

欧洲转型：趋势、危机与调整

“欧洲转型与世界格局”课题组*

内容提要：欧洲在其历史长河中正经历一个重要的转型时期。第二次世界大战后，欧洲地位一落千丈，由此开始痛苦的转型，它通过一体化进程逐步走向联合壮大。在欧洲经济一体化取得巨大成就、经济全球化急剧扩张、高科技迅猛发展以及冷战结束带来国际格局嬗变的背景下，欧洲转型出现新的契机，并出现了许多新迹象。而世界金融危机和欧洲主权债务危机进一步推动了欧洲转型，并凸显其新的发展动向。本文拟探讨冷战结束后欧洲转型的动因、表现及其影响，尤其是欧债危机以来欧洲转型的新动向和新特征。

关键词：欧洲转型 趋势 危机 调整 影响

一 欧洲的新转型：动因、趋势与表现

1991年，约瑟夫·威勒(Joseph Weiler)发表了著名的题为“欧洲转型”的长文，认为经过40多年的建设，欧洲共同体已经成为一个实现了重大转型的政治实体。^①他所关注的转型不是一般性的变化，而是具有“质变”性质的重大而剧烈的转变。他从共同体与成员国关系入手，以历史为视角，考察共同体与成员国间权力的划分与行使。威勒认为，欧洲的权力结构、政治结构通过一体化已经发生了实质性转变，并形成了欧洲新的权力与政治结构，以及相应的原则、制度和

* 本文为中国社会科学院欧洲研究所创新工程课题研究成果，课题由周弘主持、设计和总统稿，本文由程卫东统稿，为本文供稿的课题组成员有：陈新、张敏、田德文、程卫东、吴弦、李靖堃、郭灵凤、熊厚、孔田平。沈雁南、宋晓敏和张海洋为本文提供了修改意见。

① Joseph Weiler, “The Transformation of Europe”, *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8, Symposium: International Law, June 1991, pp. 2403-2483.

法律结构。

1991年签署的《马斯特里赫特条约》(以下简称“马约”)是欧洲转型的一个阶段性标志,既是欧洲一体化取得重大成就的一个标志,同时也是欧洲一体化开启新进程的一个标志。它的缔结与生效并不表明欧洲转型的结束,而是欧洲转型的一个新起点:由经济一体化向政治一体化延伸。“马约”之前欧洲的转型是围绕经济一体化进行的,统一的内部市场的建立标志着这种转型在很大程度上已经完成,欧盟的组织结构、制度体系已经形成,成熟并稳定地发挥着作用,但“马约”开启的政治一体化要求欧洲再次开始一种新的转型。政治一体化不是经济一体化的简单延续或延伸,欧盟也不可能简单地将经济一体化的制度、机制与法律适用于政治一体化。政治一体化对欧盟及其成员国之间的关系、成员国之间的关系的影响范围与程度也远远超出经济一体化,它本身对经济一体化也带来了深刻的影响。同时,欧洲新的一体化进程所面临的国际与欧洲形势也发生了重大变化,因此,“马约”之后的欧洲新转型是由欧洲面临的新形势与欧洲政治一体化的新目标所推动的,新转型是对欧洲面临的形势与欧洲政治一体化目标的一种反应。

(一) 欧洲转型的动因与影响因素

20世纪90年代以来,欧洲形势与国际局势发生了重大变化,客观上要求欧洲对此做出反应。一一列举所有的变化是不现实的,但下列因素对于推动欧洲转型具有重大影响。

(1) 欧洲一体化所取得的成就与存在的问题要求并推动欧洲转型

欧洲经济一体化及相应制度的成功给欧洲带来了繁荣,欧洲在经济上取得了巨大成功。这种成功不仅使欧洲重建了经济,从战后失败的阴影中走了出来,也让欧洲逐渐重新成为国际上的一支重要力量,并促生了欧洲的远大抱负,使欧洲人认识到欧洲的力量、欧洲的前途在于联合与一体化。但随着经济一体化的深入与发展,欧洲也认识到,没有政治一体化,经济一体化很难进一步深入与发展,因此,寻求政治一体化成为一种必要的选择。

然而,欧洲政治一体化不再只是关乎欧洲内部的繁荣与和平问题,它还体现了欧洲在世界舞台上的某种政治抱负。欧盟委员会前主席普罗迪在2001年就

提出,欧盟的未来不只是一个贸易集团,而是要成为一支政治力量。^①在主持起草“欧盟宪法条约”时,法国前总统德斯坦也指出,如果欧盟制宪成功,在20年或50年后,欧盟将不再只是一个经济力量,而是作为一个政治力量受到世界尊重,世界从此需聆听欧洲的声音,欧洲将与世界上最强大的力量平起平坐。^②

为实现欧洲的政治抱负,欧洲不仅进一步深化经济一体化,而且将一体化的范围拓展到政治领域,特别是共同外交与安全政策、刑事司法合作等传统上具有强烈主权色彩的领域,并有选择地、逐步地将经济一体化的机制适用于政治一体化领域,如刑事司法合作由“马约”规定的政府间合作,经《里斯本条约》改革,已开始适用传统的共同体机制;在对外关系领域,《里斯本条约》对欧盟对外关系领域的制度与机制进行了比较大的改革,改革之后,欧盟对外关系上的整体性将不断加强,政策协调性也不断增强,在整体上提高欧盟的对外行动能力。

欧洲政治一体化加强不仅是欧洲转型的一个方面,它也为欧洲在其他政策领域的转型奠定了基础。比如,经过近20年的发展,欧盟共同安全与防务政策逐渐取得了实质性的进展,成为协调欧盟成员国安全与防务、加强欧盟对外行动能力的重要政策领域。该领域的机制与措施,影响了欧盟的对外政策与实践。

与此同时,欧洲一体化的渐进性与不平衡性累积了深层次的结构性问题。欧洲一体化从经济一体化,特别是市场一体化起步并向其他领域推进,且由于不同领域涉及的国家利益与敏感性不同,不仅各领域一体化不平衡,在同一领域内的一体化也存在着不平衡现象。这些不平衡性随着欧洲一体化的发展而日益突出,并对欧洲进一步一体化产生了重大影响。尤其是欧洲在政治与经济领域一体化的不平衡,使得欧盟的各种政策、机制表现出碎片化的特征,各领域政策难以协同发挥作用,有时甚至会相互掣肘。

以欧债危机期间暴露出来的欧洲经济治理问题为例。欧债危机揭示了欧元区一些国家公共财政的不可持续问题,同时也将欧元区治理结构的弊端暴露无遗,具体表现为:第一,统一的货币政策与分散的财政政策不相匹配的问题,欧元区17国实行统一货币,欧洲央行行使货币权,但财政政策仍由各成员国掌握,而一些成员国债台高筑埋下隐患;第二,由于欧元区没有统一的财政政策,欧洲央

^① R. Prodi, European Parliament, 13 February 2001, <http://www.youtube.com/watch?v=-l8M1T-CgRU>.

^② V. Giscard d'Estaing, "On the Convention on the Future of Europe", 28 February 2002, <http://www.european-convention.eu.int/docs/speeches/1.pdf>.

行无法在危机到来时充当最后贷款人;第三,危机爆发时,欧洲缺乏救助机制。有了救助机制后,也未能有效发挥作用,使欧元区这种制度设计上的弊端进一步得到暴露;第四,欧盟、欧元区以及成员国复杂的政治架构,使得欧盟在面临危机时,难以迅速拿出有效解决方案,给市场投机留下空间。此外,欧洲复杂的法律体系也对欧盟阻止危机蔓延形成了制约,不仅涉及欧盟法,还涉及成员国的法律,尤其是德国的宪法和法律。

(2) 全球化及全球性问题要求欧洲以一种新的视野来调整欧洲的政策

上世纪中后期以来,全球化的加速发展及全球性问题日益严重,要求每个国家与经济、政治体都必须以一种新的视野来调整其政策。欧盟对全球化的反应既包括加强欧盟在全球范围内的竞争力,也包括在政治一体化的基础上,以欧盟的方式促进全球问题的解决。

在竞争力方面,2000年欧盟里斯本首脑会议正式提出“里斯本议程”,其首要目标是争取使欧盟成为以知识为基础的、世界上最具竞争力的经济体。然而现实情况是,欧盟创新能力虽然在总体上明显强于金砖国家(包括中国、巴西、印度、俄罗斯和南非),但仍然落后于美国、日本和韩国;在产业创新能力上,欧盟与世界主要竞争对手美国、日本和韩国也存在着差距。^①如何加强欧盟竞争力,加强欧盟的科技政策协调与一体化,成为欧盟关注的一个重要课题。

在全球性问题中,欧洲非常关注气候与能源问题。这与欧洲强调人与自然和谐的传统环境价值观有关,同时,欧洲是个液态和气态化石能源贫乏的地区,能源安全长期困扰欧洲主要国家。20世纪90年代末,如何应对全球气候变暖成为世界各国面临的新挑战,欧盟是国际社会应对全球气候变暖的重要推动力量之一。早在1990年,欧共体就通过了《能源与环境》文件,首次将能源政策和环境政策统一起来,直接服务于温室气体减排目标。欧盟积极参加联合国气候变化公约的谈判,并于2002年正式批准了《京都议定书》,表明欧盟已经将气候变化政策确定为核心政策。对于能源问题,欧洲也是将其放在一个大的全球背景下来考虑的。欧洲意识到,单纯依赖传统能源和过度依赖能源进口不仅会制约经济发展,而且会削弱欧洲在国际事务上的主导权和影响力,可再生能源由此成为欧洲关注的重点,发展可再生能源成为解决欧洲未来能源安全和节能减排

^① Joint Research Centre, European Commission, “The 2012 Survey on R&D Investment Business Trends”, 2012, http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/scoreboard_2011.htm.

的双重目标。

(3) 普遍性的财政压力与财政失衡要求欧洲进行社会改革

欧洲国家社会模式有很大差别,但与其他洲的国家相比,还是有一个共同的特点,这就是长期以来,公共开支占国内生产总值的比重很高。20世纪80年代后,欧洲开始面临福利国家危机的挑战,各国普遍面临财政困难、失业增加、劳动市场僵硬、社会排斥加剧等问题。越来越多的人相信,在经济方面,高税收和高劳动力成本制约了欧洲国家的国际竞争力;在社会方面,高水平社会保障制约了人们的经济动力和劳动热情,造成了普遍的低效率和高失业。同时,欧盟国家以人口老龄化和单亲家庭数量增加为主的内部“人口统计学变化”使得现有社会保障标准需要更高的公共开支水平,而这是欧洲经济难以承受的。实际上,上述判断的逻辑链条在经验研究层面上并非完全没有争议,只是在自由主义主流意识形态的推动下已经成为欧洲各国的共识。

在30年的改革历程中,欧洲国家公共财政收支是失衡的。第一,由于人口统计学变化、福利制度刚性和政策路径依赖,尽管过高公共开支的经济与社会可持续性遭遇质疑,但多数欧洲国家公共开支水平并没有降下来;第二,在新自由主义理念指导下,欧洲各国为刺激经济增长,普遍进行了以降低税率、推动税制扁平化为方向的改革,结果公共财政收入的规模得到了有效控制。在金融危机冲击下,欧洲国家普遍推出各类救市措施,同时还以减税为刺激经济增长的手段。不难想象,这样做的结果只能是加剧其公共财政失衡的状况;第三,对民族国家而言,通货膨胀是平衡财政的可行方案之一。但是,由于欧元区成员国失去了货币政策的自主权,没有了使用这种手段的可能性。

(4) 欧盟东扩改变了欧盟的结构与地缘政治

冷战结束后,中东欧进入了波澜壮阔的大转型时期。转型涉及政治、经济、法制、社会和地缘政治等诸多方面。中东欧的转型不仅改变了中东欧国家在欧洲国际秩序中的地位,而且促进了欧洲在国际秩序中地位的转型。欧共体从西欧的区域经济组织转变为覆盖全欧的功能完备的国际组织即欧洲联盟。欧盟从西欧扩大到东欧,成为具有27个成员国的超国家组织。无论从市场规模还是从政治影响力和文化多样性角度看,欧盟自身都因为其东扩而发生了一次大转型,这一转型导致整个欧洲地区在地缘政治上产生了重大变化,这一转型也促使欧盟在治理方式上进行调整。

(5) 冷战结束后国际安全格局与安全形势变化推动欧洲新的外交与安全政策

冷战结束之前,欧洲的安全威胁主要来自苏联的军事威胁,因此欧洲的安全观与安全战略以传统的国家安全为核心,欧洲的安全机制主要以北约的军事力量和以欧安会冲突预防机制为重点。在此期间,虽然欧洲安全形势也出现了一些变化,但并没有改变欧洲对安全的总体认识与判断,也没有改变欧洲的安全政策。^①整体上看,欧洲的安全政策以防御性为主,对外干预的意愿与能力均不足。

而冷战结束在很大程度上改变了欧洲的安全环境,欧洲直接、主要的军事威胁终结。与之相应的是,传统的防务政策的重要性相对下降。1991年第一次伊拉克战争对欧洲安全意识的转变具有重要意义。当时美国开始宣称新的国际秩序,戈尔巴乔夫则大谈“改变”(perestroika)与“公开”(glasnost),在这种构建新秩序及安全问题日渐缓和的情势下,欧洲开始重新审视安全威胁及欧洲在世界格局中的地位与作用。欧洲希望在多极的全球体系中占有一席之地,并对此抱有乐观情绪。^②1991年苏联解体进一步促进了欧洲安全观的转变。苏联解体并没有带来稳定的多极世界和新的安全秩序,而是给欧洲带来了新的不稳定,前苏联地区出现了动荡,并给欧洲其他国家带来了破坏性影响,如南斯拉夫解体、前南地区的冲突与动荡等。欧洲认识到,威胁不再只是外部的军事侵略,更重要的是国家内或地区内的冲突与动荡。这些冲突虽然不直接威胁欧洲的安全,但它们给欧洲安全带来新的问题,特别是非传统安全问题,如非法移民、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、跨国犯罪、有组织犯罪等。欧洲不仅关注这些威胁,而且关注这些威胁产生的根源,关注“民主”、“人权”等价值问题,并关注国家之外的主体在安全方面的作用与影响。^③为了应对这些新的威胁,欧洲认为在适当的时候有必要对这些国家或地区进行某种形式的干预。

在新的安全形势下,欧洲内部安全防线外移。全球化使得安全问题超出了国界的限制,一国的社会动荡与冲突都有可能对其他国家和地区造成影响,因此,欧盟作为一支独立的安全力量在日渐加强,不再是一个只专注于欧洲事务的

^① Norrie MacQueen and Trine Flockhart eds., *European Security after Iraq*, Konjinklijke Brill NV, 2006, p. 2.

^② Ibid., p. 3.

^③ Sven Biscop, “The European Security Strategy Implementing a Distinctive Approach to Security”, *Sécurité & Stratégie*, No. 82, March 2004, Royal Defence College (IRSD-KHID), Brussels, p. 9.

行为者,而是逐渐发展成为一个全球性的力量与国际行为者。^①在应对威胁的方法上,欧盟采取多工具的方法,特别是强调用软力量的方法解决安全问题。欧洲还将欧洲安全与全球性的安全问题联系起来,注重运用全球合作机制来解决共同安全问题,比如防止大规模杀伤性武器,特别是核武器的扩散,是欧盟关注的一个焦点。^②

总之,自上世纪90年代以来,不仅欧盟自身经历了重大变化,而且国际形势也发生了重大改变,内外的变化客观上要求欧洲进行某种转型,以适应形势的需要。

(二)欧洲转型的总体趋势与表现

从欧洲一体化的总体方向看,欧洲是从经济一体化向更广泛领域的一体化演进,一体化的程度也越来越深,在地理范围上也呈扩大化趋势。欧洲转型在总体趋势上反映了欧洲一体化的这一大方向。同时,欧洲转型也是为了应对国际格局与欧洲形势变化的需要,欧盟朝着更加统一的欧洲、更具行动能力和竞争力的联盟方向转型。《里斯本条约》代表了欧洲转型的这一趋势,在实践中,欧洲也表现出了新转型的各种迹象。但欧洲的新转型尚在进行之中,并没有完成,在此择要叙述一二。

(1)从一体化大方向上看,新转型使欧洲朝更紧密的欧洲一体化方向发展。这不仅表现在欧洲一体化的领域、空间范围上,而且表现在机制与体制的变革上。虽然欧盟总体的组织机构与制度框架体系保持了《罗马条约》以来的构架,但其具体内容发生了深刻的变革。

以欧盟共同外交与安全决策模式演变为例。作为政治整合的主要领域,自1993年欧盟启动三大支柱以来,在各种因素的推动下,“共同外交与安全政策”(CFSP)的决策模式发生了较为重要的变化,在最初政府间协商的基础上,逐步演变到“紧密的跨政府主义”阶段。尽管其整合程度远低于某些经济政策,仍以一致通过或达成共识为主,但欧盟的外交安全决策机制建设,还是逐步取得了不少进展。自“马约”后,经《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》和《里斯本条约》的修

^① Sven Biscop and Jan Joel Andersson eds., *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, Routledge, 2008, p. 21.

^② G. Allison, *Nuclear Terrorism, The Ultimate Preventable Catastrophe*, New York: Times Books, 2004.

订,欧盟就共同外交与安全政策决策机制的不断提升做出了安排,并随着二次立法乃至非正式规则的适用,大量付诸实施。^①凡此种种,都使得欧盟的决策模式,从起步时的政府间信息沟通和协商的基础上,发展到“紧密的跨政府主义”阶段,^②各方利益协调与政治整合度逐步提高。如在欧盟层面影响决策的行为体愈来愈多,不仅欧洲理事会、欧盟理事会、各成员国、轮值主席国之间的互动趋于增加,而且欧盟委员会、欧洲议会亦可施加某种影响,欧盟还设立了“共同外交与安全政策高级代表”一职及一整套事关欧洲防务的欧盟机构;在决策程序方面,除仍以一致通过或达成共识为主外,在某些方面引入了特定多数表决、建设性弃权或“加强合作”程序等,以使决议更易获得通过,或加快政策的实施步伐;从议题方面看,共同外交与安全政策所涉及的内容日益广泛,仅就干预政策手段的讨论而言,就包括了“共同战略”、“共同立场”、“联合行动”、“国际协定”、“共同声明”和“政治对话”等诸多方面。共同安全与防务政策的确立,还促进了成员国外交的“欧洲化”,最终有利于欧洲层面的决策。

总之,尽管以政府间合作为基础,欧洲理事会、部长理事会等代表成员国的机构在决策中仍居主导地位,但随着共同体因素的介入与增多,促成了合作的密度与强度的提升,决策领域日趋广泛,机制性建设不断加强,最终导致诸多利益的有效平衡,欧盟外交与安全决策的政治统合度有所提高。^③

(2) 从对外关系实践上看,“马约”后的欧洲试图在国际舞台上发挥更大的作用。以欧盟的国际实践为例。20世纪90年代以后,随着欧洲经济一体化取得巨大成功及欧洲政治一体化的启动,欧洲更加主动参与国际事务,参与国际法实践,并试图在国际法发展中发挥更积极的作用,使国际法更多地体现欧洲的价值、理念与目标。

① 吴弦:(1)“阿姆斯特丹条约谈判——欧盟政府间会议1997年进程评介”,《欧洲发展报告(1997~1998)》,北京:社科文献出版社1998年版;(2)“尼斯会议评析”,《欧洲发展报告(2001~2002)》,北京:社科文献出版社2002年版;(3)《简明西欧百科全书·欧洲联盟》第一章第三节(中国社会科学出版社即将出版)。

② Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Poliack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, pp. 87-88, pp. 430-456.

③ Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Poliack, op. cit., 2005, pp. 430-456; Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Poliack, *Policy-Making in the European Union*, 2010, Oxford University Press, pp. 432-455; 郑启荣主编:《全球视野下的欧盟共同外交和安全政策》,北京:世界知识出版社2008年版,第67-88页;陈志敏、古斯塔夫·盖拉茨:《欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命?》,北京:时事出版社2003年版,第184-270页。

冷战结束前,欧洲的国际法实践主要通过欧洲国家进行,作为欧洲整体力量代表的欧盟,除在国际贸易法领域外,其他方面发挥的作用都有限。但冷战结束后,欧洲国际法实践呈现出新的特点,即欧盟越来越多地作为一个整体参与国际法的实践,并在国际法领域发挥越来越重要的影响。欧洲的当代国际法实践^①体现在国际法各个领域,在条约法、人权法、民族自决、国际承认、国际刑法、国际贸易法、海洋法等领域,均体现了欧洲实践的影响力。如在设立常设国际刑事法院方面,在起草法院规约过程中,不同国家之间出现诸多分歧。在美国与中国反对的情况下,欧洲国家,特别是法国、英国与德国在国际刑事法院设立与法院规约通过等方面发挥了主导作用。^② 欧盟还通过相关法令表明欧盟及其成员国对国际刑事法院的支持^③,国际刑事法院在很大程度上体现了欧洲的价值观念与法律制度,包括“法治”、“人权”及维护国际和平与安全等。^④ 又如,在国际关系中使用武力与和平解决国际争端方面,二战后,欧洲一直自认为是一支和平力量,主张用民事力量而不是军事力量解决国际争端。科索沃战争表明,欧洲在使用武力上的立场开始变化,但对于使用武力,欧洲并没有形成一致立场。在利比亚危机中,欧洲使用武力的立场发生明显改变。这表明,和平解决国际争端不再是欧洲奉行的首要原则,武力也不再是必要时才可使用的最后手段,这体现了欧盟试图在国际舞台上发挥更大作用的政治抱负。

欧洲的国际法实践在很多方面是对欧洲一体化规则与欧盟价值观的体现,是欧盟法律理念与规则的外部化,其核心之一是将欧盟的所谓软力量、规范力量渗透到领域之外,通过要求实施“民主”、“法治”、市场经济等重塑第三国特别是发展中国家的政治与经济制度。^⑤

(3)在应对全球经济挑战和其他全球问题方面,欧盟也表现出了转型的特征。转型的目标是在应对气候、能源等日益严重的全球性问题的同时,加强欧洲

① 欧洲的当代国际法实践既体现在欧洲国家间的国际法实践,主要通过欧洲一体化实践与发展国际法,同时也体现在欧洲在国际舞台上的国际法实践,本报告仅限于讨论与后者相关的部分内容。

② Nicole Deitelhoff, “Deliberating CFSP: European Foreign Policy and the International Criminal Court”, RECON Online Working Paper, No. 10, 2008.

③ Council Decision 2011/168/CFSP of 21 March 2011 on the International Criminal Court and Repealing Common Position 2003/444/CFSP.

④ General Secretariat of the Council, The European Union and the International Criminal Court, 2008, p. 5.

⑤ N. Berman et al., “Normalizing Empire, Ignoring Imperialism”, The Center for International Politics (Manchester University), Working Paper Series, No. 11, 2005.

的竞争力。在这方面,表现特别明显的是欧洲实施的科技创新政策(如低碳化创新政策)与社会政策改革。

在低碳化创新政策方面,欧盟的长远目标是推动欧盟向低碳经济转型,为此欧盟十分注重能源技术创新与能源结构调整,重视对各类能源利用技术的研究和应用,发展节能产业,提高资源和能源的利用效率。低碳化创新政策的预期十分明显。2011年,欧盟制定了《2050 低碳经济战略》^①,目标是在2050年将欧盟温室气体排放总量减少80%—95%。“欧盟2050 低碳经济战略”是对经济与社会成本核算的产物,如果各项措施能够如期到位,欧盟在未来四十年内将获得众多的经济、环境、社会“效益”。

在社会模式改革上,重建增长、实现就业与社会政策的平衡,是欧洲社会模式调整的最终目的。20世纪80年代以来,欧洲国家普遍出现低增长、高失业率以及社会开支因人口统计学变化而增加的局面。在新自由主义理念的指导下,减税和低通胀成为欧洲各国政府的政策前提,于是削减公共开支就成为欧洲社会模式调整的主要趋向。总的来看,欧盟提出“欧洲社会模式”概念的主要意义就是强调它与经济增长和国际竞争力之间的关系,表明在保留其基本价值追求的同时对其进行“现代化”、回应包括全球化进程在内的多种挑战的态度。从理论上说,正是因为在全球竞争中存在着其他模式,才有必要提出一个整合性的“欧洲模式”来。因此,在2000年的《社会政策日程》中,欧盟对于“欧洲社会模式”在欧洲经济发展过程中的重要作用给予了高度评价;认为健康与教育方面的社会开支是一种对于人力资源的投资,与生产率水平是“正相关”(positive correlation)的关系;退休金和社会保障方面的转移支付不仅具有在“一生”(lifetimes)和“社会群体”等方面维持收入的平衡和再分配的功能,而且对于提高就业的质量也是有好处的。该议程认为,应将合理的社会开支视为一种“生产性的要素”(productive factor)^②,它不仅不是钳制欧洲经济增长的因素,而且是促进欧洲经济发展不可或缺的条件,“良好的社会政策就是良好的经济政策,社会排斥、健康恶化、贫困、低就业和低水平的教育是糟糕的经济状况。社会政策也就是最低的社会标准,但是这些社会标准和作为整体的社会政策,同时也是竞争

① “Energy Roadmap 2050”, http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm.

② EU, “Social Policy Agenda”, Com(2000)379final, 2000, pp. 5–6, <http://europa.eu.int>.

力和凝聚力的基石,尤其是在知识经济时代”。^①

在社会政策领域,欧洲社保政策的转型具有典型的代表意义。它具有三个方面的特征与趋向:其一是开展养老金改革,减轻政府、企业负担,增加个人责任,如通过强制推迟退休年龄或者弹性退休制度,延长工作时间;强调个人责任,从确定给付变为确定缴费,将现收现付与个人账户、终生缴费累积相结合;减弱普遍性、政府只负责目标性救助;发展多支柱体系,利用金融市场,拓宽融资渠道等;其二是实行社会保障与劳动力市场相结合,“促进就业”成为国家责任。在金融危机背景下,实现充分就业成为社会保障制度在财政上保持可持续性的关键。因此,社保制度与劳动力市场结合日益紧密,向“促进就业”方向发展;其三是进行社保改革为企业减负,提高企业的竞争力。欧洲社保制度向有利于企业的方向倾斜,增加劳动力市场的弹性,降低劳动力成本,以提高企业竞争力、应对全球化挑战。

20世纪90年代以来开启的欧洲转型是在多因素影响下多目标的转型,因而表现在各方面、各领域。转型的目标是加强欧洲的统一性,加强欧盟作为整体的力量,以及加强欧洲的竞争力,使欧洲成为世界上重要的一极;转型的趋势是进一步加强欧洲一体化。但转型尚未完成,还具有很多不确定性。

二 欧洲转型:危机与调整

2009年底,《里斯本条约》生效之始,很多人对欧洲进一步一体化抱有乐观期待,在推动欧洲新转型上,它原本可以发挥更大的作用。但是,2009年以来的欧洲主权债务危机在某种程度上对20世纪90年代以来的欧洲转型形成了一定的冲击,打乱了欧洲转型原有的步伐,欧洲不得不将主要精力集中于解决债务危机。但从危机爆发后三年时间里欧盟一系列的政策与实践来看,危机并没有终止欧洲的转型,它只是对欧洲的转型产生了重大的影响,但对不同领域转型的影响程度不一。在某些方面,它促进了欧洲的进一步转型;在某些方面,它延缓了欧洲转型的步伐;在某些方面,它迫使欧洲对转型的方向重新进行思考。总之,在危机面前,欧洲的转型面临着一些调整,有些调整是局部的、暂时的,如因财政

^① Anna Diamantopoulou, “The European Employment Strategy and Social Model”, Speech in Warsaw, 29 January 2001, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/speeches/010129ad.pdf.

困难,欧盟一些成员国在科技研发经费投入上有所下降等;有些调整则具有长期意义,但具有长期意义的调整通常与欧洲转型长期趋向保持一致。欧债危机对欧洲转型以下几个方面调整尤其值得关注。

(一) 欧洲经济治理的加强与转型^①

欧债危机对欧洲经济的一个重大影响是强化欧元区经济治理的制度建设,进一步推进欧洲经济货币联盟的一体化建设。

欧债危机将欧元区治理结构的弊端暴露得充分无疑。实际上,如果我们认真分析欧洲经货联盟即可发现,它在制度设计上只是处于初期状态。从经济政策角度来看,还仍然处于原始的经济政策协调时期,离经济联盟相距甚远。从货币政策角度来看,货币联盟也不是真正意义上的货币联盟,它只实现了单一货币,而单一货币政策也只是实现了单一汇率和以抗通胀为主旨的价格稳定政策。欧债危机爆发三年多来,欧洲人在欧元区治理的制度建设方面迈出了许多步伐,力图弥补制度设计上的缺陷,推动经货联盟一体化建设的深化,具体表现为:

(1) 强化了欧元区政治协调。在欧盟的四大机构中,有欧洲议会、欧洲理事会(首脑会议)、欧洲部长理事会、欧盟委员会,与此同时,有欧洲中央银行体系,在欧元区内有欧元体系,但却没有针对欧元区的政治机制。欧债危机对欧元造成了重大冲击,而欧元区则因缺乏相应的政治协调机制而无法及时应对危机。因此,为了有效应对危机,欧盟首脑会议决定设立欧元区峰会,并由欧洲理事会主席兼任。^② 该主席所承担的更多的是一个会议召集人和主持人的角色,起决定作用的还是欧盟各成员国首脑本身。因此,虽然,欧元区有了“欧元先生”,但欧盟在通往“用一个声音说话”的路途还很遥远,这也决定了在欧债危机问题上欧洲政治架构很难有实质性的突破。

(2) 设立救助机制,并永久化。在欧元区成立之初,欧盟决策层和学术界就是否有必要建立货币联盟成员国违约救助机制进行过讨论。讨论结果是,设立救援机制会进一步加大货币联盟成员国的道德风险,同时干扰市场预期。因此,欧盟不希望建立救助机制,而力图以《稳定与增长公约》来约束成员国的财政开支,降低和避免成员国的违约风险。然而,《稳定与增长公约》的执行不力,以及

^① 周弘主编:《欧洲发展报告(2012~2013)》,北京:社会科学文献出版社2013年版。

^② Statement Euro Area Heads of State or Government, Brussels, 2 March 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128521.pdf.

2008年金融危机下实施的财政刺激计划使欧元区这种制度设计上的弊端暴露无遗。2010年5月,欧盟联合IMF先是向希腊提供1100亿欧元的救助,后来一周后又推出了7500亿欧元的针对欧元区的救助机制。由于制度设计原因,在危机冲击某些欧元区国家时,救助机制无法发挥救助作用,眼睁睁地看着债务危机大火烧完后,才能出手,参与灾后重建。因此,2011年7月21日的欧元区首脑会议决定为欧洲金融稳定基金(EFSF)提供新的授权和扩容。2012年3月,欧洲人决定设立永久性的救助机制——欧洲稳定机制^①,来应对危机的冲击。

(3)在货币联盟方面,欧洲中央银行逐渐演变成“准最后贷款人”。欧盟的中央银行(欧洲央行)可能是世界上最独特的也是最独立的中央银行,它的唯一宗旨就是保持货币稳定,防止通货膨胀。因此,在面对政府主权债务导致的危机时,只有在危及欧元的稳定和存亡时,它才有义务干预。但这并不意味着欧洲央行不作为。欧洲央行虽然没有义务对政府债务负责,但维护货币稳定和金融系统的稳定却是其自身的职责。在危机演变过程中,欧央行先是从二级市场购买债券,稳定市场恐慌的情绪。2011年12月初,欧央行又决定通过货币政策工具分两次向欧洲银行业投入巨额流动性(LTRO)。2012年8月,欧央行行长德拉吉宣布将启动直接货币交易(OMT)^②,欧洲央行在危机中演变成“准最后贷款人”。欧央行不断加大的这些举措缓解了危机的不断扩散,稳定了市场情绪,遏制了危机的蔓延。

(4)推出“财政契约”,以期从制度上根治债台高筑的状况。要从根本上解决债务问题,需要严肃财政纪律,加强经济治理。为此,欧洲人推出了一系列举措,从“欧洲学期”(European Semester)到“欧元附加协定”(Euro Plus),再到最新的欧洲“财政契约”(Fiscal Pact)。德法领导人在2011年12月的欧盟峰会上推出“财政契约”。2012年2月,25个国家就契约达成一致,并于3月2日签字后递交本国议会批准后,计划从2013年初开始实施。^③ 欧盟希望通过加强对财政预算和赤字的限制,将财政预算的审核权向欧盟层面作部分的转让,对财政违规行为作出严格惩罚。统一的货币政策、分散的财政政策是欧元区制度上的缺陷,但近期实行统一财政的可能性不大,因此,欧盟希望通过“财政契约”来强化

① [Http://www.consilium.europa.eu//uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128454.pdf](http://www.consilium.europa.eu//uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128454.pdf).

② [Http://www.ecb.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html](http://www.ecb.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html).

③ [Http://www.consilium.europa.eu//uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128454.pdf](http://www.consilium.europa.eu//uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128454.pdf).

财政政策协调并严明财政纪律,以建设中长期可信赖的财政框架赢得短期市场信心。

(5)增长契约成为《稳定与增长公约》中不可分割的部分。鉴于欧洲“财政契约”即将生效,成员国层面上实施新一轮财政刺激方案的可能性微乎其微。因此,促增长的财政刺激可能会更多地在欧盟层面上落实。具体体现在三个方面:一是欧委会主席巴罗佐呼吁的项目债券;二是提高欧洲投资银行的资本金,以提高欧洲投资银行的贷款能力;三是提升欧盟结构基金的使用效率。这些政策选择所带来的增长效果还有待于进一步观察和分析。

(6)设立单一监管机制,推进欧洲银行业联盟建设。2012年9月12日,欧盟委员会建议由欧央行介入设立“单一监管机制”(SSM),并根据《里斯本条约》第127(6)条由欧盟理事会来通过设立的条例。^①欧央行认为单一监管机制将是财政联盟的一个基本支柱之一,并且也是通向真正的“经济货币联盟”的主要组成部分。欧央行将就单一监管机制出具正式意见,其中包括几个原则:一是监管决策和货币政策之间明确分离;二是要通过适当的可信的渠道进行监管;三是在欧元系统内分散职责;四是要有有效的监管框架以便对欧元区的银行系统进行连贯的监督;五是跟单一市场的框架完全吻合,其中包括欧洲银行业当局的作用和权利。欧委会为单一监管机制设立了一个激进的过渡期时间表,因此欧央行已经开始准备工作,以便欧盟理事会通过的条例生效后可以立刻实施。

欧元区治理结构的改革还远未结束,是摸着石头过河,在现有条件下寻找最现实的解决方法,并不断突破现有的框架。因此,欧洲的改革缺乏顶层设计和完整的方案。基于此,2012年6月欧盟夏季理事会开会前夕,欧洲理事会主席范龙佩向理事会递交了一份关于“通往真正的经济和货币联盟”的报告,提出了欧洲经济货币联盟改革的蓝图。2012年10月,欧盟“通往真正的经济和货币联盟”中期报告,^②提出了实现真正的经济和货币联盟,必须实现四大整合,即金融、财政、经济和政治领域的一体化。

第一,一体化的金融框架。尽管在单一货币实施之后,欧盟金融部门的一体化不断深化,但在监管、危机管理以及银行救助等方面仍然停留在成员国层面。

^① [Http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/953&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/953&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en).

^② [Http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf).

因此,缺乏共同的银行救助工具影响了危机管理的效力,增加了救助银行部门的成本,并为金融和财政稳定埋下了隐患。因此,需要建立一体化的金融架构,这包括单一监管当局、共同的救助机构实施的共同的救助机制、基于共同标准的成员国存款担保机制。

第二,一体化的预算框架。欧债危机暴露出欧元区国家之间以及跟非欧元区国家之间高度的相互依赖。它表明,成员国的预算政策也是欧盟共同利益的核心之一,因此需要完善现有的有关预算政策的监督和协调框架,加强事先的协调。这也是欧盟委员会于2011年11月提出的新的“两项立法”提案的内容。此外,报告还提出扩大经济货币联盟的财政能力以更好地应对非对称性冲击带来的负面影响。财政能力的扩大可能将依赖发债。从长远来看,完全一体化的预算框架将要求具备“国库”的功能。

第三,一体化的经济政策框架。改革欧盟的监管框架、完成单一市场改革、加强宏观审慎政策。

第四,民主合法性和可信度。加强欧洲议会的作用,加强欧洲议会与成员国议会之间的合作。

范龙佩的蓝图在多大程度上可以得到落实还有待于进一步观察。但从欧债危机以来欧盟经济治理机制的发展变化来看,虽然这些机制是为应对债务危机设计的,但是,在客观上它进一步加强了欧洲一体化,促进了“马约”以来欧洲的进一步转型。

(二) 欧洲政治力量的转移与重组

欧债危机使欧洲又一次站在十字路口,它“不仅是一场经济危机,同时也是一场政治危机”^①。它在民族国家层面、地缘政治层面、欧盟层面都给欧洲的政治造成了不同程度的影响。

(1) 在民族国家层面,主流政党力量受到侵蚀

欧债危机爆发以来,多个欧洲国家先后发生政权更迭,甚至出现了某种程度的政治动荡。欧债危机导致的经济不景气,使欧洲国家的执政党普遍成为社会不满的“替罪羊”,所有任期届满的政党/政党联盟,在大选中均未获得连胜;在有些国家,由于执政联盟在解决债务危机政策方面的分歧,导致政府被迫提前下

^① 周弘主编:《欧洲发展报告(2011~2012)》,北京:社会科学文献出版社2012年版,“导论”,第2页。

台或重组,例如荷兰和罗马尼亚等。当然,这种现象具有暂时性,是在特定背景下发生的,但如果债务危机久拖不决,则有可能造成长期的不稳定。

政权更迭的表象背后,是欧债危机对欧洲传统政党政治的冲击。欧洲国家的政党格局在一定程度上被改变,欧洲传统的主流政党力量受到侵蚀,与此相应,极端势力和小党派的力量在上升,导致一些国家的政策出现“向右转”的趋向。金融危机爆发以来,在欧洲政坛,极右和极左翼势力的力量逐步上升,极右翼政党表现十分抢眼。它们提出的反对紧缩政策、反对欧元及反对向重债国提供救助等主张,迎合了选民对执政党削减工资与福利、增加税收等政策的不满心理,增强了它们在多个国家的政治影响力,如法国的国民阵线。与此同时,由于提出诸如反对紧缩、维护弱势群体利益等主张,欧洲的极左翼政党也在一定程度上受益于债务危机,无论是在2009年的欧洲议会选举,还是在多个欧洲国家的议会选举中,极左翼政党都小有斩获,力量有所上升。例如,在2012年法国总统选举第一轮投票中,“左翼阵线”候选人梅朗雄(Jean-Luc Mélenchon)获得11.7%的选票。

在欧洲一些国家,无论是传统的左翼还是右翼政党都无法拿出有效的应对危机的方案,且两者在很多政策上大同小异,从而有可能引发民众对传统“全民政党”的信任危机。由于选民对左右翼主流政党在应对债务危机中的表现普遍不满,因而将选票投给一些小党派,甚至是以前一些边缘性的、从未有机会进入议会的政党,使其获得增加支持率的机会,从而使主流政党的支持率和凝聚力下降,导致政党力量进一步分散。

在此背景下,部分欧洲国家的政策,特别是移民政策,出现一定程度“向右转”的趋势。如果债务危机不能在短期内得到解决,民粹主义力量的兴起就有可能成为持续时间相对较长的一种现象,并继续对欧洲政治形势产生影响,并对欧洲一体化的发展产生消极影响。

(2) 在地缘政治层面,成员国之间的力量对比发生了一些变化

由于欧债危机及应对的政策对欧盟不同成员国影响不同,债务危机充分暴露了成员国之间的利益分歧和矛盾;在解决危机过程中,成员国相互之间有的力量均衡结构出现了变化。

首先是德国逐渐成为欧盟的主要领导力量。欧债危机对德国经济虽然产生了一定的负面影响,但2010年起很快复苏,实现了持续增长,就业保持稳定,失

业率仅在5%左右,远远低于欧元区11.6%的平均失业率。^①德国是欧洲最大的经济体,在债务危机背景下,稳定的德国经济是欧洲解决债务危机的希望,其他欧洲国家寄希望于德国带领欧洲走出债务危机。实际上,德国在解决欧债危机的主要方案中承担了最大的责任,并影响了重债国的经济与预算政策,影响到整个欧元区,甚至整个欧盟的改革议程。欧债危机使德国的经济实力成功地转化为政治影响力。随着德国影响力的日益突出,法、德“双引擎”的重心不断向德国倾斜,“法德轴心”也越来越多地向“德法轴心”发展,两国之间长期维持的“不平衡中的平衡”(symmetry of asymmetry)^②有可能被打破。

其次,在危机中,“英国问题”再次突显。英国在债务危机的解决过程中一再与法德等国家出现重大分歧,如反对法德等国家力图通过修订《里斯本条约》改革欧盟金融体制等。在英国国内,“欧洲怀疑论”再次抬头,保守党部分议员甚至呼吁就英国是否退出欧盟举行全民公决。英国的立场激化了它与其他成员国的矛盾,使得“英国问题”重新成为欧洲地缘政治中一个重要问题。与之相应的是,英国的立场也使得它在欧盟决策过程中被“边缘化”,英国对欧洲事务的影响力有可能进一步削弱。

再次,欧元区国家日益成为欧盟的核心,“多速欧洲”可能成为事实。

自2008年10月欧元区国家举行首次首脑会议以来,欧盟或欧盟成员国之间的多项安排,^③进一步加强了欧元区国家在整个欧盟的地位和作用,并有可能导致“多速欧洲”的出现。

欧盟成员国之间权力与政治力量转移与重组,对欧洲的一体化将会产生新的影响。总体来看,德国力量的上升有助于加强欧洲的一体化,但由于成员国之间的分歧,政治一体化之路将会更加困难与复杂。

(3) 在欧盟层面,政府间合作有所加强

债务危机也暴露了欧盟制度的制约性与解决债务危机需要之间的矛盾。为了解决债务危机,政府间合作的方法在欧盟决策过程中的应用增多,出于形势的

^① 欧洲统计局2012年9月数据,参见 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>。

^② 这一说法是斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)提出的。转引自Ulrike Guérot and Thomas Klau, “After Merkozy: How France and Germany Can Make Europe Work”, http://ecfr.eu/page/-/ECFR56_FRANCE_GERMANY_BRIEF_AW.pdf。

^③ “经济货币联盟稳定、协调与治理条约”,周弘主编:《欧洲发展报告(2011~2012)》,第338页。

需要,在很多措施上欧盟并不是通过欧盟的立法,而是绕开欧盟机构与机制,通过国际条约的方式来解决债务危机,这种权宜之计将对欧盟的机制产生消极影响,^①并在一定程度上削弱欧盟的整体性,影响欧盟的合法性。政府间合作绕开了欧洲议会,作为欧盟合法性主要来源的欧洲议会,在解决欧债危机的过程中几近边缘化,《里斯本条约》关于欧洲议会新权力的机制并未得到有效实施。^②未来如何加强欧盟的民主与合法性是欧洲一体化未来发展必须解决的一项重大挑战。

与政府间合作相适应的是,成员国在决策机制中的重要性有所加强,主要表现在三个方面:其一,欧洲理事会的地位和作用得到大幅度提升,成为解决危机的主要机构;其二,联盟方法(Union method)以牺牲传统的共同体方法(Community method)为代价获得了增强;^③其三,法德轴心在欧洲一体化中的作用得到进一步强化,引导了欧盟的政策走向;在政策实施上,部分措施以政府间协定为基础予以运作,且表决权按照财政贡献计算,也强化了成员国的作用,特别是增加了大国,比如德国的发言权。

此外,在对外政策上,外交政策的整合与加强是《里斯本条约》的一个核心目标,但在危机的背景下,欧盟共同外交与安全政策的发展受到限制,一方面,债务危机导致多数欧洲国家的政策向“内视型”发展,对外关系关注度有所减弱;另一方面,债务危机也使得欧洲无力将更多的资源用于外交领域。^④

总体来看,欧债危机对欧洲政治一体化产生了一定的负面影响,但并没有从根本上改变欧洲政治一体化总体发展趋势。有些措施的选择是权宜之计,如在欧盟机制之外,通过政府间方式实施一些救助措施与机制,但在欧盟层面通过措施仍然是欧盟的首选,只是形势所迫,在此举无望的情况下,欧盟被迫采取政府间合作的方式,而且与此同时,仍然希望在适当的时候,将这些机制纳入到欧盟框架下。这表明,从趋势上看,成员国间仍然保持着进一步一体化的政治意愿。

① Matthias Ruffert, “The European Debt Crisis and European Union Law”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, p. 1789.

② Jean-Claude Piris, “The Future of Europe: Towards a Two-speed European Union”, <http://es-harp.eu/essay/2-the-future-of-europe-towards-a-two-speed-european-union/>.

③ Daniel Möckli, “The Strategic Weakening of Debt-ridden Europe”, <http://www.sta.ethz.ch/content/download/2945/16683/version/5/file/ST-2012-Europe.pdf>.

④ “European Union to Cut Aid to 19 Emerging Countries”, <http://www.2point6billion.com/news/2011/12/09/european-union-to-cut-aid-to-19-emerging-economies-10518.html>.

欧债危机产生的欧洲政治上的一些变化,是欧盟及其成员国为应对债务危机产生的新形势的一种局部调整。

(三) 社会模式调整的进一步加强

在社会方面,债务危机促使欧盟进一步认识到社会转型与社会政策改革的必要性,欧洲面临着社会模式转型更大的压力。债务危机对社会模式与政策上转型的调整,主要表现为加速了欧洲转型的步伐。

在应对债务危机的过程中,欧盟的主要做法仍然是通过削减公共开支来实现财政平衡。总的看来,财政紧缩固然有助于欧洲国家在较短时间内恢复财政平衡,但是存在着明显的社会和政治限制。目前,欧洲国家减少公共开支的主要手段是裁撤公共部门、减少公务员岗位、降低公务员薪酬待遇、延长退休年龄等。但所有这些举措,都招致国内民众和既得利益集团的抗议。

虽然如此,欧债危机也给欧盟国家降低公共开支的改革提供了新的契机。在这方面,欧盟一直起着分担成员国政府压力的角色。成员国政府可以先在欧盟层面上达成改革的共识,然后拿回国内进行落实,从而给自己的改革抹上一些“无奈”的色彩。由于财政政策是成员国内政,所以欧盟在推动改革方面的作用实际上也是比较有限的,但欧债危机发生后,欧盟在这方面的作用明显增强。概括起来,欧盟治理债务危机主要做了三件事:第一,要求重债国通过财政紧缩来缩小财政赤字、控制国债规模,否则就不给援助;第二,在联盟层面上建立应急性的金融救济机制,2010年欧元区17国建立总额为1万亿欧元的“欧洲金融稳定基金”(EFSF),对已按欧盟规定实施财政紧缩的重债国进行救援,该机制将于2013年转化为永久性的“欧洲稳定机制”(ESM);第三,通过“财政契约”建立无须成员国讨论的自动惩罚机制^①,规定欧盟最高司法机构欧洲法院有权对结构性赤字超过国内生产总值0.5%的国家进行处罚。虽然最高金额仅为其国内生产总值的0.1%,但毕竟建立了联盟对成员国财政状况实施治理的机制。显然,这些举措的前提与基础都是要求成员国实行财政紧缩,实现收支平衡。^②从公共财政改革的角度看,这些措施增强了欧盟的影响力和话语权,同时也使它承担了更多的责任。

^① 2012年3月,除英国和捷克之外的25个欧盟成员国签署《欧洲经济货币联盟稳定、协调和治理契约》,简称“财政契约”。

^② 南欧重债国出现危机的根本原因并不是公共开支过高,多数重债国公共开支占GDP的比重都低于欧盟平均值,这些国家陷入危机的原因是公共财政收入比较低,因“入不敷出”而发债度日。

但是,从社会模式调整的角度来看,目前的财政紧缩虽然有助于欧洲国家在较短时间内恢复公共财政平衡,但并非其最终出路,以高水平公共开支为特征的欧洲社会模式在相当长的时期内难以发生根本改变。此外,南欧重债国公共开支水平在欧洲国家中是比较低的。那么这些国家财政入不敷出的原因就更应该到“收”的环节中去找。从原则上说,南欧重债国要想彻底恢复财政平衡,只能像英国、德国、瑞典这些先行者一样,积极适应世界经济格局与自身社会的重大变化,依据国情重建经济、就业与社会之间的平衡关系,而这也决定了“欧洲社会模式”调整的方式方法在不同国家必然有不同的特点。

在社保政策领域,债务危机进一步延续欧洲在此领域的改革措施,并出台了许多的具体措施。如在推迟退休年龄方面,英国规定2018年12月到2020年10月,男女公民领取国民年金的退休年龄将从65岁提高到66岁;西班牙规定从2013-2027年,退休年龄由65岁提高到67岁。荷兰政府规定,到2019年,将退休年龄从65岁延长到66岁,2023年延长到67岁;同时调整私人养老金的免税政策,防止提前退休。在发展多支柱保障体系方面,在基本养老保险金和与工资挂钩的养老金之外,许多国家纷纷引入基金养老金,如瑞典的委托个人账户基金养老金、荷兰的私人养老金计划、比利时的“老龄基金”等。卢森堡则给自主创业者更多减免优惠,鼓励其购买自愿养老保险,同时决定退休金随物价指数调整。在放松解雇保护、加强劳资关系弹性方面,如西班牙于2012年出台《劳动力市场改革紧急法》,规定企业连续三个季度收入下滑即可解雇工人;雇主向被解雇的永久合同工人支付的赔偿金给付标准由每一年工龄折算为45天降低到33天。上述措施的出台,与欧洲社保领域已经开启的转型方面与目标一致。

三 欧洲转型:影响与意义

欧洲转型是多方位的,其对外部世界的影响也必然是多方位的。

从大的方面来看,经济治理模式转型、低碳化创新政策调整、社会模式调整、社会保障制度转型都主要着眼于欧盟自身的发展,并且这些转型之间相互关联、相辅相成,最终作用于欧盟经济与社会的发展,发展的方向都是更加完善的市场、更加有效的监管、更加高新的技术和更加弹性的社会。这种转变对外部世界的影响主要表现在:一是给世界经济带来更加激烈的经济和技术竞争;二是更加

强力地向世界推行欧洲治理模式;三是大幅度地改变欧洲福利国家的内涵、结构和模式作用。

经济方面的影响除了可能推动并加快欧洲经济一体化,还将成为加快其政治一体化的动力,从而对国际格局产生影响。同时,经济治理转型中产生的一些新的理念及制定的规则,也会给外部世界带来影响,如产业结构的调整、金融监管体系的创新、财政的协调、贸易的扩张等。

低碳化创新政策从根本上说也是服务于欧洲经济的发展,要在世界经济大转型中先发制人,赢得未来世界经济的主导地位。欧盟在这方面的努力对内可以说是“开源节流”,即通过高新科技和新的能源政策的实施,走出欧洲经济发展更有潜力的新路;对外可以说是要“立天下规则”。欧洲在节能减排、应对全球气候变暖等方面具有领世界之先的优势,并且在思想理念和法治管理等方面具有先进之处,但是如果欧洲想利用优势,通过抢先制定规则制约他国,则不可避免地要与美日等发达国家和广大发展中国家产生摩擦。面对“低碳经济”这样一个“兵家必争”的发展新天地,欧洲优势的增减、欧洲政策的变动将搅动全球范围的竞争格局。

在社会发展模式和社会保障体制方面,欧洲面临的挑战是世界其他国家已经面临或是将要面临的共同问题。因此,无论欧洲社会政策的成功与否,其经验都会给世界带来启迪。同时,社会与经济发展相辅相成,欧洲社会模式的调整及社保制度的转型,将大大推动欧洲经济的发展,从而对世界产生影响。同时,也有利于欧洲向世界其他地区推广其社会发展模式。

欧洲政治力量的转移及重组主要聚焦于欧洲内部的力量结构变化,使之能够有利于上述经济社会的转型,但也不可避免地会对世界产生外部化影响。一是欧盟内部决策方式的变化会使得一些成员国(如德国)发挥前所未有的作用;二是会因为多速欧洲的出现而形成更具有弹性的国际行为体(例如在有些方面欧盟可能更加激进和开放,而在另外一些方面更加保守与具有保护性)。

特别值得关注的是,欧盟将通过法律实践影响国际法的走向,通过发展援助影响发展中国家,通过中东欧的“欧洲化”进程影响欧盟的周边环境,并形成处理国际关系的定式(例如将东部伙伴关系的方式用于地中海地区)。此外,转型正在向着政治一体化的方向缓慢推进,这一进程也将对当代国际关系产生影响。

在欧洲国际法实践上,欧洲已经表现出对自身价值观与利益的更大关注。

在国际法正处于二战以来最多变数,新的国际法准则尚未形成,或正在形成之际,欧洲一些出于自身需要作出的国际法实践,如在科索沃承认、利比亚干涉等问题上对国际法原则、准则的修改,已经对现存国际社会的法理依赖形成挑战,并将影响国际社会未来的秩序。欧洲的国际法实践有其合理因素,但很大程度上是欧洲为实现其目标而提出的,是欧洲发挥其国际作用的一个重要工具。欧洲的国际法实践在很多方面是欧洲一体化规则及其价值观的体现,是欧盟法律理念与规则的外部化,在一些方面发展了国际法,同时在很多方面也存在背离现行国际法的倾向,对国际法的发展可能会产生消极的影响。

欧盟“共同外交与安全政策”决策模式在政府间协商的基础上,逐步发展到“紧密的跨政府主义”阶段,各方利益协调与政治整合度有所提高,在一定程度上这将有助于欧盟整体对外力量的形成,加强欧盟对外决策的效力与影响力。同时还应特别指出,2011年欧盟国家联手美国对利比亚实施军事干预,又集中体现出近来欧洲防务决策的某些特点:其一,决策自主性有所提高;其二,在处于“高层政治”顶端的防务领域,以法、英为核心的双边合作,构成决策的主导方式;第三,与美国和北约的紧密合作,仍在欧防务决策中占据着重要地位。决策模式之演变,对于政策内容的确定与实施,进而对欧盟及其成员国的涉外关系,有可能产生重要影响。欧洲对利比亚干预即是突出例证之一。

由于世界格局的变化,欧盟发展援助政策影响力开始受到冲击,政策理念、管理体制和执行方式逐渐发生调整和变化;尤其在“阿拉伯之春”发生后,变化日益明显。首先,周边和黑非洲地区,尤其环地中海地区,成为欧盟发展援助的重点;其次,为了加强对这些地区的控制和影响,使其接受欧盟价值观,发展援助政策变得更为苛刻,附有更多条件;再次,欧盟对其他地区采取务实多样的合作方式,尽可能地调动市场资金和其他国家的政府资金服务于其自身可持续发展。这些变化反映了欧盟发展援助政策的三个发展趋势:第一,发展援助政策不断追求效应的最大化;第二,政治正确性越来越强,服务外交的工具色彩更浓;第三,在资金增长受限的情况下,态度和手段更加务实,对周边和黑非洲地区更为咄咄逼人,与新兴国家开展合作的方式日益务实。然而,受其成员国内部利益多元化的限制,欧盟发展援助政策协调向前的行动能力受到限制,其希望达到的政策效应也很难实现。

欧洲一体化进程的深化和扩大,一直是人们考量欧洲发展的重要维度。如

果说我们以上讨论的是欧洲一体化深化进程及其外延发展带来对世界的影响,那么,中东欧国家的“欧洲化”则属于欧盟扩大带来的影响。这种影响主要表现在以欧盟为核心的欧洲整合取得进一步的扩大和巩固,有利于欧洲局势稳定,从而提高欧洲在世界舞台上的地位,欧盟将不仅因地域的扩大而带来经济和贸易上的更大利益,而且也因政治体制、法制和价值观,乃至社会模式和社会文化的扩张,对国际格局的演变产生重大影响。

四 结语

第二次世界大战结束以来,欧洲一直处于转型与变革之中。20世纪80年代末90年代初,欧洲第一个阶段转型基本完成,建立了统一的内部市场及相应的独特的欧盟制度体系。“马约”启动了欧盟新的一体化进程,从而也推动了欧盟的再次转型。这一转型过程还在进行当中,但毫无疑问,随着一体化领域和程度的日渐扩大与加深,尤其是政治一体化的启动,使欧洲转型与变革具有了新的特征。“欧洲转型”是一个多层次、多维度的概念,它体现于政治、经济、法律、科技、外交、社会与中东欧变革等各个领域。

虽然欧洲新转型的最终形态如何尚不得而知,但欧洲转型的大方向、大趋势是明确的,即朝着更加一体化、更具影响力、更具竞争力的欧洲方向前进。这种转型既要求欧洲进行新制度创新,加强欧盟的权能、效率与政治合法性,又要求欧洲改革现存的不适于全球化挑战的政策与实践。自上世纪90年代以来,欧洲在很多领域已经表现出了这种转型的趋势与特征。

欧债危机对欧洲转型产生了一定的影响,但这种影响不是单向度的,而是多维的、多种形式的,在不同领域、不同方面甚至是矛盾性的。但是,危机并没有改变欧洲转型的总体趋势,没有改变欧洲朝更加一体化方向转型的趋势,在某些方面,甚至是推动了这一进程,如在危机中欧洲加强了经济治理制度建设。但危机也使得欧洲一体化中许多矛盾暴露了出来,为了进一步一体化,欧洲需要首先逐步解决这些问题与矛盾。但这些变化只会对欧洲转型产生局部的调整,影响欧洲转型的步伐或步调,不会改变欧洲转型的方向。欧洲将会继续转型之路。