

欧盟制度丛书

主编 杨豫

# 运行在国家与超国家之间

## 欧盟的立法制度

刘光华 闵凡祥 舒小昀 编著

A

Series of the  
**European Union**  
Institutions

江西高校出版社

欧盟制度丛书

主编 杨豫

# 运行在国家与超国家之间 ——欧盟的立法制度

刘光华 闵凡祥 舒小昀 编著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

运行在国家与超国家之间:欧盟的立法制度/刘光华, 闵凡祥, 舒小昀编著. —南昌:江西高校出版社, 2006. 6

(欧盟制度丛书/杨豫主编)

ISBN 7-81075-772-5

I. 运… II. ①刘… ②闵… ③舒… III. 欧洲联盟—立法—制度—研究 IV. D95

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006) 第 039717 号

江西高校出版社出版发行

(江西省南昌市洪都北大道 96 号)

邮编:330046 电话:(0791)8529392、8504319

江西太元科技有限公司照排部照排

江西教育印刷厂印刷

各地新华书店经销

\*

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

890mm × 1240mm 1/32 8 印张 200 千字

印数:1-3000 册

定价:23.00 元

(江西高校版图书如有印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)



杨豫 1944 年 1 月生，安徽明光市人，南京大学历史系教授、博导，南京大学欧盟研究所所长，以欧洲近现代史和欧洲一体化进程为主要研究方向，主要论著有《欧洲的政治一体化：历史的回顾》，《科索沃危机后欧盟共同外交和安全政策的变化》，《欧洲精神和欧盟制度》，《撒切尔时期英国国有化工业的改造》，《欧洲反倾销措施中的文化问题》和《欧洲原工业化的起源和转型》。

责任编辑 刘小苏

封面设计 曹宇

责任印制 赵晓华

**A** Series of the  
**European Union**  
Institutions



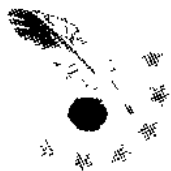
**刘光华** 安徽安庆人,1970年2月生,现为南京大学历史系欧盟研究所读博士研究生,主要从事欧盟研究工作。



**闵凡祥** 山东沂南人,1974年5月生,历史学博士,现为南京大学历史系欧盟研究所讲师,主要从事欧美近现代史和欧盟问题的教学与研究工作。



**舒小隼** 湖北京山人,1969年8月生,历史学博士,现为南京大学历史系欧盟研究所副教授,主要从事英国史和欧洲一体化的教学与研究工作。



## 主 编 的 话

欧盟正在越来越接近我们的生活。

在报纸和电视上,我们经常得知我国和欧盟的领导人互访,就国际上的许多重大问题进行磋商。他们的会谈有时也涉及到如何解决中欧贸易中有关对华反倾销的争端问题,小到打火机和纺织品,大到电视机和钢材。有时,欧盟突然宣布,根据欧洲的某些技术标准把我国一些出口的食品和其他商品挡在了欧洲市场的大门之外。例如,2005年8月13日欧盟颁布的《关于报废电子电器设备指令》(简称 WEEE 指令)正式生效,《关于在电子电器设备中禁止使用某些有害物质指令》(简称 ROHS 指令)将于今年7月1日执行。这两项欧盟指令对中国出口欧盟各国的电子电气产品的材料、零部件、设

计及工艺提出了更高的环保要求,将对中国电子电气整个产业链带来巨大的冲击。据商务部门的预测,由此造成的外贸损失每年在 370 亿美元以上,让我国企业经受着前所未有的挑战。中欧贸易争端对我国出口欧洲市场的产品影响面很大,直接牵涉到了许多出口企业的正常经营乃至生存的问题,当然也对相关员工的就业和收入发生直接的联系。于是,欧盟是什么?它是如何运行的?也就是说,欧盟的反倾销政策、技术标准化以及涉及环境保护的所谓绿色贸易政策是在什么样的立法和司法制度框架下运行的?我们相信,这些不仅是我们的国家官员和企业主管关注的问题,许多读者也很想知道个究竟。

正是针对这一需要,我们组织写作了这一套《欧盟制度丛书》,共分五册,分别论及欧盟的立法、司法、反倾销、技术标准化和环境保护等五个方面的制度。丛书的作者是从事法学、经济管理学的中青年学者,但他们的共同志趣是欧盟研究,获得博士学位并多年潜心于这一领域的学术研究。江西高校出版社编审刘小苏女士向我们建议,学术研究的成果应当推向大众,让它发挥更大的社会效益,为希望了解欧盟和需要与欧盟打交道的读者提供更多的知识准备。这个建议很有创意。因此,这套丛书从内容上看有较强的学术性,反映了这一领域最新的研究成果和作者的创见,也列入了国家社会科学基金项目(04BSS005),但在表述形式上力图避免使用过于平稳和枯燥的学术话语,尽量采取通俗易懂、生动活泼的文字和图文并茂的方式,希望它们不仅可供相关领域的专家交流,亦为一般读者所喜闻乐见。

这里所说的“制度”，从概念上讲，不是人们通常所理解的那种社会制度，而是指有共同目标和共同利益的行为者构成的组织或共同体与他们认可的行为规则组成的综合，简单说，就是行为者加游戏规则。其中的一个要素是要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程或行动准则。它是调节个体行为者之间以及特定组织内部行为者之间关系的权威性行动规则或行为规范，具有权威性和强制性的特征。制度是人类社会发展到一定阶段上的产物，正如诺贝尔奖得主诺斯和托马斯在《西方世界的兴起》一书中所说的：“有效率的经济组织是增长的关键因素；西方世界兴起的原因就在于发展了一种有效率的经济组织”，而“有效率的组织”就在于建立了一系列“制度化的设施”。

如果要选用一个词来概括欧盟制度的特征，那就是“独具一格”。

欧盟是欧洲联盟的简称。如果把它的制度结构比作一座大厦，则可以看作由三根支柱在支撑着它，即1958年1月《罗马条约》正式生效后成立的欧洲共同体（简称欧共体）、1993年11月《马斯特里赫特条约》正式生效后形成的共同外交和安全政策以及司法和内务的合作。后两根支柱的确立标志着欧洲一体化从经济领域向政治领域的扩大。人们往往有意或无意地将欧盟类比于一个主权国家，其实它们之间有根本性的不同，因为欧盟作为一个主权实体，它的合法性所依据的是成员国之间签订的基础条约，因此在制度的框架及其原则上不同于任何一个主权国家。也有人倾向于把欧盟定义为国际组织，但它与通常的国际组织又不相同，因为在它的制度中，

超国家成分占有相当重要的份量,要说它是国际组织那也是一种特殊类型的国际组织。对于欧盟的性质,美国著名国际政治学家、哈佛大学教授基欧汉和奈伊只说它是一类特殊的相互依赖的状态和进程。这个说法似乎有些含糊。我曾经在一篇文章中做过这样的表述:“到目前为止,欧盟已经成为在不同的政策领域中以不同的方式同时具有超国家成分和政府间合作成分的独具一格的实体(*sui generis*)。狭义地说,它为成员国和非制度化组织在共同政策的决策上提供了交流和妥协的构架和行为规范,因此属于一种政策共同体。”当然,用政策共同体来描述欧盟肯定是不完整的,但却是最接近的。

经过去年的东扩以后,欧盟有了 25 个成员国,欧盟的机构可谓层叠密织,决定这庞大而复杂的机构运作的制度自然极其繁琐复杂。但总的说来,欧盟的制度就是欧盟机构的官员依据基础条约,共同行使成员国让渡的那一部分权力。欧盟制度的运行从事实上表明,其成员国的国家主权观念已经发生了变化。对于成员国来说,国家主权是允许分割的,并把其中的一部分让渡给了新设立的超国家机构。例如,欧盟要同我国进行经贸方面的谈判,有欧委会的对外关系委员就够了,因为根据基础条约的授权,他可以代表所有的成员国。但是,这并不意味着成员国丧失了这部分主权,只不过成员国行使这些主权的方式发生了变化。

由此派生出了欧盟制度另一个特征,那就是它的运行有法可循,透明度高。成员国对欧盟的基础条约(相当于成员国的一级立法)和条例、指令、建议、意见(相当于二级立法)的制定有参与权也有执行的义务。当第三国(比如中国)与欧盟机

构发生争端时,可以同它的成员国一样根据基础条约的规定向欧洲法院提起诉讼,以有效地保护我们的利益。因此,对欧盟的立法和司法制度以及它在各个共同政策领域的工作程序和运作秩序都应当加以研究,加深认识,并充分地利用。

由于欧盟本质上是个政策共同体,它的立法制度实际上是制定共同政策的规则。从这个意义上也可以说欧盟是个法律共同体。经过半个多世纪的实践,欧盟已经形成了五大机构(欧盟理事会、欧委会、欧洲议会、欧洲法院和欧盟审计院)为主干,以相应的专门委员会为咨询机构的运作模式。由成员国国家元首或政府首脑定期举行的峰会,即欧洲理事会,为欧洲一体化确定方向和大政方针。这个制度网络覆盖了政治、经济、文化、金融、信息、社会、司法、安全、外交、环境等各个方面,欧盟的各个机构都必须严格按照法治的原则进行,即严格按照基本条约的规定授予的权力进行,秉持法治精神,可以说,几乎无一例外。

自从上个世纪 70 年代中叶中国与当时的欧共体建立正常关系以来,双方基本上良好的关系发展迅速,目前已经相互成为各自的第二和第三大贸易伙伴。在冷战结束以后,中国和欧盟双方都取得共识,加强双方的国际合作对于构成多边主义的国际格局有特别重要的战略意义。但是,在这个前提下,双方的贸易关系也不时地发生摩擦,发出了不和谐的声音。目前,较大的贸易争端集中在欧盟频繁地实行对华反倾销措施。可以预期,今后的贸易争端还有可能主要围绕着技术标准化和欧盟的绿色贸易壁垒的争端展开。因此,对于欧盟的反倾销政策、技术标准化措施和环境保护政策应当有更

多的了解和认识。

这里,我们可以举出欧盟反倾销制度的一些例子来说明,了解熟悉欧盟的制度有多么重要。欧盟的反倾销政策从理论上说并没有违背 WTO 的自由贸易原则,但在实践中带有严重的自身贸易保护主义倾向。针对欧盟的对华反倾销措施,我们应当依法积极抗诉和应对。近几年来,我国涉外企业在抗诉和应对中也收到了一些可喜的效果,应当看到这些都是在逐步熟悉了欧盟相关制度的基础上取得的。例如,大多数国家在倾销调查阶段一般遵循三个程序,即反倾销机构在受理中诉后,进入调查程序,必须认定倾销的事实存在,认定相关产业的损失存在,认定该产业的损失是由该倾销造成的,然后才能采取反倾销措施,即征收反倾销税。而按照欧盟的制度,在这三项的认定之后,还必须评价如果采取了该反倾销措施将对欧共体的整体利益造成的影响。如果说对前三个项目的调查是为了寻找采取反倾销措施的理由,那么最后一项调查则是为了寻找不采取措施的理由。因此,应对欧盟的对华反倾销,抗诉不是在欧盟宣布了反倾销措施之后,而应当在调查阶段就提前介入,可以收到事半功倍之效。

况且,这一点也并不难做到,因为根据欧盟的反倾销制度,欧洲企业的反倾销申请和欧盟反倾销机构的立案受理都必须在《欧共体官方公报》上公示,并有 90 天的公示期。在此期间提供相关的证据和信息,按欧盟法的明确规定,属于“积极配合”的立场,可以争取到对我方有利的调查结果,甚至可以撤消立案。据统计,欧盟针对美国以及我国的香港和台湾的反倾销立案有一半以上在申请和调查阶段被撤消,得到了

比较妥善的解决。因此,建立有效的信息反馈机制是非常重要的。

此外,虽说欧盟的反倾销制度不是专门针对我国而制定的,但欧盟的反倾销官员意识形态上的偏见和对我国经济制度的不够了解甚至误解,都会产生不利的结果。按照欧盟的制度,在认定倾销事实的存在和损害的幅度时,对非市场经济国家提供的证据不予采信。在这样的情况下,欧盟采用比照国家的方法,也就是选择一个它认为状况相近的市场经济国家,用相关信息来计算倾销幅度并征收相应的反倾销税。虽然我国已经不再列入欧盟的非市场经济国家的名单中,但欧盟的反倾销官员并不以为然,往往采取比较苛刻的态度。当我们认识到了这些事实后,就会发现提供的证据如果能够充分说明被调查的产品是在市场经济的环境下生产的,那将比纯粹提供原料成本等繁多的证据更有力,更易于收到于我方有利的效果。

即使我国的输欧产品遭遇了欧盟的反倾销措施,我们也不是无能为力的。从前面的讨论中可以看到,欧盟的反倾销措施无论从原则上还是实施的细节上,都存在不合理的地方,有违反 WTO 规则的地方。对此,我方可以向欧洲法院提起诉讼,据理力争。显而易见,为了取得诉讼的成功,对欧盟制度的熟悉程度至关重要。此外,争取欧方企业的支持,建立统一战线也很重要,因为有些企业(尤其是使用我国产品的下游企业)会因欧盟实施的反倾销措施而增加成本并减少利润,与我们有合作的基础和愿望,而他们发出的呼声和提供的证据在欧洲法院评估该反倾销措施“对欧共体整体利益的影响”时,

显然比较可能得出对我方有利的结果。

以上这些有关欧盟制度的问题,这套丛书将要分别述及。我们希望让更多的读者了解欧盟的制度,不仅收他山之石可以攻玉之效,也可以对如何与欧盟打交道有所帮助,至少也可以提供一些启发。由于我们的水平和认识能力有限,书中一定存在不少的缺点甚至错误,祈盼广大读者不吝赐教。

**杨豫**

南京大学欧盟研究所

2006年3月



# 目 录

CONTENTS

## 第一章 欧盟的立法决策机构/1

- 一、决策机构概述/1
- 二、决策核心:部长理事会/7
- 三、创议与执行:欧委会/13
- 四、从咨询到共同决策:欧洲议会/25
- 五、其他机构/37

## 第二章 法律类型和立法与决策过程/44

- 一、欧盟法律的渊源和类型/44
- 二、欧盟法的特征和性质/51
- 三、欧盟共同政策的类型及其特点/60
- 四、欧盟的立法与决策程序/68
- 五、立法与决策的特点和存在的问题/80

## 第三章 法律的批准、执行和监督/88

- 一、弹性适用:《马斯特里赫特条约》/89



二、动员参与:《尼斯条约》/104

三、搁置暂缓:《欧洲宪法条约》/120

四、议会监督:桑特辞职案/141

## 第四章 公民参与和欧盟立法/158

一、欧盟立法与决策的合法性问题/159

二、公民参与和影响欧盟立法的途径/174

三、公民参与欧盟立法的现状与未来展望/217

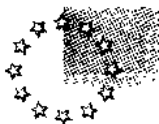
## 主要参考文献/234

1. 中文文献/234

2. 英文文献/236

3. 主要网址/239

## 后 语/240



# 第一章

## 欧盟的立法决策机构

欧洲联盟(欧盟)是人类历史上出现的一种新型社会组织形式,成员国将某些领域的主权转交给代表整个欧盟、各成员国和欧洲公民利益的独立机构并由其行使。这种主权的让渡形成了新的决策机制和政治理念:从民族国家的独自决策到欧盟层面和地区层面的共同决策;从民族国家的统治到欧洲的共同治理。欧盟机构和其功能的独特性表明,欧盟既不同于普通的国际组织,也不同于传统的民族国家。

### 一、决策机构概述

欧洲联盟由欧盟委员会(European Commission,简称欧委会)、部长理事会(Council of Ministers)和欧洲议会(European Parliament)构成权力的三角,其政治与法律基本上是由这三个共同体机构根据基础条约的授权和所规定的机制来运行的。欧洲法院(European Court of Justice)、欧洲审计院(European Court of Auditors)和上述三个机构统称