



中国贸促会研究院

ACADEMY OF CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE

# 欧盟营商环境报告

2023/2024

Business Environment of  
the European Union 2023/2024



本报告所含信息仅供参考，任何内容均不构成财务、法律、商业、投资建议、投资咨询意见或其他意见。中国贸促会研究院对本报告所含信息的准确性、可靠性、时效性及完整性不作任何明确或隐含的保证，亦不对因使用该信息而获得的结果承担任何法律责任。

# 欧盟营商环境报告

## 2023/2024



# 《欧盟营商环境报告 2023/2024》

## 编写组

### 组 长

赵 萍 中国贸促会研究院院长、研究员

### 副组长

周晋竹 中国贸促会研究院国际贸易研究部主任、副研究员

### 成 员

赵力进 中国贸促会研究院国际贸易研究部

李佳悦 中国贸促会研究院国际贸易研究部

张玉静 中国贸促会研究院国际贸易研究部

何宗武 中国贸促会研究院国际贸易研究部

王奉龙 中国贸促会研究院国际贸易研究部

李敬伟 对外经济贸易大学国际经济研究院副教授



# 目录

前 言	I
<b>第一章 中欧经贸合作现状</b>	<b>1</b>
一、中欧双边经贸合作保持较强韧性	2
（一）中欧双边贸易仍具一定韧性	2
（二）中资企业对欧直接投资略有下降	3
二、中欧经贸合作空间较大、机遇增多	4
（一）高层交往为中欧经贸合作确定发展方向	4
（二）第十次中欧经贸高层对话达成系列共识	5
（三）中欧环境与气候等各领域合作前景广阔	7
（四）“一带一路”合作为欧盟带来发展机遇	7
（五）中欧班列进一步促进沿线欧盟国家联通	8
<b>第二章 欧盟营商环境总体问题</b>	<b>9</b>
一、欧盟营商环境未见明显改善	10
（一）六成中资企业对欧盟营商环境评价一般	10
（二）企业对欧盟各成员营商环境评价差异大	12
二、《经济安全战略》收紧双边贸易与投资	13
（一）受裹挟的部分成员国与华合作转向消极	13
（二）全面加强出口管制并密切关注敏感领域	13
（三）欧盟收紧关键和新兴技术双向直接投资	14
三、扩充“政策工具箱”不断提高市场准入壁垒	15
（一）新增外商投资审查不断抬高准入门槛	15
（二）《外国补贴条例》加大投资欧盟难度	17
（三）新能源汽车反补贴调查冲击产业发展	18

四、滥用国家安全概念对企业进行非市场干预	19
(一) 德两项战略将中国侧重定位为竞争者和对手	19
(二) 意滥用“黄金权力”不当干预中资企业投资经营	19
(三) 卢外资审查范围过于宽泛且审查边界较模糊	20
五、当地社会环境变化阻碍企业正常经营发展	20
(一) 部分成员国内媒体对华舆论偏负面	20
(二) 中资企业无法公平享受各项优惠政策支持	21
(三) 治安环境恶化影响企业生产经营活动	23
六、地缘政治冲突与经济增长减弱带来系统问题	24
(一) 乌克兰危机导致欧盟成员经济增长乏力	24
(二) 欧盟通货膨胀下降但仍保持高位运行	25
(三) 衍生问题影响在欧外资企业经营发展	27

### 第三章 总体建议书 29

一、践行真正的多边主义维护自由市场	30
(一) 维护以世贸组织为核心的多边贸易体制	30
(二) 依照世贸组织贸易共同规则实行自由化	30
(三) 确保外资企业在欧盟市场享受国民待遇	30
二、取消各类形式贸易保护降低市场准入壁垒	30
(一) 降低外资企业进入欧盟市场的准入门槛	30
(二) 审慎使用反补贴调查惠及本地区消费者	31
(三) 外资审查遵守“不溯及既往”法律原则	31
(四) 注重在地缘政治危机下保障外企利益	31
三、勿以“国家安全”为由限制在欧中资企业发展	32
(一) 莫受外部势力裹挟而炒作“中国威胁论”	32
(二) 消除“去风险”对中欧经贸的负面影响	32
(三) 勿借国家安全之名对中资企业增设各类屏障	32
(四) 明确军民两用物项的出口管制适用范围	32
四、公平公正对待中资企业并提升政务服务水平	32
(一) 创造公平、非歧视、可预期市场环境	32
(二) 给予中资企业公正公平参与公共采购机会	32
(三) 提升政务服务水平更好保障在欧中资企业	33



五、切实维护全球产业链供应链韧性和稳定	33
（一）引导成员国继续反对“脱钩断链”	33
（二）推动各界深化产业链供应链合作	33
六、积极推进中国－欧盟各领域高水平合作	33
（一）尽快推动中欧投资协定签署生效	33
（二）多措并举不断推动中欧绿色产业合作发展	33
（三）深化数字经济、通信技术、AI 等领域合作	34
（四）进一步推进金融领域双向开放和监管合作	34

## 第四章 市场准入 35

一、最新发展	36
（一）新增贸易保护工具提高外国货物进入欧盟难度	36
（二）德国外资审查对非欧盟企业存在事实上的歧视	38
（三）比利时外商直接投资审查机制正式生效和实施	39
（四）卢森堡外资审查范围设定宽泛且违规处罚较重	42
二、问题分析	43
（一）欧盟市场准入壁垒较去年进一步提高	43
（二）外资审查仍为外企赴欧投资最大障碍	44
（三）外资审查过程仍存不公正不透明问题	46
（四）德外资审查激增且禁止项目近半来自中国	46
（五）比利时外资审查机制将增加投资不确定性	46
（六）卢森堡设置关键领域范围宽泛且边界模糊	47
三、我们建议	47
（一）“反吸收调查”移出贸易救济工具箱	47
（二）外资审查给予中资企业应有公平待遇	47
（三）在外资审查过程中进一步提高透明度	47
（四）重新审视并划定合理的外资审查范围	47
（五）取消成员国外商投资追溯期相关规定	48
（六）明确国家安全范围出台具体行业清单	48
（七）缩短外资审查期限提高审查工作效率	48
（八）为外资企业提供全面多样的投资信息	48

## 第五章 竞争政策..... 49

一、最新发展.....	50
(一) 简化合并控制条例下的申报程序.....	50
(二) 修改横向规则支持企业研发创新.....	50
(三) 修改纵向规则支持平台经济发展.....	51
(四) 限制“守门人”案件调查信息获取.....	52
(五) 强化非欧盟企业外国补贴申报义务.....	52
二、问题分析.....	54
(一) 外国补贴条例大幅增加企业合规义务.....	54
(二) 科技企业受外国补贴审查的影响最大.....	55
(三) 数字市场法成为欧盟保护主义新工具.....	56
三、我们建议.....	57
(一) 审慎使用外国补贴审查工具.....	57
(二) 明确外国补贴审查标准定义.....	57
(三) 规范外国补贴审查规制流程.....	57
(四) 优化市场优势地位认定标准.....	57

## 第六章 公共采购..... 59

一、最新发展.....	60
(一) 国际采购工具实施指南重点关注规避行为.....	60
(二) 《净零工业法案》引入可持续性弹性标准.....	62
(三) 气候补贴指南注重提升绿色公共采购效益.....	62
(四) 外国补贴条例实施规则提高信息披露要求.....	63
(五) 罗马尼亚采购新法规给企业带来多重风险.....	64
二、问题分析.....	65
(一) 四成企业认为欧盟公共采购环境恶化.....	65
(二) 外资企业不能公平参与欧盟公共采购.....	66
(三) 《国际采购工具》负面影响不断增强.....	67
(四) 欧盟公共采购程序的透明度有待提升.....	68
(五) 四成企业对欧公共采购环境预期悲观.....	68
三、我们建议.....	69
(一) 停止公共采购领域保护主义行为.....	69

（二）管控欧盟内部各项补贴发放力度	69
（三）提升公共采购流程透明度规范性	69
（四）公共采购公平对待内资外资企业	70
（五）继续支持中国加入政府采购协定	70

## 第七章 出口管制 71

一、最新进展	72
（一）欧委会新增军民两用物项管制清单内容	72
（二）欧盟报告宣称进入战略出口管制新时代	73
（三）荷兰加强半导体先进制造设备出口管制	73
二、问题分析	74
（一）欧盟出口管制对外企带来负面影响	74
（二）中欧科技合作面临更严峻外部压力	74
（三）中资企业对出口管制的未来预期不乐观	75
三、我们建议	76
（一）勿以出口管制分割全球市场	76
（二）相机合理调整出口管制内容	76
（三）转变思路促进中欧科技合作	76

## 第八章 金融 77

一、最新进展	78
（一）欧洲央行持续加息或将抑制经济活力	78
（二）欧委会不断强化可持续金融监管框架	80
（三）欧盟理事会批准全球首个加密资产法	81
二、问题分析	81
（一）欧盟金融环境总体变化不明显	81
（二）金融披露新规提高合规总成本	82
（三）内外资银行监管标准有待统一	83
（四）中资企业在欧融资不便利、成本高	84
（五）中资企业对欧盟金融未来总体乐观	85
三、我们建议	85
（一）通过合作机制或双边协商解决市场问题	85

（二）进一步推进金融业双向开放和监管合作	85
（三）加强具有发展潜力的金融细分领域合作	86
（四）给予外资金融企业公平公正的合理待遇	86
（五）避免可持续金融披露规则的扩大化解释	86

## 第九章 数字经济 87

一、最新进展	88
（一）《欧洲经济安全战略》严格管控半导体等领域	88
（二）《欧洲芯片法》正式生效用以提高综合竞争力	89
（三）《数字市场法》将 TikTok 等列入“守门人”监管	89
（四）《数字服务法》加强平台数字服务监管	90
（五）欧盟已基本完成《数据法案》立法谈判	91
（六）TTC 深化跨大西洋伙伴关系加大美欧协调	91
（七）欧盟委员会提出建设欧洲战略技术平台	92
二、问题分析	92
（一）中资企业对欧盟数字经济环境变化的评价各异	92
（二）欧盟网络安全审查明显对中资企业有歧视	93
（三）欧盟部分数字经济法规影响外企业务开展	93
（四）《欧洲芯片法》对上下游产业造成影响	94
（五）欧盟互联互通及行业转型对中资企业吸引一般	95
（六）中资企业对欧盟数字经济环境转好的预期不一	95
三、我们建议	96
（一）尊重全球芯片产业链科学分工体系	96
（二）推动中国—欧盟数字高层对话合作	96
（三）重视中资企业在数字生态中的赋能作用	96
（四）实行公平公正透明的网络安全审查	97
（五）加大全球数字治理和网络安全协调	97

## 第十章 绿色经济 99

一、最新进展	100
（一）“绿色协议工业计划”支持工业绿色化转型	100
（二）《关键原材料法案》持续升级原材料保护	101
（三）《净零工业法案》维护欧盟技术领先地位	102

(四) 欧盟碳边境调节机制发布细则正式试运行	102
(五) 《新电池法》对电池全生命周期施加管控	103
(六) 法补贴新规将多数在华生产电动车排除在外	103
<b>二、问题分析</b>	<b>104</b>
(一) 欧盟绿色经济环境得到一定改善	104
(二) CBAM 实施将不断提高贸易壁垒	104
(三) 《新电池法》提高外企合规成本	105
(四) 中资企业被排除在绿色优惠政策之外	105
(五) 欧盟绿色产业对中资企业缺乏吸引力	106
<b>三、我们建议</b>	<b>107</b>
(一) 进一步加强中欧绿色经济合作	107
(二) 严格限制 CBAM 实施范围扩大	107
(三) 降低新电池法给企业的负面影响	107
(四) 绿色优惠政策方面公平对待外企	107
(五) 简化绿色产业融资的程序性监管	107
(六) 认可中资企业碳减排努力与贡献	108
<b>附录一 研究过程综述</b>	<b>109</b>
<b>一、研究方法</b>	<b>110</b>
(一) 问卷调查	110
(二) 企业调研	110
(三) 政策分析	110
<b>二、问卷调查对象特征</b>	<b>111</b>
(一) 受访企业性质	111
(二) 受访企业规模	111
(三) 受访企业行业	112
<b>附录二 在欧中资企业 2023 年经营情况</b>	<b>113</b>
(一) 在欧盟盈利的中资企业比例减少	114
(二) 四分之一企业预计营业收入下降	114
<b>附录三 中国贸促会研究院简介</b>	<b>115</b>



# 前言

中欧是推动多极化的两大力量、支持全球化的两大市场、倡导多样性的两大文明，在当前动荡加剧的国际形势下，中欧关系具有战略意义和世界影响，关乎世界和平、稳定、繁荣。

2023 年是中欧建立全面战略伙伴关系 20 周年，双方已全面恢复各层级交往，第二十四次中国—欧盟领导人会晤在北京成功举行。双方形成一系列新的共识和成果，一致反对“脱钩断链”，展现了中欧关系的韧性与活力。中欧经贸合作势头良好，中国与欧盟保持互为第二大贸易伙伴地位。2022 年中国企业对欧盟直接投资流量为 69.01 亿美元，仍居 2022 年中国对外直接投资流量的第三位。

中欧有着广泛共同利益和深厚合作基础，中方对欧政策保持稳定连贯。但是 2023 年欧盟贸易保护主义进一步抬头，不断炒作、利用“去风险”概念，与部分成员国一道扩充“政策工具箱”提高市场准入壁垒，滥用经济安全概念，以非市场手段干预外资企业，给在欧投资经营中资企业造成的负面影响有增无减。

为充分反映在欧中资企业的呼声，推动欧盟改善营商环境，中国贸促会研究院已经连续六年开展欧盟营商环境调查研究。课题组全面梳理欧盟及成员国出台的法案与政策，并通过出访调研、通话访谈、线上线下座谈会等多种方式调研在欧企业。国内外调研企业数量超过 2022 年中国在欧盟设立企业总量的 10%。受访企业普遍反映欧盟市场仍具吸引力，但 2023 年来欧盟营商环境中存在的四方面问题对其产生较大影响。

## 一、贸易保护主义进一步抬头推动对华“去风险”

欧盟不断将“去风险”的概念扩大化、工具化，推出《欧洲经济安全战略》，将近五年来欧盟收严的贸易投资管制措施统一在“维护经济安全”的大框架下，致使更多受裹挟的成员国选择对抗性角度解读“去风险”概念，将中资企业视作“共同的安全威胁”。基于所谓的“去风险”考量，欧盟全面加强关键行业出口管制并密切关注敏感领域，涉及能源、航空航天、国防和安全、电信、半导体和计算机等多个领域的两用物项，使企业寻求



有关软件、技术对华出口变得困难。欧盟还不断收紧关键和新兴技术领域的双向直接投资，中资企业对该领域投资或接受欧盟企业投资面临阻碍。

## 二、不断扩充“政策工具箱”提高市场准入壁垒

近年来欧盟各成员国参照《欧盟外资审查条例》不断建立或更新本国外商投资审查机制。因新增外商投资审查和准入门槛抬高，近三成中资企业认为欧盟市场准入环境恶化。由于所在成员国外商投资审查趋严，近半数中资企业计划终止在欧盟投资或转向投资审查相对宽松的其他成员国。《外国补贴扭曲内部市场条例》的《实施条例》通过后，触发经营者集中、公共采购活动必须报告的阈值变得更低，使外资企业需要履行更多其他合规义务，因而被置于不利的竞争地位。2023年欧盟委员会主动发起对原产于中国的新型电池电动汽车进口产品的反补贴调查，对中国新能源汽车产业链上下游企业发展带来直接冲击，但欧盟自身却在该领域加大补贴力度和范围，对双边经贸关系产生负面影响。

## 三、滥用国家安全概念对企业进行非市场干预

欧盟委员会发布“关于实施欧盟 5G 网络安全工具箱”的第二份进展报告，首次将中国企业华为、中兴通讯列为“高风险”供应商，并表示欧盟将限制或禁止这两家公司提供的服务。德国政府首次推出《国家安全战略》《中国战略》，将中国定位为“既是伙伴也是经济竞争者和制度竞争对手”。两项战略虽然强调中国是德国的合作伙伴之一，但宣称中国正与德国进行竞争且竞争方式不符合德国利益，提出慎重对待中国扩建的数字基础设施以及中国 IT 服务提供商的对外投资。意大利政府肆意扩大“黄金权力”对中资企业生产投资进行严格审查，2023年再次援引“黄金权力”法，并以轮胎制造是“国家战略行业”为由，否决中化控制的倍耐力董事会任命 CEO 的方案。卢森堡正式实施的《外资安全审查机制》的审查范围过于宽泛，设定的边界较模糊，将涉及国家安全的 12 类关键领域的全部活动纳入其中。

## 四、地缘政治冲突与经济增长减弱带来系统问题

乌克兰危机和更广泛的地缘政治紧张局势构成了系统风险，持续给欧盟带来不确定性。乌克兰危机爆发后，全球出现金融市场动荡、原材料供应困难、能源价格高企和物流运输稳定性差等问题，受波及的欧盟经济并未完全远离衰退，部分成员国的国民经济不同程度地受系统风险影响。进入 2023 年后，欧盟及欧元区的通货膨胀率有所下降，但仍保持高位运行，滞胀压力并未消除。高通胀导致的需求疲软、消费不振，经济增长势头的减弱或将延续到 2024 年。在此背景下，欧盟及其成员对俄罗斯的制裁仍然影响在欧外资企业。调查显示，39.65% 的受访企业表示，2023 年欧盟及部分成员国对外资更不友好。

针对欧盟营商环境中出现的主要问题，在欧中资企业提出了十大主要建议，希望欧盟及成员国方面能够认真对待企业的诉求。



## 一、践行真正的多边主义维护自由市场

建议欧盟维护以世贸组织为核心的多边贸易体制，依据相关规则实行贸易自由化，恪守世贸组织国民待遇原则。出台的相关优惠政策应对内外资企业一视同仁，重视外资企业对欧盟经济发展的积极作用，保障外商投资企业国民待遇。

## 二、尽快推动中欧投资协定签署生效

建议欧盟尽快推动中欧投资协定早日签署，为中欧双向投资提供更加开放的市场准入，更加透明的监管，更高水平的经贸规则，促进中欧双方经贸往来进一步深化。

## 三、消除“去风险”对中欧经贸的负面影响

敦促欧盟摒弃“零和博弈”思维，停止操弄各类“中国威胁论”针对在欧中资企业，停止在“去风险”框架下推动各类遏制中国企业的政策，尽力消除“去风险”等措施给中欧经贸领域带来的负面影响，维护中欧产业有序衔接、畅通高效。

## 四、降低外资企业进入欧盟市场的准入门槛

建议欧盟保持投资市场开放，避免扩展安全审查因素、拓展审查范围、扩增审查程序、扩大审查权限，合理的外资审查清单，缩短外资审查期限，缩减外资审查中政府自由裁量空间。

## 五、审慎使用反补贴调查等贸易救济措施

建议欧盟勿以所谓产能过剩为由，滥用贸易救济措施，鼓励以电动汽车为代表的新能源行业深化合作，为中欧贸易往来创造良好条件，保障更多欧盟消费者利益。

## 六、明确军民两用物项的出口管制适用范围

建议欧盟进一步明确“两用物项”范围和受管制行为的范围，将自然人从“出口商”定义中移除，避免对研究人员过度管理。取消跨国公司内部关联企业之间从欧盟向中国传输有关软件、技术，需要额外申请单项出口许可证或全球出口许可证的要求。

## 七、引导各成员国继续反对“脱钩断链”

敦促欧盟停止推出以意识形态为幌子的“脱钩断链”类似表述，引导各成员国维护全球化的正确方向，抵制贸易保护主义、单边主义。

## 八、创造公平、非歧视、可预期市场环境

建议欧盟积极建设公平、非歧视、可预期的市场，不要在自身加大补贴力度的同时严厉审查外国企业，避免打击外资企业参与建设欧盟市场的积极性。

## 九、给予中资企业公正公平参与公共采购机会

欧盟应当给予中资企业公平参与欧盟公共采购招标的机会，在公共采购过程中对中资企业一视同仁，确保中资企业公平参与市场竞争；对禁止投资或参与欧盟公共采购的项目的原因予以明确解释说明。

## **十、提升政务服务水平保障在欧中资企业利益**

建议欧盟及各成员国重视本地区（国家）存在的企业服务问题，提升政府服务意识，提高办事效率，降低办事成本，围绕中资企业从当地开办到注销退出全生命周期各重要阶段，做好综合保障。

| 第一章 |

# 中欧经贸合作现状



## 一、中欧双边经贸合作保持较强韧性

### (一) 中欧双边贸易仍具一定韧性

2023年，全球贸易面临多重压力，持续低迷的市场需求冲击贸易，前11个月中欧进出口商品总值较去年同期均有下降，但仍具一定韧性。中国仍为欧盟第二大贸易伙伴、第一大进口来源地、第三大出口市场；欧盟是中国第二大贸易伙伴、第二大出口市场和第二大进口来源地<sup>1</sup>。2023年1-11月，中欧双边货物贸易总额为7163.45亿美元，同比下降7.6%。其中，中国向欧盟出口商品4585.15亿美元，同比下降11.0%；中国自欧盟进口商品2578.30亿美元，同比下降1.0%。

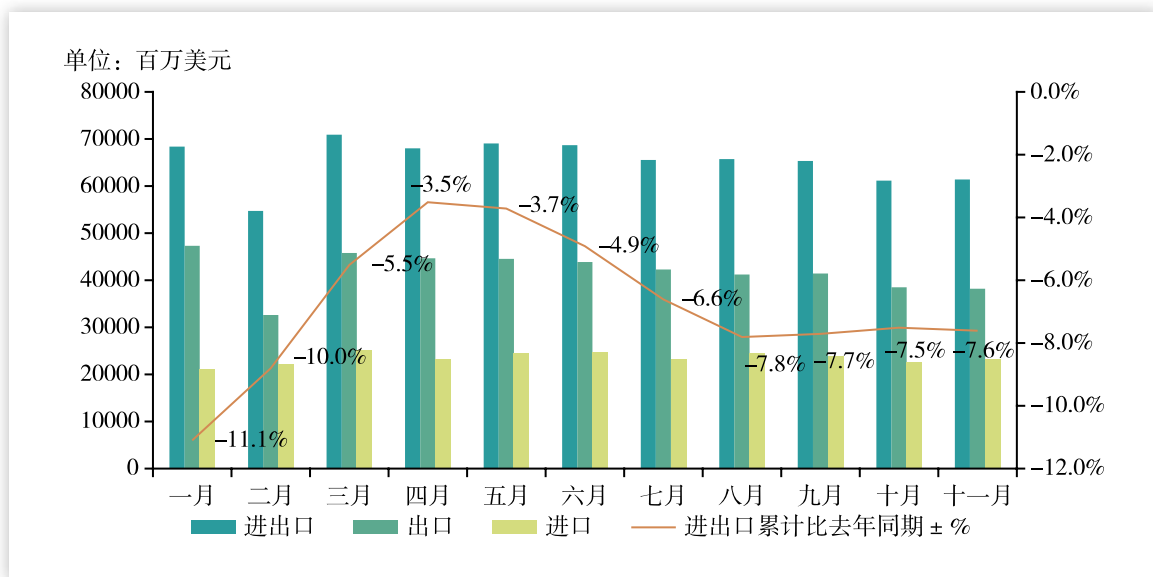


图 1-1：2023 年 1-11 月中欧货物贸易总体情况（亿元人民币）

数据来源：中华人民共和国海关总署，<http://www.customs.gov.cn>。

1 资料来源：（1）欧盟出口数据：欧盟统计局数据，[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext\\_st\\_eu27\\_2020site\\_\\_custom\\_8304073/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext_st_eu27_2020site__custom_8304073/default/table?lang=en)。  
（2）欧盟进口数据：欧盟统计局数据，[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext\\_st\\_eu27\\_2020site\\_\\_custom\\_8304307/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ext_st_eu27_2020site__custom_8304307/default/table?lang=en)。  
（3）中国海关总署数据，<http://stats.customs.gov.cn>。

## （二）中资企业对欧直接投资略有下降

2022年，中国企业对欧盟直接投资流量为69.01亿美元，同比下降12.2%，仍居2022年中国对外直接投资流量的第三位。同年，中国企业对欧盟直接投资存量为1011.93亿美元，占中国对发达经济体投资存量的33.9%，仍居第一位。2022年末，中国共在欧盟设立直接投资企业超2800家，覆盖欧盟的全部27个成员国，雇用外方员工超27万人<sup>2</sup>。

从国别分布看，卢森堡、德国和瑞典是中资企业对欧投资的主要目的地。2022年，中国企业对卢森堡直接投资流量达32.5亿美元，占比较上年增长116.8%，占对欧盟投资流量的47.1%，主要投向金融业、科学研究和技术服务业、居民服务/修理和其他服务业、制造业等；对德国直接投资流量达19.8亿美元，下降27%，占对欧盟投资流量的28.7%，主要投向制造业、电力/热力/燃气及水的生产和供应业等；对瑞典直接投资流量为18.5亿美元，增长44.5%，占对欧盟投资流量26.8%，主要投向制造业、批发和零售业等<sup>3</sup>。

从整体行业分布看，2022年中国企业投资欧盟的第一大行业是制造业，投资金额为38.6亿美元，比上年增长4.6%，占56%，主要流向瑞典、德国、卢森堡等；第二是金融业，投资金额为19.7亿美元，同比增长76.6%，占28.6%，主要集中在卢森堡、德国和爱尔兰；批发和零售业排在第三，投资金额为6.5亿美元，比上年增长10倍，占9.4%，主要流向荷兰、瑞典等。2022年中国对欧盟直接投资的主要行业详见图1-2。

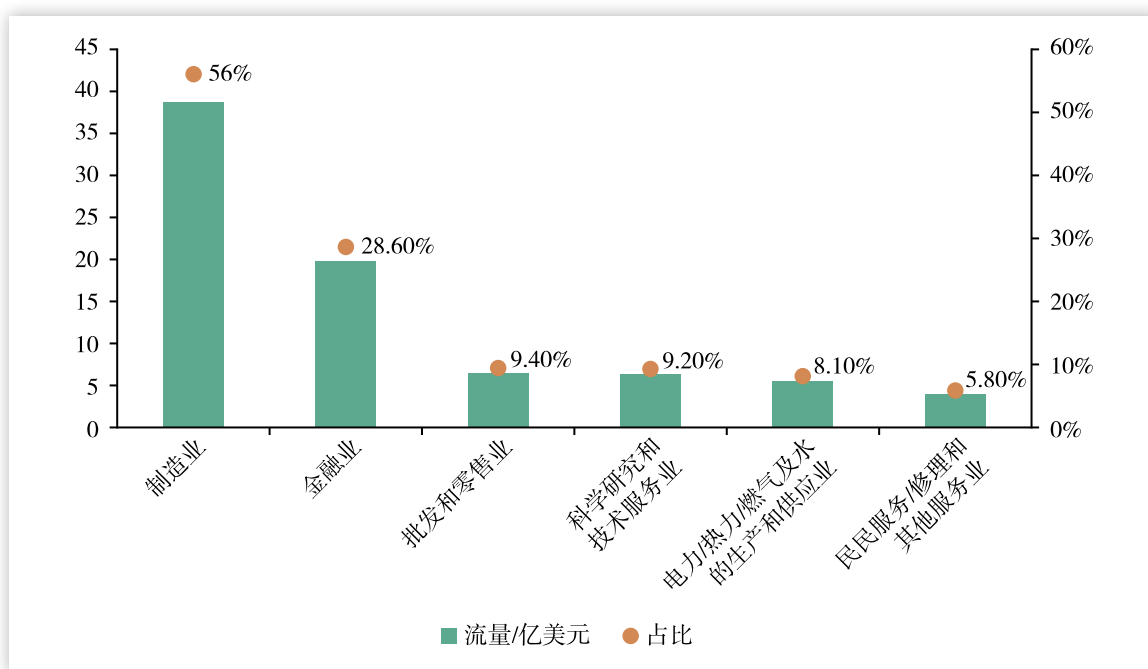


图 1-2：2022 年中国对欧盟主要行业直接投资流量与占比（单位：亿美元）

数据来源：《2022 年度中国对外直接投资统计公报》。

<sup>2</sup> 资料来源：《2022 年中国对外直接投资统计公报》，<http://images.mofcom.gov.cn/hzs/202310/20231007152406593.pdf>。

<sup>3</sup> 同上。

## 二、中欧经贸合作空间较大、机遇增多

### （一）高层交往为中欧经贸合作确定发展方向

中欧互为重要经贸伙伴之一，同作为全球化和多边贸易体制的支持者，双方在双边和多边层面仍有合作空间，双边关系发展前景依然广阔。2023年，中欧各层级交往不断加强，取得积极成果。高层交往为双方合作发展指明方向，不断深化绿色、数字、经贸领域合作，共同解决全球性问题。

2023年12月7日，国家主席习近平在北京钓鱼台国宾馆会见来华举行第二十四次中国—欧盟领导人会晤的欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩。

习近平指出，去年年底以来，中欧关系呈现巩固发展的良好势头，战略、经贸、绿色、数字领域高层对话取得丰富成果，这符合双方利益和人民期待。习近平强调，中欧经济具有高度互补性，双方要多做加法，以更深入、更广泛合作拉紧中欧利益共同体的纽带。中国经济增长保持稳中向好势头。中国正在推进高质量发展和高水平开放，愿将欧盟作为经贸合作的关键伙伴、科技合作的优先伙伴、产业链供应链合作的可信伙伴，追求互利共赢，实现共同发展。双方应该加强市场、资本、技术优势互补，推进传统产业升级和新兴产业发展，探索合作新模式，打造新的增长点，合力完善产业链供应链。

米歇尔和冯德莱恩表示，欧盟和中国是世界两大力量，互为重要经贸伙伴，合作领域日益广泛。欧中合作是互惠平等的，管理好、发展好欧中关系，直接关乎双方人民利益，也关乎世界的繁荣与安全。欧方高度重视同中国的关系，不希望同中国脱钩，期待同中国发展长期稳定、可预测、可持续发展的关系，希望通过此次欧中领导人会晤为未来欧中关系发展注入新的动力。欧方对今年以来欧中各领域高层对话成果感到高兴，认为中国经济长期稳定发展符合欧洲利益，希望双方继续加强经贸、绿色、数字等领域对话与合作，共同努力维护供应链产业链稳定安全，并就气候变化、人工智能等事关人类未来的重大全球性问题加强对话，寻求合作<sup>4</sup>。

会晤期间，双方领导人就一系列问题达成重要共识：一是明确维护中欧关系的战略稳定，巩固政治基础。双方同意发挥好中欧领导人会晤和五大高层对话的引领作用，增进相互理解和信任，妥善管控分歧，增强中欧关系的稳定性、互惠性。欧方重申坚持“一个中国”政策。二是明确坚持开放合作，在贸易投资、绿色发展、数字经济、人工智能、地理

4 资料来源：中国政府网，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content\\_6918908.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6918908.htm)。



标志、知识产权、出口管制等重点领域加强对话合作。三是加快恢复中欧人员往来，支持加强人文交流，双方同意明年举行中欧高级别人文交流对话机制新一次会议。四是携手应对全球性挑战，践行多边主义，加强国际协调，推进世界贸易组织和国际金融体系改革，共同应对气候变化、生物多样性、粮食安全、公共卫生等全球性问题。

## （二）第十次中欧经贸高层对话达成系列共识

2023年9月25日，第十次中欧经贸高层对话在北京举行。中欧双方围绕宏观经济、贸易与投资、产业链供应链、金融合作四个专题，就宏观经济政策协调、产业链供应链合作、改善营商环境、世贸组织改革、金融业双向开放和监管合作等达成一系列成果和共识。

中欧双方认为，当前世界正在经历深刻的历史之变，全球经济复苏动力不足。在此背景下，中欧坚持对话与合作，促进共同发展繁荣，具有特殊意义。双方愿共同努力，认真落实好习近平主席与欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩会谈会见达成的重要共识，推动中欧务实合作健康稳定发展，为世界经济繁荣发展注入更多信心，并为第二十四次中欧领导人会晤做好经贸领域的准备。达成的系列成果和共识，详见表 1-1<sup>5</sup>。

表 1-1：第十次中欧经贸高层对话中欧双方达成的系列成果和共识

主要方面	内容
加强宏观经济政策沟通协调	携手应对气候变化、粮食安全、能源安全等全球性挑战，维护全球经济金融市场稳定，为世界经济持续增长注入更多信心。
保持双向开放	为对方企业提供公平、非歧视的营商环境。中方愿与欧方定期召开中欧经贸混委会，充分利用中欧贸易投资政策对话、中欧经贸工作组等对话机制，加强中国商务部与欧委会贸易总司的交流。
共同维护和加强以世贸组织为核心、以规则为基础的多边贸易体制，反对单边主义和保护主义	一致认为，第 13 届部长级会议取得成功符合包括中欧在内的世贸组织所有成员的共同利益，愿推动渔业补贴协定生效、粮食安全、新成员加入、最不发达国家毕业过渡期优惠等议题取得务实成果。
推进世贸组织的必要改革，并就推进争端解决机制改革、电子商务、贸易与环境、审议监督功能等领域工作	欢迎《投资便利化协定》的达成，将推动更多成员参与，使谈判成果早日纳入多边法律框架。双方承诺，将通过中欧世贸组织改革联合工作组继续加强交流，推动世贸组织更好发挥作用。
共同维护全球产业链供应链韧性和稳定，反对“脱钩断链”	同意构建稳定互信的产业链供应链，讨论了建立中欧原材料供应链预警机制等问题，同意保持沟通。
建立出口管制领域对话机制	同意建立出口管制领域对话机制，就出口管制政策和实践，开展沟通对话。

5 资料来源：中国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwfytrh/202309/20230903443098.shtml>。

续表

主要方面	内容
继续加强知识产权领域对话合作	充分肯定在知识产权领域开展的良好合作，同意继续加强知识产权领域对话合作，并商定于 2023 年 11 月召开中欧知识产权工作组第 26 次会议。
中欧地理标志合作	充分肯定中欧地理标志协定顺利实施对中欧农产品贸易的促进作用，同意加快推进第二批中欧地理标志审查工作，使双方更多地理标志产品得到高水平保护。
开展化妆品领域对话	欢迎中国药监局与欧委会增长总司开展化妆品领域对话，并适时举行中欧化妆品工作组会议，就促进中欧化妆品贸易进行交流，针对双方关切问题展开研讨，寻求可行的解决办法。
加快欧盟农食产品市场准入	同意加快欧盟农食产品市场准入进程，推动更多优质欧盟农产品进入中国市场，扩大中欧农产品贸易规模，更好地满足双方民众的需求。双方同意重启中欧酒精饮料工作组。中方将加强与部分欧盟成员的动物疫病区域化管理合作技术交流，与欧盟继续开展专家层面的交流，为未来推动中欧动物疫病区域化管理合作积累条件。
婴幼儿奶粉配方注册审核	中方高度重视欧方在婴幼儿奶粉配方注册方面的关切，将派员尽快赴欧盟成员进行现场核查，并增加现场核查频次，积极推动注册审评审批进度。
支持中国尽早加入《政府采购协定》	中国的政府采购对内外资企业在中国境内生产的产品、提供的服务一视同仁、平等对待。希望欧盟支持中国尽早加入《政府采购协定》。
服务保障来华投资的欧盟企业	中方将邀请中国欧盟商会、欧盟企业参加外资企业圆桌会，利用重点外资项目工作专班机制，为欧盟企业来华投资提供便利和服务保障，继续支持在华欧盟企业按照市场化、法治化原则公平参与绿证交易和跨省跨区绿色电力交易，加强对欧盟在华企业宣传我绿色能源政策。
就欧盟近期推出的国际采购工具、外国补贴审查、碳边境调节机制等贸易政策交换看法	就欧盟近期推出的国际采购工具、外国补贴审查、碳边境调节机制等贸易政策深入坦诚交换了看法，中方希望欧方审慎使用贸易救济措施，鼓励以电动汽车为代表的新能源行业深化合作，为中欧正常贸易往来和绿色可持续发展创造良好环境。
进一步推动金融业双向开放	同意进一步推动金融业双向开放，鼓励各自符合条件的金融机构到对方市场投资展业。双方决定，在中欧经贸高层对话机制下成立副部级金融工作组，加强双方在金融开放、金融基础设施、金融监管、可持续金融和金融科技等金融领域的合作。
加强绿色金融和可持续金融合作	同意加强绿色金融和可持续金融合作，推广使用并完善《可持续金融共同分类目录》，助力中欧经济绿色转型。中方愿认真研究考虑将更多欧盟在华法人银行纳入碳减排支持工具范围。
加强中欧证券期货监管部门在多双边框架下的交流与合作	同意加强中欧证券期货监管部门在多双边框架下的交流与合作，共同应对国际经济金融挑战，并加强“合格中央对手方”监管合作。中国证监会和欧委会有关部门将共同评估关于中央对手方监管和监管框架的等效性认定，为提供清算服务的中国期货交易所申请成为欧盟“合格中央对手方”创造条件。
金融监管部门进一步加强交流合作	金融监管部门同意进一步加强交流合作，共同促进金融市场稳定发展。欧方欢迎中方近年来在优化外资银行在华分行监管要求方面取得的成果。中方希望欧方在修订银行业监管相关政策指引时充分考虑中方合理关切，为中资银行在欧发展提供良好营商环境。

资料来源：中国贸促会研究院根据公开资料整理。



### （三）中欧环境与气候等各领域合作前景广阔

中欧环境与气候领域合作起步较早，具有合作机制规范、合作主体多元、合作内容广泛的特点。2023年以来，中欧领导人交往频密，双方不断通过环境政策部长级对话、气候变化部长级对话、碳排放交易政策对话、中欧能源对话、中欧能源合作平台（ECECP）、森林执法和治理双边协调机制（BCM）、循环经济高级别对话等合作机制凝聚共识、增进互信，为中欧环保技术和绿色产业合作打开更多空间，丰富和拓展了中欧环境与气候领域合作。

近年来，中国与欧盟在技术、资金、市场等方面优势互补，大批中欧环保技术和绿色产业合作项目成功落地。数十家欧盟环保企业在华开展业务，更多欧盟先进环保技术和设备进入中国市场。而中国在可再生能源发电、输电系统、新能源电池等方面具有一定技术和成本优势。中国制造商不断出海进入欧盟市场，中国的光伏产品、风电产品出口至西班牙、葡萄牙等欧盟国家，助推欧盟绿色经济升级转型发展。

在全球加速推进绿色低碳转型的背景下，中欧在绿色低碳技术创新方面具有广阔的合作空间。双方围绕可再生能源、氢能、储能、节能、碳捕集利用与封存（CCUS）、工业流程再造等重点领域，加强技术交流合作，持续提升绿色低碳科技水平，为全球应对气候变化和可持续发展作出贡献<sup>6</sup>。

### （四）“一带一路”合作为欧盟带来发展机遇

“一带一路”倡议提出10年来，中国与欧盟部分成员国在倡议框架下加强交流和对话，共建“一带一路”经贸合作不断走深走实。截至2023年10月，近20个欧盟成员国与中国签署了共建“一带一路”合作文件<sup>7</sup>。中国通过“一带一路”平台与沿线欧盟成员国共同开展铁路、公路、机场、港口、管网项目建设，有效促进中欧商品、资金、技术、人员的流通，为欧盟有关成员国发展本国经济、增加当地就业、改善社会民生作出积极贡献。

欧盟及各成员国对“一带一路”倡议予以积极评价，认为共建“一带一路”有助于提升欧亚大陆互联互通水平，能够促进中欧之间以及欧盟与其他国家（地区）间的经贸合作和人文交流。多数欧盟成员希望与中国共享“一带一路”国际合作带来的巨大发展机遇。2023年，第三届“一带一路”国际合作高峰论坛公布了新一批务实合作项目清单，其中包含“中国政府与匈牙利政府签署共建“一带一路”优先合作项目清单（第二轮）”，还有多个欧盟入盟候选国与中国签署双边合作文件。

6 资料来源：中国经济网，生态环境部：推进重点领域和重点区域全面提升适应气候变化能力，<http://www.ce.cn>。

7 资料来源：中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn>。

### （五）中欧班列进一步促进沿线欧盟国家联通

中欧班列开行以来，保持安全稳定畅通运行，开创了亚欧国际运输新格局，搭建了沿线经贸合作新平台，有力保障了国际产业链供应链稳定，为世界经济发展注入新动力<sup>8</sup>。经过 10 余年的探索发展，作为方便快捷、安全稳定、绿色经济的新型国际运输组织方式，中欧班列为波兰、德国等欧盟成员的重要过境点和货物集散地带来新的发展机遇。

数据显示，截至 2023 年 9 月底，中欧班列已经通达欧洲 25 个国家 217 个城市，累计开行超过 7.8 万列，运送货物超过 740 万标箱；运送货物占中欧贸易总额比重从 2016 年的 1.5% 提高到 2022 年的 8%<sup>9</sup>。2022 年全年中欧班列开行 1.6 万列、发送 160 万标箱，同比分别增长 9%、10%<sup>10</sup>。2023 年 1 至 8 月，中欧班列累计开行 11638 列、发送货物 126.2 万标箱，同比分别增长 10%、23%（如图 1-3 所示）。

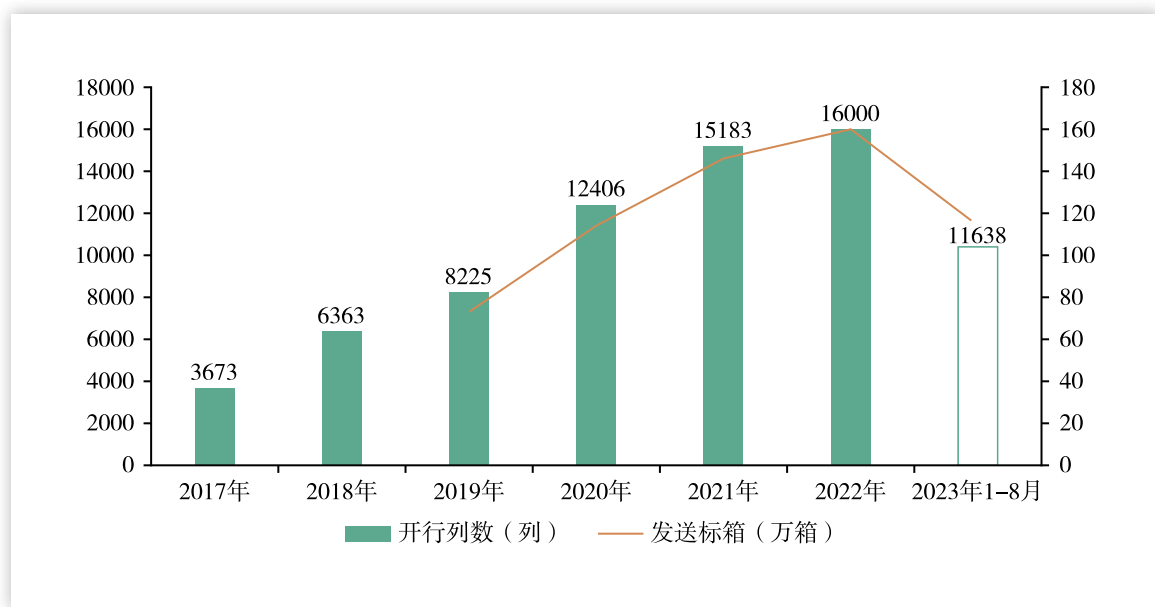


图 1-3：2017-2023 年 8 月中欧班列开行列数及运送标箱数量

数据来源：中国国家铁路局，<http://www.nra.gov.cn/>。

8 资料来源：中国国家主席习近平向中欧班列国际合作论坛致贺信内容。

9 资料来源：国务院新闻办网站，<http://www.scio.gov.cn/live/2023/32729/index.html>。

10 资料来源：中国国家铁路集团有限公司网站，<http://www.china-railway.com.cn>。

## | 第二章 |

# 欧盟营商环境总体问题



## 一、欧盟营商环境未见明显改善

### （一）六成中资企业对欧盟营商环境评价一般

2023年欧盟营商环境改善不明显，过半中资企业对欧盟营商环境评价一般。欧盟制定保护主义政策工具箱，提高外企在欧盟投资、并购与参与公共采购难度，发起缺乏充足证据的反补贴调查，干扰企业欧盟地区内外的产业链供应链合作，导致众多在欧企业正常生产经营活动受限。调查显示，60.74%的受访企业认为欧盟营商环境一般，34.07%认为较好，还有5.19%认为营商较差（如图2-1所示）。

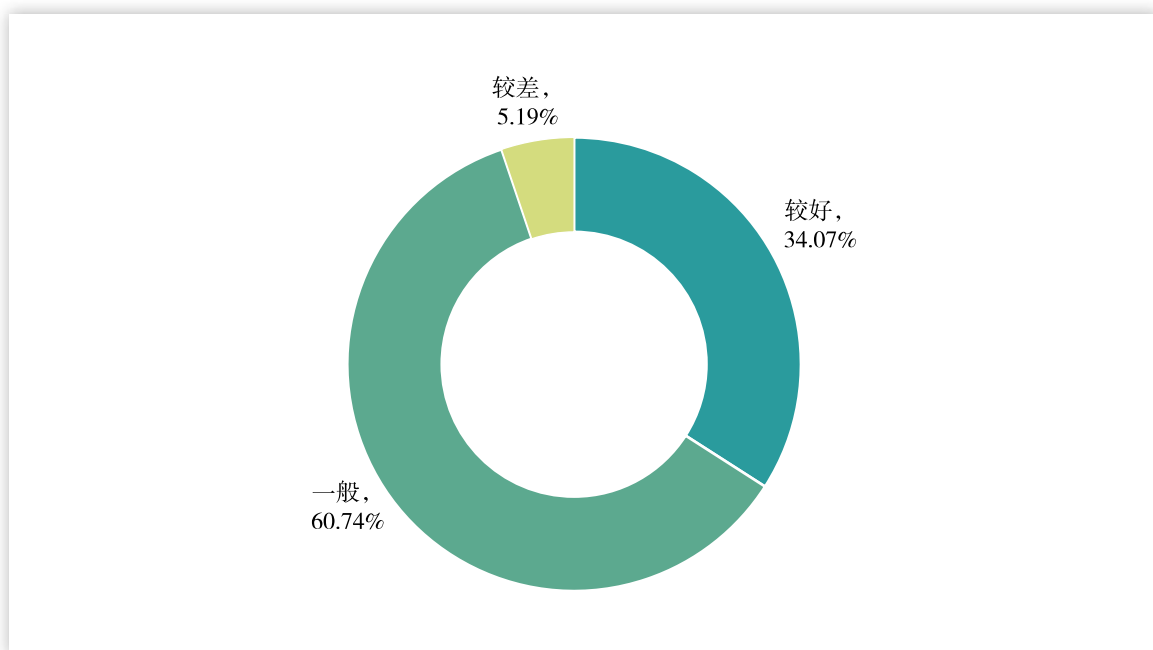


图 2-1：企业对 2023 年欧盟营商环境的总体评价

数据来源：中国贸促会研究院。

50%的受访企业认为欧盟营商环境较去年无变化，32.84%认为比过去恶化，仅17.16%认为比过去改善（如图2-2所示）。

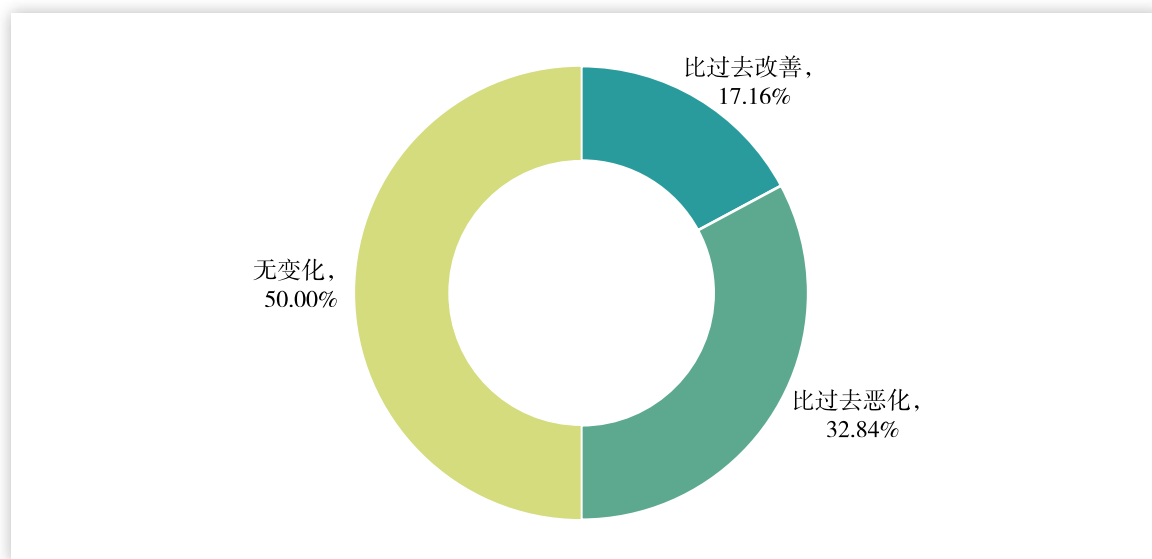


图 2-2：企业认为 2023 年欧盟营商环境变化情况

数据来源：中国贸促会研究院。

在欧中资企业认为，欧盟营商环境最突出的问题分别是市场准入壁垒持续提高、生产成本不断上升、乌克兰危机影响正常经营和经济问题政治化。企业持前述观点比例分别为 41.04%、38.06%、38.06% 和 35.07% (如图 2-3 所示)。2023 年，经济问题政治化表现较为突出。

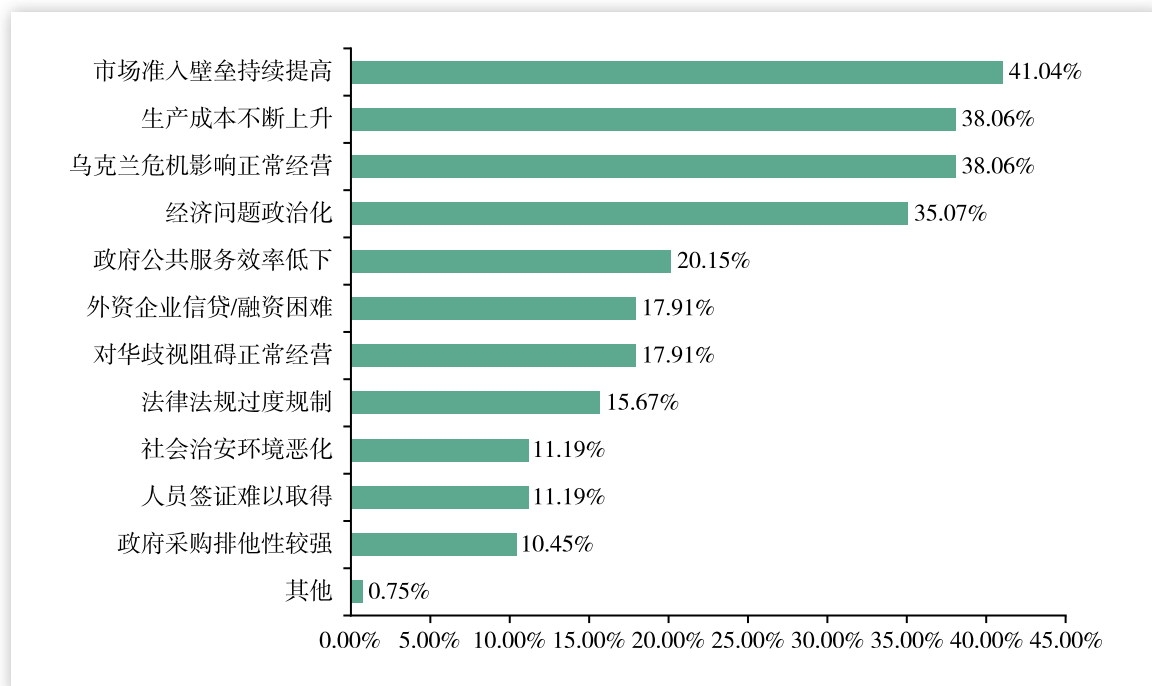


图 2-3：企业认为欧盟营商环境存在的突出问题

数据来源：中国贸促会研究院。

## （二）企业对欧盟各成员营商环境评价差异大

调查显示，2023年63.64%的受访企业认为德国是营商环境最好的欧盟成员。其次是法国，占比为62.12%。意大利位居第三，占比为47.73%。西班牙位居第四，占比为31.06%。荷兰位居第五，占比为30.30%。（如图2-4所示）。

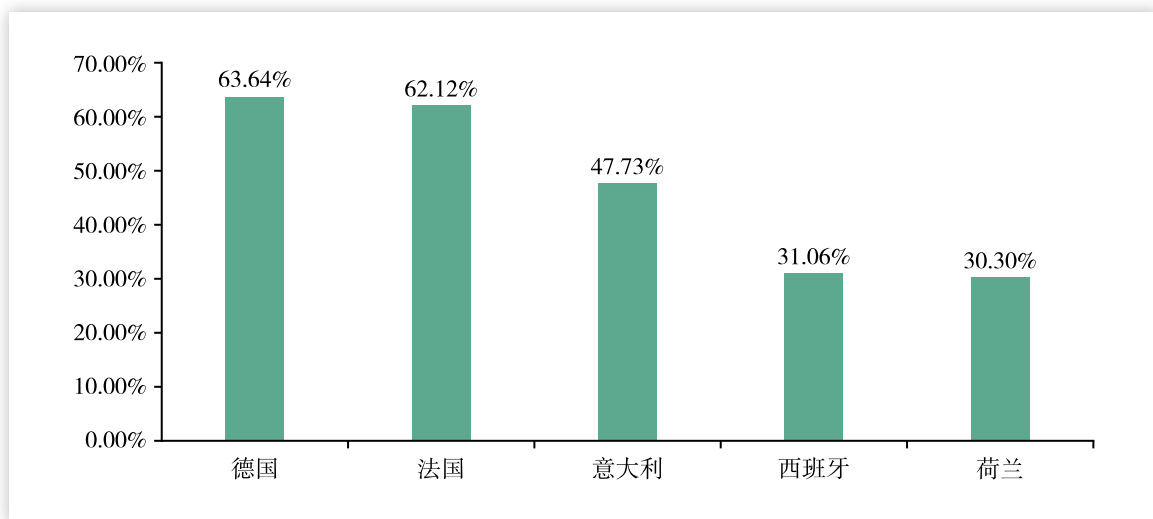


图 2-4：企业认为营商环境最好的五个欧盟成员

数据来源：中国贸促会研究院。

调查显示，企业对立陶宛、马耳他、塞浦路斯、斯洛文尼亚、拉脱维亚和匈牙利的营商环境评价最低。选择的占比分别为：立陶宛（61.16%）、马耳他（26.45%）、塞浦路斯（25.62%）、斯洛文尼亚（24.79%）、拉脱维亚（23.97%）和匈牙利（23.97%）（如图2-5所示）。

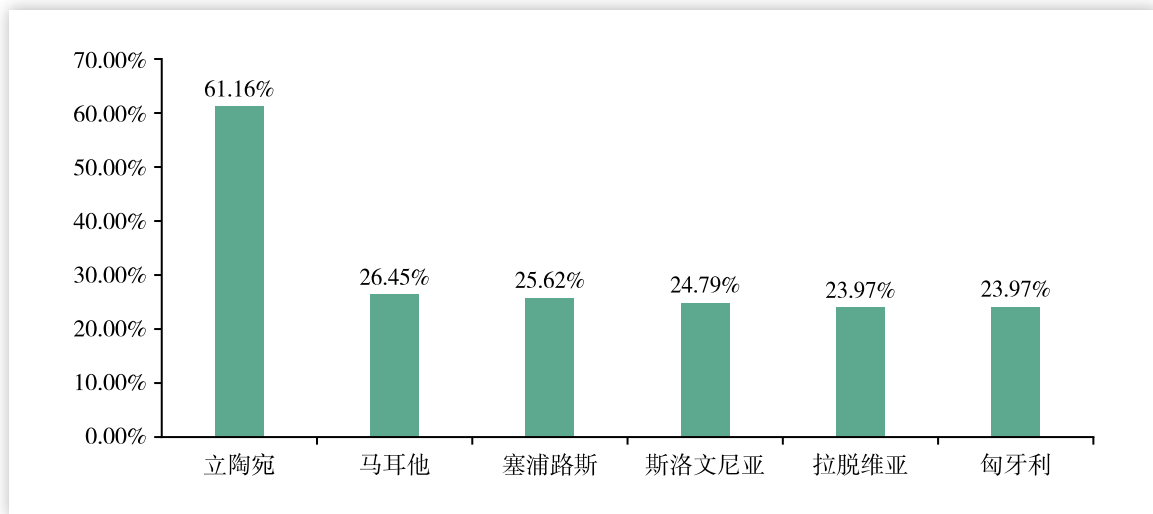


图 2-5：企业认为营商环境最差的欧盟成员

数据来源：中国贸促会研究院。

## 二、《经济安全战略》收紧双边贸易与投资

### （一）受裹挟的部分成员国与华合作转向消极

2023年以来，美国等西方国家将“去风险”的概念扩大化、工具化，通过不断地炒作、利用、异化这一概念，将其与中国关联，意图将中国与“风险”画上等号，将“去风险”路径简化为“去中国化”<sup>11</sup>。2023年6月29日至30日召开的欧盟夏季峰会将经济形势、安全防务和对华政策等作为重要议题，继续沿用欧盟委员会6月20日发布的《欧洲经济安全战略》<sup>12</sup>“去风险”相关表述和内容。该战略倡议共同采取措施，以应对和减轻当前经济安全风险，并将近五年来欧盟收严的贸易投资管制措施统一在“维护经济安全”的大框架下。

《欧洲经济安全战略》全篇共出现6处“去风险”表述，反映出欧盟对贸易投资开放立场不再坚定。该战略明确将“去风险”与保护欧盟经济安全置于同一框架之下，为更多欧盟成员制定和采取“去风险”政策措施提供了依据。

该战略设置的优先事项主要包括两方面，一是要与各国在相似的“去风险”路径上进行合作；二是要寻求与欧洲在经济安全领域有共同关切、共同利益、具有合作意愿的国家进行合作，以实现更有弹性和安全的经济转型。

虽然欧盟主张的战略自主与单边主义存在较大区别，但受贸易保护主义、单边主义裹挟的部分欧盟成员国仍可能选择对抗性角度解读“去风险”概念。

### （二）全面加强出口管制并密切关注敏感领域

《欧洲经济安全战略》特别指出，要防止敏感的新兴技术以及其他双重用途物项泄漏到受军民融合战略关注的目的地。该战略主张在欧盟层面采取更迅速的协同行动，在出口管制方面实施更加严格的政策，有效应对技术与贸易领域的经济风险，对出口货物实施整体控制。

该战略要求各成员国充分执行《欧盟两用物项出口管制条例》，防止欧盟核心技术外溢。基于此，欧盟和各成员国对关键行业出口管制将全面加强，涉及能源、航空航天、国

11 资料来源：新华社网站，<http://www.news.cn/world/index.html>。

12 资料来源：EUROPEAN ECONOMIC SECURITY STRATEGY，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1697249743744>。



防和安全、电信、半导体和计算机等多个领域的两用物项。

由于需要申请单项出口许可证或全球出口许可证，未来将极大提高在欧中资企业运营成本，构成中欧技术交流的障碍。企业反映，虽然 2023 年初欧盟委员会重申反对与华“脱钩断链”，但现实当中正面影响不明显，仅 14.39% 的受访企业表示有正面影响，认为能够为自身在欧盟投资经营带来帮助；53.03% 未感受到变化。此外，32.58% 的受访企业表示，有感受到欧盟“去风险”策略带来的压力。

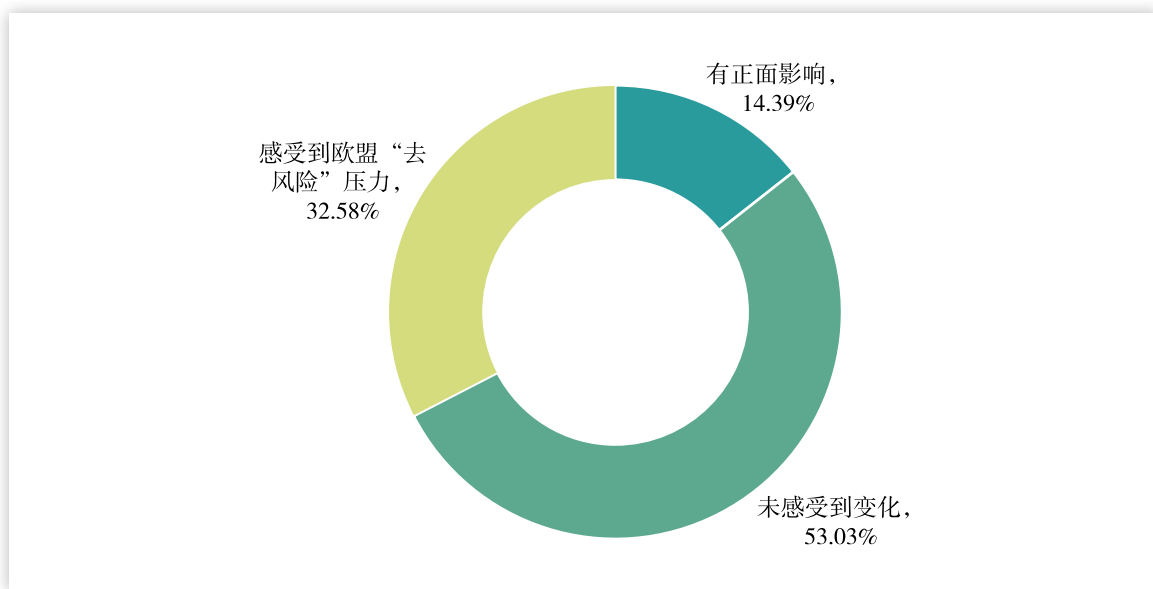


图 2-6：企业对欧委会重申反对与华“脱钩断链”后的实际感受情况

数据来源：中国贸促会研究院。

### （三）欧盟收紧关键和新兴技术双向直接投资

《欧洲经济安全战略》聚焦先进半导体、量子计算、生物技术、净零工业、清洁能源或关键原材料等战略领域，主张公私部门共同合作联合应对欧洲经济安全风险，不断收紧关键和新兴技术领域双向直接投资。

此前，欧盟通过制定保护主义政策工具箱，不断提高外企在欧盟投资壁垒，干扰企业在欧盟境内外的价值链合作，致使欧盟营商环境出现明显退步。而该战略当中，收紧双向直接投资的举措有三，（1）**欧盟利用外资方面**，通过包括 5G/6G 网络安全、外国直接投资项目筛选等工具箱以及新制定的政策来保护欧洲免受经济安全风险侵害；（2）**欧盟企业对外投资方面**，力争在年底前出台应对境外投资安全风险的措施，避免可能受到的各类形式经济胁迫；（3）**其他方面**，将私人部门作为“去风险”的重要伙伴，进行结构化对话，鼓



励其根据经济安全问题进行尽职调查和风险管理，寻求有弹性、多元化的供应链。战略还宣称私人部门在“去风险”方面已取得进展，特别是全球资产管理公司已经从根本上改变了资本配置，以应对全球经济日益增长且日益复杂的风险。这些举措，势必对中欧双向投资产生负面影响。

### 三、扩充“政策工具箱”不断提高市场准入壁垒

#### （一）新增外商投资审查不断抬高准入门槛

近年来，欧盟各成员国参照《欧盟外资审查条例》纷纷更新或建立本国的外商投资审查机制（如表 2-1 所示）。2023 年，欧盟 27 个成员国中，已有 22 个建立外商投资审查机制，法国首度发布外商投资审查制度指引<sup>13</sup>，瑞典拟引入新的外商投资审查制度<sup>14</sup>。外企在欧盟市场投资将面临更多欧盟成员的审查，投资并购活动的难度加大。

表 2-1：2023 年欧盟各成员外商投资审查机制建立情况

外商投资审查机制设立情况	具体成员
已建立外商投资审查机制的成员 (共 22 个)	奥地利、芬兰、马耳他、波兰、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、捷克、丹麦、斯洛伐克、法国、德国、匈牙利、意大利、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、罗马尼亚、比利时、卢森堡、爱沙尼亚、瑞典
正在筹备建立外商投资审查机制的成员 (共 4 个)	爱尔兰、塞浦路斯、克罗地亚、希腊
尚未公开宣布建立投资机制的成员 (共 1 个)	保加利亚

资料来源：中国贸促会研究院根据相关资料整理。

调查显示，因欧盟新增外商投资审查和不断抬高准入门槛，32.84% 的受访企业认为，2023 年欧盟市场准入环境恶化；50% 认为同去年相比无明显变化；仅 17.16% 认为市场准入壁垒降低（如图 2-7 所示）。

13 资料来源：法国经济、财政、工业和数字主权部网站，<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2022/09/08/publication-des-lignes-directrices-relatives-au-controle-des-investissements-etrangers-en-france>。

14 资料来源：瑞典政府网站，<https://www.government.se/press-releases/2023/03/new-act-will-stop-investments-in-companies-by-foreign-actors-that-could-harm-sweden/>。

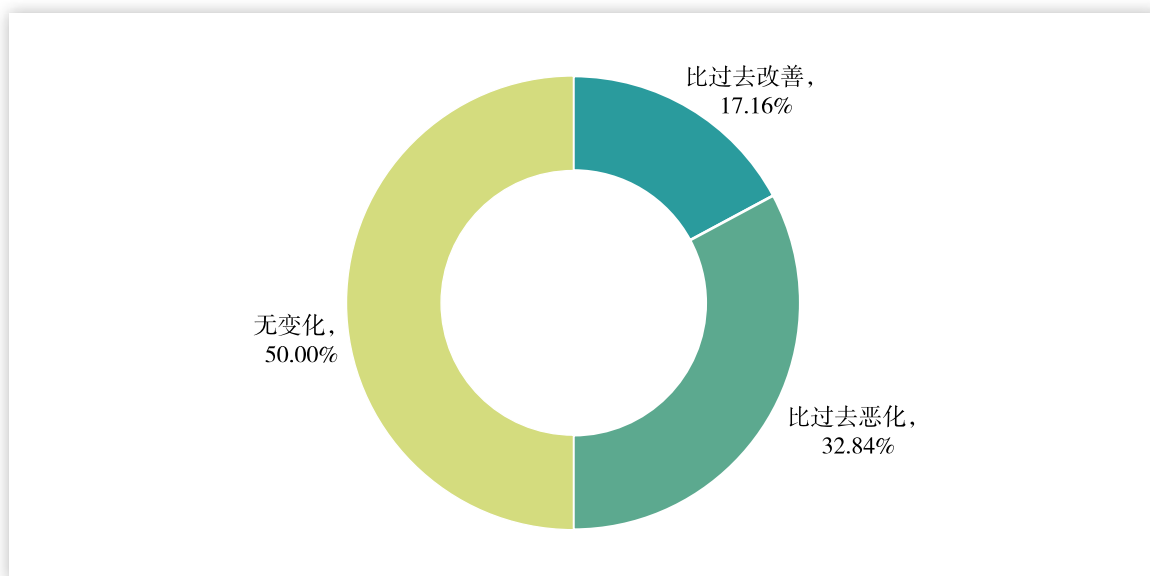


图 2-7：企业对 2023 年欧盟市场准入壁垒变化的评价

数据来源：中国贸促会研究院。

由于欧盟部分成员国外商投资审查趋严，部分中资企业计划调整自身投资策略。调查显示，26.82% 的受访中资企业表示将终止对欧投资，另有 20.80% 将减少投资计划而转向欧盟内投资审查相对宽松的成员国；剩余 52.38% 则表示将不变更投资计划（如图 2-8 所示）。

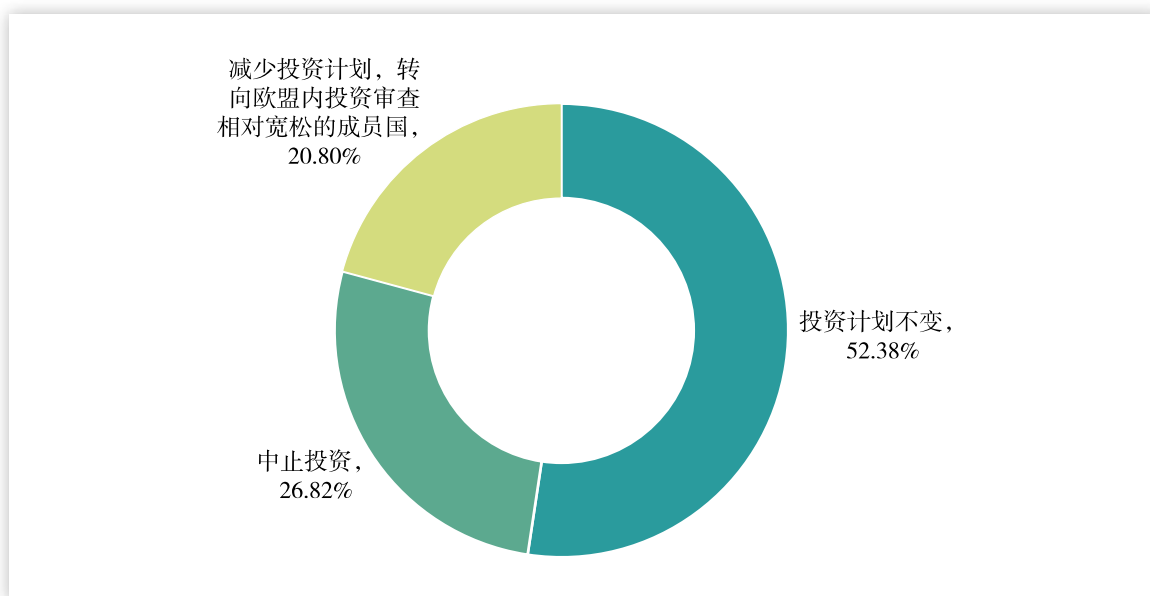


图 2-8：企业因欧盟外资审查所做的投资调整

数据来源：中国贸促会研究院。

过半受访企业反映，中资企业在欧盟外资审查中未被公平对待。调查显示，55%的受访中资企业认为，其在欧盟外资审查中遭遇过歧视性待遇（如图 2-9 所示）。

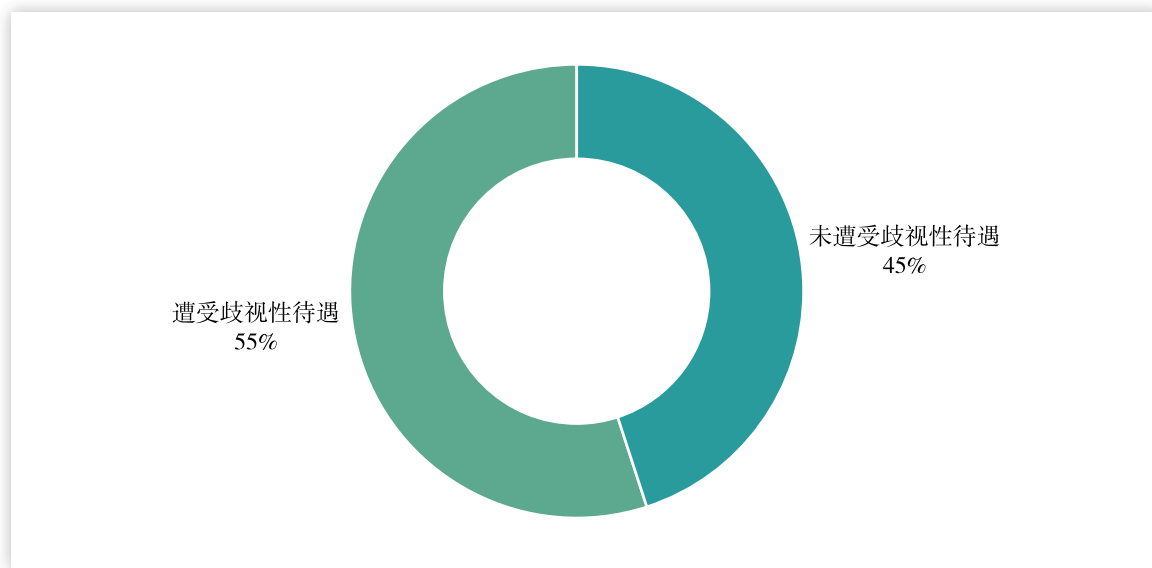


图 2-9：2023 年企业在欧盟外资审查中是否遭遇歧视性待遇

数据来源：中国贸促会研究院。

## （二）《外国补贴条例》加大投资欧盟难度

在《外国补贴扭曲内部市场条例》（以下简称《外国补贴条例》）<sup>15</sup> 规定下，相较本土企业，外资企业需履行更多其他合规义务，将被置于不利的竞争地位。

《外国补贴条例》自 2023 年 7 月 12 日起正式施行。欧盟委员会还于 2023 年 7 月 10 日通过了《关于执行〈外国补贴条例〉的实施细则》<sup>16</sup>（以下简称《实施细则》），详细规定了交易各方的申报义务及欧盟委员会的调查程序。由于《外国补贴条例》扩大了对外国补贴的定义范围，欧盟可将行为可归因于第三国的任何私人实体也视为政府，即可以将国有企业被授予的特许或专属（special or exclusive）权以及企业根据产品属性进行市场资源合理配置的“交叉补贴”行为视为接受政府补贴。《实施条例》具体规定了经营者集中和公共采购活动必须报告的事项，触发的阈值较低。

《外国补贴条例》赋予欧委会干预欧盟和非欧盟投标者在欧盟参与公共采购活动的权

15 资料来源：欧洲理事会网站，Regulation <EU> 2022/2560 of the European Parliament and of the Council on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/council-gives-final-approval-to-tackling-distortive-foreign-subsidies-on-the-internal-market/>。

16 资料来源：欧盟委员会网站，Commission adopts rules for implementing the Foreign Subsidies Regulation, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3747](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3747)。

力。由于《外国补贴条例》所涉补贴范围较广，条例正式实施后，将对在欧盟参与并购交易及公共采购的中资企业产生重大影响。

### （三）新能源汽车反补贴调查冲击产业发展

欧盟滥用反补贴调查，对所调查产业以及对产业链上下游企业发展带来直接冲击，同时欧盟自身在气候、能源领域加大补贴发放的力度并不断扩大发放范围，严重扭曲欧盟市场，进而对全球经贸关系产生负面影响。

2023年10月4日，欧盟委员会主动发起对原产于中国的新型电池电动汽车进口产品的反补贴调查。如反补贴调查确定征收惩罚性关税，不仅仅适用中国品牌电动汽车，还包括在中国生产的大众、特斯拉、宝马等，因此将不同程度地影响中国和欧盟新能源汽车有关企业的战略规划和经营活动，并严重扰乱和扭曲全球汽车产业链、供应链。

2023年10月25日欧盟委员会宣布，通过抽样方式选择比亚迪、上汽集团和吉利汽车作为反补贴调查的目标公司。本案的补贴和损害调查期间为2022年10月1日至2023年9月30日，损害参考期间为2020年1月1日至2023年9月30日<sup>17</sup>。欧盟反补贴调查主要流程及时间点归纳如图2-10所示：

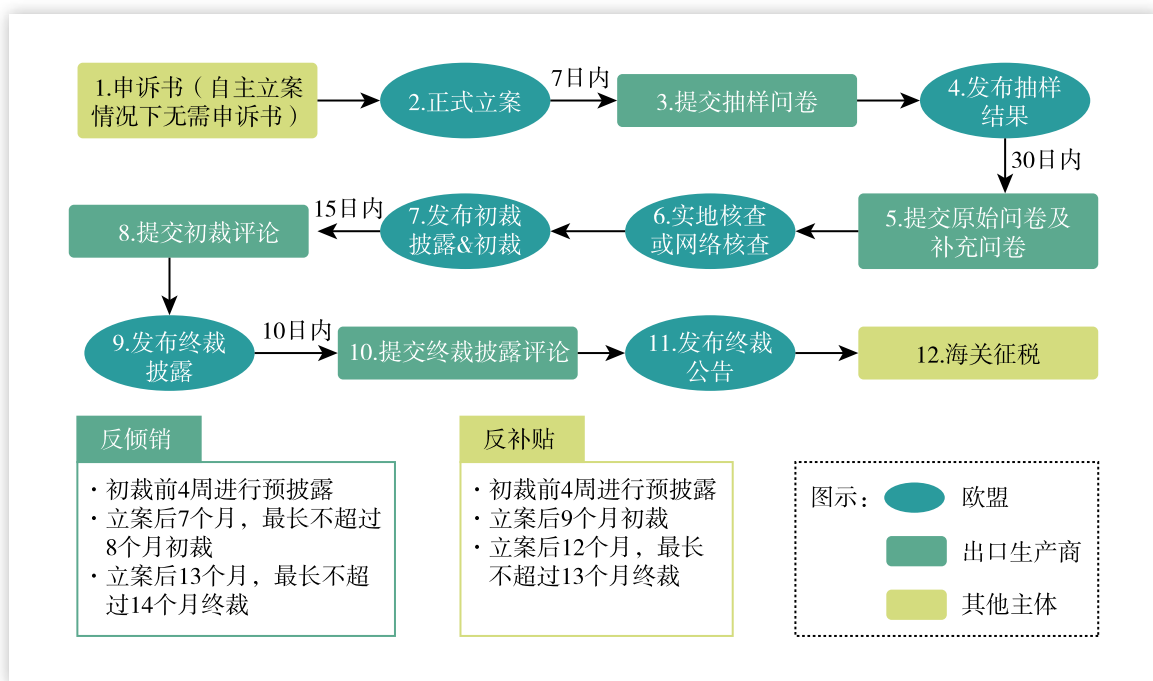


图 2-10：欧盟反补贴调查主要流程及时间节点

资料来源：德勤相关报告。

17 资料来源：德勤网站，<https://www2.deloitte.com/cn/zh/pages/tax/articles/eu-anti-subsidy-investigation-on-chinas-new-battery-electric-vehicles.html>。

## 四、滥用国家安全概念对企业进行非市场干预

### （一）德两项战略将中国侧重定位为竞争者和对手

2023年6月14日，德国联邦政府首次出台《国家安全战略》<sup>18</sup>，对中国做了全新定位，将中国视为德国的“伙伴也是经济竞争者和制度竞争对手”。2023年7月13日，德国联邦政府首次公布《中国战略》<sup>19</sup>，同样将中国作了相同定位，并且侧重竞争者和系统性对手的一面。

《国家安全战略》《中国战略》两项战略显示，德国认可中国在国际社会中的关键作用，在两项战略中仍强调中国是德国的合作伙伴之一。但德国认为，在过去几年中，中国正以特有的方式，与德国进行竞争，并在竞争中不断扩大自身国际影响力，如此竞争方式不符合德国利益。

德国在《国家安全战略》中强调，德国安全与欧洲伙伴和盟国的安全是密不可分的，并提出保护关键基础设施、提升互联网能力、有效外交、加强与盟友国的合作等措施。德国《中国战略》“安全政策”章节则指出，德国政府密切关注海底光缆、中国的北斗全球卫星导航系统、数据中心等数字基础设施的扩建。德国政府认为，中国的数字基础设施常常伴随着中国技术标准、中国国家媒体内容的输出，以及中国IT服务提供商对外投资，对此德国需要慎重对待，并且应密切关注可能用于压迫、监视和审查的软件。

### （二）意滥用“黄金权力”不当干预中资企业投资经营

根据意大利“黄金权力”法<sup>20</sup>，意大利政府被赋予一项“黄金权力”，有权审查并叫停任何可能损害或威胁国家战略利益的外国投资行为。企业如违反“黄金权力”法规定，将面临严厉制裁与惩罚，可能导致交易和行为将被认定为无效，被处以最高达投资价值两倍的行政罚款（罚款金额在任何情况下都不得低于该企业上一财政年度营业额的1%），被责令恢复原状并承担相关费用等。

近年来，意大利政府肆意扩大“黄金权力”，使用该项权力对中资企业生产投资进行

18 资料来源：National Security Strategy, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/national-security-strategy-ZH.pdf>。

19 资料来源：Strategy on China, <https://china.diplo.de/blob/2608638/49d50fccc479304c3da2e2079c55e106/230713-china-strategie-data.pdf>。

20 资料来源：the Golden Power Decree, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012;21>。

严格审查，甚至直接叫停部分项目。意大利已经七次使用“黄金权力”阻止外国在意交易案，其中有六次交易来自中国。较有争议的如，2020年10月意大利政府阻止Fastweb电信集团与华为签署5G核心网络设备供应协议，2021年3月否决深圳创疆公司与意大利LPE公司相关收购案等。

2023年3月，轮胎制造商倍耐力（最大股东为中国化工橡胶有限公司）按规定向意大利政府进行通报，正当提出中国化工橡胶有限公司在倍耐力15个席位的董事会上将拥有9个席位的方案。但意大利政府接到倍耐力通报后，即与倍耐力投资者讨论了公司股权结构，并援引“黄金权力”法提出轮胎制造是“国家战略行业”，且“轮胎内定位设备数据对国家安全很重要”，即否决了该一方案，尤其是中国化工橡胶有限公司控制的董事会自2026年起任命CEO的内容。意大利政府的主张与做法并不合理、合法，不符合国际上商业惯例，不仅对中资企业的投资和经营造成影响，同时使众多中资企业对意大利营商环境评价降低。

### （三）卢外资审查范围过于宽泛且审查边界较模糊

卢森堡《对可能破坏国家安全或公共秩序的外国直接投资进行安全审查的机制》（以下简称《外资安全审查机制》）于2023年9月1日起正式实施<sup>21</sup>。该机制性文件设定的审查范围十分宽泛，明显扩大国家安全概念，对面向卢森堡的直接投资构成极大阻碍。

《外资安全审查机制》并未明确12大领域的具体行业，在现有规定下，卢森堡将涉及国家安全的12类关键领域的相关活动也纳入其中，即有关研究和生产活动只要与12大领域有联系，均需接受国家安全审查。例如，进入开展关键行业活动场所的清洁或安保公司也需要审查。

## 五、当地社会环境变化阻碍企业正常经营发展

### （一）部分成员国内媒体对华舆论偏负面

近年来，部分欧盟成员国内对华负面化舆论报道增多，意识形态对抗开始显现。

例如2022年11月，由中国赛微电子公司的全资子公司瑞典Sillex收购的德国半导体公司Elmos所属晶圆厂项目原已接近尾声，但临时被德国联邦经济事务与气候行动部以所谓

21 资料来源：卢森堡经济部网站，<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/07/14/a411/jo>。



国家安全为由叫停，并于 2023 年 8 月被美国力特公司收购。部分德国国内媒体和智库则蓄意污蔑中国形象，污名化中国在欧洲的正常经济活动，抹黑“一带一路”倡议，渲染“中国威胁论”。

2023 年 10 月初，芬兰和爱沙尼亚在波罗的海海底天然气管道和通信电缆突发事故，事发时中国的集装箱船“新新北极熊号”<sup>22</sup> 经过，随即芬兰单方面宣称该事故是外部活动的“蓄意破坏”；爱沙尼亚当地媒体也宣称，海底电缆受损可能是“人为干扰”而被恶意炒作，《路透社》还发布了以“爱沙尼亚就海底电缆受损一事，联系中国协助调查”为题的报道。

调查显示，53.4% 的受访企业反映，在其所在成员国主要媒体以及出版物上经常见到“涉华”负面信息。

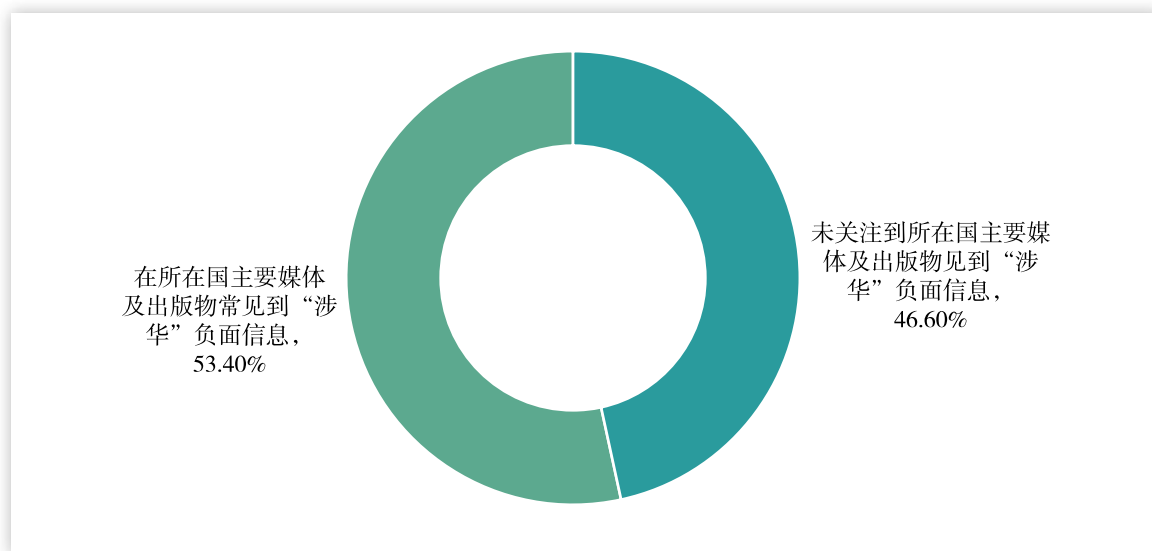


图 2-11：企业在所在国是否常见到主要媒体及出版物推送“涉华”负面信息

数据来源：中国贸促会研究院。

## （二）中资企业无法公平享受各项优惠政策支持

欧盟及其成员国出台的各项优惠政策对内外资企业不能一视同仁，并有区别地对待中资企业。最有代表性的是，欧盟将绿色新政作为自身的“世纪工程”，致力于建设公平繁荣的社会、富有竞争力的现代经济，为使 2050 年实现温室气体净零排放、经济增长与资源使用脱钩而广泛动员各方参与，但是在实施过程中，欧盟却将中资企业排除在绿色优惠

22 注：“新新北极熊号（Newnew Polar Bear）”系芬兰警方公布的中国背景船只。

政策之外。

中资企业反映，欧盟在绿色工业发展方面建立了综合的支持体系，用以支持绿色技术、能源、产业发展，但中资企业在参与欧盟绿色优惠政策方面仍面临困难。调查显示，58.87%的企业认为不能公平参与欧盟“绿色协议”各大项目（如图 2-12 所示）；54.47%的企业认为不能享受欧盟绿色优惠和补贴政策（如图 2-13 所示）。

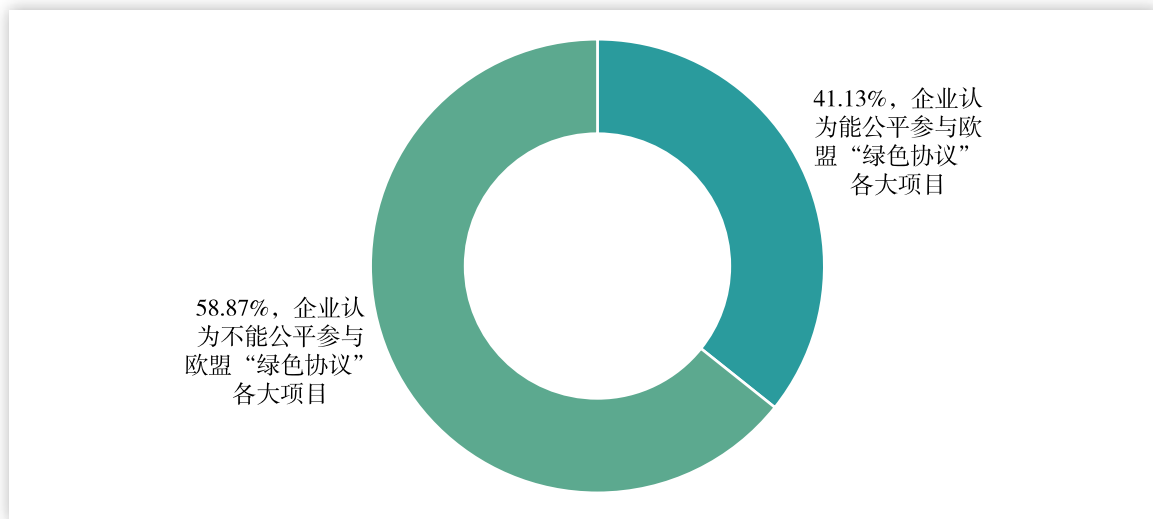


图 2-12：企业对能否公平参与欧盟“绿色协议”各大项目的看法

数据来源：中国贸促会研究院。

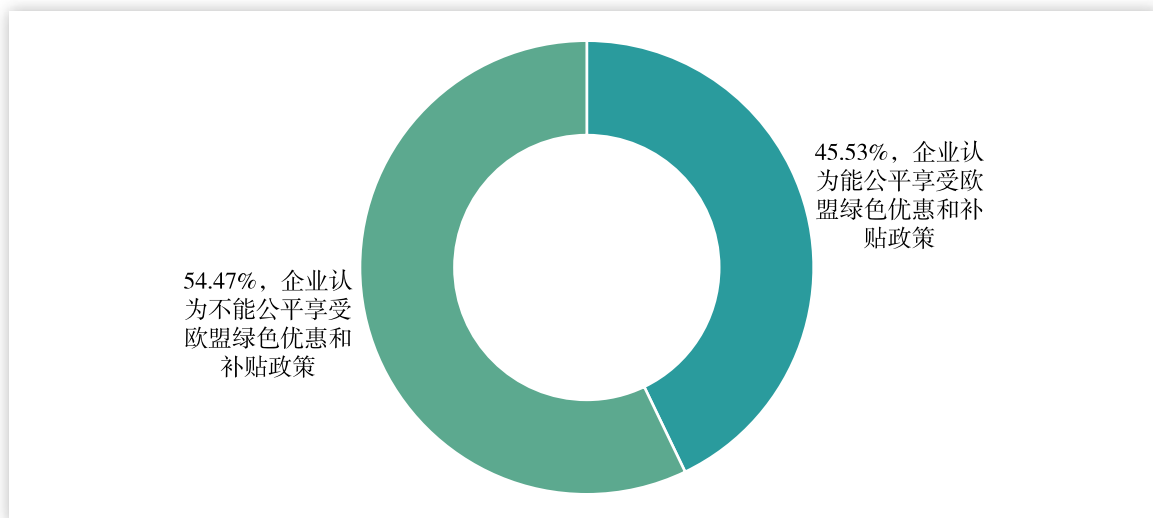


图 2-13：企业对能否公平享受欧盟绿色优惠和补贴政策的评价

数据来源：中国贸促会研究院。



### （三）治安环境恶化影响企业生产经营活动

治安环境是营商环境的基本要素，治安环境恶化直接威胁企业员工的人身安全。2023年欧盟治安环境出现倒退，民众抗议与示威事件频发（如表 2-2 所示），给外企投资经营带来负面影响。

表 2-2：2023 年以来欧盟发生的抗议与示威事件

时间	地点	事件
2023 年 1 月	卢森堡	2023 年列宁—卢森堡—李卜克内西游行示威。
2023 年 2 月	丹麦	数万名丹麦人走上哥本哈根街头，抗议政府提出的一项法案：废除已有 300 多年历史的国定假日“大祈祷日”，以此为国防预算筹措资金。
2023 年 2 月	德国	德国首都柏林爆发大规模示威抗议活动。超过五万民众聚集在勃兰登堡门前，手举“谈判而非升级”“外交解决，反对供武”等标语反对西方国家向乌克兰提供武器，呼吁和平解决地区冲突。
2023 年 2 月	西班牙	西班牙马德里，当地居民和卫生工作者举行大规模游行示威活动，要求改善公共卫生系统。
2023 年 3 月	希腊	约一万多人涌上首都雅典街头，抗议政府罔顾人命，以缺钱为借口拖延铁路系统安全现代化改造，导致火车相撞、57 人丧生的“人为疏忽”。
2023 年 3 月	比利时	比利时农民开着拖拉机冲进布鲁塞尔市中心，抗议政府拟关闭 40 多个农场以保护环境的农业政策，用拖拉机封锁该市的道路，并开始焚烧轮胎。
2023 年 4 月	捷克	数千居民在捷克首都布拉格举行大规模游行示威活动。示威者批评政府应对高通胀不力，要求终止对乌军援，呼吁捷克退出北约并要求政府下台。
2023 年 6 月	法国	法国楠泰尔，17 岁少年因违反交通规则并拒绝停车遭警察射杀身亡后，当地爆发大规模抗议游行活动，抗议者与警察发生冲突，袭击公共建筑、商店和车辆。
2023 年 7 月	立陶宛	上千民众集体抗议，认为立陶宛政府提出的未接种疫苗的群众不得前往公共场所、不得乘坐公共交通的施压政策充满歧视，侵犯了民众的自由和人权，呼吁让总统立即下台。
2023 年 8 月	芬兰	数以万计的芬兰人民走上街头参与全国性大规模示威活动，要求政府采取行动，对俄罗斯出兵夺回在二战期间失去的领土。
2023 年 8 月	西班牙	西班牙的加泰罗尼亚地区掀起了一场规模庞大的示威游行，数十万民众走上街头，呼吁加泰罗尼亚地区脱离西班牙独立，以更好地管理和利用自身的经济资源。
2023 年 9 月	塞浦路斯	数百人在塞浦路斯第二大城市利马索尔的街头进行游行示威，他们对外资企业和看起来不像希腊族塞浦路斯人的民众进行了袭击，示威逐渐演变为一系列针对移民与难民的种族主义暴力事件，是欧盟近几年发生的最大规模的反对移民和难民的暴力事件。
2023 年 9 月	荷兰	荷兰民众在阿姆斯特丹市中心水坝广场举行抗议活动，敦促西方国家停止向乌克兰提供军事支持，寻求和平解决争端途径，以维护国际和平与稳定，避免进一步升级紧张局势。

续表

时间	地点	事件
2023年9月	瑞典	上百名瑞典民众聚集在首都斯德哥尔摩市区的广场上举行抗议活动，活动主题为“停止战争，对北约说不”，表达对政府决定加入北约的不满。
2023年9月	西班牙	约6万人参加了马德里市中心声势浩大的抗议活动，他们反对由代理首相桑切斯领导的工人社会党（PSOE）考虑对独立分子进行特赦、以换取他们对组建政府的支持的行为。
2023年10月	法国	数千名支持巴勒斯坦的抗议者聚集在巴黎街头，挥舞巴勒斯坦国旗，高呼口号，以表达对政府政策的不满和对社会不公的愤怒。同时指责警方滥用职权、过度使用武力。
2023年10月	意大利	意大利各地爆发了支持巴勒斯坦的示威活动，涵盖北部的米兰、罗马，南部的那不勒斯等地。他们高呼“为加沙的荣誉而行动”，旨在鼓励支持巴勒斯坦的人们走上街头，捍卫加沙的尊严和权利。
2023年11月	法国、德国、葡萄牙、荷兰、波兰	在法国巴黎，约7000人冒着大雨举行示威，高举“停止加沙和约旦河西岸的屠杀，立即停火”等横幅。在德国柏林，一些医生参加游行，希望引起更多人对加沙医院遭袭和平民遇害的关注。在葡萄牙里斯本、荷兰阿姆斯特丹、波兰华沙，都有声援巴勒斯坦的大规模集会。

资料来源：根据各国官方媒体新闻不完全整理。

企业访谈发现，欧盟成员中的德国、法国、意大利、西班牙、希腊、罗马尼亚、保加利亚等近年来社会治安状况较差。德国面临一些社会治安问题，国内发生了一系列恐怖袭击事件和社会动荡，此类事件引发了公众对社会安全的关注和担忧。法国在欧盟成员中社会治安问题较为突出，经常面临恐怖袭击、犯罪活动和社会动荡等安全挑战，在过去几年中引发了广泛的讨论和关注。意大利、希腊、罗马尼亚、保加利亚等国治安问题不容忽视，存在抢劫、扒窃和贩毒等问题<sup>23</sup>。

## 六、地缘政治冲突与经济增长减弱带来系统问题

### （一）乌克兰危机导致欧盟成员经济增长乏力

2023年仍未解除的乌克兰危机正推动国际战略力量和格局深度调整。乌克兰危机爆发后，全球出现金融市场动荡、原材料供应困难、能源价格高企和物流运输稳定性差等问题，部分欧盟成员国民经济不同程度地受系统风险影响。

数据显示，2023年1月以来，制造业信心指数呈下降趋势，且在能源密集型行业的

<sup>23</sup> 资料来源：中国贸促会研究院根据企业访谈整理。

表现尤其明显。2023 年年中开始欧盟服务业指标也开始下降，反映出了制造业相关服务以及物流运输的疲软。此外，对乌援助还造成欧洲金融市场动荡，资本抽离，欧元走弱，供应链问题更加突出，欧盟企业经营成本上升，经济复苏势头遭到打压。由于欧盟部分成员国高度依赖俄罗斯供应的能源，特别是中东欧国家以往与俄罗斯经贸关系密切且能源密集型产业居多，加之乌克兰危机爆发以后能源价格大幅上涨，这类成员国国内产业受冲击严重。

欧盟委员会秋季经济预测（报告）提出，地缘政治紧张局势加剧，进一步增加了不确定性，给经济前景蒙上阴影。

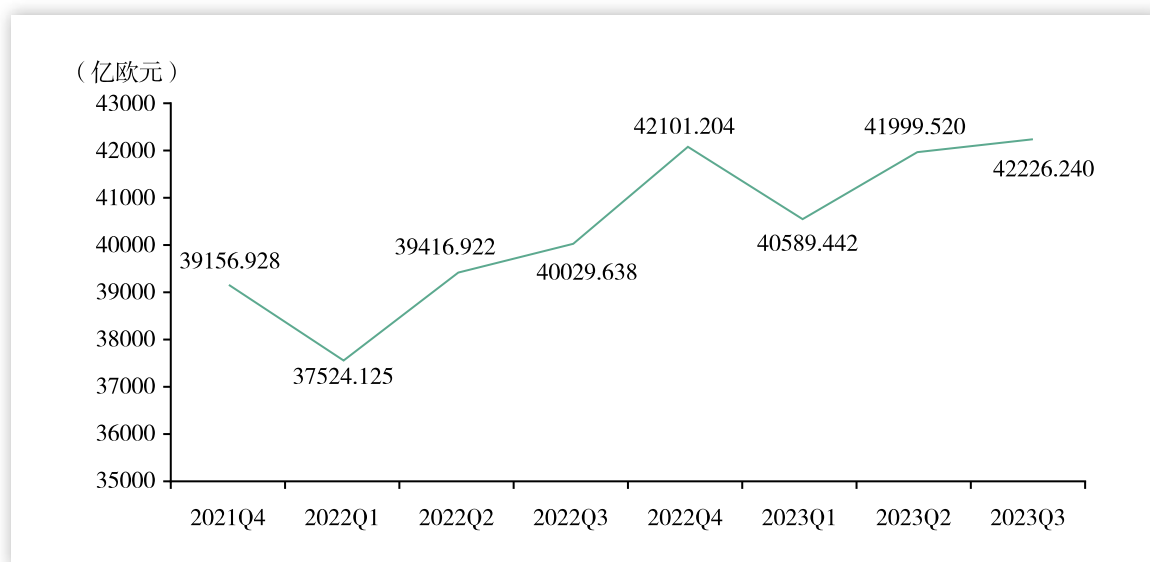


图 2-14：欧盟 2021 年第四季度至 2023 年第三季度 GDP 变化情况

数据来源：欧盟统计局。

## （二）欧盟通货膨胀下降但仍保持高位运行

进入 2023 年后，欧盟及欧元区的通货膨胀率有所下降，但仍保持在高位运行，滞胀压力并未消除。2023 年上半年，欧盟各成员国经济与 2022 年同期相比，在剔除物价上涨因素后，仅实际增长 0.6%。高通胀导致的需求疲软、消费不振，经济增长势头的减弱或将延续到 2024 年。

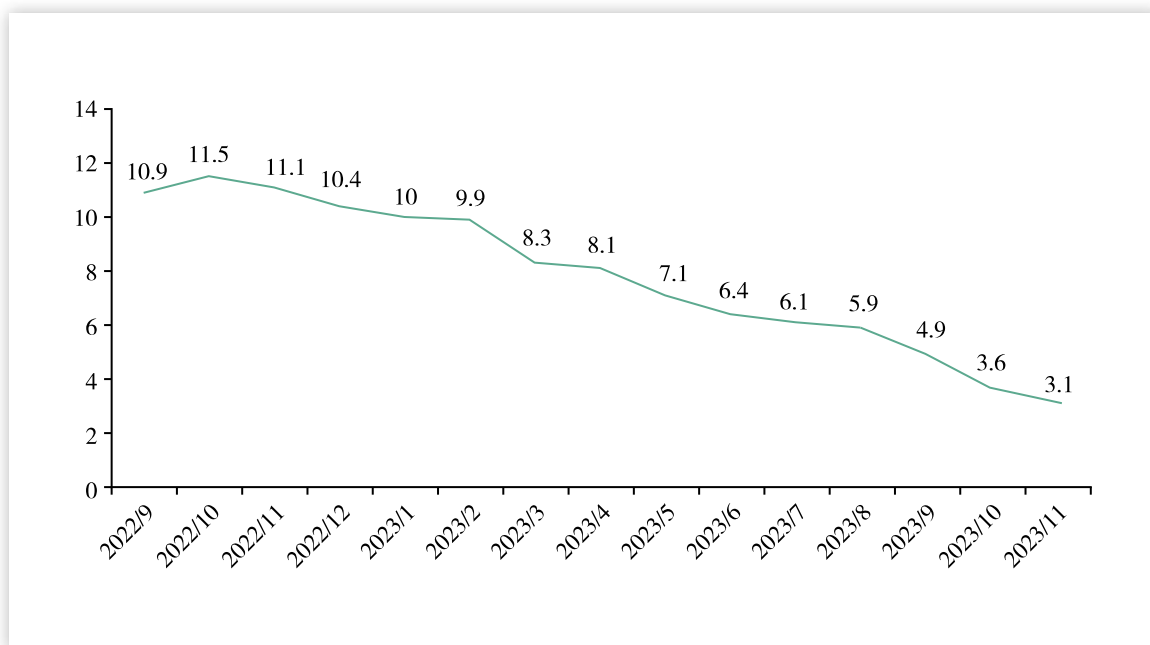


图 2-15：欧盟 2022 年 9 月至 2023 年 11 月 CPI 变化情况 (%)

数据来源：欧盟统计局。



图 2-16：欧盟 2022 年 9 月至 2023 年 9 月能源 CPI 变化情况 (%)

数据来源：欧盟统计局。

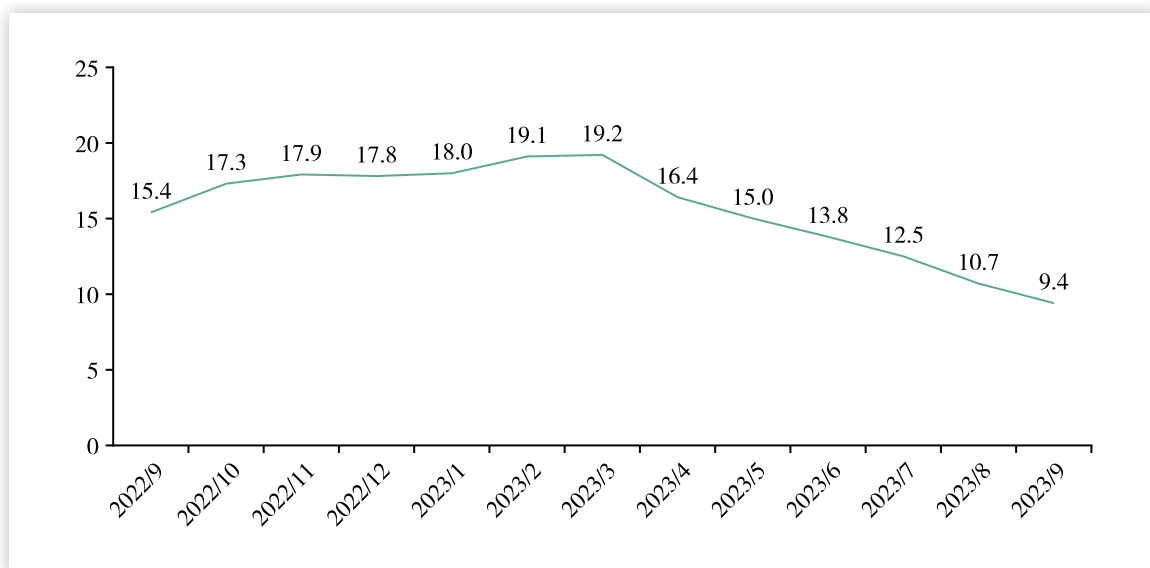


图 2-17：欧盟 2022 年 9 月至 2023 年 9 月食品和酒精饮料 CPI 变化情况 (%)

数据来源：欧盟统计局。

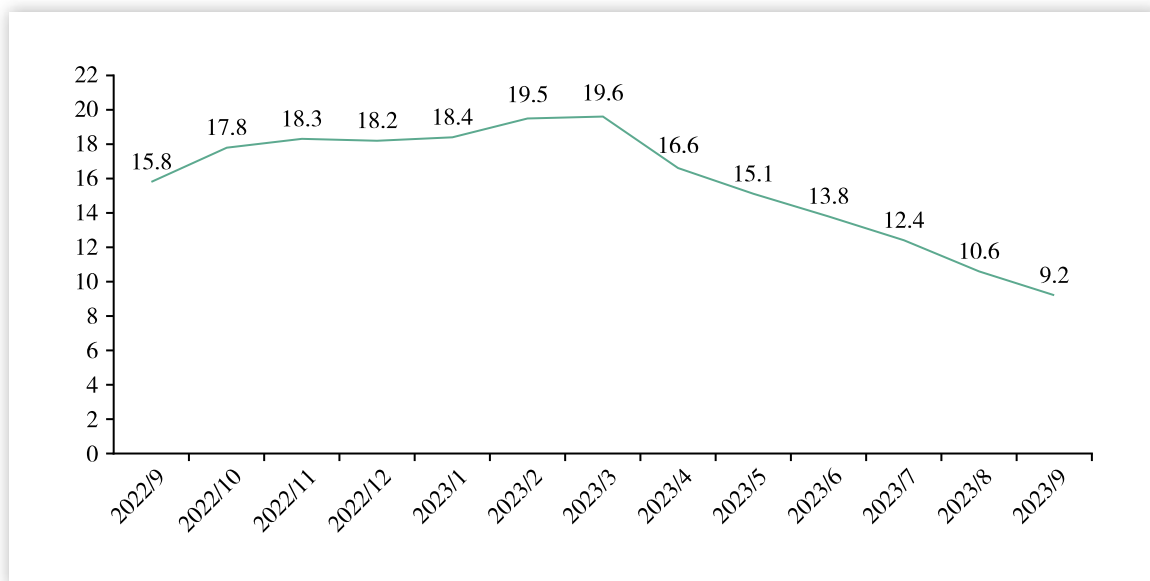


图 2-18：欧盟 2022 年 9 月至 2023 年 9 月食品 CPI 变化情况 (%)

数据来源：欧盟统计局。

### (三) 衍生问题影响在欧外资企业经营发展

欧盟针对俄罗斯发动了多轮制裁，包括能源、贸易、金融等领域。当前，欧盟及其成

员对俄罗斯的制裁仍然影响部分在欧外资企业。调查显示，39.65%的受访企业表示，2023年欧盟及各成员国对外资更不友好（如图2-19所示）。

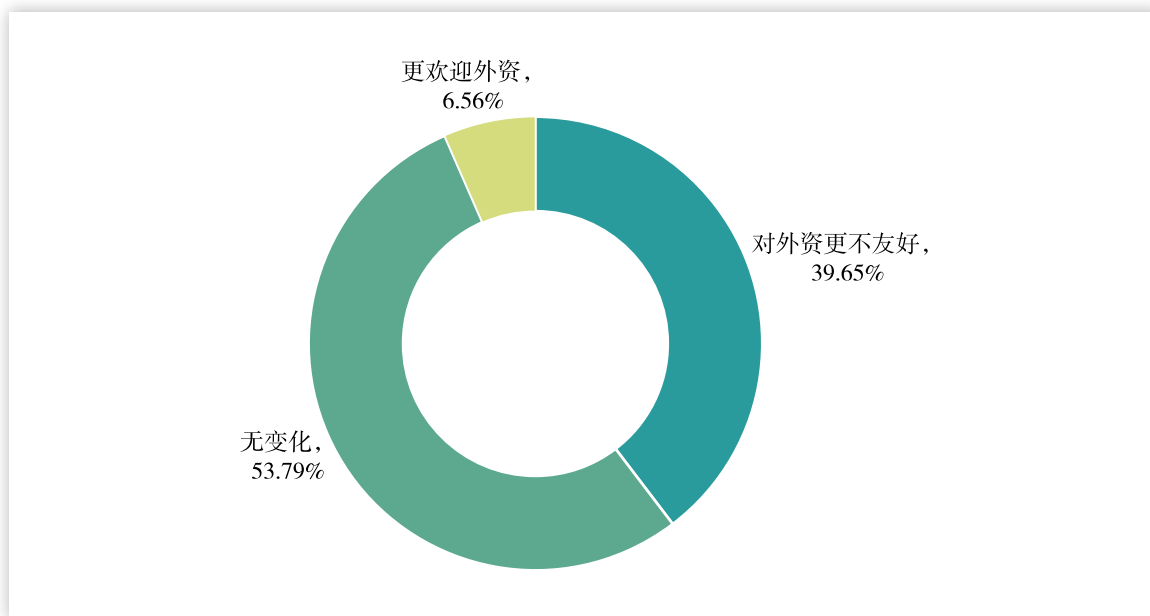


图 2-19：欧盟及各成员国制裁俄罗斯对中外资企业的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

调查显示，20.9%的受访企业因乌克兰危机延宕导致经营成本上涨；19.4%失去市场份额；13.43%物流受阻（如图2-20所示）。

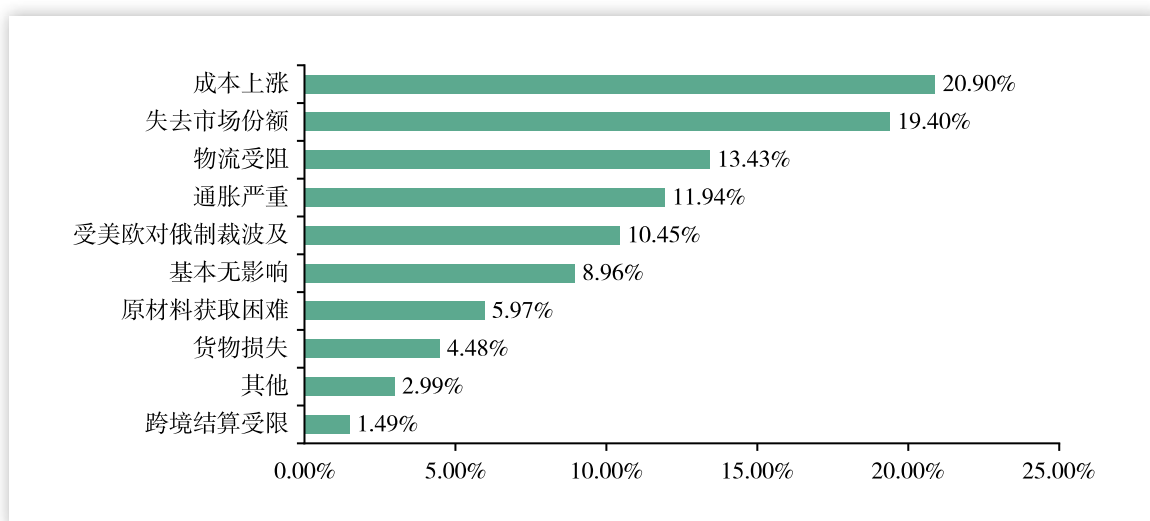


图 2-20：在欧中资企业受乌克兰危机的影响情况

数据来源：中国贸促会研究院。

| 第三章 |  
**总体建议书**



## 一、践行真正的多边主义维护自由市场

### （一）维护以世贸组织为核心的多边贸易体制

建议欧盟坚守一贯秉持的开放和贸易自由理念，做好多边主义的倡导者和实践者，支持并加强以世贸组织为核心的多边贸易体制，推动构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系。

### （二）依照世贸组织贸易共同规则实行自由化

建议欧盟以世贸组织确定的共同规则为基础，根据世贸组织协定的贸易自由化原则，恪守和履行在谈判中作出的承诺，有规则地实行贸易自由化。

### （三）确保外资企业在欧盟市场享受国民待遇

建议欧盟及成员国恪守世贸组织国民待遇原则，出台的相关优惠政策应对内外资企业一视同仁，重视外资企业对欧盟经济发展的积极作用，保障外商投资企业国民待遇。

## 二、取消各类形式贸易保护降低市场准入壁垒

### （一）降低外资企业进入欧盟市场的准入门槛

建议欧盟保持投资市场开放，避免扩展安全审查因素、拓展审查范围、扩增审查程序、扩大审查权限，制定合理的外资审查清单，缩短外资审查期限，缩减外资审查中政府自由裁量空间。

调查显示，如欧盟开展合理外资审查，36.30%的受访中资企业表示将会扩大在欧投资，50.37%表示将保持现有业务规模（如图3-1所示）。



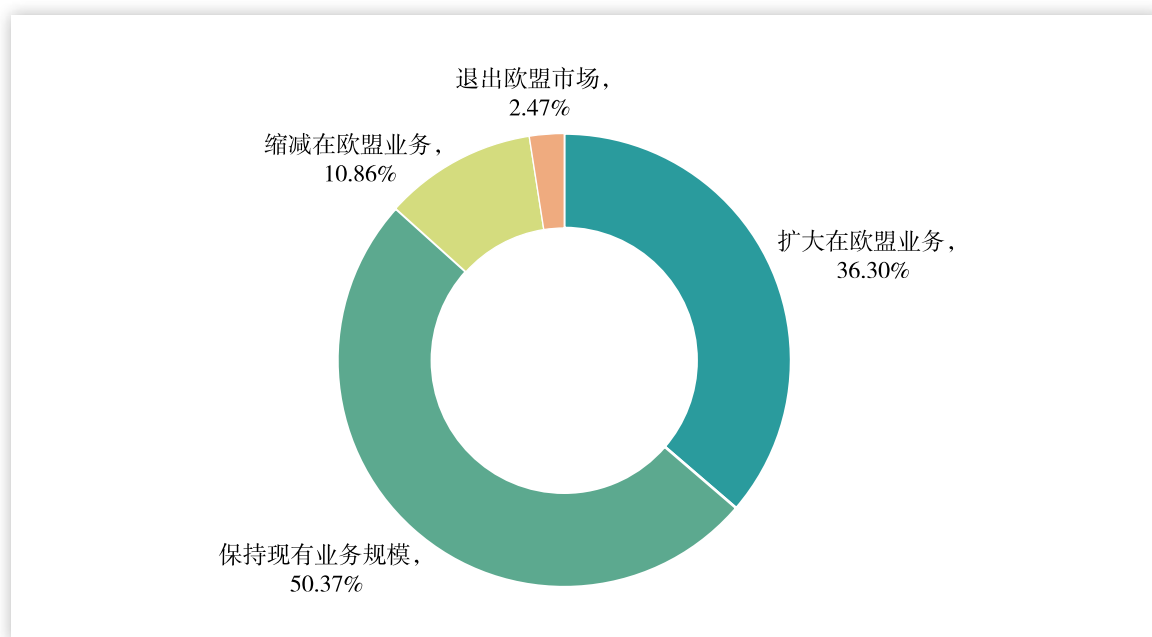


图 3-1：企业在合理开展外资审查下对欧投资计划

数据来源：中国贸促会研究院。

## （二）审慎使用反补贴调查惠及本地区消费者

建议审慎使用贸易救济措施，鼓励以电动汽车为代表的新能源行业深化合作，为中欧贸易往来创造良好条件，保障更多欧盟消费者利益。

## （三）外资审查遵守“不溯及既往”法律原则

建议欧盟及各成员国在外资审查方面坚持“不溯及既往”法律原则，保护外企正当、合法的权益，对法规出台前的投资项目予以合理法律保护。

## （四）注重在地缘政治危机下保障外企利益

尊重外企基于市场规律所作的商业选择，避免因地缘政治危机忽视在欧企业的真实声音与诉求，通过切实降低各项市场准入壁垒，稳定外资企业对欧投资的预期和信心。

## 三、勿以“国家安全”为由限制在欧中资企业发展

### （一）莫受外部势力裹挟而炒作“中国威胁论”

建议欧盟坚持战略自主与独立公正的判断，在对华经贸问题上，防止受外部势力裹挟，避免意识形态对抗。聚焦互利共赢合作，摒弃“零和博弈”思维，停止操弄各类“中国威胁论”针对在欧中资企业。

### （二）消除“去风险”对中欧经贸的负面影响

敦促欧盟停止在“去风险”框架下推动各类遏制中国企业的政策，尽力消除“去风险”等措施给中欧经贸领域带来的负面影响，维护中欧产业有序衔接、畅通高效。

### （三）勿借国家安全之名对中资企业增设各类屏障

建议欧盟及其成员国政府避免频繁更新“涉及国家安全的战略部门”范围，使在欧中资企业遭受额外审查。

### （四）明确军民两用物项的出口管制适用范围

建议欧盟进一步明确“两用物项”范围和受管制行为的范围，将自然人从“出口商”定义中移除，避免对研究人员过度管理。取消跨国公司内部关联企业之间从欧盟向中国传输有关软件、技术，需要额外申请单项出口许可证或全球出口许可证的要求。

## 四、公平公正对待中资企业并提升政务服务水平

### （一）创造公平、非歧视、可预期市场环境

建议欧盟积极建设公平、非歧视、可预期的市场，停止对在欧中资企业开展歧视性执法，避免打击中资企业参与建设欧盟市场的积极性。

### （二）给予中资企业公正公平参与公共采购机会

欧盟应当给予中资企业公平参与欧盟公共采购招标的机会，在公共采购过程中对中资

企业一视同仁，确保中资企业公平参与市场竞争；对禁止投资或参与欧盟公共采购的项目的原因予以明确解释说明。

### （三）提升政务服务水平更好保障在欧中资企业

建议欧盟及各成员国重视本地区（国家）存在的政府服务问题，提升政府服务意识，提高办事效率，降低办事成本，做好综合保障。

## 五、切实维护全球产业链供应链韧性和稳定

### （一）引导成员国继续反对“脱钩断链”

敦促欧盟停止推出以意识形态为幌子的“脱钩断链”类似表述，引导各成员国维护全球化的正确方向，抵制贸易保护主义、单边主义。

### （二）推动各界深化产业链供应链合作

建议欧盟把握新一轮科技革命和产业变革新机遇，推动各界共同构筑安全稳定、畅通高效、开放包容、互利共赢的全球产业链供应链体系，不断深化各类产业链供应链国际合作。

## 六、积极推进中国 - 欧盟各领域高水平合作

### （一）尽快推动中欧投资协定签署生效

建议欧盟推动中欧投资协定早日签署，为中欧双向投资提供更加开放的市场准入，更加透明的国内监管，更高水平的经贸规则，促进中欧双方经贸往来进一步深化。

### （二）多措并举不断推动中欧绿色产业合作发展

建议中欧着力打造绿色伙伴关系、探索绿色经济合作新模式、推动建立公平合理的全球绿色治理体系，推动中欧绿色产业合作发展，不断促进技术、资金、市场等方面优势互补。

### **（三）深化数字经济、通信技术、AI 等领域合作**

建议欧盟在数字治理领域强化同中国标准交流与互鉴，加强数字经济、通信技术、人工智能等领域标准规则对接；鼓励数字领域中欧企业有益交流合作，共同打造中欧数字经济产业高地。

### **（四）进一步推进金融领域双向开放和监管合作**

建议欧盟及各成员坚持金融市场开放，放宽中国资本进入金融业的比例限制，对离岸市场金融产品采取鼓励的态度，丰富双方投资的融资渠道，推动中欧金融市场特别是债券市场互联互通。

| 第四章 |  
市场准入



## 一、最新发展

### (一) 新增贸易保护工具提高外国货物进入欧盟难度

反倾销、反补贴、反规避调查与保障措施一直是欧盟阻止他国产品进入其市场的主要贸易救济工具。当前 WTO 认可的贸易救济措施仅包括反倾销、反补贴及保障措施。欧盟首创的反吸收调查<sup>24</sup>，与反规避调查目的一致，是欧盟在反倾销调查基础上扩大化制定的贸易保护工具。近年来，反吸收调查作为检验反倾销税实施效果的延伸调查，已成为欧盟扩大货物贸易壁垒覆盖范围的新工具。

中国是欧盟贸易救济措施的主要受害国。欧委会 2023 年 9 月 20 日发布的《贸易防御活动年度报告（2022）》（以下简称《报告》）<sup>25</sup> 显示，截至 2022 年底，欧盟共有 177 项贸易救济措施正在实施中，包括 151 项反倾销措施、25 项反补贴措施、1 项保障措施。欧盟正在实施的 151 项反倾销措施中，针对中国的共 102 项，占比 67.55%，远高于排名第二位的俄罗斯（11 项，7.28%）。25 项反补贴措施中，针对中国的共 12 项，占比 48%，远高于排名第二位的印度（4 项，16%）。2022 年欧盟共发起 1 起反吸收调查，调查对象为中国光线电缆，调查时间为 2022 年全年。

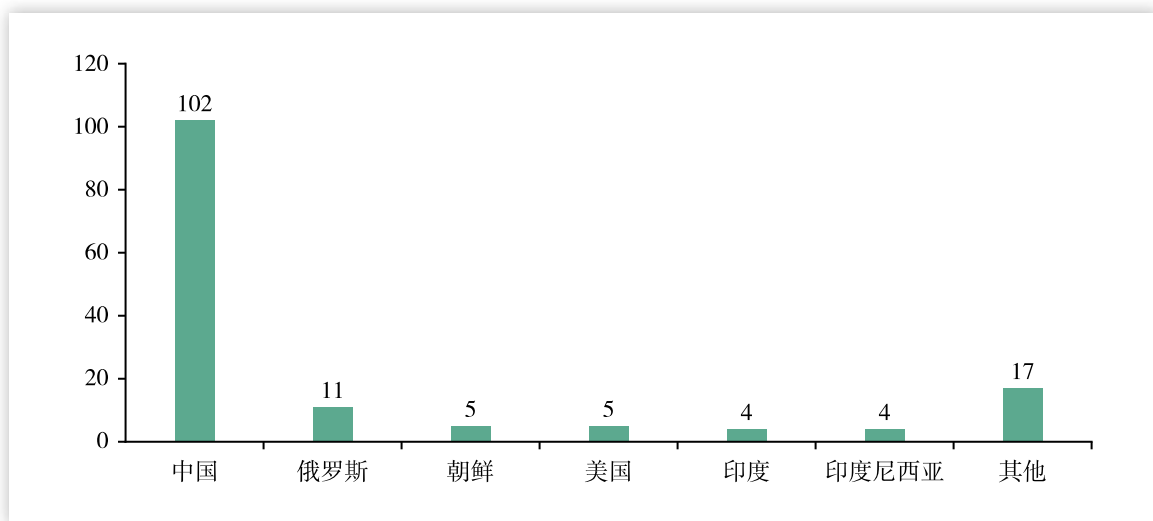


图 4-1：欧盟正在实施的反倾销措施国别（地区）分布

资料来源：中国贸促会研究院根据欧委会工作文件整理。

24 资料来源：反吸收调查的具体定义见本节知识框。

25 资料来源：欧盟委员会网站，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0287&qid=1696989626484>。

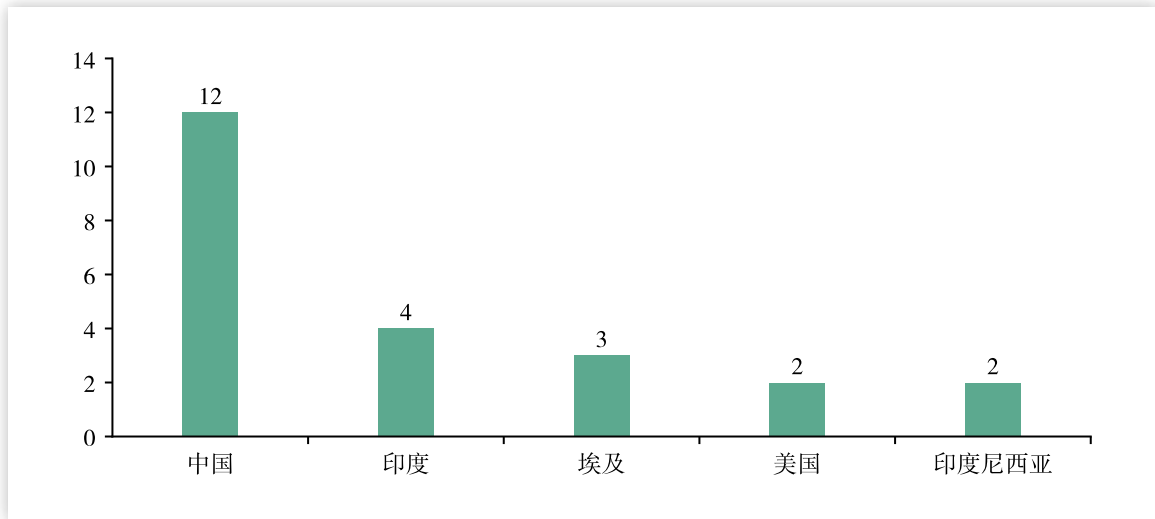


图 4-2：欧盟正在实施的反补贴措施国别（地区）分布

资料来源：中国贸促会研究院根据欧委会工作报告整理。

此外，根据欧委会历年《贸易防御活动年度报告》统计，2012-2022 年欧盟共发起 46 起反规避调查，其中针对中国多达 36 起，占比 85.37%，远高于排名第二位的埃及（2 起）。

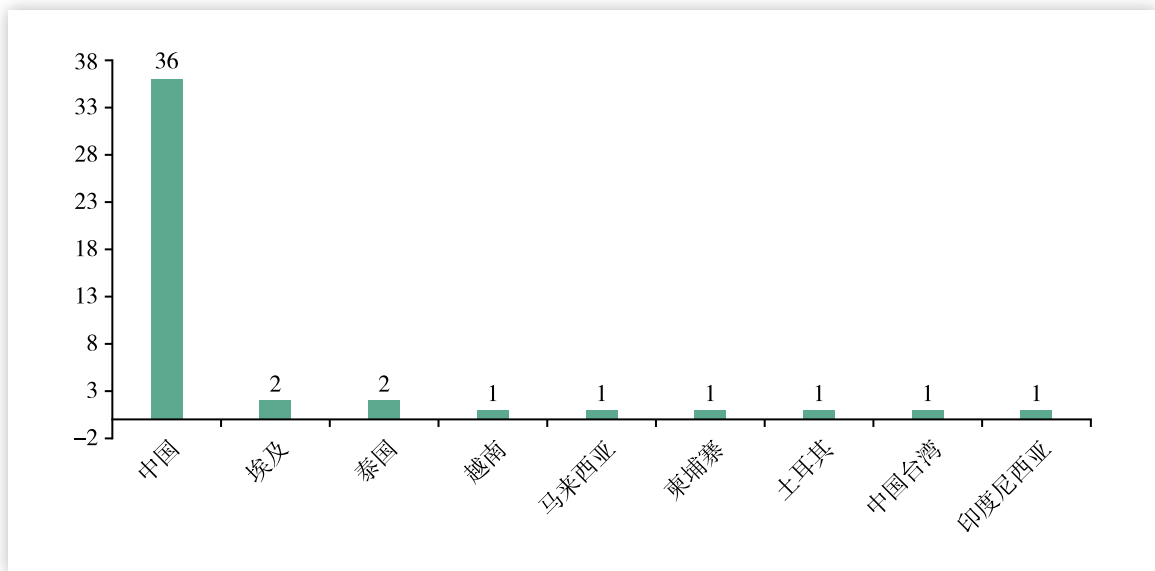


图 4-3：2012-2022 年欧盟发起的反规避调查国别分布

资料来源：中国贸促会研究院根据欧委会工作报告整理。



“反吸收调查”<sup>26</sup>的“吸收”是指在进口国对某一进口产品已征收反倾销税的情况下，出口商通过低报出口价格的方法，减轻进口商因承担反倾销税而产生的负担，从而降低反倾销税对其产品在进口国市场份额的影响。

“反吸收调查”是欧盟在反倾销复审中，旨在制裁出口企业主动降低出厂价、以保证被课以反倾销税后出口价格不上涨的行为，目的是确保反倾销措施的效果不被“吸收”。

## （二）德国外资审查对非欧盟企业存在事实上的歧视

德国外资审查过程中，对欧盟企业与非欧盟企业采用不同审查标准，在事实上对非欧盟企业构成一定歧视。德国外资审查机制下，审查对象包括其他欧盟成员企业与非欧盟成员企业，但从审查结果看，德国对包括中国在内的非欧盟企业的投资审查率、审查未通过率远高于欧盟企业。

德国对非欧盟成员的投资项目审查率远高于欧盟成员。德国联邦贸易与投资署发布的《2022年外国企业在德国投资报告》显示<sup>27</sup>，2022投资德国项目数前四大国别为美国（279例）、瑞士（208例）、英国（170例）、中国（141例）。而欧盟成员中，荷兰、法国、奥地利和瑞典投资项目数分别为111例、96例、81例和49例。《德国投资审查的事实与数据》显示，2022年德国审查美国、英国和中国投资项目数量分别为110例、40例和37例，欧盟内其他成员被审查项目22例。据此推算，美国、中国和英国2022年对德投资项目被审查率分别为39.43%、26.24%和23.53%，而欧盟成员项目审查率低于6.5%<sup>28</sup>。

26 资料来源：根据《欧盟反倾销法律指南 2023》整理，<https://www.herbertsmithfreehills.com/file/75628/download?token=3tb30g4x>。

27 资料来源：德国联邦贸易与投资署网站，<https://www.gtai.de/en/invest/business-location-germany/foreign-direct-investment/2022-fdi-report-999438#toc-anchor--3>。

28 项目审查率 = 被审查项目数量 / 当年投资德国项目数量。欧盟成员对德投资被审查项目数为22例，荷兰法国、奥地利和瑞典共投资337例，其他欧盟成员未公布，以此推算，欧盟成员在德国投资被审查率应低于6.5%。

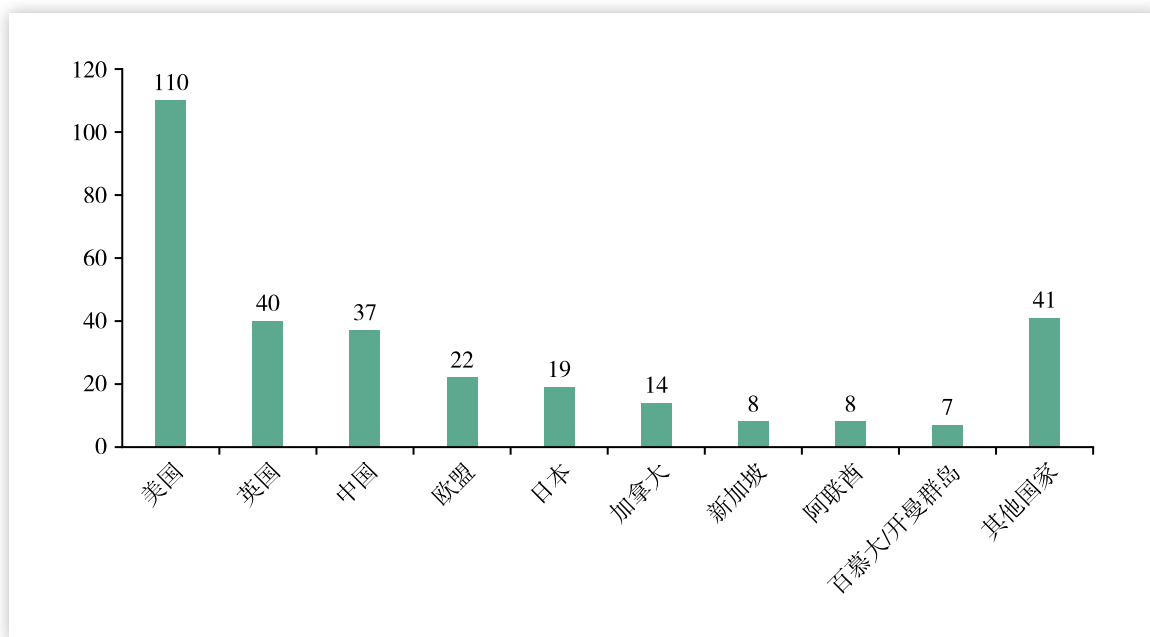


图 4-5：2022 年德国外资审查项目主要来源地

数据来源：根据《德国投资审查的事实与数据》报告整理。

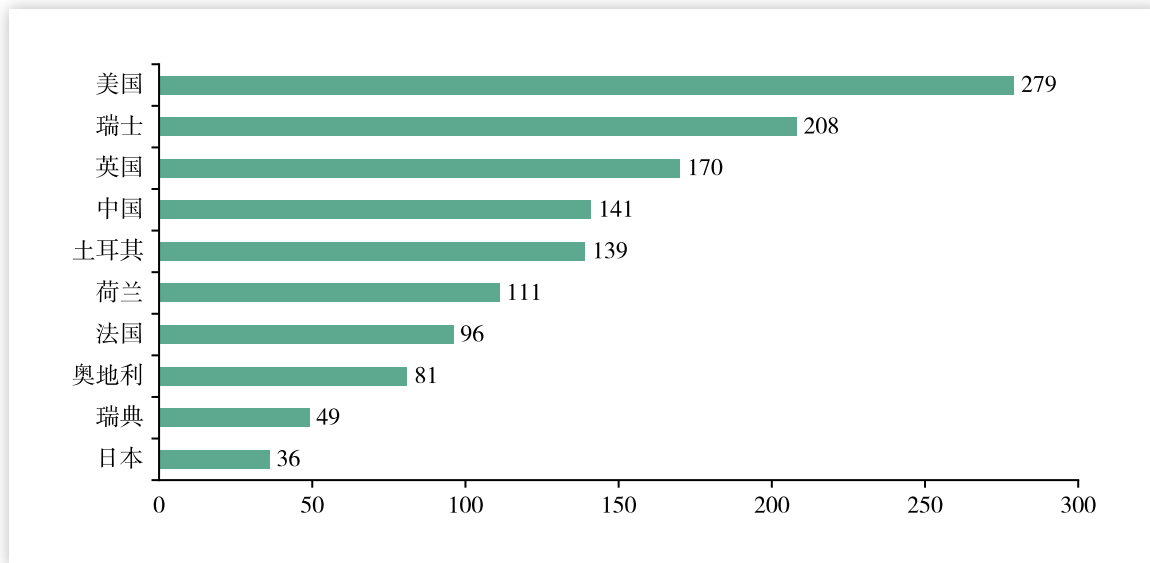


图 4-6：2022 年外商投资德国项目数来源地统计

数据来源：根据《2022 年外国企业在德国投资报告》整理。

### （三）比利时外商直接投资审查机制正式生效和实施

2023 年 7 月 1 日，比利时外商直接投资审查机制正式生效实施，由比利时各级政府代

表组成的“新设机构－联邦审查委员会”履行审查职责<sup>29</sup>。非欧盟投资者在比利时的收购、并购行为如涉及审查清单中的活动，并且达到审查门槛，行为方需向联邦审查委员会主动申报并接受审查。

#### 1. 审查对象为非欧盟国家投资者

比利时的外资审查制度适用于所有非欧盟成员国投资者，包括：（1）居住地在欧盟以外的自然人；（2）注册地或主要活动在欧盟以外或者最终受益人的主要居住地在欧盟以外的企业。最终受益人包括直接或间接拥有该企业 25% 投票权，或者通过其他方式能够行使公司控制权的自然人。

#### 2. 审查范围宽泛，触发审查机制的阈值较低

比利时外资审查的范围较广。外资企业不仅在投资比利时需接受审查，在与非比利时企业签订投资协议时，如后者对比利时实体拥有控制权，则该投资也需接受审查。

需接受外资审查的活动分为三类，适用 25% 或 10% 两类阈值：（1）如比利时实体业务涉及表 4-1 的活动，当外商投资者获得该比利时实体 25% 的投票权，或从控制比利时实体的企业处获得不少于 25% 的投票权时，需要接受审查；（2）如比利时实体为生物技术企业，且接受投资前一年度的营业额超过 2500 万欧元，外商投资者获得该比利时实体 25% 投票权，或从控制该比利时实体的其他企业处获得不少于 25% 的投票权，需要接受审查；（3）如比利时实体从事能源、国防（包括军民两用产品）、网络技术和电子通信或数字基础设施等相关活动，且接受投资前一年度营业额超过 1 亿欧元，外商投资者获得该比利时实体不少于 10% 投票权，或从其他控制该比利时实体的企业处获得不少于 10% 的投票权，需要接受审查。

表 4-1：第一类需接受审查的外商投资所涉业务清单

序号	业务类别
1	关键基础设施，包括运输、卫生、通信、数据处理或存储等
2	核心技术和原材料，包括人工智能、半导体、网络安全、储能、量子 and 核能技术、纳米技术等
3	关键产品供应，包括能源、原材料、粮食等
4	个人隐私，包括检测或保护人员、货物等
5	媒体活动，包括新闻机构、广播服务、报纸等

资料来源：中国贸促会研究院根据条文整理。

29 资料来源：联合国贸易和发展会议－比利时外商投资审查机制，<https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/asures/4343/belgium-introduces-screening-regime-for-non-eu-fdi-that-may-affect-national-security-and-public-order#>。

毕马威《比利时外资审查机制》，<https://www.kpmglaw.be/news/posts/2023/june/foreign-direct-investment-screening-fdis-in-belgium-as-from-1-july-2023/>。

### 3. 投资者需主动履行申报义务

外商投资如涉及审查范围内的活动，且达到相应阈值，需由投资者主动履行申报义务。申报单中应详细说明外国投资者和目标企业的所有权结构、投资价值、估值、产品、服务或活动的详细信息、开展相关活动的国家、投资资金来源，以及预计完成交易的日期。

### 4. 审查过程繁琐，审查时间最长达 5 个月

审查过程分评估和审查两个环节，最长审查时间可达 5 个月。

**评估环节。**最长时间为 80 个自然日。联邦审查委员会收到通知后，将在 30 个自然日内进行评估。期间审查委员会将通知欧委会和欧盟其他国家政府，协调召开高级别评估会议，并可要求投资者提供额外的信息，补充信息期间，评估将暂停 30 个自然日。评估结果如无风险迹象，投资将被批准并通知投资方；如有迹象表明投资存在危险因素，审查委员会将启动第二阶段审查程序。如在 30 日期限内（如要求提供更多信息，期限相应延长 30 日）未作出决定，则视为投资在第一阶段获得批准。

**审查环节。**最长时间为 3 个月。比利时联邦政府或地方政府将在通知启动审查程序后 20 个自然日内发布意见草案，确定是否存在风险。如遇复杂案件，期限可延长 2-3 个月。审查委员会或外国投资者可在审查程序开始之日起 10 个自然日内，要求进行口头听证（期间 20 个自然日的计算时限将暂停）。

### 5. 审查委员会保留最长达 5 年的追溯期

审查委员会在没有任何通知的情况下可以主动启动审查程序。根据审查结果，审查委员会有权禁止投资、强制进行结构调整或采取额外措施。这项权力在收购完成后仍保留两年，在收购存在明显恶意情况下可延长至五年。

值得注意的是，即便是比利时外资审查机制生效实施（2023 年 7 月 1 日）前签署的协议，审查委员会仍然可以进行追溯。

### 6. 处罚或罚款

如果外国投资者不遵守相关规定，审查委员会可处以罚款和相应处罚。在下列情况下，外国投资者可被处以最高相当于直接投资额 10% 的行政罚款：

- （1）主动申报或被要求提供信息时，提供了不完整信息；
- （2）未在要求期限内提供补充资料；
- （3）在投资完成后的 12 个月内，发送迟来的投资通知；
- （4）评审委员会在投资完成后的 12 个月内，依职权进行追溯评审做出处罚决定。

在下列情况下，外国投资者可被处以最高相当于直接投资额 30% 的行政罚款：

- (1) 外国投资者未履行通知义务（除罚款外，审查委员会可依职权主动开启审查程序，或禁止投资）；
- (2) 在通知或被要求提供信息时，提供不准确或误导性的资料；
- (3) 外国投资者不遵守停止投资要求；
- (4) 未在规定期限内实施审查委员会提出的纠正措施。

#### （四）卢森堡外资审查范围设定宽泛且违规处罚较重

2023 年 7 月 14 日，卢森堡通过了《对可能破坏国家安全或公共秩序的外国直接投资进行安全审查的机制》（以下简称《外资安全审查机制》），该机制于 2023 年 9 月 1 日起正式实施<sup>30</sup>。《外资安全审查机制》作了强制性规定，要求非欧盟成员国的投资者在对关键领域投资前，需向卢森堡经济部长履行通知义务。

《外资安全审查机制》审查范围宽泛，划定了 12 大领域与卢森堡国家安全相关，触发审查机制的门槛为持有卢森堡实体 25% 的投票权（如表 4-2 所示）。但该 12 大领域设定的边界不清晰，只要与 12 大领域有关的研究和生产活动均需要安全审查。

表 4-2：卢森堡《外资安全审查机制》规定的与国家安全相关领域

序号	关键活动清单
1	两用商品的开发、生产和交易。根据欧洲议会和理事会于 2021 年 5 月 20 日通过的《关于建立欧盟出口控制制度的法规》（CE 2021/821）中第 2.1) 所定义的两用商品；
2	能源领域：发电和配电、燃气调节和配电、石油储存和交易；量子 and 核技术；
3	运输领域：陆运、水运和空运；
4	水资源领域：水的收集、处理和分配，废水的收集和处理，以及废物的收集、处理和处置；
5	卫生领域：医疗保健及实验室、纳米技术和生物技术；
6	通信领域：有线和无线通信、卫星通信、邮政和快递服务；
7	数据处理或存储领域：用于数据处理和存储、信息和互联网托管、与人工智能、半导体和网络安全相关的技术安装；
8	航空航天领域：空间业务和空间资源开发；
9	防御领域：与国防、武器弹药、爆炸性粉末和军事用途物质或战争物资的生产和贸易有关的活动；
10	金融领域：中央银行活动，以及金融工具的交换、支付和结算相关的基础设施和系统；
11	媒体领域：印刷、视听和无线电传输活动；
12	农业食品领域：食品安全。

资料来源：中国贸促会研究院根据卢森堡《外资安全审查机制》原文整理。

30 资料来源：卢森堡经济部网站，<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/07/14/a411/jo>。

当外国投资者涉及上述 12 大领域，或者开展与之相关的活动，无论直接或间接满足以下四个条件之一时，均被视为获得了对卢森堡实体的控制。外国投资者需要履行强制性申报义务，并且接受外资审查的具体情形包括：（1）获得卢森堡实体 25% 的投票权；（2）持有卢森堡实体的多数表决权（如外国投资者首先获得 25% 表决权，随后获得超过 50% 表决权，则需履行两次通知义务）；（3）外国投资者担任卢森堡实体股东或合伙人，并有权任命或罢免卢森堡实体的大多数董事、管理层或监事会成员；（4）外国投资者担任卢森堡实体股东或合伙人，并通过与其他股东或合伙人签署协议，控制该实体股东或合伙人的多数表决权。

根据《外资安全审查机制》，对外国法人实体最高可处以 500 万欧元违规处罚。如投资者未遵守通知要求，或是卢森堡经济部的其他规定，经济部可采取行政措施对投资者进行处罚。处罚包括责令外国投资者变更交易，或者自付费用使投资标的恢复如初。如果外国投资者未履行前述义务，经济部可处以罚款，罚款的数额取决于侵权的严重程度、持续时间和外国投资者的责任轻重。如果外国投资者为自然人，最高罚款可达 100 万欧元；如果是法人实体，则最高罚款可达 500 万欧元。

## 二、问题分析

### （一）欧盟市场准入壁垒较去年进一步提高

2023 年以来，欧盟及其成员增加贸易救济工具，更新或正式实施本国外资审查机制，不断扩大外资审查范围，降低触发审查机制的条件，进一步提高了市场准入壁垒。调查显示，34.60% 的受访企业认为欧盟市场准入环境与去年相比有所恶化，48.24% 认为与去年相比无明显变化，仅 17.16% 认为欧盟市场准入环境比过去改善（如图 4-7 所示）。

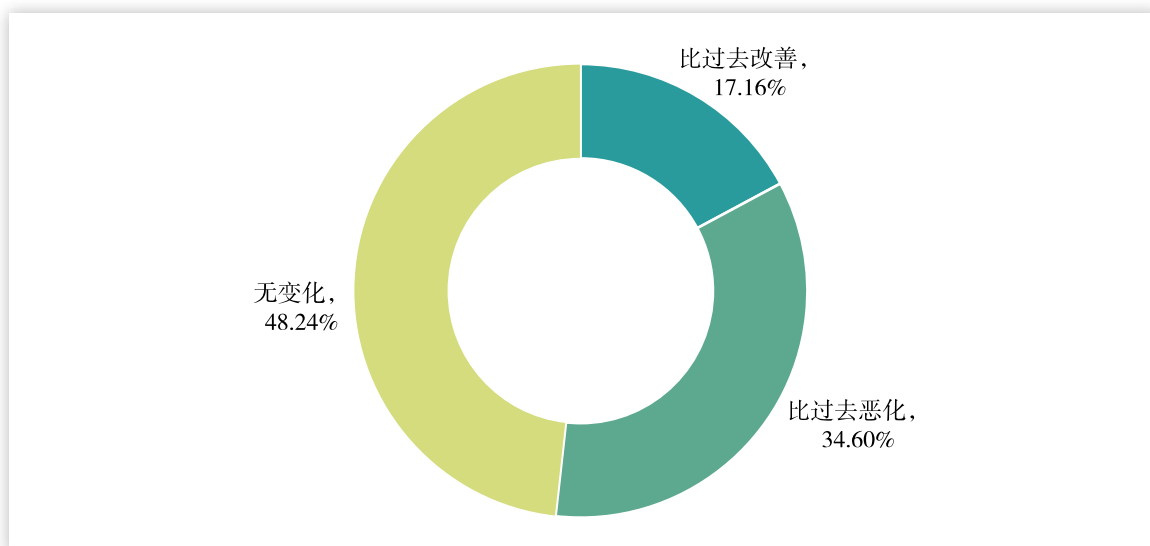


图 4-7：受访中资企业对欧盟市场准入情况的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

## （二）外资审查仍为外企赴欧投资最大障碍

2023 年，欧盟成员中比利时、卢森堡正式实施外商投资审查机制，非欧盟投资者进入两国市场均需履行主动审查或通知义务，需接受繁琐且耗时的审查程序，直接导致中资企业赴欧盟开展投资并购活动的难度加大。调查显示，69.14% 的企业表示欧盟外资审查对企业赴欧投资影响很大，该比例较去年提高约 4 个百分点（如图 4-8 所示）。

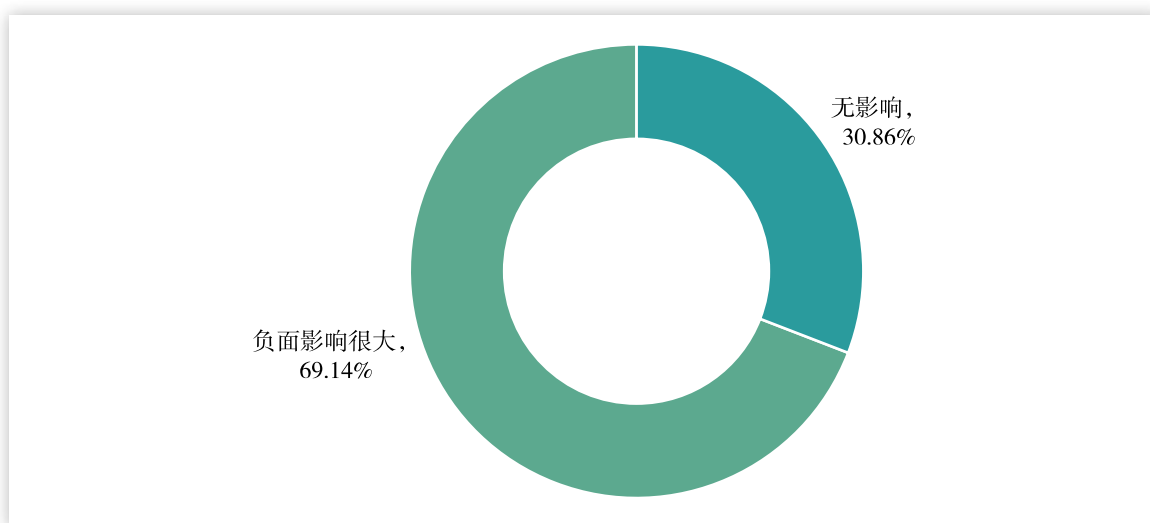


图 4-8：欧盟外资审查对企业赴欧投资影响

数据来源：中国贸促会研究院。



负面影响主要表现为增加时间和资金成本，使外企经营范围与领域受限等。调查显示，45.45%的受访企业认为外商投资审查增加其资金成本；40.91%认为增加了时间成本；36.36%认为经营范围与领域受限（如图4-9所示）。

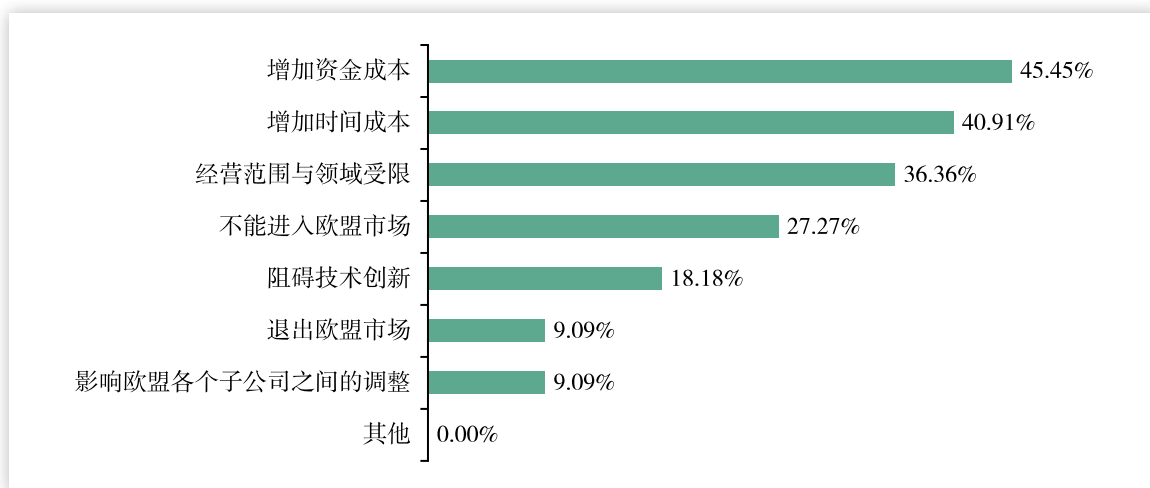


图 4-9：企业认为欧盟外资审查对其造成的具体影响

资料来源：中国贸促会研究院。

信息科技企业受欧盟外资审查负面影响较大。调查显示，分别有82.66%的信息传输/软件和信息技术服务业、66.25%科研和技术服务业企业和49.65%的金融业企业表示外资审查给其带来了负面影响，比例明显高于其他行业（如图4-10所示）。

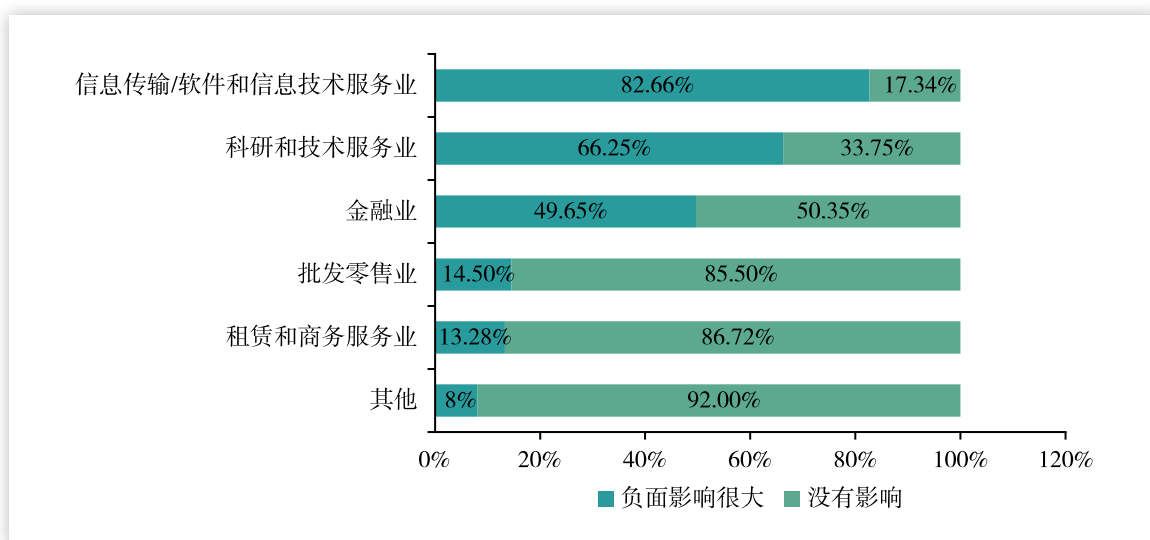


图 4-10：欧盟外资审查对不同行业的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

### （三）外资审查过程仍存不公正不透明问题

欧盟外资审查过程中，不透明和不公正对待中资企业的问题依然突出。调查显示，65.27%的受访中资企业认为欧盟外资审查过程不透明，较上年提高8.13个百分点。仅34.73%的受访企业表示对待中资企业公正且过程透明。

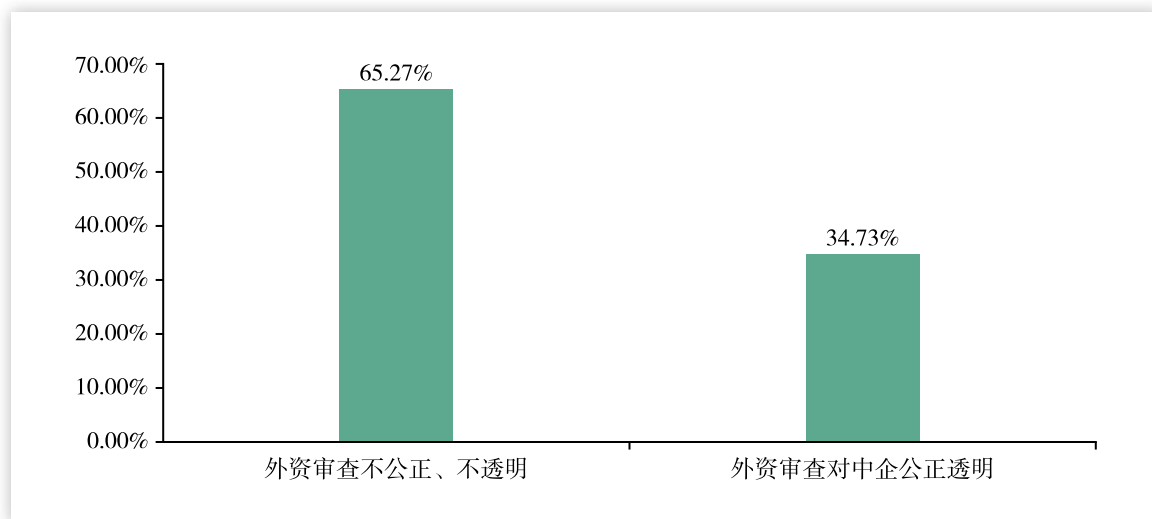


图 4-11：企业对欧盟外资安全审查透明度评价

资料来源：中国贸促会研究院。

### （四）德外资审查激增且禁止项目近半来自中国

2023年1月12日，德国联邦经济和气候保护部发布了《德国投资审查的事实与数据》统计报告（以下简称《报告》）。《报告》统计了自2018年起德国外资审查案件的变化趋势、国别和行业分布。

《报告》显示，自2018年德国联邦议会将安全、国防、关键基础设施、关键技术和媒体行业的外资审查门槛由25%降低至10%以来，外资审查案件数目快速增长。2022年德国外资安全审查案件已达306例，是2018年3.92倍。

2022年，在德国通过外资审查机制禁止的投资项目中，近半数为中资企业项目。2022年，共有25例外资项目进入实质性审查程序，其中13例被禁止，包括6例来自中国的投资，中资企业项目占比达46.15%，涉及信息技术、基础设施和国防等行业。

### （五）比利时外资审查机制将增加投资不确定性

比利时外资审查的范围过于宽泛，极大阻碍外企对比投资活动，给外企投资带来了更

多不确定性。根据比利时外资审查机制，即使外企对非比利时实体进行投资，比利时政府部门也可开展相关审查，可能会导致“长臂管辖”。比利时外资审查委员会最长可保留 5 年的追溯期。即使投资收购完成，审查委员会仍可主动发起调查。该规定违背了“不溯及既往”的法律原则，可能损害已经合法合规在比利时进行投资经营的外企的合法权益。

#### （六）卢森堡设置关键领域范围宽泛且边界模糊

卢森堡外资审查范围过于宽泛，并且设定的关键领域边界十分模糊，相关设置缺乏合理性。根据卢森堡外资审查机制，与国家安全相关的关键领域达到 12 大类，涉及产业范围过广。甚至与 12 大类关键领域不产生直接关系的活动，例如可进入关键领域的清洁、安保等活动也被纳入关键领域，需要接受审查，边界过于宽泛。

## 三、我们建议

#### （一）“反吸收调查”移出贸易救济工具箱

欧盟采取反吸收调查可能误判外企正常的贸易活动，违背 WTO 原则。建议欧盟将此类型贸易保护工具移出贸易救济工具箱，为外企创造公平竞争的市场环境。

#### （二）外资审查给予中资企业应有公平待遇

建议欧盟有关成员国在外商投资审查过程中，秉持一视同仁原则，从审查结果上体现出平等对待非欧盟企业与欧盟企业，杜绝歧视性执法。

#### （三）在外资审查过程中进一步提高透明度

建议欧盟及其成员及时公示外资审查各节点及审查进度，提供电子化平台供企业查询，并就相关审查结果给出充分的理由和说明，提高外资审查透明度。

#### （四）重新审视并划定合理的外资审查范围

建议比利时政府重新审视现有外资审查机制，降低外资审查壁垒，取消非必要的投资项目审查，例如对外资企业投资非比利时企业也需要接受外资审查的规定。

### （五）取消成员国外商投资追溯期相关规定

建议比利时、意大利等欧盟成员国遵守“法不溯及既往”原则，取消本国设置的审查追溯期，不用新法对已经合法生效的投资项目倒查，保障外企在当地投资的合法权益。

### （六）明确国家安全范围出台具体行业清单

建议卢森堡政府重新评估国家安全范围，出台明确的外商投资审查行业清单，将不与核心安全相关的生产、服务、研究活动移出审查范围，提高外企投资确定性，避免政府自由裁量权过大。

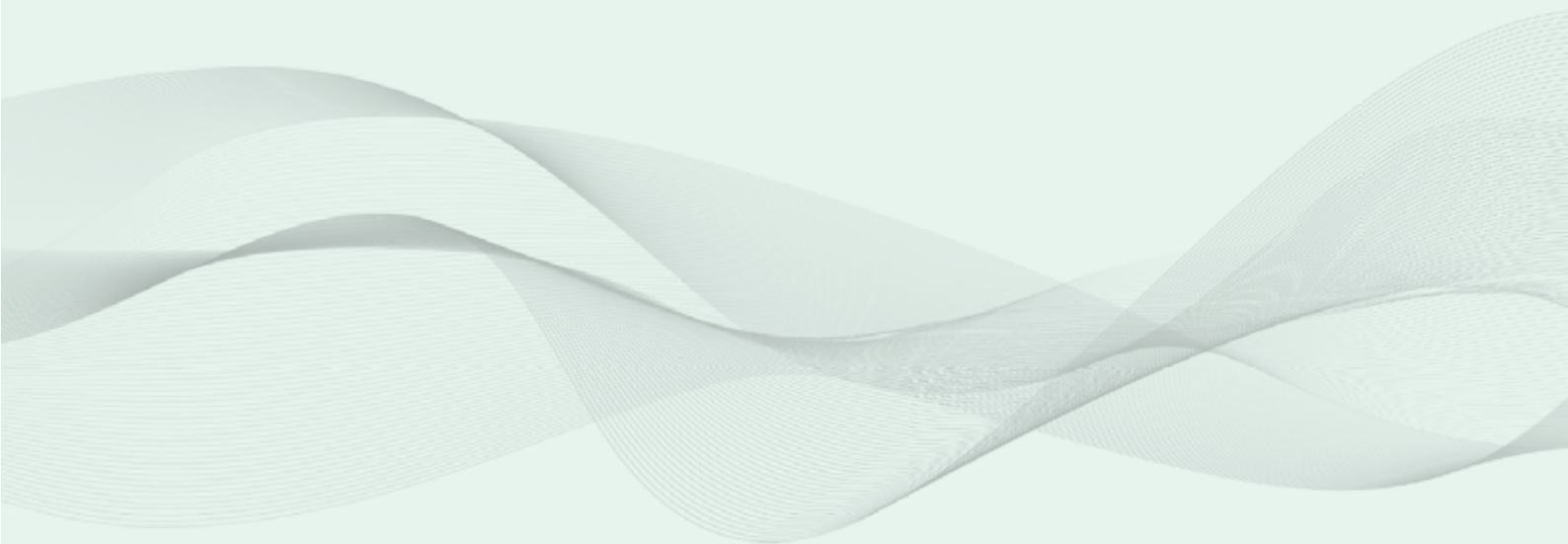
### （七）缩短外资审查期限提高审查工作效率

建议欧盟及其成员政府主管部门尽可能缩短外资审查时间，提高行政服务水平和工作效率，避免因审查时间过长，使外国投资项目延期，减少外资企业不必要的经营与合规成本。

### （八）为外资企业提供全面多样的投资信息

建议欧盟及其成员政府尽可能为外企提供全面多样的投资信息，多渠道公布欧盟外资审查新规定和新政策，打造开放、公开、透明的政策环境。

| 第五章 |  
**竞争政策**



## 一、最新发展

### (一) 简化合并控制条例下的申报程序

2023年4月20日，欧委会公布新版《欧盟企业合并控制条例》的《简易程序通知》，并于2023年9月1日起生效<sup>31</sup>。该文件旨在精简申报流程和简化申报程序，主要内容包括：

**1. 划定可适用全新简易程序的交易类别。**这些交易包括：(1) 交易各方存在竞争，合并市场份额低于50%，且交易仅导致市场份额的小幅增长；(2) 处于上游供应市场且低于上游市场份额30%的交易；(3) 上游或下游市场的市场份额均低于50%，交易仅会导致上下游市场的市场份额小幅增加。

**2. 扩大可使用“简版申报表”的范围，精简各类申报表，并不再要求提交纸质版申报文件。**《标准申报表》《简版申报表》《要求向欧委会移交审查的申请表》(包括《移交申请表》和《提交救济措施建议的申请表》)《救济措施建议表》均作了精简和修改。精简和修改后的《标准申报表》和《简版申报表》规定大部分信息均以表格形式提供，或要求以勾选“是/否”的形式提供。

### (二) 修改横向规则支持企业研发创新

2023年6月1日，欧委员会通过了修订后的《研发协议集体豁免条例》《专业化协议集体豁免条例》以及《横向合作指南》，旨在帮助企业更清晰地评估横向合作协议在欧盟竞争规则下是否合规。两部集体豁免条例于2023年7月1日生效，《横向指南》在欧盟官方公报上发布后即生效。

《研发协议集体豁免条例》和《专业化协议集体豁免条例》主要针对企业间(包括竞争企业之间)研究开发等活动，规定在欧盟竞争规则下，企业间的研发合作只要满足一定条件，将不会产生反垄断法律责任。

《研发协议集体豁免条例》修改内容主要包括：(1) 细化市场份额计算方法，规定若经营者上一年度的市场份额不具有代表性，可以采用过去三年度市场份额的平均值，同时超过豁免门槛的“宽限期”为两年；(2) 授权欧委会及欧盟成员竞争执法机构在个别案件中

31 资料来源：欧盟委员会网站，Simplification of merger control procedures, [https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/publications/simplification-merger-control-procedures\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/publications/simplification-merger-control-procedures_en)。

可以撤回集体豁免。而《专业化协议集体豁免条例》则将“合计不超过 20% 市场份额的现有或潜在竞争者转向其他产品生产供应，退出现有市场”的情形纳入适用范围。

《横向合作指南》主要修改内容包括：(1) 母公司和其可施加决定性影响的企业之间，所有横向协议在一般情况下均视为“集团内”，不适用横向垄断协议的规则；(2) 在联合采购部分，明确了联合采购和采购方卡特尔之间的区别；(3) 在联合商业化（销售、经销和推广）部分，新增规定“联合投标协议”，并明确了与串通投标行为之间的区别；(4) 在信息交换部分，吸收案例法和执法实践的经验，对竞争敏感性信息交换的定义、“目的违法”的信息交换的类型、信息交换间接形式、数据工具等方面作出新的规定，并提示经营者为避免违法的信息交换可采取的措施；(5) 在标准化协议部分，明确披露最高累计使用费率行为并不会损害竞争，要求经营者披露相关知识产权；(6) 新增“可持续发展”协议，明确欧委会不禁止竞争者之间为实现“可持续发展目标”（如气候变暖等）的横向协议。

### （三）修改纵向规则支持平台经济发展

2022年5月10日，欧委会通过了新的《纵向协议集体豁免条例》<sup>32</sup>和《纵向限制指南》<sup>33</sup>。修订后的《纵向协议集体豁免条例》和《纵向限制指南》于2022年6月1日生效。本次欧盟委员会对《纵向协议集体豁免条例》及《纵向限制指南》的一大重要修改，是调整了安全港<sup>34</sup>范围。

**1. 缩小“双重分销”和“平价义务”相关的安全港范围。**“双重分销”指供应商既通过独立经销商销售，也直接向终端客户销售其商品或服务。“平价义务”要求卖方向买方，提供与第三方销售渠道（如其他线上平台）和直接销售渠道（如其网站）相同或更好的交易条件。本次调整后，“双重分销”的部分限制和部分类型的“平价义务”必须进行个案评估<sup>35</sup>。

#### 2. 扩大主动销售与在线销售相关的安全港范围

在原规则下，一是供应商不得限制其经销商向其他经销商的客户主动销售，该情形在

32 资料来源：欧盟委员会网站，Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices (Text with EEA relevance), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R0720>。

33 资料来源：欧盟委员会网站，Communication from the Commission COMMISSION NOTICE Guidelines on vertical restraints 2022/C 248/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2022.248.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2022.248.01.0001.01.ENG)。

34 注：VBER 通过双重市场份额限制为供应商和经销商设置安全港：一方面，对符合安全港条件的分销供应协议推定适用集体豁免，另一方面，对含有核心限制条款的协议排除集体豁免的适用，并针对具体行为设置排除适用的例外。《纵向限制指南》则就如何解释和适用 VBER 进行评估指导。

35 注：“双重分销”（dual distribution），“平价义务”（parity obligations），“双重分销”（dual distribution），“平价义务”（parity obligations）。



新规则下现可被豁免。二是供应商不得对同一经销商线上和线下销售的产品制定不同批发价格，以及在选择性分销体系中对线上和线下销售实施不同标准，在新规则下现可适用集体豁免。

#### （四）限制“守门人”案件调查信息获取

2023年5月2日，欧盟《数字市场法实施条例》（以下简称《实施细则》）生效，明确了执行《数字市场法》程序方面的规则。即与传统反垄断调查的程序基本一致，但对“守门人”在信息获取和辩护权利方面施加了更严格的限制。

具体而言，在传统反垄断调查中，各方有权在发出反对声明后，查阅竞争执法机构在特定案件中掌握的文件，但《实施细则》只允许“守门人”查阅欧委会在初步调查结果中特别提到的文件。此外，“守门人”将得到一份被排除在初步调查结果之外的文件清单，如“守门人”想获得这些证据，则必须提交一份申请并说明理由。

《实施细则》不允许各方进行口头听证，“守门人”需以书面形式提交辩护或质疑欧委会的调查结果。

#### （五）强化非欧盟企业外国补贴申报义务

2022年11月28日，欧盟理事会通过了《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例》（以下简称《条例》）<sup>36</sup>。依据《条例》，欧委会于2023年7月10日，通过了《关于实施〈外国补贴条例〉的实施规则》<sup>37</sup>。《条例》和《实施规则》赋予欧盟委员会及成员国政府一项新的监管工具，即可以通过收集、评估非欧盟外国政府补贴，对非欧盟企业进行相应规制。

《条例》反垄断审查中的强制信息申报制度，对欧委会有两项授权，一是就申报的非欧盟成员国政府补贴进行两阶段的审查；二是对欧盟内部市场中其他经济活动进行主动调查。在《实施规则》中，围绕前述内容，对信息申报的具体要求、流程和时限等规则进行了细化。

36 资料来源：欧盟委员会网站，Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2560&qid=1673254237527>。

37 资料来源：欧盟委员会网站，Commission Implementing Regulation (EU) 2023/1441 of 10 July 2023 on detailed arrangements for the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2023.177.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2023.177.01.0001.01.ENG)。

### 1. 经营者集中<sup>38</sup>的信息申报

《实施规则》降低了经营者集中的申报阈值。根据《条例》规定，“应通知的投资并购”报告条件是“投资并购涉及的所有企业在过去三年，累计获得超过 5000 万欧元的第三国财政资助”。但《实施规则》要求，在并购审查申报时，当申报方过去三年从单一外国政府获得补贴金额累计超过 4500 万欧元时，即要求提供补贴项目的摘要信息。

《实施规则》还进一步明确了需要向欧委会提交申报主体、信息内容、形式要求和时限等详细规定。在并购交易有关基本信息申报方面，《实施规则》要求提供并购交易概述、各方基本信息、并购交易（特别是控制权取得）的详细信息，并提交相关证明文件。

在经营者集中的申报时，申报方重点需要申报过去三年收到的外国政府补贴信息。就不同补贴项目的扭曲性效果，需要提供详略不同的补贴信息。最有可能造成市场竞争扭曲性效果的补贴包括：（1）救助中短期濒临破产企业的补贴；（2）无限额度或者无期限的担保；（3）不符合经济合作与发展组织《官方支持出口信贷安排》的出口融资措施；（4）直接促成特定并购交易的补贴；（5）使企业在公共采购中获得不正当投标优势的补贴。

对于上述补贴，《实施规则》要求申报方提供过去三年当中，单一项目金额超过 100 万欧元的外国政府补贴的详细说明和证明材料。低于 100 万欧元的单一项目补贴，或是过去三年累计获得未超过 5000 万欧元的第三国财政资助，则被《实施规则》认定是扭曲性效果较轻的补贴项目，不要求做申报。

### 2. 补贴信息申报的程序性规定

《实施规则》还对补贴信息申报时效计算方式、语言种类、信息保密和补充信息提交等程序性问题进行了规定。

### 3. 依职权主动调查的相关规定

《条例》规定，欧委会可以依职权，对欧盟境内经营者因获得外国政府补贴而干扰欧盟内部市场的竞争情况主动发起调查。此类调查并没有强制申报的规定，但欧委会有权对过去十年经营者收到的补贴情况进行调查。《实施规则》进一步细化了欧委会调查中可以采用的调查手段和方式。欧委会可以访谈取证、实地调查、向提供补贴的外国政府取证、从欧盟成员取证等多种方式了解和分析所调查补贴项目的情况，以及欧盟内部市场竞争状况等。

38 按：经营者集中是指经营者通过合并、资产购买、股份购买、合同约定（联营、合营）、人事安排、技术控制等方式取得对其他经营者的控制权或者能够对其他经营者施加决定性影响的情形。

#### 4. 措施执行和违法处罚

针对经营者集中申报和依职权调查等工作,《实施规则》规定了欧委会可以采取的不同结案方式和执行措施种类。对于违反欧委会决定、不执行欧委会裁定的经营者,欧委会可以视情处以不同金额的罚款或定期罚金。对于在申报中提供不完整或误导性信息的,可能被欧委会处以不超过上财年营收 1% 的罚金。而对于不执行欧委会决定的,将被处以不超过上财年营收 10% 的罚款。

## 二、问题分析

### (一) 外国补贴条例大幅增加企业合规义务

欧盟《外国补贴条例》和《实施规则》强化了欧委会对投资并购等领域针对外企的规制,设置的审查对象和审查内容更加宽泛。外国补贴审查机制将国有企业、国有银行贷款及受到所谓财政资助的私人实体均纳入审查范围,与现行的反垄断审查机制、外国投资审查机制并行,增加赴欧投资者行政审批手续,显著提高准入壁垒。与此同时,在欧经营的外国企业也将面临更为复杂的监管环境,合规义务和合规成本将大幅增加。

条例中的财政资助、扭曲效应等多个关键概念仍较模糊,监管和执法机构自由裁量权明显过大,外国补贴审查还存在被滥用的风险。在 WTO 现有协定下,补贴的举证责任通常由起诉方承担,而《条例》及《实施规则》将举证责任倒置。包括竞争对手在内的企业、政府和社会主体均可向欧委会报告外国补贴情况,若经营者无法提供足够有力的相反证据,欧委会可假定财政资助即构成外国补贴。而过长的审查期限、过高的合规要求,均增加了企业的时间成本和合规成本,进而增加企业在欧投资经营的不确定性。

调查显示,78.65% 的企业认为《外国补贴条例》及《实施规则》对其在欧盟投资经营产生的主要影响是提高了企业合规要求(如图 5-1 所示)。47.62% 的受访企业因《外国补贴条例》实施改变自身投资计划(如图 5-2 所示)。

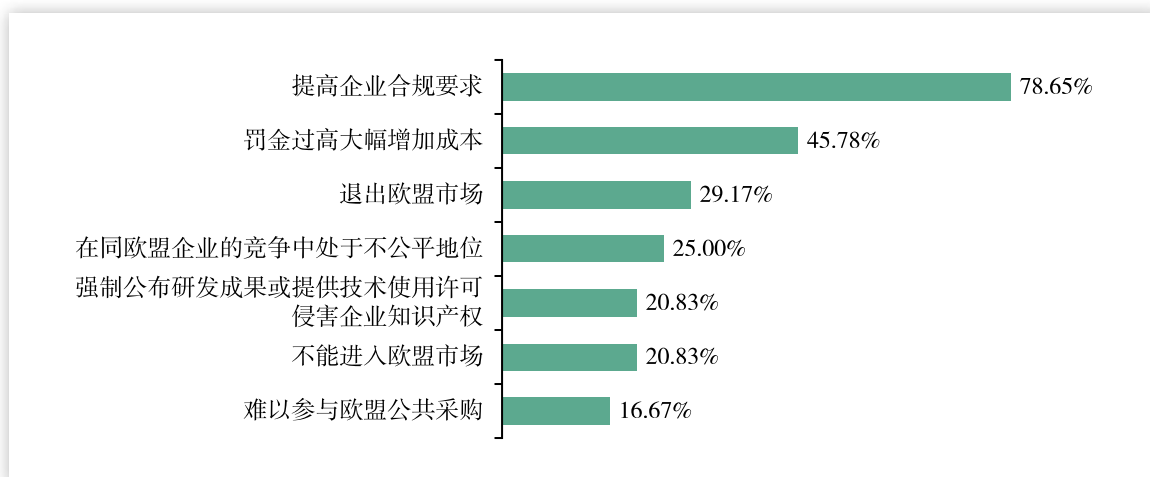


图 5-1:《外国补贴条例》及其实施规则对企业的具体影响

资料来源：中国贸促会研究院。

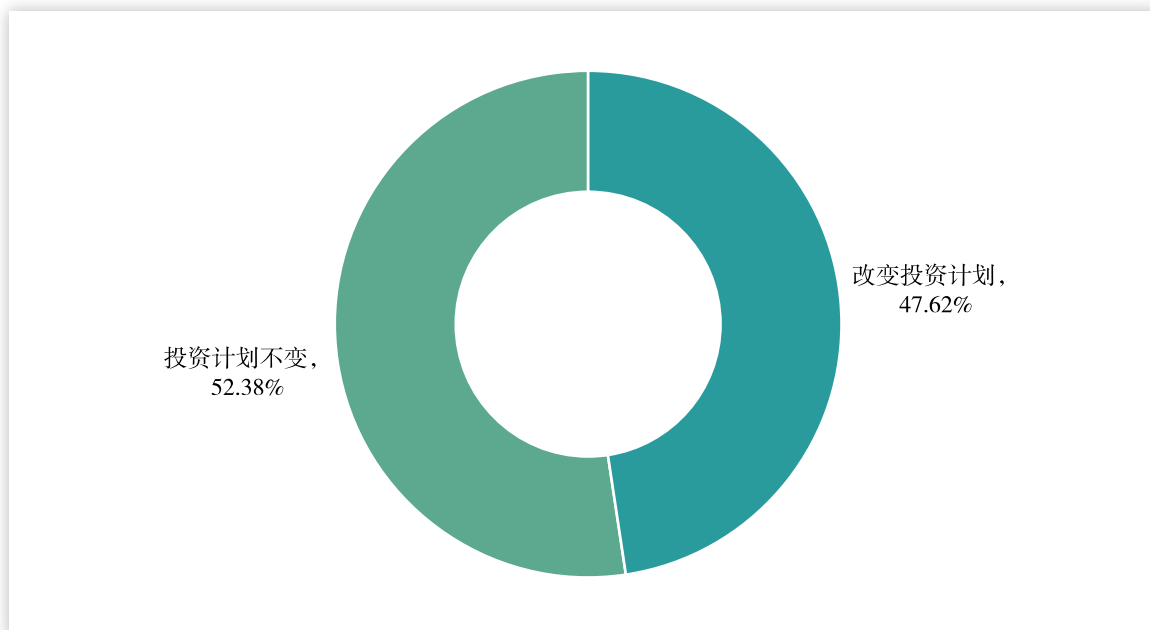


图 5-2: 企业是否因欧盟《外国补贴条例》实施而改变投资计划

资料来源：中国贸促会研究院。

## (二) 科技企业受外国补贴审查的影响最大

受访企业认为,《外国补贴条例》已成为欧盟在新技术和新产业领域打压遏制竞争对手的新工具,设置的外国补贴概念界定模糊,审查权限过大;欧盟进行的一系列反补贴审查

举措，将扰乱和扭曲全球供应链。

调查显示，各行业企业不同程度地受欧盟《外国补贴条例》负面影响。受访企业当中，科研和技术服务业企业受负面影响占比高达 86.57%，信息传输 / 软件和信息技术服务业占比 58.25%（如图 5-3 所示）。

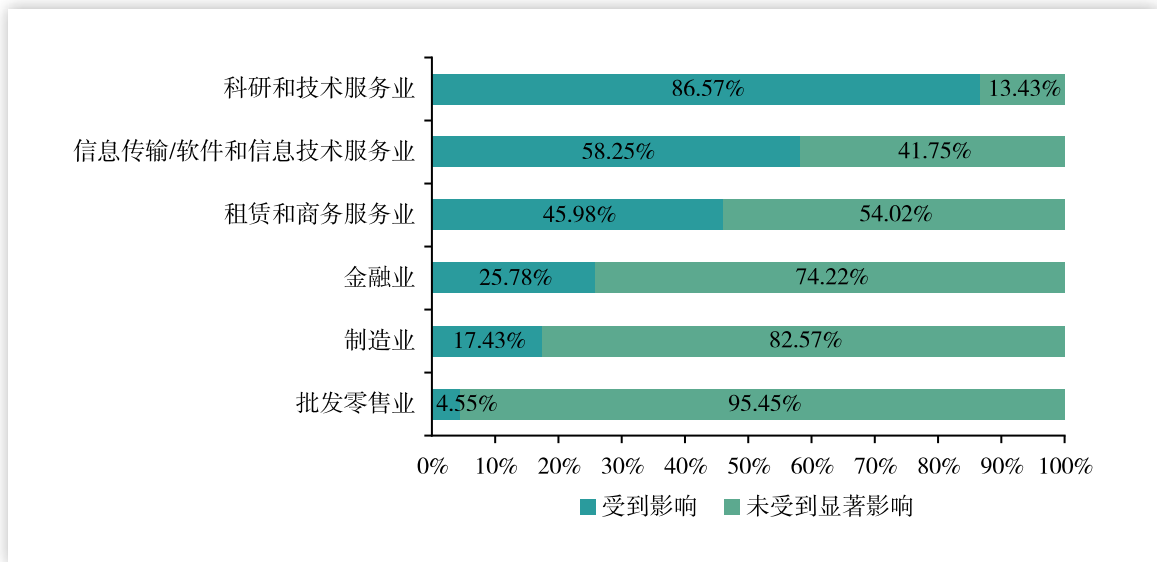


图 5-3：各行业受到欧盟《外国补贴条例》的影响情况

资料来源：中国贸促会研究院。

### （三）数字市场法成为欧盟保护主义新工具

欧盟推出《数字市场法》目的是加强反垄断和支持小企业发展，但受访企业反映该法保护主义特征明显，对市场竞争的负面效应远超过正面效应，该法不仅难以实现促进市场竞争的目的，反而在事实上增加了阻碍市场竞争的不利因素。

《数字市场法》以区别对待的方式针对特定企业设置了特定义务，以行政和立法手段直接干预企业经营，违背市场经济运行的基本逻辑。同时，在市场监管方面，《数字市场法》过于注重事前监管，不仅挫伤了企业发展积极性，还大幅增加了企业合规成本和经营压力。

## 三、我们建议

### （一）审慎使用外国补贴审查工具

建议欧方从维护全球产业链供应链稳定以及中欧全面战略伙伴关系的大局出发，审慎使用外国补贴审查，避免滥用单边贸易工具，减少在欧外企的运营成本。

### （二）明确外国补贴审查标准定义

建议欧盟明确政府补贴、市场扭曲性效应等外国补贴审查中的关键定义与概念，确立清晰的判定依据和标准，指导帮助企业辨析政府补贴行为 and 市场化行为。

### （三）规范外国补贴审查规制流程

建议欧盟完善外国补贴审查机制，明确调查的程序、内容和标准，保证外国补贴审查的合法性和公正性，在监管和执法过程中避免滥用自由裁量权，保障被调查方辩护的权利与机会。

### （四）优化市场优势地位认定标准

建议欧盟调整或减少《数字市场法》中具有主观色彩的认定标准，避免对企业市场地位认定出现偏差。减少或取消采用静态市场认定方法，选择通过动态市场调查摸清企业真实、准确经营情况和市场地位。



| 第六章 |  
公共采购





## 一、最新发展

### （一）国际采购工具实施指南重点关注规避行为

2023年2月21日，欧委会发布《为缔约当局、缔约实体和经营者应用IPI规则提供便利的指南》<sup>39</sup>（以下简称《指南》）。《指南》为阻止“通过在不受IPI措施约束国家和地区设立空壳公司来规避IPI规制”行为提供了具体操作准则，并为（1）公共采购供应商来源的确定、（2）公共采购服务来源的确定、（3）货物原产地的确定、（4）中标人的义务、（5）缔约当局、（6）实体实施方式等内容设置了严格标准（见表6-1）。

在对公共采购供应商来源的判定上，欧盟需要确定供应商是否在不受IPI措施约束的国家和地区开展“实质性业务运营”。判定依据包括：（1）企业在该国（地区）业务运营类型（例如生产设施、代表处、研发中心等）、（2）业务运营规模、（3）资本投资情况、（4）员工数量、（5）客户和客户信息、（6）成立的期限、（7）通讯地址、（8）纳税情况等。

相关部门、机构或采购主体可根据实际情况，要求企业提供相关证据，包括但不限于：（1）商业记录，包括发票、收据、商业合同、信用证、货运单据、商业计划、与供应商和用户的通信、采购库存和销售货物的记录等；（2）财务信息，包括经审计的账目、财务报表、银行对账单、纳税申报单和相关机构出具的评估报告等；（3）员工信息，包括医疗保险、养老金、雇佣合同等。缔约当局或实体还可要求提供其认为适当的其他任何类型的书面证据。

39 资料来源：欧盟委员会网站，Guidelines to facilitate the application of the IPI Regulation by contracting authorities and contracting entities and by economic operators, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_2023.064.01.0007.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2023%3A064%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_2023.064.01.0007.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2023%3A064%3ATOC)。

表 6-1：欧盟《国际采购工具》实施指南主要内容

规则	主要内容	
经济经营者来源的确定	可用于确定法人是否在特定国家从事“实质性商业活动”的证据要素	包括但不限于企业在该国（地区）业务运营类型（例如生产设施、代表处、研发中心等）；业务运营规模；资本投资情况；员工数量；客户和客户信息；成立的期限；通讯地址；纳税情况等。相关部门、机构或采购主体还可根据实际情况决定是否考虑其他因素。
	可用于确定“实质性业务运营”的书面证据	包括但不限于商业记录，包括发票、收据、商业合同、信用证、货运单据、商业计划、与供应商和用户的通信、采购库存和销售货物的记录等；财务信息，包括经审计的账目、财务报表、银行对账单、纳税申报单和相关机构出具的评估报告等；员工信息，包括医疗保险、养老金、雇佣合同等。缔约当局或实体还可要求其认为适当的其他任何类型的书面证据。
服务来源的确定	服务的来源根据提供服务的供应商来源确定。	
货物原产地的确定	根据“完全在一个国家（地区）获得的货物”的概念确定货物的原产地	完全在单一国家或地区获得的货物应视为原产于该国家或地区。
	涉及多个国家（地区）的货物根据“最后的实质性转变”的概念确定货物的原产地	包含在 UCC-DA 中的产品原产地的确定：UCC-DA 附件中列出了部分农产品（如肉类、咖啡、碾磨谷物）、化学产品、纺织产品、服装、鞋类以及某些钢铁产品、金属工具、机械产品的原产地确定规则。 未包含在 UCC-DA 中的产品的原产地的确定：原产地是根据具体情况，通过评估与 UCC 第 60（2）条定义的最后实质性加工或工作概念相关的任何工艺或操作来确定。
中标人的义务	合同执行过程中的分包义务	获得服务（包括公共工程）提供合同的经济运营商不得将合同总价值的 50% 以上分包给来自受 IPI 措施约束的第三国的经济运营。
	与合同执行中使用的货物原产地有关的义务	在执行货物供应合同时使用的 50% 以上的货物必须来自欧盟或不受 IPI 措施约束的第三国。
	根据请求提供充分证据的义务	供应商有义务应订约当局或实体的要求，提供充分的证据，证明符合货物原产地的门槛。只要提供证据证明合同总价值的 50% 以上来自欧盟或其他不受 IPI 措施约束的第三国即可。
	与支付比例费用有关的义务	如果订约当局或订约实体确定供应商未能履行以上义务，或对供应商提交的证据的可靠性有合理怀疑，则可征收合同价值的 10% 至 30% 之间的比例费用。该费用的实际金额根据具体情况确定，可能取决于但不限于存在合理怀疑的商品或服务的份额。
缔约当局和缔约实体应如何以及何时实施 IPI	IPI 仅适用于估计价值高于委员会根据调查和协商结果并考虑到 (EU) 2015/2446 第 3 款规定的标准确定的阈值的公共采购程序。该估计价值应等于或高于工程和特许权增值税净额 1500 万欧元，等于或高于商品和服务增值税净额 500 万欧元。 合同的相关估计值应分别根据 2014/23/EU 指令第 8 条、2014/24/EU 指令的第 5 条和 2014/25/EU 指令中的第 16 条进行计算。	

资料来源：中国贸促会研究院根据公开资料整理。

## （二）《净零工业法案》引入可持续性弹性标准

欧盟委员会于2023年3月16日发布《净零工业法案》<sup>40</sup>，旨在扩大清洁能源技术的制造规模，提升欧盟净零技术的竞争力，以确保到2030年欧盟所需的“清洁”产品至少40%在欧盟内制造。根据该法案，“清洁”产品和技术包括（1）太阳能光伏、（2）陆上和海上风能、（3）电池和存储、（4）热泵和地热能、（5）电解槽和燃料电池、（6）生物甲烷、（7）碳捕集和存储以及电网技术。

《净零工业法案》要求在公共采购中引入可持续性和弹性标准，鼓励采购净零技术产品。**对投标合同的可持续性**，需考虑（1）超越最低法律要求的环境可持续性、（2）对于创新解决方案和实施计划的质量、（3）对能源系统整合的贡献等因素。**对投标合同的弹性**，需考虑到来自单一供应来源的产品比例，即合同中产品价值单一供应来源占比需低于65%。订约当局须将标书的可持续性和弹性的评分权重设置在标书总分的15%至30%之间。

## （三）气候补贴指南注重提升绿色公共采购效益

2022年1月1日，欧盟《气候、环境保护和能源国家补贴指南》正式生效，其中公众咨询条款于2023年7月1日起生效<sup>41</sup>，旨在通过增强公共采购资金的使用效益，实现碳中和目标以及落实能源和环境领域的最新要求。《气候、环境保护和能源国家补贴指南》涵盖（1）可再生能源、（2）建筑物的能源和环境性能、（3）绿色出行、（4）循环经济、（5）生物多样性、（6）环境税、（7）电力供应安全、（8）能源基础设施、（9）区域性供暖或制冷、（10）能源密集型用户等方面的补贴措施。

《气候、环境保护和能源国家补贴指南》主要有五方面特点：

**1. 加大补贴力度。**《气候、环境保护和能源国家补贴指南》已基本取消最高补贴限额，目前欧盟的补贴基本可以覆盖绿色投资的全部额外成本。补贴申请可采取竞争性投标等多种形式。通常情况下，补贴的竞标项目的筛选标准是基于申请人所要求的补贴数额，并要求项目实现《气候、环境保护和能源国家补贴指南》中所对应的行业节能减排目标。特殊情况下，筛选标准可以加入其他非价格标准，例如环境、技术或社会标准等，但此类非价

40 资料来源：欧洲议会网站，Net-Zero Industry Act，[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747903/EPRS\\_BRI\(2023\)747903\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747903/EPRS_BRI(2023)747903_EN.pdf)。注：《净零工业法案》（Net-Zero Industry Act）和《关键原材料法案》（Critical Raw Materials Act）是欧盟《绿色协议工业计划》（The Green Deal Industrial Plan）的两大重点法案。

41 资料来源：欧盟委员会网站，Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022，[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2022%3A080%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.C\\_.2022.080.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2022%3A080%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.C_.2022.080.01.0001.01.ENG)。

格标准不得超过全部标准权重的 25%。

**2. 扩大补贴范围。**《气候、环境保护和能源国家补贴指南》扩大了可补贴的领域，包括可再生能源、工业、循环经济、生物多样性等。《气候、环境保护和能源国家补贴指南》特别介绍了新能源汽车和建筑等方面的补贴措施：**一是**大力发展新能源车辆，推进充电基础设施建设，促进运输行业脱碳；**二是**提高建筑物的能源效率，如鼓励建筑物翻新修缮、支持绿色建材采购等，以扩大对清洁能源的投资、降低传统能源的使用。

**3. 引入保障性措施。**竞争性投标是授予合同和设定补贴的默认机制安排。《气候、环境保护和能源国家补贴指南》要求，项目若申请最高补贴必须进行公众咨询。对于项目每年补贴金额平均在 1.5 亿欧元及以上的，需至少公示 8 周时间供公众咨询。对于每年补贴金额低于 1.5 亿欧元的项目，需至少公示 4 周时间供公众咨询。此外，三类项目需要事后评估：**一是**补贴预算较大的；**二是**内容新颖的；**三是**可能涉及市场或监管变化的。事后评估仅适用于总期限超过 3 年的项目。

**4. 对部分领域开展限制性措施。**《气候、环境保护和能源国家补贴指南》明确提出要逐步淘汰化石燃料，不鼓励对涉及化石燃料的项目提供补贴。《气候、环境保护和能源国家补贴指南》建议关闭煤炭、泥炭和油页岩工厂等，以促进电力部门的脱碳。部分天然气投资的项目可能因此受到限制。如供应商能够证明相关投资符合欧盟 2030 年和 2050 年目标，且不会阻碍相关清洁技术的开发，则该项目才可获得支持。

**5. 减少对能源密集型企业电费的征税。**欧盟经济转型的部分资金来源于电力消费税。为实现《欧洲绿色协议》，欧盟成员须制定相应的脱碳政策。在此情况下，成员国可能会通过增加税收的方式来给这些政策提供资金支持。但能源密集型企业很大程度上依赖电力来创造价值，全额支付电力消费税可能给此类企业造成额外的负担，从而阻碍其生产过程的脱碳和电气化进程。基于上述考虑，《气候、环境保护和能源国家补贴指南》允许欧盟成员减少对能源密集型企业电力消费税的征收，以此作为补贴。

#### （四）外国补贴条例实施规则提高信息披露要求

已经开始实施的《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例》（以下简称条例）规定了企业在参与欧盟境内公共采购时，需要强制事前申报非欧盟外国政府补贴的情形，竞标公共采购的经营者需要提前申请外国补贴相关审查。

条例的《实施规则》进一步明确了公共采购中需要向招标主管机关提供的外国补贴信息。对于申报义务方，《实施规则》要求以 FS-PP 表格的形式提交，FS-PP 表规定了企业需要提供的信息内容，包括（1）对公共采购程序的简要说明、（2）企业的基本信息、（3）外国财政补贴的详细信息、（4）不会因补贴获得投标优势的证明、（5）补贴可能产生的积极



影响、(6) 相关证明文件等。

针对外国财政补贴的详细信息，FS-PP 表将补贴分为：(1) 对陷入困境的企业提供的补贴、(2) 对企业债务的无限担保、(3) 不符合经合组织关于官方支持的出口信贷的安排、(4) 使企业能够提交不适当的标书以及其他补贴。

对于在前三年内获取的每一笔等于或超过 100 万欧元的外国财政补贴，企业需提供以下信息并提交证明文件：(1) 包括补贴的形式（如贷款、免税、注资、财政激励、实物捐助等）；(2) 提供捐助的第三国及其机构或实体；(3) 每笔补贴的金额；(4) 提供补贴的目的和理由；(5) 补贴及其用途是否附有任何条件；(6) 补贴的主要要素和特点（例如贷款的利率和期限）；(7) 该补贴是否为获得其他补贴的企业提供了支持；(8) 解释在法律上或事实上，补贴是否仅限于某些企业或行业；(9) 解释补贴是否仅用于与公共采购相关的运营成本。

对陷入困境的企业提供的外国财政补贴，FS-PP 表提出了进一步要求。企业需要确定前三年内是否存在以下情况：(1) 是否为有限责任公司，并且其认缴股本的一半以上因累计亏损而消失；(2) 是否为一家至少有部分成员对公司债务负有无限责任的公司，并且公司账目中一半以上的资本因累计亏损而消失；(3) 是否受到集体破产程序的约束，或者是否符合其国内法规定的应债权人要求而被置于集体破产程序中的标准；(4) 在过去两年中，账面负债权益比率是否大于 7.5，息税折旧及摊销前利润利息覆盖率在过去两年是否低于 1.0（非中小企业）。

### （五）罗马尼亚采购新法规给企业带来多重风险

2022-2023 年，罗马尼亚为配合本国《国家恢复和复原计划》的实施<sup>42</sup>，对公共采购法进行多次修订。修订后的公共采购法具有以下特征：

**1. 提高可适用“直接授予合同”规则的合同额标准。**包括货物和服务合同（270120 RON，约 55000 欧元），以及工程合同（900400 RON，约 180000 欧元）等。更多公共采购合同能够通过“直接授予合同”规则直接进行签订，易导致权力滥用，降低了公共采购程序中合同授予程序的透明度。

**2. 在未事先公布裁决通知的情况下启动新的谈判程序。**对于位于核心和综合运输网络上的跨欧洲运输基础设施等项目合同，单方面退出或由于承包商的过错而提前终止等情况，订约当局有权在不事先公布合同纠纷裁决通知的情况下启动新的公共采购程序。

42 资料来源：钱伯斯律师事务所网站，Public Procurement & Government Contracts 2023，<https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/public-procurement-government-contracts-2023/romania/trends-and-developments>。

**3. 供应商行为公示的法律修改。**罗马尼亚公共采购法、部门采购法和特许权法适用欧盟指令规定的排除理由（如果经营者在履行先前公共合同、与订约实体的先前合同或先前特许权合同项下的实质性要求方面表现出重大或持续的缺陷，导致该先前合同提前终止、损害赔偿或其他类似制裁，禁止相关企业参与公共采购），同时要求订约当局在公共合同结束时公开发布证明文件（公布在电子公共采购门户网站上），详细说明承包商合同执行过程中是否存在相关行为。第 75/2022 号修正案为订约当局规定了一项新的权利：在合同执行期间至少每隔 90 天签发一次证明文件。

**4. 缩短合同纠纷救济申诉时间。**一般与合同执行有关的索赔适用于三年诉讼时效，但欧美最高上诉和司法法院将之认作行政行为，须在签发后 30 天内根据行政法对其提出质疑。因此，在合同执行期间签发的证明文件，包含合同当局关于合同执行情况的声明，如果在 30 天内不提出质疑，可能会阻碍供应商提交与合同执行有关的索赔的权利。索赔日期的缩短或给供应商带来压力。

**5. 公共合同执行纠纷中法院权限的变更。**第 208/2022 号修正案公布后，将管辖权转回行政法院。

**6. 调整绿色采购评价标准。**第 336/2023 号修正案要求，采购食品、纺织品、复印纸、家具、计算机、成像设备、医疗保健部门使用的电气和电子设备等对环境产生影响的全生命周期产品，将适用“最佳质量价格比”或“最佳质量成本比”标准，其中“价格”因素的最大权重为 40%。

## 二、问题分析

### （一）四成企业认为欧盟公共采购环境恶化

欧盟及其成员针对公共采购不断加筑壁垒，设置严格的反规避措施，增加企业合规义务，提高企业进入门槛和参与成本，使得欧盟公共采购环境进一步恶化。调查显示，30.86% 的受访企业认为欧盟及所在成员国公共采购环境比过去恶化（如图 6-1 所示）。

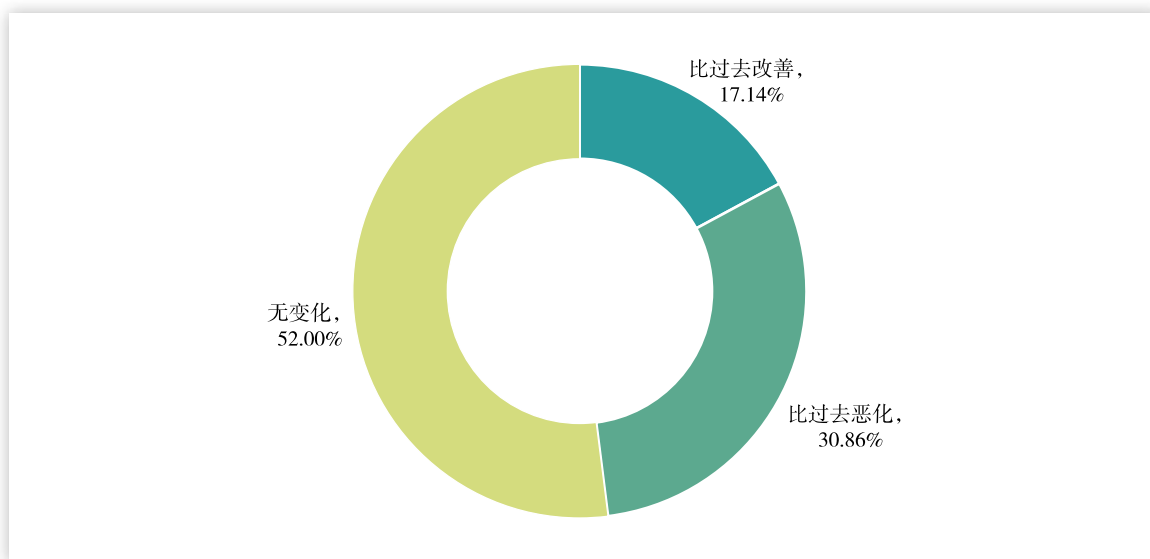


图 6-1：企业对欧盟及各成员国公共采购环境评价

资料来源：中国贸促会研究院。

## （二）外资企业不能公平参与欧盟公共采购

受访企业反映，欧盟及所在成员国公共采购环境存在的问题主要体现在外资企业不能公平参与、公共采购信息公布不及时、歧视中资企业、存在中标后不授标等方面。持上述观点的企业分别占比 43.48%、28.99%、14.49% 和 13.04%（如图 6-2 所示）。与此同时，近四成企业表示欧盟及其成员国存在通过歧视性标准将外资企业排除在外的情况（如图 6-3 所示）。

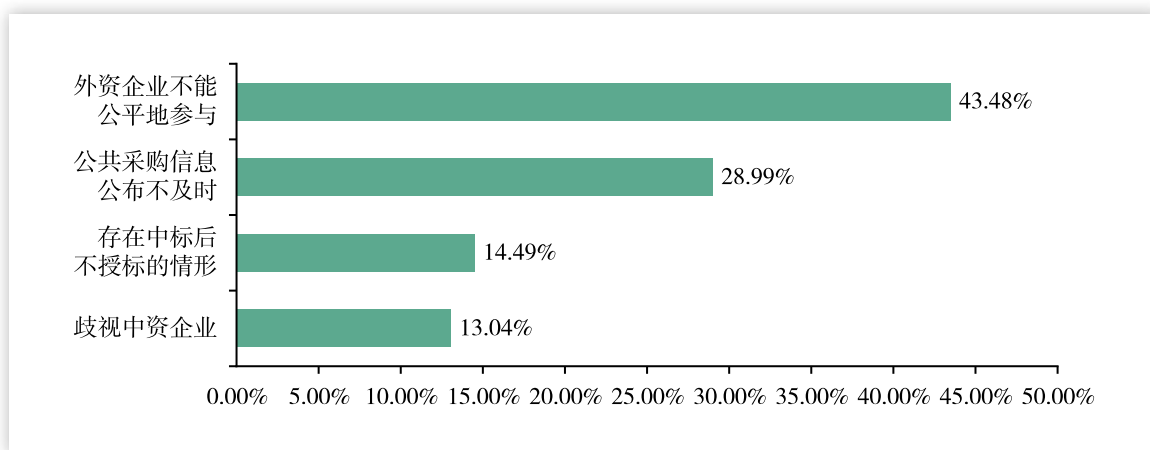


图 6-2：企业认为欧盟及所在成员国公共采购环境存在的主要问题

资料来源：中国贸促会研究院。

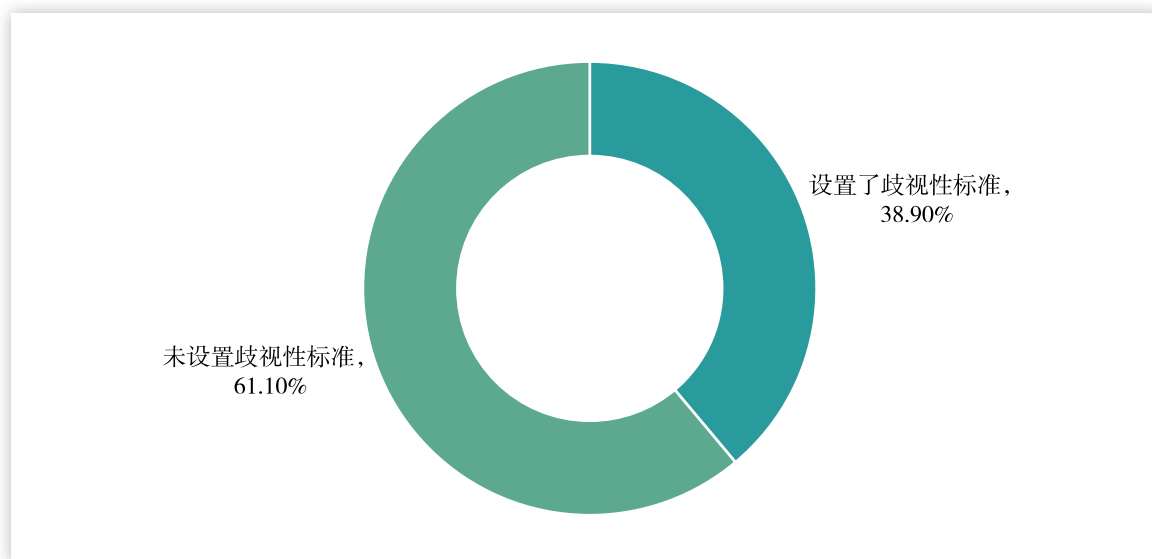


图 6-3：企业对于公共采购中欧方是否设置歧视性标准的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

### （三）《国际采购工具》负面影响不断增强

欧盟为所谓的公共采购领域“对等”，推出和应用《国际采购工具》等一系列带有明显攻击性的保护主义工具，导致在欧外资企业难以正常参与公共采购。调查显示，50.68% 的受访企业认为欧盟《国际采购工具》对企业参与欧盟公共采购形成了障碍，较上年度提高 10.06%（如图 6-4 所示）。

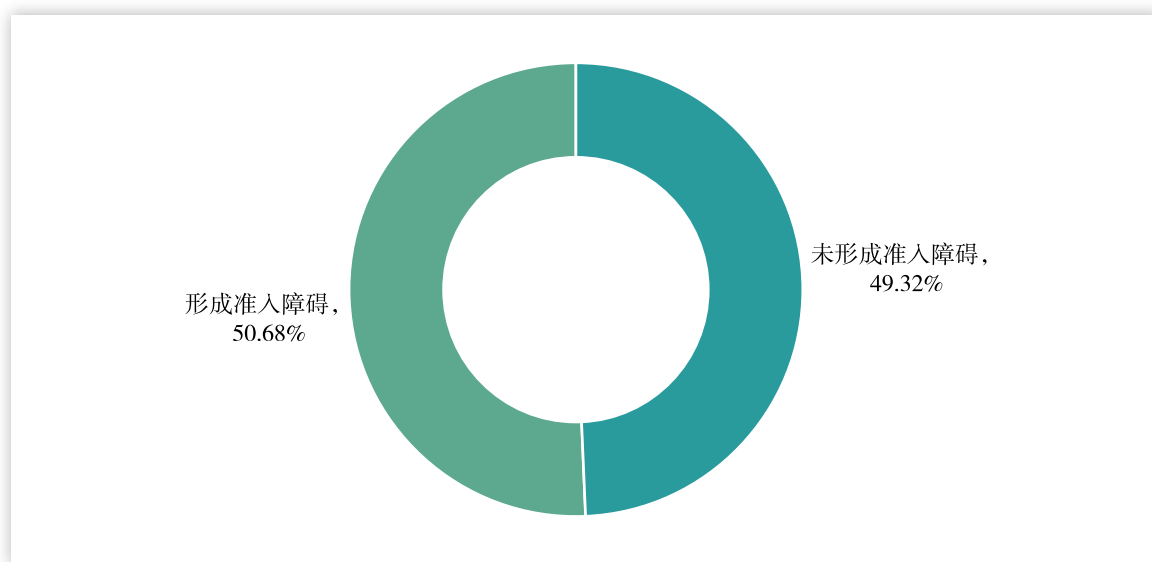


图 6-4：企业对《国际采购工具》是否形成准入障碍的看法

资料来源：中国贸促会研究院。



#### （四）欧盟公共采购程序的透明度有待提升

欧盟及其成员不断加快公共采购政策出台速度，加强对公共采购市场的干预，但其公共采购程序透明度却并未提升。调查显示，47.37% 的受访企业认为欧盟及所在成员国公共采购程序不透明，较上年度提高 4.4 个百分点（如图 6-5 所示）。

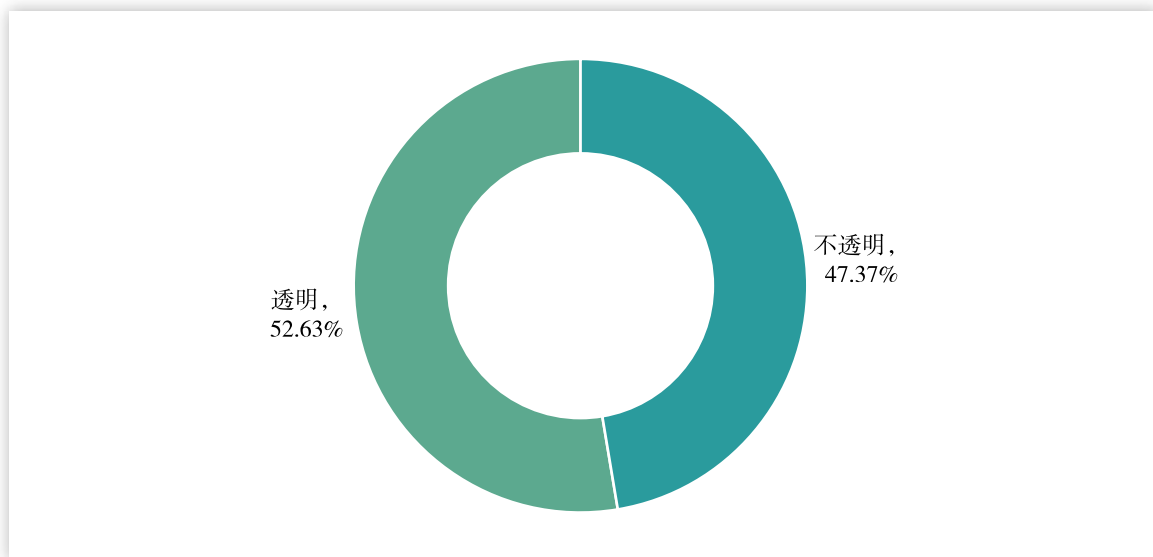


图 6-5：欧盟《外国补贴条例》及其实施规则对企业的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

#### （五）四成企业对欧公共采购环境预期悲观

欧盟公共采购领域存在的歧视性差别待遇、不透明的公共采购程序、逐渐增加的合规义务等问题，使企业对公共采购环境发展预期较为悲观。调查显示，44.1% 的企业对欧盟公共采购环境发展预期持悲观态度（如图 6-6 所示）。

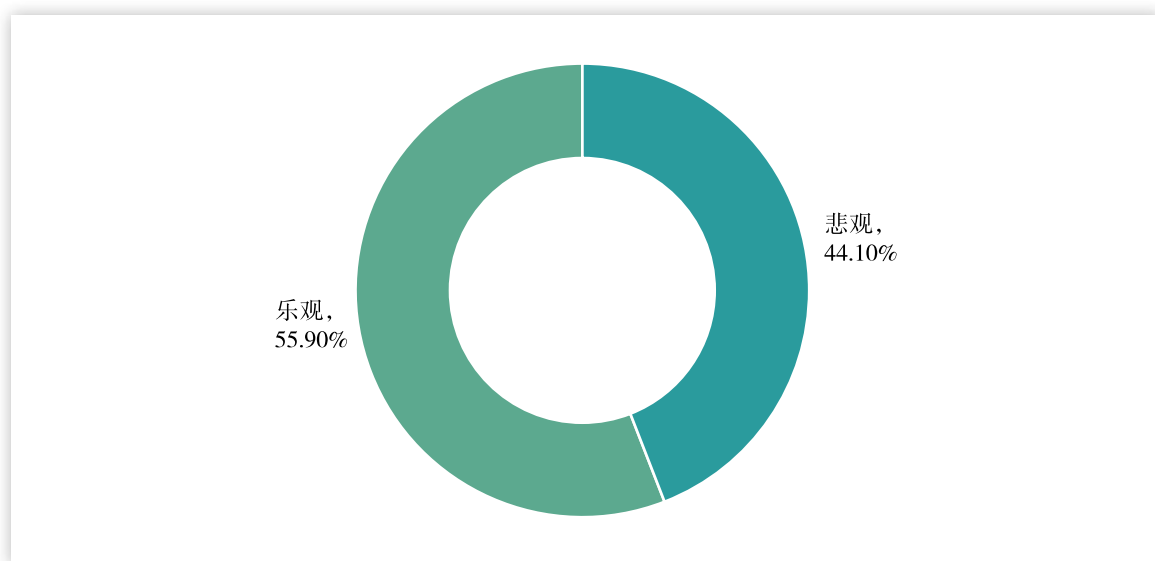


图 6-6：企业对欧盟及其成员公共采购环境的发展预期

资料来源：中国贸促会研究院。

## 三、我们建议

### （一）停止公共采购领域保护主义行为

建议欧盟及其成员国秉持自由贸易和公平竞争原则，避免使用《国际采购工具》等具有保护主义工具，给予内外资企业公平地参与欧盟公共采购的机会。

### （二）管控欧盟内部各项补贴发放力度

建议欧盟评估自身在气候、环境和能源领域发放补贴的市场扭曲效应，不要在补贴审查上内外有别，营造公平公正的反补贴营商环境。

### （三）提升公共采购流程透明度规范性

建议欧盟及其成员优化公共采购服务标准和流程，建立公开透明的采购信息平台，加强对公共采购过程各类监督，增强公共采购流程的透明度和规范性。

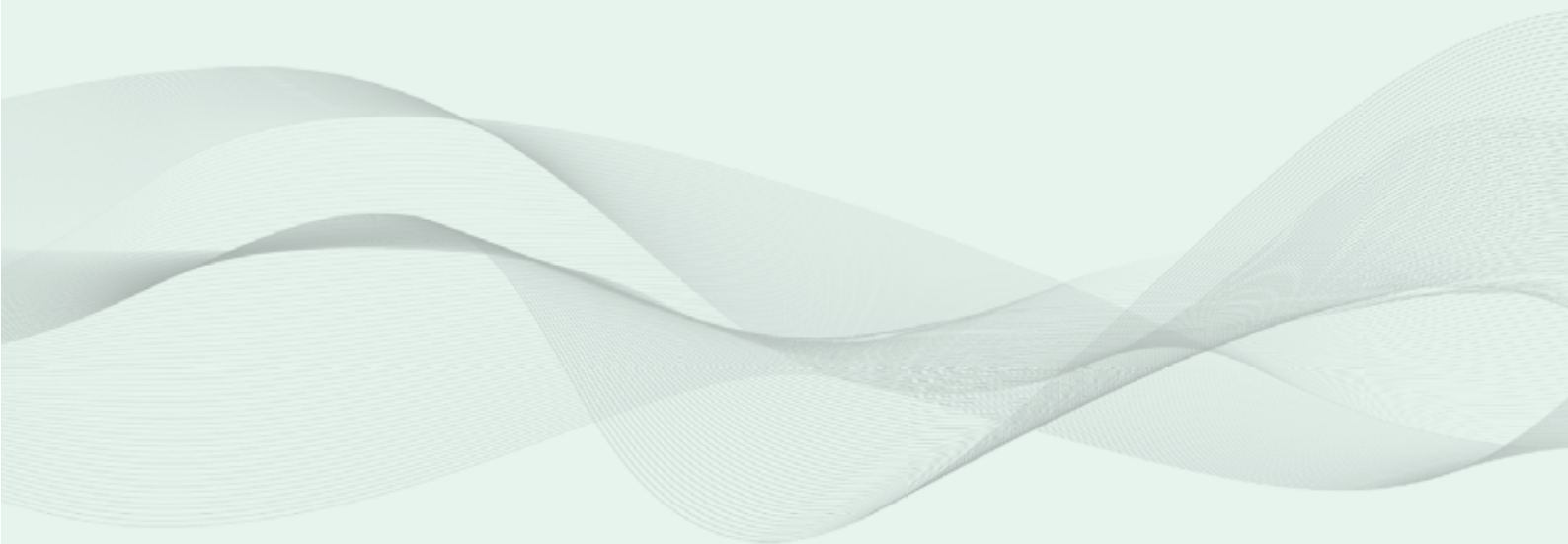
#### **（四）公共采购公平对待内资外资企业**

建议欧盟及其成员秉持非歧视原则，制定公平的采购规则和政策，建立公平的评审机制，保障外资企业的公平非歧视待遇，维护公共采购市场的公平竞争环境。

#### **（五）继续支持中国加入政府采购协定**

建议欧盟相关方继续积极支持中国加入《政府采购协定》，共同推动政府采购市场的进一步开放与完善。

| 第七章 |  
出口管制



## 一、最新进展

### （一）欧委会新增军民两用物项管制清单内容

2021年9月9日正式生效的《建立欧盟控制两用物项的出口、中介、技术援助、过境和转让的管制制度》（以下简称《欧盟两用物项出口管制条例》）对出口、再出口、转移、过境、经纪等活动实行管制。2023年9月15日，欧盟委员会通过一项授权，对附件一中的欧盟军民两用物项出口管制清单进行修订<sup>43</sup>。

此次修订在附件中新增了电子、半导体和计算机领域的部分物项，主要涉及制造设备、高性能计算机和激光器的管制参数，同时根据瓦森纳安排（WA）<sup>44</sup>的相关管制清单，将潜航器推进电机和飞机燃气轮机的开发技术增列入欧盟两用物项管制清单。

据此，欧盟已形成了统一的包括产品、技术和软件在内的受管制的两用物项清单，该清单包括0~9共10种类别、A—E共5种物项（见表7-1）。

表 7-1: 欧盟两用物项清单列表

类别	物项
0 核材料、设施和设备	A 系统、设备和组件
1 特殊材料和相关设备类	B 测试、检测和生产设备
2 材料加工类	C 材料
3 电子产品类	D 软件
4 计算机类	E 技术
5 电信和信息安全类	
6 传感器和激光器类	
7 导航和航空电子设备类	
8 海洋类	
9 航空、航天推进类	

资料来源：中国贸促会研究院整理。

43 资料来源：中国乌鲁木齐海关网站，[http://shanghai.customs.gov.cn/urumqi\\_customs/3983093/3983095/5437840/index.html](http://shanghai.customs.gov.cn/urumqi_customs/3983093/3983095/5437840/index.html)。

44 《瓦森纳协定》又称瓦森纳安排机制，全称为《关于常规武器与两用产品和技术出口控制的瓦森纳协定》（The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies），共有包括美国、日本、英国、俄罗斯等40个成员国。

## （二）欧盟报告宣称进入战略出口管制新时代

2023年5月17日，欧洲对外关系理事会发布报告《控制的力量：欧盟如何塑造战略出口管制的新时代》<sup>45</sup>（以下简称《报告》）提出，当前已进入战略出口管制的新时代。

《报告》认为，欧盟须在安全、贸易和技术政策上，制定成员国均应遵守的共同战略技术政策，并提出五项建议：（1）制定欧盟战略性技术管制原则，确定战略技术措施所涉及的目标、手段和风险，促进成员国之间的协调，允许对风险和（意外）后果进行联合评估，并帮助决策者为战略措施进行成本效益分析；（2）强化出口管制框架，参照5G安全工具箱制定类似的联合风险框架；（3）采用战略技术管制工具，报告建议赋予欧盟更大的权限，在常规武器、大规模杀伤性武器和两用物项之外制定新的出口管制范畴，使欧盟能够应对基本的经济安全挑战，并针对其与特定国家的贸易实施更为灵活的出口管制措施；（4）基于瓦森纳临时安排建立互补性的多边机制，从其他多边组织机制中汲取经验，例如效仿世贸组织临时上诉机制，联合相关成员，讨论并制定共同的管制清单，将新技术纳入，对现有清单形成补充；（5）建立经济安全联盟，支持建立G7经济安全协调机制，同时与新兴技术生态系统的主要参与者印度、巴西与印尼建立联系。

## （三）荷兰加强半导体先进制造设备出口管制

2023年6月30日，荷兰基于《欧盟两用物项条例》第9条和荷兰《战略物资法令》第4条的授权，发布了部门规章，对未列于《欧盟两用物项条例》附件一中的特定半导体先进制造设备实施新的出口管制要求<sup>46</sup>。该部门规章于2023年9月1日生效。

该法规文本提出，荷兰在全球半导体生产设备领域发挥着重要作用。不受控制的两用商品和技术可能对公共安全构成风险，包括对国际和平与稳定产生影响。因此，特定的先进半导体制造设备从荷兰出口至欧盟以外的目的地，必须事先向荷兰海关申请出口许可。特定的先进半导体制造设备包括（1）EUV薄膜生产设备、（2）光刻设备、（3）沉积设备、（4）外延生长设备等，具体涉及薄膜沉积、光刻等半导体制造链路中的重点工艺。

根据该法规，荷兰的极紫外（EUV）光刻机、深紫外线（DUV）光刻机出口，现均需获得出口许可证。该法规还列明了不受《欧盟两用物项条例》附件一管制的设备、技术、物项，具体包括：（1）3B001、（2）3D001、（3）3D002、（4）3E001，分别是受管制的半导

45 资料来源：欧盟对外关系理事会网站，THE POWER OF CONTROL: HOW THE EU CAN SHAPE THE NEW ERA OF STRATEGIC EXPORT RESTRICTIONS, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/05/The-Power-of-Control-How-the-EU-can-shape-the-new-era-of-strategic-export-restrictions.pdf>

46 数据来源，荷兰新规政府公报：<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stert-2023-18212.html>。

体器件，材料的制造设备、软件和技术，专门设计的组件和配件。

## 二、问题分析

### （一）欧盟出口管制对外企带来负面影响

欧盟不断扩大军民两用物项管制清单，对出口、再出口、转移、过境、经纪等活动实行管制，给全球企业带来广泛的负面影响，使更多欧盟外资企业在合作伙伴、渠道选择、物项使用等多方面受到波及与限制。调查显示，48.45%的受访企业认为不断加强的欧盟出口管制将带来负面影响（如图7-1所示）。

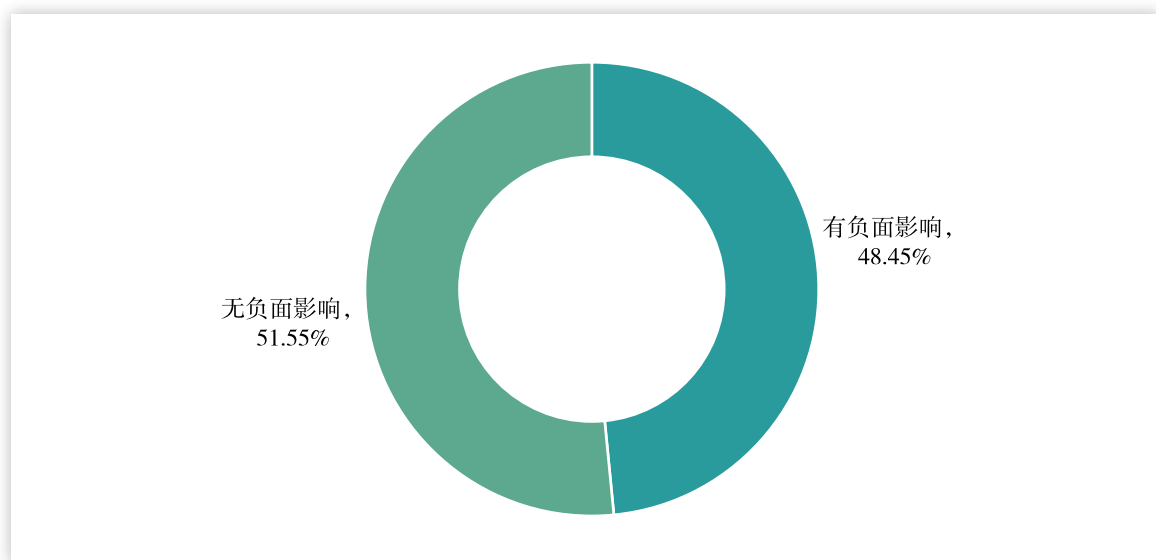


图7-1：欧盟加强出口管制是否对企业带来影响

数据来源：中国贸促会研究院。

### （二）中欧科技合作面临更严峻外部压力

欧洲对外关系理事会发布的《控制的力量：欧盟如何塑造战略出口管制的新时代》报告明确指出，在与中国的科技竞争问题上，欧盟与美国步调需逐渐趋于一致，中欧科技合作或因此面临严峻的外部压力。《报告》反映了欧盟抑制向中国出口先进半导体制造物项的战略意图，未来欧盟与中国半导体贸易的限制机制或将增多。



### （三）中资企业对出口管制的未来预期不乐观

受访企业反映，欧盟出口管制未来可能产生较多负面影响，较严重的分别是管制范围扩大限制企业经营、原材料和设备难以获取、大幅提高企业合规义务，持上述观点的企业占比分别为 44.47%、35.30% 和 30.45%（如图 7-2 所示）。调查显示，42.56% 的中资企业对欧盟出口管制环境预期不乐观（如图 7-3 所示）。

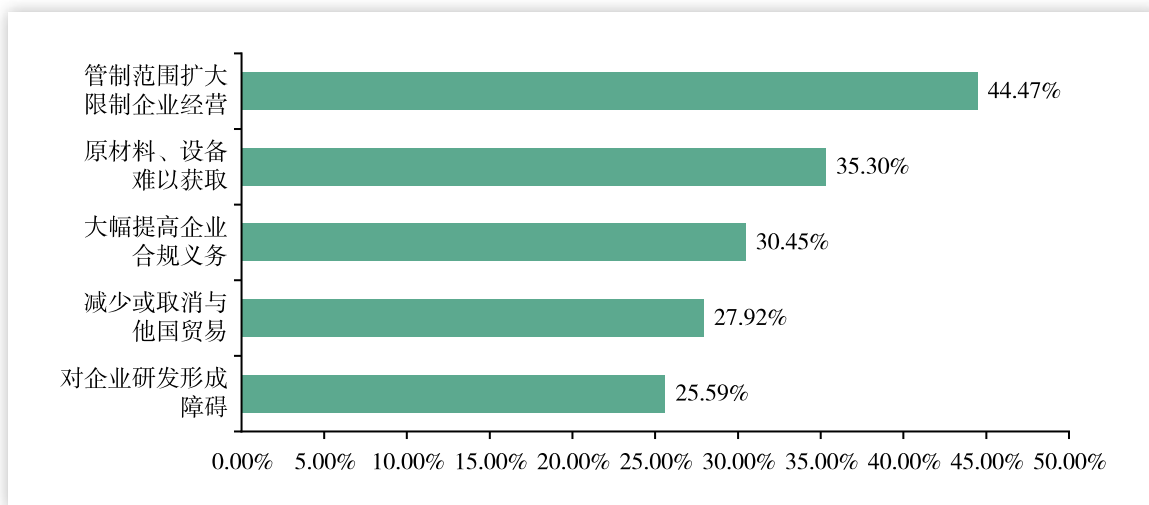


图 7-2：企业认为欧盟加强出口管制未来将导致的具体负面影响

数据来源：中国贸促会研究院。

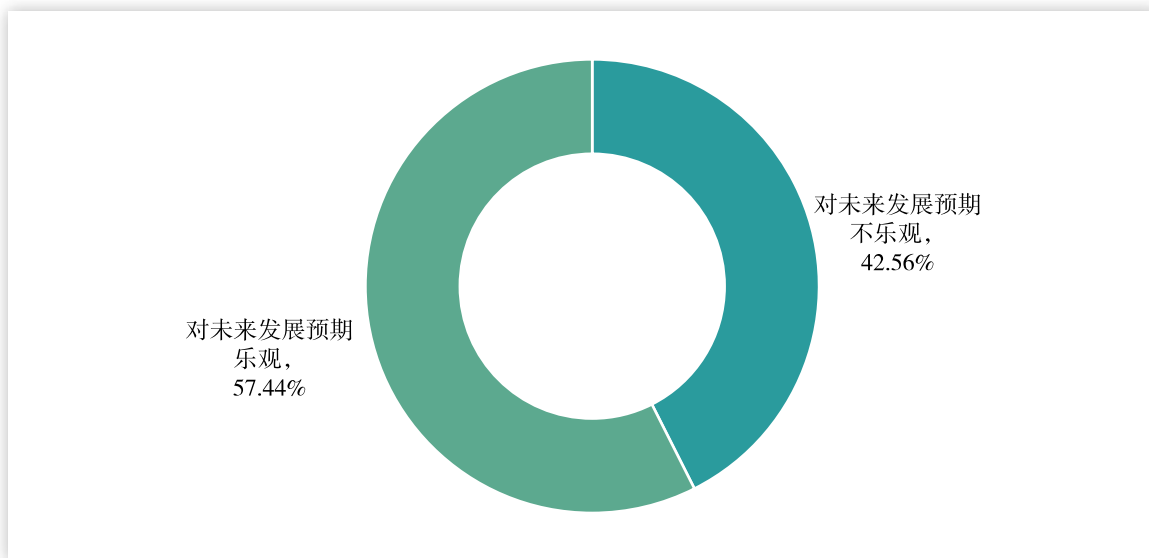


图 7-3：企业对欧盟出口管制未来发展的预期

数据来源：中国贸促会研究院。

## 三、我们建议

### （一）勿以出口管制分割全球市场

建议欧盟勿通过出口管制对全球高科技产业进行市场分割、技术分割。

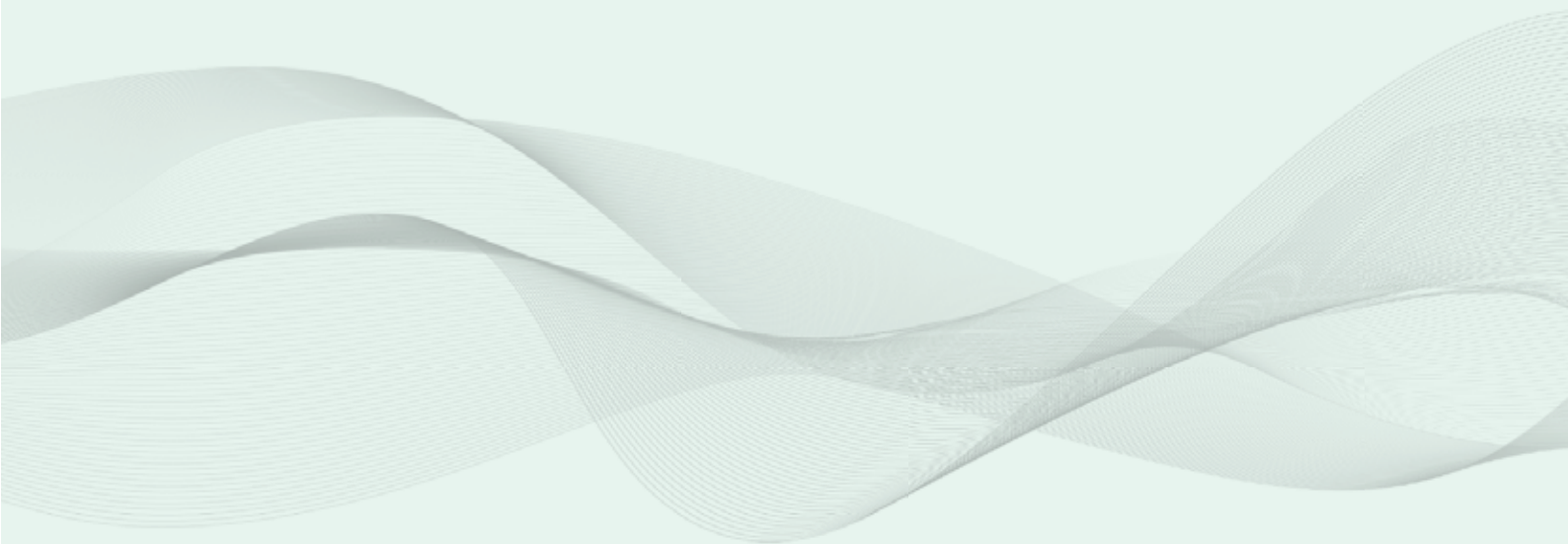
### （二）相机合理调整出口管制内容

建议欧盟根据全球产业链供应链发展状况，不泛化出口管制物项的筛选标准，合理调整设置《建立欧盟控制两用物项的出口、中介、技术援助、过境和转让的管制制度》管制的先进计算芯片、超级计算机及半导体制造设备等内容。

### （三）转变思路促进中欧科技合作

建议欧盟坚持战略自主与独立公正的判断，防止受外部势力裹挟，摒弃“零和博弈”思维，转变与华科技竞争对抗思路，聚焦互利共赢合作。

| 第八章 |  
金融



## 一、最新进展

### (一) 欧洲央行持续加息或将抑制经济活力

2023年9月14日，欧洲中央银行决定将欧元区三大关键利率，即存款机制利率、主要再融资利率、边际借贷利率分别上调25个基点，加息后欧元区利率水平已达到1999年欧元问世以来的最高点（详见表8-1）。

表8-1：欧洲央行主要利率<sup>47</sup>

生效年份	生效日期	存款机制利率	主要再融资利率		边际借贷利率
			固定利率	浮动利率	
2023	09.02	4	4.5	-	4.75
2023	08.02	3.75	4.25	-	4.5
2023	06.21	3.5	4	-	4.25
2023	05.10	3.25	3.75	-	4
2023	03.22	3	3.5	-	3.75
2023	02.08	2.5	3	-	3.25
2022	12.21	2	2.5	-	2.75
2022	11.02	1.5	2	-	2.25
2022	09.14	0.75	1.25	-	1.5
2022	07.27	0	0.5	-	0.75
2019	09.18	-0.50	0	-	0.25
2016	03.16	-0.40	0	-	0.25
2015	12.09	-0.30	0.05	-	0.3
2014	09.10	-0.20	0.05	-	0.3
	06.11	-0.10	0.15	-	0.4
2013	11.13	0	0.25	-	0.75
	05.08	0	0.5	-	1
2012	07.11	0	0.75	-	1.5

47 资料来源：欧洲央行主要利率，[https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/key\\_ecb\\_interest\\_rates/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html)。

续表

生效年份	生效日期	存款机制利率	主要再融资利率		边际借贷利率
			固定利率	浮动利率	
2011	12.14	0.25	1	-	1.75
	11.09	0.5	1.25	-	2
	07.13	0.75	1.5	-	2.25
	04.13	0.5	1.25	-	2
2009	05.13	0.25	1	-	1.75
	04.08	0.25	1.25	-	2.25
	03.11	0.5	1.5	-	2.5
	01.21	1	2	-	3
2008	12.10	2	2.5	-	3
	11.12	2.75	3.25	-	3.75
	10.15	3.25	3.75	-	4.25
	10.09	3.25	-	-	4.25
	10.08	2.75	-	-	4.75
	07.09	3.25	-	4.25	5.25
2007	06.13	3	-	4	5
	03.14	2.75	-	3.75	4.75
2006	12.13	2.5	-	3.5	4.5
	10.11	2.25	-	3.25	4.25
	08.09	2	-	3	4
	06.15	1.75	-	2.75	3.75
	03.08	1.5	-	2.5	3.5
2005	12.06	1.25	-	2.25	3.25
2003	06.06	1	-	2	3
	03.07	1.5	-	2.5	3.5
2002	12.06	1.75	-	2.75	3.75
2001	11.09	2.25	-	3.25	4.25
	09.18	2.75	-	3.75	4.75
	08.31	3.25	-	4.25	5.25
	05.11	3.5	-	4.5	5.5
2000	10.06	3.75	-	4.75	5.75
	09.01	3.5	-	4.5	5.5
	06.28	3.25	-	4.25	5.25
	06.09	3.25	4.25	-	5.25
	04.28	2.75	3.75	-	4.75
	03.17	2.5	3.5	-	4.5
	02.04	2.25	3.25	-	4.25

续表

生效年份	生效日期	存款机制利率	主要再融资利率		边际借贷利率
			固定利率	浮动利率	
1999	11.05	2	3	-	4
	04.09	1.5	2.5	-	3.5
	01.22	2	3	-	4.5
	01.04	2.75	3	-	3.25
	01.01	2	3	-	4.5

资料来源：欧洲中央银行网站，www.ecb.europa.eu。

## （二）欧委会不断强化可持续金融监管框架

2023年1月1日，欧盟委员会通过的《金融服务部门与可持续性有关的披露细则》<sup>48</sup>正式实施。《可持续金融披露条例》及《金融服务部门与可持续性有关的披露细则》规定，金融主体必须披露自身如何将可持续性风险纳入决策和咨询流程，并提供金融产品可持续性信息。

2023年6月13日，欧盟委员会发布可持续金融一揽子政策包<sup>49</sup>，以强化欧盟可持续金融的监管框架。主要包括以下措施：

**1. 制定欧盟分类法。**一是欧盟委员会通过修订欧盟气候分类授权法，扩大有助于减缓和适应气候变化的经济活动范围，特别是制造和运输部门。**二是**引入首个环境分类授权法，将为气候环境目标做出重大贡献的经济活动进行分类，目标包括：水与海洋资源的可持续利用保护，向循环经济转型，污染防治，恢复性保护生物多样性和生态系统。**三是**修订《欧盟分类法披露授权法》，阐明披露新增经济活动的义务。

**2. 关于环境、社会和治理（ESG）评级机构监管。**欧盟委员会提议设定一项法规，以提高ESG评级活动的可靠性和透明度。**一是**要求为欧盟投资者和公司提供服务的ESG评级机构，获得欧洲证券和市场管理局（ESMA）的授权和监管。**二是**要求ESG评级机构使用严格、系统、客观并经过验证的评级方法，以确保ESG评级的质量和可靠性。ESG评级提供商应持续审查ESG评级方法，至少每年审查一次。**三是**引入确保预防和减轻潜在利益冲突的组织要求。ESG评级机构应确保其提供的ESG评级独立、客观且具有足够的质量。**四是**为提高评级透明度，ESG评级机构应向公众披露，说明ESG评级活动和每个ESG评级产品中使用的方法、模型和关键评级假设的信息，并向ESG评级的订阅者和受评实体提

48 资料来源：欧盟委员会网站，Regulation on sustainability-related disclosure in the financial services sector, [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/disclosures/sustainability-related-disclosure-financial-services-sector\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/disclosures/sustainability-related-disclosure-financial-services-sector_en)。

49 资料来源：中国商务部网站，<http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202306/20230603416330.shtml>。

供相关内容的详细信息。**五是**针对较小的 ESG 评级机构提供“保护”措施。包括 ESMA 有可能在满足特定标准的情况下免除对较小 ESG 评级机构的许多组织要求。

**3. 关于转型金融。**欧盟委员会文件说明了可持续金融框架如何涵盖转型融资，并解释了公司、投资者和金融中介机构如何使用当前可持续金融框架，以及如何为气候中和、可持续经济的转型提供资金。

**4. 关于提高欧盟可持续金融框架可用性。**欧盟委员会发布了《欧盟分类法用户指南》，支持企业和金融部门实施欧盟分类法和可持续金融框架，并且将之作为未来的一个关键优先事项。

### （三）欧盟理事会批准全球首个加密资产法

《加密资产市场法案》<sup>50</sup>于 2023 年 5 月 31 日签署，并于 2024 年 12 月 30 日起适用。该法案要求采取措施追踪加密资产交易，打击逃税和洗钱活动。对于在欧盟及各成员国发行和交易（1）加密资产、（2）代币化资产、（3）稳定币的公司，现要求获得相应的许可证。

根据法案规定，欧洲银行管理局和欧洲证券及市场管理局为加密资产的主管机关。其监管的主要内容有二：**一是**稳定币类支付型代币（即资产参考代币和电子货币代币）以及其他加密资产；**二是**各类加密资产服务提供者，如发行人、提供者、交易平台等主体。

《加密资产市场法案》正式生效后，在效力上属于欧盟法规，对全部欧盟成员生效，或将重塑各成员国原有的加密资产监管框架。

## 二、问题分析

### （一）欧盟金融环境总体变化不明显

在欧中资企业反映，2023 年欧盟金融环境变化并不显著。调查显示，53.12% 的受访企业表示欧盟金融环境与过去相比没有变化，25.00% 的企业认为比过去改善，但仍有 21.88% 的企业认为 2023 年金融环境出现恶化（如图 8-1 所示）。

50 资料来源：The Regulation on markets in crypto-assets, and amending Regulations, 简称 MiCA, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739221/EPRS\\_BRI\(2022\)739221\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739221/EPRS_BRI(2022)739221_EN.pdf)。



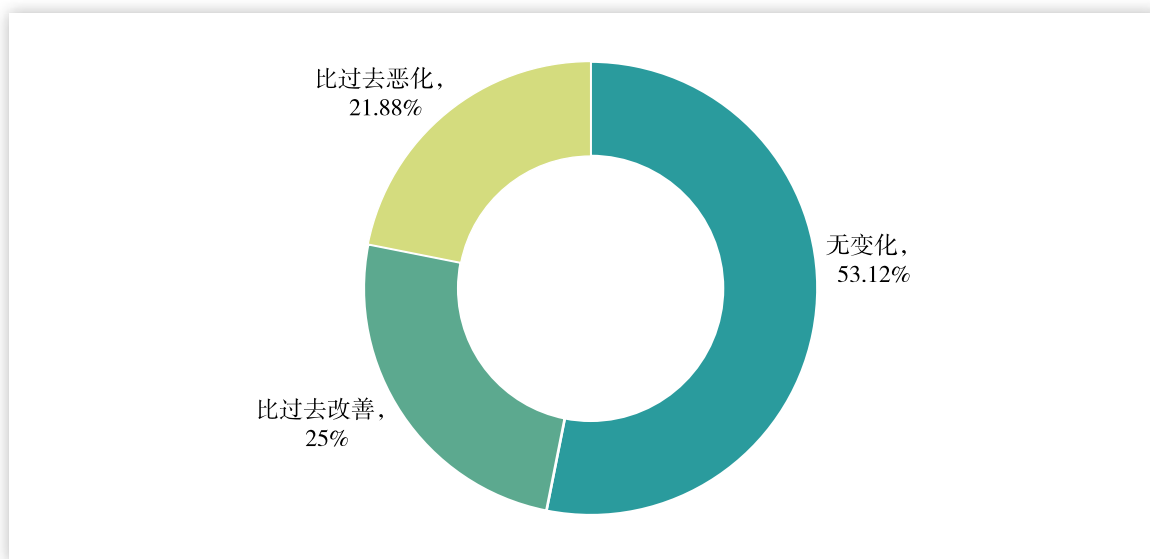


图 8-1：企业对欧盟金融环境变化的感知情况

数据来源：中国贸促会研究院。

## （二）金融披露新规提高合规总成本

欧盟《可持续金融披露条例》（SFDR）和《金融服务部门与可持续性有关的披露细则》推出后，对外资金融主体监管趋严，增加了三方面外资金融机构成本：**一**是对欧盟投资的合规成本，**二**是特定行业企业在欧融资成本，**三**是增加企业社会责任履行成本。调查显示，62.50%的受访企业表示《可持续金融披露条例》及《细则》提高了外资金融主体的合规成本，37.50%的企业认为未提高（如图 8-2 所示）。

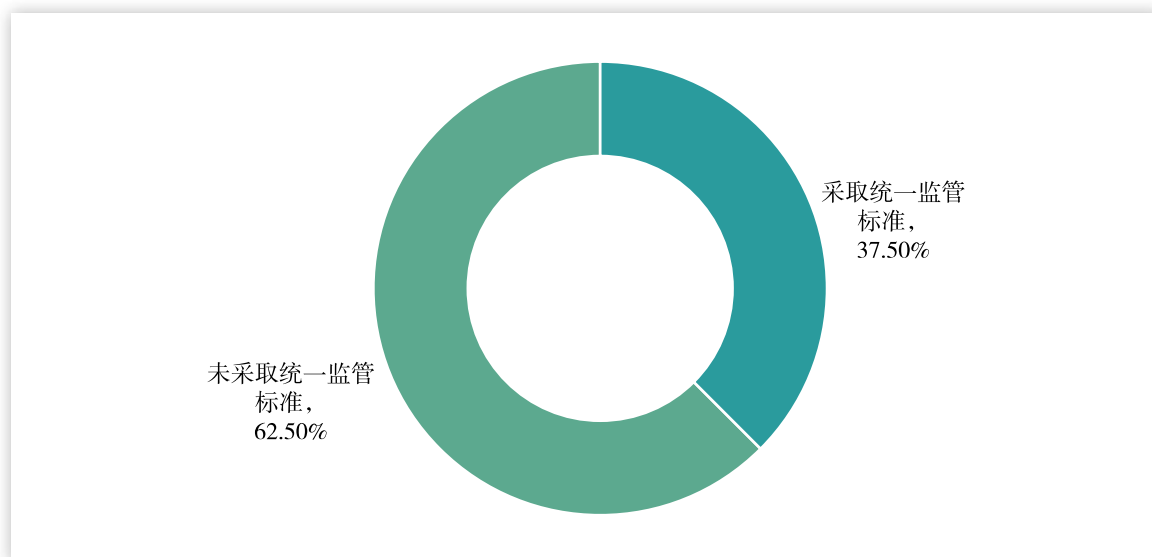


图 8-2：欧盟 SFDR 和《金融服务部门与可持续性有关的披露细则》是否提高中资金融主体的合规成本

数据来源：中国贸促会研究院。

### （三）内外资银行监管标准有待统一

欧盟以消除“监管套利机会”为由，专门提出了外资银行进入欧盟市场的准入条件、合法经营的要求，加强了对第三国银行分支机构的监管，对外资银行运行带来阻碍。调查显示，55.38% 的受访金融企业认为，欧盟对内外资银行没有采取统一监管标准（如图 8-3 所示）。

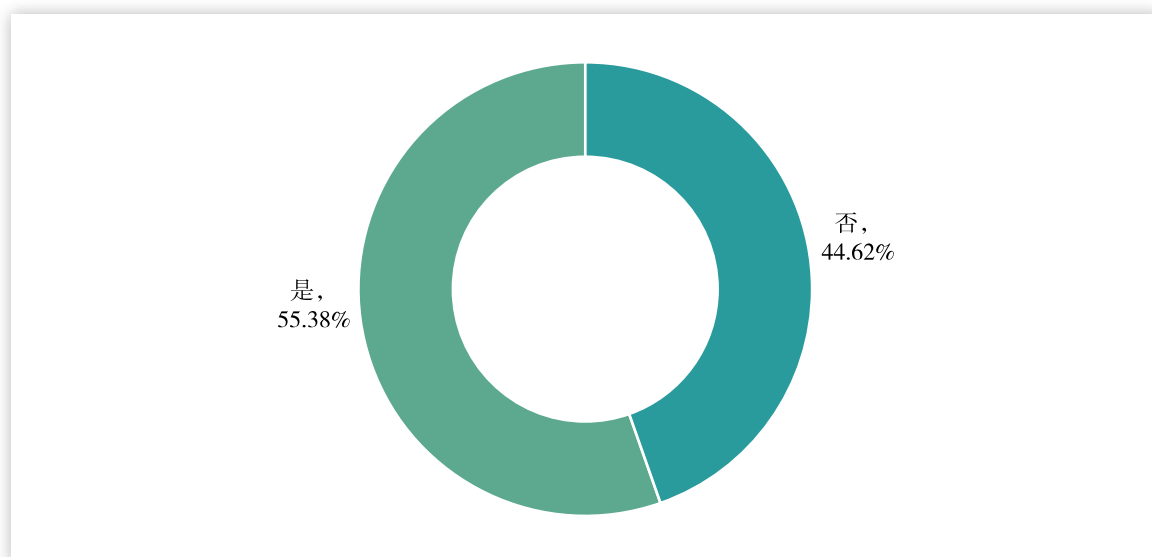


图 8-3：中资金融企业关于欧盟是否对内外资银行采取统一监管标准的评价

数据来源：中国贸促会研究院。

#### （四）中资企业在欧融资不便利、成本高

当前欧盟融资便利度低、融资成本高是中资企业面临的主要问题。调查显示，半数以上的受访企业认为在欧盟获取融资不便利（如图 8-4 所示），79.69% 的受访企业表示在欧融资成本较高（如图 8-5 所示）。

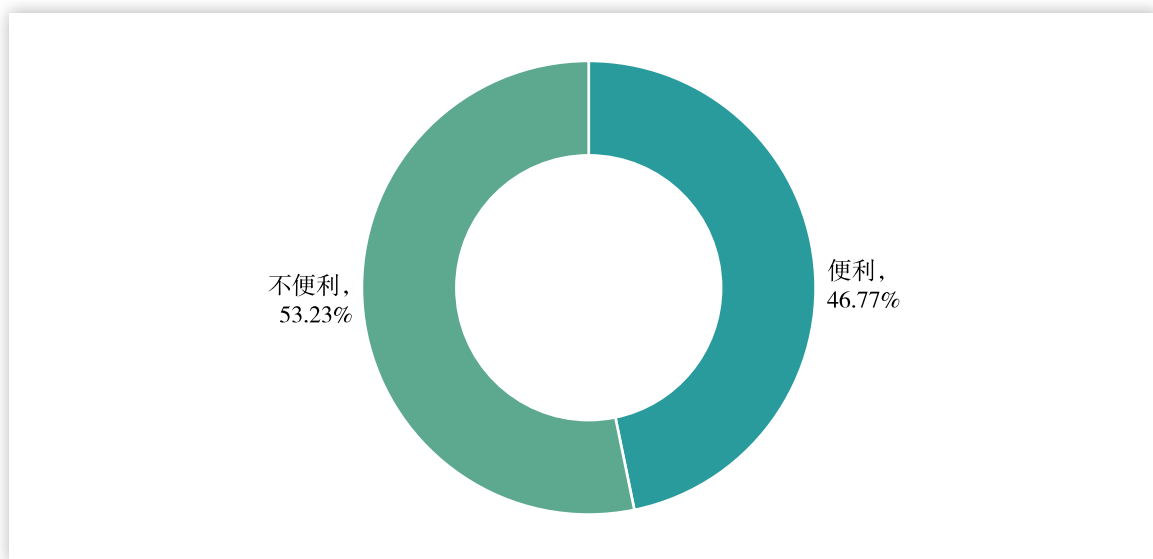


图 8-4：企业认为在欧盟获取融资是否便利

数据来源：中国贸促会研究院。

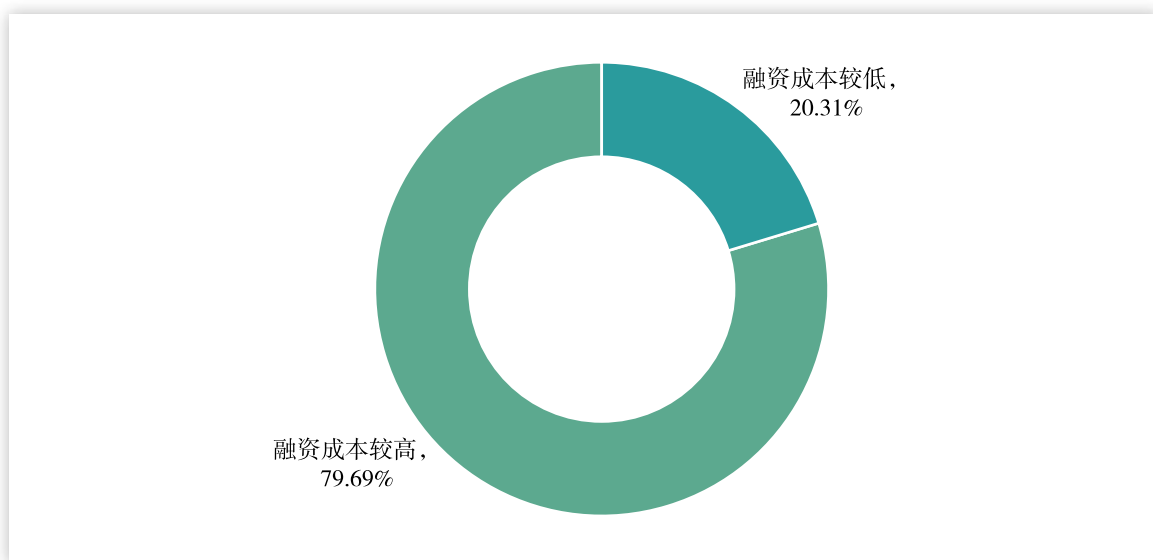


图 8-5：企业对在欧盟融资成本高低的评价

数据来源：中国贸促会研究院。

### （五）中资企业对欧盟金融未来总体乐观

调查显示，59.68% 的中资企业对欧盟金融环境持乐观态度，还有 40.32% 的受访企业对欧盟金融环境的未来预期持悲观态度（如图 8-6 所示）。

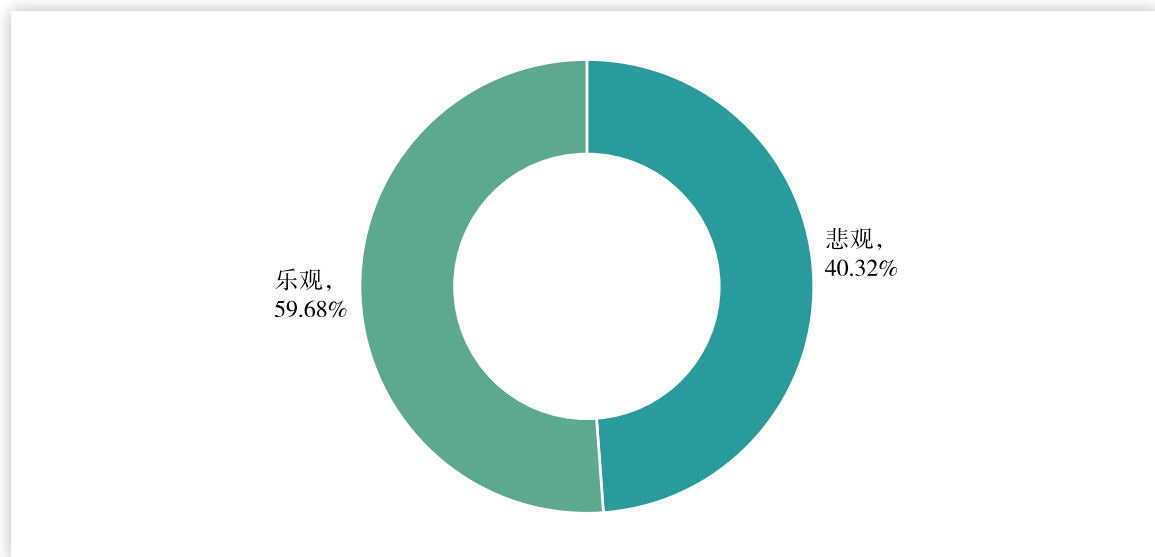


图 8-6：企业对欧盟金融环境的预期

数据来源：中国贸促会研究院。

## 三、我们建议

### （一）通过合作机制或双边协商解决市场问题

建议欧盟及其成员通过现有监管框架或者双边协商的方式来解决金融市场的合理监管问题，发挥好中欧宏观经济政策对话、中欧财金对话机制的作用，避免过度规制欧盟及成员金融市场。

### （二）进一步推进金融业双向开放和监管合作

建议欧盟及各成员坚持金融市场开放，放宽中国资本进入金融业的比例限制，对离岸市场金融产品采取鼓励的态度，丰富双方投资的融资渠道，推动中欧金融市场特别是债券市场互联互通。

### **（三）加强具有发展潜力的金融细分领域合作**

针对当前复杂的国际经济金融形势，建议欧盟鼓励金融机构与中资机构加强合作，就财富管理、金融科技、绿色金融、养老金融等合作潜力巨大的领域进行深入合作。推动金融市场安全、创新，共同应对全球贸易保护主义。

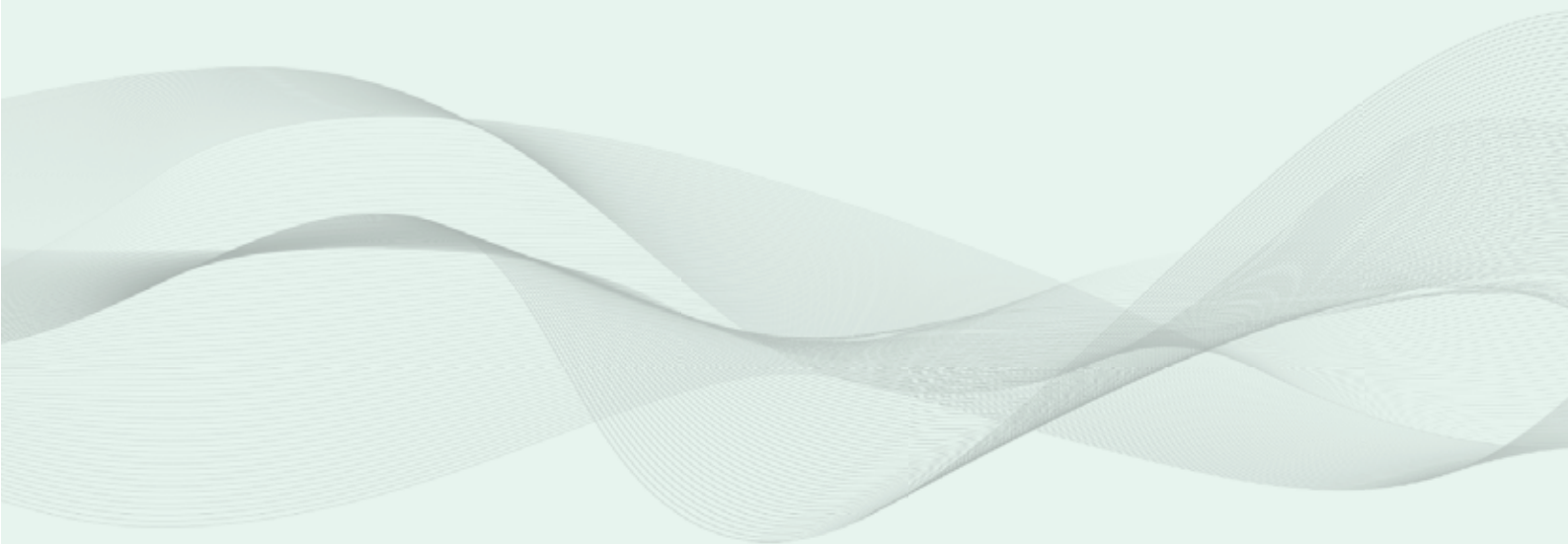
### **（四）给予外资金融企业公平公正的合理待遇**

建议欧盟及各成员国一视同仁地对待外资金融企业，对内外资银行采取统一的监管标准，不得要求外资银行监管披露更多信息，不得对外资银行采取更高监管频次。

### **（五）避免可持续金融披露规则的扩大化解释**

建议欧盟及其成员在执行《可持续金融披露条例》规则时坚持审慎和必要原则，合理控制披露信息的范围，避免通过扩大化解释人为地提高外资金融主体的合规成本。

| 第九章 |  
**数字经济**



## 一、最新进展

### (一)《欧洲经济安全战略》严格管控半导体等领域

2023年6月20日，欧盟委员会发布《欧洲经济安全战略》。该战略对“经济安全”做出明确界定，整体架构遵循“识别风险—去风险”的思路，并设计了一系列政策、法律和行动的“去风险”工具箱。在“识别风险”方面，该战略将技术安全和技术泄漏相关的风险视作一类风险，主张在特定情况下，泄漏量子计算、先进半导体和人工智能等军民两用技术会放大经济安全风险。在“去风险”方面，该战略纳入了多项现有工具。与本领域相关的内容详见表9-1。

表9-1:《欧洲经济安全战略》与数字领域相关的“去风险”工具箱

序号	主要方面	具体内容
1	提升自身竞争力	(1) 依托“下一代欧盟”复苏基金和凝聚基金对数字转型以及关键基础设施进行投资； (2) 在关键原材料、半导体、云计算等领域发起产业联盟； (3) 通过支持“欧洲共同利益的重要项目”(IPCEI)实现重大技术突破及应用； (4) 通过芯片法案、关键原材料法案和净零工业法案提升关键产品和原材料领域的本土产能； (5) 建立欧洲战略技术平台(STEP)支持关键技术发展，支持军民两用技术发展。
2	加强防御	(1) 设定应对外国研发创新干涉工具箱； (2) 推出网络韧性法案； (3) 设定关键实体韧性指令； (4) 推出5G工具箱； (5) 出台网络团结法案； (6) 出台军民两用产品出口管制条例。
3	建立更广泛的经贸联系	(1) 强调尽可能降低在关键领域对单一国家的依赖； (2) 加强美欧贸易和技术理事会(TTC)合作； (3) 推动欧盟—日本高层经济对话以及七国集团框架下的供应链合作...
4	其他	(1) 制定关键技术清单； (2) 限制欧洲高科技企业对外投资以及加强军民两用技术产品出口管制...

资料来源：中国贸促会研究院根据《欧洲经济安全战略》整理。



## (二)《欧洲芯片法》正式生效用以提高综合竞争力

2023年9月21日,《欧洲议会和理事会关于建立旨在强化欧洲半导体生态的措施框架条例》(以下简称《欧洲芯片法》)正式生效。欧盟委员会发布公告称,该法有助于强化欧洲芯片生产能力,提高欧洲在半导体技术和应用方面的竞争力与韧性,有助于建立芯片设计生态系统和支持芯片产业链创新,实现欧洲数字化和绿色转型。计划到2030年,将欧盟芯片产量全球份额由10%提高到20%<sup>51</sup>。

正式生效的《欧洲芯片法》着力提升(1)技术研究、(2)设计创新、(3)制造包装、(4)人才培养、(5)供应链安全等核心能力,主要包括三方面内容:**一是**落实欧洲芯片倡议,促进科研技术转化,推动欧洲企业开发利用新技术;**二是**鼓励公私部门资金建设芯片生产设施,明确成员国政府可向先进芯片制造厂提供国家补贴;**三是**在欧盟委员会和成员国间建立协调机制,加强原料供应、芯片供求等信息监测,以降低产业断链风险。

在投资方面,《欧洲芯片法》本身预计将带来超过150亿欧元的公共和私人投资,并与半导体领域现有的战略计划(例如地平线欧洲计划和数字欧洲计划)形成合力。通过政策驱动,希冀为欧洲提供超过430亿欧元的支持,并且广泛匹配长期私人投资<sup>52</sup>。《欧洲芯片法》提议开展一系列行动(详见表8-2)。

表 9-2:《欧洲芯片法》提议开展的行动

序号	内容
1	投资于下一代技术
2	在整个欧洲提供设计工具和样机生产线的使用权,以进行尖端芯片的原型设计、测试和实验
3	为能源高效和可信赖芯片提供认证程序,以确保关键应用的质量和安全性
4	为在欧洲建立制造设施提供更友好的投资框架
5	支持创新初创企业、规模化企业和中小企业获取股权融资
6	促进微电子领域的技能、人才和创新
7	提供预测和应对半导体短缺和危机的工具,以确保供应安全
8	与志同道合的国家建立半导体国际合作伙伴关系

资料来源:中国贸促会研究院根据公开资料整理。

## (三)《数字市场法》将 TikTok 等列入“守门人”监管

2022年11月1日正式生效的《数字市场法》<sup>53</sup>采取“事前监管”和“逐案执法”双

51 资料来源:欧盟委员会网站, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en)。

52 资料来源:同上。

53 资料来源:欧盟委员会网站, Digital Markets Act (DMA).[https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/ict/dma\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/ict/dma_en)。

管齐下的举措，对被归为“守门人”的互联网巨头企业提出一系列规范性要求，包括（1）不得滥用市场支配地位打压或并购竞争对手，（2）不得未经用户允许强行推送广告或安装软件，（3）不得将采集的用户数据移作他用等。

该法适用于所有向欧盟商业用户或终端用户提供核心平台服务的服务商，针对的是市值达到 750 亿欧元、年营业额达 75 亿欧元、每月至少 4500 万用户和年度 10000 活跃商业用户的公司。不遵守《数字市场法》义务的“守门人”可能面临巨额罚款、迅速通知、要求重组乃至禁止其进入欧盟市场等严厉制裁。

2023 年 9 月 6 日，欧盟委员会根据《数字市场法》，首次指定了 Alphabet、亚马逊、苹果、字节跳动、Meta 和微软这六家企业为“守门人”。该指定共涵盖 22 项由前述六家企业提供的核心平台服务，其中包括了字节跳动旗下 TikTok（详见表 8-3）。

表 8-3:《数字市场法》首次指定的 22 项核心平台服务

序号	核心平台服务类别	具体服务应用
1	社交网络	TikTok、Facebook、Instagram、LinkedIn
2	N-IICS (信息服务)	WhatsApp、Messenger
3	中介服务	谷歌地图、谷歌 Play、谷歌购物、亚马逊市场、苹果 App Store 应用商店、Meta 市场
4	视频共享	YouTube
5	广告服务	谷歌、亚马逊、Meta
6	网络浏览器	Chrome 浏览器、Safari 浏览器
7	搜索	谷歌搜索
8	操作系统	安卓、iOS、Windows

资料来源：中国贸促会研究院根据公开资料整理。

被列入“守门人”的 6 个企业将有 6 个月时间（即在 2024 年 3 月之前）用以调整相关业务及运营方式，确保自身每项被重点监管的核心平台服务遵守《数字市场法》规定，否则可能被处公司全球年营业额 10% 的罚款，并定期支付高达公司全球年营业额 5% 的罚款。

#### （四）《数字服务法》加强平台数字服务监管

2023 年 8 月 25 日，具有开创性的欧盟数字监管法规《数字服务法》正式生效。作为遏制科技巨头、限制社会问题产生的最重要的立法之一，《数字服务法》对中介服务提供者进行严格规制，主要针对相关在线平台的非法内容和监管机构认为有害的其他内容。该法还制定追责新标准，对在线信息、数字广告和应用程序生态系统等方面做了规定。

《数字服务法》规定，在欧盟经营的大型门户网站和社交媒体公司，必须加强对非法内容的审查和用户数据的保护，及时删除非法和有害的在线内容，包括仇恨言论、虚假信息 and 假货交易信息等。

据不完全统计，共 19 个互联网平台（应用）将受到《数字服务法》规制影响，其中包括 8 个社交媒体平台：（1）Facebook、（2）TikTok、（3）Twitter、（4）YouTube、（5）Instagram、（6）LinkedIn、（7）Pinterest、（8）Snapchat；5 个在线市场：（1）亚马逊、（2）Booking.com、（3）阿里巴巴、（4）全球速卖通、（5）德国 Zalando；2 个移动应用商店：（1）Google Play 和（2）苹果 App Store；其他：（1）Google 搜索、（2）微软 Bing 搜索、（3）谷歌地图、（4）维基百科<sup>54</sup>。

《数字服务法》同样给小型平台带来了需要承担的新义务。例如，该法要求提高数字服务透明度，提供用户通知和上诉操作，必然给小公司带来较大负担。

### （五）欧盟已基本完成《数据法案》立法谈判

2022 年 2 月 23 日，欧盟委员会发布了《数据法案》（Data Act）的草案，规定使用和访问欧盟经济部门数据的新规则<sup>55</sup>。2023 年 3 月 24 日，欧盟理事会通过了《数据法案》并明确了立场，呼吁对欧洲委员会的提案进行一系列修改，特别是要求调整关于隐私法、商业秘密保护、企业对政府数据请求或国际数据传输的关系。目前，欧盟《数据法案》立法谈判已近尾声，立法工作基本完成<sup>56</sup>。

欧盟通过推出《数据法案》等监管法规，加强自身数据监管影响力，但同时也给企业带来了沉重的合规成本负担。随着欧盟在数字立法方面的力度不断加大，在欧盟的外国数字企业也需要应对不断变化的监管环境。

### （六）TTC 深化跨大西洋伙伴关系加大美欧协调

2023 年 5 月，美欧贸易和技术委员会（TTC）第四次部长级会议协调了其经贸政策，趋同“去风险”战略。TTC 发表联合声明，表示双方将进一步深化跨大西洋合作，加强双边机制协调。主要内容包括：（1）应对敏感技术对外投资的风险；（2）启动三个专家组来推进人工智能技术合作；（3）加强欧盟和美国的科学机构之间内部成果协调与合作；（4）加强三个国际标准组织合作，深化增材制造等国际标准合作；（5）加强量子研发与量

54 按：该列表并不是最终版本，未来可能会添加其他平台（应用）。

55 资料来源：欧盟委员会网站，Data Act—Questions and Answers.[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_1114](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1114)。

56 资料来源：中国商务部网站，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/gjzk/202307/20230703423924.shtml>。

子密码学合作;(6) 加强 6G 技术方面的合作, 共同发布 6G 愿景与行业路线图等<sup>57</sup>。

### (七) 欧盟委员会提出建设欧洲战略技术平台

2023 年 6 月 20 日, 欧盟委员会提出建设欧洲战略技术平台。该平台将快速部署开展针对商业投资的财政支持, 还允许将现有资金用于数字技术等关键技术领域, 从而为欧盟单一市场的投资创造公平的竞争环境。欧盟委员会预计, 通过该战略技术平台, 新增投资总额可达到 1600 亿欧元<sup>58</sup>。

## 二、问题分析

### (一) 中资企业对欧盟数字经济环境变化的评价各异

在欧中资企业对欧盟数字经济环境的变化感受不尽相同。调查显示, 调查显示, 29.27% 的受访企业认为欧盟数字经济环境比过去改善, 26.83% 的受访企业认为欧盟数字经济环境比过去恶化, 43.90% 的受访企业表示欧盟数字经济环境没有发生变化 (如图 9-1 所示)。

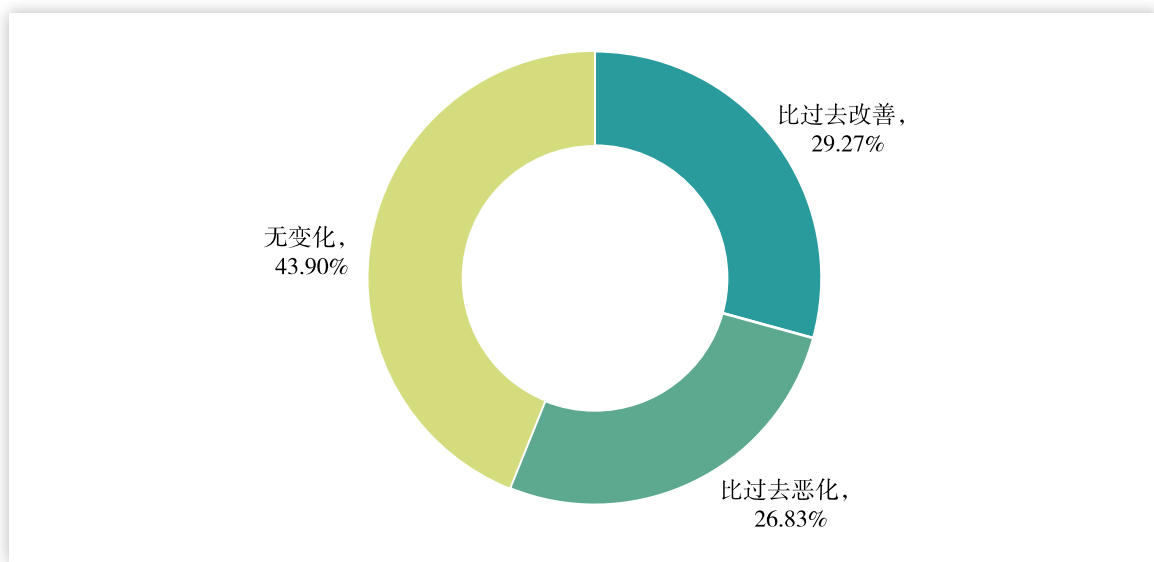


图 9-1: 企业对欧盟数字经济环境变化的感知情况

数据来源: 中国贸促会研究院。

57 资料来源: 中国商务部网站, <http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/t/202306/20230603418991.shtml>。

58 资料来源: 中国商务部网站, <http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/p/202307/20230703422306.shtml>。

## （二）欧盟网络安全审查明显对中资企业有歧视

受访企业普遍反映，欧盟实施“5G 网络安全工具箱”，开展的网络安全审查带有意识形态色彩，并且明显歧视中资企业。调查显示，66.09% 的受访企业认为欧盟网络安全审查对中资供应商存在歧视，33.91% 表示网络安全审查暂未对中资供应商有歧视（如图 9-2 所示）。

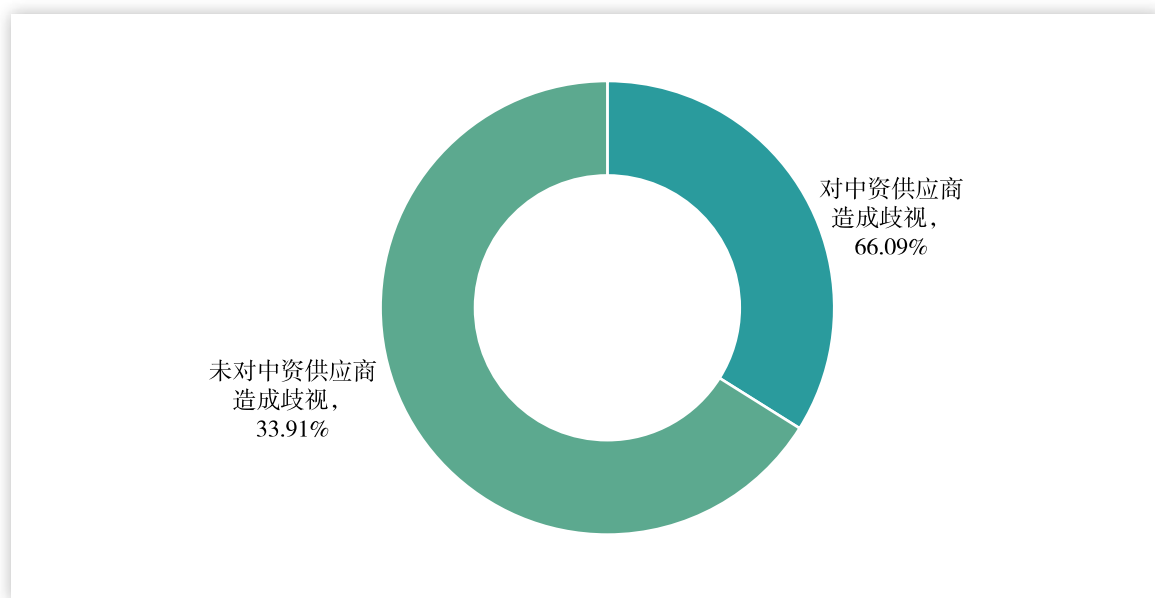


图 9-2：欧盟 5G 网络安全审查对中资供应商的歧视情况

数据来源：中国贸促会研究院。

## （三）欧盟部分数字经济法规影响外企业务开展

欧盟颁布的部分数字经济法规影响外企在欧开展数字业务。调查显示，受访的数字领域企业认为《一般数据保护条例》《数字服务法》和《数字市场法》三部数字领域法规对其在欧开展业务影响最大。其中，43.67% 认为《一般数据保护条例》影响最大，《数字服务法》和《数字市场法》分别占比 31.49% 和 24.84%（如 9-3 所示）。

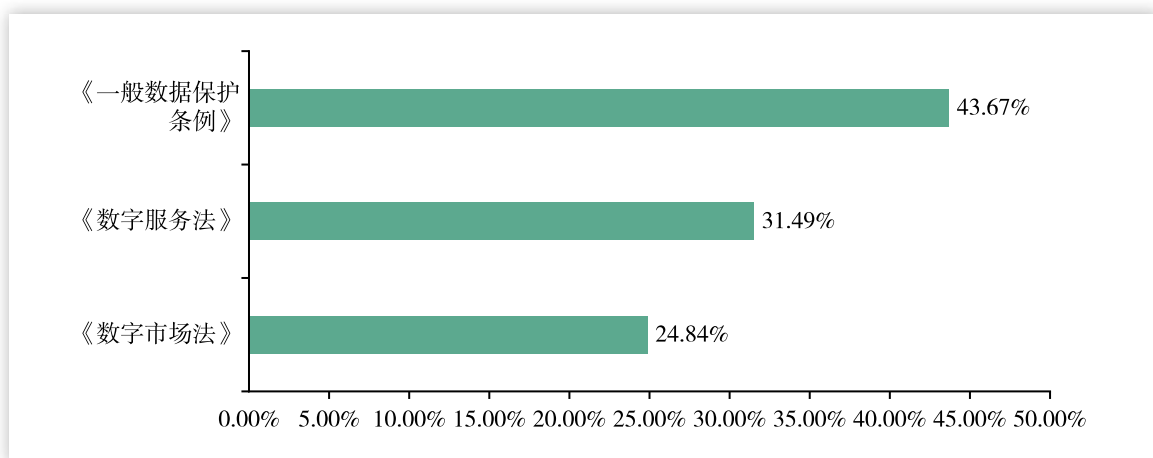


图 9-3：企业认为欧盟数字经济领域法规对其业务影响最大

数据来源：中国贸促会研究院。

#### （四）《欧洲芯片法》对上下游产业造成影响

芯片供应链的长足发展有赖于上下游产业优势互补，世界任何一个经济体都不具备完整的产业链优势。《欧洲芯片法》的出台将半导体、芯片产业纳入战略竞争，冲击产业链上下游企业，破坏企业合作。调查显示，76.67%的受访企业认为《欧洲芯片法》生效后对上下游产业造成影响和冲击（如图 9-4 所示）。

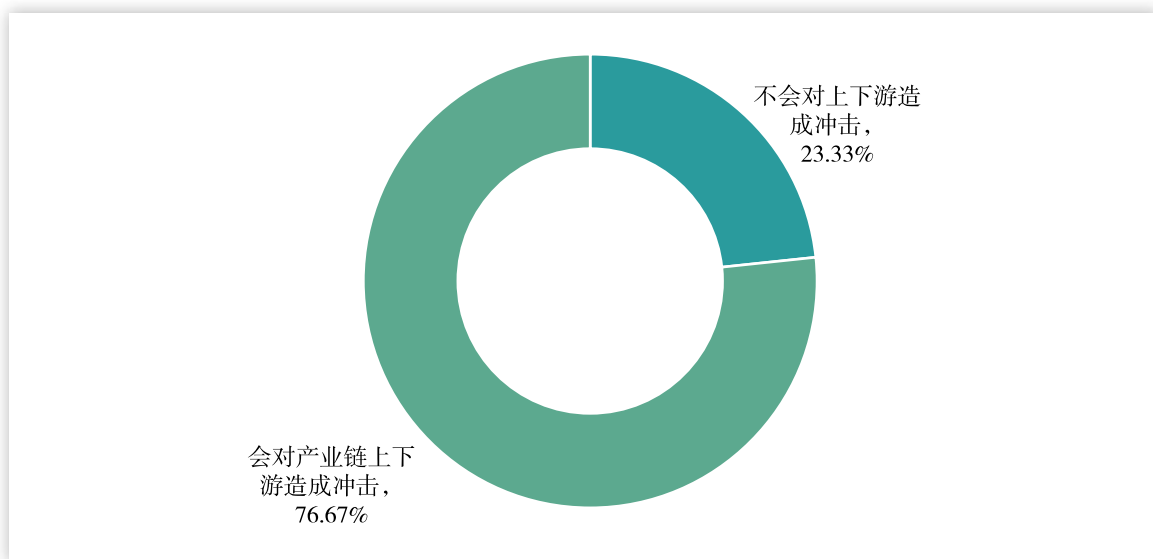


图 9-4：企业关于《欧洲芯片法》生效后是否影响上下游产业的判断

数据来源：中国贸促会研究院。

### （五）欧盟互联互通及行业转型对中资企业吸引一般

欧委会大力推动欧盟数字领域互联互通及行业转型，提出通过新型合作和共享投资，促进欧盟数字化产业发展，希冀吸引更多外国投资。调查显示，55.77%的受访企业考虑到自身可能因此获益，对欧委会大力推动欧盟数字领域互联互通及行业转型表示支持；44.23%的受访企业则认为欧盟仍会对外资企业设卡，所以对欧委会该行为持抵触态度（如图9-5所示）。

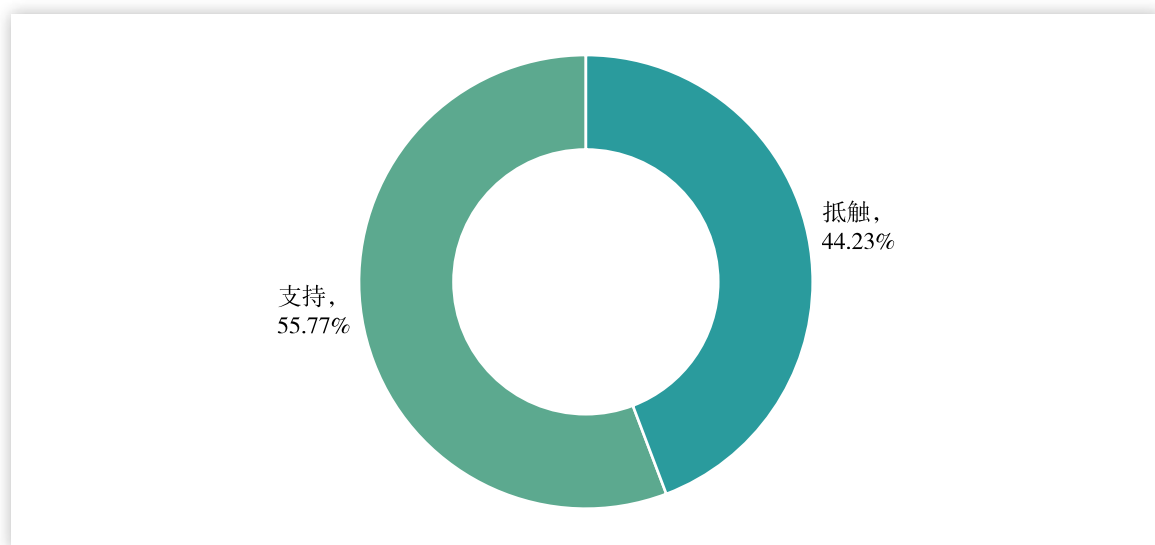


图 9-5：企业对欧委会大力推动欧盟数字领域互联互通及行业转型的看法

数据来源：中国贸促会研究院。

### （六）中资企业对欧盟数字经济环境转好的预期不一

近年来，欧盟数字经济领域与华合作、对华遏制并存，并不断出台相关法规加强监管，持续加大数字治理。中资企业对欧盟数字经济环境能否转好预期不一。调查显示，56.30%的受访企业表示乐观，43.70%的企业则持悲观态度（如图9-6所示）。



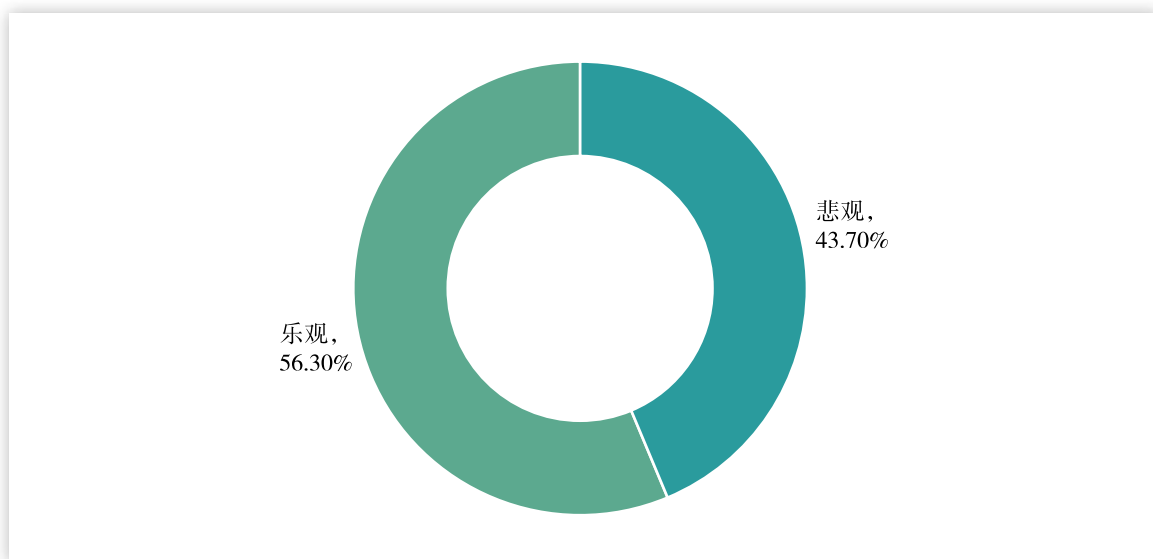


图 9-6：企业对欧盟数字经济环境向好的预期

数据来源：中国贸促会研究院。

## 三、我们建议

### （一）尊重全球芯片产业链科学分工体系

芯片行业对资本的密集程度、专业化水平和互联性要求较高，任何一个国家或集团都不可能实现完全自给自足。建议欧盟以开放、合作的态度与中方进行芯片价值链的合作，尊重全球芯片产业链科学分工体系。

### （二）推动中国—欧盟数字高层对话合作

建议中欧在数字治理领域强化标准交流合作与互鉴，共同推动中欧高级别数字对话及其配套机制常态化、落地化，加强大型企业在线内容监管、跨境数据流动、数据保护和个人隐私保护等领域的对话和合作。

### （三）重视中资企业在数字生态中的赋能作用

建议欧盟着力解决现行数据监管条例存在的法规定义泛化、规范场景不够细化、责任边界模糊不清等问题，维护欧盟数字市场合理竞争；从数字生态视角出发，优化调整自身

数字规制体系，重视中资数字企业在其中的赋能作用。

#### **（四）实行公平公正透明的网络安全审查**

建议欧盟及各成员在网络安全审查中停止歧视中资企业，不要以网络安全审查的名义限制中资企业进入欧盟市场，避免因网络安全审查造成中资企业损失。

#### **（五）加大全球数字治理和网络安全协调**

建议欧盟合理评估欧盟数字法案的影响，对欧盟“数字主权”理念有更加准确的理解；营造更开放和安全的数字生态，坚持多边参与、多方参与，重视外企的呼声，听取企业表达有关意见诉求，加大在网络安全全球治理上的政策协调，推动网络空间互联互通、共享共治。



| 第十章 |  
**绿色经济**



## 一、最新进展

### (一)“绿色协议工业计划”支持工业绿色化转型<sup>59</sup>

2023年2月1日，欧盟委员会提出《绿色协议工业计划》。该计划旨在为欧盟扩大净零排放技术和产品制造能力提供更有利的环境，以满足欧洲气候目标，主要借助欧盟“单一市场”的优势，对《欧洲绿色新政》和“RE Power EU”能源计划进行了补充。该计划主要包含四大支柱：(1)可预测和简化的监管环境、(2)加快融资、(3)提升技能、(4)为有弹性的供应链开放贸易。

**支柱 1：可预测和简化的监管环境。**支柱 1 旨在简化监管框架，通过提出《净零工业法案》确定净零工业产能目标，简化和加快推进清洁技术生产基地的许可程序，制定标准支持整个“单一市场”的技术规模升级；通过《关键原材料法》确保欧盟能够充分获取关键原材料（例如稀土等），改革电力市场设计，帮助消费者降低使用可再生能源的成本。

**支柱 2：加快对欧洲净零排放行业的投资和融资。**欧委会提议在 2025 年底之前，放宽国家对企业的补贴规则，主要分 2 个层面。(1) 成员国补贴层面，**一是**简化可再生能源部署对脱碳工业补贴的过程性要求；**二是**加强对净零技术与生产的投资支持计划，包括提高补贴金额，为净零价值链中的主要新生产项目提供补贴；**三是**提出支持关键领域的措施，例如碳捕获和储存、零排放车辆领域；**四是**，扩大对充电基础设施的投资补贴范围。(2) 欧盟补贴层面，主要包括 REPowerEU、InvestEU 项目和创新补贴三方面，REPowerEU 项目包括加速和简化获得建设和运营净零技术项目所需批准和许可的流程、加强可再生能源和净零项目许可的一站式服务、税收减免或其他形式支持企业进行绿色净零技术投资。InvestEU 可以支持的项目包括电池技术研发、关键原材料回收、电动汽车电池制造材料示范工厂、氢推进技术、先进生物燃料工厂、钢铁加工先进制造技术设备。创新补贴支持开发能源密集型行业脱碳技术和解决方案，促进可再生能源和储能发展。此外，欧盟委员会提议在 2025 年底之前放宽国家援助规则，允许欧盟 27 个国家帮助投资可再生能源或脱碳行业。

**支柱 3：提升技能。**支柱 3 关注绿色和数字转型，将培训提升高薪优质工作所需的技

59 数据来源：欧盟委员会网站，The Green Deal Industrial Plan, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_en)。

能作为优先事项之一。通过建立净零工业学院，在原材料、氢能和太阳能技术等绿色转型战略行业提供技能提升和再培训。

**支柱 4：为有弹性的供应链开放贸易。**在公平竞争和开放贸易的原则下，欧盟希冀通过开展全球合作使贸易为绿色转型服务。**一是**欧盟委员会将继续发展欧盟自由贸易协定框架，与合作伙伴开展其他形式的合作。**二是**探索创建关键原材料俱乐部，将原材料“消费者”和资源丰富的国家聚集在一起，形成一个竞争性、多样化的工业基地，提供安全、可持续和负担得起的全球原材料供应；**三是**发展清洁技术与净零工业合作伙伴关系，促进全球采用净零技术；**四是**制定出口信贷战略，确定欧盟出口信贷机制。

## （二）《关键原材料法案》持续升级原材料保护

2023年3月16日，欧盟推出了《关键原材料法案》<sup>60</sup>，以确保欧盟能够获得安全、多样化、负担得起和可持续的关键原材料供应。欧盟认为关键原材料对欧洲绿色经济、数字雄心、国防和太空应用的重要技术至关重要，未来存在潜在供应风险。该法案就此更新了关键原材料清单，确定了战略原材料清单（见表 10-1）。

表 10-1:《关键原材料法案》所列关键原材料和战略原材料清单

类别	内容
附件 II 第 1 节中列出的关键原材料	(a) 锑;(b) 砷;(c) 铝土矿;(d) 重晶石;(e) 铍;(f) 铋;(g) 硼;(h) 钴;(i) 炼焦煤;(j) 铜;(k) 长石;(l) 萤石;(m) 镓;(n) 锆;(o) 铉;(p) 氦气;(q) 重稀土元素;(r) 轻稀土元素;(s) 锂;(t) 镁;(u) 锰;(v) 天然石墨;(w) 镍 - 电池级;(x) 铈;(y) 磷矿;(z) 磷;(aa) 铂族金属;(bb) 钪;(cc) 金属硅;(dd) 锶;(ee) 钽;(ff) 钛金属;(gg) 钨;(hh) 钒。
附件 I 第 1 节所列的战略原材料	(a) 铋;(b) 硼 -- 冶金级;(c) 钴;(d) 铜;(e) 镓;(f) 锆;(g) 锂 - 电池级;(h) 镁金属;(i) 锰 - 电池级;(j) 天然石墨 - 电池级;(k) 镍 - 电池级;(l) 铂族金属;(m) 磁铁用稀土元素 (Nd、Pr、Tb、Dy、Gd、Sm 和 Ce);(n) 金属硅;(o) 钛金属;(p) 钨。

数据来源：欧洲议会网站。

《关键原材料法案》对战略原材料供应链上的国内产能设定了明确基准：(1) 至 2030 年前，欧盟本地开采战略原材料至少占其年度消费的 10%；(2) 本地加工至少占欧盟年消费量的 40%；(3) 本地回收至少占欧盟年消费的 15%；(4) 在各加工阶段，欧盟对每种战略原材料的年消耗量，规定来自单一第三国的比例不超过 65%。

《关键原材料法案》规定了欧盟成员国收集、处理和再利用含有关键原材料废物的一般义务。该法案鼓励制造部门从采矿废料中回收关键原材料，要求目前的经营者评估回收

60 资料来源：欧洲议会网站，[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747898/EPRS\\_BRI\(2023\)747898\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747898/EPRS_BRI(2023)747898_EN.pdf)。

的可能性，收集其产生、储存的废物中含有关键原材料的数据信息。对于已关闭和废弃的矿山，该法案规定成员国通过检索许可文件和开展有针对性的抽样收集数据，并发布在可公开获取的数据库中。

### （三）《净零工业法案》维护欧盟技术领先地位

2023年3月16日，欧盟委员会发布《净零工业法案》<sup>61</sup>，旨在确保欧盟在全球绿色工业技术方面的领先地位。法案规定，到2030年欧盟至少40%的清洁技术需求通过欧洲本土制造满足，清洁技术产品包括风力涡轮机、电池、热泵、太阳能电池板、可再生氢等。

《净零工业法案》规定，通过三方面途径改善净零技术投资条件，包括（1）提供更多投资信息、（2）减轻建设项目的行政负担、（3）简化许可授予程序。

此外，为促进净零排放技术供应的多样化，该法案要求有关当局在公共采购或拍卖中，考虑净零排放技术的可持续性和弹性标准；为确保具备熟练的劳动力支持欧盟净零排放，该法案还支持设立净零工业学院。

### （四）欧盟碳边境调节机制发布细则正式试运行

2023年8月17日，欧盟委员会对外公布欧盟碳边境调节机制（CBAM）过渡期实施细则<sup>62</sup>。“细则”规定CBAM于2023年10月1日起试运行，过渡期到2025年底；2026年至2034年逐步全面实施。根据CBAM，欧盟将对从境外进口的水泥、铝、化肥、钢铁等特定产品额外征收碳边境调节费用，被称为“碳关税”。

**规定进口商涉及的义务。**在初始的过渡阶段，进口商只需提交与其商品相关的碳排放信息报告，无需支付任何财务费用或做财务调整。过渡期结束，自2026年1月1日起，进口商需要每年申报前一年进口到欧盟的货物数量，及其所含的温室气体信息，并交付相应数量的CBAM证书。该证书的价格将根据欧盟排放交易体系（ETS）配额的每周平均拍卖价格（以欧元/吨二氧化碳排放表示）计算。

2026–2034年间，欧盟排放交易制度下的免费配额将逐步淘汰，最终于2034年全部取消免费配额。2027–2031年间免费配额的的比例将逐渐由93%减少至25%。2032年，免费配额的授予比例将降为零。这比原草案设置退出的时间提前三年。

**规定覆盖范围。**欧盟CBAM首批覆盖行业是水泥、化肥、钢铁、铝、电力和氢行业。

61 资料来源：欧盟委员会网站，[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_en)。

62 资料来源：欧盟委员会网站，[https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/commission-adopts-detailed-reporting-rules-carbon-border-adjustment-mechanisms-transitional-phase-2023-08-17\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/commission-adopts-detailed-reporting-rules-carbon-border-adjustment-mechanisms-transitional-phase-2023-08-17_en)。



随着适用范围的扩大，CBAM 最终（在全面逐步实施时）将捕获 ETS 覆盖行业 50% 以上的排放。

### （五）《新电池法》对电池全生命周期施加管控

2023 年 8 月 17 日，《欧盟电池和废电池法规》（以下简称《新电池法》）正式生效<sup>63</sup>。该法规要求所有进入欧盟市场的电池（包括在欧盟本土生产的电池）都必须遵守电池新规；并从法规生效 18 个月和 36 个月起，逐步要求企业在电动汽车（EV）电池、容量超过 2kWh 的可充电工业电池和轻型运输工具电池投入市场时，提供碳足迹声明和碳足迹性能等级标签。企业需根据相关标准，收集并计算每一个生命周期阶段的碳排放数据，包括上游原材料、产品生产、运输、报废和回收。在一定程度上，《新电池法》将倒逼企业建立健全供应链碳足迹管理机制。

《新电池法》规定了电池回收利用和数字护照要求。**一是**自 2025 年起，政府将逐步推行物料回收、循环再造等措施，所有废电池都必须回收利用，实现高水平回收，特别是钴、锂和镍等关键原材料。**二是**要求从 2027 年开始，推行电池数字护照，在电池上增加印有关键数据和详细信息的二维码标签。

### （六）法补贴新规将多数在华生产电动车排除在外

法国政府于 2023 年 9 月宣布，自 2024 年 1 月起推出新的电动车补贴措施，将根据使用材料、电池类型、产地等因素对每款电动汽车进行“碳足迹”评分，车辆制造过程中的二氧化碳排放量将被考虑在内。法国政府于 12 月 14 日公布了新规中符合享受补贴的电动车名单，每辆电动车最高可获得 7000 欧元的补贴。但目前在欧洲最受欢迎的三款纯电动汽车（Dacia Spring 微型车、特斯拉 Model 3 和 MG4 紧凑型汽车）被排除在外。这三款车型均在中国生产并销往法国。

63 资料来源：欧盟委员会网站，[https://environment.ec.europa.eu/news/new-law-more-sustainable-circular-and-safe-batteries-enters-force-2023-08-17\\_en](https://environment.ec.europa.eu/news/new-law-more-sustainable-circular-and-safe-batteries-enters-force-2023-08-17_en)。

## 二、问题分析

### （一）欧盟绿色经济环境得到一定改善

受访企业认为，欧盟绿色经济环境总体转好。调查显示，62.90%的中资企业认为欧盟绿色经济营商环境与过去相比有改善，但认为较去年恶化的仍接近三分之一（如图 10-1 所示）。

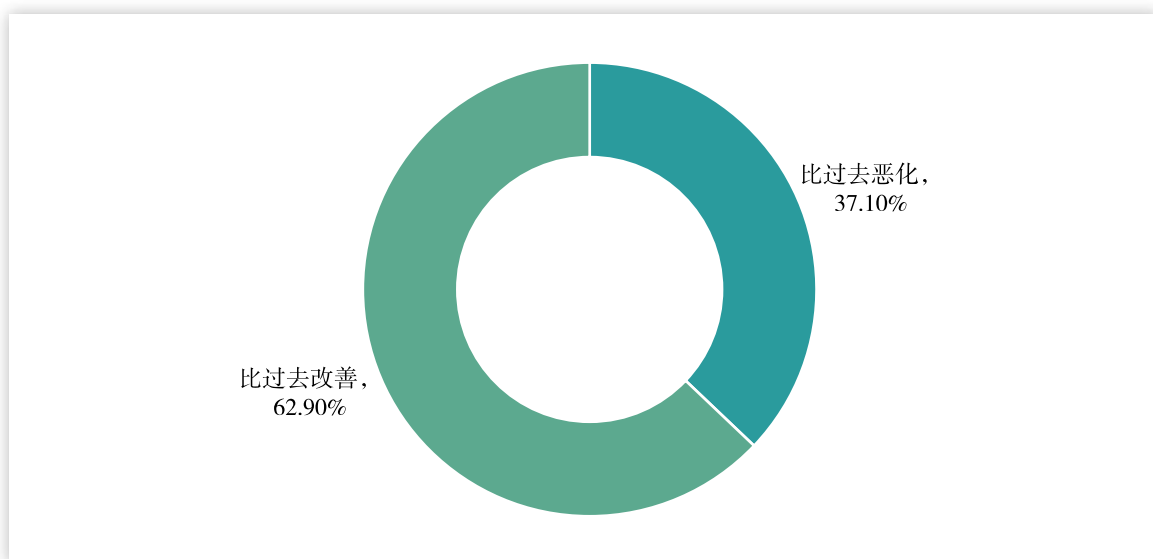


图 10-1：中资企业对欧盟绿色经济营商环境改善情况的评价

数据来源：中国贸促会研究院。

### （二）CBAM 实施将不断提高贸易壁垒

分阶段实施的 CBAM 不断提高欧盟贸易壁垒，随着实施的持续深入，未来将大幅增加外资企业的各项成本。调查显示，56.45% 的受访企业认为欧盟碳边境调节机制提高了贸易壁垒（如图 10-2 所示）。

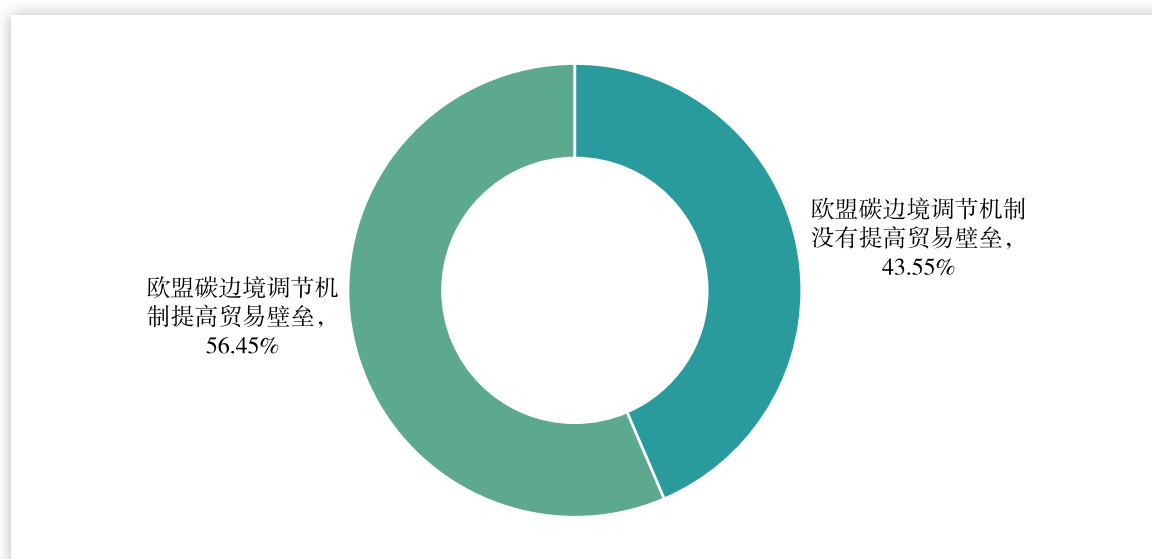


图 10-2：企业关于欧盟碳边界调节机制是否提高欧盟贸易壁垒的感知

数据来源：中国贸促会研究院。

2022 年，欧盟自中国进口的钢铁产品、铝产品、化肥产品分别位列的第一、第一和第九<sup>64</sup>。欧盟碳关税的实施必然对中资企业产生较大影响，将大幅提高中国企业出口欧洲的综合成本。

### （三）《新电池法》提高外企合规成本

随着《新电池法》的生效，对于全球动力电池企业而言，都面临着向低碳化转型的要求，销往欧盟的产品需要满足碳足迹、电池护照、电池回收等方面更加严格的要求，企业综合成本将上升。

### （四）中资企业被排除在绿色优惠政策之外

欧盟建立了综合的支持体系以推动绿色技术、能源、产业发展，但中资企业仍然较难享受欧盟绿色优惠政策。调查显示，61.48% 的受访企业认为不能公平申请欧盟支持企业碳中和转型的优惠贷款（如图 10-3 所示）。

64 数据来源：欧盟统计局网站，<https://ec.europa.eu/eurostat>。

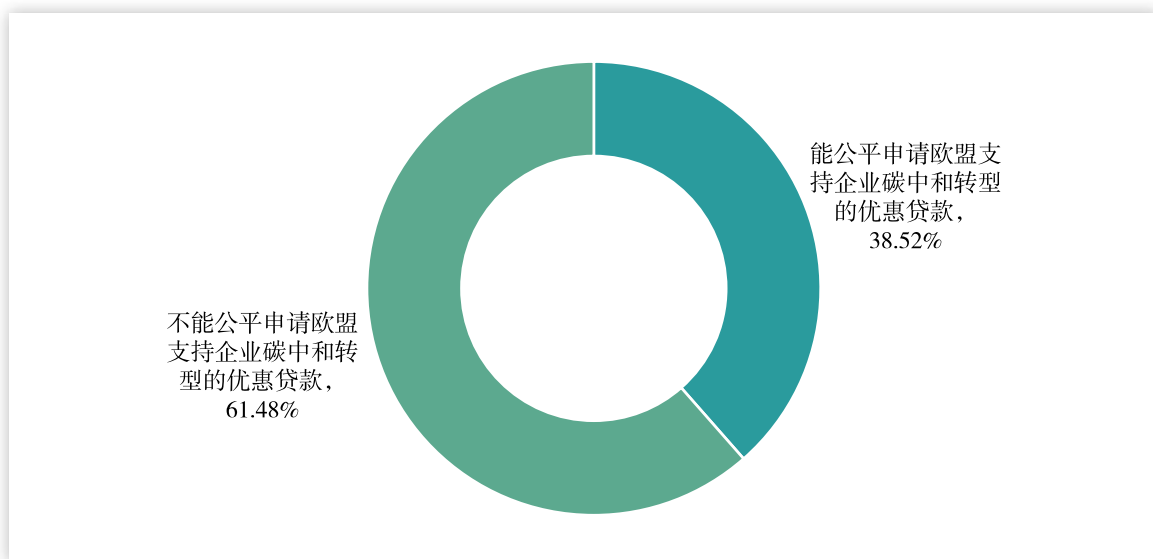


图 10-3：企业能否公平申请到欧盟支持企业碳中和转型的优惠贷款

数据来源：中国贸促会研究院。

### （五）欧盟绿色产业对中资企业缺乏吸引力

欧盟持续提升绿色经济领域贸易壁垒，不断抬高企业合规成本，中资企业较难进入欧盟绿色产业。欧盟绿色产业对多数中资企业吸引力较低。调查显示，82.11% 的受访企业表示，不计划投资欧盟绿色产业。

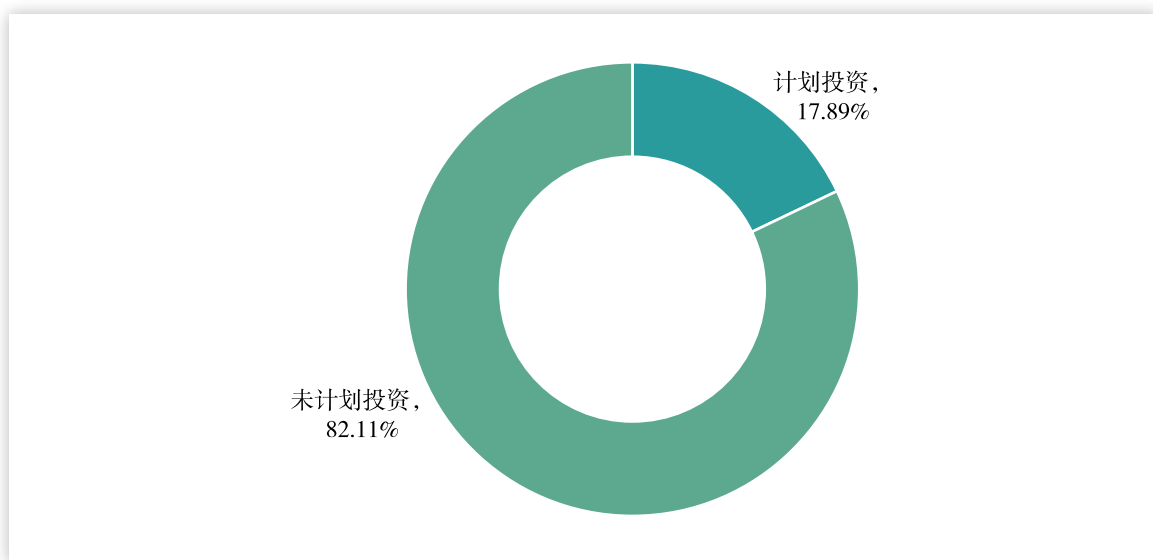


图 10-4：企业是否计划投资欧盟绿色产业

数据来源：中国贸促会研究院。

## 三、我们建议

### （一）进一步加强中欧绿色经济合作

建议中欧双方继续加强碳交易体系的合作与协调，继续围绕碳定价交换意见，分享经验，进一步发展双方碳交易体系。同时，可通过搭建绿色经济合作高峰论坛、绿色经济合作平台的方式推动中欧双方进一步深化绿色经济领域合作。

### （二）严格限制 CBAM 实施范围扩大

建议欧盟严格限制扩大碳边境调节机制适用行业范围，打造稳定、可预期的碳调节政策环境，认真评估测算碳边境调节机制实施范围扩大对各行业的影响程度和后果，避免对行业乃至全球价值链造成较大干扰。

### （三）降低新电池法给企业的负面影响

建议欧盟在电池可持续性、安全性和报废管理方面，尽量减少过度规制，给予外企更充足的转型和降碳时间，降低《新电池法》给外企带来的合规成本和负面影响；在碳足迹、碳因子核算方法等方面，充分听取外企的建议与呼声。

### （四）绿色优惠政策方面公平对待外企

建议欧盟在绿色优惠政策领域，给予外资企业公平参与“绿色协议”各大项目的机会、公平享受绿色政策优惠和相关补贴政策的权利。

### （五）简化绿色产业融资的程序性监管

建议欧盟在发展绿色产业过程中，不断为绿色产业融资创造有利条件，简化对绿色产业融资程序性监管，避免因设置过多条件、合规要求和报告规则使政策工具难以付诸实施。

## （六）认可中资企业碳减排努力与贡献

建议欧盟客观公正地看待中资企业在碳排放方面所作的努力与成效，对中资企业按要求投入大量资金、人才、技术等资源作出正向评价，鼓励中资企业更加积极履行社会责任。

| 附录一 |  
**研究过程综述**





## 一、研究方法

2023年，中国贸促会研究院启动了《欧盟营商环境报告 2023/2024》调研，为充分了解、反映中国在欧盟经营企业诉求，课题组综合采取了问卷调查、出访调研、企业访谈、政策分析等多种研究方法。

### （一）问卷调查

课题组通过国内外渠道广泛发放问卷，调研企业数量超过中国在欧盟设立企业总量的10%。问卷填写人员均为了解企业在欧盟具体经营情况的高层管理人员；问卷题目包括企业基本情况、企业经营情况、总体营商环境评价、市场准入环境评价、竞争政策环境评价、公共服务环境评价、出口管制环境评价、公共采购环境评价、绿色经济环境评价、数字经济环境评价等。在问卷调查过程中，课题组独立完成问卷编写、数据整理与分析等环节。

### （二）企业调研

课题组通过实地走访、线上和线下座谈会等形式调研在欧盟经营企业，接受调研的对象均为企业负责欧盟业务的高级管理人员；为从不同视角更加全面了解企业在欧盟经营情况，课题组还走访了律师事务所、会计师事务所、咨询服务公司等第三方中介服务机构。

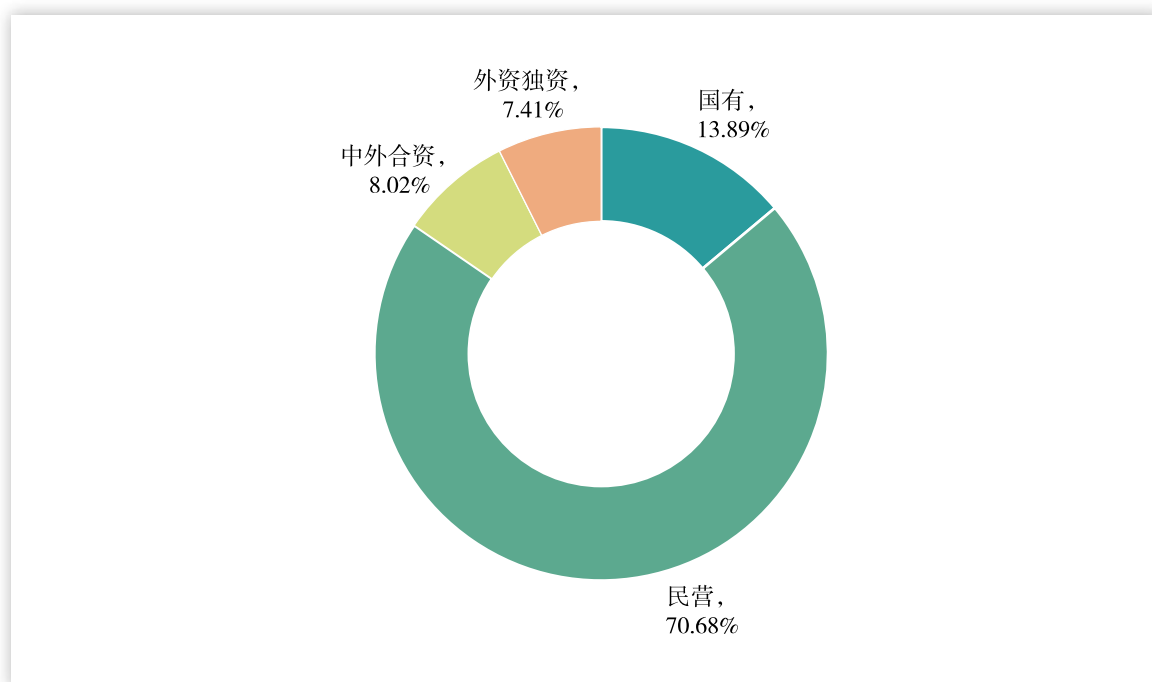
### （三）政策分析

课题组全面、系统整理了2023年以来欧盟出台的涉及营商环境方面的法律法规，涵盖贸易救济措施、外资审查、竞争政策、公共采购、出口管制、金融政策、数字经济、绿色经济等多个方面，从制度视角深入分析欧盟营商环境的最新动向。

## 二、问卷调查对象特征

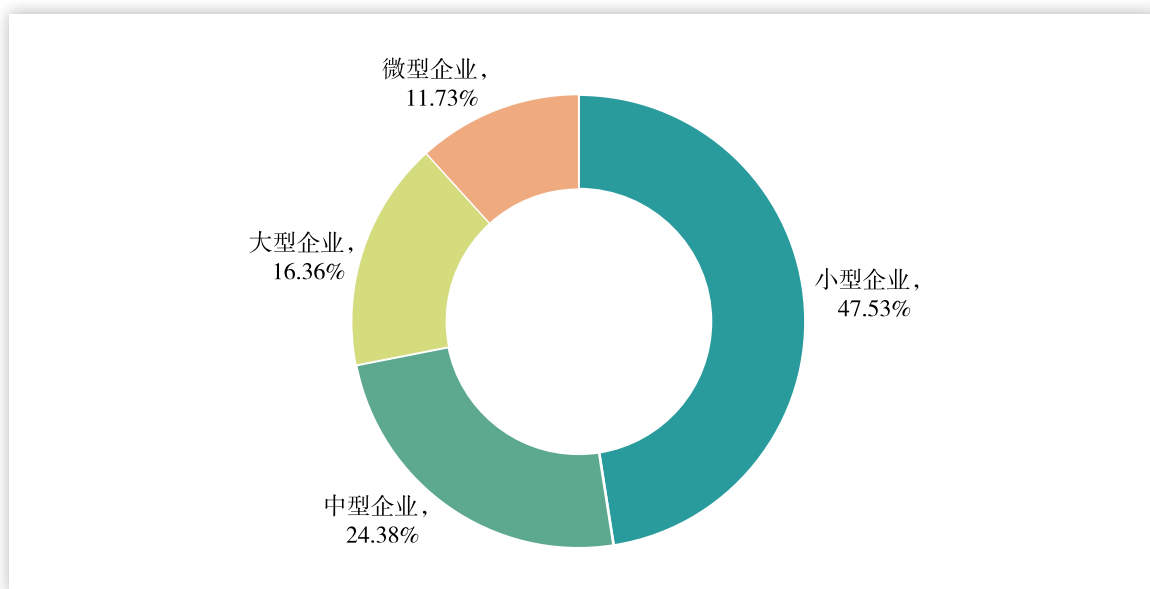
### （一）受访企业性质

从接受问卷调查的企业性质看，民营企业占总受访企业的 70.68%；国有企业占比 13.89%；合资企业占比 8.02%；外资独资企业占比 7.41%。



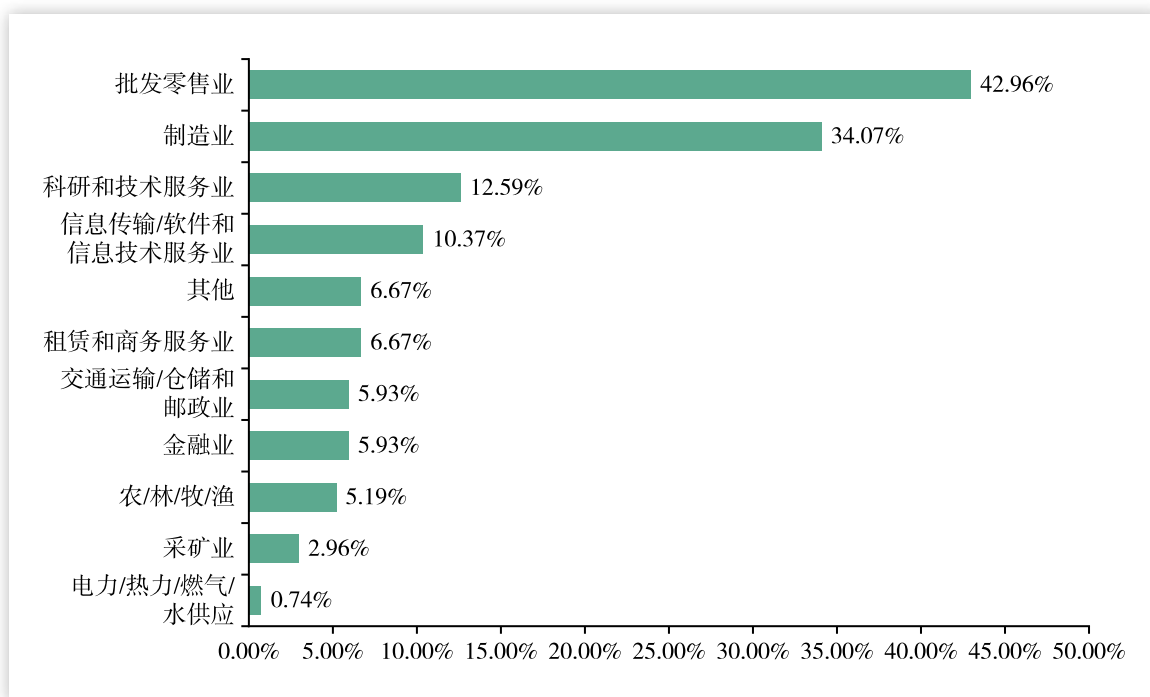
### （二）受访企业规模

从接受问卷调查的企业规模看，小型企业占总受访企业的 47.53%；中型企业占比 24.38%；大型企业占比 16.36%；微型企业占比 11.73%。



### (三) 受访企业行业

接受问卷调查的企业部分存在跨行业经营情况，抽样调查企业覆盖：批发零售业、制造业、科研和技术服务业、信息传输/软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业企业、金融业、交通运输/仓储和邮政业、农/林/牧/渔、采矿业、电力/热力/燃气/水供应和其他。



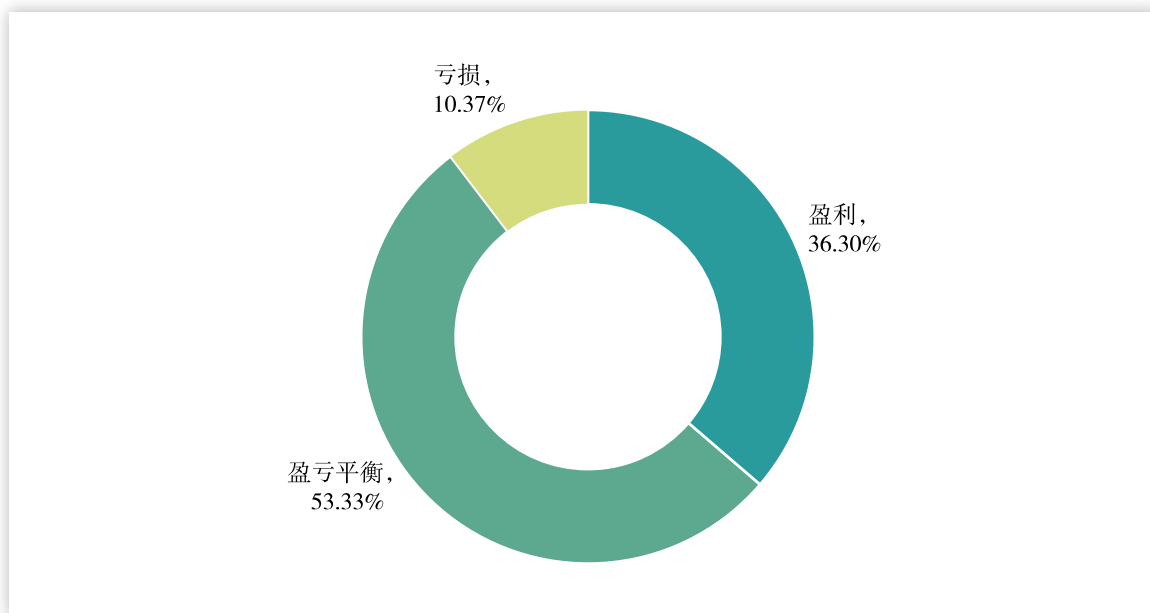
| 附录二 |

# 在欧中资企业 2023 年经营情况



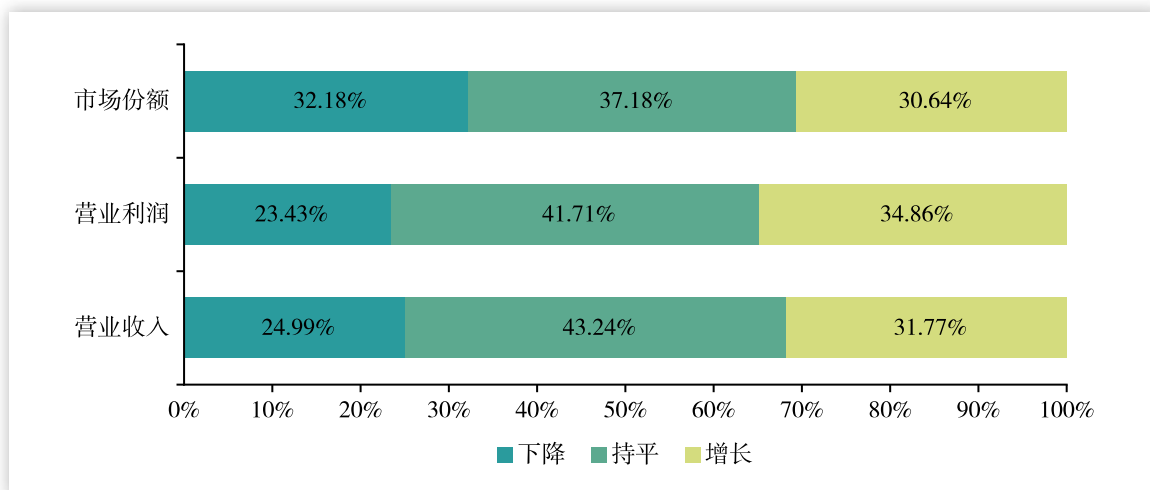
### （一）在欧盟盈利的中资企业比例减少

调查显示，预期 2023 年在欧盟经营出现亏损的企业比例为 10.37%，比 2022 年度下降 8.76 个百分点；预期盈利的企业比例为 36.30%，比 2022 年度下降 7.18 个百分点。



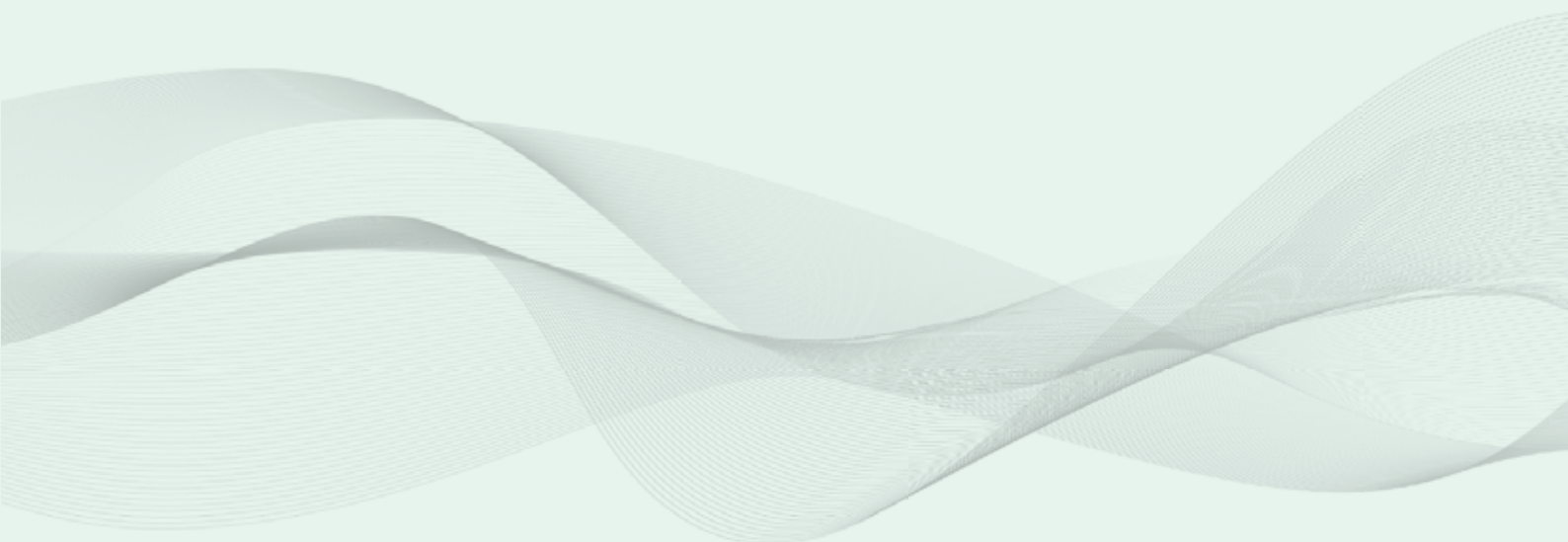
### （二）四分之一企业预计营业收入下降

调查显示，2023 年企业在欧盟经营情况相比 2022 年有所恶化，受访企业营业收入、利润和市场份额出现增长的比例分别为 31.77%、34.86% 和 30.64%，分别比 2022 年减少 3.88、0.71 和 0.66 个百分点。



| 附录三 |

# 中国贸促会研究院简介



中国国际贸易促进委员会研究院（简称中国贸促会研究院，英文简称：CCPIT Academy），是中国贸促会直属的研究机构。

中国贸促会研究院致力于打造具有中国特色和国际影响力的经贸类智库，立足学术，服务政府，代言工商。研究院围绕国家经济发展和对外工作大局，开展国际贸易、国际投资、世界经济、国内外市场、电子商务、商事法律等领域的研究，承接国际组织、各级政府、贸促系统、工商企业的委托课题，为政策制定、地方规划、产业发展、企业经营等提供研究咨询服务。

研究院不仅具备内外贸兼修的国内知名专家，还拥有一支以国际贸易、对外投资、电子商务、市场流通为主攻方向的高水平科研队伍。

**网址：** [www.ccpit-academy.org](http://www.ccpit-academy.org)

**地址：**北京市西城区阜外大街2号阜成门万通大厦A座716

**电话：**010-68015121







中国贸促会研究院

ACADEMY OF CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE