

欧美承认中国市场经济地位问题及中国的对策

张运婷 王 皓 史龙祥

摘要：“入世”15年来，中国的经济取得举世瞩目的成绩，在世界国际贸易中的地位也快速提升，但中国的市场经济地位问题一直成为备受争议的话题。对于2016年底中国是否能够自动获得市场经济地位问题，中国和欧美的意见存在分歧。由于市场经济地位是否被承认将深刻影响中国被“反倾销”的成功概率，因此对中国的贸易发展十分重要。欧美等经济体不愿承认中国市场经济地位受多种因素影响，如法律、经济、政治利益等。对此，中国政府应积极应对，加强外交努力，督促欧美等经济体履行WTO义务，同时不断完善中国市场经济体制。

关键词：“入世”；市场经济地位；标准；反倾销

中图分类号：F752.7

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2016) 06-0089-06

一、引言

2016年是中国加入世界贸易组织（WTO）15周年。在过去的15年里，中国 and 全球都享受到了中国“入世”所带来的巨大红利。然而，遗憾的是，作为中国“入世”当初的未尽事宜之一，就是中国当时并未被承认“市场经济地位”。2016年5月12日，欧盟议会以压倒性票数通过一项决议，反对承认中国市场经济地位。这再次引起了国内外各界对于中国市场经济地位问题的广泛关注与探讨。对于2016年底中国是否能够自动获得市场经济地位问题，中国和欧美的意见存在分歧。中国政府认为，加入WTO以来中国在市场改革方面取得了实质进展，且“入世”议定书中关于非市场经济地位的第15条应当按照约定在中国“入世”15年时到期，中国可在2016年底自动获得市场经济地位。但是，美国一直不承认中国的市场经济地位，欧盟贸易委员也认为“不存在自动给予中国市场经济地位的说法。”^①

那么，什么是市场经济地位？判断一国是否为市场经济国家的标准是什么？市场经济地位为何如此重要？欧盟等经济体为何一再拒绝承认中国市场经济地位？面对欧美的表态，中国政府将如何应对？笔者将对这些问题进行一一探讨。

二、市场经济地位的内涵及其重要性

（一）市场经济地位的含义与判定标准

市场经济地位问题缘起“非市场经济”，源于冷战时期西方国家处理贸易待遇

作者简介：张运婷，上海对外经贸大学国际经贸学院讲师，研究方向：国际贸易与国际金融；王皓，上海对外经贸大学国际经贸学院硕士研究生，研究方向：国际贸易；史龙祥，上海对外经贸大学国际经贸学院教授，研究方向：国际贸易与国际金融。

① <https://cn.wforum.org/agenda/2016/05/9/>.

和反倾销问题时对社会主义国家采取的一种歧视性做法。目前,市场经济地位(Market Economy Status, 简称 MES)是一个经济学上的名词,它表示一个国家的市场经济的状况。按照一个国家市场经济在全国经济中的重要性以及国家政府对于经济的干预程度,一般可区分为完全市场经济国家和非市场经济国家。要确定一国是否是市场经济国家,首先要明确判定标准。美国、欧盟等都曾提出过判定市场经济国家的标准。但是值得注意的是,目前国际上尚未形成统一标准。

美国《1988 年综合贸易和竞争法》首次引入了“非市场经济”概念。根据该法律,所谓的“非市场经济国家”是指不以成本或价格结构的市场原则运转的产品在国内的销售不反映产品的公平价值的国家。非市场经济国家由美国商务部判定。由于该定义比较抽象,是否是市场经济在实践中一般根据《美国法典》19 U.S. Code § 1677 第 18 条^①提供的 6 个方面来判定:①货币与其他国家货币的可兑换程度;②企业与劳工通过自由谈判确定工资率的程度;③允许外国公司在国内举办合营企业或进行其他投资的程度;④政府对生产资料所有或控制的程度;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;⑥美国商务部认为适当的其他因素。欧盟 1998 年颁布的 905/98 号法案中对市场经济地位判定有 5 项标准:①决策没有明显受国家干预;②有一套按国际通用准则建立的会计账簿;③生产成本、财务状况未受非市场经济体系的显著影响;④企业不受政府干预成立或关闭;⑤货币汇率变化由市场决定。^②

以上两种标准都能在一定程度上反映市场经济国家的特征,但又各有侧重。实际上,以上两种标准都是以其本国或机构自身利益和需要为出发点而设计的,因此都不够准确、全面。但是中国要获得美国、欧盟的承认,就必须了解并参照它们的标准。

(二) 市场经济地位的重要性——影响中国被“反倾销”成功概率

市场经济地位之所以十分重要,主要是因为它影响到 WTO 框架下进行反倾销调查时的计算方法。反倾销案的发起国如果认定被调查商品的出口国为“市场经济国家”,那么在进行反倾销调查时,就必须根据该产品在生产国的实际成本和价格来计算其正常价格。如果出口国被视为“非市场经济国家”,那么,来自该国家的产品的国内价格不能作为正常价值计算,而采用“替代国”和“类比国”制度来计算其出口产品的正常价值,即引用与出口国经济发展水平大致相当的“市场经济国家”(即替代国)的成本数据来计算所谓“正常价值”,并进而确定倾销幅度,而不是使用出口国的原始数据(汪文件,王鹏,2011)。

在中国加入 WTO 之前,美欧一直在对华反倾销中采用替代国做法。根据中国《加入议定书》第 15 条,中国加入 WTO 后 15 年内,其他 WTO 成员在对华反倾销时可

① 具体参考美国《1930 年关税法》第 771 节 18 段内容。见: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677>。

② 具体可参考: Li, Xiaoxi. A Report on the Development of China's Market Economy. Beijing: Institute of Economic Resource and Management, 2003: 4。

以继续采用替代国做法。从欧美对华反倾销案件来看,被作为中国替代国的除印度、巴基斯坦、墨西哥外,奥地利、日本、瑞士、新加坡等经济发展程度远高于中国的国家也常常入选(汪文件,王鹏,2011)。因为选取替代国带有很大的任意性,尤其是将生产成本高的国家作为替代国,会导致造成欧盟、美国等发达经济体对中国出口产品发起的绝大多数反倾销案件中,中国企业更容易被认定为倾销,且按照类比国方法计算的反倾销幅度很高,从而适用更高的反倾销税。由此可见,市场经济地位影响中国被“反倾销”成功概率。

除了在认定正常价值时适用替代国价格外,非市场经济国家产品还可能受到的另一项歧视待遇,即“一国一税规则”(one country one duty rule),也就是在通常情况下,非市场经济国家的产品被确定征收反倾销税时,进口国将对所有来自该非市场经济国家的产品征收统一的反倾销税。这种“一国一税规则”完全不考虑企业之间的独立性和生产效率的差异性,对一些有生产优势的企业而言结果是灾难性的。

综上所述,由于中国没有被承认市场经济地位,其他 WTO 成员可在对华反倾销时采用替代国做法,这大大提高了中国产品被“反倾销”的可能,对中国出口贸易产生严重的负面影响。

三、欧盟等经济体不承认中国市场经济地位原因解析

(一) 法律因素——基于《中国加入议定书》第 15 条的解读

1. 中国不能“自动获得”市场经济地位

关于市场经济地位问题最大的争议在于中国是否能在 2016 年底“自动获得”市场经济地位。与之相关的争论点集中于中国在 2001 年“入世”时签署的初始协定《中国加入议定书》第 15 条(Price Comparability in Determining Subsidies and Dumping)。限于篇幅,此处对于该条款具体内容不再展开。根据该条款,可以明确的是:不管中国是否能够证明自己满足市场经济地位,在 15 年后(即 2016 年 12 月 11 日),WTO 成员国都不能继续使用“替代国价格”作为参考。但是,因为(a)(i)款继续要求中国出口商清楚地表明市场经济条件占主导,才能在决定价格可比性时使用中国的成本或价格。从这个角度看,“市场经济条件”下的这些标准仍然是决定是否使用类比国价格和成本的关键因素。但是,根据该条款(d)可知,中国在加入 WTO 15 年到期后无法“自动获得”市场经济地位。由此,恐怕在 2016 年之后也就并不一定如我们所愿使用中国本土价格和成本进行考量。

2. 中国不符合欧、美国内设定的市场经济标准

根据《中国加入议定书》第 15(d)条所表述的意思,对市场经济地位的认定,应该是由 WTO 成员国(进口国)根据其自己国内的法律来认定的(under the national law of the importing WTO Member)。如前面所述,美国、欧盟等都提出了其判定市场经济国家的标准。迄今为止,欧盟以及美国均认为中国不符合其国内

设定的市场经济标准，从而拒绝承认中国的市场经济地位。

对于欧美等经济体设定的市场经济标准，中国确实在某些方面未能满足。但实践中，欧美对市场经济地位的给予可能脱离这些标准，例如，2002年美国 and 欧盟承认了自由化程度远不及中国的俄罗斯的市场经济地位。因此，对于欧盟来说，是否赋予一国市场经济地位，国内标准并不是主要考虑因素。欧美否认中国市场经济地位的背后隐藏的更多是经济和政治方面的因素。

（二）经济因素

根据前面的分析可知，市场经济地位影响一国被“反倾销”的成功概率。因此，一些实施贸易保护主义的国家往往把“市场经济地位”作为对经济转型国家实施贸易歧视政策的工具。自从2008年全球性的金融危机之后，尤其是欧元区主权债务危机后，欧洲的贸易保护主义之风再起。欧洲议会之所以反对承认中国市场经济地位，主要是担心一旦赋予中国市场经济地位，“中国过度生产及削价出口，为欧盟带来严重的社会、经济及环境后果”。例如，欧洲商业团体委托华盛顿经济政策研究所(Economic Policy Institute)的报告认为，欧盟若在2016年底决定给予中国市场经济地位，低关税与反倾销调查威胁的下降使中国企业可以将出口产品的价格下降30%，中国出口商对欧盟的出口将较2011年扩大25%~50%，在此之后的3~5年里，中国出口到欧盟的制造业产品总额可能上升高达1,425亿欧元。欧盟会因此出现贸易赤字增长，而GDP也会下降1,141亿欧元至2,280亿欧元（欧洲经济共同体GDP的1%至2%）。这还会导致与中国企业竞争的欧盟企业以及为这些企业提供原料与零部件的公司170万至350万人失业。同时，这种经济影响同样适用于情况类似的美国、日本等发达国家。这些负面的经济后果是欧美等经济体不愿意看到的，因此欧盟不愿意承认中国的市场经济地位。

（三）政治因素

除了经济因素以外，不管欧美承认与否，政治因素也起了很大的作用。市场经济地位问题往往是一种政治博弈的结果，典型的例子是美国和欧盟赋予了自由化程度远不及中国的俄罗斯市场经济地位。同时，欧盟在是否承认中国市场经济地位这一问题上不可避免地会受到美国态度的影响。另外，欧盟和美国出于自身经济、政治等方面的利益考虑，认为可以将中国市场经济地位问题作为与中方谈判的“筹码”，从而实现自身利益的最大化。

四、结论与政策建议

（一）结论

综上所述，市场经济地位之所以如此重要，关键在于它在对WTO其他国家裁定中国倾销是否成立时产生影响。中国的非市场经济地位使得其他国家在判定中国是

否倾销时可以使用替代国做法,而替代国选择的随意性将大大提高中国被“反倾销”以及“反倾销”成功的概率。欧美等经济体之所以在中国入世 15 年后仍不承认中国的市场经济地位,主要是基于法律规定、经济与政治利益等因素的考量。值得明确的是,根据《中国加入议定书》条款,尽管中国不能“自动获得”市场经济地位,但无论如何,从 2016 年 12 月 11 日起,WTO 成员国都不能继续使用“替代国价格”作为对中国“反倾销”的参考。

(二) 中国的应对之策——外交努力与国内改革并重

首先,加强外交上的努力。对于此次中国是否能够取得全面市场经济地位,无论是从 WTO 的相关规定与操作实践,还是欧盟和美国等主要经济体对市场经济地位的认定原则来看,都有相当大的弹性空间,本质上早已不是一个完全的法律问题,而是需要更多依赖于外交努力。对于欧盟,其一贯表态遵守 WTO 规则,只是在如何履行这一义务上仍存在内部的法律和政治上的分歧。因此,中国应当加强与欧盟的沟通,共同探讨解决这一问题的合理途径。对美国的不合作立场,则要充分做好诉诸 WTO 争端解决机制的准备,加强法律研究和证据收集,确保取得圆满的诉讼结果。同时,在舆论宣传和内部应对上,除了展现强硬和依法应对的一面,也要更积极地申明中国继续改革开放、加快市场经济体制建设的坚定信心。

其次,敦促欧美等经济体履行 WTO 义务,按期取消针对中国企业反倾销时的“替代国”做法。中国政府的立场是非常鲜明的,即中国的市场经济建设并不需要欧美的承认,而且中国特色的市场经济建设是一个不断完善的动态过程,很难用一个标准来衡量(屠新泉,2016)。因此,我们并不急于要求欧盟和美国承认中国的市场经济国家地位,而是要求其履行 WTO 规则,按期取消针对中国企业反倾销时的“替代国”做法,给予中国企业公平待遇,这对于中国尤其是出口企业来说才是最为重要的。当然,这一立场是具有坚实法律基础的。因此,我们应当继续加大对欧美的压力,敦促其认真履行 WTO 义务。

最后,以争取获得“市场经济地位”为契机,促进国内改革。当前,中国对内正在大力推进“简政放权”,对外也在积极构建“面向全球的高标准自由贸易区网络”,这些都与欧盟和美国关于市场经济地位的要求是一致的。建议以争取中国“全面”市场经济地位为契机,系统梳理和甄别国内与欧美市场经济标准不一致的相关政策,巧借外力加速国内改革步伐的推进,不断完善市场经济体制(鲁政委,2016)。

参考文献:

- [1] 鲁政委. 中国无法自动获得 MES[J]. 资本市场, 2016,(2).
- [2] 南方日报评论员. 客观看待中国市场经济地位问题[N]. 南方日报, 2016-06-15,F02.
- [3] 屠新泉. 中国市场经济地位问题的由来与应对[J]. 中国发展观察, 2016,11.
- [4] 汪文件, 王鹏. 浅析“中国市场经济地位”[J]. 劳动保障世界(理论版), 2011,(3).
- [5] 吴润. 欧盟不支持中国市场经济地位的动因及未来取向[J]. 中国发展观察, 2016,(11).

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)