



2018年9月14日

全球化会员服务

【本期关注】

美国威胁退出WTO，是为了更好地打贸易战

- 层层制度安排，令美国不太可能退出WTO；
- 特朗普的强硬言论，是为了争取贸易利益、改变WTO机制的谈判策略；
- 若WTO仲裁能力弱化，中国在贸易战中将缺乏更多的反击手段

背景

特朗普上月底接受彭博社采访时说，如果世界贸易组织（WTO）未来不改善自己的工作，不排除美国退出的可能。这不是特朗普第一次威胁称要退出WTO，美国Axios网站在6月底曾报道，特朗普已多次对白宫高级官员表示，他希望美国退出WTO。外界评估，如果美国真的退出，对全球贸易的影响将超过中美贸易战。

美国真的能退出WTO？

短期内，美国要退出WTO并不现实。即便拿定注意，特朗普想让美国退出也将遭遇层层阻碍，其中，国会将是他最难越过的一道坎。

依美国法律，退出WTO需要国会授权，但是现在看不到国会通过此种提案的可能性。目前，美国顶尖智库及主流媒体都认为国会通过的概率极低。CSIS高级顾问Scott Miller指出，由于WTO这套体系基本上是美国创造的，国会极不可能同意退出。CNN也分析到，特朗普的这种计划将在国会遭到重大反对意见，其中包括共和党党内的声音。共和党内尤其建制派仍然支持自由贸易，并不止一次对特朗普的贸易立场提出批评，尤其是当这些立场伤害美国传统盟友的利益时。

此外，美国中期选举将至，退出WTO牵涉美国商界的利益极大，势必造成利益团体施压，对共和党选情不利，所以短期内不可能推动这样的疯狂提案。

而从历史经验来看，过去20年来曾有两次类似退出WTO的提案出现，但“退出派”在国会均以悬殊结果落败。

除国会的阻拦外，WTO退出程序也要求向总干事提退出申请，并于6个月后生效。在此之前，美国仍然需要遵守WTO既有的规则，并没有“一秒清零”这种操作。事实上这提供了一个可观的缓冲地带，给WTO及各国磋商的时间，甚至也给了特朗普后悔的机会。

除此之外，美国贸易官僚的自主性也不会让特朗普的意志轻易落实。现有的贸易官僚体系在建立多边贸易体制的过程中被训练出来，维护自由贸易的倾向仍然普遍。特朗普很难改变贸易官僚的专业理性及制度惯性，因而会被相对独立于政治压力的贸易执法程序所限制。

既然退出不现实，特朗普的威胁有什么目的？

从美国国内政治来看，特朗普在选举临近时批评乃至威胁退出，符合其候选以来不断向“贸易赤字”开炮的一贯论述。根据WTO官方最新数据，美国2017年的贸易赤字是8628亿美元，比起2016年又增加了8%，是世界主要贸易国中最大的。以在国际上的强势，稳固他在国内的民意基本盘。毕竟，美国基层民众对贸易问题的看法与国会、华尔街的精英有所差异，正如民调显示，特朗普的贸易立场甚至可能强化了其原有的基层支持。

而确保自己在国际贸易谈判中的优势地位，是特朗普更为直接、实际的目的。特朗普此次公开威胁，恰好处于美国就贸易问题多线作战的时候：与中国之间的贸易战；与加拿大的NAFTA谈判桌；以及与欧洲和日本的关税谈判。

在WTO的框架下，各国可以通过争端解决机制来对美国提起上诉，以制约美国单边发起的贸易制裁。而在实际运作中，也确实有不少国家赢得了针对美国的上诉案，这被特朗普认作是“其他国家设计WTO让美国吃亏”。

对于试图靠强大国力来促成“美国优先”的特朗普来说，在WTO现有规则下，谈判对手拥有一个胜率稳定的第三方仲裁机制，他热衷的双边策略就会受限，只能诉求降低甚至摆脱这种限制——改革或退出WTO。

其实在美国的反对之下，WTO的上诉机制已经面临停摆的危险，因而各国正在商议补救措施。特朗普自己也曾表示希望与其他国家合作，从组织内部改革WTO。

短期内，威胁退出WTO的言论可让各国忌惮美国真的退出造成的贸易冲击，削弱各国利用WTO上诉美国的动机，从而助力美国各条双边谈判战线。长期看来，则可逼迫WTO的改革朝向对美国有利的方向。

所以，特朗普在这个关键时刻扬言退出，实为以强硬姿态提升议价能力的谈判策略。

退出言论如何让美国更好地打贸易战

如前所述，特朗普威胁退出WTO，抵制WTO的日常工作，首先会让各国在使用WTO上诉机制时有所忌惮，弱化后者通过第三方平台反制美国的能力，也就在双边谈判中处于相对劣势，同时有利于特朗普与谈判对手逐一进行双边谈判，朝向“逐个击破”的目标。在这种情况下，各国为了自身的贸易利益，会开始探寻在WTO之外拓展其他自贸协议。毕竟如果WTO逐渐边缘化，及早布局对自己有利的贸易结构就至关重要。

具体到美国与各国的贸易谈判，特朗普的动机是相似的，但影响又因具体对象而异。

作为美国当下最重要的贸易对手，中国是最积极运用WTO机制的国家之一。WTO 9月11日向成员提供的文件显示，由于美方没有采取实质行动纠正其对华产品实施的多项违规反倾销措施，中方已向WTO申请授权对美实施每年约70亿美元的贸易报复。一旦WTO仲裁能力弱化，中国在双边贸易战中将缺乏足够强力的反击手段。

同时，各国对美国强硬立场的忌惮，顾忌自身与美国的双边谈判，也可能使得中国孤立无援，无法通过在WTO机制下的合作共同制约美国的单边贸易行动。

而欧盟与日本作为美国的传统盟友，也希望能维持多边贸易机制。目前，欧盟在WTO的改革议程中最为积极，而日本则在美国退出之后继承了TPP（“跨太平洋伙伴关系协定”）的进程。与此同时，目前美、欧、日三方正在积极谈判零关税协议，而WTO如何改革、美国是否重新参与TPP，也必将成为美国与欧、日谈判中的重要议题。

全文完

