

2026-HG-E011
MEN/NEV/MAC



区域国别研究报告

上海市哲学社会科学规划办公室

2026年6月30日

欧盟绿色供应链合规体系研究报告

上海对外经贸大学区域国别研究院

上海市企业走出去综合服务平台

《**区域国别研究报告**》是上海市哲学社会科学规划办公室依托上海市各高校和科研院所专业研究力量，紧扣服务企业走出去现实需要，专为“上海市企业走出去综合服务平台”打造的区域国别研究品牌。

《报告》基于学者“在地研究”田野调研、企业出海实务经验以及其他信息，聚焦国别/区域、产业/行业、在地合规运营三类场景，推出三类系列成果。其中，“**国别报告**”系列以对象国政治、经济、社会、文化等内容为研究对象，重点围绕宏观经济形势、营商环境、中资企业经营状况、机遇挑战等维度，解析对象国各领域的发展态势，为企业海外布局提供决策参考；“**行业报告**”系列针对重点产业跨境布局或企业走出去的行业赛道，深入研判对象国的重点行业发展格局；“**合规报告**”系列回应企业海外合规运营实务关切，系统梳理对象国重点领域的监管要点，为企业在地运营提供应对策略参考。

摘要

近年来，欧盟绿色供应链合规规则正加速成型。欧盟不再以产品是否符合技术标准作为市场准入条件，而是进一步要求企业说明其生产过程、供应链管理、资金来源和数字化应用是否符合欧盟规则。由此，欧盟内部市场正在成为其推行单边主义、实施经济胁迫的重要制度工具。

这一变化对民企具有直接影响。欧盟是中国制造业重要的出口市场、投资目的地和技术合作区域。未来企业想要进入欧盟市场，不仅要满足产品质量、价格等正常市场竞争条件，还被迫接受欧盟单方面附加的低碳、供应链可追溯、财政支持可解释、数据处理合规及 AI 应用可控等额外审查要求。这些要求名义上服务于绿色转型和公平竞争，实质上构成新型非关税壁垒，带有明显的歧视性和保护主义色彩。

本报告旨在助力民企在欧盟绿色供应链规则体系重构过程中提前识别主要风险，判断规则影响路径，明确能力建设重点，并为后续企业实务应对提供基础性分析，最终为企业对欧投资提供政策指引与智力支撑。

目 录

一、欧盟绿色供应链合规体系正加速成型	1
(一) 碳边境调节机制 (CBAM)	2
(二) 企业可持续尽职调查指令 (CSDDD)	5
(三) 外国补贴条例 (FSR)	7
(四) 通用数据保护条例 (GDPR)	8
二、欧盟绿色供应链合规体系的主要特点与发展趋向 ...	11
(一) 系统性产业竞争规则	11
(二) 重塑企业低碳竞争和供应链准入标准	12
(三) 形成复合审查压力	15
(四) 组合型外部规制能力	17
(五) 未来三至五年是企业适应窗口期	19
三、中企赴欧投资经营的应对策略与合规建议	23
(一) 综合预警与前端审查	23
(二) 以碳数据和供应链尽调为抓手	25
(三) 优化欧洲本地化布局	27

(四) 加强规则参与和政策沟通 29

结 语 31

一、欧盟绿色供应链合规体系正加速成型

2023 年以来，欧盟绿色供应链合规规则由制度建构逐步进入集中实施阶段。与过去主要围绕关税、反倾销、反补贴、产品认证和技术标准展开的传统贸易合规不同，欧盟新一轮规则体系已经从产品端延伸至供应链、资本、数据、算法和碳排放的全过程。碳边境调节机制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）^①、《企业可持续尽职调查指令》（Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD）^②、《外国补贴条例》（Foreign Subsidies Regulation, FSR）^③、《通用数据保护条例》（General Data Protection Regulation, GDPR）^④和《人工智能法案》（Artificial Intelligence Act, AI Act）^⑤分别从碳成本、供应链责任、外国财政支持、

^① Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism [2023] OJ L 130/52.

^② Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 [2024] OJ L 2024/1760.

^③ Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market [2022] OJ L 330/1.

^④ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [2016] OJ L 119/1.

^⑤ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence [2024] OJ L 2024/1689.

个人数据保护与人工智能治理等角度，重塑企业进入欧盟市场的条件。此前欧盟相关政策多表现为目标性规划、框架性规则和分领域立法安排，而目前则更加突出规则落地、执法协同与产业政策联动。这一变化表明，欧盟对外部企业的监管重心已不再限于产品准入和传统贸易救济，而是进一步延伸至企业在欧经营的全过程。

对中企而言，进入欧盟市场不再只是解决产品能否销售的问题，还要回答生产过程是否低碳、供应链是否可追溯、资金来源是否可能引发审查、数据处理是否合规、智能化应用是否符合欧盟风险控制要求。未来中企在欧盟市场的竞争，将越来越取决于能否把绿色治理、供应链管理、数据合规和本地化经营整合为稳定的综合能力。

（一）碳边境调节机制（CBAM）

CBAM 是欧盟以应对所谓“碳泄漏”为名、行贸易保护之实的典型制度工具。该机制打着落实气候政策的旗号，实质是将欧盟内部碳成本单方面强加于第三国出口产品，违背了《联合国气候变化框架公约》确立的“共同但有区别的责任”原则，是对发展中国家发展权的变相限制，即避免欧盟企业将高碳生产转移至气候政策较宽松的第三

国，或由高碳进口产品替代欧盟本土产品。按照欧盟制度安排，CBAM 过渡期已于 2025 年底结束，2026 年起进入正式实施阶段，相关产品的嵌入排放将逐步纳入 CBAM 财务义务。企业除需继续满足数据申报和核查要求外，还将面临嵌入排放核算、证书管理和碳成本传导等合规与成本压力。欧盟已围绕默认值、嵌入排放计算、核查机制、CBAM 注册系统和免费配额调整等问题形成较为完整的实施规则，表明该机制正在从政策设计转向技术执行。^①

CBAM 当前主要覆盖钢铁、水泥、铝、化肥、电力和氢等高碳行业，但其影响并不限于基础原材料。随着欧盟推动将部分钢铁、铝密集型下游产品纳入 CBAM，汽车零

^① Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism [2023] OJ L 130/52 ; Regulation (EU) 2025/2083 of the European Parliament and of the Council of 8 October 2025 amending Regulation (EU) 2023/956 as regards simplifying and strengthening the carbon border adjustment mechanism [2025] OJ L 2025/2083 ; Commission Implementing Regulation (EU) 2024/3210 of 18 December 2024 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2023/956 as regards the CBAM registry [2024] OJ L 2024/3210 ; Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2546 of 18 December 2025 as regards verification of declared embedded emissions [2025] OJ L 2025/2546 ; Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2547 of 18 December 2025 as regards calculation methods for embedded emissions [2025] OJ L 2025/2547 ; Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2620 of 18 December 2025 as regards the free allocation adjustment [2025] OJ L 2025/2620 ; Commission Implementing Regulation (EU) 2025/2621 of 18 December 2025 as regards default values [2025] OJ L 2025/2621.

部件、装备制造、新材料和部分电池产业链都可能受到间接影响。欧委会关于 CBAM 扩围的提案明确指出，现行 CBAM 适用于铝、水泥、电力、化肥、氢、钢铁等基础材料，但这些材料又经常作为中间投入用于下游产品生产；若下游产品不纳入监管，欧盟本土下游生产者可能面临“双重成本推高”，从而引发新的碳泄漏风险。因此，企业不能仅以现行产品目录判断风险，而应从产业链角度识别上游原材料、生产工艺和出口产品可能受到的综合影响。须注意的是，欧盟虽围绕 CBAM 作了一定程序简化与调整，重点在于降低小规模进口商和低风险主体的行政负担，并优化默认值等技术规则，^①但这并不意味着 CBAM 监管方向发生根本放松。欧盟简化的是部分程序性负担，保留并强化的是防止碳泄漏、推动全球供应链低碳化和维护欧盟 ETS 竞争公平的核心目标。对中国企业而言，当前最突出的问题并非是否需要报告，而是能否获得稳定、可核查、可追溯的产品碳排放数据。许多企业仍缺乏统一的碳数据管理体系，上游供应商数据质量不高，产品层面的排放核算能力不足。由此，企业可能面临成本不确定、核查

^① Regulation (EU) 2025/2083 of the European Parliament and of the Council of 8 October 2025 amending Regulation (EU) 2023/956 as regards simplifying and strengthening the carbon border adjustment mechanism [2025] OJ L 2025/2083.

难度高、客户议价能力下降以及绿色溢价不足等问题。对于钢铁、铝、化工和动力电池等行业而言，碳数据能力将逐渐成为影响出口竞争力和供应链地位的关键因素。

（二）企业可持续尽职调查指令（CSDDD）

CSDDD 及相关可持续规则推动欧盟供应链治理从“信息披露”向“持续性风险管理”延伸。CSDDD 要求大型企业围绕自身经营、子公司及活动链中的环境和人权风险建立识别、预防、减缓、停止和补救机制。其影响并不限于直接适用企业，而会通过合同条款、供应商审核、采购标准和客户要求向第三国供应商传导。CSDDD 正式文本说明，企业应采取适当措施，对自身经营、子公司以及直接和间接商业伙伴在活动链中的活动开展尽职调查；同时，尽职调查义务属于“手段义务”，企业必须采取能够有效处理相关风险的适当措施。^①这一制度设计意味着，欧盟供应链规则并非只要求企业披露信息，而是要求企业建立可持续的内部治理程序和风险处置机制。

欧盟在 2025 年起推进的 Omnibus 改革中对 CSDDD

^① CSDDD, arts 5 – 11, recital 73; CDP, Corporate Sustainability Due Diligence Directive Policy Explainer (2025) 6.

的适用时间、门槛及部分义务进行调整，反映出欧盟内部对于企业合规成本和产业竞争力的现实顾虑。欧委会在相关提案说明中指出，CSDDD 是在新的困难背景下实施的，能源价格上升、贸易紧张和地缘政治环境变化，使欧盟企业竞争力受到更大压力，因此需要简化和调整尽职调查框架，^①但这并不意味着要改变供应链责任制度化的长期方向。未来欧盟企业在选择供应商时，将更加重视供应链透明度、人权与劳工风险、环境管理能力和可持续信息披露质量。对于中国企业而言，新能源汽车、电池、化工、新材料、纺织、矿产和电子产业链均可能面临更高强度的供应链审查。欧盟客户不仅会关注产品价格和交付能力，也会要求供应商提供原材料来源、生产过程、劳工保护、环境影响、碳排放和合规管理等信息。因此，中企不能因规则阶段性简化而延缓准备，反而应利用正式实施前的窗口期尽快补齐能力“短板”。

^① European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements COM(2025) 81 final, 2 – 3 ; European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements COM(2025) 80 final.

(三) 外国补贴条例 (FSR)

FSR 体现了欧盟将经济安全和竞争政策政治化、武器化的危险倾向，已成为其针对特定国家企业实施歧视性审查的制度工具。与传统反补贴制度相比，FSR 不再局限于货物贸易，而是延伸至并购、公共采购和其他欧盟市场经济活动。其核心概念“外国财政捐助”范围较宽，可能涵盖政府贷款、税收优惠、政府采购、资本注入、担保、优惠融资以及由公共实体提供的其他经济利益。欧委会通过并购申报、公共采购申报和依职权调查三类工具，获得了较强的信息调取和市场干预能力。欧委会 2024 年工作文件进一步解释，判断外国补贴是否造成内部市场扭曲时，需要考察该补贴是否可能改善企业在欧盟内部市场中的竞争地位，以及该补贴与企业在欧盟内部市场的经济活动之间是否存在联系。^①该标准具有较强开放性，也赋予欧委会较大的个案判断空间。

FSR 对中国企业的影响具有不确定性和前置性。其一，企业在欧盟开展并购、参与公共采购或进行重大投资时，

^① FSR, recitals 5 – 8, 11 – 13, arts 3, 4, 9, 20, 28 – 29; European Commission, Initial Clarifications on the Application of Article 4(1), Article 6 and Article 27(1) FSR SWD(2024) 201 final.

可能需要回溯梳理集团层面的外国财政捐助，评估其是否触发申报义务，并说明相关资金安排是否可能改善企业在欧盟市场的竞争地位。其二，FSR 通过引入依职权调查、公共采购强制申报和经营者集中强制申报，显著扩大了欧委会在该领域的监管权限，加剧企业可能面临的交易延误、合规与法律风险等问题。^①其三，近年来，欧盟已经在轨道交通、光伏、风电等领域对中国企业启动或施加外国补贴审查压力，显示该工具已从制度准备转向实质执法。对国有企业、获得政策性融资支持的企业以及参与基础设施、新能源和高端制造项目的企业而言，FSR 已经成为赴欧投资经营必须前置评估的重要风险因素。

（四）通用数据保护条例（GDPR）

在数智治理方面，GDPR 仍然是中国企业在欧经营的基础性合规规则。GDPR 的制度基础在于保护自然人在个人数据处理中的基本权利，同时保障欧盟内部个人数据自由流动。正式文本第 1 条即明确，该条例既规定个人数据处理规则，也规定个人数据自由流动规则，并保护自然人的基本权利和自由，尤其是个人数据保护权。当前，GDPR

^① 王霞：《欧盟〈外国补贴条例〉执法启示、监管趋势与企业策略》，《国际贸易》2025 年第 7 期，第 85—90 页。

监管重点已经从早期的隐私声明、同意机制等形式合规，逐渐转向跨境数据传输、敏感数据处理、数据安全、自动化决策和第三国政府数据访问等实质问题。对于在欧开展研发、销售、售后服务、云平台运营或智能制造的企业而言，数据处理活动往往贯穿客户管理、供应链管理、产品远程诊断和员工管理全过程。若企业未能有效区分控制者与处理者角色，建立合法的数据跨境传输机制，或处理好欧盟数据保护规则与第三国数据调取义务之间的冲突，将可能面临监管处罚、客户信任下降和业务中断的风险。^①

AI Act 的实施将进一步提高企业数字化经营的合规门槛。该法采取风险分级监管思路，对高风险 AI 系统、通用目的 AI 模型和生成式 AI 提出不同程度的义务要求，包括透明度、技术文档、风险管理和安全要求等。^②随着人工智能在自动驾驶、工业质检、智能制造、供应链调度、客户服务和人力资源管理中的应用加深，制造业企业不再只是 AI 产品的使用者，也可能成为 AI 系统部署者、提供者或集成者。未来企业在欧盟市场应用 AI 技术时，需要

^① GDPR, arts 4, 5, 6, 9, 22, 24, 28, 44 – 49; Christopher Kuner, Lee A Bygrave and Christopher Docksey (eds), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary* (Oxford University Press 2020), commentary on arts 44 – 49.

^② AI Act, arts 3, 6, 8 – 15, 25, 26, 50, 53, 55.

同时考虑 AI Act 与 GDPR 之间的衔接，特别是训练数据来源、自动化决策、模型透明度、算法偏见和数据主体权利保护等问题。对于汽车、电池、工业互联网和智能装备企业而言，数字合规将与产品安全、市场准入和供应链管理形成更紧密的联动。

总体而言，欧盟绿色供应链合规体系在未来一段时期内将持续强化，且不会因部分简化方案而改变基本方向。CBAM 将推动企业建立产品级碳管理能力，CSDDD 将倒逼供应链透明化，FSR 将提高赴欧投资和公共采购的不确定性，GDPR 和 AI Act 则将数字治理能力转化为市场准入和持续经营能力。对中企而言，欧盟合规影响贯穿产品设计、原材料采购、生产组织、数据管理、融资安排、并购投资和客户关系维护全过程。未来能在欧盟市场保持稳定竞争力的企业，既要具备成本和制造能力，也要将绿色低碳、供应链责任、数智治理与经济安全审查纳入全球经营体系。

二、欧盟绿色供应链合规体系的主要特点与发展趋向

（一）系统性产业竞争规则

过去，中企对欧竞争优势主要来自规模制造、成本控制、稳定交付和产业链配套能力。在新一轮欧盟规则体系下，上述优势需要进一步接受低碳、可追溯、可解释和可监管的制度检验。CBAM 要求企业说明产品碳排放水平，^①CSDDD 要求企业回应供应链环境与人权风险，^②FSR 要求企业解释财政支持来源及其市场影响，^③GDPR 和 AI Act 则要求企业证明数据处理和智能化应用符合欧盟监管逻辑^④。由此，欧盟市场正在从单纯检验产品竞争力，转向同时检验企业治理能力和制度适应能力。

这一变化值得高度重视。欧盟并未通过单一规则全面

^① Sidley Austin LLP, A Guide to the EU CBAM: Entering the Full Operational Phase in 2026, (2026), 1 - 2.

^② Latham & Watkins LLP, The EU's Corporate Sustainability Due Diligence Directive — Obligations for Companies, (2024), 1 - 2.

^③ Axel Gutermuth, 'The New EU Foreign Subsidies Regulation — Key Aspects for Compliance', See <https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/advisories/2023/09/new-cu-foreign-subsidies-regulation-now-live> accessed 26 May 2026.

^④ Adv. Prashant Mali, GDPR Articles With Commentary & EU Case Laws, (Cyber Informedia 2020), 1.

提高市场准入门槛，而是通过多个规则在不同环节分别施加约束，使企业在出口、采购、融资、并购、投标、数据处理和智能化应用中持续面对合规审查。其结果是，中国企业原有的成本优势和供应链效率优势，可能因碳数据不足、供应链透明度不够、财政支持解释困难或数据治理能力不足而被削弱。换言之，欧盟规则正在把企业过去相对隐性的经营条件转化为显性的合规审查对象。

从产业竞争角度看，欧盟规则体系具有明显的筛选功能。具备碳核算能力、供应链尽调能力、财政支持梳理能力和数据治理能力的企业，可能在欧盟客户和监管机构面前形成新的可信度优势。相反，仍依赖低成本、低披露和粗放式供应链管理的企业，即使产品本身具有价格优势，也可能因无法满足客户审查或监管要求而被排除在高端供应链之外。对欧经营的关键，已不只是“能否进入市场”，更是“能否在欧盟规则体系下持续稳定经营”。以下各项规则的具体影响，正是这一结构性变化在各领域的集中体现。

（二）重塑企业低碳竞争和供应链准入标准

欧盟当前规则体系具有明显的“绿色规制外衣”与“产

业竞争内核”双重属性。CBAM 以防止碳泄漏为主要理由，客观上将欧盟内部碳成本向进口产品传导，使第三国生产企业承担接近欧盟本土企业的碳约束。欧委会在 CBAM 报告中已经将其定位为防止碳泄漏、促进全球碳定价和推动第三国减排的重要工具。^①但从产业影响看，CBAM 不仅改变钢铁、铝、化肥、水泥等基础行业的成本格局，也可能通过下游扩围影响汽车、电池、装备制造和新材料产业链。欧委会关于 CBAM 扩围的文件已经明确关注钢铁和铝密集型下游产品的碳泄漏风险，说明 CBAM 未来很可能从原材料监管向产业链监管延伸。

由此判断，CBAM 不会停留在边境碳调节工具层面，而会逐渐成为欧盟重塑绿色产业链的重要制度抓手。对中国企业而言，真正的压力不是短期缴纳多少 CBAM 成本，而是能否建立可被欧盟客户、核查机构和主管机关接受的产品级碳数据体系。如果企业无法证明自身低碳优势，即使实际生产效率较高，也可能因默认值适用、数据不可核查或供应链排放信息不足而被动承担较高碳成本。尤其是

^① Marcu, A., Mehling, M., Cosbey, A. et al. ‘Solutions for exports of EU CBAM-covered goods’, See <https://ercst.org/solutions-for-exports-of-eu-cbam-covered-goods>, accessed 26 May 2026.

在钢铝、化工、新材料、电池材料和汽车零部件领域，未来产品竞争将越来越体现为“价格”“碳足迹”“供应链可信度”相结合的综合竞争。

CSDDD 则将欧盟绿色治理从产品端进一步推向供应链端。其核心影响并不只在于大型企业是否直接落入适用范围，而在于其将通过欧盟企业的采购合同、供应商准入、审计要求和融资条件向第三国供应商传导。CSDDD 正式文本强调，企业应对自身经营、子公司以及活动链中的直接和间接商业伙伴采取适当尽职调查措施，同时要求企业识别、预防、减缓和补救不利人权与环境影响。这意味着，即使不少中企并非 CSDDD 直接义务主体，也可能因作为欧盟企业供应商而被纳入事实上的合规链条。这对中国制造业的影响尤为深远。中企长期以来在全球供应链中的优势主要来自制造能力、规模效率和成本控制，但欧盟供应链规则正在改变采购标准。未来欧盟客户选择供应商时，除价格、质量和交付能力外，还会越来越重视供应商是否能够提供碳排放数据、劳工合规记录、环境管理证明、原材料来源说明和风险处置机制。换言之，供应链透明度将逐渐成为市场准入条件。对于动力电池、汽车零部件、光

伏、化工、矿产加工和电子制造企业而言，如果不能尽快补齐供应链尽调和 ESG 治理能力，可能在欧盟高端客户体系中面临被替代风险。

（三）形成复合审查压力

FSR 的风险则更加具有针对性。与 CBAM 和 CSDDD 相比，FSR 更直接体现欧盟对中国企业竞争力来源的审查。其制度逻辑并非禁止外国补贴本身，而是审查外国财政支持是否改善企业在欧盟内部市场的竞争地位并造成市场扭曲。欧委会 2026 年 1 月最新发布的指南已强调，判断市场扭曲需要考察外国补贴与企业在欧盟内部市场经济活动之间的联系，并平衡其正负面效应。^①由于“外国财政捐助”范围广、申报信息量大、欧委会自由裁量空间较宽，FSR 可能成为中国企业参与欧盟并购、公共采购和重大项目投资时最具不确定性的制度工具之一。

值得高度警惕的是，FSR 已被欧盟内部竞争对手和政治势力策略性滥用，成为打压中国企业、排斥中国产品的

^① Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP, ‘Navigating the EU Foreign Subsidies Regulation: New Guidelines, Growing Enforcement and What Lies Ahead’, See <https://www.skadden.com/insights/publications/2026/01/navigating-the-eu-foreign-subsidies-regulation>, accessed 26 May 2026.

政治工具。欧盟公共采购和基础设施项目中，竞争对手可以通过投诉、舆论和程序性主张，推动欧委会对中国企业展开调查。即使最终未被认定构成扭曲，企业也可能因调查程序导致交易延误、投标失败、商业信息披露和声誉受损。多项法律实务研究已指出，FSR 实施后可能导致企业面临交易延误、合规成本上升和法律风险加剧等多重挑战。^①这对轨道交通、光伏、风电、新能源汽车、电池、港口设备和数字基础设施企业影响较大。未来凡涉及国有资本背景、政策性融资、地方政府支持、研发补助或政府采购订单的企业，赴欧开展重大经营活动前均应将 FSR 作为前置审查事项。

GDPR 和 AI Act 则使欧盟合规体系进一步从绿色供应链领域延伸至数字化经营领域。GDPR 第 1 条明确同时保护个人数据权利和欧盟内部个人数据自由流动，说明其并非单纯隐私规则，而是欧盟数字市场秩序的基础性规则。随着中国企业在欧盟开展智能汽车、工业互联网、远程运维、云服务和跨境研发，数据处理已经成为制造业经营活

^① Axel Gutermuth, ‘The New EU Foreign Subsidies Regulation — Key Aspects for Compliance’, See <https://www.arnoldporter.com/en/perspectives/advisories/2023/09/new-eu-foreign-subsidies-regulation-now-live>, accessed 26 May 2026.

动的一部分。企业如果不能建立清晰的数据分类、处理依据、跨境传输和第三方共享机制，可能在客户管理、售后服务、自动驾驶、员工管理和供应链协同中面临持续性合规风险。

AI Act 的影响则将在未来几年逐步显现。对制造业而言，人工智能监管不只是互联网企业问题，而是会直接影响自动驾驶、智能质检、生产调度、预测性维护、人机协作和供应链决策系统。欧盟 AI Act 采取风险分级方法，高风险 AI 系统将承担更高的风险管理、技术文档、透明度和人为监督义务。^①对于新能源汽车、工业机器人、智能装备和数字化工厂企业而言，AI 合规能力将逐渐与产品安全认证、数据保护合规和市场准入要求相结合。未来欧盟市场可能形成一种新的准入逻辑，即产品不仅要安全、低碳、可追溯，还要数据合规、算法可信、风险可控。

（四）组合型外部规制能力

欧盟正在通过上述规则形成一种“组合型外部规制能力”。其险恶之处在于：不必直接禁止第三国产品进入欧

^① Nicole Joy Elmgart, Navigating the EU AI Act: The Annotated Regulation, (Independently Published 2024), 38 - 53.

盟市场，而是通过提高合规门槛、增加证明责任、延长审查程序、放大供应链责任和强化数据监管，迫使外国企业按照欧盟意志调整经营方式。与传统贸易壁垒相比，这类规则披着气候、人权、安全和公平竞争等“普世价值”外衣，更具隐蔽性和欺骗性，本质上是以规则之名行保护主义之实，严重违背世贸组织非歧视原则和自由贸易精神。中方对此坚决反对。通过推行“开放、可持续和自信的贸易政策”（Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, OSA），欧盟正在将贸易合规转化为地缘政治与产业竞争的防御性工具。^①面对欧盟系统性规则围堵，中方应在多边层面坚定运用世贸组织争端解决机制等国际法手段维护自身合法权益，同时推动企业从个体合规向行业协同、政企联动的综合应对模式转变，形成政府引导、行业协调、企业主体的多层次反制与适应体系。

因此，当前企业需要关注的不是某一项规则本身，而是欧盟正在形成的制度联动效应。CBAM 可能要求企业提供产品碳数据，CSDDD 可能要求企业披露供应链风险，FSR 可能要求企业披露财政支持信息，GDPR 可能限制企

^① Oriol Costa, Eduard Soler i Lecha and Martijn C. Vlaskamp (eds), *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*, (Palgrave Macmillan 2025), para. 37-38.

业跨境调取客户和生产数据，AI Act 可能要求企业说明算法训练、部署和风险控制机制。这些规则叠加后，将对企业内部管理系统提出全面改造要求。欧盟依托其统一市场规模优势，企图通过上述法规将其内部标准强推为全球标准，实现事实上的单边规制霸权，这是典型的规则霸凌行为。^①未来中企在欧盟市场的合规能力，将不再是法务部门单独能够完成的工作，而需要财务、采购、供应链、ESG、数据、研发、生产和海外业务共同参与的综合性治理业务。^②

（五）未来三至五年是企业适应窗口期

从企业层面看，欧盟规则的深刻变化将加速中企分化。具备全球合规体系、碳管理能力、本地化运营能力和供应链透明化能力的大型企业，可能借此进一步提高国际客户黏性，并在欧盟市场中形成合规优势。相反，依赖低成本、低透明度供应链和粗放式出口模式的企业，将面临订单转移、成本上升和市场退出压力。特别是中小供应商，即使

^① Tomasz Braun and Dominika Ewa Harasimiuk, Legal, Regulatory and Ethical Non-binary Choices of the AI Act, (Routledge Taylor & Francis 2026), para. 23-25.

^② BSR, EU CSDDD Finalized: Key Due Diligence Expectations Remain Intact, See <https://www.bsr.org/en/insights-plus/eu-csddd-finalized-key-due-diligence-expectations-remain-intact>, accessed 26 May 2026.

不直接受到欧盟法规约束，也会因为合规压力从受直接管辖的品牌方（客户）通过采购要求和合同义务层层传导，在价值链的“瀑布效应”下面临被排除出欧洲供应链的风险。^①因此，欧盟规则体系既是外部压力，也是推动中企提升国际化治理能力的重要变量。从成员国层面看，中企不能将欧盟视为完全同质化市场。尽管欧盟层面的规则框架趋于统一，但各成员国的执行差异仍将影响企业实际布局。欧盟各成员国在对华经贸政策取向上存在明显分歧，企业在欧布局需充分研判各国政策差异。^②德国、法国、荷兰、匈牙利、波兰等国家在产业政策、监管能力、对华态度和执法重点上均存在差异。德国工业基础雄厚，是汽车、化工、装备制造和高端零部件企业的重要市场，但其环保、劳工、数据保护和供应链责任要求普遍较高，企业合规成本和本地管理要求也相对突出。^③法国更为强调产

^① CDP, CSDDD Policy Explainer, (2024), 4; BSR, EU CSDDD Finalized: Key Due Diligence Expectations Remain Intact, See <https://www.bsr.org/en/insights-plus/eu-csddd-finalized-key-due-diligence-expectations-remain-intact>, accessed 26 May 2026..

^② Oriol Costa, Eduard Soler i Lecha and Martijn C. Vlaskamp (eds), *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*, (Palgrave Macmillan 2025), para. 43 - 45.

^③ Germany Trade & Invest, *The Automotive Industry in Germany* (Issue 2025, 21 May 2025); Germany Trade & Invest, ‘Automotive Industry’; BAFA, ‘Supply Chain Act’; Norton Rose Fulbright, ‘The German Supply Chain Act’.

业主权和战略安全，对关键技术、外资并购、公共采购和国家产业政策具有较强敏感性。^①荷兰依托港口、物流和贸易体系，是进入欧洲市场的重要枢纽，但其数据、供应链透明度等监管较为严格。^②匈牙利近年来积极吸引新能源汽车和动力电池投资，对华经贸合作意愿较强，但其在欧盟框架内的政策空间仍受到欧盟统一规则和政治协调机制的制约。^③波兰具备制造业承接和成本优势，但能源结构、劳动力市场和欧盟政策协调因素仍可能影响企业长期运营。^④因此，中企未来在欧洲布局，应从“市场进入”

^① UNCTAD Investment Policy Monitor, ‘France Revises Its Guidelines for the Screening of Foreign Investment’ (30 July 2025); French Treasury, Foreign Direct Investment Screening in France.

^② Port of Rotterdam Authority, Port of Rotterdam’ ; Port of Rotterdam Authority, ‘Facts and Figures’ ; CMS, ‘GDPR Enforcement in the Netherlands’ (2025); Netherlands Enterprise Agency, ‘About RBC and Due Diligence’ ; Government of the Netherlands, ‘Improving Responsible Business Conduct (RBC)’ .

^③ Reuters, ‘Chinese Battery Maker CATL Expects Hungarian Production to Start by Early 2026’ (Reuters, 7 September 2025), See <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/chinese-battery-maker-catl-expects-hungarian-production-start-by-early-2026-2025-09-07/> accessed 26 May 2026 ; Reuters, ‘BYD to Invest \$94 Million to Triple Electric Bus Output in Hungary’ (Reuters, 27 June 2025), See <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/byd-invest-94-million-triple-electric-bus-output-hungary-2025-06-27/> accessed 26 May 2026.

^④ European Commission, 2025 European Semester: Country Report — Poland (2025); World Bank, Poland Country Climate and Development Report (2024); OECD, OECD Economic Surveys: Poland 2025.

思维转向“区域组合”思维，在总部、研发、生产、物流和销售安排上进行差异化配置。

总之，未来三至五年将是中企应对欧盟绿色供应链规则体系转型的关键窗口期。2026年1月1日起，CBAM结束过渡期进入正式实质性征收阶段，^①CSDDD和CSRD简化后仍将逐步落地，FSR执法案例将继续积累，GDPR跨境数据执法和以高风险AI系统全生命周期监管为核心的AI Act配套规则也会进一步细化。^②若企业能在此阶段提前建立碳核算、供应链尽调、财政支持梳理、数据治理和AI合规体系，将有机会把合规成本转化为市场信誉和竞争优势；若仍然被动应付，将可能在规则全面实施后面临集中性风险暴露。

^① Sidley Austin LLP, A Guide to the EU CBAM: Entering the Full Operational Phase in 2026, (2026), 7.

^② Tomasz Braun and Dominika Ewa Harasimiuk, Legal, Regulatory and Ethical Non-binary Choices of the AI Act, (Routledge Taylor & Francis 2026), 145.

三、 中企赴欧投资经营的应对策略与合规建议

针对欧盟绿色供应链合规规则加速叠加的趋势，建议不再将 CBAM、CSDDD、FSR、GDPR 和 AI Act 分别作为孤立法规应对，而应将其纳入中国企业对欧经营的系统性风险治理框架，坚持“前端识别、系统治理、重点突破、规则参与”的思路，把欧盟绿色供应链合规从被动风险应对转化为企业提升国际化经营能力的重要抓手。

（一） 综合预警与前端审查

当前欧盟规则更新速度快、配套文件多、成员国执行差异明显，企业若仍以单个法务团队或外部律师意见被动应对，难以及时把握规则叠加后的系统性风险。

建议企业建立欧盟绿色供应链合规动态监测机制，围绕 CBAM 正式实施、CSDDD 成员国转化、FSR 执法案例、GDPR 跨境数据执法和 AI Act 配套规则形成常态化跟踪，并面向新能源汽车、动力电池、钢铝、化工、新材料、光伏、风电和装备制造等重点行业发布风险提示。这一机制的重点不应停留在一般政策解读，而应直接服务企业出口、投资、并购、投标和本地化布局决策。企业可形成欧盟合规风险图谱，明确相关规则的适用时间、核心义务、执法

机关、处罚后果、企业准备程度和可能影响的供应链环节。对于计划在欧盟开展并购、公共采购、基础设施项目或重大投资的企业，应将 FSR 前置审查纳入立项程序，提前梳理集团层面获得的财政资金、税收优惠、政策性贷款、政府采购合同、研发补助、担保以及其他可能被认定为外国财政捐助的安排。FSR 并不只关注企业是否获得“补贴”，还关注外国财政支持是否可能改善企业在欧盟内部市场中的竞争地位，欧委会在这一判断上具有较大自由裁量空间。^①

同时，还应将数据和 AI 合规纳入前端审查。对于智能汽车、工业互联网、远程运维、云服务、跨境研发和智能制造企业而言，进入欧盟市场前即应完成数据流向梳理，明确哪些数据在欧盟境内收集，哪些数据可能传回中国或第三国，哪些数据涉及员工、用户、车辆、设备或供应商。GDPR 本身既保护个人数据权利，也保障欧盟内部个人数据自由流动，是企业在欧数字化经营的基础规则。^② AI Act

^① Sullivan & Cromwell LLP, *The EU Foreign Subsidies Regulation: New Filing Obligations in M&A Transactions*, (2023), 4.

^② Recording Law, *What Is GDPR: Complete Guide to EU Data Protection* (2026), See <https://www.recordinglaw.com/world-laws/world-data-privacy-laws/eu-data-privacy-laws/what-is-gdpr/>, accessed 26 May 2026.

实施后，企业还需进一步评估其 AI 系统是否涉及高风险应用场景，并将数据保护、算法透明、模型安全、训练数据来源、网络安全和人为监督要求纳入产品设计和商业模式设计阶段，建立贯穿生命周期的风险管理系统。^①

（二）以碳数据和供应链尽调为抓手

欧盟规则对中国制造业最直接的影响，将首先体现在碳排放数据和供应链透明度两个方面。CBAM 进入正式实施阶段后，企业面临的不仅是碳成本上升，更面临产品级碳核算、供应链排放追溯和第三方核查能力不足的问题。当前不少企业仍以工厂、集团或年度维度管理能耗和排放，尚未形成面向欧盟客户和监管要求的产品级碳数据体系。如果企业高度依赖欧盟设定的惩罚性默认值（Default Values），不仅需缴纳远高于实际水平的碳费用，更会直接削弱产品在欧盟市场的价格竞争力。^②

建议重点出口企业尽快建立覆盖原材料、能源使用、生产工艺、运输环节和供应商数据的碳排放台账，对高碳

^① Clifford Chance, The EU AI Act Overview of Key Rules and Requirements, (2024), 8; Natascha Windholz et al., The AI Act Handbook, (Hanser Publisher 2025), 77.

^② Sidley Austin LLP, A Guide to the EU CBAM: Entering the Full Operational Phase in 2026, (2026), 2.

产品、高排放工艺和高风险供应商实行分类管理。钢铁、铝、化工、电池材料和汽车零部件企业，应优先建立可核查的嵌入排放数据链。欧委会关于 CBAM 的实施报告已表明，过渡期的功能在于推动进口产品嵌入排放监测和报告，并为 2026 年正式期财务义务奠定基础。^①因此，碳数据能力建设应提前完成，而不能等到实际缴费阶段再被动补课。

与此同时，应以 CSDDD 为牵引，推动企业由传统供应商管理转向供应链尽职调查管理。CSDDD 的影响并不限于直接适用企业，而会通过欧盟客户的采购合同、审计要求、供应商准入机制和融资条件向第三国企业传导。CSDDD 正式文本要求企业对自身经营、子公司以及活动链中的直接和间接商业伙伴采取适当尽职调查措施，并识别、预防、减缓和补救不利人权与环境影响。^②中企应尽快将供应链合规纳入采购和客户管理流程，对供应商进行分级分类，重点识别原材料来源、劳工条件、环境许可、危险化学品、强迫劳动风险、童工风险和社区影响等问题。

^① Climate Change Advisory Council, EU Carbon Border Adjustment Mechanism Fact Sheet, (2026), para. 3-4.

^② Latham & Watkins LLP, The EU's Corporate Sustainability Due Diligence Directive — Obligations for Companies, (2024), 2.

对新能源汽车、电池、矿产、纺织、电子和化工行业而言，供应链尽调能力未来将直接影响欧盟客户关系的稳定性。企业与供应商签订合同时，应逐步加入可持续合规条款、数据提供义务、审计配合义务和整改机制，避免在欧盟客户要求下临时补材料、被动整改，甚至因供应链不可追溯而失去订单。^①对于中小企业而言，虽然多数并非欧盟法规直接义务主体，但可能因处于欧盟企业供应链之中而承担事实上的合规义务。^②因此，建议由行业协会牵头，统一供应链尽调模板、碳数据填报工具和供应商合规清单，降低中小企业（SMEs）重复应对不同客户要求的合规成本。

（三）优化欧洲本地化布局

欧盟统一规则正在强化，但成员国之间在产业政策、监管传统、对华态度和执行能力方面仍存在明显差异。中国企业对欧布局不能再简单以欧盟市场作整体判断，而应在欧盟统一规则和成员国差异之间进行组合式安排。德国

^① CDP, CSDDD Policy Explainer, (2024), 4.

^② BSR, EU CSDDD Finalized: Key Due Diligence Expectations Remain Intact, See <https://www.bsr.org/en/insights-plus/eu-csddd-finalized-key-due-diligence-expectations-remain-intact>, accessed 26 May 2026.

工业基础强、客户质量高，但环保、劳工、数据保护和供应链要求较严；法国强调产业主权和战略安全，对关键技术、外资并购和公共采购更为敏感；荷兰适合作为物流、贸易和欧洲运营枢纽，但数据、税务和供应链透明度监管成熟；匈牙利对中国新能源汽车和动力电池投资较为积极，但仍受欧盟统一规则约束；波兰具有制造业承接和成本优势，但能源结构、劳动力市场和欧盟政策协调因素仍需持续观察。^①

建议企业在欧洲布局总部、生产基地、研发中心、物流仓储和销售网络时，不再单纯考虑税负、补贴、土地和劳动力成本，而应综合评估当地的规则执行环境、产业配套、能源结构、客户分布、监管效率和政治风险。对新能源汽车、动力电池和新材料企业，可考虑形成“中东欧制造基地”“西欧研发销售中心”与“荷兰或比利时物流枢纽”的组合安排，在降低生产和物流成本的同时，提升本地化经营可信度。对于高端装备、智能制造和自动驾驶企业，则应更加重视德国、法国、荷兰等市场的数据合规、产品安全和 AI 监管要求，避免因研发、测试、售后数据

^① Oriol Costa, Eduard Soler i Lecha and Martijn C. Vlaskamp (eds), *EU Foreign Policy in a Fragmenting International Order*, (Palgrave Macmillan 2025), para. 43-45.

流转不清而形成长期风险。

本地化布局还应服务于供应链和合规能力建设。企业在欧洲设厂或设立运营中心，不只是为了规避贸易摩擦，更应借此提高对欧盟客户需求、监管要求和供应链标准的响应速度。对于受 CBAM 影响较大的企业，可通过欧洲本地采购、低碳能源使用和产品碳足迹优化降低碳成本；对于受 CSDDD 影响较大的企业，可通过本地合规团队和供应商管理体系提升供应链透明度；对于可能受 FSR 审查影响的企业，则应在并购文件的“地狱或高水条款”（hell or high water clauses）及交易分手费设定、融资结构、补贴安排设计上提前做好解释和证明准备，防范交易延误风险。

①

（四）加强规则参与和政策沟通

欧盟绿色供应链规则并非一次性成型，其大量实施细则、指南、默认值、行业标准和成员国转化规则仍处于动

^① Norton Rose Fulbright, The EU Foreign Subsidies Regulation explained: What businesses should know, (2026), 2; Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP, ‘Navigating the EU Foreign Subsidies Regulation: New Guidelines, Growing Enforcement and What Lies Ahead’, See <https://www.skadden.com/insights/publications/2026/01/navigating-the-eu-foreign-subsidies-regulation>, accessed 26 May 2026.

态调整中。中国企业和行业组织不应只在规则落地后被动适应，而应更为主动地参与欧盟公开咨询、标准制定、行业对话和技术讨论。特别是在 CBAM 默认值、第三国已支付碳价抵扣、CSDDD 供应链尽调合理边界、FSR 财政捐助解释、AI Act 高风险系统标准等问题上，应通过行业协会、商会、专业机构和企业联盟提交意见，争取更加可预期、可执行和非歧视的规则安排。^①

中企也应适时改变对欧盟规则的认知。欧盟规则既是压力，也是筛选机制。具备全球合规体系、碳管理能力、本地化运营能力和供应链透明化能力的企业，可能借此提高国际客户黏性，并在欧盟市场中形成合规优势。反之，则将面临订单转移、成本上升和市场退出压力。建议企业将欧盟合规能力建设纳入国际化战略，而不是作为单纯成本项处理。未来谁能率先形成可核查的碳排放数据、可追溯的供应链管理、可解释的财政支持结构、可合规流动的数据体系和可控的 AI 应用场景，谁就更可能在欧盟新一轮规则竞争中保持主动，甚至将合规义务转化为提升创新能力和商业价值的抓手。^②

^① ODI Europe, EU CBAM in 2025: reform and implementation, (2025), para. 12-13.

^② BSR, EU CSDDD Finalized: Key Due Diligence Expectations Remain Intact, See

结 语

欧盟绿色供应链合规规则已不再是若干分散的技术性法规，而是正在形成一套面向全球产业链的制度性筛选机制。这一变化的关键影响，不在于某一项法规短期增加多少合规成本，而在于企业全球化经营逻辑正在被重新定义。欧盟市场正在从“产品竞争场”转向“制度能力竞争场”。谁能率先建立符合欧盟要求的碳数据体系、供应链尽调体系、数据治理体系和本地化运营体系，谁就可能在新一轮规则调整中获得相对优势；反之，仍停留在传统出口合规思维的企业，将面临订单流失、成本上升、项目延误和声誉受损等复合风险。

从近期风险排序看，CBAM 正式期、FSR 执法强化和供应链尽调传导亟需优先应对。从企业经营层面看，欧盟绿色供应链合规应成为“出海欧洲”的前置决策事项，而不能作为出现监管问题后的补救措施。对重点行业龙头企业而言，应尽快形成集团级欧盟合规统筹机制，将法务、财务、采购、供应链、ESG、数据、研发、生产和海外业务纳入同一工作框架。对中小供应商而言，应通过行业协

<https://www.bsr.org/en/insights-plus/eu-csddd-finalized-key-due-diligence-expectations-remain-intact>, accessed 26 May 2026.

会和龙头企业带动，建立统一的碳数据填报、供应链尽调和合规文件模板，避免被欧盟客户逐个审查、重复整改。从产业层面看，欧盟绿色供应链规则已具有明显的产业政策意义。新能源汽车、动力电池、光伏、风电、钢铝、化工、新材料和智能装备等产业，是中企具备国际竞争优势的重点领域，也是欧盟绿色转型、产业重建和经济安全政策重点关注的领域。欧盟通过绿色规则、供应链规则、外国补贴审查和数字治理规则提高相关产业进入成本，既有气候治理和市场公平的一面，也有维护本土产业竞争力的一面。未来三至五年，将是中企适应欧盟新规则体系的关键窗口期，对欧投资经营也应从“成本优势出海”逐步转向“规则能力出海”，在维护企业正当权益的同时，通过外部规则压力主动推进企业向绿色化、数字化和国际化转型，实质性提升中企扎根欧盟市场的长期发展韧性和规则适应能力。

卢琦、赫璟（上海对外经贸大学区域国别研究院）



联系地址：淮海中路 622 弄 7 号 308 室

联系电话：021-33165460

联系邮箱：zbzh@sh-popss.gov.cn

本报告为研究团队基于公开信息、行业调研、数据分析及专业研究方法独立编制完成的研究成果，仅供行业研究、学术研讨、决策参考交流使用，不构成任何商业、投资、法律、财税及其他专业实操建议。报告免费获取，未经书面正式授权，任何机构及个人不得擅自转载、复制、篡改、摘抄、传播本报告全部或部分内容。