

# 法律视野下的欧盟团结原则

——兼论欧盟及成员国防疫纾困措施的合法性\*

杨国栋

**内容提要:**深植于欧洲政治法律传统并经多次更新内涵的团结原则促成了欧洲向民族国家时代的转型和共同体重构,社会民主主义者和基督教民主主义者共同将此概念发展为民族国家的基本价值。《罗马条约》以来,团结原则被纳入欧盟法,既包括总则原则性规定,也包括各领域中的具体条款。欧洲法院将团结原则在不同领域中的规范分别解释为消极或积极的法律义务,并提出了司法审查的尺度。以欧盟为共同体范围的团结和以成员国为共同体范围的团结成为法律争议背后的两大竞争性立法根据。新冠肺炎疫情暴发以来,德国医疗物资出口限制令和欧盟纾困措施争议,事实上也隐含着二者的博弈。经由欧洲法院的司法裁判,欧洲共同体的团结逐渐超越成员国的团结,推动着欧洲国家的融合与国民身份的重构。

**关键词:** 欧盟 团结 责任共担 互惠 共同体

## 引言

欧洲一体化是一个欧盟成员国社会及政治组织形式更新和公民身份重构的进程。这一民族国家的跨国联合与融合进程对于欧洲社会的革新意义堪比18世纪和19世纪欧洲从封邦建国体制向近代威斯特伐利亚民族国家体系的转型。在近代欧洲第一次社会大转型和重塑的过程中,欧洲社会学家、政治学者和法学家通过对源自古罗马法和中世纪教会与商人行会的团结原则进行重新发掘和内涵赋予,将团结原则从特定行业或社会团体的范围延伸到阶级乃至民族国家层面。通过确立相应的政治和法律

\* 感谢《欧洲研究》审稿专家对本文提出的修改建议。

维度及相关的社会制度,团结价值促成了这一进程,并成为旧制度崩裂之后民族国家缔造的重要的观念黏合剂。19世纪下半叶以来,团结原则在欧洲,经由基督教民主主义者和社会民主主义者的继承和发展,最终成为欧洲各民族国家的基本社会原则之一。作为一个政治概念和法律概念,团结的内涵大致是确定的,即同一个共同体内部的成员对处于困境中的成员进行救助,通过责任共担和互惠之方式促进共同体利益,并在自身未来遭遇困境时获取其他共同体成员的援助。欧洲一体化进程启动后,适用于民族国家范围内的团结原则逐步跨越边界。《罗马条约》生效至今,团结原则不但成为欧盟的核心价值,而且是多项政策领域中的具体原则,为欧盟机构和成员国设定了落实该原则的法律义务和实施机制。然而,欧洲一体化进程在各领域中的不均衡发展,致使团结原则在不同领域中呈现的法律义务上的强度(Intensity)存在差异。

2020年3月以来,新冠肺炎疫情在欧洲国家暴发。为了应对疫情及其带来的经济冲击,欧盟机构和欧盟成员国先后独自或联合推出了一系列涉及公共卫生和经济纾困的抗疫措施。这些措施围绕着欧盟系列条约中有关团结原则的法律维度产生了诸多争议(“团结”一词一时成为欧盟国家网络社交平台的热门高频词汇),也将欧盟成文法和判例法中对于团结原则的法律效力的规定和适用问题凸显出来。首先,本文拟从团结原则的社会、政治和法律维度的历史考察入手,对团结原则的内涵进行描述性界定;其次,经由成文法规范分析和欧洲法院对内部市场领域、庇护领域和货币财政政策领域相关判决的案例法解释,对该原则在欧盟(欧共体)法上的法律意义进行揭示和总结,力图完整和准确地展示对现行法下团结原则的法律维度的认识;最后,援引欧盟成文法和判例法,对此次新冠肺炎疫情期间德国的医疗物资出口限制措施和欧盟机构与成员国联合推出的纾困组合措施可能面临的法律挑战进行分析研判。

## 一 “团结”概念的历史考察

“团结”(Solidarity)这一概念源于罗马法中的“solido”,意指数个债务人之间的连带责任。在中世纪,与“团结”概念在意义上高度重合的“兄弟之谊”(Brüderlichkeit/Brotherhood)从专指基督教会教士之间的关系延伸到自治城市行会之间的行业共同体内部互助与融合关系。16世纪,法国律师开始在法律上使用这一概念,其含义接近罗马法中的某一团体的全体成员对于某一成员之债务承担的连带责任并为《法国民法典》所沿用。<sup>①</sup> 19世纪中期,旅居法国的德意志人首次将“团结”作为政治概念独立使

<sup>①</sup> Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe: The History of An Idea*, Cambridge University Press, 2009, p.27.

用,其含义近乎“兄弟之谊”。<sup>①</sup>此后,“兄弟之谊”和“团结”概念最终在19世纪走向合流与混用。

伴随着18世纪中后期的工业化以及由此带来的城市化进程,传统社会组织的联系断裂,新的社会关系处于酝酿和成型中。19世纪早期,社会哲学家和社会学家面对传统的社会凝聚与社会联结遭到撕裂而造成社会关系混乱与冲突的局面,通过重新赋予中世纪的行会与教会内部的团结概念以内涵,试图使“团结”概念成为社会融合与新的共同体整合的手段。<sup>②</sup>傅立叶、勒鲁、孔德和杜尔凯姆是其中最具有代表性的思想家。<sup>③</sup>马克斯·韦伯更强调合法权威(规范)及对互助的期待(利益)所促成的社会团结。在马克斯·韦伯的“团结”概念中,“包容性”(Inclusiveness)与“排他性”(Exclusiveness)是其一体两面。<sup>④</sup>现代西方政治中的团结概念主要由西方两大主流政治势力——社会民主主义者和基督教(天主教、新教)民主主义者——所阐释与推广。第二次世界大战之后,伴随着西方战后黄金时期的经济发展和福利国家建设,西欧社会民主主义政党对“团结”概念进行了新的诠释。团结的范围由阶级扩大到全民族,基础从共同利益转换为人道主义,目标则由社会革新转变为社会整合,其核心要旨包括三个方面:以集体行动的方式解决社会问题、为国家(及超国家组织)增加提供社会福利保障的职责以及对弱势群体提供同情与援助。<sup>⑤</sup>基督教民主主义政党继承了自由资本主义时代的自由主义政党的诸多自由理念遗产,因此,其团结概念更加体现出其宗教色彩和自由主义的一面,并将其与“人格主义”、自由和责任、平等、正义、辅助性并列为政党核心价值和政策导向之一。这些价值互相依存、同等重要且普遍适用,更加强调个人自由作为团结的基础。<sup>⑥</sup>

从上述18世纪以来团结概念的演化过程可以看出:(1)团结原则往往在旧有社会组织形态崩解和新的社会形态形成之前的过渡时期,通过对其内涵进行重塑来发挥再造社会共同体的功能;(2)团结的范围逐渐从特定团体扩大为民族国家乃至跨国层面,成员的多元性越来越强,利益要素和信仰要素的意义逐渐相对减弱(但依然重要),共同的价值观、道德观和宪法认同等要素的重要性逐渐得到提升。因此,虽然对“团结”概念很难进行精准定义,但无论作为法律还是政治概念,“团结”一词所传递的

<sup>①</sup> Thomas Fiegle, "Solidarité and Solidarität: The Concept of Solidarity in France and Germany in the Nineteenth Century," in Nathalie Karagiannis, ed., *European Solidarity*, Liverpool University Press, 2007, pp.48-58.

<sup>②</sup> Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe: The History of An Idea*, p.1.

<sup>③</sup> Ibid., p.28, 36.

<sup>④</sup> Ibid., p.41, 85.

<sup>⑤</sup> Ibid., pp.163-199.

<sup>⑥</sup> Ibid., pp.85-88.

信息是大致接近的:在依照某一标准归属的特定族群的成员之间,对其中一个或部分成员的负担进行分担。然而,“团结”虽然强调特定群体中本无责任者对他人责任的承担,但却与“利他”行为存在重要区别。“团结”原则下实施的责任共担行为——无论是个人积极主动实施还是国家以税收、再分配等方式实施——具有两个目标:促进共同利益和期待其他社会成员的未来类似行动的回报(互惠性)。据此区分标准,人道主义救援基本上属于利他性行为,欧洲一体化则更多属于团结的范畴。欧洲一体化进程是建立在共同的价值观(《欧洲联盟条约》第2条)和宪法认同(“成员国共享的宪法传统”)的基础之上,旨在促进各成员国的共同利益,并在任一成员国陷入困境时由其他怀有互惠帮助之未来期待的成员国共担责任。

## 二 法律维度之一:欧盟成文法中的团结原则

### (一) 团结原则在一体化条约中的历史演进

《罗马条约》是团结原则纳入欧盟法(共同体法)的起点。其前言写道,缔约各方“在遵循《联合国宪章》的原则的前提下意图确认约束欧洲和海外国家的团结(原则)并且希望实现其繁荣发展”。<sup>①</sup>虽然欧洲一体化以促进经济自由化起步,劳工政策和社会政策的发展相对滞后,但有意思的是,在一体化的基础条约中,劳工政策和社会政策从一开始就与团结价值存在联系——恰恰是在首次写入“团结”原则的《罗马条约》中,第一次出现了作为专门一章的服务于劳动者的“社会政策”。该章规定:共同体应当促进就业、改善劳动者生活和工作条件,从而实现社会的和谐化。尽管如此,《罗马条约》仍未将团结原则与劳工和社会政策进行明文联系。三十余年后,《马斯特里赫特条约》(简称《马约》)在前言中提到:“在尊重欧洲各国人民的历史、文化和传统的同时深化他们之间的团结”。在正文部分,条约规定:欧盟的任务是“以展示一致性和团结的方式来组织成员国之间、成员国人民之间的关系”。在具体政策领域,《马斯特里赫特条约》将共同外交和安全政策纳入团结原则的适用范围。这意味着团结原则由此开始被赋予了强制力。<sup>②</sup>该条约第J.1条规定:“成员国应当以忠诚和互相团结的精神积极地、无保留地支持欧盟的外交和安全政策。他们应当避免采取任何与欧盟利益相悖或者可能损害欧盟在国际关系中作为一个聚合性力量的有效性的行动。理事会应当确保这些原则得到遵循”。在劳工和社会政策部分,《马约》首次明确使用了

<sup>①</sup> 欧盟委员会官方网站上《罗马条约》的英文版,参见 [https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul\\_de\\_la\\_roma.pdf](https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf), 2020年5月27日访问。

<sup>②</sup> Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge, 2016, p.125.

“团结”一词。该条约第二条规定,欧共同体应当在其内部“促进和谐且平衡的经济发展、可持续且非通货膨胀性质的增长、尊重环境、经济表现的高度融合、高度的就业和社会保护,提高生活标准和生活质量,促进经济社会凝聚力以及成员国之间的团结”。<sup>①</sup>《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》沿用了《马斯特里赫特条约》中的“团结”原则,未进行新的改动,主要适用领域仍然为对外的共同外交和安全政策领域以及内部的劳工和社会政策。而两者之中,前者又更为重要。

到了《里斯本条约》时代,《欧洲联盟条约》第二条正式将“团结”与“人格尊严”“民主”“自由”和“平等”一起列为欧盟共有的基本价值。《欧洲联盟条约》第三条则将团结原则适用的情形从成员国关系延伸为三组:“世代之间”“成员国之间”和“(欧盟与第三国)人民之间”。<sup>②</sup>在这些构成公民社会基本原则的价值中,团结原则扮演着尤为重要的角色。然而,同样是在条约的基础条款(总则)部分,《里斯本条约》第2条中的“团结”不再以“成员国之间”或“成员国人民”之间为限定,而是与多元化、公正等同时描述为欧盟成员国的社会中所共有的社会特征之一。换言之,团结的功能已经不只是处理成员国的关系,更旨在确定欧盟的身份。<sup>③</sup>从法律解释学的角度而言,这一修改意味着团结原则不仅适用于处理成员国、欧盟和第三国之间的相互关系,还应当对欧盟各个具体领域的事务具有规制力,对于欧盟整体形态具有塑造力,即使相关问题不涉及上述关系之处理。自此,团结原则在欧盟法框架中取得了宪法价值的地位,这意味着,在法理上,欧盟法的具体规则皆处于团结原则的覆盖范围,欧盟行政机关和司法机关在解释法律和适用法律之时必须在符合团结原则之要义的前提下进行。团结原则由此获得了对欧盟具体法律发挥塑造性功能的地位。

欧盟法学界对这一基础性条款中的“团结”价值进行的法律评估认为,本条原则中的“团结”价值为欧盟成员国设定了一般性行为规范责任:成员国在追求本国利益时应当考虑此举会给其他成员国造成的负担。团结原则要求全体成员的融合——不仅涉及成员国之间的关系,而且涉及各国人民之间的关系。这一价值不仅是宣示性的,而且也为欧盟机构设定了一项社会—政治任务:建立一个关系“更加紧密的联盟”。<sup>④</sup>“团结”价值在欧洲一体化中的双重角色由此得以明确:团结既是欧洲一体化

<sup>①</sup> 欧盟委员会官方网站上的《马斯特里赫特条约》的英文版,参见 [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf), 2020年5月28日访问。

<sup>②</sup> Nathalie Karagiannis, “Solidarity within Europe/Solidarity without Europe,” *European Societies*, Vol.9, No.1, 2007, pp.3-21.

<sup>③</sup> Ulla Neergaard, “In Search of the Role of ‘Solidarity’ in Primary Law and the Case Law of the European Court of Justice,” in Ulla Neergaard, Ruth Nielsen and Lynn Roseberry, eds., *Role of the Courts in Developing a European Social Model: Theoretical and Methodological Perspectives*, Djøf Forlag, 2010, p.116.

<sup>④</sup> Rudolf Geiger et al., *European Union Treaties: A Commentary*, Beck, 2015, p.16.

的核心目标(这一点由其作为欧盟“核心价值”的地位所提供),又是欧洲一体化之实现所需的前提条件(这一点由其与“更紧密的联盟”之关系所提供)。成员国和欧盟机构是这一条款隐含的双重义务主体。对于欧盟机构而言,不仅要积极执行明确反映团结价值的欧盟法,还要在其他欧盟法规范的执行中不得做出违反团结价值的行为,二者分别构成了欧盟机构在团结价值之下的积极义务和消极义务。作为义务主体的成员国,要求尊重并促进团结原则;如果成员国的行为对相关规则的违反达到了一定程度(如严重且持续),则欧盟可根据《欧洲联盟条约》第7条和《欧洲联盟条约》第49条,对相关国家做出成员国资格处分等制裁措施。

## (二)“里斯本时代”团结原则在欧盟具体领域中的规定

### (1) 欧盟共同外交和安全政策中的团结原则

在欧盟的各个具体领域中,团结原则也适用于《欧洲联盟条约》第21条和第24条的“外交与安全政策”和《欧洲联盟运行条约》的“自由、安全和正义领域”一章。《欧洲联盟运行条约》第222条对成员国和欧盟设定了当成员国面临恐怖主义袭击、自然或人为灾害时提供援助的义务。这一条款的执行,既可以由欧盟委员会提出动议,也可以由欧盟委员会和欧盟负责外交和安全政策的高级代表联合主导。<sup>①</sup>此外,涉及能源领域的事项着重强调团结原则。根据《欧洲联盟运行条约》第122(1)条规定,如果在特定产品的供给上遇到严重困难,尤其是能源领域,欧盟理事会可按照欧盟委员会的建议,根据团结的精神来制定适当措施进行应对。团结原则的另一个维度是《欧洲联盟条约》第42(7)条的“互相保卫条款”。该条款规定:如果一个成员国在其领土上面临武装威胁,其他成员国有义务提供“其权力范围内的一切方式”来帮助该国,但要遵守《联合国宪章》第51条和作为北约成员国所需承担的义务。《欧洲联盟条约》第42(7)条规定:即使非北约成员,欧盟成员国也有义务为受害国提供援助和支持。除了上述例外情形外,团结原则还意味着所有成员国要促进欧盟的和谐发展,由此增强了欧盟内的经济和社会融合以及全体成员国对欧盟外交政策的义务。<sup>②</sup>

### (2) 欧盟共同庇护制度中的团结

庇护领域涉及内部边界控制的取消和共同边界的保卫,更涉及欧盟接受庇护申请时的责任分担问题。《欧洲联盟运行条约》第67条第2款规定:应确保不对人员实施内部边界控制,并在成员国团结并公平对待第三国国民的基础上,形成共同避难、移民和外部边界控制政策。《欧洲联盟运行条约》第80条强调:本章(指边境检查、避难与

<sup>①</sup> Alina Kaczorowska, *European Union Law*, p.164.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p.125.

移民政策)规定的联盟政策及其实施应遵循成员国团结一致和责任均担的原则,包括财政经费问题。如有必要,根据本章通过的联盟法令应包括旨在使该原则生效的适当措施。<sup>①</sup>另外,《欧洲联盟运行条约》第122条、第194条和第222条都提到了“成员国之间的团结精神”。从上述规定看,一方面,庇护政策是欧盟最需要团结合作的内容之一;另一方面,欧盟成员国在庇护领域中需要团结的内容主要有庇护申请人接收和财政负担分配两个方面。根据目前规制欧盟庇护事务的“都柏林规则”,对于庇护申请之接受、审查与决定的责任由庇护申请者进入欧盟的第一入境国(事实上主要是欧盟边境国家如希腊、意大利等国)负责,财政经费问题则由全体成员共同承担。<sup>②</sup>然而这一规则在2015年欧洲难民危机中已无法有效发挥作用,由此衍生出的欧盟团结问题也成为欧洲一体化近年来面临的最大挑战之一。

需要指出的是,《里斯本条约》在具体的政策领域中提及“团结原则”时所指的范围是经过明确限定的(成员国之间的团结)。这意味着即使总则中提到的不同主体关系中的团结原则可以适用于欧盟具体政策领域,其次序也至少应当位于“成员国之间的团结”之后。

### 三 法律维度之二:欧盟判例法中的团结原则

从1958年《罗马条约》生效至今,与“团结”有关的欧洲法院司法判例共计203个,以每个条约的有效期为标准进行时间段的划分,可得出相关判决在不同条约阶段的分布情况(见表1)。

表1显示,欧洲法院所审理的与“团结”条款有关的案件数量呈现逐渐增长之势(年均案例数清晰地显示了这一结果)。其中,《里斯本条约》生效至今(自2010年1月1日起),欧洲法院审理的涉及“团结”规则的案件共计85件。相关案件所涉欧盟各领域统计情况(由于一个案件可能涉及多个领域,因此各领域案件之和为189,而非“裸计”总数85)如图1所示。

<sup>①</sup> 如无特别标示,本文所引用的《欧洲联盟条约》《欧洲联盟运行条约》条文均采用程卫东、李靖堃之中文译本。《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社2010年版。

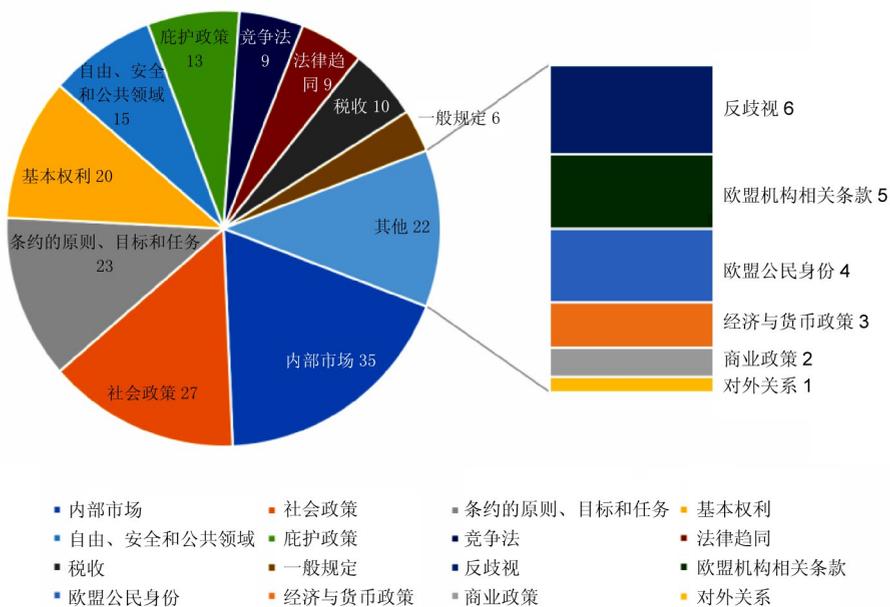
<sup>②</sup> 杨国栋:《欧洲共同避难制度的发展与反思——以“都柏林规则”为中心的考察》,载《欧洲研究》,2016年第1期,第51-62页。

表 1 不同条约阶段团结原则所涉案例之数量分布

时间段	时间长度(年)	案例数(个)	年均案例数
《罗马条约》时期(1958-1992年)	36	31	0.86
《马斯特里赫特条约》时期(1992-1999年)	8	21	2.625
《阿姆斯特丹条约》时期(1999-2003年)	5	25	5
《尼斯条约》时期(2003-2009年)	7	41	5.86
《里斯本条约》时期(2009-2020年)	11	85	7.72

注:表由作者自制。考虑到司法程序的相对滞后性,本表第一列中的时间范围统计,均不包括起始年份而只包含结束年份。相关案例之统计,系使用欧盟法院案例法数据库(<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>)搜索所得,以“solidarity”为检索关键词,限定条件为“ECJ”和“Judgment”,2020年4月10日访问。

图 1 团结相关诉讼所涉领域分类



资料来源:欧盟法判例检索系统,分类依据为该系统的“Subject Matter”。笔者对过于分散化的原始分类进行了整合,<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/eu-case-law.html>,2020年4月10日访问。

从图1可以看出,在《里斯本条约》时代,围绕“团结”原则发生的法律争议已经从《罗马条约》之初的外部为主转为欧盟内部事务占绝对多数。其中,内部市场相关规则与团结原则的竞合关系已经占到诉讼案件总数的18%,团结原则在欧盟社会政策中的适用、欧盟的原则目标和任务等基础性一般性规则与团结原则的竞合、欧盟公民基本权利保障、自由安全公正领域以及庇护政策各占案件总数的14%、12%、10%、7%和6%。

上述统计结果显示的最为明显的特点是,与团结原则或具体领域中的团结条款相关的司法案件数量上持续保持稳定增长之势。产生这一现象的原因可能包括:首先,自《罗马条约》以来,在历次条约修订中,有关“团结”之明文规定逐渐增加,这意味着围绕“团结”概念产生法律争议的规范数量的增加,使最终进入司法程序的相关案件也相应增多;其次,从《马斯特里赫特条约》到《尼斯条约》,条约中有关“团结”之规定并无明显增加,然而涉及“团结”规则的年均案例数仍然翻了一倍多,这可能要放在欧盟法院受案数量增长的大背景下进行整体考察;再次,团结概念纳入欧盟法,是一个由总则部分的抽象原则性规定逐渐扩散至特定具体领域中的过程。一般而言,围绕具体规则所产生的法律争议远多于围绕法律原则所产生之争议。因此,当团结概念(包括总则中的团结原则与具体领域中的团结条款)经由条约修改,逐渐从法律原则渗透至欧盟法各个具体领域之时,围绕着团结概念发生的法律争议也将迎来一个数量上的明显增长。《里斯本条约》时代的年均案例数较之《尼斯条约》时代增长了30%,或许就是这一渗透的结果。接下来,本文将选取内部市场领域、庇护政策领域和货币联盟领域三个角度对《里斯本条约》时代团结原则的适用所确立的具体规则进行分析和总结。

#### (一) 内部市场领域中的团结原则之适用

欧盟内部市场规则主要处理与货物、人员、服务和资本四大流动自由相关的事务。无论是内部市场的成文法还是欧洲法院的相关判例法,对于内部市场规则的定位和解释都是以促进四大要素的自由流动、消除歧视性或同等效果的壁垒为主要取向。因此,在欧盟团结原则的数个面向中,可能与内部市场规则产生冲突的主要是“成员国内部的团结”。<sup>①</sup>这是因为,成员国常常宣称,其所推行的带有歧视性或同等效果的措施是基于成员国内部的团结,从而在法律上得以正当化。因此,从欧盟的视角而言,“成员国内部的团结”这一面向主要意味着“团结”概念的“包容性”和“排他性”要素中的后者,即团结的“负面”意义:对其他欧盟成员国的货物、人员、企业等实施具有不

<sup>①</sup> Marcus Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, OUP Oxford, 2014, p.19.

利影响的区别性对待(排他性)。<sup>①</sup>《欧洲联盟运行条约》第34条规定:“禁止对成员国之间的进口施加数量限制或采取具有同等效果的措施”。当然,对这一禁令性条款,《欧洲联盟运行条约》第36条也设定了例外性的“豁免条款”：“第34条和第35条不排除基于公共道德、公共秩序或公共安全方面的原因,基于保护人类、动物或植物健康与生命方面的原因,基于保护具有艺术、历史或考古价值的国宝方面的原因,或者基于保护工商业产权方面的原因而禁止或限制进出口或货物过境”。然而,这一豁免并不能构成对成员国之间的贸易设定任意性歧视或变相限制的方式。<sup>②</sup>并且,这些豁免情形必须基于“强制性要求”,而且要受到比例性原则的限制。<sup>③</sup>在斯洛文尼亚血浆制品案中,斯洛文尼亚法律规定,公立机构在通过政府采购程序购买血浆相关医疗产品时,应当优先采购在斯洛文尼亚本国收集的血浆(显而易见,多数被采集者为斯洛文尼亚人)所制成的医疗产品。作为相关药品生产商的原告以这一规定违反了《欧洲联盟运行条约》第34条为由通过初步裁决程序诉至欧洲法院。在本案中,被告在为成员国这一立法提出辩护时援引了“成员国内部的团结”作为依据。被告指出,由于多数血浆来自无偿捐赠,而捐血者希望自己的血液用于与自己具有更多共同利益的人(尤其是考虑到血浆制品持续性处于供应不足状态)。因此,公立医院政府采购时优先采购本国捐赠者的血浆所制成的医疗产品可以鼓励捐赠者的捐血行为;如果血浆制品完全自由流动,则意味着捐赠者对其捐赠的血浆的最终使用者缺乏预期,这会影响到各国公民的血浆捐赠行为,最终对公共健康和公共卫生形成不利后果。然而,欧洲法院指出,没有明确的证据表明欧盟成员国的血浆捐赠者是基于欧盟团结还是成员国内团结而决定捐赠,因此,鼓励捐血(以促进国内公共卫生和公共健康)的目标并不以“来源要求”为必要,斯洛文尼亚政府这一规定并不符合比例原则。<sup>④</sup>

欧洲法院在这一判例的推理中透露出了关于“团结”原则在内部市场中适用的如下信息:第一,团结原则至少包括成员国团结和欧盟范围内的团结,成员国团结的价值并非凌驾于欧盟团结价值之上;第二,援引团结原则以支持成员国的特定限制性措施(包括限制出口和限制进口),如果没有关于“团结”的具体规则,那么该原则之适用必须兼顾《欧洲联盟运行条约》第36条,即有关团结原则的措施(主要是成员国内的团

<sup>①</sup> Ulla Neergaard, “In Search of the Role of ‘Solidarity’ in Primary Law and the Case Law of the European Court of Justice,” pp.126-127.

<sup>②</sup> Alina Kaczorowska, *European Union Law*, p.630.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p.631.

<sup>④</sup> Case C-296/15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1586007328364&uri=CELEX:62015CJ0296>, last accessed on 28 May 2020.

结)必须达到《欧洲联盟运行条约》第36条之豁免规定的规定,方可对四大要素的自由流动实施限制性措施。换言之,除非有明示或暗示团结的具体规则的存在,否则,成员国国内的团结措施有赖于《欧洲联盟运行条约》第36条之规定方可实施,缺乏具体规则支持的团结原则在内部市场中不能独立为限制性措施提供法律支持。

## (二) 欧盟庇护领域中的团结原则之适用

庇护事务属于《欧洲联盟运行条约》第五编“自由、安全和公正的区域”。该编第一章“普遍条款”的第一项法律规定(即第67条):“应确保不对人员实行内部边界控制,并在成员国团结并公平对待第三国国民的基础上,形成共同避难、移民和外部边界控制政策”。欧盟庇护方面的具体法律制度主要为《欧洲联盟运行条约》第77条至第80条的“边界检查、避难和移民”一章。团结原则对此事务的指导性原则地位是由《欧洲联盟运行条约》第80条确立的:“本章所规定的政策及其实施应当受到成员国之间的团结原则和责任的公正分担原则(包括财政方面)的规制。”该条实现了团结原则和警察与司法合作领域的核心内容在边界控制、庇护和移民事务中的连接。一方面,它至少为欧盟成员国在边境检查、避难和移民事务领域设定了抽象的法律义务从而为细化的责任分担机制的建立提供了法源;另一方面,明确了责任的公正分担机制应当包括而限于于财政援助措施。然而,该条所宣示的团结原则是否具有直接的法律效力抑或需要通过更具体的立法和政策措施得到表达,仍是一个具有争议的问题。<sup>①</sup>《欧洲联盟运行条约》第80条并未为成员国设定具体的义务,因此,恰恰在这个尤其需要公正的责任分配的领域,团结原则对成员国的具体约束力反而相对较弱。<sup>②</sup>在庇护领域中,欧盟法上的团结原则意味着通过互相理解、换位思考和平等而公正的负担分配来促进相互合作。<sup>③</sup>具体而言,欧盟共同庇护体系的建设需要解决三个问题:(1)协调各成员国的庇护法律制度;(2)合理分配庇护申请者数量方面的责任;(3)公平分配庇护体系的财政负担。<sup>④</sup>庇护领域中的团结原则之适用主要涉及后两个问题。在难民分配方面,欧盟先后制定了《都柏林二号条例》和《都柏林三号条例》来确定难民的分配标准和次序。财政分担则主要通过设立“欧洲难民基金”来实现。在难民分配方面,欧盟边境国家尤其是东南欧国家承担了绝大部分的难民责任,财政分担部分则主要由

<sup>①</sup> Iris G. Lang, “Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?” *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol.9, No.9, 2013, pp.1-14.

<sup>②</sup> Loredana Radu, “More or Less Europe? The European Leaders’ Discourses on the Refugees Crisis,” *Revista Română de Comunicare și Relații Publice*, Vol.18, No.2, 2016, p.27.

<sup>③</sup> Rudolf Geiger et al., *European Union Treaties: A Commentary*, p.436.

<sup>④</sup> Gregor Noll, ed., *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, pp.267-274.

经济实力相对较强的成员国(大多是非共同边境成员国如德国、法国等)承担。因此,现有的欧盟庇护制度事实上对接受难民的负担和承担难民相关的财政负担进行了较为合理公正的分配。然而,这一责任分担机制正常运作的条件是:边境成员国接收的难民人数在其可承受范围内,腹地成员国的财政支持亦充足到位。然而,在2015年欧洲难民危机中,短期内大规模难民的涌入事实上导致了这一机制的瘫痪,该机制异化为责任转嫁机制而非公正分担机制,欧委会提出的在财政上和接收难民两个方面支援东南欧国家的呼吁遭到了否决。<sup>①</sup>协调成员国联合行动的努力失败后,欧盟不得已推出了带有强制性的成员国分配难民责任机制(尤其是“密钥”机制)以维护欧盟庇护政策领域中的公平分担原则。<sup>②</sup>这一机制随即被中东欧诸国诉至欧洲法院。

围绕着欧盟强制性的难民分配机制的司法诉讼由两个案件合并而成。<sup>③</sup>原告方为斯洛伐克和匈牙利两国政府,同时受到波兰的支持;被告方为欧盟理事会,受到比利时、德国、希腊、法国、意大利、卢森堡、瑞典和欧盟委员会支持。本案的争议内容为欧盟于2015年9月通过的难民分配方案。根据该方案,12万抵达欧盟的难民将根据欧盟成员国的人口和经济实力进行分配。在第一波分配的1.9万名难民中,匈牙利应当接纳1294人,斯洛伐克接受902人。被诉方案援引了《欧洲联盟运行条约》第80条作为依据,指出该分配方案即该条所指的“旨在使该原则(即团结原则)生效的适当措施”。斯洛伐克政府则主张,第2015/1523号决议同意成员国自行根据团结精神决定如何参与到难民分配之中,欧盟并无必要通过其他措施(指被诉方案)。欧洲法院在其判决中认为,根据《欧洲联盟运行条约》第80条,当欧盟在执行有关庇护的共同政策时,应当同时做出使团结原则生效的适当措施的决定。在本案的事实背景下,欧盟边境国希腊和意大利已经面临而且将继续面临巨大的难民接收压力,欧盟此时向这两个成员国展现团结精神是至关重要的。因此,根据《欧洲联盟运行条约》第78(3)条和第80条,考虑到事态之紧急,欧盟不得不采取强制性的临时措施,要求其他成员国参与到难民分配中是符合团结精神的;匈牙利和斯洛伐克对该决定的起诉缺乏依据。此外,尽管该决定包含着强制性措施,但它既对所有成员国皆有影响,又充分考虑了各国利益之平衡,因此,并不违反比例性原则。欧洲法院进一步指出,当一个或多个成员

<sup>①</sup> Helen O'Nions, *Asylum—A Right Denied: A Critical Analysis of European Asylum Policy*, Routledge, 2014, p.94.

<sup>②</sup> 杨国栋:《欧盟共同避难体系中团结原则的角色批判:宣示与现实》,程卫东、李以所主编:《欧洲法律评论(第二卷)》,中国社会科学出版社2017年版,第73-84页。

<sup>③</sup> Joined Cases C-643/15 and C-647/15, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-643/15&language=en>, last accessed on 28 May 2020.

国面临《欧洲联盟运行条约》第78(3)条所规制的紧急情况时,根据条约第80条之规定,临时措施所带来的负担必须在其他全体成员国之中进行分配,这应当成为一项规则。匈牙利所主张的将庇护申请人的语言或文化联系作为条件,在其他全体成员国中进行分配和有约束力的分配机制将不可能实现,这将构成对团结原则的违反。

在团结原则的适用中,庇护制度是一个比较特殊的领域:庇护事务既属于欧盟专属权能范围之内,在条约的相关章节中又有明确的团结原则规定。这意味着,一方面,欧盟可以通过相关决策程序做出对各个成员国具有强制性之决定;另一方面,团结原则在该领域事务中的角色更为直接。较之其他章节,团结原则在本章的一般性条款中的直接出现,从法律解释学的角度而言具有特别含义。第一,庇护制度章节直接规定了团结原则,这意味着,团结原则对本章事务之适用,将更为直接地受到本章之一般条款中的“团结原则”之约束,而不必诉诸《欧洲联盟条约》总则部分较为间接的投射。第二,根据第80条之规定,团结原则的效力不只居于司法程序的审判活动中,而应当追溯至立法程序中;不能等到未来出现法律争议之时方由司法机关出场对相关规则与团结原则的一致性进行审查,立法机关同样具有对相关规则进行“团结原则审查”之法律义务。第三,如果一项原则或价值仅仅在条约总则部分出现而并未在具体章节的一般原则中出现,这意味着,当具体领域之事务出现法律争议而需要法律解释和适用时,该原则或价值往往作为防御性的“保底条款”而存在。此时,某一法律争议中所适用的具体规则只要没有与该原则或价值发生明显、严重冲突,即具有法律效力。该原则或价值往往扮演着否定性的“负面”条款的角色。相反,如果一项原则或者价值既出现在条约总则部分亦二次出现在具体事务的章节中,这一立法安排的法律意义是,在该领域事务进行决策和采取行动时,相关法令应当符合、体现该原则或价值之要求,而非仅仅不抵触即可。此时,该原则或价值往往扮演着对具体法令的“构成要素性”的“积极条款”的角色。团结原则之所以在《欧洲联盟条约》和“自由、安全和公正”领域章节的重复出现,正是“立约者”试图强调该原则在庇护政策中的特殊含义,前述判决中欧洲法院的推理结果也是呼应和解释了这一条约文本安排的意义。在具备明确法律规范和司法判例支持的情况下,欧盟在庇护领域中的团结原则未来有望得到进一步落实和制度化。

### (三) 欧盟货币经济领域中的适用

与欧盟在庇护领域中直接将“团结”与“责任共担”进行法律明示的挂钩不同,团结原则在欧盟货币经济领域中的适用相对有限。这一立法意图在欧盟系列条约中的体现是一贯的:成员国并不接受欧盟成为一个再分配政府。正是基于这一意图,成员

国接受了货币政策的一体化而拒绝带有再分配性质的经济政策的一体化,经济政策仍属于成员国之权能。也正是基于此,《欧洲联盟运行条约》第123条禁止欧盟机构对成员国公立机构进行直接货币融资。<sup>①</sup>然而,《欧洲联盟运行条约》第122条也规定了在该领域中的团结条款。<sup>②</sup>在“巴尔干进出口公司(Balkan-Import-Export GmbH)案”中,欧洲法院判决,第122条第1款通常仅限于采取临时性措施。在实践中,针对危机所采取的预防性措施也在允许之列。同时,这些措施的采取也必须符合比例原则。<sup>③</sup>然而,要推出第二款所规定的财政措施,根据法律规定,需要满足两个要件:第一,成员国无法控制的自然灾害或突发事件(包括人为灾害,只要其无法预见或无法避免);第二,该事件可能造成重大困难。《欧洲联盟运行条约》第122条与第123-125条之间的互相制衡型规定实际上反映了欧元区 and 欧洲货币联盟的建立与经济政策分散化的局面造成的“团结困局”:一方面,如果放任一个或部分成员国陷入经济危机和困境而作壁上观,欧元区、内部市场的整体危机和崩溃将不可避免;另一方面,如果欧盟推出的团结措施意味着一个或部分成员国的经济危机或困境的最终后果是在全体成员国之间进行“均摊”,那么承受这一“无妄之灾”的成员国可能选择退出该措施。因此,厘清团结原则在欧盟货币经济联盟中的适用边界就尤为重要。<sup>④</sup>在“阿纳诺斯塔基斯(Anagnostakis)诉欧盟委员会”一案<sup>⑤</sup>中,欧洲法院就团结原则在财政分摊中的法律意涵进行了解释:第一,《欧洲联盟运行条约》第122(1)条不能构成对遭遇严重金融问题或受其威胁的成员国进行金融援助的合适的法律基础;第二,《欧洲联盟运行条约》所规定的成员国之间的团结,不能作为成员国单方面拒绝偿付债务的措施的法律基础。<sup>⑥</sup>

综合《欧洲联盟运行条约》中的立法规则与判例中欧洲法院所确立的规则可以看出,在货币经济政策领域中,欧洲法院对团结原则的适用采取了一种相对限制性的解

<sup>①</sup> 杨国栋:《欧盟反危机措施的司法审查研究——兼论后危机时代欧洲一体化模式的博弈》,载《欧洲研究》,2019年第2期,第23-44页。

<sup>②</sup> 该条规定:“在不影响两部条约其他程序的前提下,本着成员国之间相互团结的精神,理事会经委员会提议,可就与经济形势(尤其是在某些产品特别是能源领域的供应出现严重困难的情况下)相适宜的措施做出决定。如某一成员国遭到无法由其控制的自然灾害或特殊事件引起的困难或面临着有可能由此导致的重大困难的严重威胁时,理事会经委员会提议,可通过一项决定,在某些条件下,向有关成员国提供联盟财政援助。理事会主席应向欧洲议会通报该决定”。

<sup>③</sup> Rudolf Geiger et al., *European Union Treaties: A Commentary*, p.586.

<sup>④</sup> Peter Hilpold, “Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the ‘Islands of Solidarity’ with Particular Regard to Monetary Union,” *Yearbook of European Law*, Vol.34, No.1, 2015, p.275.

<sup>⑤</sup> Case C-589/15 P, [http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf? num = C-589/15](http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-589/15), last accessed on 28 May 2020.

<sup>⑥</sup> Vestert Borger, “How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area,” *European Constitutional Law Review*, Vol.9, No.1, 2013, pp.7-36.

释路径。这种解释主要基于四点:第一,《欧洲联盟运行条约》第122条,无论第一款还是第二款,所规定的对特定成员国的援助皆应由欧盟负责,并通过相应的程序进行。因此,成员国之间的互相援助措施,至多只受到《欧洲联盟条约》总则部分的团结价值的抽象支持。第122条不能成为要求其他成员国采取援助措施的依据,因为欧盟法并未直接为成员国设定互相援助的义务。第二,依据欧盟法相关规则,欧盟制定货币政策的权力由欧洲央行专属行使,其他欧盟机构无权干涉。这意味着,欧洲央行的货币政策权力(职责),也不受到《欧洲联盟运行条约》第122条团结义务的约束。第三,由于经济政策(财政政策)的权限仍属于各成员国政府所有,欧盟在该领域仅有支持、协调和补充成员国之权能。因此,如果是最终由成员国通过联合设定特定机制来向特定成员国提供援助,也不可归于该条款所规制范围之内,而应当属于成员国主权范畴。第四,即便由欧盟机构根据该条款采取团结措施援助特定成员国,一方面应当严守相关条款所设定之启动条件,另一方面,从条文表述来看,与旨在禁止责任均摊的《欧洲联盟运行条约》第123-125条相比,欧盟所采取的团结措施为例外条款,在经济政策(财政政策)仍然属于成员国权能的时代,第123-125条应当是更为普遍性和原则性的规定。<sup>①</sup>这意味着,即便欧盟机构在满足第122条所规定的条件下所实施的援助措施,也不得造成责任均摊之效果。

#### 四 疫情期间欧盟与成员国行动的团结原则之法律分析

2020年3月,全球防疫形势开始出现变化。伴随着中国的新冠肺炎疫情逐渐平稳和消退,新冠肺炎疫情开始在欧洲和北美扩散。欧盟27个成员国国内均确诊了新冠肺炎患者。在欧盟内部,意大利、西班牙、德国和法国等国又成为其中的重灾区。在抗击疫情初期,欧盟和成员国面对疫情,先后采取了一些单边或协同行动。1月28日,欧盟启动民事保护机制撤回欧盟公民;3月2日,欧盟委员会宣布成立由危机管理委员、卫生和食品安全委员、内政事务委员、交通运输委员和经济委员组成的“欧盟新冠疫情应对小组”。然而,在疫情暴发初期,成员国之间也发生了“以邻为壑”的限制措施、禁止医疗物资出口等行动,对遭受疫情严重打击的国家(尤其是意大利)的防疫行动造成了严重影响,也使得欧盟成员国之间的团结与协作面临重大挑战。其次,在新冠疫情的冲击下,包括意大利等国在内的国家被迫采取了程度不等的出行封锁和停

<sup>①</sup> Erik Jones, "European Crisis, European Solidarity," *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, 2012, p.50, 53.

工等措施。这些应对新冠疫情的特别措施造成或加重了部分欧盟成员国的经济困局。在此情况下,启动类似欧元区债务危机时的纾困措施已经迫在眉睫。然而,对于所采取的纾困措施的责任主体、实施机制和责任分担问题,欧盟成员国之间存在很大分歧。本部分将从德国禁止口罩等医疗物资出口和拟定中的“新冠肺炎债券”两个案例,分析团结原则在欧盟内部市场领域和货币财政领域中的法律意义,并对围绕这两个案例可能产生的后续法律争议或在现行条约框架内可能的实施机制及相关限制性条件进行分析。

### (一) 德国禁止医疗产品出口争议与团结原则的法律适用

3月4日,德国联邦政府宣布了一项法令,禁止向包括欧盟成员国在内的其他国家出口医用口罩、医用手套和防护服等医用防护用品;参与国际援助行动可以作为例外而得到允许。随后,许多经由德国运输的医药物品在德国遭到海关的拦截。意大利、瑞士等国家向德国提出了抗议。法国等国也采取了类似限制措施。德国经济部表示,此举是为了保护德国国民(的公共健康)。欧委会主席冯德莱恩13日表示,法国、德国等限制医用防护物资出口的措施“将破坏欧盟内部市场”。在欧盟和其他成员国的压力下,德国政府于14日宣布修改限制医疗物资出口的相关法令,德国联邦经济与出口管制局可以提前批准医用防护物资的出口。德国政府表示,对这一法令进行修改,是与欧盟委员会达成一致后进行的,目的是为了维护欧盟的团结。<sup>①</sup>在这一事件中,虽然双方最后并没有选择诉诸司法诉讼以解决彼此的分歧,但从双方的表述不难看出,在这一事件中事实上已经出现了“欧盟内部市场规则”“成员国公共健康”和“欧盟团结”三项规则之间的规范冲突与适用问题。

与德国限制医疗产品出口命令的合法性审查相关的内部市场规则主要是《欧洲联盟运行条约》第35条和第36条。《欧洲联盟运行条约》第35条规定,禁止对成员国之间的出口施加数量限制或采取具有同等效果的措施;第36条则规定了基于保护人类健康和生命方面的原因可以“禁止或限制进出口或货物过境”。在判例方面,欧洲法院在海因茨·舒马内(Heinz Schumaner)案中判决,医用产品属于第34条和第35条所指之“货物”的范围之内。<sup>②</sup>在格恩维德(Groenveld)案中,欧洲法院认为,成员国如果对本国产品在本国销售与出口到其他成员国之间进行差别化对待,那么就违反了

<sup>①</sup> 相关报道参见《在欧盟施压下 德国修正医用防护物资“出口禁令”》,网易新闻,<http://news.163.com/api/20/0315/10/F70JT13V00018990.html>;《德国允许向意、瑞、奥出口医用防护物资,此前曾拦截口罩》,新浪新闻,<http://news.sina.com.cn/o/2020-03-19/doc-iimxyqwa1793842.shtml>,2020年4月9日访问。

<sup>②</sup> Alina Kaczorowska, *European Union Law*, p.542.

该规则。<sup>①</sup>到了吉斯布瑞兹(Gysbrechts)案中,欧洲法院进一步放宽认定标准,只要成员国的措施对于前述两种情况造成事实上的影响,就违反了第35条。<sup>②</sup>在本案中,德国政府采取的限制医疗产品的法令,显然是依据第36条的保护本国公共健康的自由流动之豁免情况规则。而德国政府没有明确指出的显然是这一限制法令同时也是促进成员国国内团结的措施,意即为了实现成员国国内的公共利益,暂停自由流动相关规则之适用。然而,正如前案所指出的,欧洲法院对成员国内部团结与欧盟范围内成员国之间的团结进行衡量,确立了成员国不得将国内团结超越乃至否定欧盟团结之规则。因此,欧洲法院事实上通过这一裁判规则,为《欧洲联盟运行条约》第36条之适用限定了条件,既然国内团结不能超过成员国之间的团结,那么一个成员国根据本国之公共卫生危机等情况所采取之暂停内部自由流动规则的法令,其适用范围应止步于欧盟成员国内部团结。这正是欧盟法院之判例法结合欧盟法基本原则对第36条进行规则的体系解释之必然结果。换言之,如果成员国对《欧洲联盟运行条约》第36条的援引,其执行后果不会对成员国之间的团结和欧盟整体构成相当威胁或侵害,则这一援引符合欧盟法基本原则和基本价值;反之,如果成员国援引《欧洲联盟运行条约》第36条后采取的限制性措施足以构成对欧盟内部市场整体和成员国之间、采取该措施的成员国与欧盟机构之间的团结关系的侵害,则特定成员国对于该条的援引就会产生具体规则与法律基本原则(成员国之间的团结原则、成员国与欧盟机构的忠实合作原则)冲突的问题。在法理上,具体规则在适用上具有优先性;然而,如果对具体规则的适用将构成对法律原则的违反,此时,法律原则出场适用到争议案件中,具体的法律规则不会适用于本案。

另外,使用波斯纳法官所提出的“并非自杀契约”(Not A Suicide Pact)理论<sup>③</sup>亦可对本案中《欧洲联盟运行条约》第36条与团结原则之冲突时的规则适用问题进行回应。根据该理论,任何一部社会契约,尤其是一个政治共同体中的基本法律制度,绝不旨在以牺牲共同体契约本身乃至以共同体为代价而坚持对其中一个具体法律规则的绝对适用。因此,“并非自杀契约”理论可以形成对法律制度立法目的解释的一个路径。这意味着,立法者推定具有保护整体法律制度及其政治或经济共同体的固有目的。如果一项具体规则之实施会构成对整体法律制度及其共同体的实质侵害(这一

<sup>①</sup> Alina Kaczorowska, *European Union Law*, p.624.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Richard A. Posner, *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*, Oxford University Press, 2006.

认定当然属于司法机关的自由裁量权范围),那么,如果将这一具体规则适用于具体情形,就违反了立法者的立法目的。此时,法律规则的目的解释将出场,取代对法律的文理解释,以维护整体法律制度及其所属的共同体。具体规则的适用也必须限定在符合立法者目的的范围之内。就《欧洲联盟运行条约》第36条而言,当立法者写下该条款时,他对条款的定位应当是欧盟某一个成员国在其国内出现了公共卫生领域中的紧急状态或危机时所采取的自保式、临时性手段。该条款体现的是《欧洲联盟运行条约》的立法者对于关涉成员国国内紧急重大问题上所能容忍和保留给成员国的紧急状态处置权。这一条款所预设的,并非欧盟诸国皆面临公共卫生危机威胁之情境,更不旨在支持危机尚未到来的国家为“预备危机”而对已经发生重大公共卫生危机的成员国进行“坚壁清野”。简而言之,《欧洲联盟运行条约》第36条体现了“并非自杀契约”理论的两个维度:(1)成员国参与和接受欧盟内部市场中的货物自由流动规则,绝不意味着成员国宁愿以本国公共卫生崩溃为代价也要维护内部市场规则;因此,该条款为欧盟成员国保留了紧急重大情况下暂停适用内部市场规则以保全本国公共秩序、公共利益的“方便之门”。(2)该条款的适用绝不意味着欧盟接受成员国以内部市场运作乃至欧盟成员国之间的团结为代价而保全自身的做法;因此,该条款的适用也不得构成对欧盟整体内部市场规则和欧盟团结原则的牺牲。

“并非自杀契约理论”事实上体现了成员国内部团结价值的第36条和欧盟内部团结价值的理论和解释学基础:在欧洲一体化建设和欧盟各项制度的运作过程中,成员国内部的团结和欧盟内部的团结二者之“自杀可能性”皆为一体化参与者和立约者所否定,二者在价值上等阶,不可彼此超越、否定或牺牲。因此,这一事实对于司法机关的意义是,应当在具体个案中面对同等位阶的价值冲突,通过法律解释技术来协调冲突和消解对立,将价值冲突进行技术化处理。<sup>①</sup>对于前述两个维度的团结价值之冲突的处理方式,最终将落脚于对内部市场具体规则的适用范围的“司法重塑”之上,正如前述斯洛文尼亚血浆制品案的判决所揭示的两种团结的协同关系:(1)成员国内部团结与欧盟成员国之间的团结两者之间没有高低位阶关系。(2)通过欧洲法院法官的解释和适用,两个维度的团结价值成为法官在个案中对内部市场规则适用范围的限制的合法性来源;通过对具体规则的司法改写和规则具体适用边界的迁移,价值冲突得以消解。价值冲突背后所承载的成员国个别利益和一体化整体利益之间的冲突也得以缓和乃至消除。因此,虽然德国对口罩等医疗物资的出口限制令最终并未引发司

<sup>①</sup> 张翔:《宪法文本下的价值冲突与技术调和》,载《读书》,2012年第12期,第21-27页。

法诉讼之启动,然而,厘清其中的法律争议与可能的规则适用仍具有重要意义。在该法律争议中,如果德国的法令被诉至欧洲法院,可以预见的是,事实上采取遵循先例路径的欧洲法院的法官很可能会参考其在前述斯洛文尼亚血浆制品案中的裁判逻辑,就德国的医疗物资出口限制令对欧盟内部市场运作及内部市场法律规则的可能侵害及侵害程度进行判断(法官自由心证原则)。因此,如果德国的医疗物资出口限制令在未来进入司法诉讼程序,两个维度的团结价值之冲突将再度上演,欧盟司法机关将会通过对内部市场具体规则的进一步具体化、明晰化解释的技术手段对这一冲突进行回应。届时,德国医疗物资出口禁令的合法性争议结果,将取决于欧盟法院所确定的最有利于价值冲突解决的具体规则效力的分界点。

## (二) 欧盟和成员国的纾困措施与团结原则的法律适用

随着新冠肺炎疫情在欧洲的蔓延,欧盟各成员国和英国先后采取了旅游禁令和不同程度的“封城”措施,使彼此尤其是遭受严重疫情的国家陷入了经济困境。为了应对挑战,意大利和西班牙等国提出希望欧盟成员国共同发行“新冠肺炎债券”以挽救经济。然而,欧盟成员国在具体的经济振兴方式上发生了分歧。德国旗帜鲜明地反对发行将导致“债务共担”的“欧洲债券”,只接受使用之前应对欧元区债务危机时建立的欧洲稳定机制(ESM)等既有工具。意大利和西班牙等国则因为 ESM 机制存在贷款附加条件较为严苛、基金数额较为有限等问题予以反对。法国则提出了更为直接的“团结基金”的计划,希望由欧盟成员国共同举债来振兴医疗部门和遭到疫情冲击更为直接或严重的行业。经过持续协商,各方大致就纾困行动达成一致。欧盟和成员国将推出的纾困行动大致包括以下内容:(1) 欧委会主席冯德莱恩暂停《稳定与增长公约》中关于成员国预算赤字上限的规定;(2) 通过欧洲稳定机制启动纾困行动,该基金可能调用的纾困基金将高达 2400 亿欧元,相关条件可能会放宽;(3) 欧洲央行于 3 月 18 日宣布,欧洲央行将启动总额为 7500 亿欧元的紧急资产购买计划。<sup>①</sup> 该计划将包括购买私营部门和公共部门的资产,放宽购买成员国国债的条件;希腊将被免除发行国债的资格要求。另外,非金融商业票据的范围将被扩大,抵押品标准也将被放宽。该计划将没有时间限制,直至新冠肺炎疫情结束为止。<sup>②</sup>

自欧元启用以来,欧盟经济货币政策领域逐渐形成了货币政策集中化和财政政策分散化的格局。这一格局的形成本身就是团结概念的两大维度冲突的结果:一方面,

<sup>①</sup> 《法国希望欧盟立即和无条件启动欧洲稳定机制》,中国商务部官方网站,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/202004/20200402953014.shtml>,2020年4月10日访问。

<sup>②</sup> 《欧洲央行宣布 7500 亿欧元紧急资产购买计划》,中国商务部官方网站,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/202004/20200402952939.shtml>,2020年4月10日访问。

共同货币的启用和货币政策的集中化意味着货币价值及货币政策后果的统一化,欧元区成员国以自己的经济实力为共同货币的信用度提供集体责任的共同担保,这代表着欧盟内部成员国之间的团结维度;另一方面,财政政策的分散化则意味着财政再分配的功能仍然由成员国政府行使,其范围依旧限定于一个成员国内部的不同群体之间,财政政策的使用主要以促成成员国内部的“扶贫济弱”和“祸福同当”。《欧洲联盟运行条约》第123条规定的“对成员国公共机构直接货币融资之禁止”,实际上意味着禁止以其他成员国的财政资源为特定成员国的财政政策提供集体担保,财政政策领域中的责任共担也因此为《欧洲联盟运行条约》所禁止。也就是说,在现有的欧盟法框架下,在财政政策领域中,成员国内部的团结价值优先于欧盟内部成员国之间的团结价值。综合而言,欧盟货币政策集中化与财政政策分散化的格局,代表着《马斯特里赫特条约》生效以来,欧盟和成员国对团结价值的两个维度在财政货币政策领域中的优先性分配:在货币政策部分,欧盟内部成员国之间的团结价值优先于成员国内部之团结;在财政政策部分,成员国内部团结则优先于欧盟内部成员国之间的团结。在货币政策部分,欧元区成员国以其经济实力为共同货币提供集体责任担保;在财政政策领域,成员国之间以财政资源互为担保的可能性被明确排除。因此,当欧盟或部分成员国要求以形式上为货币政策、实则或许带有财政政策效果的措施进行纾困时,实际上可能意味着将货币政策领域的团结价值的优先性带入财政政策领域中,从而与该领域中的团结价值的优先秩序产生冲突。纾困措施的制定,即所有成员国事实上的财政资源在一定限度内的责任共担,搅动了欧盟财政政策领域中原有的团结价值的分界,最终表现为体现团结原则的现有优先性秩序的法律规则与重划财政政策领域中团结价值的优先性秩序(未必是颠覆性的)的最新纾困措施之间的一致性问题,即纾困措施的合法性争议。

虽然引发此次经济困局的原因主要来自新冠肺炎疫情以及为应对疫情所采取的旅行禁令和不同程度的“封城”措施,与欧盟之前推出的“欧洲稳定机制”“直接货币交易计划”(OMT)和“公共部门购买计划”(PSPP)的背景并不相同,但欧盟及其成员国推出的应对措施与之前的方式仍然大体一致。从已经宣布的纾困措施来看,欧盟本次采取了“ESM+PSPP”的“组合拳”纾困方式,不但要应对特定成员国的经济和财政困局(ESM机制的建立目的),同时也要应对欧元区乃至欧盟内部市场内的经济衰退。<sup>①</sup>然而,两个机制的再次启动也可能使机制中所包含的法律争议再次被激活并引发新的

<sup>①</sup> 《新冠肺炎疫情冲击经济前景 欧盟抗疫政策持续加码》,新华网, [http://www.financialnews.com.cn/hq/cj/202003/t20200327\\_186494.html](http://www.financialnews.com.cn/hq/cj/202003/t20200327_186494.html), 2020年4月13日访问。

司法诉讼。由于欧盟法院采用事实上的遵循先例原则,考察欧盟法院在过往的ESM案判决和PSPP案的判决中所做出的法律解释和判例法规则,也将有助于我们思考此次欧盟纾困行动可能涉及的合法性争议。

首先是ESM案。ESM机制是由欧盟成员国建立在欧盟框架之外的纾困机制,这一设置的目的在于规避《欧洲联盟运行条约》第123条的“禁止(对成员国公立机构)货币融资”条款。但即使欧盟法院已经对该案做出了判决,仍有批评者指出,如果成员国可以通过在欧盟框架外另行设立成员国政府间的合作机制的方式来规避欧盟系列条约中的禁止性条款,那么这些条款将被架空,会对欧盟法律秩序和欧盟—成员国忠实合作原则构成挑战。<sup>①</sup>因此,为了避免这一局面出现,一个合理的解释是,欧盟系列条约中所规定的目标和价值,不仅应当对成员国在欧盟框架内的行动具有约束力,也应当对成员国在欧盟框架之外的合作具有约束力。<sup>②</sup>欧盟法院在判决中对ESM机制所设定的期限等限制以及欧盟的后续措施(OMT计划和PSPP计划)皆在欧盟框架内达成和实施便是对这一批评所做出的回应。欧盟法中对“债务共担”之禁止与“成员国之间的团结”两大规则也将适用于即将启动的新一轮ESM机制。该机制的具体实施方式也将是两大互相冲突的规则在适用时产生的博弈与权衡的结果。<sup>③</sup>从前述“阿纳诺斯塔基斯(Anagnostakis)诉欧盟委员会”一案中欧盟法院的解释及其背后的司法裁判逻辑来看,实际上,欧盟法院已经许可了特别和紧急情况下成员国之间基于团结原则推出的“债务共担”措施,唯其须设定条件和程度限制:(1)“债务共担”以应对紧急情况为限,一旦紧急情况结束,成员国之间带有“债务共担”色彩的纾困措施必须结束(“救急不救穷”);(2)这些带有“债务共担”色彩的纾困措施不得在事实上形成欧盟统一财政政策之效果。因此,即便在债务危机期间及之后,欧盟在成员国财政纪律方面推出了诸多强化措施,其目的仍是为了辅助和确保各成员国推行合理、健康的财政预算制度,阻止特定成员国自身“不可承受之重”的债务的形成,从而避免被迫推出新一轮具有“债务共担”色彩的纾困措施。换言之,欧盟成员国财政纪律制度的强化,正是为了避免未来被迫走向“债务共担”的道路——这从主张加强财政纪律的成

<sup>①</sup> Bruno D. Witte, “European Stability Mechanism and Treaty on Stability, Coordination and Governance: Role of the EU Institutions and Consistency with the EU Legal Order,” European Parliament, Directorate-General for Internal Policies Policy Department C, *Challenges of Multi-Tier Governance in the European Union: Effectiveness, Efficiency and Legitimacy*, 2012, pp.78-84.

<sup>②</sup> Andrea Manzella, “Is the EP Legitimate as a Parliamentary Body in EU Multi-tier Governance?” European Parliament; Directorate General for Internal Policy Department C, *Challenges of Multi-tier Governance in the European Union: Effectiveness, Efficiency and Legitimacy*, pp.138-151.

<sup>③</sup> Vestert Borger, “How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area,” pp.7-36.

员国恰恰同时也是最反对债务共担的成员国这一事实可以看出。因此,当欧盟决定暂停财政纪律中最核心的财政预算赤字上限的规则并重启 ESM 机制,恰恰说明二者皆服务于“以成员国之间有限的‘责任共担’(团结原则)来应对新冠肺炎疫情带来的经济困局”这一目的。因此,无论是前述条约规定的文本分析,还是欧盟法院的在先判例法中的规则都将适用于该机制(除非欧盟系列条约被修改);当“责任共担之禁止”与“欧盟内部的团结”二者在具体的事件中产生冲突时,“责任共担之禁止”在适用顺序和效力上都将优先于“成员国之间的团结”。因此,在欧盟启动的 ESM 机制纾困行动中,条件限制、期限限制和程度限制将成为制度设计的必要因素,以避免可能的司法诉讼。然而,这并不意味着此次的 ESM 机制将承袭上次 ESM 机制的限制条件,事态的紧急性和措施的必要性将成为机制设计者和欧盟法院(在可能的诉讼中)进行法官自由心证权衡的重要因素。这也意味着此次行动中该机制的团结性色彩(责任共担程度)可能超越前一次的 ESM 机制。

其次是欧洲央行所推出的 7500 亿欧元、包含私营部门和公共部门的紧急资产购买计划。从内容上而言,它是欧洲央行之前的“公共部门购买计划”(PSPP)的再次实施,然而其所涉及的法律争议仍然主要表现为“债务共担之禁止”与“成员国之间团结原则”的冲突。在 PSPP 案的判决中,欧洲法院指出,如果欧洲央行的 PSPP 计划能在公共部门资产购买月度总量、发行量和发行人等方面进行限制并坚持严格的资格标准,始终将其限定在发挥辅助性角色范围内,则该计划并不会对成员国执行合理的预算政策的动力构成影响,从而不会造成成员国预算赤字违规而最终需要欧盟和其他成员国救助(责任共担)之后果。<sup>①</sup>然而,这一司法裁判原理为欧洲央行所设的限制是否适用于欧洲央行此次针对新冠肺炎疫情所推出的紧急资产购买计划仍是一个问题。正如欧洲法院的裁判理由所提到的,欧洲法院对 PSPP 计划涉及的限制是为了避免影响成员国实施合理预算政策的动力。然而,欧洲央行此次推出的紧急资产购买计划是为了应对新冠肺炎疫情带来的经济困局,这意味着经济困难的起因并非成员国主观上意图实施不合理、不健康的财政政策,而是一种带有偶然性、紧急性和不可预见性的意外事件。尽管从最终纾困措施的效果来说,正如许多成员国所担忧的,这些纾困措施可能导致成员国一定范围内的责任共担后果,但它并不具有持续性和重复性。而且,这一措施不构成对《欧洲联盟运行条约》第 123-125 条的立法原意之违反。因此,欧洲央行为应对此次新冠肺炎疫情所推出的紧急资产购买计划,虽然依据 PSPP 案判例

<sup>①</sup> 杨国栋:《欧盟反危机措施的司法审查研究——兼论后危机时代欧洲一体化模式的博弈》,第 23-44 页。

之规则,可能在期限、数额、条件豁免和资格审核等方面与《欧洲联盟运行条约》第123条之规则产生冲突。但从对该条规则进行目的解释来看,欧洲央行此次紧急资产购买计划由于并不违反该条规则的立法者原意而可以通过未来可能的司法机关审查。另一个问题是,欧洲央行的此次纾困行动与欧盟系列条约中有关团结原则之规定的关联性。首先,《欧洲联盟运行条约》第122条两款所规定的有关团结原则的规则,尤其是第二款规则,虽然在适用情形方面与欧洲央行推出纾困措施的背景一致,然而该条所规定的机制是由“理事会经委员会提议,可通过一项决定,在某些条件下,向有关成员国提供联盟财政援助”。因此,该条所规定的机制既不以欧洲央行之参与为必要,又属于财政政策而非货币政策范围。因此,欧洲央行的纾困行动并不以该条款为依据。其纾困行动只可能以欧盟系列条约总则部分的普遍性团结原则为依据(除了其制定货币政策职权相关的依据之外)。这一判断的依据在于:其一,作为欧盟机构,欧洲央行职权行使受到欧盟法基本原则之约束,团结原则亦包括在内;其二,欧洲央行虽然作为欧盟机构,独立行使货币政策职能,然而,如同在OMT等计划中所展示的,其用于从二级市场上购买成员国私营和公共部门的资金皆来自成员国之财政资源,并且此次纾困计划的资产购买计划(与PSPP计划等一样)主要是针对遭受疫情严重冲击的特定成员国,从而避免整个欧元区经济衰退和危机向货币政策传导。<sup>①</sup>这体现了本文开篇所述团结概念之核心要义:当一个共同体中的部分成员遭遇重大(财务)困难时,其他成员为共同体之维系与运作而采取一定程度的债务共担,以帮助该成员度过债务难关。只是,在欧洲央行的此次纾困行动中,一个共同体中的其他成员并未直接出场,而是由欧洲央行对特定成员进行援助。此时,欧洲央行扮演了其他成员国的集体代理人角色,援助行动(纾困行动)的最终出资方仍然是共同体中的其他成员国。正是在这一意义上,欧洲央行的纾困行动体现了作为欧盟法基本原则之一的(成员国之间的)团结。<sup>②</sup>综合以上分析,就欧盟针对此次新冠肺炎疫情推出的系列纾困措施的法律问题(及后续可能的法律争议),可以得出以下结论:(1)欧盟法院在ESM案和PSPP案判决中的司法推理构成了此次新冠疫情纾困计划的法律框架,即欧盟法院会综合考量相关措施的必要性和比例性以及《欧洲联盟运行条约》第123条之立法原意进行综合权衡;(2)与ESM案和PSPP案判决有所区别的是,欧盟此次纾困计划所针对的问题是偶发性的疫情而非成员国财政支出问题所造成的经济困境。因此,在未来可能的司

<sup>①</sup> 《欧央行警告欧元区存严重衰退风险 呼吁各国采取协调一致政策行动》,中金网,<http://forex.cngold.com.cn/20200410d1711n343636346.html>,2020年4月2日访问。

<sup>②</sup> Andreas Grimm and Susanne M. Giang, *Solidarity in the European Union*, Springer, 2017, pp.171-174.

法诉讼中,欧盟法院针对这些纾困措施的司法审查的强度可能相对放松,这意味着欧盟法院所接受的、欧盟内部成员国之间在财政政策上的债务共担(团结原则)的限度(包括纾困计划的期限、所涉资金的规模以及相关实施条件等)较之前可能更为放宽。(3)在目前的欧盟法框架下,在财政政策部分,成员国内部的团结价值仍优先于欧盟内部成员国之间的团结价值,成员国在财政政策中带有责任共担性质的措施仍然应当由成员国以协商方式落实,欧盟机构无权建立强制性机制实现之。然而,伴随着欧元区债务危机之后针对成员国财政政策约束的系列机制的建立,以及成员国之间面对经济困境时反复采取的一定限度的财政政策方面的责任共担实践,财政政策领域内的成员国团结越来越得到加强;此类实践可能在未来条约修改时最终以文字形式写入欧盟系列条约,实现由实践到文本的转换。

## 结 论

经由《罗马条约》纳入欧盟法律体系至今,团结原则不但成为欧盟的核心价值,同时也成为欧盟多项政策领域中的具体原则,为欧盟机构和成员国设定了落实该原则的法律义务和具体实施机制。然而,欧洲一体化进程在各领域中的不均衡发展,造成团结原则在不同领域中相应法律义务的程度差异。在内部市场领域,团结原则在法律适用中的顺序居于内部市场规则(包括自由流动条款和设限之豁免条款)之后,欧盟机构和成员国政府在此领域中的团结义务主要表现为消极义务,内部市场规则之执行和适用以不对团结原则构成明显、重大违反为限。在庇护领域,团结原则更多表现为积极义务,欧盟机构有权通过欧盟立法和决策程序设定在成员国之间进行庇护责任分配的机制,成员国有义务执行欧盟机构所分配的庇护责任。在货币和政策领域,团结原则主要表现为其在成员国内部的团结和成员国之间的团结之间的冲突,即“债务共担之禁止”与“援助受困成员国”之间的权衡。新冠肺炎疫情暴发初期,欧盟部分成员国所推出的限制医疗物资出口,虽援引了限制措施之豁免条款作为依据,却对欧盟内部市场之运作和豁免条款之立法原意构成了可能的违反,并可能进一步引发涉及欧盟法团结原则的法律争议。另外,在欧盟部分国家陷入由疫情导致的经济困局之时,欧盟成员国和欧洲央行联手推出了纾困计划,相关计划之具体规定虽未必与在先的ESM案、OMT案和PSPP案的欧洲法院判决中设定的标准一致,却体现了在异于债务危机的新冠肺炎疫情冲击的背景下,欧盟成员国之间的团结与成员国内部团结二者之间的适当均衡。

《里斯本条约》将团结正式列为欧盟的核心价值之一。该条约虽然规定了团结的世代维度、跨国维度乃至世界维度,然而无论是从条约的具体规定,还是从《里斯本条约》作为欧盟的最高规范的角色来看,这一共同体内部成员国之间的团结仍然是《里斯本条约》中团结原则的最重要的维度。在内部市场领域或者庇护领域甚至货币政策领域中,具体政策与团结原则的关系常常意味着适用于不同范围的共同体内部的团结原则之间的冲突。<sup>①</sup> 建立在对不同的共同体认同基础之上的不同维度的团结原则之间的竞争,也将贯穿欧盟公民身份重建和民族融合的欧洲一体化事业的全过程。这一竞争进程也会受到紧急事件、危机时刻的影响而相应加快——假设欧洲一体化的终极目标之一是成员国公民认同融合于欧洲认同。通过欧洲法院的司法解释和适用,欧盟法上的团结原则逐渐对欧盟—成员国权限划分中仍属于成员国专属或主导的权能(如内部市场领域和财政援助领域)进行限制。通过修约和紧急状况下采取的应急措施,即使在那些专属于成员国权能范围内的事务,成员国之间也逐渐建立和习惯性运用带有一定程度的责任共担的协同机制。<sup>②</sup> 在《里斯本条约》时代,尤其是欧元区债务危机以来,在成员国内部的团结和成员国之间的团结的博弈中,天平正在缓慢向后者摆动:在成员国主导领域,作为消极法律义务的团结原则正在对成员国主权进行逐步限制,对成员国之间的责任共担措施进行一定条件下的放行(如斯洛文尼亚血浆制品案、ESM案和PSPP案);在欧盟专属领域,欧洲法院正在通过司法裁判支持欧盟建立统一机制来执行团结原则和责任分配,包括在必要情况下对成员国施加一定程度的强制力。欧盟内部成员国之间的团结价值的重要性正在逐渐增强。《里斯本条约》生效十余年来,欧盟和成员国面对难民危机、金融危机和疫情危机的挑战所采取的不同程度的责任共担举措和实践,由此带来的欧盟成员国之间行动的协同性、责任共担性质的实践之推进,以及在此过程中欧盟公民之间“祸福同当”的心理感受的增强,很可能在未来的条约修改时以成文法形式得以确认。在未来欧洲身份和实质的“欧洲共同体”的建构中,团结原则有望再一次发挥社会重构和身份认同重建的功能。

(作者简介:杨国栋,西南政法大学行政法学院讲师;责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> 2015年汉堡市议会选举时,笔者看到一个“德国选择党”(AfD)的竞选标语:“你的养老金安全吗?”显然,这一标语试图争取那些担忧自己的养老金会受到德国等国出资救助处于债务危机中的希腊等国之影响的老年选民,而包括养老金在内的社会政策(social policy)正是民族国家内部团结的核心内容之一。

<sup>②</sup> 例如,ESM机制在2011年初推出之时也曾在成员国之间造成分歧,乃至最终引发了宪法诉讼。然而,在此次针对新冠肺炎疫情的纾困措施制定中,ESM机制已经成为各方无异议的“共同底线”,异议的成员国对启动ESM机制的批评并不是拒绝协同行动,而是要求超过ESM机制的更深度的协同行动(“共同债券”)。