



# 欧盟中国商会简报

商通中欧 共创繁荣

2020年第四期

## 欧盟应对新冠疫情大暴发第一阶段经济政策：评估与建议

自一月以来，欧盟中国商会一直密切关注新冠疫情蔓延在中国和欧洲乃至全球范围内如何影响营商环境；同时，我们也伸出援手积极调动资源，以帮助应对这场已经夺走了全世界数十万人生命的危机。在二月出炉的政策简报中，总部位于布鲁塞尔、目前代表61家会员覆盖近千家中国在欧企业的欧盟中国商会回顾了中国如何应对新冠疫情的暴发，并就通过进一步深化中欧关系应对当前危机从而加强双边合作提出了一系列建议。在本月的政策简报中，欧盟中国商会旨在盘点到目前为止，欧盟机构对抗疫情的经济应对方案，并就新冠疫情如何进一步影响在欧企业做出初步评估。在欧洲疫情肆虐、损失严重的情况下，欧盟出台了双轨路线图，以期逐步取消限制措施并恢复经济。欧盟中国商会研究团队将持续跟踪全球供应链如何受到疫情冲击并逐渐重回轨道，同时确保商会的成员企业和利益攸关方充分了解相应的风险、挑战和机遇。在回顾欧盟机构所采取的措施和行动的同时，理解和尊重辅助性原则也是至关重要的一一辅助性原则是欧盟法中的一项重要的基本原则。这也提醒读者，本期政策简报没有过多涉及欧盟各成员国在这场抗击新冠疫情史无前例的战斗中所扮演的主要角色。在这场战斗中许多英雄牺牲了自己的生命，许多人失去了亲人，我们与他们同悲。

### 欧盟政策组合回顾

在过去的两个月中，欧盟机构以及各成员国政府采取了多种措施，以减轻封锁和暂停经济活动带来的破坏，并力保欧洲经济的正常运转。总而言之，这些措施旨在创建一揽子经济应对方案，作为安全网，提供流动性，保护国家、企业和工人们免受新冠疫情的过度影响。在所有的欧盟机构中，把控欧盟整体政治方向的欧洲理事会(European Council)和欧盟执行机构欧盟委员会(European Commission)尤其值得密切关注。在今年二月中国抗击新冠疫情的最艰难时期，欧洲理事会于2月20-21日召开会议，欧盟各国领导人于布鲁塞尔会晤，讨论欧盟2021-2027

年跨年度预算——这是一项规模达到10870亿欧元的提案，占欧盟27国国民总收入（GNI）的1.07%；同时叙利亚局势恶化也被列为重要议事日程。但那时（截至2月底），意大利已报告了约1000例新冠肺炎感染病例，同时许多欧盟国家都或多或少出现了这种虽非绝对致命但传播迅速的病毒的暴发。

如果将3月10日欧盟成员国领导人第一次视频会议视作欧盟层面应对疫情的起点，那么从经济政策角度研究欧盟如何协调应对措施、从而为过去五十天的封锁和恢复的初始阶段注入信心、增加流动性、提供援助和经济刺激就颇具意义。仔细回顾欧洲对抗新冠疫情带来的冲击的措施就会发现，这些措施随着新冠疫情的蔓延不断演变。欧盟机构在第一时间就将重点放在放松对各成员国的预算约束规则和国家援助规则的限制。

3月13日，欧盟委员会根据凝聚政策提出设立一项370亿欧元的基金。根据这项新计划，欧盟委员会于4月1日启动了370亿欧元的“应对新冠投资计划”，旨在为小企业和医疗卫生行业提供流动性。欧盟委员会提议放弃要求成员国履行2020年偿付未使用的结构性基金预筹金的义务。这笔约80亿欧元的欧盟预算资金将用于补充欧盟290亿欧元的结构性资金。再加上2014-2020年未支配的280亿欧元凝聚政策资金，总计650亿欧元。3月19日，欧盟委员会通过了《国家援助临时框架》，以加快对公司的公共支持并放宽欧盟竞争规则。因此，各成员国可以扶持受到疫情影响的公司，或在战略性领域进行投资，例如医疗设备的生产。在这些放宽的竞争规则下采取的行动将有助于确保企业可以持续经营或暂时冻结其经营活动而不会影响长期增长。3月23日，欧盟财长们同意激活《稳定与增长协定》中的一般性逃避条款，以应对欧元区乃至整个欧盟的严重经济下滑。暂时停止严格的欧盟预算要求，允许各国政府使用预算来减轻债务和赤字水平以此来支持经济。因此，它给予了超出《稳定与增长协定》严格规定的公共支出上限的投资灵活性。除了国家支出的灵活性（允许成员国做出不同的公共支出选择以减轻短期经济影响）外，欧盟委员会还建议充分利用现有的欧盟预算资源来对抗新冠疫情危机。

4月2日，欧盟委员会提出了“应对新冠投资计划加强版”（CRII+），该计划引入了极大的灵活性，可以最大程度地动员来自欧洲结构和投资基金的所有未利用的支持。欧盟委员会还建议扩大欧盟团结基金（EUSF）的范围，该基金的设立旨在应对重大自然灾害并对欧洲受灾地区进行援助。4月1日，团结基金的范围扩大到涵盖包括新冠疫情暴发在内的重大公共卫生紧急事件，额外释放了8亿欧元。据此，团结基金可应欧盟成员国或与欧盟进行入盟谈判的国家的请求进行调配，前提是提出请求的国家自首次采取公共行动对抗危机的前4个月内已经花费了超过其国民总收入的0.3%用于紧急应对措施保护国民、限制疫情发展。

## 一揽子经济应对计划的核心

由于先前的措施还不足以防止经济衰退甚至萧条，欧盟机构通过了5400亿欧元的一揽子经济应对计划，其中包括：

### - 欧洲稳定机制提供的信贷额度

欧洲稳定机制（ESM）成立于2012年，是欧元区的永久纾困基金，可为处于财务困境的成员国提供紧急财务援助计划，最大贷款额度为5000亿欧元。因此次危机的影响，成员国可在“全球大流行危机支持”框架下通过临时信贷额度申请软贷款，总额最高为2400亿欧元。在欧元集团进行了紧张的磋商之后，部长们同意这部分欧洲稳定机制贷款不设置更严格的条件规则，但需在标准规则下执行，而且这些资金仅可用于与新冠疫情危机有关的支出。

### - 欧洲投资银行新冠基金

欧洲投资银行（EIB）也采取了行动，以担保的形式设立了250亿欧元的新冠基金。欧洲投资银行集团与专门支持中小企业的欧洲投资基金一起，提出了融资方案，以减轻中小企业和中型企业的流动性和运作资金限制。该泛欧担保基金最多可为以中小企业为主的公司提供2000亿欧元贷款。此外，4月23日，欧洲投资银行还批准了对德国生物技术公司CureVac的7500万欧元股权投资，用以开发和生产新冠病毒疫苗。

### - SURE计划

新冠疫情下中小企业的生存和受之影响的民生对欧洲经济至关重要。为了保护两者，欧盟委员会采取了具体措施。4月2日，欧盟委员会启动临时支持缓解紧急情况下失业风险（SURE）计划，以优惠贷款的形式向成员国提供总额高达1000亿欧元的财政援助。这些贷款将用以支付国家短期工作计划的支出，在提供收入支持的同时，使得公司可以减少工作时间。支持缓解紧急情况下失业风险计划将有助于维持家庭收入稳定，维系生产能力和人力资本。4月6日，欧盟委员会决定为整个欧盟范围内的中小企业提供80亿欧元紧急财政援助。欧洲委员会还从欧洲战略投资基金中拨出10亿欧元，作为对欧洲投资基金的担保，以鼓励当地银行向至少100,000家欧洲中小型企业提供流动性。

### - 欧洲央行的货币政策

欧洲央行（ECB）采取了果断行动，支持向家庭、企业和银行提供流动性和融资，以保证经济的平稳信贷。3月12日，欧洲央行监事会决定提供临时资金和运作救济，以确保由欧洲央行直接监管的银行能够继续履行其为实体经济提供资金的职能。同日，欧洲央行理事会通过了一套货币政策措施的综合方案，包括向欧元区金融系统提供紧急流动性支持的额外长期再融资操作，以及到2020年底额外增加1200亿欧元的净资产购买规模。3月18日，欧洲央行启动了全球大流行紧急采购计划（PEPP），扩大了企业部门采购计划（CSPP）下合格资产的范围，

并放宽了抵押品标准。新的临时资产购买计划旨在确保所有经济部门都可以从支持性融资条件中受益，进而化解新冠疫情的冲击。除3月12日决定的1200亿欧元外，到2020年底，全球大流行紧急采购计划的总规模将达到7500亿欧元：加起来相当于欧元区GDP的7.3%。

## 正在酝酿的恢复计划

---

在2008年金融危机期间，欧盟经济下降了4.3%。考虑到新冠疫情危机带来的损失会更大，欧盟机构和各成员国正在讨论在疫情之后全面恢复欧洲经济的措施。欧盟委员会试图通过在2020年4月15日发布的关于“欧盟取消新冠限制措施路线图”以及在4月22日发布“共同复苏路线图”融合不同立场。尽管前者提供了共同的原则和建议，但“欧盟取消新冠限制措施路线图”饱受批评，因为它未能在为解除封锁而采取的不同措施之间建立具体的协调。后者则是4月23日欧洲理事会会议的目标。这两份文件都提交给了欧洲理事会，欧洲理事会对此表示欢迎，并强调了欧盟委员会强调的团结、凝聚力和融合等原则的重要性。“共同复苏路线图”还定义了四个关键的行动领域：一个全面运行的单一市场，史无前例的投资努力，全球行动，以及一个有效运作的治理体系。总体而言，该文件为未来数月即将采取的行动奠定了基础，但未包含有关这些原则和关键领域的实施细节。尽管欧盟层面和各成员国的领导人在恢复计划的必要性上达成了一致，但其具体形式和将采取的融资措施仍有待决定。在过去的几周中，以意大利、法国和西班牙为首的九国要求发行新冠债券，但该提案遭到所谓的“节俭四国”（德国、荷兰、芬兰和奥地利）的强烈反对，四国拒绝任何形式的债务共同化或共担债务。

## 评估和初步建议

---

新冠疫情全球大暴发使得欧洲面临前所未有的挑战，给社会经济带来了非常严重的影响，正如国际货币基金组织预测的那样，这将是自1929-33年大萧条以来最严重的衰退。根据经合组织模型，每封锁一个月将导致GDP下降2个百分点，欧盟中国商会预计，欧盟经济将在2020年第一季度遭遇超过2%的负增长，如果所有封锁限制在8月底之前取消，那么全年经济预计将缩水约8%-10%。2009年，在全球金融危机期间，欧盟经济萎缩了4.3%。

现在正迫切需要财政工具来刺激经济增长和复苏。

欧洲理事会会议决定责成欧盟委员会于5月6日提交跨年度财政预算框架(MFF)的更新版本，以及“复苏路线图”的资金计划。在不到15天的时间里，欧盟委员会将需要对这两个提案做出详细说明，预计其中包括用于复苏计划的多达2万亿欧元的融资，其中一半会进入到跨年度财政预算框架。2014-2020年跨年度财政预算框架规定了9595.1亿的欧盟财政预算上限，而在这7年间实际的支

付额为9084亿欧元。定义7年的预算是一个漫长的过程，尤其在英国脱欧不久之际，这是完全可以理解的。

近期欧洲的数据表明，新冠疫情之前，欧盟各地区的失业率从1.6%到60%不等，平均而言，欧元区未来两年的经济增长预期不超过2%。在欧盟中国商会一月份的政策简报中，我们提出了有可能实现增加1-2个百分点的绿色和包容性增长的黄金十年。欧盟中国商会发现，许多2019年拥有高失业率的欧洲地区遭受的新冠疫情冲击也最严重。在欧盟考量复苏计划时，迅速帮助保护高失业率地区民生和创造就业机会应该作为其最重要的议程之一。欧盟目前拥有27个成员国和4.4亿公民，是一个无国界的单一市场。自3月18日起欧盟范围内开始实施抗疫限制性措施，现在许多成员国已经宣布逐步取消限制措施的计划，但很多国家表示可能直到十月或十一月才会允许边境重新开放。这不利于回归到单一市场的常态，一方面，从供给侧角度，这阻碍人员自由流动、破坏供应端和生产的恢复，另一方面，也限制了需求端的消费：这将削弱经济复苏的希望，更不用说关闭边境将如何影响旅游业，这一意大利、西班牙和法国等多个国家的支柱产业。欧盟中国商会研究团队预计，今年5月至8月，在日新增确诊病例和严重传染病例得到合理控制的前提下，欧盟经济活动有望从现在的停滞状态逐渐回升至60%的水平。最近一项对比比利时家长的调查发现，鉴于新冠疫情的严重程度，十分之七的家长都不愿意现在送自己的孩子去上学。如果孩子在家，又会导致父母难以复工或重新开展经济活动。但是如果孩子们回学校读书，又有可能面临新一波感染的风险。在分阶段解除封锁时需要采取“轻推”的方法处理这样的政策困境。

欧盟中国商会非常清楚，当欧盟制定经济复苏路线图时，它意在实现绿色和数字化转型，以领跑者的先发优势进行经济现代化。作为全球重要一员，欧盟肩负特别的责任：在尊重多边主义和基于规则的国际秩序的基础上，欧盟将与联合国、世界贸易组织、二十国集团和七国集团的伙伴们一起，形成全球应对方案。在这样的背景下，重启贸易流动和供应路线显得尤为重要。但是，我们也注意到欧盟强调重视战略自主的重要性、加大严格的外国投资审查力度，以及公平的竞争环境。为抗击新冠疫情，我们很高兴看到世界各地的人们互相帮助的人道主义精神，但遗憾的是很多的时间和精力浪费在遏制政治病毒的扩散，而不是花在挽救生命上。我们担心，欧盟实现战略自主的措施可能会面临被政治化的风险，并延缓达成建立公私合作伙伴关系的目标以及在经济复苏路线图中实现“史无前例的大规模投资”目标。

鉴于前期预测2020年欧盟经济损失的严重程度相当于2009年的两倍多，那么对于欧洲政治家来说以加倍的决心和充足的准备，以开放的姿态捍卫全球合作是至关重要的。在十年前早些时候的G20峰会上，各国领导人同意避免对贸易和投资流动采取新增保护措施。作为世界舞台重要角色，这是欧盟在全球范围内急需倡导的立场。

---

## 关于欧盟中国商会及简报 (CCCEU Briefing)

本期欧盟中国商会简报(CCCEU Briefing)由欧盟中国商会研究团队提供；感谢外部专家及商会会员对其做出的宝贵贡献。简报是欧盟中国商会的主要研究和传播产品，旨在就重要议题为中欧双方提供建设性政策建议，推动中欧经贸合作。本产品是欧盟中国商会提供的公益性政策产品，引用和转载请注明来源。

欧盟中国商会由中国银行（卢森堡）有限公司、中国三峡（欧洲）有限公司和中远海运（欧洲）有限公司发起，2018年8月31日在布鲁塞尔成功注册。2019年4月8日，国务院总理李克强在布鲁塞尔为欧盟中国商会成立揭牌。欧盟中国商会会员单位已达60家，代表近1000家在欧中资企业。其使命是以会员为中心，以做好服务、倾听声音、树立形象为要务，为其获得更好的营商环境，同时与欧盟机构加强互信，分享机遇，实现商通中欧，共创繁荣。若有更多建议，请联系欧盟中国商会秘书处于佳女士，邮箱 [info@ccceu.eu](mailto:info@ccceu.eu)。



[info@ccceu.eu](mailto:info@ccceu.eu)



[@CCCEUofficial](https://twitter.com/CCCEUofficial)



[fb.com/CCCEUofficial](https://fb.com/CCCEUofficial)



China Chamber of Commerce to the EU



Office 503 A, Rond-Point Schuman 6, 1040 Brussels, Belgium



+32 2 234 79 12