

创新研究报告

第 50 期（总第 176 期）

2017 年 8 月 22 日

中国科协创新战略研究院

签发人：陈锐

欧盟委员会发布《欧盟发展白皮书》

[编者按] 2017 年 3 月 1 日，欧盟委员会发布《欧盟发展白皮书》。该白皮书由欧盟委员会主席容克提交，旨在带动欧洲各成员国和民众就欧盟的未来发展展开广泛而坦诚的讨论，同时阐述了欧盟的主要成就以及未来发展愿景。白皮书还讨论了欧洲所面临的挑战，提出了关于未来发展的五个愿景，即“延续”“专注于单一市场”“愿者多劳”“量少效高”和“齐心协力多做事”。到 2025 年，欧盟的建设和发展方向将取决于这五个愿景的选取和落实。

一、图绘欧洲——变化世界中的欧洲现状

英国脱离欧盟后，欧盟成员国为 27 个。当今欧盟成员国及组织示意图见图 1。

2004—2015 年间，全球部分国家 GDP 占全球 GDP 的比重变化见图 2。欧盟 27 国 GDP 占全球 GDP 比重呈下降趋势。

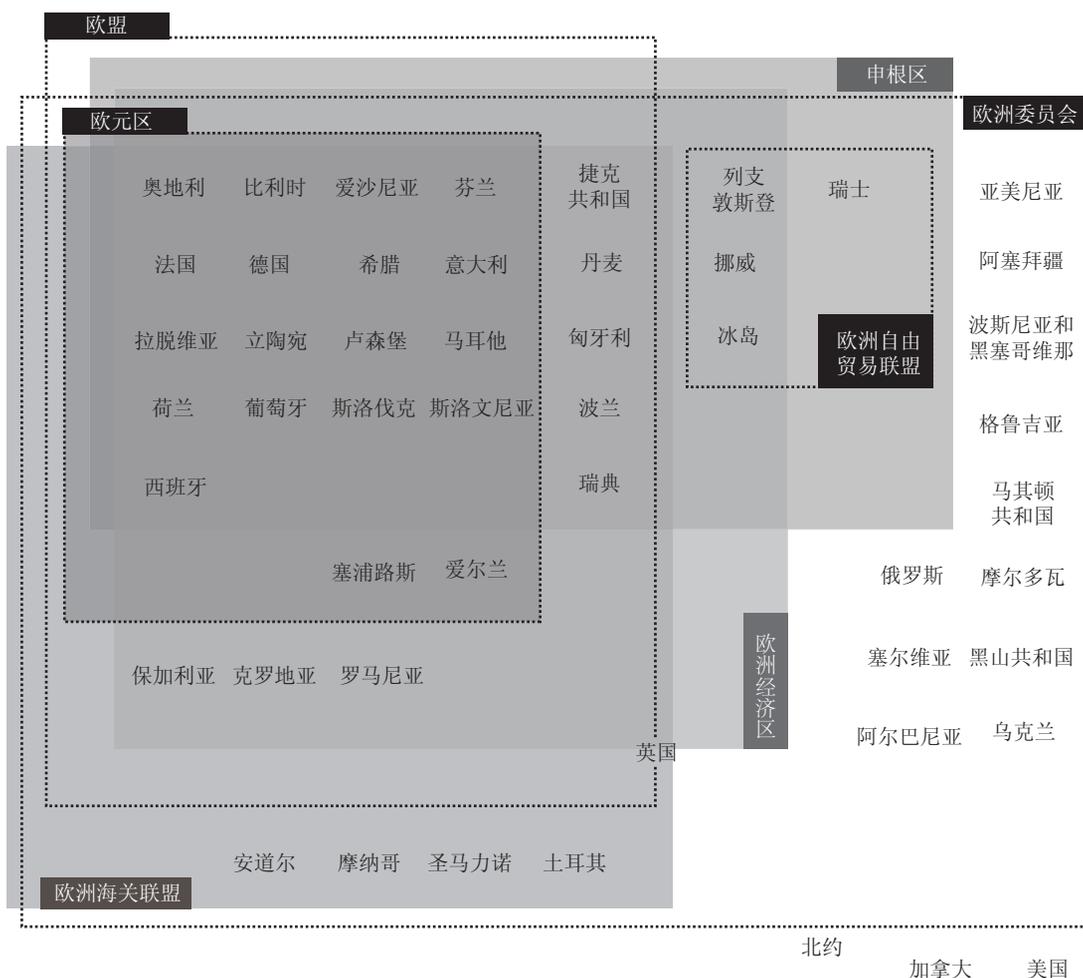


图 1 欧盟成员国及组织示意图

欧洲占全球的 GDP 比重下降

	2004	2005	
美国	28%	24%	↘
欧盟 27 国	26%	22%	↘
日本	11%	6%	↘
英国	5%	4%	↘
中国	5%	15%	↗
加拿大	2%	2%	→
墨西哥	2%	2%	→
巴西	<2%	2%	↗
印度	<2%	3%	↗
世界其他国家	18%	21%	↗

来源：欧洲统计局和联合国统计数据库

图 2 2004—2015 年间部分国家 GDP 占全球 GDP 比重变化

1900—2015年欧洲人口占世界人口的比重以及2060年欧洲人口将占世界人口的比重如图所示。1900、1960、2015年，欧洲人口占世界总人口人数比逐步下降。据预测到2060年，其人口占全球总人口比重将不足5%，各欧盟成员国人口占全球总人口比重将少于1%（图3）。

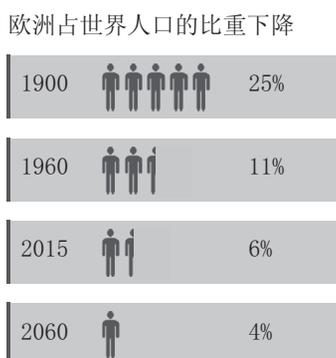


图3 欧洲人口占世界人口的比重

2015—2017年间，全球主要币种“特别提款权”比例变化，欧盟、美国、英国“特别提款权”比重下降，日本、中国“提款权”比重增加（图4）。

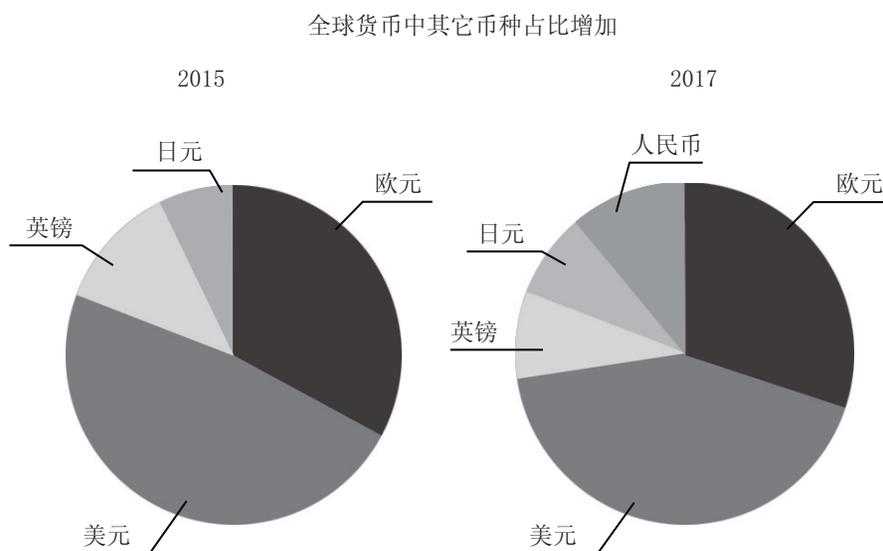
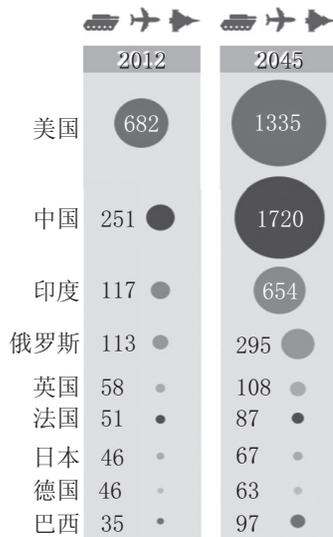


图4 2015—2017年间全球主要币种“特别提款权”比例变化

国防消费大国2012—2045年防御开支变化预测见图5。到2045年时，美国、中国、印度、俄罗斯、英国、法国、日本、

德国和巴西的防御开支将翻一番。

到2045年，国防消费大国的防御开支将翻倍

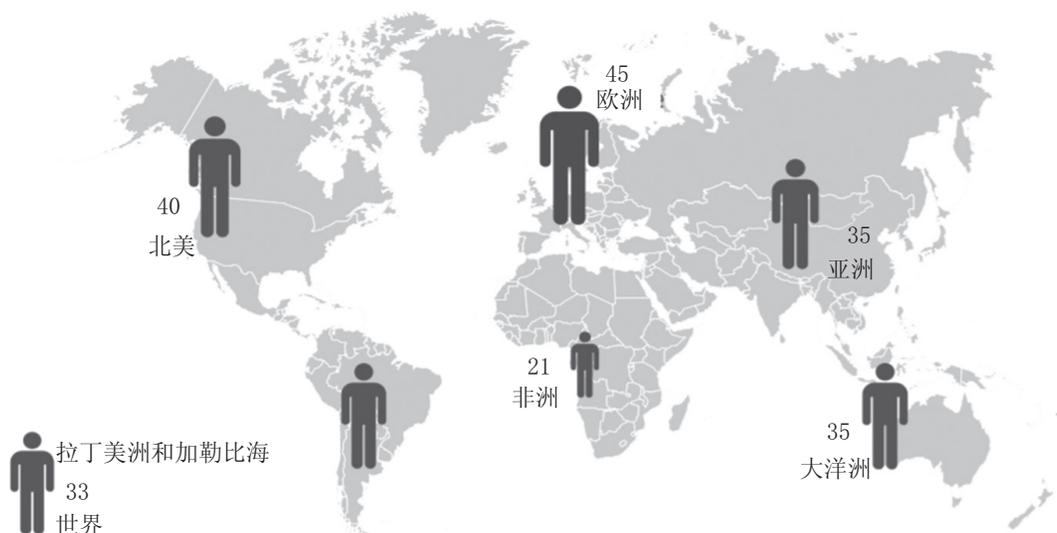


来源：英国国防部报告《战略趋势计划：2045 年全球战略趋势报告》

图 5 2012—2045 年国防消费大国防御开支变化预测示意图

2030 年世界各大洲老龄化程度预测，据预测 2030 年，在世界中龄人口中，欧洲和北美洲老龄化程度较重，欧洲或成为全球老龄化最严重的地区（图 6）。

2030年欧洲将成为全球老龄化最严重的地区
(同世界各地中年人口相比)



来源：智库兰德欧洲

图 6 2030 年世界各大洲老龄化程度预测

欧盟 28 国 10 ~ 11 月份欧洲晴雨表见图 7。大部分欧洲人认为欧盟是稳定的象征，并支持欧元以及欧盟“四大自由”的观念。

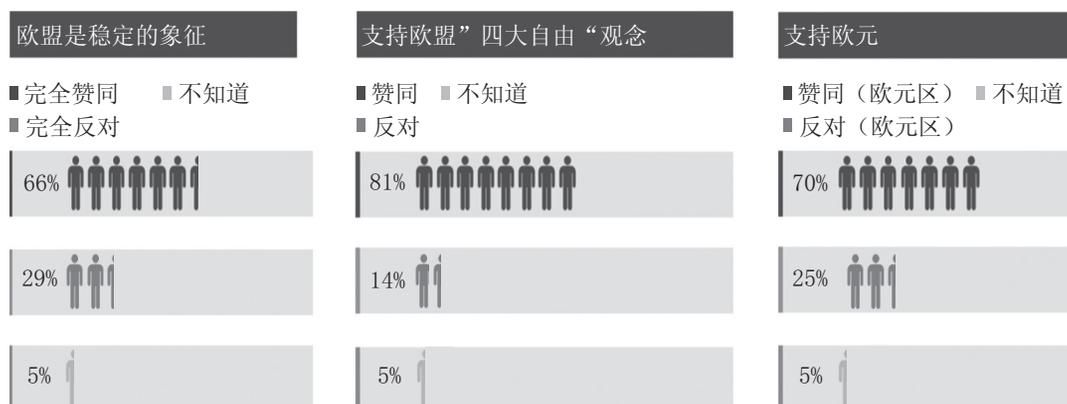


图 7 欧盟 28 国 10~11 月份欧洲晴雨表

二、5 个关于欧洲未来的发展愿景

(一) 第一愿景：积极实施和升级改革议程

1. 2025 年欧盟发展状况预测

欧盟 27 国将通过强化内部市场、数字单一市场、运输和能源基础设施的投资，继续发展就业、推动经济增长并拉动投资。

单一货币政策可以推动经济增长，避免来自成员国国内外的冲击，这种效果将取得进一步成效。欧盟还将采取进一步措施加强金融监管，确保公共财政的可持续性，并通过发展市场经济来助力实体经济的发展。另外，欧盟委员会将对国家援助法进行改革，从而确保 90% 的国家援助措施处于国家、区域和地方机构的控制范围内。

在外交政策方面，欧盟 27 国将延续当前的道路，与世界各地的合作伙伴达成贸易协定。各成员国的主要职责为管控外部边境，而欧洲边境和海岸警卫队的支持则会帮助其强化防务合作。此外，欧盟 27 国将继续积极打造国际议程，并将重点关注气候、金融稳定性等以及经济可持续发展领域。

2. 预测结果可能带来的好处与弊端

《积极行动议程》将以切实行动为基准，并产生实际效果。欧盟法中规定的公民权利会受到维护。在事件上的重大分歧会考验欧盟 27 国的凝聚力。只有团结一致解决当前问题，才能使书面承诺贴近民意诉求。

3. 预测结果可能随政策造成的影响

单一市场与贸易：加强单一市场，包括能源和数字领域，欧盟 27 国将致力于在达成贸易协定方面不断取得进展。

经济与货币联盟：将不断提高欧元区的作用。

申根、移民和安全：将逐步加强外部边境管理合作；推进统一的难民庇护制度制定；安防事件的协作将得到改善。

外交政策与防务：将在外交事务上能够统一态度；防务合作会更密切。

欧盟预算：将调整部分预算以匹配由 27 个成员国确定的改革议程。

执行力度：以切实行动为基准的积极议程会带来实际成果；决策过程仍会难以把控；执行力度可能不尽如人意。

（二）第二愿景：重心重回单一市场

1. 2025 年欧盟发展状况预测

欧盟 27 国将主要为运作单一市场而服务，还将商定与之相关的政策和标准，取得进一步成果。单一市场会在资本和商品领域继续实行免关税政策，由此资本和商品的自由流通也将更便捷。由于该愿景，欧盟降低了管理要求，因此诸如消费者、社会和环境标准以及税收和政府补助等方面的差异也将显现出来。这样一来，不但会增加“竞次”风险，也会加大在工人流动或者规范执业上制定通用新规则的难度。因此，欧盟无法完

全保证工人和服务的自由流动。

虽然欧元促进了各成员国贸易往来，但合作的局限性和分歧却成为两大不稳定因素。这就危及了单一货币的完整性及其应对新的金融危机的能力。此外，存在就发展国际贸易问题上的内部分歧，意味着欧盟将努力与其合作伙伴达成协议。移民和外交政策将逐步成为双边合作的内容。成员国将各自开展人道主义及发展援助。在与伙伴国家商讨气候变化、打击逃税、全球化治理和发展国际贸易等问题上，欧盟未能与全球合作伙伴达成共同立场。

2. 可能带来的好处与弊端

上述欧盟重新关注的焦点问题表明，成员国间在新问题上的分歧需要在个案基础上以双边合作的方式解决。欧盟法律中规定的公民权利会逐步受到限制。决策内容更简单易懂，但欧盟成员国共同执行的能力有限。由此会从各层面减少实际结果和期望的契合度。

3. 可能对政策造成的影响

单一市场与贸易：将巩固商品和资本的单一市场；各成员国的标准差异显现；将不能完全保证人员和服务的自由流动。

经济与货币联盟：欧元区的合作将受限。

申根、移民和安全：将没有统一的移民或庇护政策；在双边合作方面进一步协调处理安全问题；欧盟内部边境管制将更加系统化。

外交政策与防务：部分外交政策问题将以双边合作的方式处理；防务合作会保持在当前水平。

欧盟预算：将重新关注建立单一市场所需的基本财政功能。

执行力度：决策内容将更简单易懂，但欧盟成员国共

同执行的能力会变得有限；主要问题将要以双边合作的方式解决。

（三）第三愿景：部分成员国就共同利益开展合作

1. 2025 年欧盟发展状况预测

欧盟成员国决定在防务问题上进行更密切的合作，国防事务决策上的协作将更密切。具体包括开展共同研究、建立坚实的产业基地、进行联合采购，提高各方面能力的整合度和军事准备度，为各成员国完成共同的“盟外”任务打下基础。其中部分成员国将继续攻克安防和公平问题，提高警力、加强情报服务，在应对有组织犯罪以及恐怖活动的过程中进行信息互通。欧盟公共检察官办公室让各成员国能够携手应对欺诈、洗钱、贩运毒品及枪支走私等违法活动。各成员国还将进一步构建针对民事事务的共同司法领域。另外，还包括欧元区在内的许多欧盟国家都将在税收、社会事务方面密切合作。协调统一的税收规则和税率将降低税务执行费用并抑制逃税行为。商定的社会标准将为商务活动提供基础，并有助于改善工作条件。强化成员国在一些尖端技术、产品和服务方面的产业合作，这些技术、产品和服务使用规则也都将得到发展和改善。

此外，欧盟 27 国还将为加强单一市场、巩固“四大自由”方面取得进一步进展。欧盟将作为整体代表其成员国处理与第三国家间的关系（如贸易）。

2. 可能带来的好处与弊端

欧盟将保留其整体性，其中有意愿的成员国可进一步开展合作事项。欧盟法律中所规定的公民权益的差异将会显现，意愿国家内的公民权益将不同于其他国家的公民权益。对不同层面的决策制定的透明度和问责将遭到质疑。意愿成员国所取得

的成果将更加符合期望。

3. 可能对政策造成的影响

单一市场与贸易：与愿景一“延续”中的政策影响相同，巩固单一市场，欧盟 27 国力求同伙伴国家在贸易协定方面取得进展。

经济与货币联盟：除部分国家将深化税收和社会标准领域的合作外，其余政策影响同愿景一中的内容。

申根、移民和安全：除部分国家将深化安全和司法领域的合作外，其余政策影响同愿景一中的内容。

外交政策与防务：除部分国家将深化防务、军事和共同设备领域的合作外，其余政策影响同愿景一中的内容。

欧盟预算：政策影响同愿景一“延续”中的内容；有意愿在部分领域加强发展的成员国将增加预算。

执行力度：其余政策影响同愿景一中的内容。欧盟 27 国制定的积极行动议程将带来实际成果；部分国家在某些领域将取得更多成果；决策过程将更复杂。

（四）第四愿景：聚焦特定政策领域提质增效

1. 2025 年欧盟发展状况预测

欧盟将加快创新、贸易、安全、移民、边境管制以及防务等领域的工作，还将制定新的规则和措施来深化重点发展新领域下的单一市场，并力求在研发和投资方面达到卓越水准。具体包括在太空、高新技术产业集群和区域能源枢纽建设方面的进一步合作。欧盟 27 国能够快速决定谈判和签订贸易协议。另外，警察和司法权力机构将对恐怖主义有关问题开展系统合作，合作将得到欧洲反恐机构的支持。

与此相反，欧盟 27 国在附加值有限或难以履行承诺的领域

（如区域发展、公共卫生、或者与统一市场的作用不直接相关的就业和社会政策）将减少或停止工作任务。在其他方面，应继续采取相应措施巩固欧元区确保通用货币的稳定。欧盟所肩负责任的变化也会相应地改变其在世界中的地位。

2. 可能带来的好处与弊端

最终更加清晰地划分职责有助于欧洲居民对欧盟 27 国、国家和区域这三级标准中各标准所用于处理的事务有更透彻的理解。即便预期在某些领域仍未能实现，也能使目标和实际结果的差距缩小。然而欧盟在开展工作的最初，将很难决定应优先发展哪些领域或减少哪些领域的工作。

3. 可能对政策造成的影响

单一市场与贸易：将在通用标准降到最低的同时强化欧盟一级的标准规定领域内的执行力度；贸易将统一用欧盟一级的标准处理。

经济与货币联盟：在巩固欧元区方面将进一步采取措施，确保其稳定性；欧盟 27 国在就业和社会政策领域内的工作将减少。

申根、移民和安全：在边境管制、庇护政策和反恐方面的合作将更系统化。

外交政策与防务：欧盟将在所有对外政策上统一意见；将建立欧洲防务联盟。

欧盟预算：将以欧盟 27 国一级的标准所规定的新优先发展事务为基准，重新进行预算。

执行力度：确立优先或放弃发展某项事务的最初方案将会很难；而一旦确立方案，决策过程将一目了然；欧盟在其身肩重任的领域行动将更为快速和果断。

（五）第五愿景：全面推动一体化通力协作

1. 2025 年欧盟发展状况预测

欧洲议会对国际贸易协定有最终决定权。防务和安全将被视为两大要务。为补足北大西洋公约组织的相应机构空缺，将设立欧洲防务联盟。安全方面的合作将成为常规事务。欧盟 27 国将继续应对全球气候变化，并将加强其世界最大人道救助和发展援助组织的作用。

欧盟外交政策涉猎面广，因此要加强各成员国联合处理移民事项的工作。欧盟将与周边国家的关系将更加紧密，同时也将增加对邻国的投资，有助于创造经济机遇、管理常规移民以及处理不合规的渠道。此外，欧盟 27 国还将力求完善能源、数字和服务领域的单一市场。由于在创新和研究方面的联合投资让欧洲涌现出几个“硅谷”群，聚集了风险投资家、初创企业、大型公司和研究中心等。完全一体化的资本市场将有助于为欧盟各国的中小企业和主要基础设施项目提供资金支持。

2. 可能带来的好处与弊端

欧盟将更快更好地推动决策制定。基于欧盟法律规定，欧盟各国居民将直接享受更多的公民权益。然而欧盟也将面临立法不足或从各国家机构中收回过多权力的风险。

3. 可能对政策造成的影响

单一市场与贸易：各标准的协调一致以及更强的执行力度将巩固单一市场；贸易将按照欧盟一级的标准专门处理。

经济与货币联盟：经济、金融和财政联盟将按照 2015 年 6 月发布的《五位首脑报告》中的设想建立。

申根、移民和安全：如愿景四“量少效高”中所述，在边境管制、庇护政策和反恐领域的合作将更系统化。

外交政策与防务：如愿景四“量少效高”中所述，欧盟在外交政策上将统一意见、一致发声；还将创建欧洲防务联盟。

欧盟预算：欧盟将利用其资源大幅度改进并增加预算；欧元区财政的稳定化将发挥作用。

执行力度：各成员国的决策都将更快，执行也将更有力度；部分成员国质疑欧洲是否从各成员国收回过多权力，产生了质疑。

三、结语

欧盟委员会主席容克提交的这份白皮书，将带动欧盟委员会和欧盟各成员国议会在欧洲国家议会和各区域及各城市之间开展一系列讨论，共同探讨欧洲未来的发展方向。同时欧盟也会广泛听取民众意见、考虑各方讨论的结果。容克将于2017年9月向欧洲议会发表“盟情咨文”，并在其中提出他个人对于欧盟未来的看法。同时，他希望这些讨论能让欧洲理事会在2017年年底得出初步结论，并在2019年6月欧洲议会选举前推出一项行动方案。

（编译：乔新歌 王冠琳）



创新研究公众号



中国科协创新战略
研究院官网

编辑：高晓巍 王达

联系电话：13811520165

电子邮箱：gaoxiaowei@cast.org.cn