欧盟营商环境报告

2025

本报告所含信息仅供参考，任何内容均不构成财务、法律、商业、投资建议、投资咨询意见或其他意见。中国贸促会研究院对本报告所含信息的时效性及完整性不作任何明确或隐含的保证，亦不对因使用该信息而获得的结果承担任何法律责任。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

目 录

前　言 1

总报告

第一章　中欧经贸合作现状 5

一、中国与欧盟互为重要经贸伙伴 6
（一）欧盟是中国第二大贸易伙伴 6
（二）欧盟是中国对外投资重要目的地 7
二、元首外交引领中欧经贸合作走深走实 9
（一）高层对话推动中欧关系迈上新台阶 9
（二）中欧工商界合作意愿强烈 11
（三）中欧环境与气候合作深化 12
（四）中欧汽车产业合作领域拓展 13
（五）中欧能源技术创新合作高水平发展 14
（六）中欧班列畅通陆路贸易 16

第二章　欧盟营商环境总体问题 17

一、欧盟营商环境仍需进一步改善 18
（一）超四成受访中资企业认为 2025 年欧盟营商环境待改善 18
（二）超四成受访中资企业认为欧盟营商环境较上年无变化 19
（三）超五成受访中资企业反映市场准入壁垒较高 20
（四）近四成受访中资企业认为欧盟行政执法环境较上年无变化 21
二、“泛安全化”倾向加重 23
（一）近七成受访中资企业认为欧盟存在“泛安全化”行为 23
（二）对关键原材料的管控与保护力度加强 24
（三）限制或禁止中国供应商参与欧盟 5G 网络建设 25
三、贸易投资壁垒增加 26
（一）对华贸易救济措施增多 26
（二）碳边境调节机制的反规避监督强化 28

（三）《外国补贴条例》调查已构成贸易投资壁垒 28
（四）欧委会在外资审查中的权限增强 30
四、经济增速放缓与生产成本上升 32
（一）经济增速放缓 32
（二）企业生产经营成本上升 34
第三章　总体建议书 35
一、打造对外资企业更加友好的营商环境 36
二、停止以“安全”为由限制中资企业经营 36
三、保持贸易和投资市场开放 37
四、推动欧盟经济持续复苏 38

分报告

第四章　市场准入 41
一、政策动向 42
（一）发布“一揽子简化方案” 42
（二）通过《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》 43
（三）修订《欧盟外国直接投资审查条例》 45
（四）部分成员国新建或调整外国投资审查机制 45
（五）荷兰干预中资企业正常经营 48
（六）对钢铁行业的贸易保护加强 49
二、中资企业面临的困难挑战 50
（一）近四成受访中资企业认为欧盟市场准入环境不如 2024 年 50
（二）超五成受访中资企业认为欧盟外资审查政策继续加码 50
（三）超六成受访中资企业认为欧盟外资审查增加企业投资风险和经营不确定性 51
（四）六成受访中资企业认为欧盟外资审查程序冗长、范围扩大 52
三、我们建议 53
（一）提升外资审查透明度 53
（二）规范欧委会否决成员国获批项目的自由裁量权 53
（三）增强外资审查标准协调性 53
（四）审慎使用“双反”调查工具 53
（五）放宽钢铁行业贸易保护限制 54

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第五章　出口管制 55

一、政策动向 56
（一）发布《关于协调国家管控清单的建议》 56
（二）通过修订后的《欧盟两用物项出口管制条例》 56
（三）对俄制裁措施涉及多家中国实体 57
二、中资企业面临的困难挑战 58
（一）近七成受访中资企业反映出口管制收紧给其经营带来负面影响 58
（二）超六成受访中资企业认为出口管制增加合规负担 59
（三）超七成受访中资企业认为两用物项出口许可申请周期较长 59
（四）近五成受访中资企业认为出口管制政策限制其与欧盟企业供应链合作 60
三、我们建议 61
（一）优化管控规则以促进技术创新合作 61
（二）缩减两用物项出口管制清单 61
（三）避免单边制裁措施不当波及中资企业 61
（四）扩大通用出口授权的适用范围 61
（五）优化两用物项出口审批流程 61
（六）合理评估政策对企业间合作的影响 62

第六章　竞争政策 63

一、政策动向 64
（一）发布《2024 竞争政策报告》 64
（二）推出《工业加速器法案》 64
（三）首次依据《数字市场法》开出罚单 65
二、中资企业面临的困难挑战 65
（一）近四成受访中资企业认为欧盟竞争政策环境不如 2024 年 65
（二）近八成受访中资企业认为欧盟外国补贴审查存在双重标准 66
（三）超六成受访中资企业认为《外国补贴条例》使其在欧竞争处于不公平地位 67
三、我们建议 68
（一）优化竞争政策环境 68
（二）明确“外国补贴”审查范围 68
（三）规范自由裁量权限 68

第七章　公共采购 69

一、政策动向 70
（一）出台限制中企参与医疗器械公共采购 IPI 执行条例 70
（二）细化净零技术和产品“韧性贡献”标准 71
（三）明确首批公共采购可持续产品范围 73
二、中资企业面临的困难挑战 74
（一）四成受访中资企业认为欧盟公共采购环境不如 2024 年 74
（二）超五成受访中资企业表示 IPI 影响其在欧经营 75
（三）超五成受访中资企业认为欧盟公共采购存在区别对待情形 76
三、我们建议 76
（一）审慎使用《国际采购工具》 76
（二）取消对中国医疗器械产品的限制 77
（三）优化公共采购产品“韧性贡献”评价标准 77
（四）明确“优先采购”适用范围及边界 77

第八章　数字经济 79

一、政策动向 80
（一）正式实施《数字运营韧性法》 80
（二）启动《数字公平法案》公众咨询 80
（三）实施《关于公平获取和使用数据的协调规则条例》 81
（四）出台《数字服务法》授权法案 81
（五）发布《人工智能大陆行动计划》 83
（六）发布《电子商务安全与可持续发展综合工具箱》 83
二、中资企业面临的困难挑战 84
（一）受访中资企业认为区域内部数字经济发展不平衡是最主要问题 84
（二）近七成受访中资企业认为欧盟以“网络安全”为由干预企业正常经营 85
（三）受访中资企业认为欧盟数字法规存在一定负面影响 86
（四）受访中资企业认为欧盟电子商务新规提升经营成本 86
三、我们建议 87
（一）加快区域内信息基础设施建设 87
（二）提升数字经济领域法规协调性 87
（三）提升网络安全审查的透明度 88

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（四）持续完善电子商务监管政策 88

第九章　金融 89

一、政策动向 90
（一）连续 8 次下调三大关键利率 90
（二）建立数字欧元创新平台 90
（三）加强洗钱与恐怖融资监管 91
二、中资企业面临的困难挑战 92
（一）四成受访中资企业认为欧盟金融环境不如 2024 年 92
（二）近七成受访中资企业难以公平享受融资优惠政策 93
（三）超五成受访中资金融企业认为未来欧盟金融业合规压力增大 94
三、我们建议 95
（一）优化反洗钱与反恐怖融资监管 95
（二）稳定与改善金融市场环境 95
（三）持续优化欧盟金融营商环境 95
（四）提升跨境支付结算效能 96
（五）适度降低金融业合规成本 96

第十章　绿色经济 97

一、政策动向 98
（一）出台《清洁工业新政》 98
（二）发布《汽车行业行动计划》 98
（三）推进《零毁林法》简化修订 99
（四）简化并加强碳边境调节机制 100
（五）碳边境调节机制向下游成品扩围 101
（六）引入全面的温室气体减排方法 101
二、中资企业面临的困难挑战 102
（一）超六成受访中资企业认为欧盟绿色经济领域法规对其产生冲击 .. 102
（二）约半数受访中资企业认为在绿色经济领域遭遇不公平待遇 103
（三）碳边境调节机制扩围增加企业运营成本与经营不确定性 104
三、我们建议 105
（一）完善绿色合规指引机制 105
（二）恪守技术中性与非歧视原则 105
（三）审慎界定碳边境调节机制边界 105

（四）深化中欧绿色产业链务实合作 105

附录一　研究过程综述 107

附录二　在欧中资企业经营状况 111

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

前　言

2025 年是中国与欧盟建交 50 周年。50 年来，中欧经贸合作取得丰硕成果，展现出强大的内生动力。2025 年，中国与欧盟货物贸易总值为 8281 亿美元，同比增长 5.4%，其中中国对欧盟出口 5599 亿美元，同比增长 8.4%。截至 2025 年底，中欧双向投资存量已超过 2800 亿美元。

中欧工商界是支持中欧关系发展的中坚力量。为充分反映在欧中资企业呼声，推动欧盟改善营商环境，中国贸促会研究院已连续八年开展欧盟营商环境调研，系统梳理欧盟及其成员国出台的法律与政策，通过实地调研、企业座谈、问卷调查等多种方式调研在欧中资企业，每年调查企业约占中国在欧盟设立企业总数的 10%。

调研显示，2025 年中欧工商界积极互动交流，合作成果丰硕、意愿增强，但中资企业反映欧盟营商环境仍需进一步改善。47%的受访中资企业认为欧盟营商环境待改善，44%的受访中资企业反映 2025 年欧盟营商环境较 2024 年无变化，36.7%的受访中资企业认为不如 2024 年。具体问题体现在如下三方面：

一是“泛安全化”倾向加重。欧盟在经贸与科技领域的“泛安全化”倾向对中欧企业合作形成挑战。欧委会发布《经济安全原则》指导文件，提出实施“RESourceEU”关键原材料计划，旨在通过建立欧洲关键原材料中心，提高欧洲工业的自给自足能力。欧盟正式实施《关键原材料法》，强化对关键原材料的管控与保护。以“5G 安全工具箱”为范式，逐步将安全审查机制延伸至光伏、光纤等新兴领域。调查显示，65.9%的受访中资企业反映欧盟存在将经贸问题政治化、泛安全化的行为或倾向。

二是贸易投资壁垒增多。欧盟持续加强贸易防御工具运用，中国成为欧盟贸易救济措施的主要实施对象。2025 年，欧盟共发起 20 起反倾销调查，涉及中国产品的有 13 起，占比高达 65%。欧盟碳边境调节机制（CBAM）不断推进，适用产品范围由基础材料扩展至下游产品，反映出欧盟正通过绿色规制手段提高国际贸易门槛。欧盟在依据《外国补贴条例》开展调查的过程中，频繁采用“黎明突袭”等手段，

给在欧中资企业正常经营带来较大冲击。欧盟修订《外国直接投资审查条例》，扩大安全审查范围并建立绿地投资强制申报制度。调查显示，51.8%的受访中资企业认为未来欧盟市场准入壁垒将进一步提高。

三是企业生产成本上升。欧盟经济面临增长动力不足与能源价格高企的双重压力。企业用能成本增加，电力、天然气及碳配额价格普遍上涨。部分城市公共事业费用大幅上涨，斯德哥尔摩、奥斯陆、华沙 2025 年公共事业费用较 2020 年上涨均超过 100%。调查显示，42.8%的受访中资企业反映欧盟生产成本不断上升。

针对上述问题，在欧中资企业提出四方面建议，希望欧盟及其成员国进一步优化营商环境。

一是打造对外资企业更加友好的营商环境。呼吁欧盟更加重视外资企业对欧盟经济发展的促进作用，切实推动解决企业反映较为集中的营商环境问题，提升政府服务水平和行政效能，降低企业生产经营的制度性成本，为包括中资企业在内的所有外资企业提供公平、透明、可预期的营商环境。

二是停止以“安全”为由限制中资企业经营。呼吁欧盟修正将经贸问题泛安全化、政治化的倾向，取消对中资企业项目的过度审查。完善《关键原材料法》和“5G 安全工具箱”，细化评判标准，避免歧视性行为。

三是保持贸易和投资市场开放。建议欧盟避免过度使用贸易防御工具、以绿色为名行保护主义之实等行为，降低贸易壁垒。完善《欧盟外国直接投资审查条例》和《外国补贴条例》，避免其中存在的边界泛化、自由裁量权过大等问题，提高执法的透明度。

四是推动经济持续复苏。呼吁欧盟以开放务实举措推动经济持续复苏，简化行政与合规流程，降低企业生产经营成本，释放市场投资与创新活力。举办更多贸易投资促进活动，支持中欧企业开展产业链供应链合作。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

总报告

第一章

中欧经贸合作现状

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

一、中国与欧盟互为重要经贸伙伴

（一）欧盟是中国第二大贸易伙伴

2025 年，中国和欧盟双边货物贸易总额为 8281 亿美元，同比增长 5.4%。其中中国对欧盟出口 5599 亿美元，同比增长 8.4%；中国自欧盟进口 2682 亿美元，同比下降 0.4%[1]（如图 1–1 所示）。欧盟是中国第二大进口来源地和出口目的地[2]，中国是欧盟的第一大进口来源地和第四大出口目的地[3]。

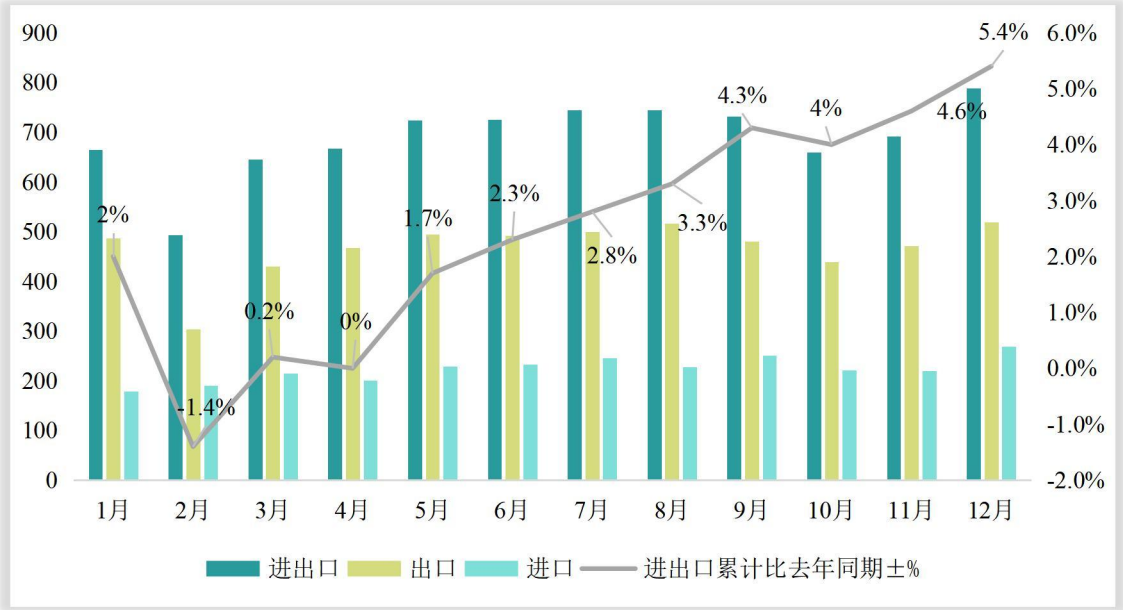


图 1–1：2025 年中欧货物贸易总体情况（亿美元）

资料来源：中国海关总署。

从成员国层面看，德国、荷兰、法国、意大利、西班牙是中国在欧盟的传统贸易伙伴，近年来，中国同波兰、捷克等中东欧国家的贸易额快速增长。2025 年，德国是中国在欧盟的第一大贸易伙伴，贸易额为 2111.2 亿美元，占中欧贸易总额的 25.5%；第二大贸易伙伴为荷兰，贸易额达到 1143 亿美元，占比 13.8%；排名第三

[1] 资料来源：中国海关总署，http://www.customs.gov.cn/customs/2026-01/18/article_2026011810590583700.html。

[2] 资料来源：中国海关总署，http://www.customs.gov.cn/customs/2026-01/18/article_2026011810590583700.html。

[3] 注：此处“中国”指中国（除中国香港）（China except Hong Kong）。资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods。

至第十的成员国分别是法国、意大利、西班牙、波兰、比利时、爱尔兰、捷克、匈牙利（如表 1–1 所示）。中国同上述十大贸易伙伴贸易额合计占中欧贸易总额的 84.2%。

表 1–1：2025 年中国同欧盟前十大贸易伙伴贸易额占中欧贸易总额的比重

序号	欧盟成员	占比（%）
1	德国	25.5%
2	荷兰	13.8%
3	法国	10.1%
4	意大利	9.2%
5	西班牙	6.6%
6	波兰	5.9%
7	比利时	4.9%
8	爱尔兰	3%
9	捷克	2.7%
10	匈牙利	2.5%

资料来源：中国海关总署。

（二）欧盟是中国对外投资重要目的地

截至 2025 年底，中欧双向投资存量已超过 2800 亿美元[4]。2024 年，中国企业对欧盟直接投资流量达 58.8 亿美元（如图 1–2 所示），同比下降 9.3%，占当年中国对外直接投资流量总额的 3.1%。截至 2024 年底，中国对欧盟直接投资存量为 1168.5 亿美元，占中国对发达经济体投资存量的 34.5%，仍居第一位；中国在欧盟设立直接投资企业超 3000 家，覆盖欧盟全部 27 个成员国，雇佣外方员工超 26 万人[5]。一大批中国企业投资欧盟，在实现自身发展的同时，也进一步拉紧了双方合作的纽带。

[4] 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/zwbd_673032/wjzs/202604/t20260403_11886437.shtml。

[5] 资料来源：《2024 年度中国对外直接投资统计公报》，https://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgb/202509/20250903597643。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

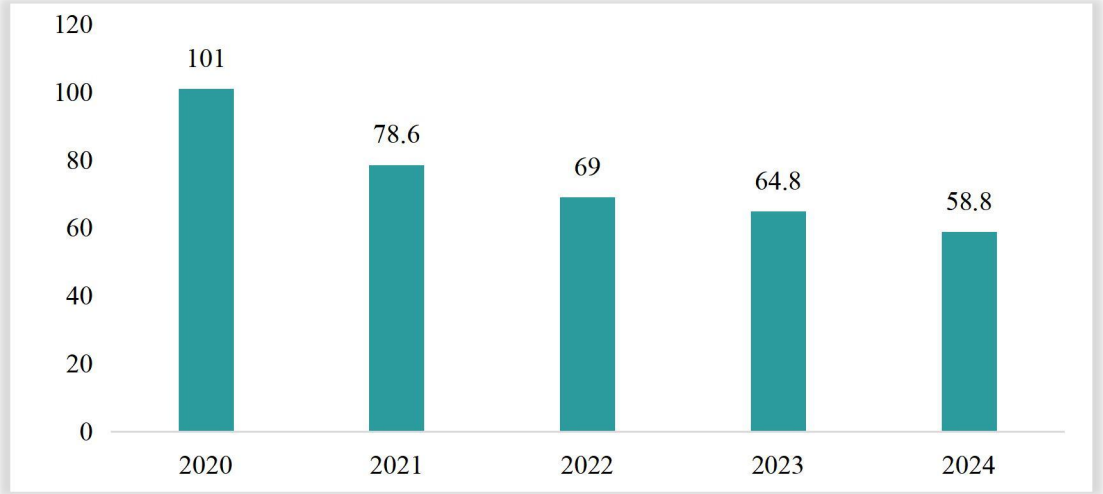


图 1–2：2020–2024 年中国对欧盟投资流量变化（亿美元）

资料来源：《中国对外直接投资统计公报》（2020–2024 年）。

从国别分布看，卢森堡、德国和瑞典是中国企业对欧投资主要目的地。2024 年，中国企业对卢森堡直接投资流量 25.9 亿美元，同比增长 11.3%，占当年中国对欧盟直接投资流量总额的 44.1%；对德国直接投资流量 12.4 亿美元，同比增长 93.5%，占比 21.1%，居第二位；对瑞典直接投资流量 11.5 亿美元，同比增长 54.6%，占比 19.5%，位列第三位。

从行业分布看，金融业、制造业、住宿和餐饮业是中国企业对欧投资主要行业。2024 年，中国对欧盟金融业直接投资额为 42.3 亿美元，同比增长 67.8%，占当年中国对欧盟直接投资流量总额的 71.9%；流向欧盟制造业的直接投资额为 28.3 亿美元，同比增长 51.8%，占比 48.2%，位居次席；流向欧盟住宿和餐饮业的直接投资额为 4.4 亿美元，同比增长 293 倍，占比 7.5%，位列第三位（如图 1–3 所示）。

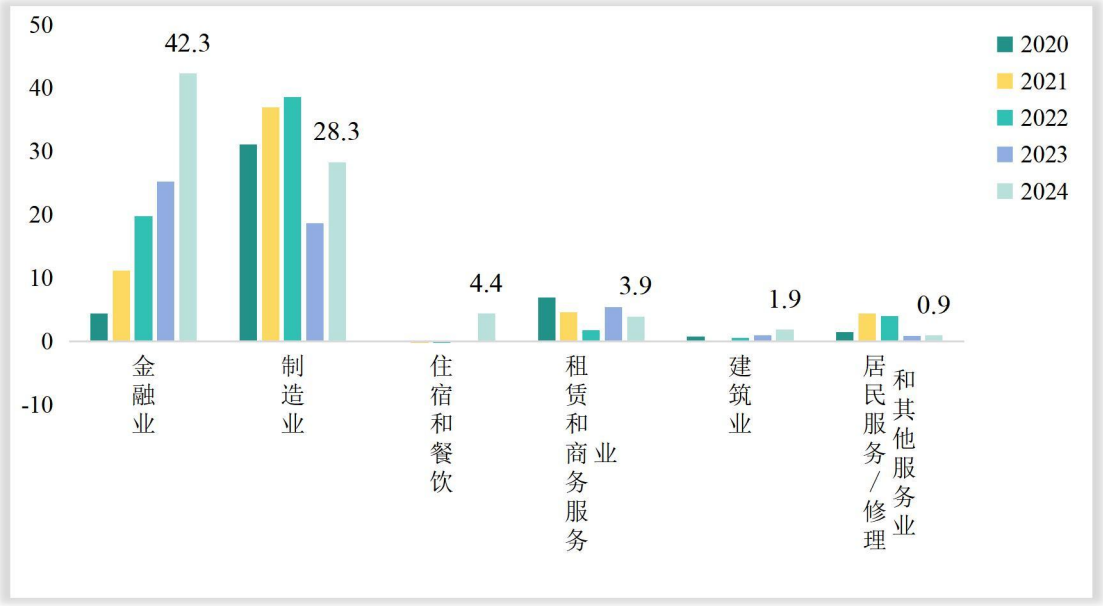


图 1–3：2020–2024 年中国对欧主要行业直接投资流量变化（单位：亿美元）

资料来源：《中国对外直接投资统计公报》（2020–2024 年）。

二、元首外交引领中欧经贸合作走深走实

（一）高层对话推动中欧关系迈上新台阶

2025 年，中欧双方秉持相互尊重、平等对话的原则，坚持元首外交引领、多层次对话机制保障[6]，以建交 50 周年为契机开展了一系列高层对话，为中资企业在欧生产经营创造了良好氛围。习近平主席与法国、德国、西班牙、葡萄牙、斯洛伐克等多位欧盟成员国领导人开展高层互动，释放了双方关系基础牢固、合作意愿强烈的积极信号。

2025 年 5 月 6 日，习近平主席同欧洲理事会主席科斯塔、欧委会主席冯德莱恩就中欧建交 50 周年互致贺电[7]。习近平主席指出，中国和欧盟是全面战略伙伴，也是推动多极化的两大力量、支持全球化的两大市场、倡导多样性的两大文明。建交 50

[6] 资料来源：中国欧洲学会，http://caes.cass.cn/yjdt/202506/t20250630_5884011.shtml。
[7] 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202505/t20250506_11616182.shtml。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

年来，双方各层级、各领域交往密切，对话合作成果丰硕，人文交流有声有色，多边协调卓有成效。中欧关系已经成为世界上最具影响力的双边关系之一，为增进中欧人民福祉、促进世界和平和发展作出了重要贡献。中欧双方要坚持多边主义，捍卫公平正义，反对单边霸凌，携手应对全球性挑战，共同推动平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化，为世界和平、稳定、发展、繁荣作出更大贡献。欧盟领导人表示，过去 50 年，中国实现历史上最快的持续经济增长。欧盟和中国建立起广泛联系，成为彼此最重要的贸易伙伴，为双方人民福祉和经济发展繁荣作出贡献。在当前全球不确定性和地缘政治变化的背景下，欧盟愿同中国深化伙伴关系，加强交往合作，维护联合国宪章宗旨原则，携手应对共同挑战，促进世界和平、安全、繁荣和可持续发展。

2025 年 7 月 24 日，习近平主席会见欧洲理事会主席科斯塔、欧委会主席冯德莱恩[8]。习近平就中欧关系未来发展提出三点主张。一是坚持相互尊重，巩固伙伴关系定位。二是坚持开放合作，妥善处理分歧摩擦。三是践行多边主义，维护国际规则秩序。欧方表示，习近平主席有关欧中关系的三点主张至关重要。建交 50 年来，欧中在广泛领域开展合作，规模和深度不断拓展，成为彼此重要合作和贸易伙伴，助力了各自经济繁荣和人民福祉提升。欧方相信并支持中国取得更大发展。欧盟和中国都是世界上的重要力量，欧中关系对双方和世界都极为重要。欧方期待同中方一道，续写欧中关系下一个 50 年更加精彩的篇章。

2025 年 4 月 8 日，李强总理同欧委会主席冯德莱恩通电话[9]。李强表示，当前，中欧关系呈现稳中向好势头。今年是中欧建交 50 周年，双方关系发展面临重要机遇。中国和欧盟互为彼此最重要的贸易伙伴，经济高度互补、利益紧密交融。中方愿同欧方携手努力，保持良好顺畅的高层交往，增进政治互信，拓展务实合作，坚持通过对话磋商解决各自关切，推动中欧关系不断向好、向前发展。冯德莱恩表示，欧盟始终高度重视对华关系。在当前形势下，欧中关系保持延续性、稳定性至关重要。欧方期待适时举行新一次欧中领导人会晤，总结过去，展望未来，共同庆祝欧中建

[8] 资料来源：中国商务部，https://eu.mofcom.gov.cn/tpjj/art/2025/art_c1f64d5c304e4cad987b27dfe8404703.html。

[9] 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202504/t20250408_11590251.shtml。

交 50 周年。欧方愿同中方推进各领域高层对话，深化经贸、绿色经济、气候变化等领域互利合作。美国加征关税严重冲击国际贸易，对欧中及弱势国家造成严重影响。

2025 年 7 月 24 日，李强总理同欧洲理事会主席科斯塔、欧委会主席冯德莱恩共同主持第二十五次中国—欧盟领导人会晤[10]。李强指出，历史反复证明，每当中欧能够相互尊重、相互理解、相互开放，双方合作就很顺畅，彼此就都受益；每当中欧之间出现隔阂、关系受到干扰，双方合作就会遭遇阻碍，彼此就都受损。中欧有着广泛共同利益，没有根本利害冲突。无论国际风云如何变化，合作都应当是中欧关系的主基调。科斯塔和冯德莱恩表示，欧中都是世界重要经济体，双方合作关乎全球繁荣稳定。建交 50 年来，欧中经贸合作及人文等各领域交流日益密切，务实合作富有成果，为双方人民带来福祉。欧方致力于同中国发展深化长期稳定的伙伴关系，愿同中方加强对话沟通，增进相互理解，妥处彼此关切，促进贸易、投资等领域合作，加强欧中出口管制合作，共同维护产供链稳定，更好促进各自发展。

2025 年 9 月 24 日，李强总理会见欧委会主席冯德莱恩[11]。李强指出，过去 50 年，中欧关系历经国际风云变幻考验，总体保持健康稳定发展，很重要的原因是双方始终保持良好沟通交流，在理解、信任的基础上，积极寻找化解矛盾分歧的办法。希望欧方同中方一道拿出实际行动，增进互信、以诚相待、重信守诺，坚持求同存异，从大处着眼，寻求利益契合点，找到最大公约数，推动中欧合作不断深化发展，更好造福双方人民。冯德莱恩表示，作为世界两大主要经济体，欧中加强对话、增进理解、深化互信对双方和全球发展具有重要意义。欧方愿同中方积极落实今年中欧领导人会晤共识，通过对话协商妥善解决分歧，在贸易投资、环境保护、发展援助等领域取得新的合作成果。

（二）中欧工商界合作意愿强烈

中欧工商界是支持中欧关系发展的中坚力量。2025 年，中欧工商界积极互动交流，合作成果丰硕。作为中国最大的全国性贸易投资促进机构，中国贸促会充分发挥自身优势，持续推动双方工商企业加强交流、深化合作，助力中欧经贸合作走深

[10] 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202507/t20250724_11676573.shtml。
[11] 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202509/t20250925_11716530.shtml。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

走实。

2025 年，党和国家领导人会见中国贸促会邀请来访的荷兰皇家飞利浦、丹麦诺和诺德等欧洲企业负责人 8 场，中国贸促会负责同志会见欧洲工商界人士 60 批次，加强政策宣介、释放积极信号，增强欧盟工商界对华合作信心。全国贸促系统服务外资企业工作专班全年推动解决或回应欧资企业合理诉求 122 项。25 家欧资企业和机构参加中国贸促会举办的外资企业“地方行”系列活动，达成一批合作意向。

中国贸促会开展一系列对欧贸易投资促进活动。2025 年，全国贸促系统组织 380 批次贸易投资促进团组赴欧盟 14 个国家访问。在西班牙费利佩六世国王访华期间，中国贸促会与相关对口机构举办中国–西班牙商务论坛，西班牙费利佩六世国王出席并致辞。2025 年，中国贸促会审批全国各组展单位赴欧洲国家出国展览立项计划 376 项，实际执行出国展览项目 291 项，涉及 47 个组展单位和 14 个国别，展出净面积 19.2 万多平方米，参展企业数量达 1.03 万家，涉及纺织服装、皮革制品、机械、交通运输物流、消费品等多个行业领域。

中欧工商界支持加强产业链供应链合作。2025 年 7 月 16 日至 20 日，中国贸促会成功举办第三届中国国际供应链促进博览会，吸引来自法国、德国、西班牙、意大利、丹麦等 15 个欧洲国家的近 90 家知名企业参展，博世、西门子、瓦克化学、普华永道、太古集团、空中客车、欧莱雅、沃尔沃汽车、地中海航运、马士基等行业龙头和“隐形冠军”企业积极参与，链博会已经成为中欧企业深化产供链合作的重要平台。11 月 19 日至 21 日，中国国际商会、中国欧盟商会共同主办第十八届中国—欧盟投资贸易科技合作洽谈会，促成中欧企业在新能源、人工智能、生物医药等领域达成合作意向 166 项。

（三）中欧环境与气候合作深化

气候治理已成为中欧之间制度支撑力最强、战略稳定性最高的合作领域之一。2024 年底，欧委会发布《全球门户：2025 年度执行进展报告》，提出“将鼓励中欧企业、金融机构与多边平台开展清洁能源项目联合投融资，并探索绿色标准与第三方市场规则的兼容路径”。欧盟气候署在《气候适应与复原路线图（2025）》中，将中欧环境与气候高层对话机制定位为“全球适应性融资协调的重要支点”，并倡议

在绿色氢能、气候韧性基础设施等前沿领域建立联合工作组机制[12]。中国商务部《关于拓展绿色贸易的实施意见》[13]提出搭建绿色贸易公共服务平台，支持中欧企业开展碳足迹核算与绿色标准互认合作。

2025 年 6 月 13 日，在第十次中欧环境政策部长对话会上，中欧双方围绕生物多样性保护、推动“昆明–蒙特利尔全球生物多样性框架”（简称“昆蒙框架”）落实、塑料污染国际文书谈判、环境污染防治最新进展、共同推进多边环境治理进程等多项议题展开深入交流[14]。7 月 14 日，在第六次中欧环境与气候高层对话中，双方继续围绕共同应对气候挑战、保护生态环境等议题，总结第五次高层对话以来的合作成果，并将不断拓展能源、循环经济等重点领域合作深度广度，推动《巴黎协定》有效实施，向世界传递共同应对环境和气候挑战的积极信号[15]。7 月 24 日，中国和欧盟领导人共同发布了《中欧领导人关于应对气候变化的联合声明——〈巴黎协定〉达成 10 周年后的前进方向》，强调《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》是国际气候合作的基本遵循，各方应坚持共同但有区别的责任和各自能力原则，考虑不同国情，全面、善意、有效地落实《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》[16]。

（四）中欧汽车产业合作领域拓展

2025 年，中欧汽车产业合作深化，并开拓了汽车再制造产业合作领域，超越传统制造向绿色循环、技术创新延伸。在合作平台建设方面，2 月，欧盟中国商会在葡萄牙里斯本举办的“2025 年中葡–中欧合作发展论坛”上宣布成立汽车工作组，成为

---

[12] 资料来源：上海国际问题研究院《中欧绿色合作推动电力行业低碳转型》，https://www.greenpeace.org.cn/wp-content/uploads/2025/10/%E3%80%8A%E4%B8%AD%E6%AC%A7%E7%BB%BF%E8%89%B2%E5%90%88%E4%BD%9C%E6%8E%A8%E5%8A%A8%E7%94%B5%E5%8A%9B%E8%A1%8C%E4%B8%9A%E4%BD%8E%E7%A2%B3%E8%BD%AC%E5%9E%8B%EF%BC%9A%E6%8C%91%E6%88%98%E4%B8%8E%E6%9C%BA%E9%81%87%E3%80%8B.pdf。

[13] 资料来源：中国商务部，https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_5058aa3f9e7e46f8ac2bc036e5d85de9.html。

[14] 资料来源：新华网，https://www.news.cn/world/20250617/79ad87d5409042e889a2bcec9f873951/c.html。

[15] 资料来源：中国外交部，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202507/t20250714_11670550.shtml。

[16] 资料来源：中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7033629.htm。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

其第四个专业工作组（前三个是绿色、数字、金融）[17]，旨在为在欧中国车企建立交流和协作平台，加强在欧中国车企与当地合作伙伴的联系。在汽车再制造产业合作方面，欧盟与广州的相关合作取得一系列实质性进展。4 月，广州代表团与欧盟再制造协会主席达成共识，商定在广州共同举办中欧再制造国际论坛，并在荷兰、西班牙举办 4 场经贸对接会。8 月，2025 年亚洲再制造展览会[18]在广州成功举办，吸引 200 余位来自中欧双方的政企代表和行业专家参会。在产业合作方面，面对欧盟新规，中国汽车制造商正通过在当地新设工厂等方式积极应对，欧盟企业也继续深化与中国车企在软件、电池技术等关键技术领域的合作，以共同维持技术领先优势。这种以“中国市场优势+欧洲技术积累”为基础的协同创新模式，正成为中欧汽车产业合作的新范式[19]。

（五）中欧能源技术创新合作高水平发展

2025 年 8 月 15 日，首批中欧能源合作典型案例遴选结果发布。这次征集与遴选由国家能源局指导，中欧能源技术创新合作办公室（电力规划设计总院）与中国欧盟商会共同组织开展，共选出首批中欧能源合作典型案例（已建成投运）8 项（如表 1–2 所示）、首批中欧能源合作典型案例（正在实施）11 项（如表 1–3 所示），合作国别涉及芬兰、英国、法国、德国等 12 个国家，合作领域覆盖氢能、智慧能源、新型储能、海上风电等重点方向[20]。

表 1–2：首批中欧能源合作典型案例名单（已建成投运）

案例名称	合作国别	中方单位	欧方单位
上海燃料电池汽车氢源保障基地项目一期工程	法国	上海申能能创能源发展有限公司	液化空气（中国）投资有限公司[21]
高碳效率合成气直接制线性α-烯烃催化技术	荷兰	北京低碳清洁能源研究院	荷兰埃因霍温理工大学

[17] 资料来源：新华网，https://www.news.cn/fortune/20250219/082107740b1040d18bafd2d02ee06ffc/c.html。

[18] 注：英文为 Rematec Asia Summit。

[19] 资料来源：观察者网，https://news.ifeng.com/c/8mILzkoSjzE?ch=ttsearch。

[20] 资料来源：国际氢能网，https://h2.in-en.com/html/h2-2443515.shtml。

[21] 注：液化空气（中国）投资有限公司是法国液化空气集团在华全资子公司，https://cn.airliquide.com/guanyuwomen/yehuakongqizaizhongguo/yehuakongqizaizhongguo#yehuakongqijituan-7306。

案例名称	合作国别	中方单位	欧方单位
中欧碳减排技术研究 CHEERS	法国	东方电气集团东方锅炉股份有限公司 清华大学	道达尔能源（TotalEnergies） 法国国家石油与新能源研究院（IFP Energies Nouvelles）
中冰地热合资合作项目	冰岛	中国石化新星石油有限责任公司	极地绿色能源欧洲公司
基于数字孪生的供热系统全网动态优化及低碳智慧调控关键技术	芬兰	承德热力集团黄骅市兰天热力投资有限公司	普兰诺拉公司（芬兰）
福建厦门 ABB 工业中心绿色微电网项目	瑞士	厦门火炬新源电力科技有限公司	ABB（中国）有限公司
高可靠性锂电池储能项目	德国	上海安博诚新能源有限公司	西门子（中国）有限公司
东台海上风电项目	法国	国华能源投资有限公司	法国电力

资料来源：根据公开资料整理。

表 1–3：首批中欧能源合作典型案例名单（正在实施）

案例名称	合作国别	中方单位	欧方单位
支撑高比例新能源电网的可逆固体氧化物电池集成与控制关键技术	奥地利	广东电网有限责任公司 广州供电局	奥地利 AVL 李斯特公司
中德氢能及燃料电池汽车碳足迹和可持续性评估方法与系统共建项目	德国	国能氢创科技（北京）有限责任公司	太阳能和氢能研究中心
固体氧化物燃料电池发电系统	英国	山东重工集团有限公司	锡里斯动力有限公司
F 型燃机万标方级绿氢掺烧及“氢就绪”调峰电站示范工程	德国	国家能源集团海南电力有限公司	西门子能源
中国-西班牙氢能源绿氢突破性技术 500kW AEM（阴离子交换膜）电解槽联合研发项目	西班牙	北京中电丰业技术开发有限公司	肯特克尼亚化学与可再生能源
可持续航空燃料加氢项目	丹麦	中能亿达（河北）新能源有限公司	托普索有限公司
电燃料液化天然气工程技术研究与应用	挪威，瑞典	绿燃（北京）电燃料装备有限公司	挪威斯塔万格大学
基于人工智能的电力多元转化研发平台建设及电催化 CO2 制备绿色燃料和化工品技术开发	德国	国家能源欧洲研究院有限责任公司	莱布尼茨催化研究所（Leibniz Institute for Catalysis），杜尼亚人工智能科技创新有限责任公司（Dunia Innovations GmbH）
年产 2 万吨绿色纳米级碳材料及碳收集项目	芬兰	中芬碳基技术（内蒙古）有限公司	罗托布斯特芬兰有限公司（ROTOBOOST Finland Oy）
年产 10 万吨生物质纤维素新能源乙醚生产线及配套设施项目	芬兰	中科润通（河北）新能源有限公司	维美德
中英二氧化碳电热耦合催化剂高纯度乙烯技术的联合研发与商业化示范应用	英国	中国华能集团清洁能源技术研究院有限公司	英国曼彻斯特大学

资料来源：根据公开资料整理。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（六）中欧班列畅通陆路贸易

中欧班列是运行于中国与欧洲及“一带一路”沿线国家间的集装箱国际铁路联运列车。2011 年 3 月 19 日，首趟班列“渝新欧”从重庆发车，标志着中欧间一条全新的铁路联运通道正式开通。经过十余年发展，中欧班列已实现常态化、高效率运营，成为共建“一带一路”的重要交通纽带和经济走廊。国内方面，中欧班列形成了西、中、东三大运输通道，重庆、成都、西安、郑州、乌鲁木齐、苏州等为主要始发城市；境外则依托北、中、南三线并行网络，覆盖德国杜伊斯堡、波兰马拉舍维奇、西班牙马德里等多个欧洲枢纽城市。2025 年，中欧班列开行 20022 列，货值超 677 亿美元[22]（如图 1–4 所示）。

图 1–4：2015–2025 年中欧班列开行列数（单位：列）

资料来源：中欧班列网。

2025 年以来，中欧班列继续保持稳定高效运行，网络覆盖持续拓展，口岸通行能力不断增强。截至 2025 年底，中欧班列已联通中国境内 128 个城市，通达欧洲 26 个国家 232 个城市[23]。中欧班列服务模式也在持续创新，“班列+跨境电商”“班列+保税仓储”“班列+冷链运输”等特色服务不断落地[24]，进一步巩固了其在国际物流体系中的地位。目前，中欧班列已成为连接欧亚大陆的重要陆上贸易通道，为中国与欧盟间的货物往来提供了高效运输服务。

---

[22] 资料来源：央视网经济频道，https://jingji.cctv.com/2026/01/08/ARTI0mNrIi9rG321nspCYaEJ260107.shtml。

[23] 资料来源：央视网经济频道，https://jingji.cctv.com/2026/01/08/ARTI0mNrIi9rG321nspCYaEJ260107.shtml。

[24] 资料来源：人民网，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2025/0902/c1004-40555258.html。

第二章

欧盟营商环境总体问题

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

一、欧盟营商环境仍需进一步改善

（一）超四成受访中资企业认为 2025 年欧盟营商环境待改善

调查显示，47%受访中资企业认为 2025 年欧盟营商环境待改善，27.7%企业评价好，25.3%企业评价较好（如图 2–1 所示）。其中，受访中资企业认为欧盟营商环境较好的前五个国家分别为德国、意大利、法国、瑞典和荷兰，占比分别为 62.7%、49.4%、37.3%、31.9%、28.3%（如图 2–2 所示）。

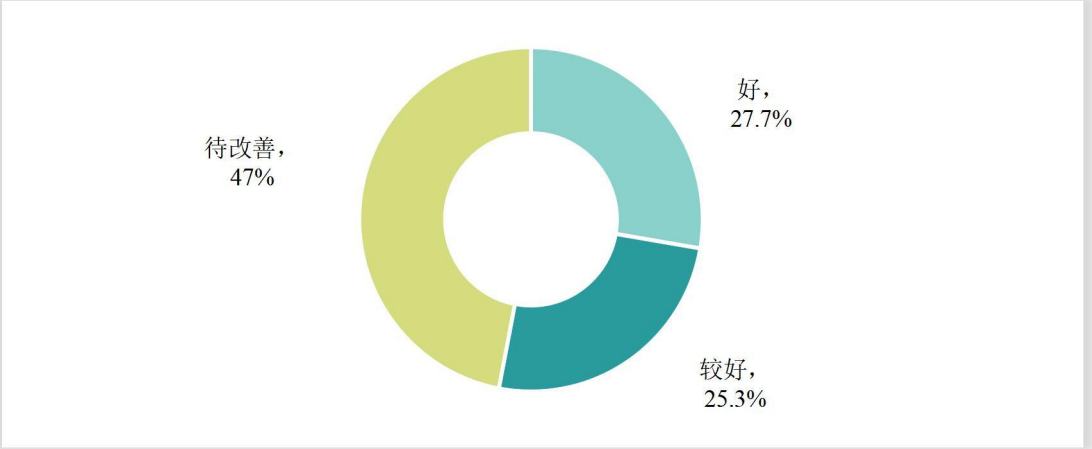


图 2–1：在欧中资企业对 2025 年欧盟营商环境的总体评价

资料来源：中国贸促会研究院。

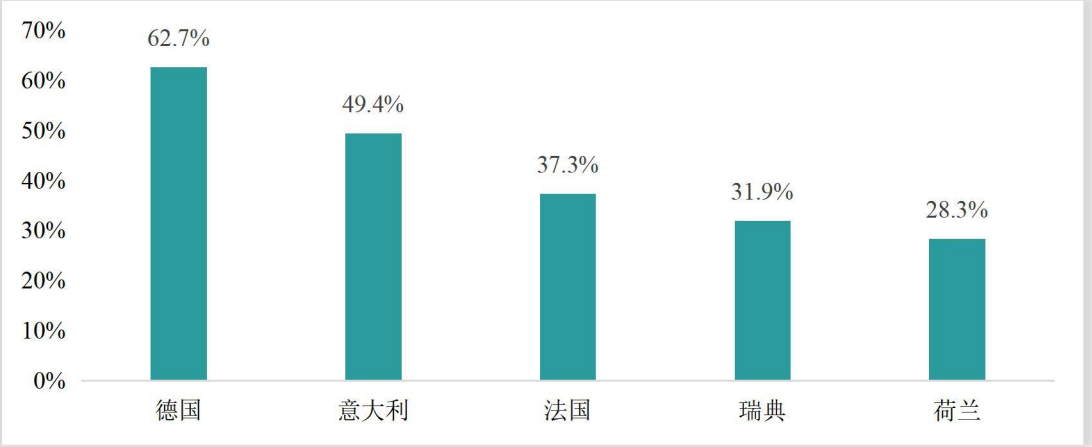


图 2–2：在欧中资企业评价欧盟营商环境较好的前五个国家（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）超四成受访中资企业认为欧盟营商环境较上年无变化

调查显示，44%的受访中资企业反映 2025 年欧盟营商环境较 2024 年无变化，36.7%企业反映不如 2024 年，仅 19.3%企业反映较 2024 年有所改善（如图 2–3 所示），主要是因为欧盟持续强化对华贸易防御措施，发起多项反倾销与反垄断调查，在能源、半导体、医疗器械等多个领域实施限制措施。

从具体领域看，超五成（51.5%）受访中资企业认为 2025 年欧盟人力资源环境较 2024 年无变化；超四成企业认为基础设施（45.7%）、金融服务（45.5%）、争端解决（44.8%）、税务（40.3%）环境较 2024 年无变化。超四成（41.7%）受访中资企业认为 2025 年欧盟争端解决环境不如 2024 年；超三成企业反映税务环境（39%）、国际贸易环境（35.5%）和市场竞争环境（31.5%）不如 2024 年（如图 2–4 所示）。

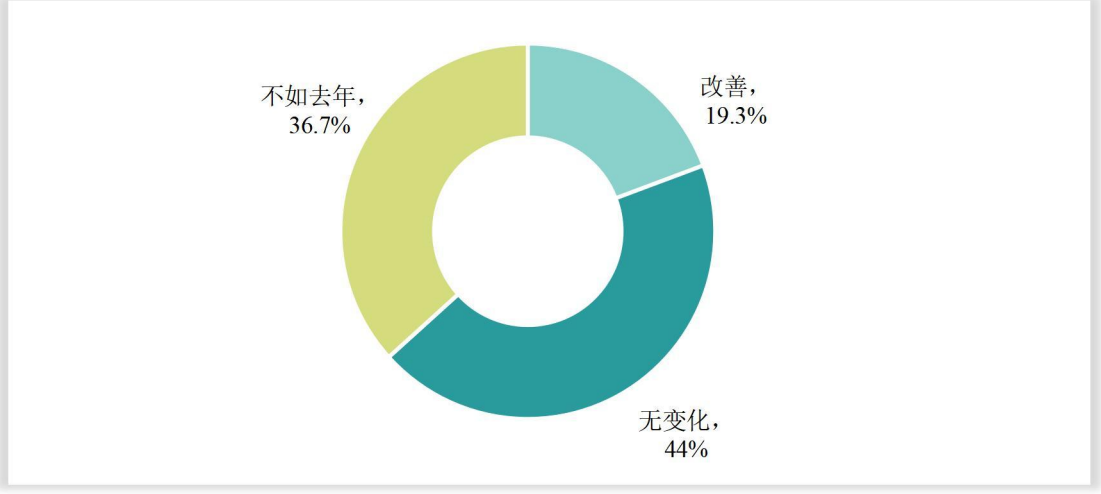


图 2–3：在欧中资企业对 2025 年欧盟营商环境变化情况的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

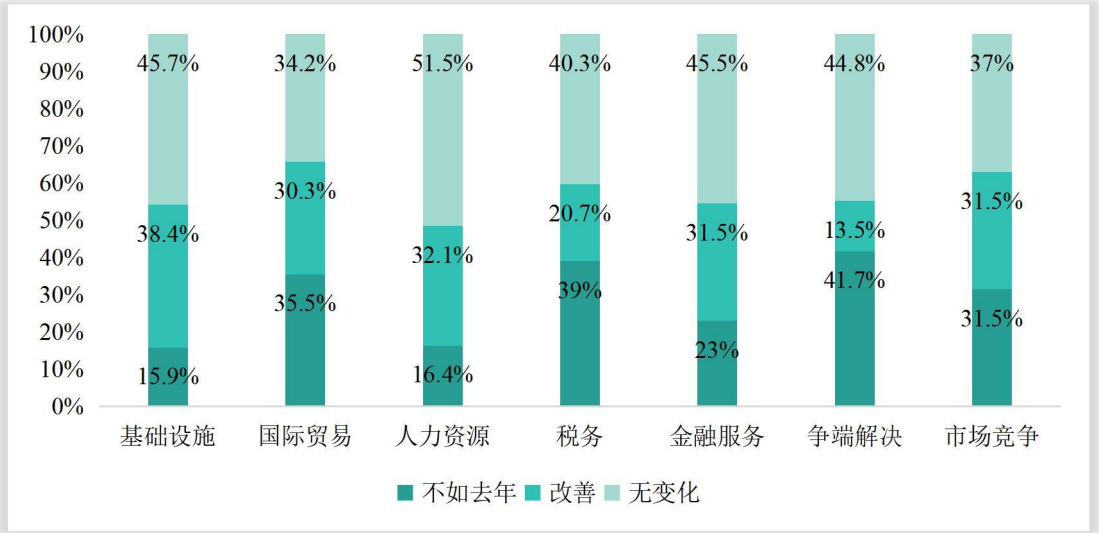


图 2–4：在欧中资企业对 2025 年欧盟营商环境各细分领域的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超五成受访中资企业反映市场准入壁垒较高

调查显示，市场准入壁垒提高是欧盟营商环境最突出问题，持该观点的受访中资企业占比达 53%；企业税负较高（48.2%）、生产成本不断上升（42.8%）、公共服务效率较低（40.4%）、社会治安环境有待优化（37.3%）、签证获取难度较大（34.3%）等问题也较为显著（如图 2–5 所示）。

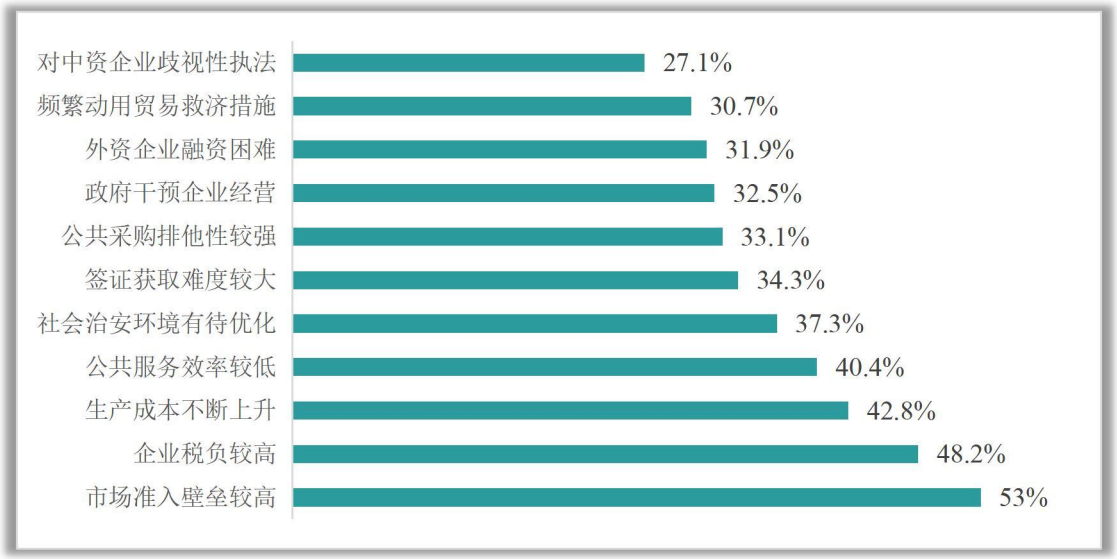


图 2–5：在欧中资企业认为欧盟营商环境存在的问题（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（四）近四成受访中资企业认为欧盟行政执法环境较上年无变化

调查显示，38.8%的受访中资企业认为 2025 年欧盟行政执法环境较 2024 年无变化，38.2%企业认为不如 2024 年，仅 23%企业认为较 2024 年有所改善（如图 2–6 所示）。

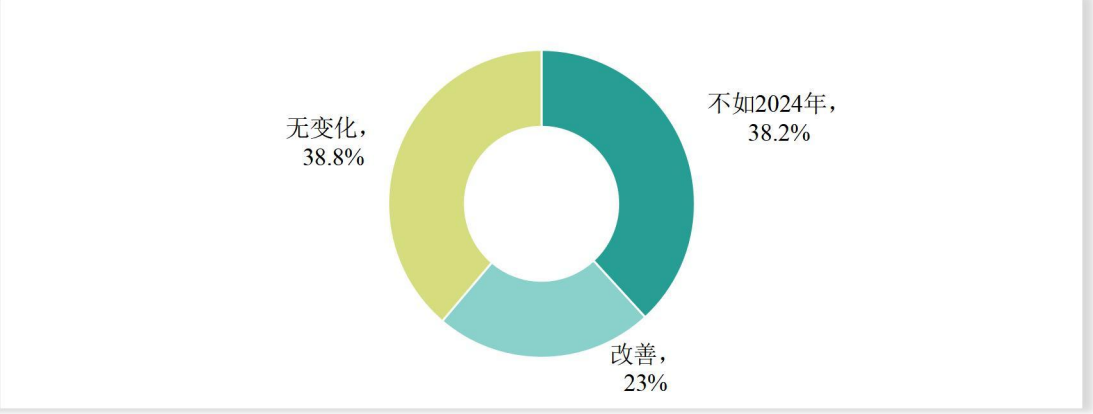


图 2–6：在欧中资企业对 2025 年欧盟行政执法环境变化的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

从执法公平性看，六成受访中资企业反映欧盟对外资企业存在不公平执法的情况（如图 2–7 所示）。例如，某信息技术企业曾在法国市场遭遇法国国家安全总局（DGSE）的行政干扰，具体表现为客户背景调查无端启动、已签约项目被单方面取消等。该企业还表示其在欧洲多国（包括法国）均面临不同程度的准入限制。尽管法国在立法层面未设置公开歧视性条款，但在实际执法过程中存在事实上的差别对待，形成隐性壁垒。

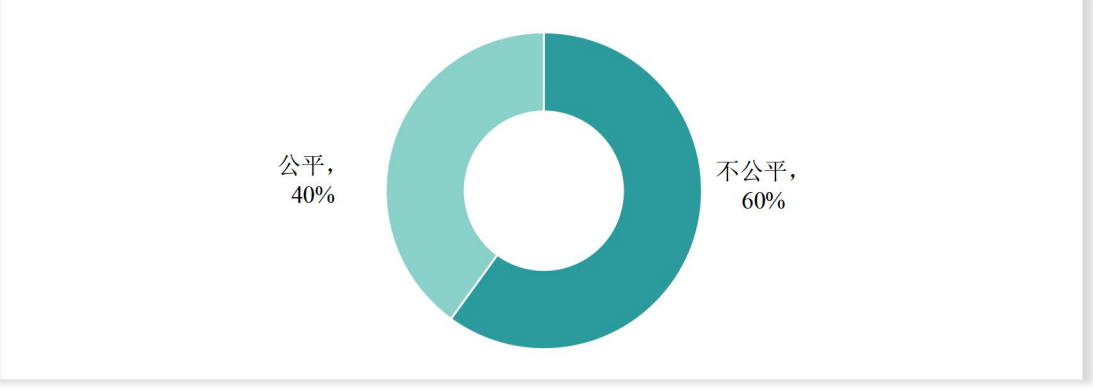


图 2–7：在欧中资企业对欧盟外资企业执法公平性的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

从自由裁量权角度看，近七成（65.9%）受访中资企业反映欧盟在执法过程中存在自由裁量权过大的问题（如图 2–8 所示）。

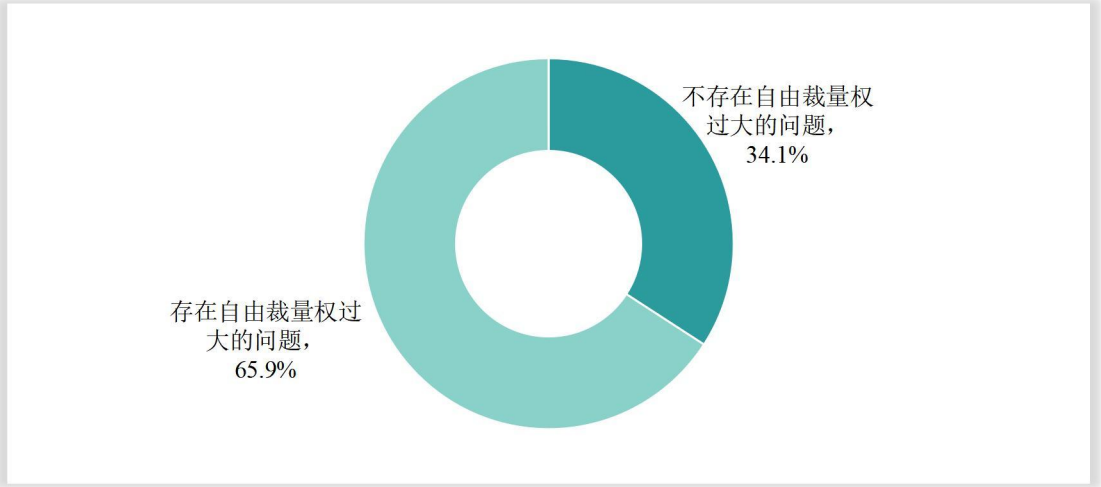


图 2–8：在欧中资企业对欧盟执法过程中自由裁量权的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

从执法透明度看，近六成受访中资企业认为欧盟法律法规执行不透明（如图 2–9 所示）。

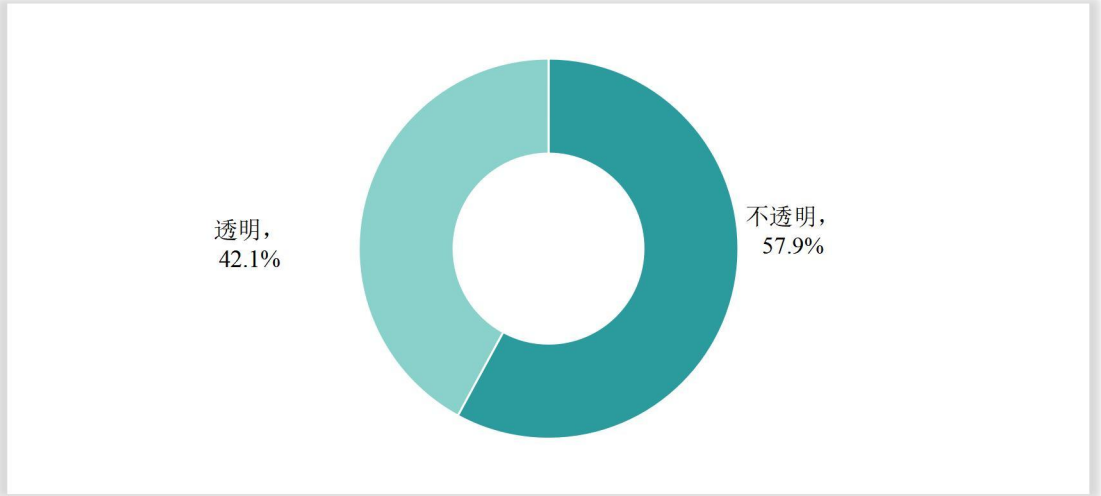


图 2–9：在欧中资企业对欧盟法律法规执行透明度的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

二、“泛安全化”倾向加重

（一）近七成受访中资企业认为欧盟存在“泛安全化”行为

2025 年 12 月 3 日，欧委会发布加强其“经济安全”的新战略措施，此份文件以 2023 年欧盟经济安全战略为基础，提出随着外部经济威胁增多，欧盟需利用现有工具，并在必要时丰富其工具箱以加强经济安全[25]。

根据该文件，欧盟将采取的关键举措包括：（1）采取更加积极主动、更具针对性的方法，优先关注六大高风险领域（如表 2–1 所示）；（2）运用更具协调性和战略性的工具改进欧盟加强经济安全的行动；（3）加强风险评估，及时与成员国和利益相关方共享信息；（4）开发新的经济安全工具，如“RESourceEU”[26]；（5）加强与可信赖伙伴间的国际合作，推动共同建立经济安全标准，应对重大挑战。

表 2–1：欧盟经济安全战略中优先关注的六大高风险领域

序号	重点关注领域
1	降低战略性依赖
2	吸引“安全投资”进入欧盟
3	支持欧洲国防、航天工业以及其他关键工业部门
4	确保欧盟在关键技术领域的领先地位
5	保护敏感信息和数据
6	保护欧洲关键基础设施

资料来源：欧委会官方文件[27]。

在大国战略竞争加剧和地缘政治风险攀升背景下，欧盟以“三重定位”[28]重新审视对华关系，将一些非安全议题安全化，短期内增加了在欧中资企业生产经营的不确定性。调查显示，近七成（65.9%）受访中资企业反映欧盟存在将经贸问题政治化、泛安全化的行为或倾向（如图 2–10 所示）。受此影响，15.2%的受访中资企业表示

[25] 资料来源：欧委会，https://commission.europa.eu/news-and-media/news/new-measures-secure-raw-materials-and-strengthen-eus-economic-security-2025-12-03_en。

[26] 注：该工具重点关注并解决欧盟对海外关键原材料和半导体供应商过度依赖的问题。

[27] 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/881970/Factsheet%20Economic%20Security%202025.pdf。

[28] 注：“三重定位”指在不同的领域，欧洲认为中国与欧洲的关系是不同的。具体而言，在应对气候变化等方面，中国是伙伴，在技术和经济领域是竞争者，在制度、治理模式方面是对手。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

未来将减少与欧盟企业的供应链合作（如图 2–11 所示）。

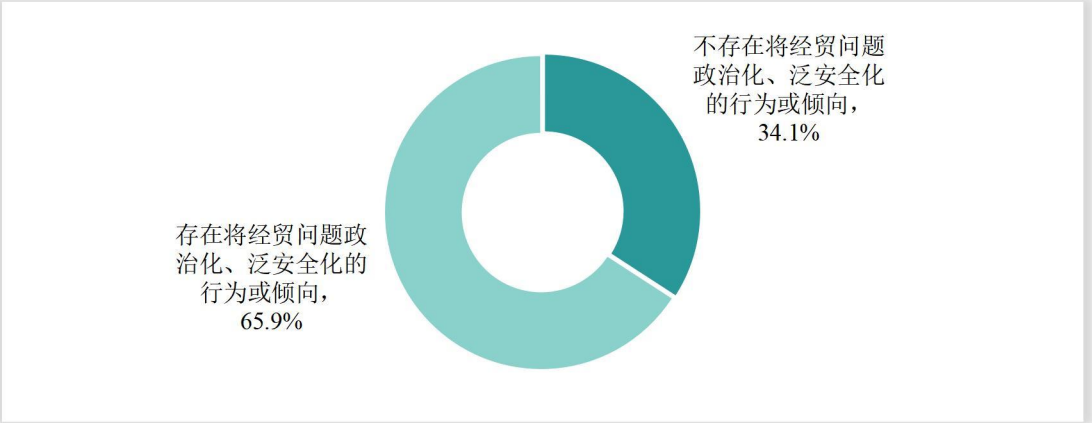


图 2–10：在欧中资企业对欧盟将经贸问题政治化、泛安全化的行为或倾向的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

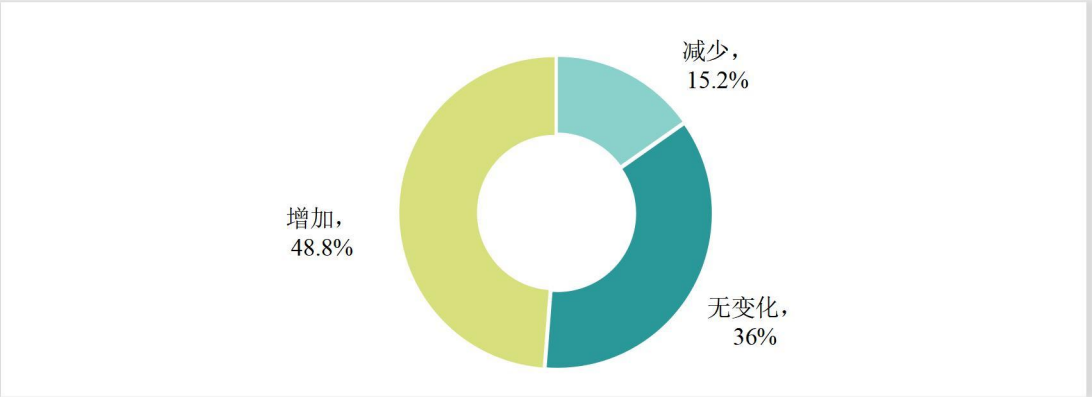


图 2–11：在欧中资企业未来与欧盟企业供应链合作的趋势

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）对关键原材料的管控与保护力度加强

为在全球战略性资源竞争中抢占先机、构建更具韧性与自主可控的产业体系，自 2024 年起欧盟强化对关键原材料的管控与保护，正式实施《关键原材料法》（CRMA），明确设定了“到 2030 年实现战略原材料本土开采、加工和回收能力分别达到欧盟年消费量 10%、40%和 25%”的战略目标。为推进 CRMA 落地，2025 年 3 月，欧委会批准了 47 项被授予“优先地位”的本土战略项目，覆盖 13 个成员国，聚焦关键原材料的上游开采、中游加工及循环回收环节，总投资规模达 225 亿欧元（如表 2–2 所示）。7 月，欧委会进一步启动“欧盟能源与原材料平台”，整合氢

气、生物甲烷、液化天然气及 30 余种关键原材料的供需资源，推动跨区域联合采购与供应链协同，强化对关键原材料供应链的集中管理与统筹协调。12 月，欧委会发布《经济安全原则》指导文件，提出实施“RESourceEU”关键原材料计划，旨在通过建立欧洲关键原材料中心，推动供应链多元化与强化，提升整体保障能力。具体措施包括利用原材料平台整合需求、组织战略原材料联合采购并落实承购协议，以及制定欧盟层面协调统一的关键原材料储备方案，以增强欧洲工业抵御地缘政治及市场价格波动的能力。

表 2–2：欧盟 47 个战略项目核心内容

覆盖成员国	比利时、法国、意大利、德国、西班牙、爱沙尼亚、捷克、希腊、瑞典、芬兰、葡萄牙、波兰和罗马尼亚。
覆盖重点材料	锂（22 项）、镍（12 项）、钴（10 项）、铜（10 项）、锰（7 项）、石墨（11 项）等电池金属，以及镁（1 项）、钨（3 项）等关键材料。
2030 年目标	实现锂和钴全环节（开采、加工、回收）自给目标，并在石墨、镍和锰供应方面取得实质性突破。

资料来源：欧委会[29]。

（三）限制或禁止中国供应商参与欧盟 5G 网络建设

自 2020 年起，欧盟通过“5G 安全工具箱”建立统一的网络安全评估体系，允许各成员国限制或禁止所谓“高风险供应商”参与其 5G 网络建设（如图 2–12 所示）。中国相关企业已受到欧盟 5G 网络安全政策的影响。2024 年 7 月，德国内政部以国家安全为由，宣布逐步将华为与中兴的组件从其 5G 网络中剥离，核心网络最迟于 2026 年底前全面停用上述关键部件。2025 年 4 月，欧洲光伏协会发布《欧洲光伏电网安全风险解决方案》报告，明确提出应参照 5G 安全机制，建立“逆变器安全工具箱”，以应对中国逆变器制造商可能带来的电网安全风险。8 月，西班牙数字化转型部在外界压力及欧洲整体安全顾虑影响下，取消了与西班牙电信签订的、采用华为设备的光纤服务合同。

[29] 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_864。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

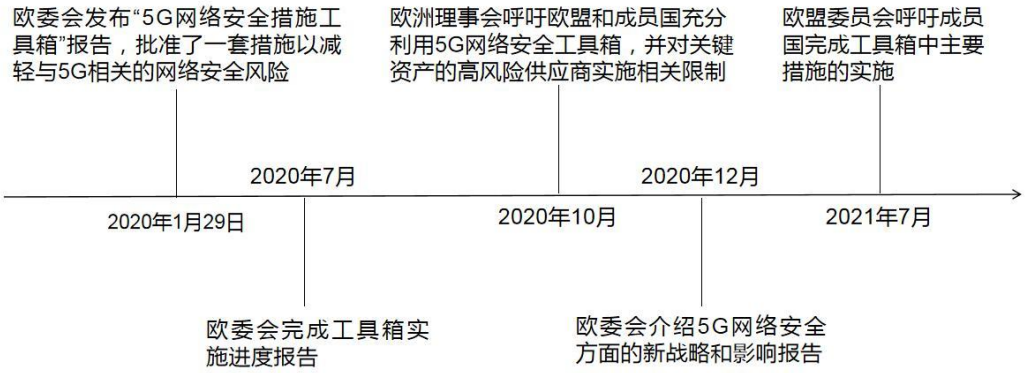


图 2–12：欧盟 5G 网络安全政策时间表

资料来源：中国贸促会研究院制图。

三、贸易投资壁垒增加

（一）对华贸易救济措施增多

近年来，欧盟频繁调整贸易救济措施，其中中国成为欧盟贸易救济措施的焦点对象。2025 年 7 月 28 日，欧委会发布的《2024 年贸易防御工具年报》[30]显示，2024 年其共启动 33 起新调查，创下自 2006 年以来新增调查数量的最高纪录，主要涉及化工（12 起）、钢铁（9 起）、木材与纸张（3 起）、塑料和橡胶（2 起）、机械工程（2 起）和电子产品（1 起）等领域。其中，有 20 起调查直接针对中国产品，占比超六成。截至 2024 年底，欧盟仍在执行中的贸易防御措施共计 199 项。其中，在 162 项反倾销措施中，有 74 项针对中国，占比高达 45.7%，排名第一，远高于排名第二的俄罗斯（11 项）（如图 2–13 所示）；在 29 项反补贴措施中，有 11 项针对中国，占比 37.9%，其他经济体所受措施均未超过个位数（如图 2–14 所示）。

根据欧委会数据[31]，2025 年，欧盟共发起 20 起反倾销调查，涉及中国产品的共 13 起，占比高达 65%；发起 2 起反补贴调查，全部针对中国产品。2025 年欧盟对中

[30] 资料来源：欧委会，https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-launches-record-number-trade-defence-investigations-2024-2025-07-28_en。

[31] 资料来源：欧委会，https://tron.trade.ec.europa.eu/investigations/ongoing。

国企业发起的“双反”调查涉及二氧化钛、移动升降作业平台、赖氨酸、镀锡钢卷、卡客车轮胎、赤藓糖醇、多层木地板、生物柴油、装饰纸、钢制轮毂、己二酸、玻璃纤维织物、钢制履带板、乘用车轮胎、硬木胶合板、香兰素、无头螺钉、熔融氧化铝、太阳能玻璃、有机涂层板、环氧树脂、高压无缝钢瓶、成卷铝箔、甜玉米粒、碳酸钡、蜡烛、缬氨酸等多个行业。

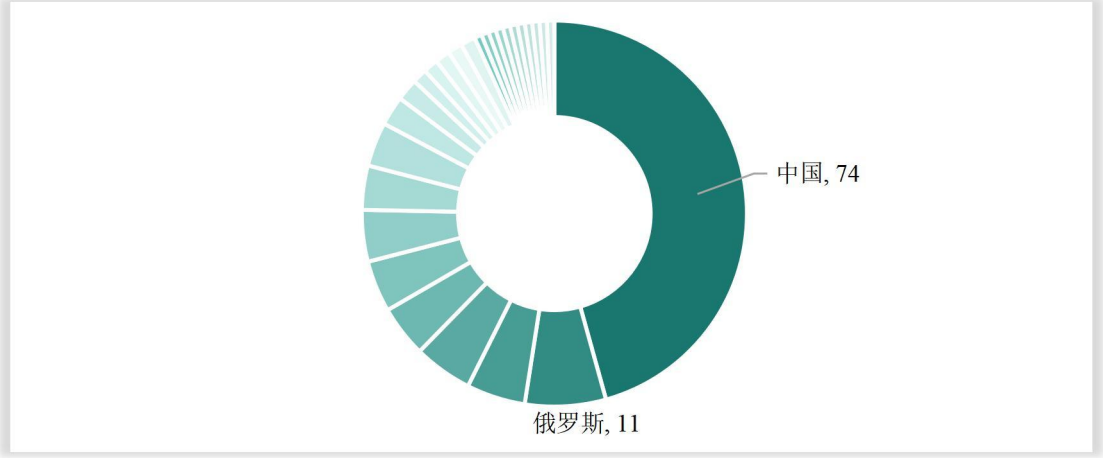


图 2–13：截至 2024 年底欧盟正在实施的反倾销措施国别（地区）分布

资料来源：根据欧盟《2024 年贸易防御工具年报》整理。

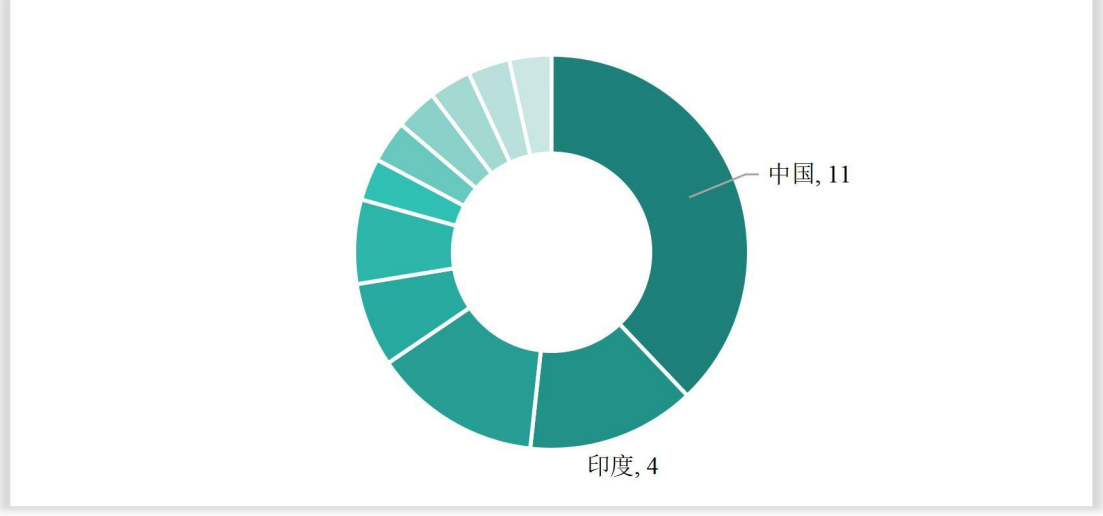


图 2–14：截至 2024 年底欧盟正在实施的反补贴措施国别（地区）分布

资料来源：根据欧盟《2024 年贸易防御工具年报》整理。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（二）碳边境调节机制的反规避监督强化

作为全球首个落地的碳关税制度，欧盟碳边境调节机制（CBAM）已于 2023 年 10 月 1 日起在钢铁、水泥、铝、化肥、电力等高碳排行业启动过渡期政策，并于 2026 年 1 月 1 日全面生效。为保障 CBAM 顺利实施，欧委会在 2025 年底前推出具体措施，以防止通过各类手段逃避碳边境关税[32]。根据目前已披露信息，相关措施主要涵盖以下三个方面：（1）信息申报精度升级：要求企业额外披露产品生产技术路径与核心成分构成等关键信息，进一步压缩模糊申报的操作空间。（2）动态审查机制落地：实施每两年一次的定期审查制度，重点评估 CBAM 的免责条款范围、执行流程中的潜在漏洞及新出现的规避手段。（3）违规处罚力度加码：对故意规避碳关税或虚假申报排放数据等行为，将处以 3–5 倍的罚款，以严厉惩戒手段遏制违规动机。

（三）《外国补贴条例》调查已构成贸易投资壁垒

欧盟《外国补贴条例》（FSR）调查，特别是其频繁采用的“黎明突袭”等调查手段，给在欧中资企业带来挑战。2024 年，欧委会针对中国轨道交通、光伏、风电、安全扫描设备等关键领域企业进行外国补贴调查，对中资企业在欧经营造成一定阻碍（如表 2–3 所示）。2025 年 1 月，中国商务部认定，欧盟依据《外国补贴条例》及其实施细则对中国企业调查中采取的相关做法构成贸易投资壁垒。12 月，欧委会再次密集对中国企业发起《外国补贴条例》（FSR）调查，先后对中车集团、同方威视发起深入调查，甚至对中国数字平台进行现场突袭检查，相关做法指向性和歧视性明显，干扰了中资企业在欧正常生产经营。

[32] 资料来源：U.S. News, https://money.usnews.com/investing/news/articles/2025-09-03/eu-drafting-plans-to-prevent-circumvention-of-carbon-border-tariff。

表 2–3：2024 年欧委会针对中资企业的 FSR 审查

案例	涉及行业	事情经过
保加利亚机车招标案	轨道交通行业	2024 年 1 月，某中国轨道交通装备企业参与保加利亚交通部一项价值约 6.1 亿欧元的电力机车采购招标，并依据《外国补贴条例》（FSR）提交了申报材料。欧委会初步审查认为，该企业近年来获得的外国财政资助规模显著，且其投标报价远低于招标方预估成本及其他竞争对手报价。基于上述情况，欧委会认为该企业可能受益于扭曲市场的外国补贴，遂于 2024 年 2 月 16 日宣布对其启动深入调查。2024 年 3 月 26 日，欧委会发布声明称，因该中国企业已主动撤回投标，相关调查程序相应终止。
罗马尼亚光伏电站招标案	光伏和电力设备行业	2024 年 3 月，两家中国企业参与罗马尼亚大型光伏产业园项目投标。根据《外国补贴条例》（FSR）要求，两家企业提交了补贴申报表。欧委会初步审查认为，两家公司均获得包括政府补助、税收返还、财务激励等多种形式的外国补贴，且补贴总额显著超过投标合同价值，但企业未能提供补贴性质、条件及用途等必要说明。欧委会于 2024 年 4 月 3 日依法对两家公司启动深入调查。2024 年 5 月 13 日，因两家中国企业均撤回投标，欧委会宣布终止调查。
风电行业供应商调查案	风电行业	2024 年 4 月 9 日，时任欧盟竞争事务专员玛格丽特·维斯塔格公开宣布，欧委会已依据《外国补贴条例》（FSR）对中国风电设备供应商启动依职权调查。据悉，本次调查覆盖在西班牙、法国、罗马尼亚、保加利亚和希腊等欧盟成员国风电场项目中参与供货的多个中国企业。欧委会虽未公布具体企业名单，但已有部分中国风电企业收到调查问卷并正在配合数据提交。此次行动是欧委会首次运用 FSR 赋予的主动调查权，针对特定行业的外国企业开展系统性审查。
安全设备企业黎明突袭案	安全设备企业	2024 年 4 月 23 日至 26 日，欧委会联合荷兰与波兰执法部门，对某中国安检设备企业在欧盟的办公场所展开突击检查。此次行动旨在搜集该企业可能获得中国政府补贴，进而于投标中获取不当竞争优势的证据，是《外国补贴条例》（FSR）生效以来的首例“黎明突袭”调查。尽管中国驻欧盟使团及在欧中资企业协会（CCCEU）亦对此次突击检查方式提出异议，2024 年 8 月，欧盟普通法院裁定不予支持暂缓调查的请求。

资料来源：根据公开信息整理。

多家受访中资企业反映，尽管 FSR 已进入实施阶段，但截至 2025 年末，欧委会在认定补贴扭曲效应、平衡其正反影响等核心问题上尚未出台正式指引，导致企业难以把握调查重点与合规边界。欧委会在调查中有较强自由裁量权，可要求企业提

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

供范围极大的信息，客观上使调查演变为“消耗战”。企业对调查中所涉问题的设计、证据采信等关键环节缺乏知情与参与渠道，难以就误解或偏差进行及时澄清。某科技服务企业反映，企业虽迅速向欧盟普通法院申请暂停欧委会的“黎明突袭”决定，但法院未开展庭审即驳回其临时禁令请求。自申请至裁定历时数月，期间企业已被迫配合完成调查。

（四）欧委会在外资审查中的权限增强

2025 年 5 月，欧洲议会正式通过对《欧盟外国直接投资审查条例》（简称《条例》）的立法修订草案（简称《修订草案》）[33]，主要围绕以下三方面展开：

一是赋予欧委会禁止特定外商投资交易或施加救济措施的权力。根据《条例》，成员国政府独享以国家安全或公共秩序为由否决交易或施加救济措施的权力，欧委会仅可就具有欧盟重要性的交易提出意见。《修订草案》对此作出重大调整：即使交易所在成员国认为某项交易在附加救济措施后不构成跨国安全或公共秩序风险，只要任一其他成员国或欧委会提出异议，欧委会即有权否决该交易或强制施加救济措施。为配合该权力行使，《修订草案》还规定：审批时限可延长最多 95 个日历日，用于完成欧委会与成员国间的协商及最终决定程序；欧委会有权向非交易所在国的客户等主体收集信息，以评估投资的跨国影响；在执行过程中，欧委会可暂停“合作程序”计时，最长暂停 30 个日历日。

二是扩大安全和公共秩序风险范围以及适用强制申报制度的行业范围。根据《修订草案》：（1）拓展外商投资审查中需考量的风险因素范围，主要包括对供应链弹性、粮食安全、金融和经济稳定、知识产权保护、非欧盟国家“实施经济胁迫的可能性”[34]的影响。（2）扩大被视为产生潜在风险的外国投资者的类型，主要包括该投资者存在支持第三国违反国际法的行为；与欧盟合作的非欧盟国家曾对该投资者作出不利审查决定；该投资者母国在反洗钱与反恐融资制度方面存在重大战略

[33] 注：目前，欧洲议会已批准《修订草案》。《修订草案》将构成下一步与成员国进行谈判的基础。根据拟议新条例的法律依据，新条例不需要欧盟成员国政府的一致批准，可由欧洲议会简单多数票和欧盟理事会 28 个成员国中的 16 个成员国（代表欧盟人口的至少 65%）批准即可获得通过。资料来源：欧委会，https://circabc.europa.eu/ui/group/aac710a0-4eb3-493e-a12a-e988b442a72a/library/f5091d46-475f-45d0-9813-7d2a7537bc1f/details?download=true。

[34] 注：即使用或威胁使用贸易或投资措施试图迫使欧盟或欧盟成员国采取、修改或停止特定行为。

缺陷，或母国法律强制要求其与政府共享敏感信息，且缺乏必要的民主制衡或正当程序保障。（3）扩大成员国应实施强制申报义务的敏感行业的范围，新增领域包括数据存储和处理设备及设施、传输运行技术（如信号系统）、海底光纤电缆、大型农场。此外，《修订草案》还对人工智能、半导体等关键行业进行了更细致且宽泛的界定。以半导体为例，其定义已明确扩展至制造过程中所使用的材料、核心组件及软件。

三是对特定绿地投资实施强制申报制度和审查。根据《修订草案》，欧盟将进一步强化对特定绿地投资的监管，要求各成员国将此类投资纳入外商投资审查范围；同时还将要求成员国对敏感行业或涉及欧盟利益超过 2.5 亿欧元的绿地投资规定强制性申报义务，前提是进行此类投资的外国投资者：（1）与外国政府存在关联；（2）受到制裁；或（3）成员国的外国投资审查机构此前对该投资者的某项投资作出过不利的审查决定。

《修订草案》特别关注“绿地投资”，赋予欧委会更大干预权，允许其否决成员国批准的外资交易，并将半导体、人工智能、海底电缆等行业纳入强制申报范围，尤其是涉及所谓外国政府关联企业或受制裁实体的项目。调查显示，超五成（51.8%）受访中资企业认为未来欧盟市场准入壁垒将进一步提高（如图 2–15 所示）。

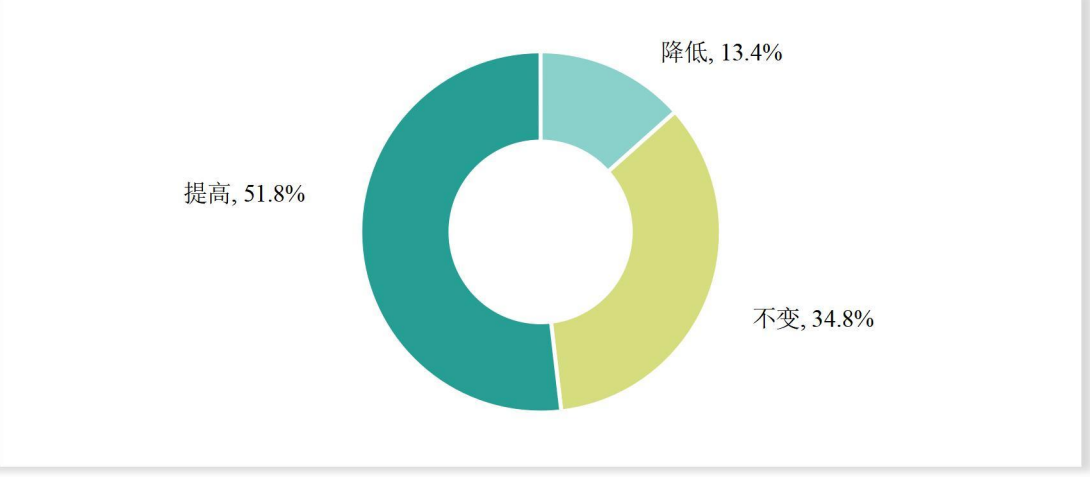


图 2–15：在欧中资企业对未来欧盟市场准入壁垒变化的看法

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

四、经济增速放缓与生产成本上升

（一）经济增速放缓

自 2022 年乌克兰危机全面升级以来，欧盟经济增长呈现大幅波动态势。2025 年第一季度，欧盟国内生产总值（GDP）环比下降 5.2%后，第二季度环比增速短暂回升至 2.6%，第四季度又下降至 0.3%（如图 2–16 所示），整体来看经济发展动能仍显不足。欧委会在 2025 年 11 月发布的《经济展望报告》中指出，2025 年欧盟实际 GDP 将增长 1.4%，欧元区增长 1.3%；2026 年欧盟经济将增长 1.4%，欧元区经济增长 1.2%，较此前预测有所下调。从成员国表现看，德国、爱沙尼亚、卢森堡、斯洛文尼亚、芬兰及爱尔兰六国 GDP 均出现不同程度下滑。2025 年第一季度，爱沙尼亚、卢森堡和斯洛文尼亚 GDP 同比分别下降 0.7%、2.1%和 0.6%；进入第二季度，德国、卢森堡、芬兰和爱尔兰 GDP 同比降幅分别为 0.1%、0.4%、0.4%和 0.4%；第三季度，芬兰 GDP 同比下降 0.7%。欧盟及主要成员国经济增长放缓，一定程度上影响中资企业经营。

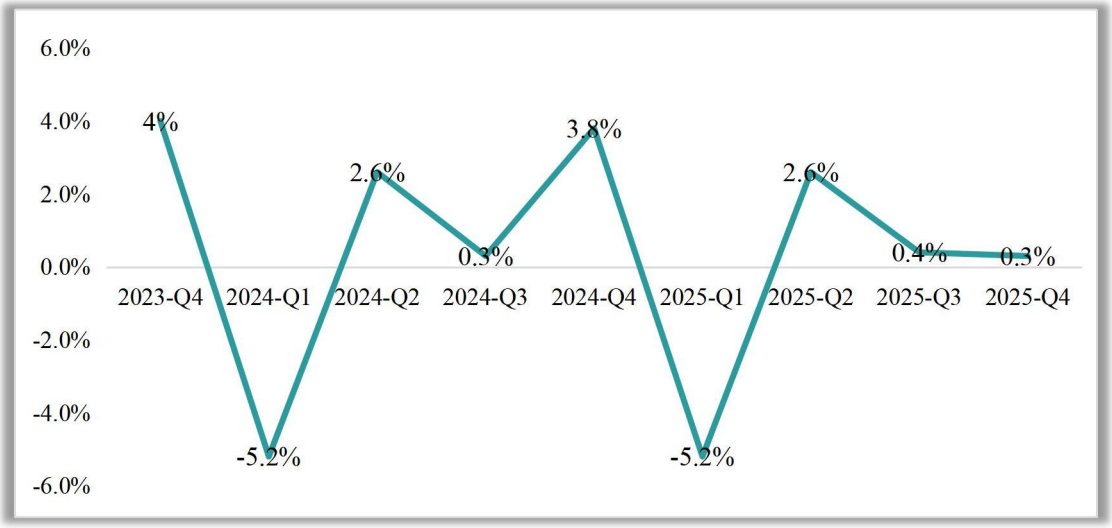


图 2–16：2023 年第四季度至 2025 年第四季度欧盟 GDP 环比增长率[35]

资料来源：欧盟统计局。

[35] 注：按市场价格进行计算，未经季节性调整。

2025 年，欧元区制造业 PMI 仅在 8 月达到 50.7，其他时段均低于荣枯线，德国和法国的制造业 PMI 指数也持续疲软（如图 2–17 所示）。

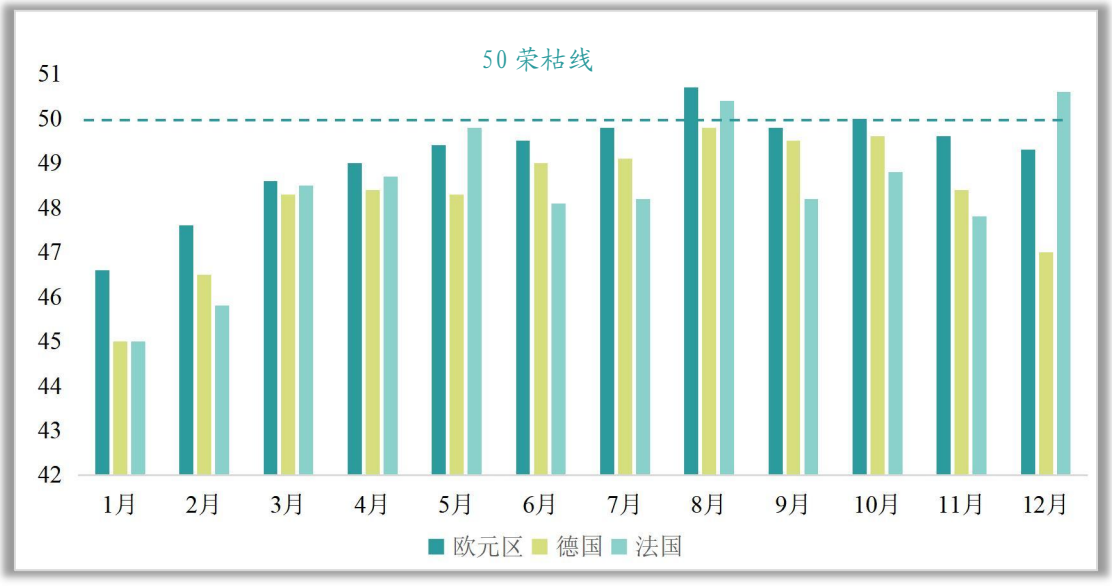


图 2–17：2025 年欧盟及德法两国 PMI 指数变化

资料来源：标普全球（S&P Global）。

受需求疲软与信心低迷影响，消费者价格指数（CPI）持续处于低位，2025 年，欧盟 CPI 环比增长率处于 0.5%及以下（如图 2–18 所示）。

图 2–18：2025 年欧盟 CPI 环比增长率[36]

资料来源：欧盟统计局。

[36] 注：未经季节性调整。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（二）企业生产经营成本上升

国际能源署相关报告显示，2025 年欧盟批发电价平均水平约为 95 美元/兆瓦时，较 2024 年上涨约 10%，其中德国批发电价同比上涨 20%，均价达到 100 美元/兆瓦时；欧盟（针对能源密集型产业）的平均电价约为美国水平的两倍以上，比中国高出近 50%[37]。

负电价现象在欧盟多国持续显现，德国、荷兰、西班牙等国负电价时段占比已达 8%–9%，较 2024 年同期 4%–5%的水平显著上升[38]。负电价并非让企业用能成本持续降低，反而因电价剧烈波动、配套机制不完善等问题，给企业的用能成本带来较多不确定性。

[37] 资料来源：国际能源署《2026 年全球能源回顾》，https://iea.blob.core.windows.net/assets/b73798cb-e452-42b9-9d8a-07542de7a041/Electricity_2026.pdf。

[38] 资料来源：国际能源署《2025 年电力年中报告》，https://iea.blob.core.windows.net/assets/cc64f0aa-30e4-4497-9cca-1ffae2c55fe5/ElectricityMid-YearUpdate2025.pdf。

第三章

总体建议书

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

一、打造对外资企业更加友好的营商环境

呼吁欧盟更加重视外资企业对经济发展的促进作用，出台更多务实举措推动地区营商环境改善。特别是切实推动解决企业反映较为集中的营商环境问题，加快提高欧盟在人力资源、基础设施、金融服务等领域营商环境的竞争力。推动欧盟成员国加强沟通合作，帮助部分成员国加快营商环境优化进程，缩小与德国等营商环境评价较好国家的差距。

建议欧盟提升政府服务水平和行政效能，降低外资企业生产经营成本。特别是推动成员国加快利用现代化手段压减行政审批环节，提高公共服务效率，帮助企业降低制度性成本。

呼吁欧盟持续改善执法水平，提高行政执法的公平性。全面考虑执法带来的影响，减少对企业生产经营的不必要干扰。规范执法标准和流程，避免在实际执法过程中存在事实上的差别对待，提升执法的透明性、公平性，保障包括中资企业在内的所有外资企业的合法权益。

二、停止以“安全”为由限制中资企业经营

呼吁欧盟修正经贸问题泛安全化、政治化的倾向，在涉及网络安全、基础设施等领域的监管中，严格遵循可验证的技术标准和透明的评估程序，避免以原产国或企业背景作为预设风险依据，防止过度干预企业基于市场运行规律开展的正常商业活动。

建议欧盟进一步完善《关键原材料法》，尊重市场经济规律，允许欧盟企业在来源多元化方面拥有更多自主性。一视同仁对待本土企业、中资企业和其他外资企业，允许外资企业在不对国家安全产生实质影响的前提下参与相关项目并享受融资支持。缩短项目审批时间，明确规定项目审批时长以及超时后的处理机制，避免将延长中资企业项目审批时间作为执法工具的行为。

呼吁欧盟加快修订“5G 安全工具箱”的相关规定，停止对中资企业的歧视。明确“5G 安全工具箱”适用的行业范围和触发条件，修正以国别风险代替客观事实的表述，明确“高风险供应商”基于可验证技术、行为、实证数据的判断标准，避免将中资企业的商业行为泛化或升级为“安全问题”。尊重欧盟成员国主权，允许欧盟成员国根据本国情况和市场规律在“自愿性排除机制”的前提下选择通信运营商。

呼吁欧盟提高对“中欧班列”的重视程度，为中欧经贸往来提供强保障。制定监测、协调和应对机制，快速疏通“中欧班列”受阻造成的不良影响，降低个别国家以“国家安全”为名，对欧盟经贸秩序产生的影响。

三、保持贸易和投资市场开放

呼吁欧盟避免过度使用贸易防御工具，取消对中资企业、中国产品在贸易上的不合理歧视措施，以对话磋商解决贸易摩擦，降低双方关税成本，避免因贸易摩擦抑制双方企业深化经贸合作。

呼吁欧盟取消碳边境调节机制中对中国的歧视性规定，减少对企业额外披露商业机密信息的要求。基于中国绿色低碳发展的实际进程，降低对中国产品碳排放强度设定的基础默认值，停止提高中国产品碳排放强度设定默认值，取消对中国产品的不公平待遇。暂停推动 CBAM 扩围，避免当前带有单边主义和贸易保护主义色彩的政策给更多行业和企业带来不良影响。

呼吁欧盟修正《外国补贴条例》中的歧视性规则，纠正其中存在的边界泛化、自由裁量权过大等问题，提高判断标准、认定流程、执法过程的透明度。给予中资企业公平公正的待遇，停止针对中资企业的检查行为，审慎使用突击检查等干扰中资企业在欧正常生产经营的检查手段。

呼吁欧盟审慎扩大对外资企业的审查范围，明确《外资审查条例》中供应链弹性、粮食安全、金融和经济稳定、知识产权保护、非欧盟国家“实施经济胁迫的可能性”等需考量的风险因素的标准，避免自由裁量权过大产生针对或歧视行为。明

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

确“敏感行业”的具体涵盖范围，避免相关概念的泛化。

四、推动欧盟经济持续复苏

呼吁欧盟以开放务实举措出台更多有利于经济持续复苏的政策，进一步挖掘欧盟市场需求，提升制造业活力，增强消费者信心。稳定电力等影响企业生产经营核心竞争力的成本，为外资企业在欧盟的发展提供可预期的生产环境。降低城市公用事业费用，降低企业生产经营负担。

呼吁欧盟加力支持中欧工商界深化交流合作，支持行业商协会等机构举办更多贸易投资促进活动。支持中欧企业开展产业链供应链合作，充分发挥双方产业、技术、市场等方面的优势，合作共赢。

分报告

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第四章

市场准入

一、政策动向

（一）发布“一揽子简化方案”

2025 年 2 月 26 日，欧委会正式提出一项综合法案提案，旨在通过优化可持续信息披露和可持续尽职调查流程等方式，提升企业可持续发展信息披露效率，减轻企业（尤其是中小企业）的可持续发展合规负担。相关优化措施涉及《企业可持续发展报告指令》（CSRD）、《企业可持续尽职调查指令》（CSDDD）及《欧盟分类法》（EU Taxonomy）等多部法规[39]（如表 4–1 所示）。

此前，欧委会曾于 1 月发布《欧盟竞争力指南》，提出“在未来五年内，将所有企业的报告负担至少减少 25%、将中小企业的报告负担至少减少 35%”的目标，本次发布的提案即实现这一目标的第一步。

表 4–1：综合法案提案具体内容

涉及法规	主要变更内容
《企业可持续发展报告指令》（CSRD）	**缩小披露企业范围：**仅要求欧盟大型企业[40]开展可持续信息披露。对于非欧盟企业，将需要开展可持续信息披露的条件从欧盟范围内合并净营业额超过“1.5 亿欧元”提升至“4.5 亿欧元”，从有至少一个欧盟子公司达到大型企业要求或欧盟分公司净营业额超过“4000 万欧元”提升至“5000 万欧元”。 **缩小披露信息范围：**不属于 CSRD 适用范围的企业可依据《非上市中小企业自愿可持续信息披露标准》[41]自愿披露可持续信息；CSRD 范围内的企业或银行在对其价值链上的企业获取可持续信息时，不可超出《非上市中小企业自愿可持续信息披露标准》范围。 **降低可持续信息鉴证要求：**不再采用“未来从有限鉴证转向合理鉴证”的要求，而仅保留有限鉴证，以降低可持续发展报告的鉴证门槛，减轻企业负担。 **推迟企业披露时间：**尚未开始实施 CSRD 的大型企业和上市中小企业（第二批和第三批）推迟两年披露可持续信息。

[39] 资料来源：欧委会，https://finance.ec.europa.eu/news/omnibus-package-2025-04-01_en。
[40] 注：即员工多于 1000 名，同时净营业额超过 5000 万欧元或资产总额超过 2500 万欧元的企业。
[41] 注：2024 年末，欧洲财务报告咨询组（EFRAG）发布《非上市中小企业自愿可持续信息披露标准》，辅助中小企业满足链主企业、金融机构或投资者要求的可持续信息披露工作。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

涉及法规	主要变更内容
《企业可持续尽职调查指令》（CSDDD）	**推迟执行时间：**将成员国转换 CSDDD 指令为本国法律的截止日期从 2026 年 7 月 26 日推迟到 2027 年 7 月 26 日，同时将可持续性尽职调查第一阶段的要求从 2027 年 7 月 26 日推迟至 2028 年 7 月 26 日。 **降低供应链影响评估要求：**尽职调查仅限于自营业务及直接签约的业务伙伴层面，不再强制要求企业终止与直接合作伙伴的业务关系。 **简化可持续尽职调查要求：**减轻大型企业实施尽职调查的繁琐流程和成本，将两次定期评估和更新之间的间隔从一年延长到五年，同时明确企业需要对其尽职调查措施的执行效果进行评估，并在必要时及时更新。 **降低评估频率：**只对直接业务合作伙伴开展系统性的尽职调查，并将对合作伙伴的定期评估和监控频率从每年一次减少到 5 年一次，必要时进行临时评估。
《欧盟分类法》（EU Taxonomy）	**增加“选择加入”制度：**对于员工超过 1000 名但净营业额不超过 4.5 亿欧元的大型企业，不强制其按照《欧盟分类法》披露业务情况。 **增加披露部分符合标准的选项：**企业可披露符合部分分类技术筛选标准的业务活动，无需满足全部技术标准。 **增加自愿披露：**对于在可持续发展取得进展、但业务仅符合部分欧盟分类法要求的企业，可以自愿披露符合分类法的业务情况。

资料来源：欧委会官方文件。

（二）通过《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》

2024 年 11 月 19 日，欧盟理事会最终通过《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》[42]（简称《条例》）。《条例》对出口或计划出口至欧盟市场的企业设置了更高合规门槛，明确禁止在欧盟市场销售、进口和出口“使用强迫劳动生产的产品[43]”（如表 4–2 所示），涵盖所有行业及供应链各阶段的产品。不符合《条例》要求的企业将面临产品被禁止进入欧盟市场或被撤回的风险，同时需承担处置受影响产品的费用。即便企业本身未直接出口所谓“使用强迫劳动生产的产品”，如其供应链中存在所谓“强迫劳动”风险，依然可能被审查。

[42] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202403015&qid=1736211071949#tit_1。

[43] 注：“使用强迫劳动生产的产品”是指在产品的开采、收获、生产或制造的任何阶段，包括在产品供应链的任何阶段，在与产品有关的工作或加工过程中，全部或部分使用了所谓强迫劳动的产品。

表 4–2：《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》主要内容

项目	主要内容
强迫劳动的定义	《条例》中的“强迫劳动”是指国际劳工组织第 29 号公约第 2 条定义的强迫或强制劳动，包括强迫儿童劳动。
核心内容	《条例》明确禁止在欧盟市场销售、进口和出口使用强迫劳动制造的商品，涵盖所有行业及供应链各阶段的产品。
管制产品范围	《条例》适用于所有使用强迫劳动生产的产品，涉及所有行业部门。
受影响对象	出口商、进口商、分销商和零售商。
针对特定地域或对象	欧委会后续通过指引、数据库确认执法重点，强调有关国家强迫劳动的特定地域和经济部门。
调查与决策机制	（1）调查主体。欧委会负责欧盟成员国领土以外的调查；当风险发生在成员国领土内时，由相关国家主管部门牵头调查。 （2）调查程序。分为初步调查和正式调查。 初步调查：在启动正式调查之前，主管部门必须联系受影响的经营者，必要时还应联系其他产品供应商和利益相关者，从而获得有关尽职调查的信息，包括识别、预防、减轻、终止强迫劳动风险所采取行动的信息。被调查对象需在 30 个工作日内回应。 正式调查：如果有确凿证据表明存在违反《条例》的问题，主管部门需在 30 个工作日内决定是否启动正式调查，即需根据客观可核实的信息，合理指出产品可能是使用强迫劳动或童工生产的。正式调查还可能包括实地检查。 （3）举证责任。调查机关通过调查程序证明存在强迫劳动，但被调查主体的举证责任仍然很重，调查机关可依据可获得事实做出不利裁定，特别是国家强迫劳动可能构成适用可获得事实的条件。 （4）裁定标准。涉嫌强迫劳动的规模和严重程度；在欧盟市场上销售或提供的产品数量或规模；成品中可能使用强迫劳动生产的部件所占比例；经济运营商与其供应链中涉嫌强迫劳动风险的接近程度以及他们解决这些风险的能力。 如相关监管主体根据调查得出结论，认为某种产品在生产过程中使用了所谓的强迫劳动，其可以决定禁止在欧盟市场投放，或从欧盟市场上撤回已投放产品或对其进行处置。调查决定将由牵头此次调查的监管主体做出。根据相互承认的原则，成员国主管部门做出的决定将适用于其他成员国。但如果生产商从其业务或供应链中消除了所谓强迫劳动的因素，则被禁止的产品可以重新进入欧盟市场。
罚则	成员国将制定适用于不遵守上述调查决定的经营者的处罚规则，其严重程度取决于违法行为的严重程度和持续时间，以及任何相关的先前违法行为等因素。
可使用的合规工具	高风险产品和地区数据库：欧盟后续会建立一个帮助评估违反《条例》情况的数据库。该数据信息需是指示性的、非详尽的、以证据为基础的、可核查的和定期更新，说明特定地理区域或特定产品或产品类别中的所谓强迫劳动风险，包括国家当局强加的所谓强迫劳动。 《强迫劳动合规指南》：欧委会将在条例生效之日起 18 个月内发布并定期更新合规指南，内容主要包括经济经营者的合规最佳做法、经济经营者提供关于对国家当局实施的所谓强迫劳动进行尽职调查的指南、经济经营者如何就所谓强迫劳动调查与欧盟相关监管主体进行对话（如应提交的信息类型）等。

资料来源：根据欧盟官方公报内容整理。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（三）修订《欧盟外国直接投资审查条例》

2025 年 12 月 11 日，欧盟理事会和欧洲议会就修订欧盟外国直接投资审查条例达成临时政治协议，修订后的条例加大了欧盟外资审查力度，规定了欧盟成员共同执行的最小审查范围，并将审查范围扩大至通过欧盟子公司进行的外国投资，旨在加强欧盟识别、评估和应对外国投资风险的能力[44]。

在审查范围方面，欧盟成员国同意建立审查机制，确定了各国共同认可的敏感领域为欧盟外资审查的最小监管范围，包括：（1）两用物项与军事装备；（2）尖端技术：例如人工智能[45]、量子技术及半导体技术；（3）关键原材料；（4）能源、运输及数字基础设施领域的关键实体（由设立目标企业的成员国基于风险评估确定）；（5）选举相关的基础设施，例如选民数据库、投票系统、选举管理系统等；（6）金融体系关键机构，例如中央对手方、中央证券存管机构、受监管市场运营者、支付系统运营者（央行除外）等。

在审查流程方面，改进了成员国与欧委会协作机制，提出建立“加强但适度的协作与问责机制”，即审查决定仍由实施投资的成员国独立作出，保留其批准、附条件批准或禁止投资的裁量权，如其他成员国提出意见或欧委会发表意见，审查国须作解释说明。此外，欧委会可协助审查国收集相关信息。

（四）部分成员国新建或调整外国投资审查机制

截至 2025 年，除塞浦路斯外，其他 26 个欧盟成员国均已设立外商投资审查机制。其中，已建立外商投资审查机制且未修订的欧盟成员国共 12 个；对现有外商投资审查机制已进行修订的欧盟成员国共 10 个；2024–2025 年新的外商投资审查机制生效的欧盟成员国共 4 个；正在推进磋商或立法程序，预计将确立新外商投资审查机制的欧盟成员国 1 个（如表 4–3 所示）。

---

[44] 资料来源：欧委会，https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/11/foreign-direct-investment-council-and-parliament-reached-political-agreement-to-improve-fdi-screening/。

[45] 注：此处人工智能定义与《AI 法案》定义一致、重点面向与太空或防务相关的通用人工智能。

表 4–3：截至 2025 年底欧盟各成员国外商投资审查机制设立情况

外商投资审查机制设立情况	具体成员
已设立国家外商投资审查机制（未进行立法修订）	奥地利、比利时、爱沙尼亚、芬兰、德国、意大利、拉脱维亚、卢森堡、马耳他、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙
已设立国家外商投资审查机制（对现行审查机制进行了修订）	捷克、丹麦、法国、匈牙利、立陶宛、荷兰、波兰、罗马尼亚、瑞典、斯洛伐克
2024–2025 年新的外商投资审查机制生效	保加利亚、爱尔兰、希腊、克罗地亚
正在推进磋商或立法程序，预计将确立新外商投资审查机制	塞浦路斯

资料来源：欧委会《第五份外国直接投资（FDI）审查年度报告》。

2025 年以来，西班牙、希腊、匈牙利等成员国新建或调整了外商投资审查机制。

西班牙规定欧盟及欧洲自由贸易联盟（EFTA）成员国企业投资西班牙关键领域 2027 年起将不再需要预先授权。1 月 29 日，西班牙颁布第 1/2025 号法令[46]，加强并细化了其外资审查机制，以保障国家安全和战略利益。该法令将欧盟和欧洲自由贸易联盟（EFTA）投资者在西班牙的外国直接投资预先授权要求延长至 2026 年 12 月 31 日，此后相关投资将不再需要预先授权。欧盟和 EFTA 投资者的投资必须同时满足以下三个条件才需预先授权：投资对象为西班牙上市公司，或非上市公司但投资金额超过 5 亿欧元；可能对公共安全、公共秩序或公共健康产生影响；投资领域包括关键基础设施（能源、交通、通信、医疗）、关键技术和双重用途物品（AI、半导体、网络安全）、关键原材料供应、媒体、敏感数据处理或存储、国防和航空航天等。

希腊规定国家层面可基于安全及公共秩序理由对外国直接投资进行审查。5 月 22 日，希腊议会颁布第 5202/2025 号法律（简称《希腊 FDI 审查法》）[47]，确立了国家层面的外国直接投资（FDI）审查制度。该法于 2025 年 5 月 23 日生效。有别于此前对外国投资采取无前置审查的开放态度，允许基于安全及公共秩序理由对外国直接投资进行审查，主要内容如表 4–4 所示。

[46] 资料来源：西班牙国家官方公报，https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-1560。

[47] 资料来源：希腊政府网，https://www.mfa.gr/media/2025/08/LAW_5202_2025_%CE%95%CE%9D.pdf。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

表 4–4：《希腊 FDI 审查法》主要内容

条款	主要内容
审查制度涵盖的投资类型	适用于以下外国投资：投资对象为依据希腊法律设立的实体，或“受本法管辖的其他实体”，且目标实体在指定的“敏感行业”或“高度敏感行业”开展业务。该制度主要适用于非欧盟投资者的投资，但在以下情形下，也可能涵盖欧盟投资者发起的交易：该欧盟投资者由第三国自然人或企业控制；该欧盟投资者直接或间接由第三国政府控制，且目标实体在某一敏感行业或高度敏感行业开展业务；第三国自然人、企业或政府通过股权结构或提供大额资金等方式，在该欧盟投资者中持有至少 10%的参股权益，目标实体在某一高度敏感行业开展业务。
敏感行业、高度敏感行业及相应持股门槛	敏感行业：若外国直接投资拟收购目标实体至少 25%的参股权益，且涉及以下行业，则属于审查范围：能源；交通；医疗；信息通信技术；数字基础设施。后续若持股比例进一步提升至 30%、40%、50%或 75%，同样需重新提交申请并获得批准。 高度敏感行业：若外国直接投资拟收购目标实体至少 10%的参股权益，且涉及以下行业，则需接受审查：国防与国家安全领域，包括欧盟第 2021/821 号条例附件 I 所列的两用物项；2008 年 12 月 8 日欧盟理事会第 2008/944/CFSP 号共同立场文件中界定的、受军事技术与装备出口管控的设备；网络安全领域；人工智能领域；港口基础设施领域；关键水下基础设施领域；边境地区旅游基础设施领域。后续若持股比例进一步提升至 20%、25%、30%、40%、50%或 75%，同样需重新提交申请并获得批准。
持股比例计算方式	计算参股权益比例时，不仅需计入外国投资者直接持有的股份，还需计入其通过关联实体、家庭成员或家族控制实体持有的股份。此外，还必须考虑目标实体公司结构之外的合同约定。具体而言，计算外国投资者参股权益时，应纳入以下相关约定：投票权行使相关约定；公共工程或服务授予相关约定；其他约定，如采购、回购、供应、租赁、融资租赁及合作约定。
豁免情形	以下交易不属于审查制度的适用范围：自然人纯粹出于财务投资目的收购公司证券，且无意图或能力影响企业的管理与控制权；集团内部重组或合并，前提是此类交易不会导致外国投资者的持股比例、控制权或影响力提升，也不会赋予其可改变对目标实体管理或控制权实际参与程度的额外权利；本法生效时，已收到具有约束力报价但仍在进行中的公开招标程序等。
审批程序	外国直接投资的评估工作由“外国直接投资管控部际委员会”（ICC–FDI）负责，初步行政程序则由外交部处理。审查按以下步骤进行： （1）申报。外国投资者必须在投资完成前，向外交部提交交易评估申请。外交部需在 5 个工作日内告知外国投资者，该交易是否属于本法适用范围。 （2）文件移交。若交易属于本法适用范围，外交部需在收到申报文件后 10 个工作日内，将文件移交至外国直接投资管控部际委员会，启动投资评估。 （3）第一阶段。外国直接投资管控部际委员会需在 30 个日历日内，以一致表决方式作出以下决定：豁免该投资的审查，或启动深入审查。 （4）第二阶段。若启动深入审查，外国直接投资管控部际委员会需启动欧盟协作机制，通知欧委会及其他成员国以获取意见；此外，还可要求投资者提供补充信息、召集专家就交易发表意见，或传唤投资者出席听证会。 （5）最终决定。外交部长需在收到部际委员会建议后的 30 个日历日内，作出以下决定：批准交易（可附加条件及缓解措施）、禁止该外国直接投资，或责令撤销该交易。若外交部长在收到建议后的 60 个日历日内未作出决定，该交易视为获得批准。
违规情形与行政后果	若外国投资者未按要求提交申报，外国直接投资管控部际委员会可依职权对该投资启动调查。此外，违反本法规定的义务将导致外国投资者：面临行政制裁，包括最高 10 万欧元的

条款	主要内容
	罚款；在特定违规情形下（如无视禁止决定实施投资、提交虚假信息），罚款金额可高达该投资价值的两倍；投资被撤销。
次级立法	预计未来将出台次级立法，以实现以下目的：明确外国投资者向外交部提交审查申请的流程、申请表单及所需证明文件；指定负责机构，并规定外国投资者违反审查制度时罚款的计算方法与征收流程。此外，未来可能出台更多次级立法，进一步明确外国直接投资评估相关的实体性内容。

资料来源：根据公开资料整理。

匈牙利延长外资审查期限，并规定匈牙利政府针对被阻止交易具有优先购买权。6 月 23 日，匈牙利政府颁布 163/2025（VI.23.）号政府令[48]，对外商直接投资特别制度[49]进行修改，修改规则自次日起生效。此次修订内容主要涉及延长外资审查期限和扩大国家优先购买权两方面。在延长期限方面，新规延长了匈牙利国民经济部部长审查受 561/2022（XII. 23.）政府令（《关于紧急状态下匈牙利企业为实现经济保护所需部分规定特殊适用办法的政府法令》）约束的交易的现行截止日期，将其从提交之日起 30 个工作日增加到 45 个工作日。如部长认为有必要在作出批准或阻止交易的最终决定前获取更多信息，则法定截止日期延长最多可申请三次（之前在特定情况下只允许一次），每次最多可达 30 个工作日。在扩大国家优先购买权方面，新规规定对于被匈牙利主管部门阻止的交易，匈牙利政府具有法定优先购买权。

（五）荷兰干预中资企业正常经营

2025 年 9 月 30 日，荷兰政府发布行政令，要求闻泰科技旗下的安世及其下属所有子公司、分公司、办事处等全球 30 个主体对其资产、知识产权、业务及人员等不得进行任何调整，有效期为一年。10 月 7 日，阿姆斯特丹上诉法院企业法庭[50]裁决：暂停中国籍高管张学政在安世半导体控股的非执行董事和安世半导体的执行董事职务；任命一位独立于安世的企业法庭指派的外籍人士担任安世半导体控股及安世半导体的非执行董事，拥有决定性投票权；同时裁定，该董事有权独立代表安世半导体控股及安世半导体；将闻泰持有的 99%股权交由第三方托管（如表 4–5 所示）。

[48] 资料来源：匈牙利国家法律法规数据库，https://njt.hu/jogszabaly/2025-163-20-22.0。

[49] 注：目前，匈牙利有两个独立、并行的外商直接投资制度。如某项投资均涉及两个制度的审查范围，则外国投资者必须提交两份单独的申报以供不同政府主管部门予以确认。第一个制度，即“外商直接投资一般制度”，只审查与国家安全和公用事业服务密切相关的行业，而第二个制度，“外商直接投资特别制度”审查范围涵盖更多的经济行业，对跨境投资交易的影响更广泛。

[50] 资料来源：European Council for Foreign Relations，https://ecfr.eu/article/when-the-chips-are-down-nexperia-europe-and-the-us-china-trade-and-tech-war/。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

值得注意的是，荷兰相关法院 10 月 14 日公开文件显示，荷美双方曾就穿透规则进行过沟通协调，美向荷提出更换安世半导体中方首席执行官及调整治理结构等要求，以免受穿透规则的制裁[51]。

表 4–5：2025 年安世半导体事件主要时间节点

时间节点	关键内容
9 月 30 日	荷兰政府发布行政令，冻结安世半导体全球资产、知识产权及人事调整权限。
10 月 4 日	中国商务部宣布对安世半导体中国子公司实施出口管制。
10 月 7 日	荷兰企业法庭裁决暂停中方 CEO 职务，并将闻泰科技所持安世半导体绝大部分股权强制托管给第三方。
10 月 17 日	安世（中国）系统被总部锁定，部分员工薪资受到影响。
10 月 23 日	安世半导体中国公司宣布独立运营，并明确表示荷兰总部的相关人事任免决定在中国境内不具备法律效力。
10 月 26 日	安世（荷兰）宣布停止向安世（中国）供应晶圆。
11 月 1 日	中方宣布将对符合条件的出口予以豁免，并努力促进安世（中国）恢复供货。

资料来源：根据公开资料整理。

（六）对钢铁行业的贸易保护加强

2025 年 3 月，欧委会正式发布《钢铁和金属行动计划》[52]，围绕降低清洁能源成本、防范碳泄漏风险、扩大并保护欧洲工业产能、促进资源循环利用、降低行业脱碳风险、保障高质量就业六大支柱系统布局。该计划将进一步收紧现行钢铁保障措施，保持对贸易保护工具的灵活运用，并准备对钢铁、铝、铁合金等适时启动保障措施调查，以切实防范全球产能过剩对欧盟钢铁行业可能造成的冲击。

为落实《钢铁和金属行动计划》相关要求，欧委会决定自 2025 年 4 月 1 日起，将钢铁进口免关税额度的年度增长率由 1%下调至 0.1%，并同步取消各国使用其他国家（包括俄罗斯和白俄罗斯）全部未使用配额的政策安排[53]。9 月 26 日，德国《商报》披露，欧盟正计划对中国钢铁及相关产品加征 25%至 50%的关税，并拟将公共采购合同与“购买欧洲产品”条款强制挂钩[54]。10 月 7 日，欧委会进一步提出专项提

[51] 资料来源：环球时报，https://world.huanqiu.com/article/4Ok1lmyXOs8。

[52] 资料来源：欧委会，https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/european-steel-and-metals-action-plan_en。

[53] 资料来源：欧委会，https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-strengthens-protection-eu-steel-industry-2025-03-25_en。

[54] 资料来源：U.S. News, https://money.usnews.com/investing/news/articles/2025-09-25/eu-plans-25-to-50-tariffs-on-chinese-steel-related-products-handelsblatt-reports。

案，明确三项核心措施：（1）将钢铁行业年度免关税进口量上限设定为 1830 万吨，较 2024 年配额缩减 47%；（2）将钢铁行业配额外关税税率提高一倍至 50%，显著高于原保障措施下的 25%；（3）引入“熔融与浇注”原产地规则[55]，强化钢铁市场追溯机制，防范贸易规避行为。

二、中资企业面临的困难挑战

（一）近四成受访中资企业认为欧盟市场准入环境不如 2024 年

调查显示，38.6%的受访中资企业认为 2025 年欧盟市场准入环境不如 2024 年，32.5%企业认为较 2024 年无明显变化，28.9%企业认为较 2024 年有所改善（如图 4–1 所示）

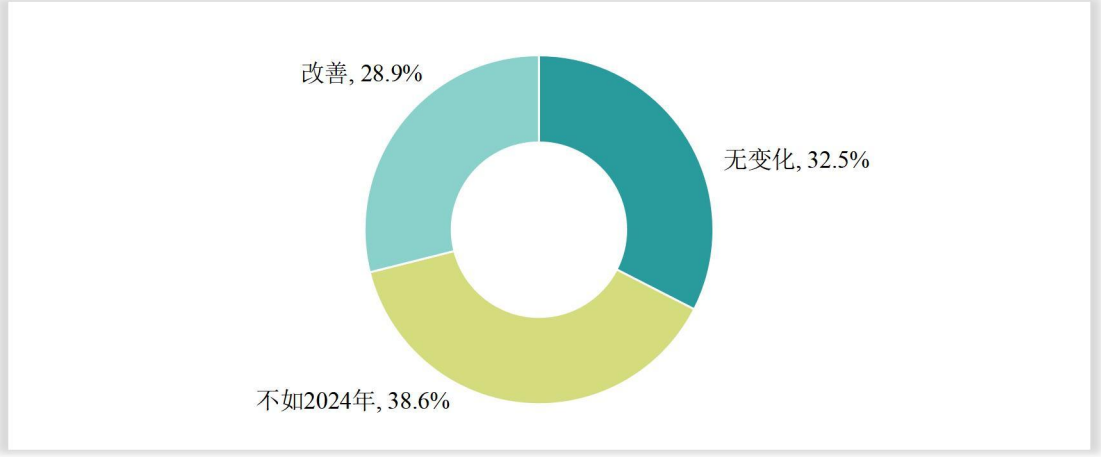


图 4–1：在欧中资企业对 2025 年欧盟市场准入环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）超五成受访中资企业认为欧盟外资审查政策继续加码

2025 年以来，成员国层面外资审查政策调整，与欧盟整体审查框架形成叠加效应。调查显示，55.5%的受访中资企业认为 2025 年欧盟外资审查规则较 2024 年更严

[55] 注：以金属最初熔铸地界定原产地，而不考虑后续加工的地点，目的是防止中国钢材通过越南、马来西亚等第三国进行简单加工或转口再进入欧盟。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

格，24.7%企业认为较 2024 年无变化，仅 19.8%企业认为较 2024 年更宽松（如图 4–2 所示）；超八成受访中资企业认为欧盟外资审查规则会带来负面影响，其中 37.4%企业认为负面影响较大（如图 4–3 所示）。

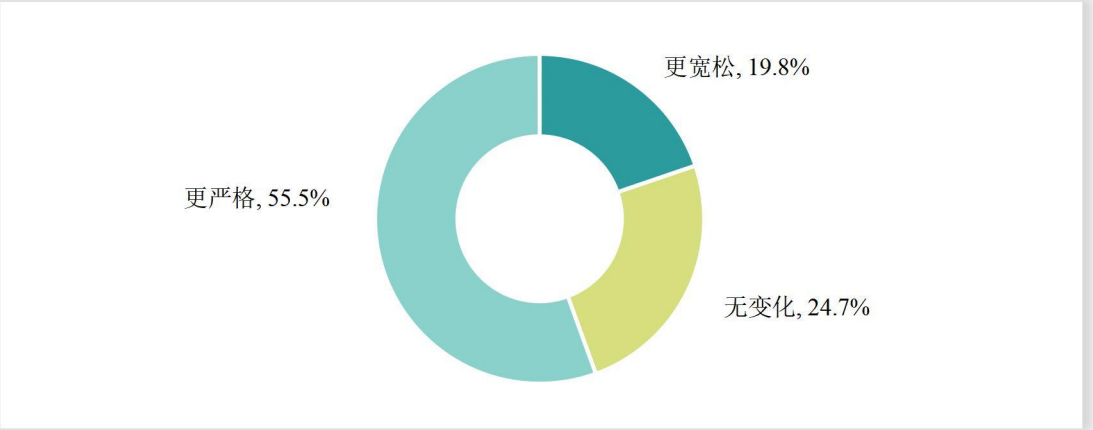


图 4–2：在欧中资企业对 2025 年欧盟外资审查规则变化的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

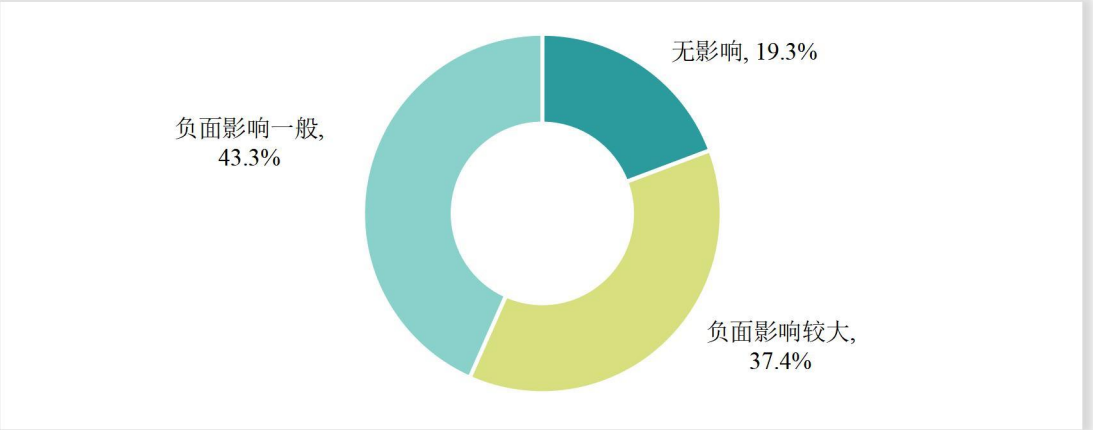


图 4–3：在欧中资企业对欧盟外资审查影响的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超六成受访中资企业认为欧盟外资审查增加企业投资风险和经营不确定性

调查显示，认为欧盟外资审查增加投资风险和不确定性（65.1%）、影响在欧供应链布局（56.6%）、增加投资经营成本（52.4%）及经营范围受限（45.8%）的受访中资企业占比均在四成以上（如图 4–4 所示）。

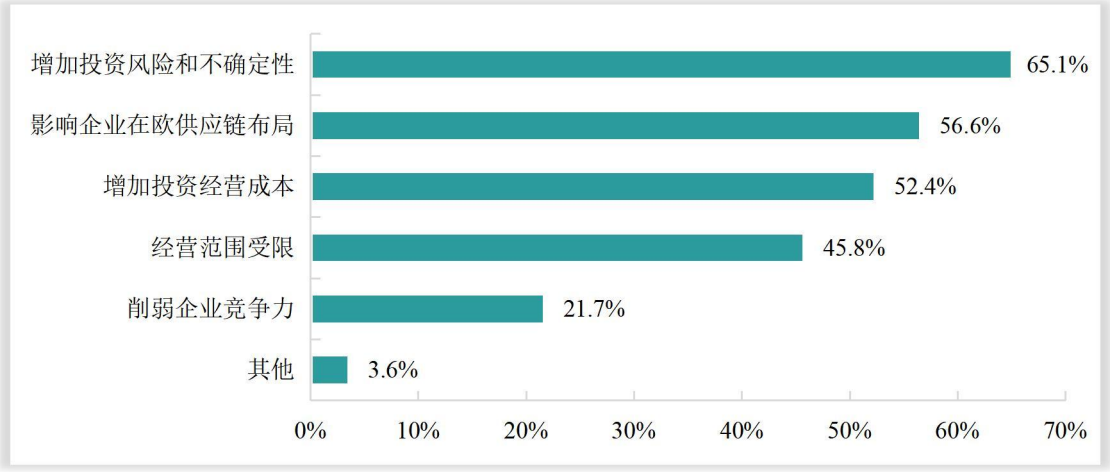


图 4–4：欧盟外资审查对在欧中资企业的主要影响（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（四）六成受访中资企业认为欧盟外资审查程序冗长、范围扩大

欧盟允许成员国对他国投资实施“第三方干预”，即若某成员国认为另一成员国的外资项目可能威胁自身安全，可通过欧盟协调机制介入审查，使非欧盟企业在欧投资和运营面临更大风险。调查显示，认为欧盟外资审查程序冗长、范围过大（60.2%）、审查结果认定主观性较强（51.8%）、审查透明度有待提升（50.6%）的受访中资企业占比均在五成以上（如图 4–5 所示）。

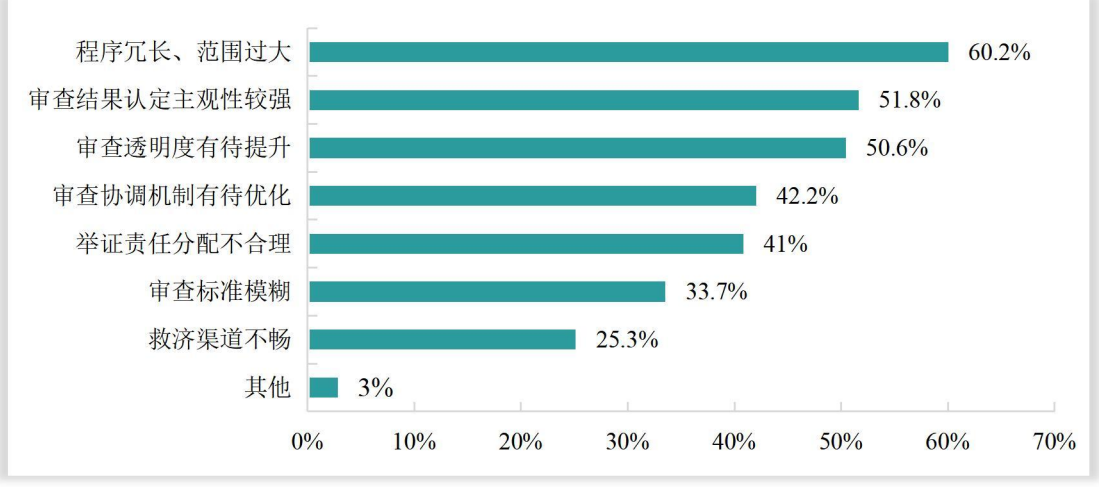


图 4–5：在欧中资企业认为欧盟外资审查存在的问题（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

三、我们建议

（一）提升外资审查透明度

呼吁欧盟及其成员国提升外资审查透明度，建立标准化信息公示机制，在审查启动后及时向申报企业公示各环节时间节点、进度和核心要求。对未通过审查的项目，应向企业详细说明未通过原因、法律依据及事实支撑，避免笼统表述，稳定企业预期。同时公开审查流程、申报指引和常见问题，明确审查部门职责与联系方式，为外资企业提供清晰指引。

（二）规范欧委会否决成员国获批项目的自由裁量权

呼吁欧委会规范否决已获批外资项目的程序，避免滥用自由裁量权。针对“获批后出现新国家安全风险”等情形，制定清晰可量化的风险评估指标，明确认定标准与核查流程。在行使否决权时，需出具书面理由，详细载明风险事实、依据及证据，确保否决决定可追溯。同时完善投资者申诉与复核机制，明确受理条件、流程及时限，保障投资者申诉权利，确保否决权行使合法合规、透明可预期。

（三）增强外资审查标准协调性

呼吁欧盟完善外资审查统一操作指引，明确统一的审查时限、申报材料清单、控制权判定标准及风险评估方法，消除成员国间审查差异。严格约束成员国审查权限，禁止增设超出欧盟框架的限制性条款，避免“国家优先购买权”滥用，明确其适用条件，给予所有投资者平等竞价机会。建立成员国合规监督机制，定期核查审查政策执行情况，保障审查标准统一协调。

（四）审慎使用“双反”调查工具

建议欧盟及其成员国恪守 WTO 相关规则，坚持公平透明原则，审慎行使“双反”调查职权，规范调查工具使用。防止将“双反”措施异化为贸易保护手段，严控调查发起随意性，明确法定启动条件。规范调查程序，公开抽样方法、数据标准

及认定依据，保障被调查企业知情权、参与权和抗辩权，及时通报调查进展。坚持统一认定标准，平等对待所有被调查企业，确保调查证据充分、裁决公正。

（五）放宽钢铁行业贸易保护限制

呼吁议欧盟评估“钢铁和金属行动计划”实施效果，结合全球产业格局与市场需求，优化钢铁行业关税配额管理，引入灵活的季度配额调剂机制，允许企业将未使用配额在相近税号产品间调剂，提高使用效率。合理调整配额分配标准，兼顾外资与本土企业需求，保障外资企业平等分配权。梳理钢铁行业贸易限制措施，逐步放宽不合理进口限制，减少贸易壁垒，推动市场公平竞争。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第五章

出口管制

一、政策动向

（一）发布《关于协调国家管控清单的建议》

2024 年 1 月 24 日，欧委会发布《两用物项出口管制白皮书》[56]（简称《白皮书》），基于欧盟和国际多边谈判中的出口管制规则，提出相关政策建议。为具体落实《白皮书》的核心提案，2025 年 4 月 16 日，欧委会发布《关于协调国家管控清单的建议》[57]（简称《建议》），旨在协调各成员国对军民两用物项的管制措施，推动欧盟出口管制体系从“分散执行”向“统一管控”转变，以加强区域经济安全。《建议》要求成员国将本国管制清单与欧盟标准全面对接，并建立新的协调机制，允许各国在正式采纳清单前，将草案提交欧委会及其他成员国征询意见，从而充分吸纳各方观点。此举将进一步强化欧盟对关键技术的系统性管控，对在欧中资企业在供应链合规、技术合作与市场准入方面提出更统一且明确的监管要求。

（二）通过修订后的《欧盟两用物项出口管制条例》

2025 年 9 月 8 日，欧委会正式通过了修订后的《欧盟两用物项出口管制条例》，对附件一的管制清单进行了更新。此次修订旨在与 2024 年出口管制机制的新决策保持同步，涵盖《瓦森纳安排》《导弹及相关技术控制制度》《澳大利亚集团》及《核供应国集团》的相关内容。同时，欧盟成员国共同承诺纳入的新管制项目也得到了体现，以确保全体成员的一致执行。

此次更新规定增加新的两用物品，包括：与量子技术相关的控制组件（如量子计算机、设计用于在低温下工作的电子元件、参数信号放大器、低温冷却系统、低温晶片探测器）；半导体制造和测试设备和材料（如原子层沉积设备、外延沉积设备和材料、光刻设备、扫描电子显微镜设备、蚀刻设备）；高级计算集成电路和电子组件，如现场可编程逻辑器件和系统；高温应用涂料；增材制造机器和相关材料；肽合成器等。相关修订预计将扩大出口管制范围、细化管控标准，对从事相关领域

[56] 资料来源：欧委会，https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-publishes-new-guidelines-annual-report-dual-use-export-controls-2024-01-25_en。

[57] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32025H0683。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

研发、生产或贸易的在欧中资企业带来更严格的合规要求与技术流动限制。

（三）对俄制裁措施涉及多家中国实体

2025 年，欧盟先后对俄罗斯发起制裁，并以“规避制裁”为由对中资企业实施次级制裁措施，其中，2 名中国人和 13 家中国企业被列入制裁名单，面临资产冻结、欧盟实体资金供应禁令及相关人员旅行限制等措施；44 家中国企业被列入“出口管制清单”，将在军民两用商品和技术出口方面受到更严格限制；2 家中国区域性银行被指涉嫌“通过处理交易或为贸易业务提供出口融资，协助莫斯科规避欧盟制裁”，受到“全面交易禁令”管控（如表 5–1 所示）。上述制裁措施及相关限制，不仅直接冲击被列入清单的中资企业与个人的正常经营与国际合作，也给更多中资企业带来明显的合规压力与潜在风险。

表 5–1：2025 年欧盟对俄制裁波及中国个人/实体情况

时间	对俄制裁主要内容	波及中国个人/实体情况
2 月 24 日	欧盟通过对俄第 16 轮制裁方案，旨在进一步加大对俄罗斯的经济和政治压力。本轮制裁聚焦俄罗斯关键行业，包括能源、贸易、交通（含航空）、基础设施和金融服务等领域。欧盟还加强了对规避制裁行为的打击力度，将多个个人、实体及船舶列入制裁清单与出口管制名单。	以“为俄罗斯军方供应商提供遥感数据、地形数据及卫星服务”为由，将 1 名中国个人和 1 家中国企业列入制裁名单；以“向俄提供军民两用物品和技术，或协助俄罗斯国防与安全部门技术升级”为由，将 25 家中国内地及香港企业列入“出口管制清单”。
5 月 20 日	欧盟通过对俄第 17 轮制裁方案，旨在进一步提升俄罗斯持续战争的成本，限制俄罗斯获取战场技术、通过打击其“影子船队”切断能源收入，并扩大受制裁的个人与实体名单。	将 7 家中国企业列入制裁，主要涉及机床、激光技术、无人机技术、军工产品以及航运管理等领域。
7 月 18 日	欧盟通过对俄第 18 轮制裁方案，旨在重点打击“俄罗斯战争机器的核心”，目标覆盖银行业、能源业、军工产业，并引入新的动态油价上限机制。	对 5 家中国企业和 1 名中国人采取了“全面制裁”；以“参与规避出口限制”为由，将 3 家中国大陆、7 家香港企业列入“出口管制清单”；对黑河农商银行股份有限公司、黑龙江绥芬河农商银行股份有限公司实施“全面交易禁令”。
10 月 23 日	欧盟通过对俄第 19 轮制裁方案，旨在进一步向俄罗斯施加高压、削弱其经济与军工支撑能力，通过封禁液化天然气进口、打击“影子舰队”等切断能源收入，限制加	对 16 家中国实体采取三类措施：将 4 家涉石油贸易、石化的企业列入“资产冻结与交易禁令”清单；将 12 家涉电子、机床、供应链等领域的企业纳入

时间	对俄制裁主要内容	波及中国个人/实体情况
	密货币等金融渠道规避制裁，并扩大受制裁的个人与实体名单，同时加强对俄外交官活动管控。	“出口管制清单”，限制军民两用物项出口；同时通过相关贸易限制条款约束涉俄业务往来的中国实体。

资料来源：根据公开资料整理。

二、中资企业面临的困难挑战

（一）近七成受访中资企业反映出口管制收紧给其经营带来负面影响

调查显示，67.3%的受访中资企业表示已受到欧盟出口管制政策收紧的负面影响（如图 5–1 所示）。其中，24.8%的受访中资企业认为影响较大，将主动缩减在欧投资；38.8%企业虽认为影响较大，但不会因此减少在欧投资；24.8%企业认为影响较小，暂不调整投资计划；仅有 11.6%企业表示其业务未涉及管制清单范围（如图 5–2 所示）。

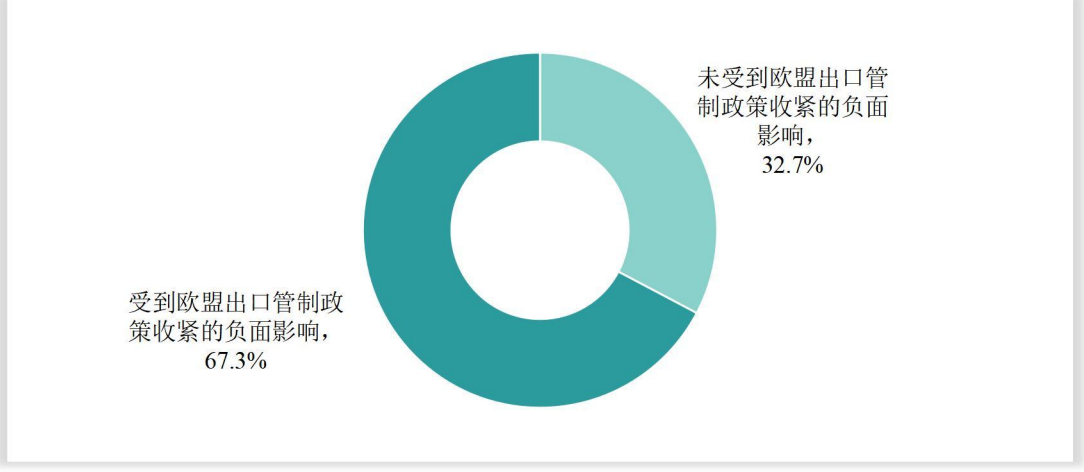


图 5–1：在欧中资企业是否受到欧盟出口管制政策收紧的负面影响

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

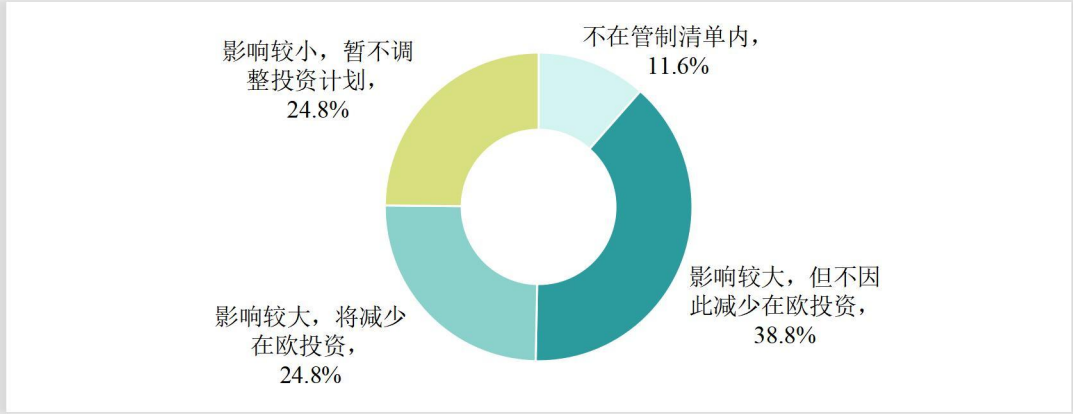


图 5–2：欧盟出口管制政策对在欧中资企业投资的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）超六成受访中资企业认为出口管制增加合规负担

调查显示，60.6%的受访中资企业反映欧盟出口管制大幅增加其合规负担；超四成企业反映欧盟出口管制不利企业开展研发（49.7%）、迫使企业缩小经营范围（43%）；超三成企业认为欧盟出口管制使企业减少或取消与欧盟贸易（38.2%）、海外业务拓展受限（37.6%）或影响企业国际声誉（31.5%）（如图 5–3 所示）。

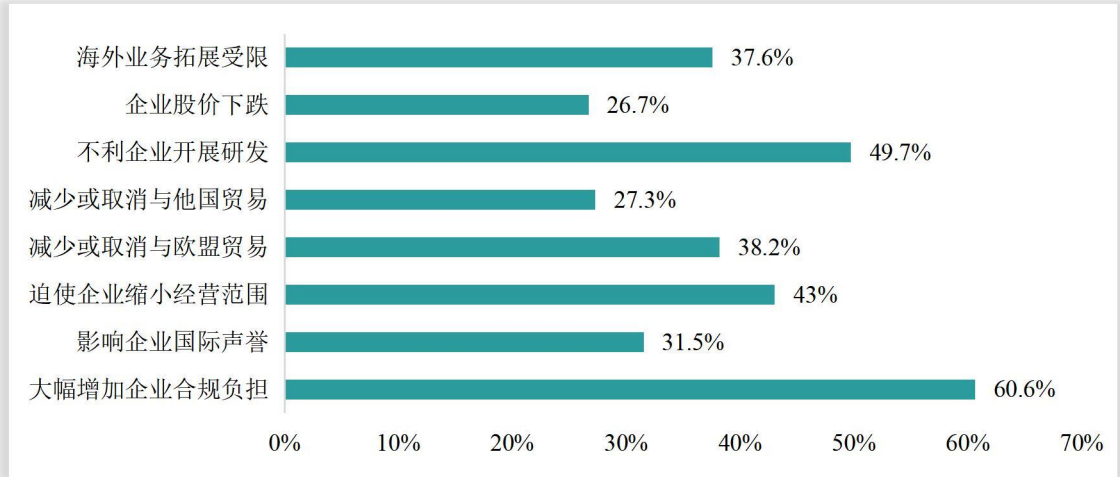


图 5–3：欧盟出口管制对在欧中资企业造成的负面影响（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超七成受访中资企业认为两用物项出口许可申请周期较长

欧盟对两用物项的出口管制主要依据《建立欧盟控制两用物项的出口、中介、

技术援助、过境和转让的管制制度》[58]条例。凡列入《欧盟两用物项清单》的产品、软件和技术向欧盟境外出口，均须申领出口许可证。调查显示，当前欧盟出口许可审批效率对企业运营造成一定影响，72.8%的受访中资企业认为许可申请周期较长（如图 5–4 所示）。

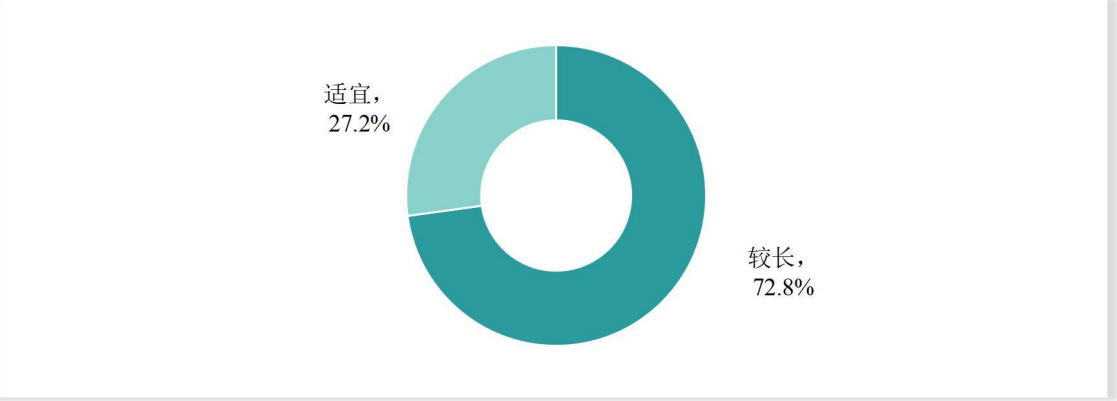


图 5–4：在欧中资企业对欧盟两用物项出口许可申请周期的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（四）近五成受访中资企业认为出口管制政策限制其与欧盟企业供应链合作

调查显示，近半数（48.5%）受访中资企业认为出口管制政策限制了其与欧盟企业的供应链合作，44.8%企业认为出口管制政策影响有限，仅 6.7%企业认为出口管制政策客观上促进了供应链合作（如图 5–5 所示）。

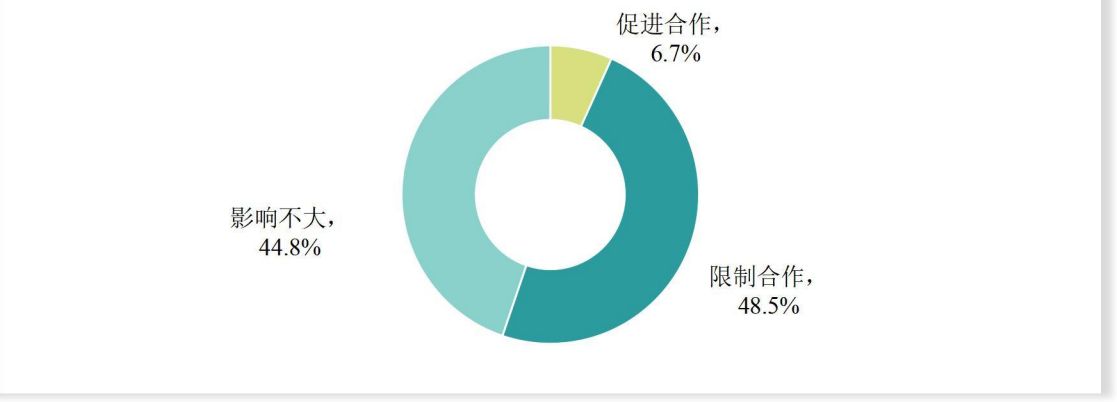


图 5–5：欧盟出口管制政策对中欧企业供应链合作的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

[58] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0821。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

三、我们建议

（一）优化管控规则以促进技术创新合作

呼吁欧盟在推动《关于协调国家管控清单的建议》落地时，秉持精准与适度的原则，优化具体管控规则。在确保“经济安全”核心目标与不损害国际防扩散义务的前提下，区分军民两用技术的潜在风险等级，对明确属于民用、商业用途且供应链可追溯的技术合作，尽量放宽对第三方企业的非必要限制。

（二）缩减两用物项出口管制清单

呼吁欧盟适当缩减军民两用物项出口管制清单，排除已广泛民用化、供应链成熟且不具有显著军事用途的非敏感性物项，为中资企业在欧开展正常技术交流与产业合作提供更为透明、可预期的制度环境。

（三）避免单边制裁措施不当波及中资企业

呼吁欧盟在制定和实施对俄制裁政策时，遵循国际法和国际关系基本准则，秉持审慎和负责任态度，避免滥用“次级制裁”或“长臂管辖”，确保不损害第三国特别是中国企业与个人的合法权益。

（四）扩大通用出口授权的适用范围

呼吁欧盟扩充通用出口授权（UGEA）的可信赖目的地清单。对《欧盟两用物项清单》进行细致评估，识别并以清单形式明确列示转用风险低、民用属性强、供应链中广泛存在的物项，将其纳入 UGEA，提升贸易效率。

（五）优化两用物项出口审批流程

建议欧盟简化两用物项出口许可申请材料清单与审核流程，明确不同类型申请的审批时限。推行电子化申请平台全覆盖，实现材料一次提交、多国共享，减少重复审核环节，提升整体审批效率。

（六）合理评估政策对企业间合作的影响

呼吁欧盟对出口管制政策给中欧企业间技术合作、联合研发与供应链协作带来的具体影响，进行系统性、前瞻性的量化评估，并基于客观评估结果优化政策设计，避免其过度冲击正常的产业合作与商业往来。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第六章

竞争政策

一、政策动向

（一）发布《2024 竞争政策报告》

2025 年 4 月 25 日，欧盟理事会发布《2024 竞争政策报告》[59]，核心内容聚焦提升欧盟经济整体竞争力，重点围绕推动技术创新、绿色转型和数字经济发展三大重点领域展开，提出通过简化监管、优化单一市场运作机制和加强融资支持等措施，应对欧盟在生产力与创新方面的滞后问题。该报告强调将继续实施严格的反垄断与国家补贴监管，并特别指出将加强《外国补贴条例》的执法力度，以防止第三国通过补贴手段扭曲欧盟市场公平竞争。该报告还提出要加速工业脱碳进程，支持关键原材料和绿色技术领域的投资，优化公共采购规则以增强产业链安全，并在国际合作中积极推动规则协调，力求在竞争与合作之间实现平衡。

（二）推出《工业加速器法案》

2025 年 2 月 11 日，欧委会宣布在当年第四季度提出《工业脱碳加速器法案》的立法提案[60]。该法案旨在通过强制性政策工具加速工业能源转型，同时削弱非欧盟国家在新能源领域的竞争优势。该法案于 2025 年 9 月 10 日更名为《工业加速器法案》，并于 2026 年 3 月 4 日正式发布[61]。

已公开文件显示，该法案在本地化含量要求以及强制技术转让或合资等方面提出了新的规定。在本地化方面，《工业加速器法案》规定所有非欧盟企业在电池、储能等关键领域的产品中，必须有至少 40%的原材料和制造环节来自欧盟本地。该规定试图通过削弱非欧盟企业“整机出口+本地组装”的成本优势，提升欧盟本土新能源产业的参与度和竞争力。在强制技术转让或合资方面，《工业加速器法案》规定若非欧盟企业拒绝技术转让，则须与欧盟本地企业设立合资公司，且欧盟方持股

---

[59] 资料来源：欧盟理事会，https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/EU/19166/imfname_11473194.pdf。

[60] 资料来源：欧洲议会，https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-plan-for-europe-s-sustainable-prosperity-and-competitiveness/file-industrial-decarbonisation-accelerator-act?sid=9501。

[61] 资料来源：欧委会，https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

比例不低于 35%。

（三）首次依据《数字市场法》开出罚单

《数字市场法》[62]是欧盟在 2022 年通过的一部旨在遏制科技巨头的垄断行为、促进数字市场公平竞争的法律。2024 年 3 月 7 日，欧盟《数字市场法》全面实施[63]，对被归为“守门人”的大型互联网企业提出一系列规范性要求。3 月 25 日，欧盟首次启用《数字市场法》对 Apple、Meta 和 Alphabet 发起调查[64]。2025 年 4 月 23 日，欧委会依据《数字市场法》（DMA），对苹果公司与 Meta 平台公司分别处以 5 亿欧元和 2 亿欧元的罚款[65]。其中，苹果公司因违反 DMA 中有关引导限制的条款而被处罚。调查显示，其在 App Store 中设置了多重限制性机制，阻碍应用开发者向用户自由告知 App Store 以外的支付渠道及替代性消费方案，剥夺了消费者获取更优惠交易条件的权利，且苹果未能提供充分证据证明此类限制具备客观必要性。Meta 则因 2023 年 11 月推出的“同意数据收集或付费订阅”二选一模式，违反 DMA 对“守门人”企业[66]需提供“低数据使用量广告服务”[67]选项的规定被罚款。

二、中资企业面临的困难挑战

（一）近四成受访中资企业认为欧盟竞争政策环境不如 2024 年

竞争政策是企业参与市场竞争的重要保障。调查显示，39.8%的受访中资企业认为 2025 年欧盟竞争政策环境不如 2024 年，31.9%企业认为较 2024 年无变化，28.3%企业认为较 2024 年有所改善（如图 6–1 所示）。

---

[62] 资料来源：欧委会，https://digital-markets-act-cases.ec.europa.eu/reports/compliance-reports。

[63] 资料来源：欧委会，https://digital-markets-act-cases.ec.europa.eu/reports/compliance-reports。

[64] 资料来源：欧委会，https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-opens-non-compliance-investigations-against-alphabet-apple-and-meta-under-digital-markets-2024-03-25_en。

[65] 资料来源：欧委会，https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-finds-apple-and-meta-breach-digital-markets-act-2025-04-23_en。

[66] 注：“守门人”是指在数字市场法（Digital Markets Act, DMA）中被欧盟指定的一类特定企业。根据 DMA 的规定，守门人是指在数字服务领域中具有显著影响力和市场力量的企业。这些企业必须遵守特定的监管要求，包括促进竞争、保护消费者权益、确保数据安全等方面的责任。

[67] 注：该模式要求在投放广告时仅使用少量用户数据，或不使用个性化数据，以减少对用户数据的依赖和滥用。

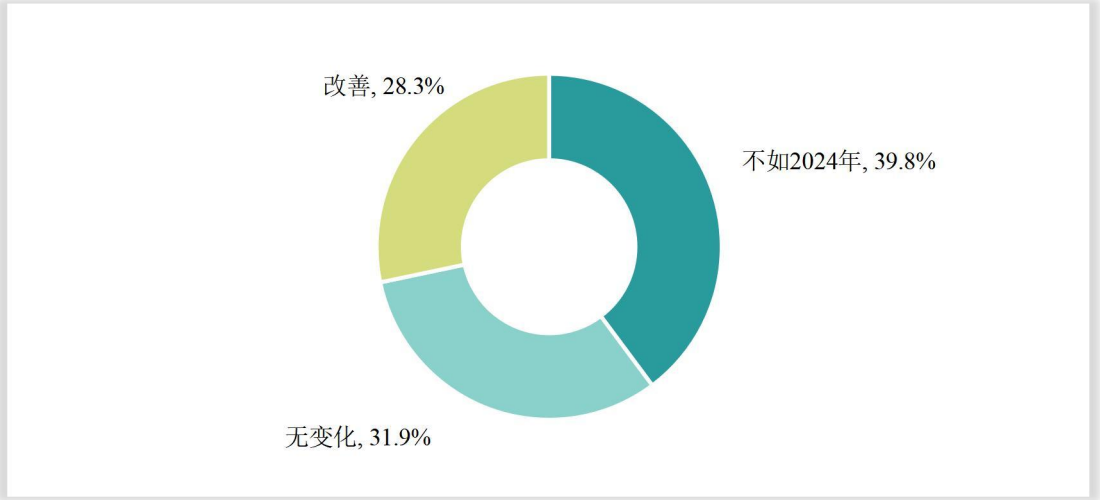


图 6–1：在欧中资企业对欧盟及所在成员国竞争环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）近八成受访中资企业认为欧盟外国补贴审查存在双重标准

调查显示，79.3%的受访中资企业认为欧盟外国补贴审查存在双重标准（如图 6–2 所示）；56.4%的受访中资企业因欧盟外国补贴审查改变投资计划（如图 6–3 所示）。

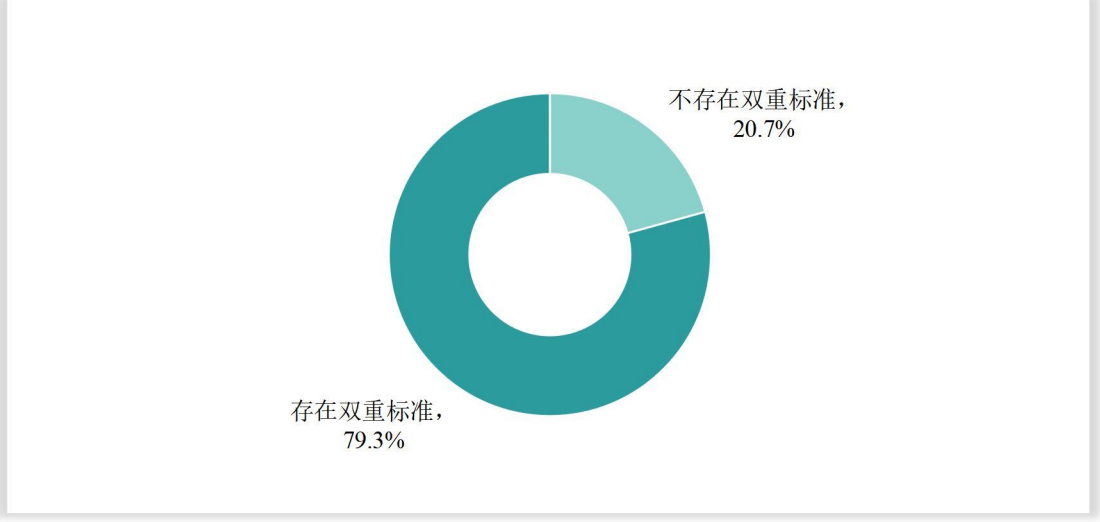


图 6–2：在欧中资企业认为欧盟外国补贴审查是否存在双重标准

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

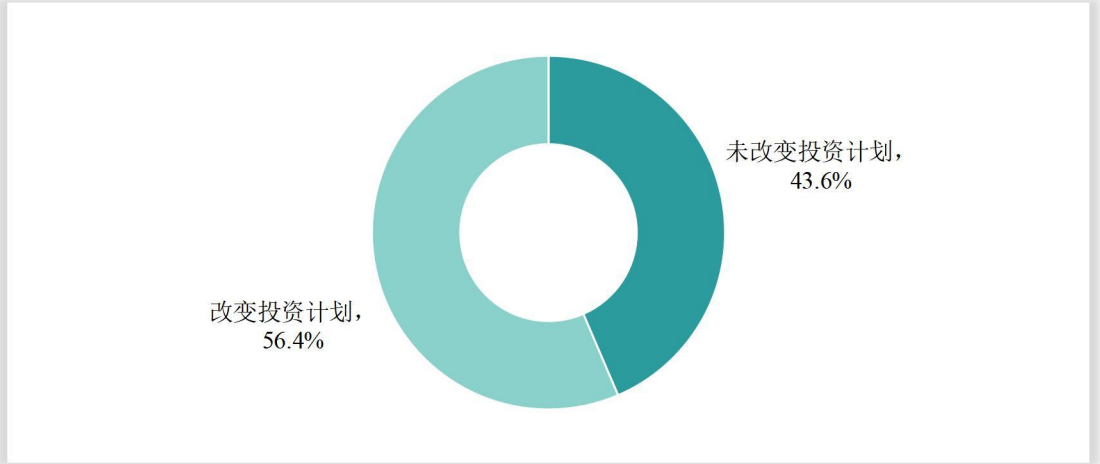


图 6–3：在欧中资企业是否因欧盟外国补贴审查改变投资计划

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超六成受访中资企业认为《外国补贴条例》使其在欧竞争处于不公平地位

调查显示，超六成（61.4%）受访中资企业认为该条例使企业在同欧盟企业竞争中处于不公平地位,超五成企业认为存在欧委会自由裁量权过大（59%）、要求企业披露机密信息或商业合同细节（51.2%）等问题,另有 42.2%企业反映其中“外国补贴”定义过于宽泛，39.8%企业反映审查过程不透明，32.5%企业反映企业回应审查时间较短（如图 6–4 所示）。

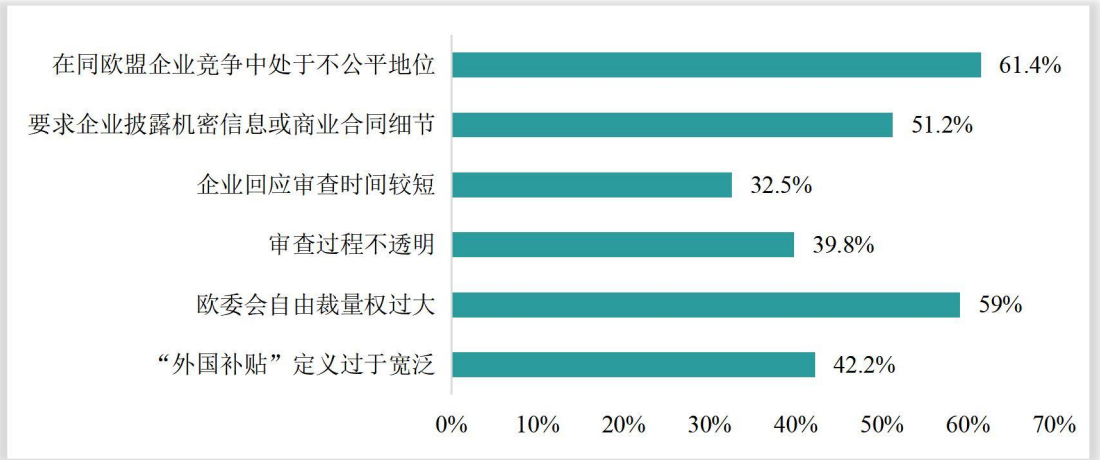


图 6–4：在欧中资企业认为欧盟《外国补贴条例》及其细则存在的问题（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）优化竞争政策环境

呼吁欧盟聚焦外资企业反馈的问题，尽快完善相关政策规定，优化竞争政策环境。特别是需要梳理现有并购审查流程，进一步缩减审查时间；完善审查超时的处理制度，稳定企业预期；提高政策执行的透明度，给予中资企业公平公正的待遇。

（二）明确“外国补贴”审查范围

建议欧盟对自身、成员国和其他国家的产业补贴政策采取统一的评价标准，纠正本国补贴合法、他国补贴违规的“双标”逻辑和滥用反补贴措施的行为。推动欧盟产业补贴政策从歧视性限制向竞争性引导转型，以技术中性、竞争中性等原则替代国别限制，保障所有企业公平获得产业补贴的权利。

（三）规范自由裁量权限

呼吁欧盟提高审批效率，压减外国补贴审批周期，避免审批时间过长对交易时间表造成影响。清晰界定需重点审查的“高风险交易”的特征和标准操作流程，规范自由裁量权，提高竞争审查的透明度，为企业提供明确预期，避免在审查过程中歧视中资企业，打造公平竞争的市场环境。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第七章

公共采购

一、政策动向

（一）出台限制中企参与医疗器械公共采购 IPI 执行条例

2024 年 4 月 24 日，欧委会发布立案公告，宣布根据《国际采购工具》（IPI）第 5（1）条对中国医疗器械政府采购市场中可能存在的限制竞争措施启动调查[68]。2025 年 1 月 14 日，欧委会公布调查报告，认为在中国境内存在严重且经常性阻碍欧盟企业和欧盟产品进入医疗器械政府采购市场的措施和做法[69]。基于调查结果，6 月 20 日欧委会公布执行条例，主要施加了两项限制：禁止中国企业参与超过 500 万欧元的欧盟医疗器械公共采购；欧盟医疗器械公共采购中标方，其合同中原产于中国的医疗器械价值不得超过合同总价值的 50%，且不得将合同总价值 50%以上的部分分包给中国企业[70]（如表 7–1 所示）。

表 7–1：欧盟 IPI 中关于公共采购的规定

项目	主要内容
生效时间	执行条例第 3 条规定，IPI 措施自公布于《欧洲联盟官方公报》之日后第十日生效，即 2025 年 6 月 30 日正式生效。
适用范围	欧盟境内所有不含增值税（VAT）的预估价值≥500 万欧元的医疗器械公共采购。但应成员国合理请求，欧委会可豁免行政单位人口低于 5 万人的地方订约当地适用的相关 IPI 措施。另外，如投标中缺乏替代供应商或基于公共卫生或环境保护等重大公共利益考量，订约部门和订约实体可例外决定不适用 IPI 措施。
原产地认定	根据执行条例第 2.2 条，应分别根据《IPI 法案》第 3 条和《欧盟海关法》（Union Customs Code）第 60 条，判定可能受 IPI 措施约束的企业及医疗器械的原产地（Origin）。 a）企业所属地是指该企业依法注册成立并实质经营的国家或地区；如果该企业在注册地不存在实质经营，则指可对其直接或间接行使支配性影响的个人或实体的所属地。 b）关于医疗器械原产地，完全在单个国家或地区获得的货物，应视为原产于该国家或地区；生产涉及多个国家或地区的货物，其原产地应认定为，在具备相应设施的企

[68] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_20250119 7。

[69] 资料来源：欧委会，https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/public-procurement/international-procurement-instrument/china-medical-devices_en#:~:text=On%2024%20April%202024%2C%20the%20European%20Commission%20initiated%2C,the%20PRC’s%20public%20procurement%20market%20for%20medical%20devices。

[70] 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1569。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

项目	主要内容
	业中，经过最后实质性且经济合理的加工制作，制成新产品或代表制造重要阶段的国家或地区。
救济措施	未对受 IPI 措施影响的相关方设立申诉渠道或其他救济措施。

资料来源：根据公开资料整理。

（二）细化净零技术和产品“韧性贡献”标准

2024 年，欧盟理事会通过《净零工业法》[71]，规定了一系列支持欧盟境内涉及太阳能、风电、电池与储能等净零技术本地化生产、减少对欧盟外供应链依赖的措施，其中包括在涉及净零技术的公共采购中加入“韧性贡献”要求，旨在迫使供应商将其产品的生产线从对欧盟出口量较大的第三国转移至其他国家甚至是欧盟境内。该规则明确规定若欧委会判定某一特定净零技术或主要部件来自第三国的比例占欧盟市场内供应量的 50%以上，或来自第三国的净零技术或部件连续两年每年增长 10%及以上，并达到欧盟市场内供应量的 40%，则公共采购合同中应明确约定来自上述第三国的特定净零技术或其主要部件的价值不得超过合同所涉及相关技术总价值的 50%。

2025 年 5 月 23 日，欧委会公布《关于可再生能源拍卖中投标资格和授标标准的执行条例》，对《净零工业法》下“韧性贡献”要求作出了细化规定，包括产品和技术适用范围、规则触发条件、针对中国相关产品和技术的特殊规定等内容（如表 7–2 所示）。

表 7–2：关于“韧性贡献”的主要内容

规则类别	主要内容
适用范围	光伏、太阳能热发电、风能、海上可再生能源技术、电池和储能技术、热泵和地热能技术、氢技术（含电解槽和燃料电池）、可持续沼气和生物甲烷技术、碳捕捉和碳封存技术、电网技术（含交通充电和电网数字化技术）、核能技术（含核燃料循环技术）、水电技术（仅适用于公共采购）。
触发条件	对于涉及上述净零技术的公共采购或可再生能源拍卖，如欧委会在公共采购开始时或在可再生能源拍卖公布前 9 个月或更早，认定净零技术或产品存在以下任一情形，将会触发韧性贡献要求，投标需要满足韧性贡献的条件：（1）来自单一第三国的供应已占欧盟内供应的 50%以上；或（2）单一第三国的供应连续两年平均增长至少 10%，且该第三国的供应已达欧盟内供应的 40%。

[71] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401735#ntc34-L_202401735EN.000101-E0034。

规则类别	主要内容
针对中国相关产品和技术的特殊规定	如果涉及陆上风能技术、海上风能技术、电解槽技术三种具体的技术，依然会触发专门针对中国的特殊韧性贡献要求。

资料来源：根据《净零工业法》整理。

同日，欧委会同步发布一项通知，明确了关于不同第三国供应净零技术最终产品及主要特定部件在欧盟所占份额相应计算方法[72]，其中认定第三国供应所占比例的计算标准是产品价值（value）。具体如下：

欧盟内供应（Union supply）=欧盟内所生产产品的价值+进口产品的价值–欧盟出口产品的价值

某一第三国在欧盟内供应所占比例=来自该第三国的产品进口价值/欧盟内供应*100%

该通知特别指出，来自中国的与光伏技术、陆上和海上风能技术、电池技术相关的部分产品和零部件在欧盟市场所占份额已达到触发“韧性贡献”要求的标准，即在相关公共采购合同中应明确约定这些技术、产品或零部件的价值不得超过合同所涉及相关技术总价值的 50%（如表 7–3 所示）。

表 7–3：触发“韧性贡献”要求的中国产品和技术

净零技术类别	最终产品	主要特定部件	中国产品占比
光伏技术	太阳能光伏系统	–	79%
	–	光伏模组+光伏电池	94%
	–	光伏逆变器	50%
	–	光伏晶片	79%
陆上和海上风能技术	–	风电机组中的永磁体	93%
电池技术	电池包；电池模组；电芯	电池包；电池模组；电芯[73]	50%
	–	正极活性物质	81%

资料来源：根据欧委会公开资料整理。

[72] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202503236。

[73] 注：如果最终产品是由工厂直接产出，且符合主要特定部件的要件，则其同属最终产品和主要特定部件。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（三）明确首批公共采购可持续产品范围

2024 年 7 月 18 日，欧盟《可持续产品生态设计法规》（简称 ESPR）生效[74]。ESPR 的核心规则是要求欧盟公共机构优先采购符合 ESPR 标准的产品，并授权欧委会针对具体产品设定强制生态设计要求。ESPR 生态设计要求包含产品性能要求和产品信息要求两方面。产品性能主要涉及产品耐用性、可修复性、可回收性以及产品生产过程中所使用的受关注物质等方面；产品信息要求则通过产品数字化护照[75]（DPP）实现。

2025 年 4 月 16 日，欧委会发布《可持续产品生态设计及能源标签 2025–2030 年工作计划》（简称《2025–2030 工作计划》）[76]，旨在通过推动产品生态设计和能源标签监管立法，助力欧盟绿色和循环经济目标的实现。为推动立法进程，该工作计划明确了两类第一批专项立法的重点产品范围及立法时间表。第一类产品包括钢铁、铝、纺织品、家具、轮胎和床垫，这些产品必须满足耐用性、可回收性、最低再生材料含量等生态设计要求（如表 7–4 所示）。

表 7–4：欧盟《2025–2030 工作计划》第一类产品

产品类别	预计合规节点
最终产品	
纺织品/服装	2027–2028 年
轮胎	
家具	2028–2029 年
床垫	2029–2030 年
中间产品	
钢铁	2026–2027 年
铝	2027–2028 年
横向法案（主要影响信息和通信技术产品（ICT 产品））	
可修复性（含评分）	2027–2028 年
电气和电子设备的再生材料含量及可回收性	2029–2030 年

资料来源：根据《可持续产品生态设计及能源标签 2025–2030 年工作计划》资料整理。

第二类产品为与能源相关的产品，针对这些产品欧盟能源标签框架法规（Energy

[74] 注：仅有食品、饲料、药品、兽药等少数种类例外。

[75] 注：DPP 是指记录产品从设计、生产、流通到回收利用全过程的、可以通过数据载体进行电子访问的数据集，旨在提高产品供应链的透明度和产品的可追溯性，也便于欧盟监管部门验证产品的合规情况，并拒绝放行不合规产品。

[76] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025DC0187。

Labelling Framework Regulation, ELFR）还要求其遵守产品能源标签的有关要求（如表 7–5 所示）。

表 7–5：欧盟《2025–2030 工作计划》第二类产品

产品类别	是否适用生态设计要求	是否适用能源标签要求	预计合规节点
低温发射器	×	✓	2026–2027 年
家用洗碗机	✓	✓	
家用洗衣机和家用洗烘一体机	✓	✓	
专业洗衣设备	✓	待定	
专业洗碗机	✓	待定	
显示屏	✓	✓	2027–2028 年
电动汽车充电桩	待定	待定	2028–2029 年
电动马达和变频驱动器	✓	×	
制冷设备（含家用冰箱和冰柜）	✓	✓	
带销售功能的制冷设备	✓	✓	
光源（仅针对生态设计）及单独控制装置	✓	✓	2029–2030 年
局部空间加热器	✓	✓	能源标签要求：2026–2027 年 生态设计要求：2030 中–2031 年底
烘干机	✓	✓	2030 年底–2032 年
待机和关机模式能耗	✓	×	
焊接设备	✓	×	
移动电话和平板电脑	✓	✓	

资料来源：根据《可持续产品生态设计及能源标签 2025–2030 年工作计划》资料整理。

二、中资企业面临的困难挑战

（一）四成受访中资企业认为欧盟公共采购环境不如 2024 年

欧盟设置较为严格的本地化标准及合规门槛，对欧盟公共采购市场的公平性和开放性产生影响。调查显示，38.4%的受访中资企业认为 2025 年欧盟公共采购环境不如 2024 年，37.2%企业认为无明显变化，仅 24.4%企业认为有所改善（如图 7–1 所示）。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

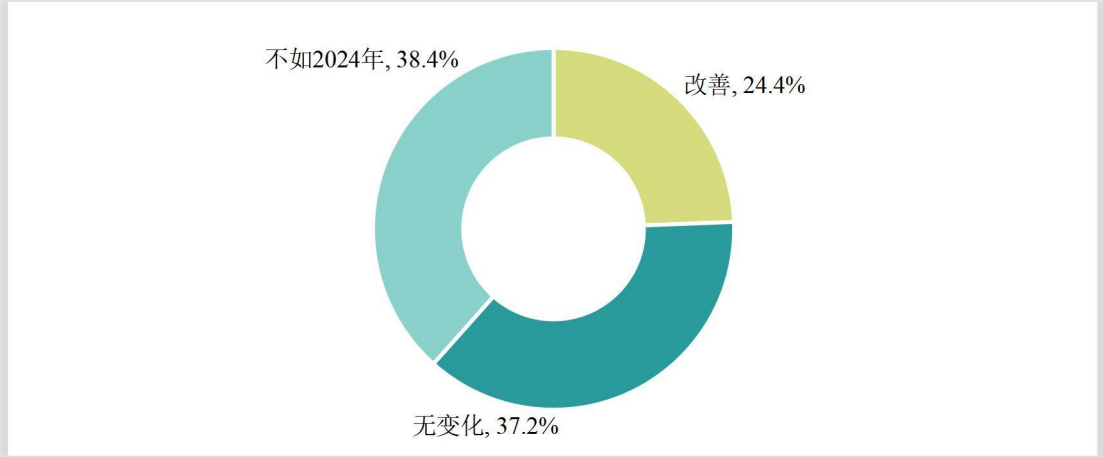


图 7–1：在欧中资企业对 2025 年欧盟公共采购环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）超五成受访中资企业表示 IPI 影响其在欧经营

欧盟通过 IPI 限制中企参与欧盟医疗器械公共采购，其调查结果并不公允，其“大部分中方医疗公共采购市场排除或歧视欧盟制造的医疗器械及欧盟供应商”结论不符合实际。调查显示，欧盟 IPI 对受访中资企业的影响主要表现为影响企业在欧投资经营信心（53.6%）、削减企业在欧市场份额（50.6%）、重新考虑欧盟在企业国际化战略中的位置（47%），另有 33.7%和 24.7%的受访中资企业表示或将减少对欧投资和被迫离开欧盟市场（如图 7–2 所示）。

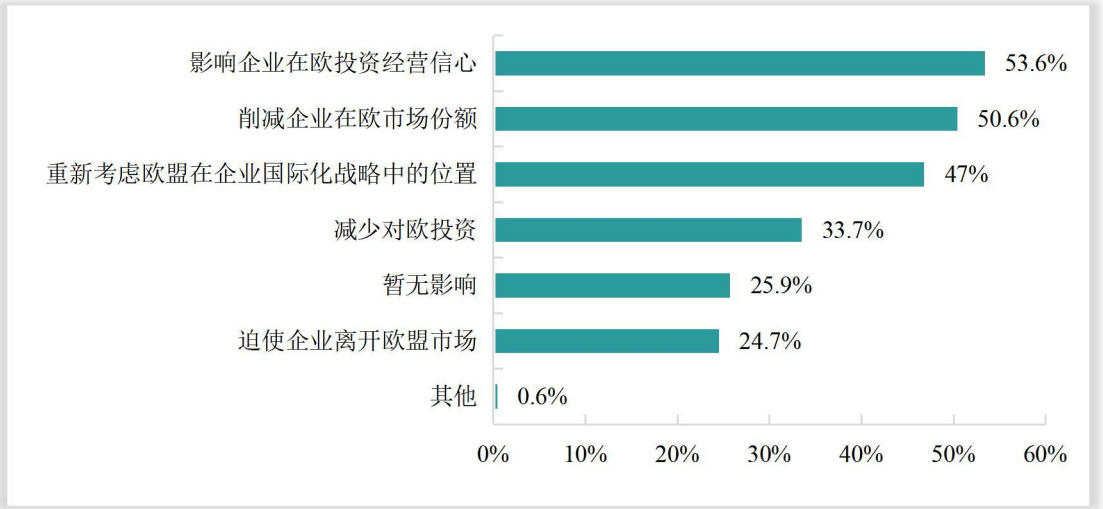


图 7–2：欧盟《国际采购工具》（IPI）对在欧中资企业的主要影响（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超五成受访中资企业认为欧盟公共采购存在区别对待情形

调查显示，54.8%的受访中资企业认为欧盟公共采购环境存在的最主要问题是对外资供应商实施差别待遇。例如，“韧性贡献”要求以“第三国供应占比”为核心触发条件，且明确中国在太阳能、风电、电池等净零技术领域已触发该规则。同时，51.2%的受访中资企业认为欧盟公共采购流程繁琐、环节多、效率低，导致投标筹备、材料审核、合同执行等全流程周期拉长，占用企业大量人力与时间资源；46.4%企业反映欧盟公共采购程序不透明，45.8%企业认为参与门槛过高，42.8%企业认为监督和管理不到位（如图 7–3 所示）。

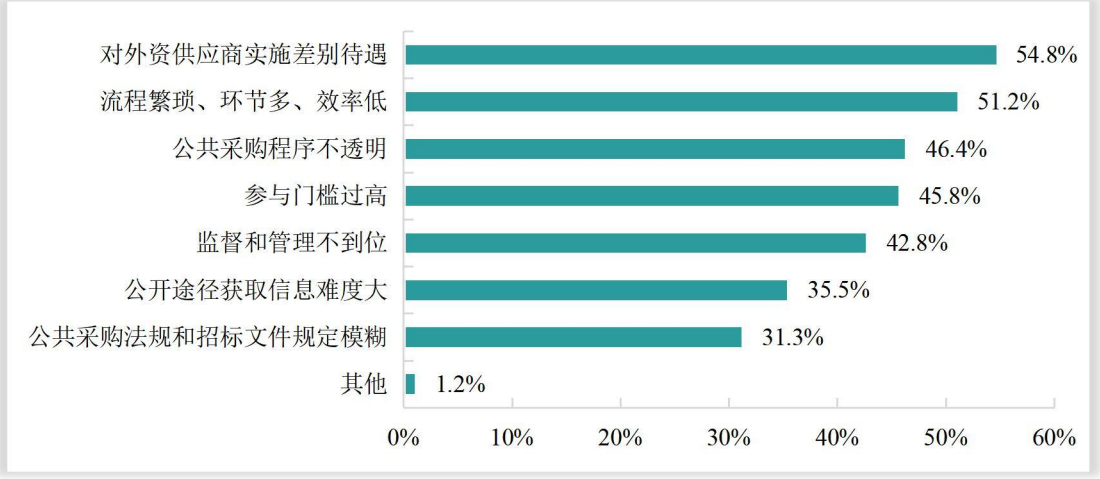


图 7–3：在欧中资企业认为欧盟公共采购环境存在的问题（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）审慎使用《国际采购工具》

呼吁欧盟将对话磋商作为解决中欧经贸摩擦的优先方案，依托现有中欧高层对话、产业技术磋商等多层级渠道，以平等互信推进务实沟通，提前对接分歧、达成共识。严格限定《国际采购工具》的适用范围与启动条件，细化适用标准，避免扩大适用边界，确保使用合理必要，避免其沦为贸易保护壁垒，保障中企公平参与欧盟公共采购的权利。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（二）取消对中国医疗器械产品的限制

呼吁欧盟取消对中国医疗器械企业的额度与份额限制，取消各类歧视性条款。秉持公平互惠、非歧视原则，给予所有外资企业同等市场准入待遇，在资质审核、产品评审等环节执行统一标准。简化审批流程，清理冗余环节与材料要求，降低准入成本；健全合规评估机制，以科学客观的评估结果作为准入依据。

（三）优化公共采购产品“韧性贡献”评价标准

呼吁欧盟取消“单一产品价值占比”，重构“韧性贡献”评价体系。新体系应涵盖技术复杂度、产业互补性、供应稳定性等多维度，设置可量化指标，确保评价公平透明。结合全球供应链趋势，充分考量中企在产业链中的作用，将其对欧盟供应链韧性的提升作用纳入评价，避免变相限制外国产品；建立动态调整机制，根据产业与市场变化优化指标，兼顾供应链韧性与市场公平。

（四）明确“优先采购”适用范围及边界

建议欧盟严格限定“优先采购”于国家安全、公共安全、应急保障等核心领域，避免扩大至一般竞争性领域。清晰界定触发标准与量化指标，设置具体阈值，避免主观随意性。修正以“优先采购”为名设置不合理本地含量、技术壁垒等歧视性条款，排斥外资企业公平竞争。建立公示与监督机制，对优先采购项目全程公示，接受社会与第三方监督评估，确保符合规则、不违背公平竞争原则。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第八章

数字经济

一、政策动向

（一）正式实施《数字运营韧性法》

2025 年 1 月 17 日，《数字运营韧性法》[77]正式实施，为所有在欧金融机构及其信息通信领域技术（ICT）第三方服务商建立了统一的、严格的运营韧性标准[78]。核心要求包括：建立全面的 ICT 风险管理框架、执行严格的数字运营弹性测试（如威胁引导渗透测试），并将监管直接覆盖至为其提供支持的“关键”ICT 服务提供商（如表 8–1 所示）。这意味着，为欧盟金融机构提供云服务、数据中心等支持的中资科技企业，将首次直接面临欧盟金融监管机构的监管。

表 8–1：《数字运营韧性法》合规框架

名称	具体内容
ICT 风险管理	制定并维护一个全面的 ICT 风险管理框架，能够识别、监控、预防和降低 ICT 相关风险，并进行定期审查和内部审计。
ICT 事件报告	建立检测、应对和向相关监管机构报告 ICT 相关事件和重大运营或安全支付相关事件的流程。
数字运营弹性测试	制定稳健的数字运营弹性测试计划，包括一系列评估和工具，如威胁引导渗透测试（TLPT）。
ICT 第三方风险管理	制定并定期审查信息和通信技术第三方风险管理战略，包括与信息和通信技术服务提供商签订的合同中的强制性条款，以及记录所有现有合同安排的信息登记册。
信息共享安排	鼓励（但不要求）金融实体之间共享有关网络威胁的信息和情报。

资料来源：根据《数字运营韧性法》内容整理。

（二）启动《数字公平法案》公众咨询

2025 年 7 月 17 日，欧委会就《数字公平法案》[79]启动公众咨询，计划于 2026 年正式提出，旨在精准打击在线环境中利用算法等技术对消费者（尤其是未成年人）进行欺骗、操控或剥削的不公平商业行为。该法案的立法准备可追溯到 2022 年 5 月

[77] 注：英文为 Digital Operational Resilience Act。
[78] 资料来源：欧盟法律官方网站，https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj/eng。
[79] 注：英文为 Digital Fairness Act，简称 DFA。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

的“数字公平适应性检查”[80]，该检查对欧盟核心消费者保护法规进行了系统性评估，检查结果显示传统的消费者法律在数字环境中存在执行力度不足、规则碎片化等问题。该法案核心目标正是解决现行法律框架中的这些缺陷，确保欧盟消费者保护规则能有效应对数字时代的挑战，将与《数字服务法》《数字市场法》等共同构成欧盟数字消费者保护的法律框架[81]。

（三）实施《关于公平获取和使用数据的协调规则条例》

2025 年 9 月 12 日，欧盟《关于公平获取和使用数据的协调规则条例》（简称《数据法》）[82]开始实施，赋予用户（包括企业）访问和使用其联网产品生成数据的权利（如表 8–2 所示）。这将迫使设备制造商向用户及其指定的第三方开放数据接口，从根本上改变数据持有模式，为物联网设备数据的访问与共享提供了统一规则。

表 8–2：《数据法》主要举措

方面	具体内容
提高法律确定性	为物联网等场景下数据的使用提供明确规则，既保障数据在持有者与使用者间顺畅、安全地共享，也继续激励对高质量数据生产的投资。
防范不公平合同条款	保护中小企业等相对弱势方，避免其在数据共享合同中因谈判地位不对等而被迫接受不公正条款。
公共部门数据调用机制	在公共紧急事件等特定情况下，允许公共机构依法请求访问企业持有的数据，以保障公共利益，同时尽量降低对企业运营的干扰。
保障云服务切换权	建立用户在不同数据处理服务商（如云平台）间自由、高效切换的机制，增强欧盟云市场的竞争性与互操作性。
平衡数据库权利与数据访问	重新审视《数据库指令》[83]中关于“特殊数据库权利”的适用范围，确保在保护数据持有者权益的同时，不影响基于物联网等新形态数据的合理流通与使用。

资料来源：根据《数据法》整理。

（四）出台《数字服务法》授权法案

《数字服务法》[84]是欧盟于 2022 年通过，并于 2024 年 2 月 17 日起生效的一部

[80] 注：英文为 Digital Fairness Fitness Check。
[81] 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_25_1860。
[82] 注：英文为 Regulation on harmonised rules on fair access to and use of data（Data Act）。
[83] 资料来源：欧委会，https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package。
[84] 注：英文为 Digital Services Act，简称 DSA。

综合性数字服务监管法律，旨在营造更安全的网络环境，保护用户基本权利，并为数字服务建立统一、透明的责任框架。该法的核心是依据平台规模与影响力建立分级责任体系，对超大型在线平台（VLOPs）和搜索引擎（VLOSEs）施加严格义务，要求其系统性评估和管理其非法内容传播、侵犯基本权利等风险，并接受独立的合规审计与监管监督[85]。

2025 年 7 月，欧盟发布《数字服务法》授权法案[86]，旨在强化对系统性风险的研究和监管。作为《数字服务法》规则的补充，该授权法案概述了授予合格研究人员数据访问权限的规则，并要求超大型在线平台和搜索引擎向有资质的研究人员提供特定数据的访问权限，以开展有关“系统性风险”及缓解措施的研究[87]（如表 8–3 所示）。

表 8–3：《数字服务法》授权法案主要规定

项目	主要内容
数据访问门户	建立《数字服务法》数据访问平台，平台须在门户中公布可共享数据目录，研究人员通过该门户提交申请。
研究人员资格	必须经数字服务协调员（DSC）审核，满足以下条件： （1）属于《数字单一市场版权指令》所定义的非营利、以公共利益为主的研究组织（大学、科研机构等）。 （2）与之商业利益独立、无利益冲突。 （3）披露项目资助来源。 （4）具备数据安全保障能力。 （5）申请数据与研究目的必要且符合比例原则。 （6）研究聚焦识别、理解欧盟范围内的系统性风险并提出缓解措施。 （7）承诺在合理期限内免费公开研究成果。
平台数据提供义务	在收到经数字服务协调员认可的申请后，及时提供所需数据（如推荐算法日志、广告定向参数等）。 发布并维护 DSA 数据目录（Data Catalogue），列明可共享的数据类型、结构、元数据，重点包括与系统性风险相关的数据。 数据目录需易于检索、定期更新；平台可在数据不可用或安全风险情况下请求调整访问条件。
监管与合规机制	数字服务协调员负责审查研究人员资格、监督平台数据提供进度。 若平台未按时提供数据或未维护数据目录，数字服务协调员可以启动行政程序并依据《数字服务法》第 91 条处以罚款。

资料来源：根据《数字服务法》授权法案整理。

[85] 资料来源：欧委会，https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package。
[86] 注：英文为 Delegated act on data access。
[87] 资料来源：欧委会，https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/delegated-act-data-access-under-digital-services-act-dsa。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（五）发布《人工智能大陆行动计划》

2025 年 4 月 9 日，欧委会发布《人工智能大陆行动计划》[88]，旨在将欧盟传统产业优势与人工智能深度融合，通过大规模公共投资撬动私人资本，系统性解决其在算力基础设施和行业应用渗透率上的短板，力争在 2030 年前成为全球人工智能领域的领导者[89]。该计划的五个核心支柱包括：建设大规模人工智能数据和计算基础设施、扩大对高质量大数据的访问、鼓励创新并促进人工智能在战略性行业中的应用、加强人工智能技能培训和人才储备、简化人工智能监管（如表 8–4 所示）。

表 8–4：《人工智能大陆行动计划》主要内容

关键支柱	主要内容	具体措施
大规模 AI 基础设施	构建“AI 工厂”网络和“AI 超级工厂”，提升算力与计算资源。	在全欧部署 13 家 AI 工厂、若干超级工厂，配备 2.5–3 万枚高端 AI 处理器。 采用绿色能源、循环用水，降低能耗与碳排放[90]
高质量数据获取	打通数据壁垒，建立统一的数据共享机制。	建设数据实验室、数据联盟（Data Alliance）和通用数据空间。 推动跨境数据流动与安全共享。
AI 在战略部门的应用	加速 AI 在制造、医疗、交通、能源等关键行业的落地。	发布《应用 AI 战略》与《欧洲科学 AI 战略》。 设立行业示范项目，推动 AI 与传统产业深度融合。
技能与人才培养	扩大 AI 人才储备，提升全社会数字技能。	建立 AI 技能学院、学徒计划和 AI 专家网络。 吸引国际高端人才，开展再培训与职业教育。
监管简化与合规	《人工智能法案》（AI 法案）[91]更易执行，降低企业合规成本。	建立 AI 法案服务台、监管沙盒。 简化审批流程，提供中小企业指引，确保可信 AI 与安全治理。

资料来源：根据《人工智能大陆行动计划》整理。

（六）发布《电子商务安全与可持续发展综合工具箱》

2025 年 2 月，欧委会发布《欧盟电子商务安全与可持续发展综合工具箱》[92]（简

[88] 注：英文为 AI Continent Action Plan。

[89] 资料来源：计划原文，https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ai-continent-action-plan。

[90] 资料来源：欧委会，https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2025/0165/COM_COM(2025)0165_EN.pdf。

[91] 注：《人工智能法案》（AI 法案）于 2024 年 8 月 1 日正式生效，是欧盟制定的全球首部全面监管人工智能的法规，适用于任何使用人工智能系统的产品或服务，但明确豁免军事、国防、科学研究和通用人工智能（AGI）应用。

[92] 注：英文为 A comprehensive EU toolbox for safe and sustainable e-commerce。

称《工具箱》），旨在应对电子商务进口带来的诸多挑战，推动欧盟电子商务可持续发展[93]。《工具箱》中的具体应对措施包括进行结构改革、加强针对性措施、强化立法与执行、提升监管能力、加强消费者赋能与合作等五个方面（如表 8–5 所示）。

表 8–5：《工具箱》具体措施

措施领域	具体内容
结构性改革	海关改革。取消低价值（150 欧元及以下）货物进口关税豁免；引入低价值货物简化关税待遇；扩大“进口一站式服务”（IOSS）范围；在线市场和注册 IOSS 的卖家成为“推定进口商”。 环境保护。实施《可持续产品生态设计条例》；修订《废物框架指令》；计划提出《循环经济法案》
针对性措施	海关优先控制区（PCA）。针对存在安全隐患的第三国产品，加强进口控制。 联合执法行动。发起产品安全协调活动（CASP）；开展消费者安全网络联合产品测试。
立法与执行	在线市场责任。强化《数字服务法》执行，要求平台确保产品合规，建立通知—行动机制。 贸易商责任。执行消费者保护法，计划提出《数字公平法》。
监管能力	数字产品护照（DPP）。提高产品透明度和可追溯性。 数据库与 AI 网络爬虫。整合现有数据库，利用 AI 检测不合规产品。
消费者赋能与合作	消费者教育。提高消费者对网购风险和维权机制的认识。 争议解决。新的产品责任框架将于 2026 年底生效。

资料来源：根据《工具箱》整理。

二、中资企业面临的困难挑战

（一）受访中资企业认为区域内部数字经济发展不平衡是最主要问题

受访中资企业认为欧盟数字经济环境存在一定优势。调查显示，超四成受访中资企业认为欧盟数字经济规则与治理体系较为完善（50.6%）、数字经济人才资源丰富（48.2%）、数字经济市场规模大（47%）、数字经济创新能力较强（46.4%）、政府支持力度大（42.2%）、数字经济综合竞争力较强（38.6%）（如图 8–1 所示）。

[93] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0037。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

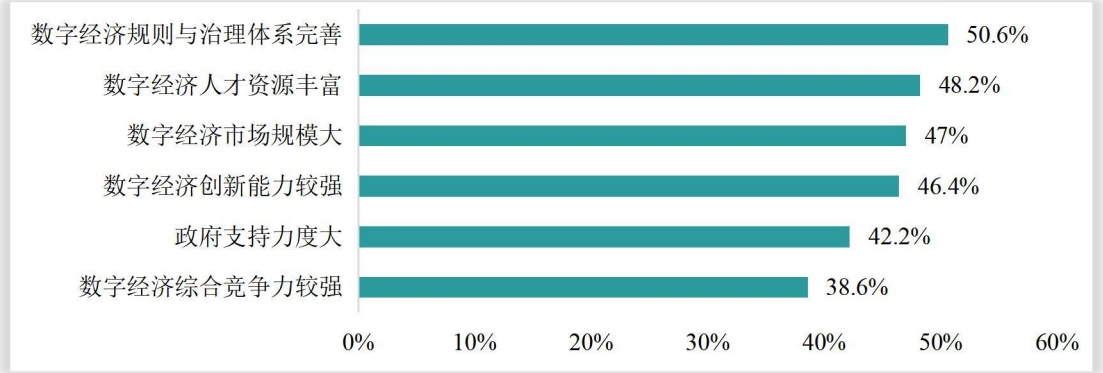


图 8–1：在欧中资企业认为欧盟数字经济环境存在的优势（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

同时，受访中资企业认为欧盟数字经济环境还存在发展不平衡等问题。近六成（59.6%）受访中资企业认为欧盟区域内部发展不平衡，超半数企业（55.4%）认为欧盟数字监管趋严，信息基础设施滞后（47%）、数字化进程相对滞后（40.4%）等问题也被较多提及（如图 8–2 所示）。

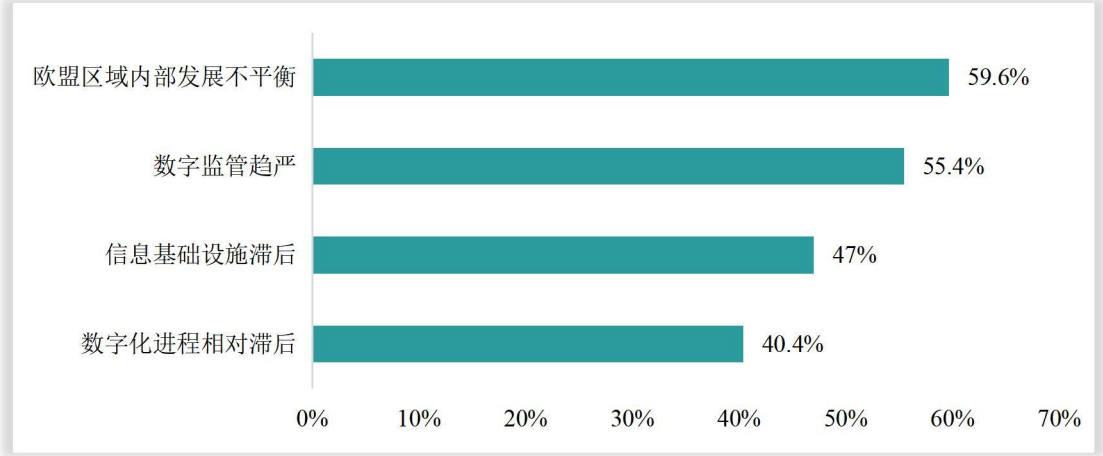


图 8–2：在欧中资企业认为欧盟数字经济环境存在的问题（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）近七成受访中资企业认为欧盟以“网络安全”为由干预企业正常经营

2025 年，欧盟在网络安全领域的监管持续深化并呈现扩大化趋势，“网络安全”概念在部分成员国的执法实践中出现泛化倾向。调查显示，67.4%的受访中资企业认为欧盟存在以“网络安全”为由干预外资企业正常经营的情况（如图 8–3 所示）。

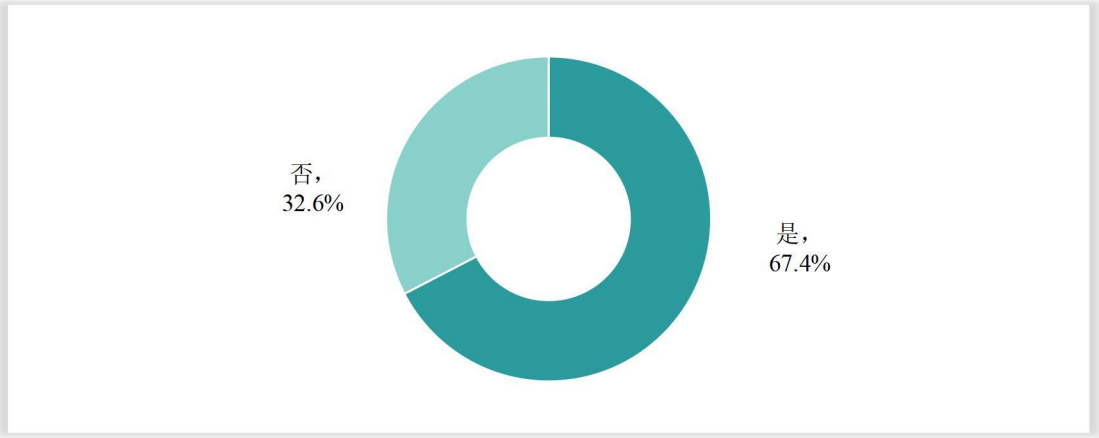


图 8–3：在欧中资企业认为欧盟是否以“网络安全”为由干预正常经营

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）受访中资企业认为欧盟数字法规存在一定负面影响

2025 年，欧盟《数据法》正式实施，《数字市场法》与《数字服务法》的执法也进入常态化阶段，这些法规在提升市场公平性与数据流通效率的同时，也为在欧经营的企业带来了合规挑战。调查显示，65.1%的受访中资企业认为这些数字法规增加了合规经营成本，52.4%企业认为这些数字法规降低了企业经营利润，超四成企业认为这些数字法规影响经营范围（45.8%）和对外资企业存在歧视（41.6%）（如图 8–4 所示）。

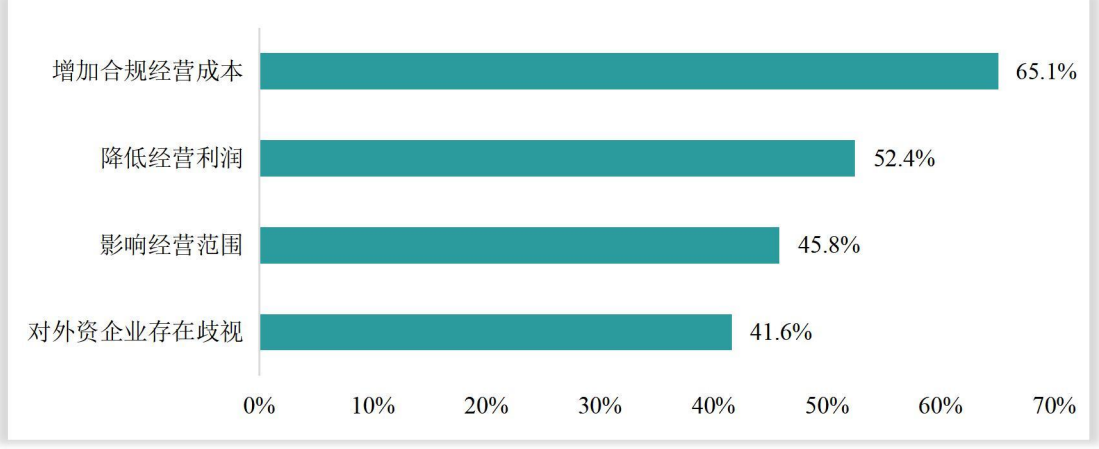


图 8–4：欧盟数字法规对在欧中资企业的影响（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（四）受访中资企业认为欧盟电子商务新规提升经营成本

2025 年欧盟正式更新并实施《工具箱》，在网络安全、产品合规及环境可持续

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

性等方面对电子商务经营者提出了更为严格的要求。调查显示，超六成受访中资企业认为《工具箱》的出台增加了合规成本，51.8%企业认为《工具箱》增加进口成本，其他主要影响还包括环保支出提升（45.2%）、进口效率降低（39.8%）。值得注意的是，认为《工具箱》优化市场竞争秩序的受访中资企业占比为 35.5%（如图 8–5 所示）。

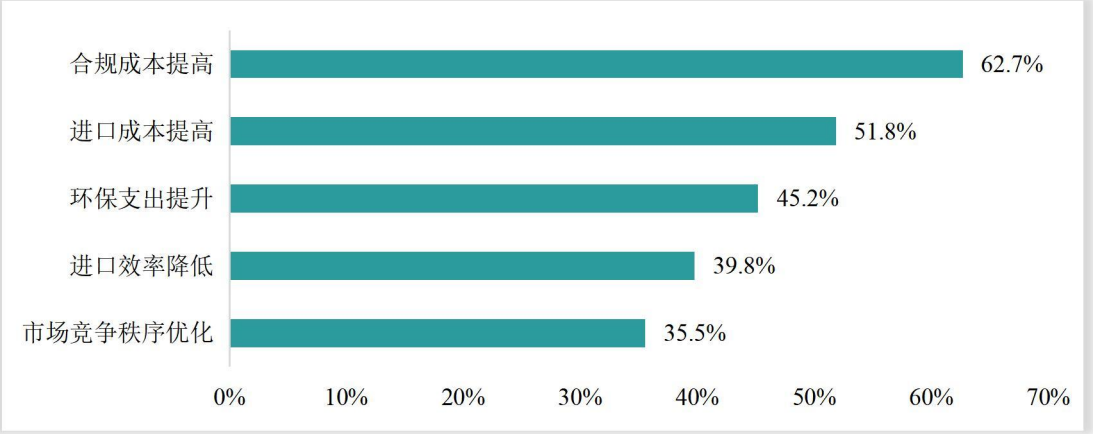


图 8–5：《欧盟安全和可持续电子商务全面工具箱》更新对在欧中资企业的影响（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）加快区域内信息基础设施建设

呼吁欧盟及成员国增加对关键信息基础设施建设的投资，优化区域内信息基础设施布局，弥合成员间建设不均衡问题，为促进所有企业数字化转型和欧盟数字经济发展打造坚实的底座。

（二）提升数字经济领域法规协调性

呼吁欧盟关注《数字服务法》《数据法》及《数字市场法》等法规在实施过程中的协调性，避免因规则交叉或要求不一致而增加不必要的合规复杂性。对于“非敏感数据”，建议考虑适当简化流程、提高审批效率，加速企业数据出入境流程。

（三）提升网络安全审查的透明度

建议欧盟及其成员国进一步明确网络安全审查的具体标准与流程，推动成员国间网络安全审查标准的互认与协调。确保网络安全审查严格遵循“基于风险”的原则，以客观、透明和非歧视的方式实施，营造更加开放、稳定、非歧视的数字经济环境。

（四）持续完善电子商务监管政策

建议欧盟在推进《安全和可持续电子商务全面工具箱》等政策的过程中，及时公布清晰的产品合规标准目录，减少因成员国解释不同带来的规则碎片化问题。同时，建议为新旧政策转换设置充足的过渡期。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第九章

金融

一、政策动向

（一）连续 8 次下调三大关键利率

为应对经济增长放缓与通胀压力，支持欧元区经济增长并改善信贷环境，自 2024 年 6 月以来，欧洲央行（ECB）已连续 8 次下调三大关键利率。其中，存款便利利率从 4%降至 2%，主要再融资利率由 4.5%下调至 2.15%，边际贷款便利利率从 4.75%降至 2.4%（如图 9–1 所示）。欧洲央行的低利率政策压低了国际市场融资成本，为中资企业在欧洲市场开拓更多投资机会创造了有利条件。

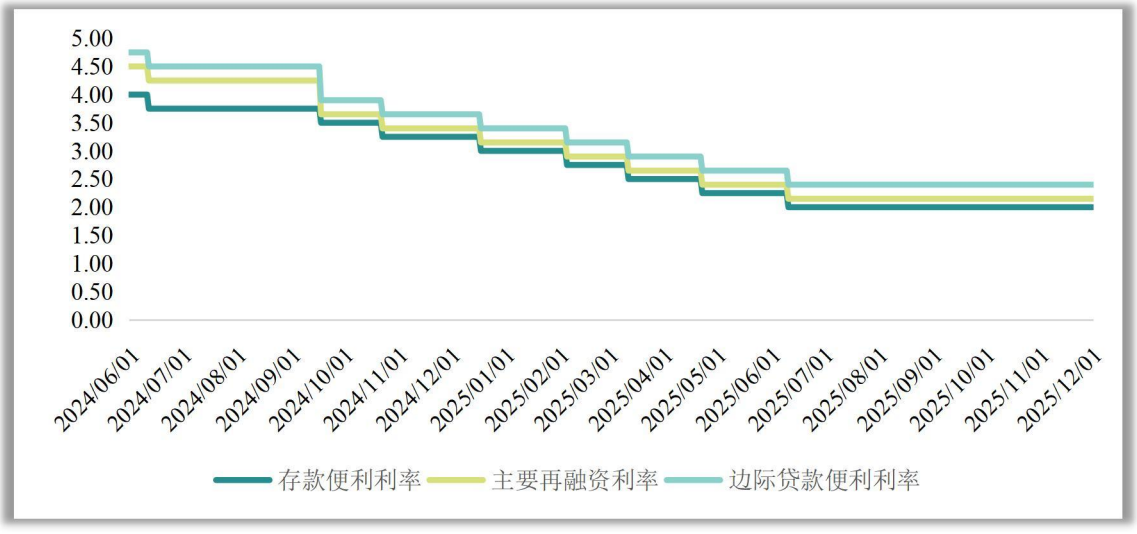


图 9–1：2024 年 6 月至 2025 年 12 月欧洲央行三大关键利率

资料来源：美联储经济数据库[94]。

（二）建立数字欧元创新平台

2025 年 5 月 23 日，欧洲央行（ECB）推出了数字欧元创新平台[95]，旨在推动中央银行数字货币（CBDC）的应用测试与生态建设。该平台吸引了约 70 家来自金融科技、电信和专业服务等多个领域的机构参与，重点测试数字欧元在日常支付和跨境结算等复杂场景下的可行性，同时注重技术创新与合规监管的结合，提升用户体

[94] 资料来源：美联储经济数据库，https://fred.stlouisfed.org/release?rid=484。

[95] 资料来源：欧洲央行报道，https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ecb.pr250505%7E00207689f9.en.html。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

验和隐私保护。通过开放协作，平台促进支付解决方案和金融服务的创新，为具备相关技术和场景能力的中资企业提供参与欧洲数字金融体系发展的合作机遇。

（三）加强洗钱与恐怖融资监管

2025 年 7 月，欧洲银行业管理局（EBA）发布了第五份关于欧盟金融行业洗钱（ML）和恐怖融资（TF）风险的意见报告（EBA/Op/2025/10）[96]，旨在为欧盟各主管部门实施以风险为本的反洗钱与反恐怖融资监管，以及欧委会开展国家风险评估提供参考依据。

报告显示，过去四年间，欧洲银行业管理局（EBA）重点关注的两大领域（税务犯罪和不当去风险化）整体呈下降趋势。约 80%的监管机构表示，在其所在国家中，不当去风险化问题已有所缓解或不再构成显著挑战。然而，当前洗钱与恐怖融资领域仍面临较大风险，主要集中在金融科技、监管科技、加密资产、人工智能与欺诈和限制性措施等五个方面（如表 9–1 所示）。报告强调，监管机构与金融机构仍须加强协同行动，以有效应对技术驱动的新型风险，并持续缩小监管要求与实践落地的差距。

该报告发布及欧洲反洗钱与反恐怖融资监管持续强化，将进一步提升在欧中资金融机构及相关企业合规要求，尤其在金融科技、加密资产等领域可能面临更严审查与风险管控。

表 9–1：当前欧盟金融部门面临的洗钱和恐怖融资风险

五个方面	主要内容
金融科技	70%的欧盟监管机构认为该领域存在较高或持续上升的洗钱/恐怖融资风险。核心问题在于：业务快速增长却未建立与之匹配的、健全的反洗钱/反恐怖融资控制机制。部分服务提供商将客户获取和业务扩张置于合规之上，进一步加剧风险。
监管科技	当前，监管科技（RegTech）领域面临内部专业知识欠缺、治理机制不完善以及监督缺失等问题。数据显示，在向欧洲银行业管理局（EBA）的欧洲反恐怖融资与反洗钱重大薄弱环节报告系统（EuReCA）提交的案例中，超过半数的严重合规失败事件与 RegTech 使用不当直接相关。

[96] 资料来源：欧洲银行业管理局（EBA），https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/careless-use-innovative-compliance-products-can-lead-money-laundering-and-terrorism-financing-risks。

五个方面	主要内容
加密资产	加密资产服务正面临被滥用于金融犯罪的情况。2022–2024 年间，获得欧盟授权的加密资产服务提供商（CASPs）数量增长了 2.5 倍，市场交易规模也迅速扩大。然而，许多 CASPs 仍缺乏有效的反洗钱/反恐怖融资（AML/CFT）内部控制机制。部分企业的高级管理层在诚信、治理透明度及制度完备性方面存在缺陷，另有部分企业试图规避许可审批程序，以逃避监管审查。
人工智能与欺诈	在自动化和人工智能（AI）的推动下，欺诈与网络犯罪手段日趋复杂。犯罪分子利用 AI 技术自动实施金融骗局、隐匿非法资金来源、生成虚假身份及交易文件，甚至借助深度伪造（Deepfake）技术绕过客户尽职调查（CDD）流程。面对此类由 AI 驱动的攻击，金融机构在检测与应对方面遭遇严峻挑战，相关攻击不仅数量持续攀升，其速度和隐蔽性也显著增强。
限制性措施	欧盟制裁措施的数量日益增多、结构日趋复杂，给金融机构带来了巨大挑战，传统的标准制裁筛查工具已难以有效应对。在即时信用转账（SEPA）等高效支付场景中，金融机构筛查工作面临额外困难，支付服务提供商（PSPs）违反非针对性金融制裁（例如行业制裁）的风险增加。同时，由于“卡支付”基础设施中信息获取途径分散、数据不完整，也可能导致金融机构在无意中触犯制裁规定。

资料来源：根据公开资料整理。

二、中资企业面临的困难挑战

（一）四成受访中资企业认为欧盟金融环境不如 2024 年

欧盟成员国整体面临金融负债高企、资产不足的结构性问题，且净财务状况在过去一年呈持续恶化态势。数据显示，2025 年第二季度欧盟净金融资产环比下降 1720 亿欧元，较 2024 年同期下降 3960 亿欧元，削弱了欧盟整体金融环境的稳定性与可预期性。调查显示，40.2%的受访中资企业认为 2025 年欧盟金融环境不如 2024 年，30.5%企业认为无变化，仅 29.3%企业认为有所改善（如图 9–2 所示）。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

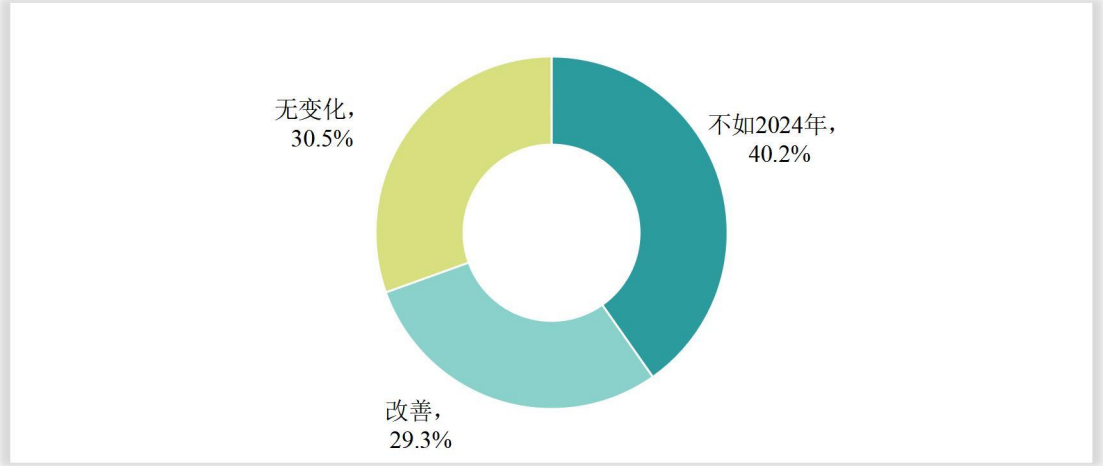


图 9–2：在欧中资企业对 2025 年欧盟金融环境的评价

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）近七成受访中资企业难以公平享受融资优惠政策

调查显示，受访中资企业认为欧盟金融环境的最大优势是资本市场国际化程度高（64.5%），其次是欧元国际认可度高（58.4%）和可持续金融发展经验丰富（54.8%），法律法规及监管体系完善（42.8%）、融资渠道多（42.2%）等优势也被较多提及（如图 9–3 所示）。

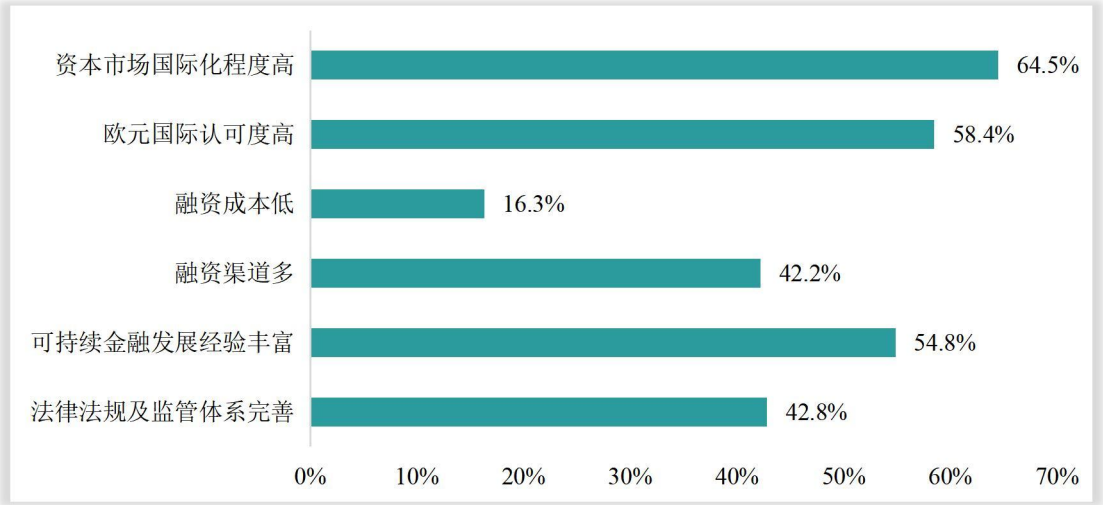


图 9–3：在欧中资企业认为欧盟金融环境存在的优势（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

然而，部分受访中资企业表示欧盟金融环境仍存在一些问题。调查显示，65.7%的受访中资企业反映主要问题是难以公平享受融资优惠政策，45.8%企业反映金融基

础设施建设滞后，25.9%企业反映金融产品不够丰富（如图 9–4 所示）。

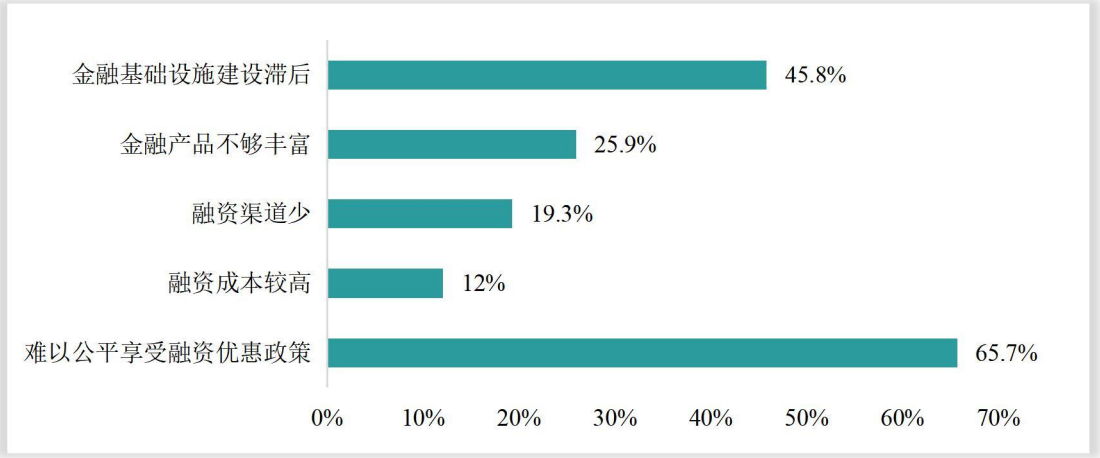


图 9–4：在欧中资企业认为欧盟金融环境存在的问题（多选）

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）超五成受访中资金融企业认为未来欧盟金融业合规压力增大

调查显示，53.7%的受访中资金融企业认为未来欧盟金融业合规成本将有所增加，31.5%企业认为将保持不变，14.8%企业认为将有所降低（如图 9–5 所示）；79.6%的受访中资金融企业认为欧盟金融监管对其更严格（如图 9–6 所示）。

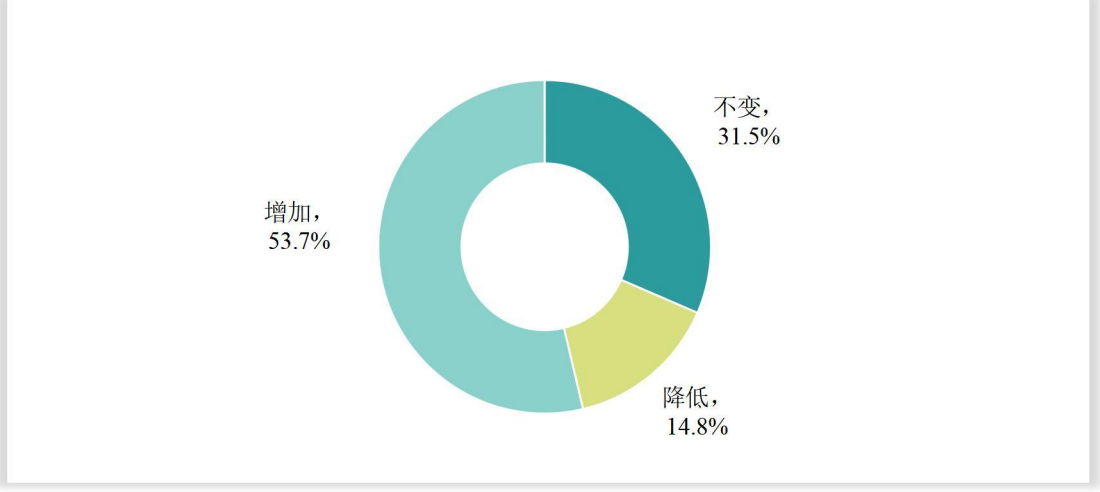


图 9–5：在欧中资金融企业认为未来欧盟金融业合规成本变化

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

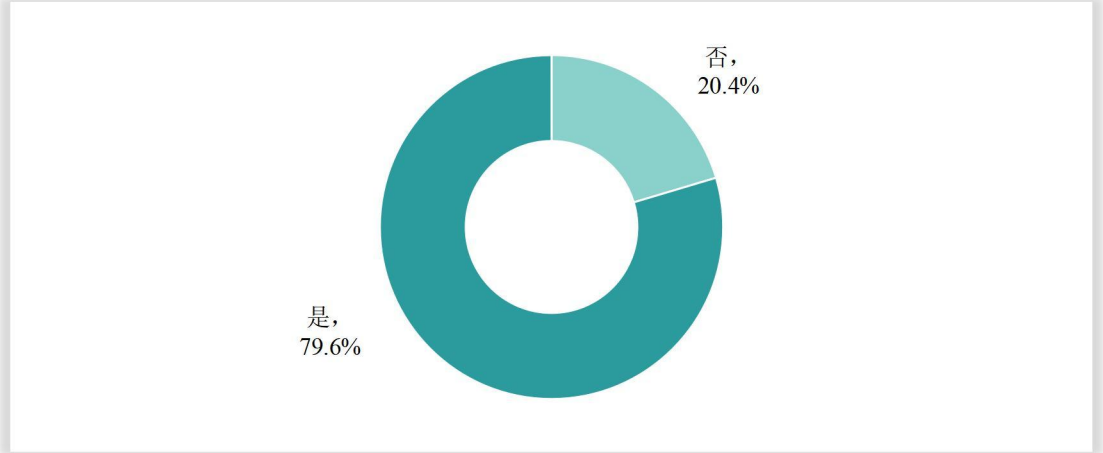


图 9–6：在欧中资金融企业认为欧盟金融监管是否对其更严格

资料来源：中国贸促会研究院。

三、我们建议

（一）优化反洗钱与反恐怖融资监管

呼吁欧盟建立精准化的反洗钱与反恐怖融资监管机制，在加强风险管控的同时兼顾外资企业合规诉求，避免对其造成不必要的合规负担。

（二）稳定与改善金融市场环境

面对当前金融市场环境波动及预期不稳的挑战，建议欧盟以提升市场稳定性与可预期性为核心，主动改善金融宏观环境，重振包括中资企业在内的国际投资者信心。

（三）持续优化欧盟金融营商环境

呼吁欧盟及成员国进一步改善金融环境，切实了解现有金融服务与企业发展需求的差异，鼓励并引导金融机构在风险可控的条件下开发更多融资产品，拓宽企业融资渠道。在制定和执行融资优惠政策时，对外资企业与欧盟企业一视同仁。

（四）提升跨境支付结算效能

中欧金融合作具备坚实基础，当前欧盟成员中德国、法国、西班牙等已正式将人民币纳入外汇储备，呼吁欧盟支持更多成员国将人民币纳入官方外汇储备，促进更多欧盟商业银行成为 CIPS 直接参与行，建立更加高效、安全的欧元与人民币跨时区实时结算机制。

（五）适度降低金融业合规成本

呼吁欧盟及成员国在出台重大金融监管政策前，设立充足的过渡期，并通过听证会、征求意见稿等形式，主动听取各类企业意见建议。通过现有金融监管框架或双边协商的方式，来解决金融市场的合规监管问题，避免设计复杂的金融产品规则，降低外资企业合规成本。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

第十章

绿色经济

一、政策动向

（一）出台《清洁工业新政》

2025 年 2 月 26 日，欧委会出台《清洁工业新政》[97]，旨在应对气候危机、提升竞争力和增强经济韧性，加快实现工业脱碳。该新政聚焦能源密集型产业和清洁技术领域，推出六大核心举措：（1）提供经济实惠的能源。依托《可负担能源行动计划》[98]，通过规模化推动可再生能源装机，降低工业能源成本，保障稳定且低价的绿色电力供应。（2）打造领先的清洁产品市场。引入“碳强度标签”，精准衡量产品碳足迹，促进绿色溢价；公共采购优先采纳经过认证的欧盟本土清洁技术产品；配套《汽车行业行动计划》，加速向零排放车辆过渡，推动交通领域绿色转型。（3）促进公共和私人投资。通过创新基金和工业脱碳银行，释放逾千亿欧元资金，简化国家援助审批，加速绿色技术研发和产业化。（4）推动循环经济和资源安全。将循环经济作为核心战略，加快《关键原材料法》的实施，加强废旧资源回收利用，促进产业链自主可控，力争在 2030 年实现关键原材料 24%循环利用率。（5）加强全球市场和国际合作。通过贸易政策和外交手段，保障绿色供应链安全，促进技术交流与多边合作，提升欧洲工业全球竞争力。（6）支持技能提升和高质量就业。落实针对工业转型的人才培养和再培训政策，确保绿色转型与社会公平同步推进。通过以上措施，欧盟力图构建工业绿色转型的系统性政策框架，既强化低碳技术的开发与应用，又保证产业链安全与劳动力供给。

（二）发布《汽车行业行动计划》

2025 年 3 月 5 日，欧盟发布《汽车行业行动计划》[99]，以保障欧洲汽车业实现强

[97] 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_550，欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085。

[98] 注：《可负担能源行动计划》：欧委会于 2025 年 2 月 26 日发布《可负担能源行动计划》，它是欧盟“清洁工业新政”的核心组成部分。计划的核心目标是降低能源成本、完善能源联盟、吸引投资并提升应对能源危机的能力，同时助力欧盟实现 2050 年碳中和目标。计划的核心实施措施包括降低能源使用成本，规范能源市场秩序，推进能源结构转型，强化危机应对能力。

[99] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0095。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

劲且可持续的发展，为本土传统车企转型争取窗口期，加速零排放交通转型。为实现上述目标，欧盟计划围绕五大关键领域展开具体行动：（1）创新和数字化。欧盟2025年建立“欧洲互联与自动驾驶汽车联盟”，2026年开始建立大规模跨境自动驾驶汽车测试平台，并通过“地平线欧洲”支持互联和自动化移动的研究和创新，开发下一代电池技术。（2）清洁出行。欧盟已修订汽车及货车碳排放标准，允许2025至2027年三年窗口内合规，延长零排放重型车辆免除道路收费期限，推进“欧洲清洁运输走廊计划”，并推动电池维修和电池护照信息的开放。（3）竞争力与供应链韧性。欧盟在未来两年将投入18亿欧元保障电池原材料供应链安全，减少对外依赖，保护欧洲汽车产业不受外部价格冲击和供应链风险影响。（4）技术和就业。欧盟为汽车行业员工提供技能培训，缓解汽车业转型造成的岗位变动，并通过专项资金帮助劳动力适应产业转型。（5）公平竞争环境。欧盟将加快签订自由贸易协定以扩大市场准入和采购机会，但也将继续对进口自中国的电动汽车征收反补贴税，并在必要时开展反补贴调查。通过以上综合措施，欧盟力求在加快碳中和进程的同时，维护欧洲汽车制造的创新活力和供应链安全，实现产业绿色转型与经济韧性并重。

（三）推进《零毁林法》简化修订

2025年4月，欧委会发布关于简化《零毁林法》（EUDR）的实施指南文件[100]。根据最新提出的修订提案[101]，此次修订并非降低环保核心标准，而是聚焦优化合规流程、调整实施节奏并完善配套保障，以减轻企业行政负担。修订的核心举措包括：（1）简化全链条申报义务。修订后仅需首次将产品投放欧盟市场的上游运营者提交一次尽职调查声明，下游的制造商、零售商等无需重复申报。据估算，该举措可减少约30%的行政成本与申报时间。（2）优化实施时间与过渡期。大中型企业生效时间为2025年12月30日，但新增6个月宽限期；小微企业的生效时间则从2026年6月30日延后至2026年12月30日。（3）完善IT系统与应急方案。通过减少重复申报、延长部分企业实施期等方式降低《零毁林法》专用IT系统的运行压力。（4）明晰合规主体定义。新增小微初级运营商和下游运营商的概念，前者涵盖将自产或

[100] 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1063。

[101] 资料来源：商务部WTO/FTA资讯网，https://chinawto.mofcom.gov.cn/article/jsbl/dtxx/202511/20251103605396.shtml。

进口管控产品投放欧盟市场，或出口自产产品的小微主体；后者则是投放已完成合规申报产品的主体，让不同角色的合规责任更清晰，减少责任界定模糊引发的争议。

11 月，欧盟理事会通过谈判授权，同意与欧洲议会就 EUDR 修订展开磋商，进一步延后实施时间，为微型和小型运营商额外提供 6 个月缓冲期[102]。据此，EUDR 将自 2026 年 12 月 30 日起适用于大中型运营商，并于 2027 年 6 月 30 日起适用于微型和小型运营商。同时，欧盟理事会要求欧委会在 2026 年 4 月 30 日前开展一项简化审查，以评估该法规对各类运营商（尤其是小微主体）造成的实际影响与行政负担。

（四）简化并加强碳边境调节机制

2025 年 6 月 18 日，欧盟就简化和加强碳边境调节机制（简称 CBAM）达成协议[103]，旨在提高政策执行效率，降低企业合规成本，尤其是减轻对中小企业的负担。新条例主要包括以下六大核心内容：（1）设立 50 吨年度进口门槛豁免机制。年进口 CBAM 涵盖商品总量不超过 50 吨的企业或个人将免于履行碳排放申报和碳证购买义务。（2）扩展适用范围与反规避设计。欧盟计划将碳边境机制覆盖的范围从基础原材料扩展至钢铁、铝等产业下游制品，并引入反规避措施，防止企业通过轻微加工等手段规避碳边境税。（3）优化电力碳排放核算规则。将非 CO_2温室气体纳入核算范畴，强化针对电力进口的监管。（4）申报流程简化与数字化。简化《出口管理条例》流程，推出统一数字平台管理申报与证书交易，提升操作便利性和透明度。（5）推迟证书购买义务与延长申报期限。购买碳证义务从 2026 年推迟至 2027 年 2 月实施，申报截止日期由 5 月 31 日延长至 9 月 30 日，给予企业更多时间准备。（6）默认碳价机制。对于无法提供真实碳价支付证明的企业，允许使用欧盟设定的默认碳价，保证碳边境调节机制的运作稳定。

10 月 17 日，《欧盟官方公报》公布修订条例，条例于 10 月 20 日正式生效，标志着欧盟在维持碳边境政策完整性的同时，进一步减轻企业合规负担与优化监管流程。

---

[102] 资料来源：欧盟理事会，https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/11/19/deforestation-council-ready-to-start-talks-with-parliament-on-a-targeted-revision-of-the-regulation/。

[103] 资料来源：欧委会，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1563。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（五）碳边境调节机制向下游成品扩围

自 2026 年 1 月 1 日起，CBAM 将正式迈入强制征收阶段，为确保 CBAM 有效实施，欧委会于 2025 年 12 月 17 日公布一系列配套调整方案，涉及机制扩围、核算规则、反规避条款、临时脱碳基金等内容。

值得注意的是，此次一系列调整方案中，《欧盟议会与理事会关于修订< (EU) 2023/956 号法规>以扩大其适用范围至下游产品及反规避措施的法规提案》（简称《提案》）[104]将 CBAM 适用范围从此前铝、水泥、电力等基础材料扩展至下游机械、家电、汽车零部件在内的约 180 种下游产品。根据欧委会的解释，此次扩围的直接动因在于“堵漏”与“公平”。目前，CBAM 主要覆盖铝、水泥、电力、化肥、氢气及钢铁等 303 种高耗能基础材料。如外国生产商将这些受管控的原材料加工成零部件或成品（例如用钢材制成机械零件或洗衣机）再出口到欧盟，就能完全绕过欧盟碳边境税。该调整方案将于 2028 年 1 月 1 日起正式实施。

（六）引入全面的温室气体减排方法

2025 年 7 月 8 日，欧委会在《氢气和天然气市场指令》[105]中引入了一项全面的温室气体减排方法，以支持低碳氢和燃料的发展。该方法与现有的可再生氢及非生物源可再生燃料（RFNBOs）的方法互为补充，完善了欧盟氢能监管框架。7 月 12 日，欧委会启动了“氢能机制”[106]，旨在大力推动可再生氢、低碳氢及其衍生物（如氨、甲醇和一些可持续航空燃料）的市场发展，让欧盟卖家与更多的氢能供应商建立联系，在 2030 年之前脱离对俄罗斯化石燃料的依赖。

---

[104] 资料来源：欧盟官方法律网站，https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0989&qid=1766552580066。

[105] 资料来源：中国商务部，https://chinawto.mofcom.gov.cn/article/jsbl/zszc/202507/20250703590997.shtml。

[106] 资料来源：欧洲氢能银行，https://energy.ec.europa.eu/topics/eus-energy-system/hydrogen/european-hydrogen-bank/mechanism-support-market-development-hydrogen_en。

二、中资企业面临的困难挑战

（一）超六成受访中资企业认为欧盟绿色经济领域法规对其产生冲击

欧盟密集的绿色立法显著推高了外资企业的市场准入和运营成本。调查显示，对于欧盟《净零工业法》《关键原材料法》的实施，63.4%的受访中资企业表示已对其造成冲击（如图 10–1 所示）；对于《碳边境调节机制条例》《公司可持续性尽责指令》，29%的受访中资企业表示上述法规将导致其在欧投资经营难度“大幅增加”，53.7%企业表示在欧投资经营难度“小幅增加”（如图 10–2 所示）；对于《可持续产品生态设计法规》的生效，仅有 11.2%的受访中资企业认为绿色产品标准将促进中资企业与欧盟企业合作，54.6%企业认为该标准对合作影响不大，34.2%企业认为该标准限制合作（如图 10–3 所示）。

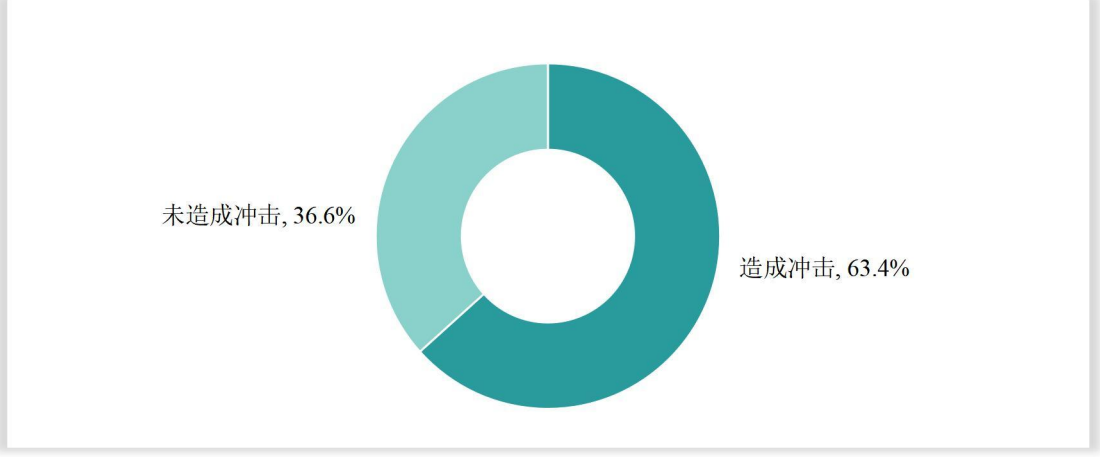


图 10–1：《净零工业法》《关键原材料法》对在欧中资企业的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

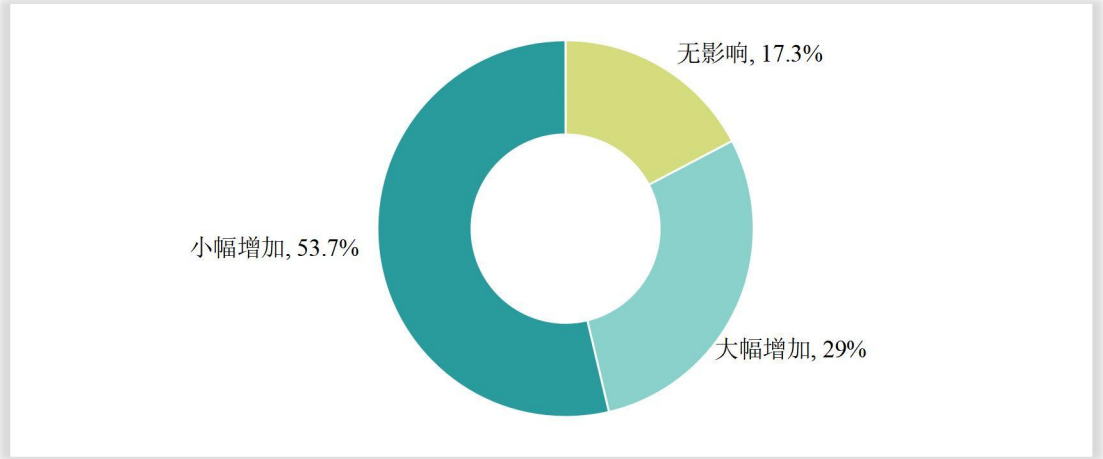


图 10–2：在欧中资企业认为《碳边境调节机制条例》《公司可持续性尽责指令》是否增加其投资经营难度

资料来源：中国贸促会研究院。

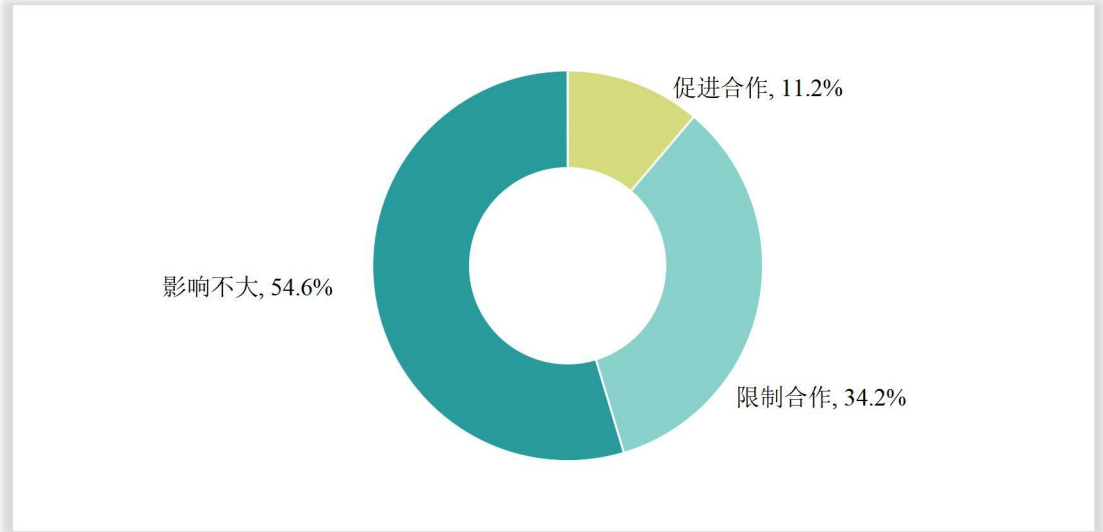


图 10–3：欧盟《可持续产品生态设计法规》对中欧企业合作的影响

资料来源：中国贸促会研究院。

（二）约半数受访中资企业认为在绿色经济领域遭遇不公平待遇

欧盟在绿色补贴和标准执行上存在“内外有别”现象，国民待遇原则未能得到有效落实。调查显示，48.8%的受访中资企业认为无法公平享受欧盟的绿色贷款和补贴政策（如图 10–4 所示）；52.5%的受访中资企业表示欧盟绿色产品标准并未对所有企业一视同仁（如图 10–5 所示）。

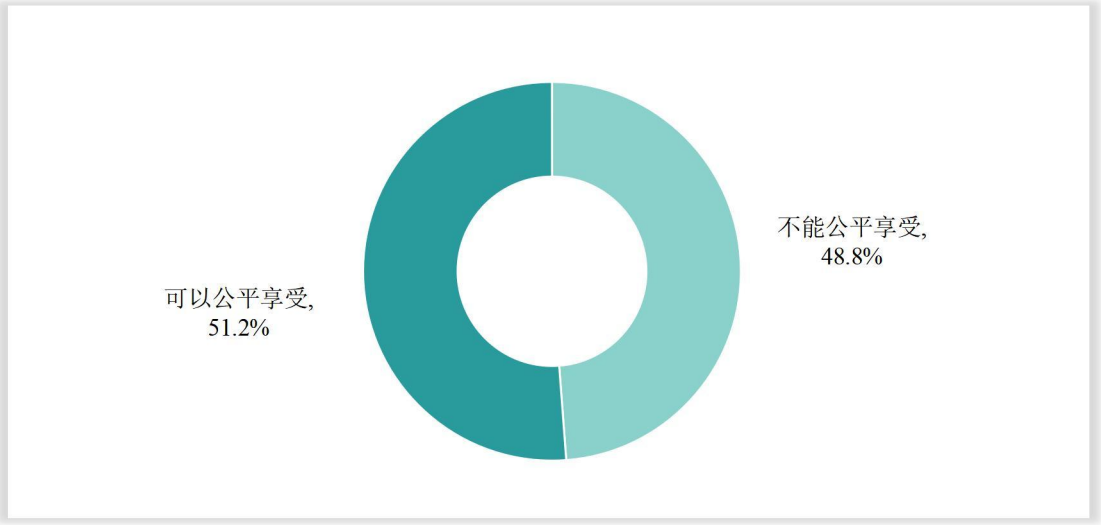


图 10–4：在欧中资企业是否能公平享受欧盟的绿色贷款和补贴政策

资料来源：中国贸促会研究院。

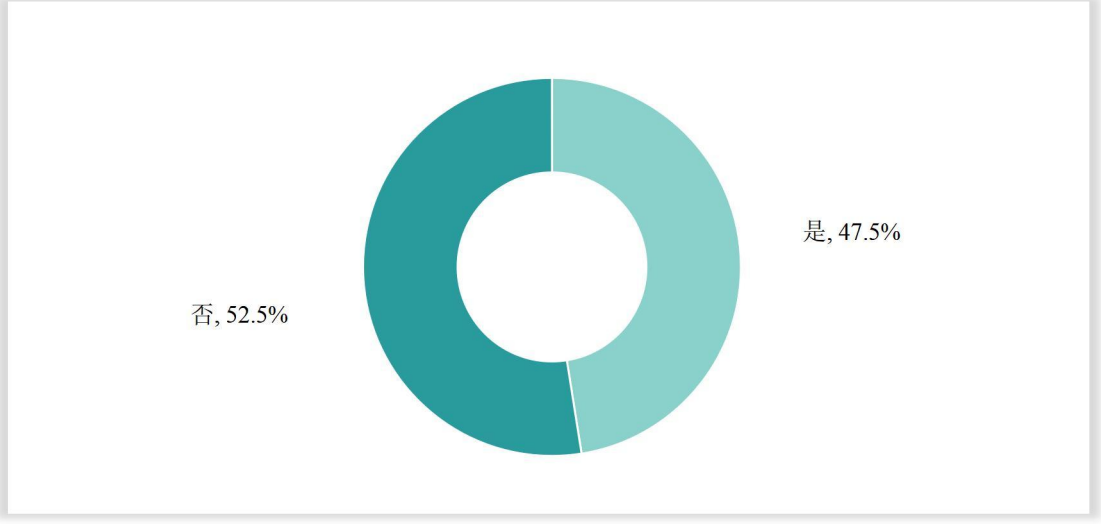


图 10–5：欧盟绿色产品标准是否对所有企业一视同仁

资料来源：中国贸促会研究院。

（三）碳边境调节机制扩围增加企业运营成本与经营不确定性

欧盟推出 CBAM 的初衷是解决“内部有碳价、外部无碳价”造成的不公平竞争，然而，随着 CBAM 适用范围从基础原材料延伸至下游产品，碳边境税已从部分行业的合规问题变为整个出口体系的成本压力。此外，相较于上游原材料，下游产品的隐含碳排放分散在更冗长、更复杂的供应链中，相关企业面临碳排放由谁计算、如何计算、以何种标准计算等不确定问题。

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

三、我们建议

（一）完善绿色合规指引机制

呼吁欧盟针对外资企业在《零毁林法》、CBAM 等新规执行中的实际困境，建立官方一站式技术咨询窗口。切实履行 WTO 透明度义务，在法规细则出台前提供充分的评议期，并在正式实施前设置合理的政策过渡期，确保政策科学合理且可操作。避免将“绿色”概念泛化和规则模糊导致企业面临“合规黑箱”。

（二）恪守技术中性与非歧视原则

呼吁欧盟制定统一的绿色标准和认证体系，清理针对特定国别产品的歧视性标准。严格遵循 WTO“对贸易限制最小”原则，消除因成员国间标准不一致导致的政策碎片化问题，减少企业合规成本，促进绿色技术和产品的自由流通。

（三）审慎界定碳边境调节机制边界

呼吁欧盟避免随意扩大 CBAM 监管产品范围，审慎划定监管产品范围。在扩围条款正式生效前，针对受影响产品所涉企业、行业协会开展更加具体的调研，避免为外资企业增添过重的成本负担。在碳价设定及豁免政策上，不针对特定国家设置差异化门槛。

（四）深化中欧绿色产业链务实合作

呼吁欧盟重视中欧在绿色合作方面积累的经验与成果，拓展双方企业在绿色能源、绿色供应链、低碳发展等领域的合作，共同构建稳定、高效、包容的绿色产业生态体系。

附录一

研究过程综述

更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

一、研究方法

2025 年，中国贸促会研究院组成课题组启动编写《欧盟营商环境报告 2025》。为充分了解、反映在欧中资企业诉求，课题组综合采取了问卷调查、出访调研、企业访谈、政策分析等多种研究方法。

（一）问卷调查

问卷调查题目主要包括企业基本情况、企业经营情况、总体营商环境评价、市场准入环境评价、竞争政策环境评价、出口管制环境评价、公共采购环境评价、行政执法环境评价、数字经济环境评价、金融环境评价、绿色经济环境评价等。课题组通过国内外多种渠道广泛发放调查问卷，调研企业数量占中国在欧盟设立企业总量的 10%左右。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。

（二）企业调研

课题组通过实地走访、赴欧出访、线上和线下座谈会等多种形式，调研在欧盟投资经营的中资企业。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。

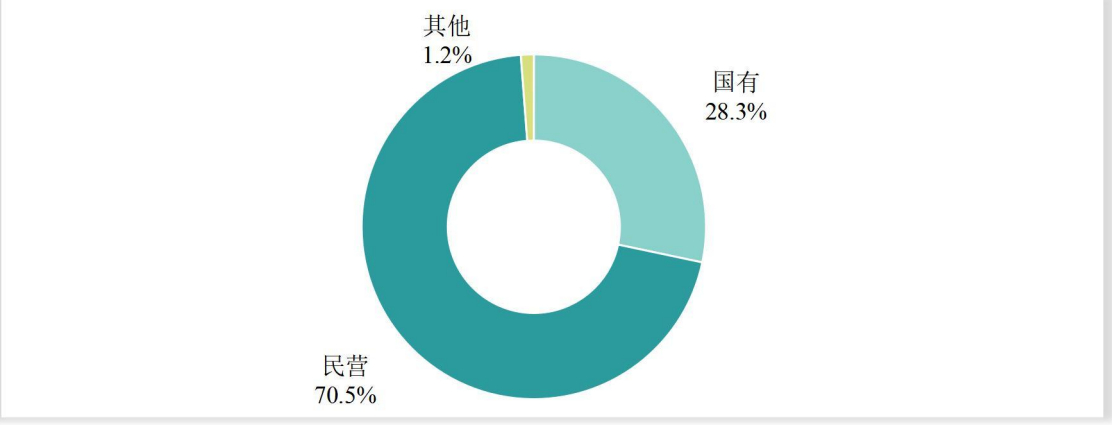
（三）政策分析

课题组全面、系统整理了 2025 年以来欧盟出台的最新法律法规，涵盖贸易救济措施、外资审查、竞争政策、公共采购、出口管制、金融政策、数字经济、绿色经济等多个方面。

二、问卷调查对象特征

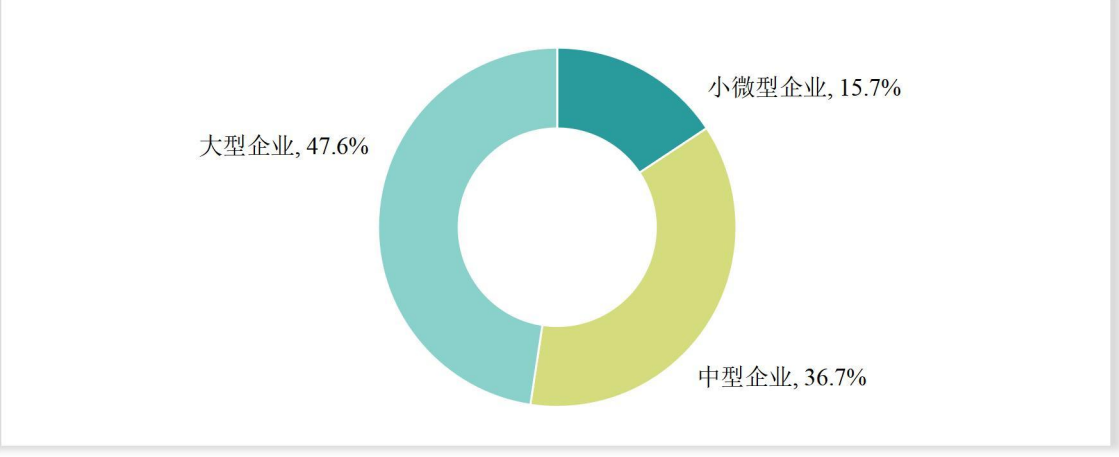
（一）受访中资企业性质

从接受问卷调查的企业性质看，民营企业占比 70.5%，国有企业占比 28.3%，其他企业占比 1.2%。



（二）受访中资企业规模

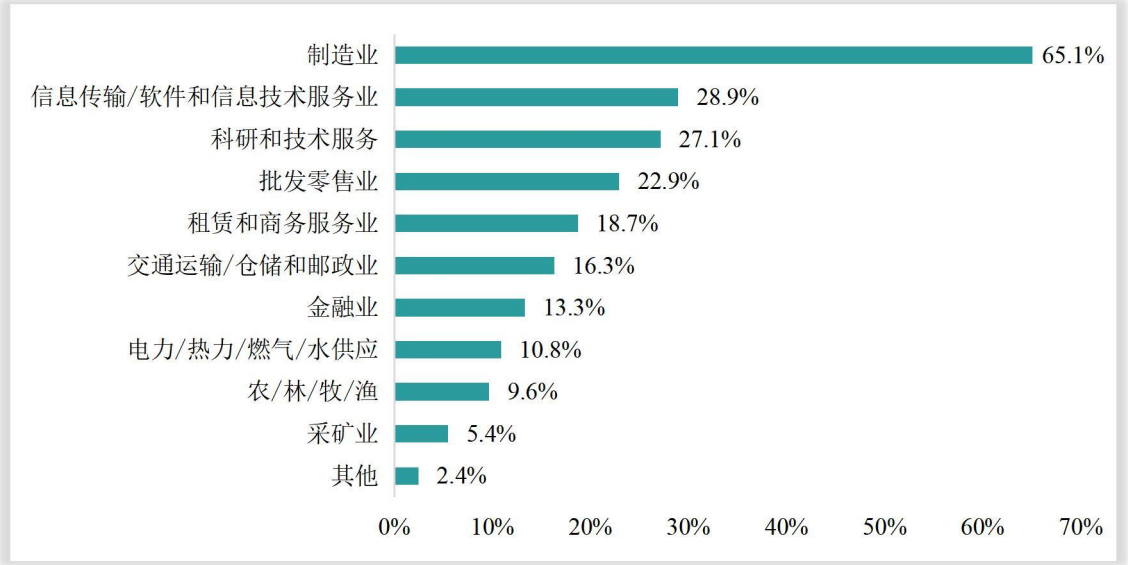
从接受问卷调查的企业规模看，大型企业占比 47.6%，中型企业占比 36.7%，小微企业占比 15.7%。



更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

（三）受访中资企业行业

接受问卷调查的企业覆盖批发零售业、制造业、科研和技术服务、信息传输/软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业、金融业、交通运输/仓储和邮政业、农/林/牧/渔、采矿业、电力/热力/燃气/水供应等行业。部分企业部分跨行业经营情况。



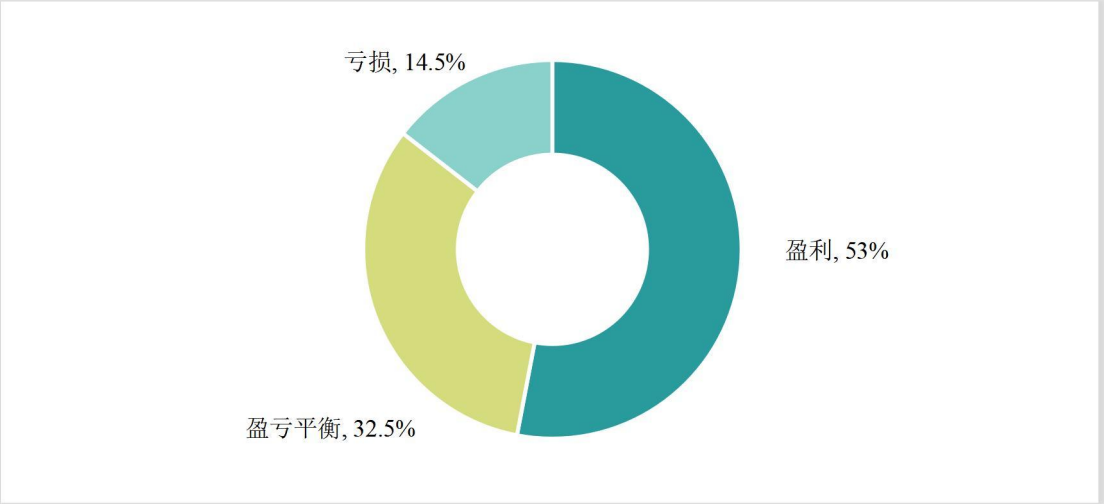
附录二

在欧中资企业经营状况

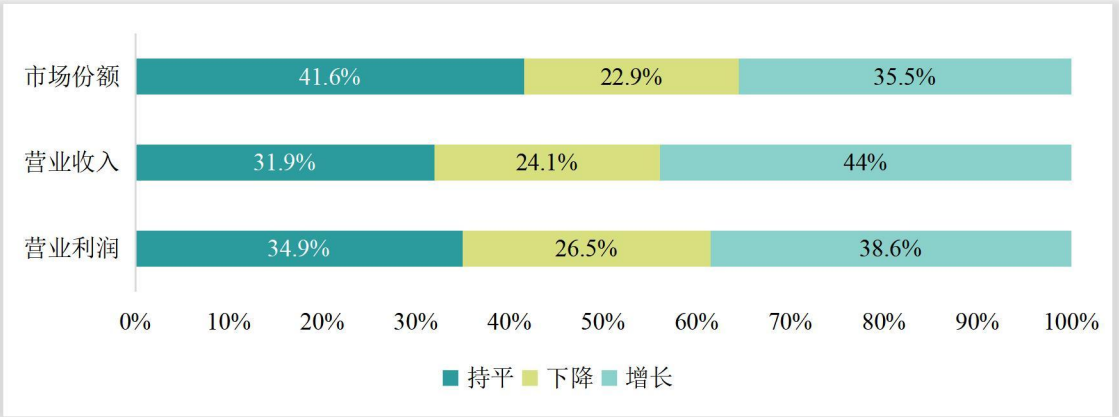
更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net

一、在欧盟经营现状

调查显示，14.5%的受访中资企业表示 2025 年在欧盟经营出现亏损，较 2024 年下降 6.1 个百分点；53%的受访中资企业表示能够实现盈利，较 2024 年提高 10.1 个百分点。

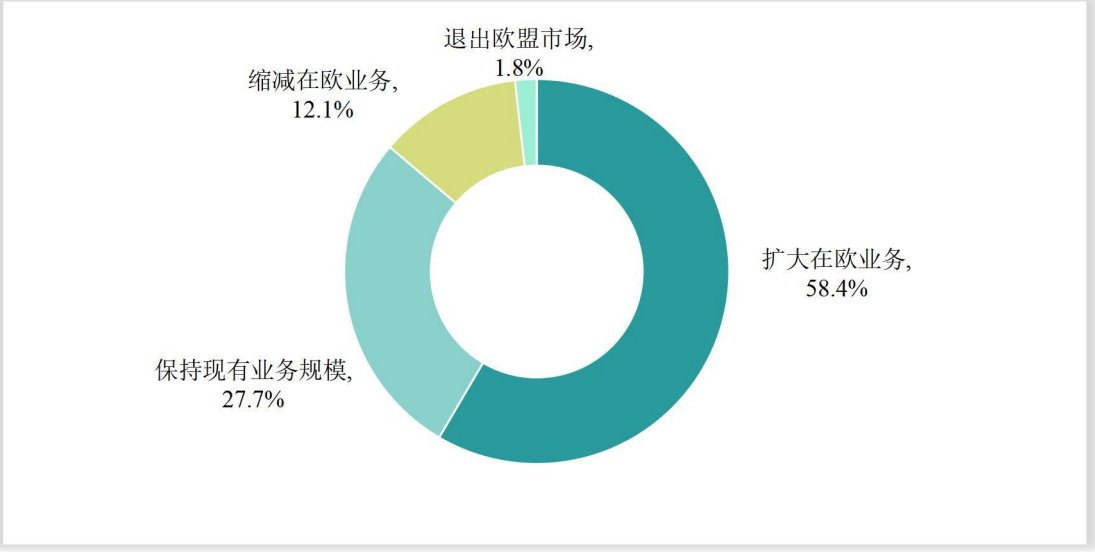


调查显示，24.1%的受访中资企业表示 2025 年在欧盟营业收入将降低，31.9%企业表示营业收入将持平，44%企业表示营业收入会增长；26.5%的受访中资企业表示 2025 年在欧营业利润会下降，34.9%企业表示营业利润持平，38.6%企业表示营业利润会增长；22.9%的受访中资企业表示 2025 年在欧市场份额会减少，41.6%企业表示市场份额持平，35.5%企业表示市场份额会增加。



二、在欧盟经营计划

调查显示，58.4%的受访中资企业计划扩大在欧盟业务，27.7%企业保持现有业务规模，缩减在欧盟业务和退出欧盟市场的受访中资企业占比分别为 12.1%和 1.8%。



更多免费行业报告 并购家 www.ipoipo.net