

中国“市场经济地位”之争与贸易战

上海外国语大学欧盟研究中心常务副主任、上海欧洲学会学术研究部主任 忻华

近日,商务部条法司负责人透露,已就美国政府拒绝承认中国“市场经济地位”另案起诉美国。美国拒绝承认中国“市场经济地位”意味着什么?中国该如何应对?本期论坛特请专家解读。



忻华

中国十余年改革成绩有目共睹

1 问:为何《入世议定书》会有15年过渡期的约定?中国入世后,在获得“市场经济地位”上做过哪些努力和进展?

答:15年过渡期的规定,及其所蕴含的关于“市场经济地位”的认定问题,与各国的防御性贸易政策密切相关。为防止进口商品挤占乃至破坏本国相关产业的发展空间,各国经济管理当局普遍采用“两反一保”(反倾销、反补贴和保障措施)的法规与政策形式,通过司法调查和仲裁等限制别国商品涌入。在反倾销与反补贴的司法调查中,确定某种商品是否存在倾销,要看该商品在输入国的销价是否低于其原产国的价格。但有一个前提,即这些价格必须是市场自发形成的。中国在2001年加入世贸组织(WTO)时,美国和欧盟已出现针对中国产品的反倾销调查。在具体调查中,能否认为中国国内价格由市场自发形成,进而将其作为判定是否存在倾销的依据,众说纷纭。当时,中国的社会主义市场经济体系尚在建设之中,支撑市场运作的制度架构虽已初具规模,但毕竟不尽完善。有鉴于此,中国《入世议定书》第十五条规定,出现针对中国产品的反倾销诉讼时,仲裁者若认为中国尚不具备“市场经济的条件”,可拒绝采用产品在中国国内市场价格作为审理依据,而选择某个“第三方替代国”的市场价格来进行判定。

但这种做法具有相当大的主观随意性,既影响司法裁决的公正性,也极大阻碍了中国的出口增长,给中国经济融入全球化和地区一体化的进程施加了很大阻力。因而议定书提出,这一做法仅是“过渡性”的,15年后终止,“大限”就是2016年12月11日。这一规定的潜在含义就是,这15年是中国建成市场经济体系的过渡期。

中国入世后,以社会主义市场经济体制为目标,改革逐步推进。在制造业领域,逐步开展国有企业改革,劳动密集型产业充分实现市场化运作,民企和外资相继进入过去由国有资本垄断的行业,经营范围不断扩大。在金融领域,不断推进国有商业银行股份制改革,重组财务结构、建立现代公司治理架构、实施境内外上市;同时,自2005年起,中国逐步放开外汇管制,允许汇率有条件地浮动,向汇率市场化目标迈进。在对外贸易领域,先后与东盟十国建立多边自由贸易区,2015年建立中韩自由贸易区。十余年间,中国市场经济体系趋于完善,成绩有目共睹。因此,中国多次向国际社会展示了中国市场经济体制建设的成就,表达了自己的诉求。2004年,新西兰、新加坡、巴西和马来西亚先后承认中国的“市场经济地位”。据商务部统计,全世界已有81个国家承认中国的“市场经济地位”。但美国、欧盟和日本却明确拒绝承认。

2 美国欧盟经济民族主义正兴起

问:美国以及欧盟为何不承认中国“市场经济地位”?这对中国意味着什么?15年期满,如果中国未能获得市场经济地位,又该如何处理,WTO是否有相关说法?

答:美国和欧盟明确否认中国的“市场经济地位”,有这样几点考虑:

首先,是出于对实际经济利益的考量。如前所述,对“市场经济地位”的评判是一种便捷的贸易保护主义手段,有助于简化和加速反倾销和反补贴的司法调查的运作进程。由于中国是美欧对外贸易逆差、尤其是货物贸易逆差的最主要来源,美欧将其内部出现的“产业空心化”、制造业岗位大量流失等现象归咎于中国产品的大量输入。为保护其内部市场与产业,尤其为保护制造业和实体经济,使其避遭中国价廉物美产品的冲击,以达到保护就业、稳定社会的目的,它们必然会继续对中国进口产品及其相关企业与行业的反倾销与反补贴调查。有鉴于此,对美国和欧盟而言,对中国的“非市场经济国家”的性质认定,是通过“双反”调查来抵制中国产品流入的各项司法手段与行政措施的一个重要逻辑前提:只有认定了中国仍属于“非市场经济”,才能快速而方便地认定中国进口产品存在倾销或补贴,并实施相应的惩罚措施。

其次,世界经济和美欧内部政治格局的新变化推波助澜。自苏联解体、冷战结束以来的这一轮全球化所带来的经济增长红利已消耗殆尽,而其中积累的矛盾则到了

集中爆发的阶段。在美国和欧盟,经济全球化和地区一体化所带来的增长也加剧了其内部的贫富分化,社会矛盾趋于尖锐,逆全球化的民粹主义力量兴起,进而在对外经济层面形成了经济民族主义、贸易保护主义和孤立主义的强烈诉求。其具体要求之一,就是要不断提高针对外来产品与投资的壁垒,阻止传统制造业“空心化”,保障草根阶层的就业和福利。美国的民粹主义和保护主义思潮已形成强大的影响力,而且对中国的否定和指责尤其强烈。特朗普政府的国家贸易委员会主任、曾担任加州大学欧文分校经济学教授的内瓦罗就认为,2001年中国入世以后的十五年,中国借助世界贸易体系而崛起,美国却几乎被潮水般涌入的中国商品“摧毁”。他出版了《致命中国:呼吁全球行动对抗巨龙》一书,并亲自担任导演将其拍成纪录片,激烈批评中美贸易关系的现状,在美国影响广泛,代表了美国战略研究界和社会各界一股不容忽视的声音。在这样强大的舆论场中,美欧政治家和最高决策层不论是否认同逆全球化的主张,都必须对这些诉求做出回应,很难违逆舆论压力而承认中国的“市场经济地位”。

再次,美欧长期形成的“政治正确”的意识形态体系和话语体系,也导致其决策者难以承认中国的“市场经济地位”。中国的社会主义市场经济体制,立足于中国国情,必然要继续和使用中国既有的制度资

源和组织体系,因而带有中国特色。公有制主体,国有企业占主导地位,国家对经济实行长远规划,行政体系对经济实行深度干预,这些都是中国多年形成的经济运作惯例,且已写入宪法和法律,成为中国基本制度体系的一部分。这些特征与美欧市场经济体制的基本特征形成很大反差,美欧决策层对其持明确的否定态度。归根结底,美欧决策层由于其意识形态立场,不能认同中国的基本经济制度和总体制度体系,是其否认中国“市场经济地位”的深层根源。

实际上,由于“市场经济地位”直接影响到贸易摩擦的诉讼中关于倾销的司法认定的难易程度,而倾销成立的关键要素是非正常的低价,因而那些产品价格容易剧烈波动、产品销量相对价格的弹性很大的产业部门,尤其是生产大宗商品的重化工业部门,最强烈地反对承认中国“市场经济地位”。自2016年2月至2016年底,欧洲钢铁业、铝业等产业部门的利益集团不断向欧盟决策层发出强烈的信号,表示坚决反对承认中国“市场经济地位”。同年2月至4月下旬,欧盟委员会专门为这一问题组织了一次公众咨询。据“欧亚中心”的学者弗雷萨·卡梅伦透露,欧盟委员会从欧洲社会各界共收到5000多份回应,其中80%表示反对承认中国的“市场经济地位”。这使欧盟委员会受到强大的压力。

遗憾的是,当初《入世议定书》对于“市场经济地位”问题并未作出详细的阐述。在中国未能获得贸易伙伴国对其“市场经济地位”的承认时,究竟该采取什么措施,世贸组织目前的规则体系也未能作出明确说明。

3 多边平台搭外交动作确保利益

到当年中国《入世议定书》也并未明确规定第十五条终止后的具体操作措施,而WTO的诉讼程序冗长,其本身的运作也受到世界经济体系中的大国关系的深刻影响,因而这场官司究竟结果会怎样,尚难预料。

其实,这场官司本身结果如何,已不重要。即使中国在WTO的官司打赢了,对美国也不会产生约束力。2017年3月1日美国贸易代表办公室出台的“美国总统2017年贸易政策议程”已经明确提出:WTO的决定对美国没有直接的约束力;WTO关于美国与别国的贸易争端的裁决,只要被视为违背美国法律或损害美国利益,则美国不会理睬。这意味着过去奥巴马政府仅仅是想以跨太平洋伙伴关系协定(TPP)和跨大西洋贸易与投资伙伴协议(TTIP)架构暗中绕开WTO架构,而现在特朗普政府以不加掩饰的强硬态度否定了WTO的权威性,推行美国利益至上的理念。这样一来,WTO现有的架构将可能被进一步架空,其权威性将进一步下降,多哈回合谈判将难以推进,现有的国际经济法体系将面临严重危机,原有的在WTO架构的基础上逐渐发展起来的全球经济治理的基本结构将可能被动摇。这也意味着,今后中国如果与美国产

生贸易争端或其他双边经济摩擦,WTO的规则体系已经很难成为中国方面向美国当局主张权利的有力工具了。

然而,中美与中欧的贸易关系是多年形成的,现在已构成了国际贸易体系的基石。任何急剧的贸易战不仅会损害中国的利益,也同样会导致美欧的经济和社会出现无法控制的严重动荡。因而美国、欧盟必然会以理性的方式处理对华贸易关系,避免出现急剧或激烈的动荡。但另一方面,中国与欧盟之间长期的和渐进的贸易战不仅无法避免,而且会变得愈加紧张。目前美国和欧盟决策层都已在反思全球化和地区一体化的负面效应,越来越多强调要实现贸易的“公平性”和“普惠性”。美国不再公开赞扬全球化,而欧盟尽管在公开场合仍然高调支持全球化进程,但实际上也在反思。在可预见的未来,美国和欧盟必然会逐渐加紧对中国出口产品的双反调查,对中国的投资审查也会愈加严苛。美国和欧盟已明确拒绝承认中国的“市场经济地位”,其态度难以改变。中国不必再纠结于这个问题,而应考虑如何以妥善的方式,充分利用WTO等国际多边贸易体系的平台和资源,运用国际法的手段,并同时开展外交层面的动作,以确保自身的利益。

建“欧罗巴合众国”? 舒尔茨葫芦里卖什么药

德国社会民主党(社民党)代表大会7日至9日在柏林举行。社民党主席舒尔茨在党代会上提出要在2025年前制订共同的欧洲宪法性文件,并据此成立“欧罗巴合众国”。他说,这一宪法性文件将交由欧盟成员国批准,任何不批准的成员国将自动离开欧盟。

分析认为,舒尔茨发出这一惊人之语,是想向选民解释自己对待联合组阁的态度为何突然转变,同时也表明社民党的政纲有别于默克尔领导的联盟党,凸显社民党长期以来被遮蔽的形象。但这样的“政治大话”实现的可能性极为渺茫。

德国社民党最初于1925年提出仿照美国模式在欧洲成立统一国家的设想。舒尔茨的表态是该党首次对这一目标作出具体时间安排,意在将该目标在提出100周年时实现。

对此,德国总理默克尔谨慎回应道,她并不期待将欧洲打造为一个“联邦国家”,而是希望推动欧盟各国在各领域“更好合作”。德国运输部长、基社盟成员多布林特则抨击舒尔茨的建议是“欧洲极端主义”。

在今年9月的德国联邦议院选举中,社民党虽保住了第二大党的地位,但仅获得20.5%的选票,为这个中左翼政党在联邦德国

历史上的最差战绩。舒尔茨随后多次宣称,不再参与联合政府,而是当反对党。但随着联盟党、自由民主党和绿党的试探性组阁谈判破裂,有关社民党与联盟党“重修旧好”的呼声越来越高。舒尔茨的态度出现“180度逆转”,释放出愿意参加组阁谈判的信号。

但这招致党内力量和选民不满。压力之下,舒尔茨不得不在社民党党代会上力陈参与组阁谈判、维护德国稳定的重要性。面对党内人士有关再度联合执政可能会毁灭社民党的质疑,舒尔茨抛出“欧罗巴合众国”这样一个宏大愿景,既贴合他欧洲议会前议长的身

份,也凸显自己在欧洲一体化问题上的立场有别于谨慎保守的默克尔,“擦亮”社民党长期以来被默克尔遮蔽的招牌。

舒尔茨的演讲效果立竿见影。社民党党代会当天表决批准与联盟党就联合组阁展开对话,舒尔茨也以81.9%的得票率再次当选党主席。

事实上,舒尔茨提出的“欧罗巴合众国”计划附议了法国总统马克龙“重塑欧洲”计划的不少主张,非但没有太多新意,而且其中有关开除“盟籍”的说法显得比较激进。分析人士指出,鉴于欧盟相关条约的法理阻碍,舒尔茨提出要开除拒绝批准欧洲宪法性文件的成员的“盟籍”,更像是一种“政治嘴炮”。

郑江华