



吉林大学欧洲问题研究中心文库

欧盟区域政策与 欧洲产业结构变迁

The EU Regional Policy and the Changes
of European Industrial Structure

丁一兵 / 编著



吉林大学出版社



吉林大学欧洲问题研究中心天津
中国 - 欧洲研究中心项目成果



欧盟区域政策与 欧洲产业结构变迁

The EU Regional Policy and the Changes
of European Industrial Structure

丁一兵 / 编著



吉林大学出版社

F-15/8

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟区域政策与欧洲产业结构变迁/丁一兵编著. —长春:
吉林大学出版社, 2008.3
ISBN 978-7-5601-3801-5

I. 欧… II. 丁… III. ①欧洲联盟-经济政策-研究 ②欧洲联盟-产
业结构-研究 IV. F15

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 022874 号

书 名: 欧盟区域政策与欧洲产业结构变迁
作 者: 丁一兵

责任编辑、责任校对: 王世林
吉林大学出版社出版、发行
开本: 787×960毫米 1/16
印张: 9 字数: 129 千字
ISBN 978-7-5601-3801-5

封面设计: 创意广告
长春市华艺印刷有限公司 印刷
2008 年 3 月第 1 版
2008 年 3 月第 1 次印刷
定价: 22.00 元

版权所有 翻印必究
社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021
发行部电话: 0431-88499826
网址: <http://www.jlup.com.cn>
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

内容摘要

本书主要介绍和考察了欧盟区域政策与欧盟产业政策在区域层面上的实施情况,它们对欧洲区域产业结构变迁的影响,以及欧洲经验对当前中国区域政策与区域经济改革和发展,尤其是中国东北老工业基地的转型与振兴的借鉴意义。

本书共分为 5 章。第一章主要是对欧盟区域政策做出比较系统的介绍。本章首先讨论了欧盟区域政策出台的基本动机以及欧盟决策者实施区域政策的主要出发点;其次介绍了欧盟区域政策的运作框架与主要内容,重点探讨了欧盟区域政策的管理机制及结构基金的框架;接下来本章对欧盟区域政策的发展演进及其调整进行了梳理,探讨了欧盟扩大以及经济环境变化对区域政策调整的影响。

第二章主要考察的是欧盟区域政策的效果,尤其是其经济效应。本章首先对欧盟区域政策的积极经济效应进行了归纳,指出其对欧盟相对落后地区及传统工业基地的经济发展及产业结构调整的促进作用;同时,也讨论了欧盟区域政策的不足之处,指出欧盟区域政策在缓解地区经济不平衡方面的效果并不是特别明显,并可能引发道德风险等新的问题;最后,本章探讨了欧盟区域政策的政治与社会效应。

第三章主要介绍了欧盟产业政策及其在区域层面的实施。首先介绍了欧盟产业政策的主要内容及其发展历程,尤其是 1990 年代之后的发展情况;其次特别探讨了作为欧盟产业政策在区域层面实施的重要手段的区域集群政策和区域创新政策,考察了上述政策的基本原则、基本架构及其特定政策工具。

第四章探讨了欧洲产业结构的调整,侧重考察了在欧洲一体化进程的影响下,在欧盟区域政策与产业政策的作用下某些特定区域产业

结构的变迁。首先从整体上考察了欧洲产业结构与分工格局的变化,尤其是欧洲内部的产业转移及欧洲一体化对其的影响;其次以爱尔兰为例,介绍了欧洲一体化与欧盟相关政策对于欧洲外围地区产业发展的影响;再次考察了欧盟及其成员国的有关政策措施对于欧洲传统工业基地产业结构调整的作用;最后探讨了欧洲资源型城市产业结构变迁的模式及欧盟政策在此进程中的效果。

最后一章在参考欧洲有关经验的基础上,探讨了中国调整区域产业结构、实施区域产业政策的必要性及其方向,并提出了一些具体建议。

Abstract

This book is about the EU regional policy and EU industrial policy on the regional level, their influences on the change of regional industrial structure in Europe, and the implications of European experiences for the present reform and development of China. Since the adjustment and upgrading of industrial structure in the traditional industrial regions in northeast China is a very important task for the policymakers of China, and in fact there is no real regional policy system including systemic industrial policy instruments on the regional level in China today, we think this research can be helpful for China to improve its regional policy and develop a regional industrial policy system.

The book is divided to 5 Chapters. In the first Chapter, we provide an introduction of EU regional policy. Firstly, we discuss the motivations of the EU regional policy, and the basic considerations of EU policymaker about the introducing the regional policy. Then, we analyze the operational framework and the contents of EU regional policy, focus on the mechanism of the management of regional policy and the framework of structural funds, especially the cohesion fund. Then we discuss about the evolution and adjustments of EU regional policy, emphasize the influences of the process of European integration and the changes of economic environments on the evolution of regional policy.

In the second Chapter, we analyze the effects, mainly the eco-

conomic effects of EU regional policy. We argue that from a economic point of view, firstly the EU regional policy has some positive effects, and it is helpful for the development of the backward regions in EU as a whole, it is also helpful for the upgrading and adjustment of the industrial structure both in backward regions and in the traditional industrial regions, but the EU regional policy still has some disadvantages. We argue that as for its primary aim: to reduce the difference of per capital income among regions, the effect is unobvious, and it may create some new problems such as moral hazard. We also analyze the influence of the enlargement of EU on the effects of regional policy. At last, we discuss the social and political effects of EU regional policy.

Chapter 3 is mainly about the EU industrial policy and its implementation on the regional level. Firstly we introduce the contents and development of EU industrial policy, focus on the newly development of this policy since 1990s. Then we emphasize the EU regional cluster policy and regional innovation policy as the implementation of industrial policy on the regional level. We discuss the framework and the specific policy instruments of EU regional cluster policy and regional innovation policy, and analyze the key principles of these policies.

Chapter 4 discusses the adjustments of EU industrial structure and the changes of industrial structure in some specific regions under the circumstance of European integration and under the influences of EU regional policy and industrial policy. Firstly we analyze the adjustment of European regional industrial structure in recent years, focus on the transferring of industries within EU. Secondly we using the case of Ireland to show the development of industries and the change of industrial structure in periphery countries (regions) in EU. Then we analyze the effects of related policies on the adjustments of industries in

the European traditional industrial regions, we argue that these policies played an important, and mainly positive rule in the process of the transmission of industrial structure of the mentioned regions. At last, we discuss the patterns of the change of industrial structure in European resource—based cities and the role of EU policies in this changing process.

In the last chapter, we talk about the necessity and direction of the adjustment of regional industrial structure in China and provide some policy suggestions based on former analyses and with the reference of EU experiences. The key suggestion of us is to develop a regional industrial policy system.

目 录

第一章 欧盟区域政策简介	1
第一节 欧盟区域政策的出发点	2
第二节 欧盟区域政策的内容	8
第三节 欧盟区域政策的演进与调整	13
第二章 欧盟区域政策的效果	31
第一节 欧盟区域政策的积极经济效应	32
第二节 欧盟区域政策的不足之处	39
第三节 欧盟区域政策的社会与政治效应	45
第三章 欧盟产业政策及其在区域层面上的实施	49
第一节 欧盟产业政策的发展	49
第二节 区域集群政策与区域创新政策:欧盟产业政策在区域层面上的实施	58
第四章 欧洲产业结构的调整与特定区域分工模式的变迁	76
第一节 欧洲区域产业结构的调整	76
第二节 欧洲内部分工模式的变迁:外围地区的产业发展	87
第三节 欧洲老工业基地的产业调整:相关政策的作用	89
第四节 欧洲资源型城市产业结构变迁的模式	96
第五章 发展区域产业政策:欧盟经验对中国的启示	104
第一节 中国调整区域产业结构的必要性与发展方向	104
第二节 发展区域产业政策	115
参考文献	128
后 记	133

Contents

Chapter 1	An introduction of EU regional policy	1
1. 1	The motivations of EU regional policy	2
1. 2	The contents of EU regional policy	8
1. 3	The evolution and adjustments of EU regional policy	13
Chapter 2	The effects of EU regional policy	31
2. 1	The positive economic effects of EU regional policy	32
2. 2	The disadvantages of EU regional policy	39
2. 3	The social and political effects of EU regional policy	45
Chapter 3	The EU industrial policy and its implementation on the regional level	49
3. 1	The development of EU industrial policy	49
3. 2	EU regional cluster policy and regional innovation policy; the implementation of industrial policy on the regional level	58
Chapter 4	The adjustments of EU industrial structure and the changes of industrial structure in some specific regions	76
4. 1	The adjustment of European regional industrial structure	76
4. 2	The evolution of the specialization pattern in EU; the development of industries in the periphery regions in EU	87
4. 3	The adjustments of industries in the European traditional industrial regions; the effects of related policies	89
4. 4	The patterns of the change of industrial structure in European resource-based cities	96
Chapter 5	Regional industrial policy; the implications for China	

of EU experiences	104
5. 1 The necessity and direction of the adjustment of regional industrial structure in China	104
5. 2 Developing the regional industrial policy	115
References	128
Postscripts	133

第一章 欧盟区域政策简介

欧洲联盟(European Union——EU)简称欧盟,是由欧洲共同体(European Communities)发展而来的,是一个集政治实体和经济实体于一身,并具有一定超国家机制和职能,在当今世界上具有重要影响的区域一体化组织。

根据1993年11月生效的《马斯特里赫特条约》而建立的欧洲联盟(简称“欧盟”)是在原欧洲经济共同体(简称“欧共体”)的基础上产生形成的。1951年4月,法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡6国成立了欧洲煤钢共同体;1957年3月,6国在罗马签署成立欧洲共同体和欧洲原子能共同体条约,确定建立欧洲共同市场的目标,以促进欧洲繁荣和欧洲人民的团结。1967年,上述3个共同体合并,统称为欧洲经济共同体。其后,英国、爱尔兰、丹麦于1973年,希腊于1981年,西班牙和葡萄牙于1986年先后加入欧洲共同体,使“欧共体”的成员国由最初的6个国家增至12个国家。1994年,“欧共体”更名为欧洲联盟。之后随着欧盟政策的不断完善和改进,经济的不断发展,以及区域政策目标更好的实现,欧盟成员国不断扩充,1995年奥地利、瑞典和芬兰2004年成为欧盟的正式成员国后,随着马耳他、塞浦路斯、波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛等十个国家在2004年正式加入欧盟以及2007年1月,罗马尼亚,保加利亚加入欧盟,欧盟实现了它发展历史上的第五次扩大。东扩后的欧盟最终成为一个包括法国、德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡、英国、丹麦、爱尔兰、希腊、葡萄牙、西班牙、奥地利、瑞典、芬兰、马耳他、塞浦路斯、波兰、

匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、保加利亚等 27 个成员国,西起大西洋,东与俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯接壤,北至波罗的海,南与地中海毗邻,人口达到 4.55 亿,面积达到 430 万平方公里的经济政治联盟,是世界上最大的区域经济组织。

第一节 欧盟区域政策的出发点

区域政策是政府干预区域经济发展与区域经济关系的主要工具,是政府公共政策的一个重要组成部分,是经济发展空间格局发展到一定阶段的产物。欧盟的区域政策是欧盟为促进各地区经济和社会的均衡发展而采取的法律、经济和行政措施的总和。欧盟区域政策作为一种资本主义的超国家的目标干预经济生活的重要手段,已经日益成为经济和社会政策的一个重要组成部分。它对促进国民经济的协调发展,开发落后地区的经济发展潜力,以及加强共同体成员国的凝聚力等,都起到了不可低估的补充和协调的作用。

虽然欧盟成员国大都是发达国家,但各国、各地区的发展水平和收入水平却存在较大差距。比如,北欧丹麦的人均收入水平相当于南欧葡萄牙的 3 倍。如果将其最富裕成员国的最富裕地区与最贫穷成员国的最贫穷地区相比,这一落差就更大。特别是随着欧盟东扩后,欧盟地区的经济发展的不平衡进一步加剧,地区发展问题已成为各国对经济发展进行干预和调节的一个必要组成部分,这也是欧盟的关键政策之一。

欧共体由成立之日起,便将消灭区域差距作为扫除一体化障碍的关键之一,因而十分重视区域政策。这是由于欧洲不同地区和不同国家的社会经济水平差别很大。欧洲区域政策旨在减少这些差别和促进社会经济的均衡发展,它使用财政手段来共同资助各成员国向联盟提出的国家级或区域性发展项目,是欧洲国家聚合的不可缺少的工具。欧盟的政策目标之一是缩小贫困地区和富裕地区间在经济活动和产品生产、服务提供方面的差距。可以说,欧盟区域政策最主要也是最基本

的目标就是减少欧盟内部地区间的不平等,进一步讲,就是通过减少地区间经济发展水平的差异、促进落后地区发展来提高欧盟内部经济与社会凝聚力。人均 GDP 在欧盟平均水平 75% 以下的区域是主要的受惠地区。

一、不同时期的欧盟区域政策的出发点

欧盟是一个经历了欧洲煤钢共同体、欧洲共同体、欧洲联盟不同发展阶段的经济及政治联合体。实际上,从欧洲经济共同体到欧洲联盟,区域政策自始至终是一体化的重要工具之一。欧盟共同的区域政策产生于 20 世纪 60 年代,是随着欧盟的发展与壮大而逐步明确和形成的。随着每一阶段经济融合的渐趋深入,欧盟提出的区域政策的目标以及内容也逐渐完善起来。

从欧盟共同区域政策的制定的出发点分析,不同时期的欧盟区域政策从其产生都有其特定的时代目的:

(一) 20 世纪 70 年代前的欧洲区域政策萌芽与产生阶段

1951 欧洲煤钢共同体的建立,标志着欧洲经济一体化正式启动。1957 年,《罗马条约》的签订以及 1967 年欧洲共同体的建立,标志着欧洲经济一体化全面展开。但在《罗马条约》中,尽管从不同侧面反映了地区发展的差距问题,但还远远称不上是一项完整的共同体地区政策。主要原因是欧共体强调竞争为主,其首要目标是通过建立关税同盟以实现共同市场,而与地区政策相关的资助措施可能会对成员国间的自由贸易造成扭曲。因此在地区发展事务方面没有制订出具体的行动计划和明确的时间表,也没有充足的财政手段作为支撑,地区发展措施基本上以成员国的各自行动为主,几乎不存在欧洲共同体一级的地区政策。

当然,在 1950 年代到 1970 年代,所有的西欧国家也都花费了大量资金加强落后地区的基础设施建设。在这一阶段,欧洲经济共同体也曾开展了一些资助落后地区的项目,不过相对而言规模十分有限。在 1970 年,这方面支出仅占欧盟总预算的 3%,到 1980 年,这一比重也只

增加到 11%。^①

1. 早期的欧洲煤钢联营(ECSC)

在欧洲一体化过程中,考虑政治因素尤其重要。战后初期,整个欧洲一体化就是重建欧洲。建立强大的欧洲。是 20 世纪欧洲诸多政治家追求的目标。欧洲国家饱经战争的沧桑,百废待兴。德国与其他欧洲国家积怨甚深。两次大战的血腥历史使得政治家们认识到,欧洲只有团结统一起来才能避免历史悲剧的重演。但由于历史及各国不同的民族感情的原因,这种统一将是一个漫长的历史过程,而且只有在经济统一的基础上才有可能实现政治的统一。为了制约德国,彻底实现欧洲和平,法国、意大利、比利时、荷兰、卢森堡与德国共同推行舒曼计划,实现煤钢联营,建立了欧洲煤钢共同体。这样,煤钢联营的建立表明经济一体化走在了货币一体化的前头。

根据煤钢联营条约第 46 条,欧洲煤钢联盟的总目标是促进煤钢地区工业现代化及为该地区创造就业岗位。当时的高级机关可以征收高达 1% 的煤钢产值税和资本市场的贷款合同税。用这些财力向那些愿意为计划目标投资的工厂企业提供低息贷款,并为科技研究提供津贴。但当时这种区域政策只是零星的、不成体系的。

2. 欧洲投资银行(EIB)

1958 年,根据《罗马条约》,欧洲投资银行成立。欧洲投资银行的任务是促进共同体内经济的平衡发展,它主要是向落后地区在基础设施和工业范围内的政府及私人投资发放贷款。《罗马条约》之所以决定建立欧洲投资银行和社会基金,就是为了满足当时经济比较落后的意大利开放市场、与经济强国竞争、需要某些援助以帮助其发展的要求。欧洲投资银行在 20 世纪 70 年代初以来的欧洲层面的区域政策中发挥了重要作用。

^① Baldwin, Richard, and Wyplosz, Charles. (2006). The Economics of European Integration (2nd ed.), McGraw-Hill Publishing Company, London, p241.

3. 共同农业政策

这一时期,对于农村地区和落后地区的支持主要体现在欧洲共同农业政策(the Common Agricultural Policy, CAP)上。早在 20 世纪 60 年代西欧经济高速发展时期,欧盟的前身欧共体在推进一体化进程中,就已认识到促进各成员国落后地区经济发展的重要性和必要性,把解决地区发展不平衡的问题放在了突出的位置,先后采取了一系列措施,帮助落后地区发展,支持中小城市的建设。这一时期最重要的区域政策就是共同农业政策。实际上,1957 年的《罗马条约》已经为共同农业政策规定了基本的目标。制定共同农业政策的出发点就是(1)提高农业劳动生产率;(2)使农业人员得到“公平”的收入;(3)稳定农产品市场;(4)保证农产品的充分供应;(5)保持对消费者合理的价格。这段时期,欧盟主要依靠共同农业政策,利用农业基金有重点地促进落后地区的发展。

(二)20 世纪 70 年代至 80 年代末期,欧盟区域政策产生与改革时期

欧盟区域政策真正发端于 20 世纪 70 年代,由于各成员国经济开始出现减速增长,加之欧共体又迎来了第一次扩大,成员国间的经济差距十分明显,不利于欧共体实施《维尔纳报告》中提出的欧洲经济与货币联盟计划。因此,推行一项真正的欧共体地区政策,这不仅符合经济上的要求,并且也是政治上的需要。首先,1973 年当第一个相对落后国家——爱尔兰加入欧洲经济共同体时,后者设立了第一个以向最贫困地区进行转移支付为任务的基金——欧洲区域发展基金(the European Regional Development Fund, ERDF),不过其规模仍很有限。1975 年,欧共体部长理事会终于就全面实行共同地区发展政策达成一致。1975 年欧洲区域发展基金(ERDF)正式开始,为落后地区提供资金援助正式开始。其目的是“纠正共同体内主要由于农业结构、工业变迁和结构性就业不足所引起的区域不平衡”,并对这些不平衡地区提供区域基金的补贴。

1985 年 1 月 1 日,新的“欧洲区域发展基金条例”开始生效。新的

基金建立的主要目的是通过参与共同体内落后地区的发展及产业结构的调整,促进地区内生的发展潜力,改变主要区域不平衡状况。

随着希腊、西班牙、葡萄牙相继加入欧共体,欧共体成员国之间的经济差距和发展不平衡进一步扩大,欧共体原先实施的区域经济政策还欠完善。为了顺利实现统一大市场的目标,抵消大市场的“极化”效应,防止贫富差距的进一步悬殊,各成员国和共同体都意识到有必要采取更为有效的共同区域政策。这就导致了 1987—1988 年欧共体区域经济政策的改革。

(三)《马斯特里赫特条约》后,欧盟区域政策的完善时期

《马约》第 2 条规定了共同体的任务,包括“社会凝聚和团结”的任务:“通过建立一个共同市场和一个经济与货币联盟,以及实施第 3 条和第 3 条 a 款涉及的共同的政策或活动,在整个共同体范围内促进和谐和平衡地开展经济活动,促进一种考虑到环境的可持续的和没有通货膨胀的增长,一种高度的经济趋同,一种高水平的就业和社会保护,促进生活水平和生活质量的提高,以及成员国之间经济和社会的凝聚和团结。”

在《欧洲联盟条约》即《马斯特里赫特条约》中,为加快建立内部统一市场,解决地区发展不平衡问题,加强欧洲共同体国家之间的经济和社会凝聚力,决定在原来的地区发展政策性援助的基础上建立两项基金:结构基金(Structure Fund)和聚合基金(Cohesion Fund),并决定由部长委员会来确定基金的任务、目标和组织机构,以确保欧盟地区发展政策的实施,解决地区发展不平衡的问题。

结构基金主要由欧洲地区发展基金、欧洲社会基金、农业指导与保障基金的指导部分和渔业指导资助工具组成,由欧洲投资银行的贷款予以支持。欧盟建立结构基金的主要目的是促进不发达地区的发展和结构调整;促使不发达地区包括边境地区和受工业衰退影响的地区进行产业调整;解决持续的失业问题,为年轻人提供工作机会,消除人们被劳动力市场排除的危险;使工人适应产业结构的转变带来的生产制度的发展;促进芬兰和瑞典北部人口稀少的北极地区的发展。