

# 欧盟危机背景下的德国领导 有效性分析

——以领导理论为分析框架

陈 菲

**内容提要:**领导理论是研究领导有效性的理论,其研究最早兴起于企业管理领域,并不断扩展至组织行为学、心理学、社会学和政治学。欧盟治理过程中存在着大量领导者和追随者的互动现象,但是较少使用领导理论来进行分析。在现阶段,欧盟面临多重危机,德国被视为领导欧盟成员国规避、克服危机的主要力量。以领导理论为分析框架,将其应用于欧洲一体化和欧盟治理研究,分析德国领导有效性问题,能够突破思维定势,增强对复杂现象的解释力。

**关键词:**领导理论 欧洲一体化 “财政契约” 乌克兰危机 欧洲难民危机

欧盟依然是全球范围内一体化程度最高的区域政治经济实体,但持续面临严峻且复杂的挑战。在现阶段,各类危机正不断侵蚀欧洲一体化的政治根基,导致英国脱欧事件的产生和若干成员国脱欧倾向日益明显,欧盟甚至被认为存在解体的风险。欧盟委员会主席容克在2016年的盟情咨文(State of the Union Address)中指出:“欧洲联盟,至少在某种程度上,处于生存危机之中。”<sup>①</sup>德国总理默克尔强调:“欧盟处于紧急情况,我们需要针对整个欧盟的解决方案”。<sup>②</sup>《金融时报》也如此描述:“现在有三场危机困扰着欧洲,其中两场危机发生在欧盟边上:有战争危险的俄罗斯和内乱的中东。

<sup>①</sup> “State of the Union Address 2016: Towards a Better Europe—A Europe that Protects, Empowers and Defends”, Strasbourg, 14 September 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.pdf), last accessed on 15 December 2016.

<sup>②</sup> “Bratislava EU Meeting: Merkel Says Bloc in ‘Critical Situation’”, 16 September 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37380429>, last accessed on 15 December 2016.

第三个危机正在欧盟内部上演——政治、经济和外交紧张与日俱增。”<sup>①</sup>解决或规避危机需要欧盟超国家机构及成员国找到应对方案并克服集体行动困境。从新功能主义的视角分析,欧盟超国家机构是克服联盟内外危机,推动一体化深入发展的关键力量;而按照政府间主义的逻辑,克服危机的集体行动是基于理性成员国符合收益预期的有效折中方案。

欧盟超国家机构(欧盟委员会、欧洲议会等)和欧盟主要成员国(德国、法国等)都是欧盟克服危机的核心力量。本文并非论辩危机背景下欧盟超国家机构和成员国的重要性,而是在欧洲范围内呼吁德国发挥更大领导作用的呼声日高的情况下,分析欧盟危机背景下德国领导力的有效性问题。“自欧元危机爆发以来,记者、学者和政治家呼吁德国领导(欧盟)克服危机。”<sup>②</sup>德国是否具有足够的领导力克服欧盟各种类型的危机,或者其在哪些领域能够更有效地发挥领导作用,是本文分析的关键问题。本文以领导理论为分析框架,论述在不同危机事件中德国的领导有效性,进而探讨领导理论与欧洲研究的结合问题。

## 一 领导理论及其在国际关系中的应用

领导理论是研究领导有效性的理论,其研究最早兴起于企业管理领域,并不断扩展至组织行为学、心理学、社会学和政治学学科。自上世纪70年代以来,领导理论蓬勃发展,产生了大量理论成果,如领导归因理论、交易型领导理论、变革型领导理论、服务型领导理论、共享领导理论、愿景领导理论、内隐领导理论等。在这些理论中,交易型领导理论和变革型领导理论逐渐被应用于国际政治领域。领导理论的研究者认为:“变革型领导者具有非常强烈的内在价值感和观念体系,他们通过让下属意识到自己所承担任务的重要意义,激发其高层次需要,建立相互信任的氛围,促使下属为了组织的利益而牺牲自我利益,并最终取得超乎预期的绩效……交易型领导者则重视下属的责任,阐明对下属的期望和下属必须完成的任务,以及下属达到预期标准后所能获取的回报。”<sup>③</sup>简言之,变革型领导者将自身目标转化为领导者和追随者的共同目标,有助于自身利益和共同利益的获得。交易型领导者则是一种以物易物、以利换利的领导

<sup>①</sup> Gideon Rachman, “Dangerous Cracks at Europe’s Centre”, February 2, 2015, <https://www.ft.com/content/8bee864a-a7ea-11e4-be63-00144feab7de>, last accessed on 15 December 2016.

<sup>②</sup> Magnus G. Schoeller, “Providing Political Leadership? Three Casestudies on Germany’s Ambiguous Role in the Eurozone Crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol.24, No.1, 2017, p.1.

<sup>③</sup> 李锐、凌文铨:“变革型领导理论研究述评”,《软科学》2008年第2期,第70页。

者,领导者与追随者通过协议约定收获各自的利益。

1999年,著名管理学专家纽约州立大学教授伯纳德·M·巴斯(Bernard M. Bass)指出,领导理论未来能够扩展至国际关系领域,因为国际政治中国家行为体对道德原则的维护与变革型领导者的特质相关,而权力政治则对应于交易型领导者的行为。他进而提到:“美国将军队置于波斯尼亚的危险境地,到底是因为美国的政治、经济利益受到威胁,还是为了维护道德、人道主义和世界和平的原则理念?”<sup>①</sup>2006年,著名国际关系学者约瑟夫·奈在《外交事务》上发表“变革型领导与美国大战略”一文,这是领导理论在国际关系领域的首次正式应用。<sup>②</sup>2010年,德国全球和区域研究中心亚洲研究所的研究员桑德拉·德斯特拉蒂(Sandra Destradi)用领导理论来分析区域大国的对外战略。<sup>③</sup>2011年,澳大利亚国立大学国际关系系教授恩瓦尔(H.D.P. Envall)也曾运用领导理论来分析日本政治和安倍政府的相关政策。<sup>④</sup>国际关系学界逐渐开始关注领导理论,但是运用领导理论来分析欧盟关键行为体的领导有效性的研究成果并不多见。

在国际关系研究中,西方学者大多认为“霸权”(hegemony)和“领导者”是非常接近的两个概念,甚至有时候存在一定程度的混用现象。但在领导理论的视域中,“领导者”的功能和行为与国际关系中的“霸权”既有联系,也存在明显区别。霸权国是指在军事、政治、经济上具有压倒性优势的国家。霸权国提供公共产品、承担国际责任是基于自身利益的最大化或相对较大化。领导者在军事、政治、经济上存在一定优势,但并不具有压倒性,领导者的领导行为也并非强迫或支配次要国家。斯蒂芬·P·罗宾斯(Stephen P. Robbins)和蒂莫西·A·贾奇(Timothy A. Judge)将领导定义为:“影响群体去实现愿景或者目标的能力。”<sup>⑤</sup>诺思豪斯、尤克尔等人也将领导定义为个人影响团队成员去完成共同目标的过程。<sup>⑥</sup>虽然领导者承担的公共产品成本高于追随者,但是领导者较少采取强制行为迫使追随者屈从其利益偏好。领导者更突出的特点是:协

<sup>①</sup> Bernard M. Bass, “Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership”, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol.8, No.1, 1999, p.11.

<sup>②</sup> Joseph S. Jr. Nye, “Transformational Leadership and US Grand Strategy”, *Foreign Affairs*, Vol.85, No.4, 2006, pp.139-148.

<sup>③</sup> Sandra Destradi, “Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership”, *Review of International Studies*, Vol.36, No.4, 2010, pp.903-930.

<sup>④</sup> H. D. P. Envall, “Abe’s Fall: Leadership and Expectations in Japanese Politics”, *Asian Journal of Political Science*, Vol.19, Issue 2, 2011, pp.149-169.

<sup>⑤</sup> Stephen P. Robbins and Timothy A. Judge, *Organizational Behavior* (Fifteenth Edition), Prentice Hall, 2012, p.368.

<sup>⑥</sup> G. A. Yukl, *Leadership in Organizations* (Sixth Edition), Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2010; P. G. Northouse, *Leadership, Theory and Practice* (Fifth Edition), Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

调各国政策,说服各国共同参与行动,引领各国实现共同目标。所以桑德拉·德斯特拉蒂指出:“霸权国将自身的利己主义目标转化为霸权国和次要国家的共同目标,而领导者‘引领’一组国家,实现或者促进实现它们的共同目标。”<sup>①</sup>

领导者不是自我利益最大化的追求者,而是共同利益最大化的推动者。在与追随者的相互建构过程中,领导者自身的动机和偏好也不断调整,从而形成共同目标。但是变革型领导者和交易型领导者在实现共同目标的过程中,采取的手段和措施并不一致。变革型领导更致力于形成共同愿景,说服和协调追随者共享目标;交易型领导者则以利益互惠方式协调彼此间的复杂博弈,推动各方理性合作。在政治学和国际关系中,有学者将领导定义为“在正式或非正式权威位置上的行为体使用其权力资源引导其他行为体实现共同目标的过程。在成功的情况下,这个过程导致创新,即政策或制度变迁。”<sup>②</sup>无论是变革型领导者还是交易型领导,都至少具备三个要素:一是拥有权力资源。变革型领导者拥有的权力资源可能多于交易型领导者;二是致力于形成共同目标。变革型领导者倾向于说服或影响其他行为体,交易型领导者倾向于与其他行为体讨价还价达成互惠;三是创新。成功的领导者,尤其是变革型领导者,为克服集体行动困境应该有能力提供创新型知识。

## 二 领导理论与欧洲一体化

自20世纪80年代以来,在众多理论的挑战下,欧洲一体化研究逐渐进入一个理论多元化时代。多重治理理论、新制度主义、建构主义、英国学派、后现代主义等理论与欧洲一体化实践相结合,打破了原有的理论霸权格局,进一步提升了理论解释力。笔者认为,不存在什么宏理论(*grand theory*)对欧洲一体化、欧盟治理等问题进行面面俱到、事无巨细的归纳、解释、分析和预测。<sup>③</sup>欧洲一体化动态、非线性的演进过程成为众多新理论的“试验场”,这些新理论有助于理解欧洲一体化、欧盟治理的复杂性,而本文关注的领导理论是从新的角度探析欧盟各行为体合作成功与失败的机理。

欧盟作为现阶段发展程度最高的区域政治经济组织,其密集的制度 and 规则以及建

---

<sup>①</sup> Sandra Destradi, “Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership”, *Review of International Studies*, Vol.36, 2010, p.921.

<sup>②</sup> Magnus G. Schoeller, “Providing Political Leadership? Three Case Studies on Germany’s Ambiguous Role in the Eurozone Crisis”, p.3.

<sup>③</sup> 陈菲:“制度同构理论与欧洲一体化——以欧盟监察专员制度的建立为案例”,《世界经济与政治》2009年第4期,第64-65页。

构、聚集共享利益和价值的方式是其他区域组织学习和模仿的主要对象。<sup>①</sup>但是在外交、安全、司法与内务合作等一体化程度相对较弱的领域,欧盟各行为体之间的合作仍然会面临“领导者真空”(leadership vacuum)的状态。面对危机,真正理性的超国家行为体和国家行为体会意识到单纯利己、搭便车、无作为等策略选择只会导致个体理性与集体理性的背离,只有多方协商、共同合作、集体行动才是最优的策略选择。尤其是面对特殊事件和危机事件,领导者能够顺利产生并能积极引导其他行为体克服集体行动困境进而完成共同目标,才能有效避免危机的扩大化。领导的有效性主要体现在领导变革、规避集体危机的能力和效果,因此可以通过观察危机是否得以消除,以及欧盟政治、经济、社会是否平稳发展来评估危机事件中该行为体的领导有效性。笔者结合马格努斯·舍勒(Magnus G. Schoeller)的“领导者产生和领导者作用”分析方式,以及桑德拉·德斯特拉蒂的“领导者发起的领导权(Leader-initiated leadership)和追随者发起的领导权(Follower-initiated leadership)”分析方式,对领导理论在欧洲一体化、欧盟治理中的应用进行初步探索。<sup>②</sup>

### (一)领导者的产生

欧盟超国家机构(欧盟委员会、欧洲议会等)和欧盟主要成员国(德国、法国等)都是欧洲一体化和欧盟多层治理的核心力量。在不同政策领域中,欧盟不同类型的行为体发挥着不同的领导作用。欧盟范围内领导者的产生基于四种逻辑:一是该行为体拥有一定规模的权力资源(包括物质资源、制度资源和精神资源);二是该行为体有成为领导者的自身需求;三是来自其他行为体的期待;四是危机事件的催化作用。行为体的权力资源、自我角色定位、他者的期待、危机事件的催化作用共同形塑领导者的产生。特别是当集体行动困境阻碍分散式协议(decentralized bargaining)时,其他行为体对产生领导者的需求增强。<sup>③</sup>如果集体行动困境严重影响欧盟超国家机构及成员国的利益,导致欧盟超国家机构及成员国的成本负担加重,产生领导者的需求就越迫切。但是潜在的领导者也会理性评估领导行为是否符合自身利益,当收益大于成本时,潜在的领导者愿意走到前台。那些拥有较多权力资源的行为体,对区域公共品的偏好和需求也越强,克服集体行动困境的意愿也更强,也越有可能扮演领导者的角色。

因此关于欧盟领导者的产生有三个基本假设。

① 陈菲:“英国学派与欧洲一体化研究”,《世界经济与政治》2005年第12期,第41页。

② Magnus G. Schoeller, “Providing Political Leadership? Three Case Studies on Germany’s Ambiguous Role in the Eurozone Crisis”, pp.1-20; Sandra Destradi, “Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership”, pp.903-930.

③ Jonas Tallberg, “The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation”, *International Study Quarterly*, Vol.54, Issue 1, 2010, p.243.

假设一:拥有较多权力资源的行为体,通过领导追随者达到共同目标的收益高于支出成本时,该行为体愿意承担领导者角色。

假设二:如果集体行动困境阻碍绝大多数行为体的收益且导致成本不断增加,绝大多数行为体会期待最有权力资源的国家承担领导者角色。

假设三:危机事件的不断恶化,会导致潜在领导者不断评估成本收益,也会导致其他行为体对潜在领导者施加更大的压力。

## (二)领导者的作用

一经产生,领导者便会通过权力资源的使用来实现自身期望的制度或政策改革。<sup>①</sup>在获得追随者自觉服从的前提下,引领追随者实现彼此的共同目标。“领导者可能需要协商、解释、说服,甚至有时需要使用花言巧语。因为追随者的追随是基于对领导者的信任和信心,将追随者自身的利益与领导者的利益交织在一起,追随者不是简单地服从和默许,而是有意愿跟随领导者。”<sup>②</sup>在一个相互建构的社会化过程中,领导者需要充分利用权力资源,采取有效策略推动欧盟范围内的领导者和追随者形成共享规范和价值,并克服集体行动困境。领导者采取的策略主要有:补偿限于困境的行为体、激励搭便车者承担义务、设定议程、提供专业知识等。

领导者所拥有的权力资源是领导者发挥作用的必要条件,但其充分发挥作用还依赖于追随者的数量和层次。若领导者拥有较丰富的权力资源,但是吸引到的追随者数量严重不足,便无法引领其他行为体克服集体行动困境,摆脱欧盟面临的种种危机。此外,如果制度环境、既有政策对领导者发挥作用有较大限制,甚至严重制约领导者调动资源引领追随者,也无法形成领导者、追随者的良性互动。如果领导者的产生并非基于自身意愿,而是迫于追随者的压力,则无法发挥引领作用,而可能只是仅仅扮演组织者的角色。

因此关于欧盟领导者是否能充分发挥作用有三个基本假设。

假设四:拥有较多权力资源且策略丰富的领导者,更有助于引领追随者克服集体行动困境。

假设五:若制度环境、既有政策对领导者发挥作用有较大限制,则领导者无法引领追随者克服集体行动困境。

假设六:若领导者迫于追随者压力而产生,或者并不拥有丰富的权力资源,则仅具

<sup>①</sup> Magnus G. Schoeller, “Providing Political Leadership? Three Case Studies on Germany’s Ambiguous Role in the Eurozone Crisis”, p.5.

<sup>②</sup> Andrew Fenton Cooper, Richard A. Higgott and Kim Richard Nossal, “Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict”, *Political Science Quarterly*, Vol.106, No.3, 1991, p.398.

有组织功能,并不具有引领功能。

在欧盟危机的背景下,“领导者的产生”和“领导者的作用”是分析欧盟克服集体行动困境、解决危机困扰的理论思考和理论路径。从领导者产生到领导者发挥作用,可以观察欧盟范围内的领导者如何协调国家间合作,实现共同目标,收获各自利益。

### 三 欧盟危机背景下的德国领导有效性分析

虽然在欧洲一体化的发展过程中,困难与危机一直困扰着欧盟(欧共同体),但是现阶段被认为是欧盟进入新世纪以来危机最严峻的时期。有观点认为:“欧盟同时面临至少五场危机:看似无法控制的难民潮、希腊债务危机、欧元危机、乌克兰危机和已经成为现实的英国脱欧。”<sup>①</sup>五场叠加在一起的危机导致欧洲出现一定程度的“去一体化”(disintegration)现象。在欧盟危机的背景下,德国被其他成员国寄予更多期望,认为德国是不可或缺的国家(indispensable nation)<sup>②</sup>,但是德国又常常被称为“不情不愿的领导者”(reluctant leader)<sup>③</sup>。笔者尝试使用领导理论分析欧元区危机、乌克兰危机以及欧洲难民危机中德国所扮演的不同角色和作用。

#### (一) 欧元区危机与“财政契约”形成

2009年年底希腊主权债务危机爆发时,德国并没有在第一时间承担起救助希腊的领导责任。甚至有观点认为,“2010年初,德国是最不情愿承诺给予希腊救助的欧元区国家”。<sup>④</sup>虽然德国总理默克尔认为,没有布鲁塞尔的支持,希腊不可能独立应对债务危机,但同时指出,任何过早的援助承诺都会影响希腊执行更为严格的财政节约计划的决心。德国虽然是欧盟经济实力最强的成员国,但它认为自己作为领导者救助希腊所付出的代价高于其获得的收益,所以在是否要发挥领导者角色的问题上显得犹豫不决。

德国对成本收益的评估基于两个方面:一方面,无条件救助希腊会导致其他国家

---

<sup>①</sup> G. Soros, “Ukraine and Europe: What Should be Done?”, *The New York Review of Books*, 8 October 2015, in John Peterson, “Choosing Europe or Choosing TTIP? The European Union and the Transatlantic Trade and Investment Partnership”, *European Foreign Affairs Review*, Vol.21, Issue 3, 2016, p.387.

<sup>②</sup> Frank-Walter Steinmeier, “Germany’s New Global Role: Berlin Steps Up”, *Foreign Affairs*, Vol.95, No.4, 2016, p.113.

<sup>③</sup> Abraham Newman, “Germany and the Euro: The Reluctant Leader”, 21st International Conference of Europeanists, March 14, 2014; Marcella Myers, “Leading by Default: Perspectives and Challenges for Germany in Its Reluctant EU Leadership Role”, *German Studies Review*, Vol.36, No.1, 2013, p.135.

<sup>④</sup> Frank Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.2, 2015, p.182.

在出现类似情况时也求助于德国,因而在未来会承担更多的风险和责任。“默克尔之所以不愿意过快、过于宽松地救助重债国家,是为了促使欧元区国家建立起一种严厉的稳定文化。”<sup>①</sup>德国希望欧盟成员国彻底实施负责任的财政政策,防止财政搭便车现象,这既有助于欧盟彻底度过危机,也有利于德国的国家利益。另一方面,德国国内民意和德国国内法规制约德国在希腊爆发主权债务危机的初期给予直接救助。当时德国大多数民众不支持给予希腊救助,德国著名舆论调查机构阿伦斯巴赫(Allensbach)指出,仅有16%的德国民众支持救助希腊。<sup>②</sup>尤其是2010年5月9日,在德国政坛具有举足轻重影响力的北莱茵-威斯特法伦州举行州议会选举,更使得默克尔必须谨慎应对。此外,德国联邦宪法法院在德国救助希腊债务危机的过程中也扮演着重要角色。默克尔政府未能及早地做出对希腊的救助承诺,也是担忧相关承诺可能被判不合宪。

德国在希腊主权债务危机爆发的初期并没有承担领导者的角色,但在形成“财政契约”的过程中自愿扮演了领导者的角色。随着希腊债务危机日益严重并蔓延至欧元区其他国家,绝大多数欧盟成员国给德国施加了更大的压力,希望它作为变革型领导者站出来同其他成员国协作解决债务危机困境。德国也不断评估符合自身成本收益的策略选择,并最终决定以交易型领导者的身份出现。它认为在现实利益的驱动下这是最优的选择。尽管越来越多的声音检讨欧元是否应该被视为一次失败的实验,<sup>③</sup>但是默克尔不承认欧元的失败,她认为危机能够在长期努力后得到解决,并且明确要通过在《稳定与增长公约》基础上增加一份“财政契约”的方式。<sup>④</sup>“财政契约”有着深深的德国烙印,是德国财政纪律的欧洲化。显然“财政契约”符合德国的国家利益。首先,“财政契约”的签署有助于稳定欧元区经济,重振金融市场投资者的信心,推动德国外向型经济的良性发展。其次,希腊债务危机爆发前,德国就在2009年初的联邦制改革中,将“债务刹车”写入了《基本法》第143d条第(1)款,目的在于限制德国的国家负债,以及对联邦和各州预算赤字的降低做出强制规定。<sup>⑤</sup>德国无需再为引入新的法规而增加自身成本。

德国作为创设“财政契约”的领导者,其追随者的层次和数量在欧盟范围内具有

① 郑春荣:“从欧债危机看德国欧洲政策的新变化”,《欧洲研究》2012年第5期,第6页。

② Eric Graydon, “Germany Finds Bailing Out Is Hard to Do”, BBC News, 29 April 2010, <http://www.bbc.com/news/10090578>, last accessed on 15 December 2016.

③ Martin Feldstein, “The Failure of the Euro”, *Foreign Affairs*, Vol.91, No.1, 2012, pp.105-116.

④ [德]阿尔伯特·施魏因贝格尔:“欧债危机:一个德国视角的评估”,《欧洲研究》2012年第3期,第117页。

⑤ 郑春荣:“从欧债危机看德国欧洲政策的新变化”,第5页。



普遍代表性。尽管“财政契约”的形成过程仍然存在着激烈的博弈,但是均处于可控范围之内,德国事实上并没有遇到太多的反对。“财政契约”是欧元区的稳定剂和保护栓,而欧元区的稳定是全体欧盟成员国可享用的公共产品。“保持欧元和欧元区的共同利益超过了具备偿还能力的重债国的不同偏好。保留和修复欧元区的成本远少于欧元区萎缩甚至解散的风险。这种共同利益改变了政府间谈判和谈判能力的结构。”<sup>①</sup>参与“财政契约”意味着欧盟成员国在紧缩和财政纪律等问题上对德国有所妥协,但是可以换取德国在求助基金上的支持,这依然符合绝大多数欧盟成员国的利益。在“财政契约”的形成过程中,德国更像是交易型领导者而不是变革型领导者,追随者选择响应是利益算计的结果而不是将德国的利益偏好内化成自身的利益偏好,各方最终通过协议约定收获各自的利益。德国也利用其经济实力和影响力设定议程和提供专业知识<sup>②</sup>,并且选择了混合策略:既补偿限于困境的成员国,激励搭便车者承担义务,也调整、修正自身利益偏好和期待不断做出妥协和让步。虽然德国在欧元债券问题上寸步不让,但是迫于西班牙和意大利的压力,在银行救助问题上有所妥协。德国允许在监管机制之下,欧盟稳定机制可以有机会直接向银行提供资金。在法国的压力之下,德国也事实上放弃了引入自动惩罚机制,“财政契约”中包含的惩罚机制仍然是政府间性质而非超国家性质。

虽然,制度环境对德国发挥领导者作用有一定程度的限制,但它成功地规避了制度限制,引领其他欧盟成员国克服集体行动困境。马格努斯·舍勒指出,德国规避制度限制一是依靠“舞台转移”(arena-shifting),二是依靠其经济实力迫使欧盟其他成员国让步。<sup>③</sup>“舞台转移”策略可能是德国成功规避制度限制的主要原因之一。将议题转移至政府间首脑会议的层次讨论,可以避免欧盟委员会和欧洲议会施加过多的负面影响;将“财政契约”定位于欧盟法之外的政府间条约,可以避免英国的反对。

在“财政契约”的形成过程中,虽然德国并没有将自身目标转化为欧盟全体成员国的共同目标,但在找寻最大公约数的过程中,德国与其他欧盟成员国通过妥协和让步,最终以协议的方式约定了各自的利益。在这个过程中,德国可以被认为是一位有效率的交易型领导者。

## (二) 乌克兰危机

<sup>①</sup> Frank Schimmelfennig, “European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism”, *Journal of European Integration*, Vol.36, Issue 3, 2014, p.329.

<sup>②</sup> “债务刹车”被视为德国提供的专业知识。

<sup>③</sup> Magnus G. Schoeller, “Providing political leadership? Three Case Studies on Germany’s Ambiguous Role in the Eurozone Crisis”, pp.14–15.

传统观点认为,“在国际安全和外交的关键领域,德国充其量是一个二流大国。”<sup>①</sup>德国历史上形成的克制文化,使其一般不被视为应对国际危机的领导者。但在乌克兰危机中,德国积极斡旋和协调,实际上有些时候扮演了领导者角色。<sup>②</sup>

按照德国外长施泰因迈尔的说法,在乌克兰危机中,德国作为“首席推进官”(Chief Facilitating Officer)<sup>③</sup>协调美欧对俄的统一立场。“首席推进官”的身份定位符合德国的自身利益。第一,冷战后形成的相对稳定的欧洲安全体系被撬动,在美国战略重心转移至亚太地区的背景下,德国作为欧盟的领导力量之一,有义务与其他欧洲国家合作捍卫符合欧洲价值观的欧洲秩序。维护本国所认可的欧洲秩序符合德国的价值观、利益和偏好,这种收益超过了德国和俄罗斯经济合作产生的利益。第二,欧盟形成对俄罗斯的政策行为需要28个成员国集体同意,本就难以保证效率的全体一致表决需要“负责任的捐客”、“有影响力的协调者”统一各成员国意见。“如波兰和波罗的海三国因历史和地理原因,力主对俄严厉制裁,而天然气全部依赖俄罗斯的保加利亚却反对制裁。”<sup>④</sup>此外,大多数欧盟南部国家对制裁俄罗斯也存有或多或少的疑虑。<sup>⑤</sup>集体行动困境只会导致欧盟成员国利益受损,欧盟成员国期待有国家行为体承担领导者和协调者的角色。

德国作为首席推进型领导者(chief facilitating leadership)<sup>⑥</sup>,基于其掌握的权力资源类型,一直倡导外交解决乌克兰危机的方针,强调乌克兰危机无法用军事手段解决。实际上,军事手段也可以为非军事手段创造条件和空间,但由于德国长于经济手段,短于军事手段,所以德国的“政策工具箱”中并不包含军事元素。德国是协调美欧关系和欧盟成员国内部关系的主要力量,从而能够对俄罗斯发出相对一致的声音。“德国与俄罗斯在政治和经济上的传统紧密关系,使得德国理所当然地成为此次乌克兰危机

① Matthias Matthijs, “The Three Faces of German Leadership”, *Survival*, Vol.58, No.2, 2016, p.141.

② Elizabeth Pond, “Merkel’s Leadership in the Ukraine Crisis”, American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, 24 June 2014; Ulrich Speck, “German Power and the Ukraine Conflict”, March 26, 2015, <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict-pub-59501>, last accessed on 15 December 2016; Elizabeth Pond and Hans Kundnani, “Germany’s Real Role in the Ukraine Crisis: Caught between East and West”, *Foreign Affairs*, Vol.94, No.2, 2015, pp.173-177.

③ Frank-Walter Steinmeier, “Maintaining Transatlanticity in a Complex World”, Speech by Federal Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier at the Centre for Strategic and International Studies, Washington, 12 March 2015, [http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_798D845A0B685BF29C4446C022AD26FB/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/150312\\_CSIS.html?nn=388768](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_798D845A0B685BF29C4446C022AD26FB/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/150312_CSIS.html?nn=388768), last accessed on 15 December 2016.

④ 张文宗、薛伟、李学刚:“试析乌克兰危机的战略影响”,《现代国际关系》2014年第8期,第23页。

⑤ Ulrich Speck, “German Power and the Ukraine Conflict”, March 26, 2015, <http://carnegieeurope.eu/2015/03/26/german-power-and-ukraine-conflict-pub-59501>, last accessed on 15 December 2016.

⑥ Gunther Hellmann, “Germany’s World: Power and Followership in a Crisis-ridden Europe”, *Global Affairs*, Vol.2, No.1, 2006, p.7.

中西方与俄罗斯进行沟通和协调的最佳也是最有分量的代表。”<sup>①</sup>德国与美国之间保持较高程度的信任感,德国在欧盟范围内拥有较大的影响力,同时也持续支持乌克兰与欧盟建立紧密的联系,是对乌克兰最有影响力的欧盟伙伴。因此在任何多边协调机制的建立过程中,德国均处于枢纽地位,德国拥有与各方保持对话的渠道,从而为非军事方式解决乌克兰危机提供了机会。

制度环境没有对德国的行动力产生制约效果。在欧盟内部,英国由于受到脱欧公投的影响,并没有太多的精力参与解决乌克兰危机。而德国从一开始就将法国拉入外交解决乌克兰危机的队伍,并利用法国平衡欧盟南部国家对俄罗斯实施制裁的立场。美国也是在危机爆发的初始阶段就视德国为重要伙伴,并且认为“面对乌克兰的危机,默克尔强有力的领导角色维护了欧洲的统一。”<sup>②</sup>

但德国并不是真正意义上的领导者,而只是德国外长施泰因迈尔所提到的“首席推进官”。德国作为领导者并不具备丰富的权力资源,军事资源的缺陷导致了策略手段的单一。另外,习惯于在防务层面搭便车的欧盟成员国更倾向于选择美国式的领导者,德国只是候补对象。对待乌克兰危机,美国“半心半意”,欧盟范围内只有德国具备能力填补“领导力真空”。就如同假设六所强调的:“若领导者迫于追随者压力而产生,或者领导者并不拥有丰富的权力资源,这样的领导者仅具有组织功能,并不具有引领功能。”德国在乌克兰危机中,只是一个相对成功的组织者和协调者,在某些时候表现出一定程度的领导者特质,但并不是真正的领导者。

### (三) 欧洲难民危机

在解决欧洲难民危机的过程中,德国的难民政策分为三个阶段:犹豫期、欢迎期和收紧期。在欢迎期,德国尝试成为欧盟难民危机的变革型领导者,而在收紧期,德国转变为欧洲难民危机的交易型领导者。从应对欧洲难民危机的效果来看,德国在欢迎期承担的变革型领导者角色已经失败,而目前仍然承担的交易型领导者角色能否成功依然前途未卜。

面对欧洲难民危机,德国在犹豫期之后,实施了宽松的难民政策。2015年8月21日,德国联邦难民和移民署(Federal Office for Migration and Refugees)对来自叙利亚的

<sup>①</sup> 郑春荣、朱金锋:“从乌克兰危机看德国外交政策的调整”,《同济大学学报(社会科学版)》2014年第6期,第40页。

<sup>②</sup> “Barack Obama Shows Praise on Germany and Its Leader”, April 23, 2016, <http://www.dw.com/en/barack-obama-shows-praise-on-germany-and-its-leader/a-19209484>, last accessed on 15 December 2016.

避难申请者不再依据《都柏林公约》。<sup>①</sup> 随后发生的海德瑙(Haidenau)事件、奥地利货车难民尸体案,以及在土耳其边境发现的小艾兰尸体,这一系列事件促使德国总理默克尔在难民政策上的立场发生了彻底转变。<sup>②</sup> 2015年8月31日,德国正式提出将难民政策列为国家任务,允许大量难民从匈牙利进入德国,坚称接受难民不设上限。<sup>③</sup> 但是德国低估了难民涌入德国的速度和规模,也高估了德国自身容纳难民的能力和解决难民危机的能力,更是没有预见到欧盟成员国在难民分配方案上的重大分歧。而且难民危机在蔓延过程中助推了右翼民粹势力的壮大,也给了恐怖分子利用难民潮实施暴恐活动的机会。在欢迎期,德国实施宽松的难民政策是默克尔价值观外交的体现,也是德国道义观和历史观使然。德国解决欧洲难民危机的政策行为,旨在使自身的价值观、道义观、历史观与其他国家的道德理念进行相互建构,让其表率行为被社会化进而内化为其他成员国的自觉行为。但部分欧盟成员国认为,慷慨接受难民的“欢迎文化”(Willkommenskultur)并不符合本国的国家利益,匈牙利总理欧尔班甚至批评德国是“道德帝国主义”(moral imperialism)。<sup>④</sup>

一个成功的变革型领导者有能力将自身目标转化为领导者和追随者的共同目标,推动自身利益和共同利益的获得。但是德国宽松的难民政策并没有成为绝大多数欧盟成员国的政策偏好,各成员国对难民危机带来的负面影响的感受也各不相同。如同假设二提到的:“如果集体行动困境阻碍绝大多数行为体的收益且导致成本不断增加,绝大多数行为体会期待最有权力资源的国家承担领导者角色。”但是超过一半的欧盟成员国认为,自己只是难民迁徙过程中的途经国家而非目标国家,如果目标国家分摊难民比例加大,自己最终支付的成本会趋于减少。还有些欧盟成员国认为,如果“前线国家”管控好欧盟的外部边界,自己最终支付的成本也会不断减少。同舟共济、患难与共没有成为欧盟成员国的共识,德国政府的游说、建议和施加压力也未能将其偏好转化为大多数成员国的偏好。尽管德国是拥有较多权力资源的领导者,但是在应对难民危机的过程中策略有限、创新型知识供给不足,导致追随者未能与领导者共同产生克服集体行动困境的目标,使其承担变革型领导者的努力失败了。

<sup>①</sup> “Germany Suspends Dublin Agreement for Syrian Refugees”, August 26, 2015, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>, last accessed on 15 December 2016.

<sup>②</sup> 郑春荣、周玲玲:“德国在欧洲难民危机中的表现、原因及其影响”,《同济大学学报(社会科学版)》2015年第6期,第32页。

<sup>③</sup> 伍慧萍:“欧洲难民危机中德国的应对与政策调整”,《山东社会科学(哲学社会科学版)》2016年第2期,第4页。

<sup>④</sup> Bruno Waterfield, “Merkel Branded a ‘Moral Imperialist’ as Migrant Row Deepens”, September 24, 2015, <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/europe/article4565872.ece>, last accessed on 15 December 2016.

在收紧期,德国转变为欧洲难民危机的交易型领导者。德国意识到以自身标准形成共同愿景的难度,放弃在道德层面上与欧盟其他成员国共享目标。面对欧洲难民危机,欧盟成员国的集体行动困境导致部分成员国利益严重受损,德国希望利用其影响力和经济实力推动各方理性合作寻求解决之道。如“难民配额”的出台,欧盟与土耳其达成有关难民的协议,德国在其中作为领导者发挥了重要作用。但是“难民配额”和欧土难民协议的有效性还需要时间检验。从目前的发展态势来看,这些暂时性协定或者安排仍然存在履行困难的问题。欧盟在如何解决难民危机问题上依然存在严重分歧。

德国国内民意和政党政治也限制德国发挥领导者作用。有民调显示,82%的德国受访者要求默克尔全部或部分改变现有的难民政策。<sup>①</sup>默克尔充满争议的难民政策导致基民盟在州议会选举中受挫,执政联盟中的其他政党要求收紧难民政策的呼声也日益高涨。默克尔承认,德国政府在过去相当长的时期内没有对难民问题予以足够重视。她强调,目前要想在欧盟内部就难民问题找到一个公平的方案,必须有更多的耐心。<sup>②</sup>

现阶段,德国在欧洲难民危机中的角色是交易型领导者。但是这一角色取得成功的难度高于德国在欧洲债务危机的表现。“柏林迫使希腊人在欧元危机期间彻底改革经济,但它不能让斯洛伐克人或捷克人接受仅仅少量的难民。”<sup>③</sup>经济实力和道德感召力并不能让德国完全引领其他欧盟成员国克服难民危机。若使其他成员国愿意接受德国的领导,需要德国更有智慧的策略、更有效的知识创新,以及同舟共济精神的更多的内化和欧洲化。

英国脱离欧盟、法国实力相对衰退,美国战略重心转移,这些因素导致德国在欧洲的重要性进一步凸显。“三驾马车”或“双火车头”的欧洲领导模式已经产生了新的、微妙的变化。原先对单一领导角色存有顾虑的德国也开始有了不同于以往的思考和调整。在欧元区危机中,德国是一位有效率的交易型领导者。尽管它无法将自身目标全面转化为集体目标,但在妥协和坚持中,力争寻找最大公约数。“财政契约”的形成

<sup>①</sup> Alix Culbertson and Monika Pallenberg, “I Wish I Could Turn Back Time, Merkel Finally Admits She REGRETS Open-door Migrant Policy”, September 20, 2016, <http://www.express.co.uk/news/world/712125/Angela-Merkel-admits-regrets-open-door-migrant-policy>, last accessed on 15 December 2016.

<sup>②</sup> Erik Kirschbaum and Andrea Shalal, “Merkel Admits Mistakes Made in Germany, EU with Refugee Crisis”, August 30, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-idUSKCN1152IU>, last accessed on 15 December 2016; Tina Bellon, “Merkel Urges Patience on Refugees Ahead of Crucial State Elections”, February 13, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-germany-election-merkel-idUSKCN0VM0MY>, last accessed on 15 December 2016.

<sup>③</sup> Matthias Matthijs, “The Three Faces of German Leadership”, p.150.

可以被视为在德国的领导下,德国与其他成员国最终突破集体行动困境,并以协议的方式约定各自的利益。在乌克兰危机中,德国的角色并不是严格意义的领导者,而只是“首席推进官”。在传统安全领域,德国并不拥有丰富的权力资源,军事实力的短板导致其只能采取稍显单一的策略手段。在欧洲安全供给不足的情况下,德国仍然试图承担组织者和协调者的角色,在某些时候也表现出一定程度的领导者特质,但并不是真正的领导者。在欧洲难民危机中,德国希望成为变革型领导者,但是最终却只能选择成为交易型领导者。欧洲难民危机的复杂性和特殊性,使得德国无法利用经济实力和道德感召力影响欧盟其他成员国。欧洲难民危机的彻底解决,需要德国有更高超的博弈技巧和更创新的知识供给。

#### 四 结论

新功能主义和政府间主义在欧洲一体化研究中的理论霸权地位已经被打破,欧洲一体化和欧盟治理的新发展和新挑战凸显了这两大理论的缺陷和不足。欧洲研究进入理论多元化时代,而理论多元化既是全方位进行欧洲研究的必然结果,也是欧洲研究的必要动力。传统理论的更新、新理论的介入,以及理论间的整合为欧洲一体化和欧盟治理研究开拓了更广阔的空间。在这种背景之下,将领导理论引入欧洲研究领域有四个方面的益处。

首先,领导理论在某种程度上克服了新功能主义和自由政府间主义两分式的争论,为理解和分析欧盟危机的解决方式和解决路径提供了新的视角;其次,尽管领导理论无法解释欧洲一体化和欧盟治理中的全部问题,但是领导理论为解释欧盟核心力量或关键行为体如何引领其他行为体克服集体行动困境提供了新的研究方法;再次,欧盟中存在着许多的“领导现象”,而这些行为体承担领导角色的目的和效果无法用政治学、区域一体化理论和国际关系理论充分解读,领导理论对于解释欧盟成员国或超国家机构如何发挥有效领导、推动一体化深入发展具有一定的解释力;最后,领导理论在欧洲一体化和欧盟治理中的应用跨越了政治学和管理学的传统分界。它所揭示的是,当欧盟这个自成一体的组织越来越趋向治理创新时,管理学理论存在用武之地。但是,现阶段领导理论应用于欧洲一体化和欧盟政治还存在一些制约因素,排除这些问题的困扰或许有助于领导理论作出更大的贡献。

第一,领导理论运用于欧洲研究尚存薄弱之处。领导理论的主要应用领域是管理学。长期徘徊于欧洲研究之外的理论和范式不能直接使用简单的拿来主义方法。领

导理论必须加以改进和调试才能适合欧洲研究的土壤,本文也是基于此目的的初步尝试。

第二,一个结构框架完善的理论模型不仅包含变量与变量的关系,同时也包含这个理论被期望的边界。变量之间的关系在某一特定情境下有效,而在另外的情境下就不一定有效。<sup>①</sup> 欧洲研究和管理学研究不同,管理学研究可以通过问卷调查法进行横断研究,可以采用实验法了解变量之间的互动规律,也可以通过个案研究和深度访谈帮助了解领导行为的复杂性。但欧洲研究的特殊性在于,探索欧盟各行为体之间的互动规律往往只能依赖经验数据的归纳和分析。而这样的方法导致探索理论边界的过程较为缓慢。现阶段,领导理论已经被应用于欧盟危机背景下德国的角色分析,相信未来领导理论能够在欧洲研究的其他领域有所建树,但领导理论的应用范围也存在边界性,不可能任意延伸。

第三,领导理论在欧洲研究中的应用不仅有助于分析欧盟委员会、法国和德国在危机背景下的领导有效性问题,也可以用来分析中小国家在欧盟治理中的领导作用,但是中小国家在某些领域的领导作用暂时被该理论选择性地忽视了。例如,“对于西班牙、丹麦等中小成员国而言,为了在欧盟治理中发挥更大的影响力,它们往往将倡议或提案集中在民主政治、公民权、规范、伦理和道德等范畴。希望通过在这些领域的努力提升国家在联盟内的影响力、形象和地位。”<sup>②</sup>领导理论为分析欧盟某一公共政策的形成过程提供了新的视角,而在这个过程中,大国和中小国家都可能扮演领导者角色。领导理论不应该只是分析大国在欧盟范围内的领导有效性。领导理论与欧洲研究的结合有助于突破欧洲研究现有的思维定势,增强对复杂现象的解释力,这种结合值得探索,且未来可期。

(作者简介:陈菲,中南财经政法大学哲学院政治学系讲师;责任编辑:张海洋)

① 陈文晶,时勘:“变革型领导和交易型领导的回顾与展望”,《管理评论》2007年第9期,第28页。

② 陈菲:“制度同构理论与欧洲一体化——以欧盟监察专员制度的建立为案例”,第70页。