

## 政策延续的其他方式



胡安·C. 萨拉特

### 《财政部的战争》

新一轮金融战争爆发

公共事务出版社, 纽约, 2013年, 336页, 27.99美元(精装)。

《财政部的战争》(*Treasury's War*)一书介绍了美国政府如何在十年内利用美国的金融与经济实力获取战略利益并改变冲突平衡的故事。作者胡安·萨拉特(Juan Zarate)是讲述这个故事的不二人选: 在2001年9月11日美国遭遇恐怖袭击的几个月前, 年轻并善于交流的萨拉特加入了布什政府的财政部, 此前, 他曾担任过检察官一职, 具有反恐资质。之后, 萨拉特晋升为了副国家安全顾问。

萨拉特亲自参与了书中提及的众多事件, 其中包括反恐战争、美国入侵伊拉克、遏制朝鲜和伊朗拥有核武器, 以及摧毁利比亚的卡扎菲政权和叙利亚的阿萨德政权。

自9·11事件之后, 金融与经济制裁和金融情报的重要性日益突出, 并成为了美国国家安全军械库的有效工具。萨拉特将此归因于几大因素, 其中包括金融市场的全球化以及美元在国际贸易中发挥的核心作用。

萨拉特在书中暗示, 财政部的很多法定权力在管理前期就已制定, 但他明确表示, 9·11事件之后, 美国政府愿意冒险并采取之前一直被认为争议太大的举措。早些时候, 财政部部长保罗·奥尼尔(Paul O'Neill)曾教导手下, 即使对那些事实依据不足的事件, 也要实施制裁: 其中一个案子涉及从事汇款业务的瑞典籍索马里人士, 这次制裁导致瑞典政府向美国提出人权抗议, 另一次制裁则导致欧洲法院做出无效裁决。

但是, 近期激进举动的最佳例证当属向环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)秘密发送目标传票索要信息。这是一家全球安全金融信息服务提供商。这一传票计划完全合法并受到严格管理, 但在2006年被曝光之后, 就难以为继了。

许多观察家都注意到, 如果不采取军事行动, 制裁方案是为数不多的遏制朝鲜与伊朗实施核计划的选择之一。尽管萨拉特以一个极具说服力的案例论证这些举措对目标政权的确产生了影响, 但制裁方案能否有效改变或在多大程度上改变这些政权的计划则是一个次要且有待讨论的问题, 而萨拉特也未在书中给出明确答案。

相反, 萨拉特以第一人称且富有人性化的叙述向读者介绍了政策制定的方法, 政策制定者的动机以及他们的感受。他描述道, 美国发动阿富汗战争后不久, 为了帮助美国军事与情报机构利用古老的哈拉体系处理货币交换问题, 他和财政部的一些政策制定官员乘坐军用喷气式飞机飞赴喀布尔。他们西装革履、手提公文包, 但却感到与当时场合格格不入, 这令他们浑身不自在。

国土安全部的成立使财政部的海关服务局与特勤局的权力遭到剥

夺。在国土安全部成立之后, 萨拉特及其在财政部的执法同僚迫于压力不得不证明这两个机构对国家安全的重要性。他们挑选了一些“流氓”银行, 对其实施制裁, 以此做出证明。这些银行均参与了制裁逃避者、毒品走私犯及恐怖组织的洗钱活动。之后, 尚未正式就职的奥巴马总统公布了让利维(Stuart Levey)执掌财政部的决定, 财政部也随后出台了策略, 这个策略得到了落实并获得了成功。布什执政期间, 利维是财政部伊朗制裁计划的代言人。

萨拉特在这本书中假定多数人并不知道财政部的作用和权力, 这些权力包括实施制裁; 提取和分析银行金融情报; 就金融监管、信息共享的全球规范或这些行动如何帮助美国实现目标进行谈判。萨拉特在书中恰到好处地简要介绍了经济制裁简史, 他从公元前432年的伯罗奔尼撒战争讲起, 一直延续至克林顿政府对米洛舍维奇政权、哥伦比亚毒品走私贩、黎巴嫩真主党以及20世纪90年代对基地组织实施的定向制裁。

在书的结尾, 萨拉特从更广的角度对自己和同事在9·11事件之后的十年间所制定的政策的意义进行了反思。尤其值得一提的是, 他暗示道, 《财政部的战争》开启了潘多拉之盒, 同时, 美国的经济与金融业可能会遭受他国经济与金融业类似举措的冲击。如果《财政部的战争》真能如萨拉特所言一般有效, 那么萨拉特的警告也会受到重视。

乔迪·迈尔斯  
(Jody Myers)

IMF 法律部助理法律顾问

# 与时俱进



史蒂芬·贝尔、冯辉

## 《中国人民银行的崛起》

哈佛大学出版社，马萨诸塞州坎布里奇，2013年，384页，55.00美元（精装）。

从某种意义上而言，中华人民共和国央行——中国人民银行是全球最大的央行。据英国渣打银行评估，2012年年底中国人民银行的资产负债表总额达到4.5万亿美元，高于欧洲央行（3.5万亿美元）和美联储（3万亿美元）。与上述两家央行及其他主要央行（如英国银行和日本银行）相比，中国人民银行在众多方面都非常出色。该行成立于1948年，历史相对较短，但却创下了在最短时间内实现大型经济体结构转型的世界历史纪录。最重要的是，按照本书作者的观点，中国人民银行的发展依托于中国这样一个已实施市场经济改革但又保留权威政治体制的经济体。

在《中国人民银行的崛起》（*The Rise of the People's Bank of China*）一书中，作者史蒂芬·贝尔（Stephen Bell）和冯辉（Hui Feng，音译）讲述了两个重要故事：首先是中国人民银行在中国政治体制中的演变，其次是其与中国和全球经济体之间

的关系演变。中国金融体制与经济已发生重大变化，当今情况也与亚洲金融危机时中国所面临的挑战以及中国改革开放时的情况不可同日而语，而这些都很容易被人遗忘。本书的第二部分以该行当前面临的两大重要议题为例，按照时间顺序清晰地探讨了中国的资产价格和外汇政策。但是这一部分的目标是介绍该行如何应对接踵而至的挑战，而非评估其过去的业绩或可能实现的业绩。

本书的前半部分以体制描述为重点，这对一般读者而言可能会有点难度。但这部分却提供了有用的视角，即中国的经济开放不仅要求中央减少集中规划，还要求中央采取前瞻性的监管举措。中国需要汇聚力量支持改革，这是中央将经济决策权下放给各省的原因之一，这一权力下放现已成为中国经济战略的一个重要组成部分，而这个战略的缘起也已广为人知。此外，本书还用一个人人皆知的框架探讨了央行是否以及如何需要独立运作的问题（经济学家已对此做出全面解释）。

然而，由于以体制而非宏观经济为重点，作者有时会夸大中国央行的演变历程，并将更有可能成为应急措施的银行政策作为银行灵活性的证明，或作为中国政治体制的产物。比如，中国人民银行在货币运营中设定了信贷与货币总量及利率的量化目标，而发达经济体的央行则一般会将重点放在一个单一的政策利率，而这个利率会影响短期的货币市场。

但是，中国央行的做法在一些国家中却非常普遍，这些国家的共同特点是金融体系的流动性非常强，而这与他们的政治倾向无关。在中国这样一个银行利率受到监管的经济体中，仅采用央行的借款利

率几乎不可能实现货币政策的目标。因此，其他新兴市场的经验或许可以起到一个很好的对比作用，而且，由于中国对金融体系的监管力度比任何其他大型新兴市场都更为严格，这些经验有助于中国知悉自己的差距。此外，两位作者将中国界定为一个过渡经济体而非新兴经济体的做法也比较过时，或者更确切地说，这种界定反映了作者的学术态度，更看重政治形势而不是经济形势。20年前，中国或许与欧洲和中亚那些主张改革的国家相似，但现如今，在这些国家中，有11个已经加入了欧盟，而中国则成为了全球工业生产与贸易的中心，所以这种界定似乎不太确切。

## 中国人民银行在众多方面都非常出色。

中国人民银行在全球的形象日益高大，这自然反映出世界对全球第二大经济体的兴趣日渐浓厚。这本书或许会令一些人士感到失望，这些人士希望以前瞻性的手法评估中国经济的走向，并评估中国人民银行将如何继续界定自身在影响力日益突出的中国所发挥的角色。然而，鉴于中国历史与众不同且面临各种挑战，对于那些希望了解中国央行如何在中国独特的体制结构中进行演变的人士而言，这本书会是不错的选择。

詹姆斯·P. 瓦尔希  
(James P. Walsh)

IMF 亚洲及太平洋部高级经济学家