

欧盟新补贴条例对跨境补贴的 规制及我国应对策略

魏长睿

华东政法大学国际法学院，上海

收稿日期：2023年4月18日；录用日期：2023年6月28日；发布日期：2023年7月7日

摘要

时至今日，反补贴已由单纯的货物贸易救济领域拓展延伸至跨境服务、投资领域，体现出更灵活复杂的倾向，原有的反补贴工具难以抵消在国际竞争中外国补贴对于市场的扭曲作用。欧盟推出新的反补贴条例旨在主导推动跨境补贴规则的变革，对欧盟来说该条例具有填补监管漏洞、遏制中国发展、取得竞争优势等多方面积极意义，但同时也揭示出其贸易保护主义抬头的趋势。然而该条例将竞争法与贸易救济法的粗糙结合还有待进一步完善，在实体条款上可能违反WTO相关义务，程序设计上给相关主体强加了过重的负担。在跨境补贴的规制方面，与之并行的路径是扩大原有补贴规则的适用范围和在对外缔结的双边自由贸易协定中强化其补贴纪律，相关动向值得我国重视。对此，我国应当推动国有企业的相关改革以回应反补贴调查中的公共机构认定问题，多方面多渠道质疑《外国补贴条例》WTO合规性，建立国内对等的反补贴规则，同时积极参与国际反补贴规则的制定。

关键词

反补贴措施，跨境补贴，外国补贴条例，贸易救济，欧盟法

The Regulation of the EU's New Subsidy Regulations on Cross-Border Subsidies and the China's Countermeasures

Changrui Wei

School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Apr. 18th, 2023; accepted: Jun. 28th, 2023; published: Jul. 7th, 2023

Abstract

Nowadays, countervailing has expanded from the simple trade remedy field of goods to the field of

cross-border services and investment, showing a more flexible and complex tendency. The original countervailing tools can hardly offset the distorting effect of foreign subsidies on the market in international competition. The new anti-subsidy regulation introduced by the EU aims to lead the reform of cross-border subsidy rules. For the EU, this regulation has positive significance in many aspects, such as filling regulatory loopholes, containing China's development and gaining competitive advantages, but at the same time, it also reveals the rising trend of trade protectionism. However, the rough combination of competition law and trade remedy law in this regulation needs to be further improved. In terms of substantive provisions, it may violate the relevant WTO obligations, and in terms of procedural design, it imposes excessive burdens on relevant subjects. In terms of the regulation of cross-border subsidies, the parallel path is to expand the scope of application of the original subsidy rules and strengthen the subsidy discipline in bilateral free trade agreements concluded with foreign countries. The relevant trend is worth our attention. In this regard, we should promote the relevant reforms of state-owned enterprises in response to the identification of public institutions in countervailing investigations, challenge the WTO compliance of the Foreign Subsidies Regulation through many channels and in many ways, establish domestic reciprocal countervailing rules, and actively participate in the formulation of international countervailing rules.

Keywords

Countervailing Measure, Cross-Border Subsidies, Foreign Subsidies Regulation, Trade Remedy, European Union Law

Copyright © 2023 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. 欧盟《外国补贴条例》的创新内容

继欧盟委员会在 2022 年 12 月 23 日发布《关于扭曲境内市场的外国补贴条例》(以下简称《外国补贴条例》)后, 欧盟委员会在 2023 年 2 月 6 日提出一份实施条例草案, 其中阐明适用的规则和程序, 包括集中和公共采购程序的通知表格、时限的计算、获取档案程序和信息保密等重要内容[1]。鉴于欧盟的反补贴立法对中国企业有一定的针对性, 我们有必要了解这一新反补贴规则对跨境补贴的规制以及思考如何应对。

1.1. 一般审查机制

该部分对补贴的概念、补贴的认定标准、调查程序、检查内容、可采取的措施、罚款等诸多事项都作了详细的规定。

比较值得注意的是, 本条例规定的审查可以由欧盟委员会主动发起, 欧委会可以主动审查任何有关涉嫌扭曲性外国补贴的信息, 其审查分为初步审查和深入审查, 这一点与传统的反补贴制度有较大不同。此前的反补贴调查由受损害的欧盟产业或其代表提起, 可以由委员会自行发起的案例十分稀少, 在启动程序上新条例赋予了欧盟委员会较大自主性和自由裁量的空间。

经过深入调查, 如欧盟委员会认为存在外国补贴, 并且该补贴已经或可能造成内部市场的扭曲, 在救济手段上欧盟委员会可以采取的手段也更为丰富, 不再局限于征收反补贴税等事后救济。比如减少产能或市场存在、停止投资、剥离资产、要求相关经营者解散、返还补贴、调整公司治理结构等补救措施[2]。如果有关经营者作出了承诺, 并且欧盟委员会认为这些承诺适当充分, 可以通过决定接受经营者的

承诺。

1.2. 在集中行为方面的审查

在规制集中行为的竞争法领域，新条例明确了事前的申报制度。该申报制度具有强制性，申报前不得实施该集中行为，条例规定若经营者未履行申报义务的，欧委会可以提出经营者集中申报申请，且该审查不受时限约束。

根据条例第 21 条，主动应当申报的集中行为在流程上包括实施前以及签订协议、发布公开竞标公告或取得控股权之后。在受审查的对象方面，也包括了在实施集中前三年内可能受到外国补贴的经营者，欧委会可以要求在该集中实施前的任何时候进行事先申报。

经申报的经营者集中有四种可能的结果，即欧委会作出附承诺条件的决定或是无异议决定，以及认定外国补贴扭曲内部市场时，作出禁止集中的决定；若欧委会超出规定的时限未作决定，视为允许参与集中的经营者实施集中行为。

经审查存在扭曲内部市场的情形，而该集中已经实施的话，欧委会也可以要求参与集中的经营者解散集中，特别是通过解散合并或处置取得的全部股份或资产，恢复到集中实施前的状态。

1.3. 在参与公共采购方面的审查

与经营者集中审查机制一样，公共采购审查机制也遵守一般审查机制的认定标准、审查程序、纠正措施且内容基本相同，但有两点需要特别注意：一是申报义务方面，当该公共采购的预估价值等于或大于 2.5 亿欧元时，经营者必须事先申报。经营者如未履行申报义务将不能获得该公共采购合同。申报义务的主体不仅包括经营者，还包括主要分包商和主要供应商。如果欧盟委员会认为经营者在过去三年内可能受益于外国补贴，也可以要求未达到强制申报标准的经营者进行申报。二是惩罚性措施方面，如果经营者故意或过失地在公共采购程序中未按照规定履行申报义务，欧盟委员会可对其处以罚款。

1.4. 总体评价

欧盟本次推出的反补贴条例重点在于从竞争法的层面实现对于跨境补贴的规制，创新在于将“市场扭曲”这一竞争法概念引入补贴的认定中，其调整范围由传统的货物贸易领域延伸至服务、投资、金融、经营者集中、公共采购等多个经济活动领域。欧盟通过此条例设置了崭新的单边审查机制，该机制作为贸易保护的有力防御工具能够通过授权欧盟委员会审查外国企业在欧经营、并购、参与政府采购等事项中有无接受外国补贴从而扭曲欧盟内部单一市场。

2. 欧盟发布新反补贴条例的立法动因

2.1. 宏观角度

在经济层面，欧盟为取得经济竞争的优势所驱使。欧洲经济发展乏力，其竞争优势在面对中国的快速崛起时捉襟见肘，大量的欧洲企业被中国企业所兼并收购，在公共采购方面本土公司的优势也不凸显，恰逢新冠疫情对于全球经济的冲击，欧盟更加迫切需要推行其贸易保护主义以获取在经济领域的优势，或者按照立法目的所说，为“保障其内部市场的公平竞争”。

在政治层面，欧盟试图通过遏制中国的并购行为避免其影响地缘政治。基于一带一路等“走出去”战略的实施，此前中国在欧洲大量开展投资并购取得累累硕果，中国对于欧洲的影响力逐渐扩大，在 2021 年的《新中欧战略报告》中欧盟提出中国是其“制度性对手”。为了在国际政治舞台上谋求更高的地位，遏制中国的投资并购符合欧洲的战略利益。

在国际反补贴规则层面，欧盟出于推动国际经贸规则变革的考虑。由于 WTO 贸易规则的谈判效率较低，多哈回合的失败也让欧美发达国家认识到依靠 WTO 体制完成规则的更新比较困难，短期内难以实现维护其利益的改革方案。为尽快实现对国有企业补贴、跨境投资补贴和服务贸易补贴的规制，维护其单一市场的公平竞争，美国欧盟纷纷选择先绕过国际多边贸易规则的改革进程，率先在其内部确立反补贴新规。

2.2. 微观角度

在欧盟内部规则层面，既有的监管工具存在空白。首先，既有的监管工具在领域上更强调传统的货物贸易方面的救济，欧盟原本的反补贴措施对外国补贴支持的投资、并购、公共采购、服务无法适用。若诉诸 WTO 的争端解决机制，其启动的也是国与国之间的对话，无法针对大量具体的经营者或是广泛采取补贴的政府或公共机构；其次，既有的监管工具在空间上不足以规制跨境投资的补贴。许多国家的补贴对象不再局限于企业的境内生产和出口活动，而是扩展到境外投资经营活动，该补贴具有明显的跨境性质；再次，既有的监管工具在对象上，其《国家援助法》只针对欧盟内部成员，反而对欧盟以外国家的补贴缺乏控制。该法属于竞争法的调整范畴，而非国际贸易法领域，但是该法的管辖范围既适用于货物贸易也适用于服务贸易[3]。欧盟成员内部的国家援助控制的目的就在于杜绝欧盟成员国政府实行贸易保护主义，通过国家援助破坏欧盟内部统一市场。而“内部统一市场”一词也在《外国补贴条例》的立法序言里出现。欧盟认为其竞争法领域的规制“严以律己、宽以待人”不足以完全保护自身利益，通过试图将贸易救济措施与竞争法进行嫁接。

3. 新条例及其实施细则草案存在的问题

3.1. 实体规定上存在违反 WTO 义务的嫌疑

首先，新条例存在着补贴主体泛化的倾向。在补贴提供的主体方面，根据《外国补贴条例》第 3 条 (2) (c) 的规定，提供财务资助的“第三国主体”不仅包括中央政府和其他各级地方政府，还包括外国公共实体以及行为可归属于第三国的任何私营实体。较之《补贴与反补贴协定》补贴的主体存在明显的扩张倾向，即私营实体也可以成为补贴提供者，只要其行为可归属于政府[4]。新条例如此规定显然与协定项下的义务不符合，协定原文涉及的主体仅有政府和公共机构。至于第 5 项“委托或指示一私营机构”强调的只是提供财政资助的方式，其中的私营机构仅具有工具属性，与“筹资机构”的媒介性质并列可以体现出私营机构的毫无自主性；而新条例中的规定是“可归因于”，二者的自主权相差较大。这样的规定在实质上突破了《补贴与反协定》中对于私营机构的排除，加之欧委会的自由裁量权来自单边立法，认定“可归因性”的门槛自然较协定为低，如此显然会造成补贴主体涉及更多的私营企业，接受所谓“补贴”的企业范围也会随之扩大。

其次，欧盟的新反补贴条例在实施层面可能涉嫌违反国民待遇的义务。在实践中，该条例看似一视同仁地普遍适用于其领域内经营的全部企业，但往往得到第三国财政资助的都是欧盟成员国以外的企业[5]。既然欧盟声称外国补贴在很大程度上类似于欧盟成员国提供的“国家援助”，仅在提供者是否属于欧盟成员国上有所区别。那么在认定是否符合国民待遇时，应当与欧盟内部的企业在《国家援助法》下的义务来比较。非欧盟企业不仅在接受欧委会补贴审查上面临更大风险，同时他们也要承担更多的合规成本，甚至在许多交易中受到阻碍。

欧盟似乎有一种先入为主的观念，认为第三国的补贴必然对欧盟市场产生扭曲作用。鉴于世界上其他国家目前没有针对第三国的补贴，欧盟将如何确保其立法和实践符合相关国际法规定的非歧视原则的要求是值得怀疑的。

3.2. 程序设计上给相关主体带来较沉重负担

3.2.1. 关键的概念仍未得到澄清

虽然经《实施细则》草案的细化，部份概念仍缺乏明确的确定标准和界限。例如，关于认定补贴重要的构成要件财政资助一词，除了《外国补贴条例》第 3(2)条规定的非常宽泛和开放的定义外，条例采用了举例列举的立法方式因此不够明确，而草案附件中对“财政资助”的定义直接引用了《外国补贴条例》序言中的第 13 条，但没有提供任何进一步的指导。

在确定什么是可能受到审查的财政资助时，经营者要有实际可执行的标准。尤其是鉴于财政资助的范围较广，货物、服务或是金融支持等等，更何况所谓财政资助的主体甚至包括私人经营者。因此，在没有明确的标准或指导的情况下，具有申报义务的经营者必须对其所有商业交易进行筛选，以确定其中是否有可归因于外国政府和公共机构的交易。事实上，有些明显的“财政资助”不构成“补贴”，比如合法合规、符合市场价格标准的招投标项目，应当从申报义务中予以排除[6]。

鉴于《外国补贴条例》和《实施细则》草案中提到的术语和概念定义不准确，经济从业者会陷没有明确法律依据的困境，在履行义务方面存在困难，且提高其商业决策和运作的可预测性和法律确定性无从得到保障。

3.2.2. 其通知要求应予公布的财务资助过多

欧盟委员会在《实施细则》草案所附的两个附件中制定了用于通报补贴的表格。然而，为满足这些表格规定的要求，相关主体可能需要汇编和提供的信息仍然过多。因此，为满足实施细则草案和通知表格对他们的要求带来的行政负担是不平衡的，与外国补贴条例预计实现的目标不相称。后者体现在以下几个方面。

首先，应予申报的财政资助仍然过于宽泛，且两种交易所要申报的标准不一致。在公共采购程序的申报表格中，只有那些在过去三年中给予的、属于第 5(1)条所列的、被认为最可能扭曲内部市场的外国财政资助或与运营成本有关的外国财政资助才需要在表格的第 3 节中报告。此外只有在通知前三年内每个第三国的总金额不低于 400 万欧元的情况下，外国财政资助才需要申报。

相反，在与集中交易有关的申报表格中，应申报的财政资助的标准非常不同。后者要求在以下情况下将外国资金资助列入通知：单个资助金额等于或超过 20 万欧元，以及每个第三国每年的资助总额不低于 400 万欧元。

通过将这两种形式的应申报财政资助的标准进行比较，尽管《外国补贴条例》第 4 条第 3 款明确规定最低限度的补贴不应视为扭曲内部市场，但在公共采购程序的通知表格中并不存在 20 万欧元的最低限度。由此可以看出，《实施细则》草案对集中交易更为警惕，在执行阶段试图进一步抬高了豁免申报的门槛。

其次，两个申报表格所需要的信息范围过宽，其审查波及过多的相关主体。在公共采购方面，不仅需要包括授予主要承包商或主要特许公司的财务资助，还需要包括已知的主要分包商和主要供应商。同样与集中交易有关的申报表不仅要求经营者报告给予在交易中获得控制权的一方，以及所有单独或联合、直接或间接控制它和被它控制的实体和个人的财务资助。如果进一步将报告范围扩大到许多其他关联实体，那么已经过重的报告工作量将更加严重。

3.2.3. 其通知要求的信息不必要且不可获

对于申报方来说，除了要提供的财务资助外，其他需要提供的信息未免过于繁杂，更何况有些信息实际并无提供的必要且难以获得。

除了外国财务补贴，申报方还需要提供其他各种信息，如有关交易的描述(集中或公共采购程序)，有

关交易方或申报方的信息，对内部市场的影响或没有不正当利益的理由。这些信息似乎应当由进行审查的部门(欧委会)来依职权收集再加以平衡而不是将举证责任转嫁给经营者。

一方面，并不是申报表中要求的所有补充信息都与评估所报告的资金资助对有关交易和内部市场的影响有关。例如，在与集中交易有关的申报表格中，要求申报方列出用于资助交易的所有资金来源，或提供由外部各方从战略、法律、经济或税收角度评估交易的尽职调查报告或任何同等文件，包括讨论交易价值的文件，或解释内部市场集中各方的不同业务线或活动(包括可能与交易本身无关的业务)。同样，公共采购程序的申报表要求通知方不仅要提供经审计的年度账目和纳税申报表，还要提供生产和产能统计、库存、就业、投资、采购和采购订单、供应商和分包商的报价，以及决定参与公共采购程序所依据的商业计划和市场研究等信息。上述申报中要求提供的如此繁重的信息似乎并不能对分析所报告的财政资助是否构成补贴及其影响的认定产生，因此可能并不必要。

另一方面，申报表所要求的信息存在难以获得的情况。这种强加的举证责任在逻辑上来说是不合理的，比如在公共采购合同的竞标过程中的其他参与竞标企业的有关信息，或与对合并或收购表示兴趣的其他企业有关的信息。这些信息通常应由作为发标方的政府部门或集中交易中的目标公司提供，而不是由申报方提供，因为前者可以直接接触到这些信息，而后者无从得知。鉴于新条例给予了经营者较重的举证责任，根据条例第 16 条规定的不合作行为，欧委会可以进行不利推定。条例规定若经营者不能提供必要的信息给欧委会进行审查，欧委会将推定这样的经营者已获某项利益。其中，关于什么是必要的，条例和实施细则草案都并未作出说明，由此赋予了欧委会较大的裁量权，这样的认定显然对于经营者来说是不公平的。

3.2.4. 追溯力条款牵动较多利益相关企业

条例的过渡期条款规定，本条例适用于 2023 年 7 月 12 日之前 5 年内发放的外国补贴，如果此类外国补贴在 2023 年 7 月 12 日之后仍对内部市场具有扭曲效果。本条事实上意味着欧委会的审查权具有五年的追溯力，因此，此前五年在欧洲进行的投资并购和参与公共采购都将因条例的生效而出于不确定的状态，且可能因溯及的申报义务要对政府财务资助进行梳理排查、性质评估等相关工作，给涉欧投资的企业带来较大负担。

4. 欧盟在跨境投资补贴的规制新动向

4.1. 欧盟扩大原有贸易救济规则的适用范围

此前欧盟通过扩大贸易救济规则的适用范围来规制跨境补贴。欧盟委员会对原产于中国的 GFR 产品发起“双反”调查以后，又将中国涉案企业在埃及的公司纳入到调查程序中，由此引发了中国政府(公共机构)向在埃及的中国企业的母公司和在埃及设立的企业提供的资金是否构成法律意义上的“补贴”的争议。欧盟委员会认为，中方向在埃及的子公司所提供的金融支持突破了补贴本来具有的地域性限制，即中方所提供的补贴经埃及政府认可(因为中埃共建经济合作区)，可以视为由埃及提供该项补贴。欧盟通过引用联合国国际法委员会编纂的《国家对国际不法行为的责任条款》，将其中的归因原则适用于本案，突破性地将第三国(中国)向出口方(埃及)企业提供的跨境补贴纳入贸易救济范围，由此认定并抵销埃及政府向本国出口制造商提供的境内补贴，本质上是在规制中国政府和公共机构用于支持中国企业在埃及设立和经营的子公司的跨境补贴^[7]。

在 2023 年 3 月 1 日，欧盟普通法院就该案作出判决，支持欧委会在反补贴调查程序中“将中国政府(公共机构)提供给在埃及设立的中国公司的财政资助认定为可诉补贴”没有违反欧盟《反补贴条例》。虽然欧盟法院强调“根据本案涉及的证据”(即双边政府的合作等协议)裁定欧委会对“跨境补贴”实施的反

补贴措施符合欧盟的《反补贴条例》，但是不知道此后类案是否仍将采取这种做法，如此将对我国其他在外投资带来严峻挑战，不仅会对“一带一路”中类似项目的合规性造成冲击，甚至可能形成原有反补贴规则与新贸易救济工具的联合夹击，产生“双重救济”的问题。

4.2. 欧盟在其自由贸易协定中强化补贴纪律

在欧盟与其他国家缔结的双边贸易协定中，也有许多内容体现出其强化补贴纪律的意图。早在 2010 年的欧韩双边协定中就出现了以竞争法进行规制补贴的路径，其 11.9 条规定要“通过适用竞争法其他方式，补救或消除补贴对竞争造成的扭曲”。

值得注意的是，该自由贸易协定还建立了欧韩的补贴通报制度，要求缔约双方应每年通报具体目可能影响国际贸易的补贴的总额、类型和部门分配情况，可见其补贴事前申报的制度并非首创。

在近几年达成的欧盟与越南自由贸易协定中，对于补贴纪律的强化保持了一贯性，同时与时俱进地明确，将竞争政策规制的补贴适用于投资自由化、服务贸易和电子商务的领域。

在公共机构的认定方面，该协定强调了补贴于特定公共利益任务的豁免，该豁免需满足三个条件，即首先范围上应限于公共利益的任务，其次要与分配给这些企业的公共政策目标相称，此外要保证补贴的透明度。此项内容可能是根据公共机构认定标准发生变化而作出的针对性设计，在公共机构的认定方面，上诉机构的报告表现出由“政府控制说”到“政府职能说”倾向[8]，即不再单一强调政府所有权的影响。

5. 关于欧盟规制跨境投资的我国对策

5.1. 明确反补贴中的公共机构认定问题

我国有着大量的国有企业，且国有企业在国民经济体系中占据举足轻重的位置，但是由于所有制的不同，在国际贸易体系中，常常遭遇到竞争对手关于反补贴的调查与制裁。现有的补贴规则长期滞后于现实发展，难以应对国际竞争，欧美在反补贴领域已经抢先踏出变革的脚步，一味追究其与 WTO 的不相符性于事无补，我国应当推动国有企业向更靠近国际规则的方向发展。

在企业外部的改革方面，为了避免更多无意义的反补贴调查，我国应当对现有的规则进行梳理和修订，在法律层面上进一步明确国有企业的私主体地位；同时政府应当对履行政府职能的公共政策性国企和市场竞争性国企进行严格区分[9]，不同类别制定相应的政策。在企业内部的合规上，公司决策要更加注重市场的驱动力量，其内部治理要更加强调意思自治，人事任免也要更加注重商业逻辑，尽量避免上级主管部门的决定代替企业内部决策机关的作用。

在受新条例项下的反补贴审查中，涉案企业应当注重收集其补贴在内部市场中产生积极影响的证据，包括但不限于对欧盟的经济发展有益或者可为消费者带来福利，以便在欧委会的“平衡测试”中获得认可，如此即使认定存在市场扭曲，欧盟也会酌情采取补救措施。

如此方可妥善处理好国有企业在贸易纠纷中的公共机构认定问题，并最终推动国有企业更好地融入国际市场，为今后我国加入 CPTPP 等新型多边贸易体制做好准备。

5.2. 多方面多渠道质疑《外国补贴条例》WTO 合规性

在双重救济方面，如果欧盟委员会根据上述《外国补贴条例》对某公司获得的第三国补贴进行了处理，这意味着该公司获得补贴的竞争优势已被消除。如果欧盟委员会继续根据《欧盟反补贴条例》启动了反补贴调查，并对来自相关国家的进口商品征收反补贴税，那么其实际上是在提供双重救济[10]。鉴于欧盟委员会在其他调查中试图通过扩大“补贴”的定义来提供过度的补救措施，欧盟委员会应认真对待双重救济问题，不应根据不同法律对同一公司的具体情况进行双重处罚。对于此种情况，我国涉案企业

应在相关调查中重点进行抗辩。必要时,我国被调查企业可诉诸欧盟普通法院进行司法审查,与此同时,我国政府也可通过世贸组织多边救济的途径,在世贸组织法的框架内挑战欧盟委员会的做法以维护我国企业的利益[11]。

在《实施细则草案》正式立法通过前,应当与欧盟加强对话与磋商。在草案的收集意见阶段,欧盟中国商会等机构在欧委会公共咨询中已提交书面反馈表达了相关关切,后续我国应视《实施细则》的正式立法情况做出回应,在这一过程中,要积极与欧盟利益相关方进行沟通,运用我国谈判优势,争取正式立法能澄清关键概念的模糊,以及对于欧盟采取反补贴措施的条件、程度和方式进行规制[12]。如欧盟一意孤行,强行通过其单边立法随意改写多边规则,只能利用 WTO 框架下的争端解决机制维护权益,或视情况考虑建立我国的对等反补贴规则。

在《外国补贴条例》涉嫌违背 WTO 国民待遇方面,我国在企业赴欧开展经营活动前,需引导企业了解熟悉《外国补贴条例》的内容,在开展经济活动前做好关于补贴的梳理排查工作,在谈判和实施与欧盟有关的经营集中、参与欧盟公共采购招投标等活动中履行申报义务;若欧盟委员会以扭曲内部市场为由开展调查或处罚,我国应多渠道质疑其措施合理性,一方面可引导涉案企业在欧盟内部对其发起司法审查诉讼,又要在国家层面通过双边渠道或者在 WTO 相关理事会和委员会对其提出质疑。同时,中国应做好 WTO 诉讼准备[13]。

5.3. 建立我国对等的反补贴规则

在欧盟的示范带领下,其他发达国家可能纷纷制定类似的贸易保护规则。这些发达国家并非就完全清者自清,其内部同样有着形形色色的政府主导的补贴,否则欧盟内部就不会有国家援助控制的相关制度了。这些补贴同样会帮助发达国家的企业在跨境的经济活动中取得不当竞争优势,此消彼长之下我国“一带一路”的对外战略可能也会遇到阻碍。

对此,我国应当针对这些补贴采取对等措施。我国即便不制定类似欧盟的《外国补贴条例》,也应考虑制定类似美国的信息披露规则。通过收集、研究外国补贴信息,有助于我国判断外国补贴对我国经济的影响以及为是否需要类似立法提供支撑[14]。

5.4. 积极参加反补贴国际规则变革

近日,欧盟委员会主席冯德莱恩在访问中国前谈及《中欧投资协定》,她指出随着世界和中国发生的巨大变化,需要根据更广泛的中国战略重新评估该协定。这可能透露出已搁置许久的 CAI 面临的黯淡前景,中欧经济领域的关系政治化倾向显著。因此在短时间内双边投资协定受阻之际,也要防范欧盟借助区域自由贸易协定单边推行其补贴纪律。

因此,我国要积极参与制定多边国际规则,如此可以削弱欧盟采取单边立法对我国产生的负面影响,对其单方面的补贴认定加以限制。鉴于 WTO 规则改革的门槛较高,“全体协商一致”比较困难,在区域自由贸易协定层面更新反补贴规则更具可行性[15],欧美已经率先开启反补贴规制的改革,中国理应及时跟进并完善自己的贸易救济工具箱。具体而言,要结合实际争取制定符合我国利益的规则,通过国际纪律对于欧委会的自由裁量权产生约束,以及在程序上避免对企业施加过重且不必要的程序负担。比如在外围补贴认定方面,避免使用事实上歧视中国的外部基准规则以及明确国有企业在反补贴调查中不属于公共机构;在市场扭曲认定方面,要求明确证明外国补贴与国内扭曲之间的因果关系[16]。

6. 结语

欧盟推出的新反补贴规则无疑是贸易保护的工具体,同时也是此时经济下行背景下的时代产物,它反

映出当前仍旧难以调和的双方经济理念的冲突。然而，国际合作才是人类文明进步的必由之路，一个自信、开放的欧洲市场符合所有人的利益。在保障公平竞争的前提下，消除贸易壁垒的目标值得各个国家加以努力。

参考文献

- [1] European Commission (2023) Foreign Subsidies Regulation: Rules to Ensure Fair and Open EU Markets Enter Into Force. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_129
- [2] 李万强, 张嘉兴. 欧盟新型补贴审查制度对我国的影响及应对措施[J]. 国际经贸探索, 2022, 38(3): 98-112.
- [3] 单一. 规则与博弈——补贴与反补贴法律制度与实务[M]. 北京: 北京大学出版社, 2021.
- [4] 徐昕. 国有企业海外投资跨境补贴的规制[J]. 法学研究, 2022, 44(5): 207-224.
- [5] 黄娟. 欧盟规制外国补贴的动向与合法性分析[J]. 对外经贸实务, 2023(1): 38-43.
- [6] 徐明妍. 欧盟竞争政策的重大变革: 规制外国补贴[J]. 竞争政策研究, 2021(5): 48-53.
- [7] 龚柏华, 杨思远. 跨境补贴的规制路径及中国的应对[J/OL]. 国际经济评论: 1-20. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3799.f.20230210.1201.002.html>, 2023-04-09.
- [8] 张军旗. WTO 改革背景下《补贴与反补贴措施协议》中“公共机构”法律解释的反思[J]. 当代法学, 2021, 35(3): 137-150.
- [9] 顾宾, 徐程锦. WTO 法视野下的国有企业法律定性问题——兼评美国政府相关立场[J]. 上海对外经贸大学学报, 2016(3): 5-22.
- [10] 张怀岭. 欧盟外国补贴监管改革趋势及影响[J]. 国际贸易, 2022(2): 74-81.
- [11] 赵艳敏. 双重救济问题研究——美国新反补贴税法规定及其适用[J]. 法商研究, 2016, 33(6): 157-168.
- [12] 阮淑慧. 跨境生产补贴规则的特征、动因与中国因应——以欧盟对埃及和印尼相关产品反补贴案为视角[J]. 国际贸易, 2023(3): 45-52.
- [13] 胡建国, 陈禹锦. 欧盟《外国补贴条例(草案)》及其 WTO 合规性分析[J]. 欧洲研究, 2021, 39(5): 84-110+7.
- [14] 邓志松, 戴健民. 欧盟《外国补贴条例》生效: 中国企业涉欧并购的监管影响及法律实务建议[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/DIRdKLA04Xgr9-RUCMqphA>, 2023-2-17.
- [15] 丁如. 新兴国际投资补贴规则: 分析框架及我国方案构建[J]. 清华法学, 2022, 16(5): 177-192.
- [16] 胡涵严. 欧盟反补贴规则变革论[C]//上海市法学会. 《上海法学研究》集刊: 2021 年第 2 卷. 上海: 上海人民出版社, 2021: 177-189.