

欧洲经济与货币联盟改革 及其结构性困境^{*}

关 欣

【内容摘要】 2009年欧洲主权债务危机发生后，欧盟内部逐渐形成了对多层治理格局下的欧洲经济与货币联盟进行改革的共识。欧洲主权债务危机的警示、欧盟内部的改革共识以及欧盟委员会的协调，是欧洲经济与货币联盟改革得以启动的主要动因。这一改革的根本目标在于降低潜在经济风险。为实现改革目标，欧盟采取了完善欧洲央行机构职能、强化财政联盟建设和加强银行监管等一系列措施。欧洲经济与货币联盟改革所取得的积极成果，如促进欧元区经济恢复、减少不良贷款和加强成员国财政政策协调等，凸显出多层治理模式在欧盟经济治理中的韧性。但是，改革所面临的进展缓慢、完成度不高和效果不理想等困境，也体现出多层治理格局中存在的目标、权力和责任分散等结构性问题的消极影响。多层治理格局存在的结构性问题及其造成的改革困境表明多层治理模式并不足以支撑欧洲一体化顺利向前发展，同时也体现出平衡不同层次行为体利益偏好的重要性。从长远来看，多层治理格局下目标、权力和责任分散等问题或将对欧洲一体化的发展产生持续的不利影响。

【关键词】 欧债危机 欧洲经济与货币联盟 多层治理 结构性问题

【作者简介】 关欣，中国人民大学国际关系学院博士生（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 F815.6 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)05-0047-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202105003

* 本文系“中国人民大学2020年度拔尖创新人才培育资助计划”的阶段性成果。

作为世界上最成功的地区一体化组织，欧盟的经济一体化一直被视作欧洲一体化最重要的成果。但是伴随欧洲主权债务危机(以下简称“欧债危机”)等一系列危机的发生，欧盟的结构性问题逐渐凸显，欧洲一体化的未来发展方向也充满不确定性。^①自1999年正式成立以来，欧洲经济与货币联盟(EMU)一直被看作是经济一体化合作的典范，它是欧洲经济共同体(European Economic Community)在经济治理领域的延续和发展，同时也是始于1957年的欧洲经济一体化的重要载体和标志。^②EMU主要涵盖四个层面的经济活动，即实施有效的货币政策以保证价格稳定，协调成员国的经济与财政政策，保证单一市场平稳运行，对欧盟财政机构进行指导与监督。^③在具体制度安排上，EMU包括单一银行系统、欧洲中央银行、《稳定与增长公约》^④(Stability and Growth Pact)以及欧洲学期^⑤(European Semester)等具体内容。上述制度安排由EMU内的不同行为体，如欧盟委员会等超国家机构以及欧盟成员国及其财政部长等具体落实，不同行为体根据各自享有的权利发挥不同的作用。

2009年自希腊开始的欧债危机，在对欧洲经济发展造成巨大冲击的同时，也暴露出欧盟原有经济治理体系的结构性问题——欧元区国家不同的财政政策造成资本流动失衡，而集中化金融监管的缺失又助长了银行业的大量风险交易。^⑥苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)曾提出，为了减少因美元汇

① 王鸿刚：《欧盟的结构性难题与一体化的未来》，《国际展望》2018年第2期，第15—31页。

② European Commission, *Treaty Establishing the European Economic Community*, Brussels: European Commission, 1957.

③ “How the Economic and Monetary Union Works,” European Commission, August 2021, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/how-economic-and-monetary-union-works_en.

④ 《稳定与增长公约》指的是旨在确保欧盟成员国追求良好的公共财政并协调其财政政策的一套规则，这一公约主要明确了欧盟的财政规则。European Parliament, “Stability and Growth Pact- An Overview,” Brussels: European Parliament, 2014, pp. 1-4.

⑤ 欧洲学期自2010年起开始实施，欧洲学期旨在确保成员国在每年上半年的特定时间与欧盟伙伴讨论其经济和预算计划，以便它们在每年下半年实施相适应的国家计划，特别是下一年的预算。“The European Semester Explained-An Explanation of the EU’s Economic Governance,” European Commission, August 10, 2021, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_en.

⑥ Mark Copelovitch, Jeffrey Frieden, and Stefanie Walter, “The Political Economy of the

率浮动所引发的动荡，欧洲国家决心在欧洲创建一个“货币稳定区域”。但欧债危机表明，采用单一货币和汇率制度的欧元区，仍然会面临金融市场内主权国家债务管理和银行监控等问题。^①此外，欧债危机也暴露出 EMU 缺乏应对危机的资金和解决坏账统一框架的不足。尽管出于维持团结的需要，欧盟往往在最后时刻会决定向陷入主权债务困境的国家给予紧急贷款，但这并不意味着欧盟对这些国家施加严格监管措施，还意味着欧盟成员国之间形成了目标和利益存在冲突的“债权人”（creditors）和“债务人”（debtors）关系。^②以德国为代表的国家将自己视为“负责任的储蓄者”（responsible saver），并将欧债危机归咎于意大利等“不负责任的借贷者”（irresponsible lender）。与此同时，意大利等国家也指责德国等成员国在危机来临时没有展示出足够的团结。EMU 缺乏统一财政政策和成员国经济发展失衡的问题，最终使得欧元乃至整个联盟存在的合法性都遭到了质疑。对此，时任欧洲央行行长马里奥·德拉吉（Mario Draghi）回应道，“无论采取何种方式，都要保留欧元，”对欧元的坚持意味着德拉吉认为经济与货币联盟必须得到延续。^③尽管如此，欧盟领导人也普遍认识到有必要对 EMU 这一欧盟经济治理最重要的载体进行改革。^④

欧盟从 2015 年开始着手推动 EMU 改革，并已经取得了一定程度的进展。此项改革在某种意义上可以被视为欧债危机发生后欧洲一体化所取得的为数不多且具有重要影响的成果。但是，学术界对这一问题的关注却不够。这或许是由于 EMU 改革犹如“房间里的大象”——尽管其重要性显著，但却由于过于庞大和复杂而被选择性忽视，同时也可能是因为学术界的注意力容易被热点话题吸引。系统性的学术研究的缺乏并不能降低 EMU 改革所具有的重要意义。

Euro Crisis,” *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7, 2016, pp. 812.

① [英]苏珊·斯特兰奇：《国家与市场》，上海人民出版社 2019 年版，第 115—126 页。

② European Commission, *Countering Divergence Within the Economic and Monetary Union*, Brussels: European Commission, 2014, p. 3.

③ “Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London 26 July 2012,” European Central Bank, July 26, 2012, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

④ Adrian Blundell-Wignall, “Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe,” *Financial Market Trends*, Vol. 2011, No. 2, 2012, pp. 1-23.

一、既有研究及其不足

自欧洲经济与货币联盟成立以来，不同学者从成立动因、存在的问题和改革前景等不同角度对其进行了研究。

（一）欧洲经济与货币联盟成立的动因

EMU 在 20 世纪 90 年代成立后，迅速引发了对其成立动因的研究热潮。主张经济理性主义的学者认为，EMU 得以成立的原因在于欧洲国家认为经济一体化带来的收益超过了为实现一体化所需要付出的成本。^① 经济理性主义理论有助于从深化经济合作需求等角度理解经济与货币联盟的成立，但是该理论由于欧元区并非完全意义上的最优货币区而受到局限。^② 不仅如此，经济理性主义的分析路径也未能针对 EMU 存在的问题及其改革困境进行有力解释。事实上，与大多数经济活动受到政治因素影响一样，EMU 的成立不仅是一个经济问题，而且是一个政治问题。

与经济学家不同，还有学者试图从新功能主义^③（Neo-Functionalism）和自由政府间主义^④（Liberal-Intergovernmentalism）出发，对 EMU 成立背后的深刻政治动因进行分析。主张新功能主义理论的学者认为，EMU 的成立是超国家政治的结果，即欧盟原有经济合作的“外溢”（spill-over）是 EMU 成立的重要推动因素。主张自由政府间主义的学者则强调欧盟成员国的作用，并认为 EMU 的成立是欧盟成员国根据其各自偏好进行谈判的结果，他们还特别强调德国与法国的重要影响。^⑤ 与欧洲一体化其他领域的研究类

① Guglielmo Maria Caporale, Nikitas Pittis, and Kyprianos Prodromidis, “Is Europe an Optimum Currency Area? Business Cycles in the EU,” *Journal of Economic Integration*, Vol. 14, No. 2, 1999, pp. 169-202.

② 胡琨：《战后欧洲货币制度的转型——兼议欧债危机产生的根源》，《欧洲研究》2014年第1期，第26—37页。

③ Ernst Bernard Haas, “International Integration: The European and the Universal Process,” *International Organization*, Vol. 15, No. 3, 1961, pp. 366-392.

④ Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524.

⑤ Geoffrey Garrett, “The Politics of Maastricht,” *Economics & Politics*, Vol. 5, No. 2, 1993, pp. 105-123.

似，新功能主义和自由政府间主义的解释主要受到各自固有不足的局限。新功能主义对欧洲一体化进程过于乐观，过分强调超国家政治的作用；而自由政府间主义则过于重视欧盟成员国的偏好与政府间谈判。

（二）欧洲经济与货币联盟存在的不足

EMU 发展过程中暴露出的问题，特别是欧债危机的发生促使一些学者对 EMU 的问题进行研究。李巍指出，欧债危机有其深刻的经济和政治根源，即经济上“强势”国家和“弱势”国家的分野、弱势国家缺乏以货币政策作为调整经济的杠杆，以及政治上缺乏强有力的政治领导。^① 一些学者从公平的角度出发，认为 EMU 加重了欧盟内部的不平等问题。例如，阿涅洛·卢卡（Agnello Luca）等通过对 13 个欧元区国家的研究发现，EMU 采取的削减政府支出的做法加剧了欧元区国家间经济发展的不平等。^② 还有一些学者认为 EMU 中存在较为严重的内部分歧。大卫·豪沃斯（David Howarth）等人提出，EMU 先后面临着两组不对称，即经济联盟与货币联盟之间的不对称、欧元区“核心”（core）与“边缘”（periphery）国家间的不对称，上述两组不对称从制度、政治和政策方面对 EMU 的稳定性和长远发展构成了挑战。^③ 意大利央行董事法布里齐奥·巴拉所内（Fabrizio Balassone）和行长伊尼亚齐奥·维斯科（Ignazio Visco）曾指出，欧债危机等事件凸显欧盟面临的失信与不和问题，他们认为欧盟对共识的追求限制了其行动能力，享有不同权力地位的行为体之间的分歧导致欧盟在面对危机时无法采取及时、有效的措施。^④

（三）欧洲经济与货币联盟改革的前景

一些学者对 EMU 改革的前景进行了研究。胡琨指出，金融危机反映出

① 李巍：《制衡美元——政治领导与货币崛起》，上海人民出版社 2015 年版，第 165 页。

② Luca Agnello, Giorgio Fazio, and Ricardo M. Sousa, “National Fiscal Consolidations and Regional Inequality in Europe?” *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, Vol. 9, No. 1, 2016, pp. 59-80.

③ David Howarth and Amy Verdun, “Economic and Monetary Union at Twenty: A Stocktaking of a Tumultuous Second Decade: Introduction,” *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 3, 2020, pp. 287-293.

④ Fabrizio Balassone and Ignazio Visco, “The Economic and Monetary Union: Time to Break the Deadlock,” Bank for International Settlements, November 15, 2019, <https://www.bis.org/review/r191115m.htm>.

欧盟原有的由银行主导的金融结构的不足，为改善这一不足，欧盟采取了借助资本市场联盟建设推动资本市场发展的措施，欧盟金融体系也因此呈现出从银行主导向银行与市场并重的重大结构转型。^① 兹旦内克·库德尔纳（Zdenek Kudrna）等人发现，欧盟成员国在 EMU 改革上分为两大阵营，即强调严格遵守财政纪律的国家和强调责任分担及转移的国家。库德尔纳等人认为，在 EMU 的改革上，欧盟成员国的政府间谈判和欧盟委员会所代表的超国家政治都发挥着重要作用。^② 托马斯·沃伦（Thomas Warren）等人认为，英国脱欧之后欧盟成员国在 EMU 改革上形成了大国与小国、新成员国与老成员国对立的局面，欧盟成员国都只支持符合自身偏好的改革举措。^③

显然，有关 EMU 的研究呈现出理论与政策并重的特点。在理论方面，相关学者从不同的理论视角对 EMU 的成立动因进行了分析。在政策方面，一些学者对 EMU 存在的问题及其改革进程做了分析。但是，既有研究在解释 EMU 改革等方面仍存在一定不足。经济理性主义对于欧元区的发展前景过于乐观，不能解释 EMU 及其改革存在的问题。新功能主义和政府间主义理论往往只重视某一类行为体的作用，因而得出的理论通常存在不同程度的片面性。

此外，欧洲稳定机制改革在 2020 年 11 月进入欧盟立法阶段，EMU 的改革取得了重要的阶段性成果，^④ 这意味着需要更新既有研究。多层治理是 EMU 最突出的特点，其为理解 EMU 的改革提供了新的视角。从有助于补充既有理论对 EMU 改革的解释、也有助于提高相关研究及时性的目的出发，本文拟通过多层治理这一分析视角，对 EMU 的改革及其困境进行全面分析。

① 胡琨：《国际金融危机背景下欧洲金融结构的转型——走向银行与资本市场并重均衡的欧洲金融体系》，《欧洲研究》2017年第4期，第18—36页。

② Zdenek Kudrna and Fabio Wasserfallen, “Conflict Among Member States and the Influence of the Commission in EMU politics,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, 2020, pp. 1-12.

③ Thomas Warren et al., “The New Equilibrium? The Changed Politics of Eurozone Reform,” Istituto Affari Internazionali Research Papers, June 13, 2018, <https://core.ac.uk/download/pdf/54549293.pdf>.

④ “Statement of the Eurogroup in Inclusive Format on the ESM Reform and the Early Introduction of the Backstop to the Single Resolution Fund,” European Council, November 30, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>.

二、欧洲经济与货币联盟的多层治理体系

自成立以来，EMU 形成了十分典型且复杂的多层治理体系。作为一种欧盟特色的治理模式，多层治理在欧洲一体化的发展中扮演着重要角色。多层治理不仅体现出欧盟治理结构的分层，更重要的是体现出欧盟治理结构的独特性和复杂性。EMU 的多层治理体系是多层治理在欧洲一体化中最重要的尝试之一，对于 EMU 的改革与发展也具有重要影响。

（一）多层治理概念及其内涵

欧盟的多层治理概念起源于 20 世纪 80 年代，这一概念提出的主要背景是欧洲一体化在当时的的发展，如《单一欧洲法令》（Single European Act）和《马斯特里赫特条约》（Maastricht Treaty）的签订等。^① 面对一体化发展的新阶段，英国学者加里·马克斯（Gary Marks）等人率先提出多层治理概念，对欧洲一体化进行解释。^② 马克斯等人通过对欧盟“凝聚力政策”（Cohesion Policy）制定过程中的议程设置、决策等阶段的分析指出，欧盟决策方式的转变（特别是多数表决方式）降低了成员国政府的影响力，并提高了超国家机构的地位，欧盟也因此形成了多层治理模式。^③ 此后，他们不断对多层治理概念进行研究和完善，并使其发展成为研究欧洲一体化的一个重要理论视角。

多层治理的概念简单、精确地描述了欧盟治理存在的多层次现象，同时，多层治理也是欧盟治理模式与传统主权国家治理模式相区分的重要特征，这一模式在欧盟的出现有其必然性。欧盟治理权威来源的多样性、超国家性和多层性特征，使得欧盟很难复制主权国家权力集中的治理模式，而需要通过

^① European Commission, “The Single European Act,” Brussels: European Commission, 1987.

^② Gary Marks, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC,” in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, eds., *The State of the European Community*, New York: Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.

^③ Gary Marks, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank, “European Integration From the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp. 341-378.

采取较为分散的治理方式推行不同政策。^① 多层治理内含着欧盟内部不同层次各部门参与者之间日益复杂的关系，并且涉及欧盟政治议程中错综复杂的博弈与合作。多层治理的提出打破了新功能主义和政府间主义过分强调某一层次行为体的片面性，并表明欧盟治理是欧盟层面、成员国层面和次国家层面不同行为体互动与合作的结果。基于此，多层治理不仅是一种欧盟特色的治理模式，而且是理解欧盟政策过程的一个有效分析框架，其在欧洲一体化的相关研究中也得到了越来越广泛的应用。^②

（二）欧洲经济与货币联盟的多层治理体系

EMU 的发展进程也是多层治理模式在欧盟经济治理中得到的确立过程（见图 1）。

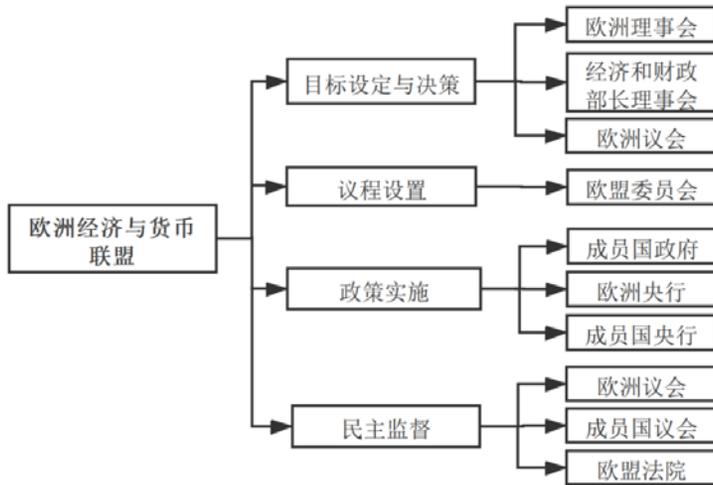


图 1 欧洲经济与货币联盟的多层治理格局

资料来源：作者根据欧盟官网信息自制。

① 刘文秀，汪曙申：《欧洲联盟多层治理的理论与实践》，《中国人民大学学报》2005年第4期，第123—129页。

② Paul Stephenson, “Twenty Years of Multi-level Governance: Where Does It Come from? What Is It? Where Is It Going?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6, 2013, pp. 817-837.

在此过程中，欧洲央行等超国家机构在欧盟经济治理中的权力逐步提升，经济一体化程度也不断加深。EMU 的多层治理体系与欧盟经济治理的两个特点密切相关。一是欧盟成员国在经济层面高度相互依存以及与之相关的成员国经济波动的“外溢”现象，使得加强经济合作成为成员国的共同选择。二是欧盟治理体系中缺乏绝对的权威，使得欧盟的经济治理主要依靠“软协调”（soft coordination）。多层治理模式既能为 EMU 中的不同行为体提供合作空间，同时也能凭借其分散和去中心化的治理结构更好地促进行为体之间的协调。目前，EMU 已经形成了较为成熟且复杂的多层治理体系。

EMU 的多层治理模式具有治理层次多样化、治理主体多元化和治理权力分散化三个突出特点。首先，EMU 形成了欧盟、成员国、次国家层面的多层治理体系。在这一体系中，政策的决定和实施不再局限于某一单一层面，而是需要不同层次的行为体相互协作才能实现。其次，多层治理体系意味着参与主体的多元化，行政机构、立法机构和央行等都是 EMU 的重要行为体。再次，多层治理体系下 EMU 的治理权力呈分散化状态，不同行为体的分工各不相同，因此在不同的政策阶段可以各司其职。

EMU 的多层治理模式使不同层次的行为体共同参与到政策体系中，这是欧洲经济一体化深化的重要表现，对于欧盟经济发展也有一定的积极意义。但是，多层治理体系下目标、权力和责任的分散，也可能产生消极影响。例如，为应对欧债危机，欧洲央行仅能采取量化宽松等货币政策，却无法有力干预和协调成员国的财政政策，从而限制了欧盟应对危机的能力。在此背景下，为了提高 EMU 应对危机的有效性，同时也为了巩固欧洲一体化成果，欧盟内部形成了对 EMU 改革的共识。

三、改革的动因、目标、手段与成效

随着欧债危机影响的逐渐消退，欧盟开始着手对多层治理体系下的 EMU 进行改革。在欧债危机的警示等因素的推动下，欧盟以降低未来潜在的经济风险为目标，针对 EMU 的不足采取了一系列改革措施。改革使 EMU

原有的多层治理结构得到一定程度的完善。

（一）动因与目标

EMU 改革的主要动因包括欧债危机的警示、欧盟成员国的改革共识以及欧盟委员会的推动。EMU 改革的根本目标在于降低潜在的经济风险。

第一，欧债危机中 EMU 暴露出严重问题。在欧债危机发生以前，EMU 一直被认为在促进欧盟经济发展方面发挥着不可替代的积极作用。但是，欧债危机的发生使 EMU 的不足暴露出来。2007 年以来，欧元区国家先后经历了金融、债务和银行三重危机。^① EMU 的结构性问题造成欧元区内资本流通不平衡以及因缺乏严格的监管机制而引发经济风险，都是导致欧债危机的重要原因。欧债危机使人们不能再像之前那样沉浸在欧洲经济一体化不断取得突破的欣喜之中，同时也迫使欧盟对 EMU 进行调整。

第二，在欧债危机的警示下，遭受经济危机冲击的欧盟成员国形成了改革 EMU 的普遍共识，这是开启改革进程的必要条件。在多层治理模式下，成员国既是 EMU 的重要决策者，也是政策的最终实施者，因此成员国的共识对推动改革至关重要。尽管追求的改革目标不尽相同，但无论是作为“债权人”还是“债务人”的欧盟成员国，都认为应该对 EMU 进行改革。随着欧债危机影响的逐步消退，针对 EMU 的改革成为欧元峰会^②（Euro Summit）的长期主题。在 2011 年召开的欧元峰会上，欧盟成员国领导人强调了深化 EMU 改革的目标，并明确了加强监管机制和民主问责制等改革重点。^③ 欧盟成员国最终在 2018 年首次对 EMU 的改革作出共同决议，这是 EMU 改革的重要进展。^④

第三，欧盟委员会的推动也是改革得以实施的重要因素，这与其通过主导欧盟政治议程来扩大自身影响的偏好相一致。面对欧盟成员国提出的改革

① 刘元春，栗亮：《欧洲中央银行非常规货币政策的退出策略》，《国际经济评论》2014 年第 4 期，第 79—92 页。

② 欧元峰会是由欧元区国家的元首或政府首脑、欧元峰会主席和欧盟委员会主席等共同出席的峰会。根据欧盟规定，欧元峰会一般每年至少举办两次，这一峰会的宗旨在于为欧元区经济的顺利运行提供政策指导。

③ European Commission, *Rules for the Organisation of the Proceedings of the Euro Summits*, Brussels: European Commission, 2013, p. 27.

④ “Euro Summit, 29 June 2018,” European Council, June 29, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/euro-summit/2018/06/29/#>.

诉求，欧盟委员会充分行使了其在议程设置方面的权力，积极推动和协调改革进程。欧盟委员会积极参与了《完善欧洲经济与货币联盟》^①（Completing Europe's Economic and Monetary Union）等明确 EMU 改革方向的文件的制定。此外，欧盟委员会还独立出台了深化 EMU 改革的路线图，并提出了符合其自身偏好的改革目标与措施，如加强欧盟层面的财政能力建设等。^② 在积极制定改革方案的同时，欧盟委员会还不断对改革成果进行跟踪与评估，并强化自身在欧盟成员国中的协调作用。欧盟委员会的上述工作是促使 EMU 改革得以切实开展的重要原因。

第四，降低经济风险是改革 EMU 的主要目标。在欧债危机发生之前，欧盟内部对单一经济市场和欧元普遍持乐观态度。但是，欧债危机暴露了单一经济市场和单一货币可能带来的风险。欧盟内部开始意识到，在生产能力、技术水平和经济发展模式都存在较大差异的成员国之间建立单一市场，可能会导致资本和劳动力等生产要素的不平衡流动，进而拉大成员国之间的发展差距。此外，单一货币和汇率的使用，还限制了欧元区国家应对经济危机的手段，并增加了危机扩散的风险。因此，EMU 改革的核心就在于通过不同手段缩小成员国经济差异和增强金融结构的安全性，进而实现降低潜在经济风险的目的。

（二）手段与成效

为实现降低潜在经济风险的根本目标，欧盟采取了逐步推进改革的方式，并提出了不同的阶段性目标和改革手段（见表 2），而且改革已经取得了一定的积极成果。首先，在深化经济联盟方面，欧盟通过修订“欧洲学期”，促进了成员国经济政策的协调，降低了由不同国家经济政策差异所造成的风险。其次，在建立银行与资本市场联盟方面，通过加强对银行的监管，欧盟在减少不良贷款和提高金融安全方面取得了较多成果，降低了潜在的经济风险。再次，在建立财政联盟方面，欧盟延续了其此前出台的《欧洲经济与货

^① European Commission, “Completing Europe's Economic and Monetary Union by Jean-Claude Juncker in Close Cooperation With Donald Tusk Jeroen Dijsselbloem Mario Draghi and Martin Schulz,” Brussels: European Commission, 2015.

^② European Commission, “Commission Sets out Roadmap for Deepening Europe's Economic and Monetary Union,” Brussels: European Commission, 2017, pp. 1-3.

币联盟稳定、协调和治理公约》（简称“财政契约”），^① 继续要求成员国严格遵守制定财政预算的纪律并加强经济政策的协调，同时还提升了《稳定与增长公约》的灵活性，在促进欧盟财政一体化上取得了较大成绩。最后，在民主问责方面，欧盟加强了欧洲议会对欧洲央行的监督，在提高欧盟的合法性方面进行了积极尝试。^②

表 2 欧洲经济与货币联盟改革的阶段性目标及其实现手段

		第一阶段 (2015 年 7 月—2017 年 6 月)	第二阶段 (2017 年 7 月—2019 年)	第三阶段 (2019 年—不晚于 2025 年)
改革内容	目标	加强欧盟竞争力和经济趋同，建成“财政联盟”，建成银行业联盟，加强民主问责	完善 EMU 的制度架构，提高经济趋同约束力	使欧元区实现稳定和繁荣的发展，吸收非欧元区的欧盟成员国加入
	手段	修订“欧洲学期”，就“共同存款保险计划”达成一致，加强欧洲系统性风险委员会的作用，加强欧洲议会和成员国议会的作用	加强经济趋同约束性，发挥欧元区宏观经济稳定功能，在欧盟层面建立欧元区财政部	建立“欧洲货币基金”，完成 EMU 的架构建设

资料来源：作者根据欧盟官方文件自制。^③

欧盟在 EMU 改革中取得的积极成果，在一定程度上体现出欧盟经济治理的韧性。尽管在欧债危机爆发之初 EMU 受到诸多质疑，但凭借具有针对

^① European Commission, *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Brussels: European Commission, 2012.

^② European Commission, *Deepening Europe's Economic and Monetary Union Update Ahead of the Euro Summit of 14 December 2018*, Brussels: European Commission, 2018, p. 1; and European Commission, *Deepening Europe's Economic and Monetary Union: Commission Takes Stock of Progress*, Brussels: European Commission, 2019, p. 6.

^③ European Commission, “Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union,” Brussels: European Commission, 2017.

性的改革措施，欧盟修补和完善了多层治理体系下的 EMU。例如，欧盟设立的“宏观审慎工具”（Macroprudential Tools）为系统评估银行业的风险提供了有力工具，从而加强了欧盟银行业的危机应对能力。^① 此外，欧盟对欧洲央行职能的改革，如赋予其对欧元区内的银行和财政稳定负责的功能，弥补了欧债危机中欧洲央行仅能制定货币政策的不足。^② EMU 改革成果的有效性也在欧盟应对由新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）造成的经济冲击的措施中得到了检验。欧盟在疫情推出总规模达 7 500 亿欧元的复苏基金，体现了欧盟成员国之间在财政政策上的协调，同时也彰显了欧盟的内部团结。

四、改革的困境及其原因

尽管 EMU 的改革取得了一定成效，但是随着改革的持续推进，其面临的困境也愈发明显，这既影响了欧盟希望通过改革加强经济治理能力的预期，同时也暴露出 EMU 多层治理格局的缺陷。这说明多层治理格局对欧盟经济治理的发展是一把双刃剑，它既能发挥促进欧盟不同行为体合作的积极作用，同时也可能对欧盟经济治理造成阻碍。

（一）多层治理格局下欧洲经济与货币联盟的改革困境

欧洲经济与货币联盟改革进程启动以来遇到的困境表现在多方面。

第一，改革进程呈现波动式前进状态，并在一定程度上落后于改革方案中提出的时间表。例如，截至 2021 年 8 月，欧盟委员会在 2015 年提出的希望在 2017 年上半年建立共同存款保险计划的改革目标仍在讨论中。面对改革难以推进的困境，欧盟委员会甚至考虑起草新的改革方案来取代共同存款保险计划。^③ 由乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）领导的欧盟委

^① “Building on the Achievements of Post-crisis Reforms Speech by Mario Draghi, President of the ECB and Chair of the European Systemic Risk Board, at the Second Annual Conference of the ESRB, Frankfurt am Main, 21 September 2017,” European Central Bank, September 21, 2017, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170921.en.html>.

^② Nuno Cassola, Christoffer Kok, and Francesco Paolo Mongelli, “The ECB After the Crisis: Existing Synergies among Monetary Policy, Macroprudential Policies and Banking Supervision,” *Occasional Paper Series*, No. 237, 2019, pp. 31-35.

^③ Jorge Valero, “Commission Eyes New Proposal to Unblock Deposit Insurance Scheme,” Euractiv, December 7, 2020, <https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/commission>

员会更加关注气候变化等议题，^① 因此 EMU 改革议题在一定程度上被边缘化，也使得 EMU 改革进程进一步放缓。

第二，改革的谈判进程十分曲折，各方在一些议题上难以达成共识，导致改革方案未能完全实施。尽管欧盟内部对改革存有共识，但是由于相关议题具有较强的敏感性，加之不同行为体在改革目标、具体方案和时间安排上存在诸多分歧，使得改革难以全面推进。欧盟内部在改革方案上的分歧甚至使相关谈判退回到一些改革是否有必要进行的争论中。欧盟现行规定和决策方式要求所有行为体必须就改革细节达成一致后才能宣告改革方案得以通过，但现实情况则是欧盟内部在一些改革措施上仅达成原则性共识就已非常困难，试图在所有细节上达成一致更是难上加难。正如有评论所指出，“EMU 的改革常常在细节上或者甚至还没有开始就宣告死亡”^②。

第三，EMU 改革的有效性不突出，欧盟内部经济发展差距拉大和经济不稳定等问题仍然存在。在 EMU 建立初期，一些对该联盟持积极态度的人认为，单一货币的实行将有助于欧盟内部快速实现经济趋同的目标，^③ 但是，EMU 成立后欧盟内部经济趋同不仅没有出现，成员国之间的经济发展差异反而更加明显。^④ 在认识到这一问题后，改革方案将促进欧盟内部经济趋同作为重要目标，并且试图通过建立深度融合的银行与资本联盟来加速这一进程。尽管如此，由于欧盟缺乏严格约束其成员国的工具，改革方案难以有效

-eyes-new-proposal-to-unblock-deposit-insurance-scheme/.

① “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the Occasion of the Presentation of her College of Commissioners and their Programme,” European Commission, November 27, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_6408.

② Rios Beatriz, “Eurogroup Fails to Move Forward on Eurozone Reform,” Euractiv, December 5, 2019, <https://www.euractiv.com/section/all/news/eurogroup-fails-to-move-forward-on-eurozone-reform>.

③ 注：经济趋同有名义趋同（Nominal Convergence）、实际趋同（Real Convergence）和结构性趋同（Structural Convergence）之分。进入欧元区，即符合马斯特里赫特（Maastricht）标准，可以看作是名义趋同（即在利率和汇率等方面实现了趋同）。尽管如此，欧元区仍打算提供支持通过促进经济一体化来实现人均 GDP 的实际趋同，因此本文的关注重点是实际趋同和结构性趋同，而不仅仅是名义上的趋同。参见：Buti Marco and Turrini Alessandro, “Three Waves of Convergence. Can Eurozone Countries Start Growing Together Again?” Voxeu, April 17, 2015, <https://voxeu.org/article/types-ez-convergence-nominal-real-and-structural>.

④ Patrick Honohan et al., “Divergent Inflation Rates in EMU,” *Economic Policy*, Vol. 18, No. 37, 2003, pp. 357-394.

实施, EMU 存在的不足也尚未得到明显改善。克劳迪乌斯·格拉纳(Claudius Gräbner)等人的研究表明, 欧元区内两极分化趋势在持续, 这意味着欧元区国家在宏观政策和发展模式上的差距都在拉大, 上述事实也推动了欧元区内的“去一体化”(disintegration)趋势。^①

(二) 欧洲经济与货币联盟遭遇改革困境的原因

EMU 改革遇到的进展缓慢、完成度不高和效果不明显的困境, 与其多层治理体系存在的结构性问题存在密切关系。

第一, 不同主体之间的改革目标存在较大差异, 难以达成一致, 使得改革进程无法顺利推进。EMU 改革的最初动力在于欧债危机后欧盟内部形成的改善原有经济与货币联盟的共识, 但是不同行为体在具体的改革目标和方案上却有各自的政策偏好。首先, 欧盟委员会等超国家机构对改革的总体偏好表现为深化欧洲经济一体化进程并加强在欧盟层面的治理与监管等。其次, 作为“债权人”的欧盟成员国, 如德国和荷兰等主张加强 EMU 内部的经济监管措施, 以此减少因“债务人”国家经济波动外溢而产生的消极影响。再次, 以意大利和希腊为代表的“债务人”国家更希望通过改革加强 EMU 责任和风险分担的功能, 以此减少自身面临的经济压力。不同行为体在改革目标上的分歧, 使它们难以就改革方案达成一致, 阻碍了改革的推进。

欧盟不同行为体所坚持的不同改革目标, 与其各自的身份、在欧盟经济治理中所处的地位以及所追求的利益密切相关。首先, 欧盟委员会等超国家机构作为成员国为减少交易成本而被授权的“代理人”, 一旦得到授权, 便倾向于作为统一的行为体追求欧洲一体化的深入发展。^② 在 EMU 改革上, 欧盟委员会主张的加强欧盟层面的监管等改革方案就体现了这一点。此外, 欧盟委员会和欧洲央行等机构并不是欧盟成员国的“被动代理人”(passive agents), 其在建立后会形成自身的制度和政策偏好, 并存在追求自身权力

^① Claudius Gräbner et al., “Is the Eurozone Disintegrating? Macroeconomic Divergence, Structural Polarisation, Trade and Fragility,” *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 44, No. 3, 2020, pp. 647-669.

^② Mark A. Pollack, “Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community,” *International Organization*, Vol. 51, No. 1, 1997, pp. 99-134.

扩大的倾向。^① 例如，欧盟委员会追求建立欧元区财政部等改革措施，就体现出其扩大自身权力的倾向。其次，在欧盟成员国层面，它们一方面具有通过授权代理机构实现经济发展的共同偏好，另一方面也会受到利益冲突、国内政治等因素影响而产生意见分歧。例如，在财政政策上，被称为“欧猪四国”的意大利和西班牙等国与主张谨慎节俭的丹麦等北欧国家长期存在矛盾和分歧。再次，对欧洲经济和社会委员会等欧盟利益集团而言，他们代表的是各自所在的特殊利益群体的利益，并支持对其有利的改革方案，如通过支持欧洲稳定机制来降低潜在经济风险等。欧盟不同行为体在改革偏好上的不同，加深了欧盟经济治理中的分歧，同时也造成了不同改革目标相互交织和矛盾的复杂局面。

第二，多层治理体系下 EMU 中不同行为体的权力分布较为分散，缺乏集中统一的领导，这造成了成员国分歧无法弥合以及改革方案难以完整实施的局面。在多层治理体系下，欧盟委员会和各成员国享有不同的权利。具体来说，在 EMU 改革问题上，欧盟委员会通过设置议程和制定改革方案来发挥作用；由欧盟各成员国财政部长组成的经济和财政部长理事会则在欧洲议会的协同下，对欧盟委员会提交的改革议案进行审理并决定是否采用，欧洲议会也可以参与到对欧盟委员会议案的审议中。在政策制定阶段，由欧元区国家财政部长组成的欧元集团负责提供战略指导并主导深化欧元治理结构的谈判。EMU 改革的最终决策由欧盟成员国领导人在欧元峰会上作出。在 EMU 的改革过程中，欧洲央行主要扮演参与者和改革顾问的角色。^② 由此可见，EMU 的改革成果事实上可被视为享有不同权利的上述行为体谈判和妥协的结果。

EMU 的多层治理体系主要从两个方面对改革方案实施的完整度产生了消极影响。首先，欧盟委员会只享有议程设置的权力，而不具备最终决策权，因此其提出的改革方案未能得到完全实施。根据欧盟成员国领导人在欧元峰会上的决定，欧盟委员会自 2012 年开始先后出台了多个关于 EMU 改革的方

^① Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963.

^② Tordoir Sander et al., "The State of Play Regarding the Deepening Agenda for Economic and Monetary Union," *ECB Economic Bulletin*, No. 2, 2020, pp. 96-119.

案，^① 这些改革方案聚焦于经济联盟、银行与资本市场联盟、财政联盟和民主问责四个方面，并涵盖大量相关的改革措施。但是，在改革的政策决定阶段，欧盟成员国领导人往往只采纳他们感兴趣的改革建议，如加强对欧元区财政监管和建立银行与资本市场等，而忽略欧盟委员会提出的其他建议。^② 尽管欧盟委员会提出的一些改革措施有其合理性，但是由于其没有最终决策权，导致这些改革措施只能流于空谈，并且造成了改革方案无法完全得以实施的局面。其次，欧盟成员国在改革方案的决策上影响力较强，使得采取哪些改革措施在一定程度上依赖于成员国的偏好，这对改革进程造成不利影响。尽管 EMU 一体化的程度不断加深，但是欧盟成员国仍然在很大程度上保留了制定财政政策的权力，成员国在涉及 EMU 改革的决策上也具有绝对的影响力。事实上，EMU 的最初建立就被看作是德国和法国两个大国主导和妥协的产物，^③ 德国和法国的偏好也在 EMU 的运行中发挥着持续的影响力。尽管如此，随着 EMU 的发展及其决策方式的转变，德、法两国在经济一体化中的领导力却受到一定冲击。例如，德国和法国于 2018 年提出要建立真正的欧元区预算，但是这一倡议因遭到其他成员国的反对而不了了之。不同于欧元区预算，欧盟成员国最终决定建立“融合与竞争力预算工具”（Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness）以实现欧元区经济稳定的目标。但在实际操作中，如在欧盟为了应对疫情冲击所制定的经济复苏计划中，该政策工具却并没有得到运用。^④ 绝对领导力的缺乏，使欧盟成员国的分歧更加难以协调，它们也很难就一些重要且敏感的改革议题达成一致，这造成了改革不断推迟和完成度不高的局面。^⑤

^① “Economic and Monetary Union (EMU)-Timeline,” European Council, February 18, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening>.

^② “Council Conclusions on the Commission Action Plan on Building a Capital Markets Union,” European Council, November 10, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/10/capital-markets-union>.

^③ Jeffrey A. Frieden, “Real Sources of European Currency Policy: Sectoral Interests and European Monetary Integration,” *International Organization*, Vol. 56, No. 4, 2003, pp. 831-860.

^④ Magnus G. Schoeller, “‘It’s not a French-German Europe’: How Small Creditor States Stand up for Their Interests in the EU,” LSE Blogs, September 30, 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/09/30/its-not-a-french-german-europe-how-small-creditor-states-stand-up-for-their-interests-in-the-eu/>.

^⑤ Jorge Valero, “EU Leaders Postpone Completion of Banking Union,” Euractiv, June 29, 2018, <https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/eu-leaders-postpone-completion-of>

第三，不同行为体责任的分散，造成民主问责和监管的困难，同时也弱化了 EMU 改革的实施效果。事实上，EMU 内长期存在民主问责缺失的现象。例如，在欧债危机发生后，EMU 作出了一系列错误反应，如提高利率、签订过于复杂和缺乏实用性的财政协定等，^①但是，EMU 内责任的分散导致很难对某个具体机构问责。这一事实说明，由于缺乏严格的民主问责制度，欧盟委员会和欧洲央行并不需要像成员国政府一样过多考虑由政策失误而带来的问责问题，这也降低了它们为制定错误政策所需付出的代价。

面对由民主问责缺失引发的合法性质疑，欧盟委员会在改革方案中推出了加强民主问责的措施，但是，加强民主问责仍面临困难。首先，在 EMU 改革过程中，虽然欧盟委员会和欧洲央行直接对欧洲议会负责，但是由于欧盟机构之间政策偏好接近、欧洲议会自身合法性缺失以及其在欧盟政策制定中影响力的边缘化等问题，导致欧洲议会对欧盟委员会等机构的问责效果并不明显。其次，欧盟委员会和欧洲央行在改革方面拥有专业知识，这使它们掌握了其他行为体所不掌握的信息，这进一步加大了对其进行民主问责的难度。再次，尽管欧盟法律明确要求要保证决策的透明度，但 EMU 的很多改革政策从制定到实施仍有很多环节处于相对保密的状态，仍然具有不透明的特点。^②在欧债危机爆发之际，欧洲央行将自己的使命宣言从“我们的使命在于为欧洲公民服务”改成了“我们的使命在于为欧洲人民服务”，这一字之差反映出欧洲央行希望同欧盟民众建立起类似成员国政府和其民众之间的纽带。^③但是，这一宣言的变化并未改变欧洲央行在专业知识上的垄断地位，同时也无法说明欧洲央行政策透明度的增加。^④

-banking-union/.

① Jorge Valero, “Ex-Eurogroup Boss: Nobody is so Stupid to Propose to ‘Just Go Back under 3% Deficit,’” Euractiv, June 9, 2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/ex-eurogroup-boss-nobody-is-so-stupid-to-propose-to-just-go-back-under-3-deficit/>.

② Transparency International EU, “Two Sides of the Same Coin? Independence and Transparency of the European Central Bank,” Brussels: Transparency International EU, 2017, p. 30.

③ Hjalte Lokdam, “‘We Serve the People of Europe’: Reimagining the ECB’s Political Master in the Wake of its Emergency Politics,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 2020, pp. 978-998.

④ Adina Maricut-Akbik, “Contesting the European Central Bank in Banking Supervision: Accountability in Practice at the European Parliament,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 4, 2020, pp. 787-802.

由于缺乏对成员国严格的监督和管理制度，EMU 内针对成员国的民主问责也存在缺失。例如，尽管改革最初的目的之一在于减少由成员国债务过高而在欧元区内产生的广泛消极影响，但是《稳定与增长公约》的规定并不能有效阻止一些成员国实行导致过高的政府债务的政策。欧盟委员会在 2019 年 11 月公开指责法国、西班牙和意大利三国实施了导致公共债务过高的政策，其中，意大利的债务比例高达 136%。^① 尽管欧盟对违规的成员国“点名批评”（name and shame），但是这并不足以阻止成员国采取违背欧盟规定的政策。因此，由于 EMU 缺乏有力的监管措施，其很难对违反欧盟目标的成员国问责，这进一步加剧了 EMU 改革方案难以有效实施的困境。

结 束 语

欧债危机发生后，对 EMU 进行改革是欧盟政治议程中最重要的内容之一。自 2015 年改革启动以来，欧盟对 EMU 的改革取得了一定的积极成果。改革使 EMU 原有的多层治理体系得到了提升，这对于促进欧盟的经济恢复和发展、帮助欧盟应对经济危机等挑战具有积极影响。但是，改革也面临着由多层治理体系中存在的权力和责任分散等问题引发的困境，这些困境对 EMU 改革的不利影响不容忽视。

就改革前景而言，多层治理体系下 EMU 改革的不确定性十分突出。虽然未来改革有望延续其在减少欧元区经济风险等方面的做法，但是权力和责任的碎片化问题仍将对改革造成困扰。正因如此，EMU 的改革前景并不像欧盟领导人所宣称的那样乐观。国际货币基金组织的一项报告甚至指出，EMU 不仅没有实现其促进成员国经济趋同的目标，还缺乏行之有效的改革措施，因此，对于欧元区成员国而言，退出欧元区不失为一种提前进行避害的选择。^② 不仅如此，欧洲一体化进程中的其他因素也可能会影响 EMU 的

^① Rios Beatriz, “EU Concerned over France, Italy and Spain Debts,” Euractiv, November 20, 2019, <https://www.euractiv.com/section/economic-governance/news/eu-concerned-over-france-italy-and-spain-debts/>.

^② Jeffrey Franks et al, “Economic Convergence in the Euro Area: Coming Together or Drifting Apart?,” IMF Working Paper, No. 10, 2018, pp. 28-29.

改革前景，如英国脱欧、欧洲右翼民粹主义势力的上升、欧盟在疫情冲击下经济复苏乏力等，都可能对 EMU 改革产生不利影响。EMU 改革能否帮助欧盟克服其经济治理中面临的结构性问题，并使其真正获得应对潜在经济危机风险的能力，仍有待时间的检验。

多层治理体系下的 EMU 改革，为人们认识多层治理与欧洲一体化发展的关系提供了重要案例。作为欧洲一体化最具代表性的成果之一，EMU 的改革受到多层治理体系的什么影响，是对欧洲一体化进程中多层治理模式的必要性和有效性的最好检验。多层治理模式在提高欧盟政策的民主化和多元化程度，以及减少决策失误等方面具有显著优势，但是多层治理中存在的问题也可能成为 EMU 改革的障碍。欧盟作为世界上最成功的地区一体化组织，其发展进程也面临着多种多样的挑战。在欧盟面临的挑战之中，由成员国对出让国家主权的顾虑和其国家利益偏好冲突造成的挑战最为突出，多层治理架构下欧盟成员国对 EMU 改革的分歧就根源于此。因此，多层治理模式并不足以支撑欧洲一体化顺利向前发展，如何平衡好不同层次及行为体之间的偏好差异将是未来欧洲一体化发展的关键。

[责任编辑：杨立]