

法德轴心“重启”的限度探析^{*}

郑春荣 张凌萱

内容提要:由于法国的衰弱,传统上的法德轴心一度退化为德国的单独领导。在马克龙当选法国总统并发起“重塑欧洲”倡议后,法德轴心“重启”迎来了契机。本文从意愿和能力两方面,结合欧元区改革、避难体系改革和欧洲共同安全与防务的推进这三个案例,分析法德轴心发挥作用的限度及其影响因素,并展望法德轴心在欧盟未来发展中的角色。结论认为,两国总体上都表现出“重启”法德轴心的意愿。然而,意愿存在差异,法国迫切且强烈,而德国迟滞且具象征性。由于在“重启”法德轴心上未能“同频共振”,法德的共同领导力受到削弱。法德轴心“重启”的限度主要受到四个因素的影响:法德可供支配的权力资源有所减少、欧盟决策中“达成共识”的义务在增强、法德难以实现偏好趋同且受制于欧盟内的其他联盟,以及法德的引领作用与其他国家的追随意愿在下降。

关键词: 欧盟 法德轴心 “重启” 限度 领导力

近年来,遭遇多重危机冲击的欧盟一直处于危机应对的状态。在此情势下,欧盟更加呼唤一体化的领导力量。然而,由于法国经过金融与经济危机之后实力下降,传统的法德引擎熄火,^①德国一度成为欧盟内唯一的领导力量。^②不幸的是,德国的单独领导很快被其他一些国家感知为德国在重拾霸权,对其领导角色的抵触也日益显现,尤其反映在德国应对两场危机中的角色落差上:从欧债危机应对中的超强地位(Übermacht)一下子跌落到难民危机应对中的无能地位(Ohnmacht)。^③更为严重的问

* 本文为国家社会科学基金一般项目“德国外交政策新动向及我国对策研究”(批准号:14BGJ009)的相关成果。感谢《欧洲研究》外审专家提供的宝贵修改建议。本文疏漏之处,概由笔者负责。

① Josef Janning and Manuel Lafont Rapnouil, “France and Germany: Europe’s Stalling Engine,” European Council on Foreign Relations (ECFR), 14 April 2016, https://www.ecfr.eu/article/commentary_france_and_germany_europes_stalling_engine6088, last accessed on 20 October 2019.

② Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, „Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2012, S. 16–22.

③ Ulrike Guérot, „Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52/2015, S. 17–22.

题是,德国没有能力在解决难民等危机中贯彻自己的意志,却又偏偏被其他国家感知为居于主导地位。^①而欧盟内没有其他国家有意愿和能力来接替德国在欧盟内的领导地位。

2016年6月23日,英国脱欧公投以脱欧派的微弱多数票(51.9%)胜出,给深陷危机中的欧盟再次敲响了警钟。不过,在一些学者看来,英国脱欧将有利于法德轴心重振其在欧盟内的影响力。^②在2017年欧盟挺过“决定命运之年”,尤其是在竞选中“主打欧洲牌”的埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)在5月赢得法国总统选举之后,人们对法德轴心的“重启”寄予厚望。9月26日,马克龙在巴黎索邦大学发表演说,提出一系列“重塑欧洲”的建议主张。但由于德国进入大选模式,以及选举后经历史上最长的组阁过程,法德引擎依然未能发动,直到默克尔2018年3月14日再次当选联邦总理后,法德轴心终于得以“重启”。^③

那么,迄今为止,法德轴心在何种程度上实现了“重启”?如果我们观察到的只是法德轴心的有限“重启”,那么造成其“重启”限度的影响因素又有哪些?为了回答这些问题,本文首先对法德轴心在欧洲一体化历史上曾经扮演的角色及其影响因素进行分析和阐述。

一 欧洲一体化历史上的法德轴心及其发挥作用的影响因素

学界通常所说的“法德轴心”,在本质上是指法德两国在欧盟内发挥“共同领导”(shared leadership 或 co-leadership)的作用。为此,首先需要明确“领导”的定义。在德国学者埃克哈特·吕布克迈尔(Eckhard Lübke-meier)看来,“领导”意味着有意愿和能力促使其他行为体为实现集体目标出力。他认为,欧盟内的领导只能是多个国家共同承担,单独领导在原则上是不可能的,因为欧盟内不存在“主导力量”,而且潜在的领导受制于欧盟的决策机制。^④

学界普遍的观点是,欧盟发展至今主要是法德轴心推动的结果。然而,学者们更

^① Hans Kundnani, „Ein deutsches Europa-oder ein chaotisches?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52/2015, S.14-16.

^② Ulrich Krotz and Joachim Schild, “Back to the Future? Franco-German Bilateralism in Europe’s Post-Brexit Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, Issue 8, 2018, pp.1-20.

^③ 需要说明的是,法德轴心一直在发挥作用,本文所用的“重启”是针对前文指出的法德引擎熄火而言。

^④ Eckhard Lübke-meier, „Führung ist wie Liebe: warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann“, *SWP-Studie S 30*, Berlin, 2007.

为细致的实证研究表明,法德轴心并非始终能够在欧盟内发挥领导作用。例如,在回顾法德在欧盟内扮演的领导角色后,威廉·E·帕特森(William E. Paterson)得出的结论是,人们往往把法德轴心的作用神化了,虽然可观察到的成员国对欧盟的领导一般是由法国与德国共同行使的,但这至多是偶尔发生的、在特定条件下实现的。^①而托马斯·彼得森(Thomas Pedersen)所描绘的法德两国扮演的“合作型霸权”(cooperative Hegemony)形象至多也只体现在个别时期,如在迈向欧洲经济与货币联盟的历史方向性决定上有实证依据。^②帕特森甚至指出,法德轴心曾经在欧盟内多次扮演“踩刹车者”的角色以及德国固有的“逃避领导的条件反射”(leadership avoidance reflex)等,^③都阻碍了法德两国在欧盟内发挥共同领导的作用。

鉴于此,吕布克迈尔指出,欧盟内的相关国家如果希望担任领导,需要拥有各种权力要素,不仅包括领土、人口、军事、经济与技术潜力等物质性要素,还包括示范、理念引领等非物质性要素,以及由行为体格局等造成的情景性要素。^④

具体到法德的共同领导角色,^⑤德国学者约阿希姆·希尔德(Joachim Schild)将上述要素具体化为四个分析维度:法国和德国可供支配的正式与非正式的权力资源;欧盟不同政策领域的制度环境;占主导的偏好配置和理事会中的议题联盟;以及法德政治领导人的政治策略。

第一,法国和德国可供支配的正式与非正式的权力资源涉及本国层面的有形权力资源(material power resources)。它主要包括领土、人口、经济实力、军事实力、技术发展状况、政治稳定性、行政能力以及特定领域实力在内的结构性实力总量;还有欧盟层面的制度资源(institutional resources),这是指理事会中的表决权重,以及相关成员国在欧洲议会中的议员数和欧盟委员会中的委员数。此外,它还涉及本国与双边层面的无形权力资源(immaterial power resources),既包括法德领导角色的合法性与被接受度,这取决于欧盟对其未来发展是否拥有共同理念,以及法德的欧盟伙伴是否相信它

^① William E. Paterson, "Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect," in Jack Hayward, ed., *Leaderless Europe*, Oxford University Press, 2008, pp.89-112.

^② Thomas Pedersen, *Germany, France and the Integration of Europe. A Realist Interpretation*, Pinter, 1998; Thomas Pedersen, "Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration," *Review of International Studies*, 4/2002, pp.677-696.

^③ William E. Paterson, "Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect," pp.89-112.

^④ Eckhard Lübke, "Führung ist wie Liebe: warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann", S. 7.

^⑤ 也有学者把法德的共同领导称为“嵌入式双边主义”(embedded bilateralism),参见 Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, 2013。

们会利用其领导权力与资源追求欧盟的共同目标,而非本国私利;又包括法国和德国国内对法德扮演积极领导角色的公众支持度,这取决于法德两国公民在何种程度上认为欧盟会给他们带来收益,以及这种成本收益核算的变化如何影响法德两国在欧盟层面谈判中的权力地位。^①与此相应,提供共同领导的意愿取决于法德在成本收益分析上能否达成一定程度的趋同,只有当对一体化步骤、总体社会目标的感知以及对法德中任何一方的收益估算是相似的,而成本在法德之间是或多或少对称分布的,法德才能提供共同领导。^②第二,欧盟不同政策领域的制度环境是指,法德的共同领导角色也受到具体政策领域的具体制度架构及其决策程序的影响,适用一致表决制还是特定多数表决制,将会对法德的共同领导产生影响。第三,占主导的偏好配置和理事会中的议题联盟是指,法德两国是否共享一个战略目标,以及在寻找通向这一共同目标的路径时,是否从两个完全对立的点出发走向政策趋同,这是法德发挥共同领导角色的充要条件。也就是说,法德两国在一个特定议题上的偏好差异越大,在形成一个法德共同立场的情形下,就越有可能将这个共同立场“多边化”,使之被欧盟整体采纳。^③这具有“妥协代理”(compromises by proxy)的含义,即欧盟其他国家接受法德在寻求欧洲范围的妥协方案中的领导角色,因为它们认为法国或德国的立场很好地代表了自身利益。但是,如果欧盟内的分歧并非单维度的,即并非仅存于法德两个对立的阵营,而是由于多重政治分歧的存在,需要在三个或三个以上的潜在联盟之间达成妥协,那么,法德轴心的领导力就会受到很大的限制。第四,法德政治领导人的政治策略,是指在双边层面考察法德合作是否得到一个日益紧密的双边机制网络的支持和促进;在欧盟层面,使其他伙伴信服法德行使领导角色是出于欧盟共同的目标,而不是本国私利,从而更容易接受法德的领导雄心。此外,如果法德这两个欧盟内的“大”国愿意与其他国家,尤其是中小国家共享领导权,即基于共享的偏好,与志趣相投的国家结盟,^④也会有助于法德领导角色的被接受;就本国而言,如果法德能做到“率先垂范”(leadership by example),在政治、经济、社会治理各方面表现突出,其他国家也更愿意追随。^⑤

^① Jonas Tallberg, "Bargaining Power in the European Council," *Journal of Common Market Studies*, Vol.46, No. 3, 2008, pp.685-708.

^② Joachim Schild, "Germany and France at Cross Purposes: The Case of Banking Union," *Journal of Economic Policy Reform*, Vol.21, No.2, 2018, pp.102-117.

^③ Douglas Webber, ed., *The Franco-German Relationship in the European Union*, Routledge, 1999, p.16.

^④ Joachim Schild, "Germany and France at Cross Purposes: The Case of Banking Union," pp.102-117.

^⑤ Joachim Schild, "Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU," *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.5, 2010, pp.1367-1390.

如前所述,在马克龙上台之前,法德轴心一度退化成了德国的单独领导,而马克龙当选并发出“重塑欧洲”倡议,给法德轴心的“重启”带来了契机。本文旨在分析这种“重启”的程度及其影响因素;首先,研判法德两国有无意愿推动欧盟内的妥协和危机应对,然后分析其有无相应的能力实现这一诉求;在能力方面,将参照希尔德划分的四个维度展开论述。需要说明的是,希尔德在“法德政治领导人的政治策略”维度下也探讨了法德双边机制网络的加强,在笔者看来,这更多地属于意愿范畴。对此,本文将在第二部分加以阐述。

二 法德轴心“重启”的意愿宣示

2017年5月,在竞选中“主打欧洲牌”的马克龙当选法国总统,给陷入多重危机的欧盟带来了曙光。德国总理默克尔对马克龙关于“致力于一个统一的、向世界开放的欧洲”的竞选纲领表示赞赏,并认为法国选民的决定是对欧洲的明确告白。她表示将与马克龙展开充满信任的合作。^① 马克龙在5月14日正式当选后的次日就首访柏林。默克尔随之表示:“我们深知德法关系的重要性。”德法双方约定在7月举行德法部长理事会,并制定一份包括欧元区深化、共同外交与安全及防务政策在内的欧盟项目时间表,以便为欧盟发展带来新的推动力和活力。^② 由此可见,在马克龙当选法国总统后,法德两国领导人都有“重启”法德轴心推动欧盟前进的意愿。

紧接着7月13日在巴黎举行的法德部长理事会上,双方在上述领域取得了一些进展。例如,针对欧元区改革,法德虽未提出具体的工作内容,但都表示已达成共识:欧元区目前的架构存在持久的缺陷,为此将共同考虑增强欧元区的倡议。值得关注的是,在同日举行的法德防务与安全理事会会议上,双方就防务领域有待启动的“永久结构性合作”(PESCO)所应包含的义务与要素达成了一致。^③

然而,由于德国当时处于联邦议院竞选的白热化阶段,而且默克尔所在的基民盟/基社盟选情堪忧,因此,德国事实上已进入“待机模式”,默克尔政府并未配合马克龙

^① Die Bundesregierung, „Nach Präsidentschaftswahlen. Frankreich bekennt sich zu Europa“, Berlin, 8. Mai 2017.

^② Die Bundesregierung, „Macron besucht Deutschland. Neue Impulse und Dynamik für Europa“, Berlin, 15. Mai 2017.

^③ Deutsch-Französischer Ministerrat, Paris, 13. Juli 2017, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/751584/3b34110c1fb367f5a69011ab14880e5c/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat-data.pdf?download=1>, last accessed on 2 October 2018.

提出具体的推动欧盟发展的计划。

2017年9月24日,德国举行了联邦议院选举,默克尔所在的基民盟/基社盟保住了议会第一大党地位,但无论是基民盟/基社盟还是迄今与之联合执政的社民党的选票均大幅流失,加之自民党和右翼民粹主义的德国选择党进入联邦议院,使联邦议院内政党数量达到6个,由此德国新政府的组阁形势扑朔迷离。^①有鉴于此,9月26日,即德国联邦议院选举后的第二天,马克龙在巴黎索邦大学发表了题为“重塑欧洲”的演讲,显然具有为即将成立的德国新政府确定其欧洲政策方向的意味。马克龙在演讲中要求“重建一个独立、统一和民主的欧洲”。具体而言,在防务方面,马克龙要求建立共同的干预部队、共同的防务预算和共同的行动原则,为此需要推动欧洲防务基金以及“永久结构性合作”迅速设立,并补充“欧洲干预倡议行动”(E2I),以更好地整合各层面的行动力量;在移民、难民问题上,要求建立一个共同的边境、避难与移民空间,包括建立一个欧洲避难机构和逐步设立一支欧洲边境警察部队;在欧元区方面,则要求设立欧元区预算并将之置于欧元区议会监督之下,再设立一名欧元区财政部长。马克龙在演讲中也强调了法德两国在这一进程中应扮演“推动者”角色,并建议对两国于1963年签署的《爱丽舍条约》进行更新,以表达新的共同雄心。^②事实上,对于法德合作的重要性,马克龙此后也曾多次予以强调。如在2018年1月4日对外交使团的新年致辞中,他表示,如果法德不能达成一致,欧洲就不能向前进,但同时也表示,法德对话并不排斥任何第三方。^③

然而,一直到2018年6月,默克尔对于马克龙的改革建议也未做出直接回应。这一方面是因为默克尔忙于组阁谈判,在最先进行的基民盟/基社盟、绿党和自民党的组阁预备会谈时,自民党反对马克龙为欧元区设立专门预算的建议,默克尔必须顾及这个潜在的联合执政伙伴的立场;^④另一方面是因为默克尔始终认为,法国就欧洲政策提

^① 郑春荣:《“默克尔4.0政府”的内政外交走向》,载郑春荣主编:《德国发展报告(2018):迈入默克尔4.0时期的德国》,社会科学文献出版社2018年版,第1-17页。

^② Emmanuel Macron, “Initiative for Europe: A Sovereign, United, Democratic Europe,” <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/european-union/news/article/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe>, last accessed on 15 November 2018.

^③ Staatspräsident Macron, „Eine Vision Europas mit einer neuen Herangehensweise umsetzen“, <https://de-ambafrance.org/Staatspraesident-Macron-Eine-Vision-Europas-mit-einer-neuen-Herangehensweise>, last accessed on 15 November 2018.

^④ 郑春荣:《德国大选结果令人忧虑欧盟未来》,《文汇报》,2017年9月28日。

出要求前,必须先完成其国内的改革,并展示改革“成果”。^①最终,如马克龙所愿,德国在经历了史上最长(171天)的联合执政谈判后,于2018年3月14日延续了此前由基民盟/基社盟和社民党组成的大联合政府。而且,在新政府的《联合执政协议》中,“欧洲的新振兴”被放在议程的首要位置。^②但是,法德引擎依然未能及时发动。

直到马克龙与默克尔于2018年6月19日举行了梅泽堡会晤,德国才对马克龙的倡议表示有限支持,双方就若干欧盟的共同改革建议达成一致。在会后发表的《梅泽堡声明》中,德法两国表示,欧盟如今面临生存性挑战,具体包括移民、持续变化的安全环境、竞争力与创新、数字革命、欧元区的复原力和稳定性以及气候治理的推进等问题。为了应对这些挑战,德法致力于欧洲范围的合作,并将其先落实到双边合作的增强上。为此,两国决定制定一份新的《爱丽舍条约》。^③

2019年1月22日,德法两国最终签署了《亚琛条约》,^④它并未取代《爱丽舍条约》,而是作为其补充。《亚琛条约》共28条,旨在大幅深化德法在外交与安全政策、面向未来议题、文化与教育领域的合作及跨境合作。此外,在欧盟以及联合国内,德法也将比现在更紧密地磋商协调。^⑤在欧洲事务方面,《亚琛条约》将德法之间已经实行的欧盟峰会前的立场协调固定下来。条约中写道:“两国在大型欧洲会议前,定期进行所有层面的磋商,并致力于提出共同的立场,以及做出部长间的共同表态。”此外,德法还加强了议会间合作。2019年3月25日,法国国民议会与德国联邦议院在巴黎签订协议,正式创立“法德联合议会”。它由50名法国议员和50名德国议员组成,原则上每年至少开会两次,轮流在法国和德国举行。^⑥虽然“法德联合议会”的决议只有“政治性质”,不具有法律约束力,但无疑是两国联系网络的扩大和深化。

① Albrecht Meier, „Frankreich und Deutschland Macron übernimmt Merkels Führungsrolle in Europa“, *Der Tagesspiegel*, 13.12.2017, <https://www.tagesspiegel.de/politik/frankreich-und-deutschland-macron-uebernimmt-merkels-fuehungsrolle-in-europa/20702888.html>, last accessed on 15 November 2018.

② 郑春荣:《“默克尔4.0政府”的内政外交走向》,第1-17页。

③ „Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“, 19. Juni 2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-von-meseberg-1140536>, last accessed on 15 November 2018.

④ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch - französische Zusammenarbeit und Integration, Aachen, 22. Januar 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf>, last accessed on 15 November 2019.

⑤ Claire Demesmay, „Eine pragmatische Antwort auf europäische Blockaden. Vertrag von Aachen“, *DGAPStandpunkt* 2, 24. Januar 2019.

⑥ 《法德签署协议正式创立联合议会以推动欧盟建设》,中国新闻网,2019年3月26日,<http://www.chinanews.com/gj/2019/03-26/8790390.shtml>,2019年11月15日访问。

综合来看,虽然《亚琛条约》表明法德两国在欧盟面临诸多危机和内部离心力上升背景下增强双边合作的意愿,但条约缺乏具体目标和内容,更具有形式上的意义。无论是法国还是德国,都需要这样一份文件的宣示,来加强各自国内以及欧盟层面的建构能力。马克龙在国内面临巨大压力,尤其是来自“黄马甲”运动的挑战。他已失去昔日的光环,亟须通过《爱丽舍条约》的更新,在即将到来的欧洲议会选举中重塑欧洲领导者的形象。而默克尔在宣布逐步隐退后,也需要证明自己并非已沦为“跛脚鸭”,而是仍在欧盟层面具有构建能力。^①

此后,马克龙继续利用各种场合来说服德国按照其设想,加强在欧洲层面的投入。例如,2018年11月18日,马克龙受邀在德国联邦议院发表“国民哀悼日”演讲时,强调“不可动摇的法德友谊”,呼吁德国与法国共同努力,使处在新的民族主义时代的欧洲变得更具抗危机能力。他同时要求实现更多的“欧洲主权”,为此呼吁欧盟成员国在对外政策、移民和发展等政策上分享决策权,使欧洲“更加欧洲化”。^②

总之,法德两国领导人在言辞上都反复表达了“重启”法德轴心的意愿,默克尔甚至对马克龙的改革雄心多有赞赏。2018年5月,马克龙在德国亚琛获颁国际查理曼奖时,她在致辞中表示,马克龙之所以应该获奖,除了他知道什么能使欧洲团结以及他对欧洲的热情之外,也因为他对欧洲应该在哪里以及如何发展有着清晰的愿景。^③但从意愿的宣示上,我们仍然可以感觉到法德之间存在不对称,马克龙对与德国一起发挥欧盟内的共同领导角色、推进欧盟改革的愿望特别直接和强烈,而德国方面的意愿宣示更多的是迟滞的、因应式的,在很多情况下是被法国推着往前走,这也使其具有更多的象征性成分。

三 法德轴心“重启”的能力条件

即便法德两国有“重启”法德轴心的共同意愿,并不代表它们自然就有能力推动具体的欧盟项目,下文以欧元区改革、避难体系改革和欧洲共同安全与防务的推进为

^① 郑春荣:《德国“疏美挺欧”的政策宣示与实践挑战》,载郑春荣主编:《德国发展报告(2019):大变局时代的德国》,社会科学文献出版社2019年版,第1-16页。

^② „Rede von Staatspräsident Emmanuel Macron anlässlich der Gedenkstunde zum Volkstrauertag“, Berlin, Deutscher Bundestag, 18. November 2018, https://www.bundestag.de/resource/blob/580034/08acc4cada11d97943a64a985d850377/kw46_volkstrauertag_gedenkrede_macron-data.pdf, last accessed on 20 October 2019.

^③ “Speech (extract) by Angela Merkel,” <https://www.karlspreis.de/en/laureates/emmanuel-macron-2018/speech-extract-by-angela-merkel>, last accessed on 20 October 2019.

例,展开分析法德在其中扮演的角色及其影响因素。

(一)法德扮演的角色及其效果

在结合希尔德的理论框架对三个案例进行具体分析前,我们先阐述法德在这三个案例中扮演的角色及其实现的效果。本文选取的三个案例代表了三种不同的情况:欧元区改革是法国“重启”法德轴心的中心项目,但两国在此议题上的分歧明显,而且,此项目迄今也未得到实质性推进;避难体系改革是德国最关切的议题,法国总体上也有配合的意愿,但这个领域改革的推进依然举步维艰;欧洲共同安全与防务政策是法德轴心“重启”后推进最快、可视成果最多的领域,但这并不能掩盖法德两国在战略文化上的显著分歧。总体上,法德轴心是在特定领域并在有限程度上成功“重启”。

(1)欧元区改革

在欧债危机的应对过程中,存在风险降低与风险分摊两种路径之间的冲突。前者强调各成员国的自身责任,要求通过改革解决经济问题,以及通过欧洲层面的共同规则来避免危机,而风险分摊则是要求通过财政转移支付或国债共担来实现跨境分摊。这两种不同的危机应对路径将欧元区国家分成两个不同的阵营,德国与法国分别是这两个阵营的代表。最终的结果是德国的危机应对主张占据主导地位。^①

在马克龙当选法国总统后,有关欧元区改革的讨论获得了新的动力。如前所述,马克龙的愿景是设立由欧元区议会负责并由一名欧元区财政部长管理的欧元区预算,规模大致是欧元区国内生产总值的3%至4%。他还敦促欧盟完成银行业联盟的建设,要求在整个欧盟范围内实施存款保险计划,以阻止来自成员国的银行挤兑。而且,马克龙希望将欧洲稳定机制这一为欧债危机国家提供财政支持的机制,扩建为一个欧洲货币基金组织。

然而,德法两国达成的《梅泽堡声明》在欧元区改革方案方面的妥协,事实上是令法国人失望的。该声明中最大的亮点是,德法两国建议从2021年起设立欧元区预算,以促进欧元区的竞争力、趋同与稳固,在欧盟下一个中期财政框架的谈判中一并考虑欧元区预算的资金来源问题。由于德国担心未来要持续为其他国家埋单,因此在声明中并未明确预算的规模。《梅泽堡声明》还授权欧洲稳定机制充当单一清算基金(SRF)的托底机制,但其以贷款形式提供的托底资金应与单一清算基金的规模大致相

^① Daniel Seikel und Achim Truger, „Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion: Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen Handlungsspielräumen“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 45. Jahrgang (2019), Heft 1, S. 49.

当,而不应超出。作为对法国的让步,德国还表示,愿意就严重的经济危机情形下设立欧洲失业稳定基金的议题进行审核,但要求不应产生欧盟内的转移支付。但《梅泽堡声明》并未明确欧洲安全资产、欧洲存款保险体制的具体内容,也未提出如何改变欧洲稳定机制的治理结构。^①更令马克龙失望的是,《梅泽堡声明》中的德法妥协原本是为6月29日召开的欧洲理事会会议做铺垫的,但由于默克尔与其执政联盟伙伴基社盟主席霍斯特·泽霍费尔(Horst Seehofer)围绕难民问题发生激烈争吵,欧元区改革议题让位于难民问题的磋商,有关欧元区改革的决定被延迟。^②

2018年11月和12月,欧盟经济与财政部长理事会就欧元区的进一步改革进行磋商,结果在很大程度上与德国的立场相吻合。据此,任何进一步的负担分摊都与进一步的条件挂钩,即以采取额外的风险避免措施为前提条件。此外,转移支付继续被排除在外,财政支持只能以需要偿还的贷款形式拨付。由此看来,其他成员国政府只是表面上迎合了马克龙的提供财政保障的要求。与此同时,有关引入自动的财政稳定化功能(例如欧盟失业再保险)以及欧洲存款保险计划的讨论被彻底搁置了。

值得一提的是,并非德国单独阻挠所有进一步的欧元区改革。磋商期间,荷兰领头的12个国家组成了“新汉萨同盟”,^③坚持更强硬的不妥协的立场,甚至反对德法达成的最小妥协。^④例如,荷兰毫不含糊地拒绝了《梅泽堡声明》中的德法妥协内容,而“新汉萨同盟”八国财政部长早些时候还通过发表有关欧元区改革框架的联合声明,^⑤表达自身的立场,为改革设定红线。^⑥

总体上,在德法《梅泽堡声明》、欧盟经济与财政部长的后续决议以及欧洲理事会决议中,马克龙的雄伟计划几乎不见踪影。甚至德法在《梅泽堡声明》中达成的最小妥协迄今也无法在欧盟层面落实。例如,马克龙想要为欧元区设立财政部长的希望落空了,而且专门的欧元区预算也被稀释了,德国方面只同意在欧盟预算的总额中拨出

^① „Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“; 也可参见对《梅泽堡声明》的详细分析,Barry Eichengreen, “The Euro after Meseberg,” *Review of World Economics*, 155/2019, pp.15-22.

^② 郑春荣:《欧盟难民问题难解的原因及其影响》,载《当代世界》,2018年第9期,第18-22页。

^③ 属于其中的国家包括:荷兰、比利时、卢森堡、奥地利、瑞典、丹麦、芬兰、马耳他、爱尔兰、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛。„Proteste gegen deutsch-französische Euro-Pläne“, *Süddeutsche Zeitung*, 22.06.2018, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/waehrungsunion-proteste-gegen-deutsch-franzoesische-euro-plaene-1.4026587>, last accessed on 20 October 2019.

^④ Daniel Seikel und Achim Truger, „Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion; Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen Handlungsspielräumen“, S. 52-54.

^⑤ The Finance Ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden, Joint Statement on the Development of the Economic and Monetary Union(EMU), 6 March 2018.

^⑥ Barry Eichengreen, “The Euro after Meseberg,” pp.20-21.

一笔资金用于促进欧元区的增长。因此,欧元区预算最终可能只是一笔更具象征意味的小额资金。即便如此,根据欧盟的决议,此预算也要在欧盟 2021 年至 2027 年中期财政框架的磋商过程中加以确认。而这依然是以相关国家实施结构性改革为条件的。最后,改革欧洲稳定机制,使之转化为欧洲货币基金组织的设想由于欧盟内无法达成共识也被搁置了。

(2) 避难体系改革

在索邦大学演讲中,马克龙并没有把自己的改革宏图局限在欧元区改革上,难民问题的解决也是其关切之一。他呼吁建立一个真正的欧洲避难机构,借此加快和统一避难程序;建立联网的数据库和可靠的生物特征证明文件,以避免重复处理已在其他成员国被拒的避难申请;逐步设立一个欧洲边境警察局,负责欧洲范围的边境保障以及遣返非法逗留人员;为大型的难民教育与融入计划共同融资。总之,马克龙想要在 2019 年推动迄今仍在讨论中的各项改革移民政策的法律文本获得通过。他也非常清楚首次入境国和最终接纳国之间实现负担均衡分摊的重要性。因此,马克龙提出要自我决定、有组织地协调一致,为避难体系改革设立“真正具有团结性的框架”。^①

马克龙深知,若要在欧盟层面解决难民问题,必须先“做好自家功课”。正如他在“重塑欧洲”倡议中所说,法国要以德国为榜样推动一个旨在更好接纳难民、增加难民进入法国的数量、加快避难程序和必要时进行遣返的大型改革计划。最后,马克龙提出要巩固欧盟在地中海地区的共同政策以及与非洲的伙伴关系,以消除移民潮产生的根源。^②

难民问题是德国的核心关切,因此,在《梅泽堡声明》中,马克龙的诸多建议都得到了德国的响应。在声明中,德法两国要求迅速重启全面的移民议程,它包含三大支柱:(1)在对外关系上,仿效欧盟-土耳其协议,与难民来源国和过境国进行合作并给予它们支持;(2)在外部边境上,增加欧洲边境与海岸警卫队(Frontex)的人员配备与授权;(3)在对内关系上,建立共同的避难体系,保障责任与团结之间的平衡。作为内陆中心国家,德法都对“二次移动”(secondary movement)深表关切。它们要求减少《都柏林条例》中包含的对二次移动的激励措施,确保难民能迅速移交给本应负责的外围成员国或由它收回。为此,德法两国建议落实两项重要的改革措施:一是在现有的欧洲边境与海岸警卫队基础上建立一支真正的边境警察部队;二是建立一个统一欧

^① Emmanuel Macron, “Initiative for Europe: A Sovereign, United, Democratic Europe.”

^② Ibid.

盟各国应对避难行动和负责外部边境避难程序的欧洲避难事务署。此外,德法还特别要求与非洲建立紧密的安全与发展伙伴关系。^①

但是,马克龙并未在国内真正实施上述改革。法国实施新的强硬的避难法、与意大利在法意边境控制权问题上的争议、拒绝向难民救援船开放安全港以及不愿接受公平份额的难民摊派等,都加剧了人们对马克龙虚伪面目的指责,也损害了其个人信誉。由此看来,马克龙未能在促成欧盟就难民应对改革达成共识上发挥主导作用。法德之间的妥协方案还遭到其他国家的阻挠,奥地利、维谢格拉德集团国家(匈牙利、波兰、捷克和斯洛伐克)以及西班牙反对实行难民分摊制度。此外,从匈牙利到芬兰等多国反对增加欧洲边境与海岸警卫队的人员配备,原因是它们不愿看到本国主权受到进一步侵蚀。^②

难民问题自2018年6月再次发酵后,6月28日和29日召开的欧盟布鲁塞尔峰会成为解决愈演愈烈的难民纷争的“一根救命稻草”。欧盟峰会最终达成的抑制来欧难民和移民的方法,^③被一再重申是建立“在自愿的基础上”。这可视为对维谢格拉德集团四国的让步,同时也意味着欧盟基本上中止了原先强制摊派难民的的努力。

总体来看,都柏林体系改革旨在消除现有体系的漏洞,建立一个更加公正、高效且长远的将避难申请者分摊到各成员国的体系。然而,迄今为止,这一改革尝试由于欧盟各国对于其中包含的“团结性元素”以及长期性安排无法达成一致而受阻。^④

(3) 欧洲共同安全与防务的推进

马克龙认为,需要改革的第三个主要政策领域是欧洲共同安全与防务政策。面对地缘政治环境的恶化,马克龙强烈呼吁欧盟实现更大的战略自主性,保护“欧洲主权”。

如前所述,在索邦大学演讲中,除了当时已在推进的“永久结构性合作”以及欧洲防务基金,马克龙特别要求欧盟形成一种共同的战略文化,并为此提出建立一项“欧洲干预倡议行动”;希望通过向来自“所有欧洲自愿国家”的军事人员开放法国军队来促进“共同的战略文化”,目标是到下一个十年之初使欧盟拥有共同的干预部队、共同

① „Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“.

② Leonard Schuette, “One Year since Macron’s Sorbonne Speech: Plus ça change?” *CER Insight*, Center for European Reform, 25 October 2018, <https://www.cer.eu/insights/one-year-macrons-sorbonne-speech-plus-ça-change>, last accessed on 15 November 2018.

③ European Council, *European Council Conclusions (EUCO 9/18)*, Brussels, 29 June 2018.

④ 郑春荣:《欧盟难民问题难解的原因与影响》,第18-22页。

的防务预算和共同的行动原则。^①

面对美国自特朗普就任总统后从其世界责任中撤退、英国脱欧等带来的严峻安全形势,德国对于欧洲共同安全与防务的发展具有强烈的关切,并在第一时间联合法国谋求推动欧盟的安全合作。时任德国外交部长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔(Frank-Walter Steinmeier)和法国外交部长让-马克·艾罗(Jean-Marc Ayrault)在英国公投脱欧后五天就提出了一份包含详细的欧洲安全议程的文件《不确定世界里的强大欧洲》;^②9月,时任德国国防部长乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)和法国国防部长让·伊夫·勒德里昂(Jean-Yves Le Drian)发起了名为“将欧盟共同安全与防务政策更新为欧盟内全面、现实和可靠防务”的倡议行动。^③此后,法德双方在这一领域携手欧盟机构共同推进欧洲共同安全与防务。^④

在2018年6月的《梅泽堡声明》中,德法做出决议,要求加快欧洲共同外交与安全政策决策程序,包括利用多数表决机制的可能性。双方强调,通过欧洲干预倡议行动来继续推进共同战略文化的形成,但作为法国对德国的妥协,决议申明,欧洲干预倡议行动应尽可能紧密地与“永久结构性合作”相结合。它们还表示,要延续开发军事能力的共同努力,以及致力于在更为一体化的防务道路上取得进展。^⑤

与欧元区改革的迟滞和避难体系改革的小步推进相比,欧洲共同安全与防务政策在法德轴心的推动下已经迈出了“历史性的一步”:2017年12月11日,欧盟25国^⑥外交部长会议正式启动“永久结构性合作”。^⑦法国和德国不仅是“永久结构性合作”的推动者,同时也是该倡议两批34个项目中参与度高、担任项目领导者数量较多的国家。^⑧但法德两国在“永久结构性合作”机制应以包容性为重还是雄心水平为重的问题上存在分歧:德国出于对欧盟团结的考虑,希望欧盟防务联盟的发展更具包容性,能

① Emmanuel Macron, “Initiative for Europe: A Sovereign, United, Democratic Europe.”

② Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier, *A Strong Europe in a World of Uncertainties*, Berlin: Auswärtiges Amt, 27 June 2016.

③ Erneuerung der GSVP – hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU. Deutsch-französische Verteidigungsinitiative vom 12. September 2016.

④ Tuomas Iso-Markku and Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, “Towards German leadership? Germany’s Evolving Role and the EU’s Common Security and Defence Policy,” *German Politics*, 2019, pp.11–14.

⑤ „Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern“.

⑥ 未参与的是丹麦(北约成员国)、马耳他(非北约成员国)和脱欧进程中的英国。

⑦ “Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy,” <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, last accessed on 15 October 2018.

⑧ 关于“永久结构性合作”的具体内容,参见郑春荣、范一杨:《重塑欧美安全关系?——对欧洲“永久结构性合作”机制的解析》,载《欧洲研究》,2018年第6期,第1–24页。

有更多的国家参与其中。也正是在德国的强烈要求下,最后参与“永久结构性合作”的国家达到25个。法国则倾向于建立一种小而精悍、更加紧密的合作形式,让有意愿且有能力的国家执行要求更为严苛的任务。为此,法国在2018年6月25日启动了马克龙在索邦大学演讲中提出的“欧洲干预倡议行动”,并向欧盟和非欧盟国家开放,包括脱欧中的英国、在欧盟军事政策上“选择例外”的丹麦,法国、德国、西班牙、葡萄牙、比利时、荷兰和爱沙尼亚也都参与其中。该倡议行动在形式上不依赖于欧盟,因此不受制于欧盟冗长的决策程序。法国希望通过该机制践行本国倡导的“更具雄心”的战略文化,并朝着“欧洲军”的方向发展。由此可见,法国是从以欧盟为中心转向以欧洲为中心发展防务合作,目的是使欧洲国家能够独立于欧盟或北约的现有机制框架开展军事行动。但德国不希望欧盟机制和非欧盟机制下的防务合作相互竞争,因此要求该倡议与“永久结构性合作”挂钩。

上述表明,法国和德国虽然对于加强欧洲共同安全与防务政策的必要性和紧迫性达成共识,并联手在欧盟内担当积极推动者,但在欧洲共同安全与防务政策的前进方向和方式尤其是战略文化上依然存在很大的分歧。

(二)法德轴心“重启”的影响因素

以上三个案例表明,法德轴心只是有限“重启”,这与影响“重启”的四个因素有关,即法德可供支配的权力资源、欧盟不同政策领域的制度环境、占主导的偏好配置和理事会中的议题联盟,以及法德政治领导人的政治策略。在这四个维度上,我们可以观察到以下的显著变化制约了法德轴心作用的充分发挥。

(1)法德可供支配的权力资源有所减少

这主要体现在非正式权力资源上。就德国而言,其在欧盟内的经济强势是毋庸置疑的,但即使在欧债危机的应对过程中,德国已经显现出日益受制于国内政治因素约束的问题,^①民意对政治精英的欧洲政策的支持呈现下降趋势。^②这使得德国陷入对其领导力的期待和实际领导能力不足之间的鸿沟(Capacity-Expectations Gap)^③。德国在欧盟各国中历来属于亲欧程度高的国家之一,尤其是德国的政治精英共享支持欧洲一体化的“宽容共识”(permissive consensus),即使在全球金融与经济危机乃至其后

^① Simon Bulmer and William E. Paterson, “Germany as the EU’s Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints,” *Journal of European Public Policy*, Vol.20, No.10, 2013, pp.1387-1405.

^② William E. Paterson, “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, Annual Review, 2011, pp.57-75.

^③ Simon Bulmer, “Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics,” *West European Politics*, Vol.37, No.6, 2014, pp.1244-1263.

的欧债危机期间也是如此。对欧洲一体化支持的稳定性主要得益于德国在欧盟内主导的经济地位以及国内政治体制中不存在强大的疑欧政党。^①然而,随着德国选择党的崛起及其在国内政党体制中的地位日益稳固,虽然德国政治精英支持一体化的情结并未受到影响,甚至倾向于通过进一步的拥护来抵御来自德国选择党的疑欧情绪的侵袭(如现政府的《联合执政协议》将“欧洲的新振兴”放在首要位置),但由于受到德国选择党及其催化的相关民意的掣肘,拥护欧盟的政治精英推动欧洲一体化的勇气和能力明显不足。由此,德国出现了日渐失稳即稳定性失效的状态,继而导致在欧盟内的领导力和投入受到限制。^②

在法国,“心有余而力不足”的状态非常明显。2017年,马克龙就任总统后,凭借其国内超高人气及其政党在国会中占据绝对多数席位,推进了一系列提振法国经济的结构性改革,并取得初步成效。但这一系列改革的成效却未及时体现在民生的改善上。于是,提高燃油税政策的出台迅速激起了普通民众的“失去感”,此前已经逐渐积累起来的对各项改革措施的不满集中爆发,最终导致“黄马甲”运动的发生。虽然马克龙经过努力有效平息了“黄马甲”运动,但他不得不对其结构改革方案做出调整,经济重振计划也被迫延迟。这使得马克龙需要重新凝聚国内共识,获取民众对其重启欧洲雄心的支持。而且,“黄马甲”运动也削弱了马克龙在欧盟层面推动改革的号召力。经过最初的结构改革,法国财政状况终于有所好转,一度达到欧盟《稳定与增长公约》规定的财政赤字限额,为树立法国在欧盟中的威望提供了良好的机会。然而,“黄马甲”运动发生后,法国政府不得不额外拨款以平息运动和兑现减税承诺,势必再次突破欧盟《稳定与增长公约》所设定的3%的赤字上限。这不仅损害了法国在欧盟中的信誉,也使法国政府更难将资源投入到诸如欧洲安全与防务建设等一体化的倡议行动中。^③

(2) 欧盟决策中“达成共识”的义务在增强

在大多数情况下,欧盟经济与财政部长理事会的决定适用特定多数表决制,^④但马克龙提出的欧元区改革方案中的诸多主张需要修订条约,这也意味着必须获得所有

^① Lars Vogel, “Maintaining the Permissive Consensus in Times of Crises: The Europeanness of Germany’s Political Elites, 2007–2014,” *Historical Social Research*, Vol.41, No.4, 2016, pp.61–85.

^② 郑春荣:《德国失稳的原因及其影响》,载《人民论坛·学术前沿》,2019年第3期(下),第25–31页。

^③ 张骥:《法国“黄马甲”运动及其对法国外交的影响》,载《当代世界》,2019年第1期,第28–32页。

^④ Daniela Schwarzer, “An Institutional Framework for a Reformed Eurozone,” in Alexander Schellinger and Philipp Steinberg, eds., *The Future of the Eurozone: How to Keep Europe Together: A Progressive Perspective from Germany*, Transcript, 2017, pp.145–159.

成员国的同意。

一般而言,如果适用特定多数表决制,且法德之间达成了妥协,则易于在欧盟内将法德的妥协“欧洲化”。例如,当年“永久结构性合作”机制被纳入《里斯本条约》正是得益于法德的共同推动,打破了共同防务领域的一致表决的限制。在“永久结构性合作”框架下,确认建立合作、未参与国加入以及中止参与国资格的理事会决定等都采用有效多数表决,并且只有参与国具有表决权。如今,法德之所以能够启动“永久结构性合作”,与其适用的特定多数表决机制不无关系。但是,也必须看到,在“永久结构性合作”机制启动之前,波兰、捷克、匈牙利等国都持反对意见。如今,这些起初反对的国家纷纷选择加入,并不意味着阻碍合作的障碍已经消除。事实上,它们只是担心会被边缘化而勉强加入,毕竟参与国可以借助其成员身份和由此获得的表决权对“永久结构性合作”施加影响。“永久结构性合作”虽然在建立合作等问题上实行有效多数表决制,但其余决策仍然实行一致表决,这决定了任一参与国的否决都将会阻碍合作的进行。^①

更为关键的是,在欧盟内部分歧日益加剧的背景下特定多数表决机制的适用并不能确保欧盟决策的执行。例如,2015年,难民危机达到高峰,同年9月22日召开的欧盟各国内政部长会议上,欧盟通过特定多数表决方式做出在两年内分配16万名主要来自叙利亚的难民的决议。但是,该决议未能得到实施,尤其是维谢格拉德集团四国坚决抵制难民的摊派,^②促使欧盟此后在即使能够适用特定多数表决制的表决议题上也不得不寻求最大共识。这和《里斯本条约》生效以及欧盟遭遇多场危机以来,欧洲理事会谋求巩固其在欧盟机构体系中的中心地位有关。尽管欧盟条约明确禁止欧洲理事会在政策制定阶段行使立法职能,但事实上它“侵入了”欧盟其他机构的职能,以至于部长理事会能够以特定多数决议的议题(如欧洲避难体系改革)也会“上传”给欧洲理事会决议,从而迫使各国“达成共识”,这也限制了法德轴心推动欧盟决策的影响力。^③

(3) 法德难以实现偏好趋同且受制于欧盟内的其他联盟

^① 陈洁、袁建军:《永久结构性合作:欧盟差异性一体化的新进展》,载《德国研究》,2019年第3期,第45-57页。

^② 郑春荣:《欧洲难民危机背景下德国在欧盟中的领导角色》,载郑春荣主编:《德国发展报告(2016):欧洲难民危机背景下的德国》,社会科学文献出版社2016年版,第1-13页。

^③ Ralf Drachenberg, "The European Council's Role in the EU Policy Cycle," Think Tank Pages of The European Parliament, September 3, 2019, <https://epthinktank.eu/2019/09/03/the-european-councils-role-in-the-eu-policy-cycle/>, last accessed on 20 October 2019.

在欧元区改革问题上,法国和德国大致处于各方立场的两端,对欧元区改革的社会目标持有不同看法。例如,马克龙认为,德国的预算和经常账户盈余是威胁欧元区经济稳定的根源。因此,当默克尔在德国城市亚琛授予他国际查理曼奖时,马克龙在答谢致辞中公开批评德国“对预算盈余和经常项目盈余的永久崇拜,因为它们总是以牺牲他人为代价”,而在德国方面看来,盈余是国家经济治理成功的标志,是其他国家应该效仿的。^①加之马克龙提出的改革方案会带来明显不对称的成本收益分布、显著的分配冲突,使得法德无法实现偏好的趋同。不仅法德无法通过共享偏好来提供共同领导,而且两国勉强达成的最小妥协,也不具有“妥协代理”功能,因为有些国家并不认为自己的立场被包含在法德立场中,因而反对法德独享话语权,^②并为此组建了“新汉萨同盟”。

在避难体系改革问题上,法国和德国作为内陆中心国家,总体上具有推动欧盟共同避难体系改革的共同诉求,尤其是要阻止“二次移动”。但是,法德之间也存在一些分歧。例如,德国因为承受着巨大的难民涌入与接收处置的压力,甚至难民问题威胁到其执政联盟的存续,因此,对于避难体系的改革更为关切,尤其是难民在欧盟各国的均衡分摊,而法国在这方面的压力要小很多。马克龙为了换取默克尔对其“重塑欧洲”倡议尤其是欧元区改革方案的支持,有意在难民应对问题上迎合默克尔,使得两国的偏好在表面上看更为趋同。然而,他们的共同立场不仅遭到外围边境国家如意大利的质疑,而且奥地利与维谢格拉德集团四国组成的联盟尤为抵制欧盟的难民分摊计划,^③使得法德在避难体系改革上的共同领导只能是小步前进。

在欧洲共同安全与防务政策的推进问题上,迫于日益严峻的外部形势,加之一直在此政策上“踩刹车”的英国面临脱欧,法德都有加强欧洲共同安全与防务领域务实合作的偏好,这也是“永久结构性合作”得以推动的原因。然而,由于法国和德国并非完全处于对立立场的两端,因此,即使法德妥协也不能确保欧盟其他成员国的立场被涵盖在内。例如,中东欧国家和波罗的海沿岸国家视俄罗斯为地缘政治的首要威胁,担心“永久结构性合作”机制的启动会削弱北约,而它们在安全上更倚重北约,因此,

^① Charles Grant, “Is Macron Becoming Isolated in Europe?” *CER Insight*, Center for European Reform, 13 June 2018.

^② Barry Eichengreen, “The Euro after Meseberg,” pp.20–21.

^③ 需要说明的是,维谢格拉德集团四国总体上在难民问题上比较“抱团”,但不应夸大中东欧国家的聚合性,它们并未在多数议题上都呈现为一个稳固的“投票集团”,相关分析参见 Dimiter Toshkov, “The Impact of the Eastern Enlargement on the Decision-making Capacity of the European Union,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 2, 2017, pp.178–179.

一开始便对加入该机制存有很大疑虑。之所以最后陆续加入,更多是考虑到“永久结构性合作”机制适用特定多数表决制,自己不想被边缘化而失去话语权。但是,法德之间在战略文化上的差异会影响“永久结构性合作”机制的持久有效性:^①法国更强调欧盟安全与防务的独立性,而德国更突出欧盟安全与防务同北约之间的互补性;法国强调军事力量的运用,而德国虽然从2013年开始推出积极有为的外交,^②但依然保持军事上的克制传统。法国在欧盟框架之外,另行启动了“欧洲干预倡议行动”,这也是法德之间的战略文化远未趋同的一个明证。

综上所述,法德的共同领导作用受到削弱,或是因为无法形成共同的偏好,或是因为欧盟内产生了与法德妥协相抵触的联盟,阻挠法德妥协上升为欧盟的共同意志。

(4) 法德的引领作用以及其他国家的追随意愿在下降

如上所述,马克龙上台尤其是2018年6月以来,法德继续保持密切展开双边沟通的传统,而且,这种沟通与协调机制随着《亚琛条约》的签订,在进一步增强与制度化。

但是,法德协调共同立场的加强并不意味着欧盟其他成员国对其共同领导的追随意愿的增强。因为马克龙提出“重塑欧洲”的倡议,尤其是欧元区改革的主张,被包括德国在内的其他国家看作是马克龙为了解决法国国内问题的举措,认为其想要通过推动欧盟内的一系列改革,尤其是减少欧盟内的贸易不平衡和促进经济增长,为其国内的改革和个人声望助攻。而法国自身国力不强,加之为了平息“黄马甲”运动而再次违背《稳定与增长公约》,无疑削弱了它为了欧盟共同利益而推进联盟改革尤其是欧元区改革的可信度。在欧洲避难体系的改革上,德国也存在可信度的问题。在2015年欧洲难民危机爆发前,德国拒绝欧洲避难体系的改革,因为它作为内陆中心国家处于有利地位;在其2015年9月接纳了大量叙利亚难民后,又开始敦促其他成员国团结一致,共同分担难民问题,致使匈牙利总理欧尔班称之为德国的“道义帝国主义”。^③

法德难以推动欧盟前进的另一个原因在于,马克龙虽然明确表示,鉴于欧盟各国在财政、移民和防务政策等敏感领域的治理存在深刻的分歧,法国推进欧盟改革只能

^① Tuomas Iso-Markku and Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, “Towards German Leadership? Germany’s Evolving Role and the EU’s Common Security and Defence Policy,” *German Politics*, 2019, pp.1-20.

^② 郑春荣:《德国外交政策的新动向》,载《欧洲研究》,2014年第2期,第1-14页。

^③ 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》,载《同济大学学报(社会科学版)》,2015年第6期,第30-39页。

通过在欧盟内部建立联盟来实现,①法国也曾寻求通过地中海七国组成的联盟②抱团向欧盟投射其诉求,③但总体上过于依赖德国,没有更多顾及在欧盟内利益分歧增加的背景下、其他国家追随法德的意愿在下降的事实。对于法德的共同领导的诉求,欧盟时有舆论认为,法德的建议并非意在提高欧盟整体的行动能力,而只是为了提升自己的活动空间,因此,法德在欧盟内的引领作用大打折扣。德国在北溪 2 号项目上的不妥协立场,给欧盟其他国家尤其是中东欧国家留下德国只顾自身利益而不顾及他国的安全关切与经济利益的自私印象,继而削弱了法德这样的大国在欧盟内“小”国心目中作为欧盟领导力量的信誉。④由此,人们可以看到法德轴心与欧盟当前面临的困境:面对国际格局的不确定性以及大国竞争的加剧,法德两国需要更多地与欧盟其他国家“抱团取暖”,打“欧洲牌”,与此同时,其他国家的追随意愿却在下降。

四 结论与展望

法国总统马克龙上台执政并宣示“重塑欧洲”以来,法德两国总体上表现出“重启”法德轴心的意愿,其最显著的表现是《亚琛条约》的签订。然而,法德两国在“重启”轴心的意愿上存在差异,法国迫切且强烈,而德国迟滞且具象征性,在行动上未能“同频共振”,进而削弱了法德的共同领导力。

本文的三个实证案例,即欧元区改革、避难体系改革和欧洲共同安全与防务的推进,也体现出法德轴心“重启”上的有限性。这种限度体现在两个方面:一是法德只是在特定领域而非各个领域表现出共同领导力;二是即使在法德能够显现领导力的领域,其领导作用也是有限的。究其原因,主要受到四个影响因素的掣肘:法德可供支配的权力资源有所减少、欧盟决策中“达成共识”的义务在增强、法德难以实现偏好趋同且受制于欧盟内的其他联盟,以及法德的引领作用与其他国家的追随意愿在下降。

上述阻碍法德轴心有效发挥作用的限制因素并不会在短期内消失。例如,德国仍将在较长时间里受到右翼民粹主义力量的牵制,未来进入“后默克尔时代”后将缺乏

① Verónica Martins, “Quo vadis Macron? –European Reforms at Risk,” May 14, 2018, Centre for Geopolitics & Security in Realism Studies, <http://cgsrcs.org/publications/100>, last accessed on 25 October 2019.

② 地中海七国集团(Med-7 group)由塞浦路斯、法国、希腊、意大利、马耳他、葡萄牙和西班牙组成。在马克龙当选前的 2016 年 9 月 9 日在雅典举行了第一次峰会。

③ Verónica Martins, “Quo vadis Macron? –European Reforms at Risk.”

④ 郑春荣:《德国“疏美挺欧”的政策宣示与实践挑战》,第 1-16 页。

强势领导人,这将进一步削弱德国在欧盟层面的资源投入和行动力,而马克龙刚从“黄马甲”运动中有所恢复,如今又遇到法国24年来最大规模的罢工游行,抗议其提出的退休金制度改革。他想要通过改革重振法国经济继而重拾大国雄心的努力再次受挫。^①此外,法德在诸多领域依然存在不同的偏好,尤其是双方在欧元区改革上的立场显得不可调和。2019年11月6日,在接受英国杂志《经济学人》采访时,马克龙表示,德国既是欧元区的巨大获利者,又是欧元区的“功能障碍”,其在欧元区的角色是“无以为继的”。法国鉴于德国的预算盈余,已经反复敦促德国增加投资,以及脱离“黑零”政策,但是迄今为止德国拒绝改变其路线方针。^②德国的不配合也导致法国在其核心关切上设置障碍。例如,在2019年2月欧盟天然气指令的修订过程中,法国一度出人意料地反对北溪2号项目,差点使其夭折。^③又如,德国出于地缘战略考虑积极推动欧盟与北马其顿以及阿尔巴尼亚开启入盟谈判,^④而法国却坚决阻挠,其官方表态是,欧盟在进行新一轮扩大前,必须巩固与深化其机构改革。但有内部消息称,如果德国愿意支持法国改革欧元区的计划,法国可以重新考虑其立场。^⑤

同时也应看到,在欧盟新领导层就位后,法德轴心的“重启”迎来了新的机遇。尤其是法国总统马克龙成功提名时任德国国防部长的冯德莱恩担任欧盟委员会主席,使其在重振欧洲议题上多了一位“盟友”。^⑥在冯德莱恩提出的政治指导原则中,包含了本文分析的三个议题领域的具体改革设想:在准备优先处理的欧洲经济与货币联盟的进一步深化领域,她计划建立一个欧元区趋同与竞争力预算工具,以支持各成员国为促进经济增长进行的改革以及各国的投资;冯德莱恩还将充分利用在《稳定与增长公约》中规定的灵活机制,在欧元区开辟一条增长友好型但又富有责任的财政政策路

① 《24年来最大规模示威冲击法国,80万人大罢工致九成高铁停运》,环球网,2019.12.07, <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1652216414473390021&wfr=spider&for=pc>, 2019年10月25日访问。

② “Macron's View of the World,” *The Economist*, 7 November 2019, <https://www.economist.com/briefing/2019/11/07/emmanuel-macron-on-europes-fragile-place-in-a-hostile-world>, last accessed on 15 November 2019.

③ 郑春荣:《德国“疏美挺欧”的政策宣示与实践挑战》,第1-16页。

④ 德国从2014年8月底起就在柏林启动了首届西巴尔干峰会,其后峰会在欧盟成员国交替举行,目的也是为了尽可能让所有非欧盟成员的东南欧国家向欧盟靠拢。此前,德国联邦议院已经在2019年9月26日做出决议,同意与北马其顿和阿尔巴尼亚开展入盟谈判。不过,德国反复指出,谈判进程会持续数年,可以随时冻结,并未给两国以入盟承诺。

⑤ Georgi Gotev, “France Halts EU Enlargement,” 16.10.2019, <http://www.euractiv.com>, last accessed on 25 November 2019.

⑥ 冯德莱恩于2019年7月16日在欧洲议会以9票微弱多数当选后不久,随即将首次出访地点确定在巴黎,并在与马克龙会谈时,表现出她领导下的欧盟委员会与法国在推动欧盟“重振”的目标上立场一致的姿态。See Cécile Barbière, “Von der Leyen and Macron Want to ‘Regenerate’ Europe,” *EURACTIV.fr*, 24.07.2019, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/von-der-leyen-and-macron-want-to-regenerate-europe/>, last accessed on 25 October 2019.

线;最后,她还致力于银行业联盟的完成,其中也包括统一清算基金共同最后保障机制的设立以及欧洲存款保险体系的建立。显然,从其设想来看,冯德莱恩更倾向于马克龙的欧元区改革与治理理念。在避难领域,她计划提出一份新的移民与避难一揽子立法计划,尤其要重新启动都柏林避难规定的改革,并建立共同的欧洲避难体系。在这个议题上,冯德莱恩与德国、法国具有共同立场,但问题是,如何在欧盟内重新分摊难民的负担。在防务领域,冯德莱恩自称的“地缘政治”欧盟委员会希望致力于让欧盟在全球层面承担一个富有责任的领导角色并把它做成品牌。为此,她将继续强有力地支持欧洲防务联盟的建设。这个领域的目标同样与法德的共同诉求相符。^①

由此可见,在欧元区改革议题上,法国有望得到冯德莱恩的助攻,而在避难领域的改革以及共同安全与防务的推进上,法德有望获得欧盟委员会的支持。这将给目前陷入受限状态的法德共同领导注入新的活力。另外一个可能出现的新变化,即英国最终实现脱欧,也将有助于法德轴心作用的发挥。^②

法德将更有效地发挥共同领导角色的一个积极信号是,双方于2019年10月16日在法国图卢兹举行的联合部长级会议上,就冯德莱恩提出的几乎所有改革议程都达成了原则性共识。^③这也意味着,如果它们的共识宣示并不只是“清谈”,而是真有“实干”,那么,法德两国未来将有更大可能形成共同偏好。由此,遗留的问题是,法德如何避免欧盟内对立联盟的形成,如何确保欧盟其他成员国的追随,这就需要法德使欧盟其他成员国相信,它们的妥协不是出于自身私利,而是服务于欧盟的共同利益和目标。

(作者简介:郑春荣,同济大学德国问题研究所/欧盟研究所教授;张凌萱,同济大学外国语学院博士研究生。责任编辑:宋晓敏)

^① Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission, *A Union that Strives for More: My Agenda for Europe, Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf, last accessed on 25 October 2019. 与欧洲理事会通过的欧盟未来五年(2019-2024年)战略议程相比,冯德莱恩的政治指导方针尤其在欧元区改革上呈现出明显的亲马克龙的倾向。See European Council, *European Council Meeting (20 June 2019)-Conclusions, ANNEX A New Strategic Agenda 2019-2024*, Brussels, 20 June 2019 EUCO 9/19, pp.6-12.

^② Ulrich Krotz and Joachim Schild, “Back to the Future? Franco-German Bilateralism in Europe’s Post-Brexit Union.”

^③ Die Bundesregierung, *Deutsch-Französische Erklärung von Toulouse*, 16. Oktober 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-erklaerung-von-toulouse-16-oktober-2019-1682252>, last accessed on 20 November 2019.