

# 美国更新「发展中经济体」名单对中国的潜在影响及应对策略

兰智妮  
广西医科大学

**摘要:**美国在2020年2月更新的“发展中经济体”名单中没有中国,引发了国际社会对中国发展中国家地位的关注。一直以来,对于“发展中国家”的界定存在较多争议,WTO没有明确标准;美国此次更新名单采用了四条标准,只要符合人均收入、全球贸易额中占比、正在申请或已经成为某些国际组织成员、在入世中未声明中的任意一项,就不能认定是发展中经济体;就《中国加入WTO议定书》等法律文件的契约属性看,中国发展中国家地位不容置疑。美国更新发展中经济体认定标准,体现了其对WTO改革的基本主张,也体现了用单边规制来影响多边规则的企图。对中国未来可能会产生不利影响,如加剧了中国商品与被移除名单国家的竞争,引发了其他国家不认可中国发展中国家地位的示范效应等。中国应该改革国内产业补贴政策,完善非关税壁垒应对机制;加强同发展中国家的合作,捍卫发展中经济体利益;构筑多层次的对外经贸合作体系,不断完善区域价值链;加强与发达国家的沟通,逐步向高标准国际经贸规则靠拢。

**关键词:**美国;发展中经济体名单;发展中国家地位;经贸规则

2020年2月10日,美国贸易代表办公室(USTR)按照美国的《反补贴税法》之规定,自1998年之后第二次更新了“发展中经济体”和“最不发达经济体”名单,该名单中没有中国。据此有人认为,美国将中国剔除出发展中经济体名单。显然,这种说法并不严谨。在1998年美国公布第一版名单中就没有中国(当时尚未加入WTO),因此并不存在剔除这一说法,只能表明美国不认可中国的发展中国家地位。自从2001年中国加入WTO以来,美国从未给予中国发展中国家地位所享受的普惠制待遇,然而此次名单更新还是引起了国际社会的强烈关注。美国此次名单更新没有将中国列入其中,必然会对中国与各国的经贸往来产生一定的影响,因此要理性看待这一问题,并采取相应的策略措施。

## 一、发展中国家地位的认定与争议

### (一)WTO框架下发展中国家

**地位**

在WTO体系中,发展中国家可以享受“特殊及差别待遇”(SDT)。换言之,发展中经济体在国际贸易中能够享受更多的优惠政策,如加入世贸组织享受较长的过渡期、发达国家应该降低贸易壁垒为发展中国家商品进入提供机会、对特殊产业给予补贴不受《补贴与反补贴协议》的束缚等等。在WTO多边框架下,发展中国家地位带来最大的实惠就是贸易中的单边普惠制(GSP),这是基于GATT“授权条款”设立的税率制度。但GSP条款并不具备强制性,需要发达国家对发展中国家地位给予认定。由此可见,WTO框架下从未对“发展中国家”这一概念予以明确,其认定标准是模糊的、宽泛的。任何一个国家在加入WTO时可以声称自己是发展中经济体,这被称之为主动认定;但其他成员方也可以提出质疑,这被称之为被动认定。目前,中国以被动认定为主。当一个国家以发展中经济体的身份加入WTO之后,并不是必然会获得发达国家给予的单边普惠制待遇。中国

[作者简介]兰智妮(1985—),女,广西医科大学讲师;研究方向:国际关系。

自加入 WTO 以来,美国就从未给予中国单边普惠制待遇,欧盟和日本曾经给予了中国单边普惠制待遇,但分别于 2015、2019 年取消了这一待遇。随着中国经济的快速增长及贸易规模的急剧扩大,虽然中国依然是处于发展中国家阶段,但在贸易保护主义日渐盛行的背景下,其他国家不再视中国为发展中国家可能是一个大趋势。

### (二)美国界定“发展中经济体”的标准

美国贸易代表办公室基于美国的《反补贴税法》来认定发展中经济体,这一思维主张与 1998 年第一版的名单认定思维比较相似,只不过此次认定标准更加多元。此次名单更新,美国提出了四项界定标准,只要是符合四项标准中的其中一项,就不能被视为是“发展中经济体”:第一,人均 GNI 高于 12375 美元(这是世界银行 2019 年最新标准)的经济体不能视为发展中经济体,如新加坡、中国香港、韩国,虽然印度人均 GNI 为 2030 美元、越南人均 GNI 为 2400 美元,但其贸易额在全球贸易总额中的占比超过美国认定的比例,也不能视为发展中经济体。第二,在全球贸易份额中的占比超过 0.5% 的经济体不能视为发展中经济体,如中国大陆(11.3%)、中国香港(1.9%)、韩国(2.6%)、南非(0.5%)、印尼(1%)。第三,正在申请成为或者已经是 OECD 成员、欧盟成员、G20 成员的经济体不能视为是发展中经济体。如阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿,这三个国家人均 GNI、贸易占比均没有达到美国认定标准,但作为正在申请加入欧盟的国家,也不能认定是发展中经济体。第四,在加入 WTO 时没有声明自己是发展中国家

的经济体,包括乌克兰、哈萨克斯坦、黑山、吉尔吉斯斯坦等等。如吉尔吉斯斯坦的人均 GNI 仅为 1220 美元,而在全世界贸易中的占比几乎可以忽略不计,这样的国家也被美国认定不是发展中经济体。

### (三)中国关于发展中国家地位的立场

美国在这次最新“发展中经济体”名单中将中国排除在外,由此表明其可能不再视中国为发展中国家。中国的发展中国家身份在入世时就遭到了美国的阻挠和反对,但过去 19 年却获得了 WTO 绝大部分成员方的认可,中国坚持发展中国家身份的根本原则从未动摇。从契约属性上看,中国的发展中国家地位是不容置疑的。首先,坚持发展中国家地位是中国加入 WTO 核心三原则之一。在入世谈判中,中国提出了“核心三原则”主张,一是 WTO 作为多边国际组织,没有中国参与是不完整的;二是中国必须要以发展中国家身份加入 WTO;三是中国愿意承担加入 WTO 的各项义务,但权利与义务要对等。可见,这三个原则中最核心的是发展中国家身份。其次,中国加入 WTO 时在《中国加入 WTO 议定书》和《中国加入工作组报告书》这两个法律文件中重申了自身发展中国家的立场,各国均认可中国以发展中国家身份加入 WTO 后可享受 49 条“特殊及差别待遇”。从法律效力上看,上述两个法律文件是 WTO 普遍法律,对 WTO 各成员方是有效的,自然应当认定中国的发展中国家地位。

## 二、美国更新名单的意图

### (一)利用单边机制来影响多边

#### 机制

美国此次更新发展中经济体名单,目的是为其反补贴调查提供一个新的认定标准,充分体现了其贸易救济手段的单边主义色彩。在此次名单中的经济体,可以享受美国反补贴调查中的优惠政策,这就表明美国不会放弃 WTO 多边机制,反补贴调查依然要遵守 WTO 基本规则。然而,为了实现自身贸易利益的最大化以及突出美国优先的地位,通过修订发展中经济体名单这种单边机制来对 WTO 施加影响,试图逐步改变 WTO 多边框架下的反补贴规则,目的就是将其改造成为其利益服务的机构,同时通过缩小发展中经济体的范围来减少对发展中经济体的优惠承诺,进一步维护自身的贸易利益。

### (二)利用规制来约束规则

美国此次更新名单所列的四条标准,除了第一条参考的是世界银行的认定标准,其他三条均是美国对现行多边贸易规则的实质性改变。其中,第二条关于在全球贸易份额中的占比,纵观 WTO 现行规则,一个经济体在全球贸易体系中的份额与其政府对产业补贴并无直接关系,美国的这种认定带有臆想式的霸权色彩。第三条标准看起来似乎有一定的道理,但东欧国家申请加入欧盟、OECD 不能说明其经济的发达程度,欧盟扩容在很大程度上带有政治色彩,吸纳新成员的经济标准在降低。第四条认定标准是公然否定 WTO 框架下发展中国家地位的界定,虽然在很长时间内,主动声明自身是发展中经济体是国际惯例,具备“入世承诺”的法律效力,但入世时未主动声明的经济体,如果是国际社会公认的欠发达国家或发展

中经济体，贸易伙伴一般会认定其是发展中经济体，给予单边优惠。美国试图改变 WTO“主动声明”机制的弹性，背离了其作为世界第一大国应当承担的国际责任。由此可见，美国试图用自身的单边机制来改变 WTO 规则的走向，通过对发展中经济体认定标准的明确来更正 WTO 认定标准的模糊性和宽泛性，以此可以压缩发展中经济体享受的特殊及差别待遇，弱化该待遇的实施效果。

### （三）强化自身的贸易互惠主张

美国之所以重新认定发展中经济体名单，这与其在区域、双边贸易协定中确立的互惠制主张是一致的。美国自从特朗普执政后，大力推行单边主义和贸易保护主义，积极推动高标准的双边、区域贸易协定谈判，将自身的贸易主张以互惠的名义强加给贸易伙伴。

## 三、美国更新名单对中国的潜在影响

### （一）加剧中国与名单移除国家之间的贸易竞争

据美国贸易代表办公室的数据显示，1986-2019 年间，美国对 17 个经济体发起单独反补贴调查案件 131 起，反补贴调查对象分布较为集中。其中对中国大陆发起反补贴调查 67 起，占比约为 51.15%。在另外 16 个经济体当中，阿根廷、印度、巴西等 8 国已经被美国从名单中移除，美国对这 8 个国家发起反补贴调查案件 44 起，占比为 33.59%。当美国将这些国家移除出发展中经济体名单之后，未来其可能会加大对这些国家发起反补贴调查的频率，由此可能会产生两个方面的影响。一方面，被移除名单的国家相关产

品在美国市场上的竞争力可能会下降，而来自于中国的相关产品在美国市场上的竞争力可能会得到一定程度的提升。另一方面，被美国移除名单的国家可能会寻找新的替代市场，进而会加剧替代市场上的商品竞争。如果被移除国家的出口规模足够大，可能会引起替代市场上相关产品价格的下降，从而会减少中国相关产品的获利，但也能够降低下游企业的生产成本。

### （二）引发其他国家不认可中国发展中国家地位的示范效应

美国更新发展中经济体名单这一单边行为，可能会引发其他发达国家的效仿。如果其他发达国家也采取类似于美国的认定标准，不把中国列为发展中国家，就会导致中国在与这些国家贸易过程中无法享受 WTO 的 SDT 待遇。如前所述，中国无论是从人均 GNI 还是科技水平，与发达国家依然有较大的差距。如果把中国看成是发达经济体，可能会产生以下影响：第一，中国不得不加快对外开放市场，不利于某些特殊行业、敏感行业的发展。如金融业过快对外开放，会降低中国金融企业的竞争力，也加大了整个国家的金融风险，对中国经济稳定不利。第二，国际市场会提升中国商品市场准入条件，这不利于中国商品与发达国家商品的竞争。同时，如果遭到反补贴调查或其他贸易摩擦，中国企业可能会面临不公平待遇。第三，国际社会会减少对中国的经济、技术等方面的援助。虽然中国已经成为全球第二大经济体，但依然是全球最大的发展中经济体，在技术、经济等领域依然需要发达国家的援助。如果发达国家取消对中国的援助，将不利于中国经济的发展。

### （三）国际经贸规则的重塑可能向不利于中国的方向转变

美国此次通过单边行为更新发展中经济体名单，意图很明显，就是通过规制来引导规则转变，用互惠原则来取得最惠原则，谋求形式上的贸易公平。如果 WTO 在未来改革中采用与美国类似的认定标准，整个发展中经济体将会面临再次被孤立的地位。发展中经济体作为全球经济的重要参与者，如加入 G20 等国际组织的要求是合理的，可以提升参与国际事务的话语权，美国不能通过单边标准来任意改变发展中经济体的地位。如果美国的标准被欧盟、日本等发达国家所认可，发展中经济体的贸易需求被忽略，国际经贸规则被发达国家主宰形式将会更加严峻，发展中经济体地位将会再次恶化。中国作为全球最大的发展中经济体，要避免全球经济发展再次走向分化，必须要捍卫自身的发展中国家地位，最大限度寻求与发达国家达成共识。

## 四、中国的应对策略

### （一）改革国内产业补贴政策，完善非关税壁垒应对机制

美国此次更新的发展中经济体名单，在名单之外的发展中经济体将不再享受 WTO 的“特殊及差别待遇”，那么遭受美国反补贴的概率将会大大增加。从 1986 年到 2019 年，美国对中国发起的反补贴调查案件数量在所有国家当中是最多的，中国面对美国的反补贴调查具备一定承受能力。但频频发起的反补贴调查，不仅增加了企业贸易成本，更降低了中国财税政策的稳定性。因此，我国需要继续推动产业补贴政策改

革,从根本上做好非关税壁垒的应对机制。具体而言:第一,确立非歧视性产业补贴原则。从市场竞争的角度看,任何产业的发展均是市场行为。通过产业补贴鼓励或限制某些产业的发展不符合WTO的非歧视性原则。虽然WTO的《补贴与反补贴协议》允许发展中经济体对某些幼稚产业或敏感产业进行保护,但保护必须要遵循市场竞争的公平性和自由性。这就要求我国各级政府的产业政策不能对某些产业进行违背市场公平性的过度补贴或特殊对待。第二,确立产业补贴的普惠性。产业补贴必须是面向广泛的企业、行业和产业,为了避免在执行过程中的偏差,必须要严格执行补贴政策与计划,避免少部分企业、行业受益,对国有企业和其他企业应该一视同仁。

## (二) 加强与发展中国家的合作,捍卫发展中经济体利益

一方面,要加强与此次被移除名单中的马来西亚、印尼、印度、巴西、越南、南非等国家的合作。这些国家在全球贸易体系中占据一定地位,与美国贸易往来比较频繁。因此,中国可以与这些利益相一致的国家加强合作,共同推动WTO改革,坚决捍卫发展中经济体在全球贸易体系中的待遇。需要注意的是,中国不宜做合作的牵头者。

另一方面,要继续加强与“一带一路”沿线国家的合作,构建发展中经济体统一大市场。与沿线国家加大沟通和协商力度,探索建立以发展中国家为主导的多边贸易体系,提升中国在这一贸易体系的影响力和话语权;同时中国要积极参与国际贸易规则的制定,特别是区域贸易规则的制定,避免自身被边缘化,

维护发展中经济体的利益。

## (三) 构建多层次的经贸合作体系,不断完善区域价值链

我国要从全球、区域、双边、区际、内内五个方面构建多层次的经贸合作体系,不断完善区域价值链。具体而言:第一,从全球角度看,要进一步加强对中、中非以及中非在非洲的第三方市场合作。推进中欧投资协定谈判进程,积极参与到非洲大陆自贸区统一市场体系,细化中欧在非洲市场合作的模式及形式。第二,从区域角度看,要大力推进三大自贸区建设。在RCEP于2020年达成全面协议后,要继续推进中日韩FTA谈判进程,强化三国在敏感领域的磋商,进一步减少分歧,力争早日完成谈判。第三,从双边角度看,我国要对外构建高标准的自贸区网络。如今我国已经与25个国家和地区构建了17个自贸区,涉及到亚、欧、大洋洲及南美等广大区域。然而,我国对外构建的自贸区无论是质量还是数量上与发达国家之间有较大差距,特别是在自贸区布局上,跨区域较少。因此我国应该借鉴CPTPP、USMCA等区域自贸协定的经验,面向北美、欧洲、中东、非洲等地区构建高标准的自贸区,不断完善我国对外自贸区网络体系。第四,从区际角度看,要加速推进“两岸四地”统一市场形成。当前内地与香港的货物贸易、服务贸易及投资协议升级版已经生效,与台湾签订的《海峡两岸经济合作框架协议》也已经生效,由此可以借助于粤港澳大区建设的机遇,加强内地与港澳台地区的金融、投资及贸易合作,建立大中华区统一市场。第五,从内内角度看,我国应继续加大自贸试验区改革进程。当前我国

已经建立了18个自贸试验区,覆盖地区从北到南,对外开放力度日渐扩大,当前要依托于海南新一代自贸港建设机遇,进一步加大自贸试验区金融、产业、服务等创新,构筑对外开放新局面。

## (四) 加强与发达国家的对话沟通,逐步向高标准国际经贸规则靠拢

一方面,中国必须要加强与欧盟各国、日本、加拿大、澳大利亚等发达国家进行沟通,以对话的方式坚定自身发展中国家立场;加大与各国的经贸合作,按照各国不同的诉求、市场潜力、资源禀赋差异等特征,达成多类型的合作协定,降低对外部环境不确定的影响。

另一方面,在与发达国家沟通过程中,中国要逐步向高标准的国际经贸规则靠拢。在重申自身发展中国家立场的同时,要继续加大国内的市场化改革,为各类企业公平竞争创造一个良好的市场环境;减少政府的干预,充分发挥市场对资源配置的作用;夯实国内经济发展基础,不断加大科技研发投入,推进国内产业结构升级;积极调整对外贸易产品结构,扩大出口产品附加值,摆脱长期以来的低端锁定;推进全方位的对外开放,进一步放宽国内市场准入,提升中国经济发展的可持续性,增加在国际经贸新规谈判中的筹码。▲

### 参考文献:

- [1] 武院. 美国更新发展中国家名单对中国的影响[J]. 新理财, 2020(1): 43-45.
- [2] 井桂珍. WTO“特殊与差别待遇”适用之争及中国应对策略[J]. 对外经贸实务, 2020(4): 39-42.
- [3] 邱毅, 郑晶玮. 对我国发展中国家地位的思考与建议[J]. 国际贸易, 2020(1): 44-49.