析欧洲货币联盟的超国家性质

□ 张庆麟*

内容摘要 欧洲货币联盟是基于欧洲联盟条约而创立的区域货币联盟组织，它有一个具有超国家性质的欧洲中央银行，发行成员国共同使用的货币，制定统一的货币政策，统一制定并实施对外货币关系。它虽对其成员国的主权产生影响，但并未从根本上改变成员国的货币主权。其与国际货币基金组织的关系采取的是集团与个体的双重关系，对国际货币基金组织的相关制度产生一定的影响，并对其运作造成复杂性。

自以《威斯特伐利亚条约》为标志的民族国家体系诞生以来，国与国之间从单纯的主权国家关系向国家、国际组织和跨国利益集团等主体间多层次的关系演化。面对世界格局多极化、全球化的全面发展，区域一体化的进程明显加快。著名学者哈贝马斯指出："全球化的经济超出民族国家的调控能力迫使人们去寻找替代方案——如把迄今民族国家所承担的社会福利国家职能转让给跨国性的机构……"①另一方面，某一国家的行动又常常会影响其邻国甚至其他国家。例如，美国联邦储备银行的利率调整很可能立即引起拉丁美洲国家的金融危机；在过去看来完全是内政问题的印度工业发展政策也可能引起某些周边国家的抗议和干预，因为这些工业发展政策可能导致周边国家环境恶化。② 显然，各国加强合作，采取协调行动以对付全球性问题就变得十分必要。正如美国后现代主义者大卫·雷·格里芬教授认为，许多后现代思想家都确信，在后现代社会，"民族国家的目前某些职能应当分配给较小的区域，其他的职能则应被分配给一个全球性机构，所以，应当

* 武汉大学国际法研究所教授、博士生导师，法学博士。本文为作者主持的国家社科基金项目"国际货币法的理论与实践研究（批准号：04BFX052）"的阶段性成果之一。

① ［德］于尔根·哈贝马斯：《超越民族国家——论经济全球化的后果问题》，载乌·贝克、哈贝马斯等著：《全球化与政治》，中央编译出版社 2000 年版，第 80 页。

② 苏长和：《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》，上海人民出版社 2000 年版，第 4 页。

大幅度地降低民族国家的重要性"。① 在区域化和全球化国际组织的发展进程中，国家主权受到来自多方面的制约和挑战，作为区域一体化的先行者和典范，欧洲一体化进程中发生了国家主权大范围和深度的转移或让渡，改变着长久以来我们所持有的国家主权的理念。本文将以欧洲货币联盟为一具体实例，剖析其性质，厘清其所表征的超国家性质，分析区域一体化进程中对国家主权（尤其是货币主权）所产生的冲击与影响。

一、欧洲货币联盟的性质

货币联盟（monetary union），广义而言是指为消除两个以上的国家由于货币单位不同而引起的不便，通过相互之间签订协议，确定以各国货币制度的单本位或复本位作基础的，在货币制度方面建立共同规章制度为目标的，以各国中央银行之间的合作关系为表征的国际货币合作的方式。其合作的具体方式可以多种多样，例如，在一定限度内成员国共同使用某一种货币（该货币或为新创制或为某一成员国原有货币），或者建立公共金库相互接受货币，或者采用相同的货币单位共同铸造硬币和统一印制纸币，或者把一国的货币权限委托别国或国际机构等。

货币联盟是经济一体化发展到一定程度的必然结果，它既是经济一体化过程中的货币一体化（monetary integration）过程，也是货币一体化这样一个结果。通常而言，货币一体化是指一定区域内有关国家或地区在货币金融领域进行协调和统一，以最终形成一个货币联盟或货币区。综观货币联盟的发展历程，货币联盟一般应具备如下特征：（1）它是由独立国家组成的一个联盟，各成员国放弃其决定其货币政策的主权并同意接受一个单一货币（single currency）或者一个共同货币（common money）。不论是采用单一货币还是引入共同货币，仍不排除成员国各自在该共同货币的纸币与硬币上印有本国语言或其他的国家标志。但是，为了与货币联盟的性质保持一致和在所有成员国的交易中被接受，必须使该单一货币或共同货币的纸币与硬币的价值在各成员国境内保持一致，同时，该共同货币之纸币与硬币的价值当然也应当以相同的记号表示。例如，在比利时—卢森堡货币联盟中，其共同货币的价值使用的是统一的法郎（franc）标记，在欧洲货币联盟中该统一标记是欧元（Euro）。（2）依共同货币基础组建一个独立的货币体系的协议。（3）成员国货币政策的聚合。② 所以，从静态上看，货币联盟是指在货币一体化基础上，由成员国以有约束力的国家间协议形式决定采用单一货币，或虽有几种货币但相互之

① ［美］大卫·雷·格里芬：《后现代精神》，中央编译出版社 1998 年版，第 29 页。

② *See* F. A. Mann, The Legal Aspect of Money (5^{th} ed.) 505 , 1992.

间汇率永久固定、对外统一浮动的体制，以此形成一个紧密联系的货币区。其基本条件，一是成员国或地区货币完全可兑换，二是相互之间的兑换率永久性固定，到一定程度甚至会取消成员国货币，采用单一货币。符合这两个基本条件的国家联盟都可以称为货币联盟，或已实现了货币一体化。

人类所进行的现代货币一体化的探索，大致可以分为两类：一类是自发被各国或有关国家广泛采用作为共同货币的“贸易货币”；另一类是以协议形式而在一定区域内形成的货币同盟。前者即自发的“贸易货币”，如中世纪时期一些强盛的货币品种由于其特殊的国家背景和外部徽记赋予的一种比其他货币更加稳定价值的特征，而被自发广泛使用于地中海一带；现代世界经济中美元、英镑、法国法郎、德国马克、日元、意大利里拉、瑞士法郎等在一定范围也广泛地被用做国际支付手段与结算货币。当今国际金融市场上80%以上的交易均以美元结算和完成。不仅如此，美元还先后在许多通货膨胀比较严重的国家，如20世纪80年代的阿根廷及其他南美国家、20世纪90年代初的俄罗斯等国部分地取代了因通胀而极度贬值、几乎无法使用的本国货币。后者则是国际社会自觉地以协议形式成立的货币同盟，它是由主权国家依自己的意志自愿结成的联合体，并且将传统的国家货币主权中的一些核心内容，如货币发行权、制定货币的对外汇率、制定货币政策等，纳入到该联合体的机构之中由成员国共同享有和实施。这种联盟是更高级形式的货币联盟，是货币内在的统一性要求的结果，也是人类社会发展的趋势。

欧洲货币联盟就属于这种以条约形式结成的区域货币联盟。其法律基础是《欧洲联盟条约》。它首次将经济与货币联盟的内容以条约的形式肯定下来，成为成员国的条约义务。该条约G条对欧共体条约（The Treaty Establishing the European Economic Community）进行了多方面的修订，同时，也将有关经货联盟的内容加入到欧共体条约之中。其开篇“共同条款”B条将建立经货联盟规定为欧盟目标之一，“促进平衡与持久的经济与社会进步，尤其是经由创建一没有内部边界的区域，经由增强经济与社会聚合，以及经由建立经济与货币联盟，包括最终根据本条约的规定引入一单一货币”。其第3条（A）规定，与建立经济联盟同步，按照条约规定并遵照其确定的时间表，将确立“不可改变的固定汇率，以逐步引入一单一货币——ECU，和确定与执行单一的货币和汇率政策，其首要目标是保持价格稳定，和在不妨碍此目标的前提下，遵循自由竞争的开放性市场经济的原则，支持共同体的总体经济政策”。① 其后则全面规定了欧洲货币联盟分三个阶段实施的具体

① 马约签订之时，尚未确定该单一货币的具体名称，直到1995年12月15～16日在马德里召开的欧盟首脑会议上才最终确定为“欧元”（Euro）。

步骤。①

根据《欧洲联盟条约》中建立欧洲经济与货币联盟的相关规定，欧洲货币联盟具有如下主要特征：

（1）在成员国主权之上有一个具有超国家性质的地区中央银行。在欧洲货币联盟中，各成员国虽拥有自己的中央银行，但是联盟成立了属于联盟一级机构的欧洲中央银行，并且欧洲中央银行在整个欧洲中央银行体系②中处于领导与核心地位。

（2）由联盟发行成员国共同使用的货币，并代替成员国货币，联盟发行的共同货币在联盟内具备法偿货币的法律地位。欧洲货币联盟则是由欧洲中央银行体系共同发行区内的单一货币欧元的纸币与硬币，并逐步替代各成员国货币而成为区内惟一流通的法偿货币。

（3）由联盟制定统一的货币政策，协调成员国的经济、金融政策。根据《马约》第105A条和《欧洲中央银行体系章程》第16条，欧洲中央银行体系是欧元的发行银行，它具有在欧元区内发行欧元的全部权力，制定并实施共同体的货币政策。

（4）由联盟统一制定并实施对外货币关系。因为联盟内流通的是联盟统一发行的共同货币，各成员国之间也就不存在相互间的货币关系，只有共同货币的对外关系，如共同货币对区外货币的汇率等，所以，既然共同货币由联盟机构发行，其对外关系自然也就由联盟统一处理。欧洲货币联盟是由理事会具体负责处理欧元的对外关系，但需征求欧洲中央银行的意见和建议。

欧洲货币联盟的这种法律体制与20世纪30年代的货币区或货币集团是完全不同的。这些货币集团或货币区（如英镑区、法郎区和美元区）是少数强国控制与压迫附属国和殖民地，在全球划分势力范围的结果，具有明显的排他性，而且，各个货币集团之间的激烈斗争，往往给全球金融带来极大动荡。与此不同，区域性货币联盟是第二次世界大战后在全球金融领域中出现的新现象，是在经济和金融全球化的大背景下，在贸易、生产及其要素全球流动的基础上产生，并作为这一历史进程的组成部分而形成和发展的，根本就没有也不会产生战前货币集团的痕迹。当今的货币联盟在联盟内的国家间关系上，已不存在宗主国和殖民地，而是平等的协调与互助关系；各联盟之间也不再是一种划分势力范围和争夺霸权的关系，而是在平等地竞争中谋求共同的发展。

---

① 有关欧洲货币联盟的实施阶段，参阅张庆麟：《欧元法律问题研究》，武汉大学出版社2002年版，第16～24页。

② 欧洲中央银行体系由欧洲中央银行与15个成员国中央银行组成。

欧洲货币联盟与拉美国家正在进行的美元化也是不同的。一般而言，货币联盟是两个及两个以上国家为了其利益共同协商的结果，并为此成立共同的中央银行，发行共同货币，制定共同货币政策。而美元化则是强势货币的自然延伸，是弱势经济对强势经济的依附。它使用的是美国现行的货币与货币政策，是与美国经济有着较为紧密关系的发展中国家进行的货币试验。并且，它通常是美元化国家的单方行为，① 将本国货币政策的制定权完全移交给美国，任由美联储调升、调降利率。但美国在制订相应政策时不会也没有义务考虑这些使用美元国家的具体情况与特殊利益。正如其《国家货币稳定法（第二部分）》对最后贷款者问题所作的规定一样："联邦储备体系没有义务作为美元国家金融体系的最后放款者。"而这与欧洲货币联盟有着天壤的差别，欧洲中央银行在制订欧元区的货币政策时有义务考虑所有欧元区参与国的特殊利益和具体情况，并且它还需要由参与国的中央银行进行具体的实施。

二、欧洲货币联盟的超国家权能

"超国家"（supranational）观念是新功能主义理论的核心要素之一。新功能主义理论中的"超国家"观念，是指通过"政治外溢"（spillover）的机制使越来越多的国家主权扩展到超国家权威机构而被成员国共享，尽管这种超国家权威的机构形式是不确定的。欧洲一体化的超国家职能性质在理论上深受功能主义及新功能主义思潮的影响。就欧洲一体化而言，功能主义是主张通过各成员国职能部门的联合来实现欧洲经济一体化，在此基础上，再实现欧洲国家政治上的一体化。这一主张的核心是在保留主权国家的基础上，把民族国家的部分主权逐渐转移到一个新型的、参加国共同享有的、共同执掌的公共权力之中去。②这一权力是超国家的，但又代表和体现每个参加国的利益。新功能主义在分析超国家机构的确立时强调，需要超国家性的政治机构充当一体化发展的催化剂。在新功能主义的代表人物哈斯看来，超国家性的中心机构是决定欧洲一体化进程的重要因素之一，是欧洲国家向新的政治共同体发展的一块基石。一体化产生了新的政治领域，其中的政治运作机制与政府间政治有着本质的不同：超国家机构不是单纯的被动代理人，而具有相当的自主性和独立的影响，它们服务于跨国社会的利益，并致力于发展超国家治理，成

① 但有些方面，如银行体制等，需要与美国协商，以符合美元体制的标准。

② 郭华榕、徐天新：《欧洲的分与合》，京华出版社 1999 年版，第 336 页。

员国政府的长期利益将日益屈从于跨国社会的长期利益。① 按照新功能主义的理解，这种超国家机构能够代表走向联合的成员国的共同利益，并能协调相互间的利益冲突，可以促使政治精英将政治忠诚转向欧洲层次上。超国家被赋予的使命，是处理那些个体国家所能做但不能达到效率最佳或是个体国家行为可能导致集体非理性的事务，而不是被赋予了旧有的国家职能之外的其他职能。

欧盟对一体化职能机构设置的选择，既摆脱了单纯政府间合作性质框架，又引入一定程度的超国家职能性质。一方面，为强化联盟的超国家职能，成员国必须做出实质性的主权转让和共享，正如欧洲法院指出，欧共体条约“不仅仅是一个仅为缔约方之间创设相互义务的协定，共同体法构成一个新的法律秩序，成员国为此已限制了其主权权力”。② 与传统的国际组织相比，拥有“超国家权力”的国际组织对成员国可以行使更多的行政和立法权力，其有权制定在其成员国领土内可以直接适用和执行的法律，而无须其成员国另行制定实施性法律。③ 另一方面，在欧洲联盟内部实行灵活性原则，形成梯形“多种速度”，即有能力的国家先行一步，相对滞后的国家逐渐跟进的“可变几何体”，根据领域的不同，允许各取所需的方案。④ 因为，根据“自行车理论”，成员国必须全力推动一体化多速度递进，向高层次发展，从而确保共同的经济和政治利益。然而，一体化内部仍然存在强弱大小之分。由于成员国的地位和特殊利益并不相同，强国与弱国所获得的利益是不均等的。强国总可以尽量实现自己的国家利益，而弱国则需要付出一定代价来换取较大的利益。部分成员国担心在将国家权力向一体化组织让渡时会产生不完全过渡，不能完全体现主权国意愿，形成“民主赤字”。所以，这种安排是欧盟灵活务实的发展策略的直接体现，是欧盟国家为了应对国际形势变化的表现，同时也是国家主权的强大生命力的表征。欧洲经济与货币联盟依靠一套超国家职能性质的常设机构，以超国家职能管制的方式通过对成员国的国家利益进行协调，最终实现了主权成员国之间的经济与货币政策的融合，从经济方面进一步保证了一体化组织的相对稳定性。

从欧洲货币联盟的理论与实践看，货币联盟的建立对传统的国家货币主权产生了某些侵蚀，这是一体化进程的必然要求，因为，在一体化的发展过程中，除了在

---

① *See* Wayne Sandholtz , Alec Stone Sweet , European Integration and Supranational Governance 26, 1998.

② Case 26/ 62 [1993] ECR 1.

③ [美] 托马斯·伯根索尔、肖恩·D·默菲：《国际公法》（第3版），黎作恒译，法律出版社2005年版，第40页。

④ 裘元伦：《如何认识欧元》，载《现代国际关系》2002年第4期，第2页。

经济关系上各成员间相互依赖逐渐增强并逐步融为一体，形成统一的市场外，其中还表现为，主权国家同意放弃其独立实施对外政策与关键性对内政策的意愿和能力，以求实现联合决策或把决策过程移交给新的中央机关。正如美国著名国际关系学者厄恩斯特·哈斯所言：一体化是“不同国家的政治行为主体同意将其忠诚、期待与政治活动转向新的中心，该中心的机构拥有或要求对原先这些民族国家的管辖权”。①

根据《欧洲联盟条约》（即《马斯特里赫特条约》，以下简称《马约》）以及相关的一些条例等欧盟法律文件的规定，欧洲货币联盟的这种货币主权共同行使表现出如下特征：

第一，创建欧洲中央银行体系和欧洲中央银行。

如前所述，欧洲中央银行体系（European System of Central Banks, ESCB）是由欧洲中央银行（European Central Bank, ECB）和欧盟15个成员国中央银行（National Central Banks, NCBs）组成，是体系内16个中央银行的统称。它是欧盟整个机体中被委以维护其统一货币及其附属任务的有机组成部分，成员国中央银行一体化于该体系之中，整个体系被要求以一个整体行为，并统一受欧洲中央银行的决策机构——首脑理事会和执行委员会的管辖。

根据《马约》的规定，欧洲中央银行体系的首要目标是保持价格稳定，在不妨碍该目标的前提下，应支持共同体的总体经济政策，为共同体总体目标的实现作出贡献。欧洲中央银行体系应遵循有助于资源有效配置的、自由竞争的、开放性市场经济原则行事。其基本任务是：

（1）确定和实施共同体的货币政策，从1999年1月1日起，第三阶段成员国的货币政策由欧洲中央银行集中制定，但由成员国通过欧洲中央银行体系分散实施。

（2）拥有和管理成员国的官方外汇储备，进行以维持整个经货联盟货币体系稳定的外汇业务。

（3）促进支付系统的顺利进行，欧洲中央银行体系具体负责跨欧实时批量快捷传输自动结算体系（Transeuropean Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer, TARGET），所有直接与实施经货联盟货币政策相关的支付均通过该体系结算。

（4）在有关审慎监督信贷机构与除保险企业外的其他金融机构的政策上，履行理事会所赋予的特定任务。

---

① 陈汉文：《在国际舞台上——西方现代国际关系学浅说》，四川人民出版社1985年版，第246页。

欧洲中央银行拥有一定的立法权，根据《马约》的规定，任何拟议中的有关欧洲中央银行职权范围内的共同体法令和各成员国当局的任何立法规定草案应征询欧洲中央银行的意见，欧洲中央银行也可就属于其主管范围内的事务，向适当的共同体机构或各成员国当局递交意见。

欧洲中央银行拥有履行职责的充分独立性，其在执行任务和履行职责时，欧洲中央银行、各国中央银行或其决策机构的任何成员，均不得寻求或接受来自共同体机构、任一成员国政府或者任何其他机构的指示。为履行其任务，欧洲中央银行还可制订规则、作出决定和发表意见，其制订的规则具有普遍适用性和完整的拘束力。其独立性体现于：(1)《马约》规定欧洲中央银行体系独立于欧盟各机构和各成员国政府机构。(2)《马约》要求成员国从法律上保证其本国中央银行的独立。(3) 人事任免的独立性。(4) 在汇率安排上限制理事会的相关权力，以保证欧洲中央银行体系的充分独立。(5) 欧洲中央银行可以自由支配自己的收入，拥有独立预算权和独立结算权。①

第二，发行联盟内成员国共同使用的单一货币——欧元。

根据《马约》的规定，欧元专属由欧洲中央银行在联盟内发行或授权给成员国中央银行发行。欧元以其本身的权力成为一种货币，即欧元本身就是一种独立的货币，它不依赖于其他货币或由其他货币按一定的比例共同组成的篮子货币，也不是记账单位，如欧洲货币单位（ECU）和特别提款权（SDR），而是一种能够在市场流通的、直接充当价值尺度和交易媒介的货币，是与现存的由拥有货币主权的各个国家所发行的货币具有同样性质的一种货币。《马约》同时还规定了欧元逐步取代成员国货币的时间表，至2002年3月，各成员国原来的货币将最终退出流通领域而不再具有货币的法律地位，欧元成为联盟内各成员国共同使用的单一货币，并且是联盟内的法偿货币。

第三，联盟的货币政策由欧洲中央银行集中制定，但由成员国通过欧洲中央银行体系分散实施。

第四，由联盟统一实施欧元的对外关系。根据《马约》的规定，有关欧元的对外汇率安排主要由理事会决定，但为了避免可能在汇率安排或制定“一般性倾向”政策时与欧元区的统一货币政策发生矛盾，致使区内货币政策的执行受到汇率安排的干扰，《马约》规定了理事会以欧洲中央银行或者委员会的咨询意见或者建议为基础，对外缔结正式协议，确定欧元与欧元区外货币间汇率，确定未与欧盟达成汇率安排的非成员国货币的汇率政策的总方针，确定与一个或多个国家或国际

① 参见张庆麟：《对欧洲中央银行体系的法律剖析》，载《法学评论》2000年第6期，第53页。

组织谈判货币或外汇领域事务的协议等。这种安排充分表明了欧元的对外关系由理事会与欧洲中央银行共同制定。另外，经济和货币联盟中的特别问题所应采取的联盟在国际一级的立场也由联盟统一实施。

第五，欧洲中央银行拥有并管理成员国的官方外汇储备。

第六，欧洲中央银行有权对不遵守其规则的企业，课征罚金或定期罚款。

欧洲货币联盟的这些特征表明，成员国的货币发行权、确定货币制度和货币对外关系的权力、制定货币政策的权力等货币主权的核心内容都移交给了货币联盟机构，由联盟统一实施这些权力。欧洲中央银行具有独立的法律人格地位，在经济上、政治上具有相当的独立性，并且，在联盟的货币发行、货币政策的制定、货币的对外关系等方面具有相当大的权力，与主权国家的中央银行几乎没有差别，是一个具有超国家性质的区域性国际机构。

归纳起来，由于加入货币联盟，国家将本国货币事务的如下几个方面移转给了联盟机构：

（1）货币的发行权和货币制度的决定权。货币是国内法的产物，它是属于每个拥有最高权力的国家所享有的铸造货币权（*jus cudendae monetae*）的产物。传统国际法承认国家对其通货（currency）拥有不可否认的主权，并且这种由国内法所赋予的权力，在运作其通货时享有其他国家所不能反对的国家权力，已成为一项普遍接受的国际法规则。正如常设国际法院所主张："国家有权规制其通货实为普遍接受之原则。"然而，加入货币联盟后，这一权力的行使移交给了联盟机构，因为，货币联盟的性质要求成员国使用统一的共同货币，且为了联盟的共同利益，该共同货币由联盟机构发行，并由联盟制定统一的货币制度。

（2）确定本国货币对外关系的权力。本国货币的对外关系主要是指国家确定本国货币与外国货币比价的权力，国家对本国货币的法定升值和贬值的权力，国家实施外汇管制的权力等内容。由于参加货币联盟，货币的发行权已转移给了联盟机构，同时，在联盟内部所有国家均使用同一种货币，所以，加入货币联盟的国家已没有这种确定本国货币对外关系的权力了。另外，为了维护联盟的共同货币的稳定及联盟的共同利益，共同货币的对外关系权通常由联盟机构实施。

（3）独立制定并实施本国货币政策的权力。货币政策是各国中央银行或货币当局运用各种工具，通过货币存量调整总需求进而对宏观经济进行调节的一种手段。依据传统国际法理论，这种权力也是国家所独立享有并实施的。但是，加入了货币联盟后，由于由联盟发行货币、联盟制定货币制度以及联盟确定共同货币的对外关系，所以，为了联盟的共同利益，为了维护共同货币的稳定，促进联盟整体经济的繁荣，联盟要求制定统一的货币政策。

然而，国家虽然在其加入货币联盟时将其货币主权的一些核心内容让渡给了联

盟机构，但是，这些权力的让渡并没有损害国家的货币主权：第一，这种权力的让渡是国家的自主行为，是国家独立意志的体现；第二，这些权力的让渡，其目的是为了联盟的共同利益，也是为了获得更大的国家利益；第三，这些已让渡的主权，有些仍然由成员国共同实施，如关于共同货币的对外关系权，在欧洲货币联盟是由理事会行使，而理事会是由各成员国授权代表其政府的一名部长级代表组成；第四，这些已让渡的权力，有些尚需要成员国具体实施，如虽然由联盟机构（通常是联盟的中央银行，如欧洲中央银行）制定统一的货币政策，但是，该统一的货币政策仍由各成员国的中央银行来实施，这在欧洲货币联盟中有明确的规定；第五，国家仍然拥有与已让渡权力相关的权力，如虽然货币发行权已交由联盟机构，但是，具体的发行任务通常还是由各成员国的相应机构（通常是中央银行）来实施，同时，有关共同货币的维护，如防止共同货币的伪造、变造和走私等，也是由成员国来实施的；第六，国家能够自主地退出联盟。总之，这种对国家货币主权的影响并没有从根本上改变国家主权，它只是在原来属于各国专享的主权内容中提炼出部分内容将其转变为国家共享。①

所以，欧洲货币联盟的建立并没有改变国家货币主权的实质，它只是将一些涉及联盟共同利益的有关货币主权内容移转到联盟，由联盟成员共同享有，共同实施。让渡的结果就是主权范围内的有些事务，人们已经不能说完全属于一国而与他国无关，它们已由主权国家所组成的超国家机构来行使，成为成员国的共同事务，由成员国整体享有这方面的主权。② 而且，这种主权让渡的前提是国家的自愿行为。国家在不受任何外力的强制与影响下，独立自主地将这部分主权事务移交给某国际机构，并且赋予这个国际机构具有“超”国家的性质，也就是，使它能够对其成员国拥有一定的直接管辖权。这正如奥本海国际法的编纂者所主张的：“不少国家在它们的宪法中为了国际合作的利益而明文规定对它们的国内主权权力的限制。这些规定的大意是，国家的某些主权权利和权力在有关国际组织的情况下可以受到限制，或者可以授予或者转移于国际组织。”“这种权利和权力的移转是否广泛以致影响国家的继续存在取决于个别事件的具体情况，而且也许特别取决于移转的权利和权力的范围以及这种移转是否可以撤销。目前存在的这一类最广泛的移转

① 主权的可分性虽然在理论上仍有争议，但在实践中却已实实在在地存在着。因而“比较可取的意见是，坚持切合实际地认为主权是可分的，尽管这种意见是不正常的而且可能是不合逻辑的”。参阅［英］詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》（第9版）第1卷第1分册，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第94页。

② *See* Loukas Tsoukalis, Economic and Monetary Union: The Primacy of High Politics, Policy-Making in the European Union (3rd ed.), 283, 1996.

是由于加入欧洲共同体而产生的，但是，共同体成员国继续作为国际上的国家是没有问题的。"①

从以上分析，我们可以看出欧共体的超国家性中心机构并非国家主权的替代物，而是与成员国政府共享主权。在如何兼顾国家联合与国家主权之间的关系问题上，欧洲一体化则以超国家职能性质对成员国主权让渡加以制衡。尽管有欧洲共同体内日益中心化的压力，从《巴黎条约》到《罗马条约》，从《单一欧洲文件》到《马约》，从《马约》到《阿姆斯特丹条约》，一体化每次向纵深发展都必然涉及成员国向共同体转让主权与职能，超国家管制的增强是不可避免的；但成员国的立场仍然是非常强大，以至于权力的实质性转移仍取决于有关政府的政治意志。超国家性的中心机构的形成，只是有助于政府间协议的达成，但并不能完全取代民族国家。一体化发展步伐、方向牢牢控制在成员国手中，超国家行为体有自己的活动空间，但这个空间是成员国同意和划定的一个空间，迈出领域界限的任何举动都要征得成员国的同意。② 所以，在今后相当长的一段时期内，欧洲联盟的超国家职能管制与政府间合作的特征将不会改变，仍将保持主权国家联盟的性质。"一体化机制并非具有单一的政府间性质或超国家性质，而是多种性质并存于同一体系的不同层面。"③ "共同体并不是国家，而是个兼有政府间合作和超国家机制的独特国际组织，可以说它是一种多元复合体制。"④

这种多元复合体制从欧盟及其成员国在国际货币基金组织中的地位及其与基金组织的关系中得到进一步的表现。

三、欧洲货币联盟的对外权能——与国际货币基金组织的关系

随着欧洲货币联盟的成立，欧元区参与国锁定汇率，统一货币，启用欧元，参与国政府将把制定货币及汇率政策的责任移交给欧洲中央银行。欧洲货币联盟成为国际货币体系发展历程中的一个重要里程碑，并将对现行国际货币制度产生重大

① ［英］詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》（第9版），第1卷第1分册，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第94～95页。

② 陈玉刚：《国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究》，上海人民出版社2001年版，第320～321页。

③ 陈玉刚：《国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究》，上海人民出版社2001年版，第53页。

④ 余开祥、洪文达、伍贻康主编：《欧洲共同体：体制、政策、趋势》，复旦大学出版社1989年版，第39页。

影响。

就欧洲货币联盟与国际货币基金组织（以下简称“基金组织”）的关系而言，它将对基金组织的工作及其程序，特别是其“监管”活动，即基金组织对其成员国经济发展及政策进行的常规监督产生深刻影响。根据《国际货币基金协定》（以下简称《基金协定》）第4条第3节的规定，基金组织必须对国际货币制度进行监督，以保证其有效实行，为此必须对其成员国的汇率政策实行严格监督，《基金协定》设立了基金组织与成员国的定期磋商制度，“各成员国应该向基金组织提供为进行这种监督所必要的资料，在基金组织提出要求时，应就成员国的汇率政策问题同基金组织进行磋商”。① 这一制度成为确保成员国有效合作和实现国际货币汇率制度稳定的有效方法之一，② 是基金组织实施监督的主要手段。

欧洲货币联盟的出现要求基金组织进一步调整其对欧元区的监督政策。与各欧元区参与国的定期磋商成为基金组织监管的中心内容，而与欧洲中央银行的磋商对其起着重要的补充作用。如果欧盟理事会在有关欧元汇率机制事宜中行使其特权，则与欧盟理事会的磋商也是必需的。欧洲货币联盟的诞生，使得基金组织对欧元区的汇率监督及磋商变得复杂起来。

从基金组织监督的角度看，欧洲货币联盟的重要特征在于：货币与汇率政策权限从12个参与国手中转移到超国家的集团手中。即使有关财政和经济结构政策的权力仍主要由各国政府行使，基金组织的监督也必须同时从国家和团体两个层次进行，并密切关注各该国家的自身政策对全区域货币及汇率政策的综合影响以及区域货币政策对各国国内政策的综合影响。

联系《基金协定》第4条所规定的监督，意味着在欧元区层次上进行的磋商将集中于货币和汇率政策上，但这将建立在对欧洲货币联盟成员国的合并财政与经济结构政策的评价基础上，而这种评价又是评价宏观经济政策混合体整体效果所必须进行的工作。例如，人们可能认为某一区域货币政策和各国财政政策体系会使实际利率或实际有效汇率不适当地增长（从国际或欧元区域角度看）。如果发生这种情况，欧洲中央银行（ECB）是采取更宽松的政策，还是在国家层次上全面或有选择地实行紧缩货币政策需视情况而定。在国家层次上，磋商内容的主要变化为：货币政策的磋商将集中于区域货币政策对各国政策及发展的影响以及货币政策通过各国中央银行的运行问题。

基金组织正在调整第4条第3节b款的磋商制度，以便适应欧洲货币联盟的产生。除此之外，它将继续进行对欧盟经济政策的常规监督，并对由欧盟各机构实施

① 《国际货币基金协定》第4条第3节b款。

② 王贵国：《国际货币金融法》（第2版），北京大学出版社2002年版，第163～164页。

的部分予以特别关注，尤其是由欧盟首脑会议执行的稳定与发展公约的有关内容，以及与此相关的宏观经济政策战略、就业政策战略、影响欧盟市场贸易及一体化政策等。

欧洲货币联盟与基金组织其他的法律问题，主要是欧元区各参与国在基金组织的成员国地位和欧洲货币联盟在基金组织的成员国地位问题。由于《基金协定》第2条成员国资格条款中没有就创始成员国以外的国家成为基金组织成员国规定明确的加入条件，其用语又是在法律意义上不太明确的“country”，而不是“state”，再加上《基金协定》为实现其宗旨和目的，主要是就成员国的国际收支、汇率政策等问题进行规范，于是也就提出了没有发行自己货币的国家能否成为基金组织的成员国，基金组织的成员国是否必须是拥有主权的国家（state），拥有货币发行权和制订货币政策的区域组织能否成为基金组织的成员国等相关问题。从《基金协定》的相关规定及基金组织的实践看，一般认为欧元区参与国虽然没有自己独自的货币，也没有制订货币政策的权力，但它们拥有共同的货币——欧元，同时也参与欧元的发行，参与欧元区货币政策的制订和实施，因此，没有丧失其基金组织的成员国资格。且在基金组织的实践中也曾接纳过没有自己独自货币的国家为其成员国的，如1958年接纳马来西亚，其时，马来西亚使用的是英国发行的马来元（Malayan dollar），另外，西非货币联盟和中非货币区的成员国均被基金组织接纳为成员国。对于欧洲货币联盟本身而言，由于《基金协定》条款本身及基金组织的实践并不严格要求其成员国必须是主权国家，所以，它也具有成为基金组织成员国的资格，只不过欧洲货币联盟基于政治和经济的考虑而没有在基金组织中主张其成员国地位。① 譬如，如果欧洲货币联盟主张其在基金组织中的成员国地位，而排斥欧元区参与国的基金组织地位，将导致《基金协定》在配额的分配问题上的修改，这对欧洲货币联盟也是不利的。同时，它还将导致基金组织的总部从理论上讲应该迁址了。因为，《基金协定》第13条第1节规定：“基金组织的总部应设于持有最大基金组织份额的成员国境内……”而这是美国所不愿看到的，自然引起美欧之间的政治纷争。正是基于如此考虑，欧盟理事会在1998年12月的维也纳会议上做出了有关欧洲货币联盟对外事务的相关决议，明确规定了欧元区参与国保留其在基金组织的成员国地位，而欧洲中央银行则被赋予在基金组织执董会中的观察员身份，且欧洲中央银行在该执董会中就涉及各该参与国的董事身份选举时以及在欧洲中央银行职权范围内的事务拥有发言权，只不过后者需要执董会主席的同意。欧盟理事会如此安排主要是考虑到在不修改《基金协定》相关条款的前提下现实欧洲货币

① *See* Mario Giovanoli, International Monetary Law: Issues for the New Millennium, 211-225, 2000.

联盟的对外代表权。① 基金组织执董会也接受了欧盟理事会的这一安排。②

四、结论

在国际组织的发展史上，欧洲共同体无论在机构上还是在职能上都具有独一无二的特点，其最为引人注目之处，就在于其所表现出来的“超国家”性质。尽管“超国家”的概念在国际法的理论与实践中尚未得到统一的认识与接受，但将其与国家主权概念相对立，却是不会产生较大分歧的。因为，不论如何认识国际组织的超国家性质，通常都会认为，对国家主权制约的程度越高，其超国家性就越强；对国家主权制约的程度越弱，其超国家性就越差。欧共体法院法官皮斯卡托尔（P. Pescatore）认为对国际组织的超国家性质可从如下的本质标准予以判定：

（1）该国家集团作为整体承认共同的价值或共同的利益，就是说，某个国家集团对其各个成员国而言是以承认共同的价值（法律秩序）为目标并接受使个别国家的利益或国内秩序体系从属于共同的或上位的秩序和观念。

（2）共同体对上述共同价值或观念的实现拥有可以收到实际效果的权能。这些权能通常包括：对成员国作出加以限制的决定；制定成员国必须遵守的法律规则；作出关于确保执行法律的司法裁定。

（3）上述实效权能不同于成员国的权能，它是一种独立自主的或自动调节的权能。就是说，行使此种实效权能不是立足于实现成员国的个别利益，而是立足于实现全体利益。

这三项标准的实现也就意味着在一定程度上对各个成员国的国家主权实施了限制。以此标准来衡量，欧共体确实已具有超国家性质。“为了与通常意义上的那些国际条约进行区别，欧洲（经济）共同体条约形成了这样一套自己的法律规范：它们在生效的同时，也被各成员国的内国法律规范体系所接受并被各成员国的各级法院所适用。因为，各个成员国已经通过组建这样一个共同体——它有着自己的机构、有着自己的权利能力与行为能力、有着自己的国际行为能力，特别是确确实实地限制了成员国主权，或者，通过成员国向共同体让渡主权而让共同体享有自己的主权——限制了成员国自己的神圣主权，并形成了这个法律实体，对于这个法律实

① *See* The Presidency Conclusions of the Vienna European Council of 11 and 12 , Dec. 1998.

② *See* Decision No. 11875-(99/1), IMF, December 21, 1998; Decision No. 12479-(01/43), IMF, April 27, 2001.

体，（即使是在一些特定的领域内）各成员国自己以及它们的国民也受到约束。"① 欧洲联盟的实践充分表明，主权不是绝对的，而是一个历史的、发展的概念。从国际法的理论与实践看，国家享有主权一直是建立在各国均接受国际法约束的基础上的，没有国际法的权威，国际社会就无秩序可言，各国也根本无法享有主权。同时，国际社会建立国际秩序和国际制度是以国家主权受到一定的限制为前提的，因而，国家主权及其行使显然受到全球化和区域一体化的种种制约和限制，存在一定的局限性和相对性，即"主权是独立的，但独立并不是一个国家为所欲为而毫不受限制的无限自由"。②

经济上的相互依赖，使国家的经济主权的转移或让渡成为可能。在欧洲一体化进程中伴生了国家主权的转移或让渡，这种转移或让渡是欧洲一体化发展的前提或基础。就现时欧洲一体化发展的程度而言，成员国的很大一部分经济主权实际上已经由欧共体来行使。尽管欧洲一体化的每次深化都是以更深层次国家主权的转移或让渡为必要条件，可以说没有国家主权的转移或让渡就没有欧洲一体化的今天，但这种转移与让渡完全出于成员国的意愿，其本身就是自决的主权行为。尽管并不是所有的区域一体化都可以或必须达到欧洲货币联盟的程度，因为，欧洲一体化过程中的国家主权转移或让渡有它特殊的先决条件，但是，在以体制化为特征的区域一体化的结构中，不可避免地会伴生某种程度的主权转移或让渡，这是一个国家在参与区域一体化时必须抉择的。正如著名的一体化学者马科斯所言："在国家政府难免是欧盟政策制定的参与者同时，控制已从它们手中滑向了超国家机制。国家已丧失了一些它们早先对其各自领土上的个体的权威控制。政治控制的中心已发生了变化，国家主权已稀释在欧盟的集体决策中，包括成员国政府，以及自主的欧洲议会、欧洲委员会和欧洲法院。"③

超国家性常被称做国家主权的"共享"而不是主权的转移，它只是国家的主权权威被扩展到超国家权威机构，其成员国与之共享主权。在全球化和区域经济一体化的客观趋势下，单个国家的社会、经济利益越来越密切地同区域内外的国家发生广泛而紧密的关联，特别是区域合作和一体化，使国际合作逐步成为世界各国普遍采用的生存和发展方式。在这个过程中的主权让渡不是放弃主权，而是国家在全

---

① 欧洲法院判例，第6/64号，欧洲法院判例集1964年第1254卷第1269页，Costa. /. E. N. E. L. 案。转引自［德］马迪亚斯·赫蒂根：《欧洲法》（第5版），张恩民译，法律出版社2003年版，第63～64页。

② ［英］詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》（第9版）第1卷第1分册，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第295页。

③ *See* Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, vol. 34 No. 3 Journal of Common Market Studies, 342-343 (1996).

球化趋势下审时度势的理性选择，以让渡部分主权的方式参与国际组织，由一个集体认同的机构集中行使这一部分权力，实现主权共享，这是国家在目前国际形势下寻求合作、扩大影响的战略选择。“国家间的多边合作对于全球经济的协调运作越来越重要，多边合作代表着国家政府间的利益共享，在合作过程中创设和实施一些规则来协调分歧并监督相互的经济体制。这种多边合作确认了一个国家与另一个国家在相互的政策和行为上是利益相关的主张。国家间的多边合作是一个规则制定的过程，包括约束性协议的谈判、相互的监督、条约的解释和争端的解决。”① “事实上，在欧洲，现实中的主权同理论上的主权有很大区别。没有合作，主权就不能发挥作用。相互依存不会导致欧洲国家的消亡，而会驱使它们进行合作。”“今天的欧洲联盟是一个具有联邦和邦联混合特征并取得了巨大成功的混合物。然而，直到现在，与其说欧盟是对欧洲国家的弱化，不如说它使欧洲国家获得了新生。无论如何，欧洲国家是充满活力和健康地作别20世纪的。”②

欧共体成员放弃国内立法的垄断权以及相应地向共同体移交某些主权权力，象征着共同体/欧盟在一定程度上已经属于“国家联邦”，换句话说，它虽然不是国家，但是在对内与对外关系上又具备国家的许多特征。人们习惯上用“超民族性”（supranationalität）来形容这种奇特现象。③ 可以说，在当今的欧洲联盟中，还没有哪一个政策领域已变成纯粹的超国家政治领域；同样，随着一体化不断向新的领域拓展，属于纯粹政府间政治的政策领域也已寥落晨星。也就是说，在几乎所有的政策领域中都共存着不完全的超国家政治和不完全的政府间政治。这意味着，在几乎任何一个政策领域中，都可能存在着超国家政治与政府间政治的某种互动。因而，欧洲一体化机制在性质上可以简单地归结为：它是国家和超国家规则和机制的独一无二的结合。

Abstract EMU is a regional monetary union which was created to be based upon the European Union Treaty. It has a super national central bank and issues common money for its member countries, makes unified monetary policy, formulates and implements unanimously foreign monetary relationship. In spite of that EMU has impacted to its member

① *See* Shah M. Tarzi, The Role of Norms and Regimes in World Affairs: A Grotian Perspective, International Relations, vol. XIV, No. 3 (1998).

② ［美］戴维·卡莱欧：《欧洲的未来》，冯绍雷等译，上海人民出版社2003年版，第38～41页。

③ ［德］沃尔夫刚·格拉夫·魏智通主编：《国际法》（第2版），吴越、毛晓飞译，法律出版社2002年版，第485页。

countries' sovereignty, it does not radically change it. EMU takes dual relationship of individual and group with IMF, it will impact to the related system of IMF and will make it more complex.