

中国市场经济地位：认定标准、 现实差距与未来努力

商务部研究院区域经济合作研究中心 张建平

摘 要：本文以促进我国经济高质量发展、构建国内外双循环为研究背景，通过介绍 WTO 国际法缺陷，对比欧美国家市场经济地位认定标准，分析欧美国对我进行的双反调查案例，充分揭示了 WTO 国际法与欧美国家国内法的内在冲突。同时，以二者冲突为抓手，不仅充分介绍了中国为取得市场经济地位做出的种种努力，还从法理法条、与欧盟达成共识、国内国际共同努力等方面，对中国以及 WTO 的未来改革方向提出了有针对性的举措建议。

关键词：WTO 国际法缺陷 欧美市场经济地位认定标准 制造业创新中心 中国努力方向

中图分类号：F045 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-3151(2021)06-0023-09

当前，“逆全球化思潮”的加剧正在逐步推动贸易保护主义、排外主义的兴起，全球贸易、产业链、供应链遭到严重冲击。而疫情的逐渐蔓延更是导致供应链、物流、服务等产业的彻底停滞。世贸组织预测，2020 年世界贸易额在前两年已经开始下降的基础上，再降低 13%~32%。国际旅游组织预测，2020 年全球旅游流动人口将下降 20%~30%。受疫情等因素影响，2020 年 1~6 月，中国货物贸易进出口总值为 14.24 万亿元，同比下降 3.2%（郑明月和肖劲松，2020）。疫情的影响与逆全球化思潮叠加，导致西方发达国家加快了产业回流的进程，进一步撕裂了各国之间的国际贸易体系，WTO 框架之下的国际大循环逐渐名不副实，而我国也深受其害。虽然我国国内经济形势发展较好，成功摆脱疫情对经济的影响，率先恢复经济活力。但是我国消费需求乏力，无法支撑我国庞大的产能，国外贸易的停滞不前更是给我国产能出清造成重大困扰。

值此重要时代节点，习近平总书记在中央政治局常委会上指出，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。国内国际双循环发展格局需

要国内国际的共同支撑，但是自中国加入 WTO 以来，一直未被欧美国家承认市场经济地位，而 WTO 国际法规的明显缺陷也一直悬而未决，在后疫情时代双循环发展格局的关键时点，面对中美之间和中欧之间关系都处于较大调整的复杂局面，我们需要重新对中国市场经济地位认定标准这一命题进行深入探讨。

一、WTO 国际法缺陷

（一）WTO 国际法缺陷与欧美认定标准

WTO 法规体系中并无有关市场经济地位的概念及定义，但是欧美国家都存在国内法框架下的市场经济地位认定标准。

欧盟承认市场经济地位的标准共有五项，分别是：（1）决策没有明显受到本国干预；（2）有一套按照国际通用准则建立的会计账簿；（3）生产成本和财务状况未受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（佚名，2004）。美国则根据六个指标来考量一国是否为市场经济国家，包括：（1）货币可兑换；（2）工人收入是否为劳资双方商定；（3）外国企业投资的允许程度；（4）政府对生产要素的干预程度；（5）政府对生产资料、产品价格等市场因素的控制程度；（6）商务部认为的其他因素（吴淑娟，2011）。

（二）欧美标准与 WTO 国际法之冲突

世界贸易组织中的相关协议很少对“市场经济”做出定义，而欧美也没有预设 2016 年底中国不再被列为非市场经济地位的具体条件和标准。这导致国际上两种声音的出现。一方面，WTO 多数成员认为届时中国被视为非市场经济体的规定应自动消除；另一方面，则是以美国为首坚持以国内法对中国非市场经济地位的裁定。其实质是 WTO 规则并没有厘清国际法与欧美国内法之间的关系。

面对 WTO 国际法则与国内法律规定的冲突，欧美都表现出对国内法律的坚持。例如，1998 年 4 月，欧盟通过决议，将中国从完全非市场经济国家的名单中除去，给予中国“转轨经济国家”待遇，介于完全非市场经济国家与完全市场经济国家之间，面临欧盟反倾销时，中国企业可以享受按市场经济地位的个案处理。但根据 2008 年欧盟公布的对我国市场经济地位的最新报告指出，我国仅满足五个标准中的一个，即市场决定货币汇率变化，欧盟认为我国在其他四个方面不符合市场经济地位条件，包括企业会计制度、知识产权保护、经济微观层面的政府干预、金融领域的歧视性规则等（王天雨，2017）。

美国亦是如此，在单边主义、长臂管辖的影响下，直接将国内法凌驾于 WTO 法规上。例如，利用本国立法对中国施加惩罚性关税以保护自身贸易利益。诸如此类的做

法已经脱离了 WTO 的贸易最惠国待遇原则、非歧视性基本原则和争端解决机制框架，实际上已构成与贸易伙伴之间的经贸冲突。给全球经济和美国经济带来了很大的风险和困难。例如，由于国家关税政策的经常性变动，部分美国企业开始囤积中国货物，囤积货物增加的仓储成本和物流成本势必会转嫁给下游企业。另外，作为中间商角色的出口企业为了规避政策不确定性，也经常无法正常经营，这导致系统性风险急剧升高。同时，美国通过贸易关税政策妄图干预产业转移等正常经济现象的行为使全球供应链和价值链的供应关系遭到严重破坏，使各国经济受到巨大冲击，不利于世界经济的发展。

值得注意的是，对上述案例的分析体现了当前国际多边贸易法律体系的一个重大问题，即欧美国家不仅不落实中国加入 WTO 议定书第 15 条规定，单方面认为中国不满足市场经济地位的认定标准，而且并未提出一个明确的确定中国是否具有市场经济地位的衡量标准。这导致当本国企业遇到对自己不利的情况时，欧美国家完全可以根据自己的需要修改标准、法律。这种把其国内法凌驾于世界贸易组织规则之上、破坏全球贸易规则秩序的做法，给全球经济带来巨大的风险和困难。

二、欧美国家对中国市场经济地位的认定

（一）替代国标准缺陷

笔者曾经在 2015 年中欧高级政党代表团对话会上针对 WTO 规则缺陷向欧方代表提出疑问：欧洲和美国经常以非市场经济地位为由，按照 WTO 国际法中第 15 条（a）款（ii）对中国进行“双反”调查，即如果中国不能拿出证据来证明本国生产产品在生产、制造、销售、服务的环节中，价格是由市场来决定，那中国就不能被认定是一个完全的市场经济地位的国家。则发达国家不能根据中国国内的报价来判断中国产品价格是否合理，需要选取第三国生产的同类产品对中国生产的产品价格进行比较，来认定是否存在补贴或倾销行为。但“双反”调查过程中使用的第三国（替代国）的标准中的成本核算法非常不合理，不能从经济学角度给予合理解释。

例如，欧美国家对中国的电视机、铜版纸产品进行“双反”调查时，将电视机产品以新加坡生产的电视机产品的生产成本为参考，铜版纸则以美国生产的铜版纸产品的成本为标准，上述产品不具可比性，因为发达国家和发展中国家的成本也并不具有可比性，中国产品极易被认定为“倾销”。欧洲代表对此承认在关于第三国选择问题、成本比较问题上的“双反”调查存在缺陷，需要继续探讨并寻求改进。但欧洲代表同时提出，中国铝合金窗户售价比原材料成本低、欧洲车企不能在中国设立独资企业但中国企业却可以全资收购沃尔沃等相关问题，并以此认为欧洲为避免失去不承认异议权，需要对中国市场经济地位提出质疑，并以“双反”调查对中国出口产品进行

惩罚。

（二）欧美眼中的中国市场经济地位

在欧美国家眼中，我国市场经济地位认定有众多考量因素。一方面，由于 WTO 国际法则缺陷，中国不能“自动获得”市场经济地位，且无法全部满足欧美国内市场经济地位认定标准，如我国的知识产权保护缺乏和国企存在政府干预问题便不符合欧美市场经济地位认定标准；另一方面，欧美国家可能会根据自身国家利益，综合考量政治因素和经济利益，在实践中脱离标准，采取有利于本国企业的裁定。欧洲议会曾经也表露出强烈担忧，认为一旦中国获得欧盟的市场经济地位认定，中国的高性价比产品、高效率的工作方式会给欧洲经济带来严重后果。欧洲商业团体委托华盛顿经济政策研究所的报告认为，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 1425 亿欧元（张运婷等，2016）。

而欧美国家不承认我国的“市场经济地位”使我国企业在国际贸易中处于被动地位。首先是使出口产品受阻。由于市场经济地位不被认可，我国企业极易受到反倾销调查，而极高的败诉率又刺激了某些国家产业的纷纷效仿。同时，根据 WTO 的第三替代国准则，中国商品需要用替代国生产产品来衡量生产成本，由于国内环境的不同和其他因素，导致该规则无法发挥理想作用，最终将导致我国企业受损严重，出口严重受阻，影响国内的产业发展进而影响就业和收入水平。例如，中国出口欧洲的光伏产品，涉案金额高达 200 亿美元，给我国光伏产业造成重大打击。其次是中国与成员国的国际关系和科技发展也受到损伤。反倾销调查在某种程度上会被赋予政治性色彩，如美国一直将我国认定为非市场经济国家。在一些反倾销调查案件中，我国政府和企业向美国商务部提出承认我国市场经济地位的申请，然而都没有成功。在市场导向产业的申请方面，我国应诉企业在一些反倾销或者复审案件中也提出过申请，但是至今没有企业成功得到商务部的认定，唯一一次得到的认定裁决又因原告的上诉而被撤销（王天雨，2017）。通过反倾销调查，欧美国家可以达到抑制我国技术进步的目的；同时针对我国的反倾销调查也会带来不良示范效应，会造成我国和其他成员国之间的贸易不确定性。根据 WTO 的公开记录，我国已连续 21 年成为遭遇反倾销调查最多的国家，且连续 10 年成为遭遇反补贴调查最多的国家。

可以看到，随着中国成为“世界工厂”和全球制造业中心，欧洲国家在关于如何看待中国市场经济地位的问题上非常矛盾。一方面，中国是欧洲第二大贸易伙伴，2016 年中欧贸易占到欧洲对外总贸易额的 15%，自 2006 年以来增长了 50%，欧盟对中国的出口额占欧盟总出口的比重也从 6% 上升至 10%，自欧债危机后，欧洲各国陷

人增长泥沼，失业率居高不下，因此更希望通过中国庞大的消费需求提振本国经济；另一方面，中欧双方贸易规模大，但贸易不平衡现象比较严重，2015 年贸易逆差甚至达到了近十年来的最大值 1800 亿欧元（何蓉等，2018），同时，中国强大的产业制造能力和高性价比产品严重冲击欧洲相关产业，某种程度上造成欧洲失业率上升。同时欧洲国家易受美国态度影响，种种因素导致中欧关系波动较大。

美国对 WTO 存在诸多不满情绪，不仅因为中国加入 WTO 后的快速发展影响到了美国自身竞争力，还因为 WTO 框架对美国也形成了一定的约束。例如，美欧围绕着波音公司和空客公司的诉讼案纷争激烈，但美国多次被判败诉。诸如此类案件使美国对 WTO 高度不满，并一度产生退出 WTO 的想法。

三、中国加入 WTO 后的多种努力

（一）中国举措被国际认可

中国为获得市场经济地位做出了很多努力。中国的努力不仅体现在推进改革开放的持续性上，还体现在中国履行的义务已自觉超越加入 WTO 承诺水平。例如，关税是 WTO 谈判中最核心的问题之一，中国加入 WTO 之后，如期降低了工业制成品和农产品的平均关税水平，根据中国商务部发布的数据，中国工业制成品 3.8% 的加权平均关税水平已经接近澳大利亚工业制成品的加权平均关税水平，而算术平均关税水平已经降至 7% 左右，低于加入 WTO 承诺的 9.8%。在非关税壁垒方面，中国积极参加了 WTO《贸易便利化协定》谈判，并签署相关协议，贸易便利化水平也在不断提升，通关、商品检验检疫、口岸管理、电子口岸、通关一体化、物流、报关各个环节的便利化程度已经处于中上游水平。在市场准入方面，中国大幅放宽外资市场准入，在全国实施了负面清单管理模式，飞机、船舶、汽车等高端制造行业已扩大了市场开放。例如，汽车行业 2018 年以来制定了五年放开汽车市场准入股比限制措施，为汽车行业带来充分竞争空间。在金融领域，推出了 11 项新的开放措施，Visa、Master 等金融机构，标普、惠誉等评级机构已进入中国市场。目前，中国利用外资的结构已发生明显变化。在加入 WTO 之前服务业只占总外资的 30%，但目前已提高到 65%，已超过了对 WTO 的承诺。加入 WTO 以来，中国坚持享受权利和履行义务相结合，实现自身发展和促进世界共同发展相结合，中国 and 世界的经贸关系因中国加入 WTO 发生了举世瞩目的变化。这意味着世界各国很难长期拒绝承认中国的市场经济地位。

在西方话语权的左右下，国际社会还存在一种声音——中国没有完全履行加入 WTO 的承诺。例如，美国以其对中国开放的期望为标准来衡量中国履行情况，以此认为中国没有履行承诺。作为发展中国家，中国依据加入 WTO 的议定书履行加入 WTO

的承诺。因此要判断中国是否履行承诺，需根据议定书的法律文本以及 WTO 对中国实行每两年国别审议报告机制来判断，而从历年成员履行承诺的评估报告上的美欧代表签字来看，中国加入 WTO 的承诺履行情况已经被各大成员所认可。

自加入 WTO 以后，中国就开始围绕中国市场经济地位问题积极应对。不仅展开实际行动推动市场经济地位的提升，还主动与 WTO 的成员进行沟通、谈判、磋商。在相当长的一段时期内，中国在进行双边和多边的经济外交合作、国际商务和贸易谈判、贸易投资政策沟通时，都把市场经济地位的问题置于要位。最终，经过我国的不懈努力，与世界各国就市场经济地位问题的协商工作取得了明显的进步。目前，WTO 半数国家已明确承认中国的市场经济地位，如金砖国家中的俄罗斯和巴西及发达国家中的瑞士、澳大利亚、新西兰。

面临如今复杂局势，为保证经济高质量发展，实现国内国外经济双循环发展，中国还需继续努力，在市场经济地位问题上取得进展。中国市场经济地位身份的获得不仅可以促进出口、国际贸易等多产业发展，而且可以促成国际大循环的构建，进而提高国内就业率、收入水平和消费水平，刺激我国消费需求，进而促进国内大循环的构筑，实现国内国际双循环的良性发展。研究中国市场经济地位问题避不开研究欧美国际法法理、法制、语义及同欧美发达国家进行协商和交流，因此我们应该积极探索解决中国与欧美国家之间的分歧，促进中国经济高质量发展。

（二）以坚定信心促进国内国际双循环

加快实施自贸区战略，是我国在经济步入新常态、经济全球化进程加速、21 世纪新的贸易投资规则正在重构的关键时刻，是参与全球竞争、应对全球和区域经济治理格局变化、构建开放型经济体系的客观需要。自贸区战略的推进，为加快我国改革开放进程、促进对外贸易发展、提升国际竞争力作出了重要贡献。在自贸区平台上，通过降低关税和非关税壁垒，货物贸易自由化和便利化水平将不断提升，出口带动制造业发展、进口带动消费发展的作用将进一步发挥；降低服务业的市场准入门槛，生产性和生活性服务业的开放也将促进服务贸易繁荣；相互投资的创造效应将使新的全球供应链和区域生产网络不断拓展，开放型经济体系的内涵将不断得以充实。2014 年，中国明确了要加快实施中国自贸区战略，提出要努力构建辐射“一带一路”、面向全球的自贸区的网络。自贸区网络的构建能有效降低交易成本，提升交易效率和贸易便利程度，推进我国外贸的高质量发展，帮助中国企业参与更高水平的竞争，培育国际竞争的新优势。如今，我国累计与 25 个国家和地区签署了 17 份自贸协定组成。这些自贸区不仅能够引领自身高水平发展，同时还能辐射、带动“一带一路”建设。在当前疫情冲击和全球经济衰退的形势下，中国自贸区网络构建工作的持续推进具有重大意义，不仅有利于推进我国制度型开放以及培育新的增长极、创新极和辐射极，而且将

会有效支撑经济全球化进程和区域经济一体化进程，有力应对贸易保护主义。这里要明确的是，所有跟中国签署自贸协定的国家和地区都是承认中国市场经济地位的，在此我们取得了很大的进展。

中国于 2015 年提出了制造业创新中心规划，随着科技发展，新一轮的科技革命正在到来，本轮革命主要体现为多领域技术的集体突破和交叉融合（徐苏涛，2016）。我国制造业创新中心建设工程将作为技术突破和创新融合的重要基础、坚实载体，重点突破领域前沿技术和关键共性技术，建立从技术开发、转移扩散到首次商业化应用创新链条，提高创新资源配置效率，推动我国制造业向价值链中高端跃升。中国制造业产业品类齐全、规模庞大，产业体量相当于美国、德国、日本三国之和，有“世界工厂”的称号（贺正楚等，2018）。但是近年来，我国制造业发展面临调整。一方面，制造业正在迈入劳动力缺乏困境。随着我国国力的提升，人口红利逐渐消失。另一方面，我国制造业劳动力紧缺，根据中国人力资源市场信息监测中心的数据，各行业中制造业的劳动力需求占比最高，但是随着计划生育政策历年累计效果，年轻人口不断减少，加剧制造业“招工难”问题（万婧，2012）；同时，我国始终处于产业链的最底层，亟须高科技产业的发展，提高制造业水平。制造业创新中心作为产业链、价值链等各链核心和枢纽，一方面需要连接高校、制造业、金融业等，以制造业创新中心作为平台提高研究成果应用效率；另一方面需要与各大工厂对接，提高成果商用的转化效率，实现对研究机构的正向资金回流，从而实现研究生产资金回流的良性循环。另外，制造业创新中心还需要以自身为基础，打通产业链的上下游，实现生产要素的合理分配，提高技术创新水平，促进创新资源配置；创新中心需要承担起人才培养责任，以实践经验为抓手，对接国内外优秀资源，让人才培养更加接地气，及时解决行业痛点，精准推动不同行业的校企人才培养需求。如今，我国制造业创新中心已有 16 个，形成“东部多极、中西一带”的发展格局，将通过创新引领、资源集聚、产教联合等，培养更多的人才致力于科研，推动我国产业链地位提升，帮助和促进中国经济地位问题的解决（田丰等，2020）。

四、针对 WTO 改革的中国举措

一是要加深认识。在深化改革问题上，中国的任务十分艰巨。一些欧洲智库代表认为，虽然美国现在的极端政策和做法并不可取，但是依然对美国提出的一些问题表示认可，如我国对国内企业的补贴扶持影响了正常的市场竞争、国有企业对某些方面的垄断不符合公平竞争的原则、我国对知识产权的保护有重大疏漏等。目前我国在知识产权保护上取得显著进步，受到国际认可。但是，国家补贴企业和国有企业垄断不当竞争等问题的解决还任重道远，我国需要从市场化的角度深化企业体制改革，

将市场动力融入进国有企业中，提高企业活力，实现推动创造具有国际竞争力的新企业。

二是利用共识持续推进。针对 WTO 改革，发达国家和发展中国家之间的争论、谈判以及磋商必然会非常曲折，推进改革的难度也极大。不过，在支持全球化与区域合作、支持多边贸易体制、支持巴黎气候协定等重大全球发展议题上，欧洲跟中国的立场是完全一致的。而在中欧共同努力下持续推进的 WTO 改革和维护争端解决机制问题也充分说明世界贸易组织的绝大多数成员依然支持这套规则体系，所以，WTO 改革并不是无法解决的，只要中国与国际社会不断进行磋商和交流，必然可以形成共识，持续推进 WTO 改革进程。此外，笔者非常希望学术界能够就这些问题进行更加深入、系统的研究和分析，为中国更好地参与谈判、维护国家利益作贡献。

三是明确维护 WTO 多边贸易体制的意义。第一，WTO 多边贸易体制体现在坚定地支持全球化。在过去的几十年中，全球化发展加速推进，世界贸易组织的多边贸易体制框架对于维系全球贸易治理、维护全球贸易秩序以及推进国际分工的深化都发挥了重大的作用。全球化是发展趋势，我们要坚定地支持这一体制。第二，世界贸易组织的规则框架使众多的发展中国家有机会参与国际分工和国际贸易，在全球供应链的分工体系中拥有了自己的位置。WTO 对发展中国家采取了差别待遇和最惠国待遇的原则，我们应坚定地维护众多发展中国家的利益。第三，WTO 鼓励成员发展基于自愿原则的双边多边自由贸易协定。这与多边贸易体制相辅相成，共同推进了全球经济的发展和全球贸易的繁荣。第四，WTO 的诸边谈判，包括电子信息产品协议、环境产品协议、数字贸易、电子商务等方面的谈判和规则制定，对于未来全球贸易秩序、全球贸易治理非常重要。

四是目前 WTO 框架下市场经济地位的问题仍需要通过深化改革和广泛的国际交流，逐步有序地解决。现阶段中国正与欧洲共同推进中欧双边投资协议谈判，通过谈判倒逼中国改革开放的逐步推进。在谈判初始，由于涉及欧盟部分国家提出的国有企业规制、知识产权保护、劳工标准、投资监管等复杂内容，双方在谈判中遇到了一些困难，但中国在 WTO 框架下自主扩大对外开放水平，使市场准入等问题基本上得以解决，推动了协定的签署。

五是从实际意义出发，中欧通过平等磋商和谈判达成一系列经贸协议，对扩大产品市场份额、促进双边贸易发展都有非常重要的意义，如刚刚签署的《中欧地理标志协定》是近年来中欧间首个重大贸易协定。目前，双方的合作正在持续稳步推进，经贸合作空间巨大。中欧双方在看待全球问题方面拥有相似的立场和态度，如双方都认为全球化是必然趋势，共同推动全球化进程、共同推进区域经济合作、共同致力于维护全球多边贸易和投资治理体系、共同支持全球可持续发展、共同维护巴黎气候协定

等；以及中欧联手建立临时仲裁机制以推动 WTO 规则体系正常运行，弥补由于美国破坏上诉机构大法官任命所导致的仲裁停摆等。因此，关于市场经济地位问题，中国要同欧洲进行更广泛的磋商和沟通。

六是在 WTO 的规则框架下，做好国内转型。中国一方面要促进自主品牌和高附加值的产品拓展全球市场，另一方面也要通过对外投资把一些劳动密集型产品的生产制造业务输送至参与“一带一路”建设的国家，提高其工业化水平，并且将成品进口到中国，满足我们的消费需求。中国应该将 WTO 规则体系与中国和别国签署的自由贸易协定所形成的贸易体系更好地结合起来，促进贸易的自由化、便利化，为中国的转型升级创造条件。

参考文献

- [1] 郑明月，肖劲松．构建“双循环”新发展格局面临的挑战和对策[J]．新经济导刊，2020 (3)．
- [2] 贺正楚，曹德，曹虹剑，阳立高，吴艳．中国全球制造业创新中心的建设：科技创新与 GIP 函数的视角 [J]．科学决策，2018 (8)．
- [3] 王天雨．WTO 体制下中国市场经济地位法律问题研究 [D]．郑州：郑州大学，2017．
- [4] 吴淑娟．美国市场经济地位标准与我国现实之比较 [J]．经济研究导刊，2011 (2)．
- [5] 田丰，刘琪，张思雨，姚苏，师一丹．国家级制造业创新中心情况概述 [J]．大科技，2020 (19)．
- [6] 万婧．我国劳动力市场结构性矛盾的宏观经济因素分析 [J]．经济视野，2012 (9)．
- [7] 工业和信息化部．《中国制造 2025》五大工程实施指南发布 [J]．工程机械，2016 (6)．
- [8] 徐苏涛．如何做好制造业创新中心 [J]．中国科技财富，2016 (4)．
- [9] 张运婷，王皓，史龙祥．欧美承认中国市场经济地位问题及中国的对策 [J]．国际商务研究，2016 (6)．
- [10] 何蓉，连增，游洋．欧盟在中国市场经济地位问题上的态度演变分析 [J]．国际论坛，2018 (3)．
- [11] 佚名．欧盟判定市场经济地位的标准 [J]．时事资料手册，2004 (4)．

(责任编辑：宋艳波)