



海关与经贸研究

Journal of Customs and Trade

ISSN 2095-7475, CN 31-2093/F

《海关与经贸研究》网络首发论文

题目: WTO 改革中的“市场导向条件”探究
作者: 牛钰彤
网络首发日期: 2021-09-13
引用格式: 牛钰彤. WTO 改革中的“市场导向条件”探究[J/OL]. 海关与经贸研究.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/31.2093.f.20210908.2044.002.html>



网络首发: 在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认: 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

WTO 改革中的“市场导向条件”探究

牛钰彤*

摘要：在本轮 WTO 改革中，“市场导向条件”被美欧日频繁提及。其实质是 WTO 框架下已经不再具有法律依据来拒绝承认中国的市场经济地位，欧美寻找和制定新依据。欧美意在将“市场经济”“市场导向”进行单方的定义和解释，以便继续对华采取不平等的贸易措施，美国更试图将自己主导的新贸易规则融入 WTO 改革的方案，为其歧视性的政策披上“合法”的外衣。这种策略显然不是应对国际经贸规则体系变化的最佳选择，但在现实中仍然构成中国亟需应对的挑战。

关键词：市场导向；市场经济地位；补贴规则；国有企业规则

一、问题的提出

作为当今世界最具影响力的国际性贸易组织，WTO 已经拥有 164 个成员方，自成立以来至今在全球贸易中发挥着重要的作用，其倡导的自由贸易与公平贸易也对国际社会影响深远。然而近几年间，以美国为代表的部分发达国家企图推动歧视性的贸易救济规则多边化，在多个领域重新推行排他性、孤立性的贸易条款，保护主义和单边主义的苗头复现。^①基于世界局势的动荡与 WTO 规则存在的局限性与滞后性，越来越多的 WTO 成员相继提出不同改革声音。

2016 年 12 月，《中国入世议定书》中的“非市场经济体”规则因中国入世满 15 年而不再能够被适用，这又引发了一场关于“非市场经济体”的讨论热潮，欧美仍坚持拒绝承认中国的市场经济地位，并转向在各自的国内法中寻找和制定新依据。由于 WTO 框架下拒绝承认中国的市场经济地位已经不再具有法理基础，欧美不满足于国内法中对“市场经济”“市场导向”的规定，于是试图将其融入 WTO 改革的方案，以便在 WTO 层面继续对中国适用不平等的贸易措施。在此背景下，美国、欧盟和日本三方于 2017 年 12 月起针对 WTO 改革多次召开部长级会议，显示出三方对此问题前所未有的重视态度。三方不仅就非市场导向问题进行了深入交流，还就行业补贴和国有企业、强制性技术转让、WTO 改革、数字贸易与电子商务等一系列相关问题交换了态度，联合声明及其附件中集中体现了谈判的成果。在接连发布的七份联合声明中，非市场导向政策和做法毫无悬念地成为核心内容。

2018 年 5 月 31 日，三方于巴黎发表第三次联合声明，并分别针对产业补贴规则、技术转让和市场导向条件，发布了三个附件声明。其中关于市场导向的附件中确认了“解决非市

* 作者简介：牛钰彤，南开大学法学院硕士研究生。

① 李双双、卢锋：《多边贸易体制改革步履维艰：大疫之年的 WTO 改革》，《学术研究》2021 年第 5 期。

场化政策和做法”的共同目标，首次提出了对于商业和行业而言所谓“存在市场条件的要素”的七项具体标准。^②2020年2月20日，美国向WTO总理事会提交题为《市场导向条件之于世界贸易体系的重要性》的文件，文件中再次强调以市场为导向的条件对于建立自由公平的世界贸易体系至关重要，并提出了市场参与者具备“市场导向条件”的八个要素。

何谓“市场导向条件”，欧美日三方为何对其持续关注，一旦真正落实会对中国对外贸易和WTO体系下的权利义务产生何种影响。下文试图对以上问题作出解答，探寻其出发点和落脚点，对其内涵和实质进行分析，以期为中国合理应对提供思路。

二、“市场导向条件”的内涵

（一）内容解读

根据美国向WTO总理事会提交的上述文件，判断市场参与者是否具备市场导向条件的八个要素可以大致被概括为以下几个方面：企业的价格、成本、投入、采购、销售决策、投资决策以及资本配置是根据市场信号自由决定和作出的，且上述决策不受政府的重大干预；资本、劳工、技术和其他要素的价格由市场决定；企业独立核算，并遵守国际公认的会计准则；企业受市场导向的且有效的公司法、破产法和私有财产法的约束，并可以通过公正的法律程序行使其权利；企业能够自由获取相关信息，并以此作为其决策的基础。^③

简言之，“市场导向条件”主要用以判断企业运营是否主要依据市场信息自由决策，能够排除来自政府的干预。这一概念与“市场导向”既有联系又有所区别，“市场导向”通常反映的是企业对市场信号的敏感程度，但在此基础上延伸出的“市场导向条件”主要用以判断企业在特定经济环境中是否被期待对市场信号足够敏感，从而成为判断一国之经济环境是否具有市场经济特点的依据。

实际上，上述条件的内容未脱离部分发达国家以往对中国的批评，对中国的针对性不言而喻。长期以来中国企业被认为受到政府的过度控制，以至于国内市场无法正常发挥作用，不具有市场经济环境。美国不满中国经济体制和发展模式已久，急于将国内单方标准上升到WTO的层面，积极推动此问题成为美欧日三方谈判的焦点。基于中国经济迅猛发展而可能影响自身地位的担忧，欧日两方与美国针对“市场导向条件”迅速形成统一立场。就三方联合声明的内容来看，其中六项要求与美国改革方案中的要求相同，美国仅对于企业需要遵守

^② See USTR, “Joint Statement on Market Oriented Conditions”, In Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union.05/31/2018.

^③ See WTO, “The Importance of Market-Oriented Conditions to The World Trading System”, <https://docs.Wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W796.pdf>.

的法律性质增加了要求(第六项),并对于企业决策需要获得信息自由进行了补充(第八项),显然美欧日三方已经对此问题形成相当程度的共识,并通过不断发声共同向中国施加压力。

(二) 欧美国内法溯源

如前所述,美欧日此次提出的这些标准并非横空出世,在欧美各自的国内法中很容易找到雏形。美国早期对于非市场经济体的认识主要见于《1921年反倾销法》与《1930年关税法》的规定^④,此时文本中尚没有使用“非市场经济”的概念。直至1988年,国会对上述《1930年关税法》进行了修订,正式设立了判断企业能否摆脱政府控制而享有实质上的决策自由的“非市场经济”六项标准^⑤,并将认定“一个国家是否为非市场经济国家”的裁量权赋予了商务部。基于上述规定,美国商务部于2017年发布备忘录直接裁定中国为非市场经济体,理由为中国政府在经济中的作用以及政府与市场的关系不符合市场经济的一般规律,^⑥以便拓宽反倾销领域中的非市场经济体的认定,扩大其适用范围,进而阻挠中国贸易的正常发展。

在欧盟法上,“市场经济地位”问题只与反倾销调查中的正常价值认定有关。针对非市场经济国家以及转型经济国家,欧盟将在反倾销案件中适用特殊的正常价值认定方法。2003年,中国向欧盟提出“市场经济地位”请求并提交了相关证据,而欧盟委员会2004年和2008年的相关报告均认为中国尚不满足市场经济标准,只能作为转型经济国家而有条件地享有市场经济待遇,^⑦也就是在反倾销案件中,个案判断企业是否具备市场经济条件的标准。该条件的内容与“市场导向条件”的内容类似,旨在考察企业自由决策的程度,但是仅能用于判断涉案企业是否具备市场经济条件。^⑧2017年,欧盟看似取消了非市场经济国家的名单,但又在反倾销新规中引入了“市场扭曲”的标准,^⑨以此作为特殊比价方法的适用条件。随后公布的《中国经济严重扭曲报告》表明中国境内存在严重扭曲,进而认定需继续对中国不适用正常比价方法,二者得出的结论并无差异。这一系列不存在本质变化的“改革”都彰显了欧盟拒绝承认中国可获得市场经济条件下平等待遇的意图。

^④ 屠新泉、苏晓:《中美关系与中国“市场经济地位”问题》,《美国研究》2016年第3期。

^⑤ “货币自由兑换的程度;劳工与管理层之间自由协商工资水平的程度;允许外国公司在该国境内从事合资企业或者其他投资形式的程度;政府控制生产资料及资源配置的程度;企业自主决定价格和产量的程度;其他行政主管机构认为合适的因素。”参见美国《1988年综合贸易与竞争法》。

^⑥ See China's Status as a Non-Market Economy, October 26, 2017, <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>, last accessed on March 1, 2018.

^⑦ Council Regulation (EC) No 905/98 of 27 April 1998 Amending Regulation (EC) No 384/96 on Protection Against Dumped Imports from Countries not Members of the European Economic Community, OJ L128/18, 30.4.98.

^⑧ 胡建国:《欧盟非市场经济体反倾销制度的历史、现状与未来》,《欧洲法律评论》2017年卷。

^⑨ Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council, December 12, 2017.

通过上述比较我们不难发现，针对“非市场经济”的判断，美欧设立的标准没有发生实质性的改变，强调的均是劳动力价格及其他要素由市场决定，企业运营需要遵守相关法律和会计准则而尽可能排除政府的干预。虽然美欧表现出的态度有所差别，但是在行动上共同反对中国政府“过度干预”的经济模式，坚持认为政府行为会扰乱市场竞争秩序，中国经济环境不具有市场经济的条件和特点。

在原有基础上，新标准的要求并非一成不变，提出了关于企业自由获取信息的概念，以及企业遵守的法律本身被要求具有市场导向的特性，并删除了汇率和货币兑换等问题。可见三方声明中所谓“市场导向条件”的主体内容源于欧美国内法，总体上可以视为市场经济条件的认定标准，虽增加了一定的细化和完善，但是内容未发生质的变化。正如张向晨大使在WTO 总理事会上和美国大使谢伊的最后一次辩论中所提到的，“美国提案中的‘市场导向’标准，并非什么新的东西，而是来自其国内法有关反倾销的‘非市场经济国家’的标准。”

⑩

（三）市场导向条件的合理性辨析

值得注意的是，所谓的“市场导向条件”本身并不是一个实体性规则，其中没有对于适用的客体以及时间做出限定，具有高度抽象和理论化的特点。^⑪这意味着以往适用于反倾销领域的标准将拓展到其他领域，其必要性和合理性仍需要论证。

如果说通过企业自由决策的程度来判断企业具备市场经济条件尚具有一定的合理性，那么直接以此作为判断一国市场秩序和经济环境的标准，未免过于片面。另一方面，市场在经济运行中扮演的角色多样，其发挥作用的机制十分复杂，对其进行考察应兼顾全方位，多角度的因素。政府与市场在经济运行中发挥的作用不同，因经济模式的不同而扮演着不同的角色，但二者都不可或缺。如果说政府干预具有“扭曲市场”的嫌疑，那么更不应忽视其对于市场起到的积极引导作用。^⑫仅通过政府或国家的某些干预政策就断言企业不能够自由决策，市场不具有正常的竞争秩序，显然也是过于武断的结论。可以说该条件的适用中存在着大量缺乏逻辑与事实支撑的推断，有诸多局限性，很难被视为是合理的。

事实上，认定“市场经济”并不是一件容易的工作。由于各国实施不同的货币和财政政策，统一的市场经济标准很难被界定，WTO 也从未对“市场经济”作出定义。将其国内法

^⑩ 张向晨大使在世贸组织总理事会上发表临别感言并阐述中方立场，
<http://wto.mofcom.gov.cn/article/xwfb/202012/20201203024188.shtml>.

^⑪ 车路遥：《警惕“市场导向条件”的反市场力量》，《国际商报》2020年2月25日，第2版。

^⑫ Lang, A., 2019. Heterodox Markets and ‘Market Distortions’ in the Global Trading System. SSRN Electronic Journal.

有关反倾销的“非市场经济国家”的标准用于建立所谓的“市场导向条件”，并将其视为 WTO 层面判断他国不具有市场经济地位的“合法性依据”，这一做法缺乏法理的支撑。美国在现实中对一国经济任意定性，武断采取“替代国”方法的做法已经饱受诟病，现阶段又依据单方标准利用形式上合理的手段针对中国的反倾销继续使用替代国方法。未来对更多“非市场经济国家”适用特殊的经贸规则，扩大对其不平等限制的范围，^⑬是美国致力于将国内法的意志上升到 WTO 层面的真实目的。

三、“市场导向条件”的实质目的

发达国家对“非市场导向的政策和做法”的关注并非始于美欧日三方谈判，在中国等国家崛起的过程中，这种非议从未消失。西方普遍认为政府财政资助、支持产能扩张、补贴国有企业等做法导致了严重的产能过剩，以至于不公平的竞争扰乱了市场秩序，国际贸易和新技术无法得到正常的发展。这种不正常的竞争现象导致了现行规则的无效，最终扭曲了市场。

从历史上看，冷战时期非市场经济条款作为贸易救济条款，很大程度上充当着保护本国贸易的工具。美欧认为在当前市场扭曲的情形下，需要将非市场经济反倾销法规扩张适用，与补贴规则、国有企业规则等条款共同组成美欧市场扭曲规则体系，以此来扭转市场扭曲的局面。^⑭这一系列规则名为 WTO 改革方案，实际上却扩大了以往对非市场经济国家的特殊待遇的适用范围，在一些影响到其国内利益的领域，这类限制更是趋向严苛。真正目的不在于协调各方合作推动改革，而在于最大程度地保护国内利益。

美方在《2020 年贸易政策议程和 2019 年年度报告》中已经指出：“现行的 WTO 规则无法充分应对经济原则上通过国家指导来进行管理的成员对全球贸易的破坏性影响，美国正与日本和欧盟共同应对这些挑战。”^⑮基于此，美国本次改革的总体目标在于以市场经济问题为起点设计一套新的国际规则。这套新规的设计思路与以往针对非市场经济体适用的反倾销制度非常类似，都是包含两大核心规则：非市场经济体认定范围以及为其适用的特殊制度。基本思路是首先基于“市场导向条件”将 WTO 成员进行分类，不满足上述条件即被视为非市场经济成员；接下来针对非市场经济成员建立新的特殊补贴规则和国有企业规则。“市场导向条件”作为所谓的分类标准并非实体性规则，而特殊补贴规则和国有企业规则是落实贸

^⑬ 张丽英、庞冬梅：《论“市场扭曲”定义市场经济地位的不合理性》，《经贸法律评论》2020 年第 1 期，第 75-93 页。

^⑭ 参见王燕、陈伟光：《“非市场经济”与“市场扭曲”：中美欧之间的制度之争》，《社会科学》2019 年第 10 期，第 18-28 页。

^⑮ Scherrer, C. and Abernathy, E., 2017. Trump's Trade Policy Agenda. *Intereconomics*, 52(6), pp.364-369.

易限制措施的主要工具。

（一）市场经济地位的认定

非市场经济贸易救济规则最初产生于美国的反倾销实践，后纳入至《关贸总协定》，成为 WTO 规则的组成内容。在反倾销案件中，认定成员方是否具有市场经济地位决定了能否对其实施“替代国”措施来计算出口产品正常价值，非市场经济地位是能够启用“替代国”措施的前提条件。《中国入世议定书》第 15 条就规定了中国适用“非市场经济体”规则的具体承诺，该条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 进口成员可不依据与中国国内价格或成本进行严格比较的方法，^⑯可以转而适用替代国价格比较法来确定出口产品正常价值。

值得注意的是，正常计算方式下倾销关税不得超过实际的倾销幅度，而利用“替代国”的方式计算倾销的幅度将远远高于正常方式得出的结果，对于被诉企业和国家来说是一种负担，因此这一规则的适用有着明确限制，在中国能够证明自己具备市场经济条件或入世满 15 年以后，为保证中国在反倾销中可获得平等待遇，该规定将不能再被适用。美欧一再拒绝承认中国市场经济地位，很大程度上也是因为不愿放弃在倾销中对继续采取替代国比较法，不采用这种方法会导致倾销幅度的大幅降低。

根据欧盟委员会发布的研究报告，与当前“非市场经济”条款下的倾销关税相比，承认中国市场经济地位会使得对中国出口产品的倾销关税降低约 27%，进而使得从中国进口产品的总量增加 17%到 27%，若不采取缓冲措施，短期内可能会导致欧盟受影响的行业流失数以万计的工作岗位。从长期来看，这一数量还可能会激增。^⑰美国、加拿大、墨西哥的三位经济学家也曾在研究中指出，若授予中国市场经济地位将使美国减少 40 万至 60 万个就业岗位，给北美自由贸易区造成 425 亿至 685 亿美元的经济损失。^⑱由此可见，一旦承认了中国的市场经济地位，不仅会在短期内对其国内经济造成负面影响，更可能导致其在未来与中国的双边贸易中处于更加不利的地位。基于对上述情况的担忧，欧美国内都有声音强烈要求政府不给予中国市场经济地位。欧盟一贸易专员就对此问题作过回应，在某种程度上表明未来这仍将是一个棘手的问题“在反倾销案件中仅仅授予中国市场经济地位而不采取某种形式的缓冲

^⑯ 参见《中国加入世贸组织议定书》第 15 条。

^⑰ See Inside US Trade Daily Report, “EU Analysis Says Granting China MES Could Directly Impact 188K Jobs”, <https://insidetrade.com/daily-news/eu-analysis-says-granting-china-mes-could-directly-impact-188k-jobs>.

^⑱ See Manuel Molano Ruiz, Robin Somerville and Andrew Szamoszegi, “Assessment of the Probable Economic Effects on NAFTA of Granting Market Economy Status to China”, https://www.steel.org/~media/Files/AISI/Press%20Releases/2015/Unified_NME_Study.pdf.

措施，在政治上是不现实的”。

除美欧日三方外，美国、加拿大、墨西哥达成的《美国—墨西哥—加拿大协定》（以下简称 USMCA）也包含针对非市场经济国家的协议规定，更体现了美国积极推动建立由其主导的贸易新规则，意图对中国及其他发展中国家的“非市场导向”政策形成合围。USMCA 文本中，第 32.10 条排他性“毒丸”条款曾引起热议，该条规定：协定中的任何一成员国与非市场经济国家达成自由贸易协定，则其他成员国可以在 6 个月后退出现并建立其自己的双边贸易协定。^{①⑨}美国意图借此规定来约束加拿大、墨西哥两国在贸易谈判中的自主权，以此要求两国在贸易谈判中尽可能支持美国，与“非市场经济国家”保持距离。若两国与所谓“非市场经济国家”签署贸易协议，美国政府也享有审议有关文件和议程的权利，极有可能以此迫使两国放弃协议中对美方不利的条款，或是阻碍协议的正常签订。可见美国试图在区域经济中牢牢掌握话语权，反映出明显的单边主义思想。进一步来看，未来中加、中墨的自贸区谈判也存在受到阻碍的可能性。^{②⑩}协定中其他对非市场经济国家的限制条款也极有可能被复制到美欧日未来的贸易谈判当中，若三方在限制中国的政策性投资、保护知识产权方面达成新的共识，进而采取联合行动，将会对我国有关行业未来发展构成不小的压力。

《中国入世议定书》的相关规定不再有效之后，欧美企图继续对中国适用歧视性的差别待遇，只能转向寻求和制定新的依据，这种应对方案实质上是为了保护本国的既得利益，企图减轻甚至避免中国恢复平等地位后对其本国经济可能产生的负面影响。此外，上述新规是否与《反倾销协议》第 2 条及 GATT1994 第 6 条的规定相符，从而能够在 WTO 框架下获得合法性，目前仍是一个答案不确定的问题。^{③⑪}可见，美国所谓新规则中的第一部分内容，即判断他国是否具有市场经济地位的“市场导向条件”，于法于理均缺乏依据，很大程度上是为政治服务的工具。

（二）补贴之新规则

在针对“非市场经济国家”适用的特殊规则中，补贴规则是三方贸易部长谈判最关心的内容之一。这是因为中国与美欧等发达国家在产业补贴模式上存在较大差异，^{④⑫}这种分歧很大程度上导致企业无法在公平的起点上进行竞争。在 WTO 文本中，“市场扭曲”概念也是

^{①⑨} Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Article 32.10: Non-Market Country FTA.

^{②⑩} 刘明：《对 2017 年以来美欧日三方贸易部长联合声明的分析》，《国家治理》2019 年第 21 期，第 13-25 页。

^{③⑪} 李回：《欧盟反倾销调查新规则的合规性研究》，《西南政法大学学报》2018 年第 6 期，第 31-40 页。

^{④⑫} 王雅：《国际产业补贴规则新动向及中国应对策略》，《对外经贸实务》2020 年第 6 期，第 8-11 页。

首见于《补贴与反补贴措施协议》，该协议是目前约束产业补贴的主要工具，但欧美仍认为其不足以起到预期的作用。联合声明中公布的补贴新规与现有规则相比发生了不少变化，订立的标准更加全面，总体要求趋于严格。

新规主要包括以下几个方面：一是拓宽禁止性补贴的适用范围，除现有的出口补贴和进口替代补贴外，拟将禁止性补贴扩大至新的领域即金融领域，并声称将持续扩大禁止性补贴的范围。二是增加举证责任倒置的要求，对于某些损害性较强的补贴，需要由提供补贴的成员来证明该补贴具有充分透明度，且不会产生严重的负面影响。三是增加反向通报惩罚，明确反向通报的惩罚性后果，对于一成员未通报的补贴，如遭到其他成员反向通报，将视同禁止性补贴，除非提供补贴的成员能够提供所要求的信息并在规定时间内以书面形式提交。四是引入外部基准计算，如果相关服务或商品的国内市场价格因特殊情况，如补贴提供成员的干预等，不再适合通过比较来计算补贴金额，那么反补贴调查机关可使用其他适当金额作为基准，即外部基准。此外还提出了应完善公共机构定义，扩大公共机构的范围。将国有企业纳入“公共机构”范围，且认定公共机构不再必须“有、行使或被授予政府权力”。^{②③}

由于对现有规定不满，美国早在 2018 年就向 WTO 提交了《关于提高 WTO 规则下的透明度和强化通知要求和程序》的函件，欧盟在其《概念文件》中也针对补贴问题提出过新的设想，一方面要求提高透明度和补贴通报，比如为 WTO 成员完全遵守其通知义务建立直接或间接的激励机制；另一方面要求提升补贴规则的有效性，比如扩大禁止性补贴的范围，制定针对导致产能过剩的补贴的新救济规则等。^{②④}这些设想与联合声明中关于补贴规则的新设想有诸多重合之处。美欧日在谈判中普遍关心补贴有效性的问题，并一致认为应通过提高透明度，加强通报，增加举证责任倒置的措施来强化成员之间的监督。此外，三方还联合阿根廷和哥斯达黎加，于 2018 年 11 月 1 日向 WTO 联合提交了一份关于提高透明度和加强通报要求的改革方案，^{②⑤}内容与上述条款也大同小异。可见三方对于此问题已经达成深度共识，并试图寻求其他国家的支持以增加该规则的国际认可度，使其落地成为可能。

在上述关于补贴的新规中，“产能过剩”被多次提及，这是欧美等国家近年来声讨中国的又一主要话题，中国在燃油、钢铁和铝等行业被视为存在严重的补贴和政策扶持，进而导致过剩的产能冲击了国际市场。若无明确的标准来评判“产能过剩”，单纯地运用此规则会

^{②③} 参见陈曦：《WTO 补贴改革背景下中国贸易救济应对研究》，《扬州大学学报（人文社会科学版）》2020 年第 4 期，第 26-43 页。

^{②④} 郑伟、管健：《WTO 改革的形势、焦点与对策》，《武大国际法评论》2019 年第 1 期，第 75-92 页。

^{②⑤} See Communication from the United States: Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements(JOB/CTG/10/REV1).

降低我国企业被诉门槛，可能导致我国高产能企业遭遇的海外反补贴调查数量大幅增多。^{②6}关于“公共机构”定义的宽松化要求也会使得我国国有企业很容易被认定为公共机构，进而成为反补贴调查的主要对象。在此基础上，增加举证责任倒置，将大大加重我国企业的举证责任，进而使我国企业在反补贴之诉中难以获得有利地位。

尽管新补贴规则表面上是为解决现有规则有效性不足的问题，但其中具体标准对中国十分不利。在现实中，我国遭遇反补贴调查的数量在成员国之中遥遥领先，该规则一旦落实，我国毫无疑问会受到最严重的影响，可见美欧日利用补贴规则，进而使中国企业以及对外贸易都受到冲击，是其遏制中国经济的又一策略。

（三）国企之新规则

在一国处于“非市场经济环境”时，美欧认为国有企业在银行贷款、税收、政府补贴以及资本注入方面都具有明显优势，在战略支柱行业乃至新兴产业中的影响力都不容小觑，是造成国际贸易扭曲的重要因素，^{②7}但在现有的 WTO 框架下缺乏针对性规定，无法为解决这个问题提供有效工具。在本轮 WTO 改革中，包括美欧日在内的不少国家都就此发表了意见，特殊的国企规则也成为三方贸易部长谈判的另一重要议题。在前六份联合声明中，已经体现出美欧日三方对于国有企业规则的初步设想，主要集中于提升国有企业信息透明度，更好地处理公共机构与国有企业扭曲市场等问题。

在 2020 年 1 月 14 日发布的第七份联合声明中，国有企业的问题没有再被提及。这很大可能是因为在公共机构认定的问题上，欧盟和日本与美方所持立场尚不相同。^{②8}当然，这不代表着国有企业问题将从 WTO 改革的方案中消失，反而意味着美国、欧盟和日本可能各自在其他双边或多边的谈判中对于国有企业的规则展开了更加深入的讨论，以宣传和扩散自己的观点。未来的国有企业新规则可能包括的内容，在 CPTPP 中已经给出相当程度的参考。

^{②9}

首先，针对国有企业的定义，CPTPP 中采用了“政府所有或有效控制”的标准，以此认定的国有企业范围较小，意在减少争议而获取更多成员的认可。其次，同样受到关注的还

^{②6} 何丽丽、王飞：《美日欧 WTO 补贴规则改革方案对中国国有企业“走出去”的影响》，《对外经贸实务》2020 年第 11 期，第 37-40 页。

^{②7} See Szamoszegi A, Kyle C. An Analysis of State-Owned Enterprises and State Capitalism in China. 2011. <http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/14786CapitalTradeSOES.pdf>.

^{②8} 田丰、李计广、桑百川：《WTO 改革相关议题：各方立场及中国的谈判策略》，《财经智库》2020 年第 4 期，第 84 页。

^{②9} 陈瑶：《新一代区域贸易协定对非歧视待遇与商业考虑条款的重塑》，《海关与经贸研究》2021 年第 1 期，第 107-121 页。

有透明度规则，对于企业披露的方式和内容进行了细化，不仅要求主动披露国有企业清单，并且要求披露内容涵盖的范围进一步扩大，需要涉及多方面具体情况。第三，强调非歧视和商业考虑规则，将国民待遇和最惠国待遇两个非歧视原则都扩展适用到货物、服务、投资领域。第四，强调非商业支持规则，并且将该规则所约束的对象从缔约方政府的非商业支持行为扩大到缔约方国营和国有企业给予其它国有企业的非商业支持行为，省略了认定公共机构的步骤。不仅如此，还大大拓展了其适用范围，将非商业支持对服务贸易的影响纳入考察，约束一国政府或国有和国营企业给予其在其他缔约方领土内的涵盖投资的非商业支持。

针对国有企业适用的贸易规则同样不是一个新出现的话题，这一问题长期无法在现有多边经贸规则中得到规制，西方国家的积极讨论已经取得了一定成果。国有企业所适用的系统性规范首次见于 TPP，相关规定在 CPTPP 中有所延续；欧盟在与越南、新加坡、加拿大、哈萨克斯坦和日本的经济与贸易协定中专门将国有企业问题单独加以规范；美国现行生效的自贸协定也均包括针对国有企业和政府企业的条款，主要涉及非歧视、商业考虑、透明度规则等。

在上述新规则中，传统美式自由贸易协定的影子依稀可见，关于国有企业的很多纪律都被延续和保留。尽管针对国有企业的定义采取了一个相对狭窄的范围，放弃了 USMCA 中更加宽松的认定方法，但是以此采用的标准为起点，进而对国有企业适用特定的规则仍然是不甚合理的。仅从国家对企业享有所有权或一定的控制权，就认定该企业作为国有企业会对正常的竞争秩序产生影响，这种逻辑是缺乏论证的。由此就对国有企业适用更加严格的规则，不能不说是一种歧视性的推论。就具体规则而言，对国有企业发展进行限制和约束的基本态度也并未改变。将国有企业需要承担的商业考虑、非歧视待遇义务进一步扩大，^③更加严苛的非商业支持标准也将限制国有企业之间的商业往来，使国有企业几乎无法发挥社会作用，同时也导致其在与私营企业的竞争中处于天然劣势的地位。

四、结语

《中国入世议定书》第 15 条 a 款(ii)项到期后，中国在 WTO 层面应获得的市场经济待遇仍未得到正视。美国借助关税政策建立贸易壁垒，推行贸易保护政策；欧盟利用域内反倾销新规则引入“市场扭曲”标准，继续对中国适用“替代国”措施；二者与日本联合声明中的“市场导向条件”乃至 USMCA 的“毒丸”条款中关于非市场经济国家的规定都表明了

^③ 余淼杰、蒋海威：《从 RCEP 到 CPTPP：差异、挑战及对策》，《国际经济评论》2021 年第 2 期，<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3799.f.20210314.1715.006.html>。

西方国家在对待我国市场经济地位的问题上，仍报以否定态度。“市场导向条件”乃至改革新规，都是美欧日解决所谓“中国问题”的方案和工具，借 WTO 改革为名对中国发展继续施加遏制。

诚然，中国的独特发展模式自 20 世纪 90 年代以来取得了举世瞩目的成就，已然构成对以美欧日为代表的西方国家治理经验的颠覆。美国在全球经济治理体系中地位不断下降，传统制度平衡被打破，是美国乃至西方国家难以容忍中国崛起的重要原因。^{③①}然而，以歧视性甚至惩罚性的方式针对异端制度形成的贸易防御体系只能抑制更多发展创新的可能，具有明显的局限性，^{③②}很难称之为应对全球资本主义制度基础发生根本变化的合理选择。

从现实中看，经济发展与对外贸易持续受到打压，在很长一段时间内将会是中国乃至其他发展中国家不得不面对的困境。面对不容乐观的国际政治经济格局，中国仍应明确立场，以坚定态度应对问题。反对市场经济条件的不合理适用，在未来双边谈判以及本轮 WTO 改革中积极发声，指出美欧倡议的标准存在的问题，提出中国见解与方案，争取从矛盾不甚激化的问题入手达成共识，逐步展开深入磋商，寻求中国应获得的平等待遇。

从长远来看，为从源头上解决问题，将补贴规则与国有企业规则中合理的建议早日纳入改革规划不失为可行的思路。建立以竞争政策为基础的经济政策体系、深化国有企业改革，不仅是我国建设现代化经济体系的内在要求，也是破解地缘经济竞争等外部压力，^{③③}适应国际经贸规则体系变化的必经路径。

^{③①} Wu, M. ,2016. “The China, inc.' challenge to global trade governance”. *Harvard International Law Journal*, 57, pp.261-324.

^{③②} 见前注^{③①}

^{③③} 柯静：《新一轮世贸组织体制市场导向之争及其前景》，《国际关系研究》2020 年第 3 期，第 89 页。

Study On “Market Oriented Conditions” In WTO Reform

Niu Yutong

Abstract: In the current round of WTO reform, the “market-oriented condition” has been frequently mentioned by the United States, the EU and Japan. In essence, it is no longer a legal basis to refuse to recognize China's market economy status under the WTO framework, and the EU and the United States turn to seek and make a new basis. For “market economy” “market-oriented” unilateral definition and interpretation, in order to continue to take unfair trade measures against China, the United States is trying to lead the new trade rules into the WTO reform program, for its discriminatory policies covered with a “legal” appearance. This is not only a challenge China needs to face, but may also put new pressure on the WTO reform negotiations.

Keywords: Market-Oriented; Market Economy Status; Subsidy Rules; State-Owned Enterprises

(责任编辑 赵世璐)