

美國針對非市場經濟提出總理事會決議文草案

馮小綦 編譯

摘要

為了再度確認世界貿易組織會員對開放及市場導向政策的承諾，美國於今（2020）年 2 月下旬針對非市場經濟提出建議總理事會的決議文草案。該草案對非市場經濟體制採取強硬立場，並提出可表彰市場導向之 8 項要素。鑒於世界貿易組織採共識決運作，故若要通過此份明顯劍指中國的草案，可能性將不高。惟本議題乃是美國所主張世界貿易組織改革中不可或缺的一部份，因此相關議題的討論將會一直延續到接下來的總理事會會議以及本屆部長級會議。

（本篇取材自：Hannah Monicken, *U.S. Targets Non-market Economies in Draft WTO Decision*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 9, Feb. 28, 2020.）

川普政府於今（2020）年 2 月下旬的世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）總理事會加劇了其與中國的對抗，其於會中提出一份總理事會決議文草案以確認 WTO 全力支持以市場經濟為導向的政策¹，同時也批判先前歸咎於中國的非市場經濟政策²。美國曾多次聲稱，中國的經濟是非市場經濟政策的溫床，並於反傾銷調查中將中國貼上非市場經濟的標籤。隨著美國在近期的演講與總理事會上的發言皆論及市場經濟原則³，並最終提出本次決議文草案⁴，使得上述華府對非市場經濟的批評延燒到了 WTO。美國也曾多次主張 WTO 沒有能力處理 21 世紀的中國⁵。

以下先說明美國之提案內容，其重申以市場經濟為導向之重要性並提出代表市場經濟導向存在之 8 項要素，接著說明決議文草案通過之可能性，最後就

¹ Communication from the United States, *The Important of Market-Oriented Conditions to the World Trading System-Draft General Council Decision*, WTO Doc. WT/GC/W/796 (Feb. 20, 2020).

² Wayne M. Morrison, CONG. RESEARCH SERV., IF10385, *China's Status as a Nonmarket Economy (NME)* (2019).

³ *Ambassador Shea: Challenges Posed to the WTO by Non-Market Policies and Practices*, U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA (Dec. 9, 2019), <https://geneva.usmission.gov/2019/12/09/ambassador-shea-challenges-posed-to-the-wto-by-non-market-policies-and-practices/>.

⁴ Communication from the United States, *supra* note 1.

⁵ *E.g., Statement of the United States by Ambassador Dennis Shea at the 14th WTO Trade Policy Review of the United States of America*, U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA (Dec. 17, 2018), <https://geneva.usmission.gov/2018/12/17/u-s-statement-by-ambassador-shea-at-the-14th-wto-tpr-of-the-united-states-of-america/>.

其影響層面作結。

壹、美國之提案內容

美國建議總理事會通過的決議文草案，乃是由總理事會再度確認會員對開放及市場導向政策的承諾，以便達成以市場經濟為導向的狀況。該決議文草案之前言以總理事會念及 WTO 成立的目的、會員於成立之初的意願以及談判時之努力等文字為開頭，接著以總理事會對非市場經濟政策之關切為由，重申市場經濟導向的重要性。最後，美國於提案中列出 8 項可表彰市場導向的要素。以下說明美國所提出之決議文草案內容。

一、決議文草案之前言

總理事會首先回顧 WTO 的設立是為了促進經濟體參與「以開放、市場導向政策以及烏拉圭回合協定和決議所列出之承諾為基礎」⁶的世界貿易體系⁷。其也回顧 WTO 的成立乃是反映了會員「對於能在更公平及更開放的多邊貿易體制內運作的渴望」⁸。而且在烏拉圭回合談判期間，許多開發中國家以及前中央計畫型經濟體（Centrally Planned Economies）都實施了重大經濟改革和自主的貿易自由化措施⁹。

總理事會對非市場導向的政策和實務表達了嚴重關切，因為其已損害世界貿易體系、引起極度的產能過剩、造成對勞工和企業不公平的競爭條件、也阻礙創新技術之發展與使用，同時更損及國際貿易的正常運作¹⁰。最後，總理事會確認以市場經濟為導向的政策對自由、公平和互惠互利的世界貿易體系至關重要，也是確保會員國勞工和企業得以公平競爭的根本¹¹。

二、表彰市場經濟導向之 8 項要素

總理事會確認會員國公民和企業應在以市場經濟為導向的狀況下營運，並且注意到下列要素不僅重要，同時也表彰以市場經濟為導向的狀況對市場參與者而言是存在的：

第一、企業對價格、成本、投入、採購和銷售的決定乃是出於自由意志且基於

⁶ World Trade Organization, Marrakesh Declaration of 15 April 1994, pmbl, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marrakesh_decl_e.pdf [hereinafter Marrakesh Declaration].

⁷ Communication from the United States, *supra* note 1, at 1.

⁸ Marrakesh Declaration, ¶ 2.

⁹ Communication from the United States, *supra* note 1, at 1.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

市場訊號所為¹²；

第二、企業的投資決定是出於自由意志且基於市場訊號所為¹³；

第三、資本、勞動力、技術以及其他生產要素價格是由市場所決定¹⁴；

第四、企業對資本的配置是出於自由意志且基於市場訊號所為¹⁵；

第五、企業遵守國際公認的會計準則，包含獨立審計¹⁶；

第六、企業依循具市場經濟導向且有效的公司法、破產法、競爭法、私人財產法，並得透過公正的法律程序（例如獨立的司法體系）來行使權利¹⁷；

第七、企業能自由取得相關資訊，以作為商業決策的基礎¹⁸，以及

第八、上述商業決策不受政府明顯干預¹⁹。

貳、通過決議文草案之可能性

過去幾個月以來，美國一直在 WTO 推動市場經濟路線，包含在去（2019）年 12 月之總理事會上，美國駐 WTO 大使 Dennis Shea 發言主張非市場經濟已「威脅」到 WTO 所欲達成的目標²⁰。在今（2020）年 2 月於亞洲協會政策研究院（Asia Society Policy Institute）的演講中，Shea 亦指出美國推動以市場經濟為導向的政策為 WTO 改革的首要任務之一，同時美國將持續推動對特殊和差別待遇（Special and Differential Treatment）的限制，以及藉由增加通知的執行來改善透明度²¹。

對此，中國則提出反擊，辯稱 WTO 的改革意味尊重「不同的經濟模式」，例如像中國一般的經濟模式²²。中國政府亦在 WTO 對美國和歐盟在反傾銷調查

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.* at 2.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ U.S. Mission to International Organizations in Geneva, *supra* note 3.

²¹ *U.S. Engagement at the World Trade Organization*, U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA (Feb. 6, 2020), <https://geneva.usmission.gov/2020/02/07/u-s-engagement-at-the-world-trade-organization/>.

²² *Statement by Ambassador Zhang Xiangchen of China at the General Council Meeting*, MINISTRY OF COMMERCE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (Dec. 9-10, 2019), <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/counseloroffice/bilateralexchanges/201912/20191202921247.shtml>.

中指定其為非市場經濟體提起訴訟²³。然而中國已於去年撤回上述訴訟中對歐盟的部分²⁴，據說是因為其將面臨重大的挫敗²⁵。

儘管到目前為止，僅有美國在非市場經濟和特殊及差別待遇上提出尖銳建議，但一些 WTO 會員即使不認同其作法，仍大致上同意美國的觀點。美國、歐盟和日本於今年 1 月發表聯合聲明，旨在改變《補貼暨平衡措施協定》(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)²⁶，以便對像中國這樣的會員實施更嚴格的規範。今年 2 月，身兼紐西蘭駐 WTO 大使以及今年新任總理事會主席的 David Walker 表示，儘管其不認為對會員貼上市場經濟和非市場經濟的標籤有助於解決問題，但是會員必須處理非市場經濟政策及其對貿易帶來的扭曲影響²⁷。此與 WTO 秘書長 Roberto Azevêdo 所提出的觀點互相呼應²⁸。Roberto Azevêdo 認為 WTO 不是為了改變各國的經濟模式而設，而且聲稱該期望是不切實際的；相反地，其主張解決此議題將需要新的規則和填補漏洞²⁹。

本項提案已於今年 3 月 3 日和 4 日的總理事會議上討論，惟美國與中國仍各自表述。美國重申決議文草案中的內容，並表明將會積極與有相同價值觀的會員合作，來推動本決議文草案之通過³⁰。反之，中國對於何謂非市場經濟政策、何謂國際公認的會計準則、何謂使企業能夠自由取得相關資訊、以及何謂企業決策不受政府明顯干預皆表示質疑，並認為這些概念只會引發無止境的辯論³¹。鑑於開會當下離原訂於今年 6 月 8 日至 11 日舉辦之部長會議僅剩三個月

²³ Request for the Establishment of a Panel by China, *European Union – Measures Related to Price Comparison Methodologies*, WTO Doc. WT/DS516/9 (Mar. 10, 2017).

²⁴ Communication from the Panel, *European Union – Measures Related to Price Comparison Methodologies*, WTO Doc. WT/DS516/13 (June 17, 2019).

²⁵ Tom Miles, *China Pulls WTO Suit over Claim to Be a Market Economy*, REUTERS (June 17, 2019), <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-wto-eu/china-pulls-wto-suit-over-claim-to-be-a-market-economy-idUSKCN1TH10A>.

²⁶ Office of the United States Trade Representative [USTR], Press Release: Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, USTR (Jan. 14, 2020), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

²⁷ Hannah Monicken, *Incoming Chair: WTO General Council Members Should Do More*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 7, Feb. 14, 2020.

²⁸ Hannah Monicken, *Azevêdo in 'Constant Contact' with USTR, but No Trump Meeting Set*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 6, Feb. 14, 2020.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Statements by Ambassador Dennis Shea at the March 3, 2020 General Council Meeting*, U.S. MISSION TO INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN GENEVA (Mar. 3, 2020), https://geneva.usmission.gov/2020/03/03/statements-by-ambassador-dennis-shea-at-the-march-3-2020-general-council-meeting/?fbclid=IwAR0D44wNYUc4AKp_BET84DCrx9yeVDI2IqgbPp8Fwkqy3xdUGqSir2joz-g.

³¹ *Statement by Ambassador Zhang Xiangchen of China at the General Council Meeting*, MINISTRY OF COMMERCE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (Mar. 4, 2020), <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/counseloroffice/bilateralexchanges/202003/20200302941477.shtml>.

³²，中國主張應將有限的時間與資源聚焦在解決上訴機構危機，以在部長會議取得可能的結論³³。

參、結論

鑑於 WTO 以共識決為運行方式，而本決議文草案明顯劍指中國，但目前美中兩國間尚未達成共識，因此總理事會通過決議文草案的可能性不高。但市場經濟議題乃是美國於主張 WTO 改革中不可或缺的一部份，所以此議題的討論將會延續到往後的 WTO 總理事會會議以及本屆部長會議，對於後續發展值得持續追蹤。



³² 因應 COVID-19 疫情，原定今年之部長會議已不宜於 6 月 8 日至 11 日在哈薩克舉辦，總理事會主席 David Walker 和 WTO 秘書長 Roberto Azevêdo 已與近 30 個代表團進行電話會議諮商，討論重新安排部長會議的三個可能選項，分別為 2020 年底、2021 年中或 2021 年底。Hannah Monicken, *WTO Eyes Mid- or Late 2021 for Rescheduled Ministerial*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No. 13, Mar. 27, 2020.

³³ Ministry of Commerce People's Republic of China, *supra* note 31.