

# “市场扭曲”标准演进视阈下欧盟外国补贴立法对中国的影响与对策

李季

**内容摘要：**2021年5月，欧盟委员会公布了《关于外国补贴扭曲内部市场相关条例草案》，代表了欧盟“市场扭曲”标准的最新发展，体现了欧盟不断革新其贸易保护政策，强化贸易防卫手段的态度。“市场扭曲”标准的演进折射出欧盟在贸易防卫手段方面的两个变化：其一，完成了从中国“入世”义务到一般贸易救济规则的过渡；其二，完成了从反倾销要件到反补贴要件的移植。欧盟推动“市场扭曲”标准的发展不仅造成中国企业对外投资受限，还将破坏国际经贸秩序的稳定运行。对此，我国应质疑“市场扭曲”标准的WTO合规性，针对欧盟“市场扭曲”标准带来的示范效应建立预警机制，通过国企改革进一步增强企业竞争水平，积极参与全球治理体系改革，做好防范与应对。

**关键词：**市场扭曲 外国补贴 贸易救济 “非市场经济”条款

DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2023.01.001

2021年5月，欧盟委员会公布了《关于外国补贴扭曲内部市场相关条例草案》（以下简称《外国补贴草案》），代表了欧盟“市场扭曲”标准的最新发展，体现了欧盟不断革新其贸易保护政策、强化贸易防卫手段的态度。2020年以来，欧盟与美国、日本不断加强合作，通过部长级会议多次发表联合声明，强调关注市场扭曲所导致的不公平竞争，要求在产业补贴与国有企业等问题上推行竞争中立，制定新规则。与美国重点关注国有企业的补贴主体认定问题不同，欧盟一直通过修订“市场扭曲”标准的适用条件作为维护其产业利益的重要手段。2020年6月，欧盟委员会向埃及境内的中国企业出口到欧盟的玻璃纤维织物等产品发起了贸易救济措施，这也是欧盟历史上首次对外国补贴行为所引起的市场扭曲影响予以规制。据此，欧盟委员会发布《外国补贴草案》，是以规制外国补贴行为为手段，拟建立围绕“市场扭曲”标准的新型单边审查机制。正如欧盟执行副主席兼贸易专员瓦尔蒂斯·托姆布洛夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)在2021年8月的报告中指出：“在疫情期间我们持续高效地使用贸易防卫手段，改善了它们的监控与实施能力，并且应对了

第三国提供补贴的新形势。”鉴于欧盟是我国第二大贸易伙伴且是我国企业“走出去”的重要落脚点，其“市场扭曲”标准的发展将会对我国企业，特别是“一带一路”倡议下国有企业对外投资活动造成巨大影响。基于此，本文将分析整合欧盟“市场扭曲”标准的变迁脉络，继而探讨欧盟不断推进“市场扭曲”标准对我国的影响，以期提出应对策略。

## 一、欧盟“市场扭曲”标准的演进

“市场扭曲”标准的演进折射出欧盟在贸易防卫手段方面的两个变化：其一，完成了从中国“入世”义务到一般贸易救济规则的过渡；其二，完成了从反倾销要件到反补贴要件的移植。具体而言，“非市场经济”条款的终止不仅促成了“市场扭曲”标准在欧盟反倾销规则中的确立，同时通过外国补贴立法向反补贴规则延伸。

（一）“市场扭曲”标准产生的契机：“非市场经济”条款的终止

“非市场经济”条款曾是WTO成员在反倾销调查中对进口的中国产品采取差别待遇的主要依据。《关税与贸易总协定》第6条第1款曾明确规定，反

[课题信息] 本文系国家社会科学基金项目“环境健康风险权衡规制的法律构造研究”(20XFX018)的阶段性成果。

[作者信息] 李季，南京信息工程大学法政学院讲师，气候变化与公共政策研究院特约研究员，英国萨塞克斯大学法学博士。电子邮箱：logichiji@163.com。作者感谢匿名审稿专家们的宝贵意见和建议，当然文责自负。

倾销调查中倾销幅度的计算是建立在出口价格与正常价值的公平对比之上，而正常价值指的是一般意义上出口国商品在其国内的市场价格。但是对中国而言，《中华人民共和国加入世界贸易组织议定书》（以下简称《议定书》）第 15 条曾授权 WTO 成员以相关中国产品不具备“非市场经济”条件为由对其采取差别待遇，即反倾销调查机构在计算倾销幅度时可不依据中国国内价格确定正常价值。由于“非市场经济”条款下的倾销幅度计算方法无法体现中国产品的实际价格，往往导致高额的反倾销税，从而引发贸易争端。然而，《议定书》日落条款的存在为“非市场经济”条款的终止提供了依据。依据《议定书》第 15 条 d 项，“非市场经济”条款于 2016 年 12 月 11 日后正式终止。虽然欧盟普通法院与 WTO 争端解决机构的判决都为上述条款的终止提供了依据，但是各界对“非市场经济”条款的适用仍存在争论。

就欧盟而言，“非市场经济”条款的终止为“市场扭曲”标准的建立及演化提供了契机。一方面，“非市场经济”条款的终止直接促成了欧盟反倾销规则的修订。事实上，WTO《反倾销协定》第 2 条以及《关税与贸易总协定》第 7 条都对特殊情况下倾销幅度的计算进行了规定，并提供了差别待遇的依据，而《议定书》相关条款的终止并不妨碍 WTO 成员将上述条款作为其反倾销调查的依据。例如，澳大利亚曾在其反倾销调查中引用《反倾销协定》第 2 条第 2 款关于“特殊市场情形”的规定针对中国实施反倾销措施。而作为贸易救济规则领域长期“坚定革新”的实践者，欧盟从变更规则形式的角度出发，引入“市场扭曲”标准代替了“非市场经济”条款，继续对中国实施“非市场经济”待遇，达到保护欧盟内部相关产业的目的。另一方面，“非市场经济”条款的终止间接推动了欧盟反补贴规则的创新。《议定书》第 15 条 b 项规定，在适用《补贴与反补贴措施协定》（以下简称《反补贴协定》）确定和衡量补贴利益时，如果由于中国现有情况和条件造成了特殊困难，WTO 成员可以对相关情况和条件进行调整。可见，《议定书》第 15 条不仅曾经在反倾销调查中对于正常价值的计算提供了以“市场经济”状况作为条件的例外条款，并且在反补贴调查中对于补贴利益的评

估也提供了以“特殊困难”作为条件的例外条款。因此，“非市场经济”条款的终止可能带来潜在的变化，即更多的 WTO 成员转而采取反补贴措施对其国内产业进行救济，而欧盟新型外国补贴立法就是这一趋势的体现。

（二）“市场扭曲”标准建立的标志：欧盟反倾销条例的修订

早在“非市场经济”条款终止之前，欧盟就着手在其贸易防卫调查中引入“市场扭曲”的概念。2008 年，欧盟对中国是否符合《议定书》第 15 条中“市场经济”条件进行了评估，最终公布了《贸易防卫调查中中国市场经济地位评估工作报告》。在报告的第三部分，工作组以政府干预导致中国国内市场存在“扭曲”情形为由，拒绝承认中国的市场经济地位。而该结论导致的直接后果是欧盟继续在反倾销调查中依据“非市场经济”条款对中国产品采取差别待遇。

“非市场经济”条款的终止使欧盟对中国实施差别待遇的做法受到了挑战。为了寻求解决方案，欧盟议会和理事会在 2017 年 12 月修改了《抵御来自非欧盟成员反倾销与反补贴保护条例》（以下简称《2017 条例》）。新条例从规避“非市场经济”条款适用争议的目的出发，立足其贸易防卫调查实践，引入了“市场扭曲”标准。新标准授权反倾销调查机构以调查对象市场存在严重扭曲为由对相关产品采取差别待遇。该标准同时从出口国政府机构对企业所有权、控制以及监管政策等六个方面为市场存在严重扭曲的认定提供了参考准则。据此，欧盟在制度层面赋予了反倾销调查的新依据。在实践层面，欧盟发布了《中国经济存在严重扭曲问题的报告》，指出中国经济受到国家干预的影响并导致了严重的市场扭曲，据此采取贸易救济措施。例如，欧盟于 2022 年 2 月依据中国相关市场的“扭曲”情形向中国出口的钢铁紧固件实施了反倾销措施。自此，欧盟通过修订反倾销条例建立了以“市场扭曲”标准为依据的贸易防卫手段。

（三）“市场扭曲”标准的延伸：欧盟外国补贴立法的发展

“非市场经济”条款终止的余波以及国际经贸规则重构背景的叠加作用促使欧盟革新其反补贴规则

以强化贸易防卫手段。2020年6月，欧盟委员会发布了《关于外国补贴方面创制公平竞争环境的白皮书》，强调政府资助等不公平贸易行为扭曲了市场力量并滥用了现有国际规则，因此呼吁建立新的机制来应对外国补贴行为对欧盟内部市场竞争环境造成的不利影响。据此，欧盟于2021年公布了《外国补贴草案》，引入了“市场扭曲”概念，明确了针对投资性质的外国补贴在造成扭曲影响后拟采取的救济措施。

### 1. “市场扭曲”条款的体系：涵盖结构内容、概念适用及救济方式

从“市场扭曲”条款的结构内容来看，该条款包含主体性规则与程序性规则。《外国补贴草案》主体部分共计七个章节，其中主体性规则主要涉及概念认定，例如草案第一章规定调查与应对外国补贴行为所导致的市场扭曲影响的一般条款，包括“外国补贴”“市场扭曲”等概念的界定；程序性规则主要涉及审查制度，例如草案第二章规定对外国补贴的职权审查，包括“自主性预审”“深入审查”“临时措施”“信息咨询”等程序。

从“市场扭曲”条款中的概念与适用来看，“市场扭曲”意味着对欧盟内部市场带来了消极影响，且着重出现在经营者集中以及公共采购领域。《外国补贴草案》第3条提供了“市场扭曲”一般意义上的定义：外国补贴提高了内部市场相关企业的竞争水平，且此举事实上或潜在地对内部市场的竞争带来了不利影响。《外国补贴草案》第17条对经营者集中情况下“市场扭曲”条款的适用进行了补充，例如“对内部市场是否存在扭曲的评估应以第3条与第4条的规定为原则，但限制在与经营者集中行为利益攸关的行为中。并且只有自合同或条约签署、公开招标的公告或收购的控制权前3个日历年（calendar year）所授予的外国补贴在评估范围之内”。《外国补贴草案》第26条在公共采购领域对“市场扭曲”的定义与条款适用都进行了规定。该条指出，“在公共采购程序中所引发或存在隐患的扭曲是指外国补贴使企业所提交的投标书在与之相关的工作、物资供应以及服务等方面产生了不正当的优势”。市场扭曲规则的适用应“仅限于与公共采购程序利益攸关的行为中，只有在通告前3年授予的

外国补贴在评估范围之内”。

从救济方式来看，“市场扭曲”条款提供了承诺与补救措施两种方式。《外国补贴草案》通过第6条授权调查机构采取相关措施以消除欧盟市场内部的扭曲状况。草案在第6条第3项中为承诺与补救措施提供了8种参考，包括减少产能或市场份额、远离相关投资以及转让部分投资等方式。

### 2. “市场扭曲”条款的定位：外国补贴不利影响衡量标准

与欧盟反倾销规则相比，“市场扭曲”条款在外国补贴立法中的定位发生了改变。就欧盟反倾销规则而言，“市场扭曲”条款作为反倾销调查机构采取差别待遇的主体要件而存在。欧盟《2017条例》第2条授权反倾销调查机构在认定调查对象存在市场扭曲情形时，对相关商品倾销幅度的计算采取差别待遇。据此，欧盟在公布《2017条例》后发布《中国经济存在严重扭曲问题的报告》，指出中国经济受到国家干预的影响并导致了严重扭曲的结果，为欧盟继续针对中国采取贸易救济措施提供了依据。因此，“市场扭曲”条款在欧盟反倾销规则中的定位在于以判定调查对象市场经济性质为条件，为采取差别待遇提供依据。

而欧盟外国补贴立法下，“市场扭曲”条款作为反补贴调查机构采取差别待遇的结果要件而存在。与欧盟《2017条例》第2条同时规定了反倾销措施的主体、行为以及结果要件不同，《外国补贴草案》对于反补贴措施相关要件的规定分散在多项条款中。该草案第2条首先对外国补贴的认定进行了规定，并在第3条中强调“市场扭曲”的意义在于衡量外国补贴对欧盟内部市场所造成的不利影响，最后通过第6条授权反补贴调查机构采取相关措施以消除欧盟市场内部的扭曲状况。无论是WTO《反补贴协定》还是欧盟现有反倾销条例都将补贴行为对进口国国内产业造成的“损害”作为采取相关救济措施的结果要件。相较而言，《外国补贴草案》将“市场扭曲”作为其采取反补贴措施的结果要件事实上在反补贴规则中创设了例外条款。而该条款的存在为欧盟反补贴调查机构采取贸易救济措施提供了新依据。因此，“市场扭曲”条款在欧盟外国补贴立法中的定位在于



以应对外国补贴对欧盟内部市场所带来的“扭曲影响”为条件，为采取差别待遇提供依据。

## 二、“市场扭曲”标准的变化对我国的影响

### (一) 增加贸易救济调查与争端风险

“市场扭曲”标准适用范围的不断扩张潜在增加了贸易救济调查的风险。在“非市场经济”条款终止之前，中国出口产品面对的贸易救济争端主要来自以“非市场经济体”为依据的反倾销调查。“非市场经济”条款终止之后，欧盟将“市场扭曲”标准分别引入反倾销规则与反补贴规则，为其贸易救济调查机构向中国企业采取贸易救济措施提供了新的依据。据此，中国出口产品遭受的贸易救济调查将一方面来自以中国市场存在“严重扭曲”为依据的反倾销调查，另一方面来自以欧盟内部市场存在“扭曲影响”的反补贴调查。2021年8月，欧盟发布了名为《坚定的贸易政策：欧盟针对不公平贸易行为的防御措施在2020年仍然有效》的报告，指出在欧盟2020年实施的150项贸易保护措施中，向中国采取的贸易保护措施占其贸易保护措施总量的66%。同年，欧盟委员会在其第39次贸易防卫措施年度报告中指出，2011年至2020年间，中国超过印度成为欧盟反补贴案件的最大调查国（约占调查总量的44%），而造成这一转变的原因是“中国采取的措施对欧盟及其合作伙伴的贸易活动造成了扭曲影响”。因此，“市场扭曲”标准的发展增加了中国遭受贸易救济调查与争端的风险。

### (二) 中国企业对外投资受限

1. 《外国补贴草案》围绕“市场扭曲”标准设立了严格的审查程序，增加了中国企业对欧投资的成本与风险

从监管程序来看，欧盟委员会在遵循预审与深入审查规则的基础之上有权主动对存在潜在外国补贴行为的贸易活动进行调查。同时，由于缺乏事前磋商程序，调查对象很难在调查前通过谈判寻求解决争议的方法。从调查对象的范围来看，该调查范围涉及较广，囊括了欧盟内部市场一般经营行为、收购行为以及公共采购领域。绝大部分的中国对欧投资都在其审查范围之内。从调查问卷的配合义务

来看，该调查对不予配合的行为设定了严格的惩罚措施。例如，依据草案第15条的要求，提供错误、不完整和有误导性的信息，以及不按时提供相关信息的行为都可能受到罚款等惩罚性措施。因此，严格的审查程序使中国企业的贸易投资遭受更大压力且面临更多限制，在对欧投资中处于相对不利的地位。

2. “市场扭曲”标准相关条款不明确，导致调查机构缺乏合理约束，为中国企业应对贸易救济调查带来困难

以往贸易救济调查中，“非市场经济”条款的规则内容相对清晰明确，即以调查对象具体的经济形态作为采取差别待遇的主体要件。例如，在反倾销调查中调查对象被认定为“非市场经济体”，则以此为依据授权调查机构采用“替代国价格法”或“推定价格法”计算相关产品的正常价值与倾销幅度。

“市场扭曲”标准被引入欧盟贸易救济规则后，调查机构以市场扭曲影响作为救济调查的重要考量，但是衡量该“影响”的不确定性造成了规则适用的困难。欧盟《2017条例》将“市场扭曲”标准引入其反倾销规则，将国家与企业的关系作为调查对象存在“严重扭曲”的认定标准之一。尽管该条例从政府机构对企业所有权、控制以及监管政策等六个方面为“严重扭曲”的认定提供了参考方向，但是其并没有就政府对企业享有何种程度的控制等问题提供透明具体的标准。因此，调查对象是否存在“严重扭曲”判定的解释权交给了调查机构，导致相关机构具有极大的自由裁量权，提高了反倾销调查中申诉成功的难度。

《外国补贴草案》对市场存在扭曲影响认定的规定更为简略模糊。草案第3条仅提供了评估“市场扭曲”影响可供参考的基本指标，包括“补贴金额”“补贴性质”“相关企业与市场的情况”“有关企业在内部市场中的经济活动水平”等内容。然而，除了上文提及的寥寥数语，该条款并没有就补贴金额的数额以及补贴性质的内涵提供实质性的解释与参考。这与欧盟的贸易救济实践形成了鲜明对比。2020年6月，欧盟委员会向埃及境内的中国企业出口到欧盟的玻璃纤维织物等产品发起了贸易救济措施。在对

中国产品的贸易补贴调查中,调查机构主要从“优惠的财政政策”“出口信用保险”“政府提供的产品与服务低于合理回报”(LTAR)以及“资助项目”等五个方面作为政府提供补贴行为造成扭曲影响的依据。例如,调查机构认为一些信用评级机构会根据企业与中国政府的关系决定基线信用的标准,从而造成了扭曲影响。可见,由于扭曲影响认定的规定简略模糊,在贸易救济实践中调查机构往往自行决定相关条款的解释,擅自制定相关标准。此举造成相关机构缺乏合理约束,为中国企业应对调查带来困难。

### (三)造成负面示范效应,破坏稳定的投资环境

“市场扭曲”标准的发展是欧盟参与新一轮国际贸易规则构建的体现,其负面影响可能通过“布鲁塞尔效应”向周边传递。哥伦比亚大学教授阿努·布拉德福特(Anu Bradford)在2012年首次提出“布鲁塞尔效应”,认为欧盟通过颁布法律塑造国际商业环境,提高全球行业标准,从而使全球商业在诸多重要方面“欧洲化”,其中最为瞩目的就是“市场的力量”。欧盟一方面推动单边立法,通过延伸“市场扭曲”标准的适用范围,为其贸易救济措施的实施清除障碍。单边立法行为可能迫使当事方向欧盟法院寻求救济,削弱了WTO争端解决机制的作用。另一方面,欧盟通过双边与多边合作的方式将其立法态度传导给其他国家。例如,美日欧于2020年1月公布的联合声明,指出现有《反补贴协定》无法有效应对在特定领域的带有贸易扭曲性质的补贴,并呼吁对《反补贴协定》进行修订。欧盟此举可能促使其他西方国家纷纷效仿引入“市场扭曲”标准类似条款,对WTO框架下公平的多边贸易体制造成冲击。因此,“市场扭曲”标准的发展不仅影响中欧间的贸易投资活动,并且以欧盟为圆心向其合作伙伴辐射,对于国际投资环境有重大的不利影响。

## 三、我国的应对策略

### (一)质疑“市场扭曲”标准的WTO合规性

无论是在反倾销领域还是反补贴领域,“市场扭曲”条款的WTO合规性都有待商榷。中国应有针对性地就欧盟相关贸易救济调查成立的正当性以及调查方法的合理性提出异议,推动模糊性条款的合理解释。通过与欧盟双边对话以及WTO贸易争端解

决机制保护中国产品的合法权利以及维护WTO多边贸易规则的权威。

首先,我国应就反倾销调查中“市场扭曲”条款涉嫌违反WTO《反倾销协定》中特殊待遇适用的相关规定通过WTO争端解决机制提出异议与申诉。主体要件方面,欧盟《2017条例》中的“市场扭曲”条款与《反倾销协定》第2条规定的“正常贸易过程”要件和“特殊市场情况”要件的解释存在矛盾。倾销幅度计算方法方面,欧盟《2017条例》中的“市场扭曲”条款与《反倾销协定》第2条规定的“推定价格法”中的原产国原则相抵触。因此,欧盟《2017条例》并没有妥善解决“非市场经济”条款的遗留问题,其特殊待遇内容以及单边设立例外条款的行为与WTO“非歧视”与“公平贸易”的原则相违背。我国应明确欧盟在修订相关法规时不应通过变更概念的形式保留反倾销调查中存在争议的方法与措施。对于容易造成WTO成员出口产品损失,引发贸易争端的规定和调查方法,应该严格参照相关WTO协定进行修订,并且通过构建磋商机制的方式防止此类问题在未来的双边与多边合作中再次出现。

其次,我国应就《外国补贴草案》中带有限制性与歧视性规则的WTO合规性提出质疑,随时为下一步双边谈判、多边谈判甚至WTO诉讼及应诉做好准备。作为欧盟扩张其贸易防卫手段的新尝试,《外国补贴草案》涉嫌违反《反补贴协定》对可诉讼补贴的救济措施结果要件的规定以及《服务贸易总协定》中市场准入原则等多项WTO义务。据此,我国应对该草案的WTO合规性进一步分析评估。在欧盟没有正式通过新草案时,我国可以以《中欧全面投资协定》为契机,通过双边谈判的方式对相关条款提出异议、商讨解决方案。一方面,在欧盟法框架下对欧盟委员会的决定进行审查,寻求司法救济;另一方面,积极做好WTO应诉准备,在草案通过后通过WTO争端解决机制维护自身的合法权利。

(二)针对欧盟推行“市场扭曲”标准带来的示范效应建立预警机制

首先,我国应密切关注欧盟在国际贸易投资领域的最新立法动向,为应对其下一步革新贸易保护政策、强化贸易防卫手段做好准备。从欧盟“市场

扭曲”标准的变迁可以看出,无论是从中国“入世”义务到一般贸易救济规则的过渡,还是从反倾销要件到反补贴要件的移植,都没有改变欧盟强化其贸易防卫手段的态度。未来,不排除欧盟围绕贸易救济规则继续创新贸易防卫手段。例如,欧盟可能会引入更多的市场竞争规则,通过贸易救济的手段对外国投资进行规制。事实上,欧盟外国补贴立法在一定程度上弥补了《欧洲职能条约》(TFEU)竞争条款对于非欧盟成员在欧盟内部市场竞争的监管漏洞。如果《外国补贴草案》顺利通过,欧盟可能会考虑引入更多的类似条款。因此,我国应密切关注欧盟在立法方面的新动态,对欧盟下一步利用其他市场竞争规则及贸易救济手段进行预估,提前为相关谈判甚至争端做好准备。

其次,我国应同时关注欧盟的主要合作伙伴或其他国家是否参考欧盟“市场扭曲”标准建立相关制度。欧盟除了通过“布鲁塞尔效应”推动单边立法,塑造国际商业环境,提高全球行业标准,从而使全球商业在诸多重要方面“欧洲化”之外,同时与美日等国密切合作,在市场扭曲等问题上共同发声。事实上,美国国会在其2021年8月23日公布的《贸易救济措施:反补贴税》报告中就已经指出其关注到了欧盟针对外国补贴所采取的一系列措施,并于2022年通过了《2022年美国竞争法案》,对通过跨境补贴输出市场扭曲的行为进行规制。因此,我国既要质疑“市场扭曲”标准的WTO合规性,从根本上消除其带来的不利影响,也要建立配套预警机制,关注各国相关立法动态,围绕“市场扭曲”标准的新发展做好分析与预测,随时准备就相关贸易救济争端进行应对,做到防患于未然。

(三)积极应对贸易救济调查,通过国企改革进一步增强企业竞争水平

首先,就应对贸易救济调查程序而言,我国应做到证据材料充分,手续步骤合规。相比以往的贸易救济规则,欧盟外国补贴立法围绕“市场扭曲”认定建立了更为严格的审查程序。欧盟委员会在遵循预审与深入审查规则的基础之上主动对存在潜在外国补贴行为的贸易活动进行调查。并且由于缺乏事前磋商程序,涉事企业很难在调查前通过谈判寻求

解决争议的方法。因此,提供证据链条完整。论证说理缜密的材料就尤为重要。我国应围绕“市场扭曲”的认定从“补贴数量”“补贴性质”“涉事企业与市场政策环境”“涉事企业经济活动运行水平”等方面依据草案相关条款通过援引案例等方式澄清事实。同时,通过企业联合会、中国商务部主管的中国贸易救济信息网等平台将调查要求及时传达给相关企业,防止欧盟贸易救济调查机构以“拒绝提供相关信息”“没有在法定时限内提交信息”“提交不完整或误导性信息”等为由认定我国涉事企业违反“配合”义务从而实施罚款等惩罚性措施。此外,此举有利于对贸易救济调查机构自由裁量权的控制。例如,在2020年欧盟对中国和埃及的玻璃纤维织物发起的外国补贴调查中,正是由于涉事银行拒绝提供相关信息,致使欧盟委员会援引“不配合”条款,自主认定相关银行存在优惠贷款行为,从而认定补贴事实存在。因此,对贸易救济调查程序的重视一方面节省了应诉成本,另一方面提高了应诉成功率。

其次,通过国企改革优化企业结构,进一步增强竞争水平。我国应围绕国企改革进一步厘清政府与企业的关系,深化政企分开、政资分开。“市场扭曲”标准下的贸易救济调查实践反映出对政府干预行为的高度重视,而政府干预行为与国有企业息息相关。就反倾销领域而言,欧盟在《中国经济存在严重扭曲问题的报告》中从五个方面对国有企业与“市场扭曲”之间的联系进行了评估,认为政府对国有企业的控制与支持对资源的有效配置造成了扭曲影响。就反补贴领域而言,《外国补贴草案》将“公共实体”或“公共机构”作为实施补贴的主体之一。虽然“公共机构”在《反补贴协定》中同样作为补贴存在的主体要件而存在,但是由于该协定缺乏对“公共机构”的相关解释,往往引发贸易争端。例如,在中美反倾销反补贴案中(DS379),美国商务部认定中国政府通过国有企业为相关生产者提供热轧钢等材料的行为属于补贴行为,从而采取了反补贴措施。因此,中美双方围绕“公共机构”的解释以及国有企业是否属于“公共机构”这一话题争议不断。2020年10月,我国通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远



景目标的建议》，要求：全面深化改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。以此为契，我国可以从“区分国有企业与国家控制企业”“提高国有企业监管透明度”“明确当前法律体制下国有企业的职能”等方面入手，分层分类深化混合所有制改革，深化政企分开、政资分开，优化监管方式手段，健全国有企业信息公开制度，做到动中窥要。同时，加快完善中国特色现代企业制度，激发国有企业活力，鼓励、支持、引导非公有制经济发展，增强国际竞争优势，降低对政府补贴的依赖。

#### (四) 积极参与全球治理体系改革

我国应积极参与国际经贸治理体系的变革，增强国际规则制定中的话语权。从“市场扭曲”条款的发展可以看出，欧盟通过不断修订其贸易救济条款扩张其国际贸易领域的影响力，积极参与新一轮国际贸易规则构建。规则之争，既反映了经济全球化的来路，又影响经济全球化的进路。党的二十大报告提出：“中国积极参与全球治理体系改革和建设，践行共商共建共享的全球治理观，坚持真正的多边主义，推进国际关系民主化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。”一方面，我国可以通过WTO贸易争端与解决机制推动相关国际贸易规则的合理解释与适用，避免美欧单边立法在国有企业以及产业补贴规则制定中形成不合理的示范效应；另一方面，继续推动区域贸易合作，以我国申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等区域贸易协定为契，积极参与新贸易规则的制定，从构建全球贸易命运共同体的角度出发，推动建立统一、公平、和谐的国际贸易新规则，达到约束单边贸易限制措施的效果。

#### 参考文献

- [1] 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(05): 84-110+7.
- [2] 李本, 徐欢颜. 境外投资补贴的规制动因、审查框架与中国应对: 以欧盟《外国补贴条例草案》为切入点[J]. 国际贸易, 2021(11): 89-96.
- [3] 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(03): 98-112.
- [4] 张怀岭. 欧盟外国补贴监管改革趋势及影响[J]. 国际贸易, 2022(02): 74-81.
- [5] 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(03): 51-57.
- [6] 周艳云. 贸易战背景下欧盟“市场扭曲”的新替代国方法的WTO合规性缕析: 以DS516案为视角[J]. 河北法学, 2019, 37(05): 64-77.
- [7] BHATTACHARYA R. Three viewpoints on China's non-market economy status [J]. Trade, law and development, 2017, 9(2): 305-313.
- [8] BRADFORD A. The Brussels Effect: How the European Union rules the world [M]. New York: Oxford University Press, 2020.
- [9] COTTIER T, MAVROIDIS P C. State trading in the twenty-first century [M]. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 1998.
- [10] CROCHET V, GUSTAFSSON M. Lawful remedy or illegal response? Resolving the issue of foreign subsidization under WTO law [J]. World trade review, 2021, 20(3): 343-366.
- [11] NOËL S, ZHOU W H. EU's new anti-dumping methodology and the end of the non-market economy dispute? [J]. Global trade and customs journal, 2019, 14(9): 417-424.
- [12] TELEP J M, LUTZ R C. China's long road to market economy status [J]. Georgetown journal of international law, 2018, 49(2): 693-708.
- [13] VERMULST E, SUD J D, EVENETT S J. Normal value in anti-dumping proceedings against China post-2016: Are some animals less equal than others? [J]. Global trade and customs journal, 2016, 11(5): 212-228.
- [14] WASHINGTON A J. Not so fast, China: Non-market economy status is not necessary for the “surrogate country” method [J]. Chicago journal of international law, 2018, 19(1): 260-294.
- [15] YU M Y, GUAN J. The non-market economy methodology shall be terminated after 2016 [J]. Global trade and customs journal, 2017, 12(1): 16-24.
- [16] ZHOU W H, PENG D L. EU- Price Comparison Methodologies (DS516): Challenging the non-market economy methodology in light of the negotiating history of article 15 of China's WTO Accession Protocol [J]. Journal of world trade, 2018, 52(3): 505-533.

## The Influence of the EU Foreign Subsidy Legislation on China from a Perspective of the Evolvement of “Market Distortion” Criterion and the Countermeasures

LI Ji

(Nanjing University of Information Science and Technology)

**Abstract:** In May 2021, the European Commission has released a Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market, which reflects the new development of its “market distortion” criterion and indicates EU’s attitude on innovating protective trade policy and strengthening trade defence instrument (TDI). The evolvement of “market distortion” criterion has reflected two developments in EU’s TDI: a transition from China’s WTO-plus obligation to general trade remedy rules; a transplant from anti-dumping standard to anti-subsidy standard. The EU’s promotion of “market distortion” criterion not only impede China’s foreign investment, but also undermine the stable operation of global economic and trade order. In this regard, China should challenge the consistency between the “market distortion” criterion and the WTO principle, establish an early warning mechanism for the demonstration effect of the EU’s “market distortion” criterion, improve the enterprises’ competition level through the reform of state-owned enterprises, and actively participate in the reform of the global governance system to deal with the development of “market distortion” criterion.

**Keywords:** market distortion; foreign subsidy; trade remedy; “non-market economy” clause

**JEL Classification:** F02, F13, K33

(责任编辑: 王勇娟)

(上接第 80 页)

## International Comparison of the Negative List of Cross-Border Service Trade and Its Enlightenment to China

LI Yang REN Caijun

(University of International Business and Economics)

**Abstract:** Managing cross-border service trade through negative list has become the mainstream of service trade opening in RTAs. By comparing the negative list of cross-border service trade in the American and Japanese FTAs, and the negative list of cross-border service of Shanghai and Hainan, this article finds that the negative list of cross-border service trade in China, whether it is the rule framework or the list content, is quite different from the international negative list. To meet the requirements of the RCEP from positive list to negative list and join the CPTPP, it is necessary to comprehensively sort out the contents of the inclusive clauses in the current negative list during the first national list making. On the basis of adhering to the combination of openness and flexibility, we need to constantly improve the framework structure of the negative list and improve those non-conforming measures.

**Keywords:** cross-border service trade; negative list; RTA; non-conforming measures

**JEL Classification:** F02, F13, F15

(责任编辑: 王勇娟 王 建)