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

孙彦红

内容提要: 新一届欧盟委员会以提升竞争力为核心任务,于2025年1月发布经济政策纲领性文件——“竞争力指南针”计划。该计划表明,当前欧盟正深陷竞争力焦虑,其参考《德拉吉报告》,构建了一套包含三大支柱和五大横向措施的政策框架,提出要兼顾碳中和与竞争力提升、大幅增加创新投资,并将经济安全与竞争力挂钩。就实施前景而言,该计划虽具备一定基础,但欧盟短期内难以克服诸多累积已久的结构性制约因素,且特朗普重返白宫加剧其外部经济挑战,恐怕难以打破欧盟长期存在的“行动能力与战略雄心不匹配”的困境。未来欧盟要摆脱竞争力困境,必须走开放包容与务实合作的道路。该计划将在欧盟经济安全战略基础上进一步冲击中欧经贸关系,但双方对于保持对话与合作仍有较强共识,未来中欧经贸合作仍有一定发展空间,并且有望探索出互利共赢的新路径。

关键词: 欧盟 “竞争力指南针” 《德拉吉报告》 经济安全 中欧经贸关系

2024年12月1日,由冯德莱恩任主席的新一届欧盟委员会正式就职,开启了五年的新任期。从2024年9月欧洲中央银行前行长、意大利前总理德拉吉受欧盟委员会委托牵头发布了一份评估欧盟竞争力的重磅报告(下文简称《德拉吉报告》),^①到2024年11月8日欧盟领导人非正式会议通过了强调提高欧盟竞争力的“布达佩斯宣言”,^②再到2024年11月27日冯德莱恩在新一届欧盟委员会全体委员接受欧洲议会投票表决前发表的演讲,都传递出十分明确的信息,即提升欧盟竞争力将是未来五年欧盟委员会的核心任务。2025年1月29日,新一届欧盟委员会正式发布其任内首份重要动议——“竞争力指南针”计划(Competitiveness Compass),并强调该计划是本届

^① European Commission, “The Future of European Competitiveness,” Draghi Report, September 2024.

^② European Council, “Budapest Declaration on the New European Competitiveness Deal,” 8 November 2024.

委员会经济政策的纲领性文件。^①

当前世界百年变局加速演进,国际经济秩序进入深度调整期,世界主要经济体的竞争与合作关系变得异常复杂、“经济安全”再次成为热点和普遍关切,而特朗普重返白宫进一步加剧了世界经济格局走向的不确定性。鉴于欧盟仍在世界经济舞台上占据重要地位,在国际经济治理中发挥重要作用,同时也是中国最重要的经贸伙伴之一,在近几年欧盟对华关系出现重要调整,尤其是在经济上全面推行对华“去风险”的背景下,新一届欧盟委员会的内外经济政策走向及其对中欧经贸关系的影响无疑值得国内学界与政策界高度关注。那么,新一届欧盟委员会缘何将提升欧盟竞争力置于核心地位?“竞争力指南针”计划旨在从哪些方面入手提升欧盟竞争力?该计划能否取得显著成效?该计划的推进又将对中欧经贸关系产生何种影响?本文拟结合对欧盟“竞争力指南针”计划的出台背景、政策架构和落实前景等方面的剖析尝试回答上述问题,以期在当前复杂国际形势下中国更好地把握欧盟经济政策走向和运筹中欧经贸关系提供参考。

一 背景:当前欧盟深陷竞争力焦虑

对于欧盟而言,提升竞争力并非新话题。自20世纪90年代经济全球化加速、国际经济竞争持续加剧以来,“竞争力”始终是欧盟议事日程中的重要内容。早在1990年,欧共体委员会就发布了第一份产业政策通报,^②此后1993年生效的《马斯特里赫特条约》正式将产业政策写入欧盟条约,并且明确规定欧盟产业政策的目标是促进欧盟工业竞争力的提升。自1996年起,欧盟委员会以“欧洲工业竞争力”为主题发布年度报告,以评估产业政策的实施进展。^③2000年,欧盟委员会提出了到2010年使欧盟成为“以知识为基础的、世界上最具竞争力和最具活力的经济体”的里斯本战略。同年,欧盟委员会开始将年度“欧洲工业竞争力”报告升级为“欧洲竞争力报告”,将竞争

^① European Commission, “A Competitiveness Compass for the EU,” COM(2025) 30 final, Brussels, 29 January 2025.

^② European Commission, “Industrial Policy in an Open and Competitive Environment: Guidelines for a Community Approach,” COM(90) 556 final, Brussels, 16 November 1990.

^③ 有关欧盟委员会1996年发布的首份“欧洲工业竞争力”报告内容,参见 European Commission, “Benchmarking the Competitiveness of European Industry,” COM(96)463 final, Brussels, 9 October 1996.

力评估范围正式由工业扩展至服务业和整体经济。^① 2002 年,欧盟成立了竞争力理事会(The Competitiveness Council),其核心工作是定期讨论欧盟竞争力面临的挑战,并面向欧盟委员会和成员国给出政策指引。2008 年国际金融危机爆发后,欧美发达经济体就实体经济与虚拟经济、工业与服务的关系以及政府的经济角色进行了深刻反思,欧盟更加重视产业政策和竞争力问题。2010 年,欧盟委员会发布了“欧洲 2020 战略”,确定了要实现智慧、可持续和包容性增长的三大方向,并且将支持研发创新作为五大目标之一。2012 年,欧盟委员会提出“再工业化”战略,设定了到 2020 年将制造业增加值占 GDP 比重提高至 20% 以及推动产业结构加快升级的目标。^②

然而,上述一系列旨在提升产业和整体经济竞争力的战略并未取得预期成效。特别是自 2008 年国际金融危机以来,欧盟经济规模的全球占比持续下滑,^③ 不仅没能实现“再工业化”,产业结构也未明显优化,其具体表现为机械、化工、机动车辆等传统优势产业持续得到巩固,但是信息技术等高新技术部门发展缓慢,新兴产业的竞争力未升反降。^④ 归根结底,自 20 世纪 90 年代起欧盟逐步形成的经济发展模式及其惯性是其未能真正重视并切实应对竞争力问题的深层次原因,而这一模式建立在一系列条件之上:冷战后的长期和平以及美国的安全保障使欧洲国家保持较低的国防投入,用于促进经济社会发展的资金相对充足;与俄罗斯关系良好使欧洲国家可以长期以低成本进口俄罗斯能源;欧洲单一市场的建立和深化以及欧元问世一度大幅提高了欧洲内部经济运行效率;亚洲新兴经济体特别是中国经济的崛起为欧洲企业提供了持续扩大的外部市场;妇女大规模加入劳动力队伍在一定程度上缓解了人口老龄化造成的劳动力结构变化压力。这些有利因素令欧洲经历了长达 30 多年的“舒适期”,虽然经济增速一直不高,但是直至新冠疫情暴发前,“竞争力”问题在欧洲并未真正激起政界和经济界的焦虑,欧盟层面的竞争力战略也未受到应有的重视,具体的政策举措也很少触及阻碍竞争力提升的一系列结构性问题。

^① 有关欧盟委员会 2000 年发布的首份“欧洲竞争力报告”内容,参见 European Commission, “European Competitiveness Report 2000,” Office for Official Publications of the European Communities, 2000。

^② European Commission, “A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery”, COM(2012)582 final, Brussels, 10 October 2012.

^③ 根据美国知名财经媒体《资本视觉》(Visual Capitalist)基于国际货币基金组织(IMF)数据计算的各主要经济体 GDP 占全球 GDP 份额的变化趋势,2008 年至 2023 年,欧盟 GDP 的全球份额从 25.4% 降至 17.5%;同期,美国的份额由 23% 升至 26.1%,中国的份额则由 7.1% 大幅升至 16.9%,并且曾在 2021 年和 2022 年两度超过欧盟, <https://www.visualcapitalist.com/ranked-the-top-6-economies-by-share-of-global-gdp-1980-2024/>。

^④ 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。

近年来,随着国际格局加速演变,上述经济发展模式赖以存在的前提条件发生了深刻变化,令欧盟陷入了前所未有的“竞争力”焦虑,也越来越将竞争力与“经济安全”挂钩。首先,在新一轮科技与产业革命中相对落后令欧盟承受越来越大的竞争压力。其次,新冠疫情令欧盟意识到在极端状况下其内外部供应链面临断裂的风险。再次,俄乌冲突爆发后发生的能源危机进一步削弱了欧盟的经济竞争力,并且加剧了其对外依赖的风险焦虑。最后,美国对华战略竞争态势持续增强令欧盟对待中国经济崛起的态度趋于保守,越来越将中国视为竞争对手和经济风险来源。受到上述因素的叠加影响,欧盟层面逐步转变认识,认为大国竞争、追求技术领导地位和争夺关键资源控制权已成为当今国际格局的新特征,唯有努力提升自身科技与经济竞争力、提高关键领域的本土产能、减少对外依赖才是应对和化解经济风险的最重要途径。基于此,欧盟于2023年6月提出经济安全战略,将“提升自身经济竞争力和加强经济韧性”作为确保“经济安全”和“去风险”的第一条路径。^①

值得关注的是,为追赶新一轮科技与产业革命大潮,上届欧盟委员会于2019年年底提出加快推进数字化与绿色“双转型”(twin transition),但是一系列努力并未取得显著成效。在数字化转型方面,虽然当前欧盟在先进制造业和物联网等领域的相关技术及应用上具备一定优势,但在人工智能、微电子与纳米电子技术、大数据等领域的综合竞争力明显落后于美国,在多个领域也落后于日本、中国和韩国。然而,在这些领域,欧洲市场正成为其他经济体激烈争夺的目标。^②在绿色转型方面,欧盟此前多年积累的诸多领先优势也逐步被超越。近几年,欧盟太阳能电池板、风力涡轮机、电动汽车、电池、热泵、电解槽等新能源产品的全球市场份额都呈现快速下滑的趋势。2017年,欧盟生产的风力涡轮机占全球市场的份额高达58%,到2022年已降至30%。2023年,欧盟锂电池产量仅占全球总产量的6.5%,而中国的产量占比超过了50%。^③推动“双转型”进展不及预期加剧了欧盟对于自身将沦为域外大国科技“竞技场”的焦虑。

在此背景下,旨在为新一届欧盟委员会提供执政参考的《德拉吉报告》于2024年9月发布。该报告的标题为“欧洲竞争力的未来”,分为A、B两部分,分别是“一份欧洲的竞争力战略”和“深度分析与建议”,不仅系统评估了当前欧盟经济与产业竞争力

^① European Union, “European Economic Security Strategy,” JOIN (2023) 20 final, Brussels, 20 June 2023; 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21-43页。

^② European Commission, “Report on the State of the Digital Decade 2023,” September 2023.

^③ European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” Draghi Report, pp.42-43.

的“短板”和面临的挑战,还提出了有针对性的政策与行动建议。该报告认为,自20世纪90年代中期以来,劳动生产率增速显著放缓和劳动人口缩减是欧洲经济增速低迷、竞争力持续下滑的两个重要原因。考虑到劳动人口缩减的趋势难以逆转,^①通过促进创新提高劳动生产率是提振经济增速和提升竞争力的唯一路径。具体而言,欧盟未能有效促进信息和数字技术创新及其应用是其与美国的劳动生产率差距逐步拉大的深层次原因。从研发创新投入上看,2000年的里斯本战略提出了到2010年将欧盟研发支出占GDP的比例提升至3%的目标,2010年的“欧洲2020战略”又将实现这一目标的期限延至2020年,但是直到2023年,这一比例仅升至2.22%,欧盟大国中仅德国在2018年达到了3%且此后一直保持在水平之上。^②从创新产出上看,2000年至2021年,欧盟在全球专利申请数量中的份额由30%下降至17%。^③值得注意的是,进入新世纪以来的20多年里,美国研发创新支出排名前三的公司先是出自汽车和制药业,之后来自计算机软件和硬件行业,近几年又转移到数字行业;同期,欧洲研发创新支出排名前三的公司始终集中在汽车业。这表明,美国经济能够持续培育新技术,资金等经济资源也会相应地流向生产率增长潜力更高的新行业,从而实现产业升级迭代,而欧洲的产业结构升级却趋于停滞,投资始终集中在技术成熟和生产率偏低的行业。自20世纪70年代中期至2023年年底的近50年里,没有一个白手起家创立的欧洲企业成长到市值1千亿欧元以上,而这一阶段创立的美国企业中有六家的估值超过了1万亿美元,这也是欧洲缺乏创新活力的另一证明。^④基于此,《德拉吉报告》援引意大利米兰博科尼大学欧洲政策制定研究所于2024年组织五位欧洲权威经济学家联合撰写的一份研究报告强调,当前欧洲正步入低工业活力、低创新、低投资和低生产率增长相互强化的“中等技术陷阱”(middle technology trap)。^⑤可以说,《德拉吉报告》字里行间均体现出强烈的危机意识。德拉吉本人在2024年9月该报告的发布会上表示,当前欧盟正面临“生存挑战”,必须迅速制定和实施系统性的产业战略加以应对,

① 据《德拉吉报告》预测,随着人口老龄化趋势加剧,到2040年之前,欧盟的劳动人口每年将减少近200万人。

② 此处有关欧盟及其成员国研发支出占GDP的比例的数据来自欧盟统计局(Eurostat)网站, <https://ec.europa.eu/eurostat>。

③ European Commission, “Science, Research and Innovation Performance of the EU 2024 Report,” 27 June 2024, p.83.

④ European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.22.

⑤ Clemens Fuest et al., “EU Innovation Policy—How to Escape the Middle Technology Trap?” EconPol Policy Report, April 2024.

并且每年至少需额外增加 7500 亿至 8000 亿欧元的投资,用于缩小创新方面的差距,否则将无力扭转竞争力下滑的趋势,陷入“缓慢而持续的痛苦”之中。^①

二 欧盟“竞争力指南针”计划的政策架构

基于对《德拉吉报告》的高度认可,新一届欧盟委员会将“竞争力指南针”计划作为其经济政策的纲领,并且在计划文件的开篇强调,提升“竞争力”是本届委员会的首要 and 核心工作。^② 该计划呼吁,为维护自身作为全球经济重镇、重要投资目的地和制造业中心的地位,欧盟必须对竞争力挑战做出坚定回应,尽快重振良性创新循环,推动生产率重新进入高增长轨道。基于此,该计划提出两大总体目标:其一,确定欧盟向更具竞争力的经济体转型所必需的政策调整或政策更新;其二,探索新的合作方式,特别是加强欧盟委员会对成员国政策的协调,以提高决策速度和质量。

在这两个目标之下,欧盟“竞争力指南针”计划设计了一套包含三大支柱和五大横向措施(horizontal enabler)的政策架构,并拟定了相应的具体旗舰行动及时间表。^③ 这一政策架构明确体现出新一届欧盟委员会经济政策的新动向及其对竞争力问题的新认知。

(一) 三大支柱

欧盟“竞争力指南针”计划确定的三大支柱(也称“转型要务”)几乎完全参考了《德拉吉报告》提出的三大支柱:第一支柱是努力缩小与美国和中国在创新上的差距;第二支柱是制定一份兼顾脱碳和竞争力的路线图;第三支柱是减少过度对外依赖和提高安全。按照欧盟委员会的时间表,三大支柱下的各项行动举措将陆续在 2025 年和 2026 年上半年正式启动。

第一支柱提出,欧盟必须重振良性创新循环,一方面大力促进颠覆性创新,另一方面加快推动传统成熟产业应用创新成果。具体行动举措包括:提出“企业初创与成长战略”以扫除阻碍新企业成立和扩大规模各类障碍;提出“欧洲创新法案”以促进创新企业获得必要的基础设施、专利和产品测试机会;创建“第 28 项制度”(28th Re-

^① “Draghi Urges EU to Catch Up Rivals or Face ‘Slow Agony’,” Reuters, 9 September 2024, <https://www.reuters.com/markets/europe/draghi-urges-reform-massive-investment-revive-lagging-eu-economy-2024-09-09/>.

^② European Commission, “A Competitiveness Compass for the EU,” p.2.

^③ 本小节有关欧盟“竞争力指南针”计划的政策架构和具体行动的论述,均基于对该计划文件的梳理,参见 European Commission, “A Competitiveness Compass for the EU”。

gime),以降低企业在欧洲单一市场运营的法律规则(公司法、破产法、劳动法和税法等)成本;^①提出“欧洲研究区法案”以促进欧盟整体创新环境的协同优化,尽快将欧盟研发支出占 GDP 的比例提高至 3%;提出“人工智能工厂”倡议和“欧盟云与人工智能开发法案”以促进欧洲人工智能算力的提升,助力企业和研究机构训练、开发和改进其人工智能模型;提出“欧盟量子战略”和“量子法案”,基于已生效的《欧洲芯片法案》解决监管碎片化问题,支持量子领域投资;提出“欧洲生物经济战略”“欧洲生物科技法案”“先进材料法案”和“空间法案”,调整欧盟竞争政策中的企业合并控制规则,以促进具体行业的创新投资;提出“数字网络法案”,促进数字基础设施投资。

第二支柱提出,欧盟将在坚持 2050 年实现碳中和目标的同时兼顾竞争力,要将脱碳政策与产业政策、竞争政策、经济和贸易政策密切结合。具体行动举措包括:提出“清洁工业协议”和“工业脱碳加速法案”,以维持欧盟对于包括能源密集型行业在内的制造业的吸引力,并促进形成新的循环经济模式;提出“可负担的能源行动计划”和“欧洲电网一揽子方案”,推进电力市场一体化、优化电价体系以促进能源成本下降;提出新的国家援助监管框架,支持成员国给予工业绿色低碳转型更多支持;提出“钢铁和金属行动计划”和“化学工业一揽子计划”,支持关键行业的绿色转型与竞争力;发起欧盟委员会与汽车行业的战略对话,旨在制定一套帮助汽车业紧急应对当前挑战和顺利转型的解决方案;提出“可持续交通投资计划”“欧洲港口战略和工业海事战略”和“高速铁路计划”,促进欧洲基础设施的绿色化转型;此外还将审查碳边境调节机制,提出“循环经济法案”“农业与食品业愿景”“海洋法案”以及“气候法修正案”等。

第三大支柱提出在当前地缘政治竞争和贸易关系紧张加剧的全球经济体系中,欧盟必须确保将“安全”和“开放性战略自主”融入经济政策。具体行动举措包括:尽快完成若干重要的双边贸易协定谈判,推进深化经贸伙伴关系的一系列制度性协定(数字贸易协定、互认协议以及可持续投资便利化协议等);将构建“清洁贸易与投资伙伴关系”,并且提出“跨地中海能源与清洁技术合作倡议”,以分散欧盟原材料、清洁能源、可持续交通燃料和清洁技术的供应来源;建立关键原材料矿物联合采购平台以及

^① 欧盟“竞争力指南针”计划的相关文件仅提出要创建“第 28 项制度”,并未做进一步阐释。有欧盟法研究学者认为,欧盟委员会提出“第 28 项制度”是试图创建一套与成员国民法体系并行的欧洲民法体系,具体涵盖公司法、破产法、劳动法和税法等,使得企业在欧洲单一市场运营时可选择遵守欧洲民法规定,绕开五花八门的成员国法律,从而大大降低其运营成本。参见 Giacomo Delinavelli, “What Is the 28th Legal Regime? Where Have I Seen It Before?” <https://www.europeanlawblog.eu/pub/ha28jgs7/release/1>。

调整公共采购指令,提高欧盟关键原材料的供应安全;提出“欧洲防务未来白皮书”“应急准备联盟战略”(Preparedness Union Strategy)和“内部安全战略”,建设国防工业单一市场,促进成员国防务合作,加强欧盟整体防务能力和国防产业竞争力;提出“欧洲气候适应计划”,从多方面入手提高欧盟适应气候变化的能力,最大限度降低严重自然灾害对经济社会的影响;提出“水资源韧性战略”,改善水资源管理,应对水资源短缺。

(二)五大横向措施

作为三大支柱(转型要务)的补充,欧盟“竞争力指南针”计划还提出了面向所有产业部门的五大横向措施。

第一项横向措施是简化欧盟的规制体系,针对官僚主义“开刀”。在这方面,欧盟将提出“一揽子简化规制方案”,旨在将全部企业的合规报告负担减少25%,将中小企业的合规报告负担至少减少35%,还将从减轻报告负担扩展至减轻其他行政负担;还将推出“欧洲商业钱包”,促进数字和人工智能工具的广泛应用,为企业在线办理各类手续提供便利。此外,所有欧盟机构将更严格遵循辅助性和相称性原则,减少不必要的规制与监管。

第二项横向措施是进一步深挖欧洲单一市场潜力。在这方面,欧盟将提出“单一市场战略”来继续消除成员国间的市场壁垒,将强化单一市场执行工作组(SMET)的功能以确保欧盟立法的全面实施,同时避免对企业构成新的不必要的负担;完善欧洲标准化体系,加快标准制定流程对新兴技术创新周期的响应,为中小企业和初创企业知晓和采用相关标准提供便利。

第三项横向措施是激励创新和竞争力投资。在这方面,欧盟委员会提出两大动议:一是建立欧洲储蓄和投资联盟(European Savings and Investments Union),通过风险资本市场将更多私人储蓄转化为创新性投资;二是在下一个多年期财政预算框架下建立欧洲竞争力基金(European Competitiveness Fund),支持在欧盟层面促进战略性技术开发及其产业应用,同时加大力度支持欧洲共同利益重要项目(IPCEI)。

第四项横向措施是提升劳动者技能和工作岗位质量。为培养和吸引更多适应高新技术产业发展的人才,欧盟将提出“技能联盟”和“高质量就业路线图”,聚焦于成人教育和终身培训、鼓励劳动力市场参与、进一步促进人才在欧盟内自由流动,以及鼓励青年人在更具就业潜力的领域提升技能等。

第五项横向措施是创建竞争力协调工具(Competitiveness Coordination Tool)。欧

盟委员会提出,为改变成员国在竞争力领域各行其是的状况,将参考“欧洲学期”和“下一代欧盟”复苏计划的执行经验创建竞争力协调工具,由个别行业和领域逐步扩大范围,加强对成员国产业、创新和投资等政策的协调与管理,使成员国的政策服务于提升欧盟整体竞争力的目标。

(三) 值得关注的新动向

基于上文阐述的“竞争力指南针”计划的政策架构,可归纳出新一届欧盟委员会经济政策的三个值得关注的新动向。

首先,欧盟力图同时兼顾实现碳中和与提升竞争力。虽然近两年欧盟内部出现不少认为欧洲绿色协议的目标及相关举措过于激进、给企业带来过额外成本进而削弱欧洲竞争力的质疑声音,但是欧盟“竞争力指南针”计划明确表示不会放弃2050年实现碳中和以及到2030年温室气体排放较1990年减少55%的目标,还提出将设定到2040年温室气体排放较1990年减少90%的新的阶段性目标。与此同时,该计划也提出,绿色转型的过程十分复杂,之前引入的一些烦琐规则推高了能源价格和企业运营成本,未来五年将采取更加务实灵活的方式,以不牺牲竞争力为前提继续推进绿色转型。在备受关注的汽车业,虽然德国、意大利等成员国曾公开反对此前欧盟设定的2035年起禁止销售新的汽柴油内燃机乘用车的目标,但是“竞争力指南针”计划明确表示不会推迟这一时限,提出将基于与汽车业对话提出“欧盟汽车业工业行动计划”,设法支持汽车业尽快转型升级。

其次,欧盟对大规模增加创新性投资给予前所未有的重视。虽然“竞争力指南针”计划并未确定未来五年拟增加的总投资额,但是冯德莱恩2024年11月27日在欧洲议会演讲时明确表示,为回应《德拉吉报告》提出的大规模增加创新性投资的呼吁,本届委员会视投资为头等大事,定位是一届“投资委员会”。^①从欧洲经济一体化的角度看,欧盟将建立的欧洲储蓄与投资联盟和欧洲竞争力基金都具有开创性意义,前者试图在资本市场联盟基础上进一步激发欧洲风险资本市场活力以支持创新,而后者意在以竞争力为导向大幅改变欧盟预算的支出结构。2024年12月3日,新一届欧盟委员会就职两天后即宣布通过此前设立的创新基金(Innovation Fund)拨款46亿欧元,用于促进净零技术、电动汽车电池和可再生氢的研发生产,彰显了打造“投资委员会”的决心。

^① European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the New College of Commissioners and Its Programme,” Strasbourg, 27 November 2024.

再次,欧盟正式将安全与竞争力“挂钩”。虽然“竞争力指南针”计划的前两大支柱主要聚焦于经济政策本身,但是第三大支柱直接将确保安全纳入竞争力的考量范畴,强调安全环境是欧盟企业取得经济成功和提升竞争力的前提。除强调要确保经济安全、特别是供应链安全之外,该计划还将提高欧盟整体的防务能力和国防工业竞争力作为工作重点。此外,该计划还吸收《德拉吉报告》的建议,提出欧洲创新委员会(European Innovation Council)^①将参考美国国防高级研究计划局(DARPA)的模式,在支持国防工业和军民两用领域的企业发展壮大方面承担更多风险。这表明,欧盟委员会对于竞争力问题的认识正在发生重要变化,已突破以往的经济逻辑,正式将安全与竞争力“挂钩”甚至“捆绑”,这也反映出欧盟对于当今世界格局演变及其新特征的认知转变。

三 欧盟“竞争力指南针”计划的落实前景不容乐观

基于上文分析不难认识到当前欧盟委员会对于竞争力问题的空前重视以及从全方位入手提升欧盟竞争力的决心。然而,需要看到,“竞争力指南针”计划能否顺利推进并取得显著成效归根结底取决于欧盟的行动能力。正如冯德莱恩在该计划的发布会上所言,“‘竞争力指南针’将《德拉吉报告》中的建议转化成了路线图。现在我们有了一个计划。我们有政治意愿。重要的是速度和团结,……,让我们将这一共识转化为行动”。^②为彰显其行动力,欧盟委员会依照该计划的时间表陆续发布了一系列重要行动计划,包括2025年2月26日发布的“清洁工业协议”、^③2025年3月5日发布的“欧洲汽车业行动计划”、^④2025年3月19日发布“钢铁与金属产业行动计划”,^⑤等等。不难预见,接下来欧盟委员会将会继续出台并推进相关行动举措。总体而言,欧盟在落实“竞争力指南针”计划方面的确具备了一定的现实基础,包括规模达4.5亿人且集中了大量高端需求的内部大市场、基础科学研究实力雄厚、制造业基础坚实且在

^① 欧洲创新委员会(European Innovation Council)由欧盟委员会于2021年创建,专门负责在欧盟科技框架计划“地平线欧洲”之下遴选和支持突破性技术创新项目和高风险初创企业。

^② European Commission, “An EU Compass to Regain Competitiveness and Secure Sustainable Prosperity,” Brussels, 29 January 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_339.

^③ European Commission, “The Clean Industrial Deal: A Joint Roadmap for Competitiveness and Decarbonisation,” COM(2025) 85 final, Brussels, 26 February 2025.

^④ European Commission, “Industrial Action Plan for the European Automotive Sector,” COM(2025) 95 final, Brussels, 5 March 2025.

^⑤ European Commission, “A European Steel and Metals Action Plan,” COM(2025) 125 final, Brussels, 19 March 2025.

产品质量和工艺方面独具优势、在国际经济规则 and 标准制定方面仍有相当大的影响力,等等。然而,需要注意的是,上述基础和优势在过去若干年里长期存在,却未能阻止欧盟竞争力持续下滑的趋势,表明其不足以“抵消”种种制约因素和劣势所造成的负面影响。这意味着,欧盟能否切实克服长期阻碍其竞争力提升的一系列制约因素是其“竞争力指南针”计划能否成功的关键。

就政策方向与具体做法而言,“竞争力指南针”计划下的诸多举措并非首次提出,有些甚至曾在此前欧盟的产业与经济发展战略中被反复提及,但囿于种种现实掣肘因素都未能取得预期成效。当前新一轮科技与产业革命突飞猛进,国际经济竞争形势错综复杂,这使得欧盟要克服诸多累积已久的结构性制约因素比以往面临更多困难。这意味着,“竞争力指南针”计划要在短短一年半内启动 50 多项重要行动、在五年内切实推进并取得显著成效绝非易事,因此恐难打破欧盟长期存在的“行动能力与战略雄心不匹配”的窘境,落实前景并不乐观。以下尝试基于投资、市场条件、劳动力和政策权力协调四个相互交织而又彼此强化的重要制约性因素做出分析。

第一,大规模增加投资面临诸多难以逾越的障碍。国际金融危机爆发以来欧盟内部投资始终低迷,“再工业化”战略失败的重要原因之一即是工业投资规模未能提振。未来五年,欧盟要大幅增加投资仍面临多重障碍。首先,公共投资增加空间及其带动效应有限。由于成员国意见存在分歧,新一届欧盟委员并未采纳《德拉吉报告》的建议,即参考“下一代欧盟”复苏基金筹资模式发行欧盟共同债券,这意味着未来新增公共投资的资金要么来自欧盟常规预算,要么来自成员国政府预算,然而考虑到欧盟预算规模有限且要等到下一轮多年度财政框架启动(2028—2034年)才有可能适度大规模并成立欧洲竞争力基金,且当前大多数成员国财政状况不佳、公共债务仍高企不下,^①要大规模增加公共投资进而带动私人投资的难度相当大。此外,未来欧盟及其成员国将大幅增加国防开支也会挤占相当一部分原本用于发展经济的公共投资。^②公共资金不足会直接影响 5G 网络、智能电网和电动汽车充电桩等重要基础设施的部署,进而拖累相关私人投资与创新活动。其次,建设欧洲储蓄与投资联盟挑战巨大,前

^① 根据欧盟统计局(Eurostat)的数据,截至 2023 年年底,欧盟 27 国公共债务与 GDP 之比为 80.8%,欧元区 20 国为 87.4%。欧盟大国中法国的公共债务与 GDP 之比为 109.9%,意大利为 134.8%,西班牙为 105.1%,均处于高位。德国为 62.9%,相对较低,但也高于《稳定与增长公约》约定的 60% 的上限。

^② 2025 年 2 月 14 日,欧盟委员会主席冯德莱恩在出席第 61 届慕尼黑安全会议期间表示,欧盟需要大幅增加国防开支,并且表示欧盟委员会将提议启动有关国防支出的例外条款,以便允许欧盟成员国以可控、有条件的方式大幅增加国防开支。参见 European Commission, “Speech by President von der Leyen at the Munich Security Conference 2025,” Munich, 14 February 2025.

景不明。《德拉吉报告》指出,虽然欧洲资本市场联盟已启动近十年,但是至今成员国资本市场之间仍高度割裂。尤其是当前欧盟仍缺少单一的证券市场监管机构和单一规则手册,各成员国在监管实践和法规解释上各行其是。此外,成员国的税法和破产法也是差异巨大。考虑到在资本市场联盟建设中打破上述制度壁垒的进展十分有限,当前欧盟又提出建立对打破制度壁垒要求更高的储蓄与投资联盟,而主要依靠的所谓“第28项制度”又缺乏共识和前期制度协调基础,恐不足以在短期内扫清相关障碍。最后,能源价格处于高位的状况短期内难以改变。虽然自2022年年底以来欧盟能源价格较之俄乌冲突后的能源危机期间已大幅回落,但是2023年全年欧盟境内工业用电价格仍为美国的2—3倍,工业用天然气价格为美国的4—5倍。^① 鉴于2030年之前传统化石能源将继续在欧盟能源结构中占主导地位,同时欧盟由俄罗斯转向其他国家进口能源也整体推高了能源价格,而“竞争力指南针”计划下试图调整电价机制等相关举措恐怕“远水难解近渴”,预计高能源价格将在若干年内继续成为企业在欧盟投资的“拦路虎”。此外,从宏观经济层面看,受到高通胀、高利率以及外部需求条件恶化等影响,当前欧洲经济再次陷入低迷。2023年和2024年,欧盟的经济增长率分别为0.4%和0.9%,经济增长乏力显然也不利于提振企业在欧投资信心。

第二,欧洲单一市场建设短期内难以取得突破。欧盟1992年即宣布初步建成内部单一市场,但是单一市场的第一轮经济扩张效应至1990年代末基本上释放殆尽。^② 进入新世纪以来,欧盟单一市场进展缓慢,不仅制造业仍存在诸多非关税壁垒,服务业和数字市场一体化更是因监管和行政障碍而高度割裂,难以为创新型企业发展壮大提供必要的支撑。根据国际货币基金组织2024年发布的一份研究报告,2020年欧盟成员国之间的制造业贸易壁垒相当于44%的关税税率,而服务业贸易壁垒相当于100%的关税税率。^③ 受此拖累,近年来欧盟成员国之间的贸易额、特别是服务贸易额增长缓慢。2022年,成员国之间货物贸易额占欧盟GDP的比例为26%,服务贸易额的比

^① European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” pp.10–11.

^② European Commission, “Commission Staff Working Document Accompanying the Document: A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery,” SWD(2012)297 final, Brussels, 10 October 2012.

^③ 2025年2月15日,欧洲中央银行前行长《德拉吉报告》的牵头人德拉吉为英国《金融时报》撰文,呼吁欧洲经济界关注欧盟委员会发布的“竞争力指南针”计划,他在文中谈及欧洲单一市场内部壁垒时引用了国际货币基金组织的该份报告。参见IMF, “Regional Economic Outlook Notes—Europe’s Declining Productivity Growth: Diagnoses and Remedies,” November 2024, p.19; Mario Draghi, “Forget the US—Europe Has Successfully Put Tariffs on Itself,” *Financial Times*, 15 February 2025, <https://www.ft.com/content/13a830ce-071a-477f-864c-e499ce9e6065>。

例为7.8%，两者与2018年相比仅分别提升了5个百分点和0.8个百分点。2023年，这两个比例甚至还出现了下滑趋势，货物贸易大幅降至23.8%，服务贸易小幅降至7.6%。此外，值得关注的是，多年来欧盟成员国之间的服务贸易额始终未超过欧盟成员国与第三国之间的服务贸易额。^①上文述及，当前欧盟资本市场的规则远未统一，这显然不利于创新型企业在欧洲拓展业务和获得融资。实际上，许多具有高增长潜力的欧洲企业更倾向于向美国风险投资公司寻求融资，并在美国扩大规模。《德拉吉报告》指出，2008年至2021年，共有147家独角兽企业（估值超过10亿美元的初创企业）在欧盟创立，但是其中40家已将总部迁往国外，绝大多数迁往美国。^②此外，在越来越呈现出“规模涌现”效应的数字经济领域，^③欧洲市场割裂的弊端更加突出。近年来美国和中国涌现出一批数字巨头企业，与两国都拥有用户规模相当大的内部市场进而提供了必要的“应用场景”密不可分，而缺乏必要的内部市场规模也是欧盟本土数字企业难以成长的重要原因。具体而言，成员国间的语言差别、法律与规制差异、跨国经营限制、数据标准远未统一等因素是阻碍欧洲单一数字市场建设的主要障碍。2024年4月，意大利前总理莱塔牵头发布了一份研究报告，列出了欧洲单一市场存在的壁垒，特别强调加快推进通信、能源、金融等领域单一市场建设的紧迫性。^④《德拉吉报告》也用大量篇幅分析了当前欧洲单一市场建设的“瓶颈”。“竞争力指南针”计划提出将在2025年第二季度提出一份“单一市场战略”，但是要在短期内破除成员国市场之间长期存在的诸多顽固性壁垒绝非易事，在不修改欧盟条约赋予欧盟委员会更大权限的情况下必将遭遇巨大阻力。回顾过去几十年的欧洲一体化进程可知，在当前成员国经济利益分歧加大、政治“右转”趋势明显的背景下，要启动修改欧盟条约几无可能。^⑤此外，从人事安排上看，欧盟委员会负责工业和中小企业事务的执行副主席同

^① European Commission, “The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report,” COM(2025)26 final, Brussels, 29 January 2025, pp.3-4.

^② European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.15.

^③ 根据江小涓等人的研究，在海量数据和AI时代，规模经济出现了本质变化。规模报酬递增的特点由“边际增量”变为“新能力涌现”。这一新变化可借用深度学习领域的一个重要概念——规模涌现规则（Scaling Law）来概括。具体而言，头部企业拥有数据和算力方面的优势，当规模越过一个阈值后，就会涌现出后来者无法企及的全新能力，包括深度泛在的感知能力、对多元变量关系的洞察能力、对高度复杂问题的预测能力等，为企业带来强大市场竞争力。参见江小涓、宫建霞、李秋甫：《数据、数据关系与数字时代的创新范式》，载《中国社会科学》，2024年第9期，第185-203页。

^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.

^⑤ 《德拉吉报告》认为，当前若想切实巩固欧盟需要修改条约，但是在成员国就修改条约达成共识之前，欧盟也应采取一些行动而非被动等待。这一观点实则反映出当前欧盟并不具备修改条约的条件。参见 European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.63.

时兼顾内部市场事务,这意味着内部市场事务并未被赋予特别的优先权,而即将出炉的“单一市场战略”也很难获得足够的政治资源加以推进,在欧企业的创新与投资活力将继续受到市场条件的制约,欧盟试图大幅提振私人投资的目标也难以达成。

第三,高技能人才缺口不易填补。当前欧盟不仅存在人口老龄化加剧导致的劳动人口快速减少的问题,高技能人才的储备也严重不足。虽然欧盟长期以来在科学、技术、工程和数学(STEM)领域培养了大批高素质人才,但是相对于技术和产业升级需要仍存在相当大的缺口。2023年,欧盟每百万居民约有850名STEM毕业生,美国则有约1100人。^①在数字化转型方面,欧盟2021年发布的“数字罗盘计划”提出,到2030年至少要有80%的成年人(16—74岁)掌握基本的数字技能,在职的信息与通信技术(ICT)专家应达到2000万。^②欧盟委员会发布的“数字十年报告2024”显示,到2023年年底,仅有55.6%的成年人掌握基本的数字技能,远低于2030年目标。此外,2023年年底,欧盟拥有979万在职ICT专家,依照目前各成员国培养和引进ICT人才的速度,到2030年仅能拥有1200万ICT专家,距离原定目标将有800万人的巨大缺口。^③在绿色转型方面,2019年至2023年,欧盟清洁技术制造业的岗位空缺率翻了一番,25%的欧盟企业称存在绿色经济相关岗位劳动力短缺问题。^④究其根本,适应高新技术产业发展的人才匮乏与欧盟产业结构长期停滞互为因果、相互强化,两者又在很大程度上共同抑制了欧盟的创新活力和创新性投资,令其难以摆脱“中等技术陷阱”。填补人才缺口需要改革教育体系和升级就业培训体系,还需要加大力度从外部吸引高科技人才,不可能一蹴而就。实际上,“竞争力指南针”计划提出的“技能联盟”和“高质量就业路线图”的主要举措早已有之,但是鉴于欧盟委员会影响成员国教育体系和劳动力市场的权力和资源十分有限,预计很难取得显著成效。总之,人才短缺恐将在相当长时期内继续成为拖累欧盟提升竞争力的一大“短板”。

第四,欧盟委员会在产业战略领域的权力有限,其协调与管理成员国相关政策的难度不容低估。欧盟“竞争力指南针”计划本质上是一项综合性的产业战略,在其涉及的不同政策领域,欧盟委员会与成员国之间的权力分配存在差异。尤其是,在与提

^① European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.32.

^② European Commission, “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade,” COM(2021) 118 final, Brussels, 9 March 2021.

^③ European Commission, “State of the Digital Decade 2024,” COM(2024) 260 final, Brussels, 2 July 2024.

^④ European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.32.

升竞争力密切相关的研发创新政策方面,无论从可用的公共资金规模还是重点支持的方向上看,欧盟预算和欧盟委员会主要发挥引导作用,绝大部分决策权和财政资源仍掌握在成员国政府手中。欧盟提出的竞争力协调工具的实质是从人工智能、先进半导体等重要前沿领域切入,逐步将成员国制定和实施产业政策、研发创新政策和投资政策的权力纳入欧盟委员会的指导、管理与监督范畴。虽然上一届欧盟委员会已通过执行“下一代欧盟”复苏计划实现了一定程度的扩权,但是未来要继续“接管”成员国更多的核心经济政策权力恐怕要遭遇巨大阻力。这不仅有悖于欧盟委员会在“竞争力指南针”计划中强调的辅助性原则和相称性原则,而且可能引发其与德国、法国、意大利等大国间的矛盾。^①实际上,上文述及的投资障碍、单一市场建设滞后以及劳动力结构性短缺三个制约性因素,或多或少也会因欧盟委员会协调能力有限而更加难以克服。此外,就欧盟委员会内部分工而言,虽然委员会秘书处将直接领导“竞争力指南针”计划的实施,但是新一届欧盟委员会在其优先事项的“竞争力”议题下共设了 4 位执行副主席和 7 位委员,分别负责繁荣与产业政策、清洁发展、技术主权、社会权利与技能、贸易与经济安全、经济与生产率、气候、金融、研究与创新、能源、可持续交通与旅游等事务。^②这意味着,要尽快启动并落实“竞争力指南针”计划提出的 50 余项行动,数位执行副主席和委员及其领导的总司之间必须进行及时高效的协调,其协调成本之高不难想见,而且与该计划提出的简化行政流程的方向似乎并不一致。特别是,考虑到当前美国和中国在人工智能等数字技术领域发展迅猛,而欧盟的决策与立法速度原本就相对落后的事实,高协调成本显然不利于欧盟“消除差距”。

除上述四个内部制约因素外,特朗普重返白宫后国际形势和美国对欧政策的新变化恐将从外部拖累欧盟“竞争力指南针”计划的推进。2025 年 1 月,特朗普就任总统后即签署了一系列旨在推动美国石油和天然气开发与运输的行政令,还宣布美国将于 2026 年 1 月正式退出《巴黎协定》。2025 年 2 月,特朗普签署新的行政令,宣布对所有美国进口的钢铁和铝征收 25% 的关税,并且于 3 月 12 日起正式生效。2025 年 3 月,特朗普再次签署行政令,宣布对所有美国进口的汽车加征 25% 关税,此后又于 4 月宣

^① 在 2024 年 6 月欧盟峰会审议欧盟委员会提交的“欧盟战略议程(2024—2029)”的过程中,应意大利政府要求以及其他多国响应,议程的最终版本将强调辅助性原则和相称性原则的内容由文末移到了序言部分,旨在突出这两项原则的重要性。这表明当前成员国对于向欧盟委员会让渡更多权力持相当谨慎的态度。“欧盟战略议程(2024—2029)”的最终版本,参见 European Council, “Strategic Agenda 2024—2029,” <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>。

^② 有关新一届欧盟委员会优先事项下“竞争力”议题的具体负责人,参见欧盟委员会网站, https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/competitiveness_en。

布将在全球征收“对等关税”。上述一系列行动无疑会进一步扩大欧盟与美国的能源价格差距,削弱欧盟的出口竞争力,也会令欧盟推进绿色转型面临更多外部困难。此外,特朗普政府的一系列政策转向令美欧科技与经济政策协调面临巨大不确定性。2025年2月,在法国巴黎举行的人工智能行动峰会上,美国副总统万斯在演讲中抨击欧盟对于人工智能过度监管,而且拒绝签署由法国和欧盟发起的峰会联合声明。这意味着,此前拜登政府与欧盟联合成立的美欧贸易与技术委员会(TTC)将处于尴尬境地,未来欧盟要继续借助美欧政策协调参与人工智能等前沿技术领域的国际规则与标准制定必将面临新挑战。

四 欧盟“竞争力指南针”计划对中欧经贸关系的影响

如上文所述,欧盟“竞争力指南针”计划本质上是一项新的综合性产业战略。总体而言,这一战略与欧盟2023年6月基于“去风险”概念发布的经济安全战略具有较大的延续性,不仅将经济安全与竞争力“捆绑”,在政策举措上也多有重叠交叉之处。此外,虽然两项战略都未直接“点名”针对中国,但是字里行间均体现出更谨慎对待与中国合作的态度。特别是,“竞争力指南针”计划曾多次提及其他经济体通过非市场政策与做法形成过剩产能进而扭曲国际竞争,联想到2024年以来欧盟针对中国发起的“产能过剩”(overcapacity)叙事,其所指对象显然是中国。鉴于欧盟曾长期是中国的第一大技术来源地,如今仍是中国最重要的经贸伙伴之一,虽然其“竞争力指南针”计划的整体落实前景并不乐观,但是其推进过程,特别是与中国密切相关的诸多政策举措的实施必然会在经济安全战略的基础上对中欧经贸合作进一步造成冲击。

首先,欧盟将通过推进“竞争力指南针”计划在经济安全战略的基础上继续加强对华竞争。与此前欧盟在国际竞争中主要“对标”美国不同,《德拉吉报告》明确将美国和中国均作为欧盟的科技与经济竞争对手。该报告的A、B两部分共304次提及中国,在分析能源价格、新能源产业的全球市场份额以及几乎所有重要行业的竞争力时,均将美国和中国同时作为比较对象,并且得出欧盟在竞争中处于相对劣势地位的结论。这一认知变化令“竞争力指南针”计划带有明显的对华竞争意味,并且在相关政策上有所体现。其一,为守住现有对华技术优势,欧盟很可能继续在尖端科技领域采取“小院高墙”做法,收紧对华技术转移。2023年10月,欧盟委员会公布了一份包含10个领域的关键技术清单,认为需要防范这些关键技术落入竞争对手国家进而威胁

到欧盟的安全和利益。在这十个技术领域中,该清单又确定了四个极有可能带来技术安全和技术泄漏风险的领域,分别是先进半导体技术、人工智能技术、量子技术和生物技术。^① 未来欧盟很可能将基于这份关键技术清单、特别是在自身仍占据优势的细分科技领域以出口管制和双向投资审查等方式加强对中国的防范。其二,出于兼顾实现碳中和与保持产业竞争力、防止“去工业化”的考虑,欧盟将继续在部分行业特别是新能源产业对中国采取经贸保护措施。欧盟2024年10月宣布正式对自中国进口的纯电动汽车加征为期五年的反补贴关税,主要目的便是保护本土汽车产业,为其转型升级争取时间。此外,根据欧盟中国商会发布的报告,自2023年7月欧盟“外国补贴条例(FSR)”生效至2024年10月,欧盟陆续针对中国企业发起5起调查,涉及光伏、风电等清洁能源行业以及机车和安全设备行业,其中有3起调查已迫使中国企业退出合同竞标。^② 预计新一届欧盟委员会将以“维护竞争力”之名继续对中国采取经贸保护主义手段。

其次,欧盟将通过推进“竞争力指南针”计划在经济安全战略的基础上进一步推动降低对华依赖。2021年和2022年欧盟委员会发布的两份战略性依赖调查报告显示,欧盟在一些关键原材料和新能源产品上对中国依赖度较高。2019年,欧盟消耗的98%的稀土、93%的镁和97%的锂均进口自中国,其进口的太阳能电池板中有97%来自中国,而这些关键原材料和产品在数字化和绿色转型中发挥至关重要的作用。^③ 此后,欧盟出台“关键原材料法案”和“净零工业法案”,两法案已先后于2024年4月和6月正式生效。“关键原材料法案”提出到2030年欧盟战略性原材料消耗量中至少有10%的提取、40%的加工和15%的回收要在欧盟本土进行,来自单一第三方国家的比例不得超过总消费量的65%。^④ “净零工业法案”确定了对实现净零排放目标具有重要贡献的八项战略性净零技术,提出到2030年其本土制造能力至少要满足欧盟当年

^① European Commission, “Commission Recommendation of 3.10.2023 on Critical Technology Areas for the EU’s Economic Security for Further Risk Assessment with Member States,” C (2023)6689 final, Strasbourg, 3 October 2023.

^② 欧盟中国商会、罗兰贝格:《直面挑战 砥砺前行——中国企业在欧盟发展报告 2024/2025》,2024年12月9日。

^③ European Commission, “Commission Staff Working Document Strategic Dependencies and Capacities Accompanying the Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe’s Recovery,” SWD (2021) 352final, Brussels, 5 May 2021; European Commission, “Commission Staff Working Document Strategic Dependencies and Capacities: Second Stage of In-depth Reviews,” SWD(2022) 41 final, Brussels, 22 February 2022.

^④ European Union, “Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020 (Text with EEA Relevance)”.

部署需求的40%，同时规定，若政府采购竞标项目中来自单一第三方国家的净零技术产品比例超过65%，其评分将被降低。^①2024年12月6日，欧盟委员会在其公布的资助可再生氢项目的创新基金招标指南中多达16次提及中国，并且明确规定投标项目所使用的电解槽^②来自中国的比例不得超过25%，否则将因不符合“促进必需品供应安全、加强欧洲工业领导力与竞争力”的标准而不能获得资助。^③这表明，新一届欧盟委员会已经依据上述两法案采取了减少对华供应链依赖的实质性动作。鉴于“竞争力指南针”计划强调要加快落实上述两法案，预计未来欧盟将进一步以竞争力和经济安全为由推动降低对华依赖。

不难预见，随着欧盟“竞争力指南针”计划与经济安全战略共同推进，未来中欧经贸合作会因欧方政策调整而遇到更多困难。然而，鉴于中欧之间并不存在根本利害冲突，双方经济互补性强且利益融合深广，近两年欧洲经济再陷低迷急需外部经济支持，特朗普重返白宫后欧美经济利益分歧和经济政策协调难度都在加大，诸多全球性挑战（应对气候变化、保护生物多样性、维护有效的多边主义等）亟待联合应对等，欧盟虽然在对待与中国合作的态度上趋于保守，但是既无意愿也无法做到与中国“脱钩”，视中国为重要经贸伙伴、保持对中国对话与务实合作仍是其主流认知。《德拉吉报告》指出，近几年美国正在经济上与中国“脱钩”，但是欧盟选择了不同的路径，未来欧盟要在与中国竞争和借助与中国合作加快绿色转型之间寻求平衡。^④冯德莱恩在2024年9月给新任欧盟贸易与安全事务委员谢夫乔维奇（Maroš Šefčovič）的任命书中写道，“你将遵循‘去风险’而非‘脱钩’政策处理与中国的贸易和经济关系。为此，你将积极参与（与中国）的现有对话，确保双方保持互惠、平衡的经济关系。你将应对（中国）非市场政策与做法造成的溢出效应、市场扭曲以及有害的过剩产能问题”。^⑤这段话充分体现当前欧盟对待与中国经贸合作态度的两面性和矛盾性，但也强调了要与中国继续合作而非“脱钩”的原则性目标。

^① European Union, “Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on Establishing a Framework of Measures for Strengthening Europe’s Net-zero Technology Manufacturing Ecosystem and Amending Regulation (EU) 2018/1724 (Text with EEA Relevance)”.

^② 电解槽属于欧盟确定的八项战略性净零技术产品的范畴，同时其制造依赖多种关键原材料。

^③ European Commission, “Innovation Fund 2024 Auction: Questions & Answers,” 6 December 2024.

^④ European Commission, “The Future of European Competitiveness: Part A | A Competitiveness Strategy for Europe,” p.3, pp.16–17.

^⑤ European Commission, “Mission Letter from Ursula von der Leyen President of the European Commission to Maroš Šefčovič Commissioner-designate for Trade and Economic Security, Commissioner-designate for Interinstitutional Relations and Transparency,” Brussels, 17 September 2024.

此外,应该看到,未来欧盟对待与中国经贸合作的态度很可能会受到两个重要因素的影响而出现调整。一是美国特朗普政府的单边主义经贸政策对国际经贸格局演变造成的冲击。2025 年 2 月 3 日,在特朗普对媒体表示将对欧盟产品加征关税后,冯德莱恩在其 X 平台个人账号上针对中国发表了更加务实的看法,表示欧盟与中国仍有达成协议的空间,甚至可以扩大贸易和投资关系。2025 年 2 月 11 日,在美国总统特朗普签署行政令宣布对所有美国进口的钢铁和铝征收 25% 的关税后,冯德莱恩随即发表声明称对美国的决定深表遗憾,欧盟将采取坚决且适当的反制措施。^① 预计随着美国特朗普政府在经济上继续奉行“美国优先”政策并且对欧盟持续施压,欧盟可能会出于维护自身经济利益和国际经贸秩序的考虑进一步在经济上谋求战略自主,也会因此更积极主动地与中国寻求共识与合作空间。二是中国数字技术的迅猛发展对全球科技格局的影响。虽然欧盟在 2023 年发布的关键技术清单中将人工智能确定为极有可能带来技术安全风险的领域之一,但是鉴于近两年中国在人工智能领域的极强创新活力与卓越创新成果,欧盟及其主要成员国已经意识到完全拒绝与中国合作对于自身人工智能发展有害无益,因此开始转向务实。路透社 2025 年 2 月 3 日发布了一篇报道,题为“DeepSeek 为欧洲科技公司提供了在全球人工智能竞赛中迎头赶上的机会”,专门讨论近期在全球科技界引发热议的中国企业 DeepSeek(深度求索)开发的人工智能应用受到欧洲企业欢迎和争相使用的情况。^② 2025 年 2 月 10 日,法国总统马克龙在巴黎举行的人工智能行动峰会上明确表示,无论地缘政治环境如何变化,法国需要持开放态度在人工智能领域与美国、中国和印度等国合作。^③

总之,对于保持对话与务实合作,反对“脱钩断链”,中欧双方都有高度共识。虽然当前中欧经贸关系正进入摩擦更频繁的新阶段,但在相当长一段时期内,双方经贸合作仍有一定的发展空间,将继续在中欧关系中发挥“压舱石”作用。在更趋复杂激烈的竞争中探寻合作空间或将成为中欧经贸关系的“新常态”。

^① European Commission, “Statement by President von der Leyen on Announced US Tariffs,” Brussels, 11 February 2025.

^② “DeepSeek Gives Europe’s Tech Firms a Chance to Catch Up in Global AI Race,” Reuters, 3 February 2025, <https://www.reuters.com/technology/artificial-intelligence/deepseek-gives-europes-tech-firms-chance-catch-up-global-ai-race-2025-02-03/>.

^③ “Macron Stresses Need for Int’l Cooperation with US, China on Artificial Intelligence,” Anadolu Agency, 10 February 2025, <https://www.aa.com.tr/en/americas/macron-stresses-need-for-intl-cooperation-with-us-china-on-artificial-intelligence/3477795>.

五 总结与展望

新一届欧盟委员会明确将提升欧盟竞争力作为核心任务,并于2025年1月29日发布“竞争力指南针”计划,作为其任内经济政策的纲领性文件。本文结合该计划对欧盟的竞争力问题及其前景做了较为深入的探讨,具体分析了该计划的出台背景、政策架构、落实前景及其对中欧经贸关系的影响。总体而言,“竞争力指南针”计划的出台体现出当前欧盟正深陷竞争力焦虑以及新一届欧盟委员会力图有所作为的决心。该计划参考《德拉吉报告》制定了一套包含三大支柱和五大横向措施的政策架构,提出要兼顾实现碳中和与提升竞争力,大幅增加创新性投资,并且正式将安全与竞争力“挂钩”乃至“捆绑”。就该计划的落实而言,虽然具备一定基础,但要在短期内克服诸多累积已久的结构性制约因素甚至“顽疾”并非易事,而特朗普重返白宫也令欧盟经济面临更多外部困难,因此该计划恐难打破欧盟长期存在的“行动能力与战略雄心不匹配”的窘境,难以取得显著成效。

基于此,考虑到当前国际格局演变错综复杂加之数字技术为主导的新科技与产业革命飞速发展,未来欧盟要摆脱其竞争力困境,唯有摒弃将科技与经济合作“泛政治化”和“泛安全化”的狭隘观念,坚持走开放包容与务实合作的道路,方有可能充分利用国际资源弥补自身长期存在的诸多“短板”,进而最大限度地挖掘自身的创新潜力。若继续以所谓“志同道合”等意识形态和价值观标准限定国际合作对象,恐将错失深度参与当前这一轮新科技与产业革命的机遇。实际上,既然欧盟将美国和中国均视为经济竞争对手和创新追赶对象,同时又认为要与两者都保持合作,那么最务实有效的方式无疑是同时参与由美国和中国主导的创新链,最大限度地吸收双方的创新成果,服务于自身竞争力的提升。2025年2月中旬,苹果公司与阿里巴巴集团宣布达成战略合作,将为中国市场的苹果手机用户联合开发人工智能功能。这表明,虽然近年来美国政府持续在人工智能领域施压中国,但是两国企业仍有开展务实合作的空间,而这对于欧盟看待与中国合作的态度或许会有所触动。冯德莱恩在2025年2月的巴黎人工智能行动峰会上表示,欧盟正在思考自身的人工智能发展道路,当前其思路之一是要加强人工智能在工业领域的广泛应用,以便与欧盟坚实的制造业基础相结

合。^① 在这方面,DeepSeek 等中国企业恰好能够凭借其高性价比优势和开源普惠策略,大大降低欧洲制造业企业、特别是中小企业应用人工智能的门槛。可以预见,若欧盟持开放态度,未来中国将有更多人工智能应用会受到欧洲企业欢迎,为欧洲基于自身制造业优势走出独特的人工智能发展道路提供支持。实际上,中国积极参加巴黎人工智能行动峰会并签署了联合声明也为未来中欧双方在人工智能领域开展务实合作奠定了基础。进一步看,在人工智能之外的其他诸多新兴科技与产业领域,只要中欧双方都持开放态度,在相互竞争的同时开展务实合作的空间仍十分广阔。

2025 年是中国与欧盟建交 50 周年,是承前启后的重要节点,也是深入思考中欧关系将何去何从的重要时刻。作为中欧关系的压舱石,中欧经贸合作也亟待构建适应新形势的、可持续的新发展模式。放眼全球,在世界经济复苏乏力、美国特朗普政府单边主义经贸政策对国际经济秩序持续造成剧烈冲击的背景下,中国和欧盟作为世界两大经济体和多边贸易体制的共同维护者,彼此保持开放和密切沟通、妥善处理竞争与分歧、持续深化务实合作不仅完全符合双方利益,还将为世界经济注入更多稳定性和确定性。就中期而言,若中国与欧盟最终能通过谈判就电动汽车贸易争端达成妥协性解决方案,双方将有望以此为基础,逐步在新能源领域形成良性竞争与合作关系,进而在更多其他新兴产业部门探索出互利共赢的新路径。

(作者简介:孙彦红,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:张海洋)

^① European Commission, “Speech by President von der Leyen at the Artificial Intelligence Action Summit,” Paris, 11 February 2025.