

安全化视域下欧盟成员国 外资安全审查严格程度差异探析

仇华飞 赵惠冉

摘要：随着欧盟外资安全审查条例生效，绝大多数成员国都据此制定了国内外资安全审查法，但其严格程度存在明显区别。本文基于2015—2024年27个成员国宏观经济和审查政策特征的回归分析发现：欧盟成员国创新能力较低或较高时，外资安全审查相对宽松；欧盟成员国创新能力处于中等水平时，外资安全审查相对严格。随着中企在关键领域并购案件数量的增加，创新能力居于中等水平的欧盟成员国的严格审查倾向趋于加强，创新能力较高或较低的欧盟成员国的宽松审查倾向则趋于减弱。针对法国和德国的比较分析进一步说明，在不同创新能力背景下，中高技术产业的保护诉求和议程塑造能力存在差异，进而形成了不同严格程度的外资安全审查。

关键词：欧盟经济安全战略；去风险；安全化；外资安全审查；对华经济依赖

作者简介：同济大学 政治与国际关系学院 教授 上海 200092

同济大学 政治与国际关系学院 博士研究生 上海 200092

中图分类号：F755； F15； D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2025)05—0004—32

* 本文系国家社会科学基金重大研究专项“习近平全球治理理念与金砖国家参与全球治理实践研究”（项目批准号：20VGQ001）的阶段性研究成果。

2010 年后,经济全球化推进速度放缓,地缘政治冲突和全球性危机愈演愈烈,经济相互依赖的负面影响和操纵相互依赖的经济胁迫越来越多地受到学界和政界的关注。长期秉持开放导向的欧盟自乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)担任欧盟委员会主席后,频频出台政策工具,将对外经济交往与欧洲安全挂钩,意图在“开放性战略自主”框架下谋求经济效率与安全需求的平衡。以 2023 年欧盟发布的首份《欧洲经济安全战略》(JOIN/2023/20 final)为标志,安全化对外经济议题已成为当前欧盟经济外交的主要特征。^①

从过程性角度理解,欧盟对外经济政策的安全化反映了决策主体的理念转变和超国家机构在安全威胁名义下的扩权。^②从结构性角度理解,欧盟对外经济政策的安全化则体现出清晰的多样性和动态性特征,其本质是对不断变化的社会诉求的回应。结构性分析表明,不仅不同政策议题的安全化程度存在差异,同一政策的国内立法也会不同程度地扭曲正常经济交往。乌克兰局势的反复与美国经贸政策的攻击性加剧了欧洲政治碎片化,而欧盟国际地位的持续下滑及其领导团体的路径依赖,则制约了中欧经贸关系“去风险”政策的回旋余地。^③在此背景下,具体议题安全化程度的差异构成了关键棱镜,持续映射出欧盟成员国在全球经济竞争、地缘政治压力及一体化进程的多重作用下,内部社会诉求博弈的复杂图景。

本文从结构性角度讨论安全化。在欧盟安全化对外经济议题的诸多政策中,外资安全审查被视为一种兼具进攻性与防御性的工具,主要通过歧视性监管外商投资限制竞争对手获取发展资源,同时防止国内优势资产流失。由于《欧盟外资安全审查条例》(Regulation (EU) 2019/452)将审查主导权赋予成员国,各成员国社会力量的立场及竞合状况决定了经济效率与安全需求如何平衡,从而导致不同国家的外资安全审查实践在严格程度上存在明显差异。

在此背景下,以欧盟成员国所建构的外资风险为着眼点,深入分析各国审查机制严格程度差异的动因,既可剖析“安全化—去安全化”的逻辑演变,又可揭示社会力量的分化与竞合如何根本性塑造政策趋向从而致使成员国之间形成多样化的政策实践。故本文从安全化的分析逻辑出发,讨论欧盟成员国外资安全审查的阈值,即扭曲正常经济往来的程度由哪些因素所决定。鉴于在安全化过程中,对华经济依赖被视为风险来源,本文着重关注中企在关键领域并购的影响,进而为中国把握对欧外交的战略窗口期提供理论支撑。

① 丁纯:《欧盟经济安全战略及其影响》,载《当代世界》,2024年第4期,第42—48页,这里第42页。

② 该视角下的研究可参见张亚宁、李炳萱:《地缘政治变局下的欧盟外交决策模式变迁》,载《欧洲研究》,2024年第6期,第15—45页。

③ 丁纯、罗天宇:《多极竞合时代下的大国关系与全球秩序重构》,载《世界知识》,2025年第7期,第20—23页,这里第22页。

一、既有文献述评

在经典安全化理论视角下,安全化作为常规政治失败的产物,其之所以构成一个重要的研究问题,是因为这一特殊手段在政治上是“成功”的。近年来,随着气候、移民、跨国经济交往等议题相继被安全化,研究者呼吁关注安全化作为常规政策的程度差异和安全化“不成功”的案例,进而探索去安全化的路径选择。^①本文所讨论的外资安全审查本质上是对经济议题的安全化,因此从以下两方面围绕安全化程度差异问题进行述评。

(一) 关于经济安全化程度差异的探讨

当前国际政治中出现的经济安全化主要是发达国家针对新兴经济体的政策手段。既有研究从以下视角对其程度差异进行解释。

其一,在国家间视角下,经济安全化的程度差异与经济安全化发起国的权力优势密切相关。国内外均有学者强调,全球经济网络中的关键节点有能力通过收集具有战略价值的信息、阻断“连线”、转换优势等方式扭曲正常经济交往,安全化相关议题。其他国家受限于资源,不具备利用经济杠杆发起地缘政治攻击的条件。^②还有学者强调了与权力优势国的战略关系对经济安全化程度的影响。由于霸权国是全球经济网络中的关键节点,一旦霸权国将经济议题安全化以打压新兴崛起国,与霸权国意识形态接近、战略需求契合的国家便会倾向于选择追随其安全化策略,其他国家则倾向于保持中立。^③

其二,在国内视角下,经济安全化被视作社会力量博弈及社会—国家互动的结果。国内支持者之间的相互联合、支持者与反对者之间的斗争、国家黏合支持者与反对者诉求的手段决定了国家与关键社会力量互动形成的主体间共识,进而形成了程度各异的安全化。如果国内能够从对外开放中获益的社会力量占优,且该团体能够通过游说等手段影响政策制定,则经济安全化不会或仅在较低程度上发

^① Jan Ruzicka, “Failed Securitization: Why It Matters”, *Polity*, Vol. 51, No. 2, 2019, pp. 365 – 377, here p. 372; Özge Gökçen Çetindişli, “A Methodological Discussion on Evaluating the Success of Any Securitizing Move”, *International Journal of Social Inquiry*, Vol. 17, No. 1, 2024, pp. 1 – 16, here p. 9.

^② Henry Farrell/Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42 – 79; 任琳、孙振民:《经济安全化与霸权的网络性权力》,载《世界经济与政治》,2021年第6期,第83 – 109页;孙成昊、王叶渭、董一凡:《相互依赖武器化的机制探析——权力来源与政策实践》,载《欧洲研究》,2024年第2期,第63 – 86页。

^③ 高程、邵彦君:《大国崛起中“以经稳政”的限度、空间和效力——对“经济压舱石”理论的反思与重构》,载《世界经济与政治》,2022年第10期,第4 – 41页;高程、邵彦君:《失效的“压舱石”:经济安全化的现实转向》,载《国际安全研究》,2025年第1期,第133 – 154页。

生。^①即使力量对比不占优,如果有条件将经济安全议题与其他安全议题挂钩,借助关系网络帮助母国争取到优越条件,经济安全化的动力也将明显减弱。^②也有学者强调,经济安全化过程中主体间权力关系是不平等的。国家和政府对安全议题的垄断解释权赋予了政治行为主体权力优势。经济安全化程度与总体政治结构中社会的影响力有关。在强国家中,为避免民族主义指责,对经济安全化的反抗可能是隐蔽的或通过非制度化方式进行。^③

上述视角虽然对宏观情况进行了理论描述,但过于偏重权力结构的静态观测,忽略了行为体的主动策略选择。对经济安全化程度差异的形成机制既没有进行动态追踪,也没有讨论类型差异。因而有必要通过引入具有能动性的经济社会力量视角进一步分析因果。

(二) 关于欧盟外资安全审查差异的分析

目前在关于欧盟外资安全审查的既有分析中,绝大多数文献将欧盟视作整体,以此分析政策转向的动因。解释路径包括:采取体系视角的研究大多聚焦中国崛起引发的冲击和跨大西洋关系的再平衡,少数讨论全球化新时代大国经济竞争模式的转型。^④采取历史视角的研究主要关注欧盟对外经济政策的摇摆倾向,即在“欧洲堡垒”和“自由开放”之间的转换。^⑤采取内部视角的研究,有的关注产业脆弱性问题及地缘政治影响力的缺失,有的关注欧盟委员会的扩权,有的强调法德轴心关系的演变。^⑥采取国际法视角的研究则强调以外资安全审查撬动双边投资协

① 熊炜:《失重的“压舱石”?经贸合作的“赫希曼效应”分析——以德俄关系与中德关系为比较案例》,载《外交评论(外交学院学报)》,2019年第5期,第81—103页。

② Janis van der Westhuizen, “Huawei or the US way? Why Brazil and South Africa did not securitize 5G”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 67, No. 2, 2024, pp. 1—21, here p. 15.

③ 刘露馨:《美国投资安全审查中的非正式治理》,载《国际经济评论》,2024年第5期,第78—104页;Charlotte Fridolfsson/Ingemar Elander, “Between Securitization and Counter-Securitization: Church of Sweden Opposing the Turn of Swedish Government Migration Policy”, *Politics, Religion & Ideology*, Vol. 22, Iss. 1, 2021, pp. 40—63。

④ 石岩:《欧盟外资监管改革:动因、阻力及困局》,载《欧洲研究》,2018年第1期,第114—134页;Najibullah Zamani/Henri de Waele, “‘Nobody Has any Intention of Building a Wall’ Some Reflections on the EU’s New—Found Assertiveness in the Sphere of Trade and Investment”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 28, Iss. 4, 2023, pp. 397—416。

⑤ Frank Schimmelfennig, “Rebordering Europe: External Boundaries and Integration in The European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, Iss. 3, 2021, pp. 311—330.

⑥ Sarah Bauerle Danzman/Sophie Meunier, “Naïve No More: Foreign Direct Investment Screening in the European Union”, *Global Policy*, Vol. 14, Iss. S3, 2023, pp. 40—53;钟艺琛:《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》,载《欧洲研究》,2023年第4期,第1—29页;Wolfgang Weiss, “The EU’s Strategic Autonomy in Times of Politicisation of International Trade: The Future of Commission Accountability”, *Global Policy*, Vol. 14, Special Issue, 2023, pp. 54—64;张健:《欧盟的法国化趋向及其影响》,载《现代国际关系》,2022年第2期,第1—11页。

定谈判僵局的企图。^①还有少数涉及跨国比较视角的考察,其中一部分将分析重点置于德国与美国的差异,强调德美产业结构、国家实力、政治文化对审查政策偏好的影响。^②随着欧盟内部分歧弥合越发困难,这些仅关注外资安全审查整体性趋向变化的文献忽略了欧盟多层治理结构的特殊性,既失于剖析欧盟决策背后的利益平衡,又失于关注成员国在欧盟法律框架下调节行为的动态性与多样性。

在围绕欧盟成员国之间外资安全审查政策差异的分析中,少数研究采用定性方法,多数进行量化分析。在定性方法中,有的研究讨论了商业利益集团的立场及不同国家商业治理模式的差异,认为国家管理社会的能力决定了监管外国投资流入的程度。^③有的研究聚焦于民粹主义势力,认为右翼民粹主义是严格外资安全审查的主要支持者,左翼民粹主义势力则倡导更直接的产业政策。^④在定量方法中,各种研究的结论具有一致性。^⑤首先,中国投资流入量与外资安全审查严格程度之间不存在联系,颠倒因果的分析也不显著。这可能是“幸存者偏差”导致的结果:流入的投资均已通过安全审查,因而无法反映审查本身的严格程度。其次,前沿领域的技术投入、国家专利拥有量与外资安全审查立场之间高度相关,这反映出欧盟外资安全审查保护技术安全的本质。最后,与中国地缘政治关系影响了外资安全审查的范围和严格程度,揭露了审查机制“非歧视”表征下的真实指向。然而,这些研究多数是探索性的,仅截取了特定时间断面,同样未追踪安全化的动态演变,更未曾对安全化机制进行深入讨论,失于发现复杂和异质关系。在理论选取上,多数分析从国际关系或公共政策视角展开,政治经济学批判较为欠缺。

^① 张怀岭:《欧盟双轨制外资安全审查改革:理念、制度与挑战》,载《德国研究》,2019年第2期,第69—87页。

^② Julian Germann, “Global Rivalries, Corporate Interests and Germany’s ‘National Industrial Strategy 2030’”, *Review of International Political Economy*, Vol. 30, Iss. 5, 2023, pp. 1749–1775; Sean Starrs/Julian Germann, “Responding to the China Challenge in Techno-nationalism: Divergence between Germany and the United States”, *Development and Change*, Vol. 52, Iss. 5, 2021, pp. 1122–1146.

^③ Sandra Eckert, “Business Power and the Geoeconomic Turn in the Single European Market”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, Iss. 4, 2024, pp. 973–992; Floor Doppen/Antonio Calcaro/Dirk De Bièvre, “Balancing Security and Economics: Domestic State-Firm Relations and Investment Screening Mechanisms in Europe”, *Review of International Political Economy*, Vol. 31, No. 6, 2024, pp. 1637–1661.

^④ Monica de Bolle/Jeromin Zettelmeyer, *Measuring the Rise of Economic Nationalism*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper No. 19–15, 2019, pp. 1–57.

^⑤ Lorenzo Bencivelli/Violaine Faubert/Florian Le Gallo et al., “Who’s Afraid of Foreign Investment Screening?”, Banque de France, Working Paper 927, 2023, pp. 1–56; Zenobia T. Chan/Sophie Meunier, “Behind the screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union”, *The Review of International Organizations*, Vol. 17, No. 3, 2022, pp. 513–541; Flora Rencz, “The Determinants of Chinese Foreign Direct Investment in the European Union”, *Asia Europe Journal*, Vol. 21, No. 3, 2023, pp. 331–349.

基于此，本文在更广泛的国际政治经济学与安全化理论的交叉视野下讨论欧盟成员国外资安全审查机制差异的内在逻辑。通过延长时间维度，本文完整观测成员国围绕外商投资议题“前安全化—安全化”的动态框架，从而回应欧盟整体变化趋向。在研究方法上，本文综合利用定量与定性分析，在呈现总体趋向的基础上详细讨论法国和德国的差异，从而实现对研究问题的完整阐释。

二、欧盟成员国外资安全审查严格程度差异的形成逻辑

在哥本哈根学派最初的理论体系中，安全化指的是使用生存威胁言论将某种常规政治问题转变为安全问题，进而合法化例外手段的过程。^① 随着国家安全化实践的增多，研究者发现风险话语同样可以实现类似转变。^② 与威胁话语强调国家处于不安全状态、必要时可以采取军事行动的叙事特征不同，风险话语强调国家蒙受损失的可能性，主张着力避免这种情况的发生。欧盟外资安全审查及出口管制、供应链联盟等政策的叙事逻辑明显更接近风险话语，^③体现出对长期地缘政治经济转型的回应。对俄能源“脱钩”则更接近威胁叙事，是对突发外在冲击的激烈回应。^④

基于风险话语和风险管理的特殊属性，以此为导向的外资安全审查政策本质上是一个程度问题，其标志着社会所能容纳的扭曲限度。由于风险的发生具有不确定性和非紧迫性，即使国家在同盟压力下传播不安全叙事，也未必能在社会层面赢得压倒性支持。于是出现了建立/不建立国家统一外资安全审查制度两个基本结果。而在建立外资安全审查机制的国家，由于常态化监管的成本问题，社会力量所愿意接受的管控力度势必存在差别。

在横向差异之外，国家与社会力量的立场以及作为结果的投资往来扭曲程度也随时间而变化。欧盟外资安全审查框架于 2019 年正式通过，但德国、法国、意大利、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰在此之前就存在国家层面的监管法律，并且已有逐步严格化的总体趋向。2020 年后，越来越多成员国由于一体化压

① Charlotte Fridolfsson/Ingemar Elander, “Between Securitization and Counter-Securitization: Church of Sweden Opposing the Turn of Swedish Government Migration Policy”, *Politics, Religion & Ideology*, Vol. 22, Iss. 1, 2021, pp. 40 – 63, here p. 42.

② Olaf Corry, “Securitisation and ‘Riskification’: Second-order Security and the Politics of Climate Change”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 40, Iss. 2, 2012, pp. 235 – 258, here p. 249.

③ European Parliament, “Economic Security Policies in G7 Countries”, October 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754560/EPRS_ATA\(2023\)754560_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754560/EPRS_ATA(2023)754560_EN.pdf), 访问日期: 2025 – 04 – 30。

④ 高程、邵彦君：《失效的“压舱石”：经济安全化的现实转向》，第 133 页。

力、新冠疫情和俄乌冲突而确立了国内外资安全审查立法,将作为例外原则的资产保护推向经济泛安全化的边缘。在第二代安全化理论视域下,欧盟成员国在建立及严格化外资安全审查上的时间及国别差异,是深层次经济社会结构性因素造成的。

(一) 欧盟成员国安全化程度差异的形成

不同于哥本哈根学派仅从话语行为的角度阐释各类议题的安全化,第二代安全化理论的代表巴黎学派将安全化理解为社会实践,即国家、安全化受众、安全化反对者在一定背景下,通过包括话语沟通在内的互动,形成是否及在多大程度上将其他议题安全化的主体间共识,并借助立法程序将该共识固定为政策。^① 尽管国家基于在安全议题中的主导地位发挥引领作用,但社会力量的分化与立场同样十分重要。因为合法性需求使国家很难绕开社会意志长期强制执行安全化政策。对掌握宣传工具、财政工具和暴力工具的国家机器而言,通过转变社会力量的利益算计来改变社会意志,显然比强制推进容易得多。

然而,在欧洲一体化的特殊背景下,超国家权威的存在使得国家与社会力量的角色从安全化主导者转变为安全化调节者,即是否安全化的决定将由超国家权威作出。^② 欧盟委员会通过议程设置与话语框定,将特定经济社会议题上升为“安全”事项。结合立法工具和机构间合作,创建囊括多元行动者的“安全化”平台,能促使跨国、跨部门的重要角色作为安全化受众参与安全话语的演绎、传播和再生产过程。国家作为传统安全治理权威,在这一去中心化的治理网络中只是博弈方之一,其既需要维持超国家层面的议程一致性,又需要兼顾国内社会诉求。

于欧盟而言,在世界秩序转型期间,其面临的系统性压力是多重的。在地缘政治层面,它无法像民族国家那样组织军事行动捍卫安全利益。在经济竞争层面,它无法黏合复杂的产业利益分歧推行统一的经济政策。在规范性层面,它仅凭软实力已不能推动全球治理产生有利于欧洲的变革。由于其在成功转化为政策之后能够赋予行政机构更大的自由裁量权,安全化遂成为欧盟化解体系压力、绕开内部分歧、维系一体化进程的重要手段。在引入多元行动者的安全化过程中,欧盟既通过专家咨询、意见征集等程序建构起合法性,又获得了领导成员国议程方向的机会。从移民间

^① Thierry Balzacq, “A Theory of Securitization: Origins, Core Assumptions and Variants”, in Thierry Balzacq (ed.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, London: Routledge, 2011, pp. 1–30.

^② Didier Bigo/Laurent Bonelli/Dario Chi et al., “Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies”, in Didier Bigo (ed.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*, Paris: L’Harmattan, 2008, pp. 5–66, here p. 15, p. 22.

题^①、气候问题^②，到对外经济问题^③、科研问题^④，欧盟近年来数次通过建构不安全感，合法化行政权扩张，以此绕开层层利益分歧，从而维系其一体化主导者的地位。

于成员国而言，不论安全化是否符合其利益需要，在当前决策程序下都很难拒绝欧洲层面的协调。然而，一旦涉及安全，成员国便可援引《里斯本条约》中的权限划分条款将实施主导权纳入国家政府手中，因此通过与国内社会力量的互动灵活调节安全化程度，就成为成员国化解压力的重要手段。“调节者”角色并不意味着主权的削弱，正相反，欧洲共同安全化框架给予了成员国突破国家层面制度限制的机会，使其能够在安全化的“空壳”下追求原本难以推进的议程，从而加强主权约束。^⑤

在安全化理论中，不安全感源于对自身脆弱性的判断。在特定议题范围中，脆弱性越强，被利用的风险越大，保护需求越迫切，安全化程度越高。但正如巴黎学派所强调，风险和脆弱性的界定不是刚性的。或者说，其对国内不同主体的意义存在差别。这些主体基于经济身份、历史路径、制度等因素的力量组合及博弈结果建构了风险和脆弱性，造成国家多样化的安全化政策反应。在成员国中，如果利益直接相关的社会力量认为安全化带来的预期收益较高、具备主动建构脆弱性和风险的能力，且政策影响力强、能够形成安全化政策联盟，国家在高强度社会压力下综合其他方面的考虑愿意扭曲监管，安全化便能在较高程度上实现。如果利益直接相关的社会力量认为安全化虽然能够带来一定收益，但也会产生成本，加之群体意见不统一，其他生产部门不支持，政府黏合诉求难度较大，此时竞争性政策联盟的相互掣肘会使得安全化仅在有限程度上发生。在反对呼声特别大的情况下，安全化甚至会中止或失败。因此，移民^⑥、气候^⑦、对外经济^⑧议题的安全化在欧盟成员

① Didier Bigo, “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease”, *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 27, Iss. 1, 2002, pp. 63–92.

② Siyu Chen, “The Evolution of the European Union’s Securitization of Climate Change and the Effectiveness of Its Policies”, *Journal of Education, Humanities, and Social Research*, Vol. 2, No. 3, 2025, pp. 10–19.

③ Sarah Bauerle Danzman/Sophie Meunier, “The EU’s Geo-economic Turn: From Policy Laggard to Institutional Innovator”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 62, Iss. 4, 2024, pp. 1097–1115.

④ 伍慧萍:《安全化理论视角下德国科研安全政策的形成与推进》，载《德国研究》，2025年第2期，第4–21页。

⑤ Christian Joppke, *Immigration and the Nation-state: The United States, Germany, and Great Britain*, New York: Oxford University Press, 1999, p. 4.

⑥ Terri Givens/Adam Luedtke, “The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization”, *Policy Studies Journal*, Vol. 32, Iss. 1, pp. 145–165.

⑦ G. Biesbroek/Rob Swart/Timothy Carter et al., “Europe Adapts to Climate Change: Comparing National Adaptation Strategies”, *Global Environmental Change*, Vol. 20, Iss. 3, 2010, pp. 440–450.

⑧ Ioana-Elena Oana/Alexandru Moise/Zbigniew Truchlewski, “Demand-Side Constraints on European Solidarity for Energy Sanctions: Experimental Evidence from Seven EU Countries”, *European Union Politics*, Vol. 26, Iss. 2, 2025, pp. 344–368.

国层面始终存在程度差异，并且随时间发生动态变化。

总而言之，安全化是欧洲超国家机构在系统性压力下的策略性选择，成员国及国内社会力量基于多种因素建构脆弱性及被利用的风险，组建政策联盟以影响政府决策，进而形成特定程度上安全化某议题的主体间共识，并最终将其确立为法律或政策，导致不同程度的安全化（图1）。这种程度差异既在同一时间节点存在于成员国之间，也体现在同一国家的不同时期之间。

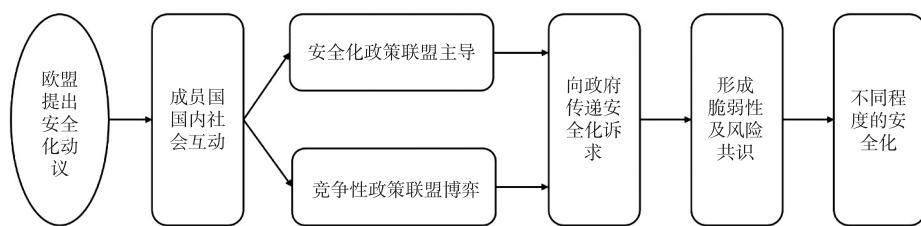


图1 欧盟成员国安全化程度差异的形成逻辑

来源：作者自制。

（二）欧盟成员国外资安全审查机制的建立与强化

外资安全审查机制是欧盟经济安全战略的工具之一，其基本逻辑在于要求符合规定条件的外国投资项目事前向政府部门备案，获得安全许可后执行商业计划。政府部门若表达出安全担忧，则企业可以通过协商修改原定方案，或撤回投资提议。政府部门若判定存在安全风险，则可以直接否决投资方案。由于欧盟统一框架对商业信息保密的要求、企业主动撤回避免声誉受损的策略及各国政府统计口径的巨大差异，从通过率角度审视审查机制的严格程度并不可行。考察外资安全审查机制立法变化便成为洞悉欧盟成员国对该议题安全化程度差异的关键窗口。

1. 欧盟对外商投资的安全化

在冯德莱恩建立“地缘政治委员会”之前，欧盟主张统一外资安全审查框架主要出于经济考量。首先，随着世界经济发展愈加倚重“技术—市场”驱动，通过收购获得技术资产成为强势企业维持竞争优势的重要手段。由于备受瞩目的库卡（KUKA）收购案，欧盟面临广泛的舆论压力和美国的批评，为此，让-克洛德·容克（Jean-Claude Juncker）推动降低实施外资审查的门槛，希望为未来的类似事件的政治干预构建法理基础。其次，尽管欧洲企业在中国市场赚取的利润更多，^①但由于产业空心化问题日益突出，贸易逆差论和生产过剩论甚嚣尘上，欧盟希望迫使中

^① Milan Babic/Lukas Linsi, “Mapping Corporate Investments Between China and Europe in an Era of Geoeconomic Competition”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 6, Iss. 3, 2025, pp. 932–963, here p. 933.

国在双边投资贸易摩擦问题上作出更多让步。因而建立统一的外资安全审查是欧盟将中国推向谈判桌的重要支点。^① 最后,中欧投资贸易权力关系的逐步转移,从根本上看,是欧盟相对经济实力下降,特别是前沿领域竞争力下降所导致的。由此,欧盟对既有优势技术流失风险和单一依赖弊端的关注度显著上升,需要采取政治手段缓解欧洲企业面临的挑战。

2020 年后,随着新冠疫情全球扩散和美国政府挑起对华贸易战,外资安全审查机制从备用手段转变为产业保护的常态化选择。俄乌冲突爆发后,欧盟委员会多次呼吁成员国加强审查,^②通过以下四个方面的修正推动政策变革,使之成为欧盟经济安全战略下的关键工具。首先,明确指示对生物医疗、人工智能、半导体、清洁能源等前沿技术产品及相关中间产品领域的外资流入进行监管,并鼓励成员国根据自身产业结构自定义安全范围。其次,扩张受审查的投资定义,从“外国投资者”界定、股权或金额标准、业务类型等维度为大范围强制审查提供规则便利。再次,用“公共秩序”“欧洲共同利益”等模糊化表达规避界定安全风险,从而扩张审查机构的自由裁量权。最后,从程序上规范了成员国在具体案件审查过程中对欧盟意见的处理,并以执行报告、政策沟通等方式向尚未建立相应审查规则的成员国施加压力。由于《里斯本条约》中的权限划分和欧盟发布的多数文件的非立法性质,外资安全审查工具的强化及性质的修正更多地体现为超国家机构在外部冲击下的政治反应,不能完全体现成员国及国内社会力量的诉求。^③

2. 欧盟成员国的调节

鉴于外资安全审查已经被欧盟建构为全球地缘政治经济竞争中保护技术优势

^① Guri Rosen/Sophie Meunier, “Economic Security and the Politics of Trade and Investment Policy in Europe”, *Politics and Governance*, Vol. 11, Iss. 4, 2023, pp. 122–128, here p. 123.

^② 相关文件包括:European Commission, “Guidance to the Member States concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and the Protection of Europe’s Strategic Assets, ahead of the Application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)”, 2020, https://www.skadden.com/-/media/files/publications/2020/03/covid19-early-effects-on-foreign-investment/pdf_tradoc_158676.pdf. 访问日期:2025-09-13,该文件突出对医疗卫生领域的保护;European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on ‘European Economic Security Strategy’”, 2023, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3948446b-101c-11ee-b12e-01aa75ed71a1?utm>,访问日期:2025-09-13,该文件更新了关键技术清单并要求优先关注;European Commission, “Communication From the Commission to the European Parliament and the Council Advancing European Economic Security: an Introduction to Five New Initiatives”, 2024, <https://commission.europa.eu/system/files/2024-01/Communication%20on%20European%20economic%20security.pdf>,访问日期:2025-09-13,该文件向尚未建立外资安全审查的国家施压。

^③ Anna Nibe/Sophie Meunier/Christilla Roederer-Rynning, “Pre-emptive Depoliticisation: The European Commission and the EU Foreign Investment Screening Regulation”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 31, Iss. 1, 2024, pp. 182–211, here p. 182.

和制造业竞争力的工具,且欧盟层面的立法以允许救济的形式保留了企业/利益集团的游说空间,成员国层面立法最终更多地体现为国家与社会各方力量的妥协共识。在不同成员国中,政策联盟的形成情况、安全化诉求各有差异,这使得关于脆弱性及风险的共识存在显著区别,从而形成严格程度各异的外资安全审查。

随着欧盟成员国国内制造业增加值日益由中高技术产业所贡献,中高技术产业相关行业协会已成为外资安全审查的直接利益相关方。其动员能力和立场分别影响了政策联盟的形成与安全化诉求,进而主导了脆弱性与风险的共识建构。有学者指出,审查中高技术产业的“成本—收益”构成成员国政策制定的核心关切,因而国家可能因审查成本较低选择过度监管,或因审查收益较高形成预防性监管。这种解释路径虽然与国家权力相对市场主体趋于强化的既有观察相一致,^①但本文仍选择以中高技术产业的诉求输入为切入口,主要原因在于:其一,研究表明,欧盟成员国的政治体制和社会发展状况决定了“国家回归”的程度是有限的,^②安全化过程中赢得受众的必要性也使得政策不会仅体现行政精英的利益算计,因而回应关键利益集团诉求仍然是经济议程的驱动力。其二,经济合作与发展组织(OECD)的研究表明,中高技术产业自2015年起便成为投资审查中的关键角色,^③且中高技术产业的诉求对技术创新能力和外商投资引发的知识溢出具有高度敏感性。^④据此可以合理推断,国家宏观创新能力和外商投资是影响中高技术产业诉求的主要解释因素,中高技术产业通过政治输入影响投资审查政策走向。

具体而言,中高技术产业的行为逻辑是通过影响政策来保障产业竞争力。产业竞争力一方面由本国宏观创新能力所决定,另一方面因全球化受到外商投资的影响。从创新能力的角度考虑,创新能力越弱的国家,中高技术产业技术优势相对不足,因而其对保护性政策的需求越高。^⑤然而,技术优势不足导致相关产业处于

^① Bastiaan Van Apeldoorn/Naná De Graaff, “The State in Global Capitalism Before and After the Covid - 19 Crisis”, *Contemporary Politics*, Vol. 28, No. 3, 2022, pp. 306 – 327; 张振华:《“将国家带回来”与政治经济研究的转型》,载《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2021年第6期,第96 – 106页。

^② 郑春荣:《德国经济政策调整的新动向:“国家回归”?》,载《欧洲研究》,2021年第5期,第111 – 133页;Richard Pildes, “Political Fragmentation in the Democracies of the West”, *Brigham Young University Journal of Public Law*, Vol. 37, Iss. 2, 2023, pp. 209 – 289。

^③ OECD, “Managing Security Implications of International Investment”, 2024, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/investment-and-national-security/natseccconf2024.pdf>, 访问日期:2025 – 09 – 13。

^④ Feng Liang, “Does Foreign Direct Investment Improve the Productivity of Domestic Firms?”, *Research Policy*, Vol. 46, Iss. 1, 2017, pp. 138 – 159, here p. 138.

^⑤ Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State : Debunking Public vs. Private Sector Myths*, New York: Public Affairs, 2015, pp. 21 – 22.

弱势，利益集团游说难以成功塑造政策。^①因此，中高技术产业的保护诉求和游说能力此消彼长。对于创新能力偏低的欧盟成员国，其中高技术产业技术优势不足，保护诉求强，但由于该产业在国内生产中的比重低，其主张容易被关注促进投资与就业的竞争性利益团体的观点稀释，无法形成较高强度的安全化动员，建构不了大范围脆弱性，因而难以促成严格的审查政策。对于创新能力偏高的成员国，其中高技术产业技术优势大，虽然政策影响力强，但寻求保护的意愿低。因而该产业更希望在低成本、高确定性的开放交易环境中实现跨境资本流动，对审查持谨慎态度。对于创新能力中等的国家，其中高技术产业具备一定的技术优势和产业规模，不仅有寻求保护的意愿，政策影响力也相对更强。因此该产业有条件建构主导性安全化政策联盟，建立严格的外资安全审查。

从外商投资的角度考虑，外资对中高技术产业产生的积极影响受到地缘政治关系和产业技术差距的共同干扰。^②欧盟“并购—高技术转移—地缘政治经济利益损失”和“断供—掠夺性收购—国家自主性受损”的主流叙事框架都针对中国企业和特别是国有企业，这表明其审查所防范的外商投资具有高度指向性。之所以会形成如此局面，与中欧关系竞争的一面更加凸显有关。在政治维度，随着俄乌冲突的爆发，许多欧盟成员国指责中国未参与对俄制裁，主张降低对华依赖，防范既有经济联系“武器化”。^③在经济维度，由于中国国内生产率先恢复并实现产业升级，中欧产业之间的技术差距缩小，产业互补性减弱，欧盟本土企业对向潜在竞争对手的知识溢出总体趋于敏感。^④中企并购既涉及增加对华投资依赖，也涉及对华知识溢出。虽然并购不一定发生在中高技术产业部门，但供应链联系仍会使得风险向该部门传导，因此中企并购，特别是关键领域并购势必影响中高技术产业的脆弱性建构，进而对外资安全审查产生作用。欧盟成员国关键领域涉及中企并购案件数量越多，中高技术产业面临的潜在安全风险和知识溢出风险就越高，因而其更倾向于强化外资安全审查。反之，欧盟成员国关键领域涉及中企并购案件越少，中高技术产业对安全风险和技术溢出的潜在负面后果感知程度越低，因而其更希望兼

^① Gene Grossman/Elhanan Helpman, “Protection for Sale”, *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 4, 1994, pp. 833 – 850, here p. 848.

^② Sumon Kumar Bhattacharjee/Nigel Driffield/Saul Estrin et al., “Geopolitical Alignment, Outside Options, and Inward FDI: An Integrated Framework and Policy Pathways”, *Journal of International Business Policy*, Vol. 8, No. 2, 2025, pp. 137 – 154, here p. 137.

^③ 严少华：《中欧关系中的俄罗斯因素论析》，载《太平洋学报》，2023年第5期，第11–24页，这里第18–19页。

^④ European Parliament, “EU-China Trade and Investment Relations in Challenging Times”, 2020, pp. 30 – 31, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603492/EXPO_STU%282020%29603492_EN.pdf?utm_source=chatgpt.com, 访问日期：2025-09-13。

顾效率并维护开放的总体营商环境。

在政策制定过程中,中企在关键领域的并购案件数量,通过增强对中高技术产业的风险感知,在诉求形成环节调节了创新能力对保护需要的影响。不论基于产业自身技术水平的保护诉求如何,风险感知都会增强其保护立场,从而推动外资安全审查政策的收紧。在低创新能力的欧盟成员国,如果中企关键领域并购案件数量偏高,中高技术产业保护诉求强烈集中,即使政策影响力依旧偏低,政府也会对此作出回应。^① 在高创新能力的欧盟成员国,如果中企关键领域并购案件数量偏高,中高技术产业保护意愿便趋于显现,加之较强的政策影响力,最终导致外资安全审查趋于严格。在创新能力中等的欧盟成员国,如果中企关键领域并购案件数量偏高,强烈的保护主张和较强的政策影响力将促使极严格的审查框架的出现。

据此,本文研究假设如下:

假设 1:欧盟成员国创新能力与外资安全审查机制严格程度呈现倒 U 型关系。

假设 2:中国企业在关键领域的并购案件数量越多,欧盟成员国外资安全审查越严格。

假设 3:中国企业在关键领域的并购案件数量在成员国创新能力对外资安全审查严格程度的影响中起调节作用。

为了验证上述假设,本文采用混合方法:先通过回归分析判定 27 个欧盟成员国的总体趋势,再以法德两国为案例,具体阐释在外资安全审查决策过程中,中高技术产业的安全化动员、立场分化及对政策的影响。

三、回归分析设计

截至 2024 年,在欧盟成员国中,已有 24 个国家确立了外资安全审查机制。^② 本文按照年份对上述国家进行统计。其余 3 个国家均被视为未建立外资安全审查机制——塞浦路斯、希腊停留在立法阶段,克罗地亚与欧盟进行了对接但没有正式启动国内立法。本文以此为前提,首先采取定量方法验证理论假设。

(一) 因变量测量

衡量外资安全审查严格程度的技术方法,目前得到学术界认可的有两个。

第一种是普林斯顿大学对外资审查规则的编码统计。这一方法从安全、运营、

^① George Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, 1971, pp. 3–21.

^② 分别是奥地利、保加利亚、比利时、捷克、丹麦、爱尔兰、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、匈牙利、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典。其中,保加利亚和爱尔兰虽已有法律,但截至 2024 年仍未开始正式申报。

收益等 7 个维度(包括审查范围、审查股权或交易门槛、对外国政府所有者的歧视、净收益测试、预先批准、监督执行、审查机构)进行定性编码,最终形成了涵盖 38 个国家 2007—2021 年外资审查特征的数据集(Politics and Regulation of Investment Screening Mechanism)。^① 但该数据集缺乏关于安全维度编码的细节,也没有体现疫情后的最新变化,无法直接使用。

第二种是法国银行工作人员设计的外资安全审查严格性指数。^② 该指数仅关注经济体以安全名义针对并购的最新限制性举措,具体涉及投资者范围、部门范围、触发门槛、筛选程度、执行和制裁等 5 个维度。各维度分数取均值即为该国的总体严格性。但该编码方法没有捕捉外资限制的时间变化,样本也没有完全囊括所有采取外资安全审查机制的国家,无法进行严格的因果探讨。

本文在参考普林斯顿大学和法国银行定性编码的基础上,结合样本国家和欧盟外资安全审查的法律文件及律师解读,首先将编码维度确立为七项,分别是外国投资者、交易类型、交易门槛、申报要求、涉及领域、决定权和惩罚,并将观测年份设定为 2015—2024 年,即欧盟统一外资安全审查框架提案时间的前两年,以完整描述经济社会状况与政策的变化。随后,对各国在观测年份的审查规则和欧盟框架进行编码,并统一赋值。由于审查规则存在行业差异,本文采取分行业计算再加总取均值的办法,计算各国最终得分。最后,由于各国审查规则的严格程度得分对编码规则具有敏感性,本文选择不直接采用该组数据,而是将其与欧盟标准比较后划分为四个等级:第一,没有国家统一执行的外资安全审查,计为 0。第二,比欧盟框架宽松的外资安全审查,计为 1。第三,与欧盟框架要求大体一致的外资安全审查,计为 2。第四,比欧盟框架更严格的外资安全审查,计为 3。由此形成欧盟成员国资审查严格程度的面板数据。

根据上述方法进行观测,我们可以发现:首先,绝大多数国家在观测的 10 年内建立并逐步强化了外资安全审查。有些国家受到了欧盟统一监管框架的影响,如奥地利、比利时、捷克等。还有些国家则在 2019 年之前就已有强化趋向,如德国、法国、意大利、波兰等。其次,2019 年之前,已经存在国家统一外资安全审查框架的国家占少数,且严格程度不高。2020—2021 年是新建立国家统一外资安全审查的主要年份,2019—2021 年则是强化外资安全审查的主要年份,当前绝大多数国家的审查立法已经趋于稳定。最后,截至 2024 年,在已立法的国家中,德国、匈牙利、意大利、波兰、立陶宛、西班牙等 12 国的外资安全审查框架比欧盟框架更为严

^① Sarah Bauerle Danzman/Sophie Meunier, “Mapping the Diffusion of Foreign Investment Screening Mechanisms”, *International Studies Quarterly*, Vol. 67, Iss. 2, 2023, pp. 1–16.

^② Lorenzo Bencivelli/Violaine Faubert/Florian Le Gallo et al., “Who’s Afraid of Foreign Investment Screening? ”.

格,芬兰、爱尔兰、卢森堡、荷兰等12国的外资安全审查框架与欧盟框架大体一致,无一国家低于欧盟基准。

(二) 其他变量的测量

关于自变量和调节变量的测量:第一,本文采用世界知识产权组织统计并发布的全球创新指数(GII)排名衡量欧盟成员国创新能力。^① 其中数字越大,创新能力越落后。本文将数据收集时间设定为前置一年,即2014—2023年,符合创新影响显现的滞后性。第二,关于关键领域并购案件数量,本文将关键领域限定为绝大多数国家都涉及的能源、交通、物流、金融、医疗健康、科技、农业、化工等8个领域。鉴于具有歧视性的外资安全审查可能敏锐影响了中企并购,为避免反向因果,本文计算了欧盟成员国外资安全审查都较为宽松的2010—2013年关键领域并购案件总量的年均值,将其作为固定特征加入模型回归。^② 这样操作的缺点是无法反映关键领域并购随时间发生的变化。通过美国企业研究所(AEI)中国投资追踪数据库,^③我们可以计算出中国在相应年份各关键领域的并购案件数量。需要注意的是,由于该数据库仅记录了9500万美元以上的交易,小额交易的影响可能会遗漏。

关于控制变量,本文同样采用2014—2023年的数据,主要分为三组:第一组是欧盟成员国作为外资吸纳中心的经济地位。在相互依赖武器化视域下,一国在世界经济网络中所处的位置会对其干预生产要素流通的能力产生影响,故本文将一国外直接投资的流量和存量作为衡量其在外资市场中心地位的指标。这两项数据可从联合国贸易和发展会议外国直接投资数据库^④中获取。第二组是相关国家与中国的外交关系。鉴于包括外资安全审查在内的经济安全政策的出现与国家间地缘政治竞争紧密相连,并考虑到与中国的总体外交关系会影响最终审查机制的严格性,故本文采用基于联合国大会投票“理想点模型”计算的与中国外交立场的距离,作为衡量与中国的外交关系的指标。^⑤ 第三组是反映开放程度的进出口贸

^① 全球创新指数的历年报告可参见:<https://www.wipo.int/publications/zh/series/index.jsp? id=129>。

^② 这种处理方式在性质上接近但不同于工具变量。可参见:Joshua Angrist/Alan Krueger, “Instrumental Variables and the Search for Identification: From Supply and Demand to Natural Experiments”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 4, 2001, pp. 69–85; Paul Goldsmith-Pinkham/Isaac Sorkin/Henry Swift, “Bartik Instruments: What, When, Why, and How”, *American Economic Review*, Vol. 110, No. 8, 2020, pp. 2586–2624。

^③ AEI, “China Global Investment Tracker”, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>, 访问日期:2025-04-30。

^④ UNCTADstat Data Centre, “Foreign Direct Investment: Inward and Outward Flows and Stock, Annual”, updated 7 November 2024, <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/>, 访问日期:2025-04-30。

^⑤ Harvard Dataverse, “United Nations General Assembly Voting Data”, <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml? persistentId=doi:10.7910/DVN/LEJUQZ>, 访问日期:2025-04-30。

易占国内生产总值比重和制造业增加值占国内生产总值比重。相关数据可从世界银行世界发展指数数据库获取。^①

在观测时间范围，欧盟成员国创新能力、与中企在关键领域的并购联系、制造业比重、与中国的外交关系横向差异明显而纵向变化细微，但外国直接投资的流量和存量、进出口贸易比重横向差异和纵向变化都很明显。各变量描述统计如表1。

表1 变量描述统计

| 变量名称 | 均值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|-----------------|-----------|--------|---------|---------|
| 创新能力 | 26.04 | 13.03 | 2 | 55 |
| 关键领域并购案件数量 | 0.28 | 4.05 | 0 | 1.5 |
| 外国直接投资流量 | 10638.22 | 38757 | -359331 | 217866 |
| 外国直接投资存量 | 357516.67 | 480997 | 12386 | 2840795 |
| 与中国的外交关系 | 1.63 | 3.66 | 0.8 | 2.59 |
| 进出口贸易占国内生产总值比重 | 0.72 | 7.23 | 0.06 | 3.62 |
| 制造业增加值占国内生产总值比重 | 0.14 | 5.7 | 0.04 | 0.37 |
| 外资安全审查机制严格程度 | 0.94 | 1.14 | 0 | 3 |

来源：作者自制。

(三) 模型选择

为了分别检验研究假设，并控制时间维度上不可观测的共同冲击（包括新冠疫情、美国对华贸易战、俄乌冲突、国内选举等），本文建立了时间固定效应模型。式1为不添加交互项的情况，可以检验假设1和假设2。式2为添加交互项的情况，可以检验假设3。

$$\text{Restrictiveness}_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \text{Capa}_{it-1} + \beta_2 * \text{Capa}_{it-12} + \beta_3 * \text{Mave} + \text{Controls}_{it-1} + \lambda_t + \varepsilon \quad \text{式 1}$$

$$\text{Restrictiveness}_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \text{Mave} * \text{Capa}_{it-1} + \beta_2 * \text{Mave} * \text{Capa}_{it-12} + \text{Controls}_{it-1} + \lambda_t + \varepsilon \quad \text{式 2}$$

其中， $\text{Restrictiveness}_{it}$ 表示*i*国*t*年的外资安全审查严格程度， Capa_{it-1} 表示*i*国*t-1*年创新能力， Mave 表示*i*国2010—2013年中企在关键领域参与并购案件的数量均值， Controls_{it-1} 代表*i*国*t-1*年的控制变量，包括外国直接投资流量(Flow)、外国直接投资存量(Stock)、与中国的外交关系(Dip)、进出口贸易占国内生产总值比重(Tp)、制造业增加值占国内生产总值比重(Mp)。 λ_t 是时间固定效应，用于控制不同年份(year)的差异。

^① Data Bank of World Bank, "World Development Indicators", <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>, 访问日期：2025-04-30。

需要说明的是,本文没有控制国家固定效应。尽管成员国层面确实可能遗漏干扰因素,但中企关键领域并购数据本就是三年均值,不会随时间发生变化,相当于国家的固定特征。如果再添加国家效应,就会出现高度共线性。即使改变中企关键领域并购数据的测量方式,由于国家维度的数据变化较小且样本量并没有很大,依然会存在分离/准分离问题,使得模型崩溃。

四、回归分析结果

本文通过 4.4.2 版本的 R 软件完成全部操作。为了避免平方项、交互项可能引发的共线问题,本文对欧盟成员国创新能力进行了标准化处理。标准化后,欧盟成员国创新能力和其平方项之间的相关系数为 0.2,不存在严重共线性问题。为了避免数值尺度差异过大无法拟合,本文还对外国直接投资流量、外国直接投资存量进行了取对数处理。通过基准回归和稳健性检验,实现了对本文假设的验证。

(一) 基准回归

为了处理有序等级变量,本文采用 R 语言 ordinal 包中的累积链接模型 (Cumulative Link Model, CLM) 进行有序 Logistic 回归。回归系数反映了自变量对外资安全审查严格程度累积对数几率的影响,即自变量每增加 1 单位,外资安全审查严格程度高于某一等级的对数几率增加或减少一定单位。

如表 2 所示,模型 1 为基准模型,未纳入交互项,用以检验欧盟成员国创新能力以及关键领域并购案件数量对外资安全审查严格程度的影响。我们可以发现,欧盟成员国创新能力的独立效应不显著,其平方项在 5% 的显著性水平上与外资安全审查趋严的累积概率负相关。这说明欧盟成员国创新能力对外资安全审查趋严的影响呈现显著的倒 U 型关系。创新能力过低或过高的国家,其外资安全审查越有可能较为宽松,而创新能力居中的国家,其外资安全审查越有可能趋于严格。与此同时,关键领域的并购案件数量在 1% 的显著性水平上与外资安全审查趋严的累积概率正相关。这说明关键领域内并购案件数量越多,外资安全审查越有可能趋于严格。假设 1 和假设 2 得到了初步验证。

表 2 回归结果

| 变量名称 | 模型 1 | 模型 2 |
|------------|--------------------|--------------------|
| 关键领域并购案件数量 | 1.98 *** (0.49) | 2.15 *** (0.74) |
| 创新能力 | 0.24 (0.18) | -0.15 (0.22) |
| 创新能力的平方 | -0.33 ** (0.14) | -0.37 * (0.22) |

续表 2

| 变量名称 | 模型 1 | 模型 2 |
|----------------------|-------------------|--------------------|
| 创新能力 * 关键领域并购案件数量 | | 1.99 *** (0.52) |
| 创新能力的平方 * 关键领域并购案件数量 | | 1.05 ** (0.51) |
| 外国直接投资流量 | -0.14 (0.26) | -0.14 (0.26) |
| 外国直接投资存量 | -0.28 * (0.14) | -0.33 ** (0.14) |
| 与中国的外交关系 | 1.33 * (0.76) | 2.09 *** (0.81) |
| 进出口贸易占国内生产总值比重 | -1.27 ** (0.6) | -1.4 ** (0.66) |
| 制造业增加值占国内生产总值比重 | 6.84 ** (2.88) | 5.97 ** (2.94) |
| 年份固定效应 | Yes | Yes |
| 样本量 | 270 | 270 |
| AIC | 517.52 | 506.28 |

注：括号内为标准差。“*”“**”“***”分别表示在 10%、5% 和 1% 的水平上统计显著。AIC 指赤池信息准则，其值越小，表明模型拟合优度相对越好。后续表同。

来源：作者自制。

模型 2 为加入交互项后的回归结果。在加入交互项后，AIC 值与加入前相比均出现了降低，说明模型拟合有所改善。经检查，在剔除时间效应影响后，各连续变量之间不存在严重的多重共线性。^① 在模型 2 中，我们可以看到中企在关键领域的并购案件数量在 1% 的显著性水平上调节了创新能力的作用，在 5% 的显著性水平上调节了创新能力平方项的作用。通过绘制中企在关键领域并购案件数量典型取值下，创新能力与外资安全审查严格程度的预测值的关系图示（如图 2），我们可以发现在同等创新能力条件下，中企并购越活跃，外资安全审查越有可能趋于严格，且在创新能力高位区差别更明显。在自变量的取值范围内，当中企并购案件数量为 0 时，基本可以观察到完整倒 U 型；当中企在关键领域的并购趋于活跃时，倒 U 线会趋于平缓，逐渐仅能呈现倒 U 线的左半部分；当并购数量特别多时，曲线形状可能会转为 U 型，呈现 U 型的右半部分。也就是说，中企在关键领域的并购数

^① 由于 CLM 默认不包含截距项，我们首先在构建设计矩阵时去掉截距（-1）。考虑到时间固定效应往往引入因“跨年水平”而产生的共线依赖，我们对所有连续协变量在同一年份内进行去均值处理；随后，对该去均值后的设计矩阵进行标准化，再基于特征值分解计算条件指数，显示所有条件指数均小于 30。

量放大了创新能力导致外资安全审查趋严的作用。即使创新能力落后引起的脆弱性问题并不严重,如果被建构为风险的投资依赖程度较高,也会引发较严格的外资安全审查。

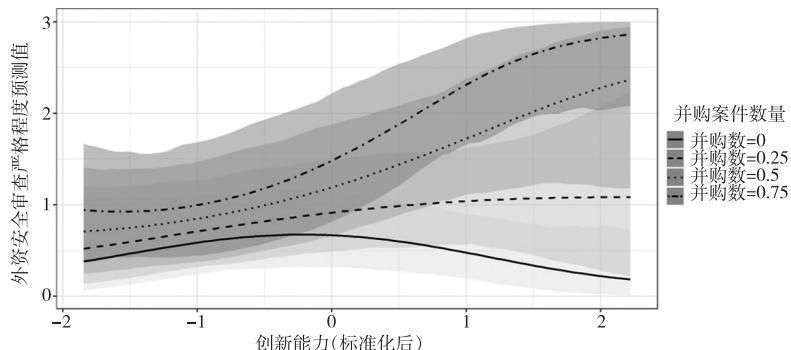


图2 中企在关键领域并购案件数量的调节效应

注:图示为在年份固定为样本中位数且其它协变量取样本均值条件下,创新能力对外资安全审查严格程度条件期望值的预测值。四条曲线分别对应并购案件数量的不同取值。灰色带为基于500次参数式bootstrap的95%置信区间。

来源:作者自制。

控制变量的显著性表明:外国直接投资存量越少,外资安全审查趋严的累积概率越大。进出口贸易占国内生产总值比重越低,外资安全审查趋严的累积概率越大。这两点都体现出国家总体经济开放程度的影响。与中国外交立场偏差越大,外资安全审查趋严的累积概率越大。这揭示了地缘政治关系的作用。制造业增加值占国内生产总值比重越高,外资安全审查趋严的累积概率越大。该结果则指向了产业结构的作用。外国直接投资流量与外资安全审查政策关联不大,这与既有研究的结论是一致的。

(二) 稳健性检验

本文采用多种方式进行稳健性检验。一是转变变量的测量方式。对于因变量,本文将其转化为0和1二分类变量。其中,0表示未建立国家统一的外资安全审查机制,1表示建立了国家统一的外资安全审查机制。本文在此基础上进一步检验创新能力与欧盟成员国资安审查机制建立时间之间的关系。在以二分类变量为因变量的模型3中,我们可以发现创新能力的平方项在1%的显著性水平上降低了外资安全审查趋严的概率,倒U线依旧存在。中企在关键领域的并购案件数量在1%的显著性水平上提高了外资安全审查趋严的概率。在模型4中,中企在关键领域的并购案件数量与创新能力的交互项显著,与创新能力平方的交互项不显著。这是因变量观测精度降低所导致的。对于自变量,我们将其从全球排名转

变为具体加总指数，数字越大，创新能力越强。数据来源和统计时间保持不变。在模型 5、6 中，我们可以发现自变量、调节变量、交互项系数大小和符号方向与原模型基本一致，这说明变量间关系是稳健的。

二是转变变量的测量时间。对于调节变量，将中企在关键领域的并购案件数量年度均值从 2010—2013 年改为 2011—2013 年。在模型 7 中，我们可以发现创新能力和中企在关键领域的并购案件数量与外资安全审查严格程度的关系未发生变化。在模型 8 中，中企在关键领域的并购案件数量对创新能力及其平方项的调节效应同样未发生变化。鉴于绝大多数欧盟成员国建立或更新外资安全审查与《欧盟外资安全审查条例》有关，因此本文将因变量数据的观测时间调整为 2019—2024 年，相应地其他变量的观测时间前置为 2018—2023 年。模型 9、10 反映了缩短统计时间后的回归结果。在模型 9 中，我们可以发现创新能力的平方项系数虽未发生重大变化但不再显著，中企在关键领域的并购案件数量对因变量的影响保持稳定。在模型 10 中，尽管创新能力的平方项依旧不显著，但两个交互项均显著。这说明倒 U 型关系是条件性的，随中企在关键领域的并购案件数量的多少而变化。

三是检验内生性。本文为欧盟成员国创新能力及其平方项找到的工具变量分别是：2004 年百万人口中研究人员百分比和研发投入占国内生产总值的百分比，相应数据均可从世界银行世界发展指数数据库获取。历史研究水平和研发投入会显著影响创新能力，但较难直接影响外资安全审查政策变动，故工具变量的选取符合相关性和外生性的要求。本文使用控制函数法，^①第一阶段回归工具变量、创新能力和控制变量，确认 F 统计值大于 10 后得到残差；第二阶段将残差纳入模型回归得到模型 11、12，残差项均不显著，这说明不存在严重的内生性问题。

四是转变滞后效应设定。我们将自变量创新能力的观测时间由滞后一年分别修改为滞后两年、滞后三年。模型 13、15 表明，无论滞后两年还是三年，创新能力的平方项始终在 5% 的显著性水平上负向作用于外资安全审查，倒 U 型关系具有稳健性。模型 14、16 表明，无论滞后两年还是三年，中企在关键领域的并购案件数量与创新能力和创新能力平方项的交互作用始终显著，调节关系也是稳定的。由此可以认为，对创新能力长期趋势的评估是驱动欧盟成员国作出相应政策反应的关键因素。

五是改变模型设定。我们在模型中增加了地区维度的变量，即将国家区分为

^① 该方法参见 Joseph V. Terza/Anirban Basu/Paul J. Rathouz, “Two-Stage Residual Inclusion Estimation: Addressing Endogeneity in Health Econometric Modeling”, *Journal of Health Economics*, Vol. 27, Iss. 3, 2008, pp. 531–543.

北欧、西欧、东欧、南欧,^①固定年份和地区用CLM模型进行有序Logistic回归,可以发现,在模型17、18中,由于进一步控制了地区层面的因素,如历史偏好、经济地理特征的影响,该模型的拟合有所改善。原本不显著的创新能力的单独影响变得显著,且符号稳定为正。创新能力平方项始终与外资安全审查严格程度负相关,倒U型关系更加稳健。中企在关键领域的并购案件数量的单独影响和调节效应也与原模型一致。

表3 稳健性检验结果

| 变量名称 | 模型3 | 模型4 | 模型5 | 模型6 | 模型7 | 模型8 | 模型9 | 模型10 |
|----------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| 关键领域并购 案件数量 | 3.72*** (0.77) | 5.15*** (1.18) | 2.08*** (0.49) | 2.12*** (0.72) | 0.95*** (0.35) | 0.87 (0.62) | 1.53** (0.6) | 1.88** (0.93) |
| 创新能力 | 0.12 (0.21) | -0.41 (0.25) | -0.25 (0.18) | 0.06 (0.22) | 0.15 (0.17) | -0.18 (0.2) | 0.04 (0.21) | -0.26 (0.24) |
| 创新能力的平方 | -0.55*** (0.17) | -0.34 (0.25) | -0.4*** (0.15) | -0.45** (0.22) | -0.25* (0.14) | -0.33* (0.18) | -0.26 (0.17) | -0.21 (0.25) |
| 创新能力*关键 领域并购 案件数量 | | 3.34*** (0.94) | | -1.83*** (0.52) | | 2.51*** (0.61) | | 2.36*** (0.75) |
| 创新能力的 平方*关键领域 并购案件数量 | | 0.83 (0.79) | | 1.05** (0.51) | | 1.85*** (0.6) | | 1.15* (0.7) |
| 控制变量 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 年份固定效应 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 样本量 | 270 | 270 | 270 | 270 | 270 | 270 | 162 | 162 |
| AIC | 262.71 | 247.75 | 514.62 | 505.45 | 527.31 | 514.03 | 378.56 | 371.6 |
| 变量名称 | 模型11 | 模型12 | 模型13 | 模型14 | 模型15 | 模型16 | 模型17 | 模型18 |
| 关键领域 并购案件数量 | 2*** (0.49) | 2.09*** (0.74) | 1.95*** (0.49) | 1.98*** (0.71) | 1.91*** (0.49) | 1.89*** (0.69) | 3.02*** (0.55) | 2.85*** (0.79) |
| 创新能力 | 0.17 (0.21) | -0.23 (0.24) | 0.27 (0.18) | -0.16 (0.22) | 0.3* (0.18) | -0.17 (0.24) | 0.63** (0.26) | 0.46* (0.27) |
| 创新能力的平方 | -0.36** (0.15) | -0.44* (0.24) | -0.32** (0.14) | -0.47** (0.22) | -0.32** (0.14) | -0.53** (0.23) | -0.57*** (0.17) | -0.5** (0.24) |
| 创新能力*关键领 域并购案件数量 | | 2.1*** (0.52) | | 1.99*** (0.5) | | 2.02*** (0.51) | | 1.88*** (0.66) |
| 创新能力的 平方*关键领域 并购案件数量 | | 1.14** (0.53) | | 1.18** (0.49) | | 1.28*** (0.49) | | 1* (0.57) |

^① 划分依据参见“Water Intensity of Crop Production in Europe, 2007–2016”, 2024, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/development-of-water-use-intensity-1>, 访问日期:2025-08-22。

续表 3

| 变量名称 | 模型 11 | 模型 12 | 模型 13 | 模型 14 | 模型 15 | 模型 16 | 模型 17 | 模型 18 |
|--------|---------------|----------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 残差 | 0.25 (0.4) | 0.32 (0.42) | | | | | | |
| 控制变量 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 年份固定效应 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes |
| 地区固定效应 | No | No | No | No | No | No | Yes | Yes |
| 样本量 | 270 | 270 | 270 | 270 | 270 | 270 | 270 | 270 |
| AIC | 519.12 | 507.7 | 517.3 | 504.1 | 516.59 | 502.59 | 500.31 | 495.98 |

来源：作者自制。

（三）结果讨论

基于有序 Logistic 回归的结果和稳健性检验显示，欧盟成员国创新能力和外资安全审查严格程度之间存在倒 U 型关系，创新能力偏高或偏低的国家严格审查的概率更小，创新能力居中的国家严格审查的概率更大。由于明确被建构为风险，中企在关键领域的并购案件数量与外资安全审查严格程度正相关，且调节效应稳健。具体来说，中企在关键领域的并购案件数量强化了创新能力居中的成员国趋向严格审查的效应，同时弱化了高/低创新能力成员国趋向宽松审查的效应。

外资安全审查严格程度与创新能力的关系表明，中高技术产业的保护诉求和政策影响力存在明显的地域性。芬兰、荷兰、瑞典等高创新能力国家，因中高技术产业保护诉求低、对开放环境的需求高，不会建构高程度的脆弱性，故只出台了与欧盟框架基本一致的审查法规。德国、意大利等中等创新能力国家，其中高技术产业有一定的保护诉求和较强的政策影响力，二者的交互作用显著提升了其脆弱性建构水平，从而催生了严于欧盟框架的审查法规。罗马尼亚、斯洛文尼亚等低创新能力国家，其中高技术产业虽希望能够获得政策保护，但因政策影响力小，不足以撼动更广泛的要求开放的主张，其审查规则也仅维持与欧盟的基本一致的水平。希腊、克罗地亚等创新能力特别低的国家，其中高技术产业非常弱势，无法推动外资安全审查通过议会表决上升为正式立法。这种地域性差异为企业规避审查或增加通过率提供了操作空间。

外资安全审查严格程度与中企在关键领域投资并购的关系表明，在安全化视域下，经济相互依赖可能无法发挥稳定双边关系、增进政治互信的“赫希曼效应”，反而会加剧不安全感和政治对立。即使东道国不至于主动“脱钩断链”，也会为避免增加新依赖设立更高的监管门槛，从而在政策层面回应各方诉求。以外资安全审查建立时间为因变量的考察则表明，两国并购联系越多，该国审查制度建立越早，且该制度在建立后并未呈现任何放宽或取消的趋势。

中企在关键领域的并购数量通过影响中高技术产业的保护诉求实现调节。来

自中国的并购越多,中高技术产业对由此产生的知识溢出越敏感,越强调保护的必要性,从而推动强化外资安全审查。这种被建构为“安全”需要的保护诉求对中高创新能力国家影响更大。因为强势的中高技术产业有能力直接塑造审查政策,调节效应明显。在低创新能力国家,虽然保护诉求提高了,保护主张也能得到合法性背书,但政策影响力无法在短时间内出现跃进,故调节效果相对一般。

总而言之,上述发现凸显出不同创新能力背景下欧盟成员国调节安全化的总体特征。具体国家的社会力量博弈及国家—社会互动如何进行,需要通过案例研究进行补充。另外,由于对外资安全审查严格程度的判断仅通过立法文件推定,没有涉及政策实践如何进行平衡,也需要通过案例补充制度实践特点,从而更严谨地论证欧盟成员国的创新能力、中企并购之于外资安全审查严格程度的影响。

五、案例检验:法国和德国资本安全审查的严格程度差异

选择法国和德国进行具体分析,首先是因为两国在欧盟的轴心地位,欧盟统一外资安全审查立法动议正是在法德的支持下开展的。其次,法德近年来的审查严格程度,近似体现了“非安全化—安全化”的完整立法变化,并且具有“主权强化”特征,契合所要讨论的问题。最后,法国立法过程中出现了竞争性政策联盟,德国则由存在微小分歧的安全化政策联盟稳定主导,与两国对国家干预经济的传统态度有差异。截至2024年,德国资本安全审查制度严于法国,^①值得深入讨论。

法德审查规则的差异主要体现在^②:首先,法国的外资安全审查涉及的行业范围小于德国,除了共同的关键基础设施、关键技术、关键原材料,德国政策特别关注高精尖机械制造。其次,法国政策强调“关键领域”和“安全风险”事后调整的可能,但德国政策明确了事后追溯程序。最后,德国政策鼓励非敏感领域事前申报取得安全证明,法国政策无此要求。对此,可以用本文提出的框架进行解释。

概而论之,法国创新能力相对较低,中高技术产业技术优势相对不足,虽保护意愿强但政策影响力相对有限;^③且其与中国企业之间的关键领域并购联系水平相对较低,强化保护立场的效果也有限,因此并未形成特别严格的外资安全审查。

^① 另一项基于截面数据的研究同样得出了德国资本安全审查严格程度高于法国的结论。Lorenzo Bencivelli/Violaine Faubert/Florian Le Gallo et al., “Who’s Afraid of Foreign Investment Screening?”, p. 18.

^② Direction Générale du Trésor, “Foreign Direct Investment Screening in France”, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/5ed19b2a-8ff9-40bf-88a8-172679985561/files/fa02c7b0-bffd-4898-920a-05d30490000b>, 访问日期:2025-04-30; BMW, “Investment Screening” <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Artikel/Foreign-Trade/investment-screening.html>, 访问日期:2025-04-30。

^③ 法德官方对利益集团游说情况的公开程度较低,本文主要采用立场比较法判定中高技术产业的影响。关于该方法可参见Andreas Dür, “Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology”, *European Union Politics*, Vol. 9, Iss. 4, 2008, pp. 559–576。

德国创新能力相对更高，中高技术产业经济竞争力较强，纯粹技术理由的保护意愿虽然低，但与中国企业之间的关键领域并购联系非常密切，再加上政策影响力强，故其外资安全审查较严格。

（一）法国资安审查机制的改革与强化

法国全球创新排名在欧盟成员国中处于中等水平。^① 其创新能力发展主要受制于劳动生产率增长较慢、基础教育制度不完善、科技人才数量不足等因素。随着新兴经济体持续性提升创新水平进而推进产业升级，近十年来法国中高技术产业面临相对严峻的竞争危机。产业界以参与各类游说团体的方式，^②多次在领导人会面、政策咨询、媒体活动中表达对“公平市场竞争”的需求，要求对流入欧盟统一市场的商品、投资进行有效率的监管，保护本土生产和就业。

由于市场销量下降，许多法国本土企业不得不在破产和被收购之间作出选择。根据美国企业研究所的追踪数据，2010 年后中国企业在法国的大型并购案在 2014—2018 年迎来高峰，其中大约一半隶属旅游、服装、时尚、奢侈品等非敏感行业。尽管是正常的商业行为，但仍因部分品牌的国民影响力而受到媒体大量关注。^③ 其他涉及关键领域的并购，包括汽车、电子通信、航空航天、能源、交通等产业，因与“战略利益”相关而被建构为风险。其被指控的问题包括：首先，关键领域产业可以获得补贴、贷款、税收减免等政策支持。^④ 此类并购使得中国企业能够“搭便车”，分享优惠性政策。其次，法国中高技术产业的核心优势在于企业培训的专职劳动力、无形资产和品牌价值，^⑤而并购使得日益成为竞争对手的中国企业能够获取这些资产。

中企并购案件数量的增多刺激了中高技术产业本就存在的贸易保护立场，在此背景下，相关利益集团开始参与建构安全话语并寻求影响政策。法国私营企业

^① “Global Innovation Index 2024”，2024，<https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/en/>，访问日期：2025-08-23。

^② 法国企业不仅资助国内代理机构游说法国政府，还资助泛欧代理机构游说欧盟委员会。法国中高技术企业是保护主义游说团体 AEGIS Europe 的重要参与者和支持者。该团体立场文件参见：<https://www.aegis-europe.eu/publications>。法国中高技术企业在偏向新自由主义的欧洲工业圆桌会议(ERT)中也被视为保护主义者，参见 Bastiaan Van Apeldoorn，“Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists”，*New Political Economy*，Vol. 5, No. 2, 2000, pp. 157–181。

^③ 如 Carven, Club Med, Lanvin 的收购案。这几家公司虽然所在领域与安全无关，但被视为“民族瑰宝”。

^④ “France 2023”，2024，<https://www.info.gouv.fr/grand-dossier/france-2030-en>，访问日期：2025-08-23。

^⑤ WIPO，“Innovation Strengths and Weaknesses in France”，2024，<https://www.wipo.int/gii-ranking/en/france/section/strengths-weaknesses>，访问日期：2025-08-23。

协会(AFEP)在立场文件中表示,外资安全审查是保护法国战略性经济部门和公共安全的重要一步,更是提升外资吸引力、维系法国及欧洲企业竞争力的关键一招。该团体建议,在制定审查规则时应对战略领域进行精准定位,维持监管规则的清晰稳定并对商业信息严格保密,从而为营商环境提供确定性。^①这一主张基本代表了法国能源、航空航天、卫星通信、交通等关键领域大企业的呼声。法国工业联合会(France Industrie)在政策咨询中也表示,强化外资安全审查对维护产业和就业是必要的,欧盟成员国之间应进一步协调审查规则适用范围,并考虑在欧盟层面作出审查决策的可能性。^②这一主张凸显了法国钢铁、化工、机械制造等行业性团体的意见。新冠疫情和俄乌冲突爆发后,维护供应链安全成为政策议程中的关键事项。处于核心地位的卫生、制药产业在与政府人员会面中表示,支持进一步强化外资安全审查,但提议简化审查程序以应对案件数量的增加。^③

面对中高技术产业的代理人游说和政策影响力逐步显现,对立团体展开了反击:一方面涉及发展尚未成熟的初创企业,包括数字技术、量子技术等突破性领域,这些企业在法国大选前发出公开呼吁,要求对小额收购和对初创企业的收购进行审查豁免,以免伤害创业和风投生态。^④另一方面涉及智囊机构,包括本土智库和咨询公司,^⑤这些机构通过调研、发表研究报告、处理企业委托等方式影响舆论,强调限制外国直接投资的经济社会成本。例如,偏向左翼的特诺瓦智库(Terra Nova)认为,过度审查影响正常经济交往,官方投资也未必能培养出冠军企业,不应使经济主权陷入保护主义泥沼。^⑥偏向右翼的蒙田研究所(Institut Montaigne)

^① AFEP, “Position de l’Afep sur la Proposition de Règlement de Politique Commerciale Relatif au Contrôle des Investissements Directs Étrangers”, October 2017, <https://afep.com/publications/contribution-sur-la-proposition-de-reglement-relatif-au-controle-des-investissements-directs-etrangers/>, 访问日期:2025-04-30。

^② France Industrie. “Réforme de la Politique Commerciale”, 2020, <https://www.franceindustrie.org/publications/reforme-de-la-politique-commerciale-reponse-a-la-consultation-de-la-commission-europeenne/>, 访问日期:2025-04-30。

^③ “Action Tendant à Accélérer l’Autorisation d’Investissements Étrangers en France dans le Domaine Pharmaceutique”, January 2025, <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=497506162#&fiche=PVXAQ6Y3>, 访问日期:2025-04-30。

^④ France Digitale, “Tour d’Horizon des Programmes Volets Économie, Innovation, Social et Europe”, June 2024, <https://media.francedigitale.org/app/uploads/prod/2024/06/21120133/FDe%CC%81cryptage-E%CC%81lections-le%CC%81gislatives-2024-1.pdf>, 访问日期:2025-04-30。

^⑤ Julie Teigland/Hanne Jesca Bax/Marc Lhermitte, “Amid Global Competition for Investment, What More Can Europe Do”, June 2024, https://www.ey.com/en_gl/foreign-direct-investment-surveys, 访问日期:2025-04-30。

^⑥ Pierre Jérémie, “De la Souveraineté Économique Européenne et des Chemins pour y Parvenir”, April 2025, https://tnova.fr/site/assets/files/69834/202504_souverainete.pdf?1vdntk, 访问日期:2025-04-30。

认为,应在规则明确、程序透明、欧洲合作的基础上形成有效率的外资安全审查,保持营商环境的可预见性,降低对正常经济行为的影响。^①

许多半官方团体表达了折中立场。该类团体能够直接参与立法过程,政策影响力远高于一般组织。其中,法国战略公司(France Stratégie)在受国民议会委托起草的产业政策报告中表示,外资安全审查的直接行政成本据估算为100万欧元,法国应在实践中摸索顺应审查趋严倾向又保持总体开放的机制手段。^② 法国经济社会和环境委员会(CESE)则在咨询文件中提出了非常具体的技术性建议,要求外资安全审查机制与其他产业政策、投资贸易政策协同联动,加强不同部门、不同国家之间的信息交流,其最终目标是促进法国经济社会的可持续发展。^③ 代表更广泛资产者利益的法国雇主联合会(MEDEF)一面以经济主权框架叙事为外资安全审查背书,一面联合法国投资(France Invest)、并购杂志(Fusions & Acquisitions Magazine)等为金融界代言的机构主办多边论坛,邀请行政、法律、企业各界代表参与对话,旨在推动法国外资安全审查机制在主权安全和投资吸引力之间实现平衡。^④

鉴于半官方组织的强大影响力和反对派的舆论造势,中高技术产业游说团体的利益诉求仅能得到部分实现。2018年、2019年外资安全审查改革的重点在于应对中企并购案件数量的大幅增加,因此立法修正案扩大了关键领域的界定范围,降低了审查的股权门槛,但实际适用交易依然控制在有限范围内。为了应对新冠疫情和俄乌冲突后的保障供应链、平衡效率与安全等诉求,法国政府2021年将关键原材料划入审查范围,先以临时措施后以固定标准的形式再次降低了股权申报门槛,同时对申报流程进行了简化和规范化,不鼓励非敏感领域申报或事后介入。2024年,法国政府再次对外资安全审查立法进行修正,其重点在于提升透明度(如信息公开、议会权限等)而非严格性。2025年,法国国民议会对外资安全审查的评估报告虽然提议扩大战略部门清单,但更多地侧重于制衡行政机构在审查过程中

① François Godement, “Pour une Sécurité Économique Européenne Efficace”, Mars 2024, <https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/pour-une-securite-economique-europeenne-efficace.pdf>, 访问日期:2025-04-30。

② “Les Politiques Industrielles en France”, 2020, https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2020/politiques%20industrielles/fs-2020-rapport-politique_industrielle-novembre.pdf, 访问日期:2025-08-25。

③ “Pour Une Stratégie d’Investissements Directs Étrangers en France Soutenables et Responsables”, 2021, <https://www.lecese.fr/travaux-publies/pour-une-strategie-dinvestissements-directs-etrangers-en-france-soutenables-et-responsables>, 访问日期:2025-08-25。

④ “Shaping the Future of Foreign Direct Investment”, <https://www.fdiccontrol.com/>, 访问日期:2025-08-25。

的自由裁量权,而非推动监管进一步强化。^①

在政策执行层面,由于审查数据尚不完全透明,根据公开信息可以确定法国审查机构的实践具有以下特点:首先,尽管欧盟外资安全审查机制的建立具有针对中国的意涵,但法国的外资安全审查在执行过程中否决或强制修改了很多盟国并购申报,这在其他国家比较少见。^②其次,一旦发生信息泄露并导致舆论或议员的关注,在经济安全、技术主权的道德压力下,审查机构不得不采取严厉立场,并对外资投资者施加限制。最后,法国审查机构在实践中秉持独特的“预设风险”立场,旨在防范“去工业化”,这种“有罪推定”的逻辑与其他国家的防御性实践明显不同。实践层面的进攻性体现了法国保护主义历史路径的影响,这也是对中高技术产业保护诉求的非制度性回应。

总体而言,法国中高技术产业在技术优势下降、中企并购关键领域企业数量增加的刺激下不断扩大安全化动员,游说政府多次拓宽了审查范围。然而,2020年后,中企并购总量出现下降且涉及关键领域的数目有限,强化审查的驱动力逐渐减弱。此外,具有更大政策影响力行业团体和智库持折中立场,反对过度增加经济交往成本,主张协调成员国合作,因此最终法国审查政策调整未大幅超越欧盟统一框架,^③由此凸显出“国家—社会”立场的综合平衡。

(二) 德国外资安全审查机制的改革与强化

德国创新能力在欧盟成员国中大致处于中等偏上水平,明显高于法国。基于国内市场规模、研发投入和专利数量优势,德国中高技术制造业绩效在世界名列前茅。但由于信息通信行业发展相对落后,数字技术、数字产品、数字服务的大规模应用相对缓慢,劳动生产率增长速度减慢,德国目前面临以中国为代表的新兴经济体的竞争压力。^④由于高度依赖出口,德国中高技术制造业通常并不寻求建立保护壁垒。

然而,有两个事件使中高技术制造业改变了既有立场:首先,2010年后中企大量参与对德并购,并于2016—2018年达到峰值,其中绝大多数所涉行业位列关键

^① “Évaluation du Contrôle des Investissements Étrangers en France”, 2025, <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/contenu/visualisation/920053/file/4%20P%20IEF210525.pdf>, 访问日期:2025-08-25。

^② 已知的案件包括美国公司对 Photonis、威兰子公司(Segault & Velan SAS)的收购,加拿大公司对家乐福(Carrefour SA)的收购等。

^③ OECD, “Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU: Assessing effectiveness and efficiency”, 2022, https://www.oecd.org/en/publications/framework-for-screening-foreign-direct-investment-into-the-eu_f75ec890-en.html, 访问日期:2025-08-23; US Department of State, “2024 Investment Climate Statements: France”, <https://www.state.gov/reports/2024-investment-climate-statements/france>, 访问日期:2025-08-23。

^④ WIPO, “Innovation Strengths and Weaknesses in Germany”, 2024, <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/germany/section/strengths-weaknesses>, 访问日期:2025-08-23。

领域。以墨卡托中国研究中心(MERICS)为代表的智库发出警告,认为德国的单方面开放面临战略性损失的风险。^① 其次,美的收购机器人公司库卡引发大范围媒体曝光,中企并购的地缘政治意图一时成为公共讨论的热门议题,德国经济能源部和联邦议会不得不对此作出回应。^② 以2016年经济能源部撤回对福建宏芯公司收购半导体制造商爱思强的初始不反对证书为标志,中企并购开始被视为风险来源。^③

为了降低由中企并购导致的知识溢出风险,中高技术产业开始通过行业组织参与外资安全审查政策塑造。2017年,德国工业联合会(BDI)在政策咨询过程中通过立场文件表达了“平衡开放与安全”的总体审查方针,平衡方法主要是建立清晰、高效、全面的审查办法,重点关注《中国制造2025》涉及的行业领域。^④ 由于该机构由德国经济支柱性行业的商业协会联合组成,故其平衡立场实际上代表了彼时工业界的共同呼声。然而,新冠疫情和俄乌冲突爆发后,对中企利用德国和欧盟危机的担忧使得不少中高技术行业协会不满足于德国工业联合会的温和立场,要求进一步严格化审查。由于抗疫物资、药品需求骤增,而供应链持续不稳定,德国化学工业协会(VCI)、医疗行业公开呼吁在对关键医疗物资、药品和基础设施进行保护的同时,维持以服务外包为主要形式的跨国生产合作。^⑤ 德国航空航天工业协会(BDLI)在官方文件中以技术主权和国家安全为叙事框架,主张对涉及核心技术的环节实施严格审查。^⑥ 德国联邦能源和水资源协会(BDEW)在媒体上公开强调电网、氢能及储能等基础设施的安全属性,呼吁关注对外依赖的潜在风险。^⑦ 德国

① “A New Record Year for Chinese Outbound Investment in Europe”, 2016, <https://merics.org/en/report/new-record-year-chinese-outbound-investment-europe>, 访问日期:2025-08-25。

② “German Ministry to Clear Takeover of Kuka by China’s Midea”, *Reuters*, 2016, https://www.reuters.com/article/business/german-ministry-to-clear-takeover-of-kuka-by-china-s-midea-idUSL8N1AY16H/?utm_source=chatgpt.com, 访问日期:2025-08-25。

③ “Germany’s Chinese Investment Problem”, *Politico*, 2016, <https://www.politico.eu/article/germany-chinese-investment-problem-sigmar-gabriel-eu/>, 访问日期:2025-08-25。

④ BDI, “Screening Foreign Direct Investment?”, December 2017, <https://english.bdi.eu/publication/news/screening-foreign-direct-investment>, 访问日期:2025-04-30。

⑤ VCI, “Plädoyer für einiges Auftreten einer starken EU und Verminderung einseitiger Abhängigkeiten”, January 2023, <https://www.vci.de/themen/aussenwirtschaft/chinastrategie-der-bundesregierung-deutsche-wirtschaft-bezieht-stellung.jsp>, 访问日期:2025-04-30。

⑥ BDLI, „Die Deutsche Luft- und Raumfahrt Industrie Sichert die Souveränität Deutschlands“, February 2025, https://www.bdl.de/sites/default/files/2025-02/BDLI_Positionspapier.pdf?msg_pos=1, 访问日期:2025-04-30。

⑦ BDEM, “On the Assessment of the EU Framework for the Security of Energy Supply”, September 2024, https://www.bdew.de/media/documents/BDEW-Grundpositionen_zur_EU-Kons_Energiesicherheit_20241126_englische_Fassung_oA.pdf, 访问日期:2025-04-30。

电气和数字化行业协会(ZVEI)在政策咨询中建议政府采取措施减少对华依赖,综合评估对关键基础设施的收购和投资。^① 德国汽车工业协会(VDA)在政府发表首个“中国战略”之际,也认可了通过制度设计强化风险识别监控的政策趋向。^② 在此背景下,德国工业联合会改变了论调,主张政商两界频繁对话,以便及时修正所涉领域的审查规范,同时鼓励中国投资者来德建立生产基地(绿地投资)。^③

与法国情况不同,德国的许多智库也是强化外资安全审查的重要倡导者。这佐证了德国中高技术产业的强大影响力。较为典型的是墨卡托中国研究中心,该机构连续多年追踪中企在欧投资流向,在多项研究报告中建构“中国威胁论”并坚持加强对华投资的限制。德国经济研究所(IW)也在研究报告中提出对中国国有企业投资采取更加谨慎的态度,进一步扩大审查范围,防止技术流失。^④ 德国国际政治和安全事务研究所(SWP)在研究报告中将外资安全审查界定为保护主义,但又认为随着地缘政治经济环境的不断恶化,这种自我保护是必要的。^⑤

少数批评声音来自如下方面:首先是部分行业协会。例如,以中型企业为主的德国机械设备制造业联合会(VDMA)认为,安全风险是个别的、偶发的,并且只应被限定在少数战略领域内加以讨论。该联合会强调,提升竞争力的关键路径在于调整产业政策和推动世界市场对德企开放。^⑥ 德国数字协会(Bitkom)、德国生物技术行业协会(BIO Deutschland)及德国光学、光子学、分析和医疗技术行业协会(SPECTARIS)等依赖外国风险投资的前沿技术行业协会认为,当前外资安全审查已经足够严格,呼吁简化针对早期股权投资与非核心资产并购的流程,并将注意力

^① ZVEI, “China Theses”, November 2022, <https://www.zvei.org/en/subjects/european-international-affairs/china-affairs?showPage=3211505&cHash=41f67f7a52b691439c464d6d0d71b2cc>, 访问日期:2025-04-30。

^② VDA, “For a Prudent Alignment in Relations with China”, September 2023, <https://www.vda.de/en/news/publications/publication/short-assessment-of-the-federal-government-s-china-strategy->, 访问日期:2025-04-30。

^③ „Künstliche Intelligenz Revolutioniert das Besteuerungsverfahren in Echtzeit“, 2024, https://bdi.eu/artikel/news?tx_news_pi1%5Bnews%5D=10561&cHash=34f940620c139d0d3b7348f45bfab418, 访问日期:2025-04-30。

^④ IW, „Unternehmensübernahmen und Technologietransfer durch China“, July 2020, <https://www.iwkoeln.de/studien/juergen-matthes-unternehmensuebernahmen-und-technologietransfer-durch-china.html>, 访问日期:2025-04-30。

^⑤ “The Logic of Germany’s China Policy in the Zeitenwende”, 2024, <https://www.swp-berlin.org/publikation/the-logic-of-germanys-china-policy-in-the-zeitenwende>, 访问日期:2025-08-26。

^⑥ VDMA, „Handelspolitik mit China muss neu ausgerichtet werden“, February 2021, <https://www.vdma.org/viewer/-/v2article/render/4664615>, 访问日期:2025-04-30。

转向技术创新。^① 其次是地方性企业、小企业。家族企业家协会(Die Familienunternehmer)代表在国会关于修改审查法律的听证会上表示，强化外资安全审查会进一步减少外商投资，不利于企业度过危机，并称新法规会在总体上削弱德国吸引外资的竞争力。^② 代表地方性企业的德国工商总会(DIHK)在立场文件中提出，虽然地缘政治危机期间严格审查外国流入投资是可以理解的，但国家对企业的干预应控制在最小范围，并强烈反对审查企业对外投资。^③

鉴于德国中高技术产业，特别是大企业的强大政治影响力，中小企业、初创企业的反对声音虽能够出现在舆论场和议会，但不足以与工业协会、基金会、智库等强势团体相抗衡。因此，在2019年前后，德国实际上已经制定了符合欧盟标准的审查框架。随着新冠疫情的蔓延和俄乌冲突的爆发，更加强调“安全”的论调促使德国2021年的修正案从关注实际威胁转变为防范损害公共安全的潜在风险。这一转变使得申报标准不断降低，提前获取安全许可成为并购常态。为了回应对政府自由裁量权的质疑，2022年的修正案将优化细则和明确程序作为重点，旨在推动德国审查框架更加规范。

在政策执行层面，大量申请使得德国资审查的速度受制于官僚机构效率。由于统计口径包含了非敏感领域，直接通过率显著偏高，故不能简单判定干预是少数现象。虽然无法获取确切的撤回、否决和追溯行为数据，但已公布的案例多数与中国企业相关，^④ 这反映出政府部门越来越多地从地缘政治安全视角监管对外经济行为的趋向。^⑤

^① Bitkom, “On the European Monitoring of Outbound Investments”, 2024, <https://www.bitkom.org/Bitkom/Publikationen/Zur-europaeischen-Ueberwachung-von-Auslandsinvestitionen>, 访问日期: 2025-04-30; BIO Deutschland, „Stellungnahme der BIO Deutschland zum Referentenentwurf des BMWi für eine 17. Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung“, February 2021, <https://www.biodeutschland.org/de/positionspapiere/stellungnahme-der-bio-deutschland-zum-referentenentwurf-des-bmwis-fuer-eine-17-verordnung-zur-aenderung-der-aussenwirtschaftsverordnung.html>, 访问日期: 2025-04-30; SPECTARIS, “Investments by EU Companies in Non-EU Countries – Monitoring for Further Risk Assessment”, April 2024, https://www.spectaris.de/fileadmin/Content/Verband/Positionen/240417_SPECTARIS_position_Investments_by_EU_companies_in_non-EU_countries.pdf, 访问日期: 2025-04-30。

^② Deutscher Bundestag, „Überprüfung von Direktinvestitionen aus Nicht-EU-Ländern in der Kritik“, May 2020, <https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2020/kw20-pa-wirtschaft-aussenwirtschaftsgesetz-694492>, 访问日期: 2025-04-30。

^③ DIHK, „Positionspapier zur Prüfung von Auslandsinvestitionen“, April 2024, <https://www.ihk.de/bodensee-ober schwaben/servicemarken/ihre-ihk/unsere-positionen/international-positionen/dihk-pospruefung-auslandsinvestitionen-6215366>, 访问日期: 2025-04-30。

^④ 包括2018年中国投资者收购Leifeld Tool & Machine Co、2020年中国投资者收购IMST GmbH、2021年中国台湾投资者收购Siltronic AG、2022年中国投资者收购Heyer Medical AG等。

^⑤ 郑春荣、林卓然:《三重战略逻辑视域下的德国国家安全战略》，载《国际展望》，2024年第2期，第24-46页，这里第43页。

总体而言,德国中高技术产业的保护立场充分体现出创新能力和中企在关键领域并购数量的交互影响。德国创新能力中等偏高,中高技术产业出于纯粹技术考量寻求保护意愿并不强烈。然而,由于中企在关键领域对德并购活动尤为活跃,由此引发的对知识溢出的担忧和对地缘政治风险的恐惧促使中高技术产业不断要求强化外资安全审查。该团体强大的政策影响力足以压制微弱的反对声音,最终推动形成超出欧盟标准的审查政策。^①

六、结语

尽管欧盟已推行统一的外资安全审查立法,但成员国之间的制度差异依然非常明显。在安全化理论的巴黎学派视角下,外资安全审查严格程度差异是国内经济社会诉求的多样性和动态性导致的。基于2015—2024年27个欧盟成员国的外资安全审查政策数据,本文进一步指出创新能力与对华并购联系的交互作用影响了脆弱性与风险建构,进而导致各成员国外资安全审查机制在严格程度上的差异。具体而言,创新能力偏高或偏低的成员国严格审查的概率更小,创新能力居中的成员国严格审查的概率更大。此外,中企在关键领域并购案件的数量,对“创新能力—审查严格程度”关系产生了调节作用:它强化了中等创新能力成员国趋向严格审查的效应,同时弱化了高/低创新能力成员国趋向宽松审查的效应。上述结论经过稳健性检验和案例分析依然成立。

多方观察指出,新一届欧盟委员会仍然坚持安全化的对外经济政策趋向。^②同时,欧盟委员会已经采取措施减少成员国间的制度差异。目前,欧盟委员会2024年关于制定外国投资审查新条例的提案已经进入机构间谈判阶段,新规生效后,尚未建立外资安全审查的国家需要在最迟15个月内建立相关机制,并确保严格程度不低于新的最低标准。^③与此同时,欧盟还将通过信息通报和非正式协调手段对执行宽松的国家进一步施压,敦促后者采取一致立场。但由于欧盟成员国国内创新能力与对华并购联系短期内不会发生根本性改变,来自超国家机构的压力难以显著缩小当前外资安全审查的制度差异。

^① Lorenzo Bencivelli/Violaine Faubert/Florian Le Gallo et al., “Who’s Afraid of Foreign Investment Screening?”, p. 18.

^② 中国社会科学院欧洲研究所“中欧关系”课题组:《大变局下的中欧关系:调适与发展》,载《欧洲研究》,2025年第1期,第1—23页,这里第14页。解楠楠、吴雨晴:《欧盟对华“去风险”战略逻辑、趋向及限度——兼论新一届欧盟委员会对华“去风险”战略态势》,载《德国研究》,2025年第1期,第4—25页,这里第18页。

^③ Legislative Train Schedule, “Revision of the Foreign Direct Investment (FDI) Screening Regulation”, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-plan-for-europe-s-sustainable-prosperity-and-competitiveness/file-revision-of-the-fdi-screening-regulation>, 访问日期:2025—09—30。

欧盟外资安全审查政策给中国的对外经济活动造成了不利影响,但若妥善应对,未必不能化挑战为机遇。在微观层面,获得外来技术成本的提高能够倒逼中国企业自主创新,这一效应已经初步有所显现。^①欧洲企业在前沿技术领域的风投缺口和审查简化可以驱动中国企业转变投资战略,为中企通过合资研发、交叉授权等创新知识产权模式嵌入全球价值链高端环节创造了条件。在宏观层面,中欧为应对世界经济和地缘政治不确定性的战略互动,能够在客观上增进双方互信,^②为“去安全化”奠定良好政治基础。通过平衡技术分工与技术共享,并推动第三方合作,中欧经济互利共赢的空间将大于零和竞争的空间,从而共同为世界经济繁荣稳定作出更大贡献。^③

责任编辑:郑春荣

^① 苏杭、王晨宇、刘佳雯:《外资安全审查与中国高技术企业自主创新》,载《数量经济技术经济研究》,2024年第9期,第134—154页,这里第134页。

^② Manu Misra, “Thinking Past Naivete: Investment Screening by the EU as a Problem of (Mis)trust in International Relations”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 28, Special Issue, 2023, pp. 117—135, here p. 117.

^③ 杨娜:《多极化背景下中国与欧盟关系的发展特征及推进路径》,载《德国研究》,2025年第2期,第43—65页,这里第64页。