

欧盟《工业加速器法案》解读 及上海应对分析

编者按：今年3月，欧盟委员会提出《工业加速器法案》的立法提案，拟通过“欧盟原产”采购优惠、低碳标准嵌入、外资附条件准入、供应链本地化等要求，将电池、电动汽车、光伏、关键原材料等战略行业的需求、投资与产能系统性锚定在欧盟境内。法案虽仍处于立法审议阶段，但已反映出欧盟从绿色规则约束转向安全优先、本土制造优先的管制取向，且部分条款对中国企业的定向制约意图清晰可辨。欧盟是上海重要的出口目的地之一，锂电池、电动汽车及零部件、光伏设备、高端装备等上海优势出口领域与法案条款关联度高，后续可能面临订单分流、合规门槛抬升与欧洲本地化布局加速的多重压力。本文梳理了法案中的关键制度条款，分析其对上海的传导影响，并提出应对建议。

一、《工业加速器法案》的主要制度设计

3月4日，欧盟委员会将《工业加速器法案》（Industrial Accelerator Act，以下简称“IAA 法案”）提交欧洲议会及欧盟理事会审议。法案提出，到2035年，制造业占欧盟GDP的比重由2024年的14.3%提高到20%。

IAA 法案虽然尚处于立法阶段，但已清晰释放出欧盟以战略自主、经济安全为核心的产业治理新逻辑。法案覆盖欧

盟认定的新兴战略产业领域的新建、改建及技术改造项目。新兴战略领域包括高耗能行业（钢铁、水泥、铝业及化工行业等基础原材料行业）、净零排放技术产业（光伏、风电、电池、热泵、氢能、核能等清洁能源技术领域）以及汽车零部件制造业等领域。法案要求欧盟成员国简化投资流程，统一监管标准，提供配套支持，并把“Made in EU”（欧盟原产）和低碳要求嵌入公共采购和公共支持。同时，法案对特定行业高产能占比国家的投资者，提出了技术转让、员工本地化、外国所有权或控制权最高比例限制等一系列附加限制性要求（法案中的关键规则详见文末附表）。

二、《工业加速器法案》的行业影响及对上海的传导分析

1. 通过需求侧规则带动欧盟本土低碳制造订单回流

把“欧盟原产”和低碳要求嵌入公共采购和公共支持，是IAA 法案最核心的制度设计，直接为欧盟本土企业创造更稳定的订单来源。欧盟影响评估显示，公共采购约占欧盟水泥建筑用量的 31%，约占钢材消费的 11%；若在建筑、基础设施、汽车等领域持续引入低碳和原产地要求，可使钢铁、铝、水泥等行业到 2030 年合计新增约 6.86 亿欧元增加值，并有望撬动约 155 亿欧元相关投资；整个欧洲电动汽车价值链增加值新增约 105 亿欧元。对欧盟本土企业而言，这相当于通过需求侧规则为低碳材料和本地制造创造稳定市场，并将低

碳制造、订单保障、审批提速和就业稳定协同推进，推动更多低碳制造项目、配套投资和产业能力留在欧盟境内。

这一变化将向上海先进制造和绿色低碳产业传导。上海**2024** 年对欧盟出口 **3002.90** 亿元，高新技术产品出口占全市出口比重为 **31.7%**，说明本市对欧出口结构与高技术、高附加值产业联系较为紧密。《上海市支持先进制造业转型升级三年行动方案（2026-2028 年）》也明确提出，发展新一代电子信息、智能网联新能源汽车、高端装备、先进材料、绿色低碳等产业，并推动钢铁、有色金属企业做强特种精品钢、做大轻合金。IAA 法案实施后，上海相关企业进入欧洲市场，将更多面对低碳采购、原产地、供应链透明度等规则约束，产品碳足迹核算、披露和认证能力将成为影响订单获取的重要因素，单纯依靠产品性能和价格优势获取欧洲订单的空间会受到明显压缩。

2. 电池、光伏、汽车零部件等重点领域的供需格局和投资流向将被重塑

IAA 法案将推动欧洲战略产业需求向本地制造、本地组装和本地配套体系集中，对电池、光伏、汽车零部件等外部依赖较高的领域影响更为直接。欧盟影响评估显示，**2024** 年欧盟进口电池约 **280** 亿欧元，其中 **79%** 来自中国；光伏领域，欧盟从中国进口的组件和电池片占其供应的 **94%**，硅片占 **79%**，逆变器占 **50%**；汽车零部件领域，欧盟贸易差额已由 **2019** 年的 **46** 亿欧元顺差转为 **2025** 年约 **49** 亿欧元逆差，齿

轮箱、保险杠、轮胎和传动系统等细分品类对华依赖度增长明显。相关规则落地后，欧洲市场将进一步扩大对本地制造能力、本地供应链配套和本地售后体系的需求，原有依靠进口供给的部分订单将面临重新分配。

这一变化会率先向上海的电动汽车及零部件、锂电池等优势出口领域传导。2025 年上海“新三样”出口额达 1566.7 亿元，其中电动汽车出口规模突破千亿元。上汽集团正在欧洲市场持续拓展，并加强欧洲零部件和服务网络建设，反映出中国车企欧洲布局从整车销售向本地制造和配套承接延伸的趋势。IAA 法案实施后，上海整车、动力电池、电驱动系统、车身轻量化材料、智能座舱、车规电子、售后备件等环节，都可能面临订单、产能和投资布局的重新评估。与此同时，欧盟是上海锂电池第一大出口市场。2025 年前 11 个月，上海出口锂电池 405.1 亿元、增长 30.5%，其中对欧盟出口 209.3 亿元、增长 56.4%，占比超过一半。IAA 推动欧盟扩大本地电池制造和本地供应链配套，将直接影响上海锂电池及储能产品对欧增长路径，未来相关企业既要面对欧盟低碳要求，也要评估在欧组装、仓储、售后和回收体系建设。

3. 域外企业进入欧盟战略产业市场的门槛明显抬升，合规服务和平台支撑需求将集中释放

IAA 法案带来的更深层影响，是欧洲战略产业市场的竞争条件发生变化。过去，企业对欧业务主要依靠产品价格、规模制造、渠道和交付能力；未来，企业还需要同时具备低

碳证明、原产地判定、供应链追溯、本地用工安排、研发投入说明、知识产权合规、海外售后和本地采购组织等综合能力。欧盟影响评估指出，相关要求将推高公共采购和下游产品成本：低碳钢铝要求预计使单辆乘用车价格增加约 69.27 欧元，欧洲制造电池要求预计使纯电乘用车价格增加约 630 欧元，建筑成本预计上升约 0.45%。这表明，欧盟愿意以短期成本上升为代价，推动市场竞争从低价供给转向低碳、合规、本地化和可追溯的综合竞争。

这一变化将**直接抬高上海企业对欧经营的专业服务需求**。对大型企业而言，重点是投资架构、欧洲本地采购、用工合规、知识产权许可、碳足迹核算和供应链透明度管理；对中小制造企业而言，难点则在于单个企业很难独立完成欧盟规则识别、低碳证明、原产地材料、海外仓配、售后服务和法务税务安排。由此看，上海工业品跨境电商、产业互联网平台、检验检测认证机构、法律税务服务机构和“走出去”服务平台，将从一般贸易服务工具升级为企业进入欧洲战略产业市场的基础支撑体系。尤其是中小制造企业，能否通过平台低成本获得这些服务，将直接影响其对欧业务的稳定性和持续性。

三、上海的应对建议

1. 建立面向欧盟产业新规的专项跟踪和评估预警机制

IAA 法案虽然还在立法进程当中，但其中关键条款已反

映出欧盟产业规则调整的重要方向。上海应围绕对欧出口规模较大、规则敏感度较高的行业，组织政府主管部门、行业协会和专业服务机构共同建立专项跟踪和评估预警机制：①**持续跟踪 IAA 法案立法进程、成员国执行口径和配套规则变化，及时研判公共采购、低碳标准、原产地、本地化要求等内容对企业订单、投资和供应链布局的影响；**②**围绕锂电池及储能、电动汽车及零部件、光伏设备、先进材料、高端装备等领域，梳理受影响产品清单和重点企业清单，特别是对欧出口规模较大、欧洲业务占比较高、拟赴欧投资的企业；**③**面向企业提供规则解读、风险提示和应对路径参考，形成行业化、场景化的应对指引，帮助企业区分继续出口、补强认证、布局海外仓配、推进本地组装、开展合资合作等不同路径，避免企业在规则落地后被动应对。**

2. 加快构建与欧盟接轨的低碳制造和认证服务能力

IAA 法案将低碳要求嵌入采购和支持政策，意味着企业对欧业务需要提供更可信的碳数据、生命周期评价、原产地证明和供应链证明。建议上海依托现有绿色低碳产业布局和先进制造业升级部署，**围绕低碳钢、动力电池、光伏组件、汽车零部件、高端装备等重点产品，**尽快补强产品碳足迹核算、绿色材料认证、检验检测、供应链管理和国际标准转化服务。可优先梳理一批对欧出口重点产品，建立碳足迹核算和认证服务目录，推动重点企业开展低碳认证、原产地规则判定和供应链追溯试点，**形成可被国际市场认可的专业服务**

能力，帮助企业在欧洲规则变化中争取更大主动。

3. 推动本市企业从单一产品出口向欧洲本地化经营拓展

IAA 法案对特定战略领域的大额外资项目提出股权控制、本地用工、研发投入、供应链本地化等附加条件，意味着企业深耕欧洲市场需要更多嵌入当地制造、服务和配套体系。建议支持有条件的上海企业围绕欧洲市场需求，分类布局组装制造、备件仓储、售后服务、回收利用、工程交付和联合研发等环节，以合资合作、轻资产制造和供应链嵌入等方式提升对欧洲规则和市场环境的适应能力。对整车、动力电池、高端装备、工业材料等重点领域企业，可优先推动其完善欧洲本地服务网络和配套体系；对暂不具备设厂条件的企业，可先从海外仓、维修中心、技术服务点和本地代理网络入手，逐步降低单纯依赖出口所面临的政策摩擦和订单分流风险。

4. 推动工业品跨境电商和“走出去”平台服务提质升级，助力中小企业规则适配和海外履约

中小制造企业单独应对 IAA 法案成本较高，特别是在欧盟规则识别、低碳证明、原产地材料、海外仓配、售后服务和法务税务安排等方面，往往缺乏专业能力和海外资源。建议上海工业品跨境电商和“走出去”综合服务平台加快从交易撮合工具向合规出海基础设施升级，建设面向欧盟市场的规则适配专区，集成产品准入要求、碳数据模板、原产地证明、海外仓配、售后备件、法务税务、本地服务商和供应链金融等模块，按行业和产品类别形成标准化服务方案，帮助

中小企业以较低成本完成合规准备和海外履约，提升对欧业务稳定性。■

陆颖 上海图书馆（上海科学技术情报研究所）

表 欧盟 IAA 法案的主要制度设计

制度模块	关键规则	政策指向
审批提速	要求成员国建立 国家级数字化单一许可入口 和统一协调机制，对工业制造项目实行“ 一项目、一申请 ”。主管机关在收到申请后 45 天内 确认受理或提出补件要求。	压缩制造项目审批周期，降低投资行政成本。
公共资金	在重点战略领域的公共采购程序中引入“Made in EU”（欧盟原产）和低碳要求，主要有： - 对于民用建筑、基础设施和机动车辆 ◆ 至少25%的钢材为低碳产品； ◆ 至少5%的混凝土和砂浆（含生产原料）为低碳且欧盟原产； ◆ 至少25%的铝材为低碳且欧盟原产。 - 对于纯电动汽车、插电式混合动力汽车及燃料电池汽车 ◆ 整车组装环节在欧盟境内； ◆ 欧盟原产非电池部件的出厂价格占比不低于70%； ◆ 动力电池至少3 个关键部件为欧盟原产（含电池电芯），三年后至少5 个关键部件为欧盟原产（含电池电芯、正极活性材料和电池管理系统）； ◆ 欧盟原产的电动系统组件和电子系统出厂价格占比均不低于50%。 - 对于净零工业 ◆ 电池储能系统-生效1 年后，电池储能系统原产自欧盟，并且对于含有1 兆瓦时以上电池储能的项目，应当包含欧盟原产的电池管理系统；生效3 年后，电池储能系统应当原产自欧盟，且应当包含原产自欧盟的电池单元、电池管理系统和1 个主要特定组件； ◆ 太阳能光伏技术-生效3 年后，光伏逆变器和光伏电芯或同类部件原产自欧盟； ◆ 水循环热泵-生效3 年后，热泵系统原产自欧盟； ◆ 陆上和海上风能-生效1 年至3 年，1 个主要特定组件原产自欧盟；生效3 年后，2 个主要特定组件原产自欧盟；	通过采购和补贴这类需求侧工具，为本土制造、低碳制造创造稳定需求

	◆ 核裂变-生效 4 年后，至少 2 项主要特定组件原产自欧盟；生效 6 年后，至少 3 项主要特定组件原产自欧盟； ◆ 氢气-生效 1 年后，电解槽原产自欧盟，且电解槽的电堆及至少 1 个其他主要特定组件原产自欧盟；生效 3 年后，主要特定组件数量由 1 个增加至 2 个。	
	成员国在设计公共支持政策时，应与上述欧盟原产和低碳要求保持一致。适用范围包括：至少 45% 国家预算规模的能源密集型产业支持计划；100% 的汽车相关支持计划。资格门槛与公共采购规则一致。若执行相关要求导致采购成本高出 25% 以上，或造成项目交付延误超过 7 个月，可获得豁免。	
外资附条件准入	对投资额超过 1 亿欧元、且投资方所在国家在全球相关产业制造产能占比超过 40% 的项目，要求满足以下 6 项条件中的 4 项： （1）外资持股或控制权不超过 49%； （2）与欧盟企业成立合资公司； （3）向欧盟主体进行知识产权许可和技术转移； （4）每年在欧盟研发投入不低于目标营收的 1%； （5）至少 50% 员工为欧盟劳动者（为强制性条件）； （6）30% 的采购来自欧盟供应链，并公开供应链强化战略。	把外部资本转化为欧盟本地产能、技术和就业
工业制造加速区	生效后 12 个月内，各成员国设立至少 1 个工业制造加速区，旨在促进工业活动的地理集聚，并为区内落户的产业营造有利条件。优先在现有工业区和棕地布局，并配套能源、基础设施、融资和供应链协同条件。	以园区化方式降低项目落地成本，强化产业链集聚

资料来源：欧盟《工业加速器法案》，上海图书馆（上海科学技术情报研究所）分析整理