

· 产业经济 ·

# 欧盟外国补贴监管政策的动因、特征及影响

林平<sup>1</sup>, 魏昕<sup>2</sup>

(1. 山东大学 经济学院, 山东 济南 250100;

2. 东北财经大学 产业组织与企业组织研究中心, 辽宁 大连 116025)

**摘要:** 近期欧盟出台的《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例》，是欧盟委员会针对外国补贴的新监管政策。欧盟对外国补贴进行监管的主要动因是：外国补贴扭曲了欧盟单一市场竞争，且原有监管工具存在监管空白。欧盟外国补贴监管政策的主要特征是：外国补贴的认定范围逐渐宽泛，反补贴审查更严格且可追溯，违规后的惩罚力度空前严厉，依据交易类型采用不同审查机制，创设“安全港”门槛，明确了审查标准。中国为“走出去”企业提供了大量政策支持并给予了较多政府补贴，并且该做法还在持续，因而欧盟此次外国补贴监管政策剑指中国。从中国对欧盟的并购和绿地投资情况可知，中国企业赴欧盟投资经营风险早在2017年已显现，并且欧盟外国补贴监管政策具有一定的“示范效应”，其他国家也在积极推进反补贴规则的制定，因而未来中国企业赴欧盟投资经营将面临较多阻碍。对此，中国应采取应对措施：迅速开展各级政府风险盘点，充分利用“平衡测试”维护自身利益，坚持推进制度型开放，积极参与国际规则谈判与制定，提醒赴欧盟投资经营企业进行评估，为赴欧盟投资经营企业提供法律咨询，鼓励中小企业开拓欧盟市场。

**关键词:** 外国补贴；监管政策；扭曲竞争；制度型开放

**中图分类号:** F262 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2023)07-0055-12

## 一、问题的提出

欧盟委员会指出，虽然缺乏关于第三国提供补贴的可靠数据，但越来越多的例子表明，外国补贴似乎在某些情况下扭曲了欧盟内部市场，为在欧盟内部市场运营的企业创造了一个不公平的竞争环境。自2017年以来，欧盟委员会一直积极开展与美国和日本的三边会谈，并发表多份贸易部长联合声明，对当前国际反补贴规则的滞后性表示不满和担忧，同时希望形成框架性意见，指导当前国际反补贴规则的变革方向<sup>[1]</sup>。荷兰、法国、德国、意大利和波兰等欧盟成员国提出了旨在解决外国补贴可能造成的扭曲的行动建议<sup>[2]</sup>。德国反垄断委员会提出了一项外国补贴援助工具，以解决外国补贴对欧盟单一市场的不利影响<sup>[3]</sup>。作为共同立法者的欧洲理事会和欧洲议会也在多个场合提出了外国补贴问题，如欧洲议会在《2019年竞争政策报告》中呼吁，欧盟委员会是否有在欧盟竞争法中增加一个支柱的可能性，使其拥有适当的监管工具，以应对可能具有扭曲性影响的外国补贴<sup>[4]</sup>。

收稿日期：2023-04-07

基金项目：国家自然科学基金重大项目“数字经济反垄断理论与政策研究”（72192842）

作者简介：林平（1959-），男，山东郓城人，教授，博士，博士生导师，主要从事产业经济学与反垄断经济学研究。

E-mail: plin@ln.edu.cn

魏昕（通讯作者）（1995-），女，甘肃白银人，博士研究生，主要从事产业经济学与反垄断经济学研究。

E-mail: 1663287962@qq.com

2020年6月17日, 欧盟委员会通过了《关于在外国补贴方面创造公平竞争环境的白皮书》(以下简称《白皮书》), 就外国补贴问题进行了专门探讨。《白皮书》指出, 欧盟成员国当局提供的补贴受欧盟国家援助规则的监管, 但对非欧盟国家提供的补贴没有类似的监管制度, 这使得在欧盟从事经济活动但没有获得补贴的企业处于不利地位, 从而提出了对外国补贴的监管框架。《白皮书》涵盖了外国补贴的定义、形式、审查框架和救济措施等一系列内容<sup>[5]</sup>。2020年10月6日, 欧盟委员会发布了《初始影响评估》报告, 提出了解决外国补贴问题的三种备选方案, 从而为其后续行动奠定了基础<sup>[6]</sup>。

除了对《白皮书》《初始影响评估》公开征求意见外, 欧盟委员会还向特定群体征求意见。<sup>①</sup>在综合考虑相关反馈意见后, 2021年5月5日, 欧盟委员会发布了《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例草案》(以下简称《立法草案》), 规定调查扭曲欧盟单一市场的外国补贴和纠正这种扭曲的规则和程序, 基本继承了《白皮书》的相关内容, 仅对部分内容进行了调整<sup>[7]</sup>。同时还发布了《外国补贴扭曲欧盟单一市场影响评估》报告, 内容涵盖外国补贴产生的影响、欧盟采取行动的理由、要实现的目标、可选择的政策、政策的影响、政策之间的比较、最优政策选择等<sup>[8]</sup>。经过多轮磋商和修订, 2023年1月12日, 《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例》(以下简称《外国补贴条例》)正式生效<sup>[9]</sup>。

现有关于政府补贴的研究主要集中在其对企业创新和进出口等方面的影响。政府补贴对企业创新影响的研究相对较多。张杰等<sup>[10]</sup>发现, 知识产权保护制度的完善程度以及政府补贴的具体方式, 都会影响政府创新补贴政策对企业研发投入的作用效果。杨洋等<sup>[11]</sup>发现, 政府补贴对私营企业创新的促进效应高于对国有企业创新的促进效应。陈红等<sup>[12]</sup>发现, 研发补贴对企业创新具有正向影响, 并且企业内部控制对研发补贴绩效具有促进作用。吴伟伟和张天一<sup>[13]</sup>的实证研究表明, 研发补贴对新创企业创新产出具有倒U型影响, 非研发补贴对新创企业创新产出具有积极影响, 并且金融化水平和企业所有权性质会影响补贴效果。何晴等<sup>[14]</sup>构建了一个包括政府补贴和企业研发投入的局部均衡模型, 发现在高风险研发阶段和低风险研发阶段, 政府补贴对研发活动预期边际收益影响的方向不同。

部分学者研究了政府补贴对进出口的影响。张杰和郑文平<sup>[15]</sup>研究了中国政府补贴对企业出口集约边际和扩展边际的影响, 结果表明, 政府干预对企业低端出口能力未产生显著影响, 但对企业高端出口能力产生显著影响。许家云和毛其淋<sup>[16]</sup>研究了生产性补贴对企业进口的影响, 结果表明, 生产性补贴提高了企业进入进口市场的可能性, 显著增加了企业进口产品种类、进口额以及提升了进口产品质量。綦建红和赵雨婷<sup>[17]</sup>基于中国企业绿地投资和跨境并购数据进行研究发现, 政府补贴可以部分缓解融资约束对海外投资效率的抑制作用。其他关于政府补贴的研究有, 任曙明和吕镛<sup>[18]</sup>实证研究了政府补贴对企业生产率的影响。毛其淋和许家云<sup>[19]</sup>研究了政府补贴对企业风险承担的影响。王昀和孙晓华<sup>[20]</sup>研究了生产性补贴对产业升级的影响。戴小勇和成力为<sup>[21]</sup>通过测算全要素生产率和成本加成率, 识别了政府补贴、税收减免和低利率贷款等产业政策的有效性。赖烽辉等<sup>[22]</sup>分析了不同情境下研发前补贴和研发后成本分担这两种补贴方式的有效性。蒋冠宏<sup>[23]</sup>研究了政府补贴对工业企业产出和资源配置效率的均衡影响。

现有研究更多关注政府补贴在国内的效果, 忽略了获得政府补贴的企业在跨国经营时可能存在的风险及其应对措施。作为中国第一大贸易伙伴, 欧盟针对外国补贴的新监管工具势必对中国赴欧盟投资经营企业产生较大影响。本文将系统地分析欧盟对外国补贴进行监管的动因、欧盟外国补贴监管政策的主要特征、欧盟外国补贴监管政策对中国的影响及其应对措施。

① 2020年10月至2021年1月, 欧盟委员会向特定群体征求意见, 这些特定群体包括企业和行业组织、专家小组、政府当局、中小企业代表、消费者以及第三国利益攸关方, 意见主要围绕最可能产生扭曲的补贴类型、外国补贴的影响、政策选择、政策的影响和行政负担五个问题展开。

## 二、欧盟对外国补贴进行监管的动因

欧盟委员会认为,外国补贴扭曲了欧盟单一市场竞争,本部分主要阐述促进并购和公共采购的外国补贴扭曲竞争的作用机制,并分析欧盟原有监管工具在应对外国补贴问题时存在的不足,进而阐明欧盟为何要出台专门针对外国补贴的立法。

### (一) 外国补贴扭曲了欧盟单一市场竞争

#### 1. 促进并购的外国补贴扭曲了欧盟单一市场竞争

欧盟委员会认为,促进并购的外国补贴扭曲了欧盟单一市场竞争,对生产者和消费者均产生了影响。从短期来看,获得补贴的企业可能会支付过高的费用(“收购溢价”),从而将潜在效率更高的竞争对手挤出市场,这种挤出效应的负面影响可能超过被并购方获得“收购溢价”所带来的好处。从长期来看,外国补贴可能严重损害欧盟单一市场的运行,阻止未获得补贴企业的并购活动,这将减少它们通过并购扩大规模的机会。外国补贴通过扭曲公平竞争的环境,有助于受益者巩固市场,特别是在进入壁垒较高的市场中,使受益者更容易取得市场支配地位。取得市场支配地位后,可利用其财务实力进行掠夺性定价,进一步巩固地位,并将未获得补贴的竞争对手挤出市场。从短期来看,促进并购的外国补贴可能对消费者有利,因为获得补贴的企业可能提供比其竞争对手更便宜的价格。从长期来看,外国补贴很可能对消费者产生负面影响,因为获得补贴的企业可能利用其市场支配地位提高价格。除了对生产者和消费者的影响外,外国补贴引起的竞争扭曲可能会对其他政策领域产生进一步的连锁效应或间接影响。

#### 2. 促进公共采购的外国补贴扭曲了欧盟单一市场竞争

从短期来看,获得外国补贴的投标人提供的低价可能对采购方有利,因为这会降低采购成本,同时也会增加现有投标人的竞争压力。但是,如果低价是以牺牲质量和创新为代价,则对采购方不利。从长期来看,未获得外国补贴的企业可能会在后续投标中处于竞争劣势地位,从而使其业务持续受损,最终可能导致其退出市场。此外,即使获得补贴的企业未赢得合同,也会对欧盟单一市场的运行产生不利影响,因为每一次公共采购都是对市场的检验,需要各个投标者发出真实的信号,而外国补贴提供了错误的信号。如果获得补贴的企业中标后其合同被退回,则会影响合同的执行,而修改合同会导致价格上涨。

### (二) 原有监管工具存在监管空白

欧盟委员会认为,虽然一些国际规则和欧盟规则在一定程度上解决了外国补贴的扭曲问题,但仍未彻底解决这一问题,特别是当外国补贴用于支持外国企业在欧盟的经营、促进并购欧盟企业和促进公共采购时存在监管空白。欧盟委员会分别阐述了竞争、贸易和公共采购三个方面的规则,以表明原有监管工具难以对外国补贴形成有效监管。

#### 1. 欧盟竞争规则难以形成有效监管

欧盟的竞争立法主要包括反托拉斯、卡特尔、并购控制和国家援助。《欧盟合并条例》是专门针对并购控制的立法,但其分析重点是某一市场的竞争结构,而不是外国补贴本身的存在或影响,欧盟委员会或欧盟成员国也不基于此条例进行干预和发布决定<sup>[24]</sup>。《欧盟运行条约》第107条—109条是关于国家援助的规则,第107条规定,成员国给予的或通过任何形式公共资源给予的援助,扭曲了成员国之间的竞争或具有扭曲竞争危险,则这种对特定企业或对特定货物生产的支持与欧盟单一市场不兼容<sup>[25]</sup>。因此,欧盟国家援助规则的目的在于保证欧盟成员国企业公平竞争,防止欧盟成员国运用公共资源扭曲企业之间的竞争和影响欧盟成员国之间的贸易。然而非欧盟当局提供的财政支持,不在欧盟国家援助规则控制范围内。

#### 2. 欧盟贸易投资政策难以形成有效监管

如果进口产品受到外国补贴支持,欧盟可用的贸易防御工具主要包括:WTO《补贴与反补

贴措施协定》、欧盟与其他国家签订的双边贸易协定、欧盟反补贴规则,采取的主要措施通常为对海外竞争对手获得的补贴征收额外进口关税,以消除外国补贴带来的竞争损害。但欧盟委员会认为,这些工具不能解决所有外国补贴问题,欧盟和WTO的反补贴规则仅适用于货物贸易,服务贸易和投资不包括在内。WTO《服务贸易总协定》的一项重要内在任务是制定针对服务贸易领域补贴问题的监管规则,但迄今尚未制定此类规则。2019年3月,欧盟委员会正式发布《欧盟外商投资审查条例》,主要考虑外资并购涉及关键基础设施、关键技术、关键投入“两用”物品、关键投入品供应、对敏感信息的访问和控制能力以及媒体等领域,较为关注对安全和公共秩序的可能影响,但没有具体解决外国补贴造成的扭曲问题<sup>[26]</sup>。

### 3. 欧盟公共采购政策难以形成有效监管

欧盟在多项国际协定(如WTO《政府采购协定》和有采购章节的双边自由贸易协定)中作出承诺,允许若干第三国的货物、服务和供应商进入其公共采购市场。《欧盟公共采购指令》第69条规定,如果投标人不能就其较低的投标报价提供合理解释和有力证据,公共采购方可拒绝其认为异常低的报价。如果投标人获得与《欧盟运行条约》相关规定相悖的欧盟国家援助,从而使其报价异常低,公共采购方可仅以此为理由拒绝投标人的报价<sup>[27]</sup>。但是,《欧盟公共采购指令》第69条未就使投标人能够提交较低报价的外国补贴作出相应规定,在具体实践中,公共采购方也没有足够的信息来调查投标人是否从外国补贴中受益,以及评估外国补贴在多大程度上造成采购市场扭曲。另外,《国际采购文书》的主要目标是激励贸易伙伴与欧盟进行谈判<sup>[28]</sup>,为欧盟企业开放其采购市场,但针对因向参与欧盟采购市场的企业提供外国补贴而造成的单一市场采购程序扭曲问题,该规则难以发挥作用。因此,欧盟委员会认为,欧盟公共采购领域的现有规则不足以解决和补救因外国补贴造成的竞争扭曲,需要新的监管政策专门应对此问题。

## 三、欧盟外国补贴监管政策的主要特征

政府补贴历来是国际竞争和贸易领域中颇具争议的议题。欧盟此次颁布的《外国补贴条例》直指政府补贴,涵盖企业并购和公共采购领域,且监管更加严苛,本部分总结了欧盟外国补贴监管政策的主要特征。

### (一) 外国补贴的认定范围逐渐宽泛

从欧盟委员会的整个立法进程可以看出,《白皮书》《条例草案》,以及最终出台的《外国补贴条例》,对外国补贴的定义逐渐宽泛。《外国补贴条例》将外国补贴(Foreign Subsidies)认定为,非欧盟成员国政府和公共机构向特定企业或行业提供的直接财务支持或间接财务支持,其范围非常广泛:第一,财务支持既包括政府给予企业的资金支持、财政奖励、融资安排、贷款担保、税收减免、债务豁免、债转股和专项基金支持等常见补贴形式,也包括政府为企业提供的资源以及政府采购企业提供的商品或服务补贴形式。第二,在计算企业获得的财务支持标准时,企业前3年从第三国政府接受的所有财务支持都被计算在内。第三,作为外国补贴提供主体的第三国,不仅包括第三国中央政府和所有层级政府机关,还包括第三国公共实体和任何私人实体。第四,外国补贴的补贴方式,不仅包括对在欧盟设立的企业直接提供外国补贴,还包括对在第三国设立的企业提供外国补贴,但该补贴由该企业在欧盟设立的关联方所使用、或用于促进收购欧盟企业或参与欧盟公共采购。

### (二) 反补贴审查更严格且可追溯

外国企业在欧盟的并购活动将受到更为严格的反垄断审查,主要体现为事前审查。一方面,涉及并购和公共采购方面的外国补贴,达到相应门槛的经营者应当在实施并购或参与公共采购投标前向欧盟委员会进行申报。欧盟委员会收到申报后进行初步审查和深度调查,包括启动调查、采取临时措施、要求经营者提供一切必要资料、进入经营者内部检查、到第三国进行调查、对违

规企业采取惩罚性措施和救济措施等。另一方面,外国补贴可追溯。欧盟委员会对未达到申报门槛的并购和公共采购,以及其他类型的经济活动具有事后调查的权力,并且追溯期为10年,过渡条款中规定,欧盟委员会可对《外国补贴条例》生效前5年(即自2018年开始)企业所获补贴和公共采购服务进行反垄断调查。

### (三) 违规后的惩罚力度空前严厉

一旦企业(并购当事方及公共采购投标人)未履行事前申报义务,将面临最高达企业上一年度全部营业额10%的罚款;一旦企业故意或过失提交了不准确或误导性信息,或对调查不予配合,将面临最高达企业上一年度全部营业额1%的罚款;一旦被认定企业获得的相关外国补贴扭曲了欧盟内部市场,其将被禁止交易或施加其他附加限制性条件,还有可能同时遭到《外国补贴条例》和欧盟反垄断法的双重监管。

### (四) 依据交易类型采用不同审查机制

欧盟委员会提出三种审查机制。第一种属于一般性审查机制,原则上可以解决所有扭曲性外国补贴问题,<sup>①</sup>主要监管对象为在欧盟设立的企业或虽在第三国设立但在欧盟活跃的企业。第二种是专门针对促进并购的外国补贴,达到如下门槛需要事前申报:被收购企业或合并企业中至少有一家企业在欧盟成立,且在欧盟的总营业额不低于5亿欧元;有关企业在申报前3年从第三国收到补贴总额超过5000万欧元。第三种是针对促进公共采购的外国补贴,采购项目价值超过2.5亿欧元,并且有关企业在申报前3年从第三国收到财务支持总额超过400万欧元,需要事前申报。针对促进并购和公共采购的外国补贴的审查机制需要提交大量申报信息,并且审查耗时较长。

### (五) 创设“安全港”门槛

《外国补贴条例》中明确了外国补贴不会造成扭曲竞争影响的“安全港”,即一个经营者在连续3个财务年度接受的外国补贴合计低于20万欧元,则其肯定不会被认定为扭曲了欧盟单一市场竞争,这与欧盟国家援助规则中的“安全港”相同。同时《外国补贴条例》还设定了一个“软安全港”,即一个经营者在连续3个财务年度接受的外国补贴合计低于400万欧元,则其不太可能会扭曲欧盟单一市场竞争。如下类型的外国补贴极有可能会被判定为扭曲欧盟单一市场竞争:对短期濒临破产倒闭企业提供的外国补贴;无限额度或者无期限债务担保;直接促成并购交易的外国补贴;使企业具有不正当竞争优势从而能够中标的外国补贴。

### (六) 明确了审查标准

欧盟委员会判断外国补贴是否扭曲欧盟单一市场竞争主要根据如下指标:外国补贴金额,外国补贴金额越高,其可能产生的负面影响越大;外国补贴的性质,经营性外国补贴比促进投资的外国补贴更有可能扭曲竞争;有关企业规模和市场结构的情况,受益者规模越大,外国补贴扭曲竞争的可能性越大,相关市场是否结构性过剩或高度集中会影响扭曲竞争程度;有关企业在单一市场的经济活动水平,一般活跃程度较低的受益人扭曲竞争的可能性较小;外国补贴的目的、附加条件及其在国内市场的使用情况。

## 四、欧盟外国补贴监管政策对中国的影响

自2003年中国同欧盟建立全面战略伙伴关系以来,中欧在贸易往来、双边投资等方面取得了积极进展。2020年,中国与欧盟双边贸易总额为6496.4亿美元,占中国对外贸易总额的14%,中国超越美国首次成为欧盟第一大贸易伙伴;中国对欧盟直接投资流量为101亿美元,占中国对外直接投资流量总额的6.6%,中国对欧盟直接投资存量为830.2亿美元,占中国对外直接投资存量的3.2%;中国对欧盟承包工程新签合同额为75.5亿美元,占中国对外承包工程新签合同总额的3%。鉴于中国与欧盟在经贸方面的紧密关系,欧盟新颁布政策的影响势必会波及中国,本部

<sup>①</sup> 由欧盟反补贴规则监管的进口货物补贴不在第一种审查机制的监管范围之内。

分将着重分析欧盟外国补贴监管政策对中国企业赴欧盟投资经营的影响。

### (一) 中国政府为“走出去”企业提供了大量支持政策

“走出去”是中国对外开放的重大战略举措,国家对“走出去”战略进行了重要部署。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第五十二章专门对“走出去”进行了安排部署,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第四章提出,引进来和走出去并重、引资和引技引智并举,发展更高层次的开放型经济。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第十三章提出,坚持引进来和走出去并重,以高水平双向投资高效利用全球资源要素和市场空间,完善产业链供应链保障机制,推动产业竞争力提升。为加快企业“走出去”步伐,中央及地方出台了系列支持政策,财税和金融支持政策是其中重要的组成部分。2013年,商务部和国家开发银行联合发布了《关于支持境外经济贸易合作区建设发展有关问题的通知》。2014年,国务院办公厅印发了《关于支持外贸稳定增长的若干意见》。2017年,国家发展和改革委员会、商务部、人民银行、外交部联合出台了《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》,这些文件均提出了对“走出去”企业在财政和金融等方面的政策支持。地方层面也提供了一系列政策支持,如福建省商务厅加强与出口信用保险公司、进出口银行、国家开发银行等的合作,帮助“走出去”企业获得更多政策性金融支持。欧盟自2017年以来就开始寻求针对外国补贴的解决办法,并且已经针对个别企业展开相关调查,中国政府和企业一定程度上意识到了潜在风险,但从具体的政策实施角度来看,国内仍然在通过政府补贴支持企业“走出去”。

### (二) 中国政府补贴总额估算

相关统计数据显示,中国上市公司的补贴数据,无论是补贴总额还是平均补贴额,2014—2020年均呈现上升趋势,补贴总额从2014年的1 273亿元上升至2020年的2 839亿元,平均补贴额从2014年的0.49亿元上升至2020年的0.68亿元。由于中国全部企业获得政府补贴的直接数据难以获取,本部分仅根据上市公司获得补贴数据,对全部企业获得政府补贴情况进行粗略估计。以2020年为例,中国上市公司获得补贴总额为2 839亿元,利润合计为41 490亿元,由此计算可得上市公司补贴总额占利润的比重为6.8%,用该比重乘以全部企业利润合计106 227亿元,即可得2020年全部企业获得的政府补贴额约为7 191亿元。<sup>①</sup>表1是2014—2020年中国企业获得政府补贴总额估计,根据欧盟对政府补贴的定义,除了政府直接拨款外,政府补贴还包括其他多种形式,因而这是对政府实际补贴额的保守估计。

表1 2014—2020年中国企业获得政府补贴总额估计

单位:亿元;%

年份	上市公司 补贴总额	上市公司 平均补贴额	上市公司 利润合计	上市公司补贴 总额占利润比重	全部企业 利润合计	全部企业 补贴总额估计
2014	1 273	0.49	27 185	4.7	113 249	5 302
2015	1 634	0.58	28 531	5.7	112 297	6 430
2016	1 685	0.55	30 674	5.5	124 875	6 859
2017	1 521	0.44	36 980	4.1	133 171	5 478
2018	2 108	0.59	38 396	5.5	136 711	7 506
2019	2 548	0.67	40 986	6.2	103 789	6 453
2020	2 839	0.68	41 940	6.8	106 227	7 191

数据来源:上市公司补贴总额及利润数据来源于数据皮皮侠。

注:企业利润的统计口径为规模以上工业企业、建筑业、限额以上批发和零售业、房地产开发业。

① 一般来说规模较大的企业获得政府补贴的可能性越大,因而总体上看全部企业补贴总额占利润比重要低于上市公司,本文使用上市公司的补贴比重会高估补贴总额,但本文企业利润的统计口径为规模以上工业企业、建筑业、限额以上批发和零售业、房地产开发业,因而一定程度上低估了补贴总额。综合起来,此处对补贴总额的估计具有一定的合理性。

### (三) 欧盟外国补贴监管政策剑指中国

欧盟在多份报告中指出,中国政府提供的补贴扭曲了欧盟单一市场竞争。《外国补贴扭曲欧盟单一市场影响评估》报告指出,中国政府对企业收购欧盟标的企业进行了大量补贴,并以中国化工集团有限公司收购倍耐力、中国中车股份有限公司收购福斯罗机车为例,说明该补贴扭曲了欧盟单一市场竞争。中国化工集团有限公司通过收购获得的补贴主要有:国务院国有资产监督管理委员会给予的5亿元(约6600万欧元)拨款;中国国家开发银行、中国进出口银行和中国建设银行等提供的8亿欧元优惠贷款;财政部专门给予的1700万元(约213万欧元)贷款贴息。欧盟委员会指出,这种补贴如果由欧盟成员国提供,将会被视为国家援助,但由于欧盟没有合适的监管工具处理由第三国提供的此类补贴,因而没有对潜在补贴或其影响进行进一步调查。上述报告还列举了若干对公共采购进行补贴的案例,投标企业以较低投标价获得公共采购合同,虽未指明具体公司名称,但具体案例描述均指向中国企业。

欧盟将中国实施的对外投资战略称为“国家驱动型投资战略”,《欧盟对中国国家驱动型投资战略的回应》指出,“一带一路”是中国加强企业海外影响力的重要倡议,截至2018年底,“一带一路”倡议下政府累计拨款超过7500亿美元。欧盟认为,“一带一路”倡议对其构成了挑战,从而扭曲了欧盟单一市场竞争<sup>[29]</sup>。欧盟在相关报告中反复提及中国企业在欧盟市场竞争中具有资金优势,使其他企业处于不利地位,其指出,中国银行业的特点是国有银行占很大比例,这些银行被用来实现国家设定的目标。例如,在不考虑国有企业财务状况和相关信贷风险的情况下,这些国有银行会为其发放贷款。综上所述,欧盟此次外国补贴监管政策的主要对象是中国。

### (四) 中国企业赴欧盟投资经营风险已显现

由于欧盟此次反补贴新规的主要对象是中国,因而在欧盟经营和有意赴欧盟市场的中国企业,将面临较大的风险。第一,欧盟已针对第三国投资搭建了安全审查制度和反垄断审查制度,此次叠加的《外国补贴条例》将使中国企业对欧投资不得不面临三重审查,大大增加了中国企业(尤其是国有企业)在欧盟并购的谈判成本。第二,参与并购和公共采购的中国企业必须履行申报义务,如果不履行,将被处以高额罚款,增加企业合规成本;如果履行,则将面临日趋严格、期限较长的审查,不仅增加交易时间,而且有可能延误最佳交易时机。第三,许多对中国企业而言较为常见的政府支持,如财政奖励、税收减免和专项基金支持等,都可能被认定为外国补贴,并就所接受财务支持数额进行评估,排查工作极其繁琐;一旦达到财务支持标准,还将面临复杂的申报和审批工作,调查机构可索要一切必要信息,不积极配合的企业将会被处以较高罚款。第四,即使中国企业获批在欧盟经营,由于欧盟委员会对是否发起调查具有充分的自由裁量权,其广泛的调查权限将使中国企业面临额外监管风险。

#### 1. 中国企业在欧盟的并购受阻

随着中国加快实施“走出去”战略,欧盟成为中国重要投资目的地之一,并且并购交易一直主导着中国在欧盟的投资,中国企业并购欧盟企业数量呈现不断上升趋势,从2012年的38起上升至2016年的99起。但是自2017年开始,欧盟对外商投资的态度开始发生转变,2017年9月14日,欧盟委员会发布了建立欧盟外国直接投资审查框架的提案,并逐步加强对外资并购的审查力度,中国企业并购欧盟企业的数量也随之降低,从2017年的88起降低至2021年的35起,如图1(a)所示。商务部发布的《对外投资合作国别(地区)指南:欧盟(2021年版)》显示,欧盟对外商投资有“大门开、小门关”现象,如部分成员国对赴欧盟投资中国企业外派人员实施严格的签证和工作许可制度。欧盟中国商会和罗兰贝格企业管理咨询联合发布的2020年建议报告《迅捷行动,共创未来》显示,中国在欧企业对欧盟营商环境评价略有下降<sup>[30]</sup>。虽然欧盟之前未形成专门针对外国补贴的监管框架,但中国企业赴欧盟并购风险实际上早已显现。

Rhodium Group和MERICS联合发布了《2021年中国在欧洲直接投资》报告<sup>[31]</sup>,相关数据显

示, 与企业并购形成鲜明对比的是, 中国对欧盟的绿地投资自 2017 年开始增加, 并且 2019 年后出现较大幅度增加, 2021 年中国对欧盟绿地投资规模达到 33 亿欧元, 如图 1 (b) 所示。对东道国来说, 与跨境并购相比, 绿地投资的天然属性决定了其对欧盟经济发展带来的正面影响更大 (如为当地创造就业机会和增加税收), 扭曲市场竞争的负面影响更小。因此, 绿地投资通常较少受到外国政府审查措施的影响, 而且往往更受当地政府的欢迎。中国对欧盟绿地投资的变化情况可进一步佐证中国企业赴欧盟并购风险早已显现, 因而赴欧盟投资经营企业逐渐采取了投资阻碍较小的方式来应对这一风险。

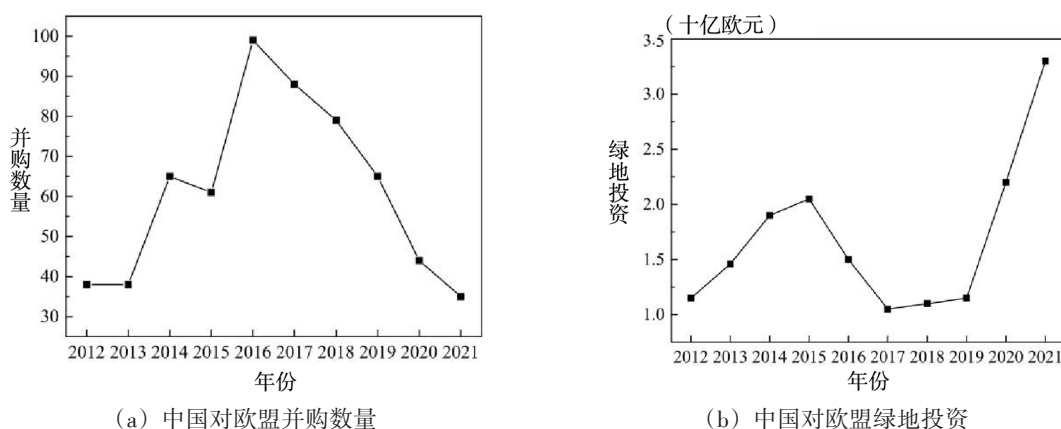


图 1 2012—2021 年中国对欧盟直接投资变动情况

数据来源: Zephyr 数据库及 Rhodium Group。

从结构上来看, 自 2017 年以来, 中国国有企业的对外投资相比私营企业遭受了更多阻碍, 中国私营企业对外投资逐渐超过国有企业。Rhodium Group 的数据显示, 2017 年, 国有企业对欧盟的直接投资额为 270 亿欧元, 私营企业对外投资额为 130 亿欧元, 国有企业投资额占总投资的比重为 67.5%; 2021 年, 国有企业对欧盟的直接投资额大幅下降为 13 亿欧元, 私营企业对外投资额下降为 93 亿欧元, 国有企业投资额占总投资的比重下降为 12.3%。这主要是由于中国的国有企业相比私营企业受到更多的政府支持, 包括国有银行提供的更多数量以及更低利率的贷款等, 因而国有企业赴欧盟投资会受到更多的监管。

综上所述, 自 2017 年中国企业赴欧盟投资经营风险就已显现, 主要表现在并购欧盟企业的数量大幅下降, 绿地投资规模相对增加, 尤其受到政府政策支持较多的国有企业受影响更大。

## 2. 欧盟外国补贴监管政策的“示范效应”初步显现

欧盟外国补贴监管政策具有一定的“示范效应”, 美国和日本等国家也在积极推进外国补贴相关规则的制定。因此, 欧盟将带动其他国家甚至 WTO 关于外国补贴的立法变革。届时中国企业不仅要在欧盟履行事前强制申报义务并接受相关部门的调查, 在其他国家也是如此, 中国企业对外投资将面临越来越多的限制和阻碍。因此, 欧盟外国补贴监管政策将一定程度上减缓中国企业“走出去”的步伐。

2020 年, 美国开始讨论是否应采用有关外国补贴的规定, 在美中经济与安全审查委员会向国会提交的 2020 年报告中, 其建议国会启动外国补贴审查<sup>[32]</sup>。《2021 年美国创新与竞争法案》第三部分“战略竞争法案”指出, 中国近年来一直在推行一种“反竞争的经济和产业生态体系”, 特别是中国对企业的补贴政策, 这一生态体系扭曲了全球市场的竞争, 限制了企业创新, 不公平地赋予中国企业市场优势地位。《2021 年美国创新与竞争法案》授权相关部门每年搜集和公布针对中国具体企业的名单。2022 年 9 月, 美国众议院投票通过了《外国并购补贴披露法案》<sup>[33]</sup>, 要求根据《哈特—斯科特—罗迪诺法案》(HSR 法案) 进行并购前申报的企业, 其申报



信息中还应该包含从“受关注外国实体”(中国、俄罗斯、伊朗和朝鲜)获得补贴的相关信息。综上所述,欧盟外国补贴监管政策对美国有较强的“示范效应”。

## 五、中国应对欧盟外国补贴监管政策的措施

欧盟外国补贴立法已经生效,在补贴可追溯的情况下,中国政府以往对“走出去”企业的补贴将面临较大的被调查风险,这势必会外国影响中国企业“走出去”的步伐。在欧盟外国补贴监管政策“示范效应”的作用下,预计美国和日本等其他国家也会陆续出台类似的外国补贴监管规则,届时中国企业对外投资将面临更多的阻碍。本部分主要从现有的风险出发,分别从政府和企业两个方面提出应对欧盟外国补贴监管政策的措施。

### (一) 迅速开展各级政府风险盘点

各级政府应及时开展风险盘点,实施公平竞争审查,全面掌握近年来对涉欧企业补贴政策的范围和走向,筛查出重点风险领域和企业,并进行相应政策评估和调整。同时,各级政府应进行《外国补贴条例》解读和培训工作,迅速改变通过大量竞争性补贴支持企业“走出去”的传统做法,必要时要将补贴重点放在欧盟所允许的研发创新、环境保护和就业培训等可免除申报义务的范围内。政府应尽量避免很可能被调查的补贴类型,如对濒临破产企业提供的补贴、直接促成并购的补贴等,如果中国企业获取的补贴类型属于此类,则有很大可能会被调查处理。因此,应将补贴重点放在欧盟允许的范围之内。

### (二) 充分利用“平衡测试”维护自身利益

《外国补贴条例》提出“平衡测试”概念,即权衡外国补贴对欧盟单一市场扭曲的负面影响与相关经济活动发展的积极影响,如果外国补贴的负面影响小于积极影响,那么可以免除相应的调查和处罚。在外国补贴的积极影响评估中,创造就业、实现气候中和、环境保护、数字化转型、公共秩序和公共安全等欧盟的公共政策目标将会被考虑在内。如果总体上积极影响能够充分缓解外国补贴对单一市场造成的扭曲,就不需要进一步调查。因此,中国企业可提供在欧盟就业、环保和健康等方面作出贡献的有力证据,进而避免被调查。

### (三) 坚持推进制度型开放

从中国企业“走出去”战略的实施特征来看,政策驱动强、市场驱动较弱,必然与强调竞争政策的国际经贸规则存在冲突。2018年中央经济工作会议首次明确了竞争政策的基础性地位,实践层面上也在公平竞争审查和反垄断领域取得了巨大成就。目前,国家正在推进高水平对外开放,党的二十大报告提出,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。因此,对外构建与国际规则相衔接的开放体系是推进制度型开放的必然要求。《外国补贴条例》指出,如果第三国有类似欧盟的外国补贴监管制度,则认为该国补贴不太可能扭曲竞争。因此,在国内外竞争环境发生巨大变化的新发展阶段,各级政府应实现从产业政策向竞争政策的转变,强化竞争政策的基础地位,开展公平竞争审查和反垄断监管。

### (四) 积极参与国际规则谈判与制定

正如2021年11月4日习近平主席在第四届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲所指出的,中国将以积极开放态度参与数字经济、贸易和环境、产业补贴、国有企业等议题谈判,维护多边贸易体制国际规则制定的主渠道地位,维护全球产业链、供应链稳定。尽管中国与欧盟在补贴议题上存在分歧,但在恢复环境补贴等不可诉补贴和增强补贴规则的灵活性等议题中,双方的诉求和利益并不冲突,在这些方面可争取欧盟的支持。

### (五) 提醒赴欧盟投资经营企业进行评估

加强对在欧盟经营和有意出海欧盟市场企业的培训工作,提醒所有赴欧盟投资经营企业均需在2023年7月12日欧盟委员会发起调查、2023年10月12日企业强制事前申报之前,及时评估自

身交易风险。具体包括统计过去至少三年从非欧盟国家获得的政府补贴记录, 核实政府补贴总额是否达到被调查的门槛以及政府补贴是否是按市场条件获得, 评估特定外国补贴是否会扭曲欧盟市场竞争等。同时还可以鼓励企业实现对外投资模式的转换, 由于跨境并购欧盟企业的门槛越来越高, 要求越来越严, 通过并购方式进入欧盟市场在未来势必会遭受重重阻碍, 因而投资企业可以考虑将进入障碍较小的绿地投资作为替代性投资方式。

#### (六) 为赴欧盟投资经营企业提供法律咨询

对出海欧盟市场的企业而言, 尤其是经风险评估后确认接受过政府补贴的企业, 存在较大的被调查风险, 政府部门可以考虑成立专门针对欧盟外国补贴立法的法律援助中心, 为这部分企业提供法律咨询和服务, 帮助其提前准备如何就补贴展开效率抗辩。具体包括提前准备与政府补贴有关的文件, 搜集政府补贴能够为欧盟带来积极影响的有力证据, 提前开展并购交易双方的尽职调查, 根据非歧视性原则进行常规申诉准备等。

#### (七) 鼓励中小企业开拓欧盟市场

根据《外国补贴条例》, 补贴额最近3年累计超过20万欧元的企业才会达到欧盟调查门槛, 并且只要不超过400万欧元则被认定为扭曲竞争的概率较小。对中国大型企业而言较容易达到此门槛, 但对中小企业而言, 一方面, 政府补贴额不容易达到此门槛; 另一方面, 中小企业即使获得政府补贴, 也不太可能扭曲市场, 如欧盟国家援助规则中所规定的可豁免补贴类型就包含对中小企业的补贴。<sup>①</sup>另外, 中小企业在欧盟跨境并购的能力和概率都比较低, 没有成为此次新规的重点监管对象, 因而中小企业可以利用此机遇尽早开拓欧盟市场。

#### 参考文献:

- [1] HIROSHI K, LIGHJHIZER R E, HOGAN P. Joint statement of the trilateral meeting of the trade ministers of Japan, the United States and the European Union [EB/OL]. (2020-01-14) [2023-03-13]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.
- [2] The Netherlands at International Organisations. Non-paper strengthening the level playing field on the internal market [EB/OL]. (2019-12-09) [2023-03-13]. <https://www.permanentrepresentations.nl/binaries/nlatio/documenten/publications/2019/12/09/non-paper-on-level-playing-field/Dutch+nonpaper+on+Level+playing+field.pdf>.
- [3] German Monopolies Commission. Chinese state capitalism: a challenge for the European market economy [R]. Biennial Report XXIII of the Monopolies Commission, 2020.
- [4] European Parliament. Report on competition policy-annual report 2019 [R]. Committee on Economic and Monetary Affairs, 2020.
- [5] European Commission. White paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies [EB/OL]. (2020-06-17) [2023-03-13]. [https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign\\_subsidies\\_white\\_paper.pdf](https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf).
- [6] European Commission. Inception impact assessment [R]. Commission Staff Working Document, 2020.
- [7] European Commission. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market [EB/OL]. (2021-05-05) [2023-03-13]. [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-06/foreign\\_subsidies\\_proposal\\_for\\_regulation.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-06/foreign_subsidies_proposal_for_regulation.pdf).
- [8] European Commission. Impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market [R]. Commission Staff Working Document, 2021.
- [9] European Parliament. Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market [EB/OL]. (2022-12-23) [2023-03-13]. <https://eur-lex>.

<sup>①</sup> 如《一般集体豁免条例》规定, 对中小企业、研发创新、环境保护、就业和培训等的补贴可免除申报义务。

- europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2560&qid=1686851663964.
- [10] 张杰,陈志远,杨连星,等.中国创新补贴政策的绩效评估:理论与证据[J].经济研究,2015,50(10):4-17+33.
- [11] 杨洋,魏江,罗来军.谁在利用政府补贴进行创新?——所有制和要素市场扭曲的联合调节效应[J].管理世界,2015(1):75-86+98+188.
- [12] 陈红,纳超洪,雨田木子,等.内部控制与研发补贴绩效研究[J].管理世界,2018(12):149-164.
- [13] 吴伟伟,张天一.非研发补贴与研发补贴对创新创业创新产出的非对称影响研究[J].管理世界,2021(3):137-160+10.
- [14] 何晴,刘净然,范庆泉.企业研发风险与补贴政策优化研究[J].经济研究,2022,57(5):192-208.
- [15] 张杰,郑文平.政府补贴如何影响中国企业出口的二元边际[J].世界经济,2015,38(6):22-48.
- [16] 许家云,毛其淋.生产性补贴与企业进口行为:来自中国制造业企业的证据[J].世界经济,2019,42(7):46-70.
- [17] 綦建红,赵雨婷.融资约束、政府补贴与中国企业海外投资效率——基于单边与双边随机前沿模型[J].统计与信息论坛,2021,36(5):45-58.
- [18] 任曙明,吕镗.融资约束、政府补贴与全要素生产率——来自中国装备制造企业的实证研究[J].管理世界,2014(11):10-23+187.
- [19] 毛其淋,许家云.政府补贴、异质性与企业风险承担[J].经济学(季刊),2016,15(4):1533-1562.
- [20] 王昀,孙晓华.政府补贴驱动工业转型升级的作用机理[J].中国工业经济,2017(10):99-117.
- [21] 戴小勇,成力为.产业政策如何更有效:中国制造业生产率与加成率的证据[J].世界经济,2019,42(3):69-93.
- [22] 赖烽辉,李善民,王大中.企业融资约束下的政府研发补贴机制设计[J].经济研究,2021,56(11):48-66.
- [23] 蒋冠宏.中国产业政策的均衡效应分析——基于政府补贴的视角[J].中国工业经济,2022(6):98-116.
- [24] European Commission. Council regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC merger regulation) [EB/OL]. (2004-01-29) [2023-03-13]. <https://eur-lex.europa.eu/lega-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=EN>.
- [25] European Commission. Consolidated version of the treaty on the functioning of the European Union [EB/OL]. (2012-10-26) [2023-03-13]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- [26] European Commission. Establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the union [EB/OL]. (2019-03-21) [2023-03-13]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>.
- [27] European Commission. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement [EB/OL]. (2014-03-28) [2023-03-13]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>.
- [28] European Parliament. International procurement instrument [EB/OL]. (2021-12-14) [2023-03-13]. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0497\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0497_EN.pdf).
- [29] FERCHEN M, BERZINA K, MEN J. The EU's response to China's state-driven investment strategy [R]. European Court of Auditors, 2020-10-09.
- [30] 欧盟中国商会,罗兰贝格企业管理咨询.迅捷行动,共创未来[R]. 欧盟中国商会2020年建议报告,2020.
- [31] Rhodium Group, MERICS. Chinese FDI in Europe:2021 update [R]. 2022.
- [32] US-China Economic and Security Review Commission. 2020 Report to congress of the US-China economic and security review commission [R]. U.S. Government Publishing Office, 2020.
- [33] House of Representatives. Foreign merger subsidy disclosure act of 2021 [EB/OL]. (2021-10-20) [2023-03-13]. <https://www.congress.gov/117/bills/hr5639/BILLS-117hr5639ih.pdf>.

## Motivation, Features and Influence of EU Foreign Subsidies Regulation Policy

LIN Ping<sup>1</sup>, WEI Xin<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Shandong University, Jinan 250100, China; 2. Center for Industrial and Business Organization, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian 116025, China)

**Summary:** In recent years, the European Commission has pointed out that foreign subsidies appear to have a distorting effect on the EU internal market in some cases, and has attempted to address the distortion of competition caused by foreign subsidies in various ways. Recently, the European Commission issued the Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market. The main motivation for the introduction of this regulatory instrument is that there are regulatory gaps in existing regulatory instruments such as competition policy, trade and investment policy and public procurement policy. However, existing studies pay more attention to the effect of domestic government subsidies, ignoring possible risks of enterprises receiving government subsidies in transnational operation, and relevant countermeasures.

This paper summarizes main features of the EU's foreign subsidies regulation policy. The scope of identification of foreign subsidies is gradually expanding; the anti-subsidy review is more stringent and retrospective; the consequences and penalties for non-compliance are unprecedented; different review mechanisms are adopted according to the type of transaction; the "safe harbor" threshold is created; and the specific review criteria are clarified. This paper estimates the total amount of government subsidies in China from 2014 to 2020, and finds that the Chinese government provides more government subsidies to enterprises.

This paper analyzes the influence of EU's foreign subsidy regulation policy on Chinese enterprises investing in EU. The number of Chinese mergers and acquisitions of EU companies has fallen as the EU's attitude towards foreign investment has changed since 2017. In sharp contrast to mergers and acquisitions, China's greenfield investment in the EU has increased since 2017, and has seen significant increase after 2019, because greenfield investment has a greater positive impact on the EU. At the same time, the share of investment by state-owned enterprises (SOEs) in total investment has declined since 2017, mainly because China's SOEs receive more government support than private enterprises. The risks of Chinese enterprises' business activities in EU have already emerged long ago, and the EU's foreign subsidy supervision policy is aimed at Chinese enterprises. Moreover, the Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market has a certain "demonstration effect", and other countries are also promoting the formulation of anti-subsidy rules.

Chinese enterprises operating in EU will face more obstacles in the future. This paper proposes that governments at all levels should quickly carry out a risk inventory, make full use of the "balancing test" to safeguard interests, promote institutional openness, actively participate in the negotiation and formulation of international rules, remind enterprises to carry out risk assessment, provide legal advices to enterprises, and encourage small and medium-sized enterprises to expand into the EU market.

**Key words:** foreign subsidies; regulatory policy; distortion of competition; institutional opening

(责任编辑: 孙 艳)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2023.07.005

[引用格式]林平,魏昕.欧盟外国补贴监管政策的动因、特征及影响[J].财经问题研究,2023(7):55-66.