
中国“入世”议定书第15条与“市场经济地位”问题探讨

冯 军

摘 要：《中国加入议定书》第15条涉及的是中国在反倾销和反补贴中的价格公平比较，被认为是关于中国“非市场经济地位”的条款。实际上，该条规定的是在何种情况下适用“替代国价格”以及在任何情况下“替代国方法”在中国“入世”15年后的适用必须停止。替代国价格适用与否和市场经济地位是有联系又有区别的两个不同概念，不可混淆。《中国加入议定书》和WTO协定中对市场经济或非市场经济地位没有任何规定或标准，与“非市场经济地位”有关的仅仅是一些WTO成员方的国内法规定。

关键词：WTO；议定书；替代国价格；市场经济地位

中图分类号：F752.7

文献标识码：A

文章编号：1006-1894（2016）06-0084-05

一、获得市场经济地位仅对贸易救济中的价格公平比较有意义

截至2016年12月，中国成为世界贸易组织（WTO）的成员将满15年。虽然WTO是一个由市场经济国家组成的组织，可是，WTO协定中并没有关于市场经济的标准。在确定一个成员是否具有市场经济地位，目前都是根据其他WTO成员方国内法而定。根据《中国加入议定书》（以下简称“议定书”）第15条，中国同意在“入世”后15年内，其他WTO成员方可以继续把中国视为不具有市场经济地位，并可以在贸易救济案件中采用对中国不利的反倾销规则。而根据美国、欧盟、加拿大等贸易伙伴的反倾销法，如中国不具有市场经济地位，其调查机构在计算中国出口企业产品的正常价值时，将不采用该中国企业国内销售价格或成本，而用某第三国的替代国价格数据。这一替代就偏离了中国企业的真实生产成本。因此，获得相关WTO成员方认可中国的市场经济地位对中国企业在反倾销中获得公平价格比较具有重要意义。

多年来，中国政府通过各种外交谈判要求其他WTO成员承认中国市场经济地位。据商务部统计，目前已有88个WTO成员先后承认了中国市场经济地位（尽管迄今为止，美国、欧盟、日本、加拿大、印度、墨西哥等主要对华采取贸易救济措施的经济体并不在其中）。在中国加入WTO后的多年中，中国政府仍持续通过与其他成

作者简介：冯军，上海对外经贸大学法学院教授，上海WTO事务咨询中心业务总监，研究方向：国际经济法。

员方的谈判，希望一劳永逸地解决在反倾销中中国出口企业受到的价格歧视问题。

中国政府目前的立场很明确：根据《议定书》第15条d款的规定，“无论如何，第15条(a)项(ii)的规定应在加入之日后15年终止”，即第15年期满，其他WTO成员必须根据该条款的约定终止15条项下的对中国出口企业使用“替代国价格”。

不过，目前对《议定书》第15条d款规定的“第15条(a)项(ii)的规定应在加入之日后15年终止”的问题，并没有得到欧盟、美国、日本等经济体同等回应，反而是美国、欧盟都出现了一些不同的观点。事实上，至今上述经济体也都未承认中国具有市场经济地位。

另外，目前国内社会各界也对中国“入世”《议定书》第15条期满与“市场经济地位”问题争议纷纷。尤其是欧盟议会在2016年5月中旬否决了给予中国市场经济地位的议案以后，国内一些媒体解读欧盟的否决是背信弃义的行为，似乎中国经过了15年的等待理应获得市场经济地位。媒体在此问题上对《议定书》中具体法律条文是如何规定的探讨的少，大呼欧盟违约的多。而实际上，在WTO框架下，欧盟和中国关于如何承认中国市场经济地位上并没有过明确的约定（有的只是要根据《议定书》第15条(a)项(i)款的规定：“符合该成员方的市场经济地位的标准”），因此，很难说欧盟在中国的市场经济地位问题方面违反约定了。

二、《议定书》第15条规定的只是“确定补贴和倾销时的价格可比性”

由于中国在“入世”法律文件中接受了部分差别待遇条款，包括了《议定书》第15条“确定补贴和倾销时的价格可比性”和《工作组报告》中150条^①的规定，即当一个WTO成员方对中国的出口产品进行一项补贴和倾销投诉时，在关于调查中国企业的出口产品的价格问题上规定了成员方要根据GATT1994第6条以及《反倾销协定》来确定中国出口商品的价格可比性。进口方的WTO成员方应依据以下规则来确定被调查的中国产业的国内价格或成本，或者是使用某种不严格以中国国内价格或成本为比较对象的方法，简言之，就是涉案中国出口企业的价格要适用“替代国价格”。其实，中国出口企业在遭受境外反倾销诉讼中的“替代国价格”，早在20世纪80年代初欧美开始对中国发起的反倾销案件中就开始适用了。而到了2001

^① Report of the Working Party on the Accession of China, Para.150. Several members of the Working Party noted that China was continuing the process of transition towards a full market economy. Those members noted that under those circumstances, in the case of imports of Chinese origin into a WTO Member, special difficulties could exist in determining cost and price comparability in the context of anti-dumping investigations and countervailing duty investigations. Those members stated that in such cases, the importing WTO Member might find it necessary to take into account the possibility that a strict comparison with domestic costs and prices in China might not always be appropriate.

年中国“入世”谈判中,谈判各方妥协的结果是通过了以多边条约的形式,在中国“入世”《议定书》第15条^①中作了下列主要规定:

1. 从第15条a款的语句和含义来看,其a(i)款和a(ii)款明确规定了2个选项,第一个选项是:中国涉案出口企业在15年内,如果不能自己证明其符合成员方的关于市场经济的国内法规定,那么就要适用第二个选项:成员方可以对中国出口企业使用“替代国价格”。

2. 《议定书》第15条d款第三句话则规定:“无论如何,(a)项(ii)目的规定应在加入之日后15年终止。”该款明确了“替代国价格”必须在中国“入世”15年期满时终止。

其实,《议定书》第15条并没有规制市场经济地位问题。《议定书》第15条d款只解决了中国“入世”15年期满后,其他成员方不能引用《议定书》第15条对中国的企业在反倾销中用“替代国价格”问题。

三、《议定书》第15条下“替代国价格”期满不等于中国获得“市场经济地位”

目前国内外最主要的争议是《议定书》第15条d款规定,“替代国价格”必须在中国“入世”15年期满时终止,由此是否可以推出其他WTO成员方必须承认中国自动获得“市场经济地位”呢?答案是否定的。

1. 中国“入世”文件甚至WTO协定中都没有“市场经济地位”的概念

另外需要阐明的是,在《议定书》第15条规定中,“替代国价格”是源于“非市场经济地位”。“市场经济地位”与第15条是两个不同的概念,两者既有联系又有区别。但是,非常重要的一点是,《议定书》第15条,甚至扩大到所有WTO协定中,WTO多边贸易法律制度也从未对市场经济或非市场经济有任何明确的规定或标准。其实,《议定书》第15条并没有规制市场经济地位问题。

2. “替代国”价格15年期满不等于获得市场经济地位

分析《议定书》第15条规定的“价格可比性”和非市场经济的关系,需要厘清《议

① 《议定书》第15条“确定补贴和倾销时的价格可比性”、GATT1994第6条、《关于实施1994年关税与贸易总协定第6条的协定》(“《反倾销协定》”)以及《SCM协定》应适用于涉及原产于中国的进口产品进入WTO成员的程序,并应符合下列规定:

(a) 在根据GATT1994第6条和《反倾销协定》确定价格可比性时,该WTO进口成员应依据下列规则使用接受调查产业的中国价格或成本,或者使用不依据与中国国内价格或成本进行严格比较的方法:

(i) 如受调查的生产者能够明确证明,生产该同类产品的产业在制造、生产和销售该产品方面具备市场经济条件,则该WTO进口成员在确定价格可比性时,应使用受调查产业的中国价格或成本。

(ii) 如受调查的生产者不能明确证明生产该同类产品的产业在制造、生产和销售该产品方面具备市场经济条件,则该WTO进口成员可使用不依据与中国国内价格或成本进行严格比较的方法。

(d) 一旦中国根据该WTO进口成员的国内法证实其是一个市场经济体,则(a)项的规定即应终止,但截至加入之日,该WTO进口成员的国内法中须包含有关市场经济的标准。无论如何,(a)项(ii)目的规定应在加入之日后15年终止。此外,如中国根据该WTO进口成员的国内法证实一特定产业或部门具备市场经济条件,则(a)项中的非市场经济条款不得再对该产业或部门适用。

定书》第15条中对反倾销的“价格可比性（以下简称“替代国价格”）”的规定如何会被理解为是对非市场经济的规定。

《议定书》第15条a(i)款规定，“如受调查的生产者能够明确证明，生产该同类产品的产业在制造、生产和销售该产品方面具备市场经济条件，则该WTO进口成员在确定价格可比性时，应使用受调查产业的中国价格或成本”；《议定书》第15条a(ii)款规定，“如受调查的生产者不能明确证明生产该同类产品的产业在制造、生产和销售该产品方面具备市场经济条件，则该WTO进口成员可使用不依据与中国国内价格或成本进行严格比较的方法”。

从《议定书》第15条a(i)款“如受调查的生产者能够明确证明，……具备市场经济条件，……应使用受调查产业的中国价格或成本”和第15条a(ii)款“如受调查的生产者不能明确证明，……具备市场经济条件，则该WTO进口成员可使用不依据与中国国内价格或成本进行严格比较的方法”，即“替代国价格”。

综上，从《议定书》第15条a(i)款“如受调查的生产者能够明确证明，……具备市场经济条件，……应使用受调查产业的中国价格或成本”的规定，可以推出能够明确证明市场经济条件的是具有市场经济地位。而如《议定书》第15条a(ii)款“如受调查的生产者不能明确证明，……具备市场经济条件，则该WTO进口成员可使用不依据与中国国内价格或成本进行严格比较的方法”，即“替代国价格”的规定，也可以推出由于不能明确证明，……具备市场经济条件，那就是所谓的“非市场经济”。

那么，《议定书》第15条a款的逻辑就是，中国如不能明确证明自己是市场经济条件的即成为非市场经济，就会被迫接受在反倾销中适用“替代国价格”的待遇。

可是，该逻辑是不可以反推的，即不能因为第15条d款第三句话明确了“替代国价格”必须在中国“入世”15年期满时终止，而由此反推出其他成员方根据第15条约定下的“替代国价格”在15年期满时对中国终止适用的结论，去推理出同时也获得了能“明确证明市场经济条件的内容，并进一步衍生出15年期满毕业，^①中国自动获得市场经济地位”的结论。

四、《议定书》第15条下的“替代国价格”期满后 几种可能的发展

1. 依据《议定书》第15条终止在反倾销中对中方适用“替代国价格”

《议定书》是WTO协定的一部分，WTO成员方必须遵守WTO规则。根据《议定书》第15条d款的约定，欧美等WTO成员方必须接受《议定书》第15条（a）

^① 据中国外交部网站报道，王毅表示，中方认为欧洲通过这项决议不具有任何建设性。首先，是否给予中国市场经济地位与履行《中国加入议定书》第15条是没有关联的两码事，不能人为将两者混为一谈，甚至彼此挂钩。当年《议定书》第15条明确规定，世贸组织成员应于2016年12月11日终止在对华反倾销调查中使用“替代国”做法。这是世贸组织所有成员都应遵守的国际条约义务，不取决于任何成员的国内标准。因此，无论是否给予中国市场经济地位，欧盟作为世贸组织成员，都有履行《议定书》第15条的法律义务，无法回避和推卸。

(ii) 项终止的规定,即欧美等在对中国的反倾销诉讼中应当总体上停止“替代国”的方法。不过,如果欧美等WTO成员方不修改上述适用“替代国”的相关法律规定,在对中国的反倾销案件中,这将面临一个根据《议定书》第15条d款终止对华适用“替代国”的行政行为 and 欧美现行反倾销法中对非市场经济国家适用“替代国”或“类比国”^①法律规定的冲突问题。即各相关WTO成员方原来是依据其国内贸易法律中关于市场经济地位的标准,来决定是否给予市场经济地位,然后来确定是否适用“替代国价格”的做法。现在如果停止在反倾销中对中国产品适用“替代国价格”,同样需要其国内法的授权。

2. 欧美无视《议定书》第15条d款的规定,维持对中国企业的“替代国”做法

欧美继续保留其现行的对中国的反倾销法律规定,维持对中国属于非市场经济地位的认定,继续在反倾销调查中引用《议定书》第15条项下的“替代国”做法,对中国出口产品使用“替代国”的计算方法。这种做法在法律上和事实上都与《议定书》第15条d款的规定相违背,明显违反WTO规则,必然会招致中国的明确反对。其发展的途径必定是中国政府会根据欧美在对中国企业反倾销中的相关法律和行政行为,在2016年12月11日后,选择适当的时间和适当的案由,诉诸WTO争端解决机制。而一旦中国政府将此类争议诉诸WTO,最终将根据WTO争端解决机制(DSB,包括专家组和上诉机构)对此类案件的裁决来确定欧美在2016年12月15日后继续维持《议定书》第15条项下的“替代国”做法是否违反WTO规则。

3. 停止引用《议定书》第15条项下的“替代国”做法,引用《反倾销协定》第2.2条关于“特殊市场”的规定

根据目前的发展趋势,欧美等相关WTO成员方也可能不再引用《议定书》第15条项下的“替代国”做法,而是寻求《反倾销协定》第2.2条关于“特殊市场”的规定来进行其所谓的反倾销中出口产品的价格比较公平性。这样,既规避了引用《议定书》第15条项下“替代国”做法的合规性问题,又可以另起炉灶,导致中国涉案企业的出口价格还是无法直接使用。

不过,以阿根廷诉欧盟对阿根廷生物柴油的反倾销措施案(DS473)专家组报告为例,欧盟此种做法,并不一定能得到WTO支持。^②(DS473)专家组报告裁定:欧盟在该反倾销案的调查过程中,违反了WTO《反倾销协定》第2.2.1.1条和第2.2条的规定。^③因为,欧盟以阿根廷国内生产生物柴油的主要原料——大豆价格存在扭曲、明显低于国际市场价格为由,拒绝使用阿根廷本国大豆价格而使用“国际价格”来计算阿根廷生物柴油生产成本的做法,与WTO相关规定不符。目前,此案正在上诉阶段,此案的最终结果将会对欧盟的此种做法是否会继续使用具有重要影响。

① 在对华反倾销中,美国使用的是“替代国”,欧盟使用的是“类比国”,两个名称实际是一个意思,就是以第三方的成本和价格来计算涉案方的成本和价格。为了便于论述,本文中统一称“替代国”。

② https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds473_e.htm.

③ 参见:中国海关统计 <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49666/info784221.htm>。

The US and EU's Recognition of China's Market Economy Status and China's Countermeasures

ZHANG Yun-ting WANG Hao SHI Long-xiang

Abstract: In the past 15 years since China's accession to the WTO, China has achieved remarkable economic performance, and its status in the international trade has been rising rapidly. However, as one of the unfulfilled issues of China's accession to the WTO, China's market economy status(MES) has always been a controversial subject. For whether China can automatically obtain MES at the end of 2016, there are different opinions among China, Europe and the United States. The recognition of MES will profoundly affect the probability of being "anti-dumping" for China's exports, which is very important to the development of China's trade. This article sorts out the legal, economic and political factors which influence the countries such as Europe and the United States who do not want to recognize China's MES. So the Chinese government should actively respond by strengthening diplomatic efforts, urging Europe and the United States and other countries to fulfill WTO obligations, while constantly improving China's market economy system.

Key words: accession to the WTO; market economy status; standards; untidumping

(责任编辑: 黄建忠)

(上接第 88 页)

五、结语

中国加入 WTO 以后, 尽管存在着《议定书》第 15 条“替代国价格”适用 15 年后到期和中国的市场经济地位问题, 在此 15 年间, 中国的对外贸易额还是从 2001 年的进出口贸易总值为 5,097.7 亿美元快速增加到 2015 年的 39,586.44 亿美元。显然, 这是因为中国通过积极改革开放、持续融入经济全球化而得到了快速发展。今天, 中国已经不仅仅是经济全球化和 WTO 规则的主要受益者, 也是 WTO 规则的积极维护者和经济全球化的主要贡献者。在《议定书》第 15 条适用到期后, 无论相关 WTO 成员方对此如何反应, 只要 WTO 相关成员方在共同遵守 WTO 规则的前提下, 中国的经济还必将通过进一步的改革开放, 在公平竞争条件下让市场在配置资源起决定性作用的基础上, 在经济全球化的过程中继续获得可持续的发展。

Article 15 of China's Accession Protocol and China's Market Economy Status

FENG Jun

Abstract: Article 15 of China's WTO Accession Protocol provides that the fair price comparison in its AD & CVD cases is adopted, and generally it was considered as the article of the "nonmarket economy status". In fact, the article provides how to apply "the surrogate price" and its termination after 15 years of China's accession to WTO. It should not be confused for these two concepts which are both contact and relative independence. There is no provision or standard on "the market economy" or the "nonmarket economy status", and it is only related to a few WTO members' domestic law or regulations.

Key words: WTO Protocol; 15 years; surrogate price; market economy status

(责任编辑: 金孝柏)