

全球智库半月谈

保护主义关税会损害美国人民

如何为国际发展提供有效和可持续的融资

如何设计刺激政策

长期停滞要求重新审视宏观经济政策，特别是财政政策

需求导向型的新发展模式

本期编译

李芳菲

凌枫

刘铮

尚见卓

申劭婧

宋海锐

王梦瑶

吴克谦

熊春婷

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: 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

保护主义关税会损害美国人民7

尽管传统观点认为，反对特朗普总统保护主义关税的主要力量在于“精英阶层”，但在美国人而言，特朗普的贸易战对穷人和工人阶级造成的伤害最大。

理解中美知识产权纠纷9

中美两国近期就知识产权问题产生了一系列纠纷。按照 WTO 相关法律规则及相关的其他法案，两国都就这一问题提起了诉讼。然而，在不同规则框架内，对相同行为可能产生不一样的解读，由此带来不同的实际后果。两国贸易纠纷在法律层面上究竟会走向如何？作者提出了自己的观点。

特朗普 2019 年的保护措施可能会使中国倒退回斯姆特-霍利关税 (Smoot-Hawley Tariff) 水平? 14

今年 5 月 9 日中美贸易谈判失败，两国之间贸易战愈演愈烈。本月特朗普将对 2000 亿美元的来自中国的进口品关税由去年的 10% 提高至 25%，作为回击，中国也将于 6 月 1 日起对 600 亿美元来自美国的进口品征收关税。如果特朗普总统继续此番征税举措，则美国对中国的关税将攀升至上世纪 30 年代的水平。本文将从四个方面对此展开详细解读。

全球治理

如何为国际发展提供有效和可持续的融资21

本文为国际货币基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德在巴黎论坛的演讲，她从国际倡议、借款国、债权人和巴黎俱乐部的角度探讨了如何为国际发展提供有效和可持续融资，从而实现可持续发展的目标。

经济理论

如何设计刺激政策25

自2007年美国“大衰退”以来，学者和政策制定者一直在讨论如何设计一个最优的刺激政策。本文重新讨论了刺激政策中与乘数大小和公共支出有效性相关的观点，并为未来的刺激计划提供了蓝图。文章发现：乘数与刺激性支出规模之间的关系呈驼峰形；刺激政策应该依赖于公共支出的有效性；“产出乘数”并不是一个稳健的统计量，应该使用“失业乘数”。

经济政策

长期停滞要求重新审视宏观经济政策，特别是财政政策.....29

尽管上一轮危机已经过去，而各国的利率仍处在较低水平，这与过去的理论不符。虽然各国采取了积极的货币和财政政策，预期通胀仍低于潜在，实际产出仍低于潜在产出。作者认为，发达国家面临长期停滞的重大威胁，为了应对这一情况，各国需要对过去的宏观经济政策，尤其是财政政策进行反思。

政府承诺与信用利差.....33

政府向投资者保证其偿债意愿的一种方法是给予其对国有资产的优先权。然而，投资者是否相信这些承诺还有待确认。本专栏调查了西班牙与波多黎各政府承诺前后债券利率的变化，发现西班牙政府承诺对债券收益利差没有影响，而波多黎各政府的承诺却影响了利差。这可能因为，波多黎各作为美国的自治邦，面临着更高的违约成本。

战略观察

需求导向型的新发展模式.....37

随着技术的进步，发展中国家的“需求导向型”的发展模式逐渐替代了过去“供给导向型”的发展模式。这种新的发展模式更符合发展中国家的利益。

美国对伊朗石油制裁的影响.....40

4月22日，特朗普政府宣布美国将在5月2号之后停止对进口伊朗石油国家的制裁豁免。作者分析了这一决定将会对伊朗、伊朗石油主要买家和全球石油市场的影响，特朗普政府采取这一举动的动机，以及伊朗的应对措施。

梅离开了，但英国脱欧仍未解决.....43

特蕾莎·梅使出了极其棘手的一招——宣布辞职。她在英国脱欧问题上拿了一手糟糕的牌，表现不佳。受命渡过英国脱欧的第一阶段后，梅被政党抛弃，似乎成为了政治牺牲品。但接下来英国的保守党领袖之争将不会解决任何问题。

本期智库介绍 46

保护主义关税会损害美国人民

Michael D. Tanner/文 李芳菲/编译

导读：尽管传统观点认为，反对特朗普总统保护主义关税的主要力量在于“精英阶层”，但在美国而言，特朗普的贸易战对穷人和工人阶级造成的伤害最大。编译如下：

传统观点认为，包括特朗普总统最近所提出的提高对华商品关税在内，对其保护主义政策持反对态度的主要力量正是“精英阶层”。这是事实不错，因为随着教育和收入的增加，人们对自由贸易的支持度也随之上升。但实际上，对美国而言，却是穷人和工人阶级将在特朗普发动的贸易战中承受了最大的伤害。

尽管总统特朗普坚持着相反的观点，但关税的大部分成本其实将由美国消费者以支付更高价格的方式来承担，而非由被制裁国家支付。例如，据估计，特朗普总统最近一轮的对华关税制裁将使美国家庭的平均损失至少达 767 美元。

但这一成本并不会均等地落在穷人和富人身上。显而易见，767 美元对于一个挣扎着偿还负债的贫困家庭而言比其对于一个富有的家庭而言意义更大。此外，关税更有可能转移到穷人所依赖的商品和服务上，且日常必需品往往缺乏储备供应。

请想一想，当前已经宣布其将受到对华关税最大影响的公司——沃尔玛 (Walmart)、Target 和 Costco，它们都不是全球精英的首选购物商店。

研究也表明，收入越低，受到的关税冲击将越大。特朗普去年征收的关税已经使得贫困家庭的税后收入缩水了 0.33%，而富裕家庭的这一比例则为 0.28%，更有甚者，其对单亲家庭的伤害大大超过了对其他家庭的伤害。特朗普的最新关税制裁可能将使其陷入进一步倒退。虽然每一项新关税单独的影响都相对较小，但它们累计起来对穷人的收入形成了巨大冲击。更糟糕的是，与中国的长期贸易战毫无疑问将在更广泛的层面上损害美国经济。一些经济学家预计，特朗普对中国商品的关税制裁和中国对美国商品的报复性关税将使美国的产出蒙受高达 620 亿美元的经济损失。牛津的一个经济学家研究小组担心，如果贸易战进一步扩大，双方的保护性关税扩大到全部范围的贸易商品，美国国内生产总值将下降 2% 以上，甚至可能使得美国经济陷入衰退期。行业组织贸易伙伴关系 (Trade Partnership) 警告说，如果贸易战持续下去，美国或将面临着失去 90 万至 200 万个工作岗位的风险，为了保住一个工作岗位，则要损失大约 8 个工作岗位，而这些失去的工作往往很少为“精英”们所占据。如果说，我们应该从历史中学到

点什么的话，那就是——自由市场在帮助人们摆脱贫困、提升经济阶层方面所起的作用是政府在任何时候都无法比拟的。另一方面，政府对市场的干预很少能够帮助到挣扎在贫困线上的民众。一旦人们越过了民粹主义，即使是保护主义也不例外，特朗普总统所言的那些他正为之奋斗的人们终将希望落空。

本文原题为“The Folly of Protectionist Tariffs”。本文作者 Michael D. Tanner 是卡托研究所的高级研究员，著有《包容性经济：如何为美国穷人带来财富》一书。本文于 2019 年 5 月刊于 CATO 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

理解中美知识产权纠纷

Ton Zijdwijk/文 申劭婧/编译

导读：中美两国近期就知识产权问题产生了一系列纠纷。按照 WTO 相关法律规则及相关的其他法案，两国都就这一问题提起了诉讼。然而，在不同规则框架内，对相同行为可能产生不一样的解读，由此带来不同的实际后果。两国贸易纠纷在法律层面上究竟会走向如何？作者提出了自己的观点。编译如下：

中美之间的紧张关系正在加剧。中国的外国实体技术转让政策导致了两起新的世界贸易组织争端解决案件。在其中一个问题中，美国声称中国违反了世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》（TRIPS）。另一方面，中国声称美国对某些中国商品采取的单方面措施（作为对中国知识产权政策的报复）违反了 1994 年《关税及贸易总协定》（GATT 1994）及《关于解决争端的规则和程序的谅解》（DSU）中规定的美国应承担的义务。

中国对美国的单方面措施提出质疑，是以 1974 年《美国贸易法》的具体规定为基础的（第 301-310 条，统称为“301 条款”）。301 条款允许对那些条款涉嫌歧视美国贸易利益和知识产权，或对其产生负面影响的法域采取单方面诉讼，这比《马拉喀什协定》（世贸组织协定），包括 DSU 都更早。

在 2018 年美国 301 调查中，中国因其在技术转让方面的歧视性做法而被叫停。在 2019 年贸易政策议程中，美国将这些做法称为“通过指导或便利对这些美国公司和资产的系统性投资和收购，使美国公司的技术转让成为可能，并允许窃取这些公司和资产，通过未经授权侵入其计算机网络，获取敏感的商业信息和美国公司的商业机密”。

2018 年 3 月 23 日，美国就中国的知识产权许可措施引发了 WTO 争端。之后，美国继续在双边基础上推行有关 301 条款调查所涵盖的其他做法，对某些中国产品征收附加费。实际上，美国在两个方面对中国的知识产权措施提出了挑战：中国应该在世贸组织争端解决程序中就有关知识产权许可措施接受询问，因为这是违反 TRIPS 的行为，而其他可能不在世贸组织协定政策范围内的行为将在 301 条款规定下处理。

鉴于这种双管齐下的做法，中美如何调和其知识产权争端，以及美国对中国的 301 号单方面贸易行动中的哪一项——如果有的话——是根据世贸组织协定允许的？

美国对中国的 WTO 案

美国在申诉中声称,中国的技术转让政策阻止外国专利持有人在中国执行专利权或基于市场谈判许可合同。例如美国声称,中国赋予合资协议的中国当事方在协议到期后继续使用根据协议转让的技术的权利违反了 TRIPS 第 3 条中的国民待遇义务(赋予了中国当事人更大的权利)和 TRIPS 第 28 条规定的外国专利所有人执行自己专利权的权利。

在这种情况下 WTO 设立了相关小组,并确定了组成(由世贸组织总干事于 2019 年 1 月 16 日任命)。2018 年 6 月 1 日,欧盟提出了与中国就其技术转让做法进行磋商的类似请求。不过该案目前还在协商阶段。

美国案符合 WTO 争端解决案件的传统模式;它声明了违反的 TRIPS 中某些具体条款(根据世贸组织规则,如果美国成功申诉且中国不遵守,美国有可能进行报复)。然而,一个复杂的问题是中国通过了一项新的外国投资法。2019 年 3 月,中国宣布美国在世贸组织提起诉讼,针对中国强制性技术转让要求这一举动是非法的。这项新法律将于 2020 年 1 月 1 日生效。这将如何影响世贸组织争端,还有待观察。

美国对中国的单方面行动

2018 年 7 月和 8 月,作为对中国在美知识产权不公平贸易做法的部分回应,美国利用其 301 条款对总共约 500 亿美元的中国商品征收 25% 的关税。今年 9 月,美国对从中国进口的约 2000 亿美元的商品征收额外关税。这些关税定在 10%,以后将提高到 25%。美中两国就贸易关系进行的谈判推迟了这一进程,该谈判涉及强迫技术转让、知识产权保护、网络入侵和网络盗窃等问题。这些谈判在 2019 年 5 月 10 日破裂。同一天,美国贸易代表宣布,美国将立即对中国商品征收 25% (价值约 2000 亿美元的中国商品) 的延期关税。

中国对美国的 WTO 案

2018 年 4 月 4 日,甚至在美国对某些中国商品征收 25% 的附加费之前,中国就已经就这些即将到来的附加费向世贸组织提出了磋商请求。应中国的要求,世贸组织于 2019 年 1 月 28 日成立了一个小组。然而,该小组的组成仍有待确定。

中国的申诉提到,对某些源自中国的产品征收 25% 的附加费违反了 GATT 1994 规定的最惠国待遇义务和美国减让和承诺时间表。此外中国声称,美国违

反了 DSU 第 23 条，因为其 "在涵盖协定下没有履行义务，或损害利益，或损害实现所涵盖协定的任何目标"。

美国和中国之间的交锋表明，美国很可能会为其根据 301 条款对中国商品征收附加费辩护，认为对中国商品征收附加费是对其在 TRIPS 范围之外(因此不受世贸组织争端解决的影响)对美国造成伤害做法的行为和政策回应。

这些美中知识产权案件是在 2018 年世贸组织就美国对钢铁和铝产品实施单方面附加费提起案件的背景下提起诉讼的。这些附加费是根据 1962 年《贸易扩张法》第 232 条征收的，该条赋予美国总统为了国家安全限制进口的广泛权力。在这些世贸组织案件中，9 个世贸组织成员提出了协商请求，并随后要求在针对美国的诉讼中设立世贸组织争端解决小组。反过来，美国对世贸组织六个成员的反措施提出质疑。

这些案件也是在世贸组织上诉机构危机的背景下提起的。目前，上诉机构有三名成员，而不是 DSU 第 17.1 条设想的七名。由于上诉机构的两个现任成员将于今年结束任期，因此在 2019 年 12 月 10 日之后，上诉机构将只有一名成员，低于法定人数，这将使上诉机构无法运作。这必将对整个世贸组织争端解决制度产生不利影响。

过去的教训

这已经不是 301 条款第一次受到质疑了。1999 年，欧洲共同体 (欧共体) 对 301 条款的一些规定提出质疑，声称这些条款与 DSU 23.2(a) 和 (b) 条以及 1994 年《关贸总协定》第一、第二、第八和第十一条不一致，但没有成功。欧共体对 301 条款 "本身" 提出质疑，而并非是对该措施的具体适用。审理此案的小组没有发现美国违反世贸组织义务的情况。这一结果基于美国政府保证只有在美国遵守世贸组织义务后，才会根据 301 条款作出决定。

1999 年案件侧重于世贸组织争端解决程序的潜在先发制人问题。在这种情况下，小组避免了任何违反行为的认定，因为它依靠美国的保证，即美国实际上将根据现有的世贸组织争端解决机制对任何争端提起诉讼，并避免单方面裁定违反世贸组织的行为以及单方面的报复措施。尽管美国取得了技术上的胜利，但小组报告仍载有关于世贸组织限制自主行动的重要声明。目前美国根据 301 条款单方面对某些中国商品征收附加费的情况不可能达到与 1999 年案件相同的结果，因为它涉及到有关措施的实际应用。鉴于美国在世贸组织争端解决程序中对美国违反 TRIPS 的指控提出挑战，(从美国的角度来看)，301 条款似乎被用于不属于

世贸组织协定范围的领域。这一论点有一些表面上的吸引力，但世贸组织所附的一些协定——GATT 1994、DSU 和 TRIPS——将带来重大挑战：

GATT 1994: 美国很可提出有一个有效论点，即在 TRIPS 之外有一个领域 301 条款的使用不受 DSU 限制的领域；不过，对中国商品适用附加费仍不被允许。美国只有能成功援引 GATT 1994 之外的一个或多个具体例子，例如第二十条 ("一般例外") 或 XXI ("安全例外")，它才有理由单方面对某些中国货物征收附加费。关于是否存在任何此类例外的任何分歧，都可以在世贸组织争端解决程序中提起诉讼。

DSU 对自主行动的义务: 世贸组织反对另一成员单方面认定或报复另一世贸组织成员违反世贸组织规定的条款 (自主行动) 是 DSU 的第 23 条，其中载有这方面非常广泛的义务。它禁止世贸组织成员在有世贸组织争端解决办法的争端中采取单方面措施实现自主行动。

DSU 第 23.1 条要求所有世贸组织成员在寻求对违反世贸组织义务的指控进行补救时，必须遵循 DSU 的程序。23.2(a) 条明确禁止世贸组织成员单方面确定：

- 违反世贸组织义务的行为已经发生；
- 其他商业利益被剥夺 (在不违反的情况下)；或
- 所涉协定的任何目标的实现受到阻碍。

第二类和第三类为解释提供了空间，大大扩大了对自主行动的禁止范围。

TRIPS 规定的不违反无效和损害的相关性 (NVNI) : 美国的双轨战略含蓄地要求确定世贸组织协定的参数，包括世贸组织的争端解决机制。在这方面，NVNI 的概念可能会带来特殊问题。在 TRIPS 第 64.2 条中提到，NVNI 将允许世贸组织成员在不违反 TRIPS 所载义务的情况下，对另一成员提起争端解决诉讼。NVNI 通过允许世贸组织成员在加入世贸组织时要求剥夺它可以合理地期望其他成员提供的经济利益来做到这一点。在这种情况下，NVNI 似乎与美国关于由于中国的政策和做法而未经授权侵入美国公司的敏感商业信息和商业秘密的指控特别相关。美国 NVNI 对中国索赔的理论可能性——即使美国从来没有实际提出过这样的主张——也可能对中国有利，因为它支持对禁止自主行动 DSU 条款的广义解释 23.2(a)。

TRIPS 第 64.2 条排除了从世贸组织协定生效之日起五年 (1995 年 1 月 1 日) 内 NVNI 在 TRIPS 方面的适用性。虽然 TRIPS 的这一条款目前在法律上允许提出 NVNI 的申诉，但自那时起，在政治上已经暂停使用第 64.2 条。暂停期的上一次延长是在 2017 年世贸组织部长级会议上通过的 (有效期定于 2020 年举行的

下一次部长级会议)。尽管暂停实施 TRIPS 第 64.2 条,但这一规定使中国有余地辩称禁自动实施 DSU 23.2(a) 条超出了所涵盖协议的确切法律义务,已经涉及到其他世贸组织成员拥有合理期望的商业利益。可以说, NVNI 的法律可用性在不受世贸组织协定限制的情况下,扩大了 DSU 条款 23.2(a) 的范围,并相应地缩小了 301 条款可以适用的范围。

反对意见认为,鉴于目前在政治上被暂停, NVNI 在本案中与之无关,这符合美国的利益。然而,中国有余地争辩说暂停只具有政治性质,并没有在法律上从 TRIPS 主体中删除第 64.2 条;这种暂停以共识的方式被采用和延长(美国也在其中);因此,不应排除 TRIPS 第 64.2 条与解释 DSU 23.2(a) 项的相关性。

无论结果如何,美国和中国之间正在审理的关于知识产权和相关贸易问题的世贸组织案件都可以澄清解释 TRIPS、GATT 1994 年和 DSU 的重要问题。其结果还可以更明确地界定世贸组织协定范围以外的领域。在这些领域中,一个世贸组织成员可以在不受世贸组织法律限制的情况下对另一个成员采取单方面的反击措施。对世贸组织成员和世贸组织法律体系来说,了解在多大程度上仍然允许自主行动,如果有的话,显然是重要的。

本文原题名为“Understanding the Intellectual Property Disputes between China and the United States”。本文作者 Ton Zijdwijk 是 CIGI 国际法律研究项目的资深研究员。本文于 2019 年 5 月刊于 CIGI 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

特朗普 2019 年的保护措施可能会使中国倒退回斯姆特-霍利关税 (Smoot-Hawley Tariff) 水平?

Chad P. Bown and Eva (Yiwen) Zhang /文 熊春婷/编译

导读: 今年 5 月 9 日中美贸易谈判失败, 两国之间贸易战愈演愈烈。本月特朗普将对 2000 亿美元的来自中国的进口品关税由去年的 10% 提高至 25%, 作为回击, 中国也将于 6 月 1 日起对 600 亿美元来自美国的进口品征收关税。如果特朗普总统继续此番征税举措, 则美国对中国的关税将攀升至上世纪 30 年代的水平。本文将从四个方面对此展开详细解读。编译如下:

在 5 月 9 日中美贸易谈判失败后, 由特朗普发起的贸易战在两国持续升级。在 2018 年贸易战第一阶段, 美国对 2500 亿美元的中国出口商品征收关税, 中国则立即反击, 对 1100 亿美元的美国出口商品征收关税。然而, 在本月两国谈判陷入僵局之际, 特朗普突然将去年 9 月对 2000 亿美元中国出口商品征收的 10% 关税提高至 25%。作为反击, 中国宣布将在 6 月 1 日提高对美关税, 该关税涵盖了部分于去年 9 月对 600 亿美元的美国出口商品所征收的关税。特朗普政府也开始有所行动, 预计将对迄今为止未受贸易战影响的绝大部分中国出口商品征收 25% 的关税。

如果特朗普总统继续施加这些额外的关税威胁, 那么此前未受特朗普贸易战影响的商品, 如服装、鞋子、玩具和电子产品等大量的进口消费品的税率将上升。综上所述, 这些举措将会把美国对中国征收的关税水平提高到与在 1930 年大萧条前夕颁布的臭名昭著的《斯姆特-霍利关税法》(Smoot-Hawley Tariff Act) 所规定的关税相类似的水平。

本文中的图表显示 2019 年的关税举措极具戏剧性。

1、特朗普接下来对中国征收的关税很可能接近上世纪 30 年代《斯姆特-霍利关税法》(Smoot-Hawley) 的关税水平。

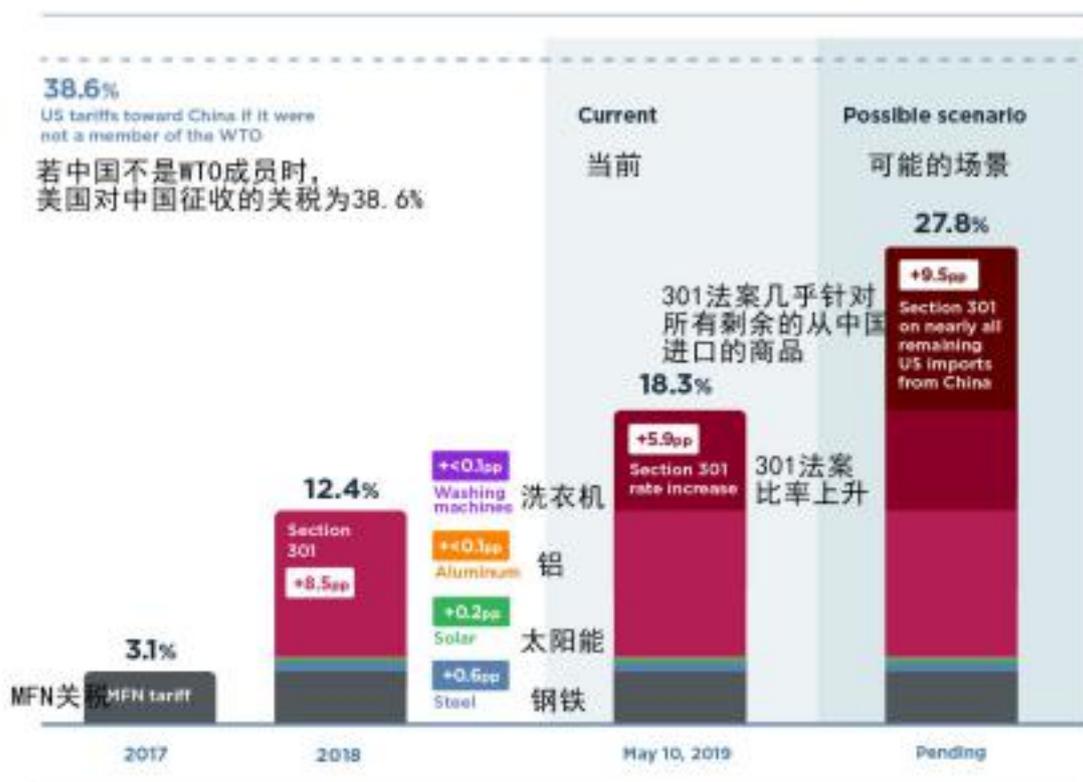
在 2018 年特朗普有所动作之前, 美国对从中国进口商品的平均关税为 3.1% (见图 1)。

2018年特朗普单独对中国征收了三项主要关税。第一项是宣布对从中国进口的500亿美元商品征收25%的关税，首先是7月6日起对340亿美元进口商品征收，然后是8月23日起对160亿美元进口商品征收。然后，9月24日特朗普实行第二项关税政策——即对从中国进口的大约2000亿美元商品征收10%的关税。当特朗普完成他的关税征收计划之后——即对中国2500亿美元进口商品征收，同时也对从所有国家进口的钢铁、铝、太阳能电池板和洗衣机征收关税——至此，美国对中国征收的平均关税已上升到12.4%。

2019年5月10日，特朗普将提高关税——即对在2018年已经征收关税的2000亿美元进口商品的税率由10%提高至25%。一旦这些关税完全生效，则美国对中国征收的平均关税将上升至18.3%。

最后，如果特朗普兑现他的威胁——即对从中国进口的大部分商品征收25%的关税，则美国对中国征收的平均关税将上升至27.8%。

图1 特朗普实行保护措施前后美国对来自于中国进口品征收的平均关税



注：从产品层面关税和贸易数据计算贸易加权平均关税，权重是 2017 年中国对世界的出口。2018 年 301 法案规定，对来自中国的 500 亿美元进口品征收 25% 的关税，以及对 2000 亿美元从中国进口的商品征收 10% 的关税。2019 年 5 月 10 日，特朗普将之前对 2000 亿美元进口商品征收的 10% 关税提高至 25%。而且美国贸易代表委员会表明，这次提高关税还只是开始，之后将针对从中国进口的几乎所有在之前未受影响的剩余商品征收 25% 的关税，预计征收总额约为 3000 亿美元。如果中国不是 WTO 成员，美国对中国的关税税率将按照其非最惠国待遇第二栏税率计算。

数据来源：PIIE 工作论文 P19-7 《经过 40 年特殊保护之后，2018 年中美贸易冲突》，2019；作者 Chad P. Bown。作者是基于联邦公报 (Federal Register) 列出的商品计算，网址是 http://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/May_2019_Proposed_Modification.pdf

因此特朗普对中国征收的威胁性关税与 1930 年美国颁布的《斯姆特-霍利关税法案》中所规定的平均关税水平相差不大。从另一可比角度来看，如果中国不是 WTO 成员国，则他将面临美国对其征收的约 38.6% 的关税。

从中国这方来看，此次特朗普关税升级的方式比 1930 年美国贸易保护主义更严重。1930 年美国针对其所有的贸易伙伴征收斯姆特-霍利关税 (Smoot-Hawley tariffs)，而现今，特朗普的行动表明中国在美国市场收到的歧视远大于其他外国供应商。至少在目前看来，美国对其他大多数主要经济体征收的关税相对较低——平均为 3%-4%。

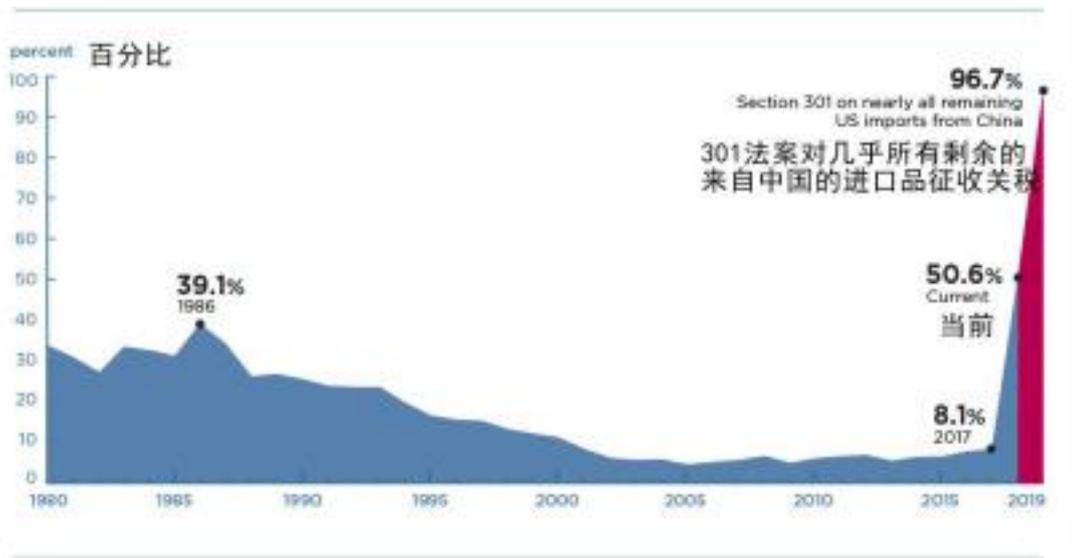
特朗普在其 5 月 13 日发布一系列推特中强调美国政策正给中国带来竞争劣势：“此外，如果你能从零关税国家购买商品，或者在美国境内购买商品（这是最优选择），则你完全可以避免关税——此即为零关税。许多被征收关税的企业将离开中国，前往越南等其他亚洲国家。这就是为什么中国如此渴望达成协议的。

2、美国针对中国实施特别保护并不新鲜，但此次覆盖的产品范围是自 1980 年以来最多的时候

今年 5 月 10 日美国额外征收的关税主要是针对 2018 年已经征收了 10% 关税的那些商品。总体来说，截至 2018 年底，美国从中国进口的商品中已有超过 50% 受到美国特别贸易保护（图 2）。早些时候的保护主义举措不仅包括已受到特朗

普关税打击的从中国进口的 2500 亿美元商品，还包括另外四套美国特别关税——即对钢铁、铝、太阳能电池板和洗衣机这四类进口商品征收特别关税。

图 2 美国对几乎所有剩余的来自中国的进口商品征收关税，将把特别贸易保护覆盖率提高到前所未有的水平



注：每年实际受特殊形式关税和非关税保护的美国从中国进口的商品份额。2019年5月10日美国贸易代表委员会表明，这次提高关税还只是开始，之后将针对从中国进口的几乎所有在之前未受影响的剩余商品征收 25%的关税，预计征收总额约为 3000 亿美元。

数据来源：PIIE 工作论文 P19-7 《经过 40 年特殊保护之后，2018 年中美贸易冲突》，2019，图 3；作者 Chad P. Bown。作者是基于联邦公报 (Federal Register) 列出的商品计算，网址 http://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/May_2019_Proposed_Modification.pdf

2018 和 2019 年特朗普政府的行为非常值得关注，这不仅仅是因为征收的关税规模，还因为受影响的进口品的数量。美国对来自中国的进口品征收关税已长达数十年。但是纵观历史，2018 年美国对中国征收的关税范围十分庞大。

美国对中国征收的关税从 2017 年年底的 8% 增长到 2018 年超过 50%——一年的增长超过 42%，这一增速相当大，自 1980 年以来对进口品征税的增长率没有可以与之相比较的。增速紧随 2018 年之后的是 1986 年的 8%，当时美国特别贸易保护达到顶峰状态——覆盖了 39% 的美国从中国进口的商品。

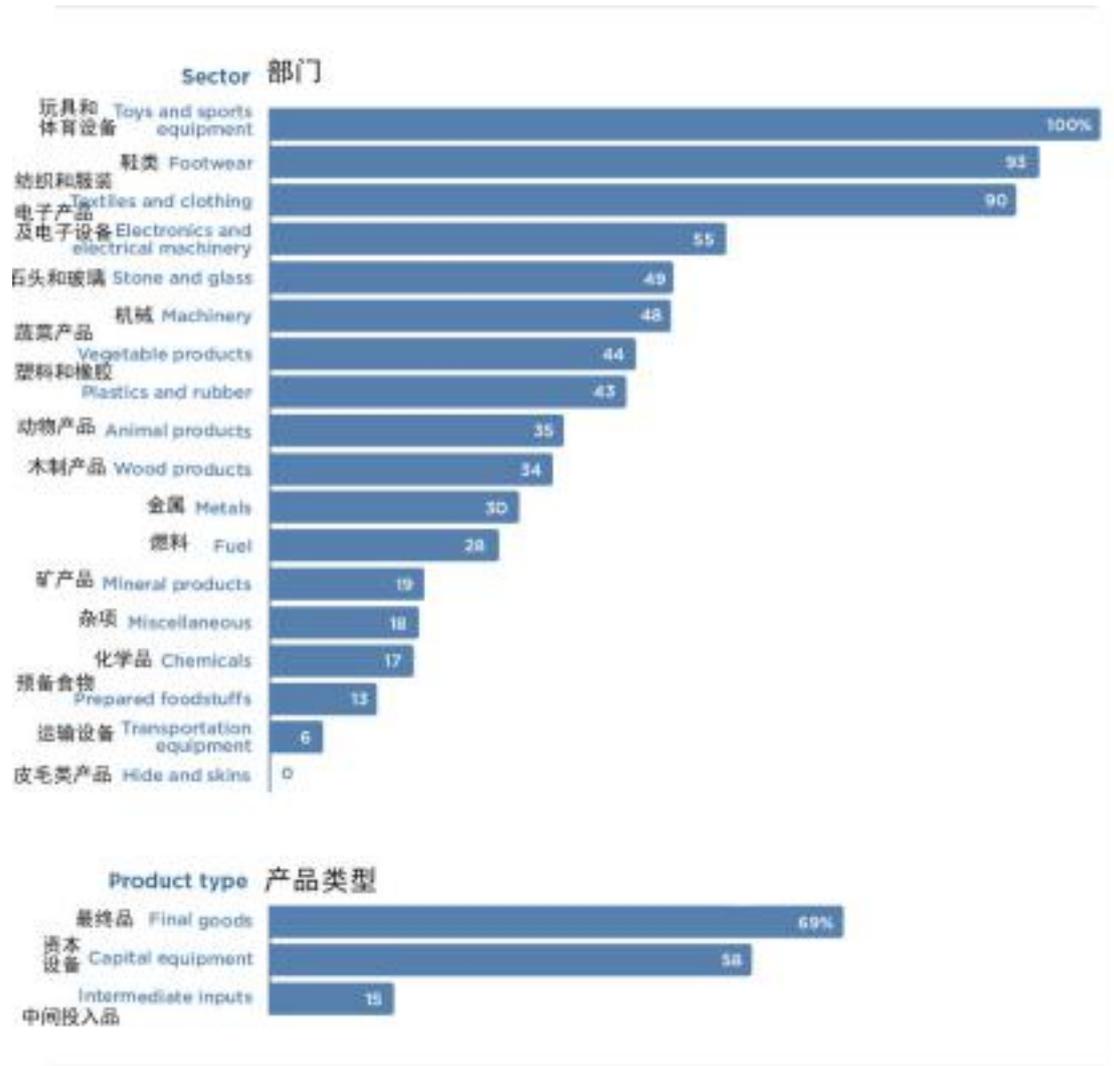
唯一可与之相提并论的是，如果特朗普兑现他当前的威胁，对美国从中国进口的其他商品征收关税，这将导致进口从当前的 50.5% 增长到 96.7%，增长幅度超过 46%。

当下和 1986 年之间另一主要差别是由于中美两经济体经济依赖程度不同而导致受影响的贸易水平不同。以 2018 年美元计算，1986 年美国从中国的总进口只有 80 亿美元，占美国进口总额的 1.4%，占美国 GDP 的 0.1%。2018 年美国从中国进口总额为 5400 亿美元，占美国进口总额的 21.2%，占美国 GDP 的 2.6%。

3、特朗普下一轮关税将很可能主要打击消费品，就像上世纪 80 年代的保护主义一样

就目标产品类型而言，特朗普对中国征收的下一轮关税很可能类似于美国早先实行的特别保护措施。如图 3 所示，他的下一轮关税升级将打击玩具、鞋类和服装等消费品。

图 3 其他美国从中国进口的产品将受到特朗普在 301 条款中规定的即将征收的 25% 关税的影响



注：2019年5月10日美国贸易代表提出针对行业或产品类别中从中国进口的商品征收25%关税，这些被税商品份额如图所示。美国贸易代表委员会表明，这次提高关税还只是开始，之后将针对从中国进口的几乎所有在之前未受影响的剩余商品征收25%的关税，预计征收总额约为3000亿美元

数据来源：PIIE 工作论文 P19-7《经过40年特殊保护之后，2018年中美贸易冲突》，2019，作者 Chad P. Bown。作者是基于联邦公报（Federal Register）列出的商品计算，网址 http://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/May_2019_Proposed_Modification.pdf

到目前为止，这些产品基本上没有受到特朗普关税的影响。最近的贸易保护行为让美国倒退回上世纪80年代，当时几乎所有针对中国的此类特别保护措施

都打击了纺织品和服装的进口。自那以后情况有所变化。1986 年服装和纺织品占中国对美国出口的 43%，而今天只占中国对美国出口的 8%。

4、特朗普的保护措施会达到 20 世纪 80 年代甚至 30 年代的水平吗？

在 2016 年大选期间，特朗普曾威胁说，如果他当选总统，将对中国征收 45% 的全面关税。然而即使他最近的威胁没有达到这一水平，美国对中国关税水平也会慢慢逼近这一数字。

将这些数字加总得到了一个惊人的结论。美国最近一次对中国加征关税，很可能是特朗普贸易战转为更糟糕情况的一个转折点。最新的举措将给美国经济带来新成本，而且也给特朗普最终的博弈带来更多不确定性。他的目标是通过谈判达成一项贸易协定，还是让美国对中国进口商品征收关税成为中美关系新常态呢？目前唯一能肯定的是，特朗普对中国征收的关税水平正朝历史水平攀升。

本文原题为“Trump's 2019 Protection Could Push China Back to Smoot-Hawley Tariff Levels?”。本文作者 Chad P. Bown 是彼得森国际经济研究所的高级研究员，研究领域为国际贸易法律和制度、贸易谈判和贸易争端；Eva (Yiwen) Zhang 是彼得森国际经济研究所的研究分析师。本文于 2019 年 5 月刊于 PIIE 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

如何为国际发展提供有效和可持续的融资

Christine Lagarde /文 宋海锐/编译

导读：本文为国际货币基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德在巴黎论坛的演讲，她从国际倡议、借款国、债权人和巴黎俱乐部的角度探讨了如何为国际发展提供有效和可持续融资，从而实现可持续发展的目标。编译如下：

尊敬的各位来宾、朋友们、女士们、先生们，早上好，我要感谢勒梅尔部长和巴黎论坛的组织者邀请我来讨论这个重要议题。我们今天讨论的重点是可持续发展：可持续的债务促进可持续的增长，同时也是在可持续的地球上创造一个可持续的未来。

1、实现可持续发展目标的挑战

我们致力于推动低收入国家取得决定性和持久的发展进步。这一努力体现在可持续发展目标（即 SDGs）中，具体指经济繁荣、社会包容和环境可持续性的完美三位一体。实现可持续发展目标是一项经济和伦理上的紧迫任务。

然而，我们面临着陡峭的上坡路。我们在国际货币基金组织的工作表明，许多国家需要大幅扩大支出以在 2030 年前实现可持续发展目标。低收入发展中国家在健康、教育和基础设施等重要领域的额外支出需求占 GDP 的比重平均为 15 个百分点，仅相当于 2030 年可持续发展目标的 5 万亿美元。这显然是一个相当大的挑战。

关键问题是如何以可持续的方式提供资金？。第一步是增加国内收入，提高支出效率，减少腐败，并改善商业环境。我们认为，各国增加额外税收收入可以使 GDP 提高 5 个百分点，这个目标虽雄心勃勃，但具备可行性。

但光靠这一点还不够。发展中国家还需要来自国际社会的双边捐助者、国际机构和私营部门的支持，是时候让私营部门承担更大的社会责任，更多地关注长期发展，而不是短期利润。幸运的是，私营部门正对“具备影响力的投资”和金融工具越来越感兴趣，并开始涉及环境、社会和治理问题。这对 SDG 来说无疑是个好兆头。

2、融资难题

债务融资再次成为一个令人关注的问题，需要我们深入讨论一下这个话题。当然，在一定层面上，借款来促进可持续发展并没有什么错。在这里，我要分享一些好消息和一些不太好的消息。

第一，好消息是，近年来，低收入国家能够获得更多的融资，这在一定程度上反映出全球融资环境相对宽松。更重要的是，我们还看到一批不同类型的官方债权人正在加速提供资金，有时在很大程度上支持潜在的变革性基础设施投资。在这个方面，中国的“一带一路”倡议引起了相当大的关注。亚洲基础设施投资银行（亚投行 AIIB）已成为重要的融资来源，伊斯兰开发银行的资本最近增加了三倍多。

不好的消息是，并不是所有的借款人都能很好地管理这些增加的融资，其中一些人已经受到了严重的经济冲击。其结果是，2018 年低收入发展中国家的债务负担中位数迅速上升至 GDP 的 47%，这一增长尤其集中在大宗商品生产国身上。目前，43%的低收入发展中国家要么有很大风险发生债务危机，要么已经在面临债务危机，而 2013 年这一比例仅为 21%。

那么，在宏观经济稳定性面临风险的情况下，我们如何才能解决各国需要更多支出的难题呢？

3、国际倡议

在调查中，我确实看到全球做出了很多努力来寻找化解债务漏洞的方案。举几个例子：

- 20 国集团的德国总统与非洲发起契约。该契约强调，借款国需要更好的公共财政和宏观经济管理，以及法律和监管框架，以鼓励私人投资并提升借款国管理债务的能力。

- 中国刚刚宣布了一个评估“一带一路”受援国债务可持续性的新框架，该框架与世界银行和国际货币基金组织所采用的框架密切相关。我们对这位重要的官方债权人提出这一倡议表示欢迎。

·加勒比国家在巴黎俱乐部、世界银行和国际货币基金组织的支持下，一直在探索调整其债务工具以增强抵御冲击能力的方法。

这些都是多边主义和全球团结的极好例子，我们需要继续共同推动这些倡议。

4、借款国的作用

当然，借款国本身也有其应发挥的作用，首先是通过提高公共投资的回报。公共投资效率四分位数从最低移动到最高的可以使投资对产出的影响加倍，从而更好地促进债务的可持续性。

加强债务管理也至关重要。但这可能相当棘手，因为随着债务工具变得更加复杂，债务管理能力需要变得更加复杂。然而，目前只有 40% 的国家符合债务记录的基本标准，而只有三分之一符合担保报告和监测的标准。

因此，在这里，技术援助至关重要。你们中的许多人都向世界银行—国际货币基金组织债务管理信托基金捐款，以支持这种能力的建设，我非常感谢你们的支持。在这个信托基金的支持下，我们将在未来五年扩大援助规模，目标是将援助规模扩大一倍。当然，更好的债务管理也会带来更大的透明度，这是可持续融资的基础。

5、债权人的作用

现在我来谈谈债权人的作用，他们在鼓励更大的透明度方面扮演着至关重要的角色。

正如我们在莫桑比克看到的，私人贷款机构会有效促进隐藏债务。即使是对官方债权人，保密协议或复杂的融资方式也可能对透明度产生不利影响。因此，我对国际金融研究所（IIF）就私人债权人债务透明度原则所做的工作表示欢迎。我也欢迎 20 国集团关于其可持续融资业务指导方针的自我评估，我鼓励所有 20 国集团成员参加。

推进进一步改革至关重要，但新的债权人和债务工具使得帮助各国重组债务更加困难。最近的一些案例（如刚果共和国和冈比亚）表明，制定重组计划的部分原因是，我们不能再依赖已建立的债权人协调机制。

同时，这里没有一种适合所有人的解决方案。每一个案例都有一组不同的债权人，没有一个债权人可以被单独挑出。这是一个更深更广泛的问题。然而，还是有一些潜在的解决方案。

6、巴黎俱乐部的作用

巴黎俱乐部可以在协调债务解决方面发挥重要作用，因为它融合了最佳做法，且最近已扩大成员范围，包括了韩国和巴西。

巴黎俱乐部广泛的成员群体，包括新的官方和多边债权人，有助于确保更快、更协调的债务决议。除此之外，任何涉及非会员国的债务重组工作也将很好地遵循巴黎俱乐部会员多年来使用的、经过考验的规则。

7、结论

我将以讨论国际货币基金组织和世界银行在这一工作中的作用作为结尾。我们两个机构一直在密切合作，制定了详细的多管齐下的工作计划，以解决债务漏洞。该计划包括加强债务分析，以帮助贷款人和借款人更好地了解风险，还包括提高债务数据的质量、全面性和透明度，加强各国管理债务的能力。

在未来十年，动员资金以支持可持续发展目标将是全球社会面临的最重要挑战之一，因此融资需要比以前更加可持续。我们期待着与国际社会合作，制定并实施解决这些问题的方法措施，并感谢今天的论坛帮助我们推动这项工作。毕竟，这是在尊重自然限制前提下的全体人类的繁荣。更重要的是，我们已经确定并承认了这一挑战，现在我们必须共同行动。谢谢大家。

本文原题为“[How to Ensure the Effective and Sustainable Financing of International Development](#)”，是国际货币基金组织常务董事 Christine Lagarde 于 2019 年 5 月 7 日在巴黎论坛的演讲，Christine Lagarde 是第一位担任该职位的女性。[单击此处可以访问原文链接。](#)

如何设计刺激政策

Pascal Michaillat, Emmanuel Saez/文 吴克谦/编译

导读：自 2007 年美国“大衰退”以来，学者和政策制定者一直在讨论如何设计一个最优的刺激政策。本文重新讨论了刺激政策中与乘数大小和公共支出有效性相关的观点，并为未来的刺激计划提供了蓝图。文章发现：乘数与刺激性支出规模之间的关系呈驼峰形；刺激政策应该依赖于公共支出的有效性；“产出乘数”并不是一个稳健的统计量，应该使用“失业乘数”。编译如下：

2007 年 12 月，美国发生经济“大衰退”。2008 年，失业率迅速上升，美联储果断采取降息来应对。然而，2008 年 12 月，名义利率已触及零利率下限，货币政策失去空间，促使美国政府寻求其它的稳定政策。一项过去使用过并再次被考虑使用的政策是，通过一揽子刺激计划增加公共支出——《美国复苏与再投资法案》(the American Recovery and Reinvestment Act)。

当政策制定者和学者开始讨论刺激支出计划的合适规模时，却难以达成共识，他们提出了许多支持或者反对刺激政策的观点，这些观点通常涉及“产出乘数”，即公共支出增加 1 美元所带来的 GDP 的增长。乘数为正，意味着公共支出的增加能够提高 GDP；乘数大于 1，意味着公共支出的增加所带来的 GDP 的增长更大，超过一比一，这说明公共支出的增加还带动了 GDP 其他组成部分的增长，比如家庭消费。

争论的一个焦点是：乘数的大小，特别是它大于 1 还是小于 1。一些学者认为乘数大于 1，所以刺激政策是合理的；另一些学者则反驳说，乘数小于 1，因此刺激政策并不是一个好主意。更普遍地说，很多争论都是以“物超所值”为指导原则——乘数越大，政策就越有效，因此应该使用得越多。

另一个焦点是：公共支出的有效性。一些反对刺激政策的人担心，额外的公共支出可能没有多大用处，不会像私人支出那样有价值。

最近，我们研究了经济衰退初期的刺激政策的设计 (Michaillat 和 Saez, 2019)。我们的目标是重新审视上述观点，并为下一个刺激政策提供蓝图。由于当前关于稳定经济的研究大多集中在货币政策上，因此人们对一个合适的财政刺激政策的

特征知之甚少。事实上，由于近几十年来美联储一直负责稳定经济，所以最优货币政策的设计吸引了大量学者，而最优财政刺激政策的设计则被忽视。

我们建立了一个模型，以覆盖在政策讨论中发挥普遍作用的所有变量。尽管专家们可能对其中每一个变量的确切数值存在分歧，但我们认为，构建一个完整的框架是有益的，在这个框架中，可以代入不同的数值。

模型以失业率为刻画对象（失业率可能处于合适水平或者处于低效率的高水平）。第一，我们允许公共支出从“无用”到“与私人支出一样有用”。公共支出的价值由“公共消费和私人消费之间的替代弹性”来刻画，这种弹性描述了额外的公共产品所带来的效用：弹性为 0，意味着额外的公共产品是无用的；弹性越高，意味着额外的公共产品越有价值；无穷弹性，意味着公共产品和私人产品完全可以互相替代。第二，我们允许公共支出在刺激 GDP 和减少失业方面从“完全无效”到“非常有效”。公共支出的有效性由“产出乘数”来衡量，在我们的模型中，产出乘数可以为负、0、小于 1 或大于 1。

精心设计的刺激政策有几个突出特征，而且这些特征挑战了传统认识。

首先，刺激政策的规模不符合政策讨论中经常使用的“物超所值”逻辑。相反，乘数与刺激性支出规模之间的关系呈驼峰形：乘数为 0 时，刺激性支出应为零；乘数较小时，刺激支出应当随着乘数的增加而增加；乘数中等大小时，刺激性支出达到最大；对于更大的乘数，刺激性支出反而应当减少。因此，一个大的乘数值并不能成为一个大规模刺激政策的理由——大规模的刺激性支出应当对应于中等乘数。与此相关的是，传统观点所认为的“以 1 作为乘数的临界值”其实并没有道理——只要乘数为正，就应当采取积极的刺激政策。

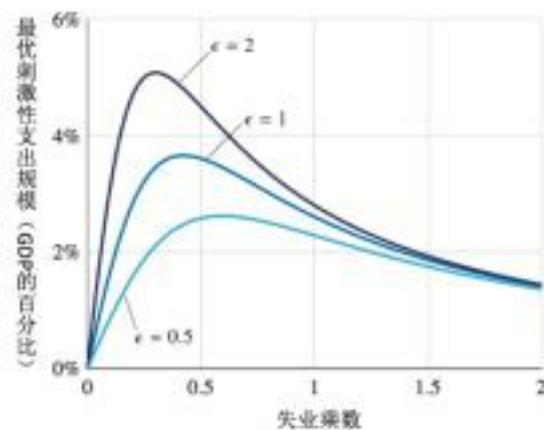
其次，我们发现，精心设计的刺激政策还应取决于公共支出的有效性——更准确地说，取决于公共消费和私人消费之间的替代弹性。当替代弹性为零时，公共产品没有价值，因此不应该采取任何刺激性支出，但这是一个极端的例子。实际上，替代弹性一般为正，所以一些刺激性支出总是存在。此外，当替代弹性更高时，额外的公共产品更有价值，因此刺激性支出更值得做。

第三，我们发现，在讨论刺激政策时“产出乘数”并不是一个稳健的统计量，应该使用“失业乘数”，即当公共支出增加规模为 GDP 的 1% 时，所带来的失业

率下降的百分点。如果用于为公共支出融资的税收不影响劳动力供给，失业乘数和产出乘数相等，可以互换使用；但如果税收影响劳动行为，那么两个乘数就不再相等，产出乘数也不能用来设计刺激政策。这一点很重要，因为产出乘数在关于刺激政策的争论中一直扮演了重要角色。总体来讲，不管税收是否影响行为，“失业乘数”都可以使用，因为它总是精确地衡量了与“最优”刺激政策设计相关的力量，相反，产出乘数有时候衡量了一些无关的力量。

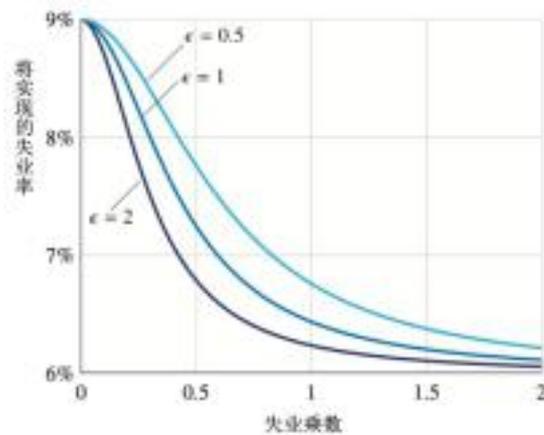
2009年，美国政府决定实施《美国复苏与再投资法案》，测算表明，如果没有政策干预，失业率将从6%升至9%。考虑到上述提到的政策特征、现有的经验证据、“失业乘数”以及私人消费和公共消费之间替代弹性的现实范围（失业乘数的数据来自 Ramey, 2013；替代弹性的数据来自 Armano 和 Wirjanto, 1998），我们分析得出的合适的经济刺激方案如图1。作为补充，图2显示了在采取图1的刺激政策后，失业率可以降低多少。

图1 美国经济大衰退初期最优的刺激政策



注：刺激性支出规模以占GDP的比重来衡量；实线代表了一系列可能的“失业乘数”取值所对应的刺激方案，每条线分别对应于不同的公共消费和私人消费替代弹性。

图2 使用图1的刺激政策，失业率将达到多少



注：假设有效失业率目标为 6%，在没有刺激性支出的情况下，失业率为 9%。实线代表了一系列可能的“失业乘数”取值所对应的失业率，每条线分别对应于不同的公共消费和私人消费替代弹性。

图 1 中所示的最优刺激方案阐明了本文的主要观点。首先，即使乘数很小(比如 0.2)，最优的刺激性支出规模也是较大的(超过 GDP 的 1.5%)。第二，中等乘数(0.3 到 0.6)对应于最大的刺激规模。第三，对于小乘数和大乘数，最优刺激支出规模是相同的，但实现的失业率不同。第四，对于小乘数，尽管最优刺激性支出规模相当大，但实现的失业率也仅比 9%略低。这是因为当乘数很小时，公共支出对失业几乎没有影响。另一方面，如果乘数大于 1，刺激性支出几乎能将失业率恢复到接近初始 6%的水平(例如，乘数为 1，失业率会降到 6.8%以下)。第五，公共消费和私人消费之间的替代弹性越高，刺激方案的规模越大。然而，尽管对于小或中等乘数，弹性对于刺激规模有着重要影响，但对于较大的乘数，这种影响有限，这是因为对于较大的乘数，最优政策的本质是填补失业缺口，因此不受替代弹性的影响。第六，刺激方案是根据“失业乘数”(而非“产出乘数”)绘制的，因此，无论用于为刺激性支出融资的税收是否具有扭曲性，所有这些结果都适用。

本文原题为“[How to Design a Stimulus Package](#)”。本文作者 Pascal Michailat 是布朗大学经济学副教授，Emmanuel Saez 是加州大学伯克利分校经济学教授、公平增长中心主任。本文于 2019 年 5 月刊于 VOX 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

长期停滞要求重新审视宏观经济政策，特别是财政政策

Olivier Blanchard 和 Lawrence H. Summers /文 刘铮/编译

导读：尽管上一轮危机已经过去，而各国的利率仍处在较低水平，这与过去的理论不符。虽然各国采取了积极的货币和财政政策，预期通胀仍低于潜在，实际产出仍低于潜在产出。作者认为，发达国家面临长期停滞的重大威胁，为了应对这一情况，各国需要对过去的宏观经济政策，尤其是财政政策进行反思。编译如下：

麻省理工学院出版社最新出版的《演化抑或革命？大萧条后宏观经济政策再思考》一书包含了 18 个月前我们在彼得森研究所会议上的论文和讨论。尽管情况尚不明朗，但在那之后发生的事件使我们将长期停滞视为发达国家的重大威胁。我们越来越相信对于宏观经济政策，特别是财政政策进行反思是有必要的。

我们在概述中写道：“至少，货币政策必须重新确立回旋余地。财政政策必须作为主要的稳定工具重新引入。金融政策必须继续调整和加强。这些措施我们称之为演化。然而，如果中性利率仍然极低，甚至为负，或者如果金融监管不到位，则可能需要进一步的变革——例如扩大财政赤字，采取积极措施鼓励私人支出，维持更高的通胀率以实现更低的实际利率，对金融部门更严格的约束等等。这些我们可以称之为革命。时间会证明一切。”

自从我们撰写这篇文章以来，经济状况发生了几次重大的变化。

利率仍然异常偏低

根据市场和金融观察家的判断，尽管大衰退已经过去，但实际的中性利率并没有上升，甚至还下降了。事实证明，认为低利率在很大程度上是金融危机的后遗症，并将缓慢上升的观点是错误的。在美国，尽管采取了重大减税措施，近几个月来的 10 年期实际利率还是大幅下降至接近 18 个月前的水平。针对经济可能疲软以及通胀乏力的担忧，美联储主席表示，当前的紧缩周期可能已经结束，短期利率可能低于 2.5%。市场认为，央行下一步的行动更可能是降息而非加息。在欧洲，为了应对经济疲软，当局推迟了将利率恢复为正的日期，同时开始讨论重启量化宽松（QE）。在德国和日本，指数债券表明负实际利率将是下一代经济生活的一个重要特征。

与此同时，财政政策继续具有扩张性——日本、美国（强劲）和欧洲（温和）都在进行——但并未出现任何类似过热的情况。尽管采取财政刺激，通胀率还是没有达到美联储的目标——即使是在 30 年期预测下，市场预期通胀率还是低于 2%。在欧元区和日本，通胀仍低于目标，且没有迹象表明目标很快实现。疲弱的通胀表明，尽管采取了积极的货币和财政政策，预期通胀仍低于潜在，实际产出仍低于潜在产出。

财政政策必须在未来的经济衰退中发挥更大的作用

这两方面的状况导致了必然的结论：即财政政策在未来必须发挥比以往更大的作用。即使在美国，货币政策也并没有足够的空间来应对标准规模的衰退。在美国，当政策利率下降 500 个基点时，经济衰退就会发生，该降幅是今天的两倍。但问题可能超越经济衰退，变得更经常，更基本。总需求可能长期保持低水平，意味着持续的低中性利率。负利率威胁可能长期存在，这意味着财政需要提供持续的帮助，同时意味着政策工具从货币到财政的戏剧性转化。

需要明确的是：更高的公共债务本身就有福利成本（尽管低利率意味着这些成本或许有限），不过在当前环境中，如果更高的赤字有助于减少或消除产出差距，那么收益可能高于成本。

日本的负利率为使用扩张性财政政策提供了理由

日本的长期负利率具有很强的指导意义。自 1999 年以来，政策利率一直处于或非常接近零，日本银行的资产负债表规模增加了五倍。在财政方面，日本的平均预算赤字占国内生产总值的 6%，净债务增长了近 90%。然而，零政策利率、激进的量化宽松政策和大幅扩张的财政政策没能将通胀率恢复到目标水平，也未能将产出恢复到潜在水平。长期以来，研究日本经济的学者们指责日本的政策错误和过度依赖赤字；现在很清楚，日本非常强大的宏观经济政策反应是正确的。

有人可能会认为，只有当国家处于负利率时，才需要这些极端的财政措施，而美国现在已经脱离了需要这些政策的危险地带。这是错误的：

- 首先，当利率为正但接近于零时，需求的放缓可能使家庭和企业担心经济有回到负利率的风险，导致需求更低，并且有陷入困境的可能。

- 其次，即使可以通过某种方式避免负利率（例如通过禁止现金或者对存款支付利息）过低的利率也常常意味着过高的风险，包括更高的杠杆和更大的泡沫。
- 第三，有充分的理由相信，利率越低，其对总需求的影响就越弱；事实上，有一种观点认为，当利率低于某一临界值时，利率的影响会发生转向——较低的利率会减少贷款。
- 第四，从长远来看，低利率可能会让僵尸债务公司长期存在，减缓再分配，并可能降低增长。

这些论点的经验证据并非压倒性的，但它们共同提供了保持中性利率合理高位的理由，并要求实施适当的扩张性财政政策以维持需求。

这继而又带来了财政和货币政策如何协调的问题。他们可以在相反的方向上进行操作：在美国，当美联储购买长期债券以降低收益率时，财政部利用这个机会延长政府债券的到期日。然而，中央银行和财政当局之间的协调却带来了一些微妙的问题：货币政策的主要进展之一是赋予中央银行独立性，让中央银行自行设定通胀目标。如果财政和货币政策制定者必须共同努力实现充分就业，这种独立性还能存在吗？坡度平缓的菲利普斯曲线的使得采取时间不一致的政策非常有吸引力，即以短期内有限的通胀为代价，冒着过热的风险；这种危险是否可以避免？

债务爆炸的风险可以降低

日本的公共债务状况引发了更为奇特的问题。到目前为止，政府的净债务已经达到 150%，而利率还没有提高。但如果投资者担心风险并要求更大的利差，那么债务越高，避免债务爆炸所需的财务成本就越高。这就提出了如何降低风险的问题。一种方法是延长债务到期日，以便利率的增加只会影响利息支付，从而留给政府更多的调整时间。另一种方法是更多地依赖于隐性的、不可交易的债务，例如，赋予现收现付的社会保险更重要的地位。还有一种方法是要求私营部门承担更多的债务。一般来说，由于政府有征税的权力，政府最有能力承担债务，但人们必须怀疑，在日本的公共债务水平上，这一论断是否仍然正确。人们可以考虑采取措施鼓励家庭减少储蓄，鼓励企业增加投资。这些措施或许是扭曲的，但是扭曲的代价可能低于巨大的公共债务的风险。

演化抑或是革命？具体方式的选择既取决于决策者的气质，也取决于客观的经济状况。我们在这本书的具体章节中指出，20 世纪 70 年代的大萧条和大通胀导致宏观经济思维发生了戏剧性的变化，这比过去十年的事件所引起的变化要剧烈得多。我们认为，在未来几年中，随着低中性利率、财政政策重新出现并作为主要的稳定工具、难以实现的通胀目标以及低利率环境的金融影响的共同作用，这种差距将越来越小，从而导致我们对宏观经济的理解和对政策如何实现最佳绩效的判断发生重大变化。

本文原题为“Secular Stagnation Requires Rethinking Macroeconomic Policy, Especially Fiscal Policy”。本文作者 Olivier Blanchard 是 PIIE 高级研究员，Lawrence H. Summers（哈佛大学）为《演化抑或革命？大萧条后宏观经济政策再思考》作者。本文于 2019 年 5 月刊于 PIIE 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

政府承诺与信用利差

Mitu Gulati, Ugo Panizza /文 张子萱/编译

导读：政府向投资者保证其偿债意愿的一种方法是给予其对国有资产的优先权。然而，投资者们是否相信这些承诺还有待确认。本专栏调查了西班牙与波多黎各政府承诺前后债券利率的变化，发现西班牙政府承诺对债券收益利差没有影响，而波多黎各政府的承诺却影响了利差。这可能因为，波多黎各作为美国的自治邦，面临着更高的违约成本。编译如下：

在公司金融里，债权人可以依法强制行权，包括对抵押资产所有权的索取，这一机制有助于保证债务的偿还。但由于若干原因，主权债务的债务人偿还动力较弱。首先，主权债务的发行由本国法院审理，法院的态度可能倾向于政府。第二，即使根据外国法律发行主权债务，也存在主权豁免等软约束。第三，法院关于主权债务的任何判决通常都不可能执行，因为很少有主权资产位于本国辖区之外。因此，经济学家强调，影响主权债务风险的一个关键因素是国家偿还债务的意愿，而非能力。由此看来，如果一项政策能够增加主权债务的违约成本，即使事后证明它是低效的，它的推行也可能是有效的。因为这项政策可以增加政府对债务的支付意愿，从而吸引国际资本市场。

政府向投资者保证偿债意愿的一种方法是给予他们对国有资产的优先权，使投资者行使债券时优先于其他潜在的债权人（主要是本国公民）。一些国家已将这些优先事项列入其宪法。

人们感兴趣的是，投资者是否认为政府会信守承诺，优先偿还公共债务。因为在危机时刻，优先兑付债权人权益的政治家可能不会长期任职。因此有人认为，政府的承诺缺乏可信度，一旦主权债券出现违约，政治家可能无视、甚至篡改法律。而如果这些承诺不可信，低利率的主权债务不仅收益少，还存在一定的违约成本。

世界各地主权债务的优先承诺

在最近的一项调查中，我们研究了多个国家的宪法和财政法，并明确了 48 个国家关于公共债务义务优先权的处理方式。我们发现，做出优先权承诺的国家有着很多共性，这是其他国家所没有的。

我们发现，拥有这些承诺的国家在许多方面都不同于一般国家：

1. 更可能是普通法国家
2. 具有较强的债权保护能力
3. 国债水平较高
4. 通胀水平较低

这些发现表明，那些面临债务问题、或无法以高通胀缓解债务的国家，更有可能采取优先承诺。

这些承诺是否影响资金成本？

由于政府进行优先承诺这一事件不是随机的，因此对有承诺和无承诺的国家的借贷成本进行简单比较可能会有遗漏变量偏误和内生性偏差。为了解决这个问题，我们将重点放在西班牙、波多黎各两个政府上。我们通过探讨 2011 年西班牙宪法修正案前后以及 2018 波多黎各削弱优先承诺事件的情况，来得到结论。

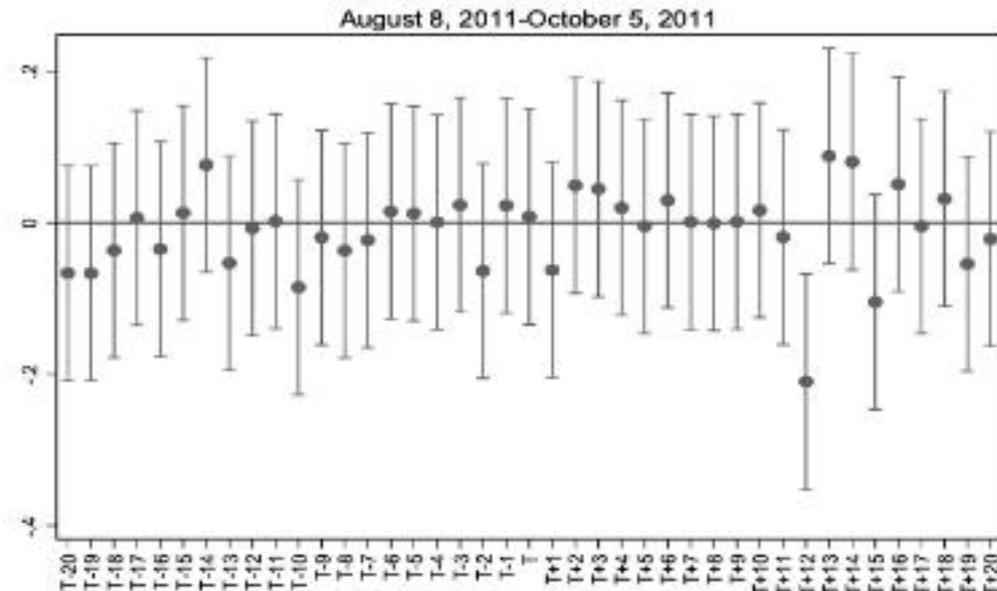
西班牙：2011 年 9 月 7 日，西班牙政府对宪法进行了修订，赋予了主权债务持有人优先权。我们对比了主权债券与政府在背后担保的国家机构 (ICO) 债券，两种的债券都担保了国家资源，因此能够反映国家风险，但只有主权债券符合欧盟统计局对“公共债务”的定义。因此，尽管国家担保的机构债券可能也属于“公共债务”的范畴，但是否事实如此依旧存疑。如果主权债券有优先权，那么政府所担保的机构债券与主权债券应该存在利差。

为了验证这一假设，我们对主权债券收益率相对 ICO 债券收益率的变化，以及一组代表宪法修正案获批的虚拟变量进行回归。图 1 的结果表明，以 ICO 收益率为参照时，宪法修正案对主权债券收益率没有影响。

虽然这些结果与宪法修正案与主权利差无关的观点一致，可能有人会说这是因为市场预期到了该修正案的提出，因此在我们进行调查前，投资者就已经将信息纳入了主权债券的价格之中。但我们认为并非如此，因为对宪法修正案的投票结果直到最后几天都是不确定的，而且我们在修正案之前的四周内都没有发现任

何变化，包括西班牙两个最大的政党就宪法修正案达成一致的当天（8月26日；图1中的T-8）。

图1 西班牙10年期国债收益率9月7日宪法修正案前后的变化（以ICO债券为参照）

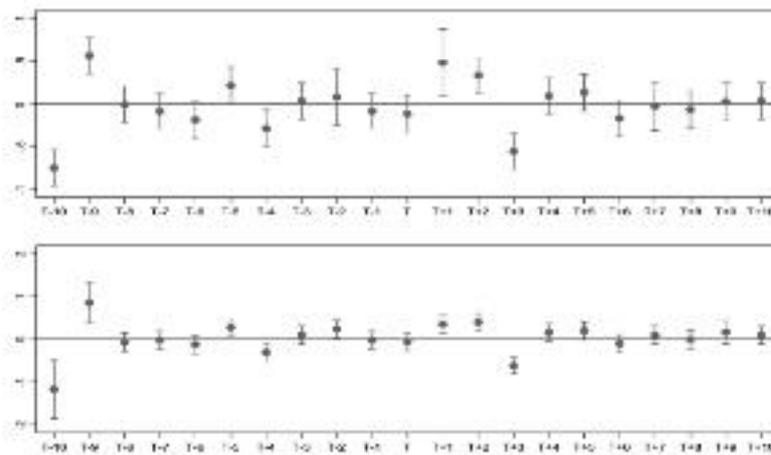


波多黎各：在波多黎各，我们将英联邦发行的一般义务债券与波多黎各政府名下的机构债券进行比较。为了达到我们的研究目的，这种变量设定较为有效，因为承诺给政府债券持有人的担保与政府一般义务债券持有人的优先权相冲突。

我们重点关注2018年1月30日，当时负责波多黎各负责破产审理的法官驳回了政府债券持有人的诉讼，他们试图行使自己的优先权。如果政府债券持有人此前认为宪法承诺是可信的，我们应该在法官驳回诉讼后观测到政府债券的收益率的提高。

我们回归了一般义务债券与机构债券收益率的变化，以及代表1月30日法院判决的一组虚拟变量。图2显示，政府债券的收益率在法院判决后两天内增加了约100个基点，然后在三天后又回落了50个基点。法院的决定确实引导了波多黎各一般债券的重新定价，判决下达后三天内影响约为50个基点。

图 2 波多黎各一般政府债券 1 月 30 日判决前后机构债券与政府开发银行收益率变化



总结

我们的研究表明，波多黎各政府对优先权的承诺是可信的，而西班牙政府的承诺对利差没有任何统计学上的显著影响。一个可能的解释是，由于波多黎各是美国的一个自治州，它背后有美国联邦法律作为违约的底线。相比之下，西班牙政府可以任意改变宪法或撤销承诺，其优先承诺的可信度较低。

我们只检验了两个案例。但以往的经验是，对于主权国家而言，投资者应谨慎看待政府即偿还公共债务的承诺。次主权地区的承诺则更有分量。

本文原题为“Promises to Repay And Sovereign Spreads”。本文作者 Mitu Gulati 为杜克大学法律系教授。Ugo Panizza 为 Graduate Institute 经济学教授、CEPR 副主席兼研究员。本文于 2019 年 5 月刊于 VOX 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

需求导向型的新发展模式

Daniel F.Runde Romina Bandura MacKenzie Hammond /文 尚见卓/编译

导读：随着技术的进步，发展中国家的“需求导向型”的发展模式逐渐替代了过去“供给导向型”的发展模式。这种新的发展模式更符合发展中国家的利益。编译如下：

什么是需求导向型的发展模式？

随着发展中国家逐渐完善民主制度、不断提高增收能力和政府办事效率，他们要求对其发展道路拥有更大的主导权。这种“需求导向型”的发展模式，使援助国的援助项目和预算支持与受援国的国内发展规划保持一致，并建立双边伙伴关系。

“需求导向型”发展模式与传统的外国援助“供给导向型”模式截然不同，后者由援助国基于自身利益分配资金，这样会导致地方投入资金达不到受援国期望值。

自 20 世纪 90 年代开始，一系列国际援助项目落地、其他融资渠道（包括中国、影响力投资人和私人资本）不断拓展，以及互联网和数字化的发展，都极大地促进了新发展模式的形成。此外，传统供给导向模式的实践结果不尽如人意，也催生了新的发展模式。

为什么需求导向型的发展模式很重要？

供给导向型的发展模式会给发展中国家增加成本。这是因为，援助国为发展中国家提供一部分财政资金，而这笔资金必须用来购买援助国的商品和服务。这种援助模式更符合援助国自身利益，却牺牲了一部分发展中国家的利益。由此可见，援助国不了解受援国的实际需求，使得发展中国家从中获益较少。

新兴技术的发展让全世界沟通交流更加便捷。技术进步使得援助国能更广泛地听取受援国的声音，把项目的主导权转交给受援国，由他们评估和决定援助国拟提供的服务。技术平台的使用不仅让援助国了解发展中国家合作伙伴的需

求，也使他们获得了援助服务反馈，这有助于在项目决策者和执行者/当地参与者之间形成闭合的反馈循环，同时也有助于建立援助问责制。

不附加条件的援助和扩大的发展自主权为发展中国家的繁荣和发展提供了更高效有利的途径。越来越多的发展中国家正在寻找新的财政收入来源，例如国内资金转移（税收、储蓄和费用）以及私营部门投资。如今，发展中国家有更大的自主权选择自己的发展道路来满足本国需求。

需求导向型的发展模式如何在实践中应用？

文章中出现的“需求导向型”的发展模式源于由发达国家和发展中国家利益相关方（民间团体、政府、双边/多边援助方、私营部门参与者和非政府组织）达成的一系列国际商定原则。这些原则出自一些高级论坛，包括 2011 年韩国釜山援助效率高层论坛。

国际商定原则首先承认了国家的发展主导权。它还涉及了与援助国相关的伙伴关系、合作透明度和问责制，让当地合作者参与项目，并在发展中逐渐解除援助。

运行需求导向型的发展模式很复杂，它可以应用到项目决策和项目生命周期的三个阶段。第一个阶段是战略规划和设计阶段，发展中国家在这一阶段制定国家重点项目（如国家发展战略或次级国家发展战略）和部门重点项目的框架，涉及到的利益相关方有民间团体、私营部门和公民协会。第二阶段是实施阶段，当地参与者积极参与项目发展和交付工作，并将已经收到的资金用于实施阶段。第三阶段涉及项目成果。把技术和实施过程相结合可以使援助国更加直接地获得客户反馈。发展援助项目需要在实地产生影响并取得理想的政策效果，而且参与项目的地方相关主体需要建立牢固、透明和负责任的伙伴关系，在参与项目过程中也会增强自身信誉和合法性。

国际援助在发展过程中形成了一套全球目标和指标，用以跟踪需求导向型的援助模式进展情况。在过去的几年中，援助取得了相当大的进展，包括发展中国家的发展主导权扩大，解除援助的数量不断增加。但许多国家的当地参与者在提高透明度和建立问责制伙伴关系方面的工作仍然滞后。

需求驱动的发展模式需要援助双方做什么？

需求导向型的发展模式可以使发展中国家获得更多的决策自由,这种模式还需要相关政府部门作出相应承诺、提供担责和问责保障。

援助国必须与包括中央和地方政府,地方组织和民间社会在内的利益相关方合作以满足当地合法要求,同时根据实际需求提供解决方案。需求的声音不仅可以来自国家层面,更应该来自当地。

为使需求导向型的援助模式发挥更大作用,并使发展中国家本土的合作伙伴能够拥有自己的发展道路,美国和其他援助国必须扭转原来的受益者心态,转向重视伙伴关系,以客户为中心。

援助国和被援助国之间强有力的伙伴关系至关重要,双方需要信任和尊重,以协调优先事项并制定合适的发展政策。

需求导向型的新发展模式对美国意味着什么?

在许多发展中国家,特别是低收入国家,外国援助在为政府优先事项提供资金方面仍发挥着重要作用,并将在未来几年继续发挥关键作用。然而,外国援助无法适应发展中国家不断变化的格局,人们担心像美国这样的援助国是否能够满足各国需求的灵活性和多样性。

美国必须探索新的援助模式,并利用超出外援的手段,满足现如今发展中国家的需求。为了确保低收入国家,特别是脆弱和易受冲突影响的国家向前发展,美国和其他援助国将需要采用新的方法和手段来应对持续存在的发展挑战。

为了发展中国家的利益,美国必须接受这一新的开发模式,以维护其全球软实力和战略利益。为了向前发展,美国也要从对外援助中汲取教训,调整开发政策。美国国际开发署的自力更生之旅是朝着这一目标迈出的重要一步。

本文原题为:“A Demand-Driven Approach to Development”。本文作者 Daniel F. Runde 是 CSIS 高级副总裁,繁荣与发展项目(PDD)、美国主导开发项目(USLD)主任,并担任全球分析 William A. Schreyer 主席。Romina Bandura 是 PDD、USLD 的高级雇员。MacKenzie Hammond 是 CSIS 繁荣发展项目和美国主导发展项目的项目协调员。本文于 2019 年 5 月刊于 CSIS 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

美国对伊朗石油制裁的影响

Elizabeth Rosenberg/文 王梦瑶/编译

导读：4月22日，特朗普政府宣布美国将在5月2号之后停止对进口伊朗石油国家的制裁豁免。作者分析了这一决定将会对伊朗、伊朗石油主要买家和全球石油市场的影响，特朗普政府采取这一举动的动机，以及伊朗的应对措施。编译如下：

这一举动将会对伊朗造成什么影响？

制裁豁免终止后，任何在此日期之后购买伊朗石油的公司都可能面临美国财政部的严厉制裁惩罚。这些处罚可能归咎于购买伊朗石油的公司及其银行、保险公司、贸易商、船舶、船舶所属组织以及与交易相关的其他实体。如果美国政府不施以丝毫宽容，伊朗石油进口商不得不将尽可能快地减少采购量。

目前伊朗每天出口的石油略多于100万桶，这是伊朗获得硬通货的主要来源。因而这条收入流水将受到严厉制裁的重大影响。反过来，伊朗通过石油出口获得资金的难度大大提升，并将经历增长的收缩。

这将对依赖伊朗石油进口的国家产生何种影响？它们可能会如何应对？

最后几个购买伊朗石油的国家公司，包括中国、印度、土耳其、日本和韩国，将试图与美国进行谈判以获得谅解。如果谈判没有取得成果，他们将同时寻求伊朗原油替代品。报道指出，这些国家的贸易商在美国政府发布制裁消息后立即拨出一连串惊慌失措的电话，寻找伊朗石油替代品。

相比之下，日本和韩国的购买者可能很快就会结束对伊朗石油的购买。他们在去年秋天就证明了可以这样做，然后在最近几个月内又逐渐扩大了购买量。中国和印度是伊朗石油的最大买家，他们将进行一番挣扎，但不太可能完全取消采购伊朗石油。这些国家的主要炼油厂可能会切断与伊朗的关系，让较小的贸易商和炼油商考虑是否要冒着受美国制裁的命运与伊朗做交易。

向伊朗寻求电力供应的伊拉克别无选择，它可能会向美国请求制裁处罚例外。

这会对全球能源市场带来什么影响？哪些石油生产者最有可能取代伊朗？

美国的这一决定石油市场中的许多人感到意外。由于担心伊朗石油客户无法找到替代品，油价飙升数美元。对委内瑞拉和伊朗的制裁，已使得这些国家和其他一些国家重质原油的稀缺程度和成本提高。

沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国承诺扩大生产以替代伊朗石油。与欧佩克成员国科威特一同，他们将石油日产量控制在约 200 万桶，这超过了伊朗的石油出口。此外，美国的石油公司正在向全球市场提供越来越多的石油，今年这个数字将是约 100 万桶。

然而，资深石油市场分析师对市场并不乐观。沙特阿拉伯和阿联酋在真正介入之前可能会等待，观察市场是否会紧张并适应新的制裁政策。海湾国家将受益于油价提高，但他们并不希望重复去年秋天的经历。当时他们生产了许多石油，期待着美国对伊朗石油出口实施全面制裁。然而美国在最后一刻撤销，石油价格随之暴跌。如今，伊朗石油买家非常希望沙特阿拉伯和阿联酋能够兑现他们的供应承诺。

特朗普政府想要达到什么？能如愿吗？

特朗普政府试图利用经济压力迫使伊朗停止支持恐怖主义、扩散导弹、侵犯人权、破坏地区活动，并放弃所有核野心。白宫没有强制改变政权的明确目标，但许多观察家认为这是经济压力政策的隐含议程。有观点认为，美国的政策方针将导致伊朗投降或赋予其自由主义运动领导权。无论最大经济施压战略的最终结果如何，伊朗鹰派在很大程度上接受这一做法，认为这是对伊朗革命派领导人所犯下的令人憎恶和威胁行为的有利回应。

是否有迹象表明伊朗经济受到特朗普政府“最大施压”战略的影响？伊朗的经济脆弱性自 2017 年来有何变化？

伊朗经济已经感受到痛苦。去年 11 月特朗普政府将数百家伊朗公司和个人列入黑名单，导致世界各地的银行和公司被禁止与伊朗建立业务联系。国际货币基金组织表示，其经济在 2018 年萎缩近 4%，2019 年可能萎缩 6%，通胀率比一年前上涨了 50%。

伊朗采取了什么措施消减美国制裁的影响？

多年来，伊朗人习惯于生活在国际经济限制之下。银行和公司有各种方法来管理困难的国际金融交易，中央政府在促进进口方面发挥着主导作用。伊朗还向欧洲支持伊朗核协议者施压，为伊朗出售其原油和开展国际业务创造制裁抵制方式。德国、法国和英国宣布成立 INSTEX，一种非银行易货交易机制，促进此类交易。

伊朗威胁将关闭霍尔木兹海峡。这个举动将会对世界石油供应带来什么影响？过去伊朗也曾发出类似威胁。本次更有可能实施吗？

伊朗革命卫队官员猛烈抨击这一严厉的制裁，宣布如果伊朗不被允许使用霍尔木兹海峡，它可能会被关闭。这是伊朗曾做过的威胁，即使其可能对伊朗造成破坏性影响。阻碍每天通过 1900 万桶石油的国际航道上阻的交通，对石油市场来说将是灾难性的。它还将阻碍农产品和货物在这条关键水道的运输，可能产生广泛的人道主义影响。这可以被视为一种战争行为。伊朗不太可能继续推进这一威胁。

本文原题为“The Impact of U.S. Sanctions on Iran Oil”。本文作者为新美国研究中心能源/经济与安全项目主任和高级研究员。本文最初刊于 2019 年 4 月 23 日 The Iran Primer 官网。

[单击此处可以访问原文链接](#)

梅离开了，但英国脱欧仍未解决

Thomas Raines/文 凌枫/编译

导读：特蕾莎·梅使出了极其棘手的一招——宣布辞职。她在英国脱欧问题上拿了一手糟糕的牌，表现不佳。受命渡过英国脱欧的第一阶段后，梅被政党抛弃，似乎成为了政治牺牲品。但接下来英国的保守党领袖之争将不会解决任何问题。编译如下：

“请不要再浪费时间了。”今年4月，当欧盟领导人同意延长与英国的谈判时，欧洲理事会副主席图斯克提醒疲惫不堪的英国议员们，要重新集中精力寻找前进的道路。六周后，随着欧洲选举的进行，英国群龙无首，脱欧漂泊不定。十月马上就要到了。

特蕾莎·梅拿了一手糟糕的牌，她也表现得非常糟糕。或许最大的错误是在2017年3月触发了《里斯本条约》第50条的谈判，当时计划和准备工作仍在进行中，她的内阁、政党或议会内部没有达成切实可行的共识。直到2018年7月，政府才对英国未来关系提出了一个成熟的愿景。

来自国内和欧盟的强烈政治压力，（导致梅）放弃对这一进程的控制，而她本应能抵制更长时间。2017年6月的大选结果更是雪上加霜，让她领导的政府无力承担未来的艰巨任务，而时间却在滴答作响。

梅陷入了自己的言论和她为达成公众期望而做出的惨淡努力中，几个月来一直言而无果，但这也已经是最好的了，（毕竟）“没有协议总比达成糟糕的协议要好”——该（拖延）策略推动了许多欧洲怀疑论者支持以最强硬、最激烈的形式脱欧。（拖延策略）也有助于测试英国（可接受的）脱欧程度，而若与欧盟协商一致是永远实现不了（这一测试）的。

梅试图仅凭保守党和民主统一党的投票就实现脱欧的策略是有缺陷的，这是对议会理智与情感的误读。欧洲怀疑论者处处施压，即使在面临英国脱欧可能脱轨的情况下，他们也不愿做出足够的妥协来通过她的协议。

梅转向更包容、跨党派的策略来得太晚，而且显得有些愤世嫉俗。工党领导层对于脱欧并没有共同的政治动机，梅也从未在脱欧问题上创造出可供其他政党

安全栖息的政治空间。

除了梅的种种失误，脱欧协议受阻还反映出了离开欧盟的受限性和复杂性。值得注意的是，脱欧协议一般简称为“梅的协议”。此举将脱欧协议个人化，但比起个人失误，协议其实是个更受结构性约束的产物。

英国是一个多民族国家，北爱尔兰独特的宪法安排与欧盟成员国的身份密切相关。这必然会限制它如何在不危及自身宪法秩序的情况下离开欧盟。

爱尔兰边境一直是欧洲怀疑主义梦想的坟场。英国脱欧的支持者从一开始就对这个问题的傲慢。太多的人仍然未能面对技术性现实，而是躲在抱负和空谈背后。

这一进程也清楚地表明了许多人从一开始就看到的情况：欧盟在这些谈判中是更强大的一方。它是一个更大的经济体。它知道自己想要什么（至少在这个阶段）。它不会受到崩溃的最坏影响。它从一开始就决定了谈判的形式和节奏。欧盟在其严格的排序方法中采取了强硬路线，这种经过计算的风险加强了它的地位，但使达成协议变得更加困难。与此同时，英国是一个需求不明确的请求者。

尽管如此，最终还是达成了协议。2017年6月的大选使梅的政府陷入瘫痪后，似乎梅的角色成为了政治的个人牺牲品，受命渡过英国脱欧的第一阶段，然后被她的政党抛弃。这无疑吸引了其他关注首相位置的人：当新首相进入唐宁街10号指导第二阶段的脱欧谈判时，一些艰难障碍可以推卸给梅。

但由于未能打破脱欧协议的僵局，下一任首相将面临与特蕾莎·梅一样的问题。保守党依然没有多数席位。议会仍然在党派和政党之间分裂。同样的脱欧协议还将在谈判桌上。

传统观点认为，脱欧派将赢得这场比赛。这似乎反映了将选出下一任首相的约125000名保守党成员的偏好——他们比普通的保守党选民更反对欧洲一体化，在社会问题上也更保守，遑论普通的英国民众。

一个真正的信徒可能更容易做出妥协。但很难想象领跑者鲍里斯·约翰逊或多米尼克·拉布——甚至是杰里米·亨特等更为温和的人物——如何能在这场竞争中获胜，因为他们将达成让特蕾莎·梅下台的同一份协议。最有可能的是，获

胜者将声称将重新开始谈判以解决爱尔兰问题，如果该策略失败，将积极准备无协议脱欧。

然而，从欧盟的角度来看，谈判已经结束，像鲍里斯·约翰逊这样的脱欧派在欧洲大陆以谎言和表里不一而闻名，不太可能用梅没有得到的让步来安抚他。事实上，在约翰逊或拉布担任首相的情况下，很难在 10 月份获得延期。若坚定的欧洲怀疑论者掌权，欧盟的计划将发生变化。

欧洲怀疑论者还将面临来自议会和党内许多人的阻力——这就是为什么今年的大选似乎不可避免。这可能是在 10 月份批准延期的唯一理由。

这样的选举可能会以一场事实上的脱欧与留欧之争而告终。调查显示，选民现在更多地认为自己是脱欧派或留欧派，而不是某个特定的政党。正如欧洲选举可能揭示的那样，政党体系有表明重组的迹象，更直接地反映出这条“去-留”的轴心。尽管工党领导层表示反对，但它很可能需要在大选中进行一次确认性投票，为重新举行公投铺平道路，公投可能会在“工党协议”（与当前协议类似）和留欧之间进行。

因此，一位新的保守党领袖可能会加速分裂硬脱欧派和“撤销（脱欧）”的留欧派。然而在目前的议会中，似乎有可能获得多数席位的唯一脱欧形式是某种程度上的软脱欧。但特蕾莎·梅或许失去了实现这一目标的最佳机会。

本文原题为“May Leaves, But Brexit Remains”。本文作者为英国皇家国际事务研究所欧洲项目负责人 Thomas Raines。本文刊于 2019 年 5 月 24 日 Chatham House 官网。[单击此处](#)

[可以访问原文链接](#)

本期智库介绍

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

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

网址：<http://www.voxeu.org/>

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

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

网址：www.chathamhouse.org/

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

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

网址：<http://www.bruegel.org/>

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

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

库报告》(The Global Go To Think Tanks 2011)中, CFR 在全球(含美国)30大智库中列第4名,全球30大国际经济政策智库第6名。

网址: <http://www.cfr.org/>

RAND Corporation (RAND) 兰德公司

简介: 兰德公司成立于1948年,是美国最重要的以军事为主的综合性战略研究机构。在其成立之初主要为美国军方提供调研和情报分析服务。其后, RAND 逐步扩展,并为其它政府以及盈利性团体提供服务。在《2011年全球智库报告》(The Global Go To Think Tanks 2011)中, RAND 在全球(含美国)30大智库中列第6名,全球30大国内经济政策智库中列第8名,全球30大国际经济政策智库第13名。

网址: <http://www.rand.org/>

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

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

网址: <http://www.cigionline.org/>

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

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

网址: <http://www.iie.com/>

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

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

网址: <http://www.imf.org/>

Cato Institute 加图研究所

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

网址：<http://www.cato.org/>