

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2024.04.005

WTO 贸易政策透明机制的改革*

张军旗

(上海财经大学法学院, 上海 200433)

摘要: WTO 多边贸易体制陷入危机的表现之一是通知义务履行状况差, TPRM 运行的质量也相应受到影响。导致这一问题的原因是多方面的, 有些情况下成员有意不认真履行透明义务, 有些情况下则需要多次适用复杂规则才能确定通知义务的范围。现有的法律责任制度无法对违反透明义务的行为形成有效制约。发展中成员履行透明义务存在一定困难, 成员的法律体制和历史文化因素也对其有一定影响。美日欧等成员提出, 应为不履行透明义务的行为规定行政责任。有些发展中成员则强调其能力不足, 反对惩罚性措施。中国应总体上支持强化贸易政策透明机制的效能, 以维护 WTO 多边贸易体制, 建议支持适当条件下对违反透明义务的行为规定行政责任, 适当简化通知义务规则, 肯定和鼓励广泛的反向通知, 强化对第三方资料的利用, 不支持直接将未按时通知的补贴规定为禁止性补贴或视为导致严重侵害。

关键词: WTO 改革; 贸易政策; 透明机制; 通知义务; 行政责任

中图分类号: D996.1/F743.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2024)04-0069-14

一、引言

近年来, 世界贸易组织(WTO)多边贸易体制处于危机状态, 谈判机制、争端解决机制和监督功能均遭受挫折。监督功能受损的突出表现是WTO贸易政策透明机制严重失灵, 贸易政策透明义务履行程度相当之低。这种状况对多边贸易体制的正常运转造成了很大障碍, 从而成为WTO改革面临的一个突出问题。贸易政策透明义务履行状况差虽然不是近年的问题, 但在WTO多边贸易体制面临危机的背景下, 该问题尤为重要。^①

贸易政策透明原则是WTO多边贸易体制的一项基本原则, 它符合了经济生活对政策法规的可预见性和稳定性的要求, 也是WTO监督各成员贸易政策、促使其遵守WTO义务的重要手段(张军旗, 2002a)。透明度还能促成各成员对相互之间的经济政策在广泛意义上的讨论和理解, 预防贸易争端的发生(Borlini, 2019), 并且有助于减少各成员间的信息不对称, 从而促进各成员在贸易谈判过程中更大程度的平

* 基金项目: 本文受国家社科基金一般项目“‘逆全球化’风潮下国际贸易法治的困境、出路及中国的选择研究”(项目编号: 18BFX207)的资助, 本文系阶段性成果。

① WTO语境下的“透明”包含三个方面, 一是各成员贸易政策法规的透明, 二是WTO各组织机构运作的透明, 三是WTO的活动为社会公众所了解。这三种透明要求的性质和内容存在显著区别, 本文仅研究第一种意义上的透明。

等 (Mukhamedina, 2020)。相反,透明度不高则会使贸易政策缺乏可预见性,也更容易使政策法规缺乏稳定性。如果政策法规是不透明的,成员政府就更有可能朝令夕改,这无疑增加了国际贸易的风险,也增加了监督的成本,必然会使其他成员的合法利益和该成员国内公共利益受到不同程度的损害(张军旗,2002b)。无论是在多边贸易规则中,还是在区域贸易规则中,透明的贸易政策都是重要的价值因素(东艳等,2022)。

2023年9月27日,习近平总书记在中共中央政治局第八次集体学习时强调:“要秉持人类命运共同体理念,完善细化全面深入参与世界贸易组织改革的中国方案。”^①为实现这一目标,中国需要深入研究各成员和学术界提出的相关改革建议,并制定细化的参与方案。本文首先总结了贸易政策透明度低的严峻现实及其形成原因,其次总结部分成员提出的提高透明度的建议,最后就透明机制的改革提出自己的建议,包括对部分成员及学界所提改革建议的合理性或可行性做出评析。

二、各成员履行贸易政策透明义务的状况

为实现贸易政策透明,WTO的各协议主要为各成员规定了公布、通知、报告、设立贸易政策查询点和参加贸易政策审议的义务。以上各种义务具有不同的适用条件,公布的内容一般是成员制定的法律、法规、具有普遍适用性的司法判例或行政裁定以及该成员缔结的条约,而通知涉及的多是行政机关制定的具体贸易政策或措施,须根据WTO各协议的具体要求,向WTO相关机构或其他成员做出通知。通知对象特定化有助于确保在相关事项上有利害关系的成员能及时获知成员所采取的政策或措施,便于其及时做出反应,同时也有利于WTO各机构对成员贸易政策的监测。报告多用于成员对某一阶段或某一专题的贸易政策进行综合性通报,^②通常只针对WTO的组织机构。贸易政策审议机制则是一种在国别基础上定期对成员的贸易政策进行综合性审议的监督程序,与上述其他透明程序具有互补性。《贸易政策审议机制》(Trade Policy Review Mechanism,TPRM)明确要求,报告中所包含的信息应尽最大可能与根据多边贸易协定和可适用的诸边贸易协定的规定相协调,^③实际上强调了通知对于TPRM运行的意义。部分协定,如《服务贸易总协定》(GATS)、《技术性贸易壁垒协定》(TBT协定)规定,各成员应建立贸易政策查询点,以答复其他成员或经营者的问询。此外,部分协定还规定了反向通知程序,即一成员可对另一成员未通知的贸易政策向WTO有关机构反映。

实践显示,绝大多数透明程序运行良好,但通知义务的履行状况很差。TPRM总

① 习近平在中共中央政治局第八次集体学习时强调:积极参与世界贸易组织改革 提高驾驭高水平对外开放能力[EB/OL].(2023-09-27) [2023-10-01]. https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202309/content_6906628.htm.

② 有时报告与通知难以截然区分开来,因为部分通知的内容也具有一定程度的阶段性和综合性。

③ 《贸易政策审议机制》D(报告)部分。

体运行良好,但也会在一定程度上受到通知不足的影响。因而,以下将就通知义务的履行和TPRM的运行做具体说明。

(一) 通知义务的履行状况差

WTO各协定下通知义务的履行程度参差不齐,但总体上很差,以下以补贴、农业等领域为例加以说明。

就补贴和反补贴领域而言,《补贴与反补贴措施协定》(SCM协定)明文规定各成员有义务每年通知在其领土内给予或维持的任何专向性补贴,通知的内容应足够具体。^①即便不存在按照SCM协定应该通知的补贴,有关成员也应将此情况书面通知秘书处,^②此即所谓“零通知”。尽管该协定同时规定,关于这一措施的通知并不预断该措施在《1994年关税与贸易总协定》(GATT 1994)和本协定项下的法律地位、在本协定项下的影响或措施本身的性质,^③以试图打消各成员在做出补贴通知时的顾虑,但补贴政策的通知状况仍然非常糟糕。按照WTO秘书处对各成员自1995年到2019年补贴通知义务履行情况的统计,除1995年做出通知的成员占成员总数的50%之外,其他年份这一比例均维持在39%~48%之间。除1995年、2011年和2013年外,其他年份按规定做出通知和“零通知”成员加在一起占成员总数的比例均未超过65%。未作任何补贴通知的成员所占的比例,除1995年只有25%之外,从1998年到2017年间这一比例在33%~45%之间浮动,2019年更是历史性地增加到55%。^④

在农业领域,1995~2018年总共有1880个未完成的定期通知,占预期应有通知的25%左右。其中对国内支持未完成的通知达到854项,占国内支持应通知总数的34%;对出口补贴未完成的通知达到874项,占出口补贴应通知总数的30%。只有少数成员完全遵守所有通知要求,并且相当一部分成员对某些通知义务的完成率为0。^⑤

《进口许可程序协定》规定:“各成员承诺迅速和全面地完成关于进口许可程序的年度问卷。”^⑥可是,货物贸易理事会的统计显示,2015年到2019年完成了该问卷的成员分别有42个、39个、24个、22个和28个,分别占当年WTO成员总数的25.9%、24%、14.6%、13.4%和17%。^⑦

以上状况并非穷尽式列举,而只是举例说明。^⑧这尚不涉及通知的质量,例如通知事项的充分程度,与各协议中透明度义务的相符程度等。如果进一步考虑通知质量

① SCM协定第25.1~25.3条。第25.3条还进一步规定了补贴通知应包含的具体信息。

② SCM协定第25.6条。

③ SCM协定第25.8条。

④ Notification Provisions under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, G/SCM/W/546/Rev.11, 1 May 2020.

⑤ Note by the Secretariat, Compliance with Notification Obligations, G/AG/GEN/86/Rev.40, 19 November 2020. 该完成情况统计基于各成员于2020年11月18日的通知数量,不考虑通知的及时性或质量等因素。

⑥ 《进口许可程序协议》第7.3条。

⑦ Updating of the Listing of Notification Obligations and the Compliance therewith as Set Out in Annex III of the Report of the Working Group on Notification Obligations and Procedures, G/L/223/Rev.27, 11 February 2020.

⑧ For details of the compliance of transparency obligations in trade in goods, please see WTO Doc., “Updating of the Listing of Notification Obligations and the Compliance therewith as Set out in Annex iii of the Report of the Working Group on Notification Obligations and Procedures”, G/L/223/Rev.27, 11 February 2020.

的话，透明义务的履行可能处于更为糟糕的状态。

（二）贸易政策审议的质量受到通知义务履行不佳的影响

TPRM规定的主要目标是通过提高贸易政策的透明度和对各成员的贸易政策获得更好的理解，促进多边贸易体制更好地运行。^①因此，审议活动可以细分为提高贸易政策透明度和加强对贸易政策的理解这两个方面，本文重点关注前一个方面。

截至2022年底，贸易政策审议机构（Trade Policy Review Body, TPRB）^②对TPRM的运行共进行了6次评估，每次评估报告均认为TPRM运转情况良好，总体上达到了审议目标。^③即便如此，各成员通知义务履行不佳，也会对审议质量产生消极影响。

贸易政策审议主要是在政府报告和秘书处报告的基础上进行的。前者是受审议成员政府综述自己的贸易政策和做法，通常比较概括，更重要的审议基础是秘书处报告。秘书处可从官方渠道和非官方渠道获取资料。官方渠道包括之前受审议成员向各机构所做的各种通知和报告，以及向受审议成员发出的问卷。非官方渠道如其他国际组织、受审议成员国内及国际上公开出版的资料。可见，秘书处报告的质量在很大程度上依靠各成员已做出的通知。尽管TPRM大体上运行良好，但通知义务履行不佳同样会影响到贸易政策审议的质量，只是审议质量问题不太容易引起各成员的关注罢了。

有学者认为，贸易政策审议对国内透明关注不足，建议将国内透明纳入发展援助的范畴，并可以要求在相关报告中增加有关国内透明的内容（张耀元，2022）。笔者认为，国内透明的实现程度与各成员国内的政治法律体制紧密相关，TPRM也只是鼓励和倡导国内透明而已，并不对国内透明做强制性规定。固然，发展中成员的国内透明度普遍要低于发达成员，但这主要不是经济发展水平问题，而是政治问题，且发展中成员也不一定愿意在该领域接受“发展援助”。受政治法律体制的影响，国内透明的程度具有相对稳定性。因此，要求受审议成员报告国内透明的发展，意义较有限。

三、贸易政策透明义务履行不佳的原因

（一）有些情况下成员有意不认真履行透明义务

多边贸易体制的历史表明，各成员为了达到保护本国产业的目的，往往有意使其贸易政策处于隐蔽状态。上述大比例的WTO成员在许多领域不做出通知，很难说都是客观原因或能力不足导致的。

① 《贸易政策审议机制》A部分（目标）。

② Trade Policy Review Mechanism: Report of the Trade Policy Review Body for 2022, WT/TPR/488, 5 December 2022.

③ WTO Analytical Index. “Trade Policy Review Mechanism – Paragraph F”. (2020-06-01) [2024-06-03]. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/tpm_parf_oth.pdf.

尽管WTO协议对透明程序的规定广泛而细致，但当成员政府有意不公开其相关的贸易政策和措施时，其他成员往往难以知悉。通常一成员总会较好地履行其中的公布义务，因为这主要涉及成员的法律法规，这些是立法层次较高的文件。相对而言，由政府部门颁布的政策文件不公开的可能性更高，尤其是地方政府若不先向中央政府做出通知，则中央政府也无法进一步向WTO或其他成员做出通知。即便在现今的互联网时代，一成员的贸易政策和措施可能由其他成员政府的日常性监督而被发现，也需要付出很高的监督成本。有些政策或措施则是跨国经营者在其经营活动中实际遇到时才能发现，而这些经营者的利益可能已经因此受到了损害。另外，一些成员未按时履行通知义务，也会影响另外一些成员做出通知的积极性，后者不愿在非对等的情况下单方面履行通知义务（金建恺，2020），这会导致“向低看齐”的效应。

（二）有时需要适用多重规则才能确定通知义务的范围

在有些情况下，尽管WTO协议明确规定了通知义务规则，但其中通知义务的实际内容需当事成员适用相关协议规则才能确定，这会大大增加履行通知义务的难度。

以补贴的通知为例，SCM协定第25条规定，各成员有义务通知在其领土内给予或维持的任何专向性补贴。这项义务看似明确，但要完全满足该规则的要求，却并非轻而易举。有些措施明确属于该条规定范围，如政府针对个别企业提供赠款，就明显地属于专向性补贴。但有些措施是否属于专向性补贴的范畴，要经过复杂的法律适用判定过程。首先，按照SCM协定第1.1条的规定，判断一项措施是否构成补贴，需要判断政府或任何公共机构是否提供了财政资助，而其中“公共机构”的含义如何，仅是在WTO的专家组和上诉机构之间就充满分歧。^①又如，SCM协定第1.1条中所称的“一般基础设施”，至少从协议本身来看并非一目了然，而需要借助专家组和上诉机构的法律解释才能确定其涵义。其次，要判断一项财政资助行为是否满足SCM协定第1.1条所规定的补贴的第二个条件——授予了利益，也有不少争议。再次，即便一项措施构成补贴，要判断专向性的存在有时也是非常复杂的，往往要结合具体案情进行判断。总之，在并非显而易见属于专向性补贴的情况下，成员有可能判断错误，也可能借助这种模糊性宁愿将其理解为不具专向性，从而将其归于无须做出通知的范围。

（三）WTO 现有法律责任无法对违反透明义务的行为形成有效制约

WTO现有关于法律责任的规定原则上同样适用于违反透明义务的情形，但仔细分析就会发现，现有法律责任对于违反透明义务（包括通知义务）的情形没有什么用处，这是由透明义务的特点决定的。

^① Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels, WT/DS273/R, 11 April 2005, p.28; European Communities and Certain Member States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/R, 1 June 2011; United States – Definitive Anti-dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/R, 25 March 2011; WT/DS379/AB/R, 25 March 2011.

按照WTO《关于争端解决的规则和程序的谅解》(DSU)规定的法律责任,被认定违反义务的成员应撤销该违法措施。如果不能撤销该违法措施,可在当事双方同意时提供补偿。如果既不撤销违法措施,也未经协商达成补偿协议时,申诉方可经DSB授权对被诉方进行报复。而无论是补偿还是报复都只是临时性措施,最终仍需撤销违法措施。^①

DSU规定的这三种主要责任方式(撤销违法措施、补偿、承受报复),对于违反透明义务的行为作用甚微。如果一成员被专家组或上诉机构认定为违反透明义务时,要求其“撤销违法措施”就意味着要求其履行透明义务。可是,至少在争端提交到WTO时,申诉方就已经通过其他途径获知了该贸易政策的内容,从而使得“撤销违法措施”变得没有实际意义。由于补偿和报复都是以违法措施继续存在为前提的,也由于申诉方已经了解了未通知的贸易政策的内容,补偿和报复也就失去了适用的基础。这样,裁决机构认定某一成员违反透明义务,实质上不存在有效的法律责任,相应地难以对违反透明义务的行为形成有效制约。

也许因此,WTO争端解决实践中指控被诉措施违反透明义务的案例相对较少。同时,有些争端中专家组或上诉机构出于司法经济的考虑而不对是否违反透明义务做出裁决。如在“美国—可再生能源领域某些措施案”中,专家组连续适用了两次司法经济,认为既然已认定美国的被诉措施违反了GATT1994第3.4条,而美国若遵守裁决而纠正了违法措施,那也会必然消除该措施在SCM协定第3条下的影响,因此无须再对被诉措施是否违背SCM协定第3条做出认定。^②由于申诉方印度指控被诉措施违反SCM协定第25条(补贴通知义务)的基础是其构成SCM协定第3条下的禁止性补贴,相应地也无须认定被诉措施是否违背了该第25条。^③“阿根廷—影响货物进口的措施案”专家组报告中也有类似做法。^④在“秘鲁—某些农产品的进口附加税案”中,专家组虽然未使用司法经济的表述,但也认为,既然秘鲁的“价格范围系统”(Price Range System)已经被认定违反《农业协定》第4.2条和GATT 1994第2条,就没必要认定其是否违反GATT 1994第10.1条(贸易政策的公布)了,因为做出此种认定并不能改变上述已有的认定,并且无助于专家组做出精确建议以便秘鲁及时执行。因此,专家组不再审查秘鲁是否及时公布了有关法规的问题。^⑤从司法经济的角度看,以上两个专家组的做法无疑是合理的,但这也使得在具体争端中认定某措施违反透明义务的重要性大大降低。这样,违反透明义务的案件数量也就居于少数。但这并不能说明透明义务的履行状况良好。

^① 《关于争端解决的规则和程序的谅解》第3.7条。

^② *United States – Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WT/DS510/R, 27 June 2019, paras. 7.367–7.368.

^③ *United States – Certain Measures Relating to the Renewable Energy Sector*, WT/DS510/R, 27 June 2019, paras. 7.371–7.372.

^④ *Argentina – Measures Affecting the Importation of Goods*, WT/DS438/R, WT/DS444/R, WT/DS445/R, 22 August 2014, paras.6.305, 6.488–6.489.

^⑤ *Peru – Additional Duty on Imports of Certain Agricultural Products*, WT/DS457/R, 27 November 2014, paras. 7.466–7.467.

（四）发展中成员履行透明义务存在一定困难

一些发展中成员强调，通知义务的履行与国家的能力和资源密不可分，其需要深入理解整个WTO协议，还要有成熟的机构设置及人力资源的能力，而这些正是发展中成员经常缺乏的。^①机构设置与成员的经济管理能力有关，它直接涉及次中央机构的贸易政策能否适当地汇集到履行透明义务的中央行政机关来。同时，有关人员需熟悉WTO协议，并且需要具备适用WTO协议对贸易政策信息做出分析的能力。发展中成员特别是最不发达成员在履行有些技术性较强的通知义务（像上述专向性补贴的认定），就比较困难，它们可能缺乏这方面的专家。“南方中心”发布的报告甚至认为，即便来自WTO的技术援助项目能够发挥作用，仍然不能弥补一些发展中成员在人力资源方面的有限性。如果一成员只有非常少的职员能够从事与WTO有关的所有事务时，其能力问题就不是技术援助可以解决的（Kwa & Lunenborg, 2019）。

各成员均认可发展中成员存在能力不足的问题，但能力因素对不同发展中成员的影响也存在差别。在考察一成员履行透明义务的状况时，必须将能力不足与有意违反的情形区分开来，不能混为一谈。

（五）成员政治经济体制和历史文化因素的影响

各成员国内的政治经济体制，甚或历史文化因素，亦会对透明义务的履行产生影响。发达成员通常奉行市场经济体制，国内经济民主化程度较高，其贸易政策的国内透明度就比较高。例如，美国的贸易立法和政策在形成的过程中在其国内是相当透明的，各种利益相关者都有充分发表自己意见的机会（曲延英，2009）。相应地，其贸易政策的国际透明水平也整体较高。另外，在《实施动植物卫生措施的协定》（SPS协定）中有关透明度和风险评估的国际标准很大程度上是仿照发达成员的标准制定的（斯蒂格，2011），在此情况下发达成员就更容易实现相应标准的国际透明。相对而言，国内经济民主化和法治水平较低的成员，总体上国内透明和国际透明的水平都相对较低。历史文化因素也可能有一定影响，例如有学者在指出中国在通知义务履行方面的一些不足时，指出传统文化中对法律透明度的厌恶也是影响因素之一（Gao, 2017）。

当然，成员政治经济体制或历史文化等属于影响贸易政策透明度的内部因素。WTO规则要求各成员贸易政策在国际层面保持透明，这是一种结果性要求，但对于成员如何整合内部资源，如何克服内部影响实现透明的因素，这都是需要各成员自行解决的问题。这也符合一般国际法上对履行国际义务的通常要求，即注重结果而不问方式，除非另有规定。总之，对这些因素的分析可以加深我们对于透明义务履行状况的认识，但本文以下提出的完善建议仍将主要着眼于多边体制的完善。

^① An Inclusive Approach to Transparency and Notification Requirements in the WTO, JOB/GC/218/Rev.2, JOB/CTG/15/Rev.2, JOB/SERV/292/Rev.2, JOB/IP/33/Rev.2, JOB/DEV/58/Rev.2, JOB/AG/158/Rev.2, 26 July 2019.

四、部分成员对贸易政策透明机制的改革建议

面对WTO贸易政策透明义务履行不佳的现状，近年部分成员都提出了完善贸易政策透明机制的建议。2017年12月到2021年11月，美欧日贸易部长发布了9次《联合声明》，其中6次《联合声明》均强调提高贸易政策透明度的重要性。^①2018年9月，欧盟发布《关于WTO现代化的概念文件：未来欧盟建议介绍》（以下简称《概念文件》），提出了加强委员会层面的监督、强化反向通知、对不履行通知义务行为施加制裁等建议。^②与以上思路相联系，美欧日等成员于2018年11月向总理事会和货物贸易理事会提交了《提高WTO透明度、强化通知要求的程序》建议（以下简称《15成员建议》），^③该建议到2021年7月15日形成了第6次修订版，提出了以对违反通知义务规定行政责任为核心的系列建议。

2018年11月，时任中国驻WTO大使张向晨表示，惩罚措施并非解决透明度问题的好办法，应当以积极的激励手段来取而代之。^④中国于2019年5月向WTO提交的《中国关于世贸组织改革的建议文件》（以下简称《中国建议文件》），就提高通知义务的履行程度提出了五项建议：一是发达成员发挥示范作用，确保通报全面、及时、准确；^⑤二是成员应提高补贴反向通报的质量；三是成员间应增加经验交流；四是秘书处应更新通报技术手册并加强培训；五是应努力改进发展中成员通报义务的履行，对于确因能力不足无法及时履行通报义务的发展中成员特别是最不发达成员，应通过技术援助加强其通报能力建设。^⑥但对于违反通知义务的行政责任，没有表明任何态度，既没有支持也没有反对。值得注意的是，《中国建议文件》最后强调，“该文件不预断中国今后对文件中所涉事项的最终立场和具体建议”，显示中国在未来的改革谈判中会保持一种较为灵活的态度。

2019年7月，非洲国家集团、古巴、印度和阿曼向总理事会等WTO主要机构提交的《改进WTO透明度和通知要求的包容性策略》（以下简称《四方建议》）则强调，发展中成员履行通知义务的能力不足，发展水平和资源有限，在通知义务方面应给发展中成员优惠待遇，反对惩罚性做法。^⑦2023年5月，澳大利亚等18个成员向总理事会提交了《促进WTO机构运作以重振WTO监督和审议功能》（以下简称《18成

① USTR, Press Releases, 2017–2021.

② WTO Modernization: Introduction to Future EU Proposals, EU Concept Paper on WTO Reform, Sep 2018.

③ Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements, Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan, and the United States, JOB/GC/204, JOB/CTG/14/, 1 November 2018.

④ China Criticizes WTO Transparency Proposal Advanced by U.S., Others. (2018–11–16)[2024–06–04]. <https://insidetrade.com/trade/china-criticizes-wto-transparency-proposal-advanced-us-others>.

⑤ WTO协议中的notification有时被译为“通知”，有时被译为“通报”，两种译法没有什么区别，均可接受。本文采用“通知”，但在中国官方文件中使用“通报”时也将保持原样。

⑥ 中国关于世贸组织改革的建议文件[EB/OL].(2019–05–14) [2024–03–14]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201905/20190502862614.shtml>.

⑦ An Inclusive Approach to Transparency and Notification Requirements in the WTO: Communication from the Africa Group, Cuba, India and Oman, JOB/GC/213/Rev.2, JOB/CTG/15/Rev.2, JOB/SERV/292/Rev.2, JOB/IP/33/Rev.2, JOB/DEV/58/Rev.2, JOB/AG/158/Rev.2, 26 July 2019.

员建议》), 其在促进透明义务履行方面的建议总体上比较具体, 技术性较强。例如, 肯定了设立一个涵盖所有通知在内的“一站式”通知数据平台, 建议WTO相关机构考虑简化通知格式的可能性等,^①但该建议并未就上述争议问题发表看法。

上述各成员的建议在提高贸易政策透明度的必要性上并无多大分歧, 但在实现这一目标的途径和方式上却存在较大分歧, 预示着未来各方在这一点的谈判也将是比较困难的。

五、改革 WTO 贸易政策透明机制的适当路径

以上是到目前为止各成员针对通知义务的履行提出的有代表性的改革建议, 其中加强对发展中成员特别是最不发达成员的技术援助, 以帮助这些成员进行能力建设, 是上述各个改革建议中难得的共识。放在整个WTO体制内, 这一点也没有多大分歧(陈咏梅, 2012; 潘德勇, 2008)。下文将主要针对有明显分歧的建议讨论其合理性和可行性, 并就某些方面提出新的改革建议。

(一) 支持适当条件下为违反透明义务的行为规定行政责任

如前所述, 由于透明义务自身的特性, 撤销违法措施、补偿、报复这些典型的法律责任形式对违反透明义务的行为无法产生实际作用, 这显然不利于透明义务的履行。中国强调发达成员履行透明义务的示范作用, 这固然很有意义, 但还是不够, 仍需一定的法律责任为最后手段。惩罚性措施虽然可能加重部分发展中成员的负担, 但加强透明度对维护多边贸易体制的长远发展是有益的(宋泓, 2020), 并且发展中成员的负担可以通过以下其他方式加以缓解。因此, 原则上可以支持规定一定行政责任。《15成员建议》提出的“行政措施”类似于法律责任, 其之所以被称为“行政措施”, 很大程度上是由于这些不利后果是在WTO日常行政活动中体现的, 而且可能由行政机构(各理事会和各委员会)决定责任的承担, 其实质内涵是行政责任。

《概念文件》和《15成员建议》所建议的行政责任的形式多为在政治层面和公共层面给予有关成员更多批评, 限制其参与WTO活动的某些权利, 更主要体现为提醒、敦促及批评的属性, 只有少数建议较为严厉(例如不得担任各委员会的主席), 这种程度的行政责任具有较高程度的可行性。

违反透明义务具有不同的原因和情节, 有意违反与能力不足两种情形应该加以区分, 系统性违反与偶然违反也应该加以区分, 从而规定行政责任产生的不同条件及承担行政责任的不同形式与程度, 只有在例外情况下才能豁免行政责任。《四方建议》仅以发展中成员能力不足为由反对设置行政责任, 而忽视有意违反的情形, 较为片面。而《15成员建议》在主张规定“行政措施”时未区分违反通知义务的不同因由,

^① Improving the Operation of WTO Bodies to Revitalise the WTO's Monitoring and Deliberative Function, WT/GC/W/877/Rev.1, 4 May 2023.

同样有失偏颇，很容易引起发展中成员的反感，因为能力不足的确是发展中成员面临的普遍问题，也的确应成为设置行政责任及其程度时应该考虑的重要因素。

另外，这种行政责任不仅应适用于通知义务的履行，而且应适用于公布、报告、贸易政策查询点、贸易政策审议等其他透明义务的履行。

（二）适当简化通知义务规则

如前所述，通知义务履行不佳的原因之一是有些规则本身不够明确，或者可能需要成员适用较复杂的协议规则才能确定通知内容。在未来的WTO改革中，可考虑对相关条文做出调整，以适当简化通知义务。如前引SCM协定第25条规定，“各成员有义务通知在其领土内给予或维持的任何专向性补贴”，对此也可以考虑把“专向性”删去，即要求各成员通知其采用的全部补贴。这样看似扩大了要求通知的范围，但实际上更加容易操作，避免了复杂的专向性判断。这种方式可在相当程度上缓解由于适用多重协议规则带来的通知义务具体范围难以确定的问题，也可降低对各成员的能力要求，从而缓解发展中成员由于能力不足而导致的履行不足问题。

鉴于目前贸易政策透明中存在的主要问题是通知义务履行状况不佳，建议简化透明义务规则也主要适用于通知义务规则方面。整个WTO协议中涉及通知的条款数量众多，在透明机制的改革中，需要对这些条款做出一一审视，以确定哪些通知条款需要简化，尤其是目前通知义务履行非常差的领域。

（三）肯定和鼓励广泛的反向通知

反向通知本身并不属于透明义务的范畴，而只是在双边监督的基础上对不履行通知义务的行为进行检举的措施。虽然反向通知具有一定程度的滞后性，相关跨国经营者的利益可能已受到损害，但由此发现问题，对后续经营及其他经营者不失为一种亡羊补牢的办法，实践中WTO成员对此也有运用。^①

上述《四方建议》认为，通知只能由相关成员做出，反向通知是无效的，无论是秘书处还是其他成员都无权代表一成员通知有关信息，除非现存协议规定了这种可能，^②这种主张也得到一些学者的支持（Kwa & Lunenborg, 2019）。的确，只有部分WTO协议明确规定了反向通知，^③但是否可以由此认为在其他协议之下就无权做反向通知呢？本文认为并非如此。对于一成员未履行协议义务（包括透明义务）的任何行为，任何其他成员都有权向相关理事会或委员会反映情况，具有充分的正当性。即

① USTR. United States Issues WTO Counter Notification Concerning India's Market Price Support for Various Pulses. (2019-02-15) [2024-03-18]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/february/united-states-issues-wto-counter>.

② An Inclusive Approach to Transparency and Notification Requirements in the WTO: Communication from the Africa Group, Cuba, India and Oman, JOB/GC/218/Rev.2, JOB/CTG/15/Rev.2, JOB/SERV/292/Rev.2, JOB/IP/33/Rev.2, JOB/DEV/58/Rev.2, JOB/AG/158/Rev.2, 26 July 2019.

③ 明文规定了反向通知的协定条款，包括但不限于GATT1994第17条、《农业协定》第18条、SCM协定第25条、《保障措施协定》第12条、GATS第3条以及《关于数量限制通知程序的决定》。未规定反向通知的协定条款包括但不限于SPS协定、TRIMs协定、TBT协定、《贸易便利化协定》以及《与贸易有关的知识产权协定》。

便是其利益未受到影响的成员也有权以GATT1994第23.1条所规定的“总协定目的的实现受到妨碍”为由就此行为向WTO提起争端，更不要说向有关机构做出反向通知了。秘书处也曾经表示，虽然SPS协定中没有规定反向通知，但其他成员仍可在SPS委员会会议上对未通知的措施提出关切。^①另外，其他成员做出反向通知并不是“代表”未通知成员做出通知，而是检举该成员违反通知义务的行为。

反向通知的采用具有一定的现实可行性。有些成员采取的某些贸易政策虽然没有按照WTO要求做出通知，但可能在其国内是公开的。例如，提供补贴的政府机关往往要显示自己的政绩并希望得到政治上的赞誉，而总会在国内媒体上公开补贴信息，这就为“盯梢者”提供了机会。经营者在经营实践中也会遭遇未通知的贸易政策，虽然这些信息往往是分散的，难以对之有一个总体把握。反向通知在获得和分析信息需要一定的投入，要花费成本，但反向通知毕竟可以在一定程度上起到补充透明的作用，值得鼓励。《中国建议文件》中提出的提高反向通知的质量，有助于提高反向通知的准确性和针对性，防止反向通知程序的滥用，也是值得肯定的。

另外，需要强调的是，反向通知可不仅针对其他成员所应做的通知，也适用于其他成员的其他透明义务的履行。

（四）强化对第三方资料的利用

在各成员履行透明义务不佳的情况下，从WTO以外来源尤其是其他国际组织和非政府组织获取相关信息也是一条有益的补充途径，这就需要加强WTO与其他国际组织和非政府组织之间的联系。

建立WTO与其他国际组织和非政府组织的联系，具有充分的法律基础。《WTO协定》第5条规定，总理事会有义务就与职责上同WTO有关的政府间组织进行有效合作做出适当安排，^②并可以就与相关的非政府组织进行磋商和合作做出适当安排。^③到目前为止，WTO在统计、研究、标准设定及技术援助和培训等方面与近200个其他国际组织保持着工作关系。1996年7月，总理事会通过的《与非政府组织关系安排指南》（以下简称《指南》）规定秘书处应积极与非政府组织建立联系。^④虽然《指南》明确指出，非政府组织尚不可能直接介入WTO的工作或参加WTO的会议，与非政府组织更紧密的磋商和合作只可能通过在各成员国内层面的适当程序来构建，但秘书处与非政府机构有交换信息的机会，也可能共同召开非正式会议（徐昕，2012）。这样，秘书处对第三方资料的运用就有了一定的具体渠道。

实践中，WTO尤其是秘书处已经在一定程度上使用第三方资料。其他国际组织

^① Report – Workshop on Transparency, G/SPS/R/89, 19 March 2018, para 3.4.

^② 《WTO协定》第5.1条。

^③ 《WTO协定》第5.2条。

^④ Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organization, WT/L/162, 23 July 1996.

和非政府组织往往在某一领域具有专业优势，信息来源多样化，的确可对各成员的
通知起到补充作用。例如，2023年5月25日国际货币基金组织、经合发展组织、世界银
行和WTO共同宣布设立“联合补贴平台”，用于发布产业补贴的有关信息。^①这一举
措具有非常积极的意义，也可以为在其他领域设立类似平台探索经验。又如，美国的
非政府组织“国家政策资源中心”于2010年创建的Subsidy Tracker数据库涵盖了美
国联邦和州政府自1976年以来的各种补贴计划和企业接受补贴的状况，也是一个很好
的实例。只是从目前透明义务履行不佳的现状看，迄今WTO还需要进一步提高对第
三方资料的利用程度，类似的平台和数据库数量还比较少。同时，任何成员也可利用
第三方资料。若通过第三方资料发现未通知的贸易政策，成员既可通过双边途径向对
方成员寻求澄清，也可以在通过反向通知程序直接向WTO相关机构做出通知。

（五）不宜将未通知的补贴直接规定为禁止性补贴或视为造成严重 侵害

2020年1月，美欧日第七次《联合声明》中主张，在SCM协定第25条中加入新的
激励措施，即对其他成员反向通知一成员未通知的补贴，除非补贴成员在原定时间
内以书面形式提供了要求的信息，否则此类未通知补贴视同禁止性补贴。^②欧盟《概
念文件》则提出将未通知的补贴推定为导致严重侵害的补贴。^③无论是哪种情形，都
意图将未通知的补贴规定为违反SCM协定并承担撤销该补贴的法律责任。

SCM协定并未规定禁止性补贴的一般判定标准，而是径行将出口补贴和进口替代
补贴规定为禁止性补贴。这种规定显示，只有那些能够明显扭曲贸易的补贴才被列
为禁止性补贴，即仅因其行为特征就被认定具有非法性，而无须考虑实际的不利影响。
可诉性补贴中的严重侵害自然也意味着造成了对贸易的明显扭曲。反观未通知的补
贴，其虽然也可能对其他成员的利益造成不利影响，但这种不利影响的程度是不确定
的，即便把未通知行为对可预见性的影响考虑在内，也显然达不到“明显扭曲贸易”
的程度。因此，笔者认为将未通知的补贴直接规定为禁止性补贴或视为造成严重侵
害，这种法律责任偏重，不宜做出这种规定。相对来说，前文所述对未通知补贴规定
行政责任更为适当。

六、余论

贸易政策透明领域义务履行状况不佳有多重原因，各成员对改革方案又存在较明
显的分歧，这决定了未来贸易政策透明机制的改革不会一帆风顺。但如不改变现有的

^① WTO. International Organizations Launch Platform to Promote Access to Subsidy Information. (2023-05-25) [2024-01-14]. https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/scm_24may23_e.htm.

^② USTR. Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union. (2020-01-14) [2024-01-05]. <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>.

^③ WTO Modernization: Introduction to Future EU Proposals, EU Concept Paper on WTO Reform, Sept. 2018.

透明机制, 不仅会影响多边贸易体制的正常运行, 而且最终会影响各成员对多边贸易体制的信心。因此, 各成员必须知难而进, 砥砺前行。

2022年6月, WTO第12届部长级会议上, 各成员承诺要努力对WTO做必要改革以促进其各项功能的发挥。^①这就从法律上启动了WTO改革程序。但整个WTO改革涉及极为广泛的方面, 诸如上诉机构的恢复之类问题的解决更为紧迫。透明机制的改革还相对滞后, 目前只是在一些委员会中非正式地交换意见。2024年2~3月在阿联酋首都阿布扎比召开的WTO第13届部长级会议也只取得极为有限的成果, 在WTO改革方面(包括透明机制的改革)未有明显推进, 但重申了推进第12届部长级会议关于WTO改革的承诺。^②在目前世界经济权力分散化的格局下, 到下一届(即第14届)部长级会议时实际能取得何种程度的成果, 很难预料。这在很大程度上取决于各成员的博弈, 而其中各成员的理性和善意也有重要作用。

中国是WTO多边贸易体制的受益者, 长期以来坚决支持维护多边贸易体制。同时, 中国已经成为世界第二大经济体和制定多边贸易规则的重要参与者。在未来贸易政策透明机制改革谈判中, 中国应该并且能够发挥建设性作用。在此过程中, 中国不仅应注重国家利益的维护, 而且也应注重为国际社会提供公共产品。这些都为中国在透明机制改革谈判中发挥建设性作用提供了很大的空间。上述《中国建议文件》就改革透明机制提出的五项建议对于透明度义务的履行均有积极意义, 但还有提升空间, 笔者所提出的以上改革建议期望为中国政府参与谈判提供借鉴, 其核心是中国应总体上支持强化贸易政策透明机制的效能。虽然这可能意味着各成员在透明义务履行方面要承担更多责任, 但对维护多边贸易体制的长远发展无疑是有益的。

参考文献

- [1] 陈咏梅. 对企业参与WTO争端解决的技术援助和能力建设——以发展中成员为视角[J]. 江西社会科学, 2012(7): 186-192.
- [2] 东艳, 郭若楠, 曹景怡. 国际经贸规则与国家安全——基于区域贸易协定透明度规则的测度[J]. 国际经贸探索, 2002(10): 4-20.
- [3] 金建恺. WTO透明度规则的改革进展、前景展望与中国建议[J]. 经济纵横, 2020(12): 63-69.
- [4] 潘德勇. WTO技术援助的改革——UNDP和UNCTAD相关制度的借鉴[J]. 科协论坛, 2008(12): 106-108.
- [5] 曲延英. WTO贸易政策审议机制研究[M]. 上海: 上海三联书店, 2009.
- [6] 斯蒂格. 世界贸易组织的制度再设计[M]. 汤蓓, 译. 上海: 上海人民出版社, 2011.
- [7] 宋泓. 多边贸易体制制度设计与改革前景[J]. 世界经济与政治, 2020(10): 133-155.
- [8] 徐昕. 非政府组织对世界贸易组织事务的参与及制度性安排[M]. 上海: 上海世纪出版集团, 上海人民出版社, 2012.
- [9] 张军旗. WTO监督机制的法律和实践[M]. 北京: 人民法院出版社, 2002a.
- [10] 张军旗. WTO体制下的贸易政策透明研究[J]. 财经研究, 2002b(11): 66-71.
- [11] 张耀元. 世界贸易组织透明度机制整体改革研究[J]. 世界经济研究, 2022(3): 80-91.

^① MC12 Outcome Document, WT/MIN (22)/24, WT/L/1135, 22 June 2022.

^② Abu Dhabi Ministerial Declaration, WT/MIN (24)/DEC, 4 March 2024.

- [12] Borlini, L., “A Crisis Looming in the Dark: Some Remarks on the Reform Proposals on Notifications and Transparency”, *Question of International Law*, 2019, 63: 83–111.
- [13] Gao, H., “The WTO’s Transparency Obligations and China”, *Journal of Comparative Law*, 2017(2): 329–355.
- [14] Kwa, A. and P. Lunenburg, Notification and Transparency Issues in the WTO and the US’ November 2018 Communication, South Centre Research Paper, No.92, Mar. 2019.
- [15] Mukhamedina, D., Reforming the WTO, Part 4: Transparency Is a Precondition for Trust. (2020–05–11) [2023–05–03]. <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/05/11/reforming-the-wto-part-4-transparency-is-a-precondition-for-trust/>.

【作者简介】张军旗：上海财经大学法学院教授，博士生导师。研究方向：国际经济法。

On the Reforming of Trade Policy Transparency Mechanism of the World Trade Organization

ZHANG Jun-qi

(Law School, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: One of the manifestations of the crisis in the multilateral system of the WTO is the poor performance of notification obligations, also resulting in the poor quality of TPRM functioning. There are multiple reasons for this situation, such as in some cases members intentionally not fulfilling their transparency obligations seriously; in some cases multiple application of rules are required to determine the scope of notification obligations; the existing legal responsibility system cannot effectively restrain behaviors that violate transparency obligations; there are certain difficulties for developing members to fulfill their transparency obligations; the political and legal systems as well as historical and cultural factors of members can also have certain impact. Presently some Members have put forth proposals to improve the transparency mechanism of trade policies in various arguments. Generally, some Members such as US, Japan and EU suggested administrative responsibilities for the acts that are inconsistent with transparency obligations. Meanwhile some developing members emphasize their insufficient ability and oppose punitive measure. Here give some suggestions, i.e. supporting the provision of administrative responsibility for opaque behavior subject to proper conditions; simplifying the rules of notification obligations appropriately; recognizing and encouraging widespread counter-notifications; intensifying the use of third-party information; supporting committees and TPRB in implementing more effective supervision; not supporting to directly regard subsidies not notified as prohibited subsidies or as causing serious prejudice. China should generally support strengthening the effectiveness of trade policy transparency mechanisms to maintain the multilateral trading system of the WTO.

Keywords: WTO reform; trade policy; transparency mechanism; obligation of notification; administrative measure

(责任编辑：马莹)