

# 德国违宪审查机制考验下的 欧盟法优先效力原则

——以德国宪法法院关于欧洲中央银行公共债券购买计划的最新判决为例\*

石佳友

**内容提要:**德国联邦宪法法院针对欧洲中央银行公共债券购买计划的最新裁决是对欧盟法前所未有的重大挑战;判决认定欧洲中央银行关于公共债券购买计划的相关决定未进行充分的比例性审查,宣告欧盟法院对公共债券购买计划的先决裁判因超越权限而无拘束力。这一判决是宪法法院多年来相关判例的发展与延伸,反映出欧盟法与成员国法律之间极为复杂的相互关系,也折射出一体化进程中欧盟这一超国家建构内在的局限性。该判决在未来将可能产生深远的影响,相关危机的克服最终必须依赖于相关行动者之间合作与对话机制的完善。

**关键词:**德国宪法法院 欧盟法 优先效力原则 比例性原则 授权原则

2020年5月5日,设于德国西南部城市卡尔斯鲁厄的德国联邦宪法法院(BVerfG)做出了一项史无前例的爆炸性裁决,认定欧洲中央银行2015年开始实施的大量购买欧元区国债项目部分违反德国宪法,要求欧洲央行在三个月内就项目的比例性评估做出解释,否则德国中央银行将被禁止参与该项目融资。联邦宪法法院同时宣告,由于欧盟法院未能对欧洲央行的购买行为进行有效的比例性原则审查,因此其先决裁判在德国没有法律拘束力。众所周知,德国联邦宪法法院代表德国司法系统最高权威,这一裁决可谓创造历史,因为这是它第一次公开挑战欧盟法院的权威,宣布其裁决在德国无效。德国宪法法院这一史无前例的判决引起了舆论的高度关注;赞成者就其对欧洲央行和欧盟法院的质疑表示赞赏,而反对者则猛批其损害了欧盟法的优先效

\* 本文系国家社会科学基金重大课题“健全以公平为原则的产权保护制度研究”(项目编号:20ZDA049)的阶段性成果。

力,对欧盟法的统一适用带来巨大的危害。

## 一 问题的由来

为了解决欧债危机,欧洲中央银行启动了多个购买债券方案,希望降低利率和提高流动性,同时促进经济增长和控制通货膨胀率。欧洲央行购买债券的主要目的是实现其货币政策目标,即避免通货紧缩的风险,因为这意味着价格下跌和经济萎缩的螺旋式下滑。2015年3月,欧洲中央银行启动公共债券购买计划(Public Sector Purchase Programme,以下简称“PSPP计划”),通过在二级市场上购买政府债券,每月的收购额高达数百亿欧元,以期在中期将通货膨胀率恢复到低于但接近2%的目标,以防止通货紧缩(deflation)的风险。欧洲央行在2015年至2018年间实施了这一购债计划,购买价值约为2.6万亿的政府债券及其他证券以拉动经济,其中通过PSPP取得的公共部门债券共2.25万亿欧元。根据PSPP计划,每一个国家的央行向自己辖区内的全国性、区域性以及地方性的债券发行人购买合格(eligible)的债券。此种债券购买量的比率与其认购的欧洲央行资本比率一致;各国央行的认购账面股份总额占90%,欧洲央行占到10%。<sup>①</sup>

但这一购买计划引发了多位批评者的质疑,尤其是部分长期对欧盟和欧元持批评立场的保守派人士;随后,一些个人及团体向德国联邦宪法法院提出申诉,其中包括联邦议院议员、基督教社会联盟(CSU)的彼得·高韦勒(Peter Gaulweiler)、右翼民粹团体“德国选择党”(AfD)的创始人、欧元批评人士贝尔恩德·卢克(Bernd Lucke)和汉斯·奥拉夫·亨克尔(Hans-Olaf Henkel)等人。他们认为欧洲央行的债券购买计划与其稳定物价的使命并不符合,尤其违反了禁止向成员国提供货币融资的规定。他们指控欧洲央行通过购买债券晋升为欧元区国家的最大债权人,认为欧洲央行以此大规模购买债券的行为来承担发债国家的债务。因此,申请人要求宪法法院裁定欧洲央行在欧元区的债券购买计划是否合法,是否符合条约所赋予的权限。

申请人的申诉基于如下事实:针对欧洲央行所做出的多个决议,德国央行参与了这些决定及其执行;德国联邦政府和德国联邦议会未能对这些参与及决定行为采取行动。申请人坚持认为,欧洲央行做出的一系列相关决定,本质上构成一项越权法令

<sup>①</sup> Decision (EU) 2015/774 of the European Central Bank of 4 March 2015 on a Secondary Markets Public Sector Asset Purchase Programme, OJ 2015 L 121, p.20, as Amended by Decision (EU) 2017/100 of the European Central Bank of 11 January 2017, OJ 2017 L16, p.51.

(ultra vires act): (1) 这些决定未能遵守欧盟与成员国之间的权限划分, 因为其不属于欧洲央行的职权 (mandate) 范围; (2) 这些决定违反了不得向成员国进行货币融资 (monetary financing) 的禁令; (3) 欧洲中央银行的这些决定违反了德国联邦基本法所规定的民主原则, 损害了德国的宪法认同 (constitutional identity)。<sup>①</sup>

德国宪法法院认为, 如果 PSPP 计划超出了欧洲央行的权限, 或者违反了货币融资禁令, 那么它必须支持申请人的请求。如果此计划中的损失分担规则影响了德国联邦议会的预算责任, 亦是如此。根据《欧洲联盟运行条约》第 267 条, 涉及下列问题, 应当由欧盟法院做出先决裁判 (preliminary rulings): (1) 对条约的解释; (2) 欧盟机构所颁布的法令的效力和解释。成员国法院在审理过程中, 如果涉及上述问题, 可以要求欧盟法院做出先决裁判。因此, 判断欧洲央行的决定是否符合欧盟法, 是欧盟法院的权限。据此, 2017 年 8 月, 德国宪法法院依循先决裁判机制将案件提交欧盟法院, 请求欧盟法院就欧洲央行的 PSPP 的系列决定是否违反欧盟法做出裁决。

2018 年 12 月 11 日, 欧盟法院做出了先决裁决。<sup>②</sup> 其先决裁决认为, 欧洲央行的债券购买行为没有违背其权限, 并指出: 首先, PSPP 没有超越欧洲央行的职权范围。该项目仍属于货币政策领域, 欧盟就这一领域在欧元区成员国中拥有专属 (exclusive) 权能, 而且该项目遵循了比例性原则。PSPP 的目标在于促使通货膨胀率的回落, 在中期内保持在低于但接近 2% 左右。就这一目标而言, 欧洲中央银行并没有犯下“显而易见”的判断错误, 也没有超越欧盟条约所设定的框架。

欧盟法院指出, 货币政策并不能仅仅因为它可以产生在经济政策的背景下同样追求的间接效果这一原因, 就被视为经济政策来同等对待。相反, 为了影响通货膨胀率, 欧洲中央银行有必要采取一些在经济政策中也会追求的 (虽然可能基于不同的目的)、对实体经济产生某种效果的措施。欧盟法院认为, 如果完全禁止欧洲中央银行采用这些其影响能为人所预见并被接受的措施, 可能对欧洲中央银行根据欧盟条约采取实现其货币政策目标的手段造成妨害, 并且可能对于其完成欧盟条约所赋予的使命造成不可逾越 (insurmountable) 的障碍——尤其是在存在通货紧缩风险的经济危机环境之下。

欧盟法院还指出, 从欧盟条约可以清楚地看出, 欧洲中央银行和成员国的中央银行可以通过买卖直接可交易证券在金融市场上进行操作。根据可获得的信息来看, 欧

<sup>①</sup> 1949 年德国联邦基本法第 23 条第 1 款规定: “德意志共和国为实现欧洲之联合, 参与欧洲联盟之发展, 而欧洲联盟系以民主、法治、社会与联邦原则以及辅助性原则为其义务, 且提供与本基本法相当之基本权利保障。联邦对此可依据经联邦参议院同意之法律让渡主权”。本文中, 该法的中文翻译均系笔者自英文版本译出。

<sup>②</sup> CJEU Case C-493/17, Heinrich Weiss and Others, 11 December 2018.

盟法院认为,欧洲中央银行的经济分析——基于在欧元区的货币和金融条件下,PSPP 计划致力于实现保持物价稳定目标的实现,并不存在显而易见的评估错误。欧盟法院认为,PSPP 计划在其基本原则内,没有明显地超越提高物价上涨率的必要范围。还需要注意的是,对于欧洲中央银行来说,并不存在其他可用的工具去抵御通货紧缩的风险。尽管欧洲中央银行已经实施了几个月的大规模购买私营部门资产计划,关键利率(Key interest rates)仍在低位。

关于 PSPP 计划的实施程序,欧盟法院指出该计划不具有选择性,并不能满足特定欧元区成员国的特殊融资需要。PSPP 不允许高风险的证券购买,并且制定了严格的购买限制。此外,该计划要求优先购买私营发行者的债券。在欧盟法院看来,欧洲中央银行体系为了实现条约制定者所制定货币政策的主要目标,减少购买数量或者缩短购买时间,并不见得能达到条约为欧洲中央银行所设定的前述目标。此外,欧洲中央银行系统为了防止出现明显与实施 PSPP 的目标不成比例的不利因素,对所涉及的各种不同的利益进行了权衡。尤其是欧洲中央银行适当地考虑了根据 PSPP 大量资产购买可能使成员国中央银行所面临的风险,并认为建立损失共担的一般规则是不适当的。

其次,欧盟法院认为,PSPP 计划并没有违反货币融资的禁令,即禁止欧洲中央银行向成员国授予任何类型的贷款。实施 PSPP 与在一级市场上购买债券并不相同,没有减少成员国制定合理预算政策的原动力。欧盟法院认为,PSPP 规定的保障措施确保私营经营者在购买成员国发行的债券时,无法确定这些债券在可预见的将来是否会被欧洲中央银行收购。换言之,当私立机构在购买成员国所发行的债券时,它并不能确切地预见到自己可以成为欧洲中央银行直接购买成员国债券的中间人(intermediary)。PSPP 计划使得成员国在决定其预算政策时必须考虑如下因素:在中期,PSPP 实施的持续性并不确定以及在赤字情况下它们无法利用 PSPP 实施所要求的融资条件的放宽,以寻求市场融资。

另外,欧盟法院指出,PSPP 计划对于执行“健全”(sound)的预算政策的动力方面造成的影响受到如下因素的限制:(1)公共部门资产购买月度总量的限制;(2)PSPP 计划的辅助性性质;(3)在各国中央银行之间根据欧洲中央银行资本认购比率所做的购买量分配;(4)对每一次发行和每一发行人的限制(这意味着在 PSPP 下某一成员国所发行的债券仅有少数可由欧洲中央银行购买);(5)严格的资格标准(基于信用质量评估)。法院还指出,禁止货币融资并不排除在到期前持有债券或以到期的负收益率

购买债券。<sup>①</sup>

## 二 德国宪法法院的判决

德国联邦宪法法院本应在2020年3月做出裁决,但是新冠疫情的爆发和相关的封锁隔离措施导致了其判决的推迟。2020年5月5日,德国联邦宪法法院终于公布了其判决,<sup>②</sup>这一判决由该院第二审判庭以7:1的压倒性多数做出。德国宪法法院的判决认为,德国联邦政府和联邦议会(Bundestag)侵害了申诉人依据联邦基本法第38条第1款<sup>③</sup>、第20条第1和第2款<sup>④</sup>、第79条第3款<sup>⑤</sup>等条款所享有的权利,因为它们未能采取措施,挑战欧洲央行关于PSPP系列决定的通过与实施,既未评估(assess)也未证实(substantiate)这些决定符合比例性原则的要求。欧盟法院2018年12月11日的先决裁判对欧洲央行是否满足比例性要求进行了审查;然而,其裁决结论无法令人理解,因此这项裁决本身是越权(ultra vires)的,对德国没有拘束力。至于申诉人主张PSPP计划违反了《欧洲联盟运行条约》第123条禁止货币融资的规定,<sup>⑥</sup>德国宪法法院认定未发现欧盟违反对成员国预算进行货币融资的禁令。另外,宪法法院特别说明,其裁决不适用于欧盟或欧洲中央银行当下就新冠疫情所进行的紧急救助计划(PEPP),因此这一计划不受判决的影响。德国宪法法院判决的主要内容如下。

① 参见杨国栋:《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35-36页。

② BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020, 2 BvR 859/15, paras. 1-237, [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html), last accessed on 10 August 2020.下文中所引述的该判决内容均出自此处。

③ 德国联邦基本法第38条第1款规定:“德意志联邦议会议员依普通、直接、自由、平等及秘密选举法选举之。议员为全体人民之代表,不受命令与训令之拘束,只服从其良心”。

④ 德国联邦基本法第20条第1款规定:“德意志联邦共和国为民主、社会之联邦国家”;第2款规定:“所有国家权力来自人民。国家权力,由人民以选举及公民投票,并由彼此分立之立法、行政及司法机关行使之”。

⑤ 德国联邦基本法第79条第3款规定:“禁止对基本法涉及联邦与州的划分及其对立法进程的参与或第1条及第20条原则的相关条款进行修正”。

⑥ 《欧洲联盟运行条约》第123条第1款规定:“禁止欧洲中央银行或成员国中央银行授予欧盟机构、实体、办公室和代表机构、成员国中央政府、地区性、地方性或其他公共机构、其他的公法机构或公共组织以透支限额或其他任何性质的信贷额度,包括欧洲中央银行和成员国央行直接从这些机构购买债券”。本文中欧盟条约的内容均系笔者自英文版本译出。

根据《欧洲联盟运行条约》第 119 条<sup>①</sup>、第 127 条<sup>②</sup>、欧洲中央银行章程第 17 条及以下条文,欧洲中央银行理事会(Governing Council)2015 年 3 月 4 日的 2015/774 号决定及其后的 2015/2101 号决定、2015/2464 号决定、2016/702 号决定及 2017/100 号决定应当被认定为越权法令,尽管欧盟法院 2018 年的先决裁判做出了相反的认定。

德国宪法法院指出,《欧洲联盟条约》第 19 条第 1 款后半句规定了欧盟法院的义务。<sup>③</sup> 前引《欧洲联盟运行条约》第 267 条规定了欧盟法院的先决裁判制度。据此,欧盟法院应当确保欧盟法解释与适用的统一和一致性。根据德国宪法法院此前的判例,<sup>④</sup>司法机构的权限应当以协调(coordinated)的方式行使;如果某一成员国的法院审查欧盟法令的合法性,这可能损害欧盟法的优先性(precedence),危害其统一适用。但是,如果成员国完全放弃任何形式的越权审查,这就会给欧盟机构适用条约的专属权力,即便是欧盟机构的法律解释在本质上相当于条约的修正,或者扩张其自我的权限。当然,欧盟机构越权的这种情形极少,因为欧盟法也设定了一系列制度性和程序性的保障。但是,这种情形一旦发生,宪法的视角与欧盟法的视角可能不会一致,因为即便是根据《里斯本条约》,成员国也始终是“条约的主人”,欧盟并未发展成为一个联邦国家。<sup>⑤</sup> 由此,从欧盟的制度设计来看,确实存在着某些张力,这必须以某种合作性的方式解决,遵循欧洲一体化的精神,通过相互尊重和理解来缓解。这也充分反映出欧洲联盟这一构造的性质,它立足于主权国家、宪法、行政机构和法院的多层次合作。<sup>⑥</sup>

德国宪法法院认为,根据前引《欧洲联盟条约》第 19 条第 1 款,欧盟法院在条约的解释与适用过程中,必须确保法律得到遵守。欧盟法院在法律的发展过程中所使用

---

① 《欧洲联盟运行条约》第 119 条对经济与货币政策做出了规定。其中,第 1 款规定:“基于《欧洲联盟条约》第 3 条所设定的目标,根据条约规定,成员国和欧盟的行动应当包括采取立足于与成员国经济政策密切协调、立足于内部市场及界定共同目标、与自由竞争的开放市场经济相一致的经济政策”。第 2 款规定:“同时,依据条约的规定及相关的程序,这些行动可包括单一货币即欧元,及确定和执行一项单一货币政策及汇率政策,其主要目标须为保持物价稳定;在不损害此项目标的前提下,根据自由竞争的开放市场经济的原则支持欧盟的总体经济政策”。第 3 款规定:“成员国和欧盟的这些行动必须遵循以下原则:稳定物价、健全的公共财政和货币条件、可持续的支付平衡”。

② 《欧洲联盟运行条约》第 127 条第 1 款规定:“欧洲中央银行体系(ESCB)的主要目标应当是保持物价稳定”。

③ 《欧洲联盟条约》第 19 条第 1 款第 1 段规定:“欧洲联盟法院包括法院、普通法院(General Court)和专门法院(specialised courts)。欧洲联盟法院应当确保在条约的解释与适用中法律得到遵守”。

④ Decisions of the Federal Constitutional Court, Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht-BVerfGE 126, 286 <302 et seq.>; 134, 366 <382 et seq. para. 22 et seq. >; 142, 123 <198 et seq. para. 143 et seq.>; Federal Constitutional Court, Judgment of the Second Senate of 30 July 2019 - 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, para. 140 et seq.

⑤ Cf. BVerfGE 123, 267 <370 and 371>.

⑥ BVerfGE 140, 317 <338 para. 44.

的方法论标准(methodological standards)立足于成员国所共有的宪法传统;这也为《欧洲联盟条约》第6条第3款<sup>①</sup>及《欧洲联盟运行条约》第340条第2款<sup>②</sup>所确认;这些共同的宪法传统尤其在成员国的宪法法院、最高法院和欧洲人权法院的判例中得到体现。欧盟法院对这些共同宪法传统所发展出来的方法或原则的适用,无法也没有必要与成员国法院的做法保持一致。但是,欧盟法院并不能简单地无视(disregard)这些做法。德国宪法法院认为,欧盟法院明显地无视传统的欧洲解释方法,更广泛地说,无视成员国法律所共有的一般法律原则,因此,其违反了前引《欧洲联盟条约》第19条第1款。在此背景下,德国宪法法院并不是要取代欧盟法院来解释欧盟法;相反,只要欧盟法院适用公认的原则,欧盟法院所做出的决定从客观角度来看并非任意,德国宪法法院就应当尊重其决定,即便是其采取了不同的视角。

德国宪法法院认为,欧盟法院2018年12月11日的裁决认定欧洲央行PSPP计划的系列决定未超越其权限,这一决定明显地未能考虑(《欧洲联盟条约》第5条第1款第二句和第4款<sup>③</sup>所规定的)比例性原则的重要性和范围;这一原则适用于欧盟与成员国之间的权限划分。鉴于欧盟法院忽视了PSPP计划的经济政策效果,从方法论角度来看其决定难以成立。欧盟法院在对PSPP计划进行比例性评估的过程中忽视了其实际的影响,由此未能进行全面的评估和审查;这与对欧洲央行系统和欧洲中央银行是否遵守货币政策权限进行可以理解(comprehensible)的审查的要求不符。在这样的背景下,《欧洲联盟条约》第5条第1款和第4款所规定的比例性原则无法发挥其矫正性(corrective)功能,以保障成员国的权限;这使得《欧洲联盟条约》第5条第1款第一句和第2款所规定的授权(conferral)原则被架空。另外,由于完全忽视该计划的所有经济政策效果,欧盟法院的裁决也与它在欧盟法其他所有领域所采取的方法相抵触;就权限划分而言,欧盟法院未能将授权原则确立为一项决定性因素。因而,欧盟法院对比例性原则的解释以及由此对欧洲中央银行的权限认定,超越了前引《欧洲联盟条约》第19条第1款第2句所授予(“欧洲联盟法院应当确保在条约的解释与适用中法律得到遵守”)的权限。通过自我设限,欧盟法院就以下问题对其司法审查进行了

① 《欧洲联盟条约》第6条第3款规定:“欧洲人权公约及成员国共同的宪法传统所保障的基本权利,必须成为欧盟法的一般原则”。

② 《欧洲联盟运行条约》第340条第2款规定:“在非契约责任的场合,欧盟必须根据成员国法律所共有的基本原则,对欧盟机构或其工作人员所造成的损害给予赔偿”。

③ 《欧洲联盟条约》第5条第1款规定:“欧盟的权限适用授权原则(principle of conferral)。欧盟权限的行使适用辅助性(subsidiarity)和比例性(proportionality)原则”。第2款规定:“根据授权原则,欧盟只能在成员国通过条约所赋予的权限范围内行事,以实现条约所设定的目标。条约所未授予欧盟的权限保留给成员国享有”。第4款规定:“根据比例性原则,欧盟行动的内容和形式不得超过实现条约目标所必需的限度”。

限制:欧洲中央银行在其评估中是否犯下“显而易见”的错误? PSPP 计划是否“显而易见”地超越了实现其目标所要求的限度? 这一计划的消极影响是否“显而易见”地与其所追求的目标不成比例? 这样的审查标准显然不利于对欧洲中央银行的授权范围进行限制,而后者的权限本应被限定于货币政策领域。反过来,它有利于欧洲中央银行逐渐扩张其权限;这种审查模式大幅度或者完全地将欧洲中央银行的行动豁免于司法审查之外。然而,为了保障民主原则,坚持欧洲联盟的法治基础,必须确保权限划分得到遵守。

基于上述考虑,欧盟法院所做出的决定令人无法理解(*incomprehensible*),因此对德国没有约束力;德国宪法法院必须就欧洲中央银行体系关于 PSPP 计划决定的做出和实施是否属于欧盟条约所授予的权限,进行自己的司法审查。宪法法院认为,这些决定缺乏足够的比例性考虑,因此超出了欧洲中央银行的权限。就诸如 PSPP 这样的政府债券购买计划而言,它具有重大的经济政策效果,因此,此类计划的货币政策目标与经济政策后果必须被加以确定、权衡和平衡。欧洲中央银行无条件地追求其货币政策目标——通胀率低于但接近 2%,而忽视其经济政策的效果,这明显忽视了比例性原则。具体而言,欧洲中央银行未能在货币政策目标与所产生的经济政策后果之间进行必要的平衡,因此,其所做出的决定违反了《欧洲联盟条约》第 5 条第 1 款和第 4 款,超越了欧洲中央银行的货币政策权限。欧洲中央银行在决定中仅仅是强调了其货币政策的前述目标尚未实现,也不存在其他代价更小的手段;但其中既未包含 PSPP 计划所可能引发的经济政策后果的预测,也没有就此项计划所可能产生的后果与其所追求在货币政策领域的收益是否成比例进行评估。德国宪法法院指出,不能确定欧洲中央银行理事会确实对 PSPP 计划的内在效应和直接后果进行过充分的考虑和平衡:这些效果源自 PSPP 计划超过两万亿欧元的规模以及超过三年的期限。考虑到规模越大期限越长,负面效果越大,一项长期的债券购买计划应该满足更为严格的利益平衡要求。

德国宪法法院在判决中还具体列举了 PSPP 计划所可能带来的一些复杂影响。该计划改善了成员国的再融资条件,对财政政策条件有重要影响;它具有与《欧洲稳定机制条约》第 12 条的财政援助工具类似的效果;该计划的规模与期限可能使得其与所要追求的目标之间不成比例,即便在最初它符合欧盟条约的要求;它将大规模的高风险政府债券转化为欧元体系的资产负债表,极大地改善某些银行的经济境遇,提升其信贷评级,因而对商业银行部门产生影响;PSPP 计划的经济政策后果还包括对所有个人的潜在影响——他们至少被间接影响到,尤其是股东、承租人、房产所有人、



储户以及保单持有人;譬如,这可能会给私人储蓄带来不小的损失。另外,PSPP计划降低了总体利率,挽救了一批僵尸企业,使它们得以继续存活。最后,此计划持续的时间越长,规模越大,欧元体系对成员国政策依赖的风险就越高,这可能使得该计划难以在不损害货币联盟稳定性的前提下结束。德国联邦宪法法院指出,欧洲中央银行应当基于比例性原则,将所有这些经济政策的重要后果与其在追求货币政策目标实现方面的积极效果,进行比较和权衡。不过,难以确定的是在该计划发起之初或实施过程中,欧洲中央银行是否进行过这样的权衡。因此,德国宪法法院强调:除非欧洲中央银行提供文件证实确实进行过这样的权衡,采取了何种形式,否则,宪法法院就欧洲中央银行是否遵守了其职权,无法进行有效的司法审查。

就德国联邦政府未能积极地建议终止 PSPP 计划是否违反了其在欧洲一体化进程中的责任而言,德国宪法法院无法做出确切判定。这一问题的判断取决于欧洲中央银行理事会的比例性评估;在缺乏相关信息的情况下,法院也无法判定 PSPP 计划是否与《欧洲联盟运行条约》第 127 条所设定的 ESCB 目标相符。欧盟法院 2018 年裁决认定 PSPP 计划未违反《欧洲联盟运行条约》第 123 条第 1 款禁止货币融资的规定,然而,欧盟法院沿用了 Gauweiler 案<sup>①</sup>中的“保障”概念,未对之进行更为细致的分析。但是,德国宪法法院接受欧盟法院在此点上做出的结论。就 PSPP 计划是否违反《欧洲联盟运行条约》第 123 条第 1 款禁止欧洲中央银行对成员国进行货币融资的规定的规定的问题,不能取决于一项单一的标准;反之,这需要对相关的环境进行全面的评估和审查。目前,难以确定欧洲中央银行违反了货币融资禁令,尤其是因为:(1)在最初对购买规模所设定的限制;(2)购买的总计信息由欧元体系予以公布;(3)对每一国际证券识别码(ISIN 编码)的 33%购买限额得到遵守;(4)只有发行人进行了最起码的信贷治理评估,方可购买其债券;(5)如果市场操作对实现通胀目标来说不再必要,则债券购买行为应当被限制或终止,所购买的证券应在市场上出售。

德国宪法法院认为,难以判定 PSPP 计划在整体上损害了基于德国基本法的宪法认同(constitutional identity),或者尤其损害了德国联邦议会的预算责任。就 PSPP 逾两万亿欧元的规模而言,如果在欧洲中央银行和成员国中央银行之间设立某种风险分担(risk-sharing)机制,就必然影响由联邦议会的总体预算责任所设定的限制;如同德国宪法法院的判例所确认的,这与德国联邦基本法第 79 条第 3 款的规定不符。不过,PSPP 计划并未规定此种风险分担机制,这种机制也为欧盟条约所不允许。

<sup>①</sup> ECJ, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher, Bundestag, Case C-62/14.

基于对欧洲一体化的责任,联邦政府和联邦议会有义务针对 PSPP 计划现有的形式采取积极措施:(1)在欧盟机构明显地严重超越其职权的情形下,德国的宪法性机构必须在其权限和手段范围内,积极采取措施,确保对欧洲一体化议程的坚持和对其所设置的限定的尊重,努力要求撤销一体化日程所未涉及的法令;如果这些法律已生效,则应采取适当行动在可能的最大限度内限制其在德国的效力。(2)基于其对欧洲一体化的责任,联邦政府和联邦议会应采取行动,确保欧洲中央银行进行比例性的评估。此项义务适用于 PSPP 计划自 2019 年 1 月 1 日的再投资方案以及 2019 年 11 月 1 日的重启方案。就此而言,联邦政府和联邦议会亦有责任继续监督欧元系统在 PSPP 计划框架下购买政府债券的决定,并使用其手段确保欧洲央行系统在其权限范围内行事。(3)德国的宪法机构、行政当局和法院不得参与任何越权法令的实施、执行或操作。在不超过三个月的过渡期限内,德国中央银行可以与欧元系统进行必要的协调。此后,德国中央银行不得参与欧洲中央银行前述决定的实施与执行,除非欧洲中央银行理事会通过了新的决定,以“可以理解 and 证实”的方式表明其所追求的货币政策目标相对于 PSPP 计划所导致的经济与财政效果来说并不过分。在同样的前提下,德国中央银行必须确保已经购买和持有的债券基于与欧元系统相协调的长期战略加以出售。

### 三 事件的后续发展

德国联邦宪法法院的判决的主要结论如下:欧洲中央银行的 PSPP 计划并未违反欧盟条约中禁止向成员国政府进行货币融资的禁令,因此其本身是合法的;但是,欧洲中央银行未能就此计划进行全面的比例性评估,尤其是就其所追求的货币政策目标与可能引发的经济政策效果进行全面的权衡。欧盟法院对此所进行的司法审查,不符合欧盟条约所设定的授权原则和比例性原则,违背了条约对法院所规定的义务;因此,其决定令人“无法理解”,对德国不具有拘束力。德国联邦政府和联邦议会未能制约欧洲中央银行 PSPP 计划的决定与实施,侵害了申请人依据德国联邦基本法所享有的权利。在未来三个月之内,如果欧洲中央银行无法就 PSPP 计划提供比例性评估的有关信息,德国中央银行不得再参与 PSPP 计划。

德国宪法法院的这一判决明确宣告了欧盟法院的先决裁判在德国无效,并为作为欧盟机构之一的欧洲中央银行设定了限期提交比例性评估文件的义务,在欧盟法的历史上,这是前所未有的标志性事件。如同英国《金融时报》副主编沃尔夫冈·明肖

(Wolfgang Münchau)所指出的:“宪法法院判决最麻烦的事情是,宣告欧盟法院批准欧洲央行购债计划合法的裁决违反了其自身的权限因而越权无效”。<sup>①</sup>

因此,毫无悬念的是,德国宪法法院的判决立即招致欧盟的强烈反弹。欧盟委员会发言人第一时间回应称:“我们重申欧盟法律的优先地位(primacy),以及欧洲法院的裁决对所有成员国的法院都具有拘束力这一事实。”欧盟委员会强调,欧盟机构只会受到欧盟法的约束;欧盟委员会主席冯德莱恩甚至威胁称,如有必要,将启动追究德国政府违反欧盟条约义务的程序。显然,那将意味着冲突在未来的大幅升级。

欧盟法院也严厉批评了德国宪法法院的判决,强调它是唯一有权对欧洲中央银行法令的效力做出司法审查的机构。欧盟法院称:“为了确保欧盟法的统一适用,只有欧盟法院有权裁决某一欧盟机构的法令是否违反欧盟法。”它还表示:成员国法院就欧盟机构法令的效力发生分歧,最终会将欧盟法律秩序的统一置于危险之中,损害其法律确定性。欧盟机构所发布的法令的效力,只能由欧盟法院进行审查,这样才能避免其在一个成员国有效而在另一个成员国被宣告无效的混乱局面。如同成员国的其他机构一样,成员国法院同样必须确保欧盟法在其境内的完整效力;这是确保成员国在其所创立的欧盟境内具有平等地位的唯一方式。

2020年6月初,欧盟普通法院(General Court)院长马克·范德伍德(Marc van der Woude)谴责德国宪法法院的判决“对欧洲法律秩序的运行构成了直接的干预”;他警告这会鼓励某些国家偏离欧盟法律秩序,造成“隐性的脱欧”(disguised exit),因为极端的情况是,每个成员国法院都可以要求欧盟法以符合它们视角的方式加以适用。

欧洲中央银行在当天的回应中也表示,将继续坚持“在其职权范围内采取所有必要措施”以稳定欧元区经济。有评论认为,欧洲央行不能应某一个成员国法院的要求来进行比例性测试,因为《欧洲联盟运行条约》第130条规定,欧洲中央银行不得“寻求或接受欧盟机构、实体、办公室或代表处或者成员国政府或其他任何实体的指示(instructions)”。

德国宪法法院的判决对金融市场也立即产生了影响。德国联邦银行(Bundesbank,即德国中央银行)是欧洲中央银行第一大股东,持股比例为26%,在债券购买计划中所占份额也相应为26%。德国宪法法院的判决对德国联邦银行下达了附条件的禁令,一旦德国联邦银行被禁止参与PSPP融资,意味着这一购债项目失去了最大资金来源,这将使欧洲中央银行购债计划的效果大打折扣。因此,德国宪法法院的判决

<sup>①</sup> Wolfgang Münchau, “The European Central Bank Is Deluding Itself over German Court Ruling,” *Financial Times*, May 10, 2020.

对市场投资者的信心具有重大影响。在判决次日,金融市场立即做出反应,欧元汇率应声下跌。有分析认为,对于投资者心理来说,一个可以采取一切措施保护自己并任意扩大货币供应量的欧元区,似乎比一个遵守规则的欧元区“更为安全可靠”——美联储和英格兰银行就是金融政策不受限制的先例。德国巴符州州立银行首席经济学家乌韦·伯克特(Uwe Burkert)表示,联邦宪法法院的判决“极具爆炸性”;德国央行在三个月的过渡期后,将可能被拒于欧洲央行 PSPP 项目的门外。但德国商业银行首席经济师约尔格·克雷默(Jörg Krämer)确信,购债计划仍然会持续;欧洲中央银行将不得不证明其 PSPP 计划确实是符合比例性原则的要求,以争取德国政府和国会的支持。鉴于欧洲中央银行有大批的专家,在技术上这并非难事。

而更耐人寻味的是德国宪法法院判决的出台时机。2019年,在贸易冲突、英国脱欧及欧元区经济发展缓慢等背景下,欧洲央行重新启动了量化宽松政策。而2020年初所爆发的新冠疫情则引发了全球性危机,这对本来开始缓慢复苏的欧洲经济带来了严重的打击;欧盟委员会预计2020年欧盟经济将出现大幅衰退;根据2020年3月有关研究机构的预测,德国今年第一季度和第二季度将出现9%的经济负增长。<sup>①</sup>此后,欧洲理事会主席米歇尔和欧盟委员会主席冯德莱恩等欧盟领导人多次呼吁制定大规模经济救助计划,德国和法国也积极发挥了引领和推动作用。作为其结果,欧盟启动了紧急抗疫购债计划(PEPP)。<sup>②</sup>有分析认为,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>③</sup>而这一原则是由《欧洲联盟条约》《欧洲联盟运行条约》等条约都加以明确规定的欧盟基本原则。<sup>④</sup>尽管德国宪法法院明确表示,本次裁决不涉及PEPP计划,裁决“无关欧盟或欧洲央行为缓解当前新冠疫情危机所采取的任何财政援助措施”。但是,部分人士已明确表示,在未来将就PEPP计划的合法性继续向德国宪法法院提起诉讼。在这样的背景下,德国宪法法院仍然于2020年5月初发布其裁决,对欧洲中央银行发出了严厉的警告,显然给PEPP计划的

① Cécile Boutelet, “L'économie allemande pourrait chuter jusqu'à 9%,” *Le Monde*, le 21 mars 2020.

② 2020年7月下旬,在历经艰难的谈判后,欧盟首脑峰会就一揽子财政计划达成一致,包括1.074万亿欧元的欧盟预算和7500亿欧元的新冠“复苏基金”,而后者将包括3900亿欧元的赠款和3600亿欧元的贷款。

③ 杨国栋:《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》,载《欧洲研究》,2020年第3期,第84页。

④ 在欧盟法上,“团结”原则具有重要意义,是对自由原则的必要矫正,这一原则要求成员国在共同体的框架内共享利益,并平等和公平地承担相应的负担;团结原则既适用于对内关系,也适用于对外关系。从历史发展来看,《马斯特里赫特条约》对团结原则进行了发展,并赋予其强制拘束力。而《里斯本条约》明确承认了团结原则。根据《欧洲联盟运行条约》第80条,难民政策、移民政策领域适用公平原则。《欧洲联盟运行条约》第222条尤其规定了如果一成员国成为恐怖主义攻击的目标或其他自然或人为灾害发生时其他成员国所负有的协助义务;这意味着即使是非北约的成员国亦同样可能负有团结义务。另外,在能源领域团结原则亦可适用。

前景蒙上了阴影。有分析指出,对德国联邦政府来说,虽然联邦宪法法院的裁决并不是灾难性的,但却出现在错误的时间;因为德国联邦政府正在与荷兰等国家一起,就如何筹措大笔资金援助遭受疫情打击的意大利、西班牙和法国这一棘手问题,开始进行艰难的磋商。“德国之声”的记者芭芭拉·韦泽尔(Barbara Wesel)在2020年5月6日的分析文章中就指出:“在目前的困难时期要求欧洲团结一致近乎喊空话,因为落实的难度远远超过呼吁者的想象。无论如何,各国政府现在都必须做出明确的决定,并代表选民的利益对(纾困计划)的合法性进行审核。在这方面,卡尔斯鲁厄法官的裁决不仅第一眼,而且在第二和第三眼看上去,都令政界感到相当困惑。”正因为如此,德国联邦宪法法院院长安德烈亚斯·沃库勒(Andreas Voßkuhle)在解释做出裁决的原因时也不得不承认:在当前尤其需要欧洲保持团结的时刻,宪法法院的法官们做出的这一裁决可能让人有些难以理解;但他强调“要克服这场危机”需要依靠坚实的法律基础。

不过,金融市场也有分析认为,该判决有积极的前瞻意义,而其原因正是因为它束缚了德国联邦银行的手脚。根据判决,德国联邦银行应在对国民经济的规模和实力进行全面和深入的利弊得失的评估之后,再决定债券的购买及其规模。如果没有这样的评估,德国联邦银行在未来就不能参与实施欧洲央行的债券购买计划。按照宪法法院的判决精神,德国央行在拟购买的政府债券没有获得相应评级的情况下,不能进行大规模购买。而此前意大利政府债券的评级仅比垃圾债券高出一级,处于崩溃前夕。所以,德国宪法法院的判决对意大利这样的政府来说显然是个坏消息。罗马政府无法再完全依赖欧洲央行,这可能会导致其债券进一步贬值;意大利债券的风险成本将急剧上升。

作为事件的后续发展,2020年6月下旬,亲欧派的绿党提名阿斯特里德·瓦拉本斯坦(Astrid Wallrabenstein)接替即将退休离任的宪法法院院长沃库勒的法官职位。后者也是判决者之一,其院长职位将由斯蒂芬·哈巴特(Stephan Harbarth)接任。瓦拉本斯坦被认为比保守的沃库勒对欧洲要友好得多,其履职将可能使得宪法法院采取对欧洲更为友好的态度,减少与欧盟机构的对抗性。市场分析称这一变化使得当前德国与欧央行对立的情况“至少变得没有那么尖锐”。瓦拉本斯坦此前在接受媒体采访时曾表示,关于欧洲央行的债券购买计划,她对最终找到解决办法持乐观态度。她强调,德国宪法法院并不见得要求欧洲中央银行逐字逐句遵照判决的要求来做出解释(这显然会损害后者的独立性),也不见得需要欧洲中央银行理事会专门做出一项新

的决定;“真正重要的是其决定保持更大的透明度”。<sup>①</sup>

与此同时,欧洲中央银行也开始展现妥协的姿态。2020年6月26日,欧洲中央银行表态重申只接受欧盟法院的管辖,不受德国宪法法院裁决的约束,但它同时也表示,可以向德国联邦银行行长魏德曼披露部分机密文件,以便于后者转呈德国联邦政府和议会,从而满足德国联邦宪法法院的裁决要求。欧洲中央银行表示,规模超过两万亿欧元的PSPP计划是刺激经济的有效手段,并表示“在项目设计中已设置了充分的保障,以限制可能的负面效应”。数日之后,欧洲中央银行执委会委员、监事会副主席伊夫·梅尔施(Yves Mersch)发表了题为“欧洲合作之精神”的主题演讲,备受瞩目。他在演讲中表示,德国宪法法院的判决提醒人们注意到欧盟的“邦联属性”(confederal nature)。他并援引了判决的如下内容:欧盟并未发展成为一个联邦国家。因此,从欧盟的制度设计来看,确实存在某些张力,这必须以某种合作性的方式解决,遵循欧洲一体化的精神,通过相互尊重和理解来缓解。他重申欧洲中央银行仅受欧盟法院的司法管辖,并且对欧洲议会负责;但是,本着这种合作精神,欧洲中央银行支持德国联邦银行与德国联邦政府和联邦议会的合作。由于德国宪法法院判决认为德国联邦政府和议会有义务确保PSPP计划的比例性评估,因此,德国联邦银行行长魏德曼要求欧洲中央银行授权向德国联邦政府披露有关文件,如有必要,后者可以与联邦议会分享。欧洲中央银行授权此种披露,但要求对非公开信息应予以保密。他还透露,欧洲央行还提供了之前提交给欧盟法院的比例性评估的相关材料,以及理事会会议记录的摘要。根据这些材料,德国当局认为,PSPP计划是符合比例性要求的,该计划可能带来的负面效果远低于其在稳定物价方面的正面效应;如有必要,德国当局可以进一步证实其最初的结论。<sup>②</sup>这一做法被认为既务实也合理,不损害欧洲中央银行的独立性,也同时符合德国政治文化和欧盟法律秩序的要求。<sup>③</sup>

2020年7月2日,德国联邦议会通过决议,认为欧洲中央银行的PSPP计划符合德国宪法法院所要求的比例性原则;这一议案由执政的基民盟及其友党绿党等党派联合提出。联邦议会的决议指出:根据欧洲中央银行的决定以及所收到的相关文件,联邦议会认为联邦宪法法院判决中对PSPP计划所设定的比例性评估的要求已经得到

<sup>①</sup> Cécile Boutelet, “L’heure est à l’apaisement entre la BCE et la cour de Karlsruhe,” *Le Monde*, le 27 juin 2020.

<sup>②</sup> Yves Mersch, “In the Spirit of European cooperation,” Introductory remarks at the Salzburg Global webinar, 2 July 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>, last accessed on 10 August 2020.

<sup>③</sup> Cécile Boutelet, “L’heure est à l’apaisement entre la BCE et la cour de Karlsruhe”.

满足。在有关 PSPP 计划的决定中,欧洲中央银行进行了货币政策措施的充分性、必要性和相关性方面的评估,就该计划对经济政策领域的影响后果进行了确定和权衡,并根据比例性原则将此后果与货币政策的可能收益进行了比较。据此,联邦议会认为,欧洲中央银行所进行的比例性评估是可以理解的(comprehensible),满足了联邦宪法法院的要求。此外,联邦议会将持续履行其在欧洲一体化进程中涉及欧洲中央银行理事会的货币政策决定方面所担负的责任。从前述的决议内容可以看出,在德国联邦政府所转交的材料中,欧洲中央银行对 PSPP 计划相关决定的适当性、必要性和充分性进行了评估;后者还考虑了该计划的经济—政治后果并对其进行了权衡。鉴于德国联邦政府和联邦议会均认为欧洲中央银行的 PSPP 计划满足了比例性评估的要求,德国宪法法院所设定的禁止条件已经解除,法律障碍已经扫除,德国联邦银行随后表示,将在三个月期满(2020年8月4日)后继续参与 PSPP 计划购买债券。至此,这次“宪法危机”最终得到化解。

#### 四 判决的争议问题及潜在影响

德国宪法法院的最新判决认为,欧洲中央银行的 PSPP 计划未能进行充分的比例性审查,超越了其货币政策的权限;而欧盟法院未能对欧洲中央银行的法令进行充分的比例性审查,违反了条约对其的授权;因此,欧盟法院的裁决对德国不具有拘束力。其主要理由在于:欧盟法院未能对欧洲中央银行的 PSPP 计划所潜在的经济政策影响进行比例性的评估。据此,德国宪法法院宣告欧盟法院所做出的先决裁判对德国没有拘束力。尽管这一宪法危机最终以欧洲中央银行的让步而收场,但鉴于这一判决直接触及欧盟法层面一些基础性的问题,因此有必要对相关问题进行深入分析。

##### (一) 欧盟法的优先效力

德国宪法法院的最新判决所带来的最为重要的挑战,是对欧盟法优先效力原则的某种否认,这被认为是动摇了欧盟法的基石。恰如德国联邦宪法法院院长沃库勒在发布最新判决时所指出的:“历史上第一次,联邦宪法法院认定欧盟机构的行动与决定显然超出了欧盟的权力体系,因此在德国不能发生效力。”<sup>①</sup>德国宪法法院的最新判决被指制造了一场“宪法危机”,是欧盟历史上对欧盟法院最为严重的“藐视”,重创了欧

<sup>①</sup> 也有分析指出,这其实并非第一次有成员国法院宣告欧盟法院的裁决越权;2016年丹麦最高法院在 Dansk Industri 案的判决中也有类似的争议表述。当然,考虑到德国在欧盟内部举足轻重的地位,德国宪法法院的判决被认为是来自“欧盟心脏的关键一击”。

盟法院的权威和声誉,而这也损害了德国宪法法院自身的良好声誉以及德国作为欧盟成员国的形象。据媒体报道,波兰司法部副部长已明确宣称,未来将援引德国宪法法院的判例来为该国挑战欧盟法院裁决的行为辩护。英国《快报》(*Express*)的分析文章也指出,德国宪法法院判决带来了两大打击:共同货币欧元以及欧盟法的优先效力。<sup>①</sup>

欧盟法相对于成员国的优先效力(*supremacy*)是欧共体法院 20 世纪 60 年代判例的创造;<sup>②</sup>随后这一原则获得成员国的接受。<sup>③</sup>不过,尽管欧盟法的优先效力得到普遍承认,值得注意的是,《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》对此都没有加以直接规定;《欧洲联盟运行条约》仅在其附件的第 17 号宣言中对这一问题做出了说明:“(关于《里斯本条约》的)政府间会议强调,根据欧盟法院所确立的判例,在其设定的条件下,欧盟条约和欧盟基于条约所通过的法律相对于成员国的法律必须具有优先性”。成员国普遍接受这一原则的一个重要原因是,在司法实践中,欧盟法的适用极少会引发与成员国法律的冲突:根据对英国的实证研究,欧盟法优先性在英国的适用主要限于五个领域——税务、性别歧视、货物自由流动、人员自由流动以及知识产权,仅涉及五个欧盟指令。<sup>④</sup>

从正当性基础来看,欧盟法的优先效力在相当程度上是为了确保欧盟法适用统一性;分析认为,正是欧盟法的统一适用才最终使得欧盟成为一个联盟而非仅仅是一个一般性的国际组织。哥伦比亚大学教授卡塔丽娜·皮斯托(Katharina Pistor)认为,在其最新判决中德国宪法法院扩张了其管辖权,使得任何德国选民可以在宪法法院挑战欧洲央行的决定,如果后者的决定未得到德国国会明确同意的话(事实上,德国宪法法院在本案中的管辖权并非没有争议:在宪法法院的八名法官中,曾有两名法官认为此类起诉应该被驳回,因为原告个人并未“个别性地受到影响”;而且在现行的民主政治框架中,申请人其实有其他反映诉求的渠道)。如果德国可以这样行使其管辖权,那么,欧元区其他 18 个国家为何不能效仿?如果按照这一逻辑,欧洲央行将最终丧失其政策独立性;欧盟的法律适用统一也将分崩离析。基于同样的考虑,来自奥地利的前欧盟委员会委员弗朗茨·费希勒(Franz Fischler)痛批德国宪法法院的裁决“极其危险”,因为它会允许一个成员国的宪法法院“凌驾于欧盟法院之上”。费希勒还指出,

<sup>①</sup> Martina Bet, “How German Court Struck EU Blow and Assisted even BETTER Brexit?” *Express*, August 5, 2020.

<sup>②</sup> ECJ, *Costa/ENEL*, 15 July 1964, Case 6/641.

<sup>③</sup> Paul Craig and Gráinne de Búrca, *EU Law, Text, Cases, and Materials* (Fifth Edition), Oxford University Press, 2011, pp.256–297.

<sup>④</sup> Damian Chalmers, Gareth Davies and Giorgio Monti, *European Union Law, Cases and Materials* (Second Edition), Cambridge University Press, 2010, p.205.



如果成员国法院认为它们可以不再受欧盟法院判决的约束,欧盟共同的法律秩序就会陷入危险之中。威权主义倾向的政治家如匈牙利总理欧尔班、波兰总理莫拉维茨基将会十分乐见由本国最高法院负责审查其政策。德国著名记者赫尔伯特·普朗特(Herbert Prantl)也持类似态度。他认为,欧盟法的优先性原则由欧盟法院负责解释,现在却被德国宪法法院直接推翻。普朗特打了形象的比喻:如果将欧盟想象为一间有多个房间的大房子,有一套共同的房屋使用规则,每个房间也有自己单独的规则。然而,德国宪法法院却突然宣布,德国房间的规则将成为整个房屋的规则;这肯定会受到其他个别房间特别是波兰和匈牙利的欢迎。如果德国可以无视欧盟法院的判决,华沙和布达佩斯的右翼威权主义政客们同样可以这么效仿;而在过去,这些挑战欧盟法律规则的行为是一直受到惩罚的。法国《世界报》在判决发布当日的评论文章中,就以醒目的方式引用比利时前首相费尔霍夫施塔特的话:“如果所有的成员国法院都争先恐后地对欧盟能做什么和不能做什么做出解释,这就是欧盟终结的开始”。<sup>①</sup>

值得注意的是,尽管欧盟法的优先效力是一项被普遍接受的原则,但是,此种优先性也并非绝对。反之,欧盟法的优先效力原则应受到以下限制:首先,《欧洲联盟条约》第5条第1款所规定的授权原则要求欧盟只能在其授权范围内行事;因此,超过其授权范围所通过的法令并无优先效力——这正是德国宪法法院的主要论据之一。其次,《欧洲联盟条约》第4条第2款要求欧盟尊重各成员国的认同;这是部分申诉人援引作为否认欧盟法院所倡导的欧盟法绝对优先效力的依据。再次,优先效力原则也受到欧盟法的一般性原则的约束,尤其是法律确定性原则和合法期待原则。最后,根据《欧洲联盟运行条约》第351条第1款和第2款,成员国在加入欧盟之前所签署的国际协议在该国可产生优先于欧盟法的效力。<sup>②</sup>

可以预期的是,德国宪法法院的最新判决在一定程度上为成员国否认欧盟法的优先效力提供了新的素材和依据。德国宪法法院尤其倾向于此种欧盟法优先效力相对性的立场。其实,这一立场早有历史渊源。从历史来看,德国联邦宪法法院对欧洲一体化进程的司法审查并非始于今日;恰恰相反,德国联邦宪法法院与欧盟(此前是欧洲共同体)之间已有近半个世纪的“恩怨纠葛”。这一纠葛最早可上溯至20世纪70年代,其标志性判例为1974年的“Solange I”判例。<sup>③</sup>在该案判决中,德国宪法法院指

<sup>①</sup> Virginie Malingre, “La BCE mise sous pression par la Cour constitutionnelle allemande,” *Le Monde*, 7 mai 2020.

<sup>②</sup> Alina Kaczorowska-Ireland, *European Union Law* (Fourth Edition), Routledge, 2016, pp.287-288.

<sup>③</sup> Federal Constitutional Court, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, BVerfGE 37, 271, 1974 2 CMLR 540, May 29, 1974.

出,只要欧洲共同体没有在其法律体系中纳入基本权利保护,德国法院就将继续审查欧共同体法律在德国境内的实施,确保其不与德国基本法相抵触。这一判决背后的事实是欧共同体当时没有民选的立法机构,因此德国拒绝承认欧共同体法律的绝对优先效力。这一立场到1986年的“Solange II”判例<sup>①</sup>时发生了重要变化:德国法院再无审查欧共同体法律的必要,只要欧共同体条约对德国基本法所规定的基本权利同样提供保障,因为欧洲议会在1979年实现了直选,成为真正具有民主合法性的代议机构。然而,在1993年的《马斯特里赫特条约》案<sup>②</sup>中,德国宪法法院的立场又发生了转向。在该案的裁决中,法院指出,德国加入欧盟的成员资格取决于如下要求:成员国公民所行使的民主合法性控制和影响力能够通过各自的机构得到保证;德国宪法法院保留对欧盟法与德国基本法中的基本权利是否一致的审查权;如果欧盟机构以条约所未规定的不合理方式行事,由此所制定的法令对德国没有约束力。由此,德国宪法法院给自己保留了审查欧盟机构是否超越成员国所授予的权限的权限(所谓Kompetenz-Kompetenz理论)。此后,德国宪法法院的立场逐渐趋向严苛。在2009年的Gauweiler案<sup>③</sup>中,德国宪法法院强调德国不承认欧盟法的绝对优先效力,并重申Kompetenz-Kompetenz的审查权限属于德国宪法法院而非属于欧盟法院。在2010年的Honeywell案<sup>④</sup>中,德国宪法法院指出,与联邦国家中联邦法律的优先效力不同——如同德国基本法第31条所规定的那样,<sup>⑤</sup>欧盟法的优先效力不能是全面性的。但是,德国宪法法院对欧盟机构行为的越权审查设置了较高的门槛,一定程度上表现出对欧盟法秩序的尊重和自我限制其审查权。

2014年2月,德国联邦宪法法院就直接货币交易(OMT)计划的合法性问题向欧洲法院提出了先决裁判请求;2015年欧盟法院做出了其裁决,认为欧洲中央银行的OMT计划符合欧盟条约的规定,因为在二级市场上购买债券与在一级市场上直接承销政府的债券的效果并不相同;但欧盟法院认为应设定充分的保障机制,以防禁止货币融资的禁令被违反。根据欧盟法院的先决裁判,德国宪法法院在2016年做出了其裁决;宪法法院的裁决指出,根据代议原则和分权理论,联邦议会负有总体的预算责任;鉴于欧盟法院提供了有效保障确保OMT计划在性质上仅是欧盟经济政策的支持

<sup>①</sup> Federal Constitutional Court, Wünsche Handelsgesellschaft, BvR 2, 197/83, 1987 3 CMLR 225, October 22, 1986.

<sup>②</sup> Federal Constitutional Court, Case 2134/92, Brunner v. The European Union Treaty, 1 C.M.L.R. 57, 12 October 1993.

<sup>③</sup> BVerfG, Gauweiler v Treaty of Lisbon, Judgment of 30 June 2009, 2 BvE 2/08.

<sup>④</sup> BVerfG, Honeywell Case, 2BvR 2661/06, 6 July 2010.

<sup>⑤</sup> 德国联邦基本法第31条规定:“联邦法律优于各州的法律”。

机制,而不涉及欧洲货币共同体的稳定,德国联邦宪法法院认为联邦政府和议会并未侵犯申请人的权利。<sup>①</sup>

由此,从历史发展脉络来看,德国联邦宪法法院2020年5月5日的最新判例只是上述一系列案例的延续和发展。德国宪法法院认为,欧盟法院显而易见地超越了《欧洲联盟条约》第19条第1款“在法律的解释与适用中确保法律得到遵守”的要求,因此构成了“一项结构性的重大转换,在确定权限次序中损害了成员国的权限”。因此,就此而言,欧盟法院的行为构成越权,其裁决在德国没有约束力。显然,德国宪法法院的这一最新判决偏离了此前部分判例的立场,特别是前引Gauweiler案和Honeywell案。在这些判例中,德国宪法法院尽管强调了其保留有审查欧盟机构行为是否越权的权力,但是其仍然保持了对欧盟法秩序优先效力的某种尊重和对行使越权审查权力的自我克制。未来如果德国继续发生针对欧盟机构决定的类似宪法诉讼,德国宪法法院是否会将2020年判例视为先例加以遵从,目前尚难以预测。不过,本次危机最终以欧洲中央银行的妥协而得以化解,德国联邦政府和联邦议会对欧洲中央银行的决议也表达了支持。在未来,预料欧盟机构将采取更为谨慎的态度,德国联邦政府和议会也将在欧盟决定中发挥更多的监督作用;这将可能促使德国宪法法院在未来对欧盟法的效力审查在一定程度上采取相对克制的立场。

德国宪法法院的最新判决认为欧盟法院的先决裁判违反了欧盟条约所赋予的权限,这就涉及欧盟法院在条约解释与管辖权确定问题上的权限问题。如前所述,《欧洲联盟条约》第19条第1款规定:“欧洲联盟法院应当确保在条约的解释与适用中法律得到遵守”。欧盟法院所受理的诉讼包括直接诉讼和先决裁判诉讼。其中,直接诉讼是欧盟委员会对违反欧盟法的成员国所提起的诉讼,或者欧盟境内的组织或个人对欧盟机构法令的效力所提起的诉讼。而先决裁判诉讼是成员国法院提交的、涉及欧盟法的解释或效力认定的诉讼;根据《欧洲联盟运行条约》第267条,涉及下列问题,应当由欧盟法院做出先决裁判:(1)对条约的解释;(2)欧盟机构所颁布的法令的效力和解释。由此,成员国所缔结的条约是欧盟法中的所谓“基础性法律”——相对于欧盟机构所制定的条例、指令、决定等“派生性法律”而言,其解释权限当然归属于欧盟法院,而非成员国法院;如果成员国法院在国内诉讼中,遇到涉及欧盟条约解释的相关问题,应当依循先决裁判程序提交欧盟法院做出先决裁判,不得自行对欧盟法做出解释。而争议在于,欧盟法院往往利用成员国法院所提交的先决裁判申请来对欧盟法进行宽

<sup>①</sup> Federal Constitutional Court, Outright Monetary Transactions (OMT) Case, 2 BvR 2728/13, 21 June 2016. 参见杨国栋:《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30-32页。

泛的解释,展现出一种十分明显的司法能动主义(judicial activism);欧盟法院尤其习惯于所谓的合目的(purposive)解释路径而非文义解释方法来对欧盟法进行解释。如同法院在CILFIT判例中所宣称的:“共同体法律的每一条规定都必须置于其语境之下,依照作为一个整体的共同体法来进行解释,尤需参照其目的。”<sup>①</sup>这一司法能动主义的积极作用在于,法院在填补欧盟立法的漏洞方面扮演了主要角色;不过,与此同时,欧盟法院也经常被指责为僭越了其职权、侵犯了欧盟立法者和政策制定者的权限,越权之问由此经常被提及。尽管欧盟法院否认这种司法能动主义的指责,认为其所做的不过是赋予欧盟条约以必需的效力、建立欧盟的法律框架,这一解释并未完全平息批评者的越权质疑之声。<sup>②</sup>以德国宪法法院为例,从前引的一系列晚近以来的判例中可以看出,德国宪法法院希望在欧盟法院和成员国法院的制度性关系方面进行微妙的重新平衡;为了达致这一目标,德国宪法法院就界定成员国与欧盟的基本权利的可适用性建立了一套复杂的系统;这一系统在尽量限制欧盟法院及其相关判例的权威,但在此前并未公开对欧盟法院发起挑战;为此,德国宪法法院的判例可以视为在基本权利事务上对欧盟法院的抵制在逐渐增加,尽管还未发展到激烈反应的地步。<sup>③</sup>

在这样的背景下,德国宪法法院的最新判例明确拒绝承认欧盟法院的先决裁判的效力,就不难理解了——尽管先决裁判机制是成员国法院与欧盟法院主要沟通渠道(communication channel),它也是双方之间对话机制的制度性平台。<sup>④</sup>在这一对话性秩序中,德国宪法法院的地位既不高于也不低于欧盟法院,它与其他成员国的法院一样,被视为欧盟法院的“忠实合作者”,在欧盟的司法共同体中扮演重要角色。事实上,欧盟毕竟不是一个联邦国家,欧盟法院与成员国宪法法院之间的关系,比一个国家内部的上级法院与下级法院的等级关系构造要复杂得多。也正是因为欧盟并非一个联邦国家,因此成员国宪法法院认为它们可以保留审查欧盟机构是否超越了成员国所赋予的权限、欧盟法院是否正确地行使了其司法审查权的权利;为此,德国宪法法院也清楚地阐述了可以拒绝承认欧盟法院裁决的例外条件。毫无疑问,这样的立场必定会引发争议和批评。

如同德国宪法法院在判决中所指出的,欧盟成员国始终是“条约的主人”,欧盟并未发展成为一个联邦国家。由此,从欧盟的制度设计来看,确实存在着某些张力,这必

① Judgment of the Court of Justice, CILFIT, Case 283/81, 6 October 1982.

② Karen Davies, *Understanding European Union Law* (Fifth Edition), Routledge, 2013, pp.42-43.

③ Dana Burchardt, “Backlash against the Court of Justice of the EU? The Recent Jurisprudence of the German Constitutional Court on EU Fundamental Rights as a Standard of Review,” *German Law Journal*, Vol.21, 2020, p.17.

④ Alexander H. Türk, *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar, 2009, p.227.

须以某种合作性的方式解决,遵循欧洲一体化的精神,通过相互尊重和理解来缓解(mitigate)。这也充分反映出欧洲联盟这一构造的复杂性质,它立足于主权国家、宪法、行政机构和法院的多层次合作。在这样的复杂构造下,未来的出路为何?这就是所谓“宪法多元主义”(Constitutional Pluralism)格局。根据这一理论的代表性学者尼尔·麦考密克(Neil MacCormick)的观点,欧盟法的优先性并不意味着在所有情况下成员国法律对欧盟法的服从,欧盟法并非享有“全目的性的优越性”;实际上,它们是相互作用的体系,在各自的语境下就特定的主题而言都是成员国所承认的最高效力规范。因此,最为适宜的分析方法是采取多元主义(pluralistic)而非一元论(monistic)的方法,采取互动式(interactive)而非等级式(hierarchical)视角。对欧盟法院而言,其拥有对欧盟法规范的最高解释权。同样,成员国的宪法法院在解释本国宪法规范及解释欧盟法与本国宪法的效力互动方面,应该具有最高的权威。<sup>①</sup>还有论者建议在欧盟框架内,创设一个独立的宪法性实体,其成员包括欧盟法院和成员国法院的法官,其职责是负责审理成员国法院所提交的、欧盟法院裁决超越其职权的争议案件。但这一想法显然存在问题,因为这一机构的设立并不见得能解决目前所遇到的宪法性危机;反过来,其设立本身将是对欧盟法院权威性的致命打击;而且,这将会鼓励更多的欧洲怀疑论者针对欧盟法院的裁决发起挑战,引发更多的争议。

## (二) 比例性原则

《欧洲联盟条约》第5条第4款规定:“根据比例性原则,欧盟行动的内容和形式不得超过实现条约目标所必需的限度”。比例性原则要求政策制定机构不应该单纯为追求政绩而好大喜功,而必须要充分考虑成本与收益,考虑政策所涉及的所有群体的利益。

根据判例,欧盟法院所进行的比例性测试(proportionality test)包含三个步骤:所采取的措施对所追求的目标来说是否适当(适当性测试,suitability test);在其他政策领域是否存在其他成本较低的可用手段(必要性测试,necessity test);所获得收益与所引发的成本是否成比例(狭义的比例性测试,proportionality strictosensu)。其中,前两者是“手段—目的测试”,以确保手段与目的之间能保持最为密切的对应关系;而后者是“平衡测试”,其考虑范围要广得多,要对相互冲突的各种利益进行比较与权衡。<sup>②</sup>根据《欧洲联盟运行条约》第127条,欧洲中央银行的首要目标是保持物价稳定。欧盟

<sup>①</sup> Neil MacCormick, *Questioning Sovereignty, Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 2002, p.36; Also see Klemen Jaklic, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford University Press, 2014, pp.13-30.

<sup>②</sup> Tor-Inge Harbo, *The Function of Proportionality Analysis in European Law*, Brill Nijhoff, 2015, p.22.

法院进行的是“弱的比例性测试”,并认为欧洲中央银行的量化宽松计划并未明显地损害其经济政策目标。

然而,在德国宪法法院看来,欧盟法院的比例性测试是不充分的;宪法法院要求进行更为严格的比例性测试,它认为鉴于欧洲中央银行仅享有有限的权限来解释自身行动的合法性,因此,欧盟法院应当以限制性(restrictive)的方式来解释欧洲央行的权限。德国宪法法院认为,欧洲中央银行解释其债券购买计划对实现物价稳定目标是必要和适当的,而且是“最少危害性的”。这意味着欧洲央行必须能够证明其“一切必要”手段的副作用是否适当并且是可以承受的。PSPP计划可能带来的副作用包括:由于货币供应量的不断扩大,导致存款利率的下降,由此给储户造成利息损失,推高不动产价格的上涨,增加金融市场的泡沫,利率的下降也使得大批僵尸企业得以继续存活,等等。

由此,德国宪法法院对欧洲中央银行的决定设置了十分严格的比例性审查义务;也有分析指出,这可能与货币政策的本质难以协调,因为货币政策在特定时期可能恰恰是难以“成比例”的。另外,值得注意的是,欧洲中央银行本来可以拒绝德国宪法法院所要求的比例性评估,而欧洲央行的独立性由《欧洲联盟运行条约》第130条、第282条第3款等条文直接加以规定。<sup>①</sup>因此,很容易理解的是,德国宪法法院对欧洲中央银行决定的司法审查被认为是对后者独立性“前所未有(inouïe)的攻击”。<sup>②</sup>但是,显而易见,欧洲中央银行的强硬拒绝只会加剧危机,让处于中间的德国联邦银行和德国联邦政府进退两难。鉴于欧洲中央银行已经启动了针对疫情的PEPP购债计划,在未来还将在其货币政策框架内启动其他的类似计划,而德国宪法法院针对PSPP计划所设定的比例性评估要求将会为此带来深远和复杂的影响。德国宪法法院的判决质疑了欧洲中央银行的货币政策决定,损害了其独立性;其“涟漪效应”(ripple effect)有可能会影响其在未来的行动意愿和行动能力。可以预料,为避免类似的诉讼麻烦,欧洲中央银行将更为谨慎和克制;但是,如果过分强调这种谨慎和自我克制,就会损害欧盟条约所强调的增进成员国之间的经济、社会凝聚力、增进其团结等基本原则,<sup>③</sup>与欧

<sup>①</sup> 《欧洲联盟运行条约》第130条规定:“在行使条约、欧洲中央银行体系和欧洲中央银行的章程所赋予的职权、完成有关的任务和职责时,欧洲中央银行、成员国银行或者其决策机构的任何成员不得寻求或接受欧盟机构、实体、办公室或代表机构、成员国政府或任何其他实体的指示”。第282条第3款规定:“欧洲中央银行具有法律人格。它可单独授权发行欧元。在执行其职权及管理其资金的过程中,它必须保持独立。欧盟的机构、实体、办公室或代表处以及成员国均必须尊重其独立性”。

<sup>②</sup> Cécile Boutelet, “L’heure est à l’apaisement entre la BCE et la cour de Karlsruhe”。

<sup>③</sup> 《欧洲联盟条约》第3条第3款第3段规定:“欧洲联盟应当增进成员国之间经济、社会和地域上的凝聚力,增进它们之间的团结”。

洲一体化进程的长远目标不符。在这样的背景下,在未来也许只能依赖于欧盟条约的修订,以更为明确的方式厘清欧洲中央银行的职权;但是,鉴于条约修订需成员国形成共识后付诸集体行动,这显然是个艰巨任务,因此,这一前景显然充满了不确定性。

### (三) 授权原则

德国宪法法院的判决触及了成员国主权让渡的限度,以及成员国法院与欧盟法院的对话机制;由此所引发的深层次思考是欧盟法的优先性与成员国主权之间的平衡问题。

德国联邦基本法第23条第1款规定:“德意志共和国为实现欧洲之联合,参与欧洲联盟之发展,而欧洲联盟系以民主、法治、社会与联邦原则以及辅助性原则为其义务,且提供与本基本法相当之基本权利保障。联邦在征得联邦参议院同意后依法让渡主权”。本条为德国参与欧洲一体化进程提供了宪法依据,但要求遵循辅助性原则,并要求欧盟对基本权利的保障应相当于德国基本法的水准。本条也为德国宪法法院介入欧洲一体化进程提供了授权依据,尤其是其认为欧盟机构存在违法行为的时候。根据《欧洲联盟条约》第5条第1款所规定的授权原则,欧盟机构只应在条约所授权的范围内行事,而不能超越授权范围。正因为如此,德国宪法法院法官彼得·迈克尔·胡伯(Peter Michael Huber)表示:“赋予欧盟法以绝对性的、不附带‘如果’‘但是’表述的做法,与基本法的要求不符”。<sup>①</sup>由此,德国宪法法院给自己保留了审查欧盟机构是否超越成员国所授予的权限的权限。多年来,德国宪法法院在其判决中一直推行某种“狭义方法”,发展出了一套越权行为理论以及所谓的“宪法认同审查”(constitutional identity review)。

在这个意义上,德国宪法法院最新判决的核心不外乎是这一逻辑脉络的延伸和发展。本案判决的核心,是要求欧盟法院必须确保欧盟机构在条约所授权的权限范围内行事,而不应越权。归根结底,对德国宪法法院来说,有效的司法审查的关键是问责制(accountability)。因此,对于欧盟机构的争议行为,欧盟法院应当进行严格适用比例性原则进行审查。就欧洲中央银行的PSPP计划而言,复杂的问题在于,根据《欧洲联盟运行条约》第119条、第120条等条文,经济政策的制定由成员国负责;而根据该条约第127条等条文,货币政策则是欧洲中央银行的专属权限。不过,要在货币政策与经济政策之间实现泾渭分明的截然区分,其实是极其困难的事情。尽管如此,在德国宪法法院看来,欧盟法院认可欧洲中央银行PSPP计划的2018年先决裁判,实际上是

<sup>①</sup> Arthur Dyeve, "The German Federal Constitutional Court and European Judicial Politics," *West European Politics*, Vol.43, No.2, 2011, p.354.

许可后者的行动从货币政策的领域扩张到经济政策(成员国的权限)。

正是基于这样的考虑,在德国宪法法院看来,欧洲中央银行未能充分评估 PSPP 计划全部可能的负面影响;欧盟法院认定 PSPP 计划合法的先决裁判,也是因为欧盟法院未能进行充分的比例性评估。因此,二者的决定都属于越权行为。法国《世界报》的分析文章指出:“最起码,卡尔斯鲁厄的法官们提醒联邦议会和政府它们所肩负的监督义务。然而,法官们的信息并不止如此,这也是他们向欧元区所有成员国政府所发出的信息:欧洲中央银行的政策是否经过了充分的讨论?购债计划的收益与风险的比例性分析是否得到了证实?欧洲中央银行的民主合法性是否得到了有效的保障?换言之,德国公民——更一般意义上所有的欧盟公民——是否确定他们的民选代表是否真正行使了其手中的控制权?”<sup>①</sup>而英国《快报》的文章在对德国宪法法院的判决的评论中也提出质疑:一个欧盟机构所采取的如此大规模的行动,竟然在数年之后一直未受到政治与法律审查,这一切是如何发生的?<sup>②</sup>沿袭这样的思考路径,如同有分析所指出的,其实与很多民粹主义者所鼓吹的相反,德国宪法法院的最新判决并非以国家为中心的立宪主义的胜利,而只是重申了其在欧盟的超国家宪法体系中所具有的完全正当的角色。

但是,就立足于授权原则的越权审查机制而言,其所具有的风险是本身可能越权,面临合法性危机;<sup>③</sup>由此所出现的悖论是:如何防止越权审查本身越权?就欧洲中央银行的 PSPP 计划而言,有分析认为,结合货币政策的使命,只有在此类行为显而易见的是非理性和滥用职权;换言之,超越了合理的怀疑程度,才应被认为是超越了欧洲央行的职责范围。除了这一例外情形之外,债券购买决定在很大程度上属于政策决断的范畴;如果要进行司法审查,将会非常具有争议性。“从本质上来说,判断某些措施是否属于好的政策,并非法院的职责所在。法院应当将其工作限定于法律推理,任何的法律质量评估只有在争议的论断有可能导致非理性的时候才具有合法性。在这个意义上,欧盟法院与德国宪法法院之间关于 PSPP 计划的争议,不只是涉及对欧洲中央银行的某些职权谁享有最后发言权的问题,而且也涉及司法权的自我限制问题”。<sup>④</sup>

最后还需要指出的是,此次宪法危机的爆发,在很大程度上可归因于欧洲联盟这

<sup>①</sup> Virginie Malingre, “La BCE mise sous pression par la Cour constitutionnelle allemande”.

<sup>②</sup> Martina Bet, “How German Court Struck EU Blow and Assisted Even BETTER Brexit?” *Express*, August 5, 2020.

<sup>③</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 38 页。

<sup>④</sup> Jürgen Bröhmer, “Economic Constitutionalism in the EU and Germany—The German Constitutional Court, the European Court of Justice and the European Central Bank between Law and Politics,” *Law and Development Review*, Vol. 12, Issue 3, 2019, pp.791–792.



一超国家层面的复杂构造内在的局限性,尤其是这一超国家机构与创造、构成它的成员国之间极为复杂的政治、法律关系。不过,此次危机也与德国国内各宪法性机构之间的交互关系和政治生态有微妙的联系。有金融专家就曾指出,德国宪法法院的判决反映出德国政治所存在的问题:德国是最为积极推动欧洲中央银行独立性的成员国;然而,德国宪法法院的判决无疑侵害了欧洲中央银行的独立性。这反映了德国人在欧元问题上陷入了某种“精神分裂”(schizophrenes):他们一方面希望继续留在欧元区之内,另一方面却拒绝债务共担,反对欧洲中央银行的介入。<sup>①</sup>另有类似分析指出,问题的症结还在于德国在国内层面缺乏一个联邦宪法法院、联邦政府和联邦议会之间的内部对话机制。这一机制本来可以有助于作为成员国的德国对欧洲中央银行的政策形成一个统一的立场,或者是一致赞成或者是去欧盟法院发出挑战。在本案中,联邦政府与联邦议会明显是支持欧洲中央银行的决定;而在联邦宪法法院看来,这是它们未能行使有效监督制约的结果。<sup>②</sup>有论者指出,在未来德国宪法法院应当进行适度的自我约束,并铭记其自身所创立的“开放性宪法规范”理论。这一理论的本意是:关于某些宪法规范的内容,只有考虑其他宪法机构(如立法和行政机构)如何解读该条款,才能被完全确定。因此,宪法法院在履行其解释宪法的职责时,并非单独承担此种责任,议会和行政机构同样分担此种责任。按照这种方法论,《欧洲联盟运行条约》第119、120和121条关于经济政策条款以及第127条关于货币政策条款等,都应被视为“开放性的条约条款”;其解释不能完全由德国宪法法院来垄断。反之,德国宪法法院应当充分考虑其他重要机构的立场,包括德国联邦议会和联邦政府、欧盟委员会、欧洲中央银行、欧盟法院或者其他成员国政府。这样有助于避免司法过度干预(judicial overreach)以及宪法审查机制的政治化。<sup>③</sup>

## 结 论

德国联邦宪法法院针对欧洲中央银行PSPP计划的最新裁决,是对欧盟法的重大挑战。尽管此次危机最终以欧洲中央银行的让步而得以化解,其中所暴露出的诸多复杂问题,仍然值得深入分析研究。一部具有民主合法性的国家宪法,如何包容、促进和

<sup>①</sup> Virginie Malingre, “La BCE mise sous pression par la Cour constitutionnelle allemande”.

<sup>②</sup> Theodore Konstadinides, “The German Constitutional Court’s Decision on PSPP: Between Mental Gymnastics and Common Sense,” UKCLA UK Constitutional Law Association, May 14, 2020.

<sup>③</sup> Jürgen Bröhmer, “Economic Constitutionalism in the EU and Germany—The German Constitutional Court, the European Court of Justice and the European Central Bank between Law and Politics,” pp.789–790.

形塑超国家层面的欧洲一体化建设,对于德国和欧盟双方都是一个长期处于摸索中的复杂课题。长远来看,德国联邦宪法法院的最新判决将有可能产生一些深远的影响,欧盟机构将可能在更大程度上考虑其行动的民主合法性,而德国宪法法院可能会采取某种开放和谦抑的司法政策。冲突的解决和张力的纾解最终仍然必须诉诸合作:不仅是德国宪法法院与欧盟法院之间的合作,德国宪法法院还需要与国内其他政治机构和行动者展开合作。当然,在现有架构之下,德国宪法法院与欧盟机构关系的走向仍然存在不确定性;这种不确定性在当下尤其由于新冠疫情的全球冲击、英国脱欧谈判久拖不决(近期更是波谲云诡<sup>①</sup>)、贸易战和逆全球化趋势甚嚣尘上等复杂因素而加剧。面对如此多的不确定性,恰如有论者所指出的:“我们唯一能确定的事情是:(新世纪)第三个十年的欧盟与我们现在所了解的欧盟,必将会充分地不同”。<sup>②</sup>

(作者简介:石佳友,中国人民大学法学院教授、中国人民大学民商事法律科学研究中心研究员;责任编辑:张海洋)

---

<sup>①</sup> 2020年9月9日,英国首相约翰逊突然抛出一份试图改写脱欧协议的《内部市场法案》,单方面更改了其本人与欧盟所签署的脱欧协议中有关北爱尔兰的多项规定,推翻了协议中的部分承诺。此举立即受到欧盟的谴责;后者表示:法案严重破坏了脱欧协议以及对未来谈判的信任,影响了英国的国际声誉,英国应尽快纠正错误,否则将起诉英国。英国也有不少舆论抨击保守党的这一做法违反国际法,违背了普通法传统中的法治原则。法国《世界报》的分析认为,这不过是英国企图就正在谈判中的贸易协定向欧盟施压的操作。See Cécile Ducourtieux et Virginie Malingre, “Brexit: Johnsonbraque unepartie de soncamp et l’UE”, *Le Monde*, 16 Septembre 2020.

<sup>②</sup> Nick Kenny, “The German Constitutional Court vs the European Court of Justice: The Fracturing of the European Legal Order?” *JURIST*, June 2, 2020, <https://www.jurist.org/commentary/2020/06/nick-kenny-german-constitutional-court-eu/>, last accessed on 12 August 2020.