

# 欧债危机下欧盟经济治理与财政一体化的立法进展

叶 斌

**内容提要:**欧洲主权债务危机暴露出欧盟在经济治理上,尤其在财政监管上存在重大缺陷。长期以来,对马约中早已达成的预算和财政纪律,欧盟缺乏具有执行力的法律监管框架。在危机压力下,欧盟通过包括“六部立法”和“财政契约”在内的一系列法律措施,开始了加强经济治理、强化财政纪律和加大惩罚机制的进程。尽管,“财政契约”仍然是加强版的经济与货币联盟,却表现出了财政一体化的端倪。本文通过聚焦 2011 年以来的欧盟经济治理与财政监管立法进展,对欧盟新一轮制度建设进行全面梳理。当前,欧盟在危机之下被迫进行的制度建设,其影响和意义将远远超出经济治理的范围。欧盟正处在继续推进宪政的关口。

**关键词:** 欧盟法 经济治理 六部立法 财政契约 财政一体化

2008 年年底开始的欧洲主权债务危机不仅暴露出欧洲金融市场本身缺乏监管,并且表明欧盟在经济治理上,特别是财政纪律缺乏有效的监管。<sup>①</sup> 在危机发生之前,《欧洲共同体条约》第七编(《里斯本条约》修订为《欧洲联盟运行条约》第八编)与《稳定与增长公约》都只是在欧洲货币联盟(EMU)内协调经济政

<sup>①</sup> 欧洲主权债务危机的缘起,参见中国社会科学院欧洲研究所课题组:“希腊主权债务危机的由来及其对中国的影响”,《欧洲研究》2010 年第 4 期,第 1-16 页;欧洲主权债务的后续发展,参见陈新:“欧债危机:治理困境和应对举措”,《欧洲研究》2012 年第 3 期,第 1-16 页;美国次贷危机对欧盟金融市场一体化的影响,参见齐绍洲主编:《欧盟金融市场一体化及其相关法律的演进》,北京:人民出版社 2012 年版,第 238-274 页。Also See Aart Loubert, “Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 8, No. 3, 2012, pp. 442-455.

策,这种有限的经济治理方式在欧洲主权债务危机处理上无能为力。为了有效应对债务与经济危机,欧盟推出了一系列纾困措施,包括成员国对希腊提供双边贷款,此后又通过欧洲金融稳定机制(EFSM)和欧洲金融稳定基金(EFSF)对爱尔兰和葡萄牙等国进行财政援助。这些措施不仅仅体现为因为金融危机而对金融机构进行大规模纾困,更为重要的是,它表明马约中早已达成的预算和财政纪律,在欧盟层面缺乏有执行力的法律监管框架。

自2010年5月欧盟委员会提出经济治理方案以来,<sup>①</sup>欧盟开始进一步采取步骤加强经济治理,强化财政纪律和加大惩罚机制的进程。然而,财政自主权常常被视为一个国家的核心权力,在2004年宪法条约批准危机的阴影之下,欧盟层面能否获得更大的财政权能,欧盟成员国能否让渡主权以及如何让渡,已成为欧盟经济治理面临的极大挑战。

鉴于近年来欧盟经济治理方面的立法进展非常迅速,特别是2012年3月的《经济货币联盟治理、稳定与协调公约》(通称“财政契约”)呈现出财政一体化倾向,本文通过聚焦2011年以来的欧盟财政监管立法进展,对欧盟经济治理与财政一体化进行法律上的梳理和解读,以有助于理解欧盟制度建设的新发展。当前欧盟在危机之下被迫进行的制度建设,其影响和意义将远远超出经济治理的范围,欧盟正不得不重新回到宪政发展的道路上。

## 一 欧债危机之前的经济协调与预算监管立法

在欧债危机之前,欧洲货币联盟(EMU)的法律基础是1993年11月1日生效的《马斯特里赫特条约》和1997年的《稳定与增长公约》。在2000年开始的欧洲宪政改革进程中,欧洲货币联盟没有成为中心议题。当时,欧洲有很多经济学家、政界人物和媒体认为,马约和《稳定与增长公约》损害了欧盟及成员国实施稳定财政政策的能力,难以为公共基础设施提供足够的投入,是不必要的和愚蠢的。<sup>②</sup> 尽管这些错误认识得到了一些学者的澄清,<sup>③</sup>但欧盟已然错过了加强经

<sup>①</sup> European Commission, “Mastering Economic Interdependence: Commission Proposes Reinforced Economic Governance in the EU”, IP/10/561, Brussels, 12 May 2010.

<sup>②</sup> Jordi Gali and Roberto Perotti, “Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”, NBER Working Paper, No. 9773, June 2003, p. 1, <http://www.nber.org/papers/w9773>, last accessed on May 3, 2013.

<sup>③</sup> 对这些错误观点的纠正,可参见 Jordi Gali and Roberto Perotti, “Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”。

济治理与财政监管的大好时机。除了新增《欧洲联盟运行条约》(TFEU)第5条关于经济政策协调的权能条款,以及第136条欧元区立法依据条款之外,2009年12月1日生效的《里斯本条约》对欧洲货币联盟的修订和补充十分有限。<sup>①</sup>

### (一)《欧洲共同体条约》/《欧洲联盟运行条约》

#### (1)经济货币联盟的目标和原则

根据1992年《马斯特里赫特条约》,欧洲联盟的目标之一是促进经济和社会发展的平衡和可持续性,尤其要建立无内部边界的区域,加强经济和社会聚合,最后建立单一货币的经济与货币联盟(马约版第B条、尼斯条约版第2条)。2007年的《里斯本条约》对于经济与货币联盟的目标规定得更直白,修订后的《欧洲联盟条约》第3条第3款提出:“联盟将建立一个内部市场。它将努力实现建立在经济平衡发展、价格稳定,具有高度竞争性的社会主义市场经济基础之上的欧洲的可持续发展”,将“建立以欧元为货币的经济与货币联盟”。

1992年《欧洲共同体条约》第3a条(尼斯条约版第4条)十分明确地指出了成员国和欧盟协调经济与货币政策的指导原则——稳定的价格、健全的公共财政和货币状况及可持续的支付平衡。《里斯本条约》完整地保留该条,将其作为《欧洲联盟运行条约》第8编经济与货币政策的首个条款(第119条)统领整编。根据马约规定,除去某些成员国的选择性退出之外,成员国的货币权力将让渡给欧洲共同体,与此同时,财政权力仍由成员国保留。条约要求成员国协调经济政策,对政府支出进行有效的监管。从马约起,欧共体的经济和货币制度表现为三个重要特征:其一,将价格稳定奉为圭臬;其二,开始对成员国预算进行约束(预算纪律);其三,建立独立的中央银行(后来的欧洲中央银行)。<sup>②</sup>

#### (2)多边监管程序与过度赤字程序

有关成员国经济与货币政策的规则,是由《马斯特里赫特条约》引入的,其中有关协调经济政策的规则,主要是《欧洲共同体条约》第7编中第99条(尼斯条约版)规定的“多边监管程序”(multilateral surveillance procedure)和第104条规定的“过度赤字程序”(excessive deficit procedure)。

所谓“多边监管程序”,是指欧盟理事会应根据委员会的建议,制定成员国

<sup>①</sup> Matthias Ruffert, “The European Debt Crisis and European Union Law”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 6, 2011, p. 1778.

<sup>②</sup> Matthias J. Herdgen, “Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom”, *Common Market Law Review*, Vol. 35, No. 1, 1998, p. 10.

和联盟经济政策的一般指导方针,并将其结论性报告提交欧洲理事会;欧盟理事会应以委员会提交的报告为基础,监管各成员国及联盟内部经济的发展,以及相关经济政策是否与上述一般指导方针一致,并且定期做出全面评估;如果存在不一致,可能危及经济与货币联盟的正常运行,委员会可向有关成员国提出警告。在这个过程中,需要向欧洲议会通报监管结果。

所谓“过度赤字程序”,是指欧盟委员会应监管成员国预算状况和政府债务的变化情况,按照政府赤字和政府债务分别占国内生产总值的比率是否超过参考值,欧盟理事会经委员会提议,在全面评估后就是否存在过度赤字做出决定;如果理事会做出这个决定,应及时根据委员会的建议向该国提出建议,要求其在规定时间内结束这种情况;如果理事会确认有关成员国未在规定期限内采取有效行动,理事会可以公开其建议;如果成员国坚持不理睬理事会建议,理事会可通过决定,要求该国在规定期限内采取理事会所要求的削减赤字措施;如果成员国仍不遵守,理事会可以要求该国支付无息保证金,处以罚款等。根据《关于过度赤字程序的议定书》,政府赤字与国内生产总值之比的参考值为3%,政府债务与国内生产总值之比的参考值为60%。

《里斯本条约》对这部分修订,主要是加入第136条欧元区经济立法依据条款,以及调整条款编排。《欧洲共同体条约》第七编整体调整为《欧洲联盟运行条约》第八编。除去这些条约正文条款之外,另外附加于两部条约的还有《关于过度赤字程序的议定书》、《关于趋同标准的议定书》和《关于欧元集团的议定书》等,它们是欧洲经济与货币联盟协调经济政策的基本规则。<sup>①</sup>

### (3) 欧盟在经济政策上只具有有限的协调权能

《里斯本条约》首次明确规定了欧盟的权能问题。<sup>②</sup>对于欧盟在经济政策上的权能,《欧洲联盟运行条约》第4条共享权能和第5条协调权能的关系问题需要注意。条约第4条采取了排除法,将专属权能和补充权能以外的事项都归入到共享权能。为了突出欧盟在经济协调上的权力,条约第5条又特别指出,理事会应采取措施,对成员国在欧盟内部协调经济政策确定一般性的指导方针。从

<sup>①</sup> 《欧洲联盟运行条约》第八编涉及经济与货币政策,第119条规定目的和指导性原则(稳定的价格、健全的公共财政和货币状况及可持续的支付平衡),第一章(第120条至126条)为经济政策;第二章(第127条至第133条)是关于货币政策;第三章(第134条至第135条)是机构条款;第四章(第136条至138条)适用于欧元区成员国;第五章(第139条至第144条)过渡条款针对欧元区外成员国,其中规定补救过度赤字的强制性措施和惩罚机制(第121条第9款和第11款)不适用于欧元区外成员国,如英国和丹麦。

<sup>②</sup> 参见程卫东:“《里斯本条约》:欧盟改革与宪政化”,《欧洲研究》2010年第3期,第8页。

第4条与第5条的关系上来看,尽管第5条单独规定经济政策协调,但它是隶属于第4条共享权能的。由此可见,经济政策协调是一种特殊类别的共享权能,其共享的方式只是协调。与欧盟其他共享权能相比,经济政策协调权能的共享程度是相当有限的。

#### (4)“不救助条款”的约束

《马斯特里赫特条约》还包括一项防止财政政策影响货币政策的条款,它是保持联盟稳定的核心因素。欧洲中央银行体系被赋予很高的独立性,成员国政府向中央银行借款是被严令禁止的。根据所谓“不救助条款”(原《欧共同体条约》103条、现《欧洲联盟运行条约》第125条),欧盟和成员国不得向成员国政府或公共机构的债务提供担保或者承担责任,即不提供救助。由此,成员国政府必须自己从市场融资,必须从市场或者根据市场设置的条款融资。条约起草者的目的,是确保市场作为政府财政是否健康的判断者。<sup>①</sup>

#### (二)《稳定与增长公约》与2005年改革

在欧债危机之前,欧盟就曾数次试图加强财政监管框架,其中最重要的是1997年《稳定与增加公约》的制定以及2005年对该公约的修订,其规则主要是对基础条约中多边监管程序和过度赤字程序的落实。

1995年11月10日,德国联邦财政部提议制定稳定公约,其目标是使欧洲货币像德国马克一样稳健。<sup>②</sup>1997年6月17日,欧洲理事会在阿姆斯特丹作出决议,<sup>③</sup>要求根据基础条约中关于经济政策的条款制定二级立法。阿姆斯特丹决议与1997年7月7日的两部条例一起被合称为《稳定与增长公约》。其中一部条例为《关于加强预算状况监管和经济政策监管与协调的第1466/97号理事会条例》<sup>④</sup>,即所谓稳定与增长公约的“预防功能”(preventive arm),于1998年7月1日生效;另一部条例为《关于加快过度赤字程序并予以说明的第1467/97号

① 关于不救助条款,可参见 Jean-Victor Louis, “Guest Editorial: The No-bailout Clause and Rescue Packages”, *Common Market Law Review*, Vol. 47, No. 4, 2010, pp. 971-986.

② Hugo J. Hahn, “The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty”, *Common Market Law Review*, Vol. 35, No. 1, 1998, p. 79.

③ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997, OJ 1997 C 236.

④ Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies, OJ L 209, 2. 8. 1997, p. 1; 2005年第1次修订: Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005, OJ L 174 1, 7. 7. 2005; 2011年第2次修订: Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011, OJ L 306 12, 23. 11. 2011.

理事会条例》<sup>①</sup>,即所谓“纠正功能”(corrective arm),于1999年1月1日生效。《稳定与增长公约》重申了成员国对财政纪律的承诺,引入“接近平衡或盈余的中期预算目标”(MTO),允许所有成员国在保持政府赤字维持在国民生产总值3%之内的同时,处理正常的周期性波动。《1466/97号理事会条例》要求,成员国每年必须提交新的稳定计划(非欧元区成员国提交趋同计划),其计划中应包括中期预算状况目标和实现该目标的经济措施。理事会应根据委员会的提议在必要时每年对各成员国提交建议。<sup>②</sup>

尽管在1997年各国满足了3%的政府赤字要求,但是这种情况并未持续很久。2001年葡萄牙首先越过这根红线,2002年法国和德国、2003年荷兰和希腊、2004年意大利的政府赤字也相继超过3%。<sup>③</sup>2005年3月20日,欧盟经济财政理事会(ECOFIN)就修订《稳定与增长公约》达成政治协议。<sup>④</sup>理事会在向欧洲理事会报告时,援引了宪法条约附件关于第III-184条的声明(即《里斯本条约》附件关于《欧洲联盟运行条约》第126条的声明),强调要尊重基础条约和《稳定与增长公约》规定的预算纪律。2005年7月7日,欧盟理事会修订了上述两部条例。<sup>⑤</sup>2005年的改革旨在强化原有规则的经济合理性,试图使其更为有效。<sup>⑥</sup>对于预防功能,这次修订是针对不同国家给出差异化的中期目标(MTO),要求成员国每年达成的纠正目标应为其国民生产总值的0.5%。对于纠正功能,引入了“例外情形条款”、“其他相关因素”和“纠正过度赤字的期限”。<sup>⑦</sup>

但是,这些努力并没有实质性地改变欧洲货币联盟仅仅依靠自律和成员国

---

① Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure, OJ L 209, 2.8.1997, p.6; 2005年第1次修订:Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005, OJ L 174 5, 7.7.2005; 2011年第2次修订:Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011, OJ L 306 33, 23.11.2011。

② See Hugo J. Hahn, “The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty”, *Common Market Law Review*, Vol.35, No.1, 1998, pp.77-100.

③ “The Reform of the Stability and Growth Pact: An Assessment”, Speech by José Manuel González-Páramo, Member of the Executive Board of the ECB, Conference on “New Perspectives on Fiscal Sustainability”, Frankfurt, 13 October 2005.

④ See Presidency Conclusions, Brussels, 22 and 23 March 2005, 7619/1/05 REV 1, p.1.

⑤ Council Regulations (EC) No 1055/05 and (EC) No 1056/05 Amending Council Regulations (EC) No 1466/97 and (EC) No 1467/97.

⑥ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Public Finances in EMU 2006—The First Year of the Revised Stability and Growth Pact”, Brussels, 13.6.2006, COM/2006/0304 final.

⑦ Jean-Victor Louis, “The Review of the Stability and Growth Pact”, *Common Market Law Review*, Vol.43, No.1, 2006, pp.85-106.

相互评议(peer review)的监管模式。在金融危机之前的很长一段时间,过度赤字程序经常被启动,但收效甚微。在2003年年底,还发生了欧盟委员会就对德国和法国适用过度赤字程序而在欧洲法院起诉欧盟理事会的事件,最后以欧盟委员会败诉告终。<sup>①</sup>不少学者批评,《稳定与增长公约》实际已经“死亡”。这些情况表明,欧洲货币联盟经济政策协调的预防和纠正功能实质上更多的是政治性的,缺乏严格的法律执行力。

## 二 危机之下经济治理改革的立法进展

2008年年底开始的欧洲主权债务危机暴露出欧盟缺乏有效的财政监管。《稳定与增长公约》形同虚设,希腊、爱尔兰和葡萄牙等重债国政府赤字高企,主权债务严重,进而威胁到欧元的稳定。尽管欧元区实现了货币统一,但在经济政策协调上,欧盟缺乏对成员国财政监管和经济治理的有效法律框架和执行措施。

### (一) 修订《稳定与增长公约行为准则》,引入欧洲学期加强经济政策协调

对于多边监管程序和过度赤字程序,欧盟过去是要求成员国根据基本条约规定的基本财政规则实施合理的经济政策,特别是成员国承诺避免出现过度政府赤字。欧盟对成员国经济政策措施的监管,主要是成员国必须向欧盟委员会和欧盟理事会提交年度趋同与稳定计划。2010年9月7日,欧盟对实施《稳定与增长公约》的《行动准则》进行修订,决定从2011年1月起引入每6个月的经济政策协调周期,即所谓“欧洲学期”(European Semester)<sup>②</sup>。由此,欧盟委员会和欧盟理事会得以涉足成员国预算的初期准备阶段。

欧洲学期始于每年1月,欧盟委员会发布年度增长评估之时,该项评估将欧盟作为一个整体、成员国作为个体来确定欧盟经济优先事项。随后,成员国应按照国家理事会提供的战略建议来决定本国的预算战略,并且按要求着手准备改革计划。在此之后,欧盟委员会要对成员国的计划进行评估,欧盟理事会则根据委员会的建议向各成员国发布指导。<sup>③</sup>在这个过程中,成员国政府和议会在原

<sup>①</sup> Case C-27/04, European Commission v Council [2004] ECR I-6649. 2003年11月,欧盟财长们拒绝欧委会的提议,决定暂缓制裁德、法两国,使人们对《稳定与增长公约》提出严重质疑。

<sup>②</sup> 参见周茂荣、杨继梅:“欧洲学期机制探析”,《欧洲研究》2012年第3期,第17-27页。

<sup>③</sup> See Communication from the Commission, “Reinforcing Economic Policy Co-ordination”, COM(2010) 250 final, Section III.3; Communication from the Commission, “Enhancing Economic Policy Co-ordination for Stability, Growth and Jobs: Tools for Stronger EU Economic Governance”, COM(2010) 367 final, Section 5.

则上保持了预算权力,而欧洲学期又使欧盟委员会借此程序牵制或协调成员国的预算,发挥所谓“捍卫联盟预算利益的角色”。<sup>①</sup>

## (二)六部立法(Six Pack)加强监管与执行力

2010年5月欧盟委员会提出提案,希望强化货币联盟经济政策协调的纠正功能和预防功能。欧盟的政治精英们意识到,“经济与货币联盟在头十年所取得的经验以及所犯下的错误,表明联盟需要进行经济治理。其治理应该建立在成员国对共同商定的规则和政策的更强归属感,以及联盟层面对成员国经济政策更为稳固的监管框架之上”。<sup>②</sup>他们所说的建立“稳固框架”的法律,就是“六部立法”(Six Pack)。

“六部立法”包括五部条例和一部指令,它扩大了经济政策协调的范围,引入了新的程序来监管成员国的宏观经济发展和处理不平衡。在六部立法中,有两部条例是关于加强趋同的,另外四部措施针对预算控制。在关于趋同的条例中,一部确定了过度不平衡程序(excessive imbalance procedure, EIP),另一部规定了相应的执行措施。在关于预算控制的四部措施中,三部涉及预防功能。这些措施是经济货币联盟启动20年来欧盟采取的最有力的改革举措。

### (1)加强《稳定与增长公约》的预防功能和纠正功能

对于成员国经济发展,原先是依靠《欧洲联盟运行条约》第121条以及修订后的《第1466/97号理事会条例》规定的监管制度。新规则改进了多边监管程序,要求更好地达到《第1466/97号条例》中所称的“接近平衡或盈余的中期预算目标”(MTO)。另外,还要求对成员国审慎财政政策给予更多的关注。根据欧盟委员会的分析,“结构平衡在实践中被证明为不足以说明一国的基本财政状况”,<sup>③</sup>导致过去一直未能真实反映成员国的预算情况。对于成员国而言,新规则意味着其年度开支增长不得超过GDP中期审慎增长率,除非显著超额达成

<sup>①</sup> 关于欧洲学期的合理性与有效性,可参见 Benedicita Marzinotto, Guntram B. Wolff and Mark Hallerberg, “An Assessment of the European Semester”, October 2012, <http://www.bruegel.org/download/parent/751-an-assessment-of-the-european-semester/file/1613-an-assessment-of-the-european-semester>, last accessed on 1 May 2013.

<sup>②</sup> See Preamble 8, Regulation 1175/2011 Amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Co-ordination of Economic Policies, OJ 2011 L 306/12.

<sup>③</sup> Communication from the Commission, “Reinforcing Economic Policy Co-ordination”, COM(2010) 250 final, Section 3.



MTO,或者超支增长与中期比率符合收入方面的自定措施。<sup>①</sup>对于成员国政府债务,修订后的过度赤字程序条例要求负债超过 GDP60% 的成员国以每年 5% 的比例削减债务。

#### (2)对多边监管程序,引入“逆向投票程序”

对多边监管体制的修订,主要是引入“逆向投票程序”(reversed voting),加大对不遵守欧盟理事会建议的成员国课以无息保证金的可能性。如果一成员国对于理事会依据《欧洲联盟运行条约》第 121 条第 4 款所做的建议未采取适当纠正措施,委员会应立即向理事会提议,由理事会以特定多数通过决定以确定其未采取有效行动。如果理事会未通过该决定,委员会将在一个月后提出新的建议来确定其未采取有效行动。与初次建议不同,除非理事会在委员会通过新建议之后的十天内以简单多数否决,否则视为已被理事会通过。<sup>②</sup>理事会也可以就必要政策措施通过修订后的建议。这种逆向投票程序,是为了避免理事会在某成员国明显未遵守初次建议的情况下仍旧不作为。而在此之前,理事会从未严格遵循多边监管程序。<sup>③</sup>

(3)更严格的预算监管:对于预算状况偏离持续或者恶化,不遵循理事会初次建议也会受到有息保证金的处罚

《关于有效执行欧元区预算监管的第 1173/2011 号条例》增加了施加有息保证金的可能性,其目的也是为了使多边监管框架程序更加严格。根据新框架,不仅成员国预算状况持续偏离审慎财政政策甚至恶化将招致新的理事会建议,而且成员国未能遵循理事会初次建议也会导致该国承担支付有息保证金的义务。对此,委员会将建议理事会通过一项新决定来要求成员国承担的有息保证金达到其上年 GDP 的 0.2% (第 4 条第 1 款)。这同样适用逆向投票程序,理事会也有十天时间拒绝委员会的建议。

#### (4)预防和纠正宏观经济不平衡:记分牌(scoreboard)

在多边监管程序之外,欧盟将经济政策协调的焦点放在成员国宏观经济不平衡的问题上。《关于预防和纠正宏观经济不平衡的第 1176/2011 号条例》在

<sup>①</sup> Commission of the European Communities, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No 1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Co-ordination of Economic Policies”, COM(2010) 526 final.

<sup>②</sup> 参见《第 1175/2011 号条例》第 6 条第 2 款。

<sup>③</sup> 例如 2002 年欧盟理事会关于德国的决议,参见 Conclusions of the Council with Regard to Germany in 2002; 2407th Council Meeting—Ecofin—Brussels, 12 February 2002.

前言中指出,对成员国经济政策的监管应从预算监管拓展到包括更为明细和正式的框架,以避免过度宏观经济不平衡,并且帮助成员国在偏离之前制定纠正计划。<sup>①</sup>为达到这个目的,欧盟委员会运用所谓的“记分牌”,通过具有指标意义的阈值给成员国打分,判断是否存在“严重的不平衡,包括危及或者可能危及经济货币联盟的正常运转”,以及存在成员国应采取纠正行动的不平衡,从而监测成员国的宏观经济发展。该指标一览表可以预测早期阶段的不平衡,也可以部分地反映出当前欧元区国家存在的宏观经济缺陷。这些指标包括:公共与私人债务,以及私人部门信贷流动和失业率等。<sup>②</sup>

《第1176/2011号条例》是根据TFEU第121条第6款,为发现、预防和纠正成员国宏观经济过度不平衡制定的详细规则。条例“对经济过度不平衡”所下的定义是,宏观经济发展对成员国经济和欧洲货币联盟或者欧盟作为一个整体产生实际或者潜在的影响。为了发现“过度不平衡”,条例引入所谓“记分牌”,通过采用经济和金融指标打分的方式,对相关成员国的行动进行深度审查,从而构成一种预警机制。

如果欧盟委员会发现成员国经济存在过度不平衡,理事会可以根据委员会的建议予以确认,建议其采取纠正行动(《第1176/2011号条例》第7条)。成员国应在一定期限内制定纠正行动计划,并将计划提交给理事会和委员会批准,由它们监督其计划的实施。根据《以执行措施纠正欧元区宏观经济过度不平衡的第1174/2011号条例》第3条第1款,未能采取必要纠正行动的成员国,需要支付有息保证金。如果该国一直不采取必要纠正行动,这笔有息保证金可以转变为罚金。另外,对于未能提交适当纠正行动计划的成员国,理事会可以课以年度罚金。对于这些决定,也适用前述逆向投票程序。

#### (5) 加强过度赤字程序:增加政府债务的衡量指标,修订处罚规则

在加强过度赤字程序方面,第一处修订是加强对政府债务水平的关注。2005年对《稳定与增长公约》的改革主要集中在政府赤字上,但对政府债务关注甚少。根据《1177/2011号理事会条例》第2条第3款c项,委员会应考查成员国政府中期债务状况、变化情况和可持续性,特别是要包括风险因素,如债务期

<sup>①</sup> 参见《第1176/2011号条例》第2条。

<sup>②</sup> 参见《第1176/2011号条例》第4条第3款。有关宏观经济不平衡监管的记分牌的更多细节,可参见Commission of the European Communities, “Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances”, European Economy Occasional Paper 92, February 2012。

限结构和货币面值、存量与流量调节及其构成、累积储备金及其他金融资产和特别是与金融部门有关的担保,以及任何与长期债务和私人债务有关的隐形负债。对于过度赤字程序,成员国有义务以理事会建议的方式约束其政府开支以及有关支出和收入双方面的自行措施。

对过度赤字程序的第二个重要修订是强化违约惩罚规则。此前,惩罚只可能出现在过度赤字程序的终结阶段,<sup>①</sup>适用起来极为困难,在实践中从未发生过。而根据《关于欧元区有效执行预算监管的第 1173/2011 号条例》,课以无息保证金的决定可以在确认某成员国存在过度赤字时做出,即在过度赤字程序的开放阶段。如果某成员国在多方监管程序中已经被课以有息保证金,则将其转变为无息保证金,从而使其承担较前述情况更重的惩罚。另外,如果委员会发现成员国严重不遵守预算政策义务,也可以课以这种保证金;在这种情况下,委员会可以建议理事会,以新的决定要求成员国提交上年度 GDP0.2% 的无息保证金(《第 1173/2011 号条例》第 5 条第 1 款)。这些程序同样适用逆向投票规则。

#### (6) 建立成员国预算框架

在多方监管程序和过度赤字程序之下,仍然有成员国未能提交可靠经济数据,这促使欧盟通过了一项新的指令,试图为成员国预算框架的性质制定一些规则。根据该指令,成员国财政计划必须采用最新的信息,基于务实的宏观经济和预算预测,并且所有子项的政府财政数据必须对外公开(指令第 4 条第 1 款和第 3 条第 2 款)。该指令要求成员国在 2014 年 12 月 31 日前将其转化为国内法。另外,根据《第 1173/2011 号条例》第 8 条,无论故意还是严重疏忽而对赤字和债务数据做假,都会遭到理事会的罚款。

在“六部立法”之外,2011 年 11 月 23 日欧盟委员会又提出两部条例草案以增强所有欧元区成员国的预算协调与监管,这两部草案特别针对那些已经存在过度赤字并且正在经历财政困难或者存在严重风险,或者接受金融援助的欧元区成员国。“两部立法”(Two Pack)分别为“加强欧元区遭受严重困难的成员国经济与预算监管条例草案”<sup>②</sup>和“监管和评估预算计划草案共同规则和确保欧元

① 参见《欧洲联盟运行条约》(TFEU)第 126 条第 11 款。

② Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Strengthening of Economic and Budgetary Surveillance of Member States Experiencing or Threatened with Serious Difficulties with Respect to Their Financial Stability in the Euro Area, COM (2011) 819 final, Brussels, 23.11.2011.

区成员国过度赤字纠正的条例草案”<sup>①</sup>,有望于2013年7月前通过并生效。

### (三) 建立长期性的欧洲稳定机制(ESM)

#### (1) 《欧洲联盟运行条约》第136条修订案

2011年3月25日,欧洲理事会通过了《修订〈欧洲联盟运行条约〉第136条关于其货币为欧元的成员国的稳定机制的2011/199/EU号决定》<sup>②</sup>,要求在《欧洲联盟运行条约》(TFEU)第136条中新增第3款:“如果对于确保欧元区作为一个整体非常重要,其货币为欧元的成员国可以建立有效的稳定机制。在该机制下,提供任何金融援助都将受严格条件的约束”。这是自《里斯本条约》生效以来,首次采用简单修约程序。

欧盟此次修约目的,是为建立永久性的“欧洲稳定机制”(ESM)提供法律依据。在此之前,欧洲金融稳定基金(EFSF)和欧洲金融稳定机制(EFSM)都是临时性机制。2010年12月17日,欧洲理事会就欧元区成员国需要建立永久的稳定机制达成一致,以“欧洲稳定机制”承担由EFSF和EFSM提供金融援助的任务。<sup>③</sup>在捷克最后一个完成国内批准程序之后,《欧洲联盟运行条约》第136条修订案终于在2013年5月1日生效,<sup>④</sup>而这时ESM条约已生效8月有余了。

#### (2) 《建立欧洲稳定机制条约》

2012年2月2日,欧元区成员国签订了《建立欧洲稳定机制(ESM)条约》<sup>⑤</sup>。在所有欧元区成员国完成内部批准程序之后,2012年9月27日《建立欧洲稳定机制条约》正式生效。这个位于卢森堡的常设机构将从2013年7月起完全取代EFSF和EFSM,在严格的条件下为求援国提供金融援助和稳定支持。根据该条约,欧洲稳定机制是建立在17个欧元区成员国之间的根据国际条约成立的国际金融机构,它受国际公法的调整。<sup>⑥</sup>值得注意的是,尽管ESM不属于欧盟法的范

① Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Common Provisions for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans and Ensuring the Correction of Excessive Deficit of the Member States in the Euro Area, COM (2011) 821 final, Brussels, 23.11.2011.

② European Council Decision of 25 March 2011 Amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with Regard to a Stability Mechanism for Member States Whose Currency is the Euro, OJ L 91, 6.4.2011, pp.1-2.

③ European Central Bank, “The European Stability Mechanism”, Monthly Bulletin, July 2011.

④ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1833>, last accessed on 1 May 2013.

⑤ 《建立欧洲稳定机制条约》英文版,参见 <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>, last accessed on 1 May 2013.

⑥ Giuseppe Bianco, “The New Financial Stability Mechanisms and Their (Poor) Consistency with EU Law”, *EUI Working Paper RSCAS*, 2012/44, p.8.

畴,但是条约的实施需要借用多个欧盟机构,包括欧盟委员会、欧盟理事会,以及欧盟法院对条约的解释权。

在成立ESM的过程中,欧盟运行条约第136条修订案和欧洲稳定机制条约分别受到德国、爱尔兰和爱沙尼亚等国国内司法审查的不同挑战,爱尔兰最高法院还向欧洲法院提请了先行裁决。其中,ESM以及前任机制,它们与欧盟法的一致性以及与成员国财政主权的关系问题引起多起诉讼,德国联邦宪法法院多次应本国原告的请求就相关机制做出裁决。<sup>①</sup>此外,欧盟以简单修约程序修订第13条,以及ESM条约先于基础条约修订案生效,也引起了争议。不过,前述这些诉讼都以败诉告终。尽管ESM目前已经排除众难开始运行,但是关于欧盟经济治理与成员国财政主权让渡的法律争议并没有就此完全停歇。

#### (四)“欧元附加公约”和“增长与就业公约”:新的政治承诺

在上述欧盟层面的改革措施之外,2011年3月底,欧元区17国以及保加利亚、丹麦、拉脱维亚、立陶宛、波兰和罗马尼亚的国家元首和政府首脑以开放式协调方式通过了“欧元附加公约:为了竞争力和趋同而进行更大的经济政策协调”(The Euro Plus Pact)<sup>②</sup>。其内容再次重申欧洲联盟现有的经济治理,包括“欧洲2020战略”、欧洲学期、一体化指南、《稳定与增长公约》和宏观经济监管框架;承诺将行动和优先日程集中在有利于扶持竞争力和趋同的政策领域;参加国将每年承诺具体的宏观经济指标;参加国还承诺完善单一市场,认为这对于增强欧盟和欧元区的竞争力具有重要意义。

2012年6月的欧盟峰会上,在法国新任总统奥朗德的强烈要求下,欧洲理事会达成“增长与就业公约”(Compact for Growth and Jobs)<sup>③</sup>。“增长与就业公约”旨在弥补当前欧盟各国紧缩政策下对经济刺激和就业刺激的严重不足。它强调成员国应当实施有差别的“增长友好型的财政紧缩(growth-friendly fiscal consolidation),要求利用欧盟预算来吸引私营投资,并要求各国首脑刺激“高就

① 有关《里斯本条约》生效以来德国联邦宪法法院相关判决的评价,参见 Jan-Herman Reestman and W. T. Eijssbouts, “Editorial: Watching Karlsruhe/Karlsruhe Watchers”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 8, No. 3, 2012, pp. 367-374; Beke Zwingmann, “The Continuing Myth of Euro-scepticism? The German Federal Constitutional Court Two Years after Lisbon”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 61, No. 3, 2012, pp. 665-695。

② “The Euro Plus Pact: Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence”, Conclusions of the European Council 24/25 March 2011, EUCO 10/11, Brussels, 20 April 2011, pp. 13-20.

③ “Compact for Growth and Jobs”, Conclusions of the European Council 28/29 June 2012, EUCO 76/12, Brussels, 29 June 2012, pp. 7-16.

业增长”,同时确保研发、教育和能源领域的公共投入;解决根深蒂固的不平衡问题并深化财政改革,将促进就业作为欧盟优先事项;进一步加强经济协调,保持欧元区金融稳定等等。

但是,“欧元附加公约”和“增长与就业公约”都是政治协议,不是法律文件,不具有严格的法律约束力,需要与制定了欧洲整体经济目标的“欧洲 2020 战略”一并加以落实。

#### (五)“财政契约”(TSCG, Fiscal Compact):财政一体化的端倪

由于危机前景仍不明朗,加之金融市场对于 2011 年 11 月引入的六部改革方案反应平淡,欧盟成员国国家元首和政府首脑在 2011 年 12 月宣布,为了迈向更加强大的经济联盟,要将其强烈的政治意愿转化为新的法律框架,在欧元区成员国之间建立新的、更有雄心的共同规则。<sup>①</sup>

2012 年 3 月 2 日,除英国和捷克以外的 25 个欧盟成员国国家元首或政府首脑签署了《经济货币联盟稳定、协调与治理条约》(Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG,以下简称“财政契约”)。<sup>②</sup>该条约是欧洲领导人应对当下欧洲债务危机的重要举措之一,回应外界对欧元区作为一个整体能否进行更严格经济治理和财政协调的质疑,试图以此重振国际社会、特别是金融市场对欧元区稳定的信心。

#### (1)“财政契约”的目的和性质

《经济货币联盟稳定、协调与治理条约》共有六编,16 个条款。欧洲媒体将其称为德国模式的条约。<sup>③</sup>该条约的主要目的,是通过一系列旨在加强预算纪律的规则,强化经济与货币联盟的经济支柱,加强经济政策的协调,改善欧元区治理,从而支持欧盟实现可持续增长、就业、竞争力和社会聚合的目标(第 1 条 1 款)。“财政契约”不仅适用于欧元区国家,还可以根据非欧元区欧盟成员国的声明而对其部分适用。

德国总理默克尔和时任法国总统萨科齐原本希望通过修订欧盟基础条约,

<sup>①</sup> European Council, “Statement by the Euro Area Heads of State or Government”, Brussels, 9 December 2011, pp. 2-3.

<sup>②</sup> “财政契约”的英文版,参见 [http://www.consilium.europa.eu/media/1478399/07\\_-\\_tscg\\_en12.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1478399/07_-_tscg_en12.pdf), last accessed on 1 May 2013. 条约中文译文参见叶斌、李靖堃译:“经济货币联盟稳定、协调与治理条约”,周弘、沈雁南主编:《欧洲发展报告(2011-2012):欧债危机与欧洲经济治理》,北京:社会科学文献出版社 2012 年版,第 330-340 页。

<sup>③</sup> “Twenty Five EU Leaders Sign German - model Fiscal Treaty”, <http://euobserver.com/843/115460>.

使新的“财政契约”(Fiscal Compact)<sup>①</sup>成为欧盟法中的一级立法。但是,由于英国首相卡梅伦反对修改欧盟基础条约,拒绝接受新规则的约束,欧元区国家元首或政府首脑不得不在欧盟法之外起草这份“国际条约”。

从缔约国组成和生效程序来看,“财政契约”不是对欧盟两部基础条约的修订,不属于欧盟立法。准确地说,“财政契约”是一部由部分欧盟成员国参与的政府间条约,与早先的“申根协议”在性质上相似(但申根协议不限于欧盟成员国)。与ESM条约解释权在欧洲法院不同,“财政契约”具有一般国际条约的特征,未对条约解释权进行规定,因此,条约的解释权在缔约国,而非欧洲法院(第2条第1款)。尽管“财政契约”提及欧洲法院的管辖权,但是所涉事项是程序性的,仅涉及成员国是否将条约相关条款转化为国内法以及建立国内纠正机制(第8条),欧洲法院对该条约的管辖权极为有限。

关于与欧盟法的关系,“财政契约”要求缔约国应以遵守欧盟基础条约和欧盟法的方式适用与解释,要求在条约生效之后的最多5年内,将条约内容纳入到欧盟法律框架中。综合这些规定来看,“财政契约”并不是与欧盟法相隔绝,而是要与欧盟法保持一致,并且未来会成为欧盟法的重要组成部分。

## (2) 加强版的经济与货币联盟架构,并非建立真正的财政联盟

欧元区国家曾于2011年12月9日做出决议,要求为了经济与货币联盟与欧盟的稳定和融合,需要快速和严格地执行已经商定的措施,在欧元区进一步向真正的“财政稳定联盟”方向进行“质”的推进。这些政治意愿在一定程度上反映在条约的“财政契约”(第三编)、“经济政策的协调和趋同”(第四编)和“欧元区治理”(第五编)中。与初期草案中分别名为“预算纪律”、“经济政策的协调”和“欧元峰会”的忠实表述相比,这些用词显得有些名不符实。“财政契约”实质上仍是加强版的经济与货币联盟,只是向财政联盟迈出了第一步。

“财政契约”主要规定了以下六项核心规则:

第一,缔约国政府预算必须平衡或者盈余,“年度结构赤字”下限不超过其国内生产总值的0.5%;由欧盟委员会制定各国中期目标趋同时间表;明显偏离中期目标或者偏离调整路线的缔约国应在规定的时间内自动启动纠正机制(第3条第1款)。缔约国须将上述规则转化为国内法,最好是宪法性的条款,并且

<sup>①</sup> 据称,最先采用“财政契约”(Fiscal Compact)这一非正式简称谓的是欧洲中央银行行长马里奥·德拉吉,参见“Eurozone Plus Creates a Fiscal Compact Outside the EU”, <http://www.euinside.eu/en/news/the-eurozone-plus-creates-a-fiscal-compact-outside-the-eu>, last accessed on 1 May 2013.

在条约生效一年内在缔约国国内生效;欧盟委员会有权对缔约国的自动纠正机制提出建议,建议内容可以涉及纠正行动的性质、规模、时间表以及缔约国国内监督机制的角色(第3条第2款);第二,缔约国政府债务超过其国内生产总值60%的,该国应每年以5%的平均比例作为基准实施减债(第4条);第三,出现过度赤字的缔约国应进行必要的结构改革,其方案须得到欧盟委员会和欧盟理事会的认可和监督;其实施及相应的年度预算计划,受欧盟委员会和欧盟理事会监督(第5条);第四,缔约国应事先向欧盟委员会和欧盟理事会报告其公共债券的发行计划(第6条);第五,欧盟委员会可以认定某缔约国违反了赤字标准,但其他缔约国可以特定多数否决该决定(第7条);第六,缔约国可以根据欧盟委员会关于缔约国是否遵守第3条第2款转化为国内法和建立国内纠正机制的评估报告,在欧洲法院对其他缔约国提起诉讼(第8条)。

“财政契约”重申并对前述“六部立法”进行补充,赋予欧盟委员会和理事会对违反预算纪律、赤字标准和债务比率的缔约国以一定的财政监督权力。根据条约,欧盟委员会成为最大的受益者,它取得了多项财政建议权和监管权,主要包括:对缔约国中期目标趋同表的制定权、对缔约国自动纠正机制的全面建议权、缔约国结构改革方案的认可和监管权、对缔约国年度预算计划的监督权、对缔约国违反赤字程序的认定权、对缔约国是否将转化国内法的评估权力等。这些权力给予欧盟委员会在协调和管理缔约国经济政策上的职能,使欧盟委员会在财政事项上具有了初步的超国家权能。

值得一提的是,条约要求缔约国向欧盟委员会和理事会“事先”报告其公共债券的发行计划。尽管只是报告的义务,但是发行国债是一国中央政府的自主财政权力,条约要求其事先报告,已经具有约束缔约国财政主权的象征意义。

但是,从财政监管的角度来看,这些规则是在缔约国违规之后进行补救管理,是“事后”、“消极”,以及“最低程度”的财政规制,并非全面、系统和全程的财政监管。条约赋予欧盟机构的权力仅涉及缔约国对底线或者红线的违反,并没有取代缔约国政府的所有财政权力。缔约国的财政管理主要还是需要其自主、自律进行。对于在底线和红线内的缔约国财政政策,欧盟机构无权干涉。缔约国让渡本国财政主权的程度很有限,并没有达成德国宪法法院在2011年11月“援助违宪案”判决中所担心的“将本国送入不受自己控制的自动境地”。因此,2012年欧盟“财政契约”其实是对现有的经济与货币联盟架构的强化,是向



财政联盟迈出的一小步,远非建立真正的财政稳定联盟。<sup>①</sup>

2012年5月31日,爱尔兰作为唯一公投的国家批准了条约。9月12日,德国联邦宪法法院驳回了对欧洲稳定机制条约法案和“财政契约”的违宪之诉。12月21日,欧盟机构收到“财政契约”生效所需的第12个欧元区国家提交的批准文书,“财政契约”如期于2013年1月1日生效。

### 三 结论:面向更艰难的宪政进程

在欧洲债务危机压力下,欧盟成员国进行了一系列改善经济协调和预算监管的改革。这些改革都是在《里斯本条约》基础之上进行的,尽管也涉及基础条约的修订,但是在权能领域方面,目前并没有超越基础条约的限制。当前的欧盟经济治理与财政一体化的初步进展,与实现真正的所谓经济政府所需要的权力存在现实的鸿沟,不仅使得欧盟法在这个领域呈现出一种明显的碎片化,而且一再受到欧盟法合法性与成员国法合宪性的挑战。

而在另一方面,欧盟“财政契约”以及ESM条约试图在欧盟法之外获得更大的政治合理性。<sup>②</sup>在基础条约难以修订的背景之下,以近乎开放式协调方式进行的立法确实取得了一定的政治支持,但是放弃原本可以采用欧盟层面的加强型合作尝试,使得这两个条约得不到欧盟法那样的法律确定性和至上性。法律效力与政治合法性在此存在明显的落差。这种落差的出现,说明欧洲一体化进入了更加难以推进的宪政领域。建立真正的财政与经济联盟,需要获得成员国更大的主权让渡意愿,这是推进欧盟经济治理与财政监管无法逾越的问题。

德国著名学者尤尔根·哈贝马斯在论及欧盟当下危机时认为:“当下的欧洲就是一个宪政工程”,<sup>③</sup>欧盟的危机表明,欧盟在国际层面的政治行动、社会能

<sup>①</sup> 有关“财政契约”法律性质和影响的讨论,可进一步参见 Loïc Azoulai, Miguel Poiaras Maduro, Bruno De Witte, Marise Cremona, Anna Hyvärinen, Anna Kocharov and Anwar Abdallat, “Another Legal Monster? An EU Debate on the Fiscal Compact Treaty”, EU Working Paper LAW 2012/09。

<sup>②</sup> See Steve Peers, “The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 8, No. 3, 2012, pp.404-441.

<sup>③</sup> Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge: Polity Press, 2012, pp. 1-12.





力与经济能力上存在不平衡,而频繁增加超国家机构的政治权力导致成员国对民主和主权的担忧。哈贝马斯认为,欧洲人民和公民的主权共享,需要在理事会和议会之间更好地得到反映,政治领导人与欧洲媒体应致力于更高层次的公民团结,公民的一体化应与民族国家的一体化齐头并进。<sup>①</sup>

诚然,欧盟正处在推进欧洲宪政的关口。欧洲的领导人已经意识到动员欧洲民众思考欧洲未来的必要性和紧迫性了。2012年12月13-14日,欧洲理事会决议<sup>②</sup>同意了10月由欧盟委员会提交的“关于建立真正深化的经济货币联盟蓝图:启动欧洲辩论”<sup>③</sup>。这个蓝图为未来的经济与货币联盟制定了“四个核心基础”:统一的财政框架、统一的预算框架、统一的经济政策框架、加强民主合法性和问责。蓝图以三步走的方式,将这些基础分化至“一年半的近期”、“五年中期”以及“五年以后的远期”三个阶段。

根据这个蓝图,在2014年7月1日之前,欧盟将尽快通过“二部立法”(Two Pack),对欧元区受援国实施更严格的财政监管;建立对银行业进行初步金融调控和监管机制,制定银行业单一行为手册(Single Rulebook),建立单一监管机制(Single Supervisory Mechanism)和单一清算机制(Single Resolution Mechanism);建立“趋同和竞争力工具”(Convergence and Competitiveness Instrument, CCI),对成员国重大改革事项进行事实协调;以及解决欧元区对外代表性问题。

到2014年7月至2019年,欧盟将进一步强化预算和经济一体化,通过“趋同和竞争力工具”(CCI),使欧元区监管机制获得适当的财政能力;建立偿债基金(Redemption fund)和共同短期债券——欧元国库券(Eurobills)。到2019年以后,欧盟将进一步深化政治联盟,逐步完善欧盟机制与欧洲人民之间的民主合法性和欧盟机制本身的民主问责问题。对于欧盟蓝图中的中期和远期目标,由于是建立欧洲经济政府的实质性步骤,都需要对欧洲联盟基础条约进行再次修订。

(作者简介:叶斌,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:莫伟)

① Jürgen Habermas, “Bringing the Integration of Citizens into Line with the Integration of States”, *European Law Journal*, Vol. 18, No. 4, 2012, pp. 485-488.

② Conclusions of European Council of 13/14 December 2012, EUCO 205/12, Brussels, 14 December 2012, p. 2.

③ Communication from the Commission, “A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: Launching a European Debate”, COM (2012) 777 final/2, Brussels, 30.11.2012.