

中国与欧盟关系研究

ZHONGGUO YU OUMENG GUANXI YANJIU

张利华 史志钦 主编

中国社会科学出版社

中国与欧盟关系研究

ZHONGGUO YU OUMENG GUANXI YANJIU

张利华 史志钦 主 编

常 晶 副主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国与欧盟关系研究/张利华、史志钦主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-5161-0792-8

I. ①中… II. ①张…②史… III. ①中外关系—欧洲国家联盟—文集 IV. ①D822.35-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 079303 号

中国与欧盟关系研究 张利华 史志钦主编

出 版 人 赵剑英

责任编辑 孔继萍

责任校对 石春梅

封面设计 弓禾碧

技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-64040843 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)

010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)

网 址 <http://www.csspw.cn> (中文域名: 中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 5 月第 1 版 印 次 2012 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 19.25 插 页 2

字 数 324 千字

定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导言	张利华 (1)
欧盟决策程序及其两种权力	周建仁 (11)
欧盟成员国外交战略制约共同外交与安全政策绩效分析	王 亮 (44)
欧盟对华政策文件解读	张利华 王 亮 (70)
欧盟对华政治态度动态考察	左存信 (87)
欧盟理事会决策机制与对华态度	林成红 (105)
欧洲议会党团对华政治态度差异研究	苑里溪 (123)
欧洲议会关于两岸关系的决议分析	刘 青 张利华 (144)
欧盟对华武器禁令为何没有解除?	刘 媛 常 晶 (155)
欧盟成员国对华贸易差异研究	李晶莹 张传杰 (180)
欧盟对中国“市场经济地位”认定问题研究	马婧姝 常 晶 (200)
利益集团如何影响欧盟对华贸易救济决策?	陈丽媛 史志钦 (229)
欧盟敦促中国开放政府采购现状与应对措施	孙 爽 (246)
欧洲议会绿党党团提案分析	张华阳 (258)
欧盟与中国在外层空间领域合作的动因与制约因素	陈思玉 (276)
后记	(304)

导 言

这是一部专门研究欧盟机构运行机制及中国与欧盟关系的论文集，由14篇论文组成，大多是在清华大学国际关系学系张利华教授、史志钦教授、何茂春教授指导的研究生和本科生毕业论文基础上修改加工而成的。今天，我们把多年研究的成果奉献给读者，以期获得社会效益并恳请读者批评指正。

中国与欧盟关系是大国关系的重要组成部分。中国与欧盟前身——欧共体自1975年建交以来，中欧关系在曲折中持续发展。

1995年，欧盟发布了有史以来的第一个全面对华政策文件——《中欧关系长期政策》，确定了对华建设性接触的政策主旨。该文件指出，中国“在军事—政治领域和经济领域日渐强大”，中国的发展“不仅对其自身有着长远的影响，而且对地区和全球也有着重要的影响”。因此，欧盟的对华政策应该旨在促进“中国尽可能地参与到国际事务中，无论是安全、政治、环境、社会还是经济领域”^①。

1998年，欧盟发布了《与中国建立全面伙伴关系》的对华政策文件，提出要发展与中国的伙伴关系，并将中欧对话提升至首脑层级。2003年9月，欧盟再次出台对华政策文件——《成熟的伙伴关系：中欧关系中的共同利益与挑战》，提议建设中欧战略伙伴关系，指出“欧盟和中国在国际舞台上作为战略伙伴进行合作具有非常明显的利益。……通过进一步加强合作，欧盟和中国将能更好地保障它们的共同安全以及它们在亚洲和更广

^① 欧洲对华政策文件参考欧盟官方网站发布英文原文，自欧盟官方网：<http://europa.eu.int>；译文参照欧洲委员会驻华代表团 <http://www.delchn.cec.eu.int> 与中国外交部网站 <http://www.fmprc.gov.cn> 提供的中文译文。

泛范围中的其他利益”^①。欧盟如此频繁地调整对中国的外交政策，在其历史上是难得一见的，这也表明了它对中欧关系的重视程度。作为回应，2003年10月中国外交部发表了第一个《中国对欧盟政策文件》，指出“中欧之间不存在根本利害冲突，互不构成威胁”，“中欧关系处于历史最好时期”。为此，中国政府承诺“加强与不断发展中欧关系是中国外交政策的重要组成部分”，“中国致力于构筑中欧长期稳定的全面伙伴关系”^②。

2006年10月，欧盟发表了两份对华政策文件，题为《欧盟—中国：更紧密的伙伴，扩大的责任》^③，这是欧盟第一次把政治、经贸、安全等全面对华关系内容纳入一份文件中，同时发布的还有欧盟第一份对华贸易战略文件《竞争与伙伴关系：欧盟—中国贸易与投资政策》，文件虽然强调了欧盟的自身利益，但也提到“欧盟对中国的根本方针必须体现主动合作和伙伴精神”，“中国是欧盟最重要的伙伴之一。中国的再度崛起是一个受欢迎的现象。但是为了积极而有效地回应，欧盟必须改善各个层次的政策协调，并保证在关键问题上拥有集中而统一的欧洲的声音”^④，这在很大程度上说明，欧盟也在调整政策以适应一个不断崛起的中国。

2007年欧盟发表了《中国战略文件》（2007—2013），指出，当前“中国具有两重性，一方面具有贫富差距悬殊、区域发展不均衡、生态环境恶化等发展中国家的传统指标，另一方面已经是世界经济和政治舞台上的重要行为者。因此，欧盟在开展双边关系时，必须充分认识中国所具备的两重性，并在此前提下支持中国的改革计划，协助中国处理环境、能源、气候变迁等全球问题和挑战，为中国的人力资源发展提供支持，以促使中国一方面持续地进行改革，另外承担更多的国际责任，从而争取欧盟自身经济和政治利益的最大化。”^⑤从该份文件可以看出，欧盟对华战略和政策仍然维持2006年以来的基调，即视中国为“竞争性伙伴”。

① 欧洲对华政策文件参考欧盟官方网站发布英文原文，自欧盟官网：<http://europa.eu.int>；译文参照欧洲委员会驻华代表团：<http://www.delchn.cec.eu.int>与中国外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn>提供的中文译文。

② 中国外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn>。

③ 欧洲对华政策文件参考欧盟官方网站发布英文原文，译文参照欧洲委员会驻华代表团提供的中文译文，来自欧盟官方网站：<http://europa.eu.int>。

④ 同上。

⑤ 欧盟外交署网站：http://www.eeas.europa.eu/sp/index_en.htm。

2007年1月,中欧启动伙伴合作协定的实质性谈判。2009年11月发布的第十二次中欧领导人会晤联合声明指出:“在当前国际形势复杂多变的背景下,中欧关系日益超越双边范畴,具有国际意义。中欧作为全面战略伙伴,在国际问题上拥有诸多共识,积极应对全球性挑战,推动实现世界的和平、可持续发展和繁荣。……中欧关系有广泛的战略基础,中欧合作的重要意义日益突出。”

鉴于中国与欧盟密切而广泛的关系,对中欧关系进行多维度、多层次的考察和研究,具有重要的学术价值和现实意义。本书收录的14篇论文分别对欧盟机制、欧盟对中国战略政策、中欧关系的热点问题进行了研究,并提出了相应的政策建议,有助于读者进一步了解和认识中欧关系的现状、障碍与前景。下面对本书研究的问题及作者观点进行概括和梳理。

一 欧盟结构与运作机制

由于欧盟是国家联合体的特殊形态,因此,中欧关系既包含了中国和欧盟共同体的关系,又包括了中国与欧盟成员国的关系。在中欧“大双边关系”层次下还存在着中国与欧盟每一个成员国之间的“小双边关系”。也就是说,中国与所有欧盟成员国在单独发展双边关系的同时,还要在欧盟共同体框架内展开合作,欧盟成员国的对华政策不仅是各自对外政策的一部分,还会成为影响欧盟共同体对华政策的重要因素。中欧关系的复杂性就体现在既有“大双边关系”又有“小双边关系”,还有多边关系,有不同层次及其交叉,这就给中欧关系的发展增加了不确定性,中欧关系的一些消极因素也因为关系的复杂性而变得难以解决。

欧盟内部结构、运作机制和决策程序对于欧盟决策结果具有重大的影响,周建仁的《欧盟决策程序及其两种权力》一文对此进行了分析。他提出,欧盟的内部决策程序在近25年的时间内,经历了五次重大变化,其一是1986年《单一欧洲法案》引入了合作程序;其二是1992年《欧洲联盟条约》(也称《马斯特里赫特条约》)引入了共同决策程序;其三是1997年《阿姆斯特丹条约》对共同决策程序进行了简化,并扩展了它的适用范围;其四是2001年《尼斯条约》又一次扩大了共同决策程序和有效多数规则的适用范围,为欧盟的东扩做准备;其五是2007年《里斯本条约》把共同决策程序确定为普通程序,并进一步扩展了它的适用范围。

这五次变化对欧盟的一体化进程产生了重大影响,尤其是对欧盟内部的日常决策活动及其结果影响更是深远重大。文章介绍了欧盟内部的三大决策机构和四大决策程序,分析了欧盟决策程序中的两种权力,即议程设置权力(*agenda setting power*)和否决权(*veto power*),以及不同决策程序下它们在不同决策体(*decision making body*)中的分配;该文运用空间模型对欧盟委员会议程设置权力进行分析,从理论上证明在欧盟理事会全体一致修改议案的规则下,欧盟委员会的议程设置权力比在欧盟理事会有效多数修改议案规则下的大;运用权力指数分析方法对欧盟理事会否决权比例分布的研究,运用空间模型分析方法对不同投票规则下欧盟理事会的否决权大小进行了分析,从理论上证明全体一致投票规则下理事会所拥有的否决权比有效多数规则下的大,欧洲议会在共同决策程序下的否决权比在合作程序下的大。

王亮的《欧盟成员国外交战略制约共同外交与安全政策(CFSP)的绩效分析》一文,对欧盟共同外交与安全政策(CFSP)以及欧盟成员国外交战略对其的制约进行了分析。文章分析了CFSP的运行机制、成员国利用法律规定对CFSP的制约情况、成员国在法律规定之外的政治实践中制约CFSP的情况。作者认为,欧盟现有制度难以保证成员国之间利益一致、欧盟CFSP机制自身的缺陷、政府间主义占上风的CF-SP支柱等方面是欧盟成员国外交战略制约CFSP的制度根源。文章还分析了欧盟成员国外交战略制约CFSP的影响,在消极方面,削弱了欧盟国家间的一致,影响CFSP发挥作用;从积极意义上看,制约本身也是一种平衡力量,能够避免CFSP异化,维护CFSP正常发展;另外,成员国外交战略制约CFSP这一作用力是双向的,不仅作用于CFSP,也反作用于成员国外交战略本身,欧盟内部成员国外交战略对CFSP的制约也越来越明显地对外部世界产生深远的影响,世界上与欧盟关系密切的国家和地区都能感受到这种影响。文章指出,CFSP将在成员国之间,成员国与欧盟整体反复博弈中不断发展深化。欧盟CFSP现在正处于由松散的政府间合作逐步向紧密约束的超国家一体化状态过渡。CFSP有不断加强甚至“布鲁塞尔化”的趋势。而CFSP的“布鲁塞尔化”既不是“政府间化”,也不可能“共同体化”,却又兼具两者的基本特性或某些特征,表现为一种近似“二元主义”的组织和决策方式,因此代表了一种独特的一体化模式。

二 中欧政治关系

欧盟委员会是欧盟的决策执行机构,经常被比喻为“欧洲政府”,在欧盟体系中具有至关重要的地位,在欧盟对外政策制定和实施过程中发挥着重要作用。1995—2007年,欧盟发表了七份对华政策文件,这些文件大多是由欧盟委员会发表的。由于国际形势和中欧关系的变化,这些文件所体现的对华认知及战略政策也有差异。王亮、张利华的《欧盟对华政策文件解读》一文对欧盟发表的七份对华政策文件进行了解读。分析了这些文件对中国的认知态度的变化,归纳出了一条清晰的欧盟对中国战略政策变化的线索。

左存信的《欧盟对华政治态度动态考察》一文用历史方法分析了1993年以来欧盟对中国的政治态度和政策的动态变化过程。作者认为,由于中国在政治、经济、社会等各领域的不断改革,欧盟持续朝向一体化方向发展以及国际局势的巨大变化,欧盟对中国的政治态度也不断随之调整。自1993年11月1日欧盟成立以来,欧盟对中国政治态度先后经历了建立长期关系、建设性伙伴、走向成熟伙伴、竞争性伙伴四个时期。综观历次的调整,可以发现,欧盟对华政治态度在不断趋向积极的同时也增强了防范之心。中欧双方在历史传统、社会制度、价值观念等方面有很大差异,发展模式不同,发展阶段也不同,所以双方在交往过程中必然会出现矛盾与摩擦,但这些矛盾与摩擦并不足以动摇彼此关系的基础。总体而言,中欧关系既不会演变为敌对关系,亦不会发展成安全共同体的朋友关系,而是一种介于朋友和对手之间的合作与竞争关系。

作为欧盟主要决策机构之一的欧盟理事会(Council of the European Union),在欧盟对外政策制定过程中占据重要位置。林成红的《欧盟理事会决策机制与对华态度》一文分析了该机构的决策机制和程序及其在欧盟对华政策制定过程中发挥的作用。研究发现,随着中欧关系的不断拓展,欧盟理事会涉华决议报告数量和关注面呈现不断增大的趋势。在与中国政府接触和对话中,欧盟理事会发挥了重要作用,在否决欧洲议会就人权决议方面,该机构也表现出了相对温和的一面。但是,欧盟理事会在中欧之间存在的贸易摩擦问题上表现出了贸易保护的倾向。中国应当重视欧盟理事会的作用,分清欧盟理事会与欧洲议会、欧盟委员会之间在功

能、职责、地位等方面的不同,在密切与欧盟理事会内部的大国成员关系的同时,重视和拓展与欧盟理事会小国成员的关系。此外,还应正确评估欧盟东扩对中国产生的影响,尤其是不利影响。

尽管自 20 世纪 90 年代中期以来欧盟发布了一系列对华政策文件,逐步调整对华政策,中欧关系稳步向前发展,但中欧关系仍然存在着一些障碍因素。

由于社会制度和价值观念的差异,中国与欧盟在人权问题上存在着较为严重的分歧。欧洲议会在中国的人权问题上以多种形式表达不满,苑里溪的《欧洲议会党团对华政治态度差异分析》一文通过对 1999—2010 年欧洲议会通过的 13 份对华人权决议、欧洲议会党团提交的 13 份联合动议和 68 份动议进行统计分析后发现,欧洲议会主要党团在对华人权问题上具有一定的跨党共识。但是,欧洲议会各党团对华人权问题的态度有一些差异,主要表现在各党团在关注的内容、言辞表达的激烈程度和参与积极性等方面存在着明显的不同。极右翼党团(UEN)对宗教信仰自由问题十分关注;欧洲自由民主联盟党团(ALDE)最为关注死刑问题;欧洲人民党党团(EPP)十分关注中国的堕胎问题。在动议案的言辞表达上,绿党党团(GREENS/EFA)措辞最为极端,篇幅最长;极左翼政党欧洲联合左翼和北欧绿党左翼党团(EUL/NGL)动议篇幅短小但言辞激烈;欧洲社会党党团(PES)态度最为温和。在表决对华人权决议过程中参与积极性最低的是欧洲社会党党团(PES),最积极的是左翼党团绿党/欧洲自由联盟党团(GREENS/EFA)、极右翼的前国家之欧洲党团(UEN)以及中翼的欧洲自由民主联盟党团(ALDE)。

刘青、张利华的论文《欧洲议会关于两岸关系的决议分析》主要研究了 1996—2005 年欧洲议会通过的 14 个涉及两岸关系的决议内容及其出台原因。文章指出,在台湾与中国大陆的关系问题上,欧洲议会的相关决议采取了偏袒台湾当局,批评中国大陆的立场。欧洲议会通过这些决议的主要原因是以意识形态划界,党团和议员利益考虑以及台湾当局对欧洲议会的游说,其中最重要的动因是议会党团对自身利益和影响的考虑,他们企图借此扩大本党团和议员的影响,争取连选连任。虽然欧洲议会只是欧盟内部的一个咨议机构,不是欧盟的执行机构和实质性的立法机构,它的决议难以改变欧盟委员会和欧盟理事会一贯坚持的“一个中国”的政策。但是欧洲议会毕竟是欧盟唯一的民选机构,其决议具有一定的舆论影响力。

所以, 中国政府应当予以高度重视, 积极开展与欧洲议会各党团议员的交流对话, 增进了解, 消除偏见和误解。

欧盟对中国武器禁运已实施多年。刘媛、常晶的《欧盟对华武器禁令为何难以解除?》一文分析了欧盟对华武器禁令解除的内部阻碍因素和外部阻碍因素。认为, 其内部阻碍因素主要在于欧盟对外决策机制和程序, 欧盟对中国大陆和台湾关系的顾虑以及对自身利益的考虑。外部因素主要来自美国的阻挠。在诸多因素中, 欧盟对外决策机制和程序及美国的阻挠是最主要的因素。美国当局可以利用欧盟理事会在对华武器禁运问题上的“一致通过”机制和程序达到左右其最终决策的目的。文章指出, 解除禁令对于中国和欧盟的经济及武器贸易并没有多么重要的实质性作用, 其政治意义大于经济利益。因此, 中国政府不应过高估计“解禁”的作用与好处, 应一如既往地发展中欧关系, 继续推进与欧盟各个机构的交流与合作, 不要让“解禁”的阻碍因素影响中欧关系的发展。中国对“解禁”不能操之过急, 应该作好“持久战”的准备, 可以通过各种外交活动树立负责任的大国形象, 为争取“解禁”作长期的努力。

三 中欧经济关系

李晶莹、张传杰的论文《欧盟成员国对中国贸易差异研究》采用聚类分析方法, 以 2009 年欧盟成员国对华贸易情况作为“横截面”, 展示欧盟对华贸易的国别差异。笔者按照一些贸易指标将欧盟成员国进行分类, 考察了成员国在贸易指标中的分类以及这种分类在地域上存在的分布特点, 为深入剖析欧盟对华贸易国别差异的原因提供了有益的参考。

马婧姝、常晶的论文《欧盟对中国“市场经济地位”认定问题研究》通过研究欧盟作为一个超国家行为体在对外贸易决策中的参与和影响因素, 分析了在中国的“市场经济地位”问题上, 对欧盟最终决策起关键作用的因素。文章指出, 欧盟是一个由 27 个成员国组成的超国家行为体, 成员国经济的多样化和经济发展水平的差异, 造成了各国利益的差异和分化, 也造成各国对中国“市场经济地位”问题难以达成一致。在争取欧盟承认中国“市场经济地位”的过程中, 中国有一定的主动权, 关键在于争取欧盟内部的成员国的支持。中国应当充分利用国际贸易规则, 主动、积极、策略地争取欧盟成员国的支持。

中国加入 WTO 后,中欧双边贸易不断扩大,贸易量逐年增大,但相互间的贸易摩擦也越来越多。随着中国对欧盟出口的增多,欧盟常把贸易救济措施当做维护其利益的重要手段。对华贸易救济问题成为中欧贸易面临的核心问题。陈丽媛、史志钦的《利益集团如何影响欧盟对华贸易救济决策?》一文概括了不同类型的利益集团对欧盟实施对华贸易救济决策的影响。作者按照组织结构的区别对欧盟利益集团进行了比较分析,提出,由于欧盟贸易救济决策与每个成员国的态度密切相关,因此欧盟层面的利益集团比成员国利益集团更加活跃,但是两种利益集团的影响力各有千秋,其作用大小视具体情况而定;按社会角色比较,生产商、出口商和劳工组织对欧盟实施对华贸易救济的影响力强,零售商、进口商利益集团的影响力一般,公共利益集团的影响力弱。虽然不同类别的利益集团影响力各有不同,但是它们无一例外地都要通过与欧盟决策体系的互动来发挥作用。文章认为,利益集团影响欧盟对华贸易救济决策的过程分为四个阶段:信息收集(fact finding)、利益分析(analysis)、决策干预(influencing)、持续跟进(follow-up)。利益集团发挥作用的基本模式包括欧盟共同体和成员国两个层次,通过技术咨询和人员游说等方式在欧盟委员会提案、欧盟理事会审议等环节施加影响,以达到维护本集团利益的目的。因此,加强与欧盟各利益集团的沟通是阻止欧盟对华贸易救济决策出台的有效途径。我国应充分发挥行业协会和企业在对应对欧盟贸易救济中的作用。

中国人世以来承担了 WTO 义务。近年来,欧盟不断敦促中国开放政府采购。孙爽的《欧盟敦促中国开放政府采购的现状与应对措施》一文结合中国政府采购制度的不足,分析了欧盟敦促中国开放政府采购所带来的影响。文章对欧盟与中国政府采购制度进行了比较,提出了相应的政策建议,即在开放政府采购市场方面,中国应该统一政府采购立法,消除政府采购法律体系的不一致性。目前中国的分散立法模式造成了政府采购制度存在严重缺陷,使政府采购制度存在着内在的矛盾冲突。应当转换立法思维模式,从立法价值的视角重新思考,建立适合我国国情的政府采购法制。

张华阳的《欧洲议会绿党党团提案分析》一文概述了欧洲绿党党团的历史发展和基本政治主张,分析了绿党党团在欧洲议会提案及其为促使提案通过而采取的各种活动。文章认为,绿党虽然在欧盟内部事务、社会经

济、教育文化以及全球事务等方面的影响力有限，但它在欧盟绿色环保政策的制定过程中起着先驱者的作用。绿党党团在欧洲议会提出并通过的环保提案，所阐述的绿色环保理念，在很大程度上影响了欧盟的环境政策。欧洲议会绿党党团经常提出批评中国的动议，尤其是批评中国环保问题的动议，与他们的绿色环保理念密切相关。中国目前处于经济快速发展的阶段，出现了大量环境污染和破坏现象，绿党党团提案所倡导的一些先进绿色环保理念值得参考借鉴。

外层空间是大国关系的重要领域，陈思玉的文章《欧盟与中国外层空间领域的合作与制约》通过分析欧洲内部空间政策的整合过程以及中欧空间合作的历史，发现外层空间领域的欧盟对华合作政策经历了一个“由内而外”的过程，合作的产生来自相互联系的两个方面：其一是欧洲内部空间政策的整合，其二是在此基础上欧盟将空间合作作为其对外政策的工具。作者认为，由于目前在外层空间的活动几乎都是国家垄断型行为，作为一个凌驾于主权国家之上、具有超国家性的组织，欧盟本身在空间领域并不能像单一的主权国家一样直接地调配资源。欧盟在空间领域发挥作用的方式是一种间接而非直接的方式，它发挥作用的根本途径是建立和协调“关系”，包括内部关系和外部关系，正是这种特性决定了欧盟行为的根源。文章指出，中欧合作是欧洲内部合作“外化”的结果。冷战后欧盟成功地整合了“欧洲空间政策”，空间合作也发展为欧盟对华政策的组成部分。它一方面推动了中欧“全面战略伙伴关系”的建立，另一方面也配合了双方的“多边主义”全球战略。与此同时，欧盟在与中国的空间合作中也存在着明显的制约因素。在外部关系层面，由于美国把对中国空间能力有帮助的行为视为对抗性的行为，所以中欧“伽利略计划”等合作项目受到了美国的竭力阻挠。由于不具备直接调配资源的能力，欧盟对此往往只能选择妥协。在内部关系层面，欧盟在空间领域的决策机制仍然是分离的，有些问题归属于第一支柱的共同体决策程序，有些问题则属于第二支柱的政府间合作决策程序。在政府间合作领域，欧洲要取得统一的立场和行动存在诸多困难。因此，在反对外空武器化等国际安全问题上，欧盟和中国至今未能取得明显的共识。

总之，本书从多方位、多角度对中国与欧盟关系进行了分析与解读，总体来说，中欧合作有深厚的基础和广阔的前景。在可预见的未来，中欧关系仍会以合作为主线。由于欧盟自身的复杂性，在发展中欧关系时，应

当把欧盟既看做一个整体，又视为各成员国的组合体。对欧盟的多层次外交既要有总体战略，也要有具体政策。中欧之间存在的问题、矛盾和摩擦不是短时间内可以消除的，增强沟通与对话是中欧关系取得进一步突破的重要途径，中欧双方应该在充分明确自身利益与目标的基础上，相互尊重，求同存异，扩大共识，加强合作，推进中欧关系健康发展。

张利华

2011年10月于清华园

欧盟决策程序及其两种权力

周建仁

欧盟的内部决策程序对于欧盟的内部决策结果具有重大的影响，因而对于欧盟一体化进程的推进影响甚大。正是由于欧盟内部决策程序的重要性，国外学者在 20 世纪 80 年代末以来，越来越重视对欧盟内部决策程序的研究，这与原来学者偏重研究欧盟一体化的总体过程形成了鲜明的对比。欧盟的内部决策程序在近 25 年的时间内经历了五次重大变化，一是 1986 年《单一欧洲法案》引入了合作程序，二是 1992 年《欧洲联盟条约》（也称《马斯特里赫特条约》）引入了共同决策程序，三是 1997 年《阿姆斯特丹条约》对共同决策程序进行了简化，并扩展了它的适用范围，四是 2001 年《尼斯条约》又一次扩大了共同决策程序和有效多数规则的适用范围，为欧盟的东扩作了准备，五是 2007 年《里斯本条约》把共同决策程序确定为普通程序，并进一步扩展了它的适用范围。这五次变化对欧盟的一体化进程产生了重大影响，尤其是对欧盟内部的日常决策活动及其结果，影响更是深远重大。

本文首先介绍欧盟内部的三大决策机构和四大决策程序，接下来分析欧盟决策程序中的两种权力，即议程设置权力（agenda setting power）和否决权（veto power），以及不同决策程序下它们在不同决策体（decision making body）中的分配；运用空间模型对欧盟委员会议程设置权力进行分析；运用权力指数分析方法研究欧盟理事会否决权的比例分布，运用空间模型分析方法对不同投票规则下欧盟理事会的否决权大小进行了分析。

一 欧盟决策机构及决策程序

(一) 欧盟内部决策机构

欧盟内部有五大机构, 欧盟委员会 (European Commission)、欧盟理事会 (the Council of the European Union)、欧洲议会 (European Parliament)、欧洲法院 (European Court of Justice) 和欧盟审计院 (Court of Auditors)。其中, 对于欧盟内部决策有直接影响的是欧盟委员会、欧盟理事会和欧洲议会。它们三者之间的博弈决定了欧盟内部的决策结果。欧盟理事会通常被认为是最重要的决策机构, 欧盟委员会则兼具决策职能和执行职能, 欧洲议会在决策立法中的作用以前经常被人忽略, 但是随着欧盟决策程序的演变, 它已经变得越来越重要。

欧盟委员会被认为是一个代表欧盟整体利益的机构, 它由 27 名委员 (commissioner) 组成, 每个成员国有 1 名委员。按照《里斯本条约》的规定, 从 2014 年 11 月 1 日开始, 包括委员会主席和欧盟外交事务和安全政策高级代表在内的委员会成员的人数应相当于成员国总数的三分之二, 这样就不能做到每个国家有 1 名委员, 因此委员只能按照机会完全平等的原则在各成员国轮换担任。^① 委员任期原先是 4 年, 《欧洲联盟条约》重新规定为 5 年。委员由所有成员国共同一致 (common accord) 任命, 这比全体一致 (unanimity) 更严格, 因为全体一致时可以投弃权票, 而共同一致则不行。^② 根据《欧洲共同体条约》及其后的《欧洲联盟条约》规定, 欧盟委员会委员“应为共同体的普遍利益, 完全独立地履行其职责。在履行职责时, 委员会成员应既不寻求也不接受来自任何政府或者任何其他机构的指示。他们应避免与其职责相抵触的任何行动。各成员国承诺尊

^① The Publications Office of the European Union, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union*, C83, 30 March, 2010, p. 25. 中文版本参见欧洲联盟官方出版局编《欧洲联盟基础法》, 苏明忠译, 国际文化出版公司 2010 年版, 第 247—248 页。

^② 王世洲:《欧洲共同体法律的制定与执行》, 法律出版社 2000 年版, 第 25 页。

重这一原则，并且不寻求影响委员会成员执行其任务”^①。

欧盟委员会是一个联合机构，虽然委员会委员负责不同的政策领域。^② 委员会有 1 名主席和 7 名副主席，其中 1 名副主席由欧盟外交事务和安全政策高级代表兼任。委员会主席候选人由欧盟首脑理事会以有效多数通过后向欧洲议会推荐，由欧洲议会进行选举，多数通过后就任。^③ 欧盟委员会所扮演的角色有点儿像国家的政府，对欧洲议会负责。它和欧盟理事会一道共同行使欧盟的立法权。委员会还有责任处理欧盟的有关政策，贯彻实施欧盟的有关决定。这些都是欧盟委员会正式承担的责任，但在实际操作中则都是由欧盟委员会与一些国家间委员会或政府官员一起合作，共同开展的。此外，委员会要保证条约和欧盟的决定得到遵守，如果必要的话，它还可把有关情况提请欧洲法院注意以求得司法解决。然而，委员会的最重要的任务是提出立法动议以实现欧盟的各项目标。由于在多数情况下，欧盟理事会在欧盟委员会的提案的基础上采取行动，因此，这种掌握和提出议案的权利就显得尤为重要。欧盟委员会独享了提案权利，虽然它在这方面所拥有的权利已经超过了一般政府，但是欧盟委员会也仅仅是初具政府雏形。在 20 世纪 60 年代法国对欧盟超国家权力的反击，使得欧盟委员会在运用它的提案权时更加小心谨慎。其后在起草提案时，它都会小心考虑成员国的意见。^④

根据《欧洲共同体条约》，欧盟委员会的主要职能如下：（1）保证条约的规定和各机构遵循条约规定而采取的措施得到实施；（2）如条约有明确规定或委员会认为有此必要，就条约所涉及的事务，形成建议或发表意见；（3）按条约规定的方式，拥有它自己的决定权并参与形成由理事会和

① 欧共体官方出版局：《欧洲共同体条约集》，戴炳然译，复旦大学出版社 1993 年版，第 5 页；see also The Publications Office of the European Union, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, p. 25.

② 王世洲：《欧洲共同体法律的制定与执行》，第 33 页。

③ The Publications Office of the European Union, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, p. 26；欧洲联盟官方出版局编：《欧洲联盟基础法》，苏明忠译，第 248 页。

④ See Jan M. M. Van den Bos, “The European Community, Decision Making, and Integration”, in Bruce Bueno de Mesquita and Frans N. Stokman (eds.), *European Community Decision Making: Models, Applications, and Comparisons*, New Haven: Yale University Press, 1994, p. 22.