

从欧盟债务危机管理看欧洲一体化前景

张 健

[内容提要] 欧洲主权债务危机爆发两年来, 欧盟及欧元区的危机管理呈现如下特色: 一方面是紧缩财政, 并试图用更严厉的法律条文规范成员国的预算政策; 另一方面, 在救助“问题国家”方面, 采取了“走一步看一步”、被动应对的方式。这些做法有其合理性, 但它目前显现的负面效应亦很严重, 不仅抑制了欧盟经济增长, 使欧元区陷入生存危机, 而且冲击了欧盟“民主原则”, 弱化了欧盟民主的合法性; 与此同时, 欧盟超国家机构地位下降, 而由大国主导的政府间合作成为新的趋势; 疑欧主义、民族主义有了进一步发展。未来, 尽管欧盟前进阻力增大, 但欧洲国家不大可能放弃一体化成果而走回头路, 欧盟特别是欧元区内部在经济和财政政策上的协调力度已经开始并将继续加大, 欧洲一体化将进入一个新的发展阶段。

[关键词] 欧盟 主权债务危机 危机管理 欧洲一体化 欧元

[作者简介] 张健, 中国现代国际关系研究院欧洲所副所长、副研究员, 主要从事欧洲一体化和欧盟外交等问题研究。

自 2010 年初希腊主权债务危机爆发以来, 欧盟特别是欧元区采取了一系列应对措施, 但效果并不理想, 债务危机在两年时间里演变成全欧盟范围内包括主权信用危机和银行债务危机在内的全面危机, 欧洲一体化也因此面临倒退风险。欧债危机引发的问题显然不是单纯的经济问题, 我们有必要从不同角度对其进行观察。本文侧重分析欧盟在此次危机中的应对表现及其后果, 并对欧洲一体化前景做出初步判断。

欧债危机爆发之初, 欧盟并无明确的应对方案, 危机管理呈现明显的本能式及被动式反应特点。南方债务国与北方债权国之间以及欧盟委员会等超国家机构与成员国之间存在较大利益冲突, 在危机管理方面分歧较大, 但德、法等大国及北方债权国显然拥有更大的话语权, 因而也主导着欧盟债务危机管理。两年来, 在北方债权国特别是德国的主导下, 欧盟的债务危机管理呈现出不少鲜明特色。

其一, 紧缩财政。对于希腊等深陷危机的国家, 德国、荷兰、芬兰等北方债权国的基本态度是: 这些深陷危机的国家长期借贷消费, 积累起庞大的“债务山”, 是自作自受, 必须稳定财政。^① 德国甚至认为此次危机对欧元区发展是一个“最难得”的机会, 可以迫使债务累累的南欧国家削减公共赤字, 整顿国家财政, 重获经济竞争力, 从而缩小欧元区南北经济的不平衡, 使欧元区成为一个真正的“稳定联盟”。^② 由于以德国为代表的北方国家是欧盟救助资金的提供者, 因而其主张也在很大程度上为欧盟所接受。两年来, 在欧元区应对危机的数次谈判中, 欧盟一直都在强调削减财政赤字和公共债务的重要性。在欧盟以及所谓“三驾马车”(即欧盟委员会、国际货币基金组织和欧洲中央银行) 的反复要求

^① Judy Dempsey, “As Guardian of the Euro, Merkel Faces a Difficult Domestic Balancing Act”, <http://www.nytimes.com/2010/03/04/world/europe/04iht-germany.html?ref=europe&pagewanted=print>. (上网时间: 2011 年 12 月 4 日)

^② Quentin Peel and Gerrit Wiesmann, “Crisis provides opportunity for ‘fiscal union’”, *Financial Times*, October 30, 2011.

下,加上债务危机的扩大蔓延,欧洲国家相继出台了大规模财政改革措施,形成了全欧范围内的财政紧缩和福利制度改革风潮,包括大幅削减养老金及失业和医疗等多种补贴、提高退休年龄、放松劳动力市场管制等。截至2011年底,希腊已连续实施多轮财政紧缩政策,而且一次比一次严厉。其他国家也是如此。2011年12月4日,意大利新政府继7月份以来的三轮紧缩措施之后又通过了名为“拯救意大利”的新一轮财政紧缩法案,计划在未来三年内累计增收节支800亿欧元,到2013年实现财政预算平衡。^①法国为保住AAA级国家信用评级,于11月7日在距第一项紧缩措施不到三个月的时间公布了第二项紧缩措施,提出通过增加税收和改革退休制度实现财政赤字从2011年占国内生产总值的5.7%降至2013年的3%,进而到2016年财政赤字降为零。^②与以往各成员国自主采取紧缩政策相比,此次欧盟范围内的财政改革凸显出全面、同步、相互监督、相互比照的特点,且在很大程度上是受到债务危机以及欧盟压力而采取的被动行为。

其二,“走一步看一步”。在具体救助濒临“破产”的“问题国家”如希腊、意大利等国方面,欧盟基本上采取了“走一步看一步”、被动应对的做法。希腊主权债务危机爆发之初,由于德国在救助问题上迁延不决,欧盟只能听任市场“惩罚”希腊,致使希腊借贷成本一路攀升。之后,德国虽然同意“救助”,但附加了诸多条件,并不“尽心尽力”。欧盟也难以出台积极主动的综合性应对方案。这就导致了两年来欧债危机的发展与欧盟的应对大致形成了如下一种模式:危机恶化促使欧盟出台解决方案,危机略有缓解后继续恶化,欧盟措施随之升级。2010年5月3日,欧元区联手国际货币基金组织出台了为期3年、总额1100亿欧元的紧急援助方案;5月10日,为预防危机蔓延,欧元区又启动了一套适用于所有欧元区国家、资金总额为7500亿欧元的金融稳定机制。^③但这些滞后且力度不足的措施根本无法阻止欧债危机的进一步升级。2011年7月21日,在意大利、西班牙受债务危机冲击后,欧元区国家再次召开紧急峰会,出台了所谓具有“划时代的历史性意义”^④的应对方案,具体措施包括:不再对受援国

征收“惩罚性”贷款利息,利率从约5.5%降至3.5%,贷款期限由7年半延长至最高30年;扩大欧盟金融稳定机制(EFSF)的权限,允许其紧急情况下在国债二级市场购买成员国国债。^⑤但金融市场对这个“迟到”的新方案并不“买账”,意大利国债利率继续走高。新方案墨迹未干,欧盟和欧元区又不得不筹划另一个救助方案。10月26日,欧元区领导人在经过11个小时的紧张谈判后,就希腊债务减记、扩大欧洲金融稳定机制规模、银行资本重组以及“问题国家”的结构性改革等一揽子方案达成一致。但在最关键的如何加强EFSF功能问题上,欧元区内南、北国家分歧较大,德国等北方国家坚持不能再增加该机制的资金担保规模,反对使用欧洲中央银行资金,提出了所谓的“杠杆化”处理方案。^⑥由于德国不愿向EFSF增资,寄希望于新兴市场国家注资,而新兴市场国家在投资得不到保障的情况下也不会轻易投资,这就注定了EFSF“杠杆化”处理方案必定破产。此外,为扩大应对危机的资金来源,欧盟在12月8-9日的峰会上决定:欧元区国家和其他欧盟成员国将给国际货币基金组织增资2000亿欧元,扩大其救助能力;原本于2013年生效的欧洲稳定机制(ESM)提前于2012年7月生效,ESM在决定救助欧元区成员国时不再需要成员国的一致同意。但相对于意大利、西班牙等国的庞大债务而言,欧盟新出台的方案能有多大成效仍有待观察。实际上,欧盟应对当前债务危机最立竿见影的解决办法有两个:发行欧元区统一债券,或让欧洲央行像美联

① Guy Dinmore and Giulia Segreti, “Austerity package key to Italy averting collapse”, *Financial Times*, December 5, 2011.

② Hugh Carnegie, “France unveils five-year 65bn savings plan”, *Financial Times*, November 7, 2011.

③ Simon Tilford, “Closing the gap between rhetoric and reality is key to the Euro’s survival”, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2010/05/closing-gap-between-rhetoric-and.html>. (上网时间:2011年12月4日)

④ “A New Epoch Has Begun in the History of the Euro”, July 22, 2011, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,775911,00.html>. (上网时间:2011年12月4日)

⑤ Statement by the heads of state or government of the Euro area and EU institutions, Council of the European Union, Brussels, 21 July 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/123979.pdf. (上网时间:2011年12月4日)

⑥ “Main Results of Euro Summit”, Brussels, October 26, 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf. (上网时间:2011年12月4日)

储那样开动印钞机。法国、意大利、西班牙等国也一再呼吁采取这类措施,但德国始终坚决反对,因为这样做将意味着德国要为希腊、意大利等南欧国家的债务提供担保,从而增加德国纳税人的负担。德国还担心这些做法会带来道德风险,即希腊等国在债务危机和市场压力消失后可能放弃财政紧缩政策和福利制度改革,重回借钱消费的老路。

其三,“建章立制”,试图用更严厉的法律条文规范成员国的预算政策。欧盟债务危机管理除财政紧缩及出资救助等短期措施外,还着眼长远,改进、强化欧元区运行机制,欲图从根本上杜绝债务危机的再次发生。在2011年12月的欧盟峰会上,除英国以外的26个成员国同意起草一部新条约。新条约的主要内容是:(1)各成员国必须将“黄金法则”纳入本国宪法或使其成为具有同等地位的法律,明确规定本国结构性赤字不超过国内生产总值的0.5%,确保国内预算平衡;(2)财政赤字超过国内生产总值3%的成员国将自动受到处罚,除非欧元区成员国以有效多数表决的方式同意不予惩罚;(3)欧洲法院有权就成员国是否遵守本国制定的“黄金法则”做出裁决。峰会还决定,新条约将于2012年3月前完成制订,2012年底生效。在2012年1月30日的欧盟峰会上,除英国和捷克之外的欧盟25个成员国最终通过了“财政契约”草案,并将在3月初的欧盟峰会上正式签署。欧盟还同意,只要得到12个欧盟成员国的批准,该条约就可以生效,因而该条约2012年通过的可能性极大。不过,稳固欧元区成员国财政、加强区内财政纪律和预算监管对欧元区稳定确有帮助,但远水解不了近渴,它对缓解当前债务危机并无多大助益。

二

欧元存在着致命的先天缺陷,^①如只有统一货币却没有统一财政、经济政府缺位等,这些缺陷亟需弥补。因此,欧盟危机管理特别是其“建章立制”等长效措施,对预防欧元区再次发生债务危机有一定意义。但是,就当前的危机应对而言,欧盟两年来所采取的行动弊多利少。在市场不断冲击下,欧盟的危机管理节奏屡被打乱,不仅没有达到控制危机的

目的,反而出现失控趋势。债务危机加上欧盟失当的应对举措已经给欧元区、欧盟及欧洲一体化带来了一系列负面效应。

首先,欧盟全面、持续加强的紧缩政策已经严重影响到欧洲的经济增长,欧元区乃至欧盟都开始陷入真正的生存危机。在全欧范围内同步进行的紧缩政策对欧盟经济发展的抑制作用已经日渐显现,欧盟整体消费低迷,投资不振,由于欧盟国家贸易主要面向区内,进出口活动也快速下降。特别是重债国如希腊、葡萄牙仍然深陷衰退,经济持续萎缩。据估计,葡萄牙2011年经济萎缩1.9%,2012年将继续萎缩3%;希腊2011年经济萎缩5.5%,2012年将萎缩2.8%。^②西班牙、意大利两国经济目前基本上为零增长,未来极可能陷入衰退。法国迫于压力,近来开始收紧财政,其经济增长势必也将受到抑制。对于目前经济形势较好的德国等欧洲北方国家来说,未来经济前景也不容乐观。德国2011年第三季度经济增长已经明显放慢,比利时几无增长,荷兰甚至出现负增长。欧元区17国经济整体呈衰退之势。^③

鉴于这种形势,未来欧元区北方国家救助南欧国家的意愿和能力都会受到更大制约,这将进一步强化市场对欧元区多国债务违约的预期,并不断推高欧元区国家的借贷成本。外界认为希腊违约将不可避免,西班牙、意大利两国的政府借贷成本也被普遍视为不可持续,而比利时、法国、奥地利、荷兰、芬兰等债务相对较轻或处于低水平的国家,它们的借贷成本近来也呈快速上升之势。^④即使是德国,最近的一次国债拍卖也差点出现流拍。2012年1月13日,全球三大评级机构之一的标普公司集体下调欧元区9国主权信用评级,其中法国、奥地利失去了最高的AAA评级;1月16日,标普又将肩负救援任

^① Sir John Major, “The price of the drift to fiscal union”, *Financial Times*, October 26, 2011.

^② Peter Wise, “Portugal’s recession deepens”, *Financial Times*, November 14, 2011.

^③ Valentina Pop, “Eurozone recession looming, as debt costs soar”, November 16, 2011, <http://euobserver.com/19/114289>. (上网时间:2011年12月4日)

^④ 参见:Simon Tilford, “The ECB must stand behind the Euro”, November 28, 2011, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2011/ecb-must-stand-behind-euro>. (上网时间:2011年12月4日)

务的欧洲金融稳定机制信用评级从最高的AAA级下调一档至AA+。另一评级机构惠誉也调降了欧元区多国信用等级。此次新一轮降级再次引发全球对欧债危机走势及欧元区命运的担忧。这表明,市场和投资者对欧元区已普遍不信任,并开始为欧元区可能的解体提高投资要价。一些企业已经为希腊、意大利等国可能退出欧元区做出预案。^①

其次,欧债问题冲击了欧盟“民主原则”,弱化了欧盟民主的合法性。欧盟不仅是27个主权国家的联合体,还享有凌驾于主权国家之上的超国家权力。为了保证这一组织的民主性,欧盟设计了两层保障:成员国议会和欧洲议会。然而,持续两年多的债务危机以及欧盟采取的一些非常规应对手段已经大大削弱了成员国以及欧元区和欧盟决策的民主合法性。从成员国方面看,议会越来越多地受制于外部力量,不再是本国重大事务的最高权力机关。2011年以来,在债务危机冲击下,爱尔兰、葡萄牙、希腊、意大利、西班牙、斯洛文尼亚等欧元区国家先后发生了政权的非正常更迭,下台的政府均未完成任期。希腊是个典型的例子,帕潘德里欧政府在外部压力下垮台,随后希腊产生了一个符合德、法及欧盟要求的“技术性”政府,希腊议会不再对本国预算事务享有完全的决定权,由欧洲央行、欧盟委员会和国际货币基金组织负责对希腊预算和改革成效进行评估,它们在很大程度上决定着希腊民众的命运。爱尔兰、葡萄牙、意大利、西班牙等国情况与此类似:政府在欧元区和欧盟的压力下,不顾国内多数民众反对,被迫不断加大财政紧缩力度,其财政政策受到德、法以及欧盟机构的监督。由于这些国家新上台的政府仍必须推行紧缩政策,民众希望幻灭,^②执政党支持率持续低迷。深陷危机的债务国情况如此,德国、荷兰等债权国情况也不妙。在这些国家中,多数民众反对政府援助债务国,但政府却不能依照民众的意愿行事,因而也不得民心,支持率低迷。斯洛伐克联合政府就因内部执政联盟在救助希腊问题上意见相左而解散。荷兰现政府在救助问题上内部分歧也越来越大,很可能将遭遇同样命运。

从超国家权力层面看,欧盟决策的民主性受到更大的质疑。欧洲议会作为代表欧盟民众的超国家

机构,在欧盟危机应对中的作用非常有限。欧元区事务在很大程度上由“法兰克福集团”^③主导,其中德国总理默克尔的意见受到了更多的“尊重”。希腊以及意大利近来的政坛变局与这一集团的施压有很大关系。这不是欧盟正常的民主决策程序。不仅债务国希腊、意大利等国抱怨其主权受到侵犯,一些欧元区小国如荷兰、芬兰等也因为经常被排斥在决策圈外而越来越质疑这一集团的合法性,认为欧元区17国的事务不能由“一小撮人”来决定。欧盟官员也承认这样的决策架构并不民主。^④ 欧盟决策民主性的减弱必将加深南方债务国与北方债权国、欧盟大国与小国之间的猜疑和矛盾,从而进一步弱化欧盟的凝聚力。

第三,超国家机构地位下降,联邦主义进一步式微,政府间合作成为主流。在欧洲一体化发展问题上,欧洲一向存在政府间主义与超国家主义(或称联邦主义)的方向之争。在欧盟机构中,欧洲理事会(即欧盟首脑会议)和欧盟理事会(即部长理事会)代表成员国利益,是政府间合作的主体。欧盟委员会、欧洲议会和欧洲法院作为超国家机构,代表所谓的欧盟整体利益。自2008年全球性金融危机爆发以来,自称为“欧盟政府”的欧盟委员会在应对危机中的作用非常有限,欧洲范围内的经济刺激计划以及救助银行的行动都是由成员国自行发起的,欧盟委员会和欧洲议会实际上被撇在了一边。2010年初由希腊主权债务危机引发的全面性欧债危机进一步弱化了欧盟委员会的地位。尽管欧盟委员会在参与制订欧元区新的运行规则,包括加强对成员国的预算监管等方面,仍起到了较大作用,但从欧盟危机应对模式看,则完全体现了政府间合作的意志。危机期间,德法双边峰会以及欧元区峰会非常频繁,

^① Caroline Binham and Tracy Alloway, “Lawyers plan for possible eurozone break-up”, *Financial Times*, December 6, 2011.

^② Jose Ignacio Torreblanca, “Democracy put to the test”, November 24, 2011, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_democracy_put_to_the_test. (上网时间:2011年12月4日)

^③ 2011年10月,德国总理默克尔、法国总统萨科齐、国际货币基金组织主席拉加德、欧元集团主席卢森堡首相兼财政部长容克、欧洲中央银行行长特里谢、欧盟委员会主席巴罗佐和欧洲理事会常设主席范龙佩等7位首脑人物在德国法兰克福歌剧院开会,讨论如何应对欧债危机。“法兰克福集团”由此得名。

^④ Peter Spiegel, “Brussels’ new-found aggression raises hackles”, *Financial Times*, November 7, 2011.

欧元区事务基本上是德、法等国领导人通过谈判完成决策的。德、法两国磋商基本决定了欧元区的全部救助方案。欧盟委员会在事关欧盟和欧洲一体化重大利益的欧元区问题上完全被边缘化。如欧元区最主要的救助机制 EFSF 是一个政府间机构，德、法是主要出资国，对如何救助有决定权，欧盟委员会无从置喙。尽管欧盟委员会试图增大自己对欧元区事务的发言权，并不时出台一些建议，但都没有受到重视，也起不到任何作用。近日，欧盟委员会向欧盟理事会提出了发行欧元区统一债券的建议，但遭到德国断然拒绝。德国毫不掩饰对超国家主义也就是所谓“共同体决策模式”（按照这一模式，欧盟委员会和欧洲议会在决策中起关键作用）的不满，主张由成员国首脑在欧洲理事会框架内决定欧盟事务（即“联盟模式”）。^① 法国总统萨科齐 2011 年 12 月 1 日在法国南部城市土伦发表演讲时也表达了类似的想法，称法德将共同提出修改欧盟条约的建议，但改革欧洲并不意味着建立一个超越国家的欧洲，而意味着各国政治领导人将更多地在欧洲机构层面进行共同决策，“欧洲一体化将朝着政府间合作的道路前进”。^② 很明显，在欧洲民族主义情绪普遍上升的情况下，德国等欧元区主要出资国宁愿将如何救助欧元区的决定权留给自己而不是超国家机构，这已成为当前欧元区及欧盟的最主要运作模式。

在种种负面效应叠加的情况下，欧盟国家的疑欧主义、民族主义继续快速发展，进一步弱化了欧洲一体化的根基。债务危机延烧两年多来，欧洲民众对欧元和欧盟的幻灭感日益增强，^③ 德国等债权国民众担心欧盟会变成一个“转移支付联盟”，由自己为他国债务承担责任；希腊等债务国民众则憎恨欧盟和北方国家对其内部事务指手划脚以及没完没了地提出进一步财政紧缩的要求。欧洲极右政党在反移民宣传取得阶段性“成果”后，开始将宣传重点转向反救助、反欧元和反欧盟方面。荷兰极右的自由党在历次救助希腊等国问题上都投了反对票，迫使其政府寻求亲欧的反对党——工党的支持。工党民意支持率因此一路下滑，最近已宣称不再支持政府的下一步救助行动。^④ 法国极右的“国民阵线”主席玛丽娜在总统竞选中也主打“退出欧元区”之牌，以

吸引民众支持。^⑤ 波兰总理图斯克不无忧虑地表示，新的疑欧主义正在欧洲兴起，这种疑欧主义与英国的传统疑欧主义不同，它发生在大陆欧洲国家，这些国家一方面发表亲欧言辞，另一方面在保护本国利益上更为激进，并采取了弱化欧盟的措施。^⑥ 毫无疑问，疑欧主义泛滥和民族主义抬头将对各成员国政府的欧洲政策形成很大牵制，欧洲一体化也将因此难有大的进展。德国等国政府在建立欧洲财政联盟等问题上之所以小心翼翼，与本国民众疑欧、反欧情绪上升就有很大关系。

三

对于当前欧洲所面临的形势，德国总理默克尔多次发出警告，“如果欧元失败，欧盟也会失败”。^⑦ 摆在欧洲领导人面前的只有两个选择：要么深化合作以保住欧元（鉴于欧盟各成员国特别是北方国家疑欧主义情绪上升，这条道路并不容易）；要么在与市场的博弈中败下阵来，放任欧元区成员国逐个沦陷，主权债务违约，最终引发欧元区崩溃乃至欧盟瓦解的悲剧性后果。历史和现实表明，尽管遭受债务危机的严重冲击，欧洲一体化不大可能走回头路。历史地看，欧洲一体化有一条清晰的发展主线，即危机与反危机。在欧洲一体化 60 余年的发展历程中，欧盟经历过多次重大危机，包括 20 世纪 50 年代法国否决《欧洲防务共同体条约》、60 年代法国抵制欧共体引发“空椅子危机”、90 年代初丹麦否决《马斯特里赫特条约》、21 世纪初爱尔兰否决《尼斯条约》，以及 2005 年法国和荷兰相继否决《欧盟宪法条约》

^① Quentin Peel and Peter Spiegel, “Merkel shifts on economic convergence”, *Financial Times*, February 3, 2011.

^② Honor Mahony, “Reform of Europe will not lead to supra-nationality, Sarkozy says”, December 1, 2011, <http://euobserver.com/843/114479>. (上网时间: 2011 年 12 月 4 日)

^③ Charles Grant, “Monnet loses to de Gaulle”, November 28, 2011, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/bulletin-article/2011/monnet-loses-de-gaulle>. (上网时间: 2011 年 12 月 4 日)

^④ Matt Steinglass, “Wilders latches on to Euro crisis”, *Financial Times*, November 13, 2011.

^⑤ Hugh Carnegie, “Le Pen calls for France to quit Euro”, *Financial Times*, November 20, 2011.

^⑥ Andrew Rettman, “Polish leader raises alarm about ‘new’ euro-scepticism”, July 1, 2011, <http://euobserver.com/18/32578>. (上网时间: 2011 年 12 月 4 日)

^⑦ Quentin Peel, “Merkel’s calm looks like a missed opportunity”, *Financial Times*, July 18, 2011.

引发的长达近 5 年的“宪法危机”等等,但每一次欧盟都能在克服这些危机后继续向前发展。当然,此次债务危机比以往历次危机更为严重。但大的危机可能蕴含着大的转机,欧洲一体化可能迎来一个新的发展阶段。现实地看,面对当今世界力量格局发生重大变化的现实,欧洲国家出于自身国家利益考虑也不允许欧洲一体化走回头路。一方面,欧洲国家面临的外部压力日益加大,竞争激烈。新兴大国崛起已成不可阻挡之势,国际力量重心正快速偏离欧洲。欧洲国家多属小国,即使是德、法这两个传统欧洲大国,在快速演变的世界中分量也只会愈来愈小。离开了欧盟这个大家庭,单个欧洲国家无论在规则制订还是在各种全球性议题的谈判中,都将更难有效捍卫自身利益。没有了统一货币欧元,没有单一市场和共同对外贸易政策等欧盟共同政策,欧洲国家的声音会更小,甚至可能沦为“群雄逐鹿”的竞技场。一个简单的事实是,欧盟可以不顾包括美、俄、日、印等大国的反对,坚持于 2012 年 1 月 1 日起征收航空“碳税”。但如果没有欧盟这一强有力的经济和政治联合实体,无论德国还是法国都不可能采取这样的单方面措施。另一方面,更重要的是,欧元区崩盘将产生极其严重的经济和政治后果。从全球层面看,其影响将超过 2008 年雷曼兄弟倒闭引发的全球金融危机。欧盟特别是欧元区作为全球金融、经济一体化程度最高的地区,将受到更严重冲击:一系列的主权国家违约、银行破产以及多个国家重新实施资本管制等将不可避免;欧元区可能只剩下德国、荷兰等几个北方国家;南欧国家的货币大幅贬值以及过度的汇率波动将严重危及欧盟单一市场;欧盟成员国之间的对立甚至敌视情绪有可能快速抬头等等。在这种情况下,欧盟也将难于生存下去,法国总统萨科齐关于欧洲将再陷冲突^①的说法也绝不仅仅是危言耸听。这样的结局对所有欧洲国家来说都是灾难,是任何理性的欧洲政治家都想竭力避免的。

此外,从欧盟危机应对意愿和能力看,欧元区和欧盟也还远未到撑不下去的时候。首先,随着危机的扩大,德国的救助意愿开始趋强。欧元区的存亡在很大程度上要看德国的态度,目前德国国内主流

政党均支持救助债务国,维护欧元区稳定。默克尔总理 2011 年 12 月初在联邦议院发表讲话,再次强调了捍卫欧元的决心。德国已从被动应对危机开始转向规划欧元区未来,着手打造欧元区使之成为“稳定联盟”。德国决心推动欧盟修改条约,试图通过严格各国财政管理最终创建欧元区“财政联盟”,^②实现欧元区财政和经济政策更高层次的一体化。尽管德国的救助理念和措施对债务危机没有产生立竿见影的效果,但应该看到,在德国的坚持下,希腊、葡萄牙、西班牙甚至意大利和法国都已开始认真改革国内福利制度和劳动力市场,而这些改革在以前是难以想象的。

其次,欧洲中央银行仍可能扮演“最后贷款人”角色。美联储和英国中央银行都在危机中扮演了“最后贷款人”角色,即在必要时开动印钞机,无限量买入政府债券。随着欧洲债务危机的恶化,特别是在意大利和法国国债收益率升高后,法国总统萨科齐多次要求德国同意启动欧洲央行无限量购买欧元区国家债券的功能,以压低借债成本,而德国则可能引发通货膨胀和造成道德风险(南欧国家可能因市场压力减少而失去改革动力)为由,在公开场合一再拒绝法国等国要求。但事实上,德国一直默许欧洲央行买入成员国债券的行为,德政府内部接近默克尔总理的官员甚至私下表示,“欧洲中央银行应该在满足一定条件的情况下公开宣布购买所有意大利国债”。^③迄今,欧洲央行已经买入约 2000 亿欧元的意大利、西班牙等国的债券。^④如果没有欧洲央行的介入,意大利国债收益率可能还会更高。欧洲央行的策略与德国相似,即以买不买债券压意大利等国落实改革措施。近日,欧洲央行行长德拉吉暗示,欧洲中央银行可能加大介入力度,以稳定债

^① Hugh Carnegie, Peter Spiegel, David Oakley, “French warning to euro summit”, *Financial Times*, October 18, 2011.

^② “Merkel Pledges New Fiscal Unity for Europe”, December 2, 2011, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,801338,00.html>. (上网时间:2011 年 12 月 4 日)

^③ Katinka Barysch, “The curious case of German leadership”, November 29, 2011, <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2011/11/curious-case-of-german-leadership.html>. (上网时间:2011 年 12 月 4 日)

^④ David Oakley, “Moody’s warns on eurozone debt”, *Financial Times*, November 28, 2011

券市场。^① 随后,欧洲央行以极低的利息给欧元区银行提供了4890亿欧元的3年期贷款,以缓解商业银行资金压力,刺激其向中小企业放贷,减轻意大利等国政府资金压力,从而迂回地向政府承担了“最后贷款人的角色”(预计部分银行资金可能流向政府债券)。^②

但是,应该看到,由于欧盟决策机制复杂,加上成员国之间以及成员国内各政党之间在欧元区问题上存在较大分歧,短时间内实现欧元区财政联盟或建立经济政府的可能性不大。德国一项最新民调显示,79%的德国人反对发行欧元区统一债券。^③ 这意味着,欧债危机不可能在短时间内完全化解,相反还有恶化可能,尤其是不排除希腊等个别重债国主动或被迫退出欧元区的可能。德国总理默克尔在最近的联邦议院讲话中明确表示,债务危机“没有快速简便的解决办法”,“解决主权债务危机是一个过程,这一过程将持续很长时间”。^④

第三,欧盟特别是欧元区正持续加大成员国之间的经济、财政政策协调力度。尽管欧元区要建成真正的财政联盟和经济政府尚需时日,但显然它正在朝着这一目标迈进。具体表现有三,一是欧元区经济政府已现雏形。近两年,出于应对危机的需要,欧元区国家频繁举行区内紧急峰会,就欧元区事务进行协商,这在危机前是很少有的情况。欧盟2011年底的峰会已经采纳德、法的提议,着手推动欧元区成立经济政府,并规定由现任欧洲理事会常任主席范龙佩担任主席,每年至少召开两次峰会,在债务危机仍在持续的情况下则每月开一次首脑会议,以协调各国经济政策。未来欧元区国家还可能推出自己的常设主席。二是区内财政资金转移力度加大。EFSF系由欧元区德国、法国、荷兰等AAA评级国家提供担保的金融政策工具,具有发行债券以及购买成员国债券的权力。欧元区通过这一金融工具向市场以较低利息融资,然后以较低利息贷款给希腊等国,这实际上已经带有欧元区统一债券的色彩,只是规模尚小。欧元区2011年7月21日出台的救援方案大幅降低了向希腊等国贷款的利率,延长了还款期限,该方案实质上就是区内“富国”向“穷国”的一次大规模资金转移。此外,欧洲央行近来大量购买

意大利、西班牙等国的债券,未来还可能加大购买量。德国、法国、荷兰等国作为欧洲央行的股东,承担了这些国家的债务风险。三是欧元区运行规则正在进一步完善。欧洲主权债务危机爆发表明,没有牙齿的《欧盟稳定与增长公约》只是纸老虎。目前,在德国坚持下,南欧国家已经开始深入改革,以稳固财政。欧盟2011年底的峰会也基本上采纳了德、法两国共同提出的修改条约的建议。欧元区正加紧财政政策和税收政策的一体化进程,未来欧元区将更具稳定性。^⑤

总之,债务危机已经深刻地改变了欧盟,给欧洲一体化带来了新的变量和动力,欧元区经济、财政一体化呈加速发展之势。鉴于预算主权属于成员国核心主权,欧元区成员国相互监督彼此预算以及各自部分让渡预算权无疑将带动其他领域的一体化进程,包括税收、社会政策乃至外交和国防政策等方面。在这种前景下,欧盟的“双速发展”趋势将更为明显:欧元区将成为欧盟内一个真正的核心圈,并可能建立单独的机构如欧元区财政部等。至于传统的欧洲“三驾马车”,英国因已决定不参与欧元区有关新条约的谈判,未来在涉及欧盟经济、金融、单一市场等诸多领域的决策方面,影响力将越来越小,其在欧盟内的角色将日趋边缘化;作为欧洲一体化发动机的“德法轴心”也将面临调整,债务危机将德国推向了一体化领头羊的位置,法国则自二战结束以来首次屈居第二,两国都需要重新适应地位和角色的变化,未来欧洲一体化能够走多远将在很大程度上取决于德法两国关系的调整。○

(责任编辑:张浩)

^① Leigh Phillips, “ECB chief hints at more robust action”, December 2, 2011, <http://euobserver.com/19/114483>. (上网时间:2011年12月4日)

^② Ralph Atkins, Tracy Alloway, “ECB unleashes a wall of money”, *Financial Times*, December 21, 2011.

^③ Florian Gathmann and Philipp Wittrock, “Germans Remain Unflappable During Euro Crisis”, December 2, 2011, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,druck-801388,00.html>. (上网时间:2011年12月4日)

^④ “Merkel Pledges New Fiscal Unity for Europe”, December 2, 2011, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,801338,00.html>. (上网时间:2011年12月4日)

^⑤ Hugh Carnegie and Richard Milne, “France and Germany agree new rules”, *Financial Times*, December 5, 2011.