

浅析欧盟利用绿色壁垒限制我国企业的政策趋势

王晓菲

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘要:近年来,绿色壁垒成为欧盟限制我国企业的最新趋势。本文对欧盟及其成员国近年来的政策进行了文献调研,分析了这一趋势的表现、成因、影响与应对建议,主要内容如下:欧盟科技创新政策正不断提高绿色壁垒,主要表现为提升进口产品环保标准、支持当地企业环保转型以及推动国际经贸规则中环保标准的提高。我国企业或将受到较大影响。究其原因,绿色壁垒与传统限制手段相比具有更多优势。未来,原材料出口、机电产品等与欧盟环保差距较大的领域可能受到较大影响。建议我国政府密切关注欧盟情况,做好前瞻性应对预案,推动我国企业环保转型。

关键词: 欧盟; 企业竞争; 绿色壁垒

中图分类号: F73 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2021.01.003

1 趋势: 欧盟科技创新政策不断提高绿色壁垒

1.1 绿色壁垒: 利用环保标准限制乃至禁止贸易

近年来,绿色壁垒成为国际贸易中不断加强的趋势。中国的国际贸易问题专家对此的定义是:“绿色壁垒是指那些为了保护环境而直接或间接采取的限制甚至禁止贸易的措施。主要包括国际和区域性的环保公约、国别环保法规和标准、ISO14000环境管理体系和环境标志等自愿性措施、生产和加工方法及环境成本内在化要求等分系统。”^[1]

根据以上定义,本文将绿色壁垒概括为,以环保标准限制或禁止贸易,从而达到贸易保护目的的措施。以此为标准,本文将分析欧盟科技创新政策中利用绿色壁垒限制中国企业的政策趋势,包括主要表现、成因、影响与应对建议。

1.2 趋势一览: 欧盟科技创新政策不断提高绿色壁垒

观察欧盟近年来科技创新政策,通过绿色壁垒限制中国企业竞争或将成为最新动向。本文作出这一判断的主要依据如下:

欧盟近年来不断提高环保监管标准。例如,2020年3月10日,欧盟委员会发布《为实现具备全球性竞争力、绿色和数字化欧洲的新工业战略》(以下简称《欧洲工业战略》),提出要加强应对“碳泄漏”并推动绿色公共采购。《欧洲工业战略》认为,欧盟对减少碳排放的要求较高,高能耗产品的成本较高;而欧盟外一些国家对碳排放要求较低,高能耗产品的价格相对较低。在此情况下,欧盟国家往往购买第三国的高能耗产品,不仅没有降低碳排放量(出现了“碳泄漏”现象),还对欧洲产品造成了不正当竞争。因此,欧盟需要进一步“加强应对

作者简介: 王晓菲(1988—),女,助理研究员,主要研究方向为科技政策与管理。

项目来源: 中国科学技术信息研究所创新研究基金青年项目“欧盟对我国科技创新政策走向的预测分析”(QN2020-08)。

收稿日期: 2020-11-21

碳泄漏的机制”。换言之，欧盟将提高对产品碳排放的标准。尽管欧盟尚未明确如何“加强应对碳泄漏”，但据笔者分析，最大的可能是征收碳泄漏惩罚性关税。此外，欧盟将加强立法，要求欧盟机构购买绿色产品，即提高对公共采购的环保标准^[2]。

欧盟欲支持欧盟企业环保转型，待当地形成环保优势后，再提升环保标准。如果说直接提升环保标准只适用于欧盟具有环保优势的领域，那么在欧盟企业并不具备明显环保优势的领域，欧盟正在加强对企业环保转型的政策支持。例如，我国是欧盟关键原材料的主要供应国，与欧盟企业相比存在一定竞争优势。尽管我国企业在环保标准上有待提高，但欧盟企业与我国的差距并不大。因此，《关键原材料行动计划》及其配套文件提出，将努力推动欧盟境内关键原材料开采、冶炼与加工领域的环保转型，再在未来“通过欧盟的监管体系……推广负责任的关键原材料开采行为”^[3,4]。

在可能的情况下，努力将绿色壁垒上升为国际规则。例如，《关键原材料行动计划》及其配套文件就指出，未来还将“在国际合作中推广负责任的关键原材料开采行为”

2 原因：利用绿色壁垒限制中国企业具有众多优势

2.1 背景：面对竞争压力，限制中国企业的呼声不断高涨

近年来，我国企业竞争力不断增强，产品大量进入欧盟市场，在光伏产业、铁路运输、关键原材料供应等领域对欧盟企业形成了较大竞争压力。

例如，在光伏产业领域，欧盟的欧洲文化、科学与创新外交领导力（EL-CSID）项目案例研究成果指出，中国企业的竞争对欧洲光伏产业造成了巨大打击^[5]。

又如，在铁路运输领域，法国政府2017年10月发布的制造业政策“法国制造”倡议指出，中国在铁路运输产业方面发展迅速，已经成为了欧洲铁路运输企业最大的竞争对手。

再如，在关键原材料供应领域，欧盟高度依赖中国。2020年9月，欧盟委员会发布的《关键原材料行动计划》及其配套文件（包括《2020年关

键原材料清单》与《前瞻性研究：展望2030年与2050年战略性技术与领域的关键原材料》）指出，欧盟在稀土、天然石墨、锂电池、用于风能发电机的永久磁体、硼酸盐和硼酸酯、光伏电板、机器人、无人机、3D打印、信息通信技术等领域的原材料供应上高度依赖中国；其中稀土供应的依赖度最高，高达98%^[6,7]。

在此背景下，欧盟及其成员国不断出现限制中国企业的呼声。

例如，在光伏产业领域，欧盟就曾指责中国通过给予企业补贴进行不正当竞争。欧盟委员会2016年完成的调查报告认为，中国违反世贸组织规定，为光伏产业提供了大量补贴，使得中国企业能够提供比欧洲企业更低的价格，形成了不正当竞争。

此外，法国政府也曾明确提出，中国中车集团等企业在铁路运输等领域对欧盟企业形成了不正当竞争，应据此修改欧盟竞争法。

又如，在关键原材料供应领域，欧盟明确指出，应该减少对中国供应商的依赖程度。欧盟内部市场专员Thierry Breton在发布欧盟的《关键原材料行动计划》时直言不讳地表示：“我们不能完全依赖第三国——在稀土供应上我们甚至只依赖一个国家。”考虑到欧盟高达98%的稀土供应依赖中国，这句话针对的国家不言而喻。更为重要的是，欧盟希望减轻对中国的所有关键原材料依赖，而不仅限于稀土这一个领域^[8,9]。

2.2 优势：与传统限制手段相比，绿色壁垒具有众多优势

与传统手段相比，通过绿色壁垒限制我国企业竞争有着诸多便利。此前欧盟限制我国企业竞争的理由主要包括三项，一是反补贴，二是反倾销，三是威胁安全，但这些名目都不如绿色壁垒更为简单易行。

首先，反补贴容易遭遇我国的反制措施。所谓反补贴是指欧盟指控我国对某类出口产品进行国家补贴，从而对欧盟企业的同类产品构成了不正当竞争，因而根据欧盟竞争法对我国产品征收惩罚性关税。然而，由于欧盟对出口我国的某些产品也进行国家补贴，这种做法极易招致我国的对等措施。例如，2013年欧盟对我国光伏产品展开“双反”（反

补贴、反倾销)措施后,我国同样对欧盟出口中国的葡萄酒展开了反补贴调查。

其次,反倾销调查需要证明我国确实存在倾销行为。我国劳动力和原材料价格相比欧盟较为低廉,因此出口产品(特别是劳动密集型与原材料密集型产品)具备较大价格优势,常被欧盟认定为低于成本出售的倾销行为,被征收反倾销税。然而,反倾销行为的判定受世贸组织《反倾销协定》的约束,当遭遇不公的反倾销行为时,我国能够利用世贸组织争端解决机制寻求救济。例如,2009年起,欧盟曾两次对我国某些钢铁紧固件发起反倾销措施,而我国则两次诉诸世贸组织争端解决机制并获得成功,世贸组织两次裁定欧盟的反倾销措施违反其规则。

第三,相对反补贴与反倾销,威胁安全这一理由不易遭到外国质疑,但仍然可能遭到国内利益相关方的质疑。威胁安全这一理由的优势在于,被针对的国家难以提出有力的反驳,因为判断是否威胁安全的权力属于欧盟,且用于证明这些企业是否威胁安全的信息大多为保密信息,被针对的国家难以获得。特别是近年来,欧盟把安全的范围扩大到“经济安全”与“技术主权”,更扩大了对外国企业的限制范围。然而,虽然外国政府难以证明自己的企业并没有威胁欧盟的安全,但欧盟自身的企业可能会提出质疑。例如,在欧盟考虑是否要以威胁欧盟安全为由禁止中国企业参加5G建设的过程中,与中国企业密切合作的欧洲电信运营商就强烈反对这一做法,并提出了大量的证据。在这种情况下,欧盟当局也要考虑这些利益相关方的意见。

而相比之下,以环保理由限制我国企业竞争更为“政治正确”,我国难以对此提出有效的反制措施。作为负责任的发展中国家,我国一向支持国际上的环保主张,积极配合联合国《2030年可持续发展议程》,并积极推动有关气候变暖的《巴黎协定》的签订。而我国许多产品目前又确实与欧盟存在一定的环保差距。在这种情况下,如果欧盟以环保名目限制我国企业在欧盟市场的竞争,我国确实难以对此提出有效的反制措施。

3 影响:环保差距较大领域将受到更大影响

观察欧盟科技创新政策中的绿色壁垒,可以发

现,反碳泄露机制和绿色采购规定是“跨领域政策”,并非针对某一单一领域。尽管如此,显而易见的是,与欧盟环保差距较大的领域将受到更深影响。分析上文提及的政策可以预测,以下领域将受到较大影响:

3.1 原材料出口

《关键原材料计划》指出,在欧盟的原材料供应中,中国出口产品占据重要地位,主要包括镁、稀土、铋、镓、锗、钨、磷、钽、金属硅、萤石、钒、焦煤、钢、磷酸盐矿、天然石墨、钛、重晶石等。下表是我国出口产品占欧盟原材料供应的比重:

表1 中国出口产品占欧盟地区原材料供应比重

排名	产品名称	占欧盟地区原材料供应比重
1	镁	89%
2	稀土	86%
3	铋	85%
4	镓	80%
5	锗	80%
6	钨	69%
7	磷	74%
8	钽	66%
9	金属硅	66%
10	萤石	65%
11	钒	55%
12	焦煤	55%
13	钢	48%
14	磷酸盐矿	48%
15	天然石墨	47%
16	钛	45%
17	重晶石	38%

(资料来源:《欧盟关键原材料战略》)

尽管中国原材料产品在价格上存在较大竞争优势,但在环保水平上与欧盟地区存在较大差距。例如,2019年6月,《中国经济观察报》曾发布题为《中国稀土这些年:野蛮生长的产业优势,欠了环境保护这堂课》的报道。报道指出,中国稀土上中游产业规模的快速扩张带来了诸多环境问题。事实上,根据业内人士的看法,导致中国稀土产品长期低价的部分原因,便有极低的环境成本,和过去相对便宜的劳动力。如果欧盟提高对关键原材料进口的环保标准,以上领域的产品出口可能受到较大影响。

3.2 机电产品

机电产品是中国出口欧洲的重要产品。欧洲主要国家从中国进口的前五大类产品中,均有机电产品。而中国出口欧洲原材料较多的领域,也是中国出口机电产品与半成品较多的领域。若欧盟加强这些领域的绿色壁垒,则相关机电产品也将受到较大影响。目前,这些领域主要包括:

机械设备。如主要由铍制成的汽车与航空组件,由铍制成的医疗应用部件,由镁制成的汽车组件、包装材料,由钪制成的轻质合金。

电子产品。如主要由铋制成的铅酸电池,由钴制成的一般电池,由焦煤制成的电池电机,由铍制成的电子通讯设备,由镓制成的光伏电池,由锗制成的卫星太阳能电池,由钢制成的平板显示器。

4 对策:做好前瞻性应对预案,推动我国企业环保转型

欧盟科技创新政策呈现提高绿色壁垒的趋势。对此,本文对我国政府提出如下应对建议:

首先,应密切关注和预测欧盟针对我国企业提高环保标准的领域,以便提前做好应对预案,避免措手不及。

其次,若欧盟以环保标准为名对我国企业提出限制,应首先明确我国企业是否确实与欧盟企业存在环保差距。若欧盟的限制缺乏事实依据,应该有理有据地予以回击。

第三,推动相关领域的环保转型。在我国产品大量出口欧盟且环保差距较大的领域(如原材料出口、机电领域),绿色壁垒将会产生较大影响。目前,

推动环保化转型已经成为国际大势所趋。尽管这一趋势可能在短期内不利于我国某些领域的发展,但根本趋势是难以扭转的,与其被动应对,不如主动接受。此外,目前许多新兴环保转型领域展现了潜力巨大的发展机会,我国如果此时大力发展这些领域,将会同欧盟国家等西方国家站在同一起跑线上,避免重蹈“落后—追赶”的覆辙。

为了实现以上政策建议,应通过研究进一步明确如下问题:

在哪些领域,我国产品畅销欧盟,但与欧盟产品存在较大的环保差距?从限制我国企业竞争的角度,欧盟很有可能在这些领域提高环保标准。

哪些新兴领域的环保转型技术正在发展之中,欧盟等西方国家正在努力研发中?从未来发展潜力的角度,我国与欧盟在这些领域技术差距不大,努力推动这些领域的环保转型是投入产出性价比最高的。

在哪些领域,我国产品不仅与欧盟具备较大的环保差距,而且较其他发达国家也落后?在这些领域,欧盟不仅可能提高自身的环保标准,而且很有可能争取其他发达国家的支持,努力通过国际组织形成更为严格的国际经贸或环保标准。一旦形成这种局面,将对我国相关产业极为不利。建议我国重点推动这些领域的环保化转型,并密切关注国际组织中这些领域的规则制定动向。■

参考文献:

- [1] 朱明晶. 国际贸易中绿色壁垒的应对管理措施[J]. 中国商论, 2020(5): 93-94.
- [2] European Commission. A new industrial strategy for a globally competitive, green and digital Europe[EB/OL]. (2020-03-10)[2020-09-13]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_425
- [3] European Commission. Critical raw materials resilience: charting a path towards greater security and sustainability[EB/OL]. (2020-09-03)[2020-09-12]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474>.
- [4] European Commission. Critical raw materials for strategic technologies and sectors in the EU - A foresight study[EB/OL]. (2020-09-03)[2020-09-12]. <https://ec.europa.eu/>

- docsroom/documents/42881.
- [5] Leijten J. Innovation policy and international relations: directions for EU diplomacy[J]. European Journal of Futures Research, 2019, 4(7): 1-21.
- [6] Ministère de l'Economie et des Finances. Lancement de la French Fab, Discours de Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des Finances[EB/OL]. (2017-10-02)[2020-09-12]. <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/22751.pdf>.
- [7] 潇湘晨报. 反制欧盟对我国光伏产品加税, 我国启动对欧盟葡萄酒“双反”调查[EB/OL]. (2013-06-06) [2020-09-13]. http://epaper.xxcb.cn/XXCBC/html/2013-06/06/content_2713124.htm.
- [8] 新华网. 世贸组织再次裁定欧盟对中国紧固件反倾销违规[EB/OL]. (2020-01-19) [2020-09-13]. http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/19/c_1117820801.htm.
- [9] 前瞻经济学人. 2018年中国与欧洲主要国家双边贸易全景图[EB/OL]. (2020-09-03) [2020-09-12]. http://epaper.xxcb.cn/XXCBC/html/2013-06/06/content_2713124.htm.

A Brief Analysis on European Union's Policy Trend that Green Barriers are Becoming a Means to Limit Chinese Enterprises

WANG Xiao-fei

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: In recent years, using green barriers to limit Chinese enterprises has become an important policy trend of European Union. This article studies the literature of recent EU Science and Innovation policies and analyzes the main characteristics, reasons and impact of this new policy trend, and the main content is as follows: EU is raising its green barriers in Science and Innovation policies, such as raising the environmental standards of imported products, supporting its enterprises to realize ecological transformation, promoting higher environmental standards in international trade and commercial rules. As a result, Chinese enterprises may be highly influenced. The reason for this policy trend is that green barriers, as a means to limit Chinese enterprises, have several advantages compared to traditional means. In the future, sectors where large environmental gaps exist may be the most impacted, such as exportation of materials, mechanicals and electronics. The author's recommendation is to closely monitor EU's policy trend, to prepare foresight solutions and to promote ecological transformation of Chinese enterprises.

Keywords: European Union; competition of enterprises; green barriers