



# 欧盟与 中国 应对系统性的 挑战

欧盟重新平衡与中国关系的  
综合性战略

执行概要





## 我们是谁？

**BusinessEurope**是领先的欧洲发展与竞争力的倡导者，支持助力欧洲范围内的公司，紧跟与公司业务最息息相关的重要问题。

作为公认的社会伙伴，我们的直接成员包括欧洲**35**个国家/地区的国家商业联合会，我们为这些国家各种规模的企业代言。

更多信息请联系

国际关系部

总监: **Luisa Santos**

顾问: **Maurice Fermont**

电话: **+32 (0)2 237 65 04**

电子邮箱: **m.fermont@businesseurope.eu**

感谢**Frederik van Til**所做出的贡献。

**BUSINESSEUROPE**

地址: **Av. de Cortenbergh 168 – 1000 Brussels**



## 序言

长期以来，欧洲商界一直是中国的成功故事的一部分。多年来我们鼓励中国走市场化改革道路，在中国投资并与中国经济合作。1975年欧盟与中国正式建立外交关系。1978年中国开始实施改革开放政策，也是在同一年欧盟与中国签署第一个贸易协定。自此以后双方迅速开展业务往来。如今欧盟是中国最重要的贸易伙伴，而中国也成为欧盟第二大贸易伙伴。2018年双边货物贸易总流量增长至6047亿欧元，2017年双边服务贸易总额约为800亿欧元。然而双方之间仍有巨大经济潜力尚未得到开发。

2001年中国加入世界贸易组织（WTO），中国与欧洲经济均受益匪浅。这就说明规范的多边贸易是经济发展的主要推动力。世界贸易组织是管理多边贸易规范性的组织。随着现代经济需求的变化，组织内部也在逐步发展。然而，近些年世界贸易组织缺乏改革，同时中国的市场化改革放缓或逆转的迹象也愈加明显，由此产生了公平竞争方面的问题，并且随着中国占全球经济份额的增长，这些问题的影响也日益增长。

这就是为什么欧洲商界现在倡导欧盟与中国之间更为稳固与公平的经济关系。我们在本文中概述了双方更为密切的经济往来带来的潜力，也认识并说明了影响双方经济交往的障碍。中国国家主导型经济的巩固带来了系统性挑战，导致中国、欧盟和第三方市场的市场扭曲。这就破坏了欧洲与中国企业之间的公平竞争环境。为了实现更加公平的经济关系这一迫切需求，中国应平衡本国与国外公司的竞争环境，达到真正意义上的平衡，并解决导致市场扭曲的系统性问题。

然而近期的事态让欧洲商界重新产生紧迫感，如果希望得到改进，这些问题就必须得到解决。为了实现更为稳固和公平的关系，欧盟应继续与中国往来，同时采取措施应对这些挑战。

我们的终极目标是确保其与中国之间的公平竞争环境，减轻中国政府干预引起的市场扭曲影响，增强欧盟自身竞争力，确保在第三方市场公平竞争与合作。

总裁：  
Pierre Gattaz



总干事：  
Markus J. Beyrer



## 简介

欧洲商界希望欧盟与中国之间实现更为稳固与公平的经济关系，维持和提升双方当前的经济合作水平。我们认为互惠贸易、投资和竞争将释放巨大的经济潜力。中国的国家资本主义为欧盟与中国，以及欧洲企业与中国企业之间的公平竞争环境带来了系统性挑战，双方的经济潜力尚未有效开发。近期中国的深刻变革使欧洲商界产生了一种新的紧迫感，该问题有待解决。

迹象表明，中国的经济发展轨迹正朝着国家主导型经济，而不是市场化改革前进。这就意味着，欧洲商界越发担心的问题不是中国何时与全球市场经济接轨，而是是否会接轨。缺乏趋同性令欧洲商界严重质疑当前的多边协议能否确保公平的全球竞争环境。

世界贸易组织（**WTO**）长期改革不足更加激化了这个问题。世界贸易组织的存在是为了创造公平的全球竞争环境，随着各国经济的变化，组织需要不断发展。然而，虽然各国经济和商务环境在过去**25**年中发生了巨大变化，管理各国经济和商务环境的协议却基本维持不变。

随着世界上两个最大的经济体——美国和中国之间爆发贸易争端，这些问题已逐渐升温，一触即发。世界经济一体化的今天，此贸易争端可能会对其他贸易伙伴（包括欧盟）产生深远的影响。

正是在此背景下，欧洲商界支持《欧中战略展望》报告所述：中国带来的机遇与挑战的平衡在近些年已经发生转变。<sup>1</sup>多年来欧洲商界支持在互惠基础上进行更为紧密的经济往来，但在这些转变下，我们呼吁欧盟调整其与中国战略关系，维护欧洲商界的价值观、原则和利益。

本战略文件旨在：

- 提高欧盟意识，并说明中国的国家主导型经济如何以及在哪些方面导致欧盟与中国之间的公平竞争环境发生扭曲；以及
- 对于促进双方更加公平的经济关系提出具体建议和需求。

对于欧洲商界，本文件所述问题的最佳解决办法是中国政府减少干预，并对破坏公平竞争环境、导致市场扭曲的干预行为设定明确的限制。中国应当回归市场化改革并重新与全球市场经济接轨，以维持并扩大全球化带来的益处。欧盟应与中国开展建设性合作并与其他国家协力，建立市场化的全球多边治理新规则。

<sup>1</sup> 欧盟委员会，《欧盟-中国：战略展望》，**2019**年



由于这些问题的进展目前停滞不前，我们倡议欧盟应追求四个关键目标，以把握双方关系中的机遇，应对中国国家主导型经济体制带来的系统性挑战。每个关键目标都有专门的章节加以详述。欧盟应：

- 1 确保中国与欧盟之间公平的竞争环境**
- 2 减轻中国政府干预导致的市场扭曲产生的影响**
- 3 增强欧盟自身竞争力**
- 4 确保在第三方市场的公平竞争与合作**

欧盟应在以下三个层面同时追求这些目标，实现政策互补，并增强欧盟在国内外的影响力：

- 1. 在多边和诸边层面：**开展世界贸易组织改革是实现这些目标的最佳方式。欧盟还应与志同道合的伙伴在多边倡议活动中开展紧密合作，以强化和改革多边经济治理机制，恢复全球公平竞争环境。
- 2. 在双边层面：**与中国开展双边往来是打造欧盟与中国更为稳固和公平的经济关系的根基所在。
- 3. 在单边层面：**欧盟应同时增强其自身能力，以把握机遇、缓解挑战。

由于中国国家主导型经济带来的挑战是系统性的，通常并无单一“确凿证据”或政策导致非公平竞争环境。事实上，中国自上而下的经济规划所带来的国家协调和控制式经济管理结构具有累积效应。正因如此，无法凭借单一措施实现上述四个目标。

该执行概要囊括了本文件的主要信息和建议。本文件的章节和副章节包括机遇和挑战的详细分析以及**130**条详细的建议，这些建议协同作用将有助于实现以上关键目标。以上是在全体欧洲商界开展调查之后得出的结果，虽然全面但并非无任何遗漏。本文件及其建议针对欧盟和成员国的政策制定者，其中多项建议与中国直接有关。

本文件由六个不同的章节组成。第一章界定了在欧盟与中国关系中，机遇和挑战的平衡所发生的转变。第二章提出了欧盟应与中国进行全面合作。第三章、第四章、第五章和第六章分别阐述四个关键目标，每个章节中的副章节均对影响这些目标的问题和建议加以分析。

# 01 中国：机遇与挑战的平衡点转变

## ■ 欧洲商界期待与中国更为稳固和公平的经济伙伴关系。

与中国建立更加稳固的关系将为欧洲和中国企业带来巨大机遇。中国已经是欧盟第二大贸易伙伴，欧盟也成为中国最大贸易伙伴。此外，欧洲与中国企业之间公平竞争将会极大促进创新，带来新的机遇。

## ■ 然而，双方的稳固经济关系建立仍然面临诸多挑战。这些挑战损害了欧盟各国商业和就业方面的经济前景。这是源于中国国家资本主义带来的系统性挑战。

### ■ 有哪些系统性挑战？中国的国家主导型体制，包括政府直接控制其主要经济活动，其中包括关键行业、金融机构、国有企业，以及执政党的基层组织和即将覆盖所有企业的社会信用体系（**CSCS**）潜移默化的影响。这种独特和广泛的系统，通过自上而下的经济规划进行国家控制和协调，越来越模糊了公共部门和私营企业之间的界限，导致了“中国企业”——一种由国家主导经济各个方面结构——的产生。

### ■ 为什么这会成为问题？这种国家主导型的体制造成了一些歧视性的后果和市场扭曲，包括但不限于中国企业和外国企业在市场准入方面有所差异，关键领域的中国企业享有金融优势，特定行业享有低价土地、能源、国家指导以及优惠政策支持。中国政府常采取措施推动“自主创新”，目的在于**2049**年在关键领域取得工业和技术领导地位。

### ■ 为何现在这很重要？近期的深刻变革使欧洲商界愈发意识到这些系统性问题正在恶化，我们与问题的解决越行越远，而且这些问题对于欧洲商业的影响越来越大。一种新的紧迫感由此引发，这些问题需要被优先处理。

1. 第一，中国的经济发展轨迹显示，中国非但没有将其国家主导型经济改革为市场经济，反而进行了进一步巩固。欧洲商界越发担心的问题不是中国何时与全球市场经济接轨，而是是否会接轨。缺乏趋同性令欧洲商界严重质疑当前规范化的多边体系能否确保公平竞争环境。

2. 第二，中国正在其经济中重新引入政治意识形态，而不是保持经济改革和自由化。执政党的基层组织（角色）的扩张破坏了私营公司的独立性。企业社会信用体系（**CSCS**）的引入也可能在未来破坏私营公司的独立性及其商业决策。



3. 第三，中国正首次将其国内政策组合出口到其他国家，因为中国具备充分条件并鼓励资本和公司向外扩张。这些扭曲对公平贸易、投资、采购和竞争的影响除了针对中国的欧洲企业，还越来越外溢到欧洲和第三方市场，从而破坏了全球自由经济体系。
  4. 第四，中国经济在近些年来蓬勃发展，意味着这些扭曲对欧洲企业产生的影响远大于**2001**年中国刚加入世界贸易组织时的影响。中国在全球**GDP**中所占的份额由**2001**年的**4%**迅速增长至**2017**年的**15.2%**。<sup>2</sup>同样，中国在全球商品贸易中所占的份额由**2001**年的**4.2%**增长至**2018**年的**12.7%**。<sup>3</sup>
  5. 第五，美国正试图通过与中国的贸易冲突强行解决由中国国家主导型经济引发的问题，而此贸易冲突既有经济属性也有地缘政治属性。这也对欧洲商界产生了影响。
- **为什么这一问题难以解决？**多年来欧盟商界与欧洲政治利益相关者一起鼓励中国走市场化改革道路，并在此基础上支持与中国更加紧密的经济往来。出于同样的原因，欧盟也一直支持中国融入全球经济。总的来说，中国向市场经济的转变能够解决导致市场扭曲的系统性原因，从而推动更为公平竞争的环境。相反地，中国当前巩固其国家主导型经济很有可能会使系统性问题恶化，对欧洲商务的影响也更大。
- **我们的双边关系前景很大程度上取决于中国。**欧洲公司在中国市场上开展业务，或在欧洲和第三方市场上与中国企业竞争时遇到越来越多的挑战。虽然欧盟与中国的双边关系取决于双方之间的往来，但更为稳固和公平的关系前景作为欧洲商界的终端目标，很大程度上取决于中国能否成功解决这些挑战所产生的问题。

<sup>2</sup> 全球经济，《中国：占世界GDP的百分比》，**2019**年。

<sup>3</sup> 基于联合国贸易与发展会议（**UNCTAD**）数据自行计算。



## 02 欧盟应如何与申国往来

欧盟需重新考虑如何与中国往来才能实现我们之前概述的四个关键目标。欧盟在过去采取的与中国往来的方式并未产生理想结果。中国国内近期发生的变化也促使欧盟重新反思其管理工具。鉴于上述困难，欧盟必须重新考虑其对中国采取的政策措施，更加重视互惠性和制约性。

- ▶ **欧盟必须重新考虑其对中国采取的政策措施。**中国偏离市场化改革，转而巩固其国家主导型经济的迹象明显，欧盟不能被动等待中国解决这些问题，而需要行动起来捍卫自身利益。
- ▶ **为什么欧盟应重新考虑其政策措施？**欧盟在过去采取的针对中国的措施往往并未达到理想结果。例如，欧盟贸易伙伴中投资障碍最多的仍然是中国，存在大量投资壁垒和合资企业的限制要求，同时中国的采购市场仍处于封闭状态。因此，为实现最终目标，欧盟应重新考虑与中国的往来方式。
- ▶ **哪些层面的往来？**欧盟应在以下三个层面同时（而非依次）追求这些目标，实现政策互补，并增强欧盟在国内外的影响力：
  1. **在多边和诸边层面：**开展世界贸易组织改革，并依照世贸组织标准与中国往来，是实现这些目标的最佳方式。当前适用的多边协议是为市场经济而设计，并不能充分解决国家主导型经济引发的问题。遗憾的是，迄今为止世界贸易组织改革的尝试收效甚微，部分原因在于无法达成一致的决策。欧盟还应与志同道合的伙伴在多边倡议活动中开展紧密合作，以强化和改革多边经济治理机制，恢复全球公平竞争环境。
  2. **在双边层面：**与中国开展双边往来是打造欧盟与中国更为稳固和公平的经济关系的根基所在。欧盟与中国应通过关键利益相关者（包括商界）之间的协商达成双边协定，重点解决贸易和投资壁垒。欧盟还应鼓励中国追求市场化改革。
  3. **在单边层面：**如果中国无意发展自由市场经济，以往存在以及新增加的多边和双边经济壁垒和市场扭曲仍无法解决。由于在多边和双边层面常常缺乏进展，欧盟应同时增强其自身能力，以抓住机遇，防止由中国政府干预导致的市场扭曲现象波及到欧盟的市场经济。

► **如何往来？** 欧盟应基于其自身价值观、原则和利益，以更加互惠和有条件的方式与中国往来。本文件中所强调的问题相较于现实问题更加结构化，相比“基于问题”的方式（此方式可以逐个解决问题），解决文中问题需要采取全面和政府层面的方式。欧盟需在与中国往来中使用正确工具，还需在至少五个方面更新其政策措施。欧盟应：

1. **同时采取行动：** 单一方法无法让欧盟实现对中国国家资本主义的系统性挑战的目标。因此，欧盟需在多边、诸边、单边和双边层面同时采取行动，而不是依次行动。这一策略将会形成政策互补的局面，并增强欧盟的影响力。
2. **团结一致地行动：** 欧洲公司和各成员国常常面临集体行动的问题。虽然我们的联合行动能够带来最大影响力，但中国也常常利用不对等的开放程度和经济外交等工具加以破坏。欧盟成员国应寻求“同一声音”与中国对话并采取一致行动，例如在未来针对外交政策问题采用“特定多数票”（**QMV**）的机制。欧盟及其成员国还应建立知识共享投资和针对中国的能力建设机制，目的是在整个欧盟实现信息对等性和有根据的决策。
3. **前后一致地行动：** 欧盟需量身定制政策并采取支持其目标（而非与目标相反）的行动，才能实现其目标。欧盟应将其中国策略提升至最高政治优先级，并采取政府层面的方式，各政策都参照衡量基准评估其对目标所做贡献或所产生破坏的程度。欧盟还应通过定期和持续的研究，系统性审查中国崛起对欧盟产生的影响。
4. **有策略性地行动：** 由于中国和美国日益将经济与地缘政治相结合，欧盟的战略自主性和经济主权面临挑战。欧盟当前采用的手段已不再适用于经济、安全、战略性因素日益交织的当今世界。为了鼓励对中国采取更具战略性的方针，欧洲商界呼吁，关于中国，欧盟及其成员国应建立一年一度的战略对话，参与对话成员包括欧盟及其成员国、欧洲商界、学术界和其他关键利益相关者。可参照欧盟委员会英国脱欧特别工作**50**人小组。
5. **充满自信地行动：** 欧盟应大胆利用其经济实力达成目标。欧盟应积极维护其价值观、成功的自由经济制度和欧洲的利益，加强欧盟的经济外交并化解中国的锐力。虽然欧盟也有缺点，但它拥有巨大的软实力和话语影响力。欧盟应在其他手段不足的领域利用这些软实力和影响力，必要时发表公开声明。

## 03 确保中国与欧盟之间公平竞争的环境

为了确保中国与欧盟之间公平竞争的环境，世界贸易组织改革仍然是首要目标。遗憾的是，鉴于近些年实现改革方面存在的困难，欧盟应在双边贸易投资领域、采购、知识产权保护和强制技术转让、标准化、电子商务、能源和气候等方面采取配套措施。

### 世界贸易组织 (WTO)

虽然中国加入世界贸易组织有助于促进中国经济发展和世界贸易，但中国尚未转变为开放市场经济，中国仍有一些在入世议定书中做出的承诺尚未得到充分兑现。世界贸易组织的贸易体制在一些领域中存在分歧并缺乏规则，这就意味着世界贸易组织迫切需要现代化改革。

- ▶ **世界贸易组织改革：**欧盟应牵头与志同道合的伙伴一起设立涉及工业补贴和约束国有企业行为的全方位规则。在这方面，欧盟和中国还应在中欧世贸组织改革联合工作小组中进一步加强讨论。其他改革包括但不限于在谈判方法和决策程序两个方面引入灵活性体制，和加强贸易政策监测和通知程序（例如：对于未达到通知要求的成员进行处罚）。最后，中国应承担与其实际经济发展水平相当的责任，这就意味着中国不能再仅仅被视为发展中国家。
- ▶ **中国应加入现有的WTO协定，欧盟和中国应在目前的谈判中进行合作。**中国应首先履行其长期承诺，即加入《政府采购协定》（GPA）。欧盟和中国应该当进一步合作，在电子商务方面成功达成一项长远的多边协议。此外，欧盟应联合其他WTO成员，重新优先开启有关国际服务贸易协定（TiSA）的谈判，并努力加强WTO框架中的可持续性方面。

### 贸易与投资

众多贸易和投资壁垒削弱了潜在双边贸易和投资关系。欧洲企业面临的市场准入障碍，包括准入前（边境管制）的限制和准入后（境内措施）的限制。**2018年**，作为记录贸易和投资壁垒最多的国家，中国已超过俄罗斯成为欧盟限制最多的贸易伙伴。<sup>4</sup>

- ▶ **互惠贸易与投资关系：**中国应依照其在欧盟市场获得的巨大准入优势，进一步改善市场准入，其中包括商品和服务贸易以及数字化贸易。同时，欧盟必须进一步采取行动，通过进一步加强欧盟的贸易防御工具（TDI）等措施，减轻中国政府对中国公司的支持的负面影响。

<sup>4</sup> 欧盟委员会，《委员会向议会和理事会做出的关于贸易与投资壁垒的报告》，**2019年**。



- ▶ **全面投资协议（CAI）：**对于欧洲商界，在**2020**年底之前完成关于**CAI**的谈判应作为优先事项。但是，内容应优先于时间安排。我们的协议范围应尽可能长远。该协议应消除所有投资障碍，有效保护双边投资。

## 采购

尽管中国公司通常被允许竞标欧盟的公共采购招标，但欧洲企业通常被禁止竞标中国的采购机会。一些法律和事实的障碍阻碍了欧洲企业进入中国采购市场。

- ▶ **世贸组织《政府采购协定》（GPA）：**为了在公共采购市场上实现对等的市场准入，中国应在建立积极可行的提议基础上，尽快加入世贸组织《政府采购协定》（**GPA**）。
- ▶ **进一步修改的国际政府采购机制（IPI）：**欧盟应继续致力于修订IPI。**2016**年国际政府采购机制（IPI）提案旨在追求正确目标，鼓励中国等第三世界国家遵循**GPA**中的均衡市场准入原则。但是，对于其他国家，该提案还需要进一步修改，以避免复杂的价格调整机制以及对欧盟企业国际供应链的负面影响。
- ▶ **全面执行欧盟采购规则：**参与欧盟公共采购市场的外国公司必须遵守我们的规则。因此，欧盟委员会应确保订约当局和成员国一致采用欧盟**2014/25/EU**指令第**85**和**86**条。

## 知识产权与强制技术转移

保护和执行知识产权（**IPR**），消除强制技术转移已成为欧洲商界日益重视的事项。尽管在中国，知识产权的一些领域正在取得进步，但总体形势仍然令人担忧。其中有两方面问题：一方面，中国的知识产权框架还不够完善，另一方面，现有措施的执行力度不足。因此，欧洲商界希望通过适当的知识产权保护来创造一个公平的竞争环境，并消除所有法律和实际上的强制技术转移事件。

- ▶ **改善中国国内的执法：**欧盟应加强与中国专利和知识产权局的交流，以确保获得更有效的承诺，执行世贸组织规定的严格知识产权标准。中国仍然需要采取重要手段，改善和加强其知识产权制度。

- 改善欧盟内部的认知和执法：欧盟还应提高其商界团体对中国境内常见知识产权问题的认识，解决日益严重的假冒和盗版商品进入欧盟市场问题。国家主管部门应运用强大和智能的手段确保欧盟知识产权法的有效执行。
- 解决法律和事实上的强制技术转让事例：欧盟关于**WTO**的强制技术转让案例在其中是重要的一个步骤。诉讼非常重要。但是，欧盟应采取全面战略，应对任何方式的强制技术转移。欧盟应考虑所有能帮助实现这一目标的政策选项，包括设置欧盟网络外交工具箱，以打击由**ICT**驱动的**IP**盗窃。
- 中国应承担起责任，采取大胆的手段：中国应敦促立法、行政和司法方面的变革，消除强制技术转让的事件发生，以创造一个真正公平的竞争环境。其中包括消除对外国公司的歧视性做法，以及取消公开**IP**或敏感商务信息的要求。

## 标准规范

关于中国的标准规范可能有以下三个考虑。首先要考虑的是，中国（国家、部门或地方层面）的法定标准可能用作建立事实上的贸易壁垒。其次，多数规范应由政府确定哪些利益相关者（如果有）可以提供标准。第三个问题关乎中国对标准化领域领导地位的野心。在第三国家单方面使用中国国家标准会导致不公平的竞争环境。这些问题加在一起，说明欧洲企业进入中国市场的机会与中国公司进入欧洲市场的机会不对等，对第三国家可能也是如此。

- 中国应使用国际标准。尽管在标准制定机构方面，中国积极实践参与制定标准，但却常常不加以执行。此外，中国标准所建立的事实上的强制性要求，不应该作为欧盟国家在中国销售产品和服务时的贸易壁垒。
- 正如中国企业可以参与欧盟（CEN / CENELEC、ETSI或国家层面）标准化实践，欧洲企业也应能够完整参与中国的标准化实践。



## 电子商务

电子商务能够为欧洲消费者提供更多选择，并为欧洲制造商提供触及消费者的新手段。**2018年**，大多数在欧盟流通的电子商务类包裹来自中国。<sup>5</sup>迄今为止，无法认可的是，许多进入欧洲市场的中国产品和服务还不完全符合欧盟法律和安全法规——大部分来自但不仅限于电子商务领域。

- ▶ **欧盟必须保证只有符合欧盟规定的产品才能进入联盟市场：**应加强欧盟市场监管能力，进一步设定“欧盟快速警报系统”以应对这些挑战——尤其是但不仅限于电子商务领域。欧盟成员国和欧盟应确保国家主管部门提供有力且智能的手段，以确保欧盟法律在欧洲边境有效执行。
- ▶ **欧盟和中国应该互相合作，达成多边电子商务协议谈判：**未来的电子商务多边协议应建立约束性规则，确保自由、安全和可靠的跨境电子商务。

## 能源与气候

为了在**2050年**之前达成气候中和的目标，我们迫切需要在国际上联合起来。因此，作为全球主要温室气体排放国（占全球排放量的**28%**<sup>6</sup>），中国应与欧盟及《巴黎协定》的其他签署国一道承担责任。尽管欧盟已经采取了深远的气候政策，但对于中国和第三国家——尤其是非洲，工业领域仍缺乏等效的气候政策措施。气候和环境政策对中国制造业的负担成本远低于欧盟国家。

- ▶ **欧盟与中国根据《巴黎协定》着手进行双边和多边的密切合作：**在这方面，例如，欧盟和中国应继续其应对气候变化的伙伴关系。
- ▶ **防止“搭便车”和碳投资泄漏，保护欧洲工业的竞争力：**欧盟和欧盟成员国必须充分实施现有欧盟排放交易体系内的措施，最大程度地减少碳和工业泄漏的风险。欧盟需要一系列针对性手段保护其免受“搭便车”者的影响。
- ▶ **欧盟必须最大程度地减少其对中国原材料的依赖，尤其是稀土和贵金属：**欧盟必须考虑采取其他措施，以积极缓解“搭便车”和国际监管不对称所造成的竞争力扭曲现象。

<sup>5</sup> Wik Consult，《欧盟包裹物流市场的评估》，**2018年**。

<sup>6</sup> “排放”仅包括燃料燃烧所产生的CO<sub>2</sub>排放。数据可通过“国际能源机构”网页获得（**2016年**）。

## 04 减轻中国政府干预导致的市场扭曲影响

欧盟应采取措施，减轻政府介入引起的市场扭曲对欧洲商界的影响。欧盟应规范国有企业的作用，采取积极措施解决工业补贴问题，进入国际市场以试图消除产能过剩，采取竞争政策和国家援助。

### 国有企业（SOE）

尽管中国政府宣称市场在资源配置中发挥“决定性”作用<sup>7</sup>，但习近平主席关于国有企业应该变得“更强、更好、更大”的声明与市场改革的言论形成鲜明对比。国有企业的行为让市场化改革发生了逆转；执政党对国有企业治理的影响增加；大型国有企业合并增加，并且对国有企业的优惠待遇仍然存在。

- ▶ 欧盟应制定“SOE准则”以减轻政府干预导致的市场扭曲：**SOE**准则要求制定欧盟政策时应考虑到其他国家**SOE**的市场扭曲效应。**SOE**准则可以应用于补助、投资和采购等领域。欧盟还应调查该原则是否可以应用于其他政策领域。《全面投资协议》（**CAI**）和可能的国际采购工具应包含有关国有企业的特殊规定。
- ▶ 确保“竞争中立”：欧盟应倡导建立关于国有企业竞争中立的多边规则。欧盟还应鼓励中国制定竞争中立规范。此外，针对欧洲的“竞争中立规范”是否以及如何确保他国国有企业在欧洲市场上的竞争中立，欧盟也应做出相关研究。

### 补助

中国为本国工业提供各种形式的政府支持，尤其在《中国制造2025》等的工业政策出台背景下。补贴有多种形式，包括直接补贴、政府补助、税收优惠和出口信贷。近年来，中国对国有企业的直接和间接补贴已达到年度GDP的1.3-1.6%。鉴于除了国有企业外，私营企业也在2018年获得了直接补贴总额的三分之一，所以总补贴额甚至更高。这些问题越来越多地扩散到包括欧盟市场在内的全球贸易体系中。

- ▶ 欧盟应推动多边、双边和双边力量，建立工业补贴和国有企业的新纪律。在这方面，欧盟、日本和美国应在三边讨论中得出具体成果，考虑就多边协议展开谈判，解决政府干预引起的市场扭曲情况。欧盟还应在中欧世贸组织改革联合工作小组中加强对工业补贴和国有企业的讨论。
- ▶ 欧盟应在其境内市场上反转其他国家国有企业的举证责任，并让他们证明自己在本国市场没有接受不公平的补助。这符合世贸组织的规定，这种公开透明有助于欧盟有效利用自身手段解决其市场内部政府补贴所带来的影响。

<sup>7</sup> 中国共产党中央委员会，《中国共产党中央委员会决定：全面深化改革的重大意义和指导思想》，2014年。



## 产能过剩

尽管产能过剩是一个全球性问题，但中国的工业政策处于以国家为主导的经济计划框架内，是造成这一问题的最大原因。包括政府补贴在内的一系列政策工具助长并加剧了这个问题。尽管中国已经承认了产能过剩的问题并已提出解决方案，但迄今为止产能过剩的问题尚未明显减少。

- ▶ **中国应该继续采取大胆的手段消除产能过剩。**减少政府干预以及增强欧洲和其他国家商务领域的互惠市场准入将有效增强中国产能过剩问题的解决能力。
- ▶ **欧盟及伙伴国应敦促中国采取进一步措施来设定和颁布目标，通过法律和市场手段减少过剩产能。并防止中国向其他国家市场倾销过剩产能。**涉及减少政府干预导致的市场扭曲问题，**G20**和经合组织（**OECD**）论坛是多边谈判的良好机会。
- ▶ **欧盟也应该更好地利用贸易防御工具（TDI）。**更多详细信息请参见贸易章节。这其中包括加强**TDI**和贸易透明度工具，确保有足够的内部人员和资源来进行**TDI**调查，以及定期进行状况检查，以确保我们的**TDI**能够及时解决新型贸易扭曲问题。

## 竞争政策和国家补助

欧盟必须找到解决方法，减轻外部干扰并确保全球范围内的公平竞争。欧盟必须利用所有现有平台来减轻包括中国在内的第三阶梯国家的政策和条例所引起竞争干扰。

- ▶ **对并购做出评估时，欧洲委员会应确定何种情况应以全球市场环境为中心。**同时，委员会应考虑到整体市场发展和内部市场竞争。
- ▶ **欧盟需要更好地评估互相关联和/或协同合作的（法律独立）公司（单一经济实体）的市场力量。**正式和法律上独立的中国投资者与中国政府的中央调控计划相配合，他们实施的收购带来了重要风险。欧盟应着手分析由日益集中的中国市场和正式独立企业（单一经济实体）的配合行为给市场竞争带来的风险。
- ▶ **欧盟应强化欧盟国家补助规范，以应对补贴导致的市场扭曲。**欧盟境外：欧盟需要倡导在**WTO**中制定更加严格的国家补助规范，并将其纳入贸易和投资协议中。对于解决其他国家补助导致的市场扭曲，欧盟还应分析修订欧盟国家补助规范是否合理。

## 05 加强欧盟自身竞争力

随着技术对经济、社会和政治产出的影响增强，我们看到了全球创新领域竞争的明显加速。尽管拥有众多成果，但欧洲在这场竞争中仍然处于落后地位。欧盟在全球研发总支出中所占的份额已从**2000年的25.8%**下降到**2018年的20%**。同期，中国所占的份额从**5%**增加到**21%**<sup>8</sup>。欧盟必须深化单一市场，制定更宏大的产业战略，在研发领域进行更多投资，促进数字化发展，保持其竞争优势。

### 竞争激烈的单一市场和积极的产业战略

企业在欧盟和欧盟成员国开展业务时仍然会遇到监管和行政障碍。然而，在营造良好的商务监管环境方面，中国正在追赶欧盟。尽管就整体经商条件而言，欧盟的排名高于中国，但在某些指标上，如今在中国开展业务比在欧盟更容易。例如，在**2018年**，（对于本地公司而言）在中国开展业务比在欧盟更容易。<sup>9</sup>为了保持竞争力，欧盟必须：

- **深化单一市场：**监管不对称对企业（尤其是初创企业）发展规模经济来说是一种挑战。在注意相称性和必要原则的同时，必须尽可能协调国家法规。帮助企业提供良好的欧盟内环境基础至关重要，新公司可以借此发展规模经济并面向全球范围竞争。
- **制定战略性产业政策：**欧盟必须制定适宜产业架构条件改善的战略，以激励各种规模的公司进行投资、创新和发展，而不是像中国那样制定统治性的产业政策。
- **制定更有利的欧盟和国家法规法则，最大限度地减少监管和行政管理负担。**应对中国的稳步追赶，这将有助于保持我们监管方面的竞争力。

### 研究与创新

中国正在成为研究、开发和创新（**RDI**）层面某些关键领域的强国，在政府的研发支出方面已经超过了欧盟。**2017年**，欧盟**RDI**支出相当于**GDP的2.07%**，而中国的**RDI**支出为**2.13%**。这一数值与韩国（**4.55%**），日本（**3.20%**）或美国（**2.79%**）等第三国相比甚至更糟。

- **扩大研发预算：**欧盟必须更加积极地支持私营部门的研发投资，以实现欧盟3%的目标并将“地平线欧洲”（*Horizon Europe*）计划的预算增加到至少**1200亿欧元**。
- **创造面向未来的技能和工作：**维持和提高欧洲的竞争力及其创新能力离不开高端人才。当前，技术工人的短缺阻碍了欧盟在世界环境中的经济增长。

<sup>8</sup> 欧盟委员会，《欧盟的科学、研究和创新成果》，**2018年**。

<sup>9</sup> 世界银行，《2019年营商环境报告》，**2019年**。



- ▶ 建立“鼓励创新”的监管环境，以克服“死亡低谷”：提高监管效率和设立工业领域的“地平线欧洲”（Horizon Europe）计划将有助于克服研究与成果商业化之间的“死亡低谷”。
- ▶ 加强欧盟内部的合作：由于技术的复杂性和跨学科性增强，公司间需要更多的协作。欧盟必须促进欧洲伙伴关系，增加对公司的吸引力。
- ▶ 保持开放，鼓励国家间互惠研发项目，保护敏感和重要的研究数据：研究是一个需要国际合作才能蓬勃发展的领域，合作能够获得最大化的潜在社会和经济利益。同时，欧盟在中国的研发项目中应寻求公平准入，并且需要更加谨慎地保护敏感和重要的信息。

## 数字经济和网络安全

健康数字经济的关键原则包括开放和避免贸易保护主义，同时维护全球范围内的竞争环境，保护知识产权、隐私和个人数据，并提高网络安全措施。中国的数字战略为欧洲企业带来了机遇，同时也带来了巨大挑战。随着中国采取数字贸易保护主义措施，中国成为数字贸易领域限制性最强的主要经济体。<sup>10</sup>因此，欧盟需要采取大胆的手段应对数字保护主义，以发展我们自己的数字竞争力，增强网络防御和安全能力，以保护我们的创新和技术。

- ▶ 投资欧盟数字化领域，加强竞争力。为了跟上中国和美国庞大而活跃的数字化市场发展，欧盟机构和成员国需要进一步发展欧洲数字化市场，调整单一市场中的法律和法规框架。欧盟和成员国应投资于关键技术（**key enabling Technologies, KETs**）。
  - ▶ 欧盟应着手应对中国的数字保护主义，恢复国际竞争环境，解决与网络有关的风险和滥用问题。公司在欧盟境内遭到政府发起的网络攻击。但是，欧盟的任何手段都应将有利于竞争的政策与整治非公平行为的工具结合起来。
- 中国应该遵守国际规范和协议：尽管所有国家对隐私和国家安全都有合理需求，但数字领域政策措施应细化定制，依据国际规范，无差别对待并与加入的WTO协议保持一致。

<sup>10</sup> 在由欧洲国际政治经济中心（ECIPE）编制的“数字贸易限制指数”中，中国是贸易限制最大的国家。

## 06 确保公平市场竞争 第三方市场合作

除了在双边经济关系中实现公平竞争之外，对欧洲企业的长期机遇至关重要的是将公平竞争环境扩展到第三方市场。“欧盟互联互通战略”（EU Connectivity Strategy）是这方面的重要一步，应重点推进其正确实施。同时，欧盟还应努力与中国接触，以确保其“一带一路”倡议符合国际标准。坚持多边经济治理做法对第三方市场上的公平竞争至关重要。

### 欧盟互联互通

积极改善欧盟与亚洲之间的互联互通是欧盟应优先关注的事项。连接运输、数字、能源和人类网络将有助于双边贸易，例如降低运输成本。这将使欧盟和中国的企业和消费者受益。

- ▶ **2021-2027年度，必须大幅提高欧盟的互联互通预算多年期金融框架（MFF）：**为了使欧盟在全球范围内保持竞争力，欧盟必须增加可用于“泛欧交通运输网”（TEN-T）、“投资欧洲”（InvestEU）等互联互通计划以及欧盟发布的欧亚互联互通战略的预算。
- ▶ **欧盟和中国应继续探讨“欧盟互联互通战略”（EU Connectivity Strategy）与“一带一路”倡议（BRI）之间的协作的可能性：**例如，欧盟应该在其泛欧交通网（TEN-T）路线研究中进一步分析“一带一路”倡议（BRI），并与中方合作研究以确定优先路线，以防范可能出现的瓶颈和运输限制。
- ▶ **欧盟应该更好地推进“欧盟互联互通战略”（EU Connectivity Strategy）：**欧盟在亚洲的实质性财政投入应继续增强，欧盟应该考虑将其“互联互通战略”（Connectivity Strategy）重设一个更具吸引力的名称（例如“马可波罗策略”（Marco Polo Strategy）），对现有名称做补充。欧盟应与成员国分享有关互联互通问题的技术和机遇，反之亦然，以便双方在国家和欧盟层面的对外经济外交中将其列入考虑。
- ▶ **确保“一带一路”互惠准入原则：**这意味着允许中国和其他外国公司竞标与“欧亚互联互通战略”（EU-Asia Connectivity Strategy）有关的招标，但前提是欧洲建筑公司可以平等加入由中国资助的基础设施项目，如“一带一路”。
- ▶ **通过建立商业咨询委员会强化商界和其他利益相关者的磋商和对话：**应创建一个结构性的利益相关者平台，可以轻松公开地讨论该战略的实施，并听取利益相关者的有益意见。

### “一带一路”倡议

“一带一路”为欧洲公司提供了各种机会。除了建筑和运输业外，银行、咨询和保险服务业等其他领域

都可能受益于“一带一路”倡议。但是，到目前为止，虽然欧洲企业努力参与，但大部分机遇尚未实现。中国关于更加开放、公平和绿色“一带一路”倡议的言论现在需要付诸具体行动。

- ▶ 欧洲应作为一个整体，以“共同的声音”与中国交流：成员国应呼吁中国增加互惠，特别是在基础设施领域，提高透明度，优先考虑高标准的劳工和环境，并确保债务的可持续性。
- ▶ 更加开放、公平、绿色和规范的“一带一路”承诺现在需要交付具体结果：为了更好发展，招标和采购方面公司需要公平竞争和设立可控规则。
- ▶ 应始终敦促中国建立与“一带一路”有关的国际标准。

### 第三方市场的公平竞争

欧洲公司欢迎国际竞争，竞争能够促进发展和创新。所有欧洲公司都在**WTO**、**OECD**和其他机构建立的多边治理框架内参与国际竞争。但是，中国参与多边主义是有选择性的。这意味着，比如，中国经常偏离多边融资做法，而无视经合组织的准则，这助长了国际竞争环境的倾斜趋势。

- ▶ 欧盟应与合作伙伴共同努力，将中国加入现有多边框架中：例如经合组织关于出口信贷的约定（特别是国际出口信贷工作组）、巴黎俱乐部（**Paris Club**）和若干**WTO**协定等。
- ▶ 欧盟和欧盟成员国应鼓励中国参与、实施和遵守：
  - ▶ 经合组织发展援助委员会（**DAC**）的所有决定、建议和准则。
  - ▶ 《经合组织官方支持的出口信贷的约定》确定的所有义务。
- ▶ 欧盟迫切需要联合外国发展机构。在第三方市场（尤其是在非洲）的基础设施融资的数量和管理方面，欧盟都必须追赶诸如亚洲和美国的发展金融机构（**DFI**）等。
- ▶ 全球欧盟代表团需要发挥更大的作用，促进有效的经济外交实践。

# BUSINESSEUROPE



BusinessEurope 是领先的欧洲发展与竞争力的倡导者，支持助力欧洲大陆公司，紧跟与公司业务最息息相关的重要问题。作为公认的社会合作伙伴，我们的直接成员包括欧洲35个国家/地区的国家商业联合会，我们为这些国家内的各规模企业提供服务。



奥地利



比利时



保加利亚



克罗地亚



塞浦路斯



捷克共和国



丹麦



丹麦



爱沙尼亚



芬兰



法国



德国



德国



希腊



匈牙利



冰岛



冰岛



爱尔兰



意大利



拉脱维亚



立陶宛



卢森堡



马耳他



黑山共和国



挪威



波兰



葡萄牙



圣马力诺共和国



罗马尼亚



塞尔维亚



斯洛伐克共和国



斯洛文尼亚



西班牙



瑞典



瑞士



瑞士



荷兰



土耳其



土耳其



英国



地址： Avenue de Cortenbergh 168  
B - 1000 Brussels, Belgium  
电话： +32(0)22376511 / 传真： +32(0)22311445  
电子邮箱： main@businesseurope.eu

WWW.BUSINESSEUROPE.EU

EU Transparency Register 3978240953-79