欧债危机与欧盟改革进程：德国角色

[德] 凯－奥拉夫·朗格

内容提要：主权债务危机已经影响到欧洲一体化进程，也对欧盟本身的运行带来严重挑战。在应对危机、重新稳定欧洲经济和货币联盟的进程中，具备重大政治、经济和金融潜力的德国可以发挥特殊的作用。这场危机使德国成为一个更加“正常化”的国家。与此同时，德国只有在团结关键伙伴国的条件下才能领导和塑造欧盟。如何调和与平衡这两种都很迫切的需求，将会是未来数年德国欧洲政策的恒定任务。

关键词：欧盟　主权债务危机　欧洲一体化　德国

欧盟及其部分成员国正陷入主权债务危机。此次危机对欧洲一体化进程构成巨大政治、经济和金融挑战。危机及其影响给欧洲一体化的可接受程度以及欧盟本身的运行都带来严重问题。尤其是，部分欧元区成员国所遇到的麻烦正在破坏欧洲一体化向来稳固的基石：比如成员国之间互惠的经济、商业和贸易关系。危机爆发后不久，主权债务危机以及欧元区自身的问题也产生政治恶果。经济低迷、银行业问题和失业率不断攀升导致不满，很多成员国的政府因此沦为牺牲品。一些欧盟国家在经济改革、削减公共支出和缩小福利体系规模方面困难重重，并因此滋生了社会躁动和抗议活动。然而，危机不只是造成成员国国内政策的复杂化。欧元区的困境和危机处理过程中复杂的政治因素冲击着欧洲政治一体化进程。对许多人而言，欧元被认为是欧盟政治进程中的关键，同时也是欧洲走向一个“更加紧密联盟”的驱动力。经济和货币联盟（EMU）的问题看起

[德] 凯－奥拉夫·朗格博士（Dr. Kai-Olaf Lang） 德国国际事务和安全事务研究所（German Institute for International and Security Affairs）高级研究员。

来威胁到了这个王牌项目，甚至极有可能减缓乃至逆转欧洲的一体化进程。值得关注的是此次危机爆发的背景：近年来，许多成员国中再国有化以及强调国家利益的呼声不断增强。此外，对于欧元的未来和稳定性的不确定，使得人们对欧盟应对危机的效力产生质疑。同时，不经选举产生的机构在不透明的程序下做出的决策（比如由欧盟委员会和欧盟理事会主席、欧洲央行行长、国际货币基金组织和欧元集团的负责人、德国总理和法国总统组成的“法兰克福小组”）已经使欧盟越来越像一个“技术官僚”和“后民主时代”的实体，缺乏适当的民主合法性。[1]

危机以及克服危机的尝试是所有成员国的共同挑战。然而，具备重大政治、经济和金融潜力的国家可以发挥特殊的作用。这就是为什么在重新稳定经济和货币联盟的进程中，德国，这个在欧盟和欧元区成员国中有举足轻重作用的国家扮演主要角色的原因。尽管在解决危机的“德国模式”上有着根本的分歧，但是，“柏林概念”的支持者和反对者都对德国寄予厚望。德国的危机管理模式是什么？关于欧盟改革的观点如何？德国的主要目标是什么？如果德国是欧元区救助机制中最重要的角色和主要“出资国”，那么危机是否已经为扩大德国的影响力、根据德国的意志来塑造欧洲一体化打开了“机会之窗”？德国的合作者会是谁？接下来主要的挑战是什么？

主权债务危机与德国利益

一个反应敏捷、持续稳定的经济货币联盟和欧元区是德国的重要利益所在。

作为欧盟和欧元区最大的经济体，德国高度依赖出口并同其他欧元区和欧盟经济体处于高度依存状态，一个反应敏捷、持续稳定的经济货币联盟和欧元区是德国的重要利益所在。此外，德国在传统上也是欧洲一体化政治层面推动的主要旗手之一。欧元解体带来的所有政治后果都会对德国在第二次世界大战结束后的身份认同造成严重打击。这就是为什么德国已经明确表示会不惜一切代价支持欧元和欧元区的存续。德国总理宣称：“欧元解体不仅仅是

1 Cf. Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Cambridge; Malden, 2012; Mark Leonard/ Jan Zielonka, *A Europe of incentives: how to regain the trust of citizens and the markets*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, June 2012, http://ecfr.eu/page/-/ECFR58_EUROPE_INCENTIVES_REPORT_AW.pdf; *EU democracy in crisis: mired in a perfect storm or rebounding?* Article by Kirsty Hughes published on OpenDemocracy, 16.1.2012, www.opendemocracy.net; on the traditional problems of the EU's democratic deficit: Føllesdal, Andreas/Hix, Simon (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU. A Response to Majone and Moravcsik, in: *Journal of Common Market Studies*, 2006, Volume 44, Number 3, pp. 533-562.

一种货币的终结，欧元的终结意味着欧洲的失败，也即欧洲统一理念的溃败。”[1]

德国克服欧元区危机的方式与其传统的“调和自由主义”（ordoliberalism）经济概念相一致，即：优先考虑稳定物价、中央银行保持独立性和财政状况的稳固性。关于此次危机，德国主流的立场是，一些欧元区国家之所以出现巨大的泡沫和失衡，是因为它们没有施行足够严格的公共财政政策，也没有实行必要的改革以提升竞争力。在危机管理方面，德国的主要目标一直都是说服其欧洲伙伴：着手开始严格的预算控制，同时提升竞争和创新的能力。作为欧元区救助机制，如欧洲稳定基金（EFSF）或欧洲稳定机制（ESM）的最大净贡献者（德国占ESM份额的27%），德国已经试着依照德国模式来塑造欧元区及其成员国的改革进程。德国的基本理念是强调效率、对有相当的预算赤字并以此申请救助的国家给予（准）自动惩罚。这一切只有在确定了核心规则和建立起有执行这些规则并使其发挥作用的机制之后才可能实现（这些在过去一直都没有实现）。

“有条件的紧缩”是绝大多数欧元区和欧盟经济治理改革措施背后的精神支撑，这是由德国所倡导或支持的。这些在《稳定与增长公约》（SGP）、所谓的“六项规则”（Six Pack）以及2012年1月由欧盟25个成员国签订的《稳定条约》中都有体现。（这25个国家签订的所谓《财政契约》（Fiscal Compact）意在参照德国模式引进主权债务上限或者债务阻断机制）。同时，德国拒绝欧洲央行发挥最后贷款人这样的积极作用，因为“这里有我们不愿意为之付出的代价——即稳定物价的代价”。[2] 德国政府也反复批评以廉价资金驱动增长和宽松的或凯恩斯式的促进增长的政策。德国比较倾向于通过严格预算作为先决条件，进而实现可持续经济增长的战略：“当谈到重塑信心的时候，紧缩和增长通常是硬币的两个方面。”[3] 这源自德国历史上的恶性通货膨胀及由此所带来的社会政治后果的经验，以及“社会市场经济”的经济信条，在这种经济信条的指引下德国创造经济奇迹（Wirtschaftswunder），使其成功地在第二次世界大战结束后得到恢复。

德国为针对欧元区面临困境国家的救助计划和救助基金贡献颇多，但从法国或南欧国家的角度来说，德国做得还不够。对他们来说，德国是欧洲一体化和欧元区最大的受益者，所以，当德国的伙伴国需要被施以援手的时候，德国不应该抱有不情愿的态度。尽管如此，德国坚持通过自己的方式在稳固和责任之间重构

1 Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Verleihung des Internationalen Karlspreises an Premierminister Tusk, Aachen, 13.5.2010 [Laudation Speech of Chancellor Angela Merkel on the Occasion of the Charlemagne Prize 2010 to Polish Prime Minister Donal Tusk, Aachen, 13.5.2010] http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/05/2010-05-13-karlspreis.html.

2 According to Germany's minister of the economy Rösler, see: Euro calm must not cost price stability: German economy minister, *Reuters*, 17.1.2013, www.reuters.com.

3 Speech by Federal Chancellor Merkel at the World Economic Forum Annual Meeting 2013, Davos, 24.1.2013, http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2013/2013-01-24-merkel-davos.html.

新的平衡。[1] 但是，这种方式并没有被认可，德国的哲学很快被人们界定为“紧缩”。德国强硬的立场与其国内发展有很大的关系：今天，历届德国政府都要考虑至少三个和以往影响方式不同的要素。第一是民意，德国民意对欧元从未积极过，同时对于任何欧元走软的可能迹象都很敏感；第二，德国联邦宪法法院最近（在一项对《里斯本条约》的判决中）表明了德国宪法对欧洲一体化所设的警戒线；第三是议会，在野党的政治团体中，越来越多的议员对因维护欧元区稳定而导致的不断攀升的金融风险持批评态度。[2]

德国民意对欧元从未积极过，同时对于任何欧元走软的可能迹象都很敏感。

除了欧元区改革和救助机制本身，在危机进程中德国政府追求的目标主要有以下几个方面：

- 长期以来，德国一直表现出对一个统一欧洲的偏好，尽管德国支持加强欧元区的政治架构（欧元区峰会、欧元集团），但是一个发展速度参差不齐的欧洲对德国来说只是次优选择。德国接受了“财政契约”生效的方式。由于英国拒绝，“财政契约”是25个成员国政府间的合作条约，而德国本来更加倾向于使这个条约成为欧盟条约的一部分。[3] 这就是为什么德国呼吁最终将这个条约纳入欧盟框架中的原因。同时，对于将非欧元区成员国（尤其是那些没有正式退出意愿的国家，这包括了除英国和丹麦以外的所有其他国家）以一种温和的方式纳入欧元区架构中的问题，德国一直持相对开明（当然是在不投票的情况下）的态度。这与法国的方式有些许不同，法国一直认为“联盟中的联盟”非常可悲。
- 德国政府拒绝欧元区共同债券这样的构想，比如，欧元区成员国共同主权债券。默克尔总理甚至说过：“只要我活着”，就不可能有全面的债务分担。[4] 财政部长朔伊布勒（默克尔基民盟 CDU 的成员之一）态度略有不同，他认为欧元区风险共担债券是可行的，但是要在财政联盟能够真正发挥作用的前提下才有可能。对于朔伊布勒来说，这是一个中期的过

1 2012年初，默克尔总理称：“我们感觉到并且表现出了团结，但是我们不应该忘记所有国家必须共同承担责任，唇亡齿寒。”参见“Deutschlands Kraft ist nicht unendlich”, *Süddeutsche Zeitung*, 26.1.2012, “Germany's capacities aren't infinite”, Interview with chancellor Merkel in Süddeutsche Zeitung, 26.1.2012], www.sueddeutsche.de。

2 对于默克尔的中右联盟来说，欧元怀疑论的出现是一个特别的挑战，因为这个小群体很可能会吸收一些保守的基民盟/基社盟或者自由民主党的一些选票，这些都是执政联盟的组成部分。2013年4月，所谓的“德国联盟”（Alliance for Germany）组建，它聚集了许多前基民盟的成员和中产阶级的活跃分子。

3 在2011年12月欧洲理事会会议的准备阶段，德国总理说有必要通过修改欧盟条约来克服欧债危机。但如果这是不可能的，那么达成欧元区成员国之间的特别条约也是可以接受的。参见 Merkel: eurozone crisis will take “years” to solve, *EUObserver*, 2.12.2011, http://euobserver.com。

4 The Coming EU Summit Clash: Merkel Vows 'No Euro Bonds as Long as I Live', *Spiegel Online International*, 27.6.2012, www.spiegel.de.

程。[1] 尽管这个声明相对温和，（从操作层面上，可能将引入共同债券的时间延迟若干年，并使其成为艰难改革的先决条件），基民盟的自由派盟友表示反对。他们认为欧元区债券有害无益。[2] 对德国政府来说，这意味着债务共担以及进入到一个转移支付同盟中，反对党社会民主党和绿党对此持更加开放的态度。

- 德国接受并积极支持给予欧盟更多合法性的计划。德国政治家认为，以更为集中的欧元区财政体制一定会缩减日益增加的民主赤字："更强的民主合法性和监督，所有致力于深化经济和货币联盟的措施必须遵循这一原则。这构成了欧盟重建的核心要素。"[3] 在2011到2012年初之间，人们达成了一个共识。依照这个共识，"深化—体化"以及随之建设一个加强经济和财政治理的"政治同盟"，是解决欧洲问题的方式。然而，这一前景并不明晰，而且当涉及政治改革应该走多远的时候尤其如此。到2012年底，两个阵营似乎已经出现。第一个阵营辩称需要首先聚焦于经济治理改革，并要首先改善成员国的竞争力。在2013年对德国议会的一次讲话中，默克尔强调要更好地规范金融市场，加强银行监管，更好地进行财政合作以及提升竞争力这一"关键性问题"。欧洲理事会主席范龙佩的提议（所谓的四方报告《朝向真正的经济货币联盟》）被称为一个"背景文件"，明显是关于欧洲未来的思考。[4] 这一提议重点强调的是通过基于（欧元区）成员国和欧盟委员会之间的双边"竞争力协定"来重振欧元区经济。如果要实现这一目的，需要修改条约，新的条约必须集中于加强经济协调。[5] 对第二个阵营来说，考虑到在经济领域和经济货币联盟中主要改革，全面重建朝向真正的欧洲民主的欧盟机构和机制是非常必要的。这个由德国外长韦斯特维勒发起，并由一个欧盟外长小组写就的文章中的观点归属于第二阵营。尽管它大部分的提议在已有的条约中都

---

1 Schaeuble Tells Handelsblatt Fiscal Union Comes Before Euro Bond, *Bloomberg*, 5.6.2012, www.bloomberg.com.

2 Westerwelle gegen Schäuble –„Niemals Euro-Bonds [Westerwelle against Schäuble–Eurobonds never], *Die Welt*, 2.7.2012, www.welt.de.

3 Speech by Federal Chancellor Angela Merkel in the European Parliament in Brussels, 7.11.2012, www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2012/2012-11-07-merkel-eu.html.

4 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 13. und 14. Dezember 2012 in Brüssel, 13.12.2012, Berlin [Government Declaration of Federal Chancellor Merkel on the European Council on December 13 and 14 in Brussels], www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2012/2012-12-13-eu-rat.html.

5 有两种方式来减少条约的变化：一种是通过"简化程序"，用于欧洲稳定机制（ESM）的法律适应性（见欧盟条约第136条关于欧盟作用的条款）。但是，如果要在条约中加入额外条款，只能通过"正常程序"。这通常包括大会和政府间会议，这是一种可能性。然而，在这种情况下，如果欧洲议会允许的话，大会可能会被略过。

已有所表述，但并不排除改变主要法律的可能性。[1] 同样的，德国财长呼吁对欧盟的政治体系进行主要的重建。“我们应该有信心来允许欧盟委员会主席由直接选举产生，废除国家任命委员会委员的权力，使欧盟委员会演化为一个欧洲政府，并创造两院体制：一个由公正、公选产生的议会和一个根据递减比例来分配席位的成员国议院（Chamber of Member States）”。[2]

谁是德国的伙伴?

自从危机爆发，德国一直尝试同其他成员国构建联盟和伙伴关系，以便赢得对其改革模式的支持，并避免在欧盟内部出现新的分裂。

- 法国是德国努力维护欧元区稳定和重构欧盟经济治理的重要伙伴。法国总统萨科奇上任之初曾出现短暂的困难期，此后德国总理和法国总统积极构筑了危机管理的轴心。主权债务危机带来了法德关系的复兴，因为双方都提出了各种旨在减轻经济和财政不平衡的倡议。所谓的“默科奇”（Merkozy）关系当然是一种不对称的伙伴关系。从政党政治的角度看，尼古拉斯·萨科奇是安吉拉·默克尔和她的基民盟的亲密朋友，对德国关于严格预算的呼吁迅速做出了正面回应。在很大程度上来说，这源于法国经济的疲软。尽管两国在新千年初都经历了各自的“莱茵式资本主义”（拥有较高社会福利标准、严格的劳工市场和强大的工会）危机，德国在社民党总理格哈特·施罗德实行改革之后，奠定了朝向更加富有活力的经济增长的基础，而法国则没有完成相应的改革，这是这两个国家之间差距拉大的主要原因。[3] 这种差距产生政治影响。这种局面在法国2012年的大选之后有所改变。新的法国总统弗朗索瓦·奥朗德质疑德国“紧缩第一”的方式，倾向于更加富有弹性，以刺激为导向的财政政策。奥朗德采取了比自己的说辞听起来更加务实的方式，在任期的头几个月

主权债务危机带来了法德关系的复兴，因为双方都提出了各种旨在减轻经济和财政不平衡的倡议。

1 The final report of the 17 September 2012. Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171783/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf.

2 Speech by Dr Wolfgang Schäuble at the award ceremony for the 2012 Charlemagne Prize, Aachen, 17.5.2012, www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Reden/2012/2012-05-17-karlspreis.html.

3 例如，一个主要的不同是制造产业差距的增大，这方面德国产业附加值几乎是欧盟最高的（22.6%），但法国却排名倒数（10.1%，在10年间下降了5%），参见 Karl Brenke, Industrial Development: France and Germany Drifting Apart, in: DIW Economic Bulletin, 2/2013, pp. 3-13, www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.415236.de/diw_econ_bull_2013-02-1.pdf.

他得到了回报，当时德国同意了制定欧洲《增长与就业契约》，该契约是奥朗德接受《财政契约》的先决条件。尽管如此，增长契约并不是一个广泛的刺激计划，而是一个无需再投入巨资的相对温和的举措，它要从现有的结构性基金中转移出一部分援助资金，用以建立对“项目债券”的担保或者增加欧洲投资银行的资本。[1]

尽管存在上述分歧，两国领导人都意识到了他们对欧洲共同担负的责任。在2013年1月德法《爱丽舍条约》签订50周年之际，双方都表明了他们的决心，“要进一步发展德法合作，服务于经济货币联盟的深化，以便使欧洲能够克服困难，并从危机中复苏且变得更加强大”。[2] 在同样的场合，法国总统和德国总理宣布了对欧元区发展和深化财税一体化的共同提议。[3] 然而，德国随后举行的议会选举，使得在2013年6月欧盟峰会之前难以提出这一提议。

- 欧盟南部的国家都对“德国路线”持批评态度，因为他们担心大胆的财政稳固政策可能带来的经济、社会和政治影响。然而，南部国家并未能够抱团。若做到这点，它们就能够通过整合政策的方式推动对稳固公约的根本性修订。不过，还是出现过对德国形成有效抗衡的局面，比如，西班牙和意大利试图与法国一道建立新的“三角”关系，这种协调关系软化了需要援助的国家从欧洲稳定机制获得资金的条件。然而，在法国相对弱势的情况下，欧洲南部国家的领导人继续保持着同德国的直接关系，尤其是意大利和西班牙一直寻求同德国保持稳定的合作关系。
- 与德国稳定哲学接近的是一组主权债务评级获得3A（AAA）评价的欧元区国家（法国不在其中），这些分布于欧洲北部和中部（芬兰、荷兰、卢森堡和奥地利）的国家是德国的天然盟友。在2011年末，德国政治家曾考虑过所谓“精英债券”的设想，就是由欧元区3A国家发行共同的主权债券。这个概念未被德国政府接纳，但是这一讨论表明，在德国的部分政治精英看来，德国与其他获3A评级的国家更有亲近感。在2012年初，首次在柏林召开了四个3A评级国家的财长会议。
- 就德国所倡导的“稳定”而言，新的中东欧成员国与德国立场相似。1989年之后激进的社会经济转型使这些国家基本不会同情欧洲南部国家。斯洛伐克对欧元区向希腊提供救助以及经济和货币联盟的怀疑是这方面的典型代表。例如，斯洛伐克外长在2011年认为拒绝希腊的救助

1 Conclusions of the European Council, Brussels, 29 June 2012, EUCO 76/12, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf.

2 France and Germany reaffirm EU partnership and cooperation, Berlin Declaration, 50th anniversary of the Elysée Treaty, http://ambafrance-uk.org/France-and-Germany-reaffirm-EU

3 Germany, France to table new proposals for the eurozone, Euractiv, 23./24.1.2013, www.euractiv.com.

计划是合理的，他认为无法认同“富者为贫者买单，负责任者为不负责任者承担义务”。时任欧洲议会主席、来自波兰的耶日·布泽克（Jerzy Buzek）在柏林的一次讲话中也强调“不承担责任就没有团结”。[1]

- 在德国看来，与法国相比，英国在传统上是一个不那么“糟糕”的伙伴。尽管英国是欧元怀疑论者，但在很多方面英国都是德国的重要盟友。之所以如此，主要原因是英国是一个支持自由市场、且总的来说能与法国在单一市场或经济政策问题上相抗衡的力量。2011年12月欧洲理事会上，英国以否决相威胁，逼迫德国、法国和其他国家将《财政契约》置于欧盟条约之外，这是让德国大为光火的一步。自那以后，英国首相卡梅伦在2012年11月否决了向欧盟中期预算框架做出妥协的提议，之后宣布2017年将就是否保留欧盟成员国身份举行全民公投，德国（以及其他成员国）越来越担心英国政府将会因为国内政治原因而使欧盟的核心改革议程复杂化。

危机是否会导致德国主导欧洲?

德国似乎注定成为一个新欧盟的主导者，例如，金融和主权债务危机所产生的重大波动促使欧洲一体化进程进一步加深，因此产生了改革后的欧盟。乍看上去，德国拥有一切可资使用的资源，并塑造这一改变过程，这对稳定欧元区和改进联盟的经济治理都是非常必要的。作为欧盟最大的成员国和最重要的经济体，以及欧元区救助机制的核心贡献者，德国的影响力似乎已经达到了空前的高度。尤其是，似乎德国已经得到一个难得的机会：根据德国的“秩序政策”（Ordnungspolitik）信条和一个多层次的、准联邦政治体系来构建欧洲一体化——以欧元区的相互救助机制的财税制约作为德国在全欧洲拓展其财政稳定和信守承诺观念的关键筹码。然而，当媒体辩论、政治揣测和民众的恐惧塑造出德国主宰欧洲的图景时，现实勾绘出了一幅截然不同的画面。

德国作为稳定安排中最为攸关的“捐款人”的地位并没有自动转化为政治上的优势地位。

造成这种情况的主要原因是德国“施展”其力量的能力在联盟层面受到了实质性的制约。正可谓潜力并不等于实力，而实力并不等于影响力，德国作为稳定安排中最为攸关的“捐款人”的地位并没有自动转化为政治上的优势地位。在这种背景下，四个因素发挥了重要的作用。

第一，德国的盟友们都是小国，而且其中各有分歧。在欧元区内只有少量像芬兰、荷兰或者奥地利这样的国家，在公共财政方面坚定地

1 Buzek on Greece: There can be no solidarity without responsibility, Berlin, 22.3.2010, www.europarl.europa.eu.

站在德国“稳定文化”这一边。法国大选不仅使“默科奇”烟消云散，而且创造了一批坚定的、被称为南部促增长阵营的拥护者。许多欧洲中部的国家（如波兰和这一地区其他“有着凝聚力的朋友”）在新的《跨年度金融框架》（Multiannual Financial Framework）下或出于国内原因［如斯洛伐克的中左派阵营的罗伯特·菲科（Robert Fico）］，重新发现了他们对于增长的喜好，尽管这些国家传统上都表现出了对德国严格财政路线的认同，但这种认同并非一成不变。

第二，德国没有真正的机会对救助说“不”。这是因为德国精英的战略态度是，德国的经济状况和未来都取决于共同货币的救助。德国总理认为货币同盟是欧洲共同的命运（Schicksalsgemeinschaft），她间接地指出，欧元出现失败的可能性，或者是经济货币联盟成员国的违约将给德国带来风险。当然，随着时间的推移，德国已经拒绝了引入欧元区共同债券的提议，并且坚持紧缩政策。但在欧元区现存风险的状况下，德国别无选择，必须采取行动，而且在必要的情况下必须出资，甚至接受新的措施，而这些措施可能是它此前一直拒绝的。希腊极左领导人亚力克西斯·齐普拉斯（Alexis Tsipras）就坦言，因为德国是希腊的债权人，因此希腊的问题也是德国的问题。这种认识释放出一个明显的信号：如果我们得不到援助，我们就违约，之后德国就会受到严重影响！换句话说：德国不能以不救助来威胁求助者，相反，求助者可以胁迫德国。

第三，推动“德国式”解决方案意味着成本。政治成本是一方面，因为德国被认为是欧元区和欧洲一体化最大的受益者，但却是一个自私自利的参与者，它并没有准备好共担危机。德国呼吁严格的预算，这已经恶化了其在希腊、西班牙甚至法国的形象。另一方面，将德国的解决方式输出到欧洲同样意味着金融成本。向着欧洲“政治联盟”的大跃进，体现了德国的意愿，但也意味着德国纳税人（尤其）将作出巨大的物质贡献并承担巨大的风险，比如债务分担、有效的银行业联盟或者提高横向转移支付的额度。

第四，在关于改善经济治理的辩论中，德国并不占优势。尽管德国享有许多小国的信任，并且已经准备好接纳非欧元区国家来共同努力改进经济和货币治理，但由于许多成员国对德国领导地位的预期和担心，德国没有能够创造一个支持自己经济革新理念的大多数群体。在“奥朗德效应”以及相应的欧洲政治版图权力转移过程中，社会民主政府回归、多数国家降低了对公共支出削减的接受度，相对与德国主张的一元论的紧缩真言，一个昂贵的“大政府”路径似乎赢得了话语主导权。德国和其他欧盟成员国的一些共同努力，如最近与瑞典、芬兰和波罗的海沿岸国家一起启动的“巧增长”（smart growth）计划，展示出德国试图消除自己反对增长的形象，拓展它对经济稳健的定义，但是这种努力的后果将会是德国与需要刺激增长的国家来一番激烈的讨价还价，而不是德国控制讨论空间。

总的来说，欧盟还没有处于受德国支配的境地，德国也无法采取单边措施来

总的来说，欧盟还没有处于受德国支配的境地，德国也无法采取单边措施来强制推行自己的欧洲一体化模式。

强制推行自己的欧洲一体化模式。在一个拥有共同责任、共担风险且更加紧密的联盟中，德国顶多是一个重要的参与者，在这一过程中，一方面德国需要保障和盟友，另一方面需要应对不胜枚举的国内制约（包括负面的民意，强势的宪法法院和日渐活跃的联邦议会）。有一种略带夸张的说法是：人们也许可以认为，德国是一个强有力的请求者（法语demandeur），而不是一个占主导地位的规则制定者。

巨大的挑战：一个需要盟友的“正常化的德国”

德国在欧盟面临巨大的挑战。它有望成为领导者，却不愿意这么做。当德国开始发挥（协同）领导作用时，很多伙伴国都很担忧。除了这种领导困境之外，最重要的是四个主要问题的共同影响决定了德国和欧盟的政治前景。

- 新的英国问题：英国会继续与欧盟渐行渐远，或至少远离政治中心？2013年2月《欧盟跨年度预算框架》谈判的顺利结束（英国又一次在欧洲委员会投了否决票）表明，德国能够在对英关系中发挥重要的桥梁作用。然而，在英国就欧盟地位问题举行全民公投和英国公众及媒体反对欧盟的情绪不断上升的背景下，英国将会呼吁实行额外的实质性的从欧盟退出的举措，这将使欧元区和欧盟的改革更加复杂化。尤其是，如果英国希望修改欧盟条约，就需要启动复杂的谈判过程。
- 未来欧盟改革的范围：如果欧盟决定启动深入和全面的政治改革进程，那么英国问题将变得尤其严重。欧盟委员会主席巴罗佐已经要求在欧洲建立一个“联邦制国家”。如果不仅仅是对欧盟条约的表面修改，欧洲议会必然会施压以求通过欧盟宪法。如果制宪过程启动，就需要做出更为复杂的努力：整个操作在方向上有可能是“不可控”的，由于接下来的政府间谈判和修订程序，该过程也会更持久并更具风险，这将很有可能导致部分成员国的全民公投。在任何情况下，这些都会联系到英国问题，英国可能利用自己在欧盟或欧元区改革中的否决权作为谈判筹码。
- 法国经济和公共财政的状况：如果法国经济出现问题，可能就难以达到新机制（以及旧机制）中有关稳定和预算方面的标准。德国是否会对自己最重要的伙伴国实行严厉的惩罚？如果会，这将造成法德轴心关系的紧张，导致法国国内的反对和奥朗德政府出现问题。如果不会，由德国引领的，新的财税稳固机制和包括惩罚在内的基于规则的哲学，就会在真正发生作用之前就削弱了。
- 最后，处于危机状态下的欧元区国家的发展：尽管欧洲金融稳定基金（EFSF）、欧洲稳定机制（ESM）和欧洲央行进行了干预（尤其是直接货

币交易 OMT），而且朝向银行业联盟的第一步已经平息了欧元区的动荡，但出现新的热点问题的可能性仍然存在。即使能避免最坏的情形，对于像葡萄牙、爱尔兰或者西班牙这样的国家，重要的是将能看到积极的经济发展路径的前景。没有乐观的前景和经济复苏的迹象，由德国引领并在这些国家付诸实施的模式也会受到挑战。

随着对德国经济金融改革方式的反对声音越来越多，德国已经开始软化其“只要稳固”的说辞，并接受加强增长与调适的需求。在理想的状况下，德法之间的对话（代表了南北欧洲之间的沟通）将能达成一个大的和解，这将包括德国同意法国的“团结的一体化”（ intégration solidaire）[1] 的概念，以及法国对德国要求的通过严格预算规则并提升竞争力的让步。

最终，主权债务危机的冲击将德国（及其欧盟的伙伴国）置于一个前所未有的困局：一方面，危机使德国成为一个更加“正常化”的国家——能够为国家利益抗争，考虑国内政治因素并试图用比以往更灵活的方式来塑造欧洲的一体化进程。[2] 另一方面，在这一进程中，德国面临新的责任，德国意识到虽然实力上不对称，但它却更加依赖其伙伴国。尽管在政治和经济层面都是最为重要的国家，德国唯有在团结而不是脱离或反对关键伙伴国的条件下才能领导和塑造欧盟。如何调和与平衡这两种都很迫切的需求，将会是未来数年德国欧洲政策的恒定任务。

（许钊颖　译；吴湘宁　校）

1 法国总统奥朗德反复强调这一理念。这一原则是：一体化深化的每一步应该伴随着额外地加强欧洲的社会性的努力，参见 Conférence de presse conjointe du Président de la République et de M. Giorgio NAPOLITANO, Président de la République d'Italie, 21.11.2012 [Common press conference of French and Italian presidents F. Hollande and G. Napolitano, 21.11.2012], www.elysee.fr/conferences-de-presse/article/conference-de-presse-conjointe-du-president-de-la-republique-et-de-m-giorgio-napolitano-president-de-la-republique-d-italie/。

2 关于德国因危机而实现“正常化”，参见 Simon Bulmer, William E. Paterson, *A Life More Ordinary? Ten theses on a normalization of Germany's role in the EU*, http://euce.org/eusa/2011/papers/2g_bulmer.pdf。