

欧盟年度供应链安全

政策回顾、影响与应对

■ 韩爽 商务部国际贸易经济合作研究院副研究员

摘要:近年来,大国博弈、新冠疫情以及俄乌冲突接连对全球供应链产生冲击,供应链安全成为各国高度重视的问题。2022年至今,欧盟委员会密集出台了多个法案,保障欧盟以及成员国在关键领域、关键产品以及关键要素的供应链安全。此外,欧盟积极推进与伙伴国家的双边合作,聚焦半导体能源等产业链供应安全问题。总的来看,欧盟年度产业政策以增强产业链韧性和供应链安全为发力点,凸显了其提升关键领域国际竞争力,增强欧盟单一市场凝聚力以及构建全球战略领导力的意图。党的二十大报告提出“着力提升产业链供应链韧性和安全水平”,面对欧盟等主要国家产业政策的调整,中国也应联合多方力量,从战略层面和企业层面积极应对,将外部不利影响降到最低。

关键词:供应链安全;关键产品;单一市场;强制劳动

2022年9月14日,欧盟委员会主席冯德莱恩发表年度“盟情咨文”中,在工作内容和工作计划中再次重点提到了欧盟的供应链问题。2022年至今,欧盟委员会进一步增强了供应链管控,出台一系列法案保障其供应链安全。在俄乌冲突持久化引起的能源危机以及后疫情时代经济衰退的大背景下,欧盟对供应链安全问题的关注更加聚焦于关键行业、关键要素、关键原材料、单一市场以及国际合作方面。

一、2022年度欧盟供应链安全政策回顾

供应链安全涉及材料加工、技术研发、生产制造、物流交付全流程的各个环节,其风险涉及所有与供应链相关的方面,包括经济社会、公民健康以及社会秩序方面的威胁。2022年至今,欧盟为抵抗俄乌冲突带来的突发危机、新冠疫情带来的物理隔绝冲击以及大国博弈带来的政治博弈风险,出台了一系列提案保障本国关键能源、关键行业、关键产品以及关键要素的供应链安全,进一步加强与伙伴国家的技术贸易合作。

(一) 关键行业的供应链安全—《欧盟芯片法案》提案

芯片是关键产业价值链的战略资产。随着数字化转型,高度自动化的汽车、云、物联网、连接(5G/6G)、空间/国防、计算能力和超级计算机等有关芯片行业的新市场正在不断涌现。此外,半导体也是地缘政治利益的中心,制约着各国采取行动(军事、经济、工业)和推动数字化的能力。在2021年国情咨文演讲中,欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩设定了欧洲芯片战略的愿景,共同创建一个包括研究、设计、测试和生产在内的最先进的欧洲芯片生态系统。2021年7月,欧盟委员会启动了处理器和半导体工业联盟,旨在确定当前微芯片生产方面的差距,以及公司和组织发展所需的技术。该联盟将帮助促进现有和未来欧盟倡议之间的合作,并发挥重要的咨询作用,并与其他利益相关者一起为“欧洲芯片倡议”提供战略路线图。在2021年欧盟发布的《数字罗盘计划》中强调,没有芯片就没有数字,没有芯片就没有绿色,芯片在欧盟“双转型”中至关重要。

2022年2月8日,欧盟委员会通过《欧盟芯片法案》提案,力图利用投资、监管以及战略合作三个路径,保障欧盟半导体领域的供应链安全。《欧盟芯片法案》的目标非常明确,解决欧盟关键产品—芯片的短缺问题,确保欧盟在关键产业—半导体的市场地

[作者简介]韩爽(1981—),女,商务部国际贸易经济合作研究院副研究员;研究方向:国际贸易政策、贸易安全和出口管制。

位以及技术领先优势。由此,《法案》提出将通过大量投资实现这一目标,也就是将启动超过430亿的公共和私人投资,用于芯片的研究、设计和生产。此外,《法案》还提出,鼓励成员国与欧委会合作建立半导体供应链安全风险预警与分析机制,建立应急工具箱制度,不仅对成员国可能出现的半导体行业断供风险予以防范,且对已经出现的芯片短缺问题探讨应对措施,保障成员国危机时期供应的连续性。

欧盟执委会计划以补助及国家援助措施提振欧洲的半导体投资,拥有较多资源的国家可能在这场补贴竞赛中占上风,也就是说德国、法国和意大利等大国料将获益较大。根据半导体产业协会(SIA)的数据,目前美国在芯片行业拥有47%的市场份额,其次是亚洲,而欧洲远远落后屈居第三。欧盟芯片立法通过提供更多补贴以及国家支持有助增强芯片产能,到2030年有望占据20%的全球产能,维护半导体行业的供应链安全。此外,安智银行(ING)分析认为,下一代半导体制造厂在欧洲的存在将产生积极的溢出效应,推动对欧洲供应链的投资,并成为吸引稀缺人才的磁石。

(二)关键原材料的供应链安全—《关键原材料法案》提案

自2008年欧盟的首个原材料战略启动后,欧盟一直关注重要原材料的供给问题,认为原材料对于经济增长和产业发展具有非常重要的作用。2011年,欧盟委员会首次制定了11种关键原材料清单,并且每三年更新一次清单,2017年清单有27种材料,2020年增加到30种。随着原材料在地缘政治中重要性凸显,单纯的依赖贸易多元化很难缓解原材料的供给短缺问题,各国都十分重视原材料供给的监控和管理,在此背景之下,欧盟于9月14日宣布《关键原材料法案》提案,解决在原材料方面对外部尤其是对中国的依赖,并确保供应链更具弹性。

法案目标明确,旨在通过提升能源金属的本地化供应率,助力欧盟实现战略自主,从而减少对外部尤其是中国的依赖。由此,围绕原材料监管和非监管行动,内容包括四大方面:确定欧盟至关重要的原材料;建立原材料机构网络;加强原材料供应链弹性以及创造持续公平的市场环境。

继美国8月出台的《降低通货膨胀法案》,欧盟

提出《关键原材料法案》,二者均提出要提高能源金属的本土化供应率。该法案的提出意味着各国资源争夺进入白热化阶段,欧盟将把供应链和产业链安全的考虑放在相对重要的位置。《关键原材料法案》将是欧盟的关键举措之一。这也表明欧盟追求科技和经贸领域的战略自主,推动原材料等关键战略资源供应链的多元化是这一战略布局的优先事项。同时,欧盟越来越从竞争视角看待中欧关系,并且有意识地与美国协调对华经贸和技术竞争。为确保供应充足,欧盟强调,需要更新与智利、墨西哥、新西兰以及澳大利亚等主要合作伙伴的关系。

(三)单一市场的供应链安全—《单一市场应急工具(SMEI)》提案

新冠疫情影响的持续延展,欧盟内部不同程度地承受由于要素和产品流动受限导致关键产品供应链中断的影响,引起欧洲理事会对单一市场的供应链安全问题的关注。2020年10月,欧洲理事会第一次提出对单一市场风险的关注,并指出应该解决单一市场在面对紧急情况时存在的碎片化、障碍和弱点等问题。对此,欧盟委员会在其2021年5月的《新工业战略通讯》中宣布,将提出一个专门的工具,以确保货物、服务和人员的自由流动,并在危机时期提高透明度和协调。该提议得到欧洲议会的赞同,并建议欧盟委员会将工具发展成为具有法律约束力的应对手段。2022年9月19日,欧盟委员会发布了新的《单一市场应急工具(SMEI)》提案,SMEI避免了单一市场的碎片化,赋予欧盟委员会更多紧急权力来监测和解决任何可能引发欧盟内部关键产品供应链中断的潜在威胁。

《单一市场应急工具(SMEI)》提案旨在建立一个危机管理框架,以识别单一市场面临的不同威胁。《单一市场应急工具(SMEI)》要求成员国在危机期间存储关键产品,并优先生产与危机有关的产品,主要内容包括设立咨询小组、建立应急计划框架、建立单一市场警戒模式框架以及建立单一市场紧急模式框架。SMEI赋予欧盟委员会更多紧急权力来监测和解决任何可能引发欧盟内部关键产品供应链中断的潜在威胁,要求欧盟成员国尽快重组供应链,并增加与危机相关产品的供应;公司可以根据规则优先生产某些关键产品;欧盟委员会为成员国设定战略储备目标。欧盟委员会当前出台的单

一市场应急工具与美国的《国防生产法案》具有相似性,但又有其特点。二者都给政府机构干预市场生产和销售带来便利与合法依据,但美国法案更集中在国防领域。对于该提案,代表欧洲2000万家企业的行业协会Eurochambres首席执行官认为,该提案旨在实现更大的弹性,但超出了所需范围,并有可能造成法律不确定性。特别是,法案可能导致保护主义和对外国商品的歧视,损害全球供应链的完整性。

(四)关键要素的供应链安全—《关于禁止在欧盟市场上使用强迫劳动产品的条例》提案措施

在2021年度的欧盟国情咨文中,欧盟主席冯德莱恩就提到,欧盟将在所有部门和政策领域促进“体面劳动”,并采取针对欧盟内部市场、第三国和全球供应链中劳动力的综合方法,消除“强迫劳动”,确立核心劳工标准。2022年2月通过的《企业可持续发展尽职调查指令》提案中,欧盟委员会规定了大企业尽职调查应该包括劳动力强迫劳动,以识别、预防和减轻全球供应链对人权(劳工权利和环境)的实际和潜在不利影响。2022年9月14日,欧盟委员会提出《关于禁止在欧盟市场上使用强迫劳动产品的条例》提案,进一步明确了欧盟对劳动力要素供应链安全的考虑,消除供应链中“强迫劳动”的影响。

《关于禁止在欧盟市场上使用强迫劳动产品的条例》提案旨在消除全球供应链的“强迫劳动”要素,有效禁止在欧盟市场上出现“强迫劳动”制造的产品,以及禁止从欧盟出口这些产品,一旦被认定为“强迫劳动产品”,欧盟海关将有权扣押使用强迫劳动制造的产品。提案主要包括授权欧盟成员国政府可以调查使用强迫劳动制造的产品、采取措施识别强迫劳动,进行合规指引、对于违规产品的处置以及加强国际合作。

(五)国际合作的供应链安全—美欧贸易和技术委员会以及欧盟印度贸易技术委员会声明

近年来,随着技术作为关键生产要素的重要性不断凸显,欧盟一直寻求与更稳定的国际技术合作关系保障关键行业的供应链安全。2021年6月,欧盟与美国共同成立的美欧贸易和技术委员会,旨在加强新技术的开发合作,保持双方在关键技术领域的领先优势,并成为新兴和关键技术标准制定者。

2022年5月美欧贸易和技术委员会(TTC)在法国巴黎举行第二次部长级会议,并发表联合声明再次强调了供应链安全以及劳工权益等问题。关于供应链安全,美欧贸易和技术委员会工作组将重点关注清洁能源、关键材料和药品,并发布了关于稀土永磁体的声明,关于太阳能供应链的声明,关于半导体的声明等。在关于稀土永磁体的声明中,首先指出美欧在稀土供应链上面临的挑战,包括供应链关键阶段的地理集中度,重点提及了中国稀土供给的威胁和美欧供给能力的欠缺,并提出通过研发的国际合作提升美欧采矿、加工以及回收能力。在关于半导体的声明中,双方拟制定价值链的共同预警和监测机制,将交换信息,寻求供应链中断的合作解决方案;同时,将补贴限制在必要、适当和相称的范围内,并在合适范围内公开补贴信息。

经过15年16轮谈判,2022年4月欧盟和印度最终决定成立贸易和技术委员会,将就保护和促进人权、基于规则的全球秩序、有效的多边主义、可持续发展和开放贸易进行合作,其联合声明中也提到合作重点包括在数字领域的技术合作、太阳能、氢能等新能源的技术合作,以摆脱对他国尤其是中国的供应链依赖。

二、欧盟年度供应链政策可能产生的影响

在过去的三年中,欧盟经济不仅受到新冠疫情的冲击导致人员、货物流通困难,贸易投资萎缩,2022年更是加持俄乌冲突持久化的影响,直接诱发能源危机、加重货物运输风险,再次拉低经济预期。欧盟委员会密集出台上述各维度的供应链相关政策,不仅力图保障成员国关键领域产业安全,提升欧盟整体供应链的弹性和韧性,更是意图提升欧盟战略自主,强化其在新格局中的领导力和领先优势。上述提案出台时间较短,对其可能的影响评估如下:

一是助力欧盟数字经济和绿色经济“双转型”。自2019年冯德莱恩担任欧盟委员会主席后,欧盟委员会的工作就高度聚焦于绿色发展以及数字经济,冯德莱恩在欧洲议会首次发表的演讲提出了“绿色与数字化的欧洲经济双转型”的主张,自此绿色和数字化频繁出现在欧盟委员会的产业政策提案以

及年度盟情咨文中。2022年度出台的一系列供应链措施,不仅从原材料供给保障绿色新政的实施,从关键产品芯片制造推动了数字经济的发展,更是从数字经济规则以及绿色发展标准高地明确了欧盟的话语权,积极推进欧盟双转型目标实现。

二是提升关键产业以及新兴产业的国际竞争力。近年来欧盟产业政策指向明显,保证其固有的产业竞争力,同时积极发展其数字经济等新兴产业,“扬长避短”保障装备制造、生物医药以及航空航天领域的竞争优势,积极发展数字经济以及绿色能源。2022年欧盟对半导体产业供应链安全的重视以及关键金属能源供给的重视,将助力其在制造业产业链上继续占据有利位置;欧盟与美国、印度形成的技术合作联盟也将提升其关键和新兴产业的话语权,从规则和标准高地提升相关产业国际竞争力。

三是进一步巩固欧盟单一市场的地位。欧盟的出口中,有接近2/3的出口在欧盟市场内部,2022年出台的《单一市场应急工具》保障了危机时期以及特殊时期欧盟内部供应链的稳定和安全。单一市场工具赋予欧委会在成员国建立战略储备的权利,同时也确定了欧盟内部特殊时期产品优先生产和供给的权利,进一步促进欧盟内部的自由流动。

四是降低对外部市场尤其是中国的依赖。无论是《欧盟芯片法案》还是《关键原材料法案》甚至是美欧贸易和技术委员会声明等,欧盟保障其供应链安全的重要路径之一都是体现在降低对外部市场的依赖,尤其是来自中国的产业链依赖,强调加强供应链内部循环。年度供应链措施强调增加对关键产业、关键产品以及关键原材料的投资,提升上述领域的供给能力,进一步助力实现欧盟关键领域的战略自主,增强整体以及各成员国供应链的韧性和弹性。

三、对中国的影响以及应对建议

(一) 中欧经贸合作现状以及对中国的影

总体上来说,中欧经贸关系正步入一个新的发展时期,一方面其重要性将更为突出,但同时复杂性也愈加明显。中欧均面临适应外部环境变化和探索关系新范式的挑战。欧盟委员会主席冯德莱

恩2021年9月15日在欧洲议会发表年度“盟情咨文”时称,“中国是一个竞争者,甚至是对手,但同时也是战胜全球环境问题以及同14亿消费者进行贸易往来的伙伴”,体现了欧盟对华的三个主题“合作、竞争以及对抗”。但2022年以来,在欧美同盟倡导的“共同价值观”“民主”下,欧洲对华认知和政策均发生了较大变化,“对手”位置在欧盟对华关系中更加凸显。2022年度欧盟供应链安全政策对华不断收紧,对中国宏观、中观和微观层面带来不同程度的影响。

首先,欧盟供应链安全政策指向性明显,不利于中国双循环新发展格局的推进。欧盟供应链安全政策在关键行业、关键产品、关键市场、关键要素以及国际合作方面孤立中国,将不利于中国参与国际经济领域的分工合作,阻碍中国国际技术交流,影响中国国际循环的推进。随着欧盟不断强调其在技术和贸易领域的话语权,加强美国-欧盟贸易和技术委员会(TTC)在供应链、半导体、劳工权益的实质合作,通过欧盟-印度贸易和技术委员会推进在其印太地区的供应链合作,欧盟通过多种手段维护其在科技经济领域的优势地位,联合其盟友极力推动“去中国化”,这样的国际形势将对中国构建新发展格局,综合运用国内国际两个市场、两种资源产生不利影响。

其次,欧盟供应链安全政策或将给中国制造业供应链管理造成更大压力。半导体材料及器件是全球制造业领域的关键战略材料,中国作为制造业大国,对半导体材料以及器件的需求量更是庞大。据BCG和SIA数据报告,全球芯片消费市场的24%在中国,其规模与美国市场相当。如果再加上中国购买的芯片制造成产品,然后再出口到全球,这部分的市场规模则是35%。受新冠病毒肺炎疫情、恶劣天气以及其他因素的叠加影响,中国半导体供应链已经承受了较大压力,导致出现芯片应用端如汽车制造、高端家电制造等被迫减产甚至停产等一系列问题。在此背景下,《欧盟芯片法案》等政策将给中国相关制造业产业安全带来了更大挑战。

再次,欧盟供应链安全政策或将成为信号,或将影响欧盟企业在华生产、投资以及进出口贸易。对欧盟企业而言,受迫于芯片法案、强迫劳动等的影响,同时在欧盟以及他国鼓励回流和拉拢制造业的

政策鼓励下,非针对中国市场的生产部门有很大的动力从中国转移部分产业。此外,受到单一市场法案的影响,在危机时期或者特殊时期,欧盟企业需要首先满足欧盟内部单一市场的需求,延后甚至取消外部市场包括中国市场的供给。由此,相关欧盟企业对中国的出口也会受到影响。

最后,欧盟供应链安全政策或将加大中国企业全球化经营的风险,影响中国企业的全球化生产布局。欧盟供应链政策中强调“强迫劳动”,同时加强对原材料安全的保障,对与欧盟存在贸易关联的中国企业而言,外部合规风险被放大,企业合规成本也将进一步增强。此外,欧盟关键产品以及关键产业供应链“去中国化”指向明显,中国本土企业,特别是已经跨国经营、具有海外投资潜力的中国企业,为了规避大国博弈下的经贸摩擦风险,将积极调整全球化生产布局,或将部分研发部门和生产部门向海外转移,降低关键中间品或者原材料断供的风险。

(二) 应对建议

习近平总书记多次强调要“保障产业链供应链安全”。2022年度欧盟保护色彩强烈的系列供应链安全政策,其“去中国化”指向性明显。围绕产业链供应链的大国博弈,对中国既是机遇也是挑战,中国也应从战略层面、企业层面调整相关产业发展策略,增强关键行业产业链韧性,缓解关键中间品的供给安全压力,强化关键原材料以及能源的供给优势,减低外部供应链政策调整给企业带来的经营风险。

战略层面来看,政府主管部门应当联合行业协会、行业智库以及产业界多方力量,完善产业链供应链相关政策,强化贸易投资政策多元化导向。一是强化关键产业的供应链安全评估,完善关键领域的预警机制,做好关键产品市场替代方案。发改委及其他主管部门应就欧盟供应链新政策举办行业研讨会,就关键产品芯片、关键产业半导体以及太阳能等新能源开展专项课题论证,提交相关产业供应链安全评估报告,以此为依据建立行业预警机制,定期对产业界提供供应链安全风险提示。二是评估关键原材料的供给以及市场情况,关注原材料下游生产制造以及销售动态,及时调整原材料开采以及出口比例,保障中国在稀土等战略性资源的优势地位。三是积极参加技术规则以及标准的国际合作,尤其是关键行业以及新兴基础产业,借鉴他

国技术贸易委员会的形式,加强与友好伙伴国家的技术合作,增强在航空航天、人工智能等优势技术产业的规则标准话语权。四是根据外部环境变化及时调整贸易投资政策,细分关键能源(如稀土、金属)出口的国别政策,服从战略需求及时调整出口供给方案。与此同时,拓展关键产品(芯片)的进口渠道,研究关键产品的市场替代方案以及技术替代方案,降低包括欧盟在内的外部市场突然断供的风险。五是继续增加关键行业的研发投入,重视关键行业基础研发,增强战略原材料(稀土等)开采、生产以及回收的技术能力,通过资源路线与技术路线的有机耦合,提升整体供应链的科技含量。

企业层面来看,相关企业不仅需要密切关注外部环境的变化以及宏观政策的调整,还需要及时调整自身生产体系、研发体系、销售体系以及管理体系。一是根据行业预警信息及时调整生产体系,包括调整关键原材料(稀土、金属)的供给数量,灵活布局上游原材料采购渠道,保证自身供应链安全以及全球价值链地位。二是密切关注欧盟在内的制造强国的技术规则发展,及时调整企业研发重点确保与主流规则的一致性,同时调整现有产品技术参数,力求符合外部市场监管规则。三是继续推进销售渠道多元化,根据国别政策的差异,调整海外市场销售布局,联合下游利益相关方,尽量降低政策变化导致现有市场退出的风险。四是完善企业合规管理体系,了解外部市场对包括劳动力等关键要素的最新规定,及时与相关政府部门沟通,减少制衡企业发展的外部政策的影响。与此同时,借助第三方机构的专业意见,建设自身合规管理体系,树立守法合规的企业形象,增强企业国际竞争力。▲

参考文献:

- [1]刘云.全球供应链安全问题的理论与现实研究[J].亚太安全与海洋研究,2022(4):23.
- [2]路红艳.全球供应链安全形势对中国外贸的挑战及应对策略[J].对外经贸实务,2022(7):4-9.
- [3]唐婉莹.乌克兰局势下的全球供应链危机[J].中国外资,2022(5):2.
- [4]金玲.欧盟对外战略转型与中欧关系重塑[J].外交评论(外交学院学报),2022(4):28-51+165+5.
- [5]孙彦红.欧盟全面发力强化“半导体供应链安全”[J].世界知识,2022(7):56-57.