

欧盟经贸立法：动向、特点与对华影响^{*}

□ 邹磊

〔提 要〕自 2020 年以来，欧盟接连以“安全”“人权”“环保”“公平竞争”等名义制定或实施一系列经贸立法，并将中国企业、实体和供应链作为重点限制对象，在相当程度上塑造了中欧经贸关系的新常态。这些法案均以保护和增强欧盟产业竞争力为核心目标，凸显政治和意识形态考量，单方面赋予欧方“长臂管辖权”和自由裁量权，是欧盟应对大国经济竞争的重要手段。相关法案将大幅提高中国企业对欧出口合规成本和投资准入门槛，阻碍欧洲企业对华投资和技术溢出，限制中国参与国际经贸前沿议题规则制定。对此，中国需以更加精准有力的措施综合应对，维护本国企业、实体合法权益和供应链安全稳定，推动中欧经贸关系健康发展。

〔关键词〕欧盟、经贸立法、中欧经贸关系、国际经贸规则

〔作者简介〕邹磊，上海市委党校开放战略研究中心主任、副研究员

〔中图分类号〕D996.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0097-20

作为中国重要的贸易伙伴、外资来源地与投资目的地，欧盟对外经贸战略的调整对中欧经贸关系和中国开放型经济有着直接而深刻的影响。自 2020 年以来，欧盟接连制定或实施覆盖外资安全审查、外国补贴、国际公共采购、

^{*} 本文为 2022 年国家社会科学基金一般项目“美欧全球基建计划协调对‘一带一路’的影响与我国应对研究”（项目批准号：22BGJ071）的阶段性成果。

供应链尽职调查、反“强迫劳动”产品、碳边境调节机制、两用物项出口管制、反“经济胁迫”等领域的一系列经贸法案。这些以立法形式出现的欧盟经贸工具看似归属于不同议题，却是一个相互补充的有机整体；表面上虽然不针对特定国家，实际上则把中国作为主要限制、防范或竞争对象。目前，学界围绕欧盟外资安全审查、外国补贴、碳边境调节机制等经贸立法的内容、影响和对策进行了深入分析，但仍有进一步深化的空间。^[1]例如，在内容上，聚焦欧盟某一特定法案的研究较多，贯通各部经贸立法的系统性和整体性分析极少。^[2]在视角上，“就经贸谈经贸”的研究较多，将欧盟经贸立法与其产业政策、内部政治、对外关系相结合的分析较少。这就无法完整呈现欧盟经贸战略调整的全景图，难以清晰展示中欧经贸关系重塑的新常态。对此，本文将建立统一的分析框架，阐述欧盟加强经贸立法的新动向，分析不同议题领域的法案所体现的共同特点，评估其对中国特别是中欧经贸关系的深刻影响。

一、欧盟加强经贸立法的新动向

面对国际经贸格局和地缘政治格局的双重变动，欧盟持续充实和完善经

[1] 关于欧盟外资安全审查条例，参见李军：《〈欧盟外资审查条例〉对我国的影响及因应》，《国际商务研究》2021年第2期，第90-98页；邢政君、程慧：《欧盟外资安全审查制度改革与中国的战略应对》，《国际经济合作》2022年第1期，第68-75页。关于欧盟外国补贴条例，参见张生、李妮：《欧盟外国补贴立法：发展、影响及中国的应对》，《国际贸易》2022年第3期，第51-58页；张怀岭：《欧盟外国补贴监管改革趋势及影响》，《国际贸易》2022年第2期，第74-81页。关于欧盟碳边境调节机制，参见杨超等：《欧盟碳边境调节机制的实施要点、影响与中国应对》，《国际贸易》2022年第6期，第28-33页；郭敏平、周杰侯、崔莹：《欧盟碳边境调节机制的内容、影响及对策》，《金融纵横》2022年第8期，第59-65页。

[2] 胡子南：《欧盟强化对华经贸防御工具的动因、举措、影响及中国应对》，《太平洋学报》2022年第3期，第53-63页；Fredrik Erixon et al., "The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects," *ECIPE Occasional Paper*, No.4, 2022, pp.1-142.

贸法律工具箱，试图借此增强欧盟经济竞争力，实现所谓“开放的战略自主”，体现了极强的议题设置和规则制定能力。随着中欧力量对比的变化和欧盟对华认知的调整，特别是欧盟将中国定位为“系统性竞争对手”，中国已成为欧盟一系列立法起草过程中未被直接点名却又难以绕开的重要因素。

（一）以“安全和公共秩序”为由强化外资安全审查立法

在大国竞争加剧的背景下，近年来欧盟及其成员国日益从安全视角出发看待外资并购。中国国际竞争力的快速提升和“一带一路”倡议的顺利实施，尤其是中国企业在欧多项标志性并购交易（如美的并购德国库卡、吉利入股戴姆勒、中远收购希腊比雷埃夫斯港和入股德国汉堡港等），加剧了欧方对境内关键产业和基础设施的不安全感。德国、法国、意大利等国政府、公众和经济界对中资的态度出现重大调整，直接体现为强化本国的外资安全审查制度。^[1]欧方还担忧，一旦中国国企通过并购掌握欧洲先进的军民两用技术，将对其造成安全隐患。在此背景下，欧盟及其成员国积极推动建立统一的外资安全审查机制。欧委会副主席兼贸易委员东布罗夫斯基斯（Valdis Dombrovskis）表示，“欧盟现在和未来将继续对外资开放，但开放不是无条件的，如果我们想实现开放的战略自主，就必须在欧盟范围内开展高效的投资审查合作。”^[2]《欧盟外国直接投资安全审查条例》于2019年获得通过，并在2020年10月全面实施。从权限归属看，欧委会有权对可能有损欧盟整体利益或成员国安全和公共秩序的投资提出意见，成员国保留对某项外国直接投资的最终决定权。从审查范围看，主要涉及关键基础设施（包括能源、运输、水资源、卫生、通信、数据处理或存储、航空航天、国防、金融和其他敏感设施）、关键技术和军民两用技术（包括人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空航天、国防、核技术、生物技术等）、关键物资（包括能源、

[1] 张怀岭：《美欧强化外资安全审查及其影响》，《国际问题研究》2019年第5期，第78页。

[2] "EU Foreign Investment Screening Mechanism Becomes Fully Operational," European Commission, October 9, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1867.

原料、粮食等)、敏感信息以及媒体等五大类。从审查标准看,主要包括外资并购是否直接或间接被外国政府控制,是否威胁到成员国安全或公共秩序,是否存在从事非法或犯罪活动的严重风险。^[1]在欧委会的推动下,德国、法国、意大利、西班牙、波兰等国纷纷出台或修订本国外资审查法律,总体倾向是扩大审查范围和降低审查门槛。截至2022年底,欧盟27国中仅有保加利亚和塞浦路斯尚未宣布建立外资安全审查机制。由于《中欧投资协定》设置了“例外”条款,即便其最终获批生效,也无法解除欧方以“安全和公共秩序”为由施加的投资限制。

(二) 以“公平竞争”为由推动外国补贴和国际采购工具立法

自新冠疫情和乌克兰危机发生以来,欧盟对于外国企业并购境内核心资产和外国政府吸引欧洲企业转移的焦虑感进一步上升,将之视作外国国家战略和政府补贴的结果。在此背景下,欧委会于2021年5月发布“关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例”草案,并从2023年7月12日起开始实施。条例的实质是限制外国企业利用政府补贴获取市场竞争优势,对欧盟本土产业实施保护。从适用范围看,主要针对外国国有企业,也涉及受公共部门支持或资助的私营企业,中国国企以及美国《通胀削减法案》受益企业将成为重点审查对象。欧委会主席冯德莱恩在2023年达沃斯论坛年会上宣称,“中国一直在公开鼓励欧洲和其他地区的能源密集型企业转移,大力补贴国内产业并限制欧盟公司进入其市场,我们将使用包括‘外国补贴条例’在内的所有工具来处理‘非公平竞争’做法。”^[2]针对在欧盟境内开展投资并购(三个财政年度内接受外国政府补贴至少5000万欧元、被收购的欧盟公司营业额超过5亿欧元)和政府采购(参与公共采购的企业接受第三国至少400万欧元

财政资助、采购合同价值超过2.5亿欧元)的大型企业,欧委会有权强制要求其申报;针对低于申报标准的中小企业,欧委会可启动依职权(ex-officio)调查,三年内低于400万欧元的外国补贴可予以豁免。从处罚方式看,欧委会有权否决“受补贴企业”的并购项目或宣布其政府采购合同作废,还可以要求该企业退还政府补贴并做出不影响公平竞争的补救性承诺,违者最高可被处以全球范围内总营业额10%的罚款。^[1]同时,为了打开第三国政府采购市场大门,欧盟还制定了国际采购工具条例,于2022年8月正式生效。条例规定,一旦欧委会认定第三国在公共采购中对欧盟企业存在限制,可对该国企业参与欧盟及成员国公共采购的竞标报价上调50%甚至取消竞标资格,而加入WTO《政府采购协定》或与欧盟签订政府采购协议的国家或地区可予以豁免。^[2]

(三) 以“人权”“环保”为名推动供应链尽职调查、反“强迫劳动”产品和“碳关税”立法

近年来,欧盟致力于在经贸政策中纳入“人权”“环保”议程,多个成员国为推动企业履行社会责任、实现可持续发展出台法律,但一直缺乏整个欧盟层面统一的立法和执法框架。为此,欧委会接连制定涉及供应链尽职调查、反“强迫劳动”和“碳关税”的法案。2022年2月发布的《关于企业可持续发展尽职调查的指令》要求,欧盟境内相关企业应采取所有适当措施,调查并消除其上下游供应链中侵犯人权和破坏环境的问题,否则将面临行政处罚和民事问责。指令于2022年11月获得通过,各成员国需在18个月内转化为国内法后正式实施。在涉疆问题被持续炒作的背景下,供应链尽职调查指令在相当程度上被视为针对中国。从适用范围看,主要涉及在欧盟境内运

[1] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2019/452 Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” *Official Journal of the European Union*, March 21, 2019, L79, pp.1-14.

[2] European Commission, “Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum,” January 17, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232.

[1] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2022/2560 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market,” *Official Journal of the European Union*, December 23, 2022, L330, pp.1-45.

[2] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2022/1031 on International Procurement Instrument,” *Official Journal of the European Union*, June 30, 2022, L173, pp.1-16.

营的两类大型企业，无论其注册地是否在欧盟。第一类是拥有500名以上雇员且全球净营业额达1.5亿欧元以上的欧盟有限责任公司；第二类是虽未达到上述门槛条件，但拥有超过250名雇员且全球净营业额达4000万欧元以上的其他有限责任公司。^[1]与之相互补充，欧委会于2022年9月发布《关于禁止在欧盟市场上使用“强迫劳动”产品的条例》草案，拟禁止在欧盟市场销售和出口所谓“强迫劳动”产品。条例的法律基础是欧盟“共同商业政策”，生效后由各成员国具体实施，确保“强迫劳动”产品不会进入欧盟内部市场。为了不违反WTO“非歧视待遇”原则，条例覆盖所有在欧盟制造和从欧盟进出口的货物，不针对特定公司或行业。欧委会将建立名为“欧盟‘强迫劳动’产品网络”的公共数据库，以确保各成员国间的协调。^[2]此外，为了占据全球碳减排的产业优势和道德高地，欧委会于2021年7月推出“碳边境调节机制”立法草案，要求进口商在进口时申报货物的碳排放量，并按照欧盟碳排放交易系统项下的价格购买相应证书，等于变相对外国出口企业征收“碳关税”。2023年4月，欧洲议会、欧盟理事会先后批准“碳边境调节机制”，定于2026年正式启动和2034年全面实施，受影响的进口产品范围涉及钢铁、水泥、铝、化肥、电力、氢及数量有限的下游产品。

（四）以“安全”“人权”为名修订两用物项出口管制条例

出口管制是限制外国获取先进技术的重要途径，也是近年来美欧日等发达经济体开展对华经济竞争的关键手段。2021年9月，新修订的《建立欧盟两用物项出口、中介、技术援助、过境和转让管制机制的条例》正式生效。新条例引入了所谓“人类安全”（human security）的概念，强调通过加强网络监控技术出口管制保护人权，并以涉港、涉疆问题等为由把中国列为重

[1] European Commission, “Just and Sustainable Economy: Commission Lays Down Rules for Companies to Respect Human Rights and Environment in Global Value Chains,” February 23, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1145.

[2] European Commission, “Commission Moves to Ban Products Made with Forced Labour on the EU Market,” September 14, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5415.

点关注对象。时任欧盟理事会轮值主席、德国经济部长阿尔特迈尔（Peter Altmaier）表示，“新规则在加强欧盟竞争力、确保我们的安全利益和促进人权之间取得了适当的平衡。”^[1]多位欧洲议会议员在辩论中宣称，“尊重人权”将成为今后的出口标准，欧盟的最新技术不应被中国等“违反欧盟价值观的国家”利用。^[2]从管制对象看，新条例将“出口商”的定义扩展为任何从欧盟携带两用物品出境的自然人、法人和企业；将“中介”的定义修订为任何从欧盟向第三国提供中介服务的自然人、法人或合伙企业，无论是否在欧盟境内居住或设立；增加“技术援助提供者”概念，涉及从欧盟向第三国或在第三国境内提供技术援助的自然人、法人或合伙企业。从管制内容看，《欧盟两用物项清单》涵盖的物项包括核材料、设施和设备，特种材料及相关设备，电子，计算机，电信和信息安全产品，传感器和激光器，导航和航空电子设备，航海产品，航天器和推进系统等十大类产品及相关软件和技术。从管制方式看，清单内的物项若要出口到欧盟境外，需向成员国当局申请出口许可证。一旦违反规定，将受到罚款、行政处罚、监禁、取消公司董事资格、扣押货物、暂停或吊销出口许可证、暂时或永久禁止从事相关经济活动、没收货物和非法交易所得利润等处罚。^[3]此外，条例未采取美国出口管制规定中的“最小占比规则”和“外国直接产品规则”，对欧盟境外生产的物项不具有管辖权。

（五）以反“经济胁迫”为名开展反外国经济制裁立法

欧盟内部对所谓反“经济胁迫”议题的讨论由来已久，特朗普政府对欧盟出口产品加征关税是最初的触发点，中国对立陶宛实施贸易反制措施则加

[1] “New Rules on Trade of Dual-use Items Agreed.” Council of the EU, November 9, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/09/new-rules-on-trade-of-dual-use-items-agreed>.

[2] European Parliament, “Control of Exports, Brokering, Technical Assistance, Transit and Transfer of Dual-use (Debate),” March 25, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-03-25-ITM-013_EN.html.

[3] Council of the European Union and European Parliament, “Regulation (EU) 2021/821 Setting Up a Union Regime for the Control of Exports, Brokering, Technical Assistance, Transit and Transfer of Dual-use Items (Recast),” *Official Journal of the European Union*, June 11, 2021, L206, pp.1-461.

速了立法进程。^[1]2021年12月，欧委会发布《关于保护欧盟及其成员国免受第三国经济胁迫的条例》草案，将“经济胁迫”定义为“第三国通过运用或威胁运用影响贸易投资的措施，迫使欧盟或其成员国做出特定的政策选择”，宣称“这是对近年来欧盟及其成员国被蓄意施加经济压力的回应，将强化欧盟的法律工具箱，以更好地在全球层面保护自己”。^[2]条例的法律基础是欧盟“共同商业政策”，生效后由欧委会贸易总司具体负责。从适用范围看，条例不仅针对第三国在本国境内采取的行动及其产生的影响，也针对第三国或受第三国控制和指导的实体在欧盟境内采取的行动及其造成的损害。从反制措施看，一旦认定第三国存在“经济胁迫”行为，欧委会将直接与其接触。在双方多次接触均未能达到欧方预期效果后，欧委会可针对具体情况采取向第三国产品加征关税、限制从第三国进口、禁止采购欧盟出口管制商品、限制进入欧盟政府采购市场、被排除在欧盟金融市场外、暂停科学合作等行动，也可适时通过授权等方式增加其他应对措施。^[3]在草案公布当天，欧委会副主席兼贸易委员东布罗夫斯基斯和欧盟外交与安全事务高级代表博雷利还就所谓“中国海关拒绝立陶宛通关申请”发表联合声明，宣称“欧盟已准备好反击施加在任何成员国身上的各种政治压力和胁迫措施”。^[4]

[1] Jonathan Hackenbroich, *Defending Europe's Economic Sovereignty: New Ways to Resist Economic Coercion*, European Council on Foreign Relations, October 2020, https://ecfr.eu/publication/defending_europe_economic_sovereignty_new_ways_to_resist_economic_coercion/; Luisa Santos, "EU-China Opinion Pool: What Should the EU's Anti-coercion Instrument Look Like?," MERICS, March 3, 2022, <https://merics.org/en/opinion/eu-china-opinion-pool-what-should-eus-anti-coercion-instrument-look>; Marcin Szczeпаński, "China's Economic Coercion: Evolution, Characteristics and Countermeasures," European Parliament Research Service, November 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)738219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738219).

[2] European Commission, "EU Strengthens Protection Against Economic Coercion," December 8, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6642.

[3] European Commission, "Questions and Answers: Commission Proposal for An Anti-Coercion Instrument," December 8, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6643.

[4] European Commission, "Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Executive Vice-President Valdis Dombrovskis on China's Measures Against Lithuania," December 8, 2021, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-borrell-and-dombrovskis-chinas-measures-against-lithuania-2021-12-08_en.

二、欧盟经贸立法的共同特点

虽然欧盟推出的一系列经贸立法分别针对不同议题领域，但其背后却有着诸多共同特点。这些共性集中体现了现阶段欧盟对外经贸战略的基本思路，也预示着今后一段时期欧盟进一步出台和强化经贸立法的重点方向。

（一）以保护和增强欧盟产业竞争力为核心目标

当前，产业和科技已成为大国竞争的焦点。在美欧看来，以投资贸易自由化为基础的传统经济全球化模式不再总是于己有利，不但引发了“产业空心化”“供应链脆弱”等问题，更使其难以有效应对与中国等新兴大国的产业竞争，必须通过重设议程、重订规则、重组圈子等方式予以调整。在此背景下，美欧持续出台经贸立法或政策与产业政策之间呈现出密切联动、相互配合的态势，经贸工具直接服务于重塑产业竞争优势这一核心目标。对欧盟而言，一系列经贸条例不仅可以用于调整与其他国家的经贸关系，也可以直接影响与其他国家的产业竞争关系。

一方面，可以防止境内关键产业受到外资并购或冲击，避免被外国优势产业和供应链“卡脖子”。在新冠疫情和能源危机双重冲击下，许多欧洲企业成本骤增、经营困难，成为外资并购的目标。通过出台外资安全审查条例和外国补贴条例，欧盟及其成员国对外国企业特别是国企的投资并购活动设置了“防火墙”，大大增加了后者获取欧盟境内核心资产的难度。面对中国企业在电动汽车、太阳能电池板、风力涡轮机等绿色产业领域的优势，冯德莱恩将之归咎于所谓“巨额隐性补贴”导致的“不公平竞争”，扬言将通过外国补贴条例等工具予以调查。^[1]该条例不仅适用于中国企业，也将对欧盟境内的美资企业具有约束力，可以和《净零工业法案》、《关键原材料法案》、欧洲主权基金等相互配合，共同应对美国《通胀削减法案》的补贴条款所带

[1] European Commission, "Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with Prime Minister Kristersson on the Occasion of the College Visit to the Swedish Presidency," January 13, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_205.

来的产业竞争压力。^[1]这也意味着，欧盟在极力反对外国政府补贴的同时，也正加速制定自身的补贴计划，体现了明显的双重标准。

另一方面，可通过制定高标准经贸规则限制竞争对手，获得在特定产业领域的比较优势。近年来，欧盟及其成员国在人权、环保等领域的高标准既促进了本土企业的可持续发展，也相应增加了企业的经营成本，削弱了它们的国际竞争力。为此，欧盟接连出台制定供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品条例、碳边境调节机制、两用物项出口管制条例等，大幅提高外国竞争对手的准入门槛和经营成本，以期达到所谓“公平竞争”的目的。欧洲议会研究服务处刊文坦言，“与其他公司相比，欧盟企业因履行社会责任而处于竞争劣势，解决这一问题的方法就是要求所有活跃在欧盟市场的企业都开展尽职调查。”^[2]这意味着，欧盟一系列经贸立法表面上是以中国为重点限制对象的经贸防御工具，实质上是以增强竞争优势为目标的产业政策法律化。

（二）凸显政治和意识形态考量

近年来，欧盟对外经贸战略的“政治化”“安全化”“道德化”色彩日益鲜明，政治和意识形态因素在经贸立法过程中的作用愈加突出。在“安全”“人权”“环保”“价值观”等名义下，欧盟持续推出了一系列经贸条例。这些举措集中反映了新形势下欧盟对外经贸战略的两个突出取向。一方面，面对全球地缘政治格局的快速变动，欧盟更加注重开放与安全的平衡。在2021年2月公布的贸易战略中，欧盟表达了对所谓“战略依附”的担忧，提出以“开放的战略自主”和打造一个多元、灵活、可持续的全球供应链加以应对。^[3]从制定外资安全审查条例、两用物项出口管制条例、反“经济胁迫”

条例等来看，欧盟及其成员国的关切既涉及产业安全，也关乎政治军事安全，旨在防止外国政府及其掌控的企业通过并购和进口威胁欧盟安全利益，限制外国对欧盟成员国、企业和实体实施经济制裁措施。另一方面，受到内部政治议程的影响驱动，欧盟也更加注重经贸利益与价值观的平衡。作为人权和环保领域的急先锋，欧盟持续将自身的价值观偏好纳入到与其他国家的政治和经贸关系中。从制定供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”条例、碳边境调节机制等来看，欧盟及其成员国既希望获取经济利益，也试图占据道德高地，在全球层面掌握高标准经贸规则的制定权和主导权。正如欧洲理事会主席米歇尔所宣称的，“作为主要贸易大国之一，我们正在制定反映我们价值观的全球标准。”^[1]

值得关注的是，在当前欧盟机构的决策机制中，历来最热衷“人权”“环保”“价值观”等议题的欧洲议会对内部经贸立法和涉外条约审批的影响力和话语权正在快速提升，而权力的相对扩张又反过来激励其将经贸问题政治化和意识形态化。在此背景下，欧盟对外经贸战略的复杂性和不确定性大大增加，开放与安全、经贸利益与价值观的微妙平衡面临被破坏的风险。

伴随着欧盟经贸立法凸显政治和意识形态考量、中欧实力对比变化以及“安全”“人权”“价值观”议题对双边关系影响日深，欧方也进一步将中国作为立法和执法的重点目标。这不仅反映在欧方不断以所谓涉疆、涉港“人权”问题进行对华经贸施压和限制，还体现在其大力渲染中国国有企业、“一带一路”倡议、军民融合战略等对欧洲经济和安全的威胁。一旦政治和意识形态因素被嵌入欧盟经贸条例中，很容易变成“政治正确”，难以在短期内被剥离或削弱，将在相当程度上塑造欧盟与其他国家特别是中欧经贸关系的新常态。

（三）赋予自身“长臂管辖权”和自由裁量权

欧盟推出的一系列经贸立法既是保护主义政策工具，也是依托市场优势

[1] Kim Mackrael, "EU Foreign-Subsidy Limits Target China but Also Hit U.S. Companies," *The Wall Street Journal*, December 28, 2022, <https://www.wsj.com/articles/eu-foreign-subsidy-limits-target-china-but-also-hit-u-s-companies-11672234980>.

[2] Ionel Zamfir, "Towards a Mandatory EU System of Due Diligence for Supply Chains," *European Parliament Research Service*, October 2020, p.6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI\(2020\)659299_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659299/EPRS_BRI(2020)659299_EN.pdf).

[3] European Commission, "Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy," February 18, 2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.

[1] European Council, "Going big for EU industry - Op-ed article by President Charles Michel," January 16, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/16/going-big-for-eu-industry-op-ed-article-by-president-charles-michel>.

和规则门槛限制其他国家产业发展的进攻性武器。通过复杂的立法程序和执法流程，欧盟为实质上违反“市场经济”“公平竞争”原则的限制性经贸措施披上了合法性外衣，大大充实了其在对外经贸博弈时的政策工具箱。

欧盟外资安全审查条例、外国补贴条例、供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品等虽然以在欧盟境内运营活动的企业或实体为直接管辖对象，但都延伸至其供应链上下游的外国企业、实体、自然人，从而单方面赋予了欧盟超出其地理范围的“长臂管辖权”。无论是投资或出口欧盟市场的外国企业，还是欧盟跨国公司在其他国家设立的独资或合资企业，都有可能受到其约束和影响。在此过程中，欧盟能否有效实施其“长臂管辖权”在很大程度上取决于外国企业、实体对欧盟市场的依赖度和脆弱性。对欧盟市场依赖度越高、替代性选择越少的外国企业、实体和供应链，越容易受到欧盟经贸法案的实质性管辖和制约。

同时，这些条例对管辖对象和适用范围的认定标准通常较为模糊，不具有法律上的确定性，使欧委会或成员国在执法对象和力度的选择上拥有很大的自由裁量权。例如，外资安全审查条例的审查标准中涉及外资并购“是否直接或间接被外国政府控制”“是否威胁到成员国安全或公共秩序”，但事实上两者均缺乏客观而明确的判断依据，完全依赖于成员国政府的主观认识。在此过程中，一旦外国企业的正常并购活动被贴上政治化标签，就很容易被欧盟内部的负面舆论裹挟，进而遭到成员国政府的从严审查。又如，外国补贴条例涉及的“政府补贴”属于广义范畴，补贴来源不局限于外国政府部门，还涵盖外国金融机构、国有企业以及政府授权的私营企业，形式包括免息贷款、注资、赠款、税收优惠或抵免等。这一定义具有极强的伸缩性，几乎可以覆盖所有在欧盟境内活动的外国大型企业，等同于变相要求其切断与本国公共部门的经济往来，否则就有可能遭到欧委会的审查。再如，反“经济胁迫”条例对于所谓外国“经济胁迫”的认定具有很强的主观性，几乎可以涵盖外国对欧盟成员国、企业、实体和个人施加的各类经贸限制措施。这就抹杀了合理合法的“经济反制”和蛮横霸道的“经济胁迫”之间的区别，等同于欧

委会有权以自身的政治偏好介入各种经贸争端之中，凭空增加了欧委会的对外博弈筹码。

三、欧盟经贸立法的对华影响

欧盟推出的一系列经贸立法大大充实和完善了经贸法律工具箱，可同时用于保护自身关键产业和打击削弱竞争对手。这些条例正式出台前在欧盟内部经历了反复的博弈和妥协，反映了欧盟机构（欧委会、欧盟理事会和欧洲议会）和各成员国的“最大公约数”，具有较强的代表性和稳定性。在未来一段时期，这些立法对中欧经贸关系、中国与其他国家经贸合作以及中国参与国际经贸规则制定等都将产生深远影响。

（一）增加中国企业对欧出口合规成本

欧盟是中国第二大（仅次于美国）出口目的地，中国则是欧盟最大进口来源地。按2021年计，对欧货物出口额约占中国出口总值的15.4%，自华货物进口额约占欧盟进口总值的22.4%。^[1]但欧委会的《贸易防御工具执行报告》也显示，中国已成为欧盟贸易救济措施的最主要对象。在2021年欧盟实施的140项反倾销调查中，针对中国的案件高达96项，远高于俄罗斯（10项）和美国（5项），远超过保护欧盟自身产品和市场的合理范围。^[2]随着欧盟一系列涉华经贸立法的相继落地，中国企业对欧出口将面临更多的制度性壁垒。

欧盟供应链尽职调查指令和反“强迫劳动”条例实施全链条监管，管辖对象表面上是欧盟境内注册或运营且具有一定规模的企业，实际上将审查压

[1] 海关总署：《2021年12月进出口商品主要国别（地区）总值表（人民币值）》，2022年1月14日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4122133/index.html>；Eurostat，“China-EU - international trade in goods statistics,” February 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.

[2] European Commission, *Commission Staff Working Document: 40th Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defense Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2021*, September 19, 2022, p.5.

力和成本传导到供应链上下游的所有企业。这使欧盟及其成员国通过内部立法的方式变相获得了针对中国对欧出口企业的“跨境调查权”和“长臂管辖权”。在上述法案正式实施后，中国出口企业将不得不遵守欧方在人权、环境方面的合规要求，调查权、解释权和裁量权则完全属于欧方。特别是欧盟在反“强迫劳动”条例草案中提出，如果成员国政府无法收集到需要的所有证据，可以根据既有事实进行认定，从而赋予了成员国巨大的自由裁量权。由于中欧人权、环境标准存在一定差异，欧盟经贸条例实施后势必将大幅增加中国出口企业的合规成本，乃至给企业带来动辄得咎的政治风险。事实上，已有一些中资企业对此表示忧虑，担心由于关联供应商可能存在的问题而受到牵连。

随着美欧持续炒作所谓“强迫劳动”议题，中国涉疆供应链企业对欧出口也将面临更多的不公平对待。尽管与美国“涉疆法案”相比，欧盟供应链尽职调查指令和反“强迫劳动”条例并未明确针对特定国别、区域和产品，也未采取“有罪推定”的美式执法方式，但未来仍有可能在美国政府和所谓“人权组织”的政治压力下对中国出口产品从严审查。由于欧盟市场是中国光伏、服装、棉花、番茄产品的重点出口目的地，相关产业也容易受到欧盟法案的冲击。如果欧洲进口商不得不配合接受成员国政府的调查，中国境内相关企业可能需要提供采购订单、发票、物料清单、原产地证、付款记录、买卖双方库存记录、发货和物流记录、生产记录以及员工身份信息等各类数据。这些数据有可能全部或部分涉及中国国家安全、企业商业秘密和公民个人隐私，一旦被提交给欧方，可能违反中国在反外国制裁、国家安全、数据安全和个人信息保护等方面的法律规定，进而引发中欧司法监管冲突。

值得关注的是，在欧委会的《2021年贸易防御工具执行报告》中，特别提及中国出口商通过第三国“逃避”欧盟关税的问题，甚至将此归结为“中国‘一带一路’倡议带来的挑战”，声称将进一步堵住监管漏洞。^[1]这意味着，

[1] European Commission, *Report From the Commission to the European Parliament and the Council: 40th Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defense Instruments by Third Countries targeting the EU in 2021*, September 19, 2022, pp.6-7.

今后中国企业转道第三国或在第三国设厂生产后出口欧盟，也将面临欧方更严格的审查。同时，在欧盟反“经济胁迫”条例通过生效后，未来中国对立陶宛等国实施正当反制时也将面临来自整个欧盟层面的政治和经贸施压。

（二）提高中国企业对欧投资准入门槛

欧盟是中国企业重要的投资目的地。截至2021年末，中国对欧盟27国直接投资存量为959亿美元，占对外直接投资总存量的3.4%，主要分布在制造业（30.2%）、采矿业（19.9%）、金融业（14%）、租赁和商务服务业（8%）、信息传输/软件和信息技术服务业（6.1%）等行业。^[1]但欧盟中国商会和罗兰贝格2022年的问卷调查显示，基于政治环境、经济环境和商务环境三个指标，在欧中企对欧盟营商环境的总体评价连续三年下降，普遍担忧欧盟一系列经贸立法将演变为保护主义工具。^[2]

欧盟外资安全审查条例聚焦的关键基础设施、关键技术和两用技术、关键物资等领域与近年来中国企业对欧投资重点高度重合，通过设置复杂、严格的审查程序，使市场准入门槛大幅提高。随着各成员国纷纷收紧外资准入政策，中国企业面临审批被拒或追溯审查的风险变大。一旦触发投资审查程序，将面临来自欧委会和成员国的多轮质询，合规和时间成本上升，项目不确定性增加。由于条例将外资控股的欧盟企业在欧投资也认定为“外商直接投资”，未来沃尔沃、倍耐力等拥有中资股权背景的企业也可能成为审查对象，中资在欧“再投资”模式将面临挑战。^[3]

与欧盟外资安全审查条例一样，外国补贴条例也隐含着中国国企对欧投资系“国家战略”和“政府控制”的“有罪推定”。由于欧方对“政府补贴”的标准认定模糊，执行机构自由裁量权大，中国企业特别是国企将面临更严苛的审查，投资风险大幅上升，舆论环境更趋恶劣。在欧中国企业担忧，未

[1] 商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2021年度中国对外直接投资统计公报》，中国商务出版社2022年版，第37页。

[2] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《欧盟中国商会2022年中国企业在欧盟发展报告》，2022年，第38-52页。

[3] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《中国企业在欧发展报告（2019）》，2019年，第42-50页。

来投资并购将同时面临反垄断、外商投资和外国补贴三重审查。^[1]同时，一旦被迫遵守欧盟条例，在欧中国企业可能陷入左右为难的困境，引发中国相关主管部门与欧委会的监管冲突。

外国补贴条例、国际采购工具条例、反“经济胁迫”条例等也将给中国企业参与欧盟公共采购项目带来重重阻力。此前，已有许多中国企业遭受欧盟及其成员国额外的歧视性待遇，如要求出具“不涉疆”“不存在‘强迫劳动’”等声明。同时，部分国家公共采购文件规定模糊，自由裁量权大，经常以不合理手段设置隐形壁垒，经常通过歧视性标准将中资企业排除在外，甚至在中企中标后采取拖延、不授标等方式逼迫企业主动放弃。^[2]鉴于欧盟公共采购的招标程序复杂，一旦欧委会对中国企业开展政府补贴调查或其他惩罚性措施，将使其难以正常参与投标，未来很可能被实质性排除在欧盟公共采购市场之外。

随着一系列经贸立法的相继实施，欧盟将对中国企业构筑起长期性、制度性的投资壁垒。即便《中欧投资协定》最终获批生效，欧盟从法理上赋予中国企业的市场开放权利也已在相当程度上被取消。

（三）阻碍欧洲企业对华投资和技术溢出

欧盟是中国重要的外商投资和先进技术来源地。从欧盟对华投资行业分布看，2021年排在前五位的分别是制造业、租赁和商务服务业、科学研究和技术服务业、批发和零售业以及采矿业，其中制造业占比超过50%。^[3]从欧盟对华出口结构看，2021年排在前三位的分别是机械和车辆（52%）、其他制成品（20%）和化学品（15%），中国市场占欧盟对外总出口的10%。^[4]这些投资和出口不仅为欧盟带来了巨大的经济回报，也促进了中国经济增长、就业稳定和技术进步。但随着一系列经贸立法的出台，欧盟企业对华投资和

技术溢出面临许多阻碍。

供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品条例等立法不仅可以约束欧盟境内企业的行为和偏好，也将对欧洲企业在华投资经营的逻辑和预期产生深刻影响。例如，为了规避欧委会和成员国政府潜在的调查和处罚风险，一些在华欧洲企业不得不考虑排除供应链上下游中的涉疆成分，或考虑减少对涉疆产业的投资。这不仅意味着许多欧洲企业事实上将在中国境内接受欧盟法律的“长臂管辖”，也意味着欧盟正通过内部经贸立法的方式破坏中国积极吸引利用外资及其先进技术的努力。与之同步，作为欧盟经济引擎和对华投资主力的德国也宣称，将大幅收紧对在德华资企业提供政府投资担保。德国经济部甚至试图效仿美国，对在中国投资关键行业、希望在中国开设新基地或与中国伙伴建立合资企业的德国公司引入申报和披露要求，进而为后续实施对华投资审查和干预提供依据。^[1]

外资安全审查条例和新版两用物项出口管制条例则对中国获取欧盟关键和新兴技术设置了新的壁垒。长期以来，引进欧盟国家的先进技术对中国企业开展技术创新有着积极作用。两部条例所涉及的关键技术与中国产业升级的总体方向一致，限制中国企业对欧技术并购、进口将阻碍跨国技术传播、交流和溢出。在欧盟发布的第七号、第八号《欧盟通用出口许可证》中，中国均未被列入“出口目的地国家”名单，出口商必须向成员国当局申请出口许可证，由此增加了中国技术进口的成本和不确定性。^[2]特别是在新版两用物项出口管制条例中，“技术援助提供者”被定义为从欧盟向第三国或在第三国境内提供技术援助的自然人、法人或合伙企业，扩大了欧方的打击面和自由裁量权，提升了中欧开展技术交流合作的难度。未来，随着美欧加快推动对华高科技出口管制政策协调，欧盟限制对华出口的新兴技术清单很可能

[1] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《欧盟中国商会2022年中国企业在欧盟发展报告》，第46页。

[2] 中国贸促会研究院：《欧盟营商环境报告2021—2022》，2022年，第50—51页。

[3] 商务部：《中国外资统计公报2022》，2022年9月，第11页。

[4] Eurostat, “China-EU - international trade in goods statistics,” February 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics.

[1] Bojan Pancevski, “Germany Debates Naming Businesses with Large China Exposure,” *The Wall Street Journal*, November 23, 2022, <https://www.wsj.com/articles/germany-debates-naming-businesses-with-large-china-exposure-11669057478>.

[2] 欧盟中国商会、罗兰贝格：《欧盟中国商会2022年中国企业在欧盟发展报告》，第52页。

进一步增加，审查和执法也将更趋严格。

（四）限制中国参与国际经贸前沿议题规则制定

当前，国际经贸规则正在加速重构，各方关注和博弈的焦点已从关税等传统议题延伸至劳工、环境、补贴、国有企业等“21世纪新议题”。欧盟推出的一系列经贸立法反映了其对国际经贸前沿议题的立场主张和规则安排，不仅试图给外国对欧投资贸易设置新壁垒，还旨在全球层面对包括中国在内的发展中国家订立新规则，进而增强和固化自身的竞争优势。

围绕劳工权利、环境保护议题，尽管欧盟曾在双多边自由贸易协定和投资协定中要求经贸伙伴达到相应的企业社会责任标准，但都是基于谈判达成或不具有强制性。结合所谓“全球体面劳动”和“欧洲绿色新政”议程，欧盟持续出台供应链尽职调查指令、反“强迫劳动”产品条例和碳边境调节机制等立法。这些欧式规则旨在通过设置新的产业标准，提高中国等发展中国家的制造业成本，塑造有利于欧盟的全球供应链格局。围绕补贴、国有企业议题，欧盟以“公平竞争”为旗号持续出台外国补贴条例、国际采购工具条例、反“经济胁迫”条例等法案，并与外资安全审查等条例相互配合，寻求将其竞争法律体系国际化。特别是外国补贴条例，欧盟的关注点已不再局限于国有企业，而是扩展到了被其认定为受国家战略支持和政府投融资导向补贴的民营企业，这一趋势与当前美国政府对中企业的打击手法已非常接近。

值得关注的是，除了大力推动欧式经贸规则国际化之外，欧盟还持续与美国开展对华经贸政策协调。自拜登政府上任以来，美欧跨大西洋政治关系得到修复，对华政策协调日益频繁。欧盟的外资安全审查条例、两用物项出口管制条例、反“强迫劳动”产品条例、反“经济胁迫”条例等均提出，要加强与第三国的对话合作，为美欧共同实施对华投资审查、出口管制、进口限制等措施提供了基础。通过七国集团峰会、美欧“贸易与技术委员会”、美欧“中国问题对话”等平台，双方正在积极围绕涉华经贸政策开展协调。特别是美欧“贸易与技术委员会”下设投资筛选、出口管制、贸易和劳工合作等十个工作组，针对中国的意味非常明显。例如，投资筛选工作组的重点

任务就是交换影响国家安全的投资趋势信息，讨论与特定敏感技术、关键基础设施相关的安全风险，并全面评估应对风险的政策工具。^[1] 美欧协调可以与欧盟内部立法形成补充，帮助欧盟堵上执法过程中可能出现的监管漏洞。这意味着，欧盟推动自身经贸规则国际化正呈现出“单边化”和“阵营化”相结合的倾向。一旦WTO规则或其他多边规则中纳入欧美版本的劳工、环境、补贴、国有企业等规则标准，将使中国等发展中国家在规则重构中陷入被动，并不可避免地对中国现有的产业和贸易优势造成冲击。

四、结语

为应对大国经济竞争，欧盟推出一系列内部立法，在国际经贸规则各个前沿议题都提出了欧式方案，并依托内部市场优势和对外盟友协调，大力推动单边规则国际化。在此过程中，欧盟频繁使用“安全”“人权”“环保”“公平竞争”等名义，将中国企业、实体和供应链作为重点限制对象，单方面赋予自身“长臂管辖权”和自由裁量权，设置了新的贸易投资规则壁垒，以期增强欧盟产业的竞争优势。这背后反映了全球地缘政治格局和经贸格局的双重变动，特别是中欧实力对比和欧盟对华认识的最新变化。随着法案相继生效实施，其挑战并不局限于双边经贸领域，也将对中国的国家安全、产业发展和科技创新产生消极影响。

对此，中国需持续关注欧盟经贸立法和美欧对华经贸政策协调的最新动向，以更精准、灵活、有力的措施综合应对，维护中国企业、实体合法权益和供应链安全稳定，推动中欧经贸关系健康发展。一是充实完善涉外经贸法律工具箱。特别是要细化完善中国有效反制欧盟“长臂管辖权”的执行机制，为受到欧盟经贸法案影响的中国企业提供具体的救济办法，对严重损害中国利益的欧洲企业和实体予以坚决打击，形成明确的奖惩预期。二是充分利用

[1] European Commission, “EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council,” December 5, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7516.

欧盟决策和执法机制的“弹性空间”。可根据欧盟各部经贸条例的权限归属，有针对性地与欧方立法者和执法者开展沟通协调。在条例出台前，敦促欧盟删除或修改对华歧视性限制条款。在条例生效后，帮助中国企业灵活应对。三是引导中资企业加强风险排查和合规体系建设。通过整合各方渠道和资源，及时提供欧盟各项经贸立法的准确信息和最新进展，动态评估欧盟及其成员国营商环境状况，帮助企业在对欧业务中加强底线思维和风险意识，避免卷入东道国内部政治纷争，成为欧洲舆论的众矢之的。四是优化欧盟企业在华投资经营环境。进一步放宽市场准入，稳定欧盟企业对华投资预期和信心，鼓励其深度融入中国市场生态。在此过程中，需高度重视当前欧盟对华投资呈现出的国别、行业和企业高度集中化趋势（即德国汽车和化工领域的大型跨国公司成为对华投资主力），^[1]积极回应企业关切，引导其在中欧经贸关系中发挥建设性作用。五是及早提出国际经贸规则重构的中国方案。可加强与上合组织、金砖国家、“一带一路”参与国的协调，在双多边经贸谈判和其他多边场合积极发声，避免美欧日等发达经济体在中国未参与的情况下抢先形成全球统一规则。对于欧盟经贸立法中包含的一些合理成分，应予以客观看待和酌情吸收，增进中欧在国际经贸规则重构中的共同认识与利益。

【责任编辑：宁国辉】

[1] 数据显示，2018—2021年，德国占欧洲对华投资的平均份额约43%，汽车、化工、食品加工、制药/生物技术和消费品制造五个行业占欧洲对华直接投资近70%（2008—2012年为57%，2013—2017年为65%），其中汽车行业约占三分之一左右。由于2022年宝马将其在中国合资企业中的股份从50%增加到75%，这一比例进一步升高。See Agatha Kratz et al., “The Chosen Few: A Fresh Look at European FDI in China,” Rhodium Group, September 14, 2022, <https://rhg.com/research/the-chosen-few>.