

美國貿易代表署表示中國已從社會主義市場經濟 轉為掠奪性非市場經濟

黃可激 編譯

摘要

今(2025)年1月20日,美國貿易代表署發布《2024年中國履行加入WTO承諾報告》表示中國已從「社會主義市場經濟」轉變為「掠奪性非市場經濟」,指責中國透過非市場經濟手段影響全球市場經濟秩序。報告亦提及美國須加強其因應中國非市場經濟措施之方式,以降低經濟與國家安全之風險。此外,隨著川普重返白宮,美中貿易緊張局勢升級,並可能引發新一輪貿易戰。同時,歐盟表示希望與美國加強合作,共同應對中國的非市場經濟措施。接下來美國是否將深化與歐盟間之合作以因應中國之威脅;以及是否將透過雙邊交流改善對中關係;而中國是否又將因而調整其經濟政策,皆值得未來持續關注。

(取材資料: Brett Fortnam, *USTR: China Has Evolved into a Predatory Non-Market Economy*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 43, No. 4, Jan. 16, 2025; Chaney A. Finn, *USTR Report Criticizes WTO Compliance by China*, BARNES, RICHARDSON & COLBURN, LLP. (Jan. 27, 2025), <https://www.barnesrichardson.com/ustr-report-criticizes-wto-compliance-by-china>.)

今(2025)年1月20日,美國貿易代表署(United States Trade Representative, USTR)發布《2024年中國履行加入WTO承諾報告(2024 Report to Congress on China's WTO Compliance)》¹。該報告係依據2000年通過之《美中關係法》(The U.S.-China Relations Act of 2000)第421條以及《美國法典》(United States Code, U.S.C.)第22編之規定,要求USTR應每年向美國國會報告中國加入WTO後之措施是否符合其入會時之承諾,包含多邊承諾與對美國之任何雙邊承諾²。

去(2024)年2月,USTR表示中國仍採取非市場經濟措施,因此美國政府將持續採取行動以解決中國非市場經濟作為與其產能過剩所帶來之問題³。相較

¹ *USTR Releases Annual Report on China's WTO Compliance*, U.S. TRADE REPRESENTATIVE (Jan. 20, 2025), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2025/january/ustr-releases-annual-report-chinas-wto-compliance>.

² U.S.-China Relations Act of 2000, Pub. L. No. 106-286, §421, 114 Stat. 880 (2000); 22 U.S.C. § 6951(a) (2018).

³ *USTR Releases Annual Report on China's WTO Compliance*, U.S. TRADE REPRESENTATIVE (Feb. 23, 2024), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/february/ustr-releases-annual-report-chinas-wto-compliance>.

之下，本次報告中 USTR 則指出中國的經濟模式已從其宣稱之「社會主義市場經濟」⁴轉變為「掠奪性非市場經濟」，透過掠奪性定價與掠奪性競標等手段影響全球市場經濟秩序⁵。

本文將說明 USTR 在本次報告中如何認定中國經濟模式已發生轉變，並介紹中國主要採取何種掠奪性經濟措施，最後說明 USTR 認為美國應如何採取相關應對策略，以對抗中國掠奪性非市場經濟所帶來之威脅，最後做一結論。

壹、中國非市場經濟之性質轉變

USTR 於《2024 年中國履行加入 WTO 承諾報告》中表示，中國之經濟型態已從其所謂的「社會主義市場經濟」發生演變，並明顯轉向更具掠奪性之非市場經濟型態⁶。換言之，中國不再採用如同世界上其他少數非市場經濟體之做法，即僅依靠中央計劃影響國內產業與企業的經營決策；反之，中國如今運用著以排擠外國競爭對手為目的所刻意設計，由國家主導之非市場經濟、貿易模式⁷，確保本土企業在國內及全球之特定產業佔據市場主導地位⁸。此一變化使得中國在非市場經濟國家中顯得尤為特殊。

貳、中國政府實行掠奪性非市場經濟之手段及其衍生問題

USTR 在報告中舉出兩種中國掠奪性非市場經濟措施，包含掠奪性定價 (predatory pricing)⁹與掠奪性競標 (predatory bidding)¹⁰，兩者引發產能過剩的問題並影響全球經濟市場秩序，以下分別說明。

一、掠奪性定價

掠奪性定價為中國採取的經濟掠奪策略之一，然而中國之採行方式與一般的掠奪性定價有所不同。相較一般的掠奪性定價係指單一私營企業藉由降低價格以

⁴ 社會主義市場經濟為中國政府所稱，將社會主義與市場經濟結合之經濟模式，以永續與社會公正之方式使市場經濟協助提升國家發展與生活水準。See Arve Hansen, *The Socialist Market Economy in China, Vietnam and Laos: A Development Model to Embrace?*, DEV. ECON. (Jan. 11, 2021), <https://developingeconomics.org/2021/01/11/the-socialist-market-economy-in-china-vietnam-and-laos-a-development-model-to-embrace/>.

⁵ USTR Releases *Annual Report on China's WTO Compliance*, *supra* note 1.

⁶ U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2024 REPORT TO CONGRESS ON CHINA'S WTO COMPLIANCE 3 (2025) [hereinafter THE REPORT].

⁷ 例如透過「產業鎖定」(industrial targeting) 之做法，由政府針對特定產業給予支持以積極排擠外國競爭對手，並同時培育具有競爭力的中國企業。Id. at 4.

⁸ Id. at 3.

⁹ 掠奪性定價一般係指私人公司透過設定不切實際的超低價格，驅逐其競爭對手並獲得壟斷權。隨後再提高價格以彌補損失，同時保持其主導地位。See id. at 4.

¹⁰ 掠奪性競標一般係指私人公司在關鍵投入品上支付高於市場水準之價格，從而阻止競爭對手參與競爭並將其逐出市場。See id.

獲取市場獨占地位，中國企業則是採取企業聯合之方式，除了能夠將商品價格壓低至遠低於市場正常水準，且能夠維持較單一私營企業，更長時間的低價策略¹¹。此種做法得以實施，主要受益於中國政府提供的強大財務支持與監管優勢¹²。即使在成功排擠國內市場的外國競爭者後，中國企業仍持續維持低價策略，以加速其在全球市場的擴張¹³，進一步阻礙其他國家的產業競爭力與發展¹⁴。

二、掠奪性競標

中國企業亦採取掠奪性競標之策略，令獲得國家支持的企業得以掌控關鍵礦產供應鏈。USTR 表示，在市場經濟制度中，企業通常以市場價格向全球礦商或加工商購買關鍵礦產等原材料；然而中國政府則採取不同策略，其指導中國企業不惜以高價收購全球各地礦場的股權，通常該些企業會將大部分礦物產出運回中國，以供國內企業加工處理¹⁵。報告指出，這一策略使得中國在鎳、鋰、鈷、稀土、鎘、鎢、鎳、鎢、鎢、鎢與石墨等關鍵礦產供應鏈中佔據主導地位，從而對仰賴這些原料進行下游生產的外國競爭者造成不利影響¹⁶。

三、產能過剩問題

USTR 在本次報告中表示，過去兩年，由中國政府主導的產業計劃所造成的非市場經濟產能過剩問題已成為全球關注的焦點¹⁷。目前，中國產業中有越來越多產能過剩之現象，經濟學家甚至將其稱為「中國衝擊 2.0 (China Shock 2.0)」¹⁸。

報告中指出，由於中國房地產市場正面臨嚴峻危機，加上製造業在 COVID-19 疫情後復甦困難，中國各級政府進一步加大對製造業的財政援助與監管鬆綁¹⁹。這些支持措施不僅涵蓋傳統產業，如鋼鐵、家電、化肥、機床等，也延伸至新興高科技產業，導致許多產業的生產規模遠超過國內市場需求²⁰。此外，在某些高科技產業領域中，如太陽能產業，中國的產能甚至達到全球需求的三到四倍，進一步加劇全球市場的供需失衡²¹。

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.* at 8.

¹⁸ *Id.*; e.g. SANDER TORDOIR & BRAD SETSER, HOW GERMAN INDUSTRY CAN SURVIVE THE SECOND CHINA SHOCK (2025), <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2025/how-german-industry-can-survive-second-china-shock>.

¹⁹ THE REPORT, *supra* note 6, at 8.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

USTR 表示，北京政府過去曾承認中國出現產能過剩問題²²，但現在卻又改口，並聲稱中國企業之所以能在市場上占據主導地位，是因為具有比較利益²³，且其在創新、效率與競爭力方面亦表現優異。然而，中國之論調全然忽略其掠奪性產業計劃帶給國內企業之非自然競爭優勢，並且堅決否認中國企業享有任何政府補貼²⁴。

參、既有貿易規範恐不足應付中國之非市場經濟措施

USTR 表示，中國的貿易夥伴已意識到北京的掠奪性經濟行為所帶來的危害並因此採取行動，包括美國及其他國家皆擬更新其貿易措施以抵抗中國掠奪性經濟行為所帶來之威脅²⁵。然而，USTR 認為，這些措施仍遠不足以解決問題。報告進一步指出，現有的貿易規範很不幸地僅能防範部分因中國產能過剩所造成的損害²⁶。雖然中國某部分的非市場政策及做法仍受 WTO 現有規範拘束，但事實證明，尋求 WTO 爭端解決機制並不能從本質上改變或阻止中國採取非市場經濟行為²⁷。很明顯的，美國及其他 WTO 會員的產業、企業與勞工仍然受到中國產能過剩的衝擊，而中國本身卻未採取任何行動來改變其行為²⁸。

肆、美國面對非市場經濟措施可能之應對策略

本次報告多次強調，美國需要更新並發展新的貿易工具以應對中國的非市場措施；USTR 甚至重申，對中國採取行動時必須跳脫 WTO 的規範架構。USTR 表示，美國應持續推動多方位策略，以降低風險並促進經濟多元化，具體措施包括：

一、加強國內關鍵產業投資，以支持現今與未來的產業²⁹；

二、續行並深化美中雙邊交流，特別是關注中國就《第一階段貿易協議》³⁰之履

²² Remarks by Under Secretary for International Affairs Jay Shambaugh on Chinese Overcapacity and the Global Economy, U.S. EMBASSY & CONSULATES IN CHINA (Aug. 13, 2024), <https://china.usembassy-china.org.cn/remarks-by-under-secretary-for-international-affairs-jay-shambaugh-on-chinese-overcapacity-and-the-global-economy/>.

²³ THE REPORT, *supra* note 6, at 9.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*; e.g. Mared Gwyn Jones, *EU Ready to Make 'Full Use' of Trade Defence Tools Against China, Von Der Leyen Warns Xi*, EURONEWS (June 5, 2024), <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/06/eu-ready-to-make-full-use-of-trade-defence-tools-against-china-von-der-leyen-warns-xi>.

²⁶ THE REPORT, *supra* note 6, at 9.

²⁷ *Id.* at 10.

²⁸ *Id.* at 9.

²⁹ *Id.* at 11.

³⁰ 《第一階段貿易協定》全名為《美國與中華人民共和國政府經濟與貿易協議》為美中雙方在 2020 年 1 月 15 日川普第一任期時所簽署之貿易協定，該協定內容包含智慧財產權、技術轉讓、農業、金融服務等主題，並要求對中國的經濟與貿易制度進行結構性改革。Economic and Trade Agreement Between the Government of The United States of America and the Government of the People's Republic of China, China-U.S., Jan. 15, 2020, <https://ustr.gov/countries-regions/china->

行狀況³¹；

三、強化現有貿易政策工具，並開發新的國內貿易政策工具³²；

四、與盟友及貿易夥伴合作，共同尋求解方以應對中國對全球貿易體系所帶來的諸多問題³³。

這些針對性措施的首要目標是降低經濟與國家安全風險，但在美國確保關鍵商品與資源供應鏈安全無虞後，這些措施可以進一步加大對中國的經濟壓力，以促使中國更符合 WTO 規範，同時避免對美國造成不利影響。

伍、結論

根據本次 USTR 的報告內容可以得知，中國利用非市場經濟措施影響全球貿易，然其卻認為中國企業能在全球貿易中嶄露頭角，乃是根據其企業自身的競爭力，進而否認補貼情況之發生。儘管美國與其貿易夥伴已意識到中國利用非市場經濟措施對全球貿易帶來之挑戰，卻尚未尋得有效的解決方案。

隨著川普重返白宮，美國對中貿易政策變動頻繁，現已決定向中國產品加徵 20% 額外關稅³⁴，而中國亦對此進行貿易報復，包括同樣對美國課徵額外關稅、對美國 Google 公司展開反壟斷調查，以及對礦物進行出口管制等³⁵。這些單邊措施可能又將促成新一輪的美中貿易戰。另一方面，有歐盟執委會委員於會議中表示歐盟宜加強歐美雙邊合作，共同尋求應對中國非市場經濟措施之解決之道³⁶。

參考 USTR 於報告中提出之建議，在此一局勢下美國對內除了加強國內關鍵產業投資並更新、強化其貿易政策工具外，對外是否會選擇與歐盟為伍以尋求對中國問題之解方；是否會透過雙邊交流改善與中國間之關係；以及中國又是否會因而調整其經濟政策，皆值得後續關注。

mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement/text.

³¹ THE REPORT, *supra* note 6, at 12.

³² *Id.* at 13.

³³ *Id.*

³⁴ *Further Amendment to Duties Addressing the Synthetic Opioid Supply Chain in The People's Republic of China*, THE WHITE HOUSE (Mar. 3, 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/further-amendment-to-duties-addressing-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china/>.

³⁵ Jeff Mason, Trevor Hunnicutt & Kevin Krolicki, *Trump In No Hurry to Talk to Xi Amid New Tariff War*, REUTERS (Feb. 5, 2025), <https://www.reuters.com/world/us-tariffs-chinese-imports-take-effect-after-trump-reprieves-canada-mexico-2025-02-04/>.

³⁶ Finbarr Bermingham, *EU Keen to Work With Donald Trump on China's 'Non-Market Policies'*: Trade Chief, SOUTH CHINA MORNING POST (Jan. 30, 2025), https://www.scmp.com/news/china/article/3296741/eu-keen-work-donald-trump-chinas-non-market-policies-trade-chief?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article.