



中国社会科学院欧洲研究所

创新工程课题

欧洲简报

2012年第4期（总第4期）

欧盟财政契约只是迈向财政联盟的第一步

内容提要：

1. 欧盟财政契约是政府间条约，不属于欧盟立法。
2. 条约确立的是加强版的经济与货币联盟架构，远非建立真正的财政联盟，但具有标志性意义。
3. 欧盟财政契约能否如期生效，尚存一些不确定性。

一 背景

2012年3月2日，除英国和捷克以外的25个欧盟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》（简称“欧盟财政契约”或“条约”）。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。“欧盟财政契约”共六编，16条，主要目的是通过一系列旨在促进预算纪律的规则，加强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。

在性质上，财政契约是欧盟法之外的政府间条约，不属于欧盟立法，与早先的“申根协议”在性质上相似，条约的解释权在缔约国，而非欧洲法院。条约拟在其生效后的5年内被纳入欧盟法。

二 分析

条约确立的是加强版的经济与货币联盟架构，远非建立真正的财政联盟。它主要包括以下六项核心规则：

1. 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%。欧委会为各国制定中期目标趋同时间表。明显偏离中期目标或者调整路线的缔约国，应在国内自动启动纠正机制。缔约国应将前述条款纳入国内法，或者保证在预算过程中充分遵守；
2. 缔约国政府债务超过其国内生产总值60%的，该国应每年以1/20的平均比例实施减债；
3. 出现过度赤字的缔约国应制定预算和经济伙伴方案，其中应对结构改革进行详细说明，其方案须由欧委会和欧盟理事会认可和监督；其实施及相应的年度预算计划，也受它们监督；
4. 缔约国应事先向欧委会和欧盟理事会报告其公共债券的发行计划；

5. 欧委会可以认定某缔约国违反了赤字标准，但其它缔约国可以特定多数否决该决定；
6. 缔约国可以其他缔约国未遵守第 3 条第 2 款为由在欧洲法院提起诉讼。

“欧盟财政契约”重申并对早先的《稳定与增长公约》进行补充，赋予欧盟机构（委员会、理事会和欧洲法院）对违背预算纪律、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，欧委会成为最大受益者，取得多项财政建议权和监管权。这些权力赋予欧委会在协调和管理缔约国经济政策上的权限，使其在财政事项上具有初步的超国家权能。此外，条约要求缔约国向欧委会和理事会“事先”报告其公共债券的发行计划，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，是“事后”、“负面”，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需依靠其自主、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，并未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境地”。因此，条约其实是对现有的经济与货币联盟架构的强化，仅仅是向财政联盟迈出的第一步。

三 判断

1. 条约生效程序有利于条约中的各项条款早日在那些较快批准的国家生效。为避免出现因少数国家未能批准而使条约陷入无法如期生效的僵局，条约规定只需要 12 个欧元区成员国的批准即可生效。目前已签署条约而明确表示需要全民公决的国家仅有爱尔兰，即使其公决否决批准条约，也很难对条约生效造成直接的负面影响。可能影响条约如期生效的主要是即将举行的法国总统大选。因为总统竞选的热门人物、社会党候选人弗朗索瓦·奥朗德向选民承诺，如果他赢得大选，将会就条约进行重新谈判。

2. 《经济货币联盟稳定、协调与治理条约》虽然被广泛称为“财政契约”，但其实质是强化版的经济货币联盟，离真正的“财政稳定联盟”还有很远的距离。

3. 尽管条约只是迈向财政一体化的第一步，但具有重要的标志性意义。单一货币正常运转背后必要的财政协调，正是当前债务危机下欧洲人所亟须弥补的。财政联盟与政治联盟互为表里，均敏感而关乎民族国家的独立意识和主权观念。欧洲政治精英推动的欧洲一体化与危机推动的一体化能否在此找到契合点，值得我们关注。

作者：叶斌，yebin@cass.org.cn

（内部交流 请勿转载）