

金融与财政危机对欧盟内外区域一体化的影响

斯迪克·塞雅德^{*} 著 廖 凡^{**} 周凡森^{***} 译

摘 要：在全球范围内有若干主要致力于贸易自由化的区域性组织。在全部现有区域性组织中，欧盟是最大也是一体化程度最高者。它也是区域一体化方面最成功和最先进的尝试。与大多数区域性组织不同，欧盟的宗旨不限于单纯的贸易一体化，其当前的一体化水平已经达到以单一货币作为支撑的货物、人员、服务和资本单一市场的程度。它已经超越了单纯的经济和货币合作，在刑法、外交和安全政策等方面为成员国制定共同规则。通往欧盟伟大成就的路上并非总是一马平川，最近的金融和财政危机就是证明。尽管很多区域性组织视欧盟为典范，但本文认为，对于任何区域性组织而言，选择性借鉴都好过全盘照搬欧盟模式。

关键词：欧盟 关税同盟 单一市场 区域经济一体化 金融与财政危机

一 导言

世界贸易组织（以下简称“世贸组织”）成立于1995年，其前身为1948年即已存在的关税与贸易总协定。^①该组织致力于便利和规制国际贸易。作为世贸组织基石的非歧视原则也存在例外情况，其中之一就是区域性组织的例外。^②

作为世贸组织法所阐明的非歧视原则的例外，若干个区域性组织已在全球范围内得以建立，^③其中欧洲联盟（以下简称“欧盟”）是现今最成功的区域一体化尝试。欧盟获得此等殊荣，也许是基于这样一个事实，即许多其他区域性组织都曾宣称其愿意基于欧洲模式走向一体化。^④

* 瑞典斯德哥尔摩大学法律系副教授。玛丽安娜·马库斯·瓦伦堡基金会提供的研究资助促成了本文的发表，作者特致谢意。

** 中国社会科学院国际法研究所研究员，法学博士。

*** 中国社会科学院国际法研究所硕士研究生。

① 关税与贸易总协定生效于1948年，其时23个国家签署该协定，承诺削减关税。1995年1月1日，世界贸易组织成立，中国已于2001年12月正式加入世贸组织。

② 例如，参见《关税与贸易总协定》第24条第4—10段，《服务贸易总协定》第5条。

③ 例如，一些重要的国际和区域性组织分布在欧洲（欧盟、欧洲理事会、欧洲安全与合作组织、北大西洋公约组织、独立国家联合体）、美洲（美洲国家组织、北美自由贸易协定）、非洲（非洲联盟）、亚洲（东南亚国家联盟和南亚区域合作联盟）和中东（海湾国家合作委员会）等地区。

④ 例如，在2007年菲律宾宿务岛举办的东盟峰会上，与会领导人表示支持区域一体化，并宣布要成为“本地区的欧盟”。

尽管欧盟的成功是区域合作的成功典范，但欧盟的形成是一个有着周期性紧张和逆转的过程。^①在整个欧盟历史上，2008年的金融危机以及随之而来的2011年财政危机是最广为人知的，同时也可能是最为严重的危机。金融危机源自美国住房抵押贷款危机，对欧盟成员国的金融市场造成了不同程度的破坏；财政危机的负面影响则主要体现在欧元区。^②尽管这双重危机彼此之间存在显著的差异，但仍有相互关联的因素，因此可以认为它们共同对欧盟适当平稳的运行造成了严重的破坏。

这些危机除了让一体化进程几乎陷入停滞外，还引发了对于一体化的范围应否加以限制的政治和学术讨论。这样，欧盟就不再仅仅是其他区域性实体的一体化样板，在经历了金融与财政危机后还可以作为他人从其错误中汲取教训的个案。欧盟的双重危机增加了这样一种观点的分量，即一体化进程有其界限，超出这些界限会有潜在的风险。

本文将分析，假使将欧盟的目标限定在前马斯特里赫特时代，欧盟会否已经发展得更好；欧盟在多大程度上应当作为区域一体化的样板而为其他组织所效法。为了分析这些问题，本文还将对欧盟一体化进程的不同阶段进行简要的历史回顾。

二 国际贸易协定概览

世贸组织的任务是通过外交途径说服各国取消进口关税及其他贸易壁垒，促进自由贸易。成员国授权世贸组织监督和执行国际贸易规则，世贸组织因而是自由贸易协定的监督者，是成员国之间解决贸易争端的场所，是贸易谈判最重要的组织者。^③

但多年来世贸组织多边体制在维持和扩展世界贸易体系方面始终存在困难。实践中贸易自由化多边谈判进展缓慢，世贸组织规则一致同意的要求又限制了国际贸易协定的性质和范围。正如世贸组织前总干事迈克·莫尔（Mike Moore）所言：“世贸组织就像一辆只有一个油门却有140个手刹的汽车。”因此，很多国家已经从多边转向双边或区域贸易协定谈判进程。

三 经济合作的不同形式

主权国家建立在双边或多边协定基础之上的经济合作有多种形式。现今的大多数经济合作主要是基于双边贸易协定。由于这类协定只有两个主权实体，因此贸易谈判相对容易。他们可以轻而易举地谈判从而选定这类协定应当涵盖的经济活动的种类。

自由贸易区是经济合作的又一平台，其成员国允诺取消彼此之间的全部关税，但对于从自由贸易区以外进口的商品则单方面设定关税。^④这种自由贸易协定与双边协定不同，其缔约国不止

① 欧盟已经历多次危机。例如作为对引入“合格多数投票制”（qualified majority voting）的回应，法国总统戴高乐实施了不参加欧盟政治机构的“空椅”政策；又如《马斯特里赫特条约》、《尼斯条约》、《欧洲宪法条约（草案）》和《里斯本条约》在一些成员国公投的失败。

② 欧元区是指将欧元作为法定货币的地理区域。

③ 例如，2013年12月，世贸组织成员国在巴厘岛部长级会议上结束了《贸易便利化协定》的谈判工作。协定中包含了加速货物移动等内容。

④ 例如，欧洲自由贸易联盟就是一个自由贸易区。

两个国家，因而对于缔约国与非成员国之间的经济关系种类，不施加任何的限制。根据这种安排，成员国同意在集团内部取消贸易壁垒，但并不针对第三国确定任何种类的共同对外关税。

关税同盟是自由贸易协定的延伸。除拥有自由贸易区成员国彼此之间的贸易自由外，关税同盟还涉及针对第三国确定共同的商业关税。《罗马条约》是欧共体关税同盟的法律基础，内容涉及欧共体成员国之间货物的自由移动，既要求成员国取消关税，也禁止对货物进出口实施数量限制。^①

欧盟模式自其从欧共体发端时起，就既非双边贸易协定亦非自由贸易协定。它是一种多边层面的协定，从单纯的关税同盟逐渐发展成为更加一体化的单一市场。单一市场一体化的程度更深，不仅在范围上超越了单纯的货物自由移动，还包括了人员、服务和资本的自由移动。^②《罗马条约》还包含关于竞争和消费者保护的详细规则，以确保单一市场平稳和谐的发展。^③

一些欧盟成员国已经超越了单一市场的概念。它们创设了一个经济联盟，包括共同市场和使用共同货币的经济与货币联盟。在经济与货币联盟内部，成员国将货币权力移交给集中化的超国家当局，即欧洲中央银行（以下简称“欧洲央行”）。如果欧盟未来决定进一步推进一体化，那么就必须用财政联盟来补充和深化经济与货币联盟，而财政联盟进而又将为政治联盟铺平道路。

四 从简单的关税同盟、共同市场到复杂的准欧洲联邦

第二次世界大战后，欧洲一些国家体会到战争所带来的苦难，希望在多边框架内寻找以经济合作取代军事对抗的方法和手段。欧盟就是这样一种摸索，其建立过程经历了相对较长的时期，尝试了从简单到逐步复杂的各种一体化形式。

（一）1951 年欧洲煤钢共同体

后冷战时期，欧洲经济合作最初的尝试之一是成立欧洲煤钢共同体。建立该区域性组织的《巴黎条约》是由 6 个独立国家所组成的小集团于 1951 年在巴黎签署的，^④ 其深层目标在于创造一个有利的贸易环境，使得此前不分皂白地用于彼此毁灭的资源严格地用于和平和建设用途。

成员国之间更紧密经济合作的目的在于创造一个煤钢共同市场。《巴黎条约》规定建立不同机构并制定明确的法律规则，确保那些曾广泛用于侵略目的的商品转移至为成员国的和平重建和发展服务。为了和平的目的以及公民整体的经济和社会利益，全体成员国共同开采相关的原材料，欧洲煤钢共同体因此也被称作和平工程。《巴黎条约》规定欧洲煤钢共同体的存续期限为 50 年，其自 2002 年起就已不复存在。

（二）1958 年欧洲经济共同体

后冷战时期，和平共处与经济合作的最初尝试便是联合开采煤炭和钢铁，这被证明是一次相

① 《欧盟运行条约》第 28—37 条。译者注：《罗马条约》（即《建立欧洲共同体条约》）于 2009 年更名为《欧盟运行条约》。

② 相关的《欧盟运行条约》条款分别是第 45—48、56—62 和 63—76 条。

③ 相关的《欧盟运行条约》条款分别是第 101—113 和 169 条。

④ 创始国为比利时、法国、德国、意大利、卢森堡和荷兰。

对成功的尝试。这种多边合作所产生的总体积极的结果促使欧洲煤钢共同体的创始成员国迈出新的一步，通过向其他经济活动领域延伸而进一步加强合作。

1958年，这6个创始成员国签署并批准了两个独立的条约（名字都叫《罗马条约》），进一步加深其多边经济合作。这些条约分别为创立欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体奠定了法律基础。由于原子能的开发和使用已然成为一个敏感问题，因此这一合作领域内的进展相当有限，即便是这些有限的进展也没怎么受到宣传。

另一方面，欧洲经济共同体变得更受欢迎，自其成立时起便始终是经济合作的核心。欧洲经济共同体的招牌是建立关税同盟，然后将其升级至货物、人员、服务和资本的共同市场。尽管《罗马条约》将建立共同市场的最后期限设定为1969年12月1日，但它仅仅成功建立了关税同盟，在人员、服务和资本自由移动方面只取得了有限的进展。

法律制定与能动司法的结合促成了关税同盟的建立。在建设关税同盟的初始阶段，取消关税和数量限制的法律须经理事会一致同意才能通过。法国在20世纪60年代初实施的声名狼藉的“空椅政策”险些导致关税同盟的建设陷入停滞，因为法国代表的缺席使得任何法律都无法通过。^① 欧洲法院一体化主义（integrationist）的判决弥补了这一法律真空。著名的“直接效力原则”和“欧盟法至上原则”就是在这段立法不作为时期，由欧洲法院发展出来的。^② 为在共同市场内营造公平竞争环境、消除贸易壁垒，欧洲法院发展出“相互承认原则”，俗称“法国杜松子酒案原则”。^③ 在该案中，欧洲法院宣布：“在原产地国合法生产和销售的产品，在全共同体内均可销售。”

（三）1985年《单一欧洲法》

由于欧洲经济共同体并未完全达到最初预期的一体化程度，因此成员国决定通过1985年《单一欧洲法》来修订《罗马条约》。《单一欧洲法》取消了“共同市场”的提法，用“内部市场”取而代之。内部市场往往也被称为“单一市场”。

说单一市场是欧盟历史上最大的成功丝毫不为过。《单一欧洲法》规定了一个称为“合格多数投票制”的新的立法制度，代替了部长理事会一致通过的要求，适用于若干政策领域，从而使得立法更加便捷。立法过程的简化促成了若干法律的制定，使得货物、服务、资本和人员的流动更加自由与和谐。

随着对单一市场适当有效运行的干扰因素下降到最低限度，单一市场得到了统一、和谐的发展。全体成员国都扩大了合作范围，使得四项经济要素的移动实现自由化。如果一个成员国未遵守欧盟经济法律，则由欧盟委员会通过外交干预加以纠正。^④ 如果外交努力失败，这些争议将提交至欧洲法院解决。

因此，欧洲单一市场的建设步伐和发展速度和谐且统一。这并不是通过规定严格的过渡安排和时间期限以及要求少数国家开放并自由化其各自市场来实现的，而是和谐统一地在单一市场内展开整个经济一体化进程的结果。

① 法国的策略是从理事会及其他政治机构撤回其代表，以抗议引入合格多数投票制。

② 例如，参见 Case 26/62, *van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963, E. C. R. 1 的判决。

③ 参见 Case 120/78, *Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 1979, E. C. R. 649.

④ 参见《欧盟运行条约》第258条。

（四）1993 年《马斯特里赫特条约》

《马斯特里赫特条约》的通过是欧盟历史的转折点。该条约的批准过程是一次政治上的挑战，对于很多成员国来说并非易事。丹麦同其他一些成员国^①一样，都组织了针对《马斯特里赫特条约》的全民公投，但丹麦的选民们拒绝了该条约，这在欧盟历史上尚属首次。根据欧盟法的规定，条约修正案须经全体成员国批准方可生效。在条约中加入克减清单后，丹麦举行了第二次公投，这次人们才满不情愿地批准了。

《马斯特里赫特条约》所计划的一体化速度和深度并未在成员国之间达成共识。可以说，没有一个成员国对这个新条约是完全满意的。该条约对于某些成员国来说过于保守，而对于不那么热衷于一体化的国家来说又过于激进。正是因为成员国对于欧盟未来的发展方向缺乏共识，《马斯特里赫特条约》才启动了“多速度欧洲”（multi-speed Europe）一体化进程，允许异议成员国在某些方面选择不加入（opt-out）和进行克减，这又是欧盟历史上的第一次。下文将对《马斯特里赫特条约》的整体法律结构作简要概述，以凸显其复杂性。

1. 欧洲经济共同体变为欧洲共同体

修正案的一个重大变化是用“欧洲共同体”代替了自 1958 年开始使用的“欧洲经济共同体”这一传统表述。“经济”一词在《马斯特里赫特条约》之后消失了，这不仅仅是一个象征性的变化。正如一些评论家所说，《马斯特里赫特条约》为建立欧洲联邦奠定了基础。这种想法有一定的合理性。

2. 参差不齐的三支柱体制

在《马斯特里赫特条约》生效之前，只存在一个单一的经济实体，并以一种谨慎、统一和和谐的方式逐渐发展着。全体成员国充分和积极地参与了这一安排。没有一个成员国可以选择永久性或者无限期地不参加单一市场内的任何经济活动。然而，随着《马斯特里赫特条约》的生效，这个简单和谐的结构发生了彻底改变。

《马斯特里赫特条约》规定了一个复杂的三支柱结构。第一支柱是代替了欧洲经济共同体的欧共体。值得注意的是，此前成员国充分参与欧洲经济共同体范围内的全部活动，但对于欧共体来说却并非如此。因为单一市场体制的适用范围，第一支柱本应公平地适用于全体成员国。但由于一些成员国拒绝全部参加这一合作范围内的活动，导致该支柱本身被扭曲。这方面的最佳例证便是第一支柱中关于经济和货币联盟的条款。作为批准《马斯特里赫特条约》的先决条件，英国和丹麦这两个成员国对该条款作了永久性克减。^②

第二支柱甚至更加复杂，它被称为司法与内政支柱。这一机制要求成员国在移民、签证以及司法警务合作这些被成员国视为国家主权象征的事宜上向欧盟移交部分权力。在第一支柱下，主要是通过合格多数投票制、以制定条例和指令等法律文件的形式做出决定。与此不同，为了协调第二支柱下的活动，规定了框架决定、决定、共同立场文件、联合行动等一些新手段。由于在司法与内政支柱下制定这些措施需要全体成员国必须达成一致，这既艰难又繁琐。

第三支柱涉及共同外交和安全政策。考虑到其相对于国家主权而言的敏感性，所有重大决策

① 其他组织了全民公投的国家是法国和爱尔兰。

② 例如，参见《里斯本条约》第 20 和 22 号议定书。

都留给政府间合作来最终决定。发展共同外交和安全政策的目的在于推动欧盟在对外关系上形成和采用更加一致的方法,从而提升其在国际事务中的形象。但在重大的外交和安全问题上,成员国仍然保留独立控制和国家主权。与在第一支柱中不同,欧洲议会和委员会在发展共同外交和安全政策方面作用有限。基于政府间合作原则,部长理事会才是主要的决策场所。

(五) 1997 年《阿姆斯特丹条约》

继《马斯特里赫特条约》之后,《阿姆斯特丹条约》又一次修改了《罗马条约》。就政策事项的范围和深度而言,此次修正不像《马斯特里赫特条约》那么雄心勃勃、富有争议和复杂详尽。

《阿姆斯特丹条约》的主要贡献在于推动了自由、安全与司法领域的创建,取代了《马斯特里赫特条约》中的司法与内政支柱。自由、安全与司法领域带来了一些重大变化,特别是规定了在该条约生效后 5 年是最后的建成期限。

在《阿姆斯特丹条约》之后,移民、签证、庇护和民事司法合作方面的事宜被转移到第一支柱,理事会以合格多数通过的方式制定法律。根据这一简化后的立法程序,理事会被授权采取措施,消除阻碍人员自由移动的内部壁垒,协调签证制度和边境管制等。

在共同外交与安全政策领域,《阿姆斯特丹条约》的主要创新在于设立了一个“高调”的职位,即欧盟共同外交与安全政策高级代表。^①高级代表担任外交政策发言人。只有当成员国就外交政策达成一致时,高级代表方可代表欧盟发言。设立这一职位的目的在于提高欧盟对外行动的效率,避免国际关系中的冗余和混乱。

(六) 2003 年《尼斯条约》

单一市场的成功运行增加了非成员国取得欧盟完全成员资格的潜在收益。反过来说,繁荣的单一市场的准入壁垒对于非成员国而言意味着高昂的成本。正是在此背景下,瑞典、奥地利和芬兰于 1995 年加入欧盟。^②1991 年苏联解体后,12 个前共产主义国家也宣布有意向加入欧盟。

应当在欧盟未来整体扩张这一背景下来看待《尼斯条约》的目标。该条约的目标之一是改革欧盟的制度结构,以便其经受得住进一步的扩容。由于缺乏共识,大部分关于制度改革的提议都留给了下一轮的政府间会议。但作为欧盟改革的初步工作,《尼斯条约》设定了欧洲议会的人员上限,并规定每个成员国在欧盟委员会中只能有 1 名委员。^③

(七) 2006 年《欧洲公约》

由于成员国在诸多事项上无法达成共识,《尼斯条约》中包含了一个宣言,要求在 2004 年召开一个政府间会议。宣言称,会议旨在就欧盟的未来进行更加广泛深入的讨论。

此次会议的任务之一是废除《马斯特里赫特条约》所带来的复杂的支柱结构,并探讨建立一个新机制,将修正《罗马条约》的数个条约合并成一个单一法律文件。鉴于欧盟权力日益增

① 参见《欧盟条约》第 22 条。

② 同时期挪威也举行了入盟公投,但选民予以拒绝。

③ 2005 年后,德国、法国、英国、意大利和西班牙被要求放弃其在欧盟委员会中的第二委员。

加，精确划分欧盟与其成员国之间的职责也是此次会议的要求。

一部为欧盟起草宪法的公约由此制定。2004 年，全体成员国同意并签署了最终文本，并预期其于 2006 年生效。但根据欧盟法的规定，条约修正案须经全体成员国根据其宪法要求予以批准方可生效。法国和荷兰选民在全民公投中否决了宪法草案，欧洲宪法这一想法就此搁浅。通常情况下，在涉及条约修正案这样的重要决定时，欧盟绝不接受成员国的否定答复，一直到其批准为止。例如，当丹麦和爱尔兰在公投中否决《马斯特里赫特条约》和《尼斯条约》时，不得不进行第二次公投，以确保从选民那里得到肯定答复。上述迥异态度给人的印象是，欧盟成员国并非像欧盟法所宣称的那样平等。

（八）2009 年《里斯本条约》

《里斯本条约》是欧盟让宪法草案生效的努力失败的副产品。草案被拒造成了席卷欧洲的政治骚乱、法律犹疑和金融动荡。关于欧盟未来发展方向的政治犹疑持续了一段时间，直至 2009 年下半年《里斯本条约》在瑞典作为欧盟轮值主席国期间最终获得批准。

《马斯特里赫特条约》建立的复杂的三支柱结构被废除，取而代之的是一个统一起来的单一联盟。此前只有欧共体支柱具有法律人格，《里斯本条约》则赋予所有合作领域同样的法律地位。^①虽然支柱结构被废除，但《里斯本条约》是基于两个独立的法律实体，即《欧盟条约》和《欧盟运行条约》。《欧盟条约》涵盖了重要的宪法性规定和关于共同外交与安全政策的法律框架，而欧共体支柱和自由、安全与司法领域所涵盖的全部活动则规定在《欧盟运行条约》中。

《里斯本条约》对自由、安全与司法领域进行了重大变革。它废除了《马斯特里赫特条约》所规定的全部法律文件形式，如共同立场文件、框架决定和公约。这些文件形式错综复杂，且需要全体一致才能制定。《里斯本条约》简化了自由、安全与司法领域框架内的民刑事法律制度程序，^②并为刑事领域的司法合作提供了明确法律依据。它是建立在相互承认成员国的判决及司法决定这一原则的基础之上。

欧盟获得了根据普通立法程序制定法律的权力，这是《里斯本条约》引入的新的法律制定机制。现在，欧盟有权制定法律来防止管辖权冲突、支持对司法人员的培训、促进判决执行方面的合作，等等。该条约还授权欧盟通过普通立法程序来协调刑事诉讼法，例如与成员国证据的相互可采性、刑事诉讼中的个人权利以及犯罪被害人的权利等有关的事宜。

在刑事实体法领域，欧盟也获得了权力。欧盟有权通过普通立法程序制定指令，规定具体的罪名和刑罚。欧盟的立法权力范围广泛，涵盖了诸如贩毒、贩运妇女、洗钱、腐败、计算机犯罪和有组织犯罪之类的严重犯罪。^③理事会甚至还可以增加《里斯本条约》没有明确规定的新罪名，但须一致通过，并经欧洲议会同意。

《里斯本条约》巩固并发展了欧盟统一外交政策。^④关于共同外交与安全政策，该条约宣称欧盟的宗旨是在全球范围内维持和促进其价值和利益，寻求保障欧盟的独立与完整，并加强其安全。欧盟声明其行动将与《联合国宪章》保持一致，以帮助维护国际和平与安全。欧盟还将为

① 参见《欧盟条约》第 47 条。

② 参见《欧盟运行条约》第五编。

③ 参见《欧盟运行条约》第 83 条。

④ 参见《欧盟条约》第 23—46 条。

发展全球自由公平贸易贡献力量。欧盟在国际关系中的其他一些宗旨还包括消除贫困、保护和促进人权。欧盟将同其他国家以及国际和区域性组织建立伙伴关系。

在《里斯本条约》之前，外交和安全事务由两个独立主体负责，一个是隶属于欧盟委员会的对外关系委员，另一个是由理事会任命并对其负责的共同外交与安全政策高级代表。《里斯本条约》将这两个职位合二为一，并扩大了高级代表的权责范围。担任共同外交与安全政策高级代表一职者自动成为欧盟委员会副主席。由此，高级代表在欧盟的制度结构中占据了一个异乎寻常的独特位置，即同时在两个互不相同、彼此独立、有时还相互竞争的机构中任职。

五 欧盟是否好高骛远？

自 1958 年欧洲经济共同体成立以来，欧盟经常错过其为达成多种多样、有时还富有争议的目标而自我设定的期限。《罗马条约》起初声称最迟于 1969 年底建立共同市场。但当最后期限到来时，共同市场却还只是一个半成品，仅在建立关税同盟方面取得了一些进展。资本自由移动是共同市场的经济自由之一，却完全没有实现自由化。^① 这一失败影响到了金融服务的自由移动，后者是服务自由移动的有机组成部分。资本被称作金融市场的生命线，没有资本的自由化，就不可能建立银行、投资和保险服务的单一市场。1985 年制定的《单一欧洲法》证明了这一失败，因为将其 1993 年设定为建立单一市场的又一个最后期限。

经济与货币联盟是欧盟过于雄心勃勃的计划的又一个例子，其在首个最后期限到来时未能如期建立。^② 作为成员国加入经济与货币联盟的先决条件，《马斯特里赫特条约》提出了一套严格的趋同要求。事后证明，欧盟制定了成员国无法达到的规则。^③ 直到经济与货币联盟于 1999 年成立时，大多数创始成员国仍未能完全达到趋同标准。^④

经济与货币联盟被批评为一项政治工程。如果对其加入规则进行严格解释，只有少数成员国能通过“入学考试”。下文将对金融与财政危机的背景进行简要分析，这表明欧盟创造了一个几乎必然会在未来某个时候发生金融财政事故的环境。

（一）2008 年金融危机

资本和金融服务移动的自由化是单一市场必不可少的两个组成部分。赋予这些经济活动自由化的方式经常会造成欧盟金融市场处于紧张状态的结果，其是最坏的结果就是 2008 年金融危机。金融危机的根源可以追溯到 1993 年，当时制定了《第二银行指令》来发展和创设银行服务单一市场。^⑤ 2014 年，一个指令和一个条例（下文将这两个法律文件统称为“银行法”）取代了几经

① Sideek M Seyad, “National tax laws reign supreme over capital freedom in the European Union”, (1995) 2 *European Financial Services Law*, pp. 180 – 185.

② 参见《马斯特里赫特条约》第 109 (j) (4) 条。

③ Sideek M Seyad, “A critical interpretation of the EMU Convergence Rules”, (1997) 24 *Legal Issues of European Integration*, pp. 1 – 16.

④ Sideek M Seyad, “Is the purported exclusion of Sweden from the Euroland Justified?”, (2000) 2 *Journal of International Banking Law and Regulation* 25.

⑤ Sideek M Seyad, “Legal Impediments to European Banking Integration”, in Matti Rudanko and Pekka Timonen (eds.) *The European Financial Area* (Helsinki: Katti, 1998), pp. 101 – 120.

修改的《第二银行指令》。^①

欧盟银行法旨在为银行服务单一市场的建立创造一个有利的环境。银行法为推动单一市场内的银行业一体化规定了不同方法，主要方法有最低限度协调、相互承认、母国控制和“单一护照”。

银行法为取得银行牌照规定了最低限度的规则，如初始资本要求、创始人资质（应当有良好的声誉和经验）和业务活动类型等。还规定了可以撤销银行牌照的理由，如取得牌照后1年内未开始营业、暂停营业6个月以上、通过虚假陈述取得牌照及其各自国内法中规定的任何其他理由。

鉴于银行法以最低限度协调原则为基础，这就为成员国以适应该地需求的方式实施该法留下了很大的余地。尽管银行法的目标是建立一个全体成员国共同的银行业体系，但并不要求成员国统一适用该法。但由于银行法没有对各种概念给出确切的定义，因此在界定概念方面存在着问题，例如如何认定“良好的声誉和经验”。

银行法所规定的母国控制原则同样存在很大的不确定性。^② 根据该原则，颁发牌照的国家当局有责任监管其银行，即使后者是在其地域管辖范围之外经营。东道国当局在监管外国银行方面权力有限，主要包括收集统计信息和确保其设有适当内控机制等。

尽管银行法要求母国和东道国在银行监管问题上开展更紧密的合作，但这一要求并无约束力。在金融危机中显现出来的是，银行通过分行等二级机构在其他成员国提供服务，而东道国和母国当局均未对此进行有效的监管。这样，银行法就造成了某种监管上的“无人区”，对金融危机的升级和恶化起到了推波助澜的作用。

根据银行法的规定，银行能够提供14类金融服务。这些服务不仅包括存贷业务等传统商业银行服务，还包括通常由证券公司提供的更加复杂的金融产品，如证券自营、公司并购等。金融危机的起因之一便是银行创新并大肆销售这些高风险的复杂证券产品。

（二）财政危机

席卷欧元区的财政危机是经济与货币联盟的副产品。经济与货币联盟的薄弱根基导致了欧元区内一系列的财政动荡，但破坏性最大的莫过于2011年债务危机。

建立经济与货币联盟这一政策决定是在最高政治层面做出的，但一旦规定了趋同规则，对规则的解释就不应再掺杂政治因素。例如，准入要求之一规定成员国的债务不得超过其国内生产总值的60%，但是一些成员国的债务已经超过国内生产总值的120%，却还被宣布符合这一财政标准。本国货币同汇率机制挂钩至少两年是加入经济与货币联盟的先决条件，有的成员国并未达到这一条件，有关机构却仍宣布其满足了这一要求。因此如果说经济与货币联盟是建立在摇摇欲坠的法律和经济基础之上的，并不令人感到惊讶。

《欧洲稳定与增长公约》的通过是为了确保成员国在经济与货币联盟建立后尊重并维护财政纪律。某些成员国对公约的持续违背和完全漠视削弱了公约的信誉和效力。^③ 尽管《马斯特里赫

① 分别是 Council Directive 2013/36 和 Regulation 575/2013。

② Sideek M Seyad, “A Single Regulator for the EC Financial Market”, (2001) 16 *Journal of International Banking Law and Regulation*, pp. 203 – 212.

③ Sideek M Seyad, “Destabilisation of the European Stability and Growth Pact”, (2004) 6 *Journal of International Banking Law and Regulation* 239.

特条约》排除了对成员国财政失范行为的司法审查，但也规定了惩处这类成员国的政治程序。^① 缺乏做此安排的政治意愿导致《欧洲稳定与增长公约》从有约束力的法律“贬值”为单纯的君子协定，造成了欧盟缺乏一个强有力的法律文件来监督和惩处对财政问题疏忽大意、管理不善的成员国的结果。

成员国对《欧洲稳定与增长公约》的公然侵犯降低了公约的信誉度，而《欧盟运行条约》关于经济与货币联盟的规则也存在固有的局限或者说弱点。《欧盟运行条约》中的三条明确禁令加剧了欧盟的财政危机，有人称之为“邪恶的三位一体”。条约明令禁止成员国过度赤字。^② 如果一个成员国陷入严重的财政或金融危机，条约宣布“欧盟不对中央政府、地区和地方当局或者公营企业的承诺承担责任”。^③ 另外，条约没有规定成员国在发生严重债务危机时是否有权退出经济与货币联盟，这使问题更加复杂。^④

财政危机足以表明，三项禁令难以共存。在发生严重财政危机时，其中一项必须让步。在最近的危机中，欧盟别无选择，只得采取迂回手段救助一些濒临破产的成员国。为避免危机升级，欧盟不得不建立应急基金来让这些国家脱困。由此，正如预期的那样，为了维持这个复杂三角，其中一项禁令做出了让步。

六 危机对欧盟未来的影响

（一）欧元崩溃，欧盟解体

在财政危机中，人们对于欧盟特别是经济与货币联盟的未来，交织着恐惧和希望。心存怀疑的观点认为，经济与货币联盟的瓦解迫在眉睫，欧元区成员国除回归原币之外别无选择。更悲观的观点甚至认为，不仅是经济与货币联盟，如此规模的危机也许还会导致欧盟本身的解体。相对没有那么悲观的观点认为，一些成员国应当退出甚至被开除出经济与货币联盟，而单一货币将会幸免于难。

尽管听上去相当悲观，但是这些观点并不只是停留在理论层面。当一些成员国差点不能如期偿还债务时，欧元区承担着巨大的市场压力。金融市场对任何潜在的债务违约行为可能对欧元区乃至欧元本身造成的影响深感紧张。如果不是欧盟介入并设立应急基金救助那些在金融危机中泥足深陷的成员国，上述任何一种极端情景都有可能变成现实。毋庸置疑，建立欧洲金融稳定机制时所援引的法律依据存在争议，但即使成员国违反了条约，同欧盟陷入无政府状态并可能解体相比，无疑也是两害相权取其轻。^⑤

① 参见《欧盟运行条约》第126条。

② 参见《欧盟运行条约》第126条。

③ 参见《欧盟运行条约》第125条。

④ 《欧盟运行条约》第50条第1款规定了成员国退出欧盟的程序性机制，但没有明确规定其能否只退出一个政策领域，如欧洲货币联盟。

⑤ Sideek M Seyad, “A Legal Analysis of the European Financial Stability Mechanism”, (2011) 26 *Journal of International Banking Law and Regulation* 421.

(二) 走向联邦主义联盟

对于此次危机也存在着乐观的观点,认为欧盟在危机后甚至可能会变得更加强大。按照这一思路,欧盟可以将这两次危机当作进一步一体化的平台。但如果我们回顾一下差不多 10 年之前德国和法国对《欧洲稳定与增长公约》的公然违反,这种观点可能就站不住脚了。在那场危机平息后,成员国所做的事情是修改公约,目的不是加强而是进一步削弱其有效性。^①

但欧盟似乎最终从其以往管理欧元的政治和法律错误中汲取了教训。在财政危机的余波中,欧盟采取了一系列实实在在的措施,目的是避免未来再度发生危机,或者至少是将发生危机的风险最小化。采取这些法律措施不只是为了弥补《欧洲稳定与增长公约》的内在缺陷,也是为了带来更多的法律确定性,以便在发生严重债务危机时对成员国进行金融救助。

在发生财政危机后马上采取的一项措施是强化并拓展公约的适用。^② 欧盟制定了被称为“六法”(six-pack)^③的法律来弥补《欧洲稳定与增长公约》的不足,并强化欧盟委员会的执行权力。除这些法律措施外,大多数成员国还批准了《经济货币联盟稳定、协调与治理条约》,以确保成员国加强财政纪律,同时也限制成员国的预算权力。^④ 建立在次级立法^⑤基础上的欧洲金融稳定机制被更高层级的法律规范所取代。欧元区所有成员国都批准了《欧洲金融稳定机制条约》,该条约规定了一个常设性的金融救助体制来帮助遭受任何严重财政困难的成员国。^⑥

最后,作为补救和应对未来财政危机的手段而建立的银行业联盟,也可以被看作欧盟利用此次危机作为借口、走向一个超出《里斯本条约》预期的更紧密联盟的又一例证。^⑦ 银行业联盟有几个特征是联邦性质的。银行联盟的建设分三步走,第一步是授予欧洲央行对银行业系统特别是那些在欧元区内经营的银行进行监管的权力。^⑧ 加入银行业联盟后,成员国发放和撤销银行业牌照须经欧洲央行批准。即使是欧元区以外的成员国也可以加入银行业联盟;若其决定加入,则其银行也将受欧洲央行监管。

银行业联盟的第二步是将目前基于一项欧盟指令^⑨的国家存款保险计划升级为泛欧存款保险计划。^⑩ 目前,所有成员国的银行储户受到 10 万欧元或者欧元区外等值货币的保护。

银行业联盟的第三步是建立一个有效机制,不仅确保欧元区国家信贷机构的健康,还建立一个明晰的法律框架,规定对处境困难的金融机构进行救助的条件。为实现这些目标,欧盟制定了

① Sideek M Seyad, "Destabilisation of the European Stability and Growth Pact", (2004) 6 *Journal of International Banking Law and Regulation* 239.

② Sideek M Seyad, "A critical evaluation of the revised and enlarged European Stability and Growth Pact", (2012) 6 *Journal of International Banking Law and Regulation*, pp. 202 – 211.

③ 译者注:因其包括五个条例和一个指令,故称为“六法”。

④ 除捷克共和国和英国以外,所有其他成员国都通过了《经济货币联盟稳定、协调与治理条约》。该条约于 2013 年 1 月 1 日生效。

⑤ 理事会条例(EU) No 407/2010 建立了一个欧洲金融稳定机制。

⑥ 《欧洲金融稳定机制条约》于 2012 年 9 月 27 日生效。

⑦ Sideek M Seyad, "The impact of the proposed Banking Union on the unity and integrity of the EU's single market" (2013) 3 *Journal of International Banking Law and Regulation*, pp. 49 – 58.

⑧ 2013 年 10 月 15 日,理事会条例(EU) No 1024/2013 授予欧洲中央银行有关信贷机构审慎监管的特殊任务。

⑨ Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes.

⑩ Sideek M Seyad, "Protection of EU bank depositors after the 2008 global financial crisis", (2012) 2 *Europarätts Tidskrift*, pp. 55 – 80.

一项新的指令，并已于 2015 年 1 月生效。^① 这项新指令旨在建立一个处置基金，为此类信贷机构提供金融便利，从而避免用纳税人的钱来挽救任何陷入破产状态的金融机构。

七 欧盟作为其他区域性组织的样板

世界各大洲几乎都有若干区域性一体化的组织，每大洲内部也往往不止存在一个这样的组织。但它们无一能够达到欧盟的一体化程度。也正是由于这些组织灵活且有限的一体化程度，它们也没有遭遇任何像欧盟金融与财政危机这样严重的危机。

其他区域性组织是否应当效法欧盟这一样板？对此问题没有准确具体的答案。当欧盟和谐运行时，它对其他区域性组织富有吸引力；但最近的金融与财政危机则起到相反的作用。但在此背景下，本文可以基于欧盟自产生以来的各种内部发展情况，作出一些对于其他区域性组织而言可能有意义的评论。

（一）加入标准

起初，在取得成员资格方面欧盟并无明确的指南或规则。从 1993 年开始，欧盟制定了一些挑选新成员的程序。在 1993 年欧洲理事会哥本哈根会议上，欧盟明确规定了其加入标准。这些标准后来被明确纳入《里斯本条约》。^②

关于一国加入欧盟所需具备的地理资格条件曾经存在疑虑，但现在已经被《里斯本条约》所消除。条约规定，尊重欧盟民主价值并承诺进一步推广这些价值的任何“欧洲国家”均可申请成员国资格。申请国必须表明其拥有保障民主、法治、人权和少数人权利的稳定机构，行之有效的市场经济和应对欧盟内部竞争与市场力量的能力，以及有效承担和履行成员国义务的能力。在谈判《里斯本条约》时，一些成员国希望可以适当提及基督教是欧盟首要宗教，但这一提议遭到大多数成员国拒绝。《里斯本条约》不作任何区分地承认并平等保护所有宗教。

当其他区域性组织扩大规模时，欧盟的总体加入要求可以成为其有用的指南。尽管其他区域性组织无法完全照搬欧盟成员资格要求，但经济及相关方面的规定可能具有普遍可接受性。民主、法治和人权问题则在一定程度上具有相对性，应当尊重每个国家和区域性实体的历史、文化和政治环境。尽管关于一个区域性组织应当适用何种经济模式可能无法达成共识，但这是一个争议较少的问题，无需太多政治摩擦即可进行谈判。全世界大多数国家都是世贸组织成员国，而欧盟的经济模式在很大程度上与该国际组织是协调一致的。因此，欧盟模式，特别是管理单一市场的法律框架，可能适合其他很多区域性组织。

（二）联盟的组成情况

满足加入标准的任何欧洲国家均可加入欧盟。欧盟发端于 6 个成员国组成的小集团；现在其

① Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms.

② 参见《欧盟条约》第 49 条。

成员国已经达到 28 个，并且还有更多国家申请加入。^① 欧盟的任何扩容决定均须经成员国一致同意。换言之，此时每个成员国均有否决权。

欧盟经验表明，对成员国数量加以限制的做法优于进行最大限度的扩张。欧盟成立背后的哲学是防止欧洲再度发生战争，为此目的而启动一项和平计划，不加歧视地向所有相邻国家敞开大门。如果给予某个邻国完全成员资格存在重大政治障碍，那么可以通过所谓“欧洲伙伴协定”来加以补救，例如目前正在同乌克兰进行的谈判。

在其他区域性组织决定其成员资格和组成情况时，要效法欧盟可能并非易事。欧盟对于成员资格和组成情况的要求很大程度上是其历史的副产品。除将本地区经济一体化外，防止欧洲再度流血的最好保证是建立在民主法治基础上的和谐政治制度以及对人权的尊重。

（三）理想的区域一体化程度

建立欧洲经济共同体的《罗马条约》一直以一种相当平稳和谐的方式运行着，直至 1993 年《马斯特里赫特条约》对其做出富有争议的广泛修改。单一市场的平稳运行可能是缘于成员国数量有限，且一体化范围严格限于经济活动。虽然在单一市场运行过程中也曾偶尔出现政治紧张关系，但都得以通过外交途径解决，无碍其平稳适当运行。

《马斯特里赫特条约》彻底改变了欧盟的性质和结构。欧盟传统上依靠共识与协调来运行，但《马斯特里赫特条约》粉碎了这一环境。《马斯特里赫特条约》还开创了“多速欧洲”的先例，在一些政策领域给予成员国选择不加入的权利。自此以后，每个条约修正案都附有一长串选择不加入项目，以避免成员国阻挠批准进程。财政危机之后，“多速欧洲”的发展有所加快，一些成员国在《里斯本条约》的框架之外签署了各种各样的条约。

《马斯特里赫特条约》创设的经济与货币联盟严重破坏了联盟的统一性。它导致欧盟有了三类成员：有的国家加入了经济与货币联盟，有的国家希望加入但未果，还有一小群国家希望无限期地待在经济与货币联盟之外。关于成员国有无义务加入经济与货币联盟，《马斯特里赫特条约》也带来了太多的法律不确定性。一些国家，如瑞典，虽然没有像英国和欧盟那样在签订条约时明确选择不加入经济与货币联盟，但由于绝大多数公众反感欧元，因此瑞典对于加入经济与货币联盟也并不积极。^②

欧盟的经济一体化进程可以分为三个阶段。关税同盟的成功建立是第一阶段，这是可以为任何其他区域性组织效法的、政治和经济风险最低的模式。由关税同盟向欧洲单一市场的延伸涉及成员国经济法律的大量协调和趋同。随着《单一欧洲法》对立法程序的简化，欧盟于 1993 年成功启动了单一市场。如果任何区域性组织在建立关税同盟方面已经取得了切切实实的进展，并且有足够的政治意愿，那么其可以走向下一阶段，建立单一市场。

一些区域性组织，如东南亚国家联盟和欧亚经济共同体，曾考虑采用基于欧盟模式的单一货币。但欧盟的经济与货币联盟是一个半成品：货币政策由一个独立的欧盟机构集中负责，而经济政策权力则原封不动地留给成员国。自经济与货币联盟计划启动以来，正是这种截然对立的权力

① 目前有 5 个国家申请加入欧盟：冰岛，前南斯拉夫的马其顿、黑山和塞尔维亚共和国，土耳其。

② Sideek M Seyad, “Sweden and European Economic and Monetary Union”, (1995) 2 *European Financial Services Law*, pp. 288 – 295.

分配成为几轮货币动荡的重要成因。欧元区成员在财政危机后采取的若干改革措施，是经济与货币联盟在法律构建初期的短视所造成的结果。如果欧盟在授予欧洲央行货币权力的同时，也对国家的财政权力加以约束，那么经济与货币联盟本可以平稳运行。

如果有区域性组织希望进行更紧密的货币合作，那么欧元实施前的欧盟模式可能具有借鉴意义。为了避免单一市场内发生大的货币波动，欧洲货币体系得以建立。欧洲货币体系建立在被称为欧洲货币单位和汇率机制的两个支柱之上。欧洲货币单位由各国货币组成，这些货币彼此之间具有不同权重。成员国自愿将其本国货币与汇率机制挂钩，从而只能进行有限的波动。一旦超过规定幅度，有关国家的中央银行就应当进行干预，以限制该波动。这种机制不涉及国家主权的丧失，也不需要超国家机构来监督汇率机制。参加国退出汇率机制并无法律障碍。例如，瑞典在20世纪90年代初的全球货币动荡中就这样做了。

（四）欧盟的环境和能源政策与团结

在提高全体公民的生活水平这一主要经济目标之外，撇开富有争议的自由、安全与司法领域目标和共同外交与安全政策目标不论，欧盟还有一些不太为人所知的目标。这些目标在全球范围内都是可接受的，应当为任何区域性组织所效法。欧盟法强调可持续发展，这是建立在高水平的环境质量保护与改善基础上的可持续发展，^①从而要求成员国维持、保护和改善环境质量。欧盟提倡审慎合理地利用自然资源，承诺在国际层面减少气候变化。这一切活动构成欧盟新环境政策中的一个具体目标，其不仅与欧盟有关，也无一例外地与每个国家或区域性组织有关。

欧盟另一个令人关注的特性是坚持团结，这一原则是欧盟赖以立足的基石。《里斯本条约》尤为强调相互团结原则，宣布成员国在另一成员国遭受恐怖袭击或者自然或人为灾害时应当施以援手。^②在能源政策相关事宜中也有类似规定。^③

八 结论

欧盟的构建是一个缓慢而艰巨的过程，跨越了长达60年的时间。从作为成员国间经济合作与协调的简单平台这一谦卑的开端发轫，如今欧盟的一体化程度已经介乎于单一市场与联邦之间。

欧盟已经实现高度的经济一体化，大多数成员国使用单一货币。在实施其创建自由、安全与司法领域这一计划方面也取得了很大进展，大多数成员国都在法律上承诺进行更紧密的警务与司法合作，尤其是在刑事领域。在共同外交与安全政策方面的进展也许缓慢而有限，但欧盟在联合国、世贸组织等不同国际组织中展现和促进共同政策的做法仍然值得赞许。

在取得这些巨大成就的过程中，欧盟也不得不相应地付出了巨大代价。欧盟的平稳和谐运行已经因为着手实施冒险性的计划而数度遭遇风险。《里斯本条约》提到建立更紧密的联盟，^④但

① 参见《欧盟运行条约》第191-193条。

② 参见《欧盟运行条约》第222条和第37号宣言。

③ 参见《欧盟运行条约》第194条。

④ 《欧盟条约》序言自豪地宣布，其决心为欧洲各民族间更紧密的联盟奠定基础。

遗憾的是经济与货币联盟以及类似计划的效果无疑与此背道而驰。这些计划的效果是分化而不是团结成员国。《马斯特里赫特条约》以来的一次次修正，导致欧盟被看作一个拼凑起来的联盟，成员国开始自行设定批准条约的先决条件。^① 无论是在速度还是最终目标上，欧盟都未能一起前行。

“多速欧洲”的发展在金融与财政危机后似乎有所加快。大多数成员国都在试图以牺牲欧盟作为一个单一、团结实体的特性为代价，走向更紧密的一体化，尤其是在欧元区内。如果在危机后制定的改革措施得到善意实施，那么欧元区内的成员国就可能实现构建欧洲联邦或者至少是准欧洲联邦的目标。

尽管有金融与财政危机带来的挫折，欧盟仍然是区域层面上最自由化的市场。欧盟尤其是其单一市场中有着非常积极的特征，可以为其他区域性组织所效法。在单一市场内对经济的自由化无疑是其他组织值得关注的欧盟的成功实践，单一市场经济一体化的内容、范围、深度和方法可以轻易移植到其他区域性组织，而不致造成太多政治紧张。但如果这些组织寻求超越经济合作这一阶段，那么它们的团结和成功就可能会面临巨大的风险。

欧盟的成功很大程度上应当归功于其成员国冰释前嫌、共同致力于欧洲和解与重建的真诚意愿。如果不是领导人们在后冷战时代所表现出的政治成熟和领导才干，欧盟可能永远也不会成为现实。提及一点就足矣：自从 1951 年欧洲煤钢共同体的建立为欧盟初步奠基以来，再也没有发生过任何形式的跨境武装冲突。

在很多其他区域性组织，阻碍实现更紧密一体化的原因是缺乏指引国家走向和解的政治领导才能。如果这些区域性组织想要在更紧密合作方面取得任何进展，欧盟就是一个学习如何原谅而不忘却历史，但又仍然为了生活在该地区的全体人民乃至全球社会整体的福祉而大步迈向和解与繁荣的绝佳典范。

The Impact of the Financial and Fiscal Crisis on Regional Integration within and Outside EU

Sideek Seyad

Abstract: There are several regional organizations across the globe dealing largely with trade liberalization. Amongst all the existing regional organizations, the European Union stands out as the highly integrated and largest regional organization. It is also the most successful and highly advanced experiment in regional integration. The objectives of this organization are not limited to pure trade liberalization like most of the other regional organizations. The current level of integration of the European Union has reached to the extent that its integrated single market in goods, persons, services and capital is supported by a single currency. It has gone beyond pure economic and monetary cooperation and is developing common rules to its member states in the field of criminal law, foreign and security policy, etc. The road towards its great achievements was not always smooth sailing as evidenced by the recent financial and

^① 例如，为了使其支持批准条约，不得不对意大利（欧洲议会中一个额外席位）、波兰（在关于道德和家庭问题的波兰法律方面就《基本权利宪章》做出了保证）、奥地利（有权对外国学生设定限额）和保加利亚（在加入经济与货币联盟时保留将货币称为“evro”的权利）做出让步。

fiscal crisis. Even though many regional organizations look upon the European Union as a model, it is however suggested that a pick and choose model is better than wholesale import of the European Union model to any regional bodies.

Keywords: European Union, Customs Union, Single Market, Regional Economic Integration, Financial and Fiscal Crisis

(责任编辑:)