

在市场经济地位上,中国谋求欧盟“按时承认”的努力受挫,中国的“自动获得论”遭遇欧美的“国内决定论”。由于妥协空间缩小,诉诸 WTO 争端解决机制成为重要选项。

中国应如何获得市场经济地位？

■ 梁国勇 联合国贸发会议经济事务官员

中国的市场经济地位已得到 80 多个国家的“提前承认”,但尚未获得美国、欧盟、日本等主要发达经济体和印度、墨西哥等新兴经济体的认可。最近,谋求欧盟“按时承认”的努力遭遇坚冰——5 月 12 日,欧洲议会通过一项非立法性决议,强调中国并非市场经济,欧盟应在反倾销调查中继续执行非标准方式,除非中国符合欧盟认定的市场经济五个标准。该决议并不具备法律效力,对最终结果的决定作用也尚待观察。然而,两方面因素决定了其重大影响:在欧盟委员会决定之间推出决议,意在表达“民意”并施加先发制人的影响;压倒性的投票结果(546 票赞成、28 票反对、77 票弃权)也具有结束争议、一锤定音的意味。

这一情况的出现并不意外。今年 1 月,左右为难的欧委会宣布将其决定推迟到下半年,其关于共同决策程序的说明显示,中国市场经济地位在年底前获得承认实际上是“不可能完成之任务”。从欧盟内部看,关于此问题的复杂政治博弈涉及不同国家、不同阶层、不同政治主体和不同利益集团,而欧委会的决定必须得到欧盟理事会、所有成员国议会和欧洲议会的认可。近期,中欧贸易特别是钢铁行业的情况使原本微妙的政治平衡发生了极其不利的变化,其影响也反映关于中国市场经济地位问题的公共磋商中。上月,数万德国钢铁工人举行罢工;而就在欧洲议会辩论之际,门外还聚集了有数百名示威者。从外部看,美国的立场也是一个影响因素。早在去年,美国就赶在欧委会开会之前“告诫”欧盟,给予市场经济地位的决定无异于单方面解除对中国的贸易防御。受欧洲商业组织委托,一家美国智库对相关决定对欧洲的潜在影响做了不客观的分析,其结论产生了广泛的影响。

以市场经济地位的不合理逻辑为基础,在反倾销调查中以“替代国”计算成本,这对中国而言是极不公平的。这种作法使中国出口企业更易成为反倾销的对象,更难胜诉,并被征收更高的反倾销税,也对中国出口产生了巨大的负面影响。WTO 的统计数据显示,2000—2014 年间以中国为对象的反倾销



措施达到 638 件,数量占全球的 27%,与中国出口占比极不相称;从涉案金额看,情况则更严峻。对欧盟来说,目前有效的 73 项反倾销措施中,有 56 项针对中国,而“非市场经济地位”在其中的影响是显而易见的。

在中国入世 15 年后,这种情况的持续显然是不合理的,然而问题是是否“合法”?依据《中国加入世贸组织议定书》第 15 条的规定,中方持“自动获得论”,认为 2016 年 12 月 11 日后,中国将自动获得市场经济地位。相反,持“国内决定论”的国家则认为其自身立法或政治决定是给予中国市场经济地位的基础,而这又影响反倾销的具体作法。

在中国加入世贸组织的过程中,个别谈判方为中国量身定制了几条有悖于 WTO 原则和宗旨、具有歧视性和限制性的特殊条款。其中,市场经济地位问题的“后遗症”一直持续,成为中国在贸易领域的“软肋”;而

《入世议定书》第 15 条中嵌入的模糊条款如同“特洛伊木马”为今日的纷争埋下了伏笔。该条款在文字陈述上将“市场经济地位”概念和“替代国”作法分开,同时也混淆了国内立法和国际协定的界限。按照该条款,“替代国”作法在中国入世 15 年后必须终止,但市场经济地位则语焉不详。值得注意的是,基于国内立法对中国非市场经济地位的认定又可能被作为延续“替代国”作法的依据,虽然其多边法律基础已不复存在。

很多人无视多边贸易体制公正性、非歧视性和可预见性的原则,将市场经济地位问题作为防范中国出口的“最后一道防线”。欧洲议会的决议显示,欧美之间和欧盟内部在此问题上的分歧并没有想象的那么大,主要发达经济体的态度也明显趋同。欧盟是中国最大的贸易伙伴,其正在执行的反倾销措施覆盖从中国进口总量的约 1.4%;虽然比重

看似不高,但真实的贸易阻滞和扭曲却远不止于此,而欧盟立场的长远影响和示范效应也不容低估。在 12 日的决议中,欧洲议会呼吁与欧盟主要贸易伙伴在 G7 和 G20 峰会等场合协调立场,以防止任何“单边”给予中国市场经济待遇的情况出现。如果之前一些相互矛盾的信号反映了欧盟在此问题上的防御心态的话,那么这样的表态则展现了其进攻姿态。可以想象,今年 9 月的杭州 G20 峰会上,中国市场经济地位将成为一个热点问题。

随着主要发达经济体立场日渐清晰,WTO 争端解决机制将成为重要选项。问题是,在诉诸耗时冗长、非赢即输的法律手段之间还有没有妥协空间,还有没有牌可打、戏好唱?面对欧洲议会的决议,中国会采取更积极主动、针锋相对的措施。各种场合(双边、多边)、不同主体(政府、立法机关、行业代表、媒体)、不同层级(峰会、工作会晤)的沟通对澄清在相关问题上的普遍误解非常必要。在经济外交和政治博弈方面,中方在对欧投资等方面的“筹码”也还是有的,只是在目前的政经环境下其效力未知。更重要的是,应尽快谋求通过法律手段在多边层面解决终止“替代国”作法的问题。这方面,短期、一次性方案之外,也须做好长期、个案处理的准备。无论如何,在 12 月 11 日之后仍然延用“替代国”作法将有悖于 WTO 规则,上诉机构在中国诉欧盟钢铁紧固件反倾销措施案中对此已有说法。显然,在多边层面终止“替代国”作法的继续实施是关键,而关于“市场经济地位”的名实之争则可能演变为双边层面的一个长期问题。

从大背景看,目前全球贸易所处的困难时期加剧了保护主义倾向。欧洲议会的决议及其对“贸易防御机制”的强调有短期经济、贸易和就业形势的影响,也反映了全球化退潮背景下的民意和政策动向。对积极谋求开放发展的中国而言,保护主义抬头和全球化逆流甚堪忧虑。从钢铁等行业的国内国际关联看,中国正在进行的供给侧结构性改革的影响将是建设性的,也是全球性的。

美联储为年内加息埋下伏笔

美联储 7 月 27 日为今年晚些时候第二次加息埋下伏笔,称美国经济面临的短期风险已经大幅减小,就业市场复苏已经重拾势头。

联邦公开市场委员会(FOMC)在最新的两次会议结束之际,宣布将联邦基金利率维持在 0.25%至 0.5%的目标区间不变,这意味着利率将继续处于美联储去年 12 月从接近零的水平上调 25 个基点之后的水平。

美国央行今年还有三次计划中的会议可以调整利率,分别在 9 月、11 月和 12 月。其措辞暗示最早可能在 9 月开会时就决定加息。使美联储的斟酌复杂化的一个因素,是围绕 11 月美国总统大选结果的不确定性,这一不确定性可能拖累商业信心。

美国央行发出信号表示,笼罩在其 6 月会议上方的一些忧虑已经消退,尤其是英国公投决定脱欧严重冲击全球市场的前景。尽管 FOMC 没有明确提及英国脱欧的公投结果,但该委员会称:“经济前景的短期风险已经大幅减小。”荷兰国际集团(ING)的首席国际经济学家罗布·卡内尔表示:“从美联储决定附带的声明措辞看,似乎他们正试图让市场做好准备,迎接比市场近来预期早得多的加息。”

不过,美联储也继续表示,它仍然对市场或世界经济再起动荡保持警惕,似乎表明它在考虑第二次加息之前仍将谨慎行事。“委员会将继续密切监测通胀指标以及全球经济和金融动态,”它在一份声明中表示。

美联储上月曾下调其利率预测,当时它在评估各项境外危险(包括英国公投脱欧的可能性),以及美国的疲弱就业数据。自那以来市场已经反弹,降低了一些有关英国脱欧的连锁反应扩散到欧洲以外的担忧。

国际货币基金组织(IMF)本月下调了全球经济增长预测,理由是英国公投脱欧已导致经济、政治和机构不确定性“大幅”上升。但该组织在调降美国 2016 年增长预测的同时,保持 2017 年美国增长预测不变,仍为 2.5%。

就业人数增长剧烈放缓曾严重影响美联储 6 月会议,但自那以来企业雇用人数出现反弹,6 月份新增就业人数 28.7 万,比分析师们的预测至少高出 10 万。

美联储在日前声明中还强调了家庭支出(美国经济复苏的主要驱动力)的强劲增长。堪萨斯城联邦储备银行(Kansas City Fed)的鹰派行长埃丝特·乔治再度呼吁立即加息,但 FOMC 的其余成员投票赞成维持利率不变。

(FT 中文网)

被誉为一体化典范的欧盟近年来为何麻烦不断? 一切英国式的算计,都需要在实现理想的路途中加以考虑。

英国脱欧:区域一体化的现实主义逻辑

■ 欧阳俊

英国人于 2016 年 6 月 23 日全民公投中决定退出欧盟。这注定是改变国际格局走向的一件大事。卡梅伦黯然宣布离任,新任首相特里萨·梅将面临尴尬而艰难的脱欧谈判。德国总理默克尔表示,英国不可能挑走欧盟的好处就离开。欧盟各成员国都在考虑,到底要一个怎样的欧盟。

世人也在思考:为什么被誉为一体化典范的欧盟近年来麻烦不断?区域一体化背后的故事是什么?观察数十年前成功或失败的区域一体化实践,或许可以得到如下结论。

一、区域一体化更多遵循现实主义逻辑

1952 年欧洲煤钢共同体成立以来,区域一体化被视为世界发展潮流,许多国家都试图藉此凝聚力量、迎接挑战、参与国际竞争、发展自身经济、应对自然灾害。人们对待区域一体化的态度大致分为两种。一种持功能主义立场(也可说是理想主义),视区域一体化为目的,强调区域国家的集体福利,认为区域一体化的最终目标是建立超越民族国家的政治实体,并相信这是实现区域所有成员福利最大化的理性选择。因此对于持功能主义观点的国家而言,不存在区域成员参与或者退出一体化的选择问题,问题只是一部门的一体化如何逐步溢出到其他部门,如何从经济部门溢出到政治领域,如何从关税联盟逐步深化直至建立超越民族国家的区域性政治实体。正是基于这一理念,1951 年,法国、德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡建立欧洲煤钢联盟。也正是因为欧盟创始成员着眼的是整体利益,希望通过建立联合的欧洲联盟弥合民众分歧、消除战争隐患、促进经济发展,虽然欧洲一体化进程中屡屡出现危机,但欧洲的最终并没有因此终结或者扭转;相反,每次危机最终都成为欧洲一体化前进的动力,最终形成了接近于国家的政治经济联盟。

另一种持现实主义立场(或者说是民族主义),视区域一体化为工具,强调区域国家各自的自身利益,将区域一体化视为巩固、拓展民族国家自身利益的工具。对于现实主义者而言,参与或退出区域一体化是个现实的问题,是个政治经济学决策,需要对区域一体化中分享的收益与承担的成本之间进行权衡。英国就是此类国家的典型,参与或退出欧洲一体化完全基于现实主义考量,以维护、巩固和拓展英国利益为目标。事实上,丘吉尔最

早在战后提出联合欧洲,但由于不能起主导作用,英国最初拒绝参与欧洲一体化。但欧共体成立后,为搭上欧洲经济快车英国又极力寻求加入,两次被法国拒绝都不放弃,历经 10 年方成为欧共体一员。在欧洲一体化进程中,英国为维护英镑地位拒绝加入欧元区,为控制外来移民拒绝签署申根协定。如今欧盟面临恐怖主义、经济停滞、难民危机等困难,英国更是拒绝共同面对决定离开,主张独立的英国人不加掩饰地宣称“英国优先”。

从世界范围来看,区域成员参与一体化多与英国一样出于自身利益而非区域整体利益的考量,遵循的是现实主义逻辑。许多发展中国家从政治角度认为合作结盟是一个正确的选择,很多学者和政治家都支持并致力于推动区域一体化的选择。但现实是,国家行为受利益之约束,一体化的实际进展往往远远落后于政治意愿。只有当一体化的成本—收益格局发生变化,各国实际收益能超过成本时,一体化才能得到推进。拉美和加勒比就是典型案例。这个地区的国家雄心勃勃地建立了许多区域组织,然而由于短期内不能从区域一体化中获益,他们不愿意为区域一体化付出任何成本,实际行动上迟疑裹足,说得多做的少,导致该地区一体化迄今仍只停留于纸面协议或者各种承诺,连关税同盟都未能实质建立。

按照现实主义逻辑,英国选择离开,意味着区域一体化不再被视为实现民族利益的最佳方式,预示着孤立主义的抬头,全球化、区域一体化将可能因此全面陷入停滞甚至逆转。当然,对持功能主义立场的核心欧洲国家而言,这也未必不是加深紧密化的机会,或许能推动核心欧洲朝向欧洲合众国再进一步。

二、经济因素是区域一体化最重要的动力

基于政治经济学视角,区域一体化可定义为公共产品区域成员的结构性共享。通常,公共产品由主权国家政府所提供,由主权国家人民所共享。区域一体化意味着公共产品提供责任由主权国家政府转移到超国家机构,公共产品消费覆盖由主权国家扩大到域内所有成员。从特惠自贸区、自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济同盟到政治同盟,区域机构公共产品供给能力递增,区域成员共享的公共产品范围逐步扩大。一个国家关于区域一体化的决策,主要就是要决定:是否推

进一体化,以及选择何种形式的一体化。对于持功能主义观念、关注区域整体利益的成员而言,这不是问题;但对于持现实主义态度、关注自身利益的成员,这是国家决策首要回答的问题。

这个决策过程分为国家意志形成、政府间谈判和制度选择三个阶段。其中国家意志形成是最为关键的一环,区域成员在此阶段将决定是否以协定的方式将某种政策、制度安排以及参与功能性合作等公共产品提供的责任转移到超国家机构,以及愿意与域内其他成员分享哪些公共产品与服务。国家意志形成是个政治经济学决策过程。在回答要不要推进一体化或者需要什么形式的一体化问题时,经济因素是收益与成本权衡的重要考量。

理论上,公共产品具有非竞争、非排他性,公共产品集中提供、区域共享存在规模和范围经济效应。更大更多样化的群体联合起来形成共同体,将诸如法律和司法、货币与财政、防务与安全等公共职能、公共政策以及制度安排的提供统一起来,既可以因人均公共产品成本分担降低而获益,又能从多种公共产品集中由单一机构提供带来的效率提升中获益。与此同时,公共产品覆盖范围扩大,既使得资源能够在更大范围内进行配置,从而带来配置效率提高、生产规模的扩大和经济效益的提升,使得决策者能够在更大范围内实现外部效应内部化,从而为诸如自然灾害、区域经济危机等冲击提供更大的保险。

经济因素是区域一体化最重要的推动力,这一论断为欧洲及其他地区的一体化实践所证明。欧洲从煤钢同盟、欧共体、货币联盟到《里斯本条约》签订成为政治同盟过程中,经济状况好的时期通常一体化进程较快,而经济不景气时一体化往往放缓。预期会带来巨大的经济收益是东欧国家争先加入欧盟的重要原因,希腊接受苛刻的财政约束而不退出欧元也是主要基于经济考量。英国脱欧公投之前,亲欧者抛出了六大留欧理由,其核心论据就是脱欧会造成巨大经济损失。在其他地区尤其是发展中地区,经济因素对区域一体化影响甚至更大。

但是,经济利益的得失决不是故事的全部。政治、社会、文化方面的得失权衡也会以某种形式表现出来并影响国家的选择,在一定条件下甚至是关键的影响因素。而且,经济上的权衡也可能以政治、社会、文化方面的权衡表现出来。

三、政治、经济、文化差异是区域一体化的最大阻力

由于存在政治、经济、文化差异,区域成员对于公共产品与服务的偏好难免会出现冲突,因此公共产品供应过程中就会产生弥合偏好异质性的成本。区域内部语言、文化、种族越多元化,社会异质程度越高,集体偏好形成越困难,内部冲突可能性越大,公共产品供应成本越高。如果成员间经济水平差异很大,各自民众政策期望也会大相径庭,区域经济政策即使能够出台也会大费周章。如果成员经济结构互补性强,区域产业经济协同相对容易。公共产品和公共政策具有非竞争性和非排他性消费特征,在其覆盖范围内所有人无论喜欢与否都得接受,不存在供应不足的问题,偏好多元化只会增加供政治冲突的可能性。

对于区域成员,弥合区域异质性支付的成本,除了向其他成员让渡经济权益,更重要的是让渡国家主权,使得区域机构能更有效率地提供公共产品和服务。而且,随着区域一体化程度加深,公共产品共享范围扩大,区域异质性弥合成本越高,成员需要让渡的经济权益范围越大,需要让渡的国家主权越多。而对于像英国这样的现实主义者,主权让渡是深度参与区域一体化的最大障碍。泰晤士报列举了二十条英国选择脱欧的理由,其中只有就业、会费、农业补贴、经济表现差异等四条与经济相关,其余包括立法、司法、移民、反恐、贸易政策等十六条理由都与国家主权密切相关。如果特别重视主权独立,不愿因一体化而让渡部分国家主权,就会给一体化推进造成巨大障碍。

在政治、经济和文化多元的地区,一体化能否推进取决于能否实现帕累托改进。长期下,只有不断实现帕累托改进,才能深化一体化;只有维护效用水平,才能维持一体化;否则,一体化就会衰朽。不同国家的国土面积、人口规模、经济总量、发展水平彼此存在差异,成员国利益诉求各不相同。平衡利益差异是区域一体化面临的巨大考验。从欧盟的情况来看,平衡成员国间利益差异,需要强大的核心成员居中协调,给利益受损方予以补偿。欧盟一体化过程中,德国和法国就扮演这一个角色。如果缺乏这样的核心成员,或是核心成员的实力不足以作出弥补安排,区域一体化就没有主动力,就不具备自主、独立推进一

体化进程的能力。

四、节奏把握是影响区域一体化进程的重要细节

区域成员越多,规模越大,公共产品供应规模和范围经济效应越大,区域一体化的收益越大,区域成员越有积极性推动和维护一体化,就可能实现更高层次的区域一体化程度。另一方面,区域成员越多,规模越大,政治、文化、经济差异越大,偏好差异越大,协调成员共同行动越困难,区域公共产品供应成本就越高,区域一体化的成本就越大,区域成员推动和维护一体化的积极性和动力就越低,可能实现的一体化程度就会越低。区域一体化处于均衡状态时,进一步扩大公共产品共享范围和提升区域机构能力带来的收益和成本相等。这就意味着,推进区域一体化必须把握节奏,控制成员扩大的速度,避免异质性成本增长过快。

欧洲一体化过去取得成功,推进节奏把握功不可没。欧洲煤钢联盟取得成效后,欧洲经济共同体就是顺利成章的扩展。欧洲经济共同体成立后,成员间经济联系进一步加深,为欧元的推出奠定了基础。经济货币政策协同要求加强政治合作,《里斯本条约》因此得以通过。而当下欧盟面临的麻烦的一个重要根源就在于节奏把握不当。一方面,由于基于填补苏联解体后东欧政治势力真空,过多过快地吸纳东欧国家成为新成员,对于存在的经济状况、政治制度和文化历史差异未给予足够重视,相应的协调特别是移民与难民管理协调机制安排不够细致有效,造成当下难民危机应对困难以及英国对于东欧移民过多的不满;另一方面,经济政策特别是财政政策协同机制尚不完备,就急于推出欧元,导致其存在天然缺陷,为后来欧洲五猪的主权债务危机埋下隐患。

通过区域一体化直至全球一体化,也许只是人类的大同理想。在当下的发展阶段,不同国家的政治、经济和文化利益很难统一,坚定坚持一体化很难成为各国共同的选择。这可以理解。

当理性挑战理想,需要反思的是理性还是理想?一切英国式的算计,都需要在实现理想的路途中加以考虑。如果理想不能或无足够能力包容理性的测量,那么理想就难以实现。无论如何,坚持理想的人永远值得尊敬。