

目 录

2005年 第6期

- 欧美反洗钱组织架构的设立模式对我国的启示-----严立新()
- 欧盟移民政策一体化过程中的非法移民问题-----竺健平()
- 欧盟的合法性模式：从标准运用到标准形成-----郭 婷()
- 欧盟东扩对欧洲一体化深化的挑战-----张先萍()
- 从欧元汇率走势分析其长期竞争力-----程 剑()
- 欧洲银行混业经营发展情况及对我国的启示-----杜巧婷()
- 探析欧洲银行并购的特点-----杨志明()
- 欧盟可再生能源的开发利用及对我国的借鉴-----韩大勇()

CONTENTS

(No.6, 2005)

Suggestions for China from the Occidental Mode of Anti-Money Laundering Organizational Structure-----	Yan Lixin ()
Illegal Immigration and the Immigration Policy Integration in the European Union-----	Zhu Jianping()
The Model of Legitimacy in the EU: From Standard-Using to Standard-Setting-----	Guo Ting ()
The Challenges of Enlargement to European Integration----- -----	Zhang Xianping()
The Analysis Of Euro Long-term Competitive According To Its Trace----- -----	Cheng Jian()
European Integrated Financial System and Suggestions for China's Commercial Banking Development-----	Du Qiaoting()
The Analysis of the characteristics of M&A in European banks----- -----	Yang Zhiming ()
Exploitation and Utilization of Recycling Energy in EU and Impact on our Country-----	Han Dayong()

欧美反洗钱组织架构的设立模式对我国的启示

严立新

内容提要 本文通过对欧美主要国家反洗钱组织架构分散设置模式和专门设置模式的一般构成及其差异的分析,提出了改革和完善我国反洗钱组织架构的四种模式选择,并列举了每一模式的主要优点和不足,为决策者和研究者提供了参考性的意见。

关键词 反洗钱组织架构 设立模式 改革

洗钱犯罪与产生经济利益的违法犯罪活动相伴相生,对国家和社会的危害不言而喻。据一些国际组织和专家估计,目前世界上每年洗钱数量大约相当于世界经济总量的2%到5%,即在1.5万亿至3万亿美元之间。中国每年的洗钱规模据专家评估也不少于2000亿元人民币,大体上相当于中国经济总量的2%左右。

较之欧美等发达国家,虽然我国的反洗钱起步较晚,组织结构、立法执法、特别是协作机制如双边协作、区域间协作、以联合国为核心的多边协作等机制尚不完善,但近年来我国在反洗钱工作方面所取得的成就是足以令世人瞩目。研究他国的成功经验,借鉴他山之石,很有必要。

一、欧美各国反洗钱组织框架的一般构成及其差异

欧美各国反洗钱组织的内部构成千差万别,机构间的职责也互有交叉。这往往取决于当局对这些角色的充分考虑,同时也受各国法律、行政管理习惯以及各国实际操作的影响。

(一)、立法和政策制定机构。在反洗钱的过程中,几乎所有的国家都要经历对反洗钱的有关立法和政策进行梳理、修改、新增的过程,尤其是在国际反洗钱合作加强、各国反洗钱法和反洗钱政策不断融合的大背景下,各国的立法和政策制定机构根据反洗钱的实践及时对有关的法律、政策进行调整或修改就显得极为重要。这一机构相当于反洗钱工作的“大脑”,起着指导、决策的作用。各国将该职能赋予何类机构办理,则主要是由一国的政治体制、法律体系所决定的。目前,主要有两种设置模式:

1、分散设置模式。采用该模式的国家较多,美国、英国、法国、德国等都将反洗钱的立法和政策制定职能分散于各部门,从而形成多层次、多渠道的比较完备的立法和政策制定体系。如美国将该职能分散于司法部、财政部、银行等各类管理机构、证券交易委员会、国内税收局和邮政局等管理当局。这种设置方式的优点是:可根据各机构所管理行业的特点制定反洗钱的政策或行业法规,实用性、针对性强。其不足是各部门制定的政策间可能存在不衔接甚至冲突的地方。

2、专门设置模式。另有一些国家对立法或政策制定机构做了明确的限定,如西班牙根据《1994年反洗钱法》制定的《1995年皇家法》中,明确规定在国家的最高层面上,由洗钱和金融犯罪委员会负责控制反洗钱立法及政策的制定和协调。这种设置方式的好处是反洗钱的立法和政策具有高度的统一性,但在具体落实时还需要制定更为详细的行业反洗钱指引。

(二)、反洗钱专门机构。洗钱犯罪不同于一般的犯罪,其犯罪的专业性、涉及领域的广泛性决定了现有的组织难以对其进行有效的防治。各国都在组建专门的反洗钱机构,并建立与之相应的专家型队伍来担此重任。当然,该专门机构在有的国家并不是一个完全独立的机构,而是附设在现有的机构之中。该机构在一国范围内开展统一的反洗钱活动,起着重要的组织、领导和协调作用,它是反洗钱组织体系的“心脏”,主要有五个功能:一是分析各种报告数据,发现并追查可疑交易;二是协调各部门之间的反洗钱行动,对各部门的反洗钱

措施进行监督；三是培养社会的反洗钱意识，负责对有关人员进行反洗钱的知识和技能培训，帮助金融机构和从业人员以及经济活动的参与者了解洗钱者最常用的方法，识别可疑交易，促使他们意识到自己在反洗钱中的角色、法律责任和潜在的利益；四是指导金融情报局的工作，交流反洗钱情报和经验，定期磋商有关反洗钱工作的重大和疑难问题；五是负责国际反洗钱合作方面的事宜。

目前，美国、澳大利亚、德国、意大利、法国、比利时、荷兰、斯洛文尼亚等国家都建立了专门的反洗钱机构（包括金融情报中心），但反洗钱专门机构的具体设置在各国也有较大的差异，主要有两种最基本的设置形式：

1、设置独立性较大的专门机构。这种设置形式的独立性主要反映在三方面：一是组织形式独立，不依附于其他机构；二是人员独立，全部为专职人员，机构的领导者由政府高层的指定部门确定，不受其他部门的干涉；三是财政预算独立。这三个独立不但可以减少外界的干扰和工作的阻力，而且还可以保证专门机构的公正性。但是它要求其他机构协调配合的地方多，设置成本相对较高。

美国的 FinCEN 建立于 1990 年，受财政部的直接领导，是银行业、监管当局、警察间的桥梁，有 200 个独立雇员。FinCEN 独立性的一个特殊之处，就是它有权发布适用于银行业的反洗钱规章。它监督银行和金融机构运用银行保密法的情况，并对黑钱流动进行技术性分析，制定适当的控制政策。

德国中央银行反洗钱职责是由其专业职能部门——现金管理司来履行的。财政部与中央银行在反洗钱方面有着明确的合作与分工：中央银行主要负责有关反洗钱法律法规的制定，财政部下属的金融监管局则负责具体的监督实施。

法国的反洗钱机构于 1990 年依法建立，它对财政部负责，向财政部报告工作。法律授权该机构可以在一定时间内冻结金融交易以便自身及有关当局对可疑交易进行调查，工作的独立性较强。

比利时的金融信息处理局于 1993 年依法建立，具有独立的法人资格，具有预算的决策自主权。根据法律，该机构向司法部和财政部报告工作。该机构具有非常高的独立性。其独立性主要从两方面得以保证：一是机构人员的组成。主席由司法机关的人员担任，第二主席则由检察机关的人担任，国王任命该机构的成员，这些成员不可在金融机构兼职，任命前也不可不在金融机构任职。此外，机构成员也不享有选举地位，不能执行公务活动或者担任公务员。二是运作经费的独立预算。该机构的运作经费由有法定报告义务的金融机构提供，在这一点也最为独到。

西班牙也建立了一个自治的反洗钱行政管理当局。该机构也是对所取得的数据进行分析处理，但它与众不同的是，评价交易是否可疑基于一套客观标准，这一标准由司法部列举并定期更新。

2、设置附属性的专门机构。这种模式根据附属对象不同，可以分为以下几类。

有的国家将专门机构附设在警察部门等反洗钱上游犯罪的机构中。这种方式有许多优点，因为警察部门本身已设立了处理金融调查事务的机构，所以反洗钱机构能够很快设立，运行成本也较低，如英国。1987 年英国在国家毒品情报机构设立了一个金融处，1992 年国家刑事情报局代替国家毒品情报机构时，该局设立了国家经济犯罪处，并在该处下设处理金融信息小组。该小组的职能是集中并筛选可疑报告，并向政府和银行提出反洗钱的政策措施，负责开发洗钱数据分析策略。同时，该小组还负责培训职业人员，以提高其识别洗钱的意识和水平。此外，加拿大、德国、瑞典、奥地利、芬兰也选择了在警察系统内设立反洗钱的专门机构。但具体到某个国家，因政策授予的权限不同，这些专门机构在反洗钱中所发挥的作用也大不相同。

有的国家将专门机构附设在司法部门内，这种设置多数存在于大陆法系国家。在这些

国家，司法部门（实际大多为检察机关）具有刑事诉讼的监控权和刑事调查权。葡萄牙、丹麦、冰岛、卢森堡、墨西哥均选择了这一方式。

还有的国家将专门机构附设在其他机构内，如附设在金融管理部门中，意大利将反洗钱职责直接赋予政府的专门机构——外汇管理局(简称 UIC)，与国际收支统计监测相结合。外汇管理局局长由意大利中央银行行长亲自兼任。意大利的经验表明，从工作领域工作方式上看，外汇管理局具有承担反洗钱工作比较有利的条件。意大利外汇管理局对该职责的良好履行也初步证实了这种方式的可行性。

当然并不是所有国家都设立反洗钱的专门机构，很多国家就是以类似“联席会议”的形式，由与反洗钱有关的机构派出代表，定期召开会议来解决反洗钱中所遇到的重要问题。我国目前就参照采纳了这种工作机制。

二、中国反洗钱实践存在的主要不足

（一）、立法设计缺乏战略统筹，反洗钱法立法滞后，行业规定与法律脱节。到目前为止，专门针对反洗钱而设定的法规只有人民银行颁布的“一规两法”，然而，“一规两法”的行业规定毕竟代替不了国家大法。

（二）、人民银行颁布的“一规两法”功能局限，未能涵盖全部的金融机构。如《金融机构反洗钱规定》只适用于人民银行批准设立的金融机构，并不包括保险、证券等机构。而《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》则适用于我国境内经营外汇业务的所有金融机构，还包括了保险、证券和基金等金融机构。另外人民银行制定的规定和办法仅对于金融机构具有约束力，而不适用于其他部门。

（三）、反洗钱的监管效率不高，信息利用率低。根据规定，金融机构的大额交易和可疑交易（人民币可疑交易类型 15 种，外汇可疑交易类型 58 种，合计 73 种）需依照人民币和外汇的区别分别报当地的人民银行和外管局，加之目前可疑支付交易的识别和上报仍然多停留在人工判断和筛选的层面，这就使得信息传递慢，利用效率低。而由于各金融单位对反洗钱的重视程度不尽一致，内部培训的力度不等，前台操作的职员责任心、业务素质参差不齐，更使得上报的交易信息数量不等，准确性、有效性、及时性大打折扣。

（四）、组织架构存在天然缺陷，高效有力的、科学的和协调的反洗钱监管体系尚未形成。虽然国务院于 2003 年 5 月决定由中国人民银行承担国家反洗钱工作，明确中国人民银行是中国反洗钱工作的主管部门。同年 12 月，全国人大常委会也修订《中国人民银行法》，授权中国人民银行承担“指导和部署金融业反洗钱工作，负责反洗钱资金监测”的法定职责，但这更多地仅仅体现了行政授权，而且人大对央行在反洗钱工作职责方面的明确范围也仅仅局限在“金融业”，并没有对央行作出法律层面上的全面授权。由于缺乏法律明确规定的反洗钱主管部门及规范各部门、机构在反洗钱和反恐融资领域中的职责划分，各相关部门之间缺乏有效的配合机制，从而无法真正形成包括金融领域在内的整个社会的行之有效的反洗钱监管体系。虽然中国人民银行作为牵头单位组织建立了由最高人民法院、最高人民检察院、国务院办公厅、公安部、外交部、财政部、司法部、银监会、证监会和保监会等 23 个部门参加的反洗钱工作部际联席会议制度和金融监管部门反洗钱工作协调机制，但在实际工作中，央行对下辖的金融机构在反洗钱监管方面是强而有力的，而对金融系统以外的领域和行业主管部门在反洗钱的监督和管理方面则往往显得力不从心，干预力、强制力明显不够。

笔者认为，仅仅通过行政授权，让央行承担起几乎涉及社会各个领域、各个部门的国家反洗钱工作是勉为其难的。组织架构的不合理、不科学必然导致监管力度的弱化，效率的低下和资源配置的浪费。同时，组织架构的问题也是导致其他一切问题的主要根源，包括反洗钱立法等问题。也就是说，国家反洗钱战略、反洗钱组织架构的建立原则及标准得

不到明确和科学设计的话，反洗钱立法及相关法律条款的修订也就失去了指导性的依托。

三、欧美模式对完善我国反洗钱组织架构建设的启示

（一）、反洗钱组织框架的建立原则

通过分析，我们不难看出，欧美国家的反洗钱组织框架不管以何种模式建立，有一点是相同的，即它们都是以有效性和合理性为指针。尽管各国对洗钱犯罪的认定不同，反洗钱的范围也有所不同，但在建立反洗钱组织体系时，各国始终把有效打击本国所认定的洗钱活动置于非常重要的位置。同时，各国都十分注重合理配置反洗钱活动中人力、物力和财力资源，以提高反洗钱活动的效益和质量。

（二）、反洗钱组织框架发挥作用的前提

总结欧美发达国家的反洗钱经验，有效的反洗钱组织框架应该符合三个最基本的要求：各机构职能清楚，分工明确；各机构紧密协调配合，包括机构之间的纵向配合和横向配合；各机构信息数据的迅速处理、分析和传递。

针对我国的反洗钱实践和现行的反洗钱组织架构，参照欧美国家的做法，笔者觉得我国要借鉴人家的长处，改革和完善我国的反洗钱组织架构，以更有效地打击洗钱犯罪。

（三）、我国反洗钱组织架构改革和完善的模式选择

借鉴欧美的做法，笔者以为可通过采纳或部分采纳以下模式来改革和完善我国的反洗钱组织架构。

模式一：维持现行的组织架构，通过国家《反洗钱法》的制定，在法律上全面授权央行负责全国的反洗钱工作，即明确以央行为中国反洗钱工作的主管部门。在国务院领导下，由央行会同相关部门，制定国家反洗钱的重要方针、政策，制定国家反洗钱国际合作的政策措施，制定涉及公安部、海关总署、税务总局、银监会、证监会、保监会、外汇局等诸多部门和专设机构的反洗钱指引，统一金融系统反洗钱的制度、程序和规则；协调各部门、动员全社会开展反洗钱工作。赋予央行反洗钱局必要的对包括金融系统在内的各部门、各单位的反洗钱常规监管工作或任何一个涉嫌洗钱犯罪单位的直接干预权、调查权和行政处罚权。这种模式的最大好处是，实施快捷简便，操作成本低，突出了金融系统作为反洗钱的主体和主阵地，架构变动小，反洗钱的监管力度和协调力度强。

模式二：将现行的央行反洗钱局、反洗钱监测分析中心平移至国家财政部。财政系一国的经济中枢，将反洗钱局设于其中也名正言顺。同样，通过法律的全面授权使其拥有反洗钱监管的权力和职责。采用这一模式的优点是，与通行的国际反洗钱组织模式相一致，利于工作效率的提高；同时由于财政部本身所具有的管辖范围广泛、协调手段多而强等特点使得反洗钱机构的执行力和协调力大大加强，从而使得反洗钱的效力大大增加；反洗钱局和反洗钱监测分析中心的运作经费也便于落实；这一模式的采纳也在一定程度上使得央行与银监会就对金融机构的直接监管这一职能的分工趋于明晰。

模式三：将现行的央行反洗钱局、反洗钱监测分析中心平移至最高人民检察院。这一模式的长处是，由于检察机关的独立性有制度保障，而且它对是否提起诉讼有裁量权，这有利于其筛选可疑的交易报告，所以反洗钱机构附设其中也非常便于开展工作。又由于最高检是国家的一级执法机关，执行对反洗钱工作的监管具备足够的强制力和威慑力，独立，公正具有相当的保证，因此在对外协调方面，目前存在的协调乏力的情形也会少得多。同时节省实施的时间和成本。而主管反洗钱工作的仍然可以由熟悉金融的专家和领导担任，这与金融机构是反洗钱的主要领域并不矛盾。

模式四：在国务院下面新成立一个完全独立的反洗钱机构或将央行反洗钱局、反洗钱监测分析中心从现在的单位中独立出来，直接由一位副总理领导。这一模式的特点是事权高度集中，高度专业，高度权威，有利于维护反洗钱工作的公正与独立。但这种模式的主要不足

是运作成本高，协调面太广。在欧美，这样的模式也只适用于一些人口少，地域小，机构精的国家。而从我国精兵简政的政府改革角度考虑，这种模式既不经济，同时也未必高效。

综上分析，每一模式都有其优点和不足，但从我国目前的反洗钱形势来看，反洗钱工作时不我待，接受并通过 FATF 的全面评估也显得日益紧迫，争取早日成为 FATF 的正式成员事关中国反洗钱工作能否在国际上取得突破性进展的大计，因此，考虑到近期效率和长远效果，笔者认为第一种模式是目前我国反洗钱组织架构改革的最佳选择。

参考文献：

- [1] 章彰、傅巧灵：《洗钱反洗钱》，经济日报出版社，2003 年 4 月。
- [2] 王定元、宋海林：“货币流通与反洗钱制度——德国、意大利考察的启示”，《南京经济学院学报》，2001 年第 2 期。
- [3] 颜江洪：“法美反洗钱机制对我国的启示”，《中国外汇管理》2002 年 9 月。
- [4] 刘泽华：“对完善我国金融机构反洗钱制度的若干建议”，《中国金融半月刊》，2003 年 19 期。
- [5] 中国人民银行赴意大利、西班牙代表团：“欧元流通后的央行监管、中小企业贷款和反洗钱机制”，《金融研究》，2002 年第 5 期（总 263 期）。
- [6] 罗贺飞：“关于改进我国反洗钱工作的几点思考”，《金融与经济》2004 年第 2 期。
- [7] 杨练：“中国欲牵手 FATF 反洗钱立法亟待突破”，《证券市场周刊》，2005 年 10 月 13 日。
- [8] 2001 年中国人民银行《金融业反洗钱框架制度构建研究》课题组：“中国金融业反洗钱框架制度构建研究”（上）（下），《济南金融》，2003 年 2 月号，3 月号。

(作者系复旦大学世界经济研究所博士研究生，复旦大学中国反洗钱研究中心秘书长)

欧盟移民政策一体化过程中的非法移民问题

竺健平

内容提要 欧盟国家缺乏统一、专门的反非法移民部门，并且由于各地区非法移民状况的不一致造成各自为战的局面，这就给非法移民和专门组织偷渡的犯罪集团以可乘之机。1997年欧盟《阿姆斯特丹条约》首次提出移民政策合作的构想，1999年芬兰坦佩雷欧盟峰会决定加强在避难和移民政策方面的合作，但收效不大。2000年的“多佛”惨案等一系列事件促使欧盟各国在移民政策上进一步加强合作，就严厉打击非法移民的措施达成一致，从而拉开了欧盟收紧移民政策的序幕。与此同时，欧盟也启动了“欧盟绿卡”制度，吸纳“合法移民”，以满足欧盟对劳动力的需求，提升欧盟的经济竞争力。

关键词 欧盟 非法移民 移民政策 一体化

提到“多佛”，对很多人来说记忆将回到5年前发生在英国的那桩惨案，而对旅欧华人来说它更象是一个伤口——2000年6月18日深夜，一名海关人员在对一辆进入英国多佛港的荷兰长途货运卡车进行例行检查时，发现了成堆成堆的尸体，总数达到58具。这些被活活窒息而死的人都是来自中国南方沿海的非法偷渡客。荷兰籍货车司机交待，由于通过英吉利海峡需要坐6个小时的渡轮，他为了“万无一失”竟将货车里惟一个通风口关闭，使整个车厢处于密封状态。而这一行为直接导致了58名偷渡者的惨死。

多佛港的惨剧不堪回首，它所引起的震动却至今余波不息。

不仅偷渡客们多年来不惜以高额借债、甚至生命为代价——据报道，这批偷渡者每人的“路费”高达20万法郎（约3万欧元），行程9000公里，沿途还要经过许多关卡和磨难——前赴后继远渡重洋的偷渡者的动机及其根源值得人们深思；同时，近年来，非法移民问题对欧洲社会稳定、经济发展、就业市场造成的威胁，愈演愈烈的偷渡潮对欧洲移民政策的冲击，欧洲各国极右势力与仇外排外势力的抬头，迫使欧洲各国调整移民政策和欧盟移民政策一体化等问题同样引人注目。

偷渡：“另类移民”之路

据国际移民组织报告显示，全球非法移民正以每年约300万的速度增加，而实际数字可能远远超出这个统计。从全球看，当前非法移民的流向基本呈单向进行，非法移民的来源主要是亚非拉地区，主要流向是发达国家地区，依次为北美、西欧、大洋洲。

中国人有着悠久的海外移民历史，但出现非法移民问题只是最近二十年的事情。20世纪最后二十年，随着中国国门的打开和一批批同胞涌向外面的世界，“偷渡”这一现象才渐渐进入人们的视野。据统计，1978~1995年，我国海外移民平均每年为10万~18万人，其中非法移民约占20%。真正偷渡成功者（包括在海外抓获者）约每年两万人。中国特别是在东南沿海地区形成了一股偷渡“热潮”，主要来自福建、浙江、广东等地，其中福建尤其突出。近年来，其他省份如山东、东北等地部分人也加入非法移民队伍。

发达欧洲国家继北美地区之后成为我国非法移民的第二个主要目的地。通往欧洲的偷渡者主要来自温州、青田等东南沿海地区，他们基本上通过陆路和水路偷渡。通往欧洲的路线主要有：东路经保加利亚、罗马尼亚、波兰等国，或在土耳其穿越博斯普鲁斯海峡进入；西路经摩洛哥，穿越直布罗陀海峡，在意大利西西里岛，或者西班牙海岸、地中海沿岸登陆。

¹在欧洲，华人偷渡者主要分布在英国、法国、德国、意大利等西欧发达国家，其人数迄今尚没有一个正式的统计。他们主要从事两种行业：餐饮和制衣制皮业。

当然，在欧洲，与每年从非洲和东欧一些国家拥向西欧的几十万非法移民相比较，来自中国的非法移民只能算沧海一粟，以1999年向欧洲申请难民身份的非法移民来源分布为例：中国人仅占2.8%。然而以福建华人为主角的“多佛惨案”却以其悲惨之最在欧洲非法移民史上烙刻下极其沉重的一笔。当时在相当一段时间内，惨案都是欧洲各大报纸电视的头版新闻。

为什么会出现这种非法移民从第三世界国家单向流向发达国家的现象？

从非法移民方面看，第一，世界经济发展不均衡、全球范围内的财富差距是直接因素，而全球化又加剧了这种差距的进一步拉大——发展中国家打开了国门，出于对发达国家种种优越生活的闻知和羡慕，对脱离贫困、提高经济水平的渴望就成了非法移民形成的基本动因；其次，政治文化方面如宗教种族争斗、战乱、社会动荡也是非法移民形成的因素；再次，现代信息、交通、通讯手段的迅速发展，国与国之间的交往进一步密切，使得人们对传统的地缘、血缘关系认识淡化，成为进一步促进非法移民的动力。

同时，从非法移民目的地国家方面看，非法移民不断增多也与发达国家自身矛盾的移民政策有很大关系。如欧洲很多国家缺乏统一、专门的反对非法移民部门，并且由于各地区非法移民状况的不一致造成各自为战的局面，这就给非法移民和专门组织偷渡的犯罪集团以可乘之机。另外，部分西方国家出于政治和意识形态等方面的考虑，对申请难民身份或要求政治避难的非法移民采取了包庇纵容态度，使得一些非法移民谋取通过难民的身份或非法或合法地居留下来。²再者，西方部分国家企业为劳动力短缺或降低生产成本雇佣相对低廉的非法劳工，也为非法移民提供了方便。

此外，西欧国家对偷渡组织者的量刑轻微也从另一角度助长了这一现象的猖獗。2002年4月2日，“多佛惨案”中的荷兰籍货车司机在伦敦被以过失杀人和组织偷渡两个罪名判处入狱14年，其中因过失杀人判6年，组织偷渡判8年，而这在欧洲已是属于重刑。根据联合国估计，在全世界范围内，每年非法移民贸易的金额在100~150亿美元之间，几乎赶上毒品贸易。然而虽然它所得利润极其高昂，但其组织者所冒的风险和所受的惩罚程度却远较毒品贩子为小，也远远小于组织贩卖妇女卖淫和贩卖儿童的犯罪分子。³各国现有法律的定性似乎为这种罪恶行为提供了“低风险、高利润”的保障。

大赦：非法移民“欧罗巴”之梦的实现

欧洲的所有发达国家，在打击偷渡并驱逐非法移民的同时也制定了在一定条件下接纳非法移民的法律。除了制定常规性的身份合法化的法律条文外，西欧各国如法国、意大利、西班牙、希腊、葡萄牙等也不定期地进行非法移民身份大赦。每当一国大赦之时，在取消了国境边界签证的西欧其它各国便会产生非法移民的流动潮，涌向进行大赦之国。因此，大赦似乎难免“鼓励”非法移民之嫌。

比如2005年2月，西班牙政府又一次进行了大规模非法移民身份合法化程序——为期3个月的大赦。据西班牙官方披露，在规定的“大赦”期内，共收到了70万份非法移民的居留和工作申请，90%以上的申请可能会得到批准。西班牙这项与欧盟加强控制移民入境政策背道而驰的措施遭到德国和荷兰等欧盟国家的批评。在西班牙右派人民党反对的理由是称这

¹ 钰龙：“拾贝者引出的话题：非法移民与偷渡”，《世界知识》二00四年第五期。

² 钰龙：“拾贝者引出的话题：非法移民与偷渡”，《世界知识》二00四年第五期。

³ 王方辉：《去巴黎当华侨》P.362，世界知识出版社，二00四年五月。

项措施对非法移民将带来“呼唤效应”。为此，合法化程序期间内，西班牙与法国当局合作，在边境设立了特别检查措施。

据统计，虽然西班牙的移民人数仅占总人口的 2.5%，但近年来非法移民的增长速度却十分惊人，已从 1999 年的 1 万人增加到 2001 年的 25 万人，西班牙共有 160 多万非法移民。政府认为，给非法移民合法身份，既可以解决大量的“黑人”问题，又可以打击地下经济，增加税收，有利于社会治安的好转和社会稳定，也能缓解国内劳工队伍不足的矛盾。

对于 2005 年 9 月希腊进行的大赦行动，据《中希时报》分析，希腊政府大赦非法移民主要有两个原因：一是希腊社会老龄化严重，缺乏劳动力资源，而大赦非法移民是补充社会劳动力，促进社会生产持续发展的有效办法。另一个原因是为了有效发掘地下经济，增加社会保险收入。

从以上发生在 2005 年的两起大赦不难让人感到，有关国家虽表示“出于无奈”，但事实上却呈现了“双赢”的结果，发布大赦的政府既补充了合法劳动力、增加了税收收入、减少了社会不安定因素，非法移民也得以实现了“欧罗巴之梦”。

欧洲国家虽称打击非法移民对他们来说是一场战争，但这是一场有底线的战争⁴。这个底线是什么呢？这就是法国人所说的“不能造成人道主义惨剧”。他们的法律规定，未成年人是不能被驱逐出境的，要驱逐出境必须等到 18 岁之后；如果说一对非法移民夫妇有了未成年的孩子，那么政府就不能把父母驱逐出境，因为那样就拆散了家庭、破坏了孩子的家庭幸福。于是，法律的执行就陷入了两难境地。

上世纪最后 20 年，法国实行了三次大赦。最近一次是 1997 年“身份合法化特赦条例”，即“6-24 通告”。在 1997 年 6 月至 1998 年年底结束的这次大赦中，法国共有 14.3 万无证者提出申请，有 7 万多人获得批准，批准率为 50%，为历次大赦之最。其中，共有 1 万左右中国人提出申请，有 7500 人左右获得批准（几乎囊括了当时在法国生活的温州黑移民），批准率为 75%，为法国所有外国移民社团之冠。究其原因，是这次大赦的条件强调家庭生活，相比来自非洲和东欧的以单身汉为多的移民团体而言，温州黑移民来法后即结婚生子的战略显然很有先见之明⁵。1997 年后，按照法国法律，一个非法移民如果可以证明自己在法国连续生活了十年，将可以获得身份的合法化。

从有关统计数据显而易见的是，每次大赦过后的次年，该国的非法移民人数会上升，该国非法移民申请政治避难的人数会上升，因为大赦无疑向非法移民说明并“鼓励”着：合法身份的实现并非遥遥无期，希望总是会不断出现的。

移民问题的挑战：欧盟移民政策一体化与政策趋紧

“多佛惨案”事发当日，正值西欧各国首脑在葡萄牙北部费拉举行欧盟高峰会议。震惊之余，峰会专门就惨案起草了一份联合声明，声明强调，所有欧盟成员国将加强合作，在整个欧盟范围严厉打击贩运偷渡客牟利的跨边界犯罪活动。据欧盟和国际移民组织估计，1990 年欧洲有非法移民 200 万，2001 年上升到 300 万，目前的势头仍然很猛，每年以 50 万的速度增加着。所以惨案之后，各国的移民限制政策并没有任何松动，反而是直接加强了对所有可能输送非法移民的载重车的检查，以及加重了对输送非法移民的司机的刑事惩处和罚金。

欧盟各国都独立制定了不同的移民政策，在欧盟内部国境边界签证取消之后，每个成员国的移民措施就会对邻国产生直接影响。比如，西班牙进行了大赦，那么法国政府就会增

⁴ 葛军：“非法移民：人生的一场赌博”，《世界知识》二 00 四年第五期。

⁵ 王方辉：《去巴黎当华侨》P.276，世界知识出版社，二 00 四年五月。

加非法移民上街游行示威的压力；移民压力较小的希腊如果放宽签证发放，或者意大利稍放松边境巡逻，那么就会导致法国和德国街头非法移民数量增多；而意大利，因为地理上的原因位于来自东欧的非法移民潮的首选之地，海岸线又长达七、八千公里，仅2004年就有1万4千名非法移民抢滩，该年用于打击非法移民的开支高达1.15亿欧元，在意大利欲守欧洲大门而力不从心之时，其外交部长菲尼于2005年10月27日呼吁欧盟采取必要措施，帮助其解决目前面临的非法移民危机。随着非法移民所带来的现实压力和心理压力的越来越大，欧盟试图建立一个统一的对移民问题的认识和政策框架，以作为相互协调各国有关法律的基础和出发点。

此外，近年来由于极右势力与仇外排外势力的抬头——法国极右分子勒庞在总统首轮选举入围而在欧盟诸国产产生强烈的“政治地震”，他的主要竞选纲领是“将法国的全部外来移民赶出去”，实现“零移民”；荷兰富图恩名单党同样以反移民为旗帜，在荷兰政坛“脱颖而出”，成为荷兰的第二大党；在丹麦、奥地利和德国等国家，极右势力也都异口同声地大喊“反移民”的口号——也迫使欧盟移民政策一体化问题更加迫切地提上日程。

但近年来，欧盟移民政策一体化却进展缓慢。1997年欧盟《阿姆斯特丹条约》首次提出移民政策合作的构想，1999年芬兰坦佩雷欧盟峰会决定加强在避难和移民政策方面的合作，但收效不大。迄今取得进展的只有警察合作，欧盟有了警察“资料交换信息系统”，它在监控移民方面发挥了作用，但在司法领域的合作仍未见进展，因为避难批准权、难民庇护权等也涉及国家主权，各有各的考虑。⁶2002年欧盟西班牙塞维利亚首脑会议的重点是愈演愈烈的非法移民问题。与会领导人经过两天的激烈讨论，最终克服了巨大分歧，就严厉打击非法移民的措施达成一致，从而拉开了欧盟收紧移民政策的序幕。

近年来，在整个欧洲，各国都在着手修改移民法：家庭团聚的条件更加苛刻；避难申请被驳回者将在最短时间内被驱逐出境；严厉打击蛇头，等等。英国、瑞典、芬兰与荷兰起草了更具限制性的移民草案，比利时、西班牙和希腊也在非法移民问题上趋于强硬，意大利右翼政府更准备大量驱逐没有合法身份的外来移民。总之，欧盟在非法移民问题上的态度整体趋硬。

但也有欧盟官员指出，难民和非法移民问题屡禁不止，在于欧盟本身有劳动力需求。联合国《人口替代》报告曾指出，一个新的移民潮有可能解决欧洲出生率下降和人口老化带来的“人口赤字”问题。今天的欧洲面临着诸多难题：劳动市场结构不合理，技术人才缺乏；人口老龄化；人的寿命延长和出生率下降等。另据欧盟统计局2005年10月4日公布的数字显示，欧盟25国和欧元区12国今年8月份的平均失业率分别为8.7%和8.6%，远远高于日本和美国同期的失业率；今年8月份欧元区12国的失业人数达到1260万，而欧盟25国的总失业人口为1880万。⁷因此，在“人口赤字”和高失业率并存的欧洲，如何引进国外专业技术人才，同时又顾全本国人就业、降低失业率，如何收紧移民政策、杜绝非法移民，同时兼顾欧盟一体化进程对统一协调移民问题的要求，是欧盟诸国需要解决的一个棘手问题。

2005年1月11日，欧盟委员会发表了一份名为《欧盟管理经济移民方法》的绿皮书，迈出了实施“欧盟绿卡”的第一步⁸，希望这也是合理解决上述问题的第一步。欧盟委员会在这份绿皮书中罗列了推出“欧盟绿卡”的几大理由：其一，欧洲人口老龄化明显，劳动力严重短缺（据欧盟估计，以现有的移民流入速度，欧盟25国在2010年至2030年间的就业人口将减少约2000万人）。其二，经济移民，特别是高科技人才的引入，将增强欧洲经济的创新精神和活力，提高欧洲经济的竞争力。其三，由于欧盟一体化的发展和欧盟国家边界的消失，

⁶ “人民视点·国际：欧洲移民政策将走向何方？”，人民网，二00二年八月二十九日。

⁷ “欧元区12国8月份失业率回升 人数达到1260万”，人民网，二00五年十月四日。

⁸ 田帆：“欧盟绿卡即将推出：欧洲与美国移民政策探析”，《环球》杂志二00五年第十一期。

移民不再是单个成员国的“家务事”，建立一个统一协调的经济移民处理程序和管理方法，将大大提高欧盟处理移民问题的效率和透明度。

结 语

虽然非法移民从世界范围来说是单向流动行为，但随着全球化进程的深入，这个问题显然已非个别国家、个别组织能够独立寻求解决，而进入了国际间、国家间、南北间协商合作的范畴。

日趋严重的非法移民问题同样已引起了中国政府的高度关注。在法律条文方面，1994年，全国人大做出《关于严惩组织、运送他人偷越国（边）境犯罪的补充规定》，1997年的新《刑法》对偷渡行为作出严厉惩罚的规定。在打击非法移民方面，中国警方、边防、海关部门在护照检查、出入境检查、边防关口的检查等方面加大了执法力度，力图堵住偷渡源头；旅游、劳务出口、出入境管理部门均采取相应措施，加强对偷渡嫌疑人员的监控力度。与此同时，中国也与许多地区组织如东盟、国际刑警组织、世界劳工组织等加强联系与合作，就非法移民等问题达成了多项共识，也采取了许多行动与措施。

2000年10月，多佛惨案发生后，中国国务院总理朱镕基在北京与欧盟轮值主席国法国总统希拉克和欧盟委员会主席普罗迪举行了第三次中欧领导人会晤，双方第一次涉及了贩卖人口和非法移民的议题。2001年9月，在比利时布鲁塞尔举行的第四次中欧领导人会晤、2002年9月在丹麦哥本哈根举行的第五次中欧领导人会晤中，双方就进一步加强人权对话、共同打击贩卖人口和非法移民等问题进行了磋商，并在会后都发表了联合新闻公报。在非法移民问题上的合作是中国与欧盟多次会谈的一个重点，这是在人权问题上进行的富有成果的对话的结果。

从长远看，移民问题专家皮卡尔认为，中国非法移民问题将随着中国国内状况的全面改善而缓解。因为“偷渡客将逐渐意识到，冒生命危险偷渡、在国外长期过着担心害怕的非法居留生活，还不如利用中国经济蓬勃发展所提供的机会改善生活”。⁹

但同时应该看到，当前不少西方国家由于意识形态方面的考虑和法制上的漏洞，导致非法移民以政治避难为由纷纷前往，进而达到居留目的，这是助长国际社会非法移民泛滥势头的一个重要原因，也是国际社会难于解决非法移民问题的症结所在。中国外交部领事司司长罗田广在接受采访时曾指出：“我们多次在多边的国际场合强调我们反对政治庇护的原则立场，避免出现非法移民政治化的问题”。¹⁰

参考文献：

- [1] 王方辉：《去巴黎当华侨》，世界知识出版社，二00四年五月
- [2] 钰龙：“拾贝者引出的话题：非法移民与偷渡”，《世界知识》二00四年第五期
- [3] 葛军：葛军：“非法移民：人生的一场赌博”，《世界知识》二00四年第五期
- [4] “人民视点·国际：欧洲移民政策将走向何方？”，人民网，二00二年八月二十九日
- [5] “欧元区12国8月份失业率回升 人数达到1260万”， 人民网，二00五年十月四日

⁹ 刘芳：“法国客：法国人的爱国主义”，《环球》杂志二00四年第十三期。

¹⁰ 葛军：“非法移民，既是违法者也是受害者——访外交部领事司司长罗田广”，《世界知识》二00四年第五期。

[6]田帆：“欧盟绿卡即将推出：欧洲与美国移民政策探析”，《环球》杂志二〇〇五年第十一期

[7]葛军：“非法移民，既是违法者也是受害者——访外交部领事司司长罗田广”，《世界知识》二〇〇四年第五期

[8]刘芳：“法国客：法国人的爱国主义”，《环球》杂志二〇〇四年第十三期

[9]宋全成：《移民政策中的国家主权转让与欧洲一体化》，2000.5

(作者系复旦大学 2003 级国际关系硕士班硕士)

欧盟的合法性模式：从标准运用到标准形成

郭 婷

内容提要 对欧盟陷入“民主赤字”的判断存在着这样的误区，即用现代民主国家的合法性原则来判断欧盟的合法性。对欧盟合法性的探讨应该从标准运用转变为标准的形成，本文分析了在欧盟层次上正在形成的一些新的标准：间接合法性、直接合法性、技术合法性和程序合法性原则，然而任何单一的原则都无法为欧盟提供充足的合法性支持。欧盟正在形成多重合法性原则相结合的合法性模式，这是一个不断发展的长期过程。

关键词 欧盟 合法性 民主赤字 标准形成

一、问题的由来

2005年举行的法国和荷兰的全民公决相继否决了《欧盟宪法条约》，原本困难重重的欧盟制宪进程再次遭遇危机，也预示着欧盟合法化进程的步履维艰。欧盟制宪的初衷之一就是建立获得欧洲公民直接授权的超国家层次上的宪法，为欧盟机构及其运作提供牢固的法理基础，这一进程的受挫是否再次意味着欧盟已身陷“民主赤字”的危机？欧盟的合法性现状如何又该采用什么样的标准进行评判？

马克斯·韦伯认为合法性是公众对权威的自愿服从，传统上合法性的原则总是同经验的政治体系建立了一一对应的关系，“神权政治、贵族政治、技术专家政治和民主政治分别地来自这些信念，即统治的合法性来自上帝，来自出身，来自拥有人类特殊的才能或是来自人民。”¹¹对于欧盟合法性的讨论必须首先对一些假设前提进行思考：“民主赤字”中的“民主”是以什么样的政治体为参照物的，具有什么样的标准？欧盟是一个什么样的政治体？现代民族国家的合法性标准是否可以完全适用于欧盟还是需要建立新的合法性原则？它的合法性又是否适用于传统的一一对应的原则？

二、合法性的判定：标准运用抑或标准形成？

贾恩多梅尼格·马琼区分了“标准运用”(standard-using)和“标准形成”(standard-setting)两个概念，“标准运用是根据已有基准来衡量行为多方面维度的技术工作”¹²，而“标准形成是一个商讨的过程，每个人都可以提出认为合适的标准并劝说影响别人接受该标准。”¹³不同的观点和假设都可能相互协商影响到最终标准的形成。在衡量欧盟的合法性时，人们常常不自觉地运用标准，用现代民主国家的合法性原则来判断欧盟的合法性，因此有必要先对国内合法性进行总结。

(一) 现代民主国家政府的合法性

欧洲近代形成的自由民主的观念是西欧各国的国家机构汲取合法性的基础，戴维·贝坦姆和克里斯多芬·洛德认为自由民主模式的合法性有三个维度，第一个维度是法理性(legality)，“成文的宪法规定了权力机构的界限，它的职权范围、任期、任命和撤销方式等等，并且由独立的法院判决和实施”¹⁴，政府的行为必须符合宪法和法律。这个维度称作法理或者程序合法性。第二个维度是自由民主的核心理念：人民主权和政府的合目的性。人民主权即人民是政治权力的唯一合法性来源，并由此延伸出几个民主标准：通过选举机制授权

¹¹ Christopher Lord and Paul Magnette, 'Creative disagreement about legitimacy in the EU' JCMS2004 volume 42, number 1, pp184.

¹² Giandomenico Majone, "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, March 1998, pp5.

¹³ 同上。

¹⁴ David Beetham and Christopher Lord. "Legitimacy and the EU", London; New York: Longman, 1998, pp5.

政府、议会代表制和负责制。政府的合目的性是从政府的功能来考察的，即政府的目的是保护公民的生命、自由、财产权利，提高公民的经济福利等等。如果政府出现功能失败，公民能够通过程序撤销该政府。第三个维度是合法化，合法化是指“服从者通过行动和仪式确认对权威的赞同、确认或者承认。”¹⁵ 这些行动公开地授予和承认权威的合法性。在自由民主模式中，合法化是通过普选来任命政府，即除少数例外的所有成年公民都有投票资格参加选举，经由选举程序政府获得了人民的授权认可从而具备了合法性。

戴维·贝坦姆和克里斯多芬·洛德的自由民主合法性模式关注权力由人民转移到国家机构。此外，自由民主合法性模式的理念也体现在国家在政策制定方面的一些原则，特别是多数主义原则（Majoritarian standards）上；其次政府在制定政策过程中还须符合一般的民主原则和价值，例如公开性、透明性和民主参与，也需要为实现这些价值提供相应的渠道和机制。

（二）自由民主标准下的欧盟合法性缺失

如果根据民族国家的自由民主模式去衡量欧盟的合法性，那么欧盟存在着明显的民主赤字。第一，“欧盟层面的公众认同尚未形成，缺乏欧盟民主直接实施的条件”¹⁶。第二，“欧盟的合法性是来自依据国家间条约让渡的部分主权，而不是来自欧洲公民赋予的权力。”¹⁷ 欧盟制宪的进程要远远落后于机构扩权的进程。第三，欧盟机构的合法性不足。欧洲议会是欧盟体制中唯一的直选机构，但是缺少足够的立法权和监督权。第四，立法和政策制定过程存在民主缺失。欧盟委员会拥有立法动议权和制定实施细则的权力，但是欧盟委员会由技术官僚组成，决策机制遵从“非多数主义”的原则，决策过程近乎封闭，缺乏透明度。

（三）从标准运用到标准形成

可是，简单地运用成员国的合法性标准是不能得出正确的判断。原因在于：首先，标准实施的对象有很大区别。欧盟是一个“自成一格的实体（*sui generis*）”¹⁸，兼具政府间主义、超国家政体和多层次治理的性质，不能同国家机构进行简单的类比。欧盟架构的特点是“无法将职能套在特定的机构上。因此，欧共体没有立法机关只有立法过程，不同的政治机构在立法过程中发挥不同的作用。”¹⁹ 在欧盟的机构之间存在着与国家不同方式的权力分享和相互制衡。

其次，欧盟只是具有“有限能力”，贾德莫尼戈·马琼认为，“共同体没有类似民族国家具有的征税和分配税收的权力。”“它只能承担有限的政策”²⁰ 从政策的执行角度看，“90%以上的执法能力仍在成员国手中，更没有警察和军队等强制能力。”²¹ 形成合法性标准动因之一是为了避免权力滥用，而对于欧共体这样资源和能力有限的体系来说其合法性标准也必定是不一样的。此外，从权限的范围来看，欧盟超国家机构在立法和政策上的重大权限主要集中在第一支柱即建设内部统一市场，在第二和第三支柱主要是政府间主义的。

再次，自由民主的“人民主权”不能完全适用欧盟社会。国家的公民认同和忠诚是根植于共同的历史建立起来的，可是欧洲公民认同尚在发展的过程中，依靠的是“建构欧洲公民的身份和对共同的政治未来达成协定”²²。欧盟层次的认同和忠诚还处在萌芽期，依靠着对未来的期许，从“欧洲公民”转移合法性至欧盟机构注定是欠缺的。

事实上，欧盟正在处于形成新的合法性标准的过程中，欧盟成员国对合法性会有各自不

¹⁵ 同上，pp7.

¹⁶ 李巍，《如何认识欧盟的“民主赤字”问题》，《欧洲》2002年第6期，第61页。

¹⁷ 杨豫，《欧洲政治一体化的进程：历史和回顾》，《欧洲》2002年第5期，第9页。

¹⁸ 同上，第8页。转引自 Beate Kohler-Koch, “The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in EU”, in Sverker Gustacsson and Leif Lewin ed., *The Future of Nation State*, London, 1996.

¹⁹ Giandomenico Majone, “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, March 1998, pp. 8.

²⁰ 同上，pp. 10.

²¹

²² David Beetham and Christopher Lord. “Legitimacy and the EU”, London; New York: Longman, 1998, pp29.

同的理解,对欧盟合法性标准的建立也会产生不同的设想,这需要相互协商来达成共同观念。

三、欧盟合法性的多重模式

关于欧盟的合法性原则有着众多的意见和观点,也提供了多种的合法性模式,然而,任何单一的模式都无法充分为欧盟机构及其政策提供充足的合法性,似乎打破了历史上合法性与政治体系一一对应的传统模式,而是正在形成多种合法性相互结合相互补充的新的范式。这些合法性原则主要是间接合法性(indirect legitimacy)、直接合法性(direct legitimacy)、技术合法性(technocratic legitimacy)和程序合法性(procedural legitimacy)。

(一) 作为国际组织的间接合法性

从输入的角度来看,这种合法性首先是由成员国提供的。国家间所签订的条约和协议为欧盟提供了存在的法理基础,在这些条约中规定,成员国政府将某些权力和责任让渡给共同体,而这些条约在国内议会得到通过最终完成了合法性从成员国政府到欧盟层次的转移。另外,政府是在国内普选中产生的,因此在共同体层次上进行政策输入的政府官员也就相应地具有了合法性。

然而,间接合法性存在着一些问题。首先质疑的是在共同体层次上发挥作用的成员国政府官员的合法性。在政府间性质的共同体机构中,例如部长理事会,尽管那些官员从国内的普选中获得了合法性,拥有一定的政治自主权和行政独立权,但是国内普选只是赋予他们执行国内职能的合法性,并没有授权他们在共同体层面制定政策,执行欧盟层次的职能。²³更何况,同时还存在着超国家性质的机构,这些机构的成员无法从国内层面上直接汲取合法性。

其次,单纯依靠间接合法性也是不稳定的。因为国内合法性和欧盟合法性是相互联结的,如果前者是后者的唯一合法性来源,那么如果欧盟政策有损于成员国的合法性,也会使自己的合法性受到损害。另外,在出现功能失败的情况下,成员国为了维护自己的合法性往往推卸责任给欧盟机构。再次,欧盟的政策会直接侵入到公民的生活,间接的授权也是不充分的。

(二) 直接的合法性

这种观点认为,国际组织仅仅从成员国政府汲取合法性是不充分的,还必须从普遍选举的议会中直接获取合法性,这种合法性模式是对国内自由民主模式的直接借鉴。直接合法性在实践上体现为欧洲议会的产生和普选的实现,然而,就目前而言这个合法性原则还很弱,不能和国内议会授权相提并论。一个重要原因是欧洲公民身份认同远未形成,欧盟“公民界”在语言、文化和社会心理等方面尚未形成统一,对国家的忠诚依然十分强烈,因而作为中介的欧盟范围的跨国政党和团体也缺乏坚实的基础。

(三) 技术合法性

技术合法性也是一种功能合法性(performance legitimacy),意指该机构是能够完成赋予它的功能的最合适的机构,因而为达成这些功能而获得的权限具备了合法性。从这个角度来说,技术合法性是欧盟机构依靠其功能独立地合法化自身权限。这是因为欧盟机构特别是超国家机构具有以下特征:

(1) 这些机构是由职业官僚、技术专家组成的,他们所拥有的专业知识和技术才能不是平常人能够具备的,在解决专业问题上比较权威。

(2) 遵从非多数原则。一方面能够有效率地解决问题,另一方面,欧盟的主要功能是在共同体层面进行经济、社会和法律规制(regulation),这种规制的功能由相关专家组成的独立机构才能最好地完成,因为这样的机构的意见不会受到选举影响或是多数的压力而摇摆。²⁴洛伊区分了三种形式的国家活动,“即规制性政策、分配政策和再分配政策”²⁵。“效

²³ [David Beetham and Christopher Lord](#), *Legitimacy and the EU*, London ; New York : Longman, 1998, pp14.

²⁴ [David Beetham and Christopher Lord](#), *Legitimacy and the EU*, London ; New York : Longman, 1998, pp19.

率优先（规制性）的政策试图增加社会的总体福利，而再分配的政策试图以牺牲其它集团的利益来增加社会某个团体的福利。”²⁶ 贾恩多梅尼格·马琼认为，欧盟层次适合规制性政策的制定，成员国将那些能够在超国家层次上效率优先的规制政策委托给欧盟机构；分配和再分配的领域最好留给成员国。他认为分配和再分配政策只能由多数主义原则来合法化，因此不能委托独立于政治过程的那些机构，而效率优先的政策基本上是由结果来合法化的，可以进行委托。

（3）超国家的因素使得它们能够比国家或是国际组织更好地达成一些功能。由于国家之间存在集体行动的困境，因此治理越界危害和提供国际公共物品（治理自然环境、规制国际市场失灵等等）仅仅通过单个国家的行动是无法解决的。为了克服集体行动的困境，民族国家面临着在政府间国际组织和超国家机构间进行选择的问题。政府间协定的困扰在于一些问题不可避免地存在着大量的“规制自行决定权”（regulatory discretion）²⁷，签约方很难知道自行决定权是否得到合适的使用。而超国家机构拥有制定实施细则、监督执行和实施制裁的权力，能够提供相对可信的政策承诺。另外与政府间国际组织相比，超国家机构共享的管理能够较少地受到大国的影响，因而也更公正。

（4）官僚机构解决的是具体的技术问题。成员国家之间就欧盟的主要目标达成广泛的政治一致之后，这些实现共识的目标就转化为具体的技术问题，这些问题不会涉及到重大的国家利益的分歧，可以交给官僚机构解决。

问题是，技术合法性不能独立地充当合法性来源，需要其他合法性原则的补充。第一，单纯依靠政策结果来进行合法化是脆弱的，国内政策的失败可以转而依靠其他的政治合法性，但是欧盟在这方面非常脆弱。第二，非多数主义原则的局限。政策领域并不是完全隔绝的，规制政策和社会政策是会相互渗透的，效率优先的政策也会产生再分配的影响。第三，即使是技术问题也需要政治控制。政策选择的非政治化并不意味着这可以失去价值选择，即使是技术问题也有广泛的政策选择，在相互竞争的优先选项之间进行选择应该有相关利益者参与，而不只是专家，必须建立相关的监督机构避免官僚倾向。

（四）程序合法性

程序合法性的第一层含义是欧盟机构的功能目标、权限、政策的决策程序必须依循法律原则的规定。欧盟目前还没有正式的宪法，《欧盟宪法条约》还处在批准程序中，因此在未来的一段时间里，欧盟仍将在多种基础条约并依据基础条约形成的独特的法律体系上运作。²⁸ 不过这些基础条约在一定程度上具有了宪法的性质和功能，为欧洲一体化提供了法理基础。

从目标来看，欧盟机构必须是共同体利益的监护人，欧盟的法律文件为这个共同利益做出了界定：“四个经济自由（即资本、商品、服务和人员的自由流动）、正常运行的竞争机制、防止国籍或者性别歧视，以及自从《单一欧洲法》以来的保护非商品的价值例如环境质量。”²⁹ 共同体法律也规定了欧盟的权限。基于共同体权限无限制地扩张会严重地侵蚀其机构合法性的认识，马斯特里赫特条约对共同体的权力作了比较清晰的界定。“条约（马斯特里赫特条约）的 3b 条款 II B 部分制定了权力分配原则、附属原则和比例原则，作为欧盟法律体系

²⁵ [德] 贝娅特·科勒-科赫、托马斯·康策尔曼、米歇赫·克诺特著，顾俊礼等译，《欧洲一体化与欧盟治理》，中国社会科学出版社，2004年第1版，第141页。参见 Lowi, Theodore J. (1964): American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in :World Politics 16(4), S. 677-715。

²⁶ Giandomenico Majone, "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, March 1998, pp. 28

²⁷ Giandomenico Majone, "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, March 1998, pp.18.

²⁸ 杨豫，《欧洲政治一体化的进程：历史和回顾》，《欧洲》2002年第5期，第9页。

²⁹ Giandomenico Majone, "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, March 1998, pp. 23。

的组织原则,以消除这样一种看法即共同体潜在拥有的能侵入民族国家范围内进行规制的权力事实上是没有限度的。”³⁰例如,附属原则规定“政策要在尽可能低的层次上制定,只有当政策在欧盟层次能够得到更好地实施时才交由欧盟决策过程制定。”³¹马约对欧盟机构权限的限定的规定从一定程度上加强了欧盟机构的合法性。另外,法律对立法过程和程序也做出了相应的规定,决策过程必须依据法律进行。

程序合法性第二层含义是决策过程也必须符合那些一般民主原则,诸如增加透明度、公开性、公正原则、利益平衡、咨询相关利益者等等。这些原则的确立和实践在欧盟是个逐渐完善的过程。

程序合法性常常是作为其他原则特别是技术合法性的必要补充出现的,欧盟在程序合法性上也有待改善。欧盟的法律体系对欧盟的功能和权限作出了明确的规定,但是对于这些规定依然比较含糊,无法成为具体问题的评判标准;欧盟机构在实践一般民主原则方面也有所欠缺。

以上的四种合法性模式是目前关于欧盟合法性的主要观点,从以上的分析可以看出:第一,尽管欧盟的合法性处在标准形成的过程中,但是成员国的合法性标准对这个过程也产生了一定影响。第二,欧盟具有多重合法性模式。欧盟存在着多种合法性原则的支持,由于欧盟自身的复杂性质和机构运行的特点,任何单一的合法性都是不充分的,需要这些原则的相辅相成、相互补充。第三,这些合法性的结合在不同的政策领域和不同的欧盟机构中的侧重也是不一样的。例如,在共同外交和安全政策、司法领域侧重间接合法性,货币同盟侧重技术合法性;欧洲议会偏向直接合法性,而部长理事会偏向间接合法性。另外,一项立法的通过或者政策的制定过程往往是在几个机构之间进行的,因而也获得了多重合法性的支持。第四,戴维·贝坦姆和保罗·玛格奈特认为这些原则并不总是相互补充,也常常会相互冲突,在解决具体问题上,应该根据哪个原则或者谁优先会存在争论,这种“罗尔斯困境”(Rawlsian dilemma)³²是学者讨论的焦点,也是欧盟在标准形成和使用标准时必须面临的问题。

四、总结

欧盟层次存在民主赤字的问题,但是不能把主权国家的合法性原则照搬在欧盟机构合法性的考察上,也不能对欧盟的民主赤字持过度悲观的态度。欧盟是一个“自成一格的实体”,既不同于主权国家,也不完全等同于国际组织的模式,它正在建立新的合法性标准。本文分析了间接合法性、直接合法性、技术合法性、程序合法性原则,这些原则都能够为欧盟提供合法性支持,但是任何单一的原则都存在着诸多的问题,也不足以以为欧盟提供充足的合法性,需要多种合法性的相互补充相互协调。欧盟正在形成多重合法性原则相结合的合法性模式,这是一个不断发展的长期过程。民族国家的合法性模式是建立在过去历史之上,而欧盟的合法性模式基于对未来共同体和平与繁荣前景的期许,也基于当代人对合法性建立的路径选择。不可否认的是,在这个过程中自由民主的标准会对新标准的形成产生影响,这个影响有多重的效果,一方面会是对欧盟合法性进行严厉的批评或是悲观的评价,另一方面也是合法性“创新的来源”³³,因为联盟不断地处于复制民族国家合法性标准的压力之下,迫使它去寻找同自由民主政体合法性统治具有相似特点的适合欧盟的新的合法化方式。

³⁰ 同上。

³¹ Thomas Christiansen, “A maturing bureaucracy? The role of the Commission in the policy process” in the [Jeremy J. Richardson, Edited European Union : power and policy-making](#), London ; New York : Routledge, 1996, pp88.

³² Christopher Lord and Paul Magnette, “Creative disagreement about legitimacy in the EU” JCMS2004 volume 42, number 1, pp184.参见 Rawls, J. (1993) *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press)

³³ 同上, pp189。

参考文献:

[1] [德] 贝娅特·科勒-科赫、托马斯·康策尔曼、米歇赫·克诺特著，顾俊礼等译，《欧洲一体化与欧盟治理》，中国社会科学出版社，2004年第1版。

[2] 李巍，《如何认识欧盟的“民主赤字”问题》，《欧洲》2002年第6期。

[3] 杨豫，《欧洲政治一体化的进程：历史和回顾》，《欧洲》2002年第5期。

[4] Christopher Lord and Paul Magnette, “Creative disagreement about legitimacy in the EU”, JCMS2004 volume 42, number 1.

[5] David Beetham and Christopher Lord. “Legitimacy and the EU”, London; New York: Longman, 1998.

[6] Giandomenico Majone, “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, European Law Journal, Vol. 4, No. 1, March 1998.

[7] Thomas Christiansen, “A maturing bureaucracy? The role of the Commission in the policy process” in the Jeremy J. Richardson. Edited *European Union: power and policy-making*, London ; New York : Routledge, 1996.

(作者系复旦大学国际关系与公共事务学院 03 级硕士生)

欧盟东扩对欧洲一体化深化的挑战

张先萍

内容提要 欧盟东扩是欧洲一体化的历史性转折点。成员国数量上的激增和与原来欧盟 15 国的巨大差距带了对一体化深化从机构决策机制到经济政治整合诸多方面的挑战。

关键词 东扩 深化 挑战

扩大和深化是欧洲一体化不可分割的两个方面,它们犹如两个巨轮推动着欧盟这个人类历史上发展最紧密的一体化组织不断发展壮大。2004年5月的欧盟东扩是欧盟迄今为止最大的一次扩大。东扩后的欧盟——对欧盟而言,东扩不仅仅是成员国数量上的变化,同时也意味着质变——内部的深化改革。从量变到质变,欧盟东扩对欧洲一体化的深化提出了诸多方面的挑战。

一、机构和决策机制

欧盟目前的体制、法规和机制大多是20世纪50年代只有6个创始国时制定的,虽然几经改革,但基本的运作方式没有改变。如何使得机构和决策机制在成员国数量大大增加后既能保证效率又能做到公平(照顾到小国的利益),东扩似乎对此提出了严峻的挑战。

东扩后原有机构和决策机制已有的弊端显得更加突出:一是欧盟委员会的规模。如果按照一国至少一名代表推算,则欧盟东扩后,委员会的成员将达到30多人,很难保证工作效率。二是欧盟理事会表决权分配问题。欧盟东扩后如何分配表决权,做到既照顾到小国利益又能使大国同意,将是一件非常棘手的问题。三是否决权的适用范围。在原有的决策机制下,欧盟在重大问题决策时需要一致通过,常因一国使用否决权而难以通过决定,导致决策效率低,严重阻碍一体化进程。

欧盟预计到了东扩后会遇到的机构和决策问题,因此早在2000年12月就召开了尼斯会议并经过艰苦的磋商达成了《尼斯条约》。以效率优先为原则,在决策机制进行了重大调整:1、压缩欧盟委员会规模。当成员国扩大27个之后,将在平等原则下,在轮换体系的基础上实行委员数额少于每个国家一名委员的规则。2、对现有成员国及申请国未来在以多数表决制进行决策时所拥有的表决票进行重新分配。共345票,有效特定多数票为255张,同时还规定部长理事会通过的决议不仅需要特定多数票而且还需要具备62%欧盟总人口的支持。3、扩大“特定多数表决”制适用范围。各成员国同意将在29个领域放弃一致通过表决制,并将部长理事会的“特定多数原则”的表决范围扩大到环境、交通及欧盟委员会主席决定等问题和领域;

《欧盟宪法条约》是《尼斯条约》的延伸与升华。虽然其理事会表决的“双重多数机制”使得波兰和西班牙担心法德大国利用其人口优势和新的表决机制控制和主导欧盟,并在2003年12月联手成功阻挠了欧盟宪法草案的通过。但是在2004年6月18日,在比利时首都布鲁塞尔召开的欧盟首脑会议上,由制宪筹备委员会历时三年之久制定的欧盟宪法条约草案,最终被欧盟25国领导人接受并通过。“双多数”为特点的有效多数表决机制成为欧盟决策的主要方式。欧盟宪法条约规定,除特别领域外,欧盟均以“双多数”和“有效多数表决制”进行决策,即通过任何决定只需要达到55%以上的成员国,且这55%的成员国至少应来自15个国家并代表65%以上的欧盟人口赞同。在欧盟委员会人员构成上,宪法条约规定:在2014年以前,欧盟每个成员国均可向欧盟委员会派一名委员,2014年以后,欧盟委员会的人数将是成员国数的2/3,由各成员国轮流担任,这就避免了委员会人数随成员国数目增加而膨胀,导致人浮于事的状况。然而这部由欧洲著名政治家法国前总理德斯坦率领起草的欧盟宪法却在2005年5月28日遭到法国人民的拒绝,接着在6月1日遭到了荷兰63%投票者的反对。欧盟峰会决定无限期

延长批宪协议。现在的机构和决策机制只能沿用《尼斯条约》。

二、经济政治整合

成员国经济和政治发展水平接近是一体化深化的必要条件。1981年加入的希腊和1986年加入的葡萄牙在分别经过18年和23年的适应期后,其GDP仍不及平均水平的70%。欧盟此次在东扩方面的挑战远远超过以前的南扩,“原因不仅仅在于东扩涉及的国家数量众多,更为主要的是现在的成员国与将要入盟的国家间在经济与社会方面存在根本性的差异。”^①

第一、新老成员国之间以及新成员国之间经济发展水平的差异将会影响一体化的深化。从以人均购买力(PPS)衡量的人均国内生产总值(GDP per capital)来看,欧盟东扩的十国均低于欧盟25国的平均水平,更是低于欧盟15国。而作为东扩十国中首屈一指的人口和农业大国波兰,其人均国内生产总值连一半的水平都没有。在东扩十国之间,预计2005年人均国内生产总值最高的是斯洛文尼亚,相当于欧盟平均80%的水平,而最低的立陶宛仅有47%。

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
欧盟(25国)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
欧盟(15国)	109	109	109	109	109	109	108 ^(f)	108 ^(f)	108 ^(f)	108 ^(f)
捷克共和国	70 ^(e)	68 ^(e)	66 ^(e)	65	64	65	66	67	70	72 ^(f)
爱沙尼亚	36 ^(e)	40 ^(e)	41 ^(e)	41	43	44	46	48	50	54 ^(f)
塞浦路斯	83 ^(e)	82 ^(e)	83 ^(e)	84	85	87	82	81	81	82 ^(f)
立陶宛	30 ^(e)	32 ^(e)	33 ^(e)	34	35	37	38	40	43	47 ^(f)
拉脱维亚	35 ^(e)	36 ^(e)	38 ^(e)	37	38	40	42	45	48	51 ^(f)
匈牙利	48 ^(e)	50 ^(e)	51 ^(e)	52	52	55	58	60	60	62 ^(f)
马耳他	:	:	:	76	76	72	72	72	70	69 ^(f)
波兰	42 ^(e)	44 ^(e)	45 ^(e)	46	47	46	46	47	48	49 ^(f)
斯洛文尼亚	69 ^(e)	71 ^(e)	71 ^(e)	74	73	74	74	76	78	80 ^(f)
斯洛伐克	45 ^(e)	46 ^(e)	47 ^(e)	46	47	48	50	51	51	53 ^(f)

(:) Not available (f): Forecast (e): Estimated value

资料来源:“GDP per capital in PPS” <http://europa.eu.int> publications

欧盟东扩下经济水平的巨大差异带来的是如何分配经济利益蛋糕这一挑战。欧盟预算的支出除共同性支出如行政开支与外援等外,其大部分是通过农产品干预收购(农业基金的保证部分)、支持结构调整的结构性基金(农业基金的结构部分、地区发展基金、社会基金与凝聚基金)等,在成员国间进行收入转让。欧盟执行共同农业政策的费用每年高达1 000 亿欧元,占欧盟全年财政预算的46%,其农业补贴费用比美国的两倍还要多^②在这十个国家中,新成员国的农业比重普遍较高且经济发展滞后,因此对之实施现行政策,欧盟预算势必大大膨胀。根据东扩国与欧盟达成的协议,10个新成员国将在2004年到2006年这一过渡期内,从欧盟获得总计51亿欧元的农业发展金。这笔农业补贴将在10年内分阶段地给予东扩国从事农业补贴。根据协议,中东欧国家将在2004年享受相对于欧盟原有成员国25%的农业补贴,2005年增加为30%,2006年达到35%的水平^③。在目前经济普遍不景气、“富国”自身财政面临巨大窟窿的情况下,大大增加欧盟预算收入几乎不可想象;改变现分配方式则势必影响一些成员国的既得利益,受到它们的反对;降低对新成员国的支持力度,则有歧视之嫌而必然引起后者的不满。近来欧盟果然遭遇到了欧盟中期预算难产的问题。12月5日,英国正式提出了准备已久的欧盟2007年至2013年中期预算方案建议。英国认为,欧盟用40%以

上的预算来补贴农业是不合适的。英国准备削减欧盟预算，即建议将欧盟7年预算总额减少到8467亿欧元，对新成员国进行补贴的欧盟结构基金也将减少10%，减少对新成员国的农村援款70亿欧元、罗马尼亚和保加利亚的农业政策资金20亿欧元。英国的这一做法自然遭到新入盟的中东欧国家的强烈反对。中东欧国家的加入使得欧盟各国经济利益之争也更加的复杂激烈。

第二，此次入选的10个国家中，多数为前苏联控制下的社会主义国家，与西方存在着巨大的政治差异。“这一方面是根源于过去所形成的久远的传统，另一方面也是东西欧在相互对立的社会体系中所经历的不同社会实践以及积累的不同经验所造成的。”^④苏联解体、华约消亡后，中东欧国家虽然摆脱了苏联的束缚，却陷入了战略安全上的“权力真空”：中东欧国家仍然生存在德国和俄罗斯两个大国的夹缝之中。为了寻求保护，中东欧国家纷纷选择加入美国领导的北约以寻求安全保障，加入欧盟以促进社会经济发展。中东欧国家的代表波兰的分析家们就曾经公开表示过“波兰不可能像中东欧国家那样寻求对美国的制约，事实上华沙视美国维持和追求霸权为其利益。波兰人和其他中东欧国家一样接受这样的观点：他们没有能力为其安全提供保障，因此只能接受霸权体系，只要这个霸权国家不是其邻居。”在中东欧国家看来，在安全领域和美国的合作比与欧盟的合作得到了更多的实惠。这也就导致了在对伊拉克问题上以波兰为首的中东欧国家和欧盟轴心国法德大唱反调。美国国防部长拉姆斯菲尔德大赞波兰等国是欧洲的希望所在，是“新欧洲”；斥责法德等反战国家是“老欧洲”。中东欧国家的亲美政策在欧盟内部造成了“新”“老”欧洲的裂痕。欧盟离要“用一个声音说话”的目标确实有一段距离。

三、加强了原有深化不平衡之态

欧洲一体化的发展是以成员国间的趋同为必要条件，因为很显然，只有当成员国间在追求的目标与执行的政策上相互接近或取得一致，它们才可能结合在一起制定并实施共同的政策。欧盟东扩后，成员国间发展差距扩大，更加深了原来欧盟深化的不平衡之态。其实东扩之前，欧盟内就存在着所谓的“多速度欧洲”，其是为了解决在深化发展中可能会因为成员国的增加而遇到的难以达成一致的问题。“多速度欧洲”，即让一些可能或要求更紧密一体化的成员国先行一步，而让一时还不能或不愿接受采取此类步骤的成员国在时机成熟后再跟进。这种安排的好处是一体化进程不会因一些成员国的犹豫或反对而被阻断。“多速度欧洲”的发展逐渐形成了以法德为主导的欧元区与《申根协定》成员国构成的核心圆，和以英国为首的其他成员国构成的二级同心圆。虽这中东欧国家的入盟，欧洲一体化可能会形成三级甚至四级同心圆。东扩后带来成员国数量的剧增显然是早期共同体携手共进的传统难以为继。《尼斯条约》因此规定，只要得到8个以上的多数成员国的赞同并征得欧洲议会的同意，就可根据“强化合作原则”在某个选定的领域率先深化联合的进程。欧盟多速发展的立足点是“总有一天所有的成员国最终会到达同一个目的地”。但另一种观点却认为“这是欧盟失去其根本属性的一个信号”。欧元区的建立以及《申根协定》的生效已经是一体化处于深化不平衡的状态，东扩后不平衡的程度将会进一步加重。

欧盟的东扩对一体化的机构和决策机制、经济政治整合方面都提出了现实的挑战。但是回顾欧洲一体化的历史，我们也不难发现欧盟正是在一次次的挑战和挫折中一步步发展壮大。相信欧盟的东扩在给欧洲一体化深化带来挑战的同时，也必然带来了其发展的历史机遇。

参考文献：

[1] Gunter Verheugen “The Enlargement of the European Union” European Foreign Affairs Review 5283-2882000

[2] Roger Bate, “Progress Report”, Tech Central Station, July 7, 2003,
www.Techcentralstation.com

[3] EU Commission“Enlargement and Agriculture: A Fair and Tailor—Made Package which Benefits Farmers in Accession Countries” <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi>

[4] Dieter Fuchs and Hans Klingemann, “Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe”. West European Politics, Vol25 No.2, 2002.

(作者系复旦大学欧洲问题研究中心03级硕士研究生)

从欧元汇率走势分析其长期竞争力

程 剑

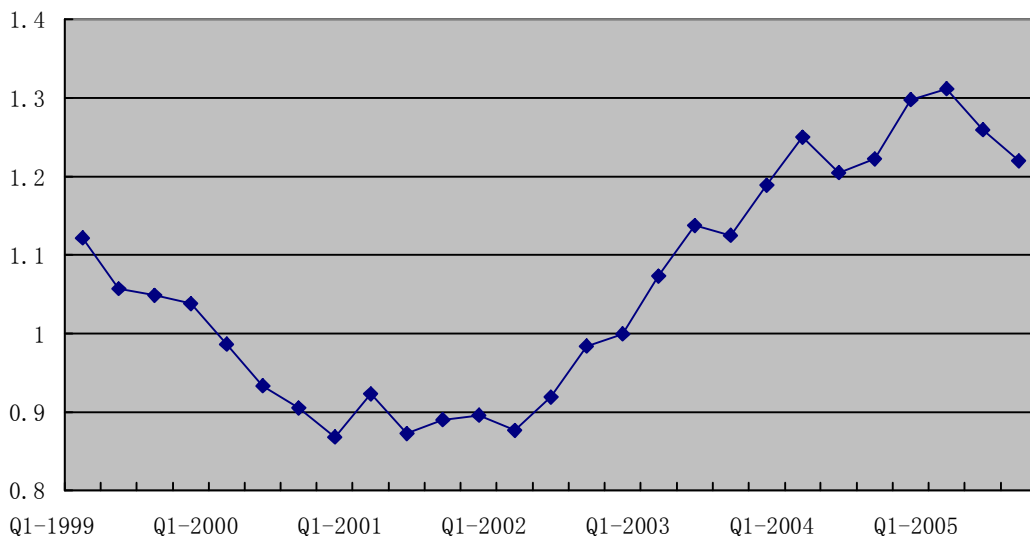
内容提要 随着1999年1月1日欧元诞生，欧元与美元的竞争成为当今国际金融领域的热门话题。本文纵观欧元流通七年的历史首先结合欧元汇率走势，从经济基础和投机等方面探讨其汇率波动的原因；并研究影响欧元长期竞争力的因素。

关键词 欧元 美元 汇率波动 货币竞争力

一、欧元汇率走势回顾

从欧元诞生之日到其正式流通即从1999 - 2001年，欧元经历了长达3年的大衰退，贬值达到24.5%。但是在2002年欧元正式流通后两个月开始了强力反弹，到2004年底更是达到历史最高，大幅升值约50%。但随即欧元又开始走弱。（见下图）

欧元汇率走势图



数据来源：www.europa.eu.int数据整理

二、欧元汇率波动因素分析

（一）基本汇率决定理论

汇率理论经历了几个大发展，其代表性理论主要有：购买力平价、利率平价、资产市场说等。

购买力平价的基本思想是，本国和外国货币的比价取决于两国货币购买力的比较。按照这种理论，在一定时期内，汇率的变化要与同一时期内两国物价水平的相对变化成比例。也就是说，物价增长较快的国家其货币会贬值。而通过对1974 - 2004年汇率变动与物价指数差异运用MICROFIT软件回归，发现相关系数小于0.1，故认为汇率变动与物价变动不相关，购买力平价对欧元汇率趋势解释力不足。利率平价理论认为，远期汇率的差价由两国利率差异决定的，并且高利率国货币在期汇市场上必定贴水，低利率国在期汇市场上必定升水。但通过对1974 - 2004年欧元汇率与两国利率差异运用MICROFIT软件回归，发现相关系数小于0.25，故认为欧元汇率变动与利率差异不相关，利率平价不能成立。资产市场说是20

世纪 70 年代以来，西方学者注重资本流动在汇率决定中作用的多种学说的统称，主要包括多恩布什的超调模式，布朗逊的资产组合选择理论等。但由于德国作为控制通货膨胀最为出色的国家之一，其价格水平的变动不能反映汇率短期变动转向长期变动的轨迹，故超调模式无力解释欧元汇率的巨大波动；而布朗逊的理论主要适用于小国模型，似乎不能运用于德国。

（二）欧元汇率的决定因素。

由于现行的汇率决定理论都不能很好地验证欧元 1999 年以来的走势，许多学者和经济学家提出了不同的方法。但总体上都可以归纳为以下几点：经济基本状况或者说是基础性原因；投机与预期因素；另外，政治因素的影响也不可忽视。

不少学者精心测算，认为 GDP 增长率差异、利率差异等经济基础导致欧元汇率变动。2001 年以来，许多经济学家设计了模型，用于精确预测和分析决定欧元汇率的因素。其中以 Fernadez. F. M, Osbat. C 和 Schnatz. B³⁴（2001）的成果最为突出。他们认为利率差异和劳动生产率最为重要，财政状况和原油价格也起作用。类似的，Alquist. R 和 Chinn. M. D³⁵（2002）运用 Johansen 和 Stock-Watson 方法，对劳动生产率、原油价格及汇率进行了回归分析。他们发现，美国经济增长率高于欧元区 1%，欧元将贬值 5%。由于欧元区 1999-2001 年经济增长（见下表）低于美国，这个论断对解释欧元该期间的贬值较有说服力。然而欧元 2002-2004 年经济增长仍然落后于美国，但欧元却大幅升值，这与他们的论断相悖。

经济增长率

	GDP 增长率			
	1991-2002	2003	2004	2005(前三季度)
发达国家	2.3	1.9	3.1	2.3
美国	2.9	3.0	4.4	3.4
欧盟	1.9	0.5	1.8	1.5

资料来源：www.bis.org 国际清算银行 75 周年年度报告整理（2005 年）

2002 年以来，一些学者提出了预期和投机是影响欧元汇率的主要因素的观点，令人耳目一新。更富有创造力的是 Engel C 和 West K³⁶（2003），他们指出欧元汇率由于受对未来预期变化的影响，极难有效预测，汇率不是经济基础决定的，倒是汇率的变化影响未来的经济基础，而且他们研究发现 1974 年至 2001 年，欧元（马克）升值时往往伴随着次年美国物价相对德国物价上升。遗憾的是，上述解释和分析都未能准确地预测到欧元 2002 年以来的大幅升值。

笔者认为，欧元 1999 - 2003 年大幅波动主要是由于突发事件和政治因素。欧元 1999 年以来的下跌主要是因为美国信奉强美元政策，欧元区经济协调短期

内难免出现矛盾和困难等因素所致。而欧元 2002 年以来的升值主要是 9.11 事件、公司丑闻和对伊拉克战争。受 9.11 影响，美国经济陷入困顿、失业率上升。美国政府尽管仍声称要推行强美元，但事实上迫于国内要求刺激出口以带动经济增长的呼声，政府对美元走弱采取了听之任之的态度。安然、安达信等公司相继爆出财务丑闻，动摇了外汇投资者对美国经济健康的信心，于是纷纷抛售美元。美国仍然对走低的汇率“善意忽视”，加上欧洲需要坚挺的欧元来降低进口成本及抑制通货膨胀，二者达成了默契。

对于 2005 年欧元再次弱势，笔者认为它根源于 2005 年欧盟内部频繁发生的政治危机。包括欧盟宪法危机、欧盟预算危机、德国大选危机、法国骚乱等。欧盟各国经济发展水平参

³⁴ Meredith. G(2001): “why has euro been so weak”, IMF working paper No.155

³⁵ Alquist. R, Chinn. M. D (2002): “Productivity and the Eurodollar Exchange Rate Puzzle”, National Bureau of Economic Research, Cambridge, March

³⁶ Engel C, West K(2003): “Exchange rates and Fundamentals” ECB Working Paper No. 248

差不齐，历史、文化和社会背景各异，它们在许多国际问题上的立场也因各自利益不同而不尽相同。在欧盟扩大之后，这些矛盾和分歧更加突显。如何确保利益平衡、维护内部团结，关系到欧盟的前途和命运。

三、欧元的长期竞争力预测

笔者认为，由于劳动力市场僵化，股票市场欠发达且各自为政，各国财政状况苦乐不均等，根据蒙代尔的最适度货币区理论，欧元区充其量还只是一个“次适度货币区”，加上经济增长预期不如美国，欧元缺乏长期走强的内在动力。从目前情况看，有诸多因素制约欧元的竞争力。

第一、欧元区在以信息技术革命和全球经济一体化为代表的新经济方面远远落后美国。如果欧元区长期不能逆转这一趋势，可能导致在经济增长方面处于下风。

第二、欧元区的外汇储备过于分散。美国的外汇储备集中在美联储，而欧洲央行（ECB）却仅仅拥有 310 亿美元（2005 年第三季度）的外汇储备，这一数字远远低于欧元区成员国的 3310 亿美元³⁷。由于外汇储备不集中，欧洲央行宏观调控能力不足，应对经济风险的能力被削弱。

第三、欧洲央行的双柱政策值得进一步明晰。由于欧洲央行有两个政策目标，其中之一是物价的中期增长不超过 2%，如果 ECB 能以此为最高目标，则可以效仿以控制通货膨胀而著称的德国中央银行，增强欧元的吸引力。但是如果 ECB 采取的是欧元区成员国央行的加权平均政策，则欧元可能在价格稳定方面缺乏竞争力。

第四、欧元区成员国应完善合作与政策协调机制。贸易额巨大、汇率波动小、金融市场发达、货币政策以稳定物价为基础等四项经济因素是货币竞争力的前提。然而政治因素与经济因素在货币竞争中同样举足轻重。欧洲一体化是政治因素推动的，现在随着欧元区范围进一步扩大，其成员国越来越难在关键问题上达成一致。农业政策和伊拉克问题上的分歧即为明证。在区域和整体经济发展上的分歧会干扰欧洲央行的稳定物价的政策，进而削弱欧元的竞争力。此外，欧元区采取的投票体制未能充分考虑大国的利益，也不能保证欧洲央行沿袭德国央行的长处。

第五、欧洲央行在与美联储的博弈中更多扮演追随者的角色。由于美国有强大的军事后盾及 IMF 等国际机构的操纵能力，ECB 目前还远不能左右美联储的决

策。如果双方都希望欧元走强或走软，那么可以达成默契，让市场汇率朝这个方向变动。但是如果双方要求不一致，则一方，通常是欧洲央行做出让步，以维

持另一方所希望的汇率水平。Ishiguro. K(2002)研究后指出，美国是内向型霸主，它与其他国家货币博弈中，同时关注美元的国内货币和国际货币职能，即在博弈之初让美元升值，而后任其下跌，以刺激本国经济发展。此次欧元 2002 年以来的飙升即是美国纵容的结果。如果博弈按照这种规律进行，欧洲央行似乎不能逆转汇率变动趋势，只能接受美国的安排。

从实际情况看，欧元区近期的经济表现远未走上正轨。其经济大国要么已经陷入经济衰退，要么处于衰退的边缘。2002 年欧元区 GDP 增长仅为 0.5%³⁸，而且 2004、2005 年前三个季度增长率也仅为 1.8%和 1.5%³⁹。更为悲观的是欧洲经济火车头德国 2003 年以来连续两个季度负增长，而失业率却居于 8.7%的高位⁴⁰。德国紧随葡萄牙突破了《稳定与增长公约》规定的财政赤字 3%的上限，而法国和意大利也处于这一上限的边缘。德国已经采取积极措施，

³⁷ 来源于www.europa.eu.int最新统计数据

³⁸ 来源于www.europa.eu.int最新统计数据

³⁹ 来源于www.europa.eu.int最新统计数据

⁴⁰ 来源于www.europa.eu.int最新统计数据

力图削减财政赤字，而法国近年来财政赤字竟然一路攀升，且其所称减少支出的计划多流于形式，如果大国不能严格遵守《稳定与增长公约》，那么欧元区民众的信心将受到沉重打击，货币联盟的基础将大大削弱。如果成员国过多关注本国经济发展，而忽视欧元区的整体利益，那么欧元的前景不容乐观。

从长期看，以上问题的改善将使欧元将成为与美元地位相当的国际货币，但是这需要欧元区各国政府及欧洲央行的政策支持。其中 ECB 的作用尤为重要。

四、结论

目前看来，有诸多因素制约着欧元的竞争力，但从长期看，欧元潜力无穷，进一步整合欧元区金融市场、扩大欧元区边界等会使欧元区在国际贸易、GDP 等指标上不落后于美国，欧元长期必将成为美元在国际货币、金融、贸易市场的有力竞争对手。但欧元能否在计价货币和国际储备上挤占美元地盘仍有待进一步观察。英国加入欧元区可以加速欧元对抗美元的进程。当欧元区逐渐达到最适度货币区标准以后，整合效应加剧发挥，欧元的价值将更加稳定，并将在与美元全面抗衡中毫不逊色。

参考文献：

- [1] 朱一平：“一体化、汇率和经济增长” 《欧洲未来：挑战与前景》中国社会科学出版社 2005 年
- [2] 胡援成、田满文：“欧元汇率平价探悉” 《欧洲未来：挑战与前景》中国社会科学出版社 2005 年
- [3] 胡荣花、宋媛：“解读欧元强势”《欧洲未来：挑战与前景》中国社会科学出版社 2005 年
- [4] 胡云：“ 欧盟、欧元、路在何方” [J] 金融经济, 2005, (7) .
- [5] 赵陵：“ 2005 年美元、欧元和日元走势分析” [J] 世界经济 2005, (3)
- [6] 陈自由：“ 欧元崛起撼动美元霸权” [J] 现代商业银行 2005, (6)

(作者系复旦大学国际金融系 2003 级硕士生)

欧洲银行混业经营发展情况及对我国的启示

杜巧婷

内容提要 欧洲银行业在大力发展中间业务和推进全球化的同时,爆发了一轮追求规模经济和范围经济的并购整合浪潮。一些大型商业银行纷纷走上了集团化发展道路,针对金融业发展的长期趋势,将资源集中于高成长事业,建立并完善了特定事业模式,最终获得了全球竞争优势,其中按照事业组合不同划分为两种基本模式:银行证券和银行保险。本文通过对欧洲银行并购的特点、影响及这两种混业经营模式的发展轨迹和经营情况的探讨,提出我国商业银行在国际银行混业经营浪潮下一些发展策略。

关键词 欧洲银行 并购 混业经营 全能银行 银行保险

欧盟的成立大大促进了欧洲金融一体化进程。由于国内或欧盟范围内市场趋于饱和以及同业竞争非常激烈,为了增强国际竞争力和塑造全球领先的金融服务集团,欧洲银行业爆发了一轮追求规模经济和范围经济的并购整合浪潮,大型商业银行也因此走上了集团化发展道路,同时建立并完善了特定事业模式,最终获得了全球竞争优势,其中按照事业组合不同,划分为两种基本模式:银行证券与银行保险,前者侧重于批发金融服务,核心事业组合是商业银行加投资银行;后者集中于零售金融服务,核心事业组合是银行加保险。本文通过对欧洲银行业并购的特点和效应的简要总结,及对欧洲银行证券和银行保险两种混业经营模式的发展轨迹的探讨,提出我国商业银行在国际银行混业经营浪潮下一些发展策略。

一、欧洲银行业的并购整合

无论是银行业与证券业的融合还是银行业与保险业的整合,事业集团之间的兼并收购是最佳选择。20世纪90年代欧洲是全球银行并购狂潮的发源地和主要区域之一,到目前为止,其并购规模与美国相当接近,而两种事业模式在欧洲的成熟发展也与这一兼并浪潮息息相关。

(一) 欧洲银行并购特点

1、混业并购比较突出, 同业并购不受鼓励

欧洲商业银行除在欧元区内进行混业并购活动外,引人注目的是向证券市场发达的英国和美国拓展投资银行业务。1995年德意志银行合并伦敦Morgan-Grenfell招商银行,同年国际荷兰银行集团(ING)出资11亿美元收购破产的英国投资银行巴林银行。2001年,Allianz保险公司收购了Dresdner银行,后者原先是德意志银行的收购目标,后因同业间并购活动将造成大量失业,未获批准。

2、“国内重组—区内并购—跨洲扩张”的并购战略

欧盟在1992年前后第一次银行并购浪尖以国内并购活动为主导,90年代中后期特别是1999年欧元启动前后的第二次浪潮,重视跨国扩张,且跨国并购活动以欧盟区内跨国并购为主。1990—2001年,欧盟区内的跨国并购占有所有跨国并购活动的一半以上。欧元诞生前后,欧盟大银行更注重跨洲并购,实现金融业务全球化以分散风险、寻找新的利润增长点。如1998年,西班牙的Banco Bilbao Vizcaya Argentaria 和BSCH 银行集团收购了墨西哥的前两大银行Bancomer 和Serfin。2000年,瑞银集团收购了美国第四大证券交易商惠普集团。2001年,德累斯顿银行并购美国投资银行瓦瑟斯坦—佩雷拉(Wasserstein—perella)。2004年4月,德国德意志银行收购了韩美银行8.27%股份。

3、并购目的: 注重区域内垄断优势

并购的目的不仅追求国内垄断优势,而且更注重欧盟区域垄断优势,形成泛欧银行集团发展模式。如1998年,国际荷兰银行集团(ING)并购比利时的BBL,比利时Fortis Bank

与卢森堡General并购额高达112亿美元。近年来，芬兰第一大银行Merita、瑞典排名第四的银行Nordbanken、丹麦第二大银行Unidanmark和挪威第二大银行Christiania Bank等北欧四国大银行合并形成了北方集团（Nordea Group）。2000年英国汇丰集团并购法国商业信贷银行和Banque Herveet，成为欧洲第一大银行。同时，法国农业信贷银行、巴黎国名银行频频掀起并购大战，在1998年抢购Paribas银行，后者取胜重组为BNP Parisbas，跃升为法国第一银行。欧盟大银行并购出现了争创“国内第一，欧洲第一”，乃至世界领先的势头。

（二）欧洲银行并购效应

1、并购改变了欧洲银行在国际银行中的地位，推动了国际银行业的全能化发展

国际银行业的原有格局正在被打破，新的格局正在形成。在全球银行业格局通过银行间的并购形成的过程中，欧洲银行通过并购增强了自己在全球银行中的竞争力。

欧盟银行的并购孕育了全能型、集团化、国际化的银行架构，并且产生了一系列的世界顶尖级银行，对美、日银行及其他地区的银行发展形成了极大的压力。欧洲银行主要采取的是全能银行体制，而美日英采取的是双重银行体制。30年代，美国发生经济大危机，先后出台了《格拉斯-斯蒂格尔法》（1933）、《证券交易法》（1934）等法律，初步确定了银行业与证券业双重经营的体制。之后，日本英国先后走上了双重银行体制的道路。但是，后来，随着本国银行竞争的加剧，还有外国银行在国际银行业的竞争力增强，国内金融“脱媒”现象愈演愈烈，投资业务，基金业务等非银行业务开始占据市场的主导地位。美国政府为了提高银行的国际竞争力，1999年通过了《美国金融服务现代化法》，废除了1933年制定的法案，默许了证券业向银行业的渗透，从而为美国银行走全能化的道路扫除了制度约束。欧洲银行的并购促进了银行的全能化进程，同时更是对国际银行业的必然发展趋势——从双重银行体制过渡到全能银行体制起到了推波助澜的作用。

2、造就了混业经营两种事业模式：银行证券和银行保险

从实际情况看，在金融市场一体化趋势的推动下，各国为了增强本国金融体系的国际竞争力，提高资源的配置效率，纷纷放松金融管制，金融创新以及并购活动不断涌现。并购导致了混业经营，它一方面扩大了银行规模，实现了规模效应，另一方面则是增加了不同的金融业务，实现了不同业务之间的协同效应，从而提高了银行适应市场和抵御风险的能力。针对金融业发展的长期趋势，欧洲银行将资源集中于高成长事业，建立并完善了特定事业模式：银行证券和银行保险（见表1），最终获得了全球竞争优势。

表1 2003年欧洲6家银行证券和银行保险集团的基本情况（单位：亿美元）

	主要业务	营业收入	利润	资产	股东权益	市值	雇员人数
德意志银行	银行和证券	487	16	10137	356	364	67682
瑞银集团	银行和证券	478	48	11207	287	676	65929
瑞士信贷集团	银行和证券	590	39	7780	257	323	60837
安联德雷斯頓集团	银行、保险和资产管理	1150	19	11806	361	296	173750
荷兰国际集团	银行、保险和资产管理	959	46	9823	269	324	115200
富通集团	银行、保险和资产管理	567	25	6600	150	214	62565

资料来源：2003年《财富》500强；2003年《商业周刊》全球1000强

二、“银行证券”事业模式在欧洲的发展

自20世纪80年代以来，全球资本市场一直是金融服务业增长的主要动力，在整个90年代

中股票和债券承销利润率极高,欧洲多数大型银行都将投资银行业务确定为事业发展的优先安排,特别是通过大举并购美国和英国的投资银行,谋求成为全球领先的批发银行。

(一) 发展动因

商业银行和投资银行的合并可以实现战略协同和财务平衡,国际范围内商业银行和保险公司一直利润丰厚,是最赢利的行业,但是它们的股本收益率并不是最高,在正常年份只有10%左右的水平,而投资银行的股本收益率通常是其两倍,利润的极端不稳定性也是投资银行致命性的缺点。

投资银行与商业银行相比,投资银行资本基础普遍较弱,使得其风险偏好较高,主要活动是信息密集型的。在承销债券或股票时,投资银行寻求的是承销或分销这些证券,而不是将大部分证券保留在自身帐户上,不管这些证券的后期表现如何,投资银行都可以将承销收入记为利润。但是,现代投资银行业务的竞争优势已不再局限于信息优势,更来自于雄厚的资本实力。为客户筹融资要求金融机构拥有越来越多的资本,因为企业客户希望投资银行能够为其提供临时的过桥贷款,或提供资金担保以确保发行中的所有股票都被售出。

从这两方面看来,商业银行和投资银行整合可以优势互补,前者可以为客户提供广泛的金融服务,改善股本收益率;后者可以减少收益波动和增强资本实力。因此,欧洲银行以其制度优势,巨大的金融实力,在国际竞争中占据有利地位。

(二) 整合的特点

欧洲的这种事业模式和美国化的金融控股公司在结构上和制度上都存在较大的差异,但是两者在全球竞争中不断相互作用和取长补短,已经重塑并趋同,其整合特点具体表现为:

1、剥离风险承保活动

为了增加股东价值且将资本分配到具有最佳增长潜力的业务上,这些欧洲全能银行和美国金融控股公司也逐渐放弃了保险事业,即使参与保险事业,也多表现为销售保险产品,而不是风险承保和理赔活动。例如,1995年瑞银集团与瑞士第一大寿险公司瑞士人寿(Swiss Life)缔结合作协议,瑞银集团购得后者25%的股权,作为对价向其出售子公司UBS life 50%股份,使其子公司变成合资公司UBS Swiss Life;1999年2月19日,瑞银集团全部出售了保险事业,瑞士人寿回购了其25%股份且完全控股了合资公司UBS Swiss Life。2002年花旗集团将旅行者财产险分拆,与美国第二大商业保险提供商圣保罗集团(St. Paul)合并;2005年1月31日花旗集团宣布将旗下旅行者人寿保险、养老保险及有关国际保险业务(仅保留墨西哥的寿险业务),以115亿美元出售给美国大都会人寿(Metlife),并不再开发新保险产品。2001年12月德意志银行将其下属保险控股公司75.9%的股权与在意大利、葡萄牙和西班牙的寿险公司的全部股权,出售给苏黎士金融服务集团(Zurich Financial Service),交易价值为15亿欧元。同样,由于盈利不高且占用大量资本,2004年丰泰保险(Winterthur)寿险和非寿险部门的税前净收入仅占整个集团的9%和3%,瑞士信贷集团也计划适时将其剥离上市。

2、公司贷款业务与投资银行业务的整合

由于公司贷款和投资银行业务之间存在的大量重叠造成了客户不便且浪费了管理人员的大量时间和精力,所以两者合并能减少业务重叠,提高效率。为了控制成本和增加盈利,花旗集团和摩根大通集团都放弃了将投资银行作为一种相对独立事业单位的经营模式,将批发银行业务和投资银行业务整合在同一部门中,凭借巨额资本优势同时向客户提供公司贷款和投资银行服务。这种创新型战略和组织结构形态的竞争力非常强大,通过提供范围广泛的企业金融服务(包括低息贷款),能获得大量的证券承销和咨询等投行业务。德意志银行、瑞银集团和瑞士信贷集团也仿效这种美国化模式,已经或正在将公司银行和投资银行合并为一个部门。

三、“银行保险”模式在欧洲的发展

银行保险是欧洲特有的事业模式，它是保险公司或银行采用的一种相互渗透和融合的战略，是将银行和保险等多种金融服务联系在一起，并通过客户资源的整合与销售渠道的共享，提供与保险有关的金融产品服务，以一体化的经营形式来满足客户多元化的金融服务需求。

（一）欧洲银行保险迅速发展的动因

银行保险日趋融合是因为银行和保险公司两种金融中介同质性，但欧洲的社会结构，制度环境，个人金融市场的发展也为银行保险的发展提供了契机。

1、人口结构的变化和消费者金融需求的多样化 为银行保险提供了广阔的市场空间。80年代以来，欧洲社会结构的一个显著变化就是人口增长率降低、人口老龄化及人口的平均寿命提高。人口老龄化趋势对发达国家的社会养老金计划造成了极大的压力，为了缓解压力，欧洲各国政府采取了各种方式以刺激私人养老金计划，这极大地促进了寿险行业的迅速发展。同时近年来，随着经济生活水平的提高，人们对长期、高收益的金融理财方式的需求不断增加，资本市场上不断出现的投资工具创新也使人们的选择多样化，银行存款急剧下降，银行保险因此获得了充足的发展空间。

2、监管的不断放松和混业经营为银行保险迅速发展提供了制度环境。这是欧洲的银行保险比其他国家发展更早、规模更大的主要原因。相比之下，美国的分业经营体制限制了其金融机构的规模扩张和多样化发展，削弱了国际竞争力，因而在1999年11月通过了《金融服务现代化法案》，从而正式从法律上结束了分业经营的历史。国家放松管制和混业经营制度的建立，一方面使银保融合成为可能，另一方面也提供了巨大的市场空间，使银行和保险业在强烈的扩张动机下加速融合过程。

（二）经营特点

1、保险产品储蓄化

在欧洲银行保险中，“契约资本化”的简易标准寿险产品占据了个人金融市场的大部分，这些产品采取长期合同的形式，更像储蓄产品，而非寿险产品，并且享受了税收优惠，迎合了人们对长期性稳定收益的资本产品的追求，因而对顾客具有很大吸引力。而且产品设计简单，保单标准化，银行职员无需多少培训便可以操作，推广非常迅速。如建于1986年的法国银行保险明星Predica，通过契约资本化，在短短四年之内销售额上升为全法国第二大寿险公司。Predica的主要产品Predicts在1998年占销售总额的80%，1989年占60%，它是一个六年的趸交保费合同，在保险期结束时没有资本利得，这使它成为非常有效的储蓄合同。在1984-1988年间，法国的契约资本化占到寿险产品的近6成。法国的成功范例触动了欧洲各国，寿险产品储蓄化的趋势迅速在欧洲其他国家蔓延。

2、银行和保险产品交叉销售

银行保险集团的主要销售活动包括：银行销售人寿、养老金和其他积聚性投资产品，银行销售商业财产之类的保险产品，保险公司销售银行产品存款和贷款等。

3、组织形式集团化

现阶段欧洲银行保险多采取金融集团形式，它在机构规模、资金实力、业务水平、市场份额等方面均占有绝对的竞争优势，在进行银行保险业务时，低成本地利用已有的市场份额、内部资源和专业优势，通过产品开发和业务创新不断扩大合作的广度和深度，实现优势互补及集团利润最大化。这种集团化形式既是银行保险业务融合的最高形式，也是金融业实行混业经营的具体体现。随着欧洲银行保险的发展，其他国家纷纷仿效，银行保险的发展在全球范围内已成为大势所趋。

四、对我国商业银行发展的启示

1、在现行法律条件下发展投资银行业务

《中华人民共和国商业银行法》第三条规定：商业银行可以经营下列部分或全部业务——发行金融债券；代理发行、代理兑付、承销政府债券；买卖政府债券。第四十三条规定：商业银行在中华人民共和国境内不得从事信托投资股票业务、不得投资于非自用不动产；商业银行在中华人民共和国境内不得向非银行金融机构和企业投资。

以上规定排除了商业银行在我国境内直接、间接从事股票业务的可能。但是，股票业务远非投资银行业务的全部，商业银行完全可以争取办理企业债券、融资券和商业票据的发行、经纪和交易业务，担任发行人的证券发行顾问等投资银行业务或在境外购并，成立非银行金融机构从事证券业务。

2、加快商业银行的股份制改造，注重事业模式的选择

我国商业银行应该加快股份制改造进程，建立和完善内部治理结构与风险和资本管理体系早日上市，为开展并购实现集团化发展创造条件。

商业银行集团化的事业模式选择，应该优先于金融服务集团具体公司结构的确定。对于我国那些传统上具有批发金融优势的商业银行，应该更多地倾向于银行证券模式，侧重于整合企业金融服务，为客户提供定制化的产品或解决方案；对于那些销售网点众多、零售金融实力强大的商业银行，应该采取银行保险模式，通过交叉销售取得协同效应，使得零售业务成为“现金牛”进而支持商业银行在其他领域发展。

3、立足于国内金融市场

国际投资银行业的竞争非常激烈，收益极端不稳定。欧美全能银行和顶级投资银行一直处于主导地位，加上最近的并购浪潮，使得批发金融的全球市场格局已经形成，这对于我国商业银行实施赶超战略无疑将相当困难。通过并购方式进入这一国际市场，可能要支付高额溢价，同时我国商业银行尚不具备足够广度和深度的专业知识和复杂性管理技能，当前应该侧重于国内市场的整合。在消费信贷服务和资产管理领域，利润巨大而稳定，且全球性市场尚未完全形成，国内商业银行应该争取参与国际竞争，特别是选择银行保险模式介入。

4、加强适合市场需要的银行保险产品的开发，提高银行保险的覆盖能力。

欧洲银行保险较为发达的国家的银行保险产品主要有三类：贷款与偿还类产品、储户类产品和简单标准化组合产品，我国的银行保险在发展中可借鉴他们在产品开发方面的成功经验，发挥银行和保险公司各自的专业优势，根据消费者的不同偏好和特点，加强合作，研究开发满足客户需求的新产品，提高银行保险产品的吸引力和覆盖能力。

参考文献：

- 1、徐为山、杨朝军、汪有涛：全能银行与银行保险：欧洲商业银行集团化的事业模式比较，《国际金融研究》，2005.6
- 2、宋瑛、谭淑霞：欧洲的银行保险发展历程及其启示，《经济论坛经济论坛》，2004.8
- 3、林燕娜：关于我国商业银行选择性地开展投资银行业务的探讨，《上海金融》，1998年第6期
- 4、马红霞：欧盟银行业并购的特点及其绩效分析，《世界经济》2004年第5期
- 5、Rita Biswas, Horst Lochel 2001: Recent Trends in U.S. and German Banking: Convergence or Divergence? Download from <http://www.hfb.de/forschung/veroffen.html>.
- 6、The Banker, 1988-2003 有关各期
- 7、Berger, A. N. and Humphery, D. B. " Mega-mergers in Banking and the Use of Cost Efficiency as an Antitrust Defence. " Antitrust Bulletin, 37, Autumn 1992

(作者系复旦大学欧洲问题研究中心 03 级硕士研究生)

探析欧洲银行并购的特点

杨志明

内容提要 在欧洲金融市场，银行业历来占据着举足轻重的地位。20 世纪 90 年代以来，监管的放松、技术的发展、经济金融全球化以及欧元区的建立，银行间的结构性调整尤为引人注目。然而欧洲的银行之间的并购，绝大多数局限在国内，对于跨国之间的并购案例屈指可数。进入 21 世纪以后，尽管银行间跨国并购的案例数量逐年上升，但是相比其他行业，其比例还是相当低的。通过对比可以发现其主要原因有政治和文化方面的，也有经济环境和成本效率方面的。

关键词 并购 银行 欧洲

现代银行最早产生于欧洲。在欧洲金融市场，银行业历来占据着举足轻重的地位。欧洲大多数国家的金融结构是以银行间接融资为主导的。20 世纪 90 年代以来，由于监管的放松、技术的发展、经济金融全球化以及货币统一进程的加快，以及单一货币欧元的出现，加速了欧洲金融体系结构的重组。研究发现，欧洲银行在并购过程中显现出一个明显的特点，就是从国内并购走向国外并购、从同业并购渐入跨业并购。

以下就这一特点进行进一步分析。

一、欧洲银行国内市场的并购

20 世纪 90 年代以来，随着全球性金融管制的放松、信息技术的迅速发展以及金融全球化的不断深化，国际银行业掀起了一股新的并购（M&A）浪潮。这股银行业的整合潮流从美国发端，迅速地波及到欧洲。特别是 1999 年，欧元正式启动以来，从北部的斯堪的纳维亚到南部的亚平宁、伊比利亚；从英伦三岛、法兰西、德意志到瑞士、奥地利，一浪紧似一浪。如表 1：

表 1：1995-2000 年欧洲银行并购数量

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 上半年
银行并购总量	326	343	319	434	497	234
其中：国内银行并购	275	293	270	383	414	172
成员国和 EEA 区内国家银行的并购	20	7	12	18	27	23
成员国和区外第三国银行的并购	31	43	37	33	56	39

资料来源：“Mergers and acquisitions involving the EU banking industry - facts and implications”，ECB

可见欧洲银行在 20 世纪 90 年代中期以后，并购总量逐年上升。而且绝大多数是集中在国内市场的并购。其中的原因是多方面的，总结起来主要有几点：

1、发挥本国优势，防止外国资本的渗透，以尽可能保住本国银行在国内金融界的领先地位为目的而合并。

在这方面的代表性国家就是意大利。根据英国《银行家》对全球 1000 家大银行的排名⁴¹，意大利银行榜上有名的共 68 家，但其中最大的银行只排在第 58 位。欧洲国家银行巨头

⁴¹ The banker: “The top one thousand world bank”, 1998

对意银行业这块肥肉觊觎已久。德国、法国、荷兰以及西班牙等国的大银行都在意大利设有附属行或者在意大利的银行中持有股份。一旦银行业监管及欧盟对跨国公司合并的限制进一步放松，意银行业将处于极为不利的地位，而意大利银行自然不甘心将本国银行经营的地盘拱手相让。因此政府极为鼓励本国内的银行尽可能的联手抵御外资。

例如意大利目前市值最高的银行——意大利联合信贷银行⁴²于1999年3月21日突然提出以其价值164亿美元的股票通过换股方式与意大利商业银行合并，拟定合并后的欧罗银行总资产将达到2600亿欧元，市值达387亿欧元，将居欧洲第5位。当天意大利最大的银行集团——圣保罗意米银行董事会即通过了一项97亿美元的换股计划实现与罗马银行的合并，组建一个总资产达2860亿欧元、总市值302亿欧元的银行集团。如此一来大大提高意大利银行的资本实力与经营效率，从而将意大利银行业市场牢牢攥在本国银行的手中。

2、壮大实力，优势互补型的强强联合。

在这方面的代表性国家就是法国。法国现有银行体制是在1800年法兰西中央银行建立的基础上形成的，共有银行2000多家。法国金融业在世界金融史上一度占着举足轻重的地位。但是随着美国“巨无霸”式银行的崛起，以及德国、荷兰等欧洲国家经济的较快发展，法国作为金融大国的优势似乎没有以前那么明显了。但是法国政府、银行监管部门一再强调：法国银行一定要保持自身独立性，不要被外国金融机构并购，再加上法国人民所特有的民族自尊心，国内银行的优势互补就变成了壮大金融业的必由之路。

1999年2月1日，在全球居第31位的法国兴业银行（Societe Generale）与居38位的巴黎巴银行（Banque Paribas）宣布合并成为兴巴集团（SG Paribas）即是一例。巴黎巴银行以投资银行业务和实业参股在法国银行业称著，但是该行相对较弱的零售业务与巴黎国民银行（BNP）等其它几家法国大银行相比还有不少差距；合并的对方法国兴业银行因业网点遍布国内甚至整个欧洲大城市，零售业务是该行强项，在国际结算、储蓄、信贷、外汇等银行传统业务方面均数世界一流的国际银行，而兴业银行的投资银行业务却发展有限。两行合并后具有优势互补、规模效益、避免过多裁员等显著效果，合并后拥有资本金210亿欧元，资产总额6790亿欧元，员工78,000人，将成为法国第一、欧洲第三、世界第四大银行，达到超强银行的效果。

3、乘银行经营分化之机，并购效益差的银行，达到业务多样性、银行国际化、增强竞争力的全球经营目的。

在这方面代表性的国家就是德国。德意志银行历来是欧洲银行业的龙头老大，其实力多年来一直位居世界前十大银行之列。虽然德国实行的是全能性银行制度，德意志银行也一直在经营着投资银行业务，但投资银行毕竟是美英银行的传统势力范围，欧洲大陆的银行在这方面略为逊色。而且美国的银行在欧元启动后加大了对欧洲市场的开拓力度。为了处理欧元业务，或者在欧洲开设独立的银行，或者通过并购欧洲的金融机构进入欧洲市场，从而增大了对欧洲银行的竞争压力。特别是美国的投资银行之间的合并，直接增大了欧洲银行业一向获利甚多的资产管理业务和投资银行业务方面的竞争力。为了增强银行实力，提高竞争力，德意志银行不遗余力，近年来极力发展其投资银行业务。1998年12月，德意志银行为了加强在美国市场的地位，乘着世界第51位的美国投资银行——信孚银行（BANK ERSTRUST）遭受亏损之际，集重金出击，以100亿美元的巨资一举收购了信孚银行，成为在美国的最大的外资银行。从而也使其与美国投资银行争夺欧洲市场的能力大大增强。

4、被迫应战，甚至不惜采取强行收购手段，以合并、并购方式使银行集团化，从而强化银行实力和竞争力，以改变银行的不利地位。

谈到这点，我们不由要想到1999年初春法国那场惊心动魄的收购与反收购大战。上文

⁴² Agnes Belaisch, Joaquim Levy and Angel Ubide, IMF: “Euro-Area Banking at the Crossroads”, 2001 下文如无特别注明，数据皆转引于此资料。

提到的法国兴业银行与巴黎巴银行强强联合，成立兴巴集团。该集团将成为法国最大的商业银行。巴黎国民银行是法国最大的私有化银行，资产总值为 3790 亿美元，资本为 128 亿美元。同时，该行也是法国第二大银行。面对这一强强联合，同是以商业银行业务见长的巴黎国民银行毫不示弱，它于同年 3 月提出要以更高的价格换取巴黎巴银行股票，同时收购兴业银行，该计划很快获得了法国金融市场委员会的通过，如果收购成功，法兰西土地上将诞生出一家世界上规模最大的银行，资产总值将达 8500 亿欧元，雇员 13.5 万人。兴业银行和巴黎巴银行对巴黎国民银行的强行收购举动极为反感和联手抵抗。为了抵抗巴黎国民银行的价格攻坚战，兴业银行先后两次提高与巴黎巴换股的价格，但每次巴黎国民银行都以更高的价格跟上。经过 6 个多月的激烈竞争，巴黎国民银行最终收购了巴黎巴 65.1% 的股权，同时收购了兴业 36.8% 的股权。由于巴黎国民银行所购入的兴业银行股份未达半数，根据法国政府的有关规定，其所持股份必须重新返还市场。但是，巴黎国民成功收购了巴黎巴银行，由此使兴巴银行集团的梦想破灭，后发制胜，扩大了自己的势力。

纵观整个欧洲，自欧元推出以来，清除了不利于欧洲统一银行市场形成的障碍，直接推动了欧洲银行业重组和并购的步伐。我们看到的是一些具有较大影响力的并购案例。而更多的银行是在悄无声息中纷纷完成了机构重组或合并，在量上或质上已经起了变化。而且，这些银行联姻大多情投意合、门当户对，因此其进程也显得额外平缓、流畅，以至于某些合并已经发生了很多时间，竟未被人们意识到它的深远作用。但对欧洲各国本身讲，这种润物细无声的变化，无疑坚实了各国银行的腾飞羽翼，增强了其拼搏于欧洲共同市场的竞争实力。但是在这样的一个过程中，我们发现绝大多数并购的案例只局限于国内。（就如表 1 所给的数据可以看到）。跨境之间的并购，特别是西欧地区，由于种种原因总是显得不温不火。即使近年来数量有所上升，但是从 1999 年算起，欧洲银行业内发生的并购交易只有 20% 属于跨国性质，远远低于其他行业 45% 的比例，由此看来欧洲金融市场还处于“有待开发”阶段。

二、欧洲银行跨国并购

从 1952 年的《煤钢共同体条约》到 1991 年的《马斯特里赫特条约》，最终的目标都是要创建一个单一、无国界的经济区，实现“欧洲一体化”。从某种意义上说，欧元的出现使这一目标得到了很好地实现，人们可以持有统一的货币在欧元区内自由消费。但是对于银行业来说，欧元的出现给他们带来的则是喜忧参半。欧元实行后，欧洲重大变化的经营环境——统一的货币和金融市场、低利率的宏观经济环境、激烈的竞争等等，推动了欧元区银行业的并购整合向着深度扩展。在欧元已经实行的背景下，银行加速合并和重组既有外部竞争的压力，也体现了银行发展的内部必然要求。可是在全球金融市场的并购热潮中，西欧跨国银行并购活动始终处于不冷不热的状态，可以说这也是欧元区零售银行业一体化进程缓慢的标志之一。

自 2000 年以来，欧洲跨国银行的并购数量的确有所上升，但是相比其他行业的比例还是相当低的。而且其中作为欧洲金融重头的西欧只是占了很小的一部分。如 2000 年发生的英国汇丰银行收购法国商业信贷银行，同年的德国裕宝银行收购奥地利银行。现在，西班牙毕尔巴鄂比斯国有银行集团 BBVA 试图用 64.4 亿欧元并购意大利的国民劳动银行；荷兰的 ABNAmro 银行意在并购意大利的 Antonveneta 银行；丹麦最大的银行丹麦银行以约 19 亿美元收购澳洲银行的两家爱尔兰银行子公司。这几乎是西欧银行间所有的跨国并购情况了。最为轰动的则是 2004 年西班牙最大的银行企业国际中美洲银行（BSCH）在欧洲首次进行跨境交易，以 80 亿英镑收购拥有 741 家分支机构和 1,800 万家客户的英国第六大银行 Abbey National PLC，⁴³而此项收购一度成为当时欧洲银行企业最大的跨国并购案，也是来自欧洲大陆的银行第一次对英国银行企业进行的并购活动，同时银行业人士认为此次并购是跨国并

⁴³经济参考报：“统一的货币并没有给欧洲带来光辉的业绩”，2005

购之风席卷欧洲的预演。可是事实并非如人们所预料的那样。

与此同时，中欧和东欧却是另一番景象。从上世纪 90 年代初开始，中东欧大量银行都经历了私有化。据统计，外资银行已经占据中东欧国家金融市场的绝大部分份额，其中最高的斯洛伐克是 95%，克罗地亚是 91%，捷克是 84%，保加利亚是 80%，匈牙利是 76%，波罗的海国家是 69%，波兰是 65%，罗马尼亚是 57%，斯洛文尼亚是 38%。进入中东欧市场最大的几家外资银行分别是比利时的 KBC 银行、奥地利埃斯特银行、奥地利信贷银行和意大利联合信贷银行等。⁴⁴

东西欧为什么会产生如此大的差异，或者我们应该说为什么西欧的银行跨国并购总是阻力重重？

第一是政治和法律的原因。被收购银行所在国的监管机构有着极为严格的审查。虽然《欧盟银行业指南》第 16 条规定，并购目标银行的监管当局不得拒绝任何并购，但事实上这一规定并没有在所有成员国得到执行。如果认定一桩交易会威胁到这个国家的金融体系，监管当局就会毫不犹豫地加以阻止。如意大利明确指出如果意大利央行认为并购交易对市场稳定构成一定威胁，则有权否决任何收购计划。所以在意大利，虽然有很多银行理论上可以并购，但是各种政治因素一直都阻碍外国并购的进行。此外像法国，大约有一半的银行仍属于国有银行，外国银行如果要收购法国 3 家最大的银行——里昂农业信贷银行、法国兴业银行和法国巴黎银行，那在政治上将是十分困难的。在德国，国有化的比例更高，这意味着他们根本不可能被出售，虽然在德国也有很多私人银行，但是他们在国内银行市场所占的比例之小根本不会引起外国投资者的兴趣。

欧洲单一市场本来有望在 1992 年就完成的，但是在跨境服务业方面，现有的法律法规似乎还远远不够。1993 年通过了一个有关银行业方面的指令，该指令允许成员国银行跨境销售保险和其他金融产品，但是各国仍旧可以引用他们自己的消费者保护法，并且要求外国银行按照他们的法律行事。这就好像外国商人虽然被邀请进了大市场，但他们却只能销售和当地产品相同的产品。税收问题、种类繁多的消费者保护规则和日常监管的差异性等使跨境并购困难重重。

第二个原因是，和国内并购不同的是，跨国并购能够带来的成本节约和规模经济的效益实际上并不如理论上来得那么明显。同时某些银行在进行跨国并购后因在企业控制权及企业文化方面存在一定分歧而导致不能继续合作。欧元诞生的本意就是要方便各国之间物价的对比，比如旅馆、汽车、甚至咖啡等等，但是要对比各国之间的银行业务却始终令人不甚满意。荷兰国际集团和法国凯捷咨询公司最近联合进行的一项研究表明⁴⁵，从意大利的每年 252 欧元到荷兰的 34 欧元，各国核心银行业务的收费标准相差很远。意大利银行协会近期的一项调查对比了欧洲各国活期存款的年费标准：意大利 133 欧元，法国 94 欧元，西班牙 86 欧元，德国 68 欧元。但是，50% 以上的意大利人都和他人共用活期银行账户，这就降低了平摊到每个人头上的收费标准。英国银行和荷兰银行比意大利银行提供了更多的金融服务，比如抵押贷款和个人贷款，这样就有了更多的收入来源。

不同成员国的国民对他们的银行有着不同的期望。英国人和德国人希望开户不收费，但对跨行提款的收费并不在意。法国人不介意支付活期存款年费，但希望在欧元区任何地方提取现金都能够不支付额外费用。意大利人希望活期存款能不收年费，但对每笔交易都要交付费用并不放在心上。这就要求各个境外银行能够实行当地的标准。但即便解决了这类问题，还有很多消费者不愿意更换银行。欧洲的一项调查显示⁴⁶，40 岁以上的人几乎没有换过他们的银行账户，尽管他们得到的银行服务可能并不是最好最便宜的，但许多客户以光顾他们祖

⁴⁴同③

⁴⁵同③

⁴⁶同③

父辈经常去的银行为荣，这种惰性使得传统的本地银行能够得到稳定的收入。导致许多境外的银行更多地愿意采取谨慎和观望的态度。

三、欧洲银行的发展趋向

尽管自欧元区建立以来，欧洲跨国银行并购的比例相比其他行业仍然较低。但是有着上升的趋势。而且从长远看，跨国银行之间的并购将会成为主流。银行跨国并购往往有许多动机，其中最明显的就是分散许多银行业务固有的国别风险。在不同区域收入流之间的相关性不大的情形下，银行业务的地域分散将使银行取得稳定的利润。随着欧元区内的共同货币政策的执行，各国财政政策得到相应的制约，欧元区的宏观经济逐步趋同，可以预料由欧洲国家内部的地域分散取得的利益将显著减少。跨国并购是银行扩张并取得规模经济的必由之路。就整个欧洲来说欧洲银行跨国并购的利大于弊。

今年6月德国第二大银行集团裕宝银行同意以换股形式由意大利联合信贷银行并购，并购完成后，该银行将超越德意志银行成为德国境内最大银行和欧洲第九大银行。德国裕宝银行 HypoVereinsbank (HVB) 总部位于慕尼黑，被收购前是德国第二大银行；意大利的联合信贷银行 UniCredito 总部设在米兰，是意大利的最大银行。这起欧洲迄今为止最大的跨国银行并购更是让我们看到欧洲银行并购将来的走势。

此外欧盟也积极推进着金融一体化的改革。欧盟将在明年初起草新的、更清晰的银行业监管规则，改变现行规则中含混不清，常常被错误地理解和解释。自英国今年早些时候担任欧盟轮值主席国以来，一直倡导对影响商业发展的欧盟法律予以废除。目前欧盟委员会已提议废除68项法律，欧盟财长们还就一项用于评估具体法律成本和效果的新方法进行了讨论。只有减少障碍，并购交易才会变得具有吸引力，欧盟正在采取的有关改革行动将为欧洲银行业的发展带来新的利益。2007年新的资本框架——新《巴塞尔协议》将开始施行。这一资本框架已经被写入了新的欧洲指令，将对欧盟内部的所有银行和投资公司都发生效力，这一规则将在很大程度上改变欧洲混乱的金融监管秩序，并促成欧洲金融市场的统一。

在目睹了美国大型金融企业近年来在国际舞台上的主导地位后，一直苦守本土市场的欧洲金融巨头痛感：再不尽快出手，海外市场可能即将被对手分割殆尽。一向保守、稳健的欧洲金融机构正面临前所未有的强大压力。在这种情况下，银行的跨国并购势不可挡。

参考文献：

- [1] DEUTSCHE BUNDESBANK, “Banking statistics 2005”, 2005
- [2] Michael Koetter, “Evaluating the German bank merger wave”: Banking and Financial Studies, 2005
- [3] 张纪康、吴凤丹, “一体化进程中的欧盟商业银行业：结构性的变化”, 2002
- [4] ECB, “Mergers and acquisitions involving the EU banking industry - facts and implications”, 2001
- [5] 罗开位等, “2004-2005年国际银行业发展回顾与展望”, 国际金融研究, 2005
- [6] 袁蓉君, “欧盟欲扫除银行跨境并购障碍”, 金融时报, 2005
- [7] 胡峰, “银行跨国并购对效率影响：理论与欧洲实践”, 财贸研究, 2004年第1期
- [8] International Herald Tribune: <http://www.ihf.com/>
- [9] EIRO: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/>
- [10] CFO: <http://www.cfoeurope.com/>

(作者系复旦大学欧洲问题研究中心 05 级硕士研究生)

欧盟可再生能源的开发利用及对我国的借鉴

韩大勇

内容提要 随着我国经济的快速发展,对能源的需求快速增长,必须加快可再生能源的开发利用。我国可再生能源资源非常丰富,近年来在开发利用上也取得了不小进展,但与欧盟发达国家相比不仅在技术上,而且在发展规模与程度上都存在着不小差距。向欧盟看齐,借鉴其发展经验,对于促进我国可再生能源的发展有着重要意义。

关键词 能源发展 可再生能源 欧盟

2006年1月1日,中国将正式实施《可再生能源法》。这是我国高度重视开发利用可再生能源,把可再生能源开发利用作为推动经济社会发展的重大举措。

“加强可再生能源开发利用,是应对日益严重的能源和环境问题的必由之路,也是人类社会实现可持续发展的必由之路。”⁴⁷

“油价上涨,给进口原油的发展中国家更为严重的打击,从而也突显了对替代原油的可再生能源供应的需求。”⁴⁸

积极发展可再生能源,是新世纪全球发展最为重大和迫切的课题之一。按照我国《可再生能源法》的定义,可再生能源确定为“风能、太阳能、小水电、生物质能、地热能、地温热源热能、海洋能等非化石能源”。而通过低效率炉灶直接燃烧方式利用秸秆、薪柴、粪便等则被排除在外,大中型水电按国际通常规则属于常规能源之列。当前,全球可再生能源发展总体上还处于初级阶段,相比较而言,中国在这方面又慢了一步,因此需要在技术、规模、水平上向国外发达国家——尤其是走在世界前列的欧盟国家看齐,弥补甚至超越现有的差距。

一、 欧盟发展可再生能源的未来目标及发展现状

可再生能源同样是欧盟在能源领域制定的重大战略。1997年,欧盟就提出了到2050年可再生能源在整个欧盟国家的能源构成中要达50%的雄伟蓝图,在随即颁布的《未来的能源:可再生能源——欧盟战略与行动计划白皮书》(以下简称《白皮书》),明确提出了可再生能源的发展目标——使可再生能源在欧盟全部能源消费中的比例,从1995年的5.3%提高到2010年的12%(见附表一),同时提出了具体的时间表和行动计划。其再生能源技术范围包括:风力、太阳能、水力、生物质能、土埋沼气、生质气体与污水处理沼气、地热、波浪、潮汐能等。

欧盟的各个成员国也采取了相对应的措施:德国和英国承诺,2010年和2020年可再生能源发电量的比例将分别达到10%和20%;西班牙表示,2010年其可再生能源发电的比例将达29%以上;北欧部分国家提出了利用风力发电和生物质能发电逐步替代核电的战略目标;德国政府在2002年及2004年两次承诺于2008年前投入总计15亿欧元,与其发展伙伴进行可再生能源的开发;欧洲银行将能源投资额度的50%用于可再生能源的开发利用。

从《白皮书》的实施情况来看,目前欧盟在风力发电,及生物能的沼气生产部分顺利地完成了规划目标,在太阳能光伏技术、太阳能供热部分接近完成目标;而针对其他未完成部分,欧盟也做出了更新措施加以弥补。总体上欧盟在可再生能源的利用方面走在世界前列,发展速度加快,市场分额增加:如西班牙可再生能源电力占到全国电力供应量的24.5%;德国11年间,风力发电增长了21倍,2003年占全国发电量的4%;瑞典和奥地利的生物质能源在其能源消费结构中高达15%以上。这些成绩都对2010年《白皮书》总体目标的实现提

⁴⁷ 出自2005年11月7日北京国际可再生能源大会胡锦涛发表的书面致辞。

⁴⁸ 出自联合国秘书长科菲·安南发给北京国际可再生能源大会的书面致辞。

供了支持依据。

二、 欧盟发展可再生能源的主要措施

目前，欧盟各国在可再生能源推广上推行的措施基本上可以归并为以下几类：

1. 政府出面设立支持计划及政策性拨款

欧盟促进可再生能源发展的计划主要有：

“5 年能源发展框架计划”：旨在促进可再生能源的技术进步和技术发展，1998~2002 年共拨款 10.42 亿欧元；

“ALTENER II 计划”：旨在克服可再生能源技术发展中试验与商业化之间的技术障碍，1998~2002 年共拨款 7400 万欧元；

“地区政策和结构调整基金”：欧盟在资助地区发展的资金中，要求有一部分用于发展可再生能源，2000~2003 年地区发展政策中用于可再生能源发展的资金共达 4.87 亿欧元。

2. 以优惠价格及政府补贴等形式表现的诱因政策

在推行可再生能源方面，欧盟各国通过提供各类经济诱因，达到引导目标群体行为的效果。主要措施有：针对可再生能源产出电力，保证优惠的收购价格及优惠收购期间的收购量，确保相关从业者的经济利益；由政府或公用电业部门通过公开招投标程序，挑选合格的可再生能源资源；由政府提供财务补贴或税赋方面的优惠，如提供相关从业者优惠利率贷款、投资抵减豁免能源税及优惠信息服务等。

欧盟所有成员国都对可再生能源的生产实行优惠政策，差别在于所实行政策的类型以及优惠程度不同。欧盟的 15 个老成员国中，目前有 11 个国家对可再生能源产出电力实行优惠定价；9 个国家对可再生能源发电企业同时实行投资补贴和税收减免；1 个国家实行投资补贴；4 个国家实行可再生能源发电配额比例制度；2 个国家实行招投标制度。

3. 完善的配套保证：

可再生能源政策涉及的范围与环节是非常广泛的，包括技术与开发、设备及附属设备、产品测试和认证、独立用户发展、社区参与、网络化运行甚至产权问题等诸多环节。因此，欧盟颁布了一系列配套保证措施，目的在于为政策顺利实现及完善监管提供帮助，具体措施有：

原产保证措施：欧盟 2001/77/EC 指令⁴⁹要求各成员国以客观、透明和无歧视的原则，确保获得“绿色证书”的电力供应来源于清洁的可再生能源；

简化行政审批程序：2001/77/EC 指令要求各成员国简化与可再生能源生产有关的行政审批程序，使中小型企业也有机会从事可再生能源的生产运作；

接入保障：为打破传统电网由传统能源供应商垄断的状况，欧盟有关指令要求各成员国当局确保各电网运营商不得对可再生能源发电设置过高的入网费等进入壁垒。

定期检查与评估机制：根据《可再生能源白皮书》，欧盟要求定期（每 3 年一次）对其成员国可再生能源发展情况进行评估，用以推动各成员国可再生能源发展。评估报告内容包括各成员国阶段性目标的实现情况，已采取和拟采取的政策措施，贯彻欧盟有关指令的情况等。

三、 欧盟发展可再生能源存在的一些问题

虽然欧盟颁布了总体性的《白皮书》发展目标，但其各成员国发展速度不尽相同，可再生能源占主要能源消费比例最高的是瑞典及芬兰，发展速度较快的有丹麦、德国和英国。但是回顾欧盟近年可再生能源的发展，仍然存在着一些问题：

⁴⁹ 2001/77/EC 指令是关于可再生能源的欧盟指令，其规定比较具体，是指导各成员国立法的具有法律约束力的文件。

1. 欧盟成员国间的发展步调并不一致

欧盟成员国中，发展指标领先的都是相关自然条件较好，国土较小，起步也比较早的北欧国家；而除了德国成功做出表率（05年德国再生能源占全国能源需求量达到6.4%，已经超过了核电比例）之外，其他欧盟大国要么起步较晚，要么在执行力度上不够，以至发展多年在能源消费比例上停滞不前甚至略有下降（见附表二）。这也造成了在有些项目上（如生物质能的木材，生物燃料，燃料乙醇等），还未能达到《能源白皮书》的规划目标。

2. 部分可再生能源法规中存在的问题

尽管国外在针对可再生能源立法方面有许多经验，但作为一种新的政策，再生能源的立法在运行中也存在着诸多不足而有待继续完善。

第一，技术方面：

由于欧盟各国家在具体项目技术上存在差异，对于某些国家而言，立法项目有可能竞争性较差，而一些新的可再生能源技术未被纳入其中，比如：在欧盟，风能技术及装机容量领先的是丹麦，荷兰与德国等国家，而纳入英国立法中的风电项目就不占优势，而就如何利用其相对富裕的自然资源及发展新的可再生能源技术如波浪能和潮汐能发电技术等，英国立法的范围又不涉及，这种刚性不灵活的立法规定，客观上不利于先进技术的研究与发展。

第二，不同利益主体关系的协调问题：

有的国家和立法虽然在利润空间对投资或从业者有所保证，但并不保证投资者可以得到地方政府建设项目规划的批准，以及公有或私有土地使用权的获得，因此，在相应立法下催生了许多合同，但最终实现的并不多；又如有些制度如配额制虽然较好地与市场机制相融，但其一开始就使大型企业在竞争处于优势地位，有利于大企业集团的利益，在某种程度上限制和排斥了新的、独立的、小规模的公司进入可再生能源市场，难以真正实现促进可再生能源市场发展的目的。

第三，实施机构与政府的环境保护机构的协调问题：

对于有些国家，如英国的可再生能源发电立法政策非化石燃料公约(The Non-Fossil Fuel Obligation, 简称 NFFO)规定：英国的地区电力公司有义务或责任，保证其所供应的电力，要有一部分来自于非石化燃料资源。其虽然带有一定的法律效力，为应用非石化燃料资源生产电力提供了一种保障的市场机制，以便实现在不需要政府的财政支持下，使可再生能源与常规能源发电相竞争。但由于政府的环境机构并没有真正介入到运行机制的操作过程中，所以并没有能够充分发挥环境法效力。

第四，立法的连续性问题：

由于可再生能源是新生事物，同时由于每个国家都有特殊的国情，纳入某些国家的开发项目是随着立法或公约公布分次进行的，这就使得可再生能源的开发呈间断性进行，对持续开发与总体利用有负面影响。

四、 我国发展可再生能源可借鉴欧盟的经验

尽管欧盟国家在近年发展可再生能源的实践中存在着问题，但主要与具体实施层面的协调同步有关，在发展目标的总体规划和实时推进上，整个欧盟的可再生能源发展在世界上仍然一直居于领跑地位。对于处于起步阶段的中国而言，向欧盟看齐，借鉴其经验促进自身发展显得尤为关键。

1. 政策体系及激励措施方面

从欧盟的经验看，政府支持是可再生能源初期发展的必要条件。从实施可持续发展的角度出发，对于已经将可再生能源提高到战略高度及优先地位的中国政府而言，颁布宏观法律或激励政策是不成问题的，但要注意到中国的政策特点是注重宏观性，重要性及必要性的论述，具有较大的灵活性及可选性优点，同时存在着缺点：即若无与之相配合的实施细则（例

如就政府如何支持，怎样鼓励，支持到什么程度及什么时候等问题作出相应的具体规定），法规或政策的目标诉求将难以实现。

以德国的经验为例，其在 2000 年颁布了《可再生能源法》，对发展可再生能源的激励措施确定了一个宏观框架之外，对具体国家财政设立专项资金、财政贴息优惠贷款、税收优惠、价格政策等都有具体的政策规定，界限清楚，要求严格；针对各不同地区的平衡（如风能资源有差异的南部和北部），也制定了明晰的转移支付规定：为了不对局部地区造成很大负担，高额的可再生能源发电费用由整个国家电网的所有用户来平均分摊。另外，一些普通的没有利用可再生能源发电的电厂，由于其采购可再生能源发电的成本要高，将会得到政府的补贴。

又如在丹麦实施的产出补贴：根据可再生能源设备的产品产量进行补贴，有利于增加产品产量，降低成本，提高企业的经济效益，而目前我国还没有这种补贴政策。

从整体上看，我国在明年《可再生能源法》实施同时，系统的配套政策及激励措施的支持深度和力度需要加强。

2. 利用市场机制方面

在发展可再生能源方面，欧盟无论实行强制性的政策，还是实行诱导性的政策，其立足点都放在对市场机制的充分利用上，进一步说是政府政策和市场机制相互配合的结果。对欧盟成员国可再生能源发展有些做法非常有效，如“固定价格法”：国家给可再生能源发电确定一个优惠的上网价格，而发电量的多少由市场决定；采用的国家主要有法国、丹麦、西班牙等；再如“固定产量比例法”：国家规定发电商或经营电网的配电商，保证一定比例的电力必须来源于再生能源发电，而再生能源发电的价格则由竞争性的市场决定；采用的国家主要有意大利、瑞典、英国等。固定产量比例法迫使可再生能源发电企业努力降低生产成本，并导致“可交易绿色证书”市场的出现。

而相比之下，国内在市场运行机制的探索上显得不足，我国的《可再生能源法》虽然也做出了要求“电网企业全额收购”可再生能源的规定，但却不如同欧盟政策中所规定的针对所有企业所生产出来的全部发电量，而是“依法取得行政许可或者报送备案的可再生能源发电企业”所生产出来的核定额度量；另外，在我国法律中，也没有规定电网企业必须销售一定比例“绿色电力”的强制性规定，这样，电网在收购可再生能源发电量时，就有比较大的随意性和“道德风险”。因此，我国有必要学习在欧盟实践中行之有效的符合市场体制的做法。

3. 投资与开发方面

在可再生能源的投资开发方面，我国只有一方面的积极性，即中央政府的积极性，地方和投资者参与的程度比较小，虽然近年有所改善，但实际投入可再生能源的人力物力与财力总量及比例都很少。主要原因是我国的市场主体发展不充分，能源行业在我国一直是垄断性行业，虽然我国也在相关行业进行了改革，如 2002 年 10 月开始对电力体制进行改革，实行厂网分开，竞价上网，但改革后电网企业数量有限，竞争只在少数参与者的平台上展开，竞争充分性值得怀疑；其次，市场机制不具备：我国可再生能源电力的发展一直以来缺乏稳定的政策支持，基本上属于国有资本垄断状态，民间投资受到资金、技术等方面的限制几乎没有进入，因而缺少基础的竞争条件。在我国，不仅可再生能源如此，即使传统能源，其竞争市场也尚在培育之中。在此条件下，让可再生能源之间竞争，甚至让可再生能源与传统能源竞争，并进而展开证书交易等复杂的程序，在实践中困难很大；第三，即使具备市场交易的初期条件，但由于可再生能源高投入、高成本、高价格以及市场风险大等诸多因素的制约，也会让有心投资可再生能源行业的投资者畏惧不前。

因此，我们要学习欧盟，不仅有中央政府的投入，还有投资者，企业家甚至是私人的投资，一些非政府机构也设立了专门的研究开发项目和计划。这一方面会造成资金投入强度

的悬殊差异，另一方面也决定技术先进程度的差别。

4. 全民的普及教育与认识方面

尽管目前可再生能源所遇到的各种技术障碍，几乎都可以利用现有科学技术加以解决，经济成本问题也将随着运行机制而得到改善。但客观的说，目前使用可再生能源的成本和代价比较昂贵，尤其是不少项目只在规模化、产业化高速发展时，成本才会呈下降趋势，与大部分已经形成规模优势的传统能源产业比劣势明显。专家估计，即使在发展领先的欧盟国家，可再生能源成本占优的时间预期也只在 2010 年左右。如在德国，由国民自愿购买可再生能源电力，其每度电的价格要比常规电力多 2 到 3 欧分，但事实上，德国人均表示愿意承担此部分的代价。这和较好的宣传教育以及整体国民意识有关。我国在推广可再生能源发展方面比较注重对消费者进行补贴，除了在推广太阳能设备、微型风力发电设备外，在农村户用沼气池，高效率柴灶和其他生物质能技术试点上也曾广泛采用，但要真正达到既拥有足够大的消费市场，又不致使相应的资金捉襟见肘，普及全民全社会对可再生能源的充分认识势在必行。

五、 结论

21 世纪人类社会面临的现实课题是：经济社会快速发展，能源资源需求空前高涨，能源危机加剧，环境问题突出……能源问题正成为世人越来越无法回避的问题。一直以来，全球能源的消费结构仍然是以传统的石油、煤等化石能源为主。在全球意义上来说，传统能源存在两大不可克服的限制：一是污染，二是储量的有限性。工业化以来，全世界的排放正深刻改变地球的环境，而化石能源可能被人类在 21 世纪挥霍殆尽。世界各国都将寻找新能源和替代能源，将推动可再生能源作为 21 世纪能源发展的基本选择。

2004 年中国预计缺电将高达 3000 万千瓦左右，是近几年电力缺口最大的一年。大面积电荒再一次触及国人的能源短缺之痛。考虑到进口石油可能造成经济波动和过度依赖石油进口会带来能源安全问题，中国也应当降低对石油进口的依赖，降低石油消费，加快新能源的发展。

在各种新能源和可再生能源开发利用中，水电、太阳能、风能、地热能、海洋能、生物质能等可再生能源在全世界的能源消费中，比重越来越大。当今先进国家都已将可再生能源作为可持续发展的基本选择，欧盟国家的政策立法，市场条件和技术水平更是走在了世界的前列。中国要学习借鉴发达国家的技术和经验，积极大力推进可再生能源发展，逐渐降低对传统能源的依赖程度。

“九五”期间，中国新的可再生能源开发利用速度已经达到年均 11.2%，如果 2020 年前保持这种速度，到 2020 年新的可再生能源利用量将达到 2.65 亿吨标准煤；如果发展速度加快为 15%，到 2020 年，新的可再生能源利用量可达到 3.86 亿吨标准煤。“据专家估计，我国可再生能源资源可获得量是每年 73 亿吨标准煤，2000 年的开发量不足 4000 万吨标准煤，有足够的资源以供使用。”⁵⁰ 加上技术逐步趋于成熟，产品经济性不断改善，中国已具备规模化发展可再生能源的条件。

而我国政府也开始有条件制定远大的目标。根据规划，到 2020 年，我国可再生能源在一次能源消费结构中的比重将由目前的 7% 左右提高到 15% 左右。到 2010 年，可再生能源发电能力（不包括大型水电）将占到所有电力装机的 10%，达到 6000 万千瓦左右。

我国的可再生能源发展恰逢前所未有的机遇，研究并借鉴欧盟在这方面的实践经验，将使得我国的可再生能源实现加速的发展和相对常规能源来说越来越重要的地位。

⁵⁰ 国家发改委能源所周凤起在“2005 年中国能源战略与投资峰会”上的发言

附表：

附表一 欧盟可再生能源的发展目标

项 目	能源消费量 (Mtoe)		占全部能源消费 的分额 (%)		电力消费中可再生能源 的分额 (%)	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010
风能	0.35	6.9	0.02	0.44	0.2	2.8
水电	26.4	30.55	1.9	1.93	13	12.4
光伏电池	0.002	0.26	-	0.02	-	0.1
生物质能	44.8	135	3.3	8.53	0.95	8.0
太阳热能	0.26	4	0.02	0.25	-	-
地热	2.5	5.2	0.2	0.33	0.15	0.2
总计	74.3	182	5.44	11.5	14.3	23.5

资料来源：《未来的能源：可再生能源——欧盟战略与行动计划白皮书》

附表二 1990年~2002年欧洲15国可再生能源占主要能源消费比例 (%)

国家	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
比利时	1.4	1.4	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.2
丹麦	6.3	7.5	6.9	8.1	8.5	9.4	10.7	11	12.3
德国	1.6	1.9	1.8	2.2	2.5	2.6	2.8	2.8	3.1
芬兰	18.5	21.4	19.8	20.5	21.9	23	23.9	22.8	28.3
法国	7	7.6	7.2	6.8	6.7	7	6.9	7.1	6.8
希腊	5	5.3	5.4	5.2	4.9	5.4	5	4.6	4.9
英国	0.5	0.9	0.8	0.9	1	1.1	1.1	1.2	1.3
爱尔兰	1.6	2	1.6	1.6	2	1.9	1.9	1.8	2.1
意大利	5.3	5.5	5.9	5.9	6.6	7	7	7.6	5.5
卢森堡	1.3	1.4	1.2	1.4	1.5	1.3	1.6	1.3	1.5
荷兰	1.2	1.2	1.6	1.8	1.9	2.1	2.1	2.1	1.5
奥地利	22.5	23.2	23.3	23.4	22.6	23	22.7	22.2	22.8
葡萄牙	15.2	13.3	16.6	15.4	13.6	11.1	12.9	13.9	12.7
瑞典	24.6	25.6	22.7	26.6	27.3	26.8	31.6	29	35.1
西班牙	6.7	5.7	7.2	6.5	6.4	5.2	5.8	6.6	5.6
欧洲15国合计	5	5.4	5.4	5.6	5.7	5.8	6	6.2	5.9

资料来源：上海情报服务平台

参考文献：

- [1] 《中华人民共和国可再生能源法》
- [2] 国家发改委研究所，《中国可再生能源发展战略》
- [3] 国家计委能源所可再生能源发展中心，《中国可再生能源配额制政策可行性研究》
- [4] 王乔康，《欧洲可再生能源开发利用情况》
- [5] 科学时报，《欧盟可再生能源发展现状及展望》
- [6] 徐守正，《影响欧盟各国再生能源发展因素》

[7] 张瑞敏,《欧洲内部电力市场中可交易绿色证书市场规模和价值的研究报告》

(作者系复旦大学经济学院 03 级研究生)