

目 录

2005年 第4期

欧盟制宪危机与欧洲一体化进程·····	伍贻康()
略论欧盟的信息、视听与文化政策·····	张生祥()
从公共物品的提供看区域一体化—以欧盟为例·····	王 勇()
浅析 2007 年欧盟地区政策改革及不确定性·····	邹 峻()
京都机制及其实施：与欧盟的合作与借鉴·····	兰 花()
《欧洲宪法条约》：法律层面的解读·····	张 华()
多哈回合——欧盟参与 WTO 的策略选择·····	吴 松 成()
从欧盟对中国纺织品进口限制探讨欧盟对我国纺织品贸易壁垒 ·····	高 燕()
论欧洲中央银行的独立性及其对我国央行货币政策的借鉴 ·····	罗 娜()

CONTENTS

No.4 2005

The crisis of establishing a Constitution for Europe and the Process of European Integration.....Wu Yikang()

Information, Audiovisual and Cultural Policies of EU
.....Zhang
Shengxiang()

Analyzing regional integration from the perspective of providing RPGs-- European Union's case.....Wang Yong()

Analysis of EU Regional Policy after 2006: Contents and Uncertainties
.....Zou Jun
()

Kyoto Mechanisms and its Implementation: Cooperation & Learning from EU's ExperienceLan Hua()

The Treaty Establishing a Constitution for Europe: a Legal Perspective
.....Zhang

Hua()

EU's Strategic Choice towards Doha Talks in WTO....Wu
Songcheng()

A Study of the Trade Barrier of EU on the Basis of the Import Restrict of
EU to Chinese Textiles.....Gao
Yan()

The Independence of European Central Bank and its Use for Reference
for the People's Bank Of China.....Luo Na()

欧盟制宪危机与欧洲一体化进程

伍贻康

欧盟制宪是欧洲政治一体化的必由之路，是欧盟东扩催生的重要成果。经过三年多时间自上而下酝酿、磋商和广泛讨论，认真制订了的《欧洲宪法条约》文本，基本上反映了欧洲政治精英的主流理念，是欧盟 27 个成员国和候选国利益需求妥协调和的结晶，可以成为现阶段实施欧洲区域共同治理兼具宪法性和国际条约双重特征的一份史无前例的法律文件。如果《欧盟宪法条约》批准生效，它对带超国家性的欧盟体制机制运作至少可管用十年，这无疑是欧盟区域共治模式体制创新具有里程碑意义的一件大事。

2005 年 5 月—6 月间法国和荷兰公民投票相继否决了《欧洲宪法条约》，导致了欧盟制宪危机，使《欧洲宪法条约》批准程序被迫延缓。这场称之为“欧盟政治地震”，引发了欧盟内外极大的震惊，有人认为《欧洲宪法条约》已宣告死亡的，有判定欧盟将陷于瘫痪的，更有扬言将殃及欧元的垮台，甚至有预言欧洲一体化将会沉沦倒退到自由贸易区模式，危言耸听不一而足，迷茫疑虑情绪弥漫。究竟怎样认识判定这场欧盟制宪危机？它对欧洲一体化进程将会产生什么影响？欧盟一体化今后走向如何？本文简要评论以就教学术界同仁。

一

从欧洲一体化发展规律来考察，这场危机是欧盟一体化的一次严重挫折，它还没有影响目前欧盟运作的正常运转，也不会导致一体化的中止和逆转。危机反映了欧盟一体化潜在矛盾严重碰撞的一次集中爆发，充分暴露了精英欧洲和公民欧洲的严重鸿沟，最直接打击了欧洲政治精英们规划的欧盟扩大的蓝图和乐观进程。半个多世纪欧洲一体化一直是在精英欧洲主导下，它已感受到“民主赤字”的压力，已提出要建设公民欧洲的任务；然而，这次制宪如此缺乏足够的民意基础，暴露出精英欧洲和公民欧洲存在令人震惊的差距，使政治精英们清醒地认识到历来自以为是充当大众利益的代言人，能代理民意，危机揭示了“代言危机”，拉大了潜在的鸿沟，使他们意识到认真总结深刻反思的紧迫性和必要性，应下大力气注重协调和有效处理好扩大和深化这个一体化根本性的传统矛盾。因此，从欧盟一体化可持续更

健康发展思考，危机并不一定是坏事，深刻反思建设一个什么样的新欧洲，为把精英欧洲和公民欧洲有机紧密结合提供一个契机，进一步加强整顿、调整和全面协调，使欧盟一体化走得更平稳更扎实更健康，这将更有利于建设一个可持续发展的均衡协调的更符合时代特征的真正的新欧洲。

对欧盟制宪危机决不能误判为对欧洲一体化的普遍怀疑和否定，对危机不应持过于悲观和消极的态度，这是基于当前全球化加速发展，区域一体化趋势遍及全球各洲各区域，国际竞争态势日趋激烈，国际力量格局正在加速分化重组这样的世界经济政治形势。试想，欧洲各国只有联合才能自保自强，没有一个欧盟成员国和候选国可以从欧盟瘫痪和垮台中得益，否定欧盟一体化也就丧失欧洲在当今世界上的地位和作用，包括英国在内的所有欧盟国家都清醒地认识到这一点。

当然，欧洲一体化进程从来也不是笔直的坦途，欧共体创建人让·莫内曾预言：“欧洲将在危机中建设起来”。笔者 20 多年前就专门研究论证过欧共体种种危机，认为“矛盾激化，挫折频仍，往往酿成危机，使一体化的根基、基本成果或共同体的正常运转受到威胁……历史已经证明，共同体能够一次次度过危难时期，解脱危机，沿着一体化道路继续前进……看来欧共体注定要经受矛盾和危机的困扰，并在矛盾、挫折和危机中向前发展，过去是这样，今后还将是这样。”^①历史是面镜子，预计这场制宪危机同往常一样，会出现峰回路转，在成员国通力协调下定能找到妥协共赢的解脱出路，使欧盟在浴火中重生。

二

这场制宪危机既存在深层次根源，又涉及欧盟性质、方向、目标、疆界、模式和前途等一系列根本性问题，以及错综复杂层叠交叉的种种矛盾分歧，进行认真总结和深刻反省，必将引发一场范围广泛、内容庞杂、形式激烈而多样的大讨论、大辩论。各种理念和主张的权衡，各种利益得失的均衡，使新老成员国之间、大小成员国之间、不同群体和地区之间矛盾很难轻易协调，危机解脱决非短期之事，欧盟将会

^① 《世界历史》1986 年第 7 期。

进入一个政治探索和利益调整的徘徊期。

危机的根子产生于社会经济问题，危机解脱的关键也在一定程度上取决于经济形势。就事论事来说，制宪危机导火线源于法、荷两国相当一部分公民对现状不满，对有关失业、移民等社会经济和福利保障等前景忧虑不安；从基础背景来说，包括法荷在内欧盟不少国家多年来经济形势低迷不振，财政经济状况陷于困境，从政府到普通百姓都变得斤斤计较浅近的利害得失，从而导致矛盾纠纷迭起。一般而言，一体化总是要支付代价的，宽容大方比较容易取得妥协共赢，欧洲一体化的历史已经表明，凡经济形势蒸蒸日上时期，财力充足民富心齐，推进一体化的步伐就顺利，发展就快；凡经济形势停滞恶化时期，矛盾纠缠不清，一体化的步伐就受阻，进展就徘徊滞缓，这似乎是规律了。当前时机不利一体化实施激进冒进行动，制宪危机还连带拉出财政预算危机决非偶然，能否解脱危机除了有赖于政治精英们的智慧、能耐和魄力，至关重要的还取决于欧盟国家经济形势能否走出低迷乏力的困境和一些国家财政状况的改善。推动一体化进程需要强有力经济的拉动，在危机时期必然更是如此。

欧洲一体化的一个重要原则是追求均衡，讲究平衡，注重协调。这次制宪危机引发政治精英们的深思反省，无法回避欧盟扩大是否走得过快、过急、过远的问题。因此，要解脱危机势必会影响欧盟扩大的规划和实施进程，在进一步扩大的疆界和速度方面难免受到制约和影响。一个真正新欧洲的建设是一项长期而艰巨的宏伟事业，在关键时刻提醒要注意方方面面的均衡和平衡，要求更加深入细致地做好上下左右各种协调和调整的工作，从长远和根本的观点来看，停顿一下认真做好调整和协调未必是一件令人沮丧的坏事情。惊醒了一场“大欧洲梦”，使大欧洲变得更现实点，使新欧洲的体制机制运作更协调有效点，退一步是为了进二步，至少是为了更好进步。

这场危机还会对法国政治重组，对欧洲地缘政治变革，以至欧俄关系、欧美关系产生重大影响，有可能促进新的政治洗牌，这里就不详细论述了。

三

欧盟制宪危机事关根本，危机爆发导致欧盟何去何从议论纷纷，这不仅合情合理，可能也是必要的。欧洲一体化已历经半个多世纪，这在历史长河中仅是一瞬间，欧洲一体化还有很漫长而曲折的路程要

走。事实上严格来说，关于欧盟的目标、性质、疆界、模式这一系列带根本性的基本问题都从未有过明确定论，很多方面从一开始迄今为止争议分歧一直很大也很明显，欧洲精英们可能被迫使之含混其辞，故意制造模糊不确定性，也许这反而利于搁置争议便于妥协。因此，一遇机会欧盟在上述基本问题上何去何从就热闹争议起来，这毫不奇怪。可以预计。随着欧洲一体化的发展和欧盟的扩大，这些争议分歧一直还会继续下去，这次制宪法危机引致的争论和分歧也一样，很可能更增添了不确定性，这一态势既难以解决也不便解决，可能正是存在这些争议和分歧，欧洲一体化才得以不断发展壮大，才得以一步一步地向前迈进。在这里基于种种条件限制，笔者难以在这些问题上进一步展开细谈深论，仅就制宪危机近期引发的一些迹象和突出问题谈一些个人粗浅的认识判断。

危机加剧了欧盟内部争夺主导权的斗争。危机最沉重打击了希拉克的权势地位，法德轴心近几年本已趋于松动，又逢法德正面临政权更替之际，希拉克和施罗德更难有大作为，在这情势下英国承担轮值主席国，可以想象这将给布莱尔大显身手的好机会，无所谓英国抢班夺权，但至少英国在这半年甚至更长时间会力争发挥积极主导作用，拉拢志同道合者，试图影响欧盟一体化的方向走势。在核心欧洲处于分化重组的转折过程中，原有法德轴心难以适应新欧洲态势，力量组合会有变化，如何寻求组成核心欧洲的最佳成员搭配可能是有新戏可唱的。

危机深刻暴露了欧盟内部种种不平衡性，随着成员国增多协调一致必然日益困难，欧盟运作机制改革很可能从法理上为多速欧洲提供便利，一个大欧洲可能不可避免地需要构架在多速欧洲基础上，这将是新欧洲的生存发展之道。

危机并没有否定欧盟，封堵一体化，无法阻断欧洲一体化进程，欧盟一体化是不可逆转的。但这场制宪危机的真正解决还需渡过相当艰难的岁月，如能把危机看作契机，成为驱动变革的动力，那末近几年无疑是欧盟一体化进程发展的非常关键时期。处理得好，欧盟前景广阔，内部凝聚力和外部辐射力还会加强；处理不好，欧盟很可能深陷低谷徘徊好几个年头。

（作者系中国欧洲联盟研究会会长）

略论欧盟的信息、视听与文化政策¹

张生祥

内容摘要：信息、视听与文化政策是欧盟政策体系中重要的一部分，它对欧共体内信息的流动与文化交流活动的开展起着指导性的作用，是未来“大欧洲”多元化社会的最终形成的制度保障。本文通过它们逐一描述，力图说明在维护文化多样性的前提下，建立统一的欧洲社会的可行性与紧迫性。

关键词： 欧盟；信息；视听；文化

欧洲公民在欧洲的建设过程中，虽然保持沉默，但起着重要的作用。如果欧洲人民不想和平共处的话，那么任何事情都不能长久。众所周知的“欧洲晴雨表”，每年在欧洲委员会的支持下有规律地进行民意调查。该民意调查结果显示，1998年期间，欧盟内公民赞成加入欧盟的人数比例是51%，反对的人数比例是12%。欧盟内有2/3的公民对解决诸如失业、打击恐怖主义与犯罪等严重问题上，偏向于支持欧盟，而不是本国政府。另外，大部分欧盟公民支持一些有助于解决欧盟内部棘手问题的项目，如建立单一货币（60%赞同，28%反对）；共同防御政策（73%赞同，14%反对）；或欧盟外交政策（63%赞同，16%反对）等。

虽然有900个来自60多个国家的新闻记者驻扎在欧洲委员会，并对欧盟的活动进行报道，但欧洲大众对欧洲的建设仍然表现得有些无知或抱有错误的认识。在2002年“欧洲晴雨表”的诸多调查中，有3/4的公民告诉调查人员，他们对欧盟的政策和组成机构了解不深。在欧洲内的各国报纸、广播和电视上，也很少见到有关欧盟的标题，更不要说刊登有关的详细报道了。更为严重的是，见诸于报端的尽是一些有关危机、短期挫折的报道，因为这种新闻比那些欧盟取得的成功更具有轰动性。然而，正是这些经过耐心谈判获取的多种努力在影响着欧盟内各国公民的生活，而且在某些方面要比各国法律对公民生活影响的程度要深。尤其表现在以下三个方面：

一、 欧盟的信息政策

欧盟方面意识到，只有公民对其赖以发展的价值与取得的成就加以深刻的认识，才能有助于它的发展。于是，欧盟的诸多机构得到了发展，尤其是20世纪90年代以来，各种项目纷纷出台，主要目的是为了促进欧盟公民了解欧盟的发展状况。欧盟委员会决定，在官方期刊上出版更多的文献，以引起公民的兴趣，并向公民展示那些适合在立法程序中引起广泛

¹到目前为止，欧盟尚未制订出统一的文化政策，来指导整体的文化活动。此处以“欧盟信息、视听与文化政策”为标题，是为了在概念上进行规整，便于论述。另外本文是在德国“戴姆勒·奔驰”奖学金资助下完成。

讨论的建议；出版更多的“绿皮书”和“白皮书”。前者是委员会向欧洲议会陈述建议之前，引起欧盟内部对政策进行辩论的现实文献；后者是宣告行动计划的一般性的文献。

《欧盟条约》的第1条款规定，欧盟的决定应该尽快地向公民宣布。该条约的第255条详细指明，欧盟的任何公民与居住在欧盟内部的自然人与法人或在欧盟成员国内注册登记的人员，都有权利在相关条件下，接近欧洲议会、欧盟委员会与欧盟理事会的各种文献。1993年9月，欧盟理事会与欧盟委员会通过了一项行为规范，对这种接近文献的权利制订了一般性的规定。在起草共同体立法时，还必须保持质量与相应的透明度。附于《阿姆斯特丹条约》之后的一份《最后方案申明》要求，以上三个机构共同参与共同体立法程序，在保证口头立法质量的基础上制定有关行动纲领。

欧盟委员会通过新的信息政策，是为了体现欧盟立法的透明性，并帮助公民了解立法。其目的是，让公民对欧盟面临的各种挑战的性质与程度有所认识；让他们明白欧洲统一给他们带来的益处，并以具体条款的形式，向他们展示欧盟政策在地区层面上对他们生活的影响程度。为了实现这些目标，欧盟委员会采取了一系列的行动，诸如提高各个成员国办事机构的作用，使这些机构成为讨论与获取信息的论坛，与最大程度上协调国家政策接近国民的中心；建立一种由750个“欧洲信息点”、多种欧洲文档中心与其他一些分散的信息结构组成的欧洲信息网络；在全球因特网上设立“欧洲”服务器；以及举办大型的信息活动，为公民提供单一市场内详细的权利信息与单一货币的转换信息。欧盟委员会还开展了其他一些加快可用信息的传播活动。它们包括：设立官方出版局与统计局；管理欧共体档案以及向各个大学提供信息等活动。

欧共体的官方出版局（OPOCE 或 EUROP）代表欧洲所有的机构出版和发行欧洲共同体的官方期刊与其他一些出版物。官方期刊每天以11种语言的形式出版，每年发行的页数高达百万张，这足以说明官方出版局为公民了解欧洲事务提供信息的工作量与重要性。所有生效的立法法规（包括各种条约、对外关系、补充法规与其他一些手段等）与欧洲法院决议都以“欧共体法律”的形式储存于欧盟机构内计算机存档系统中（CELEX）。任何一个欧洲公民都可以采用电子或邮寄的形式查阅、获取与传阅这些法规。

所有的这些欧共体统计数字是引起公众兴趣的可靠的资料来源。《欧共体条约》中的213a条款是阿姆斯特丹欧盟会议增补的，它规定，有关共同体数字的统计必须保持公正性、可靠性、客观性、科学独立性、低费用性与数据保密性原则。其中的一项规定，为共同体数据系统与计划出台奠定了立法依据，从而有助于共同体各项政策的设计、使用、监督与评估。欧洲共同体统计局起草各种数据，试图满足各种参与欧共体经济、工业、农业、社会、地区等活动的大众的需求。

欧盟委员会还在大学范围内，推动欧洲统一的教学活动，资助“让·莫内荣誉教授岗位”的设立。这是欧洲大学校园内专职从事于“欧洲统一”教学的一种象征性的岗位。“让·莫

内计划”鼓励各大学建立有关欧洲问题的研究中心（1997年资助的大学超过了370个），并对有关欧洲统一方面的教学与科研给以支持。

二、 欧盟的视听政策

视听部分，主要涉及节目制作与销售（即软件部分）以及生产（硬件部分），它对欧洲的经济增长与创造就业机会方面具有很大的潜力。另外，欧洲的电影与电视产业，对欧洲视听产业的发展起着战略性的作用，它是欧洲文化的首要矢量，是各个国家的身份与传统的直接见证人。欧盟视听方面的政策力图展现欧洲人民的创造才能与个性。为此，欧盟还必须提高其在开放性国际市场范围内的竞争力。

《欧洲共同体条约》后附加的一份草案主张，成员国的大众广播应该直接满足每个社会的民主、社会与文化需要，应该尽量维护欧洲媒体的多元化。因而，成员国应该按照协商、限定与组织公共服务资助数目，尽可能的资助公共服务广播，即拨款给广播组织。它规定，类似的资助不能影响共同体内的贸易条件与竞争。

20世纪80年代，随着光纤电缆与通讯卫星技术在广播事业中的快速应用，以及首次使用广播卫星直接播送节目，欧洲的视听事业得到了全新的改革。欧洲公民对电视节目的可选性也随之增强。然而，由于单个成员国市场过分狭小，无法提供新技术与频道激增所需求的竞争性的设备与节目，因而，有必要促进这个（或共同）市场的增长，在欧洲内创造更多的工作机会，同时，还要保证这种增长不会破坏它的文化特征。为此，欧洲共同体身处困境：要么推动欧洲内部的贸易，使欧洲的制造商们有能力参与这场技术革新并从中获利；要么放弃这种联合行动，把机遇拱让给美国与日本等强大的竞争者。而后者，已经具备了满足国家与国际市场需求的雄厚实力。美国的电视连续剧与日本的动画片价格如此低廉，是因为它们以分期付款的方式在世界范围内运行。欧洲视听节目的生产商们发现，在狭小的国家市场内，生产销售的分散与诸多限制使得他们根本无法和美国、日本这样的对手在费用上进行公平的竞争。

与此同时，一场“技术革命”正由于“高清晰度电视”（HDTV）技术的引进而如火如荼地展开。这种技术可使影像具备近乎完美的品质，并同时配有四种声道的选择。例如，电视观众可以在享受立体声音质的同时，选择两种语言的同声传输。为了迎接这场革命，欧共体在视听事业方面提倡采用新技术，其战略主要涵盖以下三个相关领域：建立卫星电视的各项标准；资助技术发展，以帮助欧洲工业家们生产与技术标准相匹配的设备；资助视听开发者们，推动各种服务项目的开发，并使用新技术制作各种节目。

在这个战略的指导下，欧洲理事会于1993年7月通过了一项在欧洲范围内提供先进的电视服务项目的行动计划。对该计划的财政支持的目的，旨在为先进电视服务的引进创造便

利的条件。它主要通过补偿因引进 16: 9 的新电视模式而导致的额外费用, 包括新电视节目的制作与老化材料的改造两个方面。

为了推动欧洲市场发展与技术进步, 欧共体又通过了一项使用电视传输标准的指令, 为包括数码电视在内的先进电视服务制订指导框架。它为欧洲电视服务向高清晰标准转型提供了政策条件。同时, 它也为所有电视服务制订了各种技术要求, 为如何管理数码付费电视制订了一套制度。

另外, 还有必要制订一个指导框架, 允许在欧洲范围内自由提供视听服务。为此, 欧共体出台一项有关电视广播活动(即电视无边界)的指令, 旨在通过自由选择与转播另一个成员国的电视节目的方式, 来促进欧共体内电视节目的自由流动。前提是, 这些节目必须符合播放国家内与该指令相一致的有关法律。最后, 该指令为这种活动制订了指导原则, 即播放活动必须遵守播放国家的法律规定, 其法律实施由播放国家执行, 不受电视节目转播国的干涉。该指令在推动欧洲视听产品的生产与销售的同时, 还规定了广告(的插播次数、持续时间、某些产品的广告及道德常规等)、赞助、保护少数群体与反馈者权利之间的最低协调标准。它规定, 除了一些特殊的节目以外, 成员国必须在“适宜的场所”采用合适的手段, 保证播放者播放欧洲节目的绝大部分时间。该指令还明确规定, 至少要保证 10% 的欧洲节目播放时间, 或至少 10% 的节目预算由独立的节目生产商来承担。为了澄清诸如“电视广告”与“欧洲节目”等术语的定义, 对电视购物进行规整, 加强对少数群体的保护, 欧盟于 1997 年对 1989 年制订的这项指令进行了修正。

欧盟还出台了另外两条指令, 即“电视无边界”指令和保护版权与一些相关权利的指令, 前者因后者的出台才趋于完整。其中, 后者制订了高的保护标准, 主要保护卫星传输与有线播送方面的权利, 包括作者、艺术家、节目录制者与播放者的权利, 同时, 通过代表各种团体, 对有线转播权利方面的集体性、义务性的管理活动给予保护。

欧盟于 1987 年出台的“鼓励视听产业发展措施”计划(MEDIA)极大地刺激了欧洲各种视听产品(包括电影、动画片、记录片等)的生产与电影的跨国销售。通常, 它的财政资助是以收据为凭证的贷款, 其中退还部分又立即对这个计划进行再投资。MEDIA 第 2 计划(1996—2000)由“培训计划”和“促进欧洲视听节目的开发与销售计划”两部分组成。前者主要为视听产业的专业人士提供他们需要的各项技术, 尤其在马德里媒体商业学院的协助下, 帮助他们全方位地开发欧洲市场与利用新技术; 后者主要鼓励独立的欧洲生产商们与销售者们合作, 以吸引广大的观众。

三、 欧盟的文化活动

欧盟, 除了在政策方面提供制度支持以外, 还开展一些促进欧洲范围内文化互动与交流的活动, 在保护文化多样化的前提下, 推动各个国家之间的文化事业发展, 从而为“大欧

洲”的未来文化共同繁荣打下坚实的基础。为此，欧盟制订了各种形式的文化计划，保证其政策的实施。

自《马斯特列赫特条约》签订以来，欧共体开始把文化事业列入行动计划之内。《欧共体条约》第 151 条明确规定，欧共体应该在尊重各国与地区多样性，维护欧洲共同文化遗产的同时，促进各个成员国文化的繁荣。该行动计划旨在，鼓励成员国之间的合作，如果有必要，支持与辅助它们在以下领域的行动：促进对欧洲历史与文化的了解和传播；保护欧洲重要的文化遗产；支持非商业性的文化交流活动；鼓励包括视听事业在内的艺术与文学创作。欧共体通过以下四种途径来实现这些目的：推动成员国之间的合作；在欧共体政策的指导下重视文化活动；加强欧共体、成员国、欧盟以外国家以及国际权威机构等之间的合作；采取特殊措施支持成员国的行动，这些措施也可以采取以下两种形式，一，激励措施，不包括成员国法律与规定的调和；二，欧洲理事会一致通过的建议。

欧盟必须保持整合内部市场与保护国家文化遗产之间的平衡。事实上，欧共体出台了一项规定，要求把具有文化、历史与考古价值的文化产品的合法出口移交各个成员国，成员国通过签发出口执照的方式对其加以管制。在这个规定范围内，欧盟又出台一项指令，保障从成员国非法出口的文化物件的归还。

尽管，《罗马条约》未能把文化活动提升到欧共体层面上，但其在 20 世纪 80 年代还是采取了几项大的文化举措，主要有：每年举办一届欧洲“文化首都”的提名活动；为年轻人创造参观博物馆与参加文化活动的条件；以及推动跨国文化交流等。

欧共体鼓励书籍出版与阅读活动。尤其重视欧共体内少数语言作品的翻译工作。支持书籍出版与阅读的亚利安计划，主要目的是通过鼓励文学翻译和文学界专业人士的合作与交流，以及为他们提供培训机会，来促进欧洲文学作品与欧洲历史的了解与传播。欧洲委员会每年还颁发“欧洲文学奖”与欧洲翻译奖（即 Aristeion 奖），对以上这些文化活动进行奖励。

欧盟委员会还对其他一些永久性的文化活动予以支持：鼓励基金会之间的合作，促进艺术与文化发展；增加培训拨款与支持欧盟内文化、艺术工程；支持欧洲范围内一年一度的入选建筑遗产的维护活动，并对这些活动给予财政支持。“拉费尔计划”(Ramphael program)，主要通过应用技术经验与技术开发方面的交换，来加强欧洲可动遗产与不动遗产、考古性、水下、建筑遗产、历史遗址与古迹群落的保护、维护与开发。

欧共体的“2000 年万花筒计划”(Kaleidoscope 2000 program) 是一项主要鼓励欧洲的艺术与文化创造，支持各种文化活动与文化交流以及其他包括艺术领域在内的计划。它支持一些高水平的文化活动，如闻名欧洲的“青年交响乐团”与“巴洛克交响乐团”等。为了更有效地推动文化合作，欧盟委员会还出台了一项 5 年框架计划（2000—2004），力图通过单一

的财政与规划手段，对欧共同体目前在文化领域推行的三项计划（即拉费尔计划、万花筒计划与亚利安计划等）进行接管。

版权是欧盟文化政策的主要保护对象之一。事实上，欧盟于 1993 年出台的一项指令对版权的使用权进行了调整。即，作者去世 70 年后，其文学、艺术、电影艺术或视听作品可以自由转载与使用。该指令还把其他一些（如影视表演者、制作者以及广播机构的）相关权利的专用期限规定为 50 年。另外一项指令对纸质数据库与电子数据库提供保护，时间为 15 年。其目的，是为了在维护使用者的利益的同时，创造一种有利的投资环境。

结论

欧洲的整合，首先是政策上的统一与协调，文化与思想观念上的统一。然后，才是经济与政治上的逐步整合和统一。前者为基础，后者为必要条件。两者相辅相成，互为条件，互相补充，为一整体。因而，欧盟力求在信息、视听与文化上制订尽量统一的政策，在尊重文化多样性的前提下，为“大欧洲”的建立共同的文化基础。为此，欧共同体自 20 世纪 50 年以来，一直在通过各个成员国之间的政策协调、利益妥协与主权移交等手段，追求经济、政治与文化等多方面的最大化统一。

然而，正如本文开头所说的那样，欧共同体内还仍处于“信息赤字”的状态。这种状态的存在，一方面是因为欧盟各国的信息与文化政策的不同，形成制度壁垒，阻碍了现代文化信息的良性流动；另外一方面，主流媒体追求经济利益与喜好轰动性新闻报道等特征影响了其对欧盟发展的正面报道。这一切与欧盟扩大，建立新的“大欧洲”前景是相悖的。另外，欧洲 3/4 的公民对欧盟的事务与政策还缺乏认识与了解。为了获取他们的支持，确保欧盟的正常扩展进程，欧盟急需制订与出台新的信息与文化政策，为欧盟的发展创造一种制度空间，从而促动欧洲范围内信息良性循环与文化之间的交流。为了改善这种状况，欧盟各个机构，尤其是欧洲议会与欧盟委员会，应该发挥它们的领导作用，借助平白的语言与大众媒体，向欧洲大众解释欧盟的政策，并创造一切机会让他们对欧洲事务有进一步的认知与了解。

（作者系浙江师范大学外国语学院讲师）

参考文献

1. 1985 年——2002 年《欧共同体官方期刊》。
2. <http://www.europa.eu.int>
3. <http://www.europa.int/celex>
4. “Guide to European Policies” by Nicholas Moussis, the 6th edition, European Study Service, Belgium 2000.
5. 《欧盟委员会文件》，1994 年 4 月号。

从公共物品的提供看区域一体化

一以欧盟为例

【内容提要】：在全球化的背景下，区域一体化蓬勃发展。现有的理论解释从不同角度说明了区域一体化的原因，但这些理论各自为营，缺少时间上的继承性和空间上的广泛适应性。“提供区域公共物品”是分析区域一体化的新视角，它不是对原有理论的否定，而是对它们的抽象和概括。从理论分析看，区域一体化组织是提供区域公共物品的真正主体，并且区域一体化的发展与区域公共物品的生产存在良性互动关系。基于欧盟的实证检验也印证了欧洲一体化就是一个不断为该区域提供公共物品的过程。

【关键词】：区域公共物品 区域一体化 欧盟

区域一体化是上世纪后半叶国际关系发展中的重要特征，如世界银行经济学家所言，在过去十年，各种区域组织不仅在数量上有很大的增长，而且我们也同样见证了地区一体化安排在质量上的变化。数量增长表现各种区域组织不断涌现，据世界贸易组织统计，地区贸易协定在1999年达194个，而该项数据在1990年仅为87个²。质量变化表现在区域组织所具有的新特征，如融合程度加深，融合模式由封闭逐渐转为开放等。在全球化的大背景下，区域一体化蓬勃发展的原因何在？本文将从“公共物品的生产”这个角度来解释这一现象，认为区域一体化的根本原因在于提供公共物品。第一部分是对现有的各种理论解释的介绍及简要评述，第二部分从理论上分析区域一体化的原因在于提供公共物品，第三部分主要用欧盟的例子来检验本文的理论假设。最后是结论部分。

一、现有的理论解释及简要评述

理论介绍

最早明确提出区域一体化经济理论框架的是美国经济学家雅各布·维纳（Jacob Viner）。在此之前，理论分析的逻辑是：全球自由贸易可以实现资源配置的帕累托最优，因此是最优选择（first-best solution）。然而，现实世界总是存在多种扭曲，如关税及各种非关税壁垒，帕累托最优无法实现。在全球自由贸易不可得的情况下，区域一体化安排（自由贸易区、关税同盟等）就是一种帕累托改进，是次优选择（second-best solution）。维纳对这种理论提出质疑。维纳认为，只有当贸易创造效应带来的收益超过贸易转移效应带来的损失时，建立关税同盟才可增加福利。（Jacob Viner, 1950）

维纳的经典理论成为此后区域一体化研究的起点。在六十年代中期，库珀和马赛耳提出的“单边关税削减”理论 UTR（unilateral tariff reduction）削弱了区域一体化的理论基础。（Cooper and Massell, 1965）他们认为，一国单边削减关税可以带来贸易创造效应的收益，而不会产生贸易转移效应的损失，因此一定会改进社会福利。而先前的维纳理论认为，关税

² Maurice Schiff and L.Alan Winters, 《地区融合与发展》，第1页。

同盟对社会福利的影响是不确定的。于是，一个合理的推论是，与其建立关税同盟，不如单边削减关税。

以上的分析都仅涉及关税同盟的静态效应，后来的研究着力从动态效应方面为区域一体化寻找理论支持。研究表明，区域一体化安排可以带来规模经济、X效率、学习效应及促进投资。（Krein and Plummer, 2002）

博弈论和信息经济学的发展为我们认识区域一体化提供了新的视角。这方面的研究认为，区域贸易协定可以在保证政策的连贯性、发信号、提供保险、讨价还价能力、发挥协调一致机制等方面为成员国带来收益。（Fernandez and Porters, 1998）此外，成员国加入区域经济组织通常有非经济方面的原因，譬如国家安全、和平以及寻求政治和社会方面的援助等。（Schiff and Winters, 2003）

简要评述

第一，区域一体化原因的研究随着一体化程度的加深而不断深入，但是新理论缺少继承性。初级的区域一体化形式表现为自由贸易区（FTA）和关税同盟（CU），与此相对应的理论研究停留在一体化的静态效应分析。共同市场（CM）在关税同盟的基础上进一步丰富了一体化的内容，产品、资本、劳动力及服务在区域内的自由流动可以带来规模经济，学习效应和聚积效应等。后来一些学者用信息经济学的理论阐述了一体化所带来的非传统收益，如连贯性、发信号、提供保险等。但是这些新的理论缺少继承性，他们只是对后来出现的区域组织形式给出新的解释，而新理论在解释早期的区域一体化时则显得乏力。另外，上述理论也不能很好解释更高级的一体化形式，如货币同盟。因此，我们需要寻找一种在时间上前后一贯的解释区域一体化的理论。

第二，随着全球区域组织数量的增加，区域一体化原因的研究也不断得到丰富和补充，但是新的理论解释不具有普遍适用性。比如，由于欧洲共同体成员国经济发展水平比较接近，建立关税同盟后，区域内贸易大幅增加，因此，可以用关税同盟的静态效应理论来解释欧洲区域一体化。然而对于东盟来说，由于主要成员国经济结构的趋同，内部贸易额的增加并不明显³，因此，如果用贸易创造效应来解释同盟的一体化行为就显得无力，而需要从地区安全等非经济因素来考虑。

鉴于上述两个原因，我们需要对现有理论解释进行抽象和概括，以期得到一个在时间上具有一贯性，在空间上具有普遍适用性的新理论。本文认为，如果从“区域公共物品的提供”这个视角来分析区域一体化，就能达到这样的目的。

二、区域公共物品的生产与区域一体化

区域公共物品及其所面临的挑战

公共物品的产生根源于外部性问题。依据外部性问题涉及的范围大小，公共物品可以分为不同的层次，比如国家层次、区域层次及全球层次。根据库克和萨奇斯的定义，区域公共物品是指必须由多国政府联合行动，在超国家层次上提供的公共物品。（Cook and Sachs,

³关于欧盟与东盟贸易情况的详细比较，参见李玮，欧盟与东盟经济一体化的比较，《东南亚》，2004，第3期。

1999) 其具体的实例很多, 包括环境、公共卫生、金融稳定、交通、电信及数据传送等⁴。这里仅以金融稳定为例进行说明。金融自由化下跨境资本流动使得各国金融市场联系更加紧密。一国的金融危机可能很快蔓延至周边国家, 比如 1994 年墨西哥比索贬值成为拉美金融危机的导火索, 1997 年爆发在泰国的货币危机拉开了东南亚金融危机的序幕。事实说明, 一国的金融稳定对周边国家具有正的外部性。共同维护地区金融稳定就成为一个区域公共物品。

公共物品由于具有消费上的非排他性和非竞争性而通常面临供给不足的问题。在国家层次, 一国政府通过税收为公共物品融资; 在全球层次, 二战后成立的许多国际组织在全球公共物品 (Global Public Goods, GPGs) 的提供上发挥了重要作用⁵。然而区域层次的公共物品的供给却面临着挑战。首先, 在机构设置上, 由于二战后许多邻国关系紧张, 短期内很难建立起负责区域公共物品提供的区域组织⁶; 其次, 在资金筹集上, 国际援助项目或者直接针对主权国家, 或者针对国际组织, 而用以提供区域公共物品的资金则很少。这一方面由于捐助者很难从类似的援助中获得声誉方面的回报, 另一方面由于缺少对应的实体来签署贷款协议。因此, 区域公共物品的供需矛盾相对其他层次的公共物品而言显得尤为严重。

区域公共物品的短缺催生区域一体化

从静态的角度看, 区域一体化组织是提供区域公共物品的真正主体, 并且它的主要功能也在于生产区域公共物品, 国际环境的改善为这个功能的发挥创造了条件; 从动态的角度看, 区域一体化的发展与区域公共物品的生产存在良性互动关系。

第一, 区域一体化组织是提供区域公共物品的真正主体。在一国之内, 中央政府负责提供国家层次的公共物品, 例如国防。然而在区域层次不存在一个类似中央政府的超国家机构, 区域公共物品只能依赖区域内成员国之间的合作来提供。区域一体化的本质就是区域内成员国间合作的过程, 区域一体化的不同阶段⁷反映了成员国间合作的状态与程度。因此, 区域一体化组织的设立就是旨在通过合作, 为该地区提供区域公共物品。

在此, 还要指出一种有误导性的观点。有学者认为, 区域公共物品可以通过加强国际援助来提供⁸。本文认为此路不通。区域公共物品的受益者是该区域内的成员国, 因此, 只有区域内的国家才有动力来参与提供此类物品。比如“欧洲观念”⁹这样一个无形的公共产品, 除了欧盟以外, 美国、日本, 甚至像联合国这样的国际组织不会参与提供这类公共物品。另外, IMF 及其大股东美国在九十年代两次金融危机中的表现也很能说明问题。墨西哥是美国的近邻, 并且同为北美自由贸易区 (NAFTA) 的成员国。在 1994 年墨西哥比索危机中, 美国出于自身利益的考虑, 迅速向墨西哥政府提供了 250 亿美元的援助基金¹⁰。而在 1997 年东南亚金融危机中, 美国及其主导的 IMF 因行动迟缓, 条件苛刻而遭人诟病。事实说明, 区域公共物品从根本上只能通过区域内成员国间的合作来提供。

⁴详细的解释见 Kaul, Grunberg and Stern 编著的《全球公共物品—21 世纪国际合作》, 1999, 第 439 页。

⁵这些国际组织包括联合国 (UN), 国际劳工组织 (ILO), 世界卫生组织 (WHO), 世界贸易组织 (WTO) 等。有关国际组织提供全球公共物品的具体分析, 参见 Murphy, *International Organization and Industrial Change*, 1994.

⁶显然, 欧洲是个例外。欧洲主要国家在马歇尔计划的安排下很快融合。如今, 欧盟已成为全球区域一体化的典范。

⁷例如自由贸易区, 关税同盟, 共同市场, 经济与货币联盟等。

⁸库克和萨奇斯认为, 区域公共物品缺少的根本原因在于国际援助不足。见 Cook and Sachs, 1999.

⁹ European identity, “欧洲观念”的意识可以增强欧洲国家的团结和凝聚力, 所以是一种区域公共物品。

¹⁰美国前财政部长鲁宾在《在不确定的世界》一书中, 披露了此项援助的决策过程。“如果我们的政府不出手相助, 不迅速相助, 危机对墨西哥直接而长期的影响将是非常严重的。但采取行动的真正原因是美国的重大利益面临危险。” 中国社会科学出版社, 第一章。

第二，国际环境的变化为区域组织发挥提供公共物品的功能创造了条件。首先，二战结束后，联合国等国际组织致力于促进世界和平，国际贸易在关贸总协定的框架下不断增长，双边或多边经贸关系的发展改善了国与国之间的关系。如今，各个地区邻国关系都有很大改善，通过合作共谋发展已成为多数国家的共识。其次，外部压力促进区域一体化。在全球竞争的大背景下，各国都试图通过区域一体化来扩大市场，增强竞争，引进技术和投资，以此提高本国企业的竞争力。最后，欧洲一体化的不断发展对其他地区起到良好的示范效应。欧盟从最初的煤钢共同体，经过半个世纪的发展，而今是在共同市场的基础上朝着经济与货币同盟的方向努力。欧洲一体化促进了欧洲国家经济的发展，同时也增加了欧洲这个整体在国际上的地位。欧盟的发展过程对其他地区起到示范效应，同时也提供了可资借鉴的经验。

第三，区域一体化的发展与区域公共物品的生产存在良性互动关系。区域一体化组织通过为本地区提供公共物品促进了区域经济发展和社会稳定，这反过来又产生以下两个方面的影响：一方面，区域经济发展和融合会产生对新的公共物品的需求，要求一体化向更高的阶段迈进；另一方面，区域经济融合的过程增进了成员国之间的了解和信任，于是有了通过合作提供新公共物品的可能，也就是有了向更高阶段迈进的可能。其实，二者之间的良性互动在欧洲一体化中得到很好的体现。标志欧洲一体化进程开端的《舒曼宣言》建立在“溢出效应”思想的基础上。这个思想的核心观点是欧洲国家最初在一个领域的融合将会产生在其他领域进行合作的需求。现在来看，欧洲一体化发展的历程完全符合当时的设想。最早的煤钢共同体仅涉及煤钢等能源方面的合作，五十年代后期的经济共同体将合作推广到整个经济领域。然而，经济的合作离不开社会政策的配合，于是，后来的《阿姆斯特丹条约》及《尼斯条约》又将区域融合扩大到社会政策领域。可见，区域一体化有利于区域公共物品的生产，区域公共物品的提供又反过来促进区域一体化，区域一体化具有自我加强的性质。

三、主要基于欧盟的实证检验

欧盟一体化的过程是一个不断为本地区提供公共物品的过程。需要说明的是，公共物品的内涵是在消费上具有非排他性和非竞争性的物品，但其外延却是在发展变化。现实中，准公共物品比纯公共物品更为普遍。下面主要通过欧盟的实例来考察一体化过程中区域公共物品的生产情况。

1. 地区安全与煤钢共同体

地区军事安全与政治稳定是一个区域公共物品，它直接地避免了战争给第三国带来的负外部性。比如说，甲乙两国交战，交战国大量的难民势必涌入周边国家，给这些国家带来经济负担和政治上的不稳定因素。相反，一国通常能从稳定的周边环境中共获益。鉴于“地区安全”具有区域公共物品的属性，这种物品很难由某个主权国家单独无偿地提供，区域合作却是一个很好的选择。

欧洲煤钢共同体是在这方面最早的尝试。欧洲是一个饱受战争之苦的地区，二战结束后，欧洲人民强烈地厌恶战争，渴望和平。1950年5月9日，法国外交部长舒曼(Robert Schuman)宣布了著名的欧洲煤钢共同体宣言，史称舒曼宣言。舒曼坚信唯有促成欧洲的统一才能持续发展欧洲各国的经济，化解德国与法国之间的仇恨与冲突，并且建立欧洲大陆的永久和平。因此，舒曼计划提议建立一个超国家的机制，来共同管理德国与法国生产的煤与钢，并且开发其他欧洲国家的加入。这项提议马上得到德国总理艾德诺(Konrad Adenauer)的积极支持，其他大部分欧洲强权也给予非常正面的回应。于是，欧洲煤钢共同体条约于1951年4

月 18 日在巴黎由欧洲六国签订，又称巴黎条约。该条约旨在通过共同管理欧洲的煤与钢铁开采达到维持地区安全的目的，它开创了成员国让渡部分主权给地区组织以进行合作的先河。在 2002 年，欧洲煤钢共同体条约结束了它五十年的使命而退出历史舞台。

2. 金融稳定与单一货币

拉美债务危机及东南亚金融危机都揭示，危机通常首先在一国爆发，然后迅速向周边国家蔓延。一国的金融混乱具有负的外部性。相反，地区金融稳定则是一种区域公共产品。欧洲国家在提供这种公共产品的过程中走过了一段漫长的道路。

欧共体在货币方面的合作始于六十年代末。面对布雷顿森林体系崩溃前夕的动荡与混乱局面，欧共体海牙首脑会议于 1968 年提出建立经济货币联盟的设想，并委托当时的卢森堡首相韦尔纳起草报告。1970 年，韦尔纳提出了稳定汇率、在 10 年内建成货币联盟的设想。但随后的石油危机使欧共体成员国汇率波动增大，贸易受到打击，各国自顾不暇。韦尔纳计划夭折，欧共体丧失了一次机会。欧共体的第二次货币联合是在七十年代末期，以欧洲货币体系的创立为标志。该体系创设了欧洲货币单位埃居（ECU），并规定成员国货币汇率浮动的上下限为 2.25%。到了八十年代中期，各国汇率调整过于频繁，欧洲货币体系已难以保持稳定，创立单一货币的要求提上了日程。1989 年春，欧共体主席德洛尔提出实现单一货币计划。这个计划在随后的《马约》中得到体系，该条约对如何实现经货联盟作了详细的规定。经过七年的准备，欧元区国家于 1999 年 1 月 1 日在非现金交易中引入欧元，到 2002 年 1 月 1 日，欧元纸币和硬币进入了流通领域。

从以上货币合作的历程可以看出，欧洲国家最终走向单一货币的原因主要有以下两点：一是外部因素，面对国际货币局势变化对欧共体国家金融稳定的冲击，成员国需要加强货币合作，为本地区提供金融安全；二是内部因素，在共同市场的框架下，单一货币能有效促进产品、资本、劳动及服务在区域内的自由流动。自欧元进入流通以来，单一货币政策有效的维护了欧元区的金融稳定，欧元的国际地位不断增强。

四、结论

现有的理论从不同角度说明了区域一体化的原因，但这些理论缺少时间上的继承性和空间上的广泛适应性。然而，如果从“区域公共物品的提供”这个角度来解释区域一体化则可以解决这个问题。从理论分析看，区域一体化组织是提供区域公共物品的真正主体，并且区域一体化的发展与区域公共物品的生产存在良性互动关系。基于欧盟的实证检验也印证了欧洲一体化就是一个不断为该区域提供公共物品的过程。

（作者系复旦大学世界经济研究所 2003 级金融专业硕士研究生）

参考文献：

1. 白当伟、陈漓高，区域贸易协定的非传统收益：理论、评述及其在东亚的应用，《世界经济研究》，2003年第6期。
2. 汪丁丁，知识经济的制度背景—“知识经济”批判，《战略与管理》，2000年第2期。
3. The Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired

by Wim Kok, 2004.

4. Craig N. Murphy. *International Organization and Industrial Change*. New York: Oxford University Press, 1994.
5. Schiff and Winters. *Regional Integration and Development*. Washington: the World Bank and Oxford University Press, 2003.
6. Cook and Sachs. *Regional Public Goods in International Assistance*. Edited by Kaul, Grunberg and Stern. *Global Public Goods: international cooperation in the 21st century*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1999.
7. Kreinin and Plummer. *Economic Integration and Development: has regional delivered for developing countries?* UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

浅析 2007 年欧盟地区政策改革及不确定性

邹峻

摘要：2004 年欧盟委员会提出了 2007—2013 年欧盟地区政策修订方案，从方案本身来看，欧盟对地区政策进行了历史性的重大改革。在指导思想和制度安排等各方面都进行了重大调整。但欧盟各成员国对这一改革方案存在诸多的争议，这种意见上的分歧和近期欧盟一体化的挫折以及政策本身的缺陷，给政策前景带来了极大的不确定性。

关键词：欧盟、地区政策、改革

欧盟地区政策自 1989 年形成完整的政策体系后，在欧盟社会经济政策中的地位日益加强。随着一体化进程的深入，欧盟对地区政策也寄予厚望，不仅希望通过地区政策对经济一体化所带来的负面影响进行“公平性”的补偿；还希望使地区政策成为提高欧盟竞争力、实现可持续发展的政策工具。

2004 年 7 月，欧盟委员会公布新的地区政策提案，启动了地区政策的修订工作。从新提案来看，欧盟对地区政策的指导思想和制度安排等方面进行了广泛深入的改革。

一、政策改革的动因

1、欧盟扩大的影响

2005 年 5 月，十个新成员国正式加入欧盟。随着罗马尼亚和保加利亚的入盟谈判的完成，预计 2007 年欧盟将成为一个有 27 个成员国，人口超过 4.5 亿，GDP 近 10 万亿欧元的一体化组织。这一扩大的进程对欧盟地区政策带来了巨大的压力。欧盟的地区差异特征由“南北差异”转变为“东西差异”。10 个新成员国的加入给欧盟新增人口 15%，但国民生产总值仅增加 5%，人均 GDP 下降了 12.5%。欧盟扩大后，人均 GDP 低于欧盟平均水平 75% 的人口将达到 1.23 亿（占欧盟总人口的 27%），新成员国中 92% 的人口人均 GDP 不到欧盟平均水平的 75%，其中三分之二甚至不到 50%。¹¹

2、欧盟面临的经济社会挑战

近年来欧洲经济增长缓慢，2005 年以前欧盟经济增长已连续四年下降。2003 年欧盟 15 国的 GNI 增长从 1.0% 降至 0.8%，而欧元区 12 国的增长率从 0.8% 降至 0.4%，接近停滞的边缘。同时，由于经济长期萧条，失业率出现反弹的趋势，2003 年欧元区 12 国失业率提高至近 9%。同时，各成员国政府财政状况恶化，法德两大国财政赤字已经连续三年突破稳定与增长公约的限制，使财政纪律的可靠度受到极大冲击。

2000 年欧盟制定了雄心勃勃的里斯本战略，要将欧盟建设成为一个“以知识为基础的、富有竞争力的经济”，并实现“可持续发展”。但五年之后的今天看来，里斯本战略的推进异常缓慢，实现最初的战略目标已成泡影。2005 年，欧盟委员会宣布了“重启里斯本战略”方案，对里斯本战略进行重大调整，重点将放在知识创新、增长和就业方面。

人口老龄化。欧洲人口老龄化趋势非常明显。欧盟 25 国 65 岁以上的老龄人口在 2000 年至 2015 年期间将增长 22%，2015 年至 2030 年期间将进一步增长 27%。65 岁以上人口与就业年龄人口的比例将从 2002 年的 1:4 提高到 2030 年的 1:2.5。这种人口结构明显不利

¹¹ Third report economic and social Cohesion, European Commission, 2004

于实现经济的可持续增长，也为欧洲社会保障体系带来了巨大压力。

3、政策实践的要求

过去地区政策经常招致的一个主要批评是程序复杂、实施过程僵化。在以往的各项政策修订中，欧盟也对此进行了相当大的努力，但效果并不理想。各成员国普遍要求对政策体系进行大幅度的程序简化和权力分散化，要求在制定和管理规划的过程中将获得更多的自主性，在财务控制方面具有更大的自主权。

二、地区政策改革方案

1、调整战略方向和目标

欧盟在其财政预算报告和地区政策提案中都指出，地区政策应与里斯本和哥德堡目标协调一致，并成为实施这一战略的关键载体。为配合调整后的里斯本战略，欧盟制定了三个新的地区政策战略目标：

趋同目标(Convergence)。这一政策目标的设定是为了加快不发达地区的经济趋同进程，加大人力资本和固定资产投资，促进地区革新能力和知识社会的建立，保护环境，提高政府管理效率等。趋同目标下的财政援助可使用的政策工具包括地区发展基金(ERDF)、社会基金(ESF)和聚合基金。其资金使用分为三个部分：

- 对不发达地区(人均GDP低于欧盟平均水平的75%)进行援助。
- 对“统计效应”¹²地区进行援助。
- 聚合基金(人均GNP低于欧盟平均水平90%成员国)援助。

地区竞争力和就业目标(Regional Competitiveness and Employment)。欧盟认为地区政策首要目标是援助不发达的成员国和地区，但所有成员国都面临一些共同的结构性问题，如经济社会的迅速转型，贸易全球化，知识经济和社会的发展，人口老龄化等。这些结构性问题也正是欧盟实施里斯本战略所需要解决的重点问题。这一目标下可使用的政策工具有ERDF和ESF。其资金投向分为三个部分：

- ERDF援助部分，支持地区竞争力的提高。
- ESF援助部分，主要针对劳动力市场的结构性调整，促进就业和社会包容。
- 过渡地区援助部分¹³，也由ERDF负责。

欧盟地域合作目标(European territorial cooperation)。地域合作是一个全新的政策目标，其目的是促进各成员国和地区间政策实施的协调性，实现平衡、协调和可持续的发展。其财政开支由ERDF承担，划分为三个部分：内部跨境合作，外部跨境合作以及合作平台建设。与前两个目标不同，这一目标来源于欧盟的INTERREG工具，并且跨境合作涉及的参与方往往是多个成员国和地区，其援助实施将由欧盟委员会主导进行。

2、扩大政策预算

欧盟在2007—2013规划期中大幅度提高了地区政策的财政预算，达到3361亿欧元(年均480亿欧元)，占欧盟财政预算的33%。虽然相对比例有所降低¹⁴，但在绝对资金量上有大幅度提高(2000规划期为1950亿欧元，平均每年279亿)。

¹²统计效应地区(也称为Phase-out地区)。由于欧盟扩大，人均GDP下降了12%。一些原目标1地区因此超过了75%的门槛标准，在新的规划期中不能得到趋同目标下的援助，但这些地区的实际结构性问题并没有改善，因此欧盟认为对这些地区应进行过渡性的援助。

¹³过渡地区(Phase-in)。即原目标1地区由于经济增长迅速，即使按欧盟15国的平均水平，也已经超过GDP的75%。欧盟认为对这些地区要进行过渡性援助，以巩固其发展成果。

¹⁴2000—2006规划期中，地区政策开支占欧盟财政预算的37%，政策资金比例下降的主要原因是新的地区政策将对农村和渔业地区的援助资金(378亿欧元)纳入了共同农业政策框架。

政策资金总量中 81% 分配给结构基金（ERDF 和 ESF 共计 2731 亿欧元），另外 19% 用于聚合基金。在不同的战略目标方面，趋同目标分配的预算资金占绝大部分，超过 78%；地区竞争力和就业目标为 17.22%，地域合作目标预算资金仅占 4% 不到（表 1）。

表 1：地区政策资金按战略目标分类

	资金量（亿欧元）	百分比	占总预算的比例
趋同目标	2640	100.00%	78.54%
• 不发达地区援助	1789	67.76%	53.23%
• 统计效应援助	221	8.38%	6.58%
• 聚合基金援助	630	23.86%	18.74%
竞争力和就业目标	579	100.00%	17.22%
• 竞争力和就业援助	483	83.44%	14.37%
• 过渡地区援助	96	16.56%	2.86%
地域合作目标	132	100.00%	3.94%
• 内外部跨境合作	126	95.64%	3.75%
• 合作平台建设	6	4.54%	0.18%
欧盟委员会开支	10		0.30%
合计	3361		

数据来源：欧盟委员会关于 ERDF、ESF、聚合基金的总条例提案。COM(2004)492

在各成员国的分配比例上看，欧盟大幅度削减了对老成员国的援助，增加对新成员国的援助资金数量。在趋同目标下，对新老成员国的不发达地区援助资金接近，而聚合基金援助绝对大部分使用于新成员国。竞争力和就业目标下的援助资金，近 98% 投入老成员国（表 2）。

表 2：地区政策资金按成员国分类

		老成员国	新成员国	候选国	合计
趋同目标	不发达地区援助	820	837	132	1789
	统计效应援助	217	4	0	221
	聚合基金援助	61	488	81	630
	合计	1098	1329	213	2640
	比例	41.59%	50.34%	8.07%	100.00%
竞争力和就业目标	竞争力和就业援助	480	3	0	483
	过渡地区援助	85	11	0	96
	合计	565	14	0	579
	比例	97.58%	2.42%	0.00%	100.00%
合计	1663	1343	213	3219	
比例	51.66%	41.72%	6.62%	100.00%	

数据来源：Scenario financier 2007-2013, European Commission, 2004

候选国：罗马尼亚和保加利亚

3、改革政策的制度安排

在欧盟政策体系中，地区政策是体现成员国“主权渡让”最为明显的政策之一，政策框架的完整性（法律基础、决策、实施、监管、评估体系等）程度较高。但正因为如此，在其制度安排上不可避免的存在一定缺陷：政策决策、实施主导权过多集中在欧盟层面；规划、实施程序复杂，这在一定程度上影响了政策的效率。

(1) 简化规划程序

改革后的地区政策将采用新的规划程序：首先由欧盟理事会通过地区政策的战略性文

件，在该文件中定义成员国的略优先；然后成员国根据本国的地区问题确定援助主题和地区规划框架文件，该文件不必再像共同体支持框架文件（CSF）那样包括非常详细的管理方式；最后，成员国在实施规划的过程中每年提交实施报告，由欧盟委员会进行年度审核，并形成统一的政策评估报告提交欧洲理事会审议。规划程序的简化，使成员国在政策的规划和实施方面享有更大的自主权，同时也降低了成员国在规划程序中的工作量和政策成本。

表 3 地区政策的目标和工具对比（2000 规划期和 2007 规划期）

2000—2006		2007—2013	
目标	财政工具	目标	财政工具
目标 1	聚合基金	趋同目标	聚合基金
	地区发展基金		ERDF
	社会基金		ESF
	农业指导保障基金—指导部分		
	渔业指导金融工具		
目标 2	地区发展基金	竞争力和就业目标	
	社会基金	竞争力、过渡地区	ERDF
目标 3	社会基金	就业	ESF
INTERREG	地区发展基金	地域合作目标	ERDF
URBAN	地区发展基金		
EQUAL	社会基金		
LEADER+	农业指导保障基金—指导部分		
农村和渔业地区发展	农业指导保障基金—保障部分		
	渔业指导金融工具		
9 个目标	6 个工具	3 个目标	3 个工具

(2) 削减政策工具

在 2000 规划期中，地区政策除三个战略目标之外，还包括四个由欧盟委员会管理实施的计划以及农村和渔业地区的援助目标。政策工具除 ERDF、ESF 和聚合基金外，还包括农业指导保障基金（EAGGF）、渔业指导金融工具（FIFG）。数量众多的政策目标和政策工具，一方面增加了政策规划、实施和管理的难度，另一方面也导致政策缺乏灵活性、管理成本过高的问题。新的地区政策对此进行了调整：

- 在政策目标上，将原目标 1 调整为趋同目标；将原目标 2、3 合并为地区竞争力和就业目标；将 INTERREG 援助计划扩展为地域合作目标。取消其他的欧盟委员会自主管理的援助计划。将农村和渔业地区的发展援助转入共同农业政策框架。
- 在政策工具上，由于农业指导保障基金和渔业指导金融工具的转移，新的地区政策将只管理三个基金的运作。并对政策工具的使用作出了相应的调整。（见表 3）。

(3) 改革政策实施体系

在新的规划期中，政策实施仍将保持过去的基本原则：跨年度规划、资金的集中使用、伙伴关系和合作投资。在这些原则的基础上，欧盟将对政策实施体系进行简化和放权。

- 比例性原则。成员国在政策实施方面的自主权与其对欧盟的财政贡献成比例，净贡献越多的成员国，享有的自主权越大。

- 新的实施体系。在政策实施方面将明确划分欧盟、成员国及其他参与者的职责。成员国负责资金的分配、使用，成立相应的管理机构；审计由独立机构进行；欧盟委员会只负责规划实施的评估和监管。
- 奖励和处罚。欧盟委员会将建立“表现量储备金(Performance reserve)”，金额为总预算的3%，用于奖励成员国在政策实施中的进步。而对于出现的违规操作和资金浪费，欧盟将有权进行罚款，直至完全中止该成员国的援助资金。

三、新政策的前景

新的改革方案大幅度提高了成员国在地区政策的规划、实施等方面的自主权，在简化程序方面也作出了相当大的努力，在资金分配问题上力求实现新老成员国之间的平衡。总体上看，各成员国均对政策改革持支持的态度。这为新的地区政策实施奠定了良好的基础。但改革后的地区政策仍然面临一些不确定因素。

1、成员国对新地区政策的不同意见

首先，新的地区政策框架更强调地区政策作为里斯本战略的实施工具。大部分成员国认可这一指导思想调整。一些国家（如意大利、荷兰、瑞典、英国）认为欧盟的这一战略性转变符合本国的国内地区政策需求，能够促进地区的经济增长潜力和竞争力。但其他国家则担心过分强调里斯本战略，反而远离了地区政策的初衷：缓解地区间经济社会和地域差异。

其次，对地区政策资金分配方面存在争议。这一争议与各成员国对欧盟财政预算的态度密切相关。一些富裕国家希望将政策资金主要集中使用于对趋同目标的援助，减少其他目标的资金分配。如德国要求对趋同目标以外的目标只安排最多5—10%的资金。在资金投向集中程度的问题上，一些成员国认为新政策没有体现出资金“集中使用”原则。竞争力目标定义过于宽泛，在该目标下可以进行各种类型的援助，包括基础设施投资、研发、环保、人力资源支持等。

第三，各成员国对新的规划程序意见并不一致。一些成员国认为新的规划方法可操作性不强，尤其是没有明确对成员国自行确定发展战略的细节要求，反而可能增加在规划制定上时间和成本。大部分成员国都认为只有在政策实施后，才能确定执行程序是否真正得到了简化和权力的分散化。

2、欧盟一体化进程受挫、财政预算搁浅

2005年5月，欧盟政治一体化进程严重受挫：法国和丹麦先后在全民公决中否决了欧盟宪法草案，在6月的卢森堡峰会上，欧盟理事会决定暂时中止欧盟宪法的表决程序。在此次卢森堡峰会上，各成员国就欧盟2007—2013年度财政预算出现巨大分歧，在财政预算规模、农业补贴、英国的返款问题上未能达成一致，导致预算方案不能按期通过。制宪进程的受挫，严重阻碍了欧盟的制度改革，对欧盟的战略、政策体系产生了不利影响。财政预算的搁浅，直接推迟了地区政策预算的确定和政策改革的时间表¹⁵。

3、政策本身的不确定性因素

在政策的战略指导方向和目标方面，欧盟将未来地区政策目标与里斯本战略目标相结合，将地区政策作为促进里斯本战略重要政策工具。但地区政策在支持里斯本战略方面的作用非常有限，推进里斯本战略的途径应更强调以市场化的方式对要素市场进行结构性改革，而手段则应更依赖于成员国自身的公共投资和政策调整。欧盟层面上的地区政策，可以说只是一个次优的政策选择。

趋同目标和竞争力目标之间存在着潜在矛盾，是一种典型的“公平—效率”矛盾。趋同

¹⁵在2000规划期中，由于欧盟在确定政策规划时非常迟缓，导致很多规划实施的推迟，成员国不得不被迫加快开支速度（由于自动扣款的压力），导致初期规划实施质量普遍下降。

目标更偏重于追求“公平”，而竞争力目标则更重视提高“效率”。新的地区政策扩大竞争力目标的覆盖范围，在追求“效率”的同时削弱了政策对“公平”的强调，在中短期内可能导致地区间出现新的差异。

在各战略优先的援助方向问题上，新政策中强调要将创新和知识经济、共同经济利益的服务和环境保护等方面作为新的支持主题，大大强化了竞争力目标的地位。在趋同目标下，也要“保持援助的广泛程度”，即对不发达地区也要强调研发、创新等援助方向。但过多的重点等于没有重点，欧盟地区政策显得越来越“大而全”，很可能导致地区政策的实施效果的下降。对聚合国家和新成员国而言，过分强调提高竞争力并不符合实际情况。这些国家往往还缺乏基本的经济、社会基础设施，无法吸收这种援助所带来的外部效应，将资金过多的用于这方面的援助，事实上削弱了资源配置的合理性。

新政策框架在形式上力求程序简化和权力分散。但关键问题是欧盟对成员国自行规划实施政策的干预掌握在什么尺度上。第三次聚合报告建议采取偏“软”的干预策略，确保成员国在基金开支方面享有更大的自主权。但在最终条例草案中，欧盟委员会的干预仍然是非常硬性的，要求成员国的规划文件必须定义量化目标，年度报告必须详细说明这些指标的量化进展。这种方法对于成员国的管理机构而言，要求极高的数据收集精度和大量的工作，增加了规划实施和监控的行政成本。尤其是对那些仅接受了很小数量援助的成员国，这种“硬性”的要求未免有点过于苛刻。最终甚至可能导致政策的简化和分权的意图完全达不到效果。

（作者系复旦大学欧洲问题研究中心硕士研究生）

参考文献：

1. European Commission, Third report economic and social Cohesion, 2004
2. European Commission, COM(2004)492, 2004
3. Bachtler, John and Wishlade, Fiona, Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy, European Policies Research papers, No.55, 2004
4. 戴炳然，欧盟经济：2003年回顾与2004年展望，《欧洲一体化研究》，2004年第一期

京都机制及其实施：与欧盟的合作与借鉴

兰花

摘要：《京都议定书》是在全世界各国对于环境保护的紧迫性，尤其是对全球气候变暖的压力有了共同的强烈感受之后做出的重要努力。该议定书规定的京都机制是各国基于控制气候变暖保护环境同时协调经济发展考虑下产生的一个创新制度。其实施将对包括我国在内的各国经济、能源利用、环境保护和社会发展具有重要影响。欧盟是全球气候谈判和规范大气污染控制的积极倡导者和领导力量，研究其对京都机制的实行政策与实践将对我国未来承担温室气体减排或限排义务有重要的借鉴意义，还有利于我国与欧盟充分展开合作，吸引 CDM 项目投资，便利我国的经济、能源利用和清洁技术引进。

关键词： 京都机制 欧盟 实施 可持续发展

一、京都机制的主要内容及其影响

一波三折后最终于 2005 年 2 月 16 日正式生效的《京都议定书》（下文简称《议定书》）被公认为是国际环境外交的里程碑，是第一个旨在抑制全球变暖、减少温室气体排放的、有法律约束力和重要影响的国际条约。¹⁶这不仅仅是一个国际环境条约，也是一个对国际贸易有重要影响的条约。其实施将涉及到各国减排目标的履行、国际间的排放贸易和清洁发展机制等许多国际贸易和政治问题，必然会对各国的矿业、化工等产业的发展、能源资源开发利用与保护、国际环境合作甚至是世界政治产生深刻影响。

（一）京都机制的主要内容

京都机制，或称京都三机制、灵活机制，是《议定书》的核心制度，其实质是用市场手段解决环境问题，利用市场力量来决定如何及在何处减少温室气体排放，包括 3 项制度：联合实施、清洁开发机制和排放贸易。

1、联合实施(或称联合履行, Joint Implementation, JI)

依据《议定书》第 6 条，发达国家（附件一所列的缔约国）可以与其他国家通过项目合作，¹⁷共同实施旨在减少温室气体源的项目，所减少的排放量可以由项目投资国和实施国来共同分享，可以转让给另一发达国家缔约方，但是同时必须在转让方的“分配数量”配额上扣减相应的额度。目前，联合实施机制主要是由发达国家之间进行项目合作。

2、清洁开发机制(Clean Development Mechanism, CDM)

依据《议定书》第 12 条，各发达缔约方可考虑采取比在本国内实施削减排放对策更为经济的方法：可以通过与发展中国家合作实施削减排放的项目，所获得的经证明减少的排放量可以作为本国实施削减承诺的一部分。即 CDM 适用于发达缔约方和发展中缔约方之间的减排项目或者吸收 CO₂ 的造林项目，其目的在于协助发展中缔约方实现可持续发展和《公约》规定的最终目标，同时也协助发达国家实现其减少排放温室气体的具体承诺。¹⁸

3、排放贸易(International Emissions Trading, ET)

¹⁶ 尽管由于缺乏世界上头号温室气体排放国美国的参与，依据国际条约只对缔约方有效的国际法规则可知，《京都议定书》在控制气候变化方面的效力和实际影响力大受影响，但至少国际社会对抑制全球变暖迈出了重要一步。

¹⁷ 这些发达国家可以批准其国内的法律实体参加联合实施项目，但只有在该国具有参加联合实施项目资格的情况下，其法律实体才可以转让或者获得 ERU（此类项目获得的减排单位）。

¹⁸ CDM 源于巴西提交的关于发达国家承担温室气体排放义务提案中的“清洁发展基金”，根据巴西的提案，发达国家如果没有完成应该完成的承诺，应该受到罚款，用其所提交的罚金建立“清洁发展基金”，按照发展中国家温室气体排放的比例资助发展中国家开展清洁生产领域的项目。在就该基金进行谈判时，发达国家将“基金”改为“机制”，将“罚款”变成了“出资”。

依据《议定书》第 17 条，议定书附件 B 列明的缔约方之间（即发达国家）可以对自身承担的温室气体排放量的一部分进行买卖，比如从其他缔约方购买温室气体排放配额，或者卖给其他缔约方。即一个发达国家，将其超额完成减排义务的指标，以贸易的方式转让给另外一个未能完成减排义务的发达国家，并同时从转让方的允许排放限额上扣减相应的转让额度。从环境经济学角度看，为发达国家确立的排放削减目标成为了一种环境经济资源，允许对排放限额这种资源进行相互贸易。¹⁹

（二）京都机制的影响及其前景

《议定书》的生效和实施，将对促进建立全球环境管理体系和机制具有重大意义，标志人类在控制气候变化方面迈出了重要的一大步。《议定书》创造性提出的京都机制体现了公平与效率相结合的原则，既注意到历史责任也照顾了现实需要，反映了发达国家和发展中国家共同而有区别的责任，对于促进国际环境保护合作、寻求各国能源资源利用新的模式、协调经济发展以及改善南北合作都有重要意义和深远影响。

京都机制的实施最重要的是各国的善意合作和履行。从谈判历史可知，京都机制的达成和实施都需要确保各国在减排问题上的诚意。京都机制三项制度的根本目的并不是授予《公约》附件 1 国家“排放权”，否则会损害京都议定书的目标。京都机制的目的在于满足低成本高效率减少排放的要求，又确保各国采取这种环保行动的诚意和公平性，实现环境保护与经济发展的协调共存。因此，保护全球气候与削减温室气体排放需要各国善意合作和履行，将纸面上的规则化作真诚履行义务的行动。

二、欧盟的态度与实践

欧盟是国际气候谈判的发起者和重要推动力量，是国际社会积极推动实施《议定书》的一体化组织，也是《议定书》唯一的非国家实体缔约方。欧盟的气候变化政策、法律和实践，履行《议定书》承诺、实施京都机制的实践对全球气候变化政策的演进、未来国际气候谈判和国际规范的发展，有重要影响和引导作用。探讨、分析欧盟对《议定书》的态度以及实施京都机制的政策和措施，尤其有助于我国深入了解欧盟的政策与实践，为我国在未来的气候谈判中制定策略提供借鉴，也有助于我国加强与欧盟在京都机制实施中的合作，为我国的可持续发展服务。

（一）欧盟积极支持及其理由

从全球气候控制的国际谈判历史可知，无论是 UNFCCC 的谈判还是《议定书》的谈判与签署生效，欧盟始终持积极态度，试图并且实际上发挥了领导作用。这与美国拒绝批准《议定书》的否定性态度形成明显对比。一个典型的例子就是在美国宣布不接受《议定书》的约束，该议定书和对温室气体排放进行国际规制的努力接近流产的时候，欧盟积极进行使议定书生效的各种努力，甚至坚决主张即使《议定书》不生效，欧盟自身也会约束温室气体的排放。

欧盟持如此积极的态度主要出于自身经济和政治利益的综合考虑。除了实现其自身的经济发展和比较优势，同时促进全球气候变化控制外，欧盟在气候变化问题上的积极态度也具有重要的政治意义，可以理解为这是欧盟保护和加强其有别于美国式经济和社会管理模式的一个重大努力。作为国际上举足轻重的经济力量，欧盟正在以保护全球环境的积极行动作为手段，不断加强自身在国际社会中的政治地位和影响。²⁰

¹⁹ 严格意义上讲，这种贸易应该仅仅局限在国家与国家之间，但新近达成的规则也允许发达国家政府授权其法律实体参与排放贸易，不过缔约方政府仍需对履行《议定书》对其规定的义务负全部责任，并保证其授权的法律实体参与排放贸易的活动符合有关要求。

²⁰ 郑爽：《欧盟将如何履行〈京都议定书〉》，《中国能源》2002 年第 10 期，第 22 页。

当然欧盟这种积极态度和领导作用的发挥与欧盟自身在气候变化控制中的主客观优势和潜力、以及社会环境密不可分。客观上,欧盟在能源结构和经济技术发展方面具有比较优势,温室气体减排的国际行动有助于突现其优势,扩大技术转让市场,增加经济利益。相对于美国等大量利用化石能源的发达国家,欧盟各国比较注重开发和利用风能、太阳能等清洁能源,鼓励技术创新。主观上,欧盟在应对气候变化问题方面进行了长期和有效的准备,并有履行《议定书》规定的减排目标的可能。20世纪80年代以来欧共体就一直关注全球气候变化问题。随着经济的发展,环保意识的提高,欧盟将防止气候变暖、控制大气污染作为其可持续发展政策的一个重要方面,在法律和政策上进行了长期准备。²¹除了法律和政策规范与引导外,欧盟实施达到减排承诺也存在诸多可行性,而不至于损害其经济发展。比如,与1990年的排放量相比,德国和英国这两个排放量大的成员国可以大量减少排放量。东德和西德统一,使德国关闭了原东德许多污染严重的老工厂,能源自由化政策也使英国关闭了很多旧的矿井。从社会因素看,环境保护作为欧盟的一项重要政策²²,受到政府和民众广泛真实的尊重。欧盟各国政府和人民有较强的环境意识,欧洲的国际环保组织有较大的影响力,这有助于激励欧盟在全球范围和区域范围内就控制大气污染和气候变暖问题发挥积极主动的作用。

(二) 欧盟实施京都机制的措施

为履行《议定书》中承诺的减排义务,欧盟在贸易、能源产业、交通等领域通过法律和政策等不同方式出台了一系列新规定和新措施。比如启动《对应气候变化行动计划》²³、出台控制温室气体排放的新政策——“减排量分担协议”、确定机动车和其他污染源的排放新标准、实施“综合污染预防与控制”制度、确定电力、可再生能源使用的新政策等。

就京都机制的实施而言,在联合实施、清洁开发机制和排放贸易这三项制度中,欧盟内部成员国之间非常重视温室气体排放贸易制度,对外则非常重视清洁开发项目。

1、排放贸易

欧盟通过了多项立法,引导和规范欧盟内部的温室气体排放贸易,确保内部市场发挥正确的功能,减少和防止竞争扭曲。

2001年10月,欧盟委员会采取了一揽子对应气候变化的措施,包括提议欧共体批准《议定书》和草拟了一个实施欧盟范围内温室气体排放贸易系统的指令。²⁴该指令的目的是建立欧盟排放贸易框架和欧盟温室气体排放的贸易市场。2002年欧盟通过了从2005年开始在欧盟内部实施温室气体排放贸易计划。其排放贸易计划的设计将与《议定书》制订的“国际排放贸易”规则相一致。该计划分为两个阶段:第一阶段期间为2005-2007年;第二阶段期间为2008-2012年(即《议定书》承诺期)。该计划与欧盟的《综合污染预防与控制法》(IPPC)紧密相连,将适用于综合污染预防与控制的相关部门,其中包括发电、钢铁、炼油、水泥制造、纸浆造纸。其中第一阶段是摸着石头过河的探索阶段(learning-by-doing),范围较小,仅适用于

²¹ 1991年欧盟(当时称为欧共体)发布了第一个控制二氧化碳排放和提高能源效率的战略,此后又制订了一系列与控制气候变化相关的政策,其中包括利用可再生能源发电的指令、改进能源利用效率的指令、汽车生产商节约25%燃油的自愿承诺、以及相关能源产品征税的提议。1998年6月,欧盟15国就欧盟在《议定书》承诺的减排8%的指标分配方案达成一致意见;成员国已经达成“减排量分担”的协议,以落实各自的减排指标。

²² 欧共体条约第174条规定:共同体遵守、实施以及改善环境政策的目的有:保护人类健康、合理利用自然资源以及在国际层面上支持采取有关克服地区性以及全球性的环境问题。参见[德]马迪亚斯·赫蒂根著,张恩民译:《欧洲法》,法律出版社2003年版,第337页。

²³ 欧盟《对应气候变化行动计划》是具体落实《京都议定书》各项减排指标的一项进一步的措施。该行动计划为了减排温室气体,采用“双轨制”方法,并制订2005年前在欧盟内部运作的温室气体排放贸易计划。行动计划要求,包括欧盟不同部门、成员国、产业和环境团体的代表在内的所有相关机构和组织协调合作;确定能源、交通、工业和农业部门作为未来政策和措施的工作的重点。依据该行动计划,欧盟成立了7个工作组,其中1个工作组就是负责国际排放贸易、联合履约和清洁发展机制事项。

²⁴ 李挚萍:《〈京都议定书〉与温室气体国际减排交易制度》,《环境保护》2004年第2期,第59页。

二氧化碳，排放上限和贸易计划包括大型工业、能源活动，目标是实现约占 2010 年欧盟二氧化碳总排放的 45% 的二氧化碳的减排量，要求电热力、炼钢等上述六大产生二氧化碳的行业必须从 2005 年起进入二氧化碳排放权交易市场进行交易。²⁵即这六大行业可以相互间买卖各自的二氧化碳配额——排放量超出限定值的公司可以向排放量未到限定值的公司购买排放指标。欧盟各成员国的操作方法是：将减排任务分派到各个公司，由成员国给国内各公司颁发二氧化碳排放许可证，如果企业最后无法符合排放指标的要求，则可通过向其他超额完成任务的公司购买减排“信用额度”。那些没能获得足够的排放许可或没有购买排放指标来弥补排放差额的公司，将受到一定程度的罚款惩罚。不遵守排放贸易的行为可以诉诸欧洲法院。

注重建立欧盟内部温室气体的贸易系统具有双重效益：一方面可以通过市场的力量引导各成员国内部加快技术创新，使用新能源和可再生能源，控制和降低达到《议定书》规定的目标所需的成本，同时还可以刺激企业转型实用新型能源，另一方面可以在 2008 年实施全球温室气体排放贸易计划之前，为欧盟积累国际排放贸易的前期经验，在未来的国际减排市场彰显其比较优势。

2、清洁开发项目（CDM 项目）

CDM 被各国认为是一项“双赢”机制，因为发展中国家通过合作可以获得资金和技术，有助于能力建设和实现自身的可持续发展；通过这种合作，发达国家可以大幅度降低其在国内实现减排所需的高昂费用。因此 CDM 的实施和清洁开发项目受到国际组织²⁶、众多发达国家和发展中国家在内的各缔约国、广泛的非官方团体的高度重视。

《议定书》的积极支持者欧盟自然也不例外。欧盟许多成员国离《议定书》规定的减排目标还有很大差距，除了自身加速技术革新，切实减排外，利用京都机制规定的灵活制度达到减排目的，成为履行义务的重要手段。

欧盟各成员国积极与发展中国家合作展开活动，为实施 CDM 项目做准备。荷兰在这方面处于领先地位，积极筹资启动了执行 CDM 合作的 CERUPT 计划，通过招标方式选择 CDM 项目合作伙伴，并在第一轮招标中选定了 18 个项目（2003 年）。德国政府建立了为提高发展中国家执行 CDM 项目能力的专门计划，资助发展中国家开展 CDM 方法与案例研究。意大利政府从 2001 年开始，非常积极参与对发展中国家的 CDM 合作并取得了显著的成效。

三、借鉴欧盟经验，加快与欧盟的合作

（一）实施京都机制，中国面临的机遇与挑战

中国是《议定书》的缔约方，作为发展中国家，我国目前不承担有约束力的义务，不需要通过主动实施京都机制来减排或限排温室气体。但是，其他缔约方关于京都机制的实施，特别是其中的 CDM 给将中国的经济发展和环境保护等诸多方面带来重要影响。

1、机遇²⁷

发达国家为了履行《议定书》规定的减排义务，除了开发更先进的能源利用技术，减少温室气体的排放外，更需要通过实施灵活的京都机制达到减排目标，事实上通过京都机制进行国际合作比通过自身内部削减排放更实惠有效。据报道，发达国家为完成其在《议定书》

²⁵ Joe DELBEKE, “Implementing the Kyoto Protocol--the EU’s Plan of Action”, European Commission, 2001. www.europa.eu.int/comm/environment/climat/home_en.htm.

²⁶ 世界银行推出了“碳基金”（Prototype Carbon Fund, PCF），为开展 CDM 合作提供试验平台。目前，碳基金已经与主要的发展中国家都开展了项目合作研究，取得了大量的实际经验。亚洲开发银行也于 2003 年正式成立了清洁发展机制机构，以促进亚洲开发银行的发展中成员开展 CDM 合作。联合国开发计划署也成立了 CDM 能力建设计划，为发展中国家提高实施 CDM 合作的能力建设活动提供帮助。

²⁷ 京都机制的实施给中国带来的机遇体现在 CDM 方面，因为联合实施和排放贸易主要是发达国家之间合作减排的方式。因此下文所涉的京都机制的实施是从 CDM 项目的角度讨论中国面临的机遇和挑战。

的承诺，在 2008~2012 年的 5 年时间里，每年将需要通过 CDM 项目或者排放贸易购买数亿吨排放额度。与发展中国家开展大量 CDM 项目有助于满足此类需要。

作为发展中国家，中国有合作实施 CDM 项目的巨大潜力和诸多优势。首先，虽然中国签署和批准了《京都协议书》，但目前还不必承担减排义务，有利于发达国家的投资和项目的转移。其次，中国存在着大量低成本的可减排量。另外，中国是一个最大的减排市场提供者，世界银行的研究表明，中国将可以提供世界 CDM 所需项目的一半以上。

发达国家同中国合作开展 CDM 项目，实施京都机制，对中国经济和企业都有重要意义。CDM 项目将刺激和引导政府改善投资环境，完善法制，以便在激烈的国际竞争中体现优势，吸引发达国家的大量 CDM 项目，这有助于中国的外方投资增长和投资环境的改善。CDM 项目的实施将给中国带来巨大的经济收益，国家处理得当将有助于促进能源利用效率的提高和能源结构的优化，改善生态环境。从微观看，一个 CDM 项目有助于国内企业拿到大约几百万欧元的额外资金支持，这将有助于企业融资，大大减少企业开发项目的融资风险，提高利润率，还有助于我国企业和相关从业人员学习和引进新的清洁生产的方式和理念。

2、挑战

《京都议定书》以环境问题为前提，涵盖的却是经济、能源、政治问题。其核心制度——京都机制是以市场为手段、利用市场的力量控制大气污染和气候变暖，表面上是个环境机制，实质上涉及经济、能源产业结构、社会、政治等诸多方面的影响。《京都议定书》生效后，各国实施京都机制、履行既定的减排义务的实践也会使我国在环境保护、经济发展、能源利用等方面面临重大挑战。

首先，尽管京都机制的实施能给我国经济和企业带来机遇，但必须看到它们可能对我国的环境保护产生不可忽视的压力和不利影响。我国环境保护水平比较低，环境保护法规不够健全和完善，减排温室气体的成本也低，容易吸引外国的产业和技术转移，更容易吸引国外高消耗、高污染产业的转移，再加上我国粗放型经营经济发展模式的继续，未来我国环境保护将面临严峻的挑战。如何利用 CDM 项目为我国经济和长远可持续发展服务同时尽量避免其对我国环境污染损害、防止污染转移等问题是我国必须面对的挑战和加快研究的课题。

其次，从短期看京都机制的实施将给我国带来机遇，但从长远看，我国在经济和政治方面的压力和挑战将越来越大。防止气候变暖是一个全球性的问题，需要各国的积极参与，有关的法律规则也必然处于动态充实和发展的趋势。尽管目前（到 2012 止的第一承诺期）我国不需要承担减排义务，这不代表我国未来不需要接受约束。况且我国温室气体排放总量居世界前列。基于这些现实和理由，要求中国这一排放大国承担减排或限排义务将会是国际谈判的焦点。中国未来肯定需要以某种形式承担具有法律约束力的限排或减排义务。因此我国面临着尽快调整产业结构、转变经济增长方式的压力。倘若我国在吸引外国的 CDM 项目时没有充分重视可持续发展和环境保护，到我国承担义务的时候，在我国已形成规模的投资项目将很难再转移出去，将给就业、再就业和经济发展带来很大的冲击，这不仅仅是给我国的环境保护带来重大压力，还将给我国的经济发展和产业结构调整带来诸多不利影响，甚至涉及到社会稳定这一根本问题。

（二）借鉴欧盟经验，加强与欧盟的合作

如上文所述，京都机制的实施将给我国带来机遇和挑战。我国应立足现实，充分抓住京都机制实施的契机，借鉴欧盟在环境保护和经济协调发展方面的先进经验和实践，为我国的可持续发展服务，同时积极开展与欧盟在环保产业等方面的合作，争取达到双赢互利的格局。

我国目前经济增长速度较快，但是由于我国技术设备相对落后，存在很多高能源消耗低产出的产业，单位国民生产总值的温室气体排放量高。环境保护与经济发展相冲突时，环保经常让位于经济发展，这严重阻碍我国的可持续发展。欧盟是控制气候变化、防治大气污染的积极倡导者和领导力量，在控制温室气体排放、减少大气污染和保护环境方面有着比较先

进和成功的实践与经验，尤其是协调环境保护和经济发展的战略与实践。这些值得我国积极学习和借鉴，为我国制定符合国家发展的协调经济与环境保护的战略服务。

欧盟实施京都机制的措施与政策，对我国未来承担减排限排义务后履行承诺也有重要的启示。以内部市场的排放贸易为例，欧盟注重内部排放贸易系统的建立和规范，各成员国将减排任务具体到各公司，颁发排放许可证。这一做法除了为全球排放贸易积累经验外，重要的考虑就是注重发挥内部统一大市场的作用，防止履行减排义务时由于分割的各国排放交易计划造成竞争扭曲。我国且不说港澳台地区与内地的环境保护标准不同，就内地而言，各省市经济发展不平衡，环境保护标准也存在高低差异，与欧盟内部各成员国之间的差异和排放状况不均衡存在类似之处。未来我国承担减排限排义务的时候，欧盟在内部市场达成减排分担协定、分配减排指标，控制排放总量的做法值得我国借鉴和思考。

就目前而言，更重要的是，我国要抓住机遇，扩大与欧盟 CDM 项目的合作。实施京都机制的过程中，欧盟需要中国，中国的发展也需要与欧盟的合作。因为要真正符合《京都议定书》规定的减排目标，欧盟除了自身减少温室气体排放外，还需要大力开展与发展中国家的 CDM 项目合作和未来进行排放贸易。中国在这方面拥有巨大的潜在优势，中国和欧盟又是重要的贸易伙伴，是欧盟开展 CDM 项目非常合适的伙伴。中国与欧盟开展京都机制实施方面的合作将有利于欧盟的发展，履行其国际义务。同时，中国的发展也需要进一步加快与欧盟的合作。欧盟在可再生能源的利用、综合污染预防防治方面具有无可比拟的优势，通过与欧盟进行广泛合作，可以吸引符合我国发展战略的 CDM 项目，吸引国外投资，引进适合我国发展的清洁发展技术，开发利用新的可再生能源，便利我国的产业机构调整、新能源开发利用和未来的经济发展。

（作者系武汉大学法学院国际法博士研究生）

《欧洲宪法条约》：法律层面的解读

张华

[摘要]：欧盟制宪是欧洲一体化发展史上具有里程碑意义的大事，在东扩的大背景下，对欧盟的未来发展具有现实性意义。文章从法律层面剖析《宪法》改革对欧盟法律体系及国际法的影响，进而结合《宪法》批准现状及欧洲一体化规律，就《宪法》的生效前景作一预测。

[关键词] 《欧洲宪法条约》；欧洲一体化；欧盟法；国际法

欧洲联盟从根本上来说既不同于一般的国际组织，也有别于传统意义上的国家，其自成一类（*sui generis*）的组织体性质²⁸使得一体化的历次重大进展都会引起学界持久而热烈的关注。擘画联盟未来的《欧洲宪法条约》²⁹（*The Treaty Establishing a Constitution for Europe*，以下简称《宪法》）从最初讨论、酝酿到出台，直至现今签署、批准程序，自然成为欧洲研究的焦点议题。有鉴于此，文章尝试从法律层面剖析《宪法》改革对欧盟法律体系及国际法的影响，进而结合《宪法》批准现状及欧洲一体化规律，就《宪法》的生效前景作一预测。

一、《宪法》与欧盟法律体系的变革

继《阿姆斯特丹条约》（以下简称《阿约》）和《尼斯条约》之后尘，《宪法》对现有的法律体系进行了全方位改革，以使联盟的运作更加民主、透明、高效和富有合法性³⁰。前欧盟轮值主席国爱尔兰总理埃亨（Mr. Bertie Ahern）在2004年6月18日通过条约文本的欧洲理事会（the European Council）上也认为，《宪法》是欧盟发展史上的一个“重要里程碑”，是欧洲和欧洲人民取得的“重大成就”³¹。归纳起来，这种“石破天惊”的改革效应主要体现在以下几个方面：

其一，欧盟将拥有单一的基础条约。欧洲一体化是首先是法律的一体化，突出表现在，举凡一体化的重大突破无不伴随着基础条约的制定、修改和补充。欧洲正是建立在不同时期缔结的条约的基础之上以渐进的形式分阶段建设的成果。然而，联盟的基础条约广泛分散在《巴黎条约》、《罗马条约》、《欧洲联盟条约》（以下简称《马约》）、《阿约》、《尼斯条约》等宪法性条约中，成为理解欧洲建设困难之所在。根据《宪法》，自生效之日起，将只存在一个真正意义上的欧洲联盟，原三大支柱将归于合并，尽管外交政策，安全与防务领域仍保

²⁸ 关于欧盟属性界定的争议，往往是围绕着与国际社会现存最重要的主体——国家属性的比较之上，一般可归为三类：第一类，将欧盟视为类似于现存国家的主体，尤其是联邦制国家如美国、德国、瑞士、加拿大；第二类，欧盟只不过是国际合作的一种特殊形式，与国际组织相同，虽然联系紧密，但本质上仍是以成员国家为主体的组合；第三类与本文观点一致，既欧盟是自成一类的国际组织体。参见[台]苏宏达：“‘宪政主权建造’概念解释欧洲统合之发展”，载台湾中央研究院欧美研究所《欧美研究》第31卷，第4期，第630-631页。

²⁹ 《欧洲宪法条约》已于2004年10月29日在罗马由各成员国元首和政府首脑签署，其正式文本可通过欧盟官方网站获得：http://www.europa.eu.int/constitution/index_en.htm。

³⁰ 参见前欧盟委员会主席普罗迪（Romano Prodi）2004年10月29日在罗马《宪法》签署仪式上的演讲，See Romano Prodi, “The Signing of the European Constitution”, 29 October 2004, Speech/04/479.

³¹ “Taoiseach announces EU agreement on a new Constitutional Treaty for Europe”, 18 Jun 2004. See EU Presidency 2004 Website (www.eu2004.ie), Latest News, Press Releases.

持一定的特殊性而作为例外存在³²。同样地，欧盟纷繁冗杂的条约体系将被单一《宪法》所取代³³。

其二，欧盟机构的改革和精简³⁴。《宪法》使欧洲议会、部长理事会、和欧盟委员会各自的职能更为明晰。例如，承认委员会的不同使命，包括立法动议权，行政职能以及除在共同外交与安全领域，对外代表欧盟的职能。设立欧盟外交事务部长（Union Minister of Foreign Affairs）一职，在国际舞台上代表欧盟——这项职能将融合现在的共同外交与安全政策高级代表和负责对外关系的委员的职能。外交事务部长因此将经理事会授权负责共同外交与安全政策，尽管他作为委员会一完全职能成员的同时，又负责委员会在对外关系领域和协调欧盟对外行动其他方面的职责；此外，他还将主持对外关系委员会的工作。宪法同时确立欧洲理事会为欧盟机构，由一名享有有限权利，任期两年半的主席领导。另外，担任不同部长理事会（除对外关系理事会外）主席成员国的一年两次轮换制度将得以维持，尽管是由三国组成的“小组主席制（team presidency）”制度。这项制度将来可能获得发展，因为欧洲理事会可以特定多数做出变动³⁵。

其三，自由、安全和司法领域及共同外交与安全政策领域的进展。制宪会议并未使所有欧盟的政策现代化，有关欧盟政策的大多数条款的内容因此仍然保持不变。例如，由于以往《单一欧洲法令》和《马约》所遭受的反对，《宪法》并没有极大地扩大联盟的权能³⁶，但很大程度上更新了司法与内务领域的条款，目的是促进和推动自由、安全和司法领域的建立³⁷。事实上，今后共同体模式将适用于所有存在争议的领域。而且，它们大部分属于特定多数表决机制（qualified majority voting, QMV）的范畴。当然，《宪法》在刑事领域的司法合作与警务合作领域仍保留或引进了某些例外³⁸。

有关对外关系的条款在《宪法》中被重写，但实质上，共同外交与安全政策和欧盟对外关系的其他方面之间的区别仍旧决定了各机构所发挥的作用及适用的程序。不过，肩负促进成员国间相互信任以及代表欧洲整体作出反映重任的欧盟外交事务部长一职的设立无疑增强了欧盟在外交事务领域的作用。而且，为成员国在防务领域更紧密合作提供多种方式的可能性将增强欧盟外交政策的可信度³⁹。

其四，欧盟制度体系民主性的增强和透明度的提高。《宪法》以基本文件的形式，引进或确认了大量条款，目的在于建立更加贴近欧洲公民的，更加民主、透明和可控的欧盟机构体系。例如，《宪法》规定公民有权请求欧盟委员会向立法者提交合适的议案，只要他们能够在诸多成员国中征集到一百万的签名；理事会行使立法职能时的程序应向公众开

³² See The Treaty establishing a Constitution for Europe, Art. I-16.

³³ 值得注意的是，《建立欧洲原子能共同体条约》并未纳入宪法体系，仍作为有效法律文件而独立存在。See Friends of the Earth Europe, “A Two Treaty Constitution?”, available at www.foeeurope.org.

³⁴ See The Treaty establishing a Constitution for Europe, Title IV.

³⁵ “Summary of the agreement on the Constitutional Treaty”, 28 June 2004. See the FUTURUM website, <http://europa.eu.int/futurum>.

³⁶ See The Treaty establishing a Constitution for Europe, Title III.

³⁷ Ibid., Art. III-158.

³⁸ Ibid., Art. III-165.

³⁹ “Summary of the agreement on the Constitutional Treaty”, 28 June 2004. See the FUTURUM website, <http://europa.eu.int/futurum>.

放；欧洲议会和成员国议会在立法方面的作用也得到加强：委员会所有新的提案应通知成员国议会，且假如它们中有1/3认为提案未能遵守辅助性原则（principle of subsidiarity），委员会必须审查其提案⁴⁰。

其五、人权保护的制度性构建。《欧洲基本权利宪章》最初在尼斯会议上通过时，意义主要在于一种政治信号的作用⁴¹，尚不具有法律约束力。《宪法》将其直接纳入第二部分，一方面体现了欧盟对人权保护的极大重视，另一方面赋予其宪法性的法律效力，为未来欧盟的人权法律保护机制的深化和完善奠定了条约基础，确保对基本权利更好的保护。另外，在第一部分，《宪法》确立了欧盟的基本价值：“欧盟建立在尊重人类尊严、自由、民主、平等、法治、尊重人权，包括属于少数民族民众的权力的基础之上。”⁴²可见，与欧洲一体化最初对人权保护的遗漏，或更确切地说是放弃相比⁴³，欧盟以宪法性的语言提出欧洲人权建设的努力方向，真正表达了“贴近欧洲公民”的概念。

当然，《宪法》对欧盟法律体系的发展和深远意义远非以上几个方面可以全面囊括，但总体而言，基本实现了尼斯会议⁴⁴、莱肯(Laeken)会议⁴⁵最初为欧盟机制改革预先确定的目标。上文的分析可以看出，《宪法》一旦生效，将极大地实现欧盟体系的民主、透明、合法、效率和简洁性。欧洲一体化向建立“欧洲合众国”，“欧洲联邦”的方向又迈进了一大步。

二、《宪法》的国际法“溢出”效应

欧盟法与传统国际法一道，都是欧洲大陆文明的产物，两者之间不可否认地互有关联，毕竟欧盟基础条约在谈判、缔结、批准生效等方面与国际公法上的条约类型并无二致，且作为国际法主体的成员国在欧盟内仍旧发挥着决定性的作用。因此，《宪法》的改革在变革欧盟法律体系的同时，也或多或少地对国际法产生了“溢出”效应。

首先，成员国向国际组织让渡主权权能(competence)的有限性。国际组织，作为国际法上的派生主体，其法律人格只能在执行法定职能及实现组织宗旨所必须的范围内才能得到承认，而关键在于：国际组织的职能范围或曰权能是受其基本文件的严格规定的⁴⁶。在缺乏或超越组织章程明确规定的情境下行使权能，往往引起实践和法律上的争议，从而限制该组织的行为能力。故此，欧盟体系内的权能划分问题⁴⁷一直是欧洲一体化进程中争议的焦点。综观《宪法》

⁴⁰ “A Constitution for Europe”, the Future of Europe. See <http://european-convention.eu.int>.

⁴¹ [德]贝娅特·科勒-科赫：《欧洲一体化与欧盟治理》，顾俊礼等译，中国社会科学出版社2004年3月第1版，第138-140页。

⁴² See The Treaty establishing a Constitution for Europe, Art. I-2.

⁴³ 有学者认为，欧洲一体化初期之所以忽视对人权的保护，根本地是由于欧洲在20世纪50、60年代建立欧洲防务共同体与政治共同体的努力失败，而人权又涉及敏感的国家主权问题，所以欧洲一体化在经济一体化领域受到各成员国重视。参见朱晓青：《欧洲人权法律保护机制研究》，法律出版社2003年4月第1版，第179-182页。

⁴⁴ 《尼斯条约》第23项声明即《关于欧洲联盟未来的声明》指出，拟订开展的关于欧盟未来的讨论应“至少针对下列问题：如何确定并在其后维持欧洲联盟和其成员国之间明确的权限划分；《基本权利宪章》的法律地位；使条约更简单化，在不改变原意的条件下使它们更加清楚，更加容易理解；各成员国内议会在欧洲建设中的作用。”

⁴⁵ 莱肯会议上提出的问题是，如何在欧盟与成员国之间划分权能；如何更好地确定各机构之间的职责；如何确保欧盟对外行动的团结与有效性；如何增强欧盟的合法性。

⁴⁶ 梁西：《国际组织法》，武汉大学出版社2001年6月第5版，第9页。

⁴⁷ 也有学者将欧盟体系内的权能划分问题界定为纵向和横向权能秩序，前者即欧盟与成员国之间的权能划

条文，的确一定程度地在澄清联盟的权能类型，限制联盟权能的过分扩张，确立权能行使的一般原则方面取得了进步，但改革缺乏力度：创新不足，保守有余，特别是具体的细节问题仍未解决，却引进新的权能类型，增加了权能划分问题的复杂性，也影响到其实际运作。虽然我们可以乐观地将这次改革称为“对权能问题更好的划分”——事实上也是当之无愧，然而客观理性分析的结论却是：欧盟体系内的权能划分并未因《宪法》得到圆满解决。可见，主权利能让渡随着欧洲一体化程度的加深和欧盟东扩有增无减的趋势将变得日益艰难和复杂。此外，《宪法》还明确规定了成员国有退出联盟的自由权力，这一条在以往的基础条约中是不存在的。而且《宪法》第 10 条指出，“凡成员国的国民都是联盟的公民，联盟公民身份应补充而不是取代成员国国家公民身份”⁴⁸。所以说，主权问题仍是一般国际组织向着超国家性国际组织或联邦发展的主要制约因素。成员国向欧盟的主权让渡已经达到一定极限，再要向属于国际法上传统国家主权领域如外交和防务拓展，就必须放弃自 1648 年以来建立的民族国家体系，其艰难程度可想而知。

其次，新型国际法主体的出现。《欧共同体条约》第 281 条以简明扼要的语言：“共同体应具有法律人格 (legal personality)”⁴⁹，在宪法性层面上赋予其以法律人格。实践中，欧共同体通过参加国际会议、缔结条约、加入国际组织等形式积极参与国际关系，无论是事实上还是法律上，其国际法律人格逐渐获得了国际社会的承认。典型的例如，欧共同体长期以来作为 GATT 事实上的成员在多回合谈判中代表其成员国进行条约的谈判、签署，并且在 1995 年 1 月 1 日 WTO 正式建立时成为其创始成员。与欧共同体相反，《马约》并未有如《欧共同体条约》第 281 条那样，明确赋予欧盟以法律人格。而且从条约谈判过程中的讨论和嗣后的实践来看，欧盟成员国主观上也并无该意图。大多数学者因此认为，欧盟不具国际法律人格。例如，德国学者马迪亚斯·赫蒂根即主张，“《马约》并没有赋予欧盟自身在内部的、或者是在外部的任何管辖权限，在关于界定这一新的实体的权利义务问题上，联盟条约选择了沉默”⁵⁰。也有学者更直截了当地指出，“在考察欧盟的对外关系时，应牢记联盟自身是不具法律人格的，在国际舞台上只是作为成员国的协调性机构行事，并非以联盟的立场缔结条约”⁵¹。所以，《马约》缺乏明确的法律人格条款在理论以及实践层面带来了一定程度的混乱，并最终对欧洲一体化进程产生某种意义上的负面影响——法律人格的缺失限制欧盟的内外行为能力⁵²。《宪法》第 7 条言简意赅地规定，“联盟应享有法律人格”，法律效果是多方面的。例如在欧盟权能领域缔结条约，参加国际会议，提起诉讼，加入其他国际组织等。而从制宪会议所采纳的各项提案——诸如在国际论

分，后者则是欧盟机构之间的权能划分，2000 年 12 月《尼斯条约》通过之后，纵向权能如何清晰界定成为欧盟未来改革的焦点。See Armin Von Bogandy and Jürgen Bast, “The European Union’s Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for Its Reform”, *Common Market Law Review*, Vol. 39 No. 2, 2002, p. 228.

⁴⁸ See Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Art. I-10 (1) .

⁴⁹ 《建立欧洲原子能共同体条约》和《建立欧洲煤钢共同体条约》中也有类似条款存在，因此，三大共同体存在国际法律人格基本没有争议。其中，煤钢共同体规定了 50 年的期限，已于 2002 年 7 月 23 日期满完成使命。

⁵⁰ [德]马迪亚斯·赫蒂根：《欧洲法》，张恩民译，法律出版社 2003 年 7 月第 1 版，第 65 页。

⁵¹ See Laurence w. Gormley, *Introduction to the Law of the European Communities (3^d)*, Kluwer Law International 1998, pp. 1253-1256.

⁵² “如果说只有三个共同体以及成员国具有国际法主体资格的话，那么相应地也只有共同体而不是欧盟才具有国际法行为能力”。参见[德]沃尔夫刚·格拉夫·魏智通主编：《国际法》，吴越，毛晓飞译，法律出版社 2002 年 9 月版，第 486-487 页。

坛中提高欧盟的代表性，加入《欧洲人权公约》，以及增强以单一声音表达欧盟的单一立场的观念——来看，欧盟与成员国一道都具有法律人格并构成国际法主体是其不可或缺的前提条件⁵³。明确赋予欧盟以单一法律人格有助于增强该组织体系运作的有效性、法律确定性和透明度，并且有助于在更高层面上建设联盟与第三国和欧洲公民之间的关系⁵⁴。可以预见，未来的联盟将以更加积极的姿态，从容而自信地代表欧洲开展国际交往、发挥与其综合实力相称的国际影响。

再次，《宪法》的产生为国际组织制定章程提供了全新模式。《宪法》是一种典型的国际组织章程，它不仅明确规定未来的欧洲联盟是法律人格者，而且对于联盟的宗旨与原则、组织结构、职权范围与类型、活动程序与表决制度、成员资格的取得与丧失等国际组织法的要素条款均作出了全面的规定，其系统性与其它国际组织章程相比有过之而无不及⁵⁵。为制定《宪法》，欧盟设立了由来自欧洲各界的 105 名代表组成的制宪会议（Convention on the Future of Europe），其多样性和广泛性不仅是欧盟和全球的国际法律文件制定史上所罕见的，恐怕也是各个国家制宪史上所难以类比的⁵⁶。另外，尽管《宪法》实际上是对现行的欧盟条约体系的修正，但是改变了过去仅用“条约”（Treaty）或“法令”（Act）名称的做法，而引入国家常用的“宪法”（Constitution）概念，令人耳目一新，给欧洲民众和全世界展示出未来欧洲一体化进程中一种全新理念。而且，无论是浏览《宪法》的序言，还是精读其正文，或是剖析其结构，均不难发现通常在国家宪法中所表达的语言，所体现的原则和所蕴含的精神。例如，《宪法》序言中明确地宣布：“欧洲人民继续骄傲地保持各自国民身份和历史的同时，决心超越其自古的分割，更加紧密地团结，构建共同的尊严”。欧盟制宪的过程开创了一个民族国家体系与超国家治理并存的新时代⁵⁷，在某种意义上是对威斯特伐利亚和会后形成的民族国家体系的一种新发展，因为它尽量缩小欧洲各国间的差别，强调欧洲诸国文化，宗教，价值的同源性⁵⁸，以期欧洲重新联合后促进共同的文明进步和繁荣。

三、《宪法》的生效前景及未来走势

欧洲有无必要制定一部统一宪法的疑问贯穿于欧盟制宪工作的始终，即便是在《宪法》文本已获通过，且正式签署，现正由各成员国批准的今天，仍旧是欧盟普通民众、政治精英和诸多专家学者争论的焦点。加上民众对欧洲一体化的弊端积怨已久，《宪法》能否如愿在 2006 年 11 月 1 日顺利生效值得我们探究。正如前欧盟委员会主席普罗迪（Romano Prodi）在成员国就《宪法》文本达成一致后所言：“欧盟正经历一个特殊的发展时期，其致力于建立一新政治实体的改革努力是以往历史无与伦比和前所未有的，因而注定是一项艰巨异常的任务⁵⁹”。

《宪法》规定：“各缔约方应根据本国的宪法程序批准条约”，具体而言，即以全民公决（referendum）或议会表决的方式批准《宪法》。“《宪法》的签署并非任务的完结，在未来的数月中，各成员国政府应竭尽全能说服议会和人民批

⁵³ See Koen Lenaerts and Damien Gerard, “The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed”, *European Law Review*, Vol. 29 No. 3, 2004, pp. 308-309.

⁵⁴ See Final Report of Working Group III on Legal Personality, p.15, CONV 305/02—WG III 16.

⁵⁵ 参见曾令良教授 2003 年 10 月在中国欧洲联盟研究会第九届年会上所作的大会发言《论〈欧洲宪法条约草案〉的两重性》。

⁵⁶ See <http://european-convention.eu.int/organisation.asp?lang=EN>

⁵⁷ 陈玉刚：“欧盟制宪与欧洲一体化：国际关系的解读”，《欧洲》2002 年第 5 期，第 22 页。

⁵⁸ 《宪法》草案中对于欧盟“基督教渊源”的论述在后来的政府间会议上，已被“欧洲文化、宗教和人文传统”的文字所概括。参见梁晓华：《决定欧洲未来的重要峰会》，《光明日报》2004 年 6 月 18 日，“国际新闻”。

⁵⁹ See “Message from President Romano Prodi”, http://europa.eu.int/sp2004_en.pdf.

准该条约，而这项工作与《宪法》制定相比尤为艰巨”⁶⁰，普罗迪的此番担忧不无道理。在以往基础条约的批准历史中，曾多次由于欧盟体系民主合法性的匮乏，以及国内外的复杂原因，使条约未能按期生效。例如，1992年的《马约》因为在丹麦等国全民公决中遭致失败而推迟数月始得生效；2000年11月的《尼斯条约》的生效日期也因爱尔兰全民公决的曲折而延迟至2003年2月1日。类似地，《宪法》对联盟体系的全方位改革自然预示着批准程序不可能一帆风顺。

截至2005年5月27日，尽管《宪法》在各成员国引起激烈争议和讨论，但政府领导人的努力，加上各政党、社会团体和其他阶层的广泛宣传，还是有九国陆续批准《宪法》，其中仅西班牙以全民公决方式批准⁶¹。值得一提的是，意大利和德国议会先后批准《宪法》，一定意义上增强了欧洲的信心，毕竟两国是欧盟的“元老级”大国。然而，人们翘首以盼的、向来与德国一道为推动欧洲一体化不遗余力的法国却在29日的全民公决中拒绝批准《宪法》。参加表决的人数达到69.74%，但54.87%的反对票使法国成为《宪法》全民公决中第一个失败的国家，进而给三天后荷兰，乃至年中丹麦和波兰的全民公决带来了阴影⁶²。姑且不谈该事件对法国政坛及其在欧盟内维护本国利益带来的负面影响，就否决原因而言，恐怕是欧洲一体化多年来各种矛盾长期压抑积累的总爆发。普通民众更多地从自身利益如就业、社会保障等现实利益出发，考虑对《宪法》的态度，毕竟“政治精英”极力倡导的欧洲一体化不可否认地让法国承担了更多的责任——特别是为帮助新入盟国家的经济建设，从而很大程度地导致法国经济增长乏力。最终民众对政府的不满转嫁到《宪法》身上，使之成为“牺牲品”⁶³。按照“一致同意”(unanimity)要求，《宪法》批准在法国搁浅无疑在法律上阻碍了条约的按时生效，而无论其是否因此在其他国家的全民公决中产生“多米诺效应”⁶⁴。

但是，借鉴欧盟以往基础条约制定、签署、批准和生效的历史，我们不应对宪法的未来命运丧失信心。《马约》，《阿约》和《尼斯条约》的最终生效都较预定日期延迟。而在关键时刻，欧洲一体化总能“柳暗花明”。《宪法》对欧洲建设问题提出了新的型构，成员国和民众的接受更需要一个过程，因此在短期内遭受曲折不足为奇。当前之计，除各国政府之间进一步协商外，提高公众的信任力度以增强《宪法》合法性也是必要的。毕竟，盲目追求制宪的速度，而忽视其合法性，并不利于草案的批准、生效和实施，因为欧盟的

⁶⁰ Romano Prodi, “The signing of the European Constitution”, Rome, 29 October 2004, Speech/04/479.

⁶¹ 这九国分别是，立陶宛、匈牙利、希腊、西班牙、奥地利、斯洛文尼亚、斯洛伐克、意大利和德国。因为是欧盟中最具影响力的大国之一，德国上议院在5月27日以多数票同意批准《宪法》，一度被视作对随后法国和荷兰的全民公决发出的积极信号。See Honor Mahony, “Germany ratifies EU constitution”, 27.05.2005, available at <http://euobserver.com/?aid=19184&sid=9>.

⁶² 法国总统希拉克认为，法国全民公决的决定将使法国在欧盟内处于尴尬的境地。See Elitsa Vucheva, “France says Non to the Constitution”, 29.05.2005, available at <http://euobserver.com/?aid=19189&sid=9>.

⁶³ 全民公决前夕，欧盟制宪会议主席、法国前总统德斯坦(Valéry Giscard d'Estaing)不无揶揄地指出，若法国拒绝宪法，英国极可能反其道而行之，从而把握欧洲一体化的主动权。考虑到英国即将担任欧盟轮值主席国的事实，德斯坦此番担忧不无道理。另外，他反对政府官员过多介入宪法的宣传，因为这极易造成普通民众将对宪法的投票看成是对现任政府的信任投票的风险。See Lucia Kubosova, “Giscard defends own EU Constitution”, 25.05.2005, available at <http://euobserver.com/?aid=19150&sid=9>.

⁶⁴ “宪法批准务须遵照《尼斯条约》中一致同意的要求，因此法国全民公决的失败意味着宪法已经死亡，除非法国当局使之复活(再次公决)”，See Jens-Peter Bonde, “Comment: Can the French rejection be rejected?”, 30.05.2005, available at <http://euobserver.com/?aid=19195&sid=7>.

一体化进度不是太慢，而是太快了。《宪法》的批准命运固然坎坷⁶⁵，但这又何尝不是对欧洲一体化在欧洲范围内的信任度和合法性的一次检验呢？我们有理由相信，一部经由欧洲民众公开审查、反复讨论、理性批准的《宪法》将更有利于欧洲未来的顺利发展。

总之，《宪法》在改革欧盟法律体系的同时，再一次印证和发展了传统国际法理论。欧盟制宪的前景是光明和值得期待的，但任重道远，荆棘载途。

（作者系武汉大学国际法研究所研究生）

⁶⁵ 2005年2月20日，首次以全民公决批准《宪法》的方式在西班牙举行，尽管表决结果是以77%初步批准《宪法》，但42.3%的投票参加率给胜利蒙上了一丝阴影，也预示《宪法》未来命运坎坷。See Honor Mahony, “Low Turnout for Spanish Yes to Constitution”; Bruno Kaufmann, “Comment: Five Spanish Lessons for Europe”, 21.02.2005, available at www.euobserver.com.

多哈回合——欧盟参与 WTO 的策略选择

吴松成

摘 要：WTO 多哈回合自 2001 年 11 月启动后进展缓慢，2003 年 9 月的坎昆会议上，各利益集团由于没能就农业等重大议题达成共识，使多哈回合多边贸易谈判陷入了僵局。第 6 次 WTO 部长级会议将于 2005 年 12 月举行，作为当今世界上最大贸易和经济实体的欧盟必将对多哈回合的成功起着重大的作用。本文着重对欧盟在多哈回合谈判过程中在服务和非农产品的市场准入、农业方面所采取的策略选择作些分析。

关键词：多哈回合、欧盟、WTO

一、一波多折的多哈回合

WTO 多哈回合于 2001 年 11 月启动，在此回合中第一次明确提出把实现更加广泛的社会和政治目标放在贸易自由化进程的中心，如：经济增长、减少贫困、持续发展等。多哈回合的谈判计划涉及农业、非农产品、知识产权、公共健康、乌拉圭回合承诺实施等多个领域，在 WTO 的历史上，其规模和难度都堪称迄今之最。然而，多哈回合自启动以来一直进展缓慢，如原定于 2002 年底结束的公共健康问题、特殊和差别待遇（Special and Differential Treatment, S&D）问题以及实施问题均没如期完成。2003 年 9 月 WTO 成员在坎昆会议上对多哈发展议程进行中期审查过程中，各利益集团没能就一些重大议题和事项上形成共识，如：农业问题、新加坡议题、发展问题和棉花问题等，这就使多哈回合多边贸易谈判陷入了僵局。⁶⁶

2004 年 8 月 1 日，在欧、美等国的积极推动下，多哈回合框架协议在日内瓦达成，多哈回合谈判终于出现一丝曙光。发达国家希望通过取消农产品出口补贴的措施来促使发展中国家降低工业品进口关税。多哈回合框架协议包括农业、非农产品、服务贸易、发展问题和贸易便利化等多方面内容，框架协议的达成标志着 WTO 多哈回合谈判取得重要阶段性进展。在 2005 年 1 月瑞士达沃斯举行的“世界经济论坛年会”上，包括美国、欧盟、加拿大、巴西和印度在内的世贸组织主要成员达成协议，将继续推进已经持续了三年多的多哈谈判。紧接着在 2005 年的 3 月 3 日、4 日，在肯尼亚的蒙巴萨岛举行的“小型”部长级会议上，与会各方就世界贸易中的各个国家间的利益划分从新进行了调整，并且制定了确切的步骤来促使多哈回合的早日顺利实现。第 6 次 WTO 部长级会议将于 12 月在香港举行，这次会谈对于多哈回合的进展将会起着决定性的作用。

二、欧盟在 WTO 回合中的作用

2004 年 5 月 1 日，欧盟顺利的实现了“东扩”，使欧盟成了当今世界上最大的贸易集团。在 2004 年的前 11 个月内，欧盟 25 国的对外贸易额（包括欧盟成员国的对外贸易和欧盟成员国间的内部贸易）总额为 18129 亿欧元，占世界进出口贸易总量的 20%。其中：出口贸易总额为 8788 亿欧元，进口贸易总额为 9341 亿欧元。⁶⁷ 随着欧盟内部合作的深入，以欧盟为中心的贸易集团的成立必将给欧盟的贸易伙伴乃至全球的贸易产生较大的影响。欧盟始终坚信自由贸易能够使每个国家充分发挥各自的比较优势，从而促使世界经济的增长。从最初的“肯尼迪回合”到 2001 年的“多哈回合”，欧盟都在其中发挥了重要的作用。欧盟积极的从自身出发来促使 WTO 自由化进程的深化，如：欧盟对工业品的平均进口税率

⁶⁶ 新加坡议题包括投资、竞争政策、贸易便利化和政府采购透明度等 4 个议题。早在 1996 年新加坡举行的 WTO 部长级会议上，发达国家就曾经建议把这 4 个议题纳入 WTO 的谈判，发展中国家普遍提出了抗议。从本质上看，这些议题都不是贸易问题，发达国家提出这些议题的真实动机是进一步获得在发展中国家的市场准入；对于发展中国家来说，这些议题通过意味着一定程度将失去制定经济政策的自主权。在 2004 年 8 月达成的日内瓦框架协议中，由于发展中成员的抵制，发达国家放弃了 4 个议题中的 3 个，协议只要求在贸易便利化，也就是简化海关手续方面重开谈判。所以，该议题将不会成为多哈回合继续谈判的重点。

⁶⁷ 资料来源：欧盟统计局官方网站：<http://europa.eu.int/comm/eurostat>（2005 年 1 月）

已降至 4%，是世界上最底的关税水平的国家和地区之一。欧盟的对外贸易的基本宗旨是：在贸易伙伴采取“对等”措施的前提下，它将来自这些贸易伙伴国的进口同等程度的开放市场。⁶⁸

多哈回合在 2003 年墨西哥坎昆会议上宣告破裂后，欧盟采取了一系列的措施来极力促使多哈回合的恢复进行。为了促使 2004 年 8 月达成多哈回合框架协议，欧盟写信给世界贸易组织全部 148 个成员国贸易部长，并由欧盟贸易专员帕斯卡·拉米(Pascal Lamy)、欧盟农业专员弗兰兹·费希勒(Franz Fischler)签名。欧盟表示将提议减少其农业出口补贴，软化其制定的有争议的新贸易规则，从而来推动已停滞的多哈回合谈判。在今年 1 月举行的世界经济峰会上以及 3 月份肯尼亚的蒙巴萨岛举行的“小型”部长级会议上，欧盟都极力呼吁各方采取切实可行的措施来确保多哈回合的最终成功，如：发达国家进一步加强对于发展中国家的贸易帮助、给予那些最不发达的国家和贫穷国家相应的优惠措施、简化 WTO 中的一些规则和制度等。

三、 欧盟参与 WTO 多哈回合的策略选择

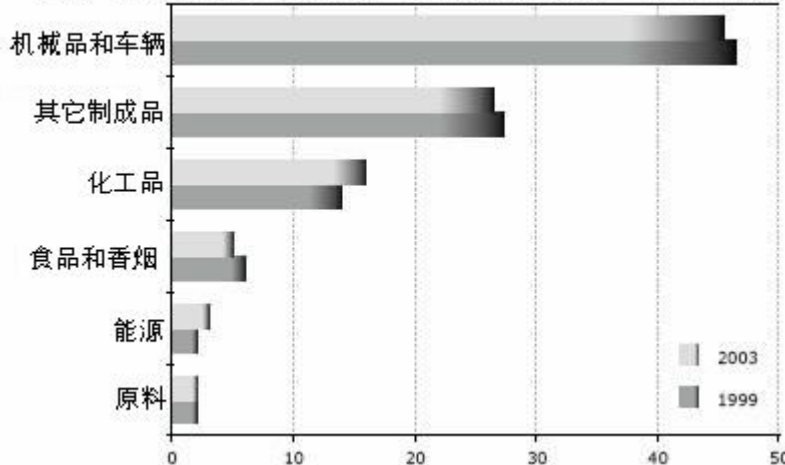
各个成员国参与 WTO 的过程中，相互之间要进行不断的博弈，从而实现自身利益最大化。欧盟作为发达国家的代表，必然会从自己的实际出发，争取通过多哈回合建立起对自己有利的贸易政策和制度。下面，将从几个比较重要的领域进行分析：

(一) 服务和非农产品的市场准入 (Services and Non-Agricultural Market Access , NAMA)

1. 工业品的市场准入

工业品贸易占全球贸易总量的 90%，所以关于工业品的市场准入问题必将成为多哈回合谈判的一个难点和重点。欧盟在工业品方面的比较优势较为明显，所以欧盟强烈呼吁工业品贸易的税率减让。为此欧盟提出了“压缩机制”(compression mechanism)：减少高关税和滑动税率。现如今欧盟的工业品关税水平是世界上少数几个最低的国家(地区)之一(仅为 4%)。同时根据一些双边协议，欧盟对于从发展中国家进口的工业品采取相应的普惠制和关税减免等。

图 1：欧盟 15 国主要产品出口份额 (百分比)



资料来源：欧盟统计局 2004 年《欧盟统计年鉴》，EUROSTAT YEARBOOK 2004

由上图 1 可看出：1999 年欧盟 15 国的出口贸易中，机械品和车辆及其它制成品的出口占欧盟 15 国出口总额约为 73%；而 2003 年欧盟 15 国的出口贸易中，机械品和车辆及其它制成品的出口占欧盟 15 国出口总额约为 71%。由此可知：工业品的对外出口在欧盟的对外贸易中起着举足轻重的作用，这也从另一个侧面说明了欧盟为什么要致力于号召 WTO 各成

⁶⁸ 欧盟所谓的“对等”是相对的。对于发展中国家则采取较为优惠的政策，如：允许发展中国家以较慢的速度开放国内市场，对发展中国家采取普惠制 (GSP) 等。

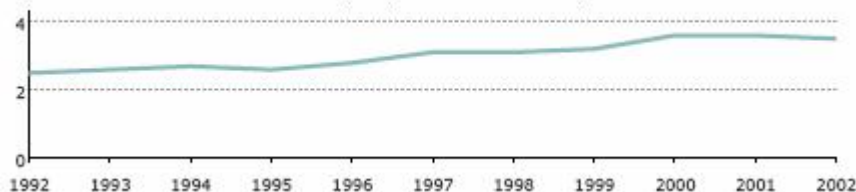
员国来促使工业品的进口关税水平的降低。

欧盟关于工业品关税水平降低的提议虽然受到美国在内的一些发达国家的支持，但要想在多哈回合中获得顺利通过，还是有一定困难的。首先在欧盟内部，由于新加入欧盟的 10 个新成员国的经济水平对于欧盟 15 国来讲相对较低，他们在工业品方面的“比较优势”相对较弱。较大幅度的降低工业品的关税水平，对于这 10 个新成员国来讲不仅没有太大的益处，甚至还可能有一定程度的负面影响，这就会促使他们反对该项提议。无论是从欧盟的共同繁荣，还是从欧盟内部贸易政策的协调机制来看，欧盟一定会使工业品关税水平的减让保持在“适当”的水平。⁶⁹ 其次，可能会招致 WTO 中一些成员国尤其是发展中国家的反对。因为这些发展中国家最关心的是农业问题，而在农业问题得到顺利解决之前，关于工业品的谈判很难出现实质性的进展。欧盟也充分认识到这一点，于是欧盟积极采取相应的措施来取得发展中国家的支持，从而实现“共赢”，如：欧盟提议对来自最不发达的发展中国家产品实行单方面的关税减让、为了发展中国家和不发达国家的利益废除对于这些国家的“灰色壁垒”、允许一些成员国采取“渐进”的步骤来履行 WTO 义务等。

2. 服务产品的市场准入

欧盟建议各成员国应在《服务贸易总协定》(General Agreement On Trade In Service, GATS) 的框架下，结合各自的实际，努力促使服务贸易的发展。欧盟在 WTO 服务谈判的目标为：欧盟服务出口在世界市场上获得更大的份额，追求服务产品规则的透明度和可预测性。服务业是欧盟最重要的经济领域，同时服务业占欧盟 GDP 和就业的 2/3。在许多服务业领域，如：电信、金融、商业、环境服务等，世界上居于主导地位的跨国公司都位于欧盟内部。下图 2 可看出：欧盟 15 国在近十几年来，服务贸易总额占 GDP 的比重都在 2%—4% 之间，这充分说明服务业对欧盟国民经济增长起着很重要的作用。同时，这条向上倾斜的曲线也说明了欧盟的服务业在融入世界经济的过程中处于上升的势头。然而，欧盟并不满足于服务业的现状，欧盟强烈呼吁 WTO 的成员进一步开放各自服务领域的市场准入程度。因为只有这样，欧盟才能充分发挥自己的比较优势，从而增强自身的经济实力和在世界市场上的影响力。另一方面，欧盟清楚的知道，大力发展服务业可增加内部的就业机会，从而缓解严重的就业压力。

图2： 欧盟15国服务贸易总额占GDP的比重（百分比）



资料来源：欧盟统计局 2004 年《欧盟统计年鉴》，EUROSTAT YEARBOOK 2004

在 2002 年 7 月，欧盟就提议各 WTO 成员国就服务业市场准入问题进行完善，试图来减少各成员国对欧盟服务产品出口的限制，并增加出口机会。欧盟当时的提议，包括了诸多服务领域，如：商业服务、电信、邮政服务、零售、建筑和工程服务、金融服务、环境服务、旅游、信息代理服务和能源服务等。在 2005 年 3 月的肯尼亚会谈中，与会各方都认为应该把服务业统一到多哈回合谈判的进程中；同时绝大多数与会者都认识到，各个成员国应明确列出各自服务业开放的领域，即“初步承诺减让表”，从而促使多哈回合服务贸易目标得以实现。然而，大多数国家都没能给出令人满意的“具体承诺”，尤其是那些发达国家和较发达的发展中国家做的远远不够。对于那些不发达国家和经济抵抗力较弱的国家，

⁶⁹ 欧盟贸易政策的基础是《欧洲联盟条约》第 133 条款，根据该条款，欧盟成立了“133 委员会”。该委员会有来自欧盟 25 国和欧盟委员会的代表组成，欧盟内部贸易政策的协调便是通过“133 委员会”来完成的。所以，欧盟在多哈回合中的贸易政策首先要在欧盟 25 成员国中通过，而这就需要倾听个成员国的意见。

欧盟建议这些国家可以有选择的开放国内服务业，可以从电信、建筑、交通、金融服务和环境服务五个领域中选择两个领域给予市场准入，从而可以使这些国家吸引更多的外国投资、改善基础设施和促进经济增长。欧盟虽然极力推崇服务贸易的自由化，但欧盟却主张各个成员国公共服务部门的独立性。⁷⁰

（二）农业

农业问题是多哈回合谈判的核心内容，农业谈判的三大支柱——国内支持、出口竞争和市场准入又相互关联。长期以来，包括欧盟在内的发达国家对农业实行高额补贴、向进口农产品征收高额关税，致使农业成为国际贸易中扭曲最严重的部门。2003年9月在墨西哥坎昆举行的WTO部长级会议上，正是由于发达成员与发展中成员在这一问题上的尖锐冲突，使得会议无果而终，多哈回合陷于停滞。

国际农产品补贴一直是全球自由贸易会谈争论的中心问题，而以高国内支持、高保护价、高关税、高出口补贴为特征的欧盟共同农业政策正面临着越来越大的挑战。虽然如此，欧盟在农业谈判方面不可能做出太大的让步。这是因为，其一：欧盟的经济发展虽然达到了较高的水平，但农业在欧盟内部却具有十分重要的意义。下表1可看出，农业总产值在欧盟15国的GDP中仍占有很大的比重（尽管近些年来有下降的趋势）。其二：由于欧盟的东扩、保护农民收入和就业等现实原因，使得欧盟不可能对内部的农业支持政策进行较大的改变，因为大幅度的削减国内支持和出口补贴将会对欧盟内部农业造成较大的冲击。

表1：欧盟15国的农业情况（单位：百万欧元）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
农业总产值	141659.1	139710.7	144147.0	148992.2 (p)	145064.7(e)	144629.6(e)
GDP	761805.6	801785.4	854183.0	883486.9	909563.5	926536.0
农业总产值占GDP的比重	18.6%	17.4%	16.9%	16.7%	15.9%	15.6%

资料来源：欧盟统计局2004年《欧盟统计年鉴》，EUROSTAT YEARBOOK 2004⁷¹

欧盟是WTO农业补贴最高的成员方之一，当然欧盟也深知要想使多哈回合取得令人满意的结果，就必须对自身的共同农业政策和在谈判中的立场做出必要调整；还应就农业问题处理好欧盟同发达国家和发展中国家的关系。首先，美国和欧盟在农业问题的分歧巨大。美国一再强调，欧盟的农业补贴是美国的3倍，如果其他成员停止农业补贴，美国才可采取同样措施。相对于发展中国家而言，美欧之间的分歧是微不足道的，为了他们的“共同利益”，必要的时候两者将会相互妥协的。其次，多哈回合农业谈判的关键，就是要满足发展中国家在农业方面的切身利益。因为对于发展中国家来讲，农业人口仍然在发展中国家占很大比重，农业发展问题不仅事关粮食供应的安全，而且对这些国家的稳定也起着不可忽视的作用。在大多数发展中国家，农业占国民经济的比重虽大，但农业劳动生产率低，这使它们在国际市场竞争中处于不利地位。而以欧盟成员国和美国为代表的发达国家不仅拥有先进的农业技术，还为本国农民提供大量补贴。高额补贴使发达国家的农产品得以在国际市场上占有价格优势。因此，发展中国家要求发达国家取消农产品补贴等贸易扭曲性

⁷⁰ 公共服务是“欧盟社会模式”的核心，欧盟委员会采取切实可行的措施来确保欧盟内部的公共服务的顺利运行。因为欧盟深知保持和发展公共服务对世界各国公民的重要性，所以欧盟并不主张公共服务的“拆分”和国有公司的“私有化”。

⁷¹ ①农业总产值等于以基本价格的出的总产值减去作为中间消费品的价值；而基本价格等于生产者出卖农产品时的价格加上农产品的补贴再减去农产品的税收；表中的“p”表示即期的价值（Provisional Value），而“e”表示估计的价值（Estimated Value）。②GDP由分别根据2004年《欧盟统计年鉴》所得的人口总数与以购买力平价得出的人均GDP(当前价格)相乘而得到。

国内支持措施。为了对发展中国家的指责做出回应，欧盟曾许诺在那些被认为对发展中国家特别敏感的商品上，逐步停止出口补贴。总之，随着发展中国家在 WTO 中谈判地位的日益提高，在农业问题谈判中，欧盟等发达国家只有采取一些“实质性”的行动，才能使发展中国家满意，从而最终实现“共赢”。

四、 展望

贸易自由化是各国所追求的目标，但自由贸易在带来交易双方福利水平提高的同时，也会制造出赢家和输家。⁷² 这就使得各国政府在参与多边贸易谈判的过程中，竭力维护本国的利益，结果造成了 WTO 谈判中的利益冲突。同时，区域合作与双边自由贸易由于决策过程的有效性和对象选择的灵活性，最近也开始加速发展。欧盟作为当今世界上最大的贸易和经济实体，欧盟在多哈回合中所采取的立场和措施必将对多哈回合及世界贸易自由化进程产生重大影响。

欧盟作为世界贸易自由化的积极推动者，一定会为多哈回合的成功做出自己的努力和贡献。关于工业品的市场准入，欧盟在极力推崇世界各国市场开放的同时，将会适当的照顾到发展中国家的需要，如：实现单方面的关税减让、减少“灰色壁垒”等，从而使发展中国家也从世界经济增长和贸易结构变化中分得利益。关于服务贸易的市场准入，欧盟在号召服务贸易自由化的过程中，将会针对发展中国家的具体情况采取灵活的措施，如：建议制定合理的服务贸易制度和规则、允许发展中国家以适当的速度开放国内服务市场等，从而使更多的国家尤其是发展中国家加入到服务贸易自由化的进程中。农业这个事关多哈回合“命运”的问题，欧盟将会竭尽所能来带头促使该议题的顺利通过，如：减少其农业出口补贴、承认发展中成员的“特殊产品”享受更优惠的待遇等，最终确保发展中国家的切身利益得以实现。

伴随着 WTO 更加灵活、民主、务实的机制的建立以及 WTO 规则和体系中的问题和不平等的减少，在欧美等国家的积极推动和其他各国政府的积极参与下，多哈回合将会取得世界各国所期待的结果！

（作者系世界经济研究所欧洲问题研究中心 03 级国际贸易硕士研究生）

参考文献：

- 1、European Commission: “The EU and the WTO”。
http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/index_en.htm, 2004 年 11 月
- 2、欧盟统计局 2004 年《欧盟统计年鉴》，EUROSTAT YEARBOOK 2004
- 3、何帆,肖莹莹.: WTO 多哈回合谈判的前景[J], 财经问题研究, 2004,(1)

⁷² Williamson, Jeffrey G. 《经济全球化过程中的输家和赢家》 (“Winners and Losers over Two Centuries of Globalization”), (<http://www.nber.org/papers/w9161>)

从欧盟对中国纺织品进口限制

探讨欧盟对我国纺织品贸易壁垒

高 燕

内容提要：纺织品贸易使中欧经常引起贸易摩擦，在 2005 年刚刚取消纺织品配额之后，欧盟对中国的纺织品进口采取了系列限制措施。对于针对中国纺织品出口欧盟的贸易壁垒种类繁多，本文对这些壁垒进行了详细的分析，以对我国纺织业出口欧盟所要应对的问题有一定的参考价值。

关键词：特保 保障措施 技术壁垒 反倾销

根据 ATC 协定一体化进程，2005 年 1 月 1 日起，全球取消纺织品贸易配额，国际纺织品服装实行自由化贸易。然而不到半年，美国及欧盟就相继采取了纺织品进口的限制措施。并且针对中国的纺织品进口实行“特保”。

一、纺织品贸易出现争端的原因

从总体来看，纺织品贸易一直是国际贸易争端的一个持续不断的热点。一方面，纺织品贸易在世界贸易总额中所占份额较大，（2004 年底总贸易额近 3500 亿美元，占全球出口额近 6%）。另一方面，纺织品贸易目前已基本形成发展中国家向发达国家出口的格局。进口市场高度集中于发达国家，使纺织品成为引发南北贸易摩擦的大宗贸易商品。发展中国家由于比较优势相似，产业结构相似，在向发达国家提供纺织品出口过程中也竞争激烈。就 2005 年以来的情况看，欧盟进口的纺织品有大幅增加，其中我国输欧纺织品占了较大一部分，今年一季度中国输欧的 T 恤和亚麻纱“分别增长 187% 和 56%”⁷³，欧盟认为这对其相关产业造成了严重损害，四月底欧盟委员会正式决定对从中国进口的九类纺织品发起“特保”调查。

欧盟在此次“特保”方针出台之前已针对我国纺织品出口激增采取了一系列措施，如对我国部分种类纺织品进行反倾销调查、取消普惠制待遇等，抬高进口关税等。欧盟的贸易壁垒繁多，对国内产业有很好的保护作用，具体来看主要分析如下。

二、针对中国纺织品出口欧盟的贸易壁垒

1、保障措施。对于中国纺织品出口过度增长的情况，欧盟可采用的措施不仅仅包括“特保”，这是保障措施之一，各种保障措施有 WTO 一般性保障措施，纺织品与服装的过渡期保障措施，以及针对中国的特殊保障措施。

GATT 第 19 条《保障措施协议》中有一般性保障措施的规定：成员国根据 WTO 规则确定正在进口至其领土的某一产品的数量与国内生产相比绝对或相对增加，且对生产同类或竞争产品的国内产业造成严重损害或严重损害威胁的情况下，该成员国可以为补救或便利产业调整，暂时背离其承诺或义务。一般性保障措施可以针对任何产品实施，对纺织品的针对性较弱，且实施条件较严格。一般性保障措施的实施条件必须满足《保障措施协议》所要求的所有条件；实施期限有严格规定，试用期一般为 4 年，在特定情况下可延长为 8 年，发展中成员的最长适用期可为 10 年，一般来说两次保障措施之间的间隔期不应短于第一次保障措施的期限，且至少为 2 年；在采取措施后，受影响的成员国在满足一定的条件下，可立即进行报复，这对一般性保障措施的实施具有较大的制约作用。

纺织品与服装的过渡期保障措施体现在 WTO《纺织品与服装协议》中的过渡期保障机制中，当某一产品确实已进入一国境内，且其增加的数量已造成对该国境内工业生产的直接竞争产品的严重损害或实质性威胁时，则可采用过渡期保障措施。这一过渡期保障措施是专

⁷³ 数据来源：2005 年 5 月 19 日东方早报

门针对纺织品的保障措施,也有较严格的实施条件,但比一般性保障措施的实施条件略宽松;过渡期保障措施的实施期限最长为3年且无延长期;对于过渡期保障措施没有对等的报复规定。

“特保”是“特定产品过渡性保障机制”和“特殊保障措施”的简称,是只针对中国产品的保障措施。《中华人民共和国加入WTO议定书》第16条规定:中国产品在出口有关WTO成员国时,如果数量增加幅度过大,以至于对这些成员的相关产业造成“严重损害”或构成“严重损害威胁”时,那么这些WTO成员可单独针对中国产品采取保障措施。该条的实施期限为中国加入WTO之日起12年,即从2001年12月11日至2013年12月11日。“特保”的实施条件宽松,对中国的针对性强。“特保”要求实施方只需证明“进口增长”或“进口增长威胁”达到显著即可,不需要证明进口增长对国内产业造成损害;特保没有具体的实施期限规定,只要求采取的措施应仅在防止或补救市场扰乱所必须的时间期限内;对于“特保”是由于进口水平的相对增长而采取的措施,中国2年以后才可以报复,如果是由于进口水品的绝对增长而采取的措施,中国3年以后才可以报复。

综合这些保障措施来看,特保是最容易实施的保障措施,且实施期限到2013年底,而纺织品与服装的过渡期保障措施到2008年12月31日止。这也是欧盟为什么积极采用“特保”措施的主要原因。

2、技术壁垒。除了保障措施之外,欧盟对技术壁垒的依赖程度也很高,这是对其他措施的有力弥补,是纺织服装产品进口国减轻国内压力,减少进口冲击,保护本国贸易利益的重要手段。就技术壁垒来说有以下相关条款:

欧盟委员会2002年5月15日,作出决定(2002/371/EC),对原有的授予某些符合要求的纺织品欧共体生态标志(Eco-label)的生态标准进行修订,并发布新的生态纺织品标准。这一标准对欧盟进口的纺织品规定了一系列生态标准,包括纺织纤维标准、纺织加工和化学品标准、性能测试标准。

欧盟官方公报于2003年9月11日,公布了欧洲议会和欧洲理事会共同通过的第2002/61号指令,即《关于禁止使用偶氮染料指令》,并明确指出,欧盟从即日起,即自2003年9月11日,在15个成员国市场上禁止销售(包括从第三国进口)与人体皮肤或口腔接触的使用有害偶氮染料的纺织品和皮革制品。

欧盟委员会2003年10月29日公布了欧盟委员会的化学品新规定,简称“REACH”法规,即《关于化学品注册、评估和许可办法》以及《欧洲化学品政策咨询文件》。该法案一旦获得通过,将取代40多条现有的欧盟关于化学品的指令和法规。

欧盟官方公报2003年1月9日发布欧盟委员会指令2003/03/EC,认定“蓝色素”具有很高的水生毒性,且不易降解,随废水排入环境后会对环境造成危害。为保护环境,该指令规定:禁止在纺织品和皮革制品上使用“蓝色素”,并禁止在市场上销售含“蓝色素”的纺织品和皮革制品。该指令要求各成员国在2003年12月31日前将该规定转换成本国的法规,并从2004年6月30日起生效。

欧盟官方公报2003年2月15日公布欧洲议会和欧盟委员会指令2003/11/EC,宣布全面禁用五溴二苯醚和八溴二苯醚两种阻燃剂。这两种阻燃剂常用于玩具、家具布和各种床上及室内装饰织物。

欧盟委员会于1999年12月7日发布的临时禁令1999/815/EC规定:禁止在用于3岁及以下婴幼儿的可放入口中的玩具或用品的软质PVC材料中使用6种邻苯二甲酸酯类增塑剂,该禁令有效期为3个月。目前,欧盟委员会每3个月会发布一个新的指令来延长该项禁令的有效期。据称,此禁令将一直延期至正式禁令出台时止。

欧盟2003年6月25日,在其官方刊物公布第2003/34/EC及2003/36/EC号指令,对欧盟有关限制销售及使用的危险物质和制剂的第76/769/EEC号大纲指令做出第23次和

第 25 次修订,禁止销售和使用近 70 种有害物质。各成员国必须在 2004 年 7 月 15 日和 2004 年 6 月 25 日之前将这两项指令转化为本国法律,并最迟必须在 2005 年 1 月 15 日和 2004 年 12 月 25 日前正式实施。

3、反倾销。反倾销同样是欧盟较多采用的限制进口的手段,近年来中欧频频的贸易争端都跟反倾销有关。欧盟对华的反倾销手段通常有视中国为非市场经济国家,利用原产地规则。欧盟于 1998 年修订了反倾销法,将俄罗斯和中国视为非市场经济国家,绝大多数的中国企业不被欧盟承认有市场经济地位,个别少数的中国企业虽然获得市场经济地位认可,但其在欧盟的出口份额本身就很少。欧盟的原产地规则较为复杂,欧盟在“共同海关税则”中对纺织原料及其织品的原产地认定标准为:对使用非本国的纺织原材料在本国加工时,必须使加工产品在“共同海关税则”中获得新的税则分类,即视为“完全加工”和“实质性改变”。原产地规则可使欧盟将特殊产地规则与“当地含量要求”在反规避中结合运用,来保护国内产业。

三、欧盟对中国纺织品的贸易壁垒的主要特征:

广泛性。从各条款来看,可见欧盟针对我国的纺织品出口可以采取多样措施以保护欧盟内部的纺织业市场。从各项保障措施到技术条款到反倾销、反补贴,种类繁多,采取积极面对的态度是我们的当务之急。

不公平性。各条款的不公平性体现在多方面。就技术标准来讲,虽然技术标准的制定从长远来看是为实现一定社会公共利益目标的,但从短期看,则是以发展中国家利益损害为过程的。发展中国家的技术研发能力与发达国家存在很大差距,无法达到超出自身经济技术发展水平的高标准。从反倾销来看,中国的纺织品曾经遭遇多次反倾销调查,对中国市场经济地位的不承认,替代国的选择,及在反倾销调查和实施过程中都存在不公平性。

长期性。技术壁垒实施及反倾销都没有实施截止期,只有新条款来替代。各保障措施中,除了纺织品与服装的过渡期保障措施到 2008 年底,一般性保障措施及特保都可继续实施,特保可以实施到 2013 年底。

四、对于这种形势,我们的应对措施:

1、当前采取的有效措施——征收出口关税

在纺织品配额取消之前,中国政府对可能出现的出口激增情况采取了相关措施,对我国纺织品出口加征出口关税,平均出口税率为 1.3%。这对纺织品的出口的影响有三方面,1)对出口的过快增长起到一定抑制作用。出口税征收的直接效果就是出口产品价格的增加,进而减少出口产品量,同时价格的提高可以减小反倾销的可能性。2)对出口结构的转变起到促进作用。此次出口税率结构设置,高档产品的税赋较低,低档产品税赋较高,这对于依靠低档产品出口的企业来说是较大打击,而对依靠高档产品出口的企业则无加大影响。这对促进企业提高产品档次,转变生产结构将有一定的促进作用。3)把可能出现的利益损失留在国内,肥水不流外人田。在中国政府不征税的情况下,国外将征收更高的进口关税,同样是出口价格的提高的不利影响,但税收部分的收入则流入不同国家。从国际贸易中通常运用的局部均衡模型可以清晰地看到这一点。出口征税使进口国生产者剩余增加,消费者剩余减少,总体社会福利减少。使出口国生产者剩余减少,消费者剩余增加,生产者剩余减少多余消费者剩余增加,但加上政府税收部分获益,总体社会福利仍然减少,但如果政府不征出口关税,而是进口国征收进口关税,则政府税收部分流入国外,总体社会福利更少。因此,本国加征纺织品出口关税是我国积极应对国际贸易环境的有效措施。

2、还需做的工作

加强对欧盟的双边谈判,对遭受的不公平待遇据理力争,这需要企业和政府的共同努力。中国政府与欧盟政府进行协商谈判,努力解决目前存在的不公平待遇。企业可加强与国外企业的合作,与其站在同一条阵线上对不公平待遇起抑制作用。

对于欧盟贸易壁垒的多变性，及时将有效信息传递给企业，以快速应变采取应对措施。我国纺织业发展速度较快，对欧盟这样的主要出口市场不断形成冲击，欧盟必将不断采取新的措施。对于这样的情况，政府及企业都需要密切关注形势变化以快速应变，从而减少出现大的贸易摩擦，避免贸易制裁对我国出口的不利影响。

对于国内众多的纺织类企业，形成业内联盟，避免内部价格战，实行差别化竞争，共同对外。类似产品在出口竞争中通常最终沦为出口价格的竞争，这对我国企业极为不利，不仅使本国企业利润率降低，同时也更容易遭到反倾销调查及特保等保障措施的实施。形成业内联盟，对产品实行差别化生产，有利于避免恶性价格竞争。

目前发展中国家与发达国家的技术水平差距决定了发展中国家必须接受发达国家的技术标准。欧盟的技术壁垒对发达国家来说不是难以达到的目标，但对我国众多纺织企业来说则是较难达到的。这主要是成本的增加将使本身依靠价格优势的企业降低比较优势，同时研发能力差仍是一大障碍。面对这样的情况，我国企业只能加快科研开发，推动企业的技术进步，强化企业的环保意识。同时，也要求我国制定和实施符合有关要求的纺织品行业和国家相关标准，特别是应当尽快出台服装环保的强制性国家标准，使各企业逐步与国际标准接近。除此之外，技术标准的提高使出口产品价格提高，对低档产品依然是个打击，这对改进出口纺织品的结构有一定的积极作用。

(作者系复旦大学管理学院企管系国际贸易专业 2003 级硕士研究生)

参考文献:

- 1、张海东、朱钟棣：《技术性贸易壁垒理性化路径研究》，世界经济与政治，2005 年第 3 期。
- 2、孙赫、朱钟棣：《WTO 各种保障措施的对人喜极对我国产生的影响》，世界经济研究，2005 年第 2 期。
- 3、刘跃军、郭竞：《“合作共赢”取代“对抗竞争”》，世界经济研究，2005 年第 5 期。
- 4、魏浩、马野青：《新型贸易壁垒的类型、特点与启示》，经济问题，2004 年第 11 期。
- 5、赵京霞：《欧盟新贸易保护主义措施对我纺织服装业出口的影响与对策》，江苏纺织，2004/4。
- 6、张鑫：《欧盟对华反倾销中中国的市场经济地位问题》，黑龙江对外经贸，2004/5。
- 7、郭燕：《纺织品服装出口欧盟遇到的原产地规则问题》，中国海关杂志，2003/9。
- 8、陈颖译《欧盟纺织品服装进口趋势》，英国《国际纺织展望》，2003，N0.106,56-115。

论欧洲中央银行的独立性及其对我国央行货币政策的借鉴

罗娜

[内容摘要] 欧洲货币联盟在争议中启动，欧元度过了起伏震荡的五年，而作为欧盟货币政策最高决策机构的欧洲中央银行通过独立的组织体系及独立地制定和实施货币政策，稳定物价，在期间发挥了不可忽视的重要作用，促进了欧元的平稳过渡。本文通过分析欧洲中央银行如何安排其组织体系，独立地确定政策目标并加以实施，在此基础上与我国央行进行比较，并通过实证分析来看我国央行的独立性，从中获得启示。

[关键词] 欧洲中央银行 欧洲中央银行体系 中央银行独立性（CBI）

1999年1月1日欧洲联盟11个国家启动了单一货币欧元。然而此时，批评者们警告说各国发展的差异使得共同货币政策难以执行，这将导致经货联盟最终如其前身欧洲货币体系般崩溃。但是欧盟启动至今已经五年，总体来说欧元的运行要比许多批评者当初预言的好，时至今日欧元对美元比价已大大超过了其面世时的汇率。欧元的强势除了与欧盟自身经济实力相关外，欧洲中央银行的独立性和决策的稳定性也是欧元强有力的支撑。

一 中央银行独立性的界定及其控制通货膨胀的成效

中央银行的独立性指的是在三个领域中排除或大大删减政府的影响，包括：人事方面的独立性、融资的自主权、政策的独立性。

在实际操作中，中央银行这样一个重要的公共机构在人事任命时完全排除政府的影响是不可能的。所以，人事的独立性是指政府对任命程序的影响，如：政府向中央银行董事会派代表、任命的程序、任职期限以及中央银行解散的程序等。

融资的独立性既指中央银行不为政府融资。如果政府能够直接或间接地使用中央银行的信贷，这就意味着货币政策从属于财政政策，那么政府就可以影响中央银行的货币政策。

政策的独立性可以从目标的独立性和工具的独立性两方面来衡量。货币政策通常有不同的目标，例如低通货膨胀和低失业率。哪个目标优先，反映了央行是否可以自由地选择货币政策的最终目标。此外，央行为实现其目标可以运用多种政策工具，如公开市场操作，法定存款准备金等，因而无需政府批准而自由选择达到其目标的措施反映了央行的工具独立性。

独立的中央银行更加有利于物价稳定和控制通货膨胀。因为政府偏好与中央银行偏好有差别。政府往往有着更为复杂的目标函数：好的政绩，高的就业水平，充足的财政收入。这往往导致动态不一致性问题，即鉴于公众缺乏理性预期，政府违背原先的政策目标，产生非预期的特定利益。例如，政府违背其承诺的较低的通货膨胀率，采取较高的通胀率，从而非预期的通货膨胀使真实工资减少，增加了就业。如果政府参与或影响货币政策的制定，物价稳定的目标必将难以实现。

二 欧洲中央银行的独立性及其与我国人民银行的比较

（一）人事方面的独立性

欧洲中央银行由董事会、执行董事会及理事会组成。董事会是最重要的决策机构，由执行董事会和欧元区内各成员国的中央银行行长组成，主要职责是制定货币政策。执行董事会由行长、副行长及其他四位成员组成。它负责贯彻董事会制定的货币政策，并向各成员国中央银行下达指令。其成员由欧洲理事会任命，任期8年，并不能连任，长于欧盟各国政府首脑的任期，这保证了执行董事会成员人事的独立性并避免了决策的短视性。理事会由主席、副主席及其他所有15个成员国中央银行的行长构成。它没有制定货币政策的职能，但欧洲央行的行长向理事会通报已经实施的货币政策，从而起到一定的监督作用。

中国人民银行设行长一人，副行长若干人。行长根据国务院总理的提名，由全国人民代表大会决定，由中华人民共和国主席任免。副行长由国务院总理任免。人民银行实行行长负责制，行长领导银行的工作，副行长协助行长工作。人民银行设立货币政策委员会，其职责、组成和工作程序，由国务院规定。由此可见，人民银行基本上由政府官员组成，专家学者所占的比重较小。各级之间是行政领导关系，没有监督协调的机构存在，各级官员的任命没有期限规定。

（二）融资的自主权

欧洲中央银行的资本金是50亿欧元，各成员国中央银行是资本金的唯一持有者。资本金认缴的数额根据各成员国占欧盟国内生产总值（50%）和人口（50%）占欧盟总人口的比重计算。因而，欧洲央行的资本来源完全独立于政府。此外，从经货联盟1994年第二阶段开始，再也不允许各成员国中央银行向各自政府贷款。

我国人民银行对政府的贷款导致了两者直接的关联。此外，信贷政策是中国人民银行根据国家宏观调控和产业政策要求，对金融机构信贷总量和投向实施引导、调控和监督，实现信贷资金优化配置并促进经济结构调整的重要手段。这使得人民银行不得不依据政府产业、就业政策向来监管国内商业银行，间接为这些领域提供了融资。

（三）政策的独立性

欧洲央行董事会制定货币政策是根据“一人一票”的原则，董事会成员不以各成员国代表的身份行事，而是具有充分独立的个人自由。董事会17位成员共有11位来自各成员国的中央银行，意味着各成员国在货币政策制定上有重要的发言权，体现了“权力分散原则”。同时各成员国中央银行与欧洲中央银行之间相互独立。就货币政策的目标而言，欧洲中央银行具有自主空间，其首要目标就是物价稳定，控制通货膨胀。

中国人民银行在政策制定上缺乏独立性。货币政策的目标函数具有多样性，如：稳定货币和物价水平，维持汇率稳定，维持国内金融市场稳定，推动金融市场改革，推动经济增长等。目标函数多样化导致人民银行在政策制定中很难找到平衡的解决方案。最终目标，是保持货币币值的稳定并以此促进经济增长。而币值稳定又包括对内价值（物价稳定）和对外价值（汇率稳定）两方面。1994年以来我国推行强制结售汇制，基础货币的供给必须随着国际收支顺差的扩大及国际资本流入的增加而被动增加，货币政策的优先性让位于汇率政策。我国较长一段时间内都是外部币值稳定高于内部币值稳定。

（四）法律保证

《马斯特里赫特条约》规定不论是欧洲中央银行还是成员国中央银行，或者是其决策机构的任何成员都不能寻求或遵循来自共同体机构、组织和任何一个成员国政府或者其他任何组织的指令。每一个成员国必须保证其国内立法同《马斯特里赫特条约》和《欧洲中央银行法》保持一致，因此该法为欧洲中央银行的独立决策奠定了坚实的立法基础。

中国人民银行根据《中华人民共和国中国人民银行法》来行使其职责。根据现行《中国人民银行法》，人民银行无权决定年度货币供应量，利率、汇率等重要工具的运用，而只能就上述事项提出建议，经国务院批准后执行。该法第5条还规定人民银行就上述事项以外“国务院规定的其他重要事项”作出的决定也需报国务院批准后执行。由于不能排除国务院在不同时期作出不同规定，导致人民银行在不同时期其独立性程度也不同。

三 关于我国央行独立性与宏观经济表现的实证分析

上面通过与欧洲中央银行的对比分析了其制度方面的缺陷，下面将从实证上分析人民银行独立性及其对我国宏观经济的影响。衡量中央银行独立性的指标如表1：

表1 中央银行独立性测试

目标独立性

1. 中央银行法是否将货币稳定列为中央银行宏观经济政策的中心目标
经济独立性
2. 中央银行是否有权控制货币政策工具（公开市场操作、法定存款准备金、贴现率）
3. 是否存在政府向中央银行直接融资的法律约束
4. 政府是否被禁止接受中央银行的直接融资
5. 中央银行在货币政策执行过程中是否受制于政府的指令
政治独立性
6. 在对货币政策存在冲突时，中央银行总裁是否能被国会或者行政部门解职
7. 中央银行总裁的任职期限是否超过竞选周期
8. 中央银行董事局成员任职期限是否超过竞选周期
9. 中央银行总裁是不是由行政部门指定的
10. 中央银行董事局其他成员中是否存在由行政部门指定的人选
11. 中央银行董事局成员中，行政部门指定的人数是否超过其它实体指定的人数
12. 政府官员或代表是否进驻中央银行董事局
13. 政府官员或代表是否进驻中央银行董事局并享有投票权
14. 政府官员或代表是否进驻中央银行董事局并享有否决权

该表的评分标准为：问题 1、3、4、7、8 的答案为“是”分别计 1 分，问题 5、6 和 9-14 的答案为“否”也分别计 1 分，问题 2 中“三项货币政策工具”一项为“是”计 1/3 分，答案含糊的计 0.5 分。所得的分值越高代表中央银行的独立性越高。

将中国人民银行在改革开放以来的发展划分为几个不同阶段，每一阶段单独赋值。划分的标准依照对中央银行的独立性会产生重大影响的事件。1984 年人民银行开始行使中央银行功能，将商业性业务分离给中国工商银行；1995 年 3 月《中国人民银行法》颁布实施，人民银行货币政策的实施具有法律上的保证。因此，将 1984 年和 1995 年作为两个基本的分界点，此外还须考虑以上问题的赋值分界点。

问题 1：1993 年以前，中国货币政策具有双重目标，“稳定货币，发展经济”。1993 年以后，虽然还未写入中央银行法，但国务院确定了“货币政策的目标是保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长”。1995 年，《中国人民银行法》第 3 条明确规定：我国货币政策的明确目标是稳定币值，并以此促进经济增长。因此，1993 年以前取值 0，93、94 年取值 0.5，1995 年后取值 1。

问题 2：1984 年我国建立存款准备金制度，1994 年 4 月人民银行启动外汇公开市场操作，1996 年 4 月正式启动人民币公开市场业务。1997 年 3 月人民银行总行向国有商业银行总行开办再贴现业务。1998 年开始建立公开市场业务一级交易商制度，公开市场操作才初步完善。1998 年后虽然三项货币政策工具都已具备，然而人民银行很多重大的货币政策都需要经过国务院的审批。因此，该项的赋值为：1984 年前为 0，1984-1995 为 1/6，96、97 为 1/3，1998 年后为 0.5。

问题 3、4：1994 年三家政策性银行成立，人民银行不再对政府直接融资。1995 年《中国人民银行法》第 28 条规定人民银行不得对政府财政投资，不得直接认购、包销国债和其他政府债券。因此，1994 年前 3、4 得分为 0，1994 年为 0.5，1995 年后为 2。

问题 5：虽然在 1997 年人民银行货币政策委员会正式成立，然而该委员会仅是一个决策咨询议事机构不享有实际决策权。因此，该项的赋值 1997 年前为 0，1997 年后为 0.5。

政治独立性的 9 项指标的分界点是 1995 年的《中国人民银行法》和 1997 年的《中国人民银行货币政策委员会条例》的颁布实施。

综上，得到各项的赋值如表 2：

表 2 中国人民银行独立性指标

年份	1978-1983	1984-1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998-2002
问题 1	0	0	0.5	0.5	1	1	1	1
问题 2	0	1/6	1/6	1/6	1/6	1/3	1/3	1/2
问题 3、4	0	0	0	0.5	2	2	2	2
问题 5	0	0	0	0	0	0	0.5	0.5
问题 6	0	0	0	0	0	0	0	0
问题 7	0	0	0	0	1	1	1	1
问题 8	0	0	0	0	0	0	0	0
问题 9	0	0	0	0	0	0	0	0
问题 10	0	0	0	0	0	0	0	0
问题 11	0	0	0	0	0	0	0	0
问题 12	0	0	0	0	0	0	0	0
问题 13	0	0	0	0	0	0	0	0
问题 14	0	0	0	0	0	0	1	1
总分	0.00	0.17	0.67	1.17	4.17	4.33	5.83	6.00

考虑到 C B I 为 0 时无法准确衡量 C B I 与通货膨胀率和 G D P 增长率的关系，剔除 1978-1983 年的数据，样本只包含 1984-2001 年的数据。考虑到货币政策发生作用的时滞，本文用本年的通胀率和 G D P 增长率来代替去年的数据进行分析，即将货币政策发生作用的时间设为一年。数据如表 3：

表 3 1984-2001 我国数据（%，C B I 除外）

年度	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
通货膨胀率	8.80	6.00	7.30	18.50	17.80	2.10	2.90	5.40	13.20
G D P 增长率	12.50	7.80	9.40	11.20	3.90	5.00	7.00	12.80	13.40
C B I	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17
年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
通货膨胀率	21.70	14.80	6.10	0.80	-2.90	-3.00	0.40	0.70	0.80
G D P 增长率	11.80	10.20	9.70	8.80	7.80	7.10	8.00	7.30	8.00
C B I	0.67	1.17	4.17	4.33	5.83	6.00	6.00	6.00	6.00

对以上数据进行线性回归分析，得出 C B I 与通货膨胀率的拟合方程：

$$\Pi = 11.226 + (-1.973) \times C B I$$

拟合优度检验 $R = 0.685$ ，Durbin-Watson 值为 1.183，散点图和拟合图如下：

图 1 C B I 与通胀率回归分析

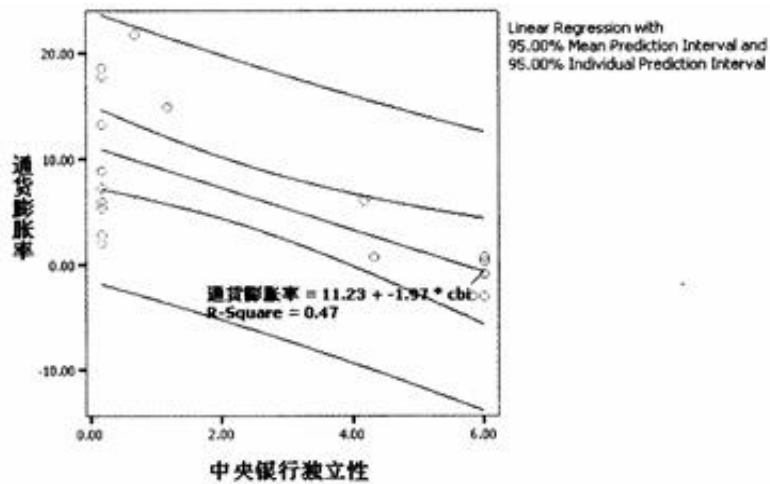
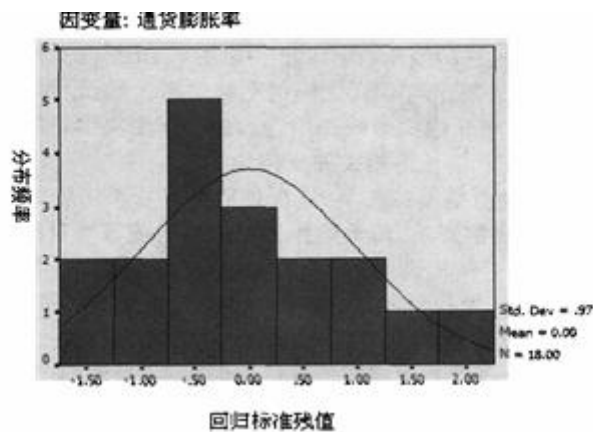


图2 CBI与通胀率残值分布



残值基本服从正态分布，可以接受二者线性相关的假设，即我国的CBI与通货膨胀率也存在负相关关系。但是由于 $R = 0.685$ 值并不高，两者线性相关的结论并不牢固。

CBI与GDP增长率的拟合方程 $\Delta GDP = 9.646 + (-0.286) \times CBI$ ，拟合优度相关系数 $R = 0.288$ ，Durbin-Watson 值为1.181，置信度太低，假设不能成立，即不能得出CBI与GDP增长率线性相关的结论。

可见近20年来我国中央银行独立性与宏观经济表现证明：虽然人民银行的独立性的强弱与通货膨胀率高低之间绝对因果关系很难确定，但是两者之间的确存在联系。1995年人民银行规范之前存在CBI过低与通货膨胀率过高的现象，而95年之后CBI提高对应了较低的通胀率。1984-2001年的经济增长并没有表现出与CBI之间的明显关系。我国的经济增长更多的受财政政策的影响，政府作用远远大于中央银行的货币政策。这就验证了货币中性的假说，即制定货币政策可以不必考虑对经济产出的影响，而是将币值作为中央银行的首要目标。

四 增强中国人民银行独立性的思考

第一，加强人民银行组织机构及任命制度的改革。首先，为了避免政府换届对人民银行高层人事变动的影响继而影响货币政策的连续性，人民银行应借鉴欧洲中央银行的做法使央行领导成员与政府首脑任期错开，并且逐年轮换和增补。应修订《中国人民银行法》中关于人行行长的任免规定。其次，货币政策委员会应提升为最高决策机构，以取代目前的行长负责制和行长办公会议；同时，对重大金融政策实行规范的投票表决制。使最高决策机构和决

策方式逐步法制化和规范化。另外,《中国人民银行法》应对货币政策委员会委员的组成、产生、任期、离任等应有详细的规定和限制,避免政府意志在委员会中的体现。

第二,从法律上进一步明确中国人民银行的独立性。鉴于此,《中国人民银行法》应作如下修改和完善:一是明确赋予中国人民银行独立制定、执行货币政策的权力。如果国务院认为中央银行货币政策所与国家政策的长期经济目标不一致,政府有权建议人民银行作适当修正或延缓执行,但不能否决。对政府的短期经济政策目标,人民银行不必顾及。二是删除条文中“在国务院领导下”的措词。“领导”一词具有浓厚的政治色彩,为国务院对人民银行的干预提供了法律依据。三是对国务院和人民银行各自的权利义务作出明确的界定,以消除“灰色地带”。

第三,进一步理顺中央银行和财政的关系。人民银行和财政部同为国务院直属机构,两部门必须密切配合、相互协作,以保证国家经济长期稳定发展。但这种配合和协作关系必须依法予以规范:一是人民银行不得再对财政透支和直接认购、包销国债和其他政府债券,财政赤字应通过发行长、短期国债来解决。二是杜绝财政通过其方式挤银行,使中央银行增发货币,从而使货币发行间接地成为弥补财政赤字的工具。

第四,处理好中央银行和计委的关系。为避免计委在制定计划时脱离中央银行的资金来源造成将来的缺口,可以先由中国人民银行拿出信贷计划和货币发行计划,国家计委只能在这计划所确定的规模内制定出整个国民经济发展计划。这样可以避免计委和其他主体以计划缺口挤银行,迫使中央银行多发货币,从而使货币发行成为弥补计划缺口的工具。

第五,建立足够数量的政策性银行和其他专业银行,使一些专门用途资金由专业行来发放,消除地方政府和银行相互“勾结”从而“倒逼”中国人民银行增发货币。在这一方面,日本的经验值得借鉴。

五 结论

尽管经货联盟内部目前仍然存在许多问题,而且欧洲中央银行的发展也正处于探索阶段,但是它确实是独立性相当高的一个机构,保证了更具针对性的货币政策的制定和更好的施行。我国人民银行的独立性与欧洲中央银行相比差距很大,尤其是政治独立性。当然,由于经济体制、市场化程度、各国国情不同我们不能照搬欧洲中央银行体系。但是,在其创新的理念,具体的人事安排,货币政策制定和实施及其与财政政策的协调,货币政策决策与操作的透明度,以及法律保障方面我们都应该吸取经验教训,从而推动我国金融机构和体制改革,并推动经济高速稳定增长。

(作者系复旦大学经济学院 03 级硕士研究生)

参考文献:

- [1] 《欧洲货币联盟发展与欧元诞生四周年》,维尔纳·贝克尔,金融论坛,2003年8月
- [2] 《欧元与欧盟的财政政策协调》,黄立新,欧洲研究,2003年1月
- [3] 《欧元对我国央行货币政策的借鉴》,刘昕,会计之友,2003年第6期
- [4] 《中国货币政策的形成与发展》,钱小安,上海三联出版社,2000
- [5] 《欧洲中央银行》,甘当善,复旦大学出版社,1999
- [6] 《中国统计年鉴》,中国统计出版社