

WTO法视域下国际补贴规则的新动向与中国应对

沈佳芸

南京师范大学法学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年12月12日; 录用日期: 2025年1月20日; 发布日期: 2025年1月26日

摘要

2001年启动的多哈回合谈判久拖不决, 致使世界贸易组织(WTO)补贴规则未能进行有效革新, 日益显现滞后性和不适应性。一些国家一边主张WTO补贴规则改革, 一边推动国内补贴立法的更新, 并积极将新补贴规则向多边贸易体系之外的区域性协定推广。国际补贴新规则呈现出新的时代特点和动向, 对现有的WTO补贴规则构成了严峻挑战, 其改革和完善成为国际经贸的热议和焦点问题。中国应积极参与这一改革进程, 在国际层面坚定维护WTO多边贸易体制, 推动改进SCM协定补贴规则, 参与国际规则博弈, 争取有利于我国的多边、区域补贴规则空间, 在国内层面不断调整和完善我国补贴政策, 推进和巩固国企改革成果, 为国际补贴规则的发展贡献中国力量。

关键词

补贴规则, WTO改革, SCM协定, 公共机构

The New Trend of International Subsidies Rules and China's Response under the Perspective of WTO Law

Jiayun Shen

School of Law, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu

Received: Dec. 12th, 2024; accepted: Jan. 20th, 2025; published: Jan. 26th, 2025

Abstract

The prolonged delay in the Doha Round of negotiations launched in 2001 has resulted in the failure to effectively innovate the World Trade Organization (WTO) rules on subsidies, which have become

increasingly outdated and maladaptive. Some countries advocate the reform of WTO subsidy rules while promoting the updating of domestic subsidy legislation and actively promoting the new subsidy rules to regional agreements outside the multilateral trading system. The new rules on international subsidies present new features and trends of the times, posing a serious challenge to the existing WTO subsidy rules, whose reform and improvement have become a hot topic of discussion and focus of international trade and economics. China should actively participate in this reform process, firmly safeguard the WTO multilateral trading system at the international level, promote the improvement of the subsidy rules of the SCM Agreement, participate in the international rules game, and strive for the space of the multilateral and regional subsidy rules that are favorable to China; at the domestic level, we should continuously adjust and improve our subsidy policy, promote and consolidate the achievements of the reform of state-owned enterprises, and contribute China's strength to the development of the international subsidy rules.

Keywords

Subsidy Rules, WTO Reform, SCM Agreements, Public Institutions

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

在国际贸易领域，补贴是一个非常敏感的问题。一方面，补贴可以鼓励产业发展、纠正市场失灵等，被各国政府广泛运用以追求经济和社会政策目标，另一方面，补贴可能使他们的受益者比外国公司有不公平的优势，导致市场扭曲，进而对全球贸易、投资的公平竞争环境造成损害。补贴具有双面性，所以既应肯定和维护正当有益的补贴行为，同时又应对不正当的补贴行为进行限制和监管。世界贸易组织(以下简称 WTO)的《补贴与反补贴措施协定》(以下简称 SCM 协定)是乌拉圭回合取得的一项重要成果，有效实现了支持正当有益的补贴和规范产生贸易扭曲效果的补贴二者间的平衡。但时过境迁，现有的 SCM 协定显现出滞后性和不适应性，难以回应国际经贸发展变化带来的新问题，亟待调整。

自 1995 年成立以来，WTO 在过去运行的 30 年里为全球贸易自由、为全球经济治理作出了重要贡献，是全球多边经济治理的核心支柱。但是当前 WTO 多边主义在地缘政治紧张局势升温、贸易保护主义回潮的时代背景下遭遇诸多挑战，引发了各成员方对 WTO 改革的激烈讨论。在这些讨论中，补贴规则议题更是各方关注的焦点，WTO 补贴规则的改革完善成为当前国际经贸领域的热点问题。近年来，一些国家一边在推动 WTO 补贴规则改革，一边在 WTO 框架外的自由贸易协定(Free Trade Agreement, 以下简称 FTA)、区域贸易协定(Regional Trade Agreement, 以下简称 RTA)中纳入新补贴规则，同时在国内层面不断调整立法和实践，如此，形成多层次、多方位的国际规则和国内政策的互动和互补以最大化自身利益。基于这一背景，本文将对 FTA、RTA、内国法补贴规则呈现出的新的时代特点进行解读，探析 WTO 补贴规则改革面临的挑战，由此对 WTO 补贴规则的改革方向和我国的应对之策提出建议。

2. 补贴规则呈现新的时代特点和动向

由于 2001 年启动的多哈回合最后无疾而终，多边层面的补贴规则未能取得改革突破，而 WTO 多边机制框架外的各国国内的、FTA、RTA 等经贸协定中的补贴规则却获得了发展，呈现出新的时代特点和动向，主要体现在以下几个方面。

2.1. 大国竞相实施产业补贴

美国的补贴政策，近年来显示出了在高科技领域内维护其优势地位的重视。美国 2022 年首先推出《美国芯片与科学法案》(CHIPS and Science Act, 以下简称《芯片与科学法案》)¹, 该法案的第一部分《芯片法案》(CHIPS Act)拨付高达 527 亿美元的巨额补贴用于美国半导体研究、开发、制造和劳动力发展, 另外为美本土芯片产业企业提供 240 亿美元的投资税收抵免。今年 10 月 18 日, 美国政府又宣布将通过《芯片与科学法案》提供 16 亿美元的资金, 用来填补国内芯片先进封装技术的空白[1]。2022 年 8 月 16 日, 美国通过《通胀削减法》(Inflation Reduction Act, 以下简称 IRA)², IRA 将在未来十年里动用近 3700 亿美元资金为新能源汽车、电池、光伏、储能等清洁能源产业提供大额补贴。2022 年 9 月 12 日, 美国启动国家生物技术和生物制造计划[2], 将投资近 30 亿美元用于补贴生物制造的原材料和基础设施。

跟随美国的步伐, 欧盟委员会(以下简称欧委会)2022 年 2 月公布了《欧洲芯片法案》(A Chips Act for Europe), 该法案提出了 430 亿欧元的投资计划支持欧洲半导体生态系统, 突破先进芯片的设计、制造和封装技术, 包括约 300 亿欧元的直接财政支持, 另提供 110 亿欧元的公共和私人投资以加强现有半导体研究、开发与创新技术, 并将通过欧洲投资银行的贷款为这一计划提供不少于 20 亿欧元的融资支持³。欧盟 2022 年 5 月 13 日推出 REPowerEU 能源计划, 主要向绿色能源转型的产业类型提供补贴以摆脱对俄罗斯能源进口的依赖, 该项目将耗资高达 3000 亿欧元, 包含约 720 亿欧元的补助金和 2250 亿欧元的贷款。欧盟 2023 年 2 月 1 日宣布“净零时代绿色交易工业计划”[3], 旨在在欧盟 REPowerEU 能源计划的基础上, 进一步提高欧洲净零排放产业的竞争力该计划将加速欧洲清洁技术生产的投资和融资, 加快和简化援助发放。此后, 欧盟 2023 年 3 月 9 日宣布采用临时危机和过渡框架(Temporary Crisis and Transition Framework, 以下简称 TCTF)来推动上述计划。TCTF 允许成员国提供更灵活的国家援助, 规定更高的援助上限和简化的援助计算, 允许成员国以国家担保和补贴贷款形式提供流动性支持、补偿高能源价格的援助[4]。

中国于 2015 年提出“中国制造 2025”, 将针对现有制造业进行转型升级, 重点发展新一代信息技术、电动车和其他新能源汽车等一系列先进技术和产业领域, 旨在通过创新驱动和智能制造, 将中国打造成制造业强国。中国通过无偿资助、贷款贴息、保险补偿、信用担保和股权投资等多种方式支持这些产业的发展。我国的“十三五”规划重点支持了包括新一代信息技术、高端制造、生物科技、绿色低碳和数字创意等领域的战略性新兴产业, 强化我国战略性新兴产业发展在全球价值链的技术优势和产业优势。2020 年国务院发布《国务院关于印发新时期促进集成电路产业和软件产业高质量发展若干政策的通知》(国发[2020]8 号)[5], 旨在通过企业所得税减免、增值税优惠、进口关税减免等多项补贴和优惠, 降低企业成本, 鼓励技术创新, 推动我国集成电路和软件产业的高质量发展。

以智能和绿色为核心的战略性新兴产业是引领新一轮科技革命和产业变革的关键力量, 正成为国与国之间博弈的重要砝码。各大经济体补贴竞赛愈演愈烈, 全球经贸局势愈发紧张。

2.2. 歧视性、排他性补贴政策层出不穷

美国在产业补贴政策中特别限制接受政府资助的企业与中国进行某些类型的合作, 破坏国际供应链和产业链的市场合作网络, 强调技术竞争层面的“美国优先”, 大开歧视性排他性补贴政策的先河。

当前《芯片法案》中的芯片补贴制度有三重主要“护栏”(Guardrail Provisions), 限制芯片制造企业在 中国等被认为可能对美国国家安全构成威胁的国家进行投资、扩产或技术授权。第一重护栏是产能扩展

¹H.R.4346—The CHIPS and Science Act of 2022.

²H.R.5376—Inflation Reduction Act of 2022.

³See European Commission, A Chips Act for Europe, COM (2022) 45 final, Brussels (Feb 8, 2022).

限制,禁止接受美国联邦政府补贴者使用这些资金在受关注国家(中国、俄罗斯、伊朗和朝鲜政府)扩大半导体制造能力。第二重护栏是技术合作限制,禁止接受补贴者与受关注的外国实体进行涉及可能引发国家安全顾虑的技术或产品的联合研究或技术授权活动。第三重护栏是资金追回,如果补贴接受者违反上述限制,美国政府有权收回已提供的全部或部分补贴资金[6]。WTO的“非歧视义务”要求成员履行在国际贸易中取消歧视待遇的义务,其义务主义通过最惠国待遇、国民待遇体现。最惠国待遇强调的是外外平等,调节外国产品、服务提供者之间的平等竞争,国民待遇强调的是内外平等,调节进口产品、服务等与国内产品、服务等在国内市场上的竞争,要求成员方提供给国内厂商的补贴优惠,在同样的情况下也必须提供给外国供给者。而《芯片法案》仅仅针对美国本土芯片产业提供财政优惠并专门排除中国和部分其他国家产品进口,表现出明显的保护主义和地缘政治竞争的特点。

IRA采用了与《芯片法案》类似的国内优先策略,消费者能享受7500美元的税收抵免,前提条件是电动汽车必须在北美组装,并且部分关键原材料(如锂、钴、镍等)需要来自美国或与美国有自由贸易协定的国家。IRA政策下,电池原材料和部件来源地的要求直接构成了典型的“本地含量要求”(Local Content Requirements, LCRs),这是WTO明确禁止的措施。IRA还排除受关注的外国(即中国、朝鲜、俄罗斯、伊朗)实体和产品的参与,IRA明确将电池中使用来自中国或其他受关注外国实体的关键矿物(如锂、镍、钴)或电池组件的电动车供应商排除在市场之外。美国实际上在通过本地化供应链政策强化本国和其自由贸易伙伴的电动车产业的竞争力。今年9月27日,美国政府宣布301条款关税对中国电动汽车的关税税率提高了四倍至100%,同时还提高对中国生产的锂离子电池和太阳能电池等其他清洁能源产品的关税。此外,今年9月12日美国众议院通过《2024年结束中国在美国电动汽车主导地位法案》(End Chinese Dominance of Electric Vehicles in America Act of 2024)⁴,该法案进一步IRA税收抵免政策,禁止含有我国提取、加工、回收、制造或组装的组件或材料,或根据与此类实体签订的合同进行设计、制造或生产的组件或材料的电池驱动的车辆。美国公然设置歧视性电动汽车补贴条款,构成SCM协定下明确禁止的“进口替代补贴”。

欧盟不甘落后,也在以歧视性方式专门针对我国产品实施特殊保障措施。在欧盟的补贴监管体系中,成员国的国家补贴受制于严格的国家援助规则⁵,对非欧盟成员国的补贴行为(第三国补贴或外国补贴),欧盟推出《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例》(Foreign Subsidies Regulation,以下简称FSR)⁶处理。虽然欧盟打着公平和非歧视的口号,但对内对外明显设置双重标准,FSR在立法、执法上都具有歧视性问题。立法上,欧委会只能通过信息提供要求(RFI)等常规执法手段对成员国的补贴进行调查,FSR却拓展欧委会的权力边界,包括对涉嫌在外国补贴中受益的在欧盟境外的公司进行检查的权力。执法上,中国企业,特别是国有企业,首当其冲。截至2024年11月,欧盟共针对中国企业发起3起深度调查、1起主动调查,1起突袭检查。前4起调查均导致中国企业退出公共采购竞标。在第5起FSR调查中,欧委会在未事先通知的情况下,对驻欧盟境内生产和销售安防设备的中国公司同方威视的办事处进行了突击检查,也称“黎明突袭”(Dawn Raid)。对于欧盟境外的检查,FSR要求必须首先通知第三国政府,并且在没有异议的情况下才能采取行动。但在针对同方威视的FSR调查中,欧盟未提前发出该通知,径直采取了突击检查的做法[7]。欧盟给FSR披上合法的外衣把其内在的非法性隐蔽起来,实质上是实施贸易保护的政策工具。

我国经济已经深度融入全球化进程,且进一步向全球产业链的高端迈进,令美欧等倍感压力。美欧

⁴H.R.7980—End Chinese Dominance of Electric Vehicles in America Act of 2024.

⁵COMMISSION REGULATION (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid.

⁶Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market.

对我国的补贴模式猛烈抨击，直言我国抢占市场份额，导致其在全球价值链分工中对华优势不断减少^[8]。通过广泛的歧视性、排他性补贴政策“围堵脱钩”，欧美试图在一定程度上把中国排挤出全球价值链分工体系，遏制中国高新技术发展，这不仅损害了中国的利益，而且由于全球经济已经高度一体化，全球价值链联系程度空前密切，其他国家都会受到牵连，严重扰乱全球价值链。

2.3. 反补贴措施的扩张性滥用

在实施反补贴调查和认定中，部分 WTO 成员通过扩大补贴主体的概念、补贴的跨境认定等方式，不断增加反补贴实施的情景，例如：

2.3.1. 国有企业问题

一方面美国着力打造的《跨太平洋伙伴关系协定》(以下简称 TPP)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(以下简称 CPTPP)、《美墨加协定》(以下简称 USMCA)等都对国企和指定垄断独立地打造了一套完整的规则。另一方面，美国 2016 年退出 TPP 后，联合欧盟、日本发布了多个关于 WTO 改革的联合声明，直指我国的非市场经济导向和产业补贴问题⁷。美欧日呼吁将这些与产业补贴和国企相关的纪律列入 WTO 改革谈判议程^[9]，表示要联合采取措施，积极推动变革确立新的国际经贸规则。目前美欧已经在 RTA 层面正式增设了新的补贴规则、确立了国企新纪律。美国主导下的 RTA 以 CPTPP 为代表，CPTPP 引入专门指向国企获得的补贴的非商业援助制度，将国企通过市场化行为获取的支持定位为政府向企业输送的不当补贴，并推定国企从政府行为中获得的非商业利益具有专向性，对国企设定“原罪”，涉嫌进行补贴的成员需要自证清白。而欧日主导缔结的 RTA 以《欧日经济伙伴关系协定》(EU-Japan Economic Partnership Agreement，以下简称欧日 EPA)为代表，在美式 RTA 带动下，同样将国企作为重点关照对象^[10]。整体上，欧日 EPA 的国企纪律高于 CPTPP 或基本一致，核心要素是非歧视待遇和商业考虑^[11]，对国企获取政府补贴进行限制。总之，无论是“美式模板”还是“欧式模板”的 RTA，在国有企业规制逻辑上都具有内在一致性，均炮制大量针对国企的条款，泛化公共机构定义，推定我国国有企业都是公共机构，从而将其产品和服务认定为补贴，针对我国的意图十分明显。

2.3.2. 跨境补贴(外国补贴)问题

随着“一带一路”建设推进，我国企业对外贸易、投资也日渐凸显出一些风险。欧盟对埃及玻璃纤维织物反补贴案⁸开启了反跨境补贴的先河，此案中，欧委会对原产于中国和埃及的玻璃纤维织物发起了反补贴调查，调查的核心争议在于，中国对在埃及的中国企业的母公司和在埃及设立的子公司提供资助，是否构成法律意义上的补贴。欧委会认为，这些资助行为符合补贴的定义，最终加征反补贴税。欧盟普通法院在 2023 年 3 月 1 日的判决⁹中支持了欧委会的做法，将中国给予埃及原产和出口到欧盟的产品的补贴归于埃及。这一判决进一步明确了欧盟反对跨境补贴的立场：即使补贴来源于第三国政府，只要产品最终出口到欧盟，也可以视为原产国或出口国政府提供的。但是补贴不得推定，若财政资助的接受者与利益接受者并非同一实体时，必须查明确定财政资助的利益是否在两者之间发生传递^[12]。本案我国财政资助并非直接用于出口产品，而是用于上游母公司，最后埃及出口的产品是否接受了补贴取决于上游补贴是否传递到了下游。但欧盟直接将我国跨境提供的上游投入品视为补贴，并对下游企业的出口产品加征反补贴税，不能提供充分的证据来判定补贴利益传递。本案引起 SCM 协定是否规制跨境补贴这一问题的争论，各成员方难以达成共识，多边层面针对跨境补贴的补救措施问题还未有澄清。欧盟以这些未有澄清之处为突破口另起炉灶，推出单边立法 FSR，用来应对来自非欧盟国家的补贴，即跨境补贴

⁷See Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union.

⁸Commission Implementing Regulation (EU) 2020/776 of 12 June 2020.

⁹Case T-480/20, Judgment of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 1 March 2023.

或外国补贴。为了解决跨境补贴问题，FSR 直接将补贴主体从出口方政府或公共机构扩展到了第三国的政府、公共机构以及私人实体，并且宽泛定义外国补贴和公共机构，回避补贴主体“公共机构”的争议。

2.4. 反补贴措施向投资、政府采购领域的扩张

WTO 反补贴制度由 SCM 协定与《农业协定》组成。上诉机构指出：SCM 协定系货物贸易多边协定，其仅能规制非农货物贸易补贴¹⁰，《农业协定》专门处理农产品补贴问题，而 WTO 在服务贸易领域的反补贴多边纪律迄今尚未建立。以 CPTPP 和欧盟的 FSR 为例，二者都在 WTO 补贴规制领域基础上，进行了拓展。

首先，在货物贸易领域，CPTPP 第 17 章所规范范畴不限于一缔约国境内，相关规范亦延伸至一缔约国国企于其他国家的活动。换言之，CPTPP 越过边境，调整国企与其本国境内的外资企业之间因补贴而扭曲的国内竞争关系，扩展了 SCM 协定所规范的国际贸易市场[13]；其次，CPTPP 将适用范围拓展至服务贸易和对外投资，CPTPP 第 17.6 条建立了服务贸易的反补贴纪律，SCM 协定并不直接规制与外国投资有关的补贴，而 CPTPP 第 17 章亦规范对外投资范畴的国企间的资助行为；最后，在政府采购领域，CPTPP 专门有第 15 章覆盖，政府采购必须遵守国民待遇和最惠国待遇的原则，通过竞争性的公开程序进行。

在欧盟，国内反补贴立法同样不再局限于贸易活动，扩展到对于外商企业投资和参与政府采购的调查。FSR 赋予欧委会广泛的调查权，对在欧盟境内的并购交易和政府采购招投标，欧委会若认为这些交易主体获得涉嫌扭曲内部市场的外国补贴，有权进行调查。此外，欧盟与中国签订的《中欧全面投资协定》(China-EU comprehensive Agreement on Investment, 以下简称 CAI)¹¹ 同样拓展补贴范围至包括服务、投资领域，并纳入补贴透明度条款，要求中国公开补贴的目的、法律依据、形式、金额、被补贴对象等。

3. WTO 补贴规则改革面临的挑战

当前，各国的补贴新规与 WTO 现有的补贴规则有诸多差异，WTO 补贴规则越来越难以适应全球经济形势、各国贸易政策和补贴手段的变化已是不争的事实，需要对 WTO 补贴规则进行调整和完善以适应新的全球经济形势也已成为各方共识。但是多哈回合自 2001 年启动以来，由于各方的根本利益冲突和分歧，谈判进展一直停滞不前，难以达成有效协议。对 WTO 补贴规则进行全面的改革面临艰巨的挑战，主要体现在以下几个方面。

3.1. WTO 成员分歧严重，制定新规则举步维艰

尽管区域和单边层面的一些新规则为 WTO 补贴规则提供了一系列构想，但由于成员之间的分歧，如何改革仍存在很大的不确定性。大多数成员认可重塑 WTO 补贴规则，但诉求相差甚远，甚至截然相反，发达成员国和发展中成员国之间难以达成一致，甚至在这两类国家集团内部也充满分歧[14]。例如，一些发达国家，不赞成恢复不可诉补贴，因为他们担心其他国家可能会在研发领域投入更多资源来追赶或超越竞争对手，导致补贴的恶性竞争，以及部分补贴被伪装成不可诉补贴，以此规避贸易救济手段的约束。而发展中国家如我国则认为不可诉补贴对于支持绿色经济、低碳技术以及可持续发展目标非常关键，建议恢复不可诉补贴并扩大范围¹²。补贴涉及国家经济政策的核心，各国在经济发展水平、制度、利益需求等方面差异显著甚至是对立，使得成员在短期内很难就 WTO 补贴规则的解释和改革方案达成共识。

¹⁰Panel Report on Brazil-Aircraft (Article 21.5-Canada II), WT/DS46/RW2, para. 4.4.

¹¹See European Commission, EU-China Comprehensive Agreement on Investment (Dec 30, 2020).

¹²See WTO, China's Proposal on WTO Reform, WT/GC/W/773, May 13, 2019.

3.2. 纪律约束机制僵化，监督职能难以履行

WTO 的贸易政策审议机制过去在监督各成员贸易政策、提升透明度方面发挥重要作用。但现在，贸易政策审议机制已陷入瘫痪和停摆状态。虽然 SCM 协定明文要求成员通报其补贴¹³，但许多成员利用 WTO 给予或维持的产业补贴规避市场准入承诺，且不通报、拖延通报，或者在通报时提供的信息非常有限。这样一来，其他 WTO 成员无法获得关于补贴项目的详细信息，包括补贴的具体金额、适用范围、受益对象、补贴期限等。补贴缺乏透明度，其他 WTO 成员便无法了解未被告知的补贴相关的法律法规、补贴项目运作的细节和潜在影响^[15]，这种信息的不对称使得 WTO 的补贴规则在监管上面临重大障碍。

3.3. 争端解决机制瘫痪，上诉机构废弛

争端解决机制(Dispute Settlement Body, 以下简称 DSB)被誉为“WTO 皇冠上的明珠”^[16]，为成员国提供了一个独立、公正、透明的争端解决平台，自建立以来，在解决国际贸易争端方面发挥着举足轻重的作用，是 WTO 多边体制中最重要的功能。但由于美国 2017 年开始阻挠上诉机构法官遴选，使得法官数量减少到上诉机构无法维持正常运作的程度，2019 年上诉机构正式“停摆”，五年过去了，能否以及何时恢复运行仍未可知，这给国际法治造成严重冲击。贸易国之间的反补贴案件也无法通过 DSB 得到公正、及时的解决，没有上诉机构，成员国的上诉无法得到进一步审查和确认，导致部分补贴与反补贴争端长期处于悬而未决的状态，只能借助双边或诸边谈判解决。

4. 我国的应对策略

无论是美欧等发达国家国内补贴立法还是其主导下的 TPP、CPTPP 等经贸协定中的补贴规则，都对 WTO 项下的补贴规则都有不同程度的发展与创新，这为我国应对全球贸易与投资规则的变化和重新审视国内制度尤其是在补贴政策和国有企业改革方面提供了一个契机，我国需要从国际国内两个层面应对准备。

4.1. 积极参与 WTO 补贴规则改革

WTO 补贴规则已经落后于当前国际经济发展形势，不利于多边贸易体制的发展，我国可提议首先改进和完善 WTO 补贴规则，着眼于澄清和完善反补贴国际规则的模糊与缺陷，维护世界多边贸易治理体系的地位和作用。

WTO 补贴规则改进应遵循协商一致的决策机制。国有企业、外国补贴、跨境补贴等补贴议题是否会扭曲及其在多大程度上扭曲公平竞争，是否需要规制以及如何规制，应由 WTO 广大成员在相互尊重、平等对话的基础上，通过协商一致的方式决定。个别成员的单边立法以新概念和新表述偷换概念、另起炉灶，这种做法混淆并否定了多边贸易体制的权威性和统一性。在未来新一轮的谈判当中磋商进程应保证所有成员特别是发展中成员的共同参与，防止谈判被少数发达国家主导。

WTO 补贴规则改进应尊重成员各自的发展模式^[17]。目前，一些国家试图通过否认发展模式的多样性，将我国的正常的国有企业、产业补贴的发展模式和政策措施污名化，其真正意图是希望维护自身的垄断地位，限制其他国家发展空间。WTO 补贴规则改进应避免模糊表述、内容缺失，坚决抵制针对个别国家或特定企业类别设立特殊的、歧视性纪律的做法。

4.2. 争取有利于我国的多边、区域补贴规则空间

我国已谈判签署《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)，这是在脱离美欧的情况下，东盟主导制定的国际经贸规则，是亚太区域经济合作的最新发展。未来我国也应当继续借助双边、区域贸易协定平台

¹³参见 SCM 协定第 25.1~25.3 条。

掌握规则话语权，从与“一带一路”共建国家签署高标准经贸合作协定入手，主动启动补贴议题谈判并发出中国声音。我国在谈判中与各国共同研讨补贴规则议题时，首先，应巩固过去我国在 WTO 胜诉争取到的重要权益，例如在中美双反案、印美碳钢案、DS379¹⁴、DS437¹⁵ 这些案件中，我国在公共机构、补贴专向性、外部基准等问题上胜诉[18]，上诉机构否定了美国主张的公共机构“政府控制论”，认可我国的“政府职能论”，我国这些来之不易的胜诉成果应当在谈判过程中予以维护。其次，我国应明确声明反对泛化公共机构，反对将企业所有制形式作为区别对待的标准，反对针对国企的歧视性提案，强调我国国企改革进展显著，以市场化和商业化为基础运作，并不因所有制性质而获得不正当的补贴待遇。最后，将有利于我国利益的提案例如“WTO 应当对单边贸易措施加强约束”、“约束对国有企业参与竞争的歧视性监管”、“不得以 WTO 改革的名义对国有企业实施特殊的、歧视性的纪律”¹⁶、“减少跨境贸易政策壁垒”等纳入谈判议程，澄清对我国不利的结论，从而推动有利于我国的补贴规则逐渐成为国际共识的经贸规则。

4.3. 不断调整和完善我国补贴政策

要充分认识到我国现有补贴政策还存在普惠性不足、分配不尽合理、补贴低效、透明度不够等问题，可以从以下几方面改进：1) 要坚决取消从中央到地方的禁止性补贴，与 WTO 规则保持一致，在此基础上进一步减少可诉补贴，增加一些支持战略性新兴产业研发等方面的不可诉补贴；2) 改变补贴实施方式，从对单一企业或特定领域的直接补贴转向更普惠性和导向性的补贴，补贴环节将更多政府资金或优惠措施从产业链中间的生产制造环节向上游企业研发、高校科研机构投入；3) 产业政策要坚持所有制中立，补贴中要尤为重视对国企和非国企、大中小企业一视同仁，为各类所有制、各类规模的企业营造公平竞争的发展环境；4) 优化补贴资金监管，建立和完善政府补贴资金运用监管平台，强化对补贴对象是否合格、对企业获得的补贴资金如何运用、运用成效如何等的评估监管。5) 约束地方政府补贴。不合理的地方政府政绩考核和激励机制通常关注短期的经济增长数据，促使地方政府优先扶持本地的国企。必须调整地方政府政绩考核指标，避免地方政府补贴的滥用和资源的低效配置，推动全国范围内的市场竞争和资源流动。

4.4. 推进和巩固国企改革成果

我国应当继续推进国企实质性改革、巩固既有改革成果。具体包括：1) 以竞争中性政策约束政府行为[19]。竞争中性政策可以有效约束政府补贴非中性行为[20]。国务院发布的《公平竞争审查条例》已于今年 8 月 1 日起施行，旨在强化实施公平竞争审查制度，保障各类经营主体公平参与市场竞争。我国应继续坚持竞争中性原则，构建基于所有制中立的、公平合理的竞争政策，要求政府在市场竞​​争中保持中立，减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预，保证竞争不会受到不适当的阻止、限制或扭曲；2) 对国企分类管理。我国已经实行分类分级的现代国有企业制度改革，对不同性质的国企实行分类监管，将涉及履行政府职能和处于商业竞争领域的国有企业分开[21]，这一改革成果应当坚持，继续推进，为了竞争中性的需要，还可以进一步细化，将国有企业分得更准确，适应不同的政策和国家干预手段，要求商业类国企遵守高标准透明度标准，这既是国有企业深化改革的要求，也是实施竞争中性政策必不可少的措施[22]。3) 坚持政企分开和政资分开[23]。必须坚持政企分开、政资分开，政府不直接管理企业的经营事务，通过国资监管机构实施出资人职责，从“管企业”到“管资本”，在充分竞争领

¹⁴United States-Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379 /AB/R (20 August 2012).

¹⁵United States-Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437 /AB/R (26 January 2022).

¹⁶See WTO, China's Proposal on WTO Reform, WT/GC/W/773, May 13, 2019.

域的商业性国有企业中强化国有资本收益功能，并推出其微观决策，保证国企不会因与政府的特殊关系而获得私营企业不能获得的优惠待遇[24]。

5. 结语

随着全球经济结构的调整和国际市场竞争程度的上升，WTO 项下的补贴与反补贴规则已显现出与国际补贴规则发展潮流脱钩的迹象，亟待改革。我国应当采取积极主动的姿态，不仅要深入理解和把握国际补贴规则的发展趋势，还要从被动接受规则转向主动参与国际补贴规则博弈，提出中国方案，并推进国内补贴政策改革，加强与国际规则的对接，为全球补贴规则的公平、合理和可持续发展贡献中国力量。

参考文献

- [1] U.S. Department of Commerce (2024) Biden-Harris Administration Opens Funding Competition for Up to \$1.6 Billion to Accelerate U.S. Semiconductor Advanced Packaging Technologies. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/10/biden-harris-administration-opens-funding-competition-16-billion>
- [2] The White House (2024) Fact Sheet: The United States Announces New Investments and Resources to Advance President Biden's National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/14/fact-sheet-the-united-states-announces-new-investments-and-resources-to-advance-president-bidens-national-biotechnology-and-biomanufacturing-initiative/>
- [3] European Commission (2024) The Green Deal Industrial Plan: putting Europe's Net-Zero Industry in the Lead. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510
- [4] European Commission (2024) State Aid: Commission Adopts Temporary Crisis and Transition Framework to Further Support Transition towards Net-Zero Economy. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1563
- [5] 中国政府网. 国务院关于印发新时期促进集成电路产业和软件产业高质量发展若干政策的通知[EB/OL]. (2020-08-04) https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-08/04/content_5532370.htm, 2024-11-25.
- [6] 丁如. 美国芯片补贴“护栏条款”对中国的影响及应对建议[J]. 科技导报, 2024, 42(17): 28-40.
- [7] 刘成, 苏畅. 保护主义再抬头——浅谈欧盟《外国补贴条例》歧视性执法和司法实践[EB/OL]. (2024-11-05) <https://www.ctils.com/articles/16422>, 2024-11-25.
- [8] 黎峰. 全球价值链分工视角下的中美贸易摩擦透析[J]. 南方经济, 2019(7): 1-15.
- [9] 郑伟, 管健. WTO 改革的形势、焦点与对策[J]. 武大国际法评论, 2019, 3(1): 75-92.
- [10] 陈曦. WTO 补贴改革背景下中国贸易救济应对研究[J]. 扬州大学学报(人文社会科学版), 2020, 24(4): 26-43.
- [11] 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.
- [12] 李仲平. “一带一路”战略下中国对外投资基础设施的法律风险与对策——基于《补贴与反补贴措施协议》的视角[J]. 中国软科学, 2017(5): 1-8.
- [13] 蒋奋, 周威. CPTPP 对国有企业的补贴规制与中国因应[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2021, 51(6): 187-200.
- [14] Li, S. and Tu, X. (2020) Reforming WTO Subsidy Rules: Past Experiences and Prospects. *Journal of World Trade*, 54, 853-888. <https://doi.org/10.54648/trad2020037>
- [15] 全毅. 通向高水平开放之路——国际经贸规则重构与中国制度型开放[M]. 北京: 中国商务出版社, 2023.
- [16] 杨国华. WTO 上诉机构危机的国际法分析[J]. 国际法研究, 2024(1): 3-11.
- [17] 中华人民共和国商务部. 中国关于世贸组织改革的立场文件[EB/OL]. (2018-12-17) <https://m.mofcom.gov.cn/article/jiguanzx/201812/20181202817611.shtml>, 2024-11-25.
- [18] 张月姣. 中国在 WTO 诉美国反补贴措施案中胜诉的意义及启示[J]. 国际法研究, 2022(3): 3-16.
- [19] 中国人民银行网. 易纲行长在 2018 年 G30 国际银行业研讨会的发言及答问[EB/OL]. (2018-10-14) <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3643836/index.html>, 2024-11-25.
- [20] 鄢姿俏, 李婉丽. 公平竞争审查与政府补贴竞争中性[J]. 财经研究, 2023, 49(10): 124-138.
- [21] 张生, 李妮. 欧盟外国补贴立法: 发展、影响及中国的应对[J]. 国际贸易, 2022(3): 51-57.
- [22] 王晓红, 等. 加入 CPTPP, 推动高水平开放[M]. 北京: 中国金融出版社, 2023.

- [23] 求是网. 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[EB/OL]. (2024-05-15) http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2024-08/15/c_1130192011.htm, 2024-11-25.
- [24] 巴曙松. 竞争中性原则的形成及其在中国的实施[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2012.