

欧盟区域政策改革趋势探析

王雅梅 谭晓钟

[摘要] 区域政策是欧盟缩小内部区域差距、增强社会凝聚力的一项重要工具。20世纪80年代末以来,为了使区域政策更为公平而有效率,欧盟对区域政策进行了三次大的改革。通过改革,欧盟对区域发展的干预力度不断加大,干预方式从以直接的财政援助为主逐渐转向以创造公平竞争的环境为主,区域援助资金的使用更加集中,结构基金的管理权限向地方转移。区域政策改革是欧盟在全球化和知识经济日益发展的背景下,为推进欧洲一体化进程而重新构建区域政策的过程,是欧盟区域政策实践的总结。

[关键词] 欧盟 区域政策 改革 趋势

[中图分类号] F061.5 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2005) —06—0142 (04)

[作者] 王雅梅, 博士, 副教授, 四川大学经济学院、欧洲问题研究中心, 四川成都 610064

谭晓钟, 副研究员, 四川省社会科学院历史研究所, 四川成都 610071

一、欧盟区域政策的三次改革

区域政策是欧盟旨在缩小内部区域差距、增强社会凝聚力的一项重要工具。正如欧盟委员会负责区域事务的委员米切尔·巴尼耶在区域政策报告“为区域而工作”的前言中写到的:“欧盟区域政策首先是一项团结政策。它是欧盟帮助落后地区经济发展、帮助面临困难的工业地区转型、帮助农业处于下降之中的农村地区多样化发展,以及环境恶化的内城区域再生的途径。”随着欧洲一体化的发展,区域政策的作用日益增强,成为欧盟的关键政策之一。

1988年以来,欧盟对区域政策进行了三次大的改革。在此以前,欧共体对区域政策也多次调整,但只是作为成员国区域发展计划的一种补充手段,共同体的行动更多地是对成员国的区域政策进行指导和协调,或在必需时提供一定的财政转移支付。20世纪70年代后随着英国、爱尔兰以及之后的希腊、西班牙和葡萄牙的加入,成员国之间的经济差距急剧扩大。为了避免日益扩大的差距影响到内部大市场的有效

运行和一体化的发展,欧共体在1988年对区域政策进行了第一次改革,建立了结构基金、增加了区域资金的预算,确定了区域政策的基本原则和援助的5个目标,制定了旨在解决影响整个共同体问题的特殊计划“共同体倡议”等。这次改革标志着欧共体层次上区域政策操作的开始。

1991年12月通过的《马约》提出了建立欧洲经济货币联盟和政治联盟的目标,对成员国的经济趋同提出了明确要求,并引发了区域政策的第二次改革。欧盟对区域政策的基本原则、结构基金、组织机构等进行了调整,设立了专门援助欠发达成员国的聚合基金和关于区域问题的顾问委员会——地区委员会,调整了区域政策援助的目标。20世纪90年代后期,欧盟已形成完整的区域政策体系。然而全球化趋势下欧洲一体化进程的加速和东扩问题的提出,加上近年来结构基金使用中暴露出来的问题的增多,使欧盟区域政策面临着新的挑战。1999年,欧盟对2000~2006年规划期的区

European Commission Working for the regions, Office for Official publications of the European Communities, 2001.

域政策在预算、目标和管理等方面再次进行了改革。

二、欧盟区域政策改革的趋势

1. 对区域发展的干预力度不断加大。表现在：(1) 用于区域发展干预的资金日益增加。区域平衡需要大量资金作保障。1988~1999年的10年间，无论是绝对量还是相对量，结构基金的资助额度都翻了将近一番，从占欧盟GDP的0.27%上升到0.46%，达到350亿欧元，相当于共同体总预算的1/3。欧盟每年的预算中，除共同农业基金占支出比重最大外，结构基金居第二位，2000~2006年为1950亿欧元，同时聚合基金的支出也将达180亿欧元。作为一个政策驱动型的公共银行，促进区域协调发展成为欧洲投资银行活动的优先领域，1995~1999年期间，投资银行的融资总额为1322亿欧元，其中用于区域发展的达741亿欧元。(2) 干预的领域和权限不断扩大。第一次改革为欧盟区域政策的制定提供了一个全新的基础，一方面它强调了独立的共同体区域政策目标和手段的重要性，使共同体不仅能够协调和辅助各成员国的国内区域政策，而且有权在共同体层次上制定统一的区域政策和措施；另一方面改变了欧洲区域发展基金的分配方式，赋予共同体对落后地区的环境保护、基础设施建设及其相关产业发展等具体项目给予直接支持的权力。正如欧洲学者指出的：1988年的改革旨在将结构政策转变为一个具有真正经济影响的工具。第二次改革使欧盟区域政策的制定权取得了突破性进展，确立了对成员国政府有约束力的积极措施，其中最重要的是要求项目开发与区域整体规划协调。

2. 区域援助资金的使用更加集中。近年来欧盟委员会一直在努力将援助进一步集中在最不发达的地区。第一次改革为结构基金制定了5个目标，纠正和调整了在此之前的撒胡椒面式的资金利用方式，并规定人均GDP低于共同体平均水平75%的地区为最需要援助的地区或国家。在第二次改革中，欧盟对结构基金目标作了一定的调整，增加了目标6，但成员国普遍反映区域政策目标体系过于宽泛、覆盖面过大、目标内容重迭，因此第三次改革提高了援助的集中度，2000~2006年的目标合并为3大优先目标，目标1是促进人均GDP低于欧盟平均水平75%的落后地区，目标2是支持目标1以外的经济转型和结构调整的地区，目标3是支持教育、培训和就业政策及体制的现代化。结构基金中的69.7%用于资助目标1地区，其人口占欧盟总人口的22.2%。欧盟还制定了一项为期6年的过渡措施，逐步取消对一些地区的援助，以集中力量援助贫困地区。到2006年，从对目标1和目标2的援助中受益的人口将由1998年的51%减少到35%~40%，同时欧盟要求严格掌握援助标准，将有限的资金集中在能够对成员国经济发展水平和潜力趋同产生根本性影响的领域。欧盟还将共同体倡议的数量从1994~1999年的

13个缩减集中到4个。

3. 干预方式从以直接的财政援助为主日益转向以创造公平竞争的环境为主。早在1987年，时任欧共体主席的德洛尔就指出，区域援助措施如税收的减免、资本转让及一定程度的劳动津贴等，人为地减少了区域的劳动成本，与共同体的竞争原则背道而驰。他认为区域援助措施不能扭曲市场的力量，建议重点援助落后地区的基础设施建设。聚合基金就用于欠发达成员国的环境保护和运输基础设施项目。1994~1999年，结构基金对在目标1区域的长达4100公里的高速公路和32000公里的道路的修建和更新、815万人口的培训提供了援助。欧盟竞争政策的目标就是通过监控和限制政府对落后地区和衰退产业的补贴行为，在欧盟内部创造一个公平竞争的市场环境，而无论补贴是来源于成员国还是结构基金。在2000~2006年的结构基金规划中，欧盟已显著减少了对产业或企业的直接支持，增加了创造公平竞争环境方面的支持，如改善基础设施条件、促进人力资源开发和保护生态环境等影响经济增长潜力的决定因素。欧洲投资银行信贷的较大部分也是用于落后地区的基础设施建设。

欧盟委员会允许成员国向其内部经济发展水平相对落后或失业问题较为严重的地区发放补贴，但同时要求这些补贴必须限制在经济相对不发达的地区，不至于严重损害共同市场的竞争，同时必须根据地区不发达程度，规定国家补贴的最高标准，以防止地区间争取国家补贴的竞争。

4. 结构基金的管理权限向地方转移。早在1989年，针对货币一体化牵涉到的主权问题的敏感性与复杂性，欧共体就提出了权力集中与权力让渡中的“辅助性原则”，即只有当出现国家政府失灵而不能有效实施某项政府职能时，方可由超国家组织来接替该项职能。在第二次改革中，一些成员国曾要求在结构基金操作上实行以自下而上原则为前提的分权化管理。在第三次改革中，德国关于实施分权化管理以提高结构基金使用效率的主张得到多数成员国的赞同。

2000~2006年的结构基金操作按自下而上原则，在明确欧盟委员会、成员国和地区各自责任的前提下，采取分权化管理，同时引入了更清楚的责任分工和辅助性原则的更严格的应用。具体是：由欧盟委员会提出结构基金管理规则，以引导成员国的规划，使之按欧盟的意图调整区域发展战略并突出重点，成员国要对申请资助作出决策并详细说明需要资助的内容、形式及用途；对资金支出的管理归成员国而非欧盟，即欧盟区域政策的具体执行权根据各国情况被确定在最适当的地区当局层次上，而不是中央或联邦政府层次上；欧盟的机构从具体的管理中退出，其责任主要是通过实行监督、制定管理规则、提出政策优先顺序以及利用储备金奖励

Bachtler, John *Reforming the structural funds: challenges for EU regional policy*, European Planning Studies, 1998, Vol 6 Issue 6

绩效显著的地区等途径来影响成员国区域政策的制定和实施。1999年6月欧盟委员会正式开始实施新的结构基金管理规则。欧盟地区委员会的成立使欧盟直接和地区建立了联系,打破了国家在国内事务特别是区域政策上的垄断权。聚合基金的运作也得到简化,加强了成员国在其金融管理方面的作用。

三、欧盟区域政策改革的动因

“区域政策的改革和其重点的转移是政府为适应变化中的条件而采取的行动”。

1. 欧洲一体化深化和扩大的需要。一体化的深化对成员国经济趋同的要求日益提高,而一体化外延的扩大又使成员国经济差距不断扩大,区域问题增多,从而使欧盟对区域发展干预的力度不断加大。同时一体化过程自身会通过贸易的自由化和要素的自由流动使竞争加剧,使某些成员国和地区在一体化进程中处于不利的地位或面临被边缘化的危险。在欧元区国家,政府不能再运用汇率或公共赤字去刺激市场,欧盟也不允许成员国运用公共采购政策去支持其地区经济的发展,违者将受到处罚。对此英国经济学家彼得·罗布森指出,若想控制导致经济不平衡并可能使某些成员国受损的结构力量,就必须制定有效的区域政策。通过区域政策的有效运用,克服一体化对落后地区带来的负面影响,不断地缩小区域差距是欧洲一体化进程中重要而艰巨的任务。

东扩后欧盟成员国已达25个,人口为4.52亿,新老成员国之间巨大的经济差距成为欧盟需要克服的主要困难。在现有区域政策条件下,新加入的中东欧国家都将处于结构基金目标1的地位,同样也将接受聚合基金的援助。欧盟既要保证老成员国的利益不受损失,又要使新成员国能够得到相应水平的援助,就必须扩大结构基金的规模,而以德国为首的欧盟预算的纯支付国则要求减轻负担,削减开支。面对区域差距的急剧扩大和可使用资金的有限性,更加有效地使用结构基金势在必行。

2 全球化进程发展的客观要求。全球化进程的日益发展使之成为影响区域经济发展的主要因素之一。经济全球化本质上是一个全球范围内的市场化过程,它使国家之间、地区之间的竞争空前加剧。欧盟的落后地区,无论是发展缓慢的农村地区和边远地区、自然条件极端的地区,还是萧条的老工业区,都面临着全球化所带来的更加激烈的竞争压力和对其经济结构、传统文化以及就业的极大冲击,需要欧盟给予更多的援助,为其创造公平竞争的环境,增强其自我发展的能力和竞争力。

在全球化进程中,地方在制定和实施经济政策方面呈现出前所未有的重要性,地方分权化改革成为一个世界性的趋势。英国学者郝斯特、汤普森指出:“区域政府是经济治理

的关键机构,因为它们能更准确地评估产业需要——因为它们掌握着地方化的因而是比较准确的信息,因为它们的规模使重要的公共和私营经济活动参与者能够成功地实现互动和合作。”地区在欧洲一体化进程中作用的增强,要求欧盟对结构基金实行分权化管理,以更好地调动各级政府的积极性,让所有地区的经济潜力得到充分发挥,从而更有效地提高欧盟整体的国际竞争力。

与此相应,欧盟在区域政策的制定上更加重视区情民意。20世纪90年代末以来,欧盟开展了对2006年后的区域政策的大讨论,希望广泛地听取来自基层的意见和呼声,使区域政策的制定具有更坚实的基础,政策的贯彻更有保障。

3 知识经济发展对欧盟区域发展的影响。知识经济的迅速发展使国际竞争优势进一步向拥有先进技术和创新能力的国家、地区倾斜,而不具有优势的国家 and 地区在国际竞争中处于更加不利的地位。尽管欧盟在基础设施的建设方面取得了显著的进步,但在研究与技术开发、信息和技能的获得、受教育和不断获得培训机会以及环境质量等方面的不平衡仍然存在。在欧洲,“数字差距”常常是与巨大的贫富差距同时存在的,尤其在城市和乡村之间的“数字鸿沟”面临扩大的危险。东扩前,欧盟市民中平均有30%使用网络,但在希腊,只有15%的市民使用网络,而在丹麦、芬兰和瑞典有60%的家庭使用网络;从就业来看,差距也不小,在欧盟25个最不发达的地区,只有4%的劳动力在新信息和通信技术部门工作,而在25个最发达地区,该比例为14%。对此,米切尔·巴里耶指出:“信息社会的发展对欧洲来讲,既是一个机遇,又是一个挑战”。对欧洲的区域而言,更是如此。说它是个机会,是因为就任何特殊的区域而言,新技术使之能够建立起自己的竞争力,给经济带来活力和降低地理上的隔离状态或自然的障碍。说它是个挑战,是因为经验告诉我们,在欧洲,信息社会的到来正在扩大区域内和区域间的不平衡。因为最发达的地区更容易获得新技术,它们在挖掘新技术利益方面处于有利的地位。随着差距的扩大,一个真实的“数字鸿沟”已经出现。”有效地利用区域政策,帮助落后地区加强人力资源的投资和创新能力的培育,加快信息技术的发展和运用,以适应知识经济发展的客观要求,势在必行。

范军:《论欧盟地区政策的改革》,载《学术月刊》,2002年第3期。

张可云:《区域经济政策——理论基础与欧盟国家实践》,中国轻工业出版社2001年版,第214页。

彼得·罗布森著,戴炳然等译:《国际一体化经济学》,上海译文出版社2001年版,第77页。

保罗·郝斯特、格雷厄姆·汤普森著,张文成等译:《质疑全球化——国际经济与治理的可能性》(第2版),社会科学文献出版社2002年版,第310页。

European Commission *Non-UE Regions @ Information Society - Success stories Denmark, Finland and Sweden*, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

必行。

4. 欧盟区域政策实践的总结。近年来欧盟在缩小成员国之间的差距方面取得了明显的成效,但在缩小成员国内部地区之间、欧盟中心地区和边缘地区之间的差距方面收效甚微。1994~2001年,最穷的成员国希腊、西班牙、葡萄牙和爱尔兰的增长均高于欧盟15国的平均速度,其中爱尔兰特别突出,成功地实现了经济的腾飞。但其增长主要是出现在相对富裕的中心城市,尤其是首都,如都柏林或里斯本,而不是更贫穷的乡村地区或边缘地区。在爱尔兰,其巨大的经济增长导致了与欧盟的迅速聚合,但其增长战略未能对本国的农村地区产生很大的溢出效应,因而导致国内差距的扩大。从整个欧盟来看,经济活动和人口则高度集中在欧盟的中心地区。欧盟委员会的第二个聚合基金报告指出,由英国北约克郡、法国弗朗什孔泰、德国北部的汉堡和意大利北部的米兰构成的中心区域,其面积占欧盟原15个成员国国土面积的18%,却拥有15个成员国41%的人口、48%的GDP和75%的研究和开发经费。而一些边缘区域,如岛屿地区,发展仍然落后,相当一部分岛屿甚至处于停滞状态。这种高度集中状况不仅对欧盟和成员国的边缘地区有负面影响,而且对其中心地区本身也有不利影响,尤其是交通拥挤和环境压力,从长期来看,可能抵消中心地区显而易见的优势,影响欧盟整体的竞争力。怎样把稀少的资源更有效地用于解决最严重的问题,使公共资金和私人资金的运用达到最优化,成为欧盟面临的主要挑战。

四、对欧盟区域政策改革的简要评析

区域政策的改革是在欧盟处于其历史上最具挑战性的时期进行的,一方面全球化日益发展,国际竞争空前加剧,另一方面成员国正在进行结构调整和劳动力市场改革,而欧盟正忙于一体化的深化和扩大,在一些成员国里,政治家们和民众对“欧洲工程”信心降低,欧盟内部的聚合目标面临着巨大的压力。因此,区域政策改革是欧盟为了推进欧洲一体化进程而重新构建区域政策的过程,是欧盟总体改革的一部分。

区域政策是欧盟促进区域经济协调发展和实现社会公正的重要手段之一,使政策更为公平而有效率,是欧盟区域政策改革的基本宗旨。公平与效率是一对矛盾,一定的社会体制就是解决公平与效率矛盾的一种模式,各个国家和地区都应根据具体情况选择合适的“结合区间”。提高结构基金的运作效率是前两次改革追求的目标,第三次改革也不例外。因为政策的可信性在很大程度上依赖于它的效果,没有效率的政策是不可能长期存在下去的。资金只是解决区域问题的一个前提,区域政策的效率同样是很重要的。然而欧洲人“深知自己的历史,也觉得他们已经找到避免重蹈覆辙的方

法,这个方法就是欧洲联盟。”一位法国经济学家指出:“在法国或欧洲,没有任何政治团体愿意为了经济效率,让这个制度瓦解。这是整个欧洲的共识。”

欧盟区域政策的改革,涉及到国家的主权与权力让渡问题。这是欧盟特有的问题。改革使欧盟区域政策不断得到强化,同时在分权化管理模式下,地方、区域、国家和欧盟层次的合作成为欧盟区域政策成功的关键和主要的制度创新。“从区域政策的意义上来说,处理好集中与分权的关系是协调区域经济发展的一个必不可少的制度条件。这是因为财政体制作作为一种制度安排,其对地区经济均衡发展的影响,取决于这种制度安排把各地区促进发展的努力同地区利益联系起来的程度,以及尽可能使协调区域均衡发展所需成本下降的程度。”随着欧洲一体化的深化,要求让渡更多国家主权和放弃民族特征的必要性将会加强,但这种变化还不会改变国家主权仍是区域一体化的基石这一事实。

作为由不同主权国家组成的利益共同体,欧盟要获得成功,就要让所有成员国及其地区从一体化的发展中受益。长期以来,欧盟内部在区域政策发展上一直存在着矛盾和斗争,但“成员国在内外政治与经济危机中逐步强化了合作、协调和维护共同利益的思维方式”,欧洲一体化建设50多年来最大的特点就是相互妥协。这一点在欧盟区域政策的制定和实施中也充分体现出来。政策是配置资源的重要手段,区域政策的实施关系到利益在各个区域间的再分配,并对不同类型区域产生不同的影响,进而影响到社会各阶层对政府的信任与支持。欧盟区域政策的改革实际上就是对欧洲一体化深化和扩大进程中成员国及其地区利益的调整和协调。东扩使成员国之间的利益协调和平衡将变得更加困难。因此,欧盟的区域政策需要容纳更多的特殊利益。

欧共体的主要创始人之一让·莫内曾经说过:欧洲建设是一个持续不断的创新。作为欧洲建设的重要政策工具,欧盟区域政策也必须不断地改革,才能更好地发挥其缩小区域差距、促进欧洲一体化发展的作用。在扩大的联盟中更是如此。

责任编辑:杨静仪

European Commission *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

理查德·隆沃思著,应小端译:《全球经济自由化的危机》,三联书店2002年版,第235页。

转引自理查德·隆沃思著,应小端译:《全球经济自由化的危机》,三联书店2002年版,第235页。

马颖:《德国财政平衡的区域政策功能及其对我国的启示》,载《中州学刊》,1997年第5期。

孙晓青:《欧洲地区主义与“新三角”》,载《现代国际关系》,2002年第12期。