

主持人语: 2021 年是中国加入 WTO 20 周年, 在这 20 年中, 中国充分抓住经济全球化高速发展和全球价值链分工深化的机遇, 实现持续经济增长的巨大成就。而 WTO 却在这 20 年中遭遇越来越严峻的挑战, 如何应对快速崛起的发展中国家所带来的规则调整需求, 尤其是如何处理实行社会主义市场经济制度的中国与现行运行机制和规则体系之间的关系, 是决定 WTO 前途和未来的关键问题。本期专题选取了三篇文章, 分别针对 WTO 面临的形势与改革前景、中国市场经济地位的认定标准与分歧、中国市场经济问题的由来与处理等问题进行了全面和深入的分析 and 阐释, 指出 WTO 未来的改革方向不在于塑造一套基于特定发展模式的统一规范, 而是尽可能消除不同经济政策和体制之间的障碍和摩擦, 给予不同发展水平和模式的成员足够的选择空间。对中国而言, 经济规模和质量提升必然意味着更大的权利和责任, 在保持自身特色的同时, 在 WTO 框架下寻求与其他成员最大限度的市场经济体制共性将是中国为 WTO 未来发展作出的重要贡献。

屠新泉 对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2021.06.002

## 中国的市场经济地位与 WTO 的未来

对外经济贸易大学中国 WTO 研究院 屠新泉 于 泓

摘 要: 2020 年 6 月, 中国诉欧盟关于“市场经济地位”问题的争端解决案件已经由中方主动终止。中国的“市场经济地位”问题以及“替代国”方法的实施, 关系到各国经济意识形态的分歧和争论, 同时影响国际经贸规则的重构。本文通过法律、经济、政治三个维度分析影响中国“市场经济地位”问题的各方面因素。同时, 从美国对 WTO 的改革主张着手, 讨论在逆全球化背景下 WTO 的未来发展方向。当前中国经济稳步向好, 为进一步推动中国经济高质量发展, 中国应加快深化改革开放, 积极促进产业补贴转向、弥补市场失灵、加强财政补贴绩效审查、严格约束地方政府补贴、有效促进国有企业竞争。

关键词: 市场经济地位 WTO 高质量发展

中图分类号: F045 文献标识码: A 文章编号: 2095 - 3151(2021)06 - 0013 - 11

## 一、中国的“市场经济地位”问题

在当前逆全球化浪潮兴起和 WTO 陷入困境的背景下，中国的“市场经济地位”问题引起世界的广泛关注。2016 年是中国加入 WTO 的第 15 年，当时普遍认为其他 WTO 成员应该承认中国的“市场经济地位”，取消对华反倾销所采取的替代国做法。但实际上到目前为止，仍然有很多国家并没有执行 WTO 义务，导致这一问题仍然悬而未决，并成为影响中国对外经贸关系乃至 WTO 未来发展的关键因素。更重要的是，对世界各国来说，中国的“市场经济地位”问题事关中国能否与各国建立真正的互信合作关系，事关中国能否得到各国认可，真正成为国际体系中的平等成员。因此，中国的市场经济地位问题不仅是反倾销中的技术性问题，更是一个涉及未来中国与国际体系关系以及未来全球贸易治理机制发展方向的重大问题。本文将首先从法律、经济、政治三个角度，分析影响中国“市场经济地位”问题的多种因素。

### （一）从法律的角度看“市场经济地位”

#### 1. 反倾销调查、“非市场经济国家”和“替代国”的相关性

“市场经济地位”是美国、欧盟等 WTO 成员国内反倾销法律中的一个概念。以美国为例，其最早的反倾销法制定于 1921 年，但其中并没有出现“市场经济地位”这个概念。1947 年《关税与贸易总协定》（General Agreement on Tariffs and Trade，以下简称“关贸总协定”）达成之时，其法律文件中也没有提到“市场经济”这一词语。1955 年，当时的社会主义国家捷克斯洛伐克在加入关贸总协定时提出，自己不是“市场经济国家”，而是“国营贸易国家”，在接受反倾销调查时，应该考虑价格可比性的特殊情况。同时，在 1954~1955 年的关贸总协定审议期间，捷克斯洛伐克代表建议对其第 6 条第 1 款增加注释性条款，表示存在一种特殊情况，即如果一个国家的贸易、价格都是由国家来确定，由于价格不是市场价格，其他国家对该国进行反倾销调查时，对价格是否具有可比性的判定存在困难。值得注意的是，该条款没有规定具体的处理方法，它只是说明存在特殊情况时，进口国在进行反倾销调查时可以根据本国的法律条款或国家制度确定解决方案。

以美国为例，在关贸总协定注释条款出现后，美国修改了其国内法，将这种特殊情况纳入其反倾销制度中。美国最早在 1962 年开始采用“替代国”方法。以美国对捷克斯洛伐克进行反倾销调查为例，美国认为捷克斯洛伐克的国内价格由国家决定，不属于市场价格，因此调查过程中采用了“替代国”方法。即利用与捷克斯洛伐克情况相近的“市场经济国家”的国内价格作为决定倾销幅度的基础，与其出口价格相比较，从而得出倾销幅度。1966 年，美国第一次正式提出“控制经济”的概念，即在出口国是一个经济受控制的国家的条件下，国内价格不成立，需要借用替代国家确定价格。

最初这只是一种行政操作规程，并没有形成法律。直到 1974 年，美国国会才将财政部一直私下使用的“替代国”方法正式写入反倾销法规中，并于 1988 年正式在《1988 年综合贸易与竞争法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 中列明了所谓的“非市场经济国家”，即管理当局认定的任何不按市场规则下的成本或价格体系运作，因此商品在该国的销售不能反映其公平价值的国家，并说明，在针对“非市场经济国家”的反倾销调查中，可以采用“替代国”方法。由此可见，反倾销调查、“非市场经济国家”和“替代国”三者之间是关联的。

此外，关于“市场经济地位”和“替代国”之间的关系，世界贸易组织《反倾销协议》(Agreement on Anti-Dumping) 中并没有提到“市场经济”这个概念，只是规定一些国家可以采用特殊的价格比较方法，但对某个国家是市场经济、控制经济或者垄断经济的判断，取决于各成员自己的国内法。

## 2. 中国的“市场经济地位”问题

从美国的实践来看，美国《1930 年关税法》(Customs Act of 1930) 中规定的“六条标准”是美国衡量“市场经济地位”的主要考虑。这六条标准分别是：(1) 一国货币与其他国家货币可兑换的程度；(2) 一国产业工人工资由工人与管理层之间自由协商确定的程度；(3) 独资与合资企业被允许进入一国及自由从事投资活动的程度；(4) 一国政府对经济活动和生产方式实际控制的程度；(5) 政府对资源配置、价格以及企业产量决策控制的程度；(6) 美国管理机构认定的其他因素。可以看出，这六条标准只讲程度，但没有准确尺度，全部为弹性性质。同时，裁定过程是一个综合考量的过程，不涉及权重分配，因此在判定是否为“市场经济地位”时，具有很大的可操作性。美国商务部可以在任何时间，将任何国家列为非市场经济国家，直到商务部公开驳回这一裁决。当非市场经济国家提出要求，拒绝被认定为非市场经济时，美国商务部可以考虑该要求，并进行审查。如果认为确实情况有变，就可以把这个国家从名单当中删除。但是这个结果无需接受司法审查，这就使裁定过程极易“政治化”。

中国的“市场经济地位”问题最早出现于 1980 年。美国在对中国发起的薄荷醇反倾销案中，认为中国是“国家控制经济”，采用了针对“非市场经济国家”的第三国成本标准(潘悦，2005)，此案也一直被之后的美国对华反倾销案件所借鉴。随后，其他反倾销法中设计了“替代国”做法的国家在对华反倾销中也将中国视为“非市场经济”国家。总而言之，2001 年加入世界贸易组织以前，中国一直被美国、欧盟、日本等国家在其国内反倾销法中视为“非市场经济国家”。在加入世界贸易组织谈判的过程中，中国政府认为加入 WTO 后，各国应该取消对中国是“非市场经济国家”的认定，给予公平的对待，但由于各种因素，这个目标最终没有实现。最终我国接受的谈判结果是：接受该歧视待遇继续存在 15 年，2016 年后各国应该把中国看作普通的 WTO 成员，适用

普通的反倾销调查方法。具体内容包含在《中国加入世界贸易组织议定书》第 15 条:

“(a) 在根据 GATT 1994 第 6 条和《反倾销协议》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。”

根据第 15 条的 (a) 款中关于价格可比性的特殊规定,使用接受调查产业的价格或成本或者不使用的判断标准是:如果接受调查的生产者能够证明其生产制造的产品已经具备了市场经济条件,就可以使用中国的价格;反之,则使用替代国家的价格。这是议定书赋予其他国家歧视中国的权利。同时,如果其他国家承认某个部门是市场经济,也可以单独对该市场经济部门采取普通的反倾销调查,而不采用“替代国”做法。最重要的是议定书第 15 条的 (d) 款,其中提到,无论进口国是否承认中国的市场经济地位或者承认中国产业的市场经济条件,2016 年之后针对中国的这种歧视性方法就自动终止。

但是,随着 2016 年的趋近,一些国家对该条款提出了不同的法律解释,而其背后的原因则是我国在加入 WTO 后远超预期的高速发展以及各国对我国改革开放进程的不同认知。当然从法律上来看,第 15 条的内容留出了一定的争议空间。第 15 条的内容也往往被误解为 15 年到期后中国将自动被承认为“市场经济国家”。实际上,议定书第 15 条的主题是“确定补贴和倾销时的价格可比性”,并不是中国的“市场经济地位”问题。(a) 款第 (ii) 条规定论述的是“替代国”方法,而非中国的“市场经济地位”,因此将 (a) 款第 (ii) 条规定的到期与中国获得“市场经济地位”等同的看法是不严谨的。同时,世界贸易组织规则并未将中国视为“非市场经济国家”。世界贸易组织对“市场经济地位”没有严格的定义和裁决权,因此判断一国的“市场经济地位”由各成员国决定,这同样使裁定结果极易“政治化”。

## (二) 从经济的角度看“市场经济地位”

对中美经贸关系而言,“市场经济地位”对美国的经济价值并不是很大。虽然美国

对中国的反倾销调查很多，对中国的贸易逆差也很大。但实际上，从美国对外反倾销调查的情况来看，包括对中国和其他国家，反倾销税普遍都很高。即使是“市场经济国家”，美国商务部确定的反倾销税率也很高。例如，2018年6月11日，美国商务部发布公告称，修改对中国和瑞士的冷拔机械管（cold-drawn mechanical tubing）反倾销终裁结果并发布本案反倾销征税令：对享有单独税率的中国涉案企业倾销幅度由44.92%上调至45.15%，其他中国涉案企业的倾销幅度维持186.89%不变；对德国涉案企业的倾销幅度调整为3.11%~209.06%；对意大利涉案企业的倾销幅度调整为47.87%~68.95%；对韩国涉案企业的倾销幅度调整为30.67%~48.00%；对瑞士涉案企业的倾销幅度调整为7.66%~30.48%；对印度涉案企业的倾销幅度调整为8.26%~33.80%。可以看出，美国对中国和其他“市场经济国家”的反倾销税率相差并不大，普遍都很高。根据美国的统计，其对中国使用的反倾销税率平均比“市场经济国家”高20%。但由于很多时候反倾销税率都会超过100%，因此20%的意义并不大。

同时，美国的统计显示，其在发起反倾销调查过程中认定存在倾销的比例几乎是100%，商务部对几乎所有的反倾销案件都认定为存在倾销，最后没有通过的反倾销案件也是因为与倾销有关的实质损害不存在。判定倾销存在是很容易实现的，实践操作过程中有非常多的漏洞和弹性可以掌握。例如，针对判定是否构成反倾销所需要的正常价值的确定，一般认为一项产品从一国出口到另一国如果该产品的出口价格低于出口国同类产品的价格，即低于其正常价值，该产品就被认为是倾销。正常价值可以通过以产品出口到第三国市场销售的价格或者结构价格，即生产成本加上合理数额的管理费、销售费、一般费用和利润来确定，而第三国的价格和合理数额的各种费用在实践操作过程中会有很大的弹性。从这个角度来看，“市场经济地位”于美国对华反倾销而言并不重要。

### （三）从政治的角度看“市场经济地位”

虽然市场经济地位问题缘起于反倾销这一技术层面的贸易政策工具，但现在围绕它的争议更重要的是政治方面的问题。从中美关系来看，美国认为中国加入世界贸易组织这么多年，其经济体制上仍然不是一种真正的市场经济，而是“国家资本主义”。

虽然“市场经济地位”属于反倾销调查中的技术问题，但美国认为，如果取消“替代国”方法，或者承认中国的“市场经济地位”，就意味着美国认可了中国的经济体制是一种“市场经济”。美国真正关心的，并不是反倾销调查中能否使用“替代国”方法，而是如果美国承认中国的“市场经济地位”，会给中国在国际贸易方面带来极大的便利，这种新兴大国的崛起会严重侵占其贸易利益和国家主权。2017年以来，美国的这种态度变化体现得更为明显，美国不仅针对中国的经济体制，更是直指政治体制。

从中国与欧盟的关系来看，2016 年 12 月 11 日，《中国加入世界贸易组织议定书》第 15 条的（d）款到期之后的第二天，我国就在世界贸易组织提出了申诉，分别针对美国和欧盟，要求恢复中国的“市场经济地位”。针对欧盟的案件在 2017 年 7 月成立了专家组，但 2019 年 5 月我国提出暂停专家组程序，6 月 14 日正式暂停。一年之后，中方没有要求恢复专家组程序，意味着本案正式终止。终止意味着没有结论，无法定论输赢。对于我国为什么要终止专家组程序，可能的原因有两点。

首先，当前对于世界贸易组织的改革仍存在争端。尤其在争端解决机制方面，美国提出要废除上诉机构，但是中国、欧盟主张保留上诉机构，并在上诉机构瘫痪后联合建立临时性的上诉仲裁机制。当前，我们与欧盟的合作更为重要，不希望与欧盟继续围绕“市场经济地位”问题发生冲突。

其次，对于中国“市场经济地位”的问题，欧盟已经修改了国内法律，虽然在实践中仍对中国采用歧视性方法，不再把中国放在“非市场经济国家”清单中。近两年，中欧之间价格竞争的影响程度不断下降，欧盟对中国的反倾销调查与以往相比有所下降，反倾销不再是欧盟对付中国的主要手段，反补贴、国家安全、对中国投资的审查，才是欧盟关心的主要问题。因此，欧盟继续使用“替代国”方法对中国进行反倾销调查，对中国来说影响并不大。

## 二、WTO 与市场经济的关系

通常认为，WTO 是建立在市场经济体制的基础之上。因为一般而言，WTO 成员似乎都是“市场经济国家”，WTO 自然就应该建立在市场经济基础上。但这种说法其实不太准确。

《关税与贸易总协定》（General Agreement on Tariffs and Trade）、《反倾销协议》（Agreement on Anti-dumping）和其他 WTO 的法律文件中都没有“市场经济”的准确定义。实际上，只有在《补贴与反补贴措施协议》（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures）提到过“market economy”这一词组，但它只表示一些国家是从计划经济向市场经济转型，用于修饰词，而不是作为概念。另外，美国认为的 WTO 以市场导向为基础的观点源自《马拉喀什宣言》（Marrakesh Declaration）前言里提到的“market orientated”一词，但该宣言并不是乌拉圭回合法律文本中的内容，只是程序性文件，而非法律文件。在关贸总协定时期，捷克斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚等社会主义国家作为“计划经济国家”加入总协定。正因为它们是“计划经济国家”，所以才出现了《反倾销协议》当中的注释。但是关贸总协定并没有要求它们转型为市场经济，所以“市场经济国家”并不是加入多边贸易体制的前置条件，也不是加入 WTO 的前置条件，两者并无太大关联。

因此，市场经济并不必然是贸易自由化，贸易自由化并不必然是市场经济，这两者之间没有必然联系。一方面，美国和其他“市场经济国家”过去的贸易保护程度曾经很高，而且现在印度等一些市场经济国家贸易保护程度依然很高。另一方面，贸易自由化也并非必然导致市场经济，如一些社会主义国家加入《关税与贸易总协定》后也没有转型成市场经济。所以这两者之间并不是必然联系的。贸易流动、商品流动对国内市场体制的要求并不高，边境降低关税、贸易流动与国内是否为市场体制没有绝对联系。“计划经济国家”和“市场经济国家”之间也可以实行贸易自由化。

但是，从 WTO 的未来发展方向或者更深程度的经济一体化来看，一国国内的经济体制和制度已经越来越重要。可以说，当前的 WTO 已经基本上解决了自由化的问题，但还远没有解决市场化的问题，或者说 WTO 当年还没有想到要解决市场化的问题。而如今的国际经济一体化最主要的是要素流动自由化。因为要素，包括资本、技术、人员、数据等，需要在国内的体制下运作、配置、组合，这就要求各国体制上的趋同或者融合。现在的经济一体化已经不再是当年的贸易自由化，或者说，边境措施自由化已经向边境后措施一体化转向。因此，当前已经开展的区域或双边的贸易协定以及未来的 WTO 改革都开始对各国国内的市场体制提出了更高的要求，并致力于促进各国间市场体制的趋同或相融。

### 三、美国与 WTO 关于市场经济改革的主张

WTO 改革关系其内部三大职能，即谈判职能、行政职能、争端解决职能的运行，既关系多边贸易机制能否继续有效发挥作用，也关系世界贸易和经济能否继续高质量发展。为此，WTO 各成员都在积极地讨论和协商改革方案。以美国为例，其对 WTO 的改革主张，主要反映在以下四点。

第一，美国试图阻挠多边谈判机制的正常运行。美国认为，多边谈判机制削弱了其在国际贸易中的优势，试图利用单边或双边机制获取更大的贸易利益。第二，美国试图干扰争端解决机制在国际争端中的调节作用。美国认为，WTO 独立的争端解决机制限制了美国的行动自由，特别是在其采取单边措施时，受到了争端解决机制的约束，损害了国家主权。第三，美国认为发展中国家侵占了美国的利益，主张取消部分发展中国家享受特殊和差别待遇的资格，尤其是中国。事实上，在加入 WTO 谈判过程中，美国等多个发达国家并没有承认中国的发展中国家地位，因此，中国在加入 WTO 协议中并未享受很多的针对发展中国家的优惠待遇。第四，美国认为现有的 WTO 机制无法有效约束非市场经济国家的经济行为。根据美国的“301 调查报告”和《跨太平洋伙伴关系协议》(Trans-Pacific Partnership Agreement) 的国有企业条款，美国认为，现有的 WTO 规则不足以约束“非市场经济国家”的非市场经济行为，同时，这也是美国

主张 WTO 改革的根本目标。

美国在关于 WTO 改革的官方声明中表示，WTO 必须处理非市场经济体制带来的出乎预期的挑战。美国认为，当年让中国加入 WTO 的时候没有想到中国的体制会给 WTO 带来这么大的挑战，或者给美国带来这么大的挑战。其实并不是完全没有预料到，包括《中国加入世界贸易组织议定书》《中国加入世界贸易组织工作组报告书》在内，有相当一部分条款已经是在针对中国的经济体制，如关于国有企业的经营方式，专门提到要“基于商业考虑”。但是当年对这些问题的重视程度没有那么多高，所以美国谈判代表后来表示，让中国加入 WTO 并没有错，但是错在当时把过多的精力放在了市场准入、边境措施上，而没有把主要的精力放在规则和边境后的措施上。

这是美国自己的一个反思，并在之后采取了措施来纠正“错误”，即反映在美国对 WTO 提出的改革要求方面。2020 年 2 月 20 日，美国单独在 WTO 提出了一个所谓市场导向条件的提案。美国认为，“市场导向条件是自由、公平、互惠的世界贸易体系的基础”，并提出以下几条是考察是否符合市场导向条件的标准：企业决策能够反映市场信号；投资决策能够反映市场信号；资本要素价格能够反映市场信号；企业可以自由决定企业的资本配置；企业受到国际公约的会计准则的约束；企业受到市场导向有效的国内公司法、破产法、竞争法、私有财产法等法律的约束；国家有公正的法律程序；企业可以自由获得其商业决策所需的信息；企业的决策无政府的重大干预。但是，这些条件只是考量的因素，并非准确的标准，因为这些条件都没有提及究竟到多大程度才算是市场导向，所以实际上都取决于主观判断，并不清晰明了。

美国除了自己单独行动以外，还联合欧盟、日本多次召开三方部长会议，发布联合声明。2020 年 1 月 14 日的第七次三方部长会议就重点针对补贴问题。补贴是政府针对企业的一种支持性的政策，主要有以下几点议题：一是要增加禁止性补贴，以前禁止性补贴只包括出口补贴和进口替代补贴，现在主张增加无限担保、债务直接免除、破产企业补贴、产能过剩补贴等几类项目；二是有害补贴举证责任倒置，即如果实施有害补贴，需要自己证明有害补贴没有产生害处；三是扭曲产能补贴属于严重侵害，严重侵害不再限于补贴对贸易的影响，还包括补贴对生产的影响；四是公共机构的认定不需要证明企业或者公共机构拥有、行使或被授予政府权力，只需要证明它有权力。这是对现有 WTO 补贴规则的修改，也是与市场经济直接相关的。上述议题总结起来有三个方面：一是企业经营的自主性，包括国有企业和私营企业，要通过多种形式减少、甚至切断政府对企业的直接干预，如价格、生产决策、投资决策等；二是市场运行的自主性，政府不能干预市场信号，尤其是价格、信息等，不得干预司法，保证司法独立；三是政府的补贴，政府对企业的支持性干预，扩大禁止性补贴、有害补贴等，不局限于对贸易的影响。公共机构主要是国有企业的问题。

这是美国等发达国家关于市场经济问题的一些核心诉求。可以看出，“市场经济地位”从过去反倾销当中的技术性问题，转变成为一个 WTO 规则未来导向的基础性、决定性的问题。过去的反倾销“替代国”方法是一个被夸大的问题，但现在的市场经济地位问题则是重大的方向上的调整，尤其是对中国来说。

#### 四、逆全球化与 WTO 未来发展

当前，逆全球化趋势逐渐明朗。全球贸易与经济的不确定性，使 WTO 未来的发展方向变得更加重要，世界各国都希望 WTO 能够发挥应有的作用，增加世界贸易体系的稳定性和确定性，促进全球经济稳定发展。因此，WTO 改革和未来发展方向是我们现在面临的非常迫切的问题。严格来说，WTO 的改革还没有正式开始，现在仍处于各国讨论和对话的阶段，还没有开始正式的谈判。目前，围绕市场导向、市场经济的问题有两个方向，但并不完全清晰明朗。

一方面，是要寻求更高层次的经济一体化。这主要基于美国、欧盟、日本，尤其是美国提出来的要求，包括在《跨太平洋伙伴关系协议》（Trans-Pacific Partnership Agreement）里的条款。同时，《美墨加协定》（US-Mexico-Canada Agreement, USMCA）里也提到了国有企业的问题，并对非商业援助即补贴的问题提出了更高的要求，关注点从自由化转向市场化，从边境措施转向边境后措施，要求体制的融合、趋同，甚至一定程度上直接建立一套统一适用的国内制度。

另一方面，近几年，尤其是 2017 年以后，经济一体化与贸易自由化都在倒退。美国频繁实施贸易限制措施，对众多国家施加关税，这是逆全球化的行为。经济一体化是在贸易自由化程度上的更高层次的进步，但实际上现在贸易自由化正在倒退，这是互相矛盾的。现在很多国家都倾向制定产业政策，提高自我供应能力。不仅是美国，欧盟、日本都在要求产业链回流和关键产品的自我供应。同时受疫情影响，各国的出口限制也更加严格，且往往都是以国家安全的名义。现在很多国家对来自中国的投资有限制，甚至也在限制本国企业对外投资。包括《美墨加协议》，都是为了限制美国企业的对外投资。欧盟现在也在进行类似的政策调整，要减少企业投资的外流和要素的外流。通常认为经济全球化是大势所趋，势不可挡，也许从长周期来说是这样，但短周期内不好判断。从现在来看，内卷化的趋势可能要持续一段时间。

因此，目前围绕市场经济相关规则的讨论和实践，存在着一些自相矛盾的现象，一方面，美国等发达国家总是施压中国需要市场化，需要减少政府干预；另一方面，这些国家自身现在正在做的事情却恰恰相反。它们都计划或正在一些重点产业上大力进行政府投资和补贴，以减少对中国的依赖，与中国竞争。

## 五、中国如何应对 WTO 未来发展

对中国而言，一方面，面临着来自第一个方向的巨大压力，即要求中国改革自己的体制，融入所谓的市场经济体制，向西方的市场经济体制靠拢。另一方面，压力又有所缓解，这是因为其他国家也在向中国学习，向中国靠拢。在一定的时期内，中国和西方的经济体制是否存在相向而行的可能性，是否能够找到一种体制相融的交集（至少是一定程度的交集），这是非常重要的。完全融合是不可能的，也是不现实的，即使美国跟欧洲也不可能完全一样，如《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》不成功的原因就是美国跟欧洲的市场体制不同。中国的社会主义市场经济肯定不可能和美国完全一样，但是仍有可能使交集扩大。或者说，这些年来我们一直都在增加与它的交集，美国不满意的原因主要是觉得中国的步伐不够快，认为中国利用国内非市场化的体制优势占据了国际市场自由化的利益。

因此，中国不能往后退、不能走回头路，一定要继续推进市场化改革，在经济体制上寻求与发达国家更多的共同点。从中国自身的情况来看，党的十八届三中全会提出“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”<sup>①</sup> 关键在于如何确定处理政府和市场关系的主体。如果完全依靠政府来处理自己 and 市场的关系，其在放弃自己的权力时，会出现一定的困难。因此，需要一定的外部压力推动这个进程。根据国际贸易和国际规则的相关理论，外部压力可以有效推动政府更好地处理政府和市场的关系，如以开放促改革。

具体而言，在涉及市场经济体制方面，在补贴问题上双方相对更有可能找到共识。中国和西方国家之间的交集是存在的，从目前来看，几乎所有国家都有补贴，美国、欧盟都有类似的补贴，差别只在于规模，并不在于做法，如美国地方政府对富士康的免费土地补贴高达数十亿美元。另外，现在各国也开始发现补贴的优势和价值。

此外，从中国角度看，国内补贴政策也需要调整。一方面是由于巨大的外部压力，另一方面是针对补贴的效果大家有不同的看法。部分看法认为补贴的效果在某些行业不是很好，包括对破产企业、产能过剩、企业发展支持方面所产生的效果，如新能源汽车等。总之，有改革的外在压力和内在动力，同时也有外部寻找交集的需求。为此，可以从以下几个方面着手。

第一，积极促进产业补贴转向，产业补贴政策应从差异化、选择性转向普惠化、

（下转第 40 页）

---

<sup>①</sup> 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》。

[9] UNCTAD. UNCTAD Estimates of Global E-commerce 2018 [EB/OL]. [https://unctad.org/system/files/official-document/tn\\_unctad\\_ict4d15\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d15_en.pdf), 2020 - 4 - 27.

[10] Shea D. Statements by the United States at the Meeting of the WTO General Council [EB/OL]. [https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Dec12\\_GC\\_Stmt\\_items\\_7\\_and\\_8\\_as\\_delivered\\_clean.pdf](https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Dec12_GC_Stmt_items_7_and_8_as_delivered_clean.pdf), 2018 - 12 - 12.

(责任编辑: 宋艳波)

---

(上接第 22 页)

功能性。当前,产业补贴的发放主要依据项目规模和项目定性,没有注重实际产生的减排效果和创新效果,这是一种很粗糙的补贴方式,没有真正地弥补市场失灵。

第二,弥补市场失灵需要一视同仁。应该基于能力或绩效等方面来确定补贴的对象。

第三,有必要对财政补贴进行总量控制。财政资金的使用应当谨慎,应避免给予一般性竞争领域的生产性投资。同时,也需要加强补贴的绩效审查。

第四,严格约束地方政府的补贴行为。地方政府补贴最重要的一个问题是导致国内市场的不公平竞争。中央提出要构建以国内大循环为主体的新发展格局,最主要的阻力就是地方保护,地方政府补贴是地方保护的主要方式。对地方政府补贴的审查机制或者公平竞争审查机制应该更加严格,审查部门的级别、授权应该进一步提高。

第五,不断促进国有企业有效竞争。从其他国家对国有企业的要求看,在国有企业的问题上,最需要做的就是切实履行加入 WTO 承诺中的要求,即国有企业的商业行为应该遵循“商业考虑”。这一条在我们国内法中目前没有建立有效的执行机制,有必要予以落实。

#### 参考文献

潘悦. 反倾销摩擦 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 282.

(责任编辑: 宋艳波)