

欧盟竞争力战略的关键领域、改革方向与对华影响^{*}

韩 萌

内容提要:2024年9月,欧盟推出《欧洲竞争力的未来》报告,全面探讨了欧盟在全球竞争中的战略定位,并针对现实阻力提出了政策建议。2025年1月,欧盟发布“竞争力指南针”报告,将《欧洲竞争力的未来》中提出的建议转化为实施路线图,为其后续的经济发展搭建了更加清晰的战略框架。本文以上述两份重要报告为依据,从创新、脱碳和经济安全三大核心行动领域入手,结合欧盟竞争力要素的发展现状和政策演进历程,深入剖析其竞争力战略的生成逻辑,并以简化监管、降低单一市场壁垒、完善资本市场建设、促进技能提升和优质就业、强化政策协调这“五大横向促进要素”为切口,系统梳理改革方向,对预期成效进行客观评估。文章还探讨了该战略对华带来的潜在机遇和挑战,以期为中国把握欧盟战略动向提供学理性支持。

关键词:欧盟竞争力战略 科技创新 绿色转型 经济安全 中欧经贸关系

2024年9月,由欧洲中央银行前行长、意大利前总理马里奥·德拉吉(Mario Draghi)主持撰写的《欧洲竞争力的未来》(The Future of European Competitiveness)报告正式发布。报告开篇指明了欧盟竞争力发展所面临的不利形势,宣称欧盟正在面对“生死存亡的挑战”,并进一步探讨了欧盟在全球竞争中的战略定位,围绕能源、关键原材料、数字化与先进技术、能源密集型产业、清洁技术、汽车、国防、太空、制药、交通运输十个细分领域提出了170多项具体建议,旨在为欧盟制定新的工业战略,在经济

^{*} 本文系国家社会科学基金青年项目“‘双碳’背景下中欧构建国际绿色经济循环的实现路径与长效促进机制研究”(批准号:22CGJ028)的阶段性成果。感谢匿名评审专家给予的意见和建议。

增长放缓的背景下,带领欧盟走出发展困境。^①2025 年 1 月,欧盟推出了“竞争力指南针”(A Competitiveness Compass for the EU)报告,将德拉吉的建议转化为实施路线图,这也是本届欧盟委员会任期内经济发展的重大战略纲领。^②

21 世纪初以来,欧盟经济增长放缓,生产率呈长期下行趋势,相较于中美等主要经济体,其竞争优势地位已开始动摇。面对近年来地缘政治局势骤变、能源供应趋紧和全球科技竞争加剧的挑战,欧盟的竞争力焦虑进一步上升。《欧洲竞争力的未来》和“竞争力指南针”不仅是欧盟对发展新态势的回应,也是其多年来强化产业扶持、优化创新政策和推进开放性战略自主的映射,有着复杂的现实考量与历史经纬,对于欧盟长期经济政策走向具有指导意义。为此,本文基于《欧洲竞争力的未来》和“竞争力指南针”的主要内容,结合欧盟竞争力要素的发展现状和政策演进历程,探究其竞争力战略的生成逻辑和预期成效,并以此为依据探讨欧盟竞争力战略的对华影响,以期为中国把握欧盟战略动向提供理论参考和政策启示。

一 欧盟竞争力战略的关键领域

欧盟的竞争力焦虑由来已久。早在 2000 年 3 月,为了从根本上解决生产力低下和经济增长停滞的问题,欧盟制定了“里斯本战略”(Treaty of Lisbon),目标是在 2010 年前,使其成为“以知识为基础的、世界上最有竞争力和最活跃的经济体”。^③此后的 20 多年中,欧盟并未扭转竞争力趋弱的势头。特别是在地缘政治摩擦加剧、外部供应风险上升、全球技术更新加速的当下,欧盟深陷发展困境,迫使其聚焦自身“缺陷”,全力推进结构性改革。根据《欧洲竞争力的未来》的建议方向,“竞争力指南针”将创新、脱碳和经济安全定位为欧盟竞争力提升的三大支柱,这既是欧盟基于现实挑战、结构瓶颈和未来发展趋势的综合判断,也是其力图在全球价值链重塑中抢占主导权的战略

① “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” European Commission, 9 September 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf&prefLang=da; “The Future of European Competitiveness: Part B | In-depth Analysis and Recommendations,” European Commission, 9 September 2024, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf.

② “A Competitiveness Compass for the EU,” European Commission, 29 January 2025, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en.

③ “Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions,” European Parliament, 24 March 2000, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.

选择。

(一)突破创新瓶颈,激发生产力增长动能

生产率增长是推动经济增长的核心动力,而创新是提升生产力的关键所在。欧盟虽然拥有丰富的科研资源和相对完备的基础设施作为支撑,但面对中美等大国科技创新的加速发展,其创新表现明显滞后。根据《欧洲竞争力的未来》报告数据,2013年至2023年,欧盟在全球科技收入中的份额从22%下降到18%,而美国的份额从30%上升到38%。^① 欧央行在其研究报告中也提到,随着中国的出口向价值链上游移动,对欧盟出口商提出了更大的挑战,尤其在汽车和特种机械等高附加值行业,中国的成本优势不断凸显,欧盟的市场份额将面临更大损失。^② 在以新一代移动通信、人工智能、先进计算、工业软件、大数据等为代表的数字产业中,欧盟受其技术投资不足、市场整合不畅、合规壁垒过高等多重因素影响,目前已处于发展劣势,在全球迈向数字化、智能化深度融合的新时代,欧盟正在面临边缘化困境。据 Companies Market Cap 网站最新数据显示,全球市值最高的50家互联网公司中,中美共占39家,欧盟只有瑞典的 Spotify(在线流媒体音乐播放平台)上榜,而在人工智能领域的企业市值排名中,甚至未有欧盟企业进入前50。^③ 同时,由于产业规模的局限,欧盟数字领域对于经济的支撑力总体偏弱。根据对12个欧盟样本国家^④的数据分析,欧盟国家信息通信技术(ICT)服务对于其国内增值(GVA)的贡献远低于美国,2000—2019年,美国在这一领域的贡献率平均是欧盟12个国家的6倍。^⑤

为了避免陷入创新滞后的局面,欧盟不断更新政策框架以推动创新进程。如上文所述,欧盟出台的第一个十年经济发展规划“里斯本战略”,在明确创新和知识经济重要性的基础上,为其创新项目的研发和投资设定了具体目标(占GDP比重的3%)。由于欧盟和成员国之间缺乏清晰的责任区分和管理机制,加之欧盟东扩限制了欧盟协同意度,致使其创新目标远未达成,2010年,欧盟创新项目研发投入投资占GDP比重仅为

① “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.14.

② Alexander Al-Haschimi et al., “Why Competition with China Is Getting Tougher than Ever,” European Central Bank, 3 September 2024, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2024/html/ecb.blog240903~57f1b63192.en.html>.

③ “Largest Companies by Marketcap,” <https://companiesmarketcap.com/hkd/>.

④ 12个欧盟国家包括:奥地利、比利时、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙和西班牙。

⑤ Oscar Guinea and Vanika Sharma, “The Future of European Digital Competitiveness,” European Centre for International Political Economy (ECIPE), Policy Brief, No.2, 2025, p.5, https://ecipe.org/wp-content/uploads/2025/01/ECI_25_PolicyBrief_02-2025_LY03.pdf.

1. 97%。^①

为了解决“里斯本战略”执行不足的问题,2010 年,欧盟启动“欧洲 2020 战略”(Europe 2020 Strategy),为更好地落实该战略,于 2014 年启动“地平线 2020”(Horizon 2020)计划,通过整合三大科技创新计划的预算、组织架构和理念,^②增大成员国科研资源的统筹力度,优化科研与创新的规划体系和管理模式,以提升规划与执行的一致性和适时性。^③为了减轻项目申请和审批的行政负担,加强资金支持力度和成果利用率,“地平线欧洲”(Horizon Europe)作为“地平线 2020”的继任计划于 2021 年正式实施。作为 2025—2027 年支持科学研究和创新的资助计划,它不仅将总预算上调至 955.17 亿欧元,还将支持重心向创新链条后端转移。该计划更加重视科技成果的产业化以及欧盟各层级间、欧盟与域外国家间的协同创新,并成立了“欧洲创新委员会”(European Innovation Council, EIC),为促进创新成果的市场转化提供资金支持与路径引导,在一定程度上弥补了“地平线 2020”的缺陷。^④可见,随着欧盟对创新认知的不断深化,其政策框架也得到持续改进,形成了从战略设计到行动实践再到效果评估、具有一定自演进和自优化属性的动态创新生态系统。

然而,不同于主权国家,欧盟作为超国家联合体,其创新政策无法摆脱成员国的现实差异和利益平衡的掣肘,致使其创新投入和创新效率相对低迷。首先,欧盟在全球研发领域的相对权重正在下降。根据欧盟委员会 2024 年的《科学、研究和创新绩效》(Science, Research and Innovation Performance, SRIP)报告和世界银行数据库的数据,2021 年,欧盟研发强度为 2.27%,显著低于美国、日本和韩国,而中国自 2019 年的研发强度首次超过欧盟以来,与其差距不断拉大,在 2021 年已高出欧盟 0.16 个百分点。^⑤其次,欧盟虽有深厚的科研基础,但其优势主要表现在社会科学领域,自然科学领域的科研产出明显落后于中国,生产力的带动作用有限。^⑥再次,与多数国家寻求创新效率提升的政策初衷不同,欧盟对于数字技术的伦理伤害高度关注。虽然欧盟已经意识

① World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

② 三大计划,即欧盟研发框架计划(FP)、欧盟竞争与创新计划(CIP)、欧洲创新与技术研究院项目(EIT)。

③ 梁恩等:《欧盟“地平线 2020”规划制定的借鉴和启示》,载《科技管理研究》,2016 年第 3 期,第 36—40 页。

④ 贾无志、王艳:《欧盟第九期研发框架计划“地平线欧洲”概况及分析》,载《全球科技经济瞭望》,2022 年第 2 期,第 1—7 页。

⑤ “Science, Research and Innovation Performance of the EU, 2024—A Competitive Europe for a Sustainable Future” European Commission, 2 July 2024, p.31, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c683268c-3cdc-11ef-ab8f-01aa75ed71a1/language-en>; World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

⑥ Ibid., p.156.

到在数字产业领域落后于中美,而且开始寻求通过政策干预缩小发展差距,但是其“负责任”的创新理念(以伦理原则来约束不良科学技术的研究和应用)却深嵌于其政策设计和政策执行之中,从而形成“数字高墙”,阻碍了创新迭代。2024年年底,欧盟《网络韧性法案》(Cyber Resilience Act,CRA)正式生效,同《一般数据保护条例》(General Data Protection Regulation,GDPR)和《人工智能法案》(Artificial Intelligence Act,AIA)共同构成了涵盖硬件、数据和算法的数字安全体系,在提升了监管确定性的同时,也限制了资源要素的协同共享,从而牵制了创新发展的节奏。^①此外,欧洲各国市场相对割裂,使初创企业难以实现规模化扩张,加之烦琐的监管措施,制约了企业的创新动力和融资吸引力。欧洲目前仅有独角兽企业263家,美国有1539家,中国有387家。2008年至2021年,欧洲成立的独角兽企业已有近三分之一迁出,而美国成为最大的转移目的地。^②

欧盟从未停止对创新政策进行优化和更新的步伐。面对全球科技竞争趋紧,欧盟在知识创造、成果转化、要素共享和投融资机制等方面的不足日益凸显,需要尽快解决创新过程中的系统性失灵困境,从而重塑其生产力发展路径,以达到激发经济增长动能、重振竞争力的核心目标。

(二)加速绿色转型,巩固和提升产业竞争优势

绿色转型既是应对全球气候变化的必然要求,也是在兼顾社会和环境效益的前提下,寻求新的经济增长点的发展方向。^③欧盟虽一直视绿色转型为施政重点,但自2019年以来,其历经多次外部冲击,转型阻力明显增加,加之能源成本压力激增和市场需求不振,其绿色竞争优势地位有所动摇。

一方面,新冠疫情和俄乌冲突打乱了欧洲能源供给格局,使其产业发展陷入困局。2020—2021年,新冠疫情肆虐全球,石油和天然气投资大幅下降,随着2021年欧盟工业生产和生活供暖需求的快速上升,其能源供需出现严重失衡,能源密集型产业受到严重冲击。2022年2月,俄乌冲突爆发再度冲击欧盟能源供给体系,给其工业生产带来明显的压力。^④根据CEIC全球经济数据库数据,能源成本高企造成欧盟工业生产

^① 代栓平、邹瑜:《负责任的人工智能:欧盟创新政策组合分析》,载《复旦公共行政评论》,2022年第1期,第70—91页。

^② Samuel Stoltz,“EU Set to Back Draghi Warnings on Lagging Behind US and China,” Bloomberg News, 10 January 2025, <https://financialpost.com/pmn/business-pmn/eu-set-to-back-draghi-warnings-on-lagging-behind-us-and-china>.

^③ 陈晓径:《欧盟绿色转型的新阶段:动因、影响与政策建议》,载《阅江学刊》,2024年第2期,第63—79页。

^④ 韩萌、姜峰:《俄乌冲突下中东欧经济政策差异化动因:威胁感知与相互依赖》,载《欧洲研究》,2023年第3期,第65—98页。

表现持续不振。2023 年 12 月,欧盟工业生产指数为-1.47%,且连续 8 个月保持负值。^①不可否认,俄乌冲突在一定程度上激发了欧盟绿色转型和摆脱对俄能源依赖的斗志,但“能源不可能三角”^②困局也使成员国对绿色转型的实施力度与方向存在分歧。德国、法国、奥地利、荷兰等少数成员国为应对能源短缺一度重启煤电机组。法国、波兰等国呼吁将核能纳入“可持续发展”能源,但遭到德国、丹麦和奥地利的强烈反对。可见,能源安全已成为审视欧盟绿色转型政策有效性的重要指标,如果相关政策忽视短期能源安全并造成经济损失,便会遭到抵制,由此将降低欧盟采取一致行动的效率,使产业发展难以突破能源困局。^③

另一方面,国际绿色博弈升温加剧了欧盟“去工业化”的担忧。为了尽快实现碳中和目标,全球绿色转型进程不断加快,各国都在加大政策支持力度,以此推动相关产业竞逐国际市场。^④各国绿色战略的出台无疑加剧了国际“绿色补贴”竞赛,而歧视性的补贴或税收抵免政策挤压欧盟绿色产业的传统优势,扩大其制造业外流的风险。而且,规范性力量是欧盟在绿色转型中的重要关注点,通过与外交实践相结合,推动其绿色规则与标准在全球推广,进而塑造符合自身利益的国际绿色发展环境。^⑤各国加大绿色施政力度将强化各自在绿色转型领域的话语权,对于欧盟一贯重视的规范性引领地位构成威胁,从而蚕食了欧盟在绿色领域的技术与产业主导力。

为了摆脱外部冲击对欧盟绿色转型造成的干扰,重塑竞争优势以抢占全球绿色发展制高点,欧盟积极构建政策支持体系,全力保障绿色转型效能。2019 年 12 月,欧委会发布《欧洲绿色协议》(The European Green Deal, EGD),为欧盟经济可持续发展制定了行动路线,设立了 2050 年实现碳中和的远期目标。^⑥以《欧洲绿色协议》为引领,欧盟的一系列政策工具相继出台。2021 年 6 月,欧盟通过《欧洲气候法》(European Climate Law, ECL),为《欧洲绿色协议》具体工作的落实提供法律依据。2021 年 7 月,

① CEIC Data, <https://insights.ceicdata.com/Untitled-insight/views>.

② “能源不可能三角”是指任何一个能源系统都不可能在能源安全、能源转型和能源经济三个方面同时达到最优,国家或政府必须对能源系统的上述三个目标或要求进行综合平衡和协调。

③ 张立锟:《欧盟绿色能源转型政策成效及对中国的启示》,载《国际石油经济》,2024 年第 2 期,第 50-57 页。

④ 李慧明、李晓宇:《国际绿色竞争加剧背景下中国光伏产业发展面临的国际挑战及应对策略》,载《中国石油大学学报(社会科学版)》,2024 年第 6 期,第 57-68 页。

⑤ 贺之杲、李冰:《安全化、市场化与规范化:欧盟绿色转型的三重逻辑》,载《教学与研究》,2024 年第 11 期,第 110-122 页。

⑥ “The European Green Deal Sets out How to Make Europe the First Climate-neutral Continent by 2050, Boosting the Economy, Improving People’s Health and Quality of Life, Caring for Nature, and Leaving no One Behind,” European Commission, 11 December 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6691.

欧盟发布的“减碳 55%”(Fit for 55)一揽子气候计划,提出涉及能源、工业、交通、建筑等领域在内的、更为积极的 12 项系列举措,并将 2030 年减排目标由此前确定的 40% 大幅提升至 55%。^① 为应对俄乌冲突带来的能源供给冲击,2022 年 5 月,欧委会发布“重新赋能欧盟计划”(REPowerEU),以“Fit for 55”为基础,明确了节能、能源进口多元化、清洁能源转型加速、投资和改革四大路径方向,加大了目标推进力度,将摆脱对俄能源依赖的日程从 2030 年提前至 2027 年。^② 面对全球清洁产业的竞争大潮,欧盟于 2023 年推出《绿色协议工业计划》(The Green Deal Industrial Plan, GDIP),并于 2024 年通过了《净零工业法案》(Net-Zero Industry Act, NZIA)、《关键原材料法案》(Critical Raw Materials Act, CRMA)和“电力市场改革方案”(Reform of the Electricity Market Design, EMD),为提升净零排放技术和相关产品制造能力给予了更大的政策激励和立法保障。

不可否认,在持续的政策跟进下,欧盟在降低温室气体排放、提升可再生能源利用、加快能源技术突破等方面取得了积极成效,但随着全球绿色产业竞赛趋紧,欧盟内部协同度不高、本土制造能力薄弱、投资后劲不足等情况依然显著,需要进一步校准政策方向,加大激励保障力度,才能在绿色竞争中脱颖而出,并为自身产业竞争力的重振提供更具“可持续性”的驱动力。

(三)降低战略依赖,强化经济安全治理

面对日益复杂的全球地缘政治局势和各类不确定性风险的增加,欧盟安全焦虑的上升,促使其经济政策导向逐步由“效率至上”转向“效率与安全并重”,甚至转向“安全至上”。^③ 为了强化自身在全球经济中的竞争力和自主性,欧盟于 2023 年 3 月率先提出“去风险”概念,并于 2023 年 6 月发布《欧洲经济安全战略》(European Economic Security Strategy, EESS),为“去风险”提供了政策框架和行动指南。^④ 2024 年 1 月,欧盟发布“欧洲经济安全一揽子计划”(European Economic Security Package, EESP),在强化外资审查、协调出口管制、防止敏感技术转移、支持军民两用技术研发和提高研究安全性等方面提出了具体的政策设想,这标志着欧盟经济安全战略已完成从顶层设计

^① “Fit for 55,” European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

^② “REPowerEU: Affordable, Secure and Sustainable Energy for Europe,” European Commission, 18 May 2022, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en#working-with-international-partners.

^③ 孙彦红:《欧盟出台经济安全战略推进“去风险”》,载《世界知识》,2023 年第 14 期,第 52-54 页。

^④ “An EU Approach to Enhance Economic Security,” European Commission, 20 June 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358.

到实践落实的全面推进。^①

长期以来,欧盟奉行多边主义和自由贸易,但在金融危机、欧债危机等多种危机的冲击下,其对外经济政策也在自身经济发展焦虑的驱使下融入更多国家安全和地缘政治考量。^② 2021 年 2 月,欧委会发布《开放、可持续和坚定自信的贸易政策》(An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, OSA) 文件,提出“开放性战略自主”贸易政策的概念,在承认对外经济依赖客观存在的同时,强调了加强经贸领域自主能力和供应链韧性对于欧盟贸易战略目标的支撑作用。^③ 2021 年 5 月,欧盟发布《更新 2020 年新工业战略:构建更强大的单一市场,助力欧洲复苏》(Updating the 2020 Industrial Strategy: Towards a Stronger Single Market for Europe's Recovery),从欧盟进口的 5200 种产品中确定了 137 种“高依赖的敏感产品”(占欧盟进口总额的 6%) 和 34 种“高脆弱性产品”(占欧盟商品进口总额的 0.6%),并通报了对于原材料、电池、活性药、氢、半导体、云计算和边缘计算技术六个战略领域供应链依赖性的审查,为欧盟通过降低对外依赖以支持开放性战略自主和维护自身竞争优势提供了依据。^④ 随着俄乌冲突爆发,欧盟对“过度依赖”的担忧再度放大,维护经济安全的行动举措得到强化。2022 年 3 月 8 日,欧盟发布“重新赋能欧盟:欧洲实现更廉价、安全和可持续能源供应的联合行动”(REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy),推动其能源系统弹性的提升。^⑤ 针对关键原材料需求上升和对非成员国依赖加重的现象,欧盟通过《关键原材料法案》(CRMA) 促进供应来源多元化,并强化自主生产、加工和回收能力。^⑥ 为了加强在新兴技术领域的“掌控力”,欧盟出台了《欧洲芯片法案》(European Chips Act, ECA),通过强化技术能力建设、加大投资吸引力度和建立监测及危机响应系统,提高其芯片供应链安全、供应链弹性和技术主权。^⑦ 此外,

^① “Commission Proposes New Initiatives to Strengthen Economic Security,” European Commission, 24 January 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_363.

^② 刘兰芬、刘明礼:《欧盟对华经济合作中的“安全顾虑”》,载《现代国际关系》,2020 年第 10 期,第 27-35 页。

^③ “Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” EUR-Lex, 18 February 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0066>.

^④ “Updating the 2020 Industrial Strategy: Towards a Stronger Single Market for Europe's Recovery,” European Commission, 5 May 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1884.

^⑤ “REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy,” EUR-Lex, 8 March 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A108%3AFIN>.

^⑥ “An EU Critical Raw Materials Act for the Future of EU Supply Chains,” European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/critical-raw-materials/>.

^⑦ “The EU Chips Act,” European Council, 25 July 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-chips-act/>.

欧盟还针对外部安全挑战出台了一系列“进攻性”政策。2023年7月,欧盟实施“关于外国补贴扭曲欧盟内部市场的条例”(Regulation of the European Parliament and of the Council on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market,FSR),赋权欧委会可对参与欧盟内部招标的非成员国企业“扭曲性补贴”问题进行调查,并可依据结论采取惩罚措施;^①2023年10月,欧盟通过《反胁迫工具法案》(Anti-Coercion Instrument,ACI),规定欧盟可对第三国措施单方面认定为所谓“经济胁迫”,并可运用关税、贸易限制、投资限制、金融限制等政策工具实施经济反制;^②2024年7月,欧盟《企业可持续性尽职调查指令》(Corporate Sustainability Due Diligence Directive,CSDDD)正式生效,要求企业持续监测并公开披露供应链中劳工、环境等信息,成员国监管机构可依据指令对违规企业进行处罚。^③可见,欧盟在竞争力焦虑的驱使下不断丰富其经济安全政策矩阵,全力维护核心资源供应链安全和技术研发主导权,并通过“进攻性”保护工具,为增加其决策“威慑力”提供了更多支持。

然而,世界主要经济体之间已形成高度的“战略性相互依存”,快速摆脱战略依赖必然使欧盟面临高昂的成本。^④第一,绿色和数字化转型使关键原材料的需求不断提升,但欧盟却严重依赖少数第三方国家。目前,欧盟重稀土全部从中国进口,97%的镁从中国采购,土耳其则承担了欧盟99%的硼供应,巴西承担了其92%的铌供应,磷、铝、铍、锑、铋、钴、焦煤、重晶石、长石等关键原材料进口依存度均超60%。^⑤加强资源本土化供应意味着欧盟既要投入巨大的成本以弥补开采、提取和加工能力的不足,又要面对污染加剧和成员国利益分歧的羁绊。第二,欧盟对外技术依赖性也在持续上升。由于在知识创造、成果转化和投融资机制等方面存在“堵点”,欧盟早期积累的技术优势正在流失,技术的主导性和安全性受到冲击。2000年,欧盟专利申请量全球占

^① “Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market,” EUR-Lex, 14 December 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2560&qid=1738484726428>.

^② “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,” EUR-Lex, 22 November 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202302675.

^③ “Corporate Sustainability Due Diligence: Council Gives Its Final Approval,” European Council, 24 May 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/corporate-sustainability-due-diligence-council-gives-its-final-approval/>.

^④ Conor McCaffrey and Niclas Poitiers, “Instruments of Economic Security,” Bruegel, Working Paper, Issue 12/2024, 23 May 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-05/WP%2012%202024_0.pdf.

^⑤ Milan Grohol and Constanze Veeh, “Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023—Final Report,” European Commission, 2023, p.10, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/57318397-fdd4-11ed-a05c-01aa75ed71a1>.

比 29.9%, 仅次于美国, 位列全球第二, 但到了 2021 年却降至 17.3%, 排名也降至全球第五。^① 创新活力下降也直接体现为市场规模的收缩: 在数字领域, 欧盟在信息通信技术(ICT)市场的全球收入份额从 2013 年的 21.8% 降至 2022 年的 11.3%, 80% 以上的数字产品及服务、基础设施建设和知识产权都依赖国外;^② 在绿色领域, 2015—2019 年, 欧盟氢能早期风险投资占全球 65%, 但在 2020—2022 年间, 这一比例下降到 10%。^③ 第三, 经济安全议程的推进面临多重阻力。从对外关系视角来看, 欧盟实现经济安全需要强有力的伙伴关系网络作为提升供应链弹性的外部支撑, 但这显然与其“保护性”政策的实践相矛盾, 甚至在地缘竞争加剧的背景下, 跨大西洋合作壁垒也在快速上升, 寻求“志同道合”的伙伴以保障经济安全过于理想化。从欧盟内部来看, 各成员国的战略考量和利益诉求存在差异, 执行力度也各不相同, 这种分散化和多层次的政治结构成为其经济安全战略推进的天然阻力。

综上, 降低战略依赖已成为欧盟提升经济韧性和竞争力的重要支柱, 但从已有政策的实践效果来看, 经济安全问题并未得到实质性解决, 现实阻力也对政策的执行形成掣肘。鉴于此, 欧盟只有加大对政策系统性、整体性和协同性的重视, 才能打造出一条高效、可行的安全化路径, 从而化解对外依赖的风险, 破解竞争力提升的制约因素。

创新、脱碳和经济安全并非孤立的三大支柱, 而是彼此交织、相辅相成的战略体系。第一, 创新是推动绿色转型和保障经济安全的基础。绿色产业的发展离不开高强度的基础研究、技术突破和商业化能力, 而在关键技术领域的创新投入也是欧盟彻底摆脱对外依赖、维护经济主权的核心路径。第二, 绿色转型是驱动技术创新和保障经济安全的重要方向。绿色需求促使欧盟加大对减碳技术的研发投入, 并带动绿色金融、绿色基础设施等新业态的发展。随着绿色转型的深入, 欧盟将有效减少外部能源依赖, 这也是强化其经济安全的优先任务。第三, 经济安全为创新和脱碳提供资源保障和稳定市场预期。一方面, 关键原材料对于创新和绿色发展至关重要, 而欧盟经济安全的主要目标之一就是保证关键资源的可获得性, 这将为创新和脱碳提供物质基础; 另一方面, 经济安全降低了投资者对于欧盟市场“脱钩”风险的焦虑, 提升了内部市场的协同性和稳定性, 从而为创新和绿色转型吸引更多的资本支持。可以说, 三大

^① “Science, Research and Innovation Performance of the EU, 2024—A Competitive Europe for a Sustainable Future,” p.83.

^② “2023 Report on the State of the Digital Decade,” European Commission, 27 September 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>.

^③ “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.46.

支柱共同构成欧盟竞争力重构中的“系统性三角”,支柱间存在相互拉动的协同效应,只有三柱联动才能摆脱欧盟当前所面临的结构性瓶颈,使其拥有更大的内生增长动力和抗风险能力,叠加推动竞争力跃升。

二 欧盟竞争力战略的结构性改革方向

《欧洲竞争力的未来》报告围绕创新、绿色和经济安全领域提出了三项关键行动,以期将欧盟塑造成为全球创新的“领导者”、气候行动的“引路人”和国际事务的“独立参与者”。不过,正如冯德莱恩所言,“欧洲具备从全球竞争中脱颖而出所需的一切,但必须弥补自身短板,以重获竞争力。”^①为了彻底突破竞争力发展障碍,欧盟发布“竞争力指南针”,在三项关键行动领域给予针对性的政策回应,并围绕欧盟结构性短板规划了改革方向,以求为完成竞争力目标营造有利环境。

(一) 精简监管框架,降低企业合规负担

欧盟一直以拥有强大的监管体系著称,其法律、法规以及不具有法律约束力的建议和行为准则不仅规范着域内企业,还通过影响力输出,迫使域外企业为了拥有进入其内部市场的权利而主动遵循欧盟规则,甚至促使其他国家效仿欧盟的立法,从而推动国际商业环境融入“欧洲化”进程。这种标准的隐性传导也被美国哥伦比亚大学布拉德福特(Anu Bradford)教授命名为“布鲁塞尔效应”。^②

不过,“布鲁塞尔效应”并不是无限止的,面对逆全球化的加速演进,遵循严格统一的监管规则对于企业的吸引力和约束力显著下降。各国的激励措施乃至歧视性政策的竞相出台,弥补了企业移出欧盟所带来的成本,在追求宽松标准环境偏好的驱使下,欧盟严格的监管体系反而成为加速企业外迁的动因之一。

鉴于此,欧盟将减轻监管负担作为其提升竞争力的关键改革方向。第一,简化、整合和编纂法律法规。欧委会将通过评估和压力测试,简化和消除当前“立法链”的重叠和差异之处,力求以信任和激励为出发点,优化监管框架。^③2025年2月,欧盟公布《综合法案》(Omnibus Package)提案,以整合企业可持续性尽职调查指令(CS3D)、企

^① “An EU Compass to Regain Competitiveness and Secure Sustainable Prosperity,” European Commission, 29 January 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_339.

^② Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020.

^③ “Better Regulation,” European Commission, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en.

业可持续性报告指令 (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSDR)、碳边境调节机制 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 等相关法律法规,从缩小强制披露企业范围、精简内容要求和延迟报告时限等方面入手降低企业合规负担,这也成为欧盟开启简化改革的重要实践。同时,欧盟还提出具体的量化目标:承诺将大公司报告义务减少 25%、中小企业减少 35%,并力争将大公司和中小企业的行政成本分别降低 25% 和 35%。第二,强化监管简化的数字化赋能。欧盟将运用更多数字技术手段提高监管便利化水平,并通过推广和采用电子发票、电子签名、电子提交和数字护照等工具,增强公共部门的跨境互操作性。“欧洲商业钱包”(European Business Wallet, EBW) 也将在企业的业务开展中充分推广,强化企业和公共管理部门的无缝对接。^①第三,避免监管简化的“棘轮效应”。在立法环节,欧盟各机构将保持密切沟通,遵照辅助性原则和相称性原则,确保简化目标得以实现。在执行环节,欧盟将与成员国保持协同,确保监管措施得到正确应用和全面执行。^② 欧盟还将与国际合作伙伴和利益相关者积极协商,不断提升政策共识,以促进监管模式的全球推广。^③

精简监管已成为欧盟激发其市场活力、强化竞争力三大支柱的重要尝试。第一,从已出台的《综合法案》来看,欧盟监管简化正在以“分级管理、渐进合规”的方式推进。在设定了头部企业转型标杆的基础上,欧盟正试图构建更具弹性、更加便利化的合规体系,使企业可以将更多的资源投入从合规消耗转向创新和绿色转型。第二,精简监管的目的在于通过提高制度效率,实现产业和市场韧性的提升,以此强化技术自主和供应链可控,从而夯实经济安全基础,增强抗风险水平。

面对“制度竞争力”下滑,虽然欧盟曾依托“更好规制”(Better Regulation)以及“监管适应性和绩效计划”(Regulatory Fitness and Performance Programme, REFIT) 试图减少企业不必要的行政负担,但“更好规制”过度依赖量化指标和程序流程,而“监管适应性和绩效计划”缺乏立法约束力,均难以触及结构性法规堆积问题。此次监管改革从“程序导向”转向“目标导向”,并设立“简化事务专员”^④加强监督和促进多方协同,在一定程度上突破了以往政策的局限性。不过,监管简化可能改变欧盟历来的“高标准主义”定位,而标准的过度“稀释”将会为“监管机会主义”提供更大的空间,给公共

① “A Competitiveness Compass for the EU,” p.18.

② Ibid., p.18.

③ “Better Regulation”.

④ Ursula von der Leyen, “Mission Letter,” European Commission, 17 September 2024, https://commission.europa.eu/document/download/71c3190f-0886-4202-846e-5750f188f116_en?filename=Mission%20letter%20-%20DOMBROVSKIS.pdf%22%20%EF%B7%9FHYPERLINK%20%22.

利益和制度公信力带来冲击。同时,欧盟治理体系的复杂性一直是其推动改革的难点,在“多层利益博弈”“国家执行变形”等问题的影响下,监管简化可能演化为“制度掏空”的过渡性政策,难以对竞争力的持续提升发挥实质性支撑。

(二) 消除单一市场壁垒,促进规模化增长

理论上,单一市场对于提升大国竞争力的优势是显而易见的,然而在理论转化为实践的过程中,欧盟相较于其他具有单一市场禀赋优势的经济体来说却呈现出不同的“景观”。^① 随着成员国数量的不断增加,欧盟内部诉求多样性和法律碎片化问题凸显,国家主义和保护主义倾向上升,集体利益更趋向让位于国家利益,单一市场的“效力”正在受到冲击,^②新的壁垒和分裂源仍不断出现。2020年,欧盟发布《识别和解决单一市场的障碍》(Identifying and Addressing Barriers to the Single Market)报告,总结了欧盟在跨境活动中存在的主要壁垒,包括获取信息困难、跨境销售或服务面临复杂的行政程序、公共采购机会不均、技术标准存在差异、税收和管理制度存在差别等,^③这给企业在扩大规模、创新和提高生产率等方面均带来挑战。国际货币基金组织(IMF)欧洲地区主任阿尔弗雷德·坎纳(Alfred Kammer)表示,如果欧盟能够将其单一市场壁垒减少10个百分点,其GDP将会提高7%。因此,振兴欧盟单一市场对于强化其经济弹性和提升全球竞争力至关重要,特别是在危机和冲突叠加的情境下,采取行动已刻不容缓。^④

为了释放竞争力潜能,欧盟给予围绕单一市场治理框架的现代化改革充分的政治关注和政策支持。第一,制定“横向单一市场战略”(Horizontal Single Market Strategy),在确保欧盟现有措施全面落实的同时,对新的单一市场壁垒进行评估并提出改进措施,使升级的治理框架更加适应市场发展环境。^⑤ 第二,强化“单一市场执行工作组”

① Matthias Bauer and Dyuti Pandya, “EU Autonomy, the Brussels Effect, and the Rise of Global Economic Protectionism,” European Centre for International Political Economy, February 2024, <https://ecipe.org/publications/eu-autonomy-brussels-effect-rise-global-economic-protectionism/>.

② Matthias Bauer, “What Is Wrong with Europe’s Shattered Single Market? —Lessons from Policy Fragmentation and Misdirected Approaches to EU Competition Policy,” European Centre for International Political Economy, April 2023, <https://ecipe.org/publications/europes-shattered-single-market-eu-competition-policy/>.

③ “Identifying and Addressing Barriers to the Single Market,” EUR-Lex, 10 March 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0093>.

④ Enrico Letta, “Much More Than A Market—Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens,” April 2024, p.144, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

⑤ “Non-paper of CZ, DE, EE, FI, HR, IE, LT, LV, NL, PT, SE, SI, SK on a Blueprint for the New Horizontal Single Market Strategy,” Finland Abroad, 3 February 2025, https://finlandabroad.fi/web/eu/news/-/asset_publisher/omOkBRW903yT/content/1-non-paper-of-cz-de-ee-fi-hr-ie-lt-lv-nl-pt-se-si-sk-on-a-blueprint-for-the-new-horizontal-single-market-strategy/384951.

(The Single Market Enforcement Taskforce)效能,通过持续改进执行工作组的工作方法和合作技巧,加强同欧盟相关机构、成员国、企业、各政策领域专家和其他利益相关者的交流互动,为单一市场面临的障碍探索合理、可行的行动方案。^① 第三,加强单一市场的国际合作。以共同价值观和共同利益为基础,欧盟将推动同欧洲自由贸易联盟以及土耳其、英国、美国等国共同探索、构建平衡互利的合作框架,健全经济安全应对机制,明确国际合作“边界”,实现增强单一市场活力和风险应对能力的双重目标。^② 同时,欧盟将协助其候选国进行政治和经济改革,加快其与欧盟立法趋同进程,强化更大范围内的供应链协同。^③ 第四,加强单一市场标准化体系对于创新周期的响应能力。欧盟将聚焦关键技术标准的制定和实施效率的提升,简化配套政策的适用规则,帮助企业以更低的标准适应成本提高技术竞争力。此外,欧盟将更关注中小企业的诉求,提高其标准获取能力,增强其在单一市场规模化中的发展水平。^④

欧盟从战略制定、监督执行、国际合作和技术标准更新等方面促进现代化单一市场发展,对于促进域内商品、服务、技术等自由流动规划了理想路径,为创新、绿色转型、经济安全等竞争力核心要素的协同推进提供了制度性保障。一方面,欧盟试图通过强化动态治理模式,持续优化单一市场环境,以此带动知识、技术、人才、数据等创新要素的自由流动,并不断协调绿色技术、创新技术等标准的制定和推广,从而在竞争力优先领域营造出更加高效的市场发展生态;另一方面,欧盟对于单一市场的政策探索不仅将提升成员国内部的资源调配能力,而且通过国际合作也将促进单一市场的规模性延展,使经济安全目标在更大范围内得以实现。

然而,在现实层面,欧盟长期存在的结构性与制度性困境仍会阻碍其单一市场的深化,且短期内较难实现根本性突破。一方面,国家利益与主权意识主导着成员国的政策选择,在移民、税收等与单一市场紧密相关的领域更是其不可让渡的权力,这对于单一市场规则的扩张形成了客观“边界”。此外,保护主义加深了相互猜忌,发展水平不一造成红利分配不均,从而降低了成员国的协调意愿。另一方面,欧盟的制度结构具有多层级、多主体的特征,这不仅会提高政策设计的协调成本,使具体政策“稀释”

① “Single Market Enforcement Taskforce, Report 2023–2024,” European Commission, p.20, https://ec.europa.eu/internal_market/smet/_docs/2024/smet-report-2024_en.pdf.

② Enrico Letta, “Much More Than A Market—Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens,” pp.141–142.

③ “Key Performance Indicators (KPIs) —Overview of Resilience Measures by Selected Global Players Accompanying the 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report,” pp.1–25.

④ Enrico Letta, “Much More Than A Market—Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens,” pp.107–110.

战略初衷,而且成员国在政策落地中易出现“选择性执行”或“象征性执行”现象,政策效果恐大打折扣。可以说,欧盟单一市场改革已开始关注其天然“堵点”,但仍缺乏具有约束力的措施,单一市场深化的潜力难以充分转化为制度优势,对于欧盟竞争力的系统性支撑力度不足。

(三) 强化资本市场建设,保障竞争力战略资金供给

长期以来,欧盟金融结构呈现出以银行主导的特征,这不仅导致其市场投资倾向趋于保守,而且当银行业自身处于危机之中时,将直接导致金融体系崩溃,给经济带来的冲击难以估量。为了降低经济对银行业的过度依赖,2015年9月,欧盟发布《构建资本市场联盟行动计划》(Action Plan on Building a Capital Markets Union),^①并于2020年9月推出升级版行动计划,^②为促进欧盟资本市场的发育提供了规划蓝图。不过,“欧洲资本市场联盟”(Capital Market Union, CMU)的建立并没有使欧盟市场的融资能力得到显著改善,甚至部分关键指标还出现退步。根据欧洲金融市场协会公布的数据,2023年,欧盟非金融企业通过资本市场直接融资占全球总融资比重为10.3%,较2021年14%的峰值有所下滑,且低于2016—2019年的平均值11.5%。^③资本市场发展滞后增加了欧盟企业的融资成本,限制了民众的投资机会,进而抑制了欧盟整体的创新和发展活力。

为了实现既定的竞争力战略目标,欧盟正面临巨大的支出需求。根据《欧洲竞争力的未来》报告评估,欧盟每年至少需要额外投资7500亿—8000亿欧元以弥补资金缺口,相当于2023年欧盟GDP的4.4%—4.7%。对此,欧盟提出将建立“欧洲储蓄和投资联盟”(Savings and Investments Union, SIU),在继续推进原有资本市场联盟行动计划和发展目标的基础上,进一步强化联盟体系对于融资的支持力度。第一,加强储蓄和投资产品创新和推广,引导更多家庭储蓄用于生产性投资,重点挖掘长期储蓄产品(养老金)潜力,通过帮助欧洲公民规划退休生活、提升第二支柱养老金覆盖水平等途径,为企业融资提供更为充裕的现金流。^④第二,发展证券化市场,降低银行融资成本和放宽放贷限制。证券化使得欧盟的银行可将贷款打包成标准化、可交易的资产出售

① “Action Plan on Building a Capital Markets Union,” EUR-Lex, 30 September 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468>.

② “A Capital Markets Union for People and Businesses—New Action Plan,” EUR-Lex, 24 September 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0590&qid=1739841378842>.

③ “Key Industry Report Tracks European Capital Markets’ Performance in 2023,” The Association for Financial Markets in Europe, 9 November 2023, <https://www.afme.eu/news/press-releases/details/key-industry-report-tracks-european-capital-markets-performance-in-2023>.

④ “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” pp.63–66.

给投资者,通过风险转移,激励银行放宽向企业投资限制。第三,构建统一法律框架,提升监管一致性。成员国法律差异化和监管碎片化导致内部资本流动存在壁垒,跨境交易成本居高不下,阻碍资本市场对实体经济“供血”。欧洲储蓄和投资联盟将着力于法律框架的统一,重点关注对跨境金融产品在物权法、破产法和税法等方面的保护,既重视规则的稳定性和清晰度,又兼顾响应性和简化性,消除法律差异造成的资本流动障碍。对于监管差异,欧盟将推动成员国主管当局加大在监管趋同方面的合作,并考虑组建统一的欧盟监管机构,为更好地防范系统性风险、营造公平竞争环境和提升市场融资效率创造条件。^① 欧盟还将围绕竞争力提升的优先事项简化资金获取途径,设立竞争力专项资金,借助公共资金吸引更多私人资本介入,以推动竞争力优先领域快速发展。^②

欧洲储蓄和投资联盟的建立是在全球局势不确定性上升和欧盟资本市场支撑力不足的情况下,欧盟围绕竞争力提升目标对“功能型路径”进行的探索。通过释放储蓄潜力、丰富信贷模式、统一跨境标准、加强优先领域倾斜等方式,欧盟力求高效连接储蓄和投资需求,为相关绿色企业成长和新技术推广解决融资困境,并根据自身发展实际,推动资本结构逐步从“银行主导”向“有引导的市场主导”转型。这不仅可以更大规模地激发资金活力,而且通过改进风险分担机制和协同监管机制,可以使欧盟金融体系的抗冲击能力和自主融资供给能力得到强化,从而为经济安全提供更加稳定的资本保障。

然而,建立欧洲储蓄和投资联盟并非孤立的政策,能否切实促进竞争力体系重构的关键还在于成员国间的制度协调和社会共识。一方面,成员国对于法律主权高度敏感,且建立统一的金融监管机构容易使成员国中的大国“赢家通吃”,加剧资金错配;另一方面,欧洲民众对于投资工具的理解有限,对于资本市场信任不足,这将阻碍储蓄转化为生产性资本,使私人投资对竞争力助力不足。可见,建立欧洲储蓄和投资联盟是欧盟打通竞争力优先领域融资瓶颈的重要尝试,具备了战略合理性,但短期内难以调和的现实障碍仍阻碍着改革意图真正转化为发展红利,资本的创新投资能力提升仍然受到束缚。

^① European Securities and Markets Authority, “Building More Effective and Attractive Capital Markets in the EU,” pp.16-17.

^② Jacob Wulff Wold, “One Competitiveness Fund to Rule them All—the Commission’s Considered R&I Overhaul,” Euractiv, 9 October 2024, <https://www.euractiv.com/section/tech/news/one-competitiveness-fund-to-rule-them-all-the-commissions-considered-ri-overhaul/>.

(四)完善人才服务体系,释放人才优势红利

虽然欧盟劳动力市场已接近充分就业状态,但劳动人口收缩和技能错配使其结构性矛盾突出,给欧盟提高竞争力带来了现实瓶颈。为了扭转劳动力市场的结构性困境,首先,欧盟将加大对于《欧洲社会权利支柱》(European Pillar of Social Rights, EPSR)的推进和落实力度,通过进一步发挥社会福利在促进就业中的正向作用,使福利受益人群可以从“单纯的福利享受”转为“工作的救济”,从而提高其就业能力和就业意愿,为欧盟竞争力提升争取更大规模和更高质量的有效人才供给。^①其次,欧盟将组建技能联盟,侧重于通过推进公民技能培养和认证、促进人才流动和吸引第三国人才等方式,加快弥合劳动力供给和岗位技能需求的差距,强化人力资本对于竞争力的支撑作用。^②再次,欧盟将给予女性、青年人、老年人、低技能者和残疾人等就业弱势群体更加公平的就业机会。通过加强对幼儿的教育和看护^③,以及对老年人、残疾人或慢性病人长期护理^④的服务和保障力度,推进欧盟首次提出的欧洲经济适用房计划,以此降低就业负担,提升整体劳动力参与率和生产率水平。^⑤最后,欧盟正在推动成员国社会保障体系的现代化升级,以“欧洲学期”(European Semester)为依托,为公民完善就业过渡保障、提升劳动供需匹配效率和强化就业稳定性等方面提供政策支持和实践指导,确保公民权益得到充分、有效保护,降低欧盟竞争力提升的社会成本。^⑥

欧盟劳动力结构性赤字问题已愈发严重,构建高质量人力资本体系既是欧盟对于社会包容、公平正义等价值目标的回应,也是其打造经济竞争优势的基础性支撑。第一,欧盟将技能提升置于人才措施的核心位置,通过成立技能联盟,逐步构建包括政府、高校、企业在内的跨主体人才优化网络,形成“人才技能培训—技术应用和扩散—前沿技术升级”的可持续正向创新循环。第二,绿色转型将逐步淘汰欧盟高碳行业岗

① 李志、杨笛:《国外“从福利到工作”福利政策的发展趋势及启示》,载《国家行政学院学报》,2013年第4期,第118-122页。

② “Union of Skills Coming Soon,” Abreu Advogados, 12 February 2025, <https://abreuadvogados.com/en/blogs/uniao-das-competencias-avanca-em-breve/>.

③ Edlira Narazani et al., “Increased Childcare to Promote Mothers’ Employment in Selected EU Countries,” *Journal of Policy Modeling*, Vol.47, No.3, 2025, pp.492-511.

④ Svend E. Hougaard Jensen et al., “Prepare Now: Europe Must Get Ready for the Coming Long-term Care Surge,” Bruegel, 23 January 2025, <https://www.bruegel.org/policy-brief/prepare-now-europe-must-get-ready-coming-long-term-care-surge>.

⑤ “Commission Report Shows How Social Investments and Reforms can Support Competitiveness, Economic Growth and Inclusion,” European Commission, 19 September 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4744.

⑥ “The European Semester,” European Commission, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_en.

位,并催生大量新兴职业。欧盟通过完善人才服务体系,不仅可以加快绿色技能缺口的弥合进程,随着劳动人口绿色认知和应用能力的提升,社会整体的绿色需求还将得到提振,市场绿色发展韧性也将得到增强。第三,提升人才供给质量和就业保障力度既可以提高劳动力自主供给能力,又可以通过提高个体福祉对冲社会负面情绪,为经济安全营造稳定的社会环境。

尽管欧盟对人才体系改革有着积极的初衷和理性的规划方向,但成员国间协调困境、服务覆盖度不足、外部竞争挤压等因素使改革在执行过程中面临结构性掣肘,改革成效和预期目标可能存在落差。第一,成员国对于人才体系改革的实施能力差异明显,执行碎片化制约整体改革进程。总体来说,西欧国家财政能力、公共就业服务效率和技能培训体系成熟度等方面优于中东欧国家,造成在推进人才政策落地中容易出现资源投入和执行力度的分化,加剧中东欧国家人才流失。第二,虽然此次人才体系改革聚焦就业弱势群体设计了针对性的支持保障政策,但受观念滞后、思想保守等因素影响,该群体普遍存在培训参与积极性不高、对新技术存在排斥心态等问题,使目标群体受益成效和改革初衷发生偏离。第三,随着民族主义情绪的升温,欧盟对于海外人才的接纳度不高,加之欧盟内部语言、文化和薪酬待遇存在较大差异,使其人才吸引力短期内难以发生根本改善。

(五)引入竞争力协调工具,以一致目标导向放大政策效能

面对近年来多重危机的冲击,欧盟自身结构性问题凸显,疑欧主义声势渐起,^①而欧盟内部分化也加剧了其竞争力损耗,其治理模式正在陷入巨大的困境。

为了打破成员国各自为政的局面,欧盟将引入竞争力协调工具,以整体竞争力需求为重点,识别并推进“联合竞争力优先事项”,并通过指导成员国制定行动计划、引导投资、支持政策改革,以及监督协调进展和状况等形式,为欧盟实现共同利益提供保障。具体而言,第一,选定优先事项,并围绕优先事项明确综合性支持框架。欧盟曾推出多项政策协调工具,如“欧洲学期”“国家能源和气候计划”(National Energy and Climate Plan, NECP)等,但相关系统规划模糊,程序上存在“官僚主义”形式,难以充分发挥协调作用。^②新的“竞争力协调框架”(Competitiveness Coordination Framework,

^① 贺之杲:《欧洲一体化研究:西方叙事与中国视角》,载《欧洲研究》,2023年第5期,第119-145页。

^② Zsolt Darvas, "Countries Are Still Slow to Follow European Union Policy Recommendations," Bruegel, 11 July 2024, <https://www.bruegel.org/analysis/countries-are-still-slow-follow-european-union-policy-recommendations>.

CCF)的优先战略将由欧洲理事会定期讨论确定,^①并将相关经济协调政策纳入框架计划,避免协调工具因分散和重叠影响施政效能。第二,重新分配现有资金,最大限度地调动私有资金参与度。《欧洲竞争力的未来》提出大幅增加预算以支持竞争力发展,而“竞争力指南针”计划在适度增加财政投入的同时,更加重视对现有资金的重新分配。面对预算压力,欧盟更倾向于资金的调整,参考“欧洲战略技术平台”(Strategic Technologies for Europe Platform, STEP)的成功经验,重新规划凝聚力基金,并在下一个多年度财政框架中将具有相似目标的金融工具合并为竞争力基金,使其可以更具针对性、高效、灵活地满足优先事项。^②第三,推进欧盟和成员国的政策协同。由于欧盟层面的最佳政策有时同成员国实现自身最大利益的选择存在偏差,从而造成具备共同利益的关键项目,特别是跨境项目,缺乏来自成员国的投资支持。鉴于此,欧盟将依托竞争力协调工具,保持与成员国和主要利益攸关方在具有明显竞争力附加值的 key 项目上开展密切的政策沟通,形成投资指导机制,提升欧盟和成员国政策方向的一致性,为 key 项目释放更多的投资能力。

竞争力的提升是欧盟机构、成员国乃至地方当局和企业共同的责任,只有更好地发挥协同合力,欧盟竞争力三大支柱才能有效强化。竞争力协调工具试图在规划评估、政策制定、落实引导、配套保障和进展监督的全过程嵌入竞争力导向的调试机制,确保在不损害各层级主体利益的同时,增强欧盟在创新引领、绿色转型和经济安全方面的战略一致性和整体成效。可以说,该工具不仅为统筹欧盟政策协同提供了机制平台,也承担着促进三大支柱目标实现的制度枢纽功能。在创新和绿色转型方面,竞争力协调工具将提升欧盟层面政策的统筹引导性,以提高整体竞争力附加值为宗旨,以公共资金为杠杆,为具有显著正外部效应的优先事项提供财政激励和投资支持,有效避免了战略短视和市场失灵造成的创新发展和绿色转型投入不足。在经济安全方面,通过加强欧盟和各成员国间的协调,竞争力协调工具将赋予欧委会在涉经济安全关键领域更大的主导性和灵活性,有助于发挥集体力量推进域内经济结构优化,从而降低对外过度依赖。

竞争力协调工具作为制度性创新,对于欧盟竞争力提升确有积极意义,但在执行

^① “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union,” EUR-Lex, 26 October 2012, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT;en;PDF>.

^② Eulalia Rubio et al., “EU Cohesion Policy Post-2027: Why and How to Enhance Flexibility,” Centre for European Policy Studies, 9 September 2024, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-cohesion-policy-post-2027-why-and-how-to-enhance-flexibility/>.

中仍存在较大局限性,对实际效果造成潜在负面影响。一方面,该工具尚缺乏法律强制性约束,各国在执行中仍有较大裁量权。如果欧盟希望成员国政府偏离本国利益最大化而实施某项产业政策,则需给予其足够的激励措施,但资金的缺口和补偿机制的设计缺位使成员国对欧盟的政策引导难以完全遵循。另一方面,竞争力协调工具尚未建立标准化、可操作的项目选择、执行和监测的评估体系,造成优先发展事项的制定存在随意性,且发展成效无法形成及时准确的动态反馈,从而使协调工具可能因技术模糊而弱化其战略功能。因此,竞争力协调工具目前存在明显的结构性短板,且仍处于功能初建和制度完善阶段,短期内尚难对欧盟整体竞争力提升发挥切实作用。

三 欧盟竞争力战略的对华影响

2019 年以来,中国被欧盟视为“合作伙伴、竞争者和制度性对手”,而随着近年来欧盟经济表现持续低迷、外部地缘政治局势加剧动荡、美欧跨大西洋关系裂痕加深,欧盟对华定位更趋复杂。这也反映在其竞争力战略之中,既承认中国对于欧盟经济发展的重要性,又对中国竞争力上升和欧盟对华脆弱性依赖加深充满焦虑。竞争力战略将加速欧盟经济的结构性重构,而中欧经贸关系也将在动态调整中迈向新的竞合均衡。

(一) 欧盟再塑竞争力给中欧互利合作创造了新机遇

竞争力战略是欧盟应对其内外部挑战的主动回应,其“开放性战略自主”的路径选择与中国倡导的高水平对外开放理念存在契合点,为中欧构建更加均衡、互利、可持续的合作格局创造了空间。

(1) 绿色和数字领域发展强化战略耦合

欧盟竞争力战略的核心之一在于推动绿色领域和以数字技术为核心要素的创新领域的双重转型,以此形成可持续性兼具高技术含量的发展新动能。这不仅与“双碳”目标、“数字中国”的战略方向高度契合,而且双方在技术禀赋和产业结构等方面呈现出互补特征,为双方开展更深层次的战略协同创造了有利条件。

在绿色领域,中国当前拥有高度完整的绿色产业链,在光伏、风电、氢能、电动车等广泛的绿色细分领域形成了集群化优势,并具备高性价比、技术高成熟度和高供应能力等特征。欧盟则一直是全球清洁能源创新的引领者,在智能电网、节能建筑、碳捕集与封存等领域拥有前沿技术,并且掌握着绿色标准的制定权。这种优势互补成为中欧绿色合作得以深入的逻辑起点。正如《欧洲竞争力的未来》中指出,中国在可再生能

源装机和制造方面处于领先地位,在清洁能源等新兴技术领域,可以为欧盟实现绿色转型提供“最具性价比的现实路径”。^①可以说,中国的制造优势为欧盟绿色技术的落地和推广提供了成本可控、生产稳定的保障,而欧盟的技术规范也将推动中国产品性能、质量和绿色附加值的提升,这种“互嵌式”的合作模式在欧盟竞争力战略的加持下,将激发双方绿色转型的潜能。特别是随着美国再度远离绿色转型,中欧的绿色共识将进一步加深,这有利于推动双方达成更具包容性和实效性的绿色制度方案,促进中国绿色产业加速拓展。

在数字领域,欧盟竞争力战略十分注重数字技术发展,不仅在人工智能、云计算等关键领域加大投入力度,以寻求提升自主研发的能力,而且随着其对于数字基建、应用推广、规则完善等需求的上升,更加重视拓展和深化数字合作关系,通过发挥协同优势以弥补自身短板和加快转型步伐。中国拥有全球最为庞大的数字市场和富有活力的数字创新生态,这恰好与欧盟迫切的数字发展需求形成互补,并且在美国数字强势扩张的“催化”下,为中欧数字合作深化打开了新局面。虽然欧盟强调的“数字主权”和鼓励同“可信”国家开展合作体现出防范性,但其在基础设施升级、智慧城市、智能交通、云计算、大数据等数字场景普及的低敏感领域依然有着较强的技术需求,这也为中国数字产业开展技术跨国协同创新和推进全球化布局提供了战略机遇。

(2) 规则与标准对接推动制度性融合

欧盟长期以来是全球制度型权力的重要输出体,但其严格且复杂的合规要求不仅对于域内企业的生产经营活动形成较强的约束力,而且合规成本的上升和准入门槛的提高也成为削弱市场吸引力的重要因素。欧盟竞争力战略的出台标志着其对于全球竞争格局的认知进一步转向务实,通过简化和统一内部规则 and 标准,欧盟力求在保证公平竞争环境的同时,消除域内外制度性障碍,以更强的规则兼容性塑造新的市场竞争优势。欧盟规则逻辑的转变将会加强其同中国开展规则沟通和标准对接的主动意愿,从而为中欧多领域深化制度融合和协调发挥积极作用。

首先,欧盟通过优化规则框架将提升其制度透明度与一致性,这不仅意味着中国企业在进入欧盟市场时将面对更少的合规障碍,而且通过欧盟消除交叉重叠的规则内容,中国可以更加清晰地理解和遵守欧盟标准,并激励中欧在技术标准和监管实践上开展互认与协调,以更加对等的规则框架,为双边经贸和创新互动提供稳定的锚点。

^① 《欧方专家:中欧应在科技创新和绿色转型等方面进一步加强合作》,人民网,2024年9月16日, <http://world.people.com.cn/n1/2024/0916/c1002-40321448.html>。

其次,欧盟向来注重规则推广,将自身定位为全球治理的“制度塑造者”。在竞争力战略下,为了加快其新规则体系的国际接轨进程,欧盟对于构建对话平台和开展规则磋商方面将具有更高的积极性。对于中国而言,欧盟规则的推广为中欧建立对话机制提供了议题基础,而对话机制则通过持续的磋商,使中国在进一步适应欧盟规则体系的同时,也能够更多地参与规则的解释与调整,以此深化中欧制度性融合的可持续性和包容度。再次,在欧盟竞争力战略的推动下,中欧在全球治理体系中显现出更大的互动空间。中欧是全球治理的重要参与者,均主张在全球治理体系中维护公平竞争、反对单边主义和保护主义。欧盟竞争力战略积极寻求内部政策的协调一致,这为全球治理的现代化转型提供了示范,而且中国通过加深同欧盟在具体领域的规则对接,在法规和标准的建设上将更加具有方向性和贯彻动力,有利于提升中国在全球治理博弈中的参与度和话语权。特别是在美国当前单边主义强烈反弹的情况下,美欧在数字、绿色等领域的规则冲突明显加剧,对于欧盟推进竞争力战略形成外部制约。中欧在构建“抗压型”贸易体系和重构全球治理模式上存在共识,这为双方在技术标准、市场规则、治理体系等方面构建包容性方案提供了契机,并为中国摆脱美国的钳制奠定了有利基础。

(3) 营商环境优化促进地区资源整合

欧盟竞争力战略在简化行政程序、优化法规环境和深化单一市场建设等方面均进行了积极的制度设计和尝试,不仅使企业的跨境经营成本和时间成本有望大幅下降,而且通过激励政策和公共资金的引导,可以有效提振欧盟的内部市场活力和经济韧性,从而为改善其整体营商环境创造了条件。欧盟竞争力战略通过深化单一市场,增强了欧盟整体营商环境的透明度和开放度,而对于核心产业链韧性和供应链弹性的强化也将为投资者创造更加稳定和可预期的市场环境,带动欧盟投资吸引力的提升。可以说,在竞争力战略的促进下,欧盟营商环境将得以优化,这不仅将惠及欧盟内部企业,也为中国企业加快融入欧盟市场,充分整合地区资源带来了新的机遇。

第一,欧盟拥有 4.5 亿消费者,是全球最具潜力的内需市场之一。^① 随着欧盟逐步简化监管和降低单一市场内部壁垒,中国企业进入并拓展欧盟市场将更为便捷,而统一的规则和更通畅的跨境经营环境将使中资企业减轻合规负担,更好地利用欧盟市场

^① “Bringing Down Barriers to the Single Market to Create Opportunities for All,” European Commission, 21 May 2025, https://commission.europa.eu/news/bringing-down-barriers-single-market-create-opportunities-all-2025-05-21_en#:~:text=The%20EU%E2%80%99s%20single%20market%20gives,simplify%20rules%20and%20reduce%20bureaucracy.

的潜在规模效应,推动企业扩大业务布局,促进其跨区域资源的优化整合和价值链的深度嵌入。第二,持续优化营商环境使欧盟不断吸引高质量外资,而中国企业可借此机会与在欧优质的第三方企业建立更紧密的合作关系,更大范围地吸收先进技术和管理经验的同时,深化与欧盟的创新生态融合。这不仅有助于中国企业扩大欧盟资源要素的获取范围,而且将推动三方优势资源的互补式整合。第三,人才和资本是营商环境的重要体现。欧盟竞争力战略提出建立“技能联盟”“储蓄与投资联盟”等机制,旨在促进域内资本流动和人才培养。这将改善欧盟的融资条件和人才储备,并依托政策协调,促进人才和资本资源的高效匹配和利用。对于中国企业来说,高质量人才的集聚效应显著提升了企业在欧洲本地的研发能力、市场拓展能力和产品迭代能力,而更加多元化的融资渠道和便利的融资条件为企业落实技术创新和扩大生产规模提供了重要支持。

(二) 竞争力战略下中欧合作面临的潜在挑战

在竞争力战略的驱动下,欧盟将重新校准对华定位,在为中欧合作创造有利条件的同时,欧盟技术主权构建和产业价值链重组的加速也将直接冲击中欧经贸关系的既有格局,给中欧合作带来潜在挑战。

(1) 技术主权壁垒加大中欧技术“脱钩”风险

作为欧洲主权的概念延伸,欧盟在创新发展诉求与地缘政治觉醒的叠加驱动下,加大了对技术作为主权内涵要素的重视,并通过一系列政策框架,力图降低外部技术控制,放大在国际竞争中的收益权和主导权。^① 2020年1月,冯德莱恩对“技术主权”进行了整体性阐释,即“根据自己的价值观、遵守自己的规则、做出自己选择的能力”。^② 自此,欧盟陆续发布《欧洲新工业战略》(New Industrial Strategy for Europe, NISE)、《欧洲数据战略》(European Strategy for Data, ESD)、《循环经济行动计划》(Circular Economy Action Plan, CEAP)等文件,并通过“欧洲战略技术平台”整合投资基金,为欧盟争夺“技术主权”优势提供全方位和多领域的政策支持。同时,欧盟还发布了“欧洲议会和欧盟理事会关于审查欧盟外国投资和废止法规的提案”(Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Screening of Foreign Investments in the Union and Repealing Regulation)、《出口管制白皮书》(White Paper on

^① 余南平、冯峻峰:《新技术革命背景下的欧洲战略重塑——基于技术主权视角的分析》,载《欧洲研究》,2022年第5期,第1-28页。

^② “Ursula von der Leyen: Tech Sovereignty Key for EU’s Future Goals,” The Irish Examiner, 18 February 2020, <https://www.irishexaminer.com/business/arid-30982505.html>.

Export Controls)、《境外投资白皮书》(White Paper on Outbound Investment)等文件,通过强化成员国出口管制和跨国投资审查能力,提升对核心技术外漏风险的防范,这也使得技术要素的地域属性进一步凸显,助长了欧盟技术保护主义的蔓延。

随着近年来中国大力推进创新驱动发展战略,在诸多关键核心技术领域均实现了重大突破,这引起了欧盟的警惕。《欧洲竞争力的未来》指出,欧盟的关键矿产供应高度依赖中国,而中国则向欧盟输出过剩工业产能,并认为,中国对欧盟企业的需求正在减弱,但来自中国企业的竞争压力却在不断上升。中国在数字技术、芯片制造、人工智能、量子计算等领域拥有技术领导权,而在绿色相关行业,中国具有价格优势,但也存在所谓“国家补贴”,这将对欧盟清洁能源产业的发展构成威胁。可见,虽然中欧在创新技术领域存在互补优势,但欧盟基于地缘政治思维开展对华科技遏制的倾向也有所上升,高筑技术壁垒或将成为欧盟在权衡效率与安全因素后的战略选择。

第一,在竞争力战略的统筹下,科技创新成为该战略的优先议程,欧盟将完善其立法布局,通过提高外部技术流动边界,着力降低对华依赖,并防止关键技术流向中国。第二,欧盟已利用公共资金和财政预算设立了“复苏和韧性基金”(Recovery and Resilience Facility, RRF)、“地平线欧洲”“创新基金”(European Investment Fund, EIF)等十多种基金,对新兴产业提供补贴,在成员国层面通过国家援助方式为关键技术产业提供助力。在竞争力战略的引导下,欧盟将继续提升补贴规模和精准度,并将加大歧视性反补贴力度,以“双标”的做法使中国企业面临不利的竞争局面。第三,欧盟在技术标准领域长期保持着强大的影响力,并在争夺技术路线话语权方面具有丰富的经验。^① 尽管当前欧盟已在多个前沿领域落后于中国,但竞争力战略将促使其在相关技术标准制定中不断投射和放大自身利益,从而弥补其技术实力的不足,并挤压中国的技术优势空间。

(2) 绿色转型竞赛加剧中欧产业博弈

在全球气候危机与能源安全的双重压力下,绿色转型已成为大国竞争的核心场域。欧盟一直以来都十分重视自身在绿色发展上的国际引领者地位,即使面对近年来经济失速、政治分化和地缘危机持续的状况,欧盟并未改变其绿色发展的总体方向,转型计划仍在全力推进之中。同样,中国也是全球绿色转型不可或缺的力量,2020 年提出“双碳”目标以来,中国全力支持绿色新兴产业发展,为全球绿色复苏提供了主要动力。据统计,2023 年,全球太阳能新增装机容量同比激增 74%,风电新增装机容量也

^① 刘蕊、熊炜:《国际竞争、标准化战略与欧盟的技术权力》,载《太平洋学报》,2024 年第 9 期,第 15-30 页。

大幅增长 51%,而中国分别贡献了 63%和 65%的太阳能和风能新增装机容量,成为全球最大的驱动力。^① 2024 年,中国新能源汽车销量达到 1286.6 万辆,同比增长 35.5%,占全球销量的比重由 2023 年的 64.8%提升至 70.5%。虽然中欧在促进减排和推进绿色转型上有着共同目标,但在内在利益的驱使下,欧盟对于中国绿色产业快速发展的复杂心态有所上升。有分析人士指出,欧盟当前 80%的太阳能电池板和 98%的稀土永磁体^②(用于风力发电、储氢或电池制造)从中国进口,欧盟曾经对于俄罗斯天然气的依赖可能转向对中国清洁能源技术的依赖。^③ 欧盟的绿色转型已不单单聚焦于“环保导向”,而是秉承了“安全与转型并重”的战略遵循,且竞争力战略的出台本就源于欧盟的竞争焦虑,在这一逻辑的驱使下,中欧围绕绿色转型的竞争将被放大,给中国绿色产业与中欧绿色贸易发展带来新的冲击。

第一,为了维护本土产业的竞争力,避免绿色产业“空心化”趋势,欧盟在其《欧洲竞争力的未来》和“竞争力指南针”中已多次提到针对该领域产业供应链的各环节实施反补贴措施,旨在通过运用贸易防御工具确保所谓“公平竞争”。2024 年 10 月起,欧盟在 10%的基础关税之上,对中国电动汽车厂商加征 17%—35.3%的反补贴税,而在特斯拉提出理由要求单独审查后,其在中国生产的电动汽车仅被加征 7.8%的关税。虽然在美国的关税压力下,欧盟以动态最低售价承诺取代对华加征关税,但并不意味着分歧的解决,价格管控和技术获取将成为中欧绿色产业博弈的新战场。第二,欧盟还将扩大其约束性绿色规则范围,迫使中国接受其低碳标准,削弱中国制造业的成本优势。根据“竞争力指南针”的时间安排,欧盟预计在 2025 年第三季度展开对碳边境调节机制(CBAM)的审查,并考虑将其覆盖范围进一步扩展到钢铁、铝、化工等下游产业。为了适应生产过程的低碳排放,中国企业不得不加快绿色炼钢,以及碳捕集、利用和封存(CCUS)等低碳技术的发展与应用,直接导致中国对欧出口产品的成本增加。第三,欧盟将加大产业扶持政策,加速供应链重组。欧盟采纳德拉吉的建议,2025 年 2 月推出的《清洁工业协定》(Clean Industrial Deal,CID),聚焦能源密集型产业和清洁技术两大领域,计划调动 1000 亿欧元资金推动“脱碳”进程,并加入欧洲优先标准、本土

① Kostantsa Rangelova, “2023’s Record Solar Surge Explained in Six Charts,” Ember, 30 May 2024, <https://ember-energy.org/latest-insights/2023s-record-solar-surge-explained-in-six-charts/>.

② 稀土永磁体,即利用稀土元素制作的永磁材料。

③ Christina Keßler, “Between Competition and Co-operation: How to Engage with China on Climate,” Centre for European Reform, 27 June 2024, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2024/between-competition-and-co-operation-how-engage-china-climate#section-7>.

内容要求和可能在审查外国投资项目中要求转让知识产权等条款,^①使中国绿色产业面临更大的歧视性竞争。第四,欧盟将通过构建“绿色俱乐部”,阻碍中国绿色产业的国际拓展。欧盟正在推进同美、加等国组建“绿色钢铝贸易同盟”(Green Steel Club),以打击“碳泄露”为名,共同构筑绿色壁垒。在关键原材料领域,欧盟将推进关键原材料的联合采购,并扩大原材料外交,以期摆脱对华依赖和削弱中国的定价能力。欧盟还将依托其“全球门户”(Global Gateway)战略,在非洲、东南亚、中亚、拉美等地区投资绿色基建,抗衡中国“一带一路”倡议下的绿色合作,并为关键原材料供应提供多元替代方案。

(3) 欧盟经济内向化压缩中欧互利空间

过去的欧盟将世界作为工厂和市场,成员国在追求效率这一单一目标下自发形成协同性合力,但当全球化出现逆转,成员国只得将目标转向安全,自主可控也成为欧盟战略资源配置的核心标准。在外部危机的冲击下,欧盟更加重视向内挖掘一体化的经济潜力,以期在对抗式的国际竞争模式中掌握更多筹码。不过,经济场域的收缩往往也伴随着场域空间内相互“作用力”的增加,而提升内部资源共享效率和市场整合成为当前欧盟寻求竞争力提升的路径选择。换言之,欧盟经济内向化本质上是全球化退潮期的适应性调整,而基于该逻辑生成的一系列内部市场优化政策,其目的也是构建制度“护城河”,赋予欧盟更大的合力对外开展角逐。

为了给地缘政治竞争提供足够的经济支撑,欧盟竞争力战略通过引入协调工具、整合单一市场、打造资本和技能联盟等内部结构性改革措施摆脱发展困境,但这也无疑提升了欧盟的“柔性防御”,加速了其经济的区域化、内向化收缩进程,对中欧互利空间形成挤压。第一,欧盟在其竞争力战略中主张放松监管,鼓励欧盟企业规模化发展以适应全球竞争。这种看似对于市场的松绑,实则使其规则尺度趋于模糊,容易产生行政随意性,并进入“对内开放、对外设防”的陷阱中。面对选择性放松的监管环境,中国企业将面临来自欧盟企业更大的“非中性”竞争挑战。同时,欧盟成员国内部对华态度存在明显分化。例如,德国倾向于务实合作以维持经济利益,而立陶宛等国则更强调“价值观外交”并支持对华强硬措施。这种分歧可能导致欧盟政策的反复,增加中国企业在欧投资的不确定性。第二,欧盟将建立欧洲储蓄和投资联盟,旨在整合成员国储蓄资源,并激励风险资本,从而提升资本市场效率和投资配置。一方面,这

^① “Clean Industrial Deal,” European Commission, 26 February 2025, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en.

一举措将吸引欧盟内更多家庭储蓄进入泛欧资本市场,产生资本虹吸效应,分流中国可获得的国际资本,削弱中国资本市场信心,并造成中国企业本土融资成本的上升;另一方面,对于创新、脱碳、数字等关键领域的定向融资支持,可能诱使更多欧盟企业迁回在华生产基地,对中国高端制造产业链形成挤压。第三,随着欧盟内部政策协调的强化,其成员国在世界贸易组织(WTO)、二十国集团(G20)等多边机制下的立场将更趋统一,这也将加大欧盟在多边议题上的影响力,从而诸如在绿色转型、数字监管、贸易规则等具体领域,以及地缘政治、人权、价值观体系等方面对中国施加更大的压力。第四,当前美欧关系虽明显恶化,但跨大西洋关系并未真正解体,欧盟在防务、科技等关键领域依然对美深度依赖。面对美国的极限施压,欧盟可能因为忌惮心理,对华出现频繁的政策摇摆;也可能因为担心中美博弈的升温加剧中国商品对欧“倾销”的风险以及对于自身竞争力下滑引发的战略焦虑增强,使其对华防范难以扭转,阻碍中欧合作的深化进程。

四 结语

欧盟竞争力战略蕴含着复杂的现实考量和深厚的历史经纬,并展现出其为突破当前困境而全面重塑发展路径的雄心。本文以《欧洲竞争力的未来》和“竞争力指南针”为依据,从三大核心行动领域入手,深入剖析了欧盟竞争力战略的生成逻辑:一是欧盟创新表现明显滞后,生产率增长陷入瓶颈。原因在于欧盟在知识创造、成果转化、要素共享和投融资机制等方面存在“堵点”,而解决创新过程中的系统性失灵困境将激发其生产力增长动能,为竞争力重振提供技术支撑。二是欧盟虽然视绿色转型为其能源安全和可持续发展的重点方向,但新冠疫情和俄乌冲突打乱了欧盟的能源供给格局,加大了其绿色转型的阻力。随着全球绿色产业竞赛的趋紧,校准绿色施政方向并加大激励力度将为其重回全球绿色发展制高点创造有利条件。三是外部供应脆弱性的“暴露”引发欧盟对于经济“安全性”的高度关切,而进一步强化经济安全治理将为其防范外部冲击提供更多稳定性的保障。创新、绿色转型和经济安全构成为欧盟竞争力重构中的“系统性三角”,三大支柱间存在相互拉动的协同效应,只有三柱联动才能使欧盟摆脱结构性瓶颈,并产生更大的内生增长动力和抗风险能力,叠加推动竞争力跃升。

为了理清欧盟竞争力战略的政策思路,本文以“竞争力指南针”中提出的“五大横

向促进要素”为切口,围绕其改革方向进行了系统梳理,并对预期成效进行了客观评估。具体而言,欧盟将通过精简监管框架、消除单一市场壁垒、强化资本市场建设、完善人才服务体系和引入竞争力协调工具五个方面,为其创新、绿色转型和经济安全的提升营造宽松适配的发展环境,对于提振其竞争力发挥普适且协同的积极作用。不过,这些颇具雄心的改革措施面对欧盟结构性、制度性、系统性、认知性等困境,在实践中存在较大局限性,竞争力改革成效和预期目标可能存在落差。

欧盟竞争力战略赋予中国复杂的角色定位,中国既被视为其改善经济现状的倚重对象,对华脆弱性依赖的上升又加剧了其战略焦虑。竞争力战略将加速欧盟经济的结构性重构,而中欧关系也将在动态调整中迎来新的机遇和挑战。在机遇方面,数字和绿色领域是欧盟竞争力战略的关键,这与中国的战略发展方向相契合,为中欧强化战略协同创造了有利条件;竞争力战略期望通过简化和统一内部规则 and 标准,消除域内外制度性障碍,这将激发欧盟同中国开展规则沟通的主动意愿,为中欧深化制度融合、提升中国全球治理话语权、对抗美国的钳制发挥了积极作用;竞争力战略降低了跨国企业的合规负担,扩大了企业在欧资源要素的获取范围,强化了人才和资本的匹配效率,为中国企业更好地整合当地资源、促进创新和扩大规模化发展提供了支持。

不过,竞争力战略也将加速欧盟的技术主权构建和产业价值链重组,冲击中欧经贸关系的原有格局,给中欧合作带来潜在挑战。一是竞争力战略放大了欧盟将技术作为主权内涵要素的重视,并通过立法、补贴和标准三重工具构建系统性技术壁垒,挤压中国的技术优势空间。二是欧盟将通过运用贸易防御工具、扩大约束性绿色规则范围、强化产业扶持政策和构建“绿色俱乐部”等手段,加大对华歧视性竞争,阻碍中国绿色产业的国际化进程。三是在全球化退潮期,欧盟更倾向于向内挖掘经济潜力以塑造竞争优势,尤其是面对美国的极限施压,欧盟对华政策易出现摇摆,并通过强化内部协调压缩中欧互利空间。

对中国而言,欧盟竞争力战略所体现的安全焦虑正是其对华心态的缩影,而中欧经贸关系将在欧盟战略转型的作用下进入更加复杂的互动情境。中国应加紧政策谋划,以期在中欧关系的动态演化中放大互补效应,为双方经济持续稳定增长创造条件。第一,持续提升创新能力,打造中欧共赢竞合关系。未来欧盟技术壁垒将进一步提高,中欧产业链布局可能加速重构。在具备技术优势的领域,中国应持续提升技术水平和市场竞争力,以相关技术协同和技术转让为条件开展对欧合作磋商,强化产业链深度捆绑。同时,中国部分产业的工艺技术仍受制于欧洲,对此中国应发挥市场规模和制

造成本等优势,加大相关领域对欧开放力度,以优势互补缓解欧盟的对抗焦虑。第二,聚焦绿色转型,挖掘中欧合作增长潜力。欧盟在绿色技术和关键原材料上对华心存顾忌,并采取“内外联动”打压中国绿色产业发展。对此,一方面,中国应加快绿色产业在欧的本地化部署,主动强化中欧清洁技术协作,尤其加强同绿色转型较困难成员国的合作,以切实的落地成效降低欧方质疑;另一方面,中国应围绕绿色领域积极开展同欧盟在多、双边层面的沟通,强调中欧一致的绿色发展理念和立场,并在全球绿色治理中形成更大协同,以绿色互信拓展合作空间。第三,强化多边引领,增强中欧关系韧性。欧盟经济内向化趋势的根本动因源于外部风险上升导致的经济发展目标安全化转向,这也将加剧不同经济主体的对抗性博弈,从而导致中欧陷入“双输”困境。一方面,中国应主动寻求同欧盟在联合国、世界贸易组织、国际金融机构等多边框架下开展密切对话,共同推动多边规则的更新与完善,协力重塑多边机制的权威性和有效性,为中欧营造更加稳定的全球发展环境;另一方面,面对特朗普第二任期对欧打压力度的增大,中国应借机加紧修复中欧经贸“裂痕”,通过积极谈判实现更多经贸议题的突破,放大共同利益,对冲美国的施压和围堵。

(作者简介:韩萌,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:蔡雅洁)