

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2026.01.001

# CPTPP 国有企业例外规则评析与因应<sup>\*</sup>

应品广

(上海对外经贸大学国际组织学院, 上海 200336)

**摘要:** 国有企业议题已经成为当前自由贸易协定谈判中最具争议的内容之一。作为当前国有企业国际规则构建的“集大成者”, CPTPP 在高标准国企规范基础上创设了“一般例外+国别例外”的例外体系。这一体系既推动了各成员的国企市场化改革, 也为各国提供了政策缓冲空间, 平衡了国企高标准义务与各国的政策灵活性。然而, 这些规则也给成员带来了改革压力、法律调整、政治博弈和国际规则适应等多重挑战。对 CPTPP 国企例外规则的准确理解和灵活运用, 是中国成功加入 CPTPP 和深度参与全球经贸治理的关键。中国可在对标的基础上, 通过有针对性争取例外安排、推进国有企业改革、完善配套立法以及采取灵活的谈判策略等方式, 平衡国际规则接轨与核心产业安全, 将加入 CPTPP 的压力转化为深化改革的动力, 为全球经贸治理贡献“中国方案”。

**关键词:** CPTPP; 国有企业; 例外规则; 一般例外; 国别例外

**中图分类号:** F276.1/D996.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 2095-8072(2026)01-0005-14

作为参与全球治理以及推动国际经贸规则重构的重要战略安排, 中国政府已于2021年9月16日正式提交了加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)的申请。但该协定涉及议题众多, 中国面临各项改革的压力。在备受关注的国有企业议题上, CPTPP采取了将国有企业规则单独成篇的做法, 打破了以往自由贸易协定将国有企业纳入竞争政策框架规制的逻辑(应品广, 2022)。在国有企业规则的具体设计方面, CPTPP亦为各成员设置了商业考虑、非商业援助、透明度、争端解决机制等较高标准义务。除了高标准的义务规范, CPTPP国企章节还包含许多例外规则, 这些规则不仅为中国排除特定国企的适用以及获得相关豁免提供了可能, 还为加入CPTPP谈判提供了重要参考, 值得引起充分重视。本文从规则解读的角度入手, 深度剖析CPTPP国企例外规则的设置动因、实施挑战、制度效果及中国当前对标相关义务规范的情况, 以期为中国灵活应用例外规则、促进国内改革和推进加入谈判提供参考。

## 一、CPTPP 国有企业例外规则的分类解读

为兼顾一般义务和成员的特殊诉求, CPTPP国企例外规则采用了“一般例外+国别例外”的模式。除非协定另有说明, 一般例外为所有成员的国企提供了排除适用相关义务的可能性。国别例外则通过附件形式, 对特定成员豁免适用特定义务进行了规定。

### (一) 一般例外

一般例外包括主体例外和行为例外两类。主体例外是针对特定类型国企的适用除外, 包括三种情形。一是中小型国企例外。前三年商业活动年收入低于2亿特别提款权(约18亿元人民币)的国企, 可豁免适用非歧视待遇和商业考虑(第17.4条)、非商业援助(第17.6条)、透明度(第17.10条)、国有企业和指定垄断委员会(第17.12条)等规则义务。二是次中央级<sup>①</sup>国企例外。中

<sup>\*</sup> 基金项目: 本文受上海市哲学社会科学规划课题“对标CPTPP国有企业规则推进我国国资国企改革创新研究”(项目编号: 2022BFX009)的资助。

<sup>①</sup> 次中央级即“sub-central”, 根据附件17-D, 指成员的“区域一级或地方一级”。

央或联邦政府一级以外的各级政府控制的国企可豁免非歧视待遇和商业考虑、非商业援助、透明度等规则义务。三是主权财富基金和独立养老基金例外。满足下列条件之一，主权财富基金可排除国企规则适用：（1）属于主权财富基金国际论坛成员，（2）符合主权财富基金国际论坛发布的“圣地亚哥原则”（国际主权财富基金行为准则），（3）符合缔约方可能达成的其他原则和实践。独立养老基金亦不受国企规则约束，但需满足“独立性”要求（如不受政府投资指令控制）。值得注意的是，针对这两类特殊主体的例外不含非商业援助义务。

行为例外是针对国企实施的特定行为排除适用，内容比较广泛，可概括为四种情形。一是非商业活动例外。CPTPP只约束“主要从事商业活动”的国有企业。换言之，主要从事非商业活动，特别是公益活动的国企非CPTPP规制对象。二是维护国家经济安全行为例外，包括：（1）金融安全例外，即中央银行、货币主管机构及金融监管机构的监管行为（如执行货币政策、处置破产金融机构）不受国企规则约束；（2）经济紧急状态例外，即成员在面临国家或全球经济危机时，可采取补贴、注资等应对措施，豁免适用非歧视待遇、商业考虑和非商业援助规则。三是履行政府职能行为例外，包括：（1）政府采购例外，即国企政府采购行为不适用非歧视待遇和商业考虑规则，但是需要符合CPTPP政府采购章节的国别附件安排；（2）提供公共服务行为例外，即国企为履行社会保障、就业支持等政府职能提供的服务，可豁免适用非歧视待遇和商业考虑、非商业援助、透明度规则。四是特定行为例外，包括：（1）支持域外投资收回行为，即成员为收回海外投资而对国企重组或清算等计划提供援助，可豁免非商业援助规则；（2）政策性金融服务例外，即政府授权国企为进出口或境外投资提供融资支持时，只要条件不优于市场水平且不取代商业融资，可豁免非歧视待遇和商业考虑规则。

## （二）国别例外

除了一般例外，各成员均对国企章节做出了一定保留，包括不符措施例外和针对特定国家的例外两种情形。

不符措施例外是北美自由贸易协定（NAFTA）开创的模式，指在条约中将成员相关措施不适用条约义务的情形，根据需要按照规定格式列表，成为协定的一部分。CPTPP附件4列出了各成员的不符措施例外，是成员豁免国企规则约束的主要工具。根据CPTPP第17.9条，凡在附件4中所列不符措施，不适用非歧视待遇、商业考虑或非商业援助规则。例如，加拿大在附件4中要求桥梁管理局及具有相似职能和目标的企业豁免非商业援助规则，澳大利亚就购买原住民及其组织的货物及服务的行为不适用商业考虑及非歧视待遇规则，其他成员在附件4中也提出了类似的针对本国特定国企实施的特定行为的排除适用条款。

针对特定国家的例外专指CPTPP国企章节中附件17-E、17-F所单独列出的针对新加坡、马来西亚的例外。附件17-E排除了对新加坡政府投资公司和淡马锡控股公司的适用。前者是新加坡管理外汇储备的三家投资实体之一，与新加坡金融管理局和淡马锡控股公司并列，是新加坡资产的法定拥有人；后者是新加坡财政部负责监管、以私人名义注册的一家控股公司，公司以控股方式管理23家国联企业，总资产超过420亿美元，占全国GDP的8%左右（王小琼和肖勇，2023）。上述企业不仅不受非歧视待遇、商业考虑及非商业援助规则的约束，在透明度规则上也获得了部分豁免。比如，企业的年度报告、上市等内容直接被认为符合透明度规则。但是，新加坡在该附件作出的例外必须以不采取行动以指示或影响国企决策为前提。附件17-F排除了对马来西亚国家投资公司和朝圣基金局（TH）<sup>①</sup>所有或控制的企业的适用。与附件17-E相比，附件17-F的明显特点是排除朝

<sup>①</sup> 朝圣基金局是一个伊斯兰机构，负责管理和提供全面和系统的朝觐服务，详见马来西亚朝圣基金局官网<https://www.tabung haji.gov.my>。

圣基金局的相关适用，但附件17-F同时规定，在一般排除的基础上，如果马来西亚直接或间接对国家投资公司或朝圣基金局拥有或控制的企业提供非商业援助，非商业援助规则仍然适用。

## 二、CPTPP 国有企业例外规则的动因、挑战和效果评析

对CPTPP国有企业例外规则的设置动因、实施挑战及制度效果展开分析，是进一步研判有效因应的前提。下文对此展开分析，并重点关注越南、马来西亚、墨西哥等国企占比较高、市场化程度有限的成员在其中发挥的作用及规则对其产生的影响。

### （一）CPTPP 国有企业例外规则的设置动因

#### 1. 矫正过度规制，落实竞争中性

CPTPP设置国企专章的做法，标志着国有企业国际造法已经从传统的“类政府主体的判断+一般规定的适用”模式逐步转向“国有企业主体的判断+专门规定的适用”模式（毕莹，2022）。它的核心特征是针对国企设定专门义务，以此化解国企相较于其他所有制企业的竞争优势。在CPTPP的前身《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判期间，美国就曾明确提出“寻求酌情对国营贸易企业、国有企业和指定垄断企业进行纪律约束，以提高透明度和消除市场扭曲”的谈判目标。2015年《TPP贸易促进授权法案》进一步要求美国贸易谈判代表“消除或防止国有企业和国家控制企业在商业活动中的贸易扭曲和不公平竞争行为”“确保国有企业和国家控制企业完全基于商业考虑”，并“确保透明度承诺”，<sup>①</sup>这些目标最终体现在了CPTPP国企章节中。

但是，为国企设定额外义务的做法反过来也引发了歧视国企的质疑，被认为阻碍国企本身的发展。CPTPP对国企的规制具有超前性和严苛性，且部分规则在实际上对国企造成了歧视性规制效果（应品广，2021），需要例外条款为国企发挥其公共属性和贯彻落实社会责任创造空间，矫正国企规则过于严苛带来的竞争非中性效果，真正体现其序言中阐明的竞争中性原则（李本，2023）。因此，最终达成的CPTPP国企规则并不否定国企本身的价值，而是旨在限制国企因所有制而产生的不公平竞争优势。通过设置普遍性的一般例外条款和个性化的国别例外条款，既充分考虑了国企作为市场主体的特殊性，又缓和了CPTPP对国企的“过度规制”，减轻了高标准国际规则对发展中经济体的国企开展对外贸易、投资活动的不利影响，推动了国企规则的实质公平。

#### 2. 尊重国家主权，提供政策缓冲

对于很多CPTPP成员来说，国有企业仍然是发展本国经济的重要支撑。由于各成员的政治体制、经济发展水平、国企私有化程度不同，对国企规则的需求和接受程度也不一样，实施相同的标准和义务是显失公平的。发达国家希望建立高水平、高标准的国企规则，逐步推进国有企业国际造法。但对许多发展中国家而言，国企在维护国家经济安全、开展经济调控、摆脱发达国家的经济控制等方面具有不可替代的作用。因此，仍有很多国家对国企规则普遍持审慎的态度，希望尽可能减少国际规则对本国国企的规制。

CPTPP国企例外规则折射出各国对国企国际规制的共同关注，也体现了各国差异化政策取向和战略目标（沈伟和方荔，2022）。例外条款的设置能有效缓解国企规则对成员经济主权的侵蚀，为成员政府提供“避风港”，使其能在制定和实施关键经济政策时不受国际规则的制约。CPTPP国企例外规则有限度地承认国企在经济活动中的特殊地位，为各成员保留了应对经济安全、公共职能和

<sup>①</sup> See the H.R. 1890: Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, as of 1 May 2015.



特殊行业保护的政策空间。这既约束了国企的竞争优势，又避免了“一刀切”对公共利益的损害，给经济较为落后的成员提供了国企转型和国内经济改革的时间，提高了成员对协定的接受程度。

### 3. 成员努力争取的结果

例外规则的产生在很大程度上是政治妥协的结果（Kim，2017）。各成员在谈判过程中通过多种策略争取例外，以平衡国内政策需求与国际规则约束。其中，适用于所有成员的一般例外，是基于各成员普遍共识共同努力的成果。在此基础上，各成员进一步寻求专门适用于自身的特殊例外。如通过国企章节附件17-D对次中央级国企例外情形进行细化规定，要求各成员国企管理机构以公正方式对所有企业行使管理权的义务（第17.5.2条），仅越南、马来西亚、加拿大和美国取得了排除适用。<sup>①</sup>再如中小型国企例外，越南、马来西亚和文莱争取到了更高的适用门槛和过渡期。在协定对这三个成员生效的5年内，年收入低于5亿特别提款权的国企可不适用非歧视待遇、商业考虑及非商业援助规则。更具针对性的谈判成果则体现在国别例外中。以越南、马来西亚和墨西哥这三个典型国家为例，在不符措施层面，越南和马来西亚既争取到了针对所有国企免于适用非歧视待遇、商业考虑或非商业援助义务的权利，<sup>②</sup>又在特定条件下排除了这些义务对于特定国企的适用。<sup>③</sup>相比之下，墨西哥只争取到了对于特定国企的例外。<sup>④</sup>

具体到行业，在能源领域，越南、马来西亚和墨西哥以公共服务为由，保留了越南电力集团、马来西亚国家能源公司和墨西哥联邦电力委员会对全国输配电网络的垄断控制，外资仅可参与发电环节。马来西亚和墨西哥还以自然资源主权为由，为各自的国家石油公司争取到了在油气勘探、开采和出口领域享有独家经营权，外资企业需与其合作（如产品分成合同），且外资持股比例受限。在金融领域，以普惠金融为由，越南保留了国有商业银行对农村金融服务的政策支持，豁免了部分透明度要求。马来西亚则为发展银行等国有金融机构在中小企业贷款、农村金融等领域争取到保留政策补贴、豁免透明度等例外。在公用事业与基础设施领域，越南和马来西亚援引国家安全和公共服务例外，使得各自的国有铁路公司享有在铁路建设和运营中的优先权，限制外资控股比例。越南医疗卫生国企还可以在医疗设备采购和公立医院运营中优先选择国内企业。墨西哥国有水务公司则在供水服务中享有优先权。墨西哥还以公共福利为由，允许国有企业在医疗、教育等领域的采购中优先选择本土供应商。

成员还通过过渡期安排实现对国企特殊政策的保留。越南争取到5年的过渡期，用于逐步削减国企补贴和调整垄断结构。在过渡期内，越南航空可以继续接受政府注资和债务重组支持，维持其市场主导地位；越南邮政集团可以保留国内邮政服务的垄断权，之后需要逐步允许外资参与物流和快递业务。马来西亚同样争取到了5年过渡期，用于逐步减少对国家石油公司、国家能源公司等国企的补贴。过渡期内国有农业企业在棕榈油、橡胶等出口领域享有定价权，暂不开放外资竞争。在争端解决方面，CPTPP生效后的2年内，马来西亚国库控股公司拥有或控制的企业还可以不适用协定的争端解决机制。此外，绝大多数成员有义务在CPTPP生效后6个月公布其国企名单，但越南和

① 参见CPTPP附件17-D（b）（e）（i）（j）。尽管美国并非CPTPP成员，但是在公布的文本中，对于美国的排除适用仍然在列，一定程度上隐含了CPTPP成员对于美国“重返”CPTPP的期待。

② 就越南而言，在国有企业重组、提供公共物品、特殊地区经济发展、中小企业发展等情形下，所有国有企业可不适用非歧视待遇、商业考虑或非商业援助义务，参见CPTPP附件4-越南；就马来西亚而言，对土著企业、位于沙巴和沙捞越的企业、中小企业（基于马来西亚政府的定义）出售的货物或服务提供优惠待遇，所有国有企业可不适用非歧视待遇或商业考虑义务，参见CPTPP附件4-马来西亚。

③ 对于越南而言，主要包括越南油气集团、电力公司、国家煤矿公司、国家投资公司、发展和政策性金融及抵押贷款机构、国防企业、航空机场、造船企业、国家咖啡公司、印刷出版传媒文化广电企业等特定国有企业及其附属公司和继受企业或实体，参见CPTPP附件4-越南；对于马来西亚而言，主要包括马来西亚国家石油公司（PETRONAS）及其附属公司、联邦土地开发局（FELDA）全球创投公司或任何新的、重组的、继受企业或实体，参见CPTPP附件4-马来西亚。

④ 这些特定国有企业主要包括墨西哥联邦电力检查委员会、墨西哥石油公司、墨西哥天然气控制中心及其附属公司和机构或任何新的、重组的、继受企业或实体，参见CPTPP附件4-墨西哥。

马来西亚获得了5年的缓冲期。

## （二）CPTPP 国有企业例外规则的实施挑战

### 1. 国有企业市场化转型和改革压力

在越南、马来西亚和墨西哥等国，国有企业在能源、交通、电信、金融等关键领域占据主导地位，部分企业长期依赖政府补贴、低息贷款或政策保护，而CPTPP要求国企基于商业考虑，禁止非商业性援助（如财政补贴、优惠贷款），直接冲击其传统运营模式。部分国企可能因失去政府支持而难以维持其市场份额，在面临外资企业竞争时尤为如此。治理模式转型也会带来改革阵痛，比如建立现代企业制度（引入独立董事会、透明财务报告等）会打破行政化管理惯性，对国企的治理能力提出更高要求（李金波等，2024）。研究表明，越南国企改革的整体进度明显滞后于计划，一些国企在土地管理、债务处理等方面存在诸多问题，导致股份化改革难以顺利推进（屈向东，2022）。基于承诺，越南需在2024年前取消外资在快递服务领域的持股限制，允许外资独资运营。但截至目前，越南尚未完全修订《邮政法》，越南邮政仍通过行政手段限制私营和外资企业扩张。对墨西哥而言，国企主要集中在能源行业。这些企业长期依赖政府财政支持，且承担压低能源价格等社会职能。加入CPTPP后，这些国企的财政负担加重，如国家石油公司成为全球负债最高的石油公司之一，若削减政府注资或补贴，其债务危机可能恶化。面对CPTPP成员要求允许外资平等参与能源领域竞争的敦促，墨西哥面临能源市场开放压力。

### 2. 法律与监管体系调整滞后

为符合CPTPP要求，成员需对其国内的国企政策和法律规范进行相应调整。越南利用过渡期安排，在立法配套方面已经做出巨大努力，包括：修订《企业法》将国有企业定义与CPTPP保持一致；通过颁布法令加速股份化改革，明确根据国家持股比例的不同，分类推进股份制改革；修订《竞争法》引入竞争中性原则，建立专门竞争执法机构，确保国企受竞争法约束；颁布法令构建国企信息披露制度，明确不同类型国企的信息披露要求等。但以“一刀切”的方式统一界定国企，短期内通过硬性分类标准强推股份化改革等方式，不仅导致国企改革面临阻力，也给越南政治稳定和社会发展带来隐患，引发国有资产流失和权力寻租等现象（崔浩然和李本，2022）。若成员未能履行义务，还可能面临其他成员通过CPTPP争端解决机制提起诉讼的风险。

### 3. 政治博弈与社会稳定风险

国企改革涉及利益重组，可能触动国内政治经济格局。一是面临既得利益阻力，国企管理层、关联政商集团可能反对削弱其权力的改革。二是国企裁员或私有化可能影响社会稳定，成员面临就业与社会保障压力，可能引发短期失业问题和社会矛盾（胡晓然，2021）。对马来西亚来说，尤其在马来族占主导的国企中，改革需兼顾族群平衡政策；对墨西哥来说，国家石油公司和联邦电力委员会的工会是墨西哥最大的劳工组织之一，反对裁员、私有化或效率化改革，可能引发罢工和社会动荡。三是面临市场开放和国际竞争冲击。在服务业领域，金融、电信等传统国企垄断行业可能被外资抢占份额；在能源与公用事业领域，外资企业特别是日本、澳大利亚、加拿大等发达成员的跨国公司可能凭借技术和管理优势抢占市场，挤压发展中成员的国企份额。发展中国家还存在技术与管理差距，墨西哥国有石油公司人均产油量仅为国际私营油企的三分之一，短期内难以提升竞争力；马来西亚国企在数字化转型和绿色技术应用上普遍滞后，难以短期内缩小与国际企业的差距（陈思怡，2024）。四是需要在“国家经济主权”与“市场化改革”间寻找平衡（白洁和苏庆义，2019）。作为社会主义国家，越南还需在“坚持公有制主体地位”与“市场化改革”间寻求平衡，

避免引发政治争议。

#### 4. 国际规则适应与执行能力不足

发展中成员在执行CPTPP高标准规则时普遍面临能力缺口，难以有效监督国企合规，也没有能力处理复杂的国际法律纠纷。建立符合国际标准的国企财务审计和信息披露制度也需要时间。2020~2022年，马来西亚政府通过税收返还、低息贷款等方式向国家石油公司注资约50亿美元，但未在财报中单独列示。日本曾在CPTPP委员会会议上指出，国家石油公司财务不透明可能违反非歧视性待遇义务。加拿大则通过非正式渠道要求马来西亚解释国家石油公司的“隐性补贴”，并威胁启动争端解决机制。因此，成员还面临国际合作压力和国际争端隐患，日本、加拿大等发达成员可能持续施压，要求越南、马来西亚、墨西哥等发展中成员加快改革步伐。若未能履行义务，可能被其他成员起诉，导致贸易制裁或赔偿。成员还面临过渡期结束后的合规压力。2024年后，越南需全面开放邮政、航空等领域，国企竞争力面临直接考验。其他成员也存在类似问题，过渡期结束后若仍依赖政府补贴，可能面临其他成员的诉讼和制裁。

### （三）CPTPP 国有企业例外规则的效果评析

CPTPP国有企业规则从主体识别、义务设定到争端解决，全面地覆盖了国企参与经济活动的各种形式，为国企制定了一套严格的行为模式。在此基础上，又通过“一般例外+国别例外”模式，提供了大量例外条款。这种“原则禁止+例外豁免”的规制模式，至少产生了三方面的积极效果。

一是从现实需求来看，由于CPTPP成员多为发展中国家，例外规则使得各国就国企问题达成了最低限度的一致。尽管这可能使国企规则本身的权威性受到减损，但是通过扩大覆盖范围，也提升了其在国际经贸治理领域的影响力。而且，例外条款的设置凸显了对于所有成员权益的平等重视，在照顾不同发展程度及不同经济体制成员的规制需求上实现了平衡，客观上促进了国企规则的平衡性。

二是从政策灵活度来看，例外规则的存在保障了关键领域主权，为各成员政府提供了“安全港”（Lee, 2019）。国企除了具备竞争特性，还担负着一定公益职能，各成员政府得以在此框架下制定和实施关键性经济政策，避免受到过度约束。国企改革尽管面临CPTPP开放压力，但通过例外条款延缓了改革阵痛。比如，新加坡利用“国家安全例外”维持淡马锡控股对电信、能源等核心领域的控制权，墨西哥保留了国有石油公司在油气勘探领域的垄断权。

三是从规则影响力来看，例外规则推动了成员国企的市场化改革。利用过渡期条款，越南通过制定《实施CPTPP协议的计划》《2016~2020年国有企业股份化计划》等相关规划，修订《企业法》《竞争法》《国有资本投资企业生产经营管理 and 使用法》等相关法律，逐步实现将国内法中的国有企业定义与CPTPP保持一致，适配国有企业相关义务，推动国有企业遵循商业考虑开展运营，逐步减少政府补贴和直接干预（屈向东，2022）。CPTPP国企例外规则也已经成为其他经贸协定的参考模板，欧盟与加拿大、日本和越南等签署的双边自贸协定以及《美墨加协定》（USMCA）等，都含有类似条款，其规则影响力还可能进一步显现。

但例外规则在发挥积极作用的同时，也存在若干负面效应，可能导致CPTPP的部分国企规则背离制度设置的初衷。首先，例外规则与实体规则相比篇幅占比失衡，可能实质性减损国企章节的有效性。相比义务性规范，例外规则不仅分布零散，且所占篇幅更多。成员存在尽可能将国企行为归类为例外情形，从而规避国企规则适用的冲动。比如，CPTPP第29章安全例外条款允许成员以国家安全为由豁免部分义务，部分国家可能因此扩大解释国家安全范围，变相保护低效国企。成员还可能拒绝披露涉及“根本安全利益”的国企信息，规避透明度义务。例如，智利在铜矿国企Codelco



的股权结构披露中援引安全例外规则，避免公开战略资源数据。日本和加拿大曾质疑智利的信息披露限制，但智利以“主权安全”为由拒绝让步。其次，专门针对次中央级国企设置例外的做法显失公平。在CPTPP的前身TPP谈判过程中，美国不断主张国企条款仅适用于中央一级国企。该主张与美国自身中央级国企数量较少、规模较小的国情相符，符合美国利益（熊月圆，2016），但对于其他中央级国企数量众多的国家而言有失公平。这种例外规则的设计具有单向性，一方面使美国、澳大利亚等中央级国企数量较少的国家获得“专属例外”，另一方面将在发展中国家发挥重要作用的中央级国企全部包含在内，导致很多发展中国家无法享受这种例外带来的好处。再次，例外规则的定义不明确，存在大量模糊解释空间，为成员“灵活解释”乃至“滥用”例外规则创造了空间。成员可在面临“国家或全球经济紧急状况”（如金融危机）时采取临时措施支持国企。但是协定未明确“经济紧急状态”的认定标准，可能引发滥用争议。比如，墨西哥曾援引经济紧急情况条款，在2020年疫情期间通过注资国有石油公司应对经济危机，规避了非商业援助规则。美国贸易代表办公室（USTR）曾向墨西哥政府提交正式磋商请求，要求墨西哥提供措施合规性的详细说明。最后，各成员执行存在差异，改革压力仍然存在。发展中国家（如越南、马来西亚）的国企改革需要时间，短期内合规压力大，实际效果可能滞后。研究认为，与其他很多签署方一样，马来西亚尚未全面履行其在CPTPP下的承诺，特别是国企章节（Nawawi，2018）。CPTPP发达成员的私营企业可能因此受益，在CPTPP区域内相比于其他发展中成员的国企获得更具优势的竞争条件，尤其在政府采购、能源和基建等领域。而且，CPTPP还是动态发展的“活协议”，在其生效后的5年内，缔约方可以启动新的谈判，缩减次中央级国企例外的范围，将非商业援助和不利影响规则扩展到因国企提供服务而对非缔约方市场产生影响的情形等。这不排除未来的谈判进一步强化透明度机制（如定期审查例外条款适用情况）、细化解释标准（如发布例外适用指南），从而减少规则漏洞，对成员合规提出新的挑战。

### 三、对 CPTPP 国有企业例外规则所涉义务的对标分析

CPTPP国企例外规则所涉义务，主要包括国企定义、非歧视待遇、商业考虑、非商业援助、透明度、执行和争端解决机制等内容。从对标角度看，可将上述义务性条款归为两大类：一是已达标、易达标的规则，二是难接受、难达标的规则。

#### （一）已达标、易达标的规则

##### 1. 国有企业定义

CPTPP第17.1条将国有企业界定为满足下列三大条件之一的主要从事商业活动的企业：（1）政府直接拥有50%以上的股权，（2）政府通过所有者权益控制50%以上的投票权的行使，（3）政府有权任命董事会或其他类似管理机构的大多数成员。通常认为，WTO多边法律框架遵循所有制中性原则，不存在为国企设定特别义务的情形（韩立余，2019）。在早期自贸协定中，判断是否构成国企主要依据“所有权”标准。<sup>①</sup>CPTPP引入了“控制权”标准，即政府对于企业重要人事的任命权及企业高管与政府之间的各种联系（比如担任人大代表、政协委员等），也可能被视为构成控制权，从而落入规制范围（刘敬东，2022）。但中国晚近签署（尚未生效）的《中欧全面投资协定》（CAI）所涉“涵盖实体”（covered entities），已囊括了CPTPP国企定义的覆盖范围。根据

<sup>①</sup> 参见《北美自由贸易协定》第1505条、《美国-韩国自由贸易协定》第16.9条和《美国-新加坡自由贸易协定》第12.8条（针对美国）。

CAI第三条之二第1款的定义,“涵盖实体”包括缔约方政府以某种形式拥有或控制的企业,即缔约方直接或间接拥有该企业超过50%的股本,通过所有权益控制该企业超过50%的投票权,拥有任命该企业董事会或其他任何同等管理机构多数成员的权利,或者可通过其他所有权益方式(包括少数股权)控制企业决策。可见,在国有企业定义问题上,中国实际上已经能够达到CPTPP的要求。

## 2. 非歧视待遇

WTO多边框架包含针对国营贸易企业的非歧视待遇义务。但判例表明,《关税与贸易总协定》(GATT)要求国营贸易企业遵守的非歧视待遇义务只含最惠国待遇,不含国民待遇。<sup>①</sup> CPTPP非歧视待遇条款则同时涵盖国民待遇和最惠国待遇,并突破了WTO框架下主要适用货物贸易的做法,将其扩展到服务贸易和投资领域,并且将义务主体从政府拓展到了国企(张鹏文,2022)。尽管如此,中国在国际和国内两个层面均已贯彻落实非歧视待遇的丰富实践。在国际层面,除了遵守WTO关于非歧视待遇的一般规则,中国还在《入世议定书》中承诺,其他WTO成员的企业拥有在非歧视待遇基础上,与所有国有和国家投资企业在销售和购买方面进行竞争的充分机会。在《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)中,第13章竞争章节规定,缔约方应当对所有从事商业活动的实体适用其竞争法律和法规,而不考虑其所有权。在国内层面,中国秉持高水平对外开放原则,推动构建新发展格局。一是积极推进单边开放,放宽市场准入,完善准入前国民待遇加负面清单管理制度;二是扩大鼓励外商投资范围,打造市场化、法治化、国际化营商环境;三是推动自贸区(港)高质量发展,发挥先行先试作用,加大开放压力测试,持续释放改革开放红利(王文涛,2022)。长期以来,中国积极履行相关的非歧视待遇承诺,虽然CPTPP更为宽泛地将国民待遇原则纳入文本中,但中国长期的国企改革和实践已经能够基本满足要求。

## 3. 商业考虑

CPTPP商业考虑条款要求,缔约方确保国企基于商业考虑购买或销售货物或服务。WTO框架针对国营贸易企业同样规定了商业考虑要求,中国在《入世议定书》中也已对此作出承诺。<sup>②</sup>因此,中国在履行商业考虑义务方面已经具备经验。但是,CPTPP在此基础上做了更严苛的解释,“在相关业务或行业领域的私营企业在商业决策时通常会考虑的其他因素”。短期来看,要求国企进行商业考虑时完全和私营企业看齐还存在困难。中国的国企需兼顾营利性和社会公共职能(如稳定就业、战略资源保障),而CPTPP要求其决策完全市场化,可能会导致国企在履行国家战略任务时被认定为违规。相比之下,CAI同样针对涵盖实体规定了商业考虑业务,但是并未以私营企业作为参照标准。CPTPP要求完全参照私营企业的商业考虑进行评价,很容易被其他缔约方以未履行商业考虑义务为由进行制裁。但是在这方面CPTPP还是预留了一定空间,因为其只适用于“主要从事商业活动”的国企。通过持续推进国企分类改革,可以将公益类国企排除在商业考虑义务之外;通过混合所有制改革、国企公司治理和监管机制改革等,可以推动商业类国企的商业化塑造,逐步达到商业考虑义务标准。

### (二) 难接受、难达标的规则

#### 1. 非商业援助

CPTPP第17.6条(非商业援助)、第17.7条(不利影响)和第17.8条(损害)架构了专门针

<sup>①</sup> Appellate Body Report, Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain, WT/DS276/AB/R, 27 Sep. 2004.

<sup>②</sup> Report of the Working Party on the Accession of China. WT/ACC/CHN/49, 1 Oct. 2001.



对国企的非商业援助规则。CPTPP所指之非商业援助乃“国企凭借其政府所有权或控制权而获得的援助”，可视为WTO框架下《补贴与反补贴措施协定》（SCM协定）所规定的补贴和反补贴规则的一种“变体”。CPTPP之前的区域贸易协定极少涉及国企补贴，最多在贸易救济章节提及适用SCM协定。根据SCM协定，补贴是指“由政府或公共机构提供给受益人的专向性财政资助”。CPTPP中的非商业援助可理解为专为国企提供的补贴，其规则内涵实际上与SCM协定高度相似。但是，通过引入非商业援助条款，CPTPP绕开了SCM协定相对较高的补贴认定标准，不再需要首先界定补贴的主体是否构成政府或公共机构，而是直接将国企认定为非商业援助主体。有学者认为，美国提出将国企视为“公共机构”的主张没有得到WTO争端解决机构的支持，是美国意图改写国企国际规则的原因之一（蒋奋，2017）。非商业援助规则还将适用范围拓展到服务、投资等领域，产生了反补贴适用范围扩大化的实际效果。CPTPP以非商业援助替代传统补贴概念，扩大补贴认定范围，对中国的冲击尤为显著。国企之间的资金流动（如上下游企业优惠交易）、政策性金融机构的低息贷款、为支持服务业发展而流向国企的财税优惠（如外经贸专项资金）等均可能被认定为非商业援助，导致服务业、制造业等领域的国企遭遇非商业援助调查。

## 2. 透明度

WTO框架下涉及国企的透明度义务相对较低。在货物贸易领域，GATT第17条涉及的披露义务仅限国营贸易企业的进出口产品。在服务贸易领域，《服务贸易总协定》（GATS）第9条规定，如存在限制服务贸易的商业惯例，成员之间可以开展磋商，通过提供非机密信息的方式进行合作。在早期自贸协定（比如NAFTA）中，通常只规定缔约方“应请求披露”相关信息的义务，而且提出披露请求的一方应当提出初步证据，证明其他成员存在限制贸易的措施（Wolfe，2017）。CPTPP实现了披露内容的大幅扩张，更加强调披露义务的强制化。根据CPTPP规定，所有缔约方需要主动公布和更新国企名单。同时，在其他缔约方书面请求下，要立即提供国企和非商业援助相关信息。CPTPP不仅规定了“应请求披露”义务，还增加了“主动披露”义务，并删除了提出披露请求一方应提供初步证据的要求。事实上，中国的国企已经开始实行信息公开制度，中国政府也在探索提高国企透明度的改革措施。《中华人民共和国政府信息公开条例》要求政府公布参与经济活动的信息。国有上市公司需要遵守《中华人民共和国证券法》关于信息披露的规定。中国政府也建立了国有控股上市公司运行情况的信息报告制度，全部国有控股的境内外上市公司都需要将基本信息、主要指标表、股东情况表报告给国有资产监管部门。目前，中国已经公开所有中央国企和部分地方国企的名单，国企本身也会通过各种渠道公布与企业相关信息。中国国企的信息披露虽在逐步完善，但与CPTPP要求的“主动通报+详细说明损害”仍有差距。CPTPP要求成员定期主动披露国企名单、垄断情况、非商业援助行为及其对贸易伙伴的潜在影响，并需在受请求时提供详细信息，这对中国现行国企信息披露水平构成直接挑战。而且，信息披露还可能存在“自证其罪”风险（刘敬东，2022）。CPTPP要求说明非商业援助对其他缔约方的损害情况，非商业援助行为（如政策性贷款、产业链内部交易）可能因披露而暴露，增加被调查和诉讼的风险，形成制度性陷阱。

## 3. 执行和争端解决机制

CPTPP设立专门的执行机构（国有企业和指定垄断委员会），该机构每年至少召集一次会议，旨在推动国企章节的实施和推广。相比之下，早期自贸协定（如NAFTA）虽建立了类似机构（贸易与竞争工作组），但其只有提供咨询和建议的权力，并没有实质上监督规则实施和开展磋商的权力。CPTPP还规定缔约方国企争端受到强制性争端解决机制的约束，成员可以依据CPTPP第28章（国与国之间的争端解决机制）和第17章（投资者—国家争端解决机制）解决相关争议。相

较而言，WTO规则中没有专门针对国企的争端解决条款。CAI针对国企补贴争议虽规定了专门磋商程序，但没有规定仲裁或诉讼机制。而且CAI的磋商门槛较低，缔约方只要认为存在或可能存在不利影响，就可以提出磋商的请求（张金矜，2022）。相比CPTPP，CAI的争端解决条款存在约束范围的有限性和执行机制的软约束特征。而且，CPTPP中的国企争端解决程序奉行“举证责任倒置”原则（刘敬东，2022）。只要申诉方提出“表面证据”，被申诉方必须提供证据为自身辩护。加入CPTPP，意味着中国政府需要向国有企业和指定垄断委员会报告国企相关情况，并在其他成员提出表面证据的情况下证明自身行为符合规定，这必然加重中国参与国企合规和争端解决的责任与压力。

#### 四、针对 CPTPP 国有企业例外规则的中国因应

鉴于我国国有企业一直是国际社会关注的焦点，CPTPP成员和工作组一定会对我国提出的国企例外条款进行严格审阅，因此一味地主张更多例外并不是一个可取的办法。我国可以参考其他成员的谈判经验，重点针对目前尚未达标、较难达标的规则条款保留性地提出我国的例外安排，同时对标推进国资国企改革、制定和完善配套立法，并采取灵活的谈判策略推进加入谈判，增强CPTPP成员对我国主张的认同。

##### （一）有针对性争取国有企业例外安排

第一，在主体例外方面，年收入低于2亿元特别提款权的中小型国企可豁免部分规则，但我国绝大多数国企均超过此门槛，中小型国企例外的覆盖范围有限（李本，2023）。我国可参照越南、马来西亚和文莱的标准，争取将中小型国企例外门槛提升到5亿特别提款权。鉴于我国的绝大多数国企并非中央企业，而是地方国企，我国还有必要积极争取次中央级国企例外。在谈判过程中，新加坡和文莱就被排斥在次中央级国企例外之外，我国可能面临同样困境。退而求其次，在争取不被完全排斥次中央级国企例外基础上，或可在国企章节附件17-D的具体承诺方面做出一定让步。此外，有必要和其他成员一样，争取主权财富基金和独立养老金的排除适用。主权财富基金获得例外需遵守“圣地亚哥原则”或国际论坛标准，这对中国主权财富基金（如中投公司）的投资透明度、治理结构等提出了更高要求，还需要进一步对标国际标准开展改革。

第二，在行为例外方面，各成员普遍享有针对非商业活动、经济安全、政府职能、特定行为等例外安排，中国需警惕成员在加入谈判中提出额外要求，在一定程度上剥夺我国享受一般性行为例外的权利。如根据经济安全例外规则，成员可在“国家或全球经济紧急情况”采取临时措施，但要求措施与危机应对“直接相关”，且需证明必要性。中国若以产业安全为由保护战略性行业（如半导体），可能因举证不足被质疑，其他成员也可能在规则制定上削弱中国援引经济安全例外的可能性。

第三，在国别例外方面，可创设性地提出具有中国特色的减让表，争取在具体部门或行业作保留性安排。其一，中国尚未完全完成国企的市场化改革，在国企重组、破产等环节仍不可避免存在政府支持，可借鉴越南经验，争取在此领域豁免非商业援助义务；其二，争取将提供公共服务、促进边远和贫困地区经济发展、促进中小企业发展等领域的国企行为排除在商业考虑和非商业援助义务之外；其三，涉及国家安全、公共安全和商业秘密等情形时，豁免透明度规则适用；其四，在关键性行业和领域，特别是诸如半导体芯片、生物和基因工程等卡脖子的尖端领域，尽可能争取不符措施安排；其五，涉及金融服务领域，可参考CAI提出非歧视待遇和商业考虑条款的保留性安排。<sup>①</sup>

第四，在例外条款之外，积极增设过渡期条款，为国企改革赢得更多时间和空间。可争取的过

<sup>①</sup> 参见CAI附件2。

渡期安排主要有两个方面：一是为针对国企的所有义务规范争取过渡期，结合现有成员的成功经验来看，至少争取2年，最多为5年；二是针对特定义务规范，特别是我国目前较难达标的规则，如非商业援助、透明度、争端解决等，争取2~5年过渡期。

值得注意的是，中国庞大的国企规模可能促使现有成员重新谈判例外条款，为中国“量身定制”更严格的例外规则。比如，限制国家安全例外的适用范围，减少主体例外和行为例外的适用空间，缩减国别例外的不符措施内容等。中国在例外规则谈判方面需要保持足够定力，并以相应的国内改革和立法予以配套和呼应。

## （二）推进国有企业改革满足例外适用要求

对标CPTPP国企规则短期内可能会对国企及整体经济发展产生不小的影响，但也是促进国企深化改革和加快制度型开放的双重契机（张军旗和田书凡，2023）。首先，当务之急是推进分类改革，进一步明确商业类和公益类国企的区分标准。我国将国企分为商业类和公益类两大类，<sup>①</sup>其中商业类又细分为竞争类和功能类两类。<sup>②</sup>对标CPTPP规定，公益类国企不在规制范畴，而竞争性国企肯定属于规制范围，关键是功能类国企的界定。只要功能类国企被界定为主要从事商业活动的企业，就被纳入CPTPP约束范围。因此，如何划分功能类国企至关重要。在划分标准上，建议通过立法的方式，明确分类的划分标准。商业类应主要指向充分竞争领域的国企，关系国家安全、承担重大专项任务的企业建议纳入公益类。当前的分类原则是“谁出资谁分类”。该原则没有提供分类标准，只是提供了分类方法，且该方法由出资人来实施，极易导致不同出资人按照不同标准进行分类。建议改变“谁出资谁分类”的做法，出台细化国企分类的划分标准与具体程序。可以基于行业探索国企分类清单，比如建立“行业细分负面清单”，只针对公益类和功能类国企进行列举，则其余企业均自动落入纯粹商业类国企的范畴（沈伟等，2021）。这样，清单内的国企可争取不受CPTPP国企规则约束。还有必要在商业类和公益类“二元分类”的基础上，进一步将公益类国企和功能性国企中的竞争性环节和业务剥离出去，同时将功能性国企承担的特殊功能业务和竞争业务进行分离，在财务上进行分别核算，防止因含有商业元素而被纳入规制范围。

其次，深化混合所有制改革，改善国企决策机制，推动国企的商业化塑造。混合所有制改革不能仅停留在股权混合层面，应基于股权混合推动建立现代企业制度，实现国企治理的现代化（兰有金，2019）。目前，我国的国企混改遵循渐进推进逻辑。一方面，主要针对竞争性国企展开混改，功能性和公益类国企不是混改主要对象；另一方面，混改主要针对集团公司的下属子公司，集团公司层面暂不列入。竞争性国企确实最宜开展混改，也最符合CPTPP商业考虑义务要求。但是，针对竞争性国企，应将混改范围逐步提升到集团层面，将利益相关者纳入公司治理框架，促进资本共融与利益共享。通过引入持股比例较大的非国有股东和同一产业链上的战略投资者参与混改，在混改中通过完善股东会、董事会议事机制，赋予非国有资本更多话语权与决策权，提升商业类国企的市场化程度。从长远看，还应当将功能性国企和公益类国企中的竞争性业务逐步剥离，从而使这两类国企成为主要提供公共服务或承担国家重大、关键任务的企业，避免其受CPTPP商业考虑、非商业援助等义务约束。

再次，推进国资监管体制改革，特别是推动国企补贴的透明化、规范化。对标CPTPP要求主动公开国企相关信息，不仅能够为我国加入CPTPP谈判创造有利条件，且有利于深度推进国有企业

① 商业类国有企业应按照市场化要求进行商业化运作，公益类国有企业主要以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主要目标。

② 竞争类国有企业是指主业处于充分竞争行业和领域的商业类企业，其以国有资本保值增值为导向。功能类国有企业是指主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业。



改革，提升国企本身的公信力（李轩，2023）。目前，我国国企信息披露存在的问题主要包括国企信息公开披露的法规不完善、信息披露对象单一、信息披露监管缺失等。截至目前，我国还没有建立完善的国企信息披露制度。《企业国有资产法》《企业国有资产监督管理条例》等法律法规虽提出了一定的信息披露要求，但只要求国企向出资人进行披露，并未要求向社会公开披露。在法律没有强制性要求的情况下，国有资产监督管理部门和国企本身都没有公开相关信息的主动性，导致国企信息披露水平一直处于较低状态。目前，只有上市国企依据上市公司的信息披露要求披露相关信息。国企在信息披露方面还表现出较强的选择性，通常重点披露绿色环保、社会贡献、员工发展、慈善捐助、技术创新等方面内容，在一定程度上反映了企业信息披露的动机。为了弥补法律上的空白，建议出台《国有企业信息披露法》，分类、分层建立国企信息公开体系，不仅覆盖上市国企，也覆盖非上市国企；不仅覆盖公益类国企，也覆盖商业类国企；不仅覆盖母公司，也覆盖子公司和分公司。但是，对于不同类别、不同层级的国有企业，可以有信息公开范围和内容方面的区别。同时，有必要构建产业补贴的监督和信息公开体系，具体分为三个方面：一是要尽量避免各级产业补贴政策在规则上或者事实上优先提供给国企，二是要加强产业补贴总量控制和绩效审查，三是增设绩效考核结果的公示记录（中国法学会WTO法研究会CPTPP课题组，2021）。为提升规则对接能力，可探索在自贸试验区试点CPTPP透明度标准，建立国企信息披露分级制度，逐步与国际接轨。

最后，将竞争中性原则纳入国企改革议程，推动构建中国版竞争中性制度体系。竞争中性要求政府在市场问题上对不同所有制企业一视同仁。对我国而言，竞争中性与改善我国经济体制具有兼容性（刘戒骄，2019）。因此，在明确反对针对国企设定歧视性规则的同时，我国可以将竞争中性纳入国企改革议程，通过积极实践竞争中性理念，推动构建中式竞争中性制度体系，参与不同版本竞争中性的“制度竞争”。

### （三）制定完善配套立法为国别例外提供法律依据

在CPTPP谈判过程中，不少成员通过国内法依据为特定行业或领域成功争取到了例外。我国在加入谈判过程中，特别是争取国别例外时，应当提供国内有约束力的法律规范作支撑。这样不仅能够为我国提出例外规则的适用提供合法性依据，也能促进其他成员对此的认同。CPTPP在附件4的解释性说明中，明确要求各成员提供一份国有企业符合不符措施依据的法律法规或其他措施的详尽清单。对此，我国应提前做好准备，针对需要争取不符措施的重要行业、关键领域的国企以及承担重大专项任务的国企，尽快制定和完善相关规范。

我国目前在《关于完善中央企业功能分类考核的实施方案》中，建立了特殊事项管理清单制度，作为对中央级国企考核的重要参考依据。这些企业承担的对经营业绩有重大影响的特殊事项主要包括：保障国家安全、提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、实施“走出去”重大战略项目。这可以成为我国未来提出国有企业国别例外的基本依据，但现有规范较为笼统。我国可在这份特殊事项管理清单的基础上，进一步细化和补充规定，结合我国未来可能提出的国企减让表，对从事重要行业、领域的国企，以及为确保经济稳定、促进边远和贫困地区经济发展、促进中小企业发展等国企行为进行明确列举，为我国未来提出国别例外清单提供具有约束力的规范支撑。

### （四）采取灵活谈判策略增强中方主张规则的国际认同

考虑到当前国际经贸关系紧张，地缘政治冲突加剧，中国加入CPTPP还需充分借助政治和外交路径。尤其是需要统筹考虑应对USMCA“毒丸条款”的举措。“毒丸条款”又被称为“非市场经济条款”，规定“若一成员与非市场经济国家谈判自由贸易协定，那么应将条文提交至其他成员，

其他成员有权终止现有协定”。<sup>①</sup>美国通过该条款逼迫USMCA其他成员（加拿大和墨西哥）站队，意图在政治、经济等领域形成对中国的封锁、孤立格局（白洁和苏庆义，2020）。截至目前，中国与CPTPP成员中的文莱、马来西亚、越南、新加坡、澳大利亚、新西兰、智利、秘鲁等8国均签署了自由贸易协定，中日经贸关系也已被RCEP所覆盖。因此，加拿大和墨西哥（同时也是USMCA成员）已经成为仅有的尚未与中国达成特惠贸易安排的CPTPP成员。因此，中国加入CPTPP绕不开美国、加拿大和墨西哥，尤其需要强化与美国的沟通，共同推进亚太区域经济一体化。

CPTPP的“加入程序”鼓励非正式接触（张天桂，2023）。为尽快加入CPTPP，中国还可以借鉴英、韩的做法，充分重视并利用“以点带面”的谈判策略，推进与文莱、马来西亚等持支持态度的成员谈判，充分了解此类成员的利益诉求与现实关切，深化双边自贸协定的合作，力争使其明确公开表态支持，形成对其他成员的压力。在此基础上，充分利用“一带一路”倡议，加快国内外循环联动，释放国内市场巨大潜力。还可以充分利用亚太经合组织、二十国集团等合作平台，多轨道、分层次同步进行多边、双边谈判，敢于做出超过CPTPP标准的单边承诺，强化与发展中国家的经济依存关系，打破政策孤立的被动局面。此外，可以适当将磋商范围扩展至有意向加入的经济体，以赢得最广泛的支持（郝荻，2022）。最后，中国需尽快升级既有的自由贸易协定，实现与CPTPP标准的接轨，达到实质加入的效果。考虑到RCEP与CPTPP覆盖成员大多重合，通过渐进式地推动RCEP升级换代，可以形成有利于中国加入CPTPP的良好外部环境和助推力。

## 结语

CPTPP国有企业例外规则体现了“高标准”与“包容性”的平衡，是各成员基于国家利益和本国国情，通过艰难谈判最终达成妥协的成果。中国可在充分借鉴现有谈判成果的基础上，采取“攻守兼备”的应对策略：对内加速市场化改革和配套政策支持，提升国企透明度与竞争力，重构政府支持国企的方式；对外通过谈判尽可能争取例外空间，并联合发展中国家重塑规则话语权。加入CPTPP的短期阵痛不可避免，但长期看，通过倒逼国企改革、提升市场效率，可以优化经济结构、提升经济活力。关键在于平衡国际规则接轨与维护核心产业安全，将加入CPTPP的压力转化为深化改革的动力。若能平衡“规则遵从”与“主权保护”，中国加入CPTPP不仅可倒逼国内改革，也将为全球治理提供“中国方案”。

## 参考文献

- [1] 白洁,苏庆义.《美墨加协定》:特征、影响及中国应对[J].国际经济评论,2020(6):123-138+7.
- [2] 白洁,苏庆义.CPTPP的规则、影响及中国对策:基于和TPP对比的分析[J].国际经济评论,2019(1):58-76+6.
- [3] 毕莹.国有企业规则的国际造法走向及中国因应[J].法商研究,2022(3):171-186.
- [4] 陈思怡.数据主权下CPTPP安全例外条款适用困境及其纾解[J].网络安全与数据治理,2024(7):95-101.
- [5] 崔浩然,李本.应对CPTPP国企规则的挑战:越南国内法的调适及其借鉴[J].国际贸易,2022(8):61-69.
- [6] 韩立余.国际法视野下的中国国有企业改革[J].中国法学,2019(6):161-183.
- [7] 郝荻.CPTPP加入程序中的制度性权力及中国因应[J].世界经济研究,2022(11):18-30+135.
- [8] 胡晓然.CPTPP国企条款带来的挑战与对策[J].中国远洋海运,2021(11):90-92.
- [9] 蒋奋.反补贴语境下的国有企业定性问题研究[J].上海对外经贸大学学报,2017(1):5-13.
- [10] 兰有金.国企混合所有制改革新时代[M].北京:中信出版集团,2019.
- [11] 李本.CPTPP国有企业规则例外条款:解构与建构[J].上海对外经贸大学学报,2023(3):5-18.
- [12] 李金波,蔡芷菁,冯伟波.国资国企对接CPTPP经贸规则面临的挑战与应对[J].国际经贸探索,2024(11):106-120.

<sup>①</sup> 参见USMCA第32.10条。

- [13] 李轩. WTO改革背景下美式国有企业透明度规则的“竞争中立”价值分析[C]//《上海法学研究》集刊2023年第3卷——上海对外经贸大学“国际法学”学术论坛文集.上海对外经贸大学,2023:45-55.
- [14] 刘戒骄.竞争中性的理论脉络与实践逻辑[J].中国工业经济,2019(6):5-21.
- [15] 刘敬东.CPTPP语境下国有企业新规则:背景、特点及其应对[J].学术论坛,2022(5):33-43.
- [16] 屈向东.论CPTPP合规下的越南国有企业改革与法律革新[J].国别和区域研究,2022(Z2):143-158+273.
- [17] 沈伟,方荔.国际经贸协定国企条款的立法趋势与中国的立场演化[J].国际经济评论,2022(5):93-114+6.
- [18] 沈伟,黄桥立,张龙昊.竞争中性原则例外规则及其对国企改革的适用[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2021(2):194-204.
- [19] 王文涛.以高水平对外开放推动构建新发展格局[J].中国外资,2022(3):12-15.
- [20] 王小琼,肖勇.CPTPP国有企业和指定垄断规则适用范围研究[J].太原学院学报(社会科学版),2023(1):42-50.
- [21] 熊月圆.“竞争中性”视阈下的TPP国企规则评析[J].金融发展研究,2016(9):73-77.
- [22] 应品广.美式国有企业规则的推行路径与逻辑谬误——基于与澳式规则的比较分析[J].国际商务研究,2021(5):57-70.
- [23] 应品广.从贸易政策到竞争政策:国有企业国际造法的路径选择[J].世界经济研究,2022(3):123-133+136.
- [24] 张金矜.《中欧全面投资协定》国有企业规则述评[J].国际经济法学刊,2022(4):63-79.
- [25] 张军旗,田书凡.CPTPP国有企业规则与深化国有企业改革[J].西部论坛,2023(4):61-76.
- [26] 张鹏文.中国加入CPTPP的国有企业规则障碍与破解思路[C]//《上海法学研究》集刊2022年第3卷——上海对外经贸大学文集.上海市法学会,2022:27-33.
- [27] 张天桂.CPTPP的扩容条款与路径及中国加入面临的障碍[J].国际展望,2023(3):35-52+153-154.
- [28] 中国法学会WTO法研究会CPTPP课题组.加入CPTPP,中国需要做什么[J].武大国际法评论,2021(5):1-26.
- [29] Kim, M., “Regulating the Visible Hands: Development of Rules on State-owned Enterprises in Trade Agreements”, *Harvard International Law Journal*, 2017,58(1): 225-272.
- [30] Lee, J., “Trade Agreements’ New Frontier—regulation of State-owned Enterprises and Outstanding Systemic Challenges”, *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, 2019, 14(1): 33-76.
- [31] Wolfe, R., “Sunshine over Shanghai: Can the WTO Illuminate the Murky World of Chinese SOEs”, *World Trade Review*, 2017(4):713-732.
- [32] Nawawi, W. K., “Emerging Rules for State-owned Enterprises: Chapter 17 of the CPTPP”, in Pierre Sauvé(ed), *Malaysia’s Trade Governance at a Crossroads*, Kuala Lumpur: Khazanah Research Institute, 2018:271-312.

【作者简介】应品广：上海对外经贸大学国际组织学院（贸易谈判学院）教授，法学博士。研究方向：竞争政策、国际组织与全球经贸治理。

## Analysis and Response to CPTPP’s State-owned Enterprise Exception Rules

YING Pin-guang

(School of Global Governance, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 200336, China)

**Abstract:** The issue of state-owned enterprises (SOEs) has become one of the most contentious topics in current free trade agreement negotiations. As one of the most comprehensive framework for international SOE rules to date, the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) establishes a dual exception system of “general exceptions + country-specific exceptions” on the basis of high-standard SOE regulations. This system not only promotes market-oriented reforms of members’ SOEs but also provides policy flexibility, balancing high-standard obligations with national policy autonomy. However, these rules also impose multiple challenges on members, including reform pressures, legal adjustments, political negotiations, and adaptation to international norms. Accurate interpretation and strategic utilization of CPTPP’s SOE exception rules are critical for China’s successful accession to the CPTPP and its deeper engagement in global economic governance. To harmonize alignment with international rules with the security of core industries, China can, on a benchmarking basis, adopt measures such as negotiating targeted exception arrangements, advancing SOE reforms, improving supporting legislation, and employing flexible negotiation strategies. By transforming the pressure of CPTPP accession into momentum for domestic reforms, China can turn these challenges into opportunities to deepen institutional openness and contribute a “Chinese approach” to global economic governance.

**Keywords:** CPTPP; SOEs; exception rules; general exceptions; country-specific exceptions

(责任编辑：马莹)