

全球智库半月谈

特朗普与拜登在移民问题上的政策对比

特朗普提议的全面关税可能会引发全球贸易战

墨西哥如何成为中美贸易战中的关键角色

欧盟对中国电动汽车征收反补贴税及其影响

华为正悄然主导中国半导体供应链

能源价格对家庭和企业通胀预期的影响

为什么人工智能正在为竞争政策带来根本性挑战

本期编译

郭子怡

廖世伟

刘萱仪

王琬婷

熊春婷

薛懿

赵元彬

(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：王琬婷 邮箱：wangwanting@ucass.edu.cn

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

全球视野

特朗普与拜登在移民问题上的政策对比 6

导读：随着 2024 年美国大选的临近，移民问题再次成为公众关注的焦点。本文详细对比了特朗普与拜登在移民政策上的显著差异，从边境安全到合法移民途径，再到对特定移民群体的特殊政策等。通过这一对比，读者可以清晰地看到两位总统在处理移民问题上的不同策略和理念，以及这些政策变化对移民本身及美国社会的深远影响。

特朗普提议的全面关税可能会引发全球贸易战 26

导读：美国前总统特朗普承诺如果再次当选总统，将对来自中国商品征收 69% 的关税，对世界其他国家的商品征收 10% 的关税。但特朗普的提议存在许多不确定性，我们不清楚为什么要把对其他国家的关税定在 10%。拜登和特朗普的关税政策本质上是不同的，对中国征收高关税可能会受到其他国家的反击，也可能带来更高的失业水平。美国下一届政府可能会致力于建立关税壁垒，这一次是针对世界贸易的关税，能否实行取决于选举的结果。

墨西哥如何成为中美贸易战中的关键角色 29

导读：最近美国对华贸易政策的变化极大促进了墨西哥企业对美国的出口，并且这种积极影响完全是通过参与 IMEX 计划的全球价值链出口商实现的。中美贸易战的积极影响在制造业领域更为明显。特别是，相比传统的劳动密集型产业，化工、计算机、飞机和汽车等技能和技术密集型产业利用了这一机会，填补了目前面临高额关税的中国竞争对手留下的空白。然而，机遇与挑战并存，中国的报复性关税政策对投入集中在被针对的中国商品上的墨西哥全球价值链企业产生了强烈负面影响。

欧盟对中国电动汽车征收反补贴税及其影响 34

导读：欧盟对来自中国的某些类型的电动汽车（EV）征收的反补贴税（CVD）已于 7 月 5 日临时生效。征收这些关税是基于欧盟委员会（European Commission）的一项调查结果，即中国的电动汽车补贴可能会对欧盟工业造成损害，因为欧盟工业正在从内燃机向电动汽车转型。欧盟从中国进口的电动汽车数量激增，但仍只占欧盟汽车销量的一小部分。从中国进口的大部分产品来自欧盟和中国制造商的合资企业，以及最大的汽车进口商-特斯拉。

华为正悄然主导中国半导体供应链 39

导读：华为正在崛起为中国半导体行业的领军企业，主导芯片制造并致力于整合全国供应链。本文作者指出这一发展不仅源于美国对其的实体清单限制，也得益于中国政府的强力支持。文中作者分析了华为在芯片制造的全链条中扮演着关键角色，包括光刻技术等关键环节，以及其新款 Mate 60 Pro 手机如何展示了华为在供应链整合方面的成功。同时，作者讨论了华为的低调运作方式如何使得西方国家更加难以准确评估中国的技术进展及相关风险。

经济理论

能源价格对家庭和企业通胀预期的影响 46

导读：能源价格在最近的通胀飙升中发挥了重要作用。本专栏分析了能源价格冲击与家庭和企业通胀预期之间的关系。研究发现，家庭将他们对能源价格上涨的个人体验外推到他们对整体经济的看法上。与此同时，企业表现出对产出价格显著的传递效应，但并未从能源价格冲击推断出通胀预期。这些发现与信息摩擦一致，信息摩擦在解释家庭和企业之间的差异方面发挥了作用。

为什么人工智能正在为竞争政策带来根本性挑战 50

导读：本文概述了人工智能（AI）市场快速发展所面临的竞争政策挑战。AI 模型训练成本的指数增长为初创企业设置了高门槛，迫使它们与大型科技公司（GAMMANS）合作以获取计算资源和数据。这种合作竞争关系可能影响市场竞争，引起了监管机构关注。文章讨论了 AI 价值链各环节的市场进入壁垒，包括硬件、数据获取和模型部署，并提出政策制定者需在促进创新和保持市场开放间找到平衡。同时指出，若训练成本持续增长，可能需要重新审视 AI 产业的竞争政策设定，更多地强调合作而非竞争。欧盟严格的版权制度可能会增加 AI 初创企业的成本负担，而欧盟 AI 法案的实施细节仍在制定中，需要在不增加小型开发者负担的前提下，确保市场开放和公平竞争。

本期智库介绍 61

特朗普与拜登在移民问题上的政策对比

Megan Hogan / 文 郭子怡 / 编译

导读：随着 2024 年美国总统大选的临近，移民问题再次成为公众关注的焦点。本文详细对比了特朗普与拜登在移民政策上的显著差异，从边境安全到合法移民途径，再到对特定移民群体的特殊政策等。通过这一对比，读者可以清晰地看到两位总统在处理移民问题上的不同策略和理念，以及这些政策变化对移民本身及美国社会的深远影响。编译如下：

随着 2024 年美国总统大选的临近，大多数美国人尤为关心移民问题。皮尤研究中心发现 80% 的美国各政治派别的美国选民不赞成该国对美墨边境移民的反应，2023 年涌入该地区的移民数量创下历史新高。虽然美国人一致反对当前的移民政策，但他们在如何解决这一问题上存在分歧。大约一半的美国人（包括 42% 的民主党人）支持大规模驱逐无证移民。然而，56% 的美国人（包括 43% 的共和党人）支持扩大合法移民机会。近一半的美国人支持扩大对寻求庇护者的合法工作许可，60% 的人支持加快处理寻求庇护者的申请。

本文为跟踪 2016 年至 2024 年 6 月期间美国移民政策的主要变化，并比较前总统唐纳德·J·特朗普（Donald J.Trump）和小约瑟夫·R·拜登（Joseph R.Biden Jr.）或其政府的行动提供了有效的索引。行动分为四类：边境、庇护、合法移民和其他政策。有关特朗普在移民问题上的行政措施的完整列表，请参阅移民政策研究所的《深刻变革的四年：特朗普总统任期内的移民政策》。

注：表中的“特朗普的行动”或“拜登的行动”指的是总统本人或其政府。

1. 边境政策

表 1 边界墙

| | |
|--|--|
| <p>开始日期：2017 年 1 月，特朗普发起</p> <p>释义：1,933 英里的美墨边境沿线有大约 654 英里的屏障：354 英里的物理屏障（即栅栏、围墙、护柱、“诺曼底”屏障）和 300 英里的车辆屏障。沿着整个南部边境修建一堵实体墙，并迫使墨西哥为此买单，是特朗普在 2016 年总统竞选中的关键竞选承诺之一。</p> <p>现状：在拜登的领导下继续以较小的规模进行</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2016 年 10 月 1 日至 2021 年 9 月 30 日：2017 财年至 2021 财年期间，国会与特朗普授权的拨款共 58 亿美元，用于建造和修复美墨边境的物理屏障。特朗普还在此期间宣布南部边境进入国家紧急状态，将大约 105 亿美元联邦资金用于边境墙建设。国土安全部使用这些</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 1 月 20 日：拜登发布第 10142 号公告，暂停所有边境墙建设，撤销了特朗普的国家紧急状态声明，并重新分配了特朗普用于边境墙建设的资金。</p> <p>2023 年 10 月 5 日：拜登领导的国土安全部宣布计划在美墨边境修建长达</p> |

| | |
|--|--|
| <p>资金总共建造了 458 英里的物理屏障，包括 52 英里的新屏障——在“以前没有障碍的地方”修建的墙和栅栏。</p> <p>2017 年 1 月 25 日：特朗普签署了第 13767 号行政命令，指示国土安全部利用现有的联邦资金“沿南部边界规划、设计和建造一堵实体墙”。</p> | <p>20 英里的物理屏障。拜登表示，法律要求他的政府继续修建边境墙，因为国会已在 2019 年为此拨款。拜登的国土安全部部长亚历杭德罗·马约尔卡斯则表示“为了防止非法进入美国”，修建边境墙是必要的。</p> |
|--|--|

表 2 移民与海关执法局（ICE）政策的变化：内部执法

| | |
|--|--|
| <p>开始日期：2017 年 1 月，特朗普发起</p> <p>释义：扩大了被列为优先驱逐出境的移民类别，并取消了“庇护城市”以及其他保护移民免于被驱逐出境并获得联邦拨款的庇护管辖区。在特朗普之前，只有被判犯有严重罪行的移民才会被视为优先驱逐出境。在特朗普的领导下，被判犯有任何刑事罪（包括轻微犯罪，例如搬家违法行为）的移民都被视为优先驱逐出境，还有未决刑事指控的移民和犯有罪行但没有收到指控的移民。</p> <p>现状：2021 年 1 月被拜登撤销</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017 年 1 月 25 日：特朗普发布第 13768 号行政命令，该法案在美国国内建立了一个更新的、更激进的内部执法制度。</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 1 月 20 日：拜登发布，第 13993 号行政命令，撤销了特朗普的第 13768 号总统令。</p> |

表 3 移民和海关执法局政策的变化：拘留孕妇

| | |
|--|--|
| <p>开始日期：2017 年 12 月，特朗普发起</p> <p>释义：允许移民与海关执法局在拘留设施中关押孕妇，结束了奥巴马时代普遍释放她们的做法</p> <p>现状：2021 年 7 月被拜登撤销</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017 年 12 月 14 日：特朗普领导的移民与海关执法局发布第 11032.3 号指令，其中概述了如何识别、监测、跟踪和收容怀孕被拘留者的程序。在 2017 年至 2018 年期间，被拘留孕妇的总人数从 1160 人增加至 2098 人。</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 7 月 1 日：拜登领导的移民与海关执法局发布 11032.4 号指令，其中规定，“一般来说，移民和海关执法局不应拘留、逮捕或羁押……已知怀孕、产后或在哺乳期的个人。”</p> |

表 4 美墨边境的“计量”

| | |
|---|---|
| <p>开始日期：2016 年 2 月， 巴拉克·奥巴马总统发起；特朗普在 2018 年 4 月扩大了实践。</p> <p>释义：由于实际或被认为缺乏庇护申请处理能力，限制每天在南部边境入境口岸进入美国的寻求庇护者人数。被纳入计量的寻求庇护者在墨西哥无限期等待，在入境口岸进入美国并申请庇护。寻求庇护者没有办法知道他们需要等待多长时间，也没有官方的方法来保持他们的“位置”。在 2019 年 8 月的高峰期，大约 2.6 万名移民在南部边境等待名单。</p> <p>现状：2023 年 5 月由拜登的电子计量政策取代</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2018 年 4 月 27 日：特朗普政府正式扩大入境口岸的计量实践。</p> <p>在特朗普的疾病控制和预防中心 (CDC) 授权第 42 条驱逐出境命令后，特朗普领导的海关和边境保护局 (CBP) 基本上暂停了庇护处理。截至 2020 年 11 月，大约有 1.5 万名移民在计量名单上等待，其中大多数人因第 42 条规定的已经等待了 9 个月或更长时间。</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 11 月 1 日：拜登的 CBP 已撤销 特朗普的计量政策。</p> <p>2023 年 5 月 11 日：拜登的国土安全部和司法部 (DOJ) 发布最终规则，该规则实际上授权了“电子计量”，但特朗普规则中没有出现大量例外情况，从而极大地扩大了获得庇护的机会。该规定禁止寻求庇护者在五年内进入美国，除非他们通过“CBP One”应用程序预约移民。寻求庇护者被迫在边境无限期等待，直到他们获得预约，而预约的机会极其有限。</p> |

表 5 零容忍政策

| | |
|---|--|
| <p>开始日期：2018 年 4 月，特朗普发起</p> <p>释义：要求美国检察官在美墨边境的办公室对国土安全部提交给他们的所有非法移民案件进行刑事起诉。特朗普政府利用这一“零容忍”政策，在边境将移民儿童与其父母分开（见下文家庭分离）。</p> <p>现状：2021 年 1 月被拜登终止</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2018 年 4 月 6 日：特朗普领导下的司法部部长杰夫·塞申斯宣布实行零容忍政策，立即生效。</p> <p>2018 年 5 月 7 日：塞申斯宣布国土安全部将实行“100%”非法移民案件</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 1 月 26 日：拜登领导下的司法部部长蒙蒂·威尔金森取消了零容忍政策。</p> |

| | |
|---|--|
| 提交司法部起诉。 2018年6月20日：特朗普发布第13841号行政命令，它将带孩子旅行的父母排除在零容忍政策之外。 | |
|---|--|

表 6 家庭分离

| | |
|--|--|
| <p>开始日期：2018年5月，特朗普发起</p> <p>释义：将所有在边境的移民儿童指定为“无人陪伴的外国儿童”，并将他们置于卫生与公众服务部（HHS）难民安置办公室（ORR）的监护之下，即使他们与父母或其他家庭成员一起前往美国。根据特朗普的零容忍政策，司法部对所有非法穿越南部边境的移民进行刑事起诉（见上文的零容忍政策）。由于美国法律禁止对儿童进行刑事拘留，当移民儿童的父母或监护人被国土安全部移交给司法部起诉时，联邦政府将把这些移民儿童重新归类为“无人陪伴”，并将他们置于难民安置办公室的监护之下。</p> <p>现状：2018年6月被特朗普终止</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2018年5月7日：特朗普领导下的司法部部长杰夫·塞申斯宣布，国土安全部将把“100%”的非法移民案件提交司法部起诉。因此一旦移民父母被移交司法部起诉和拘留，实质上这一行为就在拆散家庭。</p> <p>2018年6月20日：特朗普发布第13841号行政命令，这结束了家庭分离的做法。2018年5月7日至2018年6月20日期间，2700多名流动儿童与父母或家人分离。</p> | <p>拜登</p> <p>2021年2月2日：拜登成立家庭团聚跨部门工作组，让剩下的失散儿童与家人团聚。</p> |

表 7 移民保护协议（MPP，或“留在墨西哥”）

| |
|--|
| <p>开始日期：2019年1月，特朗普发起</p> <p>释义：要求来自巴西和西班牙语国家的寻求庇护者在美国移民法庭处理他们的申请期间留在墨西哥。在抵达南部边境的入境口岸或非法越境后，寻求庇护者将获得在美国移民法庭出庭的日期和时间，然后被送回墨西哥（与“计量名单”不同，在“计量名单”中，寻求庇护者既不被处理，也不提供开庭日期）。2019年1月至2021年1月期间，有6.8万至7.1万人在MPP下被送往墨西哥。返回墨西哥的寻求庇护者面临着绑架，勒索以及强奸的风险；无法获</p> |
|--|

得医疗保健和教育等基本服务；他们在美国寻求庇护的权利受到系统性的侵犯。无人陪伴的儿童、墨西哥公民、被快速遣返的移民、有“已知身体/精神健康问题”的移民、有犯罪记录的移民以及被庇护官员认定“更有可能”在墨西哥面临刑罚或迫害的移民被排除在 MPP 之外。

根据拜登版本的 MPP (MPP2)，所有来自西半球的寻求庇护者（不包括墨西哥人）都被迫“留在墨西哥”。MPP2 扩大了让寻求庇护者“由于担心在墨西哥受到酷刑迫害而被排除在该计划之外”的程序，为寻求庇护者提供了更多寻找法律代表的机会，并为寻求庇护者接种 COVID-19 疫苗。

现状：拜登于 2022 年 8 月终止了 MPP/MPP2，但在 2022 年 12 月被美国地方法院阻止

| 特朗普 | 拜登 |
|--|---|
| <p>2019 年 1 月 28 日：特朗普政府的 CBP 开始实施圣伊西德罗入境口岸的 MPP。随着时间的推移，MPP 的实施已扩展至卡莱克西科、埃尔帕索、拉雷多、布朗斯维尔、伊格尔帕斯和诺加利斯入境口岸。</p> | <p>2021 年 1 月 21 日：拜登的国土安全部宣布将停止 MPP 的新注册，这实际上暂停了该计划。</p> |
| <p>2020 年 3 月 23 日：由于新冠疫情，特朗普的国土安全部和移民审查执行办公室 (EOIR) 暂停了 MPP 寻求庇护者的听证会。</p> | <p>2021 年 2 月 2 日：拜登发布第 14010 号行政命令，指示国土安全部部长评估是否终止或修改包括 MPP 在内的几项美国移民政策。</p> |
| | <p>2021 年 6 月 1 日：拜登的国土安全部已终止 MPP。</p> |
| | <p>2021 年 8 月 13 日：美国地方法院阻止拜登政府终止 MPP，裁定拜登政府的国土安全部违反了行政程序法。</p> |
| | <p>2021 年 8 月 24 日：最高法院维持了 2021 年 8 月美国地方法院的判决，并拒绝终止 MPP 的重新实施。</p> |
| | <p>2021 年 12 月 2 日：拜登政府重新执行 MPP，同时扩大该计划的资格 (MPP2)。</p> |
| | <p>2022 年 6 月 30 日：最高法院裁定拜登政府有权终止 MPP/MPP2，并将案件发回美国地方法院。</p> |
| | <p>2022 年 8 月 8 日：拜登的国土安全部已终止 MPP/MPP2。</p> |
| | <p>2022 年 12 月 15 日：美国地方法院</p> |

| | |
|--|--------------------------|
| | 再次通过中止令阻止拜登政府终止MPP/MPP2。 |
|--|--------------------------|

表 8 移民与海关执法局政策变更：扩展快速遣返的范围

| | |
|---|---|
| <p>开始日期：2019 年 7 月，特朗普发起</p> <p>释义：授权国土安全部迅速驱逐移民，且不允许他们在移民法官面前陈述自己的案件。表示“害怕返回自己的国家”的移民被排除在这项政策之外。在特朗普上任之前，快速遣返可适用于在过去 14 天内非法进入美国并在陆地边界 100 英里范围内被逮捕的移民。在特朗普的领导下所有在过去两年内非法进入美国的移民都将被快速遣返。</p> <p>现状：2022 年 3 月被拜登撤销</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2019 年 7 月 23 日：特朗普领导的国土安全部发布了公告，大大扩展了快速遣返的适用范围。</p> <p>2019 年 9 月 27 日：美国地方法院阻止了特朗普扩大的快速遣返政策生效。</p> <p>2020 年 6 月 23 日：联邦上诉法院推翻了地区法院的裁决。</p> <p>2020 年 10 月 16 日：特朗普扩大的快速遣返政策正式生效。在拜登于 2021 年 1 月 20 日就职之前，大约 17 名移民基于这一政策被驱逐出境。</p> | <p>拜登</p> <p>2022 年 3 月 21 日：拜登领导的国土安全部发布了公告，废除了特朗普扩大的快速遣返政策。</p> |

表 9 第 42 条 突发公共卫生事件命令

| |
|---|
| <p>开始日期：创建于 1944 年，但特朗普于 2020 年 3 月首次启用</p> <p>释义：第 42 条是 1944 年公共卫生法案的一部分，该法案允许卫生官员在总统批准的情况下限制来自某些国家的移民，只要这被认为是防止疾病传播到美国所必需的。在特朗普的领导下，第 42 条相当于禁止受其管辖的移民寻求庇护。要援引第 42 条，疾病控制和预防中心主任必须首先确定移民是否对美国构成外国传染病威胁。如果是这样，第 42 条允许美国海关与边境保护局快速驱逐因试图非法越过美国南部边境而被捕的移民，这些移民主要是前往墨西哥，但有时也会前往移民的原籍国。被逮捕的移民不会面临刑事指控或接受移民诉讼（就像他们在第 42 条之前所做的那样），而是根据第 42 条被简单地被驱逐出境。通过消除非法越境的正式后果，第 42 条有效激励移民反复越境，直</p> |
|---|

| | |
|--|--|
| <p>到他们成功进入美国而不被抓住。</p> <p>现状：在拜登于 2023 年 5 月解除新冠肺炎突发公共卫生事件后结束</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2020 年 3 月 21 日：特朗普援引第 42 条，允许 CBP 在南部边境迅速“驱逐”移民，不允许他们寻求庇护。截至 2020 年 12 月，CBP 根据第 42 条规定实施了超过 39 万次驱逐。</p> | <p>拜登</p> <p>2022 年 4 月 1 日：拜登领导的疾病预防控制中心宣布于 2022 年 5 月 23 日终止第 42 条。</p> <p>2022 年 5 月 20 日：美国地方法院阻止拜登终止第 42 条，裁定政府违反了行政法。</p> <p>2022 年 10 月 12 日：拜登领导的国土安全部宣布将使用第 42 条立即将非法进入美国的委内瑞拉移民驱逐到墨西哥，尽管在 5 月他们曾试图终止第 42 条。</p> <p>2023 年 2 月 16 日：最高法院取消了关于第 42 条的争论。</p> <p>2023 年 5 月 11 日：联邦政府终止了新冠疫情国家和公共卫生令，这意味着无法再援引第 42 条。</p> |

2. 庇护政策

| 表 10 难民禁令和额外甄别措施 | |
|---|---|
| <p>开始日期：2017 年 1 月，特朗普发起</p> <p>释义：在一段时间内暂停所有难民前往美国，并在重新安置前对难民申请人进行更严格的筛选。</p> <p>现状：2021 年 1 月被拜登终止</p> | |
| <p>Trump 特朗普</p> <p>2017 年 1 月 27 日：特朗普签署了第 13769 号行政命令（除旅行禁令外）暂停接纳所有难民 120 天，无限期接纳所有叙利亚难民，并将 2017 年美国难民接纳上限设定为 5 万人（不到 2016 年上限 11.7 万人的一半）。</p> <p>2017 年 3 月 6 日：特朗普签署第 13780 号行政命令（除旅行禁令外），</p> | <p>Biden 拜登</p> <p>2021 年 1 月 20 日：拜登签署关于终止美国歧视性入境禁令的公告，取消了特朗普执政期间实施的所有额外的难民筛查措施。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>再次暂停接纳所有难民 120 天。由于一系列法院禁令，第 13780 号总统令被禁止，直到 2017 年 6 月 26 日，最高法院批准了该禁令部分生效。第二次难民禁令已于 2017 年 10 月 24 日过期。</p> <p>2017 年 10 月 24 日：特朗普签署第 13815 号行政命令，命令政府取消重新安置来自 11 个国家安全高风险国家的难民的优先权（据报道有埃及、伊朗、伊拉克、利比亚、马里、朝鲜、索马里、南苏丹、苏丹、叙利亚和也门）。该命令实际上禁止接收来自这 11 个国家的难民，直到 2017 年 12 月美国地方法院下令禁止。</p> <p>2018 年 1 月 29 日：特朗普领导的国土安全部宣布对来自 11 个国家安全高风险国家的难民采取额外的甄别措施，包括对难民申请人进行更长时间的面谈以及对儿童单独面谈。</p> | |
|---|--|

表 11 历史上最低的难民接纳上限

| | |
|--|---|
| <p>开始日期：1980 年 3 月，吉米·卡特总统签署的《1980 年难民法》</p> <p>释义：1980 年的《难民法》是《移民和国籍法》的修正案，授权总统制定接纳难民的年度限额。在特朗普的领导下，每年接纳的难民数量都受到了冲击，创历史新低。</p> <p>现状：2021 年 5 月被拜登撤销</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017 年 3 月 6 日：特朗普发布第 13780 号行政命令，在 2017 财年的剩余时间里，难民接纳上限为 5 万人。</p> <p>2017 年 9 月 29 日：特朗普将 2018 财年难民接纳上限降低为 4.5 万人。</p> <p>2018 年 9 月 17 日：特朗普将 2019 财年难民接纳上限降低为 3 万人。</p> <p>2019 年 11 月 1 日：特朗普将 2020</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 5 月 3 日：拜登将 2021 财年剩余时间的难民接纳上限提高为 62500 人。</p> <p>2021 年 10 月 8 日：拜登将 2022 财年难民接纳上限提高为 12.5 万人。</p> <p>2022 年 9 月 27 日：拜登维持 2023 财年接纳难民的上限为 12.5 万人。</p> <p>2023 年 9 月 29 日：拜登维持 2024</p> |

| | |
|--|-----------------------|
| 财年接纳难民的上限降低为 1.8 万人。 2020 年 11 月 6 日：特朗普将 2021 财年接纳难民的上限降低为 1.5 万人。 | 财政年度接纳难民的上限为 12.5 万人。 |
|--|-----------------------|

表 12 “极端审查”

| | |
|--|--|
| <p>开始日期：2017 年 3 月，特朗普发起</p> <p>释义：对难民申请者的背景和安全检查的一系列改变，共同减少了进入美国的难民人数。这些变化包括对美国难民接纳方案（USRAP）和签证发放程序进行更严格的筛选和审查程序；更广泛地收集难民数据；以及建立一个国家审查中心。</p> <p>现状：拜登于 2021 年 1 月终止除国家审查中心外的内容。</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017 年 3 月 6 日：特朗普发布第 13780 号行政命令，指示国务卿、司法部部长、国土安全部部长和国家情报总监采取更多的“与所有签证发放流程相关的更广泛的额外筛查”。</p> <p>2017 年 10 月 23 日：特朗普的国务院、国土安全部和国家情报总监发布了一份备忘录，其中要求更广泛地收集难民的数据。备忘录扩大了联系信息收集要求（从过去 10 年而不是 5 年，从所有近亲而不只是那些生活在美国的人）；地址信息采集要求；以及需要额外筛选（包括审查社交媒体账户）的人数。</p> <p>2018 年 2 月 6 日：特朗普发布了一份总统备忘录，强化了第 13780 号总统令中规定的审查程序，并建立了一个国家审查中心以强制执行这些新程序。</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 1 月 20 日：拜登发布了总统公告，撤销了特朗普的第 13780 号总统令。然而，该公告并没有终止特朗普的国家审查中心。国家审查中心仍然是今天美国公民和移民服务局（USCIS）的难民处理和安全审查的一部分。</p> |

表 13 中美洲未成年人难民和假释方案（CAM）

| |
|---|
| <p>开始日期：2014 年 12 月，奥巴马发起；特朗普于 2018 年 1 月停止</p> <p>释义：为来自萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯，且父母在美国的符合条件的无人陪伴未成年人提供“在美国寻求难民身份和可能被重新安置的机会”。根据 CAM，符合条件的无人陪伴未成年人首先要接受难民身份筛查，然后作为</p> |
|---|

| | |
|--|--|
| <p>难民被美国接纳或考虑假释——这一指定暂时允许“某些非公民在申请入境但没有法律依据的情况下可以实际进入或留在美国”，以及申请工作授权。</p> <p>现状：2021年3月由拜登重新启动</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017年8月16日：特朗普领导的移民局已终止CAM的假释部分。</p> <p>2017年11月9日：特朗普领导的国务院停止接受CAM难民部分的新申请。</p> <p>2018年1月31日：特朗普领导的移民局中止了CAM申请人面试。</p> | <p>拜登</p> <p>2021年3月10日：拜登领导的国务院宣布将分两个阶段重新开放CAM，立即生效。第一阶段优先重新开放和处理2018年提交并关闭的申请（当时特朗普终止了CAM）。</p> <p>2021年6月15日：拜登领导的国务院和国土安全部联合宣布CAM重新开启的第二阶段，即完全重新启动程序。</p> <p>2023年4月11日：拜登领导的国务院和国土安全部联合宣布CAM计划的几项“增强项”，包括扩展的资格。</p> |

表 14 美国庇护资格的变化：没有对性别和帮派暴力的保护

| | |
|---|---|
| <p>开始日期：2018年6月，特朗普发起</p> <p>释义：美国南部边境的移民如果能够因多种因素之一（包括其“特定社会群体的成员资格”）而对遭受迫害产生“切实合理的恐惧”，则被视为有资格获得庇护。这包括对家庭暴力或帮派暴力的切实恐惧，但在特朗普的领导下，司法部部长杰夫·塞申斯推翻了这一先例。</p> <p>现状：2021年6月被拜登撤销</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2018年6月11日：特朗普领导的司法部推翻了2016年移民上诉法院的一项裁决，即向一名萨尔瓦多家庭暴力受害者提供庇护。实际上，这一逆转使大多数性别暴力或帮派暴力的受害者没有资格获得美国庇护。</p> | <p>拜登</p> <p>2021年6月16日：拜登领导的司法部部长梅里克·B·加兰推翻特朗普政府2018年6月的决定，回到了早先的先例，即家庭暴力和帮派暴力的受害者可以考虑在美国避难。</p> |

表 15 美国庇护资格的变化：过境国庇护禁令

| |
|---|
| <p>开始日期：2019年7月，特朗普发起</p> <p>释义：禁止那些在美国南部边境没有首先在“过境国”（即他们在前往美</p> |
|---|

| | |
|---|--|
| <p>国的途中通过的本国以外的国家) 申请并被拒绝庇护的移民有资格获得美国庇护。墨西哥人和严重人口贩卖的受害者都被排除在外。因这一禁令而被认定没有资格获得庇护的移民仍然可以根据《联合国禁止酷刑公约》和《暂缓遣返公约》在美国申请保护, 尽管这两项保护都比庇护更难以获得。</p> <p>现状: 2023 年 5 月, 拜登的类似政策取代了这一政策, 新政策在联邦法院受到挑战, 但仍暂时有效</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2019 年 7 月 16 日: 特朗普领导的司法部和国土安全部共同发布了一份关于过境国庇护禁令的临时最终版规定, 立即生效。美国地方法院迅速在全国范围内阻止了这项禁令。</p> <p>2019 年 9 月 11 日: 随着针对该禁令的诉讼程序继续进行, 最高法院允许该禁令生效。2020 年 6 月 30 日: 禁令再次被阻止, 这一次是被另一家美国地方法院阻止</p> <p>2021 年 1 月 19 日: 特朗普领导的司法部和国土安全部共同发布了一份关于过境国庇护禁令的最终规定, 立即生效。最终规定与临时最终规定基本相同, 并推翻了过去针对该规定的所有禁令。</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 2 月 16 日: 美国地方法院阻止了 2021 年 1 月版的禁令。</p> <p>2023 年 5 月 11 日: 拜登领导的司法部和国土安全部发布了一项最终规则, 以应对新冠疫情后南部边境的移民激增问题, 立即生效。该规则恢复了特朗普政府对在其他国家过境而未申请庇护的移民的庇护禁令, 但受到特朗普规定中不存在的大量例外情况的局限。无人陪伴的儿童、在合法入境点进入美国的移民以及严重人口贩运的受害者均不受拜登的过境国庇护禁令的约束。</p> <p>2023 年 7 月 25 日: 美国地方法院阻止了拜登的禁令。</p> <p>2023 年 8 月 3 日: 联邦上诉法院暂时搁置地区法院的裁决, 允许禁令继续执行。</p> <p>2024 年 3 月 7 日: 阿拉巴马州、乔治亚州、堪萨斯州、路易斯安那州和西弗吉尼亚州提交了一份动议, 要求介入正在进行的上诉案件中, 声称如果禁令解除, 他们“将受到损害”。</p> |

表 16 庇护合作协定 (ACAS, 或称“安全第三国”协定)

| |
|---|
| <p>开始日期: 2019 年 7 月, 特朗普发起</p> <p>释义: 允许美国将寻求庇护者驱逐到商定的 ACA 国家 (即萨尔瓦多、危地马拉或洪都拉斯), 在那里而不是在美国寻求保护。被排除在这些协议之外的是无人陪伴的儿童和那些能够切实证明他们“更有可能”在 ACA 国家面临迫害</p> |
|---|

| | |
|---|--|
| <p>或酷刑的寻求庇护者。根据这些协定，属于特定 ACA 国家国民的寻求庇护者也不得被遣返回本国。</p> <p>现状：2021 年 5 月和 8 月陆续被拜登终止</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2019 年 7 月 26 日—2019 年 9 月 25 日：危地马拉、萨尔瓦多和洪都拉斯都与美国签署了 ACA。</p> <p>2019 年 11 月 15 日：美国与危地马拉的 ACA 是特朗普执政期间唯一实施的 ACA。</p> <p>2019 年 11 月-2020 年 3 月：约 945 名萨尔瓦多和洪都拉斯寻求庇护者被送往危地马拉，只有 34 人选择在那里申请庇护。截至 2021 年 1 月（拜登政府暂停危地马拉 ACA 的一个月前），这些庇护申请都没有得到决定，也没有寻求庇护者根据 ACA 被驱逐到洪都拉斯或萨尔瓦多。</p> <p>2020 年 3 月 17 日：由于新冠疫情问题，危地马拉暂停了与美国的 ACA。</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 2 月 6 日：拜登政府暂停了与萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的 ACAs，且启动了终止计划。</p> <p>2021 年 5 月 6 日：危地马拉 ACA 已终止。</p> <p>2021 年 8 月 6 日：洪都拉斯和萨尔瓦多 ACAS 已终止。</p> |

| 表 17 快速庇护案件审查（PACR）和人道主义庇护审查程序（HARP） | |
|--|--|
| <p>开始日期：2019 年 10 月，特朗普发起</p> <p>释义：两个精简的程序可以快速筛选和驱逐被认为没有资格获得庇护或其他形式保护的移民。PACR 适用于来自萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的寻求庇护者，而 HARP 适用于来自墨西哥的寻求庇护者。根据这些方案，寻求庇护者在接受“面临切实的威胁”筛查面试之前被拘留在 CBP 拘留所（而不是移民与海关执法局的拘留所），这实际上限制了他们与律师面谈的机会。被认定无资格获得庇护或保护的寻求庇护者可以通过电话向移民法官上诉。</p> <p>现状：2021 年 2 月被拜登终止</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2019 年 10 月 7 日：PACR 最初是在得克萨斯州埃尔帕索市作为一项试点项目启动的。截至 2020 年 3 月中旬，</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 2 月 2 日：拜登发布第 14010 号行政命令，向国土安全部发布了结束 PACR 和 HARP 的指令。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>已有 3180 名寻求庇护者根据 PACR 接受了处理。</p> <p>2019 年 10 月 28 日：HARP 最初是在得克萨斯州埃尔帕索市作为一项试点项目启动的。截至 2020 年 3 月中旬，已有 2,110 名墨西哥寻求庇护者根据 HARP 进行了处理。</p> <p>2020 年 3 月 20 日：在特朗普领导的 CDC 批准第 42 条后，PACR 和 HARP 被暂停。</p> | |
|---|--|

合法移民政策

表 18 旅行禁令（或“穆斯林禁令”）

| | |
|--|---|
| <p>开始日期：2017 年 1 月，特朗普发起</p> | |
| <p>释义：最初禁止来自七个主要穆斯林国家（伊朗、伊拉克、叙利亚、也门、苏丹、利比亚和索马里）的外国公民前往美国。国家名单后来发生了变化，实行了不同程度的旅行限制。</p> | |
| <p>现状：2021 年 1 月被拜登终止</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017 年 1 月 27 日：特朗普签署了第 13769 号行政命令，这是旅行禁令的第一个版本。第 13769 号总统令禁止七个国家（伊朗、伊拉克、叙利亚、也门、苏丹、利比亚和索马里）的外国公民在未来 90 天内前往美国。</p> <p>2017 年 3 月 6 日：特朗普签署第 13780 号行政命令，这是旅行禁令的第二版，它废除并取代了第 13769 号总统令。第 13780 号总统令禁止六个国家（伊朗、利比亚、索马里、苏丹、叙利亚和也门）的外国公民在未来 90 天内前往美国。由于一系列法院禁令，第 13780 号总统令被禁止，直到 2017 年 6 月 26 日，最高法院批准了该禁令部分生效。</p> <p>2017 年 9 月 24 日：特朗普发布第</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 1 月 20 日：拜登签署“关于终止美国歧视性入境禁令的公告”，撤销了特朗普的所有旅行禁令和总统公告。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>9645 号总统公告，这是旅行禁令的第三个版本。第 9645 号公告无限期禁止乍得、伊朗、利比亚、朝鲜、索马里、叙利亚、委内瑞拉和也门八个国家的外国公民前往美国。</p> <p>2018 年 4 月 10 日：特朗普发布第 9723 号总统公告，终止了对乍得外国国民的入境限制。</p> <p>2018 年 6 月 26 日：最高法院维持了第 9645 号总统公告，即第三轮旅行禁令。</p> <p>2020 年 1 月 31 日：特朗普发布第 9983 号总统公告，这是旅行禁令的第四次迭代。第 9983 号公告增加了针对六个国家的旅行禁令：缅甸、厄立特里亚、吉尔吉斯斯坦、尼日利亚、苏丹和坦桑尼亚。然而，新增加的六个国家的国民仍可持非移民签证（如旅游签证、临时工作签证）前往美国。</p> | |
|---|--|

表 19 童年抵达者暂缓遣返 (DACA)

| | |
|---|---|
| <p>开始日期：2012 年 6 月，奥巴马发起</p> <p>释义：保护儿童时期来到美国的非法移民免遭驱逐出境，并提供工作许可、驾驶执照，以及（在某些情况下）获得教育经济援助。DACA 给予移民两年的“暂缓遣返”身份，但需续签。奥巴马总统于 2014 年通过了“美国公民和合法永久居民父母暂缓遣返” (DAPA) 计划，扩大了 DACA 计划，为美国公民或合法永久居民的无证父母提供保护，使其免遭驱逐出境并获得工作许可。</p> <p>当前状态：2023 年 9 月被美国地方法院阻止</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017 年 6 月 15 日：特朗普领导的国土安全部已终止 DAPA。</p> <p>2017 年 9 月 5 日：特朗普政府宣布分阶段终止 DACA 计划。特朗普政府的 USCIS 立即停止接受所有新的 DACA 申请（2018 年 3 月 5 日或之前到</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 1 月 20 日：拜登发布了一则总统备忘录，其中指示国土安全部部长和总检察长采取“他认为适当的、符合适用法律的一切行动，以维护和加强 DACA。”</p> <p>2021 年 2 月 18 日：拜登政府、参</p> |

| | |
|---|---|
| <p>期的 DACA 续签申请除外)。</p> <p>2017 年 9 月 6 日：特朗普的 CBP 指示特工暂时拘留那些声称拥有 DACA 身份的个人，以确认他们说的是实话（并驱逐无法确认其 DACA 身份的个人）。</p> <p>2017 年 10 月 5 日：特朗普政府的移民局停止接受所有 DACA 续签申请。</p> <p>2018 年 1 月 9 日：三家美国地方法院阻止特朗普政府终止 DACA。一家联邦上诉法院支持禁止终止 DACA 的禁令，而另一家则支持终止。</p> <p>2018 年 11 月 8 日：联邦上诉法院维持了禁止终止 DACA 的三项禁令之一。</p> <p>2019 年 5 月 17 日：另一家联邦上诉法院对三项禁止终止 DACA 的禁令之一作出了裁决，认定该禁令非法。</p> <p>2020 年 6 月 18 日：最高法院裁定特朗普政府终止 DACA 计划的决定无效。</p> <p>2020 年 7 月 17 日：美国地方法院命令 USCIS 再次处理新的 DACA 申请。</p> <p>2020 年 7 月 28 日：特朗普的国土安全部发布了一份备忘录，限制了 DACA 福利。这个备忘录下令拒绝所有新的 DACA 申请和提前假释申请，并将 DACA 保护期从两年缩短为一年。</p> <p>2020 年 11 月 11 日：一名美国地区法官裁定 2020 年 7 月 28 日的备忘录无效。</p> <p>2020 年 12 月 4 日：一名美国地区法官命令特朗普政府的国土安全部将</p> | <p>议员鲍勃·梅嫩德斯和众议员琳达·桑切斯提出《2021 年美国公民法案》，为 DACA 获得者创造了一条“获得公民身份的途径”。众议院和参议院版本的法案均在委员会中被否决。</p> <p>2021 年 7 月 16 日：美国地方法院命令拜登政府停止接受新的 DACA 应用。法院裁定，DACA 在创立时违反了《行政程序法》。</p> <p>2021 年 9 月 10 日：拜登政府对 2021 年 7 月 16 日美国地区法院的裁决提出上诉。2022 年 8 月 4 日：拜登领导的国土安全部发布了一项 453 页的规则，将 DACA 编入联邦法规，于 2022 年 10 月 31 日生效。</p> <p>2022 年 10 月 5 日：联邦上诉法院裁定 DACA 败诉，阻止了所有新的 DACA 申请，但允许现有的 DACA 受益人保持其 DACA 状态。根据 2022 年 8 月国土安全部的规定，该案件被退回美国地区法院重新审理。</p> <p>2023 年 9 月 13 日：美国地方法院裁定，禁止 2022 年 8 月国土安全部通过的将 DACA 正式化的法规，并发布了一项暂缓令，以维持现有 DACA 受益人的现状。</p> <p>2024 年 6 月 17 日：拜登政府的国土安全部和国务院联合宣布改善“符合条件的个人的就业类非移民签证”的分配，其中包括那些“毕业于经认可的美国高等教育机构”的 DACA 受益者。</p> |
|---|---|

| | |
|-------------------------------|--|
| DACA 恢复到 2017 年 9 月 5 日之前的状态。 | |
|-------------------------------|--|

| 表 20 扩大公共负担审查 | |
|--|---|
| <p>开始日期：2018 年 1 月，特朗普发起</p> <p>释义：“公共负担”是指“可能主要依靠政府维持生计”的人。根据美国移民法，如果非公民“可能在任何时候成为公共负担”，则其临时签证、绿卡或移民身份变更申请可能会被拒绝。在特朗普执政之前，公共负担不可入境的条件是过去使用现金援助维持收入（如对贫困家庭的临时援助）或由政府出资的长期机构收容。在特朗普执政期间，“公共负担”的定义扩大到包括过去使用过非现金福利（例如医疗补助，营养援助以及住房援助）。</p> <p>现状：2021 年 3 月被拜登撤销</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2018 年 1 月 3 日：特朗普政府的国务院指示领事官员在确定绿卡或临时签证申请人成为公共负担的可能性时，应考虑他们的“年龄、健康、家庭状况、资产、资源、经济状况、教育背景和技能”。</p> <p>2019 年 8 月 14 日：特朗普政府的移民局发布了一项禁止任何可能成为公共负担的绿卡申请人成为合法永久居民的规定，该规定考虑的因素包括“申请人的收入、教育水平、健康状况、家庭规模和过去的福利使用情况”。对身份延期或变更的审查可能会考虑过去的公共福利使用情况。本条例最初自 2019 年 10 月 15 日起施行，在上诉法院和最高法院暂缓执行后，于 2020 年 2 月 24 日实施。</p> <p>2019 年 10 月 11 日：特朗普领导的国务院发布了一份临时最终规则，对签证申请人实施了与移民局一致的公共负担认定标准。特朗普的国务院在 2020 年 2 月收到紧急批准，在至 2020 年 8</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 3 月 9 日：拜登政府的国土安全部撤销了特朗普 2019 年 8 月的公共负担认定规则，并恢复了 2019 年 8 月 14 日之前实施的绿卡申请人公共负担不予受理的指导意见。</p> <p>2021 年 3 月 15 日：拜登的移民局签发了一最终规则，停止使用用于实施 2019 年 8 月公共负担规则的表格，并从《联邦公报》中删除了 2019 年公共负担规则。</p> <p>2023 年 10 月 6 日：拜登政府的国务院恢复了 2019 年 10 月 11 日之前实施的针对签证申请人因公共负担而不予受理的指南。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>月 31 日的六个月内使用其新的公共负担问卷。</p> <p>2020 年 2 月 24 日：这是 2019 年 8 月公共负担规则和国务院 2019 年 10 月公共负担调查问卷的实施日期。</p> <p>2020 年 7 月 29 日：美国地方法院暂停了 2019 年 8 月的公共负担规则在全国范围内的执行。</p> <p>2020 年 9 月 11 日：联邦上诉法院推翻了对 2019 年 8 月公共负担规则的全国性禁令，并允许移民局恢复执行该规则。</p> <p>2020 年 11 月 2 日：另一家美国地方法院裁定 2019 年 8 月的公共负担规则无效，并再次禁止其在全国范围内实施。</p> <p>2020 年 11 月 19 日：另一家联邦上诉法院推翻了 2020 年 11 月 2 日的裁决，并再次允许 USCIS 恢复适用公共负担规则。</p> | |
|---|--|

表 21 合法移民的变化

| | |
|---|--|
| <p>开始日期：2020 年 4 月，特朗普发起</p> | |
| <p>释义：在新冠疫情爆发之后，特朗普通过行政措施将美国的合法移民减少了大约 50%。具体而言，特朗普暂停发放就业类永久移民签证（即 EB-1、EB-2、EB-3 和 EB-4 签证）、就业类临时非移民签证（即 H-1B、H-2B、L 和 J 签证）、家庭类永久移民签证（即 IR-5、F1、F2、F3 和 F4 签证）、家庭类临时非移民签证（即 H-4、J-2 和 L-2 签证）、多元化签证以及特定犯罪受害者签证。相比之下，拜登通过行政措施扩大了美国的合法移民数量。</p> | |
| <p>现状：2021 年 2 月，拜登终止了限制措施；拜登政府从 2021 年 2 月开始扩大合法途径。</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2020 年 4 月 22 日：特朗普发布第 10014 号公告，在未来 60 天内暂停大部分来自美国境外的移民和旅行。</p> | <p>拜登</p> <p>2021 年 2 月 2 日：拜登发布第 14010 号行政命令，命令整个政府“加强拉丁美洲移民的合法途径”。</p> |

| | |
|---|---|
| <p>2020年6月22日：特朗普发布第10052号公告，将第10014号公告扩展并延长至2020年12月31日。特朗普为新公告辩护的理由是，它将有助于新冠疫情后的经济复苏。</p> | <p>2021年2月24日：拜登撤销第10014、10052和10131条公告。</p> |
| <p>2020年12月31日：特朗普发布第10131号公告，将第10052号公告有效时间延长至2021年3月31日。</p> | <p>2022年10月12日：拜登领导的国土安全部和劳工部为萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和海地公民分配了创纪录的2万份的H-2B临时非农业工人签证。</p> |
| | <p>2023年1月5日：拜登宣布了一项“针对古巴人、海地人、尼加拉瓜人和委内瑞拉人（CHNV）的程序”，这是一项针对多达3万名CHNV国民的人道主义假释计划。该计划和与墨西哥政府达成的一项协议相结合，其中墨西哥允许美国每月将多达3万名CHNV移民驱逐到墨西哥。</p> <p>2024年6月17日：拜登领导的国土安全部宣布为美国公民的某些非公民配偶提供新的合法永久居留申请程序。据估计，大约50万名符合新程序的非公民配偶将不再需要离开美国进行合法移民。</p> |

3. 其他政策

| 表 22 临时保护状态（TPS） | |
|--|--|
| <p>开始日期：1990年11月乔治·H·W·布什发起；特朗普从2018年9月开始限制对特定国家的许可</p> | |
| <p>释义：允许来自特定国家的移民合法居住在美国最多18个月，但需续签。获得TPS的移民也有资格获得就业和旅行许可。TPS不会带来合法的永久居民身份或给予任何其他移民身份。特朗普担任总统期间，曾试图终止对萨尔瓦多、海地、尼加拉瓜、苏丹、洪都拉斯和尼泊尔的外国公民的TPS许可。</p> | |
| <p>现状：拜登从2021年开始扩大适用范围</p> | |
| <p>特朗普</p> <p>2017年9月18日：特朗普终止针对苏丹公民的TPS，自2018年11月2日起生效。</p> <p>2017年11月6日：特朗普终止针对</p> | <p>拜登</p> <p>2021年9月10日：拜登扩展TPS适用于萨尔瓦多、海地、尼加拉瓜、苏丹、洪都拉斯和尼泊尔的外国公民，有效期至2022年12月31日。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>对尼加拉瓜公民的 TPS，2019 年 1 月 5 日生效。这一决定后来被否决。</p> <p>2017 年 11 月 20 日：特朗普终止针对海地公民的 TPS，于 2019 年 7 月 22 日生效。这一决定后来被否决。</p> <p>2018 年 1 月 8 日：特朗普终止针对萨尔瓦多公民的 TPS，于 2019 年 9 月 9 日生效。这一决定后来被否决。</p> <p>2018 年 4 月 26 日：特朗普终止尼泊尔外国公民的 TPS，于 2019 年 6 月 24 日生效。这一决定后来被否决。</p> <p>2018 年 5 月 4 日：特朗普终止针对洪都拉斯外国公民的 TPS，2020 年 1 月 5 日生效。这一决定后来被否决。</p> <p>2018 年 10 月 3 日：美国地方法院阻止特朗普政府的国土安全部终止对萨尔瓦多、海地、尼加拉瓜和苏丹公民的 TPS。</p> <p>2019 年 3 月 12 日：特朗普政府同意暂停终止针对洪都拉斯和尼泊尔公民的 TPS。特朗普将这两起案件与 2018 年 10 月针对萨尔瓦多、海地、尼加拉瓜和苏丹外国公民的 TPS 案件联系起来。</p> <p>2019 年 4 月 11 日：美国地方法院发布了第二次禁令，禁止终止对海地的外国国民实施 TPS。</p> <p>2020 年 12 月 9 日：特朗普将 TPS 适用范围扩展至萨尔瓦多、海地、尼加拉瓜、苏丹、洪都拉斯和尼泊尔的外国公民。</p> | <p>2022 年 9 月 27 日：拜登将缅甸的外国公民纳入 TPS，从 2022 年 11 月 26 日至 2024 年 5 月 25 日，为期 18 个月。</p> <p>2022 年 11 月 16 日：拜登再次延长适用于萨尔瓦多、海地、尼加拉瓜、苏丹、洪都拉斯和尼泊尔外国公民的 TPS，有效期至 2024 年 6 月 30 日。</p> <p>2022 年 12 月 12 日：拜登将埃塞俄比亚的外国公民纳入 TPS，从 2022 年 12 月 12 日至 2024 年 6 月 12 日，为期 18 个月。</p> <p>2023 年 1 月 3 日：拜登将也门的外国公民纳入 TPS，为期 18 个月，从 2023 年 3 月 4 日至 2024 年 9 月 3 日。</p> <p>2023 年 3 月 13 日：拜登将索马里外国公民纳入 TPS，为期 18 个月，从 2023 年 3 月 18 日至 2024 年 9 月 17 日。</p> <p>2023 年 8 月 21 日：拜登将乌克兰的外国公民纳入 TPS，为期 18 个月，从 2023 年 10 月 20 日至 2025 年 4 月 19 日。</p> <p>2023 年 9 月 6 日：拜登将南苏丹的外国公民纳入 TPS，为期 18 个月，从 2023 年 11 月 4 日至 2025 年 5 月 3 日。</p> <p>2023 年 9 月 25 日：拜登将阿富汗外国公民纳入 TPS，为期 18 个月，从 2023 年 11 月 21 日至 2025 年 5 月 20 日。</p> <p>2023 年 10 月 3 日：拜登将委内瑞拉的外国公民纳入 TPS，从 2024 年 3 月 11 日至 2025 年 9 月 10 日，为期 18 个月。</p> <p>2023 年 10 月 10 日：拜登将喀麦隆</p> |
|---|--|

| | |
|--|---|
| | <p>的外国公民纳入 TPS，为期 18 个月，从 2023 年 12 月 8 日至 2025 年 6 月 7 日。</p> <p>2024 年 1 月 29 日：拜登将叙利亚外国国民重新纳入 TPS，从 2024 年 4 月 1 日开始，为期 18 个月。</p> |
|--|---|

本文原题为“Trump vs. Biden on immigration: A side-by-side policy”。作者为 Megan Hogan 是彼得森国际经济研究所的研究员。她于 2021 年 8 月加入该研究所担任研究分析师，并于 2022-23 年担任埃兰达·罗斯柴尔德基金会初级研究员。她与高级研究员 Jeffrey J. Schott 和 Gary Clyde Hufbauer 合作研究贸易问题。本文于 2024 年 6 月 24 日载于 PIIE 官网，[单击此处可以访问原文链接。](#)

特朗普提议的全面关税可能会引发全球贸易战

Alan Wm. Wolff /文 王琬婷 / 编译

导读：美国前总统特朗普承诺如果再次当选总统，将对中国商品征收 69% 的关税，对世界其他国家的产品征收 10% 的关税。但特朗普的提议存在许多不确定性，我们不清楚为什么要把对其他国家的关税定在 10%。拜登和特朗普的关税政策本质上是不同的，对中国征收高关税可能会受到其他国家的反击，也可能带来更高的失业水平。美国下一届政府可能会致力于建立关税壁垒，这一次是针对世界贸易的关税，能否实行取决于选举的结果。编译如下：

前总统唐纳德·特朗普承诺，如果再次当选总统，将对中国商品征收 60% 的关税，对世界其他国家的产品征收 10% 的关税。这些都是他在任期间征收的关税之外的关税，而且可能是在小约瑟夫-拜登总统增加的一些值得注意的关税之外，包括对中国制造的电动汽车（EV）征收 100% 的关税。在前特朗普政府的国家安全战略下，中国被视为战略竞争对手，而其他国家则不是。世界其他国家包括盟友、邻国和无辜的旁观者。

为什么是 10%？为什么是所有国家？特朗普认为所有贸易在某些方面都是“不公平”的，或者至少是不利的。

在关税问题上，总统通常不会这样做。附加关税通常是根据国会制定的贸易救济法规有选择性地征收的。它们是根据特定产品涉及的特定不公平贸易行为而采取的行动，也可能是新关税是一种外科手术式报复措施，目的是为特定的美国产品打开市场的。

特朗普的提议存在许多不确定性

我们不知道为什么选择了 10% 关税，也不知道为什么一旦征收关税就会保持在 10%，但我们确实相信特朗普在关税问题上所说的话——想想他上任第一天就兑现承诺，让美国退出奥巴马总统与亚太国家谈判达成的跨太平洋伙伴关系（Transpacific Partnership，TPP）。他还已经按照自己选择的水平征收关税，首先是对进口钢铁和铝征收关税，然后是对从中国进口的大部分商品征收关税，总税率达到 19%，是他现在承诺税率的三分之一。

但拜登总统不是刚刚对中国商品征收了高额关税吗？这是真的，他保留了前任对中国的一揽子关税，然后增加了他自己的一些非常高的选择性关税。新的拜登关税对从中国进口的半导体征收 50% 的关税。但这种贸易规模不大，每年不到 10 亿美元。相比之下，美国从所有来源进口的芯片数量约为每月 60 亿美元。

进口到美国的中国电动汽车的数量甚至更难检测（大多数有关电动汽车新关税的新闻报道都没有数据），但只有大约 2000 辆在 2024 年第一季度从中国进入美国。电动汽车关税是对这些进口产品的先发制人的打击，不是因为它们对国内汽车行业造成了伤害，而是因为它们可能会阻止美国国内公司为该行业提供服务。100% 的关税可以规避。外国汽车制造商可以进来，但与法国相比，

美国并不欢迎中国汽车投资。拜登的这项新措施目前影响的贸易额为 180 亿美元，而 2023 年美国商品进口总额为 3.826 万亿美元。

不容否认的是美国的关税会受到额外外国关税的影响。当特朗普在 2018 年实施钢铝关税时欧盟、加拿大以及墨西哥立即进行了报复。美国是否会在那时进行另一轮升级关税？还是就像这种情况一样把一切都解决了？即便如此，这也是一场高风险的游戏，美国和世界其他国家的经济健康都处于危险之中。

不分青红皂白地征收关税将不再局限于与中国的贸易战（如果这正是美国的方向），而是一场针对贸易本身的战争。现在是时候铭记一些被遗忘的经济史了。50 年前，即 1970 年，当美国国会审议进口配额立法时，贸易演说中充斥着对斯穆特-霍利（Smoot-Hawley）水平关税和“以邻为壑”政策危险性的影射。当时每个人都知道这些术语的含义。这个 1930 年关税法是一场国会议员试图为其选民提供进口保护的竞价战。根据《美国宪法》第一条，国会有权管理商业，因此将进口关税提高到平均 47%。这立即引起了包括加拿大和墨西哥在内的十几个国家的报复。一年后，英国放弃了自由贸易政策，授权其贸易委员会征收高达价值 100% 的关税。贸易委员会立即征收了高达 50% 的关税。经济学家一致认为，高关税扩大并加深了大萧条，当时美国的失业率达到 25%，我们几乎失去了民主。

这些还不是我们今天面临的情况。美国关税平均在 3% 左右，失业率低于 4%。尽管拜登的高额关税数字引人注目，但这不是斯穆特-霍利关税法案。

与拜登的关税不同，特朗普的计划是对所有国家的所有产品增加关税。这不仅仅是美国优先的原则，而是只有美国。国内外的政治家和公众已经习惯了提高关税的想法，对高关税不应成为新常态的事实不再敏感。它们实际上是对我们的额外征税，会产生额外实际成本。

除此之外，还有蔓延的风险。美国财政部部长珍妮特·耶伦（Janet Yellen）邀请的其他国家效仿美国对中国征收关税。尽管现代财政部部长成为关税支持者并不正常，但鉴于美国与中国爆发了一场不公开的贸易战，这件事并不奇怪。预计欧洲也将采取行动，对来自中国的电动汽车征收温和得多的关税。接下来很可能是中方对豪华汽车的反击，这种反击已被传得沸沸扬扬。这会在哪里结束？

美国和中国之间无限制的贸易战的影响是一件事。中国占了 16.5% 的美国进口（2022 年的数据），与中国在 1930 年的经验相比仍然相对较小。下一届政府可能会致力于建立关税壁垒，这一次是针对世界贸易的关税，能否实行取决于选举的结果。

只有贸易专家才能轻易看出，特朗普和拜登两人使用关税的方式并不相同。旁观的美国公众和外国人如果看不出有什么不同，也是情有可原的。在 20 世纪 30 年代，富兰克林·D·罗斯福（Franklin Roosevelt）总统率先放弃了

《斯姆特-霍利关税法》（Smoot-Hawley）和全面贸易保护。从历史意识中解放出来的第二届特朗普政府可能会带领世界尝试地毯式保护，在经济深渊上走钢丝。如果给拜登第二次机会，他需要明确，他的贸易政策将有利于美国和美国海外朋友。美国总统曾被视为“自由世界的领袖”。这一荣誉需要其他国家可以效仿的贸易政策，这既对他们有利，也对我们有利。

本文原题为“Trump's proposed blanket tariffs would risk a global trade war”。作者为 Alan Wm. Wolff。Alan Wm. Wolff 是彼得森国际经济研究所（Peterson Institute for International Economics）的杰出访问学者。在加入 PIIE 之前，他曾担任世界贸易组织（WTO）副总干事。他的研究重点是发展世贸组织的改革；回应美国、欧盟和中国在国际贸易体系中的作用；满足所有国家利用贸易实现经济繁荣的需要。本文于 2024 年 5 月 29 日刊于 PIIE 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

墨西哥如何成为中美贸易战中的关键角色

Hale Utar, Alfonso Cebreros & Luis Torres/文 薛懿/编译

导读：最近美国对华贸易政策的变化极大促进了墨西哥企业对美国的出口，并且这种积极影响完全是通过参与 IMMEX 计划的全球价值链出口商实现的。中美贸易战的积极影响在制造业领域更为明显。特别是，相比传统的劳动密集型产业，化工、计算机、飞机和汽车等技能和技术密集型产业利用了这一机会，填补了目前面临高额关税的中国竞争对手留下的空白。然而，机遇与挑战并存，中国的报复性关税政策对投入集中在被针对的中国商品上的墨西哥全球价值链企业产生了强烈负面影响。编译如下：

最近美国对华贸易政策的变化极大促进了墨西哥企业对美国的出口。

2018 年，美国贸易政策的转变颠覆了几十年的市场开放。其核心是对美国经济依赖中国的担忧与日俱增。在中美贸易冲突最激烈的时候，特朗普总统“命令”美国公司立即开始寻找中国的替代品（Oprysko, 2019），这引发了政策制定者和国际企业关于“近岸外包”、“友岸外包”以及墨西哥是否可以成为替代品的激烈讨论（Yellen, 2022; Goodman, 2023; Stott & Murray, 2022; Drenik, 2023; Sonenshine, 2023; Alfaro & Chor, 2023）。

作为邻国，墨西哥长期以来一直是美国在新兴经济体中最重要的经济和贸易伙伴，通过重要的贸易协定实现一体化，直到中国加入世贸组织后不久，墨西哥才被中国超越。墨西哥对美国具有比较优势的传统劳动密集型产业，如纺织和服装，被中国在美国市场的竞争淘汰（Utar & Ruiz, 2013）。现在的趋势是否有利于墨西哥？

在最近的一篇文章（Utar 等, 2023）中，我们使用了在墨西哥进行国际贸易交易的企业的行政数据，证明美国贸易政策的变化确实导致了近岸外包。

我们研究的一个显著特点是，我们能够根据墨西哥 IMMEX 计划的官方登记册来识别参与全球价值链的公司，该计划有助于将墨西哥制造业部门融入全球价值链（global value chains, GVCs）。通过识别海关交易中的 IMMEX 公司，我们能够根据墨西哥出口商的全球价值链参与情况来估计其可能的不同反应。我们发现，中美贸易冲突在经济上（和统计上）对墨西哥企业的出口产生了显著的积极影响，这种影响完全是通过参与 IMMEX 计划的出口商（“全球价值链出口商”）实现的。

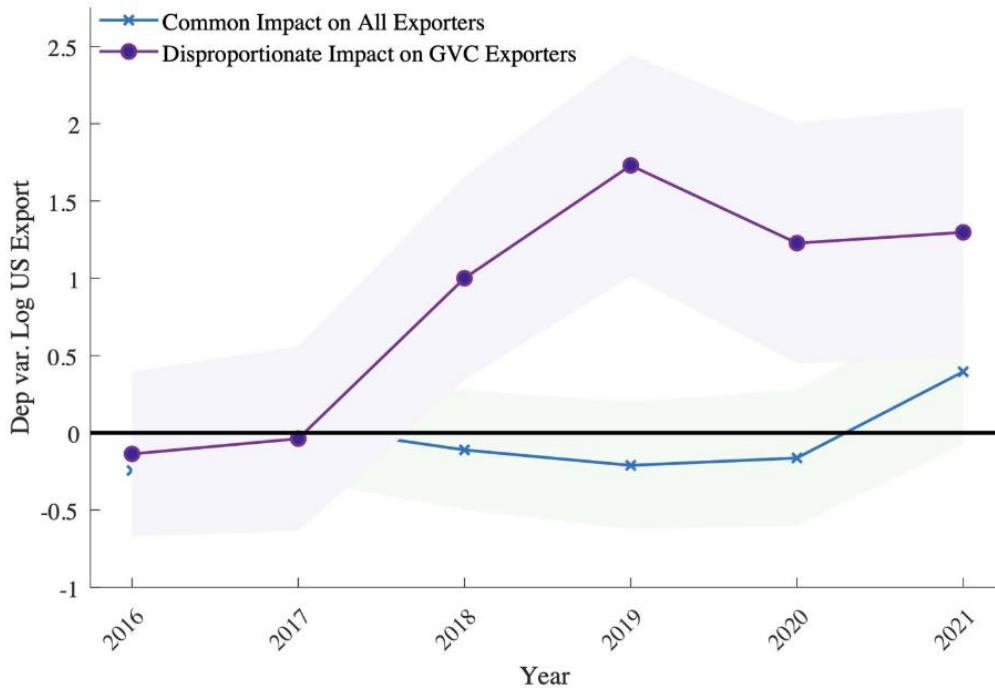
墨西哥的 IMMEX 计划是中美贸易战溢出效应的主要创造者

我们利用全面的企业层面纵向数据的研究结果显示，墨西哥出口商对美国改变中国商品关税做出了显著反应。我们发现，在冲击前出口产品组合与之相同的中国出口商关税负担的情况下，墨西哥企业对美国的出口会增加。当我们根据墨西哥出口商的全球价值链地位来区分他们的反应时，我们的研究结果揭示了墨西哥的 IMMEX 在美国对华贸易保护主义政策的积极影响中的关键作用。

图 1 显示了在控制了影响企业出口的其他可能因素后，企业对美国对中国商品加征关税的年度出口反应。蓝线代表美国对中国商品加征关税对未参与全

球价值链的墨西哥企业对美出口的因果效应，以及其 95% 的置信区间。紫色线显示了相同的结果，但针对的是那些参与全球价值链的企业。因此，正如我们在 Utar 等（2023）中所显示的，正是全球价值链企业的反应推动了总体水平上的正向出口反应。

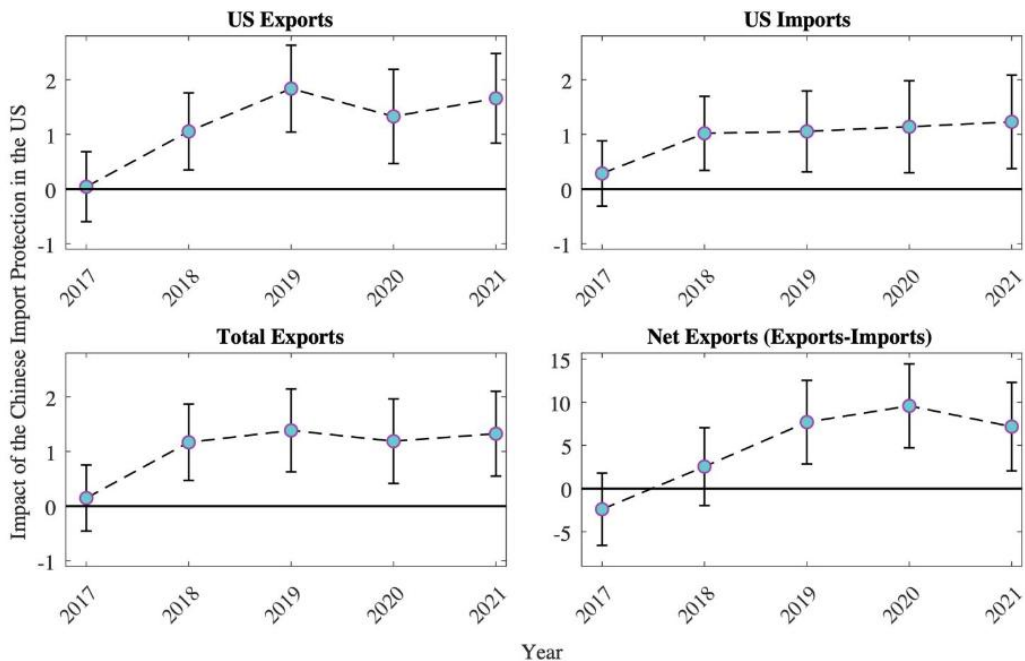
图 1 美国关税增加了墨西哥企业对美国的出口，但仅限于全球价值链企业



注：该图显示了美国对中国进口产品加征关税对墨西哥出口商的影响如何因其全球价值链地位而异。蓝线表示对非全球价值链出口商对美出口的影响，而紫线表示对全球价值链出口商对美出口的不成比例的影响，这是通过三重差分分析得出的。阴影区域表示 95% 水平的置信区间。详情见 Utar 等（2023）。

关于中美贸易战导致的 GVC 重新布局的讨论大多集中在制造业。图 2 显示了美国关税对墨西哥制造业 GVC 企业的年度影响。它显示了企业对美出口、从美进口、总出口和总出口减去进口的积极影响。比较两家公司，一家位于美国对华关税风险敞口的第 25 个百分点，另一家位于第 75 个百分点（基于其贸易战前的产品组合），结果显示 2019 年制造业 GVC 企业对美国的出口显著增加了 20%。尽管 2020 年受到 Covid-19 冲击略有下降，但积极影响仍然持续到 2021 年。我们对净出口增加的研究结果表明，墨西哥国内活动增加。

图 2 中国加强对美国的进口保护和墨西哥制造业 GVC 企业的反应



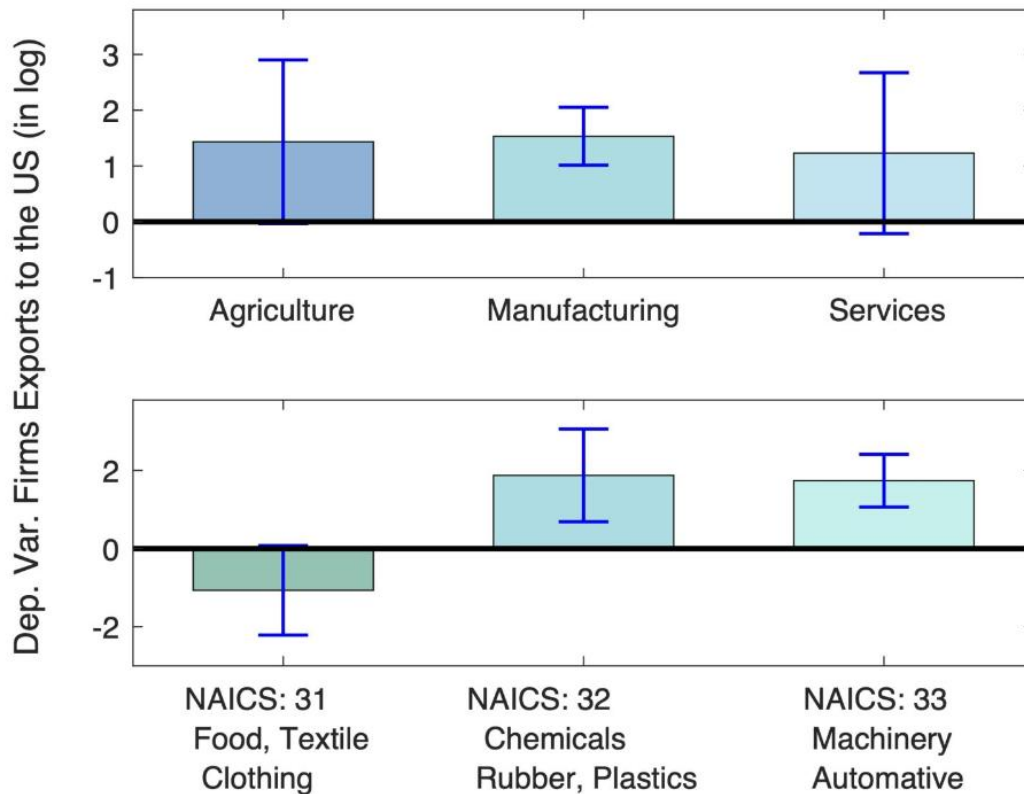
注：该图分别显示了美国对中国进口产品增加关税对墨西哥制造业 GVC 企业对美出口（自然对数）、从美进口（自然对数）、总出口（自然对数）和总净出口（反双曲正弦）的因果效应。显示了具有 95% 置信区间的双重差分系数估计值。详情见 Utar 等（2023）。

选择性扩张

我们的研究表明，美国关税的积极影响在制造业领域更为明显。但在制造业内部，并非所有全球价值链都从美国关税中受益。特别是，相比传统的劳动密集型产业，如纺织、服装和鞋类，化工、计算机、飞机和汽车（北美工业分类（NAICS）32&33）等技能和技术密集型产业利用了这一机会，填补了目前面临高额关税的中国竞争对手留下的空白。

图 3 显示了 2018/19 年度美国对华关税对不同行业 GVC 企业的影响。它描述了 2018-2021 年期间企业对美国出口的平均影响，分别在每个部门和制造业中对 IMMEX 企业进行估计。

图 3 2018/19 美国对华关税如何影响墨西哥不同行业的全球价值链



注：该图显示了美国对中国进口产品增加关税对墨西哥 GVC 企业对美国出口的平均影响在不同行业之间的差异。误差线表示 95% 的置信区间。详情见 Utar 等（2023）。

我们还发现，GVC 企业不仅扩大了现有产品的出口，而且还带来了新的产品线，以应对美国的关税。同时，我们的研究表明，这些转移到墨西哥的新产品线集中在最终产品市场，这表明更多接近最终消费者的生产阶段正在墨西哥进行。

墨西哥 GVC 公司的故事不仅仅是基于国内能力的扩张。这个故事也是关于跨国公司在全球范围内的适应。我们的研究结果表明，为应对美国贸易政策的转变，GVC 企业增加了从美国的进口，但最明显的是从亚洲市场——即中国、日本、韩国、泰国、台湾、越南和印度的进口。我们还发现，墨西哥的 GVC 企业在从亚洲市场采购时越来越多地使用免税许可证，这表明了长期价值链的重新布局。我们的研究结果表明，与亚洲相连的供应链在墨西哥的积极反应中发挥了作用，并表明美国贸易政策的转变旨在减少美国对中国进口的依赖，但有些讽刺的是，这也增加了墨西哥对中国进口的依赖。

中美贸易战：机遇与挑战并存

随着美国公司寻求中国合作伙伴关系的替代者，近岸外包的概念获得了关注。墨西哥凭借其地理位置和已建立的贸易协定，成为了领跑者。然而，这种转变并非没有挫折。特别是，中国的报复性关税对企业的出口产生了负面影响，尤其影响到出口服务全球价值链，尽管影响较为短暂。我们还发现，对投入集

中被针对的中国商品上的 GVC 企业产生了强烈负面影响。这些相互抵消的影响强调了公司层面分析的重要性，有助于突出正在发生的调整的细微差别。

我们的研究表明，在 IMMEX 的推动下，墨西哥全球价值链企业对 2018/19 年中美贸易冲突的适应性是显著的，对更广泛的墨西哥经济产生了明显的溢出效应，并凸显了跨国公司在塑造第三国反应中的作用。

本文原题为“[How Mexico Emerged as a Key Player in the US-China Trade War](#)”。本文于 2024 年 4 月刊于 VoxDev 官网。本文作者 Hale Utar 是美国格林内尔学院的 Sidney Meyer 国际经济学教授，同时也是 IZA 研究所研究员。Alfonso Cebreros 是墨西哥中央银行经济研究总局的实体部门研究经理，负责协调与劳动力市场、国际贸易、经济增长和生产率相关的研究活动和周期性分析。Luis Torres 于 2022 年 3 月加入达拉斯联邦储备银行，担任高级商业经济学家，主要从事有关得克萨斯州、墨西哥和边境地区问题的研究和分析工作。[单击此处可以访问原文链接。](#)

欧盟对中国电动汽车征收反补贴税及其影响

Uri Dadush, Conor McCaffrey / 文 熊春婷/编译

导读：欧盟对来自中国的某些类型的电动汽车（EV）征收的反补贴税（CVD）已于7月5日临时生效。征收这些关税是基于欧盟委员会（European Commission）的一项调查结果，即中国的电动汽车补贴可能会对欧盟工业造成损害，因为欧盟工业正在从内燃机向电动汽车转型。欧盟从中国进口的电动汽车数量激增，但仍只占欧盟汽车销量的一小部分。从中国进口的大部分产品来自欧盟和中国制造商的合资企业，以及最大的汽车进口商-特斯拉。编译如下：

欧盟对来自中国的某些类型的电动汽车（EV）征收的反补贴税（CVD）已于7月5日临时生效。征收这些关税是基于欧盟委员会（European Commission）的一项调查结果，即中国的电动汽车补贴可能会对欧盟工业造成损害，因为欧盟工业正从内燃机向电动汽车转型。欧盟从中国进口的电动汽车数量激增，但仍只占欧盟汽车销量的一小部分。从中国进口的大部分产品来自欧盟和中国制造商的合资企业，以及最大的汽车进口商-特斯拉。

与此同时，中国也开始对一些欧盟出口产品展开调查，比如干邑白兰地。为了解决这一争端，欧盟已开始与中国政府进行磋商，根据世界贸易组织（以下简称WTO）补贴和反补贴措施协定，欧盟必须这样做。WTO规定，除非中国对欧盟的措施提出质疑，并且争端解决小组可作出对其有利的裁决，否则中国不能对欧盟进行反击。

在欧盟对进口汽车征收10%的关税的基础上，反补贴税的价格占进口价格的17.4%到37.6%不等。在平均利润率通常为4%至8%的行业中，这是一个难以逾越的障碍。无论原始设备制造商（OEM）是中国的、美国的还是欧洲的，所有从中国进口的电动汽车都将受到反补贴税的影响。在这里，本文主要对反补贴税进行经济和政治方面的分析，不包括法律层面的影响。

1.关于反补贴税（CVDs）背后的方法论

欧盟委员会已制定补贴与反补贴政策。实施反补贴税法规前进行了全面的调查，包括与中国企业、欧盟企业、中国政府和国际贸易协会进行广泛磋商，该法规反映了电动汽车行业的重要性。在中国不透明的体系中识别补贴是具有挑战性的，尤其是中国政府和所涉及的几个受监管的中国实体都不合作，这一点在监管文件中被反复提到。

该法规详细说明了自2010年以来，中国政府如何优先考虑电动汽车价值链（材料、电池、车辆）。当然，欧盟和美国在寻求脱碳的过程中也优先考虑电动汽车。然而，中国政府和共产党对中国经济有很大的影响力，包括国有和私营企业以及强大的行业协会。因此，中国政府采取“全社会”部署计划和工具，包括补贴，作为其产业政策的一部分。

为了确定欧洲企业是否从中国进口产品中得到补贴，欧盟委员会选择了三家中国原始设备制造商进行调查，分别是比亚迪（BYD）、吉利（Geely）和上

汽（SAIC）。它将所有其他合作公司的反补贴税设定为这三家公司的平均值。奇怪的是，中国对欧盟最大的出口商特斯拉没有被选中，而是对其进行单独调查。

表 1：对于每个抽样公司，该条例确定并量化了各种补贴来源（表 1）

Table 1: Types of subsidies granted to Chinese EV producers (% of revenues)

| Company | Preferential financing | Grants | Land use rights | Batteries/battery inputs | Tax exemption/reduction |
|-------------|------------------------|--------|-----------------|--------------------------|-------------------------|
| BYD Group | 3.76 | 2.79 | 1.20 | 7.35 | 2.30 |
| Geely Group | 4.11 | 4.45 | 0.84 | 10.32 | 0.25 |
| SAIC Group | 9.65 | 10.84 | 0.67 | 13.24 | 2.62 |

Source: Bruegel based on Regulation (EU) 2024/1866 (see footnote 3). Note: The categories 'Land use rights' and 'Batteries/battery inputs' refers to the Chinese government provision of these for less than adequate remuneration.



我们评估了反补贴税的四个主要来源——低于市场供应、优惠融资、补贴和土地使用——是如何计算的。尽管中国电动汽车行业存在各种形式的非市场激励措施，但它们可能远低于委员会方法论所提到的举措。

（1）低于市场供应的电池及其投入品

我们用电池（SAIS 和吉利）和磷酸铁锂（一种关键的电池投入，与自己生产电池的比亚迪相关）的出口价格和国内价格之间的差异来计算补贴。但许多出口企业按市场定价（Parker, 2016），这些投入品的出口价格高于国内价格并不一定是因为补贴。众所周知，中国的电动汽车、电池和矿物市场竞争异常激烈，而欧盟的国内汽车价格和消费者购买力比中国高得多。

（2）优惠融资

欧盟委员会使用其标准方法，试图建立一个基于市场的利率，作为所获得的优惠融资的反事实验证，委员会将三家抽样中国公司的信用评级定为 B，并将与现行市场利率相比而言相对较高的利差归因于其借款和股本。信用评级 B 是远低于投资级的评级，对于像中国原始设备制造商这样的盈利不高的企业来说这是极低的评级。例如，在标准普尔 500 指数中，几乎没有一家公司的评级为 B 级或以下。此外，国际主要机构对吉利的信用评级均在 B 以上。

（3）补贴

中国给汽车制造商出口的每一辆汽车均提供补贴。从经济角度来看，消费者补贴和生产者补贴都具有提高生产激励的效果。然而，与欧盟的补贴不同，中国的补贴不适用于进口商，欧盟委员会认为，由于这个原因，中国的补贴是可以抵消的，这是正确的。尽管如此，该计划已于 2022 年 12 月停止，但是由于支付方式交错，中国生产商仍能继续获得一些好处，但这种扭曲效应目前正

在消退。欧盟委员会条例指出，中国的一些省份正在推出自己的计划，但没有提供证据。

（4）土地使用

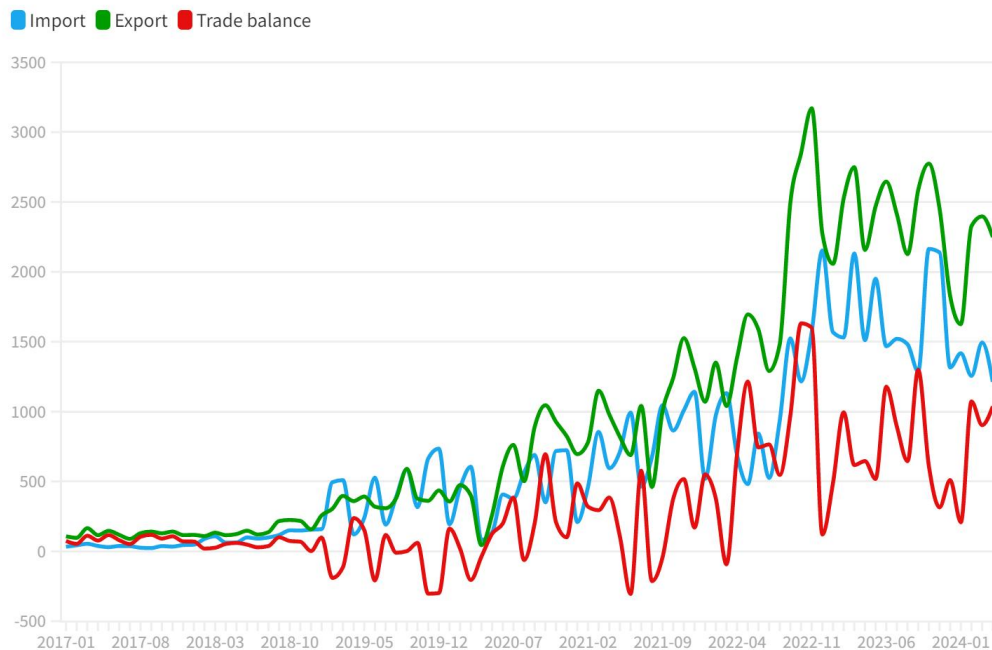
中国的土地归国家所有。各省为电动汽车生产商提供补贴，允许他们以低于市场的价格使用土地。委员会使用台湾的土地使用价格（租金）作为参考。然而，台湾的人口密度远高于中国大陆，其人均收入是中国大陆的三倍。而土地价格往往与人均收入和人口密度相关，因此参考价格显得过高。

2.受伤的风险

欧盟委员会的规定采用了一种通常与发展中国家有关的“幼稚产业”观点，他们认为欧盟国家的电动汽车行业太年轻，无法承受来自中国的竞争压力。但是，尽管电动汽车的一些关键成功因素（如电池技术）与内燃机汽车行业不同，但这两个行业的价值链有许多共同之处。这一点在各类混合动力汽车的普及上表现得最为明显。当然，众所周知，欧盟的原始设备制造商是世界上最成功的。如图 1 所示，欧盟在电动汽车方面存在全球贸易顺差。

图 1：欧盟 27 国新电动汽车贸易(欧盟外部，月度数据，单位-百万)

Figure 1: EU27 new EV car trade (extra-EU, monthly, € millions)



Source: Bruegel based on Eurostat (ds-045409). Note: Product code for new battery electric vehicle car is 87038010.



做一个历史类比，在 20 世纪 70 年代和 80 年代，日本和韩国的原始设备制造商似乎对欧洲汽车工业构成了威胁，但经过大量投资后，他们在欧盟市场上站稳脚跟只花了几十年的时间。欧洲原始设备制造商通过大幅提高生产率和质量以及增加创新功能来应对日韩。中国原始设备制造商在欧盟汽车市场的份额

仍然很小，而欧盟原始设备制造商正在快速开发自己的低价电动汽车，并投资于电池技术和制造，他们通常是与中国生产商合资生产。

3.关于反补贴税（CVDs）的一些含义

反补贴税针对的是年进口额约 100 亿欧元的规模，相对于 17 万亿欧元的欧盟经济而言这是一个微不足道的数字，这意味着其宏观经济效应将难以察觉。然而，反补贴税有效期是 5 年并且很难撤销，如果获得批准，将对汽车行业产生重大影响。由于中国和欧盟的类似或相同型号车辆之间的价格差异很大，欧盟的价格可能高出 50%，反补贴税将占据中国出口公司利润的很大一部分。欧盟原始设备制造商和特斯拉则占据了大部分的利润，与中国供应商不同，他们已经建立了分销网络和品牌。随着反补贴税的应用，欧盟原始设备制造商的利润将大幅下降，但他们从中国进口的产品仍然可以保持一定的利润（Barkin et al, 2024）。相比之下，中国的原始设备制造商很可能被彻底打击，最终导致他们对欧盟的出口急剧下降。

这两类出口商都可能通过提高价格来应对。关税的最大影响是提高消费价格（Fajgelbaum et al, 2019），并随着时间的推移，将进口转移到更昂贵的第三方供应商。在这种情况下，电动汽车价格上涨将直接减缓绿色产业转型，并扰乱欧盟委员会关于其紧迫性和极端重要性的信息，从而造成额外的损害。那些有购车需求的低收入群体将受到很大的影响。

反补贴税将减轻欧盟原始设备制造商提高生产力和创新的压力，同时也降低了经营横跨欧盟和中国的价值链的动力，中国是目前最大的电动汽车和电池生产国和消费国。中国已在电动汽车价值链上确立了明显的技术领先地位，未来将不再依赖于补贴。

中国的原始设备制造商可能会通过在欧盟建立生产来应对反补贴税，但这种选择也会带来更高的成本和价格，而且在任何情况下都只会对最大的生产商开放。一些中国电动汽车和电池生产商可能更愿意在能够进入欧盟市场的低成本地区建立最大的工厂，比如摩洛哥和土耳其，目前已有中国企业在这两个国家投资建厂。在欧盟内部，与中国保持密切关系的匈牙利可能会成为中国 OEM 投资的首选地点，而一些欧盟国家并不希望看到这一结果。

欧盟委员会的条例遵守世贸组织的程序和欧盟内部的正当程序，与美国根据其第 301 条（“不公平贸易”）条款单方面处理这一问题形成鲜明对比。然而，各国必然会认为，反补贴征是世界贸易分化为敌对集团的又一迹象，它增加了世界各地贸易政策的不确定性，并加剧了地缘政治紧张局势。这些被视为直接或间接削弱欧盟所依赖的开放贸易体系的举措将危及欧盟最大的出口部门。

4.政策

虽然在某种程度上反补贴税可能是合适的，但计算它们的基准和方法可能导致征税过高。更重要的是，其实有其他更好的政策选择。

最好的办法是解决中国补贴的根本问题。考虑到电动汽车行业对绿色转型的重要性，以及美国自身对中国电动汽车征收的禁止性关税所施加的压力，我们认为在这种情况下这是可能的。欧盟和中国或许能够达成如下协议：a) 中国国内电池和锂的价格应该被允许上涨到更接近世界市场价格的水平（前提假设是价格被人为压低）；b) 向中国原始设备制造商收取的利率应反映国际信用评级；c) 中国对电动汽车的生产者补贴应该明确终止，而不是在国家或省级层面上取代。（d) 允许按各省确定的市场价格使用土地。达成这样一项协议可能需要对欧盟自身的补贴计划进行严格审查，以及确定这些补贴计划是否以及在何种程度上扭曲了贸易。

另一种更可取的方法是对所有欧盟电动汽车进口（不仅仅是从中国进口）征收临时保障关税，这一举措是 WTO 允许的，但前提是欧盟的电动汽车进口规模庞大到足以危及欧盟原始设备制造商的整体生存能力（Dadush, 2024）。我们认为，目前的情况并非如此。

本文原题为“The European Union’s proposed duties on Chinese electric vehicles and their implications”。本文作者 Uri Dadush, Conor McCaffrey。Uri Dadush 在 Bruegel 担任非常驻研究员，同时也是马里兰大学公共政策学院研究教授，其主要研究领域为贸易政策和宏观经济分析；Conor McCaffrey 在 Bruegel 担任研究助理，主要研究领域为劳工和公共经济学。本文为 2024 年 7 月 17 日发表于 Bruegel 官网。单击此处可以访问原文链接。

华为正悄然主导中国半导体供应链

Antonia Hmaid/文 刘莹仪/编译

导读：华为正在崛起为中国半导体行业的领军企业，主导芯片制造并致力于整合全国供应链。本文作者指出这一发展不仅源于美国对其的实体清单限制，也得益于中国政府的强力支持。文中作者分析了华为在芯片制造的全链条中扮演着关键角色，包括光刻技术等关键环节，以及其新款 Mate 60 Pro 手机如何展示了华为在供应链整合方面的成功。同时，作者讨论了华为的低调运作方式如何使得西方国家更加难以准确评估中国的技术进展及相关风险。编译如下：

总结

华为正在崭露头角，成为中国半导体国家队的领导者，主导芯片制造并寻求整合全国供应链。其雄心既源于该企业被美国列入了实体清单，也得益于其得到了国家和地方层面的强有力支持。在国际上，华为对自己的目标保持低调，往往用着不同公司的名义来运营以隐藏其对于供应链的参与。同时，华为的经验也在鼓励其他中国科技公司支持中国的芯片自给自足，为此开发新的硬件和软件。由于华为参与芯片供应链的方式隐秘，很难明白具体是谁在半导体生产中扮演何种角色，这使得西方公司和政府更难评估中国在技术方面的进展，审查潜在的合作伙伴和客户，进行风险评估。

以下简报是加州大学全球冲突与合作研究所（IGCC）和墨卡托中国研究所（MERICS）联合组织的特别系列的一部分。该分析最初于 2023 年 9 月 5 日至 6 日在柏林举行的中国国家创新和技术工业生态系统会议上提出。

主要调查结果

- 华为（Huawei）正在成为半导体领域国家队的领军企业。它在供应链中占据主导地位，尤其是在芯片制造业。

- 华为正在从一家电信行业的佼佼者转型为一家领导整个半导体业务的公司。这一转变既是由于中国政府的支持，也是由于美国政府的限制。

- 华为正在悄悄地扩大其在整个供应链的业务，包括在光刻技术领域，这是中国半导体发展的一个关键瓶颈。作为“团队领导”，华为越来越多地扮演供应链整合者的角色，就像其韩国的竞争对手三星一样。

- 2023 年 9 月发布的新款华为 Mate 60 Pro 手机展示了华为在供应链整合方面的成功。该手机使用了美国试图限制开发的先进芯片，这表明华为如何与其他中国公司合作并投资于半导体供应链。

- 指令集架构是一种用于执行芯片生产的软件，它代表了另一个市场集中度高的关键供应链瓶颈。中国政府选择了一种在美国开创的开源架构：RISC-V。阿里巴巴和腾讯等顶尖的人工智能和软件公司被指派推动 RISC-V 的应用进展。

- 对于国际合作伙伴和竞争对手而言，这些发展使得继续与中国在某些领域进行商业来往合作，却同时在另外的领域降低风险，也就是所谓被美国称之为

“小院高墙”的策略实施变得更加困难。随着华为悄然遍布中国半导体供应链，且其角色服务于国家、军事和战略目标，确保交付到中国的产品不会被转用于军事或其他受限制用途变得越来越困难。

• 对于政策制定者来说，因为美国对其实体名单上的公司的技术限制促使公司隐瞒自己的发展成果，分析中国在半导体领域的进展变得越来越困难。

介绍

在中美贸易和技术战的冲击以及主席对安全的重视的推动下，中国重新振兴了实现“科技自立自强”的努力。中国的新型全国性努力的特点是，在大型私营或国有公司的指导下组建国家队。官员们希望这将使中国形成一个“完整的产业链”。

拥有国家层面的支持带来了中国公司在国内的优势，但也带来了国际劣势。劣势如被列入美国商务部的实体清单，从而被限制了特定战略性美国技术对其的出口或转让。由于这些国际劣势，北京在进行这些“国家队”分配时变得更加谨慎，中国公司也避免公开其作为国家队一部分的身份。这使得中国以外的利益相关者更难评估中国的技术进步，并制定权衡与中国公司合作或供应的利弊和风险的策略。

半导体是中国实现自给自足的关键

中国政府对技术发展的支持可以在许多领域看到，而半导体是中国自给自足目标的关键，是国家安全和中国共产党确定的关键高科技增长产业的基础。

《中国制造 2025》计划设定了一个目标，即到 2020 年，中国使用的 40% 的芯片将由国内生产。这一目标在 2019 年更新为 58%。2020 年，中国使用的芯片中只有 16% 是国产的。

半导体是面向未来的行业（如量子计算）以及被官员称为“新三产业”（电动汽车、锂离子电池和太阳能电池）的基础技术。半导体对于将人工智能（AI）整合进现有行业也是必不可少的。这些应用都在 2024 年政府工作报告中提到。此外，半导体还是中国军事现代化的关键。

同时，美国也将半导体确定为国家安全的关键技术，欧盟将先进半导体列为需要进行风险评估的四大关键技术之一。这使得中国在半导体领域的发展比在其他技术领域更加引人注目。由于半导体本质上也具有双重用途，也就是说其既有民用用途，也有军用用途，半导体一直是中国和美国之间最近地缘政治竞争的焦点。人工智能的最新进展将进一步推动该技术进步的半导体推到了全球的焦点中。

政府通过多种渠道提供半导体生产的资金。其中最显著的是中央政府的集成电路投资基金，也被称为“大基金”。该基金成立于 2014 年，目前已经进入第三轮投资。它与各种地方和省级半导体资金项目并存。此外，半导体行业的公司还获得了多种税收优惠，包括企业所得税减免和研发税收抵免。

华为的崛起：从电信冠军到供应链整合者

几十年来，中国一直在努力实现科技自给自足。在 2000 年代，中国的目标是在基础技术上“追赶”西方，华为在其中发挥了领导作用。华为受益于进口替代，建立了本土信息和通信技术（ICT）产业，并将其转变为该领域的“冠军”。

华为于 1987 年在经济特区深圳成立，其创始人任正非与当地政府关系密切，这使华为能够获得很多政府业务。

电信市场曾由外国生产商主导，因此华为从一开始就致力于减少对国外核心技术的依赖，发展自给自足的研发。正如温云在 2020 年出版的《华为模式》（The Huawei Model）一书中所写，华为“重申了国家民族主义的发展话语权与公司的成长使命”，展示了任正非如何将中国从过去屈辱中的复兴与公司的技术发展联系在一起。曾在军队服役 20 年的任正非，也在华为内部培养了类似军事的文化，常被称为“狼性文化”，公司将自己视为与竞争对手作战的状态。

1989 年的技术禁运促使中国日益认识到本土核心信息的战略重要性。因此，中国越来越坚定地要在这些领域培养出国内冠军企业。上世纪 90 年代，任正非开始强调电信设备对中国军队的重要性。

与此同时，中国政府开始对中国公司实施优惠税收和政府采购政策，同时终止电信设备市场的优惠进口政策。

华为与习主席的关系可以追溯到 1999 年，当年担任福建省省长的习近平主席表示，他希望华为能够“为福建的网络建设作出贡献”。早在 2000 年代，华为就为扩展其对整个电信价值链的控制奠定了基础。

在 4G 无线网络时代，中国政府利用标准化和监管的权利确保国内市场由国内制造商主导。中国支持自己的标准，即时分长期演进（TD-LTE），反对国际标准，即频分双工长期演进（FDD-LTE）。通过只为欧洲厂商不提供的 TD-LTE 提供牌照，中国政府确保了国内设备制造商在市场上占据主导地位。这种“只认可中国的技术积累机制”在推进华为的作用方面发挥了关键作用，又在 Edward Snowden 爱德华·斯诺登事件后得到了加强。对于西方电信公司在美国政府监控计划中的角色的揭露，也加速了中国自给自足的推进。华为利用其在中国市场的主导地位，成为全球上的重要角色，在 2018 年超越苹果成为全球第二大智能手机销售商。

早在 2009 年，华为就因其对中国高新技术产业发展的贡献，获得了超过 50 亿元人民币（按 2009 年汇率计算约合 7.32 亿美元）的无条件政府补助。自 21 世纪初以来，华为一直获得地方和中央政府的资金。例如，2023 年，上海市发展和改革委员会宣布将支持华为青浦研发中心的建设。此外，华为还受益于大量的公共采购和中国的国内保护主义。

华为被指定为全国冠军

对于华为来说，其家乡深圳的政府在其发展中发挥了巨大的作用。当地政府支持的深圳市重点产业投资集团（Shenzhen Major Industry Investment Group）投资了多家公司，帮助华为在中国建立自给自足的芯片网络。投资的对象包括制造华为所需类别芯片的三家制造商，其中一家是第三代芯片开发公司，另一家是材料和机械公司，这代表了供应链的广度。

中央政府也支持华为。彭博社等报道指出，中央政府高层的直接指示了华为作为领导国家半导体生产团队。据报道，自 2021 年以来，华为已从中央和深圳政府获得了 2150 亿元人民币（约合 300 亿美元）的资金，用于建立自己的芯片制造厂或支持其他公司建立芯片制造厂。

被选为“国家队”的一员，尤其是国家队的领军者，会给公司带来许多优势。例如，中芯国际集成电路制造有限公司（SMIC）在 2022 年获得了 19.5 亿元（2.821 亿美元）的补贴。中芯国际一直是大基金的大赢家之一，至少自 2019 年以来，中芯国际已成为中国自给自足努力的核心参与者。但同时，被选为国家队的一员也有负面因素，尤其是对于其扮演的国际角色来说。中芯国际于 2020 年也被加入美国实体名单。

华为能够发挥如此巨大的作用部分是由于该公司很早就被列入美国实体名单，需要转变其商业模式，因此转向国内生产。也因为这个原因，华为不得不将其整体业务多元化。它最初只是一家专注于电信业务的公司，现在正向汽车、云、电子政务和软件领域拓展，以应对美国的贸易限制。2019 年 8 月，在上海世界人工智能大会上，华为被命名为人工智能领域的国家冠军，被指定为人工智能基础设施和软件研究的先锋。2023 年 3 月，华为轮值董事长提到，华为的目标是在硬件、软件和芯片开发三条研发路线上实现自给自足。

Mate 60 Pro：华为赢过了美国制裁？

2019 年，华为哈勃科技创业投资有限公司成立，开始投资半导体价值链。

任正非在 2023 年说，美国制裁对华为造成的困境即将结束，因为华为的工程师现在已经能够替代很多国际产品。这一努力的成果在 2023 年 9 月被凸显出来，当时该公司发布了一款新的智能手机，也就是华为 Mate 60 Pro，它包含了一款由中国国内设计和制造的支持 5G 的芯片。

据报道，这款名为麒麟 9000S 的芯片采用中芯国际的 7 纳米（nm）级工艺制造。华为的芯片设计部门海思（HiSilicon）在华为被列到美国实体名单前基于之前为台湾积体电路制造股份有限公司（TSMC）设计的服务器处理器开发了这款芯片。海思开发了自己的基于指令集架构（ISA）的核心，称为 ARM，以及自己的图形处理器（GPU），自己的 5G 调制解调器和人工智能加速器。其他组件如 5G 速度的射频模块也来自中国公司，其中许多公司获得了华为哈勃科技创业投资有限公司的投资，这一投资公司在 2021 年投资了 28 家半导体相关企业。然而，值得注意的是，该产品的内存来自韩国制造的库存。

对成就保持沉默

在宣传 Mate 60 Pro 的突破时，华为似乎在向世界展示实力和试图避免进一步美国控制之间左右为难。这款新的智能手机在正式发布一周后没有在华为的展示会上被讨论，其 5G 能力也没有被大肆宣传。与此同时，中国国内评论人士对华为给予称赞，并指出该产品发布时间恰逢美国商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）访华。据报道，这一产品的颁布受到了中国政府高级官员的直接鼓励。

虽然华为显然是在中芯国际 7nm 节点上生产的芯片，但不清楚它是在华为还是中芯国际旗下的晶圆厂生产的。华为目前正在建设或支持建设五个半导体工厂。在这些项目中，华为没有使用自己的名字，而是依靠中国其他半导体公司，如福建省晋华集成电路有限公司。

华为正在解决光刻和电子设计自动化中的供应链漏洞

光刻是半导体供应链中最集中且复杂的环节之一。目前，没有替代光刻的方法来生产芯片，光刻是指使用紫外光将集成电路“印刷”到硅片上的过程。目前，全球只有三家公司生产光刻机：荷兰的先进半导体材料光刻（ASML）、日本的佳能（Canon）和尼康（Nikon）。ASML 是无可争议的市场领导者，也是唯一能够制造现代芯片制造所需的极紫外光（EUV）光刻机的公司。ASML 从未将其最先进的光刻机销售给中国。最近，美国和荷兰的限制甚至扩展到了不太先进的机器。

在中国，上海微电子设备集团（SMEE）自 2003 年以来一直负责光刻技术的开发。SMEE 已经建立了一个由国有和私营公司组成的供应商网络，希望将他们的技术整合到一台光刻机中。

尽管 SMEE 取得了一些成功，但其产品相当于 20 年前的技术。当前 SMEE 的机器能够生产 90 纳米节点的芯片，而最新一代芯片使用的是 3 纳米节点。自 2018 年以来，SMEE 承诺要计划生产一种深紫外光（DUV）光刻机，以支持 28 纳米芯片的生产，这对于许多工业应用至关重要。2023 年底，有媒体报道称 SMEE 在制造 28 纳米光刻机方面取得了突破，但这一消息尚未得到确认。

2022 年，华为注册了一项支持 EUV 光源的专利，这表明它可以尝试在自己的光刻机中使用这种光源。2021 年，华为的哈勃投资公司投资了一家光刻光源生产商。行业消息人士称，当年，光刻技术被明确纳入华为的战略计划。华为与光刻光源开发商 Sicarrier 和 Zetop Technologies 的密切关系，进一步加强了华为正在成为中国光刻供应链主导者的印象。

华为也在与中国电子设计自动化（EDA）公司合作，这些公司生产用于设计芯片的软件。目前，EDA 市场由 Mentor Graphics、Synopsys 和 Cadence 主导，这些都是使用受出口限制的美国技术的西方公司。2023 年 3 月，华为宣布将与国内公司合作开发能够设计 14 纳米芯片的 EDA 软件。

华为将引领其他公司加入中国芯片自给自足行列

开发“关键和核心技术”是在整个供应链上自给自足的第一要务。和以前没有得到私营部门参与者太多支持的自给自足努力相反，整个中国经济中的企业现在都参与进来了。这既是政府“扩大工具包”的结果，也是最显著的华为与西方技术隔绝的例子。由于美国的限制，华为与谷歌（Google）的安卓（Android）操作系统隔绝，华为也成为了移动操作系统领域的领导者，使得其 HarmonyOS 系统成为了一个国际上的竞争对手。

其他公司被赋予了更专业的角色。据报道，阿里巴巴和腾讯现在负责进一步开发 RISC-V（一种开源指令集架构 ISA），并开发基于 RISC-V 的内核供其他芯片设计者使用。目前，设计芯片的主流指令集架构有两种：X86 和 ARM。X86 是最常见的台式机和笔记本电脑架构，而 ARM 是最常见的移动和嵌入式架构。总部位于美国的英特尔拥有 X86 的知识产权（IP）。拥有美国知识产权的英国公司 ARM 也必须遵守美国的出口管制，并在 2018 年切断了华为的出口。自那以后，中国一直在寻找不同的开源指令集架构 ISA。

RISC-V 在黑客中很受欢迎，它符合替代 ISA 的要求，因为它的开源性质使得它不受出口限制。然而，RISC-V 对于某些应用来说还不够成熟，特别是人工智能。中国云计算和人工智能领域的两大巨头阿里巴巴（Alibaba）和腾讯（Tencent）正试图改变这一现状。这两家公司的目标是通过建立一个生态系统来支持 RISC-V 的开发，包括新的核心设计和其他硅构建模块，可以作为未来芯片制造的基础。

自 2015 年成立 RISC-V 基金会以来，许多中国公司、研究机构和大学已使用 RISC-V 制造芯片，并为 ISA 的全球发展和关键扩展做出了贡献。中国对该基金的参与导致该基金 2019 年迁至瑞士，以确保美国政府不会对其进行制裁。与此同时，中国科学院（CAS）于 2019 年在全国范围内发起了一项增加 RISC-V 应用的倡议。2021 年，中国政府大力推动增加 RISC-V 的使用，成立了新的“北京开源芯片研究院”（Beijing Open Source Chip Research Institute），由中科院联合创办。其他创始合作伙伴包括阿里巴巴和腾讯以及百度和中兴等其他大型中国科技公司。

该研究院是 RISC-V 基金会的成员，主办了 2023 年的 RISC-V 中国峰会，并发布了自己的可以运行 Linux 的 RISC-V 核心香山。尽管有 RISC-V 的高层支持，但如若条件允许，因为 ARM 是目前许多芯片的事实标准，中国公司依然倾向于使用 ARM。例如，阿里巴巴打造了一款名为倚天 710（Yitian 710）的芯片，与 ARM 兼容，用于数据中心工作。通过投资 RISC-V，中国公司正在为未来无法使用现代 ARM 指令集和内核做准备，华为现在已经感受到了这一点。

政策含义

把华为和其他大型科技公司加在一起，从设计到前端和后端制造（后者已经是中国的强项），中国现在在半导体供应链的几乎所有环节都有国家支持的队伍。此外，中国正在建立专门的供应链，比如电动汽车制造商比亚迪（BYD）计划制造自己的芯片。

对于国际合作伙伴和竞争对手来说，华为对供应链的垂直整合及其与供应链中所有公司的密切关系意味着更大的麻烦。对于欧洲和美国的技术公司来说，如果他们不能确定与谁合作，合作和供应决策就会更加困难。华为与中国军方和国家安全部门的关系是有据可查的。它的军民融合战略，虽然还只是一个愿景，但也使辨别技术的最终用途和最终用户变得困难。随着越来越多的公司被赋予实现中国政府战略目标的任务，选择性地降低风险正成为西方面临的更大挑战。

与此同时，华为（Huawei）等国家冠军企业或腾讯（Tencent）等大公司最近发布的公告细节很少。例如，腾讯设计的视频转码芯片一直很神秘。这使得已经受到中国法律环境和反间谍法阻碍的外国公司市场情报和尽职调查工作更加困难。对于西方政府来说，评估中国在先进芯片方面的进展也变得更加困难。例如，华为最近宣布其国内生产的专用集成电路（ASIC）是许多政府没有预想到的。

结论

来自美国的压力和中国自身转向以安全为重点的发展，提高了供应链安全的重要性。半导体作为许多未来技术的基础，一直是中国推动技术自力更生的关键，也是迄今为止美国限制的主要目标。

华为最初是一家电信设备制造商，在中国的技术自给自足运动中发挥了特别突出的作用。在某些方面，华为正在发展成为一个类似于韩国财阀的庞然大物，比如大型企业集团三星（Samsung）。华为不再依赖其他公司，尤其是外国公司，而是将半导体和更广泛的电子产品供应链整合到华为旗下的公司或其他中国公司的紧密网络中。这样的企业集团具有能够补贴亏本企业的优势，这对于先进的半导体制造来说是必要的，但并不是唯一足够的步骤。

华为在 5G 网络上的成功证明，它可以在关键和核心技术上实现自给自足的目标。它还表明了华为为了支持战略目标，它愿意放弃短期的盈利。因此，华为被赋予了半导体供应链更多的责任，反过来又得到了政府的慷慨支持。华为甚至在像 EDA 软件这样的技术领域扮演生态系统协调者的角色。因此，它声称自己只是像其他公司一样的私有公司这一说法的可信度较低。

本文原题为“Huawei is Quietly Dominating China's Semiconductor Supply Chain”。本文作者为 Antonia Hmaidí。作者任职于墨卡托中国研究所。本文于 2024 年发表。[单击此处可以访问原文链接。](#)

能源价格对家庭和企业通胀预期的影响

Nils Wehrhöfer /文 廖世伟/编译

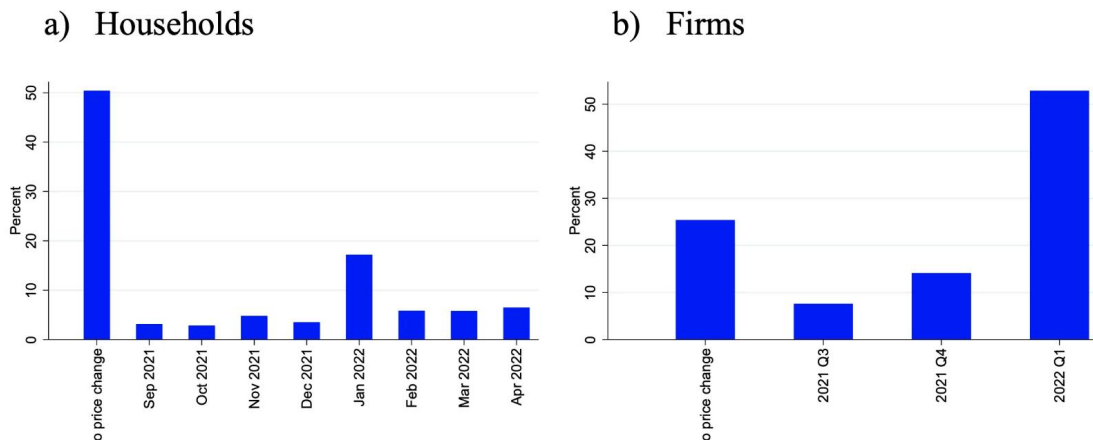
导读：能源价格在最近的通胀飙升中发挥了重要作用。本专栏分析了能源价格冲击与家庭和企业通胀预期之间的关系。研究发现，家庭将他们对能源价格上涨的个人体验外推到他们对整体经济的看法上。与此同时，企业表现出对产出价格显著的传递效应，但并未从能源价格冲击推断出通胀预期。这些发现与信息摩擦一致，信息摩擦在解释家庭和企业之间的差异方面发挥了作用。编译如下：

能源价格在近期通胀飙升中扮演了重要角色。本专栏分析了能源价格冲击与家庭和企业通胀预期之间的关系。本文发现，家庭将他们对能源价格上涨的个人体验外推到他们对整体经济的看法中。与此同时，企业对其产出价格表现出显著的传递效应，但不会从能源价格冲击中推断出通胀预期。研究结果与信息摩擦一致，信息摩擦在解释家庭和企业之间的差异方面发挥了作用。

自 2021 年中期以来，德国和全球的通胀率急剧上升，达到了几十年来从未有过的水平。在许多欧洲国家，通货膨胀的增长很大程度上是由能源价格的大幅上涨造成的，特别是在俄罗斯发动了对乌克兰的全面入侵之后（Pallara et al. 2023）。与此同时，能源价格上涨，家庭和企业的通胀预期大幅增加。先前的研究表明，家庭和企业往往不了解整体价格，并对未来价格表现出有偏差的预期（Malmendier et al. 2022）。例如，家庭依赖他们每天遇到的价格，如超市收据，来形成他们的通胀预期（D'Acunto et al. 2019）。通胀预期在家庭和企业的储蓄和投资决策中发挥着重要作用（D'Acunto et al. 2022, Coibion et al. 2023, Coibion et al. 2020），因此对于货币政策制定者来说，了解他们的预期是如何形成的非常重要。

在一篇新论文中，我研究了家庭和企业经历能源价格大幅上涨时如何形成通胀预期（Wehrhöfer 2023）。与之前的研究不同，我使用了一个准自然实验——长期运行的能源合同的时间差异——来识别。这个想法是比较两组家庭随时间推移的通胀预期。当价格在 2021 年年中至 2022 年第一季度期间大幅上涨时，该处理组不得不续签固定价格电力合同。对照组在电价上涨之前续签了固定价格合同，因此不受能源价格上涨的影响。这种设置适合于双重差分设计，我使用 Borusyak 等人（2024）的推算估计量来进行估计。对家庭和公司进行了估计。这种方法使我能够灵活地控制与能源价格相关的其他宏观经济趋势。此外，它还允许一个简单的理论基准。假设代理人具有充分信息的理性预期，则双重差分估计应为零，因为接受处理的家庭或对照家庭或公司都充分了解能源价格，不需要依赖个人经验。

图 1：样本期间受能源价格冲击的家庭和企业所占份额



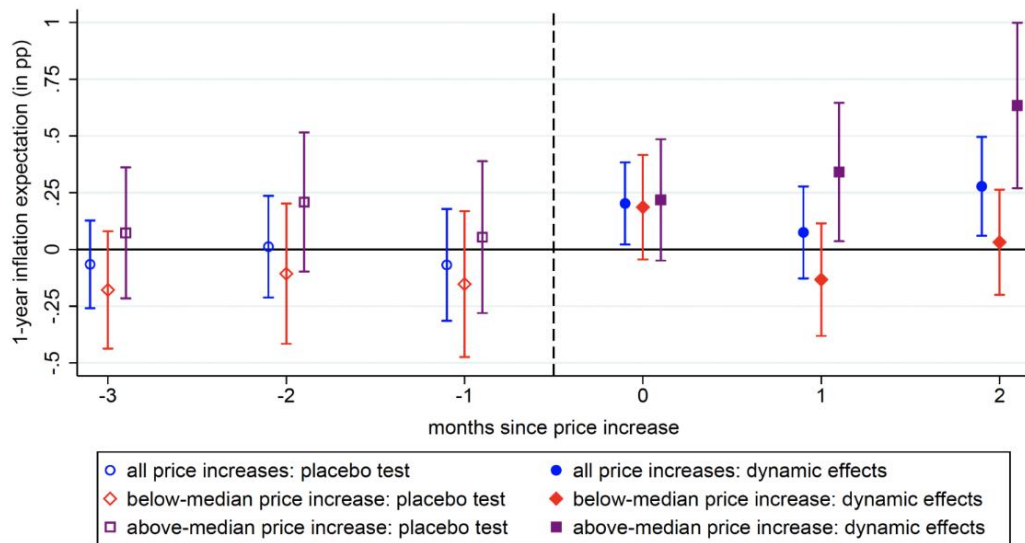
注：该图绘制了在样本期间经历能源价格上涨的家庭（左图）和企业（右图）的份额。

我使用了两个调查面板数据集来追踪通货膨胀预期随时间的变化——德国央行在线家庭调查面板和德国央行在线企业调查面板。这些调查会询问家庭（每月）和企业（每季度）未来 12 个月的通货膨胀预期以及其他宏观经济变量。我在这两项调查中都添加了一个特殊模块，询问家庭和企业是否经历了能源价格上涨、何时发生以及价格上涨幅度有多大。数据显示，在 2021 年 9 月至 2022 年 4 月期间，约有一半的家庭未经历价格上涨（见图 1 左面板）。其余家庭所经历的价格变化在样本期间分布较为均匀，除了 1 月份，这与其他数据来源显示的许多合同在年初续签的情况一致。相比之下，只有约 30% 的企业未经历价格上涨。此外，受价格上涨影响的企业比例随时间显著增加（见图 1 右面板）。

家庭推断能源价格冲击

研究结果显示，经历了能源价格上涨的家庭，其通胀预期显著增加，相对于那些没有经历价格上涨的家庭（参见图 2）。从数量上看，家庭电费上涨 1% 会导致他们的通胀预期上升 1.4 个基点。这种效应主要由大幅价格冲击驱动，这些冲击对通胀预期有持久影响，而小幅价格变动的的影响很快回归到零。在价格上涨之前，处理组和对照组的通胀预期发展非常相似。这种时间模式支持了识别策略背后的平行趋势假设。我的结果表明，家庭使用他们的个人经验来形成对总体经济的预期，这违反了完全信息理性预期假设。通过交互模型，我确定了哪些人群最有可能依赖他们的个人经验来形成预期。在低收入家庭和对过去通胀了解较少的家庭中，外推行为尤为明显。这些结果指出，信息摩擦在解释为何家庭会从个人经验中进行外推时扮演了重要角色。这种效应还与家庭在电力上的支出系统地变化。家庭在电力上的支出占其收入的比例越高，他们从价格上涨的经验中外推的程度就越大。

图 2 电价上涨对居民通胀预期的影响



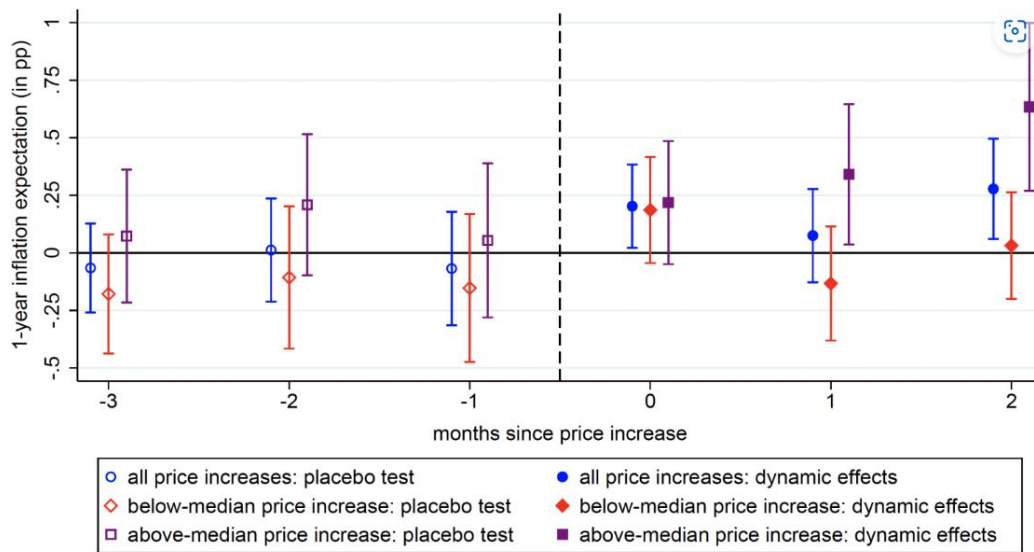
注：图表显示了来自动态双重差分估计的系数和 95% 置信带，以及使用 Borusyak 等人（2024 年）提出的插补估计进行的安慰剂测试结果。安慰剂估计值被标准化至处理发生前四个月。

家庭将他们对能源价格冲击的个人体验外推到他们的通胀预期，结果与信息摩擦驱动此效应一致。一个重要的问题是，家庭是否能从他们的个人经验中提取有用的信号。使用预测误差或家庭对专业预测的偏差作为结果，我展示了通过外推，预期的准确性降低。因此，当能源价格上涨时，家庭的预期变得更加有偏。

企业提高产出价格，但不提高通胀预期

使用公司数据，我还展示了公司高层决策者如何形成他们对能源价格上涨的预期。作为基准，我首先估算了能源价格上涨对产出价格的传递。如图 3 所示，企业在受到能源价格冲击后会大幅提高其产出价格。总体而言，它们将大约 70% 的能源价格冲击传递给产出价格。然而，当能源投入价格上涨时，企业不会改变其通胀预期。这一结果表明，企业的决策者不会将其企业特有的冲击外推到整体经济中。这一发现与家庭层面的结果一致，表明高收入和消息灵通的家庭不会推断他们的个人经历。一般来说，公司决策者比一般人更了解情况，收入也更高。

图 3 能源价格上涨对企业价格和通胀预期的影响



注：图表显示了来自动态双重差分估计的系数和 95% 置信带，以及使用 Borusyak 等人（2024 年）提出的插补估计进行的安慰剂测试结果。安慰剂估计值被标准化至处理发生前四个月。

结束语

许多中央银行，如欧洲央行和美联储，在决定利率时关注核心通胀，而核心通胀不包括能源和食品。他们关注的一个理由是，能源价格通常波动更大，央行应该“看穿”它们。我指出，能源价格不仅作为一种投入品对通胀有直接影响，还会影响家庭的通胀预期，而央行的目标通常是稳定家庭的通胀预期。因此，政策制定者应该记住，即使是能源价格的短期飙升，也可能通过通胀预期渠道产生重要影响。

本文原题为 “The effect of energy prices on households’ and firms’ inflation expectations”。本文作者 Nils Wehrhöfer 是德国联邦银行研究中心的研究经济学家。他的研究领域是公共和家庭金融以及政治经济学。本文于 2024 年 7 月刊于 VOX 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

为什么人工智能正在为竞争政策带来根本性挑战

Bertin Martens /文 赵元彬 / 编译

导读：本文概述了人工智能（AI）市场快速发展所面临的竞争政策挑战。AI模型训练成本的指数增长为初创企业设置了高门槛，迫使它们与大型科技公司（GAMMANS）合作以获取计算资源和数据。这种合作竞争关系可能影响市场竞争，引起了监管机构关注。文章讨论了AI价值链各环节的市场进入壁垒，包括硬件、数据获取和模型部署，并提出政策制定者需在促进创新和保持市场开放间找到平衡。同时指出，若训练成本持续增长，可能需要重新审视AI产业的竞争政策设定，更多地强调合作而非竞争。欧盟严格的版权制度可能会增加AI初创企业的成本负担，而欧盟AI法案的实施细节仍在制定中，需要在不增加小型开发者负担的前提下，确保市场开放和公平竞争。编译如下：

执行摘要

随着越来越多的人工智能初创公司和越来越庞大、功能更强的人工智能模型的出现，人工智能服务市场显然正在蓬勃发展且竞争非常激烈。投资者正向初创企业和少数大型科技公司投入大量资金，这些公司拥有庞大的财务资源和计算能力，构成了人工智能驱动服务生产和运行的关键投入。然而，人工智能模型训练成本的指数级增长为人工智能初创企业创造了市场进入壁垒，迫使它们与大型科技公司合作，以获得计算基础设施和终端用户。与此同时，它们的人工智能模型还要与大型科技公司的模型竞争。竞争监管机构调查这些合作竞争协议，寻找扭曲市场的条款。除了计算成本，人工智能供应链中的其他竞争瓶颈还包括获得专用的人工智能处理器芯片和训练数据。严格执行数据版权可能会进一步收紧本已稀缺的可负担的训练数据的供应。

政策制定者几乎没有有效的工具来应对人工智能行业的这些潜在竞争瓶颈。为了让人工智能初创企业能够使用超大规模和昂贵的计算基础设施，合作竞争协议是必要的。与此同时，这些协议赋予了大型科技公司使用最新人工智能模型的特权。竞争监管机构可以尽量减少这些协议中扭曲市场的条款，但人工智能价值链的碎片化程度存在技术和经济限制，可以对大型科技公司强加有效的限制。受版权保护数据的许可费进一步收紧了本已稀缺的可负担数据的供应。很难为专用的人工智能处理器实施公平的市场清算机制。

如果模型训练成本继续呈指数级增长，就像可预见的未来的情况一样，人工智能行业的整个竞争政策设置可能需要修正，用合作（包括大型科技公司之间）来主导竞争，以保持人工智能创新的步伐。

1 人工智能竞争的担忧

人工智能行业正在蓬勃发展，推高了股市估值。从2022年到2023年，美国大型科技公司对生成性人工智能的投资和私人风险资本对人工智能初创企业的投资从不到10亿欧元增加到超过200亿欧元（Madiega和Ilnicki，2024）。在同一时期，欧盟的投资从几乎为零增加到近40亿欧元。

然而，人工智能初创企业和大型科技公司之间的一系列高调合作协议，加上AI投入品市场出现的新瓶颈，引起了竞争监管机构的注意。有人怀疑，大型

科技公司正在争相加强其在人工智能行业的市场地位，并利用这些协议来抑制竞争，增加初创企业的依赖性，并限制其回旋余地。法国、葡萄牙、匈牙利、英国和美国已开始对这些协议进行调查。2024年6月，美国司法部宣布“紧急”审查大型科技公司对人工智能的控制，特别是供应链中的瓶颈，包括获取计算能力、数据和专用人工智能处理器。此外还包括从其他公司收购整个人工智能工程师团队，比如微软在2024年初雇用了 Inflection AI 的员工，被认为是规避并购法规的一种方式。

这样的竞争检查被认为是紧迫的，因为竞争监管机构不想第二次被大型科技公司打个措手不及，就像过去十年发生的那样，当时一些在线平台增长非常迅速，并成功地开拓了市场主导地位。传统的缓慢竞争政策程序无法追上他们的步伐。《欧盟数字市场法案》（DMA, Regulation (EU) 2022/1925）——欧盟针对超大型数字平台的主要竞争政策工具——的主要理由，正是为了创建一种快速的预先工具，以便决策者不再需要等待竞争问题发生后才能进行干预。

法国竞争管理局（Autorité de la Concurrence, 2024）于2024年6月发布了关于人工智能价值链竞争瓶颈的意见。英国竞争和市场管理局（2024）指出，少数几家大型科技公司通过提供计算资源、专业知识和货币化渠道来支持人工智能，可能会影响人工智能相关市场，损害公平、开放和有效的竞争。欧盟委员会作为欧盟的竞争管理机构正在审查合作协议，并在2024年初呼吁对生成性人工智能领域的竞争问题提供意见。人工智能系统已经集成在由 DMA 监管的难以规避的“看门人”平台操作的服务中。

这份政策简报从模型训练投入品的上游市场、到将人工智能模型开发者与人工智能驱动服务的部署者相匹配的中间市场，再到将部署者与最终用户相匹配的下游市场，审视了人工智能价值链中每个环节减少竞争的市场进入壁垒。为了组织讨论，它为人工智能初创企业和大型科技公司之间的合作协议提出了合作和竞争或“合作竞争”的基本原理（Brandenburger 和 Nalebuff, 1996）。它研究了对这些瓶颈可能采取的政策应对措施，并表明在价值链的某些部分，由于竞争监管机构被夹在相互冲突的政策目标之间，因此没有明确的解决办法。特别是，指数级增长的人工智能模型训练成本构成了越来越高的市场进入壁垒，无法通过限制大型科技公司的作用或增加公共部门人工智能投资来解决。

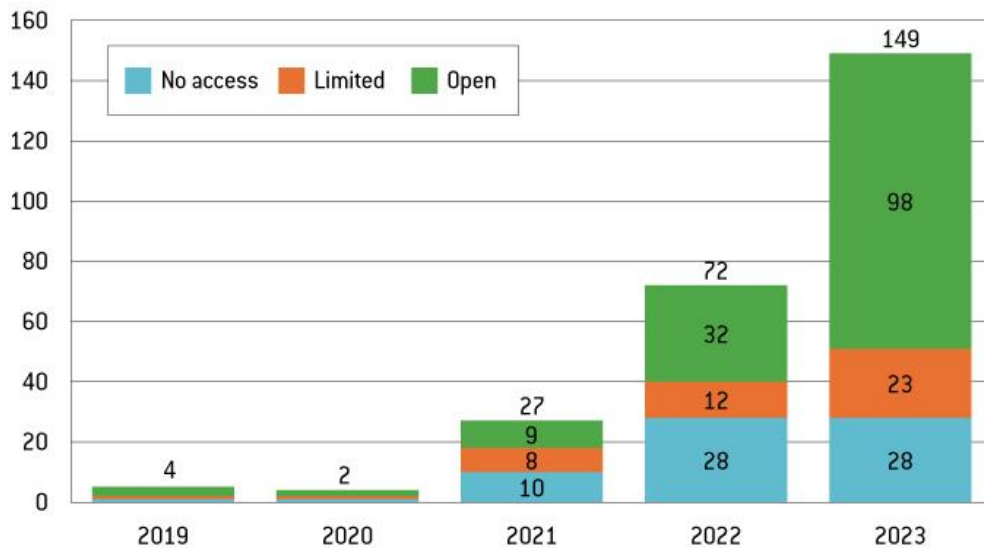
2 人工智能模型价值链的市场进入壁垒和竞争

2.1 人工智能模型之间的竞争

乍一看，人工智能模型的整体市场是基于对大量数据集的分析，通过生成原始输出（例如图像或文本）来响应提示，这看起来很有竞争力。人工智能模型的供应和开发这些模型的公司数量正在快速增长。人工智能指数报告（Maslej 等，2024）列出了 500 多个“值得注意的”人工智能模型，包括数百

个非常大的基础模型（FMs），或能够执行一系列任务的模型，这些模型是在非常广泛的数据集上训练的，并且可以添加新功能以创建新的应用（见图 1）。

图 1：按访问类型划分的基础模型



资料来源：Maslej 等（2024）。

大型语言模型，如 OpenAI 的 ChatGPT 是 FMs 的一个子集。它们可以处理文本、图像和音频，例如基于描述性文本投入提供图像和音频输出。成千上万的专业人工智能模型应用程序像应用程序商店中的应用程序一样在 FMs 上运行。截至 2024 年 4 月底，OpenAI GPT 应用商店包含 159000 个在基础 ChatGPT AI 模型之上创建的专业 GPT 应用程序，它相当于为这些人工智能应用程序提供了一个“操作系统”，类似于 Google Android 是在 Android 智能手机上运行的应用程序的操作系统。

然而，对人工智能模型市场的总体看法的第一个重要限定条件是，模型应根据其对用户的可用性来区分。大约三分之二的 FMs 是完全开源的，可公开免费用于商业和非商业用途。开放模型降低了人工智能市场的进入门槛，增加了用户之间的竞争，为他们提供了广泛的模型选择。根据开放程度，模型用户可以创建自己的模型版本（Solaiman, 2023）。一旦它们被发布，开发人员就会失去对其开放模型的控制，这可能会对安全和负责任的使用产生影响。任何人都可以出于有害目的修改模型，如制作假新闻、令人不安的视频或种族主义言论。

然而，开放模型的性能略低于封闭模型（Maslej 等人，2024，第 146 页）。最好的基础模型 FMs 并未发布供开放使用。这降低了那些部署免费开放模型的公司竞争力，与那些可以访问封闭但性能更好的模型的公司相比——如果底层人工智能模型性能较差，那么在其上构建的应用程序也不会太好。这一发现与经常听到的说法相矛盾——从开源软件运动中借鉴而来的说法——即开放模型加速了人工智能驱动的创新，因为多方都可以使用它们。

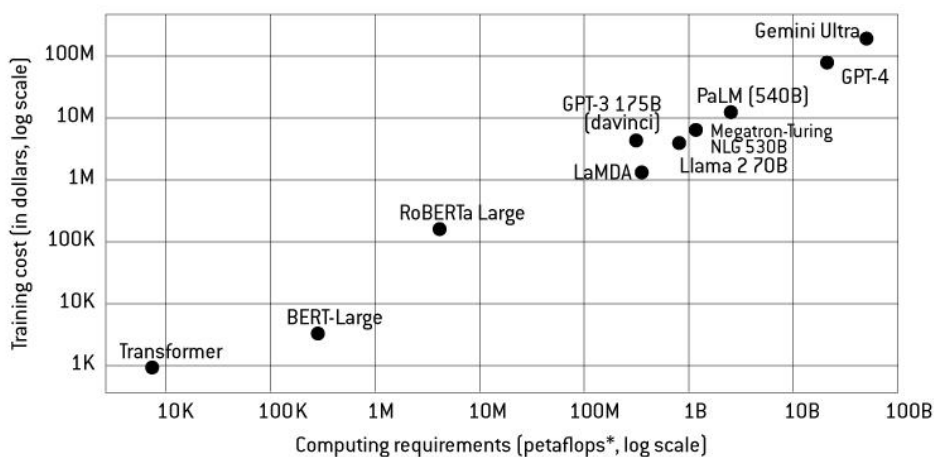
2.2 作为市场进入壁垒的固定计算成本

人工智能模型能力的一个粗略衡量标准是它们可以处理的令牌数量。令牌是通过将训练数据分割成片段（例如单词或句子的一部分）来创建的，从而能够在非常精细的层面进行分析。自第一个 Google Transformer 模型（Vashwani 等人，2017）推出以来，人工智能模型令牌呈指数级增长，在最新的模型中，令牌数量从数百万增加到数万亿（见图 2）。更多令牌的处理需要更多计算能力和训练数据，因此计算能力需求和相关成本也相应增加（Maslej 等人，2024，第 49-51 页）。

图 2 中的红线显示，在计算需求和成本的对数尺度上，模型仍处于线性增长路径上。即使在投入增加如此大的数量级范围内，目前也还没有规模收益递减的迹象。由于模型是在使用之前预先训练的，因此训练是固定成本，与模型的使用强度无关。高昂的固定培训成本是人工智能市场的主要进入壁垒。这有利于那些有财力承担这些成本的大公司。

它解释了为什么人工智能初创企业寻求与大型科技公司达成合作协议。

图 2：估计所选 AI 模型的训练成本和计算要求



资料来源：Maslej 等（2024）。

模型训练需要昂贵的专用人工智能处理器。英伟达（Nvidia）目前是市场领导者，但来自像 AMD 和英特尔等老牌芯片生产商以及正在构建自己的人工智能处理器的大型科技公司的竞争正在加剧。芯片供应链中的其他投入市场由少数公司主导。例如，总部位于荷兰的 ASML 是芯片生产光刻机市场的领导者。

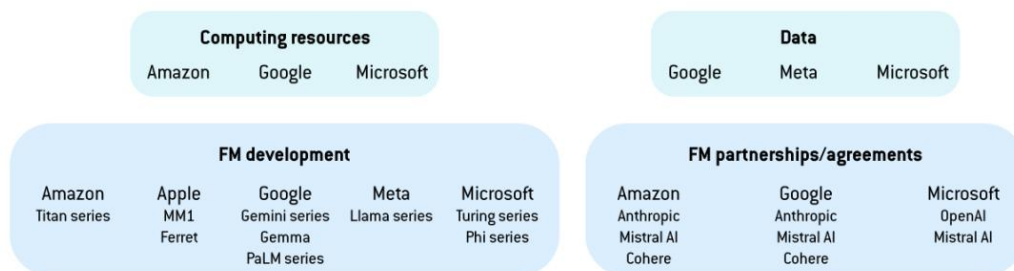
为了训练和运行最大的 FMs，需要在云服务器农场中组装数十万个专用人工智能处理器。只有最大的科技公司——基本上是谷歌（Google）、亚马逊（Amazon）、微软（Microsoft）和元宇宙（Meta），以及苹果（Apple）和英伟达（Nvidia），统称为 GAMMANs——拥有所需的云基础设施和计算能力，以满足最大的人工智能模型的训练需求。据报道，Meta 正在开发最先进的人工智能计算系统，该系统配备了 350000 个英伟达 H100 处理器，每个处理器成本

约 3 万美元，预计总成本超过 100 亿美元。将图 2 中的红线外推几年，很容易看出，价值万亿美元的人工智能处理农场很快就会实现。这一市场进入壁垒完全超出了公共资金的可及范围。只有最大的公司才能做到这一点，甚至它们在未来可能也不得不进行合作。

几位作者认为，人工智能 FMS 的寡头垄断市场是不可避免的，因为 GAMMANs 对关键资产的严格控制将较小的参与者限制在从属角色。Azoulay 等人（2024）认为，共享资源是避免市场集中的唯一途径，除非一个“叛逆的”GAMMAN 将开放作为一种竞争策略。Korinek 和 Vipra（2024）还预计，由于部署中存在显著的规模经济和范围经济，FMs 的市场将相当寡头化。

高训练成本市场进入壁垒解释了为什么人工智能初创企业寻求与 GAMMANs 谈判合作协议，以 GAMMANs 访问其最新模型换取计算基础设施（图 3）。另外，人工智能初创企业可以放弃红色技术前沿线，转向较小的人工智能模型，这些模型可以进行微调并在特定任务上表现良好，或者他们可以进入为“基础化”大型模型创造应用程序的蓬勃发展市场，以创建具有专有数据的应用程序（基础化是指将人工智能模型输出连接到可验证的信息源和特定的专有数据源）。

图 3：大型科技公司和小型人工智能初创公司之间的合作协议



资料来源：CMA（2024）。

2.3 获取模型训练数据

FMS 和大型语言模型（LLMs）是在取自书籍、文档、维基百科和网页的非常大的文本数据集上进行预训练的。FMs 本质上是预测令牌序列的统计模型。为了做出可靠的预测，他们需要大量令牌序列的出现。而这又需要大量的数据。同样，产生图像和音频的 FMs 也需要大量的视听材料投入。

人工智能开发人员已经达到了可用的高质量人工编辑文本数据的极限来训练他们的模型（Maslej 等，2024，第 52 页）。来自社交媒体或语音转文本的低质量文本的供应受到的限制较少，根据目前的模型大小趋势，足以支持到 21 世纪 30 年代初。然而，低质量的投入降低了模型输出的质量。使用合成训练数据可能导致模型“崩溃”，这意味着模型输出质量急剧下降。随着越来越多的数字媒体内容由人工智能模型综合生成，这将成为一个重要问题。它将触发人工

智能模型训练中的负合成数据反馈循环。图片和音频数据无处不在，足以支持视听模型训练再持续二十年。

大多数文本、音频和图片人工智能训练数据集都受版权保护。原则上，作者可以对其作品的使用收取许可费。这将产生额外的成本，导致训练数据供应的收缩（Gans, 2024）。它还会增加模型训练的成本，减少模型开发人员之间的竞争。《欧盟人工智能法案》（于 2024 年 5 月敲定）要求模型开发者遵守《版权指令》（指令（EU）2019/790）中规定的欧盟版权法，特别是第 4 条，该条款为商业研究提供了版权豁免，但允许版权持有人选择退出该豁免。人工智能法案要求人工智能模型开发人员对他们使用的数据保持透明，包括这种选择退出的情况。许多版权所有者和他们的收集协会已经意识到他们的创意内容被用于人工智能训练目的，并正在引入明确的选择退出。

在美国，版权的合理使用和转换使用豁免可能适用于人工智能训练数据。但这仍然存在法律不确定性，有几个法庭案件正在审理中。如果法院否决了合理使用豁免，人工智能投资者将面临惩罚性法定损害赔偿的风险。为了避免这种情况，最大的人工智能公司已经与大型媒体公司签署了数据许可协议。例如，OpenAI 已与《纽约时报》、贝塔斯曼媒体集团和 Reddit 新闻平台签约。这些协议提供了用于模型训练的高质量人工编辑文本，以及可以“植入”模型的最新信息，而无需进行昂贵的再训练。但即使是最大的人工智能公司也不太可能与所有版权持有人签署许可协议。严格执行版权法将提高获取训练数据的价格。这可能会减少模型开发人员可以访问的受版权保护的训练数据量，从而削弱模型性能。规模较小的人工智能开发者和初创企业可能没有财力支付版权许可费用，可能会被完全挤出市场。具有较少数据和令牌的较小模型仍然可以被训练，但不会处于人工智能模型性能的前沿。

版权制度的全球差异可能会扭曲人工智能开发者的地理公平竞争环境。他们可以选择将模型培训转移到拥有更有利的版权制度的国家。欧盟人工智能法案要求在欧盟部署的所有模型都要遵守欧盟版权法。这种“布鲁塞尔效应”可能会迫使欧盟以外的人工智能公司遵守欧盟版权法，尽管版权法本质上是地域性的。或者，布鲁塞尔效应的逆转可能会以牺牲欧盟消费者福利和企业生产力为代价，将最好的模型排除在欧盟市场之外。

2.4 访问中间模型部署人员和最终用户

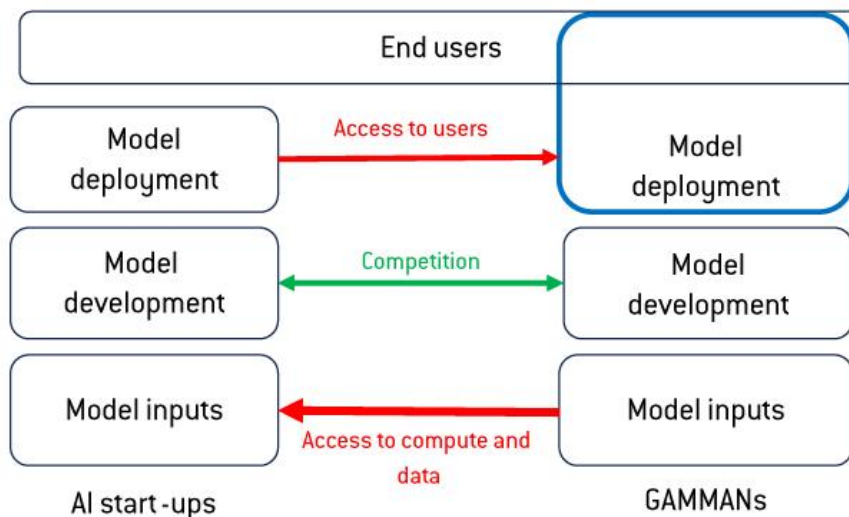
人工智能模型开发者需要商业渠道来产生收入，以支付训练和运行模型的成本。一些初创企业试图从零开始建立自己的商业模式。例如，OpenAI 在 ChatGPT 推出的一年内就达到了超过 1 亿用户。它已经创建了一个 GPT 应用程序商店，下游模型部署者已经填充了数十万个专门的 ChatGPT 应用程序。应用程序开发人员可以访问开放的 ChatGPT 模型，但需要支付应用程序商店入驻费。OpenAI 还对 ChatGPT 专业版用户收取订阅费。应用程序商店产生的网络效应

使 ChatGPT 更具吸引力：更多的用户吸引更多的应用程序开发人员，反之亦然。遵守人工智能法案标准的责任从模型开发人员转移到部署人员。

然而，对于网络效应较弱或没有网络效应的不太成功的人工智能初创企业来说，从零开始建立商业模式是很困难的。一个更容易的创收途径是与 GAMMANs 合作，并将人工智能模型嵌入到他们完善的商业模式中。例如，微软正在将自己和第三方的人工智能模型嵌入到其所有的生产力软件和必应搜索引擎中。它对访问其一些人工智能驱动的服务收取额外费用。谷歌正在对其搜索引擎和其他服务做同样的事情。在人工智能系统的帮助下，Meta 大幅提高了其广告收入。

这导致了 GAMMANs 和人工智能初创企业之间的“合作竞争”协议（Brandenburger 和 Nalebuff, 1996）。初创企业与 GAMMANs 合作，将其人工智能模型嵌入到价值链下游的现有 GAMMANs 面向用户的服务中，以换取价值链上游的反向合作，GAMMANs 允许初创企业访问计算基础设施，可能还包括训练数据。然而，在价值链的中间，合作被竞争所取代：初创的人工智能模型与 GAMMANs 自己的人工智能模型竞争。各方必须就如何划分他们共同创造的价值链进行协商。GAMMANs 可能会沿着整个人工智能价值链进行垂直整合，而初创企业则主要负责价值链的投入和中间部分。

图 4：人工智能初创企业与 GAMMANs 之间的合作竞争模式



来源：Bruegel。

3 人工智能价值链瓶颈的政策响应

本节探讨了在 GAMMANs 和初创企业之间的这种竞争共生关系中可能出现的竞争政策问题，以及处理这些问题的可能工具。

3.1 上游人工智能模型投入市场的瓶颈

硬件投入

GAMMANs 拥有自己的超大规模硬件设施。硬件是一种竞争性商品，一次只能被一方使用。很难找到这样一种市场清算机制，确保所有竞争者都能公开、公平地对可用的人工智能处理器芯片和云计算能力进行访问。先到先得并不是一个可行的策略，因为前者可以购买整个生产能力然后再出售。价格拍卖也很难构想。配额很难在公平的基础上分配：给谁多少？《欧盟运作条约》第 102 条下的基本设施原则（Graef, 2019）不适用，因为没有单一的硬件投入源。

这使得很难提出切实可行的政策建议。乐观主义者可能会认为，硬件瓶颈只是暂时的过渡问题，因为来自竞争制造商的新人工智能处理器和来自新市场进入者的额外云计算能力将进入市场。然而，不能保证这一瓶颈会很快消失。英国竞争与市场管理局（CMA）是谨慎的，并主张在人工智能价值链的这一环节保持“警惕”。法国竞争管理局（Autorité de la Concurrence, 2024）建议公共部门投资欧盟超级计算能力——换句话说，就是政府补贴。鉴于人工智能计算需求的指数级增长（见图 2），公共部门不太可能有财力提供可行的替代方案。此外，提供公共计算能力并不能解决公平分配问题。相反，政治偏好可能会影响分配决策。

模型训练数据

随着人工智能模型规模呈指数级增长，目前还没有看到收益递减的迹象，最大限度地获取数据是最大化模型性能的必要条件。好消息是，与硬件投入不同，训练数据是非竞争性的，可以被许多人同时使用。坏消息是，许多高质量训练数据的来源都受到版权保护并需要支付许可费。严格的版权执法将增加成本并减少数据供应。模型质量将会下降，尤其是对于那些负担不起版权许可费的小型初创企业，以及数据供应本质上有限的小语种区域。这将减少竞争和创新（Azoulay 等, 2024; Korinek 和 Vipra, 2024）。如果各国的版权制度不同，它还可能扭曲地理上的公平竞争环境。

竞争主管机构意识到这些潜在的负面影响。法国竞争管理局（2024）承认，欧盟人工智能法案中的规定可能会对初创企业产生不成比例的影响。它建议通过集体许可降低版权许可交易成本，并根据数据价值进行差异化定价。目前尚不清楚这在实践中将如何运作。在我们看来，从欧盟版权指令第 4 条中删除人工智能训练数据的退出条款，将最有利于竞争和创新。如果美国法院认为合理使用和变革性使用适用于人工智能模型训练数据，将会产生类似的影响。它不会影响版权持有者的传统收入渠道，而他们将通过更好的人工智能模型受益于生产力的提高。

3.2 模型部署人员和用户的下游市场瓶颈

初创企业和 GAMMANs 之间的合作竞争协议在两个层面上指出了下游人工智能市场的潜在竞争瓶颈：人工智能初创企业模型开发者和 GAMMANs 部署者之间的模型市场，以及 GAMMANs 部署者和终端用户之间的人工智能服务市场。

如果初创公司直接将他们的模型部署给最终用户，或者通过他们自己的应用程序商店，则不存在竞争瓶颈，因为初创公司的市场非常有竞争力。除英伟达公司外，所有 GAMMANs 公司都已根据欧盟数字市场法案（EU DMA）被指定为其核心平台服务（CPS）的看门人，这些服务面向商业用户和终端用户。这些 CPS 中的大多数已经在嵌入式人工智能模型上运行。原则上，DMA 对技术持中立态度：无论用于提供服务的技术如何，这些 CPS 的相关 DMA 义务都适用。

在欧盟数字市场法案第 6 条中的一些义务与通过已建立的 GAMMAN 业务模型和中介平台部署其服务的独立人工智能模型开发人员之间的合作竞争关系有关。例如，微软 Windows、苹果 ggnipIOS 和谷歌 egugAndroid 被指定为核心平台服务操作系统。他们已经包括第三方人工智能模型驱动的服务应用程序。根据 DMA 的义务，这些 CPS 应允许安装第三方软件和卸载看门人软件（第 6（3）条和第 6（4）条），实现相同硬件和软件功能的访问和互操作性（第 6（7）条），允许终端用户和企业用户数据的有效可移植性（第 6（9）条和第 6（10）条），并且不对其自身和第三方服务给予优惠待遇（第 6（5）条）。

这是否意味着这三种核心平台服务应允许安装（或卸载）除它们选择的人工智能模型之外的其他人工智能模型，确保这些模型无法与其人工智能驱动服务协同操作，允许它们的 CPS 与第三方模型提供商之间的数据可移植性，并且与这些第三方模型中的任何一个相比，不对其自己的人工智能模型给予优惠待遇？例如，谷歌、微软和苹果已经将几个人工智能模型与其人工智能驱动的服务捆绑在一起。终端用户是否应该对模型的选择有发言权？对 DMA 义务应用的不确定性可能解释了为什么苹果决定保留一些人工智能应用不进入欧盟市场。谷歌搜索已被指定为 CPS。DMA 第 6（11）条要求共享搜索引擎的排名、查询、点击和浏览数据。这是否适用于嵌入在搜索引擎中的人工智能驱动服务的查询和输出？

一些初创企业发展得如此之快，以至于他们可能会凭借自己的能力成为 DMA 的看门人。例如，OpenAI 的 ChatGPT 即将达到成为看门人的量化 DMA 门槛标准，而 ChatGPT 应用程序商店即将成为一个核心平台服务：超过 1 亿用户，估计资本价值超过 800 亿美元，以及成千上万开发专业 ChatGPT 应用程序的商业用户。如果被指定，DMA 应用程序商店的义务是否适用，并且与智能手机应用商店（这些义务原本是为设计）相比，它们是否与人工智能模型应用程序商店相关？ChatGPT 可以被认为是专门的人工智能模型应用程序运行的“操作系统”。只要对应用程序商店的访问保持开放，不受 OpenAI 自己的应用程序的歧视或优惠待遇，就应该满足 DMA 对可竞争市场的目标。

法国竞争管理局（2024）建议，竞争政策制定者应特别关注人工智能模型即服务（MaaS）的开发者-部署者细分市场。英国竞争与市场管理局（2024 年）建议，无论是在人工智能价值链的上游还是下游市场，合作竞争协议都不应包

含纵向限制、独家交易或捆绑销售。为了让这些建议在实践中发挥作用，中间开发人员-部署人员市场端以及部署人员-终端用户市场端的技术层应该分开。这在技术上是复杂的，在经济上是困难的。DMA 当局目前正在努力应对被指定的 CPS 的挑战，但还远未考虑进一步拆分这些 CPS。竞争管理机构可以探索纵向限制和独家交易，但目前还没有实际手段来处理这些问题。这给欧盟人工智能模型服务市场留下了许多监管不确定性和投资者的犹豫。

4 结论

指数级增长的模型训练成本目前还看不到尽头，是最大的人工智能模型市场进入壁垒，至少在技术前沿是如此。对于拥有低于技术前沿的较小模型的公司来说，竞争可能会很激烈，这表明竞争政策的作用可能更加有限。想要在技术前沿的人工智能初创公司需要与 GAMMANs 签署合作竞争协议，以克服训练成本壁垒。竞争监管机构对这些交易持怀疑态度。他们担心合作竞争协议可能会成为 GAMMANs 的特洛伊木马，以对人工智能初创企业施加影响，并减少来自它们的竞争。但到目前为止，竞争监管机构的几次调查都没有发现任何确凿的证据。

这些调查在一定程度上转移了人们对主要市场进入壁垒——模型训练成本——的注意力，并将其引向人工智能供应链中不同细分市场的潜在竞争问题，同时提出了保持这些细分市场开放和可竞争的方法。英国竞争与市场管理局（2024）提供了关于行为规则的指导，希望 GAMMANs 在与人工智能初创企业的商业交易中遵循这些规则。这包括对硬件和数据的开放访问，为人工智能企业和消费者提供多种商业模式，不降低他人竞争能力的合作伙伴关系，不对人工智能服务和模式进行自我偏好，不搭售或绑定。法国竞争管理局（2024 年）在其意见中提出了类似的原则。

这些原则也符合欧盟数字市场法案对一组指定的看门人平台施加的义务，这些看门人平台在很大程度上与 GAMMANs 重叠。然而，它们可能很难在实践中实施，因为它们可能需要相当程度的技术复杂性和经济成本，需要对人工智能驱动的服务和为这些服务提供动力的底层人工智能模型进行拆分和解绑。这对消费者和企业用户来说可能弊大于利。要让人工智能初创企业接入计算基础设施，合作竞争协议是必要的。他们为大型科技公司提供了访问最新人工智能模型的特权。受版权保护的数据的许可费进一步收紧了本已稀缺的可负担数据的供应。

模型训练基础设施和人工智能处理器芯片是竞争性的物理投入，一次只能由一方使用。很难想象如何建立一个公平的配额或基于价格的市场清算准入机制。训练数据集是多方可以同时使用的非竞争性投入。公共数据池可能是一种公平的访问机制（Azoulay 等，2024；Korinek 和 Vipra，2024），但会违背版权所有者的私人利益。

如果模型训练成本继续呈指数级增长，就像可预见的未来的情况一样，人工智能行业的竞争政策设置可能需要修订，以合作为主而非竞争，以保持人工智能创新的步伐。这最终可能需要 GAMMANs 之间的合作。计算基础设施和数据可能成为必不可少的基本设施，并有商定的规则来管理共享访问。

也许未来几年里，当前一代的基础模型和大型语言模型会被具有不同成本结构和特性的新模型所取代。例如在对抗性网络中的快速进步，其中多个人工智能模型相互竞争并产生反馈，或者在扩展记忆容量和查询上下文数据方面的进步，以便人工智能模型可以从用户反馈和指令中学习，这些仍然可能改变人工智能的前景。

欧盟没有本土的 GAMMANs，他们拥有足够的计算能力、金融资源和商业模式用于基础模型的训练和使用。私募股权和风险投资可能会贡献金融资源，但物理基础设施和商业渠道仍是一个瓶颈。鉴于所需资金的规模，通过公共财政和基础设施进行干预不是一种选择。如果欧盟政策制定者希望欧洲人工智能初创企业在一个由美国大型 GAMMANs 公司主导的行业中仍能保持竞争力，那么保持人工智能投入和产出市场的开放，在技术上可行且在经济上有意义，可能是最佳选择。

这也适用于严格的欧盟版权制度，这将以牺牲欧盟人工智能初创企业的利益为代价，增加模型训练成本并减少数据供应。欧盟人工智能法案规定了潜在的高合规成本，这可能会提高模型开发人员和部署人员的市场进入壁垒，特别是对初创企业而言。根据欧盟人工智能法案设立的欧盟人工智能办公室仍需为欧盟人工智能法案起草许多实施模式。它应该尝试以一种保持市场开放的方式来做到这一点，并且不会给较小的人工智能开发者带来不成比例的合规成本。但人工智能法案并没有给人工智能办公室足够的灵活性来解决人工智能供应链中潜在的竞争瓶颈。

本文原题名为 “Why artificial intelligence is creating fundamental challenges for competition policy”，作者为欧盟委员会（European Commission）成员 Bertin Martens。本文是一篇关于人工智能（AI）对竞争政策带来的根本性挑战的政策简报，发布于 2024 年 7 月 18 日，来源于欧盟官方公报（Official Journal）的最终版本，发布机构为欧盟议会（European Parliament）和欧盟理事会（Council of the European Union）。[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/>

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.piie.com/>

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/>

Research Papers in Economic (RePEc) 经济学预印本平台

简介：RePEc（经济学预印本平台），创建于 1997 年，由全球 63 个国家的 100 多位志愿者共同建立的可以公开访问的网站，主要收集经济学领域相关工作论文、书籍/章节和应用软件等，致力于促进经济学及相关学科研究成果的广泛传播与交流。目前共收录了 300 万篇文章，其中，预印本可免费访问全文；期刊可检索和浏览到论文题录文摘信息，部分可以免费下载全文，商业期刊则需要订购权限。

网址：<http://repec.org>