

欧盟产业战略变迁的制度分析^{*}

韩炎峰

内容提要:基于对产业竞争力衰落的焦虑,欧盟推出了一系列产业振兴计划和针对特定行业的援助法案,同时希望推动“去监管”政策,以减轻企业负担。然而,欧盟的产业政策往往力度有限,核心原因在于欧盟的不完全一体化制约了产业战略的转型,导致其难以实现产业战略的根本变革。20世纪80年代中期以来,欧洲共同体推动“垂直—干预型”产业战略向“横向—监管型”产业战略转型,进而推动了欧洲一体化进程。然而,不完全一体化对转变后的产业战略形成了“锁定效应”:货币一体化强化了对成员国产业政策的限制,财政一体化的缺失又导致欧盟层面无力推行大规模的产业政策,二者的错配进一步推动了“向上协调”的统一监管标准的加速出台,而成员国的扩容又强化了既有产业战略的路径。当前,欧盟正处于产业战略改革的十字路口,变革的关键在于从根本上提升欧盟委员会的财政分配能力,共同债务是判断其能否实现变革的“风向标”。推进共同债务常态化与扩大化的进程,将成为判断欧盟能否成功实现产业战略变革的重要参考。

关键词: 欧盟 产业战略 产业竞争力 欧洲一体化

一 引言

当前,欧盟正面临日益严峻的产业竞争力挑战,这种挑战引发的焦虑迫使其不得不改革现行的产业战略。欧盟基本上错失了互联网引领的数字革命及其带来的生产率提升的机遇,在新能源领域遭遇中国的激烈竞争,又在人工智能革命的浪潮中被中美两国迅速拉开差距,在驱动未来增长的新兴技术领域,欧盟已明显处于弱势。^① 为

^{*} 本文系2025年国家社会科学基金青年项目“‘去风险’背景下欧盟成员国对华科技限制政策的差异性与中国应对研究”(项目编号:25CGJ077)的阶段性研究成果。感谢中央财经大学政府管理学院助理教授王雪莹、中国人民大学硕士研究生吴约,以及《欧洲研究》匿名评审专家提出的宝贵意见。文责自负。

^① Mario Draghi, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” Publications Office of the European Union, 2025, pp.5–6.

此,欧盟一方面相继推出“里斯本战略”(Lisbon Strategy)、“欧洲 2020”战略(Europe 2020)、“欧洲新产业战略”(A New Industrial Strategy for Europe)等一系列产业振兴计划,并批准了《欧洲芯片法案》(European Chips Act)、《净零工业法案》(Net-Zero Industry Act)、《人工智能大陆行动计划》(AI Continent Action Plan)等针对特定行业的援助法案;另一方面,欧盟于 2025 年通过了“一揽子”简化提案(Omnibus Package),旨在推动“去监管”政策,为本土企业减负。然而,从实际效果来看,相较中美而言,欧盟出台的产业战略在资金规模上往往力度有限,与其重振产业竞争力的雄心不相匹配。

尽管财政补贴规模与产业战略成功之间并非简单的线性正相关关系,^①但一国动员和分配财政资源以支持特定产业发展的能力,却是制定有效产业战略的物质基础。缺乏这一能力,对战略性新兴产业的扶持,将因无法克服市场失灵、无法支持长期研发和无法抵御初期市场风险而沦为空谈,既有优势产业也可能在国际市场愈演愈烈的“补贴竞赛”中丧失竞争力。欧盟难以推动既有产业战略的实质性变革,使其既不能动用充足的财政力量支持关键产业发展,又无法扭转强监管倾向,导致其难以提振本土产业的竞争力。

本文将从制度视角出发,剖析欧盟产业战略转型受阻的深层原因。欧盟产业战略的发展大致包含两个阶段:第一阶段为 20 世纪 50 年代至 80 年代中期,带有凯恩斯主义色彩,主要特征是国家以垂直产业政策定向扶持国内产业、打造“冠军企业”;第二阶段始于 20 世纪 80 年代中期并延续至今,带有新自由主义色彩,主要特征为限制补贴与合并控制,产业政策主要呈现横向性特征,同时转向使用监管手段代替其他再分配工具。^② 依据欧盟对产业政策和监管政策的态度及相关政策的演变时序,本文将这两个阶段欧盟的产业战略划分为“垂直—干预型”和“横向—监管型”。文章旨在阐明欧洲一体化制度安排与成员国扩容对欧盟产业战略的塑造作用,通过分析不同阶段一体化进程对产业战略的差异化影响,揭示 20 世纪 80 年代中期以来,不完全一体化与成员国扩容对既有“横向—监管型”产业战略的“锁定效应”,并指出研判欧盟未来产业战略变革的关键变量。

① Réka Juhász et al., “The New Economics of Industrial Policy,” *Annual Review of Economics*, Vol.16, 2024, pp.213–242.

② Fabio Bulfone, “The Political Economy of Industrial Policy in the European Union,” MPIfG Discussion Paper 20/12, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2020; Giandomenico Majone, “The Rise of the Regulatory State in Europe,” *West European Politics*, Vol.17, No.3, 1994, pp.77–101; 孙彦红:《新产业革命与欧盟新产业战略》,社会科学文献出版社 2019 年版,第 31–37 页;李子文:《欧盟产业补贴政策典型做法和经验启示》,载《宏观经济管理》,2024 年第 10 期,第 82–92 页。

二 文献回顾

国内学界对欧盟产业战略的规范研究较多,这类研究往往基于对欧盟相关法律法规的解读,提出相关政策建议。^①与之相对,聚焦欧盟产业战略具体问题的实证研究则较为稀缺。综合国内外现有研究成果,关于欧盟产业战略面临的问题,可大致归纳为四类。

第一,政策设计本身的问题。有学者指出,欧盟具体产业战略的设计存在问题,导致战略的最终实施效果不及预期。郑春荣指出,无论是“里斯本战略”还是“欧洲 2020”战略,其治理模式都过于软弱,缺乏政治上乃至法律上真正有约束力的惩罚机制,致使战略实施效果参差不齐、不尽人意。^②第二,战略愿景与实际执行的脱节。欧盟的行动能力与战略雄心不匹配,投资增势不稳致使政策传导不畅、公共部门的政策执行与企业的研发创新明显“脱节”等因素,阻碍了欧盟“再工业化”战略的进展。^③此外,欧盟缺乏中央层面的强力协调与问责,导致成员国推行“各自为政”的产业政策,造成资源的大量浪费。^④第三,欧盟制度因素的影响。欧盟公共部门的乏力与分裂、欧盟单一市场整合不彻底导致的规模经济缺失和监管异质性带来的额外成本等问题一直难以解决。^⑤有学者在研究欧洲金融体系改革时注意到,统一货币政策与分散财政政策的冲突、欧洲统一预算的缺位等系统性结构缺陷,导致对欧洲产业竞争力的持续压制。^⑥第四,宏观非制度因素的影响。有学者指出,欧盟劳动力与智识优势的萎缩、欧盟社会的老龄化、过低的研发支出、过高的社会福利支出以及僵化的雇用保

① 刘伟:《欧盟国家援助法研究》,博士学位论文,湖南大学,2019年;周海涛:《欧盟国家援助控制制度研究》,博士学位论文,对外经济贸易大学,2014年;张卫东:《欧盟平台经济领域的反垄断监管及其借鉴》,载《电子政务》,2022年第3期,第77-87页;张生、李捷:《数据驱动型并购中数据垄断监管的欧盟模式及启示》,载《现代经济探讨》,2023年第10期,第120-132页;王天凡:《数字平台的“阶梯式”监管模式:以欧盟〈数字服务法〉为鉴》,载《欧洲研究》,2023年第2期,第50-77页;赵晶晶:《转基因监管中的公众参与制度研究——以欧盟经验为例》,载《东北师大学报(哲学社会科学版)》,2021年第5期,第101-107页;田晓萍:《欧盟 GDPR 的域外效力:管辖依据、实施路径、制度效应及启示》,载《国际经济法学刊》,2023年第1期,第20-36页;林平、魏昕:《欧盟外国补贴监管政策的动因、特征及影响》,载《财经问题研究》,2023年第7期,第55-66页。

② 郑春荣:《从里斯本战略到“欧洲 2020”战略:基于治理演进视角的分析》,载《欧洲研究》,2011年第3期,第81-92页。

③ 孙彦红、吕成达:《欧盟离“再工业化”还有多远?——欧盟“再工业化”战略进展与成效评估》,载《经济社会体制比较》,2020年第4期,第147-159页。

④ Editorial Comments, “Paying for the EU’s Industrial Policy,” *Common Market Law Review*, Vol.60, No.3, 2023, pp.617-624.

⑤ Jean-Marc Fournier, “Reinvigorating the EU Single Market,” *OECD Economics Department Working Papers*, No.1159, 2014.

⑥ Magdalena Rola-Janicka, “Capital Market Union—Perspectives on Changes in the Financial System Model in the European Union,” *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica*, Vol.1, No.333, 2018, pp.195-206.

护,均促成了欧盟产业竞争力的衰落。^① 从外部宏观环境来看,贸易保护主义的兴起与地缘政治冲突的加剧同样冲击了欧洲的本土产业。董一凡、赵宏图认为,浓厚的保护主义和地缘政治色彩阻碍了欧盟通过绿色产业新政实现产业发展和能源转型的目标。^② 俄乌冲突爆发后,欧洲电价与天然气价格迅速上涨,能源占工业生产成本的比重飙升,加速了化工、钢铁等能源密集型行业外迁。^③

关于欧盟产业战略的既有研究中,对特定政策设计的关注往往聚焦于微观层面,忽视了宏观的结构约束;非制度因素则呈现出相对静态、难以预测的特性,不能据此把握欧盟未来产业战略变革的动向。相比之下,制度在宏观层面深刻制约着欧盟产业战略的制定与实施,且自身具有高度的可变性,因此,它是判断欧盟未来产业战略变革的关键因素。然而,既有关于制度影响的研究普遍流于表面,既未能揭示一体化进程对产业战略的异质性影响,也未能系统阐明一体化制度安排、成员国扩容与欧盟现行业战略之间的互动关系。

本文的创新之处在于系统揭示了欧盟产业战略与欧洲一体化进程之间的复杂关联,深入阐释现行产业战略得以形成与巩固的制度性根源,进而为研判欧盟产业战略的未来演进路径和产业竞争力变迁趋势提供关键的分析视角。

三 欧盟产业战略的变革困境

面对日趋激烈的国际经济竞争,欧盟正积极推动产业战略的变革。一方面,欧盟正推动产业政策从“横向干预”向“垂直干预”转变。2014年,《欧洲共同利益重要项目》(Important Project of Common European Interest, IPCEI)激活了“沉睡中的”《马斯特里赫特条约》107.3条款,标志着欧盟开始再次推动对特定工业部门的垂直干预措施,为欧盟未来的产业干预埋下伏笔。^④ 2018年至2022年间,欧盟委员会相继批准了

^① 翟东升、宁南山、赵云龙:《欧盟产业发展停滞的结构主义政治经济学分析》,载《世界经济与政治》,2018年第8期,第128-155页;Miriam Hartlapp and Günther Schmid, "Employment Risks and Opportunities for an Ageing Workforce in the EU," *Altern, Arbeit und Betrieb (Altern in Deutschland Bd. 3)*. *Nova Acta Leopoldina NF Bd.*, Vol.101, No.365, 2009, pp.89-110; Philippe Fargues and Ashley McCormick, "Ageing of Skills and Complementary Immigration in the EU, 2010-2025," EUI Working Paper RSCAS 2013/81, Italy, November 2013.

^② 董一凡、赵宏图:《欧盟绿色产业新政的雄心及困境》,载《和平与发展》,2023年第5期,第102-127页。

^③ Christian Kagerl et al., "Energiekrise und Lieferstopp für Gas: Auswirkungen auf die Betriebe in Deutschland," *Wirtschaftsdienst*, Vol.102, No.6, 2022, pp.486-491;丁纯等:《俄乌冲突以来的欧洲经济:表现、原因、政策应对与前景》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2024年第4期,第24-35页。

^④ 该条款规定,协助欧洲共同利益的重要项目的执行可被视为与内部市场相兼容。参见 EUR-Lex, "Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 202/01)," 7 June 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

微电子、电动汽车电池和氢燃料领域的项目,法德两国提供了上述项目总支出一半以上的资金。^①同时,欧盟愈发频繁地制定临时援助框架。2008 年,为应对国际金融危机,欧盟委员会首次大幅放宽国家援助规则,2020 年、2022 年、2023 年和 2025 年,欧盟分别制定了《国家援助新冠疫情临时框架》(State Aid COVID Temporary Framework)、《临时危机框架》(Temporary Crisis Framework)、《临时危机与过渡框架》(Temporary Crisis and Transition Framework)以及《清洁工业协议国家援助框架》(Clean Industrial Deal State Aid Framework),以应对新冠疫情和俄乌冲突对欧洲经济带来的冲击,并与既有产业战略形成配套。另一方面,欧盟出台了一系列“去监管”的政策措施。2025 年,欧盟通过“一揽子”简化提案,预计将修订包括《企业可持续发展报告指令》(Corporate Sustainability Reporting Directive)、《企业可持续发展尽职调查指令》(Corporate Sustainability Due Diligence Directive)和《欧盟可持续分类法》(EU Taxonomy for Sustainable Activities)的部分内容,从而为本土企业“减负”、提高企业的国际竞争力。^②

表 1 2014 年以来欧洲“产业政策回归”部分关键事件

时间	关键事件	核心内容与影响
2014 年	《欧洲共同利益重要项目》 (Important Project of Common European Interest)	基于《罗马条约》第 107 条,允许成员国联合资助跨国战略项目,为后续产业干预埋下伏笔,但初期应用有限
2017 年	欧委会发布《更新版欧盟产业政策战略》通讯 (A Renewed EU Industrial Policy Strategy)	强调了工业作为欧洲增长、就业和创新主要驱动力的重要作用,呼吁进一步制定长期战略
2018 年	欧委会通讯《欧洲人工智能》(Artificial Intelligence for Europe)	提出要在投资、产业能力、技能培训、伦理法律等多个领域部署人工智能政策

^① 博拉(Salih Isik Bora)和施拉姆(Lucas Schramm)基于公开的 IPCEI 项目估算,法德两国的投资占欧洲总投资的 64%。参见 Salih Isik Bora and Lucas Schramm, “Toward a More ‘Sovereign’ Europe? Domestic, Bilateral, and European Factors to Explain France’s (Growing) Influence on EU Politics, 2017–2022,” *French Politics*, Vol.21, No. 3, 2023, pp.3–24。

^② European Commission, “Omnibus Package,” 1 April 2025, https://finance.ec.europa.eu/news/omnibus-package-2025-04-01_en.

2019 年	《面向 21 世纪欧洲产业政策之法德宣言》(A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century)	呼吁推动大规模投资创新,放宽国家援助限制,同时落实外资审查、建立政府采购互惠机制、动态调整贸易政策,以保障欧洲经济主权与战略自主权
	德国《国家产业战略 2030》(National Industrial Strategy 2030)	主张通过组建国家财团对重要产业提供援助,挑战欧盟传统竞争规则
	《欧洲绿色协议》(The European Green Deal)	将产业政策与气候目标绑定,规定到 2030 年至少减少 55% 的排放量,到 2040 年减少 90%。提出“清洁能源技术主权”,为补贴放松提供合法性支持
2020 年	《国家援助新冠疫情临时框架》(The State Aid COVID Temporary Framework)	首次大规模放宽国家援助规则,允许成员国提供超 3 万亿欧元资金,支持企业流动性、疫苗研发等项目
	《欧洲新产业战略》(A New Industrial Strategy for Europe)	深化数字单一市场,确保清洁技术和关键原材料供应,加大对绿色产业和基础设施投资,战略性运用单一市场法规、公共采购规则和竞争政策,进一步修订国家援助规则 ³ 跟进电池和微电子领域的 IPCEI 项目
	《欧洲数据战略》(European Data Strategy)	通过制定新规则,规定欧盟各经济部门的数据使用、访问权限及用途,从而使数据更广泛地被使用,进一步确保欧盟在全球数字经济中的领导地位
	《人工智能白皮书》(White Paper on Artificial Intelligence)	计划在未来十年中,每年吸引 200 亿欧元投资,以提高欧盟在人工智能领域的竞争力,同时保护欧盟公民免受人工智能带来的风险与挑战
2021 年	更新 2020 年《欧洲新产业战略》	新增“战略依赖分析”,将 IPCEI 扩展至电池、氢能等领域,允许使用复苏与韧性基金(Recovery and Resilience Facility)
	《2030 数字罗盘:欧洲数字十年之路》(2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade)	提出 12 项数字化目标,以降低欧盟对外来技术的依赖,捍卫欧盟“数字主权”
2022 年	《欧洲芯片法案》(European Chips Act)	预计到 2030 年动员超 430 亿欧元的公共和私人投资,以解决欧洲半导体短缺问题。目标为 2030 年全球市场份额达 20%,允许成员国补贴芯片制造
	《临时危机框架》(Temporary Crisis Framework)	应对俄乌冲突,允许成员国采取临时援助措施。修订后的框架允许成员国以国家援助促进可再生能源、储能和可再生热能的推广,以及工业生产流程的脱碳
2023 年	《临时危机与过渡框架》(Temporary Crisis and Transition Framework)	取代 2022 年的《临时危机框架》,允许成员国继续提供有限数额的援助,同时按比例提高援助上限,以涵盖冬季供暖期和补偿高能源价格的援助

2024 年	《净零工业法案》(Net-Zero Industry Act)	回应美国《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act), 设定 2030 年清洁技术本土化生产目标, 简化审批流程
	《关键原材料法案》(Critical Raw Materials Act)	为欧盟开采项目的许可程序设定明确期限, 允许委员会和成员国将关键原材料项目认定为战略项目, 推动供应链风险评估, 并要求成员国制定国家勘探计划
	《人工智能创新计划》(AI Innovation Package)	推出一揽子措施, 支持欧洲初创企业和中小企业开发尊崇欧盟价值观和规则的可信赖的人工智能
2025 年	《人工智能大陆行动计划》(AI Continent Action Plan)	计划通过扩大 AI 计算基础设施, 提升高质量数据获取、加速战略行业 AI 应用、强化 AI 人才培养、简化监管合规五大核心领域, 推动 AI 发展, 计划投资超 100 亿欧元升级算力设施
	《清洁工业协议》(Clean Industrial Deal)	动员超 1000 亿欧元支持清洁制造业, 聚焦汽车、钢铁等行业, 引入“匹配援助”机制对抗美国补贴
	《清洁工业协议国家援助框架》(Clean Industrial Deal State Aid Framework)	与《清洁工业协议》配套的国家援助框架, 取代《临时危机与过渡框架》。该框架更有助于成员国支持清洁能源、工业脱碳和清洁技术的发展

注:表由作者根据欧盟官方文件自制。

相关政策表明,欧盟正试图改变 20 世纪 80 年代中期以来,抑制成员国产业政策与强监管规制相结合的“横向—监管型”产业战略,转向以国家援助为代表的“垂直—干预型”产业战略。但就目前进展来看,欧盟推动产业战略转型的成效极其有限。

第一,尽管自 2014 年起,欧盟已采取实质性措施推动垂直产业政策回归,然而十多年过去了,欧盟既未能出台媲美中美量级的产业政策,也未能从根本上改变成员国的国家援助限制。其产业政策的制定和调整多由中美产业政策等外部刺激触发,但政策力度却常常不及刺激本身。在 2019 年的“西门子—阿尔斯通合并案”中,欧盟竞争事务专员玛格丽特·韦斯塔格(Margrethe Vestager)仍以补救措施不足为由,否决了两家公司在运输设备及服务业务上的合并。欧盟委员会认为,合并导致的产业集中度过高,对欧洲消费者的实质性威胁远超来自中国的同业竞争。^① 根据最新的《欧盟委员会实施条例 2023/2831》与《欧盟委员会实施条例 2023/2832》,欧盟对单个企业无需通报的援助上限仍有较严规定,除此之外的其他援助均需上报欧盟委员会进行逐案评估。^②

① Silvia Amaro, “EU Blocks Alstom-Siemens Rail Merger Due to ‘Serious Competition Concerns’,” CNBC, 6 February 2019, <https://www.cnbc.com/2019/02/06/eu-blocks-plan-for-alstom-siemens-rail-merger.html>.
② EUR-Lex, “Commission Regulation (EU) 2023/2831 of 13 December 2023 on the Application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to De Minimis Aid,” 15 December 2023, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2831/oj/eng>; EUR-Lex, “Commission Regulation (EU) 2023/2832 of 13 December 2023 on the Application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to De Minimis Aid Granted to Undertakings Providing Services of General Economic Interest,” 15 December 2023, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2832/oj/eng>.

这证明即便在“产业政策回归”呼声高涨、临时援助框架密集出台的当下,欧盟对成员国直接援助本土企业的限制依然严格。第二,对强监管的改革步履维艰。强监管必然推高企业运营成本,而欧盟内部监管标准的“逐顶竞争”,导致本土企业在国际市场的“逐底竞争”中处于劣势。然而,欧盟的应对策略并非放松本土监管,而是利用其庞大的单一市场向外推广监管标准,并对外国补贴采取贸易保护措施。监管标准的推广体现在2017年生效的《一般数据保护条例》(General Data Protection Regulation),而《外国补贴条例》(Foreign Subsidies Regulation)则是贸易保护的具象化。2024年生效的《人工智能法案》(Artificial Intelligence Act)最终引发了巨大争议:欧盟在人工智能领域的发展已大幅落后于中美,却因制度惯性在监管领域率先推进其政策法规。尽管欧盟通过了“一揽子”简化提案,但并未根本上改变激励欧盟不断出台监管条例的制度结构,提案的实际作用仍待观察。

欧盟并非缺乏实施直接干预式产业战略的经验。从20世纪50年代至80年代中期,欧洲共同体与成员国曾长期奉行“垂直—干预型”产业战略,推行高度协调的强力产业政策。同时,随着欧洲一体化程度的深化,成员国产业干预的能力与效力亦同步提升。“垂直—干预型”产业战略的推行基础由三方面因素共同构成。

第一,美国公司的竞争威胁。第二次世界大战之后,受益于宽松的监管竞争机制与庞大的同质化国内市场,美国公司享有天然的结构优势,规模较小的欧洲公司即便是在本土市场也难以抵抗美国公司的“入侵”。在竞争压力的推动下,打造“冠军企业”的战略在欧洲开始盛行。即使在经济自由主义意识形态最为顽固的英国,也于1966年强调,并购、整合与企业规模化“将持久改善英国工业的结构与竞争力”,时任首相威尔逊呼吁“以本世纪前所未见的规模和速度”重组英国工业。^① 第二,欧洲共同体对国家援助的默许。尽管从欧洲煤钢共同体到欧盟,共同体对产业政策的规制权力整体呈增加趋势,但在这一时间段,共同体往往将相关权力“束之高阁”,默许成员国的国家援助行为。《巴黎条约》与《罗马条约》均将国家援助的监管权力授予共同体相关机构,1962年的《第17/62号条例》(Regulations 17/62)更是赋予欧盟委员会直接调查、裁决、豁免和处罚违反竞争规则行为的权力,使欧委会凌驾于各国竞争主管机构之上。^②

^① Walter Adams and James Brock, “Mergers and Economic Performance: The Experience Abroad,” *Review of Industrial Organization*, Vol.5, No.2, 1990, pp.175-188.

^② Laurent Warloutzet, “The Centralization of EU Competition Policy: Historical Institutional Dynamics from Cartel Monitoring to Merger Control (1956-91),” *Journal of Common Market Studies*, Vol.54, No.3, 2016, pp.725-741; Hubert Buch-Hansen and Angela Wigger, *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*, Routledge, 2011, pp.48-49; quoted from Brigitte Leucht and Katja Seidel, “Ruptures and Continuities in European Competition Policy, 1950-1962,” Paper Presented to the Conference on “European Competition Policy 1930-2007 at the University Paris IV-Sorbonne,” Paris, September, 2007.

然而,欧盟委员会却始终旁置上述条款、“雪藏”了规制权力,并默许各成员国推动国家援助与并购重组。甚至到了新自由主义思潮崛起的20世纪70年代,欧委会仍未改变各国培育“冠军企业”的偏好,并且积极培育“欧洲冠军企业”。^①第三,欧洲一体化的不断推进。在这一时期,一体化进程不仅未与各国国内政策目标产生冲突,反而被视为实现这些目标的手段。一体化化解了主要成员国的地缘政治矛盾,增强了成员国之间的信任,大大提升了欧洲对内和对外的集体行动能力。^②以空中客车(Airbus)为例,英、法、德三大国财政力量的汇聚帮助空客承受住前20年的持续财务亏空。1970—1990年,三国向空中客车投入135亿美元补贴,最终成功地将该公司培育成为能够与美国航空巨头分庭抗礼的“欧洲冠军企业”,成为共同体“垂直—干预型”产业战略最杰出的成果。^③

然而,从20世纪70年代开始,欧洲政治精英对既有产业战略的态度逐渐转向消极,并最终于20世纪80年代中期推动了共同体的产业战略从“垂直—干预型”向“横向—监管型”转变。那么,在“产业政策回归”呼声日渐高涨、各类临时援助框架密集出台的当下,欧盟为何难以再次回归“垂直—干预型”产业战略、重现成功孕育“冠军企业”的国家与市场协同模式?其根源在于20世纪80年代中期以来,欧洲一体化制度安排与产业战略转型之间的复杂关系。

四 “横向—监管型”产业战略的形塑与锁定

欧洲一体化与共同体产业战略转型之间存在复杂的互动关系。20世纪80年代以来,欧洲政治精英对国家干预模式的反思,促使新自由主义意识形态在欧洲兴起并占据主导地位,进而推动了共同体产业战略的根本转向,即“垂直—干预型”转变为“横向—监管型”。这一变迁为深化一体化进程提供了制度基础。然而,取得重大进展的一体化仍不完整,欧元区的建立和欧盟东扩反过来锁定了转变后的产业战略框架,制约了欧盟产业战略的再次变革。

① 典型例证是1970年的《科隆纳备忘录》(Colonna Memorandum)。在该文件中,欧委会鼓励企业开展跨国协作与欧洲层面的并购,并呼吁欧共体层面的共同产业政策,以推动建立统一的欧洲工业体系。参见 Hubert Buch-Hansen and Angela Wigger, *The Politics of European Competition Regulation: A Critical Political Economy Perspective*, p.67; Timo Seidl and Luuk Schmitz, “Moving on to not Fall Behind? Technological Sovereignty and the ‘Geo-digiste’ Turn in EU Industrial Policy,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.8, 2024, pp.2147–2174。

② 李巍、张梦琨:《空客崛起的政治基础——技术整合、市场拓展与战略性企业的成长》,载《世界经济与政治》,2021年第11期,第4–37页。

③ 李子文:《欧盟产业补贴政策典型做法和经验启示》,第82–92页。

(一)精英态度转变对“横向—监管型”产业战略的形塑

从20世纪70年代末开始,在欧洲政治精英的推动下,共同体主要成员国均出现了对产业战略的政策转向。这种集体转变是资本主义世界经济危机、新自由主义意识形态的崛起和保护钢铁行业的“达维尼翁计划”(Davignon Plan)等产业政策失败共同作用的结果。德国经济学家吉尔施(Herbert Giersch)创造了“欧洲硬化症”(Euro sclerosis)一词,形容欧洲各国关键经济部门的僵化与创新乏力。他认为,“欧洲硬化症”的主要成因是衰退的地区与产业对政府援助的过度依赖。^①此外,经济停滞与高失业推动成员国转向“以邻为壑”的经济保护主义,阻碍了欧洲一体化的推进,最终引发对政府选择性干预战略的广泛质疑。

1979年,英国的撒切尔夫人当选首相,政府推动了公共部门的大规模私有化,并显著削弱了工会权力;1980年,德国修订《反限制竞争法》(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen),使政治独立的联邦卡特尔局(Bundeskartellamt)能够更高效地处理公司并购;1986年,法国准司法机构“竞争委员会”(Conseil de la Concurrence)取代了原有的“竞争监察委员会”(Commission de la Concurrence),以司法监督取代了原先的政治裁量权。在欧共体层面,欧洲诸国在摆脱滞胀的雄心下,重启了日渐停滞的欧洲一体化进程。1985年,新任欧委会主席雅克·德洛尔(Jacques Delors)公布《完成内部市场》白皮书(White Paper on Completing the Internal Market)后,由其推动的《单一欧洲法令》(Single European Act, SEA)于1987年生效。SEA推动了“有效多数表决制”(Qualified Majority Voting)的实行,并明确提出建成“商品、人员、服务和资本自由流通”的共同市场。随着一体化进程的重启,各国对特定产业的选择性干预被视作欧洲一体化的阻碍。时任欧共体委员弗兰斯·安德森(Frans Andriessen)将国家援助比作“蛀蚀一体化船舶残骸的木蠹”,这一比喻形象地展现出当时主流欧洲政治精英对产业政策的态度。^②

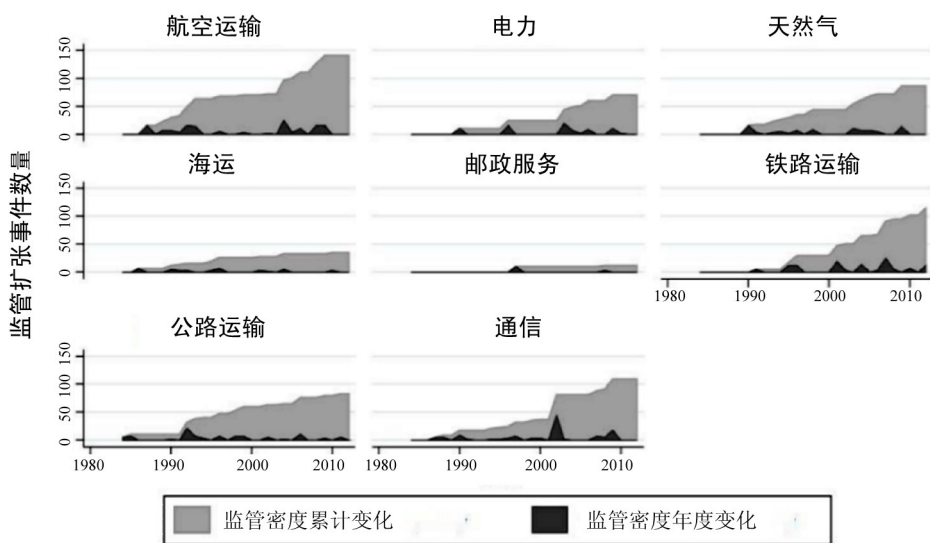
由此,新自由主义成为欧洲政治精英解决经济增长停滞与主导欧洲一体化的意识形态。欧洲共同体开始限制成员国对特定产业的直接干预,以服务于欧洲统一市场的建设。20世纪80年代中后期,欧共体开始转向以“开放性”(Openness)、“横向性”(Horizontal)和“辅助性”(Subsidiarity)为原则的产业政策,着力避免产业政策引发区

^① Herbert Giersch, "Euro sclerosis," *Kieler Diskussionsbeiträge*, No.112, 1985, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/48070/1/025296167.pdf>.

^② Angela Wigger, "The New EU Industrial Policy: Opening Up New Frontiers for Financial Capital," *Politics and Governance*, Vol.12, 2024, DOI: 10.17645/pag.8192, <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/8192/3874>.

域间不平衡,以此维护欧洲内部市场的公平竞争。^①因“选择性执法”而闲置的《第 17/62 号条例》于 20 世纪 80 年代被欧盟委员会启用,成为一枚“沉寂 20 年后于各成员国政府面前轰然引爆的炸弹”,各国的国家援助自此开始受到严格的规制。^②随着 1993 年《马斯特里赫特条约》的生效和 1999 年欧洲经济货币联盟的成立,欧洲国家再次朝着一体化大踏步前进,上述市场导向、反部门干预的原则也伴随若干重要的产业政策通报而得以巩固。^③

图 1 欧盟分行业监管密度变化



资料来源:Manuele Citi and Mogens Justesen, “Measuring and Explaining Regulatory Reform in the EU: A Time Series Analysis of Eight Sectors, 1984–2012,” *European Journal of Political Research*, Vol. 53, No.4, 2014, pp.709–726。

政治精英态度的转变也助推了欧盟的强监管规制取向,这一取向可以追溯至 20 世纪 80 年代中期,对“消极一体化”(Negative Integration)和“积极一体化”(Positive Integration)失衡问题的讨论。所谓“消极一体化”,即消除成员国间的贸易壁垒,进而

^① 丁纯、罗天宇:《欧盟垂直产业政策:历史演变、定位原因及前景展望》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2021 年第 4 期,第 17–27 页。

^② Stephen Wilks and Ian Bartle, “The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies,” *West European Politics*, Vol.25, No.1, 2002, pp.148–172.

^③ 孙彦红:《欧盟产业政策研究》,社会科学文献出版社 2012 年版,第 29–30 页。

通过市场竞争推动一体化进程,其核心在于“去监管化”;而“积极一体化”是指在超国家层面创建通行规则,以此弥补市场自由化带来的社会或经济失衡,通过统一标准进一步推动市场一体化,其核心在于“再监管化”。由于“消极一体化”会使成员国在诸多重要政策领域放松管制,“实质上构成国家治理能力衰落问题的一部分”。^①为扭转这一局面、弥补“消极一体化”与“积极一体化”的失衡,从20世纪80年代中期开始,欧盟产业监管规则的设立开始走上“快车道”。同时,欧盟委员会原本对欧洲一体化抱有强烈的意识形态执着与制度偏好,而不断增长的监管议程又明显有利于欧盟委员会深化欧洲一体化的基本目标。^②因此,欧盟逐步实现了从“垂直—干预型”向“横向—监管型”的产业战略转型。

(二)不完全一体化对“横向—监管型”产业战略的锁定

如果仅从共同体与成员国政治精英的态度转变出发,欧盟委员会似乎仍可将规制权力“束之高阁”、默许其他国家对本国产业的援助行为,使产业战略再次“摆回”直接干预的路线。但是,从“垂直—干预型”向“横向—监管型”的产业战略转型,为欧洲进一步一体化创造了条件。这种以限制成员国产业干预为基础而推进的不完全一体化,反过来又锁定了欧盟的“横向—监管型”产业战略路径,使其难以更改。

第一,货币一体化使欧元区国家丧失了汇率调节的“屏障”,放大了国家援助的负外部性。^③根据蒙代尔—弗莱明模型(Mundell-Fleming Model),在资本高度流动的开放经济中,包括大规模国家援助在内的扩张性财政政策会吸引资本流入、推动本币升值,从而抵消国家援助对特定部门商品出口的正向影响。^④而货币一体化后,这种名义汇率的调节机制不复存在。一国提供大规模国家援助时,不再会因贸易顺差而引发本币升值倾向。^⑤这就意味着,如果没有制度约束,成员国将有充分的动机大力援助本国产业。

然而,加入欧元区后,国家援助给其他成员国带来的负外部性又会被放大。由于

^① Fritz Wilhelm Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research*, Routledge, 1997, pp.210-212.

^② [芬]阿努·布拉德福德:《布鲁塞尔效应:欧盟如何统治全球?》,简军波、宋卫清译,上海人民出版社2024年版,第27页。

^③ 受补贴行业出口的会增加会削弱其他国家在该行业的生产能力,降低贸易伙伴国的整体生产率。奥萨(Ralph Ossa)将之称为“生产转移外部性”(Production Relocation Externality)。参见Ralph Ossa, “A ‘New Trade’ Theory of GATT/WTO Negotiations,” *Journal of Political Economy*, Vol.119, No.1, 2011, pp.122-152; quoted from Andrew Hodge et al., “Industrial Policy in Europe: A Single Market Perspective,” IMF Working Papers 2024/249。

^④ Robert Alexander Mundell, “Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates,” *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol.29, No.4, 1963, pp.475-485.

^⑤ 相关实证研究可参见Andrew Hodge et al., “Industrial Policy in Europe: A Single Market Perspective,” IMF Working Papers 2024/249。

并非“最优货币区”,欧元区内生产要素有着较高的跨区域流动性。^①从商品贸易的角度出发,财政实力雄厚的国家能够推行更有力的国家援助,其代价却是财政实力较弱国家对应产业的凋敝;从资本流动的角度出发,欧元区内资本高度流动且无汇率风险,使得国家援助政策对投资流向的“扭曲效应”更为突出,一国的国家援助将加速其他成员国的资本外流。这种产业与资本再分配效应在欧元区内部形成了更强的零和博弈特征。随着欧盟市场一体化的不断推进,欧元区内的商品、服务与贸易流动更加顺畅,失去货币发行权力的各成员国对商品贸易与资本流动更加敏感,哪怕是不同的工资谈判制度,也会导致共同体内部贸易失衡。^②这进而使欧盟委员会无法真正地放松对成员国产业政策的约束,再难维系所谓“多元资本主义模式的共存”。^③

第二,财政纪律限制成员国的国家援助空间。与货币一体化相同,欧盟财政纪律制度化的正式起点同样是1992年的《马斯特里赫特条约》。该条约确立了欧盟成员国不得出现过度财政赤字的基本原则,为后续欧盟财政治理奠定了法律基础。1995年,德国积极推动制定规范欧盟成员国财政政策的具体规则,这一倡议最终于1997年以《稳定与增长公约》(Stability and Growth Pact)的形式被正式采纳。《稳定与增长公约》及其后续的修订对欧元区成员国实施了严格的财政纪律规制,明确了政府预算赤字不得超过国内生产总值(GDP)的3%、公共债务不得超过GDP的60%的硬性约束。

这种财政纪律的形成源自20世纪70、80年代欧洲财政政策失败的教训,^④而货币一体化的推进,进一步巩固了维系这一纪律的必要性。统一货币后,欧元区国家丧失了以国家信用为基础、通过本国中央银行为其主权债务融资兜底的能力。因此,成员国发行的欧元计价国债,本质上等同于外币债务,其偿付完全依赖于发行国自身的财政收入和从金融市场融资的能力。对于欧元区国家而言,由于缺乏本国央行作为“最后贷款人”,其财政收支恶化的后果远比拥有主权货币的国家严重。而财政强国的国家援助行为,无疑是导致财政弱国收支恶化的重要因素。在此背景下,欧盟必须

① 胡琨、钟佳睿:《欧洲货币联盟会迈向最优货币区吗?——法国调节学派视角下最优货币区的自我实现》,载《欧洲研究》,2022年第4期,第53-84页。

② 霍尔(Peter Hall)等人指出,欧元区南北国家因政治经济制度差异,形成了截然不同的工资协调逻辑。北部国家凭借成熟的工资协调机制,得以在货币一体化后继续通过出口拉动增长;南部国家国内需求扩张带动工资快速上涨,最终使出口份额萎缩、贸易逆差扩大。这种差异在货币一体化后失去了汇率调节的缓冲,为欧元危机埋下了隐患。参见 Peter Hall, “The Economics and Politics of the Euro Crisis,” *German Politics*, Vol.21, No.4, 2012, pp.355-371; Bob Hancké, *Unions, Central Banks, and EMU: Labour Market Institutions and Monetary Integration in Europe*, Oxford University Press, 2013; Alison Johnston et al., “Comparative Institutional Advantage in Europe’s Sovereign Debt Crisis,” *Comparative Political Studies*, Vol.47, No.13, 2014, pp.1771-1800。

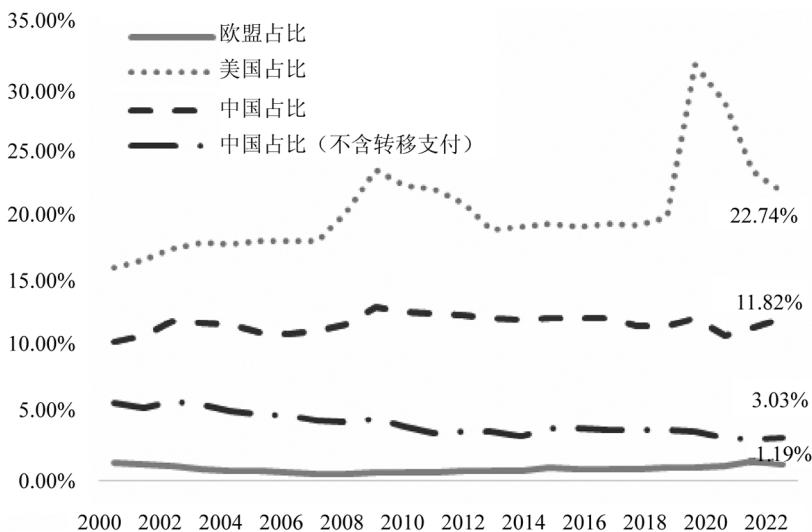
③ Martin Höpner and Armin Schäfer, “A New Phase of European Integration: Organised Capitalisms in Post-Ricardian Europe,” *West European Politics*, Vol.33, No.2, 2010, pp.344-368。

④ Marco Buti and Gabriele Giudice, “Maastricht’s Fiscal Rules at Ten: An Assessment,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.5, 2002, pp.823-848。

要求成员国维持严格的财政纪律,严格控制财政赤字和公共债务水平,并对国家援助加以约束,其根本目的在于避免财政弱国因收支危机而陷入需要紧急外部救助的困境,进而威胁整个欧元区经济,乃至欧盟的一体化进程。

第三,财政分治使转移支付与共同产业政策缺位。货币一体化对国家援助的规锁并非无解,欧盟至少可以从两个方面来推动“垂直—干预型”产业战略的回归:一是大力推动共同产业政策,二是通过欧盟财政施以强有力的转移支付。然而,二者在目前的欧盟制度框架内均无法实现,其根本原因在于财政一体化的停滞。相较同体量经济体,欧盟委员会每年可支配的资金极低。2024年,欧盟财政预算总额约为1893.85亿欧元,总支出约为1426.3亿欧元。^①相比之下,美国2024财年的联邦政府财政支出达6.75万亿美元。^②从2000年到2023年,欧盟历年财政支出占GDP比重为美国的二十分之一到十四分之一,为中国的五分之一至三分之一。这一数字并未计入中国中央政府每年用于地方转移支付的资金。如果计入转移支付部分,欧盟2023年的财政支出约为中国财政支出的十分之一。

图2 中美欧财政支出占GDP比重(2000—2023年)



资料来源:Wind 数据库。

① 《欧盟理事会批准 2024 年欧盟财政预算》,新华网,2023 年 11 月 20 日,<https://news.cctv.com/2023/11/20/ARTInpOptmFREfhsvD8PK2K7231120.shtml>。

② 《美国 2024 财年联邦赤字达 1.8 万亿美元》,新华网,2024 年 10 月 9 日,<http://www.news.cn/world/20241009/1d8bef6e33e74ce1999865e55eb3b712/c.html>。

有限支出已难以支撑欧盟当下的“再工业化”雄心,而在支出规模有限的前提下,欧盟预算在使用方向上也存在历史路径依赖:长期以来,主要的欧盟预算用于农业共同政策和凝聚政策,这两项政策在 2021—2027 年欧盟长期预算中占据约 80.4% 的份额。相比之下,用于加强欧洲经济竞争力关键项目的研发支出,在预算支出中所占比例始终未能获得显著提高。^① 这种预算结构侧重于内部资源再分配,而非服务于共同战略目标的实现。由于预算规模有限,欧盟委员会无法像中国中央政府那样,通过中央(共同体)层面的转移支付,将地方(成员国)产业政策的外部性予以内化。反过来,转移支付能力的缺陷又限制了欧盟对成员国国家援助的放松空间,因为放松规制很可能导致财政弱势成员国遭受持续性损害,而欧盟本身又缺乏相应的补偿机制。

财政一体化的缺失也使得欧盟无法独立制定大规模的共同产业政策。从芯片产业到新能源产业,欧盟推动的产业政策往往滞后于外部刺激,但其自身政策的力度又显著不足。以《欧洲芯片法案》为例,新冠疫情导致半导体供应链中断,暴露了欧洲对亚洲和美国芯片进口的严重依赖;而美国《芯片与科学法案》(CHIPS and Science Act)的出台,又使欧洲加倍担忧在半导体领域被边缘化。同样,为应对美国的《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act),欧委会提出了《绿色协议工业计划》(The Green Deal Industrial Plan)与《净零工业法案》,并修订了涉及国家援助的《一般集体豁免条例》(General Block Exemption Regulation)。^② 然而,欧委会于《欧洲芯片法案》中宣称的 430 亿欧元投资规模看似与美国同期的《芯片与科学法案》旗鼓相当,但关键差异在于,美国的 520 亿美元完全来自公共投资,而欧盟法案预计到 2030 年带来的公共投资也仅为 111.5 亿欧元,其中欧盟委员会直接分配的资金仅约 33 亿欧元。^③ 无独有偶,欧盟的《绿色协议工业计划》在补贴获取难易度与资金规模方面,亦较《通胀削减法案》相形见绌。《净零工业法案》同样面临资金问题,欧盟缺乏支撑其产业政策目标的财政手段,法案所需的财政支持最终均需依赖成员国的国家援助。^④

① European Commission, “Headings: Spending Categories,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en.

② Esade Geo, “The Effects of the IRA in Europe,” Brief, January 2024, https://www.esade.edu/faculty-research/sites/default/files/publicacion/pdf/2024-01/AAFF_EsadeGeo_The%20effects%20of%20the%20IRA%20in%20Europe_v3.pdf.

③ European Commission, “European Chips Act,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en; European Chips Act, “Chips Act | Updates, Compliance,” <https://www.european-chips-act.com/#:~:text=The%20Initiative%20will%20be%20supported%20by%20%E2%82AC6.2%20billion%20of,already%20foreseen%20for%20semiconductor%20technologies..>

④ Nils Redeker, “Chasing Shadows: What the Net Zero Industry Act Teaches Us About EU Industrial Policy,” *Verfassungsblog*, 27 February 2024, <https://verfassungsblog.de/chasing-shadows/>.

第四,不完全一体化间接推动欧盟强监管取向。以推进欧洲单一市场为基本出发点,欧盟在约束财政强国产业政策制定的同时,也在积极地推广产业监管标准的统一。这种政策取向的形成,不仅源于上文所述的欧洲政治精英推动市场一体化的迫切需求,以及维系“消极一体化”与“积极一体化”间平衡的考量,制度因素也深刻形塑了这一进程。与产业政策的审批机制不同,欧盟监管标准的制定通常需要通过普通立法程序,即欧盟委员会提案——欧洲议会和欧盟理事会表决——欧盟机构与成员国执行。不完全一体化使欧盟形成了特殊的制度结构,这种结构使得欧委会有着强烈的监管提案动机,而“向上协调”的监管标准提案又更容易在立法表决过程中通过,由此,形成了欧盟不断强化的监管取向。

欧盟的不完全一体化至少有三个机制使欧盟委员会热衷于通过监管提案。首先,对于欧盟委员会而言,监管标准的设立既有助于推动欧洲一体化进程,又能够实现本机构的部门利益。欧盟委员会有着明确的工作议程,其政绩通过议程完成度来衡量,因此,委员会会有充足的动机来增加监管措施;^①其次,财政分治导致欧盟委员会缺乏可用资金,使其在“胡萝卜”(财政拨款)与“大棒”(监管规制)中只能选择后者来扩大本部门的影响力;最后,欧盟委员会本质上仅是监管标准的制定者,而非执行者。由于缺乏传统中央政府所拥有的征税权和支出权,实施高标准监管几乎不会增加欧委会自身的行动成本,因为承担法规执行责任的主体是成员国,而非欧盟委员会本身。^②

表 2 欧盟监管规则拟定与产业政策审批流程

监管规则拟定	提案	批准		执行
	欧盟委员会	→	欧洲议会 欧盟理事会	→ 欧盟各机构 欧盟成员国
产业政策审批	上报	审查		执行
	欧盟成员国	→	欧盟委员会	→ 欧盟成员国

注:表由作者自制。

而在立法表决过程中,“向上协调”的监管标准提案往往更容易通过,即在诸多标准中通过最为严格的标准来监管成员国。布拉德福德(Anu Bradford)对此有如下解释:一是欧盟机构通过纳入非经济因素赋予一体化更大合法性;二是说服标准后进国

^① Giandomenico Majone, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance,” *Journal of Public Policy*, Vol.17, No.2, 1997, pp.139-167.

^② [芬]阿努·布拉德福德:《布鲁塞尔效应:欧盟如何统治全球?》,第28页。

家提高标准,要比说服先行者降低生产标准更容易;三是“向上协调”满足了左翼政党对消费者的保护、右翼政党对共同市场的追求,以及非政府组织(NGOs)规范性的向上诉求,因而,更易形成利益同盟;四是制度因素,即 1987 年生效的《单一欧洲法令》使欧盟理事会以有效多数表决制取代了全体一致表决制,使得“向上协调”的法案更易通过。^①

这种制度结构导致欧盟形成了推动监管立法的强大惯性。《德拉吉报告》(The Draghi Report)指出,在缺乏量化分析新法成本效益的框架下,以及在难以对转化为国内法后实施效果进行统一评估的背景下,2019 年至 2024 年间,欧盟通过了约 13000 项法案,这些已通过的法律之间存在大量重叠与矛盾。此外,成员国在根据欧盟监管立法制定国内法时,常通过“镀金行为”(Gold Plate)进一步提高本土监管标准,抑或要求和标准存在差异,这进一步加重了欧洲企业的合规负担。^②

以上分析揭示了欧洲一体化进程与欧盟“横向—监管型”产业战略的复杂关系。一方面,在 20 世纪 80 年代中期,欧洲政治精英寻求推动新自由主义式一体化,以摆脱经济停滞困境,其核心逻辑要求抑制成员国国家援助能力、制定共同体层面的统一标准,因而,推动了产业战略从“垂直—干预型”向“横向—监管型”转变;另一方面,欧盟的成立与欧元区的诞生大幅推进了欧洲一体化,但这种不完全一体化反向强化了欧盟对“横向—监管型”产业战略的路径依赖。货币一体化加大了成员国推行国家援助的负外部性,有限的预算规模又使得欧委会无法执行有效的转移支付、推行共同产业政策,持续依赖监管作为核心政策工具,最终导致“向上协调”的监管规则体系的不断扩张。对国家援助的约束与监管规则的强化既是推动一体化的手段,又成为不完全一体化的制度产物,将欧盟产业战略锁定在“横向—监管型”的框架内。

(三)成员国扩容对“横向—监管型”产业战略的路径强化

如果说 20 世纪 80 年代中期,欧共体重启一体化的进程尚有显著的经济动因,那么冷战后,欧盟的历次扩容则主要由政治性因素主导。从 1957 年开始,欧盟历经多次扩容,逐步发展至 28 个成员国。其中第五次扩容(2004—2007 年)吸纳了 10 个前社会主义阵营国家及塞浦路斯、马耳他,成为历史上规模最大的一次扩容。事实上,欧盟扩容的主要动机是政治性的。欧盟扩盟与东部邻国事务总司(The Directorate-General for Enlargement and the Eastern Neighbourhood)战略部门前负责人阿克塞尔·瓦尔登

^① [芬]阿努·布拉德福德:《布鲁塞尔效应:欧盟如何统治全球?》,第 22—27 页。

^② Mario Draghi, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” pp. 68–69.

(Axel Sotiris Walldén)指出,2004年“大爆炸”式的东扩旨在“通过削弱莫斯科的影响力来巩固西方在冷战中的胜利”。作为欧盟东扩的两个主要推动国,德国希望确保作为德俄缓冲区的东部邻国安全,英国则抱有强烈的“大西洋主义”(Atlanticism)倾向,两国的动机显然包含了强烈的地缘政治色彩。^①

然而,以政治宣示为主要目的的扩容,增加了成员国内部偏好的异质性,也进一步巩固了欧盟既有的“横向—监管型”产业战略。一方面,欧盟内部经济多样性的增加,必然使成员国的工业发展水平和经济结构差异更为显著,加大了制定和执行共同产业政策的难度。^②当欧盟意图在危机期间放宽成员国的援助规则时,需要更多援助以刺激经济的财政弱国往往因为高债务与弱财政而限制其援助空间,财政强国反而能借此强化产业竞争力。以欧盟2022年的《临时危机框架》为例,77%的补贴由德国和法国提供,如果包括意大利,则接近85%。其余24个成员国占欧盟GDP的45%,却仅提供了15%的补贴。这意味着德法意三国占据了绝大部分放松产业政策限制的红利,这一代价将借助扩容后的单一市场,由欧盟其他经济较弱的国家共同承担。此外,这三个成员国也获得了《欧洲芯片法案》框架下授予的大部分援助比例。^③在财政一体化裹足不前、欧盟层面的长效转移支付机制难以建立的背景下,扩容增加了共同体内部市场的脆弱性,对产业政策监管的放松更容易加剧内部市场分裂。

另一方面,成员国的扩大反而推动了共同体层面产业监管标准的加速出台。奇蒂(Manuele Citi)与尤斯特森(Mogens Justesen)通过对包含169项欧盟立法数据集的计量研究,得出以下结论:欧盟理事会中获胜联盟(Winning Coalition)的数量和欧盟成员国的规模对监管改革具有显著影响。前者证明了上述《单一欧洲法令》对欧盟监管议程推进的影响,后者则证实了欧盟扩容对监管立法的推动。其机制在于,欧盟立法依赖成员国的共识构建,而新加入的成员国与原欧盟成员国往往有不同的监管立法偏好。因此,若一国希望推动欧盟层面的监管立法,就需要在成员国间进行更多的“条件交换”。这种条件交换通过“互投赞成票”(Log-rolling)和更大规模的“一揽子协议”(Package Deals)被纳入新立法的形式来实现,导致监管密度上升。^④所谓“互投

① Axel Sotiris Walldén, “The Demise Of EU Enlargement Policy,” March 2017, <https://www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>.

② 孙彦红:《欧盟产业政策研究》,第3页。

③ Lena Hornkohl and Dionysios Pelekis, “State Aid Control as a Coordinating Instrument for EU Industrial Policy in the Internal Market,” Publications Office of the European Union, 2025, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/conference-paper-state-aid-control-coordinating-instrument-eu-industrial-policy-internal-market_en.

④ Manuele Citi and Mogens Justesen, “Measuring and Explaining Regulatory Reform in the EU: A Time Series Analysis of Eight Sectors, 1984–2012,” *European Journal of Political Research*, Vol.53, No.4, 2014, pp.709–726.

赞成票”,即当一国希望本国的提案通过时,通过承诺支持其他国家的提案,以确保本国提案能够获得有效多数的支持。随着新成员国的加入,有效多数支持变得更加困难,因此,成员国会做出更多“互投赞成票”的承诺,进而使得不同提案形成“隐性捆绑”;而“一揽子协议”则是指将多项立法提案直接打包交由立法机构审议的“显性捆绑”,以获取更多成员国的支持。由于欧盟内部仍有极多议题等待谈判协商,这种谈判策略往往奏效。

五 余论:欧盟产业战略的变革风向标

不完全一体化构成欧盟变革现行产业战略的根本性制约;货币一体化极大地规锁了成员国的产业政策空间;财政一体化的长期缺位规锁了欧盟层面实施共同产业政策的能力。与此同时,这种制度结构使欧盟天然倾向于推动“向上协调”的监管政策,形成强大的制度惯性。冷战终结后的大规模东扩进程,更是深化并巩固了欧盟自 20 世纪 80 年代中期以来确立的这种“横向—监管型”产业战略模式。

如上文所述,判断欧盟产业战略变革的关键在于欧盟委员会的财政分配权能否大幅提高。一旦欧委会获得较大规模的财政分配权,共同产业政策的制定与转移支付的实施将成为可能,成员国各自为政导致的内部市场失衡也将得到调节。拥有了财政工具,欧委会便无需过度依赖监管规制来实现政策目标,欧盟的“去监管化”进程也能得以推进。就欧盟目前的制度创新动向来看,共同债务可以成为判断欧盟产业战略变革的“风向标”。作为“下一代欧盟”(Next Generation EU, NGEU)的核心组成部分,“复苏与韧性基金”(Recovery and Resilience Facility)实现了欧盟历史上首次大规模集体借款。其中,3900 亿欧元赠款的资金分配权掌握在欧委会手中,使其首次拥有了实质性的转移支付能力。^① 这种债务支配权力的扩大实质上赋予了欧委会类主权的融资能力。欧委会可以运用其掌控的共同债务资金,实行基于共同体整体利益的财政干预,部分解决因经济异质性导致的“最优货币区”条件缺失问题,内化成员国产业政策的外部性。

然而,尽管已实现制度性突破,欧盟目前的债务发行仍然是临时的、危机驱动的和小规模。欧盟能否真正实现共同债务的扩大化与常态化,进而推动欧盟产业战略的转型,目前来看仍存在三重挑战。一是现行法律框架的约束。《欧洲联盟运行条约》

^① European Commission, “Next Generation EU,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en.

第123条第一款明确禁止欧洲央行及成员国央行向欧盟机构、成员国政府或公共实体提供信贷安排、弥补财政赤字或实施债务货币化,目前NGEU的共同债务以欧盟财政作为担保,尚未违反该条款;但在财政主权分散架构下推进共同债务的大幅扩张,未来国债的展期操作必然面临第123条的法律挑战。二是成员国的政治阻力。德国虽然妥协并支持了NGEU的实施,却仍明确反对共同债务常态化,坚称NGEU属“例外”而非“先例”。由奥地利、丹麦、瑞典、荷兰组成的“节俭四国”(Frugal Four)同样因担忧财政主权向欧盟层面的实质性让渡,而抵制新增欧盟共同债务。^① 新一届欧盟委员会也并未采纳《德拉吉报告》的建议,进一步发行欧盟共同债券。^② 三是潜在的负面影响。欧盟必须精准调控债务规模与资金投向:债务发行过少将难以推动产业战略的根本变革;债务发行过量则容易增加滞胀压力。而从长期来看,共同债务的扩大化与货币国际化相伴相生,欧元将因此承受更大的升值压力,而高估的欧元反而会削弱欧洲本土产业竞争力,这对欧委会的资金使用效率提出了更高的要求。

当前,欧盟正处于产业战略变革的十字路口。一方面,俄乌冲突再次刺激了欧盟东扩的意愿。2024年10月,欧盟委员会主席冯德莱恩接连访问西巴尔干五国,并称欧盟扩大是她连任期间的“绝对优先事项”。^③ 与此同时,当前欧洲内部民粹主义与疑欧思潮的持续高涨,使得欧盟推进一体化的政治基础愈发薄弱。这些因素都对欧洲政治精英改革既有产业战略的努力形成阻碍。另一方面,欧盟拥有充分的共同债务扩张空间,欧洲央行力图推动的欧元国际化对规模化的欧盟国债资产池提出了新的需求,进而为共同债务的扩张提供了额外动力。

如果欧委会未来能够推动共同债务常态化与扩大化,进而克服制度约束、成功改革既有的产业战略,将债务资金高效注入生产性资本领域,显著提高全要素生产率,那么将部分放缓欧盟产业竞争力持续衰落步伐。反之,欧盟在全球市场的竞争地位恐遭进一步削弱。

(作者简介:韩炎峰,中国人民大学欧洲问题研究中心助理研究员;责任编辑:蔡雅洁)

^① Klaus Armingeon et al., “Voices from the Past: Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU,” *Comparative European Politics*, Vol.20, No.2, 2022, pp.144-165.

^② 孙彦红:《欧盟竞争力的未来——新一届欧盟委员会“竞争力指南针”计划评析》,载《欧洲研究》,2025年第3期,第116-136页。

^③ 《冯德莱恩:欧盟扩大是“绝对优先事项”》,《联合早报》,2024年10月28日, <https://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20241026-5249996>。