

中国新能源汽车出海欧洲的前景 与应对*

——基于 20 世纪欧洲对日本汽车限制措施的分析与比较

马骏驰

内容提要:欧洲汽车制造业对来自亚洲的竞争并不陌生,在 20 世纪和 21 世纪分别遭遇日本和中国的两次冲击。本文采用比较历史分析方法,通过对比日欧汽车争端与中欧新能源汽车争端,探讨影响欧洲对外来汽车制造业采取相关限制措施的因素。文章认为,限制措施的出台既源于欧洲对自身经济实力与本土汽车制造业竞争力不足的焦虑,也源于欧盟委员会想要扩大自身权力的动机。然而,限制措施的最终成效受制于欧盟所处的国际政治经济环境、对单一市场的定位,以及日欧、中欧汽车制造业竞争与合作的意愿。因此,即便欧洲当前对中国新能源汽车采取了更严苛、更全面的限制措施,但其实施效果仍存在一定的不确定性。未来中国可继续深化对南欧和欧盟新成员国的投资布局,提高新能源汽车产业利益相关方在欧洲的集体游说能力,加强与欧洲本土供应商合作,借此深化双边利益捆绑,从而推动中国新能源汽车稳步出海欧洲。

关键词:新能源汽车 制造业 中欧关系 欧洲 日本

当前欧盟逐步收紧经贸政策并将汽车制造业作为对华“去风险”的重点行业之一。欧盟在《欧洲经济安全战略》(European Economic Security Strategy)中首次将“经济安全”置于战略地位,其内外经济政策的底层逻辑由“效率至上”转为“效

* 本文系国家社会科学基金青年项目“组织与制度互动视角下的中东欧政党政治与‘民主倒退’”(项目编号:21CGJ023)的阶段性成果。

率与安全并重”,甚至为“安全至上”。欧盟还出台了一系列政策、法律和行动的工具箱,以识别“风险”并且“去风险”。^①在此背景下,作为欧洲核心工业部门之一的汽车制造业自然成为欧盟关注的焦点。《欧洲竞争力的未来》(The Future of European Competitiveness)报告直言,欧洲汽车制造业是欧洲工业的引擎之一。但在绿色出行和软件定义汽车的发展趋势之下,欧洲在汽车产业中的传统领先地位已被削弱。^②与欧洲防范风险的保守姿态形成鲜明对比的是,开拓海外市场已成为中国新能源汽车发展的战略选择。2020年,中国出台的《新能源汽车产业发展规划(2021—2035年)》明确指出,要不断提高国际竞争能力,加大国际市场的开拓力度。2025年,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》也强调,要加快新能源等战略性新兴产业集群发展。^③可见,中国新能源汽车可能继续成为中欧经贸关系的重要议题之一。

纵观20世纪以来的欧洲商业史,其汽车制造业并非首次面临外来竞争的严峻考验。20世纪下半叶,正值欧洲经济滞胀、本土汽车制造业竞争力不济之际,日本汽车制造业凭借高性价比与精益生产的优势进入欧洲市场。日欧汽车争端也随之演变为日欧双边关系的重大历史事件之一。经过多轮博弈,日本汽车最终在欧洲市场站稳脚跟。审视这段历史,有三个重要问题亟待回答:其一,在遭受日本汽车冲击之初,欧洲采取了哪些限制措施?其二,哪些因素左右了这些限制措施的出台和实践?其三,日欧汽车争端的历史经验能为当前中国新能源汽车出海欧洲提供何种借鉴与启示?为此,本文以欧盟(欧共体)及其成员国出台的限制措施为研究对象,旨在提炼在日欧汽车争端和中欧新能源汽车争端中影响各类限制措

① 孙彦红:《欧盟经济安全战略及对华影响解析:从“开放性战略自主”到全面“去风险”》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2024年第2期,第27-49页。

② Mario Draghi, “The Future of European Competitiveness—A Competitiveness Strategy for Europe,” European Commission, September 2024, https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en.

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,中国政府网,2025年10月28日, https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm;《新能源汽车产业发展规划(2021—2035年)》,中国政府网,2020年10月20日, https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/02/content_5556716.htm。

施制定和出台的因素,并在此基础上,为当前中国新能源汽车出海欧洲市场提供现实启示与政策建议。^①

一 文献综述

现有文献重点探讨了欧盟限制中国新能源汽车的深层动因及其政策实施效果。在动因研究方面,学界普遍认为,欧洲汽车产业在新能源转型中的相对滞后是其限制政策出台的根本原因。有学者从中欧产业链、基础设施及品牌建设等维度进行了比较,指出欧盟对本土汽车产业在对华竞争中可能败北和就业岗位流失感到焦虑和担忧。欧盟往往以所谓的“中国扭曲市场、倾销过剩产能”为理由,试图通过排他性购置补贴、垂直产业政策以及构筑市场壁垒等手段保护本土产业。^②亦有研究将该问题置于更宏观的全球产业变革的视野下,认为欧洲汽车制造业的现状是欧洲工业竞争力整体下滑的缩影,主要原因正是中国工业对全球市场的冲击。^③在政策实施效应的研究方面,定量模拟研究揭示了限制措施给欧洲和中国带来的可能影响。一方面,基于可计算一般均衡模型的研究认为,加征关税的限制措施能够提高欧洲电动汽车、锂电池和集成电路的产出,也能冲击中国相关产业并降低中国居民的福利,但对于中国宏观经济的影响有限,而中国的反制措施则会进一步冲击欧洲的社会就业;^④另一方面,针对欧洲宏观经济影响的研究表

① 1993年11月,《欧洲联盟条约》(又称《马斯特里赫特条约》)生效,欧盟正式诞生。所以本文涉及1993年及之前的文字部分使用“欧共体”,涉及1993年之后的部分使用“欧盟”。

② 丁纯、张铭鑫、孙露:《中欧新能源汽车产业争端:现状、原因和前景》,载《欧洲研究》,2024年第2期,第26-34页。

③ Sander Tordo and Brad Setser, “How German Industry Can Survive the Second China Shock,” Centre for European Reform, January 16, 2025, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2025/how-german-industry-can-survive-second-china-shock#section-introduction>; Esther Goreichy et al., “China’s Overcapacity and the EU,” MERICS, May 16, 2025, <https://merics.org/en/merics-briefs/chinas-overcapacity-and-eu-german-china-policy-under-merz-eu-china-trade>.

④ 孙嘉泽、谭词、赵文祺:《美欧对中国新能源汽车及关联产业加征关税的经济效应评估》,载《财经问题研究》2025年第2期,第66-79页。

明,如果中国新能源汽车在2030年的市场份额达到16%,那么在接下来的五年内,欧洲国内生产总值(GDP)的增长率每年将下滑1%至1.5%,但对欧洲GDP长期的影响几乎为零。然而,欧盟的关税壁垒却可能进一步加大中国新能源汽车对欧洲GDP的负面影响,因为保护欧洲本土汽车制造业带来的收益远不足以弥补欧洲消费者的损失。^①

围绕中欧新能源汽车争端的发展路径与未来走向,学界提出了三种不同的政策研判与应对模式。其一是倡导中欧双方跳出新能源汽车产业的单一争端,从汽车产业全局视角审视竞争格局,寻求双方在产业发展上的利益平衡点。例如,在新能源汽车软硬件技术研发环节、动力电池研发与生产环节,以及共同开发第三方市场这三个方面,中欧仍存在合作空间。^② 其二是主张进一步精细化欧盟的防御工具,认为欧盟限制措施应关注如何更好地运用已有工具,如已生效的《外国补贴条例》或欧洲议会已经投票通过的新版《外国直接投资审查条例》,对中国投资进行“有条件的治理”,将国家援助与本地研发、劳动力技能提升、供应链多元化等承诺挂钩,从而在利用中国资本的同时,最大限度地降低战略风险。^③ 其三是呼吁欧盟全面筑牢壁垒。此类研究认为,欧盟要建立全面的保护性措施以降低风险。欧洲主机厂需要用非市场的战略来应对中国新能源汽车的竞争,包括抬高进口壁垒、加大欧盟与成员国的补贴力度、指定偏向于欧洲本土主机厂的公共采购规则,以及政府社会资本合作规则等。^④

① Philippe Wingender et al., “Europe’s Shift to Electric Vehicles amid Intensifying Global Competition,” *IMF Working Papers*, Vol.24, No.208, 2024, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2024/218/001.2024.issue-218-en.xml>.

② 丁纯、张铭鑫、孙露:《中欧新能源汽车产业争端:现状、原因和前景》,第26-34页。

③ Simone Tagliapietra et al., “A Smart European Strategy for Electric Vehicle Investment from China,” Bruegel, July 16, 2025, <https://www.bruegel.org/policy-brief/smart-european-strategy-electric-vehicle-investment-china>.

④ Louise Albrechtsen and Katinka L. H. Borregaard, “The European Automotive Industry’s Use of Non-Market Strategies to Strengthen Its Competitive Position vis-à-vis Chinese Entrants,” in Torben J. Andersen et al., eds., *Business and Policy Challenges of Global Uncertainty: European Perspectives*, World Scientific Publishing, 2025, pp.371-396.

类似情形亦见于历史上的日欧汽车争端。国内外学界对 20 世纪日欧汽车争端的研究聚焦于欧洲的限制措施和日本的应对,并以此为切入点分析了争端的起因、演变及日欧的应对策略。关于争端的起因,相关研究存在一定的分歧。有研究认为,日本对特定部门征收 30% 至 40% 的高关税、对大排量汽车的歧视性国内税、以“经连会”(Keiretsu)为代表的结构性市场壁垒,加之通产省的政策协调与指导,构成了日本的“不公平贸易壁垒”,抬高了外国商品的准入门槛。^① 与之相反的“内因决定论”则认为,所谓的“日本问题”本质上是欧洲掩盖自身产业竞争力不足的政治修辞。欧洲长期深陷经济滞胀泥潭、过度依赖过时的福特模式和劳资摩擦激化,才是其汽车工业步入颓势的深层根源。^② 也有研究提出,日欧汽车争端议题被高度政治化,导致各方行为体往往跳出单纯的经济逻辑,嵌入“法律—政治—经济”的复合结构来展开贸易博弈。^③

关于限制措施的实施效果,相关研究重点探讨了“自愿限制出口”(Voluntary Export Restraints)解决方案的利弊。有研究认为,此类措施非但未能有效扭转欧洲本土生产与就业的颓势,反而因扭曲市场竞争而转嫁给消费者更高的制度性成本。欧共体及其成员国的关税与配额壁垒反向倒逼了日本车企的产品升级,促使其向高附加值、高利润率的细分市场实施战略转移,从而对欧洲同业构成了更大的竞争压力。^④ 日本则采取措施成功地避免了贸易摩擦的进一步升级:一方面,降低了汽车整车及零部件的进口关税;另一方面,与欧共体签署《共识要素》(Ele-

① Donald W. Katzner and Mikhail J. Nikomarvo, “Exercises in Futility: Post-War Automobile-Trade Negotiations Between Japan and the United States,” University of Massachusetts Amherst, Working Paper 2005 - 16, 2005, <https://scholarworks.umass.edu/server/api/core/bitstreams/3b654aae-c84f-4993-8439-9f9690807a98/content>.

② Harm G. Schröter, “Japanese-European Business Encounters During the Second Half of the 20th Century,” *Entreprises et Histoire*, Vol.80, No.3, 2015, pp.5-12.

③ Kai-Uwe Seidenfuss, “Voluntary Export Restraint Without Market Restraints? The Case Study of the Monitoring Agreement (1991-1999) Between the Japanese Car Manufacturers and the European Union,” *European Business Review*, Vol.17, No.3, 2005, pp.217-231.

④ James T. Walker, “Strategic Trade Policy, Competition, and Welfare: The Case of Voluntary Export Restraints Between Britain and Japan (1971-2002),” *Oxford Economic Papers*, Vol.67, No.3, 2015, pp.806-825.

ments of Consensus) 协定,以自愿出口限制和渐进式市场开放等手段达成妥协。^①另外,也有较少研究谈及了日欧汽车争端对中国的启示。有研究梳理了20世纪美日欧韩汽车产业的竞争格局并指出,面对世界范围内的激烈竞争,任何关于中国新能源汽车产业的乐观“速胜论”都可能是不现实的。中国应积极开拓南亚、东南亚、中东等地区的新兴市场,加强涉及新能源汽车产业基础设施、环保、安全等方面法律规定的沟通和协调。^②还有研究提出,日本汽车产业自20世纪至今的海外开拓有三点值得关注:一是有序布局,对欧洲市场精准定位;二是日本车企在欧洲投资设厂的过程中,注重全程产业链布局;三是良好地协调出口与投资,不断加强与欧洲企业的合作。^③

综上所述,国内外学界围绕中欧新能源汽车争端已开展了较为充分的探讨。现有文献多立足于中欧经贸博弈、产业竞争力比较等宏观视阈,聚焦于争端起因、演进路径及双边因应对策三大议题。尽管已有少量研究敏锐地捕捉到日欧汽车摩擦的历史启示,但鲜有文献对这两场跨越时空的汽车产业争端进行系统性的全面比较。从商业史研究的角度来看,汽车制造业等部门的商业争端是一个同时涉及宏观、微观两个层面的议题。它既包括宏观层面的双边政治和经贸关系,以及产业内部新旧技术范式更替,也涉及微观层面的企业国际化战略和生产经营模式等。这些因素恰好为全面比较这两次争端提供了极具价值的切入点。总之,对中欧新能源汽车争端的研究仍有进一步完善的空间。

二 研究方法与分析框架

为了更系统、更深入地比较日欧汽车争端和中欧新能源汽车争端,本文采用

① 王皓:《日本应对日欧汽车贸易摩擦的政策研究——兼论对数字时代汽车贸易的历史启示》,载《日本学刊》,2025年第4期,第78-102页。

② 封凯栋、陈俊廷:《改变世界的新机器?——新能源汽车全球竞争的前景》,载《文化纵横》,2024年第2期,第75-88页。

③ 卢进勇、程晓青、李思静:《日本汽车产业海外发展路径对中国的启示》,载《国际贸易》,2019年第2期,第62-67页。

了比较历史分析的理论框架,旨在厘清欧盟(欧共体)在不同历史时空背景下,应对汽车制造业竞争的深层逻辑。为克服传统单因解释的局限,本文引入过程追踪与事件分析法,纵向梳理日欧汽车争端和中欧新能源汽车争端中相关限制措施的缘起与演变,发掘影响限制措施出台及实施的主要因素。在此基础上,本文对相关影响因素展开横向比较。

比较历史分析是在“变量太多、案例太少”的情况下发掘因果关系。虽然马奥尼(James Mahoney)与鲁舍迈耶(Dietrich Rueschemeyer)在2003年首次提出“比较历史分析”(Comparative Historical Analysis)这一名词,但是比较历史分析作为一种传统研究方法在社会科学中的根基却相当深厚,可以追溯至19世纪中后期。^① 最基本的研究方法是密尔(John Stuart Mill)的“求同法”(Method of Agreement)和“求异法”(Method of Difference)。求同法是在总体差异性的基础上寻找关键相似性。相关案例在主要特征上完全不同,仅仅在因果变量 x 和被解释现象 y 上表现出一致。求异法是在总体相似性的基础上,寻找关键差异性。相关案例在其他变量上均保持一致,仅仅在因果变量 x 和被解释现象 y 上出现差异。^② 20世纪60年代至70年代,普沃斯基(Adam Przeworski)和图纳(Henry Teune)在密尔的基础上提出了“最具相似性系统”(Most Similar System)和“最具差异性系统”(Most Different System)法,增加了比较历史分析在社会科学中的应用性。20世纪80年代末至90年代初,拉金(Charles C. Ragin)明确界定了“定性研究”与“定量研究”之间的分野,并将“布尔代数”等新方法运用到比较研究之中。^③ 求异法和求同法所关心的都是, x 的出现与 y 的出现具有某种因果关系,或者说, x 导致了 y 的出现。就其结果而言,这两种方法所力图发现的,都是一个重要的解释因素 x 与被解释的结果 y 之间的因果关联。但是,求异法和求同法等相关研究方法的基本逻辑是单因解

① 黄杰:《当政治遇上历史——比较历史分析方法(CHA)介绍》,载《政治学研究》,2020年第1期,第112-123页。

② 高奇琦:《从单因解释到多因分析:比较方法的研究转向》,载《政治学研究》,2014年第3期,第3-17页。

③ 高奇琦:《比较政治分析中的概念研究》,载《欧洲研究》,2013年第5期,第129-147页。

释,即通过控制无关变量,找到关键性实验变量与结果的一致性。所以,比较历史分析在后期出现了“多因转向”,提倡通过分析事件发展的研究方法来解决这一问题。事件分析法强调各类因素的组合,主张在原因和结果之间考察关键事件的作用。其中,事件分析的一种方法是“过程追踪”(Process-tracing)分析,即力图通过对自变量 x 的变化如何导致因变量 y 变化的过程和方式进行研究,打开统计和分析两者之间的解释黑箱。另一种方法是“时序分析法”(Temporal Analysis),即观察各个事件在历史中的位置、持续时间以及先后顺序,力图发现这些因素对特定结果的影响。^①

鉴于此,本文将主要利用事件分析法来搭建分析框架。首先,设定因变量为“欧洲应对外国汽车制造业竞争的限制措施及成效”。无论是20世纪下半叶的日本汽车进入欧洲,还是当前中国的新能源汽车进入欧洲,均给欧洲本土汽车制造业带来了较大的外部竞争压力,并催生出相应的限制措施。本文正是立论于这一“重复性问题解决”(Reiterated Problem-Solving)的比较路径,着眼于行动者的能动性,剖析行动者如何感知并界定自身所处的情景,如何理解并诉诸行动以解决其面临的困境。^② 简言之,日欧汽车争端和中欧新能源汽车争端的可比性不仅源于行动者所处理的问题具有相似性,也源于行动者处理问题的经验可被后来者借鉴。其次,设定自变量为“行动者在事件进程中的认知变化与策略选择”。借助时序分析和过程追踪的方法,本文旨在系统梳理两大案例中关键行动者的策略选择。再次,本文将比较两个案例中自变量的异同及其对因变量的影响。一方面,采用求异法思路,通过控制其中的相近要素,阐明相异因素对两个案例结果走向的分化效应。另一方面,运用求同法思路,在控制相异背景的前提下,提炼相近要素对案例共性结果的作用。通过这一双向检验,本文试图提炼出行动者的行为策略对欧洲限制政策出台及实施效果的影响路径。

① 高奇琦:《比较政治分析中的概念研究》,第129-147页。

② 徐晓宏:《比较研究的意义世界:一项宏观现象学的考察》,载《清华社会学评论》,2017年第8辑,第15-25页; Jeffrey Haydu, “Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving,” *American Journal of Sociology*, Vol.104, No.2, 1998, pp.339-371。

综上所述,本文将在纵向复盘欧洲对日本汽车限制措施始末的基础上,横向考察当前欧洲对中国新能源汽车限制措施的演变与阶段性成效。通过对两个案例的比较,辨明相关行动者的哪些认知与行为策略在日欧汽车争端之中便已定型(重复性选择),哪些是当前中欧新能源汽车争端中衍生出的新策略,进而探明行动者的这些重复性选择和新策略如何影响限制措施的制定与成效。最后,本文通过比较两个案例的相似性与差异性,研判中欧新能源汽车争端的解决前景。

三 欧洲对日本汽车限制措施的演变与成效

自 20 世纪 70 年代起,欧洲汽车制造业开始面临来自日本的严峻挑战。1973 年,日本汽车年产量已跃居全球第二,达 708.1 万辆,逼近同期德国和法国汽车年产量之和(德国为 394.9 万辆,法国为 324.2 万辆)。至 1985 年,日本汽车年产量飙升至 1213.5 万辆,超过了欧洲四大汽车制造国的年产量之和(德国为 455.4 万辆、法国为 308.3 万辆、意大利为 157.1 万辆、西班牙为 138.6 万辆)。^① 日本汽车制造业产能的跨越式提升直接推动了其出口规模的扩张。彼时大量日本汽车涌入欧洲,成为欧共体对日本贸易逆差的主要来源之一。欧共体对日货物贸易逆差规模从 1970 年的 6.6 亿欧元飙升至 1980 年的 103 亿欧元。1980 年,仅有 19 万辆欧洲品牌的汽车在日本注册登记,却有近 150 万辆日本汽车在欧洲注册登记。截至 1990 年,欧共体对日贸易逆差规模进一步扩大至 230 亿欧元。其中,汽车部门的贸易逆差占总逆差的 16.9%,在所有行业中位列第二(仅次于占比 19.1%的电子设备部门)。^②

为了遏制更多日本汽车涌入欧洲市场,欧共体成员国采取了两类限制措施:

^① Jordi Vidal Catalan, "The Stagflation Crisis and the European Automotive Industry, 1973-85," *Business History*, Vol.59, No.1, 2017, pp.4-34.

^② "EC/Japan Relations," European Commission, March 9, 1992, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_92_9; Jae Hoon Hyun, "A Comparative Analysis of Transplants and Industrial Location of Japanese and Korean Automotive Industries in Europe," *International Journal of Business*, Vol.13, No.3, 2008, pp.215-235.

一是设置进口配额;二是限制其在成员国市场的销售。意大利是当时欧共体内最排斥日本汽车的成员国。早在20世纪60年代,意大利便与日本签署进口配额协定,其配额虽然从最初1962年的1000辆车缓慢增至1991年的4500辆,但相较于庞大的意大利本国市场而言,这一份额无异于杯水车薪。法国采取了进口配额和标准限制的应对策略。1977年,法国总统瓦莱里·吉斯卡尔·德斯坦(Valéry Giscard d'Estaing)公开表示,日本汽车在法国市场的占比不得超过3%,并于1980年迫使日本与之达成配额协议。同时,法国拒绝了欧共体的技术协调提议,利用技术标准差异阻碍日本汽车的准入。^①1982年,法国进一步加高壁垒,要求日本汽车进入法国市场之前必须接受质量检查。相反,英国和西德则倾向于约束日本汽车参与本国市场。英国政府通过其行业协会——英国汽车制造商和贸易商协会(Society of Motor Manufacturers and Traders)与日本汽车工业协会(Japan Automobile Manufacturers Association)展开谈判。1975年,双方达成协议,将日本汽车在英国市场的表观消费量占比限制在11%。^②1981年,西德联合荷兰、比利时与日本达成了协议,日本政府承诺在该三国市场每年表观消费量的增长不超过1%。^③由表1可知,上述限制措施表面上发挥了一定作用。1988年的数据显示,日本汽车在欧洲自由贸易联盟国家的市场份额普遍高于在欧共体的水平。在欧共体内部,日本汽车在爱尔兰的市场份额最高,占比达43%,在意大利和西班牙两国的市场份额均最低,仅为0.9%,而在欧洲自由贸易联盟国家中,日本汽车的市场份额同期均在20%以上。

① 王皓:《日本应对日欧汽车贸易摩擦的政策研究——兼论对数字时代汽车贸易的历史启示》,第78-102页。

② Chris Cowin, "Opinion: Was the Triumph Acclaim Japanese or British?" AROnline, January 11, 2023, <https://www.aronline.co.uk/cars/triumph/acclaim/japanese-or-british/>.

③ Jaime de Melo and Patrick Messerlin, "Effects of European VERs on Japanese Autos," Country Economics Department, The World Bank, WPS, No.21, 1988, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/586081468752356429/effects-of-european-vers-on-japanese-autos>.

表 1 1988 年日本汽车在欧洲国家的市场份额(单位:%)

欧共体		欧洲自由贸易联盟	
意大利	0.9	瑞典	25.9
西班牙	0.9	瑞士	31.1
法国	3.0	奥地利	33.1
葡萄牙	4.7	挪威	39.3
英国	11.3	芬兰	42.1
西德	14.3		
荷兰	27.5		
丹麦	32.9		
希腊	39.9		
爱尔兰	43.0		

资料来源:Philip N. Jones and John North, "Japanese Motor Industry Transplants: The West European Dimension," *Economic Geography*, Vol.67, No.2, 1991, pp.105-123。

直到 20 世纪 80 年代,欧共体才正式介入这一贸易争端。1957 年的《罗马条约》仅赋予欧共体有限的贸易权能,使得早期的欧共体委员会无权干涉成员国的对外贸易政策。即便在 1970 年 1 月共同商业政策正式生效后,欧共体对成员国单边限制日本汽车的措施仍未加以干涉。彼时,各成员国在法律上虽已让渡了货物贸易的对外谈判权,但欧共体委员会和欧洲法院在整个 20 世纪 70 年代默许了成员国自行构筑的贸易壁垒。究其根源在于:一方面,欧共体内部对日本汽车的“威胁”达成了共识;另一方面,成员国与日本达成的协定多以日本“自愿限制出口”或“行业协会约定”的形式存在,在名义上巧妙绕过了欧共体的法律。随着 20 世纪 80 年代欧洲单一市场的推进,欧委会正式介入对日谈判。1980 年,欧委会发布了《欧共体对日本贸易政策的再探讨》(The Trade Policy of the Community and Japan: A Re-examination)声明,首次展现出统一对日贸易政策的政治意愿。随后,1982 年,欧洲议会对外贸易政策委员会出台“菲利皮报告”(Filippi Report),呼吁建立全欧共同的汽车产业政策,通过加强单一市场的内部协作和保护性措施,重塑欧

洲汽车制造业的竞争力。^①在此背景下,欧委会的谈判地位显著提升。1983年,欧委会与日本达成初步协议,要求日方自1984年起降低对欧洲汽车零部件的进口关税并扩大整车进口。1986年,《单一欧洲法令》(Single European Act)通过后,欧委会随即与日本展开正式谈判,并于1991年达成《共识要素》协定。根据协定,欧共体承诺在1993年1月单一市场正式生效之时,全面取消所有成员国对日本汽车的单边准入限制。日本必须在1991年至1999年的过渡期内,向欧盟提供乘用车、轻型商用车、轻型卡车和车辆散件的对欧出口数据。期间,欧日双方每年进行两次双边评估,通过动态监控日本汽车当年及次年的出口规模,确保过渡期最后一年(1999年)的日本汽车出口量控制在123万辆以下。这一出口量限制旨在确保欧洲单一市场完全开放之初,日本汽车在欧洲的市场份额被控制在10%以下。^②

然而,从限制政策的实际效果来看,欧共体及成员国既未能对日本汽车进口形成实质性约束,也未能有效提高本土汽车制造业的竞争力。其一,《共识要素》协定仅在形式上起到了限制作用,在协定执行期间,日本对欧汽车出口量实际上从未超过配额。以1996年为例,日本实际出口量仅占其核定配额的76.6%。1995年,日本甚至还主动提议削减配额,将原定的107.1万辆削减为106.3万辆。这种配额利用率不足的反常现象引发了欧洲本土车企的强烈反对。法国PSA集团总裁雅克·加列维(Jacques Calvet)表示,配额根本无法对日本汽车形成有效约束。他极力主张欧盟将日本在欧洲生产的汽车同样纳入配额之中,并无限期延长原定于1999年到期的《共识要素》协定。^③其二,欧洲汽车制造业未能摆脱行业重组的命运,不得不与美国和日本的车企开展合作。例如,在保护主义最为盛行的意大

① “Report Drawn up on Behalf of the Committee on External Economic Relations on Imports of Japanese Cars into the EEC,” (“Filippi Report”) European Parliament, Document 1-997/82, December 12, 1982, Archive of European Integration, <https://aei.pitt.edu/62733/>.

② Grace Ballor, “Trade and the Single Car Market: The EC-Japan Elements of Consensus, 1985-1999,” *Harvard Business School Working Paper*, No.21-145, 2021, pp.1-27.

③ Kai-Uwe Seidenfuss, “Voluntary Export Restraint Without Market Restraints? The Case Study of the Monitoring Agreement (1991-1999) Between the Japanese Car Manufacturers and the European Union,” pp.217-231.

利和法国,本土车企的转型纷纷折戟。意大利菲亚特曾试图通过自动化技术实现规模经济,但由于非汽车业务冗杂、内部品牌过多难以整合等问题,最终只能依赖意大利政府的财政“输血”和欧盟的补贴勉强维持。法国雷诺雄心勃勃的国际化战略同样以失败告终,甚至被迫关闭了其标志性的“布洛涅—比扬古”(Boulogne-Billancourt)工厂。英国利兰则寄希望于大规模兼并本土中小型车企以提高竞争力,但由于品牌过于庞杂、管理层决策失误等问题,在20世纪80年代中期走向了拆分与私有化的结局。这些陷入危机的欧洲厂商最终被迫选择与美国和日本进行同业合作,以度过危机。例如,1989年美国福特收购英国捷豹、1998年德国戴姆勒与美国克莱斯勒合并、1999年美国福特收购瑞典沃尔沃乘用车业务、2000年美国通用收购瑞典萨博等。曾经最坚持限制日本汽车的法国PSA集团,也在生存压力之下向现实妥协,选择与丰田、三菱等日本厂商合作研发、制造发动机,并利用法国本土工厂组装整车,出口至日本。^①这种从排斥到共生的转变,宣告了欧洲早期限制政策的失败。

表2 日本执行《共识要素》协定的实际结果(单位:万辆)

年份	出口配额	自日本直接出口	欧洲工厂的产量	自第三国出口
1993	98.1	96.6	36.8	4.6
1994	98.8	81.0	44.4	6.0
1995	106.3	83.0	50.4	6.8
1996	109.3	83.7	54.9	9.4
1997	111.4	93.5	62.1	11.1
1998	119.0	108.3	65.5	9.6
1999	118.4	112.7	71.9	10.1

资料来源: Kai-Uwe Seidenfuss, “Voluntary Export Restraint Without Market Restraints? The Case Study of the Monitoring Agreement (1991–1999) Between the Japanese Car Manufacturers and the European Union,” *European Business Review*, Vol.17, No.3, 2005, pp.217–231。

^① Robert Bruner, “An Analysis of Value Destruction and Recovery in the Alliance and Proposed Merger of Volvo and Renault,” *Journal of Financial Economics*, Vol.51, No.1, 1999, pp.125–166.

表3 1990年至2020年全球主要汽车制造商在西欧国家新车注册量占比(单位:%)^①

	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
日本品牌	11.8	10.7	11.4	13.5	12.4	12.8	12
韩国品牌	0.1	1.5	3.4	3.9	4.2	5.9	6.8
大众	15.7	16.8	18.7	18.9	21	23.8	24.4
菲亚特	13.8	11.1	10	6.6	7.7	6.4	
标致雪铁龙/Stellantis 集团	12.7	12	13.1	13.7	13.7	10.8	20.9
雷诺	9.7	10.3	10.6	9.8	10.1	9.3	9.8
福特	11.5	13.7	10.8	10.9	8.2	7.3	5.9

资料来源:作者根据如下数据自行计算。“Passenger Car Registrations in Europe 1990–2021 by Manufacturer,” ACEA, May 1, 2022, <https://www.acea.auto/figure/passenger-car-registrations-in-europe-since-1990-by-manufacturer>。

时至今日,尽管日本汽车在欧洲的市场份额与进口规模并未显著扩大,但欧洲汽车制造商仍将日本汽车视为威胁。由表3可知,近30年间,日本品牌在欧洲的乘用车新车注册量占比始终保持在相对平稳的区间。若从直接进口规模来看,日本汽车的占比甚至在缩水。2009年,《共识要素》协定到期十年,日本仍为欧盟汽车进口的第一大来源国,自日本的进口额占欧盟当年汽车总进口额的36.3%。但到2019年,这一占比下滑至18.9%,日本的排名跌至第二。至2023年,该占比继续萎缩至14.1%,日本的排名跌至第三。^②然而,数据上的变化并未消解欧洲本

① (1)欧洲汽车工业协会的“西欧”是指2004年之前的欧盟成员国和欧洲自由贸易联盟国家。(2)自2015年起,菲亚特与克莱斯勒合并为菲亚特克莱斯勒集团。因此,菲亚特的数据包含克莱斯勒、道奇和吉普品牌的占比份额。(3)标致雪铁龙集团2017年收购了美国通用汽车的欧洲子公司,2020年与菲亚特克莱斯勒集团合并,组成Stellantis集团。2020年标致雪铁龙集团的数据实际为Stellantis集团的占比。(4)日本品牌包括丰田、本田、日产、铃木、马自达、三菱和斯巴鲁等。韩国品牌包括起亚、现代、双龙和大宇等。

② “Economic and Market Report Global and EU Auto Industry: Full Year 2023,” European Automobile Manufacturers’ Association, March 2024, https://www.acea.auto/files/Economic_and_Market_Report-Full_year_2023.pdf; “EU Passenger Car Imports: Top 10 Countries of Origin (by Value),” European Automobile Manufacturers’ Association, May 22, 2023, <https://www.acea.auto/figure/eu-passenger-car-imports-top-10-countries-of-origin-by-value/>; “Automobile Industry Pocket Guide 2010,” European Automobile Manufacturers’ Association, September 2010, https://www.acea.auto/files/POCKET_GUIDE_2010.pdf; “Automobile Industry Pocket Guide 2020–2021,” European Automobile Manufacturers’ Association, July 30, 2020, https://www.acea.auto/files/ACEA_Pocket_Guide_2020-2021.pdf.

土车企限制日本汽车准入的诉求。2012年,在“日欧经济伙伴关系协定”(EU-Japan Economic Partnership Agreement)谈判启动之初,欧洲汽车制造商协会公开表示,这一自贸协定会加剧双方汽车贸易的不平衡,并对欧盟的就业构成严重威胁。^① 2017年,协定正式签署之后,菲亚特克莱斯勒集团表示,免除日本汽车进口关税的后果不堪设想。欧盟需要加强对日本汽车的安全和环保审查,并要求日本取消国内对轻型车的优惠政策。^②

四 欧洲对中国新能源汽车限制措施的演变与成效

近年来,中国新能源汽车在全球市场表现突出。自2021年起,中国新能源汽车的产销量迎来爆发式增长。2021年,中国新能源汽车的产销量分别达到354.5万辆和352.1万辆,同比均增长了1.6倍。截至2025年,中国新能源汽车产销量已分别攀升至1662.6万辆和1649万辆,连续11年位居全球第一。与此同时,其海外出口规模也实现跨越式发展,新能源汽车出口量从2021年的31万辆激增至2025年的261.5万辆。^③ 在出口市场的结构中,欧洲市场占据举足轻重的地位。2021年至2024年,欧洲始终是中国新能源汽车的第一大出口市场,2025年为第二大市场。如图1所示,中国新能源汽车对欧出口额从2021年的53.66亿美元增长至2025年的143.16亿美元,增幅达166.8%。伴随对欧出口规模的扩大,根据欧洲汽车工业协会的统计,中国制造的纯电汽车占欧洲纯电汽车市场的份额从2020年的2.9%大幅升至2023年的21.7%。其中,中国品牌纯电汽车的份额同期从2%升

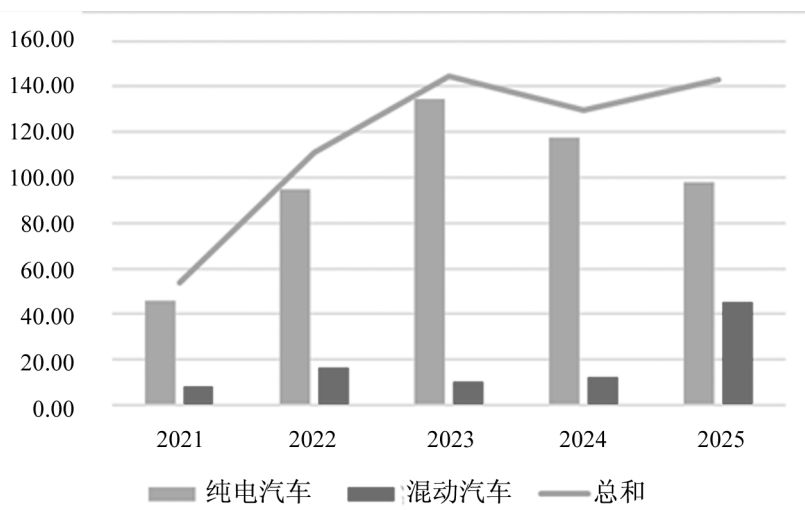
① “ACEA Position on the Launch of Free Trade Talks Between the EU and Japan,” European Automobile Manufacturers’ Association, October 28, 2012, <https://www.acea.auto/publication/acea-position-on-the-launch-of-free-trade-talks-between-the-eu-and-japan/>.

② 《贸易保护主义遭重击 日欧自贸协定撼动全球汽车业》,中国商务部,2017年7月15日, <http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/e/t/201707/20170702615136.shtml>。

③ 《2025年12月汽车工业经济运行情况》,中国工信部,2026年1月14日, https://wap.miit.gov.cn/gxsj/tjfx/zbgy/qc/art/2026/art_35f1effa0f8942de95af93da784e7134.html; 《2021年12月汽车工业经济运行情况》,中国工信部,2022年1月13日, https://wap.miit.gov.cn/gxsj/tjfx/zbgy/qc/art/2022/art_63f16aa43e3543c28bb285b7dc759eea.html。

至 7.6%。^① 另外,中国新能源汽车的崛起也在一定程度上重塑了全球新能源汽车市场的格局。据国际能源署统计,中国新能源汽车的全球销量从 2020 年的 110 万辆飙升至 2025 年的 1430 万辆,而欧洲同期销量仅从 140 万辆增至 500 万辆。从全球市场份额来看,中国的销量占比由 2020 年的 36.7% 跃升至 2025 年的 61.1%,增幅达 66.5%。相比之下,欧洲的市场份额由 2020 年的 46.7% 降至 2025 年的 21.4%,跌幅达 54.2%。^②

图 1 2021 年至 2025 年中国纯电和混动汽车对欧出口情况(单位:亿美元)



资料来源:根据中国海关统计数据自行计算。海关统计数据在线查询平台, <http://stats.customs.gov.cn/>。

面对中国新能源汽车对欧洲市场的冲击,欧盟对中国纯电汽车采取了贸易救济措施。2023 年 9 月 13 日,欧委会主席冯德莱恩在发表盟情咨文时宣布,欧委会

^① “Fact Sheet: EU-China Vehicle Trade,” European Automobile Manufacturers’ Association, June 12, 2024, <https://www.acea.auto/fact/fact-sheet-eu-china-vehicle-trade-2024/>.

^② “Global EV Outlook 2026: Trends in Electric Cars,” IEA, May 20, 2026, <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2026/trends-in-electric-cars>.

将对中国纯电汽车启动反补贴调查,以应对中国纯电汽车的冲击。^① 同年 10 月 4 日,欧委会在未收到成员国企业正式申诉的情况下,动用其“依职权调查的权力”(Ex Officio),主动发起对中国纯电汽车的反补贴调查。欧委会宣称,已掌握足够证据证明中国纯电汽车受益于中国政府的补贴,且这种补贴对欧洲本土相关产业构成实质性的损害或威胁。在调查过程中,欧委会采取了抽样调查的方式,将比亚迪、吉利和上汽列为主要调查对象。2024 年 6 月 12 日,欧委会公布初裁结果和拟定关税税率。同年 10 月 29 日,欧委会公布终裁结果,决定加征为期五年的反补贴税。^② 此后,经过中欧双方的多轮磋商,贸易争端解决迎来阶段性进展。2026 年 1 月 12 日,欧委会出台了《关于提交价格承诺申请的指导文件》(Guidance Document on Submission of Price Undertaking Offers)。该文件允许出口商选择两种机制向欧委会申请最低价格:一是参考欧盟境内制造的、未受补贴的同类纯电车型价格;二是参考在反补贴调查期内出口商到岸价的基础上,加征反补贴税后的价格。在评估价格承诺时,欧委会的核心考量之一在于防范交叉补贴的风险。该指导文件明确指出,若出口商主动在价格承诺方案中纳入年度对欧出口配额、承诺对欧纯电汽车投资、设定价格的固定有效期或将其与汽车生命周期挂钩、精简对欧出口的产品线,均被视为降低交叉补贴风险和削减补贴损害的积极因素。此外,简化销售渠道亦被认为有利于欧委会后续对价格承诺遵守情况进行监督与核查。^③ 截至 2026 年 5 月,仅有大众集团就其在安徽生产的 CUPRA Tavascan 车型,正式向欧委会申请了价格承诺(包括年度出口配额和最低出口价格)。^④

除贸易救济措施之外,欧盟显著收紧了对中国新能源汽车企业赴欧投资的监

① “2023 State of the Union Address by President von der Leyen,” European Commission, September 13, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

② “Trade Defence Investigations,” European Commission, <https://tron.trade.ec.europa.eu/investigations/case-history?caseId=2684>.

③ “Guidance Document on Submission of Price Undertaking Offers,” European Commission, January 12, 2026, <https://tron.trade.ec.europa.eu/investigations/case-history?caseId=2684#AS689>.

④ “Commission Implementing Decision (EU)—2026/328,” European Commission, February 9, 2026, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202600328.

管。其一,建立了严苛的事前申报与准入审查机制。一方面,通过《外国补贴条例》设立强制申报门槛。若并购方或合资方在交易前三个财务年度内,从非欧盟国家获得了累计超过5000万欧元的补贴,则必须对交易进行事前申报。2026年1月发布的《外国补贴条例适用指南》(Foreign Subsidies Regulation Guidelines)进一步拓宽了外国补贴的范畴,除直接财政补助外,税收减免、优惠贷款、政府担保、国企投资乃至以“非市场条件”获得土地等情况均被纳入其中。^① 尽管该指南引入了“平衡测试”机制,理论上为企业提供了抗辩空间,但由于举证责任完全由企业承担,且要求证明其正面效应足以抵消对欧盟内部市场的扭曲效果,企业实际的抗辩难度较大。另一方面,《工业加速器法案》(Industrial Accelerator Act)提案将汽车制造业列为战略性行业,进一步加强事前申报与准入审查。该提案建议,若外国投资额超过1亿欧元且投资者拥有此类行业40%以上的产能,那么投资者必须向项目东道国申报。此外,成员国批准该类投资需以投资者满足一系列条件为前提,包括:在欧盟目标公司或合资公司中持股比例不得超过49%、承诺允许投资对象使用其知识产权与专有技术、欧盟本地员工比例不得低于50%等。^② 其二,《外国补贴条例》赋予欧委会事后依职权审查的权力。欧委会有权根据第三方的举报在事后主动发起调查。在初步审查阶段,欧委会有权要求相关方提供信息,以证明是否存在补贴、补贴是否扭曲欧盟市场以及扭曲的程度。在深度调查期间,欧委会不仅可以从经营者及行业协会直接调取证据,也有权采取救济措施或要求经营者做出合规承诺。从时效来看,欧委会的追溯审查期长达十年。只要欧委会合理怀疑存在外国补贴扭曲市场竞争的情形,即使交易未达到申报门槛,欧委会也可以自主启动调查。

欧盟及其成员国对中国新能源汽车进入内部市场设置了更高的门槛。首先,欧盟修订了新能源汽车的公共采购规则。一方面,欧盟利用《外国补贴条例》对接

^① “Legislation (Foreign Subsidies),” European Commission, https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation/legislation_en.

^② “Industrial Accelerator Act,” European Commission, March 4, 2026, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en.

受外国补贴的投标方设定了事前申报的要求。采购项目总价值超过 2.5 亿欧元,且投标母公司及其主要分包商、供应商在申报前三个财务年内获得的外国补贴总额超过 400 万欧元时,适用申报要求。此时,投标方必须就其接受外国补贴的情况进行申报。另一方面,《工业加速器法案》提案则直接针对纯电、插电混合和燃料电池汽车的公共采购设定了限制条件。在法案生效的六个月至三年内,参与公共采购的上述车辆必须在欧盟境内完成整车组装。此外,车辆零部件的欧盟原产价值占比不得低于 70%(动力电池除外),电动动力总成和主要电子系统的欧盟原产价值占比不得低于 50%,且必须包含 3 个至 5 个欧盟原产的动力电池核心组件。其次,成员国调整了国家对新能源汽车的补贴规则。2023 年 9 月,法国出台了“生态奖金”(Ecological Bonus)补贴新规,将环境评分作为获得补贴的重要条件。法国碳排放量计算模型涵盖了铝材生产、黑色金属消耗、车辆组装及物流运输等六个维度。^① 由于中国电力结构中煤电占比较高,且产品需经过数万公里的跨洋海运,绝大多数中国电动车得分均低于及格线。在最终获批的含 53 种车型的名单中,中国品牌被悉数排除。几乎所有车型均产自欧洲,仅有马自达 MX-30 等非欧洲生产的车型入围。^② 法国能源转型部长潘尼尔—鲁纳切尔(Agnes Pannier-Runacher)明确表示,使用煤电在中国制造的电动汽车将无法受益于生态奖金。^③ 自 2025 年 10 月 1 日起,法国进一步规定,对搭载“欧洲制造”电池的本地化生产车型提供额外 1000 欧元补贴。法国还加强了对车身铝材和钢材生产过程中碳足迹的审核以及严格规定了电池重量在碳足迹计算中的比重。除法国外,2026 年,西班牙政府在“Auto+计划电动汽车补贴方案”(Programa Auto+)中引入了“电动、经

① “Arrêté du 14 Décembre 2023 Fixant la Liste des Versions de Voitures Particulières Electriques Ayant Atteint le Score Environnemental Minimal Conditionnant l'Éligibilité à Certaines Aides à l'Achat ou à la Location de Véhicules Peu Polluants,” *Legifrance*, May 15, 2026, <https://www.legifrance.gouv.fr/lo-da/id/JORFTEXT000048567223/2025-04-13/>.

② “Ecological Bonus: Which New Vehicles Are Eligible?” Service Public, February 9, 2024, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A17002?lang=en>.

③ 钱伯彦:《法国宣布调整新能源汽车补贴细则,中国电动汽车受影响最大》,21 世纪经济网,2023 年 10 月 1 日, <https://www.21jingji.com/article/20231001/herald/1d87baf8e9783ee369cd13f1a5681275.html>.

济、欧洲”的计算公式,其中补贴金额的50%取决于车辆类型、25%补贴取决于车辆价格、剩余25%的补贴取决于车辆组装和电池生产过程是否在欧洲进行。^①

从政策的实施效果来看,上述措施虽然成功地限制了中国纯电汽车的对欧出口,但未能全面压制中国新能源汽车在欧洲市场的整体表现。首先,如图1所示,自2024年10月反补贴关税正式生效以来,中国纯电汽车对欧出口持续下滑。2024年和2025年的出口额分别降至117.36亿美元和97.91亿美元,较2023年的峰值(134.59亿美元)有所回落。不过,由于混动车型在欧洲仍适用10%的基础关税,中国混动汽车对欧出口迎来逆势增长,由2021年的8.02亿美元升至2025年的45.25亿美元。得益于混动车型的强劲表现,2025年,中国新能源汽车整体对欧出口额达143.16亿美元,已逼近2023年的峰值水平(144.66亿美元)。对此,欧委会开始考虑对中国混动车型加征关税的可能性。欧委会的法国籍委员斯特凡纳·塞茹尔内(Stéphane Séjourné)提出,中国混动车型与纯电车型是在相同条件下生产的,那么欧洲混动汽车制造商也应该得到相同的保护。^②从市场份额来看,中国新能源汽车在不同欧洲国家的市场表现不一。如表4和表5所示,在德国这一欧洲最大的新能源汽车市场,中国品牌新能源汽车的新车注册量份额从2021年的0.19%跃升至2025年的5.7%,同一时期内,纯电汽车的份额从0.10%升至5.72%。即便2024年欧盟反补贴关税落地,2025年中国品牌的新能源汽车在德国市场的份额同比依旧保持增长。相比之下,法国的补贴规则对中国品牌的新能源汽车造成了负面影响。自2023年第四季度至2025年第四季度,中国制造的纯电汽车在法国的市场份额从32.4%骤降至10.5%。^③吉利集团旗下的领克新能源汽车在法国的新车注册量从2023年的3307辆下滑至2024年的519辆和2025年的726辆。^④

① “Programa Auto+,” The Ministry of Industry and Tourism of Spain, <https://www.mintur.gob.es/en-us/programa-auto/Paginas/default.aspx>.

② Thomas Moller-Nielsen, “EU Mulls Tariffs on Chinese Hybrid Cars,” Euractiv, January 16, 2026, <https://www.euractiv.com/news/exclusive-eu-mulls-tariffs-on-chinese-hybrid-cars/>.

③ Gregor Williams, “Don’t Stop Me Now: Chinese Cars Are Having a Good Time in Europe,” Rhodium Group, April 1, 2026, <https://rhg.com/research/dont-stop-me-now-chinese-cars-are-having-a-good-time-in-europe/>.

④ “Marché Automobile Français (VP): Décembre 2025/2024: -5.84% (Données Brutes),” PFA, December 31, 2025, <https://ccfa.fr/wp-content/uploads/2026/01/Flash-Marche-publication-mensuelle-PFA-12-2025.pdf>.

表 4 2021 年至 2025 年中国品牌新能源汽车在德国新能源汽车市场的新车注册量
(单位:辆)

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
德国新能源新车注册总量	681874	833487	700206	572672	856589
中国品牌注册量	1315	22101	30901	21456	48785
比亚迪	-	-	4139	2890	23305
长城	-	22	4659	3002	2385
零跑	-	-	-	178	7280
领克	-	6392	2290	65	703
MG 荣威	1315	15189	18550	14530	11780
蔚来	-	498	1263	398	325
小鹏	-	-	-	393	2991
极氪	-	-	-	-	16
份额	0.19%	2.65%	4.41%	3.75%	5.70%

资料来源:“Neuzulassungen von Personenkraftwagen (Pkw) im Jahresverlauf 2025 nach Marken und Alternativen Antrieben,” KBA, January 16, 2026, https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/AlternativeAntriebe/2026/pm03_2026_Antriebe_12_25_komplett.html; “Neuzulassungen von Personenkraftwagen (Pkw) im Jahresverlauf 2024 nach Marken und Alternativen Antrieben,” KBA, January 16, 2025, https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/AlternativeAntriebe/2025/pm03_2025_Antriebe_12_24_komplett.html?dateOfIssue_dt=2025&snn=827402; “Neuzulassungen von Personenkraftwagen (Pkw) im Jahresverlauf 2022 nach Marken und Alternativen Antrieben,” KBA, January 16, 2023, https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/AlternativeAntriebe/2023/pm03_2023_Antriebe_12_22_komplett.html?dateOfIssue_dt=2023&snn=827402。

表 5 2021 年至 2025 年中国品牌纯电汽车在德国纯电汽车市场的新车注册量
(单位:辆)

	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
德国纯电汽车新车注册总量	355961	470559	524219	380609	545142
中国品牌注册量	352	9291	28515	20227	31157

比亚迪	-	-	4135	2781	11167
长城	-	15	4585	2096	1403
零跑	-	-	-	178	6255
领克	-	4	6	11	49
MG 荣威	352	8774	18526	14370	8951
蔚来	-	498	1263	398	325
小鹏	-	-	-	393	2991
极氪	-	-	-	-	16
份额	0.10%	1.97%	5.44%	5.31%	5.72%

资料来源:同表4。

五 中欧新能源汽车案例和日欧汽车案例的比较

基于对日欧汽车争端和中欧新能源汽车争端的梳理,本部分旨在比较并阐释两个案例中影响欧洲限制措施的诸多因素。如上所述,本文立足于行动者能动性的分析视角,聚焦于各方如何审视和界定自身所处的情境、如何理解和应对其所面对的问题。从限制措施的制定和实施角度来看,欧盟(欧共体)是限制措施在超国家层面的制定者和执行监督者,成员国则扮演了协同制定和监督的角色。中日两国汽车制造业是这些限制措施的规制对象,而欧洲汽车制造业是限制政策的推动者和受益者。鉴于此,本部分将重点对上述行动者在两个案例中的相关行为与选择进行剖析与比较。

(一) 影响限制政策制定的因素比较

第一,欧洲汽车制造业的竞争劣势是促成限制措施出台的直接原因。在日欧汽车争端中,日本车企在环保技术和生产模式创新上均占据优势。在技术创新层面,本田早在1972年第一次石油危机爆发之前,便成功研发出CVCC发动机,成为全球第一个达到美国《清洁空气法》修订案(Clean Air Amendments of 1970)严苛减排标准的汽车制造商。反观欧洲,德国汽车制造商直到1983年年底才开始引入

三元催化系统,在1984年西德政府推出减税激励政策之后才接受了政府的减排要求。欧共体层面的减排法案更是迟至1987年才通过。^①此时,欧洲汽车制造商在环保技术上已落后本田整整15年。在生产管理模式创新层面,丰田于1961年正式推行“全面质量管理机制”(Total Quality Control),通过深化全流程的质量与成本意识、构筑紧密的供应链协同,最终将全面质量管理与“准时化生产体系”(Just-in-Time)相结合,创造了“丰田生产体系”(Toyota Production System)。这一精益生产模式在效率上远远领先于当时欧美的福特模式。凭借上述创新,1990年,日本汽车制造商在本土制造一辆整车的平均耗时仅为16.8小时,在美国工厂的平均耗时为20.9小时,而欧洲汽车制造商在欧洲本土的平均耗时高达35.5小时。这种效率差距直接转化为成本差距,在20世纪70年代至80年代,一辆日本汽车的单车成本比西方国家同类车型的单车成本低1500美元至2000美元。^②

在中欧新能源汽车争端中,欧洲在新能源汽车产业链核心环节难以自主。首先,动力电池重构了汽车产业链的附加值分配与权力结构。据统计,新能源汽车的电池成本约占整车价值的30%至50%。若扣除电池,新能源汽车的其余成本甚至比燃油车低4585欧元。预计到2030年,传统主机厂在新能源汽车整车成本中的自有价值占比将从燃油车时代的27%,降至10%—20%。可见,动力电池已经成为重塑新能源汽车产业链的核心环节之一。因此,对动力电池核心技术及供应链的控制,已成为决定全球新能源汽车产业竞争优势的关键。^③当前中国已建立起涵盖关键材料、电池制造、系统集成、回收利用等各个环节的完整产业体系,而欧洲自主的电池产业链远未实现。目前,从锂镍钴等关键矿产的精炼到正负极材料的制造,各核心环节均高度集中于中国——全球95%以上的高纯镁、近90%的

① Wolfgang Berg, “Evolution of Motor Vehicle Emission Control Legislation in Europe—Leading to the Catalyst Car?” Paper Presented to the Conference on “SAE International Congress and Exposition”, Detroit, February 25, 1985.

② Steve Lohr, “The Aging of Japan’s Auto Industry,” *The New York Times*, February 20, 1983, <https://www.nytimes.com/1983/02/20/business/the-aging-of-japan-s-auto-industry.html>.

③ “The Future of the EU Automotive Sector,” European Parliament’s Committee on Industry, Research and Energy, October 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695457/IPOL_STU\(2021\)695457_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695457/IPOL_STU(2021)695457_EN.pdf).

正极材料和 97% 以上的负极材料均产自中国。在成品动力电池领域,中国更是垄断了全球几乎所有的磷酸铁锂电池和 75% 以上的三元锂电池。反观欧洲,其本土动力电池生产及供应链建设举步维艰。据彭博社统计,截至 2024 年年底,欧洲 16 个电池项目中有 11 个或推迟或取消:如英国的 Britishvolt 和瑞典的 Northvolt 均已破产,挪威的 Freyr 则被美国的税收激励机制吸引至美国投资,而亚洲企业在欧洲的 13 个项目中有 10 个或已落地或已成型。^①《欧洲竞争力报告》对此做了详细的分析,认为欧洲新能源汽车的整车成本要比中国高出 30% 左右,电池成本要比中国高出 20% 至 35%。中国新能源汽车制造商在电池(充电时间、充电站建设等)、软件(自动驾驶等)、驾驶体验(人机交互、导航系统等)、研发时间(中国为一年半至两年,欧洲为三到五年)等相关领域领先欧洲至少一代。^②

第二,欧洲对自身经济实力不断下滑的焦虑是促使限制措施出台的深层原因。在日欧汽车争端中,日本的经济崛起及其出口导向型产业对战后欧洲的工业地位构成直接威胁。自 20 世纪 50 年代起,日本创造了举世瞩目的经济增长成绩,于 1964 年加入经济合作与发展组织,并过渡为国际货币基金组织第八条款国,这标志着日本正式跨入西方发达国家的行列。尽管欧洲在战后也经历了黄金三十年,但随着 20 世纪 70 年代两次石油危机的爆发和布雷顿森林体系的瓦解,欧洲陷入滞胀困局。在此消彼长的趋势之下,1967 年,日本人均 GDP 水平正式超越欧洲平均水平。自此,日本与美国、欧洲形成了三足鼎立的全球经济格局。^③伴随着经济总量的增长,日本的工业完成了从劳动密集型向资本与技术密集型的转型,由战后初期全球最大的棉纺织品出口国,蜕变为 20 世纪 70 年代汽车和电子消费品出口大国,至 20 世纪 80 年代成为全球最大的半导体生产国。日本的产业升级转

^① Stefan Nicola et al., "Europe's Big Battery Ambitions Are Failing, and China Is Benefiting," Bloomberg, December 10, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-12-10/northvolt-bankruptcy-plant-delays-in-europe-tighten-byd-catl-grip-on-evs>.

^② Mario Draghi, "The Future of European Competitiveness—A Competitiveness Strategy for Europe".

^③ "GDP per Capita (Constant 2015 US \$)," World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>.

型对欧洲同类产业形成了巨大的竞争压力。对此,英国、法国及欧共体自 20 世纪 70 年代起,陆续采用加征关税、制定进口配额等各类措施,限制日本钢铁、半导体、电子消费品、数控机床等产品的进口规模。

在中欧新能源汽车争端中,欧洲对中国经济的快速崛起与中国向制造强国转型同样产生了强烈的防范心理。国际金融危机成为双方经济实力的分水岭:欧盟占全球 GDP 的比例由 2008 年的 21.1% 一路跌至 2024 年的 16.3%,整体跌幅达 22.7%,而同期中国占全球 GDP 的比例由 9.9% 升至 19.2%,升幅达 93.9%。以 2015 年不变价美元计算,在 2020 年,欧盟 27 国的 GDP 总量被中国超越。而欧洲更为担忧的是,中国正在加速摆脱依赖低要素成本的传统增长模式,全力从“制造大国”向“制造强国”转型。在欧洲看来,中国目前在汽车、清洁技术、民用航空、化工等领域的强大产能和出口能力已经损害了欧洲相关产业的利益。^① 为了应对中国制造业的崛起,欧盟采取了大量的贸易救济措施。仅在 2024 年,欧盟便启动了 199 项贸易防御措施。在欧盟 162 项反倾销的措施中,有 74 项专门针对中国。在欧盟 29 项反补贴措施中,涉华案件为 11 项。这种密集的、贸易救济常态化的趋势不仅标志着欧洲贸易政策正从规则制定者滑向选择性保护主义者,也折射出欧洲面对全球价值链重构时的竞争焦虑。^②

第三,欧委会旨在加强对成员国的影响力。德洛尔委员会将日欧汽车争端视为欧洲单一市场建成后的首个重大对外贸易议题,也是日欧双边关系的核心议题之一,这直接决定此后日欧关系的基调和走向。《共识要素》协定最大的特点是非正式性,即双方并未缔结任何规范性的法律文本,具体条款仅散见于日欧官员的各类声明、文件和公开发言之中。事后来看,这种非正式性为欧委会预留了极大

^① Stefan Mayret et al., “Industrial Overcapacities, with a Focus on China,” European Parliament, March 2026, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/783610/EXPO_STU\(2026\)783610_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/783610/EXPO_STU(2026)783610_EN.pdf); Tobias Gehrke and Nina Schmelzer, “Beijing Hold’em: European Cards Against Chinese Coercion,” ECFR, March 2026, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2026/03/Beijing-holdem-European-cards-against-Chinese-coercion.pdf>.

^② 《报告显示:欧盟对华过度使用贸易防御工具》,欧盟中国商会,2025 年 8 月 8 日, http://www.cceeu.eu/2025-08/08/c_4747.htm。

的自由裁量权和活动空间。诸如日本汽车在欧洲本土产量是否计入配额、土耳其等第三国的产量及转口贸易量如何界定等重大问题,均未被任何正式文本所规定。这种刻意模糊的策略迫使日本政府和成员国政府均须与德洛尔委员会保持良好互动,进而获得政治支持:前者寄希望于欧委会能够执行模糊且宽松的配额规则;后者则相反,希望实施更为严厉的限制政策。借此,德洛尔委员会在实践中成功地获得日欧汽车争端乃至整体日欧关系的主导权。此外,由于缺乏正式文本,即便法国、意大利等成员国对部分决策深感不满,亦无法通过欧洲法院等正式渠道对欧委会提起诉讼。^①当前冯德莱恩委员会与德洛尔委员会的核心考量相近,也想要借助外部“危机”为欧委会争取更多的权力。在对内治理中,冯德莱恩委员会曾以应对新冠疫情危机为契机,创设了“下一代欧盟”基金(Next Generation EU)并将其与成员国的结构性改革挂钩。随后,欧委会又以规制成员国“民主倒退”为名,将欧盟资金的拨付与法治条件性机制相捆绑。凭借一系列制度设计,冯德莱恩委员会成功地获得对成员国国内政治经济改革的话语权。在对外经贸治理中,欧委会同样以维护经济安全和对华“去风险”为名,推动了包括《外国补贴条例》在内的一系列防御性政策工具的密集出台。这些工具赋予欧委会较大的自由裁量权,并在事实上削弱了成员国对外国投资的最终决定权。在这一背景之下,冯德莱恩欧委会同样将中国新能源汽车视为可资利用的、强化欧委会权力的手段之一。^②

(二) 影响限制政策实施的因素比较

第一,欧盟(欧共体)客观上需要维持、发展同外部竞争对手的关系。20世纪80年代,饱受制造业衰落和对外贸易逆差困扰的美国采取了大规模的贸易保护主

^① Alice Milor, “Non-documents for Big Decisions: The Commission and the EEC-Japan Automotive Agreement (1991),” *Journal of Common Market Studies*, Vol.62, No.6, 2024, pp.1654-1671.

^② Barbara Moens and Douglas Busvine, “Von der Leyen Hits China with Electric Vehicle Subsidy Probe,” *Politico Europe*, September 13, 2023, <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-hits-china-with-electric-vehicle-subsidy-probe/>.

义措施。至 1984 年,美国政府针对 21%的进口商品实施了贸易制裁。^① 里根政府不仅频繁提高通心粉、牛肉等欧洲农产品的关税,还对钢铁、汽车等欧洲工业品施加配额限制。里根政府也在汇率上大做文章,利用《广场协议》(Plaza Accord)迫使德国马克升值,并要求德国这一美国第三大贸易逆差来源国,通过减税和扩大公共支出来刺激内需,进而减少对美出口。美国对欧洲的经济打压促使欧洲逐渐“正视”日本,并考虑加强对日关系,以赢得更多战略空间。日欧双边关系随之驶入快车道:继 1974 年正式互设代表团、1982 年撒切尔访问日本之后,欧共体委员会在《广场协议》签署的第二年(1986 年)向理事会提交了《关于未来欧共体对日关系》的通讯文件(Communication from the Commission to the Council on Future Relations between the Community and Japan),强调要加强与日本的对话与合作。1991 年,双方在海牙举办了首届日欧领导人峰会,并签署了日欧关系中具有里程碑意义的《日本与欧共体及成员国关系的共同声明》(Joint Declaration on Relations between The European Community and Its Member States and Japan)。一直强硬反对日本商品的法国也转变了态度。1995 年至 1996 年期间,日本与法国领导人实现互访。1996 年,两国政府联合成立日本—法国对话论坛(Japan-France Dialogue Forum),并发布《面向 2000 年的日本—法国 20 项行动计划》(Japan-France 20 Actions for the Year 2000)。^②

当前欧洲迫于美国的压力不得不为对华关系留出一定的空间。特朗普第二任期延续了其首任时期的对欧政策,如对欧洲钢铁与汽车等进口商品加征关税、要求欧洲提高防务开支、扩大美对欧出口规模等,还在乌克兰问题上采取了与欧洲不同的立场,甚至一度扬言要武力接管格陵兰岛。2025 年 12 月,美国出台的《国家安全战略》(National Security Strategy),再次给美欧关系投下重磅炸弹。该报告不仅猛烈抨击了欧洲引以为傲的民主制度,甚至还断言欧洲文明正在面临被

^① Douglas A. Irwin, *Clashing over Commerce: A History of U.S. Trade Policy*, University of Chicago Press, 2017, p.568.

^② Hirotaka Watanabe, “Japan-Europe Relations at the Multilateral Level,” *Relations Internationales*, No.4, 2016, pp.105-116.

“抹除”的风险。^① 鉴于美欧就贸易、北约和乌克兰危机等关键问题上达成共识的可能性较低,对欧洲而言,管控分歧、防范破裂已成为其对美外交的底线。在这一情景下,欧盟要为对华关系留出空间,避免同时遭到中国和美国的双重挤压,部分成员国也会顺势发展对华关系。反之,若美国持续激化美欧摩擦并彻底退出欧洲安全框架,美欧关系会进一步走低。在这一情景下,欧洲内部的对华政策将不可避免地走向碎片化。届时,欧盟需要诉诸建设性对话以维护、缓和双边关系。各个成员国也将获得更大的对华自主外交空间。但无论是哪种情景,欧盟都需要为对华关系留出余地,采取或稳定或缓和的动作来应对美欧关系的不确定性。

第二,欧盟(欧共体)将欧洲单一市场视为提高对外议价能力的工具,而非隔绝外部经济竞争的“小院高墙”。1986年,在《单一欧洲法令》通过前夕,日本国内不乏忧虑之声,认为单一市场的真实目的是通过加深经济一体化的方式来实行保护主义,是为了将日本企业排除出欧洲。日本还呼吁要警惕欧共体的“欧洲要塞化”和“经济集团化”倾向。日本通商产业省发布的《通商白皮书》明确指出,欧共体近年来对非成员国实施反倾销规则等做法,背离了“乌拉圭回合”所达成的加强自由贸易体制的协定。日本外务省也认为,欧洲统一大市场有可能导致世界经济集团化。^② 然而,欧洲并没有封闭市场,而是在与日本的谈判过程中将单一市场作为谈判筹码,迫使日本接受自愿限制出口协定的方案。德洛尔本人明确表示:“单一市场是开放的,但不会被白白送出去”。德洛尔委员会负责对外关系和贸易事务的委员威利·德克莱尔(Willy De Clercq)表示:“建设单一市场,不是为了把它双手奉献给那些饥饿的外国人。”^③ 在《共识要素》协定谈判的过程中,日本不仅看到了欧共体及其成员国的合作意向,也看到了单一市场建成后的潜力。彼时日本国内甚至掀起了一波研究欧洲单一市场潜力和区域经济合作的热潮。因此,日本

^① “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

^② 潘德昌:《论欧洲一体化的复兴与90年代日本新欧洲政策》,载《日本学刊》,2006年第3期,第75-89页。

^③ Brian T. Hanson, “What Happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union,” *International Organization*, Vol.52, No.1, 1998, pp.55-85.

最终接受自愿限制出口协定的解决方案。欧共体也并未切断日本汽车制造业的对欧投资。欧盟(欧共体)的这一策略在当前中欧新能源汽车博弈中得到了一定程度的重现。尽管欧盟针对中国新能源汽车的限制政策更为全面且严苛,但同样没有完全阻断中国投资,而是试图有条件地吸纳和利用中国的技术、资金和产能,以此为其本土汽车制造业的新能源转型服务。对欧盟而言,如何在“通过吸引投资以促进本地产业升级”与“防范潜在的经济依赖和安全风险”之间寻求平衡,是一项复杂且具两面性的政策挑战。^①

第三,欧洲汽车制造业展现出与竞争对手合作的意愿。在日欧汽车争端中,日本汽车制造业之所以对欧洲形成了强大的竞争压力,是因为其超越了传统“福特主义”大批量生产的模式,发展出精益生产模式。彼时,欧洲汽车制造业主要通过三种形式内化了这一先进经验。第一种是直接移植。1984年,日产在桑德兰投资设厂,全面引入了准时化生产体系,不仅大幅提高了当地供应商的质控与效率,也优化了整车制造与零部件供应链的生态系统。此外,日产还打破了英国汽车业多工会并立、职责僵化的传统,通过签署单一工会协议,推行“一人三岗、一岗三人”的轮岗政策。^②第二种是战略结盟。本田和罗孚的合作始于一个相对简单的技术授权项目,即罗孚基于本田 Ballade 车型生产凯旋品牌(Triumph)的 Acclaim 车型。随着双方互信的加深,合作转向联合开发新车型——罗孚 200/400 系列。期间,罗孚派遣工程师团队前往日本,向本田的工程师直接学习更为先进的整车设计与工程开发流程。第三种是自主改革。大众汽车选择性地吸收了精益生产模式的特点,推行扁平化的组织架构和平台化战略,以削减研发成本和生产周期。

在中欧新能源汽车争端中,面对中国在电动化和智能化领域的优势,欧洲汽车制造商同样选择了务实合作。一是打破传统合资模式,转向“中国技术、欧洲品牌”的反向合资。早在 2019 年,奔驰便与吉利联合打造纯电 Smart 品牌。奔驰负

^① Simone Tagliapietra et al., “A Smart European Strategy for Electric Vehicle Investment from China”.

^② Peter J. Turnbull, “The Limits to ‘Japanisation’—Just-in-Time, Labour Relations and the UK Automotive Industry,” *New Technology, Work and Employment*, Vol.3, No.1, 1988, pp.7-20.

责整体设计,吉利负责电动化研发与制造。2023年,大众集团斥资7亿美元收购了小鹏汽车4.99%的股份。大众不仅将基于小鹏的G9平台联合开发B级电动汽车,还与小鹏合作开展电子电气架构等核心软件领域的联合研发。同年,雷诺与吉利在伦敦成立合资公司,针对欧洲市场合作开发混合动力系统。二是推动在欧洲本土的联合生产。2023年,Stellantis集团斥资15亿欧元购入零跑21%的股权。随后,双方成立了合资公司——零跑国际,由Stellantis集团负责海外销售。2024年,奇瑞汽车与西班牙本土汽车公司Ebro EV-Motors成立合资企业,在西班牙组装、生产电动汽车。此外,中国新能源汽车产业链企业也积极赴欧投资。例如,宁德时代、远景动力、国轩高科等电池制造商纷纷在欧建厂,就近向宝马、雷诺、大众等欧洲主机厂提供配套。敏实、延锋等上游供应商也向欧洲主机厂供应铝件、电池盒、汽车内饰等。

第四,日本和中国汽车制造商不得不与欧洲同业寻求合作。在1985年签署《广场协议》后,日本央行为应对日元升值和出口下滑的问题,采取了激进的货币宽松政策,大幅下调利率以刺激国内需求。出口受阻的日本车企纷纷转战需求高涨的国内市场。然而,这一经营战略的转向使日本车企偏离了原本带来竞争优势的精益生产模式。为了在激烈的国内市场分一杯羹,各大厂商不再重视生产效率与创新,而是陷入了堆砌马力、盲目升级电子配置的内卷之中。以丰田为例,为了争夺细分市场,丰田将Mark II车型拆分为三款独立车型,而彼此间的差别仅停留在格栅、车灯和内饰等表面功夫上。在这一狂热的浪潮之下,日本国内市场销售的车型数从1981年的200种暴增至1990年的400种。但这种建立车型快速迭代之上的策略迫使汽车制造商压缩研发周期、增加新零部件采购,最终变成了一场被迫持续增加成本、不再关注技术创新与精益生产的同质化竞争。^①随着美国对日贸易打压的加剧,加之日本央行和政府应对危机时的一系列失误,20世纪90年代初,日本泡沫经济破裂,金融危机接踵而至。至1993年,日产、三菱和马自达

^① George F. Jelen, "The High-Tech Trade War with Japan: Can Anyone Win?" U. S. Department of Defense, Cryptologic Quarterly, Working Paper, 1986, https://media.defense.gov/2021/Jun/29/2002751703/-1/-1/0/THE_HIGH_TECH_TRADE_WAR.PDF.

相继陷入财务危机,其余车企的利润也断崖式下跌。1994年,本田的利润同比腰斩了50%,仅为其20世纪80年代利润峰值的五分之一。为了维系企业生存,深陷200亿美元债务泥潭的日产不得不以54亿美元的价格向法国雷诺出让了36.8%的股份。马自达则不惜以削弱自身品牌和技术含量为代价,融入福特的生产平台,并将更多股份出售给福特,以度过危机。^①

反观当下,中国新能源汽车制造商同样在国内陷入了严重内卷。据《新京报》调查,部分新能源汽车整车厂之所以能打价格战,部分原因是通过拖欠中小企业供应商的款项来获得财务支撑。2024年,有13家整车厂应付账款周转均值为174天,其中三家超过200天。整车厂向下传导价格战的压力,使得零部件供应商净利润率从2015年的9%降到2025年一季度的3.8%。^②长此以往,该内卷模式势必动摇并威胁到整个新能源汽车产业生态的稳定发展。经营主体为了争夺市场份额,陷入高投入、低回报的无效消耗,却未能提高行业整体的边际收益。为此,2025年3月,中国《政府工作报告》明确指出要“综合整治内卷式竞争”。^③2025年7月,中央财经委员会第六次会议要求“依法依规治理企业低价无序竞争”。^④2026年的中国《政府工作报告》再次提出要“深入整治‘内卷式’竞争,营造良好市场生态”。^⑤正因如此,对中国新能源汽车企业而言,在国内白热化竞争且利润被压缩至千元级别之时,出海寻求新的市场是必然选择。同时,欧盟对中国纯电汽车的惩罚性关税以及“本土化”要求等限制政策也逼迫中国新能源车企加速赴欧投资。

总体来看,在这两场汽车制造业的博弈之中,欧盟(欧共体)及成员国、中日两国的汽车制造业在战略考量与行为选择上展现出了诸多相似性和规律性。具体

^① Koichi Shimokawa, *Japan and the Global Automotive Industry*, Cambridge University Press, 2010, pp.92-130.

^② 《从“百日煎熬”到“60天承诺”:车企账期瘦身,供应商解压》,新京报,2025年6月11日, <https://www.bjnews.com.cn/detail/1749644188168851.html>。

^③ 《政府工作报告》,中国政府网,2025年3月12日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013163.htm。

^④ 《习近平主持召开中央财经委员会第六次会议》,中国政府网,2025年7月1日, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7030285.htm。

^⑤ 《李强作的政府工作报告(摘登)》,中国政府网,2026年3月5日, <https://www.gov.cn/zhuantu/2026qglh/2026zfgzbjgd/>。

而言,欧洲出台限制政策的逻辑出于“焦虑”与“逐利”的双重动机:一方面,欧洲对自身经济实力下滑和本土汽车制造业竞争力势弱感到焦虑;另一方面,欧委会想要借此加强对成员国的规制权力。但必须指出的是,中日两国汽车制造业相对欧洲的竞争优势存在一定差异。彼时的日本虽在减排技术和生产管理体系方面做出创新,但未能如中国一般,在汽车核心零部件——动力电池产业链上占据主导地位。因此,欧洲当前不仅担忧中国新能源汽车与欧洲新能源汽车的竞争,也担忧未来欧洲汽车制造业的绿色转型会陷入对华的结构性依赖。正是由于这一原因,欧盟对中国新能源汽车的限制措施更为严苛和全面,不仅直接限制中国纯电动汽车的对欧出口,还将监管延伸至新能源汽车产业链的跨境投资、成员国内部市场的准入等方面。

进一步来看,限制措施的最终成效受制于欧盟(欧共体)所处的国际政治经济环境、对欧洲单一市场的定位和双方汽车制造业竞合意愿这三个因素。首先,欧盟(欧共体)在应对汽车制造业的外来竞争时,不可能孤立决策,而是必须通盘权衡其所处的外部地缘与经济环境。在两个案例中,美国均对欧洲施加了不同程度、不同层面的经济压力。面对美国的压力,同时也考虑到外部竞争对手(日本和中国)的经济实力,欧洲在推行针对汽车制造业的保护主义政策时,依旧会为双边关系留出回旋余地。其次,欧盟(欧共体)建设单一市场的目的不是为了隔绝竞争,而是将单一市场作为对外谈判的筹码来抬高要价。外来竞争对手需要付出更多成本才能进入单一市场。最后,双方汽车制造业基于务实的经济利益考量展开合作。无论是竞争力不足的欧洲车企,还是身处内卷式竞争重压下的中日车企,在面临企业生存的问题之时,往往会从商业逻辑出发开展务实合作。所以,在上述三个因素的影响下,即便在两大争端中欧洲出台的限制政策有所不同,但其具体落实成效均难以顺利达到如期效果。

六 日欧汽车争端对中欧新能源汽车争端的启示

对日欧汽车争端案例和中欧新能源汽车争端案例的比较研究表明,行动者的

决策与选择直接影响了欧洲对外来竞争对手限制措施的制定与实施。在日欧案例中,日本车企有效应对了欧洲的限制政策,不仅在欧洲市场扎稳脚跟,也推动了双方汽车制造业的利益融合。在中欧新能源汽车争端的案例中,截至2026年5月,限制措施的实际效果并不如意。欧洲本土新能源汽车的竞争力未能获得显著提升,其供应链也未能摆脱对中国的依赖。可见,未来中国能够通过影响相关行动者的方式更好地应对欧洲的限制政策。

第一,继续以南欧国家和欧盟新成员国为桥头堡,深化新能源汽车制造业对欧投资布局。日欧汽车争端的历史经验表明,以部分国家为跳板提早布局欧洲的策略能为企业赢得更多的回旋余地,对冲欧洲限制措施带来的压力。20世纪80年代,丰田、本田、日产和铃木等日本厂商以“绿地投资”的方式大举进入欧洲,推动日本对欧直接投资额从1981年的39亿美元飙升至1987年的134亿美元。截至1991年,日欧商定《共识要素》协定前夕,日本对欧直接投资的50%和对制造业投资的80%集中于英国。彼时日本汽车制造商已在英国拥有六家从事组装、冲压、发动机生产等业务的大型工厂。^①除英国外,西班牙也是日本汽车制造商的投资重镇,吸引了日产、铃木和马自达等厂商的投资。得益于此,如表2所示,日本在欧洲工厂的汽车产量连年攀升,其占配额的比例从1993年的37.5%升至1999年的60.7%。日本汽车在欧洲大规模的“本土化”生产让德洛尔委员会不得不对配额的界定做出模糊处理,从而使欧洲的限制政策大打折扣。

对中国新能源汽车企业而言,南欧国家和欧盟新成员国依旧是汽车制造业在欧投资的热门目的地。一方面,这些国家的经济发展依赖汽车工业。例如,汽车制造业及其上下游产业为西班牙的GDP每年分别贡献10%,为中东欧新成员国的GDP每年贡献6%至10%。^②另一方面,这些国家的汽车制造业由服务于全球各

^① Jean-Pierre Lehmann, “France, Japan, Europe, and Industrial Competition: The Automotive Case,” *International Affairs*, Vol.68, No.1, 1992, pp.37-53.

^② Petr Pavlínek, “Transition of the Automotive Industry Towards Electric Vehicle Production in the East European Integrated Periphery,” *Empirica*, Vol.50, No.1, 2023, pp.35-73; “Spain Auto Sector Transition Plan,” International Energy Agency, August 3, 2023, <https://www.iea.org/policies/17839-spain-auto-sector-transition-plan>.

大主机厂的本土供应商组成。对本土供应商而言,其经营状况取决于主机厂是否有需求,而非主机厂来自哪个国家。正是基于对中国汽车制造业投资的期待,这些国家在欧盟对中国电动汽车加征反补贴关税的最终投票中或反对或弃权,如匈牙利、斯洛伐克和斯洛文尼亚均投了反对票,而西班牙、葡萄牙、捷克和罗马尼亚均投了弃权票。近年来,中国新能源车企及其产业链的对欧投资也正在向上述地区倾斜。2023年,中国对中欧国家的投资额占当年对欧总投资额的比例为50.1%,在历史上首次超过了对英法德三国投资额的占比之和(35.3%)。其中,2023年,中国对匈牙利一国的投资额占比便达到44.1%,而2022年这一数据仅为21.3%。2024年,中国对匈牙利的直接投资规模占比31%,再次超过了英法德之和(20%)。^①除中欧国家外,吉利汽车、远景动力和宁德时代在西班牙和意大利也均有项目落地,或在商谈之中。

第二,加强中国新能源汽车及其产业链在欧协作,以加强中国企业的集体游说能力。日欧汽车争端的经验表明,在欧洲本地的日本汽车产业链能够在欧盟(欧共体)、成员国政府、欧洲本土汽车制造业和社会各界形成一股强大的游说力量。在日欧达成《共识要素》协定之后,日本汽车制造商协会(Japan Automobile Manufacturers Association)迅速同英国游说公司、欧洲汽车供应商协会(European Association of Automotive Suppliers)和英国工业论坛(UK Industry Forum)等机构建立了机制化合作,在欧盟三大机构、成员国政府、行业协会、科研院所等利益相关方之间建立起广泛的关系网络。即便面对最为排斥日本汽车的法国政府,随着丰田于1997年在法投资设厂,日本汽车制造商协会也成功地与法国建立了正式的沟通机制。在欧盟层面,日本游说力量的对象是欧委会。据称,日本汽车制造商协会与欧委会20个司局中的半数机构保持着稳定的沟通渠道,甚至每天都与欧委会外交总司和工业总司通电话。除了日本汽车制造商协会以外,各大车企也独立

^① “Chinese FDI in Europe: 2023 Update,” Rhodium Group and MERICS, June 6, 2024, <https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2023-update/>; “Chinese Investment Rebounds Despite Growing Frictions—Chinese FDI in Europe: 2024 Update,” Rhodium Group and MERICS, May 21, 2025, <https://merics.org/en/report/chinese-investment-rebounds-despite-growing-frictions-chinese-fdi-europe-2024-update>. 该报告的“中欧国家”包括波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亚和奥地利。

地展开游说活动。到了 20 世纪 90 年代末,欧洲对日本的认知出现明显改善。桑特委员会甚至推出了“日本门户项目”(Gateway to Japan),鼓励更多欧洲企业去了解日本商业文化。^①

中国新能源汽车及供应链企业还需进一步加强在欧协作。当前中国各大主机厂及其产业链相关企业纷纷在欧洲投资设厂,如奇瑞、吉利、零跑、比亚迪等主机厂,远景科技、宁德时代、国轩高科、蜂巢能源等动力电池制造商,恩捷、华友钴业、无锡利德、天赐材料、国泰华荣等关键材料与设备供应商等。但与当年日本汽车制造商协会及相关企业紧密的关系网络相比,中资企业缺乏横向的协作与联动,未能形成有效的合力。值得肯定的是,2025 年 2 月,欧盟中国商会正式成立了汽车工作组,并积极与欧委会贸易总司、欧洲议会对华关系代表团等重要机构展开沟通与交流。未来,可进一步加强政府、企业和行业协会之间的协作,在欧洲政界和商界形成重要的游说力量。

第三,推动中国新能源汽车通过产业融合实现与欧洲本土企业的利益捆绑。汽车制造业的“走出去”不单是主机厂的海外投资,也意味着与东道国本土企业的深度融合。这种根植于本地的利益共同体既能加强外资汽车制造业在欧洲的游说能力,也能提高欧洲对外资品牌的认同。日本汽车制造业在 20 世纪 80 年代至 90 年代,正是凭借这一策略成功地站稳脚跟。例如,1991 年,铃木在匈牙利投资设厂后,联合其一级供应商日本电装在欧洲广泛发掘并培育本地供应商。日方从原材料采购、精益生产流程、企业管理和销售等维度,对有意向的欧洲企业展开长周期的技术培训与资格筛选。截至 2019 年,铃木的 239 家一级供应商中有 163 家位于欧盟境内,其中包括 27 家匈牙利本土企业。^② 在与日本企业合作的过程中,匈牙利本土企业获得了技术转移与溢出效应,从原本为德国主机厂供货的三级供应商升级成为日本主机厂供货的二级供应商。这一逻辑仍适用于当前中国新能源

^① “More Doors Opened up in Japan with EU Gateway,” EU-Japan Centre, March 2021, <https://www.eu-japan.eu/news/more-doors-opened-japan-eu-gateway-business-avenues>.

^② Kaoru Natsuda, Magdolna Sass and László Csonka, “Developing a Local Supply Chain Network: The Case of Magyar Suzuki in Hungary,” *Acta Oeconomica*, Vol.72, No.4, 2022, pp.531-552.

汽车制造业。目前,中国新能源车企已经有所行动。其中,比亚迪公开表示,出海欧洲是希望比亚迪能够成为一个“本土化”的欧洲品牌。未来的研发、设计和生产均在欧洲,也是为了欧洲。^① 比亚迪的长期合作伙伴——法国 Forvia 已正式成为比亚迪匈牙利工厂的供应商。巴斯夫、奥地利奥钢联也相继与宁德时代、比亚迪等中资企业展开合作。

第四,深刻认识欧洲国家及其汽车厂商的实用主义心理。日欧汽车争端的经验表明,对于那些拥有本土汽车品牌的成员国而言,面对外来车企的强力竞争时,其首要策略是寻求保护、排斥竞争,一旦发现难以凭借自身实力重获竞争优势之时,便开始迅速转向,寻求与竞争对手合作,其目的是避免短期内与竞争对手的差距进一步拉大,然后通过合作更好地与对手竞争。彼时,法国和意大利是最为支持欧共体限制措施的成员国,也为日本汽车进口设置了最为苛刻的市场配额。但当法国 PSA 集团陷入困境时,却率先与日本车企展开合作。这种“先筑墙后合作”的行事逻辑在当前中欧新能源汽车争端中也有所体现。在企业层面上,法国车企一边呼吁排斥中国新能源汽车,一边与中国合作。雷诺曾公开表示,要成立欧洲汽车制造商“联合部队”,以形成规模经济同中国低成本优势竞争。^② 但雷诺在 2023 年与吉利合资成立动力总成研发公司,同时于 2024 年在上海设立研发中心,在 2025 年与文远知行合作,在法国和西班牙推出自动驾驶小巴等。这表明,欧洲车企深知无法与中国新能源产业链彻底脱钩,其防御姿态的本质是为了在对华合作中抬高自身筹码。在国家层面上,欧盟成员国同样呈现出相近的行事逻辑。成员国并不会反对欧盟对华“去风险”战略,因为如此既能彰显本国与欧盟的一致立场,也能灵活运用欧盟条约赋予本国的权力,如对外来直接投资项目的最终决定权、国家补贴规则的制定权等,在与中资企业的谈判中争取为本国谋求更多的利益,如要求中资企业雇佣更多本地员工、与更多的本地供应商合作、建设厂房周边基础设施等。

① “BYD Supplier Conference Vienna,” BYD, July 23, 2024, <https://www.bydauto.at/presse/byd-supplier-conference-vienna>.

② “Renault Gears up to Tackle Chinese Competition,” Renault Group, October 21, 2024, <https://www.group1renault.co.za/blog/renault-tackles-chinese-competition/>.

七 结论

欧洲汽车制造业对来自亚洲的竞争并不陌生,在 20 世纪和 21 世纪分别遭遇了日本和中国的两次冲击。本文通过比较日欧汽车争端和中欧新能源汽车争端,提出欧盟(欧共体)、成员国及双方(日欧、中欧)汽车制造业这些相关行动者对外部竞争的认知变化与策略选择,不仅促成了欧洲限制措施的出台,也深刻影响了这些措施的实际落实效果。本文的研究表明,限制措施的出台既源于欧洲对自身经济实力下滑、本土汽车制造业竞争力势弱的焦虑,也交织着欧委会想要借此加强对成员国影响力的动机。然而,限制措施的最终成效受制于欧盟(欧共体)所处的国际政治经济环境、对欧洲单一市场的定位以及双方汽车制造业竞合意愿的影响。在日欧汽车争端的案例中,尽管 20 世纪欧共体及其成员国对日本汽车实施了严苛的限制措施,但并未能阻挡日本车企在欧洲站稳脚跟,也未能提高欧洲本土车企的竞争力,反而倒逼双方最终走向合作。当前中欧新能源汽车争端的案例正呈现出相似的演进路径。虽然欧盟对中国纯电汽车加征反补贴关税,也针对中国新能源汽车产业的投资和参与欧盟内部市场的行为推出各类限制措施,但欧洲汽车制造业仍在与中国车企展开合作。两个案例的不同之处在于,中国新能源汽车产业在关键零部件及其供应链领域拥有巨大的优势,这是欧洲在日欧汽车争端案例中从未遇到过的挑战。目前来看,这种优势会进一步促使欧洲汽车制造业加快与中国车企的合作,以期在合作中更好地竞争。基于对两大案例中相关行动者的分析,本文认为,未来中国新能源汽车制造业能够通过影响相关行动者的方式,有效地应对欧洲的限制政策。相关企业可优化对南欧和欧盟新成员国的投资布局,推进中国新能源汽车及其产业链在欧洲本土的协作,以提高集体游说能力,同时应加强与欧洲本地供应商的合作,从而深化双边利益捆绑,推动中国新能源汽车稳步出海欧洲。

(作者简介:马骏驰,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:蔡雅洁)