

中国—欧盟高等教育合作项目

# 欧盟委员会： 一个超国家机构的作用

饶 蕾 著

A SUPRANATIONAL  
INSTITUTION:  
FUNCTIONAL ANALYSIS  
OF EUROPEAN COMMISSION  
西南财经大学出版社

**EU-CHINA**

**HIGHER EDUCATION**

**COOPERATION PROGRAMME**

**中国—欧盟高等教育合作项目**

# **欧盟委员会： 一个超国家机构的作用**

**A SUPRANATIONAL INSTITUTION:**

**FUNCTIONAL ANALYSIS OF EUROPEAN COMMISSION**

**四川大学经济学院 饶 蕾 著**

**西南财经大学出版社**

本书得到欧洲联盟委员会的资助。欧洲联盟委员会及任何代表欧洲联盟委员会的工作人员均不对本书所含信息的用途负责任。

本项目为四川大学经济学院副教授饶蕾与阿姆斯特丹大学法学院 W. T. Eijsbouts 教授和 Jochem Wiers 博士合作研究课题, 得到“中国—欧盟高等教育合作项目”的资助, 合同号: 2673134/00。

## 欧盟委员会: 一个超国家机构的作用

四川大学经济学院 饶蕾 著

责任编辑: 赵琴

封面设计: 大涛视觉传播设计事务所

|       |                                                                            |
|-------|----------------------------------------------------------------------------|
| 出版发行: | 西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)                                                 |
| 网 址:  | <a href="http://www.xcpress.com/">http://www.xcpress.com/</a>              |
| 电子邮件: | <a href="mailto:xcpress@mail.sc.cninfo.net">xcpress@mail.sc.cninfo.net</a> |
| 邮政编码: | 610074                                                                     |
| 电 话:  | 028-87353785 87352368                                                      |
| 印 刷:  | 郫县犀浦印刷厂                                                                    |
| 开 本:  | 850mm×1168mm1/32                                                           |
| 印 张:  | 5.375                                                                      |
| 字 数:  | 121 千字                                                                     |
| 版 次:  | 2002 年 7 月第 1 版                                                            |
| 印 次:  | 2002 年 7 月第 1 次印刷                                                          |
| 书 号:  | ISBN 7-81055-989-3/F·828                                                   |
| 定 价:  | 15.00 元                                                                    |

1. 如有印刷、装订等差错, 可向本社发行部调换。
2. 版权所有, 翻印必究。

# 前言

时至今日，欧盟（欧共体）虽然已有半个世纪的历史，但它真正受到人们广泛关注，并在世界舞台上发挥举足轻重的作用，却是近一二十年的事。尤其是进入 20 世纪 90 年代以来，随着欧共体单一市场的形成和一体化程度的加深，欧盟已由当初纯粹产业界的联合以及后来经济的联合发展衍变为今天的政治、经济和货币联盟。不仅如此，其超国家的行政、立法、经济、金融和社会功能还在日益增强。现在，欧盟已经拥有 15 个成员国，联盟的基础除了欧共体以外，还包括了共同外交和安全政策以及司法与内政方面的合作。当然，欧共体仍然是欧盟最重要的支柱，它包括欧洲经济共同体、欧洲煤钢共同体和欧洲原子能共同体。欧共体包含的关税联盟、单一市场、共同农业政策、结构政策以及经济和金融联盟等等，为欧盟提供了坚实的经济和社会基础。

整个欧盟的运作，依赖于一系列的机构。由于欧盟是各成员国政府间合作的产物，因而由各国首脑组成的欧盟首脑理事会和由各国部长组成的部长理事会自然而然地掌握着欧盟的最高权力。但是，欧盟的日常运行却是由一个超国家的机构——欧盟委员会来具体操作的。之所以说欧盟委员会是一个超国家的机构，那是因为虽然它有责任考虑各成员国和利益集团的利

益，但它却只为整个共同体的利益工作，而且只对欧洲议会负责。换句话说，来自各成员国的 20 名欧盟委员会委员必须独立于本国政府，他们有责任不寻求也不接受任何成员国政府的指示，各成员国也不应向欧盟委员会委员施加影响。设在布鲁塞尔的欧盟委员会机构犹如一个国家的政府，各总局的职能也类似于政府中的各个部。这或许就是为什么人们常形象地把欧盟委员会比喻为“欧洲政府”的缘故吧！

长期以来，欧盟委员会不仅肩负着全欧盟日常行政管理工作，而且还在欧盟的政策制定和执行中扮演着非常重要的角色，它所拥有的立法动议权使其成为欧盟政策形成的第一个关键因素。很显然，没有欧盟委员会提出的议案，就没有最终形成的欧盟立法。本书第一章介绍了欧盟和欧盟委员会的机构设置和组织结构。第二章着重讨论了欧盟委员会在决策过程中的作用，包括它所拥有的议程设定权和动议权，以及它作为调解人怎样对各成员国和有关的利益集团施以影响，促使他们形成统一意见或达成妥协等。第三章是讲欧盟委员会作为欧盟的执行机构，在欧盟政策执行中发挥的作用，诸如制定细则、管理欧盟的财政、监督各成员国具体执行欧盟政策等等；同时还就欧盟委员会作为欧盟条约看守人的功能和职责以及它与欧洲法院的关系作了介绍和分析。

由于作者长期任教于四川大学国际贸易系，在研究工作中，自然会偏重于欧盟委员会在欧盟对外经济政策的制定和执行中的作用，特别是欧盟委员会涉及很多权力很大的国际贸易领域。因此，作者在第四章中有选择地以欧共体的贸易政策工具为切入点，探讨了由欧盟委员会具体制定、部长理事会批准的贸易政策工具对欧盟单一市场和国际贸易的影响，由此亦不难看出欧盟委员会的重要作用。

## 目 录

|                   |      |
|-------------------|------|
| 前 言               | (1)  |
| 第一章 欧盟和欧盟委员会的机构设置 | (1)  |
| 一、欧盟的主要机构和组织      | (5)  |
| 1. 欧盟首脑理事会        | (5)  |
| 2. 部长理事会          | (7)  |
| 3. 欧洲议会           | (9)  |
| 4. 欧盟委员会          | (11) |
| 5. 欧洲法院和欧洲初审法院    | (12) |
| 6. 欧洲审计院          | (15) |
| 7. 欧洲投资银行         | (16) |
| 8. 主要的专门委员会       | (18) |
| 二、欧盟委员会的机构设置和人事制度 | (23) |
| 1. 委员任命及其职责       | (24) |
| 2. 顾问团的作用         | (29) |
| 3. 机构的等级划分        | (30) |
| 4. 总秘书处和法律服务中心    | (33) |
| 5. 人事制度和人员招聘      | (35) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第二章 欧盟委员会在欧盟政策制定中的作用 .....     | (38)  |
| 一、欧盟立法机构和决策程序 .....            | (38)  |
| 1. 立法特征 .....                  | (38)  |
| 2. 立法机构 .....                  | (40)  |
| 3. 决策程序 .....                  | (42)  |
| 二、欧盟委员会在决策程序中的作用 .....         | (51)  |
| 1. 动议权和起草议案的程序 .....           | (52)  |
| 2. 欧盟委员会的影响力 .....             | (59)  |
| 三、对欧盟委员会动议权有影响的机构 .....        | (68)  |
| 第三章 欧盟委员会的其他作用 .....           | (72)  |
| 一、管理作用 .....                   | (72)  |
| 1. 制定具体的执行细则 .....             | (73)  |
| 2. 管理欧盟的财政 .....               | (77)  |
| 3. 对欧盟政策的实施进行监督 .....          | (81)  |
| 二、卫士作用 .....                   | (86)  |
| 1. 欧盟条约的看守人 .....              | (86)  |
| 2. 发现违法行为 .....                | (87)  |
| 3. 执法的过程及与欧洲法院的关系 .....        | (90)  |
| 三、对外代表及所受限制 .....              | (97)  |
| 1. 外交代表 .....                  | (97)  |
| 2. 贸易代表 .....                  | (99)  |
| 3. 所受限制 .....                  | (104) |
| 第四章 欧盟委员会与欧盟贸易政策工具的制定和执行 ..... | (106) |
| 一、欧盟贸易政策的基础和目标 .....           | (107) |

---

|                                                                                 |       |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 二、贸易政策工具 .....                                                                  | (109) |
| 1. 关税工具 .....                                                                   | (110) |
| 2. 非关税工具 .....                                                                  | (114) |
| 3. 在第三国市场保护欧盟生产厂商的贸易政策工具 ...                                                    | (129) |
| <br>附 录：课题报告（英文）： .....                                                         | (135) |
| European Commission: The Role in the Making and<br>Execution of the EU's Policy |       |
| 参考书目 .....                                                                      | (158) |
| 后 记 .....                                                                       | (161) |



## Table of Contents

|                                                          |      |
|----------------------------------------------------------|------|
| <b>Foreword</b> .....                                    | (1)  |
| <b>Chapter One</b>                                       |      |
| Institutional Structure of EU and the Commission .....   | (1)  |
| I. European Union's Main Institutions and Organizations  |      |
| .....                                                    | (5)  |
| 1. European Council .....                                | (5)  |
| 2. Council of the European Union .....                   | (7)  |
| 3. European Parliament .....                             | (9)  |
| 4. European Commission .....                             | (11) |
| 5. European Court of Justice and Court of First Instance |      |
| .....                                                    | (12) |
| 6. European Court of Auditors .....                      | (15) |
| 7. European Investment Bank .....                        | (16) |
| 8. The Main Special Committees .....                     | (18) |
| II. The Organization of European Commission .....        | (23) |
| 1. The Appointment of the Commissioners and Their Res-   |      |
| ponsibilities .....                                      | (24) |
| 2. Cabinets of the Commissioners .....                   | (29) |

|                                                    |      |
|----------------------------------------------------|------|
| 3. Hierarchy and Structure of the Commission ..... | (30) |
| 4. Secretariat General and Legal Service .....     | (33) |
| 5. Establishment Plan and Recruitment .....        | (35) |

## **Chapter Two**

|                                                                       |      |
|-----------------------------------------------------------------------|------|
| The Roles of the Commission in the Decision – making Procedures ..... | (38) |
|-----------------------------------------------------------------------|------|

|                                                                                 |      |
|---------------------------------------------------------------------------------|------|
| I. EU's Legislative Institutions and Decision – making Procedures .....         | (38) |
| 1. Characteristics of EU's Legislation .....                                    | (38) |
| 2. Legislative Institutions .....                                               | (40) |
| 3. Decision – making Procedures .....                                           | (42) |
| II. The Roles of the Commission in the Procedures .....                         | (51) |
| 1. Commission's Agenda Setting Power and Initiative Power .....                 | (52) |
| 2. Commission's Other Powers .....                                              | (59) |
| III. Institutions Which Can Affect the Commission on Its initiative Power ..... | (68) |

## **Chapter Three**

|                                                            |      |
|------------------------------------------------------------|------|
| The Commission's Other Roles .....                         | (72) |
| I. Manager and Administrator of the Union .....            | (72) |
| 1. Rule – making Powers .....                              | (73) |
| 2. Management of EU Finances .....                         | (77) |
| 3. Supervision of “Front Line” Policy Implementation ...   | (81) |
| II. Guardian of the Treaties .....                         | (86) |
| 1. Watchdog of EU Treaties .....                           | (86) |
| 2. Detect Implementation Deficit .....                     | (87) |
| 3. Resolve the Implementation Deficit with Enforcement Me- |      |

|                                                                                          |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| chanism .....                                                                            | (90)  |
| III. External Representative and Negotiator of the Union<br>.....                        | (97)  |
| 1. Commission's Roles in Representing EU in the World<br>.....                           | (97)  |
| 2. Commission's Significant Roles in External Economic<br>Relations .....                | (99)  |
| 3. Restrictions on the Commission .....                                                  | (104) |
| <b>Chapter Four</b>                                                                      |       |
| The Commission and EC's Trade Policy Instruments ...                                     | (106) |
| I. Basis and Objectives of EC's Trade Policy .....                                       | (107) |
| II. Instruments of Trade Policy .....                                                    | (109) |
| 1. Tariff Instruments .....                                                              | (110) |
| 2. Non - tariff Instruments .....                                                        | (114) |
| 3. Measures Aimed to Protect EC Producers' Interests on<br>ThirdCountry Markets .....    | (129) |
| <b>Bibliography: Project Report</b>                                                      |       |
| European Commission: The Roles in the Making and Execu-<br>tion of the EU's Policy ..... | (135) |
| <b>Reference book</b> .....                                                              | (158) |
| <b>Postscript</b> .....                                                                  | (161) |

## 第一章

# 欧盟和欧盟委员会的机构设置

欧洲联盟（简称欧盟）的历史可以追溯到 1951 年。当时，第二次世界大战结束不久，人们在思索着一个问题：在短短的几十年间爆发了两次世界大战的欧洲，它的前景会是什么？历史的悲剧怎样才不再重演？为此，有远见的政治家们提出了一个大胆而有创意的设想——实行欧洲一体化。

在法国外交部长罗伯特·舒曼（Robert Schuman）的大力倡导和促进下，卢森堡、比利时、荷兰、法国、西德和意大利于 1951 年 4 月 18 日签订了《巴黎条约》。今日的欧盟就是由此发展而来的。《巴黎条约》于 1952 年生效，据此成立的欧洲煤钢共同体，就是为了通过建立煤炭冶金工业产品共同市场来促进各国经济的联系和发展，同时也可以监控各国煤炭冶金工业的平衡发展，避免某国过度地发展这一产业而导致其军备力量的过分加强，从而根除战争苗头。煤钢共同体的执行机构名为高权委（High Authority），在第一任主席让·莫内（Jean Monnet）的主持下，该机构于 1952 年 8 月 10 日正式开始工作，这便是欧盟委员会的雏形。

在这次产业界的合作尝试取得了巨大成功之后，各成员国决定把共同体进一步扩展到更广泛的经济领域。1957 年 3 月

25 日，上述六国又签署了《罗马条约》，建立了欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体，并设立了管理机构——欧洲经济共同体委员会和欧洲原子能共同体委员会。由于发展和管理方面的需要，1965 年 4 月 8 日，六国又签订了《合并条约》。该条约于 1967 年 7 月 1 日生效，将三个共同体的管理机构合并为一，称为欧共体执委会，即欧盟委员会的前身。至此，人们便将这三个共同体合称为欧共体。而以上几个条约后来则被称之为《欧共体条约》。

根据《罗马条约》的规定，建立欧共体是为了加强各成员国在经济上的联合，制订共同的经济政策，消除分隔成员国的关税壁垒，并逐步实现商品、人员、服务和资本在共同体内部的自由流动，以保证各成员国的贸易平衡和公平竞争，争取实现各成员国的经济增长和社会进步，为欧洲各国之间更加紧密的联合奠定基础。

欧共体不断扩大，1973 年有丹麦、爱尔兰和英国加入，1981 年希腊加入，1986 年又有西班牙和葡萄牙加入。而到了 1990 年，由于东、西德的统一，前东德也自然而然地成为了欧共体的一分子。最近的一次机构扩大是在 1995 年，瑞典、芬兰和奥地利三国加入其中。目前，欧盟已有成员国 15 个，面积达 3243 万平方公里，人口共 3.7 亿多。

“欧洲联盟”这个概念最初出现在 1972 年各成员国政府首脑峰会上，会议将“欧洲联盟”作为一个目标提出。1986 年 2 月通过的《单一欧洲法》，修正和补充了《巴黎条约》和《罗马条约》的内容，阐明了欧洲共同体的努力目标：实现欧洲单一市场；在 1992 年末建立一个没有内部边界的共同体；增强各成员国经济、社会的凝聚力；促进科学研究和技术开发；改善自然环境；向经济和金融联盟迈进。该条约还包括了有关提

高共同体工作效率和加强事务处理的民主性的条款，规定了成员国在外交政策上的合作制度。而欧盟建立的依据却是《欧洲联盟条约》。

《欧洲联盟条约》（又称《马斯特里赫特条约》或《马约》）签订于1992年2月7日，并于1993年11月1日起生效。该条约在对《罗马条约》作出重大修改的基础上，还勾画了一幅经济和货币联盟的美妙前景。然而，一向崇尚“光荣独立”的英国则决定不参加经货联盟。但无论如何，欧盟的诞生毕竟被视为第二次世界大战以后欧洲历史上的一个重大事件，是欧共体向政治、经济、军事联盟迈进的重要开端，标志着欧洲一体化的进一步发展。欧盟虽然是建立在欧共体基础之上的，但它实质上已经远远超越了过去欧共体的范畴。而今欧共体这个名词所表达的意思，既可以是指欧盟的前身，又可以是指现在欧盟的一个重要组成部分，甚至于在有些时候，人们还会依照老习惯用欧共体来代表欧盟。

1997年10月2日签订的《阿姆斯特丹条约》只对《马约》略作修改。欧盟的目标仍然首先是促进整个欧盟经济和社会平衡、持续地发展，通过建立一个没有内部边界的地区，增强经济和社会的凝聚力，建立经济和金融联盟，最终统一货币；其次是通过共同外交政策和安全政策乃至最终的共同防御政策的实施，在国际上塑造一个强盛的欧洲联盟形象，同时引入欧洲联盟公民制，加强对成员国各民族权利和利益的保护；最后还要在司法和内政方面形成更加紧密的合作。也就是说，欧盟主要包括了三个方面，而按通常的说法就是：欧盟有三根支柱。

第一根支柱是欧洲共同体，包括关税联盟、单一市场、共同农业政策和结构政策、经济和金融联盟。这是欧盟最为重要

的一根支柱，也是欧盟的执行和管理机构——欧盟委员会参与最多的一个方面。本书中言及的欧盟委员会的作用，基本上都限于第一根支柱的政策领域之内。虽然在《马约》中有条款提及欧盟委员会应涉及到共同外交和安全政策，但对第二根和第三根支柱，欧盟委员会几乎没有发挥什么作用。

第二根支柱即共同外交和安全政策，是欧洲政治联盟的核心。这一政策领域属于政府间合作范畴，所有决定均由各成员国国家元首或政府首脑组成的欧盟首脑理事会作出，每个成员国都有否决权。《马约》对共同外交和安全政策的地位和作用作了明确的阐释：根据本条约第 17 条的规定，要通过共同外交和安全政策的实施，逐渐形成共同防御政策，并由此逐步发展为共同防御，维护欧盟在国际舞台上的统一形象。在共同外交政策方面，欧盟已经取得一些进展。人们注意到，在各类重要的国际组织中，尤其是在一些重大的国际问题上，欧盟 15 个成员国“用一个声音说话”的程度在逐步提高。在共同安全政策方面，其涉及的问题主要是已列入国际会议议程的问题和引起国际社会关注的问题。近年来，这些问题主要包括：全面禁止核试验条约、核不扩散条约，以及关于生物和化学武器、核原料和放射性物质走私，对双重用途商品和技术的出口控制，消除地雷和禁止地雷出口，反恐怖主义等等。对这些问题作出的反映，主要是采取共同立场、联合行动，通过决议（包括议会决议）以及发表主席和欧盟声明等方式。然而，由于各成员国在国家利益上的差异，在一些重大问题上要取得一致性意见仍然非常困难。因此，尽管欧盟在这一领域已经取得了一些进展，但距条约规定的目标还相距甚远。

第三根支柱是司法与内政的合作，其目的是要将欧盟建成一个自由、安全和公正的地区。为了使人员能够真正自由流动

和保障内部安全，欧盟首先必须有效地解决移民、犯罪、毒品以及恐怖主义等国际性问题，为此各成员国之间的司法与内政合作亟待大力加强。然而，目前这种合作仍处于初步阶段，主要是以欧盟各有关机构之间、成员国之间、欧盟机构与成员国之间的自愿协调为基础，而且行动的政治意愿在合作中仍然是起决定作用的因素。不过，由于欧盟不是一个一般意义上的国际合作组织，各成员国已经在一些重要领域自愿让渡了一部分主权，因此，欧盟在公共政策的制定和实施方面已具有独立性。欧盟通过立法规定了欧盟机构和各成员国的权力与职责，使之成为欧盟有效运行和决策的基础，并对实施各项公共政策起着至关重要的作用。各成员国必须遵守欧盟的共同法律，这是司法合作的法律基础。

## 一、欧盟的主要机构和组织

整个欧盟的运作和管理离不开相应的机构和组织来操作完成。其中主要包括欧盟首脑理事会、成员国部长理事会、欧洲议会、欧盟委员会、欧洲法院和初审法院、欧洲审计院、欧洲投资银行以及一些专门委员会等等。

### 1. 欧盟首脑理事会

该组织是欧盟的一个重要组织，设立于 1974 年。之所以要建立这个组织，是因为共同体对新出现的、日益增多的困难与挑战难以作出及时与恰当的反应。无论是欧盟委员会还是部长理事会，由于自身的弱点，均不能给共同体提供必要的领导。为使欧共体在内外事务中发挥更有效的作用，需要建立一



个新的权力中心。这个组织可以在非正式的基础上，将成员国国家元首或政府首脑召集到一起，交换意见，指明政策发展方向，有时甚至还需要由它来打破僵局，清除障碍。事实上，欧盟首脑理事会也需要充当调解人的角色，那是为了所有的成员国政府同意某些提议或解决一些在部长理事会里尚未解决的争端。

欧盟首脑理事会包括各成员国国家元首、政府首脑和欧盟委员会主席，通常还有各国外交部长和另一名欧盟委员会委员协助工作。该理事会每年举行两次会议，即每一个轮值国在为期半年的任期内要举行一次会议，时间一般为两天，差不多都是安排在6月和12月举行，由轮值主席主持。

会议大都是非正式的，讨论也不囿于固定的程序。除了举行全体会议以外，还要举行三种会议：一是政府首脑及欧盟委员会主席会议，至少一次，一般是在会议第一天的晚餐后举行。由于是非正式的，所以有人就将它称为“炉边闲谈”。二是外交部长会议。通常是当各国首脑在进行“炉边闲谈”时，外交部长和欧盟委员会副主席则聚集在一起讨论政治合作事务。三是双边会议。这样的会议更是非正式的，举行的时间可以是早餐时间，也可以是在会议休息或晚上进行。

欧盟首脑理事会并不制定任何有法律约束力的法案。每次会议结束时，轮值主席都要对会议进行总结，而这个总结就是影响欧盟发展方向的政策性指南。会议发表的结论性声明，按惯例应该是一致通过，但也允许一些成员国有所保留。

发布这些政治性的声明和大的方针政策是欧盟首脑理事会的主要功能，除此之外，它还有一个重要功能就是指导部长理事会的工作。在有关欧共体事务方面，如果部长理事会这个层面无法达成妥协，往往要由欧盟首脑理事会加以解决，但它只