



前海国际事务研究院
The Institute for International Affairs, Qianhai

全球主要国家改革动态与分析

2025 年第 1 期（总第 1 期）

广东省前海国际事务研究院

2025 年 3 月 5 日

本期重点

【美国】马斯克率政府效率部“大刀阔斧”改革联邦机构 . 1

【美国】特朗普政府财政改革的路径、举措与效果分析 ... 7

【欧盟】欧盟发布《竞争力指南》，指出未来改革方向 ... 15

马斯克率政府效率部“大刀阔斧” 改革联邦机构

美国总统特朗普于 1 月 20 日宣誓就职当天，随即签署行政令，组建由马斯克领导的“政府效率部（DOGE）”顾问委员会，并迅速推出一系列改革举措。该部门的核心目标是精简政府结构、提升行政效率，并加速市场自由化（“去监管”），最终增强国家竞争力。本期将全面梳理政府效率部的改革举措，并就影响与对我启示进行分析。

一、政府效率部的核心举措主要集中在四方面

一是进行大范围的人事改革。1 月 28 日，政府效率部接管美国人事管理办公室（OPM）和总务管理局系统，启动联邦政府人力资源改革。改革涉及退伍军人事务部、内政部、能源部等关键领域，要求员工线下工作、削减人数、提倡绩效文化、提高员工标准。与此同时，白宫人事管理办公室还推出“买断”计划，以 8 个月薪水作为离职补偿，鼓励联邦雇员辞职。据路透社报道，截至 2 月 14 日，已有超过 9500 名联邦雇员被解雇，约 7.5 万人参与“买断”计划，约占全体 230 万联邦雇员的 3%，预计每年节省约 42.4 亿美元。未来该计划还可能波及多达 20 万处于试用期的联邦雇员。

二是裁撤、重组联邦机构。政府效率部计划将 428 个联邦机构大幅缩减至 99 个。近期最具有代表性的机构裁撤举措是以涉嫌资助干涉他国内政活动为由，关停了具有 60 多年历史的美国国际开发署（USAID），并将其职能并入国务院，由国务卿鲁比奥代理署长职务。在此次改革中，数十名高级官员被停职，至少 600 名中高级人员和数千名承包商被解雇，数千个项目被关闭，数十亿美元的对外援助资金被冻结。此外，包括美国教育部、内政部、国防部和国家税务局在内的等诸多联邦

部门均已遭到大幅裁减，具体情况见表 1。

表 1 美国政府效率部裁员清单

部门	裁员时间	裁员人数	受影响职位
美国国务院	2月12日	待定	外交官、行政人员等
美国教育部	2月12日	39人	特殊教育专家、学生援助官员等
美国退伍军人事务部	2月13日	1000多人	未明确具体职位
美国国家核安全管理局	2月13日	350人 (后取消)	核项目相关职位
美国数字服务办公室	2月15日	10多人	工作人员
美国卫生与公众服务部	2月15日	5200人	包括药管局、国家卫生研究院、疾控中心等机构员工
美国国防部	2月18日	人数不详	试用期文职人员，不涉及现役军人
美国国家税务局	2月19日	7500人	未明确具体职位
联邦紧急事务管理局及国土安全部	时间不详	数百人	资深雇员
美国内政部	时间不详	2200人	未明确具体职位
美国林业局	时间不详	3400人	新雇员
美国国家公园管理局	时间不详	1000个职位	未明确具体职位
美国环境保护署	时间不详	388人	未明确具体职位
美国国家航空航天局	时间不详	1000人	火箭科学家等新雇员
美国农业部两家研究机构	时间不详	人数不详	试用期工作人员

三是削减冗余和无效支出。在预算管理上，马斯克表示可能会削减美国政府机构预算三至四成，至少 2 万亿美元，占美国 2023 年 GDP 的 13.5%。具体措施包括削减冗余和无效支出，如停止租用闲置写字楼、削减高管培训和杂志订阅费用等。截至 2 月 3 日，特朗普政府已削减 22 处租赁合同，节约了 4460 万美元。此外，自 2025 年 3 月起，所有新制定的法规需进行“经济影响评估”，若成本超过 10 亿美元，则必须经总统批准后方可生效。

四是推行大规模的“去监管”改革。其中，政府效率部于2月10日宣布将减少对违反次要合规条款的企业罚款，并鼓励政府机构采取教育和指导方式，帮助企业适应新监管环境。为加强市场自由度，政府效率部在2月20日推出全国统一的市场准入负面清单制度，减少对市场的直接干预，提高企业自主决策能力。与此同时，特朗普政府大力推行一体化政务服务平台，自3月起美国各主要城市将逐步实现政务服务数字化。布鲁金斯学会（Brookings Institution）预计，2026年底前行政审批时间平均缩短50%。

二、上述改革举措的挑战与影响分析

（一）面临的挑战与阻挠

一方面，大规模的人员离职将对政府部门的日常运转和公共服务的质量与效率产生负面影响，同时引发社会公众的不满情绪。目前，大规模裁员已经引发华盛顿抗议，三大联邦雇员工会也就隐私侵犯问题提起诉讼。劳工组织质疑政府“买断”计划资金可持续性，警告政府资金或于3月枯竭。联邦调查局特工协会、国防部等机构也纷纷警告此举会削弱政府职能，尤其是削弱国家安全和影响国防能力。与此同时，政府效率部的改革举措面临来自民主党的强烈阻挠。2月5日，参议院民主党领袖舒默公开指责其阻挠USAID预算使用，并违反扣押控制法。由此可见，美国国内的美国优先派与建制派之间的内斗会更加白热化，这种来自政治精英阶层、工会组织和公众舆论的多层次阻力，将对政府效率部的改革推进形成掣肘。

另一方面，尽管政府效率部通过挤压冗余支出使减支幅度略超预期，其目前已节省约550亿美元开支，但其每日削减开支的速度仅为10亿美元，距离完成改革目标所需的每日30亿美元仍有较大差距。美国财政支出的重点集中在福利（4.23万亿美元，占62.9%）和国防（8420亿美元，占13.0%）等领域，这些领域的支出刚性较强，大幅削减难度较大。尤其是在

社会保障、医疗保险等重点领域，削减开支可能引发民众反对。尽管政府效率部目前主要针对低效支出进行压缩，对经济基本面的影响相对有限，尤其在两党极化和大国竞争的背景下，财政支出难以整块压缩，改革的成效依然需要更强有力的举措。

（二）产生的影响

从美国国内层面来看，上述举措（尤其是去监管改革）预计将显著激发美国经济的活力，促进效率提升。美国政府效率部的改革作为特朗普“美国优先”政策的重要一环，其核心目标是通过优化资源配置和去监管改革从而提升政府效率来增强美国的整体竞争力。根据美国商会（U.S. Chamber of Commerce）的测算，去监管改革将为美国企业节约超过 3000 亿美元的合规成本，并提升政府行政效率约 40%。其预计将在未来五年内推动美国经济增长率提高 0.5 至 0.8 个百分点，同时增强企业的全球竞争力。同时，美国独立企业联合会（NFIB）分析指出，政府已优先取消 100 多项对中小企业造成过重负担的法规，这不仅有助于提高市场参与度，还将进一步激发创新和就业增长。尤其是资源重新配置可能使人工智能、新能源和生物技术等高科技领域获得更多资金支持，从而加速技术突破和产业升级，为经济发展注入新的动力。

从全球层面来看，上述举措（尤其是对海外机构的裁撤）可能对全球格局和我国发展带来溢出效应。例如，USAID 长期以来一直是美国对外援助和软实力投射的重要工具，其关停不仅意味着美国对发展中国家经济支持和技术援助的减少，也可能导致美国在这些地区的外交和政治影响力下降。这种变化为我国在“一带一路”倡议框架下深化与发展中国家的合作提供了更多机遇。此外，美国援助的减少可能使更多发展中国家转向与中国合作，寻求替代性的发展伙伴，这为我国提升全球治理话语权和构建更加紧密的国际合作网络创造了有利条件。

三、对我国的启示

尽管我国与美国在政治体制、经济结构和社会文化背景等方面存在显著差异，但美国政府效率部的改革实践仍为我国提供了可资借鉴的经验。特别是在中美竞争背景下，治理能力和制度优势的比拼已成为两国竞争的核心维度之一。具体启示如下：

（一）应加快我国“去监管”改革，尤其是在科技创新领域。如果特朗普和马斯克的举措成功，将导向美国的“原始资本主义 2.0 版”，赋能赋权资本，使美国成为“第四次工业革命”的主导者，甚至具备垄断这次革命的能力。对于中国而言，既需要发挥好举国体制的优势，也需要充分发挥市场的力量。当下我们面临的挑战一个是发展不足，一个是监管过度，有的地方甚至是控制过度，而下一步深化改革就要赋权于地方政府和企业，使他们活跃起来。尤其是要实现科技的突破性发展，“去监管化”是不可避免的。建议在京津冀、长三角和珠三角设立数个“科创特区”，赋予地方更多自主权，通过更灵活高效的“块块”模式，实现产学研一体化，推动科技创新。

（二）以“渐进式改革放权”替代激进的“一刀切”模式。美国国际开发署被关停的案例提醒我们，机构裁撤与职能调整应在充分考虑其必要性和合理性的基础上，注意改革的节奏。未来，我国在推进政府机构改革中，应注重机构精简和人员优化的平稳过渡与可持续性。避免工作断档或职能空缺，同时建立健全人员安置和再就业帮扶机制，切实保障员工合法权益，并结合实际工作需求优化政府职能，提升行政效率和服务水平。

（三）政府效率部改革中暴露的美国官僚体系臃肿、行政效率低下等问题，也为我国提供了重要的反思视角。在推进改革时，我国一方面要强化监督机制，建立健全常态化的监督体系，对政府部门进行全方位、多层次的监督；另一方面注重高素质与年轻化相结合，通过优化人才结构提升整体行政效能。美国政府效率部任命的是一支由年轻工程师组成的团队，平均

年龄仅 26 岁，这些成员大多来自顶尖学府且具备极高的工作效率，为改革注入了新的活力和创新思维。

（四）需抓住对我国有利的外溢影响。例如，美国政府效率部对教育和科研机构的裁撤及资金削减，对科研领域的冲击不容忽视。美国科研环境紧缩可能导致部分高端人才寻求海外发展，我国可以借此机会加大科研投入和引才力度、提升科研环境与待遇，尤其是在人工智能、新能源等前沿科技领域，以加速我国的技术创新和产业升级。

特朗普财政改革的路径、举措与效果分析

自1月20日宣誓就职以来，美国总统特朗普在短短一个半月内连续推出多项引人注目的财政改革举措，展现出以高效率和明确目标推动政策变革的决心。这些改革措施围绕“开源”“节流”和“化债”三大方向展开，力求全面优化美国财政结构和资源配置。从政策设计到具体措施，特朗普政府的财政改革框架已逐步清晰。鉴于此，本期将从其财政改革的路径与核心举措入手，深入探讨这些政策可能带来的深远影响，并结合我国实际情况，分析其对我们的启示与借鉴意义。

一、特朗普财政改革的三大路径与相应举措

(一) 多方面增加财政收入。主要包括加征关税以及推出黄金签证等举措。特朗普政府计划对全球非美国原产商品加征关税，已对墨西哥、加拿大、中国商品及全球钢铁、铝等实施加征关税举措。2月13日，特朗普签署“对等关税”备忘录，4月2日拟启动进口汽车关税措施，并计划对汽车、药品和半导体芯片行业征收25%左右的关税，以此试图通过平衡贸易结构和保护国内产业，从而在短期内缓解财政压力。此外，特朗普政府于2月25日宣布推出“金卡”快速移民计划，取代现有投资移民签证并将门槛提高至500万美元（约为原EB-5签证投资额的5倍），并为符合条件的外国投资者提供美国永久居留权，旨在吸引高净值人群投资美国经济，同时为联邦财政创造更多额外收入来源。

(二) 大幅削减政府开支和优化支出结构。重点涵盖新能源补贴、对外援助及冗余支出等领域。特朗普上任首日即组建“政府效率部”，从精简机构、优化人员配置和削减开支三方面推进财政管理改革。该部门已关停美国国际开发署等机构，取消九成以上对外援助，并推进联邦政府大规模减员。政府效率部还着力削减冗余和无效支出，包括停止租用闲置写字楼、

削减高管培训和杂志订阅费用等。目前其已节省约 550 亿美元开支。与此同时，特朗普政府还在全面扭转拜登政府时期具有“国家资本主义”色彩的补贴措施，例如暂停《通胀削减法案》资金支出、废除环保署“电动汽车强制令”以及拟撤销电动汽车税收抵免政策，大幅减少新能源领域补贴开支。3 月 4 日，特朗普在美国国会发表讲话时称《芯片法案》是“糟糕透顶的事情”。他敦促众议院立即“废除”该法案，并将剩余资金用于“减少债务或任何其他的有效用途”。此外，特朗普政府还通过盟友分摊安全开支，要求北约成员国增加国防支出，以减少美国的军事开支压力。

（三）利用金融创新破解政府融资困境。在财政部长贝森特等人的帮助下，特朗普政府已推出多项创新举措，意图通过非传统手段缓解债务压力，为经济发展提供资金支持。其中的代表性举措包括三点：一是签署《建立美国主权财富基金的计划》行政令。拟成立政府运营的主权财富基金，用于发展基础设施，并扩大在巴拿马和格陵兰岛等地区的影响力。该计划尝试利用政府合同企业股份等创新手段筹集资金；二是计划将加密货币纳入政府储备。3 月 2 日，特朗普在社交媒体宣布，将建立一项国家级加密货币战略储备，首批纳入的资产将以比特币（BTC）和以太坊（ETH）为主，还包括瑞波币（XRP）、索拉纳币（SOL）和艾达币（ADA）。此举在于利用加密货币的市场价值提升政府信用，未来其可以通过操控加密货币市场价格，以及基于加密货币抵押融资来增强融资能力；三是潜在的“海湖庄园协议”。据《华尔街日报》等媒体报道，特朗普在其私人庄园海湖庄园与金融界人士会晤时，曾讨论将部分美国国债转换为 100 年期、不可交易的零息债券的方案。这一方案试图通过将外国持有的美债置换为超长期零息债券，同时与建立主权财富基金、实施全面关税改革构成三重举措，实现美元战略性贬值、降低借贷成本及重构全球贸易体系。

尽管此“海湖庄园协议”尚未正式实施，但已引发市场和政策界的广泛讨论。

二、财政改革面临的经济与政策层面挑战

总体来看，特朗普第二任期的财政政策将全面服务于“美国优先”这一原则，其预期目标是对内扭转美国财政收支及政府债务恶化的现状，对外则要进一步强化美元地位，已阻滞全球“去美元化”趋势。然而，这一财政政策的推进面临着复杂的经济和政治挑战。

（一）经济层面的财政赤字和收支结构性矛盾成为政策实施的主要障碍。美国当前的财政状况极为严峻，财政赤字和收支结构性矛盾成为政策实施的主要障碍。根据美国国会预算办公室（CBO）的数据，2025 财年美国联邦预算赤字预计将达到 1.865 万亿美元，占 GDP 的 6.2%，而 2025 财年前四个月的预算赤字已高达 8400 亿美元，较去年同期扩大了 25%。这一趋势表明，美国财政赤字压力持续增长，且未来有进一步恶化的风险。

更重要的是，美国财政支出结构中的“刚性”问题尤为突出：法定支出（如社会保障和医疗保险）以及债务利息支出占总支出的比重高达 86%，削减空间极为有限。减税政策虽然能够在短期内激发经济活力，但也可能导致财政收入的减少，进一步推高赤字规模。与此同时，美国 2024 财年净利息支出首次超过国防支出，占联邦收入的约 18%，这一比例未来还将持续上升。CBO 预计，到 2035 年，美国债务占 GDP 的比重可能接近 110%，债务负担的不断攀升将对经济的长期稳定构成严重威胁。

税收结构的局限性也限制了财政调整的空间。美国的税收收入高度依赖个人所得税，占总税收收入的 48%，而替代性收入来源匮乏。尽管加征关税可以成为短期的补充收入来源，但其规模难以弥补减税带来的巨大缺口。同时，加征关税可能引

发一系列负面连锁反应：加剧与主要贸易伙伴的紧张关系，削弱美国出口企业的国际市场份额，甚至可能引发输入型通胀，进一步推高国内物价。

此外，移民政策的变化对劳动力市场的影响不可忽视。特朗普政府收紧移民政策可能减少低成本劳动力的供给，增加企业用工成本，使得美国长期以来所面临的高通胀问题进一步恶化。与此同时，地缘政治风险和供应链扰动可能导致原材料供应的不稳定性、物流成本的上升，再叠加政策不确定性和通胀预期升温，可能引发市场供需失衡，从而加剧价格上涨，形成更为棘手的“通胀螺旋”。这些经济层面的矛盾交织在一起，对特朗普政府试图通过削减支出和调整资金配置来缓解财政压力的计划形成了严峻挑战。

（二）政治层面的党派对立和政策分歧加剧了财政改革的难度。首先，共和党内部在减税与财政可持续性之间面临艰难权衡：一方面，减税能够迎合选民和企业的利益诉求；另一方面，巨大的财政赤字和债务压力却要求更加谨慎的支出管理和收入规划。而民主党则强烈反对特朗普的减税政策，批评其主要惠及企业和高收入群体，而削减政府支出则可能削弱社会保障、教育和医疗等公共服务，对中低收入群体造成不利影响。这种分歧不仅使政策的推进面临更大的阻碍，还可能进一步撕裂美国社会。

其次，特朗普计划在第二任期内取消拜登政府的多项政策，如学生贷款减免计划和新能源补贴，这些举措不仅可能对依赖相关政策的群体产生直接冲击，引发广泛的抵触情绪，而且还将直接冲击民主党支持的核心议程，进一步加剧两党之间的对立，使得财政政策的推进更加困难。

最后，大规模裁员和政府机构的关停可能带来较大的负面影响。虽然这些措施旨在削减开支，但也可能导致经验丰富的公职人员流失，对政府部门的日常运转和公共服务质量造成不

利影响。在当前美国社会政治极化加剧、民族分裂明显的背景下，这种局面可能进一步加剧社会不稳定，削弱政府治理能力，为财政改革的实施带来更大的阻力。

三、上述举措的影响分析

对美国自身而言，这一系列基于“美国优先”原则的财政政策组合，预计将在短期内提振经济活力并缓解财政压力。政府效率部的改革已节省 550 亿美元开支，加征关税预计每年增加超过 1000 亿美元的财政收入，而“黄金签证”计划也有望每年吸引数千亿美元外资。这些措施不仅有助于缓解财政赤字压力，还可能通过降低企业税负和优化资源配置来刺激经济增长。此外，创新金融工具和主权财富基金的设立，有望优化债务结构并增强财政可持续性，为美国经济的长期稳定奠定基础。

从全球层面来看，特朗普政府通过加征关税和推动制造业回流，试图重塑全球供应链，这不仅彰显了美国对特定行业全球供应链重组的干预决心，也标志着贸易摩擦的全面升级。短期内，美国在谈判桌上仍能保持一定优势地位，尤其是对中小型经济体，强硬的关税政策可能迫使这些国家在某些条款上做出让步。然而，长期来看，这种政策可能对美国的双边经贸关系造成负面影响，许多国家可能会逐步减少对美国市场的依赖，以减轻未来潜在的贸易冲击。其次，美国财政政策的调整可能引发全球金融市场的大幅波动。在政府赤字和债务攀升的双重压力下，若美国主权信用评级受到影响，将导致全球股票及债券市场的剧烈震荡。强美元政策和加征关税措施可能加剧新兴市场国家的资本外流、货币贬值和外储减少压力，进一步放大全球金融市场的脆弱性。此外，由于全球许多大宗商品以美元计价，美元走强将推高燃料、能源等产品的价格，加剧全球通胀压力，特别是对依赖进口能源的国家造成较大冲击。

对我国而言，美国财政政策的外溢效应主要体现在贸易结构、产业链和金融体系三个方面。美国推动制造业回流的举措

可能导致我国部分出口企业面临订单减少和成本上升的双重压力，进一步加剧我国外贸环境的复杂性。其次，美国在关键领域（如半导体、新能源）的财政支持和技术保护主义措施，可能加剧中美在高科技领域的竞争，对我国相关产业的升级和技术突破形成挑战。最后，强美元政策可能通过资本流动和汇率渠道传导至国内市场，增加金融市场的波动性和不确定性。特别是人民币国际化进程可能受到冲击，强美元政策可能减少“一带一路”沿线国家对人民币结算的依赖，削弱人民币在国际贸易中的优势和区域影响力。此外，我国境内资本外流的风险可能加大，强美元政策可能引发较大范围的资本外流压力和金融风险，导致国内金融市场流动性紧张，增加金融体系的脆弱性。同时，由于全球大宗商品价格上升，我国可能面临输入型通货膨胀压力，进一步影响国内物价稳定和经济增长。

四、对我国的启示

美国对财政结构的调整不仅是其国内经济治理的关键举措，更在经济增长、大国竞争以及制度治理层面，为我国提供了多维度的参考。具体启示如下：

（一）稳定内需，强化宏观经济政策的连续性和稳定性。内需是经济发展的重要动力，也是应对外部风险的核心支撑，更是深化改革、推动高质量发展和提高竞争力的基础。在中美竞争日益全面和激烈的背景下，中国需要稳定内需、进一步深化供给侧结构性改革，推动经济结构优化升级，增强内需对经济增长的支撑作用，降低对外部市场的过度依赖，从而在复杂多变的国际环境中实现经济的平稳健康发展。同时，我国要保持宏观经济政策的连续性和稳定性，通过维护市场预期和价格稳定，避免因国际风险传导对国内消费和投资造成进一步冲击，确保内循环体系的高效运转。同时，应充分发挥制度优势，加强财政政策、货币政策与产业政策的协调配合，形成政策合力，提升宏观调控的有效性。此外，还需加强宏观政策协调，防范

输入性通胀和金融风险的传导。

(二) 优化财政支出结构，提高资金使用效率。当前，我国财政资金使用效率仍有较大提升空间，部分领域存在资源配置不合理、资金使用分散等问题，制约了财政政策的效果发挥当前。面对内外环境的复杂变化，这个应加大财政支持力度，尤其对中小企业和服务业等受外部冲击较大的领域，采取减税降费、金融支撑等措施。同时应进一步加大对科技创新、教育和基础研究等领域的投入力度，以增强自主创新能力，推动产业升级和经济高质量发展。具体而言，财政政策可以通过设立专项基金、优化税收优惠、完善产学研合作机制等方式，支持关键核心技术攻关，培育战略性新兴产业，同时加强教育体系改革，提升人力资本质量，为创新驱动发展提供坚实支撑。此外，还应注重财政资金的使用效率，确保资源精准投向重点领域，从而全面提升我国产业的国际竞争力和抗风险能力。

(三) 发挥中国稳定作用，扩大市场开放。在全球地缘政治不确定性加剧、经济波动加大的背景下，我国应积极扮演全球稳定力量的角色，加紧修复与美国传统盟友的关系，深化国际合作，为全球经济注入更多确定性。同时，我国需进一步扩大市场开放，利用市场竞争机制吸引高端资源与技术，推动产业转型升级和高质量发展。通过财政政策支持外贸企业拓展新兴市场，并加强风险防范体系建设，以有效应对外部环境的不确定性。应对关税政策方面，我国可采取多元化策略，降低对单一市场的依赖。例如，通过加强与“一带一路”沿线国家的经贸合作，拓展新的出口市场，分散关税政策带来的风险。同时，借鉴美国的经验，优化贸易结构，提升高附加值产品的出口比重，增强国际竞争力和影响力。在国际事务上，我国应加强在联合国、世界贸易组织等多边平台的合作，支持全球治理机制改革，积极参与全球贸易规则制定，推动多边贸易体系完善，维护自由贸易秩序。通过与其他国家共同反对单边主义和



前海国际事务研究院

The Institute for International Affairs, Qianhai

保护主义，减少外部贸易壁垒对我国经济的冲击。同时，我国可推动区域经济合作，如深化区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的落实，构建更加开放、包容的区域贸易网络，为全球经济稳定和增长贡献中国力量。

欧盟发布《竞争力指南》，指出未来 5 年的改革方向

1 月 29 日，欧盟委员会发布《欧盟竞争力指南》（以下简称“指南”），旨在为欧盟提供一个战略性框架，应对其经济长期面临的挑战，包括创新不足、能源成本高企、供应链依赖以及全球化竞争加剧等问题。这份指南强调，欧盟需通过结构性改革和战略投资重振其全球竞争力，尤其是缩小与中美之间的差距，同时维护其社会市场经济模式。欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩表示，指南是对马里奥·德拉吉之前起草的一份关于欧盟竞争力报告的系统回应，也是其在第二个任期内公布的首个重大方案。对我国而言，这将是未来观察欧盟改革政策走向的重要“风向标”。

一、提高欧洲竞争力的三个关键行动领域与举措

（一）三个关键行动领域

首先，欧盟希望缩小与中美之间的创新差距，推动科技突破。指南对人工智能（AI）领域给予了高度关注，认为这一领域正成为全球科技竞争的焦点。当前，中美两国在人工智能赛道上的激烈博弈引领全球，而欧洲企业在 AI 的应用上却明显滞后，数据显示仅约 13% 的欧洲企业正在使用人工智能技术，反映出欧盟在该领域的应用普及和竞争力方面的严重不足。与此同时，美国总统特朗普提出的 5000 亿美元人工智能基础设施计划，以及中国 Deepseek 的“颠覆性”技术创新对美欧科技产业的强烈冲击，更进一步凸显了欧盟在人工智能领域追赶的紧迫性。为应对这一挑战，欧盟已明确表达了加入全球人工智能竞赛的意愿，并计划在创业和企业扩张方面采取一系列举措。欧盟将着力消除创新创业中的制度性壁垒，促进资本流动，推动区域市场整合，提升人才的跨境流动性，以激发创新

活力和竞争力。为此，欧盟将推出“TechEU”投资计划，聚焦人工智能、清洁技术、量子计算等颠覆性创新领域，旨在通过精准投资助推科技前沿发展。此外，欧盟还设定了一个雄心勃勃的目标，即将研发投入提升至GDP的3%。通过这一举措，欧盟计划将有限的资源集中于高影响力的项目，加快人工智能、半导体、量子技术等先进科技的开发与应用，从而在全球科技竞争中占据一席之地。欧盟力图通过一系列战略性政策和投资，弥补与中美在技术创新领域的差距，推动欧洲科技产业迈向新的高度。

其次，欧盟希望在脱碳进程与产业转型之间找到平衡。冯德莱恩重申，欧盟将坚定不移推进“欧洲绿色协议”目标，气候承诺不会动摇。不同于早期激进的去工业化政策，新战略承认高碳产业转型需要过渡周期。以钢铁行业为例，欧盟将创新性地引入“碳差价合约”（CfD），政府承诺补偿企业实际碳价与协议价之间的差额，这种风险对冲机制既锁定企业减排收益，又避免财政负担过重。面对高能源价格，欧盟还计划通过市场整合、电网投资、长期电力购买协议等措施降低企业的能源成本。此外，欧盟还将推动清洁工业协议，支持钢铁、化工、汽车等高耗能行业向低碳生产模式转型，促进循环经济的发展，并减少对原材料的依赖。

第三个关键行动领域是增强经济安全与战略韧性。在供应链方面，欧盟将推动供应链多元化，减少对单一供应商的依赖，并加强与“志同道合”国家的合作；在半导体领域，欧盟增加了“地理回报条款”，即接受补贴的企业必须将80%的先进制程产能留在欧洲；在贸易方面，欧盟将继续扩大自由贸易协定网络，确保欧洲企业在全市场中的公平准入；在国防工业领域，欧盟计划加强成员国防务合作，推动联合采购，并加大对国防技术研发的投资，以减少对非欧盟供应商的依赖。

（二）跨领域的改革措施

除了上述三大行动领域，欧盟还提出了一系列跨领域改革措施，以确保这些战略目标能够顺利实施。具体包括：

一是简化监管。这是本次改革的核心举措之一。欧盟计划通过减少行政审批、优化监管框架、提升数字化管理水平等方式，降低企业的合规负担，特别是中小企业的运营成本。指南设定的目标是将公司的行政负担减少至少 25%，将中小企业的行政负担减少至少 35%；

二是强化欧盟单一市场。这被看作是提升竞争力的重要手段。欧盟将消除内部贸易壁垒，促进商品、服务和资本的自由流动，并推进标准化进程，以支持科技创新并提升全球竞争力；

三是计划提升融资竞争力。由于缺乏将储蓄转化为投资的有效资本市场。欧盟计划建立储蓄与投资联盟，鼓励私人资本投资科技创新和基础设施建设，并通过优化欧盟预算，重点支持战略性行业的发展；

四是推动技能提升战略。欧盟计划成立一个技能联盟，加大对 STEM 教育（科学、技术、工程、数学）和职业培训的投资，同时通过移民政策吸引全球高端科技人才，以增强欧盟的创新能力和劳动力市场竞争力；

五是更好地协调欧盟和国家层面的政策。欧盟委员会计划推出一项竞争力协调工具，该工具将与成员国合作，确保在欧盟和国家层面实施欧盟共同政策目标，确定符合欧洲利益的跨境项目，并开展相关改革和投资。在下一个多年期财政框架中，竞争力基金将取代具有类似目标的多种现有欧盟金融工具，为竞争力协调工具下行动的实施提供资金支持。

二、欧盟的改革前景与挑战分析

欧盟竞争力战略的推进，本质上是试图在全球化退潮与地缘政治裂变的夹缝中重构经济主权。这一进程的底层逻辑，既包含对过去二十年新自由主义过度扩张的纠偏，也反映出大陆

型经济体在数字时代维持产业控制权的焦虑。总体来看，尽管指南展现了欧盟在全球竞争格局中的清醒认识，并针对当前经济挑战提出了一系列改革方向，但其在执行过程中仍面临诸多挑战。改革的推进前景，很大程度上取决于欧盟能否化解内部的结构矛盾。

首先是指南在政策优先级和资源分配方面存在一定的模糊性，缺乏清晰的预算安排，可能导致资源分配不均，影响政策落地的效率。虽然指南侧重于放松监管、简化程序，但缺乏具体的财政支持，这意味着其成效将主要取决于市场响应和监管改革的执行力。

其次是欧盟在高科技领域的监管态度相对保守，例如在人工智能、无人驾驶等技术领域，由于数据隐私、安全及伦理考量，欧盟采取了严格的法律规定。这种过度监管可能削弱企业的创新动力，导致欧洲科技企业选择在其他司法区（如美国或亚洲）发展，从而加剧欧盟在全球科技竞争中的劣势。

最后，尽管欧盟在经济一体化方面取得了显著进展，但成员国之间仍存在激烈的内部竞争，导致市场分割、法规不兼容等问题。例如，企业在一个成员国收集的数据可能无法在另一个成员国使用，这种信息壁垒直接影响了欧盟市场的协同效应。同时，欧盟的行政体系较为复杂，政策执行的速度较慢，改革能否真正落地仍有待观察。虽然欧盟计划在2025年2月26日推出“综合方案”，以简化《企业可持续发展报告指令》（CSRD）、《企业可持续发展尽职调查指令》（CSDDD/CS3D）及《欧盟分类法规》的相关要求，但整体改革的推进速度仍可能受到官僚体系的掣肘。

三、对我国的启示

欧盟的这份指南对中国同样具有重要的借鉴意义：

其一，在监管与创新之间找到平衡是中国需要思考的问题。中国与欧盟一样，其市场监管体系较美国更为复杂，近

年来在反垄断、数据安全、金融科技等领域加强了监管。然而，过度监管可能抑制企业的创新活力，例如严格的数据安全法规可能限制企业在跨境数据流动、人工智能训练等方面的发展。因此，中国需要优化监管框架，在确保市场公平竞争的同时，为新兴科技企业提供更加灵活的成长空间，避免因过度管制导致技术外流。

其二，中国需要强化国内市场的一体化，减少区域间的不必要竞争。例如，中国各省市在产业政策、税收优惠、市场准入等方面仍然存在较大的自主权，在某些领域甚至出现恶性竞争。这种地方保护主义不仅导致资源浪费，还可能影响全国范围内的产业协同。因此，中国应加强区域协调，减少政策割裂，推动行政法规统一，使企业能够在全国范围内享受一致的营商环境。

其三，中国还需要进一步发展资本市场，以提升企业的融资能力。当前，中国资本市场仍相对薄弱，A股市场长期低迷，IPO活动减少，投资者信心不足，金融体系仍然高度依赖银行信贷。近年来，房地产行业的债务危机、政府对科技和教育行业的监管收紧，以及中美科技脱钩的风险，都对资本市场产生了负面影响。因此，中国应深化金融改革，完善多层次资本市场体系，提高机构投资者比例，优化退市机制，增强市场韧性，同时鼓励更多长期资本进入科技创新领域，以支持产业升级。

其四，提高人力资本质量也是中国未来必须着重发展的方向。指南提出，通过成立技能联盟，加强STEM教育和职业培训，以适应未来科技变革。中国同样面临人才短缺问题，特别是在半导体、人工智能等高科技领域，高端人才供给不足，制约了产业升级的步伐。因此，中国应加大对科技人才的培养力度，同时优化职业教育体系，并通过更具吸引力的政策吸引国际高端人才，以提升国内创新能力和产业竞争力。

综上所述，欧盟的《竞争力指南》为全球经济竞争格局提供了新的视角。尽管其改革面临诸多挑战，但其政策方向仍值得中国借鉴。在全球经济动荡加剧的背景下，中国需要在监管优化、市场一体化、资本市场改革和人才培养等方面进行深度调整，以增强自身的经济韧性和全球竞争力。未来，中国能否在全球产业链重塑的过程中占据主动，将取决于这些关键改革的推进力度。