

法德“嵌入式双边主义”的韧性

——评乌尔里希·克罗茨和约阿希姆·希尔德的《锻造欧洲》

赵纪周 赵 晨

内容提要:德国学者乌尔里希·克罗茨和约阿希姆·希尔德合著的《锻造欧洲:法国、德国与从〈爱丽舍宫条约〉到 21 世纪政治中的嵌入式双边主义》,创造性地提出了“嵌入式双边主义”,对过去半个世纪(1963-2013 年)以来法德特殊双边关系及其对欧洲一体化的引领和塑造作用进行了理论解读和实证研究。本文首先介绍了法德“嵌入式双边主义”的三大要素:规制化政府间主义、象征性行为和实践以及准公共基础;其次,通过比较(新)功能主义、自由政府间主义、多层治理等主流理论,发掘了“嵌入式双边主义”对欧洲一体化理论的贡献;最后,结合历史与现实探讨了法德“嵌入式双边主义”面临的两大潜在风险,对其在近期应对新冠肺炎疫情冲击和复苏欧洲经济中的韧性进行了考察。

关键词:法德轴心 “嵌入式双边主义” 欧洲一体化 《锻造欧洲》

一 引言

欧洲一体化是人类历史上的伟大实验,在此进程中,法国和德国从“世代仇敌”变成联盟式的合作伙伴,^①被喻为一体化的“引擎”或“发动机”。^②法德关系非常重要而且显而易见,以至于人们很少对其进行深度研究。^③笔者认为,如何理解法德关系的

^① Carine Germond and Henning Türk, eds., *A History of Franco-German Relations in Europe: From “Hereditary Enemies” to Partners*, Palgrave Macmillan, 2008.

^② Robert Picht and Wolfgang Wessels, eds., *Motor für Europa? Deutsch - französischer Bilateralismus und europäische Integration*, Europa-Union-Verl, 1990; David P. Calleo and Eric R. Staal, eds., *Europe's Franco-German Engine*, Brookings Inst. Press, 1998.

^③ David P. Calleo and Eric R. Staal, eds., *Europe's Franco-German Engine*, p.21.

特殊性及其对欧洲一体化的重要性,既需要进行历史考察,也需要理论阐释。意大利欧洲大学学院(EUI)教授乌尔里希·克罗茨和德国特里尔大学教授约阿希姆·希尔德合著的《锻造欧洲:法国、德国与从〈爱丽舍宫条约〉到21世纪政治中的嵌入式双边主义》(以下简称《锻造欧洲》)^①创造性地提出了“嵌入式双边主义”(embedded bilateralism)的概念,阐释了自1963年法国总统夏尔·戴高乐和联邦德国总理康拉德·阿登纳签署《爱丽舍宫条约》(全称为《德意志联邦共和国和法兰西共和国关于法德友好合作的条约》)至2013年的半个世纪中,法德两国为何能够长期保持团结而构建一种特殊双边关系,并且能够在不同时期、不同政策领域共同对一体化进程和欧盟发挥具有锻造性的作用和影响。该书在一定程度上弥补了现有理论关于法德双边主义本质阐释相对不足的缺憾,为读者提供了一幅关于法德特殊双边关系及其对欧洲多边事务作用和影响的全景图,既具有理论意义,也具有重要的史学价值。国外有学者认为,《锻造欧洲》是一部“关于法德关系和欧洲一体化史研究的必读书”。^②

本文将首先介绍“嵌入式双边主义”概念及其内涵,阐释法德特殊双边关系如何“锻造而成”,它与世界其他国家间关系的区别;然后结合“嵌入式双边主义”对一体化相关理论流派和观点的扬弃,论述法德关系对欧洲一体化的重要意义及其具体影响方式;最后论述法德“嵌入式双边主义”面临的考验,考察它能否在多变的世界格局和欧洲形势下继续保持韧性。

二 法德关系为何特殊:“嵌入式双边主义”视角的解读

在近代历史上,法德两国经历了拿破仑战争、普法战争、第一次世界大战和第二次世界大战的相互厮杀,彼此之间可谓“仇怨深重”。但二战结束后,法德两国却在不到20年的时间里就实现了历史性的民族和解,^③并且形成了推动欧洲一体化的“法德轴心”。在国际关系理论三大流派中,现实主义更适合解释国家之间的冲突,而制度主义和建构主义则能更好地解读为什么国家之间会进行合作。为了阐释法德关系的特

^① Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, 2015. 该书中文版即将由中国社会科学出版社出版,由赵纪周翻译、赵晨校对。

^② Andriy Tyushka, “Book Review of *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*,” *Political Studies Review*, Vol.13, No.4, 2015, p.615.

^③ 和春红:《宿敌变伙伴:法德走向战后和解的原因浅析》,载《法国研究》,2011年第4期,第51-58页。国内外对法德和解研究的主要文献,参见和春红:《国内外关于法德和解的研究综述》,载《法国研究》,2014年第2期,第54-61页。

殊性,《锻塑欧洲》提出了“嵌入式双边主义”概念,认为其包括三大要素:(1)规制化政府间主义(regularized intergovernmentalism);(2)象征性行为和实践(symbolic acts and practices);(3)准公共基础(parapublic underpinnings)。^① 这些要素混合了制度主义和建构主义国际关系理论的一些重要特征,强调制度、观念和和心理情感等在法德关系中的重要性,我们可以将“嵌入式双边主义”视角下的法德关系理解为一种“高度制度化、以规范为根基并通过共有价值观念建构而相互交织在一起的国家间关系”。

(一)规制化政府间主义构建法德合作机制

规制化政府间主义,是指国家之间在政府层面上建立起来并定期运作的紧密联系与合作机制网络。根据克罗茨和希尔德的观点,规制化政府间主义具有五个主要特征:第一,有关各方之间的外交政策互动日益规范化;第二,参与规范化政府间事务的人员代表国家或地区(国家)性质的政府组织;第三,参与政府间规制化的官员包括政府的最高阶层,如法国总统和德国总理;第四,规制化政府间主义通常伴随着国家之间外交政策互动和沟通的加强;第五,规制化政府间主义通常适用于双边或“少边”(minilateral)外交关系。其中,前三者是界定规制化政府间主义的最关键特征;后两者相互关联,但并非界定规制化政府间主义的必要标准,因为有些多边互动也可算作规制化政府间主义的形式。从实践的角度看,规制化的政府间外交关系既可以通过正式签订国际条约来实现(如战后的法德关系),也可以通过非正式的规制化政府间模式来建立(如美英“特殊关系”)。^②

综上所述,《爱丽舍宫条约》签署以来法德关系中的一系列独特政治实践,符合规制化政府间主义的特征。例如,法国总统和德国总理、两国外长与防长之间已经形成一种高度规制化的定期会晤机制;两国外交部的政治主管、总参谋部的高官举行的例会分别为每月一次和每两月一次;法德政府间磋商(2003年改为法德联席内阁会议)则为每半年一次,这使得两国政府各部委机构之间能够定期就双边关系和欧洲事务进行商讨。作为这些双边联系和机制网络的依托,1963年签署的《爱丽舍宫条约》构建了法德双边关系的主要框架,至今仍是法德推进政府间合作的重要法律基础。作为《爱丽舍宫条约》的升级版,2019年1月法德签署的《亚琛条约》,旨在促进两国之间的跨境合作、改善双方在应对气候变化和恐怖主义等方面的协调并加强两国的经济与

^① Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, p.5.

^② Ibid., pp.52-53.

防务关系等,有利于“法德轴心”共同应对英国“脱欧”、民粹主义等带来的挑战。

近60年来,规制化政府间主义构建和强化了法德政府间合作机制,不但有助于两国在具体政策决策方面的沟通,还催生了很多更具普遍意义的长期结果:(1)法德两国政府之间的政策互动已经变得标准化和常规化;(2)法德两国外交人员和其他政府部门的官员之间建立起密切联系并被社会化;(3)催生法德关系的社会意义和目标,例如创造并不断复制关于正常和偏差的界定标准、构建关于法德关系的合理期望和规范目标以及培养法德两国的集体认同等。因此,规制化政府间主义最重要、最持久的影响,或许就在于其帮助巩固了法德特殊双边关系的机制基础,使得两国在过去半个世纪里团结聚力、共克时艰。

(二) 象征性行为与实践昭示法德团结和友谊

象征性行为与实践,是指政府官员代表本国开展的富含象征意义或极具标志性的国际交往活动,特别是国家最高领导人的主旨演讲、就任后的首访、在特殊时间或地点单方做出的举动或共同出席的活动,以及两国联合创建并遵循的出访惯例、双方政府设立颁发的重要奖项等。长期以来,法德关系中的一系列象征性行为与实践都昭示了两国的团结与友谊。例如,每年1月的《爱丽舍宫条约》签署周年纪念等重大活动仪式、法德领导人对二战之前两国之间战争与冲突频仍的血腥历史进行的共同回顾,以及对二战结束后两国达成和解与友好合作成就的认可与表彰等。

克罗茨和希尔德认为,当代法德关系的实质性意义显现于1958年至1963年。在这一时期,时任法国总统戴高乐和时任联邦德国总理阿登纳通过一系列振奋人心的行动、表态和演讲,为法德早期接近创造并注入了新意义,也改变了整个社会的期待。^①尽管从1870年到1945年法德之间爆发过数次血战,但回溯至中世纪的法兰克王国时期,法德却同为法兰克人、在8世纪则是加洛林王朝(全盛时期称“查理曼帝国”)的两个有机地理区域。历史虽然久远,但“一切历史均为当代史”,政治家对历史的运筹至为重要。作为战后法德特殊关系的开创者,戴高乐和阿登纳都做出了富有政治智慧的抉择。例如,1962年7月,阿登纳访问法国并与戴高乐一起在兰斯大教堂聆听弥撒,这一举动在法德和解过程中就极具象征意义——因为兰斯大教堂不但是法兰克王国创建者和首任国王克洛维一世(Clovis I)的受洗之地和法国多位皇帝的加冕地,也是法德两国的共同祖先法兰克人融入基督教文明的起点。通过媒体报道这些象征性举

^① Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, p.75.

动,他们成功地将历史资源转化为法德共同体意识,影响法德两国民众对各自的认知,为法德友好引入历史血脉和由此产生的合法性——同为法兰克人的后裔,法德两国不应该“兄弟阋墙”。又如,1962年9月戴高乐访问联邦德国期间,用德语对德国年轻人发表了著名的“路德维希堡演讲”。他在演讲一开始就表示“我祝贺你们所有人”“因为你们是年轻的德国人而祝贺你们,你们是伟大的德国人民的儿女”。话音一落,全场静默无声——二战后的德国不仅国土被分割占领,在精神上也因纳粹发动战争而背上了沉重的负罪感,从1945年到20世纪60年代的一代人是压抑和自卑的心情度过自己的青年时代,^①那一时刻陡然听到戴高乐给出“伟大的德国人民的儿女”的定位,令他们瞬间不知所措。戴高乐的演说令现场听众深受鼓舞,在青年人心中播撒了法德团结的种子。

自20世纪50年代末开始,不论两国国内政治、欧洲地区事务或全球国际形势是否变化和动荡,法德作为莱茵河两岸的邻国经过一代又一代双方领导人的不懈努力,用一系列象征性和标志性的行为与实践等符号记录了彼此之间的和解与友谊,培育了一种基本的“同属彼此”的情感(sense of belonging together)。这些象征性行为将法德友好的信念深植于两国人民心中,成为法德“嵌入式双边主义”的重要内涵。“它们虽然无法直接解决眼前的政治问题,也没办法直接获得特定利益、制订政策或是明确立场,却有助于界定国家间关系的意义和目的。”^②2019年,法德选择在德国亚琛签署《亚琛条约》同样富有象征意义——亚琛被认为是中世纪欧洲首位“神圣罗马皇帝”查理曼的出生地,其后数百年间神圣罗马帝国皇帝都曾在此加冕。这类案例表面上看似彼此孤立,但实际上具有重要的内在联系——它们贯穿于法德关系发展历程之中,但已超出了日常政治范畴,通过构建一种将当前与过去相互联系起来、有利于团结合作的历史或文化大背景,为法德双边关系赋予了特殊价值。

(三)准公共基础延续法德关系价值和意义

国际关系中的准公共基础,是一种摆脱了国家—社会或公共—私人这种二元差别的特殊跨境活动。这类活动既不属于政府或官方的公共范畴,也不属于私人范畴的跨国社会与经济活动,但它们确实国家间关系之中发生并存续,是国家间关系的有力支撑者。然而,欧洲研究学者很少系统探讨法德双边关系中的“准公共基础”这一重

^① 关于德国这段历史期间的国民心理,季羨林先生的《留德十年》自述中有亲身体会和生动描述。参见季羨林:《留德十年》,中国人民大学出版社2004年版。

^② Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, p.76.

要内容,也没有深入探究其对法德关系韧性与适应性的影响。^①就法德关系而言,准公共基础是指自1963年《爱丽舍宫条约》签署后,在两国官方或国家政府间关系层面之下形成的一种较为稳固但既非公共关系也不是严格意义上的私人间交往的制度化关系基础,主要包括:(1)通常由法国、德国或法德共同资助的青年与教育交流;(2)两国城市或城镇之间结成的“友好关系”;(3)成立了众多致力于发展法德关系的机构与协会等。此外,官方支持的媒体和为表彰对法德关系发展做出重大成就或突出贡献者所设置的奖项等,成为对上述三项主要内容的补充。由所有这些要素组成的密集交流网络,作为支撑或巩固法德两国政府之间机制化互动的“准公共基础”,被称为法德共同构建的一种特殊的“欧洲化”(Europeanization)。^②

20世纪60年代以来,法德两国政府共同设置的“法德青年办公室”(OFAJ,也被称为“法德青年协会”或“法德青年社”)发展出两国之间有史以来最紧密的青年交流活动,超过750万法德年轻人参加了多达30万个交流项目,使其成为“有史以来规模最大的人口流动”;使用两国语言学习并在对方国家度过数年大学时光的法德大学生每年达到1万人;法德两国地区(包括省级、市级和县镇级)之间缔结的友好关系达到2200对,这些姐妹城市中,很多城市会以对方城市的名字命名自己城市的街道或广场,或是设立带有对方国家风格的路标,路标上指明通往友城的地理方向,标明两地之间的距离;法德两国政府还资助成立研究两国关系的研究所,表彰为两国关系做出贡献的人物,协同开设了名为“艺术”(ARTE)的文化电视频道,以法德视角观察和探讨世界事务。这些沟通交流和文化建构实践,都在潜移默化中增进了两国民众对法德友谊的认同和期待。

准公共基础有助于增强法德双边关系的持久性和韧性:(1)为法国、德国以及法德共同举办的各种活动提供资源、搭建论坛或平台,为增进法德关系输入能量;(2)培养致力于发展法德关系的人员,尤其是两国年轻人,使其对法德关系持有共同或近似的价值观并能够代代传承;(3)创造、延续和传播法德关系的价值规范和社会意义,界定人们为法德关系发展而奋斗的目标,认可或奖赏为法德关系发展所做的努力、成就

^① Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, p.98.

^② Ulrich Krotz, “Parapublic Underpinnings of International Relations: The Franco-German Construction of Europeanization of a Particular Kind,” *European Journal of International Relations*, Vol.13, No.3, 2007, pp.385-417.

或贡献等。尽管准公共基础对法德关系的实际作用尚存在一定的局限性,^①但它通过多种方式构建或塑造的关于法德关系正常发展的标准或期望,有可能给官方或政府层面的实践带来某种社会乃至政治压力。例如,法德两国领导人或政府在推进官方关系的过程中,可能需要考虑能否在政策或行动方面“推陈出新”以使其外交行为和目标在一定程度上符合或满足社会公众的期望,从而使法德关系发展的合法性不断得到强化。

综上,法德“嵌入式双边主义”是指1963年法德签署《爱丽舍宫条约》以来双边关系所特有的根深蒂固的制度性质,强调正式条约制度、常规化运作机制以及价值规范等共同对法德特殊双边关系形成并持续发展的重要意义和作用。这些以《爱丽舍宫条约》为核心的制度、价值和规范等要素使得法德这对“夙敌”最终转变观念,彻底实现和解,并且超越了现实主义的绝对利益逻辑,以自上而下的多层机制培养相互认同,维系双边关系不会出现破裂,避免敌对情绪影响国民心理。事实上,“嵌入式双边主义”的三种内涵——规制化政府间主义、象征性行为与实践以及准公共基础,如果分开来看,在其他一些国家间关系中也有不同程度的体现。例如,在当今世界双边乃至多边关系中或政府领导人定期会晤机制十分常见,部长级的战略对话已成为很多国家之间进行交流合作的“准国际机制”;1970年,联邦德国总理维利·勃兰特在波兰华沙犹太隔离区起义纪念碑前下跪致歉的举动,其轰动性和象征意义至少不亚于1962年阿登纳与戴高乐在兰斯大教堂聆听弥撒以体现“法德和解”的行为;中国与日本实现邦交正常化之后开展了很多青年交流活动,如2007年的“中日文化体育交流年”和2008年的“中日青少年友好交流年”等。但总体上看,世界主要力量之间、德国与波兰以及中日之间的关系尚未达到法德关系发展的高度。

从国际关系理论的角度看,现实主义国际关系理论重视国家之间发展的不均衡,对国家之间为什么合作的解读并不深刻,尤其难以对法德长期保持团结做出合理解释。进攻性现实主义甚至认为,随着冷战结束以及苏联——这个法德共同敌人的消失,欧洲格局和法德关系会“回到过去”。^②但事实证明,法德两国长期保持团结,更没有回到战争的状态。《锻塑欧洲》认为,“嵌入式双边主义”概念可以阐释法德关系的

^① Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, pp.108-113.

^② John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol.15, No.1, 1990, pp.5-56.

特殊性。首先,在法德关系中各种合作规制、象征符号和准公共基础三者已经成为有机结合的内嵌要素;其次,法德关系的规制化、制度化和交流网络建设等程度都很高,以至于虽然不能完全排除两国合作中的功利主义或工具性因素,但历史、机制和规范等因素已经能够对法德关系起到“托底”作用;再次,这些因素经受住了时间的考验,已经形成历史惯性,能够为法德双方面临挑战或存在分歧时提供解决问题的路径;最后,这些规制、价值与规范等要素不但具有内在功能而将法德两国长期绑定在一起,还对欧洲一体化产生了外部影响或实效,使得由《爱丽舍宫条约》及其修订与补充条款确立的新型法德关系作为一个整体成为推动欧洲一体化的“法德轴心”。因此,“嵌入式双边主义”概念强调合作机制、价值规范、象征符号以及共有观念和集体认同等对法德特殊关系的重要性,融合了制度主义和建构主义分析路径,以“折中”^①的方法提炼出规制化政府间主义、象征性行为和实践以及准公共基础作为“嵌入式双边主义”的三要素,较为全面、深入地阐释了法德为何能够长期保持友好合作关系,即法德“嵌入式双边关系”的强大韧性。

三 法德轴心为何重要:“嵌入式双边主义”对一体化理论的贡献

如前所述,“嵌入式双边主义”的主要理论依据是制度主义和建构主义。实际上,这一概念糅合了国家政府、制度合作、象征符号、跨国社会和价值规范等众多要素,因此,它既与功能主义、政府间主义等欧洲一体化的经典理论不同,也不属于一体化研究的某些理论流派(如多层治理、“德国霸权论”),而是一种新型的折中一体化理论。笔者认为,如果说法德实现和解与保持团结是“嵌入式双边主义”的对内成果,那么欧洲一体化就是它的对外呈现。但现有的欧洲一体化主流理论极少对法德轴心作为整体发挥的作用做出评估,也没有解释法德两国为何能够在一体化进程的很多关键时期或阶段协调立场,进而引领其他成员国共同致力于实现一体化的目标。《锻塑欧洲》将“嵌入式双边主义”外化至欧洲范围,对法德双边关系如何塑造欧洲一体化进行了历

^① 《锻塑欧洲》一书的第一作者乌里希·克罗茨教授,在美国康奈尔大学攻读博士期间师从国际关系理论建构主义学派的代表人物之一彼得·卡赞斯坦,卡赞斯坦教授正是“分析折中主义”的提倡者。参见 Peter J. Katzenstein and Rudra Sil, “Eclectic Theorizing in the Study and Practice of International Relations,” in Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, eds., *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford University Press, 2008, pp.109-130; Rudra Sil and Peter J. Katzenstein, *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Palgrave Macmillan, 2010。[美]鲁德拉·希尔、彼得·卡赞斯坦:《超越范式:世界政治研究中的折中主义》,秦亚青、季玲译,上海人民出版社2013年版。

史考察,为欧洲一体化理论做出了贡献。具体而言,法德“嵌入式双边主义”强调大国作用、制度框架限定下的博弈,并认为法德关系乃是欧盟层面与成员国层面之间存在的特殊中间层次。下面,我们将对照功能主义、自由政府间主义和多层治理这三种主流一体化理论,对法德“嵌入式双边主义”的外化功能或影响加以阐述。

(一) 大国更关键:弥补超国家主义的解释力不足

《锻塑欧洲》将法德视为一体化的核心,认为法德政府间合作关系在欧盟决策中处于比其他成员国更高的地位。基于这样的立场和出发点,克罗茨和希尔德提出的“嵌入式双边主义”明显带有国家中心主义论的色彩,由此同功能主义、新功能主义等理论的超国家主义观点出现了分野。

兴起于20世纪50年代的功能主义(functionalism)是欧洲一体化最重要的理论渊源,在一体化研究界曾经产生深刻影响。根据厄恩斯特·哈斯(Ernest B. Haas)、戴维·米特兰尼(David Mitrany)和莱昂·林德伯格(Leon N. Lindberg)等主要代表人物的观点,欧洲一体化作为一种不断演变、自我强化的进程,能够产生重要的“外溢”(spill over)效应——包括“功能溢出”“政治溢出”“经济溢出”和“技术溢出”等。^① 20世纪60年代,在经历法国引发的“空椅子危机”^②之后,功能主义者开始意识到成员国的作用,并对功能主义进行改进,提出了超国家机构(如欧共体委员会)和技术官僚发挥“企业家精神”、引导各国政府转让主权的“新功能主义”。^③ 在对(新)功能主义进行修正、完善的基础上,菲利普·C.施密特(Philippe C. Schmitter)后来又发展出新一新功能主义理论,重新审视功能主义的基本设想、概念和假设以及其中存在的问题,分析了欧洲一体化进程为何在20世纪80年代得到恢复的原因。^④ 针对原先的“溢出”效应,新一新功能主义进行了新的解释,认为在一体化进展到某一阶段时,外部环境压力与合作进程中的矛盾有可能促使参与者寻求其他方式或策略来实现其原先的目标,从而导致出现与“溢出”效应背道而驰的“回溢”现象。

^① Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, 1958; David Mitrany, *A Working Peace System*, London: Royal Institute of International Affairs, 1943; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963. 房乐宪:《新功能主义理论与欧洲一体化》,载《欧洲》,2001年第11期,第14-20页。

^② 1965年,为抵制欧洲经济共同体部长理事会表决机制由全体一致改为多数同意即可获得通过的尝试,法国驻欧共体代表连续六个月缺席了欧共体会议,导致了著名的“空椅子危机”。

^③ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Little Brown and Company, 1971; Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation*, Berkeley, 1992.

^④ Philippe C. Schmitter, “Neo-Neo-Functionalism: All over Again?” *European University Institute*, No. 7, 2002.

但总体上,各类功能主义及其衍生出的超国家治理理论均重视超国家机构的作用,聚焦布鲁塞尔,将欧盟视作一个以欧盟机构为更高层级的政治系统,却以一种多边主义的视角平等对待欧盟理事会中的各成员国政府。在克罗茨和希尔德看来,理事会并非一个平等机构而是存在现实的等级差别,除了正式投票权重之外(德国和法国因人口数量拥有较多票数,德国最多),法德的实际权力和影响力也超过了其他国家,因此事实上处于比其他成员国更高的地位,但它们之间的关系则相对平等。“嵌入式双边主义”理论承认超国家治理形式一旦被确立和制度化后将对成员国产生制约性的影响,但强调欧盟大国——特别是法德两国在建立超国家治理形式上发挥了更显著的作用。^①《锻塑欧洲》一书详细描述了“嵌入式双边主义”如何对欧洲一体化进程的兴起、基本制度化及其演进目的和方向所发挥的重大作用。在谁是欧洲一体化的核心行为体这一问题上,“嵌入式双边主义”理论无疑属于政府间主义阵营,赞同国家是推动一体化的中心力量的观点。按照斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)的说法,民族国家非但远未“过时”(Obsolete),反而仍非常“顽强”(Obstinate)。^②在欧洲事务上,法国和德国更是成员国中的关键国家,所谓“无法德,事不成”,法德两国不支持的欧洲一体化动议是难以通过的,“反法德,更难行”,违反法德两国意愿的一体化提案要想变成欧盟政策更是难上加难。超国家治理理论者,如里斯贝特·胡格(Lisbet Hooghe)和加里·马克斯(Gary Marks),曾列举过一些关于欧盟委员会提案有违法德利益仍获欧盟理事会通过的案例,^③但此类情况在一体化历史上并不多见。

(二)法德为主导:聚焦双边合作对欧洲具体政策演变的影响

政府间主义理论流派中,安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)于20世纪90年代在其代表作《欧洲的抉择》中提出的“自由政府间主义”理论最为全面。^④该理论结合制度经济学的发现考察分析了欧洲一体化的进展与成就,强调经济利益特别是商业利益是欧洲各国决定转移主权给欧盟的决定性因素。莫劳夫奇克认为,成员国的经济利益、政策偏好以及“代理妥协”谈判方式等因素,是一体化前进和欧盟制度不断完

^① Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, pp.12-13.

^② Stanley Hoffmann, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Cases of Western Europe,” *Daedalus*, Vol.95, No.3, 1966, pp.862-915.

^③ Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, 2001.

^④ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998. [美]安德鲁·莫劳夫奇克:《欧洲的抉择——社会目标和政府权力:从墨西拿到马斯特里赫特》,赵晨、陈志瑞译,中国社会科学文献出版社2008年版。

善(如条约修订、改革等)的主要动力。例如,当英法德三国的偏好(如经济利益)趋同时,就有可能达成欧洲层面的主要协议。按照自由政府间主义的理论逻辑,一体化的进展与成就乃是成员国基于自身利益和政策偏好,通过政府间谈判达成妥协所产生的结果,而超国家机构则常常在其倡议或提案遭到成员国反对或否决之时被边缘化。

“嵌入式双边主义”在很大程度上借鉴了自由政府间主义,例如莫劳夫奇克关于国内偏好形成过程、政府间谈判等方面的观点,只是“嵌入式双边主义”更加细化,更重视法德两国的领导角色。克罗茨和希尔德认为,在欧盟政治和具体政策领域的谈判中,当法德面临重大的利益或偏好分歧时,一方(或双方)可能愿意放弃某些利益或偏好而率先达成双边妥协,然后在欧洲层面的谈判中结成同盟,并带领其他成员国一起努力实现一体化的某个(或某些)目标;或者,它们分别代表对立意见或政策分歧的两端,选择与其他成员国结成联盟关系,再通过分歧双方之间的谈判形成欧洲层面的方案——这种做法,符合“代理妥协”的逻辑。而且,当法德拥有共同利益或偏好趋同时,它们作为核心国家在政府间谈判中对那些不情愿的边缘国家特别是小国会共同做出一定的让步,从而能够在欧洲层面达成最具广泛性的共识。

但“嵌入式双边主义”与自由政府间主义并不相同,其差异主要表现在三个方面:(1)前者关注的是作为欧盟核心成员的法德两个大国,后者则以英法德三国作为研究对象;(2)前者集中讨论的是法德合作对欧洲具体政策演变的影响,后者研究的内容是法德英三国围绕条约制定或修改而在决策过程中进行的“大博弈”(big bargains);(3)自由政府间主义(以及以斯坦利·霍夫曼为代表的现实主义政府间主义)把法国和德国分别纳入欧洲层面的制度环境,而“嵌入式双边主义”特别强调法德之间众多双边制度与规范对两国关系的长期绑定,并将法德双边关系整体视为一种已深度嵌入欧洲多边合作框架内的次级体系。

(三)法德关系是整体:强调法德立场在欧盟决策层次中的独特重要性

“嵌入式双边主义”视法德关系为一个整体,是嵌入于欧洲多边框架内的一个独特的中间层次——克罗茨和希尔德称之为“法德层次”。例如,他们认为,国家如法德是一体化的主体,但并未完全否定超国家机构和“企业家精神”的作用,而是强调超国家和政府间这两种治理形式是平行发展与强化的,法德两国作为欧共体/欧盟核心国家在条约改革各阶段达成的妥协,恰恰反映了一种关于超国家治理与国家间治理的特殊混合。

不过,这种特殊混合与“多层治理”理论并不能简单相提并论或混为一谈——后

者强调超国家行为体与欧盟决策程序的重要性,重视非国家行为体的作用以及不同地区层次行为体的多重互动。“多层治理”理论一方面认为欧盟内部在政策制定与协调上越来越具有“多层次性”,另一方面则认为成员国在很多领域不再拥有政策制定与实施上的绝对控制权。对此,克罗茨和希尔德认为,尽管“多层治理”理论承认成员国政府仍然能够发挥重要作用或影响,但欧盟体系的多层次特征不应被视为欧盟唯一的最重要特征。各种行为体在不同治理层次上会相互影响,使得欧盟很多政策的制定都具有联合决策的特点——在此类决策中,欧盟较高层级的决策取决于较低层级行为体的赞成。而法德“嵌入式双边主义”应该被整体视为欧盟这一多层次区域政体中的一个特殊而重要的组成部分,是欧洲政治中“多层治理”的一个重要层次。^①

按照克罗茨和希尔德的观点,法德双边关系既不隶属成员国内部政府与利益集团等行为体就欧盟事务应采取何种立场而谈判的国内层次,也不是法德与作为一个整体的其他所有成员国以及这两个国家与超国家行为体进行博弈的欧洲层次,而是处于二者之间的一个中间层次——“法德层次”。政府间主义理论强调国家和政府间合作对一体化的作用,却遗漏或忽略了法德双边关系这个中间层次。例如,莫劳夫奇克的自由政府间主义全面论述了从1955年欧洲煤钢共同体成员国外长墨西拿(Messina)会议以来法德英三大国在欧洲条约制订与修改谈判中的五次博弈,却没有讨论法德特殊双边关系。^② 克罗茨和希尔德认为,至少在研究法德两国的欧洲政策及其对欧洲决策结果的影响上,如果忽视法德关系这一层次的分析,就无法正确理解法德两国政府如何将国内偏好转化成为在欧洲层面谈判中的立场与行为。因为,在法德政府间合作这一中间层次上,有时候其中一方或双方未必会改变自身偏好,但在国内决策时将对方的偏好考虑在内,从而在促成欧洲层面的谈判或妥协之前预先形成一种协调或共同的“法德立场”,这恰恰体现了法德特殊双边关系的内在价值。法德政府间合作的紧密程度、规范性和制度化,是两国塑造欧洲政治和欧盟政策、推动一体化前进的重要因素。

总体上看,《锻塑欧洲》一书在阐释法德“嵌入式双边主义”对欧洲的影响时,也与对内解释法德和解时同样采用了折中主义的路径。它不否认新功能主义和治理理论强调的布鲁塞尔欧盟机构对欧洲一体化产生一定的作用,但依旧认为成员国,特别是

^① Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, p.13.

^② *Ibid.*, pp.13-15.

法德两国在欧盟制度框架之下所起的作用更为关键;它认可自由政府间主义的国家博弈和妥协逻辑,但认为法德两国的“代理妥协”并不限于经济领域,外交与安全政策领域也同样适用;“嵌入式双边主义”还认为规范和情感等建构主义因素同样重要,维护好法德关系的坚定信念同法德间牢靠且通畅的沟通制度常常使法德两国在欧洲事务上克服国家利益分歧,战胜经济或政治理念差异,多次在欧洲一体化关键事务上站在一起,共同领导欧洲克服危机,艰难前行。尽管法德在欧盟一些重大决策中并未对设置议程发挥领导作用(如20世纪80年代德洛尔领导的欧共体委员会是建设欧洲单一市场的核心推手,英法两国在20世纪末和21世纪初对欧洲防务一体化的领导作用更为明显,2013年后法德在银行业联盟和欧元债券问题上迟迟无法达成一致意见),但在共同农业政策、申根协定、货币合作与一体化等领域以及应对欧债危机和难民危机等关键时刻,法德能够率先协调立场,然后采用“代理妥协”的方式让其他成员国认同或接受法德达成的双边妥协方案,最终形成欧盟层面的具体政策,充分显示了法德“嵌入式双边主义”所独有的领导力和韧性。

四 结语:法德“嵌入式双边主义”的未来

法德通过签署《爱丽舍宫条约》等方式实现了彻底的相互和解,解决了两国“不再战”的问题,以共同融入欧洲和领导欧洲的方法解决了困扰世界一个世纪之久的德国实力在欧洲过于突出的“德国问题”。早在20世纪50年代,卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)等学者所著的《政治共同体与北大西洋地区:历史经验中的国际组织》一书就曾经强调了核心国家、“核心政治单位”或者“核心区”的重要性,认为它们具备的能力值得关注。^①法国和德国是欧洲大陆的核心国家,正确认识和评价法德关系,是观察、分析欧盟与欧洲一体化发展趋势的重要视角。而理解法德关系的根源,有助于解释这一双边关系的未来发展。^②本文认为,从理论角度看,《锻塑欧洲》提出的法德“嵌入式双边主义”,能够从制度主义和建构主义的视角比较有力地解释法德为何能够长期保持团结以及共同在欧盟和欧洲一体化多边框架中发挥领导作用,弥补了现有主流一体化理论在阐释双边关系如法德关系方面的研究成果相对匮乏的不足。从现实角度来

^① Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957, p.38, pp.137-139.

^② Emmanuel Mourlon-Druol, “Rethinking Franco-German Relations: A Historical Perspective,” *Policy Contribution*, Issue 29, 2017.

看,自《爱丽舍宫条约》签署以来的60多年,法德“嵌入式双边主义”的确体现出抵国内、地区与国际等各类风险冲击的韧性:一方面,法德两国长期保持团结,双边关系并未走向破裂更没有倒退至战争的状态;另一方面,法德双边合作在欧盟决策与欧洲一体化政策的多边框架内发挥了关键的引领性作用与锻塑性影响。

但同时,我们认为法德“嵌入式双边主义”未来要延续其曾经的韧性,至少面临内部和外部两方面的潜在风险。首先是内部风险,即法德间因实力不平衡日益加剧而导致法德关系破裂的风险。在很多国际关系学者特别是现实主义者看来,国家间的权力平衡是一个重要问题。例如,斯坦利·霍夫曼认为,作为欧洲一体化基础的“法德轴心”,它们之间的关系实际上是一种“不均衡的均衡”(équilibre des déséquilibres):^①在法国的政治优势和德国的经济实力之间所形成的某种权力均衡。在冷战期间,法德“嵌入式双边主义”能够维持良好运行的基本条件之一乃是两国之间实力上的某种平衡。但20世纪90年代德国统一后,德国的经济实力和政治影响力日益增长,法国的经济改革则长期停滞,这导致欧洲内部的力量对比结构发生重大变化。德国是否有可能或已经重新崛起为主导欧洲命运的霸权性力量,已成为引发学界持续关注的重要课题。有研究者认为,日益强大的德国似乎根本没有意识到其在欧洲的重要角色或者对这种角色仍然感到陌生和不适,是一个“不情愿的霸权”(reluctant hegemon)或“非自愿的霸权”(hegemon against its will)。^②2009年欧债危机爆发后,德国因其经济实力超群,在希腊债务问题上的领导力更为凸显,但批评声音也接踵而至。批评者认为,强调稳定文化的德国式自由秩序(ordoliberal)原则超越了其在一体化问题上“亲欧洲主义”(pro-Europeanism)的承诺,^③以至于默克尔政府的紧缩政策束缚住了欧洲经济的复苏。尽管“德国霸权论”不符合法德“嵌入式双边主义”的逻辑,但如果法德之间的实力对比进一步失衡,那些自20世纪60年代《爱丽舍宫条约》签署以来曾经为法德和解与合作而设计的各种制度以及形成的行为规范,将可能无法有效抑制住“德国

① Stanley Hoffmann, “La France dans le nouvel ordre européen,” *Politique étrangère*, Vol.55, No.3, 1990, p. 504.

② William E. Paterson, “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Center Stage in the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, Annual Review, 2011, pp.57-75; Christoph Schönberger, “Hegemonie wider Willen: Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union,” *Merkur: Deutsche Zeitschrift für Europäisches Denken*, Vol.66, No.1, 2012, pp.1-8.

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

霸权”,甚至导致欧盟领导权由“法德”模式变为“德法”模式。^①

其次是外部风险。随着欧盟的不断扩大,其内部形成了新的可能挑战法德轴心的国家集团或联盟——例如由波兰、捷克、斯洛伐克和匈牙利四国组成的“维谢格拉德集团”(Visegrád bloc),以及荷兰、瑞典、丹麦、芬兰、爱尔兰、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛八个北欧国家组成的“新汉萨同盟”(Hanseatic League)。2007年成立的“维谢格拉德集团”认为自己代表东欧,旨在维护东欧利益;而2018年成立的以荷兰为首的“新汉萨同盟”推崇自由贸易,严守财政纪律,要求南欧重债国进行结构性改革,控制预算,加强财政自律,它们希望在英国退出欧盟后以联合的方式变为欧盟内的“新不列颠”,抗衡法德轴心。因此,欧盟内部多样性和异质化特征加剧,增大了法德以双边关系引领欧洲事务的难度。^②

不过,近年来世界格局的演化以及英国退出欧盟导致欧洲地区格局发生的结构性变化,反而有可能促使法德两国进一步维护和发展双边关系,有利于它们继续共同锻造和领导欧洲一体化。^③ 美国霸权的进一步衰落和特朗普政府对欧洲的蛮横态度,中国的持续崛起,以及俄罗斯影响力的回归,均为法德继续保持紧密合作和欧洲团结增加了地缘政治紧迫感;英国脱欧使得欧盟内的“三驾马车”只剩下法德两国,对欧洲一体化半心半意、处处掣肘的英国退盟也更方便法德轴心“双轮驱动”,以更低的交易成本为欧洲迈向更加独立自主的方向注入动力。

国内有研究认为,法德的共同领导角色就是《锻造欧洲》提出的“嵌入式双边主义”,2017年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;但从意愿和能力两方面来看,法德轴心在欧元区改革、难民体系改革和欧洲共同

^① 《锻造欧洲》提出的法德“嵌入式双边主义”更强调历史、制度与规范等因素对法德双边关系的绑定或约束,而且该书采用了“法德”而非“德法”的措辞。国内学者熊炜指出,德国维持法德轴心是为了从法国“借权威”领导欧洲,以克服自身权威不足且无法在短期内通过常规渠道得到弥补的困难。本文认为,这种从德国视角观察德法关系、分析德法扮演欧盟领导角色模式观点,明显体现了德国的欧洲政策更具务实主义色彩。参见熊炜:《“借权威”与妥协的领导——德法合作的欧盟领导权模式》,载《世界经济与政治》,2018年第6期,第30-50、156-157页。还有学者指出,在欧债危机背景下的欧盟经济政策决策中,德国的主导性影响力不断扩大,导致法德之间经济权力结构严重失衡而呈现出“法国主张、德国内核”的特征,“法德轴心”甚至有可能转为“德法轴心”。参见张骥:《欧债危机中法国的欧洲政策——在失衡的欧盟中追求领导》,载《欧洲研究》,2012年第5期,第29-45页。

^② Joachim Schild, “Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, Issue 5, 2010, pp.1367-1390.

^③ Ulrich Krotz and Richard Maher, “Europe’s Crises and the EU’s ‘Big Three’,” *West European Politics*, Vol. 39, No.5, 2016, pp.1053-1072; 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, No.8, 2018, pp.1174-1193.

安全与防务政策推进等方面只能发挥有限的领导作用。^①但2020年3月新冠肺炎疫情在欧洲集中暴发后,法德“嵌入式双边主义”再现其强大韧性。例如,德法两国出动直升机和军用运输机将法国危重新冠病人转运至医疗设备和物资储备较充足的德国城市抢救。这种转运和救治行动在过去曾长期沦为双方交战战场的法德边境地区(如斯特拉斯堡)更为普遍,反映出法德友谊和价值规范的嵌入深度。为尽快恢复受疫情冲击的欧洲经济,德国放弃了多年来坚决反对欧盟“共同举债”的传统立场,最终与法国再次联手共同倡议欧盟设立5000亿欧元的“复苏基金”。马克龙继承了法德关系的传统,于6月29日访问德国,成为疫情暴发以来首位访德的外国领导人。他与默克尔重申了“德法轴心”对欧盟经济复苏计划的重要性,显示了法德在欧盟和欧洲一体化再度面临危机和挑战之时共同发挥欧洲领导作用的意愿与担当。7月21日,经过长达4天的欧盟史上“最长峰会”,法德最终与“节俭四国”(Frugal Four,包括奥地利、荷兰、瑞典和丹麦)达成妥协,促使欧盟通过了高达7500亿欧元(3900亿无偿援助和3600亿欧元的低息贷款)的复苏基金。截至目前(2020年8月),法德在抗击新冠肺炎疫情、恢复欧洲经济的行动中发挥了主导作用,成为体现法德“嵌入式双边主义”韧性的新例证。

历史与事实一再证明,法德双边合作是欧洲一体化的基础,如果法德之间不能达成共识,一体化就难以向前推进。在既有一体化理论关于双边关系的明确阐释相对匮乏的情况下,克罗茨和希尔德创造性地提出了“嵌入式双边主义”这一概念,在历史回顾的基础上专门对法德关系及其塑造欧洲的作用进行了一种既有宽泛的理论视野又加以精确界定的概念阐释,认为法德“嵌入式双边主义”经受住了时间的考验,不但已经具备强大的适应能力并拥有了自身生命力,而且能够在欧盟面临危机或一体化遭遇挫折的情况下展现出强大韧性。但同时,《锻塑欧洲》及其提出的“嵌入式双边主义”概念还存在某种缺憾。首先,作者将1963年签署的《爱丽舍宫条约》视为法德“嵌入式双边主义”的起源,却忽视了1945-1963年间的法德关系发展史,而且没有论述法兰西第四共和国时期戴高乐主义的影响。该书对1963-2013年间法德关系及其对欧洲的塑造进行了静态的历史考察,对未来法德关系及其领导欧洲的模式等问题的探讨相对不足。其次,《锻塑欧洲》将法德视为欧共体/欧盟核心大国,并强调法德轴心在一体化中的主导作用,但对英国、中小成员国(或集团)以及它们对一体化的作用和影

^① 参见郑春荣、张凌萱:《法德轴心“重启”的限度探析》,载《欧洲研究》,2019年第6期,第1-21页、第165页。

响不够重视,也没有将法德关系同英德、英法等关系进行比较分析。再次,“嵌入式双边主义”坚持将法德两国看作一个整体,并将法德双边合作界定为嵌入欧盟和一体化多边框架内的中间层次,但这一逻辑有可能导致人们把法德团结视为欧洲政治现实中的一种“常态”(normality),甚至对法德在欧洲事务中的共同领导角色持有过高期望。最后,《锻塑欧洲》认为“嵌入式双边主义”也适用于研究除法德关系以外的其他双边关系,这一点是值得商榷的——至少在欧洲这种由法德共同扮演领导者的模式,未必适应于其他双边关系或其他区域合作。例如,由于经济体量、政治影响、军事实力和国际地位等差异,加拿大并非也不可能成为与美国平起平坐的北美地区领导者,美加关系的“平等”与“紧密”程度显然远低于法德关系。

笔者认为,在《爱丽舍宫条约》签署后的半个多世纪里,法德两国各自拥有并可用于发挥共同领导作用的权力资源与权威,超国家层面的欧盟机构、法律和规制等都已发生诸多变化。在欧盟内部法德之间以及它们与其他成员国之间利益冲突和偏好分歧的加剧,有可能导致达成欧洲层面共识的过程更为艰难。但只要法德关系自身能够保持稳固,未来“嵌入式双边主义”就有望经受时间的考验,继续在引领其他成员国推进欧洲一体化的过程中保持和发挥强大韧性。从某种意义上说,或许正是由于经过各方博弈达成的欧洲妥协,才有可能使法德“嵌入式双边主义”在欧洲扮演的领导角色更具合法性,从而催生更加成熟和稳健的一体化多边合作。不过,当前欧洲的形势与《锻塑欧洲》出版之时已有诸多不同,特别是2020年1月英国正式退出欧盟不但再次凸显了国家权力的顽强,也使得法德“嵌入式双边主义”塑造欧洲的韧性格外令人关注。对于法德关系和欧洲一体化的研究者而言,“未来的一体化理论应当更加全面、深入地检视民族国家在欧洲融合的历史上所发挥的重要作用,不管是正面的还是负面的”。^①而对于后脱欧、后疫情时代的法德乃至欧盟各国来说,“一体化的内在目标究竟为何”^②仍将是它们必须面对和回答的重大问题。

(作者简介:赵纪周,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;赵晨,中国社会科学院欧洲研究所国际关系研究室主任、研究员。责任编辑:莫伟)

^① 梁雪村:《欧盟为什么需要民族国家?》,载《欧洲研究》,2020年第1期,第26页。

^② 同上文,第4页。