

**内容提要：**作为建立内部大市场的必要和先决条件，区域内要素的自由流动是至关重要的。欧洲经济一体化从关税同盟起步，在促进内部大市场的建立并使之不断完善方面，其成员国政府间以及欧共体（欧盟）<sup>1</sup>层面上进行了数十年的政策协调，并形成了多层规制和具体的政策措施。本文重点从实现产品市场一体化的发展进程中，就关于欧盟推动内部市场商品自由流动规制的制订及其政策协调并由此产生的效果进行探讨。

**关键词：**欧盟 商品一体化 规制 协调

### **The Analysis on the Harmonization of the Policies for the EU Commodity Market Integration**

Centre for European Studies, Fudan University Ronghua HU

**Abstract:** The free movement of the factors is essential for the Single Market and it is the foundation of the European integration. The European economical integration began with the custom union and made a lot of progress in harmonization of the policies not only among the member states but also at the EU level. The article focuses on the regulations and their effects on the free movement of goods in the process of commodity integration in the EU.

**Key words:** EU , Commodity Integration, Regulations, Harmonization

经济一体化的基本意义是实际或潜在的市场竞争的增加。市场参与者之间的竞争，将使一体化区域中商品和服务的价格趋低、质量提高以及品种选择余地扩大。欧盟主要支柱之一的欧洲共同体所取得的实施效果已充分证明了这一点。在一个没有国家政府或民族国家观念的虚拟世界中，一体化可以归结为纯粹的市场一体化。而在现实世界中，经济一体化总在一定程度上是政治性的。欧盟的经济一体化从一开始就与政治一体化联系在一起。比如，50年代初欧洲煤钢共同体建立的初衷是要解决欧洲的安全问题，市场一体化仅仅是一种手段。而这种手段的实现，往往要借助于对参与各方的原有规制的调节，也就是说要有政策一体化的配套。与市场一体化相比，政策一体化是一个比较不确定的概念，它可以涵盖非常不同类型的经济政策及手段，其“约束”和“共同性”的程度也可以不同。对于欧盟这样一个区域经济一体化组织而言，其一体化的进程是通过协调和“接近的”国家规制来实现协商合作并产生共同政策的。这里我们主要探讨欧共体（欧盟）在实现商品一体化过程中是如何对成员国相关规制进行协调及其障碍作一些评析。

#### **一、关税同盟与不完全的商品市场一体化**

内部市场构成了欧洲经济一体化的硬核。欧洲经济一体化是通过深化——即在经济自由化、建立共同规制和共同政策以及成员国政府间的合作与承诺、拓展——即在经济领域及其权力的范围以及扩大——即成员国数量的增加，这三种方式推进发展的。当共同市场发展一定程度时，更深入的产品市场一体化是必然的，这需要有配合性经济政策，诸如环境、研究与技术、地区政策和消费者政策等等，甚至向社会权力拓展。在欧洲经济一体化发展的历史阶段中，关税同盟的建立促使欧共体内部商品贸易的迅速增长和提高成员国对外贸易中占欧共体内部贸易的份额（统计数据表明，在过渡期结束后欧共体内部贸易保持在 50%左右，到 1990 年，内部贸易量份额达到最初的 6 倍以上）<sup>2</sup>的同时，为欧洲一体化向其他领域的深化奠定了基础。

<sup>1</sup> 本文考察 1993 年欧盟内部统一大市场建立之前的商品市场一体化实施情况时，均用欧共体——作者注。

<sup>2</sup> Jacques Pelkmans 《欧洲一体化：方法与经济分析》，中国社会科学出版社，2006 年，P107 页； P138。

然而，在关税同盟下，由于市场的分割所造成的市场失灵，如不计成本的市场支配、成员国为获取最大利益所采取的“利己行为”或信息不对称以及竞争扭曲等现象依然存在，这不仅对商品市场一体化的推动造成阻力，而且对欧洲经济一体化的进程构成了很大的制约因素。实现真正的商品市场一体化，达到无条件地消除内部边界的完全自由流动，就要超越关税同盟只是消除同盟内的关税和配额，同时还必须消除大量存在着的规则、税收障碍、政府采购以及公共工程中大量的歧视。因此，可以说，欧共同体从关税同盟到共同市场这个阶段，并没有真正实现商品市场一体化，即是一个不完全的商品市场一体化。

实现商品市场一体化的基本前提是要消除联盟内部的各种障碍，由于这些障碍是各式各样的，也就决定了商品一体化实现的方法和途径是变化多端的。就欧共同体（欧盟）商品市场一体化的框架而言，就是实现商品在内部市场上无障碍的自由流动、成员国标准的接近以及制定共同政策。《罗马条约》规定欧共同体从关税同盟起步，并在界定商品自由流动的同时，确立了欧共同体走向商品市场一体化的体制。然而，由于最初的《罗马条约》所确定的关税同盟并没有超出《关税与贸易总协定》所界定的内容，而且欧共同体在推进商品市场一体化的进程中大多是采取效率低下的妥协性的协调手段和措施，其结果导致了商品市场的失灵。比如，海关合作与协调、法律以及间接税的接近等所谓的“协调与接近”的措施，往往因其相关的目标较为含糊而使“接近”的看法在 1985 年关于建立欧洲内部大市场的白皮书计划出台的之前的 25 年里很少达到完全一致。结果是，在暗含某些成员国既得利益得到维护的同时，产生了竞争扭曲和产品市场的失灵。因为，在海关合作与协调方面，产生的矛盾是：虽然关税和配额消除了，但国家一系列规制障碍仍起着阻碍关税同盟中的商品市场一体化。由于这方面缺乏国际先例，欧共同体在范围及其技术性方面的协调与合作难以达到广泛及全面的接近。<sup>1</sup> 因而，对于欧共同体的商品市场一体化而言，在上述的 25 年里，其框架下的规范的并没有对成员国的规制产生多大的约束力，直到《单一欧洲法令》出台之前，这一深层的问题并没有得到很好的解决。因此，正如荷兰欧洲问题专家 Jacques Pelkmans 在其《欧洲一体化：方法与经济分析》一书中所说的那样，确保产品市场一体化颇为全面的体制是构建自由化、接近和共同政策的三角机制，而辅于配合性及例外性政策的支持，如作为商品自由流动的必要补充的共同运输政策，是构成颇为全面体制非常重要的一环<sup>2</sup>。作为保证欧洲商品市场一体化的配合性政策支持的一个特例，虽然运输是一种服务，但它所涉及商品市场一体化中的竞争、成本、市场份额以及社会费用和税收差异等问题。因此，建立一项为商品市场一体化有效服务的欧共同体高效的运输政策是非常必要的。产品市场一体化运作中的另一个重要问题就是汇率问题，因为到 80 年代中期欧共同体 12 个成员国中仍有近一半的国家保留了外汇管制，该保障机制实际上到 1992 年内部市场计划实施后才消失的。

## 二、商品市场一体化相关规制的障碍分析

事实上，欧共同体国家从关税同盟到商品市场一体化的过程是相当漫长的。《欧洲经济共同体条约》中关于关税同盟的概念虽然涵盖了关税同盟、间接税同盟、取消内部配额和“具有同等效果”的措施以及统一的对外配额自由化，尽管直接限制欧共同体内部贸易流动的措施在 20 世纪 70 年代中期欧洲法院所禁止，但相关的保护措施直到 1993 年内部大市场建立后才逐步得以消除。

其次，在确定共同对外关税以及在必要时确立共同配额方面，因更多地带有政治色彩，而使协调变得更加困难。与内部贸易自由流动相比，对外关税和配额之间的差异更大。在欧共同体条约的商品自由流动的规定中，并没有明确地针对第三国的配额问题。因此，成员国在

<sup>1</sup>影响商品市场一体化包含许多变量，诸如贸易流动、福利、市场结构、价格水平和就业等。因此在海关合作、间接税协调以及法律等方面都需要对成员国的规定进行协调——作者注。

<sup>2</sup> Jacques Pelkmans 《欧洲一体化：方法与经济分析》中国社会科学出版社 2006，P98。

对外配额中存在着很大差异性将导致不同的竞争压力，从而造成商品市场一体化的扭曲。因为，一旦关税同盟某些成员国有很大差异的对外配额，或一些国家没有配额，那么，有配额约束的国家产品价格将会高于那些有很大差异的对外配额或无配额的国家，从而使贸易偏转而获利。为了控制这一现象，欧共体关税同盟要求在内部贸易中必须有原产地证明。然而，这一问题一直悬而未决，直到 1993 年基于履行大市场一揽子交易的计划中，针对第三国的成员国保留配额终于被消除。在竞争政策中，主要问题在于某些国家补助的禁止不力。同样，对农业以及煤钢部门的政策，实际上并不是消除经济边界，而是颇为扭曲的欧共体贸易形式。

欧洲经济一体化的实践表明，深化是以商品市场一体化作为基准的，即商品市场中所有人为的经济边界都将被取消。然而，到 20 世纪 80 年代中期，实现商品市场一体化的内在困难一直困扰着欧共体，使得欧共体商品市场一体化并不完全。尤其是在市场准入、竞争条件、市场运行及其部门政策等协调方面，都存在着一定的障碍。下面就产品自由流动、竞争条件以及市场运行等方面逐一进行分析。

在商品自由流动方面，具体表现为：

(1) 敏感部门有选择的国家配额仍然存在；(2) 在共同体内部自愿出口限制尚无共同政策；(3) 欧洲法院对与配额具有同等效果的措施的审查权限非常有限；虽然外汇管制不影响欧共体内部商品贸易成员国间的支付自由，但在其他方面仍存在各种管制；(5) 在商品运输方面，除了内部公路货运配额有某些扩大外，其他并未自由化；(6) 间接税和消费税方面，虽然引进单一的增值税制度和一种产品的税基接近，但仍存在着重大例外，税收边界依然存在。

在竞争条件方面，具体表现为：

(1) 虽然有禁止国家补贴和扶持产业的规定，但由于存在重要的例外，共同的协调政策往往被成员国弱化；(2) 在政府采购禁止歧视性方面，只是浅层次的程序协调，而没有实质性的手段。

在市场运行方面，在限制成员国的措施和协调并使之接近的地区政策、在成员国对研究与开发领域补贴规定上限、在协调和统一标准并用法律的形式建立某些公司法以及对市场进入的某些障碍消除所采取的措施等方面，其实都反映出共同政策或接近的协调是极为有限的。如在农业政策的范围内以及在煤和钢部门，货币补偿金制度和动植物卫生管制以及对煤钢的某些补贴依然存在。此外，对农业、煤和钢等部门，真正的内部经济边界并没有得到消除，国家对各部门补贴的限制不力。

欧共体的共同贸易政策的目的是毫无疑问是要促使贸易的自由化，并实现商品市场的一体化。欧共体关于商品市场的共同政策，至少从政治上看是颇为雄心勃勃的，但经济方面的问题是，在对成员国政策中实际或潜在的市场失灵或消除高成本的不一致性等方面，共同政策并未完全促使商品市场一体化。商品贸易的自由化、成员国规制的接近以及共同政策的确立，这三角机制是确保商品市场一体化的颇为全面的体制。《罗马条约》关于商品市场一体化的框架正是针对这三者的结合。然而，就海关合作和接近而言，由于边界间接税的不统一，使得欧共体利用间接税接近的权限非常有限，客观上就造成了自由化和接近协调的困难。关于法律接近方面，欧共体条约也只是作了一般性的规定<sup>1</sup>，因此，随着关税和配额的消除，其他的规制性障碍在关税同盟中仍阻止着商品市场一体化。

### 三、实现商品市场一体化的相关政策规制

根据“没有统一欧洲的代价”的研究指导委员会主席保罗·切克齐尼报告的估算，建立内部统一市场的潜在收益超过 200 亿欧洲货币单位<sup>2</sup>。为实现在统一大市场内的商品自由流

<sup>1</sup> 《欧洲共同体条约》第 100 条，现为第 94 条。——作者注。

<sup>2</sup> 切克齐尼：《1992：欧洲的挑战——统一大市场带来的利益》，中译本 1989 年，第 VII。

通，1985 年欧洲共同体委员会在“白皮书”中明确指出，建设欧共体统一大市场就必须内部市场三大障碍，即边界障碍、技术障碍和税收障碍<sup>1</sup>。为促进商品市场一体化，欧盟每年都在增加和补充、修改相关法规和指令。

在消除技术障碍方面，到 2000 年底欧盟共制定了 250 个与产品的技术标准、安全、卫生、商品包装和标签的规定及认证制度等相关的法规，并涉及农产品的生产、加工、运输、贮藏等各个环节。这些法规的实施为使商品在欧盟内部市场上的自由流通打下了基础。

1985 年 5 月 7 日，欧盟部长理事会发布了有关技术协调和标准化的“新办法”。根据“最小程度协调”之原则，今后的接近仅包含协调卫生、安全、消费者保护和环境的“最低要求”。其他的如机械和玩具的立法卫生等目标将包括在欧共体的指令而不是技术规格中。这就避免了“老的”接近方法中规制与标准混淆的情况（共同体指令中即规定卫生和安全目标，又包括产品各个环节的技术规格和检验方法，缺乏欧洲统一的标准）。这样做的好处在于通过参照欧洲标准，为工商界带来更多的灵活性。例如，1988 年成立的针对电信标准的欧洲电信标准局（ETSI）注重的性能标准，即与精确但僵死的设计标准不同，而是注重应符合什么样的容许限度或其他（如安全、检验等）性能上。这给生产商在产品差别和创新方面留下了很大的自由度。又如，修改后的欧共体第 30 条和第 36 条的司法审查共同创造了处理数以万计的技术障碍的有效机制。其中补充了 98/34 号信息共享指令，该指令明确，当成员国的新规定造成新的贸易技术障碍时，欧盟有干预成员国立法草案的权力。继白皮书之后，经过特定多数表决通过了约 90 项针对工业品和 75 项针对农产品和牲畜的接近建议、1990 年建立了欧洲检测和认证组织（EOTC），以促进对非规制产品的测试和认证之相互承认<sup>2</sup>。

欧盟的安全指令主要涉及到卫生标准、安全标准、环保标准等。对食品、生活用品、土壤中的有害物质和菌类的限量规定是强制执行的标准。对水产品的生产、运输、加工、贮藏至销售等各个环节也制定了严格的卫生标准，这些标准不仅涉及到产品本身，还涉及到加工、运输设备的卫生情况。此外，欧盟对食品、药品的生产、加工、成分、广告、标签及标记、说明书，以及兽药的生产及残留限量也作了明确的规定。

欧盟依据产品的结构特点、功能和用途以及与消费者的关系将其划分为食品、农产品、工业产品并制定了全面的安全标准。其中部分标准是强制性的，另外一部分是由生产者自愿遵循的。欧委会于 1992 年 12 月 7 日发布了 COM(92)499FINALSYN336AB 法规，规定了在工业产品上附加 CE 标识的要求。这些工业产品有：简易压力容器、玩具、建筑用产品、电磁兼容器、机械、个人保护用品、非自动衡器、自注式可移植医疗器械、燃气灶具、电讯终端设备、使用液体燃料和气体燃料的热水锅炉、低压电器等。

环保标准是为保护人身健康、社会物质财富和维持生态平衡，对大气、水、土壤等环境质量、污染源、监测方法以及满足其他环境保护方面的需要所制定的标准。为此，欧盟发布了关于对统一各成员国机动车发动机排出气体污染措施的 88/76/EEC 指令，关于统一各成员国减轻机动车发动机污染空气措施的 88/436/EEC 指令，关于汽车、摩托车排气标准、家用器具辐射噪声、挖掘—装载两用机械发出噪声限制的 86/662/EEC 指令等涉及大气质量环境标准、水体环境标准以及噪声及废渣的环境标准。

在消除税收障碍方面，欧共体关税同盟中的税收边界一直保持到 20 世纪 90 年代初。1992 年底内部大市场计划进程即将结束时，成员国一定程度的税率差别和适度的税收竞争已被接受。于是，针对增值稅率高低的产品确立了最低增值稅率为 15% 的界限，允许成员国之间就高增值稅产品实行税收竞争。由于所有成员国没有支持欧盟委员会关于 2000 年转向有限制的原产地原则的建议，因此，委员会和理事会达成一个临时性的解决办法，即公司和进出口商保留目的地原则，但要取消边界税收关卡。与此同时，用于核实零稅率商品是否离开了出

<sup>1</sup> 欧洲委员会文件：建立内部市场——委员会向理事会提交的白皮书。

<sup>2</sup> 雅克·佩克曼斯：《欧洲一体化方法与经济分析》中国社会科学出版社，2006 年，第 114 页。

口国并确保目的地的增值税已为进口国所征收的边界控制,在 1992 年以后移交到企业一级,企业有义务向当局提交欧盟内部商业交易统计。自 1993 年 1 月 1 日以来,税收的内部边界已经消失。

综上所述,欧盟是依靠法规管理来达到商品在统一市场内的自由流通。超越关税同盟而走向完全的商品市场一体化,确实需要针对商品市场雄心勃勃的计划。虽然在追求商品市场一体化过程中欧盟已实现了不同的目标,但内部大市场还是一个不断完善的过程,成员国规制的接近以及相关政策的协调村一定的有难度。

#### 参考文献

1. Jean-Paul Fitoussi et Jacque Le Cacheux : Rapport sur l'Etat de l'Union européenne 2002 .
2. EU: Stratégie pour le Marché intérieur ,COM (2003) 238 final.
3. EU : 《Journal officiel》 , C175,2007-7-27.
4. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/index_fr.htm)
5. [荷]雅克·佩克曼斯《欧洲一体化方法与经济分析》中国社会出版社,2006年。
6. 切克齐尼:《1992: 欧洲的挑战——统一大市场带来的利益》,社会科学文献出版社,1989年。
7. 张蕴岭:《世纪的挑战——建设中的欧洲共同体统一大市场》,中国对外经济贸易出版社,1990年。