

欧债危机对欧洲联盟 深层次影响探析*

叶 江

【内容提要】欧洲债务危机在持续四年多之后基本度过高潮期，欧元区包括欧洲联盟（欧盟）正趋于稳定。此次欧债危机的持续时间长、波及面广，必然对欧盟和欧洲一体化进程产生深远影响。第一，欧债危机促使欧盟的一体化从“单速”转向“双速”甚至“多速”；第二，欧债危机不仅揭示出欧盟本质上依然还是一个特殊的国际政府间组织，而且致使欧洲一体化更难以向可与大国比肩的国际体系中“极”的方向发展；第三，尽管欧债危机显示欧盟难以成为世界一“极”，但却促使其已拥有的某些专属权限进一步强化，欧盟在当前的国际体系转型中依然还有影响力。因此，欧债危机不仅不会导致欧盟解体，而且还会在一定程度上促使欧盟及欧洲一体化进程呈现出某种新的特征。这对中欧全面战略伙伴关系的未来建构有着重要的理论和政策意义。

【关键词】欧洲联盟 欧元区 欧债危机 欧洲一体化

【作者简介】叶江，上海国际问题研究院全球治理研究所执行所长、研究员，上海交通大学国际与公共事务学院兼任教授、博士生导师

【中图分类号】F15

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0117-17

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及责任编辑提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

自2009年年底爆发以来,欧洲债务危机已延续四年有余。目前,这场从希腊主权债务危机开始、最终波及整个欧元区甚至欧盟的债务危机已基本度过高潮期,形势正趋于稳定。但应当认识到,此次危机持续时间长、波及面广,必然对欧盟和欧洲一体化的长期发展产生深远影响。本文拟就此做一些初步探析,认为欧债危机对欧盟未来发展的影响主要包括三个方面,即欧盟的一体化进程正迈向多速并行发展,欧盟的国际政府间组织特性进一步突出使其单独成“极”越来越难,但同时也使其特定专属权限得以强化;这对未来中欧全面战略伙伴关系的建构有着重要的理论和政策启示。

一、一体化进程从“单速”迈向“双速”甚至“多速”

在欧洲一体化的发展过程中,无论是1957年签署的《罗马条约》^①(1958年1月1日生效),还是1991年签署的《马斯特里赫特条约》^②(1993年11月1日生效),抑或是2007年签署的《里斯本条约》^③(2009年12月1日生效),都强调同一发展速度的欧洲一体化。也就是说,从欧洲经济共同体到欧洲共同体,再到欧洲联盟,乃至最终欧洲联盟取代欧洲共同体成为一独立的国际法法人,欧洲一体化的发展是单线和单速的。尽管不同的欧盟成员国加入欧洲一体化进程有时间上的先后差异,有的欧盟成员国在实行欧洲一体化的法律方面也有所保留,如英国、瑞典、丹麦决定暂时不加入欧元区,英国、波兰、捷克选择退出已经并入《里斯本条约》的《基本权利宪章》等。但总体而言,欧洲一体化的道路、方向以及速度至少在理论上都是单一的,也即“单速”的欧洲一体化。

^① 《罗马条约》(Treaty of Rome)在1957年签订时的正式名称为《建立欧洲经济共同体条约》(Treaty Establishing the European Economic Community, TEEC)。该条约的名称由1991年签订的《马斯特里赫特条约》更改为《建立欧洲共同体条约》(Treaty establishing the European Community, TEC)。2007年所签订的《里斯本条约》将《建立欧洲共同体条约》进一步更名为《欧洲联盟运作条约》(Treaty on the Functioning of the European Union),因此,今天《罗马条约》的正式名称为《欧洲联盟运作条约》。

^② 《马斯特里赫特条约》(Maastricht Treaty)的正式名称为《欧洲联盟条约》(Treaty on European Union, TEU)。

^③ 《里斯本条约》(Treaty of Lisbon 或 Lisbon Treaty)是对《罗马条约》和《马斯特里赫特条约》做修订的条约,因此一开始被称为《改革条约》(the Reform Treaty)。

然而，本次欧债危机对欧洲一体化发展最为明显的影响就是原来至少在理论上存在的“单速”一体化进程向“双速”一体化转变。首先，非欧元区的欧盟成员国如英国、瑞典和丹麦等在欧债危机的影响下，已基本改变了过去“暂时不加入欧元区”的政策，而是非常明确地表示不会考虑加入欧元区。英国首相卡梅伦在谈到欧债危机时如是说：“我希望他们（欧元区国家）能解决他们的问题，我们希望我们继续在单一的市场之中，我们希望欧洲合作，但是我们不希望加入欧元区。”^① 这就意味着欧债危机实际上已导致欧盟内部出现实实在在的两种速度的欧洲一体化，即走货币联盟道路的欧洲一体化和不走货币联盟道路的欧洲一体化。

其次，《财政契约》（Fiscal Compact）^② 的签订和批准过程在法理层面显示出欧洲一体化的两种速度已成定局。从《财政契约》的缔约国组成和生效程序来看，该条约不是对欧盟两部基础条约——《欧洲联盟条约》（《马斯特里赫特条约》）和《欧洲联盟运作条约》（《罗马条约》）的修订，不属于欧盟立法。准确地说，《财政契约》是一部由部分欧盟成员国参与的政府间条约，它与《申根协议》在性质上很相似，只是加入《申根协议》的国家不限于欧盟成员国，而加入《财政契约》的国家仅限于欧盟成员国。正因为《财政契约》具有一般国际条约的特征，条约的解释权在缔约国，而非欧盟层面的欧洲法院。在很大程度上《财政契约》对现有的经济与货币联盟架构具有强化作用，但远非建立真正的财政稳定联盟。不仅如此，该条约的非欧盟立法属性使欧洲一体化的“双速”性得以合法化，在欧洲联盟内部形成了欧洲联盟条约体系与欧盟成员国之间的政府间条约体系。

最后，为解决欧债危机，欧盟内部已形成了两种相互交错的机制安排，即欧盟层面与欧元区层面。一方面，在业已存在的欧盟机制中形成了新“欧元集团”协调机制。比如在部长级欧盟经济财政理事会中，欧元区成员国的财政部长在处理欧元危机过程中逐渐建立起涉及银行监管、监督、公共债务管理问题的“欧元集团”协调机制。另一方面，随着欧债危机的发展，欧

^① “Cameron Says Euro Needs Single Government,” *Global Times*, May 10, 2012, <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/708718/Cameron-says-euro-needs-single-government.aspx>.

^② 《财政契约》（The Fiscal Compact）的全称为《关于经济与货币联盟的稳定、协调与治理的条约》（The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, TSCG），也被称为《财政稳定条约》（Fiscal Stability Treaty）。

盟内部还形成了一些专门属于欧元区的新机制。比如目前已经产生了由欧元区 17 国首脑参与的每年举行一次的欧元区峰会，并且还选出了峰会主席。此外，欧洲银行管理局（EBA）等新机构表面上对欧盟 27 国开放，但主要是管理欧元区 17 国的银行。

更为严重的是，在欧债危机的影响下，随着“双速”欧洲一体化的形成，欧盟内部还有可能进一步形成“多速”欧洲一体化，原因主要在于以下方面：第一，欧元区本身在未来的一体化进程中可能继续分化。此次欧债危机已经事实上造成了欧元区内部乃至整个欧盟的南北分化。从欧债危机本身来看，重灾国家如希腊、葡萄牙、西班牙乃至意大利主要在南欧，而主要出资救助的欧元区国家是地处欧元区北部的德国、荷兰、芬兰等国。由此，欧元区的南北差异甚至南北对立被此次欧债危机放大，以致德国公众普遍对德国的付出提出质疑，而芬兰外交部长埃尔基·图奥米奥亚甚至提出，芬兰正为欧元区可能出现分裂做准备，这种可能性不意味着欧洲联盟的终结，或许会让欧盟更强大。^① 在这样的情况下，未来欧元区北部的成员国之间，整个欧盟北部的成员国之间加强合作甚至形成新的合作机制的可能性完全存在，欧洲一体化发展的多种速度在所难免。

第二，欧洲一体化的“发动机”或“火车头”法德轴心开始式微。长期以来，在欧洲一体化问题上，法德两国有着共同的利益，双方都需要通过走欧洲联合之路在国际事务中发挥自己的作用。法国有强烈的大国意识，但经济实力不足；德国虽经济实力雄厚，但因历史原因在政治和军事方面受到压制。因此，法国在政治上提出各种符合两国利益的欧洲一体化政策建议，辅之以德国在经济上的积极支持，已成为法德合作推进欧洲一体化的“范式”；法德轴心由此形成，并成为推动欧洲一体化车轮不断向前的“发动机”。然而，这次欧债危机很大程度上改变了法德轴心在欧洲一体化进程中的运作方式。其根本原因在于德国在处理欧债问题的过程中崛起成为解决危机的领导者，并且进一步成为欧盟的领导者。德国经济自 2010 年开始实现了持续增长，2010 与 2011 年的国内生产总值分别增长 3.7% 与 3%，^② 2012 年与 2013 年虽

^① 《芬兰外长吁做好欧元区分裂准备》，新华网，2012 年 8 月 19 日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-08/19/c_123601581.htm。

^② 《德国经济 2011 年的两大亮点》，新华网，2012 年 1 月 16 日，<http://news.xinhuanet.com/>

然受欧债危机影响而减速但也未出现负增长，分别为 0.7% 和 0.4%（2013 年数据为德国联邦统计局 2014 年 1 月 15 日公布的初步统计）；同时，根据德国联邦银行预测，2014 年德国经济将增长 1.7%，2015 年的增长率更将达到 2%。^①更值得注意的是，德国的失业率在欧债危机中不升反降，各级政府财政还在 2012 年实现了 22 亿欧元的盈余。^②德国在欧盟和欧元区内超凡的经济实力决定了它必然也必须在解决债务危机中扮演领导者的角色。由此，法德两国在推动欧洲一体化方面长期维持的力量均衡被打破，法德之间在解决欧债问题上的矛盾突显，但德国因其经济力量的强大而总是占上风，法德“双引擎”也极可能转变为以德国为主导的“单引擎”。

然而，作为欧元区乃至欧盟新领导者的德国对欧洲一体化前景的看法则明显倾向于“多速”的欧洲。在解决欧债问题的过程中德国政治精英多次提出要在欧盟内部建立财政联盟、政治联盟。实际上，德国所设想的财政联盟和政治联盟并非是整个欧盟层面，甚至也非欧元区层面的联盟，而是通常所说的核心欧洲的联盟或所谓的“精英联盟”。比如 2011 年德国财长朔伊布勒就表示，德国的目标是先争取在欧元区 17 国尽快建立旨在强化财政纪律的“稳定联盟”。但据德国媒体报道，德国政府还有另一个以“申根协定”为模板，争取部分欧元区国家互相签订国家条约，先建立一个“精英联盟”的计划。2012 年 6 月德国总理默克尔提出建立“欧洲政治联盟”时，也再度提到“申根协议”模式，即在数个可以成为核心欧洲的欧盟成员国中先建立政治联盟。另一方面，在发行欧元区共同债券方面，德国坚决反对法国和意大利等国主张，认为在没有建立严格纪律的财政联盟之前，发行欧元区共同债券只会给那些债台高筑的国家减轻改革压力，无助于问题的根本解决。但德国政府却在同时考虑联合欧元区其他 5 个 AAA 级信用评级的国家发行所谓“精英债券”，希望通过这一手段帮助这些国家抵御市场冲击，并且也可以通过严格的交换条件在必要时向意大利和西班牙等国融资。2013 年 9 月 22 日，以默克

fortune/2012-01/16/c_122591138.htm。

^① 《德国经济 2013 年仅增长 0.4%》，新华网，2014 年 1 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/2014-01/15/c_118985184.htm。

^② 《2012 年德国财政盈余 22 亿欧元》，中华人民共和国商务部网站，2013 年 1 月 29 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201301/20130100015889.shtml>。

尔为首的基民盟联合姊妹党基社盟在德国联邦大选中赢得 41.5% 的多数选票，创 20 年来最好成绩，默克尔成功连任德国总理。德国未来的欧洲政策将得以延续。所有的一切意味着“多速”发展的欧洲将成大势，即单一“速度”发展的欧洲将极有可能分化为以德国为领导的“核心欧洲”、“欧元区欧洲”和“欧盟欧洲”等“三速”或更“多速”的欧洲。

第三，欧盟内部主权国家的主权分享或共享将遭遇更为强大的阻力。欧盟为应对欧债问题而推出的解决方案如《财政契约》和“欧洲稳定机制”都遭遇欧盟内部主权国家的强大阻力，如英国和捷克决定不加入《财政契约》，而德国最终将这两项举措交由联邦宪法法院作裁决等。有国内学者认为，尽管诸如《财政契约》和“欧洲稳定机制”等机制在形成过程中确实受到欧盟内部主权国家的诸多掣肘，但一旦最终付诸实施，就能对欧洲一体化的深化产生影响，并且认为“不应过度夸大这一事件对欧洲债务危机、欧元区甚至整个欧洲一体化造成的影响”。^① 但《财政契约》和“欧洲稳定机制”在促进欧洲一体化发展的同时，也有阻碍一体化的效果，因为这一做法开启了欧盟“多速发展”的大门。既然英国和捷克可以通过自身的国家权力不参与欧盟的财政政策一体化行动，那么其他欧盟成员国也可能效仿，在其他领域采取有异于一一体化的行动？^② 另一方面，德国宪法法院虽然裁决德国参与“欧洲稳定机制”和《财政契约》不违宪，但却附加了条件，这也在一定程度上为未来德国根据自己的利益建立小范围的一体化机制，或者不参与某些整体的一体化机制埋下了伏笔。因此，多速发展的欧洲一体化很可能因欧债危机而成为一种趋势。

二、区域国际组织属性强化并阻碍欧盟成“极”前景

长期以来，在探讨欧盟在当代国际体系中所扮演的角色和地位问题时，国内国际关系学界比较普遍的看法是：欧盟是当代国际体系多极化过程中的

^① 《欧洲所学者笔谈：如何解读欧盟的“财政契约”》，中国社会科学院欧洲研究所网站，2012年4月5日，<http://ies.cass.cn/Article/ozxzbt/201204/4930.asp>。

^② 参见叶江：《“我要给欧洲打电话，打给谁”——叶江教授谈欧债危机及欧洲一体化前景》，载《解放日报》2012年7月8日，第8版，“思想者”专栏。

一“极”，即欧盟已经拥有像大国一样的权力，并且能与美国、俄罗斯、中国乃至日本等大国共同建构“多极世界”。但必须注意的是，欧盟与当今国际体系中的主要行为体即国家不同，它没有主权。因此欧盟不是大国，不具备充当国际体系中类似大国那样的“极”的能力，它迄今只是一个一体化程度比较高的区域政府间国际组织，应该被视为当代国际体系中特殊的非国家行为体。^①很大程度上，欧债问题的出现不但进一步揭示出欧盟并非与大国相似的“极”，还进一步促使欧盟在未来的发展中更难以成为国际体系中的一“极”。

一方面，欧债危机揭示出欧盟的真实身份与地位。

在很大程度上，判断欧盟究竟是否为现代国际体系中的一“极”，最为关键的是确定其身份及其所拥有的权力。这恰恰是国际学术界探讨了40多年的问题，而此次欧债危机似乎给出了比较符合实际的答案。

早在1972年，英国著名智库国际战略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）时任所长弗兰西斯·迪歇纳（François Duchêne）在讨论欧共体（欧盟）在国际体系中的身份或所扮演的角色时，最先提出了欧洲是一个具有民事权力（civil power）的行为体的观点。^②迪歇纳的观点引起了欧美学术界对欧共体/欧盟在国际体系中的角色和权力问题的争论。简而言之，以迪歇纳、约瑟夫·奈等为代表的欧美自由主义国际关系学者认为，欧共体/欧盟完全可以被视为现代国际体系中有影响力的行为体，甚至可以被视为一“极”，而早期英国学派的代表人物之一赫德利·布尔、美国进攻性现实主义学者约翰·米尔斯海默等则完全否认欧共体/欧盟作为国际体系中具有影响力的行为体地位，也即欧盟根本不可能称为现代国际体系中的一“极”。比较有意思的是，作为美国著名现实主义国际政治理论家，同时又是蜚声国际的外交家，美国前国务卿基辛格博士则在此问题上持某种骑墙态度。一方面，基辛格在上世纪70年代初明确提出了世界五大中心论，将欧洲视为与美国、苏联、日本、中国平行的一个中心^③，但另一方面则又提出颇为否定欧洲作为

^① 叶江：《欧盟：大国还是区域国际组织？》，载《世界知识》2007年第18期。

^② François Duchêne, “Europe’s Role in World Peace,” in Richard Mayne ed., *Europe Tomorrow, 16 Europeans Look Ahead*, London: Chatham House, 1972, pp. 32-47.

^③ 参见[美]约翰·加迪斯：《遏制战略：战后美国国家安全政策评析》，时殷弘、李庆四、

单一行为体意味的问题：“假如我要给欧洲打电话，我应该打给谁？”^①

根据 40 余年前迪歇纳的观点，第二次世界大战之后，西欧确实衰落了，但却并没有因衰落而被殖民化；不仅如此，西欧通过建立欧洲共同体，走一体化道路而得以成为世界政治文明舞台上的榜样，并且可以通过建立一个大的政治联合体对国际事务产生影响；而该联合体所使用的基本上是民事形式的权力（civilian forms of power）。因此，欧共体/欧盟是国际体系中具有民事权力的行为体，可以被称之为“民事权力欧洲”。^② 在迪歇纳观点的基础上，欧洲学者后来又提出了欧盟是“规范性权力行为体”的观点。而美国新自由制度主义学者奈和基欧汉等则强调，欧洲一体化的发展促使欧盟作为一新型行为体而对国际事务产生越来越大的影响力。

首先对此表示反对的是英国学者布尔。布尔认为：“民事权力”或“民事权力欧洲”的概念是与 20 世纪 70 年代欧美国际政治学界出现的否定均势理论而强调相互依存理论的现象相一致的，“它们均体现了向 20 世纪 20 年代国际关系理论的进步主义或理想主义的回归，它们应该被描述为 20 世纪 70 年代的新理想主义或新进步主义的时尚品。从 20 世纪 80 年代的‘权力政治回归’全景来看，这样的观点所建立的基础非常薄弱……”。布尔反对“民事权力欧洲”概念的最直接的理由就是：“‘欧洲’，也就是当年的欧共体，不是国际事务中的一个行为体，并且似乎好像也不可能成为行为体；我所认为的欧洲事实上只是各国政府的欧洲，所谓的欧洲只扮演很小的角色，主要是作为政府间合作的工具，通过以‘欧洲的’名称所设的不同委员会、大会和秘书处等，其中包括欧洲共同体等。”^③

樊吉社译，世界知识出版社 2005 年版，第九章中。实际上，中国“多极化”理论的源头就是基辛格的五大中心论。

^① 基辛格的这一表述有两种版本，其一为“Who do I call if I want to call Europe?”，其二为“‘Europe’? Give me a name and a phone number!”。目前已经很难找到原本出处，但是在 2008 年 2 月基辛格接受德国明镜周刊采访时，默认了这一说法。参见“Europeans Hide Behind the Unpopularity of President Bush,” SPIEGEL Interview with Henry Kissinger, February 18, 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-henry-kissinger-europeans-hide-behind-the-unpopularity-of-president-bush-a-535964.html>。

^② François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence,” in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager eds., *A Nation Writ Large? Foreign-policy Problems before the European Community*, London: Macmillan, 1972, p. 19.

^③ Hedley Bull, “Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, Issue 2, December 1982, pp. 149–170.

冷战即将终结之际，美国进攻性现实主义学者米尔斯海默强调，随着两极格局的终结，欧洲本身将重回类似于 19 世纪欧洲协调时期那样的多极国际格局。他指出，德国、法国、英国或许还有意大利将会承担起主要大国的角色；苏联会从超级大国的地位衰落，但依旧是欧洲的主要国家，这样就会形成一个由五个主要国家和一系列较为弱小国家组成的欧洲“多极”体系。之后他更是通过反复论证国际制度的错误承诺，强调大国间的强权政治将主导后冷战时期包括欧洲在内的整个世界，而诸如欧洲共同体等国际制度只不过是强国强权政治的工具，根本不能被视为国际体系中具有影响力的独立行为体，更不能被视为与大国有同等地位的“极”。^①

但从欧洲一体化发展的轨迹来看，欧共体/欧盟确实已经发展成为现代国际体系中具有一定影响力的行为体。目前，在国际贸易、环境保护、应对气候变化以及人权问题上，欧盟确实已经具有明显的独立行为能力，而欧盟本身也通过《里斯本条约》而确立起自己在国际社会中的独立法律地位，并且产生了自己的“总统”和“外长”。尽管如此，欧盟在一系列重大的国际事务乃至自身内部事务中的表现依然不像一个统一的行为体。这在 2003 年的伊拉克战争和 2011 年的利比亚战争中已经有十分明显的反映。更为重要的是，从 2009 年底爆发的欧债危机更进一步地揭示出了欧盟的真实身份与地位——国际体系中特殊的非国家行为体，即欧盟是具有一定影响力且一体化程度最高的国际政府间区域组织，但不是可与大国比肩的具有与大国相同权力的“极”。

过去人们常说欧洲一体化的不断发展导致欧盟成为当代国际体系中的一“极”。这意味着，作为国际体系中的新型行为体，欧盟随着欧洲一体化的发展已经或者即将成为一个与大国相同的超级国家或超国家（super state）。但相当多的欧洲政治家和欧美学者认为，欧洲一体化的发展已经或正在不断地促使欧盟成为一个欧洲联邦或者至少是欧洲邦联。^② 但在此次欧债危机的

^① 有关米尔斯海默对欧洲在冷战终结后将重回以欧洲大国为主体的多极体系，以及他对国际制度的错误承诺的批评可参见 John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”, (*International Security*, Vol.15, Summer 1990, p52-96) 和 “The False Promise of International Institutions”, (*International Security*, Vol. 19, No. 3 Winter, 1994-1995, pp. 5-49) 两篇文章的讨论。

^② 有关欧盟已经成为联邦、邦联乃至合众国的讨论参见：杰里米·里夫金的著作《欧洲梦

应对过程中，无论是作为整体还是就其具体成员而言的欧盟和欧元区集团，其表现都证明得出上述结论还为时过早。实际上，欧盟还不是一个合众国、不是一个大国，其主要成员国如英国、法国、德国乃至意大利倒是名副其实的大国。并且从50年前《罗马条约》签订开始，欧盟就始终是一个区域性国际政府间组织。因此，严格来讲，欧盟与北美自由贸易区、东盟、阿盟、非盟乃至上海合作组织等在性质上是相同的，只是其一体化程度更高，并且有向超国家或联邦发展的意愿，因此欧盟只是当前国际体系中的一个特殊的非国家行为体。这也就意味着，至少欧盟在当下还不能被看做类似大国那样的国际体系中的一“极”，更不能被视为一个超国家或者一个联邦。^①而欧债危机则更为明显地揭示出欧盟以及欧洲一体化发展这一本质。

另一方面，欧债危机使欧盟在未来更难以成为国际体系中的一“极”。

欧债危机不仅揭示出欧盟在本质上不是当代国际体系中的一“极”，而且在客观上还导致欧盟在未来更难以成为类似于大国的一“极”，这可从欧盟成员国、欧盟、国际及公众等四个层面看出。

首先，从欧盟成员国的国家层面来看，在迄今为止的应对欧债危机过程中，欧洲政治重新“国家化”的趋势越来越明显。换句话说，欧盟内部的权力随着欧债危机的发展越来越多地从欧盟机构，如欧盟委员会、欧洲议会等，向成员国尤其是大成员国如德国等转移。在应对欧债危机的过程中，德国近乎一言九鼎的做派、英国置身度外的态度、法国左右摇摆的方式、意大利犹疑不决的行为、西班牙既想求助又不愿紧缩的死硬乃至希腊只求救助而不想改革的表现，都在关键时刻显示出来；欧盟成员国总是将自身的权力和利益置于整个欧盟上。尽管最终为了渡过危机欧盟成员国还是实现了合作，但却在很大程度上显示出欧洲一体化进程中超国家主义的式微和国家主义的兴盛。总之，欧盟成员国政府在应对欧债危机过程中，越来越多地将处理事务的权力抓在自己的手中，明显压缩了欧盟的整体权力和利益。这样，欧盟作为一个整体而想扮演国际体系中一“极”的角色将更为困难。

——21世纪人类发展的新梦想》中第九章“欧洲‘合众国’”的相关讨论，[美]杰里米·里夫金：《欧洲梦——21世纪人类发展的新梦想》，杨治宜译，重庆出版社2006年版。

^① 参见叶江：《欧盟》。

其次，从欧盟本身看，欧债危机也沉重打击了欧盟向超国家或欧洲联邦发展的势头。作为单一货币的欧元一直被认为是欧洲联合的象征和深化欧洲一体化的资源。然而，欧债危机却使得欧元成为分裂欧洲和促退欧洲一体化“源泉”。欧盟在应对欧债危机过程中行动迟缓，政出多门，争议不断，举措失当等都对欧盟作为国际体系中的一个行为体有很大的负面影响。与此同时，欧债危机对欧盟整体的经济打击十分严重，欧盟在当前国际体系中的经济地位由此而下降明显。更严重的是，欧盟共同外交与防务政策的实施也因此遭遇困难。一方面是因为欧债危机导致欧盟成员国无心关注共同外交与防务政策；另一方面，各成员国试图关注欧债危机的困扰也使其严重缺乏相应资源。此外，原先由《里斯本条约》所规划的深化欧洲一体化愿景因欧债危机导致的欧盟成员国间互信骤减而难以实现。在这样的形势下，欧洲一体化通向超国家和联邦的道路日益模糊，欧盟成为国际体系中一“极”之梦将很难实现。

再次，从国际层面来看，欧债危机导致国际社会对欧盟在国际体系中的影响和作用的看法变得更为保守。第一，作为拥有“民事权力”和“规范权力”的非国家行为体，欧盟总是希望通过展示其自身的有效治理模式，通过促进民主、法治、自由和人权等价值观，来影响现实的国际事务并得到国际社会的认同。然而，欧盟在应对欧债危机中所表现出来的反应迟缓、犹疑不决、步履维艰使得外部世界对其治理模式及价值观的推崇有所降低，尽管并非全然逆转。第二，欧盟作为单独的行为体已经与美国、加拿大、日本、韩国、墨西哥以及包括南非在内的金砖国家（BRICS）建立了战略伙伴关系。在欧债危机的影响下，这些战略伙伴变得更愿意与欧盟成员国而非欧盟本身加强伙伴关系，因为作为整体的欧盟因欧债危机而影响力下降，而作为个体的欧盟成员国尤其是大国成员国的影响力却在上升。第三，受欧债危机的影响，欧盟稳定其周边的能力有所下降，并且在应对阿拉伯之春等区域变局中没有表现出统一的战略，以致欧盟越来越难以被其周边国家乃至整个国际社会视为当前国际体系中可以与大国平起平坐的行为体。

最后，从欧盟及其成员国公众的态度变化上看，欧债危机的冲击使得欧盟在国际体系中发挥影响和作用更为困难。根据 2012 年欧盟委员会要求并协

调展开的“欧洲晴雨表调查”数据^①，欧盟公众对欧盟整体形象持完全积极正面看法的比例因欧债危机而大大下降，从2007年占总调查人数的52%下降到2011年和2012年的31%，而持完全消极负面看法的比例则从2006年和2009年占总调查人数的15%上升到2012年的28%。另根据位于瑞士苏黎世的智库安全研究中心（Center for Security Studies）所推出的研究报告《2012战略趋势》（*Strategic Trends 2012—Key Developments in Global Affairs*）结合“欧洲晴雨表调查”的结果而做出的描述，在2007—2011年期间，欧盟及其成员国内对欧盟持信任态度的民众因欧债危机而急剧减少，其中下降最为严重的是欧债危机重灾区“欧猪五国”（葡萄牙从68%下降到31%，爱尔兰从54%到24%，意大利从58%到31%，希腊从65%到29%，西班牙从65%到30%）。与此同时，提供救助最多的德国的民众也对欧盟的信任普遍下降，从2007年的56%下降到2011年的30%，而欧盟所有成员国民众对欧盟信任度的总平均数则从2007年的57%下降到2011年34%。^② 欧盟及其成员国公众对欧盟持积极正面的看法和信任的这一下降，无疑对欧盟向超国家或联邦发展极其不利，当然对欧盟试图成为国际体系中一“极”也有极大的负面影响。

三、欧盟专属权限提升并继续拥有影响力

欧债危机不仅揭示出欧盟实际上只是一个特殊的非国家行为体——具有超国家倾向的国际政府间区域组织，还揭示这一非国家行为体属性对其成为国际体系中一“极”的阻碍。但需要指出的是，欧债危机也强化了欧盟的这一国际组织属性的其他一些方面，即非国家行为体的特定专属权限。换句话说，欧盟不仅不会因欧债危机而退出历史舞台，而且还会继续通过其传统的“民事权力”或“规范性权力”继续影响当今国际体系的转型。

一方面，欧盟已拥有的某些专属权限会有所加强。根据《里斯本条约》

^① European Commission, “Public Opinion in the European Union, 1st Results,” *Standard Eurobarometer*, 77, Spring 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf, p. 14.

^② Daniel Mockli ed., *Strategic Trends 2012—Key Developments in Global Affairs*, Zurich: Center for Security Studies, <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Strategic-Trends-2012.pdf>, p. 46.

的规定，联盟与成员国之间的权限分为欧盟专属权限、欧盟与成员国分享权限以及欧盟提供支持之权限等三个类别。欧盟专属权限是指，在联盟立法行为所规定的范围内赋予联盟专属的做出指示和缔结国际协定的权力。在关税联盟、为内部市场运作建立竞争规则、在共同渔业政策下保护海洋生物资源、普通商业和贸易政策以及欧元区货币政策等领域，欧盟具有专属权限。欧盟与成员国分享权限的领域分为两个部分：一是“成员国不能在联盟已经行使职权的领域行使权力”的领域，如内部市场、社会政策、农业和渔业（不包括海洋生物资源）、环境、能源等；二是“联盟行使职权不能导致成员国无法行使权力”的领域，如科技研发和空间开发、发展合作和人道主义援助、共同外交、共同安全和防务政策等。欧盟提供支持之权限的领域为联盟可以进行一切行动以支持协调或补充成员国的行动的领域，如保护和改善人类健康、工业、旅游、教育和青年事务、民防等。

尽管欧债危机导致欧盟内部出现所谓的重新“国家化”倾向，但在《里斯本条约》已经确认的欧盟专属权限的领域则依然由欧盟掌握，即使在欧盟与成员国分享权限的领域出现了某种向欧盟成员国倾斜的态势。恰好相反，欧盟机构由于在处理欧债危机过程中逐渐失去了掌控能力，因此反而更为注意保持自己既有的专属权力不被侵蚀。其中最为明显的就是在商业和贸易领域中，欧盟机构对自身的专属权限格外关注。这从2012年发生的有关欧盟委员会决定对从中国进口的光伏板、光伏电池以及其他光伏组件发起反倾销调查的事件中即可得以验证。

2012年7月，包括德国企业在内的一些欧盟企业向欧盟委员会正式提交了对中国光伏产品反倾销立案调查的申请。根据规定，欧盟须在当年9月6日前决定是否立案。据了解，2011年中国光伏产品出口到欧盟的总金额约为204亿美元，如果该反倾销案件立案，将成为中国历史上涉案金额最大的贸易争端。2012年8月30—31日，德国总理默克尔访华。在与温家宝总理进行中德政府第二轮磋商之后共同会见记者时，温家宝总理表示，中国与德国同意通过协商解决光伏产业的有关问题，避免反倾销，进而加强合作，这是解决贸易争端的一个重要途径，是第二轮中德政府磋商的一个重要成果，对世界也会起到示范作用。默克尔接着也表示，希望欧盟委员会、有关企业与中方

一起尝试通过沟通交流来排除和解决问题，不要启动反倾销程序。她还明确说，“现在还有时间，所以最好是协商加以解决。”^①然而，默克尔回到德国不久，欧盟委员会根本不顾默克尔的承诺，于9月6日公开宣布对从中国进口的光伏板、光伏电池以及其他光伏组件发起反倾销调查。德国对此无可奈何，因为有关“普通商业和贸易政策”是欧盟的专属权限，德国可以发表意见但不能改变欧盟机构——欧盟委员会的决定，即使德国是欧盟中最大的经济实体，所占的外贸比重最大，并且在解决欧债问题中具有决定性的影响。

另一方面，欧盟依然能在当前国际体系中发挥重大影响力。尽管对欧债危机可能导致欧元区解体的问题存在重大争议，但围绕欧债危机对欧盟存续的影响问题上仍有着重大共识，即欧盟将继续存在。尽管欧盟成员国及其公众因欧债危机对欧盟信任度大为下降，但没有人因此认为欧盟应当解体。即使是在英国这个疑欧情绪最为强烈的国家，对欧盟的信任度几乎从未超过40%（2007年36%，2011年跌至18%），但英国首相卡梅伦在欧债危机最为严重的时刻依然明确表示：“我们希望我们继续在单一的市场之中，我们希望欧洲合作……”。由于卡梅伦是始终对欧盟持负面态度的英国保守党领袖，他的态度基本反映出英国依然希望欧盟继续发挥作用的立场。笔者认为，欧盟不仅不会因为欧债危机而解体，相反会以特殊的非国家行为体而发挥不同的国际影响力，尽管这不能与大国同日而语。其原因大致如下：

第一，欧盟是维护欧洲和平和保障欧洲自由的国际政府间区域组织。众所周知，欧洲一体化缘起的一个重要原因在于法德和解与维持二战后欧洲的和平。尽管有人会认为，在欧洲持久和平的背景下强调欧洲一体化是欧洲和平的保障似乎多余，但如果没有欧盟这样的欧洲一体化组织机制，维护欧洲和平将十分困难。与此同时，欧盟是维护成员国民主、自由和人权的有效机制，这对欧洲的稳定也至关重要。在欧债危机延续期间，多个欧盟成员国极右翼势力抬头、民粹主义运动出现，正是欧盟通过《欧洲联盟基本权利宪章》（Charter of Fundamental Rights of European Union）^②有能力抑制极端势力的

^① 《温家宝：中德同意协商解决光伏产业问题》，新华网，2012年8月30日，http://news.xinhuanet.com/energy/2012-08/30/c_123652547.htm。

^② 根据《里斯本条约》，《欧洲联盟基本权利宪章》、《罗马条约》与《马斯特里赫特条约》并列构成欧洲联盟的三部基本法律。

畸形发展，从而确保欧洲的稳定。欧盟对欧洲和平和稳定的影响及作用为整个世界树立起良好的形象，并且能继续彰显其软实力。

第二，欧盟依然是世界上最大的统一市场。欧债危机并没有改变欧盟内部市场商品、服务、劳动力和资本的自由流动。虽然欧债危机显示出所谓“欧元之父”蒙代尔的最优货币区理论出了问题，即仅有商品、服务、劳动力和资本的自由流动而没有统一的财政政策乃至统一的政府，实行货币一体化会十分困难乃至产生危机，但是这并不意味上述四大自由流动不会为欧盟企业、雇员及消费者带来任何好处。恰恰相反，欧盟内部大市场的继续存在既能确保欧盟及其成员国公民广阔的消费选择空间，又能确保欧盟企业和雇员良好的经济机遇。更重要的是，欧盟内部统一大市场使得任何其他国际政府间区域性组织在权力和影响力方面都不能与之相媲美。迄今只有欧盟才能作为二十国集团（G20）的正式成员参与全球经济治理。

第三，在环境保护和应对气候变化问题上欧盟的影响力继续存在。自1972年起，欧共体首脑会议首次强调形成一项共同环境政策的重要性，并在会议结束之前责成共同体立法机构制定一个具体行动计划。1973年11月欧共体理事会以《欧共体理事会以及理事会中成员国政府代表会议的宣言》形式通过了《欧共体第一个环境行动计划》。由此促成了共同体统一环境政策的形成与发展。之后欧共体/欧盟共通过6个环境行动计划。经过近40年的努力，欧共体/欧盟的环境政策从无到有，不断提升，环境保护的领域和视野得到全面的拓展，其广泛而细致的环境立法，持续的环境行动计划和多元、灵活的政策实施手段促使欧盟的环境政策取得巨大成就，为整个世界树立了十分正面的环保形象。即使在欧债危机的冲击下，欧盟在2012年结束第六个环境行动计划之后，还是由欧盟委员会于2012年11月29日公布了欧盟的最新环境行动计划草案。新环境行动计划配合欧盟2014年至2020年的新中期预算框架，以及欧盟长期发展战略“欧洲2020战略”中的环境政策，并随着欧洲议会于2013年11月19日宣布通过“2014-2020欧盟预算案”，欧盟这一新的环境行动计划也付诸实施。

在应对全球气候变化方面，欧盟始终走在世界前列，雄心勃勃地决定有约束力地降低有害物质的排放、节约能源和推进可再生能源，推动世界关注

和解决气候变化问题。欧盟不仅在批准作为唯一规定发达国家量化减排温室气体的国际机制即《京都议定书》上发挥了重大作用，而且在《京都议定书》第一承诺期于2012年年底到期之时，继续支持实施第二承诺期。2012年11月26日至12月8日《联合国气候变化框架公约》第18次缔约方会议暨《京都议定书》第8次缔约方会议在卡塔尔多哈举行。在俄罗斯、加拿大、日本和新西兰不再参加第二承诺期的情况下，欧盟在积极推动下一个全面且有法律约束力的全球框架协议，并确保主要经济体的积极参与，从而实现将全球气温升高控制在2摄氏度以内的远大目标的同时，决定维持对《京都议定书》第二承诺期的承诺，从而使多哈大会能够做出决定，将2013年至2020年作为《京都议定书》第二承诺期。很明显，正是欧盟同意加入《京都议定书》第二承诺期，才保证了在减排问题上“共同但有区别的责任”原则能继续维持，从而有助于推进实施2011年在南非德班举行的《联合国气候变化框架公约》第17次缔约方会议暨《京都议定书》第7次缔约方会议所通过的以“欧盟路线图”（EU Roadmap）为基础的《德班增强行动平台》（Durban Platform for Enhanced Action）文件。该文件第一次将所有国家纳入一个共同的、具有法律效力的减低碳排放框架，尽管由于少数国家的坚持而导致约束力有所减弱。《德班增强行动平台》文件的出台，以及欧盟以同意加入《京都议定书》第二承诺期为条件，继续推进实施《德班增强行动平台》文件等，都十分明显地表明，即使欧债问题对欧盟的权力和影响力有很大的负面影响，但欧盟依然还保持着相当的国际事务影响力。

结 束 语

综上所述，我们基本可以得出如下结论：一、欧债危机促使欧盟更彰显出其在当代国际体系中特殊行为体的本质，即欧盟过去是，现在还是并且在看得见的未来将依然是具有超国家倾向和一定影响力的国际政府间区域性组织，但却不是可与大国比肩的当代国际体系中的行为体；二、欧债危机导致欧洲一体化将由过去始终强调的“单速”向“双速”乃至“多速”发展，并由此而导致欧盟更难成为当代国际体系中拥有与大国同等权力的“极”；三、

欧债危机并不会致使欧盟解体，欧盟将继续在当前国际体系转型中发挥其特殊的非国家行为体的作用。不仅如此，欧债危机还推动欧盟机构进一步加强欧盟已经拥有的某些专属权限、欧洲一体化的进程以及欧盟本身由此而展现出一系列新的特征，同时欧盟也依然在当前的国际体系中具有影响力。

欧盟的上述发展对中国的国际问题研究和欧洲研究学界提出了新问题和新的挑战，同时对中欧全面战略伙伴关系也具有深刻的影响。^①之所以如此，其主要原因在于：一、欧债危机对欧盟所形成的上述种种深刻影响导致中国学界似乎很难再以原有的理论框架研究和分析欧盟以及欧洲一体化；二、中欧全面战略伙伴关系将在“多速欧洲”的新背景下运行；三、分享成员国某些主权的欧盟机构与继续拥有核心主权的欧盟成员国之间正重塑相互之间的关系，这无疑给中欧全面战略伙伴关系带来相当的不确定因素。正因为如此，似乎必须以新的眼光和新的视角来进一步研究和分析欧债危机影响下的欧盟，并在此基础上采取一些新的方式和方法来推进中欧全面战略伙伴关系，比如既注重协调与欧盟成员国尤其是主要成员国的关系；同时继续加强与欧盟机构的协调等。惟其如此，中欧全面战略伙伴关系的前景才能是光明的，当然道路依然曲折。

[收稿日期：2014-02-14]

[修回日期：2014-03-22]

[责任编辑：樊文光]

^① 有关欧债危机对中欧关系的影响的具体讨论参见叶江：《欧债危机对中欧关系的影响》载《上海师范大学学报》2013年第6期，第130-136页。