

欧盟营商环境报告 2022/2023

Business Environment of the
European Union 2022/2023



中国贸促会研究院

ACADEMY OF CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE

欧盟营商环境报告

2022/2023

中国贸促会研究院

本报告所含信息仅供参考，任何内容均不作为商业或法律建议，中国贸促会研究院对本报告所含信息的准确性与完整性不承担任何法律责任。

中国贸促会研究院版权所有，未经中国贸促会研究院的书面许可，任何个人或单位不可复制印刷本报告的部分或全部内容。

《欧盟营商环境报告 2022/2023》

编写组

组 长

赵 萍 中国贸促会研究院副院长、研究员

副组长

周晋竹 中国贸促会研究院国际贸易研究部主任、副研究员

成 员

李佳悦 中国贸促会研究院国际贸易研究部

何宗武 中国贸促会研究院国际贸易研究部

赵力进 中国贸促会研究院国际贸易研究部

张玉静 中国贸促会研究院国际贸易研究部

李敬伟 对外经济贸易大学国际经济研究院副教授

目录

前 言	I
第一章 中欧经贸合作现状	1
一、中欧经贸关系继续保持稳中向好态势	2
（一）中欧双边贸易保持良好发展势头	2
（二）中企对欧投资存量在发达经济体中居首位	2
二、中欧经贸合作存在较大空间较多机遇	3
（一）高层对话为中欧经贸合作确定方向	3
（二）第三方市场合作推动共赢发展	5
（三）中欧共建绿色金融合作机制	5
（四）中欧班列质量效益不断提升	8
（五）中欧科技创新合作潜力巨大	8
第二章 欧盟营商环境总体问题	11
一、贸易保护与过度干预使欧盟营商环境退步	12
（一）超三成企业认为欧盟营商环境恶化	12
（二）企业对欧盟各成员营商环境评价差异大	13
二、制定“政策工具箱”全面提高市场准入壁垒	14
（一）外商投资审查力度加强提高准入门槛	14
（二）中企在外资审查过程中遭受不公平待遇	16
（三）外国补贴审查加大中企投资欧盟难度	18
（四）公共采购领域增加新的进攻型保护工具	18
三、泛化国家安全概念阻碍生产要素自由流动	19
（一）《两用物项出口管制条例》增加技术交流障碍	19
（二）以国家安全为由撤销中资已完成的收购项目	21

(三) 欧盟及其成员签证办理难度增加便利度下降	21
四、欧盟操纵“人权”议题将经济问题政治化	23
(一) 涉疆决议罔顾事实污蔑新疆企业侵犯人权	23
(二) 通过污蔑新疆“强迫劳动”排挤涉疆企业	25
(三) 企业在可持续尽职调查领域合规成本大幅增加	26
五、贸易保护全面加码多领域加速对华脱钩	28
(一) 重塑科技领域供应链加速市场分立	28
(二) 欧盟将产业标准政治化倾向明显	29
六、公共服务环境退步增加外企经营不确定性	30
(一) 歧视性执法削弱外资企业竞争力	30
(二) 中企无法公平享受各项优惠政策	32
(三) 治安环境恶化影响企业生产经营活动	33
七、地缘政治与经济下行致在欧中企经营困难	35
(一) 通胀高企经济滞胀增加在欧中企经营风险	35
(二) 欧盟及成员对俄罗斯的制裁波及中资企业	36
(三) 欧盟能源成本攀升使在欧企业经营不堪重负	37
第三章 总体建议书	39
一、遵守贸易自由化原则降低市场准入壁垒	40
(一) 在多边框架下优化欧盟市场准入环境	40
(二) 降低外资企业进入欧盟市场的准入门槛	40
(三) 审慎使用外国补贴审查降低企业合规成本	40
(四) 避免《国际采购工具》成为新贸易壁垒	41
(五) 确保欧盟投资监管环境公开透明	41
二、明确“国家安全”概念避免过度规制行为	41
(一) 明确军民两用物项出口管制适用范围	41
(二) 勿以国家安全为名对外企增设临时屏障	41
三、勿以人权为名行贸易保护主义之实	41
(一) 取消对中国新疆企业和产品的污蔑	41
(二) 勿以人权尽职调查为名分化市场	42
(三) 坚定战略自主形成对华政策独立认知	42

四、公平公正对待所有在欧外资企业	42
（一）避免歧视性执法保障外企国民待遇	42
（二）确保外企在欧盟市场公平享受优惠政策	42
（三）打造稳定治安环境为企业经营提供保障	42
（四）提高外企员工签证便利度与通过率	42
五、坚持开放避免营商环境继续恶化	43
（一）消除单边经贸工具的负面影响	43
（二）加强标准化领域合作与互认互通	43
六、加强战略合作携手应对全球危机与挑战	43
（一）地缘政治危机下加强对话与合作	43
（二）发挥中欧高层对话机制战略引领作用	43
（三）加强能源安全沟通协调提升合作水平	44
七、优化营商环境以开放心态参与全球竞争	44
（一）重启中欧投资协定欧方批准程序	44
（二）加强绿色经济合作，共促绿色经济高速发展	45
（三）推动数字领域全球共同发展，促进科研进步	45
（四）加强中国欧盟发展战略的对接	45

第四章 市场准入 47

一、最新发展	48
（一）“三反一保”全面提高欧盟货物准入门槛	48
（二）意大利外资审查范围扩大审查流程严格	50
（三）波兰外资审查法“受保护实体”范围宽泛	52
（四）荷兰新设《审查法案》可追溯交易	53
二、问题分析	54
（一）外商投资审查成为外企投资欧盟最大障碍	54
（二）外资审查不透明和歧视问题依然突出	55
（三）信息科技及能源企业成为外资审查重点	56
（四）中企对欧投资受欧盟投资审查负面影响加大	57
（五）反规避措施阻碍生产要素自由流动	58
（六）外资审查溯及过往违反法律原则	58
（七）黄金权力法案增加企业合规成本	58

三、我们建议	58
(一) 不建议将反规避调查作为贸易救济措施	58
(二) 厘清国家安全概念缩减外资审查范围	58
(三) 提高外资审查透明度杜绝外资歧视问题	59
(四) 缩短外资审查期限提高政府服务效率	59
(五) 取消外商投资审查追溯期要求	59
(六) 为接受外资审查的企业提供申诉渠道	59
(七) 缩减外资审查中政府自由裁量空间	59
(八) 为在欧中企提供全面投资信息与服务	59

第五章 竞争政策 **61**

一、最新发展	62
(一) 《外国补贴条例》成为单边主义新工具	62
(二) 《单一市场应急工具》赋予欧委会干预市场的权力	63
(三) 《数字市场法》旨在规制大型在线平台企业	64
(四) 《数字服务法》规制网络服务提供者但波及范围过大	66
二、问题分析	66
(一) 《外国补贴条例》涉嫌违反 WTO 规定	66
(二) 外国补贴范围宽泛阻碍外企正常市场活动	67
(三) 《外国补贴条例》不利于外企在欧盟公平竞争	68
(四) 欧委会紧急权力扩大干预企业市场行为	69
(五) 数字领域竞争法规打击域外企业投资积极性	69
三、我们建议	70
(一) 明确外国补贴发放主体的范围	70
(二) 明确“可归因于第三国”的判定标准	70
(三) 分产业确定合理的政府补贴审查门槛	70
(四) 尽量缩减审查中政府的自由裁量空间	70
(五) 取消外国补贴审查十年追溯期的规定	70
(六) 取消强制企业公布研发成果错误做法	70
(七) 充分保障被审查者辩护的权利与机会	71
(八) 规范紧急权力杜绝过度干预市场行为	71
(九) 针对《数字服务法》模糊概念进行解释说明	71
(十) 确保市场公平开放避免歧视性行为	71

第六章 公共采购.....73

一、最新发展.....	74
（一）国际采购工具提高公共采购市场准入壁垒.....	74
（二）反补贴条例强化公共采购声明义务.....	75
（三）“强迫劳动”产品禁令限制中企正常参与.....	75
二、问题分析.....	76
（一）三成半企业认为欧盟公共采购市场恶化.....	76
（二）《国际采购工具》成欧盟保护主义新工具.....	76
（三）公共采购文件规定模糊隐形壁垒较多.....	77
（四）中企在公共采购领域面临事实上歧视.....	78
三、我们建议.....	79
（一）避免在公共采购设置新的保护主义工具.....	79
（二）减少行政机构在公共采购市场的干预.....	79
（三）公平对待所有参与公共采购的外资企业.....	80
（四）规范公共采购文件流程减少隐性壁垒.....	80
（五）继续支持中国尽快加入政府采购协定.....	80

第七章 金融.....81

一、最新发展.....	82
（一）金融企业面临严格可持续报告要求.....	82
（二）欧盟加强第三国银行分支机构监管.....	82
二、问题分析.....	83
（一）可持续新规增加企业三大成本.....	83
（二）针对第三国分支监管举措阻碍企业正常经营.....	84
三、我们建议.....	84
（一）避免可持续金融披露规则的扩大化解释.....	84
（二）审慎校准和设计金融监管规则.....	84
（三）给予外资金融企业公平公正待遇.....	84
（四）通过合作机制或双边协商解决金融市场问题.....	85
（五）进一步推进金融业双向开放和监管合作.....	85

第八章 数字经济..... 87

一、最新发展.....	88
(一) 发布《欧洲芯片法案》希望提高欧盟竞争力.....	88
(二)《数字市场法》正式生效限制“守门人”企业.....	89
(三)《数字服务法》立法进程继续推进加强数字治理.....	91
(四) 欧盟委员会发布《数据法案》的草案.....	94
(五) 与美就跨大西洋数据传输新框架达成原则性协议.....	95
二、问题分析.....	95
(一) 欧盟数字经济环境的变化评价不一.....	95
(二) 欧盟网络安全审查明显歧视中企.....	96
(三) 欧盟数字税制对外企产生负面影响.....	98
(四)《一般数据保护条例》提高中企合规成本.....	100
(五)《一般数据保护条例》影响公司业务开展.....	101
三、我们建议.....	102
(一) 尊重全球芯片产业链科学分工体系.....	102
(二) 重视中资企业在数字生态中的赋能作用.....	102
(三) 保证公平公正透明的网络安全审查.....	102
(四) 加大网络安全全球治理协调.....	103
(五) 推出电商增值税征收配套服务.....	103
(六) 推动中欧数字高层对话及其配套机制常态化.....	103

第九章 绿色经济..... 105

一、最新发展.....	106
(一)《可持续尽职调查指令》抬高环境合规门槛.....	106
(二) 碳边境调节机制扩大碳关税征收范围.....	108
(三) 碳排放交易体系将航运业纳入改革范围.....	109
二、问题分析.....	109
(一) 环境问题成为欧盟制约外企的新工具.....	109
(二) 碳边境调节机制或制造新的不公平贸易.....	110
(三) 欧盟将中资企业排除在绿色优惠政策之外.....	110
三、我们建议.....	112
(一) 缩小尽职调查适用范围降低企业合规成本.....	112

（二）严格限制碳边境调节机制扩大实施范围	112
（三）取消免费排放配额消除不公平竞争	112
（四）确保航运脱碳市场的市场化经营	113
（五）推动碳排放足迹认证规则双方互认制度	113
（六）公平公正地实施欧盟绿色优惠政策	113
（七）出台支持政策繁荣欧盟绿色经济	113
（八）进一步加强双方绿色经济合作	113

附录一 德国营商环境概况 115

一、中德经贸关系	116
（一）中德双边货物贸易稳定增长	116
（二）2022 年中德双向投资大幅增加	117
（三）中国在德国工程承包量有所下降	118
二、德国营商环境主要问题	119
（一）经济问题政治化倾向明显	119
（二）企业强烈反映在德生产成本上升	120
（三）俄乌冲突给企业带来负面影响	121

附录二 法国营商环境概况 123

一、中法经贸关系	124
（一）中法货物贸易增速较快	124
（二）中法双边投资规模较小	125
（三）中国在法国工程承包量有所下降	126
二、法国营商环境主要问题	127
（一）法国市场准入壁垒持续提高	127
（二）政府自由裁量权大法规透明度有待提高	128
（三）近四成企业无法公平享受优惠政策	129

附录三 研究过程综述 131

一、研究方法	132
（一）问卷调查	132
（二）企业调研	132
（三）政策分析	132

二、问卷调查对象特征.....	132
（一）受访企业性质.....	132
（二）受访企业规模.....	133
（三）受访企业行业.....	134
附录四 在欧中资企业 2022 年经营情况	135
（一）在欧盟盈利的中国企业比例减少.....	136
（二）四分之一企业预计营收利润下降.....	136
附录五 中国贸促会研究院简介.....	137

前言

中国和欧盟是维护世界和平的两大力量、促进共同发展的两大市场、推动人类进步的两大文明，中欧关系超越双边范畴，具有全球意义和重要战略影响，在当前形势下更有现实意义。2022 年以来，中欧关系保持总体稳定，双方高层交往频密，经贸投资合作势头良好，大项目合作取得积极进展，就国际问题保持了密切沟通，给双方企业和人民带来了相对稳定的合作环境。

2022 年，中国与欧盟克服国际形势动荡，全球经济复苏不确定性较大的困难，双边货物贸易延续增长势头，贸易额平稳提升。中国与欧盟互为第二大贸易伙伴，2022 年，中欧双边货物贸易总额为 56467.98 亿元人民币，同比增长 5.6%。2021 年，中国企业对欧盟直接投资流量为 78.6 亿美元，居 2021 年中国对外直接投资流量的第三位，欧盟在中国对发达经济体投资存量中仍居首位。中方始终支持欧洲一体化进程，支持欧盟秉持战略自主的立场。但是 2022 年欧盟保护主义加码，出现“脱钩断链”和“集团贸易”的消极倾向，营商环境持续退步，给在欧盟投资经营的中国企业造成的负面影响有增无减。

为充分反映在欧中资企业的呼声，推动欧盟改善营商环境，中国贸促会研究院已经连续五年开展欧盟营商环境调查研究，课题组全面梳理欧盟及成员国出台的法案与政策，通过国内外多种渠道发放调查问卷 600 份，回收 298 份问卷，通过实地走访、线上线下座谈会等多种方式调研在欧企业 71 家，企业普遍反映欧盟营商环境仍具有一定吸引力，但今年以来以下四方面问题对企业产生较大影响。

一、欧盟不断增加新的政策工具，市场准入壁垒增多增高，导致企业面临既不准入又不准营的巨大挑战。

2022 年，欧盟基本形成了覆盖外资审查、外国补贴审查、公共采购审查、反规避调查、网络安全审查等各个方面的全方位审查机制，涉及欧盟的货物贸易、服务贸易、投资、公共采购、网络空间等各个领域市场，在欧盟单一市场周围筑起了立体式的保护壁垒。并且欧盟新增加的各种审查工具大多具有主动攻击性，欧盟政府可以针对第三国及其

企业发起补贴审查、公共采购审查、反规避调查等等，以欧盟自身的标准判定第三国的经贸政策是否符合标准，据此将第三国企业排除在欧盟市场之外，甚至违反“不溯及既往”的法律原则，用新法倒查已经完成的投资或者交易。调查显示，45.64%的受访企业认为欧盟市场准入壁垒提高。

二、欧盟操纵“人权”议题将经济问题政治化，用行政手段限制市场经济，对中国新疆地区的企业和产品构成污蔑与歧视。

2022年以来欧洲议会先后通过了两项涉疆决议、“强迫劳动禁令”、企业可持续尽职调查指令等政策，罔顾事实，污蔑中国新疆人权状况，并呼吁对使用了“强迫劳动”的中资企业生产的产品采取进出口禁令，出台制裁实体、地区和产品的公开名单，要求在欧企业披露其供应链中的子公司、供应商、次级供应商、承包商及业务伙伴等信息。欧盟与部分成员将涉疆产品排挤出欧盟市场的行为是通过政治手段干扰市场经济的表现，通过人为设置行政壁垒实现其贸易保护的目的，对中国新疆地区产品甚至产业链构成歧视，违背WTO非歧视原则。调查显示，61.4%的受访企业认为欧盟及其所在成员国存在将经济问题政治化的倾向，34.21%的受访企业预计会减少与欧盟企业基于供应链的合作。

三、欧盟过度规制持续加码，企业合规成本大幅上升，或将导致欧盟市场与全球市场的断链脱钩。

欧盟在各个领域出台的保护主义政策工具，均对外资企业提出了各种各样的合规要求，全面提高了外资企业进入欧盟市场的事前、事中、事后全过程、全供应链的合规成本。调查显示，《可持续尽职调查指令》公布后，47.14%的企业认为其合规成本增加；59.82%的受访企业认为《外国补贴扭曲内部市场条例》提高了其合规成本；65.22%受访企业认为欧盟《一般数据保护条例》的实施提高了涉欧业务合规成本。欧盟及其成员强制企业进行供应链人权与环境的尽职调查，延长各种审查的调查时间，降低政策的透明度，增加欧盟企业与境外企业的合作不确定性，或将导致欧盟企业为降低违规风险，放弃国际市场的合作伙伴，造成与欧盟企业与境外企业的断链脱钩。

四、欧盟营商环境持续退坡，外资企业对其未来营商环境不乐观。

2022年以来，欧盟制定保护主义政策工具箱，提高外企在欧盟投资、并购与参与公共采购难度，甚至干扰企业在欧盟境内外的供应链合作，导致企业正常生产经营活动受限，致使欧盟营商环境出现明显退步。调查显示，33.04%的受访企业认为欧盟营商环境恶化，该比例较去年增加5.86个百分点；53.91%认为无变化；仅13.04%认为有所改善。调查显示，受访企业认为营商环境最好的五个欧盟成员分别是德国、法国、意大利、荷兰和西班牙，营商环境最差的五个成员分别是立陶宛、拉脱维亚、保加利亚、爱沙尼亚和塞浦路斯。企业对欧盟未来的营商环境也并不乐观，60.87%的受访企业认为欧盟市场准入环境将

进一步恶化。

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

一、保持中欧高层对话解决企业关切问题

建议欧盟继续保持并加强同中国的高层对话与沟通，通过签订备忘录、建立合作委员会或技术委员会等方式，就中资企业关切问题予以回应。中欧双方应加强在绿色经济、数字经济等领域的深度合作，建立双边合作机制，确保关键产品供应链稳定。加强中欧战略对接、消除误解，促进中欧经贸关系持续健康稳定发展。

二、重启中欧投资协定欧方批准程序

建议欧盟尽快恢复《中欧全面投资协定》的批准程序，推动协定早日签署，为中欧双向投资提供更加开放的市场准入，更加透明的国内监管，更高水平的经贸规则，促进中欧双方经贸往来进一步深化。调查显示，如《中欧全面投资协定》通过并实施，40.87%的受访中资企业将加大对欧盟市场的投资。

三、坚定战略自主形成对华独立认知

建议欧盟坚定战略自主与独立公正的判断，与中国就外资审查、外国补贴条例、国际采购工具、人权与尽职调查规则等方面展开双边对话与磋商，排除干扰因素，与中方共同推动中欧关系行稳致远。

四、遵守多边贸易规则优化欧盟市场准入环境

欧盟一直是多边主义的倡导者和实践者，但近年来欧盟通过外资审查、外国补贴审查、公共采购审查提高了对单一市场的保护力度，与欧盟一贯秉持的开放、贸易自由理念相悖，建议欧盟在多边框架下，落实 WTO 自由贸易原则，营造公平开放的市场准入环境。

五、消除单边经贸工具的负面影响

建议欧盟摒弃单边主义与贸易保护主义，坚持自由主义与开放态度，削减贸易壁垒、投资市场准入壁垒、标准壁垒，审慎使用各种单边主义工具，加深对华务实合作，共同推进双方在高科技、新能源等领域的技术进步，提高欧盟民生福祉。

六、勿以国家安全为名对外企增设临时屏障

建议欧盟及其成员国政府避免频繁更新“涉及国家安全的战略部门”范围，使外资企业遭受额外审查。同时，遵守“不溯及过往”的法律原则，对法规出台前的投资项目不应按照当下法律规定予以撤销。

七、取消对中国新疆企业和产品的污蔑

建议欧盟尊重事实，停止对新疆的污蔑行为，不要误导欧盟企业歧视新疆企业、新疆产品，不要以人权为名行保护主义之实，避免经济问题政治化。

八、勿以企业尽职调查为名割裂市场

建议欧盟杜绝以行政手段引导企业供应链对华脱钩，造成市场割裂的行为，避免通过增设供应链尽职调查义务，增加企业合规成本。

九、提高外资审查透明度避免歧视性执法

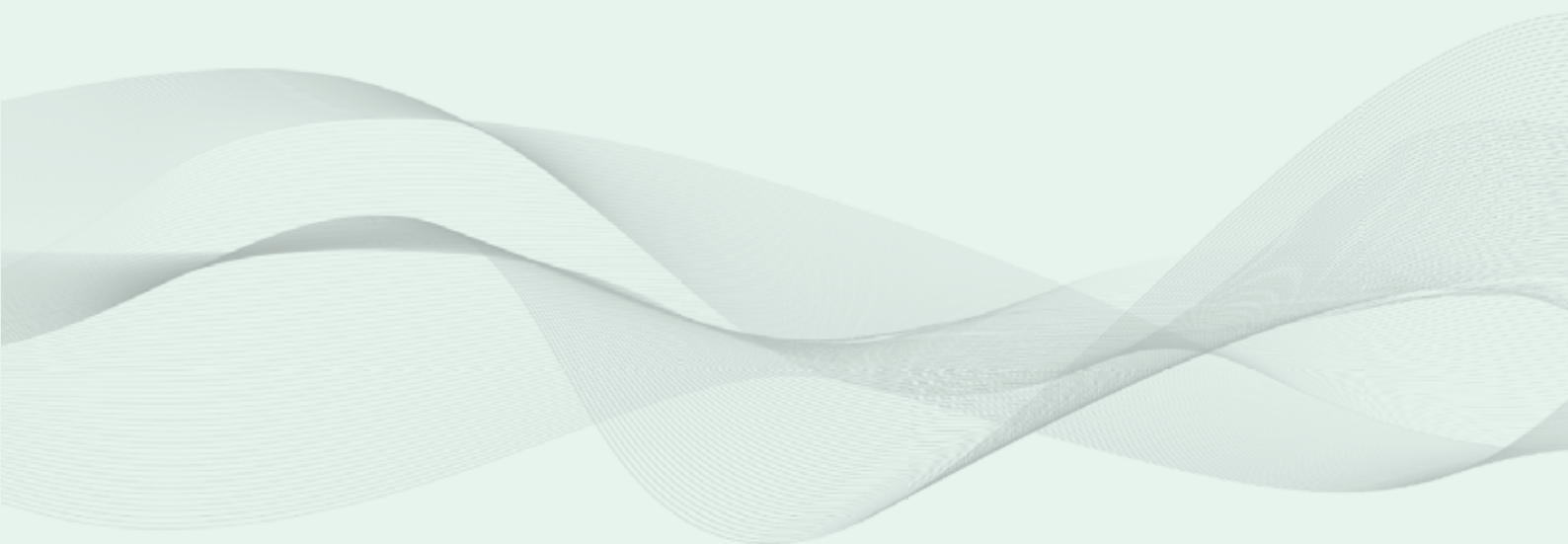
建议欧盟在外商投资审查过程中，及时公示审查节点并就审查结果做出明确解释说明，提高外资审查流程的透明度，对内外资企业一视同仁。同时，建议欧盟及其成员国严格遵守 WTO 国民待遇原则，制定规则合理、边界明确的执法规范，避免在执法层面对外企存在区别对待的问题，将执法裁量权限定在合理区间，避免打击外资企业参与、建设欧盟市场的积极性。

十、审慎使用外国补贴审查降低企业合规成本

外国补贴审查通过泛化“财政资助”范围与“第三国”范围，极大提高了外资企业在欧盟市场投资并购活动的风险与合规成本，建议欧盟将“财政资助”和“第三国”的定义与范围限制在合理的界限内，能够恰当区分企业正常的市场化经营，审慎使用外国补贴审查。

| 第一章 |

中欧经贸合作现状



一、中欧经贸关系继续保持稳中向好态势

（一）中欧双边贸易保持良好发展势头

2022 年中欧双边货物贸易延续增长势头，贸易额平稳提升。中国为欧盟第二大贸易伙伴、第一大进口来源地、第二大出口市场；欧盟是中国第二大贸易伙伴、第二大出口市场和第二大进口来源地。2022 年，中欧双边货物贸易总额为 56467.98 亿元人民币，同比增长 5.6%。其中，中国向欧盟出口商品 37434.41 亿元人民币，同比增长 11.9%；中国自欧盟进口商品 19033.57 亿元人民币，同比下降 4.9%（如图 1-1 所示）。

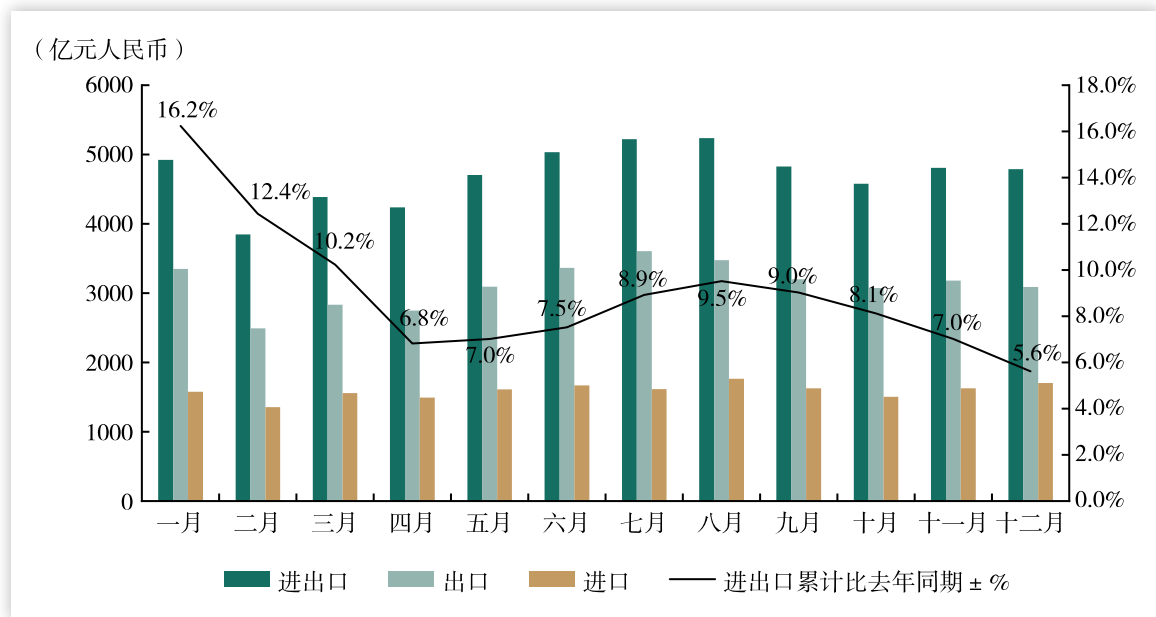


图 1-1：2022 年中欧货物贸易总体情况

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

（二）中企对欧投资存量在发达经济体中居首位

2021 年，中国企业对欧盟直接投资流量为 78.6 亿美元，同比下降 22.2%，居 2021 年中国对外直接投资流量的第三位。同年，中国企业对欧盟直接投资存量为 959 亿美元，占

对发达经济体投资存量的 33.5%，居第一位。2021 年末，中国共在欧盟设立直接投资企业超 2700 家，覆盖欧盟的全部 27 个成员国，雇用外方员工近 27 万人¹。

从国别分布看，德国、荷兰和卢森堡是中企对欧投资的主要目的地。2021 年中国企业对德国直接投资流量达 27.1 亿美元，比上年增长 97.1%，占对欧盟投资流量的 34.5%，主要投向制造业、电力 / 热力 / 燃气及水的生产和供应业、批发和零售业和金融业等。其次为荷兰（17 亿美元），比上年下降 65.5%，占对欧盟投资流量的 21.7%，主要投向信息传输 / 软件和信息技术服务业、采矿业、批发和零售业等；中国企业对卢森堡直接投资流量为 15 亿美元，位列第三，比上年增长 113.9%，占比为 19.1%，主要投向居民服务 / 修理和其他服务业、制造业、租赁和商务服务业。

从行业分布看，2021 年中国企业对欧盟直接投资的主要目标行业是制造业、金融业和信息传输 / 软件和信息技术服务业，投资金额占比分别为 47%、14.3% 和 13.7%。

二、中欧经贸合作存在较大空间较多机遇

（一）高层对话为中欧经贸合作确定方向

2022 年，中欧经贸合作保持强劲韧性和活力，高层对话为中欧经贸合作指明了发展方向（如表 1-1 所示）。随着中国进一步扩大高水平对外开放、经济持续恢复带动需求回暖，中国将为全球贸易伙伴提供更广阔的发展空间和更巨大的市场机遇。作为全球化和多边贸易体制的支持者，中国和欧盟拥有更广阔合作空间。

表 1-1：2022 年中欧高层对话简况

日期	交流形式	内容
2022 年 1 月 10 日	国家主席习近平同马耳他总统维拉通电话	习近平主席指出，双方要深化务实合作，推进共建“一带一路”，拓展经贸投资、医疗卫生、清洁能源、交通物流等重点领域合作。
2022 年 2 月 6 日	国家主席习近平在人民大会堂会见卢森堡大公亨利	习近平主席表示欢迎卢森堡企业对接中国新发展格局和新开放举措，深入挖掘高新技术、绿色经济等领域合作潜力，做大做强中卢货运航线“空中丝路”。

1 资料来源：《2021 年中国对外直接投资统计公报》。

续表

日期	交流形式	内容
2022 年 3 月 8 日	中法德领导人视频峰会	习近平指出，三方要继续本着互利共赢原则，持续深化绿色、数字伙伴关系和各领域务实合作。马克龙、朔尔茨表示，愿同中方紧密合作，共同努力解决气候变化、公共卫生等重大全球性挑战。
2022 年 4 月 1 日	国家主席习近平会见欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩	习近平再次谈到中欧“两大力量、两大市场、两大文明”这三个定位，并注入新的内涵。习近平强调，中欧要继续引领全球应对气候变化和生物多样性合作。米歇尔和冯德莱恩表示，愿同中方持续深化经贸、投资、能源、绿色发展等各领域合作。
2022 年 5 月 9 日	国家主席习近平同德国总理朔尔茨举行视频会晤	习近平强调，要深挖互利合作潜力，积极拓展绿色环保、服务贸易、人工智能、数字化等新技术领域合作。朔尔茨表示，加强贸易投资、气候变化、抗击疫情、卫生医疗、教育文化等广泛领域合作。
2022 年 5 月 10 日	国家主席习近平同法国总统马克龙通电话	习近平强调，要通过双边对话机制规划好未来 5 年中法合作重点，在推进民用核能、航空航天等传统领域合作同时，加大推动人工智能、清洁能源等新兴领域合作。马克龙表示，未来 5 年，法方愿同中方深化农业、航空、民用核能、人文等领域合作，加强应对气候变化、生物多样性保护等领域合作，推动法中关系取得更多积极成果。
2022 年 7 月 29 日	国家主席习近平同波兰总统杜达通电话	习近平强调，双方要加强政策沟通，利用两国政府间合作委员会、经贸联委会等机制加强战略对接，高质量共建“一带一路”，深化经贸、互联互通等领域务实合作，打造绿色发展、数字经济等领域合作新增长点。杜达表示，波方愿同中方一道，推动双边经贸、物流、互联互通等领域合作取得更多成果。
2022 年 11 月 4 日	国家主席习近平在人民大会堂会见德国总理朔尔茨	习近平指出，双方要在拓展传统领域合作潜力的同时，激活新能源、人工智能、数字化等新领域合作活力。朔尔茨表示，德方坚定支持贸易自由化，支持经济全球化，反对“脱钩”，愿同中方继续深化经贸合作，支持两国企业相互赴对方开展投资合作。
2022 年 11 月 15 日	国家主席习近平在巴厘岛会见法国总统马克龙	习近平强调，中方愿同法方一道，加强在应对气候变化、生物多样性保护等方面沟通协作，共同维护真正的多边主义，应对粮食安全、能源安全等全球性挑战，破解可持续发展难题。马克龙表示，法方愿同中方加强多边沟通协作，共同应对气候变化、粮食危机和保护生物多样性等全球性问题。
	国家主席习近平在巴厘岛会见荷兰首相吕特	习近平指出，双方要坚持互利共赢，推进农业、水利、能源等领域合作，推动中荷开放务实的全面合作伙伴关系得到更大发展。吕特表示，荷方愿同中方着眼大局，挖掘潜力，拓展创新、气候变化等领域对话与合作，推动两国关系在未来 50 年取得更大成就。
	国家主席习近平在巴厘岛会见西班牙首相桑切斯	习近平强调，中方愿同西班牙加强在二十国集团等多边平台沟通协作，共同应对气候变化、能源粮食安全等挑战。桑切斯表示，西方愿同中方加强高层交往，促进贸易、投资、人文、应对气候变化等领域交流合作，为中国企业赴西班牙投资合作提供更多便利。

续表

日期	交流形式	内容
2022 年 11 月 16 日	国家主席习近平同卢森堡大公亨利互致贺电，庆祝两国建交 50 周年	习近平指出，愿以两国建交 50 周年为契机，推动中卢关系持续健康发展，造福两国和两国人民。亨利表示，卢方愿同中方一道，促进交流、加强合作，共同维护世界和平与稳定。
	国家主席习近平在巴厘岛会见意大利总理梅洛尼	习近平指出，希望双方用好中意政府委员会和各领域对话机制，挖掘高端制造、清洁能源、航空航天和第三方市场等领域合作增长点。梅洛尼表示，愿继续推进两国贸易、文化等领域交流合作。
2022 年 12 月 1 日	国家主席习近平在人民大会堂同欧洲理事会主席米歇尔	习近平指出，米歇尔主席代表欧盟全体成员国在中共二十大结束后不久访华，体现了欧盟发展对华关系的良好意愿。习近平就中欧关系发展提出要秉持正确认知、妥善管控分歧、开展更高水平合作、加强国际协调合作等四点看法。 米歇尔表示，当前国际形势和地缘政治正在经历深刻复杂变化，欧方愿意同中方办好下阶段高层交往，通过加强直接对话合作，减少误解误判，加强沟通协作，更好共同应对能源危机、气候变化、公共卫生等全球性挑战。欧方愿同中方继续推进欧中投资协定的进程，增强供应链稳定互信，深化欧中各领域互利合作。

资料来源：中国贸促会研究院整理。

（二）第三方市场合作推动共赢发展

中欧双方产业链互补、经济契合度高，开展第三方市场合作，有助于充分发挥双方产业的比较优势，为双方带来更多合作机遇。2022 年 2 月 16 日，习近平主席同法国总统马克龙举行新冠肺炎疫情以来第八次通话，双方一致同意加快落实第三方市场合作第四轮示范项目清单。清单包含基础设施、环保、新能源等领域 7 个项目，总金额超过 17 亿美元，涉及多家中、法企业和金融机构，合作区域涉及非洲、中东欧等地。项目合作方式灵活多样，包括联合融资、共同投资、中方 EPC 总包 + 法方投资开发等。截至 2022 年 9 月，中国已同法国、意大利、荷兰、比利时、西班牙、奥地利等欧盟成员签署第三方市场合作协议，并构建了工作组、合作论坛、合作基金、指导委员会等多元化合作平台。

（三）中欧共建绿色金融合作机制

中国和欧盟双方积极致力于开展前瞻性的对接实践探索，为双方合作的深化奠定了良好的基础。2022 年 6 月 3 日，可持续金融国际平台（International Platform for Sustainable Finance, IPSF）发布《可持续金融共同分类目录》更新版²，更新版目录共包含了 72 项对

2 资料来源：IPSF《可持续金融共同分类目录》（更新版），http://www.greenfinance.org.cn/upfile/file/20220605192235_360242_56062.pdf。

减缓气候变化有重大贡献的经济活动（如表 1-2 所示）。该目录由中国央行和欧盟委员会相关部门共同编制，旨在提高可持续金融分类标准和绿色（可持续）活动定义的全球可比性和兼容性。目录的主要作用包括：实体企业评估其业务与低碳经济目标是否一致；商业银行和资产管理机构提高自身投资活动与低碳转型战略的一致性；开发性金融机构评估开发和投资项目；国家或地区（如政府、区域经济联合体）制定绿色分类目录的参考；国际标准制定机构制定可持续金融标准的参考；学术研究者开展统计数据分析和实证研究参考等。

表 1-2:《可持续金融共同分类目录》更新版 72 项经济活动

产业	行业	具体活动
A: 农业、林业和渔业	A1: 林业和伐木	A1.1 造林; A1.2 森林恢复, 包括在发生极端事件后重新造林和天然林再生; A1.3 森林管理; A1.4 林业保育。
C: 制造业	C1: 制造低碳足迹材料	C1.1 有机碱性化学品的制造; C1.2 钢铁制造; C1.3 运输用液体生物燃料的制造。
	C2: 制造清洁能源技术	C2.1 生产智能电网产品及设备（不包括电池）; C2.2 制造电池; C2.3 风力发电机的生产; C2.4 太阳能发电机的生产; C2.5 生物质能利用设备的生产; C2.6 水力发电机和抽水蓄能设备的生产; C2.7 燃料电池设备的生产; C2.8 地热能利用设备生产; C2.9 海洋能源利用设备的生产; C2.10 氢气制造。
	C3: 制造清洁能源车辆和零部件	C3.1 新能源汽车关键零部件制造与产业化; C3.2 低碳运输船只制造。
	C4: 制造回收设备	C4.1 回收及无害处理厨余垃圾设备的制造; C4.2 制造资源循环再利用设施; C4.3 农林业残余物循环再利用及无害处理设备制造。
	C5: 制造节能设备	C5.1 节能窑炉的制造; C5.2 节能家电制造; C5.3 节能泵和真空设备制造; C5.4 节能气体压缩设备制造; C5.5 节能液压和气压设备的制造; C5.6 节能风机制造; C5.7 高效率发电机及发电机组制造; C5.8 节能电机制造; C5.9 节能变压器、整流器、电感器及电焊机制造; C5.10 余热、压力及气体利用设施制造; C5.11 建筑物能源效益设备制造; C5.12 为建筑物制造高效节能热泵及冷却 / 通风系统; C5.13 高效率发光二极管产品及系统制造。

续表

产业	行业	具体活动
D: 电力、煤气、蒸汽和空气调节供应	D1: 发电、输电和配电	D1.1 利用太阳能光伏发电技术发电 39; D1.2 太阳能发电技术综合利用; D1.3 风力发电; D1.4 利用海洋能源技术发电; D1.5 水力发电; D1.6 生物能源发电; D1.7 地热能发电; D1.8 储电。
	D2: 蒸汽及空气调节供应	D2.1 集中供热和制冷; D2.2 热泵设施的建造安装; D2.3 利用太阳能产生热 / 冷; D2.4 热 / 冷和太阳能热电联产; D2.5 热 / 冷和地热能热 / 冷的联产 (利用地热能产生热 / 冷); D2.6 可再生非化石气体和液体燃料热 / 冷和电力的热 / 冷联产 (可再生非化石气体和液体燃料产生热 / 冷); D2.7 热 / 冷和生物能源发电 (生物能源产生热 / 冷); D2.8 利用余热生产热 / 冷。
E: 供水; 污水处理、废物管理和修复活动	E1: 污泥处理	E1.1 污水污泥处理 – 厌氧消化。
	E2: 废物收集、处理和再利用	E2.1 收集及运送按来源分类的非危险废物; E2.2 循环再造非危险废物; E2.3 家居及农业生物废物的堆肥; E2.4 家居废物的利用 / 处理 – 厌氧消化 54; E2.5 农业废物循环再造。
F: 建筑	F1: 建造和翻修建筑物	F1.1 建造新楼宇; F1.2 翻新现有建筑物。
	F2: 建造运输基础设施	F2.1 促进低碳道路运输的基础设施; F2.2 促进低碳水运输的基础设施; F2.3 低碳机场基础设施; F2.4 电气化铁路运输基础设施。
	F3: 电力、管道和其他建筑安装	F3.1 绿色照明升级; F3.2 在建筑物内安装、保养及维修可再生能源技术。
H: 运输和仓储	H1: 包括铁路在内的陆路运输	H1.1 城乡公共交通系统的建设与运营; H1.2 铁路货运的建造和营运及现有铁路的改善工程; H1.3 共享交通设施的建造和运营, 包括摩托车、客车和轻型商用车辆; H1.4 城际客运铁路运输; H1.5 个人移动设备的制造和操作, 循环物流。
X: 其他	X1 地下二氧化碳永久地质储存	
	X2 氢气储存	

资料来源: IPSF《可持续金融共同分类目录》(更新版)。

（四）中欧班列质量效益不断提升

在全球海运、空运运力紧张的情况下，中欧班列的陆路运输优势持续显现，为稳定中欧供应链提供了重要支撑。2022 年，中欧班列累计开行 1.6 万列、发送货物 160 万标箱，分别同比增长 9%、10%。（如图 1-2 所示）。

随着运输模式的不断优化，中欧班列物流成本大幅降低，效率持续提升。中欧班列运行时效比传统国际联运快三分之一，费用仅为空运的四分之一，综合重箱率已达到 98% 以上³。2022 年 10 月 26 日，境内外全程时刻表中欧班列正式开行，在该模式下，境内外各段铁路班列时刻表实现全程接续，列车全程到发时刻实现固定，班列途经各国时由于各国列车时刻表难以接续导致的无效停留问题得到有效解决，中欧班列运行时效更为稳定。

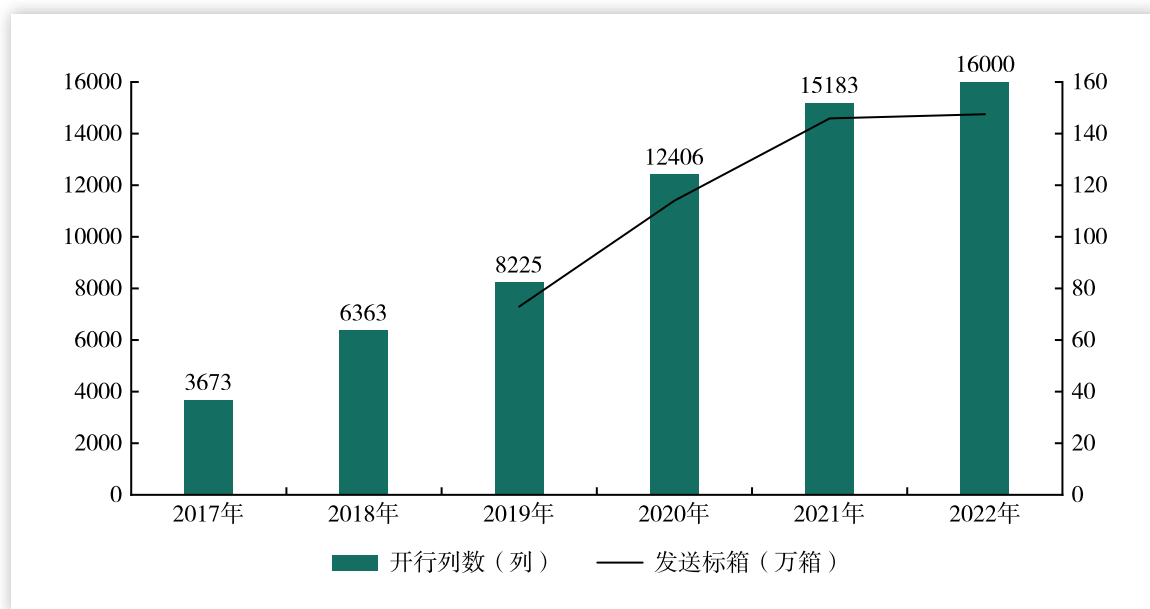


图 1-2：2017-2022 年中欧班列开行列数及运送标箱数量

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

（五）中欧科技创新合作潜力巨大

中欧双方科技创新合作基础良好，既有现实需求，又有实际效益。加强科技创新合作，是中欧当前和未来经贸合作的重点领域。自 1981 年中欧科技合作和交流启动以来，中

3 资料来源：《中欧班列发展报告（2021）》，<https://www.ndrc.gov.cn/?code=&state=123>。

欧在能源、生物技术、农业、健康医学、自然资源、环境等诸多领域积极开展项目合作，取得了丰富成果。同时，中欧科技创新合作层次也在逐步提升⁴（如表 1-3 所示）。2022 年，中国和欧盟相关部门签署了新一轮中欧联合科研资助协议⁵、中欧科技合作“龙计划”五期合作协议⁶、100G 科研网络合作协议⁷等文件。根据相关协议，未来双方将在农业、食品和生物技术（FAB）及气候变化与生物多样性（CCB）等领域，加快推动研发项目落地、合作机制搭建、科技人才培养。

表 1-3：中欧科技创新合作机制构建情况

时间	内容
1981 年 4 月	欧共体委员会能源代表团访华，中欧科技合作与交流正式启动。
1991 年	中欧科技合作工作组成立（1998 年改名为“中欧科技合作指导委员会”）定期磋商合作政策和行动措施。
1998 年 12 月	双方签署《中欧科技合作协定》（2004 年续签）。
2004 年 10 月	中国同欧盟签署“伽利略计划”合作协定，成为第一个参加该计划的非欧盟国家。
2009 年 5 月	中国同欧盟签署《中欧科技伙伴计划》。
2010 年	中国同欧盟签署关于特别鼓励中欧中小企业开展能源科研创新合作的联合声明，中方为此专门设立为期 3 年（2011–2013）、金额达 1 亿元人民币的“中欧中小企业节能减排专项基金”，用以支持双方中小企业在新能源、可再生能源等领域开展科技合作。
2012 年 9 月	第十五次中国—欧盟领导人会晤宣布建立全面的年度创新合作对话（首次对话于 2013 年 11 月在华举行，第三、四次对话分别于 2017 年 6 月和 2019 年 4 月在布鲁塞尔举行）。
2018 年 7 月	双方在《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》中提出将共同落实 2018–2020 年度中欧科技创新旗舰合作项目，并以联合资助机制为基础，在基础研究、前沿学科和重大社会挑战等领域探讨进一步合作的路线图。
2022 年 5 月	中欧双方成功举办中欧科技合作指导委员会第 15 次会议，这是中欧领导人会晤后双方召开的首个中欧部门间机制性会议。

资料来源：中国贸促会研究院根据官方资料整理。

4 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/wjlb_673085/zzjg_673183/xos_673625/dqzz_673633/oumeng/gx_673639/。

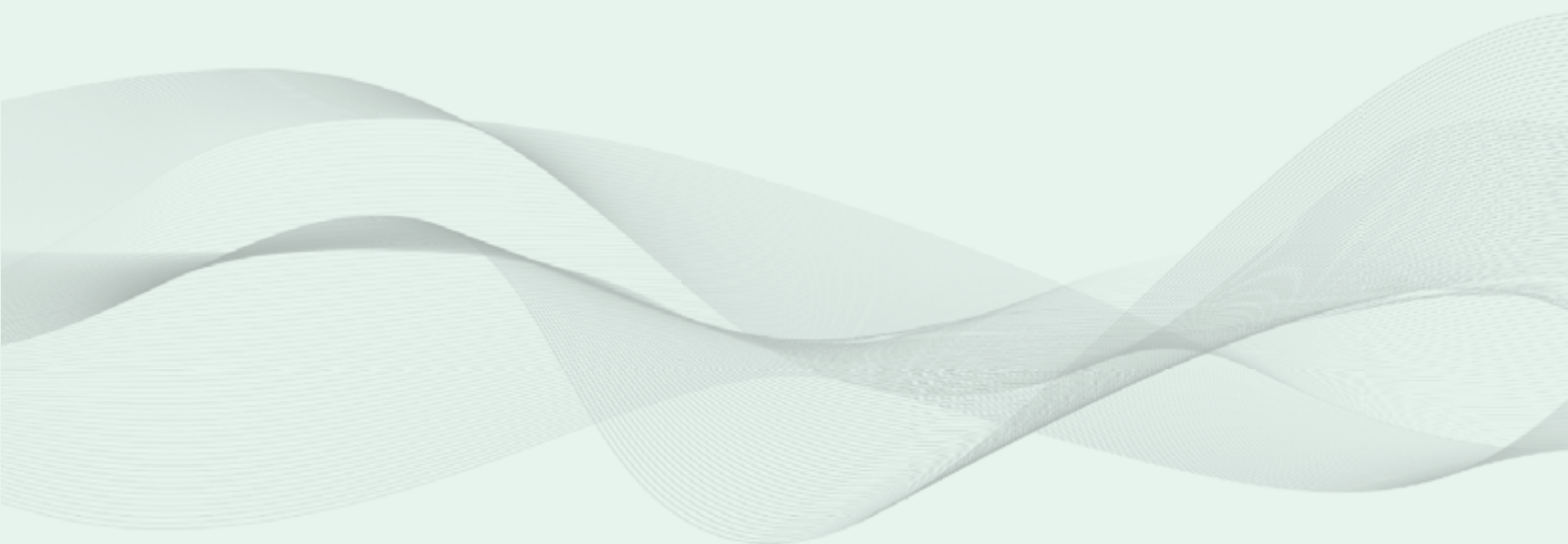
5 资料来源：中国科技部，<https://www.most.gov.cn/index.html>。

6 资料来源：中国科技部，<https://www.most.gov.cn/index.html>。

7 资料来源：国家遥感中心，<https://nrscc.most.cn/>。

| 第二章 |

欧盟营商环境总体问题



一、贸易保护与过度干预使欧盟营商环境退步

（一）超三成企业认为欧盟营商环境恶化

2022 年以来，欧盟制定保护主义政策工具箱，提高外企在欧盟投资、并购与参与公共采购难度，甚至干扰企业在欧盟境内外的供应链合作，导致企业正常生产经营活动受限，致使欧盟营商环境出现明显退步。调查显示，33.04% 的受访企业认为欧盟营商环境恶化，该比例较去年增加 5.86 个百分点；53.91% 认为无变化；仅 13.04% 认为有所改善（如图 2-1 所示）。

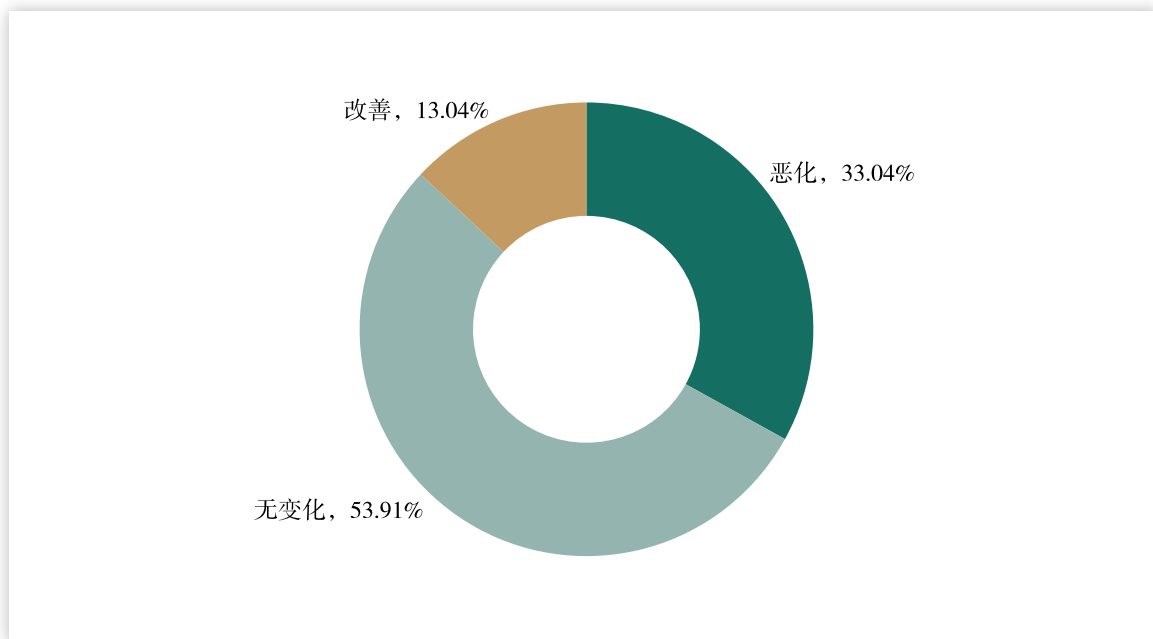


图 2-1：企业对欧盟营商环境变化的评价

数据来源：中国贸促会研究院。

在欧中资企业认为欧盟营商环境最为突出的三大问题分别是生产成本不断上升、俄乌冲突影响正常经营、市场准入壁垒持续提高，占比分别为 54.36%、51.01% 和 33.56%（如图 2-2 所示）。

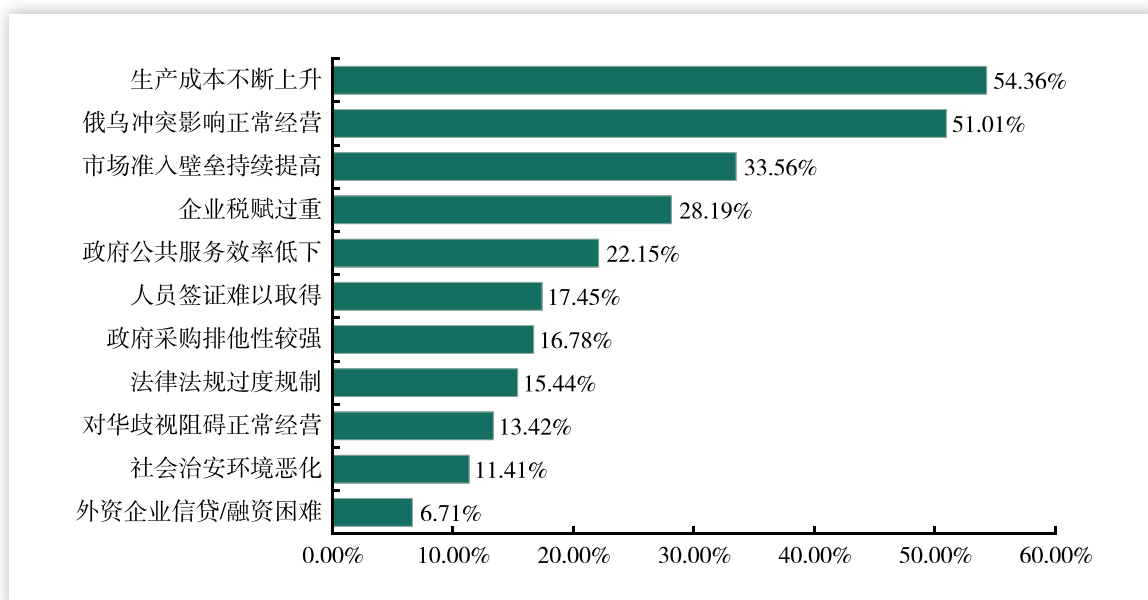


图 2-2：企业认为欧盟营商环境存在的问题

数据来源：中国贸促会研究院。

(二) 企业对欧盟各成员营商环境评价差异大

调查显示，76.99% 的受访企业认为德国是营商环境最好的欧盟成员。其次是法国，占比为 58.41%。意大利、荷兰、西班牙分别居第三至五位，占比分别为 46.02%、38.05% 和 34.51%（如图 2-3 所示）。

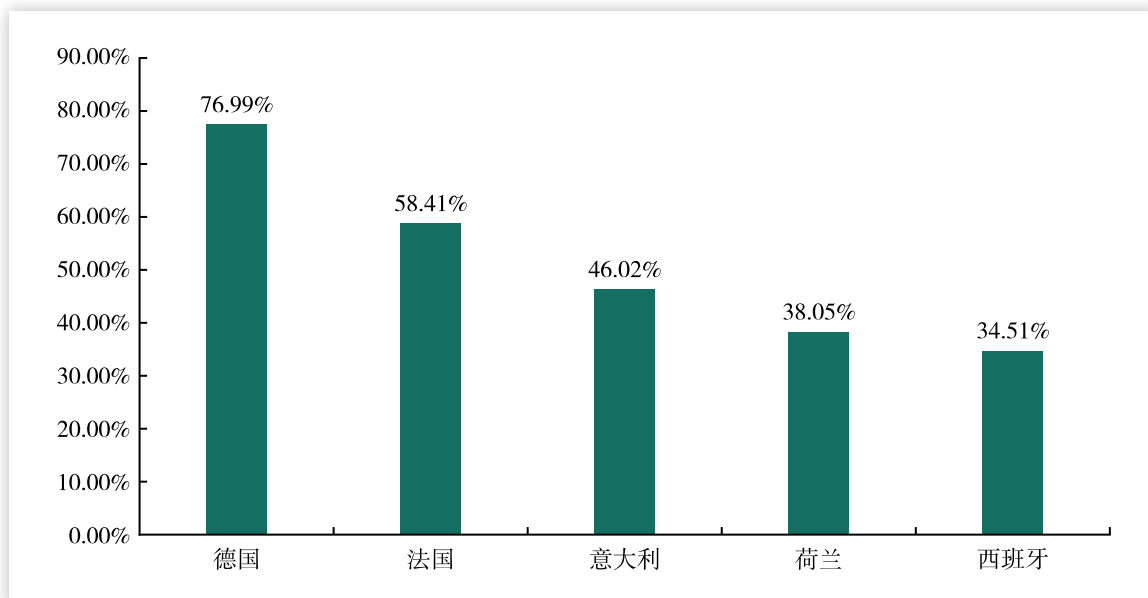


图 2-3：企业认为营商环境最好的五个欧盟成员国

数据来源：中国贸促会研究院。

调查显示，企业对立陶宛的营商环境评价最低，占比达到 51.96%，其次分别为拉脱维亚（33.33%）、保加利亚（23.53%）、爱沙尼亚（22.55%）和塞浦路斯（21.57%）（如图 2-4 所示）。

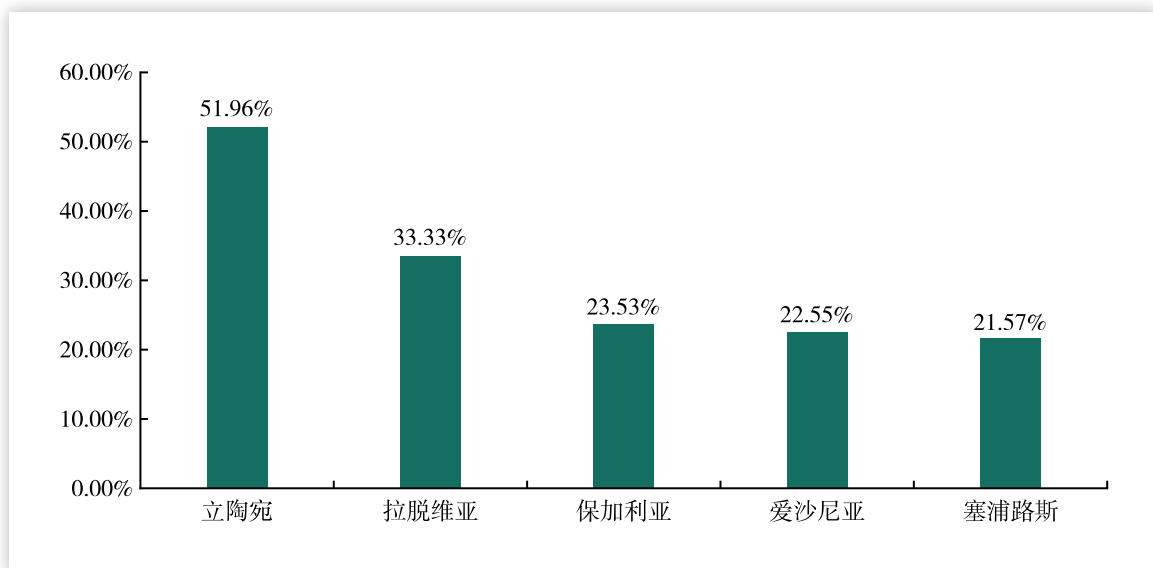


图 2-4：企业认为营商环境最差的五个欧盟成员国

数据来源：中国贸促会研究院。

二、制定“政策工具箱”全面提高市场准入壁垒

（一）外商投资审查力度加强提高准入门槛

2022 年以来，越来越多欧盟成员以国家安全为名，参照《欧盟外资审查条例》更新或建立本国的外商投资审查机制。截至 2022 年 12 月，27 个欧盟成员中，已建立外商投资审查机制的成员共 20 个，瑞典等五个成员正在筹备建立中，仅保加利亚和塞浦路斯两成员尚未公开宣布建立外商投资审查机制⁸（如表 2-1 所示）。外企在欧盟市场投资将面临更多欧盟成员的审查。

8 资料来源：欧委会《外商直接投资审查报告（2021）》，Foreign Direct Investment Reviews 2021，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0433>。

表 2-1：欧盟各成员外商投资审查机制建立情况

外商投资审查机制设立情况	具体成员
已建立外商投资审查机制的成员 (共 20 个)	奥地利、芬兰、马耳他、波兰、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、捷克、丹麦、斯洛伐克、法国、德国、匈牙利、意大利、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、罗马尼亚、比利时、卢森堡
正在筹备建立外商投资审查机制的成员 (共 5 个)	爱尔兰、克罗地亚、爱沙尼亚、希腊、瑞典
尚未公开宣布建立投资机制的成员 (共 2 个)	保加利亚、塞浦路斯

资料来源：根据欧委会《外商直接投资审查报告（2021）》及相关资料整理。

欧盟成员的外资审查力度不断加强。意大利修订本国外资审查法，扩大审查范围并增加外企投资关键领域的合规义务；波兰将原本 2022 年 5 月到期的《非欧盟投资审查机制法》延期至 2025 年 7 月，并为政府保留了较大的自由裁量权；荷兰新设《投资、并购和收购安全审查法案》，审查时间最长达 9 个月，且向前追溯至 2020 年 9 月。外企在欧盟及成员国投资难度提高。

调查显示，45.64% 的受访企业认为欧盟市场准入壁垒提高，34.23% 认为市场准入壁垒同去年相比无明显变化（如图 2-5 所示）。

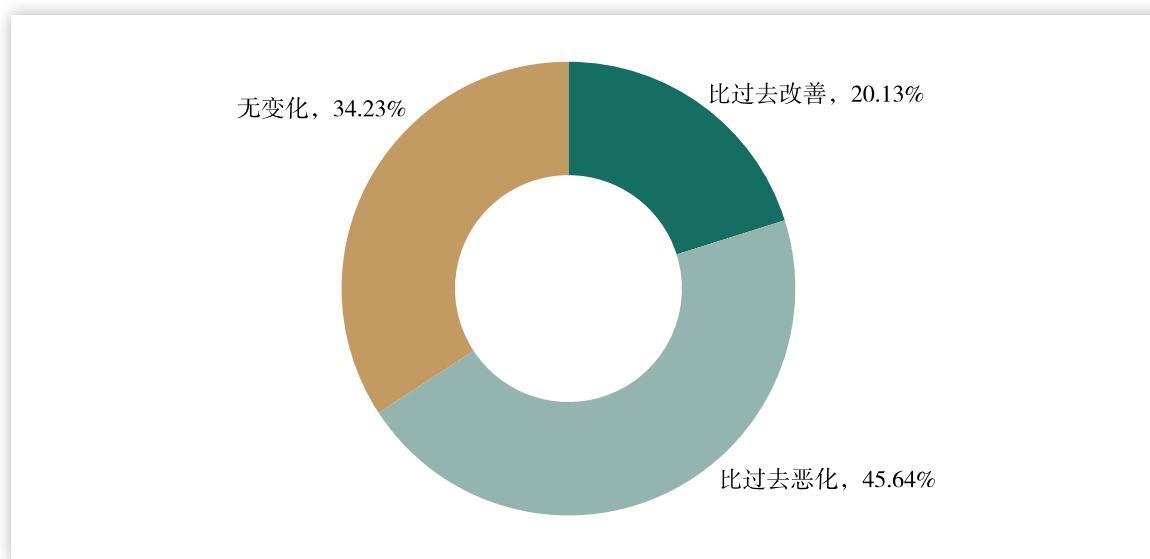


图 2-5：在欧中资企业评价 2022 年欧盟市场准入壁垒

数据来源：中国贸促会研究院。

2022 年欧盟市场准入壁垒大幅提高进一步降低了外企对欧盟市场准入环境的预期。调

查显示，60.87% 的受访企业认为欧盟市场准入环境将进一步恶化；35.65% 的受访企业认为准入环境无变化；仅 3.48% 认为准入环境将改善（如图 2-6 所示）。

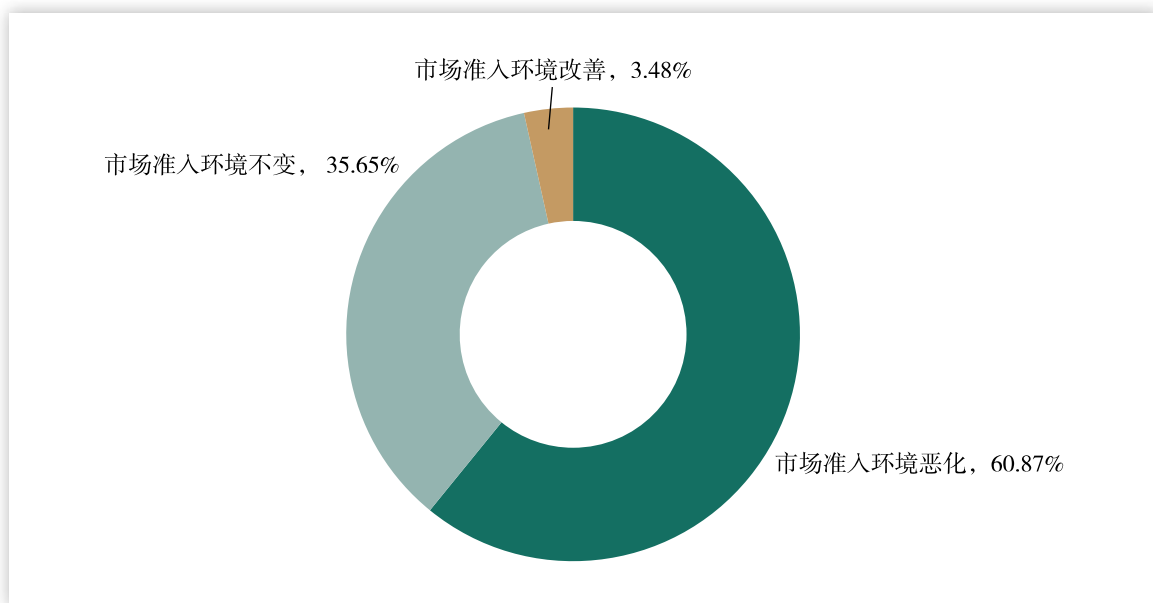


图 2-6：企业对欧盟及所在成员国未来市场准入环境的预期

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）中企在外资审查过程中遭受不公平待遇

2022 年 9 月 1 日，欧委会发布了《外商直接投资审查报告（2021）》⁹ 及一项工作文件¹⁰（以下简称《报告》）。《报告》显示，2021 年，欧盟外商投资项目数量超过 4000 个，同比增加 20.5%。其中并购项目同比增加 32%，绿地投资项目同比增加 12%¹¹。但中资企业在欧盟市场并购和绿地投资项目数量均下降，为近 10 年来最低水平。其中，并购项目数量仅占欧盟外资并购项目的 2.3%，同比下降 1.1 个百分点；绿地投资项目数量占欧盟全部绿地投资项目的 6%，同比下降 1.1 个百分点¹²。欧盟 2021 年并购和投资项目来源国及占比见表 2-2。

9 资料来源：欧委会《外商直接投资审查报告（2021）》，Foreign Direct Investment Reviews 2021，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0433>。

10 资料来源：欧委会 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Screening of FDI into the Union and its Member States Accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Second Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union，[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2022\)433&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2022)433&lang=en)。

11 注：官方文件中未提供具体数据。根据各个国家投资项目占比大概推算得出，欧盟 2021 年总并购项目约 2050 个；总绿地投资项目约 1960 个。

12 注：同上。推算得出中资并购项目约为 47 个，绿地投资项目约 118 个，总计 165 个。

表 2-2：2021 年外国对欧盟并购与绿地投资情况

并购投资来源地	股权收购占比	绿地投资来源地	绿地投资占比
美国	32.3%	美国	39.4%
英国	25.6%	英国	20.9%
离岸地区	8.1%	中国	6.0%
瑞士	7.0%	离岸地区	6.0%
加拿大	5.7%	瑞士	5.8%
挪威	5.2%	日本	3.7%
中国	2.3%	俄罗斯	2.1%
日本	2.3%	挪威	1.9%
新加坡	1.9%	加拿大	1.8%
澳大利亚	1.5%	韩国	1.6%
俄罗斯	1.3%	世界其他地区	10.8%
世界其他地区	6.8%		

资料来源：根据欧委会工作文件整理。

欧盟投资审查比例上升。在欧盟各成员提交欧委会的 1563 个审查请求中，29% 的项目被审查，2020 年这一比例为 20%。

中企投资项目未通过率高于平均水平。根据《报告》数据，欧盟被审查的项目中共 414 个项目未通过（其中 86% 在欧委会审查第一阶段被关闭，11% 的项目进入第二阶段，投资者需提交更多资料，3% 的项目在《报告》发布时仍在审核），其中中资项目 29 个。中国企业投资项目未通过率约 14.95%¹³，而欧盟外商投资项目平均未通过率约 10.32%，美国投资项目未通过率约 10.37%，英国投资项目未通过率约 4.2%。中国投资项目未通过率远高于欧洲及其他西方国家。调查显示，在接受过欧盟外资审查的受访企业中，46.15% 的企业表示遭受过歧视性待遇（如图 2-7 所示）。

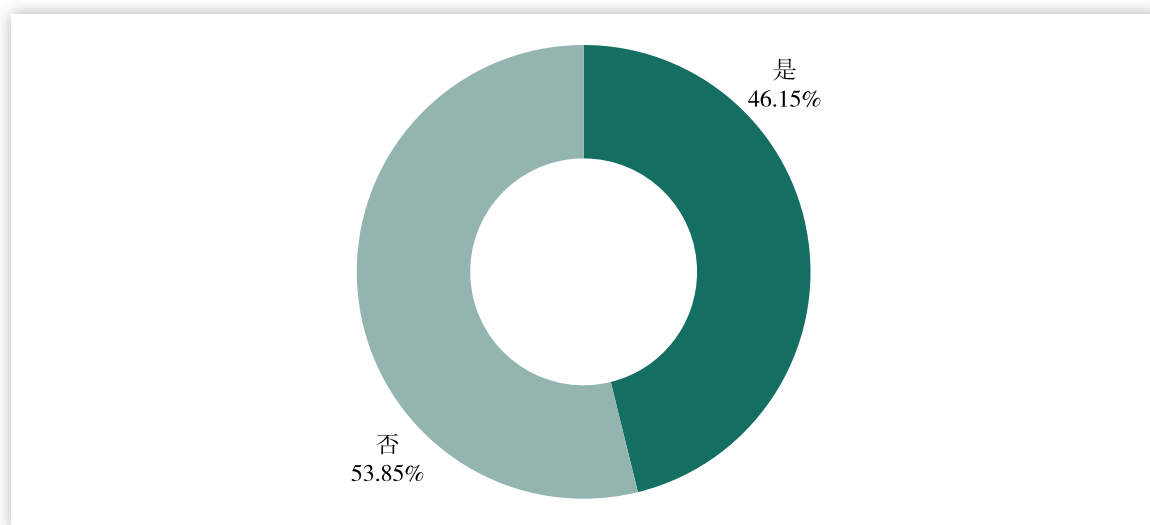


图 2-7：企业在欧盟外资审查中是否遭遇过歧视性待遇

数据来源：中国贸促会研究院。

13 注：投资项目未通过率 = 被禁止投资项目 / (被禁止投资项目 + 投资落地项目)

（三）外国补贴审查加大中企投资欧盟难度

2022 年 11 月 28 日，欧盟理事会最终批准通过了《外国补贴扭曲内部市场条例》（以下简称《外国补贴条例》）¹⁴，据此，欧盟针对外资准入构成了新的实质性限制。《外国补贴条例》规定，若收购欧盟公司的交易或公共采购投标是由第三国政府补贴支持且达到相关申报门槛，则需要申报至欧委会进行反补贴审查。

《外国补贴条例》赋予欧委会两大权力，一是欧委会有权干预欧盟和非欧盟收购方涉及欧盟目标公司的并购交易，二是欧委会有权干预欧盟和非欧盟投标者在欧盟的公共采购活动。欧委会行使这两大权力的前提是其认为收购方或投标者（或其集团成员）从第三国获得的“财政资助”构成了具有扭曲效果的补贴。

《外国补贴条例》扩大了“第三国”的范围，也扩大了“财政资助”的范围。《外国补贴条例》将行为可归因于第三国的任何私人实体也视为政府，而此前欧委会已有将中国国有企业纳入政府范畴的先例。2022 年 6 月 30 日，欧洲议会和欧盟理事会发布的《影响评估报告》中¹⁵，欧委会明确引用了其在中国橡胶充气轮胎反补贴调查中的最终决定，该案中欧委会认定中国国有政策性银行及国有商业银行组成的银团贷款可归因于国家，此类国企会被认定为提供补贴的“第三国”。该规定下欧盟过度解读政府与国有企业的联系，将国有企业正常的市场化行为视为政府补贴，构成对企业的实质性歧视，违背 WTO 国民待遇原则和非歧视原则。

《外国补贴条例》部分条款为国有企业量身定制，中资国企投资欧盟面临更大阻碍。与 2021 年的草案相比，《外国补贴条例》在财政资助的表现形式及财政资助是否授予利益方面，为国有企业专设新规则。将国有企业被授予的特许或专属（special or exclusive）权以及企业根据产品属性进行市场资源合理配置的“交叉补贴”行为视为接受政府补贴，并进一步将扭曲内部市场的外国补贴判定额度从此前规定的 500 万欧元以上降低为 400 万欧元以上，扩大了反补贴审查范围。两项修订以竞争规则为名加强对外资企业的干预，借口促进公平竞争实则提高保护主义门槛，同欧盟本土企业相比，外资企业需履行额外的合规义务，被置于不利的竞争地位。

（四）公共采购领域增加新的进攻型保护工具

2022 年 8 月 29 日生效的《国际采购工具》成为继外国投资审查、外国补贴审查后，

14 资料来源：欧盟理事会，<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/council-gives-final-approval-to-tackling-distortive-foreign-subsidies-on-the-internal-market/>。

15 资料来源：欧委会《影响评估报告》，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1690>。

欧盟又一保护主义政策工具。根据该法，如欧盟判定第三国政府采购中存在歧视性政策，则该国企业将被排除在欧盟政府采购市场之外。根据欧洲议会研究局（EPRS）发布的报告¹⁶，《国际采购工具》可对第三国主动发起公共采购市场调查是增加欧盟谈判筹码的进攻型政策工具，同时推动第三国公共采购市场开放。但是，欧盟通过针对第三国的域外调查将相关外资企业排除在公共采购市场之外，是对相关外资企业的歧视，剥夺了外资企业公平参与竞争的权利。

欧盟部分成员也针对公共采购出台新的限制性政策。2022 年 1 月，波兰部长会议通过了《2022–2025 年采购战略》¹⁷，根据该战略，波兰政府在决定授予公共采购合同时必须考虑投标企业是否使用了强迫劳动。2022 年 4 月，克罗地亚政府宣布计划修订公共采购领域相关立法¹⁸，修订内容为“增加对招标决定提起上诉的费用”，如果对 1 亿及以上项目的公共采购招标决定提起上诉须收取 50 万库纳的上诉费。

三、泛化国家安全概念阻碍生产要素自由流动

（一）《两用物项出口管制条例》增加技术交流障碍

2021 年 5 月欧盟理事会通过了《建立欧盟控制两用物项的出口、中介、技术援助、过境和转让的管制制度》的条例（以下简称《两用物项出口管制条例》）¹⁹，并于 2021 年 9 月 9 日正式生效，取代此前欧盟管理两用物项²⁰出口的 2009 年第 428 号条例²¹。

《两用物项出口管制条例》提出了新的“人类安全”概念，扩大了两用物项的定义及种类。将与两用物项相关的物品，例如运载两用物项的工具也纳入两用物项的定义；两用物项种类中新增“网络监视物项”²²，如果出口商知道或被告知出口的物项会用于或可能用于严重违反人权的行为，则需要取得授权才能出口。

16 资料来源：欧洲议会研究局报告，[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI\(2020\)_649403_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI(2020)_649403_EN.pdf)。

17 资料来源：波兰政府网，<https://www.gov.pl/web/development-technology/new-regulations-coming-into-force-with-the-new-year-2022>。

波兰大使馆，https://pl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/23/tip_2022.pdf。

18 资料来源：意大利贸易投资局公开新闻，<https://www.ice.it/it/news/notizie-dal-mondo/209468>。

19 资料来源：欧委会，https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159979.pdf。

20 注：两用物项指既可用于民事用途又可用于军事用途的产品、软件和技术。

21 资料来源：Eur-LEX，<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:en:PDF>。

22 注：网络监视物项（Cyber-surveillance Items），即通过监控、提取、收集、分析信息和通信系统数据，用于秘密监视自然人的物项。

该条例通过修订或增加定义扩大了受管制行为的范围。将任何携带两用物品出境的自然人视为“出口商”²³；出口商、研究人员、自然人以口头或电子方式传输两用技术被“视同出口”²⁴，从欧盟向第三国提供中介服务的自然人、法人或合伙企业，即使该个人或企业不在欧盟成员国居住或设立也需申请出口许可证。

该条例附件二《欧盟通用出口许可证》²⁵所列的第七种情况和第八种情况中，中国均未被列入出口目的地国家范围。意味着，从欧盟向中国出口有关加密技术，以及跨国公司内部关联企业之间从欧盟向中国传输软件或技术，需要申请单项出口许可证或全球出口许可证，极大提高了在欧中资企业运营成本。

当前中国是欧盟最大的贸易伙伴，中欧双方经贸关系密切，欧盟的许多关键行业，包括能源、航空航天、国防和安全、电信、半导体和计算机等均在不同程度上涉及两用物项的出口管制。欧盟以“人类安全”为由，扩大两用物项以及受管制行为的范围，对与欧盟开展贸易、投资、研发合作的中国企业产生了较大负面影响。调研中部分企业反映《两用物项出口管制条例》增加了中欧技术交流障碍，提高其供应链成本。

欧盟两用物项出口管理制度包括：（1）各成员需共同遵守的出口管制规则，包括一套共同的评估标准和共同的许可证类型；（2）共同的《欧盟两用物项清单》，以及针对非清单中的物项最终用途的规则等。

欧盟的出口许可证分为四种类型：（1）欧盟通用出口许可证（EU GEA），这类许可证是指从欧盟出口到某些目的地国家的许可；（2）成员国通用出口许可证（NGA），这类许可证是指根据（EU）2021/821 条例第 12（6）条的条款获得的出口许可；（3）全球出口许可证，指由欧盟成员国向一个特定的出口商签发，涉及一种或多种两用物项输往一个或多个第三国的一个或多个最终用户的出口；（4）单项出口许可证，指由欧盟成员国向一个特定的出口商签发，涉及对第三国的一个最终用户或收货人出口一件或多件两用物项。

出口许可证的申请应向出口商所在地的欧盟成员国主管当局提出，需要提交的信息包括参与交易的各方、目的地国家、最终用户和最终用途、产品规格及其用途、数量、技术资料以及其他对申请出口许可证有用的信息。

欧盟成员国对出口管制违法行为规定的典型处罚包括：罚款；行政处罚；监禁；取消公司董事资格；扣押货物；暂停或吊销出口许可证；暂时或永久禁止从事相关经济活动，或没收货物和非法交易所得利润；没收资产；注销法人实体。

23 资料来源：参见 EU Regulation 2021/821 第 2 条第 3 款。

24 资料来源：参见 EU Regulation 2021/821 第 2 条第 2 款。

25 资料来源：欧盟委员会欧盟法律专栏，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0821-20220505#B-6>。

（二）以国家安全为由撤销中资已完成的收购项目

2022 年以来，中企根据法定程序已经完成收购并开始正常运营的项目，被欧盟及其成员国政府以所谓的“国家安全”为由宣布无效，突破了“不溯及过往”的法律原则。2022 年 4 月 27 日，德国经济部以“防止中国企业在德国关键领域增加投资，维护国家安全”为由，宣布一项完成于 2020 年的中国呼吸机企业收购德国医疗器械企业的交易无效²⁶。2022 年内意大利政府两次动用“黄金权力”²⁷均针对中国，分别是 2022 年 3 月 12 日撤销某中企收购意大利一飞机制造公司项目²⁸，以及 2022 年 6 月 8 日禁止中国某工业机器人制造企业收购意大利机器人电子原件设计制造商。两次收购行为均发生在 2018 年，且中资企业按照合法收购流程与被收购方签署相关技术许可协议，并支付技术服务及特许权使用费，时隔四年仍被意大利政府以国家安全为由撤销。

除收购项目外，部分中企在欧工程承包项目也被叫停。2022 年 8 月 11 日，爱沙尼亚、拉脱维亚退出中国－中东欧合作机制（目前为 14+1）。调研中某投资拉脱维亚的中资工程承包商反映，在投资项目相关资审文件通过审核的情况下，8 月 12 日临时收到了拉脱维亚业主方通知，表示出于国家安全考虑，不再向该中资企业分享项目相关资料，最终导致企业退出项目。

上述被欧盟成员国政府终止的中资企业项目，均是已完成收购或相关资质已审核通过的情况下，时隔多年被欧盟以所谓“国家安全”理由撤销，不仅是对欧盟法律公正性的极大挑战，还提高了中资企业投资欧盟的不确定性和风险，给被波及的中资企业带来巨大损失，导致企业前期投入的资金、设备等生产要素全部成为沉没成本，也阻碍了当地员工的就业。

（三）欧盟及其成员签证办理难度增加便利度下降

2022 年 2 月 15 日，欧洲议会公民自由、司法和内政事务委员通过一项“废除黄金护照²⁹”的草案³⁰，该草案认为“黄金护照”违背伦理、经济和法律，存在一定安全风险，呼吁

26 资料来源：根据德国官方新闻资料整理，https://www.focus.de/finanzen/boerse/schwerwiegende-gefahren-habeck-stoppt-uebernahme-von-deutscher-beatmungs-firma-durch-china_id_90693248.html。

27 注：黄金权力指意大利政府根据《外商投资审查法》享有特殊权力，即有权审查外商投资中涉及本国“战略部门”的活动，政府可根据审查结果对此类交易施加条件甚至直接否决。

28 资料来源：根据路透社新闻报告整理，<https://www.reuters.com/world/exclusive-italy-annuls-sale-military-drones-firm-chinese-groups-sources-say-2022-03-10/>。

29 注：黄金护照，允许非欧盟公民获得欧盟国家的公民身份，只要其投资欧盟特定成员一定数量的资金。

30 资料来源：欧洲议会，<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220211IPR23114/meps-call-for-a-ban-on-golden-passports-and-eu-rules-for-golden-visas>。

保加利亚，塞浦路斯，马耳他等通过提供“黄金护照”获得投资的欧盟成员逐步淘汰“黄金护照计划”，转变为以希腊为代表的 12 个欧盟成员国所实施的“投资居留”计划。

当前，在欧中资企业反映欧盟工作签证办理有收紧趋势，与之前相比，工作签证与居住证办理难度加大。调查显示，63.48% 的受访企业认为欧盟近期工作签证有收紧趋势（如图 2-8 所示）；51.30% 的受访企业认为办理欧盟工作签证不够便利（如图 2-9 所示）；57.39% 的受访企业认为办理欧盟居住证不够便利（如图 2-10 所示）。

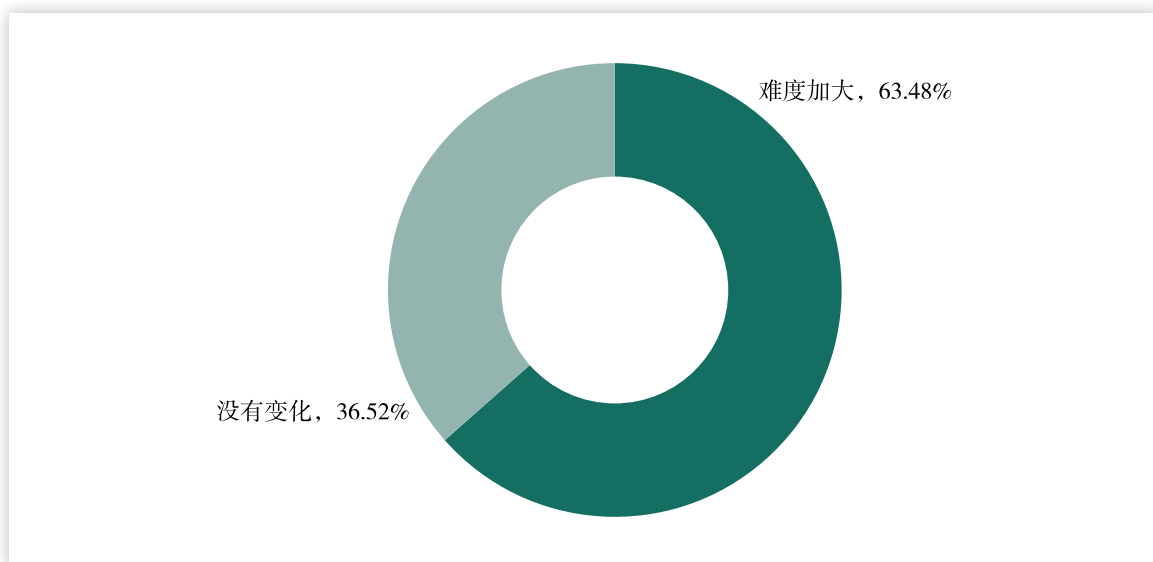


图 2-8：在欧中企评价近期欧盟工作签证办理情况

数据来源：中国贸促会研究院。

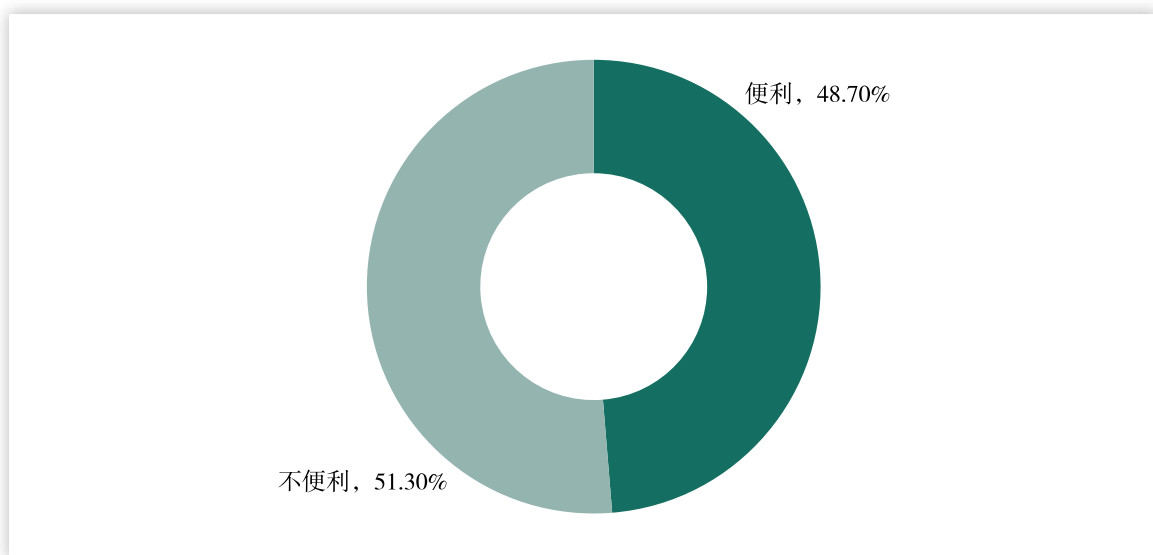


图 2-9：在欧中企对办理欧盟工作签证便利度评价

数据来源：中国贸促会研究院。

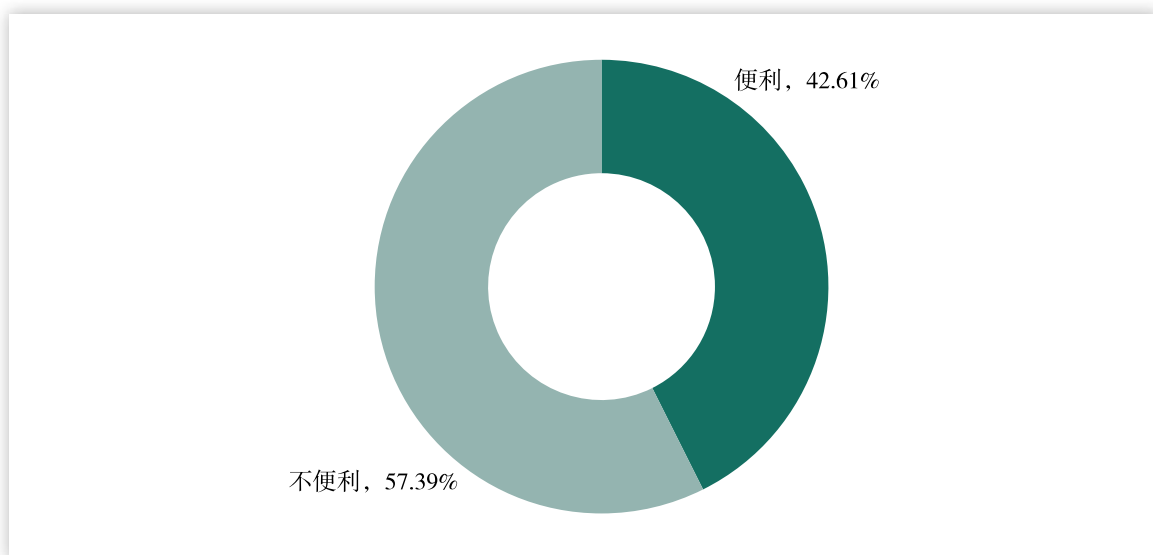


图 2-10：在欧中企对办理欧盟居住证便利度评价

数据来源：中国贸促会研究院。

四、欧盟操纵“人权”议题将经济问题政治化

（一）涉疆决议罔顾事实污蔑新疆企业侵犯人权

2022 年 6 月 9 日，欧洲议会先后通过了《关于新疆人权状况、包括新疆警方文件的决议》³¹（以下简称《新疆决议》）和《关于禁止强迫劳动产品的新贸易机制的决议》³²（以下简称《新贸易工具决议》），两项决议罔顾事实，污蔑新疆存在所谓“强迫劳动”和“虐待”少数民族人民的行为，并呼吁对使用了强迫劳动的中资企业生产的任何产品采取进出口禁令，出台制裁实体、地区和产品的公开名单，要求在欧企业披露其供应链中的子公司、供应商、次级供应商、承包商及业务伙伴等信息（如表 2-3 所示）。

两项决议分别提到“中欧关系日益呈现经济竞争和系统性竞争的特征”以及“禁止强迫劳动的新贸易机制可参考美国、加拿大等已有相关立法国家的最佳实践”，充分解释了欧盟出台涉疆相关决议的根本原因，表露了欧盟经济问题政治化的倾向。调查显

31 资料来源：欧洲议会，European Parliament resolution on the human rights situation in Xinjiang, including the Xinjiang police files, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0237_EN.pdf。

32 资料来源：欧洲议会，European Parliament resolution of 9 June 2022 on a new trade instrument to ban products made by forced labour, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0245_EN.pdf。

示，61.4% 的受访中企认为欧盟及其所在成员国存在将经济问题政治化的倾向（如图 2-11 所示）。

欧盟两项决议污蔑新疆企业存在“强迫劳动”，以莫须有的罪名将新疆企业排除在欧盟贸易、投资与采购活动之外，构成对新疆企业的严重歧视，违背 WTO 非歧视原则和公平贸易原则，侵犯了新疆企业的合法权益，更损害了新疆人民的劳动就业权和民生福祉。

表 2-3:《新疆决议》与《新贸易工具决议》主要内容

决议名称	重要内容
《新疆决议》	1. 敦促欧委会迅速采取措施，对中国参与新疆“侵犯人权”行为的个人和实体采取额外制裁措施；
	2. 呼吁欧盟及成员国根据联合国《防止及惩治灭绝种族罪公约》，采取一切必要措施，通过国际问责机制进行侵犯人权行为追责；
	3. 呼吁欧委会对所有强迫劳动生产的产品，以及被认为存在强迫劳动行为的中国企业生产的任何产品实行进口禁令，并重申大力支持《可持续尽职调查指令》；
	4. 呼吁欧盟及成员国检查在欧盟境内经营实体是否直接或间接参与新疆建设大规模监控系统、为新疆少数群体运营或建造拘留设施或参与任何因“虐待”新疆维吾尔人和其他少数民族而受制裁主体的交易；前述主体或触发与贸易有关的措施、被排除在公共采购之外、被实施制裁措施；
	5. 呼吁欧盟和成员国中止与中国（包括香港）的引渡条约；
	6. 承认中欧关系日益呈现经济竞争和系统性竞争的特征。
《新贸易工具决议》	1. 呼吁制定与 WTO 相兼容的新贸易机制，以此作为企业可持续性尽职调查规则 ³³ 的补充。禁止进出口存在强迫劳动行为的产品，并辅之以欧盟贸易救济措施，且新机制可参考美国、加拿大等已有相关立法国家的最佳实践；
	2. 新机制应禁止来自特定的国家（地区）、进口商、企业通过强迫劳动生产的产品，以及在国家资助的情况下，来自特定船队运输的强迫劳动产品进入欧盟市场；
	3. 若公共当局认为有充分证据表明货物是通过强迫劳动制造或运输的，应在边境扣留货物；进口商有权举证说明货物不涉及强迫劳动，能够通过举证的可放行货物。证明不存在强迫劳动的证据必须基于国际劳工组织的标准；
	4. 公共当局应要求企业披露与供应链中的子公司、供应商、次级供应商、承包商和业务伙伴有关的信息，但同时适当考虑商业机密；
	5. 呼吁建立和维护受制裁实体、地区和产品的公开名单。

资料来源：中国贸促会研究院根据《新疆决议》与《新贸易工具决议》整理。

33 注：企业可持续性尽职调查规则指企业应对供应链中的人权及环境情况进行调查。

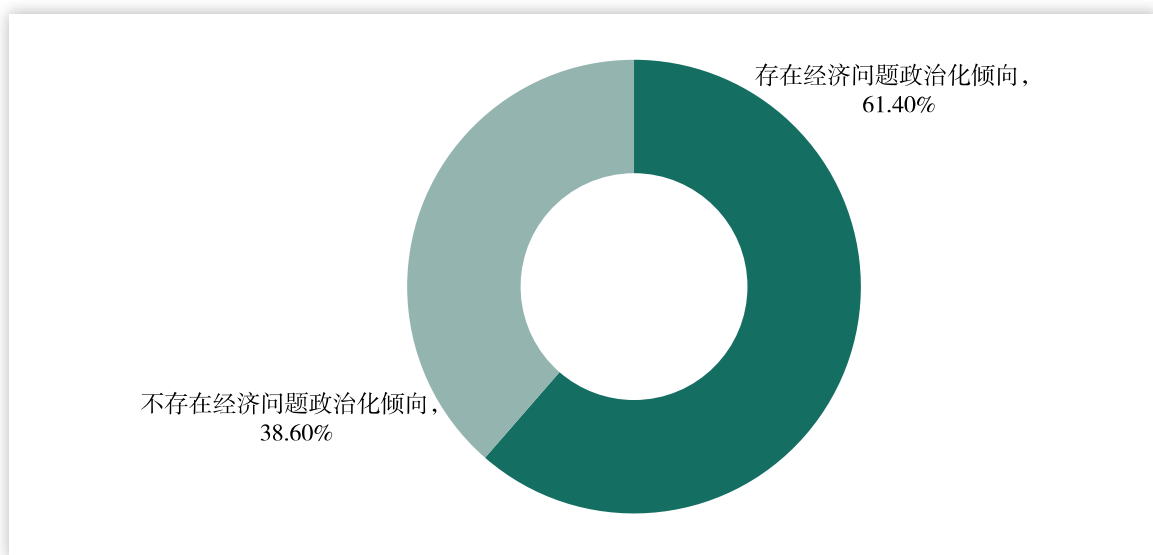


图 2-11：企业认为欧盟及其所在成员国是否存在经济问题政治化倾向

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）通过污蔑新疆“强迫劳动”排挤涉疆企业

2022 年 9 月 14 日，欧盟委员会发布了《欧盟市场禁止销售强迫劳动产品条例》草案（以下简称《条例》草案），旨在避免含有强迫劳动成分的商品出现在欧盟市场或从欧盟出口，预计 2025 年正式实施。《条例》草案从产品和经营者两个角度规定了禁止性义务，禁止欧盟经营者参与涉及“强迫劳动”产品的经营活动，授权欧盟成员国政府启动对可能含有“强迫劳动”成分的产品及其欧盟经营者的行政调查，海关可依据调查结果扣留甚至销毁涉案产品，并在欧盟范围内开展禁止强迫劳动的统一执法行动。

2022 年 5 月 27 日，德国经济部发言人称，出于对新疆所谓“强迫劳动”和“大规模拘禁”等人权问题的关切，拒绝了德国大众汽车公司的四份申请，决定不为其在中国新疆投资的项目提供担保³⁴。2022 年 1 月 20 日，法国国民议会也通过一项决议，指责“中国政府对维吾尔人实施的暴力行为构成危害人类罪和种族灭绝罪”。法国社会党第一书记福尔先生谴责中国是“从文化上和生物学上消灭一个民族的无情机器”，并对西方公司和品牌继续使用中国新疆“强迫劳动”生产的产品提出批评³⁵。

欧盟“强迫劳动禁令”与欧盟部分成员将涉疆产品排挤出欧盟市场的行为是通过政治

34 资料来源：根据路透社新闻报道整理，<https://www.reuters.com/business/autos-transportation/germany-denies-vw-china-investment-guarantees-over-human-rights-concerns-spiegel-2022-05-27/>。

35 资料来源：根据法国官方新闻报道整理，<https://www.rfi.fr/cn>。

手段干扰市场经济的表现，通过人为设置行政壁垒实现其贸易保护的目，对特定地区产品甚至产业链构成歧视，违背 WTO 非歧视原则。不止影响欧盟与特定地区的经贸往来，由于新疆产品在全球供应链中的重要地位，欧盟此举也会造成全球产业链断裂，违背经济全球化的历史潮流。

事实上，欧盟部分研究机构和企业反对借“人权”议题打击中国企业的行为。对于德国媒体和政客以人权为由施压大众关闭乌鲁木齐工厂一事，德国行业研究机构汽车研究中心主任杜登霍夫认为该做法行不通，因为“任何德国公司都不应主动与中国脱钩”。大众汽车在华销量占比约为 40%，大众汽车首席执行官迪斯曾表示，该公司的未来“将在中国决定”³⁶。

（三）企业在可持续尽职调查领域合规成本大幅增加

2022 年 2 月 23 日，欧盟委员会发布《关于企业可持续发展尽职调查和修订指令草案 2019/1937》³⁷（CSDD，以下简称《可持续尽职调查指令》）³⁸，该指令要求达到一定规模的欧盟企业与非欧盟企业落实尽职调查义务，以识别并减少对环境和人权的负面影响，除企业本身外，企业的附属实体以及与企业有直接或间接业务关系的实体均需履行可持续尽职调查义务。《可持续尽职调查指令》并未提出所谓“负面人权影响”的标准，而是援引了环境与人权领域几十份国际公约，并规定“未违反公约的规定，但直接损害了这些公约所保护的合法权益的，也视为侵犯人权行为”，进一步扩大了所谓“负面人权”的范围。

《可持续尽职调查指令》直接提高了需履行相关义务企业的合规成本，欧盟及其成员强制企业进行供应链人权与环境的尽职调查，或将导致欧盟企业为降低违规风险，放弃国际市场的合作伙伴，造成与外资企业脱钩。调查显示，《可持续尽职调查指令》公布后，47.14% 的企业认为其合规成本增加；7.14% 的企业表示该指令直接导致欧盟企业与其脱钩（如图 2-12 所示）。

36 资料来源：根据观察者网新闻整理，https://www.guancha.cn/international/2022_05_28_641823.shtml。

37 注：Draft Directive on Corporate Sustainability Due Diligence，CSDD。

38 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en#how-will-the-new-rules-be-enforced。

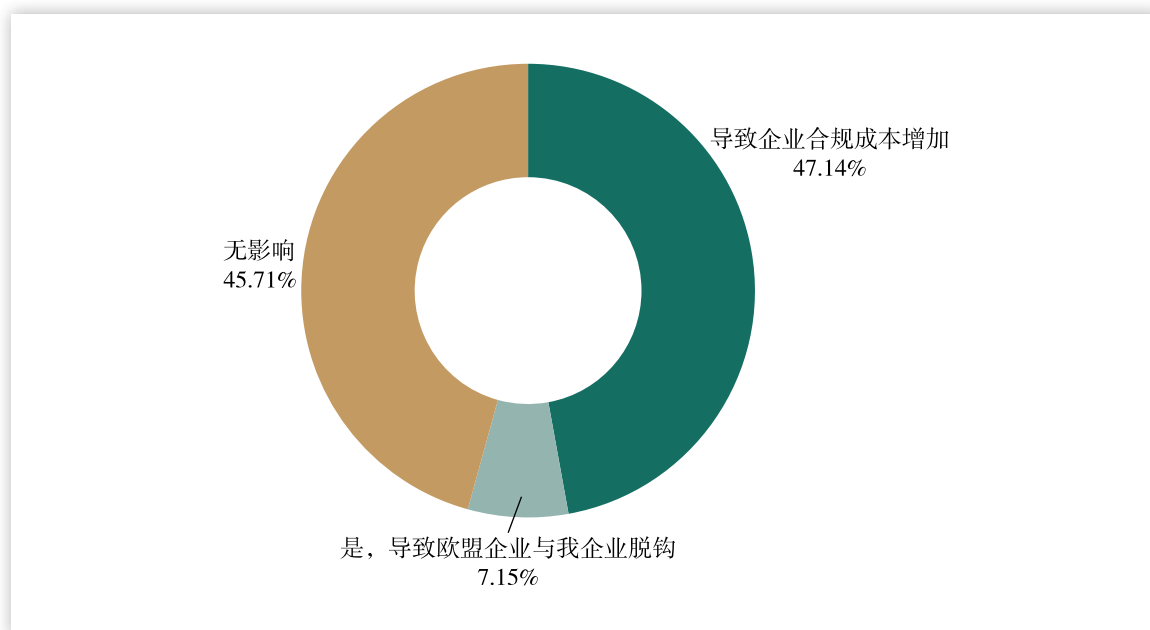


图 2-12：企业评价欧盟《可持续尽职调查指令》的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

除《可持续尽职调查指令》外，2022 年 11 月 28 日，欧盟理事会正式通过《公司可持续发展报告指令》³⁹（CSRD），取代了欧盟于 2014 年 10 月发布的《非财务报告指令》⁴⁰（NFRD）。《公司可持续发展报告指令》已于 2022 年 12 月 18 日正式生效⁴¹。

《公司可持续发展报告指令》增加了企业的合规义务。与《非财务报告指令》相比，《公司可持续发展报告指令》更加详细地规定了企业应披露的环境、社会及治理信息（以下简称 ESG 信息），同时严重扩大了需披露 ESG 信息的企业范围。除在欧上市公司外，满足以下两项标准之一的在欧大型企业也许履行报告义务：（1）员工人数在 250 名以上、净营业额 4000 万欧元以上或者资产总额 2000 万欧元以上的企业；（2）在欧盟净营业额 1.5 亿欧元以上，且在欧盟至少有一家子公司或分支机构的非欧盟公司。根据欧委会统计数据，《非财务报告指令》约有 11700 家大型企业需要披露 ESG 报告，而《公司可持续发展报告指令》覆盖的企业数量增加至 50000 家左右，是此前的 4.27 倍。

39 注：《公司可持续发展报告指令》，Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD。

40 注：《非财务报告指令》，Non-Financial Reporting Directive, NFRD。

41 资料来源：欧洲理事会，<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/council-gives-final-green-light-to-corporate-sustainability-reporting-directive/>。

五、贸易保护全面加码多领域加速对华脱钩

（一）重塑科技领域供应链加速市场分立

近年来欧盟及其成员在科技领域出台多项政策，旨在提高供应链弹性，摆脱对外部的依赖。2020 年出台 5G 网络安全工具箱对所谓“高风险”供应商设限；2022 年通过《欧洲芯片法案》投资 430 亿欧元用于欧盟内部半导体领域研发和创新；欧盟在关键高科技领域认同美国提出的“友岸外包”⁴²，希望重塑供应链，摆脱对中国等国家的战略依赖。供应链重塑范围从 5G、稀土、半导体扩大到光伏、新能源等新兴行业，2022 年 5 月，欧盟－美国贸易和技术理事会（TTC）在巴黎举行会议，会议称欧美欲在稀土磁铁、太阳能电池板等中国企业在供应链中扮演重要角色的领域降低对中国的依赖⁴³。

2022 年中欧在通讯领域的合作处于停滞状态。2022 年 1 月 19 日，欧委会对原产于中国的光缆做出反补贴肯定性终裁，对涉案产品征收 5.1%–10.3% 的反补贴税，并将中国光缆的反倾销税提高为 14.6%–33.7%⁴⁴。瑞典法院 2022 年驳回了华为的上诉申请，判定瑞典政府“禁止使用华为 5G 移动网络基础设施”的决定并不违法，已安装的华为设备需在 2025 年 1 月 1 日前拆除⁴⁵。

欧盟科技、新能源领域的贸易保护政策降低了中企与欧盟企业的合作预期。调研中，较多科技企业表示担心欧美将中国作为“共同竞争对手”的观点将蔓延至更多领域。调查显示，34.21% 的受访企业预计会减少与欧盟企业基于供应链的合作（如图 2-13 所示）。中欧产业深度依存，拥有共同利益，对华科技“脱钩”将加剧市场分化和对立，不利于中欧双方在疫情背景下的经济恢复和技术进步。

42 资料来源：根据欧盟官方新闻整理，<https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-in-the-media/u-s-treasury-secretary-janet-yellen-speaks-at-the-2022-brussels-economic-forum/>。

43 资料来源：美国白宫，<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/TTC-US-text-Final-May-14.pdf>。

44 资料来源：中国商务部 WTO/FTA 咨询网，<http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/dh/janghua/202201/20220103238755.shtml>。

45 资料来源：根据 Pandaily 新闻整理，<https://pandaily.com/swedish-court-rejects-huaweis-appeal/#:~:text=Jun%2024%2C%202022%2C%2017%3A25pm%20Pandaily%20Your%20browser%20does,selling%205G%20mobile%20network%20infrastructure%20in%20the%20country.>

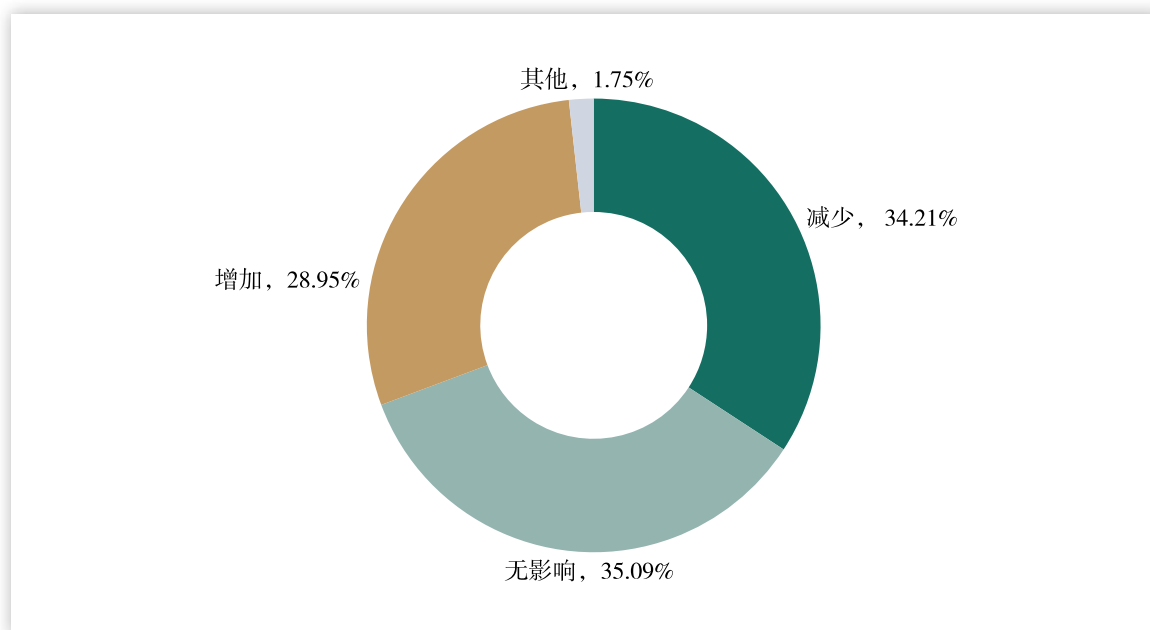


图 2-13：在欧中企预计与欧盟企业基于供应链的合作趋势

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）欧盟将产业标准政治化倾向明显

2022 年 2 月，欧盟委员会发布《欧盟标准化战略》⁴⁶，通过修改标准化的程序规则，强化其在全球技术标准方面的竞争力，从而削弱非欧洲企业在欧洲标准化事务的合理权益。《欧盟标准化战略》指出“近年来地缘政治格局发生显著变化，与欧盟相比，其他参与者在国际标准化方面采取了更加强硬的态度，并在国际标准化委员会中获得了影响力”，地缘政治成为欧盟强化其产业标准、贸易标准的重要考量因素，并显示出通过标准输出欧盟民主价值的倾向。欧盟委员会主席冯德莱恩指出，欧盟必须确保其技术主权并成为全球标准制定者。

《欧盟标准化战略》赋予欧洲标准化委员会（CEN）、欧洲电工标准化委员会（CENELEC）和欧洲电信标准协会（ETSI）核心地位，三家机构是被允许制定欧洲标准以支持欧盟立法的实体。欧盟委员会负责评估为支持欧盟法律而制定的欧洲统一标准，并在《欧盟官方公报》上予以引用。一旦一项标准在官方刊物上被引用，其被视为欧盟法律的一部分。欧盟委员会为三个欧洲标准化组织提供财政支持。

欧盟将产业标准政治化的倾向，不仅会提高欧盟市场准入壁垒，还会通过非市场因素

46 资料来源：欧洲标准化委员会，<https://www.cencenelec.eu/news-and-events/news/2022/press-release/cen-and-cenelec-welcome-the-new-european-standardization-strategy/>。

削弱非欧盟企业的竞争力。欧委会内部市场委员布雷顿表示，欧委会希望欧盟夺回对技术标准化的控制权，并寻求减少中国和美国大型公司在欧盟标准制定机构中的影响力，同时在国际上推广欧洲标准⁴⁷。

六、公共服务环境退步增加外企经营不确定性

（一）歧视性执法削弱外资企业竞争力

在欧中资企业反映，欧盟及其成员国政府执法过程中存在区别对待内外资企业的行为。调查显示，36.52%的受访企业认为欧盟对中欧执法不公平（如图2-14所示），该比重与去年相比基本持平。

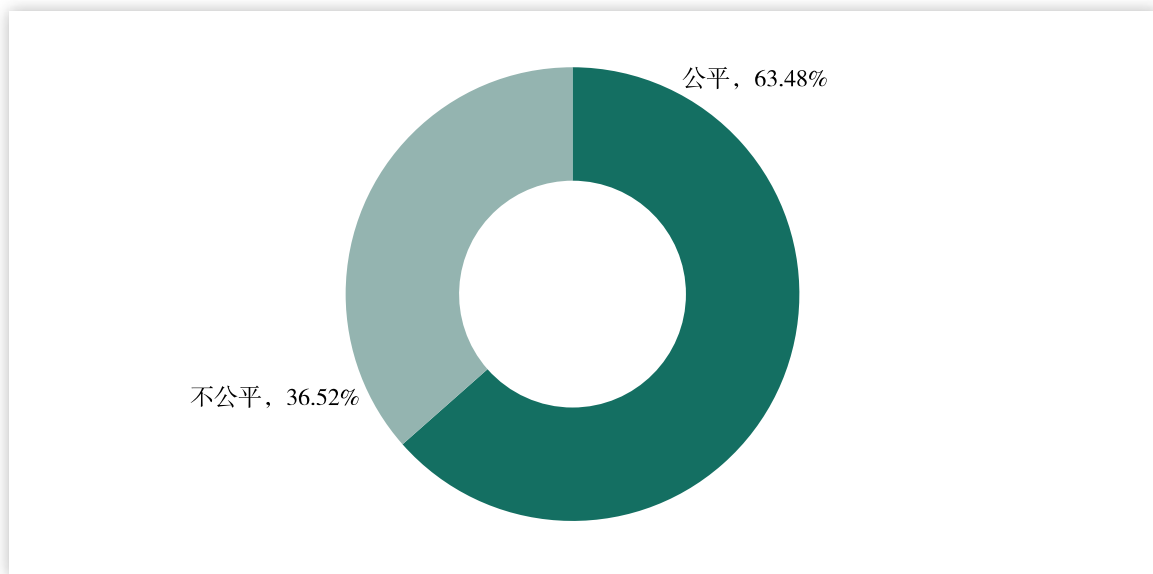


图 2-14：欧盟成员国对中欧企业执法公平性情况

数据来源：中国贸促会研究院。

2022 年欧委会紧急权力有所扩大，执法过程存在不透明，自由裁量权较大的问题。欧盟年内出台的《单一市场应急工具》草案赋予欧委会紧急情况下建议成员国改变生产线，强制要求企业提供相关信息、优先排查危机相关商品的权力；《欧洲芯片法案》要求欧委会在危机时期代表欧盟各成员“联合采购”，要求国家支持的代工企业首先向欧洲客户供货。《外国补贴扭曲内

47 资料来源：商务部驻欧盟使团经商参处，<http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202202/20220203278120.shtml>。

部市场条例》第 35 条规定在审查外国补贴过程中，欧委会可采访任何同意受访的自然人和法人。

在欧中资企业明显感受到欧盟政府自由裁量权过大的问题。调查显示，33.91% 的受访企业认为欧盟及其成员国政府在执法过程中自由裁量权过大，该比例比去年提高了 0.7 个百分点（如图 2-15 所示）；39.13% 的受访企业认为欧盟及其成员国政府执法过程不透明（如图 2-16 所示），该比例比去年提高 6.55 个百分点。

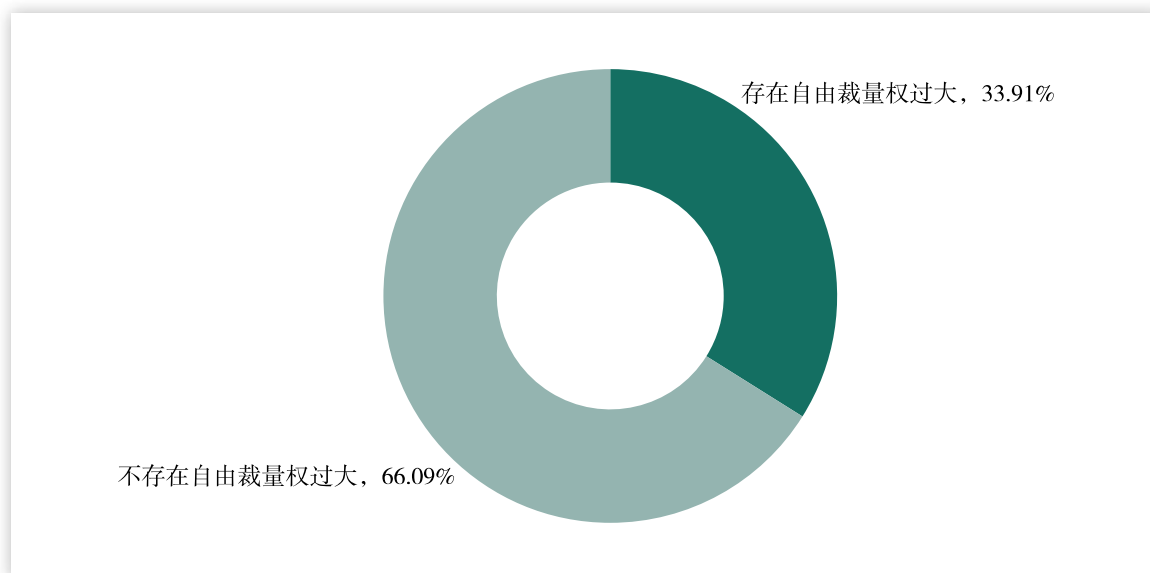


图 2-15：欧盟及成员国政府执法中自由裁量权情况

数据来源：中国贸促会研究院。

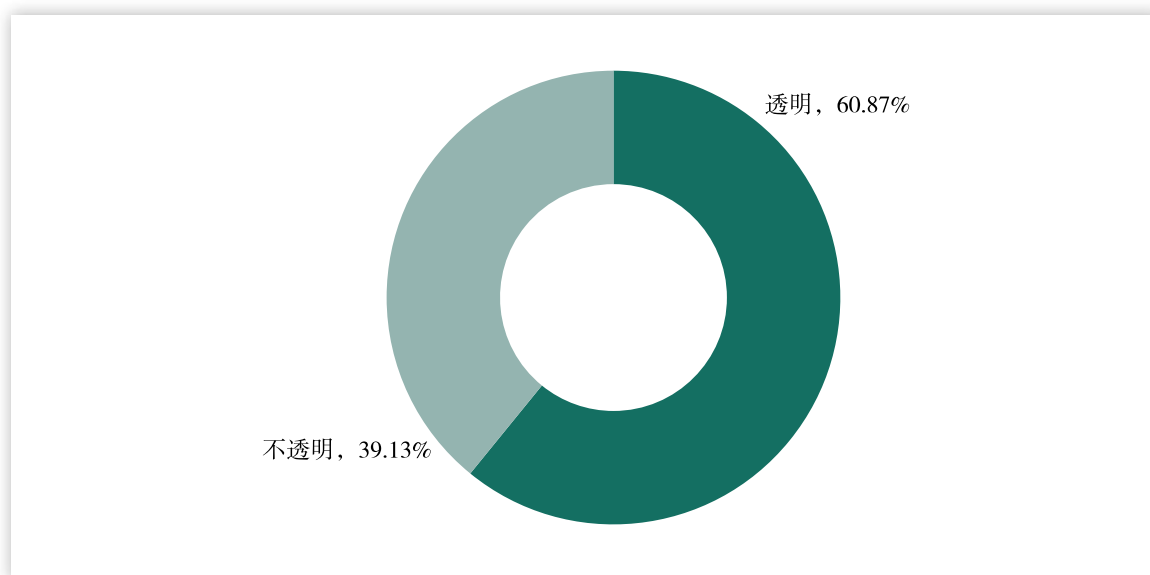


图 2-16：欧盟法律法规执行透明度情况

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）中企无法公平享受各项优惠政策

欧盟及其成员出台的各项优惠政策对内外资企业不能一视同仁，并有区别地对待外资企业。2021 年 1 月欧盟批准了来自 12 个成员国提供的共计 29 亿欧元的电池产业发展补贴计划⁴⁸，该补贴计划将欧盟及美国动力电池产业链共 42 家企业纳入补贴名单，但来自中国的已在欧洲建厂或规划建厂的企业却被排除在外；2022 年欧盟出台的《欧洲芯片法案》截至目前也无在欧中资企业受益。

在欧中资企业普遍反映，欧盟在优惠政策的实施方面对内外资企业没有一视同仁。调查显示，42.61% 的受访企业反映无法公平地享受欧盟及其成员国政府出台的优惠政策（如图 2-17 所示）；绿色优惠和补贴政策方面，62.83% 的受访企业认为无法公平享受相应政策（如图 2-18 所示）。

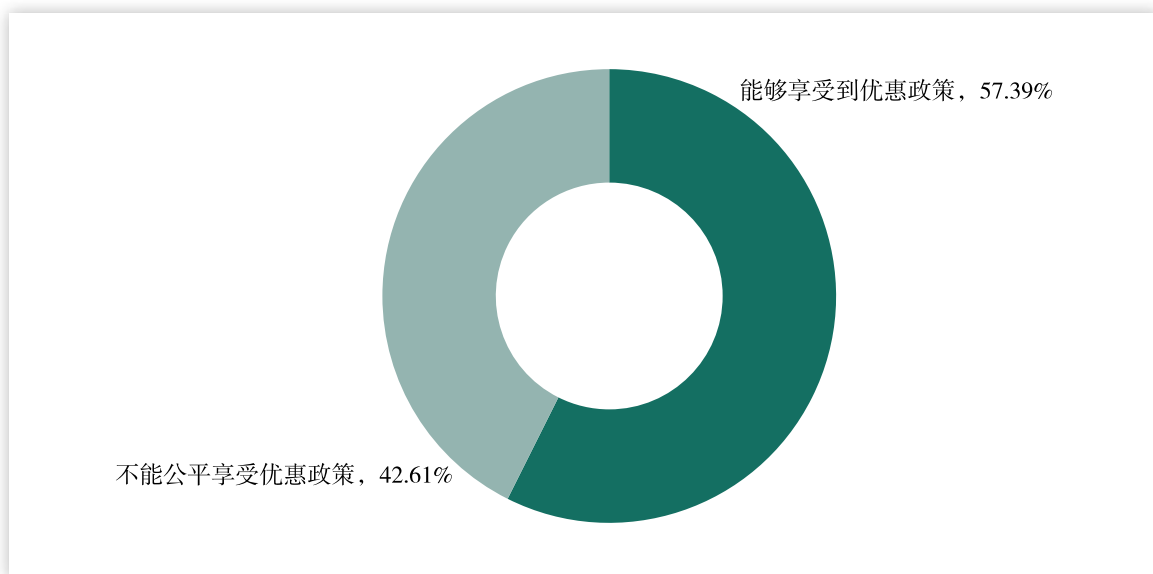


图 2-17：企业能否公平享受欧盟及成员国的优惠政策

数据来源：中国贸促会研究院。

48 资料来源：欧委会，<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/>。

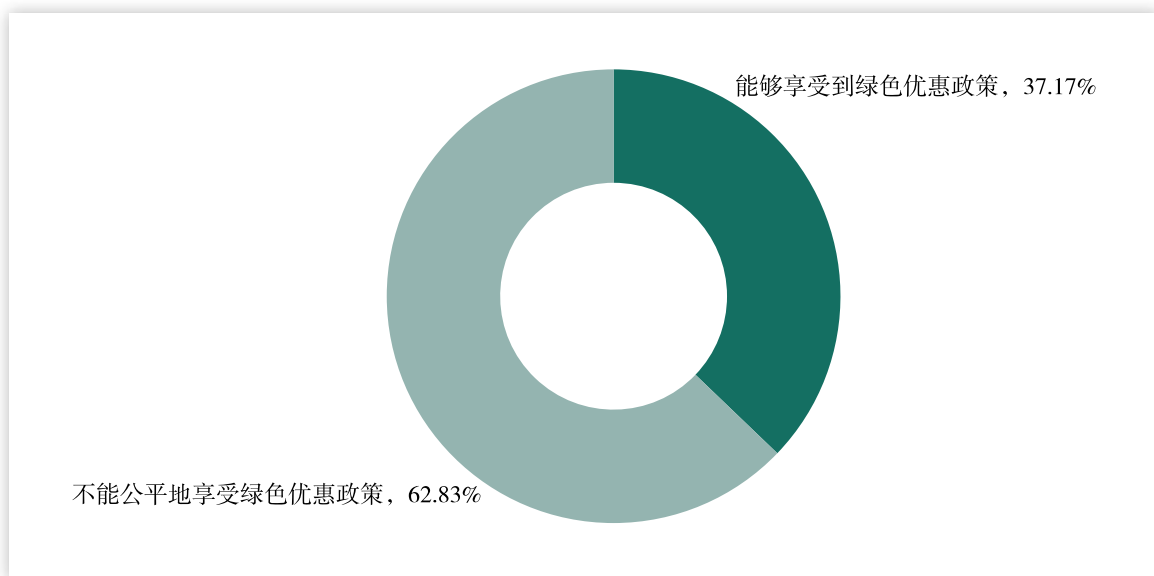


图 2-18：企业能否公平享受欧盟绿色优惠和补贴政策

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）治安环境恶化影响企业生产经营活动

治安环境是营商环境的基本要素，治安环境恶化直接威胁企业员工的人身安全，2022 年以来，受俄乌冲突、新冠肺炎疫情、能源危机及部分成员政府换届影响，欧盟治安环境出现倒退，民众抗议与示威事件频发（如表 2-4 所示），给外企投资经营带来负面影响。

表 2-4：2022 年以来欧盟发生的抗议与示威事件

时间	地点	事件
2022 年 2 月	斯洛伐克	斯洛伐克政府与美国签署了一项军事协议，斯洛伐克议会内部就该协议存在重大分歧，议会进行辩论时，数千名斯洛伐克民众也在议会大楼前抗议，要求“阻止美国军队”。反对者认为，该协议会损害斯洛伐克的主权，使美军在斯洛伐克部署核武器、在该国领土保持永久存在成为可能。
2022 年 3 月	西班牙	为抗议西班牙政府在控制中小企业运输成本上涨方面的不作为，西班牙运输行业的中小企业和个体户群体，进行大规模罢工活动，导致该国市面上多类产品的供应链出现中断。
2022 年 7 月	意大利	行动组织“最后一代”（Ultima Generazione）的抗议者在画家桑德罗·波提切利的作品《春》旁边举行抗议活动，试图将手粘在画上。该行动组织命名为“最后一代”是因为他们认为自己是能够采取行动逆转气候变化影响的最后一代。

续表

时间	地点	事件
2022 年 9 月	捷克	数以万计民众聚集在捷克首都布拉格，表达对捷克政府、北约和欧盟的不满，民众抗议捷克总理彼得·菲亚拉制裁俄罗斯，认为这一政策推高了能源价格。
2022 年 10 月	捷克	数万人在捷克首都布拉格上街抗议物价高涨，指责政府支持乌克兰反击俄罗斯入侵。
2022 年 10 月	法国	多家工会跨行业全国罢工，涵盖了炼油、托儿所、公共交通、能源与核能等诸多领域。此次罢工诉求为提高最低工资以及将工资与通货膨胀指数挂钩。
2022 年 11 月	荷兰	数百名抗议者冲进荷兰首都阿姆斯特丹的史基浦机场私人飞机区，阻止飞机起飞长达数小时。抗议活动由绿色和平组织和环保组织“反抗灭绝”发起，抗议者指责史基浦机场是荷兰最大的二氧化碳排放源，每年的排放量达到 120 亿公斤。
2022 年 11 月	意大利	意大利数万人走上街头抗议，要求乌克兰实现和平及意大利政府停止向乌克兰提供武器。

资料来源：根据各国官方媒体新闻整理。

欧盟 2022 年以来治安环境的退步已影响在欧中资企业的经营活动。调查显示，39.13% 的受访企业认为欧盟及成员国治安环境对企业正常经营产生负面影响（如图 2-19 所示）。

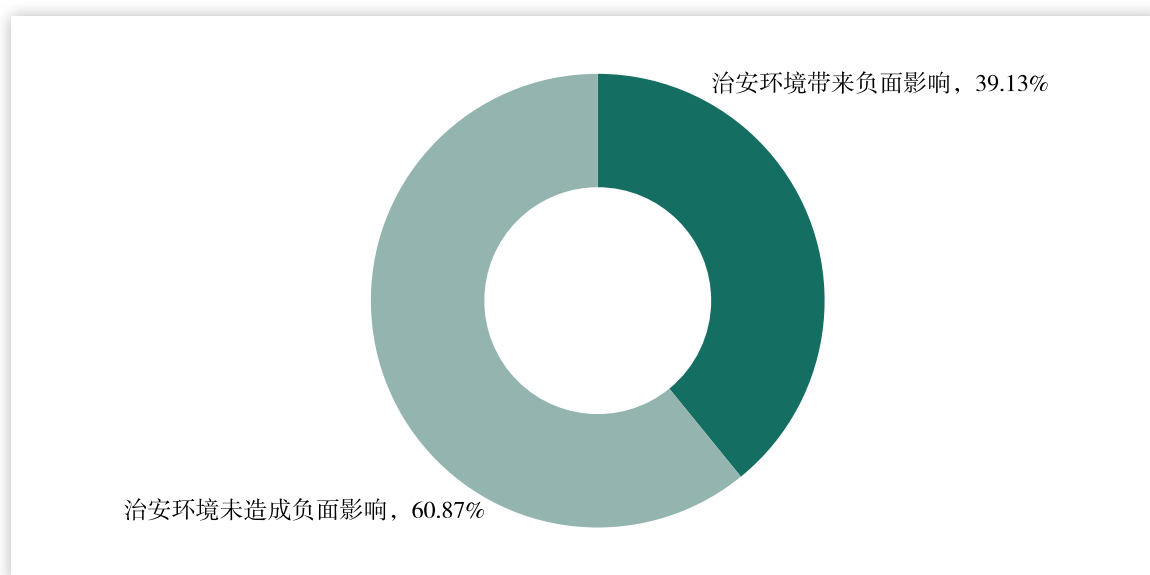


图 2-19：欧盟及成员国治安环境对中资企业正常经营的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

七、地缘政治与经济下行致在欧中企经营困难

（一）通胀高企经济滞胀增加在欧中企经营风险

2022 年初发生并持续至今的俄乌冲突深刻影响全球经济发展格局，导致全球金融市场动荡、原材料供应困难、能源价格高企和物流运输稳定性差等问题。受此影响，欧盟通胀高企，经济面临滞胀风险。根据 OECD 数据库，2022 年 11 月，欧盟 CPI 同比上涨 11.1%⁴⁹（如图 2-20 所示），是 2022 年以来首次下降，2022 年 10 月 CPI 同比上涨 11.5%，创近 40 年以来新高。2022 年 11 月 11 日欧委会发布的《2022 年秋季经济预测》显示，2022 年欧盟年均通胀预期将创新高达 9.3%，预计 2023 年欧盟 GDP 增速将放缓至 0.3%⁵⁰。

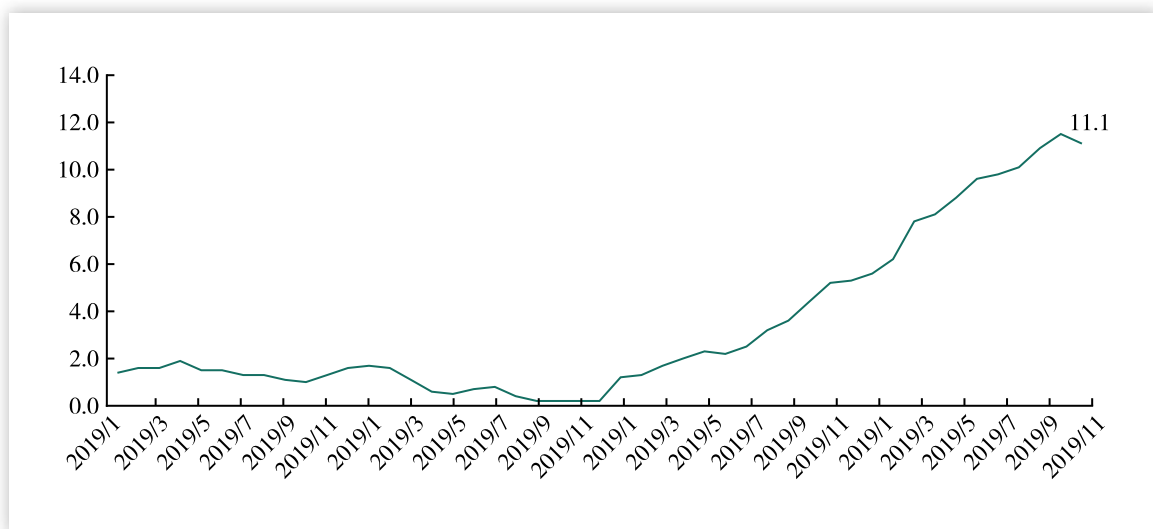


图 2-20：欧盟 2019 年 1 月至 2022 年 11 月 CPI 变化情况（%）

数据来源：OECD 数据库，<https://stats.oecd.org/>。

为应对高通胀，欧盟调整货币政策，欧洲央行告别负利率时代，11 年来首次宣布加息 50 个基点⁵¹，货币政策收缩放大市场不确定性，在欧中资企业面临融资难，成本上涨的经营压力，一定程度上影响在欧中企商业信心。调查显示，53.02% 的受访企业认为俄乌冲突造成企业成本上涨；51.68% 认为港口货物积压、海陆运输物流阻塞；37.58% 认为通货膨胀严重（如图 2-21 所示）。

49 资料来源：OECD 数据库，https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PRICES_CPI#。

50 资料来源：欧委会《2022 年秋季经济预测》，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6782。

51 资料来源：根据路透社新闻整理，<https://www.reuters.com/markets/europe/ecb-goes-big-with-50-basis-point-hike-ending-negative-rates-era-2022-07-21/>。

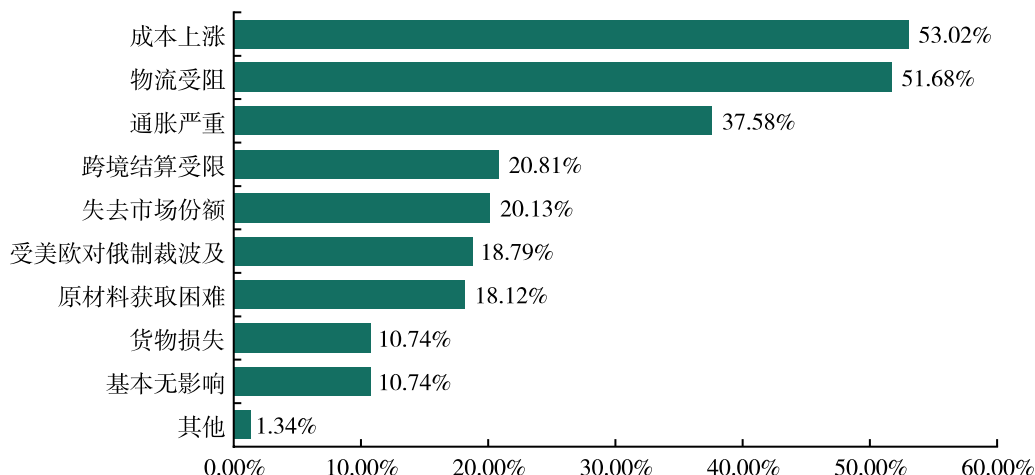


图 2-21：在欧中资企业认为俄乌冲突的主要影响

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）欧盟及成员对俄罗斯的制裁波及中资企业

欧盟及其成员国对俄罗斯的制裁已影响到在欧中资企业。调查显示，56.64% 的受访企业反映欧盟及其成员国政府制裁俄罗斯对中资企业造成负面影响（如图 2-22 所示）；39.29% 认为俄乌冲突后，所在成员国对中资企业更不友好（如图 2-23 所示）。

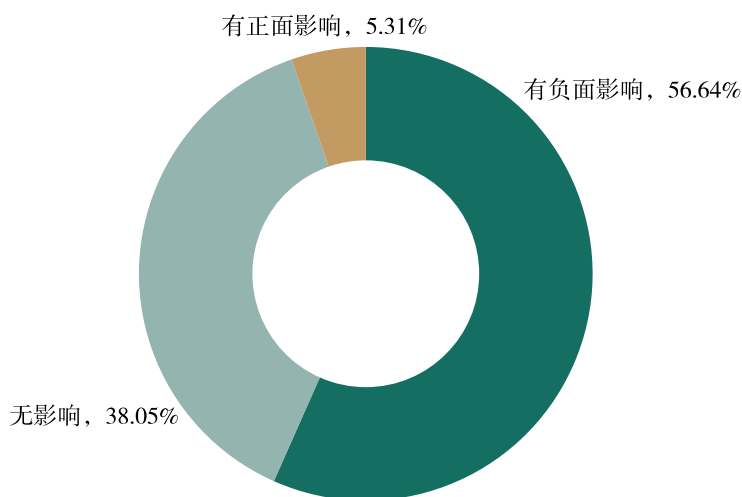


图 2-22：欧盟及其成员国制裁俄罗斯对中资企业的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

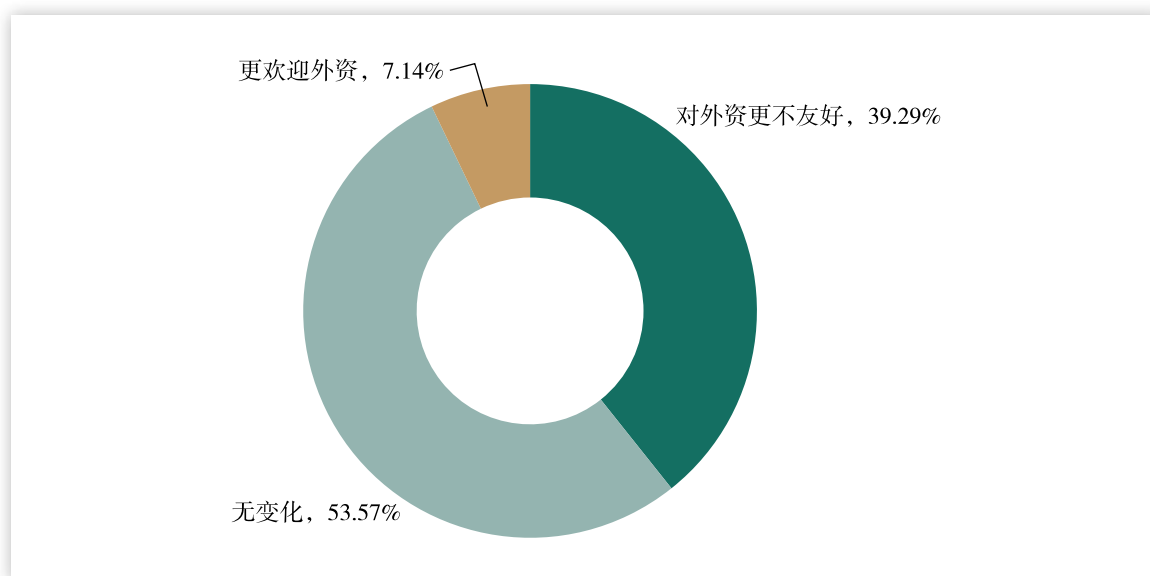


图 2-23：企业认为俄乌冲突后欧盟及所在成员国对外资态度的变化

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）欧盟能源成本攀升使在欧企业经营不堪重负

2021 年以来，全球极端气候频发导致清洁能源供应受限、绿色经济转型导致生物燃料库存持续下降，地缘政治冲突导致全球大宗商品贸易模式改变，大宗商品价格持续攀升，经济复苏导致能源需求持续增长，由此造成的能源供需失衡压力较大。

2022 年 11 月欧盟矿物燃料、润滑剂及有关材料进口 668.57 亿欧元，同比增长 1.44 倍，占欧盟同期货物进口比重为 25.91%，较去年同期增加 3.95 个百分点⁵²（如图 2-24 所示）。2022 年 11 月欧盟能源消费者物价调和指数为 165.86，2022 年 10 月（168.14）为近五年来最高水平（如图 2-25 所示）。

52 资料来源：欧盟统计局，<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teiet140/default/table?lang=en>。

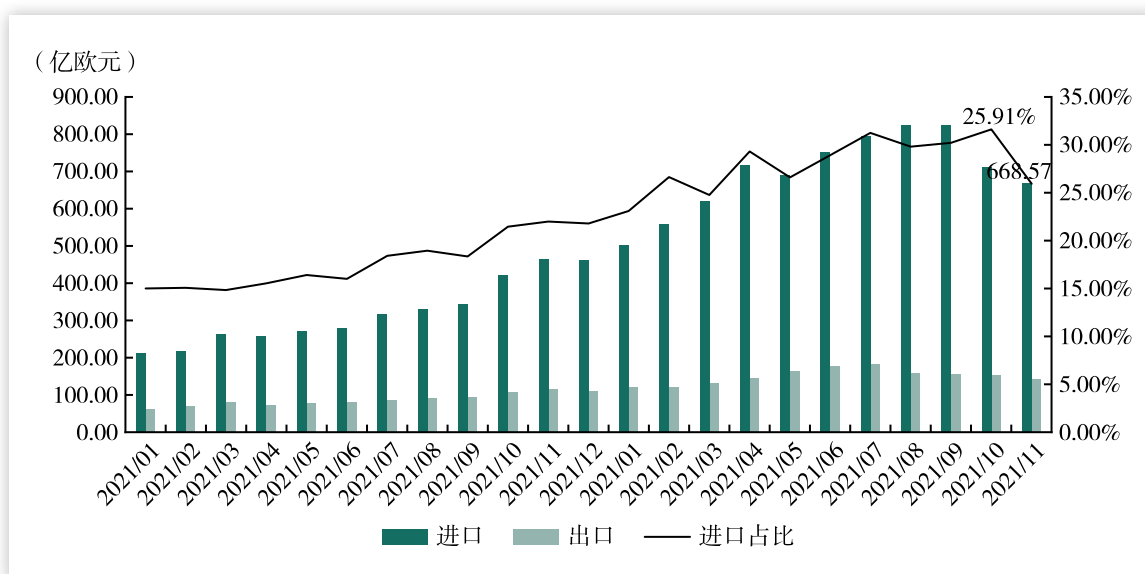


图 2-24：2021 年 1 月 -2022 年 11 月欧盟矿物燃料、润滑剂及有关材料进出口情况

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

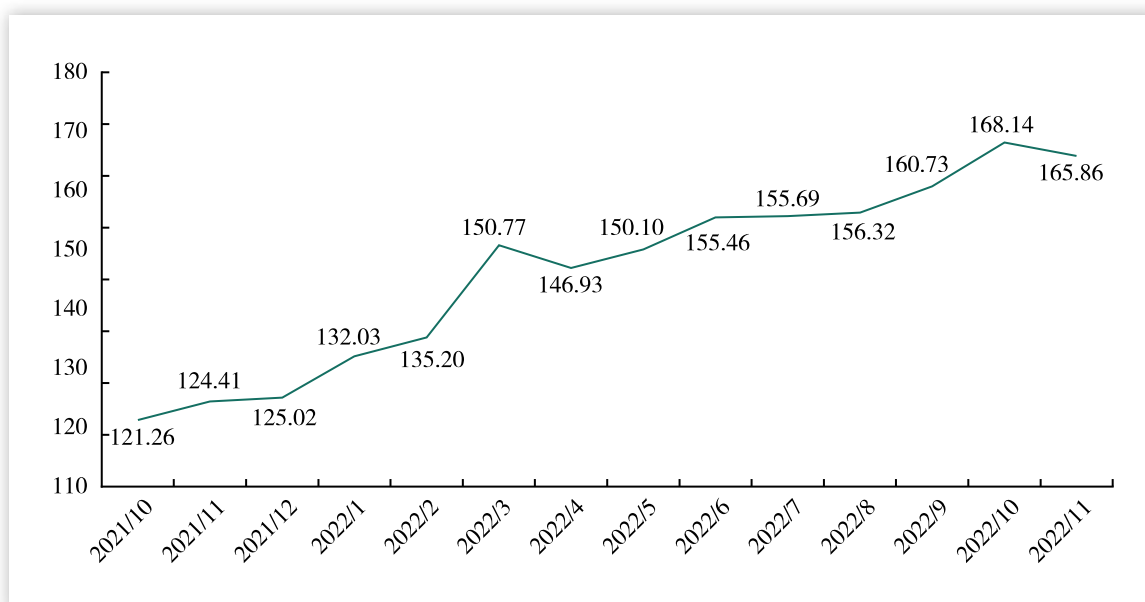


图 2-25：2021 年 9 月 -2022 年 11 月欧盟能源消费者物价调和指数 (HICP - energy)

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

调查显示，54.36% 的受访企业认为生产成本不断上升。成本上涨已成为在欧中资企业反映欧盟营商环境面临的重大问题，能源成本过高令在欧中企不堪重负。

第三章

总体建议书



一、遵守贸易自由化原则降低市场准入壁垒

（一）在多边框架下优化欧盟市场准入环境

欧盟一直是多边主义的倡导者和实践者，但近年来欧盟通过外资审查、外国补贴审查、公共采购审查提高了对单一市场的保护力度，与欧盟一贯秉持的开放、贸易自由理念相悖，建议欧盟在多边框架下，落实 WTO 自由贸易原则，营造公平开放的市场准入环境。

（二）降低外资企业进入欧盟市场的准入门槛

建议欧盟避免将外资审查作为贸易保护的工具体，制定合理的外资审查清单，缩短外资审查期限，缩减外资审查中政府自由裁量空间。调查显示，如欧盟放宽外资审查，28.7%的受访中资企业将会扩大在欧投资（如图 3-1 所示）。

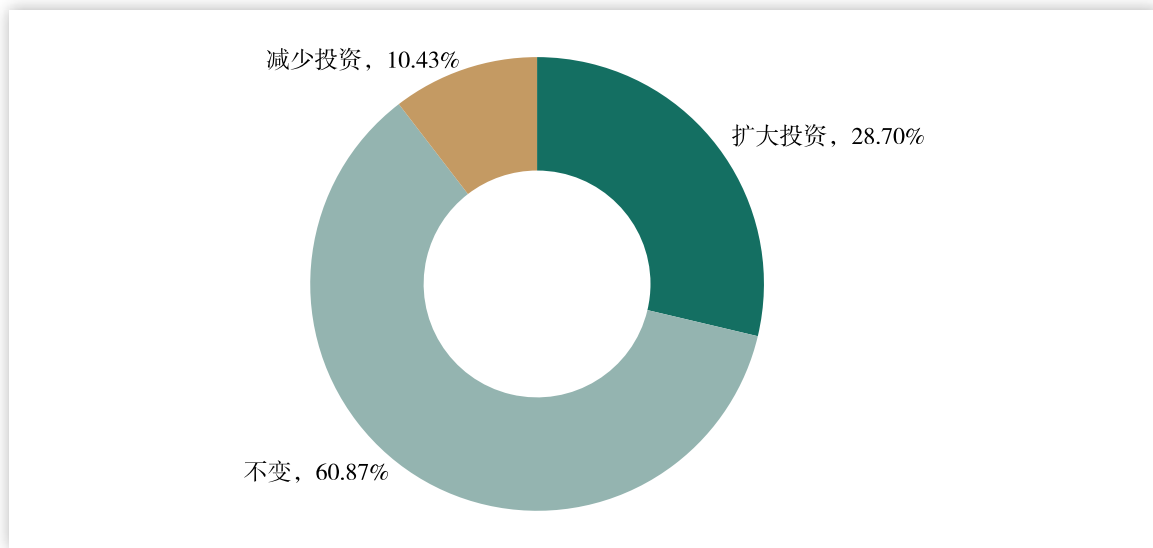


图 3-1：如放宽外资审查准入限制中企对欧投资计划

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）审慎使用外国补贴审查降低企业合规成本

建议欧盟将“财政资助”“第三国”的定义与范围限制在合理的界限内，能够恰当区

分企业正常的市场化经营。同时审慎使用外国补贴审查，避免提高外资企业在欧盟市场投资并购活动的风险与合规成本。

（四）避免《国际采购工具》成为新贸易壁垒

建议欧盟给予外资企业公平参与欧盟公共采购招标的机会，避免将《国际采购工具》作为阻碍外企进入其市场的又一贸易壁垒，加强与第三国的双边磋商，审慎发起所谓的公共采购市场调查。

（五）确保欧盟投资监管环境公开透明

建议欧盟在外资审查、公共采购过程中对中资企业与其他国家企业一视同仁，对于禁止投资或参与欧盟公共采购的项目的原因予以明确解释说明，确保中资企业公平参与市场竞争。

二、明确“国家安全”概念避免过度规制行为

（一）明确军民两用物项出口管制适用范围

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

（二）勿以国家安全为名对外企增设临时屏障

建议欧盟及其成员国政府避免频繁更新“涉及国家安全的战略部门”范围，使外资企业遭受额外审查。同时，遵守“不溯及过往”的法律原则，对法规出台前的投资项目不应按照当下法律规定予以撤销。

三、勿以人权为名行贸易保护主义之实

（一）取消对中国新疆企业和产品的污蔑

建议欧盟尊重事实，停止对新疆的污蔑行为，不要误导欧盟企业歧视新疆企业、新疆

产品，不要以人权为名行保护主义之实，避免经济问题政治化。

（二）勿以人权尽职调查为名分化市场

建议欧盟杜绝以行政手段引导企业供应链对华脱钩，造成市场分化的行为，避免通过增设供应链尽职调查义务，增加企业合规成本。

（三）坚定战略自主形成对华政策独立认知

建议欧盟坚定战略自主与独立公正的判断，与中国就人权与尽职调查规则展开对话，防止因莫须有的“强迫劳动”罪名增设市场壁垒。

四、公平公正对待所有在欧外资企业

（一）避免歧视性执法保障外企国民待遇

建议欧盟及其成员国严格遵守 WTO 国民待遇原则，制定规则合理、边界明确的执法规范，避免在执法层面对外企存在区别对待的问题，将执法裁量权限定在合理区间，避免打击外资企业参与、建设欧盟市场的积极性。

（二）确保外企在欧盟市场公平享受优惠政策

欧盟出台的相关优惠政策应对内外资企业一视同仁，认同外资企业对欧盟经济发展做出的贡献，赋予外资企业同欧盟企业公平竞争的权利。

（三）打造稳定治安环境为企业经营提供保障

建议欧盟重视因地缘政治和疫情背景下的社会问题，及时安抚民众情绪，避免因抗议或示威活动影响企业正常生产经营，为企业营造稳定、安全的社会环境。

（四）提高外企员工签证便利度与通过率

建议欧盟秉持开放的心态，出台商务签证绿色通道等政策，提高外国商务人员签证通过率。避免通过不断提高的签证门槛造成外资员工差旅受限，令外资企业面临人才短缺、

业务发展困难的障碍。

五、坚持开放避免营商环境继续恶化

（一）消除单边经贸工具的负面影响

建议欧盟摒弃单边主义与贸易保护主义，坚持自由主义与开放态度，削减贸易壁垒、投资市场准入壁垒，审慎使用各种单边主义工具，加深对华务实合作，共同推进双方在高科技、新能源等领域的技术进步，提高欧盟民生福祉。

（二）加强标准化领域合作与互认互通

建议欧盟在关键技术研发、全球标准化等领域与中国开展深入交流并寻求合作机会，共同推动建立 6G 的全球共识；在网络安全方面形成互认机制；推动基于技术的共同测试标准；支持中国企业参与欧盟重大项目，减少和取消限制性规定。

六、加强战略合作携手应对全球危机与挑战

（一）地缘政治危机下加强对话与合作

面对地缘政治危机，建议欧盟带头维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，反对制造“新冷战”。加强同中国对话合作，广泛了解在欧中企的声音与诉求，尊重企业基于市场规律做出的商业选择，避免因地缘政治危机损害在欧企业的合法权益。

（二）发挥中欧高层对话机制战略引领作用

建议中欧双方充分发挥高层对话机制的战略引领作用，保持双方在经贸、绿色、数字、网络安全、科技创新和全球治理等领域的畅通交流，增强战略互信，加强经贸、科技、能源、防疫、气候变化等各领域务实合作。

（三）加强能源安全沟通协调提升合作水平

建议欧盟秉持互利共赢的原则，加强同中国能源安全沟通协调，积极扩大中欧在能源领域的合作，提升技术创新合作水平，为全球能源市场稳定、能源绿色发展注入正能量。

七、优化营商环境以开放心态参与全球竞争

（一）重启中欧投资协定欧方批准程序

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

调查显示，如《中欧全面投资协定》通过并实施，40.87% 的受访中资企业将加大对欧盟市场的投资（如图 3-2 所示）。

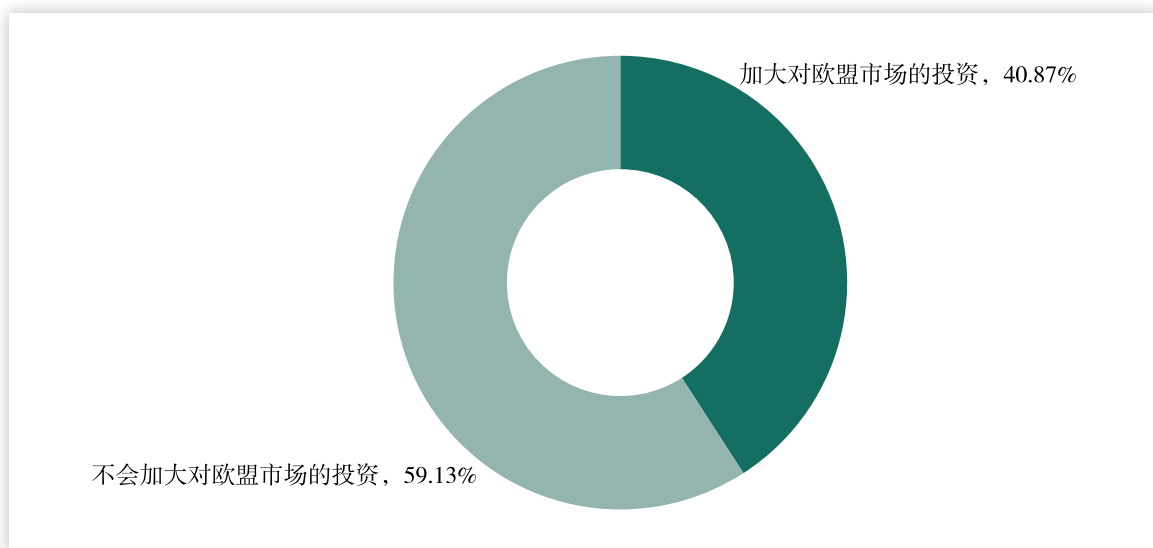


图 3-2：如《中欧全面投资协定》通过并实施中企对欧投资计划

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）加强绿色经济合作，共促绿色经济高速发展

建议欧盟加快对华绿色低碳标准衔接，推进双方绿色项目互信互认。在政策层面，建议欧盟加强同中国合作，共同制定数据中心、通信基础设施、交通、建筑等领域的绿色行业节能减排标准，共同推动绿色产业发展。

（三）推动数字领域全球共同发展，促进科研进步

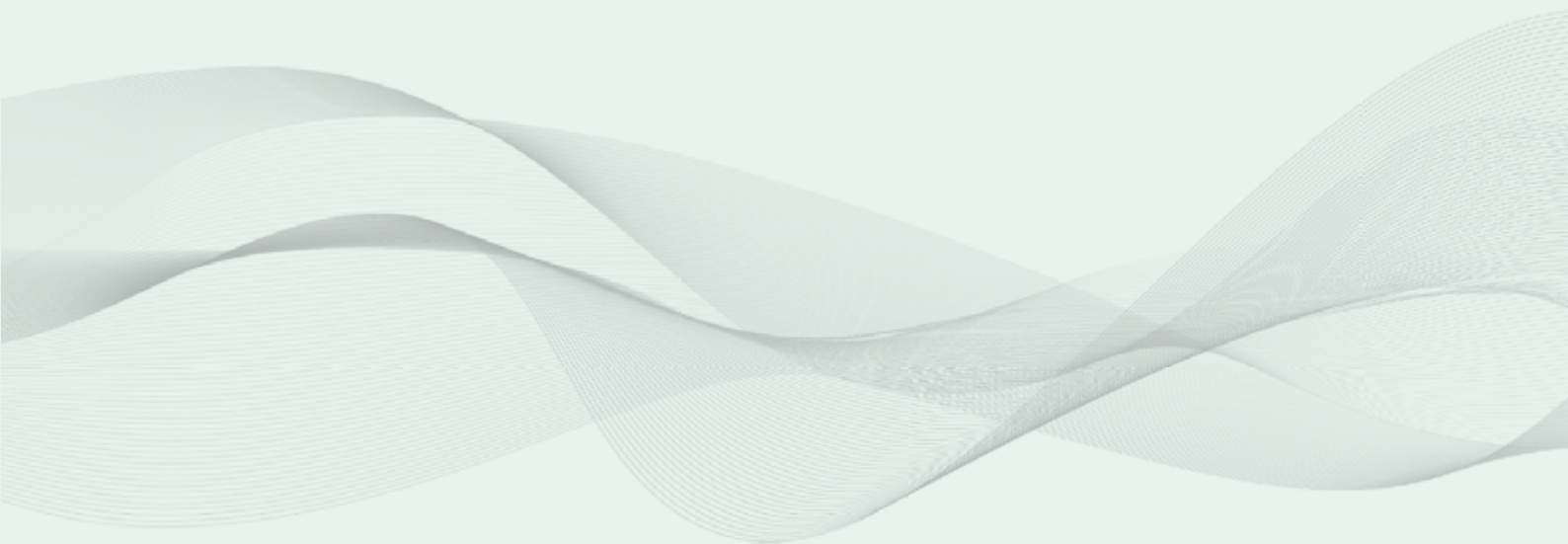
随着中国网络安全与数据保护规制体系不断完善，中国在大型企业在线内容监管、跨境数据流动、数据保护和个人隐私保护等领域已积累一定经验。建议欧盟在数字治理领域强化同中国标准交流与互鉴，共同推动中欧高级别数字对话及其配套机制常态化、落地化。

（四）加强中国欧盟发展战略的对接

欧盟“下一代欧盟”计划与中国“十四五”发展规划等拥有广泛契合点，受访企业表示期待中欧加强发展战略对接，挖掘双边合作潜力。

| 第四章 |

市场准入



一、最新发展

（一）“三反一保”全面提高欧盟货物准入门槛

反倾销、反补贴与保障措施是欧盟阻止他国产品进入其市场的主要贸易救济措施，反规避调查⁵³作为反倾销措施的延伸，已经逐渐成为欧盟扩大贸易壁垒覆盖范围的新工具。

中国是欧盟“三反一保”贸易救济措施的主要受害国。2022年9月20日，欧委会发布的《贸易防御活动年度报告（2021）》（以下简称《报告》）⁵⁴显示，截至2021年底，欧盟共有163项贸易救济措施处于实施过程中，包括140项反倾销措施，20项反补贴措施和3项保障措施。欧盟正在实施的140项反倾销措施中，针对中国的共96项，占比68.57%；远高于排名第二位的俄罗斯（10项）（如图4-1所示）；20项反补贴措施中，针对中国的共9项，占比45%，高于排名第二位的印度（4项）⁵⁵（如图4-2所示）。此外，根据欧委会历年《贸易防御活动年度报告》统计，2012-2021年欧盟共发起41起反规避调查，其中针对中国共35起，占比85.37%，远高于排名第二位的埃及（2项）（如图4-3所示）。

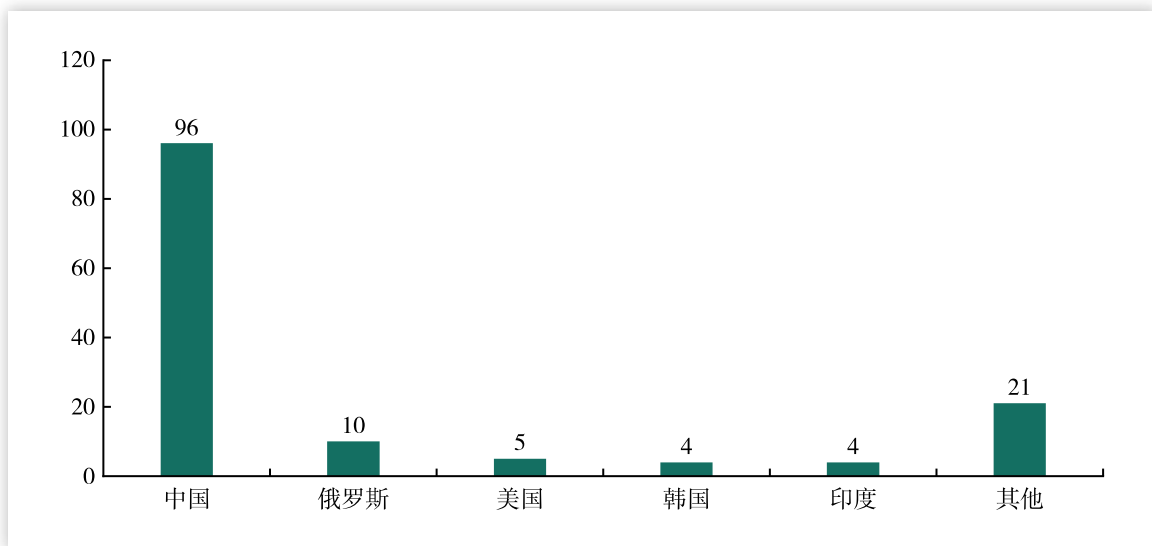


图 4-1：欧盟正在实施的反倾销措施国别分布

数据来源：根据欧委会工作报告整理。

53 注：反规避调查具体定义及欧盟认定的规避行为见本节知识框。

54 资料来源：欧委会，40th Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries targeting the EU in 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:COM_2022_0470_FIN#footnoteref2。

55 资料来源：欧委会，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:SWD_2022_0294_FIN。

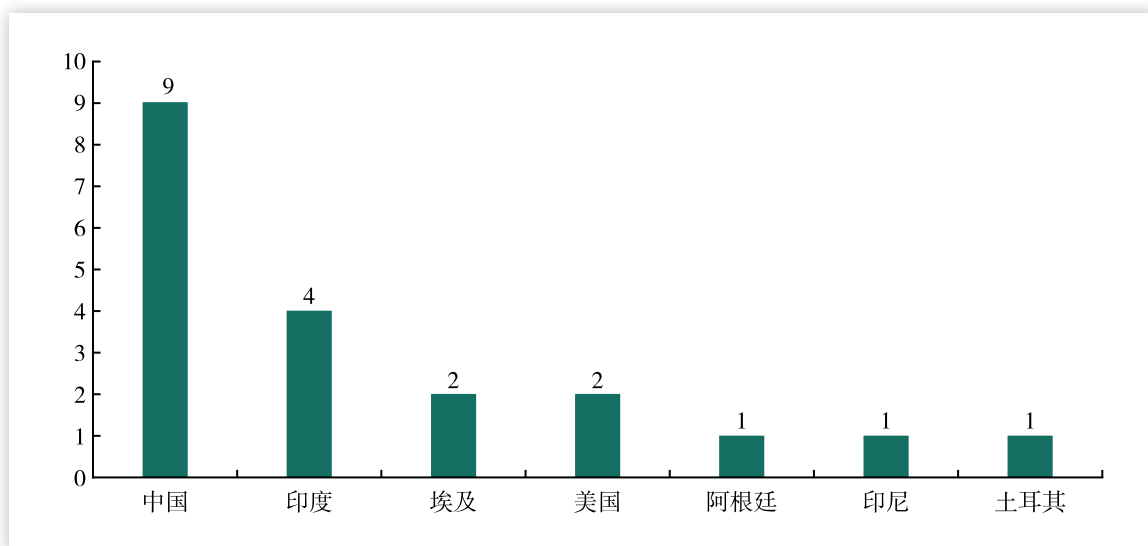


图 4-2：欧盟正在实施的反补贴措施国别分布

资料来源：根据欧委会工作报告整理。

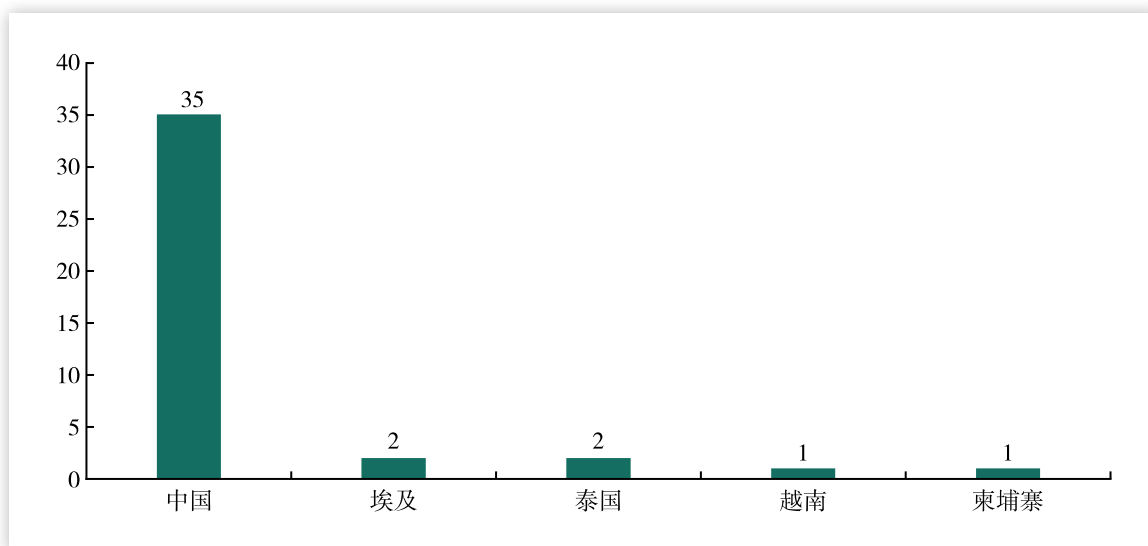


图 4-3：2012–2021 年欧盟发起的反规避调查国别分布

资料来源：根据欧委会工作报告整理。

欧盟反规避调查定义：

根据《欧盟反倾销条例（2016/1036）》⁵⁶第13条“规避”的相关内容，“规避”指出口产品在被欧盟实施反倾销措施的情况下，出口商通过各种形式减少或避免出口产品被征收反倾销税或被适用其他形式的反倾销措施的行为，“反规避”指欧盟为防止国外出口商规避反倾销税而采取的措施。

欧盟认定的规避行为：

欧盟认定的规避行为主要包括：（1）改装：对被调查产品稍加改变，使其税则号改变，但未改变产品特性；（2）转运：将受制于反倾销措施的产品经由第三国转运，包括在第三国简单组装或装配零件；（3）关税差价：出口商或生产商通过获得较低的税率将产品出口至欧盟。

（二）意大利外资审查范围扩大审查流程严格

意大利外商投资审查以“黄金权力”法案（the Golden Power Decree）为主，该法案出台于2012年⁵⁷，规定政府有权审查并叫停任何可能损害或威胁国家战略利益的外国投资行为。2022年3月22日，意大利政府以应对乌克兰危机为由通过了第21/2022号法令⁵⁸，对意大利“黄金权力”法案进行修订，进一步扩大了政府行使“黄金权力”的范围，对特定行业的审查更加严格。

1. 扩大政府可行使的“黄金权力”的范围

最初政府可行使“黄金权力”的“战略部门”仅包括与国防和国家安全有关的行业，以及能源、运输和通信行业，2019年开始逐渐扩大“战略部门”的范围，将实体或虚拟的关键基础设施、关键技术、农业、钢铁、卫生、银行和保险等行业均纳入审查范围。此次修订再次将与网络安全和云存储相关行业纳入所谓“战略部门”（如表4-1所示）。

该法令还扩大了政府对国防安全领域交易的审查范围。此前政府仅对国防安全领域的外商直接投资进行审查，21/2022号法令规定除外商直接投资外，导致意大利企业所有权变化的任何交易，以及作为担保的战略资产转让活动也将受到审查。

56 资料来源：欧盟委员会欧盟法律专栏，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1036&rid=1>。

57 资料来源：意大利“黄金权力”法案，<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012;21>。

58 资料来源：根据外文资料整理，<https://www.legance.com/wp-content/uploads/2022/03/Newsletter-Italian-legislation-regarding-foreign-direct-investment-screening-ENG-march-2022-1-1.pdf>。

表 4-1：意大利“黄金权力”法案审查范围演变

时间	范围
2012 年	与国防和国家安全有关的行业，以及能源、运输和通信行业。
2019 年 5 月	国防和国家安全、基于 5G 技术的宽带电子通信以及能源、运输等行业。
2019 年 9 月	(1) 实体或虚拟的关键基础设施，包括能源、交通、水利、卫生、通信、媒体、数据处理或存储、航空航天、国防、选举或金融基础设施、敏感设备及对使用此类基础设施至关重要的土地和房地产； (2) 关键技术，包括人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空航天、国防、能源储备、量子核技术和生物技术以及如纳米技术和生物技术。
2020 年 4 月	(1) 包括能源、交通、水、健康、通信、媒体、处理或存档数据、航空航天基础设施、国防基础设施、金融基础设施以及敏感设施以及对使用此类基础设施必不可少的土地和建筑物的投资； (2) 关键技术和军民两用项目，包括人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空航天、国防、能源存储、量子核技术，以及纳米技术和生物技术； (3) 关键产品的供应安全，包括能源和原材料，以及食品安全； (4) 访问机密信息，包括个人数据或控制该数据信息的能力。
2020 年 6 月	在 2020 年 4 月基础上新增： (1) 农业食品和钢铁行业； (2) 卫生部门，包括医疗保健类别和外科医疗器械的生产、进口和批发分销，以及作为个人防护装备的生产、进口和批发分销； (3) 银行业和保险业。
2022 年 3 月	在 2020 年 6 月基础上新增： 与网络安全和云存储相关行业。

资料来源：意大利第 21/2022 号法令。

2. 对特定行业审查要求更严格

21/2022 号法令规定，电信、能源、运输、健康、农业食品和金融部门（信贷和保险）的公司控制权变更需事先通知部长会议主席⁵⁹（Presidency of the Council of Ministries），此项规定对内外资企业同样适用。

此外，电信网络、5G 技术及与网络安全相关的其他服务、商品和技术被意大利政府认为需要更高的安全性。在这些领域，除了事先申报和获得批准外，收购方还需向意大利政府提供年度计划，包括详细描述与交易相关的技术，对数字化系统的预测和发展模式进行分析。

⁵⁹ 意大利部长会议主席在乌克兰语中称为意大利总理，是意大利共和国的最高行政首长，也是意大利政府首脑，领导各行政机关运作。

违反“黄金权力”法案的后果：

企业违反“黄金权力”法案规定，将面临严厉惩罚。根据规定，投资者未就特定交易、行为或决议进行申报，或者未遵守政府根据“黄金权力”做出的决定的后果包括：

1. 该等交易和行为将被认定为无效；
2. 违反规定的一方将被处以最高达投资价值两倍的行政罚款，罚款金额在任何情况下都不得低于该企业上一财政年度营业额的 1%。对于涉及 5G 技术的资产，行政罚款最高达交易价值的 150%，不得低于交易价值的 25%。若该行为构成犯罪，则根据意大利刑法进行处罚；
3. 政府可以责令恢复原状，并要求涉事公司和交易对方承担相关费用等辅助措施。

（三）波兰外资审查法“受保护实体”范围宽泛

波兰于 2020 年 7 月 24 日通过了《非欧盟投资审查机制法》⁶⁰，有效期为 2 年。2022 年 5 月，波兰总统签署法案，决定将该审查法延期 3 年至 2025 年 7 月 24 日⁶¹。

1. “受保护实体”范围较广

波兰《非欧盟投资审查机制法》中对“受保护的实体”范围定义较为广泛，非欧盟企业投资这些领域需要获得波兰政府的批准，且波兰政府有权做出例外修改。“受保护的实体”范围包括：（1）研究机构；（2）营业额超过 1000 万欧元，且满足以下条件之一：

- 法律规定下提供公共服务的国有企业；
- 持有关键基础设施资产的企业；
- 为关键基础设施领域提供支持的部门，如电力供应网络、自来水公司、医院、发电厂、支付处理业务、运输公司或食品供应等；
- 涉及以下关键行业：能源、石油天然气、国防、通信、运输仓储、港口、供热、医药和医疗器械制造、肉类、牛奶、谷物、蔬菜和水果处理、化学品制造和军用技术等。

除投资外，与上述企业、行业或部门的交易如达到以下标准，也需获得波兰政府批准：

- 收购公司至少 20% 或 40% 的股权、投票权等“重要参与”权；
- 收购公司的业务或组织获得“重要参与”权；
- 获得公司主导位置，决定公司未来的业务方向。

60 资料来源：波兰政府网，<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200001086>。

61 资料来源：根据欧盟官方新闻资料整理，<https://www.schoenherr.eu/content/new-foreign-investments-screening-rules-in-poland/>。

2. 审查时间较长

波兰《非欧盟投资审查机制法》规定外资审查分初期审查和正式审查两个阶段。初期审查时间一般为 30 个工作日，如投资方未能对提交材料中存在的问题进行充分说明、提供补充材料，或者竞争和消费者保护局认为投资涉及到公共安全和利益时，投资项目需进一步的审查。值得注意的是，竞争和消费者保护局下发启动正式投资审查决议后企业无权上诉，只能配合启动正式的审查程序。

正式审查阶段时间一般是 120 个自然日，波兰竞争和消费者保护局在正式审查阶段认为投资方需要提供补充材料时会向企业下发通知，此时审查的时间会暂停，直到投资方提供补充材料后审查时间会重启，企业未能在规定时间补充材料将被否决。

3. 负面影响判定缺乏明确依据

当波兰竞争和消费者保护局判定投资对波兰公共政策、安全或健康领域造成潜在威胁，或投资对欧盟相关项目造成负面影响时，会下发投资审查未通过决议。

但在判定投资对波兰公共政策、安全或健康领域造成潜在威胁方面，波兰法律缺乏判定的指导规则，波兰竞争和消费者保护局拥有较大的自由裁量权。在判定投资对欧盟哪些项目可能产生负面影响方面也缺乏明确的项目范围。

（四）荷兰新设《审查法案》可追溯交易

2022 年 5 月 17 日，荷兰参议院通过了《投资、并购和收购安全审查法案》⁶²（以下简称《审查法案》）。该《审查法案》对内外资均有效，且可向前追溯至 2020 年 9 月 8 日，意味着法案正式生效前的部分交易也被纳入审查范围。

1. 审查范围相对宽泛且边界不清楚

荷兰《审查法案》审查对象包括涉及重要供应商、高科技园区经营者、敏感技术领域企业等三类经营者的投资、并购和收购活动。但目前外商投资审查的范围相对宽泛，三类经营者定义不明确，涉及具体行业边界不清（如表 4-2 所示）。此外，荷兰 2022 年 7 月 19 日通过了该《审查法案》的二级立法草案征求意见稿，将涉及量子技术、光子技术、半导体技术和高保证产品（High Assurance Products）的企业也纳入敏感技术企业范围，目前二级立法草案仍在征求意见中，范围有进一步扩大的可能。

62 资料来源：荷兰国家安全局，Investments, Mergers and Acquisitions Security Screening Bill, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-215.pdf>。

表 4-2：荷兰《审查法案》三类经营者的定义

三类经营者	具体定义及内容
重要供应商	包括热传输供应、核设施、航空运输、港口、银行服务、金融与可再生能源等领域。
高科技园区经营者	指管理着有战略意义的高科技园区的企业。
敏感技术领域企业	指生产经营欧盟 2021/821 号法规规定的两用产品和荷兰法律定义的军用产品的企业。

资料来源：根据荷兰《审查法案》整理。

2. 触发审查门槛较低，新增重大影响规则

根据荷兰《审查法案》，触发荷兰投资审查的情况有两类：一是上述三类经营者或相关的荷兰企业被收购 10% 以上投票权或股权；二是重大影响规则，即三类经营者增资扩股对企业造成重大影响，重大影响衡量标准为最终持股比例达到 20% 及 25% 的阈值。目前重大影响规则仅适用于《审查法案》二级立法中规定的高敏感技术企业。

3. 审查期限最长可达 9 个月

该法案审查范围内的活动均需提前向荷兰经济事务和气候部长申报。收到申报后，部长需在八周内决定是否对该笔交易进行审查评估，如需评估，需在之后的八周内完成评估并做出决策。如需进一步调查，则以上两阶段可适度延期，但总时间不得超过 6 个月。此外，如相关活动属于《欧盟外资安全审查条例》审查的范畴，还可额外延长 3 个月。

二、问题分析

（一）外商投资审查成为外企投资欧盟最大障碍

2022 年意大利、波兰、荷兰等欧盟成员通过修订、延长或新设本国外商投资审查制度，扩大了审查范围，调低了触发审查机制的门槛，延长了审查时间，外资企业在欧盟开展并购投资活动难度加大。调查显示，接受过欧盟外资审查的受访企业中，65% 的企业表示负面影响很大，该比例比去年提高 6.03 个百分点（如图 4-4 所示）。负面影响主要表现为增加投资成本，使外企经营范围与领域受限，甚至直接被排除在欧盟市场之外。调查显示，76.92% 的受访企业认为外商投资审查增加其投资欧盟的时间成本；53.85% 认为增加了资金成本；46.15% 认为经营范围与领域受限（如图 4-5 所示）。

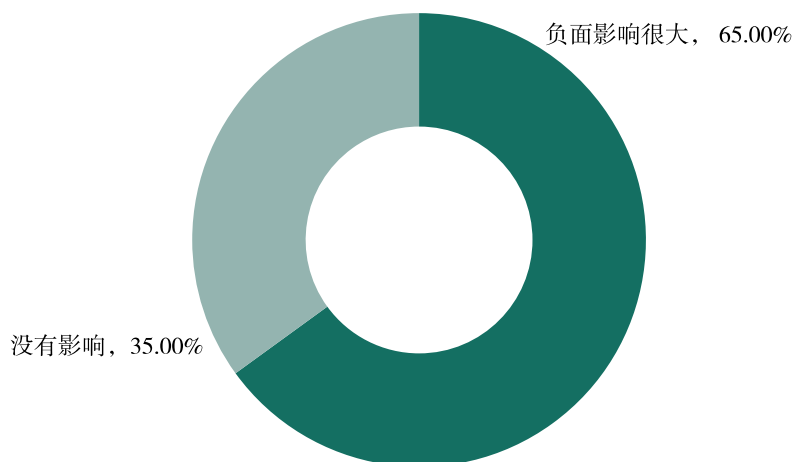


图 4-4：欧盟外资审查对企业的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

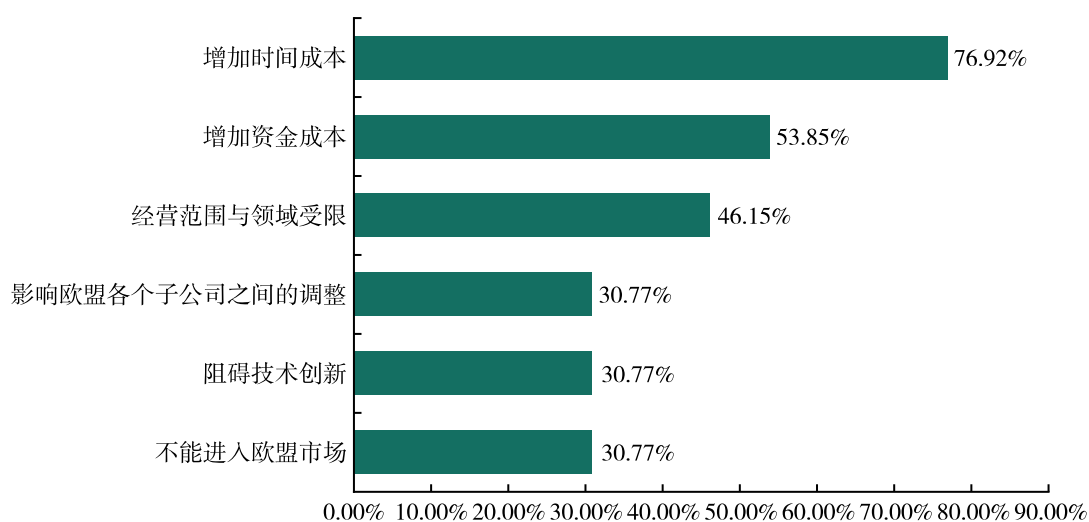


图 4-5：欧盟外资审查对企业的具体影响

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）外资审查不透明和歧视问题依然突出

欧盟外资审查过程中仍然存在不透明和歧视外资企业的问题。调查显示，57.14% 的受访企业认为欧盟外资审查过程不透明；28.57% 的企业表示在接受欧盟外资审查过程中遭受过歧视性待遇（如图 4-6 所示）。

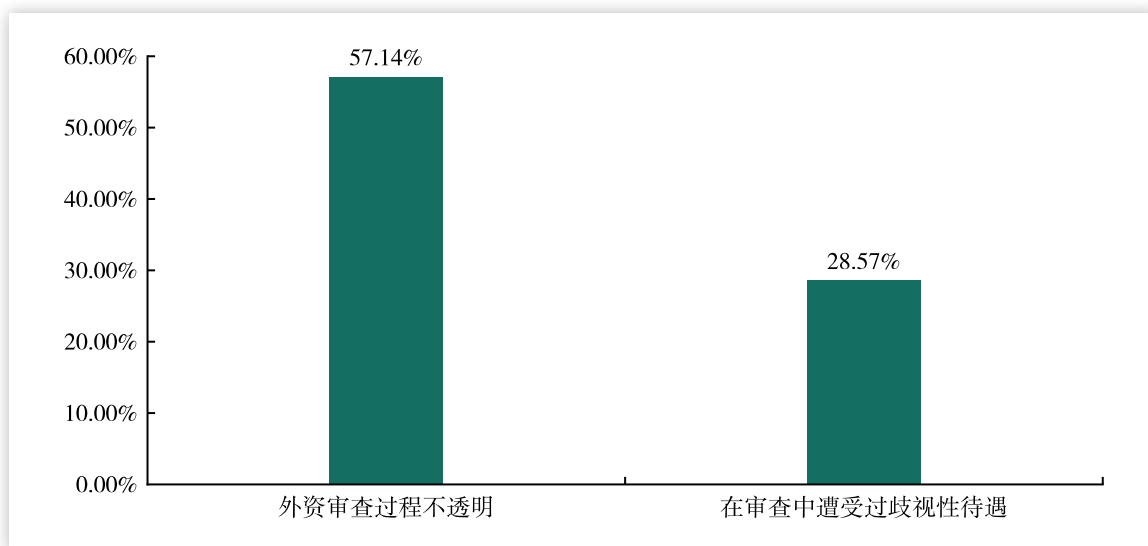


图 4-6：企业对欧盟及当地政府的外资审查透明度评价

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）信息科技及能源企业成为外资审查重点

信息科技企业及能源企业受欧盟外资审查负面影响较大。调查显示，分别有 85.71% 的信息传输 / 软件和信息技术服务业、75% 的能源企业和 66.67% 的科研和技术服务业企业表示外资审查给其带来了负面影响，比例明显高于其他行业（如图 4-7 所示）。这一结果与欧盟及成员重点审查对象一致，未来信息科技企业和能源企业投资欧盟难度将进一步提高。

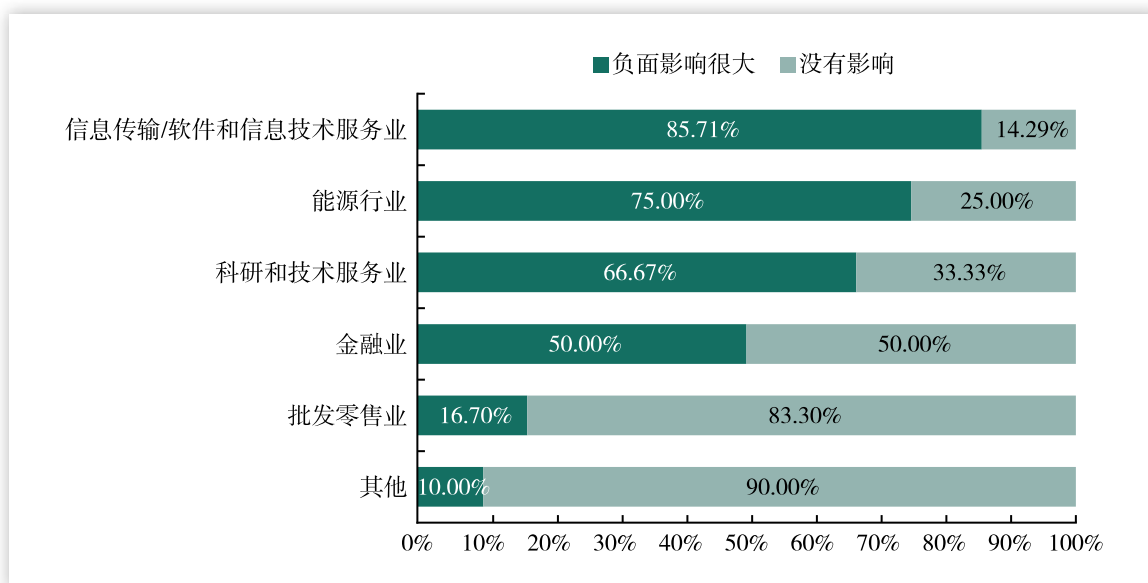


图 4-7：欧盟外资审查对不同行业的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

（四）中企对欧投资受欧盟投资审查负面影响加大

欧盟及其成员外商投资审查机制不公平不透明，致使部分中资企业开始改变投资计划。调查显示，40% 的受访企业表示因外资审查被迫改变投资计划（如图 4-8 所示）；其中，65% 的受访企业计划减少投资，这一比例比去年增加 26.54 个百分点；20% 的受访企业投资计划不变，但将现有业务转向欧盟内投资审查相对宽松的成员国；另外，10% 的企业计划终止在欧投资项目，这一比例比去年提高 2.31 个百分点（如图 4-9 所示）。

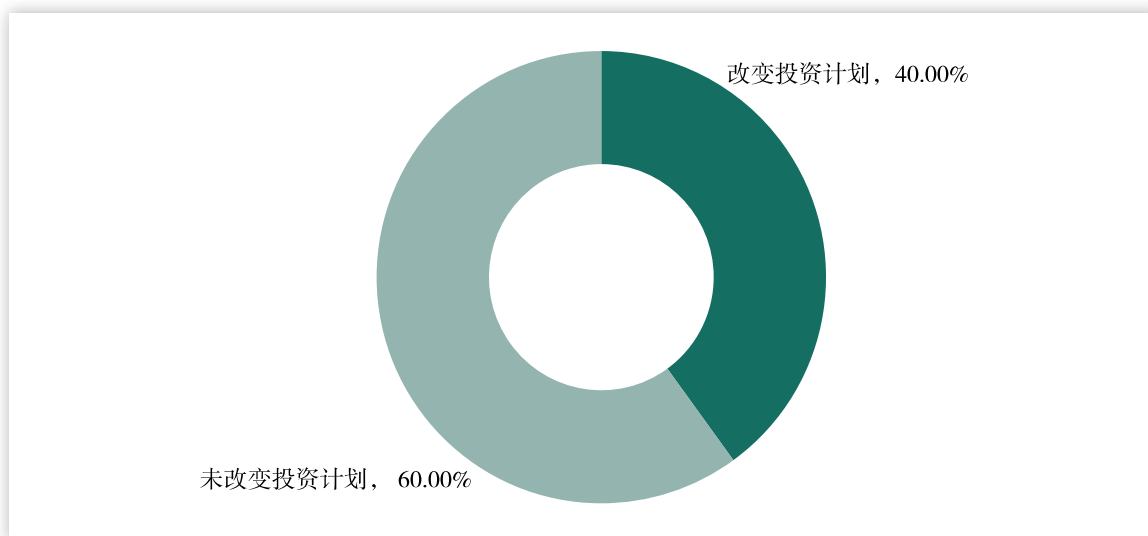


图 4-8：企业是否因欧盟外资审查改变投资计划

数据来源：中国贸促会研究院。

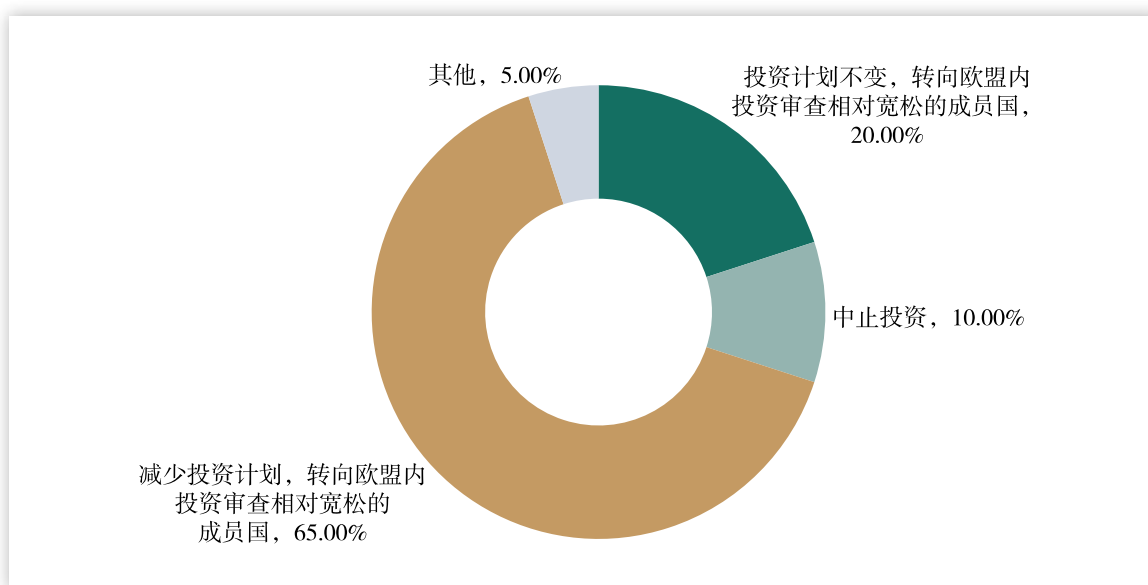


图 4-9：企业因欧盟外资审查机制所做的投资调整

数据来源：中国贸促会研究院。

（五）反规避措施阻碍生产要素自由流动

欧盟通过反规避措施对外企与第三国的投资或贸易活动进行干涉和限制，不仅持续提高欧盟市场准入壁垒，也对第三国与欧盟的正常贸易往来产生负面影响，干扰企业基于各国生产要素的比较优势合理配置市场资源的正常投资经营活动，阻碍生产要素在全球范围内自由流动。

（六）外资审查溯及过往违反法律原则

尽管荷兰《投资、并购和收购安全审查法案》目前尚未生效，但可向前追溯至 2020 年 9 月 8 日，违反了“不溯及过往”的法律原则，用今天的法规约束过去的行为，严重侵害了已经通过合法途径投资荷兰的外资企业的权益。

（七）黄金权力法案增加企业合规成本

意大利黄金权力法案进一步扩大了政府可行使审查权力的范围，对特定行业审查更加严格，除需事前申报外，还需提供详细的年度计划，增加企业合规和治理成本，也阻碍了外企投资意大利的积极性。

三、我们建议

（一）不建议将反规避调查作为贸易救济措施

目前，WTO《反倾销协议》尚未对反规避予以正式的规定。欧盟采取反规避措施有将企业正常贸易投资活动判定为规避行为的可能，违背 WTO 非歧视原则与公平贸易原则，建议欧盟取消反规避调查，营造公平竞争的市场环境。

（二）厘清国家安全概念缩减外资审查范围

建议欧盟不要泛化国家安全概念，合理的外资审查范围，不要随意变更既定规则，为在欧中企造成困扰。

（三）提高外资审查透明度杜绝外资歧视问题

建议欧盟在外商投资审查过程中，及时公示审查节点并就审查结果做出明确解释说明，提高外资审查流程的透明度，对内外资企业一视同仁。

（四）缩短外资审查期限提高政府服务效率

建议欧盟提高行政服务水平，在优化服务流程的基础上，提高外资审查效率，避免因外商投资审查期限过长，造成投资项目延期，增加外资经营成本，为外企带来额外负担。

（五）取消外商投资审查追溯期要求

建议荷兰政府取消《投资、并购和收购安全审查法案》中可向前追溯至 2020 年 9 月 8 日的要求，遵守法律不“溯及既往”的法律原则，避免侵害在荷外资企业的合法权益。

（六）为接受外资审查的企业提供申诉渠道

波兰外资审查过程中，初审结束政府决定启动正式投资审查决议后企业无权上诉，只能配合正式的审查程序，此举损害外企合法权益，不利于营造公开透明的外资审查流程，建议欧盟及其成员在审查过程中畅通申诉渠道，给予企业反馈意见的途径并及时做出回应。

（七）缩减外资审查中政府自由裁量空间

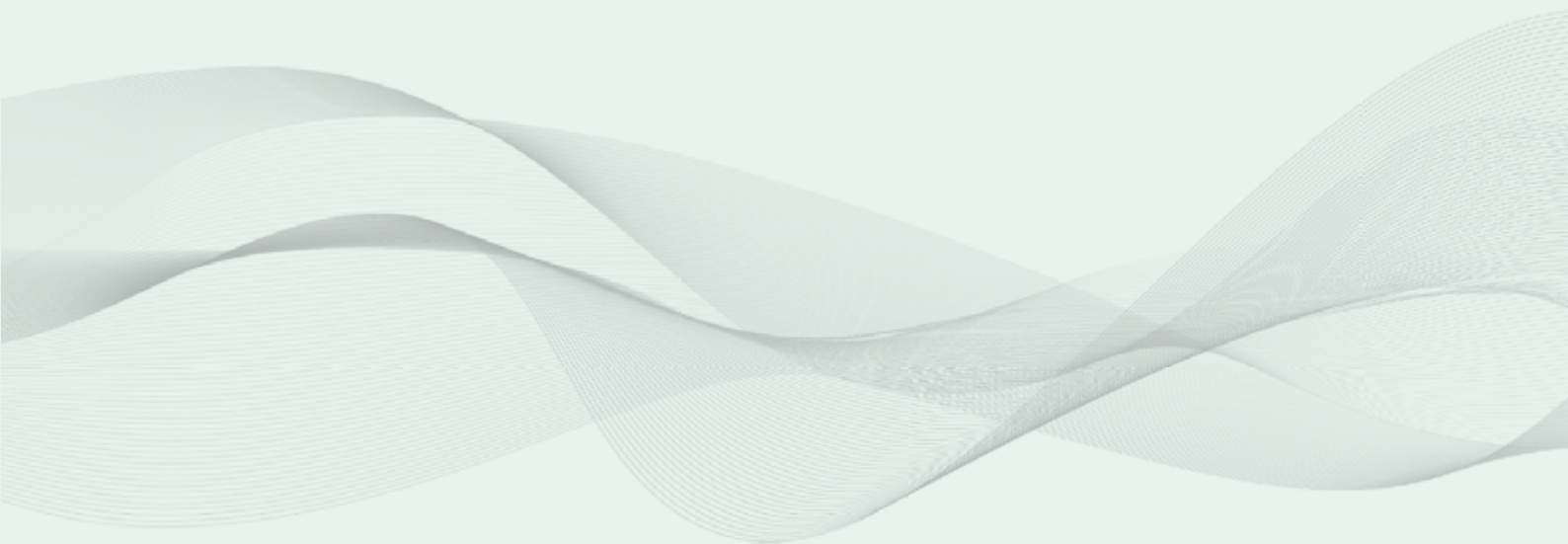
波兰外资审查竞争和消费者保护局判定外商投资对波兰造成潜在威胁方面，缺乏明确的法律依据。建议波兰政府对于所谓“潜在威胁”建立明确的审查考量要素清单与举证标准，避免政府自由裁量权过大。

（八）为在欧中企提供全面投资信息与服务

建议欧盟进一步提升服务在欧外资企业的水平，多渠道展示欧盟市场概况、外资准入、外资投资审查和其他重大相关政策。

第五章

竞争政策



一、最新发展

（一）《外国补贴条例》成为单边主义新工具

2022 年 11 月 28 日，欧盟理事会最终批准通过了《外国补贴扭曲内部市场条例》（以下简称《外国补贴条例》）⁶³。与 2021 年欧委会提出的《针对扭曲内部市场的非欧盟成员国补贴的条例草案》（以下简称《草案》）相比，《外国补贴条例》降低了触发外国补贴审查的条件，对国有企业甚至是部分私人企业的针对性更加明显。

1. 泛化外国政府补贴范围

《外国补贴条例》规定“如果第三国直接或间接提供的财政资助令在欧洲内部市场从事经济活动的经营者受益”，即存在外国政府补贴。《外国补贴条例》对“外国政府补贴”的认定提出了四个要件，即：（1）提供补贴的主体为第三国；（2）第三国给予了财政资助；（3）该财政资助对在欧盟市场从事经济活动的企业授予了一定的利益；（4）该利益在法律或事实上限于特定的企业或产业。

《外国补贴条例》对于“第三国”的定义采取了扩大解释的方式，其范围不仅包括中央政府和各级政府机关，还包括外国公共机构，以及行为可归因于第三国的任何私人实体。

2. 泛化财政资助的定义范围

《外国补贴条例》针对“财政资助”给出的定义过于宽泛，包括：（1）资金或负债的转让（例如注资、拨款、贷款）；（2）其他形式的应得收入（如税务减免）；（3）提供或采购货物或服务；（4）在不存在充足报酬的情况下提供的特殊或独家权利。

3. 为国有企业及相关私人企业量身定制新规则

《外国补贴条例》前言第 9 段新增规定，财政资助包括授予企业特许或专属（special or exclusive）权而不要求该企业按照正常市场条件支付足够酬金等方式；前言第 10 段新增规定，如果一项财政资助不能在正常的市场条件下获得，就可以被认为授予了企业一项利益；前言第 11b 段指出，为企业的非经济活动提供的专项财政资助不构成外国补贴，但是，如果

63 资料来源：欧盟理事会，<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/council-gives-final-approval-to-tackling-distortive-foreign-subsidies-on-the-internal-market/>。

该补贴被用来交叉补贴⁶⁴（cross-subsidies）该企业的经济活动，就构成本条例中的外国补贴。

4.《外国补贴条例》扩大外国补贴审查范围

《外国补贴条例》扩大了外国补贴审查范围，从两方面降低了触发审查的阈值。一是将触发外国补贴审查条件从 500 万欧元调整为 400 万欧元；二是进一步降低了“应通知的投资并购”（notifiable concentration）的条件，第 18.3 条 b 项将“参与交易的一方在过去三年内累计获得超过 5000 万欧元的外国补贴”改为“投资并购涉及的所有企业在过去三年累计获得超过 5000 万欧元的第三国财政资助”。

5.《外国补贴条例》处罚力度过大

提供不正确、误导性信息或不配合调查的，一次性罚款最高为有关企业或企业联合体上一营业年度总营业额的 1%。每日罚款：在做出处罚决定后，相关企业提交正确和完整的信息前的每一个工作日，可处以最高达相关企业或企业联合体上一营业年度日均营业额 5% 的罚款。

违反附件限制性条件批准的决定、违反调查程序中承诺或临时措施的决定：一次性罚款最高为上一年度相关企业营业总额的 10%；每日罚款：在做出处罚决定后，相关企业遵守该等决定前的每一日，可处以最高为相关企业或企业联合体上一年度日均营业额 5% 的罚款。

未申报实施交易、未获得批准提前实施交易、实施被禁止的交易、故意或过失地在公共采购程序中未申报一项外国补贴，最高罚款金额为上一营业年度相关企业营业总额的 10%⁶⁵。

（二）《单一市场应急工具》赋予欧委会干预市场的权力

2022 年 9 月 19 日，欧委会发布《单一市场应急工具》草案（以下简称《应急工具》草案）⁶⁶，该草案提议在面临供应链危机时，赋予欧委会干预市场的权力，以确保关键商品和服务在危机时期自由流动。

《应急工具》草案扩大了欧委会的权力。根据供应链紧急程度不同，该草案赋予欧委会的权力大小也不同（如表 5-1 所示）。其中，在紧急模式下，欧委会可直接干预市场经

64 注：交叉补贴是一种定价战略。其思路为通过有意识地以优惠甚至亏本的价格出售一种产品（称之为“优惠产品”），而达到促进盈利产品销售的目的。

65 资料来源：欧委会，《Political Agreement on the Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market》，Article 15 和 Article 32，<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8576-2021-INIT/en/pdf>。

66 资料来源：欧委会，the single market emergency instrument，SMEI，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5443。

济活动，建议欧盟成员改变生产线，要求企业接受与危机相关产品的优先级订单，甚至可在非常情况下采取“最后应急措施”，强制要求企业提供相关信息、优先排查与危机相关的商品。

表 5-1:《应急工具》草案在不同紧急程度下赋予欧委会的不同权力

紧急程度划分	紧急程度定义	欧委会具体权力
应急规划	即在没有突发事件对单一市场造成严重破坏性影响的正常时期	欧委会可采取多项措施，提升应急准备能力，包括制定危机预案，开展成员国官员危机沟通、培训和模拟，建立早期预警体系。
警戒模式	对欧盟单一市场具有重要战略意义的商品和服务供应受到扰乱、威胁、并有可能升级为单一市场紧急情况时，可启动警戒模式	欧委会可重点监测已确定的具有战略意义的商品和服务的供应链，并在这些领域建立战略储备。
紧急模式	当危机对欧盟单一市场造成广泛影响，严重破坏单一市场的自由流动或供应链运行时，可启动紧急模式。	欧委会可建议欧盟成员改变生产线，以确保与危机相关商品的供应。 欧委会可建议成员国有针对性地分配此前建立的战略储备。 欧委会还可以要求企业接受与危机相关产品的优先级订单。 紧急模式启动后，欧委会还可在非常情况下采取“最后应急措施”，强制要求企业提供相关信息、优先排查危机相关商品。

资料来源：根据欧盟《应急工具》草案整理。

（三）《数字市场法》旨在规制大型在线平台企业

2022 年 7 月 18 日，欧盟理事会正式批准通过《数字市场法》⁶⁷（Digital Markets Act, DMA）。作为欧盟及各国现有竞争法的补充,《数字市场法》主要对两类场景进行规制，一是没有被现有的欧盟竞争法规则覆盖的行为；二是现有竞争规则下无法有效应对新型数字服务带来挑战的行为。《数字市场法》是反托拉斯法在数字领域的拓展和体现，预计于 2024 年 1 月生效实施。

1. 通过“守门人”制度规制在线平台企业

“守门人”（Gate Keeper）指提供核心平台服务的经营者，通常控制着至少一种核心平台服务，如搜索引擎、社交网络服务、某些信息服务、操作系统和在线中介服务等，具体认定标准如表 5-2 所示。该法旨在对数量有限的“守门人”施加更多的义务和禁令来规范数字领域的竞争行为。当前反垄断实践大多以垄断和限制竞争行为作为规制对象,《数字市场法》采用的守门人制度跨越相关市场，从数字经济整体出发，通过企业规模和受众群体认定规制对象，是欧盟反垄断法领域的一次重构。

67 资料来源：欧委会，https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/ict/dma_en。

表 5-2:《数字市场法》守门人认定条件和推定标准

守门人认定条件	推定属于守门人的标准
1. 对国内市场有重大影响。	在过去 3 个财政年度中，每年在欧盟内的年营业额不低于 75 亿欧元，或过去 1 个财政年度，平均市值不低于 750 亿欧元，且向至少三个成员国提供相同的核心平台服务。
2. 提供的核心平台服务是商家接触终端用户的重要渠道。	公司运营的核心平台服务在上一财政年度拥有超过 4500 万的月活跃欧盟终端用户，或 1 万的年活跃欧盟商家。
3. 已经拥有或预期即将拥有稳固、持久的市场地位。	过去三个财政年度均符合第 2 个标准。

资料来源：根据欧盟《数字市场法》整理。

该认定标准通过企业规模、用户范围等数据对在线平台的市场影响力进行量化，实质上将对市场有重大影响或即将有重大影响的平台经营者作为潜在打击对象，并要求定期对“守门人”以及即将成为守门人的在线平台企业进行审查，扩大了“守门人”的范围。一定程度上打击了大型平台企业在欧盟市场经营的积极性。

2.《数字市场法》要求守门人履行三大义务

《数字市场法》从市场公平竞争的角度出发，旨在通过规制守门人的不公平竞争行为来确保数字服务的公平开放性，要求守门人履行四大义务。

一是《数字市场法》要求守门人履行共享义务，提出了强制性的广告数据共享要求，使得广告主和广告发布者可以通过获取更多的广告投放数据来分析自己在不同平台的广告投资回报率，从而选择更适合自己的平台来进行广告合作。

二是《数字服务法》要求在线平台履行告知义务，并赋予用户更多的控制权。针对在线平台，其向用户进行个性化广告推送时应明确告诉用户被展示的信息是广告、该广告是代表谁发布的、平台在做出广告推送时考虑了哪些主要参数及选择原因、信息推荐的最重要的标准，且在线平台应为用户提供修改这些主要参数的选项。

三是《数字服务法》基于特殊保护的需要，对在线平台设置了禁止性义务。在线平台不能收集未成年人的个人数据来对其进行个性化广告推荐。此外，在线平台也不能基于 GDPR 中所明确的特殊类型的敏感数据，例如民族或种族、性生活或性取向等数据，进行用户画像。

3. 惩处措施严苛提高守门人违规成本

被确定为守门人的大型在线平台，必须在六个月内遵守《数字市场法》的规则。如违反规则，则可能会被处以高达其全球总营业额 10% 的罚款。对于累犯，可处以高达其全球营业额 20% 的罚款。如果守门人系统性地不遵守《数字市场法》，即在八年内至少三次违

反规则，欧盟委员会可以展开市场调查，并在必要时实施补救措施。

（四）《数字服务法》规制网络服务提供者但波及范围过大

2022年7月5日，欧洲议会投票正式通过了《数字服务法》（Digital Services Act, DSA）⁶⁸，该法是对欧盟现有数字行业法规的补充，通过对欧盟境内提供数字服务的在线平台规定详尽的合规义务，创设强有力的透明度要求和问责机制，以构建更加公平、开放的欧洲数字市场，该法预计于2024年1月前后生效实施。

《数字服务法》适用于传输或存储第三方内容的中介服务，包括提供网络基础设施服务（如网络接入供应商、域名注册商）、云服务和网络托管服务、在线平台（如社交网络、内容共享平台、应用商店、在线市场、在线旅游和住宿平台等）等。根据不同在线服务的性质、规模 and 影响，《数字服务法》对不同类型的中介服务设立了不同程度的义务，以确保其服务不被滥用于非法活动，并负责任地开展业务。具体而言，尽调义务适用于托管服务，尤其是托管服务的子类别在线平台。部分实质性义务仅适用于具有重大社会和经济影响的大型在线平台（在欧盟至少有4500万用户，占总人口的10%），小平台免除了大部分义务。

《数字服务法》适用于欧盟单一市场，包括在欧盟以外建立的在欧盟提供服务的在线中介机构。这意味着即使在欧盟单一市场以外设立的在线中介机构，只要其向位于欧盟境内或在欧盟有营业地的服务接收者提供服务，也需任命一位法定代表履行相关义务。此规定将适用数字服务法的在线平台范围扩大到全球，向欧盟境内提供服务的任何在线平台均可能受到欧盟及其成员国主管部门的风险评估。如果这些机构不在欧盟成立，则必须任命一名法定代表来履行相应义务。

二、问题分析

（一）《外国补贴条例》涉嫌违反WTO规定

虽然WTO补贴纪律的适用范围相对有限，仅规制了货物贸易领域，但是欧盟《外国补贴条例》针对外国补贴的救济措施违反了《补贴与反补贴措施协定》第32.1条⁶⁹。货

68 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4313。

69 资料来源：胡建国，陈禹锦，“欧盟《外国补贴条例（草案）》及其WTO合规性分析”，《欧洲研究》，2021年第5期。

物领域的补贴（及反补贴）受到《补贴与反补贴措施协定》（Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，以下简称“SCM”协定）及《1994年关税与贸易总协定》（General Agreement on Tariffs and Trade 1994，以下简称“GATT 1994”）的约束，服务和投资领域则尚未制定补贴纪律。SCM协定第32.1条明确规定，除非符合本协定解释的GATT 1994规定，否则不得针对另一成员的补贴采取具体行动。上诉机构认为，SCM协定第32.1条的目的是将成员可以采取的反补贴单边行动限制在GATT 1994和SCM协定明确规定的范围内。由于GATT 1994和SCM协定都没有授权欧盟针对外国补贴采取行动，《外国补贴条例》所规定的承诺和纠正措施不仅涉嫌违反SCM协定第32.1条，还将打破WTO成员起草SCM协定时就货物贸易领域的补贴问题达成的平衡。

欧盟《外国补贴条例》涉嫌违反WTO《服务贸易总协定》（General Agreement on Trade in Services，以下简称GATS）市场准入义务。GATS适用于各成员影响服务贸易的措施。尽管GATS目前尚无补贴纪律直接约束服务贸易领域的补贴行为，但是各成员的补贴行为以及针对补贴的行动仍需遵守GATS相关义务。欧盟《外国补贴条例》规定，若欧委会认定存在扭曲内部市场的外国补贴，其可以要求拟设立合资企业的相关企业做出承诺，或对相关企业施加纠正措施，如减少产能、拆分资产等；除此之外，欧委会还有权作出禁止设立合资企业的决定。这些规定在不同程度上限制了外国服务提供者在欧盟内部市场提供服务的能力。

（二）外国补贴范围宽泛阻碍外企正常市场活动

欧委会将外国政府补贴范围扩大到外国公共机构，以及行为可归因于第三国的任何私人实体，但是没有明确的规则区分国有企业和私人实体的“市场化行为”和“与财政资助有关的行为”，甚至将外资国有银行的市场化交易行为视为外国补贴，极大泛化了外国补贴的范围，干扰企业投资经营活动。调查显示，82.3%的受访中资企业认为《外国补贴条例》中政府补贴的定义过于宽泛，阻碍企业正常的市场化行为（如图5-1所示）。

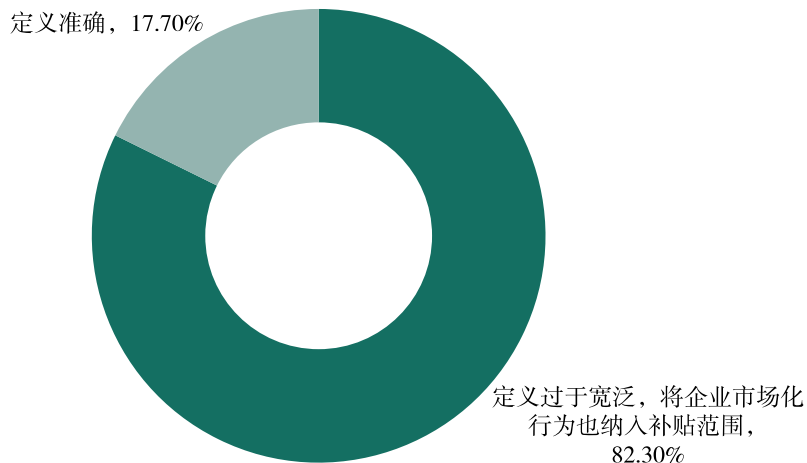


图 5-1：企业对于“外国补贴”定义的看法

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）《外国补贴条例》不利于外企在欧盟公平竞争

欧盟《外国补贴条例》进一步降低了触发外国补贴审查的条件，为国有企业及其关联企业量身定制更加严苛的规则，提高了企业合规成本，不利于中资企业在欧盟市场公平参与投资并购与公共采购活动。调查显示，32.79% 的企业认为《外国补贴条例》对其在欧盟投资经营有很大负面影响（如图 5-2 所示）。

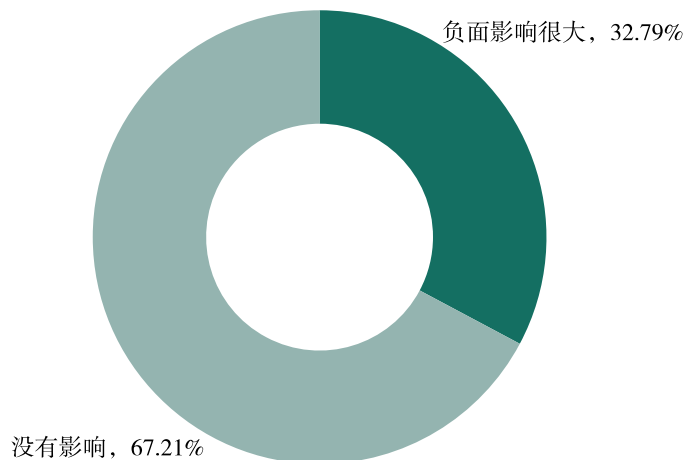


图 5-2：欧盟《外国补贴条例》对企业的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

受访企业反映，欧盟《外国补贴条例》对其影响主要体现在提高企业的合规要求、外国补贴审查期限过长增加了企业的成本、在同欧盟企业竞争中处于不公平地位等三方面，持上述三类观点的企业分别占比 59.82%、38.39% 和 33.04%（如图 5-3 所示）。

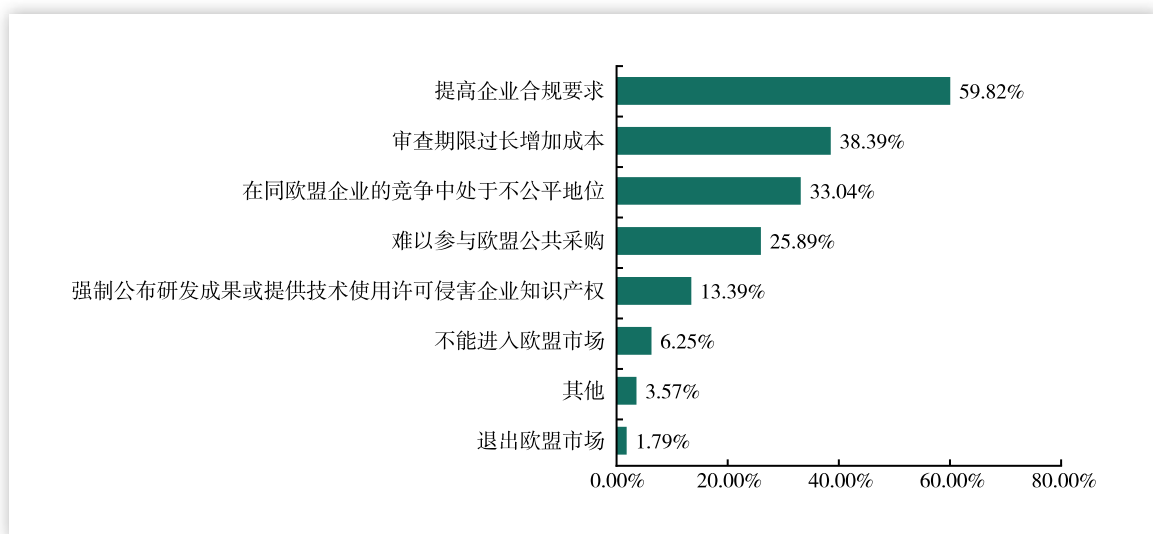


图 5-3：欧盟《外国补贴条例》对企业的具体影响

数据来源：中国贸促会研究院。

（四）欧委会紧急权力扩大干预企业市场行为

欧盟《单一市场应急工具》草案赋予了欧委会在紧急情况下可直接干预市场经济活动、强制要求企业提供相关信息的紧急权力，此举是欧盟采用政治手段干预市场经济的行为，采用行政手段干预企业生产经营活动，违背 WTO 自由化原则。

（五）数字领域竞争法规打击域外企业投资积极性

欧盟《数字服务法》基于“线下禁止的，线上也应禁止”原则，赋予监管机构职权、规制数字服务企业、促进数字服务向着更加透明化和公平化的方向发展迈出了一大步。但是要求在欧盟单一市场以外设立的在线中介机构，只要其向位于欧盟境内或在欧盟有营业地的服务接收者提供服务，也需任命一位法定代表履行相关义务。该条规定的涉及范围过大，或将打击欧盟域外企业投资欧盟积极性，不利于欧盟市场数字经济的创新。

三、我们建议

（一）明确外国补贴发放主体的范围

建议欧盟将“外国补贴”的发放主体限定在合理范围内，将“私人实体”从政府范畴中移除，避免将私人企业正常的商业化行为贴上“政府补贴”的标签，并对归属定义做进一步明确解释，完整参考欧盟国家援助审查制度，增加针对担负特殊公益责任企业的豁免情形，以彰显欧盟一直秉承的无差别待遇原则。

（二）明确“可归因于第三国”的判定标准

建议欧盟尽快明晰“可归因于第三国”的判定标准，以外国公共机构或企业是否拥有或行使政府授予的权力为准则，明确区分外国公共机构的市场化行为和与财政资助相关的行为。

（三）分产业确定合理的政府补贴审查门槛

建议充分欧盟充分考虑不同行业的特性，针对重资产行业适度放宽政府补贴审查条件；充分考虑一些产业中垂直分工协作的紧密性，勿将并购中所有参与企业的政府资助合并计算。

（四）尽量缩减审查中政府的自由裁量空间

建议欧盟立法者在外国补贴审查过程中，对于“欧盟利益评估”建立清晰的审查考量要素清单，以及举证标准，最大程度限制主管机关过宽的自由裁量权。

（五）取消外国补贴审查十年追溯期的规定

建议欧盟取消对外国补贴审查 10 年追溯期的规定，取消“过去三年累计取得外国补贴”条件，遵守法律不“溯及既往”的法律原则。

（六）取消强制企业公布研发成果错误做法

强制企业公布研究与开发成果的救济措施实质上是威胁企业转让知识产权，极大侵犯

了企业商业秘密和知识产权利益，是单边主义的体现。建议欧盟取消外国补贴审查中关于强制企业公布研究与开发成果的救济措施。

（七）充分保障被审查者辩护的权利与机会

建议欧盟设立外国补贴审查的程序保障机制，充分保障被调查方辩护的权利与机会。在程序上，应设置听证机制，设定审查的法定时限，公开审查机关在负责举证时的标准和考察要素，给予业界足够的法律确定性，最大程度减少行政审查给交易带来过高的成本。

（八）规范紧急权力杜绝过度干预市场行为

建议规范欧委会及各成员国政府的紧急权力，避免干涉企业内部管理活动和正常的市场化行为，杜绝滥用行政权力实施限制竞争行为。

（九）针对《数字服务法》模糊概念进行解释说明

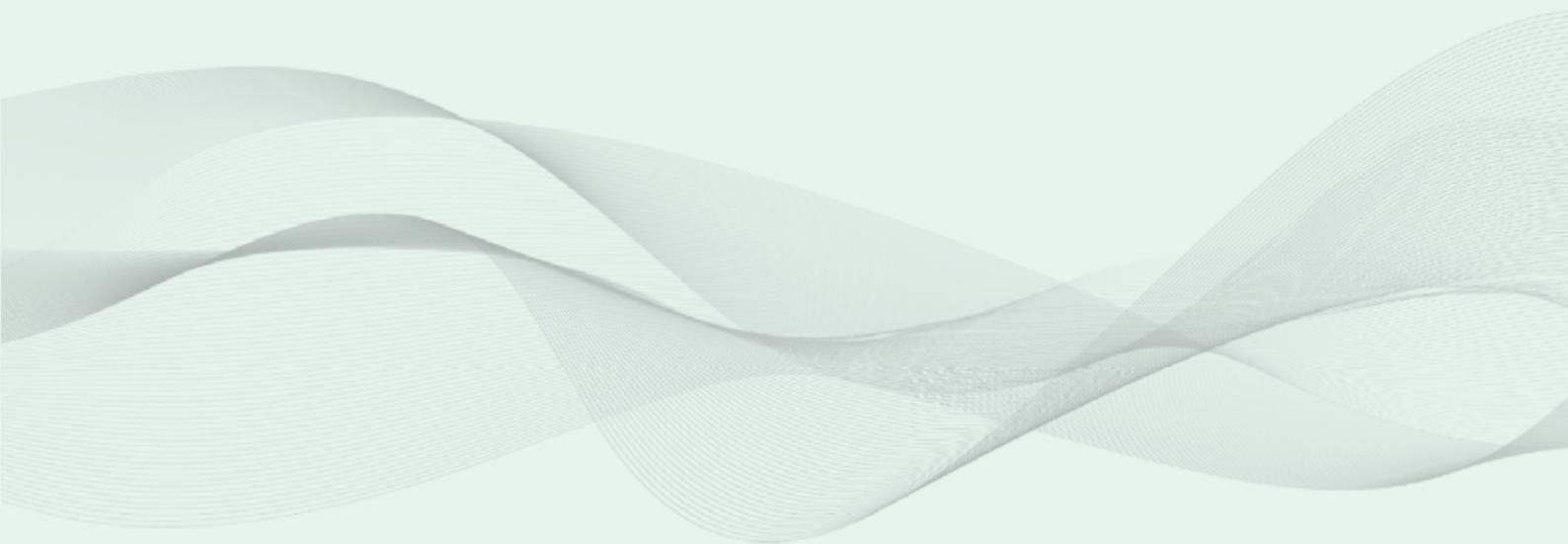
建议欧盟对于《数字服务法》中提到的“网上非法内容”进行进一步解释说明，提高法案透明度和可操作性，避免出现政府自由裁量权较大与歧视性执法行为。

（十）确保市场公平开放避免歧视性行为

欧盟机构的竞争政策工具应保证市场的开放性，确保对外资企业的法律确定性和公平性，避免通过限制外资企业竞争能力而造成新的扭曲。

| 第六章 |

公共采购



一、最新发展

（一）国际采购工具提高公共采购市场准入壁垒

2022 年 8 月 29 日，欧盟《国际采购工具》（International Procurement Instrument, IPI）⁷⁰ 正式生效，适用于欧盟所有成员。《国际采购工具》规定，欧盟针对第三国⁷¹ 的公共采购市场可以自行发起调查，或者应相关利益方的申请开展调查，判定第三国在公共采购程序中对欧盟企业是否存在歧视性政策。若调查结论为存在歧视性政策，且该第三国在规定的时间内未能废除或修改歧视性政策，欧盟相关部门可限制或排除该第三国企业参与欧盟公共采购项目的权利。《国际采购工具》关于调查对象、调查和磋商程序、限制措施、中标人义务、适用范围、例外和豁免等条款的具体内容如表 6-1 所示。

表 6-1：欧盟《国际采购工具》重点内容

类型	具体内容
调查对象	“第三国措施与做法”，即第三国政府或其他市场采购主体采取的法律、法规或行政措施。
调查和磋商程序	欧委会既可主动发起调查，也可基于欧盟利益相关方申请发起调查。调查过程中，欧委会还将邀请被调查的第三国进行双边磋商。调查磋商应在 9 个月内完成，特殊情况下可延期 5 个月。
限制措施	- IPI 措施所针对的公共采购需达到一定门槛：工程与特许权项目估值 1500 万欧元以上（不含增值税）、货物与服务规模 500 万欧元以上（不含增值税）。 - IPI 措施由发包方具体执行，主要有两类：一是对来自第三国经济运营者投标的评估分数最多扣减 50% 得分；二是排除第三国经济运营者投标。 - IPI 措施有效期为 5 年，可延期 5 年。
中标人义务	- 中标人不得将合同总价值的 50% 以上分包给来自于受 IPI 措施约束的第三国经营者； - 对于标的物涵盖货物供应的合同，不论此类货物或服务由中标人还是分包商提供，源自受 IPI 措施约束的第三国货物或服务，不得超过合同总价值的 50%； - 中标人必须根据发包机构要求，向发包机构提供与上述两点相对应的充分证据，最迟在合同执行完成后提供； - 如不遵守上述义务，可处以合同总价值 10% 至 30% 的处罚。

70 资料来源：欧洲议会，[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI\(2020\)649403_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI(2020)649403_EN.pdf)。

71 注：第三国指未加入 WTO 框架下政府采购协议且未与欧盟签订关于政府采购协议的国家。

续表

类型	具体内容
适用范围、例外和豁免	• GPA 成员以及与欧盟签署涉及公共采购双边协定的国家不受影响； • 最不发达国家不受影响； • 如果只有来源于受到 IPI 措施限制的第三国投标符合条件，或有必须的公共利益理由，不受影响。
特别规定	• 当投标人为联合体，且来自第三国的联合体成员所占比例不超 15% 时，IPI 工具不适用；若非第三国主体由第三国相关投标主体控股或拥有实际控制权，仍受影响。

资料来源：贸促会研究院根据《国际采购工具》整理。

（二）反补贴条例强化公共采购声明义务

2022 年 11 月 28 日，欧盟理事会最终批准通过了《外国补贴扭曲内部市场条例》（以下简称《外国补贴条例》）⁷²。该条例专门设置了针对公共采购的外国补贴审查，并规定标的额不小于 2.5 亿欧元，或前三财政年度内累计获得超过 400 万欧元财政资助（包括其子公司、控股公司，以及主要分包商和供应商所获资助）的投标主体参与欧盟公共采购程序时，应以通知或声明的方式，向缔约机构或实体提供前 3 财年内接受的外国财政资助信息，否则不予授标。发标方在收到投标主体提交的通知或声明时，应立即转交欧委会，欧委会应在 20 个工作日内进行初始审查（preliminary review），在收到完整通知之日起 110 个工作日内完成深入审查（in-depth review），审查未结束前不允许向该投标主体授标。该条例极大增加了外资企业参与欧盟公共采购的时间成本，并在一定程度上限制了外资企业参与公平竞争的权利，客观上赋予了欧盟企业额外的竞争优势，给外资企业设置了公共采购准入壁垒。

（三）“强迫劳动”产品禁令限制中企正常参与

2022 年 6 月 9 日，欧洲议会通过了《关于新疆人权状况、包括新疆警方文件的决议》⁷³和《关于禁止强迫劳动产品的新贸易机制的决议》⁷⁴ 两项“强迫劳动”产品禁令，呼吁禁止

72 资料来源：欧盟理事会，<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/council-gives-final-approval-to-tackling-distortive-foreign-subsidies-on-the-internal-market/>。

73 资料来源：欧洲议会，European Parliament resolution on the human rights situation in Xinjiang, including the Xinjiang police files，https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0237_EN.html。

74 资料来源：欧洲议会，European Parliament resolution on a new trade instrument to ban products made by forced labour，https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0245_EN.html。

所谓“强迫劳动”生产的产品进入欧盟市场，包括禁止进入公共采购市场。目前来看，两项决议不具强制性法律约束力，暂无直接相关法律后果，但反映了欧盟针对新疆问题的立场及后续可能采取的措施，甚至导致针对中企的歧视性行政行为。

二、问题分析

（一）三成半企业认为欧盟公共采购市场恶化

欧盟通过《国际采购工具》和《外国补贴条例》全面提高了公共采购市场的壁垒，并对个别地区产品采取歧视性政策，使欧盟公共采购市场的公平性、开放性、透明度正在逐渐减少。调查显示，35.71%的受访企业认为欧盟公共采购环境比过去恶化（如图6-1所示）。

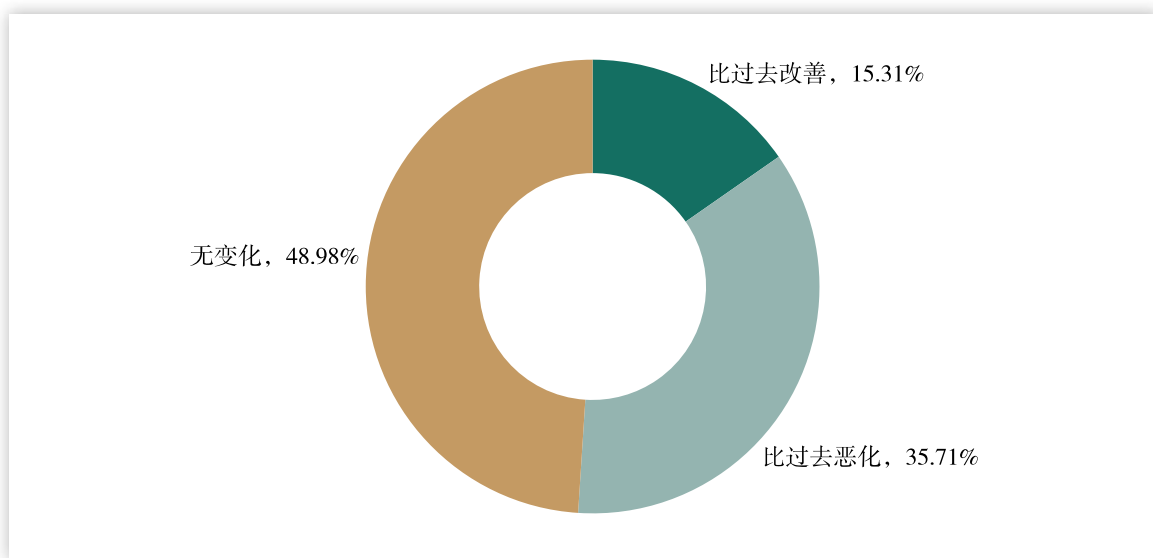


图 6-1：在欧中企对欧盟及其成员国公共采购环境评价

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）《国际采购工具》成欧盟保护主义新工具

《国际采购工具》是欧盟为自己打造的带有明显攻击性的保护主义工具，名义上是为了避免欧盟企业受到不公待遇，实则是为欧盟公共采购市场设置了新的准入壁垒，既为

外资企业参与欧盟公共采购设置了障碍，也为欧盟公共采购市场的高效、健康发展埋下隐患。调查显示，40.62% 的受访企业认为欧盟《国际采购工具》对企业参与欧盟公共采购产生障碍（如图 6-2 所示）。

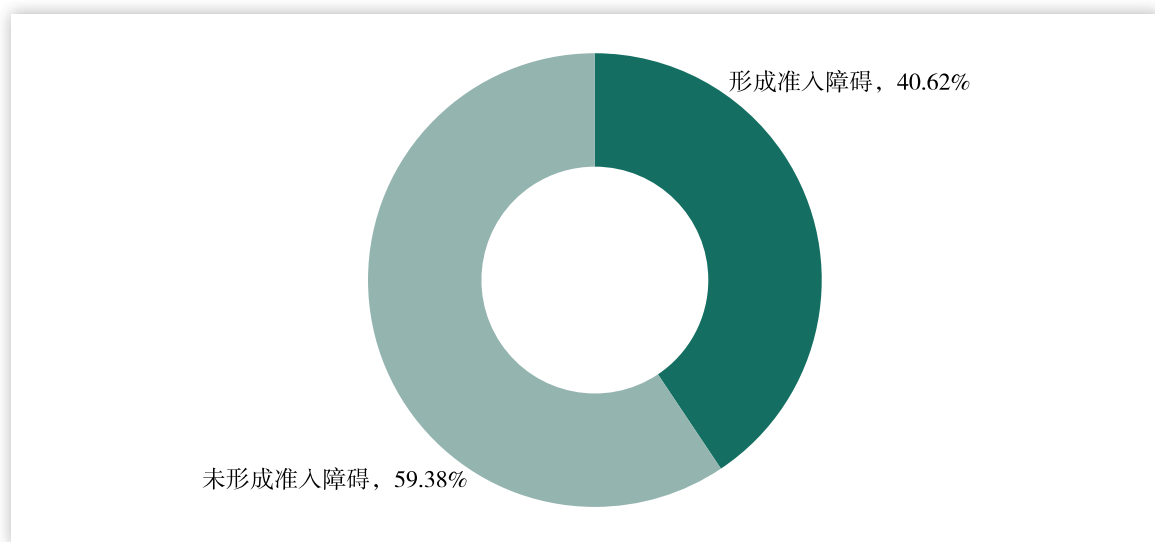


图 6-2：在欧中企对《国际采购工具》是否形成准入障碍的看法

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）公共采购文件规定模糊隐形壁垒较多

在公共采购项目中，企业普遍认为欧盟及其成员国公共采购信息发布不透明导致外资企业错失参与公共采购机会，欧盟公共采购文件模糊规定形成对外资企业的准入壁垒。调查显示，44.53% 的受访企业认为欧盟及当地政府公共采购法规和招标文件中存在模糊规定（如图 6-3 所示）；42.97% 的受访企业表示欧盟公共采购程序不透明（如图 6-4 所示）。

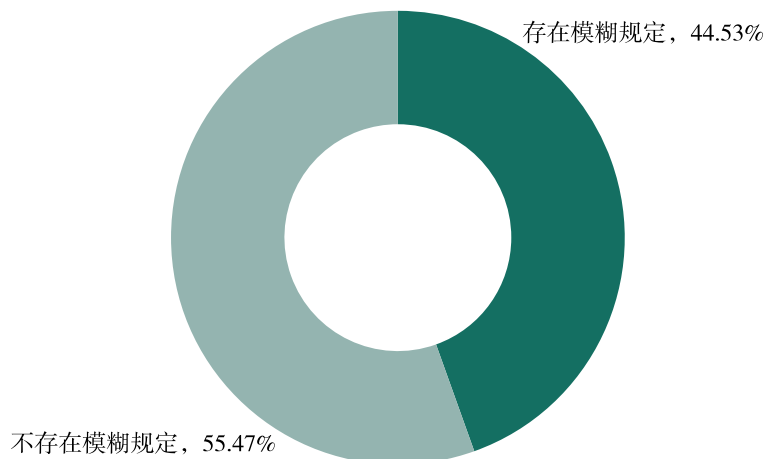


图 6-3：企业对欧盟公共采购是否存在模糊规定的看法

数据来源：中国贸促会研究院。

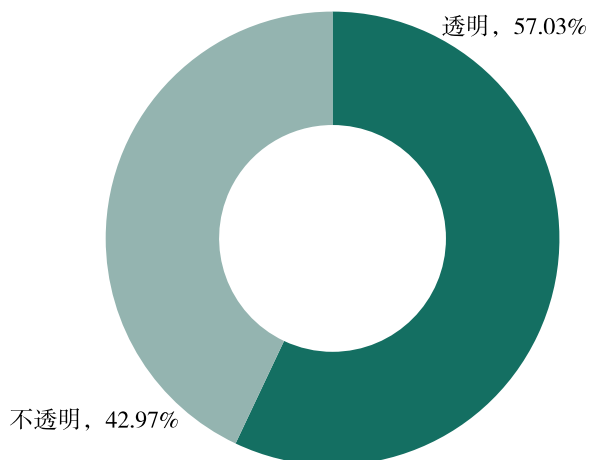


图 6-4：企业对欧盟公共采购透明度看法

数据来源：中国贸促会研究院。

（四）中企在公共采购领域面临事实上歧视

中国企业在参与欧盟部分成员国公共采购项目时会受到额外的歧视待遇。调查显示，在参与过欧盟公共采购的企业中，40.91% 的受访企业表示欧盟及当地政府公共采购存在着

通过歧视性标准将中资企业排除在外的情况（如图 6-5 所示）。部分欧盟成员甚至以“国家安全”为由阻碍中企公平竞争。2022 年 8 月 11 日，爱沙尼亚、拉脱维亚退出中国 - 中东欧合作机制。企业反映，8 月 12 日即收到拉脱维亚业主方（一铁路建设项目）通知，表示出于国家安全考虑，不再向中企分享项目相关资料，为企业项目跟进带来较大困难，最终导致企业退出项目。

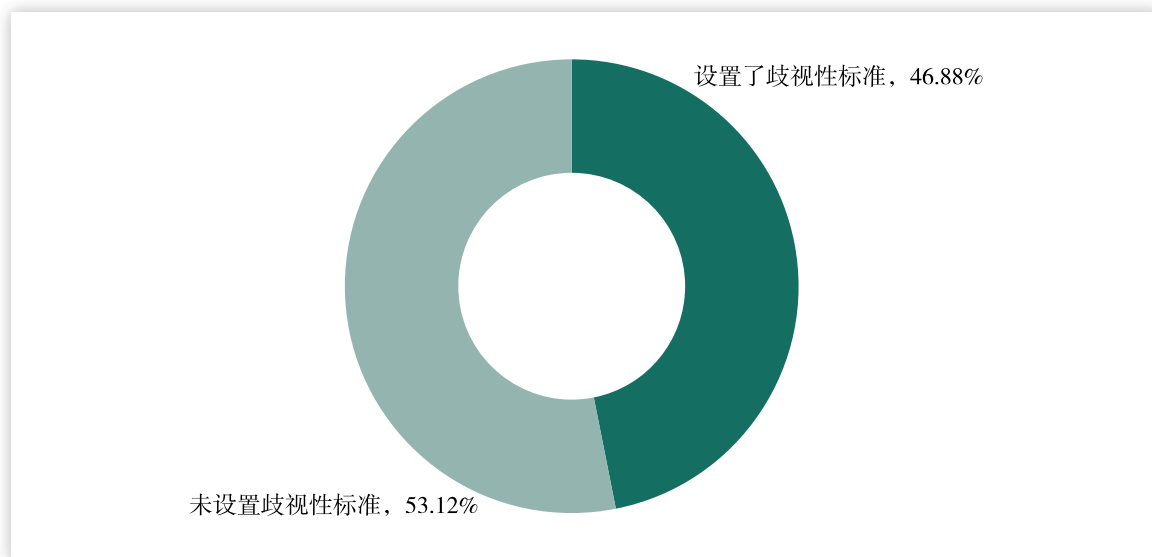


图 6-5：企业对于公共采购中欧方是否设置歧视性标准的看法

数据来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）避免在公共采购设置新的保护主义工具

建议欧盟及其成员秉持公平、开放的市场原则，避免在公共采购领域设置新的保护主义工具，保持欧盟公共采购市场的开放性、公平性与透明度。

（二）减少行政机构在公共采购市场的干预

建议欧盟尊重公共采购市场的运行规律，减少行政机构对外资企业的限制性和排除性措施，避免通过行政调查手段削弱外资企业、外国产品在公共采购市场竞争力的行为。

（三）公平对待所有参与公共采购的外资企业

建议欧盟及成员国遵守 WTO 非歧视原则，杜绝在制度和执行层面设置歧视性标准，保障外资企业公平参与欧盟公共采购项目的权利，保障所有地区产品公平进入欧盟采购市场的机会。

（四）规范公共采购文件流程减少隐性壁垒

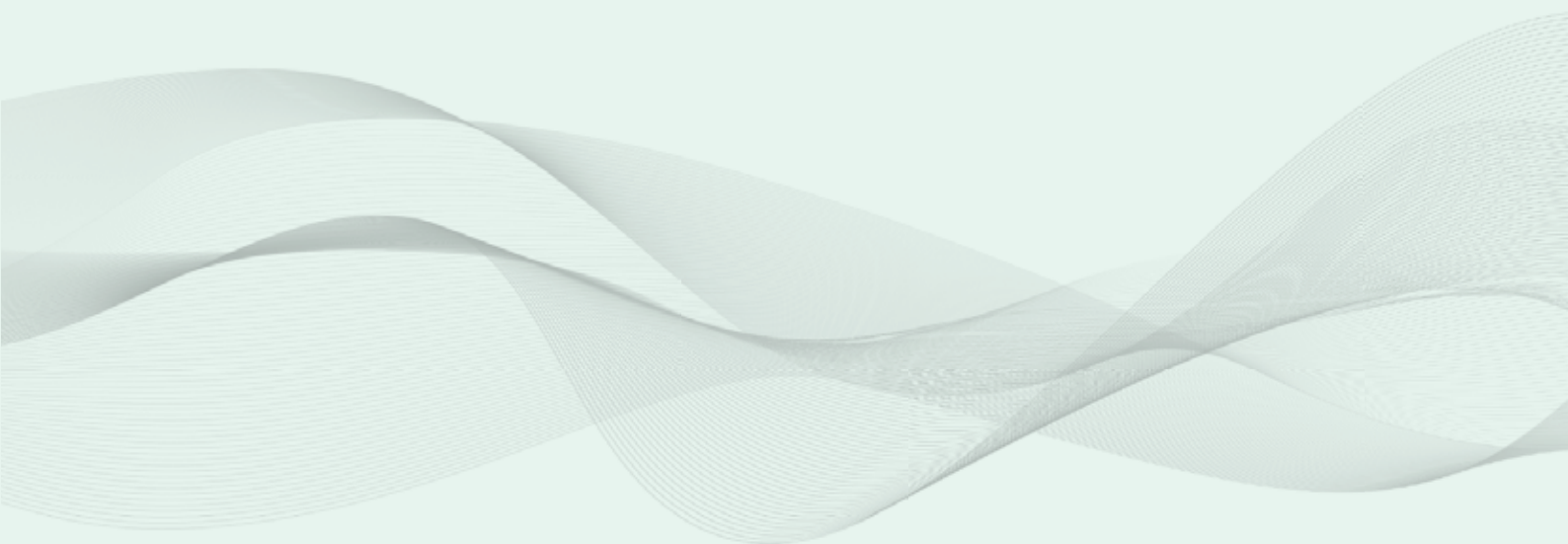
建议欧盟及成员国制定严格的公共采购流程规范指引，坚决杜绝针对特定企业设定招标标准、超出公共采购合理需求条件等歧视性行为和暗箱操作，提高公共采购流程的规范度，减少隐性壁垒。

（五）继续支持中国尽快加入政府采购协定

中国加入《政府采购协定》（GPA）对世界各国都是有利的，为各参加方提供了广阔的市场。建议欧盟相关方继续积极支持中国加入《政府采购协定》（GPA），共同推动政府采购市场的进一步开放与完善。建议欧盟成员推动与中国的公共采购双边合作，加快双边公共采购相关协定的谈判和签署。

第七章

金融



一、最新发展

（一）金融企业面临严格可持续报告要求

2022年4月6日，欧盟委员会通过《金融服务部门与可持续性有关的披露细则》（以下简称《细则》）⁷⁵，并计划于2023年1月1日开始实施，供金融市场参与者根据《可持续金融披露条例》（SFDR）披露可持续性相关信息时使用。

《可持续金融披露条例》及《细则》规定，金融主体必须披露其如何将可持续性风险纳入决策和咨询流程，并提供金融产品可持续性透明度的信息。其中可持续性风险指可能对投资价值造成重大负面影响的ESG⁷⁶风险，即环境（Environment）、社会责任（Social Responsibility）以及公司治理（Corporate Governance）风险。

《可持续金融披露条例》针对的金融主体主要分为金融市场参与者与财务顾问两类。金融产品主要包括：投资组合管理和投资咨询服务、基于保险的投资产品、养老基金、另类投资基金⁷⁷和符合欧盟可转让证券集合投资计划（UCITS）的产品等。需要披露的信息主要包括：把可持续性风险纳入投资决策过程的信息；可持续发展风险如何影响投资者回报的信息；投资决策和投资建议对可持续性发展的主要不利影响信息等。披露方式包括合同前期披露、定期披露报告以及网站信息披露等。

目前来看，《可持续金融披露条例》覆盖的范围较广，涵盖了广泛的市场参与者和产品，可能导致披露事项的专业度不足，为大范围内实施造成困难；要求企业搜集对可持续性发展的主要不利影响相关数据，对众多中小企业要求较高；缺乏可比较的、公开的和可靠的数据，是目前资产管理者向可持续投资转型面临的一大挑战。

（二）欧盟加强第三国银行分支机构监管

2021年10月27日，欧盟委员会发布其向欧洲议会、欧洲理事会提交的对《资本要求

75 资料来源：欧委会，Regulation on sustainability-related disclosure in the financial services sector, https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/disclosures/sustainability-related-disclosure-financial-services-sector_en.

76 注：Environment, Social and Governance.

77 注：另类投资基金是指投资于传统公开市场交易的权益资产、固定收益类资产和货币类资产之外投资类型的基金，包括房地产、商铺、矿业、能源、证券化资产、对冲基金、大宗商品、私募股权、基础设施、黄金、艺术品等领域。

指令第 6 版》(CRD 6) 等的修订草案 (以下简称草案)⁷⁸, 旨在增强欧盟银行业发展韧性和提高金融稳定性。2022 年, 欧洲理事会就该草案进行了四次内部讨论。草案主要内容包括: 执行巴塞尔协议 III 中资本计量等相关改革措施, 提高银行业对环境、社会 and 治理 (ESG) 风险的抵御能力以及对欧盟内第三国分行实施更严格监管等。其中, 草案中关于欧盟内第三国分行监管的相关内容将对部分外资银行集团及其欧盟内分行带来显著负面影响。具体表现在两个方面:

一是分行按子行监管。外资银行分行被视为子行进行监管, 将无法共享总行的资本金, 其资本金充足率、单一客户授信额度、系统内资金调配等均受到严格限制。二是设立中间母公司 (IPU)。即在欧盟区域内有两个或两个以上属于同一个第三国集团的银行机构, 须在欧盟区域内设立一个中间母公司, 这将在很大程度上限制中小规模银行的贷款能力。

二、问题分析

(一) 可持续新规增加企业三大成本

欧盟《可持续金融披露条例》及《细则》等一系列有关环境、社会 and 治理 (ESG) 新规为中欧企业开展绿色合作创造了新契机。但披露内容相对繁杂, 多数所需数据并不是财务或市场信息, 而是与诸如温室气体排放量和人权影响等难以直接量化的指标, 给企业合规带来较大挑战。

企业反映,《可持续金融披露条例》等欧盟 ESG 新规对企业的影响主要体现在三个方面: 一是更高标准和更具强制性的 ESG 信息披露要求增加了企业“走出去”的合规成本。除在欧盟开展业务的企业外, 其他与欧盟有关联的境外金融实体也被纳入监管范围, 并要求投资者披露在欧盟之外的投资活动。二是增加了特定行业企业在欧融资成本。尤其是在电力、基础设施等中企对欧主要投资领域, 欧盟金融机构在处理相关投资项目的贷款申请时会更加严格。三是增加企业社会责任履行成本。位于第三国的中国供应商将被要求履行更多 ESG 规则义务, 承担额外的社会责任开支, 并且需要对公司治理结构进行转型以保留和提供高质量、完整、真实的信息数据。

78 资料来源: 欧盟委员会欧盟法律专栏, EUR-LEX, The proposed amendment to Directive 2013/36/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0663>。

（二）针对第三国分支监管举措阻碍企业正常经营

近年来，欧盟层面对《资本要求指令》进行了多次更新，成员国层面也在加快推动相关举措，其中针对第三国银行分支的监管措施对中资银行集团及其欧盟内分行带来的不利影响更加显著。截至 2022 年 10 月 31 日，在欧盟设立的银行第三国分支（TCB）来自 23 个第三国和地区，其中最多的是中国大陆（18 个）、伊朗（11 个）、美国（10 个）、英国（9 个）和黎巴嫩（9 个）⁷⁹。

企业反映，在德国等部分欧盟成员国，中资银行分行已被视为子行进行监管，严重制约了中资银行的业务拓展和为实体企业提供金融支持的能力。企业还反映，鉴于中资银行在欧分行主要为在欧中资企业提供批发业务，零售业务规模很小，如果纳入 IPU 并表管理，其大额敞口限额将受到严重制约。分行将不得不与现有客户重新商谈贷款条款，其客户和声誉将受到负面影响，为新客户提供贷款的能力也将受限。

三、我们建议

（一）避免可持续金融披露规则的扩大化解释

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

（二）审慎校准和设计金融监管规则

建议欧盟委员会仔细校准、设计《资本要求指令第 6 版》中关于第三国分行监管的条款，避免出现金融企业合规成本大于监管效果的情况。避免限制第三国分行支持欧盟经济的能力，进而导致欧洲企业可选的融资渠道减少和欧盟金融市场流动性降低。

（三）给予外资金金融企业公平公正待遇

建议欧盟及其成员一视同仁，内外资银行采取统一的监管标准，不得要求外资银行监管披露更多信息，不得对外资银行采取更高监管频次。

79 资料来源：欧委会，EBA Report on Third Country Branches, <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-list-third-country-groups-and-third-country-branches-credit-institutions-operating>。

（四）通过合作机制或双边协商解决金融市场问题

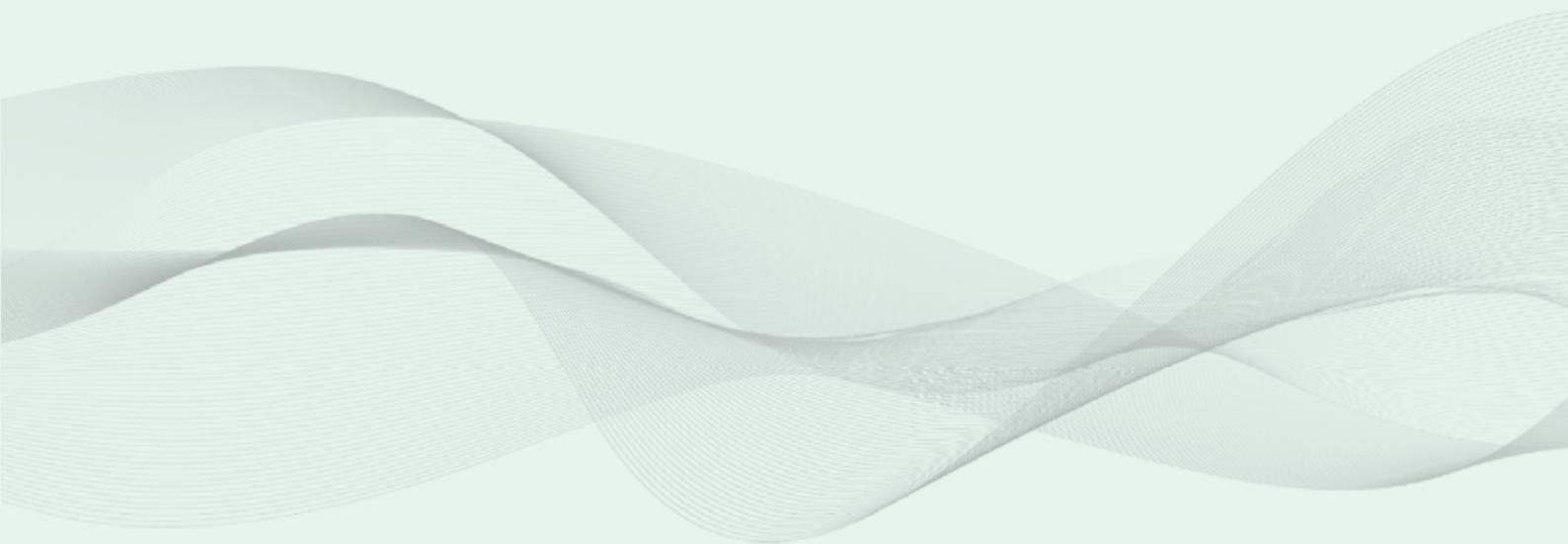
建议欧盟及其成员通过现有监管框架或者双边协商的方式来解决金融市场的合理监管问题，比如发挥好中欧宏观经济政策对话、中欧财金对话机制的作用，避免过度规制欧盟及成员金融市场。

（五）进一步推进金融业双向开放和监管合作

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

| 第八章 |

数字经济



一、最新发展

（一）发布《欧洲芯片法案》希望提高欧盟竞争力

欧盟委员会于 2022 年 2 月 8 日正式发布了《欧洲议会和理事会关于建立旨在强化欧洲半导体生态的措施框架条例》（以下简称《欧洲芯片法案》）⁸⁰。

《欧洲芯片法案》旨在建立明确的组织架构、应对机制和预算名录，提高欧盟半导体生态系统的弹性，扭转欧盟占全球市场份额偏低的局面，推动欧盟引领新型芯片的应用，提高欧盟工业的全球竞争力。目标是使 2030 年欧盟芯片产能在全球的生产份额提高到 20%，从而确保欧盟半导体芯片供应，减少对外依赖性、提高危机抵御能力，提升其在全球半导体芯片供应链和全球价值链中的影响力。

法案着力提升技术研究、设计创新、制造包装、人才培养、供应链安全等核心能力，设定了 3 个支柱：（1）加强技术能力建设。通过设立公共和私营部门联合运作的“欧洲芯片基础设施联盟”（European Chips Infrastructure Consortium, ECIC），投资建设欧盟境内创新基础设施，支持大规模技术能力建设，促进尖端和下一代半导体技术发展，加强欧盟的先进设计、系统集成和芯片生产能力。（2）保障生产供应安全。支持在各成员国开设最先进的半导体设计、制造“一体化生产设施”（integrated production facilities, IPF）和“开放代工厂”（open EU foundries, OEF），并要求 IPF 和 OEF 必须投资于下一代芯片的设计或制造，接受欧盟委员会的监督。（3）建立半导体危机应对协调机制。加强欧盟委员会和各成员国彼此间合作，监测、预估和判断欧盟和全球范围的半导体供应、需求、短缺和危机情况，如价格异常波动、事故、攻击、自然灾害、贸易政策、关税、出口限制、贸易壁垒、企业关闭、收购等信息⁸¹。

法案确立了五大建设规划，拟增强欧盟半导体设计能力，保障供应链安全与弹性，促进半导体技术运用，缩小各成员国之间技术差距（如表 8-1 所示）。

80 资料来源：欧委会，COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A Chips Act for Europe. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_729。

81 资料来源：中国贸促会研究院根据条款整理。

表 8-1:《欧洲芯片法案》确立的五大建设规划

规划要点	规划内容
1. 建立覆盖全欧盟的虚拟研发平台	平台用以联合设计公司、初创的中小企业、知识产权与研发工具供应商、技术研究机构，提供基于技术共同开发的虚拟原型解决方案，包括：利用扩展图书馆和电子设计自动化工具，整合现有和最新设计设施；基于开源的第五代精简指令集计算（RISC-V）的处理器架构等创新手段来升级设计能力；延展半导体生态系统，服务欧盟的绿色、数字和创新议程。
2. 支持新建公私合作的先进试验生产线	面向欧盟境内的半导体行业，提供满足下一代芯片生产技术所需的基础设施，包括 2nm 以下节点、10nm 及以下全耗尽型绝缘体上硅（FD-SOI）、3D 异质集成技术和先进封装设施；为包括与可持续能源相关的电力电子和电子迁移技术关键功能集成的新概念设计、神经形态和嵌入式 AI 芯片、集成光子学、石墨烯等材料及其他新材料等技术提供测试、演示和验证服务。
3. 增加半导体替代技术投资	投资研发神经形态计算及量子器件；建设量子芯片设计库、量子芯片生产线，以及量子器件的测试和实验设施。
4. 利用在各成员国建立半导体能力中心促进技术利用	要求获得公共财政资助的各中心按照透明、非歧视的原则和市场化的合同条款向社会用户开放，并向中小企业提供倾斜优惠。利用各中心组成的网络培养合格劳动技能工人的教育功能，为欧盟的半导体行业吸引、输送技术人员，解决当前制造业技工短缺的问题。
5. 设立促进欧盟半导体投资的专项基金	通过股权或债权方式，发挥杠杆和乘数效应，吸引带动私营部门加大对半导体制造技术和芯片设计领域的投资，扶持在融资方面遭遇困境的初创企业、中小企业，以及半导体价值链中的其他企业，支持半导体生态系统的动态和弹性发展。

资料来源：贸促会研究院根据《欧洲芯片法案》整理。

（二）《数字市场法》正式生效限制“守门人”企业

2022 年 11 月 1 日，《数字市场法》（Digital Markets Act, DMA）⁸² 正式生效。该法旨在规范数字市场秩序、限制数字科技巨头过度垄断和不正当竞争行为，采取“事前监管”和“逐案执法”双管齐下的创新举措，对被归为“守门人”的互联网巨头企业提出一系列规范性要求，包括不得滥用市场支配地位打压或并购竞争对手，不得未经用户允许强行推送广告或安装软件，不得将采集的用户数据移作他用等。

“守门人”通常控制着至少一种核心平台服务（如搜索引擎、社交网络服务、某些信息服务、操作系统和在线中介服务），充当着企业用户连接消费者的重要门户，拥有持久、庞大的用户基础，在欧洲数字市场占据或预期占据稳固而持久的地位，因而在事实上拥有规则制定的权力。

该法适用于所有向欧盟的商业用户或终端用户提供核心平台服务的服务商，针对的是市值达到 750 亿欧元、年营业额达 75 亿欧元、每月至少 4500 万用户和年度 10000 活跃商

82 资料来源：欧委会，Digital Markets Act (DMA) .https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/ict/dma_en。

业用户的公司，例如 Alphabet、亚马逊、苹果、Meta 和微软等公司。

该法生效后，达到定量门槛的公司须通知欧委会，等待欧委会 45 个工作日内就是否列入“守门人”作出认定。《数字市场法》规定，定量门槛以财务数据、活跃用户数量为参考，如一家公司满足定量门槛的要求，则欧委会可以推定“守门人”的定性标准已经达到。定量门槛和可推定的定性标准见前述第五章表 5-2。如未达到“守门人”认定条件，那么欧盟委员会有权通过市场调查来评估特定企业的具体情况，并在定性评估的基础上就是否认定为“守门人”做出决定。

为确保新规则有效性，不遵守《数字市场法》义务的“守门人”可能面临严厉制裁。《数字市场法》明确规定了对违规行为采取巨额罚款、迅速通知、重组乃至禁止其进入欧盟市场等不同严厉程度的威慑或制裁措施。例如，欧盟委员会可处以高达公司全球年营业额 10% 的罚款，并定期支付高达公司全球年营业额 5% 的罚款；当“守门人”系统性地违反《数字市场法》规定，欧盟委员会有权采取额外补救措施，例如责成守门人重组或出售部分业务（即出售单位、资产、知识产权或品牌）（如表 8-2 所示）。

表 8-2：“守门人”须履行的合规义务

合规要点		具体说明
公平交易	数据使用限制	守门人不得利用商家通过核心平台服务所生成或提供的非公开数据与商家进行竞争。 守门人不能将基于核心平台服务收集的个人信息与守门人提供的其他服务、或第三方服务收集的个人信息任意融合。 守门人不能因为第三方服务使用了其核心平台服务，就基于提供在线广告服务的目的，处理终端用户使用第三方服务所产生的个人信息。
	交易限制	守门人应允许商家在平台外发布优惠信息、进行产品推广。 守门人应允许商家通过其他渠道，以不同于守门人的条件提供相同的产品或服务。 守门人不能强制用户使用守门人的认证服务、网页浏览器、支付服务。
	互操作性	守门人应允许用户安装和使用第三方应用或应用商店，且该等第三方应用和应用商店能和守门人的操作系统相互兼容。
权利保障	选择权	终端用户可以在操作系统上卸载任何应用，但是对操作系统或设备功能至关重要且在技术上不能由第三方独立提供的应用除外。 终端用户可以更改守门人的操作系统、虚拟助手和 Web 浏览器上的默认设置。 终端用户可以更改守门人的操作系统、虚拟助手和 Web 浏览器上的默认设置。
	可携带权	若终端用户或其授权方要求，守门人应免费提供终端用户在平台活动中所产生的数据及其自己提供的数据，同时还应提供免费的工具来确保可以实现有效的数据可携带性。
	公平交易权	针对守门人自己与第三方提供的类似服务或产品，守门人不得优待自己，应适用透明、公平和非歧视性条件来进行排名和展示。 如果第三方在线搜索引擎提供者要求，守门人应基于公平、合理和非歧视的标准，向其提供终端用户在守门人的在线搜索引擎上产生的免费和付费搜索的排名、查询、点击和查看数据，但若构成个人信息须进行匿名化处理。

续表

合规要点		具体说明
数据共享	平台数据	商家可以获取他们在平台活动所产生的数据。若这些数据包含个人数据，守门人在获取终端用户同意后，才能与商家共享。
	广告数据	若广告主要求，守门人应每天免费向广告主或其授权方提供关于广告主投放的每则广告的信息，包括： (1) 该广告主为在线广告服务支付的费用； (2) 广告发布者的报酬； (3) 计算费用和报酬的标准。 若广告发布者要求，守门人应每天免费向广告发布者或其授权第三方提供关于广告发布者的广告库存信息，包括： (1) 广告发布者所收取的报酬以及支付的费用； (2) 广告主支付的费用； (3) 计算费用和报酬的标准。 若广告主或广告发布者或他们的授权方要求，守门人应免费提供守门人的表现测评工具以及对广告库存进行核验的必要信息，使得使广告主和广告发布者能够运用自己的衡量工具来评估核心平台服务的性能。

资料来源：贸促会研究院根据《数字市场法》整理。

长期来看，《数字市场法》可能帮助建立和完善数字服务的市场秩序，促使大型平台公司摆脱对传统不正当竞争行为的依赖，推动“守门人”企业积极从事创新活动和提供更好的服务有利于数字市场的健康发展。

(三)《数字服务法》立法进程继续推进加强数字治理

2022年10月4日，欧盟理事会批准通过旨在加强数字治理及净化互联网环境的《数字服务法》(Digital Services Act, DSA)。作为对中介服务提供者的规制法律，该法主要针对相关在线平台的非法内容和监管机构认为有害的其他内容，制定了追责新标准，对在线信息、数字广告和应用程序生态系统等方面做了规定，提高了社交媒体、在线市场、超大型在线平台(VLOPs)和超大型在线搜索引擎(VLOSEs)对内容控制和信息透明度的责任要求，将极大影响数字服务企业的运营方式。

《数字服务法》改善了“删除网上非法内容”和“保护消费者网上基本权利”的机制，对在线平台(尤其是大型在线平台)提供了监督、问责和透明的横向框架。该法共分为五章，主要包括七个方面内容：(1)针对线上非法商品、服务或非法内容制定打击措施；(2)设立网络市场商家的可追溯性新规定，帮助识别非法商品的卖家，更好地保护消费者；(3)保障用户基本权利，例如允许用户质疑平台内容审查的决定；(4)要求网络平台采取透明措施，包括推荐广告、定向广告的算法透明度；(5)规定VLOPs具有风险管控的义务，包

括对其风险管理措施进行独立审计，加大监督以防止系统被滥用于非法内容和虚假宣传活动（例如操纵竞选，实施犯罪活动和传播恐怖主义、虚假新闻）；（6）允许研究人员访问最大平台的关键数据，以了解在线风险的演变过程；（7）为解决数字空间的复杂性创立相应的监督架构，借助新设立的欧洲数字服务委员会（European Board for Digital Services），欧盟各成员国将发挥主要作用，且欧盟委员会将加强对 VLOPs 的执法与监督。

《数字服务法》通过重点规制互联网巨头的行为，来为市场竞争释放更多的空间，从而激活整个欧盟市场的竞争力和创造力，同时也考虑了中小企业的合规压力，豁免了一些合规义务。不同类别企业所涉合规义务如表 8-3、8-4、8-5 所示。

表 8-3：数字中介服务提供者（公司）合规义务

主体	合规要点	具体说明
传输通道服务提供者	仅传输	仅提供传输通道，不主动发起传输行为、不选择传输的接收者、不修改传输中的信息。
缓存服务提供者	仅缓存	仅提供缓存服务，不修改信息、遵守最初获取时的要求以及业界通用的信息更新规则。
	及时处理	当实际知晓传输来的信息已从网络上删除、或已被禁止访问、或监管机关下令要求删除或禁止访问时，迅速进行响应处理。
托管服务提供者	及时删除	即使之前对非法活动或内容并不知情，但在意识到之后需迅速采取行动，删除或禁止对非法内容的访问。
	举报响应	应建立一个便捷的违法信息举报机制，托管服务提供者接到举报后应发出确认收到的通知，并及时处理。
	解释说明	如果托管服务提供者决定删除或禁止访问特定信息、或限制货币支付、或暂停或终止提供服务、或禁用收款人的账户，最迟应在做出上述限制时说明理由。
传输通道提供者、缓存服务提供者、托管服务提供者	联络机构	建立一个联络机构并公布必要信息，以便于中介服务提供者与监管机构和用户进行联络沟通。
	法定代表	针对在欧盟内没有营业场所，但在欧盟内提供服务的中介服务提供者，应在提供服务的一个成员国中，以书面形式指定一名法人或自然人担任其法定代表。 中介服务提供者应公开其法定代表的姓名、邮寄地址、电子邮件地址和电话号码。
	政策条款	通过清晰易懂的语言和易于访问的形式提供条款内容。 如果中介服务是主要针对儿童提供的，则需要以儿童能理解的方式阐述相关规则。 超大在线平台和超大在线搜索引擎的提供者应以清晰的语言向用户提供易于获取的条款内容摘要，包括补救措施和相关机制。
	内容管理的透明度报告	至少每年公布一次关于内容管理的透明度报告，包括从成员国监管机构收到的命令数量、内容审核的基本信息、为内容审核而采取的自动化手段、收到的投诉数量等。 小微企业不需要进行上述报告。

资料来源：贸促会研究院根据《数字服务法》整理。

表 8-4：非小微企业在线平台合规义务

合规要点		具体说明
非法内容管理	投诉处理	提供一个易于访问的非法内容投诉处理机制，在线平台告知投诉人的最终决定不能是完全基于自动化决策机制做出的，必须是有人工参与的。 投诉人不能滥用自己的权利，如果在线平台发现投诉人经常提交无事实依据的投诉，在线平台会在事先警告后的合理期限内，暂停处理他们的投诉。
	举报人	受信任的举报人是《数字服务法》特别新增的一类主体，在线平台应采取必要的技术和管理措施，确保受信任的举报人在其指定的专业领域内的举报问题能够及时地被优先处理。
增强透明度	报告	除了上述内容管理的透明度报告所需披露的内容之外，报告还需要披露：向庭外争端解决机构提交的争端数量、争端解决结果及平均所需时间、平台执行情况等。
	广告	在线平台在向用户推送广告时应确保用户知道这是广告，即用户需要知道： (1) 被展示的信息是广告，例如可通过醒目的标记进行告知； (2) 该广告是谁发布的； (3) 平台在做出广告推送决定时考虑了哪些主要参数及参数更改方式。 不能基于 GDPR 中所明确的特殊类型的敏感数据，例如种族等数据进行用户画像。
	推荐系统	使用推荐系统的在线平台应以简单易懂的语言披露出推荐系统所使用的主要参数，并至少应说明信息推荐的最重要的标准，以及这些参数重要的原因。 在线平台应为用户提供修改主要参数的选项。针对排序类推荐系统，若有不同选项，在线平台应确保用户可以修改首选选项来调整排序。
页面设计合规		在线界面不能以欺骗、强迫或以其他严重损害用户知情选择权的方式进行设计和运行。 委员会后续会特别关注以下问题，并出台相关规范进行单独规制： (1) 在用户进行选择时，突出显示某些选项； (2) 重复征求用户同意； (3) 对用户的退出机制设置了更复杂的要求。
未成年人保护		不能收集未成年人的个人数据来对其进行定向广告推荐。 不能收集未成年人的个人数据来对其进行定向广告推荐。
在线交易管理	平台商家管理	在线平台应当确保参与线上交易的商家的可追踪性，要求商家在提供服务前先向在线平台提供以下信息，并审核评估相关信息的可靠性与完整性： (1) 商家的姓名、地址、电话号码和电子邮件地址； (2) 商家的身份证明文件； (3) 商家的付款账户详情； (4) 贸易登记或类似公共登记机制中的登记号； (5) 商家自行证明其仅提供符合欧盟法律适用规则的产品或服务。
	用户权益保护	在用户和商家远程签署在线合同的界面中，商家应提供以下信息： (1) 产品或服务的必要信息； (2) 可识别出商家的标志； (3) 证明符合欧盟产品合规要求或安全规则的标签信息（如适用）。 当在线平台意识到商家基于其平台服务向用户提供了非法的产品或服务时，会向用户告知非法商家的信息和相关补救措施。

资料来源：贸促会研究院根据《数字服务法》整理。

表 8-5：超大在线平台合规义务

合规要点	具体要求
风险评估	至少每年进行一次系统性风险评估，具体评估时应特别注意评估推荐系统和其他相关算法机制的设计、内容审核系统、适用的政策条款及其执行情况、广告的选择和展示系统、数据处理活动等。风险评估的相关材料至少留存 3 年。
独立审计	每年至少进行一次独立审计，应慎重考虑审计报告种提出的运营建议，并在接到建议后 1 个月内完成一份审计执行情况报告来进行整改，如果不执行相关建议，需要在执行情况报告中说明理由。
推荐系统	每个推荐系统至少应提供一个不基于用户画像的选项。
广告透明度	在线界面应公开披露广告资源库信息，其不包含个人数据，主要包括广告的内容、广告主、为广告发布付费的主体、广告的展示时长、向特定人群推送广告所考虑的主要参数、广告触达人数等。
数据访问权限	为审查对《数字服务法》的遵守情况，超大在线平台应向监管机构提供所需的数据访问权限。满足一定条件的研究人员也可以在经过监管部门的审查后，获取数据访问权限，为了研究活动进行数据访问使用，并在研究完成后的合理期限内免费公开其研究结果。
人员设置	设置独立于运营职能的合规人员，同时管理机构应任命一名合规负责人，其属于公司高管。
报告	每 6 个月发布 1 份报告，在上述的在线平台透明度报告要求基础上，还需要额外说明关于内容审核的人力资源情况，以及向这些人员提供的培训、自动化内容审核的准确性指标和相关信息至少在收到每份审计报告后 3 个月内，向监管机构的数字服务协调员提供风险评估报告、具体的应对措施、审计报告、审计执行情况报告、相关资讯信息（如适用）。

资料来源：贸促会研究院根据《数字服务法》整理。

（四）欧盟委员会发布《数据法案》的草案

2022 年 2 月 23 日，欧盟委员会发布了有关《数据法案》（Data Act）的草案，规定使用和访问欧盟经济部门生成的数据的新规则。《数据法案》旨在确保数字环境的公平，刺激数据市场的竞争，为数据驱动的创新提供机会，并使所有人更容易地获取数据。欧盟委员会表示，消费者和企业能够访问设备数据，并用于售后市场和增值服务，例如预测性维护，同时数据也可以结合起来开发全新的数字服务⁸³。

规定的主要内容包括：（1）允许使用联网设备用户访问由其生成的数据（通常是制造商独家收集的数据），并与第三方共享此类数据，以提供售后或可能的创新服务，进而激励制造商继续投资于高质量数据生成；（2）通过阻止数据共享合同中不公平条款的滥用来重新平衡中小企业谈判权力（欧盟委员会还将制定数据共享示范合同条款）；（3）规定了

83 资料来源：欧委会，Data Act - Questions and Answers.https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1114。

公共部门机构可以在特殊情况下访问和使用私营部门数据，如遇洪水和火灾等公共紧急情况，或法律授权获取数据情况；（4）允许客户在不同的云数据处理服务提供商之间进行有效切换并采取措施防止非法数据传输。

（五）与美就跨大西洋数据传输新框架达成原则性协议

欧盟《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR）实施四年多以来，欧盟保持对数据出境的全面安全审查，并对数据安全和传输管辖进一步收紧。2022 年涉欧数据传输的监管规则、条件和形势发生一些变化，体现了与美国相关利益的博弈与平衡。

2022 年 3 月 25 日，欧委会和美国发布了关于《跨大西洋数据隐私框架》的联合声明，宣布欧盟与美国就跨大西洋数据传输的新框架达成了原则性协议⁸⁴。该框架要求美国需要改革以确保其开展的情报活动在保障国家安全的基础上保护欧盟个人隐私权，并为欧盟提供侵权补救机制，比如，欧盟的个人主体可以通过替代性争端解决机制或仲裁捍卫自身权利。就欧盟的个人而言，该框架包含关于保护个人数据的高标准承诺。对于欧盟和美国的企业而言，该框架能够保障欧盟和美国之间价值超过 1 万亿美元的数据流动⁸⁵。

二、问题分析

（一）欧盟数字经济环境的变化评价不一

在欧中资企业对欧盟数字经济环境的变化感受不尽相同。调查显示，32.17% 的企业认为欧盟数字经济环境比过去改善，30.43% 的企业感觉比过去恶化，37.39% 的受访企业表示与过去相比没有变化（如图 8-1 所示）。

84 资料来源：美国白宫，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>。

85 资料来源：美国白宫，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/25/fact-sheet-united-states-and-european-commission-announce-trans-atlantic-data-privacy-framework/>。

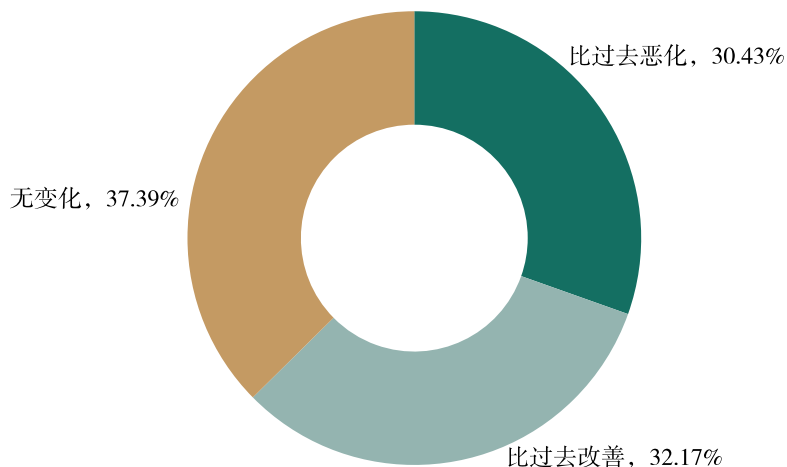


图 8-1：企业对欧盟数字经济环境变化的感知情况

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）欧盟网络安全审查明显歧视中企

受访企业普遍反映，欧盟的网络安全审查对中国 5G 企业存在偏见。调查显示，59.13% 的受访企业认为欧盟 5G 网络安全调查对外资供应商存在歧视（如图 8-2 所示）。从企业性质看，国有企业受到的歧视程度最深，71.43% 的国有企业认为欧盟 5G 网络安全调查对企业存在歧视（如图 8-3 所示）。

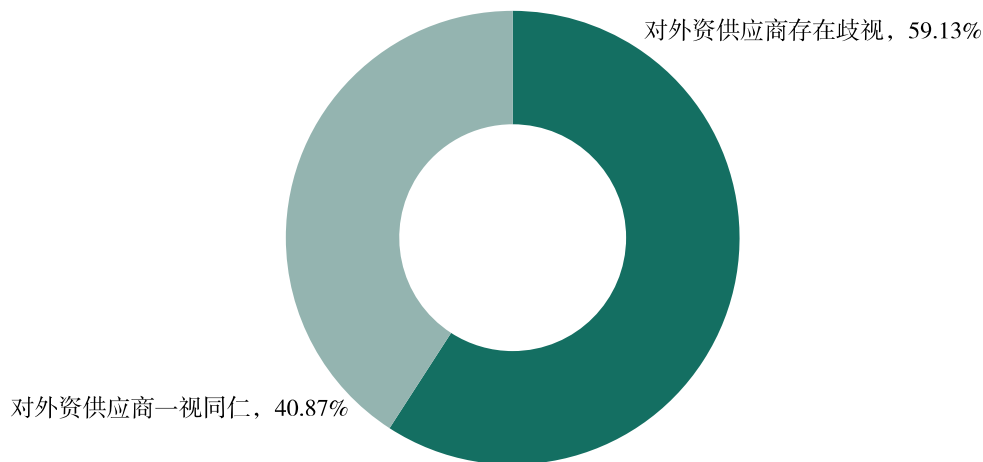


图 8-2：欧盟 5G 网络安全审查对中资供应商的歧视情况

数据来源：中国贸促会研究院。

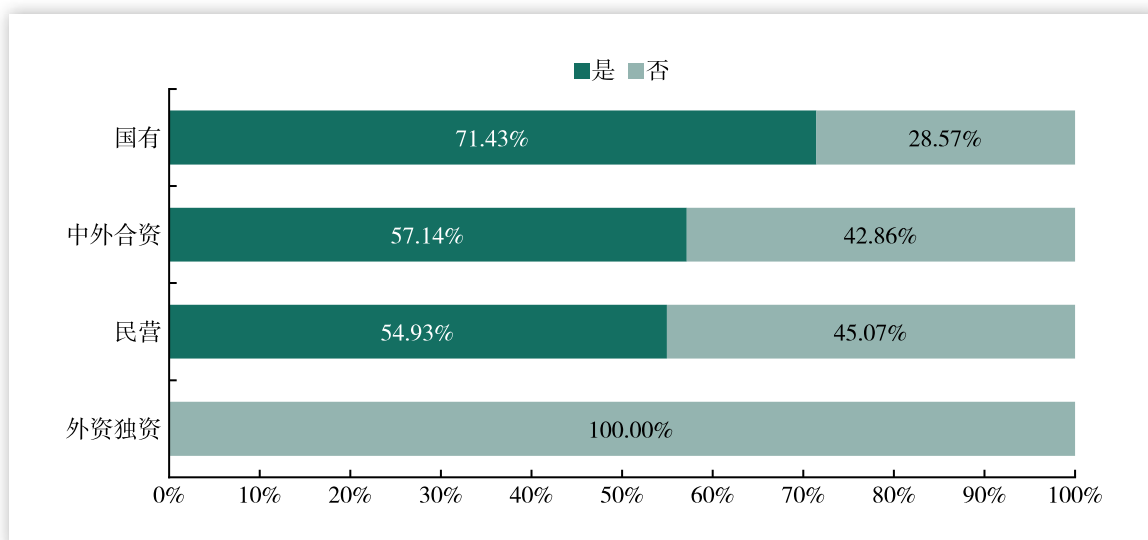


图 8-3：欧盟 5G 网络安全审查对不同性质中资供应商的歧视情况

数据来源：中国贸促会研究院。

分行业看，除从事农/林/牧/渔的企业外，其他所有行业均有一半或一半以上的受访企业表示欧盟 5G 网络安全审查对中国企业存在严重歧视。其中，感受到存在歧视程度最深的是信息传输/软件和信息技术服务业，占该行业的比重为 69.23%；科研和技术服务业、金融业、电力/热力/燃气/水供应三个行业并列第二位，占比为 66.67%；批发零售业位列第三，占比为 65.00%（如图 8-4 所示）。

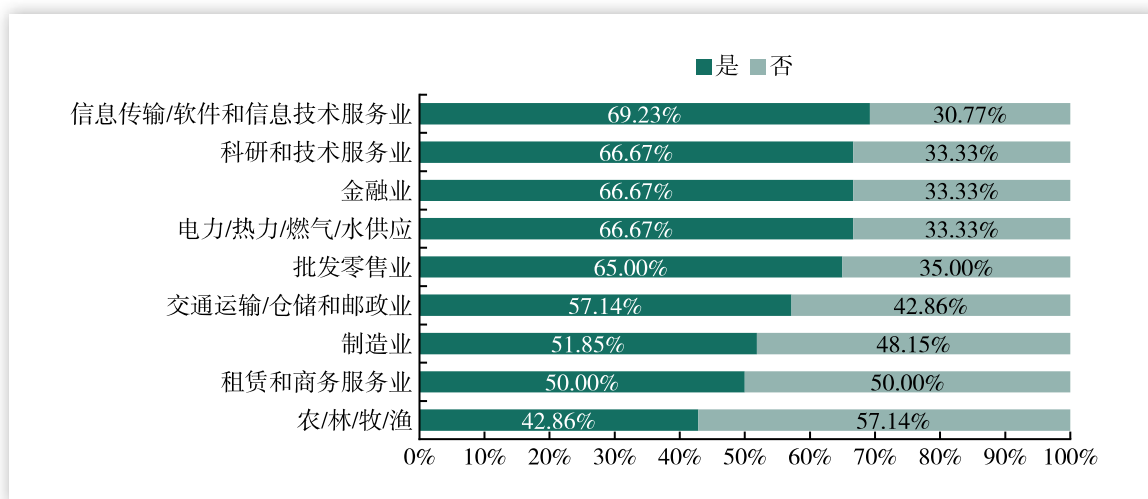


图 8-4：欧盟 5G 网络安全审查对不同行业中资供应商的歧视情况

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）欧盟数字税制对外企产生负面影响

1. 数字税

意大利和西班牙等欧盟部分成员国开征数字税对个别行业带来了负面影响。调查显示，61.54% 的信息传输 / 软件和信息技术服务业受访企业认为数字税给其正常运营带来了负面影响，半数的租赁和商务服务业、批发零售业受访企业也认可该观点（如图 8-5）。

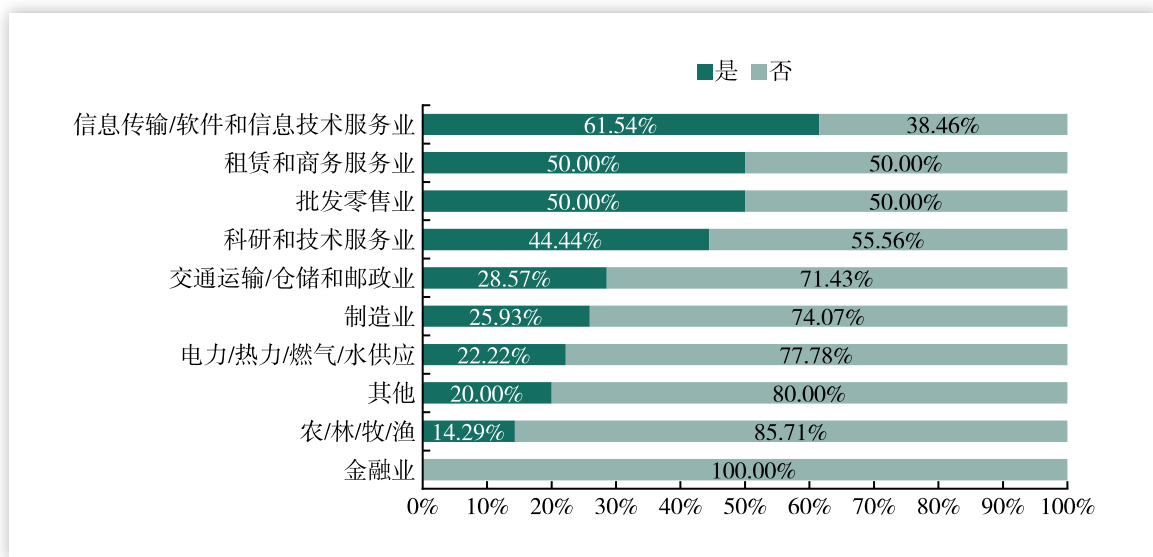


图 8-5：欧盟部分成员国开征数字税对不同行业经营的影响状况

数据来源：中国贸促会研究院。

2. 增值税

《电子商务增值税改革实施条例》实施一年多以来，对外国跨境电商企业造成一定不利影响。因《电子商务增值税改革实施条例》明确废除了境外进口 22 欧元以下的低价值商品免税的规定，并要求电商企业需以呈现含税价的方式向消费者提供最终销售价，中国跨境电商企业直接面临经营利润缩减、各项成本逐渐提高等问题。

调查显示，57.00% 的受访企业认为增值税改革对外企产生了影响（如图 8-6 所示）。具体而言，大部分企业表示增值税改革会提高赋税成本（44.79%）、增加办理手续的复杂性（39.58%）；也有少部分企业（15.63%）认为增值税改革使注册申报更便利（如图 8-7 所示）。

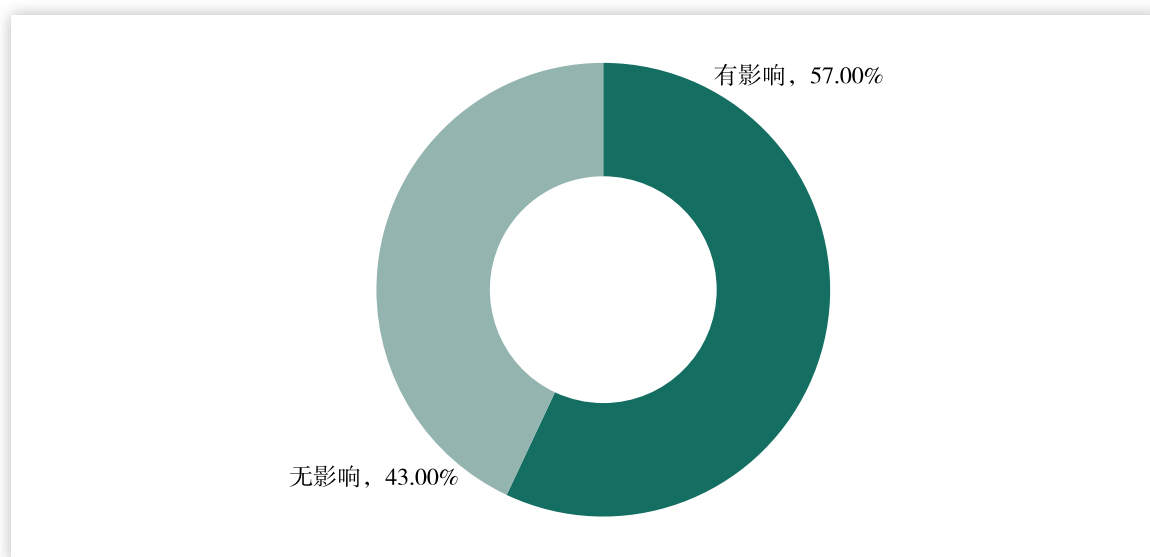


图 8-6：中资受访企业对欧盟实施电商增值税改革的看法

数据来源：中国贸促会研究院。

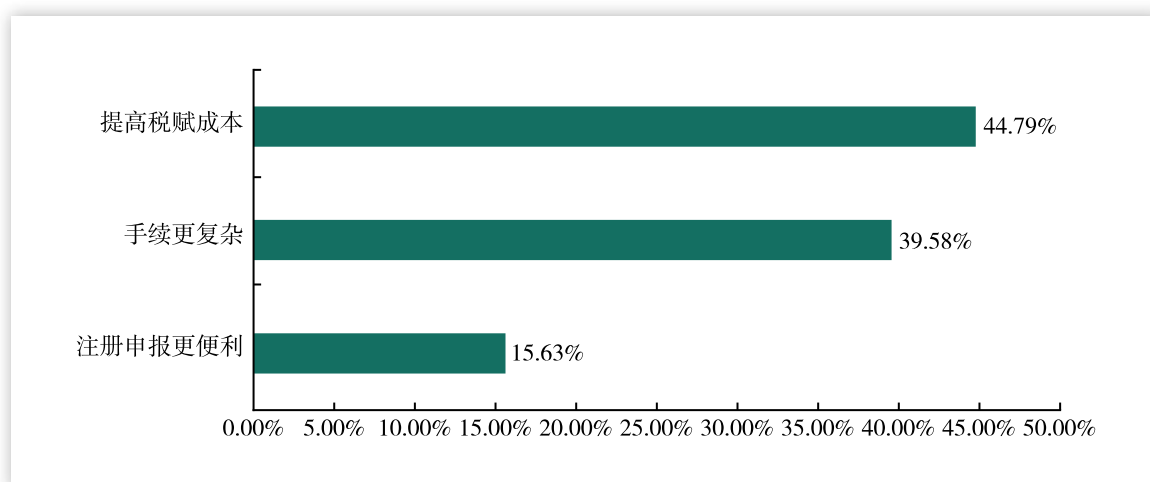


图 8-7：欧盟实施电商增值税改革给中企带来的具体影响

数据来源：中国贸促会研究院。

分行业看，在选择“提高赋税成本”的企业中，从事租赁和商务服务业和交通运输 / 仓储和邮政业受访企业占比超过半数，分别占 75.00% 和 57.14%（如图 8-8 所示）。

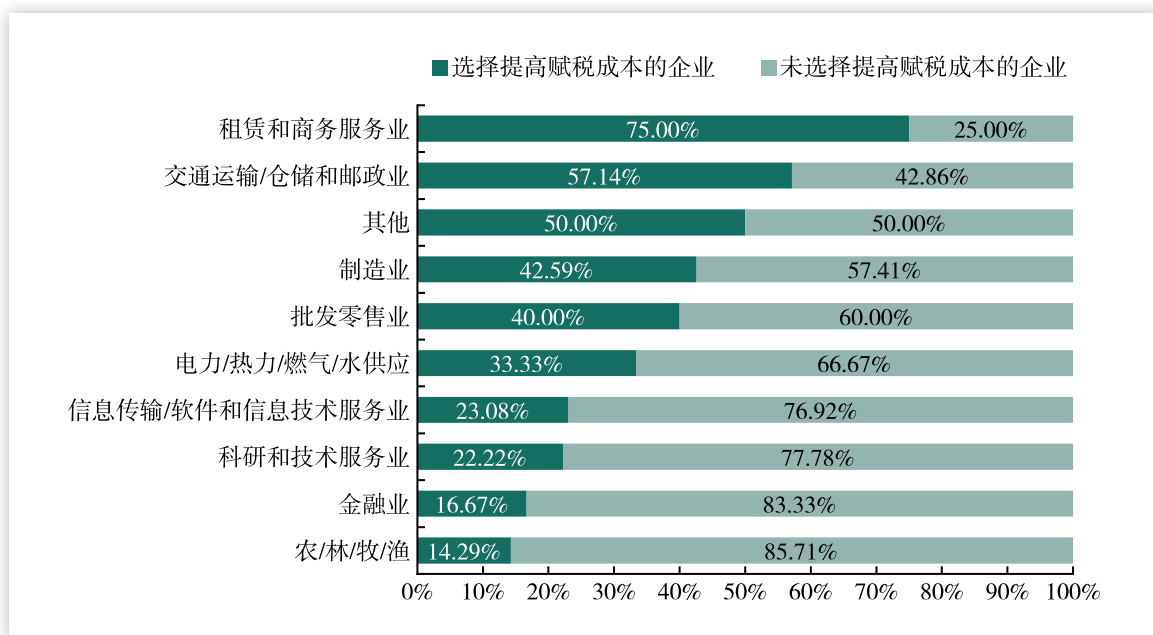


图 8-8：不同行业对“提高赋税成本”的感知情况

数据来源：中国贸促会研究院。

（四）《一般数据保护条例》提高中企合规成本

调查显示，65.22% 受访企业认为欧盟《一般数据保护条例》（GDPR）的实施提高了涉欧业务合规成本（如图 8-9 所示）。分行业看，大多数行业认为因欧盟 GDPR 影响导致企业合规成本提升，其中排在前三位的行业分别为交通运输 / 仓储和邮政业、批发零售业、金融业，认为受影响的受访企业数量分别占该行业的 85.71%、85.00%、83.33%（如图 8-10 所示）。

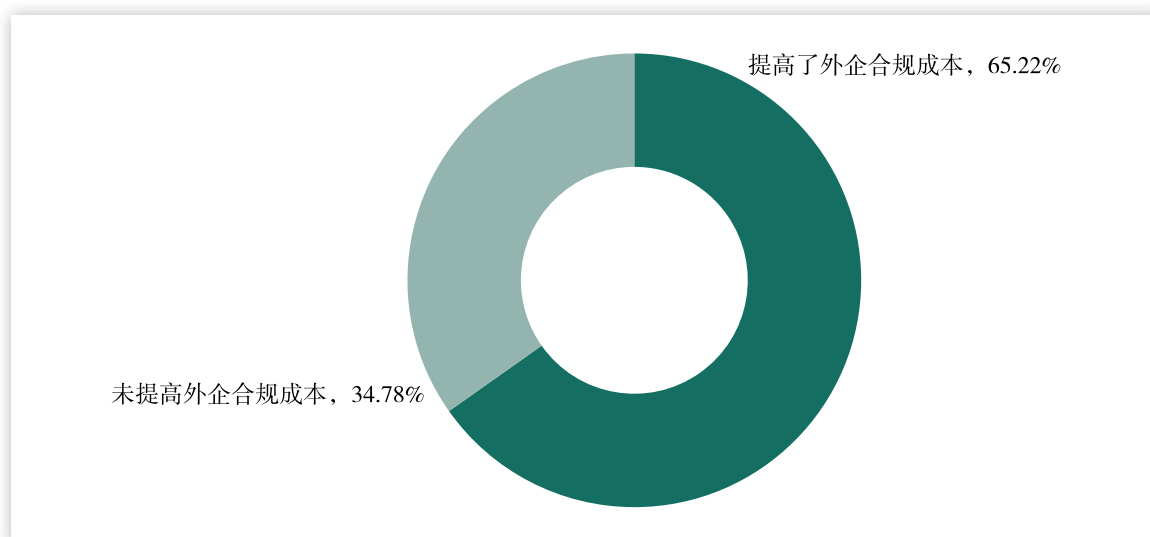


图 8-9：欧盟 GDPR 是否提高了外资企业的合规成本

数据来源：中国贸促会研究院。

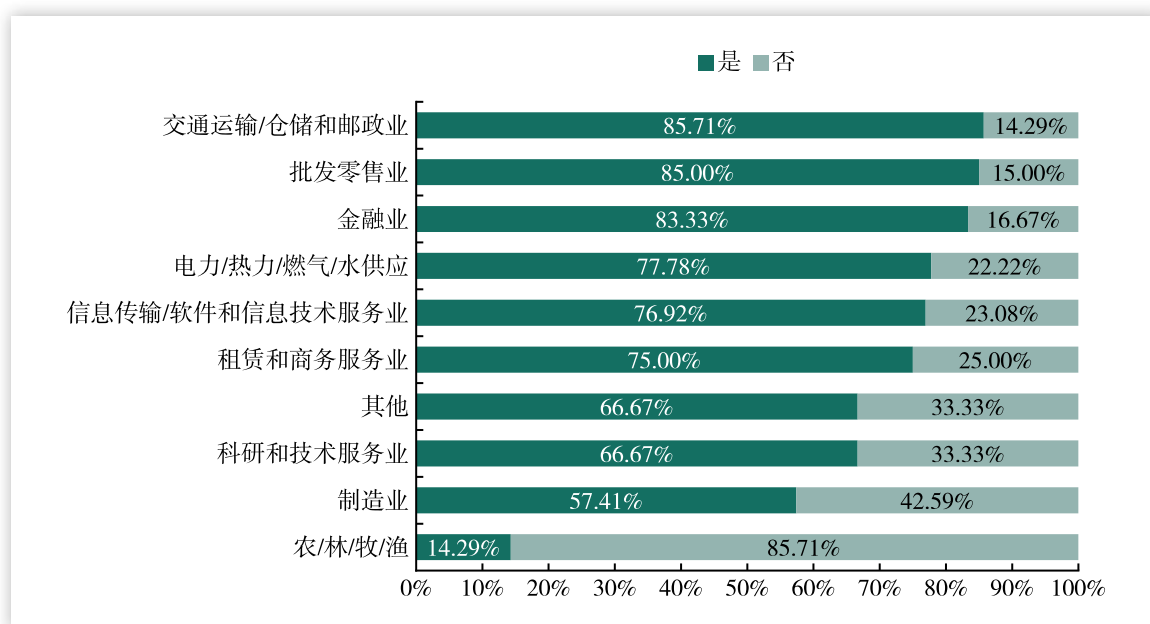


图 8-10：欧盟 GDPR 是否增加了不同行业的合规成本

数据来源：中国贸促会研究院。

（五）《一般数据保护条例》影响公司业务开展

欧盟《一般数据保护条例》的实施对交通运输 / 仓储和邮政业、信息传输 / 软件和信息技术服务业企业开展业务带来了较大阻力，分别占该行业的 71.43% 和 69.23%（如图 8-11 所示）。

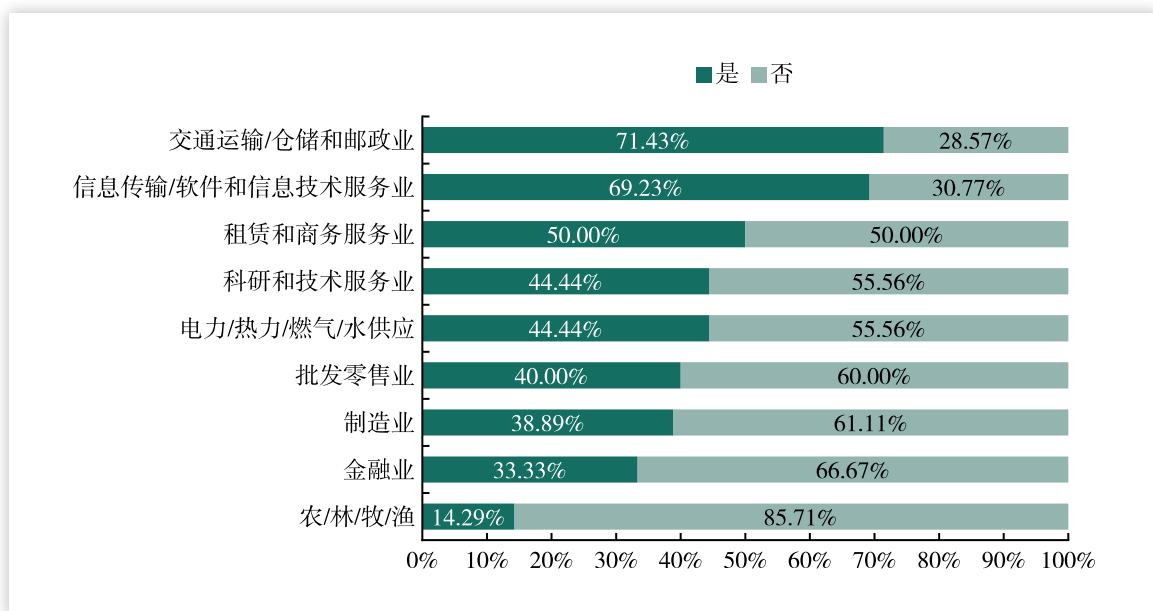


图 8-11：欧盟 GDPR 是否对不同行业开展业务的影响造成负面影响

数据来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）尊重全球芯片产业链科学分工体系

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

（二）重视中资企业在数字生态中的赋能作用

建议欧盟着力解决《通用数据保护条例》存在的法规定义泛化、规范场景不够细化、责任边界模糊不清等问题，维护欧盟数字市场合理竞争；从数字生态视角出发，优化调整自身数字规制体系，重视中资数字企业在其中的赋能作用。

（三）保证公平公正透明的网络安全审查

建议欧盟及成员国在网络安全审查中停止歧视中资 5G 企业，不要以网络安全审查的

名义限制中资企业进入欧盟市场。目前欧盟 27 个成员国中，已经有多个国家，包括罗马尼亚、比利时和瑞典，对来自中国的企业 5G 网络采取了排除措施，对企业销售带来了极大的损失与不确定性。

（四）加大网络安全全球治理协调

建议欧盟营造更开放和安全的数字生态，坚持多边参与、多方参与，重视外企的呼声，听取企业表达有关意见诉求，加大在网络安全全球治理上的政策协调，推动网络空间互联互通、共享共治。

（五）推出电商增值税征收配套服务

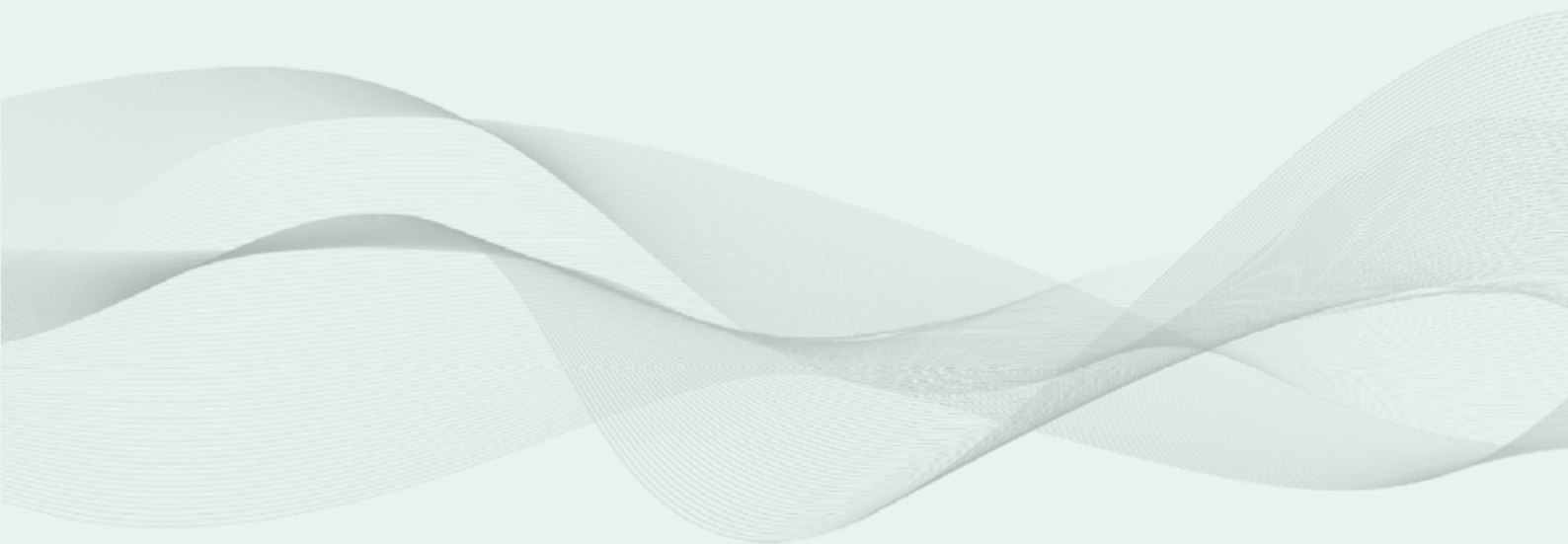
建议欧盟以电子化、信息化改革为突破口，推进智慧服务与数据共享，在征收相应税金同时，指导帮助外国跨境电商企业积极有效利用征收规则减轻自身经营负担，提高企业对欧洲电子商务市场的信心。

（六）推动中欧数字高层对话及其配套机制常态化

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

| 第九章 |

绿色经济



一、最新发展

（一）《可持续尽职调查指令》抬高环境合规门槛

2017 年以来，一些欧盟成员国逐渐通过供应链方面的立法，要求本国企业对供应商的可持续发展进行尽职调查，推动欧盟的环境合规要求沿供应链向其他国家的企业延伸。

2022 年 2 月 23 日，欧盟委员会发布《关于企业可持续发展尽职调查和修订指令草案 2019/1937》⁸⁶（以下简称《可持续尽职调查指令》），对供应链的尽职调查责任扩展到所有成员国。《可持续尽职调查指令》预计于 2023 年通过，2025 年生效。

1.《可持续尽职调查指令》适用公司与行业

《可持续尽职调查指令》所述可持续尽职调查义务适用于欧盟境内外的特定企业。具体而言，尽职调查义务适用于满足以下条件之一的公司：

（1）根据欧盟成员国法律成立的，平均雇佣为 500 人以上且在上一财年全球净营业额超过 1.5 亿欧元的企业；

（2）根据欧盟成员国法律成立的，平均雇佣为 250 人至 500 人、上一财年全球净营业额为 4000 万欧元至 1.5 亿欧元，且在该营业额中至少有 50% 来源于特定行业中的一个或多个的企业；

（3）根据第三国法律成立的，上一财年在欧盟境内的净营业额超过 1.5 亿欧元的企业；

（4）根据第三国法律成立的，上一财年在欧盟境内的净营业额为 4000 万欧元至 1.5 亿欧元、且在该营业额中至少有 50% 来源于特定行业中的一个或多个的企业。

“特定行业”包括：纺织品、皮革制品（包括鞋类）以及纺织品、服装和鞋类的批发贸易；农业、林业、渔业（包括水产养殖）、食品制造和农业原材料、活动物、木材、食品和饮料的批发贸易；矿产资源（包括原油、天然气、煤、褐煤、金属和金属矿石，以及所有其他非金属矿产和采石产品）的开采，基本金属产品的制造，其他非金属矿产品和金属制品（机械设备除外），矿产资源、基础和中间矿产品（包括金属和金属矿石、建筑材料、燃料、化学品和其他中间产品）的批发贸易。

86 资料来源：欧盟委员会欧盟法律专栏，Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and Amending Directive (EU) 2019/1937, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>。

表 9-1:《可持续尽职调查指令》规定须履行可持续发展尽职调查义务的企业

企业类别	员工规模要求	年净营业额要求	其他要求
欧盟企业	超过 500 人	全球超过 1.5 亿欧元	无
	超过 250 人	全球超过 0.4 亿欧元	50% 的营业额来自纺织、皮革、农林渔业食品制造、矿产资源开采等特定行业。
非欧盟企业	无	在欧盟境内超过 1.5 亿欧元	无
		在欧盟境内超过 0.4 亿欧元	50% 的营业额来自纺织、皮革、农林渔业食品制造、矿产资源开采等特定行业。

资料来源：根据《可持续尽职调查指令》整理。

2.《可持续尽职调查指令》适用调查范围

根据《可持续尽职调查指令》，尽职调查的范围包括企业自身、其子公司或与公司存在既定业务关系的公司。公司须对整个价值链的运营履行关于实际和潜在的人权与环境方面不利影响的尽职调查义务。

价值链：指与公司生产商品或提供服务有关的活动，包括产品或服务的开发、产品的使用和处置以及公司上下游存在既定业务关系的相关活动。

业务关系：包括承包商、分包商和任何其他法律实体（与公司签订商业合同，向公司提供融资、保险或再保险，为了或代表公司经营与公司产品或服务相关的业务）。

既定业务关系：指直接或间接的业务关系，鉴于其强度或持续时间，这种关系是持久的或预期持久的，并且不是价值链中可忽略的部分或仅是辅助部分。

3.《可持续尽职调查指令》具体规定

《可持续尽职调查指令》本身没有设立具体的环境尽调标准，而是援引了环境领域几十个国际公约，包括《生物多样性公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥摩公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》等公约，将公约中具体事项、指标、标准和实施步骤引入了《可持续尽职调查指令》。

《可持续尽职调查指令》要求企业建立可持续尽职调查的制度，还要求企业列出具体措施，主要包括：（1）制定尽职调查的政策，并每年更新；（2）对环境产生的实际或潜在的不利影响进行评估；（3）确保企业有能力识别、预防和减轻对环境的潜在不利影响，终止产生实际不利影响的活动；（4）建立关于环境问题的投诉通道；（5）检测和评估尽职调查政策和措施的有效性；（6）公开报告尽职调查义务履行情况。

《可持续尽职调查指令》还对供应商管理和合同提出了更为严苛的要求：企业须通过合同要求合作伙伴保证遵守公司可持续发展方面的守则；合同中应有履约监督条款，如第

三方验证等；如果其他措施无法预防 / 消除实际 / 潜在不利影响，则不可建立新的业务或延长现有业务，并可以暂时中止或解除业务关系。

此外，《可持续尽职调查指令》规定，违反履行相关义务的主体不仅要承担民事责任，还要承担行政责任。

（二）碳边境调节机制扩大碳关税征收范围

2022 年 6 月 22 日，欧洲议会表决通过了关于碳边境调节机制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）一读文本⁸⁷（以下简称“修正方案”），是欧洲议会针对去年 7 月欧盟委员会提出的“碳边境调节机制提案”（以下简称“提案”）的正式修改意见。2022 年 12 月 13 日，欧洲议会与欧盟理事会就碳边境调节机制达成临时协议，12 月 18 日，两部门再次谈判，就欧盟碳排放交易体系（ETS）改革方案达成协议（以下简称“协议”），敲定了临时协议中待讨论部分，对执行时间进行了调整，自此欧盟碳边境调节机制正式落地⁸⁸。

与“提案”相比，“协议”制定出更加严格的碳减排政策⁸⁹：

（1）扩大碳边境调节机制实施范围，在“提案”提出的钢铁、铝、水泥、化肥、电力等五个行业的基础上，新增氢行业及上述行业的下游产品；在 2034 年之前，碳边境调节机制扩展至欧盟碳排放交易体系（Emissions Trading System, ETS）覆盖的所有行业；

（2）制定更加严格的罚金制度，对于未能按规定提交相应碳边境调节机制碳排放额度证书（CBAM 证书）的情形，“提案”规定了每吨二氧化碳排放量需缴纳 100 欧元的罚款，而欧洲议会将罚款金额调整为上一年度 CBAM 证书平均价格的 3 倍，按当前欧盟共同拍卖平台的排放额度收盘价 80-90 欧元 / 吨二氧化碳估计，上述调整将显著提高罚款金额；

（3）新设执行机构，在欧盟层面设立统一的碳关税执行机构，每年 5 月底前向主管机构提交 CBAM 申报单、CBAM 证书以及已支付的碳价等信息；

（4）逐步取消欧盟产业获得的免费排放配额，在碳边境调节机制过渡期免费配额维持 100%，从 2027 年开始逐年减少，到 2032 年减至 0%；

（5）调整过渡期，根据 12 月 18 日的协议，碳边境调节机制预计于 2023 年 10 月 1 日起施行，进入过渡期，直至 2025 年 12 月 31 日，过渡期内虽然不需要实际购买碳排放额度，

87 资料来源：欧盟委员会欧盟法律专栏，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP9_TA%282022%290248&qid=1664930233406。

88 资料来源：欧盟理事会，<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/>。

89 注：欧洲议会与欧盟理事会 12 月 18 日达成的协议文本尚未公布，但发布了官方新闻稿，对实施行业范围及过渡期进行了明确说明。因此（1）（5）为协议最新内容，（2）（3）（4）根据 6 月 22 日提案整理。

但仍需履行报告义务；碳关税将于 2026 年开始征收，并在 2034 年之前全面实施，进口商需要根据产品排放量购买碳边境调节机制配额。

（三）碳排放交易体系将航运业纳入改革范围

2022 年 6 月 22 日，欧洲议会通过碳排放交易体系（EU ETS）指令修订草案，要求更大的碳减排力度⁹⁰。碳排放交易体系指令修订草案规定：（1）2024 年起，为商用建筑业和道路运输业建立新碳排放交易体系（ETS II）；（2）2030 年温室气体减排目标从欧盟委员会所设的 61% 提升至 63%；（3）2024 年 1 月 1 日起将海运碳排放纳入碳排放交易体系，取消过渡期；（4）扩大船舶碳排放适用范围，2026 年底前，碳排放规定适用于 5000GT 及以上船舶，2027 年 1 月 1 日起纳入 400GT 及以上船舶；（5）增加纳入评估范围的排放物类别，除二氧化碳、甲烷和一氧化二氮外，2024 年 12 月 31 日前，欧盟委员会开始评估出入欧盟成员国港口船舶排放的其他温室气体以及颗粒物对全球气候的影响，并视情况提出立法建议加以解决；（6）增加航段覆盖范围，2026 年 12 月 31 日前，碳排放交易体系仅覆盖欧盟境外航段的 50% 排放，2027 年 1 月 1 日起，欧盟境内和境外所有航段的排放 100% 纳入；（7）修订《欧盟海上运输二氧化碳排放监测、报告和核查条例》（Monitoring, Reporting, Verification, MRV 条例），覆盖二氧化碳、甲烷和一氧化二氮排放。

二、问题分析

（一）环境问题成为欧盟制约外企的新工具

可持续发展尽职调查或将成为欧盟对外资企业设定的新壁垒。《可持续尽职调查指令》将规模以上的欧盟企业和外资企业纳入义务主体范围，还将其价值链上的其他实体也纳入需要接受尽职调查的对象范围。这意味着全球范围内与欧盟有业务往来的大部分企业都需要达到《可持续尽职调查指令》的相关要求。这严重超出了企业所能达到的管理范围和能力，企业为了规避风险，或将只选择欧盟境内的供应链合作伙伴。

可持续发展尽职调查普遍提高了外资企业的合规成本。《可持续尽职调查指令》强调企业主观能动性，要求企业建立能够识别、预防、处理环境问题的可持续尽职调查体系，并通过第三方审计、发布公开报告等方式，确保相关制度被实际执行和实施，这些步骤都

90 资料来源：欧洲议会，<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32158/fit-for-55-in-2030-parliament-wants-a-more-ambitious-emissions-trading-system>。

需要企业投入大量的人力、物力、时间进行建设，大大增加了企业的合规成本。

（二）碳边境调节机制或制造新的不公平贸易

根据碳边境调节机制新规，欧盟将于 2027 年起正式对 9 大高碳泄漏风险行业的企业征收碳关税，同时开始逐年减少欧盟内部相应行业制造商在碳排放权交易体系下的免费碳配额，直至 2032 年完全取消。这意味着在 2027–2032 年 5 年时间里，进口商需要根据产品排放量购买碳排放证书并支付碳关税，而欧盟相关产业仍可获得免费排放配额，欧盟市场在相关行业内外资企业面临新的不公平竞争。调查显示，63.7% 的企业认为欧盟碳边境调节机制提高了欧盟的贸易壁垒（如图 9-1 所示）。

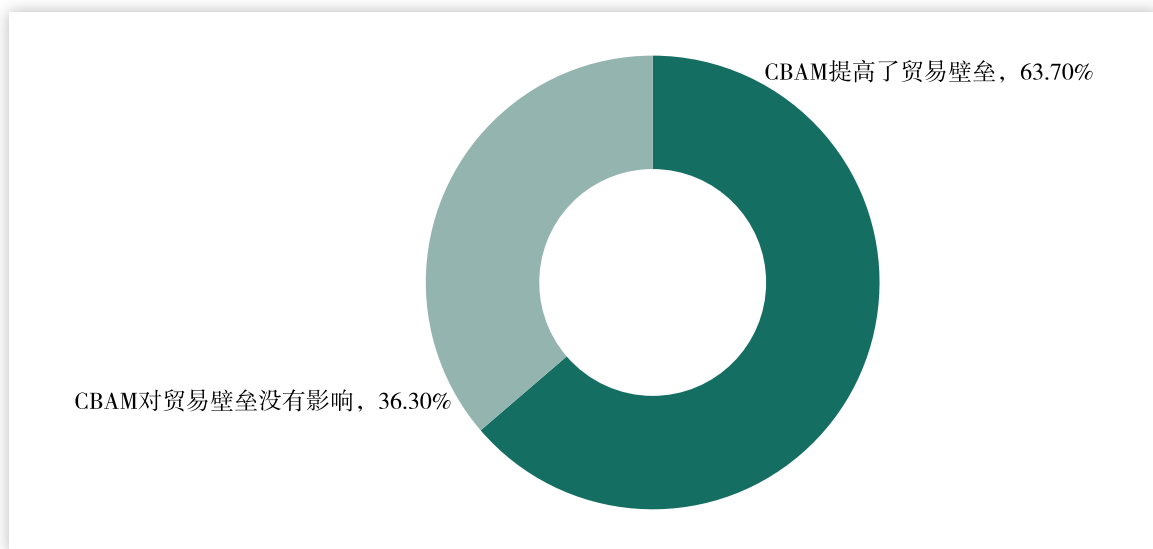


图 9-1：企业认为欧盟碳边境调节机制是否提高了欧盟贸易壁垒

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）欧盟将中资企业排除在绿色优惠政策之外

调查显示，61.06% 的中资企业反映不能公平参与到欧盟“绿色协议”下的各大项目（如图 9-2 所示）；62.83% 的企业反映，不能公平享受欧盟绿色优惠和补贴政策（如图 9-3 所示）；74.11% 的企业反映，不能公平申请欧盟支持企业碳中和转型的优惠贷款（如图 9-4 所示）。

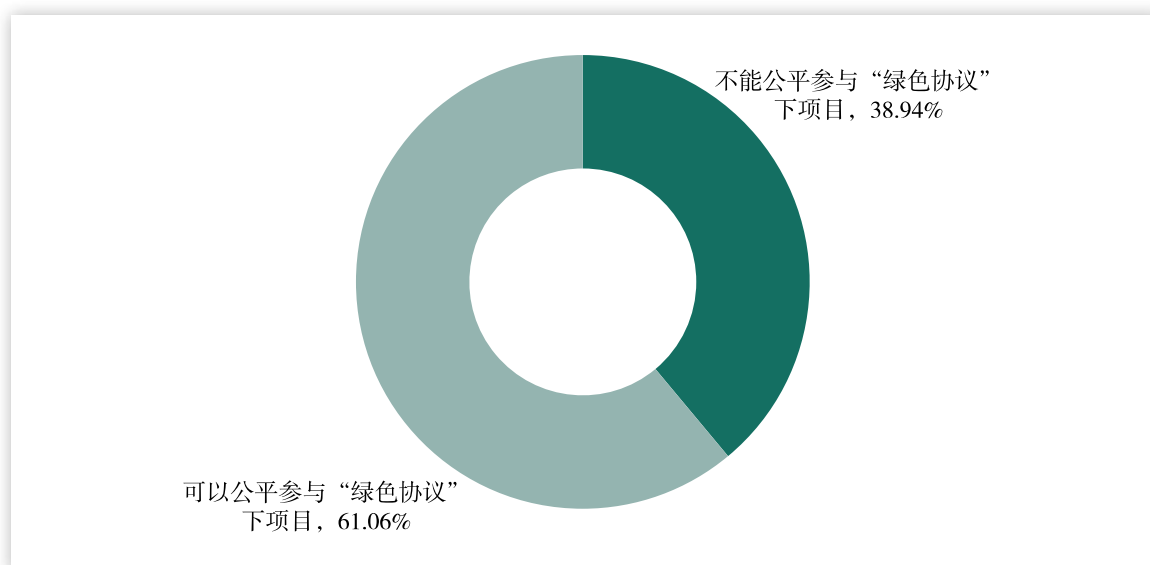


图 9-2：企业能否公平参与到欧盟“绿色协议”下的各大项目

数据来源：中国贸促会研究院。

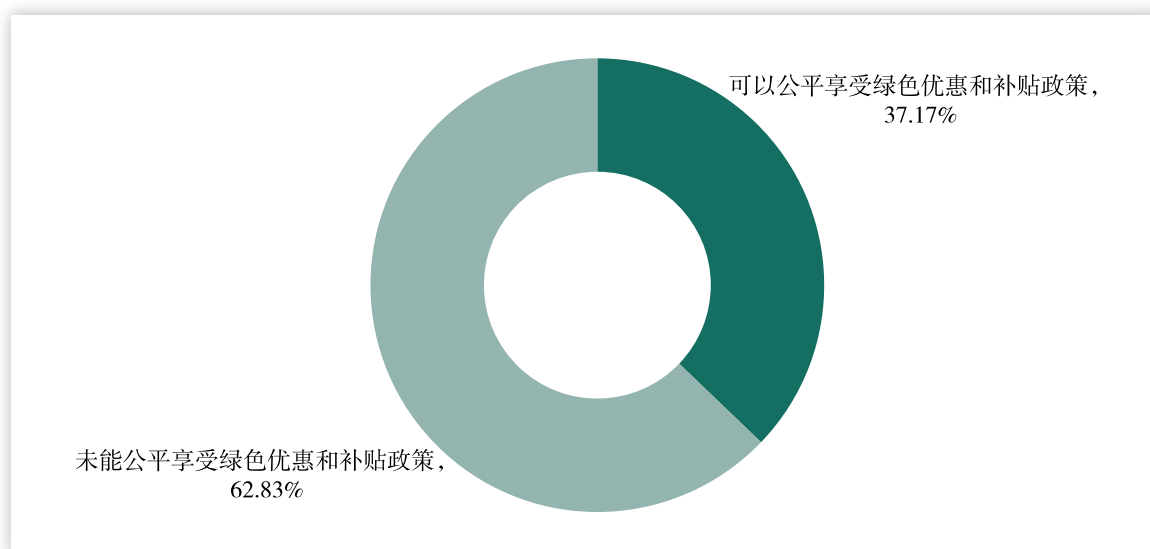


图 9-3：企业能否公平享受欧盟绿色优惠和补贴政策

数据来源：中国贸促会研究院。

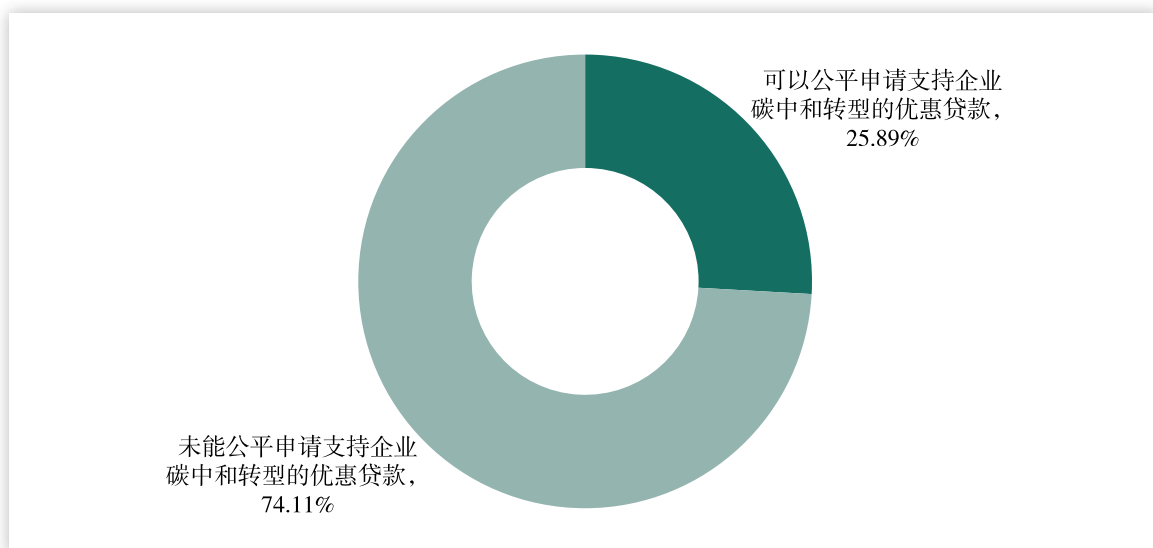


图 9-4：企业能否公平申请欧盟支持企业碳中和转型的优惠贷款

数据来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）缩小尽职调查适用范围降低企业合规成本

建议欧盟缩小尽职调查适用范围，全价值链的尽职调查要求超过企业承受能力，减少对间接供应商不合理的规制与要求。同时，简化企业尽职调查履行程序，降低企业合规成本。

（二）严格限制碳边境调节机制扩大实施范围

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

（三）取消免费排放配额消除不公平竞争

建议在进口商需要根据产品排放量购买 CBAM 配额的同时，取消欧盟相关产业的免费排放配额，保障外资企业海外产品进口商与欧盟内部制造商享有公平竞争的权利。

（四）确保航运脱碳市场的市场化经营

建议确保航运脱碳市场的市场化经营，促进船舶运营商、租船人和船东自行协商达成成本分担的协议，避免通过强制合同将成本转嫁给运营商。

（五）推动碳排放足迹认证规则双方互认制度

建议中欧双方加快推动对生产商碳排放足迹的认证规则、进口商碳含量认定等方面的互认制度。

（六）公平公正地实施欧盟绿色优惠政策

建议欧盟针对绿色经济重点行业提供的优惠政策，应保证对内外资一视同仁，制定公平、公正、公开、透明的发放机制。

（七）出台支持政策繁荣欧盟绿色经济

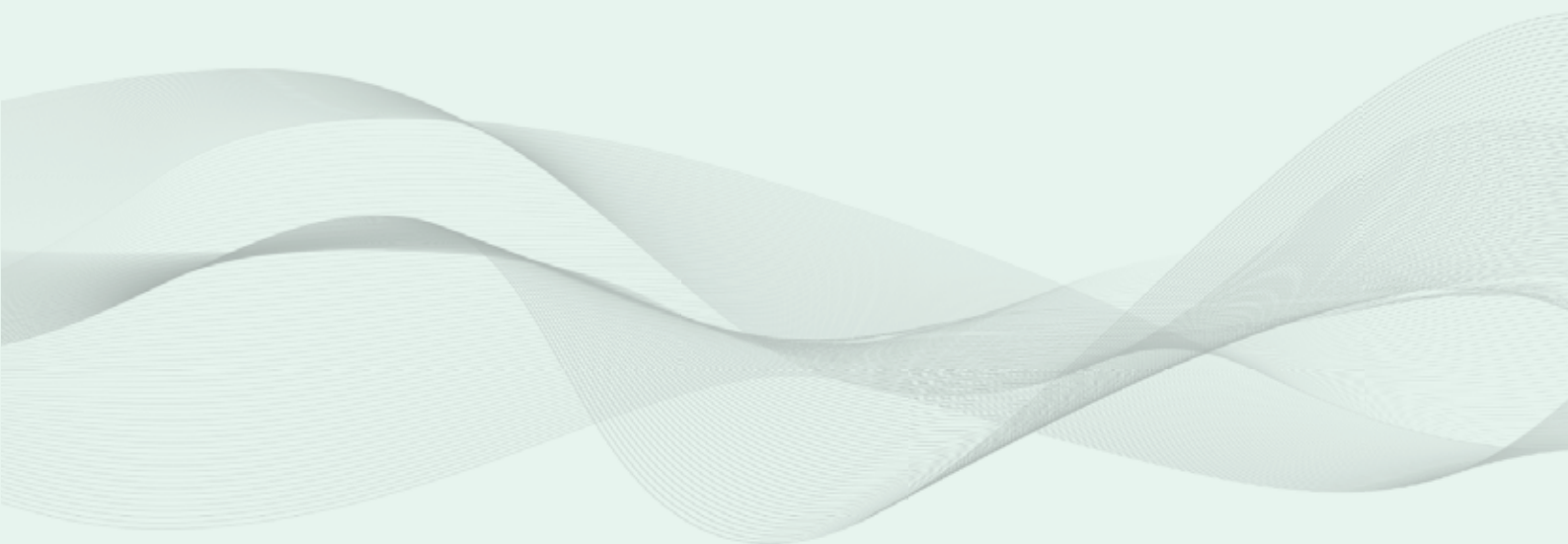
建议加大对电动大巴、电动卡车试运营等项目和新能源产业的支持；降低动力电池进入欧盟关税及生产性物料进口清关检验等待时间；加大加快布局充电设施网络的基础建设并提供相应激励政策；建立更加透明的新能源乘用车激励申请条件和流程，创造更加透明，公平竞争的市场环境。

（八）进一步加强双方绿色经济合作

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

| 附录一 |

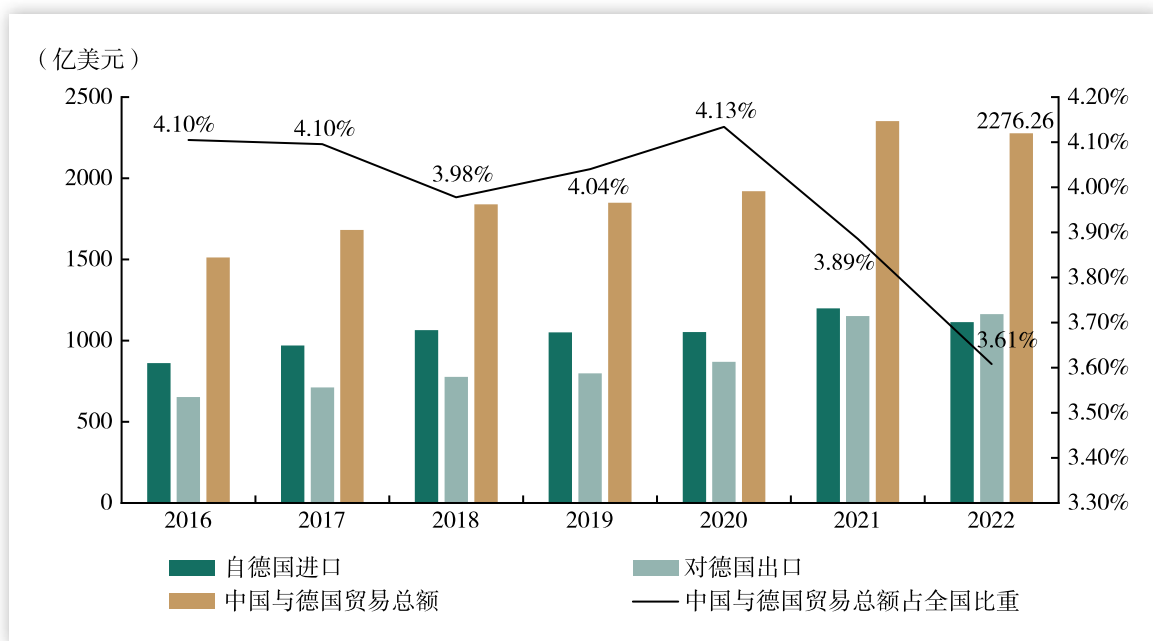
德国营商环境概况



一、中德经贸关系

（一）中德双边货物贸易稳定增长

中国和德国经济往来密切，互为重要经贸伙伴，近年来双边贸易合作稳定。中国连续六年成为德国第一大贸易伙伴、第二大进口市场和第二大出口市场⁹¹，德国是中国在欧盟的第一大贸易伙伴⁹²。



附图 1-1：2016–2022 年中国与德国货物贸易总体情况

数据来源：海关总署。

2022 年，中国与德国货物贸易总额为 2276.26 亿美元，同比下降 3.1%。其中，中国对德国出口货物 1162.27 亿美元，同比增长 1%（如附图 1-1 所示）；中国自德国进口货物 1113.99 亿美元，同比下降 7.1%⁹³。中国是德国最大的进口市场，主要进口商品包括电气机

91 数据来源：德国统计局，<https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Foreign-Trade>。

92 数据来源：中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/index.html>。

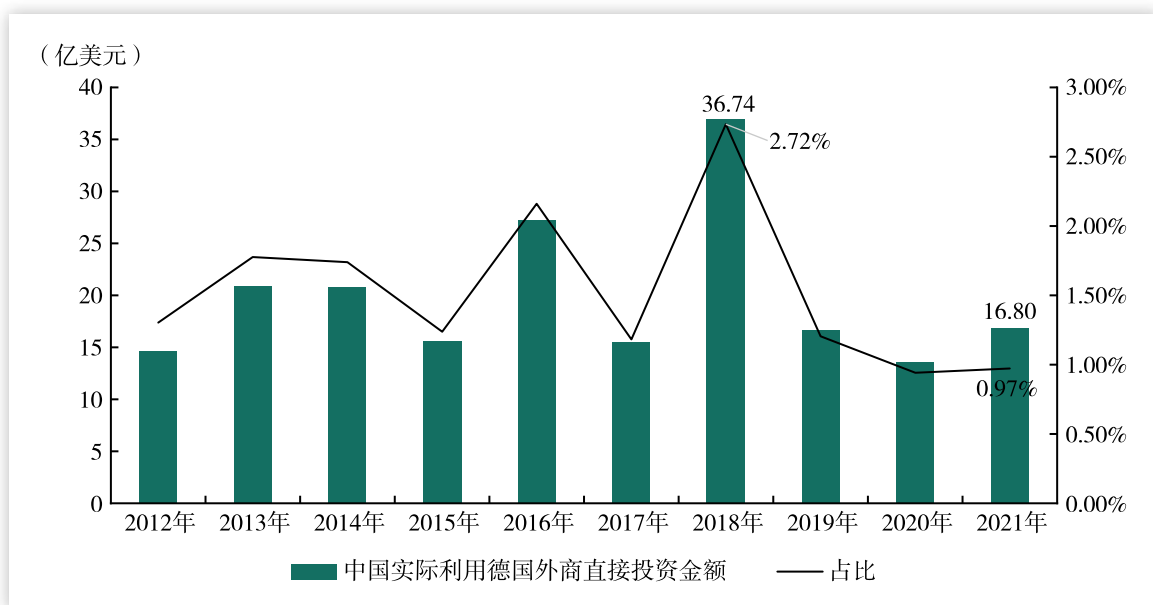
93 数据来源：中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/4668440/index.html>。

械和设备、机械器具，中国对德国主要出口商品包括机电产品、纺织品及原料⁹⁴。

（二）2022 年中德双向投资大幅增加

2022 年 1-10 月，德国对华直接投资同比增长 95.8%⁹⁵。2021 年，中国实际利用德国外商直接投资为 16.80 亿美元，同比增长 24%，占中国实际利用外商直接投资总额的 0.97%（如附图 1-2 所示）。

2021 年，中国对德国直接投资流量大幅增加，达 27.11 亿美元，同比增长 97.1%（如附图 1-3 所示）⁹⁶，主要投向制造业、电力/热力/燃气及水的生产和供应业、批发和零售业和金融业。



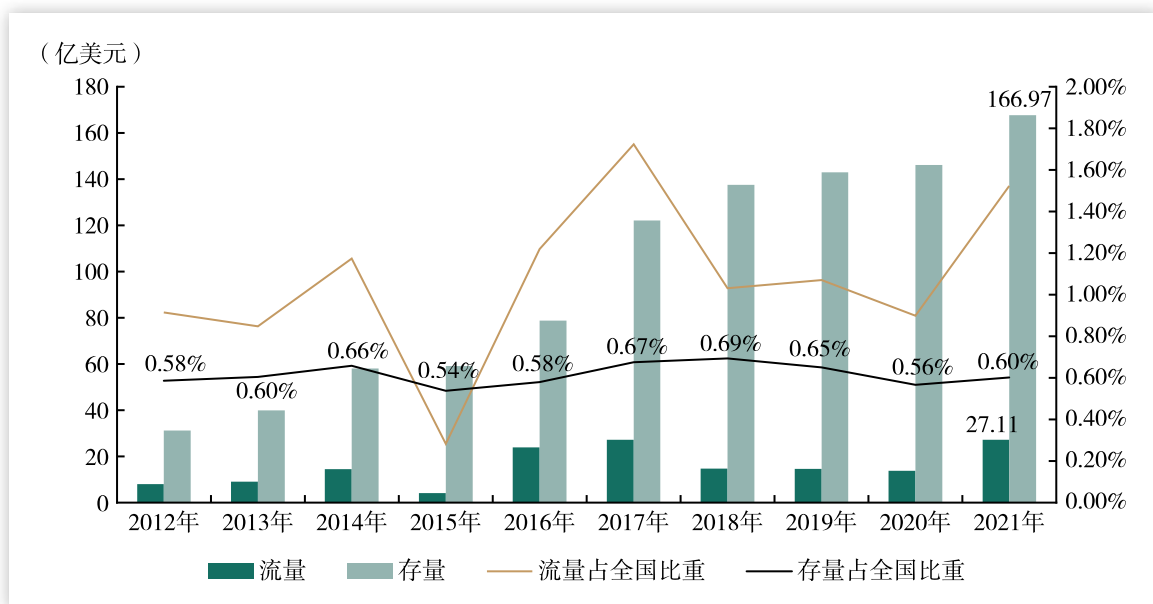
附图 1-2：2012-2021 年中国实际利用德国外商直接投资

数据来源：中国商务部。

94 数据来源：德国统计局，<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=2&step=0&title=Statistics+%28tables%29&levelid=1668857727609&levelid=1668856489435#abreadcrumb>。

95 数据来源：商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwsjfr/202211/20221103368399.shtml>。

96 数据来源：商务部，《2021 年度中国对外直接投资统计公报》，<http://images.mofcom.gov.cn/fec/202211/20221118091910924.pdf>。

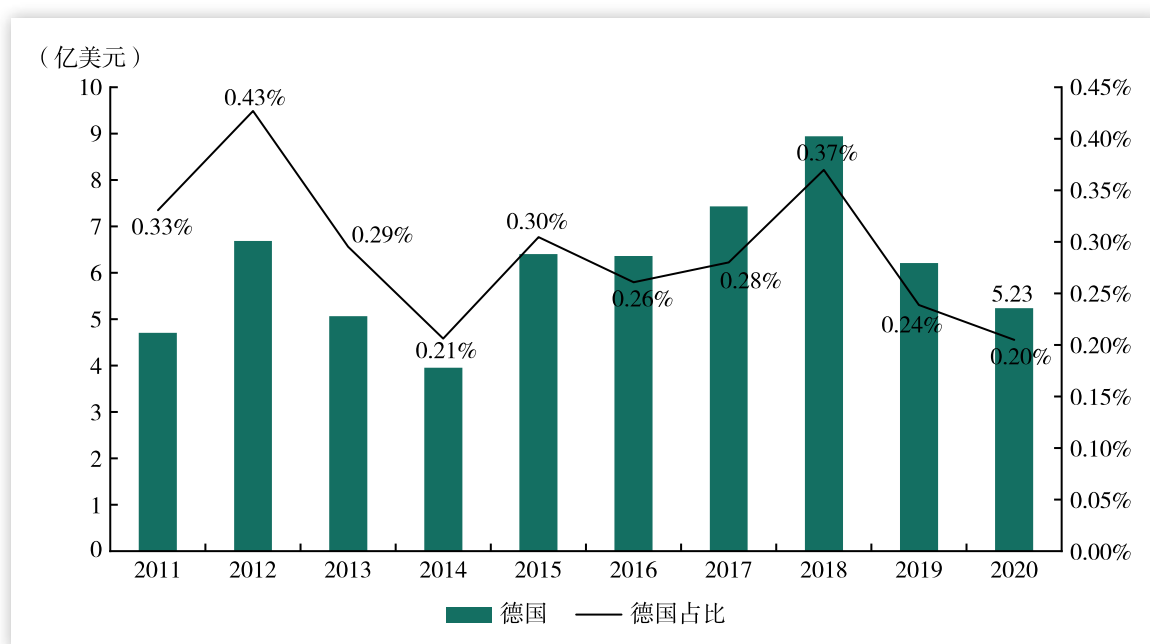


附图 1-3：2012—2021 年中国对德国外商直接投资情况

数据来源：《2021 年度中国对外直接投资统计公报》。

(三) 中国在德国工程承包量有所下降

2020 年，中国企业在德国新签工程承包合同额 5.23 亿美元，同比下降 15.7%，占中国对外承包工程新签合同总额的 0.20%，占中国对欧洲新签合同总额的 3%（如附图 1-4 所示）。完成营业额 5.04 亿美元，占中国对外工程承包完成营业总额的 0.32%，占中国对欧洲承包工程总额的 3.6%。2020 年，中国对德国承包工程派出人数为 38 人，年末在外人数为 86 人。对德劳务合作派出人数 1585 人，年末在外人数 3212 人。



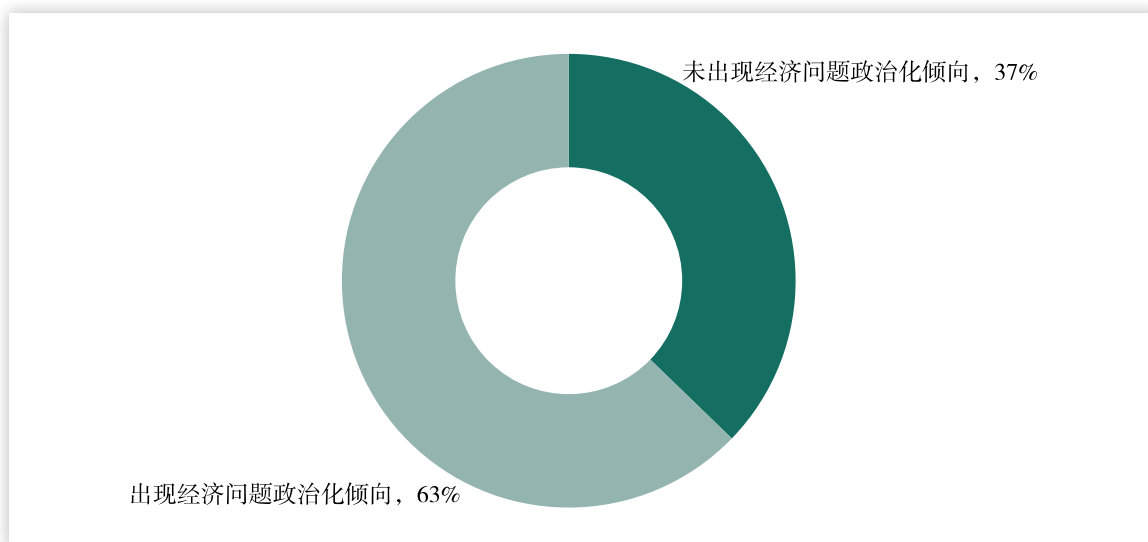
附图 1-4：2011-2020 年中国对德国新签承包工程合同总额

数据来源：《2021 年度中国对外直接投资统计公报》。

二、德国营商环境主要问题

（一）经济问题政治化倾向明显

调查显示，63% 的受访企业认为德国政府处理经济问题时出现了明显的政治化倾向（如附图 1-5 所示）。

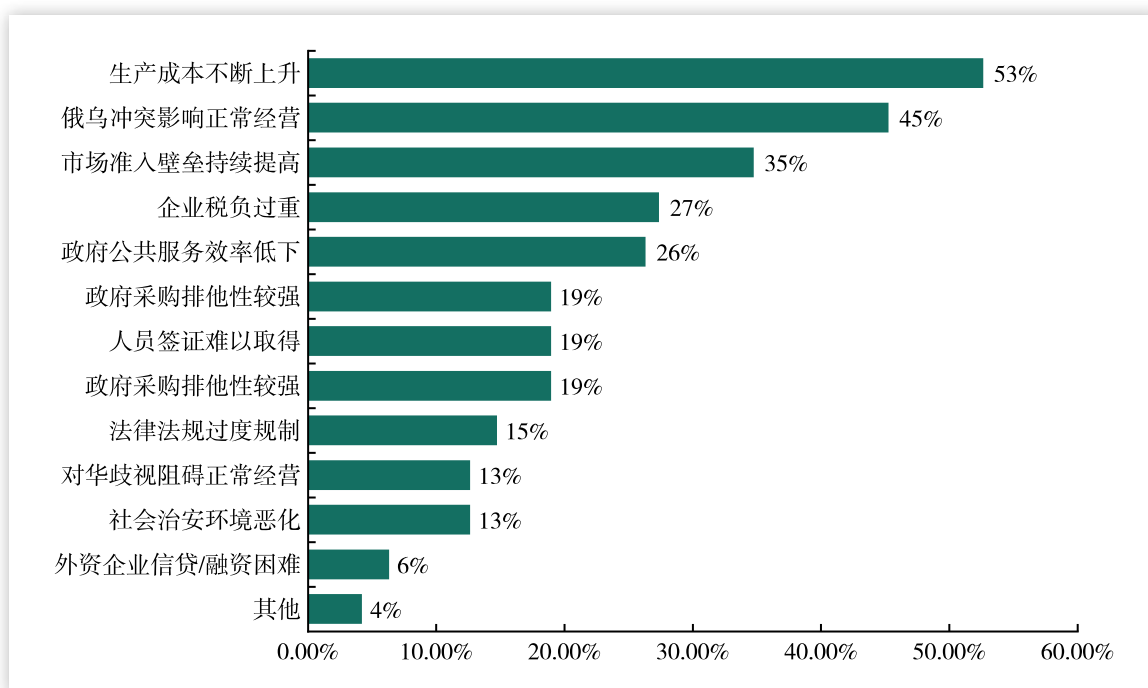


附图 1-5：企业是否认为德国出现经济问题政治化倾向

数据来源：中国贸促会研究院。

（二）企业强烈反映在德生产成本上升

在德中资企业认为，生产成本上升是其面临的重大难题。调查显示，53% 在德投资企业认为生产成本不断上升，45% 认为俄乌冲突影响其正常经营活动，35% 认为德国市场准入壁垒持续提高，27% 的企业认为企业税负过重（如附图 1-6 所示）。

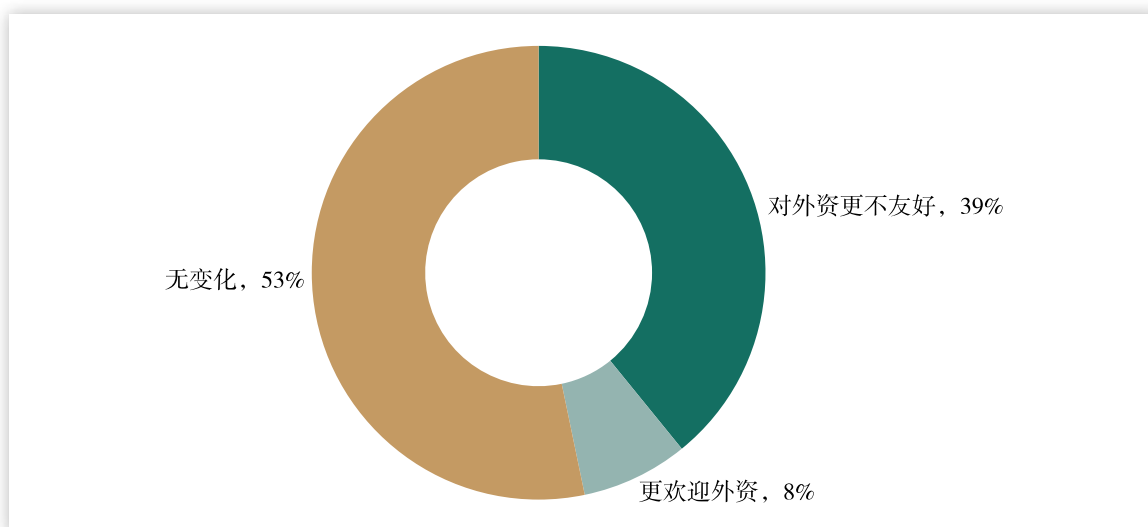


附图 1-6：企业认为德国营商环境存在的问题

数据来源：中国贸促会研究院。

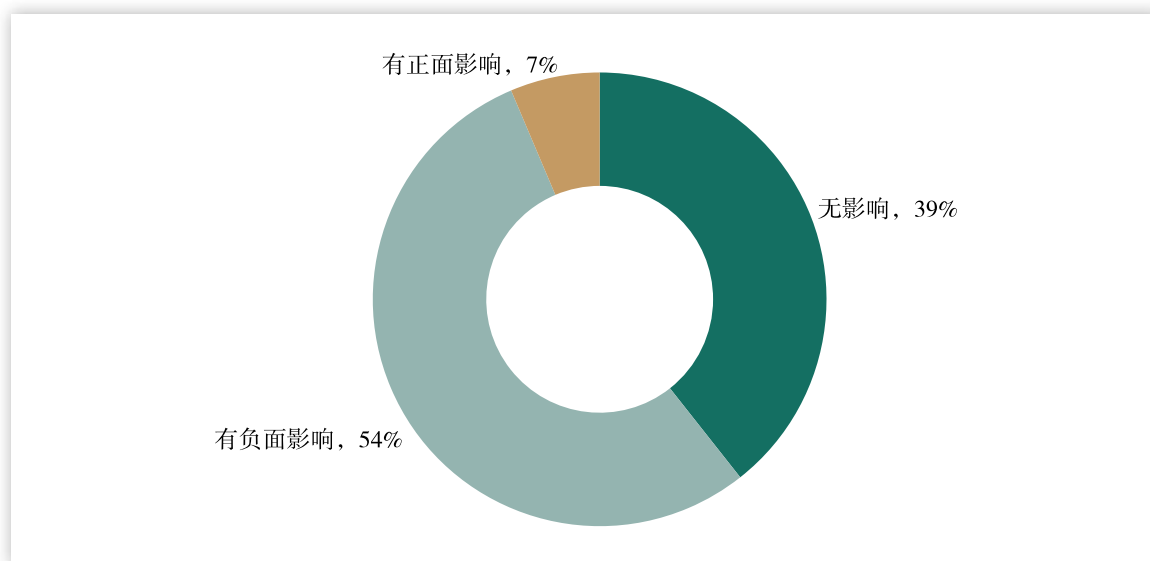
（三）俄乌冲突给企业带来负面影响

俄乌冲突后，德国营商环境出现退坡。调查显示，39% 的受访企业认为俄乌冲突后德国对外资更不友好（如附图 1-7 所示）；54% 的企业认为德国对俄罗斯的制裁为其带来负面影响（如附图 1-8 所示）。



附图 1-7：中资企业认为俄乌冲突后德国对外资态度的变化

数据来源：中国贸促会研究院。

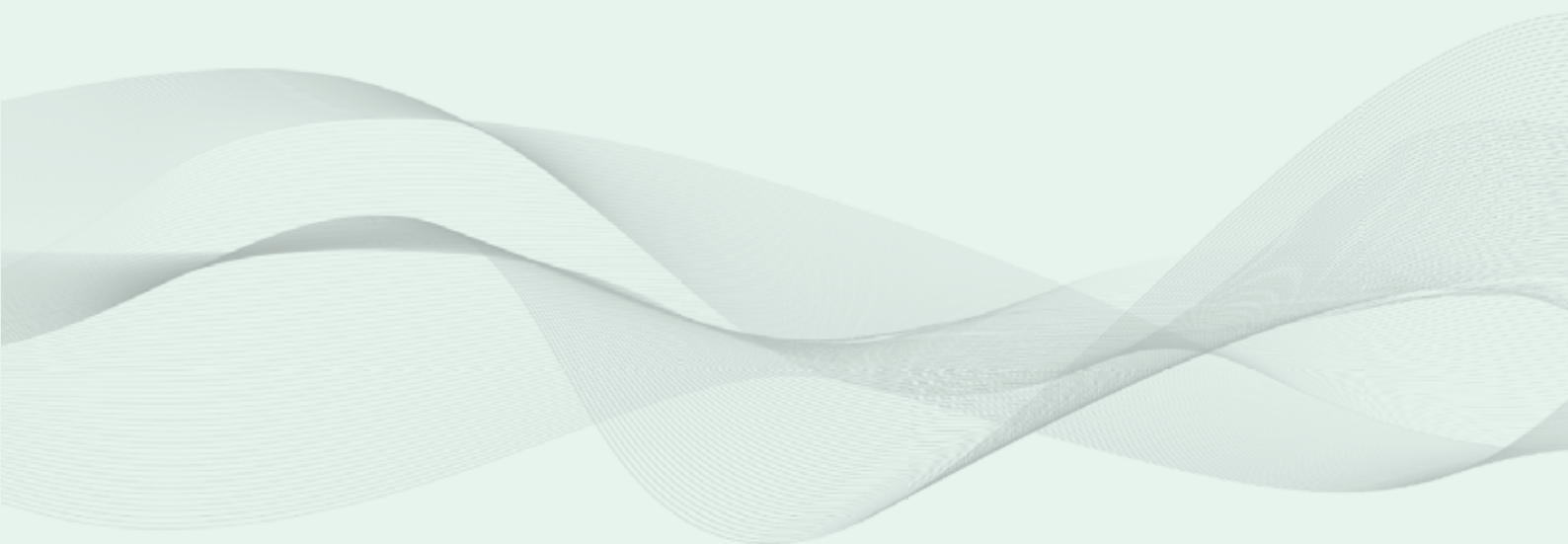


附图 1-8：欧盟制裁俄罗斯给企业带来的影响

数据来源：中国贸促会研究院。

| 附录二 |

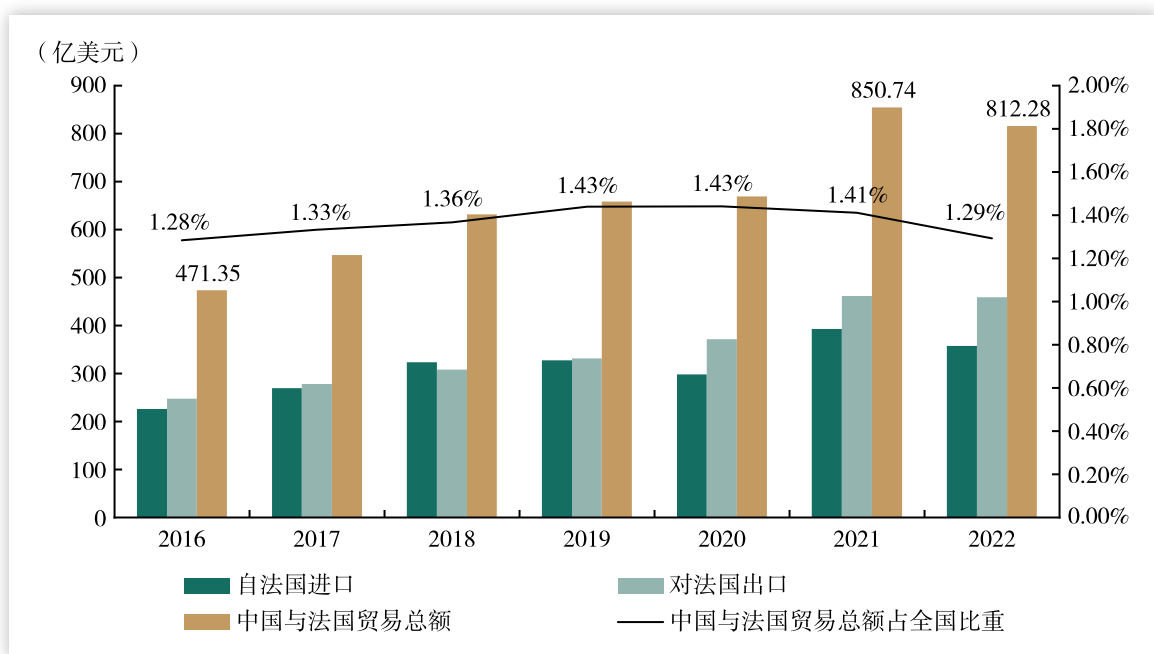
法国营商环境概况



一、中法经贸关系

（一）中法货物贸易增速较快

中国和法国经贸关系密切，近年来双边货物贸易增速较快。中国是法国第六大贸易伙伴、亚洲第一大贸易伙伴⁹⁷。法国是中国在欧盟的第三大贸易伙伴⁹⁸。



附图 2-1：2016-2022 年中国与法国货物贸易总体情况

数据来源：中国海关总署。

2022 年，中国与法国货物贸易总额为 812.28 亿美元，同比下降 4.4%。其中，中国对法国出口货物 456.63 亿美元，同比下降 0.5%；中国自法国进口货物 355.65 亿美元，同比下降 9%⁹⁹（如附图 2-1 所示）。从进出口货物类别看，中国对法国出口货物主要为机电、音

97 数据来源：欧盟统计局，<https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/visualisations>。

98 数据来源：中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4127605/index.html>。

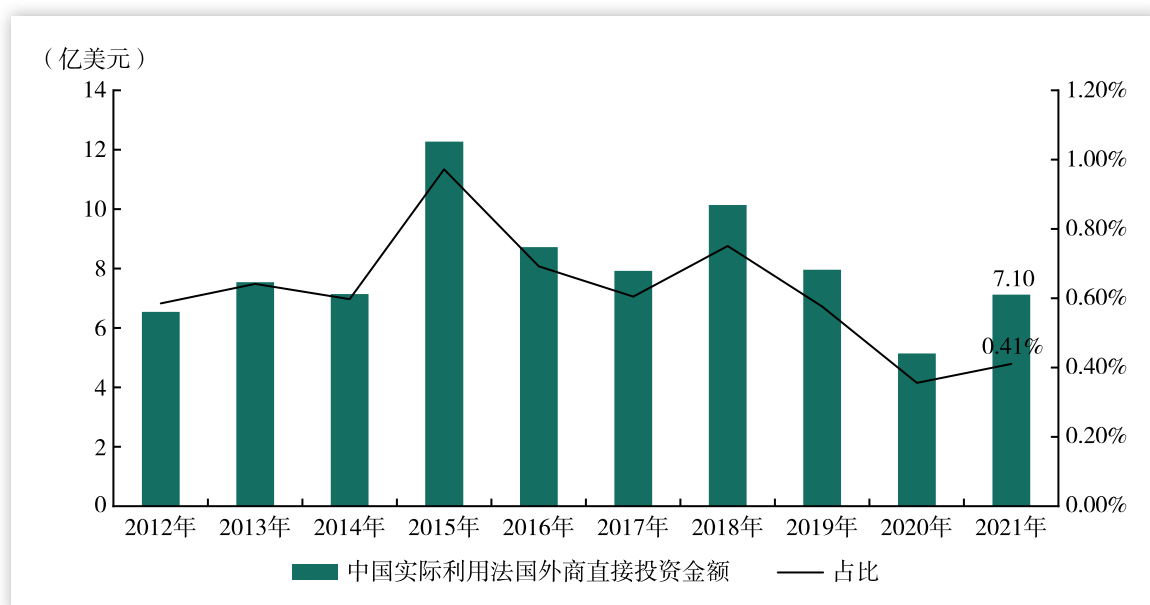
99 数据来源：中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4668440/index.html>。

像设备及其零附件¹⁰⁰，中国自法国进口的货物主要为化学工业及其相关工业的产品¹⁰¹。

（二）中法双边投资规模较小

2021 年，中国实际利用法国外商直接投资金额为 7.10 亿美元，同比增长 38.5%，占中国实际利用外商直接投资总额的 0.41%（如附图 2-2 所示）。

中国对法国的直接投资规模较小。2021 年，中国对法国直接投资流量大幅减少，流出 1.52 亿美元（如附图 2-3 所示）。

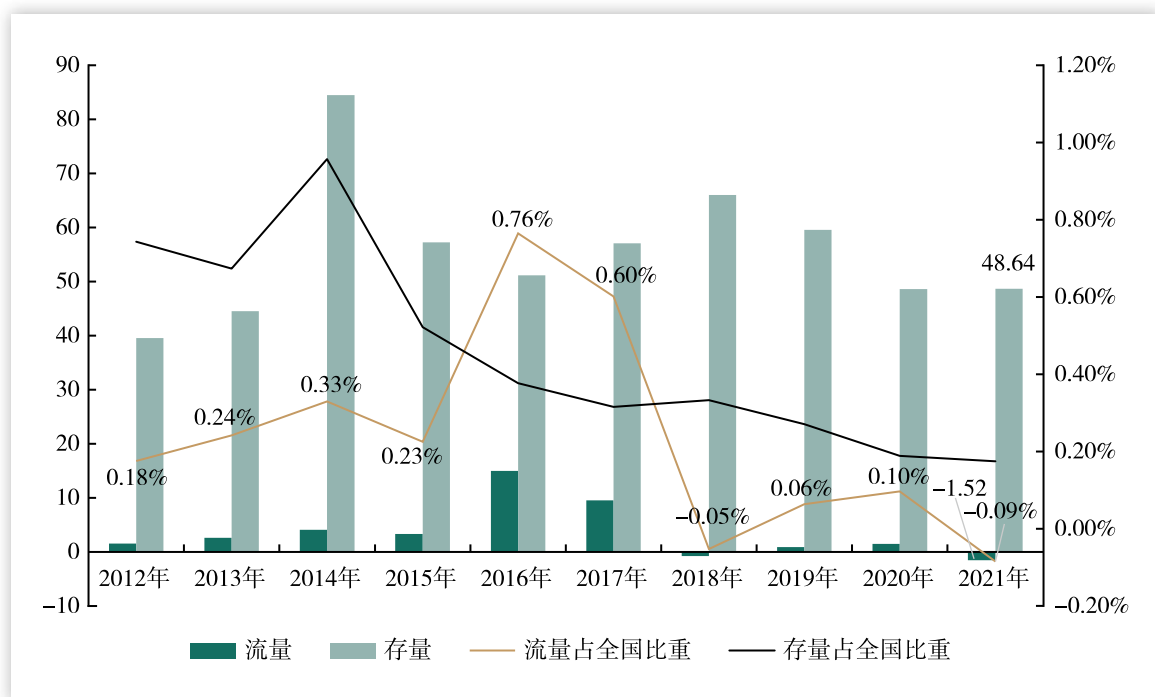


附图 2-2：2012-2021 年中国实际利用法国外商直接投资

数据来源：中国商务部。

100 数据来源：中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302277/302276/4687321/index.html>。

101 数据来源：中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302277/302276/4687385/index.html>。



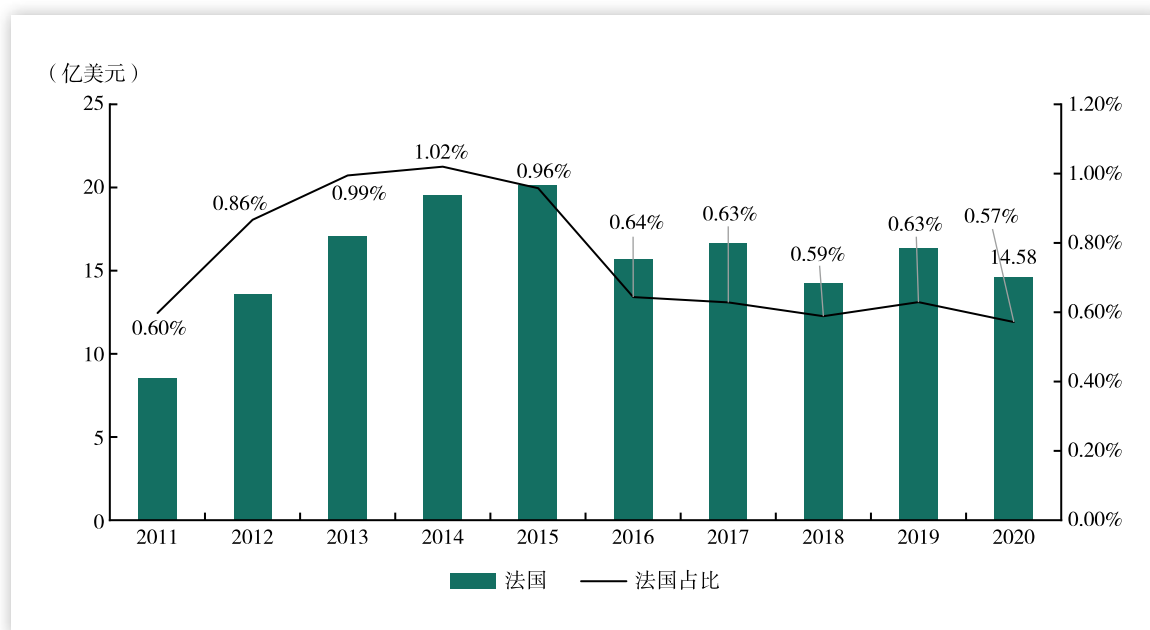
附图 2-3：2012-2021 年中国对法国外商直接投资情况（亿美元）

数据来源：《2021 年度中国对外直接投资统计公报》。

（三）中国在法国工程承包量有所下降

2020 年，中国企业在法国新签工程承包合同额 14.58 亿美元，同比下降 10.7%，占中国对外承包工程新签合同总额的 0.57%，中国对欧洲新签合同总额的 6.98%（如附图 2-4 所示）。在法工程承包完成营业额 14.72 亿美元，占中国对外工程承包完成营业总额的 0.94%，占中国对欧洲承包工程总额的 10.75%。2020 年，中国对法国承包工程派出 93 人，年末在外人数为 157 人。对法劳务合作派出 207 人，年末在外人数为 190 人¹⁰²。

102 数据来源：国家统计局，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。



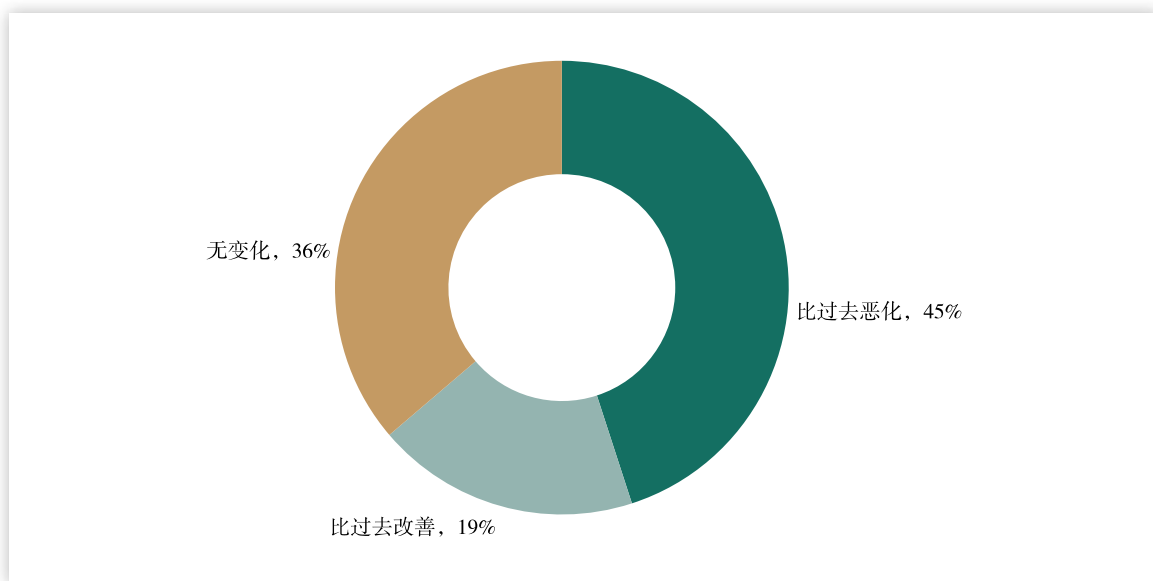
附图 2-4：2011-2020 年中国对法国新签承包工程合同总额

数据来源：《2021 年度中国对外直接投资统计公报》。

二、法国营商环境主要问题

（一）法国市场准入壁垒持续提高

2022 年欧盟层面发布的《企业可持续发展尽职调查指令》、《针对外国补贴的条例草案》加强了对外资的审查，在法中资企业已受到明显影响。调查显示，45% 的受访企业认为法国市场准入环境比过去恶化（如附图 2-5 所示）。

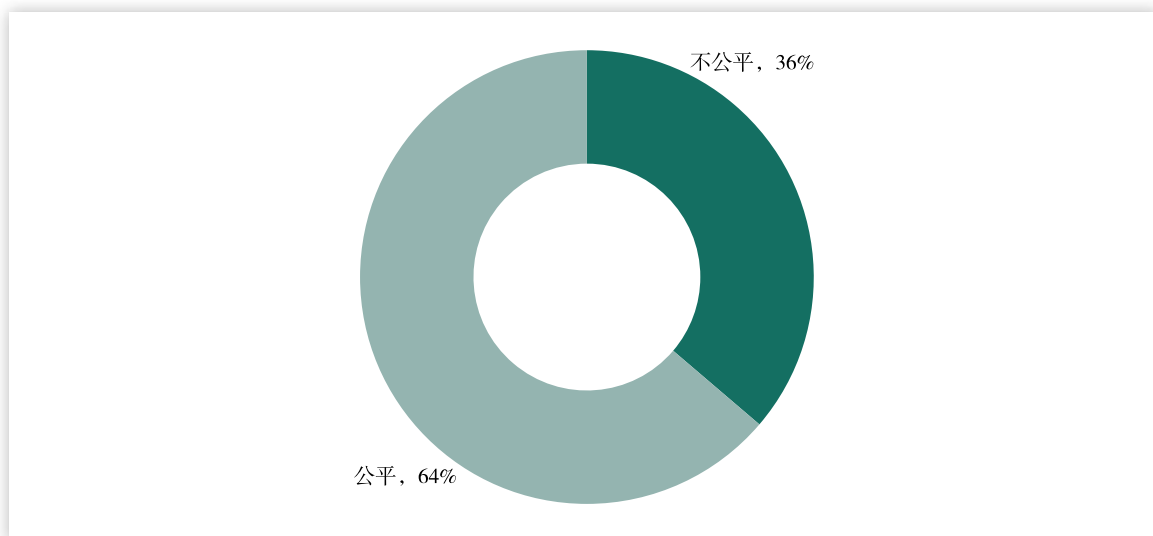


附图 2-5：在法投资企业认为欧盟市场准入环境变化情况

数据来源：中国贸促会研究院。

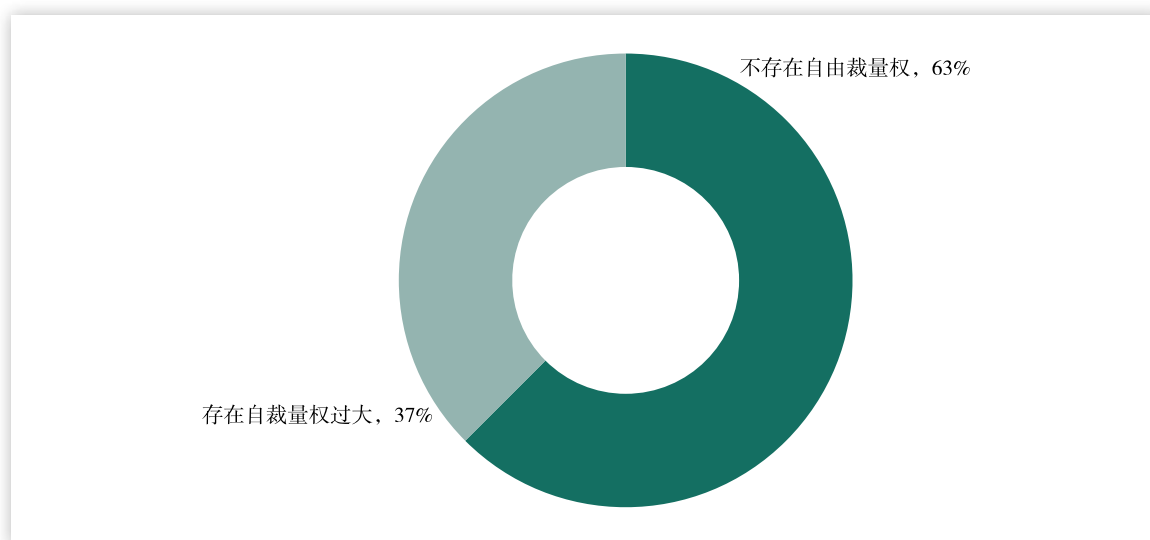
（二）政府自由裁量权大法规透明度有待提高

在法中企反映法国政府针对外资执法的过程中自由裁量权较大、法律法规透明度有待提高。调查显示，36% 的受访中资企业认为当地政府在执法过程中不够公平（如附图 2-6 所示），37% 的企业认为政府自由裁量权过大（如附图 2-7 所示），36% 的企业认为法国的法律法规不透明（如附图 2-8 所示）。



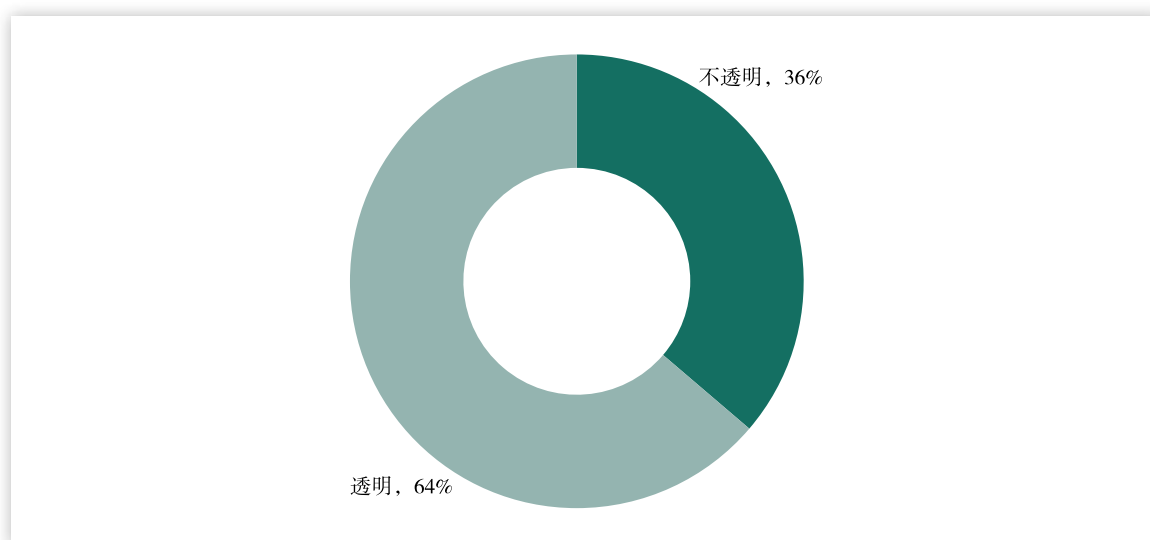
附图 2-6：当地政府针对外资企业执法情况

数据来源：中国贸促会研究院。



附图 2-7：企业对政府自由裁量权的评价

数据来源：中国贸促会研究院。

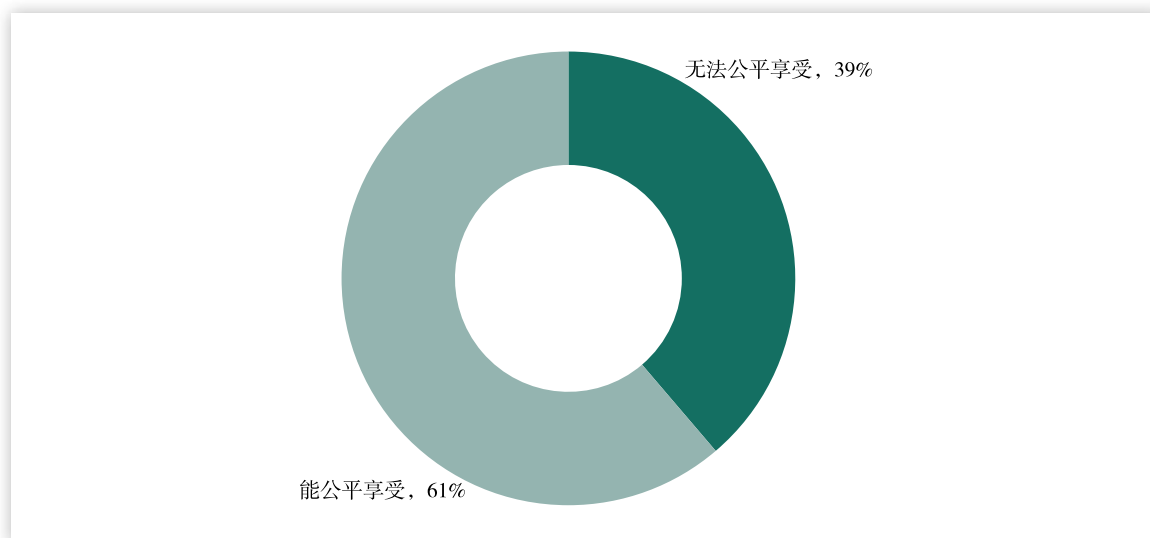


附图 2-8：企业对法国政府法律法规透明度的评价

数据来源：中国贸促会研究院。

（三）近四成企业无法公平享受优惠政策

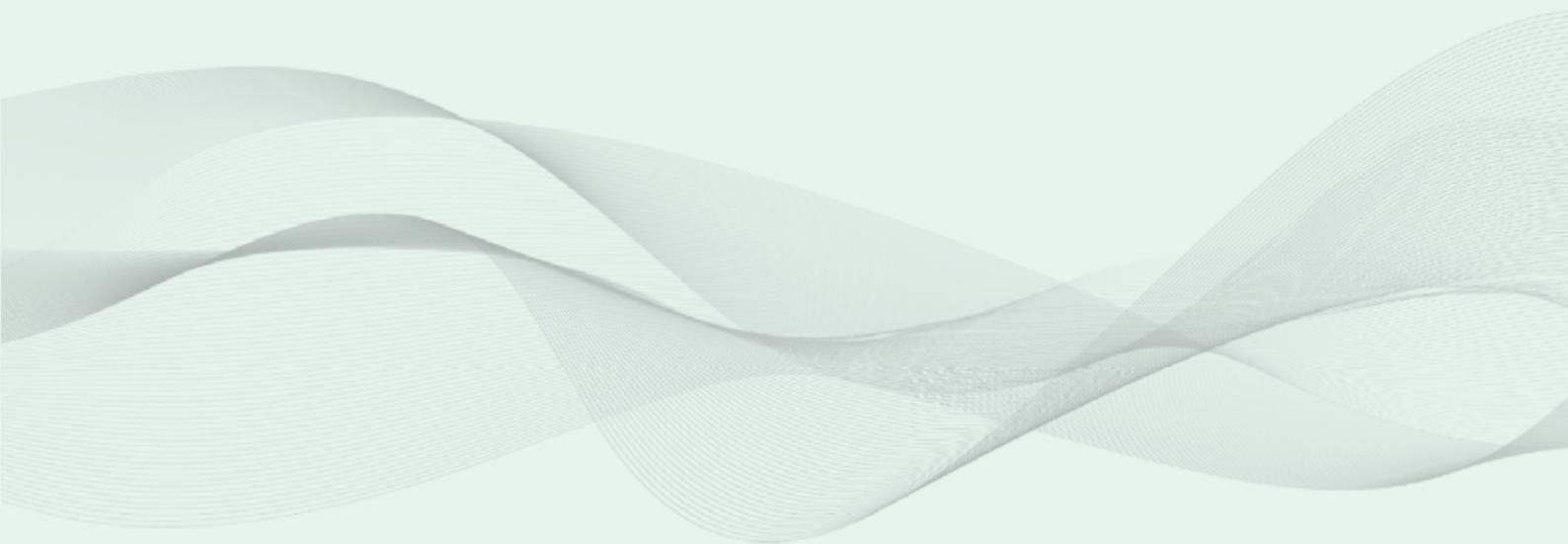
为了刺激经济复苏，法国推出了一系列惠企政策，但在法中资企业反映，法国政府出台的优惠政策对外资企业不够公平。调查显示，39% 的企业认为无法公平享受到这些优惠政策（如附图 2-9 所示）。



附图 2-9：投资法国企业认为能否公平享受当地优惠政策

数据来源：中国贸促会研究院。

| 附录三 |
研究过程综述



一、研究方法

2022 年，中国贸促会研究院启动了《欧盟营商环境报告 2022/2023》调研，为充分了解、反映中国在欧盟经营企业诉求，课题组综合采取了问卷调查、企业调研、政策分析等多种研究方法。

（一）问卷调查

课题组共发放 600 份调查问卷，回收 298 份问卷，问卷填写人员均为了解企业在欧盟具体经营情况的高层管理人员；问卷题目包括企业基本情况、企业经营情况、总体营商环境评价、市场准入环境评价、竞争政策环境评价、公共服务环境评价、跨境人员流动环境评价、公共采购环境评价、绿色经济环境评价、数字经济环境评价等。在问卷调查过程中，课题组独立完成问卷编写、数据整理与分析等环节。

（二）企业调研

课题组通过实地走访、线上和线下座谈会等形式调研在欧盟经营企业 71 家，接受调研的对象均为企业负责欧盟业务的高级管理人员；为从不同视角更加全面了解企业在欧盟经营情况，课题组还走访了律师事务所、会计师事务所、咨询服务公司等第三方中介服务机构。

（三）政策分析

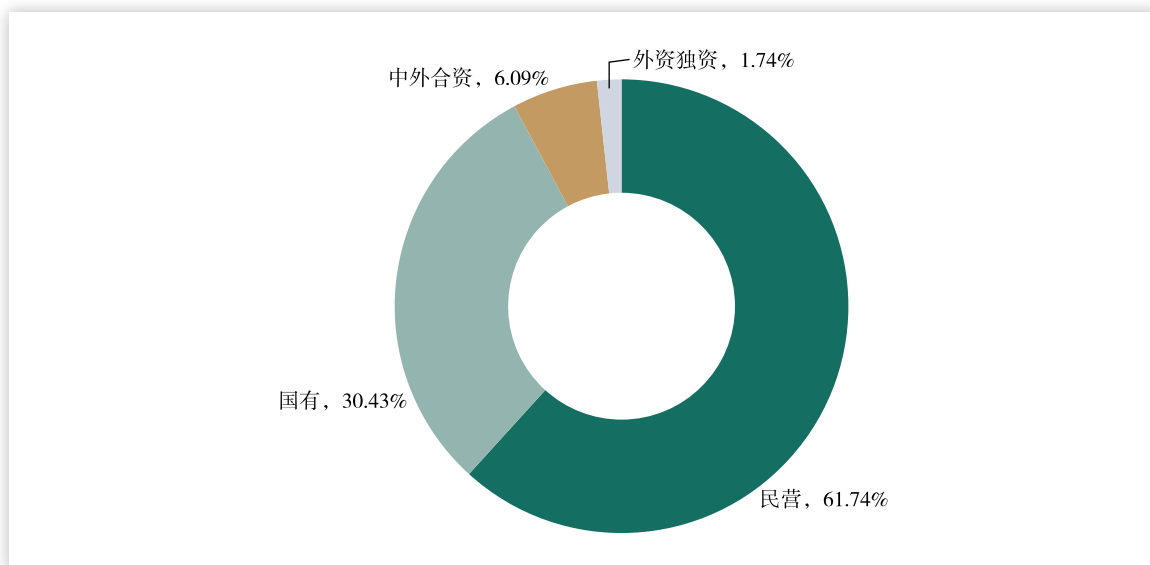
课题组全面、系统整理了 2022 年以来欧盟出台的涉及营商环境方面的法律法规，涵盖贸易救济措施、外资审查、竞争政策、公共采购、金融政策、数字经济、绿色经济等多个方面，从制度视角深入分析欧盟营商环境的最新动向。

二、问卷调查对象特征

（一）受访企业性质

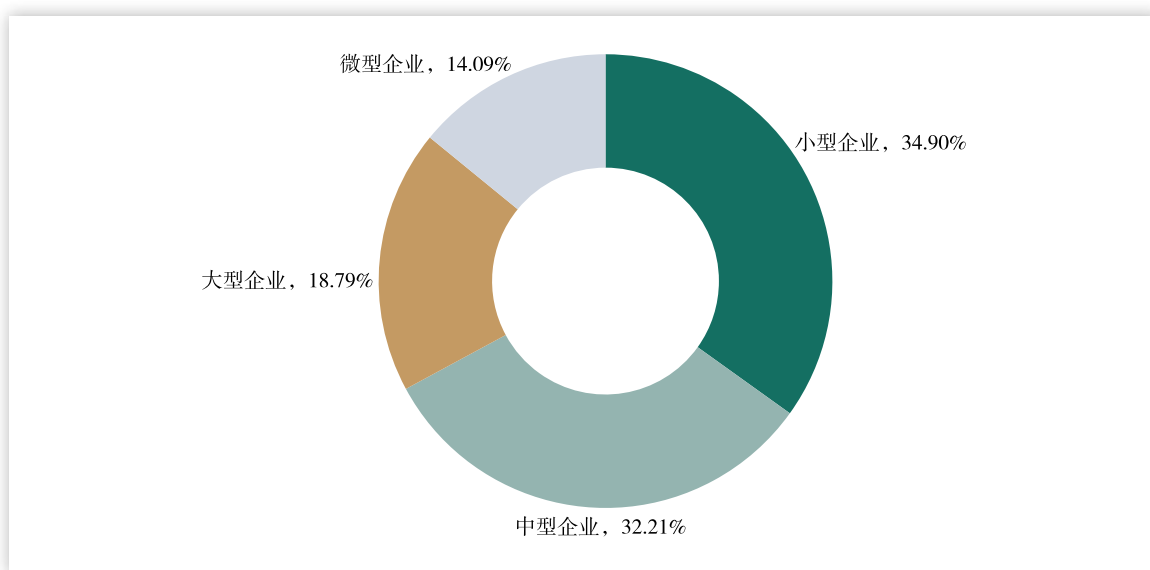
从接受问卷调查的企业性质看，民营企业 184 家，占总受访企业的 61.74%；国有企业

91 家，占比 30.43%；合资企业 18 家，占比 6.09%；外资独资企业 5 家，占比 1.74%。



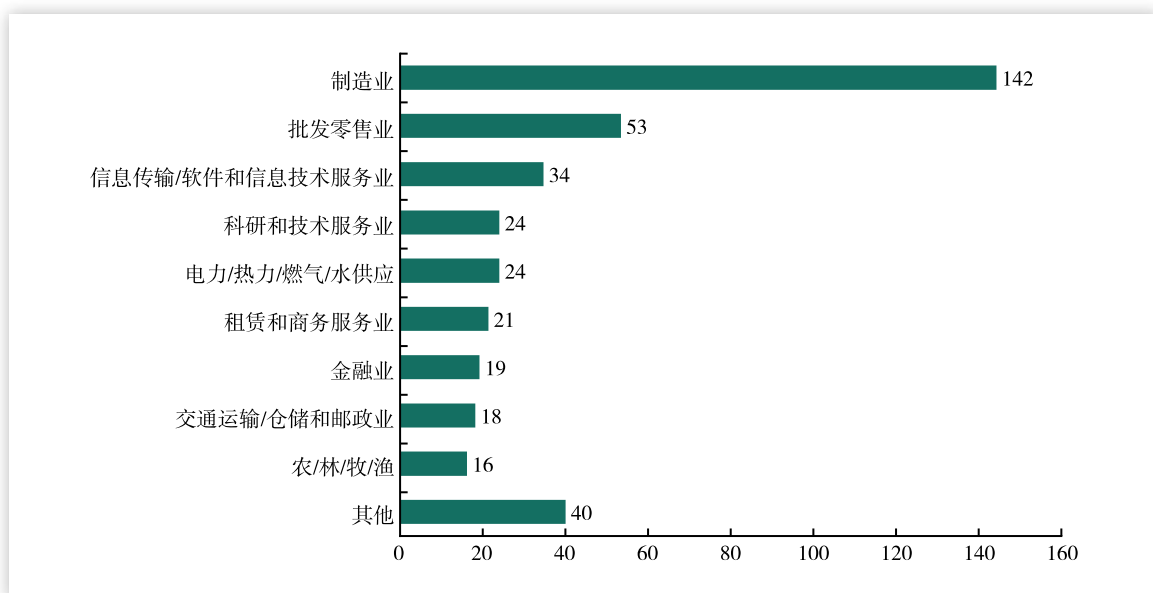
（二）受访企业规模

从接受问卷调查的企业规模看，小型企业数量最多，达到 104 家，占总受访企业的 34.90%；中型企业 96 家，占比 32.21%；大型企业 56 家，占比 18.79%；微型企业 42 家，占比 14.09%。



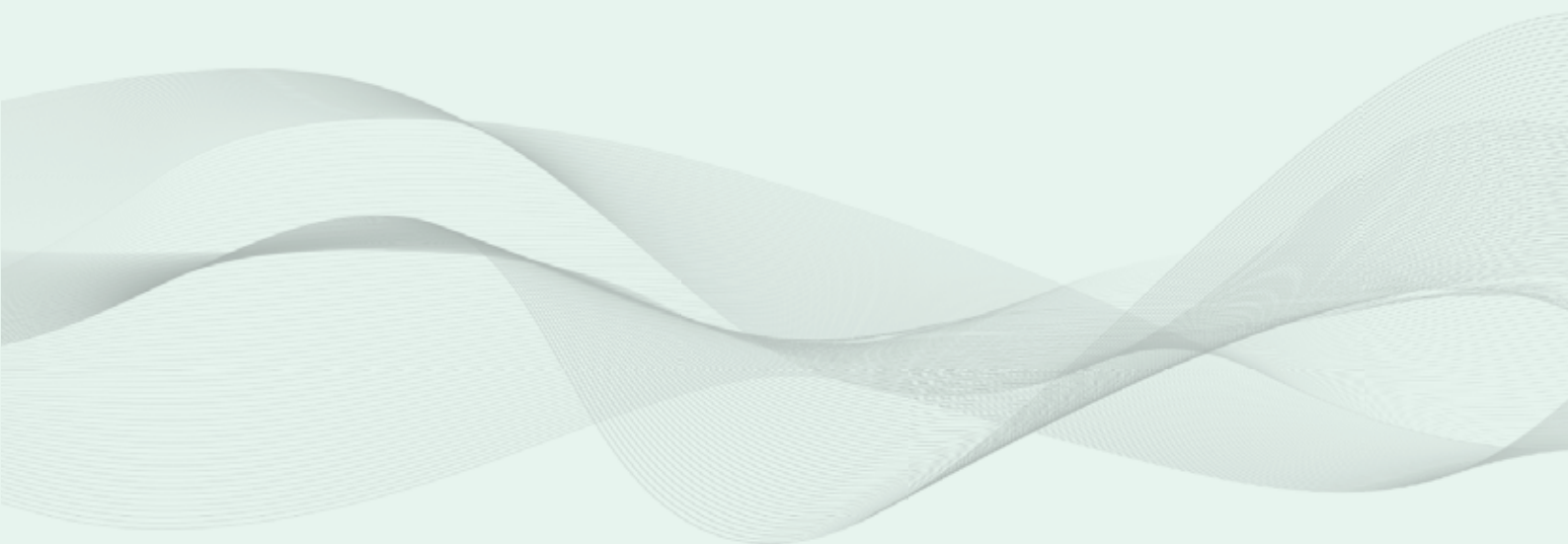
（三）受访企业行业

从接受问卷调查企业在欧盟投资经营的行业看，涉及制造业的企业最多，达到 142 家；第 2-5 位分别为批发和零售业 53 家、信息传输 / 软件和信息技术服务业 33 家、科研和技术服务业 24 家、电力 / 热力 / 燃气 / 水供应 24 家、租赁和商务服务业 21 家。



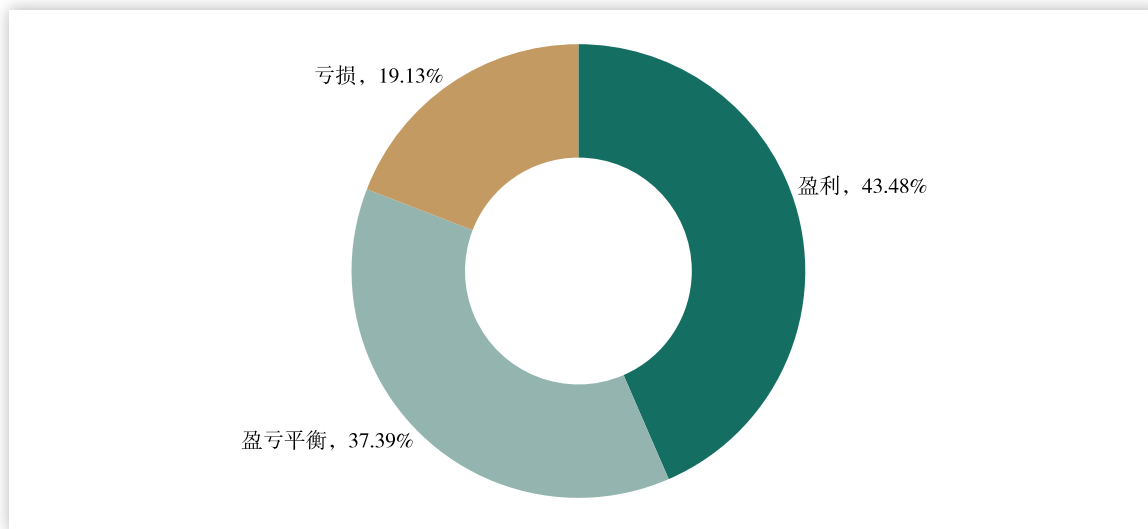
| 附录四 |

在欧中资企业 2022 年经营情况



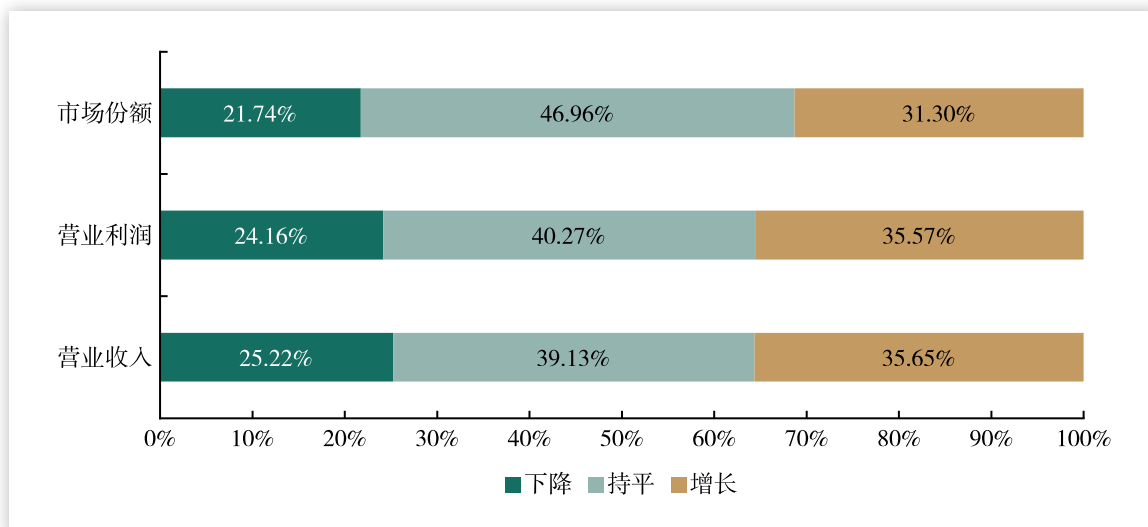
（一）在欧盟盈利的中国企业比例减少

调查显示，预期 2022 年在欧盟经营出现亏损的企业比例为 19.13%，比 2021 年度增加 0.67 个百分点；预期盈利的企业比例为 43.48%，比 2021 年度减少 3.16 个百分点。



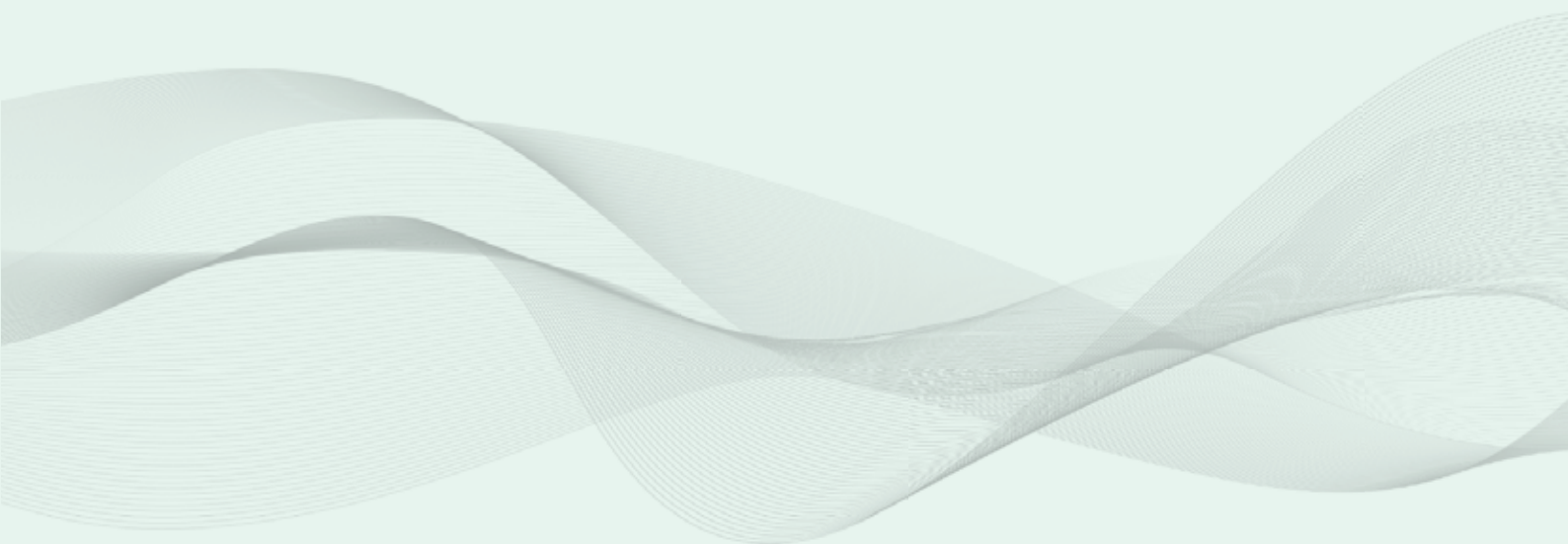
（二）四分之一企业预计营收利润下降

调查显示，2022 年企业在欧盟经营情况相比 2021 年有所恶化，受访企业营业收入、利润和市场份额出现增长的比例分别为 35.65%、35.57% 和 31.30%，分别比 2021 年减少 2.94、0.67 和 2.93 个百分点。



| 附录五 |

中国贸促会研究院简介



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

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

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

中国贸促会研究院网址：www.ccpit-academy.org

中国贸促会研究院地址：北京市西城区阜外大街2号阜成门万通大厦A座716

中国贸促会研究院电话：010-68015121



中国贸促会研究院

ACADEMY OF CHINA COUNCIL FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL TRADE