

欧盟经济安全立法对外规制的双重逻辑与中国应对： 基于《国际采购工具》与《外国补贴条例》的制度比较

周晓明

(武汉大学国际法研究所,湖北 武汉 430072)

摘要: 欧盟经济安全立法对外规制以经济安全风险来源的识别为起点,针对第三国制度性风险和第三国企业竞争性风险两类来源分别形成对等性逻辑与竞争审查逻辑两种典型的制度回应路径。对等性逻辑以互惠原则为正当性叙事,以第三国制度为规范客体,通过国别调查、制度评估、准入限制等方式施压第三国“对等开放”;竞争审查逻辑以竞争中性原则为正当性叙事,以企业行为为规范客体,通过个案审查、竞争扭曲认定及补救措施等方式矫正市场竞争失衡。《国际采购工具》和《外国补贴条例》是对等性逻辑与竞争审查逻辑制度运行的代表性立法。对两个立法的制度比较表明,两个逻辑在治理功能、治理阶段和治理正当性上存在显著差异。但在制度实践中,两个逻辑通过不同法律工具的协同适用形成规制客体互补、制度效果叠加与战略目标协同,对中国企业在欧经营活动构成系统性制度压力,也为我国完善经济安全风险识别机制、优化经济安全法律工具体系、提升涉外经济安全治理能力提供启示。

关键词: 经济安全;互惠;竞争中性;《国际采购工具》;《外国补贴条例》

中图分类号: D996. 1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005 - 0566(2026)07 - 0188 - 11

Dual logics of the european union's external economic security regulation and China's response: Acomparative institutional analysis of the International Procurement Instrument and the Foreign subsidies regulation

ZHOU Xiaoming

(Wuhan University Institute of International Law, Wuhan430072, China)

Abstract: The EU's external economic security regulation is premised on the identification of different sources of economic security risks and has developed two distinct regulatory responses: the reciprocity logic, which addresses institutional risks arising from third countries, and the competition review logic, which targets competitive risks stemming from the conduct of third-country undertakings. The logic of reciprocity, grounded in the principle of reciprocity, takes third-country institutional arrangements as its regulatory object and seeks to promote reciprocal market openness through country-specific investigations, institutional assessments, and conditional market access restrictions. By contrast, the logic of competition review, grounded in the principle of competitive neutrality, focuses on firm-level conduct and aims to remedy distortions of competition through case-by-case investigations, determinations of foreign subsidy-induced market distortions, and corresponding remedial measures. The International Procurement Instrument and The Foreign Subsidies

基金项目: 国家社会科学基金重大专项项目“反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’的理论体系与制度保障研究”(24ZDA101)。

作者简介: 周晓明(1981—),女,汉族,辽宁抚顺人,博士,武汉大学国际法研究所副教授,研究方向为国际法与国际关系交叉研究。

Regulation serve as representative legislative instruments embodying the operation of these two regulatory logics. A comparative analysis of the two instruments demonstrates that the two logics differ significantly in terms of their governance functions, governance stages, and the legal justifications underpinning their operation, while also operating in a complementary manner through the coordinated application of different legal instruments, generating complementary regulatory targets, cumulative regulatory effects, and coordinated strategic objectives. This evolving regulatory framework imposes systematic institutional constraints on the business operations of Chinese enterprises in the EU. At the same time, it provides valuable insights for China in improving its economic security risk identification mechanism, optimizing its economic security legal toolbox, and strengthening its capacity for the governance of foreign-related economic security.

Key words: economic security; reciprocity; competitive neutrality; International Procurement Instrument; Foreign Subsidies Regulation

近年来,在地缘政治竞争加剧、全球供应链安全风险上升以及国家资本主义扩张等因素影响下^[1],欧盟经济安全立法导向由“自由贸易”“市场开放”向“开放战略自主”转型^[2],欧盟不断扩大经济安全法律工具箱,形成了涵盖投资审查、出口管制、公共采购、反经济胁迫等领域的经济安全法律规制体系^[3]。

不同的经济安全法律工具虽然制度设计各异,但并非彼此孤立,而是在规制的目标、客体、手段、效果等方面呈现出一定的类型化特征,遵循可归纳、可识别的规制逻辑。现有关于欧盟经济安全立法的研究主要围绕欧盟经济安全战略、单项法律工具的制度设计及影响等议题展开,对不同法律工具之间的制度联系及共同遵循的规制逻辑关注较少。与此同时,欧盟不同经济安全法律工具已开始在实践中交叉作用于类似经济活动。2025年6月,欧盟委员会首次依据《国际采购工具》(International Procurement Instrument, IPI)对中国医疗器械企业实施公共采购限制。同期,欧盟委员会基于《外国补贴条例》(Foreign Subsidies Regulation, FSR)对多家中国企业在欧公共采购投标及其他经营活动启动深度调查。两项法律工具在相近时间窗口内对中国企业密集适用,表明单一工具视角已不足以解释欧盟经济安全立法的整体运作逻辑,不同法律工具背后的规制逻辑及制度关系有待深入研究。鉴于此,本文从对外规制逻辑的视角考察欧盟不同法律工具背后的规制目标、客体、手段、效果及法理叙事等要素,并以 IPI 与 FSR 的制度运行为典型样本对不同规制逻辑展开比较分析,以识别欧盟经济安全立法不同规制

逻辑的制度特征、差异与互补,进而揭示欧盟经济安全立法的体系性演进方向,为我国开展对欧经贸谈判、规则博弈和中国企业在欧合规经营、风险预判提供参考。

一、欧盟经济安全立法对外规制的两类风险来源与两种规制逻辑

2023年6月,欧盟发布首份《欧洲经济安全战略》^[4],指出欧盟面临供应链韧性、关键基础设施安全、技术安全、经济依赖武器化等4类风险,强调对可能损害欧盟利益的风险实施有针对性的识别与治理。此后,欧盟推出《关于加强欧洲经济安全的五项倡议》^[5],强调欧盟的经济安全政策将持续建立在风险识别基础上,根据不同风险类型采取不同的制度回应。2025年12月,欧盟发布《加强欧盟经济安全》框架^[6],进一步识别出6类威胁欧盟经济安全的高风险领域与六大“去风险”工具。

欧盟经济安全政策演进表明,欧盟经济安全立法规制始终以风险识别为起点。尽管欧盟不同官方文件列举的风险类型不尽相同、不断演进且难以穷尽,但风险来源具有相对稳定性。现有的欧盟经济安全官方文件总体上将欧盟面临的经济安全风险归为3类来源:来自第三国的制度性风险、来自第三国企业的竞争性风险和来自欧盟自身的结构性风险。相应地,欧盟采取3种不同的制度回应路径:对等性逻辑、竞争审查逻辑和防御性逻辑。其中结构性风险来源不直接涉及第三国及其企业,防御性制度回应路径也不直接规制第三国及其企业,而是通过强化内部能力建设、供应链韧性等防御性手段来增强欧盟自身能力,代表性立法如《关键原材料法案》(Critical Raw Materials

Act, CRMA)。本文研究欧盟经济安全立法的对外规制逻辑,故结构性风险及防御性规制逻辑不纳入本文的制度比较框架,仅用于解释欧盟经济安全立法的体系性特征。

(一)应对制度性风险的对等性逻辑:风险识别、制度特征与法理叙事

制度性风险来自第三国的制度性安排,风险来源具有国家属性。欧盟认为,部分第三国在其本国市场长期实施政府采购本国优先、投资准入限制、本地化要求等制度安排,制造制度性壁垒使欧盟企业在该国市场无法获得与该国企业相同的市场准入机会,破坏互惠开放原则。因此,欧盟将“市场准入不对等”视为需要制度回应的经济安全风险,采取对等性逻辑予以应对。

对等性逻辑的制度运行以制度风险识别、制度互惠追求和制度矫正为特征。第一,在规制客体上,识别第三国制度是否构成对欧盟的经济安全风险。欧盟通过国别调查、对等性认定等方式识别第三国在制度层面是否存在市场开放不足、公共采购壁垒、行政审批限制等制度性障碍^①。第二,在规制目标上,欧盟致力于推动第三国制度开放、趋同或互惠。第三,在程序机制上,对等性逻辑的运行呈现“调查评估—谈判磋商—采取措施”的递进式结构,将外交对话嵌入行政审查之中,以措施的威慑力为谈判筹码,为纠正第三国“不对等”状态预留空间。第四,在规制手段上,欧盟采取国别定向的制度性施压手段,包括针对第三国的制度矫正措施(如暂停或终止措施、服务贸易限制、关税与非关税壁垒等)和针对第三国企业的市场准入限制措施(如投标排除、原产地份额限制、价格调整措施等),进而施压第三国调整制度安排,改变“不对等”制度。第五,在制度效果上,它产生制度与市场双重效果。制度层面,施压第三国调整制度,实现市场开放“对等”及欧盟对外制度塑造;市场层面,在第三国制度未完成调整前对

第三国所有企业(或特定产业)适用普遍性市场准入限制。就现有的欧盟经济安全法律工具箱而言,采取对等性逻辑的代表性立法有 IPI 和《反胁迫工具》(Anti-Coercion Instrument, ACI)等。

欧盟运用对等性逻辑的法理叙事是国际法上的互惠原则(reciprocity)。国际法上的互惠具有多重法理面向:作为国际法一般原则的互惠、作为国家责任法反措施基础的对等与作为国际贸易谈判原则的互惠。作为国际法一般原则的互惠,其核心要义是维持国家间权利与义务平衡^[7],谋求利益与责任分配的均衡状态,主要适用于条约义务的对等履行、外国法院判决相互承认与执行等国家间权利义务关系。作为反措施基础的对等,赋予受害国在一定条件下对责任国的国际不法行为采取反措施的权利,其本质是对等回应而非单边惩罚^②。作为 WTO 贸易谈判原则的互惠,强调互惠谈判旨在推进贸易自由化,双方共同降低壁垒,追求整体减让水平的平衡,形成“以开放回应开放”的良性循环而非“以限制回应限制”的恶性循环。不论是国际法中的互惠还是国际贸易法中的互惠,其规范对象通常指向国家本身。

然而,在经济安全语境下,欧盟对国际法上的互惠进行工具化重构,规避 WTO 多边规则对非歧视、最惠国待遇的原则性要求,将其采取的单边措施包装为“恢复对等”的防御性反措施,以为其单边规制提供正当性外衣。IPI 以“对等开放”为名,将规制客体指向第三国公共采购制度本身;ACI 以“对等反制”为名,将规制客体指向第三国的“胁迫措施”^[8]。二者虽分别作用于不同领域,但在对外规制逻辑上呈现高度一致的特征:二者均以“对等”为名,将安全考量嵌入市场准入^[9],对第三国制度措施进行单边定性,并以对等措施的威慑力为谈判杠杆,将对话协商机制嵌入程序之中以保留外交解决空间,其本质上是将传统的国家间互惠转化为以市场准入为抓手的单边政策工具^[10],

① 如《欧洲经济安全战略》将“经济依赖武器化与经济胁迫”列为主要风险类别,认定此类来源于第三国利用制度性手段对欧盟施加影响。

② 联合国国际法委员会于 2001 年发布的《国家对国际不法行为的责任条款草案》第 49 条至第 54 条规定,受害国针对责任国的国际不法行为采取反措施需满足针对国际不法行为、须先要求停止或赔偿、遵循相称性原则、具有临时性等要件。

将第三国制度开放程度与第三国企业进入欧盟市场的资格挂钩,为其对外规制提供正当性。

(二)应对竞争性风险的竞争审查逻辑:风险识别、制度特征与法理叙事

竞争性风险来自第三国企业在欧盟的市场行为,风险来源具有市场属性。欧盟认为,随着国家资本主义的发展,部分第三国企业依托政府财政补贴、税收优惠、国有资本注资等支持,在欧盟内部市场获得超越正常市场竞争条件的优势,可能扭曲欧盟市场的资源配置、削弱公平竞争秩序。因此,欧盟将“恢复欧盟市场公平竞争”视为需要制度回应的经济安全风险,采取竞争审查逻辑予以应对。

竞争审查逻辑的制度运行以企业行为风险识别、市场竞争影响评估和企业行为矫正为特征。第一,在规制客体上,识别第三国特定企业在欧盟市场的经济活动是否造成“竞争扭曲”。欧盟需要审查特定企业是否因获得政府补贴、优惠贷款、税收优惠等财政支持而取得在欧盟市场的不正当竞争优势。第二,在规制目标上,欧盟着眼于恢复欧盟市场的公平竞争秩序、消除竞争扭曲。第三,在程序机制上,其运行机制呈现“企业申报/依职权调查—竞争评估认定—采取措施”的递进式结构。制度运行环节设置严格的时限,以保障审查效率与企业预期。第四,在规制手段上,采用个案矫正手段,通过限制特定企业的市场竞争行为、附加承诺义务或禁止授标等方式实现精准矫正。第五,在制度效果上,它产生个案禁止效果,只对认定接受外国补贴并造成“竞争扭曲”的特定企业施加措施。就现有的欧盟经济安全法律工具箱而言,采取竞争审查逻辑的代表性立法有FSR和《新电池法案》(EU Batteries Regulation, EUBR)等。

欧盟运用竞争审查逻辑的法理叙事是竞争法中的竞争中性原则(competitive neutrality)。竞争中性指不同类型的市场主体在竞争中应被公平对

待,其核心要求是与私营企业相竞争的国有企业不得因其政府所有权和控制权而获得竞争优势^[11]。竞争中性的早期理念可追溯至GATT文本中的“国营贸易企业”条款^[12],旨在通过“商业考量”与“非歧视”要求限制国家力量介入市场竞争。现代意义上的竞争中性制度框架由经济合作与发展组织(Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD)推动形成,其核心目标是限制政府通过国家支持、财政补贴及制度性优惠等方式干预市场竞争,确保各类所有制企业在同一场景下适用同等规则,维护公平竞争环境。

然而,欧盟将竞争中性理念嵌入经济安全立法并进行工具化利用,选择性融合GATT第XVII条对政府关联企业的约束思路及OECD框架下的“公平竞争”叙事,其宗旨不仅为了维护欧盟内部市场的公平竞争秩序,更是为了在多边贸易规则之外,构建一套由欧盟主导的单边规制工具。FSR以“公平竞争”为名,对接受外国财政资助的第三国企业进行个案审查^[13];EUBR以“公平竞争”为名,在对外规制维度将电池产品的碳足迹、供应链尽职调查等标准转化为市场准入门槛,防止第三国企业获得竞争优势^[14]。两部立法均以维护“公平竞争”为名,实际上为第三国企业进入欧盟市场设置合规负担,本质是服务于欧盟的经济安全与产业战略目标。

依照欧盟经济安全风险来源的不同,欧盟主要采取对等性、竞争审查与防御性3类逻辑进行制度应对^③。制度性风险来源于第三国在其本国市场对欧盟企业设置制度壁垒,欧盟的应对是“对外施压”,要求第三国改变制度,否则第三国同类企业在欧盟市场也会被对等限制;竞争性风险来源于特定的第三国企业因获得国家财政支持而在欧盟市场取得竞争优势,欧盟的应对是“对内矫正”,识别特定企业行为是否构成“竞争扭曲”并实施个案矫正;结构性风险来源于欧盟

^③ 欧盟经济安全立法逻辑存在多种划分方式,本文从风险来源及其制度回应路径角度划分为3类逻辑。但这并不意味着欧盟经济安全立法有且仅有3类逻辑。在这3类主导逻辑之外,尚存在一些未被充分概括的逻辑维度,如有学者认为欧盟的科技主权立法构成技术主权逻辑。随着欧盟经济安全法律工具的不断扩张及欧盟识别的风险来源的变化,欧盟的法律规制逻辑也会不断更新和完善。

自身经济能力或韧性不足,欧盟的应对是“内部强化”,增强自身抵御外部风险的能力。3 类逻辑共同服务于维护欧盟经济安全的战略目标,形成对外施压、对内矫正、内部强化的立体性规制结构,使欧盟能够从国家、企业和自身 3 个维度管理经济安全风险。

同时,规制逻辑的划分并不意味不同经济安全法律工具只能依据单一逻辑进行制度设计。在

实践中,随着欧盟经济安全法律工具箱的不断扩张,欧盟经济安全立法规制呈现立体化、链条化规制特征,即在同一个法律工具内部的不同制度模块中采用不同规制逻辑以应对多重风险来源^④,或针对同一规制场域同时适用不同规制逻辑主导下的不同法律工具,推动欧盟经济安全法律体系朝着向多种规制逻辑交叉嵌入、不同法律工具互补运行的复合型制度体系发展,如表 1 所示。

表 1 欧盟经济安全立法规制逻辑及典型立法工具

风险来源	外部风险		内部风险
	制度性风险	竞争性风险	结构性风险
风险表现	第三国制度壁垒、市场开放“不对等”	第三国企业行为导致“竞争扭曲”	欧盟自身战略依赖、供应链脆弱等
规制维度	对外规制		对内规制
规制逻辑	对等性逻辑	竞争审查逻辑	防御性逻辑
制度特征	制度风险识别—调查评估—制度矫正	企业风险识别—市场影响评估—企业行为矫正	战略脆弱性识别—关键能力建设—韧性提升
规制客体	第三国制度	第三国企业	欧盟产业能力、关键资源、关键技术等
规制目标	推动第三国制度调整,实现市场开放对等	矫正内部市场竞争扭曲,维护公平竞争秩序	提升欧盟产业韧性和战略自主能力
程序机制	调查评估—谈判磋商—采取措施	企业申报/依职权调查—评估认定—采取措施	风险评估—能力建设—风险防控
规制手段	国别调查、制度评估、双边磋商、准入限制等	个案调查、竞争扭曲认定、补救措施等	出口管制、投资审查、产业支持、关键技术保护等
制度效果	制度调整(国家层面)+准入限制(企业层面)	个案矫正(企业层面)	自身赋能
典型工具	IPI、ACI	FSR、EUBR	CRMA
法理叙事	互惠原则	竞争中性原则	国家安全、战略自主
功能定位	对外施压	对内矫正	内部强化
发展趋势	立体化规制:同一法律工具内部不同制度模块采用不同规制逻辑,如 NZIA。		
	链条化规制:不同逻辑主导下的不同法律工具共同规制同一场域或类似经济活动,如 IPI 与 FSR 在公共采购领域的规制。		

二、欧盟经济安全立法对外规制逻辑在 IPI 与 FSR 中的制度运行

IPI 与 FSR 两部立法均以单一逻辑为基础构建制度体系。IPI 的全部制度设计围绕第三国公共采购制度是否“对等开放”展开,体现对等性逻辑。FSR 涵盖经营者集中强制申报、公共采购强制申报、依职权调查 3 类程序,这 3 类程序均围绕第三国企业是否造成“竞争扭曲”展开,体现竞争审查逻辑。二者的制度构造能够清晰展示两种规制逻辑从风险识别、制度设计到措施适用的完整运行过程,是揭示两种逻辑理想类型特征的典型样本。此外,IPI 与 FSR 两部立法具有可比性,公

共采购是 IPI 与 FSR 制度设计的交集领域^⑤。在公共采购这一共同领域,两部立法均涉及对第三国企业的条件性限制与行政审查,但两者却在规范阶段、规范客体、程序机制及适用实践上呈现显著差异,这为识别对等性逻辑与竞争审查逻辑的差异与互补提供了比较基础。鉴于此,本文选择 IPI 与 FSR 作为典型样本分别考察对等性逻辑和竞争审查逻辑在具体法律工具中制度运行与适用实践。

(一)对等性逻辑在 IPI 中的制度运行

IPI 的立法动因可追溯至欧盟对第三国公共

④ 如《净零工业法案》(Net-Zero Industry Act, NZIA)的核心制度目标是提升欧盟净零产业能力、增强关键产业链供应链韧性,属于内部能力建设工具。但在部分制度设计中,又通过公共采购、本土制造要求及可持续性标准等措施,对域外企业形成准入约束,体现出对等性考量。

⑤ 本文对 IPI 与 FSR 的比较主要围绕两者在公共采购这一交集领域的制度设计与适用实践展开。FSR 在经营者集中强制申报及依职权调查等领域的适用实践不纳入本文制度比较的框架。

采购市场开放程度的长期制度性焦虑。多年来,欧盟认为其在多边和双边框架下作出的市场开放承诺未能获得对等待遇^[15]。随着“开放战略自主”理念的引入,欧盟对外经济立法的理念从无条件的市场开放转到有选择性的对等开放^[16],从开放性互惠转到限制性对等^[17]。在这一背景下,欧盟于2012年启动IPI立法进程,转而通过单边贸易工具强化谈判筹码^[18]。然而,由于成员国之间在贸易政策与公共采购开放程度上的利益分歧严重,IPI直到2022年6月才获得通过并于同年8月正式生效。

IPI的规范客体是第三国制度本身,其宗旨是确保该国向欧盟经营者提供与欧盟向该国经营者提供对等的市场准入^[19]。欧盟委员会对第三国公共采购制度进行整体性评估,包括第三国在公共采购领域采取的立法或行政措施的持续性、系统性及其对欧盟企业造成的准入障碍程度。一旦认定成立,IPI措施将自动适用于所有来自该国的经营者、货物和服务,而不区分具体企业是否从该国制度中获益。换言之,欧盟委员会审查的是第三国的公共采购制度,规制的却是第三国的经济经营者、货物和服务。这种国别定向的规制方式,将第三国企业置于母国制度连带责任之下,使企业成为国家间制度博弈的承载者。

在程序机制上,IPI确立了“调查磋商—采取措施”的递进式程序。调查磋商阶段,欧盟委员会可依职权主动发起调查或基于欧盟内的利益相关方或成员国经证实的投诉启动调查,邀请第三国提交意见、提供相关信息并进入磋商。调查与磋商程序的时限是9个月,在正当理由下可延长5个月。调查期间,若第三国采取措施以消除或纠正对欧盟企业的准入损害,或作出承诺在合理期限内(不超过6个月)终止或逐步取消相关措施,欧盟委员会可随时暂停调查和磋商。调查磋商程序体现了对等性逻辑的施压导向,9~14个月的调查期限服务于“以时间换开放”的施压目标,既可为磋商留出空间,也可对第三国形成持续的制度压力。

在规制手段上,欧盟委员会基于比例性和替代供应来源可获得性原则评估是否采取以下两类

措施。一是价格调整措施,即在公共采购评标过程中对来自第三国企业的投标报价进行评标扣减,最高可达50%。这是IPI的基本规制工具,它不直接排除投标,但通过提高竞争成本可实质性地削弱第三国企业的中标可能性,并间接施压第三国改变政策。二是投标排除措施,即在特定条件下直接排除第三国企业参与欧盟公共采购项目。这是更严厉的规制手段,适用于价格调整措施不足以实现“对等开放”目标或第三国的不对等做法具有系统性、持续性等情形。以上措施仅适用于估值超过特定门槛的采购程序:工程和特许经营合同1500万欧元,货物和服务合同500万欧元。此外,措施的适用强度应与第三国“不对等”的程度相称,体现了IPI作为施压工具的功能^[20]。

在适用实践上,2024年4月24日,欧盟委员会依职权主动启动对中国医疗器械公共采购市场的IPI调查^[21],重点考察中国的国产优先政策、政府集中带量采购、创新医疗器械审批通道等因素是否构成对欧盟企业的制度性排斥。在事实认定阶段,欧盟委员会对35504项公共采购项目、规范性文件 and 带量采购机制进行分析,最终认定中国在高端医疗设备领域存在“显著且持续的不公平做法”。2025年6月,欧盟委员会首次依据IPI对中国医疗器械企业同时实施价格调整措施(对已中标项目中原产于中国的产品与部件设置50%的份额上限)与投标排除(禁止中国企业参与欧盟境内单项合同金额超过500万欧元的医疗器械公共采购投标)^[22]。措施期限为5年,可续期,保留了欧盟根据中国政策调整情况重新评估的灵活性。

该案是IPI自生效以来的第一例也是截至目前唯一一例实操案例。该案完整呈现了IPI从调查启动、事实认定到最终措施实施的全流程适用实践,对观察IPI程序设计、事实认定方法、执法逻辑及制度功能具有典型意义。IPI实操案例有限一方面源自IPI适用程序复杂、周期长,也源自IPI指向对第三国的制度评估与矫正,政治敏感性高,一旦启动易引起WTO争议、外交摩擦和对等反制。因此,欧盟委员会在实践中倾向于对IPI的限制措施保持较高的启动门槛,使其更多发挥制度威慑和谈判杠杆功能,而非高频适用的法律工具。

(二) 竞争审查逻辑在 FSR 中的制度运行

FSR 的立法动因可追溯至欧盟对补贴监管缺口的长期制度性焦虑。多年来,欧盟的公平竞争规则仅约束成员国政府对本国企业的支持,非欧盟国家的外国补贴行为长期游离于欧盟监管之外。得益于这种“结构性漏洞”^[23],接受补贴的第三国企业在欧盟市场获得了不正当竞争优势,扭曲了内部市场竞争秩序。在这一背景下,2020 年 6 月,欧盟委员会正式启动 FSR 立法进程^[24]。经过近 3 年博弈,FSR 于 2022 年 12 月正式生效并于 2023 年 7 月 12 日实施。

FSR 的规范客体指向获得外国财政支持的第三国企业在欧盟市场产生的扭曲效果。FSR 对外国补贴采取较为宽泛的认定方式^[25]。存在第三国政府或公共机构提供的直接或间接财政贡献(如政府直接财政资助、税收优惠、低息或免息贷款等)即构成外国补贴。扭曲效果的认定需满足两个条件:外国补贴能改善企业在欧盟市场的竞争地位,且这种改善实际上或潜在地对欧盟内部市场竞争产生负面影响。

在程序机制上,FSR 建立了经营者集中事前强制申报、公共采购事前强制申报和依职权调查三类程序。在公共采购领域,FSR 构建了“申报—审查—决定”的程序机制,以强制申报和个案审查为核心特征,实现对竞争扭曲的识别与矫正。事前强制申报需同时满足补贴金额达 2.5 亿欧元和合同价值达 400 万欧元两个条件。对于未达双门槛的采购,欧盟委员会有主动审查权。审查环节,欧盟委员会在 20 个工作日内进行初审,评估外国财政资助是否构成外国补贴以及是否扭曲内部市场。若初审发现疑点,欧盟委员会将进行深入调查,期限是申报后 110 个工作日,可延长 20 个工作日。

在规制手段上,在公共采购领域,若欧盟委员会最终认定企业因外国补贴获得不正当优势并扭曲竞争,可与企业协商采取补救措施,包括结构性措施(如剥离特定资产、撤销或分离某项收购等)

和行为性措施(如对在欧经营施加行为限制)。若企业未作出承诺或承诺不足以矫正扭曲,欧盟委员会可作出禁止授标的决定。

在适用实践上,FSR 自生效以来,欧盟委员会已逐步形成覆盖经营者集中、公共采购和依职权调查三类程序的常态化执法^⑥。在公共采购领域,2024 年 2 月 16 日,欧盟委员会对中车青岛四方机车公司参与保加利亚关于 20 辆电动推拉式机车供应以及后续 15 年维护和员工培训服务的公共采购项目发起深入调查。该案系 FSR 在公共采购领域的首例涉华调查。2024 年 4 月 3 日,欧盟委员会对参与罗马尼亚太阳能发电园区公开招标的中国能源企业(隆基绿能、上海电气)启动 FSR 深入调查^[26]。

FSR 对华适用实践揭示了竞争审查逻辑的核心特征:以企业行为为规制对象,以个案审查为基本方法,以矫正竞争扭曲为核心目标。欧盟委员会通过启动深入调查、要求企业披露外国财政支持信息等方式,对企业形成显著的合规压力,举证责任倒置使企业陷入“自证清白”的困境,实际上在欧盟内部市场之外构建了一种新的市场准入筛选机制。

三、欧盟经济安全立法对外规制逻辑的制度分工与互补

IPI 和 FSR 的制度设计和适用实践表明,对等性与竞争审查两大逻辑在欧盟经济安全法律体系中分别承担不同的治理功能:前者着眼于回应第三国制度性风险,后者着眼于回应第三国企业竞争性风险。但两者在制度实践中并非简单并列、彼此独立的规制路径,而是在规制客体、制度效果和战略目标等方面形成相互衔接、相互支撑的制度互补。

(一) 对等性逻辑与竞争审查逻辑的制度分工

一是治理阶段分工。对等性逻辑的限制措施作用于第三国企业进入欧盟市场的“门槛”阶段,是一种事前风险预防机制,通过在准入环节设置

⑥ 2025 年 4 月,欧盟委员会发布《2024 年竞争政策报告》,报告列举 FSR 自生效以来截至 2024 年底的执法实践。典型执法案例包括阿联酋电信收购 PPF 案、针对中资安防企业同方威视(Nuctech)的依职权调查、在风电领域启动针对多家中国涡轮机制造商的初步审查等。参见:Report on Competition Policy 2024, pp. 39-41, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8548-2025-ADD-1/en/pdf>.

制度性障碍形成谈判杠杆,施压对方调整制度;竞争审查的限制措施作用于第三国企业进入欧盟市场之后,属于事后审查监管机制,通过个案审查矫正已发生的竞争扭曲。两个逻辑分别解决“门是否对等开放”与“进门后是否公平竞争”两个不同阶段的问题。

二是治理功能分工。对等性逻辑的启动始于产业投诉或欧盟委员会依职权主动调查,将谈判与对话嵌入程序之中,时限相对较长。这种长周期、可延展的时限设计,服务于“以时间换开放”的施压目标,以达到对第三国的制度塑造。竞争审查逻辑的启动始于企业达到申报门槛后的强制申报义务,将效率置于优先地位,程序时限较为严格。这种短周期、硬约束的时限设计,既服务于矫正第三国企业行为的目的,也服务于对市场活动效率的尊重和对企业预期的保护。

三是治理正当性分工。对等性逻辑以互惠原则为法理叙事,对其核心法律争议集中于欧盟是否有权依据第三国制度安排采取国别限制措施,主要涉及最惠国待遇、非歧视原则等国际法的合法性边界问题;竞争审查逻辑则以竞争中性原则为法理叙事,围绕是否构成竞争扭曲展开认定,对其核心法律争议在于举证责任的分配、证据标准的设定与程序正义的保障。换言之,对等性逻辑侧重于回答欧盟是否有权实施制度性规制,竞争审查逻辑则侧重于回答欧盟是否依法实施竞争监管,两者分别对应治理权来源与治理权行使两个不同层面的正当性论证。

(二)对等性逻辑与竞争审查逻辑的制度互补

两种逻辑存在分工并不意味割裂。相反,在具体实践中,两种逻辑并非彼此孤立地存在,而是在规制客体、制度效果、战略目标等层面形成功能互补。

一是规制客体互补。在规范结构层面,对等性逻辑与竞争审查逻辑形成典型的宏观制度审查与微观行为审查双保险结构。前者以第三国制度环境及市场开放状况为规制客体,后者以第三国企业的具体行为及其市场影响为规制客体。两者叠加使欧盟能够同时从制度与行为两个维度实施“双保险”规制。

二是制度效果叠加。对等性逻辑与竞争审查逻辑体现出普遍施压与精准矫正的协同。对等性逻辑的国别定向措施通过普遍适用的市场准入条件,对特定国家或制度环境施加整体压力,其特征是覆盖范围广但规制强度相对均衡。竞争审查逻辑依赖个案调查与精细化评估,将有限的执法资源集中于具有重大市场影响的企业行为,其特征是用范围相对集中但规制强度较高。这种广覆盖与高强度的分层结构在整体上形成一种规制密度的优化配置:对等性逻辑的普遍施压为竞争审查逻辑的精准矫正创造制度环境,竞争审查逻辑的精准矫正为对等性逻辑的普遍施压提供正当性支撑。

三是战略目标协同。两种逻辑虽然制度设计路径迥异,但共同服务于维护欧盟经济安全的总体战略目标。战略目标协同是两种逻辑能够形成互补的根本动因。从更宏观的视角审视,两种逻辑正在推动欧盟对外经济立法发生结构性重组。原本相对独立的贸易法、竞争法与产业政策工具正逐渐融合,形成围绕经济安全、公平竞争、制度对等三重目标展开的综合法律体系,达到多工具并存、功能互补、标准协同、证据体系交叉支撑、政治信号联动的效果。

值得关注的是,这种制度协同已演变成 G7 国家的共同趋势。2018 年七国集团(G7)峰会达成的成果之一即启动制定针对扭曲市场的产业补贴的更有力的国际规则^[27]。2022 年 G7 贸易部长强调将更有效地利用现有工具及开发新工具,探索协调应对经济胁迫的方法^[28]。

四、欧盟经济安全立法对外规制逻辑对中国的影响及应对策略

对等性逻辑与竞争审查逻辑在不同法律工具中的交叉嵌入和协同运行将重塑中国企业在欧经营活动的制度环境,我国有必要从企业合规与国家治理两个层面探索应对策略。

(一)双重逻辑对中国企业的制度压力

欧盟经济安全立法对外规制的双重逻辑对中国企业的影响已从个案冲击演化为结构性挑战,且正在向更广泛的战略性产业领域扩散。

首先,规制领域扩张。IPI 首案锁定医疗器械

领域,结合欧盟在 CRMA、NZIA 的政策导向及 FSR 涉华调查的行业分布,新能源装备与关键零部件(光伏组件、风电设备、动力电池等)、轨道交通与基础设施、信息技术设备与智慧城市、关键原材料与绿色产业链中间产品等领域将成为未来欧盟对华规制的重点。

其次,规制方向从准入限制向全链条合规深化。对等性逻辑带来的国别定向排除使中国企业面临制度连带责任,竞争审查逻辑带来的行为矫正审查要求企业建立覆盖全球的财政资助追踪系统。二者叠加形成双重合规要求,进一步提高企业的合规成本。

最后,程序性挑战从行政调查向司法与数据冲突延伸。FSR 框架下的“黎明突袭”已对同方威视、Temu 等中资企业实施。欧盟委员会要求提供存储在中国境内服务器上的数据,与《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》形成法律冲突。未来,FSR 与 IPI 的程序压力将从行政调查延伸至数据跨境、司法管辖与国际法律冲突层面,形成复合型法律对抗。

中国企业面临的已不是单一工具的风险,而是多层次、全链条、立体化制度压力,企业需要从被动应对个案调查转向主动构建合规体系,由市场导向型合规转向制度导向型合规,建立跨法域、跨制度的综合合规体系,强化对欧盟经济安全立法体系的整体认知与前瞻性应对。

(二)中国应对欧盟经济安全立法对外规制双重逻辑的总体策略

面对欧盟对外规制逻辑的互补趋势,中国的应对需超越传统的个案防御思维,从加强制度对话、提高反制与程序保障能力、完善经济安全治理与推进高水平制度型开放等维度展开应对。

一是加强制度对话。利用中欧经贸高层对话等现有双边机制,聚焦欧盟 IPI、FSR 等具体法律工具实施中的程序透明度、证据标准、数据出境冲突等核心关切展开精准磋商。如推动数据合规协调,推动达成中欧监管数据共享有限安排,明确企业提交数据的范围边界与安全审查程序,避免企业陷入“双重合规”困境。

二是提高反制与程序保障能力。我国已初步建立维护国家安全的反制体系,《国务院关于产业链供应链安全的规定》的“安全调查—反制措施”程序及《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》确立的“识别—公告—阻断”的机制设计为中国实施对等反制提供制度与程序基础。在此基础上,应进一步细化对等反制的量化触发条件,明确“歧视性”认定标准,增强法律的可预期性,探索设立专门的合规指导窗口,为企业提供针对外国歧视性措施的事前合规指引和事后救济通道。

三是完善经济安全治理。首先,强化风险识别能力。完善重点产业、关键技术、重要市场及国际规则变化的动态监测机制,依据不同风险来源建立分类识别、分类响应的制度体系,实现经济安全治理由问题导向向风险导向转变,由事后被动应对向事前主动规制转变。其次,构建分类回应的经济安全立法体系。不同的风险来源决定不同的制度回应方式。对来自第三国制度安排的制度性风险,应完善政府采购、贸易救济、反制裁等制度工具,加强制度博弈能力;对来自企业行为的市场竞争风险,应完善公平竞争审查、反垄断执法及外国补贴等相关制度安排;对供应链安全、关键技术和战略资源等结构性风险,应加强产业政策、关键技术保护和战略资源保障等制度建设,增强国家经济安全韧性。最后,强化不同法律工具之间的制度协同。近年来,我国经济安全法律体系不断完善,但不同法律工具之间仍主要依据部门职能分别运行,不同立法工具之间的协同运行仍有完善的空间。我国应打破公共采购、补贴规制与对外投资审查之间的制度分割,推动出口管制、投资安全审查、反外国制裁、竞争政策、产业政策等制度形成有机衔接^[29],提高经济安全治理的整体性和系统性。

四是推进高水平制度型开放。应重视多边与区域层面的规则参与,在 WTO 改革、GPA 谈判等国际规则制定平台推动形成更加平衡、包容的国际补贴与政府采购规则,通过多边机制削弱单边工具的外溢效应,从源头对冲欧盟单边规则的扩张。

五、结语

在经济安全议题兴起的背景下,欧盟逐渐形

成以对等性与竞争审查为代表的经济安全立法对外规制双重逻辑。对等性逻辑以国际法上的互惠原则为法理叙事,以第三国制度为规范客体,以国别定向的市场准入限制为规制手段,旨在施压第三国改变政策以实现“对等开放”。竞争审查逻辑以竞争中性原则为法理叙事,以第三国企业行为为规范客体,以个案适用的竞争扭曲矫正为规制手段,旨在维护内部市场的公平竞争秩序。两种逻辑在治理功能、阶段和正当性上存在显著差异,同时也在规制客体、制度效果与战略目标等层面形成制度互补。这种互补与协同对中国企业构成系统性制度压力。中国应从政府与企业两个层面构建系统性、前瞻性的战略应对体系。

欧盟经济安全法律体系的演进并不限于本文讨论的两种对外规制逻辑,欧盟近年来还逐步建立起以防御性逻辑为导向的一系列制度安排。但限于篇幅与主题,本文仅聚焦欧盟经济安全立法对外规制的双重逻辑,对主导对内规制的防御性逻辑未作深入讨论。此外,以下问题也有待后续研究进一步拓展:其一,对外规制双重逻辑的欧盟法边界与国际法合法性审视,如比例原则的具体适用、企业程序权利的保障标准、欧盟法院的审查密度、欧盟单边立法工具与WTO规则的兼容性问题;其二,欧盟经济安全立法对外规制逻辑的长期追踪,随着欧盟经济安全工具箱的持续扩张,两个逻辑将继续在不同法律工具中交叉适用。在这一背景下,成员国的政策偏好与对不同法律工具的执行差异等,有待结合未来案例进行追踪研究;其三,美欧经济安全立法规制逻辑的比较与协同趋势研究,美国以“国家安全”为名,通过实体清单、总统行政令、301条款调查等工具,对特定企业实施精准打击,规制手段呈现高压式、点杀式、惩罚性特征^[30],这与欧盟以“互惠”“公平竞争”为名的规制逻辑有显著区别,比较美欧规制逻辑的深层差异与制度设计上的趋同趋势,有助于揭示国际经贸规则重塑的底层动力,为中国在制度博弈中识别盟友、确定联盟缝隙、分化竞争对手、构建应对策略提供学理支撑。

参考文献:

- [1] HAUGE J, HOUTZAGER B, HORMANN A J. The new economic nationalism: industrial policy and national security in the United States, China, and the European Union [J]. *Geoforum*, 2025, 166: 1-2.
- [2] ELIASSON L J, GARCIA-DURAN P. EU trade policy in light of a fragmented liberal international order [M]// OBERTHÜR S, et al. *EU foreign policy in a fragmenting international order*. Cham: Springer Nature, 2025: 27.
- [3] European Commission. An EU approach to enhance economic security [EB/OL]. (2023-01-20) [2025-12-28]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3358.
- [4] European Commission. Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council on European economic security strategy [R/OL]. (2023-06-20) [2026-03-28]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>.
- [5] European Commission. Commission proposes new initiatives to strengthen economic security [EB/OL]. (2024-01-24) [2026-02-25]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_363.
- [6] European Commission. Joint communication to the European Parliament and the Council: strengthening EU economic security [R/OL]. (2025-03-15) [2026-02-15]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=celex:52025JC0977>.
- [7] GARNER B A. *Black's law dictionary* [M]. 11th ed. St. Paul: Thomson Reuters, 2019: 1523-1524.
- [8] Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries [EB/OL]. (2023-11-22) [2026-01-15]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302675.
- [9] ELIASSON L J, GARCIA-DURAN P. New is old? the EU's open, sustainable and assertive trade policy [J]. *Global Policy*, 2023, 14(S3): 15.
- [10] WILS G. The concept of reciprocity in EEC law: an exploration into these realms [J]. *Common market law review*, 1991, 28(2): 245.
- [11] UNCTAD. Competitive neutrality and its application in selected developing countries [R/OL]. [2026-02-14]. <https://unctad.org/system/files/official-document/ditcclpmisc>

2014d1_en.pdf.

[12] General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art XVIIbis[EB/OL]. [2026-02-15]. https://a.fanj.nl/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_e.htm.

[13] 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]. (2022-12-14) [2026-02-17]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2560>.

[14] Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries [EB/OL]. (2023-07-12) [2026-03-17]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1542>.

[15] European Commission. Green paper on the modernisation of EU public procurement policy: towards a more efficient European procurement market[R/OL]. (2011-01-27) [2026-02-18]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0015>.

[16] SCHMITZ L, SEIDL T. As open as possible, as autonomous as necessary: understanding the rise of open strategic autonomy in EU trade policy[J]. Journal of common market studies, 2023, 61(3): 848.

[17] 叶斌, 张琨. 欧盟贸易政策: 从“开放性互惠”到“限制性对等”; 以国际公共采购工具为核心的考察[J]. 欧洲研究, 2024(6): 48.

[18] CERNAT L. The international procurement instrument (IPI): promoting a level playing field around the world[J]. Autonomía estratégica, 2023(930): 91.

[19] Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union's public procurement and concession markets (International Procurement Instrument)[EB/OL]. (2022-06-23) [2026-02-01]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32022R1031>.

[20] JUNCOS A E, VANHOONACKER S. The ideational power of strategic autonomy in EU security and external economic policies[J]. Journal of common market studies, 2024, 62(4): 955.

[21] European Commission. Commission launches first investigation under EU International Procurement Instrument[EB/OL]. (2024-04-24) [2026-02-12]. <https://ec.europa.eu/>

[commission/presscorner/detail/en/ip_24_2044](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2044).

[22] Commission Implementing Regulation (EU) 2025/1197 of 19 June 2025 imposing an International Procurement Instrument measure restricting the access of economic operators and medical devices originating in the People's Republic of China to the European Union public procurement market for medical devices[EB/OL]. (2025-06-19) [2026-04-12]. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1197/oj/eng/pdf.

[23] MEYERS Z. The EU needs a bigger playing field-not a level playing field[R/OL]. (2022-09-01) [2026-02-05]. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2022/eu-needs-bigger-field-not-level-playing-field>.

[24] European Commission. White paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies[R/OL]. (2020-06-17) [2025-12-05]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253>.

[25] FRITON P, KLASSE M, YUKINS C R. The EU Foreign Subsidies Regulation: implications for public procurement and some collateral damage[J]. The government contractor, 2023, 65(11): 8.

[26] European Commission. Statement by Commissioner Breton on withdrawal of LONGi Solar Technologie GmbH and Shanghai Electric from public procurement following the Commission's opening of an investigation under the Foreign Subsidies Regulation[EB/OL]. (2024-05-13) [2025-12-05]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_2570.

[27] G7. The Charlevoix G7 summit communique[EB/OL]. (2018-06-09) [2026-2-05]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/09/the-charlevoix-g7-summit-communique/>.

[28] G7. G7 Trade Ministers' statement[EB/OL]. (2022-09-15) [2026-2-05]. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/G/20220915-g7-trade-ministers-statement-neuhardenberg-15-september-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

[29] 张耀元. 涉外法治视角下经济制裁与出口管制的法律协调[J]. 法学, 2026(2): 178.

[30] GASCOIGNE C, ALAM S. The expansion of the “national security” exception in trade law: Trump's tariffs and broader trends[EB/OL]. (2025-09-23) [2026-03-24]. <https://cilj.co.uk/the-expansion-of-the-national-security-exception-in-trade-law-trumps-tariffs-and-broader-trends/>.