

■ 世界经济

欧盟地区政策改革与欧盟东扩^{*}

马 颖

(武汉大学 商学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 马颖(1954-),男,辽宁宽甸人,武汉大学商学院世界经济系副教授,经济学博士,主要从事世界经济和发展经济学研究。

[摘 要] 作为欧盟内部政策主要工具之一的地区政策不仅承担着平衡欧盟内部地区经济发展的功能,而且肩负着辅助欧洲一体化进程的使命。地区政策自 1975 年问世以来先后经历了 3 次改革,每一次改革都同欧盟(欧共体)扩大有关。本文在概述这 3 次地区政策改革的基础上,分析中东欧地区经济发展及政策的现状,并且对欧盟东扩背景下的地区经济发展前景作一展望。

[关键词] 欧盟;东扩;地区政策

[中图分类号] F 112.5 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)01-0053-06

1997 年 7 月颁发的《2000 年日程表》正式而又全面地将欧盟打算分步骤地接纳中东欧申请国为欧盟新成员国的计划公诸世人,这标志着欧盟东扩已进入实质性的筹备阶段。自 1997 年下半年以来,欧盟委员会除了同有关申请国进行谈判并调查、评估申请国是否具备入盟条件之外,还对自身的内部政策进行了改革,以便为东扩做好充分准备。正是在这样的背景下,欧盟当局对在其内部政策架构中居于重要地位的地区政策进行了改革。这一次改革是前两次改革的延续,对欧盟一体化进程及欧盟内部地区经济发展前景必然产生重要影响。

一、与欧盟一体化进程相伴随的地区政策的三次改革

地区政策(全称为地区结构政策,习惯上又称结构政策或结构行动)是欧盟委员会旨在促进地区经济均衡发展和欧洲一体化进程的一整套政策工具。实施这一政策的载体是结构基金,它有狭义与广义两种含义。狭义的结构基金指 1975 年设立的欧洲地区开发基金以及随后相继纳入结构基金框架的欧洲社会基金(1988 年)、欧洲农业指导和担保基金(1988 年)。广义的结构基金除上述各项外,还包括 1993 年创立的内聚基金及渔业指导金融工具等。广义的结构基金支出在 2000 年欧盟预算总额中占到 34.8%。

欧盟地区政策的起源可以追溯到 1957 年。这一年签署的《罗马公约》提出了地区政策的理念,即缩小地区差距和降低不发达地区的落后程度,以确保欧共体内部和谐发展,而地区政策的真正起步是在 70 年代中期。1975 年设立欧洲地区开发基金,其背景同接纳爱尔兰、丹麦和英国 3 国加入欧共体有关。无论是同欧共体原有 6 国相比,还是同爱、丹两国相比,英国的地区发展问题更加严重,并且以工业衰落为主要特征。在当时,创立欧洲地区开发基金的初衷,固然是为了吸引英国加入欧共体,这一举措同时也

* 收稿日期: 2000-09-26

体现了欧共体当局的长远眼光,即把这一基金用作地区政策工具,用以矫正“共同体内部主要的地区不平衡,特别是因农业比重过大、工业变动和结构性就业不足所引起的地区不平衡”,并且“创造新的就业岗位或保护已有的就业岗位”^[1](P. 17)。随着加入欧盟(欧共体)的国家不断增多,地区政策越来越被用作辅助欧洲一体化进程的工具。欧共体政策当局认为,欧洲一体化进程在很大程度上促成了欧共体内部经济发达中心地区经济活动日益集中的趋向。在这一过程中,如果欧共体当局忽略经济欠发达的外围地区的话,那么最终将因为贫富悬殊太大而危及共同体的存在。因此,地区政策操作的实质正是在于抵消欧洲一体化进程中的负面影响。地区政策所担负的这一重要使命在欧盟(欧共体)对其所进行的 3 次改革中可以明显地感觉到。

自 1975 年设立地区政策以来共发生了 3 次改革,每一次改革都同欧盟(欧共体)扩大有关。第一次改革于 1988 年完成。在此之前,欧洲地区开发基金专门为各成员国的地区政策提供部分融资,以配额资金的方式流向成员国政府指定的地区性项目,欧共体委员会对资金如何使用没有发言权。1979 年,欧洲地区开发基金被分解为配额和非配额两部分。前者仍以对项目资助方式执行,后者以持续数年的地区开发计划方式操作,并且可以用在成员国指定的区域之外。1984 年欧共体当局公布了加强地区政策合作的新指导方针,以统一的区域规划方法替代对项目提供配额资金的方法。及至 80 年代后期,欧洲地区开发基金不再是唯一的地区政策工具,欧洲社会基金、欧洲农业指导和担保基金也被先后纳入地区政策框架。随着希腊(1981 年)、葡萄牙(1986 年)、西班牙(1986 年)相继加入欧共体和《单一市场白皮书》的颁布(1987 年),欧共体当局认为,由于新成员国加入而扩大了欧共体内部地区发展差距,这势必形成对单一市场的威胁,欧共体经济与社会内部凝聚的问题被提上了议事日程。所谓经济与社会内部凝聚,是指通过较高的 GDP 增长在基本收入、竞争力和就业方面实现经济趋同以及通过削弱获得就业机会上的不平等、淡化社会阶层之间界限和减少贫困现象来实现社会团结。第一次改革的目标,就是要将结构基金改造成能够加以操作的地区政策工具。1988 年改革确立起地区政策操作的集中、追加、合作与“自下而上”等原则,并且在地区政策各具体操作目标分别加以界定的基础上,对各成员国的目标区作了划分。根据凡是人均 GDP 低于欧共体平均水平 75% 的地区才能接受资助这一原则,欧共体当局向有关目标区提供资助。这一次改革奠定了地区政策操作的基本原则,标志着欧共体层次上地区政策操作的开始。

《马斯特里赫特欧洲联盟条约》的签署引发了 1993 年欧盟地区政策的第二次改革。《马约》进一步提高了地区政策的地位,将经济与社会内聚同经济与货币联盟以及单一市场相提并论,称其为建构欧盟的 3 大支柱之一。改革的直接诱因是为了吸收瑞典和芬兰入盟。欧盟委员会为此新设了渔业指导金融工具,以支持这两个国家渔业部门的多种经营;此外,还对几个目标区的定义作了修正,使之能够为增加欧盟内部就业发挥更大的作用。然而,第二次改革中最有意义的举措当属设立内聚基金。根据有关协议,欧盟委员会在 1993 年至 1999 年间向人均 GDP 在欧盟平均水平 90% 以下的希腊、葡萄牙、爱尔兰、西班牙投入大量资金,资助这 4 个“内聚国家”在环境保护和运输设施领域的有关项目,以提高它们履行环保义务的能力,并确保跨全欧运输网络系统的建成。内聚基金的设立表明欧盟当局已经把经济与社会内聚目标付诸地区政策的具体操作之中。

欧盟委员会于 1997 年 7 月颁布《2000 年日程表》,就改革结构基金等内部政策、经济与社会内聚、欧盟东扩以及 2000 年至 2006 年预算安排等问题提出了一些构想,由此,第三次地区政策改革进入了酝酿阶段。各成员国就这些问题展开了广泛而热烈的讨论,其中有关结构基金预算安排的争论尤为激烈。直至 1999 年 3 月召开的欧盟理事会上,有关各方终于通过了新的预算安排决议和新的结构基金管理规则,再经欧洲议会批准后,于 1999 年 6 月底正式实施。由于第三次地区政策改革在很大程度上旨在对结构基金进行大规模调整,以期尽可能降低东扩的成本,因此,改革的主要内容直接或间接地同东扩有关。第一,向中东欧申请国提供“接纳前援助”(pre-accession aid)。欧盟当局认为,目前接纳中东欧国家为新成员国的条件尚不成熟,况且在开始接纳时并非所有申请国都具备条件。正式接纳新成员国的时间确定在 2002 年或 2003 年,第一批被接纳者将有匈牙利、波兰、捷克、爱沙尼亚和斯洛文尼亚 5 国。欧盟自

2000年起将每年从总预算中拨出 31.2 亿欧元作为“接纳前援助”^[2](P. 18), 在 2000年至 2002年间向所有申请国提供, 但到 2002年之后仅向未入盟国提供。这些资金主要用于农业开发和运输及环保领域, 以使这些国家的农业开发和运输、环保基础设施能提升到满足欧盟标准的水平。“接纳前援助”意味着所有申请国在入盟前就如同已是成员国的希、葡、爱、西 4 国一样, 得到内聚基金赞助。第二, 作出了有利于东扩的结构基金预算安排。欧盟委员会在 1998年 10 月就已作出决议, 将狭义的结构基金在欧盟总预算中的比重维持在 1999年 1 950 亿欧元(1999年价格)水平上(约占欧盟 15 国 GNP 的 0.46^[3](P. 28))不再增加。这些资金逐年投向现有 15 个成员国的各目标区, 但其中 110 亿欧元作为过渡性资助。凡是划定为接受过渡性资助的地区因其经济发展水平有了显著提高, 它们将在 2005年 12 月 31 日前分批退出目标区, 此后, 不再接受结构基金赞助。欧盟委员会还将在 2000年至 2006 年向希、葡、爱、西 4 国提供 180 亿欧元内聚基金, 但这 4 国将在 2003 年接受评估。若其人均 GDP 达到欧盟平均水平的 90%, 则将终止资助。欧盟当局在做出以上预算安排时, 一再声明这样做是为了履行 1988 年改革时提出的资源集中原则, 但无可否认, 这样做也是为了在财政资源上为东扩作好准备。第三, 改革地区政策操作方式。在 1999 年的改革中, 不仅精简了各成员国的目标区数目, 而且还把原先由欧盟地区政策当局集中管理结构基金的方式改为按照“自下而上”原则, 对结构基金操作实行分权化管理。这意味着从此对有关资金支出的管理归于成员国而非欧盟, 成员国的责任在于对申请结构基金资助作出规划并解释要求资助的内容、形式及用途, 并且把地区政策的具体履行者确定在最适当的地区当局层次上, 而不是中央或联邦政府层次上, 欧盟方面则从具体的管理运作中撤出, 其责任变为制定结构基金管理规则, 并通过实行监督和提出政策优先顺序等途径影响成员国的政策操作过程, 使之按欧盟意图来执行或调整地区发展战略。“自下而上”式分权化改革对东扩的含义就在于, 它确定了新的地区政策操作的制度框架, 以期在未来欧盟扩大和目标区急剧增加的前提下, 通过调动各成员国的积极性, 使之在最适宜的地区当局层次上进行有效操作来改进地区政策的效率。

二、中东欧地区经济发展现状

中东欧国家自实行经济转轨以来, 在头两年里都毫无例外地出现了产出和收入急剧下降及通货膨胀骤然上升的局面。但是, 自 1992 年以来, 波兰、匈牙利和捷克明显地实现了经济稳定, 随后在 1993 年和 1994 年, 保加利亚、罗马尼亚、阿尔巴尼亚、斯洛文尼亚等国也相继恢复了经济稳定, 并出现了经济增长。从总体上看, 中东欧国家自 1993 年以来的平均增长速度为每年 4%—6%, 其中那些在建立市场经济体系方面取得显著进展的国家绩效更为突出。波兰自 1992 年首先走出谷底以来, 一直保持 5.2% 的平均增长速度, 1997 年出人意料地增长了 6.9%, 1998 年仍达到 5.3%。捷克、斯洛文尼亚及斯洛伐克自 1994 年以来增势逐渐趋强, 匈牙利一度增长乏力, 但近两年增长速度加快, 大有后来居上的势头。目前, 在中东欧国家, 市场经济体系已初步建立起来, 已实现了广泛的价格自由化, 大幅度减少了财政补贴, 私营部门所占比重明显上升, 服务业部门迅速扩张; 不少国家在对劳动力市场进行重构的同时, 取消了对对外贸易垄断和外汇管制, 并按国际市场汇率实现了本国货币可兑换性; 近年来已有大量外资(大部分是美、德两国的资金)流入中东欧国家, 其中尤以匈、波、捷三国的外国直接投资为多。

中东欧国家经过 10 年的经济转轨, 在经济发展程度上呈现出明显的地区不平衡效应。虽然从总体上看, 中东欧国家经过自 1993 年以来的数年经济增长, 已经缩小了其人均 GDP 同欧盟的差距, 1997 年中东欧国家的人均 GDP 已达到欧盟平均水平的 40%, 但各国之间却有很大差距。斯洛文尼亚的人均水平已接近欧盟平均水平的 67%, 而拉脱维亚的人均 GDP 只及欧盟平均水平的 25%^[4](P. 18), 罗马尼亚、保加利亚等国的人均 GDP 仍低于欧盟平均水平的 1/3。地区经济发展的不平衡效应在同一国家内也能明显地觉察到。近年来, 中东欧国家地区经济发展格局中有两个特别突出的特征。其一是首都城市的收入水平显著趋高。华沙、布达佩斯等人均收入水平已超过欧盟成员国中的葡、西、希的落后地区及原东德

地区。更有甚者,捷克首都布拉格和斯洛伐克首都布拉迪斯拉发人均 GDP 已超过欧盟平均水平的 75%,但首都之外的广大地区人均收入水平则低于欧盟平均水平的 40%。中东欧国家的首都城市及主要城市多半从经济转轨一开始便显示出迅速进行经济重构及适应市场经济条件的巨大潜力。在这些城市中,失业率低,新企业形成率高,私有化程度及外资流入的比重也高于其他地区,因而在近年来的地区经济发展中发挥着越益重要的“增长极”功能。其二是处于同欧盟国家接壤的西部地区增长更加迅速。这类地区转轨前因“冷战”等原因长期不受重视,因而处于不利地位。进入转轨阶段后,这些地区充分利用同欧盟国家接壤的优势,开展跨边界贸易活动,大量吸收生产性投资,开发旅游业等第三产业,不仅促成本地区经济迅速增长,而且也推动了与其毗邻的欧盟国家原先处于相对滞后状态的东部地区的发展。目前,在中东欧申请入盟的国家中,转轨中受到最大冲击的是那些曾经是“经济增长驱动者”的传统工业区或重工业区,这些地区因失去国家补贴和失掉市场而处于窘境。在这类地区,失业率高,外资流入少,新企业形成率也很低。此外,东部边界地区的情况也很糟,不仅社会经济状况没有多大改进,甚至更趋恶化。毫无疑问,这些老工业区和原先的重工业区以及东部边境地区已经对经济转轨、东扩乃至欧洲一体化进程提出了最严重的经济、社会与政治挑战。在这三类外围地区,中心“增长极”扩张所带来的负效应正在进一步积累并显现出来,加上经济转轨滞后并在长期内未见好转而转变成“改革疲劳症”(reform fatigue),使转轨过程中的地区发展难题变得更加复杂。

三、东扩背景下的欧盟地区经济发展前景

根据《2000年日程表》所下的定义,东扩是指“一个接纳所有申请国的……涉及诸多领域的过程”^[5](P. 52)。这一过程意味着未来欧盟成员国将增加到 25 个,人口达 4.75 亿。欧盟方面最初提议是一次性地同时接纳 10 个申请国,但由于 4 个“内聚国家”以及同部分申请国接壤的德国、奥地利、芬兰 3 国强烈反对,欧盟当局不得不改变接纳计划,决定分批分步骤推进东扩。首批确认接纳国为波兰等 5 国,尽管有的成员国根据申请国同本国亲疏程度以及从历史与文化传统的联系方面考虑而力荐在首批接纳时吸收其他申请国,例如法国力主罗马尼亚应首批接纳,希腊则推荐保加利亚等,均未能获得通过。就已确认首批将吸收的申请国需满足的经济条件而言,这 5 国不仅要求“发挥功能的市场经济存在并具备应付欧盟内部竞争压力和市场力量的能力”,而且要求“具有承担成员国资格应履行的各项义务的能力,包括遵从政治、经济与货币联盟的各项目标”^[5](P. 28)。欧盟委员会认为,这 5 国虽然已经可以认定为正在发挥功能的市场经济,而且具备了市场经济的许多特征,但其资本市场仍有待成熟和进一步发展。

从长期看,东扩将给双方带来更多利益。首先,有利于南欧欧盟成员国的农产品在结构上同中东欧申请国的农产品形成互补关系;其次,有助于将西部的人力资源,研究与开发以及所生产的资本密集型投入品同中东欧的劳动密集型投入品相结合,以便在非欧盟市场上形成价格优势和竞争力优势并举的局面;再次,东扩后中东欧新成员国收入水平将提高,这将增加对来自西欧成员国资本品和高质量消费品的需求,有益于扩张现有成员国资本品和消费品的潜在市场;最后,东扩还有助于扩大欧元的影响。

然而,在近、中期内,东扩也将给欧盟带来某些负效应。东扩将使现有成员国从欧盟得到的各项财政资助减少,同时还需增加对欧盟预算的认捐,部分国家的财政状况因此将出现恶化。从地区经济发展角度来看,东扩将使欧盟现有成员国某些行业因其产品同中东欧国家相似而面临来自后者的激烈竞争。由于这些行业当中的相当一部分聚集在部分成员国经济相对不发达或生产率较低的地区,例如从事谷物、水果、蔬菜、畜产品等农产品生产的西班牙的亚斯都里阿斯、意大利的卡拉布里亚和巴西的利加大地区以及葡萄牙的大部分地区;专司纺织品生产的英国的马其塞特地区;德国东北海岸沿线生产化学制品、从事造船及船坞业的地区;处于衰落的传统工业区但近年来从事某些低技术劳动密集型组装业(电子消费品、塑料制品、对价格敏感的汽车零部件等)的德国鲁尔地区和法国西北部地区等等,因而使得东扩造成的负面影响将集中地反映在地区发展问题上。且不说通过行业竞争在长期内形成行业内贸易模式的

前景是否乐观以及中东欧各申请国和欧盟现有成员国双方为此所付出的代价到底有多大,单就近期而言,东扩无疑会减弱现有成员国落后地区开发其比较优势的可能性,并进一步强化工业衰落地区竞争力下降的势头。

在东扩已成为既定方针的前提下,欧盟当局认为,只有在东扩前申请国与欧盟双方都努力做好充分准备,才能使随东扩而来的负面影响减少至最低限度。目前,在欧盟方面,准备东扩的各项工作正在加紧进行,除了根据入盟诸条件同申请国继续谈判并通过向申请国提供结构基金等资助,使申请国进入有关计划以便熟悉欧盟政策及有关法规操作程序之外,还需要继地区政策改革之后,调整其他内部政策,如共同农业政策、劳动力市场政策、环保政策,等等。

就共同农业政策而言,自从 1992 年欧盟采用把价格支持逐渐转为向农场主提供直接补贴的改革措施以来,在提高欧盟出口农产品价格竞争力和增加农场主收入的同时,促使农产品储存大幅度减少。随着接纳中东欧新成员国的时间临近,欧盟委员会正在考虑也在农业部门内推行分权化改革,即由欧盟委员会对向个人直接补贴的最高额实行封顶,再由各成员国依照欧盟有关规则将补贴细分为不同档次,然后向农场主分发。然而,价格支持,直接补贴以及相关的分权化措施显然对未来的中东欧新成员国不适用,补贴与价格支持势必进一步扩大中东欧地区原有的价格差,进而反馈于欧盟现有成员国,造成更大范围的价格扭曲和破坏单一市场进程。对中东欧各国来说,他们为迎接入盟而采取的步骤将会是结构性地调整现有农业部门,以避免将来发生更严重的农产品过剩问题。

欧盟劳动力市场在接纳中东欧新成员国之后将面临更为沉重的压力。在现有成员国部分相对落后地区,例如因未来来自中东欧地区竞争压力而进一步出现农业亏损的部分乡村地区、处于衰落中的传统工业区以及生产率较低的地区,失业率将攀升;而在中东欧国家,大部分城市将持续保持高失业率,尤其在乡村地区,中东欧申请国的农业人口为欧盟现有成员国农业人口的 4—5 倍,失业将更趋严重。正在进行的农业部门结构性重构势必削弱农业部门对剩余劳动力的吸收能力,进而引发更广泛的失业难题。需要指出的是,欧盟成员国签署的《稳定与增长公约》中的制度安排使得欧元汇率缺乏弹性,对劳动力市场进行调节成了维持和改进欧盟竞争力和增加就业的关键机制。在东扩实施后,失业率的进一步上升意味着在低生产率地区失业成本将更高。虽然最近发生的欧元贬值有助于增加欧盟出口并增加就业,但毕竟不能在长期内指望欧元频频下跌,因为那样会危及经济与货币联盟的实现,并最终危及欧盟的存在。欧盟成员国中的“内聚国家”及同中东欧数国毗邻的德、奥、芬特别担心东扩后随之出现的东部劳动力大举向西迁徙的问题,为此这几个国家在讨论东扩时积极主张分步骤接纳而强烈反对一次性接纳。至于在正式接收中东欧 5 国为新成员国之时,欧盟当局是否会出台有关劳动力流动的有关措施或是听任各成员国自行其是,目前尚难以预料。

在准备东扩期间及启动东扩之后,欧盟委员会还需在环境保护标准、跨全欧的运输网络系统、出口产品技术标准等诸多方面处理同中东欧申请国协调的问题。环境及运输网络问题将在未来构成对东扩的大挑战。要求申请国遵从环保标准以及为避免东西部贸易与人员流动增大后出现运输瓶颈都需要欧盟扩大对中东欧地区基础设施的投资。目前,中东欧地区基础设施质量低劣已使得这类投资变得刻不容缓。此外,统一出口产品技术标准也不宜太迟,否则将直接关涉欧盟内部单一市场的形成。

在新成员国被正式接纳之前,这些国家还需要在设立地区政策的制度架构方面做一些努力。目前,在中东欧申请国,执行地区政策的制度框架在中央层次上强,而在地区层次上不存在,这不符合欧盟地区政策改革后奉行的“自下而上”式分权化原则。在有的国家不适宜操作地区政策,而适宜实行产业政策。当前,各申请国正在建立操作和管理地区政策的有关机构,但由于长期计划经济造成政策操作的纵向联系强而横向联系太弱,这种深层的体制缺陷仍然难以克服;此外,为便于未来结构基金能在新成员国里有效运作,中东欧申请国还需在资金管理的财务程序方面做很大的改进。

东扩是一项庞大的涉及政治、经济、社会等诸多领域的系统工程,完成这项工程对欧盟来说是一次相当漫长而又极其艰巨的挑战。欧盟现在已接受了挑战,但能否战胜这场挑战,世人正拭目以待。

[参 考 文 献]

- [1] BACHTLER J, TUROK I. The Coherence of EU Regional Policy[M]. London: Jessica Kingsley Publishers, 1997.
- [2] European Council. Presidency Conclusions—Berlin Economic Council D/99/1[Z]. Berlin 1999-03-24.
- [3] European Commission, Directorate General, XIX. Financing the European Union: Commission Report on the Operation of the Own Resources System[Z]. Brussels 1998-10-07.
- [4] European Union. Sixth Periodic Report on the Regions: Summary of Main Findings, Fact Sheet[Z]. Luxembourg 1999-04-02.
- [5] Communication of the Commission. Agenda 2000 Doc 97/6[Z]. Strasbourg 1997-07-15.

(责任编辑 邹惠卿)

Reform of EU's Regional Policy & Its Eastern Expansion

MA Ying

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography MA Ying(1954-), male, Associate professor, Wuhan University Business School, majoring in world economics and development economics.

Abstract As one of the main internal policies in European Union, the regional policy performs the functions to balance regional development within the EU and to assist in promoting the European integration. Since the regional policy came out in 1975, it has undergone three reshuffle, each time relating to the expansion of EU (European Community). On the basis of summarizing the three reforms of the policy, this article analyses the current situation of economic development and policies in the central and eastern European area, and looks into the prospect of regional economic development in the context of EU's eastern expansion.

Key words EU; eastern expansion; regional policy