

## 涉外法治视野下欧美补贴规则外溢的检视与中国镜鉴

黄可而

**内容提要:**在涉外法治建设进程中,推动国内规则国际化的规则外溢至为关键,而我国当前规则外溢效能相较欧美尚处下风,补贴规制即为范例。综观欧美补贴规则实践,欧盟倾向于借助市场力量与规范价值推动单边规则国际化,在外溢规则的同时输出欧洲价值观;基于政治经济实力背书,美国则通过小多边模式展开规则外溢,其更近于国际制度竞争的结果。究其逻辑,欧美在规则塑造阶段借由符号权力强化规则正当性,在规则扩散阶段通过场所转移推动规则单边化。我国参与新兴补贴规则塑造,除积极回应欧美补贴规则外溢外,个中关键还在于主动作为,扩大话语基础及制度经验。应在理念上呼吁价值协调与发展需要,在规范上关注规则协调与完善,在制度上重视非多边场合策略安排。

**关键词:**涉外法治 补贴规制 规则外溢 符号权力 布鲁塞尔效应

黄可而,武汉大学政治与公共管理学院弘毅博士后。

## 一 问题的提出

在21世纪初期,国际法与国际关系领域的学者便敏锐地指出:“现在国际政治争夺的内容不是对土地、资源、太空等自然物质的控制权,而是国际规则的制定权。”<sup>[1]</sup>当今,国际竞争日益激烈,规则之争以外,亦体现为制度之争、法律之争。在此背景下,强化涉外法治建设是我国应对外部风险挑战的当务之急。涉外法治视野下,一是积极参与国际规则建设,“坚定维护以国际法为基础的国际秩序,主动参与国际规则制定,推进国际关系法治化”,<sup>[2]</sup>置身规则之争、制度之争及法律之争,将国家理念与利益融入国际规则建设进程,体现促进全球善治、构建人类命运共同体的大国担当。<sup>[3]</sup>二是深化国际话语权与影

[1] 阎学通、章百家、秦亚青等:《国际规则制定权与中国的位置》,《世界知识》2002年第6期,第39页。

[2] 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法治建设 营造有利法治条件和外部环境》,《人民日报》2023年11月29日第1版。

[3] 参见黄惠康:《加强涉外法治体系建设的顶层擘画——论学习贯彻习近平总书记重要讲话精神》,《武大国际法评论》2024年第1期,第9页。

影响力,在国际规则建设中推广中国方案,贡献国际法公共产品,提升中国实践对于国际法发展演变的影响与作用。<sup>[4]</sup> 前述二者密切关联,彼此作用。前者侧重规范层面的规则塑造,后者侧重实践层面的规则扩散。同时,为统筹推进涉外法治与国内法治,不论国际规则的塑造还是扩散,都离不开国内法与国际法间的良性互动,是以有必要强化“‘内化’国际法的效益和‘外化’国内法的能力”。<sup>[5]</sup> 后者即为本文拟探讨的规则外溢。

“规则外溢”(rule externalization),或有称“规则外化”“规则输出”,词语本身不具褒贬色彩,蕴指“国内法到国际法”这一由内及外的行动过程及影响效果。<sup>[6]</sup> 具体而言,一国以双诸边或多边协定为载体,将本国所主导规则或标准扩散至他国乃至全球范畴。这往往使得规则外溢的国家和地区在实质上得以突破相关规则或标准所固有的地域性限制,进而强化本国在特定领域的话语权及影响力。<sup>[7]</sup> 当然,国内规则国际化的具体实现往往又与国内法外向约束(国内法域外效力)程度难以分离。综言之,促成国内规则国际化的规则外溢是涉外法治建设进程中不容忽视的关键一环。

然而,当前我国规则外溢效能仍显不足,补贴规制即为范例。补贴规制作为国际经济法领域一项经典议题,近年来迅速发展,如规制领域由贸易领域延伸至投资领域,规制对象由境内补贴延伸至跨境补贴,规制范式由以《补贴与反补贴措施协定》(*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*)为核心的多边范式逐渐转向非多边范式。其间,新兴补贴规则持续涌现。欧美两大全球核心经济体在以产业重振、环境保护等理由大量授予补贴的同时,频繁将其所主张补贴与反补贴规则或标准外溢至他国乃至国际层面,在新兴规则塑造与扩散中展现出不容忽视的影响力。转观我国,尽管我国积极参与多边贸易体制改革进程,<sup>[8]</sup>但在新兴补贴规则构建中,我国输出规则的程度与效果相对欧美等发达经济体仍处下风。不论我国申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*),或就《欧盟外国补贴条例》(*EU Foreign Subsidies Regulation*)相关措施展开贸易投资壁垒调查,均反映出目前在面对欧美补贴规则外溢时相对被动的态势。长期以来欧美对我国特殊经济体制及补贴政策的无端指摘更加剧了我国在此议题上的不利局面。

尽管新一轮补贴规则创制方兴未艾,欧美等发达经济体大量外溢国际规则的行动已受瞩目。既有研究从不同维度探讨了相关行动可能引致的系列后果,包括将发展中国家利

[4] 参见外交部党委:《努力开创外交战线涉外法治工作新局面》,《求是》2024年第15期,第53页。

[5] 参见韩永红:《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》,《政治与法律》2021年第10期,第79页。

[6] 亦有研究认为,“规则外溢”涵盖“国内规则国际化”与“国内规则外向约束(国内法域外效力)”双重面向。本文所述“规则外溢”,确切而言,指向国内规则国际化。参见徐秀军:《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》,《世界经济与政治》2017年第9期,第69页。

[7] 参见陈琪、管传靖、金峰:《规则流动与国际经济治理——统筹国际国内规则的理论阐释》,《当代亚太》2016年第5期,第11页;see Joanne Scott, *The Global Reach of EU Law*, in Marise Cremona & Joanne Scott eds., *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford University Press, 2019, pp. 21–63.

[8] 例如,中国于2019年5月提交的世界贸易组织改革提案强调了细化并完善多边补贴规则的必要性,并提出,恢复不可诉补贴规则、强化反补贴措施透明度、避免针对国有企业的歧视性规则、对发展中国家特殊情形予以更多关注。See China's Proposal on WTO Reform, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

益“合法”排除在全球治理图景之外、<sup>[9]</sup>加剧制度“武器化”程度与范围、<sup>[10]</sup>借用国际法话语引导国际制度演进。<sup>[11]</sup>而前述后果的前置性问题正在于,欧美等发达经济体何以实现其规则外溢目标。检视个中机理,可为我国参与国际规则建设、深化国际影响力提供省思。

本文以补贴规制为切面,对规则外溢作进一步考察,拟探讨两个问题。一是欧美补贴规则外溢的逻辑原理。首先,欧美补贴规则外溢如何实现?既有研究关注到补贴规制演进中的制度变迁与理论发展,但对补贴规制演进的立法实践着墨较少,尤其是欧美补贴规则外溢的实现路径,包括制度载体与规则设计。其次,欧美补贴规则外溢缘何产生?跨境数据流动、环境保护等热点议题中,既有研究探讨了法律移植、规范性力量、布鲁塞尔效应等规则外溢动力的理论解释及其局限。<sup>[12]</sup>补贴规制议题下,亦有少数研究论及欧盟布鲁塞尔效应所致风险,<sup>[13]</sup>但就补贴规则外溢的动力来源未作展开。受议题性质、制度表现、利益关切等因素影响,其他议题下的规则外溢理论能否用以解释补贴规则外溢动力尚待明晰。最后,欧美补贴规则外溢所依据的行动逻辑是什么?规则外溢国在规则塑造与扩散阶段采取何种策略、产生何种效果有待阐明。二是欧美补贴规则外溢的镜鉴启示。在涉外法治建设进程中,我国如何因应他国补贴规则外溢,以及更关键的,如何强化在补贴规制议题的话语权与影响力,更有效地反映我国理念与利益。为此,下文依次分析欧美补贴规则外溢的路径选择、动力基础及行动逻辑,最后探讨欧美补贴规则外溢在理念、规范及制度层面所提供的镜鉴启示。

## 二 欧美补贴规则外溢的路径选择

尽管欧美在补贴规制议题上存在紧密利益关联,但受政治经济实力、法律制度、产业发展状况等多重因素影响,欧美关于补贴规制所持立场与规则设计不尽相同,规则外溢所采路径亦有差别。

### (一) 欧盟路径:单边规则国际化

超国家的经济制度在一定程度上约束国家的政策创新空间。<sup>[14]</sup>欧盟法下国家援助制度这一特殊补贴规制框架,欧盟成员国或者试图加入欧盟的国家均需接受并采纳该框架下的补贴规则。<sup>[15]</sup>欧盟国家援助制度的存在本身标志着欧盟补贴规则的强影响力。在此基础上,以国际经贸协定为载体,欧盟补贴规则进一步外溢,主要路径有三。

[9] 参见陈一峰:《全球治理中的知识权力及其法律规制》,《中国社会科学报》2022年9月14日第A04版。

[10] See Henry Farrell & Abraham L. Newman, Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion, 44 *International Security* 42, 44-45 (2019).

[11] 参见车丕照:《国际法的话语价值》,《吉林大学社会科学学报》2016年第6期,第40-42页。

[12] 参见金晶:《欧盟的规则,全球的标准?数据跨境流动监管的“逐顶竞争”》,《中外法学》2023年第1期,第55-61页;see Anu Bradford, Exporting Standards: The Externalization of the EU's Regulatory Power via Markets, 42 *International Review of Law and Economics* 158, 161-164 (2015).

[13] 参见陈咏梅、刘佳奥:《欧盟反跨境补贴措施法律问题省思》,《德国研究》2023年第3期,第51页。

[14] 参见[英]斯科特·维奇、[希腊]埃米利奥斯·克里斯多利迪斯、[意]马尔科·哥尔多尼著:《法理学:主题与概念》,赵英男译,北京大学出版社2023年版,第105-106页。

[15] See e. g., EU-Ukraine Association Agreement (2014), art. 262-267.

第一,在国际经贸协定中纳入类似欧盟国家援助制度的补贴规则。欧盟与冰岛、列支敦士登、挪威等欧洲经济区内的非欧盟成员国订立的《欧洲经济协定》(*European Economic Area Agreement*)所规定的补贴规则与欧盟国家援助制度大体一致;<sup>[16]</sup>与西巴尔干国家(波黑、马其顿、塞尔维亚、黑山、阿尔巴尼亚)订立的《稳定和联系协定》(*Stabilisation and Association Agreement*)亦是如此。<sup>[17]</sup>由此,即便相关国家并非欧盟成员国,在补贴规制议题也同欧盟保持高度一致。

第二,在遵照《补贴与反补贴措施协定》基础上,在国际经贸协定补贴规则中引入欧盟元素。此处所称“欧盟元素”,或源自欧盟国家援助制度相关规定,或反映欧盟在补贴规制议题的立场变化。早年欧盟与韩国、加拿大等国订立的自由贸易协定中,补贴规则与《补贴与反补贴措施协定》基本一致。<sup>[18]</sup>2018年以来,欧盟在与日本(2018)、新加坡(2018)、墨西哥(2018)、越南(2020)、新西兰(2023)等国订立的国际经贸协定中规定了诸多内容,包括将服务贸易补贴纳入补贴定义范畴、<sup>[19]</sup>强调通过补贴实现公共目标、<sup>[20]</sup>引入针对特定补贴的例外规则、<sup>[21]</sup>强化补贴透明度要求<sup>[22]</sup>等等。其中,服务贸易补贴规制、公共目标促进、特定补贴例外规则等元素在欧盟国家援助制度中亦有体现;强化补贴透明度要求等元素与欧盟近年所发布美欧日三方联合声明、世界贸易组织提案等文件所持立场一致。<sup>[23]</sup>较之第一种路径,此路径中欧盟所参与国际经贸协定的缔约相对方在地理位置上超越了欧洲范畴,其规则扩散范围更进一步。

第三,区别于《补贴与反补贴措施协定》,在国际经贸协定中纳入包含补贴规则在内的公平竞争(level playing field)条款。欧盟结合其在竞争政策上的经验优势,通过公平竞争理念包装补贴规则,将相关规则置入双诸边经贸协定。<sup>[24]</sup>以《欧英贸易合作协定》(*EU-UK Trade and Cooperation Agreement*)为例,公平竞争条款作为《欧英贸易合作协定》的核心条款,致力于创造公平竞争环境,使同一市场内所有竞争者面临相同规制条件,其中便包括补贴规制。欧盟主张,欧盟企业受欧盟国家援助制度约束,而非欧盟成员国在补贴规制上存在制度缺陷,这导致欧盟企业因规制环境差异面临竞争劣势。同时,20世纪末谈判形成的《补贴与反补贴措施协定》未能有效约束第三国授予补贴的行为。<sup>[25]</sup>

[16] See *European Economic Area Agreement* (1992), art. 61-64.

[17] See *e.g.*, *EC-Albania Stabilisation and Association Agreement* (2009), art. 71; *EC-Montenegro Stabilisation and Association Agreement* (2010), art. 73.

[18] See *CETA* (2017), Chapter 7; *EU-South Korea FTA* (2011), Chapter 11.

[19] See *e.g.*, *EU-New Zealand FTA* (2023), art. 16.2.1.

[20] See *e.g.*, *EU-New Zealand FTA* (2023), art. 16.1; *EU-Vietnam FTA* (2020), art. 10.4.

[21] See *e.g.*, *EU-New Zealand FTA* (2023), art. 16.2.6.

[22] See *e.g.*, *EU-Japan EPA* (2018), Chapter 12; *EU-New Zealand FTA* (2023), art. 16.5.

[23] See *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the US, and the EU* (14 January 2020), [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158567.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf), 最近访问时间[2024-12-31]; *European Union, Reinforcing the Deliberative Function of the WTO to Respond to Global Trade Policy Challenges*, WT/GC/W/864, 22 February 2023, pp. 2-3.

[24] 参见毕莹:《国有企业规则的国际造法走向及中国因应》,《法商研究》2022年第3期,第181页。

[25] See Luca Rubini, *Transcending Territoriality: Expanding EU State Aid Control through Consensus and Coercion* (29 June 2022), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4148488](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4148488), 最近访问时间[2024-12-31]。



除新设条款类型以外更值得关注的是,在《欧英贸易合作协定》公平竞争条款谈判中,欧盟曾试图以条文设计推动未来各方在补贴规制议题上的协同共进。从具体条文设计来看,包括不倒退模式(non-regression)、棘轮模式(ratchet-up)和动态校准模式(dynamic alignment),三者对于缔约方保持协同共进的程度要求呈现递增关系(见下表 1)。《欧英贸易合作协定》谈判过程中,针对补贴规制议题,欧盟最初在 2020 年 3 月草案中提出最为严苛的动态校准模式。<sup>[26]</sup> 该模式下,《欧英贸易合作协定》生效后,一旦欧盟提升补贴规制标准,英国作为协定缔约方同样受到约束,有义务采取行动对准欧盟提出的更高标准。动态校准模式一旦采用,无疑将进一步强化欧盟标准的影响力与持续性。英国对此明确拒绝,仅同意在事实上维持政策不倒退,包括维持有效的竞争规则、彼此进行补贴通报、就有害补贴展开磋商等。英国提出的草案更近于此前欧盟与加拿大、韩国、日本等国订立的自由贸易协定下的补贴规则。英国提出,若欧盟以严格的公平竞争条款为货物零关税的前提,可放弃零关税待遇再做谈判——这也被认为是英国政府有意为补贴政策保留空间的表现。<sup>[27]</sup> 《欧英贸易合作协定》最终生效文本第 355 条规定:“本编(‘为开放和公平竞争及可持续发展衡平竞争环境’)目的不在于协调缔约方的标准。双方决心在本编所涵盖的领域保持并提升各自的高标准。”可见,尽管欧盟试图在《欧英贸易合作协定》中纳入公平竞争标准并通过动态校准等条文设计模式使欧英在补贴规制议题保持动态趋同,协定最终文本并未在法律层面限定缔约方在补贴规制上的不倒退或校准义务。<sup>[28]</sup> 总体而言,相较于前两种路径,公平竞争条款这一路径尚无太多规则实践。但鉴于前述条文设计模式在推进欧盟补贴规则外溢上的巨大潜能,该路径未来的施行状况与实践效果有待跟进研究。

表 1 欧盟主张的条文设计模式

| 模式名称          | 条文设计内容   |
|---------------|--|
| 模式一:<br>不倒退模式 | 如 A 国与 B 国订立的规则包含标准 x,双方均可以单方面出台新的规则,但任一规则所规定的标准不得低于标准 x。如 A 国单方面出台更高的标准 y,B 国没有义务随之出台相应的规则以对准标准 y。  |
| 模式二:<br>棘轮模式  | 如 A 国与 B 国订立的规则包含标准 x,当 A 国与 B 国分别在新规中订立高于标准 x 的标准 y,则标准 y 不可倒退,亦即双方均可单方面出台新的规则,但任一规则所规定的标准不得低于标准 y。如 A 国单方面出台更高的标准 z,B 国没有义务随之出台相应的规则以对准标准 z。 |

[26] See EU Commission, Draft Text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom (18 March 2020), <https://commission.europa.eu/system/files/2020-03/200318-draft-agreement-gen.pdf>, art. LPFS. 2. 2, 最近访问时间[2024-12-31]。

[27] See Filippo Fontanelli, Comparing the Level Playing Field Provisions in the EU and UK Negotiating Texts (8 June 2020), <https://www.research.ed.ac.uk/en/publications/comparing-the-level-playing-field-provisions-in-the-eu-and-uk-neg>, 最近访问时间[2024-12-31]。

[28] See EU-UK TCA (2020), art. 355. 4.

(续表 1)

| 模式名称           | 条文设计内容   |
|----------------|--|
| 模式三：<br>动态校准模式 | 如果 A 国与 B 国订立的规则包含标准 x, 后 A 国单方面出台新规订立高于标准 x 的标准 y, 则 B 国有义务出台相关规则对准标准 y。对准方式有二：一是 B 国完全照搬 A 国提出的标准 y, 二是 B 国新规纳入与标准 y 具有可比性的标准 z。 <sup>[29]</sup> |

## (二) 美国路径: 小多边模式

较之欧盟补贴规则外溢, 美国补贴规则外溢更多凸显了小多边属性, 即由具有特定共同利益的三个或三个以上的国家行为体组成的、在既有制度内外就特定议题寻求政策协调与问题解决的非正式组织。<sup>[30]</sup> 美国通过此种路径谋求规则定义权、认定权、解释权, 以小圈子挑战多边机制。<sup>[31]</sup> 具体而言, 美国补贴规则外溢的小多边属性可从两方面体现, 且所外溢规则呈现显著的对华色彩。

第一, 在小多边规则中引入美式标准, 突破多边补贴纪律。最初由美国主导的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》及后来美国参与的《美墨加协定》( *United States-Mexico-Canada Agreement* ) 所设非商业援助 ( non-commercial assistance ) 规则即为典型。兹举两例以作说明。

一是补贴受益者位置之规定。《补贴与反补贴措施协定》规定, 补贴为“在一成员领土内由政府或任何公共机构提供的财政资助”,<sup>[32]</sup> 专向性要求进一步规定补贴授予“机关管辖范围内的企业或产业、或一组企业或产业”。<sup>[33]</sup> 就此, 普遍认为, 《补贴与反补贴措施协定》下的可诉补贴要求补贴受益者位于补贴提供国境内。<sup>[34]</sup> 有别于此, 美国主张将跨境补贴纳入补贴规制范畴, 2024 年美国贸易救济新规也在法律层面上对此予以明确。<sup>[35]</sup> 而该规定生效之前, 这一主张在美国主导的小多边规则已有体现。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》及《美墨加协定》中, 非商业援助规则除涵盖补贴受益者位于补贴提供国境内的情形 ( 国内货物贸易、跨境货物贸易、跨境服务贸易 ) 外, 还涉及补贴受益

[29] See Filippo Fontanelli, Comparing the Level Playing Field Provisions in the EU and UK Negotiating Texts ( 8 June 2020 ), <https://www.research.ed.ac.uk/en/publications/comparing-the-level-playing-field-provisions-in-the-eu-and-uk-neg>, 最近访问时间 [ 2024-12-31 ]。

[30] 参见张勇:《奥巴马政府的亚太地区“少边主义”外交浅析》,《美国研究》2012年第2期,第70页;沈伟、徐驰:《逆全球化背景下美式“小多边主义”的端倪和成型——理解〈中美经贸协议〉(第一阶段)的变局背景》,《海峡法学》2020年第3期,第39页。

[31] 参见马新民:《当前国际法形势与中国外交条法工作》,《国际法学刊》2023年第4期,第3页。

[32] See SCM Agreement, art. 1. 1.

[33] See SCM Agreement, art. 2. 1.

[34] See e. g., Victor Crochet & Marcus Gustafsson, Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, 20 *World Trade Review* 343, 349-351 ( 2021 ).

[35] See U. S. Commerce Department, Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Laws ( 25 March 2024 ), <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/25/2024-05509/regulations-improving-and-strengthening-the-enforcement-of-trade-remedies-through-the-administration>, 最近访问时间 [ 2024-12-31 ]。

者位于补贴提供国境外的情形,包括通过属于另一缔约方或其他缔约方领土内的涵盖投资企业在该另一缔约方领土内提供服务、通过属于另一缔约方领土内的涵盖投资企业在该另一缔约方生产和销售货物。<sup>[36]</sup>

二是补贴提供者身份之规定。《补贴与反补贴措施协定》将政府与公共机构列为适格补贴主体。关于公共机构认定,有“政府控制标准”及“政府权力标准”两派观点。世界贸易组织上诉机构在中国诉美国双反措施案(DS379)和中国诉美国反补贴措施案(DS437)中指出,公共机构系拥有、行使或被赋予政府职权的实体,政府控制仅作为考量政府是否对某一实体行为施加“有意义的控制”的因素之一。<sup>[37]</sup>然而,美国主张将“国有企业”“国家企业”纳入补贴提供者范畴,<sup>[38]</sup>如《美国创新与竞争法》(*United States Innovation and Competition Act*)规定补贴不仅包括《补贴与反补贴措施协定》第 1 条规定的补贴,也包括“由政府或中央管理的国有企业提供或推动的、违反被普遍接受的市场原则的、使企业相对于外国市场参与者获得实质利益的财政补贴”。<sup>[39]</sup>同理,《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》与《美墨加协定》下,造成不利影响的非商业援助的提供主体涵盖政府、国家企业及国有企业,回避了多边规则下公共机构认定的标准问题。<sup>[40]</sup>据此,不受政府控制、不履行政府职能的国有企业也可能被认定为补贴提供者,国有商业银行、境外国有企业等均在其列。国有商业银行向其他企业提供的优惠贷款、给予出口商的货币低估补贴等均可能被纳入非商业援助范畴,进一步拓宽了补贴规制范围。

第二,在多方场合强化小多边同盟,宣扬美式标准。美国联合欧盟与日本发布联合声明指出,国有企业是政府主导经济制度的基础,需解决公共机构和国有企业扭曲市场的行为,针对“非市场经济主导政策和做法”制定特殊的国有企业规则与补贴规则,包括扩大禁止性补贴范围、强化补贴通报义务、倒置补贴举证标准、修改公共机构认定标准等。<sup>[41]</sup>更甚者,《美国创新与竞争法》强调,美国应通过经合组织、世界贸易组织等多边平台强化盟国合作,由此保障公平竞争与市场行为原则,确保“非自由市场经济体”在停止“对以市场为基础的国际贸易施加不合理和歧视性规定”之前不再与自由市场经济体享有同等待遇。<sup>[42]</sup>可见,美国在观念与实践层面上有计划地联合欧日等发达经济体,在新一轮补贴

[36] See CPTPP (2018), art. 17.6; USMCA (2020), art. 22.6.

[37] “政府控制标准”指政府能控制有关实体,则该实体构成公共机构,由此国有企业易被认定为公共机构,国企正常的商业活动易被认定为补贴活动。“政府权力标准”指仅当有关实体行使政府权能,方可能被认定为公共机构。See *United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB/R, Appellate Body Report, 25 March 2011; *United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, WT/DS437/AB/R, Appellate Body Report, 8 December 2014.

[38] “国家企业”(state enterprise)指缔约方拥有的或通过所有权权益控制的企业。“国有企业”(state-owned enterprise)为主要从事商业活动的企业,且缔约方在该企业中有下述任一情形:(1)直接拥有 50% 以上的股权;(2)通过所有者权益控制超过 50% 的投票权;或(3)有权任命董事会或其他同等管理机构过半数成员。See CPTPP (2018), art. 1.3 and art. 17.1.

[39] See *United States Innovation and Competition Act* (2021), Sec. 3403 (b).

[40] See CPTPP (2018), art. 17.6; USMCA (2020), art. 22.6.

[41] See *Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the US, and the EU* (14 January 2020), [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158567.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf), 最近访问时间[2024-12-31]。

[42] See *United States Innovation and Competition Act* (2021), Sec. 3403 (b).

规则创制中推广与其利益相符的美式标准,且相关标准具有显著的中国针对性。

### 三 欧美补贴规则外溢的动力基础

厘清欧美补贴规则外溢所采路径后,下文尝试以三种理论解释欧美补贴规则外溢的动力来源,即市场规模、规范价值和国家实力。其中,市场力量与价值力量主要反映于欧盟补贴规则外溢,国家力量主要体现于美国补贴规则外溢。诚然,不论欧美,补贴规则外溢均受多元力量推动促成。作此区分的主要目的在于突出欧美补贴规则外溢行动各自特性,并未排除其他推动力在欧盟或美国补贴规则外溢进程的参与及效用。

#### (一) 布鲁塞尔效应:市场驱动

布鲁塞尔效应最初见于数据规则相关讨论,指欧盟通过《欧盟通用数据保护条例》(*General Data Protection Regulation*)促使与欧盟市场有联系的国家及数字贸易企业采用欧盟数据隐私标准,凭借强大的市场力量——且仅仅凭借市场力量——将欧盟单边标准转化为全球标准。就布鲁塞尔效应的产生而言,布拉德福德(Anu Bradford)提出下述要件:一是市场规模;二是监管能力;三是强监管意向;四是监管对象缺乏弹性;五是标准的不可分割性,跨国企业遵循单一标准的效益优于遵循多元标准。<sup>[43]</sup>就布鲁塞尔效应的实现而言,其反映于两个方面:首先是事实上的布鲁塞尔效应,即欧盟凭借其市场优势,要求任何进入单一市场的经营者遵守欧盟政策,跨国企业基于市场利益与监管处罚等顾虑调整其合规政策和市场行为;其次是法律上的布鲁塞尔效应,跨国企业通过游说等方式推动本国政策调整,使本国政策与欧盟政策趋同,最终推动欧盟模式的全球外溢。概言之,数据规则领域中布鲁塞尔效应的产生与实现各有要求,且跨国企业在其间发挥着关键作用。<sup>[44]</sup>随着欧盟政策发展,布鲁塞尔效应作为理论本身也在持续更新。2022年以来,“布鲁塞尔效应 2.0”相关讨论转向欧盟经贸政策。既有研究发现,欧盟凭借市场规模扩散单边经贸政策,推动单边标准全球化,实现规则外溢及以规则为载体的价值观外溢。<sup>[45]</sup>

回到补贴规制议题,本文认为,布鲁塞尔效应可在一定程度上为欧盟补贴规则外溢提供理论解释,即市场优势是补贴规则外溢得以实现的必要条件。如欧盟委员会主席冯德莱恩(Ursula von der Leyen)所称,如无环保、劳工、税收、补贴等层面的竞争公平,则他国不能拥有“最高质量的市场准入”以进入“全球最大的单一市场”。<sup>[46]</sup>换言之,市场准入、市场体量构成欧盟参与规则谈判的重要筹码。第三国要享受庞大的单一市场及相应的资

[43] See Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020, pp. 25-66.

[44] 参见金晶:《欧盟的规则,全球的标准?数据跨境流动监管的“逐顶竞争”》,《中外法学》2023年第1期,第60页。

[45] See e. g., Elisabeth Christen et al., *The Brussels Effect 2.0. How the EU Sets Global Standards with Its Trade Policy* (August 2022), [https://fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/FIW\\_RR\\_07\\_2022\\_Brussels-Effect.pdf](https://fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/FIW_RR_07_2022_Brussels-Effect.pdf), 最近访问时间[2024-12-31]。

[46] See Ursula von der Leyen, *Speech by President von der Leyen at the London School of Economics on Old Friends, New Beginnings: Building Another Future for the EU-UK Partnership* (8 January 2020), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_20\\_3](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_3), 最近访问时间[2024-12-31]。



源优势、制度优势,则面临欧盟主张的补贴规则。由此,市场力量构成欧盟补贴规则外溢的重要动力。

尽管欧盟补贴规则外溢与数据规则外溢均受市场力量推动,但是二者在布鲁塞尔效应的产生与实现上却有所区别。在布鲁塞尔效应的产生方面,一则,在补贴规制中,跨国企业遵循单一标准的效益并不必然优于遵循多元标准;相反,企业可能利用多元标准在全球市场中谋取竞争优势。二则,随着全球供应链加速调整重构,企业在不同国家间的生产经营活动并非难以分割。在布鲁塞尔效应的实现方面,在欧盟数据标准全球化过程中,跨国企业自发遵守、助推本国规则改革等系列行为起到关键作用。<sup>[47]</sup> 相较而言,欧盟补贴规则外溢更多是国家行为的结果,往往通过国际经贸协定实现。

## (二) 规范性力量:价值输出

布鲁塞尔效应以外,规范性力量亦可为欧盟补贴规则外溢提供解释。布鲁塞尔效应强调市场驱动、消极外部化的溢出效应,规范性力量则关注价值输出、积极外部化的溢出效应。关于欧盟规范性力量的讨论可追溯至 21 世纪初期。曼纳斯(Ian Manners)在 2002 年提出“规范性力量欧洲”,以此重新解释欧盟的国际身份及欧盟政策的外部影响。这在很大程度上延续了“民事性力量欧洲”的讨论,且对后者所推崇的物质主义、利益至上与威斯特伐利亚文化做了反思。<sup>[48]</sup> 曼纳斯指出,“欧盟已经演化为一种超国家和国际形式的治理混合体,超越了威斯特伐利亚式的规范”,故需“一种观念性质的规范性力量”。<sup>[49]</sup> 一方面,欧盟具有规范性基础,涵盖和平、自由、民主、法治、人权五大核心规范,以及社会团结、反歧视、可持续发展、善治四大次要规范,<sup>[50]</sup> 并强调前述规范的普适性。<sup>[51]</sup> 另一方面,欧盟通过规范扩散在国际社会中获得影响力。<sup>[52]</sup> 在规范性基础与规范扩散基础上,欧盟形成所谓的规范性力量,并体现如下特征:一是通过观念、规范等因素产生影响;二是主要通过吸引其他国家遵守本国规范来实现;三是包含利他主义因素。<sup>[53]</sup>

就补贴规制而言,长期以来,欧盟在外溢补贴规则的同时输出欧洲价值观。此种价值输出本身构成规则外溢的动力。前文所述欧盟补贴规则外溢的前两种路径中,主要制度基础是欧盟国家援助制度。其与自由竞争这一欧洲经济宪法的核心原则在制度渊源与理

[47] See Anu Bradford, *Exporting Standards: The Externalization of the EU's Regulatory Power via Markets*, 42 *International Review of Law & Economics* 158, 160 (2015).

[48] “民事性力量欧洲”由法国学者迪歇纳(François Duchêne)在 20 世纪 70 年代提出,用以阐释彼时欧洲的国际身份,指欧洲在与外部的互动中,应使用民事手段以处理欧洲在两极格局下所面临的问题。民事性力量的实现主要通过说服或者吸引,而非强制或胁迫。就此,有观点认为 1970 年前后民事性力量欧洲的提出,或对于欧洲经济力量的强调,是对 20 世纪 20 年代的理想主义或进步主义的回归。参见严晓晓著:《反思“规范性力量欧洲”:理论与实践》,上海人民出版社 2019 年版,第 30-37 页。

[49] See Ian Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, 40 *Journal of Common Market Studies* 235, 239 (2002).

[50] See Ian Manners, *The Normative Ethics of the European Union*, 84 *International Affairs* 45, 45-60 (2008).

[51] See Asle Toje, *Normative Power after the Post Cold War* (December 2009), [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20091200\\_cesp\\_paper\\_gerrits.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20091200_cesp_paper_gerrits.pdf), 最近访问时间[2024-12-31]。

[52] 参见文峰、谭佩琳:《欧盟与东盟的规范互动及其利益拓展——“规范性力量”的视角》,《东南亚研究》2023 年第 1 期,第 91 页。

[53] 参见宋黎磊:《关于欧盟作为一种规范性力量的讨论》,《德国研究》2008 年第 1 期,第 31 页。

论基础上有密切联结。<sup>[54]</sup> 自由竞争是欧洲经济宪法的关键内容,国家援助制度则是保障共同市场竞争自由的重要手段。由此,当欧盟将国家援助制度相关规则外溢至盟外国家时,也在无形中输出欧洲经济宪法下的自由竞争理念——这也与欧盟过去对于自由导向的多边贸易体制的推崇态度高度统一。

同时,不能忽视的是,规范性力量的提出和发展与早期欧盟多边主义立场密不可分。换言之,规范性力量建立在多边制度而非单边行动基础上,其对于普适性规范的强调也反映了对于全球社会和多边体制的关注。<sup>[55]</sup> 但随着多边体制式微,欧盟地缘政治利益诉求持续调整,从相互依存到经济自主、经济安全与供应链韧性。欧盟近年来的补贴规则实践恰恰反映了对多边路径的偏离。可见,伴随欧盟经贸政策立场调整,规范性力量作为欧盟补贴规则外溢的动力解释有其局限。<sup>[56]</sup>

### (三) 国际制度竞争: 实力导向

以小多边模式为主要路径,美国补贴规则外溢更多体现为国际制度竞争的结果。国际制度竞争以现实制度主义为理论支撑,其本质是制度互动过程中一种制度迫使另一种制度作出转变。根据制度化水平高低,国际制度竞争可区分如下层次:第一,规则之争,如国际经济规范与原则的确立;第二,机制之争,如“丝绸之路经济带”“欧亚经济联盟”等经贸合作机制、二十国集团“金砖机制”等国际治理机制、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《区域全面经济伙伴关系协定》等协定构建的区域经贸机制;第三,机构之争,如世界贸易组织、世界银行等国际经济组织内部的制度竞争;第四,秩序之争,如二战后的雅尔塔秩序和冷战后美国主导的自由霸权秩序。<sup>[57]</sup> 国际制度竞争中,各国积极塑造不同形式的国际制度以实现其诉求。一方面,国际制度在为制度成员国提供公共产品的同时,可能被制度领导国私有化为特殊性权力工具;另一方面,大国现实是推动制度建构和规则确立的关键助力。<sup>[58]</sup> 由此,强国更可能实现其规则外溢目标。

美国补贴规则外溢主要表现为规则之争、机制之争。小多边补贴规则谈判中,美国作为大国,有一定能力和动机主导新兴补贴规则制定,在小多边体系下最大限度地确立于己有利的规则或标准,<sup>[59]</sup> 包括补贴授予主体范围的扩大、反补贴外部基准的适用、补贴透明

[54] 《罗马条约》(Treaty Establishing the European Economic Community)在竞争规则中纳入了国家援助控制原则,明确共同市场内各成员方提供的国家援助仅在特定条件下方得施行。而后,《单一欧洲法令》(Single European Act)、《马斯特里赫特条约》(Treaty on European Union)等基础条约进一步强化自由竞争原则,扩展欧盟在补贴规制上的权力范畴。《里斯本条约》(Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community)签署后,27号议定书[Protocol (No 27) on the Internal Market and Competition]强调欧盟得在必要情况下采取措施保障内部市场的竞争免于扭曲。

[55] 参见洪邮生:《“规范性力量”:欧洲与欧盟对华外交》,《世界经济与政治》2010年第1期,第53-57页;金玲:《欧盟作为“规范性力量”面临的挑战及前景》,《当代世界》2020年第9期,第28页。

[56] 有观点认为“欧盟的地缘政治诉求、市场力量的工具化以及灵活的多边主义……致其出现‘规范性力量’的国际身份危机”,由此或将面临“地缘政治行为体”和“规范性力量”的身份悖论。参见金玲:《欧盟作为“规范性力量”面临的挑战及前景》,《当代世界》2020年第9期,第25-30页。

[57] 参见李巍、罗仪馥:《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》,《世界经济与政治》2019年第4期,第39-57页。

[58] 参见王明国:《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》,《世界经济与政治》2020年第10期,第78页;李巍:《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》,《外交评论》2016年第1期,第47-52页。

[59] 参见李向阳:《国际经济规则的形成机制》,《世界经济与政治》2006年第9期,第67页。

度要求的强化等。这在最初由美国主导的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》和后来的《美墨加协定》中均有体现。另如前述,除在小多边规则纳入美式标准外,美国更积极联合盟友在多边场合宣扬美式标准。这可能使规则之争、机制之争持续升级,因为多边场合联合行动的制度竞争结果往往以多边规范呈现,由此使得美国补贴规则外溢效力更强、影响更广。

## 四 欧美补贴规则外溢的行动逻辑

尽管欧美补贴规则外溢在路径选择与动力基础上有所差别,但相同的是,欧美在新兴补贴规则塑造中积累的话语优势与制度经验系由多环节行动安排协力促成。欧美在规则塑造与规则扩散中的策略选择及其影响,呈现出欧美补贴规则外溢的行动逻辑。

### (一) 规则塑造:符号权力与规则正当化

规范性力量是欧美补贴规则外溢的动力来源之一,包括自由、公平在内的价值理念在一定程度上推动了补贴规则外溢。而不论补贴规则外溢动力为何,欧美规则外溢得以实现,规则正当性证成都是规则塑造中不可或缺的一环。符号权力则是规则正当性证成的关键要素。符号权力由法国社会学家布迪厄(Pierre Bourdieu)提出,指通过象征、符号等非物质因素赋予意义、建构秩序,潜移默化地影响乃至支配他人行为与信念。<sup>[60]</sup> 在国际制度建设过程中,发达经济体常常运用符号权力塑造规则,寻求认同,强化规则正当性。<sup>[61]</sup> 当然,符号权力或形成符号权力的价值本身并未在规则塑造中排除规则塑造国现实利益的参与;相反,规则塑造国往往借此实现本国利益最大化。

考察规则实践可见,公平作为关键词贯穿欧美新兴补贴规则,在单边规则(补贴规则、竞争规则)与双诸边自由贸易协定(补贴章节、国有企业章节)中多有体现。欧美大力倡导“公平贸易”“竞争公平”。以公平之名,除延续多边贸易协定对于贸易扭曲的规制外,欧美新兴补贴规则还关注对竞争扭曲、投资扭曲等“不公平行为”的规制。譬如,《欧盟外国补贴条例》意在应对外国补贴对于欧盟内部市场竞争的扭曲影响,《欧英贸易合作协定》关注补贴对于投资的负面影响。<sup>[62]</sup>

理解公平背后的符号权力对于欧美补贴规则正当性的强化,不能忽略两个前置背景:一是国际社会或多边贸易体制本身并无界定公平经贸活动的普遍标准;二是如欧美产业补贴政策回潮等事实印证,欧美所谓公平规则本质是以本国利益为先的“双标”举措。<sup>[63]</sup>

[60] 参见[法]布迪厄、[美]华康德著:《反思社会学导引》,李猛、李康译,商务印书馆 2015 年版,205-208 页;章兴鸣:《符号生产与社会秩序再生产——布迪厄符号权力理论的政治传播意蕴》,《湖北社会科学》2008 年第 9 期,第 50-52 页。

[61] 参见郝荻:《美国塑造国际贸易规则的符号权力——以公平贸易为例》,《国际论坛》2023 年第 2 期,第 115 页; see Matilda Gillis, *The Level Playing Field Metaphor: Revealing a Competitive Move in EU Free Trade Agreements*, 57 *Journal of World Trade* 125, 130-138 (2023)。

[62] 关于补贴规制议题中公平意涵的制度表现,参见黄可而:《国际经济秩序转型叙事的再思考:基于补贴规制视角》,《国际经贸探索》2024 年第 7 期,第 110-111 页。

[63] 参见中国法学会世界贸易组织法研究会等:《欧盟以绿色转型为名实施“新三样”产业补贴政策》蓝皮书(2024 年 12 月 14 日),<https://wto.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/171.html>,最近访问时间[2024-12-31]。



在缺乏普适标准、又无实质公平的情形下,欧美运用符号权力,塑造形式上更为正当的补贴规则,使其补贴规则外溢在表面上言之有理、师出有名。此外,规则塑造中正当性强化产生的影响并不限于这一阶段。在宏观秩序上,欧美将其所宣称公平理念嵌入新兴补贴规则,占据先发优势和价值高地,为后期规则扩散建立理念共识;在微观互动上,欧美以公平为由,将规制矛头指向我国包括补贴政策在内的政府干预手段,结合所谓“以规则为基础的国际秩序”论调,<sup>[64]</sup>引导促成我国在国际规则制定及国际舆论环境中的不利态势。

## (二) 规则扩散:场所转移与规则单边化

场所转移指国家在某一场所难以实现其制度目标时,转移至阻力更小、优势更大的另一场所,引导他国在新场所接受其所主张的规则,强化其话语基础与制度经验,并在此基础上推动形成新的全球规则。<sup>[65]</sup> 根据转移主体与场所差异,场所转移分为纵向场所转移与横向场所转移,前者由多边场所转向非多边场所,后者由多边场所转向另一多边场所。其中,纵向场所转移是发达经济体惯用策略。就这一策略及其影响效用,知识产权、粮食安全等领域已有丰富讨论。<sup>[66]</sup> 如本维尼斯蒂(Eyal Benvenisti)指出,当强国的需求未被满足时,其可以放弃或威胁要放弃某一既定场所,转向对其更为有利的场所。这进一步加剧了不同场所各个机构间的竞争,有效地弱化了弱国的作用。<sup>[67]</sup> 正因如此,发达经济体往往通过场所转移推动规则单边化。

补贴规则实践亦是如此。当前,多边贸易补贴纪律在补贴规制上面临局限。《补贴与反补贴措施协定》不仅在跨境补贴、外国补贴、投资补贴等新兴补贴的规制上捉襟见肘,在贸易补贴规制上也差强人意,面临不可诉补贴规则到期、补贴透明度不足等困境,以及关于补贴提供者、反补贴外部基准等问题的系列争议。加之多边层面上补贴规则改革的阻力与不确定性,场所转移成为欧美在补贴规制议题的策略选择,主要包括以下两方面。

一方面,欧美在非多边场所推动新兴补贴规则,强化规则单边化,以此突破多边补贴纪律的限制,包括补贴定义的扩张、补贴负面影响泛化、反补贴措施多样化、补贴透明度要求强化等等。<sup>[68]</sup> 除影响双诸边补贴规则塑造外,欧美补贴规则外溢中,国际经贸协定还具备协同效应和示范效应,持续强化欧美与其经贸伙伴在补贴规制议题的协同共进。以欧盟经贸协定下设补贴规则为例,相关规则多由欧盟主导,反映欧盟意志,将欧盟国家援助制度相关要素以及相应的规制偏好通过国际经贸协定扩散至非欧盟国家。受此影响,相关国家可能进一步调整贸易政策、产业政策、国有企业政策等国内法规以适应欧盟政

[64] 参见蔡从燕:《论“以国际法为基础的国际秩序”》,《中国社会科学》2023年第1期,第24-43页。

[65] 参见余博闻:《“场所转移”与国际规则改革:动力和制约》,《世界经济与政治》2023年第4期,第97-98页。

[66] See Matias E. Margulis, Forum-Shopping for Global Food Security Governance? Canada's Approach at the G8 and UN Committee for World Food Security, 21 *Canadian Foreign Policy Journal* 164, 164-178 (2015); Susan K. Sell, TRIPS Was Never Enough: Vertical Forum Shifting, FTAs, ACTA, and TPP, 18 *Journal of Intellectual Property Law* 447, 448-478 (2011).

[67] See Eyal Benvenisti & George Downs, The Empire's New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law, 60 *Standard Law Review* 595, 614-618 (2007).

[68] 参见韩立余:《投资补贴:虚幻还是现实?》,《政法论丛》2022年第2期,第14-29页;黄可而:《对外直接投资补贴规制研究》,《中国法学(英文版)》2024年第2期,第145-150页。



策,或将国际法义务转化为本国规则。当然,如前文所述的《欧英贸易合作协定》补贴规则谈判情况,欧美补贴规则外溢最终效能还在很大程度上取决于规则接受国在规则谈判中的议价能力。

另一方面,前述非多边场所行动还在一定程度上影响多边补贴纪律改革进程,进一步巩固欧美此前通过非多边规则实践积累的制度优势。《补贴与反补贴措施协定》经多边谈判订立,多边贸易体制——包括实体规则与程序设计——可在一定程度上缓解国家实力差距导致的话语权不对等。在欧美补贴规则外溢强化的情况下,欧美与作为规则接受国的第三国间有着更强的联结度,可能或已经在多边框架下补贴规则改革中提出共同主张,如此前美欧日三方联合声明中提及的外部标准调整、反向通报惩罚、不可诉补贴范围设置等。<sup>[69]</sup> 由此,欧美补贴规则外溢非但强化了其在多边补贴规则谈判中的话语基础,也为其在双边场合主张相应标准提供了一定的制度经验。

## 五 欧美补贴规则外溢的中国镜鉴

欧美补贴规则外溢不仅有助于其在非多边场所发展于其有利的新兴补贴规则,也使其在多边补贴规则改革进程中占据优势。结合对欧美补贴规则外溢路径选择、动力基础、行动逻辑的考察,本文认为可从理念、规范、制度三方面提升我国规则外溢质效。

### (一) 理念先行:价值协调与发展需要

在欧美补贴规则外溢中,价值不仅作为规则输出的动力来源,也是规则正当化的核心要素。鉴此,补贴规制议题中,要重视价值力量,以之引导规则实践,在强化规则正当性的同时扩大规则认同。在宏观理念上贯彻我国所持“坚持真正的多边主义”“坚定维护……以国际法为基础的国际秩序”立场,<sup>[70]</sup>在具体路径上从两方面展开。

一方面,积极应对,澄清无端指摘。针对欧美新兴补贴规则所采公平话语,在官方及民间舆论场中揭示符号背后发达经济体的利益关切。本质上,公平价值作为欧美补贴规则外溢的动力支持,与市场规模、国家实力共同推动规则外溢,进一步巩固了发达经济体在补贴规制议题的主导地位;效果上,相关规则往往忽视发展中国家利益诉求,构筑贸易投资壁垒,有损实质公平。<sup>[71]</sup> 就此,可结合我国《对外贸易法》下贸易投资壁垒调查程序加以论证。<sup>[72]</sup> 如《商务部关于就欧盟依据〈外国补贴条例〉对中国企业调查中采取的相关做法进行贸易投资壁垒调查最终结论的公告》指出,欧盟依据《欧盟外国补贴条例》所发起的调查存在选择性执法行为,针对关键要素的认定标准模糊不清,调查程序不符合透

[69] See Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the US, and the EU (14 January 2020), [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc\\_158567.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf), 最近访问时间[2024-12-31]。

[70] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日第2版。

[71] 参见李春林:《自由贸易的公平性:历史演变与维度分析》,载张庆麟、殷敏主编《国际贸易法论丛》(第9卷),中国政法大学出版社2020年版,第30-53页。

[72] 参见《中华人民共和国对外贸易法》第36-37条。

明度、必要性及比例性要求。以创造公平竞争环境之名,欧盟阻碍或限制了中国企业、产业及投资进入欧盟市场,且损害中企及相关产品在欧盟市场的竞争力。<sup>[73]</sup>

另一方面,主动作为,优化中国叙事。在双诸边和多边平台,呼吁补贴规制中多元价值的协调共进,尤其强调发展价值与其他价值的协调。首先,补贴政策及其影响本身需要辩证看待。各国在经济体系、产业结构、政治利益、发展水平等方面存在差异,各国补贴依赖程度、补贴规制诉求也不尽相同。以新兴战略产业发展为例,补贴在研发、试验及产业化等多阶段发挥着重要作用。我国尚处于产业发展阶段,亟需以技术改造、科技创新推动传统产业转型升级,发展新质生产力。再者,补贴规制议题与气候变化、经济自主、产业重塑等议题高度关联,如缺乏价值协调,补贴规制可能适得其反,造成负面的附带影响。譬如,全球低碳经济转型背景下,绿色补贴规则将影响一国区域内外碳成本、产业转型等多方面,进而影响该国去碳化进程及在全球气候治理中的利益分配。

## (二) 规范塑造:规则协调与规则完善

检视补贴规则实践可见,欧美补贴规则外溢在塑造新兴补贴规则的同时,持续突破传统多边补贴纪律,尤其表现为反补贴措施范围及强度的扩张。就此,尽管可基于既有多边机制展开磋商或提起争端解决程序,但在世界贸易组织上诉机构停摆情形下,相关程序所能发挥效果殊为有限。要破解这一被动局面,个中关键仍在于我国在补贴规制议题中规则外溢的质效强化,其中规范塑造是制度输出的前提要件,应关注规则协调与规则完善。

就规则协调而言,欧美新兴补贴规则对于多边补贴纪律的突破,引发了关于规则合法性的系列讨论,尤其是新兴补贴规则在世界贸易组织体系下的合规性问题。<sup>[74]</sup>某种意义上,这是补贴规制的范围和对象扩展的必然结果。从贸易补贴规制到投资补贴规制,从境内补贴规制到跨境补贴规制,当传统规则难以回应时下规制需求,新兴规则往往徘徊在空缺填补与规则突破之间。我国参与新兴补贴规则塑造,同样面临这一问题,即在补贴规制体系中协调国内法与国际法,协调贸易法、竞争法以及投资法。其中,贸易法致力于防止政府设置的贸易壁垒损害生产要素自由流动或贸易公平;竞争法关注市场竞争秩序与竞争程度;投资法侧重于国际经济往来中的投资自由、促进与保护。在新兴补贴规则的塑造中,一是要谨慎权衡规制目标与法律属性的关系,如公平话语下贸易法与竞争法在反竞争行为规制上的差距正在逐渐模糊;二是要妥善处理新兴补贴规则与多边补贴纪律、新兴补贴规则与国际投资协定之间的兼容性。

就规则完善而言,在实体性内容上,应推动既有规则改良,探索新兴规则创新。第一,积极推动多边补贴纪律完善,恢复并完善不可诉补贴规定。除了恢复《补贴与反补贴措施协定》规定的不可诉补贴(服务于研发活动支持、落后地区援助和环境保护补贴等政策目标的补贴)规则效力,还应扩展不可诉补贴范围以回应现阶段补贴规制需要,包括:发

[73] 参见《商务部关于就欧盟依据〈外国补贴条例〉对中国企业调查中采取的相关做法进行贸易投资壁垒调查最终结论的公告》(商务部公告2025年第3号)。

[74] See e. g., Victor Crochet & Marcus Gustafsson, Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, 20 *World Trade Review* 343, 349-351 (2021).

展需要,如将提供全球公共产品的补贴(如用于应对气候变化危机的补贴)纳入不可诉补贴范畴;<sup>[75]</sup>创新需要,如在不可诉补贴范围细化过程中区分授予不同产业、不同发展阶段的产业补贴,关注新兴战略产业在非研发阶段对于补贴支持的需求。此外,应推动调整禁止性补贴范围。一方面,新设禁止性补贴,如无限制的贷款或负债担保、对破产或即将破产的企业提供补贴等;另一方面,设置例外规定,如将用以补偿自然灾害或其他非经济特殊事件造成的损害、用以应对全国性或全球性卫生或经济紧急状况等事宜的临时性补贴排除在禁止性补贴范围以外,并通过临时性、针对性、合比例性等要求对相关补贴的授予加以限制,避免例外规定的滥用。第二,探索补贴规则创新,如在非多边场合新设回流型补贴规制条款等。随着欧美等发达经济体友岸、近岸、回岸行动推进,回流型补贴的适用频率持续增长。而不论《补贴与反补贴措施协定》还是欧美主导的新兴补贴规则,均不涉及对此类补贴的规制。

在程序性安排上,我国在经贸协定谈判中应审慎接受关于补贴规制的协同条款。协同条款,包括不倒退模式、棘轮模式、动态校准模式在内的条文设计模式,可在一定程度上促进缔约方在特定议题的协同共进,这是欧美补贴规则外溢路径之一。然而结合我国国情,从长远看,在双诸边补贴规则中纳入协同条款有其风险。一方面,我国身份定位的多元性可能导致具体问题所持立场发生调整,这要求我国在规则制定上保有一定自主空间与灵活性。所谓身份定位多元性,一是我国兼具国际经贸大国、社会主义市场经济国家、最大发展中国家和负责任大国等多重身份,这意味着我国在补贴规制中需要权衡经济发展状况以及与我发展水平相符的义务履行;二是我国在贸易补贴规制与投资补贴规制中具有双重身份,需兼顾出口国与进口国利益、投资者母国利益与东道国利益。另一方面,鉴于补贴规制所涉利益之复杂多样,协同条款对于规则预期性的限缩可能不利于我国经济利益与产业发展。

### (三) 制度建设:非多边场合策略安排

由欧美补贴规则外溢可见,非多边场合成为新兴补贴规则建设的主要场所。在《补贴与反补贴措施协定》之外,以贸易法、投资法、竞争法为载体,双诸边及单边层面的新兴补贴规则蓬勃发展。场所转移不仅导致补贴规则趋于碎片化,也强化了补贴规制中的单边主义。鉴此,应重视非多边场合的策略安排。应在双诸边场合,建设合作平台,强化规制合作。在实体层面,除前述规则完善外,考虑针对化石燃料补贴、气候变化补贴等特定补贴专设合作机制。在程序层面,通过双诸边经贸协定下的规制合作平台,强化信息交流、相互承认、执行协作等程序性事宜的沟通合作,促进良好补贴规制实践。在执行层面,细化补贴与反补贴措施披露要求,包括提供披露模板及时间表、建设线上信息交换平台等;通过细化补贴成本计算标准、结合企业数据与国家数据等方式,完善针对补贴与反补

[75] See e. g., Aaron Cosbey & Petros C. Mavroidis, A Turquoise Mess: Green Subsidies, Blue Industrial Policy and Renewable Energy: The Case for Redrafting the Subsidies Agreement of the WTO, 17 *Journal of International Economic Law* 11, 42-46 (2014); Jennifer A. Hillman & Inu Manak, Rethinking International Rules on Subsidies (8 September 2023), <https://www.cfr.org/report/rethinking-international-rules-subsidies>, p. 23, 最近访问时间[2024-12-31]。另见丁如:《世界贸易组织补贴与反补贴规则的平衡机制及其改革》,《经贸法律评论》2023年第3期,第17-18页。

贴措施的监督工具。

当然,推进非多边场合机制建设与坚定多边立场并不矛盾。当前,世界贸易组织成员方在恢复并扩展不可诉补贴规则、补贴透明度强化等问题上具有一定共识,但对于产业补贴规制、补贴主体界定、补贴利益基准、特殊与发展待遇等问题仍存在较大分歧。鉴于在多边场合进行规则扩散的难度与复杂性,未来宜在多边场合加强议题联结。一方面,议题联结有助于扩大合作、丰富议价选择、促进信息交流,从而增强在多边场合的谈判能力;<sup>[76]</sup>另一方面,补贴规制牵涉多边贸易体制下其他关键问题,如特殊与差别待遇及发展中国家地位认定、国有企业主体身份认定等,议题联结也是多边补贴规则改革的实际需求。

## 六 结 语

涉外法治建设推进,其根本目的在于“用法治方式更好维护国家和人民利益,促进国际法治进步,推动构建人类命运共同体”。<sup>[77]</sup>参与国际规则建设、提升国际话语权与影响力是实现这一目的的必然要求,也是进一步塑造我国和世界关系新格局的必经步骤。本文检视欧美补贴规则外溢机理,为应对欧美补贴规则外溢、将我国理念与利益融入新兴补贴规则建设提供参鉴。

文章先后梳理了欧美补贴规则外溢的路径选择、动力基础及行动逻辑。从中发现,欧盟倾向于借助市场力量与规范力量推动单边规则国际化,在外溢规则的同时输出欧洲价值观;美国则在强大的政治经济实力背书下,通过小多边模式展开补贴规则外溢,更近于国际制度竞争的结果。更重要的是,欧美补贴规则外溢,或说欧美在新兴补贴规则塑造中所积累的话语优势与制度经验,系由多环节协力促成,即在规则塑造阶段借符号权力强化规则正当性,在规则扩散阶段以场所转移推动规则单边化。

涉外法治视野下,我国补贴规则外溢质效提升可从价值引领、规范塑造、制度建设三维度展开。应在理念层面呼吁价值协调与发展需要,在规范层面关注规则协调与规则完善,在制度层面重视非多边场合策略安排。由此,化被动为主动,扩大我国在补贴规制议题的话语基础及制度经验。同时,欧美补贴规则外溢也印证了市场规模、规范价值、国家实力等要素在国际规则形成与扩散过程中的基础性作用与关键地位。在涉外法治建设中,要重视多元力量的融合协调,尤其是在高标准国际规则建设与发展中国家发展空间保障之间维系良性平衡。

[本文为作者主持的2024年度司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“关于欧美补贴规则问题研究”(24SFB3032)的研究成果。]

[76] 参见孙嘉珣:《国际经贸规则形成过程中的国家互动机制》,《国际经济评论》2024年第4期,第28页。

[77] 参见《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》,《人民日报》2023年11月29日第1版。



## Externalization of EU and the U. S. Subsidy Rules - An Analysis from the Perspective of Foreign-Related Rule of Law and Lessons for China

[ **Abstract** ] In the process of establishing the foreign-related rule of law, China should not only actively participate in international rule-making but also deepen its international discourse and influence. This necessitates improving the quality of rule externalization in the making and proliferation of international rules, while also promoting the internationalization of domestic rules. However, as revealed through the issue of subsidy regulation, the effectiveness of China's rule externalization is currently far from satisfactory. The issue of subsidy regulation has been evolving in recent years. The EU and the U. S. , despite providing a great amount of subsidies, have been externalizing their subsidy rules to third countries, and even to the international level, exerting a significant influence on the making and proliferation of emerging subsidy rules. An examination of the subsidy rule practice by the EU and the U. S. shows that, with the design of the provisions, the EU leverages market forces and normative influence to internationalize its unilateral rules, simultaneously exporting the European values. Conversely, the U. S. , supported by its considerable political and economic strength, favors a unilateralistic approach where subsidy rule externalization is one of the outcomes of international institutional competition. Both economies actually share a strategic logic in the externalization of subsidy rules. That is, on the one hand, enhancing the legitimacy of rules through symbolic power at the rule-making stage, especially by emphasizing a 'level playing field' in the emerging subsidy rules; and on the other hand, employing a forum-shifting strategy at the rule proliferation stage to promote the emerging subsidy rules at non-multilateral levels, while strengthening the two economies' discourse and institutional experience at the multilateral level, ultimately leading to unilateralism. In response, as China engages in the making of emerging subsidy rules, it should enhance the quality of rule externalization from the conceptual, normative, and institutional perspectives. China should proactively expand its discourse and institutional experience in subsidy regulation by advocating value harmonization and development needs, enhancing rule harmonization and improvement, and promoting rule externalization at non-multilateral levels. In addition, the externalization of the EU and the U. S. subsidy rules underscores the fundamental role and importance of factors such as market size, normative influence, as well as national capacity in the making and proliferation of international rules. In the process of establishing the foreign-related rule of law, importance should be attached to the integration and coordination of these factors.

---

---

(责任编辑:余佳楠)