

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2025.05.006

国际高标准经贸协定中补贴透明度原则的发展趋势及中国因应^{*}

许梦婧

(上海 WTO 事务咨询中心, 上海 200336; 上海社会科学院世界经济研究所, 上海 200020)

摘 要: 透明度原则具有发现、识别和规避危害性补贴的作用。国际高标准经贸协定较为普遍地对补贴的透明度作出了规定, 呈现出拓展成员方的补贴通报范围、增加有关补贴损害的救济程序、纳入促进补贴通报的履约措施等发展趋势。出现这一趋势背后的直接原因在于 WTO 补贴透明度原则的实践状况不佳, 根本原因则在于由发达国家推动的国际贸易规则的“公平贸易”转向。面对高标准国际经贸协定中补贴透明度原则不断强化的趋势, 我国补贴政策的透明度总体不足, 应当加强对透明度义务与国家安全问题的统筹, 努力改进通报义务履行状况, 建立有效及时的信息公开平台, 推进政府实施补贴与企业接受补贴情况的公开。在国际层面, 我国应当提出“共同但有区别”的补贴改革方案, 强调关注发展中国家的能力建设, 鼓励各国结合本国国情进行政策实践, 避免对成员方延迟通报采取惩罚性措施。

关键词: 国际高标准经贸协定; 补贴规则; 透明度原则; 通报义务; 履约机制

中图分类号: F744

文献标识码: A

文章编号: 2095 — 8072(2025)05 — 0082 — 12

一、引言

透明度原则是多边贸易体系的基本原则之一, 通常被视为国际贸易治理不可或缺的工具 (Collins-Williams & Wolfe, 2009)。通过构建以信息披露为主的义务, 透明度原则不仅能够降低信息不对称, 使市场参与者尽可能作出理性决策, 促进贸易效率的提升。还可以通过识别贸易规则的违反情况, 从而推动形成统一的贸易政策, 营造相对公平的贸易环境。^①透明度原则广泛存在于WTO各项协定中, 包括GATT1994第10条、GATS第3条、TRIPS协定第63条。此外, WTO贸易政策审议机制、争端解决机制和我国《入世议定书》中也存在透明度相关的内容。《WTO词汇表》将透明度定义为: “贸易政策和做法及其制定过程的公开和可预测程度”, ^②强调成员方与贸易有关的法规措施信息、决策程序和理由至少应当具有公开性与可获得性 (赵生

^{*} 基金项目: 本文受国家社会科学基金重大项目“中国特色自由贸易港国际法治研究”(项目编号: 20&ZD205)的资助。

^① Improving Transparency, Information Flow and Monitoring in the WTO: Analysing Current Proposals & Thinking Outside the Box. (2019-12-06)[2025-07-10]. <https://tradelab.org/wp-content/uploads/2023/07/Improving-transparency-Information-Flow-and-Monitoring-in-the-WTO.pdf>

^② Glossary of Terms: Press Brief: An Informal Press Guide to “WTO speak”. [2025-07-10]. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/glossary.htm.

祥, 2003)。作为国际贸易中最具争议和矛盾的领域之一, 补贴政策的使用依赖透明度原则发挥有效识别和规避危害性补贴的作用。《关贸总协定》第16条则将补贴的透明度界定为: “维持任何补贴的国家必须通知补贴的范围和性质、补贴产生的预估影响以及需要补贴的情况。”^①在过去二十年中, 虽然补贴的透明度总体在不断提升, 但透明度原则本身却引发一些批评。例如, 美欧日发表的针对WTO改革声明中认为通报质量和约束机制存在严重不足,^②美国、欧盟曾经多次在公开场合批评透明度机制的不足,^③发展中国家也基本赞成需要对透明度原则进行改革。^④在学术研究中, 张辉等(2021)认为, 透明度机制在长期实施过程中存在力度不足的问题。屠新泉等(2018)借助数据直观地指出, 较多成员方的通报具有明显缺陷。张军旗(2024)的研究也得出WTO透明度机制下通报义务的履行状况较差的结论。Collins-Williams & Wolfe(2010)指出, 透明度原则的约束职能并没有发挥出预期效力。在对WTO改革的讨论中, 无论是官方提案, 抑或是学者研究, 均认为透明度机制改革应当作为WTO改革第一阶段的议题, 这也反映出透明度原则对多边贸易体制的重要性以及对其进行改革的紧迫性(刘敬东, 2019)。同时, 补贴规则改革一直是WTO改革进程中的重要内容, 学术研究也针对补贴规则改革的各类议题进行了深入分析, 周一帆(2022)、都毫(2022)等学者基于补贴规则改革的现状予以了深刻的分析, 但透明度机制作为补贴实践中的重要内容却鲜少涉及。在美日欧发布的WTO改革声明中多次提出要加强WTO透明度义务的履行状况, 以促进对各国补贴政策的监督。透明度原则的改革已经成为多边谈判中最重要的领域之一, 其未来发展走向将深刻影响全球治理的合法性和有效性(Gupta & Mason, 2014)。

我国的产业补贴政策长期被质疑欠缺透明度, 因而饱受他国质疑和指责。^⑤2024年7月18日通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出要“主动对接国际高标准经贸规则, 在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容, 打造透明稳定可预期的制度环境”。^⑥对我国积极对接国际高标准经贸规则, 提高补贴透明度水平提出了明确要求。有鉴于此, 本文在总结和提炼高标准国际经贸协定中补贴透明度原则演进趋势的基础上, 分析补贴透明度原则演进的原因, 尝试提出我国在补贴透明度领域全面对接国际高标准经贸协定的对策建议。

① See GATT Art.16.

② Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union. (2020-01-14)[2025-07-10]. <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 例如美国前任贸易代表戴琪在2023年9月22日一次演讲中提出了美国主张的WTO优先改革事项即为提高透明度, 欧盟委员会单独于2018年9月18日公布的关于WTO改革提案的概念性文件中, 也将透明度改革作为支柱工作。

④ 例如南非、印度以及我国都对透明度义务的提升做出了肯定的表达意愿, 但对于采取强制的约束路线有所保留。

⑤ 《美国对中国贸易政策审议发表的声明》指责“中国利用不断变化的非市场政策和做法来实现其工业计划中的主导目标, 其中不仅包括大规模和普遍(通常不透明)的补贴, 还包括市场准入限制、投资限制、强制或施压的技术转让、国家支持的网络盗窃、对国有企业和其他受青睐的中国公司的优惠待遇、歧视性监管、独特的国家标准、数据限制、对知识产权的保护和执行不力、出于产业政策目的利用竞争法执法, 以及包括强迫劳动在内的不公平劳动行为”。

⑥ 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).

二、国际高标准经贸协定中补贴透明度原则的发展趋势

近年来, USMCA、CPTPP 以及 RCEP 等高标准国际经贸协定中都纳入较多透明度条款, 对缔约方补贴政策的实施规定了额外的透明度要求, 呈现出诸多新的发展趋势。

(一) 拓展成员方的补贴通报范围

USMCA、CPTPP 和 RCEP 没有具体区分贸易和投资, 对所有缔约方都规定了一般性的透明度义务, 包括法规公开与监管披露、行政程序中的正当程序待遇以及审查处理决定的上诉机制等。除此之外, 《中欧全面投资协定》(CAI) 也在一定程度上反映出补贴领域透明度改革的趋势, 其中第 8 条对补贴透明度进行了较为全面的规定, 最引人关注的是将补贴透明度纪律约束的对象扩展至了服务和投资补贴(荆鸣, 2021)。相同的是, 欧日 EPA 中关于补贴通报的具体范围也扩展到了服务领域, 但不像 CAI 那样宽松, 其在第 12.5 条的第 3 款将涉及服务的补贴通报范围限定在建筑和工程服务、银行服务、计算机服务、建筑服务、能源服务、环境服务、快递服务、保险服务、电信服务和运输服务等部门。

CPTPP 第 17.10 条引入了主动公开要求, 该条包括非商业援助信息披露的内容和程序, 其透明度要求的标准较高。其一, 需要每年定期进行披露所有国有企业实体的名单以及指定垄断实体的信息; 其二, 如若其他缔约方提出书面请求, 也应当对这类实体相关信息进行披露, 其中包括获取的非商业援助信息等。这表明透明度义务的履行不再仅仅是一种单边通报义务, 而是拓展至依缔约方请求提供的非商业援助信息的情形。USMCA 除了在第 22.10 条纳入与 CPTPP 相同的条款外, 还要求披露股权注资的情况。^①总之, CPTPP 和 USMCA 采取了主动披露与应请求披露相结合的模式, 不仅要求披露内容应具体明确, 还将非商业援助信息列为可披露内容(李思奇和金铭, 2019)。虽然 CPTPP、USMCA 与 RCEP 并未就补贴的透明度原则单独设立规定, 但就其有关透明度义务与非商业援助信息之间关联规定来看, 却展现出了拓展补贴通报范围和细化通报信息的特点。比如 CPTPP 第 17.10 条中的第 3 款和第 5 款有关国有企业或者指定垄断、有关非商业援助的信息要求, 以及附件 17-B 有关缔约方回复其他缔约方书面请求信息的要求等都非常细致(宋泓, 2022), 并且要求成员在重点领域对法规进行通报和磋商。

对于补贴通报范围的扩展也可以在近期生效的《投资便利化协定》中窥见, 协定对各参加方应公布的信息与措施进行了详细列举。以第 6.4 条为例, 其将各参加方需要公布的“有关在其领土中进行投资的实际步骤的信息”明确为包括但不限于投资者可获得的公共激励措施等。

^① See USMCA Art.22.10(4)

（二）纳入促进补贴通报的履约措施

美欧日等国为提升对补贴通报的履约程度，在高标准国际经贸协定中不断强化促进补贴透明度义务履约的规定。首先，CPTPP引入了旨在“便利本国政策目标的实现，在监管措施的计划、设计、发布、实施和审议过程中对良好监管实践的使用”的“监管一致性”要求，对于补贴政策同样具有约束作用。CPTPP第25.9条规定：“为透明度目的，并作为本章下合作和能力建设活动的基础，每一缔约方应在本协定对其生效之日起2年内及此后至少每4年，通过其根据第27.5条（联络点）指定的联络点向委员会提交实施通知。”这意味着，缔约方应当对其补贴政策的计划、设计、发布、实施和审议是否使用了良好监管实践的情况进行通报。其次，CPTPP第25.6条第3款为补贴政策的监管一致性通报设定了“回顾和完善”的程序义务，要求缔约方在后续的通报中应当说明自上一次通报以来已经采取的步骤，以及其为实施和更好遵守本章而计划采取的步骤。最后，CPTPP第25.6条设立“监管一致性委员会”负责审议缔约方针对补贴政策提交的监管一致性通报，其第25.6条第4款还允许在对缔约方提出的通报进行审议的过程中，其他缔约方对此有进行提问和讨论的权利，从而引入了其他缔约方的监督。这其中，缔约方的陈述和现场商讨一定程度上也是促进成员方遵守规则的软性机制（霍克曼和考斯泰基，1999）。作为一种促进成员方及时高质量通报的机制，这种不同于强硬惩罚措施的软性约束机制要求缔约方定期通报实施步骤，并进行商讨审议，从而形成一种道义压力，使缔约方的补贴政策符合“监管一致性”要求（胡枚玲和张军旗，2019）。相较于CPTPP而言，USMCA对于补贴政策“监管一致性”提出了更多的透明度要求，其第28.6条不仅要求以年度报告的形式公开将来12个月内准备推行的补贴政策清单，而且第28.9条还要求为其他缔约方预留60天以上的时间进行交流，总体上对CPTPP的规则进行了大幅的拓展和优化，更加呈现“全周期”特征（张磊和徐琳，2020）。

（三）增加有关补贴损害的救济程序

CAI第8条第6和第7款在前5款对补贴透明度作出实体规定的基础上，允许受到另一缔约方补贴损害的缔约方提起书面程序。与补贴相关的争议也是采用“信息交换和沟通”这种极具“透明度”特色的方式来处理（林进，2022）。例如，不认可补贴的一方可以向另一方提出磋商请求，在此期间授予补贴的一方有义务配合对方就该等补贴提供进一步的信息，以促进争议的解决。

WTO框架下的《补贴与反补贴协定》（下称SCM协定）对补贴导致产能扭曲的情况缺乏规定，这使得各国实施补贴的情况不透明，对国际贸易的发展存在风险影响。基于此，《美欧日联合声明》主张对市场损害性强的补贴类型施加举证责任倒置的要求（何丽丽和王飞，2020），这其中包括过度补贴、对没有私营部门参与的行业进行生产能力的补贴以及防止较弱竞争力企业退出市场而进行的补贴等。举证责任倒置意味着补贴提供者必须证明，补贴足够透明，不会对生产能力或贸易产生重大不利影响。另一成员方在要求协商的同时，却不需要证明其国内产业是否受到伤害或者具

有利益受损。在此程序之下,《联合声明》提出如果补贴提供者无法自证,就必须撤销相关补贴措施。

虽然CPTPP与USMCA并未直接涉及补贴相关的损害程序,但是通过国有企业章节涵盖下的非商业援助条款中的程序性规定,也将涵盖补贴的损害以及补贴损害的救济机制。CPTPP专门设置附件17-B,对回复其他缔约方书面要求的时间进行了具体规定,并将缔约方信息提供情况纳入争端解决机制之中。另外,在CPTPP中,还有专门的“透明度和反腐败”章节(第26章),其内容也基本上适用于争端解决机制(宋泓,2022)。从CPTPP第26.10条和USMCA第27.5条来看,都要求缔约方根据其法律原则和制度,在其力所能及的范围内采取促进个人和民间团体参与的措施(东艳等,2022)。CPTPP还借鉴了WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU)的信息披露机制,规定在一定条件之下,申诉方有权请求专家组介入展开信息的收集工作,否则在得不到另一成员方配合的情况下,专家组将作出不利于该成员方的推定。^①

三、国际高标准经贸协定中补贴透明度原则发展的动因

国际高标准经贸协定是适应当前国际经贸秩序调整变革的制度表现,承载着以更高的承诺水平、更广的议题范围和更严的约束力度促进实现多样化贸易价值的发展目标。国际高标准经贸协定中补贴透明度义务的发展趋势受到国际经贸关系及利益格局变动下多重因素相互作用的影响。WTO多边贸易体制下补贴透明度义务的实践状况不佳是导致补贴透明度原则在高标准国际经贸协定中发展的直接原因,而发达国家推动国际贸易整体上从“自由贸易”转向“公平贸易”则是这背后的根本原因。

(一) 直接原因: WTO 补贴透明度原则的实践状况不佳

WTO主要依靠成员方通报(notifications)来提升透明度,并辅之以秘书处编写的报告对国家贸易政策进行定期审查。通报不仅是确保市场可预测性、避免因自由裁量而寻租和降低贸易成本的一项重要措施(屠新泉和蒋捷媛,2018),也是衡量透明度义务遵守情况的重要标准之一。在各国产业补贴政策复杂的竞争态势下,成员方国内政策的透明程度反映了对WTO透明度原则的基本态度。

首先,成员方对补贴的通报情况不理想。^②SCM协定第25条规定了成员方的通报义务,其中包括通报的具体时间、通报所需要包含的信息等,第26条则授权补贴与反补贴措施委员会可依据成员方通报的具体信息进行审议。尽管通报是一项具有法律拘束力的义务,但在实践中完全依赖成员方的自愿遵守,不履行通报义务实际上并不

^① 参见CPTPP附件17-B。

^② 例如根据WTO秘书处统计,各协定项下均存在不同程度违反通报义务的情况。在2019年存在超过一半成员方未提交补贴通报。WTO补贴和反补贴措施委员会会议主席指出:“长期以来,在补贴通报这一基本义务方面的低遵守程度,导致该协定在正常运行中出现了严重问题。”详见:Subsidies Committee Members Express concerns on Lack of Notifications. (2018-10-23)[2025-07-10]. https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/scm_26oct18_e.htm.

会受到任何惩罚，导致难以确保成员方提供真实、清晰和准确的补贴信息。具体而言，其一，提交补贴通报的成员方比例长期处于较低的水平。实践中，相当多数量的WTO成员方无视补贴通报义务。在大多数年份，只有不到一半的WTO成员方可以获得信息。截至2024年10月29日，有84个成员方尚未提交2023年的补贴通报，82个成员方尚未提交2021年的补贴通报以及71个成员方仍未提交2019年的补贴通报，分别占总成员方数量的51%、50%和43%。^①其二，不提交补贴通报的成员方数量呈现明显增加趋势。根据《2023年世界贸易报告》，从1995年到2023年未通报补贴的成员比例逐年上升，从23%增加到58%，^②尽管其间有一些波动，但总体呈现上升趋势。^③根据欧盟的统计，自1995年至今，WTO成员对补贴通报要求的遵守程度明显退步，通报补贴的成员比例从50%下降到40%。^④其三，提交补贴通报的内容欠缺完整性。成员方提交的通报通常是不完整的，例如，《2006年世界贸易报告》列举了从其他来源收集的补贴价值数据与成员方向WTO提交的数据之间存在许多不一致之处。^⑤又如，虽然中央和地方各级政府实施的补贴项目都需要通报，但一些成员方根本没有通报中央以下的补贴项目，或者这些通报并不充分。^⑥

其次，成员方对透明度审议机制的利用效果不佳。贸易政策审议机制和争端解决机制通常被用作审查成员方是否履行透明度义务的重要手段（胡加祥和彭德雷，2012）。《贸易政策审议机制》强调，“成员贸易政策和其措施的透明度可以推动所有成员方遵守多边贸易协定和适用的诸边贸易协定下的规则与承诺”。审议机制最主要的作用是审查成员方的贸易政策以及对多边贸易体制可能产生的影响。^⑦实践中，审议机制约束补贴的实际效果远低于预期。到目前为止，除了主要贸易国之外，只有少数成员方对其他国家的补贴通报提出质疑，导致该机制的实质效用难以衡量。大多数成员方只对涉及他们的具体贸易问题感兴趣。例如，在WTO涉及补贴和反补贴税的案件中，鲜有成员方引用另一个成员方的补贴通报（Collins-Williams & Wolfe, 2010）。与此同时，贸易审议机制部分基于成员方自主公开的政策信息，由于收到补贴透明度通报义务实施不佳的影响，导致秘书处报告中缺乏实质内容，这加剧了贸易审议机制的虚置问题。

最后，补贴透明度原则的实施缺乏必要的保障。国际制度对不遵守行为的制裁往

① Transparency and Subsidy Notification Compliance Spotlighted at Committee Meeting. (2024-10-29)[2025-07-10]. https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/scm_29oct24_e.htm.

② WTO, Overview of Developments in the International Trading Environment (Annual Report by the Director-General). (2024-11-20)[2025-07-10]. <https://web.wto.org.tw/downloadFiles/15910/405260/0000000HHuz6LrZ5ngnbQHW91T8yH7TdZ8lreyD2FcQcbGOgAPK11111F5gk5HxH5AXgXLxjfyj5O11111t1cS3dJ6XtZjISQf0A==>.

③ WTO, Overview of Developments in the International Trading Environment (Annual Report by the Director-General). (2024-11-20)[2025-07-10]. <https://web.wto.org.tw/downloadFiles/15910/405260/0000000HHuz6LrZ5ngnbQHW91T8yH7TdZ8lreyD2FcQcbGOgAPK11111F5gk5HxH5AXgXLxjfyj5O11111t1cS3dJ6XtZjISQf0A==>.

④ WTO, Overview of Developments in the International Trading Environment (Annual Report by the Director-General). (2022-11-22)[2025-07-10]. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/TPR/OV25.pdf&Open=True>.

⑤ WTO, World Trade Report 2006: Exploring the Links between Subsidies, Trade and the WTO. [2025-07-10]. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf.

⑥ Improving Discipline on Subsidies Notification Communication from the European Union, TN/RL/GEN/188. [(2017-05-30)[2025-07-10]. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/GEN188.pdf&Open=True>.

⑦ Trade Policy Review Mechanism. [2025-07-10]. https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/annex3_e.htm.

往是决定该制度能否“付诸实施”的关键因素（贺嘉，2020）。然而，目前针对补贴透明度的监督保障措施并没有起到应有的作用。一方面，在WTO规则框架内，通报和审议是确保补贴透明度得以落实的两种主要方式。然而，不论是通报还是审议，成员方的承诺都较为模糊，即便是成员方最终没有履行承诺也无须承担责任。由于缺少硬性的约束机制和可衡量的实施标准，一致性的监督实践难以形成，导致对补贴透明度原则的遵守成为一种成员方的自我监管。另一方面，尽管实践中尚没有出现诉诸WTO争端解决机制的案件，但WTO争端解决机制也能对补贴透明度原则的遵守发挥额外的保障性作用，即利益相关方可以根据DSU第1条的规定对其他成员方不履行透明度义务的国内措施提出申诉。然而，美国持续阻挠上诉机构成员遴选，导致争端解决机制陷入“停摆”（梁意，2022），导致WTO争端解决机制不能完全发挥作用。^①因此，对于由履行补贴透明度原则所引发的争议而言，WTO争端解决机制的额外保障作用也已经丧失。

综合分析，WTO补贴透明度原则的实践状况不佳受到成员方国内政策体系、能力建设以及利益博弈的共同影响。其一，WTO成员方的国内政策体系存在差异，通报实践受到国内政治经济体制制约。对补贴通报的成员方结构进行分析可以得出，相较于消极通报的成员方而言（例如广大发展中国家），欧盟（包含欧共体）作为提交补贴通报最多的国家，已经针对透明度义务构建了较为严格的行政审查制度（刘弘阳，2018），从法律层面为履行补贴通报义务提供了保障。其二，WTO成员方在补贴通报问题上的能力建设存在不足。一方面，WTO补贴通报的规定本身较为复杂，为WTO成员方造成了一定的负担。仅根据SCM协定第25条的规定，成员方就需要每年通报一次其领土范围内给予或维持的专向性补贴，通报的内容需要足够具体，而专向性补贴的范围认定本身就充满争议，因此成员方进行通报的范围相当模糊。另一方面，WTO对发展中国家补贴通报的能力建设较为有限，使得成员方的补贴通报能力难以得到切实提升（Lee和张泽忠，2008）。通报义务在履行过程中的技术要求和信息收集成本较高，一些国家可能在这过程中面临语言障碍、行政资源匮乏、专业人员短缺等问题。其三，WTO成员方在补贴通报问题上存在利益博弈，很多成员方往往通过选择性通报来维护自身贸易利益。透明度的实践结果很大程度上反映了成员方对于“边境内”政策的开放态度，而这建立在成员方自愿的基础之上，难以用国际规范加以约束。这导致成员方会在通报过程中考量高标准透明度带来的监管约束与实际利益之间的平衡（李晓楠，2023）。例如，印度作为世界第二大糖生产国和第三大糖出口国，自从1995年以来就没有向WTO通报任何对糖业的补贴。^②因此，是否进行高质量通报也取决于成员方在国际社会中的利益衡量。

① 对话张向晨：要客观评估MC12成果，WTO改革仍面临挑战[EB/OL]. (2022-06-18)[2025-07-10]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18626597.

② India's Measures to Provide Market Price Support to Sugarcane – Communication from Australia and the United States pursuant to Article 18.7 of the Agreement on Agriculture. (2024-05-06)[2025-07-10]. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/AG/W245.pdf&Open=True>.

（二）根本原因：发达国家推动国际贸易规则的“公平”转向

作为国际贸易秩序的主导性力量，以美国为首的西方发达国家态度的阶段性变化对国际贸易规则具有重要影响。历史上，自由贸易与公平贸易分别是美国出于自身利益出发而阶段性坚持的两种主要国际贸易理念。二战后，美国为了尽可能消除国际贸易壁垒，保障本国货物、服务、资本的全球输出，积极推行贸易自由主义。在美国等发达国家的主导下，GATT及后来的WTO都推行贸易自由化政策，发达国家凭借其产品整体上的更强竞争力，可以借助比较优势谋取巨大的自由贸易利益（徐崇利，2023）。然而，随着中国、印度、巴西等新兴市场国家的崛起，美国等发达国家从现行自由主义国际贸易体制获得的利益受到影响，迫使其不得不在无力推动WTO规则升级的情况下转向缔结高标准的区域经贸协定。2017年特朗普执政后，美国的贸易政策开始转向“公平贸易”，频繁将中国在市场准入、产业补贴、国有企业、知识产权等领域的政策描述成一种不公平的贸易。^①拜登政府上台后总体上延续了“公平贸易”的贸易政策，并将其纳入到相关经贸协定之中。2024年3月1日，美国贸易代表办公室发布的《拜登总统2024年贸易政策议程和2023年年度报告》明确强调，将重点解决不公平的政策和做法，促进公平、包容和持久的贸易政策。^②发达国家推动国际贸易规则的“公平”转向突出体现在国有企业、劳工标准、生态环境等领域。其一，CPTPP第17.6条明确禁止缔约方向其国有企业提供对另一缔约方的利益造成不利影响的非商业援助。其二，CPTPP第19.4条要求缔约方不得为了鼓励贸易或投资而减损对劳工权利的保护。其三，CPTPP第20.3条要求缔约方不得以影响缔约方之间贸易或投资的方式，通过持续或反复的作为或不作为，导致其环境法律未能有效执行。上述这些规定的核心目的都是统一并确保对国有企业、劳工和环境的保护标准，避免相关国家凭借这些较低的标准获得国际贸易中的竞争优势，进而损害整体贸易的公平性。

贸易措施的统一化和透明化是实现贸易公平的重要保障，能够消除潜在的贸易障碍，推动国际经济体系朝着公平公正的方向发展。此外，透明度原则本身具有的监督功能，还能够进一步保障贸易的透明化程度。基于上述原因，美国在强调公平贸易的基础上愈发重视规制边境后措施，对各国国内贸易监管标准的协调，成为其单方面塑造国际经贸规则和标准的理论依据（郝荻，2023）。这也为国际贸易转向“公平贸易”提供了空间，透明度原则在其影响下也出现了进一步拓展。透明度原则本身蕴含公平贸易和竞争中性的逻辑（沈伟和方荔，2022）。WTO的强制性规定由各国在国家法律中实施，或在国家法律中直接规定适用WTO的规定。在这两种情况下，都需要借助透明度原则来进行有效的监督。透明度原则的要求之一就是参与贸易的国家能够及时和公开地获得贸易相关的法律、法规和政策。根据透明度原则对已公布的法律

① President Donald J. Trump Is Promoting Free, Fair, and Reciprocal Trade. (2018-01-30)[2025-07-10]. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-promoting-free-fair-reciprocal-trade/>.

② USTR Releases President Biden's 2024 Trade Policy Agenda and 2023 Annual Report. (2024-03-01)[2025-07-10]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/march/ustr-releases-president-bidens-2024-trade-policy-agenda-and-2023-annual-report>.

法规进行监督,将有可能明确无误地确定每个成员国是否遵守了WTO规定的条款,并对不符合WTO规定的法律法规进行修正。在目前的国际投资争端解决实践中,透明度也被视为公平和公正待遇原则的一个要素(齐湘泉和姜东,2020)。因此,透明度原则与保障形式上的公平之间存在着密切联系。如果无法保障贸易规则的透明化,国际贸易体系也就无法朝着“公平贸易”的市场竞争方向发展。

补贴如果没有透明度,成员方就无法审查彼此的行动,从而在规则执行上面临重大障碍(廖凡,2019)。发达国家将现有的WTO补贴规则的危机归咎于信息通报的透明度问题,而要解决这些问题,就需要制定政策促进透明度原则的制度化(Mosley,2010)。因此,在发达国家推动国际贸易规则“公平”转向的过程中,一国实施的补贴政策成为透明度原则公平导向下的重点关注对象。从美国、欧盟、日本等提出的WTO改革方案来看,“公平贸易”无疑成为各方的聚焦点,其核心议题集中于国有企业、产业补贴和信息通报等领域。^①这些成员方认为现有的WTO多边贸易体系并不能实际建立公平竞争的环境,应当推动出台真正能够有效规范具有市场扭曲效果的产业补贴的规则,同时提高信息通报的质量,改善现有的补贴通报机制(王光,2021)。

四、我国对接高标准国际经贸协定中补贴透明度原则发展的建议

作为WTO成员应遵守的基本原则,透明度原则不仅要求成员方必须对其维持的补贴相关信息进行通报,而且授权WTO的补贴与反补贴措施委员会对通报信息进行审议。这实际上起到保障成员方对其他成员方实施的贸易相关法律法规和政策措施知情权的作用。随着WTO补贴规则改革和高标准国际经贸协定的兴起,虽然不同成员方的利益诉求和关切点各有差异,但是基本上都赞同应当提升透明度(金建恺,2020)。补贴规则中的透明度义务不断朝着更加注重“公平贸易”的方向发展,各国对于补贴透明度原则的认知也将趋向一致。我国现行补贴政策透明度较低,长期受到国际质疑(姚曦,2019)。一方面,如果法律缺乏客观标准,无疑会给予政府滥用权力的机会,造成相同条件的企业获得不同结果的补贴。另一方面,即使法律设置了客观标准,实践中遵守效果不佳也会导致事实上补贴专向性的产生。2024年7月17日到19日,WTO开展了对中国的第九次贸易政策审查,其评估报告宣称中国政府对关键工业部门的财政支持情况总体缺乏透明度。^②报告中认为,尽管中国连续在2021年及2023年及时通报了2019年至2022年国内实施补贴的相关信息,但总体而言,针对具体行业补贴的公开性及明确性仍存在问题,秘书处无法清楚获悉补贴实施的整体情

① 详见前七份联合声明,分别包括:美欧日三方会议联合声明(一)布宜诺斯艾利斯2017年12月12日、美欧日三方会议联合声明(二)布鲁塞尔2018年3月10日、美欧日三方会议联合声明(三)巴黎2018年5月31日、美欧日三方会议联合声明(四)纽约2018年9月25日、美欧日三方联合声明(五)华盛顿2019年1月9日、美欧日三方联合声明(六)巴黎2019年5月23日、美欧日三方联合声明(七)华盛顿2020年1月14日。

② WTO举行中国第九次贸易政策审议[EB/OL]. (2024-08-08)[2025-07-10]. <http://china.wto.mofcom.gov.cn/article/ae/shenyi2024/202408/20240803528662.shtml>; WT/TPR/S/458 · China. [2025-07-10]. https://worldtradescanner.com/s458_sum_e.pdf.

况。产业政策的总体透明度不足，可能助长他国认为我国相关行业产能过剩的争论。因此，我国应当考虑采取以下措施不断提升现行国内补贴政策的整体透明度。

首先，面对补贴透明度原则日益趋严，我国应遵守条约的相关义务，及时公开相关政策信息，努力改进通报义务的履行状况。例如，在世界银行新营商环境评价体系中，公共服务的透明度是体系中重要的考量维度。透明和可预测的产业政策能够为企业减少政策不确定性带来的风险，从整体上创造良好的营商环境。我国应当顺应补贴透明度原则的发展趋势，积极和充分履行通报义务。从透明度原则对补贴政策制定的影响来看，通报被视为一种决策辅助手段，使国内补贴规则能够充分合理地披露，体现了通报的程序性与补贴内容的实质性要素之间的联系。因此，通报是确保贸易政策透明度的必要条件。2021年8月和2023年7月，我国分别通报了2019至2020年和2021至2022年的支持计划，通报中包含了许多中央级和地方级项目的信息。基于此，在进一步加强补贴的通报义务中，要加强制度建设，一方面在内容上，通报并非是毫无边界的公开，而是具有正当性、合理性且合法性的信息披露，需要厘清通报的边界范围；另一方面应注意通报内容的实际效果，判断标准是通报内容是否易被理解，进一步加强通报信息的准确性与可理解性，将提升政府信息公开的准确性和可理解性作为建设目标。

其次，我国应着力于建构及时有效的信息公开平台，进一步推进政府进行补贴项目与企业接受补贴之间情况的公开，这样不仅可以避免政企之间信息不对称而引发的流程“黑箱”，保障企业公平竞争，而且能够推动监管体制的改革，进一步完善监管体制的法制性。目前我国尚未将政府实施补贴情况列入政府信息公开的清单目录中，这一方面对于市场公平竞争的环境产生影响，导致企业对政府实施补贴的合理性产生怀疑，另一方面也会引发外界对我国实施产业补贴导致产能过剩的误解。2019年，我国对《政府信息公开条例》进行修订时，加入了动态调整公开的信息。根据修订后《政府信息公开条例》第18条规定，行政机关应对不予公开的政府信息进行定期评估审查，建立政府信息管理动态调整机制，当情势变更时，一些原本不予公开的政府信息应予以公开。因此，设立严格、科学、有效且及时的补贴项目公开机制具有现实必要性，能够防止政府和企业因监管不到位、法律制度不完善、补贴流程不透明等造成信息不对称（都毫，2022）。在此基础上，还应当完善利益协调机制，合理设立信息公开的惩罚机制与外界监督机制，督促政府建立由内部驱动转向内部约束与外部监督相结合的信息公开机制，以推动补贴实施信息公开的可持续性。

再次，运用系统思维衡量我国立场，既要审慎应对国际社会对补贴中透明度原则的加严趋势，也要充分认识各国基于不同发展水平之下的利益诉求分歧，不应当为了追求弥合差距而造成我国产业发展的阻碍。透明度相关义务具有相对性与对世性，尽管美国一直批评我国产业政策的透明度，但其国内知名智库指出应提高《通胀削减法案》实施的透明度，包括补贴分配的公平性等问题。因此，我国在关注补贴透明度的相关义务的同时，应加强对透明度义务与国家安全问题的统筹。设计明确的公开内容与公开流程，既保证各级公开都建立在明确的规则之下，也保障相对应的国家安全，

避免过度公开或错误公开的情况。如若公开内容涉及一些具体敏感领域, 产业政策的透明度仍需考量其边界。

最后, 基于各国对我国国内政策透明度提出的质疑, 我国应在WTO改革的进程中提出中国方案。面对美欧等国提出要以强硬的约束手段来促使各国进一步提高国内政策的透明度的方案, 我国应当采取支持补贴透明度义务进一步加强的思路。但在具体实施层面, 由于补贴透明度有赖于成员方的自主性, 并且取决于国内的政治经济能力, 所以也应当尊重各国的能力建设以及自主权。因此, 我国应在“共同但有区别”的理念指导下, 提出补贴改革的方案, 强调关注发展中国家的自身能力建设, 鼓励各国结合各国国情进行政策实践, 建构基于真正“公平”的透明度改革方案, 更好地平衡广大成员方在追求自身发展目标等方面的权利义务, 这会是比一味追求设立对延迟通报成员方采取“惩罚性措施”更为合理且更易被广泛接受的选择。

参考文献

- [1] 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,2022(10):4-20.
- [2] 都毫.WTO产业补贴规则的改革与中国应对[J].武大国际法评论,2022(3):63-80.
- [3] 郝获.美国塑造国际贸易规则的符号权力——以公平贸易为例[J].国际论坛,2023(2):103-122+158-159.
- [4] 贺嘉.全球公共卫生治理中的成员履约机制研究[J].西南政法大学学报,2020(3):19-31.
- [5] 何丽丽,王飞.美日欧WTO补贴规则改革方案对中国国有企业“走出去”的影响[J].对外经贸实务,2020(11):37-40.
- [6] 胡加祥,彭德雷.WTO贸易政策的透明度要求:法律原则与中国实践[J].时代法学,2012(1):99-106.
- [7] 胡枚玲,张军旗.论CPTPP规制合作的新范式及中国应对[J].国际贸易,2019(10):35-41.
- [8] 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.
- [9] 荆鸣.《中欧全面投资协定》竞争规则初探——“接合面制度2.0”在投资协定中的应用[J].上海金融,2021(5):72-79.
- [10] Lee,Yong-Shik,张泽忠.发展与世界贸易组织:关于《发展促进协定》和WTO贸易与发展理事会的建议[J].国际经济法学刊,2008(2):56-84.
- [11] 李思奇,金铭.美式国有企业规则分析及启示——以NAFTA、TPP、USMCA为例[J].国际贸易,2019(8):88-96.
- [12] 李晓楠.服务贸易国内规制的透明度规则[J].经贸法律评论,2023(1):74-88.
- [13] 廖凡.世界贸易组织改革:全球方案与中国立场[J].国际经济评论,2019(2):32-43.
- [14] 梁意.论上诉机构存废背景下的WTO争端解决机制改革[J].法学,2022(12):175-192.
- [15] 林进.国际经贸规则重构中的透明度原则——以中欧投资协定为视角[J].中国外资,2022(5):80-88.
- [16] 刘敬东.WTO改革的必要性及其议题设计[J].国际经济评论,2019(1):34-57+5.
- [17] 刘弘阳.我国地方政府差异性补贴的规制路径——以欧盟国家援助行政审查模式为借鉴[J].学习与实践,2018(9):51-59.
- [18] 齐湘泉,姜东.国际投资争端解决中的透明度原则[J].学习与探索,2020(2):76-82.
- [19] 沈伟,方荔.从接受到“接合”:国有企业国际规制的中国话语转变[J].国际经济法学刊,2022(1):34-50.
- [20] 宋泓.CPTPP国有企业和指定垄断条款及其影响分析[J].国际贸易,2022(1):26-32+50.
- [21] 屠新泉,蒋捷媛.透明度原则的贸易效应——以WTO进口许可证通报义务履行为例[J].国际商务(对外经济贸易大学学报),2018(4):12-21.
- [22] 徐崇利.美国贸易政策及法律策略之变:样态与机理[J].中国法律评论,2023(2):129-142.
- [23] 姚曦.国际补贴规则的新动向及中国改革建议[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2019(6):147-150.
- [24] 赵生祥.透明度原则及其对中国法治的影响[J].现代法学,2003(4):179-183.
- [25] 张军旗.WTO贸易政策透明机制的改革[J].上海对外经贸大学学报,2024(4):69-82.

- [26] 张辉,张耀元.WTO贸易政策审议机制透明度功能的实现困境与提升路径[J].国际贸易,2021(3):82-89.
- [27] 张磊,徐琳.服务贸易国内规制的国际治理:基于USMCA对CPTPP的比较研究[J].社会科学,2020(7):35-46.
- [28] 周一帆.美欧日WTO补贴规则改革方案评析及中国应对[J].太平洋学报,2022(7):74-86.
- [29] 霍克曼,考斯泰基.世界贸易体制的政治经济学:从关贸总协定到世界贸易组织[M].北京:法律出版社,1999.
- [30] 王光.WTO补贴规则与中国财政补贴政策选择[M].北京:中国商务出版社,2021.
- [31] Collins-Williams, T., and R. Wolfe, "Transparency as a Trade Policy Tool: The WTO's Cloudy Windows", *World Trade Review*, 2010, 9(4): 551-581.
- [32] Mosley, L., "Regulating Globally, Implementing Locally:The Financial Codes and Standards Effort", *Review of International Political Economy*, 2010, 17(4): 724-761.
- [33] Gupta, A., and M. Mason, "Transparency and International Environmental Politics", in: M. M. Betsill, K. Hochstetler and D. Stevis (eds.), *Advances in International Environmental Politics*, London: Palgrave Macmillan, 2014.
- [34] Collins-Williams, T., and R. Wolfe, Transparency as a Tool for Subsidy Reform. (2009-10-14)[2025-07-10]. <https://www.iisd.org/gsi/commentary/transparency-tool-subsidy-reform>.

【作者简介】许梦婧:上海WTO事务咨询中心与上海社会科学院世界经济研究所联合培养博士后,上海WTO事务咨询中心助理研究员,法学博士。研究方向:国际经贸规则。

The Development Trend of Subsidy Transparency Principle within International High Standard Economic and Trade Agreements in China's Response

XU Meng-jing

(Shanghai WTO Affairs Consultation Center, Shanghai 200336, China; Institute of World Economy, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China)

Abstract: The principle of transparency plays a role in discovering, identifying, and avoiding harmful subsidies. International high-standard economic and trade agreements generally stipulate the transparency of subsidies, showing a trend of expanding the scope of subsidy notifications by member countries, increasing relief procedures for subsidy-related damages, and incorporating compliance measures to promote subsidy notifications. The direct motivation behind this is the poor implementation of the WTO principle of subsidy transparency, while the fundamental motivation lies in the overall shift of developed countries towards promoting "fair trade" in international trade rules. Faced with the trend of increasingly stringent subsidy transparency principles in high-standard international economic and trade agreements, China's subsidy policies are generally insufficient in terms of transparency. Therefore, on the basis of strengthening the coordination of transparency obligations and national security issues, and improving the fulfillment of notification obligations, China should construct an effective and timely information disclosure platform to promote the transparency of government subsidy implementation and enterprise subsidy acceptance. At the international level, China should propose a "common but differentiated" subsidy reform plan, emphasizing the focus on capacity building in developing countries, encouraging countries to practice policies in accordance with their national conditions, and avoiding punitive measures for delayed notifications by member countries.

Keywords: international high standard economic and trade agreements; subsidy rules; transparency principle; notification obligation; compliance mechanism

(责任编辑:马莹)