

## 美国缘何远离多边机制转向双边谈判

5月4日，中美首轮贸易谈判美方提出了一个涉及广泛的诉求清单，市场关注的焦点集中在美方要求缩减中美之间的贸易赤字规模和要求中国停止对“中国制造2025”相关产业的补贴之上，对几项涉及多边贸易机制特别是WTO的申诉案件的关注较少，实际上这是一个值得重视的领域。就在5月8日，中美双方贸易代表在日内瓦举行的WTO总理事会会议上再次针锋相对，议题集中而言辞激烈：美方抨击中国“颠倒黑白，是非不分”，中方批美国“明目张胆地胁迫”。中美贸易争议从双边谈判到多边场合两条战线同时上演。我们有必要在中美双边贸易谈判进行的同时，梳理一下中美争论的缘由和可能的演变趋势，这关乎中美贸易关系和WTO多边机制的前途。

### 一、美方在中美贸易谈判中提到的WTO案件

5月4日首轮的中美贸易谈判难以达成更多实质协议，唯有流传出的美方谈判诉求清单可供按图索骥。市场普遍关注的是美方要求缩减贸易赤字规模和要求中国停止对“中国制造2025”相关产业的补贴，而忽视了美方对于涉及WTO的四项案件的诉求。

在美方诉求框架的“保护美国科技和知识产权”部分，美国要求中国按照DS542案件中美国提出的要求，于年内删除《中国技术进出口管理条例》及《中国中外合资经营企业法实施条例》当中的有关条款。DS542案是今年3月23日，由美国向WTO提出的诉中国知识产权保护相关措施的案件，美国主要援引《与贸易有关的知识产权协议》（TRIPS协议），控诉中国剥夺了外国知识产权持有者的权利，据此提出磋商要求。现在首轮双边谈判中提出的条件，等于要求中国不经WTO磋商等阶段，直接接受美国提出的申诉要求。

知识产权相关的第二起案件是有关中国控诉美国的DS543案，美国要求中国在7月1日之前撤回控诉，并承诺不就该内容再次上诉。该案件是中国在被告DS542案之后很快做出的回应，在4月4日关于美国301调查违反WTO争端解决机制问题提出了申诉。中国认为美国的301调查违反WTO的最惠国待遇原则，诉诸单边行动而非通过WTO争端解决程序。

此外，在该诉求清单的“执行”章节，美国要求中国撤诉的案件还包括中国在2016年提出的DS515案和DS516案。这两个案件涉及前几年比较关注的中国“市场经济地位”问题，美国（和欧盟）不认可中国加入WTO相关文件中关于中国入世15年后自动获得“市场经济地位”的“日落条款”。这两个案件目前分别处于磋商和专家小组调查阶段，即WTO争端解决机制的第一和第二步。美方此次不仅要求中国撤诉此两起案件，还要求中国不再因为受到非市场经济地位的对待再上诉WTO争端解决机制。

### 二、美国为何会在双边谈判中提出关于这几起案件的要求？

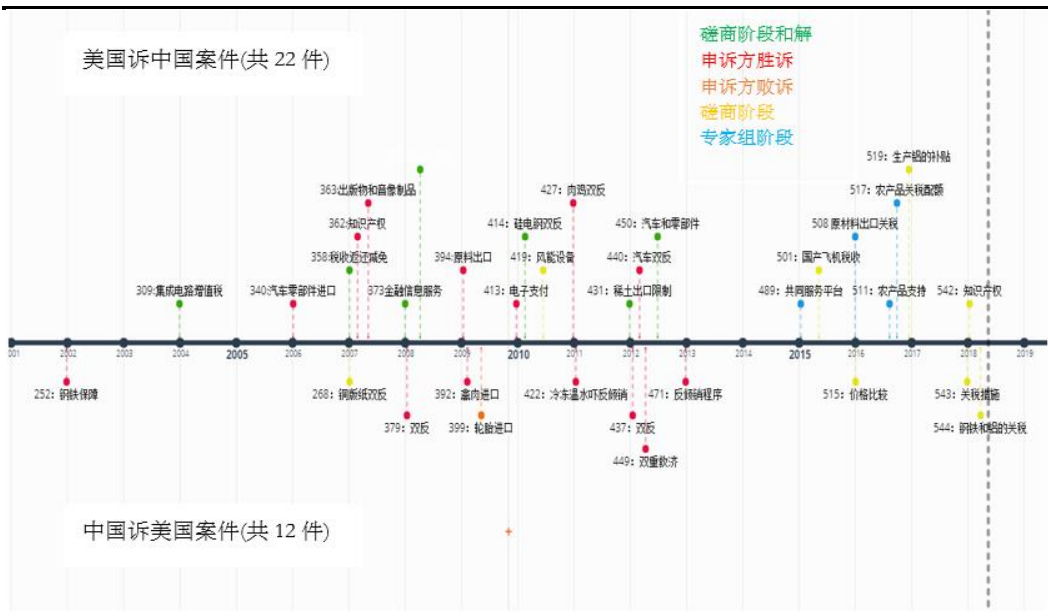
一个显而易见的回答是，美国对WTO的多边机制失去耐心。1995年至今诉至WTO的543个争端案件当中，中国作为申诉方（complainant）有17起案件（其中12件针对美国，5件针对欧盟）；作为应诉方（respondent）有40个案件（其中22件来自美国，8件来自欧盟）。中国被诉案件涉及的法律点相对集中，主要是补贴与反补贴、进出口许可和征税、倾销和反倾销、贸易相关的投资等。在已经终结的30起被诉案件中，有15起败诉，另有15起在磋商阶段达成和解。

丁安华，首席经济学家

电话：(86) 755 8319 5106

邮件：[dinganhua@cmbi.com.hk](mailto:dinganhua@cmbi.com.hk)

图 1:中美在 WTO 互诉交锋



资料来源：WTO、招银国际研究

图 2:中国在 WTO 争端解决机制提出的 17 起申诉案件 (12 件针对美国)

序号	案号DS	被诉方	提出时间	纠纷内容	当前状态
1	252	美国	2002	钢铁保障措施	终结, 胜诉
2	368	美国	2007	铜版纸反倾销和反补贴初裁决定	磋商
3	379	美国	2008	对某些产品的反补贴和反倾销措施	终结, 胜诉
4	392	美国	2009	影响中国禽肉进口的措施	终结, 胜诉
5	397	欧共体	2009	对中国紧固件的反倾销措施	终结, 胜诉
6	399	美国	2009	影响乘用车和轻型卡车轮胎进口措施	终结, 败诉
7	405	欧盟	2010	对中国皮鞋的反倾销措施	终结, 胜诉
8	422	美国	2011	对冷冻温水虾的反倾销措施	终结, 胜诉
9	437	美国	2012	对22种产品的反补贴和反倾销措施	终结, 胜诉
10	449	美国	2012	关税法修订案中双重救济问题	终结, 胜诉
11	452	欧盟	2012	影响可再生能源发电部门的若干措施	磋商
12	471	美国	2013	某些方法及其在涉及中国的反倾销程序中的适用	终结, 胜诉
13	492	欧盟	2015	影响家禽肉制品关税减让的措施	终结, 胜诉
14	515	美国	2016	与价格比较方法有关的措施(市场经济地位)	磋商
15	516	欧盟			进入专家组程序
16	543	美国	2018	针对中国某些商品的关税措施	磋商
17	544	美国	2018	关于美国对进口钢铁和铝制品加收关税	磋商

资料来源：WTO、招银国际研究

抛开双方的理据不论，美方针对贸易争端的解决途径，取态已经明显改变：那就是舍弃多边机制，付诸双边贸易谈判。也就是说，美国不想看到这些案件在 WTO 争端解决机制当中被拖延太久，也不想得到任何不满意的结果。无论是美方胜算大还是赢面小的案件，特朗普的贸易政策团队都希望通过双边谈判直接施压而迅速终结争议。可见，多边机制显然不是特朗普政府青睐的问题解决途径。从这点看，在与中国的首轮贸易谈判中提到几起涉及多边机制的案件，就不难理解了。

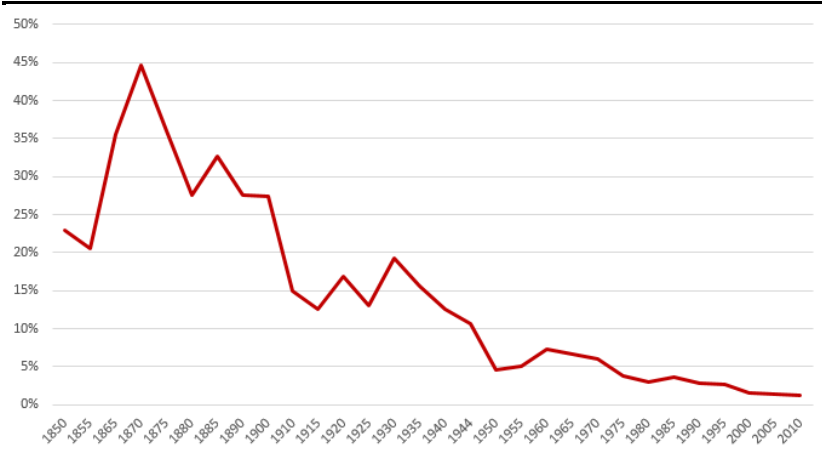
### 三、美国对 WTO 多边机制有何不满？

美国与多边贸易机制的关系从来就不单是经济政策决定的，更重要的因素是国内政策和外交战略。美国传统的建制派政治精英在二战后推行多边自由贸易的主要目的很清晰：一是促进资本主义价值观和自由市场信条在全世界传播；二是促进国与国之间的货物贸易相互关联，通过经济融合从而防止战争；第三是助力美国企业在全局的扩展布局，维护美国的商业利益。

战后美国贸易政策的制定权，有一个从国会到总统的演变过程。在 1974 年之前主要是由国会主导贸易政策。受制于选区选票的民粹压力，国会议员的贸易保护主义倾向严重，美国的平均关税一直是比较高的。而 1974 年的《贸易法》为总统开通了快速通道，总统可以不经国会同意便可以同别国进行贸易谈判，有权根据互惠对等原则降低甚至取消关税。自此，总统拥有的“快轨权力”（fast track negotiating authority）成为了美国贸易政治当中分权制衡的重要方面。1994 年国会在强烈保护主义气氛下曾拒绝延长“快轨权力”，在 2002 年又恢复了此项权力，并改称为“贸易促进权力”（trade promotion authority）。

在摆脱民粹的制约之后，美国的建制派精英主导的行政部门致力于推进多边自由贸易，不论是民主党还是共和党执政，总统和行政部门倾向于支持自由贸易和多边贸易体系。美国的平均关税由 1970 年的 6%，下降到 1975 年的 3.7%，再到现在只剩 1.3%。

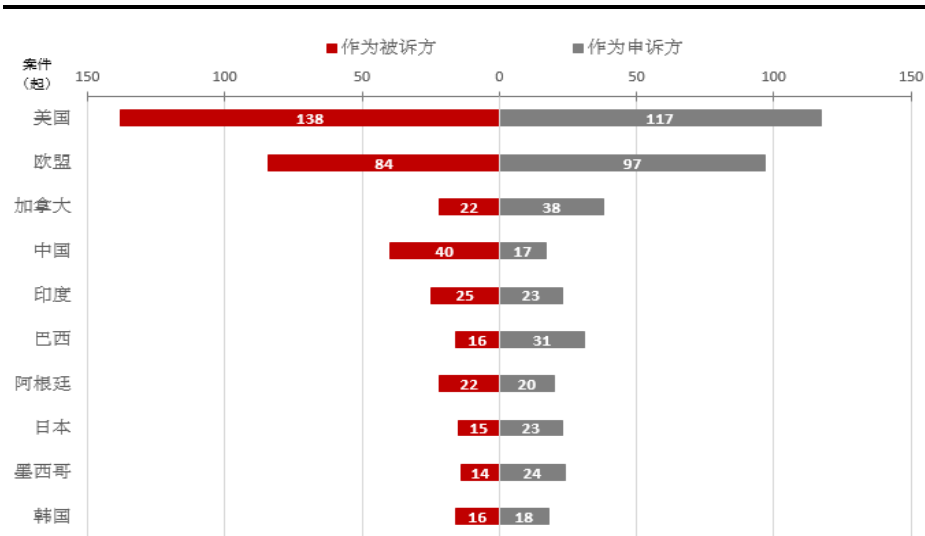
**图 3: 美国平均关税历史变化**



资料来源：美国商务部档案、招银国际研究

特朗普是一个另类，他颠覆了建制派精英长期以来所坚持的多边自由贸易理念。在特朗普的贸易政策目标中，所谓“美国优先”可以理解为不讲政治、只讲利益。特朗普一直对 WTO 怨念有加，他认为正是 WTO，特别是中国加入 WTO 这件事，造成了美国制造业职位的流失。特朗普政府还指责 WTO 未能为全球贸易谈判达成新的规则，将美国禁锢在不合理关税承诺当中。WTO 成立之前，美国与别国的贸易纠纷主要是通过双边谈判解决，而美国往往能够如愿以偿。而 WTO 争端解决机制的建立使得大部分国家选择通过多边机制来解决纠纷，美国作为应诉方被诉共计 138 次，是所有成员国当中最多的。由于 WTO 专家组的决定通常同情申诉国立场，美国的多项贸易政策被 WTO 裁决为违反国际贸易法，包括布什总统的钢铁关税。可以说，WTO 多边协调机制程序对美国贸易政策带来了一定的制约。

**图 4: 美国是 WTO 争端机制中被诉次数最多的国家**



资料来源：WTO、招银国际研究

多边机制的流程和时间也是 WTO 受到诟病的原因。WTO 的争端解决机制虽然比起国际法庭等其他多边机制效率更高，但平均结案时间也要在一年以上，这个时间相对于美国国内的政治周期来说仍然过长。美国政府无意去改进这个问题：特朗普对 WTO 的一项重创在于否决了填补由 7 名成员组成的 WTO 上诉机构空缺席位的人选，目前只剩 4 名成员处理不断出现的贸易争端案件，将拖慢甚至冻结全球贸易争端解决机制。WTO 争端解决机制需要针对具体的某个问题提出上诉；美国通过双边谈判就可以将各种要求“一篮子”提出，这无疑更符合美国惯用的谈判策略。

#### 四、WTO 多边机制面临严峻挑战

中国的崛起，使得美国原本支持多边贸易的条件加速改变。即使是美国传统建制派的政治人物，也开始对美国推行的多边贸易体系产生怀疑。2016 年奥巴马政府曾阻止韩国法官在 WTO 上诉机构的连任。美国贸易代表莱特希泽在 2010 年发文指出，世界已经深刻变化，那种认为国际体系需要去帮助其他发展中国家来追赶西方国家的思路已经完全过时了（“As trade ministers have chattered on for nearly a decade, the world has changed. The notion that we should adjust global trading rules to help the rest of the world compete with the West has become outdated”；2010 年 3 月载于《纽约时报》）。

问题的核心还在于，美国需要在 WTO 拥有和保持的是绝对领导力。美国曾经一度努力将 WTO 保持为一个亲美国的、或是由美国主导和规范的多边机构。历史数据反映出，美国通过 WTO 争端解决机制处理问题的效果比其他谈判机制更好，但美国依然着眼于其受到的政策约束和非优待地位，特别是现在的 WTO 体系和谈判中，美国并没有特别的优势。于是，特朗普选择远离和打击多边机制，转向美国擅长的双边直接对话。

诚然，WTO 多边机制在解决双边问题，特别是中美这样存在复杂关系的大国的双边贸易不平衡上存在诸多不足，不难理解美国想和中国单独谈。在解决双边复杂的贸易问题上，多边机制力有不逮，特定的双边谈判仍是必要的。不过，WTO 多边争端解决机制若被架空甚或是冻结，对于全球贸易的打击无疑是巨大而深远的，这种可能似乎越来越大，我们应该心中有数。

## 免责声明及披露

### 分析员声明

负责撰写本报告的全部或部分内容的分析员，就本报告所提及的证券及其发行人做出以下声明：（1）发表于本报告的观点准确地反映有关于他们个人对所提及的证券及其发行人的观点；（2）他们的薪酬在过往、现在和将来与发表在报告上的观点并无直接或间接关系。

此外，分析员确认，无论是他们本人还是他们的关联人士（按香港证券及期货事务监察委员会操作守则的相关定义）（1）并没有在发表研究报告 30 日前处置或买卖该等证券；（2）不会在发表报告 3 个工作日内处置或买卖本报告中提及的该等证券；（3）没有在有关香港上市公司内任职高级人员；（4）并没有持有有关证券的任何权益。

### 招银证券投资评级

买入	: 股价于未来 12 个月的潜在涨幅超过 15%
持有	: 股价于未来 12 个月的潜在变幅在-10%至+15%之间
卖出	: 股价于未来 12 个月的潜在跌幅超过 10%
未评级	: 招银国际并未给予投资评级

### 招银国际证券有限公司

地址: 香港中环花园道三号冠君大厦 45 及 46 楼

电话: (852) 3900 0888

传真: (852) 3900 0800

招银国际证券有限公司(“招银证券”)为招银国际金融有限公司之全资附属公司(招银国际金融有限公司为招商银行之全资附属公司)

### 重要披露

本报告内所提及的任何投资都可能涉及相当大的风险。报告所载数据可能不适合所有投资者。招银证券不提供任何针对个人的投资建议。本报告没有把任何人的投资目标、财务状况和特殊需求考虑进去。而过去的表现亦不代表未来的表现，实际情况可能和报告中所载的大不相同。本报告中所提及的投资价值或回报存在不确定性及难以保证，并可能会受目标资产表现以及其他市场因素影响。招银证券建议投资者应该独立评估投资和策略，并鼓励投资者咨询专业财务顾问以便作出投资决定。

本报告包含的任何信息由招银证券编写，仅为本公司及其关联机构的特定客户和其他专业人士提供的参考数据。报告中的信息或所表达的意见皆不可作为或被视为证券出售要约或证券买卖的邀请，亦不构成任何投资、法律、会计或税务方面的最终操作建议，本公司及其雇员不就报告中的内容对最终操作建议作出任何担保。我们不对因依赖本报告所载资料采取任何行动而引致之任何直接或间接的错误、疏忽、违约、不谨慎或各类损失或损害承担任何的法律上责任。任何使用本报告信息所作的投资决定完全由投资者自己承担风险。

本报告基于我们认为可靠且已经公开的信息，我们力求但不担保这些信息的准确性、有效性和完整性。本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次公开发布时的判断，可能会随时调整，且不承诺作出任何相关变更的通知。本公司可发布其它与本报告所载资料及/或结论不一致的报告。这些报告均反映报告编写时不同的假设、观点及分析方法。客户应该小心注意本报告中所提及的前瞻性预测和实际情况可能有显著区别，唯我们已合理、谨慎地确保预测所用的假设基础是公平、合理。招银证券可能采取与报告中建议及/或观点不一致的立场或投资决定。

本公司或其附属关联机构可能持有报告中提到的公司所发行的证券头寸并不时自行及/或代表其客户进行交易或持有该等证券的权益，还可能与这些公司具有其他相关业务联系。因此，投资者应注意本报告可能存在的客观性及利益冲突的情况，本公司将不会承担任何责任。本报告版权仅为本公司所有，任何机构或个人于未经本公司书面授权的情况下，不得以任何形式翻版、复制、转售、转发及或向特定读者以外的人士传阅，否则有可能触犯相关证券法规。

如需索取更多有关证券的信息，请与我们联系。

#### 对于接收此份报告的英国投资者

本报告仅提供给符合(I)2000 年英国不时修订之金融服务及市场法令 2005 年(金融推广)令(“金融服务令”)第 19(5) 条之人士及(II) 属金融服务令第 49(2)(a) 至(d) 条(高净值公司或非公司社团等)之机构人士，未经招银证券书面授权不得提供给其他任何人。

#### 对于接收此份报告的美国投资者

本报告仅提供给美国 1934 年证券交易法规 15a-6 定义的“主要机构投资者”，不得提供给其他任何个人。接收本报告之行为即表明同意接受协议不得将本报告分发或提供给任何其他人士。