

欧盟供应链立法的域外适用：冲突与应对

唐 苹

湖北大学法学院，湖北 武汉

收稿日期：2025年2月19日；录用日期：2025年3月12日；发布日期：2025年3月24日

摘 要

随着经济全球化的不断深入，供应链立法成为世界各国特别是欧美发达国家增强经济战略自主、输出供应链治理观、推动经济可持续性发展的重要手段。欧盟最新的供应链立法成果《公司可持续性尽职指令提案》意欲通过管辖权的技术性扩张，实现供应链立法的“布鲁塞尔效应”，进而推动域外效力的实现。同时欧盟供应链立法域外条款与成员国内部、第三国管辖之间引发的冲突也为其落地实施带来不确定性。因此，欧盟供应链立法对我国而言既有挑战，也有启发，我国需要对欧盟在输出供应链价值观与标准带来的挑战予以积极回应，也可以借鉴欧盟应对供应链风险的有益经验完善供应链立法，为实现我国供应链可持续发展提供有力的法治保障。

关键词

供应链立法，公司尽责义务，域外效力，涉外法治

The Extraterritorial Application of EU Supply Chain Legislation: Conflicts and Responses

Ping Tang

School of Law, Hubei University, Wuhan Hubei

Received: Feb. 19th, 2025; accepted: Mar. 12th, 2025; published: Mar. 24th, 2025

Abstract

With the deepening of economic globalization, supply chain legislation has become crucial for nations worldwide, particularly developed economies in Europe and America, to enhance economic strategic autonomy, export governance paradigms for supply chains, and promote sustainable economic development. The European Union's latest legislative achievement in this domain, the Pro-

posals for a Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, seeks to realize the “Brussels Effect” in supply chain governance through technical expansion of jurisdictional parameters, thereby advancing the extraterritorial effect of its legislation. However, uncertainties persist in implementation due to jurisdictional conflicts arising between the extraterritorial provisions in EU supply chain legislation, member states’ domestic jurisdictions, and third-country legal systems. Consequently, while presenting challenges, the EU’s legislative approach also offers valuable insights for China. It necessitates proactive responses to challenges posed by EU’s exportation of supply chain values and standards, while simultaneously drawing lessons from the EU’s experience in addressing supply chain risks to refine domestic legislation. This dual approach will provide robust legal safeguards for achieving sustainable development in China’s supply chain ecosystem.

Keywords

Supply Chain Legislation, Corporate Due Diligence Obligations, Extraterritorial Effect, Foreign-Related Rule of Law

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. 引言

当前世界百年未有之大变局加速演进，随着经济全球化遭遇逆流和地缘政治竞争加剧的影响，全球产业链供应链的格局加速演进。供应链立法成为世界各国特别是欧美发达国家增强经济战略自主、输出供应链治理观、推动经济可持续性发展的重要手段。欧盟作为世界经济最发达的经济体之一，在全球产业链供应链处于一个举足轻重的地位。其最新的立法成果《公司可持续性尽职指令》展示了其在推广供应链可持续发展雄心勃勃的目标。欧盟是我国的最大贸易伙伴，中国与欧盟有着十分广泛的经济联系。无论从我国自身发展角度还是从推动国际产业链供应链向更加安全稳定、畅通高效、开放包容、互利共赢的格局，均需要以更加积极的姿态应对欧盟供应链立法与政策的变化。

本文主要以欧盟《公司可持续性尽职指令》的域外法律适用条款为例，首先，概述欧盟供应链政策与立法域外适用的演变，再剖析欧盟供应链立法效力扩张的必然性，进而分析欧盟如何通过《公司可持续性尽职指令》实现供应链立法域外适用，最后探讨欧盟供应链立法域外适用引起的法律冲突与中国的应对手段。

2. 欧盟供应链立法域外适用的考察

经济全球化时代，跨国公司的崛起与全球产业链供应链的跨国分工使得各国国家的产业链供应链体系已然集成为全球协作，相互交织的跨国供应链网络，使得欧盟不得不制定具有域外适用效力的供应链立法以期实现对产业链供应链的有效治理，同时借助于域外管辖效力扩大欧盟供应链法律的全球影响力，传导欧盟的供应链治理观、价值观。此外，尽管欧盟供应链立法域外适用并非针对某一个国家而言，但是在客观上其也成为了欧盟在与其他国际竞争对手与经济贸易伙伴进行政治博弈的法律筹码。

2.1. 欧盟供应链政策与法律域外适用的演进

法律是政治的一种延伸，欧盟供应链立法的背后有着深刻的现实政治背景与国际战略竞争的考量。随着中国综合国力的显著提升，美欧的对华政策逐渐转向，从特朗普治下掀起的中美贸易战、科技战、

金融战，企图与中国全面“脱钩”的供应链政策到如今欧盟供应链“去风险”战略，都是基于自身的利益而做出的战略竞争策略。在此背景下，欧盟供应链立法域外效力扩张也是大国竞争背后战略博弈的突出体现。

欧盟在供应链领域通过单边立法的域外适用进行供应链治理的实践早有先例。2022年12月6日欧洲议会通过《欧盟森林砍伐条例》法案规定立法范围内的货物投放至欧盟市场的境外经营者和贸易商或出口的公司有义务进行尽职调查，以确保其产品未经森林砍伐。¹2022年9月14日，欧盟委员会发布了《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》。该法将禁止经济经营者将通过“强迫劳动”所制成的产品在欧盟市场上投放、提供和出口。无论是欧盟境内市场流通的产品和进口产品，还是欧盟境内生产但用于出口的产品都将受到限制。该条例引入了“经济经营者”的概念，即欧盟市场上投放或提供产品或出口产品的任何自然人或法人或个人合作组织，意味着强迫劳动条例的义务主体包括进口商、分销商、零售商乃至线上销售境外的销售方。²欧盟《电池和废电池条例》要求所有来自境外的运营商对电池使用的原材料情况进行尽职调查，包括此类原材料在供应链中开采、加工和交易过程中可能涉及的社会风险和环境影响，只有具备碳足迹声明和标签以及数字电池护照，才能进入欧盟市场。³2023年5月16日，欧盟碳边境调节机制(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)法案正式成为欧盟法律。根据CBAM，如果商品是根据欧盟碳定价规则生产的，欧盟进口商将购买与本应支付的碳价格相对应的碳证书。反之，一旦非欧盟生产商能够证明他们已经为第三国进口商品生产中使用的碳支付了价格，则欧盟进口商可以全额扣除相应的成本。因此，CBAM将通过鼓励非欧盟国家的生产商将其生产过程绿色化来帮助降低碳泄漏的风险。⁴

此外，部分欧盟成员国也通过各自的供应链立法域外适用实现各自的政策目的。例如，法国《公司审慎义务法》要求本国的特定公司根据法定要求制定、公布和实施“审慎计划”(Plan de Vigilance)，以有效识别和预防其直接或间接控股的公司，以及具有业务关系的分包商或供应商在经营活动中对人权、基本自由、人身健康与安全造成的风险。⁵德国《企业供应链尽职调查法案(Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chain)》的颁布，促使德国的公司向全球供应商持续传导ESG(Environmental, Social and Governance)合规的压力。这项法律适用主体不仅适用于德国公司，也适用于任何在德国设有子公司、合资公司甚至分支机构的外国公司。⁶另外，还有意大利、芬兰、卢森堡等国正引入本国的供应链立法计划。

尽管通过以上行业内或者成员国的供应链立法能够一定程度上为欧盟供应链治理提供帮助，但欧盟认识到，仅依靠特定行业和成员国层面的努力仍不够，缺少一体化治理的立法框架使得欧盟对其供应链存在监管缺漏，尤其是面对跨国企业和全球贸易高度发达的情况下，更加需要一个区域一体化的法律框架。由此，欧盟委员会于2022年2月正式提出立法《公司可持续性尽职指令》提案。该提案拟引入强制适用公司尽责义务，要求在欧盟内部市场的特定公司对自身经营活动、附属实体和全球供应链实施人权与环境尽责，以预防、识别和应对公司经营对社会的负面影响。

¹European Commission. Proposal for a regulation on deforestation-free products [EB/OL]. (2021-11-17) [2021-12-22].

https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_en

²European Commission. Proposal for a regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market [EB/OL].

https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/785da6ff-abe3-43f7-a693-1185c96e930e_en, 14 September 2022.

³European Union. “Proposal for a regulation of the European parliament and of the council concerning batteries and waste batteries, repealing Directive 2006/66/EC and amending Regulation (EU) No 2019/1020” [S]. Brussels: European Commission, 2020.

⁴European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism”,

https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation/carbon-border-adjustment-mechanism_en

⁵Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1).

⁶BT-Drs. 19/28649.

2.2. 欧盟供应链立法的“布鲁塞尔效应”——效力扩张的必然性

“布鲁塞尔效应”⁷(Brussels Effect)一词最早由哥伦比亚大学法学院教授 Anu H. Bradford 于 2012 年提出, 主要指欧盟凭借市场力量对全球市场进行单边监管的能力。这一效应的最成功的典范当属欧盟推广《通用数据保护条例》(GDPR)的尝试。2016 年, 欧盟通过颁行 GDPR 统一区域内个人数据保护规则之后, 便以欧盟贸易市场向全球传导 GDPR 标准。各国或是迫于市场压力, 或是因循“西法东渐”的历史惯性, 皆在不同程度上借鉴或移植“欧盟模式”。不仅以日韩为首的东亚国家纷纷效仿 GDPR, 巴西、阿根廷、乌拉圭等拉美国家也将 GDPR 奉为主臬。在此之后, 欧盟的各领域立法政策的域外效力转向战略扩张, 意欲通过内国法的域外效应为全球制定规则和标准。

当然, 除了通过“布鲁塞尔效应”推广欧盟模式大获成功之外, 国内法的域外适用也是全球化和信息技术的发展等因素导致的国家利益外溢造成的必然现象^[1]。因此, 欧盟供应链立法的域外适用仍然不观乎其外。从根本上讲, 国内法之所以要具有域外效力, 源于维护自身利益的需要。对于欧盟供应链立法而言, 其所追求的首要目的就是维护欧盟供应链安全与发展利益。所以《公司可持续性尽职指令》的出台, 既源于欧盟内部实现供应链可持续治理的需要, 也具有欧盟多重的对外政策目标。

首先, 从内向型治理目标而言, 欧盟意在通过出台供应链立法实现欧洲权利经济的转型, 即通过引入强制性公司可持续尽责模式促使欧盟公司最大程度地实现对人权、环境和良治的保护。“欧盟 2020 战略”规划了未来十年欧盟经济发展的战略目标, 包括实现绿色经济和可持续发展的目标, 通过在欧盟公司的全产业链供应链中落实特定社会标准(例如劳动条件、最低工资等)以及在公司治理中建立特定的环境标准, 实现保障人权和保护环境的目标。⁸在 ESG 的口号下, 欧盟倡导公司和投资者不仅满足于获取短期经济利益, 还应对海外工人权利和海外环境负责。《公司可持续尽职调查指令》提案明确规定了在欧盟内部市场经营的特定公司应对公司自身、附属实体和价值链业务关系的经营活动履行人权和环境尽责义务, 包括将尽责纳入公司的政策、识别对人权 and 环境的潜在和实际的不利影响、预防和减轻潜在的不利影响、消除实际的不利影响或将其程度降至最低、监测公司尽责政策的有效性和公开沟通等。⁹(第 1 条)在此基础上, 该提案还新增了公司应对气候变化的法定义务(第 15 条)和公司董事对于可持续发展目标的注意义务(第 25 条)。

此外, 由于跨国公司的本质为逐利性, 为最大程度的获取利润, 跨国公司往往通过供应链迁移来降低成本。而转移的供应链往往又是具有低人工成本的发展中国家。这在一定程度上造成了以欧盟为代表的发达国家出现实体经济产业空心化趋势。因此, 欧盟推动供应链立法域外适用背后隐藏着欧盟试图利用人权、环境和企业社会责任等议题上设置障碍来阻止欧盟供应链继续向发展中国家转移, 避免欧盟产业链供应链空心化加剧。

再者, 从欧盟面临的国际现实环境来讲, 在欧盟供应链遭受新冠肺炎疫情和乌克兰冲突两波冲击后, 欧盟认识到自身供应链体系在紧急状态下确保内部统一市场仍能有效运转上存在缺陷。以及在某些关键领域过度依赖一国, 特别是在价值观和发展模式上与欧盟存在系统性差异的国家, 将会令欧洲经济与社会处于高风险当中。因此, 国际形势的变化也是欧盟急切推出供应链立法域外适用的直接原因之一。

当然全球产业链供应链格局的变化, 不仅是由于特定国家冲突和新冠疫情而产生的暂时现象, 也有多种因素叠加推动的长期变化趋势。从国际法的发展趋势来看, 尽管在管辖权理论的基础上一些国家愈加强调“公平正义论”, 淡化“权力论”的影响, 但只要国际社会仍主要由民族国家构成, 国际民事管辖

⁷See Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* (Oxford University Press, 2020).

⁸European Commission, “Communication from the Commission, Europe 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth”, COM (2010) 2020, Brussels, 3.3.2010.

⁹European Commission, Proposal for a Directive on Corporate Sustainability Due Diligence and Annex https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en

权便不可能完全割断与国家主权的关联，也无法阻断国家主权对其的影响。也正因如此，各国在国际民事诉讼领域的立法上往往会适当扩张本国的管辖权，以维护本国的国家利益[2]。更有学者认为，对规制跨国企业和跨国经济活动而言，管辖权被理解为平等主权主体之间的水平结构是一种误解。相反地，其应该被视为一些国家管理跨境市场的全球治理结构，即只有少数国家具有设定和执行规则的“寡头”治理结构。¹⁰ 因此，在宏观层面来讲欧盟供应链立法的域外效力更像是作为欧盟的全球治理工具对全球供应链体系的规制，这是“大国”的“天然动机”，管辖权的域外效力扩张具有国际法潮流必然性。

欧盟供应链法域外适用的目标不仅仅局限于维护欧盟利益这一内部的目标，还在于借助域外适用这一工具达到对外区域政策目标甚至是全球目标，因此具有显著的国际定位的特征。欧盟法的域外适用，本质上虽是欧盟的内部立法措施，但内部的立法措施却对欧盟外的主体施加法律义务，对外产生法律关系。例如，欧盟关于碳排放交易的立法将欧盟成员国领土以外运行的航班和船舶的碳排放纳入《共同体内温室气体排放配额交易计划》的适用范围是典型的国内法域外适用行为。¹¹ 欧盟在供应链立法中渗透了欧盟的价值观人权观与其欲打造的欧盟供应链尽责标准。《欧洲联盟条约》第2条规定：“联盟建立在尊重人类尊严、自由、民主、平等、法治，以及尊重人权(包括少数群体的权利)的价值观之上。在一个奉行多元化、非歧视、宽容、公正、团结和男女平等的社会中，这些价值观为成员国所共有。”欧盟认为，它是作为一个价值联盟而存在的；作为一个国际主体，其承担着向第三国甚至全球推广以上价值的使命，因此，作为全球领先的经济共同体，供应链立法效力的域外延伸在披着传播先进人权、环境观念的外衣下更加显得十分具有合法性与合理性。

3. 欧盟供应链立法的域外适用机制

欧盟出台的一系列成员国或行业性的具有域外效应的单边立法，试图通过欧盟法的域内适用实现域外治理目标，以实现欧盟内部的供应链安全和全球性的目标[3]。从传统管辖权理论来看，国家进行域外管辖的合法依据包括两个层面：领土延伸¹²(Territorial Extension)与域外投射¹³(Territorial Projection)。欧盟《公司可持续性尽职指令》的域外效应的实施路径也是遵循以上国际法管辖权理论的实现结构。

3.1. 管辖权扩张的技术路径

国内法域外适用是国家行使域外管辖权的行为。就一国的管辖权而言，习惯国际法确立了四种管辖权原则：属地管辖、属人管辖、保护性管辖与普遍管辖。但随着全球贸易发展推动非本地化生产的出现，跨国公司和全球产业链的发展产生了境内贸易投资行为的溢出效应，使得域外管辖的类型与形式更加多元[4]。

从属地管辖角度出发，在欧盟供应链的立法中，《公司可持续性尽职指令》提案的直接调整对象是在欧盟内部市场经营的达到法定营业额和雇员人数门槛的特定公司。但对于发生在欧盟市场内的非欧盟国籍法律主体的行为，欧盟借助于属地管辖的技术性扩张，通过承认属地性的连接点，也就是证明该类行为和欧盟成员国的领土的连接，来证明欧盟法域外适用的合法性[3]。欧洲的学者把这样的欧盟法域外适用的方式称作是“领土的延伸”(Territorial Extension)。¹⁴ 欧盟认为在界定非欧盟公司的适用范围时，

¹⁰See Nico Krisch, Jurisdiction Unbound: (Extra)territorial Regulation as Global Governance, European Journal of International Law, Vol. 33, 2022, p. 482.

¹¹Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 Amending Directive 2003/87/EC So As to Include Aviation Activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, [2008]OJ L8/3.

¹²“领土延伸”：是国家规制其领土内的行为，但该行为事实上会对第三国和国际社会产生影响。领土延伸来自规制者与规制对象之间在领土上的联系，作为法律问题，规制者一般需考虑境内行为对境外产生的效果。

¹³“域外投射”：是指域内规制以域外效果的产生为前提，即通过国内法解决域外性或全球性的关切。

¹⁴Joanne Scot, t “Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law”, (2014) 62 American Journal of Comparative Law 87, p. 89.

应选择“营业额”标准，因为它在第三国公司与欧盟领土之间建立了领土联系。营业额是这些公司的活动可能对欧盟内部市场产生影响的表现。例如原产自第三国的产品欲进入欧盟内部市场，以及欧盟进口商在内部市场的经营行为也构成欧盟具有领土特征的属地连接点。

属人原则，又被称作是国籍原则。以国籍为基础的属人连接点将作为属地连接点的补充，共同确立欧盟立法管辖权的法律依据。《公司可持续性尽职指令》提案规定的义务主体呈现出“既窄又宽”的特点。“宽”在于它包括在欧盟自身运营的、子公司运营的以及与公司已建立业务关系的开展价值链运营相关的实体。这里的“业务关系”指直接或间接与承包商、分包商或任何其他法律实体(“合作伙伴”)的关系。“价值链”¹⁵指与公司生产货物或提供服务有关的活动，包括产品或服务的开发、产品的使用和处置，以及公司上下游已建立的业务关系的相关活动。这样一来，与跨国公司建立提案所指的“业务关系”的大中小型法律实体难以数计。但是为了提升供应链法律的可执行性，欧盟又将尽职主体进行了严格限定，只有达到规定的净营业额或者员工人数的公司才纳入监管。《公司可持续性尽职指令》提案对于依据第三国法律成立并满足以下两种情形之一的 a) 在上一财政年度之前的财政年度，欧盟的净营业额超过 1.5 亿欧元；b) 在上一财政年度之前的财政年度，欧盟的净营业额超过 4000 万欧元，但不超过 1.5 亿欧元，前提是其全球净营业额的至少 50%来自第 1 款(b)项所列的高风险行业。从总体上看，欧盟供应链法技术性扩张了属人管辖的边界，把具有欧盟成员国国籍的母公司的海外子公司纳入了《公司可持续性尽职指令》的管辖范围。例如在欧盟注册成立的总公司对域外子公司或者在外国设立分支机构或办事处的具有可持续发展的尽职调查义务，如果未尽到相关义务，将被处于巨额罚款。

现如今越来越多的管辖实践体现出将“联系(Contracts)”作为评价域外管辖权合理性的方式。即只要一国与规制事项之间的“联系”是紧密的、实质性、直接的和重要的，其对事项的规制就是符合国际法的[5]。甚至，在一些具有虚拟性的领域如金融、数据交易、碳排放交易等只要和欧盟有内在的、重要的联系都可以被欧盟法约束。以“联系”为焦点的管辖权的正当性依据来源就是“效果原则”。该原则根植于美国的司法实践，是美国反垄断法司法实践中的一项国内法域外适用原则。其含义是，在境外发生的行为，如果对国家产生有害影响，国家即可行使管辖权[6]。《公司可持续性尽职指令》提案要求欧盟经营的特定公司对位于第三国的附属实体和供应商产生的人权和环境风险履行尽责义务，那么在第三国公司的人权和环境保护及其损害结果也将被纳入公司尽责程序的调整范围。欧盟供应链立法借助这一原则扩大欧盟法的域外适用范围，将与欧盟供应链或者价值链具有联系的域外因素都纳入法律实施的考虑范围，从而实现了管辖权的域外延伸。例如，在不妨碍适用《布鲁塞尔条例I》(重订本)的前提下，非成员国居住地的人可以在属于《公司可持续性尽职指令》提案范围内的事项中被提起起诉要求赔偿和其他救济。具体包括关联债权和必要的国际裁判管辖权两种情形。前者指如果该非成员国居住地的人是共同被告之一，只要诉讼请求有关联，在被告中的任何一个住所地法院提起诉讼，都可以合并审理和共同裁决。后者指在欧盟内部没有管辖权的情况下，如果不可能或者不能合理地要求欧盟以外的法院提起诉讼，则受害人可以在与案件有联系的成员国的法院提起诉讼。

然而，对于“联系”的扩张解释可能会导致关于过度管辖权的批评，这将减损欧盟法域外效应在欧盟法和国际法视角下的合法性[7]。

3.2. 域外管辖的自我克制

尽管大国立法的域外管辖存在必然性，但是在目前国际法发展趋势中，仍然是以传统的领土为基础

¹⁵ 价值链：涵盖与企业生产某种产品或提供某种服务有关的活动，包括产品或服务的开发、产品的使用和处置，以及与企业已建立的业务关系有关的活动。它应该包括上游建立的直接和间接商业关系，即设计、提取、制造、运输、储存和供应原材料、产品、产品部件或向公司提供开展公司活动所必需的服务，也包括下游关系，包括建立的直接和间接商业关系，即从公司使用或接收产品、产品部件或服务直到产品的寿命终结，包括产品向零售商的分销、产品的运输和储存、产品的拆解、产品的回收、堆肥或填埋。

确定域外管辖，新近的“人权与商业”等特定领域的管辖也只是在特殊框架内予以适用。与美国的“长臂管辖原则”和单边制裁等硬性措施不同，欧盟仍然通过市场化与法治化手段实现其政策目标，这在一定程度体现了欧盟仍对于国际法律秩序的遵守保持必要的考虑。在实践中，美国依照解释非常宽泛的“最低联系原则”确定的“长臂管辖”无限度的扩张国内法的域外管辖权，大多数国家都对此存在否定态度。例如，在“恩帕格郎案”中，德国、加拿大、日本认为，对美国法的宽泛解释将损害其他国家建立和执行竞争法规则的能力。¹⁶因此，国内法的域外适用不光要考虑合法性基础，也存在是否具有合理性的问题。

欧盟在欧盟供应链法的域外适用上一方面表现出积极扩张的态度，另一方面，欧盟在供应链立法域外适用的合理性问题上也存在自我克制的倾向。

在针对《公司可持续性尽职指令》的适用范围上，对于欧盟所属公司的标准既有净营业额门槛也有雇员门槛。而对于非欧盟公司而言，欧盟将雇员门槛排除在确定哪些第三国公司属于该指令管辖范围的标准。因为该指令的雇员标准是根据欧盟法律确定的，不能轻易被第三国法律转换适用。因此，在缺乏明确或者一致的与第三国的协调立法的情况下，为保证法律的可确定性与可执行性，欧盟在此条款的立法上保持了克制。

此外，还可以从《公司可持续性尽职指令》提案的立法过程中多方的博弈与欧盟理事会多次的审议未获通过的结果中就可以略见一二。2024年2月28日，由于德国、意大利等13国弃权、瑞典、芬兰等国投出反对票，法案没有在理事会获得特定多数(55%)的支持，最终未能够如期通过。2024年3月15日欧盟理事会在最后一刻在删除原草案中允许工会提起跨国诉讼的“民事问责条款”后，《公司可持续性尽责指令》才涉险过关。

在司法实践中，欧盟法院也常援引礼让原则、比例原则、利益平衡原则、对等原则和非方便法院原则来限制管辖权的过度扩张。因为欧盟成员国法院在审理跨国公司侵犯人权与环境的案件中，往往涉及跨法域的实体法与程序法的法律争议，耗费的时间很久且成本很高。因此，尽管《公司可持续性尽责指令》的管辖标准呈现出扩张的趋势，但是欧盟法院或许从减少司法运行成本的角度出发，随着法案的生效和实践案例的积累，也许会在司法实践中欧盟法院会限制其供应链立法域外管辖权。

4. 欧盟供应链法域外适用引发的法律冲突

4.1. 特别诉讼担当制度的挑战

《公司可持续性尽责指令》提案第九条规定了原告的主体，包括受影响或有合理理由相信他们可能受到不利影响的人、代表在有关价值链中工作的个人的工会和其他工人代表，活跃在与有关价值链有关的领域的民间社会组织。提案呈现出来的原告主体非常宽泛，特别是将受托的工会，为公共利益服务的人权组织等也有权代表受害者提起诉讼。而法案授权工会、人权组织等提起跨国民事诉讼的条款即“以自己名义行使他人之权利的”的原因在于工会、为公共利益人权组织在监督公司尽责义务上具有天然的优势，他们对于自己公司的业务、价值链上的有关活动熟知，能够首先识别实际或潜在的不利人权或环境影响，从而增强法案执行的可穿透力。其次，基于维护公共利益的视角，受害者的“经济利益”与工会或在价值链上的人权组织的“公共利益”具有一致性，与受害者的民事损害赔偿诉讼相比，人权与环境损害赔偿一样值得保护。

但是“特别诉讼担当”条款在欧盟立法过程中十分具有争议，因为这一条款“史无前例”地突破了私法自治的民事诉讼基本原则，通常只有受害人自己主张或因受害人授权才能“以受害人名义行使诉讼权利”。而且，欧盟成员国内部对于供应链立法是否需要创设新的民事责任都还在争议当中。例如，《德

¹⁶F. Hoffmann-La Roche, Ltd. v. Empagran S. A., 542 U.S. 155, 164, 169 (2004).

国供应链尽职调查法》(LKSG)就未明确规定私人主体可以通过民事诉讼来主张人权或者环境权益受到损害的赔偿责任,所以“特别诉讼担当”成员国转化立法过程中也会遇到不小阻力。此外,特别诉讼担当制度的引进也极有可能导致将人权、环境诉讼“政治化”与“商业化”。以《德国供应链尽职调查法》为依据,针对德国企业的第一起举报便是由“欧洲宪法与人权中心”(ECCHR)以所谓新疆人权问题而提起。¹⁷在此背景下,我国企业将会被动地陷入此类诉讼中,直接或间接的法律诉讼风险骤增。因此,“特别诉讼担当制度”在欧盟供应链立法的未来仍然充满不确定性。

4.2. 优先性强制条款的域外效力争议

欧盟《公司可持续性尽责指令》第 22 条第五款规定:“成员国应确保,在适用于此类索赔的法律不是成员国法律的情况下,将本条转为本条的国内法条款中规定的赔偿责任具有压倒一切的强制性适用。”该条款为确保人权和环境损害的受害者能够提起损害赔偿诉讼,并要求赔偿因公司未能遵守指令规定的尽职调查义务而造成的损害,从而保障欧盟供应链立法域外适用的实现。

“优先性强制条款”的实践已有先例,2021 年 5 月 26 日,荷兰海牙地区法院在某环境保护公司诉荷兰皇家壳牌石油公司案(Milieudéfensie v. Royal Dutch Shell)中作出了一项引人注目的判决。该案涉及全球气候变化的集团诉讼,原告是 1 万多名个人和几家非政府组织,他们指控荷兰皇家壳牌石油公司的碳排放导致了气候变化,侵犯了原告的生命权等多项权利。在法律适用上,根据《罗马条例 II》第 7 条,因环境损害导致的非合同之债应依照该条例第 4 条确定准据法,即损害发生地法律,原告可以选择适用导致损害发生的事件发生地法律。该案的争议在于,原告要求适用荷兰法律,因为荷兰是导致损害发生的事件发生地。原告认为,被告壳牌石油公司决策的地点位于其总部所在地荷兰,因此荷兰是事件发生地。而被告则认为,该案导致气候变化发生的是二氧化碳排放行为,该排放行为由位于全球的终端用户共同导致,因此事件发生地应当是所有相关国家。法院最后认为,被告所作出的公司决策构成独立的损害原因,对荷兰居民造成了环境损害。而且,从保护荷兰居民利益的角度出发,构成《罗马条例 II》第 16 条第 2 款意义上的“优先性强制条款”的情形,也应适用荷兰法律。¹⁸

当然,“优先性强制条款”可以保障欧盟在域外实现保护人权与环境的目的是,这一规则会导致欧盟法律凌驾于第三国法律之上,干扰别国的司法主权。另外,条款本身也缺乏确定性,无法确定何种国内法属于指令要求转化的国内法,而且仅明确欧盟成员国法律较之非成员国法律的强制适用性,没有明确欧盟成员国之间强制性法律适用的优先性。

4.3. 域外效力的国际协调困境

在国际上越来越重视供应链安全与可持续性发展的趋势下,欧盟供应链立法不仅要处理好如何在各个成员国之间转化适用的问题,还要应对如何处理好欧盟供应链立法域外适用与域外国家管辖权的矛盾问题。这两个问题直接关乎《公司可持续性尽责指令》域外适用的实际效果。

欧盟供应链立法的域外效力首先取决于第三国的态度。欧盟供应链立法实际上通过立法管辖权、司法管辖权甚至执法管辖权的全面扩张,单方面将相关域外因素的联结来延伸域外管辖权。而这样的单边立法将进一步加剧欧盟与第三国的管辖权的积极冲突,引起他国对于欧盟立法的合法性与合理性的质疑。而这一情况已有先例,欧盟为保护欧洲航空业并占据国际航空主导权,曾推出《航空指令》立法。该立法对第三国的航空器产生了域外管辖的效果,有侵犯他国司法主权之嫌。国际社会对于《欧盟航空减排指令》域外适用的持续抵制,迫使欧盟暂停了该指令对于国际航班碳排放行为的适用,并将其规范对象

¹⁷Christiane Kühl, “China: Erste Anzeige Gegen deutsche Firmen wegen Zwangsarbeit in Xinjiang—weitere Klagen wahrscheinlich”, <https://www.merkur.de/wirtschaft/china-xinjiang-deutschland-liefer-kettengesetz-zwangsarbeit-anzeige-firmen-90964290.html>

¹⁸Vereniging Milieudéfensie *et al.* v. Royal Dutch Shell PLC, Judgment of 26 May 2021, Hague District Court, ECLI:NL: RBDHA:2021:5339.

限定为在欧盟境内运行的航班。更有甚者，将导致第三国供应链立法甚至延伸至其他领域的立法的域外效力的“军备竞赛”。欧盟作为经济最为发达，法治最为完善的全球领导者之一，不能依靠发展优势来限制发展中国家的发展权利，应充分体现对于发展中国家的包容与尊重，通过推动双边甚至多变的贸易谈判实现人权与环境治理目标。

此外，欧盟供应链立法域外效应还将受到第三国跨国公司的制约。由于《公司可持续性尽职指令》将直接规制在欧盟经营达到法定净营业额的跨国大型公司，并且还通过供应链的传导效应间接影响欧盟价值链上的其他跨国公司，因此将使这些跨国公司陷入要么遵守欧盟严苛的标准，要么退出欧盟市场的两难境地。其次，全球已形成集研发、采购、制造、运输和销售为一体的极为精细化和复杂化的产业链分工体系，跨国公司作为其中一个环节不可能对整个产业链进行精准且科学地尽职调查并施加影响。例如，空客公司经过严格准入审查后确定最新合格供应商，据统计，主供应商就达到 3186 家，分布在 49 个国家里的 4508 个地区。如此庞大的数量还不包括次级供应商以及能够施加影响的关联公司。若空客公司启动尽职调查势必耗时极长、难度极大、支付成本极高，而且供应商所属国家拥有各具特色的政策法规、风俗习惯和历史传统，很多时候难以强制改变或施加影响，所以实施高效、完整和科学的尽职调查几乎是不可能完成的任务。另外，跨国企业可能因政治风险被欧盟供应链立法所胁迫，这会大大增加企业的经营风险和合规成本。

5. 我国对欧盟供应链立法的应对

尽管欧盟供应链立法尚不完善，但其在供应链可持续发展与权利经济转型立法的领先地位也是不可置否的。《公司可持续性尽责指令》的出台为其实现供应链风险可控和企业可持续发展能力建设提供了强有力的法律保障。欧盟通过立法制定并逐步构建起供应链人权与环境保护的价值壁垒能够为我国完善“供应链安全与可持续发展”战略提供指引，需要我国积极加以应对。

5.1. 构建“北京效应”的法治框架

人权、环境和良治是全人类共同珍视的可持续发展目标，而不是西方发达国家的“专利权”。目前，中国已步入新的发展时期，进一步落实新发展理念，加快构建新发展格局，对中国的经济发展具有重要意义。为此，中国将人权、环境和良治作为可持续发展的重要内容，并在世界人权与环境领域扮演了重要的角色。同样，欧盟在供应链的立法意欲利用其市场优势充分发挥“布鲁塞尔效应”，将欧盟价值观与标准嵌入供应链可持续尽责法规，进而利用供应链的传导效应影响其他国家。而中国作为拥有 14 亿人口的全球最大单一市场和全世界唯一具有全产业链(完整工业体系)的国家，可以充分利用比较优势，提出具有中国特色的供应链安全与可持续立法，发挥中国法的“北京效应”。当然，“北京效应”的发挥不能仅仅依靠市场优势，更加需要法律制定的规范性、合法性、合理性。法律制定的首要问题是立场与价值，在维护人权与环保的同时，也不应与每个国家的经济、社会发展状况相割裂。中国作为最大的发展中国家，在参与《国际工商业与人权法监管文书草案》的谈判和起草工作的过程中，应当结合中国发展实际和国家利益，提出具有建设性的“中国方案”，推动和引领国际层面工商业与人权法律方案的制定和落实。

5.2. 完善阻断与反制工具

在如今全球化产业链供应链高度分工，运用行政力量与工具化法治手段人为地切割与第三国的经济联系已不切实际，但为了满足本国法律的权威置于他国冲突利益之上显然与国际法治精神不符。尽管欧盟供应链立法没有“点名”针对中国，但欧盟内部一直以来操弄、炒作我国涉疆、涉藏、涉港事务，此次立法又涉及人权问题。因此，我国有必要加强针对欧盟供应链不当域外效力的阻断工具建设。目前，中国已经出台了《反外国制裁法》和商务部《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》等一系列涉外反制

立法。两部立法都比较概括性的规定了针对外国法律与措施不当域外适用对中国的影响的反制措施，但仍然有许多问题亟待细化完善。就阻断欧盟供应链立法的不当域外效力而言，主要问题和完善建议如下：

在适用范围上，《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》第二条仅规定适用于外国法律与措施不当禁止或者限制中国公民、法人或者其他组织与第三国法律主体进行经贸活动的情形，无法应对欧洲供应链立法通过供应链的传导性所带来的域外效应。因此，建议进一步将外国法的不当“域外效应”纳入考虑范围，以补足应对欧洲供应链立法域外效应的有力法律工具。当然，制定单边的供应链域外适用阻断立法以实现本国的国家利益的保护并非最好选择，订立双边甚至多边的供应链可持续发展协议才是解决国家之间法律冲突更好的解决方案。

5.3. 强化企业合规体系建设

根据《公司可持续性尽责指令》的规定，少数大型中国公司将直接受欧盟供应链立法的管辖，因为其在欧盟的业务超过了年净营业额 1.5 亿欧元的一般性门槛。而且，立法提案的义务条款并不局限于受管辖的非欧盟公司的欧盟业务，直接受欧盟管辖的大型中国公司有义务使其非欧盟业务也能够达到欧盟供应链立法提案的相关标准。尽管只有少数大型中国公司会直接受欧盟供应链立法管辖，但是作为欧盟公司的中国中小供应商也要配合其强制性尽职调查。因此，中国企业在欧盟供应链立法框架下，应主动将“企业社会责任”纳入到企业的“责任承担”之中，使其成为企业的积极追求和自觉行动。国家可以建立对企业社会责任的激励惩戒机制的构建，来带动企业合规。如在减轻税负、信用贷款、政府采购、责任投资、设立社会责任基金等方面。二是中国企业应实现可持续、有韧性、有效的供应链合规管理。对此，首先要将强制性人权尽责调查纳入公司运营层面的政策和风险管理系统以预防、识别、评估及治理实际和潜在的不利人权和环境影响。在公司造成或与子公司或合作伙伴共同造成实际不利影响时要为受害者建立投诉程序以及提供必要的补救措施。三是主动寻求涉外供应链法律支持。涉诉企业在法律部门、商务部门及行业协会指导下可利用阻断立法或诉讼作为反制手段。例如，企业遭遇供应链相关不当制裁时可利用阻断立法中规定的报告、豁免、指导和支持制度，在遇到严重损害的情形下申请豁免，寻求利益保护，切实维护自身合法权益。

6. 结论

本文以欧盟《公司可持续性尽职指令》为切入点，系统分析了欧盟供应链立法的域外适用机制、引发的法律冲突及中国的应对策略。研究发现，欧盟通过“布鲁塞尔效应”将供应链立法管辖权向全球延伸，其技术性扩张手段包括属地原则的延伸、属人管辖的拓展以及“效果原则”的灵活运用。然而，这种单边域外管辖与成员国国内法、第三国司法主权之间产生显著冲突，尤其体现在特别诉讼担当制度与优先性强制条款的适用争议中。未来，欧盟供应链立法的域外效力可能因国际协调不足、跨国公司合规成本高昂及第三国反制措施而面临落地阻力。

对中国而言，欧盟立法既是挑战也是机遇。一方面，需警惕其以人权、环境为名设置贸易壁垒，通过完善阻断立法、加强企业合规建设维护自身利益；另一方面，可借鉴欧盟经验，结合供应链优势推动“北京效应”，构建具有中国特色的可持续发展法治框架。

尽管本文对欧盟供应链立法的域外适用及其冲突进行了较为系统的分析，但仍存在局限性。首先，案例分析的深度不足：尽管引用了荷兰壳牌案等典型案例，但对司法实践的分析较为简略，未能充分揭示不同成员国在转化欧盟立法时的差异化应对及其对域外效力的影响。其次，中国应对策略的实操性探讨不足：提出的“北京效应”和阻断工具建设更多停留在理论层面，缺乏对具体实施路径的深入探讨，也未结合中国企业的实际合规案例进行实证分析。上述不足为后续研究指明了方向，包括拓展案例比较、

深化对策的实证研究、加强国际法视角下的协调机制探索，以期更全面地应对全球化背景下供应链立法的复杂挑战。

参考文献

- [1] 霍政欣. 国内法的域外效力: 美国机制、学理解构与中国路径[J]. 政法论坛, 2020, 38(2): 19.
- [2] 黄志慧. 涉外法治视域下“适当联系”国际民事管辖权研究[J]. 法学, 2023, 505(12): 176-191.
- [3] 蒋小红. 欧盟法的域外适用: 价值目标、生成路径和自我限制[J]. 国际法研究, 2022(6): 91-107.
- [4] Krisch, N. (2022) Jurisdiction Unbound: (extra)territorial Regulation as Global Governance. *European Journal of International Law*, **33**, 481-514. <https://doi.org/10.1093/ejil/chac028>
- [5] Mann, F.A. (1964) The Doctrine of Jurisdiction in International Law. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI)*, **111**, 49.
- [6] Scott, J. (2014) Extraterritoriality and Territorial Extension in EU Law. *American Journal of Comparative Law*, **62**, 87-125. <https://doi.org/10.5131/ajcl.2013.0009>
- [7] 叶斌, 杨昆瀚. 绿色转型背景下欧盟法的域外效应——基于对 CBAM 和 CSDDD 提案的考察[J]. 欧洲研究, 2023, 41(6): 34-57+181+6.