

## 查塔姆文章认为欧盟政策理念正在发生重大转变

在当前地缘政治问题日益突出的情况下，安全担忧已成为欧盟不得不考虑的现实，去风险、降低依赖、重建竞争力正逐步走向前台。2026年3月4日，欧盟委员会提出了一套名为“工业加速法案”的综合性立法方案，希望在欧洲的公共采购、补贴及税收优惠等享惠条件中加入提高欧盟成分占比的要求，如电动车必须在欧盟组装，即用“市场准入 + 财政工具”来换取“产业回流”，这是一项推动欧盟的市场开放更好适应当前地缘政治现实的产业政策立法。

2026年3月5日，查塔姆研究所发布评论文章，认为该法案标志着欧盟的政策理念正在发生转变，优先发展本土工业生产已成为欧盟政策设计的核心诉求之一，其相关政策从“规则型开放”转向“选择性保护”、“欧洲优先”的导向已经逐步显现。但该法案在推进过程中仍然面临着巨大的内部分歧，以法国为代表的支持方可能会坚持强调产业安全，主张对标美国和中国，但北欧和中小企业可能会因行政负担上升、市场扭曲和创业受限等理由提出反对意见。同时，欧盟要转向“欧洲优先”也面临着几对两难矛盾，一是如何在一边强调自由贸易与一边推进歧视性政策之间做好平衡，二是如何在战略自主与外资依赖之间实现平衡，三是如何在更加复杂的政府干预操作程序和效率之间实现平衡。

以下是该文主要内容，供参考！

该法案虽有针对性，但标志着重大转变：欧盟正优先发展本土工业生产。3月4日，欧盟委员会提出了一套名为“工业加速法案”的综合性立法方案，希望通过在公共采购、激励措施或税收减免中提高欧盟制造的材料和零部件的占比来加强欧洲工业的竞争力。

这种“欧洲优先”理念颇具争议。该法案历经40多个版本的修订，在欧盟委员会内部及27个成员国之间引发了激烈辩论。其发布公告已多次推迟。

即便最终适用范围有限，这一歧视性措施仍标志着欧盟现行投资法律框架的重大转变，更体现了在应对全球化和商业环境方面的思维方式正在

发生转变。例如，根据该法案，享受国家补贴的电动汽车必须在欧盟境内组装，且需包含相当比例的欧洲零部件。

对于欧盟的贸易伙伴而言，该法案形同某种经过精巧设计的保护主义。在部分成员国看来，它似乎设置了代价高昂的新官僚障碍，损害了创业自由。欧盟北部成员国对此持怀疑态度。地方当局和中小企业则担忧文书工作增加及成本上升。

但以法国为首的支持者认为，这仅仅是效仿其他大国的做法，旨在应对美国的惩罚性关税和中国的激进贸易行为。例如，渥太华于 2025 年 12 月推出了“购买加拿大产品政策”，出台新的联邦采购规则，优先考虑本地供应商以及加拿大制造的商品和服务。

### 欧盟政策的更广泛转变

鉴于必须权衡诸多相互矛盾的优先事项，欧盟委员会的这项法规是对“欧盟制造”的谨慎支持。这是在经济安全、自由贸易以及应对气候变化所需的脱碳之间寻求平衡的新举措。它将“欧洲优先”定为例外，而非原则。

这一理念是欧盟经济政策向更具干预主义方向转变的一部分。《工业加速法案》与其他欧洲法律和财政措施相辅相成，例如新碳税、针对战略资产的外国投资审查以及反胁迫工具。所有这些措施都旨在与中国和美国建立公平的竞争环境，并克服那些可能被用作政治武器的经济依赖。

欧洲的歧视性政策已体现在新的国防金融工具（SAFE）中，该工具规定采购合同必须确保零部件成本中来自欧盟、欧洲自由贸易联盟（EFTA）或乌克兰以外地区的比例不超过 35%。

实施某些“购买欧洲产品”条款是朝着这一新的地缘政治方向迈出的又一步。其目的不仅在于保护欧洲高能耗产业（如钢铁、水泥、铝业，以

及汽车和清洁技术行业)免受不公平竞争,更在于通过公共补贴来主动拯救这些已经陷入困境的产业。

2023年,公共采购总额已占欧盟国内生产总值(GDP)的14%。在防务开支不断增加的背景下,《工业加速法案》即将获得通过,与此同时,欧盟27国正在商讨未来七年的预算,德国也启动了一项为期十二年、总额5000亿欧元的公共投资计划,以实现基础设施现代化。

因此,欧洲优先采购的范围与日益增加的国家及欧盟拨款额度成正比。支持《工业加速法案》的理由也具有政治性:通过确保部分公共支出必须“采购欧洲产品”,欧洲纳税人将获得更大的回报。

但作为该法案另一核心概念的“加速器”,其效力将取决于公共招标能否得到迅速处理。该法案计划简化行政审批流程。通过采纳《工业加速法案》,无论是地方、国家还是欧洲层面的公共机构,都将直接承担起提升欧洲制造业产能的责任。

这还取决于哪些关键领域将仅允许欧盟制造商获得国家援助。在该法案的早期草案中,欧洲优先原则本应涵盖人工智能和先进半导体等多种未来战略领域。但在最终草案中,这些内容已被删除。

在《工业加速法案》即将经历的立法过程中,无论是在欧洲议会还是欧盟理事会,这份清单肯定会再次引发辩论。

然而,这一工业“加速器”却悖论般地依赖于外国直接投资。《法案》强制要求投资额超过1亿欧元的第三国企业必须与欧洲公司成立合资企业,放弃知识产权,雇佣欧洲员工,并将技术诀窍转让给当地合作伙伴。

欧盟希望借此调和其经济安全关切与《德拉吉报告》所指出的技术劣势。此类要求使得《工业加速法案》与欧盟曾屡次抱怨的中国式市场准入限制惊人地相似。

## “欧洲”一词的含义是什么？

对于第三国而言，尤其是英国，另一个备受争议的问题是：“欧洲”优先原则将如何被理解？欧盟委员会的提案并未严格局限于欧盟 27 国。该提案将这一歧视性措施扩展至欧盟所有自由贸易领域的所谓“可信伙伴”，即与欧盟处于关税同盟关系或遵守《世贸组织政府采购协定》等对等国际协议的国家。

但该提案允许对限制特定领域本国公共采购准入的国家（如加拿大、日本、韩国或美国）采取对等措施，以确保欧盟企业获得平等待遇。

“欧洲优先”的范围和规模不仅是技术问题，更反映了欧盟在战略自主方面所做出的深刻政治抉择。在立法通过过程中，成员国之间以及欧洲议会内部预计将展开激烈讨论。

欧盟将倾向于走向更加自给自足？还是应当致力于与那些无论地理位置如何、但秉持相同原则的志同道合的中等强国建立相互依存关系？因此，“欧洲优先”政策既可能成为推动欧盟内部进一步协调的动力，也可能成为协商互利开放的契机。

在这场“欧洲制造”与“与欧洲共同制造”的辩论中，最终答案很可能是两者的结合。该法案的修订将取决于欧盟内部权力平衡的演变，以及外部地缘政治格局的定型。

来源：上海市开放战略研究中心（上海 WTO 事务咨询中心）