

Business Environment of the European Union 2021/2022



欧盟营商环境报告 2021/2022

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。

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 2021/2022 》

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

张继行 中国贸促会研究院市场研究部副主任、助理研究员

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

郑新悦 中国国际商会国家委员会事务部项目助理

目录

前	言…	I
第一	一章	中欧经贸合作现状1
—、	中欧约	经贸关系克服疫情影响持续向好····································
		中欧货物贸易额已远超疫情前水平2
	(<u> </u>	中国企业对欧盟直接投资大幅增长2
=,	中欧约	经贸合作存在较大空间较多机遇······· 3
		高层对话为中欧经贸合作确定方向
	(<u> </u>	中欧班列逆势增长稳定中欧供应链4
		地理标志协定促进双边农产品贸易
		中欧就绿色经济合作达成多项成果
		中欧具备数字经济合作的现实基础····································
	(六)	中欧 BIT 如能实施有利于经济复苏 ····································
第二	二章	欧盟营商环境总体问题9
—、	欧盟伯	保护主义加码全面提高市场准入10
	()	外资审查范围扩大增加准入难度10
	(<u> </u>	外国补贴审查增加新的准入壁垒
	(Ξ)	公共采购政策限制外资公平参与 12
二、	欧盟加	及成员以人权为名行保护主义之实13
	()	涉疆决议诬蔑新疆企业存在强迫劳动13
		强制人权调查或导致欧盟供应链收缩13
三、	欧盟し	以疫情为名区别对待内外资企业······· 14
		疫情对中资企业负面冲击仍较大14
	(-)	企业不能公平享受疫情扶持政策········16



四、	外资企业面临的事实上歧视有增无减	17
	(一)企业面临的歧视性执法问题愈发严重	17
	(二)公共服务不到位对外企构成隐性歧视	19
	(三)企业公共采购合同执行阶段遭遇歧视	20
五、	保护主义致使欧盟营商环境出现退步········	20
	(一)近三成企业认为欧盟营商环境恶化	20
	(二)企业对立陶宛营商环境评价最低	21
第	章 总体建议书2	3
_、	遵守 WTO 原则切实降低市场准入壁垒 ····································	24
	(一)坚定多边主义和贸易自由化立场	24
	(二)放宽外资企业进入欧盟市场限制	24
	(三) 审慎使用外国补贴审查降低壁垒	25
	(四)给外企公平参与欧盟公共采购的机会	25
二、	勿以人权为名违反 WTO 非歧视原则 ····································	25
	(一)通过对话交流解决中欧经贸领域分歧	25
	(二)尽快恢复中欧投资协定欧方批准程序	25
	(三)取消对中国新疆企业的诬蔑和歧视	
	(四)勿将人权尽职调查义务强加给企业	26
三、	遵守 WTO 透明度原则尊重外企意见 ····································	
	(一)征求外企意见提高立法的透明度	
	(二)精简繁杂法律法规避免过度规制	27
四、	公平公正对待所有在欧投资企业	27
	(一)减少对外企正常经营的过度干预	27
	(二)保障外企在欧盟市场享有国民待遇	27
	(三)改善政府职员公共服务态度与效率	27
五、	加大防控力度助企业度过疫情危机	27
	(一)保障外资企业公平享受疫情扶持政策	
	(二)加强疫情防控提供健康安全经营环境	

第四	算	市场准入2	29
-、	最新		30
	()	中国是欧盟贸易救济措施最大受害者	30
	(<u></u>	德国再次扩大审查范围降低审查门槛	31
	(三)	斯洛伐克审查外国企业特定行业投资	32
	(四)	捷克外资审查的行业范围宽泛不具体	33
二、	问题给	分析	34
	()	外资审查成为企业面临主要准入壁垒	34
	(<u> </u>	外资审查不透明和歧视问题愈发严重	35
	(三)	高新技术行业企业成为外资审查重点	36
	(四)	四成企业因外资审查而改变投资计划	37
三、	我们强	建议	38
	()	避免过滥使用贸易救济措施	38
	(<u> </u>	缩减外资审查敏感行业清单	38
	(三)	提高触发外资审查股比门槛	38
		提升外资审查过程的透明度	
	(五)	严格控制外资审查期限	38
	(六)	公平公正对待所有外资企业	38
第丑	1章	竞争政策3	39
-,	最新達		40
	()	外国补贴审查机构的自由裁量权过大	40
	(<u></u>	外国补贴审查程序过长且不确定性大	40
	(三)	外国补贴审查措施强制企业转让技术	41
	(四)	外国补贴审查溯及过往违反法律惯例	41
二、	问题	分析	42
	()	欧盟对外国补贴定义过于宽泛不合理	42
	(二)	外国补贴审查令中资面临不公平竞争	42
	(三)	外国补贴审查提高企业在欧投资成本	43
三、	我们经	建议	44
	()	严格限制外国补贴范围杜绝宽泛定义	44
		将外国补贴发放主体范围限制在政府	



	(Ξ)	尽量缩减审查中政府的自由裁量空间	44
	(四)	取消外国补贴审查十年追溯期的规定	44
	(五)	根据不同行业特点提高补贴豁免门槛	44
	(六)	取消强制企业公布研发成果错误做法	44
		充分保障被审查者辩护的权利与机会	
第分	章	公共采购	17
-,		ઇ展······	
		国际采购工具提高公共采购市场准入	
	(<u> </u>	新设外国补贴审查限制外企公共采购	49
二、	问题:	·分析···································	49
	()	中企在公共采购领域面临事实上歧视	49
	(<u> </u>	公共采购文件规定模糊隐形壁垒较多	51
三、	我们	聿议······	51
	()	避免公共采购领域贸易保护主义倾向	51
		公平对待所有参与公共采购外资企业	
	(三)	规范公共采购文件流程减少隐性壁垒	52
	(四)	继续支持中国尽快加入政府采购协定	52
第七	章	跨境人员流动	5 3
-,	最新知	ઇ展·······	54
	()	欧盟部分成员国对中国拒签率较高	54
	(<u></u>	人员流动政策不一致降低企业效率	55
	(三)	仅认可欧美疫苗歧视部分外资企业	57
二、	问题统	· 分析·······	58
	(\longrightarrow)	人员流动限制对企业经营造成冲击	58
	(<u></u>	新冠通行证存在对中资企业的歧视	59
	(三)	中企申请工作签证存在隐性壁垒	60
三、		聿议 ······	
		放开疫情防控成效显著国家人境限制······	
	(<u> </u>	推动各成员国人员流动政策协调统—	61
	(\equiv)	同 WHO 新冠疫苗紧急使用清单对标	61

	(四)	提升签证便利平等对待所有外资企业	62
第月	章	数字经济6	3
_、	最新為		64
	()	歧视中国通讯企业限制市场准入	64
	(<u></u>	升级数字服务监管加强数字治理	64
	(三)	强调"数字主权"减少对外依赖	66
	(四)	出台战略和法案布局数字化转型	66
	(五)	欧委会暂缓推出数字税征收计划	67
	(六)	跨境电子商务实施增值税新规	68
二、	问题统	· 分析·······	68
	()	欧盟网络安全审查明显歧视中企	68
		企业受数字领域征税的负面冲击	
	(三)	GDPR 普遍提高了企业合规成本······	71
	(四)	网络安全战略对外资企业冲击较大	73
三、	我们强	建议	74
		公平公正对待所有外资通讯企业	
		推动中欧数字交流和产业链融合	
		遵守 WTO 技术中立、非歧视原则·······	
	(四)	杜绝以网络安全为名的保护主义	75
	(五)	对跨境电商采取审慎包容的态度	75
第力	L章	绿色经济7	7
_、	最新知		78
	()	制定"一揽子计划"加速绿色经济转型	78
		碳边境调节机制对高风险行业征碳关税	
	(三)	欧盟 2035 年起全面禁售汽油和柴油车	81
	(四)	提高可再生能源消费目标收紧计算规则	81
_、	问题分	· 分析········	82
•		碳边境调节机制提高贸易壁垒造成不公平竞争	
		范围随时扩大认证标准模糊提高外企成本	
		中资企业被排除在绿色协议项目之外	



	(四)	中资企业无法享受欧盟绿色优惠政策	34
三、	我们到	聿议	35
	()	完善定价规则保障外资企业公平竞争	35
	(<u> </u>	严格限制碳边境调节机制清单扩大 经	35
	(三)	完善碳边境调节机制认证细则推动制度互认	35
	(四)	给予外资企业公平参与绿色项目权利	36
	(五)	保障外资企业平等享受绿色优惠政策	36
第一	十章	物流	7
-,	最新知	·	38
	()	出口至欧盟商品需指定产品负责人	38
	(<u> </u>	欧盟斥巨资升级完善物流基础设施	38
	(三)	提高内河航运在物流体系中的作用	39
二、		分析	
	()	欧盟物流成本上升提高企业成本 经	39
	(<u> </u>	市场监管新规增加外企贸易成本) 0
	(三)	ETS 范围扩大增加企业物流成本) 0
三、	我们强	建议) 1
	()	避免 ETS 成为保护主义新工具	€1
	(<u> </u>	共同支持中欧班列的稳定发展) 1
附表	表一	研究过程综述9	3
附表	克二	在欧中资企业 2021 年经营情况9	7
附表	装二	中国曾纪会研究院简介	1

前言

中国和欧盟是全球两大独立自主力量,中欧关系超越双边范畴,具有全球意义和重要战略影响。2021年以来,中欧高层保持密切互动,各领域合作在疫情形势下展现出强大韧性,给双方人民带来实实在在的获得感。中欧地理标志协定正式生效,有力维护了中欧双方对知识产权的保护;双方就绿色、数字建立新的高层对话机制,积极呼应了欧盟的绿色新政和数字转型;中欧投资协定谈判如期完成,如果能够早日签署生效,高水平的市场准人承诺将为双方企业带来更多的投资机会。

当前,新冠肺炎疫情反复延宕,世界经济复苏缓慢,中欧双边贸易投资规模增长迅速。截至 2021 年 11 月,中欧双边货物贸易总额为 7476.33 亿美元,同比增长 29.2%,远超疫情前水平。中国已经成为欧盟第一大贸易伙伴,欧盟是中国第二大贸易伙伴。2021 年 1-9 月,中国对欧盟直接投资 49.9 亿美元,增长 54%。欧盟是中国 2020 年对外直接投资第二大目标市场。中方始终支持欧洲一体化进程,支持欧洲秉持战略自主立场。但是 2021 年欧盟保护主义抬头,对华进行单边制裁,营商环境出现退步,给在欧盟投资经营的中国企业造成了负面影响。

为充分反映外资企业的声音,推动欧盟改善营商环境,中国贸促会研究院已连续四年 开展欧盟营商环境调查研究。课题组通过国内外多种渠道发放调查问卷 600 份,回收有效 问卷 298 份;通过实地走访、线上线下座谈会等多种方式调研在欧经营企业 107 家。通过 梳理欧盟及其成员国出台的法案与政策工具,结合调研数据,企业普遍反映欧盟保护主义 加码,营商环境存在五大突出问题。

一、欧盟从外资审查、外国补贴审查、公共采购审查三个方面全面提高了市场准入壁垒,违反了 WTO 自由化原则。

2021年以来,欧盟及成员国出台或调整的外资审查制度体现出敏感行业范围更广、触发审查门槛更低、政府自由裁量权更大的三大特点,提高了外资企业进入欧盟市场的前置成本。调查显示,58.97%的受访企业表示外资审查给其赴欧投资及在欧运营带来负面



影响。

2021年5月5日,欧委会发布了《针对扭曲内部市场的非欧盟成员国补贴的条例草案》。欧盟增设外国补贴审查为欧盟保护主义提供了新的工具,《条例草案》过度解读企业与政府关系,忽视国有企业的市场属性,将企业通过市场化行为获取的支持错误地定位为不合理补贴,构成对国有企业的歧视,违反了WTO非歧视原则。调查显示,87.55%的受访企业表示《条例草案》对"外国补贴"的定义过于宽泛。

2021年12月14日,欧洲议会投票通过对《国际采购工具》提案的决议。根据《国际采购工具》,不开放本国公共采购市场的第三国投标方参加欧盟公共合同招标将会受到更多限制,甚至有可能被排除在欧盟公共采购市场之外。在这些主要的保护主义措施影响下,52.48%的受访企业认为欧盟市场准入壁垒提高,比去年提高了9.43个百分点。

- 二、欧盟及成员国以人权为名行保护主义之实,违反 WTO 非歧视原则。欧洲议会通过涉疆决议、《企业尽职调查和企业责任法案》、新的对华战略等,罔顾事实真相,诋毁中国新疆人权状况,将人权问题同贸易和投资议题挂钩,要求欧盟企业对供应链上的合作伙伴进行包括强迫劳动在内的人权和环保尽职调查。部分欧盟企业和机构在没有事实根据的情况下抵制新疆产品,还有部分欧盟企业在和中国企业合作时要求出具"不涉疆证明",是对新疆企业和新疆产品的严重歧视,严重违背公平竞争和法治原则,不仅影响中国企业供应链伙伴的选择,更损害了新疆居民的劳动就业权和民生福祉。
- **三、欧盟以疫情为名区别对待内外资企业**。调查显示,大部分的受访企业表示欧盟在疫情方面优惠政策的实施对内外资企业不能一视同仁,仅有 14.38% 的受访企业同欧盟本土企业同等享受扶持政策。28.52% 的受访企业表示 2021 年欧盟应对疫情表现较差,该比例比去年提升了 8.76 个百分点。
- 四、在欧中资企业面临执法层面的歧视有增无减。调查显示,37.92%的受访企业认为欧盟对中资企业执法不公平,该比重比上一年度调查上升了6.3个百分点。企业反映,欧盟在公共采购资质预审环节针对欧盟企业量身定制入围标准,在中资企业中标后采取拖延、不授标的方式逼迫企业主动放弃,或者中标后仍要求中资企业提交各种资质证明、认证证书,拉长项目周期等,使得中资企业越来越难以获得欧盟公共采购项目。调查显示,2021年仅有7.72%的受访企业参与了欧盟公共采购项目。
- 五、欧盟因为保护主义、准入壁垒提高、歧视性执法等原因,营商环境出现退步。调查显示,27.18%的受访企业认为欧盟营商环境比去年恶化,该比例较去年增加了0.28个百分点。欧洲议会冻结《中欧投资协定》批准程序,损害了双方企业的投资利益,32.01%的受访企业表示欧盟冻结中欧投资协定阻碍了其对欧盟投资计划。同时,受访企业认为德国、法国、荷兰、意大利、西班牙是营商环境最好的五个欧盟成员国,企业对立陶宛的营

商环境评价最低。

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、建议欧盟继续坚定贸易自由化和多边主义的立场

欧盟一贯是自由贸易的支持者和倡导者,但近年来欧盟以国家安全、人权、网络安全、疫情等名义推出多项保护主义措施,与自由和开放的立场背道而驰。建议欧盟坚持开放的政策方向,改善欧盟及成员国营商环境,提振外资企业继续投资欧盟的信心,通过贸易和投资自由化促进欧盟和成员国的经济复苏。

二、建议欧盟尽快重启中欧投资协定批准程序

中欧互为双方重要的贸易伙伴,促进双方企业的双向投资有助于欧盟经济尽快复苏。 建议欧盟尽快推动中欧投资协定早日签署,为中欧双向投资提供更大的市场准人、更高水 平的营商环境、更有力的制度保障、更光明的合作前景。

三、建议欧盟放宽外资进入欧盟市场的限制

欧盟及成员国的外资审查范围逐渐扩大、敏感行业逐渐增多、审查过程不透明、审查时间过长打击了外资企业投资欧盟的积极性,违反了WTO透明化原则,也提高了外资企业进入欧盟市场的前置成本。建议欧盟不要将外资审查当做保护主义工具,缩小外资审查范围,放宽外资审查限制,减少敏感行业清单。

四、建议欧盟谨慎使用外国补贴审查

欧盟新设外国补贴审查,过度解读企业与政府关系,忽视国有企业的市场属性,将企业通过市场化行为获取的支持错误地定位为不合理补贴,构成对国有企业的歧视,违反了WTO 非歧视原则。建议欧盟审慎使用外国补贴审查,降低欧盟市场准入壁垒,不要额外增加企业进入欧盟市场的合规成本。

五、建议欧盟保障中资企业公平参与公共采购

《国际采购工具》是欧盟在公共采购领域的保护主义新工具,部分成员国近年来在公共采购领域也出现保护主义趋势,采取各种隐性壁垒限制中资企业进入公共采购市场,违反了 WTO 国民待遇原则。建议欧盟不要在公共采购领域新设政策工具,保障中资企业公平参与欧盟公共采购项目的机会。

六、建议欧盟停止对中国新疆企业的歧视

建议欧盟正确引导欧盟企业和机构,停止对中国新疆企业的诬蔑,停止对中国新疆企业、新疆产品的歧视,尊重中欧双边企业基于市场规律做出的商业选择。

七、建议欧盟停止对中国通讯企业的打压

部分欧盟成员国对华为、中兴设限,无理拆除国内已建设完成的华为、中兴 5G 通讯



设备,在 5G 和 6G 标准制定方面强调意识形态,违反了 WTO 技术中立原则。建议欧盟及成员国保证数字经济领域准入规则的公平性与透明性,为全球所有通讯企业提供开放、公平、公正和非歧视的发展环境,实现互利共赢、共同发展。

八、建议欧盟尽快推动与中国碳定价制度互认

欧盟碳边境调节机制额外增加了外资企业进入欧盟市场的关税成本与合规成本,使外资企业在欧盟市场上处于不公平的竞争地位。建议欧盟不要随意扩大碳边境调节机制适用行业清单,尽快推动与中国碳定价制度互认,提供稳定、可预期的政策环境。

九、建议欧盟及成员国从执法层面公平对待中资企业

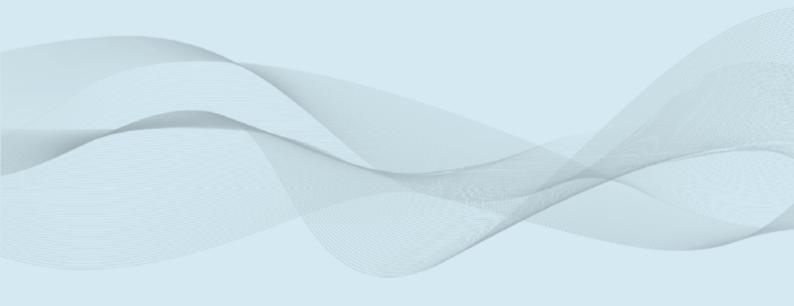
中资企业在欧盟市场上面临的歧视性执法问题仍然较为严重。建议欧盟及各成员国将 WTO 国民待遇原则落到实处,制定规则合理、边界明确的执法行为规范,严格执法流程, 减少执法者的自由裁量权,保障中资企业在欧盟市场享有公平、公正、公开竞争的权利。

十、建议欧盟加强疫情防控提供健康安全营商环境

欧盟疫情防控效果不明显、各成员边境管控措施不一致等问题给在欧中资企业的正常运转与经营带来了一定的困扰。建议加强成员国之间人员流动限制政策的沟通协调,推动欧盟内部相关政策的一致性;同时根据不同国家的疫情防控情况及时调整政策,放宽中国企业员工的人境政策。

中欧作为全面战略伙伴,双方都秉持多边主义理念,都坚持推进多极化进程,双方市场高度互补,互利合作拥有巨大潜力和广阔空间。中欧应成为当今世界的稳定性力量,双方要在合作中扩大共同利益,在发展中破解难题,维护全球产业链供应链稳定,助力疫后世界经济复苏。

第一章 中欧经贸合作现状





一、中欧经贸关系克服疫情影响持续向好

(一)中欧货物贸易额已远超疫情前水平

2021 年中欧双边货物贸易延续增长势头,贸易额平稳提升。中国为欧盟第一大贸易伙伴、第一大进口来源地和第三大出口市场;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。2021 年 1-11 月,中欧双边货物贸易总额为 7476.33 亿美元,同比增长 29.2%(如图 1-1 所示)。其中,中国向欧盟出口商品 4654.72 亿美元,同比增长 33.4%;中国自欧盟进口商品 2821.61 亿美元,同比增长 22.7%¹。

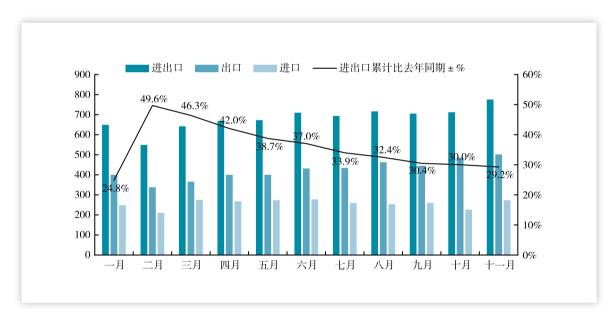


图 1-1: 2021 年 1-11 月中欧货物贸易总体情况(单位: 亿美元)数据来源: 中华人民共和国海关总署, http://www.customs.gov.cn。

(二)中国企业对欧盟直接投资大幅增长

2020年,中国对欧盟直接投资流量为100.99亿美元,同比增长5.2%,占中国对外直接投资流量总额的6.6%。从流量看,欧盟是中国2020年对外直接投资第二大目标市场,

¹ 数据来源:中华人民共和国海关总署,http://www.customs.gov.cn。

主要流向荷兰、瑞典、德国。截至 2020 年底,中国对欧盟直接投资存量为 830.2 亿美元,占中国对外直接投资存量总额的 3.2%。从存量看,欧盟是当年中国对外直接投资存量的第五大目标市场²。2020 年中国对欧盟投资的主要产业分别为制造业、采矿业、信息传输 / 软件和信息技术服务业等(如图 1–2 所示)。

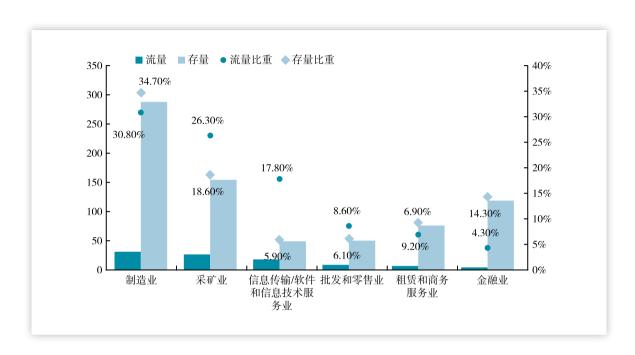


图 1-2: 2020 年中国对欧盟直接投资流量与存量主要行业金额与比重(单位:亿美元)数据来源:《2020 年度中国对外直接投资统计公报》。

2021年中国对欧盟直接投资快速增长。2021年1-9月,中国非金融类对外直接投资807.8亿美元,同比增长2.4%。同期,中国对欧盟直接投资49.9亿美元,增长54%3,主要投向消费品、数字新媒体及医疗与生命科学等行业。

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

2021年,中欧经贸合作保持强劲韧性和活力,多次高层对话为中欧经贸合作指明了发

² 数据来源:《2020年度中国对外直接投资统计公报》。

³ 数据来源: 商务部, http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20211021.shtml。



展方向(见表 1-1)。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。

交流形式 中国国家主席习近平同法国总统马克龙、德国总理默克尔就合作应对 2021年 中法德领导人视频 气候变化、中欧关系、抗疫合作以及重大国际和地区问题深入交换 4月16日 峰会 意见。 习近平主席希望中欧扩大共识和合作,为妥善应对全球性挑战发挥重 中法德领导人第二 2021年 要作用。中国扩大开放的步伐坚定不移,希望欧方按照市场原则为中 7月5日 次视频峰会 国企业提供公正、透明、非歧视的营商环境。 国家主席习近平同 习近平主席指出,希望德方推动欧盟坚持正确对华政策,客观看待差 2021年 德国总理默克尔通 异,理性处理分歧,推动中欧关系持续健康发展。默克尔表示,欧中 9月10日 投资协定对欧中双方都是互利共赢的,希望能够尽快顺利批准生效。 电话 国家主席习近平同 2021年 欧洲理事会主席米 双方均表示愿同对方深化绿色和数字经济等领域的务实合作。

双方均表示愿在经贸、气候变化、生物多样性保护、落实全球发展倡

表 1-1: 2021 中欧高层对话简况

资料来源:中国贸促会研究院根据官方资料整理。

电话

歇尔通电话

国家主席习近平同

法国总统马克龙通

10月15日

2021年

10月26日

(二)中欧班列逆势增长稳定中欧供应链

2021年以来,新冠肺炎疫情不断反复,全球供应链面临巨大压力,集装箱运费飙升导致全球进口价格平均上涨 11%⁴。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。2021年 1-10 月,中欧班列共开行12605 列,运送 121.6 万标箱,同比分别增长 26%和 33%,综合重箱率 97.9%。截至 2021年 10 月,中欧班列连续 18 个月单月开行千列以上(如图 1-3 所示)。

议等领域开展合作。

⁴ 数据来源: 联合国贸发会议《2021 年海运述评报告》, https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2021_en_0.pdf。

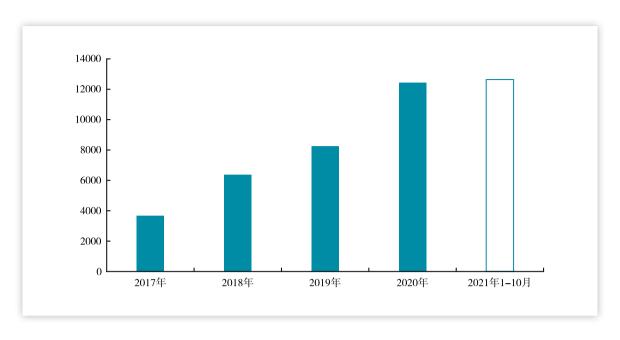


图 1-3: 2017-2021 年中欧班列开行列数变化(单位:列) 数据来源: 中国国家铁路局, http://www.nra.gov.cn。

(三) 地理标志协定促进双边农产品贸易

2021年3月1日,《中华人民共和国政府与欧洲联盟地理标志保护与合作协定》正式生效 (以下简称《协定》)。截至2021年7月5日,中欧双方通过单独申请、互认试点和协定互保等模式累计实现110个中国地理标志在欧保护,134个欧盟地理标志在华保护。根据《协定》,双方互认的地理标志将享受高水平保护,并可使用双方的地理标志与官方标志。作为中国对外商签的首个全面、高水平的地理标志双边条约,《协定》不仅彰显了中国推进更高水平对外开放的决心,更体现出中国人民对欧洲文明和传统的尊重和喜爱。在过去的一年里,双方农产品贸易在疫情之下保持了快速增长势头,贸易额超过300亿美元,同比增速16%以上,《协定》的签署和落实在其中发挥了重要的推动作用⁷。

(四)中欧就绿色经济合作达成多项成果

中欧在绿色经济领域的合作始于20世纪90年代,是最早纳入双方政府合作的领域之一,现已形成机制化、跨领域、多元化的合作模式。双方以中欧环境政策部长对话、中

⁵ 资料来源:中国商务部,http://www.mofcom.gov.cn。

⁶ 数据来源:中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/05/content_5622607.htm。

⁷ 数据来源:中国一带一路网, https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/187282.htm。



欧部长级气候变化对话等机制为主要平台,在污染治理、绿色增长、气候变化、生物多样性保护等多个领域开展了务实交流与合作,并取得了积极成效。截至目前,中欧环境政策部长对话会已举办8次,合作成果为中欧环境与气候高层对话机制的建立奠定了重要基础。2021年2月,中国国务院副总理韩正同欧盟委员会执行副主席蒂默曼斯(Frans Timmermans)举行首次中欧环境与气候高层对话,标志着中欧环境与气候合作由部级层面上升至副总理级层面,中欧环境与气候合作具有了更高层次的引领。2021年9月,第二次中欧环境与气候高层对话后,双方发布成果文件《联合新闻公报》8,强调了气候变化和生物多样性保护领域的合作意愿,同意继续并扩展在生物多样性保护、化学品管理、气候立法、节能和提高能效、循环经济、可再生能源、绿色交通、绿色建筑、绿色金融、碳捕集利用和封存及氢能等方面的合作。在2021年11月13日闭幕的《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会(COP26)上,中国和欧盟均在《格拉斯哥气候协议》9上签字;期间,中欧牵头完成并发布了《可持续金融共同分类目录》10,市场主体可在自愿基础上采用《共同分类目录》在国际市场发行和交易绿色金融产品。

(五)中欧具备数字经济合作的现实基础

数字经济是中欧共同的发展重点。2020年欧委会公布的《塑造欧洲数字未来》发展战略明确了欧盟数字化发展的方向,随后陆续推出了《数字市场法案》《数字服务法》《欧盟数字十年的网络安全战略》等诸多数字领域法案。中国同样高度重视数字经济发展,在《中国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中提出要加快数字化发展、建设数字新中国,努力推动数字经济和实体经济深度融合。

中欧在数字经济方面具有较强的互补性。欧盟在数字技术基础研究、国际规则谈判经验等方面具备优势,中国在数字技术应用、数字经济新模式方面发展迅速。2021年10月15日,国家主席习近平同欧洲理事会主席米歇尔通电话,双方均表示应就数字经济等领域拓展务实合作¹¹。随着全球经济的恢复与增长,中欧双方在5G技术网络安全、数据共享、物联网和人工智能等方面进行有效对话与合作变得日益重要,加大数字科技与经济合作已成为中欧双方的共识。

⁸ 资料来源:第二次中欧环境与气候高层对话联合新闻公报,http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/11/content_5641885.htm。

⁹ 资料来源:联合国, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf。

¹⁰ 资料来源: 欧委会, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/211104-ipsf-common-ground-taxonomy-instruction-report_en.pdf。

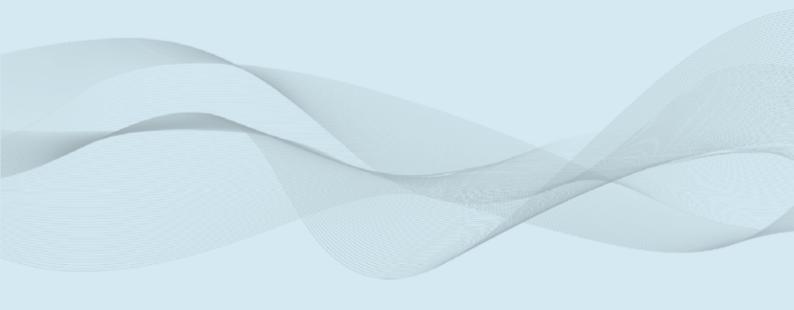
¹¹ 资料来源:中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2021-10/15/content_5642857.htm。

(六)中欧 BIT 如能实施有利于经济复苏

2020年12月30日,历经7年35轮谈判,中欧领导人共同宣布如期完成中欧投资协定谈判。中欧投资协定高水平的市场准入承诺本将为双方企业带来更多的投资机会,但是,2021年5月20日,欧洲议会冻结了协定批准程序¹²,给对该协定抱有巨大期待的中欧双边企业带来负面影响,减少了企业的投资机会,打击了中国企业投资欧盟的信心。由于疫情仍有反复、大宗商品价格上涨、国际海运紧张、劳动力短缺和关键零部件供应短缺等多重因素,欧盟经济复苏的步伐趋缓,如果中欧投资协定能够早日签署并实施,将为中国和欧盟的双向投资提供稳定的制度保障,不仅会提振中国和欧盟企业的投资信心,还有利于欧盟经济的复苏。

¹² 资料来源: 欧洲新闻网, https://www.euronews.com/2021/05/20/european-parliament-votes-to-freeze-controversial-eu-china-investment-deal。

第二章 **欧盟营商环境总体问题**





一、欧盟保护主义加码全面提高市场准人

(一)外资审查范围扩大增加准入难度

2020年,欧盟及成员国以应对疫情为名加强外资审查,欧盟出台《有关外商直接投资和资本自由流动、保护欧盟战略性资产收购指南》¹³,指导成员国出台外资审查制度,西班牙、法国、德国、捷克、意大利、波兰等成员国出台或修订了本国外资审查法律。2021年,成员国强化外资审查的步伐仍未停止,审查力度不断加强,德国修订了本国外资审查制度,扩大审查范围、降低审查股比门槛;捷克和斯洛伐克以《欧盟外资审查条例》为蓝本制定本国外资审查制度。

截至 2021 年 12 月, 欧盟已有 18 个成员国制定外资审查机制, 4 个成员国正在考虑采取相关措施, 5 个成员国尚未制定外商直接投资审查制度(如表 2-1 所示)。外资企业在欧盟投资将面临更大范围的外资审查。

调查显示,52.48%的受访企业认为欧盟市场准入壁垒提高,该比例比去年提高了9.43个百分点,仅有14.54%认为欧盟市场准入壁垒降低(如图2-1所示)。

表 2-1. 欧盟各成员国制定外资审查制度情况

已制定外资审查制度成员国	正在制定外资审查制度成员国	未制定外资审查制度成员国
奥地利、丹麦、芬兰、法国、德国、匈牙利、意大利、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚、西班牙、捷克、斯洛伐克、马耳他	比利时、爱沙尼亚、爱尔兰、瑞典	保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、 希腊、卢森堡

数据来源:根据欧盟及各成员国官方资料整理。

¹³ 资料来源: 欧委会, Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf。

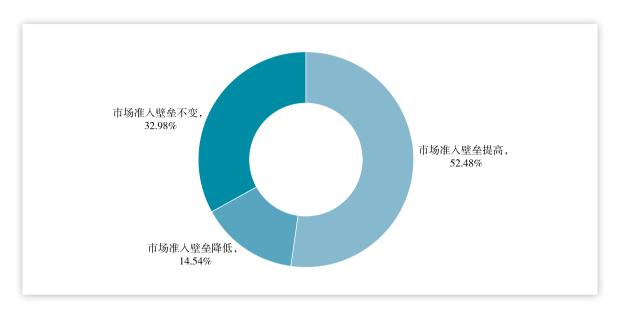


图 2-1: 在欧中资企业评价 2021 年欧盟市场准入壁垒数据来源: 中国贸促会研究院。

(二)外国补贴审查增加新的准入壁垒

2021年5月5日,欧委会发布了《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《条例草案》)⁴,拟对所谓扭曲欧盟市场的外国补贴采取针对性措施。《条例草案》规定,将外国补贴定义为非欧盟国家的政府或任何公共机构的财务支持,使其单个经营者或一类经济者/行业在欧盟市场从事经济活动时受益,则欧委会有权审查此类可能产生扭曲效果的外国补贴。

欧盟在外资审查、反垄断审查之外新设外国补贴审查,是以竞争规则的名义加强对外资的干预,是以公平的名义增加了新的保护主义壁垒。《条例草案》规定的外资企业接受外国补贴审查的义务实质上导致外资企业和欧盟本土企业的义务不对等,客观上赋予了欧盟本土企业额外的竞争优势,违反了国民待遇和非歧视原则。

欧盟过度解读企业与政府关系,将企业通过市场化行为获取的支持错误地定位为不合理补贴,构成对企业正常投资行为的歧视。比如企业通过银行系统获取融资是完全市场化的企业行为,但欧盟以部分银行具有国有背景为由,将企业从此类银行获取的贷款错误地定位为所谓外国政府补贴,是对此类外资企业的歧视。

¹⁴ 资料来源: 欧委会, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, https://ec.europa.eu/competition/international/overview/proposal_for_regulation.pdf。



(三)公共采购政策限制外资公平参与

欧盟在公共采购方面的保护力度也在不断加码,欧盟及成员国出台新的政策法规限制外资企业参与欧盟公共采购。2021年6月2日,欧盟理事会就《国际采购工具》提案 ¹⁵ 达成一致意见,12月14日欧洲议会以590票赞成审议通过对《国际采购工具》提案的决议,预计于2022年正式实施。《国际采购工具》被认为是增加欧盟公共采购市场谈判筹码的进攻性政策工具。根据《国际采购工具》,不开放本国公共采购市场的第三国投标方参加欧盟公共合同招标将会受到更多限制,但《政府采购协议》签署国以及同欧盟签署公共采购相关协定的国家除外。

2021年4月22日,罗马尼亚修订了公共采购法《25/2021号政府应急条例》¹⁶。该法案规定三大类非欧盟国家可以参与其公共采购项目:①《政府采购协议》签署国;②欧盟候选国;③与欧盟有协议而被允许进入欧盟公共采购市场的国家。中国因为不属于以上三类免除限制的国家,使中国企业被排除在罗马尼亚公共采购市场之外。

在欧中资企业已经越来越难以参与到欧盟公共采购项目当中。调查显示,2021年仅有7.72%的受访企业参与了欧盟公共采购项目(如图 2-2 所示),该比例比去年下降了5.21个百分点。

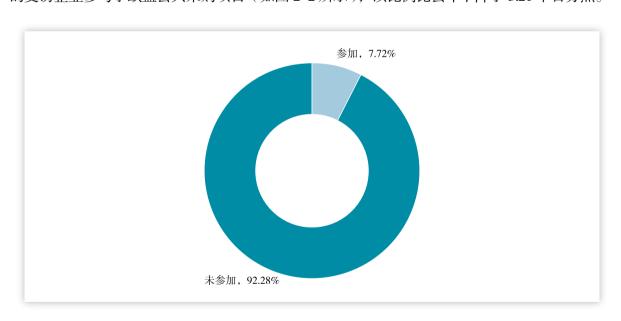


图 2-2: 2021 年参与欧盟公共采购项目的中资企业比例

数据来源:中国贸促会研究院。

¹⁵ 资料来源:欧盟理事会, International Procurement Instrument, IPI, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/02/trade-council-agrees-its-negotiating-mandate-on-the-international-procurement-instrument。

¹⁶ 资料来源: CMS, Government Emergency Ordinance No. 25/2021, https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2021/04/romania-to-restrict-third-countrybidders-and-products-for-public-contracts?cc_lang=en。

二、欧盟及成员以人权为名行保护主义之实

(一)涉疆决议诬蔑新疆企业存在强迫劳动

2020年12月17日,欧洲议会通过涉疆决议¹⁷,指责中国政府对新疆维吾尔族等少数民族实施所谓"强迫劳动"。2021年9月16日,欧洲议会通过了一项新的对华战略¹⁸,将人权问题同贸易和投资议题挂钩,诬蔑中国新疆企业存在"强迫劳动",呼吁各成员国加强外资审查以应对中国企业特别是国有企业对欧盟公共安全的威胁。

部分欧盟企业和机构在没有事实根据的情况下抵制新疆棉花及新疆产品,还有部分欧盟企业在和中国企业合作时要求出具"不涉疆证明",不仅影响中国企业供应链伙伴的选择,更是对新疆企业和新疆产品的严重歧视,损害了新疆居民的劳动就业权和民生福祉。

(二)强制人权调查或导致欧盟供应链收缩

2021年3月10日,欧洲议会通过关于《企业尽职调查和企业责任法案》⁹的立法建议。2021年7月12日,欧盟委员会和欧洲对外行动署(EEAS)发布了《尽职调查指南》²⁰,要求欧盟企业对包括强迫劳动等人权和环保方面进行尽职调查。2021年6月11日,德国议会通过了《供应链中的企业尽职调查法案》²¹,该法案将于2023年1月1日生效,同样要求企业对其供应链上的合作伙伴进行强制性的可持续尽职调查,通过尽职调查识别、预防、减轻企业价值链在经营中涉及的所谓侵犯人权和破坏环境的行为。法国也曾在2017年3月通过《企业责任警戒法》²²,要求法国规模以上公司识别自身及其子公司和供应商在商业活动中存在的人权与环境方面风险。

¹⁷ 资料来源: 欧洲议会, Resolution on forced labour and the situation of the Uyghurs in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0434_EN.html。

¹⁸ 资料来源: A New EU-China Strategy, 欧洲议会, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.pdf。

¹⁹ 资料来源:欧洲议会, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.pdf。

²⁰ 资料来源:欧委会, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159709.pdf。

²¹ 资料来源:德国议会, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf;jsessionid=604C602E318A6F24E7C178841694FB79.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=3。

²² 资料来源: 法国立法, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626?r=pxaQtxEaiV。



欧盟及成员国强迫企业进行供应链上的人权和环境尽职调查,有可能导致欧盟企业为了降低法律风险而调整供应链,仅在欧盟内部市场选择合作伙伴。已经在欧盟注册的外资企业同样面临这种被迫收缩供应链至欧盟内部市场的压力。在这种人为干扰下,欧盟市场中的内外资企业将无法自由地基于市场运行规律选择供应链合作伙伴,不仅增加了企业的合规成本,阻滞企业在全球范围内的运营,也有可能导致欧盟市场上生产成本、物价的上涨,欧盟居民福利水平的降低。

事实上,欧盟企业界也反对将人权问题同经济挂钩的做法。德国零售业协会(HDE)批评德国《供应链中的企业尽职调查法案》中的公司尽职调查义务将增加企业负担,降低德国公司在欧洲和国际市场上的竞争力,应该保留企业无民事责任条款,企业不能被强加尊重人权的义务²³。德国经济亚太委员会主席博乐仁(Roland Busch)认为人权问题首先是政治议题,相互冲突的价值观和看法更应在政治层面上进行讨论,而不应该转嫁给经济界²⁴。

三、欧盟以疫情为名区别对待内外资企业

(一)疫情对中资企业负面冲击仍较大

2020年10月15日起,欧洲疾病预防与控制中心推出疫情"红绿灯"地图²⁵,以呈现每个国家的疫情状况。从疫情防控成效看,截至2021年12月2日,欧盟及欧洲经济区211座城市中有0座亮绿灯,12座亮橙色灯,80座亮红灯,119座亮深红灯,总体来看欧洲疫情防控成效并不理想(如图2-3所示)。调查显示,28.52%的受访企业表示2021年欧盟应对疫情的表现较差,该比例比去年提升了8.76个百分点(如图2-4所示);29.05%的受访企业表示疫情对其负面影响增大,仅有2.03%的受访企业表示已没有冲击(如图2-5 所示)。

²³ 资料来源: 德国零售业协会,https://einzelhandel.de/presse/aktuellemeldungen/13188-lieferkettengesetz-auf-europaeischer-ebene-ausgestalten。

²⁴ 资料来源:德国《商报》,https://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/interview-siemens-chef-busch-warnt-nicht-zum-spielball-zwischen-usa-und-china-werden/27771254.html?ticket=ST-6119376-Uukj6hEF2uiaUNizrToz-cas01.example.org。

²⁵ 注:即根据各国新冠疫情发展情况对各国进行风险等级划分,分别划分为绿色、橙色、红色以及深红色四个等级,分别表示低风险、中风险、高风险和极高风险。

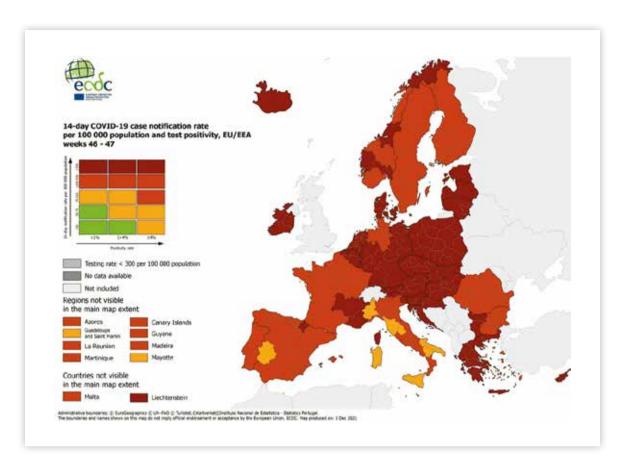


图 2-3: 欧盟及欧洲经济区城市旅行建议指示图 (2021年12月2日)

数据来源:欧洲疾病预防与控制中心,https://www.ecdc.europa.eu。

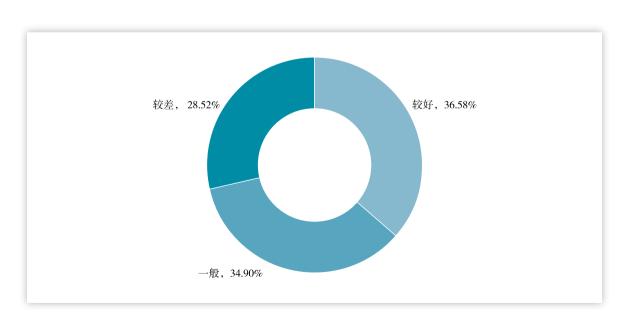


图 2-4: 在欧中资企业对欧盟应对疫情评价

数据来源:中国贸促会研究院。



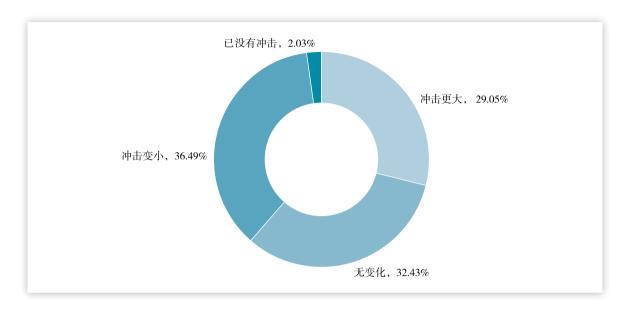


图 2-5: 2021 年新冠肺炎疫情对企业冲击的变化 数据来源: 中国贸促会研究院。

(二)企业不能公平享受疫情扶持政策

欧盟在优惠政策的实施方面对内外资企业不能一视同仁。调查显示,48.97%的受访企业表示完全未享受到扶持政策,36.65%享受到部分扶持政策,仅有14.38%同欧盟本土企业同等享受扶持政策(如图2-6所示)。这种区别对待内资的政策实施方式会人为制造中资企业在欧盟市场上面临的不公平竞争环境。

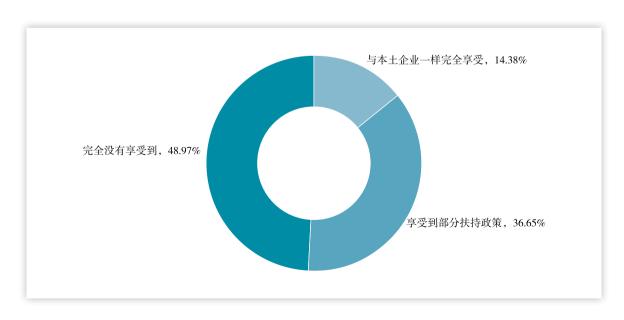


图 2-6: 企业享受欧盟应对疫情扶持政策情况数据来源:中国贸促会研究院。

调查显示,19.87%的受访企业反映疫情暴发以来欧盟对中资更不友好,仅有13.13%认为欧盟更欢迎中资(如图2-7所示)。

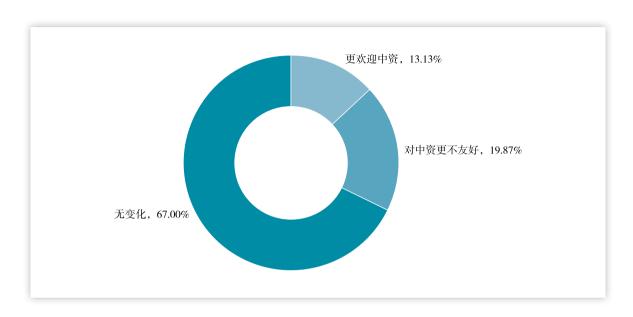


图 2-7: 疫情暴发后欧盟对中资企业的态度变化 数据来源: 中国贸促会研究院。

四、外资企业面临的事实上歧视有增无减

(一)企业面临的歧视性执法问题愈发严重

受访企业反映, 欧盟仍然存在歧视性执法问题, 且在 2021 年更加严重。调查显示, 37.92% 的受访企业认为欧盟对中资的执法不公平(如图 2-8 所示), 该比重比上一年度上升了 6.3 个百分点。

在执法流程方面,32.58%的受访企业认为欧盟法律法规的执行不透明(如2-9所示),比上一年度提高了0.96个百分点;33.21%的受访企业认为欧盟机构及成员国政府在执法过程中存在自由裁量权过大的问题(如2-10所示),比上一年度提高了3.96个百分点。



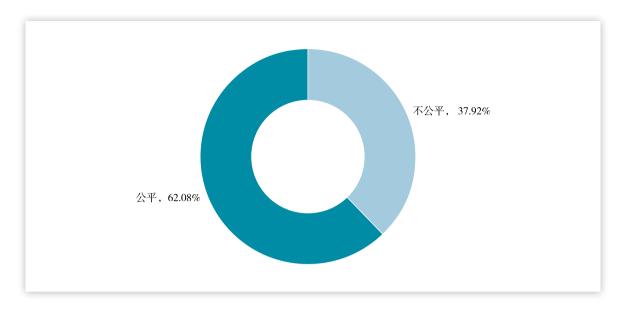


图 2-8: 欧盟及成员国对中资企业执法公平性数据来源:中国贸促会研究院。

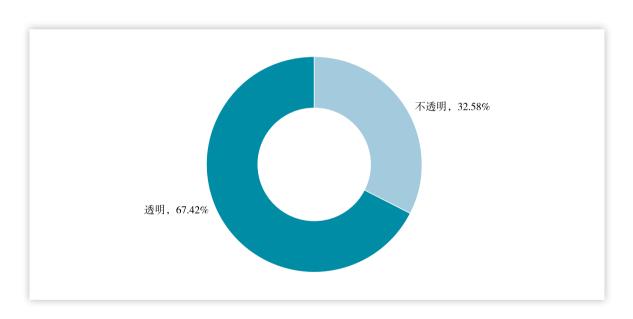


图 2-9: 欧盟法律法规执行透明度情况数据来源:中国贸促会研究院。

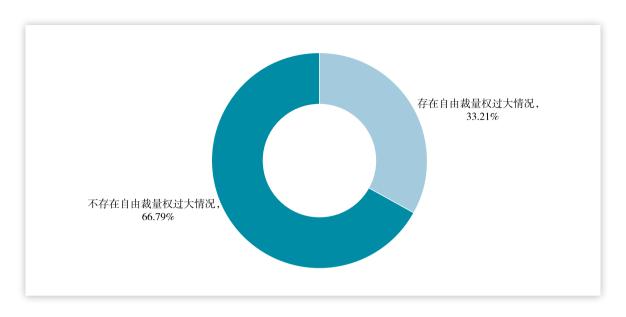


图 2-10: 欧盟执法中自由裁量权情况数据来源:中国贸促会研究院。

(二)公共服务不到位对外企构成隐性歧视

政府工作人员服务效率低、专业能力不足、公共服务不到位等情况仍在困扰在欧经营的中资企业。调查显示,仍有 34.79% 的受访企业认为欧盟成员国政府工作人员不够专业,比上一年度增加了 3.56 个百分点(如图 2-11 所示), 38.29% 的受访企业认为欧盟及成员国政府工作人员存在相互推诿的情况,比上一年度增加了 0.05 个百分点(如图 2-12 所示)。

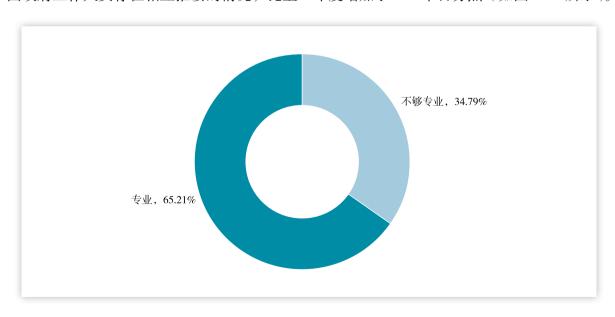


图 2-11: 欧盟及成员国政府工作人员专业水平评价数据来源:中国贸促会研究院。



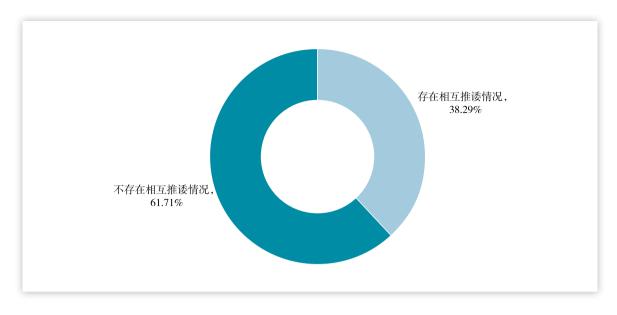


图 2-12: 欧盟及成员国政府工作人员相互推诿情况数据来源:中国贸促会研究院。

(三)企业公共采购合同执行阶段遭遇歧视

在公共采购执行层面,部分欧盟成员国政府在公共采购多个环节阻碍中资企业完成项目投标。某受访企业反映,其在罗马尼亚参与某政府采购项目,在这个标段中获得第一,但罗马尼亚政府拖延采购进程迟迟不予授标,导致企业无法进行下一阶段投资,最终被排除出该采购项目;还有企业反映即使能够中标,当地政府会以各种理由阻碍企业正常开展项目,如要求提供各种不合理证明或资质,在出具证明或资质前项目不得开工,而对中标的其他欧美公司则无此类要求;在验收过程中当地政府还会提出各种不合理要求阻碍项目结项。多种人为障碍导致中国企业中标项目周期拉长、成本增加、风险加大。

五、保护主义致使欧盟营商环境出现退步

(一)近三成企业认为欧盟营商环境恶化

2021年以来,欧盟方面以各种名义出台多种政策工具,实为保护欧盟市场,对内外资企业的区别对待,令在欧盟投资经营的中资企业感受到较大压力。调查显示,27.18%的受访企业认为欧盟营商环境恶化,该比例较去年增加了0.28个百分点,36.24%认为无变化,36.58%认为营商环境有所改善(如图2-13所示)。

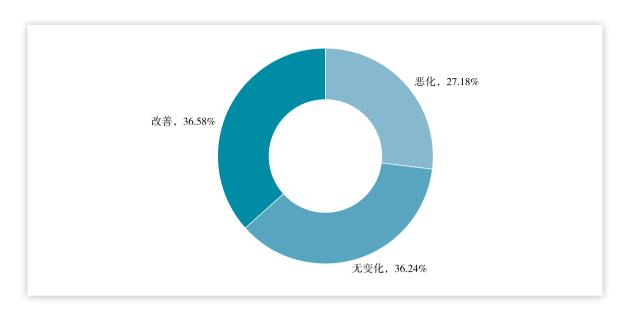


图 2-13:企业对欧盟营商环境变化的评价数据来源:中国贸促会研究院。

受访企业认为 2021 年以来,劳动成本不断上升、市场准入壁垒持续提高、监管执法 对中资企业过严是欧盟营商环境中最主要的三大问题(如图 2-14 所示)。

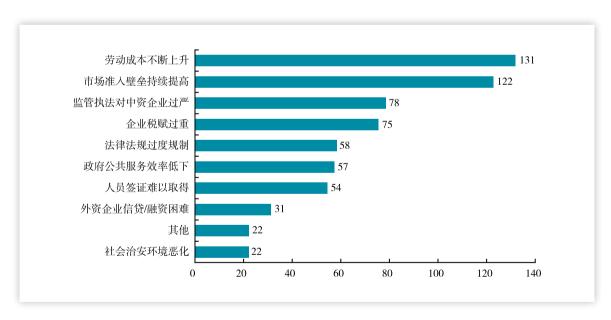


图 2-14: 企业认为欧盟营商环境存在的主要问题数据来源: 中国贸促会研究院。

(二)企业对立陶宛营商环境评价最低

调查显示,受访企业认为德国、法国、荷兰、意大利、西班牙是营商环境最好的五个



欧盟成员国,选择这五个成员国的企业比例分别为 77.13%、53.24%、42.32%、41.3% 和 31.06%(如图 2-15 所示)。

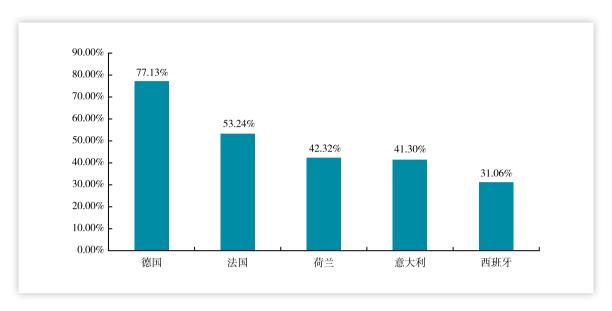


图 2-15: 企业认为营商环境最好的五个欧盟成员国数据来源:中国贸促会研究院。

调查显示,企业对立陶宛的营商环境评价最低,占比达到 38.46%,其次分别为斯洛伐克(27.47%)、希腊(24.18%)、拉脱维亚(23.81%)和斯洛文尼亚(21.98%)(如图 2-16 所示)。

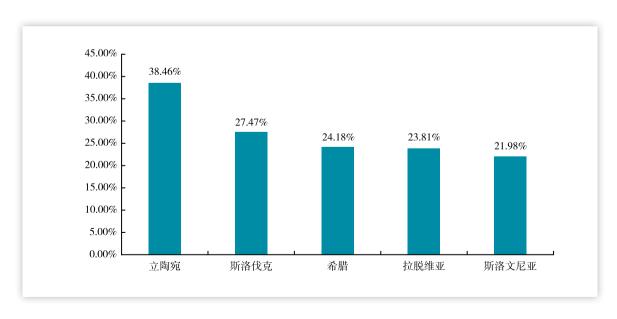
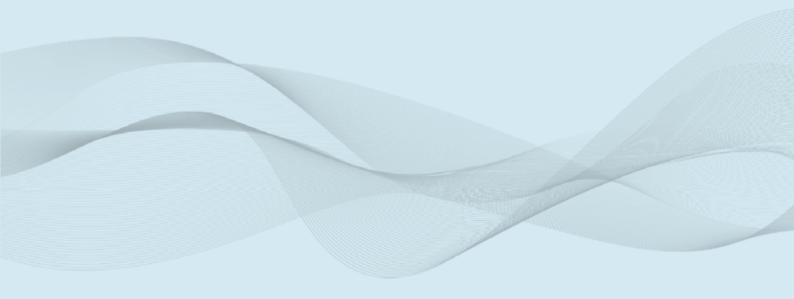


图 2-16: 企业认为营商环境最差的五个欧盟成员国数据来源: 中国贸促会研究院。

第三章 总体建议书





一、遵守 WTO 原则切实降低市场准入壁垒

(一)坚定多边主义和贸易自由化立场

一直以来, 欧盟都是自由贸易的支持者, 但近年来欧盟不断推出保护主义措施, 与其所倡导的自由和开放的立场背道而驰。建议欧盟继续坚定多边主义和自由化的立场, 坚持开放的政策方向, 继续通过自由贸易和投资促进欧盟和成员国经济发展。

(二)放宽外资企业进入欧盟市场限制

欧盟范围逐渐扩大、敏感行业逐渐增多的外资审查打击了外资企业投资欧盟的积极性,也提高了外资企业进入欧盟市场的前置成本。建议欧盟不要将外资审查当做保护主义工具,缩小外资审查范围,放宽外资审查限制,减少敏感行业清单。调查显示,如果欧盟放宽外资审查,44.29%的受访中资企业表示会扩大在欧盟投资(如图 3-1 所示)。

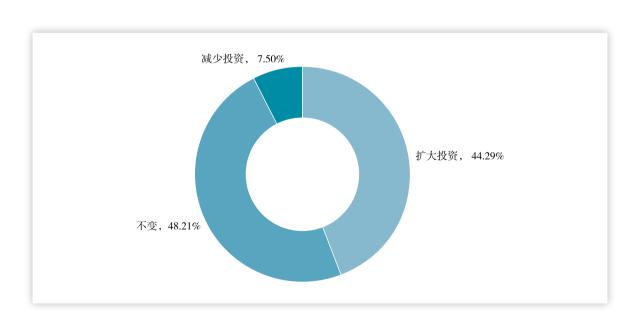


图 3-1: 如果放宽外资审查限制中资企业对欧盟投资计划数据来源:中国贸促会研究院。

(三) 审慎使用外国补贴审查降低壁垒

建议欧盟不要新设保护主义工具,整合、精简涉及外资的审查事项,审慎使用外国补贴审查,降低欧盟市场准入壁垒,不要额外增加企业进入欧盟市场的合规成本。

(四)给外企公平参与欧盟公共采购的机会

建议欧盟不要在公共采购领域新设政策工具,剥夺部分外资企业进入欧盟公共采购市场的机会,而是能够以开放的态度让外资企业在欧盟公共采购市场进行公平竞争。

二、勿以人权为名违反 WTO 非歧视原则

(一)通过对话交流解决中欧经贸领域分歧

中欧作为全面战略伙伴,应通过对话和交流解决问题,管控分歧,而非采取单边制裁等违反 WTO 非歧视原则的错误行为。建议欧盟加强同中国的沟通,充分倾听在欧中资企业的诉求,通过交流与合作促进双方经济共同发展。

(二)尽快恢复中欧投资协定欧方批准程序

建议欧盟尽快重启中欧投资协定批准程序,推动中欧投资协定早日签署,为中欧双向投资提供更开放的市场准人、更高水平的营商环境、更有力的制度保障、更光明的合作前景。

调查显示,32.01%的受访企业表示欧盟冻结中欧投资协定对其影响较大,阻碍了其对欧盟投资计划(如图 3-2 所示)。



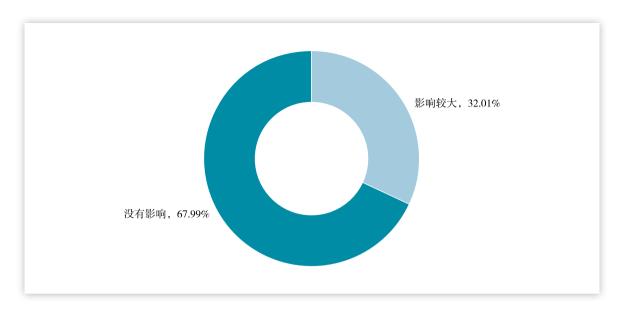


图 3-2: 欧洲议会冻结中欧投资协定批准程序对企业影响数据来源:中国贸促会研究院。

(三)取消对中国新疆企业的诬蔑和歧视

建议欧盟停止对中国新疆企业的诬蔑,尊重事实,不要误导欧盟企业歧视中国新疆企业、抵制新疆产品,尊重中欧两国企业基于市场规律做出的商业选择。

(四)勿将人权尽职调查义务强加给企业

建议欧盟不要强制推行企业开展对供应链上合作伙伴的人权尽职调查,这种做法干扰 企业基于市场原则选择供应链合作伙伴,增加企业的合规成本。

三、遵守 WTO 透明度原则尊重外企意见

(一)征求外企意见提高立法的透明度

建议欧盟增加立法的透明度,在立法过程中征求外资企业意见,让外资企业能够平等参与市场规则的制定,认真对待外资企业的合理诉求,保护外资企业的合法权益。

(二)精简繁杂法律法规避免过度规制

过多过快的立法不断提高企业的合规成本,过度规制容易出现不同法律之间相互冲突的问题,使企业陷入无所适从的困境。建议欧盟科学把控立法的节奏,保障不同法律法规之间的一致性,避免过度规制给企业正常经营带来负面影响。

四、公平公正对待所有在欧投资企业

(一)减少对外企正常经营的过度干预

建议欧盟及各成员国制定规则合理、边界明确的执法行为规范,严格执法流程,避免在执法层面对外资正常经营的过度干预,减少执法者的自由裁量权,保护外资企业的合法利益。

(二)保障外企在欧盟市场享有国民待遇

建议欧盟及各成员国将 WTO 国民待遇原则落到实处,杜绝针对外资企业仍然存在的差别待遇问题。公平的竞争环境是良好营商环境的基本要求,外资企业同欧盟本土企业一样,均为欧盟经济发展做出贡献,在行政执法、公共采购等领域对外资企业采取差别性、歧视性待遇会打击外资企业对欧投资信心与热情。

(三)改善政府职员公共服务态度与效率

建议欧盟及成员国加强对政府工作人员的专业化培训,避免政府各部门工作人员互相之间的推诿,避免各部门对同一法律法规各自解释的情况,增加针对外资企业的便利化服务,改善对外资企业服务的态度、提升服务效率。

五、加大防控力度助企业度过疫情危机

(一)保障外资企业公平享受疫情扶持政策

建议欧盟及成员国注重疫情扶持政策的普惠性,注重政策落地效果,不要区别对待内

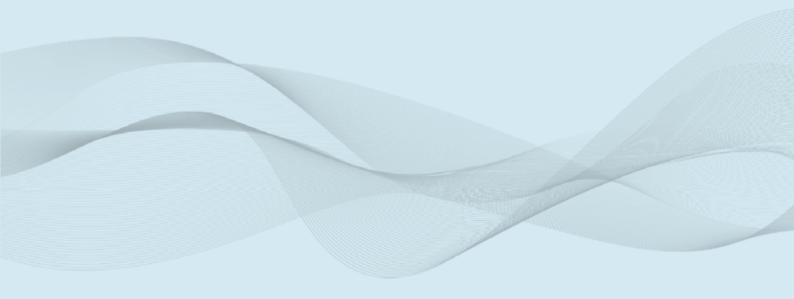


外资企业, 使外资企业能够公平地享受到扶持政策。

(二)加强疫情防控提供健康安全经营环境

建议欧盟及成员国加大疫情防控力度,尽快控制住疫情蔓延速度与范围,为企业正常 经营提供健康、稳定的营商环境。

第四章 市场准入





一、最新进展

(一)中国是欧盟贸易救济措施最大受害者

2021年8月30日,欧委会发布《2020年度贸易防御年度报告》(以下简称《报告》)²⁶。《报告》指出,截至2020年底,欧盟共有150项贸易救济措施处于实施过程中,包括128项反倾销措施、19项反补贴措施和3项保障措施。同《报告》一同发布的一份欧委会工作文件²⁷显示,在147项正在实施的反倾销和反补贴措施中,针对中国的有99项,远高于第二名的俄罗斯(9项),中国已成为欧盟贸易救济措施的最主要对象(如图4-1所示)。

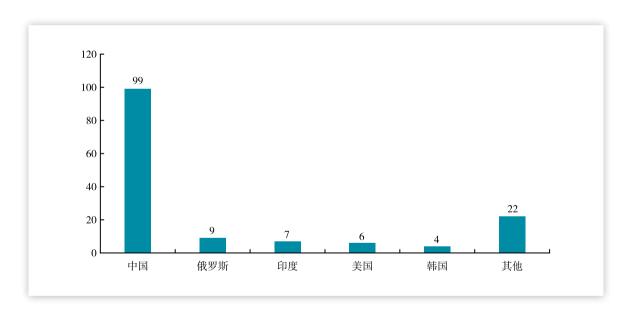


图 4-1: 欧盟正在实施反倾销和反补贴措施国别分布 数据来源: 欧盟委员会。

受访企业反映, 欧盟对中国产品采取的贸易救济措施已超过保护欧盟相关产品和市场的合理范围,同时损害了中国企业和欧盟消费者的利益。

²⁶ 资料来源: 欧委会, 39th 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 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/august/tradoc_159782.PDF。

²⁷ 资料来源: 欧委会, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/august/tradoc_159783.PDF。

(二)德国再次扩大审查范围降低审查门槛

2021年5月1日,《德国对外贸易与支付条例》第十七修正案²⁸生效(以下简称《修正案》),再次扩大审查范围,降低了审查股比门槛。

1. 扩大审查范围

《修正案》扩大了外商投资强制申报的范围,赋予政府自由裁量权以审查涉及特定公司治理权的交易,并针对国有投资者作出了特殊规定。德国外商投资审查包括两大类,一是涉及所有行业的跨行业审查,二是针对国防行业的特定行业审查。就跨行业审查而言,新规将 16 个新增行业纳入需接受审查的关键行业,审查关键行业数量由原来的 11 类增加至 27 类(见表 4-1,第 12-27 类为新增行业)。

表 4-1: 德国外资审查—跨行业审查范围

序号	审 查 范 围
1	关键基础设施运营企业
2	开发或制造与关键基础设施运营相关软件系统的企业
3	电信企业
4	云计算服务供应商
5	网络通信技术基础设备、服务或重要组件供应商、制造商
6	对公共舆论具有影响的媒体企业
7	为国家通信基础设施、数字无线网络等提供维护、维修服务的企业
8	个人医疗防护面罩及其主要原料研发、制造商
9	医药产品及其原材料和活性物质的研发、生产和临床推广企业,或被授权的医药产品销售企业
10	用于诊断、预防、监测、预测、预后、治疗或缓解重症和高度传染性疾病的药品研发、生产商
11	用于提供生理或病理状态信息,或用于诊断、监测和治疗重症和高度传染性疾病的体外诊断医疗器械的 研发、生产商
12	地球遥感系统的运营商
13	可通过使用人工智能技术解决具体问题,并可自动优化算法,或能自动发起网络攻击、假冒他人造谣、通过语音或生物特征识别监视他人的设备研发制造商
14	自动驾驶车辆或无人机制造商,遥控或导航系统重要部件制造商和系统开发商

²⁸ 资料来源: 德国联邦经济事务和能源部, Foreign Trade and Payment Ordinance, AWV, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv/index.html。



续表

序号	审 查 范 围
15	工业机器人制造商,特别是专门用于处理易爆品、抗辐射、用于 3 万米以上高空和 200 米以下水下作业的机器人
16	半导体及重要组件的制造商,特别是涉及晶体生长、纤维拉丝、涂层等技术领域
17	网络安全领域的 IT 系统、产品或重要零部件制造商,以及用于调查刑事犯罪和证据留存的 IT 技术开发企业
18	研发或制造特定军民两用货物的航空公司,或研发拟用于空间飞行或空间基础设施产品的航空公司
19	核材料、核技术和核设备的研发、制造商
20	量子技术,特别是量子计算机、量子模拟器、量子通信和量子测量设备及重要零部件的研发、制造商
21	用于增材制造的部件的研发、制造商,特别是金属或陶瓷增材制造设备
22	用于运行特定无线或有线数据网络设备的研发、制造商,如有线或光缆传输、网络耦合器、信号放大器、网络监控设备等
23	智能电表网关及其重要安全组件制造商
24	雇用在重要设施和安全敏感岗位工作人员的公司
25	欧盟关键原材料清单上列明的原材料或其矿砂的开采、加工或精炼企业
26	拥有保密专利或保密实用新型专利产品的研发、制造商
27	直接或间接管理作物种植面积一万公顷以上的企业

2. 调整不同行业申报门槛

《修正案》调整了不同行业适用的申报门槛,并将达到特定门槛的增持投票权交易纳入强制申报范围。当非欧盟投资者收购第1类至第7类企业超过10%表决权或第8类至27类企业超过20%表决权时(见表4-1),德国经济事务和能源部有权主动对交易进行调查。针对其他交易,适用25%表决权门槛。

3. 增加政府自由裁量权

若外国投资者在交易中取得对目标公司的特定公司治理权,即便该交易未达到相关门槛,德国经济事务和能源部亦可自行介入该交易进行审查,增加了审查部门自行确定—项交易是否进入审查程序的自由裁量权。

(三)斯洛伐克审查外国企业特定行业投资

2021年2月5日,斯洛伐克政府修订《关键基础设施法案》(以下简称《法案》)29,引

²⁹ 资料来源:斯洛伐克共和国政府办公室, the Critical Infrastructure Act, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/45/20210301.html。

入了外国投资审查制度、《法案》已于2021年3月1日正式生效。

1. 审查范围为能源、制药、冶金和化工行业

《法案》规定,需接受审查的行业范围为:能源业(包括矿产、电力、天然气以及石油和石油制品)、制药业、冶金业和化工业。

2. 审查股比门槛为 10%

根据《法案》,如果涉及上述行业的交易导致直接或间接收购斯洛伐克企业 10% 以上投票权或股权,或产生程度相当的影响,企业所有者必须向相关机构申报该交易。

3. 审查期限为 60 天

《法案》规定,自收购方提交申报之后 60 日起,审查机关应作出审查决定。如果审查 机关认定该交易将对国家战略利益造成损害,其将向斯洛伐克政府提议拒绝批准交易或者 附条件批准。

(四)捷克外资审查的行业范围宽泛不具体

2021年1月19日,捷克议会批准了《外资审查法案》(The Foreign Investments Screening Act) ³⁰,《外资审查法案》已于2021年5月1日正式生效。

1. 制定审查行业范围但未明确列举

《外资审查法案》规定,需接受审查特定行业包括武器和军用装备的生产、研发、创新和维护,关键基础设施,关键网络安全基础设施及军民两用物项(包括软件和科技)行业。政府将依据特定标准对以上关键基础设施进行列举,具体可能涵盖能源、天然气、供热供水管理、食品和农业、医疗保健、交通、通信和IT系统、金融市场、应急服务和公共管理等领域。

2. 审查股比门槛为 10%

《外资审查法案》规定,如果非欧盟投资者(包括直接或间接被非欧盟主体所控制的投资者)取得特定行业的捷克目标公司不低于10%的表决权、公司治理机构(如董事会)的成员资格,或任何其他导致外国投资者能够获得对于维护捷克安全或内部/公共秩序至关重要的信息、系统或技术的控制权,则在交易完成前必须获得捷克工业和贸易部的批准。

³⁰ 资料来源:捷克共和国内政部,https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=34/2021&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy。



3. 审查期限为 90 天

《外资审查法案》规定,对交易的审查程序应在90天内完成。

4. 未依法申报须接受高额罚款

捷克工贸部有权决定是否批准或禁止该交易,未依法申报的交易可能会面临最高为外国投资者营业额 2% 的罚款(或在无法确定营业额的情况下,最高达约 450 万美元的罚款)。

二、问题分析

(一)外资审查成为企业面临主要准入壁垒

2021年包括德国、斯洛伐克、捷克等多个成员国新设或修改本国外资审查制度,从扩大审查范围和降低审查门槛等方面强化了审查要求,外资企业在欧盟开展并购投资的难度和风险不断加大。调查显示,接受过外资审查的受访企业中,58.97%表示负面影响很大(如图 4-2 所示),主要影响包括增加投资的资金和时间成本、企业经营范围与领域受限、敏感清单越来越长增加企业调整压力等(如图 4-3 所示)。

外资审查导致企业在欧投资成本上升幅度较大,40%的企业表示成本上升幅度在0-50%之间,35%的企业在51%到1倍,还有25%的企业成本上升了超过一倍(如图4-4所示)。

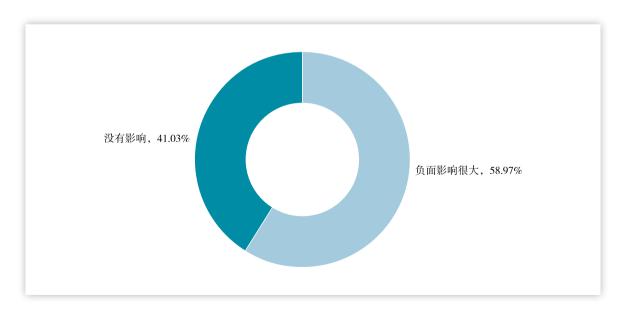


图 4-2: 欧盟外资审查对企业影响

数据来源:中国贸促会研究院。

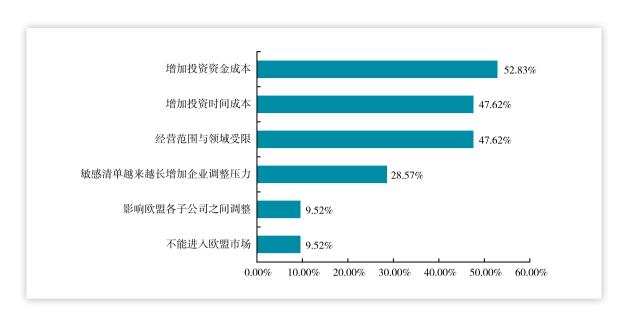


图 4-3: 欧盟外资审查对企业的影响领域数据来源:中国贸促会研究院。

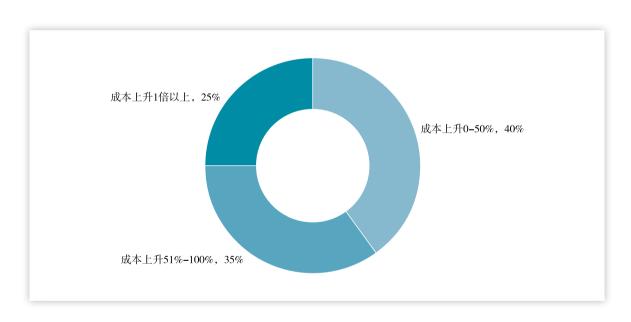


图 4-4: 欧盟外资审查导致企业成本上升幅度数据来源:中国贸促会研究院。

(二)外资审查不透明和歧视问题愈发严重

欧盟外资审查不透明和歧视问题均愈发严重。调查显示,65.71%的受访企业认为欧盟外资审查不透明,比上一年度调查提高了18.26个百分点;40%的受访企业表示在欧盟外资审查中遭受过歧视待遇,比上一年度调查提高了1.15个百分点(如图4-5所示)。



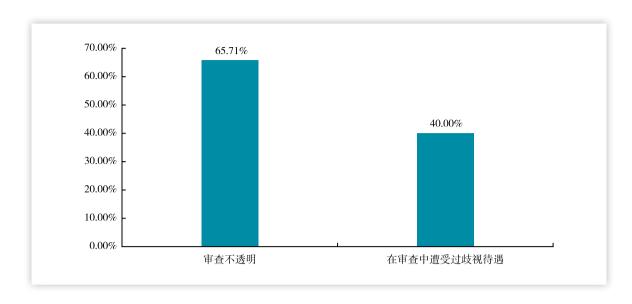


图 4-5: 企业反映的欧盟外资审查问题 数据来源:中国贸促会研究院。

(三)高新技术行业企业成为外资审查重点

调查显示,高新技术企业受欧盟外资审查负面影响较大,分别有87.5%和85.71%的科研和技术服务业企业、信息传输/软件和信息技术服务业企业表示外资审查给其带来了负面影响,该比例明显高于其他行业(如图4-6所示)。在2021年度德国新增加的16个审查行业中,绝大多数为高新技术行业,如人工智能、工业机器人、半导体、信息技术

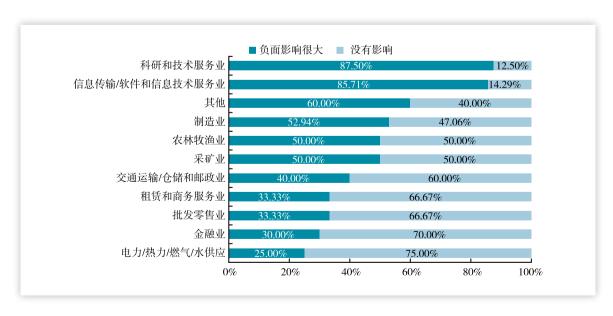


图 4-6: 欧盟外资审查对不同行业企业的影响数据来源:中国贸促会研究院。

等,未来此类高科技行业企业在欧盟投资难度将加大。

(四)四成企业因外资审查而改变投资计划

欧盟不透明、不公平、不确定的外资审查导致中资企业改变投资计划。调查显示,近四成受访企业表示因外资审查被迫改变投资计划(如图 4-7 所示);其中,53.84%的受访企业表示因外资审查而减少在欧盟投资计划,38.46%的企业表示仍然会在欧盟投资,但将转向欧盟内外资审查相对宽松的成员国,还有7.69%的企业表示中止了在欧盟的投资计划(如图 4-8 所示)。

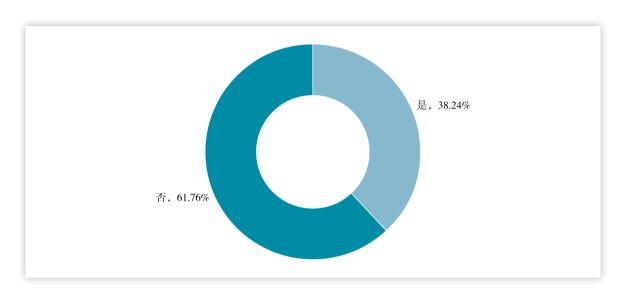


图 4-7: 企业是否因欧盟外资审查改变投资计划 数据来源: 中国贸促会研究院。

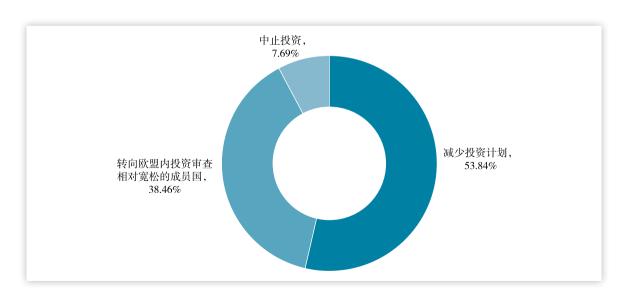


图 4-8: 企业因欧盟外资审查改变投资计划的方式数据来源: 中国贸促会研究院。



三、我们建议

(一)避免过滥使用贸易救济措施

建议欧盟规范使用贸易救济措施,落实 WTO 贸易自由化原则,对欧盟市场和产品的保护控制在合理范围内,为外国产品进入欧盟市场创造公平的准入环境。

(二)缩减外资审查敏感行业清单

部分成员国不断扩大审查行业范围,不断增加企业在欧投资的不确定性和风险。建议 欧盟及成员国缩减外资审查敏感行业清单,制定明确的可预期的审查行业范围,不随意改 变既定规则。

(三)提高触发外资审查股比门槛

建议欧盟及成员国大幅提升触发外资审查的收购股比门槛,提高投资自由化程度,德国、斯洛伐克和捷克等国将触发外资审查的收购股比门槛定为10%,严重限制了企业基于市场规律进行资源配置的权利。

(四)提升外资审查过程的透明度

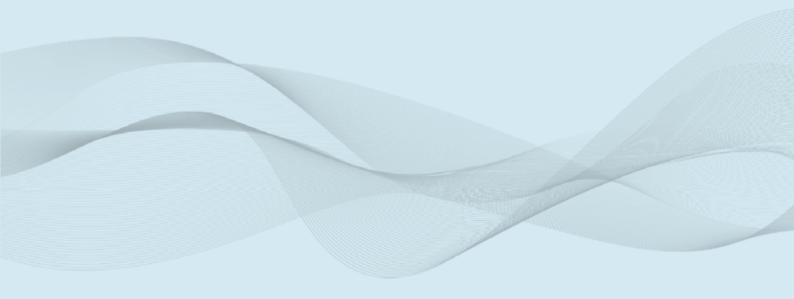
建议欧盟提高外资审查全过程的透明度,允许企业随时了解审查进程,保障接受审查企业的知情权,提供企业对外资审查结果的申诉渠道。

(五) 严格控制外资审查期限

建议欧盟及各成员国严格控制外资审查期限,尽量不要超过60天。目前各成员国外 资审查期限在60天至8个月不等,过长的审查期限使外资企业对投资欧盟望而却步,严 重增加企业时间成本和金融成本。

(六)公平公正对待所有外资企业

建议欧盟及各成员国严格遵守 WTO 非歧视原则和国民待遇原则,公平、公正地对待所有外资企业,不因外资企业的所有制性质而予以歧视性审查。





一、最新进展

(一)外国补贴审查机构的自由裁量权过大

2021年5月5日,欧委会发布了《针对扭曲内部市场的非欧盟成员国补贴的条例草案》(Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market,以下简称《条例草案》) 31 ,拟对所谓扭曲欧盟市场的外国补贴采取针对性措施。《条例草案》规定,如非欧盟成员国提供的财政资助使在欧盟内部市场从事经济活动的经营者受益,则该资助为外国补贴,欧委会可审查此类可能产生扭曲效果的外国补贴。

《条例草案》规定,对于并购交易,达到以下申报门槛的交易必须在交割前取得欧委会的批准:被收购的目标企业或交易中的至少一方,上一财年在欧盟内营业额达到 5 亿欧元 32, 且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 33。

在公共采购领域,若非欧盟企业参与的欧盟招标项目价值达到或超过 2.5 亿欧元,则必须向作为合同方的公共机构提供相关补贴信息,作为合同方的公共机构必须将相关信息告知欧委会,以供欧委会调查。

在以上两项申报程序中, 欧委会均有权要求未达到门槛的交易进行申报, 极大扩大了 欧委会的自由裁量权, 欧委会可依据自身判断将未达到门槛的交易纳入审查范围, 易导致 外国补贴审查成为贸易保护主义工具。

(二)外国补贴审查程序过长且不确定性大

《条例草案》规定了审查的程序和期限,分为并购交易审查和公共采购审查(见表5-1)。在并购审查中,审查时长高达135个工作日,且由于未对正式审查前的申报材料确认时间进行明确规定,导致审查期限存在持续延长的可能性;在公共采购审查中,《条例草案》规定总时长不超过200个工作日,且存在无限延长的可能性。冗长和不确定的审查

³¹ 资料来源:欧委会,https://ec.europa.eu/competition/international/overview/proposal_for_regulation.pdf。

³² 注:《条例草案》第21条第4款规定,并购交易中的营业总额计算不局限于参与并购实体自身的营业额,而应上溯至其最终控制人单独或共同控制的所有与所收购业务相关的实体的营业总额。

³³ 注:《条例草案》第 21 条第 4 款和第 22 条规定,外国补贴总额的计算不局限于参与欧盟经营活动实体所收到的补贴,而应上溯至其最终控制人单独或共同控制的所有实体所收到的外国补贴总额。

期限极大削弱了外国投资企业的竞争力,使其在同欧盟企业的竞争中处于劣势和不公平地位。

并购交易审查 公共采购审查 审查程序 公共采购的申报材料由招标机构转呈欧委会, 欧委会在收到完整申报材料后才会进行正式 提交申报 欧委会在收到完整申报后才会进行正式审查, 审查,《条例草案》未对正式审查前的申报材 《条例草案》未对正式审查前的申报材料确认 材料 料确认时间进行明确规定 时间进行明确规定 第一阶段 欧委会正式受理申报后会进行第一阶段审查, 欧委会正式受理申报后会进行第一阶段审查 审查 审查时限最长为25个工作日 如欧委会认为有扭曲竞争的可能性, 审查会 如欧委会认为有扭曲竞争的可能性, 审查会 第二阶段 进入第二阶段,该阶段审查最长为90个工 进入第二阶段,第一和第二阶段总计审查时 审查 作日 限总计不超过 200 个工作目 经欧委会与招标机构协商后可继续延长审查 如果申报方同意作出救济承诺或同意延长审 特殊情况 期限,但《条例草案》并未对特殊情况作出 查时间,则审查会延长15-20个工作日 明确解释, 也未对延长期限作出时限规定

表 5-1 外国补贴审查程序

数据来源:中国贸促会研究院整理。

(三)外国补贴审查措施强制企业转让技术

根据审查结果, 欧委会可能做出禁止、无条件批准(无异议决定)和附加限制性承诺三种决定。其中可能的附加限制性承诺包括结构性救济(剥离资产、撤销已完成的并购等)和行为性救济(包括公平和非歧视地开放曾经获得或支持的基础设施、减少产能或缩小市场规模、禁止特定投资、公布研究与开发成果、返还外国政府补贴并支付利息等)。其中行为性救济措施中的公布研究与开发成果实质上是以外国补贴审查的名义强制企业进行技术公开与转让,侵犯了企业的合法知识产权利益。

(四)外国补贴审查溯及过往违反法律惯例

《条例草案》将适用于在其生效前3年内授予申报主体的外国补贴,以及新规生效前10年内授予但在新规生效后仍对欧盟市场产生扭曲的外国补贴;《条例草案》不会适用新规生效前已经签署的并购协议,也不会适用于在新规生效前已经开始的公共采购程序。但是,《条例草案》规定可审查最长生效前10年的外国补贴,违反了"不溯及过往"的法律惯例,给外资企业在欧盟经营造成了干扰与负担。



二、问题分析

(一) 欧盟对外国补贴定义过于宽泛不合理

欧委会对于外国补贴的定义采取了扩大化的宽泛解释,不仅包括中央政府和其他各级政府机关的财务支持,还将外国补贴发放者的范围扩大至外国公共机构以及行为可归因于第三国的任何私人实体,甚至国有银行对企业的市场化贷款融资行为也会被纳入补贴范畴。调查显示,87.55%的受访企业表示条例草案对"外国补贴"的定义过于宽泛(如图5-1 所示)。

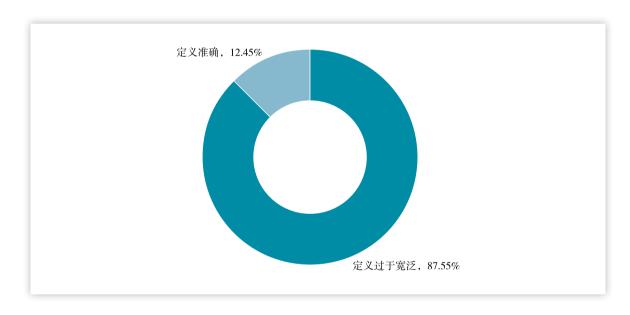


图 5-1: 企业对于"外国补贴"定义的看法数据来源: 中国贸促会研究院。

(二)外国补贴审查令中资面临不公平竞争

外国补贴审查过长的审查期限、过高的合规要求、限制性的处罚措施将导致中资企业处于极不公平的竞争环境。调查显示,44.52%的受访企业表示外国补贴审查对企业负面影响很大(如图 5-2 所示),32.84%的受访企业表示《条例草案》导致其在同欧盟企业的竞争中处于劣势地位(如图 5-3 所示)。

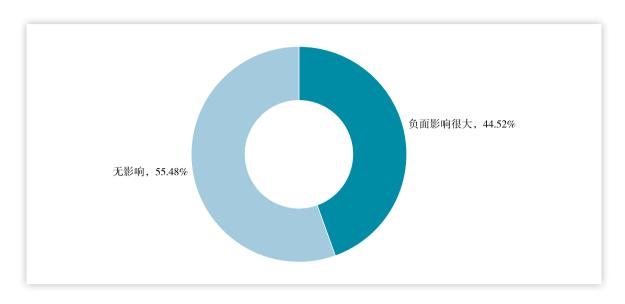


图 5-2: 外国补贴条例草案对企业的影响数据来源:中国贸促会研究院。

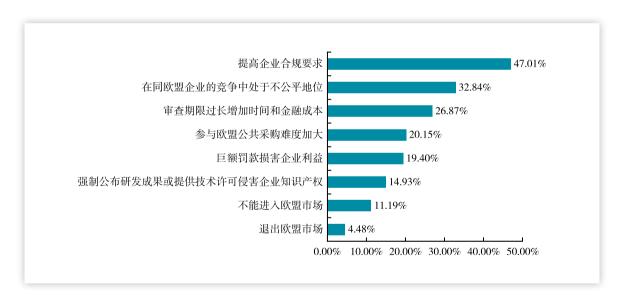


图 5-3: 外国补贴条例草案对企业的具体影响数据来源:中国贸促会研究院。

(三)外国补贴审查提高企业在欧投资成本

外国补贴条例草案如正式通过,则企业在欧投资将会面临包括外资审查、反垄断审查和外国补贴审查等多种审查,极大加重了企业在欧投资的成本负担。调查显示,47.01%的企业认为提高了其在欧盟经营的合规要求,认为增加企业成本和参与公共采购难度加大的企业比例分别为26.87%和20.15%(如图5-3所示)。



三、我们建议

(一) 严格限制外国补贴范围杜绝宽泛定义

建议欧盟将"外国补贴"定义限制在合理、明确的范围内,不将市场化的行为划归补贴范畴,充分考虑国有银行的商业属性,不将其对企业提供融资贷款等市场交易活动认定为补贴行为。

(二)将外国补贴发放主体范围限制在政府

建议欧盟不要扩大外国补贴发放主体的定义范围,不要波及第三国的外国公共机构、私营实体、国有企业等,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。

(三)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。

(四)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,遵守法律不"溯及以往"的惯例,不要额外增加企业负担。

(五)根据不同行业特点提高补贴豁免门槛

条例草案所规定的 5000 万欧元的补贴豁免门槛偏低,未考虑到不同行业和交易的特殊性,建议欧盟普遍提高补贴豁免门槛,并根据不同行业和交易特点分别设置豁免门槛。

(六)取消强制企业公布研发成果错误做法

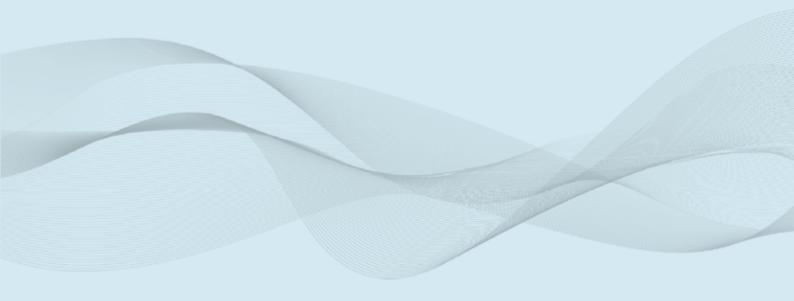
强制企业公布研究与开发成果的救济措施实质上是威胁企业转让知识产权、极大侵犯

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的过高成本。

第六章





一、最新发展

(一)国际采购工具提高公共采购市场准入

《国际采购工具》(International Procurement Instrument, IPI)³⁴ 提案自 2012 年提出以来,经过多轮谈判与修正(见表 6-1), 欧盟理事会于 2021 年 6 月 2 日达成一致意见,欧洲议会于 12 月 14 日审议通过,预计 2022 年实施。欧委会如果认为第三国公共采购市场存在不公平、不公开的情况,欧委会可主动开展调查,从政治、经济等方面因素考虑第三国在公共采购方面是否存在限制性做法,并根据审查结果限制或排除该第三国企业参与欧盟公共采购项目的权利。

表 6-1 欧盟《国际采购工具》(IPI)提案立法进程 35

日期	事件
2012年3月21日	欧洲委员会向欧洲理事会提交 IPI 第一次提案但未能获得理事会合格多数支持,其中 18 个成员国表示保留意见。
2016年1月29日	欧洲委员会向欧洲理事会提交 IPI 修正案,但理事会内仍存在分歧,其中 14 个成员国继续持保留意见。最终关于该提案的讨论被搁置。
2019年3月	欧洲理事会呼吁重启 IPI 谈判。
2020年10月	欧洲理事会提出应加快 IPI 谈判进程。
2021年4月9日	欧盟理事会主席提出了一项折衷议案,并于2021年5月25日传递给欧盟各国代表。
2021年5月26日	各国代表对该折衷方案表示支持。
2021年6月2日	欧盟理事会就 IPI 最新修正案达成一致意见,并同意欧洲委员会同欧洲议会进行下一步谈判。
2021年12月14日	欧洲议会以 590 票赞成、8 票反对、99 票弃权的结果,支持 IPI 的总体目标,但对其设计、范围和成员国在实施方式上的自由裁量权进行了调整。

³⁴ 资料来源: Council agrees its negotiating mandate on the International Procurement Instrument, https://www.consilium.europa.eu。

³⁵ 资料来源: EU Council position (2 June 2021), 同上。

《国际采购工具》实质上对外资企业参与欧盟公共采购设置了壁垒,为欧盟保护主义提供了新的工具。《国际采购工具》将对外资企业进入欧盟公共采购市场产生三方面风险:一是禁止进入风险,若欧委会认定第三国存在限制性措施或做法时,可通过调整评分的方式影响该第三国企业投标,调整幅度最高可达 40%,或采取直接排除参与的限制措施,限制措施有效期为 5 年,并可在此基础上再延长 5 年,直接将该第三国企业排除出欧盟公共采购市场 10 年之久。二是限制参与风险,审查期限长达 9 个月,欧委会在必要情况下还可延长 5 个月,过长的审查持续时间,极大提升了外资企业参与欧盟公共采购的成本,甚至直接导致企业错失参与欧盟公共采购的机会。三是侵犯企业知识产权风险,根据提案规定,审查机关可要求参与公共采购的外资企业提交供应货品的制造工序说明(包括样品、说明或照片),极易导致企业知识产权受损,侵害了企业的合法权益和商业秘密。

(二)新设外国补贴审查限制外企公共采购

2021年5月5日,欧委会发布《针对扭曲内部市场的非欧盟成员国补贴的条例草案》专门设置了针对公共采购的外国补贴审查。该草案明确规定,对于采购金额为2.5亿欧元或以上公共采购,外国企业需履行事前通知义务,而对于更小规模的公共采购,欧委会则可以自行展开调查。审查时限最高可长达200个工作日以上,极大增加了外资企业参与欧盟公共采购的时间成本,削弱了其竞争力,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。

二、问题分析

(一)中企在公共采购领域面临事实上歧视

2021 年欧盟各成员国共授予公共采购合同数量基本与 2020 年度数量持平,但授予中国企业的公共采购合同数量大幅减少。根据欧盟公布数据,2021 年,欧盟成员国授予中国企业公共采购合同 15 份,同比减少 73.68%³⁶,其中变化最显著的为西班牙,合同授予量较上年减少 18 份。总体来看,中国企业获得欧盟国家公共采购合同数量较少,且项目主要集中在德国、西班牙、爱尔兰、法国等少数国家(如图 6-1 所示)。

³⁶ 数据来源: 欧盟招投标电子日报(Ted.tenders electronic daily),https://ted.europa.eu。该报是欧盟和欧盟成员国公布授予公共合同的数据库网站,主要公布招投标信息和合同文件。此处的中国企业指经营地址在中国的企业,目前数据仅涉及欧盟各成员国。2020 年欧盟成员国共授予中国企业公共采购合同 57 个。



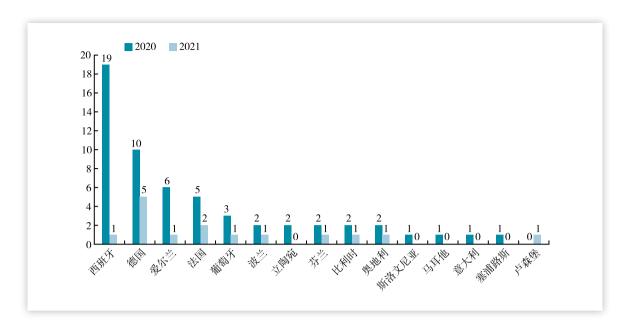


图 6-1: 2020 和 2021 年欧盟成员国授予中企公共采购合同数量数据来源: 欧盟招投标电子日报, https://ted.europa.eu。

中国企业在参与欧盟部分成员国公共采购项目时还会受到额外的歧视待遇,有些成员国政府或者企业要求中国企业出具"不涉疆""不存在强迫劳动"等声明,严重违反了WTO 非歧视原则。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 6-2 所示)。

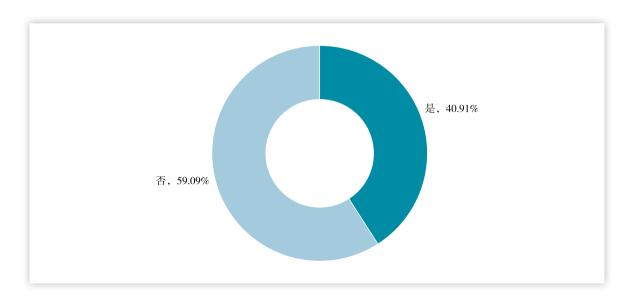


图 6-2: 企业对于公共采购中欧方是否设置歧视性标准的看法数据来源: 中国贸促会研究院。

(二)公共采购文件规定模糊隐形壁垒较多

部分欧盟成员国政府在公共采购文件中规定模糊,加大政府自由解释空间,以不合理手段设置隐形壁垒,是中资企业无法公平参与欧盟公共采购的主要原因之一。企业反映,欧盟在公共采购资质预审环节针对欧盟企业量身定制入围标准,在中企中标后采取拖延、不授标的方式逼迫企业主动放弃,或者中标后仍要求中资企业提交各种资质证明、认证证书,拉长项目周期等,使得中资企业越来越难以获得欧盟公共采购项目。调查显示,参与过欧盟公共采购的受访企业中,47.62%的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)。

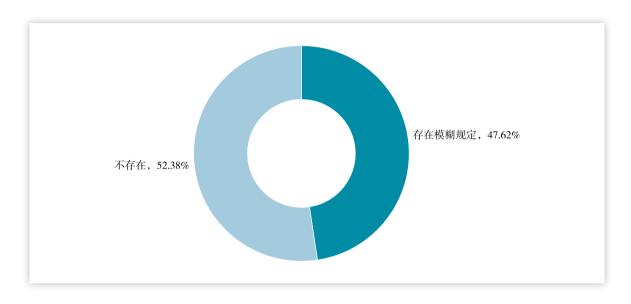


图 6-3:企业对欧盟公共采购法规和招标文件中是否存在模糊规定的看法数据来源:中国贸促会研究院。

三、我们建议

(一)避免公共采购领域贸易保护主义倾向

建议欧盟及成员国能够秉持公平、开放的市场原则,避免在公共采购领域采取保护主义做法。欧盟利用国际采购工具、外国补贴审查等政策工具干预公共采购市场,实质上是阻碍外资企业参与公共采购、损害公平竞争环境的贸易保护主义行为,既不利于市场的良



性竞争,也不利于发挥外资企业对欧盟经济发展和促进就业的重要作用。

(二)公平对待所有参与公共采购外资企业

建议欧盟及成员国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,遵守WTO 非歧视原则。通过设置歧视性标准阻碍外资参与公共采购项目,甚至利用行政和立法将非欧盟企业直接排除在公共采购项目外,很大程度上抑制了公共采购市场的良性竞争以及采购产品和服务的质量提升。

(三)规范公共采购文件流程减少隐性壁垒

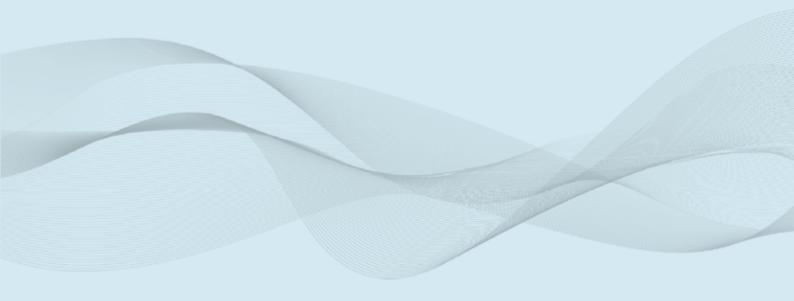
建议欧盟及成员国制定严格的公共采购流程规范指引,坚决杜绝针对特定企业设定招标标准、超出公共采购合理需求条件等歧视性行为和暗箱操作,提高公共采购流程的规范度,减少隐性壁垒。

(四)继续支持中国尽快加入政府采购协定

建议欧盟相关方继续积极支持中国加入《政府采购协定》,共同推动政府采购市场的进一步开放与完善。2021年6月1日,中国财政部经由中国常驻世贸组织代表团向世贸组织秘书处提交了中国对欧盟和澳大利亚关于中国加入世贸组织《政府采购协定》(GPA)第7份出价³⁷以及政府采购国情报告(2020年更新版)问题清单的答复,进一步表明了中国愿意尽快加入 GPA 的立场和决心。中国加入《政府采购协定》对世界各国都是有利的,为各参加方提供了广阔的市场。

³⁷ 注: 2021年6月1日,中国向WTO提交了中国加入《政府采购协定》(GPA)第7份出价,首次列入军事部门,增加了7个省,出价范围涵盖了除自治区外的全部26个省和直辖市,新增了16家国有企业和36所地方高校。同时,增列了服务项目,调整了例外项目。

第七章 第七章 跨境人员流动





一、最新发展

(一) 欧盟部分成员国对中国拒签率较高

中国在欧盟投资经营企业向东道国提供了资金、技术、管理人才等,对欧盟经济的发展做出了重要贡献。但从签证发放情况来看,欧盟对中国赴欧签证政策较为严格,拒签率逐年升高。2020年欧盟各成员国对中国公民签证的平均拒签率为4.8%,较2014年提高1.8个百分点(如图7-1所示)。对中国公民拒签率较高的欧盟成员国为马耳他、立陶宛、斯洛伐克、瑞典、芬兰和波兰,分别为30.90%、12.06%、8.03%、7.93%、7.53%和7.36%,均远高于欧盟平均水平(如图7-2所示)。此外,2020年欧盟各成员国对中国公民"多次进入签证"的发放率仅为39.7%,远低于欧盟各成员国对外的平均发放率(49.41%)。

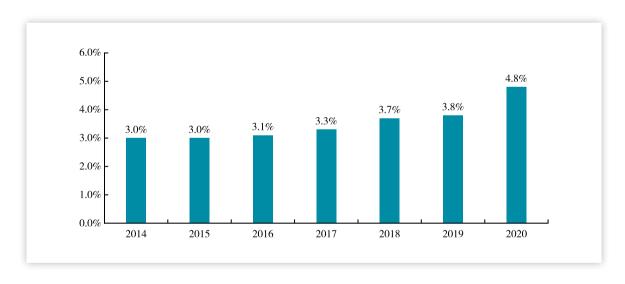


图 7-1: 2014-2020 年欧盟国家对中国签证申请的拒签率数据来源: 申根签证信息, https://statistics.schengenvisainfo.com。

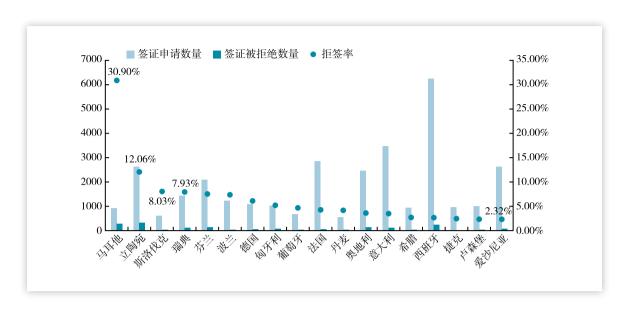


图 7-2 2020 年部分欧盟成员国对中国签证申请的拒签率

数据来源: 申根签证信息, https://statistics.schengenvisainfo.com。

(二)人员流动政策不一致降低企业效率

疫情暴发后,欧盟各成员国实行的旅行限制措施存在较大差异,欧盟各成员国不同的入境政策导致中资企业工作人员无所适从,无法在欧盟各成员国内部进行正常的工作旅行,降低了在欧中资企业为欧盟市场提供产品与服务的效率(见表 7-1)。

表 7-1: 欧盟部分成员国相关入境政策 38

EU 成员	入境政策	接受疫苗
奥地利	设安全名单(安全国家或地区、病毒变异区、其他区域),安全国家或地区无额外检疫要求、病毒变异区限制人境、其他区域需 EUDCC或同等效力证明 ³⁹ (无疫苗或既往感染证明需要隔离);其国内出行酒店、餐厅、公共交通等必需疫苗或康复证明;安全名单未包括中国大陆	EMA, Covishield,国药, 科兴

³⁸ 资料来源: 欧盟理事会, https://reopen.europa.eu/en/map/AUT/7001; 各成员国疫情防控主管部门。 表 7-1 中各成员政策截止至 12 月 11 日; 除特殊说明, 相关证明包括疫苗接种完成证明、新冠康复证明、新冠检测阴性证明, 其中新冠检测涉及多种形式, 不再单独列示, 统一为新冠检测。

³⁹ 注: EUDCC 指 EU Digital COVID Certificate, 欧盟数字 COVID 证明; EUDCC 同等效力证明即新冠疫苗接种完成证明、近期新冠检测阴性证明或新冠康复证明。



续表

EU 成员		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
比利时	欧盟和申根国家(地区)按城市划分绿橙红三个等级,第三国按国家划分绿橙红和极高风险划分四个等级;极高风险区域限制入境(欧盟及申根居民需疫苗或康复证明,否则需隔离);从绿橙区域入境无需额外检验检疫;欧盟及申根红区有疫苗或康复证明无需额外检疫隔离,非欧盟及申根红区需隔离,有疫苗或康复证明隔离期缩短;中国被标记为红色	EMA, Covishield
保加利亚	将全球按国家划为绿橙红三级,绿橙区需 EUDCC 或同等效力证明,否则需隔离,橙区还需接受抽查;红区除豁免禁止入境;中国被标记为橙色	EMA
克罗地亚	仅放开欧盟及申根区的非必要旅行限制。第三国国民从欧盟及申根区 入境需相关证明	EMA, EUL
塞浦路斯	将全球各国和地区分为绿橙红灰四级。所有人境均需提前申请通行证; 灰色区域限制非必要旅行;除灰色区域外接种疫苗后无需检测和隔离,未 完成疫苗接种者需要检测,且灰色区域需要隔离;中国大陆被标记为橙色	EMA, Sputnik V, Covishield, SKBio, 国药,科兴
丹麦	将全球各国和地区分为新冠变异(Omicron)地区、欧盟及申根地区、风险地区、高风险地区四类。新冠变异区需检测隔离;除高风险区域外,其他区域居民接种疫苗可免除检测和隔离;进入公共区域需疫苗或康复证明;中国大陆被标记为高风险	EMA
爱沙尼亚	将全球划分为欧盟/申根/欧盟经济区相关国家、欧盟理事会附件一所列国家、附件一以外国家三个区域,根据疫苗接种或康复情况划分个人风险等级,根据来源地疫情情况划分地区风险等级(绿黄红三级),并使用不同的防疫政策,其中红色区域均需隔离(有疫苗证明或康复证明除外)。有疫苗或康复证明无需额外检测和隔离(所有国家和地区)	EMA
法 国	将全球各国和地区分为绿橙红深红四级。来自各区域均需新冠检测; 橙色红色区域完成疫苗接种无需隔离,无疫苗完成证明限制非必要旅 行;绿色区域无疫苗接种规定;深红色区域限制旅行;中国大陆被标 记为橙色	EMA
德 国	欧盟相关国际及欧盟理事会建议取消旅行限制国家和地区以外区域限制入境。划分为低风险、高风险、病毒变异区。低风险地区需持EUDCC或同等效力证明;高风险和病毒变异区需隔离	EMA
希腊	设允许入境清单(包括中国),仍需新冠检测证明,疫苗完成证明可免于检测;疫苗为非必要条件,但会缩减入境程序	EMA, 国药, 科兴, 康希诺及其他
爱尔兰	是否接种疫苗适用不同的检测要求;来自病毒变异区需隔离	EMA, 国药, 科兴
意大利	设 A-E 五类名单,针对不同名单设置不同的防控程序,其中 E 类名单设旅行限制,D 类名单无疫苗或新冠证明需隔离	EMA
拉脱维亚	设低风险、高风险(欧盟及相关国家)、高风险(欧盟及相关国家以外地区)、极高风险区域划分。极高风险限制非必要旅行;其他区域完成疫苗接种无需检测和隔离,无旅行限制;高风险(欧盟及相关国家以外地区)未完成疫苗接种限制旅行	EMA, EUL

续表

EU 成员	入境政策	接受疫苗
立陶宛	参考欧盟红绿灯系统。接种疫苗无需隔离和检测;无疫苗或康复证明需 检测,红、深红和灰色区域需隔离;公共场所一般需疫苗或康复证明	EMA
卢森堡	欧盟、欧盟建议放开旅行限制的第三国家和地区以外区域限制非必要旅行;欧盟或相关国家需 EUDCC 或同等效力证明	EMA
马耳他	将所有国家分为红色或深红色区域。深红区设非必要旅行限制;红色 区域未完成疫苗接种需隔离	EMA
荷兰	针对欧盟及申根区国家设安全和高风险名单;对其他地区设安全、高风险、极高风险、病毒变异区名单。欧盟及申根区以外的高风险、极高风险和病毒变异区限制旅行;欧盟及申根区无旅行限制,安全区无需疫苗和检测证明,无需隔离;欧盟及申根区以外安全区无旅行限制,需疫苗及相关证明;所有入境后均需检测	EMA
波 兰	完成疫苗接种或已康复无需额外的检验检疫,否则原则上隔离 10 天	EMA
葡萄牙	设非必要旅行名单和必要旅行名单。必要旅行名单人境需隔离	
罗马尼亚	设绿黄红三级,绿色区域无限制,黄色和红色区域需疫苗或检测证明, 否则需隔离	EMA
斯洛伐克	设绿红黑三级风险等级,绿色区域无旅行限制,完成疫苗接种或检测通过后可免除或提前结束 14 天隔离;红色和黑色区域均需隔离,隔离期 8-14 天	EMA
西班牙	设风险名单。除欧盟名单外的第三国家限制入境;名单内风险地区均 需提供疫苗或检测证明	EMA, EUL
瑞典	欧盟及申根区需 EUDCC 或同等效力证明;第三国家有旅行限制	EMA, EUL

(三)仅认可欧美疫苗歧视部分外资企业

2020年6月30日,欧盟理事会根据建议决定逐步放开欧盟旅行限制,并根据具体情况不断扩充取消旅行限制的第三国名单。2021年7月1日起,欧盟依申请向接种了欧盟药品管理局(European Medicines Agency,EMA)授权的新冠疫苗、最近检测结果为阴性或从新冠中康复的人员发放欧盟数字 COVID 证书(EU Digital COVID Certificate),持有该证书的欧盟和非欧盟国家或地区 ⁴⁰公民入境原则上无需再接受额外的检验检疫管控。

⁴⁰ 注: 截至 2021 年 11 月 20 日, 共包括欧盟 27 个成员国以及 22 个非欧盟国家和地区, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-travel-into-the-eu。



表 7-2: WHO 紧急使用清单(EUL)⁴¹ 和获欧盟 EMA 授权的新冠疫苗

疫苗生产商 / 疫苗名称	授权情况
莫徳纳 (Moderna)/mRNA-1273	EUL, EMA
辉瑞(Pfizer-BioNTech)/BNT162b2	EUL, EMA
强生(Janssen)/Ad26.COV2.S	EUL, EMA
阿斯利康(AstraZeneca)/Vaxzevria	EUL, EMA
印度血清研究所(Serum Institute of India)/Covishield	EUL
中国医药(Sinopharm-BIBP)/SARS-CoV-2 Vaccine (Vero Cell), Inactivated	EUL
科兴 (Sinovac)/CoronaVac	EUL

但是,欧盟数字 COVID 证书的申领仅认可 EMA 授权的四种疫苗,全部是由欧美国家指定企业生产的疫苗,包括辉瑞 (BioNTech,美国)、莫德纳 (Moderna,美国)、阿斯利康 (AstraZeneca,英国)、强生 (Janssen,美国)⁴²,并不包括列入世界卫生组织 (WHO)紧急使用清单 (Emergency Use List, EUL)的其他疫苗。欧盟不对标世界卫生组织认可的疫苗清单设置数字 COVID 证书的申领条件,导致部分外资企业人员无法获取欧盟数字COVID 证书,事实上造成了对中资企业工作人员的隐性歧视,使中资企业工作人员进入欧盟、在欧盟成员国内部旅行面临较大限制,严重影响了中资企业在欧盟市场的正常运营。

二、问题分析

(一)人员流动限制对企业经营造成冲击

欧盟各成员国人员流动限制政策不一致、未针对全球各国防疫防控成效及时调整人境政策,导致中资企业向欧盟派出经营人员面临诸多困难,妨碍企业在欧盟市场的正常运营,大幅降低了企业的工作效率。调查显示,74.47%的受访企业认为疫情期间欧盟人员流动限制对企业经营造成了负面影响(如图 7-3 所示)。

⁴¹ 资料来源: COVID-19 vaccines, https://www.who.int。

⁴² 资料来源: 授权在欧盟适用的 COVID-19 疫苗, https://www.ema.europa.eu。

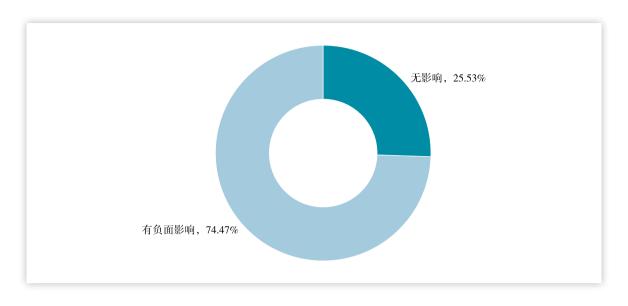


图 7-3: 疫情期间欧盟人员流动限制政策对企业经营的影响 数据来源: 中国贸促会研究院。

(二)新冠通行证存在对中资企业的歧视

欧盟各成员国疫情防控的投入和成效存在较大差异,导致欧盟数字 COVID 证书并未在 欧盟层面实现标准化,因此无论是前期的"新冠通行证"还是当前的"数字证书",都未能有效提升疫情防控的效率和人员流动的便利性。欧盟数字 COVID 证书的申领条件对中资企业造成了歧视,进一步地影响了欧盟疫情防控的成效。调查显示,54.38%的受访企业表示欧盟"新冠通行证"和数字 COVID 证书没有带来通行便利(如图 7-4)。

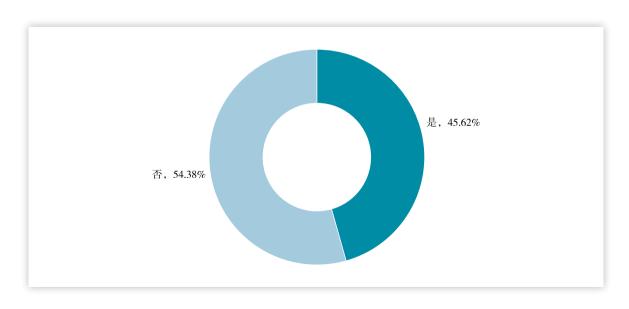


图 7-4: 欧盟"新冠通行证"和数字 COVID 证书是否提供了便利数据来源: 中国贸促会研究院。



(三)中企申请工作签证存在隐性壁垒

受访企业普遍反映在欧盟获得工作签证和居住证较为困难。中资企业在申请签证、递交材料的过程中,政府相关机构往往以提交材料不符、人员资质不符合工作岗位要求等模糊理由予以拒签,并拒绝提供明确的解释,导致企业无法顺利向欧盟派驻工作人员。调查显示,分别有 48.01% 和 56.36% 的受访企业认为在欧盟办理工作签证和居住证不便利(如图 7-5 和 7-6 所示)。其中,相对于外资企业,分别有 48.31% 和 50.00% 的民营和国有企业表示更难获取欧盟签证(如图 7-7 所示),高于外资独资企业的 36.29%。

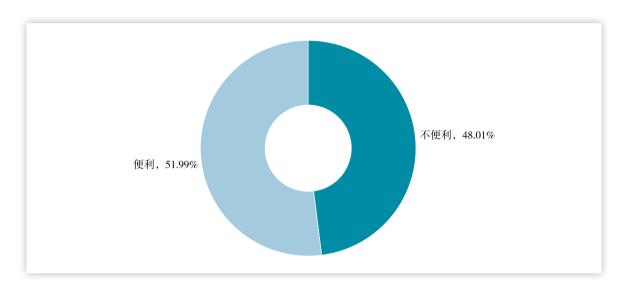


图 7-5: 企业对于获取欧盟工作签证是否便利的感知度数据来源: 中国贸促会研究院。

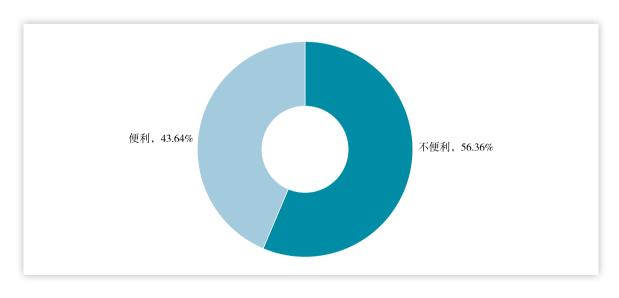


图 7-6: 企业对于获取欧盟居住证是否便利的感知度

数据来源:中国贸促会研究院。

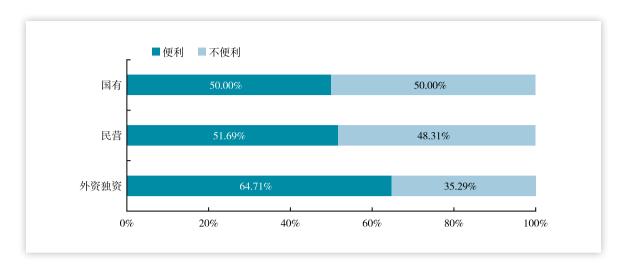


图 7-7: 各类企业对于获取欧盟工作签证是否便利的感知度数据来源: 中国贸促会研究院。

三、我们建议

(一)放开疫情防控成效显著国家入境限制

旅行限制政策应以保障公共健康为前提,并根据不同国家的疫情防控情况及时调整。 建议欧盟从客观实际出发,充分考虑中国疫情防控所取得的成效,合理放宽中国企业员工 的人境政策。

(二)推动各成员国人员流动政策协调统一

欧盟各成员国在疫情期间的人员流动限制措施的不一致、不协调给企业带来了极大 不便。建议欧盟各成员国加强人员流动限制政策的沟通协调,推动欧盟内部相关政策的一 致性。

(三)同 WHO 新冠疫苗紧急使用清单对标

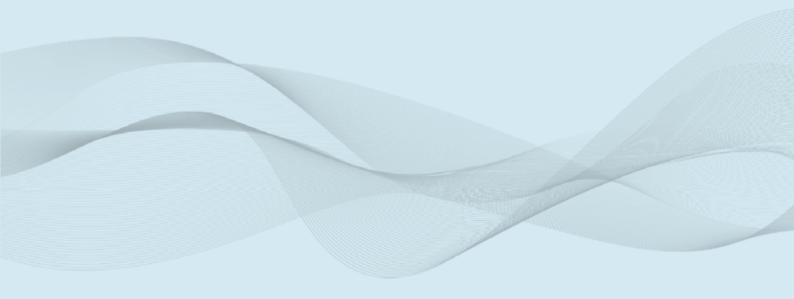
世界卫生组织紧急使用清单(EUL)上的疫苗效果均已得到世界范围内广泛的认可, 建议欧盟充分考虑全球疫苗接种情况,尽快对标世界卫生组织新冠疫苗紧急使用清单,以 降低欧盟人员流动成本,促进欧盟经济尽快恢复。



(四)提升签证便利平等对待所有外资企业

建议欧盟消除工作签证实际发放过程中的隐性壁垒,取消各种不合理的限制与要求, 切实遵守非歧视原则,确保不同国家、不同所有制的外资企业都能公平、及时、稳定地获 得合理签证数量,保证外资企业在欧盟的正常运营。

第八章 数字经济





一、最新发展

(一) 歧视中国通讯企业限制市场准入

2021年以来,部分欧盟成员国依据 2020年1月欧盟发布的"5G 网络安全工具箱"对华为、中兴等中国通讯企业采取歧视性措施,甚至强硬拆除已经建成的 5G 设施(见表 8-1)。2021年9月15日,欧洲议会通过了新对华战略⁴³,强调中国既是重要贸易伙伴又是制度性竞争对手,欧盟需要与志同道合的技术合作伙伴在5G和6G 网络方面制定全球标准,排除不符合安全标准的公司⁴⁴。

表 8-1: 2021 年部分欧盟成员国对中国通讯企业采取的限制措施

序号	国家	时间	采取措施	
1	法国	2021年3月	拆除所有除偏远地区外的华为无线设施,预计将耗时8年,拆除已建设完成的华为、中兴5G通信设备。	
2	瑞典	2021年6月	瑞典斯德哥尔摩行政法院作出裁决,维持瑞典对华为5G设备的禁令,认同瑞典情报安全局对华为的"安全担忧"。	
3	罗马尼亚	2021年6月	罗马尼亚议会通过《关于采取涉及国家利益信息和通讯基础设施及 5G 网络实施条件若干措施的法律》,中国企业参与罗马尼亚基础设施和 5G 建设面临政治和人为阻碍 45。	

数据来源:中国贸促会研究院整理。

(二)升级数字服务监管加强数字治理

为力争全球科技领先地位, 欧盟推出了"数字主权"的概念, 并依据《一般数据保护

⁴³ 资料来源: A New EU-China Strategy, 欧洲议会, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0382_EN.pdf。

⁴⁴ 资料来源:欧洲议会,https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210910IPR11917/parliament-setsout-its-vision-for-a-new-eu-strategy-on-china。

⁴⁵ 资料来源:中国驻罗马尼亚大使馆经济商务处,http://ro.mofcom.gov.cn/article/gzdt/202110/20211003209844.shtml。

条例》和《非个人数据自由流动条例》⁴⁶等法律法规,将数据作为独立的出境审查对象(而不是投资、技术和产品的附属)进行全面审查。企业涉欧数据传输须接受欧盟严格监管,且欧盟还会评估数据传输行为是否对欧盟公共安全构成威胁。

自2020年底以来, 欧盟继续保持数据出境全面安全审查, 出台多项法案加强数字服务监管。

1. 发布两项新规提案升级监管"工具箱"

2020年12月15日欧盟委员会发布《数字服务法案》⁷⁷和《数字市场法案》提案⁴⁸,作为对《一般数据保护条例》等欧盟现有数字服务法规的补充。《数字服务法案》拟通过增加数字服务义务提供一个问责框架,用于平衡用户、不同级别平台企业和公共机构间的权利和责任,确保有关数据非法行为能在欧盟单一市场内得到有效执法;《数字市场法案》在数字领域拓展了反托拉斯法,侧重于阻止大型平台不合理的商业行为,欧盟平台监管方式由事后监管转变为事前监管。

2. 通过新网络安全战略提升欧盟网络安全

2021年3月22日,欧盟理事会通过了《欧盟数字十年的网络安全战略》⁴⁹,确定了欧盟安全网络行动的框架,用于保护欧盟的私人部门免受网络威胁。该战略主要措施包括:①明确欧盟网络安全危机管理部门和机构的框架;②建立"欧盟安全运营中心"应对网络监视和预测网络攻击;③推动"5G 网络安全工具箱"实施,力保欧盟 5G 和下一代网络的安全性;④加快推动关键的互联网安全标准落地;⑤确保执法和司法机关线上行使权力的能力,支持开发强加密技术保护等。除法规和政策工具方面的建议外,该战略还提出增加欧盟数字化转型的投资。

3. 推动《欧盟数据治理法案》立法

为建立欧盟数据市场新规则,实现公共部门对数据的再利用,2021年7月15日,欧洲议会工业、研究与能源委员会(Committee on Industry, Research and Energy, ITRE)听取并通过了有关《欧盟数据治理法案》 50 的报告,并同意公共机构间继续开展谈判,推动《欧

⁴⁶ 资料来源: On a framework for the free flow of non-personal data in the European Union, EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1807。

⁴⁷ 资料来源: Digital Service Act, DSA, EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX: 52020SC0348。

⁴⁸ 资料来源: Digital Market Act, DMA, EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX: 52020SC0363。

⁴⁹ 资料来源: The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade, EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ EN/ ALL/?uri=JOIN: 2020: 18: FIN。

⁵⁰ 资料来源:欧洲议会, the EU Data Governance Act, DGA, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210708IPR08014/data-governance-new-rules-to-boost-data-sharing-across-the-eu。



盟数据治理法案》立法。在数据治理方面,欧洲议会重点建议包括两个方面,一是将立法 范围扩大到覆盖大型科技公司及提供数据的其他中介服务商;二是规定只有第三国对数据 的保护力度达到欧盟标准时,公共部门的敏感数据才可以转移到第三国,欧盟成员国也应 对侵权行为进行处罚。

(三)强调"数字主权"减少对外依赖

欧盟将中国视为"追求技术领导力的经济竞争者"⁵¹, 自 2020 年 7 月发布《欧洲的数字主权》报告 ⁵² 以来,一直将捍卫和保护欧盟"数字主权"作为重要主题。一是《欧洲数字主权》报告指出,欧盟在数据收集与数据可及性、人工智能等关键技术上的私人投资落后于中国等国家,且存在依赖外国技术的现实,强调通过增强数字竞争力,减少对中国等国家的依赖。二是 2020 年 12 月欧洲 17 国签署了"欧洲电子芯片和半导体产业联盟计划"⁵³,提出在半导体相关领域减少对亚洲和美国进口的依赖。三是 2021 年 3 月欧盟委员会发布《2030数字罗盘:欧盟数字十年战略》报告 ⁵⁴ 指出,欧盟的数字化发展落后于中国,应通过加强欧盟人员的数字化技能培训、加强数字化基础设施投资、鼓励企业进行数字化转型、实现公共服务的数字化等方法实现数字化转型发展。

(四)出台战略和法案布局数字化转型

2021年5月5日,欧盟委员会更新了欧盟工业战略⁵⁵,旨在帮助欧盟工业在疫情背景下增强全球竞争力,实现绿色与数字化经济转型。一是利用数字化提升单一市场的恢复能力,欧盟委员会帮助成员国国家主管部门在增加产能、加快产品检查和收集数据方面实现数字化管控。二是利用数字化加强欧洲的开放战略自主权。欧盟委员会采取的措施有:①支持绿色和数字转型的产品;②提供原材料、电池、活性药物成分、氢能、半导体、云技术深入审查结果,并指出依赖性的起源及其影响;③将启动对包括网络安全在内的关键领域潜在依赖性第二阶段审查,并开发监测系统;④在处理器、半导体技术、工业数据、云计算、空间发射器等领域筹备建立联盟。

⁵¹ 资料来源: 欧委会, "EU-China: A Strategic Outlook," March 12, 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf。

⁵² 资料来源: 欧洲议会, Digital Sovereignty for Europe, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf。

⁵³ 资料来源: 欧洲议会, Declaration on Processors and Semiconductor Technologies, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/joint-declaration-processors-and-semiconductor-technologies。

⁵⁴ 资料来源: 欧洲议会, 2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX: 52021DC0118 (01)。

⁵⁵ 资料来源:欧洲议会, EU Industrial Strategy, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1884。

2021年3月15日,欧盟委员会发布《"地平线欧洲"2021—2024年战略计划》⁵⁶,明确了"地平线欧洲"第一阶段为期四年的战略投资方向,拟通过引领关键数字、赋能和新兴技术、行业和价值链发展,推动开放战略自主,使欧盟成为第一个数字化和可持续发展的经济体。在该计划确定的四大战略方向中,数字模块具体投资内容包括:①构建、部署和管理富有韧性的关键数字和物理基础设施;②提升网络安全产业能力,在数字技术中采用预设安全和隐私设计架构原则,增强欧盟网络安全产业的战略自主和全球竞争优势;③支持开发和掌握新一代数字技术和关键使能技术,推动实现向绿色化、数字化和公平转型。支持的主要技术方向包括:人工智能、光子学、软件技术、导航定位与授时系统、高性能计算、数据和通信技术(包括量子通信和"后5G"技术)。

2021年4月21日,欧盟委员会发布《人工智能法案》⁷,旨在推动欧洲成为值得信赖的全球人工智能中心,保障欧洲人民和企业的基本权利,支持在欧盟经济体中发展合乎道德和值得信赖的人工智能,加大部署促进人工智能行业投资,使人工智能为人类服务、对社会有益。该草案希望解决人工智能发展和应用带来的风险,并在全球范围内建立最高的人工智能监管标准 ⁵⁸。

(五) 欧委会暂缓推出数字税征收计划

2021年7月12日, 欧盟委员会表示将暂缓推出原定7月底出台的数字税征收计划, 以免妨碍达成更公平的全球税收协议⁵⁹。欧盟国家实施数字服务税情况见表 8-2。

序号	国家	时间	采取措施
1	意大利	2021年3 月23日	意大利税务机关发布了第 3/2021 号通知,以澄清意大利数字服务税应用和管理方面信息,内容包括数字服务税的性质、数字服务税范围之外的服务、应纳税收入及其所占的比例计算方法、税务注册程序、会计文件编制及夏令时报税等 60。

表 8-2, 2021 年部分欧盟成员国实施数字服务税情况

⁵⁶ 资料来源: 欧委会, Horizon Europe's First Strategic Plan 2021-2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1122。

⁵⁷ 资料来源: EUR-LEX, Artificial Intelligence Act, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX: 52021S C0084。

⁵⁸ 资料来源: 欧委会, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1682。

⁵⁹ 资料来源: 欧委会, A fair & competitive digital economy - digital levy. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-A-fair-&-competitive-digital-economy-digital-levy_en。

⁶⁰ 资料来源: KPMG, https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2021/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf。



续表

序号	国家	时间	采取措施	
2	西班牙	2021年6 月10日	西班牙税务机关发布数字服务税指引草案,提供数字服务税实际应用框架,内容涵盖如何定性广告及中介服务是否为应课税事件,关联方之间提供的数字服务的非税务及税基计算等 ⁶¹ 。	
3	奥 地 利、法 国、 意大利、西班牙	2021年10 月21日	宣布就与美国数字服务税争端达成妥协,在 2023 年经济合作 与发展组织推动的重新分配跨国企业征税权的共识方案(即支 柱一方案)生效后,将取消征收数字服务税。	

数据来源:中国贸促会研究院整理。

(六) 跨境电子商务实施增值税新规

2021年7月1日起,欧盟开始实施电子商务增值税新规,并推出了一站式欧盟增值税申报系统—The One-Stop Shop (OSS),该系统下制造商可在其母国远程申报增值税;同时欧盟还推出了The import One-Stop Shop (IOSS),主要针对货值小于150欧元的欧盟境外远距离货物增值税申报。新规主要变化如下:

- (1)"进口价值不超过22欧元的小批货物的增值税豁免"政策被取消,即欧盟进口的 所有商品都要缴纳增值税。申报超过150欧元的货品仍然正常在目的地收取关税和增值税。
- (2)针对150欧元及以下的电子商务货物,欧盟建议使用IOSS系统,即允许卖家或电商平台在销售时收取增值税,并直接将收取的增值税汇款给相关机构。
- (3)如不使用 IOSS 方案,货值 150 欧元及以下的订单将被视作进口国未完税交货模式⁶²,邮件将在派送之前向客户收取管理费和增值税并支付给当局。这种方式不仅会导致订单延误,还可能导致货物被拒收,增加被遗弃与销毁的风险。

二、问题分析

(一) 欧盟网络安全审查明显歧视中企

调查显示, 65.22% 受访企业认为欧盟 5G 网络安全调查对中资供应商造成歧视(如图

⁶¹ 资料来源: KPMG, https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2021/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf。

⁶² 注: Delivered duty unpaid, 进口国未完税交货, 卖方承担货物运至指定目的地为止的一切费用与风险。

8-1 所示)。分行业看,10 个大类行业中有 8 个行业,超过一半以上的受访企业认为受到歧视。其中,信息传输 / 软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业、批发零售业的企业认为网络安全审查对中资企业歧视明显,占比分别为 77.42%、75.00% 和 73.33%(如图 8-2 所示)。

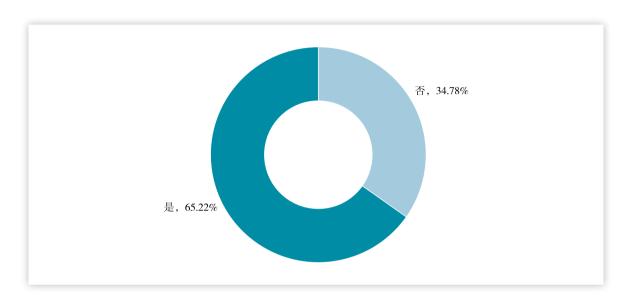


图 8-1: 欧盟 5G 网络安全审查对中资供应商的歧视情况数据来源:中国贸促会研究院。

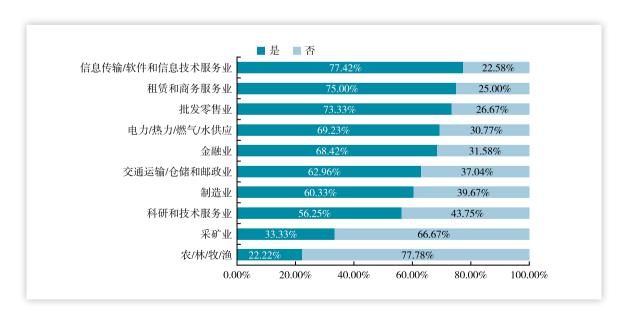


图 8-2: 欧盟 5G 网络安全审查对不同行业中资供应商的歧视情况数据来源:中国贸促会研究院。



(二)企业受数字领域征税的负面冲击

调查数据显示,欧盟部分成员国开征数字税对个别行业仍产生较大负面影响。其中,信息传输/软件和信息技术服务业、制造业企业经营因数字税而受到负面影响较大,分别占该行业的78.26%和70.45%(如图8-3所示)。

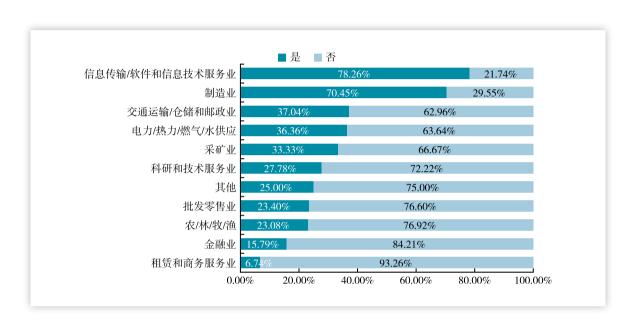


图 8-3 欧盟部分成员国开征数字税对不同行业经营的影响状况数据来源:中国贸促会研究院。

欧盟实施的电商增值税改革也给外资企业带来了一定程度的负面影响。通过跨境电商进入欧盟市场的小额商品出口商均增加了税务成本,欧盟市场上小额商品价格提高,削弱此类商品海外制造商在欧盟市场的竞争力。如企业不使用 IOSS 方案,欧盟境外制造商还将面临货物被拒收或销毁的风险,增加了额外的货物损耗成本。调查显示,38.95%的受访企业表示欧盟实施的电商增值税改革对企业经营有一定影响(如图 8-4 所示)。其中,认为电商增值税改革导致手续更复杂的企业占 44.09%,导致提高赋税成本的企业占 40.16%,仅有 15.75% 的受访企业表示增值税改革使得注册申报更便利(如图 8-5 所示)。

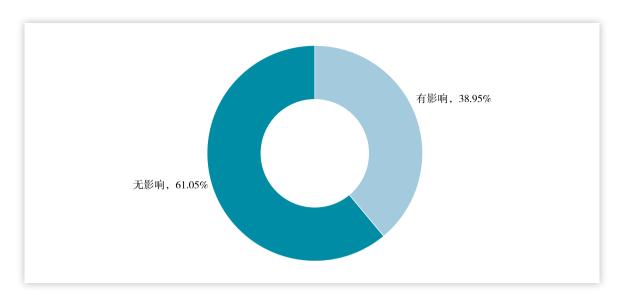


图 8-4: 中资企业对欧盟实施的电商增值税改革的看法数据来源: 中国贸促会研究院。

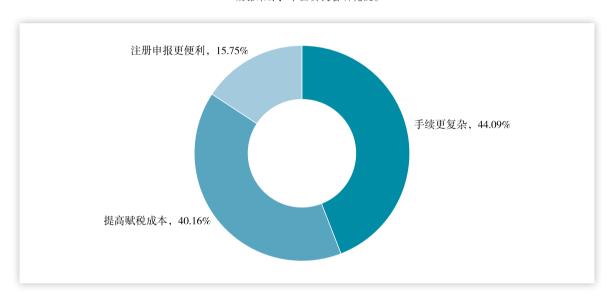


图 8-5: 欧盟实施的电商增值税改革给中资企业带来的具体影响 数据来源:中国贸促会研究院。

(三)GDPR 普遍提高了企业合规成本

《一般数据保护条例》(GDPR)实施三年多以来,凭借一站式监管、严厉的数据控制者问责和违规处罚,强化了欧盟个人数据安全与隐私保护。企业在生产经营、用工管理等领域均会涉及个人数据处理,因而必须符合《一般数据保护条例》的高标准合规要求,增加了企业合规成本和经营不确定性。调查显示,64.09%的受访企业认为欧盟《一般数据保护条例》提高了中资企业的合规成本(如图 8-6 所示)。



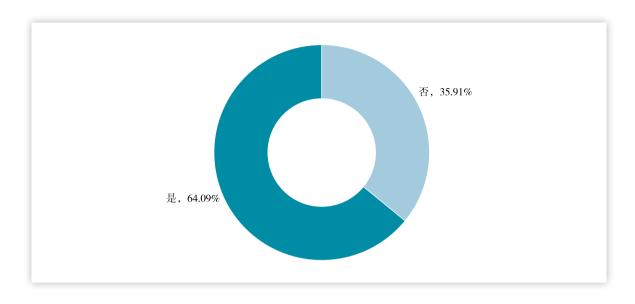


图 8-6: 欧盟 GDPR 是否提高了中资企业的合规成本 数据来源:中国贸促会研究院。

分行业看,多数传统行业都受到欧盟《一般数据保护条例》的影响而导致企业合规成本提升,其中排在前三位的行业为制造业、批发零售业、电力/热力/燃气/水供应行业,受影响的受访企业数量分别占该行业的93.15%、92.50%和83.33%。金融业、交通运输/仓储和邮政业、租赁和商务服务业受影响程度次之(如图8-7所示)。

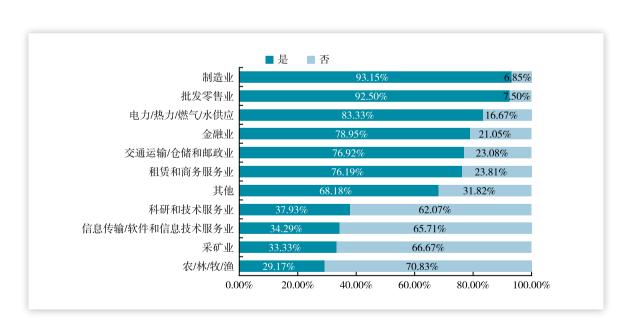


图 8-7: 欧盟 GDPR 对不同行业合规成本的影响情况 数据来源:中国贸促会研究院。

(四)网络安全战略对外资企业冲击较大

调查显示,48%的受访企业表示《欧盟数字十年的网络安全战略》会对企业进一步开展业务有较大影响(如图 8-8 所示)。

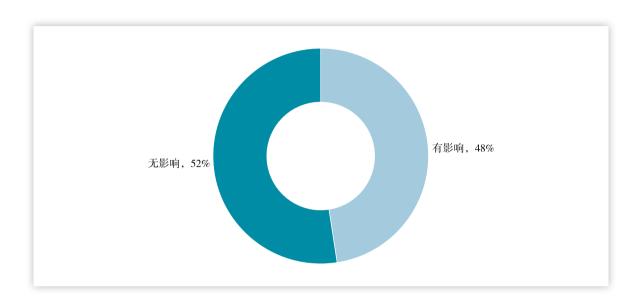


图 8-8:《欧盟数字十年的网络安全战略》对企业的影响情况数据来源:中国贸促会研究院。

分行业看,大多数行业受访企业表示《欧盟数字十年的网络安全战略》会有负面影响,包括开展业务受阻以及被排除在供应链之外。其中,受影响最大的四个行业是信息传输/软件和信息技术服务业、批发零售业、科研/技术服务业和制造业,分别有39.13%、31.82%、22.22%、19.15%的受访企业表示会被排除在供应链之外(如图 8-9 所示)。



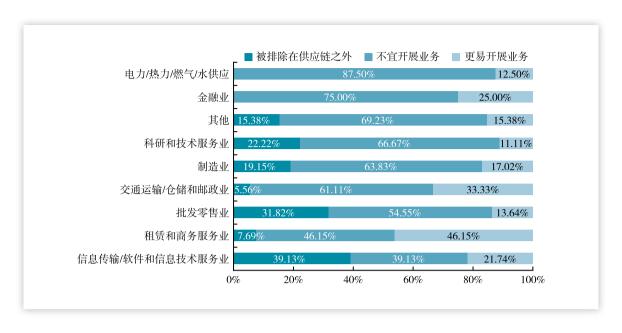


图 8-9:《欧盟数字十年的网络安全战略》对各行业的影响数据来源:中国贸促会研究院。

三、我们建议

(一)公平公正对待所有外资通讯企业

建议欧盟及成员国保证数字供应商准入规则的公平性与透明性,为全球所有通讯企业提供开放、公平、公正和非歧视的发展环境,实现互利共赢、共同发展;部分成员国应立即放弃歧视中国通讯企业的错误做法。

(二)推动中欧数字交流和产业链融合

建议欧盟尊重经济和科技发展基本规律,认清只有实施开放政策才能享受数字经济红 利的现实,最大限度发挥数据经济潜力,构建合作共赢的技术规则框架,继续推动中欧数 字技术交流和产业链融合。

(三)遵守 WTO 技术中立、非歧视原则

建议欧盟遵守 WTO 技术中立原则和非歧视原则,对欧盟市场上交易过程中使用的技

术一视同仁,不应将技术问题政治化,不应针对中国企业设置排他性条款,应保证各成员国根据自身真实的发展意愿选择相应技术服务。

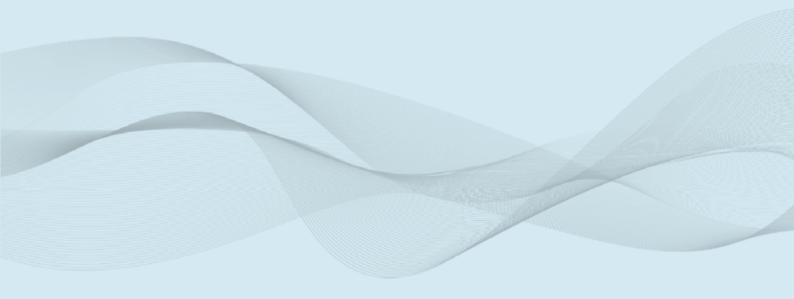
(四) 杜绝以网络安全为名的保护主义

建议欧盟坚持以公平、开放、安全、有序的态度对待数字经济发展,不要以网络安全的名义实施保护主义措施,在网络安全审查中歧视外资企业,限制外资企业进入欧盟数字行业供应链等。

(五)对跨境电商采取审慎包容的态度

建议欧盟充分考虑跨境电商健康发展对欧盟消费的促进作用,在电子商务增值税新规中增加跨境电商小额商品一定免税额度,适当降低企业税务成本,提升欧盟居民福利水平。

第九章 绿色经济





一、最新发展

(一)制定"一揽子计划"加速绿色经济转型

2021年7月14日,欧委会通过了关于绿色经济转型的"一揽子计划"⁶³,该计划包含12项提案,涉及能源、运输、制造、航空、航运、农业等产业,旨在将"欧洲绿色协议"中提到的总体气候目标⁶⁴分解为具体行业目标。其中11项提案为对内提案,已在欧洲议会和理事会通过并形成正式法案(见表 9-1)。碳边境调节机制(Carbon Border Adjustment Mechanism,CBAM)为对外提案,根据欧洲议会国际贸易委员会11月22日发布的《修正意见稿》⁶⁵,碳边境调节机制将于2023-2024年在电力、钢铁、水泥、铝和化肥五个行业试点,自2025年1月1日起正式实施。

表 9-1: "一揽子计划" 11 项对修正案或新立法及关键内容

序号	修正案/新立法	关键 内容
1	修订《碳排放权交易体系》 (Emissions Trading System, ETS)	1. 将 ETS 适用范围扩大到新的领域——航运业,要求航运公司和租船人为碳排放支付费用,并使用更加环保的燃料; 2. 收紧现有 ETS——取消航空业的免费排放配额; 3. 与 2005 年相比,新的 ETS 中的碳排放上限将逐年降低。到 2030 年,排放量预计将减少 43%。
2	修订《贡献分配法规》 (Effort Sharing Regulation, ESR)	1. 提高欧盟总体减排目标,2030年总排放量在2005年基础上减少至少40%(原减排目标为29%); 2. 提高各成员国减排目标,2030年总排放量在2005年基础上减少50%(原减排目标为10%),适用范围将覆盖建筑和交通行业。
3	修订《可再生能源指令》 (Renewable Energy Directive, RED)	 1. 将 2030 年新能源消费目标由 32% 提高至 40%; 2.2030 年建筑行业可再生能源消费比例至少达到 49%; 3. 交通领域温室气体排放强度降低 13%; 4. 工业领域的可再生能源使用比例每年增加 1.1 个百分点。

⁶³ 资料来源:欧洲议会, Fit for 55 Package, https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55。

⁶⁴ 绿色协议(The European Green Deal)总体气候目标为: 2030 年碳排放量在 1990 年基础上减少 55%, 2050 年实 现础中和

⁶⁵ 资料来源:欧洲议会, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-PA-699250_EN.pdf。

续表

序号		大。 一
4	修订《能源效率指令》 (Energy Efficiency Directive, EED)	1.2024年-2030年,所有成员国每年的节能义务达到 1.5%(目前为 0.8%),公共部门每年节能义务达到 1.7%,每年至少翻新各级公共行政部门拥有的建筑物占总建筑面积的 3%; 2.到 2030年,初级能源消费和最终能源消费效率应分别提升 36%和 39%。
5	修订《能源税指令》 (Energy Taxation Directive, ETD)	1. 逐步取消欧盟在航空业、航运业对化石燃料的免税政策,将海运、航空、渔船、家庭供暖、电力供应所使用的化石燃料重新纳入课税范围,并设定最低税率; 2. 允许对汽车燃料、取暖燃料和电力征收不同的最低税率,推广环保能源的使用。
6	修订《汽车二氧化碳排放标准 条例》(CO ² in Cars)	要求到 2030 年,汽车和货车的排放量较 2021 年分别下降 55% 和50%;到 2035 年,汽车和货车碳排放量较 2021 年下降 100%。
7	修订《土地利用、土地利用变 化和农林业战略条例》 (Land Use, Land-Use Change and Forestry)	1. 将农业纳入《土地利用、土地利用变化和林业战略条例》; 2. 设定至 2030 年通过自然碳汇实现 3.1 亿吨固碳量,并制定在欧洲范围内种植 30 亿棵树的林业战略。
8	修订《替代燃料基础设施指令》 (Alternative Fuels Infrastructure Regulation)	1. 要求欧盟成员国扩大充电站设点,并随时根据零碳排放的新车销售状况调整站点数量,以确保驾驶人在欧盟境内都可充分地为车辆充电或加油; 2. 基础设施建设方面,提出在主要高速公路上每60公里设置充电站,每150公里设置加氢站,目标到2030年共设立350万个新充电站,到2050年设立1,630万个新充电站。
9	启动可持续航空燃料计划 (ReFuel EU Aviation Initiative)	1. 要求燃料供应商在欧盟机场机载航空燃料中不断提高可持续航空燃油使用比例,力争在 2025 年将可持续航空燃油使用占航空燃料比重提升至 2% 以上,到 2050 年提升至 63% 以上; 2. 要求供应商在 2030 年至 2050 年纳入 E-燃料 ⁶⁶ ,力争 2030 年适用比例达到 0.7%,2050 年达到 28%。
10	提出可持续海运燃料倡议 (Fuel EU Maritime Initiative)	从 2025 年开始,对海运燃料使用的温室气体强度进行更严格的限制,并设定温室气体减排具体目标,即到 2025 年减排目标为 2%,到 2030 年为 6%,到 2035 年为 13%,到 2040 年为 26%,到 2045 年为 59%,到 2050 年为 75%。
11	设立社会气候基金 (Social Climate Fund)	欧盟委员会将设立 1444 亿欧元的"社会气候基金",其中 722 亿欧元由欧盟预算支出。这些资金将在 2025-2032 年期间为因 ETS 受到影响的弱势群体、中低收入家庭、交通工具使用者以及小企业提供支持。

(二)碳边境调节机制对高风险行业征碳关税

2021年7月14日, 欧委会通过了建立新的碳边境调节机制的提案 67, 该提案要求自

⁶⁶ E-燃料指可再生电力燃料

⁶⁷ 资料来源: 欧委会, Carbon Border Adjustment Mechanism, https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en。



2023 年起在具有高碳泄漏风险的五大行业—钢铁、水泥、化肥、铝和发电行业进行碳边境调节机制试点,2023-2025 年为试点过渡期,在此期间以上五大行业领域的产品需履行排放报告义务,欧盟在此期间不征收任何费用。在试点过渡期,欧委会将评估考虑是否扩大适用行业清单,目前欧盟已发布—份高碳泄漏风险的行业清单,涵盖约63个行业部门68。

但欧洲议会国际贸易委员会于 2021 年 11 月 22 日发布了对碳边境调节机制的《修正意见稿》⁶⁹,其中第 65 条和 66 条建议分别将碳边境调节机制过渡期结束时间和正式生效的时间提前了一年,同时提出间接碳排放产品也应纳入征税范围,并推动产品范围向下游延伸。尽管《修正意见稿》还有待欧洲议会最终表决通过,但一定程度反映了主导的关键委员会的态度。

碳边境调节机制对排放限制较宽松的国家或地区生产的某些进口产品进行碳排放定价,该价格等于欧盟生产商通过碳排放交易体系(ETS)支付的碳价。欧盟进口商支付的碳排放费用将以碳边境关税的形式转嫁给外国生产商,如外国生产商可证明其已在其他国家承担了碳排放成本,则出口到欧盟的商品可扣减在其生产国已实际支付的碳价。目前,欧盟为保证本土生产商的竞争力,为特定行业提供免费碳配额,自 2026 年开始,逐年减少企业免费碳配额直至 2035 年完全取消免费配额(如图 9-1 所示)。

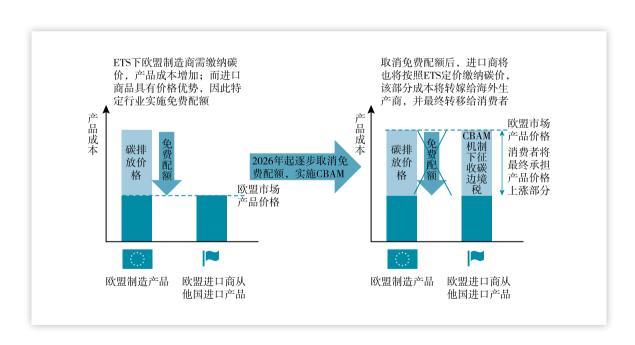


图 9-1: 碳边境调节机制运作原理

资料来源:中国贸促会研究院

⁶⁸ 资料来源: EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX: 32019D0708&rid=1。

⁶⁹ 资料来源:欧洲议会, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-PA-699250_EN.pdf。

值得注意的是,目前欧盟碳排放生产商可以当前价格购买碳配额,有效期至 2030 年。 随着碳价格的不断提高,欧盟制造商可以通过交出在碳边境调节机制实施前获得的配额以 补偿未来的排放,或将导致非欧盟生产商处于不利地位。

(三) 欧盟 2035 年起全面禁售汽油和柴油车

2021年7月14日, 欧委会提议修改 2019年设定的新型乘用车和商务车二氧化碳排放性能标准, 为其制定更为严格的目标。将 2019年《重型汽车二氧化碳排放标准》(2019/631文件)中"到 2025年, 汽车及货车碳排放量均下降 15%; 到 2030年, 汽车及货车碳排放量分别下降 37.5%及 31%"的目标修订为"到 2030年, 汽车和货车的排放量较 2021年将分别下降 55%和 50%; 到 2035年, 汽车和货车碳排放量较 2021年下降 100%"⁷⁰。

此项修订意味着到 2035 年欧盟全面禁售汽油车和柴油车,仅销售零排放汽车和货车, 实现"零碳运输"。由于此次调整幅度较大,将使得传统汽车制造商将面临巨大转型压力 与风险。

(四)提高可再生能源消费目标收紧计算规则

2021年7月14日,欧盟委员会通过了关于修订欧洲议会和理事会 2018/2001号《可再生能源指令》⁷¹的决议,该指令是欧盟所有经济部门发展可再生能源的法律框架,旨在推动可再生能源技术的成本降低,加大各部门可再生能源的使用比例。

此次修订将 2030 年欧盟可再生能源消费占比目标由 32% 提高至 40%,并主要针对交通运输业、建筑业、工业、供热制冷系统制定了更高的可再生能源使用目标。要求交通领域温室气体排放强度降低 13%;建筑业到 2030 年可再生能源使用比例达到 49%;工业部门可再生能源使用比例每年要增加 1.1 个百分点;要求供热制冷系统现有的每年增加 1.1%的指示性年增长率目标变为对欧盟成员国的强制性要求。

此外,对能源消费含量的计算规则更为严格。在计算能源消费含量时先进生物燃料与 提供给道路或铁路运输车辆的可再生电力不再乘以双倍或四倍的权重系数(见表 9-2)。

⁷⁰ 资料来源: 欧委会, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en。

⁷¹ 资料来源: EUR-LEX, Renewable Energy Directive, REDII, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX: 52021PC0557。



主の2ん	/ 可西州松海比太 //	中能源含量计算规则具体变化
1X 9-2: \	~り廿土比が19マ//	中

涉及领域	规则具体变化			
先进生物燃料	取消"先进生物燃料可按其能源含量两倍计算"的条款			
可更供由力	取消"提供给道路车辆的可再生电力的份额被视为其能量含量的四倍"的条款			
可再生电力	取消"提供给铁路运输的可再生电力被视为其能量含量的 1.5 倍"的条款			

二、问题分析

(一)碳边境调节机制提高贸易壁垒造成不公平竞争

根据碳边境调节机制, 欧盟或于 2025 年起正式对 5 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 2035 年完全取消。这意味着 2025-2035 年 10 年时间里碳边境调节机制与欧盟内部免费碳配额同时存在,或将导致欧盟进口的特定行业商品成本提高,削弱进口商品的竞争力。

此外,目前欧盟生产商可以当前碳排放权交易体系价格购买碳配额进行储备,以抵消碳 边境调节机制实施后的碳排放,随着欧盟碳排放权交易体系不断完善,碳边境调节机制正式 实施时碳价格大概率高于目前的市场价,此举也将使欧盟外制造商处于不公平的竞争环境。

调查显示,受访企业中 64.82% 的企业认为欧盟碳边境调节机制提高了欧盟贸易壁垒 (如图 9-2 所示)。

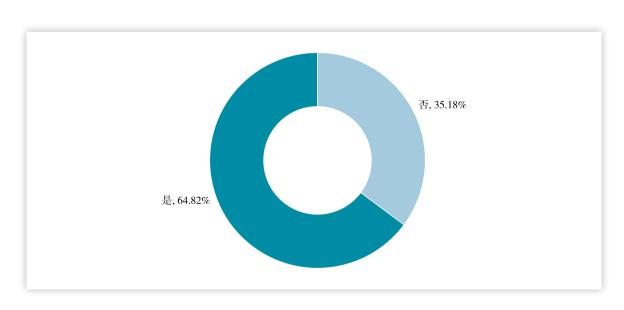


图 9-2: 企业认为欧盟碳边境调节机制是否提高了欧盟贸易壁垒数据来源: 中国贸促会研究院。

(二)范围随时扩大认证标准模糊提高外企成本

尽管目前碳边境调节机制仅适用钢铁、水泥、化肥、铝和发电五大行业,但欧委会明确表示,在 2023-2024 年过渡期内提交的报告可能扩大至产品的间接碳排放以及下游产品。此前欧盟发布的包括 63 个行业部门在内的高碳泄漏风险的行业清单也为欧盟扩大碳边境调节机制适用范围提供了参考依据。部分受访企业反映,如果高风险清单中的行业全部被纳入碳边境调节机制,以 2020 年出口数据看,对欧盟出口产品中受影响的货物金额将扩大近 10 倍,严重冲击以欧盟为目标市场的出口商。

尽管欧盟制定碳边境调节机制时为兼容 WTO 最惠国待遇原则,规定了如国外生产商可证明其已在其他国家承担了碳排放成本,则可扣减在其生产国已实际支付的碳价,但对于如何评估与认证外国生产者碳排放足迹,是否承认其他国家或地区的碳定价制度,是否认可进口商向欧盟成员国政府报告的进口数量和相应碳含量的报告,以及采用何种认证标准与流程,欧盟均未做出明确说明。

欧盟对排放认证标准存在较大的自由裁量权将使得出口到欧盟的产品面临额外的碳成本,增加欧盟境外制造商成本压力,缩减其利润空间。

(三)中资企业被排除在绿色协议项目之外

调查显示,63.14%的受访企业表示无法公平参与到欧盟"绿色协议"的各大项目下,反映出欧盟在实施绿色经济项目时忽视中资企业权益,对中资企业存在不公平的歧视行为(如图 9-3 所示)。

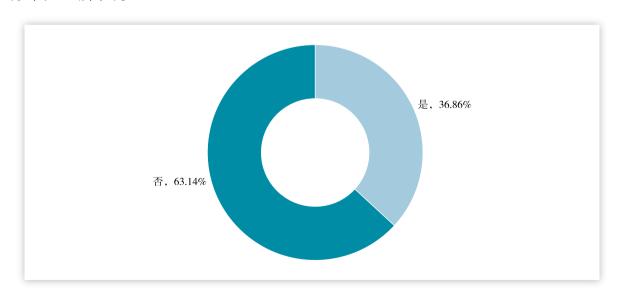


图 9-3: 企业能否公平参与欧盟"绿色协议"项目数据来源: 中国贸促会研究院。



(四)中资企业无法享受欧盟绿色优惠政策

根据欧委会的工作计划,欧盟 2021-2027 年财政预算(1.8 万亿欧元)中,至少 37%的资金用于应对气候变化项目及经济社会的绿色转型。2021 年 6 月,欧委会为支持绿色经济发展,为72个项目提供了10亿欧元的资金⁷²。调查显示,63.14%的受访企业表示无法享受欧盟绿色优惠和补贴政策(如图 9-4 所示)。

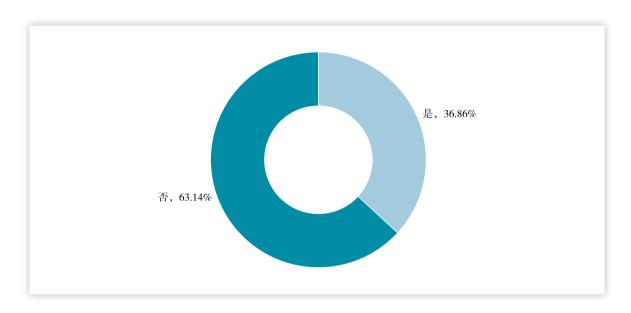


图 9-4: 企业能否享受欧盟绿色优惠和补贴政策 数据来源: 中国贸促会研究院。

同时 68.25% 的受访企业表示,在其向欧盟申请企业碳中和转型的贷款过程中,未能受到公平地对待而享受有关优惠支持(如图 9-5 所示)。

⁷² 资料来源: 欧委会, https://ec.europa.eu/info/news/european-green-deal-call-commission-funds-72-projects-eu1-billion-boost-eus-green-recovery-2021-jun-03_en。

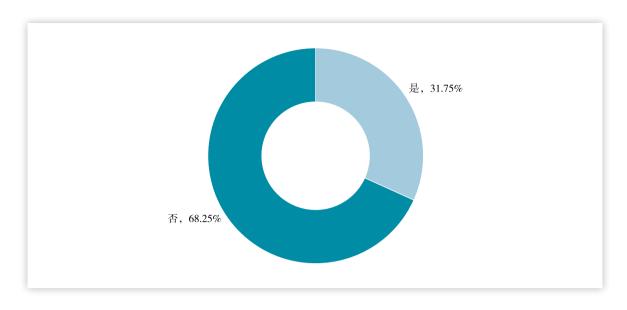


图 9-5: 企业能否公平申请企业碳中和转型的优惠贷款 数据来源: 中国贸促会研究院。

三、我们建议

(一)完善定价规则保障外资企业公平竞争

建议欧盟尽快完善CBAM碳定价规则,认真考虑如何与碳排放权交易体系更好地衔接,保障海外产品进口商与欧盟内部制造商享有公平竞争的权利。

(二) 严格限制碳边境调节机制清单扩大

建议欧盟不要扩大碳边境调节机制适用行业清单,给外资企业稳定、可预期的政策环境,认真评估测算清单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)完善碳边境调节机制认证细则推动制度互认

建议欧盟尽快完善并公开碳边境调节机制对于外国生产商碳排放足迹的认证规则、进口商碳含量报告的评估流程与细则,并尽快推动与其他国家或地区碳定价制度互认。同时,也应尽可能考虑出口国国情、财政和发展水平的不同,给予部分国家豁免政策。



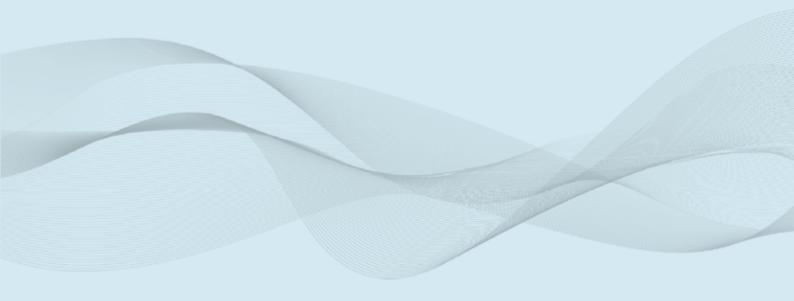
(四)给予外资企业公平参与绿色项目权利

建议欧盟切实遵守 WTO 国民待遇原则和非歧视原则,给予外资企业公平参与绿色项目的权利,不在执行层面采用隐形壁垒将外资企业排除在外。

(五)保障外资企业平等享受绿色优惠政策

建议欧盟本着公平竞争原则,在执行绿色优惠政策、发放绿色贷款时对欧盟市场中各类企业一视同仁,不要通过有选择性的实施优惠政策削弱外资企业在欧市场上的竞争力,建立开放、公平、公正和非歧视的市场秩序。

第十章 物流





一、最新发展

(一)出口至欧盟商品需指定产品负责人

2021年7月16日,欧盟市场监管新法规《市场监督和产品合规》正式实施⁷³。该法规要求加强对海外商品进入欧盟市场环节的监管,确保无论线上电商还是线下传统渠道进入欧盟市场的产品都有明确的经济运营者,即产品负责人,确保欧盟各国政府监管机构可对每个产品进行监督和问责。如果未指定产品负责人,则该商品被视为不合规,不能正常进入欧盟市场。新法规在附件中列出了需要产品负责人的全部产品类别,基本涵盖了所有常见的消费品⁷⁴。

该法规下可担任产品负责人的人员包括:①欧盟境内制造商;②欧盟进口商(针对制造商不在欧盟境内的情况);③分销商(制造商的授权代表);④以上三类人员均不在欧盟境内时,产品的服务提供者需承担产品负责人的责任。

产品负责人将履行四项义务:①核实已经起草的符合性声明和技术文件,且符合性声明必须保存至少10年;②这10年期间,如欧盟市场监管机构提出审查要求,产品负责人须在10天内提供第一项义务中的相关信息;③如果产品负责人认为产品不安全,必须主动联系市场监管机构;④产品负责人必须与市场监管机构合作,或自行采取行动下架不安全的产品或者降低市场上不安全产品引起的风险。

欧盟市场传统销售方式下存在欧盟进口商或分销商,此法规对其影响较小。新法规将对跨境电商进出口企业产生较大影响。增加了电商平台可能担任产品负责人保存相关证明文件并处理不合格产品的风险,提高其运营成本。如电商平台借此要求欧盟境外企业在平台销售商品前自行指定产品负责人,则该风险将转移给欧盟进口产品的海外制造商,将造成此类企业成本增加,削弱其产品在欧盟市场的竞争力。

(二) 欧盟斥巨资升级完善物流基础设施

2021年的7月15日,连接欧洲基金(Connecting Europe Facility, CEF)提供2422万欧元的资金用于欧盟交通基础设施研究,以实现欧盟"建设环保、安全、智能驱动的交

⁷³ 资料来源: 欧委会, Market Surveillance and Compliance of Products, https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/2021-09-17-cef_en。

⁷⁴ 资料来源:中国商务部贸易救济网, http://www.cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/article。

通网络"的目标⁷⁵。2021年9月16日,CEF 再次发起一项提案征集活动,旨在为新建、升级和改善欧洲交通物流设施的约70亿欧元项目征集分配方案⁷⁶。基金分配框架大致为:①51.75亿欧元用于全欧交通运输网络的基础设施项目;②15.75亿欧元用于新的替代燃料基础设施;③3.3亿欧元用于调整全欧交通运输网络的民用和国防双重用途(军事机动性)⁷⁷。该项目旨在提高欧盟交通网络可持续性,使欧盟朝着实现欧洲绿色协议中提出的"到2050年交通领域排放将削减90%"的目标迈进。

(三)提高内河航运在物流体系中的作用

2021年6月24日,欧委会提出"航行与内河航道在欧洲的行动与发展计划",旨在提高内河航运在欧盟交通和物流体系中的作用⁷⁸。其核心目标是提高欧洲的河流和运河的货物运输量,并实现到2050年向零排放驳船的过渡。此次计划制定了如下措施:①将更多的货物运往内陆航道。即将修订的《联合运输指令》⁷⁹将充分整合内河航道,作为多式联运的一个重要组成部分。此外,欧委会还将建立一个衡量和报告欧盟物流和运输排放的框架;②向零排放内河运输转型。欧委会将出台措施鼓励投资内陆船舶和内陆港口的零排放和零废物技术,并支持相关研究和创新;③智能内河运输。包括帮助内河航运部门制定数字化、有竞争力的新措施;④在内河航运体系中提供更具吸引力和可持续发展的工作岗位。该计划与《欧洲绿色协议》和《可持续和智能移动战略》目标相一致,后者制定了到2030年将内河航道和短途海运运输量增加25%、到2050年增加50%的目标。

二、问题分析

(一) 欧盟物流成本上升提高企业成本

虽然欧盟推出了多种举措抵御疫情冲击,但欧盟物流成本并未明显降低。调查显示, 71.63% 的受访企业表示欧盟内部及与欧盟贸易往来的物流成本上升(如图 10-1 所示)。

⁷⁵ 资料来源: 欧委会, https://transport.ec.europa.eu/news/green-safe-and-smart-transport-networks-additional-eu242-million-transport-infrastructure_en。

⁷⁶ 资料来源: 欧委会, https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/2021-09-17-cef_en。

⁷⁷ 资料来源: 欧委会, https://cinea.ec.europa.eu/news/transport-eu7-billion-key-infrastructure-projects-key-missing-links-green-transport-2021-09-17_en。

⁷⁸ 资料来源:欧委会, Navigation and Inland Waterway Action and Development in Europe, NAIADES III, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/inland-waterways/promotion-inland-waterway-transport/naiades-iii-action-plan_en。

⁷⁹ 资料来源: EUR-LEX, Combined Transport Directive, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0106。



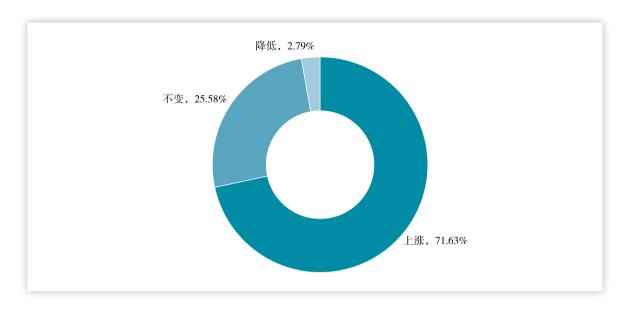


图 10-1:企业在欧盟内部及与欧盟贸易往来的物流成本变化情况数据来源:中国贸保会研究院。

(二)市场监管新规增加外企贸易成本

《欧盟市场监管新法规》对跨境电商产生较大影响,给欧盟境外制造商和电商平台带来四重负面影响,一是在没有明确的进口商、制造商又未指定欧盟代表的情况下,服务提供者即电商平台将担任产品负责人,增加电商平台运营成本;二是当没有合适的产品负责人时,出口到欧盟的商品将面临退货风险,增加海外制造企业物流成本;三是海外制造商需准备符合性声明、技术文件等材料,增加了其出口产品到欧盟环节,降低出口效率;四是欧盟对于上述文件在10年内具有追溯权,同时增加欧盟外制造商和电商平台企业的运营成本。

(三)ETS 范围扩大增加企业物流成本

欧盟正式提议将航运业纳入欧盟的碳排放交易体系(ETS),强制要求航运公司和租船人为碳排放支付费用,并使用更加环保的燃料。航运公司需为每吨CO2排放购买碳配额,如航运公司连续两年未按要求交出碳配额,船舶还将被拒绝进入欧盟港口。此举将增加航运业的成本,甚至影响全球自由贸易。

欧盟的 ETS 为区域性措施,相关行业企业由于需要支付更多的成本,可能会选择避免 直接停靠欧盟港口,而是转移到其他航线。托运人也可能会因此改变运输方式,反而可能 增加全球温室气体的排放。

三、我们建议

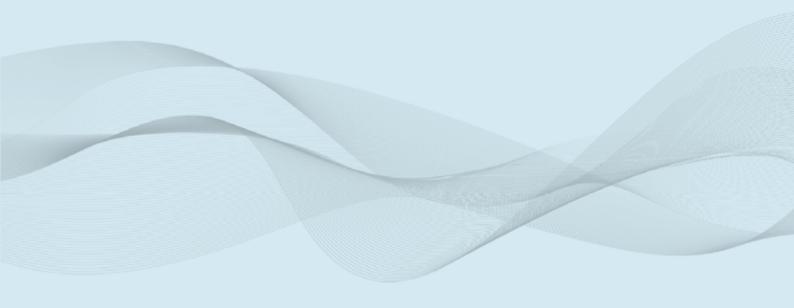
(一)避免 ETS 成为保护主义新工具

建议欧盟谨慎扩大 ETS 适用范围,给予航运企业充分的过渡期,同时注意避免 ETS 新规成为贸易保护主义工具,在执行过程中保持非歧视原则,对所有国籍的船舶一视同仁。

(二)共同支持中欧班列的稳定发展

建议欧盟重视中欧班列连接中欧市场的重要作用,重视陆路运输稳定、高效的突出特点,同中方加深合作,共同制定促进中欧班列发展的便利化措施。

附录一 **研究过程综述**





一、研究方法

2021年5月,中国贸促会研究院启动了《欧盟营商环境报告2021/2022》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 份有效问卷,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、营商环境评价、疫情影响、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、绿色经济环境评价、数字经济环境评价、公共采购环境评价等。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 107 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。

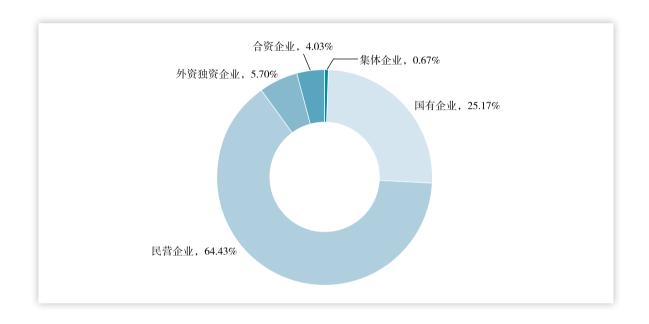
(三)政策分析

课题组全面、系统整理了 2021 年以来欧盟出台的涉及营商环境方面的法律法规,涵盖疫情应对、外资审查、竞争政策、公共采购、数字经济、跨境人员流动等多个方面,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 192 家,占总受访企业的 64.43%;国有企业 75 家,占比 25.17%;外资独资企业 17 家,占比 5.7%;合资企业 12 家,占比 4.03%;集体企业 2 家,占比 0.67%。



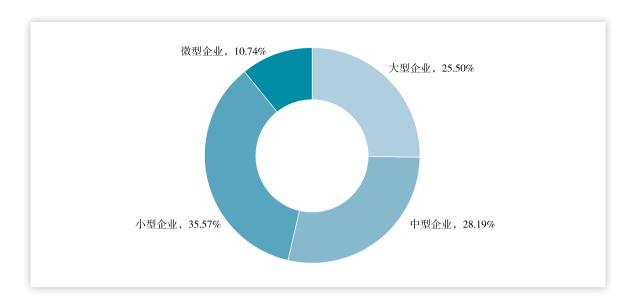
(二)受访企业规模

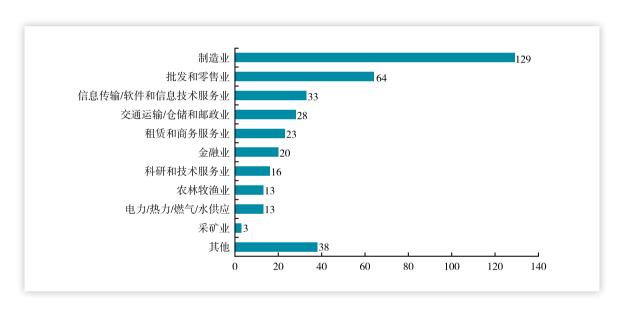
从接受问卷调查的企业规模看,小型企业数量最多,达到106家,占总受访企业的35.57%;中型企业84家,占比28.19%;大型企业76家,占比25.5%;微型企业32家,占比10.74%。

(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 129 家;第 2-5 位分别为批发和零售业 64 家、信息传输/软件和信息技术服务业 33 家、交通运输/仓储和邮政业 28 家、租赁和商务服务业 23 家。

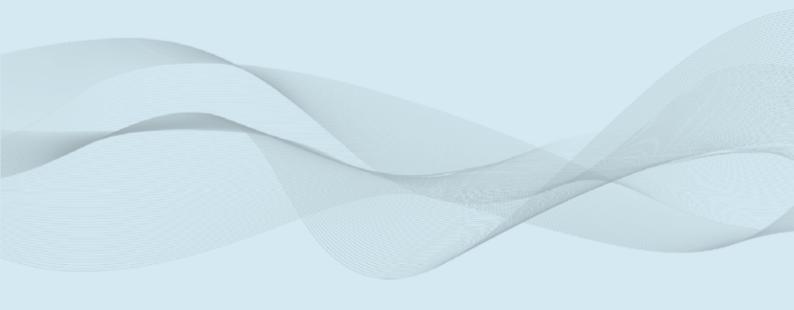






附录二

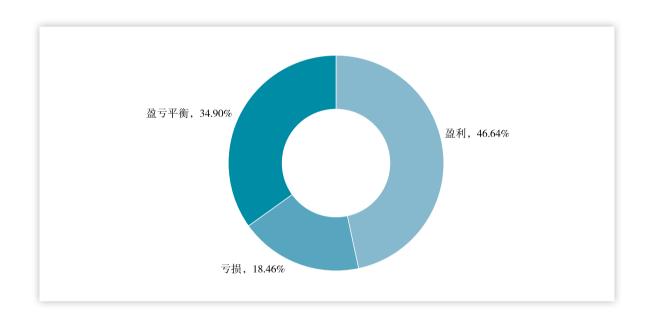
在欧中资企业 2021 年经营情况





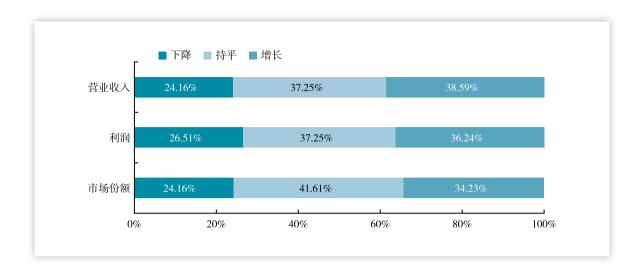
(一)在欧盟亏损的中国企业比例减少

调查显示,预期 2021 年在欧盟经营出现亏损的企业比例为 18.46%,比 2020 年度减少11.58 个百分点;预期盈利的企业比例为 46.64%,比 2020 年度增加 9.49 个百分点。



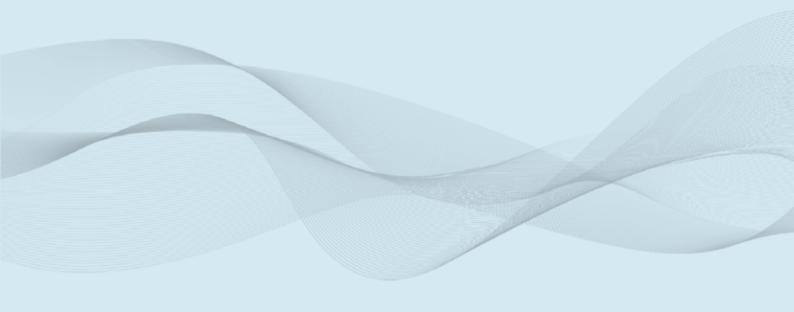
(二)四分之一企业预计营收利润下降

调查显示,2021年企业在欧盟经营情况相比2020年有所改善,表示营业收入、利润和市场份额出现下降的比例分别为24.16%、26.51%和24.16%,分别比2020年度减少37.11、32.38和17.34个百分点。



附录三

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、产业规划、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:北京市西城区阜成门外大街 2 号万通大厦 A 座 716

中国贸促会研究院电话: 010-68015121

