

欧盟提升竞争力战略及其对华影响^[1]

郑春荣 梁玉阁

【内容提要】欧盟为应对日益复杂的地缘政治环境和日趋激烈的国际竞争压力，将提升竞争力设定为未来五年（2024—2029）战略议程的核心和行动的首要原则，并据此展开三个领域的旗舰行动：缩小与其他主要经济体的创新差距、开展脱碳与提升竞争力的联合行动、减少对单一国家的过度依赖与加强综合安全，并配合这些行动实施减轻监管与行政负担、消除单一市场壁垒、扩大融资力度、促进技能提升与优质就业、加强政策协调机制等五套相关支持措施。欧盟提升竞争力战略在高性能算力、绿色产业的政策基础与技术传统、经济外交下的多元贸易网络建设等方面具备一定的有利条件，但能否助其摆脱被“边缘化”的风险，关键还要看能否克服内部融资、与各成员国政策协调、与美国利益分歧等方面的不利条件。欧盟提升竞争力的举措将给中欧关系和国际格局的未来走向带来多重影响。

【关键词】欧盟 竞争力 科技创新 绿色低碳 经济安全 中欧关系

【作者简介】郑春荣，同济大学外国语学院、同济大学德国研究中心教授、博士生导师；梁玉阁，同济大学外国语学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241（2025）05-0098-29

[1] 本文系国家社会科学基金重大研究专项（项目编号：20VGQ011）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

在世界地缘经济与政治格局发生深刻变革的背景下，欧盟生产率增长陷入停滞、市场投资意愿低迷，导致其作为全球投资目的地和制造业中心的吸引力不断减弱。随着欧盟与美国和中国的经济差距日益拉大，其面临前所未有的“掉队”风险，提升竞争力成为其新的战略选择。2024年6月，欧洲理事会通过《战略议程 2024—2029》，将提升竞争力设定为欧盟未来五年的三大发展方向之一^[1]；同年7月，欧盟委员会（以下简称欧委会）发布《政治指导方针 2024—2029》，将提升竞争力列为七大优先事项之首^[2]；11月，欧盟领导人非正式会议通过《布达佩斯宣言》，为提高欧洲竞争力的优先事项设置了目标并划定完成的时间线；2025年1月，欧委会发布新一届任期的首个重大倡议《竞争力指南》（A Competitiveness Compass for the EU），制定了包含明确时间表的系列旗舰行动（包括法案、战略和倡议），为欧盟未来五年重获竞争力和实现可持续繁荣提供了战略指导框架。在同年3月和6月举行的欧洲理事会会议上，各成员国领导人一致认为，2025年欧盟在提升竞争力和加强单一市场等方面的行动发生重大转变。^[3]

根据欧盟战略方向及其优先事项、目标与时间、实施路径和措施的层层推进可以看出，提升竞争力不仅是欧盟未来五年的战略重点，更是其巩

[1] 三大发展方向为：自由与民主、强大与安全、繁荣与竞争力。参见 European Council, *Strategic Agenda 2024–2029*, June 27, 2024, https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf。

[2] 七大优先事项为：促进可持续繁荣与竞争力、提高欧洲防务与安全、加强社群与社会模式、保障生活质量、捍卫民主与价值观、打造全球化的欧洲、为欧洲未来做好准备。参见 European Commission, *Europe's choice—Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029*, July 18, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf。

[3] 参见 European Council, *Conclusions on 20 March 2025*, <https://www.consilium.europa.eu/media/viyhc2m4/20250320-european-council-conclusions-en.pdf>；European Council, *Conclusions on 26 June 2025*, <https://www.consilium.europa.eu/media/cjtb3oep/20250626-european-council-conclusions-en.pdf>。

固自身全球地位、维系国际影响力的关键手段。本文尝试从欧盟提升竞争力的整体规划和具体行动出发，重点分析欧盟提升竞争力的战略背景、内涵与特征、实施前景与挑战，以及对中欧合作可能产生的影响，从而为学界和实务界相关研究及应对提供参考。

一、欧盟推出提升竞争力战略的时代背景

2024年11月，成功连任欧委会主席不久的冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在欧洲议会通过新一届欧委会委员名单时强调：“欧洲的自由与主权越来越取决于其竞争、创新和生产的能力。”^[1]为此，欧盟于2025年1月发布《竞争力指南》，使提升竞争力成为其捍卫战略自主和应对当前国际竞争态势加剧、地缘政治格局分裂、技术变革加速的关键抓手。欧盟此次将提升竞争力作为战略重点，是内外因素相互交织的结果。

（一）权力资源流失令欧盟担心失去当前国际地位

冷战结束以来，经济全球化和欧洲一体化进程不断加快。欧盟凭借其内部统一市场与稳定的货币体系、开放的经济结构、相对完善的法律框架和积极的社会政策相结合的发展模式，长期维持相对稳定的经济增长，且社会收入差距远低于其他主要经济体。同时，欧盟在全球治理和绿色标准制定方面处于领先地位，通过制度规范的外溢效应，持续发挥全球影响力。然而，随着国际技术竞争和地缘政治博弈的加剧，欧盟的权力资源在国际格局演变中逐渐受到侵蚀，导致其国际影响力和国际话语权受到较大程度削弱，从而引发深层次的“生存焦虑”。例如，欧盟现有的产业结构已难以支撑其经济增长。根据世界银行数据，欧盟与美国国内生产总值（GDP）

[1] European Commission, “Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme,” November 27, 2024, https://enlargement.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-new-college-commissioners-and-its-2024-11-27_en.

的差距从 2003 年的 13.09% 扩大至 2024 年的 33.4%。^[1] 其中近七成的差距源于欧盟生产率增长的滞后。

过去 20 年间，美国成功实现了从传统制造业向数字经济的高阶转型，并对软件开发、人工智能（AI）等生产率高增长领域进行了重点投资。相比之下，欧盟的产业结构在此期间并未发生根本性改变，仍过度依赖汽车制造等成熟但生产率增长缓慢的行业，从而导致自身陷入“中等技术陷阱”^[2]，难以适应全球技术变革趋势。此外，全球议题重心转移削弱了欧盟的制度领导力。地缘政治的回归使国际关切的焦点从气候治理和绿色转型转向安全防务和军工建设，特别是乌克兰危机的爆发进一步暴露了欧盟在安全领域的脆弱性，导致其在传统议题上的优势一时失去了着力点。为扭转不利局势，欧洲央行前行长德拉吉（Mario Draghi）于 2023 年受冯德莱恩委托，在 2024 年 9 月发布《欧洲竞争力的未来》报告，为欧盟制定可行的行动路线，而此报告中近 90% 的建议被直接转换为《竞争力指南》中的行动。德拉吉在报告开篇的表述更为直接：如果欧洲不想办法提升竞争力，将无法成为新技术的领导者、气候责任的灯塔和世界舞台上的独立参与者。^[3] 因此，欧盟加速推进提升竞争力议程，既反映出其对自己可能丧失“多极世界中一极”地位的不安，也体现出其希望通过强化自身经济与技术实力，重塑地缘政治影响力并捍卫其国际战略利益的迫切心态。

（二）创新内在动力不足令欧盟数字化转型进程滞后

从 20 世纪 90 年代至 21 世纪初，互联网迅速普及，引发全球数字革命

[1] World Bank Group, “GDP— European Union, United States,” September 23, 2025, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU-US>.

[2] 欧洲的“中等技术陷阱”是指欧洲企业过于集中投入中等技术行业，如汽车和零部件行业。这类行业的典型特征是研发强度要求低、以应用为导向且增长潜力弱。欧洲在中等技术上的专业化投入已近 20 年，并没有向高技术领域转型。参见 Clemens Fuest et al., *EU Innovation Policy: How to escape the middle technology Trap*, Bocconi University, April 8, 2024, https://iep.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/2Report_EU%20Innovation%20Policy_upd_240514.pdf, p.4.

[3] Mario Draghi, *The Future of European competitiveness—Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Publications Office of the European Union, September 9, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-fl52a8232961_en, p.1.

浪潮。然而，欧盟在这一进程中反应迟缓，未能充分把握由互联网引领的此轮生产率提升机遇，导致其数字化转型明显滞后于美国和中国。在人工智能引领的新一轮生产率变革中，欧盟同样未能抢占先机，致使欧美之间的生产率差距持续扩大，且在关键创新技术上高度依赖美国。自2017年以来，约70%的基础人工智能模型在美国开发，仅三家美国超大规模云服务商就占据欧洲和全球云市场65%以上的份额，而欧盟最大的云服务商在其本土市场的占有率也仅为2%。^[1]

欧盟在创新竞争中的落后态势，与其创新生命周期各环节的结构性弱点密切相关。首先，在研发阶段，欧盟对创新的公共支出明显不足，制约了其在颠覆性技术领域的研发能力。2000—2021年，美国研发投入始终保持世界领先地位，而中国也在2014年超过欧盟。^[2]其次，在应用与商业化阶段，欧盟存在转化效率低的问题。欧洲仅有约三分之一的专利发明实现了商业化，大量知识成果未能有效转化。其中一个重要原因在于欧洲研究人员难以融入高效的“科技集群”（Science and Technology Cluster）体系^[3]，而这类集群对高科技产业的成功至关重要。世界知识产权组织（WIPO）发布的2024年的全球创新指数显示，在全球前十的科技集群中，中国拥有4个，美国有3个，欧洲则无一入选。^[4]最后，在扩大规模阶段，欧盟创新企业面临融资困难以及监管繁杂且市场碎片化严重等问题。与美

[1] Mario Draghi, *The Future of European competitiveness – Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Publications Office of the European Union, September 9, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en, p.20.

[2] OECD, *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2023: Enabling Transitions in Times of Disruption*, Paris: OECD Publishing, March 2023, <https://doi.org/10.1787/0b55736e-en>, p.48.

[3] 科技集群指具有高密度发明人和科研作者分布的地理区域，其边界不受现有行政或政治边界限制，常表现为专利申请、学术论文、研发机构和高技术企业的集中分布，形成知识、技术和资本的协同效应。参见 Kyle Bergquist and Carsten Fink, *The Top 100 Science and Technology Clusters*, WIPO, March 2020, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020-chapter2.pdf, p.43.

[4] WIPO, “Science and Technology Cluster Ranking 2024,” September 2024, <https://www.wipo.int/en/web/global-innovation-index/2024/science-technology-clusters>.

国相比，欧洲资本市场规模相对有限，风险投资体系不够成熟，导致许多初创科技公司迁往美国发展。到 2024 年，已有 64 家欧洲“独角兽”企业迁出欧盟，其中绝大多数流向美国。^[1] 欧盟对科技公司的监管体系过于严苛，制定了超百部与技术相关的监管法规，它们在防垄断的同时也抑制了欧洲企业的规模化发展。目前，全球前十的科技公司主要由美国和中国公司构成，没有一家来自欧洲。^[2] 2024 年全球顶尖 AI 模型中，美国共占 40 个，中国 15 个，且中美 AI 模型的性能基本持平，而欧盟只有 3 个。^[3] 加之欧盟内部尚未形成真正统一的数字市场，各成员国相关标准不一，进一步提高了创新型企业的合规成本。

（三）外部有利条件消失令欧盟维持其国际竞争力面临挑战

冷战结束后，欧洲凭借其大规模的出口贸易、廉价的能源来源和相对稳定的外部安全环境实现了经济快速增长，成为多极化世界的重要一极。然而，支撑欧盟国际竞争力的三大外部条件都正在不同程度地受到侵蚀。一是全球多边贸易体系遭到严重冲击。自 20 世纪 90 年代以来，贸易自由化一直是欧盟经济增长的重要支柱。2013—2023 年，欧盟货物与服务贸易占其 GDP 的比例从 20.1% 上升到 22.4%，远高于中国的 18.6% 和美国的 12.7%^[4]，显示出其作为全球最开放经济体之一的高度外向性，也意味着其在全球大变局中更为脆弱。随着世界贸易高速增长期的放缓和乌克兰危机的爆发，欧盟开始重新布局其全球贸易供应链，以降低对外依赖。这一调

[1] PwC, *The grass is greener on the other side – Why are there more unicorn companies in the United States than in Europe?* February 2025, <https://www.pwc.nl/nl/actueel-publicaties/assets/pdfs/pwc-unicorns.pdf>, p.16.

[2] “Leading tech companies worldwide as of July 16, 2025, by market capitalization,” Statista, July 16, 2025, <https://www.statista.com/statistics/1350976/leading-tech-companies-worldwide-by-market-cap/>.

[3] Nestor Maslej et al., *The AI Index 2025 Annual Report*, AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, April 2025, p.3.

[4] Eurostat, *World trade in goods and services – an overview*, July 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/65091.pdf>, p.3.

整也使其通过市场实现资源配置的高效率原则受到一定程度的损害，导致其贸易成本上升、全球竞争力减弱。二是欧盟丧失了长期稳定且相对廉价的能源供应渠道。欧盟天然气对外依存度高达 90%，乌克兰危机爆发前其 30.3% 的石油、38.8% 的煤炭和 39.8% 的天然气来自俄罗斯，危机的爆发造成欧俄能源供应链断裂，欧盟不得不短时间内从美国和挪威等国家进口高价液化天然气（LNG）及管道天然气（PNG），导致其内部天然气价格飙升，引发企业生产规模收缩甚至濒临破产，对欧洲工业体系造成严重冲击。三是地缘政治环境日益复杂化，安全成本显著增加。冷战结束以来形成的欧盟经济与安全议题分离并以较低的国防开支共享“和平红利”的时代面临深刻调整，尤其是特朗普 2017 年当选美国总统后，多次要求北约成员国将军费提高至占 GDP 的 2% 以上，并以退出北约作为施压筹码。在拜登任期内，北约成员国已同意将 GDP 2% 的军费开支由目标上限调整为支出底线。特朗普再次当选美国总统后，多次提出北约成员国军费开支应提高至占其 GDP 的 5%，并宣称不会再让盟国在安全领域继续“搭便车”，这不仅扩大了美欧之间的利益分歧，同时也使欧盟面临导致其竞争力下降的多重外部挑战。

二、欧盟提升竞争力战略的主要举措

欧盟提升竞争力的行动与措施既要解决其数字和绿色转型过程中的遗留问题，又需回应当前创新与竞争面临的新挑战，以维持其全球经济与政治地位。为此，《竞争力指南》设立了三大行动领域，即缩小创新差距、开展脱碳与提升竞争力的联合行动、降低对单一国家依赖与提升综合安全，并实施五项配套措施，以克服其弱点和重拾竞争力。

（一）缩小与其他主要经济体的创新差距

根据《竞争力指南》，欧盟将缩小创新差距方面的行动分为三步。一是为创新型初创企业打造良好的环境。具体表现在促进企业的规模化发展、支持创新研发、减轻企业行政负担等方面。首先，欧盟于 2025 年 5 月出台《初创和规模化战略》（The EU Startup and Scaleup Strategy），通过建立创新友好

型监管规则、降低融资难度、提高市场创新接受度、吸引人才与配套社会保障及提供可获取的数据与科研基础设施五大方面的系统性改革，消除市场碎片化问题与融资瓶颈，解决初创企业和成长型企业面临的规模化问题。其次，计划于 2026 年推出《欧洲创新法案》，帮助企业更加便利地使用欧洲科研和技术基础设施，借助“监管沙盒”（Regulatory Sandbox）^[1]为创新者提供开发和测试新想法的空间。再次，拟出台《欧洲研究区法案》^[2]，为企业提供资金支持，并确保成员国的研发投入达到 GDP 的 3%。此外，为减轻企业面对不同成员国 27 种法律体系的负担，欧盟提出“第 28 种法律体系”，用以统一协调公司法、破产程序、劳工法及税法等规则。

二是推动深度技术^[3]在高增长领域的快速发展。欧盟计划在影响未来经济发展的关键技术领域集中出台一系列战略、法案或倡议：在人工智能领域推出《AI 工厂倡议》和《云与 AI 发展法案》^[4]，在量子领域实施《欧

[1] 监管沙盒指由监管机构设立的受控环境，在放宽监管条件下，允许企业与真实消费者开展创新产品、服务或商业模式的测试，目的在于识别特定创新带来的机遇和风险，并据此制定合适的监管环境，为创新营造有利发展条件。参见 OECD, *Regulatory Sandbox Toolkit - a comprehensive Guide for Regulations to establish and manage Regulatory Sandboxes Effectively*, July 2025, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/regulatory-sandbox-toolkit_cc8d3e50/de36fa62-en.pdf, p.20。

[2] 《欧洲研究区法案》中的“欧洲研究区”是指创建一个覆盖整个欧盟且无国界的研究、创新与技术单一市场，促进研究者、知识和创新在欧洲自由流动和欧洲各国在研究政策与计划上实现高度协调。参见 European Commission, “The European Research Area,” January 24, 2024, <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/8e39b01a-c0b6-11ee-b164-01aa75ed71a1>。

[3] 深度技术指基于突破性科学与工程学的“以科学为本的技术解决方案”，旨在解决现实世界中的重大挑战，通常涉及人工智能、纳米技术和生物技术等前沿领域。参见 Josh Siegel and Sriram Krishnan, “Cultivating Invisible Impact with Deep Technology and Creative Destruction,” *Journal of Innovation Management*, Vol.8, No.3, 2020, pp.6-19。

[4] 《云与 AI 发展法案》目的在于激发私营部门在云计算能力和数据中心方面的投资，未来 5-7 年内至少将欧盟的数据中心容量扩大三倍，并优先发展高可持续性的数据中心。参见 European Commission, “Commission sets course for Europe's AI leadership with an ambitious AI Continent Action Plan,” April 9, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1013。

盟量子战略》和《量子法案》等，在生物领域颁布《欧洲生物技术法案》并推出《生物经济战略》和《生命科学战略》等，旨在投资新的增长引擎，提升自身技术主权和全球竞争力。

三是促进先进技术在成熟企业和中小企业的推广。欧盟实施《应用 AI 战略》《科学领域的 AI》和《数据联盟战略》等，加速人工智能在工业上的应用。同时，打造类似“AI 版 CERN”^[1]的平台，将 AI 的垂直应用及科研领域的 AI 协同整合，以带动生产率的提升。通过以上措施，欧盟致力于通过将颠覆性创新带来的新兴活力与在传统产业中运用创新技术获取的效率提升相结合，打造一个从创新研发到规模化和商业化发展，再到推广应用的全链条创新生态系统。

（二）开展脱碳与提升竞争力的联合行动

欧盟在脱碳领域的政策重点正在从气候治理和绿色转型逐步转向脱碳技术与工业竞争力的协同推进。根据《竞争力指南》的行动计划，欧盟的具体政策路径主要体现在以下三个方面：

一是统筹短期与长期措施，着力降低能源价格。短期内，《可负担能源行动计划》^[2]将通过降低电价、税费和供应成本以及强化能效产品设计等措施，促进能源价格回落，并推进能源基础设施互联互通建设与电网跨境交易等，加快建成能源联盟。长期来看，欧盟将按《清洁工业协议》动员超过 1000 亿欧元资金支持欧盟本土清洁生产，具体包括加快国家援助

[1] CERN 即欧洲核子研究委员会，成立于 1954 年，因基础研究、技术创新、国际合作和开放精神而成为国际合作的典范。其核心任务是，在基础物理学领域进行前沿研究、提供粒子加速器推动研究、展开国际合作、培养新一代科研人员。参见 CERN, “What is CERN’s mission?” <https://home.cern/about/who-we-are/our-mission>。

[2] 《可负担能源行动计划》以降低能源成本、实现能源联盟、吸引投资和应对潜在能源危机为四大支柱，通过税费与网络费改革、天然气市场治理、完善治理与投资机制等八项行动，确保家庭和工业用户更直接地获得低价能源。参见 European Commission, *Action Plan for Affordable Energy—Unlocking the true value of our Energy Union to secure affordable, efficient and clean energy for all Europeans*, February 26, 2025, https://energy.ec.europa.eu/document/download/7e2e6198-b6b8-46fe-b263-984b437da3ab_en?filename=Communication%20-%20Action%20Plan%20for%20Affordable%20Energy.pdf。

审批程序以推动电气化进程，设立工业脱碳银行以整合现有可用资金，加强专项研发和增加金融担保额度等，通过推广清洁能源与促进产业升级来保障能源价格的长期稳定。

二是需求侧和供给侧双向激励，深化行业绿色转型。在需求侧方面，通过制订和实施《工业脱碳加速器法案》，在公共和私人采购中引入韧性和可持续性制造标准（如应满足清洁、循环、安全等条件），引导欧洲企业和消费者增加对本土清洁产品的需求。欧委会还计划在 2026 年修订公共采购框架，在战略部门的公共采购中推行“欧洲优先”原则，给予本土企业一定的采购倾斜。在供给侧方面，针对能源密集型产业定制专项脱碳路线图，如《欧洲钢铁与金属行动计划》，支持其清洁制造转型，推动新一代低碳金属生产技术的市场化，并对钢铁、铝及合金等产品持续实施贸易保护措施。此外，该计划还推出工业产品自愿碳强度标签^[1]，率先在钢铁和水泥行业试点，帮助制造商在脱碳过程中获得溢价。

三是开源与节流并重，挖掘循环经济潜力。通过制订和实施《循环经济法案》，致力于构建覆盖废弃物、二次材料及可再利用材料的统一市场，提升稀缺资源利用效率，同时积极研发替代材料，降低对关键原材料的依赖，增强经济安全保障。

（三）减少对单一国家的过度依赖与加强综合安全

安全环境被欧盟视为实现经济繁荣和提升竞争力的重要前提。《竞争力指南》中所提出的“安全”理念遵循欧盟的整体安全观，涵盖其内外安全及面临的现实威胁与潜在风险，强调以系统性思维统筹发展与安全，以构

[1] 自愿碳强度标签是面向工业产品的自愿性标识体系，具体是指用一套简单、可核验、与欧盟碳排放交易体系相兼容的方法，给工业产品贴上“碳强度标签”，让买方、政府和金融机构能识别出更低碳的产品，从而触发“以购代投”的减排正循环。参见 European Commission, *The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonization*, February 26, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en, pp.8-9.

建可预防、可应对和可恢复的安全体系。^[1]为此,欧盟计划通过建立多元贸易伙伴关系、营造公平竞争环境以及加强防务工业能力,降低在经济与军事层面对单一国家的依赖,具体措施包括以下三项重点内容^[2]:

一是建设多元化供应链体系。欧盟启动新的“清洁贸易与投资伙伴关系”(CTIP)机制,将贸易与投资规则、“全球门户”战略及监管合作整合为政府间合作方案,以保障自身在全球范围内获取关键原材料、清洁能源、可持续交通燃料和清洁技术供应等,同时扩大欧盟的可持续投资。此外,欧盟通过《跨地中海能源与清洁技术合作倡议》等项目推动对可再生能源进行大规模的公共和私人投资。

二是强化本土供应链的韧性建设。为防止本土生产能力流失及在特定进口环节对单一国家的过度依赖,欧盟鼓励本土生产并建立库存储备,通过建立“关键原材料联合采购平台”和修订《公共采购指令》等措施,在欧盟层面聚合需求并协调联合采购。此外,欧盟还综合运用外商直接投资审查、外国补贴调查等各类贸易防御和保护性工具,识别和应对潜在风险,并将与“志同道合”伙伴制定关键供应链的经济安全标准,以保障其战略性新兴产业的安全发展。

三是加强防务工业建设与风险应对能力。欧盟防务工业是其提升战略竞争力的重要抓手,但目前潜力尚未得到充分释放。为此,2025年3月以来,欧盟先后发布一系列政策文件,旨在紧急弥补其在应对内外风险时存在的关键能力缺口。2025年3月发布的《欧洲防务白皮书——2030战备》(White Paper for European Defence – Readiness 2030)及10月配套推出的《维护和平——2030防务战备路线图》(简称“防务路线图”),重在整合共同防务需求,增加联合采购和防务支出,加大对颠覆性技术投资等以增强集体防务能力和现实威慑。《防务路线图》为欧盟的防务计划设定了目标,并优先布局四个重点项目,即欧洲无人机防御倡议、东翼监测计划、欧洲空中盾

[1] European Commission, *A Competitiveness Compass for the EU*, January 29, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, p.12.

[2] Ibid.

牌和欧洲太空盾牌，这些计划将增强欧洲在陆、空、海、网络和太空领域的威慑与防御能力，同时直接为北约的能力目标作出贡献。^[1]此外，欧盟在 2025 年 3 月推出的《欧洲应急联盟战略》(European Preparedness Union Strategy) 和 4 月出台的《内部安全战略》(Internal Security Strategy)，旨在构建涵盖预测、预防与应对各类安全威胁的综合体系，深化与外部伙伴的安全合作，建立起新的内部安全治理体系，提升关键基础设施在混合威胁下的韧性与增强欧洲应对极端情况的整体准备能力。

(四) 推出多项配套支持措施

为支持上述三大领域的系列行动，欧盟同步推出了五项配套措施。^[2]一是减轻监管与行政负担。欧盟引入新的企业类别“小型中等市值公司”(small mid-caps, SMCs)^[3]，使其可享受与中小企业相似的监管简化待遇。同时推行系列“综合简化措施”^[4]，承诺在 2029 年冯德莱恩第二任期结束前，将所有企业行政成本整体降低至少 25% (节省约 375 亿欧元)，其中中小企业降幅不低于 35%。二是消除单一市场壁垒。面对当前欧洲单一市场

[1] European Commission, *Preserving Peace—Defence Readiness Roadmap 2030*, October 16, 2025, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf, p.6.

[2] European Commission, *A Competitiveness Compass for the EU*, January 29, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, pp.16-25.

[3] 按照欧盟规定，当中小企业人数超过 250 人将被划入大型企业，面临更高的合规义务。为此，欧盟引入新的企业类别 SMCs，包含员工少于 750 人且营业额不超过 1.5 亿欧元或总资产额不超过 1.29 亿欧元，目前欧盟共有 3.8 万家此类企业。参见 European Commission, “Commission proposes simplification measures to save EU businesses a further €400 million per year,” May 21, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1277.

[4] 截至 2025 年 10 月，欧盟已出台 6 套综合简化方案，即 Omnibus I-VI，分别是关于可持续性立法简化的综合法案包、投资简化的综合法案包、共同农业政策简化法案包、将适用中小企业的简化措施延伸至小规模中型企业法案包、防务战略的综合法案包和化学品综合法案包。参见 European Commission, “Simplification,” https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-and-implementation/simplification_en.

整合动力不足问题，欧盟在2025年3月发布《单一市场战略》^[1]，着力清除影响商品和服务自由流动的内部障碍，提升市场的简洁性、无缝性与韧性，重振竞争力与包容性增长。此外，加快5G和6G等关键技术领域的标准制定进程，推动中小企业更加深入地参与其中，以巩固欧盟产业的竞争优势。三是扩大融资力度。欧盟计划建立“储蓄和投资联盟”^[2]，以引导公共、私人 and 机构投资，并通过创建和推广新的储蓄与投资产品，将私人储蓄引向生产性投资领域。同时，调整欧盟预算，计划在2028—2034年的多年度财政框架中设立总额为4090亿欧元的“竞争力基金”^[3]，将原本分散在不同项目的资金集中投向清洁转型与脱碳、数字转型、健康与生物技术和国防与航天四大战略领域。此外，充分发挥欧洲投资银行集团（EIB Group）的作用，推广以欧盟资金为支撑的降风险方案，有效撬动私人资本。四是促进技能提升与优质就业。为解决自身存在的技能错配与劳动力短缺问题，欧盟在2025年3月启动“技能联盟”（Union of Skills）^[4]倡议，重点加强学校基础教育、培育未来技能、促进人才流动及吸引国际高端人才，并配合《技能可迁移性倡议》等举措促进成员国之间技能互认，以优化劳动力市场

[1] European Commission, *The Single Market: our European home market in an uncertain world – A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong*, May 21, 2025, https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/d92c78d0-7d47-4a16-b53f-1cead54bcb49_en?filename=Communication%20-%20Single%20Market%20Strategy.pdf.

[2] European Commission, *Savings and Investments Union: A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU*, March 19, 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124>.

[3] European Commission, *A dynamic EU Budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028–2034*, July 16, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/26ff3426-b1db-44d5-ad9c-a646febb3222_en?filename=COM_2025_570_1_EN_ACT_part1_v6.pdf, p.8.

[4] 技能联盟的核心是以“夯实教育与基础技能、推进面向绿色与数字转型的再培训与技能提升、促进技能在单一市场内自由流动、全球吸引与留住人才”为主的系列对策，目的在于提升欧盟竞争力。参见 European Commission, *The Union of Skills*, March 5, 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52025DC0090>.

供需匹配。五是加强欧盟和成员国之间的政策协调。欧盟引入新的“竞争力协调工具”（competitiveness coordination tool）^[1]，在能源与交通基础设施、人工智能垂直应用场景等符合欧洲共同利益的关键项目上，协调成员国采取共同行动。该工具与现行的“欧洲学期”（European Semester）^[2]共同构成统一的指导机制，不仅可推动各成员国就竞争力优先事项达成共识，也有助于实现各成员国政策与欧盟预算的有效衔接。

三、欧盟提升竞争力的有利条件和制约因素

从现有条件、制度基础和实践经验来看，欧盟提升竞争力具备一定的实施前景。同时，欧盟内部的资金来源问题、欧盟与各成员国之间的协调问题及美欧同盟的利益分歧问题等也使其提升竞争力战略面临诸多制约。

（一）具备的有利条件

首先，在创新领域，欧盟在高性能计算（HPC）方面已建立起全球领先优势。自2018年启动《欧洲高性能计算联合计划》（EuroHPC JU）^[3]以来，欧盟已采购11台超级计算机。在2025年6月发布的全球超级计算机综合性能排行榜500强的排名中，德国的Jupiter（第四名）、意大利的HPC6（第

[1] 竞争力协调工具的目标是更好地在欧盟与各成员国层面对齐共同的战略利益和投资安排，该工具应帮助欧盟及其成员国在选定的关键领域采取行动和就共同欧洲利益项目开展合作。参见 European Council, “Competitiveness Compass,” July 28, 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/competitiveness-compass/>。

[2] 欧洲学期于2020年由欧盟理事会设立，旨在更好地对齐欧盟和各自国家政策的目标，涵盖经济、社会、就业以及预算政策等的协调，通过这一机制，成员国将其预算和经济政策与欧盟层面商定的规则保持一致，以确保公共财政稳健、欧盟内部的趋同与稳定、促进经济增长等。参见 European Council, “The European Semester explained,” February 6, 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>。

[3] 《欧洲高性能计算联合计划》于2018年在卢森堡启动，它是欧洲国家和私人合作伙伴之间的一项联合倡议，旨在为欧洲发展打造世界级的超级计算生态系统。参见 EuroHPC, “Discover EuroHPC JU,” https://eurohpc-ju.europa.eu/about/discover-eurohpc-ju_en。

六名)与 Leonardo(第十名)、芬兰的 Lumi(第九名)、荷兰的 ISEG2(第十二名)、西班牙的 Mare Nostrum 5ACC(第十四名)等均位居世界前列。^[1] 这些设备主要用于处理诸如气候研究、量子力学及物理现象模拟等复杂任务,现已将其业务范围拓展至与企业的创新合作。目前已有 13 家“AI 工厂”^[2] 部署在欧洲超级计算机周边,为 AI 初创企业、中小型企业及各类产业提供训练、开发和优化 AI 模型的渠道。欧盟在 2025 年 4 月还推出《AI 大陆行动计划》^[3],重点推进大规模 AI 计算基础设施建设、提升高质量数据的可获取性与互操作性、加强 AI 技能培训与专业人才引进,并简化 AI 法案的实施流程,以提升欧盟在 AI 领域的竞争力和巩固其技术主权。此外,欧盟在机器人产业方面也占据全球领先地位。根据 2025 年国际机器人联合会的最新报告,2024 年欧洲的工业机器人装机量虽有回落,但仍占全球的 16%,其中德国是全球第五大机器人市场^[4],维持着全球重要供应方的地位。欧洲机器人在汽车、医疗与服务等领域呈现出高安全、高质量与高集成度特征,并在先进制造与研发驱动型应用中保持领先。凭借在自动化产业链的既有优势,结合持续增加的算力、算法与人才投入,欧盟有望在机器人细分领域巩固领先地位,并将 AI 在机器人场景中的实践经验拓展至健康、交通、零售等关键行业,从而推动产业升级,缩小与中美在创新上的差距。

其次,在绿色转型方面,欧盟具备良好的政策基础与技术传统。2019 年 12 月,欧委会发布《欧洲绿色协议》作为其最重要的战略框架和行动纲

[1] TOP500, “Top500 List – June 2025,” June 2025, <https://top500.org/lists/top500/list/2025/06/>.

[2] AI 工厂是指利用欧洲高性能计算联合计划的超级计算能力构建起的研发生态系统,向欧洲工业界以及欧洲科研机构等提供计算资源与支持服务,用于开发大型 AI 模型并促进 AI 领域的技能与知识发展。参见 EuroHPC, “AI Factories,” https://www.eurohpc.eu/europa.eu/ai-factories_en.

[3] European Commission, *AI Continent Action Plan*, April 4, 2025, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/ai-continent_en.

[4] Christopher Müller, *World Robotics – Industrial Robots 2025*, International Federation of Robotics, September 25, 2025, https://ifr.org/img/worldrobotics/Executive_Summary_WR_2025_Industrial_Robots.pdf.

领,提出了要将欧洲建设成为全球首个碳中和大陆的目标。^[1]2021年6月,欧洲理事会通过首部《欧洲气候法》,将2030年减排55%(相较1990年)和2050年实现碳中和的目标从政治承诺上升为具有法律约束力的制度安排。^[2]为实现2030年首个阶段性减排目标,欧委会于2021年7月推出“适应55”(Fit for 55)一揽子计划^[3],涵盖气候、能源、交通和社会四大领域的15项立法和行动计划。欧盟于2023年2月发布的《净零时代的绿色协议产业计划》^[4]与2024年5月经欧盟理事会批准通过的《净零工业法案》^[5],则从产业政策和规划层面进一步强化了欧盟绿色技术的本土优势。整体来看,欧盟绿色转型经历了从制定宏观目标、规划实施路径到完善政策工具的逐步深化过程,为2025年《清洁工业协议》加大政策干预手段推广清洁技术生产奠定了良好的心理预期和制度基础。此外,作为全球气候治理的长期倡导者,欧盟也自认为其在绿色议题上享有“领导者”声誉^[6],这增强了其内部对脱碳与竞争力联合行动的认同感和政策合法性,使欧盟有望加速脱碳技术与产业体系的深度融合,培育绿色经济新增长点,进一步提升在绿色产业领域的全球竞争力。

最后,在经济安全方面,欧盟构建起多元化的贸易伙伴网络。迄今为止,欧盟已建立起全球最大贸易协定网络,涵盖76个国家,为其增强供应链韧

[1] European Commission, *The European Green Deal*, December 11, 2019, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF, p.2.

[2] European Union, *European Climate Law*, June 30, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1119>.

[3] European Commission, “Fit for 55: Delivering on the proposals,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en.

[4] European Commission, *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, February 1, 2023, https://commission.europa.eu/document/41514677-9598-4d89-a572-abe21cb037f4_en.

[5] European Commission, *Net Zero Industry Act*, March 16, 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en.

[6] 贺之果、李冰:《安全化、市场化与规范化:欧盟绿色转型的三重逻辑》,载《教学与研究》2024年第11期,第115页。

性与风险抵御能力奠定了良好基础。2021年12月,欧盟正式推出“全球门户”倡议^[1],计划在2021—2027年间动员近3000亿欧元资金,用于支持数字、气候、能源和交通等领域的国际合作,其中近半数投资用于深化与非洲伙伴的关系。这对欧盟拓展多元合作、降低市场依赖以及把握全球南方市场机遇以提升竞争力和重塑全球贸易格局产生了积极推动作用。此外,欧委会正在加速推进《欧盟与南方共同市场贸易协定》(EMPA)的签订。该协定签订后将建成全球规模最大的自由贸易区之一,欧盟可借此拓宽关键产品与原材料来源,并通过基础设施投资优化其供应链布局。此外,欧盟还将价值观作为深化双边关系的重要手段,借此推进与印度的韧性供应链合作^[2]以及与墨西哥、印尼、菲律宾等国的自贸协定谈判。随着“清洁贸易与投资伙伴关系”等新机制的推进,欧盟将进一步增强其全球供应链的竞争力与安全性。

(二) 面临的制约因素

一是资金来源尚未明确,制约欧盟提升竞争力的行动意愿。加大投资被欧盟视为增强自身竞争力的重要手段,但在各成员国财政普遍收紧的背景下,联合投资面临巨大挑战。德拉吉在《欧洲竞争力的未来》报告中提出欧盟应将投资提升至GDP的5%,并建议通过成员国共同借贷的方式每年额外投入7500亿至8000亿欧元(约占欧盟GDP的4.4%~4.7%)^[3],以缩小欧盟与美国和中国在绿色与数字转型方面的竞争力差距。然而,该建议遭到德国、荷兰等国的强烈反对,成员国在是否发行共同债券及联合投资的具体实现方式等核心问题上存在明显分歧。虽然新一届欧委会自2024

[1] European Commission, *The Global Gateway*, December 1, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030>.

[2] European Commission, “Statement by President von der Leyen at the joint press point with Indian Prime Minister Modi,” February 28, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_642.

[3] Mario Draghi, *The Future of European competitiveness – Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Publications Office of the European Union, September 9, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en, p.1 and p.59.

年 12 月上任后推进多项投资计划，如在创新领域通过《投资 AI 倡议》承诺向 AI 领域投入 2000 亿欧元，在教育与技能培训方面提供 9000 万欧元，在清洁生产领域计划动员超 1000 亿欧元，并为欧洲安全防务拟动员 8000 亿欧元^[1]，然而，除支持清洁生产领域的部分小额资金外，大部分投资尚未明确具体来源。目前，欧盟正在放宽各成员国债务规则、提供额外信贷与重新调配现有资金之间徘徊。更严峻的是，自 2028 年起，欧盟需偿还疫情期间设立的 8000 亿欧元“复苏基金”，预计每年将偿还 300 亿欧元左右。与此同时，2025 年 6 月北约海牙峰会达成的新防务支出承诺进一步加重了成员国的财政负担——23 个欧盟成员国同意将 GDP 的 5% 用于国防开支，这较此前 2% 的基准大幅提升。^[2]多重支出压力的叠加和成员国财政紧缩的现实困境，给欧盟财政的可持续性带来严峻挑战。欧盟试图撬动私人资本来填补资金缺口，但私人投资规模存在较大不确定性，这显然制约了欧盟对各项措施的支持力度和行动意愿。

二是政策协调举步维艰，制约欧盟提升竞争力战略的执行能力。欧盟能否实现其提升竞争力的目标，在很大程度上取决于各成员国之间及成员国与欧盟层面在政策上的协同程度。而欧盟因受制于复杂的治理结构与缓慢的决策流程，在应对大国竞争和外部环境变化时的协调能力明显滞后。^[3]一方面，欧盟成员国之间的政策协调程度低，导致产生重复建设、标准不兼容以及对各自现行法规产生的外部负面影响评估不足等问题，严重削弱

[1] 参见 European Commission, “EU launches InvestAI initiative to mobilise €200 billion of investment in artificial intelligence,” February 11, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_467; European Commission, *A Clean Industrial Deal for competitiveness and decarbonisation in the EU*, February 26, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_550, p.10 and p.20; European Commission, “ReArm Europe,” March 4, 2025, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/rearm-europe-von-der-leyen-skizziert-vor-europaischem-rat-plan-zur-aufrustung-europas-2025-03-04_de 等。

[2] NATO, “NATO concludes historic Summit in The Hague,” June 27, 2025, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_236516.htm?selectedLocale=en.

[3] European Commission, *A Competitiveness Compass for the EU*, January 29, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, p.23.

了欧盟单一市场的整体效能。例如，在通讯领域，各成员国共有 34 个移动网络运营商集团，这种碎片化状态致使电信新技术难以迅速实现大规模应用；在可持续交通领域，成员国之间的充电桩等基础设施互操作性不足，充电功率协议等技术标准缺乏统一性；在数字网络领域，各成员国活跃着共 270 多个监管机构，监管的混乱致使年轻的初创公司基本不会选择在欧盟运营。^[1]

另一方面，欧盟与各成员国之间的政策对接也面临挑战。利益分歧经常导致欧盟政策得不到成员国的支持。例如，德国强烈反对欧盟 2025 年 7 月提交的 2028—2034 年多年度财政框架草案中向欧洲大型企业征税来提高其自有资金来源的提议，因为涉及的 5 万家在欧企业中有 2 万家分布在德国。此外，欧盟政策在成员国落实过程中易出现偏差。例如，为了在关键创新领域形成规模化的资本池，欧盟推出“竞争力协调工具”，旨在将工业改革与投资等政策在欧盟和成员国之间进行对齐，并在重大项目上形成投资联盟。然而，各成员国在国家利益主导下，往往优先部署本国的重点产业以提升自身竞争力，尤其政治经济资源较强的成员国往往推动重大项目向自身利益倾斜，导致欧盟与成员国在“共同利益”项目的定义上存在内部冲突和认知偏差，从而进一步加剧欧盟与成员国之间的协调难度，限制欧盟的整体行动能力。

三是美欧分歧日益突出，降低欧盟提升竞争力战略的实施成效。特朗普再度上台后升级其“美国优先”政策，对包括盟友在内的各国滥施关税和经济胁迫，使美欧关系陷入极大的不确定性之中。首先，在科技创新方面，特朗普 2025 年 1 月上任伊始便启动“星际之门”（Stargate Project）计划，拟由 OpenAI、软银、甲骨文等多家科技巨头投入 5000 亿美元建设全球最大的人工智能基础设施。特朗普表示要把 AI 留在美国，并将欧盟也视

[1] Mario Draghi, *The Future of European competitiveness - Part A: A competitiveness strategy for Europe*, Publications Office of the European Union, September 9, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en, pp.26-27 and p.44.

为其主要竞争对手之一。^[1]此前，特朗普已废除了拜登在任时制定的有关人工智能监管的行政命令。美国副总统万斯（James David Vance）在同年2月举行的巴黎人工智能峰会上也不回避对欧盟的疏离态度，公开批评和反对欧盟对美国AI公司监管过重，并认为欧洲最大的威胁来自内部而不是外部，AI不应该被意识形态所左右^[2]，美欧在AI监管问题上的分歧促使欧盟不得不重新审视对美关系。

其次，在脱碳领域，特朗普在2025年1月20日就职当天便宣布美国再次退出《巴黎协定》，并在9月的联合国大会演讲中批评欧盟减排政策，称气候变化为“人类史上最大诈骗”。^[3]至此，美欧在绿色脱碳方面的分歧已无法弥合，特朗普再次退出全球气候治理体系并放弃碳排放承诺是对欧洲实现碳中和目标的重大打击。

再次，在经贸领域，特朗普第二任期以美国长期处于贸易逆差为由，对欧盟大幅加征关税。尽管欧盟在2025年8月21日与美国就《互惠、公平与平衡贸易协议框架》达成一致，冯德莱恩也称此协议是“欧盟能获得的最佳协议”，但协议的非对称性仍在欧盟内部引发广泛争议。^[4]欧盟于同年9月以滥用市场地位为由，对美国谷歌公司处以29.5亿欧元的反垄断罚款，被视为增加对美谈判筹码，这也反映出双方的深层利益分歧仍未解决。

此外，新一届特朗普政府在乌克兰危机问题上，从公开批评乌克兰总统泽连斯基到不顾欧洲立场暂停军援，从抛开欧洲和乌克兰单独与俄罗斯谈判到要求欧洲承担援乌军费，其政策的反复进一步动摇了欧盟对跨大西

[1] “Wie Stargate in Trumps Pläne passt,” *Tagesschau*, January 23, 2025, <https://www.tagesschau.de/ausland/amerika/ki-stargate-trump-100.html>.

[2] “US-Vize Vance spricht sich gegen strikte KI-Regulierung aus,” *Handelsblatt*, February 11, 2025, <https://www.handelsblatt.com/dpa/kuenstliche-intelligenz-us-vize-vance-spricht-sich-gegen-strikte-ki-regulierung-aus/30206502.html>.

[3] “Trump's Frontalangriff,” *Tagesschau*, September 23, 2025, <https://www.tagesschau.de/ausland/amerika/trump-un-rede-102.html>.

[4] Ursula von der Leyen, *2025 State of the Union*, European Commission, September 10, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/16ad9a9c-6c79-45cc-ae28-f72de0a321a2_en?filename=State-of-the-Union-2025-President-von-der-Leyen-letter-of-intent.pdf.

洋伙伴关系的信任，也凸显了美欧同盟的脆弱性。美欧在各领域存在的利益分歧使双方难以形成政策协同，从而使欧盟在推进竞争力战略时受到多方掣肘，甚至不得不以牺牲部分竞争力为代价，换取双边关系的相对稳定。

四、欧盟提升竞争力战略的对华影响

国际格局的动荡与变迁，不仅推动欧盟实施以创新为核心的竞争力战略，也加速其对多边与双边关系进行适应性调整。随着美西方挑动的地缘政治竞争加剧，欧盟不断臆测对华经济依赖未来可能转化为对欧所谓的“政治胁迫”，其对华合作越来越以安全而非市场效率为导向，导致双方互补性降低而竞争性逐渐扩大。欧盟早在拜登政府时期便协同美国推行对华“去风险”政策，进入特朗普 2.0 时代后更是将对华示强视作挽救欧美关系的重要战略筹码。冯德莱恩第二任期开启后，也愈加强调对中国的“制度性对手”和“竞争者”定位。可以预见，在欧盟全面提升竞争力的战略框架下，中欧关系将呈现日益复杂化的趋势。

（一）加剧中欧在创新领域的竞争态势

欧盟倾力打造“研发—商业化与规模化—应用推广”的创新全链条，将加剧中欧在创新领域的技术、规范和人才之争。

一是欧盟加大核心技术的保护力度将进一步阻碍中欧技术合作。欧盟《投资 AI 倡议》中设置了专用于建设四个“AI 巨型工厂”的 200 亿欧元投资，并推出“欧洲规模化基金”（Scaleup Europe Fund）^[1]，不仅旨在强化本土企业创新能力，更明确透露出防止高科技初创企业及核心技术流向“域外”的战略意图。虽未直接点名中国，但政策指向性已十分明显。欧盟试图加强对本土创新技术的扶持和保护来遏制中国在此领域迅猛发展的势头，

[1] 欧洲规模化基金是由私人管理、并由私人投资者共同出资的基金，旨在通过弥补欧洲规模化企业在超过 1 亿欧元融资需求方面的“明显资金缺口”。参见“EU plans new Scaleup Europe Fund for AI and quantum tech,” Dataconomy, May 27, 2025, <https://dataconomy.com/2025/05/27/eu-plans-new-scaleup-europe-fund-for-ai-and-quantum-tech/>。

这种以竞争为导向的技术发展政策会破坏中欧企业未来在 AI 等领域的合作生态，加剧双方技术脱钩的风险。同时，这还可能影响中欧在 AI 技术催生下的其他公共议题上的合作，包括数字化服务治理、反恐协作等全球治理领域。因此，中国 AI 企业能否持续保持并扩大其全球竞争优势，有效应对来自欧盟等国家和地区日益增强的技术封锁与打压，已成为中国科技发展面临的关键挑战。

二是欧盟注重技术推广与监管相结合将增大中欧技术规范摩擦。欧盟通过《应用 AI 战略》推进 AI 与产业的深度融合，以加快构建自身技术规范体系，这将对我国构成双重困扰：一方面会牵制我国的前沿技术发展。人工智能监管规范的话语权直接关系到技术主权，对其的争夺已成为国际竞争的新高地。^[1]在此背景下，欧盟正凭借《人工智能法案》^[2]的所谓“先发”优势，进一步扩大其在 AI 治理和监管领域的话语权与影响力，这将增加我国 AI 企业的合规成本，并演变为有针对性的技术壁垒。另一方面是引发技术标准与监管规范之争。目前我国在 AI 等科技领域正在从“跟跑者”转向“领跑者”角色，并基于自身实践形成了一系列符合本国国情的技术标准和规范。我国于 2023 年 10 月提出《全球人工智能治理倡议》，并已制定相关法规和政策。由于欧盟在人工智能领域强调“规避风险”，而我国注重“发展与安全”的平衡，主张共商共建共享，双方在 AI 技术开发、应用和治理过程中的伦理问题存在认知差异，这可能引发技术标准和监管规范的摩擦，从而增加我国创新企业的技术负担，进而影响创新效率。

三是欧盟加强人才和技能流动将抬高我国人才库的储备成本。欧盟推行欧洲 STEM 教育^[3]、实施技能提升和再培训计划及引进国外人才等多项行

[1] 梁正：《新兴技术视域下的人工智能善治——发展现状、风险挑战与治理思路》，载《学术前沿》2024 年第 14 期，第 18 页。

[2] 2024 年 6 月，欧盟通过了全球首部人工智能法案，即《欧盟人工智能法案》。该法案根据不同的人工智能应用划分为无风险、有限风险、高风险和不可接受风险四种情况，并相应建立不同规则。参见“EU Artificial Intelligence Act,” March 18, 2024, <https://www.aiact-info.eu/>。

[3] STEM 教育是科学、技术、工程和数学为核心的综合教育理念与课程体系。参见 International Science Teaching Foundation, “What is STEM Education?” December 12, 2022, <https://science-teaching.org/stem-education/what-is-stem-education>。

动，加速布局欧洲本土的人才库，这对中国的人才培养和留存形成了一定的压力。2023年，欧盟共发放约8.9万张欧盟蓝卡，以吸引和留住非欧盟国家高技术人才。在欧盟签发的研究和学习许可中，中国仍以10%的份额（约4.7万份）占据较大比例。^[1]这不仅加剧了全球AI人才争夺，也在一定程度上构成了中国科研和高技能人才的外流风险，客观上提高了中国技能培训和人才储备的时间和经济成本，进而影响中国在人工智能领域的长期国际竞争力。

（二）重构中欧在脱碳领域的战略格局

欧盟将绿色转型重点转向脱碳技术与产业经济的深度融合，以催生新的增长引擎，振兴欧洲工业和降低对单一国家的依赖，这将对我国清洁产业的市场优势、市场秩序和市场地位造成一定冲击。

一是欧盟优化成本结构与脱碳技术将削弱我国绿色产业的市场优势。欧盟通过《清洁工业协议》大幅度降低本土能源成本，并加速推进氢能、碳捕集、运输与储存等技术突破，以增强其清洁技术的工业竞争力。基于此，我国清洁产品将面临两方面的压力。一方面，欧盟通过强有力的补贴政策重塑其成本优势。2025年6月，欧盟发布《〈清洁工业协议〉国家援助框架》（CIDSAF）^[2]，为绿氢项目提供最高45%的投资补贴^[3]，预计可将欧洲绿氢的平均成本从每公斤5~6欧元降至3~4欧元，降幅达40%，由此从根本上提升欧洲钢铁、化工等能源密集型产业的国际竞争力，并逐步削弱中国

[1] Eurostat, “89000 EU Blue Cards issued for skilled workers in 2023,” May 8, 2025, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/edn-20250508-1>.

[2] 《〈清洁工业协议〉国家援助框架》是为了落实《清洁工业协议》并帮助成员国推动清洁能源发展、工业脱碳以及清洁技术而推出的新国家援助规则。该框架主要在脱碳领域简化了国家援助规则，并计划实施至2030年12月底。参见 European Commission, “New State aid framework enables support for clean industry,” June 25, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1598.

[3] European Commission, *Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework)*, June 25, 2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503602, p.13.

相关产品在欧洲市场的份额。另一方面，中国清洁产品面临着更具隐蔽性的绿色技术竞争。欧盟在钢铁和水泥等行业推行“工业产品自愿碳强度标签”，虽然名义上是“自愿”性措施，但其机制设计已具备“事实上的市场准入门槛”性质。若欧盟企业通过自愿碳强度标签获得市场认可，意味着中国清洁产品进入欧盟时将被迫履行碳强度技术认证，这将显著延长中国绿色产品的市场准入周期，从而削弱中国绿色产业在欧盟市场的竞争力。

二是欧盟采取保护性措施促进本土脱碳将破坏中国绿色产业原有的市场秩序。欧盟通过设置“欧洲优先”的公共采购标准、构建“储蓄与投资联盟”等产业保护手段，引导资本向本土企业倾斜，致使中国清洁技术产品在拥有技术和成本优势的前提下，仍要克服欧盟日益强化的政策干预及其带来的需求锐减。早在 2023 年 3 月，欧盟《净零产业法案》便明确提出，包括电解槽和燃料电池技术等在内的欧盟本土净零技术的制造产能到 2030 年应提升至能满足欧盟需求的 40%。^[1]与此相对，已建立起较强价格优势的中国制造碱性电解槽却于 2024 年 7 月遭到来自欧洲蒂森克虏伯、西门子能源、Nel Hydrogen、托普索等 20 家电解槽制造商的联名抵制。同年 9 月，欧委会依据《净零工业法案》的相关条款为欧洲氢能银行设定拍卖条件，特别规定投标项目中从中国采购的电解槽堆（包括表面处理、电池单元生产和电池堆组装）不得超过 25%。^[2]可以预见，随着欧盟提升竞争力战略的不断推进，未来中国清洁技术企业在参与欧洲公共项目与市场拓展时将面临更加严格的审查与更高的准入壁垒。

三是欧盟优化内部资源和提高资源循环再利用将侵蚀中国在原材料供应市场的地位。欧盟于 2025 年 8 月启动公众咨询并计划于 2026 年出台的《循环经济法案》致力于构建跨地区循环利用中心，重点提升对废旧电池等

[1] European Commission, *Net Zero Industry Act*, March 16, 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/net-zero-industry-act_en, p.13.

[2] European Commission, “Second renewable hydrogen auction: European Commission publishes Terms and Conditions,” September 27, 2024, https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/second-renewable-hydrogen-auction-european-commission-publishes-terms-and-conditions-2024-09-27_en?prefLang=pt.

关键物料的回收与再利用，以系统提高资源利用效率。此外，欧盟于2025年7月在其能源与原材料平台下启动“氢能机制”^[1]，旨在推动可再生与低碳氢及其衍生品（氨、甲醇、电合成可持续航空燃料等）的市场开发和助力本土企业高效获取能源与原材料。欧盟采取的这些措施有助于优化和整合其内部资源，并逐步降低对中国部分关键原材料的进口依赖。此外，欧洲本地化的关键原材料开采与加工项目可促使欧洲企业复制中国原材料加工模式，挤压中国矿产加工精炼企业在欧洲以及在全球的份额。^[2]目前，欧盟几乎全部的稀土永磁材料、97%的镁等11种关键矿产来自中国^[3]，已形成相对稳定的供应机制。欧盟需求结构的调整，将会加大中国从矿产开采、加工制造到物流运输等全链条参与主体的重构压力。同时，欧盟强化资源回收与循环体系，可能会削弱中国在相关原材料市场上的定价与议价能力。

（三）加固对华经济安全警戒防线

欧盟在宣扬开放贸易的同时，强调必须将“供应链安全”与“开放的战略自主性”更加紧密地融入到经济政策之中。欧盟安全至上的政策取向将对我国关键产业、关键供应链体系和关键技术发展带来负面影响。

一是欧盟滥用贸易保护工具打压我国的关键产业。欧盟在《竞争力指南》中多次强调，“全球市场中某些国家的系统性政策、过度补贴和产能扩张往往使关键战略领域出现非市场化的产业过剩，从而导致以大量出口的方式冲击欧洲生产商并进一步扭曲市场秩序”^[4]，并以“遭受不公平竞争”为借口，

[1] European Commission, “New EU Energy and Raw Materials Platform to support the competitiveness and decarbonisation of European industry,” July 2, 2025, https://energy.ec.europa.eu/news/new-eu-energy-and-raw-materials-platform-support-competitiveness-and-decarbonisation-european-2025-07-02_en.

[2] 屠新泉、刘玥君等：《关键原材料战略：欧盟的布局与中国的应对》，载《国际展望》2025年第4期，第131页。

[3] European Commission, *Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023 – Final Report*, March 16, 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/study-critical-raw-materials-eu-2023-final-report_en, p.26.

[4] European Commission, *A Competitiveness Compass for the EU*, January 29, 2025, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en, p.14.

多次使用贸易防御工具打压中国新能源汽车、锂电池、光伏产品等战略性新兴产业。2024 年欧盟针对中国产品新发起的反补贴反倾销调查多达 20 起，同比增长 67%，占欧盟当年新发起贸易救济调查总数 33 起的 61%。^[1]此外，欧盟还通过 2023 年 1 月生效的《外国补贴条例》（Regulation (EU) 2022/2560）拓展对外国直接投资进行审查的法律依据，将竞争与补贴因素纳入其中。^[2]值得注意的是，关税也成为欧盟削弱中国产品竞争力的关键手段。为保护自身汽车产业发展，欧盟于 2023 年 9 月对中国电动汽车发起反补贴调查，在 2024 年 10 月底正式对中国电动车加征为期 5 年的 17.4%~37.6% 不等税率。虽然双方就中国电动车“最低进口价格”的方案已展开谈判，但仍未达成最终协议。另外，2025 年 4 月，欧盟宣布对中国高空作业机械设备（MAE）加征 20.6%~66.7% 不等的关税；10 月，欧盟又宣布钢铁进口限制措施，拟将钢铁关税从 25% 上调至 50%，这一措施也主要针对中国。欧盟对贸易的泛安全化和政治化政策导向打击了中企在欧经营的信心，导致中欧贸易开始收紧，其中 2024 年 1—10 月中欧双边货物贸易额（未经季节调整）同比下降达 2.5%。^[3]在 2024 年欧洲中国商会的调研报告中，“不确定性增多”成为在欧中国企业对当前营商环境提及最多的关键词。^[4]在此背景下，一向作为中欧关系“压舱石”的双方经贸关系未来将面临更为严峻的挑战。

二是欧盟诉诸多元伙伴关系侵蚀中国的供应链体系。欧盟为建立多元化的供应链，致力于“绕开中国”打造新的清洁贸易伙伴关系以及建立能源联盟和原材料俱乐部，并重点与全球南方国家和“印太”地区国家开展

[1] 国际合作中心：《中欧建交 50 年经贸关系回顾与展望》，2025 年 7 月 9 日，<https://www.icc.org.cn/publications/internationalobservation/2499.html>。

[2] Mercator Institute for China Studies, *Chinese Investment Rebounds despite growing Frictions – Chinese FDI in Europe: 2024 Update*, May 2025, https://merics.org/sites/default/files/2025-05/MERICS-Rhodium-Group-COFDI-Update-2025_FINAL_0.pdf, p.24.

[3] 《2024 年 1—10 月中欧贸易下降 2.5%》，商务部网站，2025 年 1 月 6 日，https://eu.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_32538c49971d46dcb419e3847545358d.html。

[4] 欧盟中国商会：《直面挑战砥砺前行——中国企业在欧盟发展报告 2024/2025》，2024 年 12 月，第 25—35 页，<http://www.ccceu.eu/flagshipreports.html>。

贸易合作。这种供应网络必然会影响全球供应链体系的分工，将原本追求以市场效率为核心的供应链管理模式转变为“国家安全至上”的运行模式，从而加速供应链的区域化和碎片化，损害中国企业的合法权益，导致中国部分产业流失。另外，欧盟与美国一起强调与所谓“价值观”伙伴共同制定关键供应链的经济安全标准，更多选择“盟友外包”“友岸外包”“近岸外包”等手段，致力于打造一个将中国排除在外的供应链体系。^[1]供应链的“阵营化”会阻碍中国与其他国家的知识和技术交流，从而影响中国产业生态的发展和完善。

三是欧盟升级风险识别工具围堵中国关键技术。欧盟 2023 年 6 月发布的首份《欧洲经济安全战略》要求各成员国对设立的风险类别和关键技术领域实施更加严格的安全审查^[2]，通过识别风险、评估风险和去风险三个环节来抑制中国关键技术在价值链中的流动潜力。近年来，欧盟内部已开始讨论是否使用《欧盟反经济胁迫工具》(ACI)^[3]来应对中国挑战，其对华“去风险”的升级将对已经嵌入全球价值链的中国制造业造成伤害，并使中国的创新产业链面临被阻断的风险，从而进一步挤压中国在全球价值链中的上升空间。^[4]此外，欧盟还以存在经济胁迫风险为由拒绝中国的投资、收购和技术合作，在高科技创新领域对中国实施战略围困。例如，中国华为、

[1] 周亚敏：《全球能源转型中的关键矿物供应链：格局、趋势与展望》，载《财经智库》2023 年第 4 期，第 131 页。

[2] European Commission, *European Economic Security Strategy*, June 20, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>, p.5.

[3] 《欧盟反经济胁迫工具》于 2023 年 12 月 27 日正式生效，目的在于应对第三国通过经济胁迫与不公平贸易限制施压的情形，旨在以威慑促谈判，支持在必要时动用反制措施。该工具提供涵盖贸易、投资与资金领域的广泛反制选项，截止目前尚未正式对中国使用。参见 European Parliament, “Anti-coercion instrument: the EU’s new weapon to protect trade,” September 20, 2025, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230915STO05214/anti-coercion-instrument-the-eu-s-new-weapon-to-protect-trade>。

[4] 谢家平、谢吉青、赵俊杰：《贸易新形势下我国制造业全球价值链位势提升策略》，载《财经智库》2024 年第 6 期，第 25 页。

中兴等公司自 2023 年被欧盟列为“高风险供应商”后^[1]，目前已被多数欧盟成员国排除在核心网络基础设施建设之外。这种打压手段不仅损害中欧双方的互信基础，破坏双方多年建立起来的合作模式，更是降低了中欧在数字技术、新能源汽车、人工智能等领域的合作意愿。

结 语

随着大国技术竞争和地缘政治博弈的日益加剧，尤其是特朗普第二任期继续推行“美国优先”政策并在乌克兰危机问题上倾向采取单边行动而非与欧盟保持一致立场，给欧盟的国际影响力带来巨大冲击，使其迫切需要通过提升竞争力来保持和提升自身的国际地位。截至 2025 年 10 月，冯德莱恩领导的新一届欧委会自上任以来近 10 个月内已完成《竞争力指南》近一半的行动方案，包括 33 项旗舰行动和 14 项立法倡议，如推出《清洁工业协议》、制定《应用 AI 战略》和提出《太空法案》等。^[2]这一进展既反映出欧盟提升竞争力、捍卫全球影响力的战略紧迫性，也体现了其在多重压力下展现出的战略灵活性和高效执行力。

欧盟提升竞争力战略的不断推进，尤其是其各项政策的泛安全化和泛政治化倾向，会加剧中欧在创新领域的竞争态势，重构中欧在脱炭领域的战略格局，并对中国的关键产业、关键供应链体系和关键技术发展带来负面影响，需要中国妥善予以应对。2025 年正值中欧建交 50 周年，中欧领导人于 7 月 24 日在北京成功会晤，双方承诺践行多边主义、加强战略沟通和妥善处理分歧摩擦，为中欧关系的健康发展指明了方向。面对日益复杂多变的国际环境，中欧亟需将竞争压力转化为合作动力，将挑战转化为发展

[1] European Commission, “Communication from the Commission: Implementation of the 5G cybersecurity Toolbox,” June 15, 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-commission-implementation-5g-cybersecurity-toolbox>.

[2] European Commission, *Factsheet: One Year After the Draghi Report*, September 16, 2025, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/881649/Factsheet%20-%20One%20year%20of%20The%20Draghi%20Report.pdf>.

机遇。首先，中国应持续提升自身创新实力，增强中欧创新合作的吸引力。坚持技术开放，在尊重双方合作边界的同时可在第三方市场寻求新的技术合作点，打造国际一流的科研环境与完善人才引进机制，实施更加包容的签证和居留政策，并支持通过对话促进双方的技术规范对接。其次，积极推进脱碳进程，扩大中欧绿色治理的影响力。坚持碳中和目标，建立中欧绿色技术合作示范区，推动可再生能源、储能技术等领域的落地与经验共享，同时探索构建中欧碳市场对接机制，推进碳足迹核算标准互认，为清洁技术贸易与投资提供透明、稳定的制度环境。最后，及时防范和化解潜在的经济安全风险，凝聚中欧经贸关系发展的向心力。坚持正确的相互认知，建立健全中欧产业链、供应链风险预警与协同机制，定期排查合作中的潜在隐患与及时澄清误解，提高反补贴等调查与投资审查的透明度，为双方企业筑牢信心，从而为中欧的未来合作打开新的局面。

【收稿日期：2025-03-12】

【修回日期：2025-10-22】

（责任编辑：李万胜）