

中国争取

“完全市场经济”地位的努力

——绩效及战略和策略

王新奎

一、我国争取“完全市场经济”地位努力的实践

从2003年开始,我国即通过双边磋商和谈判的方式开始了争取“完全市场经济”地位的努力。至2006年6月初,共有56个国家承认我国完全市场经济地位,^①除俄罗斯、乌克兰、利比亚等少数几个国家还没有加入WTO之外,其余国家都是WTO成员国。其中,新西兰是第一个承认我国市场经济地位的国家。在双边贸易超过千亿美元的贸易伙伴国中,韩国是第一个承认我国市场经济地位的国家。此外,澳大利亚、巴西、阿根廷、南非以及东盟也是几个重要的承认我国市场经济的国家和地区。而美国、欧盟以及印度等重要贸易伙伴,都还没有承认我国市场经济地位。

在承认我国市场经济地位的54个国家中,查到有贸易法规的国家有27个,没有查到贸易法规的27个。在27个有贸易法规的国家中,有19个曾经对我国发起过反倾销和保障措施调查。在这19个国家中,只有8个国家完成了有关中国“非市场经济”地位的立法。其中,付诸实施的只有巴西已经实施的242段特保,并正在磋商第16条特保。

二、我国争取“完全市场经济”地位努力的绩效

1. 承认我国“完全市场经济”地位国家的总体贸易影响 按可获得的2004年统计资料计算,目前已公开承认我国完全市场经济地位的48个国家占当年世界进口贸易总额的14.56%、出口总额的18.12%、进出口总额的16.31%。按可获得的2005年统计资料计算,目前已承认我国完全市场经济地位的48个国家占我国当年进口额的35.77%、出口额的20.07%、进出口额的27.35%。

2. 承认我国“完全市场经济”地位国家的贸易救济措施对贸易的影响

(1) 反倾销。2000~2005年间,全体WTO成员方对我国发起的反倾销案件共为305件,其中15个成员方^①对我国发起的反倾销案件为297件,占该时期发起的反倾销案件总数的97.38%。而其中,美国、欧盟和印度对我国发起的反倾销案件数为133件,占该时期发起的反倾销案件总数的43.61%。

从上述15个成员方发起的反倾销案件对我国贸易的影响来看,按发起反倾销调查案件的涉案金额的影响计算,总体影响为占我国2000~2005年出口总额的0.513%、涉案总金额135.34亿美元。其中,已承认我国完全市场经济地位的成员方占0.017%、涉案总金额4.39亿美元,未承认我国完全市场经济地位的成员方占0.497%、涉案总金额130.95亿美元。

按最终实施案件的涉案金额的影响计算,总体影响为占我国2000~2005年出口总额的0.237%、涉案总金额62.48亿美元。其中,已承认我国完全市场经济地位的成员方占0.011%、涉案总金额4.59亿美元,未承认我国完全市场经济地位的成员方占0.226%、涉案总金额95.41亿美元。

按2005年仍在实施或正在审理的案件的涉案金额的影响计算,总体影响为占我国2005年出口总额的1.62%、涉案总金额123.46亿美元。其中,已承认我国完全市场经济地位的成员方占0.04%、涉案总金额3.40亿美元,未承认我国完全市场经济地位的成员方占1.57%、涉案总金额120.06亿美元。

(2) 16条特保。从上述15个成员方发起的16条特保案件对我国贸易的影响来看,按发起特保调查案件的涉案金额的影响计算,总体影响为占我国2002~2005年出口总额的0.049%、涉案总金额10.46亿美元。其中,未有已承认我国完全市场经济地位的成员方发起的16条特保案件。

按最终实施且在实施期内特保案件的涉案金额的影响计算,目前最终实施且在实施期内的特保案件仅有土耳其一件,总体影响为占我国2005年出口总额的0.003%、涉案总金额964万美元。

(3) 纺织品特保。从上述15个成员方发起的纺织品特保案件对我国贸易的影响来看,按发起纺织品特保调查案件的涉案金额的影响计算,总体影响为占我国2003~2005年出口总额的1.05%、涉案总金额188.22亿美元。其中,已承认我国完全市场经济地位成员方占不到0.01%,涉案金额为8599万美元。未承认我国完全市场经济地位成员方的涉案金额为187.36亿美元。

按最终实施纺织品特保案件的涉案金额的影响计算,总体影响为占我国2003~2005年出口总额的0.43%、涉案总金额77.70亿美元。其中,已承认我国完全市场经济地位成员方占不到0.01%,涉案金额为8599万美元。未承认我国完全市场经济地位成员方的涉案金额为76.83亿美元。

按2005年仍在实施的纺织品特保案件的涉案金额的影响计算,总体影响为占我国2005年出口总额的2.01%、涉案总金额152.95亿美元。其中,已承认我国完全市场经济地位的成员方占我国2005年出口总额的比重不到0.01%、涉案总金额704万美元,未承认我国完全市场经济地位的成员方占2.01%、涉案总金额152.88亿美元。

3. 综合绩效评估 综上所述可知,到目前为止,已经承认我国完全市场经济地位的56个国家,虽然占到世界进口贸易总额的14.56%、出口贸易总额的18.21%

和净出口贸易总额的16.31%，其对我国的出口额和来自我国的进口额分别占我国的进口总额和出口总额的35.77%和20.07%。但这些国家并不是利用我国的非市场经济地位，通过反倾销、16条特保措施和纺织品特保措施，对我国实施贸易保护主义的主要国家。以与我国非市场经济地位关系最密切的反倾销措施和纺织品特保措施为例，如表1所示：

表1 对我国争取“完全市场经济”地位的努力的综合绩效评估

单位：亿美元、%

	反倾销/纺织品特保发起数 (件) 2000~2005	反倾销(涉案金额及占我国2000~2005年出口额的比重)			纺织品特保措施(涉案金额及占我国2005年出口额的比重)			合计		
		发起	最终实施	实施中	发起	最终实施	实施中	发起	最终实施	实施中
承认我国完全市场经济地位的国家	84+0=84	4.3 (0.017)	2.87 (0.011)	3.40 (0.04)	0.86 (0.00)	0.86 (0.00)	0.07 (0.00)	5.1 (0.02)	3.73 (0.01)	3.47 (0.04)
未承认我国完全市场经济地位的国家	213+51=264	130.95 (0.497)	59.62 (0.226)	120.06 (1.57)	187.36 (1.05)	76.84 (0.43)	152.88 (2.01)	318.31 (1.55)	136.46 (0.66)	272.94 (3.58)
其中:美国	43+46=89	49.93 (0.189)	40.64 (0.154)	43.18 (0.57)	147.41 (0.82)	36.88 (0.21)	85.23 (1.12)	197.34 (1.01)	77.52 (0.36)	128.41 (1.69)
欧盟	31+1=32	64.64 (0.245)	8.29 (0.031)	63.96 (0.84)	39.95 (0.22)	39.95 (0.22)	87.65 (0.89)	104.59 (0.47)	48.24 (0.25)	151.61 (1.73)
印度	59+0=59	6.79 (0.026)	5.64 (0.021)	5.60 (0.07)	—	—	—	6.79 (0.03)	5.64 (0.02)	5.60 (0.07)
小计	133+47=180	121.36 (0.46)	54.57 (0.206)	112.74 (1.48)	187.36 (1.04)	76.82 (0.43)	152.88 (2.01)	308.72 (1.50)	131.39 (0.64)	153.31 (3.49)
总 计	297+51=348	135.34 (0.513)	62.48 (0.237)	123.46 (1.62)	188.22 (1.05)	77.70 (0.43)	152.95 (2.01)	323.56 (1.56)	140.18 (0.67)	276.41 (3.62)

从2000~2005年间各成员方对我国发起的反倾销和纺织品特保措施调查的案件数来看，总数为348件，其中，由已承认我国完全市场经济地位的国家发起的为84件，占24.1%，由未承认我国完全市场经济地位的国家发起的为264件，占75.9%，由美国、欧盟和印度发起的为180件，占51.7%。

从2000~2005年间各成员方对我国实施的反倾销和纺织品特保措施的发起、最终实施和目前正在实施的案件的涉案金额占我国出口总额的比重来看，涉案金额分别为323.56亿美元、140.18亿美元和276.41亿美元，占我国出口总额的比重分别为1.56%、0.67%和3.62%。其中，由已承认我国完全市场经济地位的国家对我国实施的反倾销和纺织品特保措施的发起、最终实施和目前正在实施的案件的涉案金额分别为5.1亿美元、3.73亿美元和3.47亿美元，占我国出口总额的比重分别为0.02%、0.01%和0.4%；由未承认我国完全市场经济地位的国家对我国实施的反倾销和纺织品特保措施的发起、最终实施和目前正在实施的案件的涉案金额分别为318.31亿美元、136.46亿美元和272.94亿美元，占我国出口总额的比重分别为1.55%、0.66%和3.58%；由美国、欧盟和印度对我国实施的反倾销和纺织品特保措施的发起、最终实施和目前正在实施的案件的涉案金额分别为308.72亿美元、131.39亿美元和153.31亿美元，占我国出口总额的比重分别为1.50%、0.64%和3.49%。

三、我国争取“完全市场经济”地位的战略和策略

根据以上分析,说明我国迄今为止争取“完全市场经济”地位的努力是卓有成效的。其政治意义在于,这一努力向全世界揭示了我国在现行全球多边贸易体制内遭受不公正贸易待遇的实事,将为我国争取“完全市场经济”地位的努力提供越来越强大的国际政治支持。同时,虽然目前已承认我国“完全市场经济”地位的国家在我国的对外贸易中尚未占据举足轻重的地位,但从长远来看,随着我国国际经济和贸易地位的不断提高,参与经济全球化的程度逐步深入,越来越多的国家承认我国的“完全市场经济”地位无疑将有利于改善我国的长期国际经济环境。

但是我们也应该看到,从以上对我国争取“完全市场经济”地位的努力的综合绩效评估结果来看,如果仅考虑这一努力的经济绩效,可以认为迄今为止我国争取“完全市场经济”地位的努力对改善我国的贸易环境的经济贡献是极其有限的。从最能反映“非市场经济”地位对我国贸易影响程度的目前正在实施的反倾销和纺织品特保案件的涉案金额来看,已承认我国“完全市场经济”地位的国家所占的比重仅为1.26%,而未承认我国“完全市场经济”地位的国家所占的比重为98.74%。在未承认我国“完全市场经济”地位的国家中,美国、欧盟和印度又占了56.2%。这说明,我国争取“完全市场经济”地位的努力必须根据我国目前所处的国际政治和经济环境的特点以及具体的法律规定做出调整,使我国争取“完全市场经济”地位的努力的绩效从数量向质量提高,从广度向深度延伸。

1. 我国争取“完全市场经济”地位的国际政治环境 我国在全球多边贸易体制中的所谓“非市场经济”地位问题,本质上不是一个经济问题,而是一个政治问题。我们对GATT体制下、WTO体制下、以及我国加入WTO的过程中,全球多边贸易体制“非市场经济”地位制度安排的形成和演变历史可以有力地证明这一点。在我国加入WTO的过程中,针对中国的“非市场经济”地位制度安排的大大强化,这反映了以美国为首的西方国家企图改变我国基本经济制度的长期战略考虑。以美国经修订的1930年关税法案第771节18段(19 U.S.C. § 1677(18))对非市场经济国家做出的6条定义为例,其中,(1)货币与其他国家货币的可兑换程度、(3)外国公司举办合营企业或进行其他投资被允许的程度和(5)政府对资源配置以及对企业价格、产量决定权的控制程度,虽然从总体上来看与我国建立社会主义市场经济体制和改革开放的大方向相一致,但具体实施标准的确定、实施时机的选择以及实施节奏的安排等方面却关系到国家的经济稳定。(2)企业与劳工通过自由谈判确定工资率(Wage Rate)的程度和(4)政府对生产资料所有或控制的程度,这与我国的基本经济制度有关。特别是(6)管理机构认为适当的其他因素,则给予美国在判定中国是否符合其确定的所谓市场经济的标准方面极大的自由裁量权。

坚持改革开放和融入经济全球化进程是关系到我国能否实现建设现代化强国的基本战略决策。加入WTO是我国抓住历史机遇,实施这一战略决策的重大举措,我国接受在多边贸易体制内的“非市场经济”地位的制度安排是为此付出的必要代价。对这一基本判断我们不能有丝毫的怀疑和动摇。但在当前的国际政治和经济格局下,以美国为首的

西方发达国家仍然占据着主导地位,只要中国仍然坚持社会主义制度和方向,只要国际政治和经济格局没有发生根本性的重大变化,以美国为首的西方发达国家绝不可能改变或放弃通过全球多边贸易体制的“非市场经济”地位制度安排,改变我国基本政治和经济制度的战略意图。

因此,在当今的国际政治经济环境下,对以美国为首的西方发达国家给与我国“完全市场经济”地位不能抱有过高的期望。

2. 我国争取“完全市场经济”地位的国际经济环境 我国作为一个国际经济和贸易大国的崛起已经成为不争的事实。中国作为一个经济和贸易大国的崛起不可避免地会打破世界经济和贸易的均衡,从而引发传统贸易大国和与其关联的一系列贸易国家之间贸易格局的调整和这些国家的国内经济结构和贸易结构的调整。在这一调整和世界经济和贸易重新回归均衡的过程中,战略性的贸易摩擦不可避免,且有越演越烈的趋势。甚至可以认为,从纯粹经济学的观点来看,贸易摩擦是世界经济和贸易从失衡到重新达到均衡的推动力和必要途径。

从美国的情况来看,其本身由经济信息化所带来的一轮经济高速增长的势头已接近尾声,因世界石油价格的猛涨带来的通货膨胀压力将迫使美国政府采取紧缩的经济政策,其经济结构调整的速度将放慢,调整的困难将进一步增加。而且,中国作为美国最有力的贸易竞争对手的态势将越来越明显,其国内要求加强对中国实施贸易保护主义的政治和经济压力将越来越大。在这种情况下,很难想象美国会承认中国的完全市场经济地位,放弃对中国实施贸易保护主义的这一有力手段。

从欧盟的情况来看,和美国一样面临经济紧缩的强大压力,而且与美国相比,由于长期经济增长乏力,内部反对经济全球化的社会呼声日益高涨,因此其经济结构调整的困难会比美国更大。再加上在欧盟急速东扩以后,内部经济一体化的势头受阻,协调各成员,实施统一贸易政策的困难会进一步增加。在这种情况下,也很难想象欧盟会承认中国的完全市场经济地位,放弃对中国实施贸易保护主义的这一有力手段。

从印度的情况来看,虽然近年来经济增长势头良好。但由于其与中国的经济发展水平和经济结构大致相同,属于相互直接竞争的发展中贸易大国,再加上从历史上来看,印度有长期的贸易保护主义传统。因此无论从其内部的经济发展战略来看,还是从其对外的贸易政策来看,印度不可能轻易地承认我国的完全市场经济地位。关于这一点,可以从印度在最近一轮的WTO多边贸易谈判中所采取的立场,以及对我国大规模发起反倾销的事实可以得到印证。

因此,在当前的国际政治经济环境下,对我国的主要贸易伙伴给予完全的市场经济地位也不能抱有过高的期望。

3. 我国争取“完全市场经济”地位的法律障碍 从纯粹的法律角度来考虑,所谓中国的非市场经济地位问题包括以下两个含义:

(1) 狭义的非市场经济地位问题。所谓狭义的非市场经济地位问题是指《中国入世议定书》第15条规定的“确定补贴和倾销时的价格可比性”。

(2) 延伸的非市场经济地位问题。所谓延伸的非市场经济地位问题是指《中国入世议定书》第16条规定的“特定产品过渡性保障措施”;以及《中国加入工作组报告书》第242段规定的“纺织品特别保障措施”。

按《中国入世议定书》和《中国加入工作组报告书》的规定，W T O 各成员方对中国实施和终止上述狭义的和延伸的非市场经济待遇的条件和时效如表 2 所示：

表 2 W T O 各成员方对中国实施和终止各项非市场经济待遇的条件和时效

非市场经济待遇内容	时效	终止条件
1. 确定补贴和倾销时的价格可比性 (15 条)	无	● 截至加入之日，该 W T O 进口成员的国内法中须包含有市场经济的标准。 ● 一旦中国根据该 W T O 进口成员的国内法证实其是一个市场经济体。
(1)16 条(a)款(i): 分别税率	无	同 16 条
(2)16 条(a)款(ii): 替代国价格	加入之后 15 年	无
(3)16 条(b)款: 反补贴	无	同 16 条
(4)16 条(d)款: 市场导向行业测试	无	同 16 条
2. 特定产品过渡性保障措施(16 条)	加入之后 12 年	无
3. 纺织品特别保障措施 (242 段)	2008 年 12 月 31 日	无

(3) 广义的非市场经济地位问题。所谓广义的非市场经济地位问题是指《中国入世议定书》和《中国加入工作组报告书》中规定的各项实质条款，主要涉及：贸易管理制度、非歧视、贸易经营权、国营贸易、价格控制、补贴、对进出口产品征收的税费等方面。这些是指条款要求我国在涉及基本经济制度的各个方面符合由西方发达国家制定的市场经济标准。应该指出的是，在以往计划经济国家加入 GATT 的过程中，并没有上述实质条款的约束，这些条款说明了多边贸易体制的非市场经济地位安排对中国的大大强化。

从以上的分析可知，如果从纯粹的法律角度来考虑，如表 3 所示，我国在争取完全市场经济地位的努力过程中将面临以下按时间序列展开的法律障碍：

表 3 我国在争取完全市场经济地位的过程中按时间序列展开的法律障碍

	2001 ~ 2008	2008 ~ 2013	2013 ~ 2016	2016 ~
纺织品特别保障措施 (242 段)	→			
特定产品过渡性保障措施 (16 条)		→		
确定倾销时的价格可比性 (15 条)			→	
确定补贴时的价格可比性 (15 条)				→
涉及贸易制度等方面的实质条款 (超规则条款)				→

从以上对中国的非市场经济地位的法律制度的安排来看，该法律制度安排对我国在贸易大国的崛起过程中贸易竞争力提高的各个不同阶段都作出了周密的部署，并且有相当大的回旋余地。在现阶段，各成员方，特别是发达成员方利用非市场经济地位制度安排对我国实施贸易保护主义的手段主要是纺织品特别保障措施，对我国具有极强大竞争力的纺织品出口进行限制。2008 年以后，将会更多地运用反倾销和特定产品过渡性保障措施对我国除纺织品以外的其他产品的出口进行限制，所谓“市场扰乱”有可能成为滥用针对我国的非市场经济条款的主要法律依据。2016 年以后，实施反补贴则可能成为全面限制我国产品出口的主要手段。而利用各项超规则的实质条款对我国施压则将会贯穿我国争取完全市场经济地位的努力的全过程。

4. 我国争取“完全市场经济”地位的基本战略和策略 根据以上分析，下一阶段我国制定争取“完全市场经济”地位的基本战略和策略的基本原则应该为：

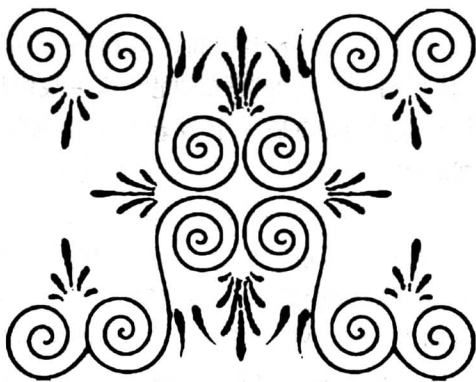
(1) 继续通过多边贸易谈判、双边贸易谈判和区域经济合作谈判等多种途径, 争取尽量多的国家承认我国的完全市场经济地位。但考虑到在现阶段, 这项努力对改善我国的贸易环境的经济贡献是极其有限的, 故必须认真计算我国为此所付出的经济成本和政治代价。

(2) 在国际经济和政治格局尚未发生重大变化的情况下, 目前不宜直接与我国的主要贸易伙伴, 特别是美、欧等发达国家贸易伙伴在完全市场经济地位问题上纠缠。因为这会为各种支持贸易保护主义的力量提供舆论平台, 利用超规则条款对我国施压, 通过在狭义的非市场经济问题上的有限让步, 诱使我国在基本经济制度方面做出重大的、符合其战略意图的改变, 这对我国是非常不利的。

(3) 作为实现争取完全市场经济地位的努力的阶段性目标的一部分, 当前我国应该充分利用《中国入世议定书》第15条(a)款(i): 分别税率和(d)款: 市场导向行业的有关规定, 并利用各发达成员方政府层面比较务实的态度和在具体确定分别税率和测试市场导向行业方面的较大的自由裁量权, 把非市场经济地位制度安排对我国贸易的实质性损害限制在最小程度。

(4) 对各成员方, 特别是发达成员方可能对我国实施反补贴措施的动态应充分重视。我国政府应该从现在就开始, 在制定和实施与贸易有关的法律、法规和其他措施的时候就考虑如何规避反补贴措施, 减少将来遭受反补贴措施的风险。

(作者单位: 上海对外贸易学院)



注释:

- ① 至2006年6月初共56个国家承认我国市场经济地位, 其中公开承认的49个, 其余几个国家与我国签订了双边协议, 但尚未公开。目前所列的是其中的54个国家。
- ② 美国、欧盟、加拿大、南非、印度、墨西哥、巴西、哥伦比亚、澳大利亚、新西兰、韩国、阿根廷、土耳其、印尼、秘鲁。