

美國商務部繼續認定中國為非市場經濟

劉心國 編譯

摘要

美國商務部於 2017 年 10 月 26 日所發布之有關中國是否為市場經濟的備忘錄，維持以往認定，即仍視中國為非市場經濟。依美國關稅法規定，美國在認定特定外國是否為市場經濟時，應考慮六項因素，分別是：「該外國之貨幣可兌換成其他國家貨幣的程度」、「該外國之工資水準由勞資雙方自由協商決定之程度」、「允許其他外國之企業在該外國投資或合資的程度」、「生產工具被該外國政府持有或控制之程度」、「該外國政府對資源調配以及企業定價和產出決定的控制程度」、「其他主管機關認為適當的因素」；而商務部綜合考量上述六項因素，認為中國仍未達市場經濟的程度。中國不滿美國繼續維持過往認定之餘，也強調保留在 WTO 爭端解決機制下的相關權利。

(本篇取材自：*Commerce Maintains China's NME Status Ahead of Trump's Trip to Beijing*, INSIDE U.S TRADE, Vol. 35, No.44, Oct. 30, 2017.)

就在美國總統川普準備與中國國家主席習近平會面的前一週（即今年 10 月 26 日），美國商務部發布一份 205 頁的備忘錄，列出在反傾銷案件中將繼續視中國為非市場經濟的理由¹。

中國認為其入會議定書第 15 條 (a) 項的到期²，將使其他 WTO 會員在貿易救濟案件中不得再視其為非市場經濟 (Non-Market Economy, NME)。相對地，美國卻認為依其關稅法規定，其商務部於授予外國市場經濟地位時，必須考量六項因素，只要中國與六項因素有關之體制仍未達市場經濟標準，其繼續認定中國為非市場經濟，並無不當。

本中心之前對於《中國入會議定書》第 15 條 (a) 項到期的可能意涵及爭議已有所介紹³，商務部上述備忘錄又為此爭議再掀波瀾。由於商務部的認定是根

¹ United States Department of Commerce, *Memorandum on China's Status as a Non-Market Economy*, Oct. 26, 2017, available at <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf> (last visited Nov. 26, 2017).

² WTO, Protocol on the Accession of the People's Republic of China, art. 15(d), WT/L/432 (Nov. 23, 2001), (providing that: "...In any event, the provisions of subparagraph (a)(ii) shall expire 15 years after the date of accession....").

³ 有關《中國入會議定書》第 15 條第 (a) 項第 (ii) 款規定之詳細討論詳見：黃意涵、蘇郁淳，「歐美對中國『非市場經濟條款』到期之解讀及因應」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心

據美國關稅法之規定，故以下先簡介美國關稅法之相關條文；接著依照條文所揭櫫的六項因素，分別說明美國商務部對於中國與此六項因素有關之體制究竟是如何觀察，以致最後仍維持中國為非市場經濟之認定。至於中國對此備忘錄之反應，以及未來應關注之發展則置於本文結論。

美國法之非市場經濟定義：

美國反傾銷法制中的「非市場經濟」國家，依 1930 年關稅法第 771 條 (18) 項 (A) 款之定義，係指⁴：「任何被主管機關認定其國內之成本或定價結構未依市場原則運作，以致其國內產品銷售並未反映產品公平價格的國家。」同項之 (B) 款又進一步規定，主管機關（即美國商務部）在為上述認定時，應考量下列六項因素⁵：

- (1) 該外國之貨幣可兌換成其他國家貨幣的程度；
- (2) 該外國之工資水準由勞資雙方自由協商決定之程度；
- (3) 允許其他外國之企業在該外國投資或合資的程度；
- (4) 生產工具被該外國政府持有或控制之程度；
- (5) 該外國政府對資源調配以及企業定價和產出決定的控制程度；
- (6) 其他主管機關認為適當的因素。

依據上述 10 月 26 日之備忘錄，美國商務部審酌中國與六項因素有關之體制如下：

一、該外國之貨幣可兌換成其他國家貨幣的程度

備忘錄指出中國對其資本帳及外匯制度雖已進行「市場導向」之改變，但對資本帳交易仍維持重大限制，譬如主要資本帳交易依然必須取得許可⁶。在外匯市場方面，因為未揭露用以計算人民幣匯率中間價的報價權重資訊，以致透明度不足而妨礙了市場力量對匯價之影響⁷。同時北京當局也相當介入境內及境外之

經貿法訊，203 期，頁 21，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no203/4.pdf>（最後瀏覽日：2017 年 11 月 14 日）。

⁴ 19 U.S.C. § 1677(18)(A).

⁵ 19 U.S.C. § 1677(18)(B).

⁶ United States Department of Commerce, *supra* note 1, at 13.

⁷ *Id.* at 17.

外匯市場以限制兩者匯價間之差異⁸。

二、該外國之工資水準由勞資雙方自由協商決定之程度

上述備忘錄亦點出中國在勞資自由協商方面存有重大制度限制，包括⁹：中國政府禁止組織獨立工會以代表勞工（現存工會是受中國共產黨組織所控制），而且勞工也沒有合法的罷工權利，以致失去集體協商與勞資談判時的重要籌碼。雖然在特定情形，勞工有法律救濟管道，得以對違反規定之勞動契約和薪資給付申訴，但限制該等救濟有效性的重大制度障礙亦同時存在¹⁰。再者，以戶口制度對勞工移動所加諸之政府限制，依然繼續禁止並支配勞動力之流動，以致造成勞動力市場供給端的扭曲¹¹。

三、允許其他外國之企業在該外國投資或合資的程度

相較於其他主要經濟體，中國的外人投資體制特別嚴格¹²。上述投資限制包含：股權限制、要求必須有當地合夥人¹³、不透明的審批與監管程序¹⁴、以及要求技術移轉與在地化（localization）¹⁵。此外，備忘錄也指出中國並非任由市場決定外資之流向，而是由政府將外資導入特定部門、並遠離那些其認為維持政府單獨控制乃戰略性重要的部門¹⁶。

四、生產工具被該外國政府持有或控制之程度

商務部同時也認為透過國企（state-invested enterprises）以及中國的土地所有權和使用權制度，中國政府對生產工具取得極大的所有權和控制權¹⁷。

- 在國企方面：凡該國企在中國認為戰略性重要之部門，即會受到政府支持，使之免受市場供需法則之影響；另一方面，也要求國企承擔大規模投資以助總體經濟之穩定¹⁸。中國不但廣泛干預各部門避免國企破產，也常為達成政府之目的而協助購併（即購併並非為達成企業之目的），使得政府握有所有權和控制權之大型企業集團得以崛起¹⁹。事實上，中國共產黨得以任命國企主要幹部之能力就是政府影響這些企業決策的重要方法²⁰。

⁸ *Id.* at 19.

⁹ *Id.* at 20.

¹⁰ *Id.* at 25.

¹¹ *Id.* at 28.

¹² *Id.* at 32.

¹³ *Id.* at 40.

¹⁴ *Id.* at 44.

¹⁵ *Id.* at 47.

¹⁶ *Id.* at 51.

¹⁷ *Id.* at 115.

¹⁸ *Id.* at 88.

¹⁹ *Id.* at 69, 76, 79.

²⁰ *Id.* at 82.

- 在土地這項生產工具方面：無論是集體所有之農村土地或國有之都市土地，中國所有土地皆屬國有²¹。由於中國政府控制農村土地的收購以及壟斷都市土地使用權之分配，使其有權對土地使用目的和資格做出最終決定²²。土地使用權持有人則會面臨使用期間和使用範圍的限制²³。農村土地使用權持有人更面臨不完整文書以及使用權喪失時之補償不足之額外挑戰²⁴。這些因素不僅導致農村土地及都市土地分割零碎，同時也將大面積土地錯誤配置給小農開發或低度使用之都市建設，致使中國的土地市場毫無效率²⁵。

五、該外國政府對資源調配以及企業定價和產出決定的控制程度

商務部認為中國政府在資源分配上扮演重要角色：中央計畫 (state planning) 仍是中國產業政策之重要特色，此由計畫之研擬、任務指派、審查等之正式機制以及部門層級計畫的範圍和特定性可得證之²⁶。中國政府透過投資許可²⁷、市場進入標準²⁸、指導目錄²⁹、財務補助和數量限制等無數的機制以執行其產業政策目標³⁰。科技研發、產業調整和升級、以及產業之區域分佈等是顯現中國政府之產業政策影響其經濟成果程度的三個領域³¹。

另一方面，中國亦對其認為根本或戰略的產品採行高度價格管制³²，其得以設定和控制價格之能力導致整個經濟體的成本和價格扭曲，商務部特別指出中國政府對電力和金融部門的控制造成整個經濟體的扭曲³³。

六、其他主管機關認為適當的因素

商務部最後則是檢視中國法律體系對中國經濟之影響，其分為三個面向：

- 中國法律體系和中國共產黨：中國的法律體系是中國政府和中國共產黨用來確保特定的經濟成果、引導更廣泛的經濟政策以及追求產業政策目標的工具³⁴。重要法律機構是以能夠回應中國共產黨的指示為設計重點³⁵。中國共產

²¹ *Id.* at 95.

²² *Id.* at 116.

²³ *Id.* at 97, 100, 102.

²⁴ *Id.* at 104, 113.

²⁵ *Id.* at 107.

²⁶ *Id.* at 178.

²⁷ *Id.* at 131.

²⁸ *Id.* at 133.

²⁹ *Id.* at 134.

³⁰ *Id.* at 136, 139, 179.

³¹ *Id.* at 141-148.

³² *Id.* at 158.

³³ *Id.* at 163, 167.

³⁴ *Id.* at 196.

³⁵ *Id.* at 195.

黨藉著保有直接干涉個別法律案件的權力，使其最終得以大規模操控司法活動³⁶。

- 行政法規透明性：企業實際上難以對中國行政法規和程序提出異議，因此限制企業在已內定之政府政策範圍外採行投資與經營決策的能力³⁷。
- 貪腐問題：中國的貪腐問題一直受到強烈關切，該問題也使得市場參與者與立法者或其他行政部門官員之間本應基於法治及依法行政之結果受到扭曲³⁸。

綜上所述，中國法律體系亦成為支持商務部認定中國仍為非市場經濟國家之因素³⁹。

七、小結

綜合上述六項因素之觀察，商務部認定中國仍為非市場經濟，因此其進行反傾銷分析時不使用中國價格和成本⁴⁰。

2017 年 10 月 31 日，中國商務部就美國繼續認定中國為非市場經濟以及在對中國鋁箔的反傾銷調查中使用替代國價格發表聲明⁴¹：指美國之作為是對中國實際情況的嚴重扭曲，且違反《中國入會議定書》第 15 條之規定，其將保留在 WTO 爭端解決機制下的相關權利。事實上，中國早於 2016 年 12 月 12 日即已就美國於貿易救濟案件中仍視其為非市場經濟一事訴諸 WTO 爭端解決，並進入諮商階段，惟 2017 年 2 月中美第一次諮商後，美國商務部於 3 月 29 日旋即宣布將依關稅法檢討是否續行維持中國非市場經濟地位之認定，因此相關諮商也就暫緩⁴²。如今商務部備忘錄出爐，中國仍未取得市場經濟地位，故中國於 11 月 3 日提出諮商增補文件，要求續行諮商⁴³。後續發展，值得關注。

³⁶ *Id.* at 183.

³⁷ *Id.* at 188.

³⁸ *Id.* at 192.

³⁹ *Id.* at 195.

⁴⁰ *Id.* at 197.

⁴¹ 中華人民共和國商務部，「商务部新闻发言人就美方继续将中国视为“非市场经济国家”并适用“替代国”做法发表谈话」，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201710/20171002662625.shtml>. (最後瀏覽日：2017 年 11 月 14 日)

⁴² China, Request for Consultations (Addendum), *United States — Measures Related to Price Comparison Methodologies*, WTO Doc. WT/DS515/1/Add.1 (Nov. 8, 2017).

⁴³ *Id.*; *China Adds Commerce Memo, Preliminary AD Decisions to WTO Complaint over Non-Market Economy Status*, INSIDE U.S TRADE, Vol. 35, No.45, Nov. 10, 2017.