

歐洲共同體邁向新紀元

——通過「單一歐洲法案」之意義

黃一鳴

(中歐貿易促進會專員、私立淡江大學兼任講師)

幾經波折後，愛爾蘭終於在一九八七年六月簽署了由歐洲共同體①所提出的「單一歐洲法案」(Single European Act)。該項法案是在一九八六年二月經歐洲共同體理事會以全票通過，而後送交共同體各會員國國會徵求同意而完成立法程序。愛爾蘭是最後一位接受該法案的會員國。單一法案在所有會員國簽署之後，根據規定②自一九八七年七月一日起正式生效。③這項耗時多年方始訂定的法案，旨在藉修改及增補成立歐洲共同體的三項條約之條文，以期更進一步地加強共同體內部之結合，進而達到如法案第一條條文中所揭示的建立一個結合為一體的「歐洲聯盟」(European Union)的最終目標。法案同時又明定以一九九二年為限期來完成歐洲共同體內部市場整合為一的近程目標。

歐洲共同體十二位會員人口總數達三億二千餘萬，國民生產總額及平均國民所得均列世界之前茅，而十二會員國對外貿易(不含其相互間之貿易)總數更佔世界貿易量百分之十八以上。因此歐洲共同體內部市場若能完全整合為一，必將對共同體內部以及其他國家帶來重大之經濟性影響。共同體在政治合作上的加強倘能走向建立「歐洲聯盟」之途，則對國際局勢發展亦可望有相當程度之影響。單一歐洲法案為歐洲開啓了一個邁向新紀元的道路，值得吾人對其做深入的了解。本文即試就該法案之訂立背景、法案內容、目前進行情況以及對他國之影響等四方面加以探討。

註① 歐洲共同體(European Communities)包括：歐洲經濟共同體(European Economic Community)、歐洲煤鋼共同體(European Coal and

Steel Community)以及歐洲原子能共同體(European Atomic Energy Community)三個組織。上述三個組織由於成立時間以及性質不同而有別

註② 法案條文內規定法案在最後一位簽約國完成簽署手續日期之下一個月頭一日起開始生效。

註③ 法案條文正式公佈於歐洲共同體一九八七年六月二十九日發佈之J. LSG號公報。

一、法案訂立之背景

歐洲共同體在其成立初期，各會員國在經貿方面之合作曾有廣泛而深度的加強，也因此有助於各會員國的經濟成長及繁榮。至七〇年代後期，共同體內部由於世界經濟之不景氣以及內部預算、農業等問題而紛爭不斷，會員國間的歧見也日益加深，共同體共同政策之訂定及推行因而愈見困難。許多關心歐洲前途及支持歐洲統合（Integration）運動的人，深表擔憂而紛紛提出許多改革建議，以增進共同體內部合作及消除其間的困難及障礙。其中又以甫自一九七九年改爲由各會員國人民經由直接選舉方式選出的歐洲議會議員最爲積極，主要領導人爲義籍議員 Altiero Spinnelli，渠首先聯合多位議員研商改革辦法，而於一九八〇年提出乙項「致歐洲議會議員函」，要求重視並推動共同體內部之團結。一九八一年七月歐洲議會通過設立一委員會由 Spinnelli 主持研擬共同體改革方案。該委員會於一九八二年提出乙項「修改條約及達成建立歐洲聯盟（European Union）」的方案。④內中建議改革共同體的機構組織，特別是增加議會立法及監督之權並加強執委會（Commission）執行權，使共同體先具有聯盟的結構形式進而再謀求其內部經濟的密切結合。此一方案於一九八二年七月經歐洲議會以壓倒性多數表決通過後，以議會決議案（Resolution）送交共同體的決策機構，由各會員國政府之代表組成的理事會（Council）研議。

共同體各會員國政府對於歐洲議會提出的改革方案以肯定的態度接納，並積極研討之。一九八三年六月，各會員國元首在其定期舉行的高峯會議中聯合發表乙項嚴正宣言（Solemn Declaration），⑤除表明各國支持建立歐洲聯盟的決心外，並揭示朝此方向進行改革共同體的基本目標及實施綱領。除局部採納議會所建議之機構改革外，並列入進一步加強經濟政策合作，強化歐洲貨幣制度，完成內部市場整合，擴大共同體合作及外交、文化領域等措施。此一宣言之公佈使得共同體改革計劃進入到行動階段，也引起其內部各方人士及組織的熱烈迴響並提出更多的改革建議。

歐洲議會又再於一九八四年二月通過乙項「建立歐洲聯盟之條約草案」的決議案。提出更爲具體的改革建議。⑥共同體理事會遂於一九八四年六月的高峯會議決定成立一臨時委員會，由各會員國元首指派代表參加組成，愛爾蘭代表 Mr. James Dooge

註④

該方案全文收錄於由專門報導歐洲共同體活動的歐洲通訊社（Agence Europe）出版，由 Mr. Marina Gazzo 撰編的邁向歐洲聯盟（Toward European Union）一書內。該書共三冊收錄自一九八〇年以來所有推動共同體整合行動至單一法案訂立的有關文件資料，是研究單一法案不可缺少的第一手基本資料。另由 Mr. Jean De Ruys 於一九八七年出版之“L'acte Unique Européen”爲目前分析單一法案甚詳盡之著作。

註⑤

同註④。

註⑥

同註④。

擔任主席負責綜合各方意見，研擬改革共同體的具體方案。

由於臨時委員會⑦的主要工作在協調及綜合各方意見，特別是各會員國間意見相當分歧，因此進展緩慢，至一九八五年三月始提出結論報告，⑧送交理事會審議。報告中除提出擬進行的各項改革目標及實施辦法外，對於沒有一致協議的問題，則將其不同意見列入報告之中。由於歧見甚多，同年五月理事會遂通過舉行會員國聯席會議（Intergovernment Conference）來繼續研商此一改革問題。在經過五次聯席會議的長時間密集協商，以及數度修改議案內容以綜合各方提出的許多建議案後，終於在一九八五年十二月理事會的高峯會議中確定最後方案。一九八六年二月十七日起，該項方案正式以單一歐洲法案形式送交各會員國政府簽署。該法案在各國送至國會徵求同意之時，又再次引起激烈討論，其中丹麥及愛爾蘭政府採用公民複決方式來決定單一歐洲法案的通過。在耗時一年餘的時間後，終於至一九八七年六月完成全部簽署手續。

二、法案內容

單一歐洲法案內容包括三項文件，一是分爲四篇三十四條條款之本文，二是總結法案，三是各會員國在簽署法案時所發表之多篇聲明全文。本文中各項條款係針對成立歐洲共同體的三項條約之部分條文做修改或增補。就條文性質而分，大致可綜合爲改革機構、建立內部市場、加強原已進行中的合作以及擴大合作範圍等四類，分別說明如後：

（一）機構改革性質條文：多集中於法案本文第二篇內。其內容有：

（1）加強歐洲議會之職權。⑨原羅馬條約中規定理事會在接到執委會提出之法規或實行辦法之草案時應在諮詢歐洲議會後再做決議，現在將諮詢二字（after consultation）改成合作（in cooperation）之字眼，同時並增列條款規定在某些事務上，理事會於提出共同立場後，議會可提出修正建議或予以否決。凡此之修改均顯示歐洲議會今後將可積極參與共同體各項政策之訂定。

（2）進一步增強執委會在制定法規草案以及執行之職權。⑩同時執委會今後亦將參與新法案中所增加的對外政策合作方面的

註⑦ 又稱爲Dooqe 委員會。

註⑧ 同註④。

註⑨ 參見法案條文第五至八條。

註⑩ 參見法案條文第六至七條。

工作。

(3) 局部修改理事會議事的票決規定。原羅馬條約中曾列舉多項事宜之相關法規草案或施行措施，應由理事會全體一致之表決方式審議。而新法案則將上述部份事宜之票決規定修改為採用特定多數 (qualified majority) ⑩ 票決方式。過去全體一致票決制度對於共同體在謀求進一步結合及推行共同政策的行動上，構成極大障礙。特定多數票決制將有利於共同體合作之推進，是新法案所帶來的重要改革之一。然而由於條約中對於許多情況如涉及修改各國之財稅法規，須經理事會通過之執委會所提出的法案條文之修改，以及新會員國入會申請等等之事宜，仍保持全體一致之票決規定，此一方面改革並非十分徹底，在今後共同體求取密切結合上，仍將構成障礙。

(二) 整合內部市場，⑪ 條文中明訂以一九九二年底為期限，確實達到共同體內部人員、貨品及勞務能完全自由流通，毫無障礙，而形成一個無疆界區分的完整市場。此項工作實為改革法案中最重要而具體的目標。歐洲經濟共同體初期設立即以此為目標，然而經過三十年後，共同體雖然在關稅上形成一體並建立有共同貿易政策，但其內部仍是壁壘重重，分歧離異。如何加強內部市場之整合，乃成為多年來共同體討論之焦點。在理事會指示之下，執委會於一九八五年六月提出「完成內部市場」白皮書，⑫ 內中即以一九九二年為目標，提出達成整合內部市場的進行原則以及所需採取之措施，另外並訂定乙項時間表，詳列各項措施所預期完成的日期。該計劃中將採取之措施共分為三大類，其一為消除有形物體（包括人及貨品）流通之障礙，其二為消除技術性障礙（包括規格標準之統一、開放公共採購、資金自由流通等措施），其三為消除財稅性障礙，如統一加值稅制度、營業稅等。計劃本身至為周全。該項白皮書於同年獲得理事會之接納，自後執委會即著手積極進行。單一歐洲法案除將預訂於一九九二年完成內部市場之目標明確列入條約外，並訂定多項配合措施，其中尤以訂立特定多數表決制，將有助於整合措施之進行。

(三) 增強共同體原已進行的各項合作，⑬ 其中包括：

(1) 加強經濟及金融政策上的合作。以歐洲貨幣制度 (EMS) 為發展基礎，而以走向建立經濟及貨幣聯盟 (Economic and Monetary Union) 為目標。

(2) 加強社會政策之合作。包括注重勞工福利、協助中小企業發展以及改善勞資關係。各國並將協調或統一在此方面的法規

註⑩ 羅馬條約中規定：特定多數之計算方式為十二位會員國各依其人口多寡及經濟力量予以加權計算，分別給予不同之票數，總計七十六票。特定多數須獲得五十四票以上之票數。

註⑪ 參見法案條文第十三條。

註⑫ White Paper on "Completing the Internal Market" 全文由執委會刊印成冊，收入執委會文件系列 COM (85)310。
註⑬ 參見法案條文第二十二至二十四條。

及措施。

(3) 促進共同體內部經濟及社會之整體均衡發展。其目標在藉助各項基金來協助改善共同體內部部份地區發展較為落後的經濟社會狀況。

(四) 擴大共同體的合作範圍，^⑮其增列的合作項目有：

(1) 科技研究及發展。原羅馬條約中未將科技列入共同體合作範圍之內，但基於實際需要，自七〇年代中期起，共同體即已逐漸進行此方面之合作。至一九八三年，執委會理事會指示下更提出共同體四年（一九八四—一九八七）科技發展綱領，訂定整體科技發展方向及優先發展項目，以結合共同體各會員國在科技研究發展上的工作。單一法案將科技合作正式列入條約中，明定以增進共同體工業之科技基礎及加強其國際競爭力為目標。另外並訂定多項進行方式，包括建立科技發展及示範計劃、協調各國科技政策、訂立多年期研究計劃綱領等。

(2) 環境保護。歐洲各國在環境維護方面之合作早已進行。共同體在一九七二年的高峯會議中曾宣示有建立共同體共同環境政策之需要，此後在這方面的合作即不斷加強。單一法案中規定，共同體在這方面的行動目標為保護及改善環境品質、協助改善人類健康以及有效運用自然資源。其行動則以預防、追治根源及污染者付費等為原則，並以共同體共同政策推行之。

(3) 對外政策合作。共同體原以經濟活動為主，若以建立歐洲聯盟為長遠目標，則政治上之協調合作勢所難免。事實上，共同體各國於一九七〇年即已建立政治合作之協定，^⑯一九八一年起更加強為定期集會協商以及協調對外共同立場。然而在研訂此一方面合作之條文時，會員國間却有極大歧見。首先就形式問題而言，部份會員國要求將此類條文列入法案中以顯示出共同體追求改革目標之整體性；而其他如英國、丹麥、愛爾蘭等國則要求另以條約方式單獨訂立。最後採用折衷辦法，將有關條款列入法案，但單獨列一篇。更大的歧見在於合作之性質及範圍。臨時委員會所提的改革方案，除以建立共同外交政策為目標外，並主張將安全及國防列入合作範圍內，結果受到部份會員國的強烈反對。經數度研商後，將安全及國防字眼刪去，另以較消極及較無約束性質的歐洲外交政策合作名稱來取代共同外交政策的名稱。全部條文內容主要為：訂立定期集會、相互諮商、對外採取以共同一致為原則的政策等合作原則及措施，並建立政治委員會、秘書處等常設機構。共同體執委會將密切參與各項工作之進行，歐洲議會也有權獲知其合作進展情形。然而決策權則仍掌握在由各會員國構成之「最高締約各方」(High Contracting Parties)，該決策機構之主席由歐洲共同體主席^⑰兼任，渠負有推動及協調合作工作之進行。綜合觀之，共同體在外交政策上的合作實際

註⑮ 參見法案條文第二十五至三十四條。

註⑯ 參見杜宛生著：歐洲共同市場之對外關係，第三章。

註⑰ 歐洲共同體理事會主席係由各會員國元首輪流擔任，每一任期半年。

上完全仍取決於各會員國政府的意願。

一九八七年七月正式生效的單一歐洲法案的條文內容與一九八二年歐洲議會所提出的建議案以及一九八三年共同體理事會的嚴正宣言之內涵相比較，顯已有明顯的差異。歐洲議會在獲悉各會員國政府於一九八五年十二月三日舉行的聯席會議所通過的單一法案後，極表不滿，立即於十一日通過一項決議案嚴厲批評該法案不足之處，特別是在機構組織方面，如未能普遍採用多數票決制、議會及執委會之權責仍然十分有限等。共同體執委會在一九八六年元月八日所發表之聲明中亦提出同樣之批評。^⑩前歐洲法庭法官，知名之法學家 P. Pescatore 教授於一九八六年三月十日在布魯塞爾舉行的「單一歐洲法案研討會」中提出的評論報告，^⑪對於該法案之缺失有極為精闢之分析。他指出法案全文詞雖華麗却是充滿曖昧，缺少積極明確的措施。歸納他所提出之批評主要有下列數項：(1) 法案重點所在——建立內部市場之目標早已列於一九五七年的羅馬條約中，原訂一九七〇年為完成期，雖未達成，但已在進行之中。同時單一法案雖明列一九九二年為完成期限，但僅為一目標之昭示，屆時並無任何自動生效的措施。(2) 即使在完成內部市場之統一後，各國仍保有羅馬條約所賦予之救助權利，可單方面採取保護措施，其引用之依據在單一法案中則更增列「環境」、「工作環境」、「消費者」等引用救助權利之理由。不僅如此，在調和各國法規的過程中，如有必要，會員國亦可援用保護條款。(3) 在決策過程方面：有關一致票決的規定仍多予保留，採用特定多數票決制度的範圍僅限於關稅稅率之修改、文憑資格之認定，與其他非共同體國家有關之勞務及資金轉移之規定等方面。此外議會之權限實質上並無增加，只會延長決策時間。執委會之執行職權則仍舊有不明確之處。(4) 新增的多項活動範疇，大都已在進行之中。而且所訂立之目標及推行方式除科技方面有可取之處外，餘皆乏善可陳。(5) 在經濟金融方面：雖然法案中訂有建設「經濟及金融聯盟」之堂皇名目，但其內容空泛，反而可能有礙此一方面之實質進展。(6) 在外交政策合作方面：其條文並無任何約束性之規定，僅是合作意願之加強表態而已。

單一歐洲法案係經過長時間之磋商方始訂定。由於必須取得各參與國之一致同意，因此基本上，該法案為一政治折衷後之產物，不可能對現存情勢做一激烈而大幅度之改革。就各會員國政府討論此一法案草案時之情形來看，多數會員國對於建立一超國家之上的歐洲聯邦性的政治體仍持保留態度，甚或排斥。歐洲議會所提出之建議方案，其本質係在藉政治手段來加速共同體之內部經濟整合，但實難獲各國之同意。現今之單一法案仍本諸一九五七年所訂立之羅馬條約的做法，繼續以較為緩和的經濟手段來謀求內部整合，進而再圖謀政治上之結合。

前述 Pescatore 教授分析中所指出之多項問題，在今後共同體的整合過程中確實可能會構成阻礙，然而單一法案之訂立必然

註⑩ 分別參見執委會文件系列 COM(86)300 及 COM(87)2031 文件。

註⑪ 該評論全文刊於 *Europe* 日報，一九八六年三月十七日 No. 1397 號附文文件內。

也會帶來許多具體而重要的正面影響，最明顯而立即可見的成效如下：(1)由於法案受到長時間而且廣泛的討論，造成共同體會員國人民普遍對共同體發展情形之重視，並且對共同體現存問題及日後展望亦有進一步之了解。此一情形有助於加強共同體內部歐洲意識的形成以及共識的建立，有利今後整合運動之發展。(2)近數年來，由於內部爭執不休，共同體之整合發展陷於膠著狀態。訂立單一法案，不僅掃除此一陰霾氣氛，而且帶動許多改善以及增進會員國間的關係。此一發展對於共同體內部結合已有實質上之增強。(3)單一法案所帶來之局部改革；如議會及執委會權限之增加、多數表決制之擴大使用，以及訂立多項措施來加強共同體內部之結合等，均有其正面作用，尤其是明訂以一九九二年為期限來達成內部市場的一體化目標，而引發出目前共同體內部一連串緊密而積極的整合行動。

三、當前發展情形

雖然單一法案遲至一九八七年七月始正式生效，但主要負責推動共同體工作的執委會則早已有所籌劃。其於一九八五年提出的「完成內部市場」白皮書中；曾就各項應進行工作之方案或法規草案所應提出日期及預期獲得採納之日期編列一時間表，其中多項工作預計於一九八五、八六年間完成。然而根據執委會一九八六年十二月及一九八七年五月向理事會及歐洲議會提出的「執委會完成內部市場執行白皮書情形」的二次報告書中所言，其進度已有嚴重落後。執委會在報告中指出其原因主要有下列數點：(1)由於單一法案的生效日期遲延，加以其最後通過之條文較前擬訂的草案有甚多變動，尤其是執委會的執行權限未獲預期的增強，均影響執委會制定草案的工作。(2)決策機構理事會方面的延誤。執委會已提出一百七十項建議案，但迄今理事會只通過五十八項，其餘仍在討論之中。(3)歐洲議會方面之延誤，根據單一法案規定，所有有關白皮書之建議案均須先送議會徵詢意見。目前執委會提案仍有三十二件在等待議會表示意見之中。

內部市場白皮書中編列需要制定的建議案共計有三百項，執委會迄今已釐訂一百七十五項。已獲通過的議案主要有關簡化關務行政文件及檢查、調和各國工業標準及制定新的共同標準、衛星直播的技術規格規定、高科技醫藥產品之專利保護、銀行作業資料之公開、開放長期商業信用狀及公司股票交易等之法規或措施。而據執委會報告所言，對於前述通過的議案，各會員國亦多能積極配合去制定其國內有關於法規或訂立實施辦法。然而就整體來看，上述通過的議案多屬低層次或技術性之措施，所有重大或涉及政策性之問題均未能有突破性之發展，例如執委會已提出之有關空運自由化、公共採購的全面開放、加值稅及營業稅制的調和等議案，在各國長時間討論後仍未有結論。

執委會鑒於要達成單一法案所標示的內部市場整合為一以及建立一個「經濟及貨幣聯盟」二大目標，白皮書內所擬定的各項

工作並不充足，必須要進行深度而全面性的調整及改革工作。因此執委會主席Delors於一九八七年初提出乙項「成功地進行單一法案、一個歐洲新境界」的計劃。^②該計劃又稱Delors計劃，內中首先訂出五項成功的條件分別為：共同的經濟領域、更強勁的經濟成長、提高機構效率、強化預算紀律以及共同而有力的對外經濟政策。續又提出五項改革需要：適合國際情勢的共同農業政策、有實際經濟影響力的各項共同政策、充分而穩定的財政來源、加強預算紀律的措施以及管理預算的新規則。此一計劃也包括各項實行細節，實際上構成爲執委會今後工作行動的主要綱領。共同體理事會對於是否執行此一計劃，經多次討論後，於七月一日表決，有十一位會員國同意，英國表示部份保留（主要針對經費來源問題）。詳細的執行綱領則於一九八七年十二月在哥本哈根的高峯會議中決定。執委會在提出上項計劃後，又續就共同體當前面臨之數項重大而急待解決的問題訂出建議案，其中包括：「調和間接稅以期於一九九二年消除共同體內部賦稅壁壘」；「改革結構基金、社會基金以及平準基金」；「繼續改革共同的農業政策以及農業穩定預算綱領」；「第二階段共同體鋼鐵工業重整」；「加強預算紀律」等方案。該等議案皆已列入各會員國的討論中，部份亦將於十二月之高峯會議上有所決定。上述各項議案若能獲得會員國之支持及接納，則共同體的整合工作可望因此突破長久以來的膠著狀態而順利朝向一九九二年的目標前進。

四、單一法案對共同體內外部可能產生之影響

單一法案雖然揭示以走向建立歐洲聯盟爲目標，但其主要的功能仍在於促使共同體內部經濟上得以發展出更爲密切的合作關係以及獲致更進一步的結合。此一經濟方面的進展，其成敗與否將直接關係著共同體未來政治前途之演變。然而，不論其發展爲何，對於歐洲共同體內外部而言，都將在經濟方面帶來極大之影響。若就共同體各國對於此一法案所預期產生的效果來看，至少對共同體將帶來下列三方面的影響：

(1) 由於內部市場進一步的結合，可望因單一市場規模之建立及擴大而有助於共同體內部間經貿活動之增加，進而加速各國的經濟成長及繁榮。這也是各會員國期盼單一法案所將帶來的主要好處。歐洲經濟共同體在一九五八年成立初期，即曾造成加速擴大會員國之間的貿易活動而增進各國的經濟繁榮。

(2) 由於內部之密切合作，特別是在科技、工業方面的聯合發展，將有助於改善共同體企業體質，增進其在國際上的競爭能力。

註② "Making a Success of the Single Act, A new Frontier for Europe" 全文刊於一九八七年七月一日之 *Europe* 日報。

(3) 由於內部各類壁壘將一一撤除，可能導致共同體內部競爭之加劇，而產生結構性變化。市場規模之擴大有利於大型企業之發展，對於目前佔極高比率之共同體中小企業將有不利影響。近年來共同體企業之間的合併及收購情形愈見增多，已顯現此一發展情勢之端倪。

共同體內部的緊密結合，對於其他國家也有影響，粗略分析大致可能有下述幾項：

(1) 共同體內部市場之整合將可加強其內部產品對外來產品之競爭力；特別是部份產品可能會取代與其加工技術層次相同之外來產品，例如我國部份產品將受到與我國加工層次類似的西班牙產品之取代。

(2) 共同體內部形成一單一無差異市場後，較有利於其他國家對該市場做整體性之開發及促銷。

(3) 共同體的對外保護壁壘可能受其內部因素，如農業利益團體之擴大或是工業發展趨向之影響而加強。

近年來歐洲共同體十二國與我國之經貿關係已有重大之改善及加強。一九八六年我國與共同體的貿易總額達七十億美元，佔我國對外貿易總額百分之十一。一九八七年更有擴大之趨勢。在我國分散貿易市場政策下，共同體將是今後最有發展潛力的地區。因此為因應未來共同體將發展成的新形勢，除應密切加強改善雙方關係外，更應積極研究採取因應措施，下列二項措施似宜列入優先考慮：

(1) 加強建立與共同體機構，如歐洲議會及執委會的聯繫，以加強與共同體的實質關係。歐洲議會曾於一九八五年七月通過乙項加強與我國貿易關係決議案，對我態度友好。^②

(2) 加強搜集及分析共同體的經貿資料及投資環境，並推動我工商企業至共同體國家進行投資設廠或建立行銷據點等活動，以鞏固我國與共同體的經貿基礎，確實掌握此一世界最大的共同市場之動向。

註② 該議案由歐洲議會議員 Van Aerssen 負責撰擬，於一九八五年七月十一日提至議會表決通過後，送至執委會參考執行。