

工業加速法案顯示歐盟政策的變化

阮氏楊 編譯

摘要

歐盟執委會於今 (2026) 年 3 月 4 日提出「工業加速法」草案，旨在提升戰略產業於政府採購與政府支持措施中，歐盟製造產品之比重，以強化製造業產能並促進潔淨技術發展。提案亦對重大外人直接投資設置條件，以確保技術移轉、高品質就業及維護經濟安全。儘管此舉可能對出口導向產業及國際貿易關係產生影響，然而從國家政策及經濟安全觀點出發，提案將有助於提升歐盟產業競爭力及推動綠色轉型。

(取材資料：European Commission Press Release IP/26/515, Commission Proposes Industrial Accelerator Act to Strengthen Industry and Create Jobs in Europe (Mar. 4, 2026); Sébastien Maillard, *'European Preference' Signals A Wider Change of EU Doctrine*, CHATHAM HOUSE (Mar. 5, 2026), <https://www.chathamhouse.org/2026/03/european-preference-signals-wider-change-eu-doctrine>; Ignacio García Bercero et al., *'Made With Europe' Not 'Made in Europe' Should Guide EU Industrial Policy*, BRUEGEL (Feb. 10, 2026), <https://www.bruegel.org/first-glance/made-europe-not-made-europe-should-guide-eu-industrial-policy>.)

歐盟執委會 (European Union Commission, 下稱執委會) 於今 (2026) 年 3 月 4 日提出「工業加速法 (Industrial Accelerator Act, IAA)」之綜合立法套案¹，旨在透過政府採購及其採購誘因，提高歐盟製材料與零組件的比重，以強化歐盟產業競爭力。儘管提案僅聚焦於特定部門，此一重大轉變顯示歐盟將優先支持其境內工業。

本文將先介紹 IAA 之主要內容，並探討其所引發之爭議與辯論，接著分析可能帶來之經濟與貿易風險，最後作一結論。

壹、工業加速法之主要內容

¹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework of Measures for the Acceleration of Industrial Capacity and Decarbonisation in Strategic Sectors and Amending Regulations (EU) 2018/1724, (EU) 2024/1735 and (EU) 2024/3110, COM (2026) 100 final (Mar. 4, 2026) [hereinafter Proposal].*

IAA 並非單純產業政策，而係結合政府採購及投資管制之綜合性政策工具，旨在強化歐盟經濟自主與產業競爭力。以下將就其主要內容加以說明。

為回應「德拉吉報告 (Draghi report)」之建議²，IAA 第 1 條擬於政府採購及政府支持機制內，針對特定戰略產業引入一定比例之「歐盟製造 (Made in EU)」及低碳要求³，尤其以鋼鐵、水泥、鋁、汽車及淨零技術等領域為主⁴。同時，此制度架構得視情況擴展至其他能源密集產業（如化學產業）⁵。此舉不僅可強化歐洲生產能力，亦可提升對歐盟製造之潔淨技術與產品的需求。另外，IAA 第 4 條亦要求成員國建立單一數位化窗口，以加速並簡化製造業許可申請流程⁶。

在全球不公平競爭日益加劇，戰略產業對非歐盟供應商依賴持續上升之背景下，IAA 旨在提升歐盟價值創造並強化其工業基礎。此一提案因而被視為支持歐盟長期經濟發展與維護國家安全之策略⁷。

儘管於 2000 年至 2024 年，製造業於歐盟 GDP 之占比自 17% 下降至 14%⁸，其仍於歐洲經濟韌性、技術採用生命週期及社會運作中扮演著關鍵角色。為進一步重振歐洲製造業，IAA 預計於 2035 年將製造業之 GDP 占比提升至 20%⁹。

於強化製造業的同時，歐盟亦強調其仍將是全球最開放的市場之一，並致力於保持此等開放性，以作為維持其經濟實力與韌性的關鍵來源¹⁰。因此，提案擬對允許歐盟企業市場進入的國家，賦予其與歐盟成員國同等之待遇。

根據 IAA 第 8 條第 1 項，凡與歐盟簽訂自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 或關稅同盟之國家、或為世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下《政府採購協定》(Agreement on Government Procurement, GPA) 之締約國，其產品之相關成分可視為歐盟原產¹¹。IAA 進一步指出，與歐盟簽訂 FTA 或關

² 德拉吉報告係由前歐洲中央銀行總裁 Mario Draghi 於 2024 年受執委會委託撰寫。報告指出歐洲舊有的經濟成長模式已經失靈，須調整產業基礎以重振歐洲產業競爭力。為進一步確保歐洲潔淨能源產業之供應鏈穩定及抵銷非歐盟國貿易扭曲政策之影響，報告呼籲於政府採購領域針對特定產品及零組件，設定歐盟自製率最低要求。The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi, EUR. COMM'N, at 51, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en (last updated Sep. 16, 2025).

³ *Id.* at 35.

⁴ *Id.* at 10.

⁵ *Id.* at 14.

⁶ *Id.* at 39.

⁷ *Id.* at 4.

⁸ *Id.* at 16.

⁹ *Id.* at 35.

¹⁰ *Id.* at 19.

¹¹ *Id.* at 40.

稅同盟之國家產品雖可視為歐盟原產，但亦須遵守其他政府干預措施之相關規範¹²，尤其是政府支持措施之原產地要求¹³、以及再生能源技術拍賣之相關規範¹⁴。

IAA 亦對戰略產業之外人直接投資設下一定門檻。凡投資金額超過一億歐元、且由單一第三國掌握全球製造產能逾 40% 之重大投資¹⁵，其必須在創造高品質就業機會、促進創新與經濟成長的同時，透過技術與知識移轉¹⁶、以及遵守自製率要求¹⁷，為歐盟帶來實質收益。該等投資同時須確保歐盟公民的聘僱比例至少達到 50%¹⁸，以保障歐盟企業與公民於歐洲單一市場之利益。

貳、歐盟內部引發之爭議與辯論

IAA 固然將強化歐盟之經濟安全，並提升供應鏈韌性，但於歐盟內部亦引發巨大爭議。

首先，此一「歐洲優先 (European preference)」之概念具有高度爭議性。在提案多次修訂之過程中，已引發執委會內部及歐盟 27 個成員國間之激烈辯論，其公布時程亦已多次延後¹⁹。

對歐盟貿易夥伴而言，IAA 形塑了類似保護主義之規範。對北歐成員國而言，其對提案所預期帶來之成效持懷疑態度，地方機關及中小型企業則對提案可能造成之行政作業及成本增加表示擔憂。然而，以法國為首之支持者則表示，提案僅在回應美國懲罰性關稅及中國之強勢貿易行動，與其他國家之政策並無二致。以加拿大為例，其於去 (2025) 年 12 月推出「購買加拿大政策 (Buy Canadian Policy)」，並推出新的聯邦採購規則，優先支持加拿大供應商製造之商品與服務²⁰。

¹² *Id.* at 41.

¹³ *Id.* at 43.

¹⁴ *See id.* at 32; *See also* Regulation (EU) 2024/1735, art. 26, 2024 O.J. (L Series)1, 44-46.

¹⁵ *Id.* at 46.

¹⁶ *Id.* at 47.

¹⁷ *Id.* at 48.

¹⁸ *Id.* at 47.

¹⁹ Agnieszka Widuto, *Industrial Accelerator Act*, EUR. PARL. (Mar. 20, 2026), <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/industrial-decarbonisation-accelerator-act/report?sid=10101>.

²⁰ Press Release, Government of Canada Implements Buy Canadian Policy to Strengthen Canada's Economy and Support Homegrown Industries, GOV'T CAN. (Dec. 16, 2025), <https://www.canada.ca/en/public-services-procurement/news/2025/12/government-of-canada-implements-buy-canadian-policy-to-strengthen-canadas-economy-and-support-homegrown-industries.html>.

另一項對第三國而言備受爭論的問題在於，「歐洲優先」未被明確定義。執委會並未將提案之適用對象嚴格限定於歐盟 27 個成員國，而係將該具歧視性之措施延伸適用於所有與歐盟建立關稅同盟之國家、以及為遵循國際協定（如 GPA）而約定互惠之自由貿易夥伴。然而，針對在特定產業限制進入其政府採購市場之國家，如加拿大、日本、南韓或美國，IAA 亦允許採取對等的限制措施，以確保歐盟企業享有平等待遇。

歐洲優先之適用範圍與規模並非僅屬技術性問題，而係反映歐盟在戰略自主上更為深層的政治抉擇。可預期在提案之審議過程中，成員國間及歐洲會議議員將出現激烈的討論。

參、工業加速法可能帶來的經濟與貿易風險

除了上述之爭議，IAA 之設計也可能對產業發展及綠色轉型產生影響，並引發國際貿易規範及既有承諾間之潛在衝突。

「歐盟製造」之要求可能提高出口導向產業之成本，進而減緩其產業轉型，並最終影響潔淨能源轉型之進程。歐洲之潔淨產業價值鏈已受益於外國專業技術。舉例而言，歐盟 2024 年之電池電芯產能約有五分之四係由韓國企業所建置²¹，這為投資電動車製造的歐洲汽車製造商提供了支持。因此，儘管執委會一再重申將尊重國際承諾，並以夥伴關係為基礎制定貿易策略，IAA 仍標誌著歐盟在貿易與產業政策上的轉向。

此外，WTO 條文已明文禁止會員設立自製率要求²²。違反此類承諾將損害歐盟之聲譽，並很可能引發來自日本或英國的法律挑戰。同時，IAA 所引入之強制性合資要求與技術移轉要求²³，亦可能促使其他國家採取限制歐洲企業投資的措施。

肆、結論

²¹ INT'L ENERGY AGENCY, GLOBAL EV OUTLOOK 2025 EXPANDING SALES IN DIVERSE MARKETS 148 (2025), <https://iea.blob.core.windows.net/assets/7ea38b60-3033-42a6-9589-71134f4229f4/GlobalEVO Outlook2025.pdf>.

²² Agreement on Trade-Related Investment Measures, Annex 1(a), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1868 U.N.T.S. 186, 190 (“1. TRIMs that are inconsistent with the obligation of national treatment provided for in paragraph 4 of Article III of GATT 1994 include those which are mandatory or enforceable under domestic law or under administrative rulings, or compliance with which is necessary to obtain an advantage, and which require: (a) the purchase or use by an enterprise of products of domestic origin or from any domestic source, whether specified in terms of particular products, in terms of volume or value of products, or in terms of a proportion of volume or value of its local production.”).

²³ See *Proposal*, *supra* note 1, at 47.

在「歐盟製造」及「與歐盟共同製造 (Made with Europe)」之討論中，IAA 之通過與否將決定歐盟是轉向依賴自身供應鏈、抑或繼續與其他國家維持緊密之貿易關係。

在現今政經局勢動盪的情況下，提升產業競爭力與維護經濟安全比以往任何時候都更需要仰賴國際合作。歐盟應持續與理念相近之國家合作，以建構多元化、具韌性且永續之價值鏈，而不應採取保護型政策工具，否則將削弱其競爭力，並阻礙低碳經濟轉型。

