

“超国家”의 制度와 “政府间”의 协调: 欧盟共同商业政策的发展与变迁

The 'Transnational' System and Intergovernmental Cooperation:
Development and Transition of EU Common Commercial Policy

舒旻*

<目 录>

I. 引言	V. 结论
II. 共同商业政策的法律基础	参考文献
III. 共同商业政策的决策程序	Abstract
IV. 共同商业政策的“政府间”倾向	

국문 요약: 공동상업정책(Common Commercial Policy)은 EU 관세동맹과 시장 통일이 대외적으로 확장된 부분이며 EU 체계에서 가장 초국가적 성격을 갖는 정책결정 분야 중 하나이다. 공동상업정책의 발단은 1957년 ‘로마조약’이며 초기에는 주로 유럽경제공동체(EEC)와 제3국가간의 무역 관계를 조정하는데 활용되었다. EU는 반세기 동안의 발전과정을 거쳐 2007년의 ‘리스본조약’에서 공동상업정책을 공식적인 대외관계를 조정하는 원칙 중 하나로 인정하였다.

본 연구는 EU공동상업정책의 법률적 기초, 정책결정 과정, 관련 경제무역 분야 및 공동상업정책이 EU의 대외 관계에 미치는 역할에 대해 구체적으로 분석하였다. 우선, 공동상업정책의 “배타적 정책결정 능력”은 법률적으로 절대적인 것은 아니다. EU의 대외무역 확대와 국제무역 자유화가 가속화됨에 따라 일부 새로운 무역문제(예를 들어 서비스 무역, 지적재산권 등)가 끊임없이 공동상업정책에 포함되고 있기는 하지만 이러한 문제들의 법률 기초는 일반적으로 “공동 정책결정 능력”에서 “배타적 정책결정 능력”으로 변화하는 과정을 거쳤다. 따라서 공동상업정책의 “배타적 정책결정 능력”은 상대적으로 모호하고 동태적으로 발전하는 법률 개념이다.

본 연구는 EU공동상업정책과 관련된 내용에 근거하여 공동상업정책의 정책결정 과정을 4개의 서로 다른 유형으로 분류하였다. 첫째, EU 회원국 국가 간의 대외 무역관계를 조정하는 측면에서 공동상업정책의 발기 주체는 유럽위원회(European Commission)이고 결정 주체는 유럽이사회(European Council)이며 투표를 통해 다수결로 결정한다. 둘째, EU와 제3국간의 무역질서를 규정하는 측면에서 공동상업정책의 발기 주체는 EU 내부의 업종별 이익집단이며 정책결정 과정에는 위원회의 무역조사와 이사의회의 최종 결정이 포함된다. 셋째, EU와 제3국 또는 관련 국제조직 간에 무역협상을 하고 무역협정을 체결할 경우, 유럽이사회는 우선 위원회에 권한을 위임해야 하며 구체적인 무역협상과정은 유럽위원회가 책임

* 早稻田大学高等研究所 准教授(min.shu@aoni.waseda.jp).

지고 정기적으로 이사회에 보고하며 협상결과는 이사회에서 무역협정과 관련된 내용에 근거하여 투표를 한다. 넷째, EU의 "공동 정책결정 능력"과 관련된 무역 분야에서의 정책결정은 반드시 회원국이 만장일치로 동의해야 하며 EU 각 회원국이 공동으로 승인해야 한다.

상기 내용을 바탕으로 본 연구 제Ⅲ장에서는 EU공동상업정책에서 나타난 “정부간” 경향에 대해 심도 있게 분석하였다. 본 연구에서는 최근 몇 년간 공동상업정책의 내용면에서 발생한 3가지 중요한 변화에 대해 기술하였다.

첫째, 공동상업정책의 관심의 중점이 과거에는 분산된 무역 재분배에 있었으나 현재는 집중적 산업발전과 보호로 발전하였다. 둘째, 공동상업정책과 관련된 내용은 단순히 관세를 줄이는 것으로부터 국내 정책의 비관세 무역장벽 문제로 확대되었다. 셋째, 공동무역정책의 취급 대상은 순수한 대외무역 문제에서 여러 정책 목표(인권보호, 발전문제 등)를 가지는 무역 외교정책으로 확대되었다. 본 연구에 의하면 공동상업정책 내용의 집중화, 국내화와 외교화에 따라, EU 내부에서의 각 업종의 이익 집단 간, EU기구 간 및 각 회원국 간의 전반적인 조정능력이 점점 제약받고 있다. 따라서 “정부간” 경향은 “초국가”적 정책결정 틀 안에서 공동상업정책의 미래 방향을 주도할 것이다.

본 연구의 마지막에서는 EU공동상업정책의 발전과 변천은 “초국가”와 “정부간” 협조의 유기적인 결합으로 나타난 것에 대해 기술하였다. 이러한 특수 현상에 대하여 현재 주류를 이루고 있는 EU 단일화이론은 충분한 해석을 내놓지 못하고 있다. EU공동상업정책은 현재의 EU 단일화이론의 수정과 발전에 하나의 새로운 과제를 제시하였다.

키워드: 로마조약, 리스본조약, EU공동상업정책, 배타적 정책결정능력, EU단일화이론.

I. 引言

共同商业政策(Common Commercial Policy)是欧盟决策体系中的最具“超国家”特征的政策领域之一。在欧洲一体化进程的最初阶段,建立关税同盟(Custom Union)是欧共体国家经济一体化的首要任务。关税同盟不仅要求成员国之间相互削减和免除对内关税,而且需要所有成员国统一对外进出口关税和协调各自的对外贸易政策。为了协调成员国的对外经贸关系,1957年签订的《罗马条约》决定通过建立共同商业政策的方式来处理欧洲经济共同体(European Economic Community,简称“欧共体”)与第三国之间的经贸关系。《罗马条约》的第113条规定,欧洲委员会有权代表成员国参与国际贸易谈判,而欧洲理事会只能以有效多数(qualified majority)的投票方式对委员会参与的谈判结果做出取舍¹⁾。这种特殊的决策方式削弱了成员国的外贸决策权,同时给予欧盟委员会相当大的决策自由度。因此,共同商业政策的制度安排一开始就具有很强的“超国家”倾向²⁾。随着1968年欧共体关税同盟的正式建立,共同贸易政策成为欧洲一体化历史上较早获得超国家特征的政策领域之一。

1992年欧洲统一大市场(European Single Market)正式建立,欧共体内部实现了商品,人员,服务和资本的自由流动。如何相应地扩大共同商业政策涵盖的政策领域,逐渐变成欧洲一体化深化过程中的一个焦点问题。一方面,传统的商品贸易和关税壁垒方面的政策协调已经不能完全适应欧洲统一大市场发展的需要。随着欧共体内部贸易的扩大,非关

税贸易壁垒重要性的上升,共同商业政策需要获得新的决策权限来协调统一大市场的运作。另一方面,关贸总协定(GATT)的乌拉圭回合贸易谈判开始涉及一系列新的贸易问题。如何促进服务贸易和怎样保护与贸易相关的知识产权等非传统贸易课题出现在国际贸易的谈判桌上。新贸易问题的出现意味着欧洲委员会必须在这些领域得到新的授权,以便它能够代表欧共体有效地参与国际贸易的多边自由化谈判。

共同商业政策的制度改革主要体现在两个层面。首先,在一系列有关欧洲对外贸易政策的判例中,欧洲法院(European Court of Justice)多次尝试阐释共同贸易政策的职责范围。这些判例为共同贸易政策的渐进式改革提供了微观的法律基础。其次,《马斯特里赫特条约》以后的欧盟条约改革也把共同贸易政策涉及的领域作为一个重要的课题。1996年《阿姆斯特丹条约》,2000年的《尼斯条约》,以及2007年签署的《里斯本条约》都对共同贸易政策进行了新的定义。通过这些条约改革,共同贸易政策覆盖的政策领域从最初的商品贸易扩展到跨境服务贸易,与贸易相关的知识产权保护,对外直接投资等新的内容。可以说,欧盟对外贸易政策在制度上的“超国家”特征在过去的四十年间不断地被强化。

然而,就在共同贸易政策获得越来越强的“超国家”制度保障的同时,欧盟的对外经贸政策在近几年却出现了越来越强的“政府间”倾向。例如,为了解决2005年的中国纺织品进口问题,委员会先是屈服于一些成员国(尤其是意大利)纺织品生产商的压力与中国签订了限制进口的双边贸易协议。而几个月后,委员会又因为欧盟内部纺织品进口商的游说而被迫改变立场,重新与中国协调当年的纺织品进口数量³⁾。欧盟内部行业利益集团对共同贸易政

1) 参见Treaty establishing the European Economic Community(1957), Art. 113, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, 94页。

2) Le Tallec, Georges(1971), “The Common Commercial Policy of the EEC,” *International and Comparative Law Quarterly*, 20(4), 732-745。Young, Alasdair R.(2000), “The Adaptation of European Foreign Economic Policy: From Rome to Seattle,” *Journal of Common Market Studies*, 38(1), 93-116。

3) Heron, Tony(2007), “European Trade Diplomacy and the Politics of Global Development: Reflections on the EU-China ‘Bra Wars’ Dispute,” *Government and Opposition*, 42(2), 190-214。Comino, Anna(2007), “A Dragon in Cheap Clothing: What Lessons Can Be Learned from the EU-China Textile Dispute?,”

策的影响可见一斑。世界贸易组织(WTO)近期的多边贸易自由化谈判同样引发了欧盟的内部矛盾。2005年12月世贸组织的第六次部长级会议在香港举行。为了打破多哈回合的谈判僵局,委员会建议进一步扩大欧盟农产品市场的开放度来获取其它国家相应的让步。以法国为首的13个成员国联名写信给委员会要求其调整多哈回合的谈判立场。虽然这一呼吁由于英、德等国的反对未被欧洲理事会采纳,但法国仍表示它将否决任何有悖于欧盟共同农业政策的多哈谈判结果⁴⁾。显然,共同商业政策的“超国家”性并没有改变成员国政府之间的利益交涉,委员会和理事会之间的机构制约机制仍然发挥着重要的作用。

为什么在制度上赢得“超国家”基础的共同贸易政策会仍然受制于行业利益集团压力,成员国的立场和欧盟机构之间的协调结果呢?本文认为,欧盟共同商业政策的“超国家”化的改革过程并没有给予委员会进行独立外贸决策的能力;相反,新的制度安排扩大了欧盟行业利益集团和成员国政府参与欧盟外贸决策的空间;随着欧盟外贸政策的重新定位,以及欧盟内部利益协调机制的逐步成熟,共同商业政策“超国家”制度框架下的外贸决策过程正显现出新的“政府间”动向。

为了评估欧盟共同商业政策“超国家”的制度基础,本文的第二部分首先从欧共体法的角度回顾共同商业政策在过去四十年的改革过程,重点分析《马斯特里赫特条约》以后的共同商业政策改革。接着,第三部分将阐述共同商业政策的决策程序,以及在“超国家”的制度框架内不同利益集团之间,成员国政府之间和欧盟机构之间的相互关系。在此基础上,

本文的第四部分会进一步讨论欧盟对外贸政策在几年的重新定位,特别是国际贸易问题的国内化和外交化对于共同商业政策产生的影响。在总结全文的基础上,文章的最后一个部分将从一体化理论的角度简要地探讨欧盟共同商业政策中政府间与超国家特征的相容性。

II. 共同商业政策的法律基础

根据新的《里斯本条约》,欧盟机构的决策权限可以分为三种不同的类型:“排他决策能力(exclusive competence),”“共享决策能力(shared competence),”和“补充决策能力(complementary competence)”⁵⁾。虽然《里斯本条约》尚未批准生效,但这种权限划分方式是对现行欧盟法规的一个简单归纳,它有助于我们更好地认识欧盟的决策方式。

在欧盟拥有“排他决策能力”的领域,只有欧盟机构有权进行立法,成员国仅在欧盟授权的情况下才能够制定相应的法规。这些领域包括关税同盟,竞争政策,欧元区的货币政策,渔业政策中有关海洋资源保护的部分,以及共同商业政策。在欧盟的“共享决策能力”的领域,欧盟和成员国均有权进行相关的立法行为。这些领域包括内部市场政策,社会政策,经济,社会和地区凝聚政策,农业和渔业政策,环境保护政策,消费者保护政策,交通政策,跨欧洲的网络设施,能源政策,涉及自由,安全和公正的司法和内政政策,以及与公共卫生相关的政策。欧盟的“补充决策能力”是指欧盟机构有权支持,协调和补充成员国的相关法规和政策。这些政策领域包括个人健康,工业,文化,旅游,教育和体育,民事保护和行政合作⁶⁾。

共同商业政策是少数几个欧盟机构具有“排他决

European Law Journal, 13(6), 818-838.

4) Young, Alasdair R.(2007), “Negotiating with Diminished Expectations: The EU and the Doha Development Round,” 113页, in Donna Lee and Rorden Wilkinson(Eds.), *The WTO after Hong Kong: Progress in, and Prospects for, the Doha Development Agenda*, London and New York: Routledge.

5) 这种区分欧盟和成员国权限的方式首先出现在参见《欧盟宪法条约》Art. I-12。2007年12月签署的《里斯本条约》沿用并且进一步明确了这种划分方式。

6) 参见《里斯本条约》[Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community](2007/C 306/01), Art. 2 A-2 E.

策能力”的政策领域⁷⁾。也就是说,欧洲委员会和理事会有权以欧盟(或欧共体)的名义独立处理对外经济和贸易事务,而成员国政府完全丧失了其在对外经贸领域单独制定法规的能力。从外贸决策的制度安排来看,欧盟共同商业政策的“超国家”特征显而易见。正是出于这个原因,如何界定共同商业政策涉及的领域和内容在过去四十年中引发了欧盟机构和成员国之间的很多争论。在这个过程中,欧洲法院关于共同商业政策的一系列判例在引导欧盟外贸政策制度改革中发挥了重要的作用。

根据1957年的《罗马条约》⁸⁾,共同商业政策的“超国家”决策方式只有在关税同盟完全建立之后才能正式实施;而在建立关税同盟的过渡期中,欧共体的外贸决策仍然基于成员国一致同意的投票方式。由此可见,最初的共同商业政策只是欧共体关税同盟的对外延伸政策。因此,共同外贸政策刚开始涉及的政策领域并不十分宽泛。基于当时国际贸易的基本情况,《罗马条约》第113条规定:在关税的修改,关税和贸易协定的签订,贸易自由化标准的建立,出口政策,反倾销和反补贴政策等方面,共同商业政策将取代成员国在欧共体的框架内进行决策。

不过,《罗马条约》相对明确的规定没有阻碍共同商业政策在外延上的扩大,欧洲法院在这个过程中扮演了一个关键的角色。在1975年的一个判例中,欧洲法院先是认为出口补贴和出口信贷的相关法规也属于共同商业政策的职责范围⁹⁾。接着,欧洲法院又在1978年的判例中进一步指出,对于《罗马条约》第113条的阐释不应当把共同商业政策局限于传统的对外贸易问题¹⁰⁾。基于这个原则,法官认为共同商业政

策同样适用于在联合国贸易和发展大会签订的有关自然橡胶的国际协议。在1986年的案例中,欧洲法院再次提出,共同商业政策可以用来处理与发展有关的贸易政策问题¹¹⁾。

虽然1993年生效的《马斯特里赫特条约》在欧洲一体化进程中具有里程碑式的意义,但是它并没有大幅修改共同商业政策的内容。除了删除与关税同盟过渡期相关的过时条款之外,《马斯特里赫特条约》仅仅把共同商业政策的适用范围扩大到欧盟机构有权与国际组织签订与贸易有关的协议¹²⁾。

与条约改革的踟躇不前相反,欧洲法院对于共同商业政策相对宽泛的阐释方式开始触动欧盟外贸政策的宪法基础。1994年4月,在欧盟机构参与世贸组织多边贸易谈判的权限问题上,欧洲委员会要求欧洲法院就给出法律上的建议。当时的乌拉圭回合谈判首次涉及了一些非传统的贸易课题。服务贸易总协定(GATS)和与贸易相关的知识产权(TRIPS)等问题相继出现。由于《马斯特里赫特条约》没有界定这些新贸易领域的权限划分,欧盟机构能否在共同商业政策赋予的职权范围内继续独立进行的多边贸易自由化谈判成为一个棘手的问题。一方面,欧洲委员会认为共同商业政策的职权范围需要在新贸易条件下有所扩大,有必要增强欧盟机构在外贸政策方面独立行动能力的法律基础。另一方面,以法国为代表的一些成员国和欧洲理事会则希望在新的贸易问题上保留一致同意的决策方式。双方的分歧主要在于,欧盟机构是否在服务贸易和知识产权等新贸易领域具有“排他决策能力”。

欧洲法院最终给出的意见综合吸收了委员会和成员国的意见¹³⁾。法院认为,在商品贸易方面欧盟机构有权按照共同商业政策的决策程序独立地与其他

7) Leal-Arcas, Rafael(2003), “Exclusive or Shared Competence in Common Commercial Policy: From Amsterdam to Nice,” *Legal Issues of Economic Integration*, 30(1), 3-14。

8) 参见《罗马条约》[Treaty Establishing the European Economic Community(1957)], Art. 110-116。

9) 参见 [Opinion 1/75, (Low Cost Standard)(1975)] ECR 1355。

10) 参见 [Opinion 1/78, (Natural Rubber)(1979)] ECR 2871。

11) 参见 [Case45/86 Commission v. Council(1987)] ECR 1493。

12) 参见《马斯特里赫特条约》[Treaty on European Union, Together with the Complete Text of the Treaty Establishing the European Community] (92/C 224/01), Art. 113。

13) 参见 [Opinion 1/94 (WTO)(1994)] ECR I-5267。

国家或者国际组织签订相关协议,而在服务贸易和与贸易相关的知识产权问题上欧盟机构和成员国应当共同享有决策和立法的权限。换句话说,根据贸易谈判的具体内容,世贸组织的多边贸易协定可以同时适用“排他决策能力”和“共享决策能力”。

欧洲法院的这个法律意见对于规范共同商业政策的发展产生了重要的影响¹⁴⁾。首先,尽管共同商业政策拥有“排他决策能力”,但欧洲法院指出,欧盟对外贸易关系中的某些特定问题仍然需要成员国的直接参与,并且必须通过理事会一致同意的投票方式进行决策。这一决定既在《马斯特里赫特条约》的基础上扩大了共同商业政策涉及的政策范围,又在一定程度上削弱了共同商业政策的“超国家”特征。在共同商业政策的制度体系中,排他性和共享性共存的两元化特征开始出现。其次,根据欧洲委员会的意见,由于共同商业政策最初是欧共体内部关税同盟的对外延伸的产物,欧盟内部特定领域的政策一体化可以作为欧盟机构独立对外行使职权的基础。对此,欧洲法院认为“引申的对外权限(implied external powers)”虽然不完全适用于服务贸易和知识产权问题,但是“引申的对外权限”的逻辑基础是正确的。

在此基础上,《阿姆斯特丹条约》,《尼斯条约》和《里斯本条约》对共同商业政策涉及的领域和原则进行了进一步的调整和修改。1997年生效的《阿姆斯特丹条约》在有关共同商业政策的第133条(原113条)中增加了第五款,规定欧洲理事会可以通过一致同意的方式授权欧洲委员会就服务贸易和知识产权

进行贸易协议的谈判¹⁵⁾。通过这个修正,《阿姆斯特丹条约》事实上认可了欧洲法院1994年的意见。

2002年生效的《尼斯条约》对共同商业政策也做出了新的调整¹⁶⁾。在“引申的对外权限”问题上,《尼斯条约》首次明确了欧盟内部政策一体化与对外经贸关系之间的一致性原则。具体来说,任何在欧盟内部采取一致同意决策方式的政策领域,它们涉及的对外经贸协议的谈判和签署同样需要采用一致同意的原则。同时,欧盟机构不能超越现有的条约规定签署任何涉及成员国权限的国际协议。在关于共同商业政策涉及的政策领域,《尼斯条约》沿用了“排他决策能力”和“共享决策能力”两元化方式再次扩大了欧盟机构在对外经贸关系中的权限。第一,共同商业政策的决策方式同样适用于服务贸易和与贸易有关的知识产权问题,从而扩大了欧盟“排他决策能力”的范围。第二,在涉及文化和影视服务,教育服务,社会和医疗服务的贸易领域内,欧盟机构和成员国则共同享有决策的权限。第三,在成员国一致同意的条件下,其他领域的知识产权问题也可以采用共同商业政策的决策程序。

2007年签署的《里斯本条约》在条约的结构上对共同商业政策进行了大幅的调整¹⁷⁾。从《罗马条约》到《尼斯条约》,共同商业政策一直都作为欧共体关税同盟的外延而存在。《里斯本条约》第一次把共同商业政策视作欧盟处理对外关系的一个组成部分。条约明确指出,“共同商业政策必须在欧盟对外行动的原则和目标下进行”。可以说,共同商业政策的外文化特征将被强化。与此同时,《里斯本条

14) Hilf, Meinhard(1995), “The ECJ’s Opinion 1/94 on the WTO: No Surprise, but Wise?,” *European Journal of International Law*, 6(2), 259-272. Bello, Judith Hippler and Jr. Schertz, John R.(1995), “Opinion 1/94, Community Competence to Conclude Certain International Agreements,” *American Journal of International Law*, 89(4), 772-788. Appella, Andrea(1996), “Constitutional Aspects of Opinion 1/94 of the ECJ concerning the WTO Agreement,” *International and Comparative Law Quarterly*, 45(2), 440-462.

15) 参见《阿姆斯特丹条约》 [Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community] (97/C 340/03), Art. 133.

16) 参见《尼斯条约》 [Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community], Art. 133, *Official Journal of the European Community*, C 325/33, 24. 12. 2002.

17) 参见《里斯本条约》 [Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community](2007/C 306/01), Art. 188 A-188 C.

约》延续了共同商业政策外延扩大的制度改革进程。对外直接投资不仅首次成为欧盟享有“排除决策能力”的新领域，而且与服务贸易和贸易相关的知识产权一起并列作为共同商业政策的基本决策内容。条约还规定，在文化和影视服务贸易领域，那些威胁到欧盟文化和语言多样性的内容需要理事会的一致同意；在社会，教育和医疗服务方面，那些影响成员国权限的内容必须获得理事会的一致同意。通过这些修改，欧盟共同商业政策的涉及内容将得到进一步的扩大。

通过回顾欧盟共同商业政策法律基础的发展和演变，可以看出共同商业政策的“超国家”特征主要体现在其决策程序和制度安排上的排他性。也就是说，欧盟机构能够在共同商业政策的关键领域进行独立的决策，而成员国政府在这些领域则完全放弃了单独行使对外经贸关系的权力。然而，共同商业政策的排他性并不是绝对的¹⁸⁾。在过去四十年的发展过程中，共同商业政策的某些关键领域都经历了一个由“共享决策能力”到“排除决策能力”的转变过程。即便在新的《里斯本条约》中，排他性仍是一个相对模糊的概念，共同商业政策同时涉及排他和共享的政策领域。

需要指出，决策制度的排他性并不排斥成员国政府参与欧盟共同商业政策的决策过程。欧洲理事会为成员国政府影响欧盟的对外经贸关系提供了一个重要的平台。虽然理事会和委员会同为欧盟机构，但它们在处理共同商业政策的过程中往往会倾向于不同的决策结果。为了进一步阐明不同主体在共同商业政策中发挥的作用和他们之间的相互关系，文章的下

一部分将具体分析欧盟共同商业政策的决策程序。

III. 共同商业政策的决策程序

共同商业政策涉及多重政策领域，不同的政策领域往往会采取不同决策程序。这种决策程序的差异首先体现在欧盟条约中“共享决策能力”和“排除决策能力”的区别。在“排除决策能力”的政策领域，欧盟机构有权就共同商业政策涉及的内容进行独立的决策活动。欧洲理事会一般会采用有效多数的投票方式就委员会提出的政策建议做出决定。在“共享决策能力”的政策领域，欧盟机构必须与成员国政府相互合作，共同就相关的欧盟外贸问题进行决策。在这种情况下，任何最终的政策都必须获得每个成员国的同意，欧洲理事往往会采取一致同意的投票方式决定委员会提出的政策建议。

在某些特定的共同商业政策领域，欧盟机构的决策程序还与该领域内的二级立法有关。比如说，目前欧盟的反倾销政策需要按照欧洲理事会1995年通过的反倾销条例(Council Regulation(EC) No. 384/96¹⁹⁾)进行决策。与其他领域的共同商业政策不同，理事会在决定反倾销税额的时采用的是简单多数(simple majority)而不是常用的有效多数的投票方式。而根据2004年颁布的最新规定(Council Regulation(EC) No 461/2004²⁰⁾)，如果理事会的投票过程中出现弃权，弃权票将被视作对于反倾销措施的默认。也就是说，只有当多数成员国反对某项反倾销措施时，理事会才能驳回委员会的政策建议。二级立法的存在一方面增加了共同商业政策的决策灵活性，但另一方面也使共同商业政策的决策程序变得更为复杂。

具体而言，欧盟共同商业政策的决策程序可以分为

18) Meunier, Sophie and Nicolaidis, Kalypso(1999), "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU," *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 477-501. Herrmann, Christoph W.(2002), "Common Commercial Policy after Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job," *Common Market Law Review*, 39(1), 7-29. Leal-Arcas, Rafael(2003), "Exclusive or Shared Competence in the Common Commercial Policy: From Amsterdam to Nice," *Legal Issues of Economic Integration*, 30(1), 3-14.

19) 参见[Council Regulation(EC), No. 384/96, *Official Journal*, L 56(6.3.1996, p. 1)], http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/dgreg01a.htm.

20) 参见[Council Regulation(EC), No. 461/2004, *Official Journal*, L 77(13. 3. 2004, p. 12)].

四种不同的类型²¹⁾。第一种决策程序主要用于协调欧盟内部各成员国的对外贸易关系。在这些政策领域,欧洲委员会有权就相应的内部法规提出政策建议,随后欧洲理事在综合考虑各种因素的基础上采用有效多数的投票方式对委员会的建议做出取舍。这类共同商业政策的决策对象是适用于欧盟的法规,决策的发起主体是欧洲委员会,决策的最终决定主体是欧洲理事会。目前,这种决策程序主要用于规范成员国的出口补贴制度等方面的内容。

共同商业政策的第二种决策程序主要用来规范欧盟与第三国之间的贸易秩序,并且适用于包括反补贴和反倾销在内的欧盟贸易防卫工具(TDIs, trade defence instruments)。贸易防卫工具的目的是为了维护欧盟与第三国间贸易关系的公平性,以保护欧盟内部生产商,进口商和出口商的利益。在大多数情况下,这类共同商业政策的发起主体是欧盟内部的行业利益集团。只有在初步审核相关行业集团的投诉之后,欧洲委员会才会发起正式的反倾销或反补贴调查。为了保护欧盟厂商的利益,委员会有权在初步调查之后直接采取必要的临时措施。但是,贸易防卫工具的最终实施必须获得欧洲理事会的认可。总的来看,这类共同商业政策的决策对象是欧盟的贸易防卫工具,决策的发起主体是欧盟内部的特定行业利益集团,决策的过程包括由欧洲委员会主导的反倾销或反补贴调查,决策的最终决定主体是欧洲理事会。

共同商业政策第三个重要的领域是欧盟与第三国或者其他国际组织签订的贸易协定。贸易协定涉及欧盟与第三国进行的双边贸易谈判,也关系到欧盟在世贸组织框架内参与的多边贸易自由化谈判。在这种情况下,欧洲委员会需要首先向理事会提出启动贸易谈判的建议。接着,理事会就是否授权委员会进行贸易谈判做出决定。如果欧洲委员会获得了理事会的授权,它就可以在理事会专门指派的贸易咨询委员会的监督之下进行贸易谈判。贸易咨询委员会也称133委员会²²⁾,主要由各成员国政府驻布鲁塞尔的

代表组成。在贸易谈判过程中,欧洲委员会有义务定期向咨询委员会汇报当前贸易谈判的进程,并且在敏感问题上征询委员会成员的意见。贸易谈判的结果将根据其内容涉及的具体领域采用不同的批准方式。如果贸易协定仅仅关系到欧盟机构具备“排他决策能力”的内容,那么相应的批准程序只需要欧洲理事会的有效多数。倘若贸易协定的内容超越了“排他决策能力”的范围,具体的批准程序就必须进行相应的调整,以反映欧盟机构和成员国在这些领域的决策权限。

共同商业政策的第四种决策程序与欧盟机构的“共享决策能力”密切相关。根据《尼斯条约》的规定,欧盟机构可以在文化和影视服务贸易,教育服务,以及社会和医疗服务等领域与第三国或其他国际组织进行经贸谈判。但是由于这些政策属于欧盟机构与成员国共享决策能力的领域,这类经贸谈判内容不仅需要得到成员国的一致认可,而且谈判的结果也必须通过欧盟和成员国的共同批准。

虽然不同类型的共同商业政策遵循不同的决策程序,但是共同商业政策涉及的决策主体基本上都包括以欧盟委员会和理事会为代表的欧盟机构,各成员国的政府代表,以及欧盟内部各类行业利益集团。显然,欧盟“超国家”的制度安排并没有完全架空传统的外贸政策决策主体。欧盟内部的行业利益集团仍在共同商业政策中发挥着重要的作用。各成员国的政府代表也仍然在制度允许的范围内影响着欧盟外贸政策的制定。

不可否认,共同商业政策“超国家”式的制度安排成功地把欧洲国家对外经贸关系的决策中心从单个成员国的政府部门转移到了成员国共同参与的欧盟机构。为了适应欧盟的决策框架,不同的外贸决策主体参与政策制定的方式也发生了一些相应的变化。首先,与外贸相关的行业利益集团加快了跨国家的力量整合。跨国界的欧洲行业协会纷纷成立。它们往

21) 这里讨论基于《尼斯条约》生效后欧盟共同商业政策的决策程序。

22) 参见Baldwin, Matthew(2006), “EU Trade Politics: Heaven or Hell?,” *Journal of European Public Policy*, 13(6), 926-942.

往以成员国的现有行业协会为基础,通过把总部设在布鲁塞尔来加强与欧盟机构之间的信息交流²³⁾。在共同商业政策的决策过程中,这些行业利益集团一般是欧盟反倾销和反补贴调查的最初投诉者。而在具体的调查中,它们还肩负着向欧洲委员会提供相关信息的举证责任²⁴⁾。最近一些研究还发现,跨国行业协会依靠向欧盟机构积极地提供相关的信息,获得了直接影响欧盟决策的机会²⁵⁾。

其次,成员国政府积极利用其在欧洲理事会的席位,直接监督并控制欧盟共同商业政策的决策过程。欧洲理事会是共同商业政策最终决策的权力中心。虽然大多数的共同商业政策领域内理事会只能以有效多数的投票方式影响决策结果,但是通过不同国家之间的信息沟通和利益协调,成员国政府仍然有可能对共同商业政策的决策产生决定性的影响。同时,由理事会指派的贸易咨询委员会(即133条款委员会)是成员国政府影响共同商业政策的一个重要平台²⁶⁾。由于欧洲委员会必须定期向贸易咨询委员会汇报欧盟外贸领域的最新发展,成员国政府能够及时了解共同商业政策将会发生的变动,从而帮助他们在第一时间对可能出现的问题做出反应²⁷⁾。咨询委员会的双

向交流机制也为成员国政府直接介入欧洲委员会的外贸谈判提供了可能性。

再次,以欧洲理事会和委员会为代表的欧盟机构内部出现了针对共同商业政策的不同声音。在共同商业政策的决策框架内,欧洲委员会拥有相当大的决策空间,而欧洲理事会只能在委员会决策建议的基础上做出相应的决定。因此,欧洲委员会在贸易自由化问题上往往比理事会更加激进;而一些倾向于贸易保护的欧洲大国(例如,法国和意大利)则会在很多情况下会主导欧洲理事会在共同商业政策上的决策偏好²⁸⁾。可以说,欧盟机构内理事会和委员会在外贸问题上出现的分歧既是共同商业政策“超国家”特征的一个表现,又是成员国政府努力影响欧盟对外经贸关系的结果。

由此可见,尽管共同商业政策的制度安排具有很强的“超国家”特征,但是欧洲国家传统的外贸决策主体仍然在欧盟外贸的决策过程中扮演着重要的角色。共同商业政策不但没有改变行业利益集团和成员国政府的外贸政策偏好,相反给他们提供一个在超国家的制度框架内影响外贸决策的新空间。通过改变自身的组织结构和采取新的参与方式,传统的外贸决策主体正在以一种新的方式参与欧盟共同商业政策的决策过程。

IV. 共同商业政策的“政府间”倾向

过去的四十年中,欧盟共同商业政策的制度改革主要沿着两条途径进行。一方面,共同商业政策涉及的政策领域从最初的关税削减和商品贸易逐步扩展到服务贸易,知识产权和直接投资等新的贸易政策内容。另一方面,共同商业政策的逻辑基础从开始的欧共体

23) Greenwood, Justin(2003), *Interest Representation in the European Union*, London: Palgrave.

24) 根据作者 2007年 8月对驻布鲁塞尔的行业利益集团代表进行的研究访谈。

25) Beyers, Jan(2002), “Gaining and Seeking Access: The European Adaptation of Domestic Interest Associations,” *European Journal of Political Research*, 41, 585-612. Bouwen, Pieter(2004), “Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions,” *European Journal of Political Research*, 43, 337-369. Beyers, Jan(2004), “Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations,” *European Union Politics*, 5(2), 211-240.

26) 参见Damro, Chad(2007), “EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison,” *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 883-903.

27) 根据作者 2007年 8月对欧洲委员会官员进行的研究

访谈。

28) 参见Lamy, Pascal(2004), “Europe and the Future of Economic Governance,” *Journal of Common Market Studies*, 42(1), 5-21. Baldwin, Matthew (2006), “EU Trade Politics: Heaven or Hell?,” *Journal of European Public Policy*, 13(6), 926-942.

关税同盟的外延政策,发展到基于欧盟内部政策一体化的“引申外部权限”,新的《里斯本条约》又提出共同商业政策是欧盟“对外行动”的政策工具。从表面上看,共同商业政策涉及领域的扩大和政策逻辑的独立都为欧盟建立“超国家”的外贸政策提供了有力的制度基础。但是,共同商业政策的实践并未摆脱“政府间”机制的影响。传统的外贸决策主体在共同商业政策的决策框架内仍然占据着重要的位置。成员国政府的政策主张和不同成员国之间的矛盾不但仍旧是欧盟外贸决策过程的主旋律,而且在行业利益集团的支持下有愈演愈烈的趋势。

究其原因,共同商业政策“政府间”倾向的不断强化与欧盟对外经贸关系中出现的行业利益集团活跃化,贸易问题国内化,及欧盟贸易政策外交化这三个重要的动向密切相关。

首先,在共同商业政策的决策过程中,行业利益集团的极游说活动促使成员国政府更加重视共同商业政策对国内经济的产生影响。在开放的经济条件下,国际贸易的开放度直接影响国内经济的再分配过程²⁹⁾。一般情况下,与进出口商品直接相连的国内行业会在对外贸易中受益,而与进口产品存在竞争关系的国内生产商则会因为贸易活动遭受福利损失³⁰⁾。在欧洲一体化进程的最初阶段,各成员国的国内行业利益集团相对分散。同类产品的生产基地分布在不同的成员国,不同国家间同类行业集团的交流也还处在雏形阶段。当时,欧盟共同商业政策的国内化现象并不明显。但是,随着欧洲统一大市场的建立,欧盟内部产业结构进行重组,原先分散的生产基地重新整合,少数特定的。共同商业政策给相关产业带来的财富再分配效应变得越来越显著。一些行业集团同时设立办事处,为加强成员国之间的交流搭建各种渠

道³¹⁾。在经济利益和跨国交流的双重驱动之下,欧盟内部行业利益集团主动参与共同商业政策的积极性大大提高了。

行业利益集团影响欧盟外贸关系的途径主要有两个³²⁾。一方面,决策过程的初期贸易自由化谈判还是针对第三国的反倾销调查,欧洲委员会都是制定共同商业政策议案的主体。在这个阶段,欧盟内部的行业协会往往会依靠它们驻布鲁塞尔的办事处与委员会官员进行积极的沟通。基于它们在欧盟行业中的代表能力,这种沟通既是欧洲委员会从这些行业组织了解最新行业信息的过程,也是行业利益集团向委员会表明自身政策立场的过程。通过这种双向的信息交流,行业利益集团能够在一定程度上影响欧洲委员会制定的共同商业政策议案。另一方面,在共同商业政策决策过程的后期,欧洲理事会需要对委员会提出的决策议案进行讨论和取舍。因为理事会的代表由自各成员国的政府官员组成,为了能够影响他们的决定,行业利益集团的活动重心从布鲁塞尔转移到各个成员国的首都。在这个阶段,行业利益集团需要依靠它们在各自国家的经济和政治影响力来说服本国的政府官员支持他们的政策主张。通过驻布鲁塞尔办事处的协调,行业利益集团针对成员国政府的游说活动很可能在几个成员国同时进行。

行业利益集团影响共同商业政策的两个途径采用的方法不同,它们的影响力也会有所差异。行业利益集团与欧洲委员会进行的沟通是双向的信息交流。在这个过程中,行业集团主要通过提供行业信息来向委员会表达自身的政策立场。对于委员会而言,与行业组织进行沟通的目标是全面地反映外贸关系对欧盟经济的影响,而不是在决策议案中代表特定行业集团的利益³³⁾。因而,在共同商业政策的决策过程中,行业利益集团对欧洲委员会的影响不是特别明显。

29) 参见Feenstra, Robert C.(2004), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

30) 参见Grossman, Gene M. and Helpman, Elhanan (2002), *Interest Groups and Trade Policy*, Princeton: New Jersey: Princeton University Press.

31) Greenwood, Justin(2003), *Interest Representation in the European Union*, London: Palgrave.

32) 根据作者 2007年 8月 对驻布鲁塞尔的行业利益集团代表进行的研究访谈。

33) 根据作者 2007年 8月 对欧洲委员会贸易官员进行的研究访谈。

与此相反,行业利益集团对于成员国政府进行的游说和说服活动则带有很强的政治性。不仅双方的交流方式变成了利益集团面向政府官员的单向交流,而且游说的成功与否在很大程度上取决于行业集团在成员国国内的政治和经济影响力。由于这类游说活动有较强的的政策性和公开性,一旦获得成员国政府的支持,行业利益集团的主张就会成为成员国的官方立场,并直接影响成员国在欧洲理事会的投票方式。因此,虽然行业利益集团的欧洲化为它们影响欧盟外贸决策提供了重要的组织基础,但是行业利益集团参与共同商业政策的具体方式实际上强化了共同商业政策的“政府间”倾向。

其次,由于国际贸易自由化的目标越来越多地触及成员国的国内政策内容,欧盟共同商业政策的决策过程中出现了贸易问题国内化的趋势。欧洲一体化初期的共同商业政策主要涉及关税减让,出口补贴,反倾销和反补贴等传统的贸易自由化领域。这些政策内容只关注与贸易直接相关的政策领域。尽管这些方面的决策变动会给成员国的相关行业带来一定的经济后果,但是它们一般不直接影响成员国的其它国内政策。所以,参与由共同商业政策主导的贸易自由化进程并不会削弱成员国在其它决策过程中的独立权限。但是,随着共同商业政策涉及领域的逐步扩大和世贸组织贸易谈判的不断深入,欧盟的贸易自由化议程已经从纯粹的关税减让延伸到其他很多非关税壁垒的领域³⁴⁾。这些新的贸易自由化领域包括农业补贴,食品卫生标准,服务贸易规则,知识产权保护,政府购买政策,以及直接投资规则等一系列的国内政策领域。为了适应这种变化,成员国政府参与共同商业政策的方式也发生了转变。

欧盟机构在共同商业政策上拥有条约赋予的“排他决策能力”,共同商业政策领域的扩大就意味着成员国决策能力的减少。因而,成员国政府总是尽可能

避免与传统外贸领域不直接相关的政策内容被纳入共同商业政策的决策范畴。这在一定程度上解释了为什么在欧洲一体化进程中具有里程碑意义的《马斯特里赫特条约》并没有对共同商业政策进行多少修改。然而,国际贸易组织的建立和国际贸易自由化谈判的深入把非关税贸易壁垒的问题提到了重要的议事日程。欧洲法院1994年的法律意见同样就服务贸易和知识产权领域内的成员国和欧盟机构权力划分提出了新的看法。在外部和内部的多重压力之下,成员国政府在《阿姆斯特丹》条约中终于同意给予欧盟机构在新贸易领域中的部分权限。尽管《尼斯条约》和《里斯本条约》再次扩大了共同商业政策在国际贸易谈判中的权限,但是从相关条款的行文中不难看出成员国政府做出让步的政策领域仍然是有限的,而且在决策程序上成员国进一步加强了对共同商业政策的控制³⁵⁾。

由于理事会在共同商业政策领域内的表决方式以有效多数为主,这种决策方式不能够保证每个成员国的利益都得到尊重。为此,2002年生效的《尼斯条约》首次以条约的形式明确规定:欧洲委员会必须向理事会指派的贸易咨询委员会(即133条款委员会)定期汇报共同商业政策的最新变化³⁶⁾。在每个星期五,由各成员国贸易官员组成的咨询委员会都会在理事会总部听取欧洲委员会汇报共同商业政策的各项内容。会议的内容涉及共同商业政策的每一个关键的领域。世贸组织谈判,欧盟的进出口贸易,以及共同商业政策与其他欧盟政策的一致性等等都是会谈的重要内容。对于重要的行业贸易问题,该委员会还设立了专门的行业小组(钢铁,纺织品和服务业)

34) 参见Young, Alasdair R.(2007), “Trade Politics Ain’t What It Used to Be: The European Union in the Doha Round,” *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 789-811。

35) 参见《尼斯条约》[Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community], Art. 133;《里斯本条约》[Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community] (2007/C 306/01), Art. 188 A-188 C。

36) 参见《尼斯条约》[Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community], Art. 133。

直接监督欧洲委员会主导的决策过程³⁷⁾。

贸易咨询委员会给成员国提供了一个有效监控共同商业政策的平台,而欧洲委员会也经常通过这个平台了解成员国政府在某些敏感问题上的立场。在特定的场合,委员会还会要求贸易咨询委员会就其提出的政策议案进行咨询性质的表决³⁸⁾。这些模拟投票不仅有助于欧洲委员会尽早修改不可能得到理事会支持的政策议案,而且可以把成员国在贸易问题上的分歧纳入到共同商业政策的初期决策。通过参与贸易咨询委员会的讨论和投票,成员国也加深了对彼此政策立场的了解,从而为不同成员国之间进一步的政策合作埋下伏笔。总之,贸易问题的国内化确实让成员国放弃了某些领域的决策权限,但是通过有效地参与欧洲委员会主导的前期决策,成员国政府对共同商业政策的控制不但没有减弱反而有逐渐强化的趋势。

再次,共同商业政策在欧盟外交领域内的地位不断上升,也促使欧盟机构以更加积极的姿态与成员国政府合作,共同就欧盟的对外经贸关系进行决策。在欧盟的支柱型决策体系中³⁹⁾,共同商业政策与其他欧共体的职能同属于欧盟的第一支柱,共同外交和防务政策属于欧盟的第二支柱⁴⁰⁾。欧盟机构在第一支柱的政策领域拥有相对独立的决策能力,成员国政府则在

第二支柱的领域内拥有独立的职权。最初,共同商业政策只是作为欧共体关税同盟的外部政策而存在。

虽然共同商业政策会影响成员国的对外经济关系,但是以经贸问题为主的政策内容意味着它并不直接涉及成员国在其他外交问题上的立场。

然而,经济外交与政治外交的两分法已经越来越不能适应欧盟对外关系近年来的发展。自1990年代中期以来,欧盟与第三国签订的双边经贸协议经常会附加一些政治条件(political conditionality)⁴¹⁾。这些条件涉及第三国的政治体制和人权保护等比较敏感的内容。在这种情况下,如何平衡贸易关系与政治标准在欧盟外交中的作用,怎样评估政治条件可能带来的经济后果,这些问题都需要成员国直接参与共同外贸政策的决策过程来解决。与此同时,欧盟对外贸易带来的非经济影响也开始被纳入共同商业政策的议事日程⁴²⁾。随着贸易与发展,贸易与环境等新型贸易问题的出现,单纯从经济的角度来处理欧盟外贸关系和共同商业政策已经不再合乎时宜。欧洲委员会最近甚至提议:通过向进口商品征收温室气体关税来促成防止全球变暖的国际协议⁴³⁾。显然,如果没有成员国政府的积极配合,涉及发展和环境问题的共同商业政策将很难得到最终的实施。在制度改革方面,新的《里斯本条约》决定终止欧盟的支柱型决策结构,并正式把共同商业政策作为欧盟对外行动的一个政策工具。虽然《里斯本条约》的批准和生效尚有一段时间,但是基于这个新的制度框架,共同商业政

37) 例如,纺织品和服务业的行业小组每月两次听取欧洲委员会关于共同商业政策的汇报。

38) 在2006年针对产自中国和越南的皮鞋征收的反倾销税率问题上,欧洲委员会曾连续三次要求贸易咨询委员会对委员会提出的不同议案进行模拟投票。参见 Shu, Min(2008), "Domestic Struggle over International Imbalance: The Political Economy of Anti-Dumping Governance in the EU," *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 1(2), 72-94.

39) 欧盟的支柱性决策结构首先出现在《马斯特里赫特条约》,并一直沿用至今。

40) 参见 Weidel, Birgit(2002), "Regulation or Common Position? The Impact of the Pillar Construction on the European Union's External Policy," in Stefan Griller and Birgit Weidel(Eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Vienna: Springer-Verlag Wien.

41) 参见 Hilpold, Peter(2002), "Human Rights Clauses in EU-Association Agreements," in Stefan Griller and Birgit Weidel(Eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Vienna: Springer-Verlag Wien. Bartels, Lorand(2005), *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford: Oxford University Press.

42) 参见 Baldwin, Matthew(2006), "EU Trade Politics: Heaven or Hell?," *Journal of European Public Policy*, 13(6), 926-942.

43) BBC Online News(2008), 22 Jan.(<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7201835.stm>).

Table 1. Development of EU Common Commercial Policy and New Policy Participation Model of Member Nations

Development of EU Common Commercial Policy			
Changes in the objective of policy details	Switch to intensive industrial development and protective policy at the redistribution of dispersed trade	Switch from traditional lowering of customs duty to non custom duty barrier of domestic policy	Switch from pure international economic trade issues to trade diplomatic policy of multiple policy objectives
Changes in the action of policy subjects	Lobbying activities toward member nations of profit making groups representing the business type	Consolidated supervision and control on policy decision making process at the government of member nation	EU organization encouraging participation at the international trade decision making of member nations
Participation model of member nations	Economic profit centered effect model	Supervision and control model based on the policy decision making process	Participation model based on policy details

Note: The “intergovernmental” tendency among the Common Commercial Policy gets even more consolidated.

策的外交化倾向无疑将在未来的几年中得到进一步的加强。

为了能够在处理对外经贸关系过程中引入政治、发展和环境等新的标准，欧盟机构需要成员国政府主动参与共同商业政策的决策过程。毕竟，外交领域的很多内容仍然属于成员国的职权范围。欧盟机构定期向成员国通报欧盟外贸关系的新动向，及时听取他们对于特定政策内容的意见，以避免共同商业政策与成员国的外交政策发生不必要的冲突。与此同时，欧盟机构之间也加强了决策过程的交流与合作。目前，共同商业政策与其他的欧盟政策协调一致已经成为欧盟外贸决策的一个重要标准⁴⁴⁾。基于这些协调和交流，成员国对共同商业政策的控制得到了进一步的加强。新的证据显示，成员国之间的政策分歧不仅主导了欧洲理事会的决策过程，而且开始渗入欧洲委员会的决策过程⁴⁵⁾。

44) 根据作者 2007年 8月对欧洲委员会贸易官员进行的研究访谈。

45) 2007年 8月，在是否延长对从中国进口的节能灯泡征收反倾销税的问题上，欧委会内部出现了罕见的分歧。由于节能灯泡的贸易问题既涉及保护欧盟内部的灯泡产业，又关系到欧盟积极倡导的能源和环境政策，欧

委会的贸易代表曼德尔森(Mandelson)和工业代表范古恩(Vergeuhen)各执一词，分别要求废止和延长反倾销税。最后，委员会建议反映了一个折中的方案，对节能灯泡的反倾销税仅被延长一年，而不是通常情况下的五年。参见Castle, Stephen(2007), “Europe to Keep Tariffs on Light Bulbs,” *International Herald Tribune*, 29 Aug.

委会的贸易代表曼德尔森(Mandelson)和工业代表范古恩(Vergeuhen)各执一词，分别要求废止和延长反倾销税。最后，委员会建议反映了一个折中的方案，对节能灯泡的反倾销税仅被延长一年，而不是通常情况下的五年。参见Castle, Stephen(2007), “Europe to Keep Tariffs on Light Bulbs,” *International Herald Tribune*, 29 Aug.

上正发挥着越来越大的作用,共同商业政策中的“政府间”倾向出现了逐渐增强的趋势。

V. 结 论

“超国家”和“政府间”是地区一体化理论中两个最基本的概念。为了解释欧洲一体化的进程,新功能主义(neofunctionalism)和政府间主义(intergovernmentalism)把分析的重点分别放在超国家机构和成员国政府,提出了相互对立的理论观点。新功能主义认为,超国家政策的溢出效应(spillover effect),欧盟机构的社会化过程,以及跨国利益集团的出现是推动欧洲一体化不断前进的关键力量⁴⁶⁾。与此相反,政府间主义则从成员国的国家利益形成,欧盟决策中成员国的相互妥协,以及成员国对超国家机构的授权等方面分析欧洲一体化的发展过程⁴⁷⁾。可以说,欧洲一体化研究的主旋律一直围绕着“超国家”和“政府间”这两个中心议题。

欧盟的共同商业政策为我们重新认识欧洲一体化进程中“政府间”和“超国家”之间的互动关系提供了一个有益的视角。从表面上看,不仅欧盟机构在对外经贸问题上拥有“排他决策能力,”而且共同商业政策过程给予了欧洲委员会相当大的决策自由度。因此,一些研究认为共同商业政策拥有一个非常

“超国家”的决策体系⁴⁸⁾。但是,通过深入分析共同商业政策的制度结构和决策程序,本文指出,超国家的欧盟机构并没有完全主导欧盟的对外经贸决策。首先,随着欧盟外贸涉及内容的扩大,一些新的政策领域以“共享决策能力”的方式进入到共同商业政策的决策领域,特别是服务贸易,知识产权等新政策领域的出现打破了欧盟外贸决策的排他性原则。共同商业政策实际上的“排他决策能力”受到了越来越多质疑⁴⁹⁾。其次,传统的贸易决策主体——行业利益集团和成员国的政府官员——在共同商业政策的决策程序中仍然扮演着重要的角色。虽然单个成员国的外贸关系因为欧洲关税同盟的建立和欧洲经济一体化的发展已经转变为欧盟的对外经贸问题,但是共同商业政策的决策框架并没有排斥传统贸易决策主体的参与。相反,行业利益集团和成员国政府在新的决策程序中很快找到了自己的位置,并且正在以越来越强势的姿态影响欧盟的外贸决策。总之,共同商业政策的制度框架并没有想象中的那样“超国家”化,欧盟的外贸决策其实基于一个“超国家”与“政府间”相结合的混合体制。

在这样一个混合体制的决策体系中,共同商业政策本身也发生了重要的变化。值得注意的是,这些变化为成员国进一步参与欧盟的外贸决策奠定了基础。第一,由于欧洲大市场的建立和欧盟内部产业调整的深入,原本分散的贸易再分配过程逐步汇集到关键的

46) 新功能主义的经典理论著作包括Haas, Ernst B.(1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, California: Stanford University Press. Lindberg, Leon N.(1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford(Cal.): Stanford University Press. Nye, Joseph S.(1970), “Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model,” *International Organization*, 24(4), 769-835.

47) 政府间主义的经典著作包括Hoffmann, Stanley(1966), “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe,” *Daedalus*, 95(3), 862-915. Moravcsik, Andrew(1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.

48) Le Tallec, Georges(1971), “The Common Commercial Policy of the EEC,” *International and Comparative Law Quarterly*, 20(4), 732-745. Young, Alasdair R.(2000), “The Adaptation of European Foreign Economic Policy: From Rome to Seattle,” *Journal of Common Market Studies*, 38(1), 93-116.

49) 参见Meunier, Sophie and Nicolaidis, Kalypso(1999), “Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU,” *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 477-501. Leal-Arcas, Rafael(2003), “Exclusive or Shared Competence in the Common Commercial Policy: From Amsterdam to Nice,” *Legal Issues of Economic Integration*, 30(1), 3-14.

几个行业部门,并且集中地影响少数几个成员国国家。在布鲁塞尔建立了跨国联络机构的行业利益集团采取了更为积极的方式对成员国政府进行游说工作,要求成员国在共同商业政策的决策过程中保护他们的利益。第二,随着国际贸易自由化进程的深入,欧盟的贸易决策越来越频繁地涉及成员国政府管辖范围内的政策领域。为了保护本国的利益,成员国在授予欧盟机构决策权的同时加强了对共同商业政策决策过程的监控。贸易咨询委员会的定期会晤制度的建立为成员国在更广的领域控制欧盟外贸决策提供了有效的制度基础。第三,共同商业政策在欧盟外交领域内的作用开始凸现。通过把外贸关系与发展,环境和人权等问题联系起来,欧盟机构试图在更宽泛的领域内增强欧盟的对外行动能力。为了能够在这些问题上达成一致,欧盟机构也努力给予成员国政府更多影响共同商业政策的机会。

需要指出,在“超国家”的共同商业政策中出现越来越强的“政府间”倾向是一个与主流欧洲一体化理论背道而驰的现象。在新功能主义的视角下,欧盟机构在外贸关系中发挥的关键作用和跨国行业利益集团的建立都应该强化共同商业政策的“超国家”特性。而对于政府间主义者来说,共同商业政策中“政府间”倾向的增强应该基于成员国减少而不是增加对欧盟机构的外贸授权。然而,在共同商业政策的实践中,一方面欧盟机构从成员国政府手中获得了越来越广泛的外贸决策权,另一方面成员国又在欧盟机构的积极配合下加强了对共同商业政策的控制。“超国家”的制度框架与“政府间”的决策过程正在以一种特殊的方式结合起来。显然,欧盟共同商业政策给修正和发展现有的欧洲一体化理论提出了一个新的课题。

- in the European Union*, London: Palgrave.
- Haas, Ernst B.(1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950~1957*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Heron, Tony(2007), "European Trade Diplomacy and the Politics of Global Development: Reflections on the EU-China 'Bra Wars' Dispute," *Government and Opposition*, 42(2), 190-214.
- Herrmann, Christoph W.(2002), "Common Commercial Policy after Nice: Sisyphus Would Have Done a Better Job," *Common Market Law Review*, 39(1), 7-29.
- Hilf, Meinhard(1995), "The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO: No Surprise, but Wise?," *European Journal of International Law*, 6(2), 259-272.
- Hilpold, Peter(2002), "Human Rights Clauses in EU-Association Agreements," in Stefan Griller and Birgit Weidel(Eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Vienna: Springer-Verlag Wien.
- Hoffmann, Stanley(1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," *Daedalus*, 95(3), 862-915.
- Lamy, Pascal(2004), "Europe and the Future of Economic Governance," *Journal of Common Market Studies*, 42(1), 5-21.
- Leal-Arcas, Rafael(2003), "Exclusive or Shared Competence in Common Commercial Policy: From Amsterdam to Nice," *Legal Issues of Economic Integration*, 30(1), 3-14.
- Le Tallec, Georges(1971), "The Common Commercial Policy of the EEC," *International and Comparative Law Quarterly*, 20(4), 732-745.
- Lindberg, Leon N.(1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford(Cal.): Stanford University Press.
- Meunier, Sophie and Nicolaidis, Kalypso(1999), "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU," *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 477-501.
- Moravcsik, Andrew(1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- Nye, Joseph S.(1970), "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functional Model," *International Organization*, 24(4), 769-835.
- Shu, Min(2008), "Domestic Struggle over International Imbalance: The Political Economy of Anti-Dumping Governance in the EU," *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 1(2), 72-94.
- Weidel, Birgit(2002), "Regulation or Common Position? The Impact of the Pillar Construction on the European Union's External Policy," in Stefan Griller and Birgit Weidel(Eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Vienna: Springer-Verlag Wien.
- Young, Alasdair R.(2000), "The Adaptation of European Foreign Economic Policy: From Rome to Seattle," *Journal of Common Market Studies*, 38(1), 93-116.
- Young, Alasdair R.(2007), "Negotiating with Diminished Expectations: The EU and the Doha Development Round," 113, in Donna Lee and Rorden Wilkinson(Eds.), *The*

WTO after Hong Kong: Progress in, and Prospects for, the Doha Development Agenda, London and New York: Routledge.

Young, Alasdair R.(2007), "Trade Politics Ain't

What It Used to Be: The European Union in the Doha Round," *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 789-811.

The Journal of Eurasian Studies-Vol. 6, No. 1 · March 2009

The ‘Transnational’ System and Intergovernmental Cooperation: Development and Transition of EU Common Commercial Policy

Min Shu*

Waseda Institute for Advance Study, Tokyo, Japan

Received 18 January 2009; Final Updated 10 February 2009; Accepted 17 February 2009

Abstract

Common Commercial Policy is the part in which EU customs alliance and market unification have extended internationally while being one of the policy decision areas having the greatest transnational characteristics in the EU system. The origin of common commercial policy is the ‘Treaty of Rome’ of 1957 and was used for arbitrating the trade relations between European Economic Community and third world countries for the most part. EU has approved the Common Commercial Policy as one of principles in arbitrating the official international relations at the ‘Treaty of Lisbon’ of 2007.

This study has specifically analyzed the role which the legal basis of EU Common Commercial Policy, policy decision process, related economic trading field and Common Commercial Policy have on international relations. First of all, the ‘exclusive policy decision ability’ of Common Commercial Policy is not a legally absolute one. Although some new trading issues (for instance, service trading or intellectual property rights, etc) are endlessly being included in the Common Commercial Policy as the expansion of oversea trade and free international trade of EU has accelerated, the legal basis for such issues has generally gone through the process of changing from “common policy decision ability” to “exclusive policy decision ability”. Therefore, the “exclusive policy decision ability” of Common Commercial Policy is a legal concept which is relatively obscure and develops dynamically.

This study has classified the policy decision process of Common Commercial Policy into 4 different types from each other based on the details related to the EU Common Commercial Policy.

First, the subject promoting Common Commercial Policy is the European Commission and the subject making decisions is the European Council in the aspect of arbitrating international trade relations between EU member nations while the decisions are made by majority through voting.

Second, the subject promoting Common Commercial Policy is the profit making group by business types within EU while the trading investigation of the committee and final decision by the board of directors are included in the policy decision making process.

Third, in case of negotiating trades and concluding trade agreement between EU and third world countries or related international organizations, the Europe board of directors must delegate the authority to the

* Corresponding Author. Address: Associate Professor, Waseda Institute for Advance Study, 1-6-1 Nishi Waseda, Shinjuku-ku, Tokyo 169-8050, JAPAN; E-mail: min.shu@aoni.waseda.jp; Tel: +81-3-5286-2460; Fax: +81-3-5286-2470.

committee first, the Europe committee is responsible for reporting the specific trade agreement process periodically to the board of directors and the negotiated results are voted based on the details related to the trade agreement by the board of directors.

Fourth, the policy decision making in the field of trade related to the “common policy decision ability” of EU must be agreed on unanimously by the member nations while each member nations of EU must give common approval.

Based on the details above, the chapter 3 of this study has performed an in-depth analysis on “intergovernmental” tendencies shown in the EU Common Commercial Policy. This study has described 3 types of important changes that have occurred in the detail aspect of the Common Commercial Policy for the last several years.

First, while the emphasis of interest toward the Common Commercial Policy was at the redistribution of dispersed trades in the past, it has currently developed into intensive industrial growth and protection. Second, the detail related to the Common Commercial Policy has extended to the non customs trade barrier of domestic policy from merely reducing the customs duty. Third, the subject for handling the Common Commercial Policy has extended to the trade diplomatic policy having many policy objectives (protection of human rights or development issues, etc) from pure international trade issues. According to this study, the general arbitration ability between profit making groups of each business type, between EU organizations and between each member nations within EU are gradually getting restrictions. Therefore, the “intergovernmental” tendency will lead the future objectives of Common Commercial Policy within the “transnational” policy decision making framework.

The conclusion of this study has described the fact that development and transition of EU Common Commercial Policy were shown as terminable combination between “transnational” and “intergovernmental” cooperation. The EU unification theory which is currently forming a mainstream toward such special conditions is unable to come up with adequate interpretation. The EU Common Commercial Policy has currently presented another new theme toward the correction and development of EU unification theory.

Keywords: Treaty of Rome; Treaty of Lisbon; EU Common Commercial Policy; Exclusive Policy Decision Ability; EU Unification Theory.