



欧洲区域政策——对非成员国的激励

ZH

运用原则、
分享经验教训并交换意见





内容

前言	4
欧洲区域政策发展的背景	5
论欧洲发展历程	10
该经验在欧洲以外的国家或地区的应用范围到底有多广？	13
了解更多信息	15

原稿于2009年8月完成
© 欧盟，2009
在原始资料得到公认的前提下，允许进行翻印。

比利时语版本

欧盟官方出版机构
L-2985 卢森堡

DOI: 10.2776/12125

照片：Mike St Maur Sheil, Raphaël Goulet, Ramon Lopez Sanchez and Charles White.
编辑：欧洲委员会区域政策总署Raphaël Goulet先生
该宣传册有英语、汉语、法语、俄语、西班牙语、葡萄牙语和乌克兰语等多种印刷版本。
该出版物中所表达的主张皆系作者的观点，并不能代表欧盟委员会的观点。

前言



欧盟的凝聚政策支持区域和部门在经济发展上的特定投资，该政策还成为过去20年来，帮助贫困地区参与欧盟单一市场的竞争，并赶超更多富裕国家或地区的一个重要因素。区域政策所取得的成功已经得到联合国、经济合作与发展组织等国际性组织的关注和赞许的评论。诺贝尔奖获得者经济学家 Michael Spencer 先生在2006年布鲁塞尔开放日活动结束时公开宣布，欧洲有义务将其在区域发展方面所获得的宝贵经验传播到世界其他地区，这对这些国家和地区而言将具有重大意义。实际上，许多渴望展开区域政策对话的国家已经与我们进行了接洽，其目的是促进经验交流和信息共享。与中国、俄罗斯和巴西等国的一系列高层政治会议、研究会和培训课程已在进行。7月份，区域政策专员Pawel Samecki与乌克兰签署了一份新协议。欧洲以外的国家和地区对合作的兴趣越来越强烈，因此，区域政策总署首次设立了一个专案小组（虽然可能有些小）来负责与非成员国进行的有关区域政策的对话。意识到该活动的政治和实际重要性后，欧洲议会以“通过向全世界推广来宣扬凝聚政策”的名义为2009年开展的小规模实验项目筹措资金。这将允许委员会，特别是区域政策总干事组织新的合作活动，包括国际会议、交换访问、培训课程以及欧洲语言与非欧洲语言版本的专门信息资料等。新宣传册“欧洲区域政策——对非成员国的激励”规定了主要活动内容，强调了过去20多年来逐渐形成的基本原则，并陈述了对欧洲以外的地区和新兴经济体有利的政策内容。我真诚地希望大家可以看到这种合作的益处所在，并期待将来与欧洲以外的国家和地区扩大对话范围。

Dirk Ahner

区域政策总署总干事
欧洲委员会



前言

欧盟一直是全球范围内重要的财富与经济中心，各成员国发展模式各有不同，因此，经济与社会差异仍然非常明显，而且随着近些年欧盟成员国不断增加，差异有所加深。例如，2004年以前，最贫困地区的GDP为欧盟平均人均生产总值的2/3（67%）。新增10个新成员国后，最贫困地区的GDP少于欧盟平均人均生产总值的1/3（28%）。而且，仅为占欧盟版图14%的成员国的经济产量之和构成了欧盟经济总值的43%，高增值经济产量的地理五角形由伦敦、汉堡、慕尼黑、米兰和巴黎组成，这五个城市的人口占欧盟总人口的1/3。人均收入最富有的成员国-卢森堡，其富有程度是最贫困的国家-罗马尼亚的7倍之多，两国地区水平上的差距还要更大。到目前为止，这也是中国和印度两国一直采用的经济发展模式。两个国家中，印度人均GDP最高的地区比最不发达地区要高7倍之多。对中国而言，60%以上的GDP仅由领土范围的4%产生。

欧洲区域发展政策建立在政治原则和经济原则基础上，即较富裕国家和地区需要与较贫穷的国家和地区保持团结；较贫穷的成员国和地区的较低水平产出、或失业率高的成员国和地区是整个欧盟的发展潜力和发展机遇的损失。投资现代化基础设施和创新性商业、为较贫穷地区人们开展更好的教育和培训，开辟了有价值的新市场，并增加了所有成员国的经济发展潜力。同时，凝聚政策帮助以欧盟关键历史功绩为后盾而形成的统一意见得到巩固，更加显著的表现是，单一市场的形成和统一货币-欧元的使用，欧元现在（2009年）已在16个成员国国内通用。

区域发展是通过呼吁有效与高效制度的设立，并在该制度的要求下，政府、商业组织和各种层面的社会群体紧密合作来完成的。欧洲区域政策的目的在于将问题转化为机遇。

欧洲区域发展的一些关键成就可以在运输网络的现代化及发展中窥见一斑。如今的运输网络讲究持续性、高效和安全的流动性，致力于通达所有地区。如果将这些投资冠以为促进经济发展和增强竞争力所做的更多努力的话，欧盟区域政策一直寻求确保这些网络在为这些地区提供进口渠道的同时，也提供了出口的机会。这也是为什么凝聚政策发展规划一直是一个综合规划的原因。其他破天荒的发展表现在环境规划领域，在该领域内，一些创新性、高效的科技被视为经济增长的源泉、保护大自然和预防不可逆转的生态破坏的有力手段。

区域发展的原则多年来已被测试过多次，并被重复定义过多次，希望可以传达一种涵盖广泛领域的政策，如迎接经济与社会挑战的政策、达到经济发展目标的政策。该政策的成功依赖于整个欧盟的合作、精心规划和高效的管理。当这些原则都已经准备就绪，发展规划就可以在各成员国或地区分别进行。



2007年11月29日，Hübner委员和巴西全国一体化部长热达尔维埃拉利马在巴西利亚共同签署了欧盟委员会和巴西之间区域政策合作的谅解备忘录。

正是以上所获得的经验，为我们提供了与世界上其他国家和地区就该地区所出现的类似事件进行讨论的基础。

欧洲区域发展的背景

了解过去，开创现在

在欧洲一体化进程之初，特别是随着后来的不断壮大，成员国与地区之间已经出现了很大的差异。早期欧洲区域投资的模式以大型基础设施工程资源为着眼点，如运输网络和公共设施。欧盟各国承诺对超过各成员国地域范围的财务工程提供援助，真实体现了欧盟创建过程中的团结。

这些项目本质上得到了国家财政的支持，区域问题并不能反映整个欧盟的观点，因此，任何一个联盟区域政策都不能与之相媲美。

从这里可以看出，政策的本质需更加广泛，这样不仅可以促进自身的经济增长，还能够增加较贫困地区的就业率。基础设施建设依然重要，但我们还需要在科研、创新、培训、市场开发等方面加大投资力度。许多革新性项目就是近些年发展起来的。同时，这也坚定了欧盟通过培训并了解劳动力市场因技术发展不断变化的要求来对欧盟各国人民进行投资的承诺。

90年代，人们越来越发现将经济增长所带来的环境影响公之于众的重要性。凝聚政策也需要传达出当代人与下一代之间的一种凝聚力。区域政策必须确保产出与就业率的增长与环境保护相一致，商业与其他经济因素必须直接对它们所造成的环境危害负责。因此，“污染者买单”原则被载入法律条文和欧盟区域规划下与管理财力支持授权有关的条款中。

90年代是一个经过长时间的经济改革，人口之间的社会差距更加明显，特别对处于社会边缘的群体的消极影响凸显的时代。如果欧盟区域政策的凝聚目标没有被破坏的话，它也同样表达出了社会排斥性。

因为抓住机遇的不同方法将会影响整个增长过程，这一结果使区域政策所发生了轻微转变。欧洲政策制定者运用法律手段，寻求应对经济与社会挑战的方法、力求使货币增值，并帮助欧盟在新成员国加入后处理更多经济与社会环境问题。整体规划在寻求与欧盟各成员国一起合作、保护并改善生存环境的同时，还带来了经济增长和新技能的开发。

现今整体区域发展的欧盟模式

→ 伟大蓝图

现在的欧盟区域政策主要由三部分组成。第一，注重推进经济共同发展，帮助新成员国中主要欠发达国家地区缩小与较富裕地区的差距。第二，设立旨在增加区域竞争力和就业率的多方面措施。第三类政策意在加强地区和国家的直接合作，并通过合作缩小各国的经济差距。

另外，还有可用资金的三个主要来源，它们都是在欧盟发展的不同阶段创设的。欧洲区域发展基金（ERDF）主要注重与经济增长、就业率和竞争力有关的活动，其中包括对基础设施的投资。聚合基金则专注于运输和环境基础设施建设，其中包括再生能源设施。第三，欧洲科学基金会的资金主要用于教育与培训领域的人力资本的投资。

通过促进国家和地区之间的合作，减少国家边界的经济意义





当今区域政策的主要目标

→ 增强竞争力，与世界上其他国家和地区进行竞争

通过里斯本战略规划来支持经济增长

2000年所签署的里斯本战略规划将经济增长和就业率作为首要解决问题而提上欧盟政策议事日程上。欧盟各部长以把欧盟打造成为世界上最具竞争力和最富有活力的知识经济实体为目的通过了这一战略规划。其中包括不同地区的政策评估和审计日程计划，这些日程计划的目的在于，确保欧盟在2010年之前一直向就业率、经济增长和经费支出（简单列举三个领域）更具竞争力的方向发展。

2005年，一项新政策在注重经济增长和工作优先权的同时，将注意力放在推动创新上，这一政策的出台将区域政策置于努力增进欧盟的竞争力地位的中心。创新水平的不断提高对帮助欧洲企业非常重要，另外，对引导欧洲国家更多人选择生产性岗位也是非常重要的。

即使这一作用仍然很重要，但区域政策再也不仅仅被视为帮助各成员国赶超欧盟平均水平的一种方法。世界市场上区域之间的竞争愈演愈烈，成功的区域经济正在成为全球生产网络的真正参与者。

如今，放弃弥补由过去出现的难题带来的损失，通过调动未来开发的潜力，欧盟区域政策成为发现未来机遇、确定未来目标并抓住机遇的一种政策。

改进区域政策的进程

欧盟区域政策一直在不断评估、调整，以确保该政策始终与千变万化的世界相关联。最近的一次调整是在2006年，该调整是围绕四个主要主题而展开的，即发展知识经济；将与管理及财政控制有关的更多责任下放各成员国和地区；简化并加快进程；在关注最弱资源的同时，挖掘欧洲各地区的潜力。

迎接全球气候变暖 and 可持续性发展带来的挑战

可持续性发展旨在实现经济、社会和环境等方面的平衡，而且可持续性发展多年来一直是欧盟区域政策发展的指导原则。区域政策从以下四个主要方面来解释环境日程规划：直接投资环境基础设施，如水处理厂；保证所有相关项目都遵守战略环境影响评价（SEA）有关原则；确保开展环境影响评价时，将所有主要因素都考虑在内；明确鼓励所有环境压力集团和代理机构的代表参与准备并监督项目有关事宜。全部欧洲支持对2007-2013环境投资的总额为10.5亿欧元，或占有基金数额的30.4%。

全球气候变暖是一个主要挑战，同时它也是一个商业机遇。欧盟各成员国的地形和气候类型非常多样化。然而，7%的人口居住在经常受洪水侵害的地区，9%的人口居住在面临干旱灾害的地区。

区域规划意在兼顾通过可再生能源和可替代能源，包括风能、太阳能和生物能，来保护自然资源；同时，开发领先技术，让欧洲的贸易领先于国际竞争者这两个方面。在有利于环保的可持续科技领域中进行理智的投资，这有助于欧洲实现预定的气体排放量，并将欧洲的生产能力提至现代化水平。最近对一些项目的改革在于以确保获得碳排放量的中庸结果为目的来开展环境审计。



为应对气候变化斗争提供资金支持

控制区域及地方的资源与技能创新通常源于有良好地方特色的较小商业实体，但当这些创新为更广泛的合作和网络所采用时，所获得的成果也将会更显著。经济转变创新活动（RfEC）鼓励在欧盟及各成员国范围内的地方或区域内的网络之间交换成功经验和良好的习惯做法，作为一种学习并抓住经济转变的方式。RfEC是由欧洲委员会于2006年创立的，该机构试图为地区与地区之间以及城市网络注入新的活力，以此测试新颖的政策理念，然后迅速将这些新政策理念与区域政策规划相结合。



→ 凝聚力

成员国展开多层次的合作

把欧洲国家在政治领域和经济领域都紧密结合在一起是欧盟全体成员的初衷。在承认差异性的基础上，欧盟寻求运用新的机遇把各成员国更紧密地团结在一起。许多挑战不能仅仅局限于标准的行政边界内，无论这些挑战是国家范围内的或是影响整个欧盟地区的，都要求来自多个地区或国家的协同、联合回应，这也呼吁了新形式合作的到来。2008年，欧洲委员会发布了一项有关地域性凝聚的议案，该议案认为欧盟的地域差异性将成为为欧盟整体可持续发展做贡献的一大优势。

通过运输纽带将各成员国联系在一起

欧盟凝聚政策22%的资源都投资在运输工程上，由此也可表明，现代化、高效的运输与交通分布线路对经济兴旺发达和社会发展所做出的贡献是巨大的。制定区域规划的目的在于传达渴望实现所有区域运输网络之间相互连接的目标。他们提供了公路、铁路和水路的新投资方案。他们以建造市内可持续发展的公共运输系统为目标，为地方居民提供更便利的交通条件。对位于内陆地区的国家，欧洲区域规划拥有独特的能力，跳出个别成员国的视角，增加交通网络投资，以此为经济发展创造更多条件。

平衡城乡发展，实现无地域之分的所有地区的共同发展

欧洲区域发展规划可以发现城市和农村所面对的特殊挑战，并提出互为补充的不同解决方案。

20世纪90年代中期，一个名为“城市社区创新”的欧洲特殊计划在各大城市进行推广，同时也为政策创新提供了一次机会。这些规划着眼于市内区域实力强大的地方合伙企业，在增加其所担负的地方责任，迎接各种挑战的同时，另一方面也反应出市内区域的生活质量。这些问题都通过“URBACT”规划所提出的各种网络建设活动进行补足。这一可持续发展的城市规划方案以小型的示范活动作为起点，已经成为2007年后主流政策的一个特征。

投资交通运输来刺激经济发展

农村已经形成了一种历时很长时间才建立起来的方法，该方法用来支持商业和社区的发展，因为这些领域的未来是不能够单由农业的发展来保证的。

寻求提高区域凝聚力的政策所面临的挑战之一就是，根据所面临挑战的等级与影响范围，管理与制度控制力要在对应的等级发挥效力。适当的区域范围从贫困的城市周围地区到大都市、从江河流域到山区有所变化。总体而言，拥有区域影响力的欧洲政策之间需要更多的连贯性，这些政策包括区域政策和交通、农业、环境、就业、竞争与研究领域的政策。

“如今，放弃弥补由过去出现的难题带来的损失，通过调动未来开发的潜力，欧盟区域政策成为发现未来机遇、确定未来目标并抓住机遇的一种政策。”



面对自然灾害时要团结一心

起源于2002年的 欧洲委员会创新行动，欧盟团结基金向遭受重大自然灾害的成员国与新增成员国提供援助，以帮助恢复基础设施和服务。同样，这也是在真正有所需要时，成员国之间团结的一个最真实的反映。2004-2009年，欧盟团结基金曾34次资助18个成员国，紧急救援资金总额高达70亿欧元。

→ 与新成员国的一体化

通过财政一致实现一体化

根据其经济状况，正在商讨中、准备加入欧盟的国家可以得到初步资助。这种资助通过支持经济发展、改进基础设施和行政机构与欧盟区域政策模式保持一致。2005年12月，为支持2007-2013期间12个新增成员国的区域发展规划，欧盟向12个新增成员国拨款16亿欧元。此次拨款数额是以往数额的三倍左右，预算捐赠约相当于这12个新增国家GDP的3.2%。新增成员国必须努力发展各自的经济实力，以期更有效地利用这些资金。虽然初期阶段所取得的成果鼓舞人心，但该任务还是非常艰巨的。

创建实力强大的行政机构或公共机构

经济增长不仅依赖于投资，还依赖于对开发计划进行有效管理，并与对公共资源的合理管理需求发生关联。从另一方面来讲，该情况呼吁适格且可信赖的行政管理体系与透明的法律体制的先后创建。为欧盟区域政策中2007-2013规划所设立的新服务系统中包括对特定项目的支持，其目的仅仅在于为行政改革创造条件，以及以最新管理技术对政府公务人员进行培训。

结合技术协助的财政支持（支持欧洲地区项目联合补助，JASPERS）

作为帮助新成员国的更深层次的方法，协助新成员国草拟合理的草案，在正式批准之前，帮助他们通过所有的财政和技术审批程序。JASPERS（支持欧洲地区项目联合补助）是一家以资金方式将欧洲委员会的资助集中起来，招募专家人员，并充分利用欧洲投资银行（EIB）和欧洲复兴发展银行员工支援的机构。



来自危险品（DG）区域开发以及危险品开发部门的访问官员，会见了位于欧盟援建的村落基地布基纳索Song Naba中的村民。

→ 为经济复兴而投资

欧洲区域政策在地区或欧盟区域内提供至关重要的投资。显然，这与2008年初所出现的经济不景气有关系。欧盟区域政策的主要优势之一在于其根据不断变化的条件进行调整的适应性。

关于当前全球经济的衰退，经济发展的可持续性以及对适应性强、有预见性的政策的渴望比以往任何时候都要强烈。欧洲的区域政策提供了一个稳定的、安全的、固定的资金来源，而这些资金可用于刺激经济复兴。

采用可变通的、具有创新性的财政方式来支持中小型企业

欧洲的区域发展得益于涵盖范围广泛的不同财政选择。资金的主要来源是欧洲区域发展基金、聚合基金和欧洲科学基金会，但是还有其他一些补充方法可以筹措资金，并引进不同类型的财政支持。各种工程，尤其是可以创造效益的工程，逐渐采用赠予、贷款或其他财政手段，如参股等形式相结合的方式筹措资金。

Jeremie（微型与中型企业的联合欧洲资源）是管理权力机构用来为他们进行控制金融工程技巧的复杂任务中提供帮助的机构。

“欧洲的区域政策提供了一个稳定、安全、固定的资金来源，这些资金可用于刺激经济复兴。”

将财务交给不同的财政机构，如欧洲投资基金，进行管理，管理权力机构就可以引进该区域内信贷商业发展的外部援助，如贷款，包括冒险性资本或原始资本。



乌克兰，基辅。该国家于2009年7月和欧盟委员会签订了谅解备忘录。

Jessica（欧洲城市可持续投资联合支持）是另外一个金融工程机构，从事城市综合开发项目业务。在2007年至2013年期间，由欧盟支持的近一半项目均将包含JESSICA类型的活动规定。Jessica与欧洲投资银行（EIB）和欧洲理事会银行建立了合作关系。管理机构捐助自身资源，然后通过Jessica方案从其他财务代理机构召集额外贷款或股本，并可以从所提出的专业知识中获益。

Jasmine（支持欧洲小额信贷机构的联合行为）可能从一个发展中国家—孟加拉国所推行的活动中获得灵感，该活动是向因教育或课程原因无法向私营银行系统进行贷款的人们提供小额信贷。



论欧洲发展历程

1. 经济框架条件

是至关重要的。欧洲的经历一方面明确显示，商业竞争水平及其他在欧洲单一市场内的经济主体对欧洲经济的兴旺发达都是十分重要的。第二个观点是，经济增长政策的成功依赖于它们与许多国家政策（部门性政策、税收政策、劳动力市场政策等）的相互作用。健康的整体经济条件与有利的微型经济框架（规章制度、企业气候）都是将有效政策应用于落后地区发展的前提条件。如果国家政策鼓励地区安于现状，那么发展将是一场非常艰难的奋斗历程。

2. 需要有适当政策搭配的特制策略

欧盟各成员国所获得的经验已经表明，区域性和地方性知识对理解怎样取得持久发展是多么关键。在需求与期望的基础上，需要仔细制定规划方案，使规划方案与有关地区的现实情况相符。我们有各种各样的可以采用的潜在措施，因此，在最初阶段将这些政策进行正确结合是非常关键的。

享有盛誉的投资工程占有一席之地，它可以是最基本的起点，甚至还可以成为未来经济发展的催化剂。欧盟的经历表明，经济增长最重要的推动力为什么会是对中小企业的投资与改革。

3. 稳定预算与连续规划方案

欧盟的七年预算对区域政策获得成功的重要性是无需过分强调的。在不易受不断变化的政治环境影响的战略思想下，七年预算为长期工程的投资带来了稳定性。

4. 跨国合作的必要性

自欧盟区域政策出台之日起便具备的一个特征就是鼓励跨国、超国界的和地区与地区间的合作，这些合作已经产生了相当可观的利润。一方面，促进欧盟外部边境地区间建设性接洽的能力已帮助许多候选国家做好承担欧盟成员国应尽义务的准备，并帮助说服人们接受来自欧盟成员国的具体利益。另一方面，欧盟内部边境地区间的合作已经巩固了一些分开的或隔离的共同体之间的关系，如我们所看到的北爱尔兰和平进程中最具说服力的现象。渐渐地，将面临共同问题的许多国家中的一些地区（如波罗的海区域）集合在一起的能力，鼓励一种实际的、具有建设性的共享方法的产生。



以区域政策为发展中心，
致力于提高欧盟的竞争地位。

高效运输网络的提供是认为超越国界的超国家视角至关重要的政策区域的最明显例证之一。

5. 集聚经济与都市化

与其他国家或地区一样，欧洲的城市人口密集地带或大都市区域被视为经济增长的主要推动因素。欧洲经历说明了经济集聚的多尺度空间影响。欧洲除了密集的住宅区模式和非常高的土地价格外，欧洲还面临着如过度拥挤、人口稠密、污染和犯罪等问题。特别是在成熟的经济体，都市化的经济效益无法避免地与上述问题进行比较。



信息总监Ronnie Hall负责和第三世界国家进行交流，建立关系，在2008年6月会见了巴拉圭的当选总统费尔南多鲁格。

“成功的发展策略需要各层面权力团体的‘认同’”

6. 中小型城镇和地方中心的角色

欧洲国家已经了解到，大城市不是欧洲经济增长的唯一推动因素。区域政策在西班牙及其他国家的应用表明，中小型城镇（多中心发展）的关联性非常重要，而且农村地方中心也扮演了重要的角色。中型城镇在连接城市中心、小城镇和偏远农村地区方面发挥了重要作用，同样，在推进一体化、合作和规模经济方面也发挥了重要作用。他们还在缓和农村人口减少方面发挥了必要作用。

7. 地方就业率与开展能力建设活动

地方发展对促进落后地区的经济发展起着关键作用。人们还非常关注减轻贫困，并注意力转移到通过增加就业率来减少贫困所带来的危害上。

此外，欧洲一直以各成员国之间较低的劳动力流动性为显著特征。因此，我们就要面临一个形势，即各成员国之间达成一致意见，有必要提升地方就业率和开展能力建设活动，使落后地区可以充分利用这次向主流经济靠拢的机遇。



8. 强大的制度支持

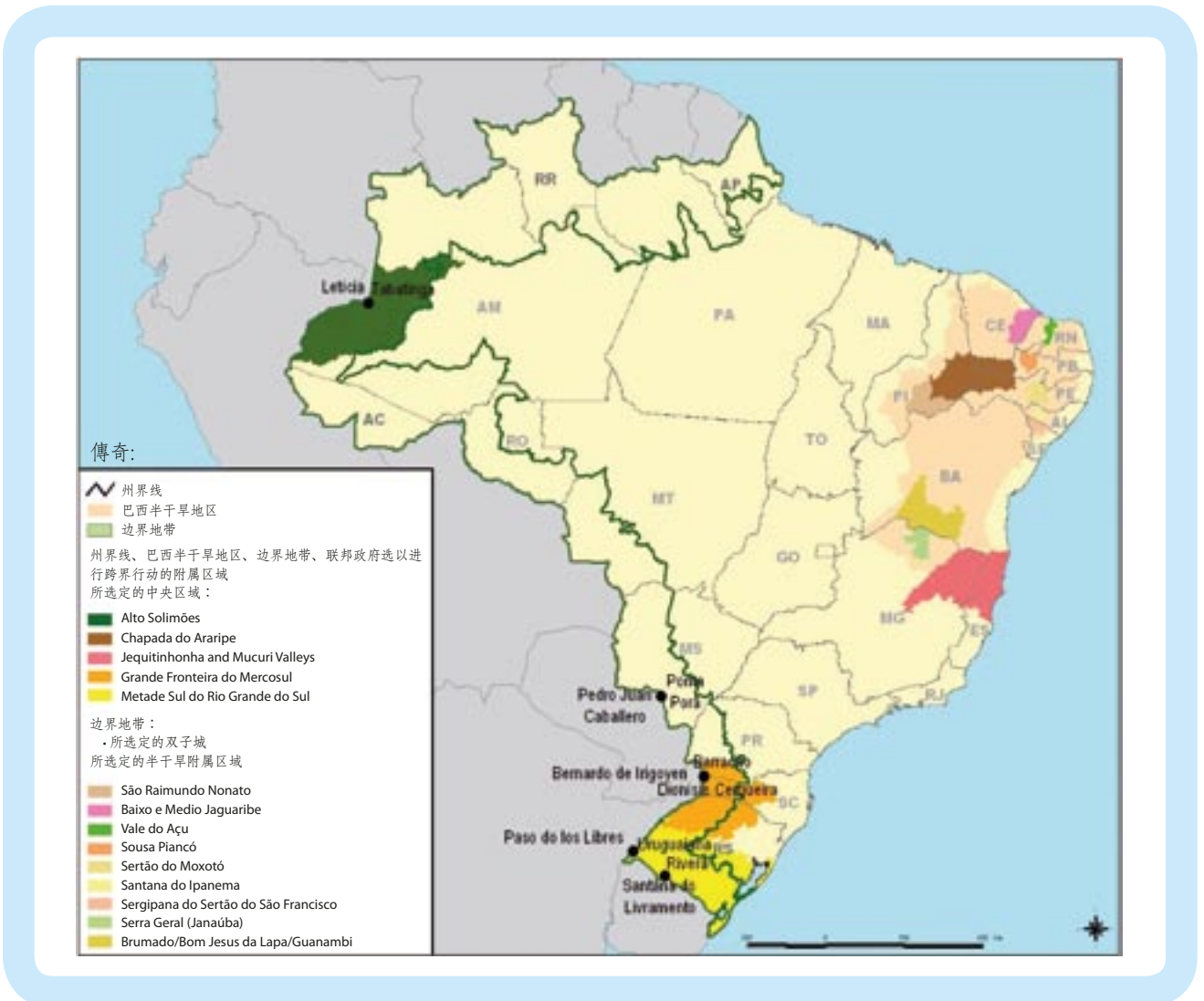
随着欧盟成员国数量的逐步增加，对强有力制度的需要越来越强烈。经济实力、繁荣程度和社会趋势、自然环境、文化遗产、种族背景等方面差异大，所有这些因素都构成了整个欧盟组织在地理区域方面的独特多样性。

因此，欧盟区域发展的步伐也表达出对各层次强有力的制度引导的需求，这样也要求我们对社会各个阶层表示尊重。欧盟应该凭借合理的政治判断、健康的经济分析和政策规划以及技术专门知识对“施工场地”的项目经理进行指导。以国家立场而言，制度必须进行完善协调。

9. 多层次管理

成功的发展战略需要得到每个阶层群体的“认同”。欧盟区域政策以寻求最大限度地实现纵向与横向一体化的方式得到管理。对纵向管理而言，欧洲不同等级的权力机关，国家、区域和地方政府受到来自计划与规划系统的鼓励，该系统在多年的发展过程中，一直向各成员国传达同一个目标，并促使各成员国以该目标为方向，达到切实获得收益的目的。对横向管理而言，商业、社会群体和民间组织都积极参与其中，并参与到了管理权力机构的工作当中。这就意味着，他们有机会在自身行业和区域中影响并形成发展战略。

“在实际需要基础上，需要就本区域所关心的问题仔细制定规划方案”



该经验历程在欧洲以外的国家或地区的应用范围到底有多大？

想要总结欧洲经验历程中哪些是可以直接被世界上其他国家和地区应用的，并不容易。但是，我们的一些经验还是可以作为灵感的源泉。一些新兴经济实体的差异性比欧盟各国更大。此外，与世界上其他地方的不发达国家相比，欧洲经济落后地区倾向于融入全球经济之中，部分原因是由单一市场的机制所引起。

可以借鉴的教训

研究欧盟区域政策的一个方法就是，尝试将区域政策中的基本问题或事件提炼出来，这些基本问题或事件在过去20多年来已经形成概念，并出台相关政策进行管理。以下从十个方面来进行阐述。

- 首先，区域政策要求必须有**长期战略洞察力**，明确哪些是需要达到的目标。这些目标可以是关键部门的发展，如运输，或某地区的发展，如欧盟政策中赋予不发达地区的优先权。欧盟的规划方案都会勾勒出部门发展和地区发展步骤的特征。以运输为例，值得注意的是，各成员国以连接欧盟领土的名义为运输工程制定了运输策略，这一优先权意在使这些工程实现跨欧洲的交通网络。
- 第二，应该设定一个**目标，或聚集分配资源的“非政治性”方法**。这就意味着，必须清楚资金是怎么筹集起来的，又是怎样分配到各项目规划或地区中的。这一操作需要得到来自统计指标和贯彻区域政策的支持，因此，必须预先设定统计服务的存在，并将由此而产生的费用包括在预算案中。在欧洲，政策争论的焦点在于，是否对受益成员国采取排他性或包容性政策。欧盟政策如今对成员国所采用的政策就是包容性的，所有地区都有资格得到某些形式的支持，同时将注意力高度集中在不发达地区的资源利用上。

2007年5月23日，Hübner委员和俄罗斯联邦区域发展部长弗拉基米尔雅科夫列夫在莫斯科共同签署了欧盟委员会和俄罗斯联邦之间区域政策合作的谅解备忘录。

- 第三，我们发现**共同筹资与合作关系**相结合的系统增强了成员国的**主人翁意识**。将广泛的利益集中在一起的管理权力机构，还必须为特定项目找到占成本15-50%的地方资源（公共资源或私有资源）。认为工程是由上级权力机关强制执行，从而使工程真正属于受益团体说法是靠不住的。
- 第四，**将陈述管理政策执行的普遍性规律的法律体制与个别工程决策区别开来**是非常重要的。在欧盟，这一结果来自制度体系结构，该体系结构由各政治级别，如各成员国和欧洲议会等所决定的法律基础组成，然而，工程的选择权下放给国家和区域级别的管理权力机构，由此与欧洲制度层次相区别。





→ 第五，需要就选择**支持综合计划**

（支持在基础设施、人力资源和商业发展等领域的互补作用）**还是支持个别工程**作出决定。欧盟现在用不同的基金来支持上述两种计划。可以说，综合计划对各成员国制度权力的要求更多一些。渐渐地，当后者被认为缺乏实力时，建议从着眼于项目开始进行。

→ 第六，存在依赖赠予或**赠与与有偿支持结合**的情况。欧洲政策越来越向包含更多可偿还形式援助的方向发展，目的在于增加可用资源的水平、为受益国创造效率的额外激励，并为银行和信贷服务部门带来更多专家建议。

→ 第七，欧盟各国普遍认为，**适当的正式**

与非正式制度权力对成功管理计划是非常关键的。其中包括财务管理与控制、经济发展规划、相匹配的合作伙伴的认同与激励等方面的能力。制度权力问题是成功实施跨国项目的一个特别重要的方面，而跨国项目有助于引进在合作措施方面具有有限经验的管理制度。

→ 第八，对工程的**监督与评估**是必要的，以此可以证明对受益国及纳税人所带来的增值价值。因此，尽管一些专家的任务，如整体经济模型可以立约外包给研究机构或大学，对他们的项目管理技术能力还是有所要求的。

→ 第九，与项目有关的**制约性**对欧盟来说是非常重要的。接受欧盟支持的原则条件包括：需要尊重欧盟范围内的开放市场（关于地方公共事业援助的竞争规则、开发性公共采购惯例）；需要尊重环境政策与法规；需要尊重机会平等原则；需要尊重建立在合作关系和参与制民主基础上的提议。在欧盟，对不尊重以上所列内容的成员国或地区，一般会强制进行财政制裁。

→ 第十，政策与项目执行的**透明度**被视为21世纪有效管理的基本组成部分。逐渐地，有效沟通与信息系统应该在项目的管理中建立起来，例如，指明接受援助的工程、监督与评估工作的结果，以及解释怎样让未来的受益国得到公共援助。

2006年5月15日，和中国签署了谅解备忘录，在设定和执行凝聚政策时交流相关信息和最佳实践。



共同挑战

世界上各国家和地区面临着许多共同的挑战。为将经验与经历与世界上其他国家和地区共享，欧盟于2006年以“备忘录”的形式决定与欧盟以外的许多国家建立合作关系。2009年7月以来，欧盟已经与中国、俄罗斯、巴西和乌克兰签订了四个区域政策合作备忘录。这些都建立在欧洲减少区域差异性、根据地方信息网络改善管理，并创造有活力的政策的基础上。欧盟还以同样的方式与欧盟27个成员国以外的其他国家组织就这些问题进行定期对话，这些国家组织包括东南亚国家联盟（ASEAN）、中美洲国家或西非经济货币联盟（法语首字母缩写：UEMOA）。

2009年5月，在前区域政策专员Danuta Hübner的领导下，区域政策总署在布鲁塞尔组织了一次会议，该会议的主题是“全球环境下的区域管理”。该会议首开先例，集合了欧洲地区国家的领导人以及欧洲以外许多国家和地区的代表。Hübner专员表示：“世界上所有国家面临共同的挑战，不仅是全球性经济危机，还有人口老龄化问题、全球气候变暖问题造成的危害以及能源安全方面的担忧等。在欧盟，我们正在与欧洲以外的许多国家和地区建立合作关系，这些合作对双方都是有益的。”

今天我们面临的挑战意味着，我们在处理各国问题时必须将全球形势作为参考。世界各地所面临的主要挑战都包含强大的地域因素，这就要求我们迎接挑战时所采取的行动必须是地方性和区域性的。认为欧盟可以独自找到这些挑战的解决方案的想法是错误的。这也是为什么我们从自己的利益出发，认为与非成员国的对话是很重要的原因。

了解更多信息

有关区域政策和非成员国的详细情况与背景，请浏览下列网站链接。

DG REGIO 国际事务网站

http://ec.europa.eu/regional_policy/international/index_en.htm

评现行区域政策——“为区域服务”

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf

2004-2009年区域政策的影响力

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/impact/pdf/legacy_2009_en.pdf

额外统计数据与趋势分析

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6_en.htm

区域政策的历史背景

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf

欧洲区域政策，对非成员国的激励？

运用原则、分享经验教训并交换意见

经过几十年的发展，欧盟区域政策已被提炼为可以达到很多目标的政策。本宣传册简单介绍了欧盟区域政策所包含的主要方面，并探讨了这些经验怎样与欧盟以外的国家和地区分享的问题。共享全球危机的解决方案使欧盟和其邻国都能受益。

欧洲委员会区域政策总署
Unit B.1 - 与非成员国的交流、信息共享与关系
Raphaël Goulet
布鲁塞尔 de Tervuren 大街 41号 B-1040
传真 (32-2) 29-66003
E-mail : regio-info@ec.europa.eu
网站 : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm



发行办公室

