

美國緣何遠離多邊機制轉向雙邊談判

5月4日，中美首輪貿易談判美方提出了一個涉及廣泛的訴求清單，市場關注的焦點集中在美方要求縮減中美之間的貿易赤字規模和要求中國停止對“中國製造2025”相關產業的補貼之上，對幾項涉及多邊貿易機制特別是WTO的申訴案件的關注較少，實際上這是一個值得重視的領域。就在5月8日，中美雙方貿易代表在日內瓦舉行的WTO總理事會會議上再次針鋒相對，議題集中而言辭激烈：美方抨擊中國“顛倒黑白，是非不分”，中方批美國“明目張膽地脅迫”。中美貿易爭議從雙邊談判到多邊場合兩條戰線同時上演。我們有必要在中美雙邊貿易談判進行的同時，梳理一下中美爭論的緣由和可能的演變趨勢，這關乎中美貿易關係和WTO多邊機制的前途。

一、美方在中美貿易談判中提到的WTO案件

5月4日首輪的中美貿易談判難以達成更多實質協議，唯有流傳出的美方談判訴求清單可供按圖索驥。市場普遍關注的是美方要求縮減貿易赤字規模和要求中國停止對“中國製造2025”相關產業的補貼，而忽視了美方對於涉及WTO的四項案件的訴求。

在美方訴求框架的“保護美國科技和知識產權”部分，美國要求中國按照DS542案件中美國提出的要求，於年內刪除《中國技術進出口管理條例》及《中國中外合資經營企業法實施條例》當中的有關係款。DS542案是今年3月23日，由美國向WTO提出的訴中國知識產權保護相關措施的案件，美國主要援引《與貿易有關的知識產權協議》（TRIPS協議），控訴中國剝奪了外國知識產權持有者的權利，據此提出磋商要求。現在首輪雙邊談判中提出的條件，等於要求中國不經WTO磋商等階段，直接接受美國提出的申訴要求。

知識產權相關的第二起案件是有關中國控訴美國的DS543案，美國要求中國在7月1日之前撤回控訴，並承諾不就該內容再次上訴。該案件是中國在被訴DS542案之後很快做出的回應，在4月4日關於美國301調查違反WTO爭端解決機制問題提出了申訴。中國認為美國的301調查違反WTO的最惠國待遇原則，訴諸單邊行動而非通過WTO爭端解決程序。

此外，在該訴求清單的“執行”章節，美國要求中國撤訴的案件還包括中國在2016年提出的DS515案和DS516案。這兩個案件涉及前幾年比較關注的中國“市場經濟地位”問題，美國（和歐盟）不認可中國加入WTO相關文件中關於中國入世15年後自動獲得“市場經濟地位”的“日落條款”。這兩個案件目前分別處於磋商和專家小組調查階段，即WTO爭端解決機制的第一和第二步。美方此次不僅要求中國撤訴此兩起案件，還要求中國不再因為受到非市場經濟地位的對待再上訴WTO爭端解決機制。

二、美國為何會在雙邊談判中提出關於這幾起案件的要求？

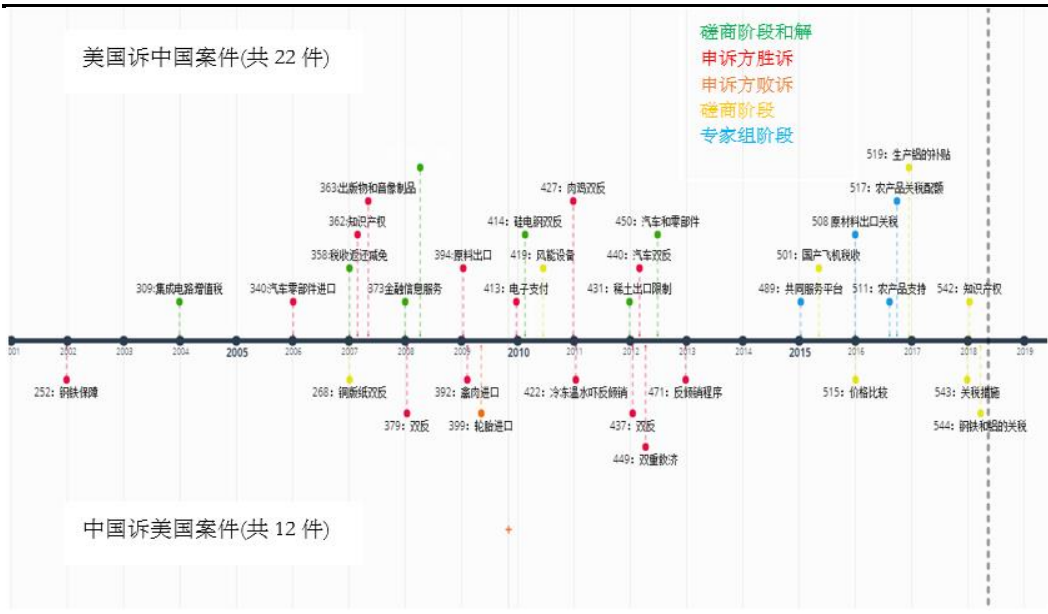
一個顯而易見的回答是，美國對WTO的多邊機制失去耐心。1995年至今訴至WTO的543個爭端案件當中，中國作為申訴方（complainant）有17起案件（其中12件針對美國，5件針對歐盟）；作為應訴方（respondent）有40個案件（其中22件來自美國，8件來自歐盟）。中國被訴案件涉及的法律點相對集中，主要是補貼與反補貼、進出口許可和徵稅、傾銷和反傾銷、貿易相關的投資等。在已經終結的30起被訴案件中，有15起敗訴，另有15起在磋商階段達成和解。

丁安華，首席經濟學家

電話：(86) 755 8319 5106

郵件：dinganhua@cmbi.com.hk

圖 1:中美在 WTO 互訴交鋒



資料來源：WTO、招銀國際研究

圖 2:中國在 WTO 爭端解決機制提出的 17 起申訴案件 (12 件針對美國)

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

資料來源：WTO、招銀國際研究

拋開雙方的理據不論，美方針對貿易爭端的解決途徑，取態已經明顯改變：那就是捨棄多邊機制，付諸雙邊貿易談判。也就是說，美國不想看到這些案件在 WTO 爭端解決機制當中被拖延太久，也不想得到任何不滿意的結果。無論是美方勝算大還是贏面小的案件，特朗普的貿易政策團隊都希望通過雙邊談判直接施壓而迅速終結爭議。可見，多邊機制顯然不是特朗普政府青睞的問題解決途徑。從這點看，在與中國的首輪貿易談判中提到幾起涉及多邊機制的案件，就不難理解了。

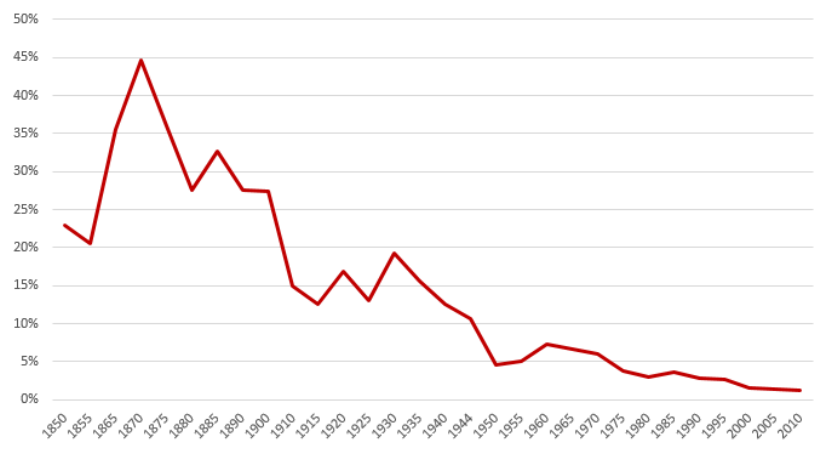
三、美國對 WTO 多邊機制有何不滿？

美國與多邊貿易機制的關係從來就不單是經濟政策決定的，更重要的因素是國內政策和外交戰略。美國傳統的建制派政治精英在二戰後推行多邊自由貿易的主要目的很清晰：一是促進資本主義價值觀和自由市場信條在全世界傳播；二是促進國與國之間的貨物貿易相互關聯，通過經濟融合從而防止戰爭；第三是助力美國企業在全球的擴展布局，維護美國的商業利益。

戰後美國貿易政策的制定權，有一個從國會到總統的演變過程。在 1974 年之前主要是由國會主導貿易政策。受制於選區選票的民粹壓力，國會議員的貿易保護主義傾向嚴重，美國的平均關稅一直是比較高的。而 1974 年的《貿易法》為總統開通了快速通道，總統可以不經過國會同意便可以同別國進行貿易談判，有權根據互惠對等原則降低甚至取消關稅。自此，總統擁有的“快軌權力”（fast track negotiating authority）成為了美國貿易政治當中分權制衡的重要方面。1994 年國會在強烈保護主義氣氛下曾拒絕延長“快軌權力”，在 2002 年又恢復了此項權力，並改稱為“貿易促進權力”（trade promotion authority）。

在擺脫民粹的制約之後，美國的建制派精英主導的行政部門致力於推進多邊自由貿易，不論是民主黨還是共和黨執政，總統和行政部門傾向於支持自由貿易和多邊貿易體系。美國的平均關稅由 1970 年的 6%，下降到 1975 年的 3.7%，再到現在只剩 1.3%。

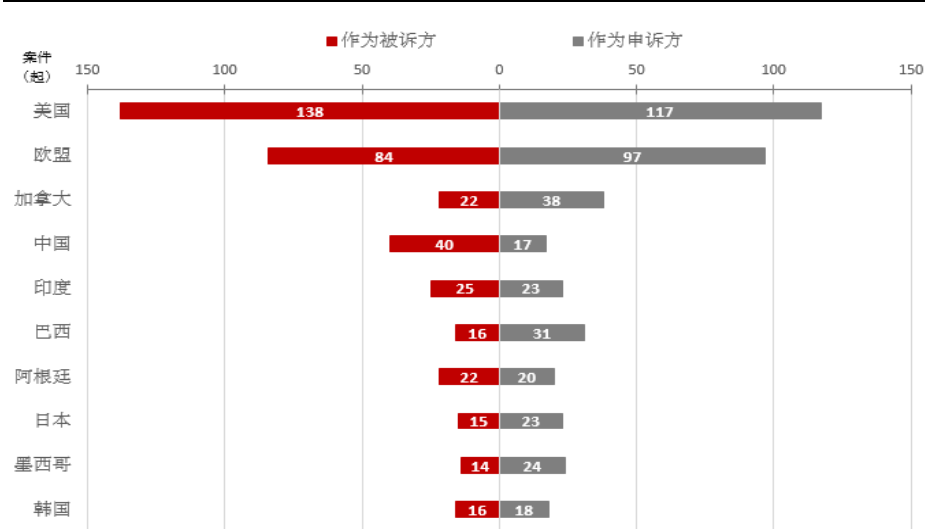
圖 3: 美國平均關稅歷史變化



資料來源：美國商務部檔案、招銀國際研究

特朗普是一個另類，他顛覆了建制派精英長期以來所堅持的多邊自由貿易理念。在特朗普的貿易政策目標中，所謂“美國優先”可以理解為不講政治、只講利益。特朗普一直對 WTO 怨念有加，他認為正是 WTO，特別是中國加入 WTO 這件事，造成了美國製造業職位的流失。特朗普政府還指責 WTO 未能為全球貿易談判達成新的規則，將美國禁錮在不合理關稅承諾當中。WTO 成立之前，美國與別國的貿易糾紛主要是通過雙邊談判解決，而美國往往能夠如願以償。而 WTO 爭端解決機制的建立使得大部分國家選擇通過多邊機制來解決糾紛，美國作為應訴方被訴共計 138 次，是所有成員國當中最多的。由於 WTO 專家組的決定通常同情申訴國立場，美國的多項貿易政策被 WTO 裁決為違反國際貿易法，包括布什總統的鋼鐵關稅。可以說，WTO 多邊協調機制程序對美國貿易政策帶來了一定的制約。

圖 4: 美國是 WTO 爭端機制中被訴次數最多的國家



資料來源：WTO、招銀國際研究

多邊機制的流程和時間也是 WTO 受到詬病的原因。WTO 的爭端解決機制雖然比起國際法庭等其他多邊機制效率更高，但平均結案時間也要在一年以上，這個時間相對於美國國內的政治周期來說仍然過長。美國政府無意去改進這個問題：特朗普對 WTO 的一項重創在於否決了填補由 7 名成員組成的 WTO 上訴機構空缺席位的人選，目前只剩 4 名成員處理不斷出現的貿易爭端案件，將拖慢甚至凍結全球貿易爭端解決機制。WTO 爭端解決機制需要針對具體的某個問題提出上訴；美國通過雙邊談判就可以將各種要求“一籃子”提出，這無疑更符合美國慣用的談判策略。

四、WTO 多邊機制面臨嚴峻挑戰

中國的崛起，使得美國原本支援多邊貿易的條件加速改變。即使是美國傳統建制派的政治人物，也開始對美國推行的多邊貿易體系產生懷疑。2016 年奧巴馬政府曾阻止韓國法官在 WTO 上訴機構的連任。美國貿易代表萊特希澤在 2010 年發文指出，世界已經深刻變化，那種認為國際體系需要去幫助其他發展中國家來追趕西方國家的思路已經完全過時了（“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 月載於《紐約時報》）。

問題的核心還在於，美國需要在 WTO 擁有和保持的是絕對領導力。美國曾經一度努力將 WTO 保持為一個親美國的、或是由美國主導和規範的多邊機構。歷史資料反映出，美國通過 WTO 爭端解決機制處理問題的效果比其他談判機制更好，但美國依然著眼於其受到的政策約束和非優待地位，特別是現在的 WTO 體系和談判中，美國並沒有特別的優勢。於是，特朗普選擇遠離和打擊多邊機制，轉向美國擅長的雙邊直接對話。

誠然，WTO 多邊機制在解決雙邊問題，特別是中美這樣存在複雜關係的大國的雙邊貿易不平衡上存在諸多不足，不難理解美國想和中國單獨談。在解決雙邊複雜的貿易問題上，多邊機制力有不逮，特定的雙邊談判仍是必要的。不過，WTO 多邊爭端解決機制若被架空甚或是凍結，對於全球貿易的打擊無疑是巨大而深遠的，這種可能似乎越來越大，我們應該心中有數。

免責聲明及披露

分析員聲明

負責撰寫本報告的全部或部分內容之分析員，就本報告所提及的證券及其發行人做出以下聲明：（1）發表於本報告的觀點準確地反映有關於他們個人對所提及的證券及其發行人的觀點；（2）他們的薪酬在過往、現在和將來與發表在報告上的觀點並無直接或間接關係。

此外，分析員確認，無論是他們本人還是他們的關聯人士（按香港證券及期貨事務監察委員會操作守則的相關定義）（1）並沒有在發表研究報告 30 日前處置或買賣該等證券；（2）不會在發表報告 3 個工作日內處置或買賣本報告中提及的該等證券；（3）沒有在有關香港上市公司內任職高級人員；（4）並沒有持有有關證券的任何權益。

招銀證券投資評級

買入	: 股價于未來 12 個月的潛在漲幅超過 15%
持有	: 股價于未來 12 個月的潛在變幅在-10%至+15%之間
賣出	: 股價于未來 12 個月的潛在跌幅超過 10%
未評級	: 招銀國際並未給予投資評級

招銀國際證券有限公司

地址: 香港中環花園道三號冠君大廈 45 及 46 樓

電話: (852) 3900 0888

傳真: (852) 3900 0800

招銀國際證券有限公司(“招銀證券”)為招銀國際金融有限公司之全資附屬公司(招銀國際金融有限公司為招商銀行之全資附屬公司)

重要披露

本報告內所提及的任何投資都可能涉及相當大的風險。報告所載資料可能不適合所有投資者。招銀證券不提供任何針對個人的投資建議。本報告沒有把任何人的投資目標、財務狀況和特殊需求考慮進去。而過去表現亦不代表未來的表現，實際情況可能和報告中所載的大不相同。本報告中所提及的投資價值或回報存在不確定性及難以保證，並可能會受目標資產表現以及其他市場因素影響。招銀證券建議投資者應該獨立評估投資和策略，並鼓勵投資者諮詢專業財務顧問以便作出投資決定。

本報告包含的任何資訊由招銀證券編寫，僅為本公司及其關聯機構的特定客戶和其他專業人士提供的參考資料。報告中的資訊或所表達的意見皆不可作為或被視為證券出售要約或證券買賣的邀請，亦不構成任何投資、法律、會計或稅務方面的最終操作建議，本公司及其雇員不就報告中的內容對最終操作建議作出任何擔保。我們不對因依賴本報告所載資料採取任何行動而引致之任何直接或間接的錯誤、疏忽、違約、不謹慎或各類損失或損害承擔任何的法律责任。任何使用本報告資訊所作的投資決定完全由投資者自己承擔風險。

本報告基於我們認為可靠且已經公開的資訊，我們力求但不擔保這些資訊的準確性、有效性和完整性。本報告中的資料、意見、預測均反映報告初次公開發佈時的判斷，可能會隨時調整，且不承諾作出任何相關變更的通知。本公司可發佈其它與本報告所載資料及/或結論不一致的報告。這些報告均反映報告編寫時不同的假設、觀點及分析方法。客戶應該小心注意本報告中所提及的前瞻性預測和實際情況可能有顯著區別，唯我們已合理、謹慎地確保預測所用的假設基礎是公平、合理。招銀證券可能採取與報告中建議及/或觀點不一致的立場或投資決定。

本公司或其附屬關聯機構可能持有報告中提到的公司所發行的證券頭寸並不時自行及/或代表其客戶進行交易或持有該等證券的權益，還可能與這些公司具有其他相關業務聯繫。因此，投資者應注意本報告可能存在的客觀性及利益衝突的情況，本公司將不會承擔任何責任。本報告版權僅為本公司所有，任何機構或個人於未經本公司書面授權的情況下，不得以任何形式翻版、複製、轉售、轉發及或向特定讀者以外的人士傳閱，否則有可能觸犯相關證券法規。

如需索取更多有關證券的資訊，請與我們聯絡。

對於接收此份報告的英國投資者

本報告僅提供給符合(I)2000年英國不時修訂之金融服務及市場法令 2005年(金融推廣)令(“金融服務令”)第 19(5)條之人士及(II)屬金融服務令第 49(2)(a)至(d)條(高淨值公司或非公司社團等)之機構人士，未經招銀證券書面授權不得提供給其他任何人。

對於接收此份報告的美國投資者

本報告僅提供給美國 1934年證券交易法規則 15a-6 定義的“主要機構投資者”，不得提供給其他任何個人。接收本報告之行為即表明同意接受協議不得將本報告分發或提供給任何其他人士。