正在迅速破坏全球经济、政治和社会规范及制度。发展中国家也正在经历一场大规模的人口混乱，他们将最能感受到这场工业革命的影响。如果没有适当的人力资本和充足的金融投资，发展中国家很可能会错过这次革命所带来的发展潜力。通过战略性地重新调整其关注点，发展融资机构 (DFI) 可以将自己定位为关键参与者，引导私人投资进入新技术领域，从而帮助新兴市场加速努力实现可持续发展目标。

聚焦中国

论中国的资本输出 22

在国际贸易领域，近年来已有大量主流经济学文献讨论中国崛起对世界带来的影响（即所谓“中国冲击”）。但与此同时，中国在国际金融领域对世界带来的深远影响却尚

未引起学界足够的讨论。基于原创性的数据，笔者在最新的工作论文中系统讨论了中国通过资本输出对世界带来的深远影响。

经济理论

杠杆管制的影响 25

在理论上，如果实际情况与国际利率平价准则发生了偏差，就会产生套利机会。本篇专栏表明，在后危机时期，财政监管可以解释价格错配存在的合理性。本文也发现，与普通美元融资相比，交易商会对合成美元融资收取更高的溢价，这也导致了利率平价准则的偏差。

深度报告

重新定义欧洲的经济主权 28

欧洲人一贯认为欧盟拥有经济主权。但中美现在的行为方式已经威胁到了欧盟的经济主权。中美的经济利益和地缘政治密切相关，并掌握了金融和互联网力量。本文考察了中美分别给欧洲经济主权带来的具体问题，并探讨了欧盟及其成员国怎样能在一系列领域更好地保护欧洲经济主权。本文给出了在各个领域如何提高欧盟经济自主权，同时不增加保护主义或退出全球化的建议。本文也就如何更好地整合经济和地缘政治因素提出建议。指出欧盟委员会应制定关于经济主权的战略，以促进欧洲的科研基础，保护对国家安全至关重要的资产免受外国干涉，加强公平竞争，加强欧洲的货币和金融自主权。

战略观察

中国的中东模式 54

作者梳理了中国在中东地区的五个主要伙伴沙特阿拉伯、阿联酋、埃及、以色列和伊朗，并提出中国的中东战略追求的目标不同于美国所追求“全面性”，而是更注重经济发展。作者肯定了中国的中东战略的可取之处，在此基础上呼吁美国反思自己的中东战略。

金融危机与金融去自由化 56

金融危机在改变金融市场及金融机构现有相关政策方面起着重大作用。本专栏为“金融危机对金融自由化进程产生负面影响”这一观点提供了新的证据，但同时也表明，此类为应对金融危机的政策干预只是暂时的，危机过后，自由化进程将很快恢复。研究结果支持了“政府可以利用短期政策逆转缓解危机压力”这一观点。

美日韩三边困境 59

在东北亚，美国分别与韩国和日本拥有高度一体化的军事关系，但却没有在冲突中支持三边军事行动的机制。推动美韩、美日联盟加强三边合作伴随着巨大的风险。除非韩国和日本从根本上改变他们的政治关系，否则没有明显的方法可以避免这种困境。然而，美国在采取措施增加美韩、美日同盟之间的依赖关系前，应该仔细考虑这些措施的收益和风险。

货币政策与货币基金 62

从货币政策的角度来看，货币市场基金很重要。原因在于货币市场基金提供了类似银行的服务，且在短期融资市场中非常活跃。本文探讨了最近的极端货币政策如何影响货币基金的业绩和行为。极端的货币政策使无法进入欧洲央行存款工具的货币市场基金面临压力，因为极端的货币政策压低了通常持有资产的收益率，使货币市场基金相对于银行处于竞争劣势。这可能导致投资外流和银行与基金之间非预期的中介交易。

伊朗与网络权力 67

随着伊朗网络能力的发展，网络攻击已经成为伊朗对抗美国的工具之一。作者分析了伊朗网络发展的轨迹及其对美国发动网络攻击的思路，认为美国的反应是决定网络攻击的可能性和范围的重要因素。网络空间战仍是规则尚不明朗、风险存在未知的领域。

智库介绍

本期智库介绍 69

英国脱欧对美国很重要

Desmond Lachman/文 吴克谦/编译

导读：“硬脱欧”会对英国经济造成不容小觑的损害，并可能给世界经济蒙上阴云，因此美国总统特朗普需要谨慎考虑他关于鼓励英国无协议脱欧和鲍里斯·约翰逊成为下任首相的看法。编译如下：

特朗普总统需要对他所希望的事情保持谨慎，无论是鼓励英国无协议脱欧，还是支持鲍里斯·约翰逊取代特雷莎·梅成为英国下一任首相。

在全球经济面临令人不安的风险之际，美国和世界最不希望看到的是，全球第五大经济体英国爆发全面的经济危机。然而，如果英国在六个月延长期限到期时的 10 月 31 日退出欧盟，那么经济危机恰恰是最有可能发生的情况。

在最近对英国的国事访问中，特朗普总统依然习惯于干涉别国内政。他不真诚地暗示，如果英国离开欧盟，将很容易与美国进行自由贸易协定的谈判。尽管他谨慎地并没有提及自由贸易协定的谈判通常需要数年时间，或者英国需要向美国农产品出口开放市场，但他表示谈判可能会涉及英国国家医疗服务体系(NHS)。

特朗普总统也在全力支持英国下一任首相的热门人选鲍里斯·约翰逊，因为他相信约翰逊的承诺，即在 10 月 31 日将英国带出欧盟，无论是否达成脱欧协议。约翰逊这样做，是对脱欧党在最近欧洲议会选举中的强劲表现和保守党在民调中蒙受历史性的耻辱所做出的直接回应。

“硬脱欧”会对英国经济造成不容小觑的损害。英格兰银行、IMF 和 OECD 认为，这种最糟糕的情况几乎肯定会使英国经济陷入深度衰退，在脱欧的一年内，英国 GDP 可能下降超过 5%以上。英国将失去目前享有的欧洲单一经济市场的优惠待遇，目前该市场购买了英国多达一半的出口商品。此外，还将严重扰乱国际供应链，因为投资者会将业务迁出英国，迁往欧洲大陆。

在目前阶段，想要阻止首相带领英国无协议脱欧唯一可行的办法就是，让议会在 10 月 31 日之前安排一次成功的不信任投票，这将促使英国举行大选，为再次延长退欧期限提供可信的理由。新的大选将提供一种可能性，即打破目前英国议会的僵局，并可能让英国公众有机会重新考虑是否真的想离开欧盟。

然而，在 10 月 31 日前成功进行不信任投票的可能性似乎不大，因为这意味着许多议员要做好选举中可能被人数激增的脱欧党成员夺去席位的准备。而且即便有成功的不信任投票，也会带来不利的经济后果，尽管这种后果会变小。少数党政府的前景将严重动摇投资者的信心，因为这个政府可能由非常市场不友好的杰里米·科尔宾领导，他似乎有意把英国带回到经济政策失败的 20 世纪 70 年代。

即使是在经济最好的情况下，英国这样一个具有系统重要性的国家发生经济危机也是不受欢迎的，况且现在世界经济已经显示出令人不安的停滞迹象，并受到一系列严重经济风险的困扰，这些风险包括中美贸易摩擦可能升级、意大利民粹主义政府与欧洲伙伴的冲突、美国可能在年底前对欧洲和日本汽车征收进口关税、波斯湾地缘政治紧张局势加剧。

在这样一个充满挑战的时期，世界经济需要负责任的经济领导。遗憾的是，特朗普总统最近对英国政治，尤其是英国脱欧事件的介入，提醒人们不能指望美国来发挥这种领导作用，这对美国和世界前景都是一个很大的问题。事实上，如果英国脱欧给美国经济蒙上阴云，那么特朗普总统能否连任也将打上一个问题。

本文原题为“Brexit matters for the United States”。本文作者 Desmond Lachman 是 AEI 的常驻研究员。本文于 2019 年 6 月刊于 AEI 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

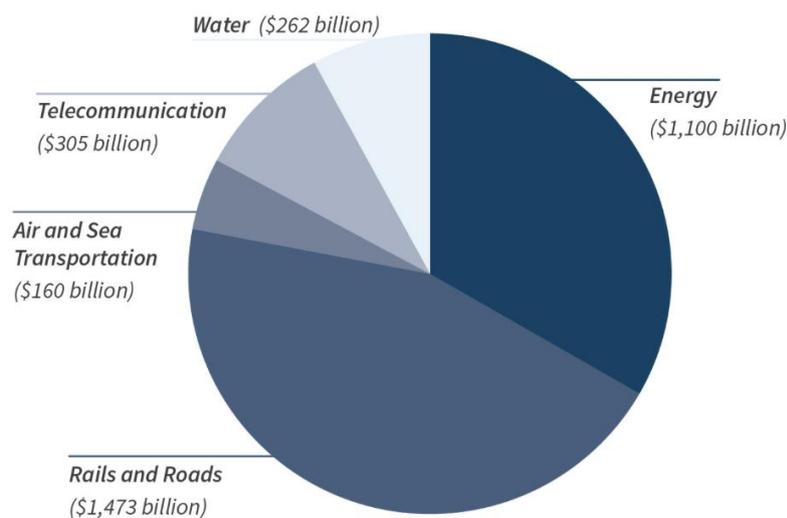
通过高质量基础设施实现可持续发展

Daniel F. Runde, Erol K. Yayboke, Sundar R. Ramanujam/文 刘铮/编译

导读：为解决数十亿美元的基础设施投资缺口，全球经济体需要付出巨大努力，负责基础设施建设的公共部门必须采取透明的做法，以确保融资机制的可持续性，从而实现高质量的基础设施发展。本文探讨了全球经济大国如何在 2019 年 G20 大阪峰会提出的新共识的基础上再接再厉，采取各种途径来践行高质量基础设施的投资原则。文章编译如下：

伴随着世界各国联系愈加紧密，社会期待获取更多的物质和人力资源。各国政府、多边组织、私营部门以及学术界越来越认识到应该在中低收入国家建立高质量基础设施，以促进贸易和人与人之间的相互联系。估计数字表明，要消除基础设施缺口，在 2040 年之前全球每年需要 4 万亿美元的投资。捐助国和各发展中国家已就这一研究结果达成共识，即低于标准的基础设施建设是经济增长的一大障碍。

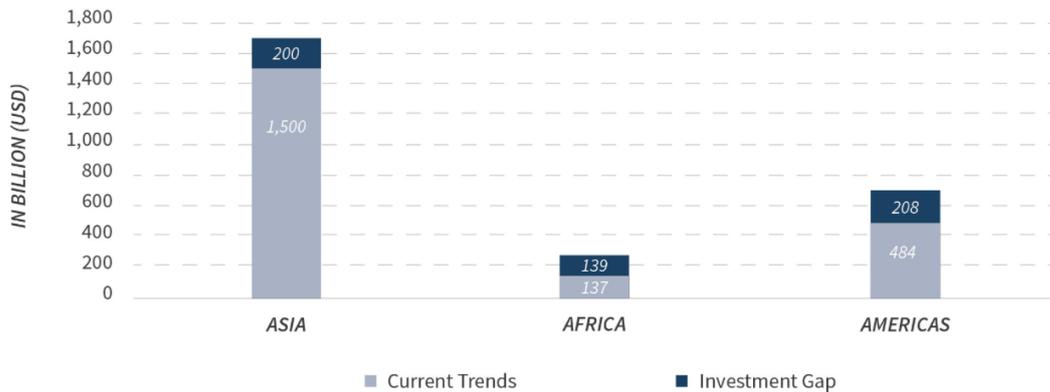
图 1 全球基础设施投资缺口（2019），分部门



注：全球投资缺口-能源、铁路和公路、海洋和空中运输、互联网、水

资料来源：G20，“全球基础设施展望”，数据，<http://outlook.gihub.org/>

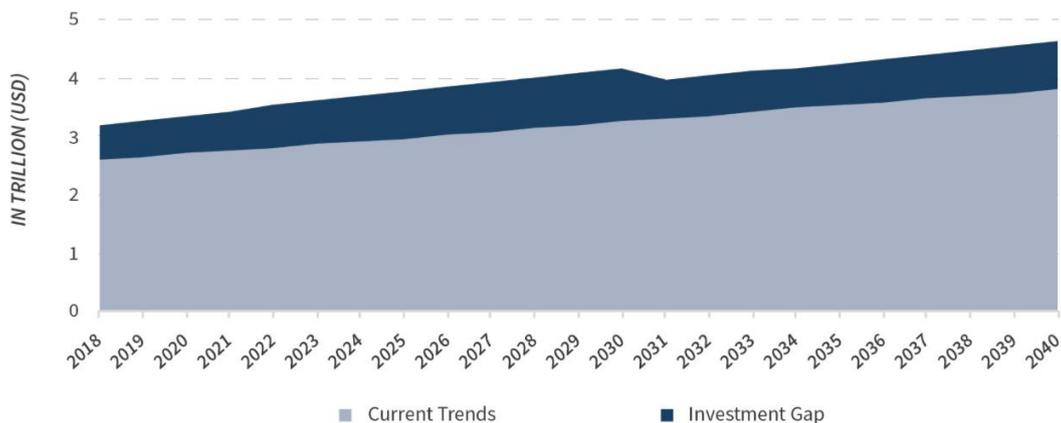
图2 全球基础设施投资缺口（2019），分地区



注：全球投资缺口-亚洲、非洲和拉丁美洲

资料来源：G20，“全球基础设施展望”，数据，<http://outlook.glhub.org/>

图3 全球基础设施投资缺口预测（2018-2040）



注：全球投资缺口（总体）

资料来源：G20，“全球基础设施展望”，数据，<http://outlook.glhub.org/>

举例来看，尽管全球经济正处在第四次产业革命的风口浪尖，仍有一半以上的国家与互联网脱节。这使得全球大部分人口无法获得这些新技术的潜在收益，而提高现有基础设施的质量预计每年将为全球经济节省超过1万亿美元。这是基于这样一个事实：为新投资调动的财政资源必须与其承诺能提供的基础设施服务的效率相平衡。

由于发展中国家面临利率持续上升、市场波动加剧以及债务水平上升等问题，过去几年来，市场对扩大基础设施投资的兴趣激增。由于缺乏被普遍接受的技术

和财务标准来管理基础设施投资现金流，以及一些发展中国家受到昂贵且不透明的资金来源诱惑，全球宏观经济的稳定性可能会被削弱。这些资金通常是在不进行任何尽职调查、项目可行性和竞争性招标程序的情况下获得的，这可能导致新的公共债务危机，而不是为长期经济增长提供手段。以长期增长和金融稳定做交换，来追求不具生产性的基础设施建设，对可持续发展目标的实现有弊无利。

2018年，CSIS研究了可以帮助捐助国和中低收入国家弥合数十亿美元基础设施投资缺口的各种资金来源。在2018年9月发布的一份报告中，CSIS发现，近5年来，从首相安倍晋三承诺投资数十亿美元在发展中国家建设可持续和有弹性的基础设施开始，高质量基础设施一直是日本外交和经济建设工作的首要任务。报告进一步确定了日本、美国和国际社会为帮助实现高质量基础设施所能采取的实际步骤。本文探讨了2019年20国集团大阪峰会如何为世界主要经济大国提供机会，通过一个全球框架，为引导私人资本为可持续基础设施项目融资开辟新的、透明的途径。

1、可持续的重要性

一个整合了高效的交通、能源和电信等形式的可持续的基础设施系统，有助于释放发展中国家的全部经济实力。修建新的道路、桥梁、机场和海港可以帮助各国更好地处理大量货物、服务和人员的流动。可靠的互联网连接还可以使资金和信息更容易在全世界实时共享，从而投资和生产决策更加准确和高效。商业、工业和社区的生产力同样依赖于可靠的能源系统。因此，可靠、有弹性和可持续的基础设施带来了经济的繁荣和发展的良性循环。

发展中国家的基础设施往往是在面临严重的延误和计划不周之后才得以实现的，而这有时是建立在劣质建筑材料上的。许多项目完工后，在没有充分注意维护和管理的情况下被忽视。这些设计、开发和维护方面的缺陷，再加上基础设施投资选择不当，可能会危及基础设施的质量，降低经济收益，并以环境负担和社会成本的形式产生次要影响。全球经济各利益攸关方，包括二十国集团、七国集团、多边开发银行董事会、世界经济论坛和专门从事经济发展政策的智库，越来越多的人一致认为，新的基础设施项目必须对寿命、可持续性、透明度和财政责任作出承诺。

在追求基础设施的高质量 and 可持续的同时，还必须考虑自然资源保护（其中许多资源不可货币化）。同样，对基础设施项目进行投资时应避免以不现实的还款条件来获得债务，尤其是在经济产出没有显著增加的部门（或者是不会提高政府还债所需的收入的部门）。

虽然可持续性是一个复杂的、多维的概念，但本文提出了有利于其实现的三个关键原则。**第一个原则是财政和债务可持续性。**随着外债融资在基础设施投资

中发挥着主导作用，特别是在许多中低收入国家，应重新关注建立投资者和借款人可以参考的建设项目财务标准。放款人和借款人还可以考虑有效调动当地资本和储蓄，并在结构化公私伙伴关系（PPPs）中使用混合融资，以最大限度地提高项目的风险回报率。**第二，采购过程的透明度和开放性可以解决系统性腐败和 PPPs、私人投资或完全公共项目的官僚效率低下问题。**这在一定程度上可以通过提高采购官员的能力来实现，通过培训使其能够分析项目的全寿命成本，评估项目的经济效率，以及评估项目投资对公共财政和外债义务的影响。**最后，基础设施必须具有弹性和环境可持续性。**基础设施建设工作应包括提高对环境挑战、自然灾害风险的敏感性，以及对经济发展（短期）和社会政治稳定（长期）可能产生的后果的适应性。

2、上游：利益相关者的角色

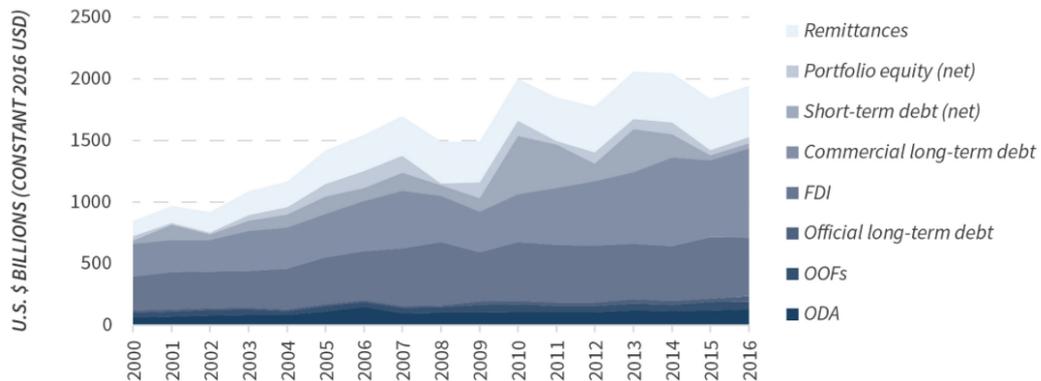
实施高质量基础设施发展战略需要个体和机构层面利益相关者的共同努力。捐助国在制定基础设施项目管理和实施战略方面发挥了重要作用。尽管它们的努力取得了一定的成果，但并没有带来能够满足新兴经济体迅速增长的中产阶级的需求的大规模变革。为了加快高质量、可持续基础设施的建设速度，工作重点应从项目准备阶段转移到更多的“上游”利益相关者。上游利益相关者所拥有的工具和平台将项目开发的核心要素如规划、采购和监管等阶段进行整合。评估个别捐助国、多边发展机构和受援国如何调整其角色，从而为高质量基础设施建设提供可行途径，就变得非常重要。

（1）捐助国

捐助国可以通过各种渠道提供基础设施建设援助，如进行项目准备工作；提供技术援助；使用一些融资工具，如赠款、投资资本和担保等。捐助国也可以直接向主权政府提供贷款。传统上，双边贷款较少受到审查和问责。捐助国往往缺乏正式的破产机制，这使得主权借款人不受任何破产法规的约束，借款人的任何不当行为都可能造成或加剧紧张局势，从而导致政治动荡并可能导致金融崩溃。通过严格遵守国际公认的主权借贷原则，双边贷款可以通过以下方式产生变革性的结果：

- 承认借款国的主权和独立；
- 在谈判的初始阶段使其借款条款清晰透明；
- 尽职尽责地评估受援国的借贷和还款能力。

图 4 发展性金融来源



(2) 多边机构和国际组织

在当今全球化世界中，地方性的经济、政治或社会危机可能产生全球性影响。因此，国际合作已成必然，有助于解决威胁世界的一些主要挑战。早在 2008 年全球金融危机时，G20 就成为一个有影响力的平台。随着全球公共债务水平的上升，应该呼吁国际组织和多边机构发挥领导作用。多边开发银行（MDBs）已经通过与发展中国家的多个部门（如金融、基础设施、铁路、航空和商业）合作，开展了众多上游计划，帮助他们将财政和环境可持续性考虑纳入其基础设施发展计划。多边开发银行可以通过以下方式继续领导：

- 充分调动受援国的国内资源，发挥援助的催化剂作用；
- 基础设施资产证券化，帮助发展中国家开发资产支持证券市场。
- 汇编、整合和托管基础设施有关数据，帮助投资者利用准确的信息指导决策。

(3) 受援国

受援国对项目资金的流动产生重大影响。以下措施不仅有助于保障受援国财政独立和主权，还为私人资本开辟了自给自足的新渠道：

- 项目准备工作：政府必须确定一个机构（如国家财政或基础设施部）在采购过程之前，负责强制性项目评估和准备工作；
- 进行采购改革，实现基础设施采购现代化；
- 增加税收，减少对外援助的依赖；
- 充分利用市政债券，资助公共基础设施项目。

3、2019 年大阪峰会：一个真正的机会

2019 年 G20 大阪峰会为世界主要经济大国提供了一个机会，采用一个全球框架，为引导私人资本为可持续基础设施项目融资开辟了新的、透明的途径。更重要的是，它重新将全球努力的重点放在可持续性上。日本在 2019 年 G20 进程

中的领导地位是偶然的，事实上 2015 年 G7 峰会的主席国直接领导了促进高质量基础设施投资的 Ise Shima 原则的制定，这是 G20 当前行动的基础。因此，2019 年 G20 的目标不应仅仅是获得对这些原则的广泛认可——当然这一点也非常重要。

在大阪峰会召开之前，20 国集团成员国的财政部长共同签署了一份声明，强调为建设高质量的基础设施，应采取可持续的、透明的融资方式，包括以下六项原则：

- 原则 1：最大限度地发挥基础设施对实现可持续增长和发展的积极影响；
- 原则 2：从生命周期成本的角度提高经济效率；
- 原则 3：在基础设施投资中考虑环境因素；
- 原则 4：建立对自然灾害和其他风险的恢复能力；
- 原则 5：在基础设施投资中考虑社会因素；
- 原则 6：加强基础设施治理。

但是，要想让这些原则在具有独特政治和经济背景的国家实施并生效，需要经过谨慎的协调和努力。这些努力可以在 20 国集团主席国日本的领导下，与相关国际组织合作，并可通过与智库等政策研究组织（例如 CSIS）建立更广泛的合作来加强。通过利用其召集能力以及在政策咨询服务方面深厚的技术专长，智库可以与多边开发银行、国际组织和私营部门实体（包括投资银行）进行合作，帮助全球发展的利益攸关方实施上述原则。包括：

- 了解全球基础设施网络的规模和缺口；
- 集中各种全球性问题的解决专家；
- 制定可靠的指标和标准来衡量质量，为双边发展机构制定路线图并向他们提供关于如何改进援助的建议；
- 重视通过分担金融风险来调动私人资本的新的创新方法。

大阪峰会应作为一个机会，引导私人 and 官方借款人在中低收入国家发展基础设施。我们应当认识到，捐助国、国际金融机构和受援国的需求和战略是不同的，所做的努力应反映发展中国家的需求和愿望，并承认基础设施建设的挑战。在未来的工作中，确保融资的可持续性和环境适应性也非常重要。

本文原题为“*Achieving Sustainability through Quality Infrastructure*”。本文作者 Daniel F. Runde 是繁荣与发展项目的高级副总裁兼主任，并在华盛顿特区的战略与国际研究中心（CSIS）担任全球分析主席。Erol K. Yayboke 是 CSIS 繁荣与发展项目的高级研究员和副主任。Sundar R. Ramanujam 是 CSIS 繁荣与发展项目的研究助理。本文于 2019 年 6 月刊于 CSIS 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

大阪 G20 透视

Matthew P. Goodman/文张子莹/编译

导读：国际首脑会议其实是两个平行事件：在会议室里各国首脑的会谈，以及外部环境中双方一系列筹码的碰撞。这同样适用于 6 月 28 日至 29 日在日本大阪举行的 20 国集团领导人峰会，中美领导人的会晤届时可能会得到比峰会话题更多的关注。虽然当前对这两件事的一致预期较低，但每一个事件的成功与否还是应该通过两个指标来评估：它们是否解决了当前的问题；是否为未来制定了一个可行的计划。编译如下：

首先，20 国集团有很重要的议题要讨论：“强劲、可持续、平衡和包容性增长”的核心目标。国际货币基金组织负责人称，当前的全球经济前景脆弱，而复苏充满了不确定性，IMF 曾提到，受中美贸易摩擦影响，全球经济增长可能放缓 0.5%（约 4550 亿美元，比南非 GDP 还要大）。

出于多种原因，这对 20 国集团来说不是一个很适合放在圆桌上的话题。首先，不像在 2008-2009 年的全球金融危机，目前各国领导人已经基本没有团结感。其次，受债务扩张与低利率的限制，主要国家的财政与货币政策对经济的边际拉动已经很低了。

加之 20 集团内部的贸易摩擦，美国已经把世界贸易组织推到了悬崖边上，成员国们对特朗普的关税威胁十分愤怒。所有这些因素都对全球经济增长带来了不确定性。在 6 月初于福冈举行的 20 国集团财长会议上，财政部长 Steven Mnuchin 表示，他不觉得中美贸易摩擦会让美国经济放缓。

虽然大阪峰会不太可能解决贸易问题，但有些人依然记得 2018 年 12 月阿根廷峰会的结果，并认为希望仍然存在。在布宜诺斯艾利斯公报中，20 国集团领导人指出，贸易和投资是“增长、生产力、创新、创造就业和发展的重要引擎”，他们继续呼吁世贸组织进行改革，促进全球贸易合作。

如果大阪峰会能够确定具体的改革事项，那么它确实推动了全球合作。它们应制定争端解决机制，并要求提高隐性贸易政策（诸如补贴）的透明度。各国领导人应在 2020 年 6 月，哈萨克斯坦世贸组织部长会议前，就这一目标达成一致。

东道主日本也提出了许多其他问题，在这些问题上，20 国集团可以发挥有益的作用。一个是全球基础设施建设，日本提出了“优质基础设施投资原则”，并希望 20 国成员能够遵守，原则范围涵盖债务的可持续性、社会 and 环境保护，加强治理等重要问题。而中国在这些方面做的明显不足，所以令人欣慰的是，包括中国在内的 20 国集团财长都对这一提议表示赞成。

日本关注的另一个重点是数据管理。今年 1 月，日本首相安倍晋三在达沃斯的演讲中提出了“数据受信任的自由流动”的概念，并表示希望大家关注大阪 20

国集团首脑会议，届时它将就这一主题开启全球对话。考虑到美国、欧洲和中国在数据隐私、本土化方法上的主要差异，大阪峰会上不太可能达成共识。但安倍希望 20 国集团可以将其列入全球经济议程。

日本在 20 国集团峰会的其他议题包括全球健康、老龄化、加密货币和逃税的国际合作。虽然可能没有解决这些问题的办法，但在领导人的公报中强调这些问题同样很具有价值。

然而，尽管日本雄心勃勃，想成为 20 国集团的管理者，但与会议室外的事态发展相比，峰会上的对话都会黯然失色。因为本次峰会上最受全球关注的，当然，是特朗普与习近平总统的再次见面，自 5 月初贸易谈判破裂以来，本次峰会是两国扭转急剧恶化的双边关系的关键所在。

特朗普总统提高了 2000 亿美元中国进口品的关税，并启动了对剩余 3000 亿美元中国产品，以及对电信巨头华为征收关税的程序。中国政府采取了报复措施，提高了美国商品的关税，并起草了一份“不可靠”外国企业名单。中国还暗示，可能会限制稀土的出口，当前中国在全球稀土生产中占主导地位。

两国元首都有在大阪达成贸易协定的动机，关税使中国政府管理经济的方法复杂化，侧面反映出习近平总书记在处理国际问题的能力。特朗普则面临着不断上升的美股波动，经济数据疲软，美债收益率倒挂，以及核心支持者对他的关税政策愈加不满等问题。6 月初的美墨协议就是特朗普急于达成目标的例子。

特朗普曾表示，如果双方任何一位领导人态度冷淡，那么他们根本就不可能会面，并会导致新一轮关税增加。但当前看来，本次会面的结果更有可能与 2018 年 12 月类似，特朗普和习近平同意暂时停战，而贸易谈判代表则在努力达成协议。这将缓解当前不断升级的紧张情绪，但不太可能解决美中不断加深的危险裂痕。

本文原题为“G20Osaka:InsideandOut”。本文作者 Matthew P. Goodman 为 CSIS 高级副总裁、西蒙政治经济学主席、亚洲经济高级顾问。本文于 2019 年 6 月刊于 CSIS 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

东南亚的选择不在美国和中国之间

Bonnie S. Glaser / 文 熊春婷 / 编译

导读：在第十八届香格里拉对话暨亚太地区首次年度安全会议上，人们对中美竞争日益加剧的担忧是显而易见的。来自世界各地的高级官员纷纷发表讲话，对大国竞争加剧带来的负面影响表达了不同程度的担忧。来自东南亚的官员尤其清晰的表达了对此问题的担忧。编译如下：

新加坡总理李显龙（Lee Hsien Loong）在开幕致辞中宣称：“两国如何解决他们之间的争端与摩擦将决定未来几十年的国际环境。”。菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）强调“地缘政治的巨变正在改变 21 世纪国际关系的基本结构”，并引发“动荡和紧张”。越南国防部部长吴春立（Ngo Xuan Lich）认为亚太地区“战略利益竞争”变得“越来越激烈”而且部分因为“动态与力量平衡的迅速变化”，“竞争正朝着复杂化的方向发展”。

虽然对中美之间的战略竞争及其潜在的负面影响表示担忧是合乎情理的，但是将中美行为进行对等是错误的，尤其是在印度洋-太平洋地区。

例如，在中国南海，虽然中国执法船和海上民兵已经封锁了泻湖，干扰能源勘探，捣毁和骚扰外国船只，并且限制该地区渔民的合法权利，但美国已提供海上领域意识援助，以帮助东南亚国家提高识别和应对其专属经济区域内威胁的海事能力。

不同于驻扎在中国南海人工岛礁上的中国军事人员发出的例行警告——“外国飞机或船只必须立即离开，否则将可能付出相应代价”，美国海军奉行自由航行政策以维护所有航海国家在国际法的管辖下不受限制的进入空域和水域。

美国军舰在南海航行符合国际法，避免了非专业的、危险的军事演习。而中国军舰则进行了侵略性的演戏，包括在与美国军舰几乎相撞的航线上航行。

尽管中国主席习近平发表声明说，太平洋“足够大”，可以容纳中国和美国，但北京却正试图阻止东南亚国家与美国进行军事演习。

在目前仍在谈判阶段的《东南亚国家联盟（ASEAN）-中国关于南海行为准则单一草案》中，中方提出：“除非事先通知相关各方并且均无异议，否则各方不得与区域外国家进行联合军事演习”。

美国不再邀请中国海军参加环太平洋多边海军演习，以作为对其在南海前哨军事化的惩罚，但是它并没有试图阻止区域国家与中国的军事合作。

李明博在香格里拉会议上慷慨激昂的呼吁各国要适应中国的经济增长与崛起，这暗示着美国政策旨在削弱中国增长，阻碍中国实现大国地位。甚至他用更直接的语言警告，中美两国都不要利用贸易规则去“压制对方”。

这样的描述不加批判的接受了北京频繁却错误的指责——即美国正试图遏制中国。事实上，正如美国驻华大使特里·布兰斯塔德（Terry Branstad）所说：“特朗普政府把美国和美国人民放在首位，呼吁中国履行其在 2001 年加入世贸组织时的承诺——提供更大的经济开放度、在更为公平的环境中竞争。”

东南亚国家反对美国在印度-太平洋地区的一些政策是可以理解的。特朗普政府处理亚太事务的方式中，肯定有一些因素值得批评——包括美国退出跨太平洋伙伴关系——特朗普总统缺乏对美国盟友在捍卫美国利益方面的重要性的认识，而且美国总统强调缩小双边贸易赤字。但是各国不应将美国和中国在该地区采取的行为错误的等同起来。东南亚必须做出的选择不是像一些人认为的那样在美国和中国之间选择。

相反，这是在两种不同的未来之间做选择，其中一种是所有人都支持的以规则为基础的、共享规则与标准的未来，另一种是权力盛行的，强者欺凌弱者，无视规则，支持“强权即公理”的未来。

本文原题为“The Choice for Southeast Asia Isn’t between the United States and China”。本文作者 Bonnie S. Glaser，是华盛顿特区国际战略研究中心（CSIS）亚洲事务高级顾问兼中国电力项目总监，主要研究领域为与亚太安全相关的问题，重点关注中国的外交和安全政策。本文于 2019 年 6 月刊于 CSIS 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

发展融资机构为科技革命赋能

Daniel F. Runde, Romina Bandura /文 宋海锐/编译

导读：第四次工业革命正在迅速破坏全球经济、政治和社会规范及制度。发展中国家也正在经历一场大规模的人口混乱，他们将最能感受到这场工业革命的影响。如果没有适当的人力资本和充足的金融投资，发展中国家很可能会错过这次革命所带来的发展潜力。通过战略性地重新调整其关注点，发展融资机构（DFI）可以将自己定位为关键参与者，引导私人投资进入新技术领域，从而帮助新兴市场加速努力实现可持续发展目标。编译如下：

瑞典国际发展合作部长 Peter Eriksson 在 2019 年 4 月于华盛顿举行的圆桌会议上指出，“新技术提供了巨大的变革可能性，技术变革影响社会和政治生活的方方面面。通过社会保护和教育投资，人们可能成为这种变化的一部分并从中受益，而发展融资机构和发展公司在这一过程中发挥着关键作用。”

当前的技术革命，通常被称为“工业 4.0”或“第四次工业革命（4IR）”，正在迅速破坏并改变经济制度、社会规范和政治制度。在全球范围内，如自动化、机器人、人工智能等不同技术的相互作用可能会在“速度、范围和系统影响”方面产生深刻的破坏。当前，发展中国家有独特的机会来利用这些变革的潜力，并提高全球繁荣度、效率和生活质量。

然而，如果各国未能在关键基础设施和良好治理框架方面进行必要的投资，就会很快会错失 4IR 这次机会。技术会使得市场和私营部门不发达的发展中国家所存在的歧视和不平等制度化。如果欠发达国家在经济上持续表现不佳，无法创造就业机会，就面临着进一步疏远年轻人的风险。同时，无论是公共部门还是私人部门，如果缺乏投资来培养劳动者基本的数字技能，可能会使许多经济体在全球市场上丧失竞争力，因为迅速发展的企业都希望利用技术来提高效率。这反过来又会限制中产阶级享受第四次工业革命收益的能力。

此外，由于全世界仅有一半人能够使用互联网，全球每六个人中就有一人无法获得电力，因此，发展中国家的很大一部分地区对于第四次工业革命所带来的发展潜力准备不足，被远远落在后面。预计到 2030 年，全球人口将达到 85 亿，其中大部分人口增长来自于发展中国家。

然而，几乎没有几个发展中国家具备能够利用第四次工业革命潜力的体制能力、教育技能和基础设施，以实现其经济发展目标。如果没有适当的制度、教育、监管和基础设施支持，在社会不断调整并吸收新技术的背景下，第四次工业革命带来的变化可能会迅速削弱发展中国家实现可持续增长和发展的能力。

加拿大 Findev 董事总经理 Paul Lamontagne 指出，“我们需要将技术内化，并利用创新技术推进可持续发展目标，改善边缘化群体的生活，当前发展金融领

域的局外人需要接受角色的转变。同时，我们还必须讨论科技创新对我们生活中道德、隐私和安全的现有规范的破坏性影响。”

在捐助团体的大力支持下，发展中国家需要重新调整公共政策框架，以使其整个社会为不断变化的技术格局做好准备。考虑到当前全球经济力量的作用，当各国转向以科学、技术和创新为中心的知识型生态系统时，它们可以使其劳动力和企业最具弹性。这一过程将包括加强对数字技术的重视、发展地方金融机构和资本市场、分权并建设次主权政府的能力，以及为创新导向的经济增长营造有利环境。

在这方面，技术对于实现可持续发展目标(SDG)可以是变革型的。2015年，超过193个国家确立了17个可持续发展目标，这些目标的范围覆盖了解决极端贫困、确保能源可持续性、以及在全球范围内确保性别平等。虽然许多国家已经进行了重大投资和政策变革，从而走上了实现可持续发展目标的正确道路，但新技术的出现有助于进一步加速实现这一目标。

多边机构已经认识到，在私人资本的帮助下，新技术对发展可能产生的重大影响。这一点在亚的斯亚贝巴第三次国际会议上通过的2015年发展筹资议程中得到了体现，该议程明确指出，如果没有私营部门的参与并寻求创新的融资解决方案，动员数万亿美元来投资可持续发展目标的任务将无法实现。2018年9月，联合国秘书长发布了一项利用新技术支持全球正不断推进的实现可持续发展目标的战略。该文件强调了旨在保护和促进《联合国宪章》所包含的共同全球价值观的原则。此外，该战略要求政府、市场和更广泛的民间社会领域的行动者之间建立更深入的伙伴关系。

发展融资机构在提供财政援助及技术专长方面具有特殊地位，可以吸引到新兴市场的私人资本投资。通过这些投资，发展融资机构能够帮助释放新技术的全部潜力，并加速国际社会为实现可持续发展目标所做出的持续努力。为了帮助发展融资机构发挥更大的作用，本文提出了五项可采取的关键行动：

1. 重新定位发展融资机构的愿景和战略，以更好地挖掘技术部门的潜力；
2. 帮助各国设计能够解决阻碍经济全面增长的根本问题的投资方案，包括更清晰的监管框架、提高国家能力和深化资本市场；
3. 支持成功的本地技术驱动解决方案，并扩大此类努力；
4. 参与风险投资并对投资团体施加影响，以提高投资水平；
5. 填补具有发展目标创新企业的“早期增长”资金缺口。

此外，对于发展融资机构等团体来说，这是对采取行动的呼吁。当前迫切需要加深现有的发展融资机构网络之间的重要对话，其中包括双边欧洲发展金融机构协会(EDFI)、发展融资机构联盟、性别金融合作组织、世界经济论坛全球未

来发展金融理事会、以及其他行业论坛以及全球经济委员会。通过这些平台，发展融资机构团体和私营部门必须就如何最好地利用第四次工业革命造成的创新性破坏，以使发展中国家的经济增长模式更强大、更有弹性、更可持续方面达成共识。

本文原题为“[The Role of Development Finance Institutions in Enabling the Technology Revolution](#)”，于2019年6月17日发表于CSIS简报。CSIS简报由战略与国际研究中心（CSIS）编写，该中心是一家专注于国际公共政策问题的私营免税机构。它的研究是无党派的，不采取具体的政策立场，表达的所有观点、立场和结论应理解为仅是作者的观点、立场和结论。本文作者Daniel F.Runde是CSIS繁荣与发展项目的高级副总裁兼主管，并在华盛顿特区战略与国际研究中心担任全球分析主席。Romina Bandura是CSIS繁荣与发展项目的高级研究员。[单击此处可以访问原文链接。](#)

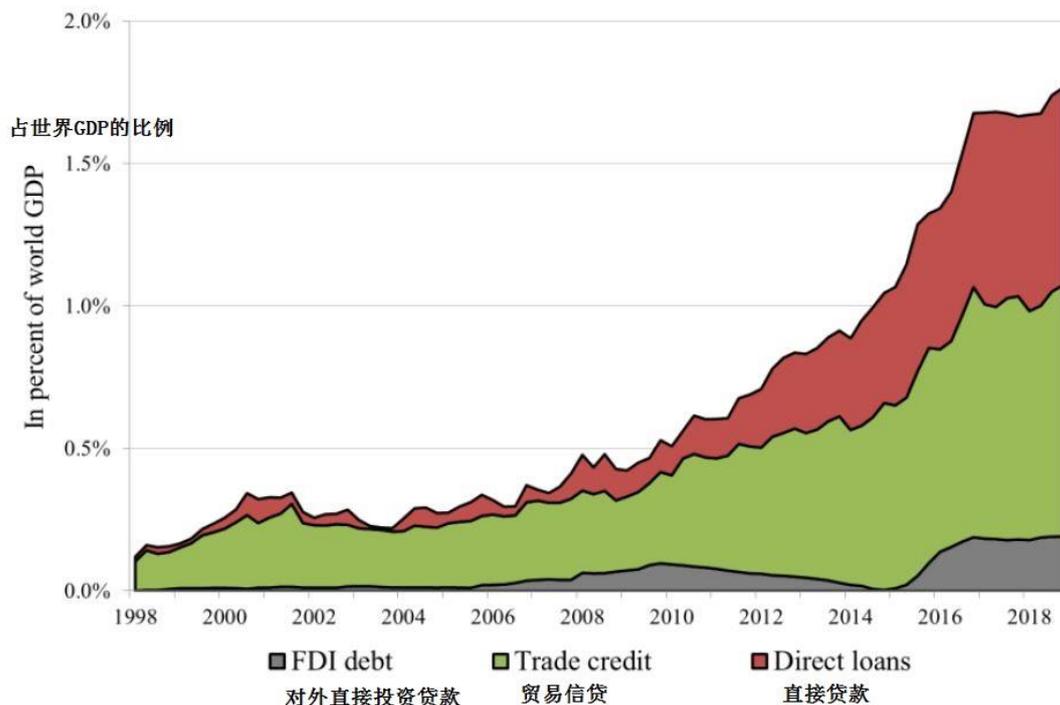
论中国的资本输出

Sebastian Horn, Carmen Reinhart, Christoph Trebesch / 文 张舜栋 / 编译

导读：在国际贸易领域，近年来已有大量主流经济学文献讨论中国崛起对世界带来的影响（即所谓“中国冲击”）。但与此同时，中国在国际金融领域对世界带来的深远影响却尚未引起学界足够的讨论。基于原创性的数据，笔者在最新的工作论文中系统讨论了中国通过资本输出对世界带来的深远影响。全文如下：

过去二十年间，中国已迅速崛起成为国际金融体系的重要参与方。不过遗憾的是，尽管研究中国国际贸易问题的文献汗牛充栋，但学界关于中国在国际金融领域行为的研究还相当有限。尤其值得注意的是，过去几年间国际贸易领域的“中国冲击”（China shock）引起了主流经济学界的大量讨论，而国际金融领域关于“中国冲击”的学术成果却还几乎是一片空白。这背后重要的原因之一在于数据的缺乏：中国资本输出当中的相当一部分都没有向 IMF、BIS 及世界银行披露，这不仅对学术研究带来了困难，也在某种程度上加剧了一些国家的“隐性债务”问题。在本篇论文中，我们原创性地搜集了中国 1949 至 2017 年间对 152 个国家发放的 1974 笔贷款和 2947 笔对外援助，详细描述了中国的资本输出的规模、特征和去向。根据我们的测算，中国对其他发展中国家超过 50% 的资本输出都是“隐性”的——即未被计入国际主流公开数据，也难以被学界和业界的外部人士通过公开渠道所获知。

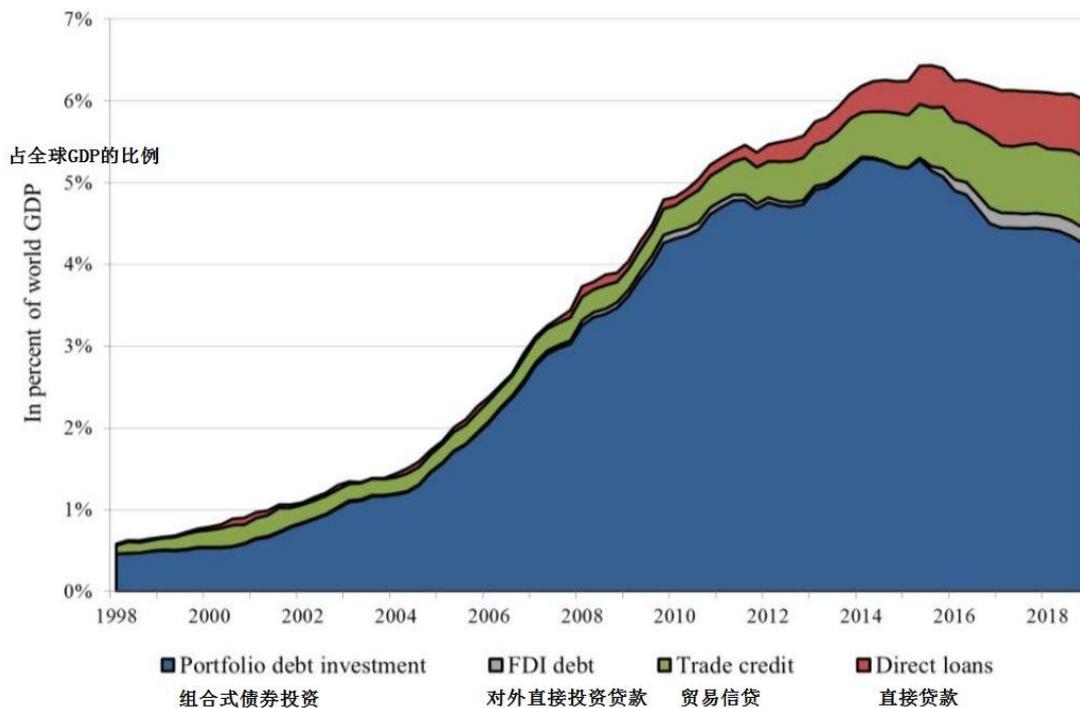
图 1 中国对外投资的高速增长



对于从事发展中国家金融安全评估和国债定价的研究者而言，隐性债务问题给他们带去了严重的困扰。根据我们的研究，在 2003 年至 2013 年间，有超过 20 多个发展中国家接收了大量的中国贷款。对于这些国家而言，基于公开数据测算的债务可持续性指标就变得相当不可靠，其实际的杠杆率水平遭到了严重低估。此外，对发展中国家的债务市场来说，快速流入的中国资本（主要来自国有企业部门）还对私人投资者造成了挤出效应，长期来看这将加深这些国家对中国债务的依赖程度。除了发展中国家外，许多发达国家也愈发依赖中国债务。对于发达国家而言，中国输出资本的主要方式是通过人民银行购买国债及其他债券。

基于我们的数据，笔者在文中列举了三条基础性发现：第一，几乎所有中国的对外资本输出都来自公共部门或国有企业部门，因此经典文献中对私营部门跨境借贷的供求分析逻辑可能就不完全适用于如今的问题；第二，中国的资本输出具有高度不透明性，中国既不对外披露其对外贷款的详细情况，研究人士目前也没有建立任何研究中国海外债务存量及流量的综合性数据库；第三，中国对外资本输出的具体形式和渠道存在突出的“看碟下菜”式的特征。对发达国家而言，中国输出资本的主要载体是组合式债券，具体来说就是通过人民银行购买各国家的国债。而对于发展中国家来说，中国更倾向于通过国有银行直接按市场价发放贷款，并以债务国的自然资源（如石油天然气）作为抵押。

图 2 中国对外债权存量的变化情况



无论是实践层面还是理论层面，我们的研究都具有一般性的意义：总体来说，我们认为在过去二十年间，随着中国经济规模的快速崛起，全球跨境金融的格局也随之发生了巨变。半个世纪前，在布雷顿森林体系的支配下，美国政府对外输出的资本曾占据全球资本流动的绝大部分，而来自私人部门的跨境资本流动则受到严格限制。随着 70 年代布雷顿森林体系的瓦解，发达国家对金融业的监管政策大为放松，而私营部门对国际金融的参与率也随之迎来了快速增长。在 70 年代和 80 年代，私营部门主导的银团贷款大幅改变了跨国资本流动的格局，直至 90 年代跨境资本流动的主要形式才由银行贷款逐步转型为组合式债券。因此，就学术研究而言，过去几乎所有相关文献都在关注来自私营部门的跨境资本流动，研究其驱动因素及经济影响。

而我们的论文则表明，从某种程度而言，中国资本输出的快速崛起使得历史发生了一种轮回，公共部门/国有企业部门或将重新扮演跨境资本流动的主角。为了与时俱进地了解 21 世纪的全球资本流动，并准确评估各国的债务可持续性，我们如今必须把目光不仅仅局限在传统西方资本市场的私营企业身上，而是要高度重视中国这个相对新兴但举足轻重的新选手。从这个角度来说，我们的研究还有广阔的探索空间。

本文原题为“China’s Overseas Lending”。本文作者 Sebastian Horn 是德国路德维希马克西米利安慕尼黑大学（Ludwig Maximilian Muenchen Universitaet）经济学博士研究生；Carmen Reinhart 是哈佛大学肯尼迪学院国际金融学教授；Christoph Trebesch 是德国基尔世界经济研究所（Kiel Institute）资深研究员。本文于 2019 年 7 月刊于基尔世界经济研究所官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

杠杆管制的影响

Gino Cenedese, Pasquale Della Corte, Tianyu Wang /文 安靖宜/编译

导读：在理论上，如果实际情况与国际利率平价准则发生了偏差，就会产生套利机会。本篇专栏表明，在后危机时期，财政监管可以解释价格错配存在的合理性。本文也发现，与普通美元融资相比，交易商会对合成美元融资收取更高的溢价，这也导致了利率平价准则的偏差。编译如下：

利率平价准则是国际金融届一个长期存在的理论。它表明如果两国货币之间无法套利，那么两国无风险债券的利率之差应等于远期和当期汇率之差。也就是说，市场中美元借贷的无风险利率应该与其它货币一致。如果这一点不成立，就意味着投机者们可以得到无风险的收益。比如说，如果普通美元价格低于合成美元，那么这一情况就会发生。比如，投机者可以在市场上借入一美元，以当期汇率购入英镑互换合约，并将所得在市场投资，之后再卖掉英镑，用得到的钱以远期利率去还美元本金。

但是尽管这在过去几十年中都是正确的，这一关系在过去几年中却破裂了。在不同市场上的合成美元利率（包括欧元和日元市场），与银行间的美元利率大大不同，已经不能用交易成本来解释。这一近期的发现引起了世界上监管者和市场参与者的广泛关注。首先，利率平价利率决定了汇率互换和远期市场的价格关系。第二，传统利率平价利率的偏离与市场压力有关，尤其是全球金融危机。第三，利率平价利率的偏差说明了合成美元的成本提高了，这也可能会改变银行和其它国家投资者的行为，从而影响到金融稳定性——比如，为了鼓励他们取消对无风险或者风险资产的对冲，就需要更高的成本。

我们近期的研究是关于汇率是否可以被银行的杠杆率要求所解释的。尽管之前的研究证明了利率平价利率的偏离有其它的影响因素，但这些证据都不是决定性的因素。另外，尽管既有文献发现了杠杆率对利率平价理论的影响，却没有量化这一影响。我们的数据使得我们解决了这一问题。

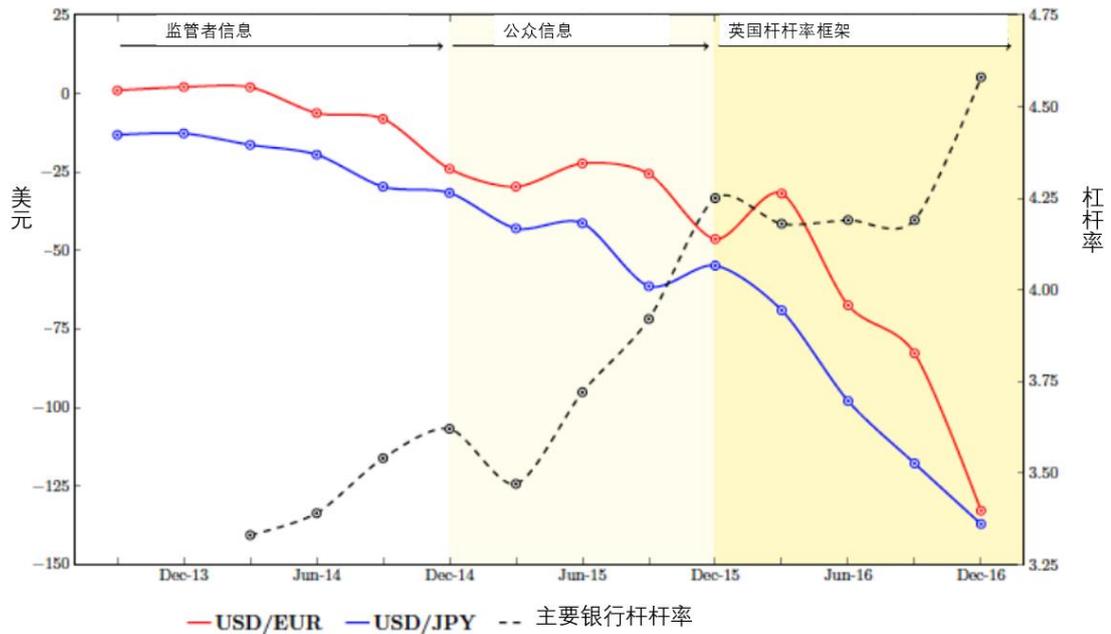
杠杆率的作用

在国际金融危机时期，政策制定者和监管者实施了一系列金融改革，致力于提升银行体系吸收资本亏损的能力。作为改革的一部分，巴塞尔协定规定了杠杆率的最低要求，规定了无风险资产占总风险资产的比例。尽管目标是使得银行体系更加安全，一些评论家认为杠杆率实际上大大提升了。这一现象是因为杠杆率的衡量更关注体量而非银行资产负债表中的资产。

表 1 表明了英国主要银行的平均杠杆率和 30 天美元基础汇率（对照欧元和日元）。尽管这张图表现出了非常强的相关性，但想要得到它们间确切的关系还

是很难。这是因为两者都受到一些常见却不可观测的因素影响。实证经验的做法是寻找一个银行杠杆率要求的外生变量。同时，杠杆率要求很少随时间变化，而某个时点的时候，可能所有银行的杠杆率要求都会发生变化，但这也与银行本身的特质相关。最后，为了量化杠杆率要求对美元汇率的影响，我们将影响供给和需求的因素分开了。

图 1 美元汇率和杠杆率



我们填补了既往文献的空白，使用了银行的检测数据，并将其与同等级的远期汇率数据合并起来，来了解到其它信息——这也是分解影响供给侧和需求侧因素的重要步骤。我们也区分了杠杆率和风险资产比例的要求。

结论和政策建议

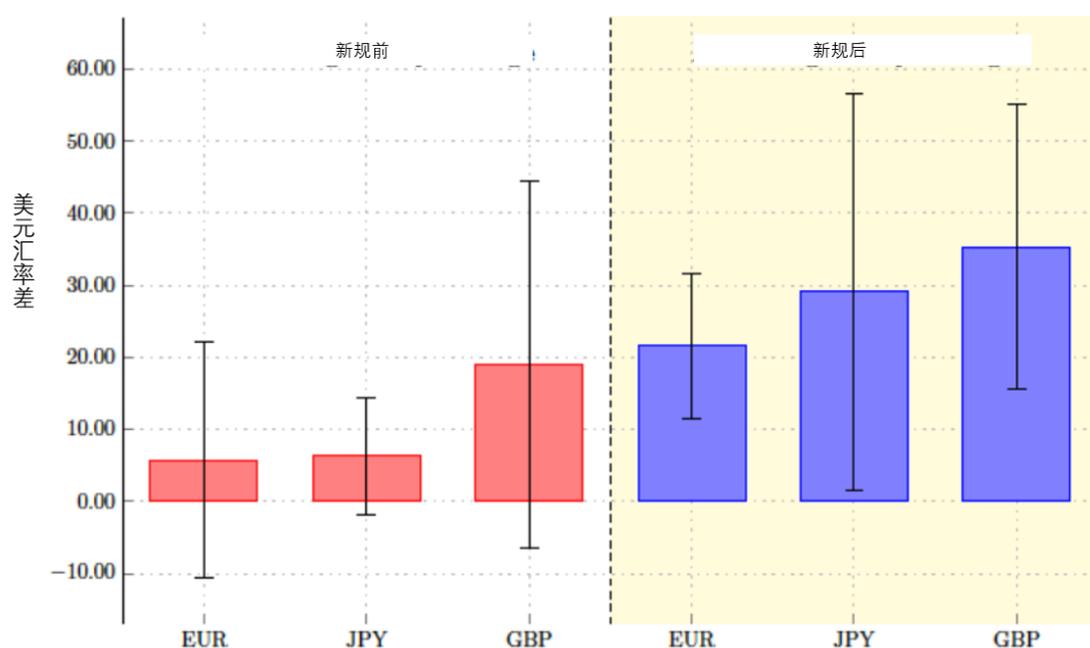
我们使用了面板数据来解决这些问题，并加入了时间和货币种类的固定效应，这剔除了时间的变化和货币的特质的影响。我们发现当杠杆率提升时，银行会向使用合成美元的客户收取额外的费用。杠杆率提高使得银行借贷活动的成本提高了，就必须加快周转率来维持利润。利率互换和远期合约都可以增加银行资产。

我们又发现每当杠杆率提高一个标准差，美元的融资成本就会提高 28 个百分点。按照 2016 年 12 月美元主导的汇率互换和远期合约的总价值 33 万亿美元来看，这意味着每年的借贷成本都会增加 920 亿美元。

接下来，我们研究了 2016 年英国杠杆率新规和 2015 年向公众公布的杠杆率引起的银行资本变化而产生的外生性因素，从而提高了回归的准确性。在这么做的过程中，我们控制了可能与银行资产冲击相关的遗漏变量。

我们将英国杠杆率新规对美元汇率的影响在图 2 中画出。在此我们报告了美元绝对值的变化在被选择样本（拥有超过 500 亿美元的储蓄金的主要英国银行）和控制样本（其它银行）在 2016 年新规前后的变化。在我们的样本中有四个我们主要银行和七个国际银行的子公司被选作了控制样本。我们也添加了 95% 的置信区间。当干预前的绝对美元汇率与杠杆率不显著相关时，干预后的分析也会显现出同样的结果。

图 2 政策变化和美元汇率



总之，我们证明了国际投资者在外汇市场上面临的额外融资成本与杠杆率直接相关。总体上来讲，我们为杆杆率的潜在成本的研究提供了方向，而关于杠杆率的净收益的分析则留待日后的研究。另外，未来的研究也可以尝试回答市场参与者是否应该适应新规定的问题。

本文原题为“Quantifying the impact of leverage ratio regulation on the dollar basis”。本文作者 Gino Cenedese, Pasquale Della Corte, Tianyu Wang VOX 研究中心研究员。本文于 2019 年 6 月刊于 VOX 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

重新定义欧洲的经济主权

Mark Leonard, Jean Pisani-Ferry, Elina Ribakova, Jeremy Shapiro 和 Guntram Wolff/文

李陆屿/编译

导读：欧洲人一贯认为欧盟拥有经济主权。但中美现在的行为方式已经威胁到了欧盟的经济主权。中美的经济利益和地缘政治密切相关，并掌握了金融和互联网力量。本文考察了中美分别给欧洲经济主权带来的具体问题，并探讨了欧盟及其成员国怎样能在一系列领域更好地保护欧洲经济主权。本文给出了在各个领域如何提高欧盟经济自主权，同时不增加保护主义或退出全球化的建议。本文也就如何更好地整合经济和地缘政治因素提出建议。指出欧盟委员会应制定关于经济主权的战略，以促进欧洲的科研基础，保护对国家安全至关重要的资产免受外国干涉，加强公平竞争，加强欧洲的货币和金融自主权。编译如下：

欧洲人倾向于相信欧盟拥有决定自身经济命运的集体经济规模和能力。但世界上其他大国的行为使这种决定能力受到了更多的质疑。尤其是中国和美国，不像欧盟那样将经济利益与地缘政治利益分开。中美越来越多地利用从互联网到金融联系的经济联系，获得地缘政治优势或服务于地缘政治目标。欧洲的经济主权正在受到威胁。

欧洲的问题是真实但可控的。本文考察了中美给欧洲经济主权带来的具体问题，并探讨了欧盟及其成员国怎样能在一系列领域更好地保护欧洲经济主权，包括国家对国内产业的援助、竞争政策、投资选择、出口管制、欧元的国际作用、欧洲开发银行的作用、欧洲支付基础设施和全球治理体系。在每个领域，我们都建议如何提高欧盟运用经济权力的能力，同时不提倡增加保护主义或退出全球化。

我们就如何调整欧盟和国家政策体系以更好地整合经济和地缘政治因素提出建议。下一届欧盟委员会应制定经济主权战略，以促进欧洲的科研基础，保护对国家安全至关重要的资产免受外国干涉，在国内和国际竞争中加强公平竞争，并加强欧洲的货币和金融自主权。

为了指导该战略的实施，应建立一个经济主权委员会，力求将经济和安全考虑纳入欧盟委员会。但这个问题的答案不仅仅在于布鲁塞尔。我们建议采用灵活的实施策略，这种策略应与成员国的政策辩论相关联，并利用“小型横向”的成员国群体。

一、问题

欧盟诞生于冷战期间，在缓和期间发展，并在苏联解体后扩大。它现在是世界的一部分，而在这个世界，美国和中国之间战略竞争日益加剧。在这六十年的历史中，欧盟从未参加过大国之间的竞争。尽管其成员国的一些国家已在国外部署了一些军事力量，但欧盟仍认为自己是和平的卫士。

但是，尽管欧盟不在世界各地派遣军队，其领导人却相信欧盟拥有集体性的经济规模和决定自己经济命运、制定自己的经济生活规则、在平等的基础上与贸易伙伴谈判、管制潜在的垄断企业、甚至给师姐其他地区制定经济标准和法规的能力。

对整个欧盟而言，主权首要的是经济主权。欧盟国家共同努力维护其经济独立的集体能力支持了一个论点，这个论点就是欧洲一体化进程为欧洲公民提供了价值。欧盟参与制定全球经济游戏规则的能力支撑了这一论点：默克尔总理称之为“行动能力”，法国称之为欧洲复兴。

但也许到目前为止欧盟一直很幸运。也许全球范围内欧盟明显的经济独立是因为欧盟永远没有地缘政治的干扰。也许它只能在一个真正超级大国的仁慈的支持下蓬勃发展。也许，换句话说，它存在，只是因为没有一个强大的力量愿意挑战它，只是因为美国愿意保护它。

从欧盟刚成立的前几十年到现在，欧盟理所当然地认为全球体系为国际经济关系提供了一个功能框架，在这一框架下，经济关系可以与地缘政治和安全分开。当然，经济规则是由第二次世界大战后的权力关系决定的。但在二战后，甚至美国基本上都遵从他们的规则。当然，经济和地缘政治领域经常相互渗透，特别是在冷战期间。但美国认为“西方”国家之间的经济一体化有利于增加自由世界的力量，即使在苏联解体而不再是安全威胁后，美国也坚持这一观点。

在这种情况下，欧盟能够合理地制定不受地缘政治考虑的国际经济政策。欧盟的建设——大多数国家，在经济上把欧盟作为整体，在欧盟层面上建立经济联系，而在安全和外交政策工具上，与各个成员国进行联系——反映了这一假设。

经济和地缘政治领域之间的这种分离总是脆弱的。这种分离现在看起来已经过时了。中欧关系和美欧关系在根本上不同，但共同点是中美都没有将经济与地缘政治分开¹。中美之间的竞争同时是经济和安全的竞争。

国家安全问题在各地都越来越突出，几乎被遗忘的经济安全问题也是如此。从互联网到金融的经济关系正在成为大国竞争的主要领域，并且越来越有被武器化的风险（Farrell and Newman, 2019; Leonard 2016）。强大的国家往往不再优先进行经济建设。

在这个新世界中，越来越多的事件表明美国和中国在与欧盟及其成员国的关系中，不再遵循原来的规则，无论是规则的字面意义还是规则的精神内涵。就美

¹当然还有许多其他对欧洲经济主权的威胁或潜在威胁。俄罗斯是其中之一，但其影响力受到经济实力的限制；多亏欧洲能源多样化的提升、欧盟开放欧洲天然气市场的努力、建立连接欧洲天然气市场的相关计划，俄罗斯使用能源武器的能力也在下降。非国家行为者也可能通过破坏关键基础设施或影响选举结果而对欧盟经济主权构成威胁，并可能产生重大经济后果。

国而言，美国决定充分利用自己货币及其金融体系的中心地位，对伊朗实施二级制裁，这一制裁是对欧洲伙伴的重大冲击，也是对美国 2015 年与伊朗核协议的重大冲击（伊朗和其他各方的行为都完全符合之前与美国的协议）。美国决定放弃全球多边贸易体系的核心原则并退出“巴黎协定”，这进一步震惊了欧盟和世界。关于中国，欧盟也意识到中国的行为是“追求技术领先地位的经济竞争者，也是一个系统性的竞争对手，中国想建立现有的治理模式的替代治理模式”（European Commission/High Representative, 2019）。

对于欧盟而言，这种跨政策领域的新联系正在深刻地破坏稳定。欧盟自己的规则以及组织是在假设外部经济关系不受地缘政治干预的情况下设计的。但现在欧盟的主要盟友公开利用自己的经济中心地位，来强行为自己在国家安全上获得特权，而其主要的贸易供应国则背离了国际公认的规则——投资应完全由市场经济条件决定。

在这种新的背景下，欧盟必须重新定义其经济主权的概念和自己打算用来捍卫和促进经济主权的手段。这并不容易，但也是可控的。欧盟可以在成员国和欧盟层面采取措施，在不诉诸美国式的保护主义和解除关系行为的情况下，增强其经济主权。

二、威胁欧洲经济主权的势力

欧洲经济主权受到许多威胁，从结构性的人口问题和技术趋势，到在父母地下室揭露国家机密的孤狼黑客。但是，两个大国——中国和美国——由于其独特的能力和掌握国际经济秩序的方法，为欧盟提出了具体而特别困难的问题。中美面临着不同的挑战，但在一个重要方面存在相同的问题：两国都越来越多地将其国际经济政策与其地缘政治目标联系起来，并寻求利用经济手段来确保地缘政治优势。

（一）中国

中国由一个全权掌握的政治机构——中国共产党（CCP）统治。它并没有将经济领域与政治、地缘政治领域分开。中国同时寻求经济增长，技术发展和地缘政治影响力。因此，中国公司收购欧洲公司的动机，在长期中，可能是巍峨了满足国家甚至中共的优先目标，而不是为了私人的盈利目标。同样，与第三国的贸易和投资关系，可能受到中国寻求影响力和确保商品供应的目标的驱动，而不是受任何特定项目的内在经济价值驱动²。越来越多的事件表明，美国和中国在与

² Wu (2016) 很好地描述了欧洲面临的挑战：“在开始重新和中国融合的过程中，中国的主要合作伙

欧盟及其成员国的关系中，不再遵守规则，无论是规则的字面意义还是规则的精神内涵。

就中国而言，欧盟有三个主要问题：中国对欧盟各国的影响、经济利益与安全/军事目标之间的模糊地带，以及中国在多边主义上的偏离（China's divergence from multilateral standards）。

对欧盟各国的影响

首先，中国通过外国投资对个别欧盟国家产生影响，这种影响可能成为欧盟有效外交决策的障碍。例如，中国可以利用经济手段，尝试阻止欧洲对其政策（例如南中国海）和人权记录的反对。

中国在欧洲的经济影响已经到了一定程度，例如，匈牙利、希腊和斯洛文尼亚已经阻止或弱化了有关南海国际仲裁³和人权的决议⁴。同样，在2018年3月，联合国人权理事会的欧盟成员国都不得不对中国的一项决议投弃权票，该决议根据“共同利益”，重新界定了国家间合作中对人权的捍卫（Piccone, 2018）。这次投票几乎完全不符合欧盟的价值观或利益，但中国对某些脆弱的欧盟成员国施加压力，这意味着，弃权是避免欧盟内部分裂的唯一途径。

16+1 倡议还通过在一些中欧和东欧国家与中国之间建立直接的双边联系，来破坏欧盟的统一⁵。意大利于2019年3月23日签署了“一带一路”合作协议⁶，在欧盟对中国采取正确态度上，意大利这种行为将进一步加剧中欧紧张局势。

这些问题主要源于欧盟独特的内部组织，特别是对外交决策达成一致的要求。包括美国和俄罗斯在内的其他大国，长期以来，一直利用双边关系破坏欧盟外交政策的统一。

经济利益与安全/军事目标之间的模糊地带

其次，中国有雄心勃勃的战略来获得经济领导力。从历史的角度来看，这是一个正在崛起的国家的正常目标，但这一目标对欧盟提出了挑战。

伴可能没有预料到党治下的中国将在多大程度上沿着自己独特的道路重塑其经济结构。在过去十年中，我们目睹了“中国公司”的崛起，这是一种经济例外主义，国家、党、公私企业之间的联系紧密。

³ Robin Emmott, “欧盟关于南中国海的声明反映了分歧”，路透社，2016年7月15日

⁴ Robin Emmott and Angeliki Koutantou, 希腊阻止欧盟在联合国发表关于中国人权的声明，路透社，2017年6月18日

⁵ <http://www.china-ceec.org>.

⁶ www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Italia-Cina_20190323/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf.

在新兴技术上赢得全球竞争，如人工智能、大数据和生物技术等，是中国的国家安全和经济需要⁷。许多新兴技术具有双重用途，并且用于军事用途的技术逐渐渗透到民用领域中的旧模式，在中国，通常以其他方式进行。中国的为推动工业和技术发展提供的计划，常常基于一个前提——民用公司协助军事上的开发和应用。中国坚定的产业政策和关键部门的补贴（太阳能，电池，自动驾驶和5G是代表案例）表明了明确的战略，那就是为获得在一些关键部门的竞争优势。这些关键部门，在中国看来，对未来地缘政治和经济优势至关重要。

当然，技术竞争是地缘政治斗争一部分，这并不是什么新鲜事。在冷战期间，与苏联的军事技术竞争在西方引起了极大的恐慌。但目前的情况大不相同。中国和西方深度参与彼此的事务，这种程度远远超出冷战时期的范围。深度的联系意味着双方都有更多的方式互相伤害。

中国在这场竞争中有一些结构优势。数字基础设施的重要部分由大型跨国公司控制，这些公司受到本国的压力和控制。中国的国家情报法使政府能够迫使私营公司与中国情报部门合作。

欧盟和中国之间对外国投资的限制是不对等的，有利于中国公司进入欧盟市场。在中国，欧洲投资者面临各种各样的问题，包括几乎不可能获得仲裁，从中国转移资金的困难以及在知识产权方面受到的挑战。中国还利用市场准入迫使企业转让技术，这种做法不符合世界贸易组织的规则。最后，中国大力补贴和在信贷上倾向于本国的优势企业，扭曲了公平竞争的环境。这种不对等意味着，中国可以在科技上，从欧洲经济中获得影响力，但反过来，欧洲经济并不能从中国获得好处。中国国有企业凭借它们雄厚的财务实力，同时利用西方的开放性，能够在全球经济的关键领域获得领导地位。中国的企业的透明度也存在问题，不能看到中国用哪些资金增加了所有权股份⁸。

欧盟国家已采取措施，筛选中国在欧盟的投资。2019年4月9日的《欧盟——中国峰会宣言》明确承认“遵循知识产权保护和执法方面的国际标准”的重要性⁹。监测这些领域的进展非常重要。

中国在多边主义上的背离

⁷ 参见“中国制造2025”；<http://english.gov.cn/2016special/madeinchina2025>

⁸ 一个例子可能是吉利在2018年2月增加其在戴姆勒的所有权股份。另一个例子是2015年中国收购瑞典公司Silix Microsystems，该公司帮助中国将关键技术转移到中国。关于Silix，参见Emily Feng，中国如何掌握重要的微芯片技术，金融时报，2019年1月29日。

⁹ 参见<https://www.consilium.europa.eu/media/39020/euchina-joint-statement-9april2019.pdf>。

第三，中国越来越多地出现在第三世界市场上，并不一定遵循欧盟的做法或现有的多边原则。中国增加全球贸易行为是合法和正常的。同样可以理解的是，中国没有全盘接受战后美国和欧盟主导的多边准则。尽管如此，事实上，中国现在拥有的经济和政治力量使其能够偏离多边准则，这需要欧盟进行战略考量。

一是中国的一带一路倡议（BRI）与现有的多边体系产生了摩擦。中国的 BRI 投资对接受者来说非常有利，一带一路为世界各地的公司提供贸易和投资机会：机场或港口，一旦建成，能方便贸易和创造就业机会（Dadush 和 Wolff, 2019）。但 BRI 因缺乏透明度和有时苛刻的附带条件，受到了一些批评。

中国对过度负债国家的金融债权也可能转变，能控制负债国战略性基础设施，施加政治影响力。这使美国和欧盟担忧中国不遵循巴黎俱乐部原则，巴黎俱乐部旨在为过度负债的问题提供多边解决方案。国际货币基金组织还强调，BRI 应“只在需要的地方和可持续发展的地方”（Lagarde, 2019）发挥作用。北京方面已经做出一些努力来缓解这些担忧。对于欧盟而言，重要的是要明确事实，而不是陷入仅仅重复美国官方声明的陷阱。

作为 BRI 的一部分，中国通过人道主义援助和基础设施项目提升了其在中东的形象，包括 2018 年 7 月承诺的 200 亿美元用于重建该地区受战争蹂躏的国家，如叙利亚¹⁰。这种支持将受到欢迎，因为该地区从西方获得支持不太可能。然而，中国的干预也可能阻碍欧洲的努力，欧洲利用重建援助，促使叙利亚总统巴沙尔·阿萨德在难民返回和保护人权等问题上加强合作。

中国也已成为非洲国家重要的经济伙伴和投资者。这项投资如果得到很好的执行，可能会促进增长，这是非洲亟需的。增长为非洲和欧盟带来利益，而欧盟也可以找到新的贸易机会。但这也意味着，欧洲在推进非洲政策方面面临更多竞争。中国资金缺乏透明度也可能使西方多边开发银行更难以在该地区放贷并进行任何后续的有条件债务重组。

简而言之，中国是一支主要的崛起中的力量，中国在全球的利益日益增加，可能与欧洲利益相冲突。欧盟已经意识到这一挑战，但尚未确定应对措施。欧洲需要在外交、技术和投资方面制定政策，也需要对中国在第三世界市场和多边机构制定政策战略。

（二）美国

¹⁰ Laura Zhou, “中国承诺向阿拉伯国家提供230亿美元的贷款和援助，因为它促进了中东地区的关系”，南华早报，2018年7月10日

自第二次世界大战以来，美国一直是欧洲最重要的盟友。当然，它给欧洲经济主权带来的问题与中国截然不同。与美国的持续联盟反映了欧洲的民主价值观和历史。然而，唐纳德·特朗普总统使欧盟严重怀疑美欧联盟的可靠性和影响。

战略转移

美国一直有与欧洲不同的利益和优先事项。但是，大西洋联盟的首要地位以及一种强烈信念——加强全球规则为基础的经济体系能最好地服务于美国国家安全和长期繁荣，意味着美国违反全球规则的情况是个例而不是常规。用政治学家约翰·伊肯伯里（John Ikenberry, 2000）的话来说，“美国试图利用战后关键时刻锁定一系列机构来获利，操纵了一系列战后的经济，政治和安全机构。这些机构能够很好地为在未来为美国提供利益，并且——通常非常不情愿地——自我约束和向美国兑现承诺。”

然而，在特朗普的领导下，美国的政策对跨大西洋联盟的不再像原来一样重视，并且在多种问题上表现出这种变化，从伊朗问题到贸易——美国想利用自己的经济地位来确保政策的落实，即使这意味着损害全球规则基础体系和欧盟的安全。

更广泛地讲，特朗普政府主动减少对多边秩序的支持，并再次利用自己在全球经济中的独特地位——这是美国惯用的手段，从经济伙伴身上获取直接的经济好处，来确保其地缘政治目标，例如在伊朗问题上。美元，美国的金融体系和美国当前作为全球数字架构中心的角色，三者共同为美国提供了无与伦比的能力，能利用全球系统来实现其自身安全目标。未来美国政府将在多大程度上继续实施该政策是一个悬而未决的问题，但很明显，特朗普政府对多边贸易体系造成的损害已经是事实，很可能难以完全扭转。

专栏一：全球经济体系中持久的货币不对称性

对美国滥用自己在国际货币体系中的特殊作用的担忧并不新鲜。在战后时期，布雷顿森林体系的内在不对称意味着，美元具有特殊作用。将汇率与美元挂钩的国家依赖于美国货币政策下的外汇储备积累以及美元流动性的可获得性。提供这些外汇储备的美元需要美国经常账户保持赤字，但同时赤字也削弱了对美元的信心（这就是所谓的特里芬难题）。主要货币的发行国享有“过高的特权”，但也履行了过高的责任。

20世纪70年代，早期固定汇率制度终结，各国逐渐转向广义浮动利率，一开始似乎将减轻甚至可能结束这种不对称性。虽然美元仍然是主要的国际货币，但浮动汇率制度看起来是基本对称的。每个参与的经济体都可以实施自己的货币政策，并自由地与世界其他地区进行贸易和金融交易。到20世纪90年

代末，金融开放被普遍认为是有益的，国际宏观经济和货币协调被普遍认为是必要的，而国际货币的发行被认为只能带来微小的好处。

2008年，全球金融危机的经验强烈地挑战了之前的观点，并明确地提醒人们，国际贸易和金融对美元的高依赖性。金融问题起源于美国，但由此引发的全球流动性危机迫使美元被大量注入全球金融体系。因此，美国决定将美元互换协议扩展到选定的中央银行，这有助于遏制危机的影响。但这不是通过多边机构来实现的，而是在考量美国的经济，金融和地缘政治利益的情况下谨慎地进行的。

具有讽刺意味的是，这意味着，发源自美国的金融危机反而增加了美元的价值，增强了美国对其他经济体的经济政策的影响力。这种情况并没有发生根本上的改变：国际上的银行当前的美元融资需求意味着，美联储的美元互换协议仍然是许多国家金融体系稳定的关键支柱（Bahaj 和 Reis, 2018）。

随后的研究表明了，美元是如何维持，甚至扩大了自己在后布雷顿森林世界的过高特权。从本质上讲，增加国际金融一体化和全球增长已经增加了国际金融系统对美元、美国金融体系以及美国货币政策的依赖。美国仍然比以往任何时候都更是全球金融体系的中心。美联储和联邦政府的政策举措在整个世界经济中引起反响（Rey, 2013）。

例如，由于许多国际贸易订单以美元结算，随着特定国家经济中贸易的增加，其公民需要更多的以美元计价的资产，因此当地银行部门变得更加美元化，央行需要更多的美元储备（Gopinath 和 Stein, 2018）。这反过来又增加了用美元开展跨境贸易交易的动机，并再次产生反馈效应。

同样，随着全球增长和投资的蓬勃发展，安全资产的供应（Caballero 等人，2017年），或者预计能够在经济低迷时保持其价格的资产，在美国大量增加赤字和债券价格下调之前也没有跟上需求的步伐。美国主导着安全资产的供应，特别是以美国国债和票据的形式，因为美国仍然是世界上最具活力的经济体之一，也是最坚定的法治和保持政治稳定性的民主国家之一。

在经济和技术相互依赖的全球网络中，美国的货币和金融中心地位只是经常被低估的不对称性的一个方面。尽管在假设下全球化会导致经济力量的绝对均衡，网络关系事实上增加了这些控制网络节点的国家的力量。（Farrell 和 Newman, 2019; Leonard 2016）。在这种情况下，主权分配是不均的。

美国二级制裁的有效性

美国在国际金融体系中的中心地位对其他国家产生了主权影响。这些结果通常源于美国越来越倾向于使用金融制裁，包括二级制裁，以支持美国的各种地缘

政治目标，例如在孤立伊朗或威胁要在北方二级天然气管道项目上对德国公司制裁¹¹。

2018年春季，当特朗普政府决定退出伊朗核协议并恢复对伊朗的经济孤立政策时，该协议的欧洲各方（英国，法国和德国）表示反对，并认为坚持伊朗核协议依然符合他们的国家利益。但该协议的实质是，以终止核计划为交换，伊朗作为一个或多或少正常的国家重新回到全球市场。美国政府不仅想将伊朗从美国市场赶出去，而且还要确保其他国家不与伊朗进行贸易，无论他们和美国拥有共同的目标。要做到这一点，美国采用了所谓的二级制裁——用美国市场、美国金融体系和美元威胁与伊朗交易的外国公司。美国威胁，对于违反美国制裁公司，要禁止其董事进入美国领土，从而进一步施加这种压力¹²。

原则上，1996年欧盟规定（Regulation (EC) No 2271/96）保护欧洲公司不受美国二级制裁。欧盟试图利用这一点来协商，想获得例外，免于美国二级制裁。但在全球化的背景下，现在，美国金融体系拥有更加核心的地位，这意味着这些规定不再具有同样的威慑能力。欧洲的银行和公司不相信欧盟能保护它们，并且过分重视它们进入美国的渠道，即使意味着要承担风险。他们首先会遵守美国制裁，即使本国政府已经敦促他们不要这样做。

2019年1月，法国，德国和英国宣布使用一种名为INSTEX的特殊用途车辆，通过在边境进行进出口，有助于用伊朗内部交易形式代替总的跨境支付，从理论上减少欧盟——伊朗贸易对全球支付系统的需求。这种车辆不太可能导致欧盟与伊朗的恢复重大的交易，因为任何与美国贸易的公司都可以直接受到美国制裁。至少到目前为止，INSTEX仅限于运送不受美国制裁的人道主义物品。

更一般地，向伊朗提供的支付方式并未因技术问题而停止，而是经常受到直接的政治压力，正如2018年，德国央行决定暂停了伊朗一家银行位于德国的分部的规则，在原有规则下，这家伊朗分行可以自由将存款兑换成现金¹³。据报道，没有任何证据表明这家分行存在可能的恐怖主义或洗钱问题，没有任何证据支持这一决定。

¹¹ 其他例如Hallie Detrick, “美国威胁要制裁德国企业建造俄罗斯天然气管道”，财富，2019年1月14日，参见 <http://fortune.com/2019/01/14/nord-stream-2-sanctions/>，和Daryna Krasnolutska, “美国重申了对Nord Stream 2天然气管道制裁的威胁”，彭博，2019年5月21日，参见 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-21/u-s-reiterates-threat-of-nord-stream-2-gas-pipeline-sanctions>。

¹² Jonathan Swan, “The White House’s next Iran fight”, *Axios*, 13 August 2018, available at <https://www.axios.com/trump-administration-iran-sanctions-swift-financial-messaging-8fae6cd6-11c9-42a8-9d5b-6d3140a7ae83.html>。

¹³ 参见 Mark Schieritz, “Kein Cash für die Mullahs”, *Zeit Online*, 8 August 2018, available at <https://www.zeit.de/2018/33/iran-geldauszahlung-deutsche-konten-us-sanktionen-atomdeal/komplettansicht%20>。

欧盟在维护其经济主权方面面临的挑战因其对美国的安全依赖而更加复杂。尽管欧盟努力追求至少拥有独立的防御能力，但欧盟的战略自治仍然“局限于事务范围的低端，并且根据当前的政府计划，未来十年的发生重大变革的前景渺茫”（Barrie 等，2019 年）。Barrie 等人（2019 年）发现，如果没有美国，欧洲将需要投资约 1000 亿美元来建立足够的海上对抗力量和 3000 亿美元以上的资金来填补防御国家级领土攻击的空白¹⁴。如果欧盟国家有这样的政治意愿，这些数字虽然很高，但毫无疑问可以由富裕的欧洲国家提供资金。然而，即使有军事能力，问题还在于欧盟国家愿意在什么程度上达成军事团结。这个问题与中欧和东欧的欧盟成员国有特备的关联。因此，许多更有安全意识的欧洲国家拒绝在任何安全问题上与美国疏远。而且，即使有政治意愿，这种投资也需要十到二十年。

欧洲的反应

欧洲对这种新形势的反应是逐步的。欧盟已表明愿意面对贸易，外国直接投资，金融和货币国际化等领域的新挑战。但欧盟需要的是一个更具包容性的战略来适应新的环境，在这个新环境下，合作伙伴和竞争对手会让经济关系服务于更广泛的地缘战略目标。

这样的战略应该有这样几个基础。首先，应基于欧盟定义的经济主权的关键原则；第二，澄清欧盟的目标和实现目标的战略；第三，审查和改革欧盟政策工具组合，以便欧盟有正确的手段来达到目的。

首先我们确认，保持高度开放并与国际合作伙伴合作是符合欧盟利益的。在美国，关于是否应该与中国脱钩的争论越来越多。美国已经征收的关税很可能会大幅减少中美之间的双边贸易。美国各种防止技术转让的措施也可能进一步促进与中国的脱钩。美国的行动和声明也为欧洲公司带来了不确定性。这已经引起了汽车和信息技术等许多领域的关注。

脱钩策略不符合欧盟的利益。首先，欧盟的对外贸易开放度比美国（甚至中国）更高。欧洲的繁荣高度依赖于全球经济贸易。其次，中国将成为欧盟日益重要的贸易伙伴，因此与中国合作符合欧盟的利益。第三，虽然美国与中国有直接的地缘政治对抗，但欧盟并没有。美国希望欧盟在这场对抗中完全站在自己一边。但是，这意味着欧盟将自己的利益优先级置于次于美国的地位。

因此，欧盟面临的主要挑战是既要维护其经济主权，同时又要与美国和中国保持高度联系。

¹⁴ <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>

三、多层面的挑战

欧盟面临的多方面挑战要求欧盟重新定义自己的战略目标，系统地审查自己可支配的政策工具，以及在对国际事务要求更高的、更具对抗性的国际背景下制定新的国际关系理论。欧盟不应该试图效仿美国和中国。欧盟永远不会以中美的方式任意行事。欧盟的经济体系一贯以明确、稳定的原则为基础，并将继续如此。国家的干预一直，并将继续受到法治的约束。这些特征不是弱点而是优势。但在相互依赖的世界中，想要维护经济主权，就必须具备发挥经济力量应对经济侵略的能力，就必须保持国内经济体系的稳健性和多样化来最大限度地减少损害。这是欧盟必须进行重大改组的地方。

应对多层面挑战的三个基本要求是技术，金融和欧盟在全球治理中的参与。

A. 技术

在开放，相互关联的经济中，没有技术独立这样的存在。但是拥有 4.5 亿欧元 GDP 的 4.5 亿欧盟成员国居民（不包括英国）的经济可以用来掌握关键的通用技术和基础设施。欧盟的目标应该是成为所有领域的参与者，这些领域要么对于经济体系的恢复能力至关重要，要么以重要的方式塑造着未来，或者二者皆有。这种技术主权概念响应了过去欧盟在能源，航空，航天或地理等领域的主要倡议，也同样适用于当今的基础设施——数字网络和云计算——以及基因组学和人工智能等新领域。

技术是五场遍及战略讨论的议题的核心：

1. 创新和教育基础：欧盟是否仍然拥有足够广泛的世界级教育和研究基础，不仅能够参与竞争，还能够理解关键的技术发展？
2. 关键投入品的安全供应：欧盟是否有足够的自立技术公司，如果需要，可以确保关键部件的安全供应？
3. 关键的数字基础设施：这里的争论重点是数字网络的脆弱性和外国势力对数字网络关键部分的潜在控制会带来的安全影响¹⁵。一个相关的问题是云计算是否应该位于欧盟内部，因为它是关键的基础设施¹⁶。
4. 在中国企业有政府补贴、难以控制兼并，缺乏市场准入和强制技术转让的四个条件下，欧洲公司的竞争能力如何：现在，中欧之间存在直接竞争，欧盟

¹⁵ 例如，沃达丰决定将华为排除参与核心电信基础设施（参见 Nic Fildes, '沃达丰暂停在欧洲核心网络中安装华为套件', 金融时报, 2019 年 1 月 25 日, <https://www.ft.com/content/8d55f756-2078-11e9-b2f7-97e4dbd3580d>).

¹⁶ 欧盟委员会有一个专门的云计算战略。

自由主义下的市场经济与中国的政治-经济模式截然不同，在中国这种模式下，国家与企业之间的分离程度较低¹⁷。

5. 在数据驱动型经济中需要付出垄断租金。在一个赢者通吃的互联网行业中，美国公司已经获得了支配地位，但竞争对手中国正在迅速赶上。美国和中国公司在互联网行业中具有优势，可能走向难以挑战的垄断公司——对欧洲在尖端技术方面的竞争能力产生长期影响。

尽管欧洲已经针对其中一些挑战设计了应对措施，但到目前为止还没有就整体的技术主权问题进行广泛讨论，也没有在这方面确定自己的战略目标。欧盟及其成员国拥有一系列积极主动的工具，以加强和改善政策框架的条件，使欧洲的公司繁荣发展。可以说，这些主动工具未得到充分利用。

旨在支持欧洲领导技术能力的主动性的政策工具不会引起原则问题。传统上，工业政策更具争议性，但我们同意欧盟需要更好地支持欧洲企业家，在欧洲给他们提供成功的基础。对于反应更强烈甚至具有保护主义色彩的政策工具，需要谨慎地保持平衡。欧盟应该仍然是一个对外国投资和竞争开放的经济体。经济学研究地结论是明确的：外国直接投资和竞争创造就业机会并促进经济增长。但是，一些基本利益值得被保护，因为如果外国势力主导，欧洲的自治和主权将受到严重影响。

本文的目的不是详细讨论欧盟应采取哪些举措，在教育和研究上进行赶超，在基础设施进行改善，更好地利用内部市场的规模，在税收制度上进行改革甚至努力参与制定具体的产业政策。我们只想强调，这些行动对宣示任何经济主权都是不可或缺的，而且往往是至关重要的。接下来我们将重点讨论涉及中国的三个突出的具体主题：控制国家援助，并购控制以及投资和出口控制。

控制国家援助

一些公司获得了慷慨的国家支持或税收优惠，他们扭曲了市场。在欧洲市场和欧洲之外的市场，有效控制接受国家的援助的外国公司对于确保公平竞争非常重要。为此，无论公司来自哪里，都应一视同仁地适用竞争法；追究案件的标准应该是，一些公司受到国家援助或被容许有过度的市场力量，使得市场被扭曲。

从理论上讲，控制国家援助追求的目标应该是建立在世界贸易组织关于补贴和反补贴措施的协议的基础上的，该协议为国际合作提供了一个平台，可以帮助欧盟对扭曲了国际贸易的补贴做出反应（Mavroidis and Sapir, 2019 年）。然而，

¹⁷ 2019 年 1 月德国工业联合会（BDI, 2019 年）的政策文件表达了这种担忧，正如德国政府的工业战略报告（BMW, 2019）所强调的那样，这引发了有些严厉的政策反应。

目前的框架存在三个主要问题（Petropoulos and Wolff, 2019）。首先，各国的补贴公告并不完全透明，公告效力有限。一个重要原因是难以与国有企业打交道。其次，补救措施缓慢而复杂。第三，欧盟国家援助规则适用于商品和服务，而 WTO 规则仅适用于商品。欧盟经济体——越来越多地受到网络和数据服务的驱动——仅仅关注商品部门的补贴是不够的。为了努力使 WTO 政策工具更有效，欧盟需要确保欧盟经济体有着公平的竞争环境。欧盟委员会警惕地监督欧盟成员国向国有企业提供的直接或间接补贴。对于外国政府提供的国家援助，也应该同样警惕。解决国家补贴引起的扭曲的主要机构仍然是世贸组织，但这不应成为不保持警惕的借口。如果基于世贸组织的措施不足以确保公平的竞争环境，欧盟应考虑其他的政策工具，以及这些工具是否可以控制外国政府对企业的国家援助。

并购控制

增长的利润，网络效应和创新带来的垄断租金有助于赢者通吃市场的出现。这些市场中的竞争政策影响技术领导力，并对主权产生影响。但是，正如德国行业协会（BDI, 2019）所论证的那样，是否应该放松合并购控制，允许以市场为导向的欧洲巨头公司的出现，还是像德国和法国经济部长支持的那样¹⁸，应该让欧盟理事会来做出竞争政策的最终决定。这是一个微妙的问题。

我们的确同意两个目标，一个是加强欧洲公司的竞争力，另一个是不仅仅在欧盟市场内评估哪些企业有潜在的支配地位，但我们怀疑放宽竞争的战略是否合适。国内市场的激烈竞争往往有利于在全球市场取得成功。我们还认为，在国内减少竞争，不太可能使欧盟公司更有能力进入包括中国市场在内的国外市场。

问题的核心是生产者和消费者利益之间的平衡。我们同意竞争政策应该考虑国内市场份额上的竞争（即进入威胁和进入威胁对现任生产者的定价行为的影响）以及对相关的市场做出前瞻性的定义很重要。但我们不同意应该修改竞争规则以更加重视生产者利益。竞争政策的目的是保护消费者的利益免受具有市场力量的生产者的损害，并且应该坚持这一原则——在全球范围内并购变多和市场力量日益变大的背景下更是如此。

我们也拒绝将竞争政策决策政治化的想法。竞争政策决定具有司法性质，应由独立机构采取。

但是，我们同意，在可能存在一些情况下，明确的安全利益使得放松并购管制是合理的。例如，在某些关键网络基础设施中，欧洲生产商之间可能没有太多

¹⁸<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf>.

竞争,但不允许并购将意味着外国公司将控制该基础设施,对安全产生负面影响。因此,我们认为应该有并购控制中的安全控制机制。欧盟所面临的困境,以及欧洲外国投资委员会(CFIUS)对欧洲同样的争论,可以看出欧盟成员国对国家安全的定义是什么——该机制允许成员国阻止来自第三国的并购。但谁可以为欧盟内部的并购下一个定义?

我们的建议是授权欧盟高级代表援引一项安全条款,让欧盟委员会决定是否否决竞争委员会的提议。采用该条款时,必须是基于明确的定义,也要基于一套与安全直接相关的限制性标准。这种解决方案不需要改变条约,也不会避免竞争政策决定的政治化。无可否认,这需要加强高级代表和欧洲对外行动处的权力。但我们认为这种潜在的发展是积极的。

投资和出口控制

美国和欧盟正在加强其投资审查和出口管制手段(见美国专栏 2)。然而,他们的方法甚至目标显然不同。美国明确打算利用这些工具来保持技术领先地位,限制关键技术的获取,并为未公布的外交政策目标服务。美国的工具赋予行政部门广泛的自由裁量权,能够裁量何为自己的行政范围。相比之下,欧盟倡议的动机是为了更具体的目标,争取技术领先地位不是其中的一部分。在欧盟层面,自由裁量权的范围也更加有限。

就外国投资而言,欧盟及其成员国受规定的约束,不得限制资本的自由流动(TFEU 第 63 条)。与美国不同,欧盟对外国直接投资的限制,包括对来自第三世界国家公司的限制,不能是出于保护技术领先地位这样宽泛的目标。虽然 TFEU 第 64 条在禁止限制资本进出第三世界国家的条款上给出了例外,但例外情况仍需欧盟成员国的一致同意。因此,相比美国,欧盟阻止外国投资的潜在可能性仍远远受限。

一些欧盟国家已经或正在考虑在标准投资规则中,引入涉及国家安全的例外情况。在英国,政府在 2018 年宣布,来自国外的、可能引起国家安全问题的兼并和投资将受到国家安全评估。如果评估结论认为国家安全存在风险,政府将采取补救措施或阻止整个投资¹⁹。德国也引入了类似的规定²⁰。

2019 年 2 月 14 日,欧洲议会通过了欧盟框架²¹,用于筛选外国直接投资。该条例引入了成员国之间合作和信息共享的机制,但没有给予委员会否决权。该

¹⁹https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728310/20180723_-_National_security_and_investment_-_final_version_for_printing_1_.pdf

²⁰ <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/V/neunte-aendvo-awv.html>

²¹ [https://ocil.secure.europarl.europa.eu/ocil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0224\(COD\)&l=en](https://ocil.secure.europarl.europa.eu/ocil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0224(COD)&l=en)

框架的目标是进一步协调与国家安全相关的外国投资的筛查。框架将有助于在整个欧洲提高安全意识，并增加成员国的同伴压力（peer pressure）。但没有建立独立的欧盟投资审查机构。

如果以威胁国家安全的方式使用基础设施，欧盟可以禁止外国投资。欧盟委员会对于欧盟范围内的利益清单有权发表意见，欧盟的这张清单比美国出口监管的和 CFIUS 的要短的多。

在出口管制方面，欧盟只能限制两用出口（可同时用于民用和军用的物品），明确关注于和平与安全，和不扩散大规模杀伤性武器。欧洲委员会于 2016 年提出的草案²²将扩大定义范围，在编写本报告时，这一草案正在审议。草案包括网络监视技术，明确定义了非实体技术的转让和技术援助，并增加对未明确列出的出口项目的授权要求。然而，草案的重点仍然放在安全和人权方面，而不是保护技术优势，保护技术优势是美国做的事情。

我们认为，欧盟不应效仿美国的投资和出口管制方式。但欧洲的 CFIUS 框架并不令人满意，因为 CFIUS 将安全问题定义在了成员国层面——而欧盟作为综合的单一市场，需要更加协调，以有效保护整个欧盟的安全利益。欧盟应制定筛选外国投资的共同方法和程序，并应授予委员会权利，委员会应有权以安全理由建议禁止外国投资。最终结果应由理事会根据有效多数的规则决定。

此外，并非所有决定都是黑白分明的。因此，欧盟还应该开发工具，例如专用投资基金。这可以在不适合使用外国资金时为成员国提供替代方案。

专栏 2：修订后的美国出口管制和外国直接投资审查办法

美国在 2018 年末更新了关于出口管制和投资筛选的法律²³，以应对对中国的担忧，特别是对技术扩散的担忧。2018 年，出口管制改革法案（ECRA）和外国投资风险评估现代化法案（FIRRMA）于 2018 年 8 月 13 日签署成为正式法案。这些法律旨在分别加强出口和投资控制，并解决某种忧虑——对美国来说“至关重要的科技”正在被泄露给“令人担忧的最终用户、最终用途以及目的”。

ECRA 和 FIRRMA 的含义

美国商务部工业和服务局有权对“至少是为美国提供重要的军事或情报利益，或出于任何外交政策的原因”的出口实施限制。这一宽泛的声明赋予了执行人员广泛的自由裁量权，来限制或禁止出口。该法案扩大了出口管制的管辖

²² [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0295\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0295(COD)&l=en).

²³ https://home.treasury.gov/system/files/206/FR-2018-22182_1786904.pdf

范围，并加强了限制。例如，该法案建立了一个机构间的审查程序，以辨别哪些是目前出口管制未涵盖的“新兴的和基础性的技术”。此外，要获得出口关键技术的许可证，在程序上将进一步受限。

FIRRMA 的目标是彻底改革与现有机构间委员会——美国外国投资委员会（CFIUS）相关的立法。CFIUS 有权审查某些外国投资并判定这些外国投资对国家安全的影响。新法律扩大了被审查的交易的范围，包含了美国公司中的、涉及关键技术或其他敏感行业的非控股投资。该法还建立了关键技术试点计划（CTPP），该计划的重点是实施与“生产，设计，测试，制造，装配或开发一种或多种关键技术”的企业相关的 FIRRMA。还另外强调，推迟 CTPP“将使美国技术优势受到侵蚀的，造成难以接受的风险”。

关键技术

构成 CTPP 的规则列出了关键技术²⁴，包括防御设施，化学，生物，核和导弹技术，以及 ECRA 第 1758 节中定义的新兴的和基础性的技术。关于如何定义这些技术的审查程序正在编写中，但根据法律文本，代表性技术大类包括：生物技术，人工智能，定位，导航和定时（PNT）技术，微处理器技术，先进的计算机技术，数据分析技术，量子信息和传感，物流技术，添加剂制造，机器人技术，脑机接口，特超声学，先进材料，先进的监控技术 (*Federal Register*, Vol. 83, No. 223 p. 58202).

B. 金融

长期以来，欧盟一直将全球金融视为一个以美国为首的多边秩序具有至高无上地位的领域。尽管有关于国际货币体系改革的想法，事实上仍假设美元是贸易和投资的全球标杆货币，全球金融架构仍将以布雷顿森林体系为中心。就支付基础设施而言，改革根本不会出现。

这些假设——已经受到全球金融危机和欧元区危机的削弱——已被美国的决定挑战，美国利用自己在全全球货币和金融体系中的核心作用，强行实施有利于自己的国际政策。与此同时，中国的自信和想推动人民币国际化、发展中国自己的融资工具的明显意图表明，全球货币架构的结构上的改变正在一步步逼近。一个已经拥有复杂成分的全全球货币和金融体系现在真正面临着分裂的风险，即使最终不一定解体。在这种背景下，欧盟面临着一系列战略选择。

²⁴ 参见 https://home.treasury.gov/system/files/206/FR-2018-22182_1786904.pdf, § 801.204

全球货币

欧元约占 22% 的份额，仍接近 1999 年的水平（但远低于 21 世纪初达到的水平），是美元之后的第二大国际货币，远远领先于其他货币。就央行储备货币而言，2017 年，欧元的份额为 20%，而美元为 63%，英镑和日元为 5%，人民币为 1%。显然，欧元是一种重要的国际货币，具有强大的区域影响力，在欧元区贸易的计价中发挥着重要作用，但远远不能挑战美元的主导地位。

十年前，Pisani-Ferry 和 Posen（2009）提到了五个因素，这些因素导致了欧元的国际影响有限：有限的经济基础，金融分裂，政府的不确定性，非经济的局限因素（本质上被没有欧洲的安全政策局限）以及在法律上对第三世界国家采取的令人沮丧的立场。与此同时，欧元危机已经打破了人们对欧洲货币稳定性的信心，尽管政府治理方面已经取得了进步。Pisani-Ferry 和 Posen（2009）提出的其他观点仍然有效。

长期以来，欧盟官方的说法既不鼓励也不抵制欧元扮演国际角色。然而，欧盟委员会（2018 年）采取了更积极的态度，并概述了一些有助于增加非欧盟成员国居民使用欧元的建议，包括促进欧元用于国际协议和能源、食品部门的交易，以及飞机销售用欧元计价²⁵。

零散的举措不太可能带来重大变化。然而，三项改革可能会对欧元的国际作用产生重大影响：

1. 创建有深度和综合的欧洲资本和银行市场：诸如监管或管理上的差异等无数的障碍阻碍了金融活动的跨境整合。欧元区仍有太多的限制围绕着泛国有银行的出现。因此，金融市场仍然相对分散，对外国投资者来说投资深度和流动性不足。

2. 创建欧元区安全资产：正如 Coeuré（2019）所强调的那样，以欧元计价的安全资产和以美元计价的安全资产相比，只有一小部分。毫无疑问，创建非国有的安全资产将极大地增加欧元对国际投资者的吸引力，但毫无疑问，即使不涉及债务共同化，迈出创建这种资产的重要一步也需要克服重大政治障碍²⁶。

3. 在欧元被私营部门广泛使用的地区能与各国央行货币互换。货币互换是必不可少的，可以确保以外币运营的银行即使在面临市场压力时也能保持流动性，这就是为什么在全球金融危机期间，美联储将货币互换扩展到发达国家的中央银

²⁵ 欧洲央行董事会成员 Benoit Coeuré 也强调了货币政策可能从欧元的扮演的更重要的国际角色中获益（Coeuré, 2019）。

Zettelmeyer 和 Leandro（2018）认为，最有希望的选择可能是所谓的公共实体发行的电子债券，而不是欧元区多元化主权债券组合。

行网络²⁷。但是，提供此类互换额度可能涉及财政风险。因此，欧洲中央银行在 2008-2009 年没有直接向非成员国提供欧元。因此，克服这一局限需要政治支持，并将欧元作为一种真正的国际货币使用。

全球金融架构

全球金融架构最初的设定是围绕两个姐妹机构——国际货币基金组织和世界银行——建立的单一系统。区域性的开发银行也提供了支持，但这种支持仍在布雷顿森林机构主导的框架内。

最近，全球金融架构最初设定的单一系统至少有两种显著的发展方式：

1. 金融安全网取代了国际货币基金组织提供的单一网络。现在，信贷额度可以来自双边互换额度。其中，最重要的是美联储，以及区域融资安排，如欧洲稳定机制和亚洲清迈倡议，这些安全网每个能提供的金额大致相当于国际货币基金组织的总资源；
2. 创建了一系列新的发展金融机构，其中最著名的是上海的新开发银行（2014）和北京的亚洲基础设施投资银行（2015）。此外，中国于 2013 年启动了“一带一路”倡议，通过该倡议向大量的国家提供投资信贷。

这些变化足以引起人们对全球金融架构分散化的担忧，并促使人们呼吁采取“大胆而明确的步骤，以确保当今的所有机构，无论是全球的，区域的还是双边的机构，作为一个统一的系统共同努力”（G20 Eminent Persons Group, 2018）。

第二次世界大战后的金融秩序确实有可能解体。例如，美国和中国之间日益紧张的局势可能使得美国维护自己在布雷顿森林体系的支配地位（这个体系限制了非主流的国家），并使得中国脱离布雷顿森林体系，建立单独的双边、区域和多边的融资体系。即使没有彻底的分裂，多边机构内的对抗行为也会是一种明显的可能。

为应对这些挑战，欧盟配备了两项重要的金融工具：欧洲投资银行（EIB），其目标是促进基础设施发展、创新、对小公司的投资、欧盟向低碳经济的转变和最近创建的欧洲稳定机制。EIB 的核心任务是向可能失去市场准入资格的欧元区国家提供财政援助。两家机构的重点都是欧盟：EIB 90% 的贷款都流向欧盟国家，而 ESM 的范围仅限于欧元区。欧盟还与国际货币基金组织一道，向非欧元区成员国（提供平衡国际收支撑助）和伙伴国家（提供宏观经济援助）提供财政援助。

欧洲也是几个融资机构的所在地，其中最重要的是位于伦敦的欧洲复兴开发银行。欧洲复兴开发银行成立于 1991 年，旨在支持中欧、东欧和前苏联的私营

²⁷ 这些货币互换原则上是互惠的，但事实上是不对称的，因为美国从来没有使用过货币互换

部门向市场经济过渡。欧洲复兴开发银行拥有多元化的股东基础，欧盟 27 国及其成员国占总资本的 54.3%，英国则占 8.5%。美国也是创始成员，拥有 10% 的资本份额。中国于 2016 年加入欧洲复兴开发银行，持有 0.096% 的资本份额。欧洲复兴开发银行已逐步扩大范围，以支持马格里布，埃及，中东和蒙古。

到目前为止，欧盟还没有采取战略上的方法来重塑全球金融架构。此外，美国——欧盟协议不再靠得住。欧洲应该从战略角度思考，并为应对转型中的国际体系做好准备。特别是以下几点：

1. 欧盟应该做好准备，以应对国际货币基金组织向邻国提供一些出于政治或地缘政治考量的援助时，所带来的僵局。目前，欧盟没有能力在 IMF 的范围之外提供此类援助。实现这一目标的一种方法是修改建立欧洲稳定机制的条约，以便 ESM 能够向第三世界国家提供带有条件的援助。一种可能的、尽管在财政上不那么有效的替代方案，是改革由欧盟财政资助的第三世界国家的国际收支工具，使一些援助的供给独立于国际货币基金组织；

2. 欧盟应该确定自己的战略，以发挥欧洲的开发银行在第三世界国家的作用，以及这些银行之间的分工。欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行有不同的任务，但也有不同的股东，欧洲投资银行 100% 由欧盟控制，而欧洲复兴开发银行是欧洲的国际机构，欧盟作为主要的股东（包括英国脱欧后）。先说欧洲投资银行。到目前为止，欧洲投资银行主要关注欧盟内部的投资，具有更大的国际作用；而欧洲复兴开发银行可以扩大业务的地理范围，成为亚洲基础设施投资银行的欧洲版本。第一种选择的优势在于，欧盟将保留全面控制权；缺点在于，欧洲投资银行在第三世界国家的投资经验有限。第二种战略的基础是，欧洲复兴开发银行的国际经验丰富，股东基础更广泛。依靠这样的战略将有利于欧盟参与其中。

支付基础设施

美国有在国际支付系统中行使政治权力的意愿，这种意愿使得欧洲公司容易受到美国单方面的压力。美欧之间，经济和金融高度依赖。这种依赖使欧盟不能像俄罗斯所追求的那样，通过建立并行系统来确保自主权极为困难。因此，为伊朗创建的特殊车辆应被视为一种政治信号，而不是重要的进行实际交易的渠道。我们认为，有必要加强欧洲的政治权力，使欧洲更有能力承受来自美国的压力，必要时，可以通过采取适当的报复性的经济措施。

全球支付基础设施的核心是金融信息服务 SWIFT，几乎所有的跨境支付都用 SWIFT。只有所有的主要参与者都支持，这种全球公共服务才能发挥作用。就其本质而言，SWIFT 的关联性很高，因此也受到政府的政治压力。将一个国家的

银行与 SWIFT 金融信息系统断开，会使该国几乎完全脱离全球金融体系，会削弱 SWIFT 与各国开展业务的能力，即使是与那些尚未批准 SWIFT 的国家。

2018 年 11 月，受到美国的压力，根据比利时法律注册和管理的 SWIFT 与伊朗银行脱钩，称这一步骤“虽然令人遗憾，但是，是为了更广泛的全球金融的稳定性和完整性采取的措施”。“美国可以通过与欧盟就美国恐怖主义融资追踪计划达成协议²⁸来监控 SWIFT 数据，如果不遵守美国制裁，美国财政部可能会惩罚 SWIFT 的高管或董事会成员。

中国和俄罗斯已经注意到参与这种互联支付系统的脆弱性。2014-2015 年，他们开始在支付系统上开展合作²⁹。他们现在有功能完善的国内支付手段（和一些国内的银行卡），并打算连接两国的支付工具；其他国家表示有兴趣加入。

将欧盟的财务系统（以及带来的经济系统）与美国分离出来的选择并不是欧盟能够或希望追求的。欧盟反对美国单方面制裁的唯一方法就是依靠报复。欧洲经济和市场的规模足以让威胁使用报复措施对美国的单边主义产生重大影响。

C.全球治理

欧盟在多边组织中发挥着关键作用，包括国际货币基金组织，二十国集团和世界贸易组织。欧盟认为，在建立在规则上的全球系统中，这些组织是全球系统的基本支柱。在过去的十年中，对全球化及全球化治理不满的声音变大了。但是，随着国家之间更加相互依赖和真正的全球性公共产品的出现，需要在全球范围内进行更多的合作。然而，在越来越多的领域，可供选择的最佳选项也不过是没有约束力的协调程序和软性的承诺和审查机制

欧盟面临的挑战首先是，如何在现有的国际组织中有效表达自己的观点；第二，更重要的是，如何在全球范围内促进有效的集体行动。

国际货币基金组织

欧盟在国际货币基金组织的投票权（欧盟 29.61%；其中英国：4.03%）远远超过最大的单一国家——美国的 16.5%——远远超过否决门槛。相比之下，中国只拥有 6.1%的投票权。对于重要的决定，要求 60%的成员至少投出 85%的选票，这意味着美国和欧盟都拥有否决权，而中国，印度，巴西，俄罗斯和南非都

²⁸ 参见 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp_en.

²⁹ 参见 Karen Yeung, 《中国和俄罗斯希望通过新的支付系统来避免制裁》，南华早报，2018 年 11 月 22 日, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2174453/china-and-russia-look-ditch-dollar-new-payments-system-move>

不能达成否决门槛³⁰。尽管欧盟通常被认为不如美国有影响力，但这种投票权对欧盟产生了重大影响。

欧盟的混合代表模式似乎在多边论坛中给了欧盟极大的分量，更复杂的是，并非所有欧盟成员国都是这些论坛的成员。欧盟 28 国在 G20 席位中占了 25%（不包括被邀请来的国家），因为单个欧盟成员国的席位由欧盟（尽管欧盟不能做 G20 主席国）获得。欧盟在金融稳定委员会和国际清算银行也具有同样的影响力。

长期以来，人们一直在讨论单一的欧盟或欧元区席位是否会加强欧盟在国际货币基金组织的影响力。在任何情况下，外部弱点的根源都是内部分裂：欧盟内部相反观点和思想的共存不利于达成统一的外部立场。换句话说，问题主要是欧盟内国家的实质性的立场问题而不是制度上如何被代表的问题。此外，欧盟成员国目前没有兴趣将外部代表权交给欧盟层面，作为整体行动。

然而，欧盟面临着严峻的选择。在中美紧张局势升级的背景下，中国和其他新兴国家在多边机构中的话语权一直不足，与之对应的，欧洲经济体量持续减小，而话语权则相对经济体量来说过大。这种反差可能会引起新兴市场国家对这些多边机构的抵制，这些多边机构经常被视为是西方世界主导的，守护的是有利于西方国家利益的全球秩序。

欧洲的利益权衡是显而易见的：争取保持其在布雷顿森林体系内所享有的权力，这样做有可能导致全球治理的分裂，或接受地位的下降，因为中国和其他崛起中的国家正在更多地参与全球机构，或者对这些机构有更多的决定权。哪个选择正确并不明显，但是，是否要巩固欧盟或欧元区在布雷顿森林体系中的席位，对于这个话题一直存在长期的和经常被推迟的辩论，这种辩论不应该再被推迟。

世贸组织

世界贸易组织面临解体的风险，其争议解决框架已经接近崩溃。美国批评 WTO 无法维护规则和控制违规行为，虽然美国也公开蔑视限制美国任意行动的多边规则。中国还没有转变为市场经济，尽管每个人都希望中国加入世贸组织后转变为市场经济体。还需要解决的是国家资本主义、产权和如何对发展中国家进行分类的问题。

³⁰ 执行董事会由 24 名董事组成。拥有最大投票权的国家——美国、日本、德国、法国、英国、俄罗斯、中国和沙特阿拉伯分别有各自的代表。其余的执行董事则代表一个选区或一个国家集团，欧洲国家则分布在 7 个多国组成的选区。

国际贸易规则的一个基本目标是防止大型经济体不公平地利用自己的规模。美国援引国家安全条款来征收关税的行为尤其令人担忧，例如，美国在 2018 年就钢铁和铝的关税做出同样的行为，并且有可能对汽车行业造成影响。美国让欧盟能找到同盟来维护贸易中自由公平竞争的基本原则。欧盟具有这样做的市场规模和制度上的能力，而美中公开的贸易战使其他国家有理由找欧盟作为伙伴。

与美国不同，中国认为自己是多边贸易和 WTO 的支持者。欧盟和中国实际上已宣布打算合作进行改革 WTO。但是，中国对多边贸易原则的支持缺乏深度。虽然中国可能遵守世贸组织的规则，但中国并不遵守 WTO 的精神。这就是为什么欧盟同意美国的观点，即 WTO 改革对于更好地维护 WTO 原则和解决风险是必要的，这种风险来自于世贸组织的规则未能考虑到中国经济模式的特殊性，从而无法应付中国生产商带来的不公平竞争。

欧盟的目标应该是将多边贸易体系保持为全球化的核心基础设施。欧盟作为一个拥有庞大内部市场的开放型经济体，可以通过多边体系最好地利用自己对全球规则的影响力。同样的方法也适用于从温室气体减排，到银行监管等一系列的领域。

但是，如果这种方法无法获得足够的推动力，那么可能就需要开发新的替代方案。甚至在特朗普之后，世界也不太可能回到战后的多边架构。全球治理必然会更加零散，更加分散，而且经常是基于薄弱的机制。欧盟强力支持一种建立在规则上的系统，应该为这种新方案做好准备。Dadush 和 Wolff（2019）就世贸组织停止运作的情况提出了欧盟贸易战略的具体行动。

四、 结论和建议

欧盟需要改变思维方式，以应对欧盟经济主权面临的威胁。欧盟必须学会思考地缘政治的力量，确定自己的目标，并采取战略上的行动。几十年来，欧盟一直优先考虑内部整合——通过单一市场，来整合形成共同法规，共同政策和共同货币——欧盟需要重新关注自己与世界其他地区的关系。

建立经济主权并不意味着全力以赴地改变全球化或不采取积极参与全球集体行动的方式。全球竞争和联系有利于增长，创新和消费者选择。欧洲的目标不是，也不应该是减少与全球经济的贸易或投资联系。而应该是加强建立在规则上的秩序，而不是破坏这种秩序。

建立经济主权也并不意味着技术的扩散。技术扩散的尝试很可能是不成功的：即使在冷战的高峰时期，技术也会在几年内广泛传播。在当前互联互通的世界中，技术领导力取决于持续的投资和创新，以及参与和合作带来的好处。具体而言，欧盟必将受益于顶尖的中国技术。欧盟的维护的目标应该是知识产权，投资和补

贴的常规的和有效的规则。同时，欧盟应该加强欧洲保护核心基础设施的能力，在基础设施方面，欧盟直接的安全利益受到威胁。并且欧盟应该有效应对破坏其经济主权的外国倡议。

然而，建立经济主权要求欧盟停止思考，并充当“分裂的力量”。目前，欧洲的经济治理有意无视地缘政治因素。由于布鲁塞尔负责贸易等国际经济问题的处理，而相关的地缘政治问题主要由欧盟成员国处理，欧盟表现成一种支离破碎的大国形态（Sapir, 2007）。欧盟具有巨大的潜在力量，但其决策结构过于支离破碎而无法利用这种潜力。现在是发挥这一潜力的时候了。

建立欧洲经济主权将涉及一系列具体的耐心谈判，通常是关于技术措施的，并要有一段时间才能渐渐实施。并非所有欧盟国家都对其主权及其面临的威胁与我们持有同样的看法。有些国家过于依赖美国的安全保护伞。一些人与中国建立了牢固的经济联系，拒绝批评中国。即使是在贸易政策或单一市场管理的议题上，都需要花费一些力气找到妥协方案。而在诸如工业政策或网络安全等其他方面的议题上，要尽一切手段来达成共识。

细节也很重要。以地缘政治为理由的经济措施很容易被特殊利益利用，并让欧盟陷入保护主义，对经济增长和国家安全产生持久的负面影响。旨在维持技术竞争力的国家援助很容易成为效率低下的就业计划。增加欧元使用的努力很容易转变为对受保护的银行的补贴。这些风险意味着，这些措施需要在深思熟虑后获得，这些措施要既能在经济效率与国家安全之间的权衡，又能与特殊利益保持一定距离。

为了实现思维方式的转变，并在制度上的陈述这种改变，我们建议欧盟采取四项战略：

- 1.经济主权议程
- 2.改革后的政策工具包
- 3.有效的机制
- 4.灵活的实施战略

经济主权议程

我们提出了一个专注于欧洲和国家措施的经济主权议程，该议程将创造机会和激励机制，将经济和地缘政治因素适当纳入欧盟的治理。议程应该有四个主要目标：

- 促进欧洲的研究，科学，技术和创新基础；
- 保护对国家来说安全至关重要的资产免受外国干预
- 在国内和国际竞争中加强公平竞争；

- 加强欧洲货币和金融自治。

这些努力应该是新欧盟委员会 2019 年底上任时，政策优先事项里的首要任务。我们建议新任委员会主席应在其对欧洲议会的首次发言中，概述这一经济主权议程，并应该在 2020 年初之前发布更详细的提案。

改革后的政策工具包

欧盟有理由对其政策体系感到自豪。它已经成长为一个重新审视的监管，贸易，竞争和货币巨头，其举措达到了其他主要大国的举措。它在确保满足最佳全球标准的透明度，完整性和有效性的同时做到了这一点。

但欧盟必须调整其政策工具包，以应对更大的地缘政治和地缘经济竞争的新现实。八个关键领域需要采取新举措：

1. 国家援助控制不应局限于欧盟的公司。欧盟应该密切关注外国政府向工业界提供的支持，这些支持造成对国际贸易和投资的扭曲。如果可能，应在世贸组织范围内处理直接和间接补贴。如果不可能，欧盟应考虑审查其他的替代性的政策工具，以及替代性的政策工具对外国政府提供的国家援助的可能适用性。

2. 在强有力的、不可替代的政策的基础上，欧盟应制定精确的程序，以考虑到在决策中的经济主权问题。欧盟委员会的并购控制和决定公司是否滥用了支配地位，都应依据经济准则和独立的，依法的评估。重要的是，竞争政策是保护消费者的，而非生产者。欧盟需要避免将鼓励竞争的措施政治化，生产者能提供巨大的利益，政治化的措施很容易走向监管俘获。但是，竞争政策还应更广泛地考虑到国际化市场，以及现有市场力量是否可以通过潜在竞争者的进入威胁来加以控制。为解决竞争政策可能引起安全问题，欧盟外交事务和安全政策高级代表应有权提出安全条款，并反对竞争专员提出的决定。

3. 由于外国投资可以进入整个内部市场，欧盟不能将投资控制视为纯粹的国家事务。欧盟应制定的共同办法和共同程序，来筛选外部投资，并赋予委员会权力，能够以安全理由建议禁止外国投资。根据委员会的建议，理事会在获得有效多数票的情况下，应有权做出阻止外国投资的决定。目前的投资筛选机制虽朝正确方向迈出了一步，但并不足以在涉及外国投资时，进行欧盟的整体决策（而非成员国的决策）。欧盟还应制定工具，例如专门的投资基金，以便在不允许外国投资时向成员国提供替代方案。

4. 随着世界向多货币体系发展，维护经济主权将越来越需要欧元在国际上发挥更大的作用。但如果欧盟不发起支持欧元的提议，欧元就不会成为

真正的国际货币。有三个至关重要的条件：第一，深度整合的资本和银行市场；第二（和第一相关），创建欧元区安全资产；第三，欧洲央行应该能够将货币互换扩展到有合作伙伴关系的中央银行，这样，这些中央银行就可以成为有欧元业务的本地银行的最后贷款人。

5. 国际货币基金组织向欧盟的邻国提供援助时，援助可能是出于政治或地缘政治的目的，欧盟应准备好面对这种困境。欧盟要考虑欧洲稳定机制应怎样做好外部角色，或者如何加强向第三世界国家提供的国际收支平衡工具。

6. 欧盟需要有关发展银行的战略。欧盟应该做出选择，或者发展欧洲投资银行的外部作用，或者更好地利用欧盟在欧洲复兴开发银行的投资，将欧洲复兴开发银行转变为一个真正的欧洲多边发展机构，由欧洲控制。

7. 欧盟还应该随时准备，用合适的经济报复措施来应对单方面制裁。虽然欧盟可以想办法应对二级制裁，并允许国内公司继续与欧盟认可的第三世界国家以合法的贸易伙伴的身份进行贸易，但是，为这类贸易建立特殊的政策工具永远不会产生重大成果。

8. 欧盟应保持并利用其对多边机构的影响力。但这需要尽快重新平衡多边机构的配额和选票，否则欧洲国家最终可能会在衰弱的多边机构中享受超大的权力。重新平衡多边机构还需要合并欧洲代表的席位，尽管在某些情况下，合并欧洲代表席位可能不会增加欧洲的影响力。

有效的机制

欧洲治理不是为了实施包容性的经济主权战略，而是为了单独管理部门政策。因此需要进行改革，如下：

欧盟委员会经济主权委员会：欧洲委员会已经优先考虑使欧盟成为一个更强大的全球参与者。优先考虑的领域汇集了若干相关的欧洲专员（外交和安全政策，邻域和欧盟扩大，贸易，国际合作与发展，民间保护和人道主义援助，由高级代表担任主席）。我们的提议将以多种方式进行改革：

- 首先，要考虑经济安全因素，包括主要委员（根据履历来判断）不能受主权国家的影响，竞争政策，经济和金融事务、研究、科学和创新，应该在欧盟委员会第一副主席的主持下开展。

- 其次，欧盟将为委员会引入一名常设工作人员，负责处理跨领域问题并监督委员会总司长。该工作人员应包括经济专家以及外交官和安全专家。

- 最后，工作人员将尝试与主要成员国的类似机构的工作人员建立有机联系，以便协调欧盟治理层面的经济主权工作。

此外，我们建议新建专门负责外国投资的委员会，成员由一些负责经济主权方面的工作人员组成，并由欧盟委员会总司长的代表组成，负责就大型外国（非欧盟国家）投资或并购对国家安全的影响提出建议。该委员会将向高级代表和欧盟委员会专员团提出建议。此外，建立金融制裁行动办公室，由欧洲对外行动处代表、经济和财政事务总干事和有关成员国的代表担任工作人员。金融制裁行动办公室将与银行和其他金融机构密切协调，以确保欧洲制裁条例的严格执行。金融制裁行动办公室还将对违反制裁的实体进行处罚。

灵活的实施策略

对于这些变革，不能只是在欧盟范围内基本由布鲁塞尔来努力实施。这不仅是因为许多有关势力仍然存在于成员国中，也是因为经济主权问题可能引起欧盟内部的分裂。各国对威胁的看法，对俄罗斯、中国和美国的态​​度远非一致。还有一个原因是，欧盟及其成员国需要与其他欧洲伙伴密切协调，首先是脱欧后的英国，脱欧后的英国可能是其邻国优先考虑和担心的对象。

虽然在整个欧盟采取一个方案的想法非常诱人，但“少边”（“minilateral”）的国家集团分别采取方案可能是非常必要的。正如我们所指出的那样，欧盟成员国对安全威胁的看法、对外部压力的脆弱性以及对美国和中国的态度存在很大差异。涉及单一市场或关税同盟，需要由整个欧盟商定，但对于其他方面，类似于 Demertzis 等人（2018）提倡的俱乐部式方法可能是最好的短期选择。首要的目标是，在欧洲整体层面和成员国层面，都要建立整合经济和国家安全两个因素的结构。

本文原题为“Redefining Europe’s economic sovereignty”，于2019年6月26日发表于Bruegel官网。本文作者 Mark Leonard 是欧洲对外关系委员会主任，Jean Pisani-Ferry 是欧洲大学研究所高级研究员，Elina Ribakovas 是 Bruegel 研究所前访问学者，Jeremy Shapiro 是欧洲对外关系委员会研究主任，Guntram Wolff 是 Bruegel 主任。 [单击此处可以访问原文链接。](#)

中国的中东模式

Jon B. Alterman/文 王梦瑶/编译

导读：作者梳理了中国在中东地区的五个主要伙伴沙特阿拉伯、阿联酋、埃及、以色列和伊朗，并提出中国的中东战略追求的目标不同于美国所追求“全面性”，而是更注重经济发展。作者肯定了中国的中东战略的可取之处，在此基础上呼吁美国反思自己的中东战略。编译如下：

随着中国的经济增长及其能源需求的迅速扩大，除了深化与中东的关系之外，中国似乎没有其他选项。然而，中国选择的战略是与中东地区的国家各自建立关系，而非与整个区域建立关系。中国旨在从其不同的中东伙伴那里得到不同的东西，并通过维持各异的双边关系维护其地区利益。总的来说，这对美国在中东的存在方式构成了挑战。

中国在中东地区有五个主要伙伴，第一个是沙特阿拉伯。沙特是中国在西亚的最大贸易伙伴，而中国是沙特在全世界最大的贸易伙伴。中国的建筑公司在沙特基础设施开发中的角色越来越重要，同时，沙特急切希望在中国建设精炼厂和石化产品设施，这些工厂专门使用产于沙特的原油。沙特将中国视为西方对石油需求降低的防范措施，同时也是西方对沙特内部威权主义不满的一种应对措施。

中国也是阿拉伯联合酋长国最大的贸易伙伴，迪拜港是中国货物在全球运输的重要物流枢纽。超过 20 万中国人居住在阿联酋，阿联酋正在成为中国商人寻求接近海外市场的货物集散地。阿联酋将自己视为中国一带一路倡议的领导角色，这种认知基于当下双方强健有力的贸易关系。中国与两个重量级产油国都宣布建立了“全面战略伙伴关系”，这至少口头认可了中国对该地区两个美国最亲密伙伴的寄予的重要性，反之亦然。

在过去五年中，随着中国日渐关注苏伊士运河的通行，中国已经在埃及投资了数十亿美元。中国企业正在帮助建设开罗之外沙漠中的埃及新行政首都，还正在开发一个红海港口以及一个位于艾因苏赫那的工业区。西西总统自从 2014 年就职以来，已经访问北京至少六次，相比之下只去了两次华盛顿。

第四个国家是以色列。美国明确终结了中以之间基于美国的军事技术合作之后，以色列通过先进技术领域深厚的商业关系以及安全和反恐领域的政府间合作，建立了对华战略重要性。这些纽带的建立速度之快令人印象深刻。根据路透社报道，2016-2017 年中国在以色列投资增长十倍，达 160 亿。中国企业

深深渗入以色列基础设施——包括建设轻轨隧道、扩建海法等地的港口设施、并达成协议运营港口 25 年。

第五个国家是伊朗。伊达成了中国的数个目的：它是在美国盟友国地区对美怀有敌意的国家；它是亚洲另一端的地面力量，帮助中国建立美国海军无法破坏的贸易路线。因为从中国的角度来看，伊朗与其他中东国家步调不一致，与伊朗的关系有助于中国免受美国的挤压。更重要的是，伊朗符合中国的战略利益。它摧毁了美国在西太平洋的军事存在，并将资产投入西印度洋。尤其是在特朗普执政下，美国与伊朗的冲突使美国与其盟国分裂，这有助于建立一个更加双边的国际体系，在这个体系中，中国优于除美国之外的所有国家，而美国在这个体系中对其敌人的优越性显著降低。

从而，中国的中东战略并非单一的区域战略，而是一个投资组合。中国在各国的目标都集中于经济纽带，国有企业与政府提出的优先项亦步亦趋。美国几乎在每个国家都有看似全面的计划，但资源和紧密追求利润的商业团体却很少。

两种路径之间最大的差别是它们所允诺的东西。中国承诺的是没有社会动乱的经济增长，而美国承诺的是一个更彻底的社会改革方案，同时追求发展和适应力。

美国路径在韩国、日本、台湾地区、德国及其他一些地方获得成效，但大都是在 1950-1960 之间的冷战年代，近期的案例难以找到。譬如，数百亿美元投入和数十年的努力未能使埃及富裕起来，而世界上满是美国的发展投入失败的例子。

摆在美国面前的任务是说服一些国家全面发展路径的优越性。一部分是为了展示美国努力的积极成果，一部分是为了突出中国式路径的不足。

尽管如此，中国式路径的部分内容是值得效仿的：重点和严肃性的结合。中国有严肃的目标和认真的计划来实现目的。美国所执着于的一系列活动反映了它已经做的事情，而不是它应该做的事情。早就应该重新思考美国在中东的优先项、目标和政策工具了！

本文原题为“China’s Middle East Model”。本文作者为战略与国际问题研究中心高级副主席、中东项目主任 Jon B. Alterman。本文最初刊于 CSIS 五月中东项目简报 Middle East Notes and Comment。 [单击此处可以访问原文链接](#)

金融危机与金融去自由化

Orkun Saka, Nauro Campos, Paul De Grauwe, Yuemei Ji, Angelo Martelli /文 李芳菲/编译

导读：金融危机在改变金融市场及金融机构现有相关政策方面起着重大作用。本专栏为“金融危机对金融自由化进程产生负面影响”这一观点提供了新的证据，但同时也表明，此类为应对金融危机的政策干预只是暂时的，危机过后，自由化进程将很快恢复。研究结果支持了“政府可以利用短期政策逆转缓解危机压力”这一观点。编译如下：

金融危机之后往往引发严重的经济动荡和政治动荡，一个单一金融市场或金融机构中开始的恐慌情绪通常会迅速蔓延到其他经济主体，这可能要求决策者能够做出紧急而果断的反应。然而，事实上，我们很难在预测决策者是否会推动进一步朝自由化方向发展上做出先验的判断。

一方面，随着金融机构乃至金融市场在危机中失灵，各国政府可能会产生对危机进行干预的冲动，例如，救助破产的银行，或是加大对金融机构行为不端的监管力度。也许，这在政治上是不可避免的，尤其是在人们普遍性地认为这场危机起因在于“不受监管的资本主义”的情况下，公众的情绪会转向反对金融业以及掌舵的银行家们（Dagher 2018）。

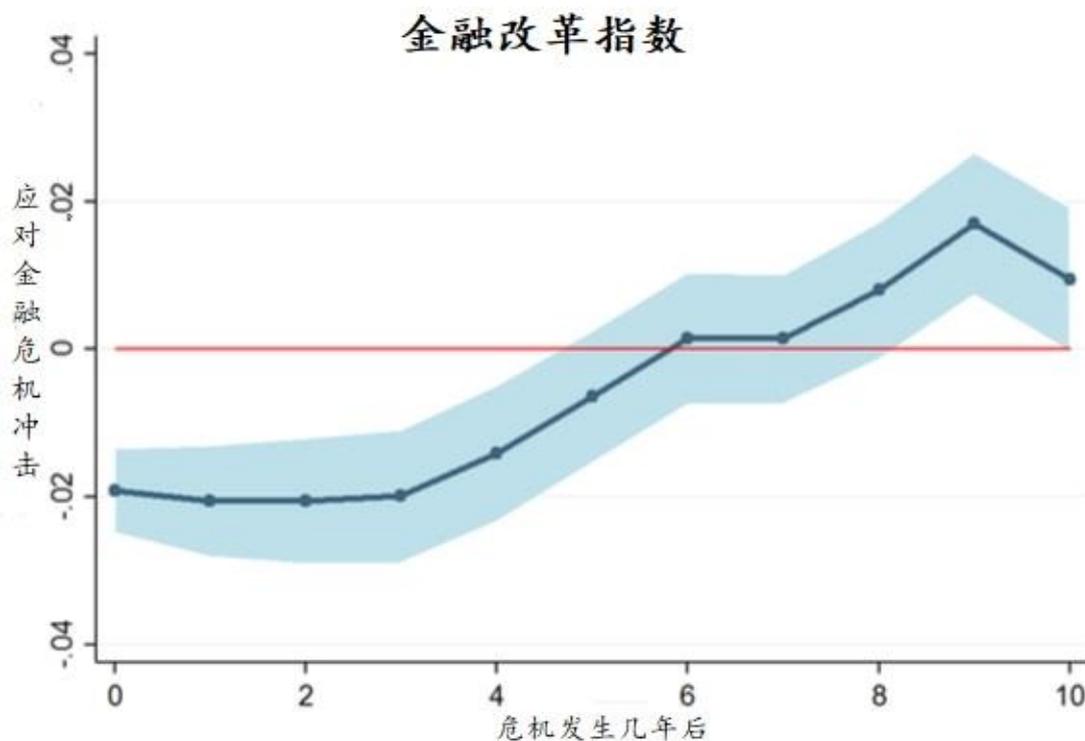
另一方面，之前受私人利益影响或由于缺乏政治热情而陷入停滞的金融自由化进程，或将因金融危机的爆发、政策空间的急剧变化而打开机会之窗，这种不稳定时期或将成为推动金融自由化进程的催化剂。这一观点契合了更为普遍的危机起源改革假说（(Drazen 与 Grilli 1993; Drazen 与 Easterly, 2001)）。

在最近的一篇论文（Saka 等，2019）中，我们仔细地合并了 Abiad 等关于金融自由化的经典数据集（2010）、Denk 和 Gomes（2017）较新但范围较窄的数据集以及最近更新的国际货币基金组织金融危机数据集（Laeven 和 Valencia, 2018）以研究金融危机后的金融改革演变过程。合并后的数据集空间范围覆盖达 94 个国家，时间范围涵盖自 1973 年至 2015 年 42 年，为我们研究“危机—改革”关系提供了一套最为全面的数据支持。数据集涵盖了金融改革的七个主要领域，包括了五个与国内银行业直接相关的指标（信贷控制、利率控制、进入壁垒、私有化和监管）、一个关于国际资本流动限制的指标及一个资本市场指标（证券市场监管）。

使用准差分法进行研究，我们发现，金融危机的直接影响在于金融走向去自由化。这一结果普遍适用于各改革领域以及各种类型的危机——银行危机、货币危机及主权债务危机等（影响规模递增）。由此看来，至少在金融危机和金融改革的特定背景下，动荡时期并不能刺激金融走向自由化——恰恰相反，他们最终推翻了一些此前施行的自由政策。这与早期关于政治经济改革文献中的预测形成了鲜明的对比（Drazen 和 Easterly, 2001）。

我们的研究结果表明，各国政府可能将危机视为市场失灵，并通过增加干预措施来予以回应，以期市场能得到紧急纠正。因此，政府可能会将改革逆转作为危机下的一种自救形式（Pepinsky, 2012），并且这对于银行私有化逆转的政策救助而言尤为适用，自 20 世纪 70 年代以来，金融危机期间中产阶级财富保护的需求不断增加，正如 Chwioroth 和 Walter（2019）所主张的那样，如果当局不能为中产阶级提供相应的保护，甚至可能要受到一定的惩罚。倘若这一观点正确，那么政府干预应当是暂时的。因此，随着危机的消退，政府干预将在中期内逐渐消失。

图 1 银行危机对金融自由化平均水平的影响



资料来源：Saka 等（2019）

注：该图显示了通过局部预测方法（LPs）测算的脉冲效应，模型中以平均金融改革水平作为内生变量，银行业危机作为外部冲击，每个变量右侧有四个延迟控件，阴影区域表示 90% 的置信区间。

对于我们改革逆转的研究结果，另一种合理解释是，在金融危机发生之后，政治崩溃，政府分崩离析，更多的否决者站上政治舞台开始发挥作用，并影响政府的改革计划（Mian 等，2012）。在这种情况下，人们会期望随着时间的推移，政策逆转能够得以长期维持下去，而危机将因此对自由化进程产生更为长期的负面影响。为了对这一假设进行研究，我们采用了 Jordà（2005）的局部预测方法，并画出了一个连续银行危机指标和金融自由化平均水平的脉冲响

应函数。

图 1 显示了金融危机与改革逆转之间的时间关系。图中清晰地显示，金融危机对金融去自由化的影响集中在很短的时间范围内。在当期自由化水平下降之后，危机国家与非危机国家在接下来的几年内并没有进一步的差异化表现。事实上，三年之后——这大致是我们样本中的银行危机平均持续时间，经历危机的国家金融自由化水平逐渐赶上那些没有经历危机的国家。总体而言，在 5 到 6 年的时间里，银行业危机对自由化平均水平几乎没有任何影响。在经历了一场银行业危机之后，一些国家甚至可能在 10 年之后比其他国家更加自由化。

以上结果更契合了政府通过短期政策逆转以应对危机、干预并纠正市场失灵的观点（Pepinsky, 2012）。

尤其是对于中产阶级选民而言，这种紧急政策反应或许更受欢迎（Chwieroth 和 Walter, 2019）。因此我们的研究发现，这种负面影响几乎完全是由图 1 中的当期关系所驱动，一旦金融危机压力缓解，各国将回到自由化的道路上来，并赶上其他国家。

对于一般文献中所做的“危机—改革”关系研究，以上发现也具有重要意义。如前所述，许多关于改革的政治经济决定因素研究有着重大分歧，难以形成一致性结论。而我们的研究结果则表明，在这场大讨论中，不仅需要着眼于当前，影响的可持续研究也应当引起足够的重视，并能由此调和文献中对危机下不同层次改革的矛盾结果。

最后，我们的研究结果支持 Dagher（2018）所做的案例研究。我们认为，金融监管本质上是顺周期的，在繁荣时期更为宽松，在衰退时期更为严格，而危机可能正是转折点所在。这种监管周期是否源于公众情绪的变化以及它们是如何与金融部门的游说力量及现任政客的选举激励发生相互作用，将是今后研究的重点问题所在。

本文原题为“Financial Crises and the Dynamics of Financial De-liberalisation”。本文作者 Orkun Saka 是苏塞克斯大学金融学助理教授及伦敦经济学院副研究员，Nauro Campos 是伦敦布鲁内尔大学经济学教授、苏黎世联邦理工学院研究教授，Paul De Grauwe 是伦敦政经约翰鲍尔森欧洲政治经济学主席、比利时议会前会员，Yuemei Ji 是伦敦大学学院讲师，Angelo Martelli 是伦敦政经欧洲与国际政治经济学助理教授。本文于 2019 年 6 月刊于 VOX 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

美日韩三边困境

John K. Warden/文 凌枫/编译

导读：在东北亚，美国分别与韩国和日本拥有高度一体化的军事关系，但却没有在冲突中支持三边军事行动的机制。推动美韩、美日联盟加强三边合作伴随着巨大的风险。除非韩国和日本从根本上改变他们的政治关系，否则没有明显的方法可以避免这种困境。然而，美国在采取措施增加美韩、美日同盟之间的依赖关系前，应该仔细考虑这些措施的收益和风险。编译如下：

在欧洲和东北亚，以核威胁为背景的军事侵略威胁日益加剧，正在削弱美国同盟承诺的可信度。但是当欧洲在多边联盟框架内进行调整时，日本和韩国正调整各自与美国双边联盟中的威慑战略和姿态。推动美韩、美日联盟加强三边合作将使东北亚更接近北大西洋的集体防御模式，但这样做也伴随着巨大的风险。

通过谈判来限制朝鲜的（核）能力是有可能的，或者从长远来看可能将实现朝鲜无核化。但是如果目前还没有达成协议，美国及其盟友必须做好准备，他们将有可能不得不威慑和遏制拥核的朝鲜。如果朝鲜领导人金正恩开始认为，他可以通过威胁核升级来迫使美国及其盟友满足他的要求，那么朝鲜很可能更愿意发起挑衅，加剧危机，引起战争。

幸运的是，美国与韩国和日本有着牢固的同盟关系，并都以重要的防务合作和一体化为基础。这三个国家都对中国日益增长的军事力量和地区影响力，以及朝鲜的好战性和日益增长的核能力感到担忧。在此之外，美日、美韩同盟都已经采取了谨慎的措施，以对抗朝鲜不断增强的核力量，比如部署改良过的导弹防御系统。

但与欧洲不同的是，美国在东北亚的双边联盟并没有纳入多边安全框架。北大西洋公约组织（北约）包括集体防御的政治承诺和决策一致的制度机制，这两项在韩国和日本之间都完全没有。此外，北约还有多边指挥安排和互操作性标准来保证可靠的军事态势。

在东北亚，美国分别与韩国和日本拥有高度一体化的军事关系，但却没有在冲突中支持三边军事行动的机制。当威胁感特别高时，日本和韩国愿意在情报共享等领域适度增加防务合作。但是，由于民族主义、经济和领土争端以及不同的利益所引发的政治冲突，两国间更深层次的伙伴关系受到了阻碍。因此，日本和韩国之间的重大行动、战术协调与一体化仍然遥不可及。

从威慑的角度看，加强多边一体化有利有弊。一方面，对潜在的对手来说，多边威慑战略可能更可靠。盟军的综合军事能力是美国军力的倍增器，使美国更容易在日益多极化的世界上对多个对手保持可信的威慑。再加上北约盟国可以使

俄罗斯付出比任何一个国家加上美国都要高得多的政治、经济和军事代价。如果俄罗斯确信，对北约某一盟国的攻击将导致集体反应，那么它很可能会认为侵略的代价和风险不值得。

但多边一体化也会导致被潜在对手利用其脆弱性。在政治层面，协调不同利益的欧洲和东北亚盟友所面临的挑战是相似的。尽管欧洲大部分地区都加入了北约，但人们对威胁的看法却存在分歧。俄罗斯周边的东欧盟友，如立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚和波兰，担心俄罗斯可能破坏他们的领土完整，并渴望更多的军事存在和更强的威慑信息。相比之下，欧洲中部、西部和南部盟国所面临的来自俄罗斯的直接军事威胁较小，因此，许多国家不太愿意采取措施遏制或回应俄罗斯的侵略。

如果俄罗斯认为北约盟国的防务取决于集体军事反应，它可能会看到一个分裂北约以实现其目标的机会。例如，俄罗斯可能认为，北约基于共识的决策过程过于缓慢，无法实现军事目标。俄罗斯还可能看到一个机会，对支持军事行动的北约盟国使用核威胁，迫使它们做出让步。如果北约依赖中欧和西欧的集结地区和后方基地，那么俄罗斯可能会看到一条通过迫使某些盟国放弃波罗的海国家而取得胜利的道路。

东北亚地区多边防务一体化的理论收益和风险是相同的，但收益不那么可信，而风险却更加显著。与欧洲一样，如果朝鲜期待坚固的三方同盟做出回应，它很可能被吓退，不敢攻击韩国和日本。但是，朝鲜历来试图在韩国、日本和美国之间挑拨离间。目前，朝鲜正试图通过外交手段分裂。但在未来，它可能会试图通过对韩国或日本进行有针对性的侵略，并迫使另一方退出冲突，来推进自己的利益。考虑到日韩关系的脆弱，即便是在最好的时期，也缺乏约束日韩关系的制度机制，分裂韩国和日本很可能是朝鲜战略的核心组成部分。

只有当朝鲜核武库的规模和多样性增加，朝鲜才可能找到机会来分化美韩和美日同盟。在过去的有限风险下，日本可以允许美国利用其领土作为朝鲜半岛冲突的集结地和后方作战基地。但现在面对确信的核威胁，日本支持美国在朝鲜半岛军事行动的潜在成本要高得多，并且还将继续上升。

这是东北亚三边主义的根本困境。加强美国、日本和韩国军事计划和行动的三边一体化有可能增强常规威慑。如果日本和韩国加强在防空、导弹防御和反潜作战方面的合作，将大大提高两国的集体军事能力。但是在某种程度上，不断增加的一体化会导致操作上的依赖，三边主义可能会适得其反。朝鲜可能会将军事一体化视为一个可以撕破的裂口。

除非韩国和日本从根本上改变他们的政治关系，否则没有明显的方法可以避免这种困境。然而，美国在采取措施增加美韩、美日同盟之间的依赖关系前，应

该仔细考虑这些措施的收益和风险。

本文原题名为“[The Trilateralism Dilemma](#)”。本文作者为美国国防分析研究所的国防和外交政策分析员 John K. Warden。本文刊于 2019 年 6 月 12 日 CFR 官网。[单击此处可以访问原文链接](#)

货币政策与货币基金

Giovanna Bua 和 Peter G Dunne/文杨茜/编译

导读：从货币政策的角度来看，货币市场基金很重要。原因在于货币市场基金提供了类似银行的服务，且在短期融资市场中非常活跃。本文探讨了最近的极端货币政策如何影响货币基金的业绩和行为。极端的货币政策使无法进入欧洲央行存款工具的货币市场基金面临压力，因为极端的货币政策压低了通常持有资产的收益率，使货币市场基金相对于银行处于竞争劣势。这可能导致投资外流和银行与基金之间非预期的中介交易。编译如下：

当货币政策处于最宽松状态或非正规措施将短期流动资产的收益率推向负值时，货币市场基金会面临怎么的情形？对于那些想要了解其政策是否具有预期效果同时想要避免负面意外后果的政策制定者而言，这个问题的答案非常有意义。例如，Bernanke 和 Reinhart（2004）提到了各种“短期错位”，可以通过在达到有效下限之前瞄准长期收益率的方式来避免这种错位。货币基金向投资者提供类似银行的服务，但他们没有直接并入中央银行存款工具或官方流动性操作。在最近对货币市场基金持有量和回报表现的详细分析中（与 Jacopo Sorbo 合作）（Bua 等人 2019 年），我们提供的证据应该可以减轻政策制定者在极端情况下对基金行为的一些担忧，但同时我们还强调了极端政策带来的意想不到的后果。

按资产价值计算，超过 40% 的欧元区货币市场基金位于爱尔兰。我们在本文中使用的基金总体包括“固定”和“可变”资产净值基金（通常称为 CNAV 和 VNAV 基金）。CNAV 基金的首要目标是保持基金单位/股票的固定价值（定期全额支付收益）。从持有人的角度来看，CNAV 基金相当于现金。美国的 CNAV 基金在全球危机期间遭受了损失，导致赞助商也牵涉其中（赞助商通常是一家具有系统重要性的银行）。基金发起人试图保留基金的现金特征，这造成了系统的不稳定性，并导致监管部门采取措施。监管部门采取的措施包括限制此类基金可能持有的资产类型，允许持有人遭受损失，并阻止未来发起人参与投资。事实证明，这是为之后实施的负利率政策所做的重要准备。尽管货币市场基金在隔离基金自身与发起人方面取得了进展，但它们在极端货币政策时期的行为仍然对银行系统和货币市场的运作具有重要作用。这是我们分析的主要焦点。

我们研究中的大多数货币市场基金选择三种货币（美元、欧元和英镑）中的一种进行投资。这种投资行为的多样性有助于比较不同货币政策组合对基金投资选择和绩效的影响，同时不会产生差别监管的问题。货币市场基金是货币市场的主要参与者，在货币政策传导中发挥着重要作用。就像在短期市场中银行对于企业存款的意义一样，货币市场基金也被认为是存放短期闲置资金的安全场所。然而，与银行不同的是，货币市场基金通常不会涉及重大的期限转换，也不会投资

于缺乏流动性的贷款产品。相反，他们发行可赎回股票，同时投资高质量的短期资产，如国库券、回购协议和存款凭证。与美国的货币市场基金相比，欧洲的货币市场基金更倾向投资于银行发行的短期负债，因此，他们对货币政策的反应与欧元区向银行提供短期资金的关系更为密切。

考虑到这一点，货币政策制定者在采取极端和非常规措施时主要担忧以下几点：（i）货币市场基金承担风险的增加以及由此可能产生的运营风险的增加；（ii）深化银行与货币市场基金之间的联系（例如，通过更频繁地向银行存款和投资于存款凭证）；（iii）不同期限资金供应的意外后果，从而影响银行间市场货币政策和贷款条件的传递。另一个对于政策制定者来说非常重要的问题在于，由于基金可以投资海外市场，欧元区政策的效果可能会因此被抵消。由于许多欧元区货币市场基金完全投资于非欧元计价的资产，而且由于大多数基金也在不同发行人所在地进行分散投资（只要基金的期望货币发行），欧元区和外国货币政策之间对于基金回报率存在双向溢出渠道。

货币市场基金受到外部政策影响的最明显证据是，迄今为止，推动货币市场基金业绩的最主要力量是基金所投资货币的政策利率，而不论这些基金是否都位于欧元区（见图 1）。因此，欧元区货币政策只直接影响该行业约 25% 的基金和 16% 的投资资本。图 1 显示了相对于投资英镑或美元资产的货币基金，投资欧元区货币基金所面临的形式有多严峻（这些非欧元投资组合各自占基金和管理资产规模的 35% 以上。）。尽管欧元投资组合面临着特别严峻的形式，但并没有发生因经营风险导致的突然的资本外流。在整个样本中，欧元投资基金和英镑投资基金在管理资产规模（以欧元计量）方面的增长不大，而美元投资基金的规模在 2014 年末至 2018 年初增长了约 50%（见图 2）。欧元投资基金增长的停滞可能也反映了通过欧洲央行前瞻性指引传达的负利率环境持续了较长时间。

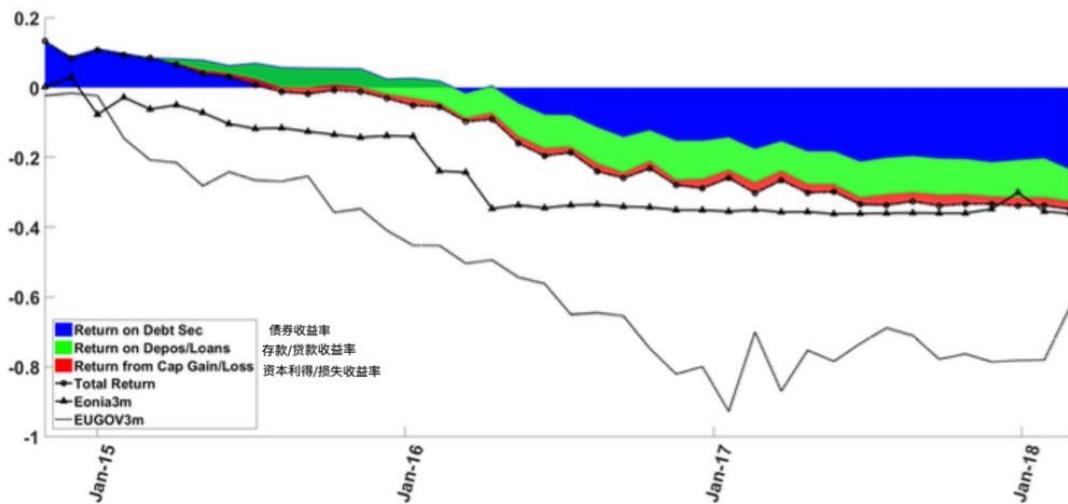
欧元区货币市场基金基于投资币种对应国家的宏观经济情况分散投资风险。在我们的样本中，平均每个货币组 50% 的资产是由投资货币区域以外的实体发行的。这就引入了一种可能性，即一些无法解释的货币市场基金回报表现可以由所投资货币领域的宏观和风险因素来解释，而非基金投资于何处。我们通过补充回归来探究所投资货币区宏观、量化宽松政策和风险因素无法解释的货币基金行为表现是否可以用其他货币区的相同因素来解释。总的来说，我们发现这些额外的因素一般不会显著增加回归的解释力。唯一的例外是，美国企业利差因素的加入可以增强 VNAV 欧元投资基金补充回归中的解释力。补充的拟合优度表明，美国企业利差可以解释 VNAV 欧元投资基金表现的额外 5 个百分点的变化。我们发现，在政策利率处于下限和资产购买处于完全流动状态时，外国实体发行的

资产多样化程度有所提高。这对于 CNAV 基金而言，似乎已经缓和了政策利率对基金业绩的负面影响。

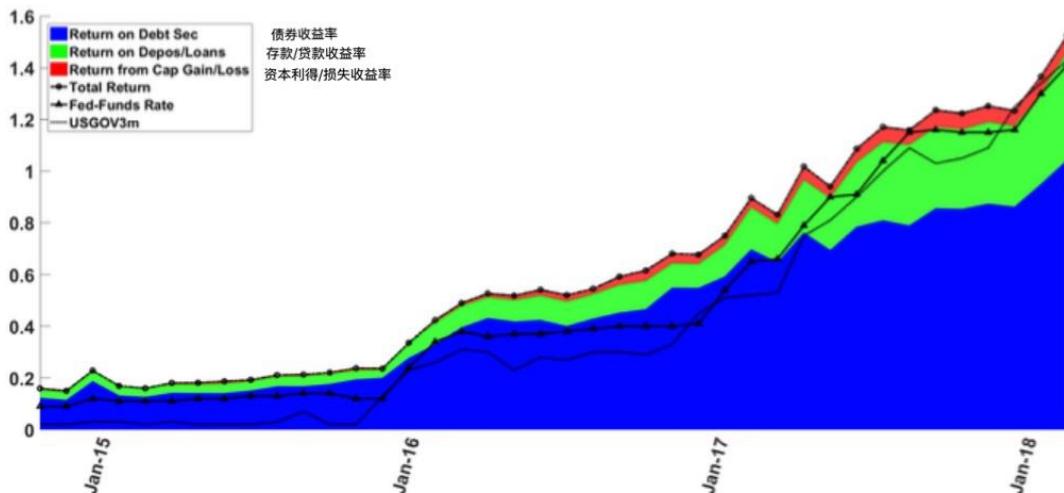
非常规货币政策的使用使得货币市场基金面临重要挑战。在欧元区案例中，资产购买政策导致短期债券的收益率远远低于政策利率(如图 1a)中大多数时期的最低线所示)，这对货币基金产生了较大影响。令人惊讶的是，与非常规货币政策同时使用的降低短期债券收益率的政策对欧元投资基金组合的影响很小。我们还发现，与银行的现金交易增加以及英国银行持有欧元发行的存款凭证数量上升同步，短期债券收益率与政策利率之间的差距也越来越大。因此,资产购买的影响似乎是使得货币基金的投资转向银行存款。

图 1 货币市场基金收益率表现 (%)

a) 欧元货币市场基金



b) 美元货币市场基金



c) 英镑货币市场基金

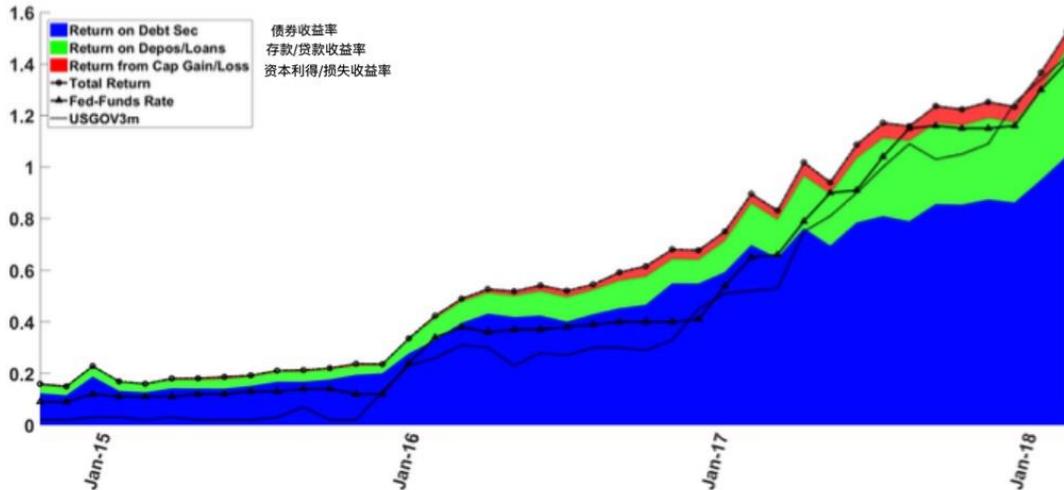
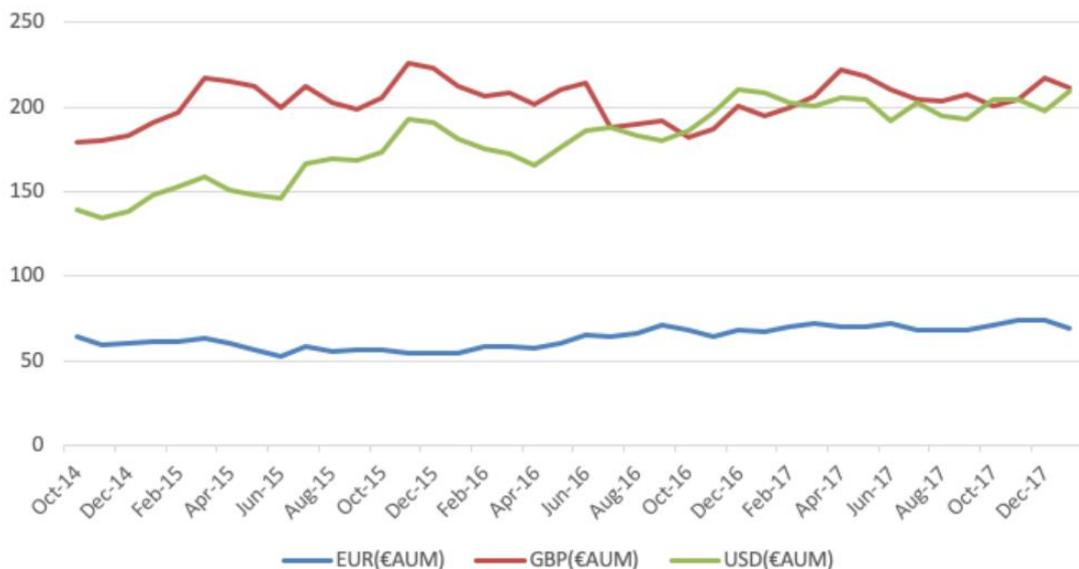


图2 按货币类别管理的资产规模增长（单位：十亿）



基金试图在负利率或低利率环境下改善业绩的一种方法是通过增加投资期限和降低投资流动性来承担额外风险，进而获得风险溢价。但我们发现在欧元和英镑投资基金类别中，通过延长投资期限提升基金业绩的方法并不常见。这并不奇怪，因为在投资这些货币时，通过延长期限来增加回报的机会有限。在研究涵盖的大部分时间里，期限结构的斜率是平的或负的，这意味着货币基金对承担风险的行为并没有相应的期限溢价。

货币市场基金对投资期限的转变似乎更能用政策的“方向”和“渐进”来解释，而不是承担额外风险的动机。我们发现，货币市场基金表现对政策利率变化的反应速度因投资货币的不同而有显著差异。这一证据与当货币政策逐渐宽松时投资期限缩短一致，反之亦然。欧元投资基金对利率下降的调整滞后。相比之下，美元投资基金的迅速调整反映了预期利率。在利率下降时缩短期限，在利率上升时延长期限，可使货币基金避免收益率下降至最低点。

这些货币基金对极端政策行动的反应可能会破坏银行间市场的稳定，迫使银行更多地依赖于其资金的滚动。这也对在利率期限结构非常短的情况下货币政策的传导产生潜在影响。如 Vayanos 和 Vila（2009 年）以及 Greenwood 和 Vayanos（2010 年）所述，如果局部供应有助于确定特定期限的利率，那么从适度到收缩的政策方向突变将在极短的时间内减少资金供应，并在允许的最大期限内增加投资。这些供给反应与预期政策的方向相反，因此可能会干扰其传播。

总体而言，在风险承担行为和经营风险方面，极端和非常规货币政策对货币市场基金的影响相对较小。货币市场基金部门作为一个整体，其投资增长几乎完全依赖以美元计价的资产，现在受欧元区政策影响的基金份额比资产购买计划开始时要小得多。虽然经营风险没有发生，但仍应该监测极端政策措施的意外后果。这与以下因素有关：（i）银行与货币市场基金之间潜在破坏性联系加强，这是由近似于现金的资产的重大调整所驱动的；（ii）由于政策渐进性，基金选择向银行同业拆借的期限发生了变化。

当货币政策重新正常化时，银行与基金的联系可能很重要。例如，如果利率突然上升，存款凭证的市场价值可能会下降。我们认为，在加息之前，停止资产购买计划，并等待短期债券收益率与政策利率之间的巨大差距的大幅缩小是明智的。这将阻止货币市场基金反复向银行存款，并减少银行向这些基金提供存款凭证的动机。简而言之，这将削弱银行和货币市场基金之间的联系。

至于货币基金投资期限对政策的反应，我们建议在需要降低利率时放弃政策渐进主义。这种做法将防止货币基金在经济衰退即将到来之时过度缩短贷款期限，同时避免货币基金在政策转向时突然延长投资期限。

本文原题为“Monetary policy and money market funds”，于 2019 年 6 月 26 日发表于 VOX 官网。本文作者 Giovanna Bua 是爱尔兰中央银行经济学家。Peter G Dunne 是爱尔兰中央银行金融稳定局的顾问。[单击此处可以访问原文链接。](#)

伊朗与网络权力

James Andrew Lewis/文 王梦瑶/编译

导读：随着伊朗网络能力的发展，网络攻击已经成为伊朗对抗美国的工具之一。作者分析了伊朗网络发展的轨迹及其对美国发动网络攻击的思路，认为美国的反应是决定网络攻击的可能性和范围的重要因素。网络空间战仍是规则尚不明朗、风险存在未知的领域。编译如下：

伊朗的网络能力已经迅速得到改善。尽管它并不位列网络权力的顶尖排名之中，但在网络战争的战略与组织方面已经超越了大多国家。伊朗赞善将网络作为国家权力的工具，它在秘密活动方面的丰富经验有助于将网络作为强制和武力的工具来指导其战略与运作，并已经创建了一个复杂的组织结构来管理网络冲突。这意味着美国遭到的攻击将不会是意外事故，而是宏大对抗战略的一部分。

伊朗将网络攻击作为其对抗美国所需的非对称军事能力的组成部分，是其对自身脆弱性的反应。伊朗是外国网络间谍活动的常规目标，其与以色列处于一种时明时暗的网络冲突中。Stuxnet（一项针对伊朗核武器设施的攻击活动）加速了伊朗发展网络的努力。然而，伊朗领导人最害怕的，是其自身的人口以及因特网引发类似于阿拉伯之春的事件的风险。伊朗安全力量在 2009 年“绿色革命”期间开始发展其黑客攻击能力，以加强国内监控。这些伊朗国内的努力是伊朗网络能力的根基。

伊朗的发展轨迹显示了一个愿意分配资源的中型对手如何建立网络权力。三个军事组织在网络行动中发挥着主导作用：伊朗革命卫队（IRGC），伊斯兰武装力量动员队巴斯吉（Basji）和伊朗的“被动防御组织（NPDO）”。伊朗革命卫队是一系列针对美国、以色列关键基础设施、沙特和其他海湾国家行动的幕后主使；巴斯吉是伊朗革命卫队控制下的民兵组织，利用其与大学和宗教学校的联系招募代理黑客部队；被动防御组织负责保护基础设施。为了确保网络进攻与防御的协调，伊朗最高领导人哈梅内伊组建了一个由军队和情报高级官员组成的“网络空间最高委员会（Supreme Council of Cyberspace）”。

多年来与以色列和沙特的不断接触改善了伊朗的网络能力，隐蔽行动的经验赋予了伊朗将网络攻击融入更大的军事图景的概念化能力。一位以色列将军在 2017 年提出，“他们所使用的不是最先进的，也并非网络领域最强大的超级大国，但是他们正在向好发展。”

伊朗将网络攻击视为持续冲突的一部分。今年早些时候，伊朗革命卫队副指挥官 Hossein Salami 说，“我们正与美国以及革命和伊斯兰体系的敌人进行一

场全面的情报战。这个战争氛围包括心理战、网络行动、军事挑衅、公共外交和恐吓策略。”

伊朗已经针对特定目标对美国的关键基础设施进行了探测，而攻击的成功与否是另一回事。伊朗的能力尚不足以支撑最复杂的网络攻击（如 Stuxnet 或是俄罗斯在乌克兰的行动），但是美国众多防御能力糟糕的小银行、地方电力公司或管道控制系统在这方面是非常脆弱的。组织伊朗行动的理由不是缺乏目标，而是这类攻击的效用如何。

攻击美国的可能性如何？对美国进行网络攻击的决定将取决于伊朗对于美国回应的风险测算。虽然伊朗人有时可能头脑发热，但他们是精明的，在隐蔽行动中计算，并考虑如何在不引发暴力回应的情况下惩罚美国。如果我们看一看伊朗针对美国的网络行动——如对美国主要银行或金沙赌场的攻击，会发现伊朗的攻击很有可能是报复性的，旨在揭露美国并非无懈可击，但又不至于太过分。攻击美国国土上的主要目标将会使问题升级，这是伊朗希望避免的。它希望抵抗美国在该地区的存在，并向其公民及其海湾邻国展示美国是可以被挑战的。如果伊朗真的对美国行动，那么使赌场瘫痪就是一个重点，而破坏发电厂或是摧毁管道则会冒着跨越红线的风险。

美国如今所做的不是威慑。美国的新策略是在对方的网络上打击对手。这种策略的起源是意识到美国网络不可避免的脆弱性。通过施加后果（包括制裁、控诉到不同程度的网络攻击），美国可以改变对手对风险的计算，降低发生严重网络攻击的可能性。在另一个层面上，美国应该充分利用网络司令部，因为网络行动被认为不会构成像常规攻击那样的风险（冲突升级或伤亡）。

伊朗正在进行一场微妙的“懦夫博弈”，而美国的反应将决定网络攻击的可能性和范围。如果美国对伊朗目标点或领导层发动空袭，伊朗很可能采取网络行动。这表明美国有必要做出精心策划的反应。1980年代的“油轮战争”是有启发性的，即使它早于网络战争发生。当时，双方都能够在有限空间内节制地使用军力，同时避免更大的冲突，最终美国的节制使伊朗放弃攻击油轮。

美国和伊朗在网络行动上能走多远、能公开到何种程度，都需要一段不可避免的试错期。这是一个规则尚不明确、风险尚未衡量的冲突领域。

本文原题为“Iran and Cyber Power”。本文作者为战略与国际研究中心技术政策项目主任 James Andrew Lewis。本文最初刊于 2019 年 6 月 25 日战略与国际研究中心（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/>