

欧洲稳定机制的法律透视^{*}

李仁真 杨心怡

内容提要:欧洲稳定机制(ESM)是欧洲在主权债务危机的推动之下,为维护欧元区金融稳定而创设的永久性法律机制,是欧元区17国政府基于《欧洲稳定机制条约》而建立的区域性国际组织。它在国际法上具有独立的法律人格,具有在严格条件下对陷入困境的欧元区国家及银行提供资金援助的职能,在现阶段担负着阻止欧洲主权债务危机传染的重任。作为欧洲的“防火墙”,ESM的设立对于维护欧元区乃至全球的金融稳定都具有重要意义。然而,由于ESM的设立和运行不在欧盟框架之内,因而在部分成员国内曾引起合法性的争议,目前由其引发的关于宪政问题的讨论仍在继续。

关键词:欧洲主权债务危机 欧洲稳定机制 危机救助 金融防火墙

欧洲稳定机制(The European Stability Mechanism,以下简称“ESM”)是指欧洲在主权债务危机的推动下,为维护欧元区金融稳定而创设的永久性法律机制,是欧元区17国政府基于《欧洲稳定机制条约》(下称《ESM条约》)而设立的区域性国际组织。它作为欧债危机背景下欧元区国家合作建立金融“防火墙”的法律实践,于2012年10月8日正式启动,并得到国际社会的广泛关注,引起学术界的热烈讨论。本文以国际法为视角,结合欧洲最新法律实践,考察欧洲主权债务危机的应对方案与ESM的设立过程,论述ESM的法律性质、职能作用以及设立的意义,讨论ESM引发的合法性争议及其宪政问题,以期为全球金融稳定机制的完善和国内相关政策的研究提供理论参考。

^{*} 本文为2009年度国家社会科学基金重点研究项目“危机后改革国际金融体系的法律路径”(项目批准号:09AFX004)的阶段性成果。

一 欧洲主权债务危机的应对与 ESM 的设立

ESM 是欧洲主权债务危机催生的一项区域法律制度创新。作为欧元区国家维护区域金融稳定的永久性法律机制,它的设立有着特定的时代背景。

2009 年,在美国次贷危机所引发的全球金融海啸冲击下,欧洲爆发了主权债务危机,欧元区内部长期发展失衡的问题由此暴露无疑。希腊作为整个欧元区的一块“短板”,在以隐瞒财政赤字的作假方式满足《马斯特里赫特条约》的标准后加入欧元区,其内部经济结构单一、缺乏竞争力,却建立了超前的福利制度,积累了巨额的对外债务且无力偿还,最终爆发债务危机。在希腊爆发主权债务危机之初,国际社会为阻止危机的蔓延曾采取了一系列应急措施。一方面,在欧盟峰会的协调下,国际商业银行等私营部门债权人对重债国希腊做出了让步,即通过集体行动条款同意减记希腊的主权债务,实现主权债务重组(sov-*ereign debt restructuring*);另一方面,欧盟和国际货币基金组织(以下简称 IMF)决定联合向希腊提供国际官方贷款,以助其渡过难关,避免无序违约。然而,这些救助措施并没能将欧元区从主权债务危机的泥潭中拉出。希腊的违约风险触发了国际金融市场的恐慌,债务水平居高的西班牙、葡萄牙等国的主权债务信用等级也被下调,从而导致这些国家在金融市场上的融资变得困难,相继面临失信违约的风险。受看空欧元的影响,欧元对美元的汇率一路下滑,^①欧盟金融市场信心低迷,整个欧洲笼罩在主权债务危机的阴云之下。

欧洲主权债务危机的爆发与迅速蔓延,使得“后危机时代”的全球经济复苏再度陷入阴霾。在此背景之下,如何构建一种有效的法律机制以阻止欧洲主权债务危机的传染,已成为欧元区国家乃至国际社会面临的热点和难点问题。鉴于仅仅依靠现有措施如主权债务重组,IMF 贷款已无法遏制主权债务危机的恶化,欧元区各国开始寻求一种能够有效抗击共同信用损失、保障欧元区金融稳定的法律机制。于是,ESM 便应运而生。但从历史的角度考察,ESM 的形成经历了曲折的探索之路。

^① 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。

在主权债务危机迅速蔓延的紧迫压力下,欧元区最先求助于欧盟框架下的现有机构——欧洲中央银行(ECB)。为此,欧洲中央银行采取了一系列具有创新性的“非常规”措施(“non-standard” measures)^①:制定第一个资产担保债券购买计划,并据此计划于2009年7月至2010年7月购买了价值60亿欧元的资产担保债券(CBPP1);制定价值40亿欧元的第二个资产担保债券购买计划(CBPP2),用于在私人债券市场的重要部分提高市场的流动性;推出证券市场计划(SMP),实施有限的主权债券购买;实行“长期再融资操作”(LTROs)^②,向欧元区银行提供低息贷款。这些救助措施,虽然在短期内取得了一定的市场效果,但立即引起专家学者的普遍质疑。其主要理由在于:其一,“非常规”措施超出了欧洲中央银行的法定权限,违背了欧洲中央银行的基本准则。根据《共同体条约》(The EC Treaty)的规定,欧洲中央银行的首要职责在于稳定物价,其并不具备实施危机救助的法定职能。《2011欧洲中央银行货币政策报告》中也认为,欧洲央行没有义务为金融稳定和资产价格稳定负责。^③欧洲中央银行通过“非常规措施”直接购买成员国的主权债券并向欧元区银行注入流动性,这超出了欧洲央行的法定权限,在法律上值得商榷;其二,“非常规”措施可能对欧洲中央银行的独立性与信誉产生负面影响。根据《共同体条约》第108条的规定,欧洲中央银行在行使权力、履行职责时,不得遵循或接受任何欧共体机构、成员国政府或其他机构的指令,但欧洲中央银行根据证券市场计划所实施的有限债权购买措施可能使其受制于欧盟的政治决策,而一旦欧洲中央银行丧失其独立性,其货币政策的权威性也将受到质疑,其信誉也将会受到损害;^④其三,欧洲中央银行的“非常规”措施可能为欧盟金融市场带来通胀风险,不利于欧元区的价格稳定。欧洲中央银行仅仅通过“长期再融资操作”这一项措施就向欧元区银行

① ECB, “The ECB and the Sovereign Debt Crisis”, Speech by José Manuel González-Páramo, Member of the Executive Board of the ECB, The XXIV Monday Crédito Symposium, Madrid, 4 November 2011, http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp111104_1.en.html, last accessed on July 25, 2013.

② ECB, “Contagion and the European Debt Crisis”, Keynote lecture by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB at the Bocconi University/Intesa Sanpaolo Conference on “Bank Competitiveness in the Post-crisis World”, Milan, 10 October 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp111010.en.html>, last accessed on July 25, 2013.

③ 徐明棋:“欧洲主权债务危机与欧洲中央银行制度上的缺陷”,《社会科学》2012年第1期。

④ “如何拯救欧元”,刘毅译,《国外社会科学文摘》2012年第2期,第13页。

注入了价值超过 1 万亿欧元^①的流动性,这无疑增大了欧元区区的长期通胀风险。同时,欧洲中央银行的融资操作也使其自身的资产负债表急速膨胀,这为欧盟的金融体系增添了不安因素,可能会造成纳税人为欧洲中央银行的“坏账”买单的局面,给欧元区的价格稳定带来了额外的风险。

考虑到欧洲中央银行不适于承担危机救助的重任,欧盟开始着手建立新的法律机制,以配合 IMF 对欧元区展开进一步的救助。为此,欧洲理事会于 2010 年 5 月推出了“欧洲金融稳定机制”(The European Financial Stability Mechanism,以下简称“EFSM”)。EFSM 是欧洲理事会依据《欧洲联盟运行条约》(TFEU)第 122 条的规定、通过《第 407/2010 号欧洲理事会条例》而设立的一种法律机制,其作用在于促使欧盟和非欧元区成员国参与对重债国的附加条件援助。然而,EFSM 所能发挥的作用甚小,其主要原因在于:其一,EFSM 缺乏长期存续的法律基础。根据《欧洲联盟运行条约》第 122 条的规定,欧盟仅在例外情况下才可对财政困难的成员国进行救助。EFSM 作为欧盟设立的财政援助工具,需要符合该条款所限定的条件。为此,欧盟委员会不得不审查是否存在使 EFSM 得以存续的例外情形与环境,且根据欧盟条例,每隔 6 个月欧盟委员会都要进行类似的审查,故第 122 条的规定无法为 EFSM 的存续提供稳定而合理的法律基础;其二,EFSM 不具备防止欧洲主权债务危机传染的能力。EFSM 可筹集的资金总额仅为 600 亿欧元,^②面对希腊、意大利、西班牙的巨额财政赤字,其显得无能为力。

与此同时,欧元区内部也开始探索在欧盟框架外建立某种政府间合作机制,以弥补欧盟金融治理框架的缺陷。欧洲金融稳定基金(The European Financial Stability Facility,以下简称“EFSF”)便是这种探索的最初产物。它由作为股东的欧元区 17 国共同设立,是一种临时性的特殊目的公司。^③较之欧洲中央银

① “Banken nervös: Zu viele Schrott-Papiere in den Bilanzen”, Deutsche Wirtschafts Nachrichten, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2013/03/11/banken-nervoes-zu-viele-schrott-papiere-in-den-bilanzen>, last accessed on July 25, 2013.

② EC, Economic and Financial Affairs, “The EU as a Borrower, European Financial Stability Mechanism (EFSM)”, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm, last accessed on July 25, 2013.

③ ECB, “Contagion and the European Debt Crisis”, Keynote Lecture by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB at the Bocconi University/Intesa Sanpaolo Conference on “Bank Competitiveness in the Post-crisis World”, Milan, 10 October 2011.

行,EFSF 作为应对欧洲主权债务危机的专门政策工具,具有对债务市场进行直接干预的充分权限;较之 EFSM,EFSF 以欧元区成员国提供的总额为 7800 亿欧元的担保承诺作为支持,并且具有 4400 亿欧元的可贷资金,^①具有更强的危机救助能力。但 EFSF 也有着致命的缺陷:首先,EFSF 作为欧元区设立的临时性特殊目的公司,其存在与运行仅仅以欧元区 17 国所达成的临时性协议为依据,并没有正式的法律文件支撑,缺乏应有的稳定性与持久性;其次,EFSF 完全通过欧元区国家的政府担保来筹措可贷资金,其信誉严重依赖于欧元区国家主权债务的最高信用评级,然而在危机背景下,国际市场对欧元区成员国的主权债务信心低迷,由欧元区 17 国提供的担保并不为市场看好,这使得市场的恐慌情绪也转移到 EFSF 的债券等融资工具之上;再次,除去对爱尔兰、葡萄牙以及希腊的救助,EFSF 的可贷资金仅剩下约 2500 亿欧元^②的余额,而由于在稳定性与可靠性方面先天不足,其融资渠道也十分有限,无力应对危机成员国的巨额债务。

欧洲主权债务危机的深度蔓延向欧元区各国政府提出了前所未有的挑战。鉴于一成员国的主权债务危机潜伏着足以危及整个欧元区的传染性风险,建立一种长效的法律机制,以有效阻止危机的传染,维护整个区域的金融稳定,成为欧元区各国政府不可回避的议题和历史使命。经过多方努力,欧洲理事会于 2010 年 12 月就欧元区成员国设立永久性稳定机制的必要性达成共识,并于次年 3 月通过对《欧洲联盟运行条约》第 136 条的修改,允许欧元区国家在欧盟框架外设立永久性稳定机制,以取代 EFSF 这一临时性机制。在此基础上,欧盟峰会于 2011 年 12 月正式提出 ESM 方案。2012 年 2 月,欧元区 17 国正式签署了《ESM 条约》,并陆续完成了其法定的批准程序。2012 年 10 月 8 日,ESM 在国际社会的期盼中正式启动。^③

由此可见,ESM 是欧元区各国应对欧洲主权债务危机的产物。它的形成过程,是欧盟及欧元区国家合力抗击共同信用危机、多路径探寻维护区域金融稳定

① Die Bundesregierung, "Euro-Schutzschirm, Was sind EFSM, EFSF und ESM?", http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Euro/EFSFundESM/esm_efs_m_efs/_node.html, last accessed on July 25, 2013.

② Bundesministerium der Finanzen, Fragen und Antworten zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), "Warum wird die EFSF durch den ESM abgelöst?", <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2012-08-16-esm-faq.html>, last accessed on July 25, 2013.

③ Kaarlo Tuori, "The European Financial Crisis - Constitutional Aspects and Implications", EUI Working Paper LAW 2012/28, p. 14.

机制的过程。ESM 的建立弥补了 EFSF 的诸多不足:^①其一,ESM 作为一项永久性法律机制正式建立,以正式、成文的国际条约为法律基础,具有临时性机制 EFSF 所缺乏的稳定性;其二,ESM 由欧元区 17 国基于各国的经济规模比例直接注资,并以已认缴的资金作为担保发行 ESM 债券,与以欧元区 17 国政府作为担保的 EFSF 相比,降低了对成员国主权债务的最高信用评级的依赖,在国际市场上拥有更为良好的信誉和保障性;其三,较之 EFSF,ESM 拥有一个由资本投资利润或受益成员国的支付来供给的储备基金作为缓冲器,该储备基金降低了利用实收资本所可能存在的风险。此外,ESM 通过允许资本回购,相对降低了参与国的责任风险。作为欧元区的金融“防火墙”,ESM 当前的主要任务是在欧元区各国政府间合作的框架下,通过向陷入主权债务危机的成员国提供救助等法定支持,将危机控制在这些国家的范围之内,使有清偿能力的成员国与发生危机的成员国相隔离,从而达到阻止主权债务危机传染的效果。它的设立,将为保障欧洲经济货币联盟的完整性与欧元区的稳定性提供重要的工具。

二 ESM 的法律性质、职能及设立的意义

(一) ESM 的法律性质

如前所述,ESM 是欧元区 17 国在欧盟框架外寻求政府间合作而设立的、旨在维护区域金融稳定的永久性法律机制,是成员国基于主权平等原则、通过签署《ESM 条约》而成立的区域性国际组织。从法律上讲,ESM 具有独立的国际法律人格,依法享有国际法上的权利与义务,并受国际法的约束。

首先,ESM 基于欧元区 17 国的共同意志而设立,具有确定的法律依据。这主要表现在以下两个方面:一是欧洲理事会通过的《2011/199/EU 号决定》。该决定对《欧盟运行方式条约》第 136 条进行了修改,规定欧元区成员国可以设立一个长久性的稳定机制,以在必要时保障整个欧元区的金融稳定,这无疑为 ESM 的设立提供了欧盟基本法条约的支持;二是欧元区国家签署的《ESM 条

^① Bundesministerium der Finanzen, Fragen und Antworten zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), “Warum wird die EFSF durch den ESM abgelöst?” <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2012-08-16-esm-faq.html>, last accessed on July 25, 2013.

约》。该条约是成员国之间经平等协商,就设立 ESM 所涉事项及其相互权利与义务达成的、具有法律约束力的国际协议。它明确规定了 ESM 的宗旨、组织机构与职权、运行程序以及成员国的权利与义务,成为 ESM 赖以建立和存在的法律基础。

其次,基于成员国的授权并通过《ESM 条约》的规定,ESM 具有国际法上的法律人格,具有在国际法和成员国法上的符合其宗旨和职能的法律能力,主要包括缔约、取得和处置财产、进行法律诉讼能力等,并在条约规定的范围内不受任何国家权力管辖。

此外,基于成员国的授权,ESM 在其执行职能所必要的范围内享有一定的特权与豁免。根据《ESM 条约》第 32 条第(1)款、第(8)款以及第(9)款的规定,ESM 作为国际法上的法律实体,其法律地位、特权与豁免在每个成员国的主权管辖范围内都受到保障;为了使 ESM 能够充分发挥功能,ESM 的所有财产、所有资金配额与所有财产价值,对任何行政规章的限制、控制及要求,均享有豁免权;ESM 对任何成员国法针对信用机构、金融服务机构或其他受规制企业所规定的许可与批准义务,均享有豁免。

(二) ESM 的职能

致力于维护欧元区的金融稳定,乃 ESM 的基本宗旨。作为区域性国际经济组织,ESM 具有与 IMF 类似的金融职能,故也被称之为“欧洲的 IMF”。根据欧盟原先的设计,ESM 可以通过以下职能方式来实现其宗旨:(1)对财政困难的国家提供贷款;(2)在初级和次级债务市场上购买其成员国的主权债券;(3)以信用额度的形式向成员国提供预防性资金援助;(4)通过对成员国政府的贷款(包括非计划国在内)实现问题金融机构的资本重组。^①随着西班牙银行危机的不断恶化,为了减轻受援国政府救助本国银行业的成本负担,避免主权债务危机与银行危机之间的恶性循环,欧盟领导人在 2012 年 6 月 29 日的欧盟峰会上就修改 ESM 的职能范围达成一致,允许 ESM 在特定条件下直接向问题成员国的银行注资,进行资本重组。

由于 ESM 是永久性的法律机制,在此次欧债危机得到控制以后,还将持久

^① “ESM, FAQ on European Stability Mechanism (ESM)”, <http://www.esm.europa.eu/pdf/FAQ%20ESM%2008102012.pdf>, October 8, 2012, last accessed on July 25, 2013.

地承担维护欧元区金融稳定的重任,故 ESM 在未来也可能会进一步凸显其制定规章制度的职能,以在规范成员国的金融行为、完善欧元体系的金融监管方面发挥一定作用,相应地,ESM 的职能也将会逐步从危机救助向防范危机的方向转化。

尽管 ESM 不属于欧盟法的范畴,但是其在一定程度上却具有欧盟机制的职能作用,故有的学者将其视作欧盟的“准财政部”。在 ESM 的框架之下,成员国申请救助资金须以一定的财政措施作为条件:成员国或是与 ESM 签署“备忘录协议”(MoU),并在该协议的要求下进行严格的财政紧缩或改革措施;或是在申请救助之前就已采取符合 ESM 要求的措施努力削减财政赤字和对外债务。故从一定意义上讲,ESM 是在成员国自愿让渡部分财政主权的基础上设立的,它摆脱了单纯政府间合作性质的框架,引入了一定程度的超国家职能性质。^① 通过这一特殊的国际机制,欧元区成员国得以共同行使其让渡的部分财政主权并在财政预算上达成一致,一国的财政预算不再完全与其他成员国无关,各成员国均受该机制的财政约束;ESM 则以超国家职能管制的方式对成员国的利益进行协调并统一财政资源的分配,通过对危机成员国提供资金援助,将德国等富国的财政资源转移到希腊等穷国支付债务,以实现财政资源的优化配置,调整欧元区经济发展的不平衡,从而最终保证整个欧元区的持续稳定发展。

(三) ESM 设立的意义

ESM 自其筹划设立之日起就被人们寄予厚望。针对 ESM 所具有的对陷入危机的成员国实施救助、防止欧洲主权债务危机传染、维护欧元区金融稳定的功能,舆论界将其形象地比喻为“欧洲的防火墙”、“欧元的保护伞”。正如欧元集团主席容克(Jean-Claude Juncker)所说,ESM 的正式启动对欧洲经济货币一体化进程具有里程碑式的意义。

分析表明,ESM 是欧元区永久性的“防火墙”,是维护欧洲金融稳定与可持续发展的重要保障。就现阶段而言,ESM 作为欧元区国家应对欧洲主权债务危机的法律工具而问世,将会加强欧洲阻止主权债务危机传染的效果,并向世界宣示:欧元区有机制、有决心来应对危机,而这对于重振市场对欧元的信心,增强欧

^① 张庆麟:“析欧洲货币联盟的超国家性质”,曾令良、黄德明主编:《欧洲联盟法治 50 年回顾与展望》,武汉:湖北人民出版社 2009 年版,第 15-19 页。

元区的整体竞争力,将具有重要意义;就未来而言,ESM 作为维护欧元区金融稳定的专门机构而运行,将会推动欧元区国家的经济与财政合作,或许会构成欧盟财政联盟化的雏形,成为欧洲经济货币一体化进程中的重要改革与发展动力,成为维护欧盟持续统一发展的重要基石。

尽管 ESM 只是一个区域性国际组织,但其价值并不仅仅局限于维护欧元区的金融稳定,它的设立和运行也有着重大的国际意义。首先,就全球金融体系而言,ESM 是全球金融安全网的重要组成部分,其有效运行将在很大程度上防止全球遭受欧洲主权债务危机所带来的系统性风险,为全球金融体系在后危机时代的健康稳定发展提供有利条件;其次,就国际金融秩序而言,ESM 的有效运行将有利于欧元区恢复、提升其国际竞争力,也将为广大发展中国家特别是中国等新兴市场国家的发展提供有利的国际环境;再次,就国际社会的发展而言,ESM 的设立和运行将为全球金融稳定机制的建立和完善以及其他地区的金融一体化提供有价值的经验,有利于推动国际或区域金融合作,以共同应对全球化时代所带来的风险和挑战。

三 ESM 引发的合法性争议及其宪政问题

研究表明,建立 ESM 是欧元区国家应对欧洲主权债务危机的一种创新性法律实践。它的建立,不是一帆风顺的,也不是完美无缺的。实际上,ESM 正式启动的日期比欧盟峰会原计划的日期整整推迟了 3 个月之久,究其原因,主要在于作为其主要注资国的德国国内在 ESM 的合法性问题上有极大的争议,以至于批准 ESM 的法律程序直至 2012 年 9 月 28 日才最终完成。德国国内的部分法律专家充当了 ESM 正式启动的主要阻力,其意见集中在以下两点:

一是认为 ESM 的设立在欧盟法上缺乏有效合理的法律依据。其理由如下:首先,《欧洲联盟运行条约》第 136 条的修改程序公正性应受到质疑。作为欧盟基石的《欧洲联盟运行条约》,其修改仅由欧洲理事会按条约修订的简单程序而进行,而欧洲理事会修订该条约的决定并没有听取成员国的民意,排除了成员国通过全民公投进行批准的传统方法。故新修订的《欧洲联盟运行条约》缺乏程序上的公正性,修改后的第 136 条在欧盟范畴内是否具有至上的法律效力值得

怀疑;其次,修改后的《欧洲联盟运行条约》第 136 条与《ESM 条约》共同作为建立 ESM 的法律依据,其本身就有悖于欧盟法中的“不救助条款”(No Bail-out Clause)^①的精神。依《欧洲联盟运行条约》第 125 条的规定,在不影响为共同执行某一特定项目而相互提供财政担保的情况下,联盟不对任何成员国中央政府、地区或地方当局或其他公共机构、受公法规范的公共团体或公共企业所承担的义务负责或承担责任,成员国之间亦然。显然,修改后的第 136 条与第 125 条前后矛盾,而《ESM 条约》更是赋予 ESM 直接对成员国及银行进行救助的权限,与欧盟“不以公共财政救助”的意旨相违背。再者,欧元区迫于形势的需要,于 2012 年就着手设立 ESM 以对危机进行救助,而事实上,修改后的《欧洲联盟运行条约》于 2013 年 1 月 1 日才正式生效,故 ESM 的设立与正式启动在欧盟法上缺乏有效的法律支持。

二是认为《ESM 条约》侵犯了德国的财政主权,违反了《德国基本法》。其理由主要有:首先,ESM 的豁免权有损于德国的财政主权。ESM 管理委员会享有对财政紧急救助的批准权,与此相配的是,ESM 对其财产的处分享有无限的豁免权,其工作人员也依规定具有保密义务与豁免权,故当 ESM 从德国联邦议会对其非法决定的审查中豁免时,德籍工作人员也一并不受国内议会的审查。如此一来,在《ESM 条约》所构建的体系下,受豁免保护的 ESM 可以绕过德国联邦议会的控制权而处分高额的国家税款,从而在财政主权上架空德国联邦议会的权能;其次,ESM 为德国带来了无视预算法、引发无限责任的风险。在 ESM 的框架之下,当一个成员国无法继续履行其缴纳股份资本的义务时,其他成员国将为其填补漏洞,故 ESM 在名义上为欧元区 17 国共同注资,实际上由于希腊和葡萄牙已经完全无力支付,则由德国承担垫付的责任。不仅如此,由于 ESM 享有对欧元区银行直接进行资本重组的职能,这意味着 ESM 在一定程度上成为欧元区银行的“自动取款机”,欧元区银行业可以直接使用德国纳税人的钱财。因此,在 ESM 的运作框架之下,德国作为 ESM 的主要注资国,承担着无限责任的风险,对《德国基本法》有关预算方面的约束形成了严峻挑战。鉴于上述原因,反对者认为,德国政府签署《ESM 条约》,其本质上是以违宪的方式将联邦议会在

^① Gunnar Beck, “ESM verstößt gegen Gesetz und EU-Verträge”, *Die Welt*, <http://www.welt.de/debatte/article108947819/ESM-verstoesset-gegen-Gesetz-und-EU-Vertraege.html>, 4 September 2012, last accessed on July 25, 2013.

财政及其他政策领域的大量权限让渡给了ESM,而这种主权让渡也将最终威胁德国的主权国家的合法地位。^①

针对反对派的上述意见,ESM的支持者给予了有力反驳,其主要理由如下:

第一,ESM在欧盟法上不存在有法律依据的争议,其合法性不依赖于《欧洲联盟运行条约》第136条的效力。一方面,欧盟委员雷丁(Viviane Reding)驳回了反对派关于ESM所依据的法律基础与欧盟“不救助条款”相悖的观点,并对“不救助条款”作出了大胆的解释。雷丁认为:“所谓的‘不救助条款’只是一种通俗的说法,在欧盟法中并不存在这样的表述。人们普遍根据《欧洲联盟运行条约》第125条的字面涵义就认定,欧元区成员国绝不能对其他成员国的债务进行支付,这种理解并不准确。其实,《欧洲联盟运行条约》第125条只是排除了欧元区成员国之间对债务承担的自动连带责任,每个主权国家的选择权并未被排除,其仍可以自由选择是否对周边国家给予贷款或进行其他方式的经济援助,而《欧洲联盟运行条约》的整个体系也印证了这一点。据该条约第122条的规定,欧盟财长会议在特定多数同意的情况下,有权决定对因特殊事件而造成困难的欧盟成员国给予金融援助。”^②故所谓的“不救助条款”根本不存在,关于修改后的《欧洲联盟运行条约》第136条及《ESM条约》违背“不救助条款”的说法更是无从谈起。另一方面,德国政府认为ESM的合法性也不由《欧洲联盟运行条约》第136条的效力来决定。德国财政部在论坛上如此回答有关该条款的质询:“《欧洲联盟运行条约》第136条的修改有着专门的澄清作用,其修改只是换一种表达方式更加清晰地阐明欧盟成员国本来就享有的活动权限”。^③ESM产生于欧盟成员国本来就享有的权力基础之上,其成立为欧洲理事会所批准,故ESM的成立可被视为完全合法,无需等待新《欧洲联盟运行条约》第136条的正式生效。

第二,德国在《ESM条约》框架下未完全丧失财政主权,《ESM条约》与《德

^① Verfassungsbeschwerde des Kaufmanns Johannes Schorr, Prozessbev.: Rechtsanwälte Dr. Arvid Siebert und Katrin Piepho c/o Kessler & Partner wegen Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), S. 4, 36.

^② Europa Press Releases: Viviane Reding, “Europa, das Recht und die deutschen Juristen: ein luxemburgischer Zwischenruf”, Speech am 69. Deutscher Juristentag/München, 19 September, 2012.

^③ Christian Rath, “Rettungsfond ESM hängt in der Luft: Der Vertrag ist plötzlich irrelevant”, <http://www.taz.de/! 101774/>, 17 September, 2012, last accessed on July 25, 2013.

国基本法》并不相悖。德国政府表示,联邦议会仍掌控着国家的财政主权,德国绝不接受可能造成无法负担的无上限救助。德国国会两院对《ESM 条约》的批准只是在国际法基础上为欧盟成员国开启设立纾困机制的可能性。^① 而德国联邦宪法法院强调,德国《基本法》并非一成不变,作为在欧洲经济货币联盟框架下持续发展的法律,其结构与程序都应不断适应欧盟的发展与变化。根据《德国基本法》规定,为实现统一的欧洲,德意志联邦共和国参与欧洲联盟的发展,经联邦参议院批准,联邦可制定法律移交有关主权。故联邦政府基于维护欧洲联盟统一发展的目的而向 ESM 让渡部分主权的行爲,并不能视为违背《德国基本法》。

迫于解决欧洲主权债务危机的现实压力,为了维护欧洲经济货币联盟的统一与稳定,争议的双方最终各自让步,作出了必要的妥协。德国最终有条件地批准了《ESM 条约》,并就其在德国的适用作出了绝对优先的法律保留:(1)德国所承担的最高责任份额为 1900 亿欧元,不经德国联邦议会的批准,不得逾越该限制;(2)ESM 工作人员所承担的保密义务不得与德国议会所享有的知情权相对抗。^② 欧元区其他各国则通过所谓的“解释性声明^③”对德国的法律保留进行了认可。至此,ESM 排除了最后的阻力,得以顺利启动。

尽管 ESM 已经排除阻碍开始运行,但关于其所引发的宪政问题的讨论仍在继续。归纳起来,ESM 引发的宪政问题主要涉及以下三个方面:

第一,欧盟的权能问题。ESM 的设立可能引起关于欧盟权能的争议。经《里斯本条约》修订后的《欧洲联盟运行条约》将欧盟的权能分为专属权能、分享权能、协调和补充权能三大类型。^④ 该条约第 5 条第 1 款规定,欧盟成员国应在联盟内部协调经济政策,为此,欧洲理事会可以采取合理措施,尤其是确定一般性的指导方针。由此可见,欧盟成员国之间的经济政策协调应当在欧盟框架内

^① 参见张福昌:《德国批准“财政公约”与“欧洲稳定机制条约”的辩论、发展与影响》,http://www.eutw.org.tw/file/13490613305.pdf, Last accessed on July 25, 2013.

^② Stefan Kaiser und Christian Rickens, “ESM – Urteil des Verfassungsgerichts: Euro – Staaten wollen deutsche Auflagen erfüllen”, *Spiegel Online*, http://forum.spiegel.de/122/esm – urteil – des – verfassungsgerichts – euro – staaten – wollen – deutsche – auflagen – erfuehlen – 71252.html, 20 September, 2012, last accessed on July 25, 2013.

^③ Ibid. .

^④ 曾令良:《“里斯本条约”后欧盟对外关系权能的变化:以法律为视角》,《〈里斯本条约〉与欧盟法的发展》,上海:上海社会科学院出版社 2012 年版,第 7 页。

进行,且欧洲理事会行使的经济政策的协调权能应当符合欧盟法的从属性和相称性基本原则。ESM 绕开欧盟的立法通过国际条约的方式来设立,可能给欧盟经济政策协调权能的行使带来混乱之处:一方面,欧元区国家在欧盟框架外缔结《ESM 条约》,自行组织进行财政援助与经济政策协调,这直接跳出了欧盟法的调整范围,有损于欧盟经济政策的协调权能;另一方面,欧洲理事会通过修订《欧洲联盟运行条约》第 136 条,允许欧元区国家在欧盟框架外设立永久性稳定机制,自主扩展了其协调权能的范围,这将在一定程度上对欧洲理事会的透明度和民主性产生不利影响,可能导致损害从属性和相称性原则的后果发生。

第二,欧盟的民主问题。ESM 的设立可能会加深欧盟的民主赤字与信任危机。作为欧元区国家在欧盟框架外依国际条约而设立的危机救助机制,ESM 规避了欧洲议会的参与和立法权,与此同时,由于 ESM 可以对陷入危机的欧元国家提供进一步的财政支持而在一定程度上绕开成员国议会的预算法,成员国的议会将无法通过其拥有的财政监督权对 ESM 的举措进行限制,身为民选代表的议员也将无法充分代表民意来行使自己的参与权与监督权。故 ESM 的设立与运作在欧盟及成员国两个方面都缺乏民意的参与和监督,将使得欧盟决策的民主性与公开性遭受诸多质疑。此外,鉴于 ESM 设立的经验,欧盟出于形势的需要可能会进一步牺牲民主来对危机进行救助,从而深化民众对欧盟的信任危机。

第三,欧盟的法治问题。ESM 的设立也有可能对欧盟统一法律体系的建设造成不利影响。在 ESM 的建立过程中,欧洲理事会在欧盟决策中的领导地位和作用得到进一步强化,而欧盟的法治建设受政治与经济因素的影响也愈发明显。ESM 的成功设立可能会进一步促使欧盟决策朝着政府间主义发展,愈来愈多的欧盟措施出于形势的需要而绕开欧盟的立法,通过国际条约等方式来解决。这将使得欧洲一体化“通过法律一体化”的重要特性遭到弱化,欧盟赖以存续的法律基础也可能遭受侵蚀。在此情况下,欧盟自身的合法性会受到质疑,从而直接影响到欧盟在国际法上的地位与人格,其对外部世界的影响力与吸引力也将不可避免地下降。而《ESM 条约》这一国际条约的出现可能导致欧盟条约与国际条约的关系复杂化,并且在一定程度上对欧盟法律体系的统一性与完整性构成损害。虽然欧元区成员国和欧洲中央银行均表示可能将《ESM 条约》纳入欧盟法律体系,但是,将部分成员国的国家意志上升为整个欧盟的法律规范,仍然有

悖于欧盟的法治精神,可能激化欧元区国家和非欧元区国家之间的矛盾,对欧盟法律一体化进程造成不利影响。

四 结语

综上所述,ESM 是欧洲主权债务危机催生的一项新的区域金融稳定机制,它是欧元区国家在欧盟框架外筑起的一道阻止主权债务危机传染的制度屏障,也将构成长久地维持欧元体系、促进欧元区金融稳定的重要组织保障。然而,ESM 作用的长久性、有效性仍受到诸多因素的制约,例如,ESM 的正式启动只是欧元区成员国为了整个欧元区的金融稳定和可持续发展而妥协的结果,其并不意味着 ESM 的合法性争议就此结束;ESM 救助方式的具体细节与技术问题仍需继续探讨与完善;ESM 所引发的不合理风险还需在实践中加以调整与尽量规避,故 ESM 能否不负众望地实现其预期功能还有待进一步观察。从另一角度而言,ESM 只是缓冲危机的必要工具,并不能从根本上消除主权债务危机。欧元区各国应当改革“寅吃卯粮”的财政政策,努力发展经济、优化合作,加强对金融市场的宏观审慎监管与风险预警,这样才能为欧元区的金融稳定奠定坚实的基础。

(作者简介:李仁真,武汉大学国际法研究所教授;杨心怡,武汉大学国际法研究所硕士研究生。责任编辑:莫伟)