



Policy Brief No. 201868

October 28, 2018,

苏庆义、王睿雅 : mathe_sqy@163.com

特朗普政府处理与世贸组织关系的三种走向^①

拥有 164 个成员、成员贸易总额占全球 98% 的世界贸易组织由美国亲手缔造，其最初的成立宗旨是使各成员之间的经济往来有章可循，防止关税战、贸易战等纷争，多年来在减让关税、遏制保护主义、解决成员贸易纷争、建立一个更加开放、具有生命力和持久的多边体制等方面做出了贡献。美国自身也从现行多边贸易体制获得巨大利益。但继一系列“退群”活动后，美国总统特朗普又公开表示，如果世贸组织不做出改进，他将考虑让美国退出。基于“美国优先”、“自由、公平、对等”等理念，特朗普政府似乎随时可以让渡其他超主权机制中承担的责任与义务。而这并非美

^①苏庆义，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室副主任、副研究员；王睿雅，上海大学应用经济学硕士研究生。本文已发表于《世界知识》2018 年第 20 期。



国第一次与世贸组织“闹矛盾”。自“绿屋会议”发挥的作用变弱，美国历届政府都在为接受争端解决机制感到后悔，2000年和2005年都有议员提出退出世贸组织的议案。如今美国一系列加征关税和贸易保护行为正在威胁世贸组织的地位，而且确实不能排除美国退出世贸组织的可能性，但这实际上只是特朗普政府处理与世贸组织关系的两种走向。除此之外，美国还有推动世贸组织改革的可能。

第一种走向：美国不退出世贸组织，不维护世贸组织，也不推动世贸组织改革，以国内法优先，其单边主义威胁多边贸易体制。

这是美国正在做的事情。美国使国内法凌驾世贸组织规则之上，悍然违反世贸组织规则。第一，滥用 232 调查、301 调查并单方面加征关税。这不仅违反《关税与贸易总协定》，还违背世贸组织建立之时削减关税与贸易壁垒的初衷，也颠覆各国不得擅自提高关税这一构成战后国际贸易秩序的基石。今年 3 月，美国在世贸组织货物理事会上遭受包括欧盟在内的世贸组织成员的联合投诉。7 月，面对美国可能出台的全球汽车关税，美国的盟友日本也加入到对美国关税政策表示忧虑的团队中。第二，美国专门针对中国的 301 调查以及豁免多国的 232 措施违反世贸组织要求对所有成员国一视同仁的“最惠国待遇”。美国行为还与世贸组织诉讼不能自行采取报复措施的规则不符，违反“不得单方面报复”规则。第三，美国的不配合



直接导致争端解决机制接近瘫痪。截至 8 月，世贸组织收到的案件数量是以往同期争端的近两倍。而美国一方面控诉上诉裁决机制存在问题，认为上诉机构法官经常违反 90 天判决上诉时间规定，另一方面阻挠世贸组织启动上诉机构新法官任命的甄选程序，导致世贸组织争端解决机制连续 12 次会议未能在甄选程序上达成任何成果，造成争端处理难以正常进行。

特朗普政府目前的一系列行为正严重威胁世贸组织规则及其运行，对全球经济治理造成较大负面影响。除直接挑战世贸组织规则外，特朗普政府还造成 2017、2018 年的亚太经济合作组织贸易部长会均未在支持多边贸易体制的问题上达成一致立场，不同意将“反对贸易保护主义”写入部长申明，要求用“国际贸易体制”代替“多边贸易体制”。同时，在世界经济发展动力不足和全球贫富差距拉大的背景下，美国的单边主义和保护主义导致逆全球化思潮盛行，保护主义、民粹主义不断抬头，经济全球化遭受严峻挑战。

特朗普政府行为还将影响全球贸易秩序和运行，破坏全球产业链和供应链，从而对全球贸易增长造成负面影响。单边主义政策已给全球经济发展蒙上一层挥之不去的阴影，加征关税和经贸摩擦升级引发全球范围内金融市场剧烈动荡。贸易是经济增长的重要引擎，若美国以其自身利益为上，大肆用单边行动和双边谈判规避多边体制规则，架空多边体制，各国为保



障自身利益，不得不高筑关税，落入“以邻为壑”、“零和博弈”的危险境地，世界将再度进入强权竞争的无序时代，导致贸易和投资萎缩，影响世界经济复苏。

第二种走向：美国直接退出世贸组织，推行双边主义，或者联合盟友建立新的国际贸易体系。

在 20 世纪 30 年代经济大萧条时期，各国纷纷提高关税限制进口，采取保护主义政策，加剧对世界资源的争夺。二战后，美国牵头构建《关贸总协定》，旨在通过削减关税与其他贸易壁垒消除国际贸易中的差别待遇，建立多边体系推进国际贸易自由化进程。但在世贸组织“协商一致”原则下，各项决议需要各成员一致同意才能通过，在大量发展中国家加入世贸组织的局面下，由美国等发达国家操纵整个会议的“绿屋会议”可发挥的作用减弱，美国对世贸组织的控制力也在减弱，美国在其中推行符合自身需求与利益的规则日渐艰难。但在双边谈判中，美国往往占据绝对优势，更容易取得自身想要的结果。近年来美国经济发展速度减缓，新兴经济体不断发展壮大，两方面原因共同作用导致美国贸易保护主义抬头，但如果再次进入双边格局，全球贸易运行将重返“强者恒强，弱者恒弱”的失衡世界。



7月特朗普下令起草《美国公平互惠关税法案》，这个由美国多个贸易主管部门起草的法案希望在未来可以抛开世贸组织进行双边谈判，并为不同国家设定不同水平关税，且美国已和欧盟、日本等国展开双边对话，并抛出“零关税、零非关税壁垒、零补贴”的概念。这意味着如果世贸组织的改革不能达到美国的利益诉求，美国或考虑架空世贸组织，建立以美国为中心的新秩序。

根据世贸组织《建立世界贸易组织协定》第15条，“任何成员国都可以自由退出世贸组织，自世贸组织总干事收到书面退出通知之日起6个月期满生效”。由此可见世贸组织的退出程序并不复杂，全权取决于成员意志，不存在其他成员干扰的机制。在程序上来看，特朗普政府退出世贸组织只存在通过美国国会这一难点。

目前世界上尚无世贸组织成员退出先例，也没有重新加入世贸组织的规则。参考初次加入世贸组织的程序来看存在两种途径。第一是在《马拉喀什关于建立世界贸易组织的协定》生效之日已成为《关贸总协定》缔约方，可以作为世贸组织初创成员，接受该协定并且在货物贸易与服务贸易方面做出被《关贸总协定》缔约方所接受的减让承诺。第二是通过申请途径加入世贸组织，申请方政府向世贸组织提交备忘录，论及与世贸组织协定有关的所有方面，申请方政府与有兴趣的成员政府进行双边谈判以达成



其在货物贸易及服务贸易方面的承诺。随后，工作组提出最终报告，其内容包括加入议定书草案以及由双边谈判达成的承诺表，提交给总理事会或部长会议以备通过。如世贸组织成员的 2/3 多数投赞成票，申请方便可签署议定书从而加入世贸组织。有些国家加入世贸组织需 1~3 年，很多国家甚至需要更长时间。若美国退出世贸组织再考虑重新加入会面临巨大的谈判成本。

若美国选择退出世贸组织，首先世贸组织将失去影响力最大的成员，需要其他成员适应没有美国的局面，剩下的成员应积极承担责任应对挑战，积极维护多边规则，推进世贸组织改革。目前欧盟已提出改革的三大关键领域：更新现行的国际贸易规则以满足全球经济的发展需要；加强世贸组织监督作用；摆脱争端解决机制目前的僵局。加拿大、中国、日本也对世贸组织改革采取了积极措施，已提出或正在酝酿改革设想。

其次，没有了美国的反对，世贸组织三大核心功能的谈判机制和争端解决机制在经历了长期停滞和瘫痪后，各世贸组织成员很有可能在长期谈判无果的情况下更有效率地解决这两个问题。

对于完全摆脱了世贸组织规则束缚后的美国，各国无力再以世贸组织规则约束美国行为，脱离约束后的美国可以随意使用其国内法调查其他国



家，对他国加征关税，提高非关税壁垒，从而阻碍全球贸易运行。

第三种走向：美国积极推动世贸组织改革。

除上述两种走向，还存在第三种走向：美国继续留在世贸组织并推动世贸组织改革。

在没有完全和各国达成有利于美国的双边贸易协定之前，美国退出世贸组织将使得自身消费者面临物价上涨的局面，美国出口企业的市场竞争力将被削弱。最终会导致自身经济增长减缓。美国和欧盟、日本虽就缓和当前紧张的贸易关系已达成部分共识，但不意味着美国和欧盟已经签署了任何关税减免协定或自由贸易协定，自由贸易协定的谈判过程耗时耗力，落实成效还需时间，这些进展短期不会颠覆世贸组织在多边贸易体制上的地位。更值得注意的是，欧日自贸协定、欧盟在光伏产品上向中国发出“零关税”信号等行为可以看出，在美国的双边压力之下各国也在采取措施。同时，美国退出世贸组织意味着美国将全面放弃在多边场合所做的所有开放承诺，全面公开撕毁协议，这种行为将严重影响美国在当今世界的尊严和信誉，美国的政治精英和建制派未必会接受，国会一关也很难通过。

世贸组织确实面临新一轮改革的迫切需求，美国贸易代表办公室在最



新的年度报告中指出对世贸组织改革的三个领域：效率低下、运行不透明、发展中国家待遇问题。美国近日绕过世贸组织寻求单边制裁，放言世贸组织应注重美国贸易利益的行为可被理解为在敲打世贸组织按照美国经济贸易利益来改革。近日，美国联合欧日共同讨论世贸组织改革问题，三方 9 月 25 日在纽约召开部长级会议，就补贴制度、扶持本国特定产业的国家进行约束制裁，同时寻求组建一个工作组制定应对侵犯知识产权的全球规则。世贸组织也与美国开启改革方面对话，目前形势朝着有利于美国的方向发展。作为当初多边贸易体制最初的设计者和主导方，美国绝不会轻易在世贸组织改革的重要关口放弃参与，只有美国在对世贸组织改革失去信心的前提下才有可能选择退出。

尽管美国参与世贸组织改革进程讨论，但也不会完全放弃“美国优先”和单边主义保护行为，美国参与和推动世贸组织改革进程仍建立在能够为自身谋求更好利益的基础之上。如若美国诉求得到极大程度的满足，则在美国推动下，世贸组织改革效率将会大大提高，推行更加顺利，但在“发展中国家待遇”、“协商一致原则”、知识产权等方面较现状而言将削弱对弱势经济体权益的保护程度。若谈判中美国利益得不到满足，谈判很有可能又陷入僵局，即使顺利，164 个成员会仍需时间审议适应当今经济形势的多边协定与体制改革。



从规则层面来看，多边体制的改革和升级，具有长期正面意义。经过了23年的运行，世贸体制亟需在理念、规则、运行上与时俱进甚至是防患于未然，各国现在对世贸组织的改革目标集中在透明、效率、监管这一点，也需在数字贸易、国际投资、国内法规、国有企业、工业补贴和商业秘密等方面尽早实现规则现代化。如若新规则的建立能够顺利谈判落实，对于新时代下多边经贸规则的维系具有正面积极作用。从长远来看，这有利于全球贸易的良好运行，减少必要的保护主义与贸易摩擦。

在上述的三种走向之中，第一种走向的负面影响最大，既在规则上威胁多边主义，又对全球价值链分工为主要特征的经济全球化提出挑战，对全球经贸造成极大负面影响。第二种走向的负面影响次之，各国已对世贸组织改革提出设想，除美国以外的主要经济体已积极参与世贸组织改革讨论，美国退出世贸组织并不会使世贸组织、多边体制覆灭，反而可能使剩余成员有效达成更有利于剩余成员的决议与改革。但美国脱离世贸组织约束可以随意对其他国家加征关税会对全球贸易运行带来负面影响。第三种走向的负面影响最小，甚至可能在有限妥协中构建更有效的世贸组织规则，并起到正面作用。在三种走向中，短期内，美国还是会停留在第一种走向中，但长期而言，很大可能会过渡到第三种走向，即推进世贸组织改革。但第二种走向不得不防，各国应提前做好应对准备。



总之，在当前形势下，特朗普政府处理与世贸组织关系的走向将面临三种可能，三种走向有不同的影响。无论如何演绎，都将从不同方面与程度影响世界贸易规则及全球贸易运行。

IGT 简介：国际贸易研究系列（Inside Global Trade）是由中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶教授、高凌云研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep_ite，名称：社科国贸）

