



The EU Regional Policy in the Process of European Integration

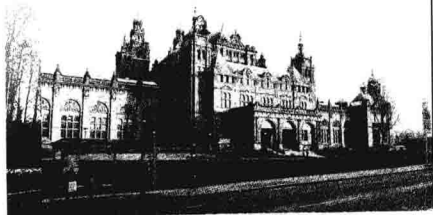
欧洲一体化进程中的 欧盟区域政策

王雅梅 著



Sichuan University Press
四川大学出版社





教育部四川大学“985工程”、
欧盟委员会教育与文化总司终身学习计划“让·莫内讲席教授”项目联合资助



The EU Regional Policy in the Process of European Integration

欧洲一体化进程中的
欧盟区域政策

王雅梅 著



Sichuan University Press
四川大学出版社

责任编辑:敬铃凌
责任校对:夏 宇
封面设计:米迦设计工作室
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

欧洲一体化进程中的欧盟区域政策 / 王雅梅著.
—成都:四川大学出版社, 2013. 5
ISBN 978-7-5614-6835-7
I. ①欧… II. ①王… III. ①欧洲国家联盟—区域经
济一体化—经济政策—研究 IV. ①F114. 46
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 120727 号

书名 欧洲一体化进程中的欧盟区域政策
Ouzhou Yitihua Jincheng zhong de Oumeng Quyu Zhengce

著 者	王雅梅
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-6835-7
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170 mm×230 mm
印 张	23
字 数	370 千字
版 次	2013 年 8 月第 1 版
印 次	2014 年 4 月第 2 次印刷
定 价	48.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scup.cn>

前 言

欧洲一体化的发展是当代世界区域合作中最成功的范例，代表了区域一体化发展的最高水平。欧洲一体化不仅在地缘上向外扩大，拥有了28个成员国和5.068亿人口（2012年1月统计数据），而且已建成了经济与货币联盟并逐步向政治联盟发展。尤其是单一货币——欧元的诞生，更是使欧洲经济一体化达到一个新的高度。“这块曾经孕育民族国家和民族主义，又曾是两次世界大战策源地的大陆，如今正站在以和平与自愿的方式重组国家间关系的前沿。”¹欧洲一体化的发展，创造了国家之间经济合作的新模式，为欧洲大陆带来了长期的和平、稳定与繁荣，使欧盟（European Union, EU）成为当今世界上一支重要力量，并对世界经济、政治和文化的发展产生着重要而深远的影响。在全球化进程快速推进、区域一体化广泛发展的今天，欧盟的形成及其成功的实践为人类社会的政治、经济发展提供了一个具有重要现实意义和深远历史意义的范例。“正因为欧盟的独特性、强大的经济力量以及对世界的影响力，所以，更好地理解欧盟所代表的价值和目标以及它的运行方式才至关重要。”²欧盟的重要性也

1 （法）法布里斯·拉哈：《欧洲一体化史（1945—2004）·引言》，彭姝祎、陈志瑞译，北京：中国社会科学出版社，2005年。

2 周弘、（德）贝娅特·科勒-科赫：《欧盟治理模式》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第1页。



使欧洲问题研究成为当今社会科学研究中最重要的研究领域之一。

经过六十多年的不懈努力，欧洲一体化取得了举世瞩目的成就。“在促进欧洲一体化发展的因素中，欧盟区域政策的实施是其中一个具有特殊重要意义的因素。”¹ 欧盟区域政策旨在通过减少成员国之间、区域之间的发展差距，促进欧盟的经济、社会 and 地域聚合，实现整个联盟协调、均衡和可持续的发展。“聚合”（cohesion）一词广泛地见诸欧盟官方文献和学术文献，是指通过区域援助来实现欧盟内部经济、社会 and 空间平衡协调的发展。

“经济是基础，这是不言而喻的；如果经济差距超过了限度，就没有联合的基础。”² 在世界经济发展过程中，区域发展不平衡是一个普遍现象。除了像安道尔、摩纳哥这样的袖珍国家，世界上很多国家在经济活动的地区运行及社会资源的配置方面，都存在不同程度的区域差异和区域发展问题。1958年欧洲经济共同体（European Economic Community, EEC）成立之前，西欧国家如英国、法国、德国、意大利等已有自己的区域政策和区域发展规划。通过区域政策的有效运用，促进经济活动在地理空间上的平衡分布，对落后地区实施发展援助政策，这已成为各国政府的普遍做法。欧盟是世界上最繁荣的地区之一，但其成员国及地区之间在发展水平和经济实力上的差距是很大的，这对共同体实现其宗旨、推进欧洲一体化进程是一个极为不利的因素。因此，欧洲经济共同体成立时，《罗

1 王雅梅、谭晓钟：《论欧盟区域政策对欧洲一体化的特殊作用》，摘自《德国研究》，2005年第2期，第25-31页。

2 陈乐民、周弘：《欧洲文明的进程》，北京：生活、读书、新知三联出版社，2003年，第352页。

马条约》就规定要采取各种措施缩小并逐步消除区域间发展的不平衡。随着一体化的发展，共同体内的区域差距和其他区域问题如老工业区的衰落等日益突出，欧共体（European Communities, EC）于1975年建立了欧洲区域发展基金和区域政策委员会，开始有计划地援助落后地区的发展和促进老工业区的振兴。1987年《单一欧洲法令》的通过使欧共体加大了区域干预的力度。1991年《马约》的签署和欧洲经济与货币联盟建设的推进要求加强成员国之间的经济和社会聚合，使整个共同体得到更为协调、均衡的发展，为此欧盟进一步强化了区域政策的作用。欧盟先后建立了结构基金和聚合基金，用于支持落后成员国及地区的社会经济发展和解决区域问题。经过不断的改革和调整，20世纪90年代，欧盟区域政策的体系基本形成。随着欧洲一体化的深化与扩大，区域发展干预已成为欧盟超国家调节中的一项重要内容，区域政策已成为欧盟的关键政策之一，成为欧盟多层次治理的重要组成部分。

欧盟区域政策的实施，对缩小欧盟内部的区域差异、维护内部大市场的运行、推进欧洲经济一体化和政治一体化起到了重要的作用。欧洲统一的思想是欧盟得以存在并发展的基础，但各国之间在发展水平、经济实力等方面的显著差异又使其一体化进程困难重重。从一开始，欧盟成员国之间就存在着不平衡，这种不平衡如果过于严重，就可能威胁到整个联盟的生存¹。欧元区成员国之间在经济实力和发展水平上过大的差距是阻碍欧元区经济稳定运行

1 （美）约翰·冯·奥弗特韦尔德：《欧元的终结？！：欧盟不确定的未来·导言》，贾拥民译，北京：华夏出版社，2012年。



和引发欧洲主权债务危机的一个主要原因。区域政策的有效运用,缓解了欧盟内部区域发展不平衡的矛盾,使各成员国及其地区之间能够维持一个欧洲一体化进程向前发展所需要的经济、社会 and 地域聚合水平。区域政策是欧盟实施其一体化政策的前提和基础,是推进欧洲一体化的重要保证。欧洲一体化的扩大和深化是与欧盟区域政策紧密连在一起的。实际上,对中东欧国家而言,值得拥有欧盟成员国身份的一个原因就是它们期望加入后可以获得大量的结构基金和聚合基金¹。金融和经济危机,加上近期欧元区债务危机,暴露了当前欧洲货币联盟在经济治理系统方面的差距,表明现有的工具需要被更充分地利用²。其中就包括欧盟区域政策这个重要的工具。

我国是世界上最大的发展中国家,地域辽阔,人口众多,拥有56个民族,也是区域发展很不平衡的国家之一。“无论是大区域间,省区间,还是一个省区内部各地区间,经济和社会发展差异都十分明显。”³促进国民经济协调和均衡发展对我国具有极为重要的经济、社会和政治意义。20世纪80年代中期之后,我国地区经济增长和收入水平的差距迅速扩大,进入90年代中后期,区域发展失衡引起的诸多负面影响开始显现,成为我国社会经济发

1 Michael Baun: EU Regional Policy and the Candidate States: Poland and the Czech Republic, *European Integration*, 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 261-280.

2 Directorate-General for Economic and Financial Affairs of European Commission: Convergence Report 2012, *European Economy*, No.3, 2012, Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities, 2012, p. 31.

3 王一鸣:《中国区域经济政策研究·前言》,北京:中国计划出版社,1998年。

展面临的最大挑战。因此，在继续鼓励东部沿海地区加快发展的同时，2000年以来中国政府相继做出了实施西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起等一系列重大决策，初步形成了以促进东部、西部、中部和东北四大板块协调发展为核心内容的区域发展总体战略。2003年10月召开的中共十六届三中全会提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观”和“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的指导思想。2006年3月通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中提出了新的阶段我国区域发展的总体战略，加强了对区域经济发展的指导和协调。“十二五”时期，我国经济社会发展进入了全面战略转型的新阶段。基于我国人口多、区域差距大、资源相对短缺、环境容量有限的基本国情，“十二五”规划中提出了朝着更加均衡的方向发展的政策目标。为了更好地实现经济和社会发展与人口、资源和环境的协调，2011年6月8日我国发布了首个全国性国土空间开发规划《全国主体功能区规划》，提出了按照不同地区的主体功能实施分类管理的区域政策。中央政府对促进区域协调发展战略部署的一个基本内容，就是要继续贯彻区域发展战略和区域功能化战略，逐步实现公共服务均等化，最终实现各地区经济的普遍繁荣和人民的共同富裕。

西欧是区域经济学理论和区域政策的发源地，欧盟及其成员国在促进落后地区发展和缩小区域差距方面进行了不懈的努力，积累了许多有益的经验。“他山之石，可以攻玉。”区域发展不平衡是大国经济发展的普遍规律。尽



管我国与欧盟在自然条件、政治体制、经济发展水平、社会文化等多方面有很大差异，但地域辽阔，人口众多，多样性突出，区域差距大，是双方共同的特点，“因此都面临着许多相似的挑战，并且在实现区域更加均衡发展上有着相似的目标”¹。深入研究欧盟区域政策及其实践，总结其经验教训，对我们更好地贯彻科学发展观，完善我国的区域政策，推进国内区际经济合作，加快西部大开发、东北老工业基地振兴和中部崛起，实现国民经济协调、均衡和可持续发展，具有重要的现实意义。

在欧盟的官方网页上有一个标题是“欧盟：一个成功的故事（The European Union—a success story）”。欧盟的成功使之成为其他国家和地区争相效仿的国家间合作模式。20世纪80年代以来，由不同政体、不同社会经济制度、不同发展水平的国家共同组建的区域一体化组织日益增加。在区域一体化广泛发展的今天，“欧盟在推动区域经济一体化进程中的制度与秩序创新，竞争与合作机制，包容多样性的一体化，以及大国与小国、富国与穷国之间的关系协调和共赢机制，在很大程度上对经济全球化具有先导和示范效应”²。2004年4月14日，时任欧盟委员会主席的罗马诺·普罗迪（Romano Prodi）在访问中国社会科学院时指出，欧盟追求的是一种多元化基础上的整体理念，欧盟注重均衡发展，在资金和政策导向上向其不够发达的地区和国家倾斜，并认为中国也提出了统筹发展的科学发展观，双方在这一点上达成了共识，中国在处理社

1 欧盟区域政策总司与中国国家发展和改革委员会：《欧盟与中国区域政策对比》（研究报告，中文版），2011年，第3页。

2 中国世界经济学会：《学会工作通讯》，总第28期，2002年11月27日。

会经济改革问题时可以借鉴欧盟在这方面的经验¹。欧盟同中国之间的差异使得欧盟凝聚政策的实施方法不可能简单从一方移植运用到另一方身上，但双方又存在许多共同特征，因此欧盟可以借鉴中国内部经济发展政策的某些方面²。

2004年12月在荷兰海牙举行的第七届中欧领导人峰会上，平衡发展和区域政策成为双方希望共享信息和经验的关键主题领域。在中欧领导人的共同倡议下，2006年5月中国国家发展和改革委员会与欧盟委员会在北京举办了第一届中欧区域经济发展研讨会并签署了区域政策合作谅解备忘录，之后双方正式建立了“中欧区域政策对话机制”，旨在交流双方区域治理的成就与经验，探讨区域发展中的重大理论和实际问题，谋划未来合作的领域与途径。第一届中欧区域经济发展研讨会的主要议题如下：

（1）中欧双方区域经济发展的基本情况，重点是双方内部区域经济发展不平衡的具体情况；（2）中国和欧盟各自的区域政策主导目标，如何在不同时期和不同发展阶段平衡效率和公平的关系；（3）针对经济发展不平衡状况，中国和欧盟分别采取的基本区域政策，政府和市场分别所起的作用；（4）中国和欧盟各自的区域政策实践所依赖的政策手段和措施，划定区域类型、制定区域规划的基本方法和实践；（5）中国和欧盟各自协调区域经济发展的机制中，对农业、农村及城乡协调发展采取的政策

1 参见蒋蔚：《全球变革中的欧洲联盟——记欧盟主席普罗迪访问中国社会科学院》，摘自《国际经济评论》，2004年第5-6期，第45-46页。

2 欧盟区域政策总司与中国国家发展和改革委员会：《欧盟与中国区域政策对比》（研究报告，中文版），2011年，第5页。



措施；（6）中国协调国家区域政策和地方区域政策的措施，欧盟协调欧盟区域政策和各成员国区域政策的措施。为促进区域政策的国际交流与合作，2009年5月11日至12日，欧盟委员会在布鲁塞尔举办了题为“全球视野下的区域治理”的国际研讨会，来自中国、俄罗斯、巴西、加拿大、巴拉圭、塞内加尔、布基纳法索以及欧盟成员国和有关国际组织、研究机构的两百多位代表参加了会议，会议围绕“面对全球挑战的区域响应”、“全球化形势下区域合作的作用”和“区域发展不平衡”三个分议题进行。中国国家发展和改革委员会地区司司长范恒山在研讨会上发言时指出：在全球背景下，构建有效的区域治理体系，推动形成协调而又各具特色的区域发展新格局，是我们所有致力于区域发展工作者共同的目标。此次会议不仅让其他国家和地区分享了欧盟二十多年来区域政策设计与实践方面的经验，也为其他国家和地区提供了相互交流和学习的机会。这次会议首开先例，集合了欧洲国家的领导人以及欧洲以外许多国家和地区的代表。除了中国，欧盟还与俄罗斯、巴西、乌克兰等国家签订了区域政策合作备忘录。

区域政策合作只是中欧交流合作的一个方面。2003年中欧建立全面战略伙伴关系以来，中欧关系发展迅速，中欧双方已建立了五十多个对话与磋商机制，涵盖政治、经贸、科技、能源、环境等多个领域。中欧贸易额由2003年的1000亿美元上升到2011年的5672亿美元，欧盟连续8年是中国最大贸易伙伴，中国则是欧盟第二大贸易伙伴，同时欧盟也是中国主要的投资来源地和最大的技术引进来源地。2012年欧盟继续保持中国第一大贸易伙伴的地位。我国是世界上拥有外汇储备最多的国家，而欧元是仅次于美

元的世界第二大储备货币。对欧盟区域政策及其在欧洲一体化进程中的作用的深入研究，有助于我们更好地了解欧盟及其成员国社会经济的发展状况和欧元的变化趋势，更好地认识欧洲一体化的发展趋势和区域一体化的发展规律，进而更好地调整我国对外政策尤其是对欧经贸政策，推进我国与周边国家和地区的经济合作。

欧洲一体化的道路改变了欧盟国家的发展轨迹，使欧盟成为一个从经济实力、政治影响和组织结构来说都是前所未有的区域性国家集团。欧盟已不再是传统形式的国际性组织，它表现出一种新的“特性”。“从理论上说，‘欧洲化’是一个从‘国家’向‘后国家’转化的过程，而欧洲认同则是在这个过程中进行构建的，后国家政治体制的特点并不是否定民族国家，而是在一个更大的范围内执行原来属于民族国家的功能。”¹作为一个超国家的经济与政治联合体，在欧盟内部形成了在成员国层面和欧盟层面的双重治理结构。欧洲著名区域经济学专家哈维·阿姆斯壮（Harvey Armstrong）认为：欧盟是希望成为一个近似于联邦制的组织。然而，我们所熟知的欧盟的区域政策的类型，在建立已久的联邦国家如美国、加拿大和澳大利亚是难以找到的。因此，要理解欧盟区域政策需要理解欧洲情况的独特性，即它是独立的民族国家的混合物，这些国家正在逐步地建立更密切的经济、社会和政治关系²。欧盟已成为当今世界多样化共存的典范，统一性和多样性被有机结合在一起。欧洲一体化的发展过程，就是

1 马胜利、邝杨：《欧洲认同研究》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第112页。

2 Ali M. El-Agraa: *The European Union Economics and Policies*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007, p. 421.



成员国的各种利益相互协调的过程。虽然成员国在一体化的深化和扩大问题上有许多分歧和矛盾，但建立“统一而强大的欧洲”的共同目标始终把它们维系在一起，欧洲一体化进程已不可逆转。作为一个前所未有的制度创新，欧洲一体化的发展需要欧盟从实践中不断地探索和总结。

欧盟不仅是一个经济联盟，更是政治联盟。中国前驻欧盟大使丁原洪指出：“欧盟具有同美国、日本等其他大经济体不同的特性，就是它是一个主权国家联合体，而不是单一的主权国家。观察、分析、判断欧盟事务时，牢记这一特性格外重要。”¹主权国家联合体的“特性”，使欧盟区域政策不仅十分重要，同时也相当复杂。本书试图从欧盟作为主权国家联合体的“特性”出发，紧密结合欧洲一体化的深化和扩大进程，从经济、社会与政治的角度分析欧盟区域政策对欧洲一体化的重要作用和特殊意义，探讨欧盟区域政策的有益经验和启示。

1 王义桅等：《全球视野下的中欧关系》，北京：世界知识出版社，2013年，第20页。

目 录

第1章 欧洲一体化的发展概述

1.1 区域一体化发展概述	1
1.2 战后欧洲国家联合的原因与背景	6
1.3 欧洲经济一体化的巨大成就	8
1.4 欧洲政治一体化的逐步发展	17
1.5 欧盟作为主权国家联合体的“特性”	21

第2章 欧盟内部的区域差距与欧盟区域政策的形成

2.1 欧盟区域政策的相关概念阐释	26
2.2 欧盟内部的区域差距	37
2.3 欧盟区域政策的形成与发展	56

第3章 欧盟区域政策的框架及主要内容

3.1 欧盟区域政策的目标	69
3.2 欧盟区域政策的财政金融工具	84



3.3 欧盟区域政策的相关机构与主体	96
3.4 欧盟区域政策的基本原则与共同体倡议	106
3.5 欧盟对成员国区域政策的协调	110

第4章 欧盟区域政策的相关理论、必要性与特殊性

4.1 欧盟区域政策的相关理论阐释	112
4.2 欧盟区域政策的必要性和重要作用	126
4.3 欧盟区域政策与成员国区域政策的协调	138
4.4 欧盟区域发展失衡与欧洲主权债务危机的爆发和蔓延	146

第5章 欧盟对特殊区域和城市衰落区的发展援助政策

5.1 欧盟对山区的发展援助政策及实践	156
5.2 欧盟对岛屿地区的发展援助政策及实践	166
5.3 欧盟促进边境地区发展和融合的政策——跨境合作	181
5.4 欧盟促进城市衰落区再生的政策	195

第6章 欧盟区域政策的改革与发展趋势

6.1 欧盟区域政策改革概况	209
6.2 欧盟区域政策改革的原因与背景	218
6.3 欧盟区域政策的发展趋势	226

第7章 欧盟区域政策的效应评估

7.1 区域政策效应评估的重要性与面临的困难	231
7.2 欧盟区域政策的经济效应	236
7.3 欧盟区域政策的社会与政治效应	263

第8章 爱尔兰经济的成功追赶与主权债务危机之痛

8.1 从“欧洲乡村”到“凯尔特虎”：爱尔兰的经济腾飞	270
8.2 爱尔兰经济实现跨越式发展和成功追赶的主要原因	275
8.3 爱尔兰的经济衰退与主权债务危机	285
8.4 爱尔兰经济的巨大发展与变化带来的启示	292

第9章 对欧盟区域政策的思考与总结

9.1 欧盟区域政策在制定和实施过程中面临的问题与矛盾	297
9.2 对欧盟区域政策效果的一些理论思考	304
9.3 欧盟区域政策实践的有益经验	312
结 语	328
参考文献	331
后 记	348

第1章 欧洲一体化的发展概述

欧洲一体化建设是欧洲历史上一场史无前例的壮举。历经六十多年的风风雨雨，欧洲国家在走向联合自强的道路上取得了举世瞩目的成就。欧盟已成为当今世界上发展水平最高、规模最大的区域一体化组织，欧洲一体化的发展给欧洲大陆带来了长期的和平、稳定与繁荣。2012年10月12日挪威诺贝尔委员会宣布将2012年度诺贝尔和平奖授予欧盟，以嘉奖欧盟在过去六十年中为促进欧洲和平与和解做出的贡献。欧盟的实践代表了经济全球化时代国家之间通过合作实现互利共赢的一种发展方向和模式。

1.1 区域一体化发展概述

区域一体化始于第二次世界大战之后。由苏联发起、于1949年组建的经济互助委员会（简称“经互会”，The Council of Mutual Economic Assistance, CMEA）¹和由西欧国家于1958年成立的欧洲经济共同体，是战后最早成立的区域一体化组织。参加区域一体化组织的国家通过签订条约和协定，确定一体化的宗旨和目标，逐步建立起相应的一体化的机构，制定共同的经济政策。区域一体化旨在实现在更大范围内资源配置的优化，增进区内国家的社会福利，促进区内国家经济的共同发展。区域一体化的发展主要是在经济领域，即经济一体化。随着经济一体化的不断推进，成员国在政治领域的合作与协调也会逐步发展。就欧盟而言，在经济一体化高度发展的基础上，其政治一体化也在逐步发展，虽然政

1 1949年1月，苏联、匈牙利、罗马尼亚、波兰、保加利亚、捷克斯洛伐克共同成立了经济互助委员会，此后阿尔巴尼亚、民主德国、古巴、蒙古和越南加入。1991年6月28日在布达佩斯召开的经济互助委员会第46次会议上做出了解散经互会组织的决定。