

欧洲研究

双月刊 第30卷 总第178期

2012年第6期 12月15日出版

□ 本刊特稿

1 主权债务危机中欧洲社会保障制度的表现、成因与改革

——聚焦北欧、莱茵、盎格鲁-撒克逊和地中海模式

丁纯 陈飞

□ 国际政治经济评论

20 处在转折关头的欧洲和世界经济

米歇尔·阿格里埃塔

41 欧元汇率波动对中欧商品贸易的影响研究

——基于 SITC 分类的汇率弹性测算

高运胜 尚宇红 潘群娣

54 突尼斯政治民主化中的欧洲因素探析

李竞强

73 论冷战后时期的北约核战略

夏立平 孙崇文

□ 欧洲一体化研究

87 欧元区最后贷款人机制的制度创新

胡琨

102 欧盟公共政策的规制性解析

——理论述评与实证考察

贾文华

120 国际资本规则之争的政治经济学分析

——以欧洲会计一体化进程为例

吴大新

□ 学术动态

141 “中国社会科学论坛：欧洲转型及其影响”会议综述

孙莹炜 张海洋

145 “回顾与展望：纪念中德建交40周年”研讨会综述

赵柯 徐清 史惠宁 陈妍凌

149 中国和中东欧国家关系：把握机遇、扩大共识

——“中国与中东欧国家关系国际会议暨中国欧洲学会中东欧研究分会成立大会”综述

芦睿珺 鞠维伟

封三 约稿启事

封面题字：周南

欧洲研究

主 编 周 弘

本期责编 孙莹炜

学术委员会 丁一凡 王晓晔 王逸舟 石 坚 冯仲平 冯绍雷 邢广程
伍贻康 许振洲 朱立群 李 强 时殷弘 佟家栋 宋 英
宋新宁 张世鹏 周 弘 钱乘旦 殷叙彝 阎学通 曾令良
裘元伦 戴炳然(按姓氏笔划为序)

编辑委员会 马胜利 王 鹤 田德文 刘 绯 江时学 沈雁南 吴 弦
周 弘 罗红波 程卫东(按姓氏笔划为序)

编辑部成员 孙莹炜 宋晓敏 张海洋 莫 伟(按姓氏笔划为序)

编辑部主任 宋晓敏

国际性 欧洲性 时代性 学术性 中国视角

★ 《欧洲研究》系中国社会科学院欧洲研究所主办、面向全国
的学术刊物,它以欧洲为主要研究对象,涉及欧洲问题和相关国际问题研究的
各个层面和领域。

★ 《欧洲研究》遵循文责自负的原则,实行匿名审稿制,所发文章
概不代表编辑部的观点。本刊反对一稿多投、多发。非经同意、授权并注
明出处,本刊所发文章不得以纸质、电子文稿等形式在其他报刊、网站等
媒体重新刊载或摘编,否则视为侵权,本刊保留追究的权利。

★ 《欧洲研究》已加入“中国期刊网”和《中国学术期刊(光盘版)》,
如作者不同意将文章收录其中,请在来稿中注明,本刊将作适当处理。

版权所有 《欧洲研究》

Chinese Journal of European Studies

Vol. 30 No. 6 December 2012

ARTICLES

1 Performances, Weaknesses and Reforms of the European Social Security System in the Context of the Sovereign Debt Crisis

DING Chun CHEN Fei

During the sovereign debt crisis, the European social security system has played an important role in ensuring employment, mitigating the negative impacts of the crisis, maintaining consumption level and soothing economic fluctuations. However, it cannot be denied that a series of long-term structural problems has been exposed, including the ever-increasing government deficit and public debt, the crowding out of expenditure on R&D and education and the rigid labor market. The four social security sub-models in Europe, that is, the Rhine model, the Nordic model, the Anglo-Saxon model and the Mediterranean model, perform quite differently during the crisis, which has much to do with their original ideas, institutional structures, development strategies, the timing, breadth and depth of the reforms, as well as their different responses to the crisis. The prolonged sovereign debt crisis has also posed institutional pressures and momentums on reforming the social security systems, especially in the countries with the Mediterranean model. At last, in the course of reforms, a convergence tendency has appeared across Europe.

20 The European and World Economy at a Tipping Point

Michel Aglietta

In late 2011 the twin sovereign and banking crises went from bad to worse. The very existence of the euro itself was threatened both by the creeping fragmentation of the European financial system and by a recession in Southern Europe which may drag down the whole EMU. In this paper, the author shows why it is so urgent to save the euro and what catastrophic consequences might be incurred if the US is hit severely and the Euro zone goes into eventual recession. Viewing the rescue fund decisions taken at the June 2012 EU Summit from a broader perspective, this paper concludes that three types of reforms must be implemented at the same time, namely, an interest rate cap of the public debt compatible with reasonable fiscal adjustment, an insurance-linked Eurobond scheme, and a banking union with centralized prudential regulation.

41 Influences of the Exchange Rate Fluctuations of Euro on the Merchandize Trade between China and the EU

GAO Yunsheng SHANG Yuhong PAN Qundi

China and the EU became each other's largest trade partner in 2011. In addition, as one of the currencies playing a decisive role in the RMB exchange rate formation mechanism, the exchange rate fluctuations of the Euro will exert great influences on the balance and structure of the bilateral merchandize trade. Based on the quarterly data from 1999–2008 and with the help of unit-root test, Johansen cointegration test and the ECM model, this paper analyzes both the short- and long-term influences of the exchange rate of RMB to Euro on the bilateral trade in different types of goods. The empirical results reveal that the effects of the RMB–Euro exchange rate on the bilateral trade have satisfied the Marshall–Lerner Condition, that is, in a long time, the devaluation of RMB against Euro has improved the trade balance between China and the Euro area, with great divergences in the exchange-rate elasticity in different kinds of merchandize. However, this effect is not so notable in a short time.

54 The Roles of Europe in the Democratization of Tunisia

LI Jingqiang

The EU is one of the most important external factors affecting the democratization of Tunisia. It was the pressure from Europe that forced Tunisia to start its constitutional reform in 1861, which marked the beginning of Tunisia's political modernization. Similarly, it was once again the European factor that had helped Habib Bourguiba become the first Tunisian president and Bourguibaism the dominant doctrine, which was indispensable for the persistence of the Patronage system in modern Tunisia. Under the European influences, the democratization of Tunisia shows unique characters. The EU's "Euro-Mediterranean Partnership" launched in 1995 symbolized the formation of the triple logic behind the EU's democracy promotion mechanism, which has achieved great successes in Tunisia despite some of its weaknesses.

73 The NATO's Nuclear Strategy after the End of the Cold War

XIA Liping SUN Chongwen

Since the end of the Cold War, the NATO's nuclear strategy has transformed from a strategy of discouragement to one of war deterrence, and at last to a linking strategy. Similar with the nuclear strategies of the nuclear-weapon states, the nuclear strategy of the NATO is as well consisted of 5 concrete policies, namely, nuclear declaration, nuclear development, nuclear deployment, nuclear employment and nuclear arms control. A number of factors have played significant roles in formulating the NATO's nuclear strategy, among which, the strategic environment within which the NATO

is operating and the debates within it about its nuclear strategy are the most outstanding. However, it is the United States who plays the key role in deciding the NATO's nuclear strategy.

87 Institutional Innovations of the Lender of Last Resort Facility in the Euro Zone

HU Kun

Since the eruption of the European debt crisis, the protracted Eurozone liquidity stress has led to a crisis of confidence. Whether the European Central Bank (ECB) will assume the role of the Lender of Last Resort (LLR) becomes the focus of debates. Started by clarifying the definition of the LLR, this paper, based on the special economic governance model and legal framework of the euro zone, tries to analyze the possibility for the ECB or any other existing institutions to take the role of the LLR. As the conclusion shows, with the introduction of a debt-purchasing programme based on the Outright Monetary Transactions (OMT), the ECB and the European Stability Mechanism (ESM) will creatively play the role of the LLR of the euro zone.

102 A Regulatory Interpretation of the EU's Public Policies

JIA Wenhua

Referring to the classification of public policies, the regulatory theories claim that the EU is, in essence, a post-modern union mainly to undertake regulatory functions, and that the achievements of the European integration have primarily been brought about by the successful development of the regulatory policies at the Community level. However, the EU is now facing a pressing crisis of credibility originated from the over-delegation of power, mixed governmental structure and the implicit operational principles. The way out is to establish a full-fledged regulatory agency system in order to differentiate the supra-national tasks while simultaneously enhancing the policy efficiency. Based on the normative and positive surveys, the author points out that the EU's regulatory policies are confronted with the pressing challenges of both credibility and policy inconsistency. While the former is less likely to be completely overcome because of its institutional roots, it is possible to adjust the latter due to the progressive institutional reforms since the beginning of the 1990s.

120 A Political Economy Analysis of the Struggle for International Capital Rules

WU Daxin

To provide comparable financial information according to the single accounting stand-

ards is the basis of a sound capital market. However, rather than a mere “information system” whose functions are only to depict economic facts objectively, accounting is an important component of the power system in the enterprises. By implementing the standards of economic performance set by the accounting system, the power of resource-controlling and income-distributing of the enterprises will be enlarged and the current social and political structure of the organization legitimized. When enterprises from different countries apply the same standards and compete in a given market, the power pattern and interest structure of the states will necessarily be readjusted and the accounting issues in turn become political ones. Thus, the accounting standards, as a kind of important capital rules which are non-neutral, are decided by the struggles among states. It is the goal of free movement of capital pursued by the EC that has promoted the European accounting integration, which is more of a political process than a market one by virtue of the intensive competition among the European countries and between the European Union and the United States in order to dominate in the formulation of international accounting standards.

ACADEMIC ACTIVITIES

- 141 CASS Forum: A Symposium on European Transformation and Its Influences
SUN Yingwei ZHANG Haiyang
- 145 A Symposium on Retrospect and Prospect: in Memory of the 40th Anniversary of China-Germany Relations
ZHAO Ke XU Qing SHI Huining CHEN Yanling
- 149 An International Conference on China-Central and Eastern European Countries' Relations and Launching Ceremony of the Chinese Society for Central and Eastern European Studies
LU Ruijun JU Weiwei

主权债务危机中欧洲社会保障制度的表现、成因与改革

——聚焦北欧、莱茵、盎格鲁-撒克逊和地中海模式*

丁 纯 陈 飞

内容提要:具有悠久历史的欧洲社会保障制度在欧债危机中,一方面充分发挥了保障就业、减缓冲击、维持消费水平、烫平经济波动的重要作用;另一方面也暴露出一系列长期的结构性问题,如推高政府财政赤字和公共债务,挤出研发、教育投入,以及导致劳动力市场僵化等。危机中,北欧、莱茵、盎格鲁-撒克逊和地中海四大子模式国家社会保障制度的迥异表现,与其各自理念、制度结构以及发展战略、社会保障改革开始的时间和深广度,以及危机应对举措的差异有着很大关系。持续的欧债危机也给欧洲社会保障各子模式,尤其是地中海模式国家的社会保障改革提供了体制压力和改革动力;与此同时,各子模式的改革还存在一定的趋同趋势。

关键词:主权债务危机 欧洲 社会保障 四大模式 改革

一 欧洲社会保障制度的发展沿革

社会保障制度在欧洲有着悠久的历史。1601年,英国颁布了《济贫法》;

* 本文系国家社科基金项目“国际金融危机冲击下欧洲发展模式前景研究”(项目编号:11BGJ023)和中国人民大学欧洲问题研究中心教育部人文社科重点基地课题“经济全球化和欧盟东扩背景下的欧盟市场一体化研究:规制、进展、问题、前景与借鉴”(项目编号:08JJDGJW252)以及复旦大学“985工程”三期整体推进社会科学研究“后危机时代欧盟政治、经济、社会格局的调整及我国的应对”(项目编号:2012SHKXYB010)的研究成果,作者衷心感谢复旦大学经济学院博士研究生李君扬提供的学术支持和相关贡献。

1883年、1884年和1889年,德国先后颁布了《工人疾病保险法》、《工伤事故保险法》和《老年和遗属保险法》,构建了世界上第一个现代意义的社会保障制度,^①并为其他欧洲国家广为仿效。二战之后,空前的经济繁荣和相对持久的社会稳定为欧洲各国普遍建立和拓展社会保障制度提供了坚实的经济基础和国内政治环境,而东、西方冷战则带来了外部竞争攀比的压力。以1948年英国在《贝弗里奇报告》基础上引入全民医疗服务体系,创建世界首个福利国家,提供“从摇篮到坟墓”的全方位社会保障制度为发端,欧洲各国根据各自文化传统、经济、社会模式等基本国情,彼此借鉴,不断发展,终成各具特色的四个子模式:以斯堪的纳维亚半岛国家为代表的社会民主主义模式(北欧模式);以德国、法国等欧洲大陆国家为代表的保守合作主义模式(大陆模式,也称莱茵模式);以英国和爱尔兰等为代表的自由主义的盎格鲁-撒克逊模式;^②以南欧的西班牙、葡萄牙、希腊、意大利等国为主要代表的地中海模式。

四种子模式呈现出不同的特征:北欧模式有较强的社会财富再分配的功能,具有高税收与全覆盖、高保障相结合的特点;大陆模式以社会保险为主要形式,突出强调权利与义务的对等,同时保障程度较高;盎格鲁-撒克逊模式在经济上崇尚自由竞争,社会保障上则呈现一般税筹资、广覆盖和较高程度国家管理的特色;地中海模式具有依靠家庭提供生活保障的传统痕迹,其社会财富再分配的功能最弱,保障的程度也相对有限。

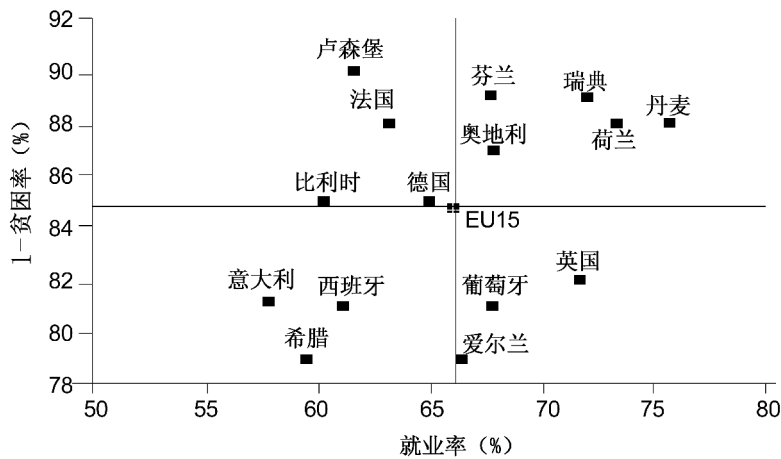
对于四大子模式的综合绩效,欧洲社会保障领域的研究权威安德列·沙比尔(Andre Sapir)曾以15个欧盟老成员国为对象,选取了非贫困率与就业率指标,分别代表各子模式的公平和效率组合,结合劳动保护强度与教育可获得水平对其进行了排序(见图1),结论是:北欧模式实现了高效率与高公平的组合,地中海模式则陷于低效率与低公平的糟糕状况,而莱茵模式与盎格鲁-撒克逊模式都只能在效率与公平中取其一,前者只突出了公平,后者只实现了高效率。^③

① 丁纯:《世界主要医疗保障制度模式绩效比较》,上海:复旦大学出版社2009年版,第182-183页。

② 该分类法出自[丹麦]哥斯塔·埃斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,北京:法律出版社2003年版。

③ Andre Sapir, "Globalization and the Reform of European Social Models", <http://www.ulb.ac.be/cours/delaet/econ076/docs/sapir.pdf>, 2011年7月28日访问。

图1 欧盟15国社会保障制度的绩效:就业率与非贫困率组合情况(2006年)



资料来源:Andre Sapir, “Globalization and the Reform of European Social Model”,图由作者自制。

从国际上看,与同为发达国家的美国、日本相比,欧盟各国社会保障水平较高,社保支出约占GDP的30%,大大高于美国(16%)与日本(20%)的水平。同时,与美、日不同,高水平的社会保障也使得欧盟各国政府的财政收支表现出高税收与高保障支出相结合的结构性的特点。高水准的社会保障制度在实现较高社会公平的同时,也带来社会保障收支缺口增大、政府赤字持续攀升等财政不可持续性问题以及保障过度 and 助长道德风险等弊端。

二 欧洲社会保障制度在主权债务危机中的总体表现

欧债危机中,欧洲各国和欧盟纷纷采取包括社会保障在内的各种政策举措加以应对。欧洲社会保障制度在危机冲击形成和持续中的作用与影响是双重的,真可谓成也萧何,败也萧何。

(一)应对欧债危机的避震器

社会保障制度因其具有缓与熨平经济波动、减轻冲击程度等自动均衡器功能而深受各国重视,并成为欧债危机中各国主要的政策干预工具,起到了促进就业、稳定消费的积极作用,有效减轻了欧洲国家的经济衰退。同时,尽管社会

保障不属于欧盟直接管辖和强制推进一体化的领域,但作为其长期以来努力推进和谐化与逐步趋同的领域,欧盟也发挥了重要的协调和推动作用,采取了大量涉及经济和社会保障领域的相关举措。欧盟委员会在2008年推出“欧洲经济复苏计划”,提出了拉动需求、增加消费者信心、扶持弱势群体、减少经济下滑等方面涉及人力成本等措施和目标。同时,正如欧盟委员会主席巴罗佐在欧盟就业峰会上所强调的,促进就业是欧委会的首要目标。2009年,欧委会特别出台了《就业的共同责任》等重要政策文件,旨在提高劳动者技能、增加就业、促进劳动力的流动性,还为此专门配套190亿欧元的款项,用于在两年内支持成员国的创业工程。最近,欧盟又酝酿推出《增长和就业公约》,以全面推动社会保障和就业领域的和谐化与趋同。

欧洲社会保障对减轻危机冲击等所起到的积极作用包括:

(1)稳定预期、促进消费和减轻经济下滑压力。社会保障作为避震器在经济衰退中发挥了提振信心、稳定公众预期的作用。此外,本次危机中欧洲多国还采取了提高养老金标准和对失业与贫困人群进行直接补助等临时救济措施。例如,西班牙从2009年1月起养老金水平平均提高6%,同年还推出一项新计划,向长期失业者发放每月421欧元、持续6个月的紧急救助金,共约30万人得到了救助。2009年,意大利增加了40亿欧元的失业救济金支出,并为800万低收入家庭提供24亿欧元的补助。同年,荷兰多追加了100亿欧元的失业救济金。这些额外举措与原有的社保制度相结合有效地防止了人们消费意愿与支付能力的下降,对稳定消费需求起到了积极作用:从2007年到2010年,社会福利与社会转移支付的增加令欧盟27国的人均居民可支配收入增长了4%,从而部分抵消了工资净收入与财产收益的负增长,使欧盟27国的人均居民可支配收入在经济衰退的情况下还增长了2%^①。因此,尽管同期欧盟27国固定资产投资额有所下降,占GDP的比重从21.2%连续下滑到18.4%,但私人消费额却略有上升,GDP占比由57.1%持续小幅上升到58.3%。私人消费的增长部分对冲了由负面预期导致的固定资产投资下滑带来的对经济的不利影响。

(2)保障就业。在此次危机中,众多欧洲国家在原先传统就业保障措施之外引入了更为积极的就业政策,倡导灵活就业和自主创业,阻止失业蔓延。其中

^① Boryana Milusheva and Peter Gal, "Income per Capita Varied by 1 to 4 across EU Countries & Household Income, Consumption and Investment in the EU, Norway, Switzerland and the US in 2010", <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 2012年10月15日访问。

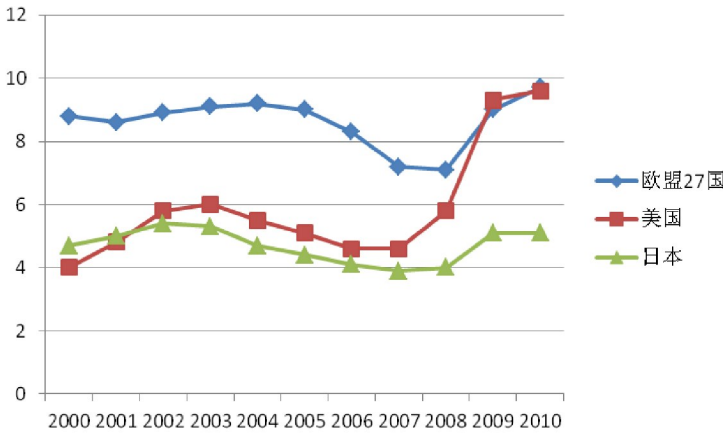
德国成效最为突出。

德国在 2008 年就开始通过提供工资补贴以及返还雇主缴纳的社会保险保费的方式,鼓励企业选择“短时工作”而非直接解雇员工。2009 年,德国劳动服务局共为短工补贴支付了 50 亿欧元,挽救 30 万个工作岗位,22% 的德国企业使用了这项补贴。2010 年为此又支出了 47 亿欧元,保住了 53 万个工作岗位。正如德意志银行的经济报告所称:“短时工作”在很大程度上稳定了德国劳动力市场,在本次危机中为德国民众保住了约 120 万份工作,顶峰时约有 150 万人从事的是短时工作而非全职工作。^① 此外,在危机期间德国还通过提供公共部门就业岗位来解决长期失业者的就业问题,也取得了一定的成效。^②

类似的积极就业政策在法国、西班牙、荷兰、葡萄牙等国家也被广泛采用,在其各自推出的经济刺激方案中都包含有对就业培训或对雇用新员工的企业提供税收优惠或补贴的内容。

从欧盟与美国自 2007 年至 2010 年总体失业率情况来看,欧盟的失业率虽然绝对水平较高,但其上升幅度明显小于美国,很大程度上应归功于所采取的保障就业措施(见图 2)。

图 2 欧盟 27 国、美国、日本的失业率(%)



资料来源:欧洲统计局网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 图由作者自制。

① Deutsche Bank, “Germany’s Jobs Miracle”, *Deutsche Bank Research*, April 27, 2010, p. 1–2.
② ILO, “Social Protection and Minimum Wages Responses to the 2008 Financial and Economic Crisis”, Findings from the ILO/World Bank Inventory, 2012.

(3)降低社会矛盾和维护社会安定

欧债危机对欧盟各国的社会稳定产生了强烈的冲击,一些欧洲国家罢工、示威游行等社会性抗议活动不断发生;即便在经济发达的西欧、北欧地区,暴力事件也在抬头,甚至出现个别过激行为,但欧洲整体上尚处于可控状态,社会大体安定。具体而言,我们可从各国因罢工损失的工作天数和发案数的变化两个指标中侧面得到验证。从欧洲各国因罢工造成的工作天数损失情况来看,多数国家的损失天数在 2008 年的短暂上升后迅速回落,2009 年的损失天数甚至都低于危机爆发前的水准(见表 1)。

表 1 每 1000 个雇员因罢工损失的工作天数(2005-2009 年)

国家	2005	2006	2007	2008	2009
奥地利	0	0	0	0	-
比利时	187.0	24.6	34.2	69.3	-
法国	151	117	128	-	-
德国	0.5	12.4	8.1	3.7	-
荷兰	5.9	2.2	3.6	16.3	0.6
丹麦	20.4	33.5	35.0	701.9	6.0
芬兰	280.3	29.9	30.5	5.7	18.2
挪威	5.2	67.9	1.8	26.9	0.1
瑞典	0.1	0.5	3.2	26.8	0.4
爱尔兰	13.7	3.6	2.9	2.0	170.1
英国	6.0	28.0	38.0	28.0	19.0
意大利	48.2	28.8	47.6	36.4	13.2
葡萄牙	10.0	16.1	7.7	-	-
西班牙	40.2	47.1	58.1	73.9	82.7

资料来源:EIRO, “Developments in Industrial Action (2005-2009)”, <http://www.euro-found.europa.eu>, 表格由作者自制。

欧盟各国社会治安的相关指标变化也传递了相同的信息。数据显示:2007-2009 年间各国的发案数未见异常升高,德国、希腊等国的发案数与危机前的

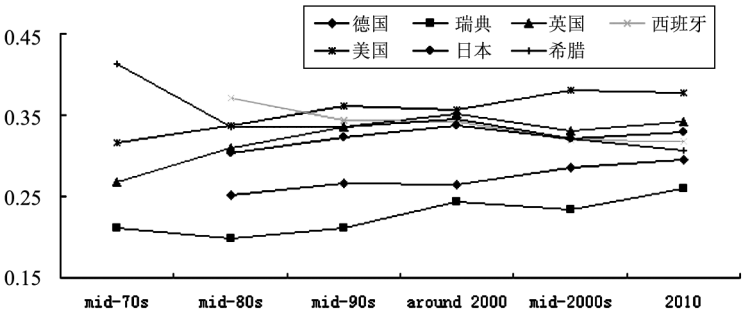
2006 年相比甚至有所下降(见表 2)。

表 2 2006–2009 年部分欧洲国家警方公布的发案数 单位:件

国家	2006	2007	2008	2009
德国	6,304,223	6,284,661	6,114,128	6,054,330
瑞典	1,224,958	1,306,324	1,377,854	1,405,626
英格兰与威尔士	5,427,558	4,951,173	4,702,717	4,338,604
西班牙	2,267,114	2,309,859	2,371,535	2,335,034
希腊	463,750	423,422	417,391	386,893

资料来源:欧洲统计局网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 表格由作者自制。

图 3 1970 年代中期–2010 年部分国家的基尼系数



资料来源:经济合作与发展组织(OECD)网站, <http://stats.oecd.org/>, 图由作者自制。

经济危机中欧盟成员国社会仍保持相对稳定的原因,除了上文提及的稳定就业等原因外,社会财富分配的相对公平也是一个不可忽视的重要因素,而这显然与具有再分配功能的、较完善的欧洲社会保障制度的贡献密不可分。从国际上看,欧洲国家相对不高的基尼系数的绝对水平可以作为佐证(见图 3)。即便受到危机的冲击,各国基尼系数还都处于 0.4 的警戒线之下。在发达国家中,德国和瑞典为代表的北欧和大陆国家的基尼系数显著较低,英国、南欧国家和日本近似,相对较高,但仍明显低于美国的水平。

(二)触发和加重危机

除了在应对欧债危机负面影响中发挥了积极作用外,欧盟各国的社会保障制度也存在着长期积累下来的一系列严重的结构性问题和弊端,突出表现为:

(1)债务负担过重。长期以来,社会保障制度财政上的不可持续性一直是困扰欧洲最主要的问题之一。从政府支出结构看,欧元区国家政府支出中用于社保支出的占比也远高于美、日。欧元启动以来,欧元区国家社保支出占政府支出的比重基本在 50% - 60% 左右,如果包括政府教育、社会福利方面的支出则最高达到 70%。而同期美、日占比约为 40% - 50%。此次危机使得欧盟各国的社会福利支出明显上升,加剧了财政赤字,恶化了政府的财政状况,使问题愈发突出。2007-2010 年,欧盟 27 国由政府支付的社会福利支出占 GDP 比重从 15% 上升到 17%,社会福利支出增加部分约占到财政支出增加部分的 40%^①。其年度财政赤字、政府债务总额占 GDP 的比重分别从 2007 年的 0.9%、59% 急速上升到 2010 年的 6.6% 和 80.2%。这也是欧洲主权债务危机的主要成因之一。

(2)高税负降低了欧洲经济增长活力。欧洲高水平的社会福利不仅造成了政府长期的财政压力,还从多种渠道间接降低了欧洲经济增长的潜力,损害了政府收入增加的经济基础,从而增加了政府财政收支平衡的难度。

高福利导致高的企业税负和社保缴费水平,增加了相关欧洲企业经营的成本,使其在全球化竞争中处于劣势;过于昂贵的欧洲劳动力成本还迫使劳动密集型产业不断向外转移。以欧盟 25 个成员国为统计口径计算,其生产占世界制造业产量的比重在 1980 年为 26%;到 2003 年,该比率缩减为 22%,到 2015 年可能会降到 17% 左右。^②

从宏观经济角度来看,由于高水平的社会福利保障导致政府将更多的资源用于消费而非进行人力资本或者生产、研发投资,减弱了经济长期增长的动力。欧洲国家整体上研发投入长期低于美国与日本,2008 年欧盟 27 国研发投入占 GDP 比重为 1.92%,低于美国、日本同期 2.77% 和 3.44% 的投入水平。

(3)老龄化的巨大压力加剧了福利制度应对难度。欧洲人口老龄化的日趋严重对以现收现付为主要筹资模式的欧洲社保制度形成了持续增加的压力。欧洲是全球人口出生率最低和老龄人口占比最高的地区,平均每个育龄妇女只生育 1.6 个小孩。1998-2008 年间,人口年均增长率只有 0.2%,而 60 岁以上老人

① 根据欧洲统计局网站数据整理及计算,2011 年 11 月 2 日访问。

② [英]安东尼·吉登斯:“欧洲社会模式的反思与展望”,《开放时代》2007 年第 6 期,第 7 页。

占总人口比例高达 19%。从 2015 年起,欧盟 27 国的死亡人数预计会超过出生人数。^① 老龄化一方面带来了养老金、医疗保健、长期护理费用等社保资金支出大幅上升;另一方面,随着人口赡养比不断恶化,加大了保障资金的筹资压力。有报告指出:1950 年欧洲平均抚养比为 8 : 1,2010 年为 4 : 1,2050 年预计恶化为 2 : 1。^②

三 欧洲社会保障各子模式国家在危机中的迥异表现及原因

(一) 欧债危机中迥异的经济和社会表现

虽然欧盟各国在社会保障方面面临着一些相同的结构性问题,欧债危机冲击下各国政府面临的财政压力也具有一定的相似性;但从社会与经济的多维度来看,分属不同社会保障子模式的各成员国在危机中所处境况还是具有明显差异。

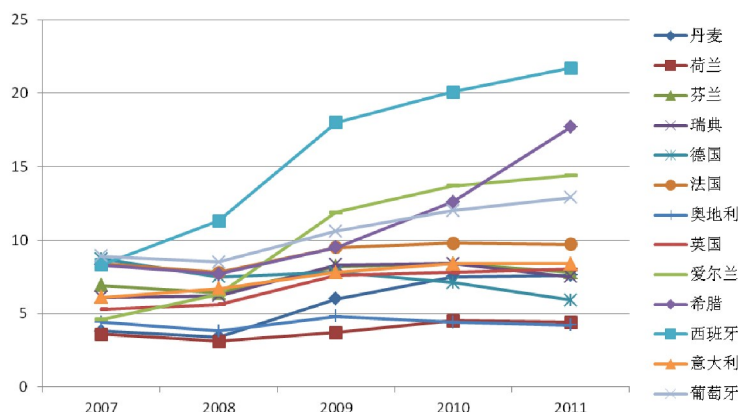
从危机期间经济增长的波动与复苏情况来看,属于北欧模式与莱茵模式的国家的情况总体好于采用其他两种子模式的国家。危机后取得正增长的国家,如瑞典、奥地利、德国、荷兰、法国,均属于北欧模式与莱茵模式;而属于盎格鲁-撒克逊模式与地中海模式的国家则全部是负增长。

这种差异也反映在劳动力市场上。比较各国 2011 年与 2007 年的失业率,属于盎格鲁-萨克森模式与地中海模式的国家失业率上升幅度远大于其他模式的国家,其中爱尔兰、希腊、西班牙上升幅度超过一倍,英国、意大利、葡萄牙上升幅度在 35% - 50% 之间,而属于莱茵模式与北欧模式的荷兰、芬兰、瑞典、法国的失业率上升幅度在 10% - 25% 之间,德国与奥地利甚至还出现了失业率下降的情况(见图 4)。

① Susane Langsdorf, Rudolf Traub-Merz and Chun Ding, *Altenpflege und Pflegeversicherung, Modelle und Beispiele aus China, Deutschland und Japan*, Shanghai: Press of Shanghai Academy of Social Sciences, 2010, p. 210.

② 缪晓娟:“欧洲:高福利积重难返 大变革举步维艰”,http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/19/c_111107455.htm, 2011 年 11 月 10 日访问。

图 4 部分欧盟国家的失业率 (%)



资料来源:欧盟委员会网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 图由作者自制。

从社会财富分配与阶层分化来看,危机并未改变危机前北欧模式与莱茵模式国家的社会公平度优于地中海模式与盎格鲁-撒克逊模式国家的总体现状。但四种子模式中,属于盎格鲁-撒克逊模式的爱尔兰受冲击较大,在危机中社会阶层分化加剧的情况较为明显,贫困人口比率从 2006 年的 23.3% 蹿升到 2010 年的 29.9%,超过了希腊、西班牙、意大利等国,在一定程度上和其本身理念、结构和受冲击程度和国家规模相关,尤其是受冲击程度与小国相关,属非典型案例。

另外,北欧模式与莱茵模式国家的财政情况亦普遍好于其他两种模式(见表 3),主要得益于这些国家经济恢复较好,由此带来相对充足的财政收入与较高的社会公平,而这反过来可以减少潜在的社会保障支出,相应地缓解了政府面临的财政压力。

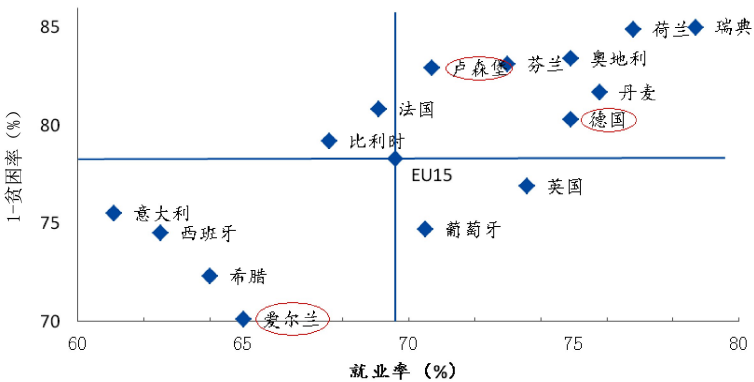
表 3 2010 年欧洲社会保障子模式代表国家的财政状况

	瑞典	德国	英国	希腊
政府财政赤字/GDP (%)	-0.2	4.3	10.3	10.6
政府债务总额/GDP (%)	39.7	83.2	79.9	144.9

资料来源:欧盟委员会网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 表格由作者自制。

对于危机后欧洲社保四个子模式的总体绩效,我们仍运用前述方法对 2010 年欧盟 15 国的社会公平与效率组合情况进行综合评判(见图 5),在与安德烈·沙比尔研究结果进行比较与对照后发现(见图 1):首先,危机冲击并未明显改变各子模式的公平与效率组合的相对分布状况(只有三个国家所处的组合区域发生了变化),这说明各子模式结构性的特点具有内在的一贯性,地中海模式国家在危机中表现较差具有一定的必然性;其次,在三个所处区域发生改变的国家中,德国与卢森堡由低效率高公平的组合区域移动到了高效率与高公平的组合区域,莱茵模式与北欧模式逐步接近,这应该与这两种模式在增加劳动力市场弹性的政策措施上通过改革不断接近具有密切联系;最后,欧盟 15 国的平均非贫困率与平均就业率水平出现了此消彼长的情况,这也反映了欧洲社会保障制度在改革上的无奈选择,但是如何以较小的非贫困率下降来获得就业率的较大上升,取决于改革的情况,瑞典与德国超前和系统性的改革成效明显好于希腊、西班牙、意大利等国仅简单削减费用的举措。

图 5 欧盟 15 国社会保障制度的绩效:就业率与非贫困率组合情况(2010 年)



资料来源:欧洲统计局网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 图由作者自制。

(二) 导致表现迥异的原因

导致出现不同模式欧洲国家经济和社会表现迥异的原因纷繁复杂,从社会保障视角来看,主要可归结为三个方面:

(1) 各子模式社会保障制度的理念、结构和发展战略存在差异。

各子模式奉行的不同社保理念致使各国在社保制度安排上具有各自的结构特点,在劳动力市场表现得尤为突出。盎格鲁-撒克逊模式崇尚自由主义的理念,对劳动力市场的运行干预较少,工会力量在1980年代私有化进程中受到削弱,这使得雇主有较多的增减员工数量与工资给付水平的议价能力,因此劳动力市场具有较强的弹性;地中海模式偏向突出社会公正,广泛运用就业保护政策对劳动力市场进行干预,工会力量强大,团体性的就业与工资协议方式、解雇员工高昂的成本与繁琐的法律事务使得雇主处于较弱的地位,劳动力市场呈现明显的刚性;而北欧模式与莱茵模式突出社会市场经济的理念,通过综合运用积极的劳动力政策与失业救济保障对劳动力市场的运行进行积极干预,雇主增减员工的自由度得以保留,因此虽然这两种子模式下的工会力量同样较强,也采取团体性的就业与工资协议方式,但工会与雇主的地位比较均衡。

各子模式的劳动力市场的结构性差异在本次危机中得到了明显的印证,在经济严重衰退的2009年,各子模式国家的工资水平变动却大相径庭,而这恰好最能说明各子模式劳动力市场灵活性和社保属性差异。以较能代表市场工资水平的10人以上规模的工业与服务业企业雇员年度总收入为例,地中海模式的希腊、西班牙在2009年的工资水平分别比上年提高了5.92%和4.45%,远高于当年分别为1.3%和-0.2%的通胀率,在欧盟国家中增幅居于最高端;盎格鲁-撒克逊模式中的英国工资水平下降了9.4%(通胀率为2.2%)而居于另一极端;北欧模式与莱茵模式国家相应工资水平的变动处于前两者之间。

社会保障体制作作为整个经济社会制度架构的组成部分,毫无疑问与各国自身的历史、文化传承、经济社会结构,以及在此基础上构筑的发展战略密切相关,并直接影响相关国家的经济和社保制度运行的绩效,是多种因素综合作用的结果。以北欧模式为例,尽管以高福利、高税收著称的北欧模式从逻辑上讲,容易造成债务水平高、成本高、劳动力市场僵化等弊端而拖累经济增长,而此次主权债务危机中该模式国家的良好经济表现不仅打破了这种逻辑,甚至成为欧盟国家中的亮点和引以为傲的模式与发展方向。笔者认为,这是诸多要素综合作用的结果:北欧相对透明和高效执政的治理体制,种族较为单一的人口构成,崇尚民主社会主义和社会公平的共识,对教育和科研的高强度投入和鼓励创新的良好氛围,对外来投资、贸易等相对宽容的态度,因相对较早触及老龄化和金融危机等问题和挑战(瑞典等北欧国家是人口老龄化最为严重的国家,同时1990年代瑞典就经历了金融危机)而积累了相关应对经验等。凡此种种,尤其是创新

能力强、国际竞争力排名靠前,使其得以实施通过创新引领的开源而非节流促使经济保持了良好的状态,高进高出战略和高福利制度非但未成为累赘,还一定程度上借此培育了高素质研发人才和创新氛围等,起到了添砖加瓦的作用。日内瓦《世界经济论坛》的“全球竞争力指数”排名印证了这一判断:北欧模式的瑞典全球排名第2位,而地中海模式的意大利位列第48位,差距彰显无疑。^①

(2)各子模式所进行的社保制度改革的及时性与深广度存在差异。

虽然欧洲社会保障制度的弊端早已显现,欧洲议会也早在2000年就指出了改进欧洲的社会模式以适应新经济挑战的必要性,^②但各国实际推进的进程先后不一。在本次危机中,北欧模式与莱茵模式国家的表现优于另外两种模式的国家,其中瑞典、德国的表现尤为突出,这与它们危机前就进行了系统性的全面社保制度改革不无关系。系统性改革使其社会保障制度能适应经济、社会状况的现实变化,一定程度上弥补了原模式在运行中的机制缺陷,取得了相对平衡的社会保障收支,增强经济运行活力的效果,从而也为其对抗危机打下了良好的基础。

北欧模式中的瑞典早在1980年代就面临社会保障水平过高的问题,造成财务上难以持续的困境:^③1980年,瑞典社会保障支出占GDP的35.5%,与其他主要西欧国家相比是最高的;政府只好通过增加税收实现财政收支平衡,1965—1985年,瑞典税收占GDP的比例从35.2%上升到50.4%,而同期OECD成员国平均从27.5%仅增加到38.8%。这迫使瑞典从那时就开始了降低养老金、健康保险津贴,提高失业保险缴费,降低失业津贴标准等零星的社保制度改革。1994年,瑞典提出养老金体制系统性的改革建议,并于1999年正式实施。改革提高了领取养老金的最低年龄,并推行由基本养老金、辅助养老金和企业年金构成的三支柱养老金体系。前两项由瑞典政府通过税收与企业法定缴费共同支付;企业年金由工会与雇主联合会集体谈判决定。瑞典的养老金给付由此实现了全部由政府承担向政府、雇主、雇员共同负担的转变,减轻了公共的负担。

同时,瑞典也对劳动力市场实施了积极的改革措施,其关键是将以救济失业

① Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report (2010–2011)”, *World Economic Forum*, 2010, p. 15.

② European Council – Nice 7–10 Dec. 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2_en.htm#an1, 2011年10月27日访问。

③ 丁建定:《瑞典社会保障制度的发展》,北京:中国劳动社会保障出版社2004年版,第152–153页。

为主的保障措施改为以促进就业为主的积极社会政策。一方面减少失业救济金的领取期限、金额,压缩救济开支;另一方面则扩大培训、试工补贴等支出创造就业机会。在20世纪90年代初,瑞典用于积极就业政策的支出就占到了其劳动力市场政策总支出的一半以上。

属于莱茵模式的德国是先期和全面社保改革的典范。由于20世纪70、80年代不断扩展的社会保障范围、慷慨的福利和过度的劳动力市场保护,德国在遭遇了20世纪90年代的全球化、老龄化和两德统一的挑战和冲击后,曾经陷入二战以来经济、社会发展的低谷:出现了社保、福利支出猛增,公共财政赤字和债务压力日高且挤占科教领域投入,推高税率,劳动力成本不断攀升,国际竞争力下降,经济增长缓慢,劳动力市场严重僵化等困境。面对窘境和挑战,科尔、施罗德和默克尔政府连续实施了经济、社保改革。尤其是施罗德政府大力推进对德国社保和劳动力市场较为全面的改革,从2002年到2004年连续推出了四部《劳动力市场现代服务法》,即“哈茨改革”^①,其主要内容有:删除劳动力市场的体制壁垒,弱化解雇保护,设置灵活的雇用和解雇措施;提倡灵活就业,鼓励自我创新,如提出“一人公司”、“迷你工作”等;改革失业救济制度,缩短失业社会保险金领取期限,合并原先的社会救济和失业救济,同时降低领取金额以达到刺激就业积极性的目的。德国的劳动力成本在改革后长期负增长。劳动力市场也出现了积极的迹象:从2005年开始,调查失业率从11.1%逐年下降到2008年的7.5%,登记失业人数也从2005年的486万回落到2008年的327万。^②

近年来,德国在养老金和医保体制方面也进行了具有前瞻性的、全面深刻的改革尝试。在2004年和2007年先后颁布了《养老金可持续法》和《为适应人口发展调整常规退休年龄及加强法定养老金融资法案》,通过提高退休年龄,引入“部分退休选择权”,鼓励退休者参加半日制等部分时间工作的方式,减轻人口老龄化所带来的财政负担,达到控制公共债务压力的目的。^③在医疗领域,2004年和2007年分别推出了《法定疾病保险现代化法》、《法定疾病保险现代化竞争法》等,通过开放投保人自由选择医保机构,以促进医保机构相互间的竞争,同时将压力下传到医疗机构,令其相互竞争,进而达到提高医疗服务效率、稳定医

① 刘露露、郑春荣:“从‘第三条路’理论看德国劳动力市场政策的转向——基于对哈茨改革的分析”,《德国研究》2009年第4期,第27页。

② OECD StatExtracts, <http://stats.oecd.org/index.aspx?>, 2011年7月28日访问。

③ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Übersicht über das Sozialrecht*, Bw Bildung Und Wissen; Auflage: 6. Auflage, 2009, hier s. 289, 330.

保缴费率和遏制医疗费用迅猛上涨的目的。

相比之下,地中海国家的社会保障制度虽然早已受到诟病,但在危机前滥用了加入欧元区的红利,而零星改革举措缺少机制性与系统性的改变,由此也错失了在 2007 年之前利用良好的经济环境进行改革的大好时机。在危机爆发后,地中海模式国家迫于沉重的社会负担与外部偿债压力,被动地对其社会保障制度进行改革。但真正触及深层次问题的改革举措,在危机久拖不决后才刚刚开始。葡萄牙、意大利、西班牙分别于 2011 年至 2012 年间提出了旨在增强劳动力市场灵活性的改革计划,但这些改革措施取得成效还需时间。

(3)危机中各子模式在社会保障应对措施上存在差异。

在危机时期,欧盟各子模式下的成员国在社会保障方面,被迫做出额外的应对举措,大都选择了包括提高弱势群体的保障水平、降低个人和企业的社会保障缴费负担、以国家财政政策的方式促进就业等应对方式。但不同模式的具体措施和实施的侧重点明显不同。大陆模式(莱茵模式)中的德国与北欧模式中的瑞典主要采取降低社会保障缴费率和推行积极的劳动力政策,地中海模式的西班牙则致力于提高各类长期保障或临时救济的水平,而属于盎格鲁-撒克逊模式的英国的主要手段放在了对企业减税上,在社会保障方面的投入反而相对较少。

表 4 部分欧盟国家危机期间推出的社会保障措施

福利模式与 典型国家	经济刺激计划中的社会保障措施
北欧模式 瑞典	① 2009 年 1 月起雇主的社会保障缴费率降低 1 个百分点(32.42% 至 31.42%), 合计减负 120 亿瑞典克朗,对自我雇用者的缴费率降低 5 个百分点; ② 鼓励企业雇用年轻人,将针对这类人群的社会保障缴费率再降低 50% 至 15.49%,年龄范围提至 26 岁,估计减负 120 亿瑞典克朗; ③ 对一年以上长期失业者和病残人士的企业,从 2009 年起政府提供的补助加倍,共耗费 17 亿瑞典克朗。

大陆模式 (莱茵模式) 德国	① 健康保险税率由 15.5% 下降到 14.9% (雇主:从 8.2% 降至 7.9%,雇员:从 7.3% 降至 7.0%); ② 失业保险缴费率由金融危机前的 6.5% 经过多次调整降至 2.8%; ③ 劳动力市场方面,对企业雇用短工提供补贴。当雇主选择短时工作而非解雇人员时,雇员工资(没有孩子)的 60% 或 67% (有一个孩子)由政府来支付。企业为雇员缴纳前 6 个月社会保障费的 50%,以后的 100% 由国家来支付。雇用关系从 2009 年开始的,上述补贴适用 24 个月;从 2010 年开始的,则适用 18 个月。
盎格鲁-撒克逊模式 英国	① 从 2009 年 4 月开始,英国将在未来两年内支出 5 亿英镑,帮助长期失业者实现再就业,其中包括向聘用失业时间超过半年的失业者的企业提供资助; ② 通过扩大公共支出与减税增加就业,如降低增值税税率 2.5 个百分点,由 17.5% 降到 15%;在 2009 年启动总额 100 亿英镑的基建计划,以期创造 10 万个新工作岗位; ③ 提高最低工资标准,成人最低日薪从 2007 年 10 月的 5.52 英镑提高至 2011 年 10 月的 6.08 英镑,增幅为 10%; ④ 向家庭妇女支付最高 500 英镑的再就业津贴,扩大家庭收入来源,同时为大学生提供实习机会,培养其实际工作能力。
地中海模式 西班牙	① 2009 年 1 月起提高最低工资和养老金标准。最低工资提高 4%,从每月 600 欧元提高到 624 欧元;养老金平均提高 6%,国家社会保障体系内的养老金每月平均为 741 欧元。加强公共保障住房、助学金、对无自理能力者的扶助等社会保障; ② 鼓励企业接纳失业者、鼓励失业者自主就业。2009 年 8 月至年底期间雇用工人的企业社会保障缴费减半,为期两年。雇用失业者,并与其签订稳定雇用合同的企业,3 年内每年可少缴 800 欧元(针对年轻人)、1000 欧元(妇女)和 3000 欧元(45 岁以上人士)的社保金,对雇用非全日制雇员的企业也有相应的优惠; ③ 2009 年批准向长期失业者发放每月 421 欧元、持续 6 个月的紧急救助金。后来该紧急救助方案延长了 12 个月,约 30 万人得到救助,对自主就业的失业者补助金增加 60%; ④ 2008 年开始针对每年收入不超过 22000 欧元 22 岁到 30 岁的年轻人,提供每月 210 欧元的房租补贴,最长 4 年。

注:作者根据相关资料自行整理,表格由作者自制。

虽然现在很难对各子模式不同侧重的措施进行定量的效果分析,尤其是对莱茵模式国家通过降低社会保障缴费率来减少企业的劳动力成本与盎格鲁-撒克逊模式国家直接给企业减税这两种方式做出优劣评估。但是如果考虑到前种方式创造的就业以及由此保持的消费活力对宏观经济的刺激作用的传导渠道的

因素,莱茵模式应该比盎格鲁-撒克逊模式更有利于激活企业的经营活动能力,从而使得经济表现出相对更好的稳定性。

而地中海模式采取的措施则负面效应明显。不顾经济衰退程度提高最低工资水平,不仅增加了企业的劳动力成本,使得企业经营活动更显困难,同时也片面对冲了积极的劳动力政策对企业增加雇员的激励,导致政策效果不佳、效率低下。另外,有关措施还引发道德风险,设置失当的失业救济等福利举措使得失业者安于现状,减少了获取新工作机会的压力,这使得危机期间西班牙出现了25%的高失业率与部分工作仍无人问津共存的现象。

四 欧洲社会保障制度的发展前景

首先,欧洲各国社会保障改革有欧盟层面的体制机制压力和各国较广泛的社会共识。本次危机使得欧盟各国意识到欧元区长期存在的财政政策与货币政策不统一的缺陷是危机的成因之一,并达成了须统一财政政策的共识,除英国、捷克外的25个成员国为此签署了《财政契约》。而社保支出是政府财政支出最大的部分,实现欧元区国家的财政政策统一有赖于各国社会保障制度的趋同,这构成了欧洲社保体制改革的外在体制压力;同时,无论是通过刺激劳动力供应、增加资本投入,还是提高科技能力来重整其经济竞争力都需要社会保障制度的改革。只有打破僵化的劳动力市场并实现经济资源在投资与消费间的再均衡,才能应对全球化,并为经济增长创造条件。现行的社保体制显然无法应对全球化和老龄化的挑战,非改不足以渡过危机早在先期改革的德国和瑞典获得共识。这种各国精英和民众的共识,对于地中海模式国家来说,也是其重获经济活力从而走出危机的必然选择。

其次,欧洲社会保障制度改革已有了欧盟层面竞争合作机制和先行改革国家成功的先例,起到了示范作用。欧盟一直致力于社保政策的趋同。虽然社会政策属于成员国各自管理的范围,但欧盟在协调各国社会政策方面已有“开放性协作机制”(Open Method of Coordination)的设计,通过以改革先行者获得成功经验为参照制定软目标,运用该机制中的循环执行程序加以推进,利用“扬名与丢脸”(Naming and Shaming)机制,不断促进各成员国的社会保障制度趋同的方法相信会得到更多运用。对社保绩效较差的希腊、西班牙等地中海模式国家而言,德国和瑞典先行、彻底的改革所取得的成效实际上起到了示范的作用,颇

具吸引力。

再次,改革的举措和结果将推动各子模式一定程度上的相互趋近。改革中提倡竞争、各社会伙伴更多承担均衡责任、遏制待遇上涨等已成为趋势。不仅德国、瑞典等先期改革国家如此,即使是地中海模式的国家,由于主权债务而被迫求援,施救条款中一般均包含了财政紧缩举措和相应的社保费用削减与制度改革的要求,也加快了各自社会保障制度改革进度和实施力度。地中海模式国家最近推出的改革措施理念和做法上均与北欧模式与莱茵模式国家的改革明显趋近(见表 5)。

表 5 地中海模式国家最近的社会保障制度改革措施

葡萄牙	劳动力市场:2011 年提出劳动力市场改革计划,减少企业解雇员工的赔偿金。 养老金保障:2008 年开始建立了个人自愿退休储蓄账户制度。由社会保障资本基金管理研究所负责,年龄在 50 岁以下的雇员每月将上一年度平均工资的 2% -4% 缴入个人账户,50 岁及以上者则需交纳 6%。逐步加强对提前退休人员的审核,2011 年开始削减每月领取养老金金额在 1500 欧元以上人员的给付。
意大利	劳动力市场:2012 年开始计划改革劳工法,企业可以更容易解雇员工。 养老金保障:2011 年通过法案,退休年龄在 2018 年前由 65 提高到 66 岁。缴费率由原来的 28.30%,增加到 32.7%。
西班牙	劳动力市场:2012 年《劳动力市场改革紧急法》内容:①加强用工弹性,企业连续 3 个季度收入下滑,就可以解雇工人。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。②鼓励聘用年轻人。拥有 50 人以下的中小企业如果录用 30 岁以下的年轻人将获得每年减免 3000 欧元的税收优惠。如果聘用女性,再减免 100 欧元税收。③设立年轻人培训基金,规定每个 30 岁以下的劳动者每年有权享受雇主提供的 20 个小时的带薪培训。这项规定直到失业率下降到 15% 以下前一直有效。 养老金保障:2011 年通过法案,2013-2027 年,退休年龄由 65 提高到 67 岁。
希腊	劳动力市场:2010 年开始逐步改革,新增聘用人员的最低工资水平调降 22%。计划将约 1.5 万名国家工作人员归入“劳动力储备”,并在一年后解聘,计划在 2015 年前,将公共部门员工人数削减约 15 万人。 养老金保障:2010 年起退休年龄逐步由 60 岁提高到 65 岁,缴费年限由 37 年提高到 40 年才可获得全额养老金,加强对提前退休的管理,除非健康原因 60 岁以前不得提前退休。

注:作者根据相关资料进行整理,表格由作者自制。

最后,社保改革涉及各方利益,冲突多,难度大,需要精英的智慧、政治家的勇气和民众的配合,这必将是个缓慢过程,需要时日和耐心。欧债危机和欧洲社会保障问题绝非旦夕之间形成。制度设计、经济结构、政治因素、利益博弈等多种因素的交织使得社保制度改革进展艰难,甚至不排除有反复的可能。希腊民众对改革的抵触即是最现实的案例。为了反对政府的养老金改革计划,仅2008年希腊就发生了两次规模较大的罢工,罢工人数分别达到了300万和250万,占到了希腊总人口的20%以上。危机爆发至今,已有包括“欧猪五国”在内的近10个欧洲国家的执政党下野,部分原因在于民众对其迟迟未能有效解决危机的失望,但也有部分归因于民众对其推行的社保改革措施的不满。归根到底,社会保障制度的改革毕竟涉及民众当前既得利益的调整。即使在改革进展较快的德国,自社会保障制度全面改革以来,其基尼系数也出现了上升的趋势(瑞典也是如此),收入水平最高的10%的就业人口与最低的10%就业人口的年均收入差距由上世纪90年代的6倍扩大到目前的近8倍,社会收入差距扩大,由此引发了对改革目标、经济效率和社会公平目标如何平衡的极大争议。

因此,如何调和各群体利益,形成共识成为改革能否推进的关键所在。而德国成功推进社会保障改革的经验在于事前充分听取专家论证、政府反复酝酿、各界广泛协商;在改革执行过程中,政治家具有前赴后继、不计较个人得失和党派分歧的改革勇气。德国的改革由科尔政府首倡,施罗德政府全力推动。在转型的关键时刻,施罗德冒着丧失个人政治生命的风险,在初步改革的基础上正式提出了“2010年议程”的改革总纲,并不惜提前大选,付出了丢掉总理宝座的代价。目前欧洲各国,尤其是地中海模式国家要实施社保制度改革的难度巨大,对精英、政府和民众都是一场考验。尽管存在外部对其开展改革的要求,危机中的问题国家究竟采用何种方式,最终还是取决于其民众的共同意愿与自主选择。改革将是个痛苦而漫长的历程,经过改革,欧盟各国的社会保障体制会有一定的趋同但不会改变四大子模式的基本分野和特征。

(作者简介:丁纯,复旦大学经济学院教授、让-莫内讲席教授,复旦大学欧洲问题研究中心主任;陈飞,复旦大学经济学院博士研究生。责任编辑:莫伟)

处在转折关头的欧洲和世界 经济

[法] 米歇尔·阿格里埃塔 孙艳 译

内容提要:2011 年末欧洲主权债务危机和银行危机均严重恶化。欧元的存在受到双重威胁:一是欧洲金融系统逐渐分化;二是南欧经济衰退可能拖垮整个欧洲货币联盟。本文将阐述对岌岌可危的欧元采取果断行动的紧迫性,并对美国受到波及、欧元区衰退可能引发的灾难性后果进行分析。笔者试图从一个更宽泛的视角考察 2012 年 6 月欧盟峰会采取的金融救助决定。本文认为,欧元区应从如下三方面着手进行综合的改革:使公共债务的利率上限与合理的财政调整相匹配、设计可担保的欧元债券计划,以及成立集中管理和严格规制的银行业联盟。

关键词:减债 银行资本结构调整 宏观经济相互依存 欧元债券 银行业联盟

导 言

欧洲(主权债务危机)是否会导致全球经济增长严重放缓?2012 年春末的金融市场似乎对此确信无疑。到处都有资金逃向回报安全的市场,而世界上投资安全的“天堂”却很少。2012 年 5 月底,德国的两年期债券收益率下降到零,十年期债券基准收益率降至 1.25,并且还有一路下滑的趋势。美国十年期国库券收益率下降至 1.6%,为 1946 年 3 月以来罕见新低。

这些非同寻常的数字传达出金融市场对经济前景的看法。金融投资者们似乎预见到了两种可能的结果:要么是近在眼前的金融灾难导致急剧的经济萧条,要么就是十年的经济停滞和日本式通货紧缩。在 20 国集团峰会上,这些担忧始终存在,欧洲以外国家政治领袖们的言论印证了这一忧虑和担心,即欧元区危机

很可能像病毒一样传染给世界经济。越来越多的事实表明,解决危机需要欧洲各国政府果断制定最终解决方案,并采取行动来缓解市场压力。这或许就是2012年6月29日欧盟峰会采取不同以往的大型会议立场的原因。会议通过了系列决议,如向银行业联盟迈进、允许欧洲稳定机制(ESM)——为促进金融稳定早已建立的基金——直接购买陷入困境国家的主权债券。不仅如此,9月初,欧洲央行行长马里奥·德拉吉(Mario Draghi)采取了一个大胆行动,即推出直接货币交易(Outright Monetary Transactions, OMT)。例如,一旦某国的利率被惊慌失措的投资者推高至极限的时候,该国有可能向欧盟当局提出官方援助请求,欧央行就会直接购买这些国家的主权债券。该计划通过了位于卡尔斯鲁厄(Karlsruhe)的德国联邦宪法法院的裁决,被认为与德国的基本法不相冲突,理论上讲可以无障碍实施了。

然而,这只是使欧元成为一个完全的、坚韧有弹性的货币的万里长征的第一步。本文的第一部分将考察欧元区结构性缺陷及在私人部门难以减债的情况。这些情况势必在欧元区产生多重失衡,由于深陷危机的国家的银行关闭了外汇头寸业务,导致单一金融市场产生分裂。2012年,各国政府最终开始行动,对抗解体的危险倾向。在财政政策方面,政治上的推进成果即是“财政契约”,由大多数欧盟国家通过条约形式认同的欧洲财政联盟,比欧元区的规模大很多。然而财政契约自身也存在问题。与此条约伴随而来的风险是,财政平衡规则要求每个国家承诺一起降低财政赤字,这给整个欧洲带来经济停滞或更糟的经济衰退,因此也最终恶化了财政状况。实际上,欧元区正成为世界经济复苏的阻力。第二部分将借助计量模型研究宏观经济的相互依存。最后的第三部分将讨论建立必要的“金融基础设施”(financial infrastructure),使欧元可以长期存在。本文从2012年6月底欧盟峰会的决策开始讨论,指出这些决策带来的改进,以及在实现一个真正统一货币道路上还应采取进一步的大胆决策。文章的分析将沿着以下三个思路展开:全面检查欧央行的职责、发行欧元债券以及建立银行业联盟。本文还指出了建立全面的银行业联盟面临的政治阻力。

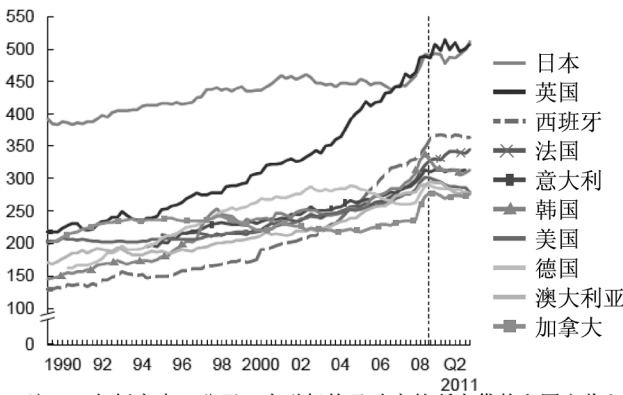
一 欧元区危机主要是自身原因和政策驱动造成的

2008年以来,美国和欧洲在危机管理方面呈现出巨大差异。问题资产救助计划(Troubled Asset Relief Program, TARP)的构想存在缺陷,因为它是美国国

会两党相互妥协的艰难成果。即使加上美联储支持银行重组,对问题最严重的银行也只能做到最小程度的资本结构调整。在房地产借贷市场上,对银行业政策、巨大的经济刺激计划、积极的非传统的货币政策以及银行通过拍卖房产抵押品减轻自身损失做法的综合运用产生了效果,开启了全球的减债进程。与此同时,欧洲没有采取任何措施。欧洲国家的政府,特别是德国政府宁愿批准地区性国有银行(landensbanks)持有大量“有毒的”美国次贷资产,通过暂停执行国际财务报告准则(IFRS rules)来掩盖其不良贷款(NPLs);杠杆率过高的西班牙地区性储蓄银行(Cajas)没有进行任何实质性的资本重组。经济刺激计划虚弱无效且缺乏协调。减债不仅在私人部门遇到阻力,而且在法国、意大利和西班牙等一些欧洲大国,债务总额都显著上升,与美国形成鲜明对比(见图1)。

图1 欧洲和其他地区的减债情况

十个最大发达经济体刚刚开始减债进程
1990-2011年第2季度债务总量¹
占GDP百分比



▲ 债务显著增长²
▼ 减债

变化情况
百分点

2000-2008年	2008-2011年 第2季度 ³
37	39 ▲
177	20 ▲
145	26 ▲
89	35 ▲
68	12 ▲
91	-16 ▼
75	-16 ▼
7	1 ▼
77	-14 ▼
39	17 ▼

注: 1 包括家庭、公司、金融机构及政府的所有贷款和固定收入有价证券;

2 限定为增长25个百分点或以上;

3 或可获得的最近数据。

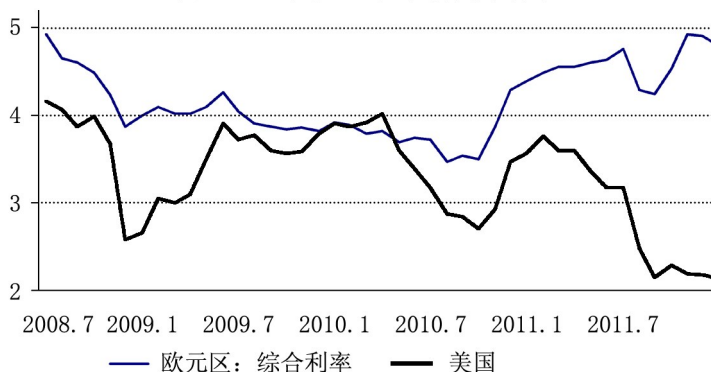
数据来源: Haver Analytics; 各国央行; 麦肯锡全球研究所 (McKinsey Global Institute)。

自2010年5月希腊债务危机开始以来,由于美国和欧元区采取了完全相反的经济政策,结果对10年期债券利率产生了不同影响,这一点并不奇怪(见图2)。美国因雷曼兄弟破产曾采取紧急政策,其所有国库券都处于安全范围,除了这个特殊时期外,即便2008年中期至2010年初双方采取的政策一致,其债券

率也大大不同。自 2011 年 7 月欧元区危机恶化以来,欧美的债券率差越来越悬殊。

图 2 欧元区和美国的债券率差

欧元区 & 美国: 十年期债券利率



数据来源: 法国安盟公司 (Groupama-am) 根据数据资料计算。

对世界其他国家和地区的观察者而言,2010 年 5 月以来欧元区政策令人百思不解。一个小国的偿债问题一经曝光,居然导致持续两年之久的严重危机,甚至造成欧元可能由此解体的恐慌,这一切究竟是怎么发生的? 蒙混过关和不靠谱的政策、持续不休的争论、难以企及的目标加上德国的固执,所有这些混和在一起,酿成了一场不断恶化的危机。每一次旨在推出最终解决方案的欧洲理事会峰会之后,危机都会更强劲地反弹并扩散至更多国家。

实际上,如果没有深层次的结构性缺陷,即使再不灵活、不协调的政策也不会产生如此沉重的灾难性后果。归根结底,欧元区并不像其伪装的那样强大。欧元名义上在私人外汇市场上是单一货币,但由于缺乏与政治主权之间的特殊纽带关系,不具备始终稳定大众信心的功能。结果,欧元对一个货币联盟来说是一个不完全的货币,且对成员国来说甚至仍属于外币。货币联盟主要是一个在严格的固定汇率基础上的国际货币制度安排。它是一种特殊的金本位制: 一个国家本国的货币名义上消失了,与金本位更灵活的不成文规则相比,《马斯特里赫特条约》不包含暂时性退出和重新加入条款。

现实中有两种截然相反的力量可以摧毁一个货币,该力量是由不断加剧的失衡状况造成的: 一是极度通货膨胀,可以导致最终流动性 (ultimate liquidity)

的丧失,这是寻求资产保值的最终结果,而央行迫于政治压力已对所有形式的债务货币化并自动进行贬值;二是支撑货币的金融系统四分五裂,债权人不能够或不愿意给债务人再继续融资,由此导致无法逾越的资金约束和限制,欧元区陷入越来越严重的紧缩。反之,这也诱发“平行货币”或替代货币想法的产生,即联合统一的货币系统被划分成几个货币区,或者原来那些被整合在一个紧密货币框架内的货币被分离出去。这使得 20 世纪 30 年代银行破产浪潮背景下,严重的通货紧缩导致金本位解体的悲剧重演,而政府却不能采取任何合作性举措。

欧元区可能不会处于完全解体的边缘,但如果拒绝给处境脆弱的国家转移财政救助以重组债务的话,相似的情况就可能发生。如果欧洲北方的债权国害怕欧洲央行的非常规政策在未来引发通货膨胀,那么他们可能会按指数将其金融合同调整成“平行货币”来保护其资产价值。希腊以及最终也可能“希腊化”的葡萄牙,由于外资银行撤资已经丧失外部融资,可能会被迫在国内发行借据 (IOUs) 作为交易方式,运用这个可以贬值的“周转通货”或“媒介通货”来对抗欧元。由于德国主张采取的循序渐进政策难以在第一时间到位,因此这个危险不会很快消失。

(一) 金融系统解体和经济形势恶化

2011 年 7 月,紧张感又重新回到主权债券市场。欧洲理事会开会决定平息这种不安的情绪,结果出台了一系列措施,包括建立一个更大的欧洲金融稳定基金 (EFSF)、救助希腊的第二个计划以及私人部门的参与、减记超过一半私人部门持有的希腊公共债务以及一个体现严格财政纪律的财政联盟的雏形。但每一次市场焦虑的降低都不会超过两个月(见图 3)。西班牙也加入经济脆弱的国家行列,2011 年 8 月和 11 月以及 2012 年 5 月是其迄今为止对德国债券的最大利(率)差时期,使累积的西班牙主权债务偿还价格更高,风险也更高。

在财政问题的现象背后,欧元区缺陷的真正根源,一方面是银行系统出了问题,另一方面是由于南欧国家去工业化导致的竞争力大幅下滑。政府的财政紧缩政策先是阻止,然后是降低债务与国内生产总值 (GDP) 比率的攀升,结果对私人部门造成灾难性的打击,迟滞了企业的减债进程。正如乔治·索罗斯 (Georges Soros) 最近指出的,不能像日本那样通过收缩经济来降低债务负担,而要像二战后那样从债务负担中获得增长。

图3 二级市场的主权债券利率以及德国、法国和西班牙主要发行的3年期和5年期债券利率



数据来源:各国财政部和数据资料。

希腊是一个最重要的案例。在过去的四年中,欧洲“三驾马车”强制其服用“良药”,结果导致其17%的GDP损失,这意味着该国不仅是处于衰退之中,而且正陷入萧条。各部门的工资被削减了15%–25%,但通过计算单位劳动成本可以看出,竞争力几乎没有增加,因为生产能力与工资一起下降了。通常的萧条都会使资本运行遭到破坏,工厂倒闭,设备老旧,生产能力下降,有效需求缩小。相同的情况正在葡萄牙发酵,西班牙也已出现苗头。

造成上述错误最主要的根源在于欧盟委员会和欧洲各国政府的教条式偏见,他们不明白,遭到很大程度破坏的银行系统的巨大金融危机才是最可怕的。私人部门试图减债不仅降低了需求,还通过影响生产能力的所有构成要素大大削弱了供给:人力资本因长期失业受到损害,固定资产甚至不能更换,全要素生产能力增长因研发(R&D)支出急剧削减而降低。官方之所以否认供给和需求之间的动态相互依存,其原因就在于落入新古典教条的窠臼。它假定潜在增长不依赖需求,只是由微观经济政策单独推动的,而根据神圣不可侵犯的“附属原则”,后者则分别是各个成员国政府的责任。但这一教条在理论上也受到责难,即从内生增长中可获得动态比较优势。工业是一个收益递增的部门,是在长期需求和供给相互作用下生存的。这就是为什么单一市场及单一货币形成后,市

场规模的扩张最终走向专业化的原因。专业化使某一产业集中在竞争力最强的地区,而且该产业已挤垮了其他地区的生产能力。在很大程度上,受到殃及的国家通过紧缩政策加大私人部门减债力度,结果显然强化了两极分化的进程。现在已经到了金融系统分崩离析的临界点上,因为“强势国家”的债权人拒绝为“弱势国家”的国际收支赤字进行融资。

经济状况的恶化又以凶猛之势反作用于资产负债表,引发更深层次、更广泛的不稳定性,对欧元构成致命打击。银行业危机后,应该效仿美国的做法,即银行通过与最后贷款人协调进行资本重组和结构调整。然而,在被戏称为“统一”的欧洲金融系统内却拒绝资本重组。安格拉·默克尔 (Angela Merkel) 早在 2008 年 10 月就坚持认为,给予银行的担保应该是每个国家自己分内的责任,而不能由欧洲联合承担。同时,拥有问题银行的成员国已经将名义货币发行权交给了对单一国家银行业系统是否稳定不承担任何责任的欧洲央行。在这样一个有先天缺陷的金融系统框架下,发生债权人拒绝继续为债务国银行融资的情况就不足为奇了。明哲保身的唯一方法就是按照本国方针路线重新安排资产和负债。

2011 年 7 月当美国的共同基金从意大利和西班牙的银行撤走存款时,这里的金融系统已开始解体(见图 4)。

图 4 欧洲银行内美国共同基金的净资产



数据来源:美国投资公司协会 (Investment Company Institute, ICI) 的每周数据。

2011 年第 4 季度,银行不愿再如 2008 年秋天那样互相借款,随后对家庭和

企业的贷款条件都显著收紧。2011 年 11 月,由于担心发生重大的信贷危机,欧洲央行决定启动两个阶段的长期再融资计划(LTRO)。该计划对主权债券收益和借贷条件的影响是暂时性的,但由于意大利和西班牙等一些欧洲大国已步入衰退,法国进入准经济停滞期,借贷需求处于低潮。

同时,银行存款的大量流出以及债券贱价出售似乎也难以避免。据估计,2011 年第 1 个季度大约有 1 千亿欧元被提现出国。存款的外流损害了本已处于困境国家的银行,并破坏了欧洲的金融系统。赤字国家资本外流势头越强劲,资本市场融资就越困难,经济衰退也越严重,这些国家的银行就越需要官方信贷支持以避免全面崩溃。随着资金损失缺口迅速扩大,今天预估的额度明天就不够用了。以上就是欧洲央行转变为一个三重(three-tier)货币系统并伴随出现平行货币的路径。

(二)世界经济中动态的宏观经济相互依存:新兴经济体将受到怎样的影响?

欧元区危机正在拖垮世界经济。程度到底有多大?为了探究这个极其复杂的问题,本文将借用法国国际预测与信息研究中心(Cepii)的一项最新研究成果。^①

上面提到的这项研究,其目的是为了确定传导的渠道,并以此衡量世界各地之间伴随而来的宏观经济政策影响。较大的新兴市场国家过去 10 年的经济恢复能力,与此前 20 年(1982-2002 年)相比有很大差异。1997-2002 年,从亚洲到阿根廷的一连串金融危机导致货币大幅度贬值,促成了拉丁美洲和亚洲出口导向型增长,由此形成大量外汇储备积累并使得(对)外(负)债系统性减少。这些国家因此获得金融安全,再加上应对经济周期的宏观政策不断完善,他们都有能力承受来自欧洲的负面冲击。

还有更多的结构性原因,使亚洲和欧洲之间宏观经济层面的相互依存度逐步弱化。主要有以下几点:

——亚洲的地区一体化具有中国经济增长的极化特征,特别是 2008 年后亚洲内部的贸易增长快于亚洲与西方国家间的贸易增长,由此促使亚洲经济体更紧密地联系在一起。

——2005 年以来大宗商品相对价格的下降趋势是逆向的,这帮助拉丁美洲

^① Bilge Erten, "Macroeconomic Transmission of Eurozone Shocks to Emerging Economies", *Cepii Working Papers*, No. 12, June 2012.

实现复苏并带来更强劲的增长。大宗商品价格上涨本身在很大程度上源自中国的巨大需求,这些国家由此也增强了与中国的贸易和金融联系。

——2010 年以来,中国的增长方式开始转变,伴随劳动力市场的改善,其发展战略集中在潜力巨大的国内市场,特别是能源节约型产业以及主要面向低收入家庭的节约型技术,以避免落入“中等收入增长陷阱”。

——亚洲的竞争政策旨在引导国内储蓄、投资、贸易商品部门,以替代通过低估实际汇率实现的出口。由于生产能力的提高和其他国家普遍偏高的汇率,贸易商品部门投资的边际利润率比非贸易商品部门高。

尽管出现上述变化,亚洲和欧洲之间的宏观经济依存度弱化并不是问题的全部。欧洲仍然是亚洲的一个重要伙伴。要回答的问题是:如果希腊退出欧元区或者发生更糟糕的情况,即欧洲爆发全面银行业危机,那么新兴市场的增长将受到怎样的影响?果真如国际货币基金组织(IMF)预期的那样,中国会发生经济“硬着陆”吗?假如真是如此,中国经济急剧下滑将对与其保持紧密贸易和金融联系的新兴市场国家产生多大影响?深度和广度有多大?

(1) 危机的震荡从发达国家蔓延至新兴市场经济体

附录 1 模型的主要特征

为加深了解,我们应用比尔盖·埃尔顿(Bilge Erten)开发的经济计量模型。为更好地反映世界各地之间增长的相互影响,她应用贝叶斯向量自回归模型(Bayesian VAR model)和稳态先验信息,通过将非样本信息纳入变量的先验概率密度函数来提高模型的预测能力。预测的精确度提高了,因为季度数据必不可少,现有的小样本数据也派上用场。

该模型将考察对象分为两个发达经济体(美国与欧元区)和三组新兴经济体(中国、亚洲除中国以外的新兴经济体国家和拉丁美洲)。模型用以下变量来描述宏观相互依存:

- 国家和国家组的 GDP 增长率;
- 全球流动性(以三个月期的国库券利率来代表);
- 全球金融风险预期(以市场波动性指数 VIX 为代表);

模型是随机和递归的。美国和欧元区的增长变量对新兴市场国家的变量来说是外生变量。数据涵盖了从 1993 年第 2 季度到 2011 年第 4 季度。对同一时期的稳态先验预测是:

——潜在增长变量:美国 3%,欧元区 2%,中国 8.25%,亚洲新兴经济 5.5%,拉丁美洲 4.25% ;

——金融变量:美国国库券 4%(包括 2% 的实际均衡利率以及 2% 的通胀目标),市场波动性指数是 20;

模型预测以上同一时期,三个新兴市场地区对经过准确计算的发达地区增长冲击的反应弹性是 1 和 0.75(见表 1)。

该模型使得预测受到影响的新兴国家或地区对美国或欧元区 1% 的 GDP 冲击所带来的产出弹性成为可能。

表 1 中国、亚洲地区新兴市场国家和拉美地区新兴市场国家对外部需求冲击的产出弹性

	中国		亚洲新兴经济体		拉丁美洲新兴经济体	
	第 1 季度	第 3 季度	第 1 季度	第 3 季度	第 1 季度	第 3 季度
美国 GDP 增长率	0.54	0.23	1.02	1.11	1.28	1.64
欧元区 GDP 增长率	0.22	0.31	0.06	0.75	0.25	0.25
中国 GDP 增长率	—	—	0.53	0.81	0.70	0.78
亚洲新兴经济体 GDP 增长率	—	—	—	—	0.24	0.43

注:作者根据冲击反应函数进行的计算。弹性代表的是三个季度后,每一个新兴经济体对外部需求的一个百分点冲击做出的增长率百分点反应。第一季度和第三季度的数据分别计算了一个季度和三个季度后的弹性。

由表 1 可以看到,美国 GDP 每增长一个百分点,就会对亚洲新兴经济体有近一倍的即期影响(第 1 季度),对拉美的影响则是对中国影响的两倍多。在中国,三个季度后影响就减弱了,因为中国应对经济周期政策的效果非常明显。但在其他两个新兴市场地区影响有所增加。与来自美国的负面冲击产生的作用不

同,欧元区冲击在短期内对中国的影响较小;因为欧洲是中国的第一大贸易伙伴,因此三个季度后影响仍继续存在。最终来看,来自欧洲影响的强度与来自美国的冲击大致相同,只是表现不同而已。另两个地区的对比更加明显。最令人吃惊的结果是,欧洲的冲击对拉丁美洲的影响不大,这是因为墨西哥的权重(较大),该国因在北美自由贸易区(NAFTA)框架之内而完全处于美国影响之下。经准确计算,来自欧洲的冲击影响比来自美国的冲击影响要弱 5-6 倍。就欧洲的冲击对亚洲新兴经济体而言,前后期对比更加鲜明。在短期内几乎没有任何影响;三个季度后,影响通过中国以更直接的方式显著增加。可以看到,中国对亚洲和拉丁美洲新兴经济体的影响非常强大。

上述结果非常有价值,因其勾勒和量化了世界经济的动态宏观相互依存性,而成为基于以上宏观风险研究建立世界经济紧张局势分析框架的基础。

(2) 世界经济的紧张局势

对世界经济紧张局势的判断是使用非样本模拟得出的结果,时间限定为从预测的最后时期(2011 年第 4 季度)算起。正如以上述及,主要的系统性风险是欧元区由于应对金融市场危机蔓延而导致部分或全部解体。催生这种破坏性力量的因素,可能是希腊要求重新谈判救助计划,也可能是西班牙或其他地方的银行危机蔓延至整个欧洲的银行系统,就像雷曼兄弟破产的后果一样,造成信贷市场冻结。导致衰退的力量是否足够强大取决于美国的情况,美国有可能具备采取积极应对经济周期的政策的能力,也有可能无法战胜政治疲弱而跌落“财政悬崖”。

为准确计算世界经济紧张局势的这两个不同结果,我们使用现有的对欧元区 GDP 损失的模拟结果。花旗集团推算第一年 GDP 增长是-2%,第二年衰退稍有缓和,为-1%。国际货币基金组织更为悲观,认为第一年为-4%,第二年有所缓和,为-2%。我们对此的推算是以上两者的中间水平:从 2012 年年中开始,年衰退率为-3%,2013 年与此同速。两个不同结果取决于美国的反应。美国有可能因两党在国会达成一致而协调货币与财政政策,也可能跌落财政悬崖。在第一种情况下,他们继续保持 1.5% 的增长;第二种情况他们损失 2% 并且增长率跌至 0。

贝叶斯向量自回归模型的模拟结果,列出了危机对新兴市场世界影响程度的差异。如果美国应对经济周期政策有效,那么三个季度后中国经济增长会下降至 7.8%,之后会再下降一点并稳定在 7.4%。因此第一年影响的程度不超过

1%，三年后不超过1.4%。虽然中国经济不会恢复至以前的增长势头，但长期经济增长放缓实际上意味着一种积极的转型和调整，以有计划地获得稳定的劳动力、更低的投资率以及生产系统中的质变目标，最终实现可持续增长。

危机对包括印度在内的亚洲其他新兴市场经济体的影响更为严峻，其原因很大程度上来自印度国内，即印度的政治系统无力对外部的巨大冲击做出适当反应。除中国以外亚洲新兴经济体的平均增长在两个季度后都损失了2%，从3.5%下降到1.4%，但四个季度后增长又反弹至3%，然后又下降至2.2%。正如前文所阐明的，拉丁美洲与欧洲的直接经济关联没有那么大。如果美国保持其增长势头的话，就能保护北美大陆的其他国家免受长久的逆向效应冲击。两个季度后增长从2.8%下降到2.0%。但是一年后又回弹至3.3%，并且长期来看是4.9%。

如果美国的增长陷入停滞不前，结果将相当可怕。中国的经济增长两个季度后损失了1.4%，下降至7.0%，但预计会恢复至8.2%。原因有两个：一是美国经济停滞的严重影响；二是中国对原材料需求急剧下降导致大宗商品价格下降。中国是最大的原材料进口国，大宗商品价格下降带来两个利好：一是中国制造业将得到充足供给；二是家庭实际收入增加将带动国内需求上扬。由此大大抵消了因欧元区危机带来的外需收缩的负面冲击。其他新兴市场地区遭受的冲击更大。亚洲新兴经济体和拉美增长率两个季度后分别从3.2%和2.8%下降到半停滞状态(0.4%)。拉美接下来的复苏非常微弱，只有2.9%。

如果中国经济转型脱轨，那么将带来何等严重的增长萎缩呢？虽然这种假设不大可能成为现实，但人们理性地称之为“硬着陆”或陷入所谓“中等收入陷阱”。亚洲那些在发展道路上与中国有许多共同点的国家和地区，如日本、韩国、台湾地区和新加坡等从未出现过这种情况。为进一步说明，假设中国的经济增长从8.5%下降至6.0%，亚洲新兴市场经济体的增长则会从3.5%下降至1.7%，然后再通过重新调整对外贸易回到2.9%。相反，拉丁美洲的情况要糟糕得多。在短期内，经济增长随欧元区内增长放缓而从2.8%下降到2.0%，接下来增长不会重新加速而是继续放缓至1.3%，问题出在其对外贸易结构。亚洲新兴市场与拉美的经济关联方式非常不同。亚洲新兴经济体与中国进行贸易的是竞争性工业产品，特别是在中国经济重组中出现独特问题的情况下，他们可以通过寻找多元化客户缓解冲击，同时亚洲新兴市场可以与欧洲危机不产生关联。相反，拉丁美洲向中国出口的是初级产品，双方贸易是互补性的而非替

代性的,故一旦中国经济增长严重受挫进而引发初级产品价格大幅下滑,也就影响到拉美的出口和收入。

二 拯救欧元

在欧洲反复出现银行动荡的背景下,对西班牙银行的紧急救助已经展开。除桑坦德和毕尔巴鄂比斯开(Santander and BBVA)两个最大的银行以外,西班牙的银行都因资本短缺及大量不良贷款而陷入困境。在这场仍在发酵的金融危机中,意大利的主权债务和意大利的银行被认为无药可救,并成为惶恐不安的金融投资者们关注的焦点。要当机立断调整经济政策方向,其实所剩时间并不多。在欧元区成员国间发生分化的金融系统必须重新统一,这也涉及国家主权观念的重大变化,然而唯有如此,欧洲的制度才能得以真正创建。本文最后一部分的目的不是要论述一整套优化欧洲治理必需的系列改革,而是只想讨论此时此地应该采取巩固加强金融系统的几个首要步骤,或可称之为“三步曲”:扩大欧洲央行的职责、发行作为财政联盟基础的欧元债券,以及形成银行业联盟。

(一) 欧洲央行:确保金融稳定职责

自欧元区危机开始以来,欧洲央行不得不数次背离其职责。自2007年8月起,欧洲央行一直在补充、并在很多重要时期取代银行同业拆借市场。这是符合其最后贷款人(lender-of-last-resort, LOLR)职责的。原则上讲,只有在发生严重的流动性困难时,欧洲央行才会例外地履行此职责。然而,在金融市场如此动荡、银行资产负债表遭到严重破坏之际,所有西方世界的央行都被迫成为持久的流动性担保人。另外,由于减债的压力严重损害信贷市场,货币政策(发挥作用)的传统渠道已经失效。许多货币市场失灵,那些最弱的银行不能通过发行债券或向其他银行拆借获得流动性,只有欧洲央行还能从以前单一金融系统的遗迹中保留统一的幻象。

然而欧洲央行是一个“受束缚的囚徒”,也就是说其职责体现在《马斯特里赫特条约》中。它的职责集中体现为两个原则:首先是单一目标(长期通胀率预期稳定在不超过2%)与单一工具(流动性提供机制);其次是唯一原则(不考虑不同国家的特殊需要)。这些原则与受危机影响引发的情况完全不一致,致使欧洲央行在历史遗留的原则约束下,被迫尽其所能采取迂回行动以适应现实需要,结果就出现欧洲央行言行不一的情况。尽管采取灵活方式行事,欧洲央行的

作为仍受到相当束缚。

欧洲央行同时运用货币政策,将最后贷款人职责发挥到极致。这与此次危机所传达的教训相一致,世界各国每一个明智的决策者都从危机中认识到,中央银行的金融稳定职责应排在稳定价格水平职责之前。这也说明一个道理,单一工具不可能同时实现上述两个目标,它违反了第一个原则。关于第二个原则,如果还自诩在今天的欧元区可以做到“放之四海之皆准”,那么只能沦为笑柄。愈演愈烈的金融系统分化表明,在南欧对主权债务和银行部门的金融约束与以德国为代表的北欧国家完全不同,与此对应的银行资产和负债的解体导致危机蔓延并使衰退日趋严重。大家都明白,一旦意大利和西班牙的主权债券利率突然上升,势必造成超出预期的更严重衰退,带来一连串超越 EFSF 或 ESM 救助基金能力的信用违约。这意味着,必须限定主权债务的长期利率上限,以规避金融系统分化。因此,积极干预有金融危险的主权债券市场,是保持金融系统统一性的当务之急,反过来同样也可以拯救欧元。事实上,从法律意义上恢复央行的这一职责之前,可以通过改革使其承担这一职责。

欧元区危机使货币政策和财政政策无需相互协调的论调站不住脚,各国政府不能脱离欧洲央行的帮助而维系财政的可持续性。如果各国政府都不同意加快增长而推出由欧洲机制资助的投资计划,那么欧洲央行也不能在合理的成本水平上保证其工作有效性。两者相辅相成,密不可分,主要有以下原因。为限定某个特定国家的主权债券利率上限,欧洲央行必须郑重声明,央行已准备好在二级市场上购买任何高于上述上限的债券。这正是马里奥·德拉吉 2012 年 9 月 7 日所做的,他不顾来自德意志银行的强烈批评而宣布了直接货币交易计划(OMT)。

但这仍然不完全是最后贷款人职责所涵盖的内容,此职责本质上只是酌情行事。例如在美国和英国,中央银行大量购买国库券和其他债券,尽可能将利率保持在最低水平,以消除市场的流动性压力。直接货币交易计划没有赋予欧洲央行这样的自由,它是有附加条件的。对于那些陷入困境的国家,比如西班牙,当公共主权债务的市场利率达到威胁其偿还能力的上限时(比如达到 7% 以上),就要向欧元区当局申请官方救助,经历令人难堪的审查监督并接受对其经济政策指手画脚,以使欧洲央行放心地实施救助。再有,德国联邦宪法法院的规定是,任何请求都应先经德国联邦议会同意,这是假装偏爱独立性的国家当局对中央银行独立性的侵犯。

还有另一个棘手的问题:如何设定上限?其目标是创造经济条件,让债务国同意进行渐进式公共财政整固,这样政治上才可行并有可能成功。以往的历史经验表明,期望一个国家基本盈余占GDP比例持续多年高于3%是不合理的。要承认一点,对居民征税的空间是有限度的,而且要明白,支出减少不应该破坏基本的社会服务,这说明设立一个基本盈余的上限是必要的。然而许多因素都依赖经济增长率。欧洲央行越是接受欧洲理事会通过的刺激经济增长的政策,就越有能力准确制定针对不同国家、符合各国发展水平的长期利率上限的货币政策。利率上限可以由不同时间、不同经济增长率条件下的债务状况来决定。

中央银行干预主权债券市场还有另一个合理解释,这就是其负有维持整体金融稳定的责任。因为主权债券的利率是金融市场上整个收益结构的基准利率,所以抚平基准利率的反复变化就是对金融稳定的重要贡献。

因此,货币政策必须根据各成员国进行的财政调整情况而有所区别。为进一步解决危机并实现金融系统的重新统一,下一步是发行欧元债券。

(二)发行欧元债券:财政和政治联盟的先决条件

目前,关于欧元债券应由谁发行的争论,已成为欧洲甚嚣尘上的政治杂音的最新表现。欧元债券是为共享主权安全保障和收益并分担债务服务成本的有价债券。德国官员将其视作对一项有限的经济和财政政策的顶礼膜拜。存在颠倒先后顺序的可能吗,能否将此创新当作促进融合并解决欧元区危机的工具?实际上,欧元债券远非一个可以让那些严守财政纪律的政府放松警惕的草率动议,其设计思路着眼于提高成员国间相互的财政监督和政策协调。

如果引入欧元债券的条件是成熟的,那么关于其带来的巨大收益就是毫无争议的。即使在那些希望稍后发行欧元债券的债务国,利率也会下降。因为银行的边际借贷成本会随着担保价值的提高而减少,则主权债务和银行业双重危机将有所缓解。再有,欧元债券可以为金融系统的整合贡献良多,使其对将来可能产生的逆向震荡更有弹性。强有力的担保可以促进更高的金融稳定性,并使银行有更安全的再融资渠道。欧元债券还可以创造大量安全可靠且具流动性的资产,以此改善货币政策的传导机制。单一的主权收益曲线会引向分裂的危险道路。最后一点,同样重要的是,为挽救衰退而推动经济增长和扩大投资方面,欧元债券可以吸引全世界的储蓄。

能够使欧元债券获得一致同意而非饱受争议的前提条件是什么?德国人一直受到道德风险的困扰。因此,发行欧元债券必须包含保险补贴,该补贴由高风

险国家付给低风险国家,以激励前者整固债务,并对后者为避免逆向金融事件发生所努力进行补偿。德国和其他所谓“良性的”政府担心其本国的借贷成本也会上升。因此债券的质量,比如对于债权人来说,一定要采取适当措施提高债务人全额还款的可能性,这样就可永远通过 AAA 评级了。欧元债券合约的这些特点对预算监管和宏观经济政策协调是一种补充而非替代,这些都是达成共识并即将实现的财政联盟应具有的特点。在这种情况下,信用品质就是,投资者会将欧元债券看作是同资信最可靠的成员国发行的债券一样进行安全投资。

但是仍然存在一个问题,即欧元债券应该怎样发行?一种方式是,将欧元债券同扩大的欧洲预算相挂钩,而该预算是欧洲议会对金融交易征收的广义欧洲税。它可以为愿意向机构投资者发行欧元债券的公共金融中介提供资本,用来资助大量旨在促进全欧洲经济增长的投资项目,特别是可能优先资助那些最需要的国家。

现在的主要问题是,欧元债券的发行替代了国家债券。要弄清明显的存量或累积的流量的全部或部分规模有多大。这里还存在担保人的问题,是联合担保还是分开担保。运用成员国间的保险机制并加以改善的联合担保比分开担保更有效。对于市场来说,不管是哪个国家发行的,具有相同到期日和相同合约条款的所有债券只有一个单一利率。从目前运行情况来看,分开担保不会改善信用品质。分开担保的欧元债券要么会比最好的国债质量低,要么就仍然具有不同的利息率,而这正是对发行欧元债券目的的讽刺。

必须认可联合担保。但立刻将所有未结清的国债全部转换成统一序列或装进一个篮子也不可行。这是终极目标,但面对的是要共同承担一次性 8 万亿欧元的债务,必须考虑到某种安排如果对最大债务国太过优惠,就很难被债权国接受。唯一可行的解决途径恐怕要寻求部分替代方式。有提议认为,可先界定哪部分债务可以进行转换,据此可分成两种主张,即欧元债券是帮助解决危机的暂时性方法,还是具有构建未来财政联盟的永久性设计。

提倡暂时性方法的人,他们寻求的替代品只是短期的债务,且只有有限的有效期,即发行联合担保债务由原本两年到期延长至四年。另一个更严苛的计划提出,要将处于正常救助计划保护下的国家排除在外。此提议遇到一个小障碍,缩短债务到期时间是一个诱因,是进行长期债务整固的最坏选择。而且,由于四年后就到期,因此会在那个时间点上产生巨大的再融资需求。

另一个暂时性计划是德国经济专家委员会的提议,它以占 GDP 的 60% 这样

一个神话般的临界值作为基准。该计划将正在接受救助的国家弃置一旁,将高于占 GDP 的 60% 以上比例的债务转换成欧元债券。该计划将涵盖大约 2.3 万亿欧元债务。如果债务整固可以归还 60% 债务,这将是一个暂时性选择,虽然这一过程最终将花费 25 年时间! 该计划的想法是:当投资者看到一个可靠的计划可以降低债务成本,而且这样有助于获得更多时间去完成财政调整,那么他们就愿意持有仍属各国国内债务(低于 GDP 的 60%)的那部分债务,这样全部借贷成本就减少了。德国人提出的计划以担保和专用税收收益的形式,来收集本该由债务转换中的受益国提供的附加值。

另一个来自布鲁盖尔研究所(Brugel)的提议也使用了神话般的 60% 基准,但他们采用将主权债务分为蓝色债券和红色债券的永久方法。可以转换成欧元债券的是低于 60% 的债务(蓝色债券),剩下的是(红色债券)各国国内债务。转换成欧元债券的数额是大约 5.5 万亿欧元。这种将债务分开的方式是使剩下的债务成为垃圾债的最好方式。因为这部分债务无论将来事态如何,都不会从任何团结之举中获益,投资者会看到他们在重债国的投资极具风险性,原因是没有任何人会认为那些债务占 GDP 比重为 130% 甚至超出更多的国家可以依靠自己的力量将此比重下降至 60%。这部分债务的利率会急剧上升,在疯狂投机的最坏情况下担保也势必随之增加。

笔者有一个不同的提议。即接受用欧元债券替换债务的永久性方式,但不采用 60% 这个基准。我不建议确定债务存量的分界线,但可以采用将旧债券转换成新债券的方法。最后采用保险机制规避道德风险。鉴于公共债务与私人债务不同,我将重点放在还款过程而非债务存量上。私人负债者的偿还能力受到其资产负债表的约束,如果其净资产为负,则无偿还能力。主权债务人则无资产负债表约束,仅仅伪造资产负债表资产一栏的一个非常小的部分就价值连城,最重要的资产完全是政治性的。政府可以征税,所以主权有一个永续性约束。将来的公共财政状况应该是,在将来的任何时期,主权必须能够承兑其偿债义务,可以从其收益中提取现金,或者就采用发行新债偿还旧债的形式。转换的机制是,发行的新债是欧元债券。依据现存国债的到期日不同,债务会随时间的推移被全部替代。

为避免德国人过分关注的道德风险问题,必须为发行欧元债券设计一个保险机制。无论谁是发行国,对任何一个既定到期日的欧元债券来说,市场利率是相同的,那么在债务转换成欧元债券之前,借贷者支付的市场利率越高,收益也

就越大。保险机制意味着,重债国应该向给与欧元债券担保而帮助重债国获得收益的可靠国家支付一个保险补贴。可以通过建立一个中央保险基金来实现,保险补贴额度可以由一个使金融调整过程成为递减函数的公式来决定。这样就可以激励每个成员国在财政联盟中恪尽职守,带来有效的团结。最后,欧元债券质量的提高可以通过惯常的方法增加:给还款的这类债务以优先权,以黄金储备和闲置的特别提款权(SDR)以及专用预算收益的形式给予担保。

(三) 建立银行业联盟重新统一金融体系

2008 年秋天,结构型信贷崩盘后,政府管理金融危机的方式几近耻辱。政府只是一味地迁就纵容,而没有采取措施从不好的银行剥离有毒资产,整顿银行失败的管理,实行有必要的重组资本结构和国有化。德国政府当局早在 2008 年 10 月就宣布,管理好银行是国家当局的工作,并立即宣布暂停最新市值会计方法来掩盖尚未暴露出的潜在损失。在西班牙(地区性储蓄银行,the Cajas)、比利时(富通银行和德克夏银行, Fortis and Dexia)、德国(裕宝地产银行, Hypo Real Estate)以及荷兰(荷兰银行, ABN AMRO),这些“僵尸”银行被允许照常营业。德国的州立银行和市储蓄银行(German Landesbanken)仍然有巨大的潜在损失。当 2011 年 8 月欧元危机加剧时,国际货币基金组织总裁就警告欧洲的银行准备金不足,敦促欧洲银行业管理局(Europe Banking Authority, EBA)进行两轮压力测试。然而迫使金融系统分裂的势头已然开始。如果允许金融系统分崩离析,欧元也就失去了存在意义。

欧债危机之前,在有关神圣不可侵犯的权利下放原则下,已经产生了一系列乱七八糟的监管机构,每个机构都嫉妒其他机构的特权,不愿意向其他机构透露信息而致力于保护自己本国的利益。只有英国政府被迫进行银行资本结构重组。认识到彻查银行系统的巨大失败,德拉罗西埃报告(de Larosière Report^①)就提倡通过设立三个欧洲管理局进行更加集中和谨慎的监督。这三个管理局中,一个是管理银行的(银行业管理局,EBA),一个是管理证券市场的(欧洲证券市场管理局,ESMA),还有一个是管理保险公司和职业年金的(欧洲保险和职业年金管理局,EIOPA)。改革的目的是为更好地协调不同国家的监管机构,旨在从以下两个争论中找到平衡点:一是拉近本国监管者与被监管实体的联系;二是无论其总部的权限有多大,显然需要对整个欧洲的机构进行泛欧监管。由此

① “de Larosière Report”,译为“德拉罗西埃报告”,是关于欧盟金融监管的报告——译者注。

产生了一些影响。欧洲银行业管理局在推动实现更高的资本比率方面做了非常好的工作,但它没有命令银行重组的权力。因为正如其他管理部门一样,欧洲银行业管理局是各国监管者的集合,事事均取决于各国管理当局在完全不同的原则下的意愿。

这也正是为何建立中央监管的银行业联盟迫在眉睫的原因。建立银行业联盟包括三个部分:单一的银行监管者、单一的储蓄担保计划以及一个“中央清算基金”,该基金具有直接重组银行资本结构的权威和金融实力。

(1) 欧洲中央银行(ECB)自然成为具有系统重要性的银行监管者

从历史上来看,中央银行获得了除最后贷款人职责以外监管银行的能力和权威,这是当之无愧的。如果有一个机构对金融稳定性负责,那么该机构必须明白金融体系中有哪一些薄弱环节,还会有哪个机构比中央银行更了解系统性风险有可能提高的交易对象的负债情况?然而这一常识在1980年代受到极端自由主义浪潮的冲击,一时间认为央行与金融稳定性无关的说法甚嚣尘上,只有稳定价格预期这件事是重要的。该理念在《马斯特里赫特条约》中被推崇备至到可笑地步,认为欧洲央行甚至不应在二级市场上购买成员国的政府债券,更不用说直接向成员国政府贷款了!

此次危机将上述教条式观点一扫而光,至少负责任的人都是这么想的。但在学术圈则是另外一个情形,因为高效的金融市场会带来资本的最优配置这样的极端想法不是一个可辩驳的假设,而是无可争辩的信条。在政治舞台上,这种顽固的态度来自自由秩序原则(order-liberal principles)。中央银行所拥有的授权已经永久建立起来,而且在任何维度都不容更改,除非重新制定整个规则手册,并依照相关民主程序获得所有成员国认可。

然而正如每个政治决策的出台过程一样,《马斯特里赫特条约》是当时的历史条件和盛行的利益格局的产物。(现在的)情况已经发生了巨大变化,金融稳定已成为主要问题,国家间的分歧由于金融市场原因加剧了。如果任由银行系统支离破碎,那么通货紧缩就是一个威胁。因此在欧洲央行层面,压倒一切的应该是对具有系统重要性的机构进行集中化监管。对规模较小的机构的监管应授权给各成员国的央行,这样整个银行业的监管就仍保留在欧洲中央银行系统内。

(2) 银行业统一取决于一个单一的储蓄担保计划

要分享一个单一货币,应该包括成员国的所有居民都将此货币当作法定货币来使用,以此分享对所有储蓄的相同保护,因为银行储蓄应当可以作为法定货

币自由地、无条件地兑换。在目前的情况下,距离一个整合的货币体系安排还相当遥远。储蓄保险是由各成员国经由不规则的、复杂的国别计划决定的,授权也是完全不同的。有些计划完全没有资助;其他一些缺乏足够的资金为储蓄保险,更不用说支持银行清算的成本了。在这种不好的状况下,在最薄弱的那些国家无力为居民担保的计划下,储蓄从银行流失。因为在欧元区,储蓄流失对银行整合来说是破坏性的,而且很容易演变为银行挤兑(bank runs),因此统一储蓄担保计划至关重要。

鉴于一个储蓄保险计划是对持有货币的保险,其最终也保护了零售支付系统,而非对金融资产的保险。这一整合计划不必是泛欧洲的,而应该只限于欧元区,而且英国政府拒绝参与。该计划应该涵盖所有欧元区成员国,大家共同分担风险。同时应该通过向银行征税而先行融资,由于它只是银行从中央银行优先获取的保险补贴,因此征收的税金应该包括其需要支付的10万欧元储蓄担保,再加上银行倒闭的任何清算成本。

将储蓄担保基金放在欧洲央行,是该系统运转的最好方式。因为该基金应该是监管程序的一部分,央行能对其管理好旗下聚集的资源发挥激励功效。美国1991年《联邦存款保险公司促进法案》(FDICIA)的实施,激励了担保基金采取迅速敏捷的纠错行动。通过开发与巴塞尔委员会的最新标准(Bale III)兼容的预警指标,存款担保基金应该监督银行,要在对其降级而不得不进行清算之前,就监测到银行日趋脆弱的金融状况。它还应具有权威,指示银行调整其分配金和支付政策,以及降低银行面对风险的可能性。

(3) 银行清算集中化

谨慎监管的差异性和不协调性会进一步催生危机的解决方案。在整个欧元区,对不良贷款已到预警数额的银行和破产银行的处理方式不同。法律框架和成员国当局的权力极其不同,用以决定谁应为跨境破产负责的规则,是在欧盟监管改革中的兰法鲁西程序(Lamfalussy procedure)下达成一致的。这些规则极不妥当,如同富通银行和德克夏银行案例中出现的情况一样。2008年危机后,政府给予银行无条件的担保和巨大资金支持激恼了民众。不求回报的出资帮助不仅从道义上令人无法接受,其与自由经济信条完全背道而驰,而且会引致非常危险的社会分化。

如果没有破产的威胁,一个自由市场经济就无法正常运转,这已成为根深蒂固的经济准则,被认为是公平、高效竞争的首要条件。在经济生活中,像银行业

这样完整的产业部门,一旦知道其将受到大规模救市措施的保护,可免受破产威胁,那么他们就会去操控政府和中央银行。他们的资产也会越来越集中,导致其“大到不能倒”,就像在金融危机中所发生的情况一样。危机后银行规模非但没有收缩,反而变成更大的庞然大物。这样产生很多恶果,不仅通过延迟减债而延长了危机,而且那些国际性银行游说集团通过支配立法来维护其自身利益,实际上已威胁到民主本身。

必须使银行业重新处于一套完整的规则和程序之下,以完全根除“大到不能倒”的症状。这在整个欧元区应当是步调一致的,由一个有权力和有资源对破产银行进行恰当清算的单一中央管理机构来执行。第一步就是迫使银行投资者规范银行管理:“债权人纾困”(bail-in^①)必须取代“政府出资救助”(bail-out)。债权人纾困不仅涉及股东,还涉及那些无担保的债券持有者,同时银行要声明,不管是否会发生信用问题都应自动转换成股权,为此目的可以创建“调整资本结构债券”(RECAP BONDS)。

在统一的清算机制下,中央清算基金取代了具有重组银行权力的各国政府,为此最佳途径是改变欧洲稳定机制(ESM)的状况。为促进清算机制,各国银行应当给中央清算基金提供一个“生前预嘱”。清算基金的权力应当足够大:出售资产、解除管理、登记没有担保的债权人的债务以及通过拆分和兼并、暂时接管和转售对银行进行重组。原则上,欧洲稳定机制应当在2013年1月1日建立,并于7月1日在欧元区国家运行,实施银行重组。但是,正如通常政府间的议事程序一样,在相互冲突的利益之间妥协总是不完全的。德国坚持ESM对银行资本结构重组的范围应该只适用于新出现的问题,而不适用于遗留资产问题。这不失为彻底弱化清算基金效用的一个办法。

如果政治家们不承认拯救欧元需经联邦机构民主合法性程序,并获得承载所有成员国家命运的新机构的支持,那么欧洲的一切将没有任何改观。

(作者简介:米歇尔·阿格里埃塔,法国巴黎第十大学教授、法国国际预测与信息研究中心研究员;译者简介:孙艳,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员。责任编辑:宋晓敏)

① “Bail-in”,意为“债权人纾困”,即让私人部门银行债务持有人首先承担损失——译者注。

欧元汇率波动对中欧商品贸易的影响研究^{*}

——基于 SITC 分类的汇率弹性测算

高运胜 尚宇红 潘群娣

内容提要:2011 年,欧盟与中国相互成为最大贸易伙伴,欧元也成为人民币汇率形成机制中主要权重货币,欧元汇率变动对于双边贸易均衡及贸易结构均产生很大影响。本文采用 1999–2008 年间汇率波动和商品贸易季度数据,进行单位根检验和协整检验,并构建误差修正模型(ECM)对欧元兑人民币汇率变动与中欧不同种类商品贸易长期和短期的影响进行实证分析。^① 分析结果表明,从长期看,欧元与人民币汇率变动对双边贸易影响满足马歇尔–勒纳条件,汇率贬值对贸易收支改善作用显著,但各类商品的汇率弹性存在较大差异;短期均衡关系则不显著。

关键词:欧元 汇率波动 中欧商品贸易 汇率弹性 SITC 分类

一 引言

自 1999 年 1 月 1 日欧元诞生并在 2002 年正式进入流通领域以来,有效消除了欧元区资本和贸易流动的汇率风险,给国际货币体系多极化发展注入新的重要因素。统一货币扩大了欧元区乃至整个欧盟与中国的贸易需求,降低了交易成本,2011 年中欧已经成为彼此最大的贸易伙伴。2005 年 7 月,中国改革了

^{*} 本文为高运胜主持的上海市教委 085 知识创新工程项目《欧盟贸易体制与中欧贸易结构优化研究》(Z08511005)和张永安主持的《G20 与全球经济治理——聚焦中国–欧盟经贸关系视角》(Z08511003)、张永安主持的上海市教委科研创新重点项目《中国输欧商品结构研究》(10ZS121)阶段性研究成果。

^① 如无特殊说明,本文提到的中欧贸易均是指中国内地与欧元区国家之间的贸易。

人民币汇率形成机制,将以往单一盯住美元的汇率政策改为参照“一篮子货币”的汇率政策,欧元成为仅次于美元的第二大权重货币。欧元兑人民币汇率变化会通过价格传递效应对双边贸易的总量水平及商品结构变化产生重要影响。

随着中欧双边贸易额增长,贸易摩擦问题日益突出。同时,欧债危机深化导致欧盟贸易保护主义不断抬头。虽然中国对欧出口结构发生了明显改善,但仍以加工贸易为主,很多中国厂商只是将零配件组装或进行简单零部件生产,其产品依旧处于全球价值链的最低端。

本文选取中国和欧元区商品贸易、汇率和 GDP 的季度数据,结合国际贸易标准商品分类(SITC)^①,通过计算汇率弹性来分析 1999 年至 2008 年间欧元兑人民币汇率波动对双边贸易结构中不同种类产品的长期与短期影响,进而对如何完善人民币汇率形成机制、增加人民币汇率弹性、提高汇率波动对双边贸易调节的有效性,以及改善中欧商品贸易结构提出思考与建议。

二 相关研究综述

汇率变化与商品贸易之间的关系一直是国际经济研究的重要热点话题。早期相关研究主要基于弹性理论,近期则主要集中于对价格传递效应的研究,但对于进出口商品汇率价格弹性通过汇率变化对贸易收支影响程度的观点仍存有较多争议。

(一) 汇率变化贸易效应的理论研究进展

(1) 古典理论

汇率变动对贸易影响的古典理论最早可以追溯到重商主义学者托马斯·孟(Tomas Mun),他认为本国货币汇率上升,在对外贸易中就可以拿少量的本币去购买外国商品,而外国人却要拿出更多货币来购买本国商品,这样则会有更多的货币流入国内。大卫·休谟(David Hume)则提出“价格-黄金流动机制”,发展了金本位制下汇率与贸易发展关系的研究,提出一个国家的贸易收支出现逆差,国际储备就会下降,本币供给减少,从而导致本国价格水平较低。他认为一国贸易逆差会使外币汇率上升至黄金输出点^②以上,不仅会引起黄金外流,造成该国

^① SITC(Standard International Trade Classification)是联合国经济社会理事会在 1950 年推出的国际贸易标准商品分类,目前为各国政府普遍采用的商品分类体系,该分类将商品划分为 10 类、63 章、223 组、786 个分组和 1924 个项目。本文采用的是 2006 年第四次修订的 SITC 分类标准。

^② 黄金输送点(Gold Export Point)是金本位制下货币汇率波动最高界限,即铸币平价加上黄金运送相关费用。

国内货币数量减少,也会引起物价与收入下跌,导致出口的增加和进口的下降,最终纠正贸易逆差。

(2) 弹性理论

弹性理论采用局部均衡或一般均衡分析方法测算进出口商品需求弹性,分析汇率变化对贸易收支的影响。马歇尔·勒纳条件(Marshall Lerner Condition)认为,货币贬值可改善贸易平衡项的条件是该国出口产品在国外市场与进口产品在本国市场的需求弹性之和大于1;^①劳森·梅茨勒效应(Lausen-Metzler Effect)在马歇尔·勒纳条件基础上还要考虑国内生产总值的增加带来进口增加的幅度;哈伯格条件(Harberger Condition)认为货币贬值对于贸易收支项改善还取决于贸易伙伴国的边际进口倾向;“J曲线效应”(J Curve Effect)要考虑货币贬值的时滞效应,贸易收支短期恶化后长期会得以改善。高运胜等学者通过1999-2008年间中欧贸易季度数据构建向量自回归(VAR)模型,实证检验表明中欧贸易间“J曲线效应”非常显著。^②

(3) 汇率传递理论

20世纪70年代以来,浮动汇率取代了固定汇率制度,汇率波动幅度变大,因此很多经济学家开始研究汇率变动对进出口商品价格的影响。汇率传递理论主要涉及汇率完全传递及其条件、汇率不完全传递的原因、汇率传递弹性大小的决定因素,以及汇率传递的宏观经济影响,特别是对国际收支调节和货币政策实施效果的影响等内容。克鲁格曼(Krugman)曾重点分析了产品差异对汇率传递效应的影响,认为企业差别定价策略和价格加成行为是导致汇率传递效应不稳定和不完全的主要因素。垄断竞争者面临汇率变动时的最优策略就是根据汇率变动调整成本加成,导致汇率变动对进口价格的传递效应降低。克鲁格曼的研究成为微观层面汇率传递研究的理论基础。^③多恩布施(Dornbusch)认为汇率传递效应受到两大因素影响:第一,进口国国内市场上的产品与进口品的差异化和替代程度越大,汇率传递越明显;第二,出口商在进口国的市场份额越大,价格

① 马歇尔·勒纳条件(Marshall Lerner Condition)是针对某个国家(或单独货币区)的全部进口商品国内(或区内)市场需求价格弹性与全部出口商品国外(或区外)市场需求价格弹性两者之和必须大于1,其货币对外币的贬值以及由此引发的全部进出口商品在国内、国际市场的价格涨跌才能改善总体的商品贸易国际收支,又称为大马歇尔-勒纳条件。

② 高运胜、尚宇红、潘群娣:“基于VAR模型中欧贸易‘J曲线效应’的实证分析”,《经济理论与经济管理》2011年第2期,第80-84页。

③ p. R. Krugman, “Pricing to Market When the Exchange Rate Changes”, *Real Financial Linkages among Open Economies*, Cambridge, MA: MIT Press, 1987, pp. 1-43.

歧视的程度越高,汇率传递越明显。^① 胡珀和曼恩(Hooper & Mann)则认为汇率传递效应取决于进出口产品之间的差异程度。^② 杨(Yang)在1997年发现,进口国市场需求价格弹性越小的商品传递效应越大;^③而博德纳尔(Bodnar)等学者认为产品生产所跨国家越多,汇率传递效应越小。^④ 坎普和金德伯格(Camp & Goldberg)通过实证研究认为,具体到某个产业时,汇率传递效应的国别差异非常明显,发达国家的汇率传递系数通常要小于发展中国家。^⑤ 加格农和伊里希(Gagnon & Ihrig)在2004年发现,汇率传递效应与通货膨胀之间存在显著的相关性,通货膨胀率越高,汇率传递效应越强,而且通货膨胀率的差异是导致各个国家的汇率传递效应不同的主导因素。^⑥ 乔德里(Choudhri)等学者发现,通货膨胀率越高,汇率传递效应越强,且通货膨胀率的差异是导致各个国家的汇率传递效应不同的主导因素。毕玉江、朱钟棣等学者认为,中国出口商品价格的汇率传递程度是不完全的,不同分类之间存在较大差异且受世界需求水平影响较大,^⑦李广众等学者也认为,汇率对出口商品国内价格的影响方向取决于商品的需求弹性,汇率波动性增加会导致部分初级产品国内价格水平的下降。^⑧

(二) 汇率波动贸易效应的实证研究结果

(1) 汇率贬值改善国际收支

针对汇率贬值对于贸易改善效果的测算,由于测算时期和计量工具不同而结果各异,但大多数研究支持汇率变动能改善一国对外贸易的结论。希马利奥斯(Himarios)利用1956年至1972年间五个工业化国家与五个发展中国家的数据,采用最小二乘法计算得出,10个国家中的9个国家汇率贬值能够改善贸易

① Dornbusch Rudiger, "Exchange Rate and Price", *American Economic Review*, No.77, 1987, pp. 93-106.

② p. Hooper & C. L. Mann, "Exchange Rate Pass-through in the 1980s: The Case of US imports of Manufactures", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1989, pp.297-329.

③ J. W. Yang, "Exchange Rate Pass-through in U. S. Manufacturing Industries", *The Review of Economics and Statistics*, No. 79, 1997, pp.95-104.

④ G. M. Bodnar, B. Dumas & R. C. Marston, "Pass-through and Exposure", *Journal of Finance*, No. 57, 2002, pp. 199-212.

⑤ 斯拉沃夫(Slavov)2007年通过研究认为,发展中国家汇率传递效应比较弱可能由于全球化过程中发展中国家产品出口增加加剧了国际市场竞争程度,削弱了企业的市场势力,导致了传递效应的降低。

⑥ J. E. Gagnon & J. Ihrig, "Monetary Policy and Exchange Rate Pass-through", *International Journal of Finance and Economics*, No. 9, 2004, pp.315-338.

⑦ 毕玉江、朱钟棣:"人民币汇率变动对中国商品出口价格的传递效应",《世界经济》2007年第2期,第3-15页。

⑧ 李广众:"实际汇率变动对商品国内价格的影响研究",《经济学季刊》2008年第2期,第1222-1228页。

收支。克鲁格曼和鲍德温(Baldwin)对美国汇率变化与贸易收支进行实证研究后也得出类似结论。马奎兹(Marquez)以欠发达国家整体为研究对象,采用1973年至1985年的季度数据进行研究,其结果满足马歇尔·勒纳条件。博伊德(Boyd)等学者发现,对于法国、德国、日本、荷兰和美国,在人民币实际汇率对于对外贸易影响的实证研究方面,有证据表明实际有效汇率对贸易收支有着显著的影响。李海菠、卢向前和李洁等学者也认为,中国商品贸易汇率弹性较高,人民币实际汇率与中国对外贸易之间存在长期均衡关系。^①

(2) 汇率变动对贸易收支存在负面影响

伯曼尼和麦里柯西(Bahmani & Malixi)通过对印度的研究发现,卢比贬值不仅在短期,而且在长期都恶化了印度的外贸收支。乔瓦尼(Giovanni)采用重力模型和西欧国家的面板数据得出了汇率变化与双边贸易之间呈显著负相关关系。^②有的学者通过采用25年间面板季度数据分析东亚5个新兴国家与13个工业化国家实际汇率波动对出口的影响,也得出同样的结论。^③金姆森(Khimson)等人2003年在对亚洲五国和日本1986年至1999年间的样本进行分析后,发现马来西亚、菲律宾、泰国、新加坡在日元升值、其本币贬值时,它们对日本的贸易收支恶化了,仅印度尼西亚稍有例外。金明勇(Min Kyong Kim)等学者研究了1974年至1999年间10个发达国家名义汇率变动对出口贸易的影响,发现名义汇率升值对农业贸易的不利影响非常显著。阿贝辛哈(Abeysinghe)等人从名义汇率角度通过对新加坡对外贸易影响因素的实证研究发现,国内生产力的进步以及本币升值带来的进口成本降低会部分抵消升值给出口带来的不利影响,故本币升值并不会恶化贸易收支。

(3) 汇率变化的贸易效应不显著

有部分经济学家通过实证分析认为,汇率变化对贸易影响效应不显著,如夏尔马(Sharma)等在1998年对韩国、菲律宾、泰国、新加坡等国数据的检验表明,相对于实际汇率波动,国内外物价水平变化对进出口影响更加显著。威尔逊(Wilson)在2000年基于1970年至1996年度数据对韩国、日本和美国之间的多

① 卢向前、戴国强:“人民币实际汇率波动对我国进出口的影响:1994-2003”,《经济研究》2005年第5期,第78-85页。

② A. Giovannini, “Exchange Rates and Traded Goods Prices”, *Journal of International Economics*, No. 24, 1989, pp. 45-68.

③ Myint Moe Chit, Marian Rizov and Dirk Willenbockel, “Exchange Rate Volatility and Exports: New Empirical Evidence from the Emerging East Asian Economies”, *Working Paper of MPRA*, March 2008, pp. 1-46.

边贸易进行研究,发现实际汇率对韩、美和韩、日之间的贸易收支没有显著影响。滕雷罗(Tenreyro)在2004年对1970年至1997年的数据进行分析发现,名义汇率的波动对贸易收支没有显著影响。厉以宁、谢建国、陈漓高、曹永福、韦军亮和安礼伟等通过实证分析均认为,中国商品贸易汇率弹性较小,而收入弹性较高,汇率对进出口影响较小。^①

从事汇率变化对不同种类商品贸易影响研究的迈克尔·夫奎(Michel Fouquin)等学者分析了欧元兑美元汇率波动对于不同种类制成品贸易的敏感度。布鲁达和罗米里斯(Christian Broda and John Romalis)在2004年采用1970年至1997年数据,根据产品差异程度分析了汇率变化对不同种类产品贸易的影响,认为差异化越大的产品受汇率波动影响越小。^②

当前国内外学术界对汇率波动贸易效应的研究主要针对美元汇率变化对贸易平衡项的影响,关于欧元汇率波动对中欧贸易不同商品种类影响的研究较少且不够深入。随着中欧间贸易不断扩大且货币领域合作的日益深入,双边贸易越来越多地采用欧元结算,且欧元在中国外汇储备的比重不断增加,研究欧元汇率变化对中欧贸易的影响研究日益显得必要。为避免出现“集合扭曲”效应,^③本文采用国际贸易标准商品分类(SITC),通过构建协整和误差修正模型,测算中欧不同种类商品贸易的汇率弹性,以此为基础分析1999-2008年间欧元汇率波动对于双边不同类别商品进口和出口长短期影响,并以此验证中欧商品贸易汇率弹性是否满足马歇尔·勒纳条件。

三 数据选择与理论模型的构建

(一)数据选择

为了提高计量经济模型结果的可靠性,本文采用从1999年欧元诞生至2008年中国和欧元区汇率与贸易的季度数据以增加样本数量。在此期间,欧元兑人民币汇率大多数时间趋于升值(1999至2001年间欧元汇率呈现适当幅度贬值)。2009年至今,由于受到国际金融危机和欧债危机影响,欧元兑人民币大

① 安礼伟:“我国出口产品需求弹性分析”,《世界经济与政治论坛》2010年第6期,第51-62页。

② Christian Broda and John Romalis, “Identifying the Relationship Between Trade and Exchange Rate Volatility”, *Working Paper of NBER*, February 2004, pp. 1-33.

③ Bahmani Oskooee 和 Goswami 在2003提出在以集合数据分析汇率波动对贸易的影响时,汇率弹性较大的商品会被汇率弹性较小的商品所掩盖,从而在整体上表现出对汇率变化反应不明显的特征。

幅贬值,双边贸易也出现很大幅度的萎缩,这属于金融危机深化影响的异常数据,说服力和解释力均不足,故 2009 至今的中欧双边的贸易和汇率数据没有作为论文实证分析的基础数据。

本文利用国际贸易标准货物分类标准(SITC),将贸易商品结构分为 0 到 9 类,这 10 大类分别为:属于初级产品的食品及活动物(SITC_0),饮料及烟草(SITC_1),燃料除外的非食用原料(SITC_2),矿物燃料、润滑油及有关原料(SITC_3),动植物油、脂及蜡(SITC_4)和属于工业制品的化学成品及有关产品(SITC_5),按原料分类的制成品(SITC_6),机械及运输设备(SITC_7),杂项制品(SITC_8),未分类的商品(SITC_9)。论文将 0-8 类产品简单分为三类,0-4 类表示初级产品,5 和 7 类是资本密集型产品,6 和 8 类是劳动密集型产品,第 9 类商品因为数量非常小则忽略不计。

中国与欧元区双边进出口的贸易数据来源于欧盟统计局官方网站(EUROSTAT)并调整为以人民币表示的进出口金额。欧元兑人民币采用直接标价法,采用国际货币基金组织统计数据库中欧元兑人民币的名义汇率数据,并以 2000 年为基期计算两者的实际有效汇率。

(二)模型构建

文中汇率波动对贸易商品结构影响模型的构建借鉴劳森-梅茨勒效应(Lausen-Metzler effects),在考虑汇率变化对进出口贸易影响的同时,还考虑中欧双方的收入因素,即 GDP 变动对进口增加的影响。一般假定进口需求 IM 是本国国民收入 $DGDP$ 、进口商品价格 P_M 、国内商品价格 P_D 和名义汇率 ER 等变量的函数: $IM=f(DGDP, P_M, P_D, ER)$;而出口 EX 则看做是贸易伙伴国的进口需求函数: $EX=f(FGDP, P_X, P_F, ER)$,其中 $FGDP, P_X, P_F$ 分别表示贸易伙伴国国民收入、出口商品价格 P_X 、贸易伙伴国商品价格 P_F 。^①

假定 $p_D=p_X=p; P_M=P_F=P^*$ (P, P^* 分别表示本国、贸易伙伴国一般物价水平),则实际有效汇率 $REER=ER \times (P/P^*)$ 时,则双边贸易方程即可简化为下式:

$$X_i = f(FGDP, DGDP, REER) \quad (1)$$

$$M = f(FGDP, DGDP, REER) \quad (2)$$

其中 X_i 为中国对欧元区的产品 i 的出口量, M_i 为中国对欧元区的产品 i 的

^① 封思贤、吴玮:“汇率变化对不同类商品进出口的影响”,《数量经济与技术经济研究》2008 年第 7 期,第 106-117 页。

进口量,FGDP 为欧元区国家 GDP 值,DGDP 为中国 GDP 值,REER 为直接标价法下欧元兑人民币实际有效汇率。

在(1)和(2)式的基础上,取其对数建立中国对欧元区出口和进口回归模型(3a;4a)和误差修正方程(3b;4b),分析欧元兑人民币汇率波动对于不同种类产品进出口的长期和短期影响。

$$\ln X_{i,t} = \alpha + \beta \ln FGDP_t + \gamma \ln DGDP_t + \eta \ln REER_t + \varepsilon_t \quad (3a)$$

$$\begin{aligned} \ln X_{i,t} = & \alpha + \sum_{k=1}^n \varpi_k \Delta \ln X_{i,t-k} + \sum_{k=1}^n \beta_k \Delta \ln FGDP_{t-k} + \sum_{k=1}^n \gamma_k \Delta \ln DGDP_{t-k} \\ & + \sum_{k=1}^n \eta_k \Delta \ln REER_{i,t-k} + \delta_1 \Delta \ln X_{i,t-k} + \delta_2 \Delta \ln FGDP_{t-1} \\ & + \delta_3 \Delta \ln DGDP_{t-1} + \delta_4 \Delta \ln REER_{t-1} + \mu_t \end{aligned} \quad (3b)$$

通常情况下伙伴国国民收入的增长将引起对本国产品需求的增长,因此可以预期(3a)中 β 符号为正, γ 的正负难以确定。 η 反映了人民币兑欧元兑人民币汇率对产品*i*出口量的影响,即出口产品的汇率弹性。由于人民币贬值意味着出口价格的降低,因此可以预计 η 符号为正。

$$\ln M_{i,t} = \alpha + \beta \ln FGDP_t + \gamma \ln DGDP_t + \eta \ln REER_t + \varepsilon_t \quad (4a)$$

$$\begin{aligned} \ln M_{i,t} = & \alpha + \sum_{k=1}^n \varpi_k \Delta \ln M_{i,t-k} + \sum_{k=1}^n \beta_k \Delta \ln FGDP_{t-k} + \sum_{k=1}^n \gamma_k \Delta \ln DGDP_{t-k} \\ & + \sum_{k=1}^n \eta_k \Delta \ln REER_{i,t-k} + \delta_1 \Delta \ln M_{i,t-k} + \delta_2 \Delta \ln FGDP_{t-1} \\ & + \delta_3 \Delta \ln DGDP_{t-1} + \delta_4 \Delta \ln REER_{t-1} + \mu_t \end{aligned} \quad (4b)$$

通常情况下本国国民收入的增长将引起对伙伴国产品需求的增长,因此可以预期式(4a)中 γ 符号为正, β 的正负难以确定。 η 反映了人民币兑欧元兑人民币汇率对产品*i*进口量的影响,即进口产品汇率弹性,由于人民币贬值意味着进口价格上升,因此可以预计 η 符号为负。

若人民币兑欧元汇率贬值,从长期来看,若出口产品国际市场汇率弹性和进口产品国内市场汇率弹性绝对值之和大于1,即 $|\eta_1| + |\eta_2| > 1$,则马歇尔-勒纳条件成立,表明本币贬值将改善贸易收支作用。

四 实证检验

为避免不平稳时间序列伪回归的出现,在模型估计前,先要对模型中各变量

的平稳性进行检验,尚不平稳,还需进一步确定是否单整及单整的阶数,并以此基础用 Johansen 协整检验方法估计中国-欧元区贸易的长期汇率弹性,并运用误差修正模型 (ECM) 建立短期动态模型来检验两者间的短期均衡关系。

(一) 平稳性检验

为了验证中欧贸易 SITC0-8 大类产品对于欧元汇率变化的长期关系,在建立中国对欧元区出口贸易的实证模型之前对各类商品进出口额时间序列进行 ADF (Augment Dickey-Fuller) 单位根检验,考虑到其散点图特征均采用不带时间趋势和截距项型做一阶差分序列检验。对于 ADF 检验中滞后期的选择则是基于 AIC (Akaike) 信息准则和 SC (Schwartz) 准则决定的,即在增加滞后期的过程中使 AIC 值及 SC 值最小。初步的结论表明 $LnIM$, $LnEX$, $LnFGDP$, $LnDGDP$, $LnREER$ 均是非平稳序列。对各变量的一阶差分序列检验结果见表 1。

表 1 ADF 检验结果

变量	检验形式 (C,T,K)	ADF 值	5% 临界值	变量	检验形式 (C,T,K)	ADF 值	5% 临界值
D (lnREER)	(0,0,1)	-4.248	-1.949				
D (lnFGDP)	(0,0,1)	-3.423	-1.621	D (lnDGDP)	(0,0,1)	-5.264	-1.621
D (LnEX ₀)	(0,0,1)	-4.505 *	-3.535	D (LnIM ₀)	(0,0,1)	-3.915 *	-3.547
D (LnEX ₁)	(0,0,2)	-5.476 *	-3.539	D (LnIM ₁)	(0,0,1)	-3.942 *	-3.542
D (LnEX ₂)	(0,0,0)	-5.563 *	-3.531	D (LnIM ₂)	(0,0,1)	-3.661 *	-3.539
D (LnEX ₃)	(0,0,3)	-4.084 *	-3.543	D (LnIM ₃)	(0,0,2)	-3.914	-3.542
D (LnEX ₄)	(0,0,1)	-6.110 *	-3.535	D (LnIM ₄)	(0,0,1)	-4.520	-3.539
D (LnEX ₅)	(0,0,4)	2.151 *	-3.547	D (LnIM ₅)	(0,0,2)	-6.577 *	-3.535
D (LnEX ₆)	(0,0,1)	-4.751 *	-3.535	D (LnIM ₆)	(0,0,1)	-4.674 *	-3.539
D (LnEX ₇)	(0,0,1)	-4.7235 *	-3.533	D (LnIM ₇)	(0,0,1)	-5.806 *	-3.535
D (LnEX ₈)	(0,0,1)	-5.663 *	-3.535	D (LnIM ₈)	(0,0,1)	-6.498 *	-3.535

说明:(1)D()表示变量的一阶差分序列;(2)c、t、k 分别表示 ADF 检验模型中的常数项、时间趋势项和滞后阶数。* 表示在 5% 水平上拒绝单位根假设。表格由作者自制。

计量结果表明,在进行一阶 ADF 检验时 5% 水平拒绝单位根检验,这说明中国对欧元区进出口贸易额的各时间序列均在 5% 的显著性水平上遵循一阶单整

序列。因而,我们可以进一步对这些变量之间是否存在协整关系进行检验。

(二) 协整检验

协整理论表明,尽管各个变量的时间序列自身是不平稳的,但如果这些时间序列是同阶单整的,可以分别对它们与欧元兑人民币汇率、中国国内生产总值和欧元区生产总值等时间序列进行协整检验,以验证是否存在长期均衡关系,由于需要做多变量检验,故采用 Johansen 检验法取代以往的 E-G 两步法。协整检验结果表明,在 5% 的置信水平下,我国对于欧元区的 SITC0-8 共九类进(出)口商品与实际有效汇率及中国(欧元区)实际 GDP 均存在长期协整关系,标准化后协整方程表示的检验结果见表 2。

从表 2 中协整结果表明:(1)在出口的 9 类商品中,出口汇率弹性最大的是 SITC7 类机械及运输设备产品,为-2.575,这也是近年来占进出口总量比例最大的产品。而出口汇率弹性最小的是 SITC1 类饮料及烟类产品,为-0.636,原因可能在于初级产品多为低需求弹性,人民币对欧元贬值不能起到扩大出口作用较弱;(2)出口收入弹性除矿物燃料、润滑油及有关原料产品外均大于 1,说明我国产品对欧元区的出口受欧元区宏观经济影响很大;(3)在 SITC 的 9 类进口产品中,第 0、6、8 类进口产品汇率弹性均出现异常,其原因可能由于我国经济增长对进口需求增加超过该期间人民币对欧元贬值对进口的抑制作用。同出口一样,进口汇率弹性最大的是 SITC7 类,最小的是 SITC1 类;(4)进口收入弹性普遍较大,说明我国宏观经济增长对进口的影响普遍很大;(5)SITC0-8 类中欧贸易汇率弹性绝对值之和均大于 1,马歇尔·勒纳条件对各类产品均成立,这表明人民币对欧元贬值将使我国对欧元区的贸易收支起到改善作用。

(三) 误差修正模型

根据 Granger 定理,在协整检验的基础上建立协整变量间的误差修正模型,以研究变量间的短期动态均衡。表 3 给出了包含各类出口商品的误差项修正系数和各变量一阶差分滞后项在内的误差修正模型。

表 3 显示,在所有误差修正模型中,所有产品所对应短期汇率的弹性系数都没能通过显著性水平检验,说明短期欧元兑人民币汇率的变化不能解释各类商品进出口额的变化。从整体上看,汇率短期变化对各类商品进出口额的影响不显著。此外,各误差修正模型的误差项系数均显著为负,表明中国对欧元区各类商品的进出口均可在相应程度上得到修正,中欧贸易的均衡可以自动实现。

五 研究结论与政策启示

(一) 研究结论

欧元的诞生标志着欧盟经济一体化进入一个新的阶段,联系更加紧密的统一市场创造了对伙伴国更大的贸易需求。统一货币使中国-欧元区贸易对汇率变动的反应更为集中,欧元兑人民币汇率波动会在双边收支差额和贸易结构产生越来越大的影响。第一,中国对欧元区双边贸易在长期中满足马歇尔·勒纳条件。1999至2008年间中欧进出口贸易汇率弹性绝对值之和大于1,符合马歇尔·勒纳条件,表明人民币兑欧元汇率变动在中欧贸易差额的调节发挥着重要的作用;第二,中欧贸易进出口商品结构受到欧元兑人民币汇率变动的影响。从长期看,欧元兑人民币汇率升值可以带来中国对欧元区各类商品出口额的增加,但不同种类商品由于贸易弹性不同,受到影响程度差异较大,而在短期中各类商品汇率变化的短期效应都不显著;第三,中国与欧元区贸易发展水平较为显著地受双方GDP增长的影响。在欧元兑人民币汇率日趋稳定和欧元区经济持续增长情况下,中国对欧元区贸易收支盈余会进一步扩大。

(二) 政策建议

第一,在新的人民币汇率制度下,应充分考虑欧元在一篮子货币中的权重。在欧元兑人民币汇率对中国-欧元区双边贸易有着显著影响的前提下,必须在一篮子货币的参考体系中给予欧元充分的权重,同时应该增加欧元储备,促进外汇储备结构进一步优化;第二,扩大贸易范围,优化进出口商品结构,转换对欧元区贸易的竞争策略。中国对欧元区出口的商品主要集中于纺织品、化工原料及相关制品、电子机械设备和杂项制品等大宗传统优势产品,依靠低价渗透的方式获得竞争优势。金融危机深化引发的欧债危机导致人民币对欧元汇率升值速度加快,这给中国企业提高进出口商品的科技含量、优化进出口商品结构提供了很好的契机;第三,中国应适当增加人民币汇率的弹性,强化央行货币政策的独立性。中国应进一步放宽外汇管制和人民币汇率波动的幅度,逐渐减少中央银行对外汇市场的干预,让市场在汇率形成中发挥更大作用,同时也让汇率起到更有效地调节贸易收支的作用。

(作者简介:高运胜,上海对外贸易学院国际经贸学院欧洲经济研究所副教授;尚宇红,上海对外贸易学院国际经贸学院副教授;潘群娣,上海对外贸易学院国际经贸学院硕士研究生。责任编辑:孙莹炜)

突尼斯政治民主化中的欧洲因素探析^{*}

李竞强

内容提要: 欧盟是突尼斯政治民主化的重要外因。欧洲国家的压力引起了突尼斯 1861 年宪政改革,从而开启了突尼斯的政治现代化。同样,欧洲因素使得哈比卜·布尔吉巴和“布尔吉巴主义”在突尼斯确立了统治地位,侍从主义体制延续到共和国时期。突尼斯在欧洲影响下,其民主化进程呈现独特的特点。1995 年欧盟提出“欧盟—地中海伙伴关系”计划,标志着其三位一体民主促进机制的形成。这一机制在突尼斯产生了重要影响,但也存在一些不足。

关键词: 突尼斯 民主化 侍从主义 欧盟

突尼斯政治民主化的源头在于近代宪政主义改革,初始动力来自外部世界,而成形于殖民时代、非殖民化时代。突尼斯曾经作为西方国家眼里的“模范生”,但由于各种矛盾的长期积累,欧洲经济危机后成为中东北非地区倒下的第一块“多米诺”骨牌。然而,学界对突尼斯政治民主化中的欧洲因素鲜有论及。因此,有必要全面审视突尼斯政治民主化历程中欧洲国家所发挥的作用。

一 欧洲因素与突尼斯 1861 年宪政改革

亨廷顿认为,政治现代化是民主化的前提。而政治现代化的关键是权威合

^{*} 本文系国家社科基金重大课题“非洲阿拉伯国家通史”之子项目“突尼斯卷”阶段性成果,项目编号:10&ZD115。

理化、政治体制制度化和政治参与的扩大。^① 近代欧洲兴起之后,突尼斯得风气之先,率先在北非地区开始了现代化改革。不过,和当时奥斯曼帝国推行的现代化改革一样,突尼斯的政治现代化也严重滞后于军事和经济现代化。1837年,艾哈迈德贝伊上台后开启了现代化进程。在艾哈迈德贝伊(1837-1855年在位)时期,突尼斯从欧洲各国购入了大量火枪、大炮、军舰等先进武器,并在巴杜宫创办了培养新型人才的军事院校。虽然突尼斯当时的统治者在制度方面有所创新,但其重点并不在争取权威合理化和扩大政治参与方面。在艾哈迈德时期政治参与的扩大表现在农民首次获准参加军队,打破了马穆鲁克对军事的垄断,开启了平民参与政治的先河。^② 艾哈迈德贝伊之后,穆罕默德贝伊和穆罕默德·萨迪克贝伊完成了制宪,并于1861年颁布了突尼斯历史上,也是阿拉伯—伊斯兰世界的第一部宪法。突尼斯通过建立议会,才走出了君主立宪的关键一步。

从突尼斯早期进行政治现代化的动力看,欧洲因素是突尼斯君主们进行宪政改革的主要推动力。首先,正如亨廷顿所言,19世纪君主国现代化的动力是抵御帝国主义。突尼斯在阿尔及利亚1830年沦为法国殖民地之后加快了军事现代化步伐,但军事改革的成果在1855年克里米亚战役中损失殆尽。改革所耗费的资金加重了国家财政困难,拓展财源的努力促使突尼斯开始社会、经济、政治改革。为了筹措购买军事装备的资金,突尼斯被迫转让特许权,放弃国家对贸易的控制,开始屈服于欧洲列强;其次,英法在突尼斯的激烈争夺,以及法国对北非地区的政治压力最终迫使突尼斯实行宪政改革。19世纪,突尼斯作为奥斯曼帝国事实上的独立属国推动现代化之时,西班牙犹太人、马耳他人、意大利人等欧洲移民大量在突尼斯居留、定居。尤其到了19世纪中叶,大量欧洲人更是涌入了突尼斯。为了取得特权地位,英、法可谓不择手段,从强制贷款到获取治外法权、商品免税进入市场、争取特许权等不一而足。在欧洲列强的压力下,穆罕默德贝伊(1855-1859年在位)统治时期开始成立委员会论证宪政民主。穆罕默德·萨迪克贝伊(1859-1882年在位)与拿破仑三世1860年在阿尔及尔会晤后决定颁布宪法,引入君主立宪政体。

① [美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,上海:上海世纪出版集团2008年版,第26-27页。

② Kenneth Perkins, *A History of Modern Tunisia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 15.

1857年,穆罕默德贝伊签署了“基础法案”(Ahd al-Aman, “The Fundamental Pact”),而1861年穆罕默德·萨迪克贝伊正式颁布宪法将宪政改革推向了高潮,突尼斯迈向了政治现代化。从1861年宪法规定的内容看,除规定居民平等权的内容外,主要为保障突尼斯外国人和少数民族利益的条款。宪法对平等权的规定如下:(1)不论宗教、语言和肤色,给予君主所有的臣民平等保护,保障他们的财产和尊严;(2)平等缴税;(3)在法律面前,穆斯林和非穆斯林一律平等;(4)固定而且公平的征兵保障。而宪法对外国人和少数民族权利的规定如下:(1)非穆斯林信教自由,坚持宗教无强迫原则;(2)迪米^①具有在涉及其成员的刑事法庭中指定其社区领导人作为法官的权利;(3)在涉及欧洲公司时,设立穆斯林和友邦联合商业裁判所;(4)穆斯林和非穆斯林平等适用习惯法;(5)对自由贸易提供不干涉、不介入的国家保障,并承诺这种机制不受破坏;(6)在遵守当地法律的情况下,君主的臣民和外国人在产业和服务方面享有平等权利;(7)君主的臣民和外国人拥有获取土地和不动产的平等权利。^②

突尼斯1861年宪政改革初步确立了君主立宪原则。宪法规定建立一个议员部分通过任命、部分来自选举的议会。1861年建立的议会中,议员全部由穆罕默德·萨迪克贝伊任命,议长由改革派大臣卡亚尔·丁担任。作为受训于艾哈迈德贝伊军事院校的军官,卡亚尔·丁曾在欧洲度过了大量时光,能够仔细观察西方国家的政治制度。^③

然而,第一次宪政改革命运短暂,经过1864年民众起义冲击后即告失败。1873-1877年卡亚尔·丁担任首相期间在欧洲列强支持下再次开展宪政主义改革,但这已是近代政治现代化的尾声了。卡亚尔·丁改革的关键是通过西化和现代化建立宪政制度。面临帝国主义国家的入侵威胁,他希望抢先一步进行改革,通过借用西方制度,加强突尼斯的力量,消除帝国主义干涉的藉口,比如财政不负责、行政混乱、缺乏法律和秩序等。他希望向持怀疑态度的贪婪的侵略者展示突尼斯解决自身问题的能力。同时,他也希望通过自己的号召力让突尼斯政

① 奥斯曼帝国少数民族自治制度。

② Brieg Powel and Larbi Sadiki, *Europe and Tunisia: Democratization via Association*, New York: Routledge, 2010, pp. 17-18.

③ Lisa Anderson, *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980*, Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 75.

界和宗教精英认识到改革的必要。改革主义的另一位代表人物阿比·迪亚夫也将西方国家视作良治政府的榜样,希望通过宪政改革,限制君主权力,遏制腐败,增强突尼斯的实力。但是,在国内外政治保守势力的联合反对下,改革最终沦于失败。1881年突尼斯沦为法国保护国后,这一宪法被废除。

突尼斯1861年宪政改革标志着突尼斯政治现代化的肇端,为突尼斯政治民主化奠定了基础。虽然历时短暂,但1861年宪政改革无疑在突尼斯历史上具有里程碑意义。首先,突尼斯内部产生了一批具有改革思想的知识官僚。突尼斯19世纪宪政改革的主要倡导者是卡亚尔·丁(Khayr al-Din),支持者众多,如马哈穆德·卡巴杜(Shaykh Mahmud)、马哈穆德·拜纳姆五世(Mahmud Bayram V)、萨利姆·哈吉布(Salim bu Hajib)、艾哈迈德·本·阿比·迪亚夫(Ahmad bin Abi Diyaf)、侯赛因将军(General Husayn)和鲁斯图姆将军(General Rustum)等;其次,突尼斯19世纪宪政改革为20世纪民族独立运动提供了精神遗产,影响了一代又一代爱国人士。卡亚尔·丁建立的萨迪克大学培养的分子继承了其自由、平等的思想。进入20世纪,突尼斯精英组织了“青年突尼斯人”,要求宪政体制下的公民待遇。其领导人之一塔列比·萨阿列比于1920年建立了突尼斯第一个民族主义政党“宪政党”,致力于争取突尼斯人的平等权和恢复宪法,以及突尼斯人在殖民政府中的同等代表权。1934年,哈比卜·布尔吉巴等人从宪政党中分离出来,另组更接近群众的“新宪政党”,将奋斗目标进一步界定为恢复突尼斯的独立地位和阿拉伯—伊斯兰属性;再次,19世纪宪政改革在突尼斯确立了“世俗化”和“西化”改革路线。独立后的突尼斯进一步深化了以西方国家为模板的宪政主义改革。

二 欧洲因素与突尼斯政治民主化方式的确立^①

突尼斯经历 1861 年及之后一段时间短暂的宪政改革后进入了殖民时代。在殖民时代,突尼斯政治现代化的内容包括:第一,形成了一个积极参与政治生活的“西方化”的世俗精英阶层;第二,产生了一个代表精英的“西方化的”政府形式。^② 突尼斯在殖民时代积累了“部分民主经验”。1956 年 3 月 20 日突尼斯获得独立,一年后废除君主制成为共和国。然而,殖民主义者撤退之后对突尼斯的影响并没有消失,只是换了方式。在欧洲国家的支持下,“布尔吉巴主义”取得了统治地位,侍从主义体制得以维持,并决定了突尼斯的政治民主化的方式。

(一) 法国殖民统治的结束与“布尔吉巴主义”统治地位的确立

第二次世界大战结束后,世界殖民体系逐渐瓦解。法国殖民者有步骤地将统治权转移给了民族主义立场更为温和的“布尔吉巴”主义者。法国的军事支持保证了以哈比卜·布尔吉巴为首的亲西方政治精英上台。突尼斯独立前夕,在民族解放运动力量中出现了两个相互竞争的派别:一是萨哈勒(Sahel)地区和突尼斯沿海地区的新兴资产阶级阵营,以布尔吉巴为代表;二是传统宗教势力和西南部传统地主阶级阵营,以本·优素福为代表。两股力量的竞争集中表现为哈比卜·布尔吉巴和本·优素福在新宪政党内部地位竞争和独立方式的争论。

^① 关于突尼斯的民主化,国内学术界尚无系统论述,国外学者也说法不一。如亨廷顿在其广为流传的《第三波》中也没有将突尼斯列入民主化浪潮之中。美国突尼斯问题研究专家肯尼思·帕金斯(Kenneth Perkins)在其专著中亦未论及突尼斯民主化问题。不过,纳吉布·加德比安(Najib Ghabbian)在《阿拉伯世界的民主化和伊斯兰挑战》一书中认为,“民主化问题在阿拉伯世界的出现如果不是更早的话,当在非殖民化时代”。参见 Najib Ghabbian, *Democratization and the Islamist Challenge in the Arab World*, Colo Westview Press, 1997, p. 44。笔者认为,现代突尼斯的政治民主化应该在突尼斯取得国家独立、建立责任政府之后。现代突尼斯政治民主化的起点应在突尼斯摆脱保护国地位,获得国家独立,特别是在 1957 年建立共和国之后。美国学者安德鲁·鲍罗维伊克(Andrew Borowiec)也明确将突尼斯民主化进程分为两个阶段:“控制中的民主”(controlled democracy)和“总统的民主”(presidential democracy)。这种观点基本符合突尼斯的历史,可以作为研究突尼斯民主化的立足点。根据安德鲁·鲍罗维伊克对突尼斯两任总统的采访,作者指出“控制中的民主”是哈比卜·布尔吉巴总统的提法,而“总统的民主”则是作者自己的归纳。这两种“民主”都是自上而下的政治改革。不同的是,布尔吉巴认为突尼斯人民还不够成熟,因此不能实行竞争性民主,必须由他本人加以指导,通过渐进方式实现民主。而本·阿里在一定程度上认为突尼斯人民已经“成熟”到可以接受民主。但是鉴于民主选举可能导致伊斯兰主义势力上台的危险,突尼斯的民主化必须由总统主持(preside)。本文在写作中参考了美国学者安德鲁·鲍罗维伊克(Andrew Borowiec)在《现代突尼斯——民主学徒》一书中的相关观点。参见 Andrew Borowiec, *Modern Tunisia: A Democratic Apprenticeship*, New York: Praeger Publishers, 1998。

^② [美]戴维·E·阿普特:《现代化的政治》,上海:上海世纪出版集团 2011 年版,第 39 页。

以布尔吉巴为首的部分新宪政党成员从长期的斗争经验出发,主张通过渐进的方式实现国家独立。他们大都接受过西方教育或者受西方影响,推崇西方文化,希望将新生的突尼斯带入西方世界,跻身世界先进国家之列。而以本·优素福为代表的部分民族解放力量阵营中包括了突尼斯的主要宗教势力,受到了纳赛尔主义的深刻影响。他们主张发动武装斗争,争取民族独立,恢复穆斯林的尊严。两大阵营的冲突在1955年新宪政党大会上集中爆发,本·优素福及其支持者被开除出党,布尔吉巴取得了党的领导权。但是本·优素福的支持者不甘示弱,他们在突尼斯南部公开叛乱,法国保护下的突尼斯自治政权岌岌可危。危急时刻,法国动用军队平息了南部游击队的叛乱,帮助新宪政党政权稳定了形势。本·优素福不得不流亡埃及,后来在瑞士被暗杀,布尔吉巴取得了政治主导地位。布尔吉巴以其精湛的演讲技能和独特的个人魅力赢得了国内外民众的广泛支持,成为“克里斯玛型”领导人,“布尔吉巴主义”逐渐被确立为突尼斯的主导思想。

“布尔吉巴主义”主要包括三方面内容,即渐进主义、理性主义和现实主义。“布尔吉巴主义”在突尼斯政治中发挥了主导作用,由此决定了突尼斯的政治民主化的渐进主义方式。在处理与西方国家的关系时,突尼斯很好地诠释了以上特点。首先,突尼斯并没有像许多殖民地国家一样割断与宗主国的联系,进行激烈对抗。除去1961年“比塞大事件”,突法一直保持密切联系,突法关系成为突尼斯对外关系中最重要的一环;其次,在国际政治分裂为东、西两大阵营的冷战背景下,突尼斯倒向了西方阵营,选择与西方合作而非对抗。突尼斯通过渐进方式实现了对殖民者强占资产的国有化,1964年基本完成了对殖民者农场的国有化;再次,布尔吉巴政府将对外工作的重点放在争取国外援助方面。西方国家源源不断的资金、技术和军事援助保证了突尼斯现代化的顺利开展。

(二) 欧洲国家资助突尼斯维持侍从主义体制^①

^① 侍从主义体制是农业社会的一种典型社会形态。关于盛行于中东地区的侍从主义制度,西蒙·布罗利(Simon Bromley)认为,“中东最早的局部民主经验乃奠基於极度有限的选民支持,后独立时期的埃及、伊拉克、叙利亚等国结合拥有地主身份的广大城市商人阶级,且持续接受来自原殖民国的间接影响,政治经济权力多数为上流阶级的士绅权贵所把持,这些士绅权贵多半是居住在城市的地主(absentee landlords),他们与部落首领、商业人士紧密连结,支配政治领域的生活,并引领侍从主义(clientelism)的政治网络,在此网络的庇护主(上流阶级权贵)透过国家机制内的积极运作,将利益输送予本身及其从属者(部落、农民、都市劳工);相对地,从属者必须为庇护主执行劳力服务,并提供政治支持以为回报。”参见大卫·鲍特等:《最新民主化的历程》,台北:韦伯文化国际出版有限公司2003年版,第406页。

突尼斯独立后建立了现代威权主义体制,在欧洲国家的大力支援下延续了侍从主义制度。首先,欧洲殖民者撤出为侍从主义制度的延续创造了客观条件。侍从主义体制作为农业社会的一种典型的社会制度,由于殖民统治的作用反而得以延续。突尼斯社会结构在殖民地时期发生了根本性变化,游牧地区的地方自治问题得以解决,殖民者对突尼斯社会的改造促进了突尼斯侍从主义制度的形成。1905年,突尼斯的行政区划基本成型,服务于殖民政府的中下层公务员凌驾于地方贵族之上。突尼斯独立后,新宪政党基本上沿袭了这一格局,新宪政党党员渗入到基层,成为了庇护网络的关键一环。新宪政党党员在法国人、意大利人撤出突尼斯后,填补了突尼斯政府部门和经济部门的中高层主管。而作为新宪政党领导层的萨哈勒政治精英随着该党成为执政党接管了国家政权。不过,这一过程的完成确实由当时特殊的历史条件所决定。正如有学者指出,在突尼斯,“国家越来越多地卷入经济运行,并非是意识形态问题或原则问题,而是一种需要”。^① 1964年夏,最后一位殖民者的资产被收归国有。殖民者撤退后抛下了大量的土地资产,其中的大部分被用来组建新的公共部门。通过这种方式,殖民者放弃的约60万亩良田大部分被国家占有,一部分归入私人手中。^② 1962年突尼斯开始实行国有化政策,政府接管并掌握了大量土地和工厂。这样,突尼斯经济在客观上形成了国家主义形式。由于没有建立完善的行政体制,原有的地主阶级、商人、部落首领等依然在新政权中发挥作用。因此,国有资产和其他利益便通过统治集团的政治网络进行分配,形成了由萨哈勒精英上层阶级和地方贵族、商人等组成的庇护结构。突尼斯独立后,不但将曾经与新宪政党平起平坐的突尼斯全国总工会(UGTT)控制在政府手中,而且通过建立新的社团组织以及将执政党新宪政党改造为沟通民众和国家的法团主义组织,形成了利益集团与统治阶级的互动。

其次,西方国家的“输血”导致突尼斯侍从主义制度得以维持。在侍从主义制度下,突尼斯推进现代化建设的过程中,其主导力量为独立后形成的中产阶级,资金来自国有企业利润和外国援助。突尼斯独立之后,制定了现代化的国家战略。但是,由于在殖民地时期没有发展起健全的工业体系,突尼斯不但继续依

① Andrew Borowiec, *Modern Tunisia: A Democratic Apprenticeship*, p. 25.

② Samir Amin, *The Maghreb in the Modern World*, London: Penguin Books Ltd., 1970, p. 147.

附于西方国家,而且在很大程度上仰仗西方国家的各类援助,特别是通过欧洲的经济援助推进现代化。突尼斯与法美等西方国家的紧密联系,使突尼斯获得了维持这一体系源源不断的援助,涵盖军事、经济、教育、金融等各个方面。因此,突尼斯政府可以在较少依靠国内财政收入的情况下开展由政府主导的各项现代化建设,例如扩大教育、扫除文盲、拓展公路网等。以哈比卜·布尔吉巴为首的萨哈勒地区的政治精英掌握了国家政权,成为这一网络的庇护主阶层。而新政党的基层组织则提供了最低层次的庇护。突尼斯的政治制度中确立了总统的中心地位,而总统同时是侍从主义制度的核心。截至1986年,突尼斯获得了美国150亿美元的援助。联邦德国和法国也为突尼斯提供了大量经济技术援助和人员培训。突尼斯在制定五年计划时,曾将40%的预算寄托于外国直接投资和援助。1958年,一家德国公司在德杰巴岛(Djerba)修建了第一家旅馆,后来成了突尼斯吸引游客一个象征。构成突尼斯第一大外汇来源的旅游业由此起步,欧洲客源在客观上也为突尼斯的经济发展提供了帮助。

再次,由于突尼斯的重要地理位置,欧洲国家一直试图控制突尼斯。为了拉拢突尼斯,冷战期间法、德等国向突尼斯提供了大量经济、技术援助。冷战结束后,欧盟的经济、政治支持进一步促进了突尼斯侍从主义制度的发展。1995年,欧盟与地中海沿岸国家签署了《巴塞罗那宣言》,将促进民主化置于其地中海政策的重要位置。突尼斯作为地中海南岸最稳定、最安全、经济发展状况最好的国家得到了欧盟的大力支持。为建立地中海自由贸易区,欧盟继续对突尼斯提供经济援助,帮助其在欧盟市场准入和金融改革方面取得进展。同时,由于担心伊斯兰主义者上台,欧盟继续支持已经超过两个总统任期的本·阿里政权。以本·阿里为代表的萨哈勒集团主导的侍从主义制度由于得到了欧盟的大力支持而得到进一步加强。

一般而言,侍从主义体制发展过程中,庇护权力过分集中于某一集团和竞争性庇护制的出现都会导致庇护制度解体。布尔吉巴时期,突尼斯政治精英也曾试图挑战其统治,但没有成功。20世纪70年代末期,伊斯兰复兴运动在突尼斯兴起。由于布尔吉巴过于强硬,引发了政治危机。为了挽救萨哈勒精英集团的统治,时任总理本·阿里发动了政变,取代了布尔吉巴的统治。此后,突尼斯顺应当时的国际形势开启了经济、政治自由化。但是在突尼斯经济自由化的过程

中,国家财富在很大程度上转移到了与总统及其家族关系密切的政客和精英手中,从而缩小了庇护主阶层的规模,造成统治孤立。伴随着经济增长而带来的对生活水平和政治地位的更高期望,与庇护主集团的庇护能力形成了落差。因此,侍从主义制度的危机便不可避免。此外,伊斯兰组织所代表的竞争性庇护制的出现,对统治阶级的垄断权力提出了强有力的挑战。突尼斯伊斯兰复兴党便是此类组织的代表。由于复兴党得到了海湾石油生产国的资助,使它有能力向一些中下层民众提供必要的帮助。伊斯兰组织的持续发展,使得突尼斯占主导地位的侍从主义难以维持。本·阿里的统治基础不断被削弱。2008年,西方资本主义国家金融危机的爆发给中心国家造成了经济困难,处于依附地位的突尼斯经济受影响更大。本·阿里政权处理高失业率和地区发展不平衡等老难题时的难度增大。经济发展的有效性持续下降进而危及政权合法性,腐败导致民众极端厌恶政府。2011年,突尼斯民主运动爆发,突尼斯侍从主义体制危机在革命中得到解决。

(三)突尼斯的政治民主化

在欧洲国家支持下,突尼斯政府坚持渐进主义路线,其民主化进程呈现从“控制中的民主”到“总统的民主”的发展轨迹。突尼斯政治在哈比卜·布尔吉巴和本·阿里两任总统期间(1956-2010年),呈现了“进步——保守——进步——保守”螺旋式上升的基本发展态势。

布尔吉巴时期突尼斯的政治民主化可以以1974年为界分为前后两个不同的时期。独立初期,布尔吉巴以其崇高的威望推动了大量的社会、经济、政治改革,提出了向“不发达”进军的口号。1956年,突尼斯颁布《个人地位法》,妇女被授予广泛的权利,妇女有权投票选举和成为候选人。突尼斯在基层选举中,实现了较高的民主化水平。然而,布尔吉巴个人的权威的发展却导致了突尼斯民主化的倒退。突尼斯1959年实行总统选举,布尔吉巴以唯一候选人获胜,并于1964年和1969年蝉联总统。1974年,突尼斯通过宪法修正案,布尔吉巴事实上建立了“总统君主制”(presidential monarchy)。^①作为共和国总统,哈比卜·布尔吉巴拥有与专制君主相同的权力,民主制度受到削弱。直到1981年,突尼斯

^① Stephen K. King, *The New Authoritarianism in the Middle East and North Africa*, Bloomington: Indiana University Press, 2009, p. 73.

才开始向多党制过渡,突尼斯共产党(1981年)、社会民主运动(1981年)和人民团结党(1983年)三个政党获得了合法地位。在布尔吉巴时期,新宪政党(1964年更名为社会主义宪政党)成了动员群众政治参与和沟通民意的工具。布尔吉巴政府虽然承诺多元主义,事实上却不遗余力地镇压政治反动派。布尔吉巴先后镇压了“优素福分子”、本·萨拉赫、突尼斯共产党与伊斯兰主义者。^①

1987年11月7日,本·阿里发动政变推翻了布尔吉巴,以民主的名义上台执政。1987年发动政变后,他摆出了和解姿态,特赦并释放大量政治犯,欢迎海外流亡人士回国。1988年在与其他政治力量签订的“民族宪章”中,明确写入了“开放”和“变革”的内容。在本·阿里统治时期,突尼斯实现了多党制,“社会民主运动(MDS)”、“突尼斯革新运动(HE)”、“人民团结党(PUP)”、“民主进步党(PDR)”、“自由民主党(PSL)”、“统一民主联盟(DUD)”等政党先后获得了合法地位。^② 议会与总统选举也实现了制度化。然而,邻国阿尔及利亚民主实验失败以及接踵而来的内战灾难使得本·阿里放缓了民主化步伐,加强了对民主化进程的控制,政府政策再度趋于保守。1999年,突尼斯首次举行了竞争性总统选举,反对党领导人被提名为总统候选人。2002年,突尼斯议会设立上院。2006年,本·阿里在议会中增加了19个席位,并将其分配给了几个主要反对党。2002年,突尼斯议会通过宪法修正案,将总统候选人的最高年龄提高到75岁,并取消了任期限制。本·阿里此举是他在民主化道路上的倒退,这表明在其任期内权力继承难题再一次变得难以解决,从而也注定了他本人被赶下台的结局。

(四) 欧洲影响下的突尼斯政治民主化的特点

在欧洲影响下,突尼斯政治民主化具有以下特点:

首先,突尼斯政府通过控制和管理民主化进程,推行了一种“自上而下”式的政治改革道路。在西方国家,特别是欧共体(欧盟)影响下,突尼斯的民主化进程呈现了由布尔吉巴时期“控制中的民主”向本·阿里时期“总统的民主”的

^① 萨拉赫·本·优素福曾在突尼斯独立前后挑战布尔吉巴的领导地位,本·萨拉赫推行社会主义实验失败后流亡欧洲,并组建反对党,伊斯兰主义组织20世纪70年代兴起后受到了布尔吉巴政府的镇压。See Susan Waltz, “Clientelism and Reform in Ben Ali’s Tunisia”, in I. William Zartman ed., *Tunisia: The Political Economy of Reform*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 35.

^② 杨鲁萍、林庆春:《列国志·突尼斯》,北京:社会科学文献出版社2003年版,第92页。

发展轨迹。布尔吉巴“控制中的民主”在确保其“最高斗士”、“突尼斯之父”地位的基础上,根据其对国际国内形势的分析判断,按他个人设定的道路所进行必要的民主化改革。本·阿里时期突尼斯的民主化仍然延续了布尔吉巴时期的“自上而下”的特点。在继续保持总统主导地位的同时,他倡导“开放”和“变革”,以“民主”招牌为其政权构建合法性。本·阿里将自己的政治、经济改革刻意诠释为“变革”,在各种场合标榜改革者的形象。

其次,突尼斯民主化具有明显的“西化”特点。突尼斯独立之后参照了法国第五共和国半总统制,建立了以总统为核心的政治体制。在民主化进程中,以自由主义和多元化为取向,在社会领域进行了世俗化改革。哈比卜·布尔吉巴在其任内效法土耳其的凯末尔进行了一系列改革,为民主制度的建立奠定了一定的基础。比如,突尼斯1957年废除了君主制,实行总统共和制。1959年制定了突尼斯独立后的第一部宪法^①,宪法保障国民的基本自由权利,但也授予了总统的广泛权力。布尔吉巴废除了一夫多妻制,给予了妇女平等权利,突尼斯的政治参与得到了极大的拓展。本·阿里基本上延续了布尔吉巴的政策,并以西方多党制为参照体系,一定程度上实行了经济自由化和政治自由化,实现了形式上的“选举民主”。

第三,突尼斯民主化在解决改革与稳定的关系时,将稳定放在第一位。突尼斯在民主化进程中维持了相对于中东北非其他国家而言更长时期的和平与稳定,经济建设也取得较好的成绩。突尼斯政府通过侍从主义制度,依托强力机构的压制体系和经济上施惠于民以维持统治。^②

第四,突尼斯政治民主化在“布尔吉巴主义”主导下具有渐进主义的特征。布尔吉巴时期逐步开展基层选举和省级选举,引入了多党制,允许一定程度上的批评意见存在。本·阿里政变之后,布尔吉巴的改革成果得到尊重和维持,并且延续了多元主义的发展方向。与邻国阿尔及利亚相比,突尼斯在处理伊斯兰复兴运动方面更加谨慎。虽然本·阿里允许伊斯兰主义者参政,但对其进行严格限制,维持了世俗主义立场。

① 突尼斯独立后于1959年颁布了第一部宪法,该宪法分别在1974年、1988年、2004年得到修订,2011年被废止。2011年10月23日,突尼斯进行了制宪会议选举。选举产生的制宪议会开始制定新宪法。

② Kenneth J. Perkins, *Historical Dictionary of Tunisia*, Lanham: Scarecrow Press, 1997, p. 37.

第五,突尼斯民主化受内外因素影响,外部因素(欧盟)影响更大。一方面,欧盟是突尼斯的首要贸易伙伴,具有规范性权力(normative power),欧盟利用有利条件采取了种种措施促进了突尼斯的民主化。这使得突尼斯政治精英和民众都接受西方民主概念,并将西方民主政治体制作为模板。另一方面,安全作为欧盟在地中海南岸的首要利益,民主被视为是实现安全的一种重要途径。在“侍从主义”体制主导下,突尼斯民主化一直处于“西化”的政治精英的主导之下。但是,外部因素,特别是欧盟(欧共体)对突尼斯政府施加了很大压力。外部因素不仅是突尼斯民主化的动力之一,而且影响了突尼斯民主进化的方向。

三 欧盟—地中海民主促进机制对突尼斯的影响

欧盟作为“多极化”时代国际政治中重要的一“极”,对世界各国的影响与日俱增。随着欧盟东扩和一体化进程的不断发展,欧盟在安全、政治、经济、移民等方面形成了共同政策。在民主化方面,欧盟的民主促进机制也逐渐形成,并成为可以与美国“大中东民主计划”并举的地区机制。在此影响下,突尼斯根据自己的国情确立了发展、稳定的形象,被称为“突尼斯模式”。不过,随着2010年底、2011年初,突尼斯政权更替的完成,这一发展模式已经从根本上被颠覆。

(一) 欧盟—地中海民主促进机制的形成

欧盟(欧共体)与突尼斯等前殖民地国家的关系在非殖民化时期基本以经济联系为主。在“发展理论”的指导下,欧洲国家试图以经济、社会的进步的现代化方式推动地中东南岸和东岸国家走资本主义道路,并继续留在西方阵营之中。欧盟(欧共体)与地中海沿岸国家关系的机制化始于1973年“第四次中东战争”前后,冷战之后逐渐成型。1972年10月召开的巴黎会议,为了“在所有成员国与地中海国家的关系基础上建立全球联系”,提出了“全球地中海政策”(Global Mediterranean Policy),向马格里布国家提供发展、现代化和实现工业、农业多样化的援助。1974年7月,欧共体与阿盟召开了首脑会议,双方同意建立专门部门讨论工业化、基础设施、农业、金融合作、贸易、科技、文化和社会事务等方面的问题。1988年以葡萄牙、西班牙、法国、意大利、马耳他为一方,以毛里塔尼亚、摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯、利比亚为另一方建立了“5+5”合作框

架,议题包括债务、移民、食品、自给、文化对话、技术进步、科学研究、环境与金融等。1990年,欧共体委员会发布了题为“重新定位欧共体地中海政策”的政策文件,评估了地中海沿岸国家特别是马格里布地区社会与经济发展对欧共体安全的重要影响。1992年,欧共体提议与马格里布国家建立“欧洲-马格里布伙伴关系”,实行自由贸易。1992年欧盟委员会里斯本会议上,马格里布地区被列为“欧共体共同安全与外交政策(GFSP)”下欧洲国家具有共同利益的地区。这一地区在欧共体的安全与社会稳定方面占据了重要地位。1995年后,随着欧盟在中东欧推进民主化取得重大进展,促进民主化逐渐被列入了欧盟的外交政策。1995年11月28日,欧盟与地中海沿岸其他11国签署了《巴塞罗那宣言》,提出了“欧盟—地中海伙伴关系”政策(Euro-Mediterranean Partnership, EMP),标志着欧盟与地中海沿岸国家多边—双边合作机制的正式形成。^①该文件明确将民主化列入了欧盟的中东北非政策议程。在此基础上,欧盟逐渐形成了政治、经济、文化三位一体的民主促进政策。在维护欧盟传统市场,保持经济发展的同时,促进地中海南岸和东岸国家的民主化,从而实现其稳定、发展、繁荣的目标。

(二) 欧盟—地中海民主促进机制在突尼斯的实践

欧盟与突尼斯的关系也经历了类似的发展过程。突尼斯独立之后,除了继续与法国保持密切关系外,还与联邦德国、英国等国签订了合作协议。欧共体成立后,通过“联系制度”保持对突尼斯的影响。1969年,欧共体与突尼斯签订了“联系协定”。欧共体利用突尼斯的发展困境,及时向突尼斯提供了经济援助。1976年,突尼斯与欧共体签订了双边协定,1978年开始生效。这样,欧共体通过向突尼斯提供源源不断的援助,将突尼斯完全纳入欧洲的影响之下。1998年,突尼斯率先与欧盟签订了双边“联系协议”(Association Agreement)。2003年,欧盟对其中东政策做出了进一步调整,提出了“欧洲睦邻政策”(European Neighborhood Policy, ENP)。该计划与前述伙伴计划相互补充,更加强调根据成员国的实际情况推动民主化。突尼斯作为第一批响应该计划的国家,于2005年7月与欧盟签署了双边协定——“行动计划”。从欧盟—地中海民主促进机制在突尼斯的实践,可以将欧盟三位一体的民主促进机制大致归纳如下:

^① Aylin Unver Noi, *The Euro-Mediterranean Partnership and the Broader Middle East and North Africa Initiative*, Lanham: University Press of America, 2011, pp. 28-38.

经济上,将突尼斯纳入地中海自由贸易区,诱使突尼斯转向民主治理。海湾战争之前,欧洲国家并没有把民主化作为主要的外交目标和工具。突尼斯与欧洲国家之间的联系,更多地体现为经济联系。突尼斯虽然获得了政治上的独立,但在经济上依然依附于西方。为了发展经济,突尼斯不得不依赖来自法国、美国、联邦德国的经济援助,以及世界银行和国际货币基金组织等国际经济组织的优惠贷款。比如,联邦德国经济复苏后不断增加对突尼斯的援助,并且提供了技术支持和直接投资。^① 进入 90 年代后,欧盟进一步密切了与地中海南岸国家的经济联系。欧盟从经济方面促进民主的意图更加明显。欧盟在建立欧洲自由市场后,1995 年《巴塞罗那宣言》进一步提出了建立地中海自由贸易区的设想,目的在于继续保持在该地区的排他性优势地位和控制区域内的“邻居们”。突尼斯与欧盟签署的联系国协议于 1998 年 3 月 1 日正式生效,涉及三大领域:政治和安全、经济和金融、社会与人道主义。协议的最主要内容是经济和金融合作,确定了协议生效 12 年内建立自由贸易区的目标。^② 欧盟希望通过建立自由贸易区消除国家主义和租金经济的经济基础,从而削弱阿拉伯传统威权政权领导人的统治基础。在欧盟外交人士看来,确保经济良好运行的“良治”政府可以促进政府透明、公正、负责任,尊重人权和法治。在 EMP、ENI 计划下,欧盟向突尼斯提供了大量援助,仅 2005–2006 年援助就达到 3000 万欧元。^③ 欧盟通过欧洲投资银行以低息贷款的方式向突尼斯提供了大量援助。欧盟面向地中海伙伴的金融援助项目(MEDA,2000–2005 年)向突尼斯的拨款达到 4.46 亿欧元。^④ 欧盟一方面为突尼斯现代化提供资金,希望其发展经济,从而为民主转型提供经济基础;另一方面,西方国家通过世界银行等国际组织,迫使突尼斯接受结构调整计划,督促其进行自由化改革,使其保留在市场经济轨道。在世界银行和国际货币基金组织的监督指导下,突尼斯逐步实行市场经济体制,进一步加强与西方国家的联系。目前,突尼斯已是世界银行、世界贸易组织等多个世界金融组织的成

① Samuel Merlin, *The Search for Peace in the Middle East: The Story of President Bourguiba's Campaign for a Negotiated Peace between Israel and the Arab States*, Granbury: T. Yoseloff, 1968, p. 53.

② http://eeas.europa.eu/tunisia/news/index_en.htm#top.

③ European Commission, “Euro-Mediterranean Partnership 2005”, <http://eeas.europa.eu/tunisia/news/>.

④ Francesco Cavatorta and Vincent Durac eds., *The Foreign Policies of the European Union and the United States in North Africa*, New York: Routledge, 2010, p. 22.

员国。自“巴塞罗那进程”实施以来,突尼斯已经成为欧洲-地中海地区与欧盟自由贸易发展最快的国家。突尼斯与欧盟的贸易持续增长,2001-2005年,以每年2.5%的速度增长。在1995-2004年间,突尼斯向地中海区域国家的出口年均增长率为6.72%,进口年均增长率为7.97%。^①

政治上,设定标准,促使突尼斯转型。在欧盟与突尼斯的依赖关系中,欧盟作为强势一方,拥有制定规则的规范性权力(Normative Power)。欧盟通过社会化(socialization)政策,使得突尼斯作为欧盟-地中海伙伴集团中的一员,不得不接受机构的行为规范。民主便是核心规范之一。在突尼斯与欧盟签订的“欧盟-突尼斯邻居行动计划”(ENP)中确定的共同价值就包括“民主、法治、良治政府、尊重人权”等。在该计划的优先选项中,第一条规定“追求和巩固民主以保证民主和法治”,第二条规定“增强民主和人权等领域的政治对话与合作”。^②这些条款表明欧盟并不完全认可突尼斯的政治体制,为达到欧盟标准,突尼斯还需在这些领域继续努力。在欧盟影响下,突尼斯被迫于1998年建立了“人权委员会”,2002年修改宪法,引入了竞争性选举机制,总统候选人不再实行单名制。另一方面,欧盟在提供援助的时候,设定前提条件,将政治改革作为提供援助和赠款的前提之一。1998年,突尼斯与欧盟签订联系计划后,欧盟同意向突尼斯提供援助,支持突尼斯提升贸易标准,但在实施过程中附加了许多限制条件。例如,联系协定明确写入了这样的条款:“伙伴国应该尊重人权和民主原则,这是伙伴国之间政治合作的重要内容,如果发生重大侵犯人权的行为,协议将暂停实施”。^③除此之外,欧盟还通过决议,干预突尼斯对人权组织人士采取行动。1996年5月23日,欧洲议会就突尼斯政府逮捕反对党“社会民主党”的领导人穆罕默德·穆阿德(Mohammed Mouada)事件,以97票支持、91票反对通过了谴责突尼斯政府的决议。2000年,欧洲议会曾于3月20日和6月15日两度通过决议,对突尼斯政府镇压人权组织人士表示关切。但是,就政治权利和公民自由而言,突尼斯并没有取得多少进展。如1973年到2007年,突尼斯的政治权利和

① Aylin Ünver Noi, *The Euro-Mediterranean Partnership and the Broader Middle East and North Africa Initiative*, pp. 122-123.

② European Commission, “Eu/Tunisia Action Plan”, http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm.

③ European Commission, “EU-Tunisia Relations”, <http://www.medeas.be/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/eu-tunisia-relations/>.

公民自由平均指数一直稳定在 5.5,属于“不自由”国家。具体而言,突尼斯的政治权利自由指数为 6,腐败指数为 4.2,控制腐败指数为 0.1,法治指数为 0.32,公民自由指数为 6,政治稳定和避免暴力的指数为 0.1。^① 突尼斯除了在最后一项得分较高之外,在其他民主指数方面全面落后。尽管如此,在欧盟与突尼斯的双边和多边关系中,欧盟很少直接干涉突尼斯国内政治。欧盟向突尼斯提供了“媒体扶持项目”(注资 215 万欧元)和“司法改革项目”(注资 2500 万欧元),但并没有因为突尼斯威权政权的表现,动用制裁手段,更没有取消项目。^② 欧盟民主促进机制中也没有政权变更计划等,相反,欧盟担心政权迅速变更导致激进组织掌权和社会动乱。

文化上,以非政府组织促进突尼斯市民社会的发展。与美国相比,欧盟在推行其外交政策时,更加注重软实力。而且,欧盟在文化领域的投入也远远超过美国。1995 年,《巴塞罗那宣言》中明确写入了“采取行动鼓励民主机构促进法治和市民社会”的内容。2002 年,欧盟委员会提出了“地中海文化与文明对话”倡议,在文化上促进地中海南岸和东岸国家的民主化。^③ 2004 年,“欧洲-地中海公民论坛”(Euromed Civil Forum)和“欧洲-地中海非政府平台”(Euro-Med Non-Government Platform)成立,二者均积极致力于促进民主化,为欧盟与其伙伴国公民社会组织就民主、公民权和“政治策略”等一系列问题提供交流平台。其章程建立在许多为成员国认同的价值观念上,与欧盟-地中海伙伴关系计划提到的价值观念遥相呼应,这包括良治政府、多元主义、代表权和参与权、政务公开以及保障言论自由等一系列自由权利。章程还设定了成员组织努力的目标,“社会和国家的民主化”被列入其中。^④ 这一非政府组织合作平台企图在地中海地区建立该地区市民社会团体的关系框架,进一步促进欧盟委员会提出的民主

① 2007 年统计数据。政治权利和公民自由平均指数、政治权利指数、公民自由指数三项数据的范围是 1-7,数值越高越不自由;腐败指数数据的范围是 0-10,数值越低越腐败;控制腐败和法治的数值在 -2.5-2.5 之间,数值越高控制腐败能力越强。See Aylin Unver Noi, *The Euro-Mediterranean Partnership and the Broader Middle East and North Africa Initiative*, pp. 78-113.

② Francesco Cavatorta and Vincent Durac eds., *The Foreign Policies of the European Union and the United States in North Africa*, p. 63.

③ R. Young, *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 3.

④ Brieg Powel and Larbi Sadiki, *Europe and Tunisia: Democratization via Association*, New York: Routledge, 2010, p. 53.

化目标。签署这一章程的突尼斯非政府组织包括突尼斯女性民主者协会(AT-FD)、突尼斯人权联盟(LTDH)、突尼斯争取自由全国委员会(CNLT)、突尼斯尊重民主和人权委员会(CRLDHT)等。在青年领域,欧盟将突尼斯纳入了“欧盟-地中海青年项目”(Euro-Med Youth),这促进了市民社会、协会组织和非政府组织在该领域的合作。为此,欧盟提供了个人和组织间交流项目资金,实现其民众直接对话(people-to-people)的战略意图。

(三) 欧盟-地中海民主促进机制的成就与不足

欧盟-地中海民主促进机制经历了长期发展过程,从最初“发展理论”指导下以经济联系为重心转向了经济、政治、文化三位一体,从最开始的国与国关系发展为多边、双边多种形式的合作。欧盟的地中海战略由最初保持影响力发展为确保这一区域稳定、繁荣,通过深度合作解决棘手的非法移民、恐怖主义、冲突与内战等威胁维护欧盟利益。截至2010年底,欧盟-地中海民主促进机制可以说取得了欧盟预期的效果。

首先,作为欧盟的近邻,突尼斯独立以来保持了很长时期的社会稳定、经济发展和政治稳定。突尼斯的渐进主义改革得到了国际舆论的赞扬,被誉为“突尼斯模式”。^① 突尼斯是地中海南岸地区的“安全岛”,突尼斯的威权主义政权对欧盟的安全威胁降到了最低。除了2002年的德杰巴岛爆炸案外,突尼斯基本上没有发生比较严重的暴力事件。突尼斯不仅每年接待大量的欧洲游客,还切实履行了打击恐怖主义、非法移民和偷渡的义务。在经济上,突尼斯成为众多国际经济组织的成员,和欧盟保持了紧密的联系。欧盟是突尼斯第一大贸易伙伴,不论出口还是进口都处于绝对主导地位。1987年,与欧共体的贸易占突尼斯进口的69%和出口的79%,2007年都占到74%。^② 由此观之,欧盟很大程度上实现了经济、安全战略目标,不仅保持了在突尼斯的主导地位,而且保障了在突尼斯的安全利益。

① “突尼斯模式”在本·阿里垮台之前曾得到国际舆论的肯定,被世界银行、国际货币基金组织誉为“模范生”。它的贡献主要在于经济调整和发展的成功。突尼斯采用结构调整计划后,通货膨胀率从1986年的9%下降到了1996年的5%,经济增长率平均保持在3.5%以上,位列非洲国家前列。在国家发展战略方面,突尼斯以稳定求发展,避免了中东国家常见的内乱,与邻国阿尔及利亚形成了鲜明对比。考虑到突尼斯国土面积狭小、资源贫乏的国情,突尼斯的经济现代化模式令人称奇。See Jerry Sorkin, “The Tunisian Model”, *Middle East Quarterly*, Vol. 8, 2001, p. 25.

② Francesco Cavatorta and Vincent Durac eds., *The Foreign Policies of the European Union and the United States in North Africa*, p. 23.

其次,突尼斯接受了西方国家理念,与西方观念趋同。在长期历史交往过程中,突尼斯精英接受了西方自由、民主、平等的理念,希望以欧洲为样板进行民主改革。不论在布尔吉巴时期,还是在本·阿里时期,占主导地位的是西方式世俗教育体系,法语被定为现代科学的通用语言。突尼斯在法国的侨民达 60 万,突尼斯民众已经熟络西方竞争性民主制度。欧盟的民主促进机制在社会化(socialization)方面取得了重大进展,这是欧洲国家推动突尼斯政治民主化最具影响的成就。

但是,与欧盟在中东欧地区取得的成绩相比,欧盟在推动这一区域的政治民主化方面取得的成绩有很大的局限性。显然,突尼斯从独立之初就建立了威权主义政权,虽非专制国家,但也不是民主国家。到目前为止,突尼斯仍处于向民主过渡的转型阶段,突尼斯的政治民主化远未完成,离欧盟标榜的自由主义民主的实现还有相当大的差距。突尼斯政府对伊斯兰反对派的镇压政策也得到了欧盟的支持。究其原因,根本在于欧盟—地中海民主促进机制也陷入了“利益外交”和“价值观外交”冲突的困境。出于维护稳定的需要,欧盟对突尼斯政治反对派,特别是伊斯兰组织的支持相当有限,欧盟支持了而不是压制了威权政权。而且,西方国家认为伊斯兰教与民主不相容。因此,各种伊斯兰势力都成了它们的提防对象。20 世纪 70 年代后期开始,伊斯兰主义组织逐渐登上政治舞台,成了突尼斯事实上的主要反对派。但是受伊朗伊斯兰革命和阿尔及利亚内战的影响,欧盟国家担心伊斯兰主义者在世俗化程度较高的突尼斯上台执政。因此,在欧盟国家的默许下,突尼斯政府不遗余力地打压伊斯兰组织。虽然伊斯兰组织作为市民社会组织得到广泛认可,但欧盟无视这一现实,拒不将伊斯兰组织纳入其公民论坛,对于突尼斯政府镇压伊斯兰主义者表现出极大的容忍和默许。截至本·阿里 2011 年下台,突尼斯的警察人数大约有 8-10 万,远远超过其军队人数(大约 3 万人)。欧盟为突尼斯提供了相关的人员培训和资金援助。统治阶层为了防范伊斯兰激进主义的上升,控制民主化进程的意愿加强,而推动民主化的动力在减弱。2010 年底“茉莉花革命”爆发后,原来的“突尼斯模式”已经被颠覆。面对新形势,欧盟必须调整战略,重新制定与包括伊斯兰复兴党在内的各派力量的新政策。

结 语

作为突尼斯的重要邻居,欧洲国家对突尼斯的政治现代化、民主化进程产生了持久影响,欧盟是突尼斯政治民主化的重要外因。在突尼斯政治民主化的三个阶段——1861 年宪政改革时期、哈比卜·布尔吉巴时期和本·阿里时期,欧洲因素都发挥了关键作用。这主要体现在:(1)欧洲因素是突尼斯 1861 年宪政改革重要的外部动力,改革的内容也体现了对欧洲利益的保护;(2)欧洲因素使得哈比卜·布尔吉巴和“布尔吉巴主义”在突尼斯取得了主导地位,侍从主义体制在现代突尼斯得以维持;(3)欧盟三位一体的民主促进机制导致“突尼斯模式”形成,欧盟的社会化政策取得成功。欧洲国家从早期以强行塞入自由、宪政观念,到以民主作为普世价值,凸显了其掌握的话语霸权地位。然而,欧洲国家在突尼斯的最重要利益并不是民主,而是市场、安全,民主仅仅是其实现目标的途径之一。民主可以作为保持经济特权的手段,也可以作为实现安全的途径。因此,欧洲因素维持了突尼斯威权体制而不是促使其实现民主转型。在与欧盟国家的交往互动中,突尼斯的民主化一直受管理、被控制,并未走上西方的自由主义民主道路。突尼斯的政治民主化之路仍然曲折而漫长,欧盟在其政策调整中也将持续发挥作用。

(作者简介:李竞强,西北大学中东研究所博士研究生;责任编辑:张海洋)

论冷战后时期的北约核战略^{*}

夏立平 孙崇文

内容提要:冷战结束后,北约核战略经历了一个演变过程,迄今可以分为三个阶段:“劝阻”战略阶段;“慑止战争”战略阶段和“挂钩”战略阶段。与核武器国家的核战略相似,北约核战略也是由五个具体政策构成:声明政策、发展政策、部署政策、使用政策以及核军控政策。影响北约核战略的因素是多方面的,其中北约面临的战略环境和北约内部关于核战略的辩论影响重大,而美国在北约核战略制定中起着主导作用。

关键词: 北约 核战略 冷战后时期 威慑 联盟

北约核战略是北约防务战略的重要组成部分之一。在冷战时期,国际上对北约核战略的研究主要集中于如何通过战区核武器的使用,并在必要时升级到战略核武器来慑止或击败苏联对西欧的大规模常规进攻。1983年4月,美国兰德公司发表了署名为J·M·勒格的研究报告《战区核武器与北约的灵活反应战略》。该报告回顾了北约组织自1949年成立以来核战略的演变,指出20世纪50年代北约实行“大规模报复”核战略,1967年正式接受“灵活反应”战略。报告对北约在欧洲部署战术核武器的威慑作用做了深入分析。^①同年,比利时鲁汶大学教授贵都·维格外诺在《核弹与欧洲安全》一书中,对北约核武器与欧洲安全的关系作了较系统的阐述。^②同年,美国国防大学教授简·D·瑞德推出《北

^{*} 本文是国家社科基金重大项目“当代国际核政治与我国国家安全研究”(项目编号11&ZD181)的子项目“当代国际核能发展与中国安全”,也是同济大学国家“985”课题“全球治理与中欧关系研究”和“全球变化与中国国家利益研究”的研究成果之一。

^① J. M. Legge, “Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response”, RAND Corporation, Santa Monica, April 1983, p. 19.

^② Guido Vigeveno, *The Bomb and European Security*, Bloomington: Indiana University Press, 1983, p. 5.

约战区核力量:20世纪80年代的连贯战略》一书,认为随着苏联与西方在战略核武器方面形成平衡,北约战区核战略显得非常重要;虽然威慑仍是北约核政策的目标,但北约此时由常规力量、战区核力量和战略核力量组成的实力框架可能难以维持和平。作者建议澄清使用战区核武器的条件,并清楚表明常规力量和战区核力量与战略核力量的联系。^①1988年,美国胡佛研究所研究员卡尔·H·阿姆在《北约战略与核防务》一书中探讨了如何把核武器与北约战略有机结合在一起,以使其军事防务态势充分显示威慑苏联和向盟国提供保证的信用。^②1989年,美国学者斯蒂芬·J·斯姆巴拉在《北约战略与核升级》一书中研究了北约通过核武器升级来慑止苏联对西欧发动大规模进攻。^③

冷战结束以来,核武器在北约战略中的作用有所下降,但仍与传统武器一起被视为北约总体战略的核心部分。近年来,北约核战略中的实战因素趋于降低,政治因素逐渐成为主要考虑。总的来说,冷战结束后,国际上对北约核战略研究的重点是核战略如何转向;或在新形势下美国在欧洲的战术核武器应发挥什么作用;或是否还有必要继续存在的思考一直都在延续。例如,1992年,美国陆军指挥学院托马斯·杜热尔·杨在《北约次战略核力量与战略:我们从这里走向何方?》一书中探讨了冷战结束后北约战区核力量的使命,认为美国仍然需要在欧洲继续部署战区核武器,但其作用应根据新形势做出调整。^④也有专著对北约核武器的指挥与控制系统进行了深入的研究。例如,尚·R·格瑞高里在1996年出版的《北约核指挥与控制:核武器作战与灵活反应战略》中,研究了从1952年至1990年北约在多边组织中对核武器运作实行政治-军事的控制,指出北约在40多年中一直试图使其防务建立在可信的核威慑之上,而北约核武器指挥与控制系统的目的是使这一战略在作战方面是可行的。^⑤还有一些专家对英国和法国核力量对北约核战略的影响进行了研究。例如,克莱尔·泰勒等在研究英国核战略时认为:“冷战结束后,英国继续承诺其核力量服务于北约,继续

① Jean D. Reed, *NATO's Theater Nuclear Forces: A Coherent Strategy for the 1980's*, Washington DC: National Defense University Press, 1983, p.6.

② Carl H. Amme, *NATO Strategy and Nuclear Defense*, New York: Greenwood Press Place of publication, 1988, p.2.

③ Stephen J. Cimbala, *NATO Strategy and Nuclear Escalation*, London: Pinter Publishers in Association with John Spiers, 1989, p.18.

④ Thomas-Durell Young, "NATO's Substrategic Nuclear Forces and Strategy: Where Do We Go from Here?", *Strategic Studies Institute*, U.S. Army War College, 1992, p.6.

⑤ Shaun R. Gregory, "Nuclear Command and Control in NATO: Nuclear Weapons Operations and the Strategy of Flexible Response", London: Palgrave MacMillan, 1996, p.12.

通过北约向欧洲—大西洋地区提供安全保障。”^①但迄今为止缺乏对冷战结束以来北约核战略进行系统的研究。

本文对冷战结束以来北约核战略的演变进行了梳理,并分析了北约核战略的五个组成部分,以及影响北约核战略制定的主要因素。通过这项研究,可以对冷战结束以来核武器在北约防务战略中的作用有一个较全面系统的了解,并对北约核战略未来的走向有所认识。

一 冷战结束以来北约核战略的演变

冷战结束以来,北约核战略经历了一个演变过程,迄今可分为三个阶段:

(一)“劝阻”战略阶段(1991年至1998年)

在冷战时期,北约核战略先后经历了由“大规模报复战略”转变为“灵活反应战略”,以及由将核武器作为“剑”、常规部队作为“盾”转变为将核武器作为“盾”、常规部队作为“剑”的过程。20世纪70-80年代苏联在欧洲拥有常规部队的优势,当时北约主要强调“先期使用”核武器的“绊索”战略,即在华约集团对西欧发动大规模军事进攻时,通过使用战术核武器来迟滞和抵抗华约军队的进攻,并通过升级使用其他类型核武器和运用常规力量来取得战争的胜利。

随着华约的解散和苏联的解体,欧洲战略形势发生根本性变化。1991年11月,北约组织首脑会议通过《联盟新战略概念》,规定了北约的新军事战略与核战略。根据该文件,北约的四大根本任务是:(1)为欧洲稳定的安全环境提供必不可少的基础;(2)成为盟国在关键利益问题上就履行《北大西洋公约》第4款进行跨大西洋协商的论坛;(3)慑止和防御对任何北约成员国进行的侵略威胁;(4)保持欧洲的战略平衡。^②

北约在《联盟新战略概念》中宣称,北约组织“在目的上是纯防御的:它的武器不用于自卫以外的行动,它也不认为自己是任何人的对手。”^③这实际上将北约核武器的用途限于自卫。

① Claire Taylor and Tim Youngs, “The Future of the British Nuclear Deterrent”, Research Paper 06/53, 3 November 2006, <http://www.Parliament.uk/commons/lib/research/rp2006/rp06-053.pdf>.

② “The Alliance’s New Strategic Concept”, Agreed by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, November 7-8, 1991, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm.

③ “The Alliance’s New Strategic Concept”.

该文件提出,北约“将保持适当的军事实力,以使任何潜在的侵略者认识到对任一北约成员国领土使用武力都会遭致北约组织所有成员国集体和有效的反应行动,挑起冲突的危险会大大超过它所获得的收益”,^①从而劝阻潜在的侵略者对北约国家发动进攻。该文件强调:“核武器在告诫任何侵略的冒险行为,其结果难以预测也无法接受方面做出了独特的贡献,因此对维护和平来说是必须的”。^②

为实现这一战略目标,《联盟新战略概念》要求北约“在可预见的未来在欧洲保持适当的核武器与常规力量混合部署”;核武器与常规力量都“应该保持在防止战争和如发生战争时恢复和平所必需的最低水平上”。^③文件认为:“北约联盟的战略核力量,特别是美国的战略核力量,对联盟提供了超级的安全保证;英国和法国的独立核力量有其自身的威慑作用,对联盟的全面威慑作出了贡献。”^④

在这一背景下,美俄根据《中导条约》的规定,至20世纪90年代初已全部撤除了它们部署在欧洲的中程导弹。1991年下半年至1992年初,美苏(俄)领导人还分别提出了各自的单边核裁军倡议。根据这些文件,美俄单方面拆除它们在欧洲的陆基和海基战术核武器。在美俄履行了这些条约和文件后,欧洲核武器的数量大为减少。其中,美国将其部署在欧洲的核武器削减了85%。北约也大幅度减少了次战略核力量,包括消除所有核大炮和陆基短程核导弹;大幅降低核部队作战准备标准;取消和平时期核力量应急作战计划等。只保留了空基战术核武器。而且,北约核力量不再瞄准任何国家。此外,英法也取消了陆基战术核武器。

(二)“偃止战争”战略阶段(1999年至2009年)

1999年4月举行的北约组织华盛顿首脑会议是北约首次东扩后的第一次首脑会议。波匈捷三国的加入使北约新增了13个师,军事边界向东扩展了650-750公里,北约的战术空军可以从波兰的基地起飞,将俄罗斯的圣彼得堡等重要城市包括在自己的飞行半径之内。这使北约挤压俄罗斯的军事地缘空间的战略成为现实。

① “The Alliance’s New Strategic Concept”.

② Ibid..

③ Ibid..

④ Ibid..

北约华盛顿首脑会议通过的《联盟战略概念》认为:“当前的安全环境已经不需要把使用核武器作为现实选择了”。^① 该文件在北约历史上首次提出:“北约联盟核力量的根本目的是政治性的:维护和平与防止(外部势力对北约盟国)采取强制手段和发动任何形式的战争”。^② 文件强调,北约核武器“发挥必不可少的作用,保证使任何侵略者对北约联盟在遭遇军事侵略时的反应抱有不确定性,从而表明,任何侵略不是一个理性的选择。”^③ 这表明北约核战略已转变到慑止战争上。

北约《联盟战略概念》强调,北约部署在欧洲的次战略核力量的另一个政治作用,是“在北约组织的欧洲盟国和北美盟国之间提供必要的政治和军事连结”,并“在其自身与战略核武器之间提供必要的连结”。^④

该文件提出,北约核武器将保持在足以维护和平与稳定所需的最低水平。它们将有适当的灵活性和存在性,被视为北约防止战争的策略的可信和有效的组成部分。^⑤ 文件指出,北约核武器包括双重用途飞机和英国的少量“三叉戟”核弹头。但在正常环境下,北约非战略核武器将不会部署在水面舰船和攻击潜艇上。^⑥

《联盟战略概念》在北约历史上首次将核、生、化武器及其运载工具的扩散,作为北约严重关切的问题。这种扩散将对北约盟国人口、领土和军队造成直接军事威胁。一些国家,包括北约组织周边国家和其他地区国家试图获得核、生、化武器及其运载工具。一些非国家行为体也显示了制造和使用某种核、生、化武器的潜力。

(三)“挂钩”战略阶段(2010年至今)

2010年11月,北约组织里斯本首脑会议发表了冷战结束以来第三份战略与安全概念文件《积极介入、现代防御》。此时,北约组织已扩大到28个成员国,处于全盛时期。同时,北约认为,成员国面临的主要安全威胁包括导弹扩散、核武器和其他大规模杀伤性武器的扩散、恐怖主义、网络袭击、新武器技术的发

① “The Alliance’s Strategic Concept”, Agreed by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Washington, DC, April 24, 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm.

② Ibid. .

③ Ibid. .

④ Ibid. .

⑤ Ibid. .

⑥ Ibid. .

展、国际能源运输通道中断、气候变化等。北约指出,虽然北约成员国面临的常规军事威胁不大,但也不应忽视常规军事威胁。

在此背景下,北约将集体防御、危机管理、合作安全作为联盟的三大核心任务。为此,《积极介入、现代防御》文件强调,北约“将保持适当的核力量与常规力量的混合”。^① 北约将其核武器与两个条件挂钩:一是它宣称:“尽管北约承诺将创造条件实现无核武器世界作为目标,但只要世界上有核武器,北约就要保持核联盟”^②;二是将北约将来削减核武器与俄罗斯削减短程核导弹相挂钩。这样北约核战略就成为强调政治作用的“挂钩”战略了。

二 当前北约核战略的主要特点

与核武器国家的核战略相似,北约核战略也是由五个具体政策构成:声明政策、发展政策、部署政策、使用政策和核军控政策。

(一)声明政策:核力量与常规力量一起作为北约全面战略的核心

北约《积极介入、现代防御》战略与安全概念文件宣称:“基于适当的核力量与常规力量混合的威慑是我们全面战略的核心组成部分。”^③根据该文件,核力量在北约全面战略中的作用包括:

(1)威慑作用。北约核力量“确保北约具有全面的能力慑止和防御对北约盟国民众的安全和安保构成的任何威胁。”^④

(2)安全保证。北约战略核力量对北约盟国的安全提供最高的安全保证,特别是美国的战略核力量;英国和法国独立的战略核力量在发挥它们自己的威慑作用的同时,也对北约盟国的全面威慑和安全作出贡献。

(3)参与保证。北约核力量保证北约盟国最广泛参与集体防御中的核计划,包括作为在和平时期核力量部署的基地,以及在核运用方面的指挥、控制和磋商安排等。

(二)发展政策:在美英法继续改进核力量的同时,重点发展导弹防御系统

① “The 2010 Strategic Concept ‘Active Engagement, Modern Defence’”, Agreed by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Lisbon, November 19–20, 2010, http://www.nato.int/cps/en/SID-F72A887C-DF43D01B/natolive/official_texts_68580.htm.

② Ibid..

③ Ibid..

④ Ibid..

虽然冷战结束了,但美国、英国和法国为了保持核威慑,继续推动核力量的发展。

2012年,美国启动了自有核武库以来最昂贵的翻新计划,首先获得升级的是B-61核炸弹,预计未来5年将耗资约100亿美元。B-61不仅将被改造成世界首个精确制导核炸弹,而且将被挂载在美军未来主力战机F-35上。而B-61是美国部署在欧洲的主要核弹,也是北约的主要战术核武器。英国开发和建造新一代战略弹道导弹核潜艇,将耗时17年,耗资150亿-200亿英镑,占每年国防总预算的3%。4艘新潜艇建造后将能够服役到2050年以后。每艘将保持1.5万吨以上的排水量,可搭载16枚潜射洲际导弹,每枚导弹可搭载3个核弹头,每枚弹头有12万吨以上的TNT当量,“能在瞬间抹平莫斯科那样的大型城市”。^①

法国正在用更新型的M51.1潜射弹道导弹更换4艘“凯旋”级核动力弹道导弹潜艇携带的M45导弹,预计2015年完成换装。这种新型导弹长12米,重56吨,可装备6个核弹头,最大射程可达8000多公里。

与此同时,北约在欧洲加快部署导弹防御系统。2011年获得西班牙同意,在该国部署4艘美国“宙斯盾”驱逐舰;波兰和罗马尼亚也同意未来在其国土上部署美国“标准3”型导弹。2012年初,部署在土耳其的一艘美军战舰装备了拦截系统和雷达,该舰将转由北约在德国的基地指挥。2012年5月20日,北约秘书长拉斯穆森表示,北约的欧洲导弹防御系统已成为“事实”,从而正式对外宣布了该系统的启动。拉斯穆森说,该系统将有效保卫北约的欧洲成员国“不受侵犯”,并称自此之后,北约能对成员国导弹防御的相关军事设施进行统筹管理。按照北约的相关计划,目前所启动的反导系统处于“第一阶段”,2018年该系统将覆盖北约的所有成员国,可以投入使用,2022年北约的整个反导系统有望全面建成。

(三)部署政策:在各国领土部署,核成员国与非核成员国共同参与

当前,北约在比利时、德国、意大利、荷兰和土耳其等国的6个军事基地内部署约200枚美国B-61热核炸弹,这种自由落体炸弹是战术核武器或称战区核武器,也称非战略核武器。其中,在意大利和土耳其各有90枚,在比利时和德国各有20枚。

^① Rebecca Johnson, “Worse than Irrelevant? British Nuclear Weapons in the 21st Century”, *Acronym Institute for Disarmament Diplomacy*, 2006, p. 20.

根据北约组织的核共享计划,这些核弹由美军保管,北约非核成员国参与核安排,分享与美国战术核武器相关的情报、侦察、指挥、控制系统,由这些核武器所在的北约非核成员国负责提供运载核武器投掷的作战飞机。

2010年4月,美国政府发表的《核态势评估报告》尽管对核理论作了修改,但奥巴马政府仍然支持保留部署在欧洲的美国战术核武器的传统做法。对此,该报告解释称:“虽然北约成员国遭受核攻击的风险呈历史最低水平,但美国核武器的存在连同北约独特的核共享计划,即非核成员国参与核计划并且配备能够运载核武器的特制飞机仍有助于增强北约的凝聚力,向感觉陷入地区威胁的盟国和合作伙伴提供安全保证。”^①

2010年4月,在爱沙尼亚共和国首都塔林市举行的北约外长非正式会议上,北约各成员国的外交部长们决定:“除非所有28个成员国都同意,否则他们不会移走任何美国核武器”。这实际上赋予北约每一个成员国否决撤走美国在欧洲的核武器动议的权利。

(四)使用政策:非核成员国飞机运载和投掷核炸弹,美国拥有最终决策权

美国在五个欧洲国家部署约200枚B-61自由落体核弹的主要用途,是对付发起进攻的军队,而不是针对城市、基础设施或者工业目标。就北约的情况而言,这些核弹的唯一目标是应对俄罗斯军队的进攻。根据1999年北约华盛顿首脑会议通过的《联盟战略概念》,北约核武器的主要功能是慑止对北约成员国的侵略,而“当前的安全环境已经不需要把使用核武器作为现实选择了”。

尽管北约非核成员国参与核计划并且配备能够运载核武器的特制飞机,但北约使用核武器的最终决定权还在美国。

(五)核军控政策:承诺为实现无核武器世界创造条件,但须考虑与俄罗斯战术核武库的不平衡

自20世纪90年代以来,北约已经削减了部署在欧洲成员国境内85%的战术核武器。

2010年11月北约里斯本首脑会议发表的《积极介入、现代防御》宣称:“北约寻求最低力量水平的安全。我们将根据《不扩散核武器条约》的目标,以促进国际稳定的方式,基于对所有人安全都不减损的原则,为实现无核武器世界创造

^① US Department of Defense, “Nuclear Posture Review Report”, April 2010, p. 32, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>.

条件”。^① 该文件还宣称:“我们将继续在加强军备控制,以及促进常规武器和大规模杀伤性武器的裁减和不扩散方面发挥作用”。^② 但北约提出,进一步削减在欧洲的战术核武器必须考虑到俄罗斯拥有较大的短程核武器库所造成的不平衡。这实际上将其今后的削减与俄罗斯削减短程核武器相挂钩。

三 影响北约核战略的主要因素

影响北约核战略的因素多种多样,其中,北约面临的战略环境和北约内部关于核战略的辩论对其产生了重大影响,而美国在北约核战略的制定中起着主导作用。

(一) 北约面临的战略环境

北约核战略是根据其面临的战略环境的变化而进行相应的调整。对其核战略影响较大的方面包括:俄罗斯(苏联)的变化;北约的东扩;对北约构成威胁的国家或非国家行为体等。

俄罗斯(苏联)是影响北约核战略的最大的因素。冷战时期,北约核战略只是用来对付苏联可能对北约国家发动的军事进攻。苏联的解体和冷战的结束,大大减少了北约面临的外部威胁。在这种情况下,北约改变了主要强调“先期使用”核武器对付苏联进攻北约盟国的军队的“绊索”战略,转而采取使潜在进攻者打消侵略念头的“劝阻”战略。北约大幅降低了对核武器的依赖程度,并大量裁减了部署在欧洲的战术核武器。但北约在考虑其核战略时从未忽略过俄罗斯,仍将俄罗斯作为主要参照系。北约宣称,它将寻求创造未来进一步削减核武器的条件,但今后对核武器的任何削减,都“应该寻求俄罗斯同意增加其在欧洲核武器的透明度”,^③以及俄罗斯进一步削减战术核武器。据估计,目前俄罗斯在国内部署有2千枚战术核武器。^④

北约与俄罗斯关系中与核武器相关的一个新热点是北约建立弹道导弹防御体系。北约将发展弹道导弹防御体系作为其集体防御的核心因素,主要用于对

① “The 2010 Strategic Concept ‘Active Engagement, Modern Defence’”.

② Ibid..

③ Ibid..

④ Hans Kristensen, “Non-Strategic Nuclear Weapons”, The Federation of American Scientists, May 2, 2012, <http://www.fas.org/press/index.html>.

付伊朗导弹,在导弹防御问题上愿与俄罗斯发展合作关系。但俄罗斯担心北约弹道导弹防御体系是对付俄罗斯的,认为其可能会削减俄罗斯的核威慑能力,并一直要求北约来证明导弹防御体系主要用于对付伊朗,否则将采取报复措施,包括部署新的弹道导弹系统。

北约东扩大大压缩了俄罗斯的战略空间,使北约的战略纵深加大了数千公里,从而进一步减少了俄罗斯对北约发动军事进攻的可能性。这使北约战略对核武器的依赖进一步下降。

(二) 北约内部关于核战略的辩论

自冷战结束至今,北约内部关于核战略的辩论已经历了三个回合。

第一个回合是在 20 世纪 90 年代后期。在辩论中主要形成两派观点:第一派观点认为,苏联解体和华约解散后,欧洲战略格局发生重大变化,北约不再面临苏联和华约集团大规模军事进攻的威胁;盟国面临的核威胁已大大减弱,尤其是在欧洲范围内,已基本不存在遭受核攻击的可能;北约应修改核政策,放弃首先使用核武器;第二派观点认为,一些“不负责任的国家”有可能掌握核武器,并将美国及其盟国作为核攻击目标;因此,北约必须保持对付这些所谓的“不负责任的国家”的威慑力量。

1998 年 12 月,在北约外长理事会上,时任德国外长菲舍尔(来自绿党)提出北约放弃首先使用核武器的政策建议。这遭到以美国为首的北约核成员国的拒绝。时任美国国务卿的奥尔布赖特在会议上强调,核战略是北约新战略的一个重要组成部分,不能动摇;北约未来的任务中必须包括防止核武器扩散。

1999 年 4 月举行的北约华盛顿首脑会议通过的《联盟战略概念》实际上做出了妥协。一方面,该文件继续强调北约的核威慑作用;另一方面,文件在北约历史上首次提出:“北约联盟核力量的根本目的是政治性的:维护和平与防止(外部势力对北约盟国)采取强制手段和发动任何形式的战争”。^①

第二个回合是在 21 世纪初至 2008 年。当时存在两派观点:第一派观点是主张北约西欧盟国促使美国撤走部署在其领土上的非战略核武器。2001 年,希腊空军在选购新式战机时与美国玩了花样,特意选择了无法携带 B61 核炸弹的机型,然后要求美军撤走在希腊的核武器,美国“悄悄地”撤出了。2004 年,在德

^① “The Alliance’s Strategic Concept”, Agreed by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, Washington, DC, April 24, 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm.

国的要求之下,美国从德国撤出 130 枚 B-61 核弹;第二派观点提倡北约推行更激进的防务政策改革,包括必要时率先用核武发动先发制人的攻击,以制止核武器或其他大规模杀伤性武器的扩散。^① 其代表是 2008 年 1 月由美国、英国、德国、法国和荷兰五位前任高级军事将领和政策官员联合撰写的一份关于北约军事战略的研究报告。这是受到“9·11”恐怖袭击事件后美国小布什政府实施“先发制人”的军事战略与核战略的影响。虽然这份报告提交给了 2008 年 4 月在布加勒斯特举行的北约峰会,但这份报告中的建议并未成为北约的战略和政策。

第三个回合是在 2009 年至 2010 年。在辩论中主要有两派观点:第一派观点是要求美国从欧洲撤出战术核武器,降低核武器在北约战略中的作用。2009 年 10 月,德国政府提出倡议,要求美国将核武器从德国和欧洲撤出。2010 年 2 月 26 日,比利时、德国、卢森堡、荷兰、挪威五国外长向北约秘书长拉斯穆森递交公开信,代表五国政府提出积极响应美国总统奥巴马相关倡议,支持建立一个无核武器的世界,北约组织应全面讨论北约如何对核裁军作出贡献。同年 4 月 21 日,荷兰外交部长马克西姆·沃哈根在荷兰国会辩论中说,他不认为“美国在荷兰领土上部署的核武器起到安全保证作用”。同年 10 月初,36 位欧洲前高官发表一份声明,呼吁北约就其整个核政策进行重新评估。他们提醒决策者“北约应当解除核武作为提供其安全手段的核心部分。”这获得了北约一些成员国的高调支持。民调显示,德国、比利时、意大利、荷兰、土耳其等国家的民众不欢迎美国的核武器留驻自己的国家。在 2010 年 11 月北约里斯本首脑会议之前,一个由 34 位欧洲前部长和高级军官,其中包括北约军事委员会德国前主席克劳斯·纽曼和法国战术空军前司令伯纳德·瑙兰组成的“欧洲领导网络”发表了一份联合声明,要求在改革北约核政策的背景下削减部署在欧洲的战术核武器。德国也不支持将北约核战略的调整和撤走美国在欧洲的战术核武器与未来和俄罗斯达成削减战术核武器的协定相挂钩。德国高级官员说:“北约做出修改它的核战略的决定应该基于它内部对安全环境变化的评估。当然,撤走战术核武器会发出一个信号:我们对持续削减核武库是认真的”。^②

① 北约这份军事报告的撰写人分别是英国前国防参谋长彼得·英奇、美国参谋长联席会议前主席约翰·沙利卡什维利、德国联邦国防军前参谋长和北约军事委员会前主席克劳斯·瑙曼、法国前三军参谋长雅克·朗扎德,以及荷兰前参谋长范登布雷曼等。

② Oliver Meier, “NATO Chief’s Remark Highlights Policy Rift”, *Arms Control Today*, May 2010, p. 24.

支持这一派观点的主要理由包括:美法英战略核力量能够提供的威力远超过遏制俄罗斯侵略所需,美国在欧洲的战术核武器不能提供安全保证;这些战术核武器仍需飞机携带、飞行员投掷,显然已经过时了;人们对 B-61 核炸弹的安全性也存在担心,战术核武器是那些寻求获得核武的恐怖分子的首要目标,B-61 核炸弹非常小,用一辆皮卡车就可以运走。

第二派观点主张美国继续在欧洲保留战术核武器,北约不应对其核战略做出重大调整。在 2010 年 4 月塔林北约外长非正式会议第一天的记者会上,北约秘书长拉斯穆森就宣称:“我确信美国核武器在欧洲的存在是北约可信的威慑战略的一个必要组成部分。”^①美国国务卿希拉里·克林顿拒绝了德国等国提出的要求美国将核武器从德国和欧洲撤出的倡议。2010 年 5 月,以美国前国务卿马德琳·奥尔布赖特为首的北约专家小组提出,北约联盟应保持战术核武器,以作为与俄罗斯讨价还价之用,尽管这些战术核武器在军事上已过时。

法国作为一个核国家,虽然没有参加北约的核计划小组,但参加了在 2010 年 4 月塔林北约外长非正式会议关于北约核武器的讨论。法国不同意德国等国在北约组织文件中写上积极推动消除核武器的要求,认为这样会威胁到法国的自决。

中东欧国家对北约现在的核态势较为满意。波兰和一些波罗的海国家表示,如果撤出北约核武器,将破坏北约的基础,即集体安全。这些国家对俄罗斯持怀疑立场,认为分散在北约成员国的核威慑力量是它们安全的最好保证。一些北约成员国担心,一旦美国将核武器撤出德国,将会产生不利于北约内部团结的“负面影响”,而此前的阿富汗战争已经使北约内部团结变得十分脆弱。一位北约外交官说,“核武器是北约内部团结的基础,将它们撤走后,北约还留下什么?”北约防务学院研究主任卡尔·亨兹·卡姆帕说:“核武器是美国对欧洲安全承诺的可信度的一个强烈象征。消除美国在欧洲的核存在,即使只是减少美国在欧洲部署的核弹头数量,都会进一步削弱北约联盟的内聚力。”^②波兰外交部长拉德克·西考斯基和挪威外交部长乔纳斯·嘎赫·史道 2000 年 4 月 9 日发表联合公开信,提出在战术核武器领域,应该寻求相互性和彼此同意的措施。

① Oliver Meier, “NATO Chief’s Remark Highlights Policy Rift”, *Arms Control Today*, May 2010, p. 24.

② Judy Dempsey, “NATO Document Addresses Nuclear Disarmament”, *International Herald Tribune*, September 30, 2010, p. 2.

还有一种论点认为,北约既可以保持核武器,又可以同时支持核裁军。例如,欧洲安全研究中心的安全问题专家托马斯·沃拉塞克就持上述论点。^①他本人也是美国前国务卿马德琳·奥尔布赖特的一个顾问。但这实际上接近第二派观点,因为它仍支持北约保留核武器。

(三)美国在北约核战略制定中的主导作用

美国是冷战后世界唯一的超级大国和实际操控北约的国家,也是北约战略核力量最主要的提供国和北约战术核武器的唯一拥有国,因此在北约核战略制定中发挥了主导作用。

针对德国等国关于将美国核武器从德国和欧洲撤出,以及北约组织应为核裁军作出贡献等要求,2010年4月22日,美国国务卿希拉里·克林顿在塔林北约外长非正式会议上提出指导北约核武器的“五项原则”:即,只要核武器存在,北约就应该保持为一个核联盟;分享核风险与核责任,这是基本和必要的;在承认冷战结束以来北约已经较大幅度降低对核武器依赖的同时,将继续降低核武器的作用和减少核武器的数量作为北约的一个主要的目标;北约联盟必须将建立导弹防御系统作为对付各种21世纪威胁的主要威慑手段;在北约今后继续削减核武器时,应该寻求俄罗斯增加其在欧洲的非战略核武器的透明度,并将非战略核武器问题与战略和非部署核武器问题一起包括在下一轮美俄军控讨论中。^②

但北约官员中也有对希拉里·克林顿“五项原则”持不同理解。例如,2010年4月27日,一名美国高级官员拒绝认为,希拉里·克林顿国务卿把北约核态势的变化和与俄罗斯就战术核武器达成军备控制协议相挂钩。他说:“这是对克林顿国务卿声明的完全误解”,希拉里·克林顿国务卿的声明对美国在欧洲未来核态势采取了“故意的模棱两可”的态度。^③

希拉里·克林顿国务卿的这“五项原则”实际上为2010年11月北约里斯本首脑会议发表的《积极介入、现代防御》中关于北约核武器的政策定了主调。

北约在冷战结束后开始逐渐由军事-政治联盟向政治-军事联盟转变。但由于其基本宪章《北大西洋公约》规定了北约作为军事联盟的总目标和基本任务,使得北约难以完全摆脱其军事联盟的本色。在华约解散和苏联解体后,北约

① Judy Dempsey, “NATO Document Addresses Nuclear Disarmament”, p. 2.

② Oliver Meier, “NATO Chief’s Remark Highlights Policy Rift”, p. 26.

③ Ibid., p. 27.

开始东扩的进程,并由冷战时期的 16 个成员国扩大到现在的 28 个成员国。冷战结束以来,北约的军事行动已超出北约的防区,甚至向阿富汗派遣北约国际安全援助部队。现在,北约成员国正在从阿富汗撤军,但北约向全球扩张的势头是否就此打住仍待观察。

北约军事战略是为其政治目标服务的。在冷战时期,北约军事战略的主要目的是慑止或击退苏联及华约对西欧的大规模常规进攻。冷战结束以来,北约军事战略的主要目的具有多重性,既要慑止对其成员国可能的侵略,又超出北约盟国范围执行人道主义干涉和反恐等任务。如 1999 年北约发动科索沃战争以及北约军队参与阿富汗战争等。

北约核战略是北约军事战略的重要组成部分,也是世界上现有多边军事联盟中的唯一核战略。冷战结束后,北约不再面临外部大规模入侵的威胁,其战区核武器的作用已由准备击退苏联常规军事力量的进攻转变为威慑和对盟国的安全保证,以及作为维系北约组织的工具之一和促使俄罗斯削减战术核武器的筹码。由于北约组织是美国维持全球霸权的主要工具之一,北约战略核力量和战区核武器也主要是美国提供的,因此,北约核战略实际上也是美国全球战略与核战略的重要组成部分。随着核武器作用的下降以及西欧国家中反核运动的发展,北约欧洲盟国在美国是否应撤走部署在欧洲的战术核武器问题上存在重大分歧。虽然由于美国利用其优势地位使北约组织在该问题上取得表面上的一致,但随着核武器作用的进一步下降,以及西欧国家民众对美国在本国国土上部署核武器反感的上升,北约内部关于核战略的辩论将会再次浮出水面。只要北约作为一个军事-政治联盟继续存在,美国就将尽力保持其在欧洲的非战略核武器。如果北约继续东扩,并在其防区外进行军事行动,美国还会继续重视这些核武器的威慑作用。

(作者简介:夏立平,同济大学政治与国际关系学院院长、教授;孙崇文,同济大学政治与国际关系学院国际关系专业硕士研究生。责任编辑:莫伟)

欧元区最后贷款人机制的制度创新^{*}

胡 琨

内容提要:欧债危机爆发以来,欧元区流动性紧张久拖不决,并演变为信心危机,欧洲中央银行是否会承担最后贷款人职能成为当前学界关注与讨论的焦点。本文从梳理“最后贷款人”概念入手,在欧元区特有的经济治理模式和法律框架基础上,分析欧洲央行以及其他现有机构充当欧元区最后贷款人的可能性,并得出如下结论:随着直接货币交易(OMT)购债计划的出台,欧洲中央银行与欧洲稳定机制(ESM)将创造性地共同扮演欧元区最后贷款人角色。

关键词:最后贷款人 欧洲中央银行 直接货币交易 欧洲稳定机制

2012年9月6日被视为欧元区危机的重大转折点:欧洲中央银行(简称“欧央行”)发布“直接货币交易”(Outright Monetary Transaction,简称OMT)购债计划,使得国际金融市场对欧元的信心显著提升,欧元区崩溃的短期风险迅速减退;与此同时,外界对于欧央行是否已扮演最后贷款人角色的关注持续升温。本文认为,欧央行无法独立承担最后贷款人职能,但通过OMT的巧妙推动,欧央行与欧洲稳定机制(European Stability Mechanism, ESM)的配套组合将会扮演欧元区真正最后贷款人的角色,这既是欧洲一体化进程中重要的制度创新,也是对最后贷款人理论与实践的极大丰富与扩展。

^{*} 诚挚感谢中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究室副主任刘东民副研究员,没有与他极富洞见的思想火花碰撞,本文的顺利完成将难以想象。

一 何谓“最后贷款人”

(一)“古典最后贷款人”概念

1797年,弗朗西斯·巴林(Francis Baring)在其《英格兰银行成立之研究》一文中,将英格兰银行向身处危机中的其他银行提供的流动性贷款称为“最后贷款”,这是“最后贷款人”(Lender of Last Resort, LLR 或 LoLR)这一概念首次出现。而亨利·桑顿(Henry Thornton)与瓦尔特·巴吉特(Walter Bagehot)分别在1802年和1873年对最后贷款人的概念与方法进行了全面、系统地阐述,在此基础上建立起来的古典最后贷款人理论认为,最后贷款人机制是“在实行部分准备金制和中央银行垄断货币发行的前提下,面对流动性需求非正常增加却无法通过其他途径得到满足的情况,为避免金融恐慌,中央银行可在一定条件下(如惩罚性利率及提供良好抵押品)自行对流动性不足但具清偿能力的金融机构提供不设上限的流动性救助;且这一职能亦为外界所认知”的制度安排。^①

(二)理念的实践

作为稳定金融市场信心,避免金融恐慌,防止金融危机发生或恶化的重要手段,最后贷款人从19世纪下半叶开始在世界范围内广泛出现,^②许多国家通过法律形式赋予中央银行以最后贷款人职能。^③例如美国1913年《联邦储备法》第13条第3款规定,美联储可在异常和紧急情况下向金融体系提供(不设上限的)流动性;^④同时,美联储亦把维护金融体系安全与稳定作为其主要任务之

① T. M. Humphrey, “The Classical Concept of the Lender of Last Resort”, *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Review*, Vol. 61, 1975, pp. 2-9; M. D. Bordo, “The Lender of Last Resort”, *NBER Working Paper Series*, No. 3011, 1989, pp. 6-7; C. Goodhart and D. Schoenmaker, “Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated”, *Oxford Economic Paper*, New Series, Vol. 47, No. 4, 1995, pp. 540-541; p. R. Krugman and M. Obstfeld, “Internationale Wirtschaft: Theorie und Politik der Außenwirtschaft”, München, 6 Auflage, 2004, p. 831.

② J. -C. Rochet and X. Vives, “Coordination Failures and the Lender of Last Resort: Was Bagehot Right After All”, *HWWA Discussion Paper*, No. 184, 2002, pp. 2-3.

③ 如《中国人民银行法》第2与第28条、《防范和处置金融机构支付风险暂行办法》第22条以及《中国人民银行紧急贷款办法》等法规赋予我国央行最后贷款人职能;日本银行则可根据《日本银行法》第34条和第37条扮演最后贷款人角色。

④ 《美联储法案》(Federal Reserve Act), <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section13.htm>, 2012年10月28日访问。

一,^①从而明确其最后贷款人角色,而美联储也被外界普遍认为是典型的最后贷款人。

在多年实践中,最后贷款人的理论与方法得到极大丰富与扩展,主要表现在以下几个方面:

第一,随着金融市场各行为体关联度的不断加深,救助对象不再限于商业银行,还扩展到金融市场上所有的利益相关者,包括非银行金融机构、财政机构、各类企业,以及住房抵押贷款人等。同时,救助对象是否具有清偿能力及良好抵押品不再是硬性的考量标准,这不仅是因为流动性困境出现时很难迅速界定某一个机构是否具有清偿能力,还因为救助本身不是目的,而是避免金融恐慌以及系统性危机爆发的手段,最后贷款人须在道德风险^②与传染性风险之间进行权衡。^③例如1998年的美国长期资本管理公司(LTCM)和次贷危机中的花旗银行,尽管已资不抵债,但考虑到其与金融市场其他机构的广泛业务往来,为避免因其破产而产生系统性风险,美联储最终出手救助。

第二,为避免产生相应的道德风险,在惩罚性利率之外,各国在落实最后贷款人机制时普遍引入“建设性模糊”(constructive ambiguity)救助条款,即最后贷款人在事先故意模糊履行其职能的可能性,从而使金融机构产生谨慎经营的压力;在救助过程中对救助工具和对象进行适度的保密,以确保有关措施顺利实施;而在处置过后及时对外界披露信息,消除这种“暗箱操作”可能引发的公众不信任感,并使最后贷款人的自由决定权得到监督。^④

第三,救助方式更加多元化,除保留传统的贴现窗口外,最后贷款人还通过

① 参见美联储网站, <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/mission.htm>, 2012年10月28日访问。

② 例如在最后贷款人机制下,金融机构承担更多风险的意愿上升,而公众也会失去监督金融机构的热情。

③ C. A. E. Goodhart and H. -Z. Huang, “The Lender of Last Resort”, *Journal of Banking & Finance* 29, 2005, pp.1060-1061; J. -C. Rochet and X. Vives, “Coordination Failures and the Lender of Last Resort: Was Bagehot Right After All”, pp.2-3.

④ C. A. E. Goodhart and H. -Z. Huang, “A Model of the Lender of Last Resort”, *IMF Working Paper*, No. 39, 1999, p. 14; R. Nijskens and S. C. W. Eijffinger, “The Lender of Last Resort: Liquidity Provision versus the Possibility of Bail-Out”, *CEPR Discussion Paper*, No. 7674, 2010. pp.4-5; R. Repullo, “Liquidity, Risk Taking, and the Lender of Last Resort”, *International Journal of Central Banking*, No. 1, 2005, pp.48-50.

公开市场业务及其他创新政策工具向金融市场提供流动性。^①例如次贷危机爆发后,美联储在一年之内陆续启动短期贷款拍卖(TAF)、定期证券借贷工具(TSLF)、一级交易商融资便利(PDCF)、货币市场共同基金流动性工具(AMLF)、特殊目的机构(SPV)、商业票据融资工具(CPFF)、货币市场投资者融资工具(MMIF),以及资产抵押证券贷款工具(TALF)等令人眼花缭乱的工具组合,向市场共投放了8000多亿美元^②,为稳定金融市场发挥了重要作用。

第四,中央银行不再是承担最后贷款人职能的唯一主体。1993年,古德哈特(Goodhart)和肖恩梅克(Schoenmaker)对全世界24个工业国家的104个银行危机案例进行抽样发现,央行参与的27次救助行动中,央行是唯一出资人的情况只有两例,其余救助都是在央行与商业银行、存款保险机构或政府财政部等机构的合作下实施。^③在次贷危机中,美联储也是联合财政部、联邦存款保险公司(FDIC)、美洲银行和摩根大通等公私机构参与救助,共同发挥了最后贷款人功能。德国在1974年由联邦银行牵头,各类金融机构共同出资成立流动性联合银行(Liquiditäts-Konsortialbank GmbH),以履行最后贷款人职能。尽管如此,鉴于中央银行拥有货币发行权,并可以通过创造高能货币满足无限量的紧急流动性需求,因此央行的参与对于最后贷款人机制来说仍是不可或缺的。

(三)现代“最后贷款人”概念

虽然最后贷款人机制的外延与内涵随着社会的进步而不断扩展,但古典最后贷款人理论的核心理念在当代依然存在。现代最后贷款人机制可被理解为:“在实行部分准备金制和中央银行垄断货币发行的前提下,面对流动性需求非正常增加却无法通过其他途径得到满足的情况,为避免金融恐慌,最后贷款人可伺机向金融市场提供无限量流动性救助,且这一职能亦为外界所认知”的制度安排。一言蔽之,一个机构是否作为最后贷款人,取决于其是否能够(can)、可以(may)并愿意(will)提供无限流动性救助,以及这一能力(ability)、职权(pow-

① V. V. Achary, D. Gromb and T. Yorulmazer, “Imperfect Competition in the Interbank Market for Liquidity as a Rationale for Central Banking”, *CEPR Discussion Paper*, No. 6984, 2008, p. 3; M. D. Bordo, “The Lender of Last Resort”, *NBER Working Paper Series*, No. 3011, 1989, p. 9.

② 资料数据来源于美联储网站公告: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/all/2007all.htm>, 2012年10月28日访问。

③ C. Goodhart and D. Schoenmaker, “Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated”, p. 552.

er)和意愿(will)^①是否被外界所认知。

最后贷款人机制虽然存在一定的道德风险,但历史经验证明,由于金融体系的内在脆弱性和传染性风险,最后贷款人机制对于金融体系的安全与稳定十分重要。^②如20世纪30年代美国大萧条,以及近年来在墨西哥(1995年)、亚洲(1997-1998年)、俄罗斯(1998年)和阿根廷(2000-2001年)等地爆发的金融危机,都与相关机构未能切实履行其最后贷款人职能有密切关系。^③与此截然不同,美联储在1987年黑色星期一纽约股市暴跌、1998年LTCM事件、2001年“9·11”恐怖袭击以及2007年次贷危机等事件中,及时向市场发出明确的救助信号,并事实上向市场注入流动性,扮演了最后贷款人角色,使得金融市场转危为安。而欧元区当前的困境恰与最后贷款人的缺失密不可分。虽然欧盟、欧元区与国际货币基金组织先后启动各种修复与救助机制,但由于最后贷款人机制的缺失,市场信心依旧低迷,流动性危机久拖不决,恐慌不断蔓延,波及银行业与财政状况良好国家^④,并冲击实体经济,金融市场的系统性风险不断增加,欧元濒于崩溃边缘。^⑤面对危机,设立欧元区最后贷款人,或者说希望欧央行扮演最后贷款人角色的呼声此起彼伏。

二 欧元区最后贷款人何在?

(一)欧央行?

2008年9月全球金融危机爆发后,欧元区也受到严重冲击,信贷与流动性出现收缩迹象,主要成员国面临经济衰退危险。^⑥在通货膨胀压力缓解的背景

① 此处“能够”对应“能力”,“可以”对应“职权”、“愿意”对应“意愿”。

② G. Antinolfi, E. Huybens and T. Keister, “Monetary Stability and Liquidity Crises: The Role of the Lender of Last Resort”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 99, July 2001, p. 189.

③ C. A. E. Goodhart and H. -Z. Huang, “The Lender of Last Resort”, *Journal of Banking & Finance*, No. 29, 2005, p. 1061.

④ 例如西班牙,2010年第四季度之前,国债余额占GDP比重一直在60%的警戒线之内,但受主权债务危机影响,其十年期国债收益率反常上扬,从2010年10月份的4.04%飙升至2012年7月份的6.79%,数据参见欧洲央行网站:<http://sdw.ecb.europa.eu>, 2012年10月27日访问。

⑤ IMF, “Euro Area Policies, 2012 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 12/181, p. 4.

⑥ 可参考欧洲央行相关数据:<http://www.ecb.int/press/pr/stats/md/html/index.en.html>, 2012年10月28日访问。

下,为消除实业与个人消费领域的流动性紧张,欧央行不再满足于传统利率政策^①,而陆续引入名目繁多的所谓“非常规措施”(non-standard measures),以改善欧元区融资条件与流动性状况。^② 这些非常规措施主要包括:(1)2009年5月与2011年11月先后公布两轮“欧元计价的资产担保债权购买计划”(euro-denominated covered bonds purchase programme,简称CBPR),额度分别为600亿和400亿欧元;^③(2)2009年6月宣布以固定利率招标方式进行一轮大规模一年期“长期再融资操作”(longer-term refinancing operations,LTRO);^④(3)2010年5月,因“紧张的局势阻碍货币政策传导机制及影响中期价格稳定”,而宣布实施“债权市场计划”(Securities Market Programme, SMP);^⑤(4)2011年12月8日宣布再实施一轮三年期LTRO。^⑥

有学者认为,这些措施表明欧央行已经事实上在行使最后贷款人职能。^⑦ 笔者认为,该观点颇值得商榷。一个机构是否可以作为最后贷款人,取决于其是否能够、可以并愿意提供无限流动性救助,以及这一能力、职权和意愿是否被外界所认知,这些条件缺一不可。欧央行拥有欧元区货币发行的专属权利^⑧,理论上具有提供无限量流动性的能力。但根据《欧洲联盟运行条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)第127条第1款规定:“欧央行(政策)的首要目标是维持价格稳定。在不影响这一目标的前提下,应支持欧盟总体经济政策,以努力实现《欧洲联盟条约》(Treaty on European Union & Comments)第3条确定的目标。”^⑨因此,欧央行是否向市场注入流动性以及流动性规模的大小,

① 从2008年10月起至2009年5月的7个月内,欧央行连续7次降息,基准利率从4.25%降至1.00%,2012年7月11日再次下调至0.75%。数据参见欧洲央行网站 <http://www.ecb.int/stats/monetary/rates/html/index.en.html>, 2012年10月28日访问。

② ECB, “Monthly Bulletin June 2009”, pp. 9-10.

③ ECB, “Press Release on 30 June 2010”, <http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100630.en.html>; ECB, “Press Release on 03 November 2011”, http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111103_1.en.html, 2012年10月27日访问。

④ ECB, “Monthly Bulletin June 2009”, pp. 9-10.

⑤ ECB, “Press Release on 10 May 2010”, <http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html>, 2012年10月28日访问。

⑥ ECB, “Press Release on 8 December 2011”, http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.en.html, 2012年10月28日访问。

⑦ W. Buiter and E. Rahbari, “The European Central Bank als Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Annual Review, 2012, pp. 6-35.

⑧ 《欧洲联盟运行条约》第128条第1款,中文译本参见《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃(译),北京:社会科学文献出版社2010年版,第97页。

⑨ 参见《欧洲联盟运行条约》第127条第1款。

原则上皆应以不损害价格稳定这一首要目标的实现为前提,故其不掌握提供无限量流动性的职权。2008 年全球金融危机以来,前述非常规措施不是事先确定规模,例如 CBPR 计划;而是临时与有限的,例如 SMP 和 LTRO 计划,^①而且 LTRO 本身就是央行公开市场业务的常规政策工具,欧央行不过是对期限与利率进行了调整。事实上,上述非常规措施的实施很大程度上得益于 2008 年金融危机爆发以来欧元区长期在低位运行(甚至负增长)的通胀水平。^②同时,欧央行管理层也在各种场合表态,其不会提供无限量流动性,所有措施都不会损害维持价格稳定这一首要目标^③,这表明欧央行缺乏充当最后贷款人的意愿。上述事实,让市场无法产生“欧央行是欧元区最后贷款人”的普遍认知,这一点可从外界不断督促欧央行应扮演最后贷款人的呼声中反映出来,例如国际货币基金组织(IMF)在其 2012 年 7 月 18 日发布的《欧元区政策报告》中指明,欧央行应被充分授权,承担最后贷款人角色。^④综上所述,虽然欧央行有提供无限量流动性的能力,但其货币政策(即使是非常规措施)受制于其维护价格稳定的首要目标,而并不具充当最后贷款人的职权与意愿,且外界普遍对此亦有明确认识,故非常规措施下的欧央行并非最后贷款人。

(二)欧元区成员国政府?

1992 年 7 月 29 日通过的《欧洲联盟条约》第 104c 条第 2 款^⑤与《过度赤字程序议定书》第 1 条^⑥规定,欧盟成员国应把财政赤字与政府负债分别控制在 3% 与 60% 以内。1997 年 6 月 17 日,欧盟通过《稳定与增长公约》的多边监管与

① 参见德拉吉(M. Draghi)2012 年 4 月 25 日在欧洲议会经济与货币事务委员会听证会上的讲话, <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120425.en.html>, 2012 年 10 月 29 日访问;以及阿斯姆森(J. Asmussen)2012 年 1 月 19 日接受德国广播电台(Dradio)采访时发表的言论, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1655841/, 2012 年 10 月 29 日访问。

② 欧元区通胀率数据参见欧洲央行数据, http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=122.ICP.M.U2.N.000000.4.ANR, 2012 年 10 月 29 日访问。

③ 对此,德拉吉与阿斯姆森均有明确表态。

④ IMF, “Euro Area Policies: 2012 Article IV Consultation”, *Country Report*, No. 12/181, July 2012, p. 14.

⑤ “Treaty on European Union”, Official Journal, C 191, 29. 07. 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, 2012 年 10 月 29 日访问。

⑥ “Protocol on the Excessive Deficit Procedure”, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/protocols-annexed-to-the-treaties/663-protocol-on-the-excessive-deficit-procedure.html>, 2012 年 10 月 29 日访问。

过度赤字程序将前述这一规定加以落实。^① 面对危机,欧元区部分国家政府虽然有提供救助的意愿与职权,但在这一法律框架下,却不具有提供无限流动性救助的能力,况且危机本身就是由于部分国家主权债务不堪重负,市场对其偿债能力产生质疑所引发。就此而言,各国财政部或其他政府部门显然无法扮演最后贷款人角色。

(三) 各类危机救助机制?

2009年12月希腊债务危机爆发之后,欧元区缺乏相应紧急救助机制的弊端暴露无遗。2010年3月,欧元区政府开始商议参考IMF^② 架构设立欧洲货币基金(European Monetary Fund, 简称EMF),以便在必要时向欧元区受困国家提供流动性,维护金融稳定。^③

2010年5月,欧盟援引《欧洲联盟运行条约》第122条“如一国由于自然灾害或不可控的特殊事件而遭遇困难或者受到严重威胁,可提供救助”的相关规定,以规避同一条约第125条的不救助条款(No-Bailout-Clause)^④,从而建立起临时性救助机构“欧洲金融稳定基金”(European Financial Stability Facility, 简称EFSF)。这一机制于2010年6月7日启动,计划将运行至2013年6月30日,目的是通过资金救助来维护欧元区金融稳定。欧元区国家为EFSF提供总额为4400亿(2012年10月19日扩容为7800亿)欧元的担保,使其具有2500亿(扩容后为4400亿)欧元的放贷能力。其可发行债券融资,并在一级与二级市场上购买国债,还可通过对政府提供贷款帮助金融机构进行资本重组等。提供救助的前提条件是成员国政府须满足适当条件,例如经济结构调整或财政状况改善等。类似的临时性机构还有放贷额度为600亿欧元的“欧洲金融稳定机

① “Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997”, Official Journal, C 236, 02. 08. 1997, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802\(01\);EN;HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802(01);EN;HTML), 2012年10月28日访问。

② 目前,各国认缴IMF份额总计为7200亿美元,其缺乏对大型经济体的救助能力,亦不能提供无限流动性,参见IMF官方网站, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>, 2012年10月30日访问。

③ 相关报道参见《德国商报》(Handelsblatt)2012年3月8日报道, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eurozone-ezb-lehnt-eu-waehrungsfonds-strikt-ab/3385398.html>, 2012年10月29日访问。

④ 参见 <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-viii-economic-and-monetary-policy/chapter-1-economic-policy.html>, 2012年10月29日访问。

制”(European Financial Stabilization Mechanism, 简称 EFSM)。^①

在此基础上,2010 年 12 月 17 日,欧元区国家决议建立一个永久性金融救助机制“欧洲稳定机制”(ESM),以替代 EFSF 和 EFSM。这一金融机构的成立使得 EMF 的设想成为现实。欧元区各国为 ESM 认缴资金总额为 7000 亿欧元,使其具有 5000 亿欧元的放贷能力。与 EFSF 相比,ESM 除了具有永久性之外,还具有更加灵活的特征。ESM 可以绕开政府直接向陷入危机的成员国银行注资;同时,救助的前提条件也适当放宽,只要该成员国已经采取措施努力削减财政赤字和债务就可以获得救助,而无须被强制接受新的紧缩或者改革要求。^②

这些机制的任务就是在紧急情况下提供资金救助、稳定金融市场。就此而言,这些机制具有履行最后贷款人职能的充分职权与意愿。但是,它们的救助资金额度有限,不具备提供无限流动性能力。基于这一情况,外界基本上不认可这些救助机制能够充当最后贷款人角色;甚至随着危机的恶化,救助机制本身的偿债能力亦开始受到市场质疑。^③ 因此,缺乏相应能力与外部认可的 EFSF、EFSM 以及 ESM,都无法单独履行最后贷款人职能。

(四)小结

尽管欧央行、欧元区各国政府以及 IMF 采取了许多措施来为欧元区市场补充流动性,以期稳定市场信心,但却无法改变欧元区不存在最后贷款人这一事实以及外界对这一事实的普遍认知,从而导致市场恐慌情绪始终挥之不去。银行同业市场依然紧张,国债市场更是被严重扭曲,融资难度与成本不断增加,越来越多的国家面临陷入债务危机的威胁,流动性危机不断加剧。^④

三 OMT 购债计划与最后贷款人

(一)OMT 购债计划

① 参见 ESEF 官方网站, <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>, 2012 年 10 月 29 日访问。

② 参见 ESM 官方网站, <http://www.esm.europa.eu/index.htm>, 2012 年 10 月 29 日访问。

③ 2012 年 1 月 16 日,标普把 EFSF 评级从 AAA 下调至 AA+, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/euro-rettungsfonds-s-p-stuft-efsf-herab-11609734.html>, 而 2012 年 7 月 25 日穆迪将其展望调整为负面, http://www.moody.com/research/Moodys-changes-outlook-on-the-EFSFs-PAaa-rating-to-negative--PR_251335, 2012 年 10 月 30 日访问。

④ 相关数据参见欧洲央行官方网站,如十年期国债收益率, <http://sdw.ecb.europa.eu>, 2012 年 10 月 31 日访问。

面对危局,欧央行于2012年9月6日公布了新的非常规措施——OMT购债计划细节。在该框架下,如受困国满足申请EFSF/ESM一级市场购债的条件,欧央行可在二级市场无限量购买其1-3年期国债。同时,欧央行可自行决定购债行动的开始、持续及暂停,并定期公布OMT购债相关信息,而所购债券将会被完全冲销,且OMT所购债券不具债权人优先地位。^①德拉吉表示,欧洲央行此举是为了纠正因无端恐慌而严重扭曲的国债市场,以维护货币政策单一性及其传导机制,避免欧元区价格稳定受到破坏性影响。^②

与此前非常规措施不同的是,OMT的推出及欧央行领导层的表态,明确表明了欧央行为市场提供无限流动性,以维护金融稳定的意愿,而这种意愿的转变也在逐渐改变市场对其角色的认知。外界开始争论,欧洲央行是否正在成为最后贷款人。^③市场信心的恢复也反映出此种认知的转变,OMT计划公布后,欧洲债市形势迅速出现逆转,受危机困扰的西班牙10年期国债平均收益率从八月的6.58%降至九月的5.91%,意大利从5.82%降至5.25%,葡萄牙从9.89%降至8.62%,希腊从24.34%降至20.91%;而避险的德国10年期国债收益率则从1.34%升至1.49%,欧洲股市与欧元汇率也纷纷上扬。^④受困国在市场融资能力加强,成本下降,危机开始缓解。^⑤

欧央行具有提供无限流动性的能力,OMT的出台又显示出其意愿的存在,但是相关法律并没有赋予其行使最后贷款人职能的职权,外界关于其“是否是最后贷款人”的争议根源也正在于此。如欧央行最终被赋予这样的职权,其最后贷款人角色将会得到市场普遍认可,而成为真正意义上的最后贷款人,流动性危机与恐慌情绪将可得到化解。那么,未来形势的发展会是怎样?

(二)最后贷款人与“价格稳定”

《欧洲联盟运行条约》第127条第1款规定,“欧洲央行体系的首要目标是

① ECB, “Press Release on 06 Sep. 2010, Technical Features of Outright Monetary Transactions”, http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html, 2012年10月30日访问。

② M. Draghi and V. Constâncio, “Introductory Statement to the Press Conference on 06. Sep. 2012”, <http://www.ecb.int/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html>, 2012年10月30日访问。

③ W. Buiter and E. Rahbari, “The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Annual Review, 2012, pp. 6-35.

④ 数据来源于欧央行官方网站:<http://www.ecb.int/stats/money/long/html/index.en.html>, 2012年10月30日访问。

⑤ OMT出台以来,受困国国债发行普遍需求旺盛,平均收益率亦一路走低,例如西班牙分别在9月20日、10月4日、10月16日和10月23日发行国债都取得成功。

维持价格稳定。在不影响这一目标的前提下,应支持欧盟总体经济政策,以努力实现《欧洲联盟条约》第3条确定的目标……”。而《欧洲联盟条约》第3条第3款规定,“……努力实现建立在经济平衡发展、价格稳定、具有高度竞争性的社会主义市场经济基础之上的欧洲的可持续发展,以实现充分就业……”。因此,价格稳定不仅仅是欧央行的首要目标,也是整个欧盟发展的主要目标之一。而《欧洲联盟运行条约》第123条禁止政府通过欧央行及各国央行融资、第126条避免成员国过度赤字以及第130条保证中央银行独立性的规定,亦都是服务于价格稳定这一目标。^①

“价格稳定”之所以在欧元区经济与货币政策中处于如此核心的地位,是与欧盟所奉行的社会主义市场经济模式密不可分的。德国社会主义市场经济创始人路德维希·艾哈德(Ludwig. Erhard)与阿尔弗雷德·米勒-阿尔马克(Alfred Müller-Armack)在设计社会主义市场经济理想模式时,广泛吸纳了弗莱堡学派及其秩序自由主义思想理念。其核心观点认为,经济绩效和维护人类尊严存在条件的保障,唯有通过竞争秩序才能得到实现;^②而“如果一定的币值稳定不能保证,那么所有落实竞争秩序的努力都是徒劳的。因此,对于竞争秩序来说,货币政策占有首要地位”。^③因此,“长期保持价格稳定以及相应的目标良好的通货膨胀预期不仅是最好的,而且是货币政策能够长期为增长和就业做贡献的唯一方法。如果中央银行偏离这个目标,它不仅不能为实现‘其他目标’做出正面贡献,而且,恰恰相反,它还不能实现它的真实任务”,^④价格稳定在社会主义市场经济模式中被置于不容置疑的首要位置。

社会主义市场经济模式及其价格稳定理念深入人心,被所有欧元区国家所接受,并被写入《欧洲联盟条约》与《欧洲联盟运行条约》,在整个欧元区进行实践。而作为货币政策主管机关的欧央行也公开表示:“……货币政策能够实现良好的经济环境和高就业水平,这是价格稳定的最大贡献”。^⑤

① 中文译本参见《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,第94-98页。

② [德]何梦笔主编:《秩序自由主义》,北京:中国社会科学出版社2002版,第2-7页。

③ W. Eucken, “Grundsätze der Wirtschaftspolitik”, Tübingen Francke u. Mohr Verlag, 1955, p. 256.

④ [德]奥特马从·伊辛:《欧元的诞生》,北京:中国金融出版社2011版,第49-50页;相关论述还可参见[美]埃德蒙·S·菲尔普斯:《通货膨胀政策与失业理论:货币计划的成本-收益方法》,北京:北京大学出版社2010版。

⑤ 参见欧洲央行官方网站, <http://www.ecb.int/ecb/tasks/html/index.en.html>, 2012年10月31日访问。

欧央行如被授予提供无限流动性的职权,成为充分意义上的最后贷款人,因其履行最后贷款人职能时提供的流动性都是基础货币,尽管可采取冲销措施,但长期看来这无疑会限制其货币政策的操作空间与独立性,从而影响维持价格稳定这一首要目标的实现。尤其是当市场本已存在通胀压力或通胀已经高企时,这一职权与“维持价格稳定”目标便很可能产生直接冲突。^① 因此,欧央行要成为最后贷款人,就必须放弃“维持价格稳定”这一首要目标。

加入欧央行不再以“维持价格稳定”为首要目标,就意味着“价格稳定”理念及其背后的社会市场经济模式在欧元区的破产,欧元区现有的各类框架,尤其是《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》都要重新进行修订与设计。但面临危机,欧元区各国领导人一致表明:将在严格遵守欧盟现有各类框架的基础上,继续推进更强有力的经济联盟建设。^② 这说明,在社会市场经济模式下继续推动欧洲一体化进程,仍然是欧元区各国的共识,欧央行“维护价格稳定”的货币政策首要目标仍不可撼动。

此外,《欧洲联盟条约》第48条规定,两部条约的修订经过欧盟层面的各项法定程序后,须经所有成员国按各自宪法规定批准后方可生效。^③ 就此而言,通过重新修订《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》来调整欧洲央行货币政策首要目标的方案在技术上亦没有可操作性。这是因为,一方面,修正案程序冗长,而危机近在眼前,远水不解近火;另一方面,作为社会市场经济模式的发源地,德国的稳定文化早已根深蒂固,就如德国联邦银行前行长汉斯·蒂特迈尔(Hans Tietmeyer)所说:“1923年的通货膨胀对我国未来命运的走向有着显著的影响……以稳定的货币为目标,这已深深植根于我们的社会。这基于社会各阶层民众广泛的共识,基于一种稳定的文化。这就是为什么德国民众(尤其是在

① 相关文献参见 M. Frenkel and L. Menkhoff, “Stabile Weltfinanzen? Die Debatte um eine neue internationale Finanzarchitektur”, Berlin, Heidelberg, 2000, p. 8; B. D. Smith and W. E. Weber, “Private Money Creation and the Suffolk Banking System”, *Journal of Money Credit Banking*, No. 31, 1999, pp. 624-659; G. Antinolfi, E. Huybens and T. Keister, “Monetary Stability and Liquidity Crises: The Role of the Lender of Last Resort”, *Journal of Economic Theory*, Vol. 99, July 2001, pp. 189-190.

② ESM Treaty Signed by the 17 Euro Area Member States on 02. Feb. 2012, http://118.26.57.15/1Q2W3E4R5T6Y7U8I9O0P1Z2X3C4V5B/www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf, 2012年10月31日访问。

③ 中文译本参见《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,第53-55页。

特殊时期)一次次坚定地拥护以稳定为导向的货币政策原因所在”。^①修正案必然无法在德国通过,欧央行要被赋予“最后贷款人”职权也不过是黄粱一梦。

(三)最后贷款人与“责任共担”

假如欧央行被授权可提供无限流动性,那么从理论上,购买债券可能会产生亏损,而这种亏损额度是不可预知,甚至是无限的。亏损最终须由欧元区成员国来共同承担,但德国联邦宪法法院在 2011 年 9 月 7 日关于 EFSF 以及 2012 年 9 月 24 日关于 ESM 的判决鲜明地表明,“联邦议会不可对‘国家间或超国家层面上约定的、没有严格附加条件(时间、额度等),并且影响不可预知,后果无法控制的担保或者机制’提供授权”。^②就此而言,欧央行如被赋予最后贷款人职权,显然有悖于这一原则。

(四)小结

综上所述,赋予欧央行“最后贷款人”职权,一方面会影响其实现维护价格稳定的首要目标,而“价格稳定”这一货币理念在欧元区从意愿到技术层面都无法撼动;另一方面可能会导致欧元区各国承担无限责任,而这又必定不被部分国家所接受。因此,尽管欧央行推出 OMT,但欧央行不可能被授予提供无限流动性的职权,而单独成为真正意义上的最后贷款人。

四 OMT 与 ESM 下的制度创新

综上,欧央行仍将在现有的《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》框架下履行其以维持价格稳定为首要目标的货币政策。无论是宣称 OMT 的出台是基于“理顺货币政策传导机制,以维护价格稳定”的需要,还是 OMT 只能在二级市场购债以及债券会被冲销,都表明欧央行仍遵循其传统行为模式。欧央行推出 OMT,更多是希望通过明确表达充当最后贷款人的意愿,来影响市场对其角色认知,以提振市场信心。如果市场认识到其能力及意愿,导致市场认知发生根本转变,市场信心得到提振,受困国与银行也能正常地从市场融资,那么欧央行自然

^① H. Tietmeyer, “Fifty Years of the Deutsche Mark: A Currency and Its Consequences”, J. Holscher, *Fifty Years of the Deutsche Mark: Essays in Honour of Stephen F. Frowen*, London, 2001, pp. 11-12.

^② 裁决文本参见 http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html, 2012 年 10 月 31 日访问。

乐见其成。假使情况仍不乐观,受困国(例如最近反复被热炒的西班牙)最终向 OMT 提出救助申请,则欧央行可顺势以“理顺货币政策传导机制,以维护价格稳定”的特殊理由提供流动性。如此,一方面可在不明显逾越其权限的前提下提供事实上的救助;另一方面也可做实“欧央行是欧元区最后贷款人”这一“事实”,从而表面上解决欧元区最后贷款人有没有的问题。

然而,这种非常规手段,因其可能引发通胀的危险性,即使是极偶然的施行亦会遭到坚持货币稳定理念者,尤其是德国央行的强力抵制,^①故不存在长效和经常实施的可能性。但金融市场上规模不一的流动性危机此起彼伏,如欧央行受现行制度框架掣肘而不能以最后贷款人身份及时应对,“欧央行不具备提供无限流动性的职权,是‘伪’最后贷款人”的认识便会卷土重来,之前所有稳定市场信心的努力将会灰飞烟灭,市场又会重新陷入动荡。故欧元区需要一个可实施日常救助的机制来与欧央行进行配套,共同履行最后贷款人职能。

目前看来,扮演这个角色的无疑是具有提供流动性意愿与职权的 ESM,无论是其本身就被定义为欧盟金融市场永久救助机制,还是 OMT 的救助条件与 ESM 挂钩,都表明:随着 ESM 在各国陆续被依法通过,^②这一机制与欧央行的配套组合,将会在欧元区扮演最后贷款人角色,以稳定金融市场。并且,这个制度创新亦有其优越性:第一,ESM 救助方式与对象灵活,可在一级市场以及在二级市场操作,可救政府也可救银行;第二,ESM 设定容量上限,可避免欧元区国家相互承担无限责任,但在必要时又可在成员国同意下扩容,增强其应付危机的能力,如实在无法应付,欧央行最后还可以“理顺货币政策超导机制以维护价格稳定”为由出手兜底;第三,ESM 提供的资金来源于政府注资担保和市场融资,相比欧央行直接投放基础货币,其在履行日常救助职能时对价格稳定影响更小;第四,ESM 与 OMT 都通过设定前提条件的“建设性模糊”机制及严格的事后信息来规避相应道德风险,并督促救助对象尽力调整以满足相应救助条件。^③ 没有 ESM 的欧央行无法长效履行最后贷款人职能;而没有欧央行的 ESM 又不具备稳

① 大量德国政治家,特别是德国央行行长 J. Weidemann 公开表示反对 OMT 计划,并以辞职相威胁, <http://www.wsws.org/de/2012/okt2012/euro-o30.shtml>, 2012 年 11 月 1 日访问。

② 2012 年 9 月 12 日,德国宪法法院裁决 ESM 符合宪法条款。

③ ESM Treaty Signed by the 17 Euro Area Member States on 02. Feb. 2012, http://118.26.57.15/1Q2W3E4R5T6Y7U8I9O0P1Z2X3C4V5B/www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf, 2012 年 10 月 31 日访问。

定市场信心的能力;OMT 的推出,巧妙地把两者衔接起来,而共同履行有能力、有职权并有意愿提供无限流动性,并且其角色被市场所认知的最后贷款人角色。

五 总结与展望

最后贷款人机制是确保金融市场稳定的重要制度环节,在实行部分准备金制和央行垄断货币发行的情况下,因中央银行专有提供无限流动性的能力,故没有央行参与的最后贷款人机制无法得到市场认可与信任,这一点已在历次危机中得到印证,且在当前的欧债危机下表现得尤为充分。

由于特殊的经济治理模式与政治架构,欧央行无法独自承担最后贷款人角色,但却创造性地通过 OMT 计划引进财政共担救助机制 ESM 来共同行使最后贷款人职能,一方面解决了欧元区最后贷款人缺失的制度性难题,另一方面也通过 ESM 的建设吹响了欧元区财政一体化的号角。这不仅是欧洲一体化进程中的制度创新,也是对最后贷款人理论与实践的丰富与扩展。

然而,最后贷款人作用的发挥,还有赖于财政契约与银行联盟的成功落实。没有对过度财政赤字的约束以及欧元区金融机构统一的监管、存款担保和清算,最后贷款人面对的将是一个无底洞,长久下去反会引火烧身。欧元区财政契约与银行联盟近来紧锣密鼓的推进表明,欧元区各国正致力于通过最后贷款人、财政契约与银行联盟的有效组合来消除引发危机的制度性缺陷,而这无疑需要欧洲人更多的努力与创新。历史证明,欧洲一体化进程是欧洲人通过创新一次次战胜危机的历程,而欧洲人对此也充满信心,正如德拉吉所言:“有众多理由(让我们)对欧洲会找到出路表示乐观,过去数十年欧洲一直在朝着更强大和更统一的方向前进,当面临挑战时,我们总能找到解决方案”。^①

(作者简介:胡琨,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:孙莹炜)

^① 参见德拉吉 2012 年 9 月 6 日讲话, <http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120906.en.html>, 2012 年 11 月 1 日访问。

欧盟公共政策的规制性解析

——理论述评与实证考察*

贾文华

内容提要:秉承规制理论取向的学者在借鉴公共政策分类说的基础上指出,欧盟本质上是一个发挥规制性职能的后现代联盟,其统合绩效更多地是依靠规制性政策实现的。由于过度授权、混合性政府特有的体制结构以及运行层次长期遵循的一系列潜规则,使欧盟面临因政策有效性不足导致的可信性危机,解决的路径是通过二次授权建立兼具立法及执法权能的“第四政府”式规制体系。本文在考察相关理论以及欧盟规制性政策演进历程的基础上认为,区域性规制不仅面临可信性危机,同时也存在政策失衡等紧迫性问题。前者更多地植根于欧盟的体制结构,是一个紧迫但不具有可行性的挑战。后者则因上世纪90年代初期以来的一系列变革较少受到制度性因素的制约,因此是一个兼具紧迫性与可行性的问题。

关键词:公共政策 规制性政策 欧洲联盟

欧盟何以能建构相对完备的区域性统合体系?安德鲁·莫劳夫奇克(Andrew Moravcsik)认为,一体化的绩效根本上是政府间合作的结果,^①但其突出成员国主导性的自由政府间主义理论,却难以对超国家权力及制度体系规约力的不断扩张做出与客观相符的理论解释;西蒙·希科斯(Simon Hix)认为,欧盟已经形成了与民族国家近似的独立民主政治体系,区域性制度的建构更多地是超

* 本文为教育部人文社科规划项目“欧盟禁毒政策研究”(07JA770003)的相关成果。

① Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524; Andrew Moravcsik, “The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist legacy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2, 2005, pp. 349-386.

国家创制的结果,^①但其民主政治体系论同样存在缺憾,即难以对成员国诸多垄断性权力以及一体化的非均衡性发展提供具有逻辑自治性的解释范式。与上述建构与解构国家二元冲突的研究路径有所不同,詹多梅尼科·马约内(Giandomenico Majone)认为,欧盟本质上是由主权国家基于契约形成并发挥规制性职能的后现代联盟,^②其统合绩效主要是通过建构旨在追求帕累托最优(Pareto optimum)的规制性政策体系实现的。^③从相对微观的层次来看,欧盟的一体化更多地是依托于二级法框架内形成的各种政策工具完成的。事实上,联盟的政策已经深入到所有的公共政策领域,成员国市场内超过80%规范商品、服务及资本的政策法规均由欧盟制定。^④从这一意义来看,马约内及海伦·华莱士(Helen Wallace)等以政策分类为基础形成的解释范式与现实存在相对更高的吻合度。鉴于此,本文将在梳理规制性政策理论的基础上,进一步对欧盟的政策建构历程、现状及问题进行实证性考察。

一 政策分类论域中的区域性规制

依照贝娅特·科勒-科赫等学者的梳理,詹多梅尼科·马约内等主导的规制性政策理论,其本源为美国学者西奥多·洛伊(Theodore J. Lowi)的政策分类说。^⑤洛伊认为,政治的构造与形塑围绕并决定于官僚体系及其政策,政治是政策的功能体现,反之亦然,公共政策因此不应被简单地视为政治过程的产出与结果,而是一个自变量,属类不同的政策因此构成了不同的“权力场域”(arenas of power),而每一个场域又倾向于发展出自己特有的政治结构、政治过程及政治关系,作为国家权力工具性载体的各种政策据此可大体区分为分配(distributive)、

① Simon Hix, *The Political System of the European Union*, London: Macmillan Press LTD, 1999, pp. 2-5.

② Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities Pitfalls of Integration by Stealth*, New York: Oxford University Press, 2005, p. vi.

③ Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, Vol. 17, No. 3, 1994, pp. 78-102.

④ Simon Hix, *The Political System of the European Union*, pp. 3-4.

⑤ 参见[德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼、周弘等译,北京:中国社会科学出版社2004年版,第143页;高奇琦:“欧盟民主赤字的争论:国家主义与多元主义的二元分析”,《世界经济与政治》2010年第5期。

再分配 (redistributive) 和规制性 (regulatory) 三个类别。^①

依据洛伊的界定,分配与再分配性政策围绕的是价值的分配和再分配。前者主要是对权利和利益的个别分配,涉及的对象是广为分散的、基于非共同利益的个人、团体或地区,千差万别的损失者与得利者均难以作为具有相同利益倾向的群体加以鉴别,结构上因此体现出非集中的多元化特点。政策内容实际上由政府各种不同的决定加总构成,例如基础设施建设、政府补贴、税务减免等,其内在的政治关系是精英间的互惠与相互支持 (log-rolling), 国会委员会往往主导着政策制定权。后者更多的是针对资源与财富所有权的再分配,涉及的问题是份额的大或小、拥有或剥夺。再分配主要以社会阶层或阶级为切线进行,其内部是由财富提供与索要者组成的二元对立结构,双方的博弈既包括现实的利益问题,也涉及意识形态层次的分歧,对抗性因此体现出稳定化、制度化的特点,如社会保障、所得税、遗产税等政策。

与此不同,规制性政策并不直接涉及价值的分配与再分配,其实质是减少或扩展行为者的选择,但实施的结果将区分出谁是受益者和受损者,因此包含有冲突的基质,公共卫生、工业安全、反垄断等均属于规制性政策的范畴。规制性政策主要通过直接影响与制约个体化行为发生效力,但有关的法规却是根据某一普遍的规则而确立的,其影响对象是以行业 and 部门为切线形成的基于共同利益的各种团体,政策的内部因此是随利益与议题变化而变化的多元权力结构。团体间的讨价还价构成其政治关系的核心特征,而多元化与非稳定的内在构成导致团体间的协调困难重重,往往需要通过国会等立法机构才能实现有效的平衡。随着研究的进一步深入,洛伊以强制力发生的可能性与影响途径进一步区分出第四类政策,即诸如国防、选举、宣传等与公众非直接关联的宪政性政策 (constituent policy)。^②

洛伊的政策分类说引发了学术界的广泛关注,并被不同程度地引入了欧盟一体化的研究。例如,华莱士等将欧盟的决策及干预手段区分为共同体方法

① Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory", *World Politics*, Vol. 16, No. 4, 1964, pp. 677-715.

② Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory"; Theodore J. Lowi, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, 1972, pp. 298-310; Theodore J. Lowi, "The State in Politics: The Relation between Policy and Administration", in Roger G. Noll ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, California: University of California Press, 1985, pp. 69-75; [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,第141-144页;魏妹:“政策类型理论的批判及其中国经验研究”,《甘肃行政学院学报》2012年第2期。

(community method)、规制模式(regulatory mode)、分配模式(distributional mode)等,马约内也认同现代政治经济学将国家干预分为再分配、宏观经济稳定(macroeconomic stabilization)、市场规制(market regulation)的三分方式,甚至西蒙·希克斯也不同程度地采纳了洛伊的研究路径,将欧盟的公共政策分为规制性、再分配、宏观经济稳定以及公民政策(citizen policy)与全球政策(global policy)。^①

然而,学者们在规制的内涵及外延上却存在严重的分歧。一是广义的界定,即将规制等同于各级政府的整个立法、管理及社会控制等政策手段,^②而欧盟框架内的规制性政策指统一市场内规范人员、货物、服务、资本流通的各种法规,具体包括成员国法规与标准的协调与趋同、创设统一市场的政策、欧盟范围内的环境、竞争与社会政策等;^③二是经济取向的狭义界定,认为规制指规约经济行为体的法规,其主旨在于校正市场失灵以避免不良社会效应,规制性立法及其实施需要相对去政治化的(depoliticizing)运行环境;^④三是兼具经济与社会取向的界定,认为规制是指除公共财政与福利资源分配及再分配以外的政府干预,既包括经济性规制,也不排除社会性规制,^⑤马约内与华莱士的研究在这一方面具有代表性。

马约内认为,规制本质上是公共机构对具有社会价值的活动持续并专门化的控制。被规制活动的社会价值取向,排除了刑事犯罪领域对违法行为的侦查及惩处等举措,而持续与专门化的控制意味着,规制不仅仅局限于制定有关的法规,同时要求规制者熟谙相应的专业与行业知识,并介入法规的具体实施过程。在他看来,规制的主旨在于校正市场失灵,并且只在市场失灵的条件下发挥效用,具体包括竞争失序、公共物品不足、消极外部性(negative externalities)、市场

① Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, New York: Oxford University Press, 2005, pp. 77-89; Giandomenico Majone, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 1997, pp. 139-166; Simon Hix, *The Political System of the European Union*, pp. 8-9.

② B. Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press, 1980, pp. 3-7.

③ Simon Hix, *The Political System of the European Union*, pp. 8-9.

④ Iain Begg, "Introduction: Regulation in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 3, No. 4, 1996, pp. 525-535.

⑤ Francis McGowan and Helen Wallace, "Towards a European Regulatory State", *Journal of European Public Policy*, Vol. 3, No. 4, 1996, pp. 560-576.

不完善以及信息不充分等。另一方面,规制的目的不是保障一般意义上的公众利益或某一群体的特殊利益,而是追求具有多赢效应的帕累托最优,即一些人得益的同时,另一些人并未失去应得的利益。^①马约内反对将社会性规制(social regulation)等同为社会政策的观点,认为两者虽属于同一政策范畴,但社会政策的核心是通过提供失业、医疗、养老、住房等福利物品发挥分配与再分配性职能,而社会性规制的目的是修正与经济活动关联的负向效应,其主旨仍然在于促进市场的有效性。^②

华莱士很大程度上认同马约内关于经济与社会性规制的观点,但认为两者是具有相对独立性的二元体系。经济性规制的主旨在于修正市场失灵,而社会性规制更多地是为有关的行为体提供应得的权力以矫正社会不公与不平等。另一方面,马约内认为欧盟与成员国层面的规制之间存在制度性空缺,因此主张联盟通过二次授权,建立兼具决策及执行权的类似于美国“第四政府”(fourth branch of government)式规制体系。华莱士则认为欧盟与成员国的规制存在相对明确的分工,前者是对成员国层面规制者的规制,后者的职能是对包括公司、企业等相对微观化行为体实施规制,两者之间并不必然存在制度性漏洞。^③

客观而言,华莱士关于社会性规制的诠释更多地反映了欧盟集体性规制的现状。从欧盟制度体系演进的角度来分析,欧共体原有的一元化共同体制度结构,因《欧洲联盟条约》实现了多元化的转变,联盟规制性政策的主旨也因此而发生了经济性规制并兼顾社会性规制的多元化转化。《里斯本条约》生效之后,欧盟原有的第二和第三支柱实现了与第一支柱合并的一元化升级,这意味着欧盟未来的经济与社会性规制将趋向于相对平行化的进一步发展。但是,华莱士关于超国家与国家规制二元分工的解释范式,仍存在进一步探讨的空间,原因在于成员国虽然是联盟政策的实施者,但超国家层面的规制性立法,很大程度上也是国家层面的利益集团、行业组织及企业游说与推动的结果。

① Giandomenico Majone, "Introduction", in Giandomenico Majone ed., *Deregulation or Regulation?: Regulatory Reform in Europe and the United States*, New York: St. Martin's Press, 1990, pp. 1-6; Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe".

② Giandomenico Majone, "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, 1993, pp. 153-170.

③ Francis McGowan and Helen Wallace, "Towards a European Regulatory State"; Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities Pitfalls of Integration by Stealth*, pp. 46-51, 99-101; Giandomenico Majone, "Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity", *European Law Journal*, Vol. 8, No. 3, 2002, pp. 319-339.

欧盟为什么能建构相对完备的规制性政策体系?这一问题的解答主要涉及三类因素。首先是整体性环境的变化使然。欧洲国家的政府职能自上世纪70年代以来,发生了由管制性国家(positive state)趋向于规制性国家(regulatory state)的转变,驱动力包括私有化、去规制化(deregulation)、区域经济一体化等一系列密切关联的因素。但私有化并不意味着国家干预职能的终结,本质上是将国家由公共物品及服务的生产与提供者,转变为确保私营经济行为体按规约提供公共物品及服务的仲裁者。去规制化也不意味着放弃规制,而是规制的变革,即将原来由政府部门直接实施的僵硬性规制,转变为依靠专门化独立机构决策并实施的新规制,去规制化因此是再规制化(reregulation)的第一步。由此导致的结果不仅是国家对自身行动边界的重新划定,而且促动了政府权力结构、政治关系以及资源依托的根本性变革,具体包括:其一,政府公权力所依托的资源基础由税收、借贷与财政支出趋向于注重立法的转变;其二,政府的核心职能由再分配及宏观经济稳定趋向于校正市场失灵的转变;其三,政治冲突的中心由预算分配趋向于立法的审查与控制的转变;其四,参与政治博弈的核心行为体由政党、议会、政府部门、国企及福利组织趋向于法院、议会委员会、独立机构、专业性团体、规制者、专家及法官的转变;其五,干预手段由自由裁量趋向于依法规约的转变;其六,政治责任由直接趋向于间接的转变。^①

其次是需求方面的因素,具体包括:第一,国家层面的去规制化促进了联盟规制性权能的形成与扩展。随着关税同盟的建立以及成员国市场开放度的逐步提高,有竞争力的企业及行业渴望在共同市场的竞争中获得更大的收益,部分成员国因此会赞同取消一些国家层面的规制。这虽然会遭到竞争力弱的行业、企业以及成员国的反对,但往往能通过一揽子交易或在欧盟法院裁决压力下达成一致;第二,对区域层面再规制化的需求使然。成员国层面的去规制化意味着市场不同程度的失序,并有可能危及整个社会秩序,这在客观上要求区域层面的再规制化。另一方面,随着再规制化而逐步完善的统一大市场,有利于企业向其他成员国的出口,从而使其生产规划获得更加可靠的保证;第三,政府间合作性规制的低效性与低预期性使然。虽然跨国市场失灵也有可能在不向第三方授权

^① Giandomenico Majone, "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1, 1991, pp. 79-106; Giandomenico Majone, "Paradoxes of Privatization and Deregulation", *Journal of European Public Policy*, Vol. 1, No. 1, 1994, pp. 53-69; Giandomenico Majone, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance".

的条件下通过政府间合作予以矫正,但这不仅要有充分的信息供给,而且需要立足于不同国家的规制者相互认可有关的政策选择及预期,并同时愿意承担相应的成本。由于在现实的运作中很难同时达到这些必备的要求,向超国家权力机构授托相应的权力与责任即成为成员国的必然性选择。

再次是供给方面的因素。其一是规制所必需的专业与技术条件。规制不仅需要相应的权力资源,同时也离不开丰厚的专业与技术储备。欧委会框架下的大批专家、学者以及具有国际视野与经验的职业官僚队伍,显然是任何一个成员国不可比拟的,因此成为跨国性规制首选的技术性资源依托;其二是欧盟相对有限的财政资源。欧盟的年度预算仅相当于成员国国内生产总值的约1%以及成员国财政预算总额的约2.5%,联盟预算的总规模也仅相当于丹麦等中小国家,财政资源的有限性因此制约了区域性权力体在再分配领域的统合行动;其三是欧盟委员会等权力机构的推动。欧委会本身也有其自身的机构利益,其行为的目的一方面旨在降低成员国间谈判的交易成本,同时也包含扩张自身政治与经济权力以及社会认知度的目的。更为重要的是,共同体方式赋予欧委会垄断性的议程决定权,^①它因此会充分利用自身的立法倡议权以及其他制度资源,并联合有相同政策取向的国家、次国家及非政府行为体推动法案的通过,其结果不仅促进了统一大市场框架内规制性政策的建构与扩张,同时也扩大了欧委会的权限;其四是欧盟混合性政府(mixed government)的体制结构为规制性立法提供了独特的制度条件。^② 欧盟的权力构成既不是传统意义上的议会民主政治体系,也不是基于分权的联邦结构,而是国家与超国家利益相对均衡基础上的契约性

① 共同体方式,是指委员会及欧盟法院在立法决策及机构间平衡领域的特殊作用,具体含义:一是委员会与法院在事关统一大市场的立法及执法领域扮演了较理事会与议会更为重要的角色;二是这两个非民选的政治性机构既不受议会的严格控制,也缺乏必要的规约其行为的有关标准与审查机制。Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities Pitfalls of Integration by Stealth*, pp.44-45.

② 混合性政府,指由法人团体(corporate body)而非个体公民基于协定或契约建构的权力体,其特征主要包括:1. 主权呈碎片状分布,权力的行使因此立足于相互认可的协定而非政治性主权;2. 政府存在与运行的基础是利益平衡而非分权,政治冲突因此更多地围绕利益与自治地位的保护而展开;3. 立法机构主要由领土统治者(territory ruler)和代表不同社会及政治利益的贤达(estate)组成;4. 缺乏完善的行政执行体系,各构成单位更多地倚重于自治。欧盟的制度结构体现出类似的特征:其一,欧盟是国家与超国家利益相对均衡基础上的契约性安排,政治冲突主要围绕利益而非意识形态与党派政治展开;其二,联盟的有效运行立足于机构独立基础上的制度平衡,并且依赖于成员国之间以及成员国与共同体之间的忠诚性合作;其三,决策主体由代表国家利益的理事会与代表联盟利益的议会及委员会构成;其四,缺乏体系完备的政策执行系统,虽然部分决策由理事会或欧委会直接实施,但成员国是联盟政策的实际执行者。Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities Pitfalls of Integration by Stealth*, pp.46-50.

安排,超国家层面的大众民主与党派政治的发展因此相对滞后,这在一定程度上满足了规制性政策建构所需的去政治化制度环境。另一方面,欧盟缺乏深及基层的政策执行体系,成员国是联盟政策的实际执行者,这一制度设计进一步减少了欧盟制定并推行规制性政策的成本约束。^①

显然,规制性政策的缘起与发展很大程度上建立在需求与供给的动态平衡基础之上,而多元化的促动因素又造就了区域性规制的复杂性与独特性。其一,欧盟的规制体系是多元融合的结果,既包含有英国突出自由竞争的传统,同时也吸纳了法德等大陆国家注重公平与秩序的规制理念,例如对环境污染等负外部性的控制以及对社会政策范畴内诸多问题的重视;其二,突出法制(rule of law),联盟规约的确立及实施立足于明确的法律规范及程序,其中欧委会及欧盟法院发挥着主导性作用;其三,欧盟框架内运行的规制,事实上是一个由国际、区域、国家及次国家体系构成的多维复合结构,其中联盟体系很大程度上是国际规制的区域化,而国家及次国家体系则是区域性规制的实际践行者;其四,超国家规制的立法与执法一定程度上是一个二元割裂的拼接体系,这一方面促成了规制性立法相对快速的扩展,但也成为执行不力、可信性下降的主要制度性根源。^②

客观而言,不同权力体以及同一权力体在不同时期的规制都体现出不同的内涵及特点,关于规制的界定因此很难有一个统一的尺度。然而,欧盟规制性政策体系的存在却是一个不争的事实,一些学者甚至据此将欧盟归类为“规制性国家”(regulatory state)。那么,欧盟的集体性规制经历了什么样的发展历程?绩效如何?面临什么样的问题及挑战?这将是本文接下来要关注的问题。

二 实证考察:欧盟规制性政策的缘起与发展

从1952年12月23日煤钢共同体出台系列性决定至今,欧盟的规制性政策已经历了60年的变迁。共同体规制的首要目的显然在于保障市场的有效性,但随着共同市场建设的不断深入,波及的范围逐步扩展到消费者保护、公共卫生、

^① Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe"; Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities Pitfalls of Integration by Stealth*, pp. 45–50; [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,第144–149页。

^② Iain Begg, "Introduction: Regulation in the European Union"; Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, p. 81.

文化教育、环境保护等社会政策的范畴, 规制性立法所关涉的领域也随之扩大, 其发展大体上经历了市场开放、国家层面的去规制化、共同体框架内的再规制化以及社会性规制等发展阶段。^①

欧共体早期的职能是基于政府间协定的消极一体化而非积极一体化, 即打开相互封闭的成员国市场而不是创造新市场。这一功能定位决定了共同体早期的权能, 更多地局限于阻止垄断、规范竞争、维持市场秩序等相对有限的领域。《巴黎条约》为此在第 58 至 67 款中赋予委员会(高级机构)在出现危机及非正常竞争条件下干预市场的权力。^②《罗马条约》在继续坚持反垄断的同时, 明显强化了对有序竞争及政策协调的关注, 条约第三部分(Part three)第六款(Title VI)中明确规定, 共同体将致力于在共同市场内构建保障有序竞争的制度体系, 成员国将通过一定的程序协调其经济政策, 并趋同旨在保障共同市场运行的国内法规。^③

从煤钢共同体正式运行到上世纪 70 年代初的 20 年间, 欧共体有关政策的主旨在于贯彻基础条约完善共同市场的相关规定, 立法的主要目标一是协调成员国的相关政策与法规, 二是填补随市场开放而来的各种政策缺失。共同体统合的核心政策工具是指具有目标规定性的指令(directive), 重点集中于构建共同的贸易及竞争政策等相对有限的领域。这一时期实际是规制性政策的缘起阶段, 欧共体法规的广度和密度都远没有达到取代成员国实施再规制的水平。依据德国学者安德烈亚斯·毛雷尔(Andreas Maurer)所作的统计, 1952 年至 1962 年间, 共同体仅出台了 248 条法规条例。随着关税同盟建设进程的深入, 欧共体明显强化了二次立法的力度, 但截至 1972 年, 共同体推出的各种法规条例总计仅有 1921 条, 其中绝大部分属于市场开放、规范竞争、农业问题等经济政策的范畴。^④但是, 随着共同市场的逐步完善以及成员国日益强化的私有化与去规制化改革, 欧盟规制性政策的建构力度及领域等均发生了显著的变化。

① 欧盟规制性政策体系的形成虽然可大体上划分为市场开放、去规制化、再规制化以及社会性规制等发展阶段, 但其客观的建构历程并非是一个由简单到复杂、由低端到高端的严格的递进过程, 即市场开放、去规制化、再规制化、社会性规制等在很多情况下是同步、交错进行的, 阶段性划分因此是相对的。

② 参见《欧洲共同体条约集》, 戴炳然译, 上海: 复旦大学出版社 1993 年版, 第 31-40 页。

③ The European Commission, "Consolidated Version of the Treaty establishing the European Economic Community", Official Journal, C325, 24/12/2002.

④ [德] 贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》, 第 149 页。科勒-科赫等学者在讨论规制性立法时引用的是欧盟法规的综合性统计数据, 马约内等则模糊地指出欧盟绝大多数立法均具有规制的功能。

70年代初至80年代中期可谓是规制性政策体系的形成阶段。首先,二次立法的广度与深度有了进一步的拓展。以社会性规制为例,尽管有关的立法早在《罗马条约》生效之初即已开始,但截至60年代末仅集中于边界地区工人的自由流动、择业及待遇等少数问题。进入70年代后,相关的立法逐步扩大到员工从业期间的事故、疾病以及健康、安全等众多领域;^①其次,立法的密度明显增强。截至80年代中期,政策协调虽然仍是共同体实施统合的主要手段之一,但共同体层面立法数量有了大幅度的增加。据统计,1973年至1982年间,欧共体各机构通过的法规总数达10040条,较1963年至1972年的1673条增加了6倍,^②涉及贸易、竞争、环保及人员流动等经济与社会政策范畴内的众多领域。

80年代中期至马约生效是欧共体规制性政策的相对成熟期,主要有三方面的转变促成了这一时期的发展:其一是成员国治理方式的转变,既由直接治理转变为间接或代理式治理(proxy governance)。70年代末至80年代中后期,以英国为主的西欧国家进行了大规模的私有化改革。政府不再通过控制国有大中型企业为社会提供就业岗位、服务及其它公共物品,其原有的职能更多地依靠市场机制由非政府行为体承担。治理方式的转变不仅要求成员国变革原有的规制性政策,同时也需要在共同市场层面对各种行为体实施再规制。

其二是规制手段的转变,即由政策趋同(harmonization)转变为更多倚重相互承认(mutual recognition)推进共同体层面的二次立法。1985年的“白皮书”确立了三个完善单一市场的基本原则:成员国相互承认有关的法规及标准;政策趋同限制在基本的健康与安全领域;逐步由共同体确立的非强制性标准取代成员国标准。更多地倚重相互承认而非政策趋同,尽管在形式上意味着统合力度的下降,但前者事实上较后者更有利于推进共同体法规的建设。政策趋同的主要途径一是以共同体法规取代成员国法规,二是以共同体确立的有关标准与目标推动成员国调整有关的国内法,趋同实际上需要在共同体权力机构主导下进行,因此容易引起成员国的反对甚至抵制。相互承认则主要以成员国为主导,委员会等共同体权力机构更多地发挥协调与推进等辅助性职能。另一方面,相互承认有利于在成员国间形成立法竞争。为了降低本国的调整与适应成本,成员

① Regulation No. 36/63/EEC of the Council of 2 April 1963 on Social Security for Frontier Workers, Official Journal, L 062, 20/04/1963; Regulation (EEC) No. 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the Application of Social Security System to Employed Persons and Their Families Moving Within the Community, Official Journal, L 149, 05/07/1971.

② [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,第149页。

国在众多共同关心的问题领域竞相以本国法规为蓝本推进共同体层面的再立法。^①

其三是一体化功能与主旨的转变,即由促进市场开放转变为创建新的统一大市场。1983年枫丹白露首脑会议后,英国的立场因摊款问题的解决发生了明显的变化。另一方面,法国人雅戈·德洛尔(J. Delors)出任委员会主席后,该机构自“空椅危机”(empty chair crisis)以来相对被边缘化的处境有了实质性的改变。1985年6月,委员会公布了建立统一大市场的“白皮书”,确立了282项旨在消除以下三大类障碍的指导目标:一是消除边界阻塞、海关控制、繁琐手续等有形障碍;二是去除互不统一的产品标准、管理规则、商业法规等技术障碍;三是消除成员国间因不同税收制度导致的财政障碍。截至1992年底,约95%的指标转化为具体的法规条例并被成员国采纳。就其内涵而言,“白皮书”确立的前两类指导目标都具有规制的功能,而统一大市场意义上的经济政策主要是通过大量的二次立法建构的。1983年至1992年间,共同体各机构通过的法规条例多达25567条。如果加上不具有强制法律效力的意见与建议等,其数量更为庞大。同期内每年生效的条例、指令、决定、建议和意见分别为4566、4439、4768、5127、5730、6093、7072、6879、7120、7254条,10年总计高达59048条。^②

随着马约的实施,欧盟的规制性政策步入了一个新的发展阶段。第一,马约生效之后,欧盟经济领域的规制性立法有了一个质的提升。在原有的统合机制中,经济范畴内的规制根本上是一种联盟主导下的协调性政策建构,规制性立法的效率以及执法的力度都不能满足统一大市场有效运行的实际需求。1993年之后,欧盟在原有的基础上逐步建立了目标明确、机制完善、保障措施充分的经货联盟。就运行机理而言,原有的经济统合立足于弹性化的协调机制,而经货联盟则属于刚性化的统治机制,^③为此而通过的一系列二级法规,很大程度上改善了联盟原有的无法可依、有法不依以及有选择执法的困难局面。按照马约内的划分标准,随马约而建立的公共财政与统一货币政策等属于宏观经济政策的范畴。事实上,为实现货币一体化推出的诸多政策法规,更多地是规制与宏观经济稳定的政策混合体。例如,为建立货币联盟所规定的趋同标准,主要是对成员国

① Giandomenico Majone, "Regulation in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 1, No. 3, 1999, pp. 309-324.

② [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,第149-50页。

③ 伍贻康、戴炳然:“一个不对称的结构:评马约框架中的欧洲联盟”,《欧洲》1993年第4期。

应履行的责任与义务予以了明确的界定,并且 1997 年签署的《稳定与增长公约》进一步规定,连续三年超标的成员国将被处以最高相当于其 GDP 5% 的巨额罚款。^①

第二,共同体向联盟的过渡,为规制性政策趋向于社会性规制的扩展提供了制度条件。尽管欧共体的非经济性立法早在 20 世纪 70、80 年代即已大量推进,但其目标在于促进共同市场的有效性。马约突破了欧共体活动以关税同盟与共同市场为中心的格局,^②规制性政策建构因此而获得了除三大共同体之外的第三支柱的独立制度依托。随着阿约的实施以及《申根协定》的欧盟化,民事范畴内的司法合作升格为共同体事项,并且进一步突出了联盟对就业、环境、公共卫生、消费者保护等的重视程度,^③欧盟的社会性规制体系随之得以进一步完善,涉及的领域包括环保、公民权利、人员的自由流动、公共卫生与健康、消费者保护、性别平等、充分就业、食品与药品安全、公共设施、金融与专业化服务等。^④从数量的角度来看,1993 年至《尼斯条约》生效前的十年是欧盟二次立法的另一个高峰期,10 年间通过的条例总计高达 28956 条,其中非经济性立法的比重明显高于 1983—1992 年。^⑤

第三,决策机制的不断改进明显强化了联盟政策体系的统一性与完整性。政策趋同与相互承认尽管促进了共同政策的建设进程,但以形式各异的成员国法规为蓝本形成的新体系,明显缺乏适应统一大市场的一致性与系统性,不同的政策体系之间以及同一政策体系内往往存在协调性不够甚至相互抵触的现象。另一方面,欧盟本源上是基于政府间合作的政策协作平台,马约生效前因此更多地依靠全票通过制形成决策,其结果实际上取决于最不合作的成员国。随着成员国的不断增多,决策效率进一步下降,欧委会大量紧迫性的立法提案因少数成员国的反对而废止,联盟政策体系中的许多漏洞难以得到及时的修正与补充。欧盟为此从 90 年代初不断扩大加权多数表决制的适用范围,并同时强化了以欧

① 有关违规处罚的规定实际上没有执行,从欧元取代成员国货币进入流通领域以来,成员国违约不断,但迄今没有一个欧元区国家因此而遭受处罚。

② 伍贻康、戴炳然:“一个不对称的结构:评马约框架中的欧洲联盟”。

③ 戴炳然:“评欧盟《阿姆斯特丹条约》”,《欧洲》1998 年第 1 期。

④ The European Commission, “Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and related Acts”, Official Journal, C 340, 10 November, 1997.

⑤ 数据来源于《欧盟官方通讯》。统计是笔者依据《欧盟官方通讯》L 版中公布的法规年度序列号计算得出,其中包括欧盟委员会为干预市场颁布的只在特定时段有效的条例,详见欧盟官方网站, <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=en>。

盟为主导统一成员国法规的行动力度。以社会政策为例,《罗马条约》与《单一欧洲法令》中(加权)多数制只适用于工作环境与工人自由流动两个领域,马约将(加权)多数制扩大到工作条件、工人信息与咨询等五大领域,阿约中的适用领域增至9个,《尼斯条约》进一步扩大到促进国家间合作等11个领域。^①当然,决策机制变革带来的绩效也是相对的,并成为部分学者质疑共同体方法的主要依据之一。

第四,组织机构的逐步健全提高了决策的科学性与有效性。规制性决策更多地依赖技术精英与政治官僚的协同行动,欧盟因此从90年代初明显加大了专门化独立机构的建设力度。继70年代初的“欧洲职业培训发展中心”(CEDEFOP)之后,欧盟先后建立了几乎涉及所有政策领域的常设性独立机构及临时性执行机构,目前仅运行的常设性机构就多达37个。^②这些机构大多受国际公法的规约,拥有独立的法人地位,经费来自欧盟的总预算,一般都设有管理委员会(management board)、执行主任及其工作班子(executive director and staff)、咨询会议(advisory forum)、科学委员会(scientific committee)等分支机构。它们虽然不具有美国独立机构集立法、执法于一身的“第四政府”式权力,也缺乏成员国同类机构与政府若即若离(at arm's length)的准政府组织地位,但通过发挥信

① G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp and S. Leiber, *Complying with Europe: EU Minimum Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, 2005, p. 42.

② 欧盟的独立机构主要包括以下几个类别:一是旨在服务于欧盟、成员国及公众的非集中性机构(decentralized agencies),具体包括能源合作监管机构(ACER)、欧洲电子通讯监管机构(BEREC)、共同体植物多样性机构(CPVO)、欧洲工作场所安全与健康机构(EU-OSHA)、欧洲外部边界管理机构(FRONTEx)、欧洲避难救助机构(EASO)、欧洲航空安全机构(EASA)、欧洲银行监管机构(EBA)、欧洲疾病预防与控制中心(ECDC)、欧洲职业培训发展中心(CEDEFOP)、欧洲化学品机构(ECHA)、欧洲环保机构(EEA)、欧洲渔业控制机构(CFCA)、欧洲食品安全机构(EFSA)、欧洲生活与工作条件改善管理机构(EUROFOUND)、欧洲全球卫星航空体系监控中心(GSA)、欧洲性别平等研究所(EIGE)、欧洲保险与养老金监管机构(EIOPA)、欧洲海运安全机构(EMSA)、欧洲药品监管机构(EMA)、欧洲毒品监控中心(EMCDDA)、欧洲网络与信息的安全机构(ENISA)、欧洲警察学院(CEPOL)、欧洲警务管理机构(EUROPOL)、欧洲铁路安全管理机构(ERA)、欧洲金融市场监管机构(ESMA)、欧洲职业培训中心(ETF)、欧盟基本权利保障机构(FRA)、内部市场(商标与设计)协调机构(OHIM)、欧盟司法合作协调机构(EUROJUST)、欧盟翻译中心(CDT)。此类机构还包括共同外交与防务政策框架下运行的欧洲防务合作机构(EDA)、欧盟安全研究所(EUISS)、欧盟卫星研究中心(EUSC),以及兼具教育、科研与商业运作的欧洲技术创新研究所(EIT);二是原子能共同体框架下的核能供应机构(ESA)与欧洲ITER项目与核能发展执行机构(EJU-ITER-DFE);三是欧委会属下的执行机构,分为常设性与非常设性两个类别。前者为欧委会官僚机制内的正式建制,属于DG(Directorate General)层次的功能性单位,向特定的欧委会委员负责,例如欧盟统计署(Eurostat)。后者主要是针对特别事项并在特定时段内运行的临时性职能机构。这些机构缺乏与上述独立机构同等的独立性与法权地位,集中分布于布鲁塞尔和卢森堡,目前运行的有教育及视听与文化执行机构(EACEA)、欧盟(第7框架项目)研究理事会执行机构(ERC executive agency)、竞争力创新执行机构(EACI)、健康与消费者保护执行机构(EAHC)、科研执行机构(REA)、跨欧交通网络执行机构(TEN-TEA)等。详见欧盟官方网站:http://europa.eu/agencies/index_en.htm。

息收集与处理、科学研究、风险评估、决策咨询等辅助性职能,明显促进了联盟规制性政策建设的科学性与有效性。

就其绩效而言,欧盟规制性政策的建构迄今更多地是在经济领域重构了区域性秩序。其一是缔造了区域层次的统一大市场,整体上提升了有关企业与产业的国际竞争力;其二是制约了区域范畴内的垄断,促进了公平与自由竞争的发展,特别是一些国有大中型企业因区域层面的规制丧失了诸多固有的垄断地位;其三是不同程度地瓦解了部分国家间基于地缘、产业及历史与文化传统形成的局部利益格局,并在区域层次上重构了促进整体利益的新体系;其四是不同程度地规约了国家层面决策者的自由权变空间,从而促进了统一大市场以及金融与货币一体化的深化与发展。显然,随着联盟制度结构由三元并立趋向于一元统一的转变,社会性规制的独立性、完整性及其重要性都将得到进一步的提升,其绩效也将进一步显现出来。然而,与任何其他政策建构一样,欧盟的规制性政策体系也必然存在其特有的局限性。

三 可信性危机与规制的不平衡性

科勒-科赫认为,规制性国家的实际含义为政治体系。^①事实上,这里的国家既不是完整意义上的政治体系,也不是一般意义上的国家政府,而是经“切片”分析后归结出的政府诸多职能中的一种职能,即规制。在马约内看来,欧盟规制性权能的优先性发展很大程度上植根于其立足的主导原则。价值及资源的分配与再分配体现的是公平与公正性原则,需要高水准的议会民主予以保障。与此不同,规制性政策遵循的是有效性原则,适度避免议会政治的干扰反而有利于实现帕累托最优。另一方面,民主合法性也需要以决策的有效性为基础,否则任何合法性都将丧失存在的条件。欧盟尽管与民主化国家相比存在一定程度的民主赤字,但这不仅不是问题,反而是实施市场及社会性规制的有利条件,欧盟面临的紧迫性挑战因此不是民主赤字而是可信性危机(crisis of credibility)。^②

① [德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,第141页。

② 可信性,指某些特定的行为体,有权促使其他有关的行为体依据约定的标准实施决策并承担相应的责任,形态上表现为与特定行为体相关联的所有机构、团体、标准构成的多维性及多层级程序性体系。可信性得以保障的条件:一是依据标准对有关的决策程序及政策结果实施评估;二是对不达标决策予以制裁,否则将可能导致可信性危机。Giandomenico Majone, *Europe as the would-Be World Power: The EU at Fifty*, New York: Cambridge University Press, 2009, pp. 175-178.

导致危机的原因不排除制度性缺陷的因素,主要包括过度授权、混合性政府的体制结构、共同体方式及其适用范围的不断扩展、缺乏相对独立的规制性制度建构等。但同样重要的是,欧洲一体化在运行层面所长期遵循的潜规则导致了重立法而轻执法的路径依赖。^① 克服危机的途径包括:第一,放弃至少在可预见的未来不具有可能性的目标追求,将立法的主旨集中于解决具有可行性的实际问题;第二,限制联盟主要是欧委会的权力,以突破目前超国家权力与实体性资源配置严重失衡的困境。具体的解决办法是通过二次授权建立兼具立法决策与政策执行权的独立机构,这样既可以分解委员会的权力及任务压力,同时又可以提高政策的有效性。^②

马约内的上述推论,显然是在比较分析民主合法性问题的基础得出的。在他看来,民主赤字是经济超前于政治一体化必然要付出的代价。在一个没有国民的欧盟存在民主赤字,本身就反证了欧洲民主政治的合法性与合理性。在联盟实现国家化或联邦化之前,这一问题只可能得到不同程度的控制,绝不可能得到根本性解决。^③ 沿用马约内的推论逻辑不难发现,可信性危机植根于混合性政府缺乏深及基层的政策执行制度建构。立法与执法的二元化分割必然导致执行不力、有选择执行甚至变相抵制等问题,而其深层次根源则是成员对主权的固守。另一方面,二次授权不仅要以成员国的授权为基础,而且联盟层面“第四政府”体系的出现,必然会危及国家层面规制者的存在。^④ 由此可见,可信性危机也是国家固守主权必然要付出的代价,并且在欧盟实现主权化之前只能得到程

① 这些潜规则包括:其一,一体化的优先性。欧委会及欧盟法院利用垄断性的议程确定权及自由裁量权,使欧盟的政策偏离了解决实际问题的应有方向,甚至民主合法性也成为一体化祭坛上的牺牲品;其二,既成事实原则,即在缺乏公众支持的条件下,以“隐藏的联邦主义”(cryptofederalism)或偷窃的方式促进一体化(integration by stealth),从而使任何舆论或反对的举措变得毫无意义;其三,终极目标的非相关性。在联邦主义目标逐步淡去之后,联盟决策与行动只注重于具体的程序及权能分配,欧盟官方及精英公开宣扬的目标只是极具不确定性的“更加紧密的联盟”,这不仅使公众失去了兴趣,同时也瓦解了联盟的可信度;其四,以联盟之名行国家之实。欧盟许多重大规划与决策,都是部分成员国利用联盟的制度资源追求局部利益最大化的结果,为了补偿受损国家,只能通过一揽子交易达成妥协,从而影响了共同体政策及行动的一致性与可持续性。Giandomenico Majone, *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*, pp. 1-19.

② Giandomenico Majone, *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*, pp. 175-197; Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities Pitfalls of Integration by Stealth*, pp. 143-155; Giandomenico Majone, "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, 2000, pp. 273-302.

③ 关于欧盟民主赤字危机的争论详见高奇琦:“欧盟民主赤字的争论:国家主义与多元主义的二元分析”。

④ Renaud Dehousse, "Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model", *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, 2008, pp. 789-805.

度不同的控制。

那么,是否存在兼具紧迫性与可行性的问题与挑战?马约内关于一体化优先性的供给主导论以及超国家权力与实体资源配置失衡论,均立足于超国家、国家、次国家自上而下或自下而上的纵向性分析体系,而华莱士关于超国家与国家二元分工的推论,很大程度上也是一个纵向性分析架构。考察欧洲一体化的演进历程却不难发现,欧盟的存在与运行实际立足于平衡性、有效性及合法性三个互为条件的原则。其中平衡性是基础,既包括纵向层次的利益及权力的相对平衡,也包括横向层面联盟机构之间、大小国之间以及不同政策体系间的协调性与平衡性,舍此既不能保障有效性,也将瓦解合法性。然而,作为一个整体的欧盟规制性政策体系却有着严重的发展失衡问题。这不仅存在于经济与非经济规制之间,同时也体现在社会性规制范畴内的次级体系之间。以环境政策为例,1973年欧共体借助斯德哥尔摩人类环境会议,在缺乏条约授权的情况下出台了首个环境行动纲领,此后不断推出具有约束力的法规,并在得到《单一欧洲法令》的合法性认可之前,颁布并实施了多达200余项环保法规,初步形成了共同体意义上的环境政策。截止到《阿姆斯特丹条约》生效时,环境政策已成为社会性规制范畴内体系最为完善的政策之一。^①

欧盟在禁毒领域的政策建构则提供了完全不同的范例。早在1988年,欧共体及12个成员国就签署了《联合国打击非法贩运麻醉品与神经兴奋剂公约》,这实际上为共同体框架内的统合行动提供了间接的合法性。另一方面,欧共体于1985年在“特莱维小组”(The Trevi Group)框架下建立了专事毒品问题的“第三工作小组”(WG III),1989年又成立了“欧洲禁毒委员会”,并于90年代中前期进一步建立了“欧洲毒品监控中心”以及“欧洲警察禁毒机构”(Europol Drugs Unit)。^②然而,成员国时至今日仍在围绕富有包容性的荷兰咖啡馆模式、兼具容忍与限制的丹麦模式以及严厉打击的瑞典模式争持不下。^③ 尽管围绕毒

^① Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe"; Andrew Jordan, "EU Environmental Policy at 25: The Politics of Multinational Governance", *Environment*, Vol. 40, No. 1, 1998, pp. 14-45.

^② Council Regulation (EEC) No. 302/93 of 8 February 1993 on the Establishment of a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Official Journal, L 036, 12/02/1993; Joint Action (95/73/JHA) of 10 March 1995 Adopted by the Council on the Basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit, Official Journal, L 62, 20/03/1995.

^③ Caroline Chatwin, "Drug Policy Developments within the European Union: The Destabilizing Effects of Dutch and Swedish Drug Policies", *British Journal of Criminology*, Vol. 43, No. 3, 2003, pp. 567-582.

品问题的统合始终在进行,但集体性规制仍停留于政策协调的水平,运行与决策机制依然未突破政府间合作的范畴,有关的行动更多地局限于联盟外交与安全框架内的共同行动(joint action),依托的政策工具主要是软法意义上的建议与决议(conclusion),而许多不得不触及的敏感性问题只能纳入公共卫生与公众健康等相邻的政策框架内协调处置。^①

如果说任何政策都与相邻政策存在程度不同的关联性,那么其独立性只是相对的,而协调性与平衡性则具有绝对的意义。规制性政策虽然是一个具有相对独立性的“权力场域”,但其内部是一个多元化的多层次交错结构,其有效性必然需要立足于不同政策体系之间以及同一政策范畴内的次级体系间的协调性与平衡性。以消费者利益保护为例,其有效运行不仅需要生产储存、安全标准等相邻政策的支撑,同时也需要贸易销售以及交通运输等一系列外围政策的保障,这实际是为什么立足于统一大市场的经济性规制,逐步外溢于社会性规制的根源所在。

笔者认同马约内可信性危机的基本判断,并且也不反对希科斯关于民主赤字危机的理论推论。但是,这些紧迫性问题抑或危机的根除,均需要成员国大幅度授权基础上的制度性变革。与此不同,失衡性问题不仅直接影响了有关政策的有效性,并且较上述两类危机的化解具有更高的可行性。其一,上世纪90年代初期以来的一系列变革,为经济与社会性规制的趋衡性发展提供了相应的制度资源。一方面,“基本权利宪章”以及“社会宪章”的欧盟化,为社会性规制提供了必要的社会认同基础。另一方面,从马约到《里斯本条约》不断升级的结构性调整,为社会政策范畴内的集体规制提供了必要的制度基础。需要指出的是,《里斯本条约》赋予成员国议会审查甚至否决欧委会立法提案的权力,尽管在有些条件下将对联盟的立法决策形成实质性制约,但同时也意味着欧盟决策合法性的提高,并将在很大程度上提高政策实施过程中的有效性;其二,政策的协调性与平衡性缺失虽然不乏制度性因素,但更多地是一体化的优先性以及一揽子交易等运行层次的因素使然,因此并不必然需要深刻的制度性变革。在这一点上,马约内等坚持的实用主义原则无疑具有可借鉴性,即以需求主导取代供给主

^① Martin Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 67-150; Robert Geyer, "The Politics of EU Health Policy and the Case of Direct-to-Consumer Advertising for Prescription Drugs", *British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 13, No. 4, 2011, pp. 586-602.

导,并将决策主旨集中于实际问题的解决。

四 结 语

显然,马约内、华莱士以及雷诺·德乌斯(Renaud Dehousse)等学者所倡导的规制理论,为认识欧盟的一体化统合提供了一个全新的视角。其学术贡献不仅体现在实然性的问题发现与应然性的路向指引,并且更加突出地体现在其立足于实用主义的渐进式问题解决路径。对于一个同一性与多样性同样显著的27国联盟而言,“强化型跨政府主义”(intensive-transgovernmentalism)的开放式发展路向,无疑较趋向于国家化的“隐藏型联邦主义”的线性价值预设更具可行性与可能性。^①

回看90年代初期以来欧洲学人围绕民主合法性与可信性危机形成的各种解释范式不难发现,新兴的宪政学派与治理学派等的介入,尽管从根本上改变了新职能主义与政府间主义二元对垒的传统格局,但不容否认的是,上述新流派仍局限于政府与非政府政治等传统的研究路径。如果说区域性统合更多地在功能层次上补充并促进了国家对市场与社会的规约力,那么欧盟立足于基本法形成的多元化规制体系,无疑是其建构区域秩序不可或缺的核心工具与手段依托。从这一意义来看,规制国家论尽管存在单维性甚至片面化等传统规制理论的原生性缺陷,但作为一种富有开拓性的研究路径,无疑为我们洞见欧盟这一新型权力体打开了一扇未曾开启的窗户。

(作者简介:贾文华,中国政法大学政治与公共管理学院国际政治系教授;
责任编辑:张海洋)

① 关于“强化型跨政府主义”及“隐藏型联邦主义”的理论阐释详见:Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, pp.87-89; Giandomenico Majone, *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*, pp.72-90.

国际资本规则之争的政治经济学分析^{*}

——以欧洲会计一体化进程为例

吴大新

内容提要:按照单一会计标准形成的可比的会计信息是资本市场有效运行的基础。然而,会计绝不仅仅是对经济现象进行客观反映的“信息系统”,它更是企业组织中确定绩效衡量标准的权力子系统,代表着不同的社会政治结构;当不同国家的企业在同一资本市场上面对某一特定绩效标准展开竞争时,必然导致国家间权力格局和利益格局的调整,使得会计问题转化为国际政治问题。由此,作为一种重要的资本规则,会计标准并非“中性”,其背后隐藏着激烈的国家间冲突。欧共体所追求的实现资本自由流动的目标推动了欧洲会计一体化进程;欧共体成员国间以及欧美之间针对国际会计标准主导权所展开的激烈角逐使得欧洲会计一体化的历史进程更明显地表现为一个政治过程。

关键词:资本规则 会计标准 欧洲会计一体化 会计政治观

引言

人类通过语言进行日常的交流与沟通;在资本市场上,人们的交流与沟通是通过“会计”这一“财务语言”(financial language)实现的。由于会计所提供的财

* 作者感谢《欧洲研究》匿名评审专家的宝贵意见,感谢瑞典伦德大学(Lund University)克里斯汀娜·阿兹伯格(Kristina Artsberg)博士提供的资料,同时感谢中国社会科学院欧洲研究所江时学研究员、山东财经大学会计学院王爱国教授、中国社会科学院财经战略研究院张斌副研究员,以及中国社会科学院研究生院欧洲系博士研究生赵柯提供的帮助。文中的不足之处由作者负责。

务信息是市场参与者进行经济决策的最基本依据,因此,规范会计信息加工与生产的“会计标准”(accounting standards)就成为一种首要的资本规则。^①人们通常将会计视为“中性的”(neutral)的“信息系统”,然而这并不足以认识会计的真正内涵。1720年发生在英国的“南海公司泡沫”(South Sea Bubble)是1929年之前最严重的一次金融崩溃。^②当时,公众的理性被通过会计舞弊虚构出的巨大利润所蒙蔽,聪明如牛顿(Isaac Newton)者亦不能幸免。这可以看做是会计所拥有的巨大而隐蔽的(破坏性)力量的第一次公开展示。此后的历次重大金融危机中,会计都因被视为危机的重要根源而备受指责。比如,“大萧条”(the Great Depression)后,有人认为,松散的会计实务是导致美国资本市场崩溃和萧条的原因之一,^③而在1990年代末,财务会计报告的功能失灵促成了亚洲金融危机。^④本次全球金融危机中,在美国盛行的公允价值会计也因此被多方视为危机之源而导致美国国会的介入调查,险些遭遇被废止的噩运。尽管会计不是金融危机的“元凶”而不过是一只“替罪羊”(scapegoat),^⑤但实事求是地讲,会计标准的缺陷的确难辞其咎。正因会计在经济生活中的重要作用,欧盟和美国才会将“符合国际会计惯例的会计标准体系”作为其制定的完全市场经济地位的标准之一;二十国集团(G20)领导人人才会在历次峰会上不厌其烦地强调达成“单一的、高质量的全球会计标准”对于全球金融稳定的重要性。如此看来,要理解资本规则的真正涵义,必须首先考虑会计问题的现实与本质。

如果将会计标准视为一种资本规则,则我们的讨论应该首先从欧洲会计开始,这不仅是因为至今仍通行于世界的“复式簿记”起源于欧洲,更主要的是在于,会计在欧洲的发展史上尤其是在欧洲会计一体化进程中为理解“作为一种资本规则”提供了一个经典的案例。可以说,真正意义上的“比较国际会计”(comparative international accounting)正是随着欧洲会计一体化的进程而得以形成和发展的,而会计标准也正是在这个过程中日益成为一种最为基础的国际资

① “accounting standards”有两种译法:会计准则或会计标准,二者为同义词;在会计学领域,通常译为“会计准则”,但在经济学领域,则多译为“会计标准”。本文对这两个术语不加区分地使用。

② Michael Chatfield and Richard Vangermeersch eds., *The History of Accounting: An International Encyclopedia*, New York: Garland, 1996, p. 543.

③ [美]迈克尔·查特菲尔:《会计思想史》,文硕等译,北京:中国商业出版社1989年版,第199页。

④ George J. Benston et al., *Worldwide Financial Reporting: The Development and Future of Accounting Standards*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2006, p. 3.

⑤ Nicolas Véron, “Fair Value Accounting is the Wrong Scapegoat for this Crisis”, *Accounting in Europe*, Vol. 5, No. 2, 2008, pp. 63-69.

本规则。那么,应如何认识欧洲会计一体化的历史进程?这一历史进程又是如何体现欧洲国家间、欧美之间关于资本规则主导权之争的?这就需要从会计政治观的角度出发,探究隐藏于资本规则中的“政治涵义”(political implications)。

一 作为资本规则的会计标准

对资本规则的讨论需要首先从“簿记”(bookkeeping)与“会计”(accounting)的区别开始。我们现在所说的“簿记”实际上是意大利文艺复兴时期的著名数学家、基督教士卢卡·帕乔利(Lucas Paciolo)于1494年所总结的“复式簿记”(double-entry bookkeeping)。由于“记录程序(recording process)是这两种活动的核心”,^①因此,直到19世纪末,人们通常不加区分地使用“簿记”与“会计”这两个术语。簿记对经济发展的重要性是不言而喻的。卡尔·马克思关于簿记的一段论述被简明地概括为“经济越发展,会计越重要”而广为流传。^②不过,需要明确的是,在“现代会计”^③诞生之前,簿记主要是作为一种技术手段而存在的。在美国,大约从1850年开始,会计逐渐被用于为决策提供信息,而不再仅仅是提供有关所拥有的财产及财产交易的记录。^④那时,“铁路在美国会计职业团体的发展中处于核心地位”,^⑤不断扩张的市场需求引发了铁路的大发展,这使得股份公司的数量也随之激增,然而,公司的成功经营离不开成本报告、产品报告和财务报表等资料信息,而这是簿记这一纯粹记录程序所无法提供的,现代意义上的会计应运而生。因此,“会计学并不仅仅是簿记学”。^⑥在西方主流的会计辞典中,会计被定义为“获取与经济组织的资源以及与运用该资源实现组织目标

① Carol J. Normand and Charles W. Wootton, “Accounting: Historical Perspectives”, in Burton S. Kaliski ed., *Encyclopedia of Business and Finance*, Vol. 1, Detroit: Macmillan Reference USA, 2007, p. 7.

② 原文为:“过程越是按社会的规模进行,越是失去纯粹个人的性质,作为对过程的控制和观念总结的簿记就越是必要。”参见[德]卡尔·马克思:《资本论》(第二卷),北京:人民出版社1975年版,第152页。

③ 现代(企业)会计有两大分支:财务会计(financial accounting)与管理会计(management accounting)。前者又称对外报告会计,后者则称对内报告会计。对外提供财务报表是财务会计的功能。本文所提到的“会计”指的是财务会计。

④ Ross M. Skinner, *Accounting Standards in Evolution*, Toronto: Holt, Rinehart, 1987, p. 2.

⑤ Alfred D. Jr. Chandler, *The Visible Hand: the Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977, p. 110.

⑥ 顾准:“社会主义会计的几个理论问题”,《顾准会计文集》,上海:立信会计出版社2010年版,第520页。

有关的财务信息的原则、惯例(principles and conventions)以及一套业已建立的一般程序;它的服务功能就是提供关于价值的信息(information of value)”。^①这种被称作“信息系统论”的会计传统观念“已经成为世界会计界占主要地位的一种论说”。^②在这种观念看来,会计应该并且能够客观反映基本的经济现象,因此,反映组织财务状况和经营绩效的会计报告可以做到像“绘制地图”一样客观。显然,在该观念下,会计被视为一个“中性的”(neutral)技术系统。然而,与上述会计的传统观不同,会计政治观重点关注会计现象发生的政治背景及其发展的政治逻辑;该观点认为,会计是企业组织权力系统中一个能够直接控制组织资源获取和利益分配的子系统;通过该子系统所制定的最符合组织利益的绩效衡量标准,组织的资源控制权和利益分配权得以不断扩大,最终实现组织所代表的社会政治结构的强化与扩张。因此,一方面,会计成为将现有社会政治结构合理化的手段,相应地,会计报表也就成为社会、政治和经济的记录,因而难以做到对基本经济现象的客观反映;另一方面,当代表不同社会政治模式的组织在同一市场上展开竞争时,完全采用某一特定组织的绩效衡量标准就意味着对其他标准的断然否定,这无疑会削弱其他组织乃至这些组织所代表的国家的竞争力,由此必然引起国家政治力量的介入,会计问题就自然地转化为国际政治问题。^③从这一新的观念出发,我们可以从以下几个方面加深对作为资本规则的会计标准的认识。

首先,作为一种资本规则的会计,是深深嵌入(embedded)政治、社会和制度框架中的会计,它不再仅仅是对经济活动进行“中性”记录的信息系统,同时还是企业组织系统中的权力子系统。从政治经济学角度来看,会计绝不仅仅是一种有效市场均衡指引下的市场活动(market practice),它是一种处在政治斗争(political struggle)中的社会活动(social practice)。^④会计政策^⑤(accounting policy)产生于社会整体的政治斗争中,因此本质上是政治性的,不仅如此,会计政

① Allie F. Miller, “Accounting”, in Burton S. Kaliski ed., *Encyclopedia of Business and Finance*, Vol. I, Detroit: Macmillan Reference USA, 2007, p. 1.

② 郭道扬:“论会计的职能与本质”,《郭道扬文集》,北京:经济科学出版社2009年版,第155页。

③ 吴大新:“会计政治观视野下的中欧‘市场经济地位’问题”,《中国社会科学报》2012年5月9日。

④ Craig Deegan and Jeffrey Unerman, *Financial Accounting Theory*, European Edition, Berkshire: McGraw-Hill Education, 2006, p. 430.

⑤ 会计政策作为法律制度、财税制度与会计技术体系融合产生的专业行为规则,是会计处理所应遵循的原则、程序、技术和方法的总称,如折旧政策、存货发出方法等,详见后文。

策的结果也是政治性的,因为它是建立在维护某些社会群体的利益的同时损害了其他群体的利益的基础上。^① 会计师这个“精英”^②(elite)职业群体所拥有巨大而隐蔽的权力,从“南海公司泡沫”、“安然事件”等一系列会计舞弊丑闻中即可见一斑。所以说会计不是“中性的”,是因为会计存在着“先天不足”(the inherent limitations),主要表现在:会计数据并不能提供投资者决策所需的全部信息,亦难以提供有关企业经济价值的信息,最为重要的是,“会计信息首先是为满足企业所有者的要求而提供的”。^③ 这是对会计“中性论”的有力反驳。也许著名制度经济学家伯利(Adolf A. Berle)的判断有助于我们加深对会计“非中性”(non-neutral)的认识。^④ 他曾在1927年发出哀叹:由于法庭将会计技术视为“中性”而对会计实务不加质疑,导致法律未能为第三方提供保护。在伯利看来,管理者正是通过“会计控制”而获得了权力。

其次,作为一种资本规则,会计因掌握着企业组织的绩效评价标准而获得了巨大而隐蔽的权力,并通过运用该权力有效地维护和强化了其所处的社会政治结构。会计师可以主观地确定何种绩效特征是重要的并对其加以强调(比如“利润”);会计师还能够决定何种组织绩效属性不重要,并且不值得计量或者披露。^⑤ 由此,会计师所确定的绩效衡量标准就可以将组织区分“好”组织与“差”组织。比如,直到现在,人们还是把“利润”作为衡量一个组织经营状况的最主要标准,盈利的企业就被认定是“好”企业,亏损的企业会就被认为是“差”企业,而不管“好”企业是否造成了环境污染、是否生产出对人们健康有害的产品。另

① David J. Cooper and Michael J. Sherer, “The Value of Corporate Accounting Reports: Arguments for a Political Economy of Accounting”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 9, No. 3/4, 1984, pp. 207-232.

② 政治研究是对权势和权势人物的研究。权势人物是在可以取得的价值中获取最多的那些人,即精英。参见[美]哈罗德·D. 拉斯韦尔:《政治学:谁得到什么? 何时和如何得到?》,杨昌裕译,北京:商务印书馆2009年版,第3页。

③ George J. Benston et al., *Worldwide Financial Reporting: The Development and Future of Accounting Standards*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2006, pp. 22-24.

④ [美]加里·约翰·普雷维茨、巴巴拉·达比斯·莫里诺:《美国会计史:会计的文化意义》,杜兴强等译,北京:中国人民大学出版社2006年版,第298页。

⑤ Ruth D. Hines, “Financial Accounting: In Communicating Reality, We Construct Reality”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 13, No. 3, 1988, pp. 251-262.

外,与簿记这一技术手段相比,现代会计中包含了大量的会计政策,如折旧方法^①、存货发出方法^②、对金融资产价值变动所产生损益的处理方式^③等等。会计政策的变更通常会导致企业经济绩效(利润)的重大变动进而影响利益相关者的决策。自然,一个企业若被认定为“好”企业就有可能得到更多的资源,而这当然是符合组织利益的。这样,会计就神不知鬼不觉地强化了既有社会利益分配结构,会计报告也就成为社会、政治和经济的记录文件。换句话说,会计成为一种将组织现有的社会和政治结构合理化的手段。^④ 对美国通用汽车公司 1917-1976 年年度财务报告的一系列经验研究有力地支持了这一点。^⑤ 研究表明,通用公司的年报中自愿披露的资料信息的重点经常随着源自不稳定的资本主义结构所带来的挑战而变。比如,当消费者需求不振时,年报关注的是如何给消费者留下“增加消费(如定期购买新车)是理想的社会规范”(an ideal social norm)的印象;当资本主义结构不稳定的症状表现为劳工骚动时,年报关注的重点就转向表明劳工将从与经理层的合作而非对抗中改善福利。这些研究的结论似乎表明,接纳管理层的观点不仅在经济上有利于通用公司,还会通过对在经济上占强势地位的利益相关者的支持而有利于整个美国资本主义制度。由此我们不难理解原通用汽车总裁威尔逊 1953 年就任美国艾森豪威尔政府国防部长时在国会听证会上的那句名言:“凡是对美国有利的,就对通用有利,反之亦然。”

最后,不同的资本市场有着不同的资本规则,而资本市场的全球化必然要求统一的资本规则即单一的会计标准,由此,统一资本规则的努力就转变为传统各异

① 目前各国允许采用的折旧方法一般是“直线法”(即在设备预计使用期限内每年计提等额折旧的方法)和“加速折旧法”(在设备预计使用期限内逐年降低折旧额的方法)。在同等条件下,多提折旧增加了产品成本,会导致企业当期利润降低,从而可以减少当期的所得税负担。因此,允许企业采用加速折旧法常常被政府用作促进投资的政策手段。比如,德国统一后进行的“东部建设”中,就采取了某些税收优惠(特种折旧率)以刺激投资和创业行为。

② 存货发出方法包括先进先出法、后进先出法和加权平均法等。由于材料成本是产品成本的重要组成部分,因此,在通货膨胀时,存货的发出方法的改变也会对企业当期经营业绩产生影响。比如,在通货膨胀的条件下,存货发出方法由先进先出法变更为后进先出法就会使得当期的产品成本上升,从而减少当期利润。

③ 比如,企业购入的金融资产(比如股票)在期末大幅缩水,其市价远远低于账面价值,是否在当期确认一项损失?如果确认,则会减少当期利润;而当期利润的下降又会引发市场恐慌,再次引起股价的下跌,使得企业利润进一步减少。这就是“顺周期效应”的基本原理。如果之前确认的损失得以转回,企业的利润就会增加,相应地,市场的信心得以恢复,股价上涨。但是整个过程仅仅是由一项会计政策的变更导致的。这就充分表明:第一,会计绝非“中性”;第二,会计确实拥有巨大而隐蔽的权力。

④ Vivian L. Carpenter and Ehsan H. Feroz, “GAAP as a Symbol of Legitimacy: New York State’s Decision to Adopt Generally Accepted Accounting Principles”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 17, No. 7, 1992, pp. 613-643.

⑤ Craig Deegan and Jeffrey Unerman, *Financial Accounting Theory*, p. 448.

的国家之间对规则主导权的激烈争夺。在资本市场上,会计信息因单一(即具有可比性)而变得更具价值。虽然“所有的企业都应当遵循统一的规则,不过,这并不会自动地发生。”^①这种超出市场力量所能实现的统一必然需要由国家来推动,然而,体现在文化、宗教、法律制度、税收制度、企业成立和融资方式等方面的国家间差异的存在使得规则统一之路困难重重。在欧洲史上,“欧洲共同体是意味着,一些具有很不相同的文化传统和极为复杂的经济体制的世界上最古老国家所进行的协调一体化。”^②比如,在德国,“银行和其他投资机构(尤其是私有保险公司)是德国经济的主角(central role)”,^③企业的融资长期以来主要依赖于银行而不是如英美国家那样依赖于资本市场。德国企业所提供的会计信息就需要首先满足债权人的要求并保护债权人的利益。正是上述差异造就了欧洲财务报告模式存在着的“英国模式”与“大陆模式”之间的“鸿沟”(the great divide)。^④在“英国模式”(或称盎格鲁-撒克逊模式)下,公司财务报告的编制并非由法律作出具体规定,而主要依据一般公认会计原则(Generally Accepted Accounting Principals, GAAP),财务报告的目标是为资本市场提供信息、便于股东掌握企业管理状况;在大陆模式下,则通过“成文法”(《公司法》或《商法》)指导财务报告的编制。可以说,两大模式的理念之争贯穿欧洲会计一体化的全过程。最能代表“英国模式”的一个概念是“真实与公允观念”(True and Fair View, TFV),^⑤而“大陆模式”中备受英美国家诟病的则是其“稳健性”(conservatism)。“稳健性”指导下所产生的秘密准备^⑥(hidden/secret reserve)会导致企业的经营

① [英]A·M·阿格拉:《欧洲共同体经济学》,戴炳然等译,上海:上海译文出版社1985年版,第373页。

② 同上书,第410页。

③ Dieter Ordelheide and Dieter Praff, *Germany*, London; New York: Routledge, 1994, p.44.

④ John Flower, *European Financial Reporting: Adapting to a Changing World*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, N. Y.: Palgrave Macmillan, 2004, p. 231,在此需要进一步说明的是,即便是在欧洲大陆(荷兰除外),各国的会计传统在许多方面也大不相同。

⑤ “真实与公允”观念由英国1948年公司法引入并沿用至今,它的主要作用有两点,一是支持会计职业的发展,二是约束会计师的行为,使之遵从公认会计原则。法律认为,遵从了公认会计原则也就是符合了“真实与公允观念”。详见吴俊洁、Moyra Kedslie、David Alexander:“‘真实与公允’观念在欧洲协调的障碍及启示”,《会计研究》1995年第6期。这一概念的实质是将会计师的职业判断凌驾于准则之上,但是这一概念并没有法律上的权威定义。因此,在英国加入共同体后,有关该观念内容的解释更加多样,导致了更多的混乱。

⑥ 秘密准备是一项资产的账面价值低于其他价值(如公允价值)的金额。

业绩发生如下变化:在业务好的年份全面低估收益;在业务差的年份全面高估收益。^① 一国会计制度的所谓特色无非是该国历史文化传统和治国理念的产物。因此,任何在国际会计领域进行“标准化”的努力都无法避免国家间的利益冲突与政治斗争,因为,说到底,坚持本国会计传统就是坚持本国利益、放弃本国会计传统就是放弃本国利益。^② 难怪法国财政部长在经济合作与发展组织(OECD)1996年年会上强调,“我们有充分理由认为政府应当对会计准则标准化的主要内容保有最后的决定权,并确保没有任何利益集团可以对其发号施令。”^③

二 欧洲会计一体化的起源:欧洲国家间的资本规则之争

欧共体成立之初就提出了实现包括资本在内的“四大流通”目标,资本自由流动这一目标的实现需要一个统一的欧洲资本市场,而作为一种最基本的资本规则,具有可比性的财务报告被视为统一的欧洲资本市场的基本要素。由于会计标准这一资本规则具有鲜明的国家特色,规则主导权之争必然贯穿于欧洲资本市场一体化的整个进程,这一政治斗争过程就是欧洲会计一体化历史进程的最突出标志。会计协调^④(accounting harmonization)的最初动力来自1957年的《罗马条约》,在当时,“会计协调被认为是实现欧洲共同市场这一政治目标及政治过程的基础。”^⑤基于此目的,共同体开始着手起草一系列指令^⑥(Directives)来进行各国公司法的协调以“消除壁垒”(removal of barriers)和“保障合作”(co-

① 戴维·F·霍金斯:“戴姆勒-奔驰——一只以美国GAAP为基础的股票”,[美]斯蒂芬·A·泽弗、贝拉·G·德兰:《现代财务会计理论——问题与论争》(第5版),夏冬林等译,北京:经济科学出版社2000年版,第654页。

② 吴大新:“德国会计的‘稳健性’从哪里来?”,《中国会计报》2012年9月28日第9版。

③ [英]克里斯托弗·诺比斯、罗伯特·帕克:《比较国际会计》(第10版),薛清梅译,东北财经大学出版社2010年版,第508页。

④ 会计协调是通过限定会计实务的变动程度以增加可比性的过程;“协调”一词通常与欧盟的跨国立法有关。标准化(standardization)似乎意味着建立一套更富刚性、更严密的规则,该词通常与国际会计准则委员会(IASC)相联系。[英]克里斯托弗·诺比斯、罗伯特·帕克:《比较国际会计》(第10版),第69页。

⑤ Axel Halle, “Financial Accounting Developments in the European Union: Past Events and Future Prospects”, *European Accounting Review*, Vol. 11, No. 1, 2002, pp. 153–190.

⑥ 指令(Directives)是共同体要求立法的原则,但是它并不会马上在共同体中生效,而是要由成员国通过本国的法律程序转变为可在本国实施的法律。其缺点是,它会在成员国拖延转化本国法律时导致“政策流失”。条例(Regulations)是对所有成员国具有直接法律效力的决定,一旦采纳立即生效,在其所适用的领域具有完全的约束力和直接适用,不需要转化为成员国立法。条例的重要法律力量在于它避免了许多由于成员国立法责任引发的问题,诸如拖延不决或解释误差等等。在这一时期,欧共体采用强制性较弱的指令方式来进行会计协调,也表明了一体化所面临的困难。

ordination of safeguard)。^① 1968年关税同盟提前实现后,欧盟又于1970年代初提出了雄心勃勃的内部大市场计划,会计协调作为消除内部市场财政壁垒的主要任务之一(另一个是税法的协调),“一是为单一市场内的企业提供平等竞争的平台(the level playing field);二是促进共同体内统一、高效的资本市场的建设”。^② 要实现这些目标,并鼓励资本自由流动,共同体内各国的公司必须创造一种可靠的、同质的财务信息流。然而,由于各国实行不同的会计审计制度和税收制度,大多数跨国经营的公司都必须做三套会计账目和报表,类似这样的重复报表使企业的管理费用增加10%-30%。^③ 另外,欧共体各成员国之间在会计制度的目的与环境上存在着根本性的差异,导致不同国家之间的会计报表缺乏可比性,再加上这些国家的会计报表质量存在着巨大差异,^④对共同体内的投资者来说,这显然构成一种信息不对称并会对他们的信心造成不利影响,从而阻碍资本在成员国之间的自由流动。追求会计协调的努力导致了欧共体一系列指令的起草与颁布,这标志着欧洲会计一体化历史进程的正式开始。其中,有关会计的最主要的指令是第4号公司法指令(78/660/EEC)和第7号公司法指令(83/349/EEC),前者涉及公司年度财务报告,它促使多数欧盟国家的账户格式、披露或估价程序发生了变化,而后者则在公司的合并财务报告方面取得了比较显著的协调效果。

尽管欧洲会计一体化进程已经启动,但并不意味着这一进程会得到有力地推动,恰恰相反,由于各国对资本规则主导权的争夺,指令的起草与实施(成员国将指令转化为国内立法)^⑤过程充满波折,导致这个时期的会计一体化进展非常缓慢。两个会计指令的起草工作自1965年即已开始着手,并几易其稿。第4

① Robert Coleman, "The Aims of EEC Company Law Harmonization: Corporate Accounting and Disclosure Issues", in Sidney J. Gray and Adolf G. Coenenberg eds., *EEC Accounting Harmonization: Implementation and Impact of the Fourth Directive*, Amsterdam, New York: North-Holland; New York: Sole distributors for the U. S. A. and Canada, Elsevier Science Pub. Co., 1984, pp.4-5.

② David Alexander and Simon Archer, *Miller European Accounting Guide*, Beijing: CITIC Pub. House, 2004, pp. 24-25.

③ 张健雄:《欧盟经济政策概论》,北京:中国社会科学出版社2006年版,第103页。

④ 阿格拉对当时各国会计报表质量的评价是:英国和荷兰最高,比利时-卢森堡、法国、西德次之,意大利和瑞士居末位。参见[英]A·M·阿格拉:《欧洲共同体经济学》,第373页。

⑤ 第四号指令转化为国内立法的时间:英国,1981年;法国,1983年;比利时,1985年;德国,1985年;爱尔兰、希腊,1986年;西班牙、葡萄牙,1989年;意大利,1991年。第7号指令转化为国内立法的时间:法国、德国,1985年;英国、比利时,1990年;意大利,1991年。从1965年商讨起草到1991年,意大利将其转化为国内立法,竟然经历了26年之久。

号指令 1971 年的初稿“主要体现了德国法律与实践”,^①计价规则很保守,体现出欧洲大陆会计强调“稳健性”的特点,在当时引发了荷兰与英国等国的强烈反对。不过,德国会计传统的主导地位很快随着法国放弃“戴高乐主义”、英国与爱尔兰加入共同体而受到挑战。20 世纪 70 年代初,德国又重新成为欧洲大陆上的经济大国,这使法国深感不安。在这种情况下,法国才开始把英国看成是一个能加强欧洲共同体力量的砝码。^② 英国的加入改变了成员国间的力量对比,也给欧洲会计带来了重大变革,即“真实与公允观念”开始引入了欧洲大陆会计模式。

指令的实施过程同样体现出各国固守传统、国家利益至上的保守观念,这使得通过会计协调增强信息可比性、促进资本自由流动的目标难以顺利实现。在比利时,20 世纪的前 70 年中,该国公司为了确定应税收入不得不按照财政规则(fiscal rules)的规定对它们的资产、负债、成本及收入进行计价。^③ 随着欧洲会计一体化的推进,即在欧洲层面进行会计协调的开始,比利时的公司不得不在维持原有财政规则的同时面对一套前所未有的会计规则,同时实施两套不同的规则要求这些公司提供两套服务于不同目的的财务报告,这无疑增加了巨大的管理成本,因而遭到了商业团体的强烈反对。由此,比利时政府作出了引入“财政中立”(fiscal neutrality)原则的“政治选择”(political choice)以维护本国的会计传统,即“使税收体系和应税收入的计算免受新会计立法的影响”。^④ 在法国,尽管私人机构如会计职业团体也与会计规则的制定有着比较密切的联系,但对会计的管制始终是政府的一项特权(the prerogative of the public authorities)。^⑤ 法国政府为了适应共同体会计指令的要求也对其会计规则进行了修订,但由于大陆国家与英美国家两种截然不同的财务报告方法难以实现根本兼容,协调的程度是最低的(minimal)。比如,法国在将“真实与公允观念”引入《会计总方

① John Flower, “The Future Shape of Harmonization: The EU versus the IASC versus the SEC”, *European Accounting Review*, Vol. 6, No. 2, 1997, pp. 281-303.

② [西]圣地亚哥·加奥那·弗拉加:《欧洲一体化进程——过去与现在》,朱伦等译,北京:社会科学文献出版社 2009 年版,第 293 页。

③ Ann Jorissen and Peter Stabel, “Belgium”, in Gary J. Previts, Peter Walton and Peter Wolnizer eds., *A Global History of Accounting, Financial Reporting and Public Policy: Europe*, Bingley: Emerald, 2010, p. 14.

④ Ibid., p. 23.

⑤ Claude Bocqueraz, “France”, in Gary J. Previts, Peter Walton and Peter Wolnizer eds., *A Global History of Accounting, Financial Reporting and Public Policy: Europe*, p. 51.

案》(Plan Comptable Générale, PCG)时,将其译为“image fidèle”^①,这与前者相去甚远。由于德国的中小企业不愿对外披露自己的财务信息,德国在会计协调方面遭遇严重困难,由此,德国官方开始表明立场:既然已经通过采纳和实施会计指令完成了进行会计协调的任务,就没有进一步协调的必要了。^② 同法国一样,德国对于“真实与公允观念”也是强烈抵触的,因此,“德国在将指令转化为国内立法时干脆将至关重要的第五段忽略,从而轻而易举地化解了不便”。^③ 意大利作为一个民族国家是在19世纪下半叶才形成的,经济发展程度至今仍保持着地理位置上的巨大差别,其工业体系由家族型中小企业主导,融资来源主要是银行,有学者甚至就此称,“意大利的会计自卢卡·帕乔利以来没有任何真正意义上的进步”。^④ 在这种情况下,其推进会计一体化的动力自然不足,难怪意大利对第4号和第7号指令的采纳(1991年),比后来加入共同体的“凝聚四国”(葡萄牙、爱尔兰、希腊和西班牙)还要晚。在欧洲大陆,唯有荷兰会计紧随英国模式,甚至荷兰语中的“accountant”都是英国舶来品。^⑤ 在1970年代,荷兰通过了一项有关会计的法案(The 1970 Act),其中,“洞察力”(insight)是一个关键概念,这一概念与英国的“真实与公允观念”非常接近,要求公司的财务报告应当“洞悉”:企业的财务状况、经营成果以及流动性和偿债能力等情况是有充分依据的。^⑥ 荷兰方面自然希望将这种理念输入到第4号指令中,然而,由于势单力薄,第4号指令1971年的初稿还是被德国所主导,荷兰将其视为对本国制度的“潜在威胁”(potential threat),^⑦直到两年后英国加入共同体才使得“真实与公允观念”成功写入第4号指令1974年的草稿。而此前,体现德国会计传统的第

① fidele,法语词汇,意为:(人)忠实的,(事)忠于事实的。“image fidèle”的英文为“faithful picture”。

② Karel van Hulle, “From Accounting Directives to International Accounting Standards”, *The Economics and Politics of Accounting*, p. 352.

③ Kristina Artsberg, “International Accounting Standardisation vis-à-vis European Accounting Harmonization”, Paper Presented at the Workshop “Economic Integration in Europe—New Directions in Swedish Research”, Held by the Swedish Network for European Studies in Economics and Business at Grand Hotel, Mölle in Sweden, 23–26 May 2000.

④ Luca Zan, “Toward a History of Accounting Histories: Perspectives from the Italian Tradition”, *European Accounting Review*, Vol. 2, 1994, pp. 255–310.

⑤ John Flower, *European Financial Reporting: Adapting to a Changing World*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 228.

⑥ Kees Camfferman, “The Netherlands”, in Gary J. Previts, Peter Walton and Peter Wolnizer eds., *A Global History of Accounting, Financial Reporting and Public Policy: Europe*, pp. 120–121.

⑦ Ibid., p. 124.

4 号指令 1971 年草稿发布时,随即在英国引起轰动。英国方面发现,这个草稿阻碍了英国国内新准则的制定。《经济学家》(*The Economist*)杂志在 1972 年评论说,英国的会计职业界陷入了加入共同体的恐慌。^① 这种担忧甚至成为英国倡导成立国际会计准则委员会(IASC)的一个重要推动力量。由于欧盟的第 4 号指令中含对英美跨国公司在欧洲大陆的子公司不利的条款,因此英国和美国的会计职业界认为新成立一个机构(IASC)可以作为抵制力量。^② 当时,许多人认为英国职业界煽动成立国际会计准则委员会的目的在于对抗欧盟委员会实施会计协调的雄心,甚至有人说该委员会的秘密议程是发布反映英美会计实践的标准,这样英国及相关国家可以尽力阻止欧盟实施与英国会计实践相冲突的会计标准。^③ 在这种情况下,英国确定了官方底线:不再通过修订指令的方式进一步推动欧洲会计协调,转而通过“G4”^④继续其国际会计协调。^⑤

由于英国的加入,共同体的决策更加复杂,各国直到 1978 年才对第 4 号指令达成妥协,而这种妥协的最主要表现就是该指令中的“76 处会计备选方法”。比如在第 4 号指令转换为国内立法后,英国政府允许选择使用历史成本或现值,而法国规定只能使用历史成本。这正是各国固守本国传统、坚持国家利益的结果。正如欧洲会计师联合会(Fédération des Experts Comptables Européens, FEE)时任主席诺德曼(Hermann Nordemann)所说,“指令制定程序冗长、会计备选方法过多以及无法处理一些重大会计问题,它仅仅符合以前时期的要求,并不成功”。^⑥ 指令协调方式导致各国财务报表仍然缺乏可比性的原因,主要在于成员国不愿意改变国内的体系以达到合理水平的相似性,每个国家都努力(程度不一地)捍卫自己的传统体系和方法,仅允许在指令转化为国内法律时做尽可能小的改变。^⑦ 由于成员国间的资本规则之争,以指令为工具的会计协调并没

① 转引自 Kees Camfferman and Stephen A. Zeff, *Financial Reporting and Global Capital Markets: A History of the International Accounting Standards Committee (1973–2000)*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 40。

② [英]克里斯托弗·诺比斯、罗伯特·帕克:《比较国际会计》(第 10 版),第 72 页。

③ John Flower, “The Future Shape of Harmonization: The EU versus the IASC versus the SEC”, *European Accounting Review*, Vol. 6, No. 2, 1997, pp. 281–303。

④ G4 即澳大利亚、加拿大、英国、美国。

⑤ Karel van Hulle, “From Accounting Directives to International Accounting Standards”, p. 352。

⑥ 转引自 Kees Camfferman and Stephen A. Zeff, *Financial Reporting and Global Capital Markets: A History of the International Accounting Standards Committee (1973–2000)*, p. 420。

⑦ Axel Halle, “Financial Accounting Developments in the European Union: Past Events and Future Prospects”, *European Accounting Review*, Vol. 11, No. 1, 2002, pp. 153–190。

有显著提高各国财务报告的可比性,也使得欧洲会计一体化进程几近停滞,这种情况一直持续到1990年代初。

东欧剧变后,两德于1990年实现统一,这对欧洲经济产生了巨大冲击。德国这个欧盟经济的火车头开始转向宽松的财政政策以实现其“东部建设”计划,大量的转移支付被提供给原东德,^①与此同时,德国又大力紧缩其货币政策,以减轻通胀压力,这使得德国国内利率飙升。由此,“大型德国公司第一次产生了对外资的需求”。^②由于以银行为主要资金来源的德国企业饱受高利率之苦,为减少对银行的依赖,1991年,包括巴斯夫(BASF)、拜尔(Bayer)、戴姆勒-奔驰(Daimler-Benz)和赫斯特(Hoechst)在内的一批德国大公司开始与美国证券交易委员会(SEC)接洽,联系在美国纽约股市(NYSE)上市事宜。总之,在1992年《马斯特里赫特条约》的签署实现欧洲经济一体化向经济与货币联盟阶段的飞跃后,在新自由主义盛行全球背景下,欧洲资本市场开始明显感觉到全球资本市场尤其是美国资本市场带来的竞争压力,欧盟和美国开始作为主角登上了国际资本规则角逐的舞台,欧洲的会计面临着一场巨变,而欧洲会计一体化的僵局则有望在这场巨变中被打破。

三 欧洲会计一体化的深化:欧洲与美国的资本规则之争

鉴于纽约股市有着远胜于伦敦股市和东京股市的吸引力,德国企业义无反顾地寻求在纽约的上市机会。然而,第一次为融资而“走出去”的德国公司不得不直接面对美国方面提出的遵循美国资本市场规则的要求,这样,欧盟内部的资本规则之争就转变为欧美之间的资本规则之争。一开始,欧盟在这场较量中处于绝对劣势,不得不屈从于美国的资本规则。不过,通过一个具有划时代意义的决策以及随后灵活务实的行动,欧盟在与美国的交锋中不断消除了竞争劣势,逐渐掌握了主动;而欧洲会计一体化的僵局也因此被打破,并实现了前所未有的突破。

① 自1990年起,包括联邦政府和各州及地方在内的西部地区,每年给东部地区大量的、各种形式的财政援助,每年均在1000亿马克以上,到2001年为止已接近2万亿马克,参见宋坚:《德国经济与市场》,北京:中国商务出版社2003年版,第242页。其中,1991年对新联邦州的投资援助达到近1500亿马克,1992年为1200亿,参见[德]乌尔里希·罗尔:《德国经济:管理与市场》,顾俊礼等译,北京:中国社会科学出版社1995年版,第61页。

② Christopher Nobes, “The Survival of International Differences under IFRS: Towards a Research Agenda”, *Accounting and Business Research*, Vol. 36, No. 3, 2006, pp. 233-245.

1990年代初,德国方面就德国公司赴美上市一事与美国证券交易委员会展开了艰苦的谈判,试图使德国会计标准与美国会计标准(US GAAP)“相互承认”(mutual recognition),尽管华尔街热烈欢迎德国公司通过欧美资本规则的“互认”赴美上市,然而美国官方却持坚决反对态度。当时的美国证券交易委员会(SEC)主席布瑞登(Richard C. Breeden)甚至说“互认”的说法是“不可思议的”(inconceivable)。美国官方的举措受到了实务界的强烈谴责,《华尔街日报》在当时刊登了题为“纽交所与 SEC 为外国股票而战”、^①“SEC——贸易的障碍”^②等一系列批评文章发泄不满。然而,由于急需资金和试图打开美国市场,戴姆勒-奔驰公司在1993年10月不顾其他德国公司的反对,屈辱地接受了SEC的条件——按照美国会计标准调整了1993年上半年的会计报表,此举使得公司在德国会计标准下1.68亿德国马克(1.02亿美元)的盈利变成了美国会计标准下9.49亿德国马克(5.75亿美元)的亏损。^③除了令人难以置信的“新”经营绩效外,奔驰公司还为此支付了6000万美元的报表调整费用,且在此后还需每年支付大约1500至2000万美元的此类费用。^④这一骇人听闻的事件震惊了整个欧洲商业界,奔驰公司更是因其单方行动打破德国公司此前达成一致的“互认”底线而遭到其他公司的愤怒指责。德国方面由此陷入极大被动,而欧盟委员会也被美国主导国际会计标准且无视欧洲利益的事实所激怒,决心采取行动对抗美国的会计霸权(accounting hegemony)。

当时的欧洲面临多种选择:很显然,欧洲无论如何也不能接受有悖于欧洲利益的美国会计标准;然而,修改指令、自创一套欧洲会计标准等方案虽然稳妥但费时费力,均无法及时有效地提升欧盟在国际会计标准领域的话语权;相较而言,采纳民间组织国际会计准则委员会现成的会计标准(IAS)虽然冒险却不失为方便、迅捷的上佳方案。基于此,欧盟委员会于1995年9月发布了一个后来

① Michael Siconolfi and Kevin G. Salwen, “Big Board, SEC Fight over Foreign Stocks”, *Wall Street Journal*, May 13, 1992.

② 转引自[加]威廉姆·R. 司可脱:《财务会计理论》,陈汉文等译,北京:机械工业出版社2000年版,第314页。

③ 最终,奔驰公司1993年度的利润由德国会计标准下的6.15亿德国马克被调整为美国会计标准下的18.39亿德国马克。Ray Ball, “Corporate Governance and Financial Reporting at Daimler-Benz (DaimlerChrysler) AG”, in Christian Leuz, Dieter Pfaff and Anthony Hopwood eds., *The Economics and Politics of Accounting*, Oxford; New York: Oxford University Press, 2004, pp. 127-128.

④ Assma Sawani, “The Changing Accounting Environment: International Accounting Standards and US Implementation”, *Journal of Finance and Accountancy*, No. 1, 2009, pp. 1-9.

被视为“近些年来有关会计协调的最重要文献之一”^①的通讯稿:《会计协调:新战略与国际协调》。^②在该文件中,委员会清楚地认识到,“指令并没有解决1990年代报表编制者、使用者以及准则制定者所面临的全部问题。……当前看来,在所有制定会计标准的国际组织中,只有国际会计准则委员会能够提供一套最有希望得到全球资本市场认可的会计准则,而这个准则能够解决我们当前面临的紧迫问题。有必要通过增强欧盟层面现有的从事会计事务组织的能力来密切与该组织的合作,以达成在国际和国内层面存在争议的会计事务的一致”。欧盟此举是试图把国际会计准则委员会从“G4+1”^③中拉出来并组建一个“伟大的联盟”以对抗盎格鲁-撒克逊集团。^④为确保在该组织中增加欧洲的影响力,1995年,欧洲会计师联合会提议成立一个欧洲会计研究基金会(“E5+2”^⑤),以对抗以美国为首的“G4+1”的影响。^⑥此后,欧盟委员会着手一系列工作,于1996年成立了一个由政府专家组成的联系委员会来审查欧盟会计指令与国际会计准则的一致性(conformity),并确认了指令与国际会计准则实现兼容的可能性。在2000年6月的里斯本欧盟首脑会议上,欧盟提出到2005年建成一个完全一体化的以可比的财务报告为起点的金融服务市场。基于此前的准备工作并按照决议的要求,欧盟委员会做了一个深刻影响欧洲会计的里程碑式的决定,即发布了通讯稿——《欧盟财务报告战略:未来之路》,以此作为对1999年签署的面向欧洲金融市场服务的“金融服务行动计划”(Financial Service Action Plan, FSAP)的补充,该行动计划进一步强调,具有可比性的财务报告应被视为统一资本市场的基本要素。在通讯中,欧盟委员会称:“欧盟范围内现有两种财务报告

① David M. Cairns, “The Future Shape of Harmonization: A Reply”, *European Accounting Review*, Vol. 6, No. 2, 1998, pp. 305-348.

② European Commission, *Accounting Harmonization: A New Strategy vis-à-vis International Harmonization*, Communication from the Commission Internal document, COM95(508) final, Brussels.

③ 1996年3月,在欧盟发布1995会计新战略后,IASC理事会的英国代表大卫·泰迪爵士(Sir David Tweedie)倡导发起了G4+1组织并成为该组织主席,G4+1即澳大利亚、加拿大、英国、美国加IASC。该组织在IASC改组后解散。有学者认为G4+1的成立是盎格鲁-撒克逊集团对欧盟的反击。

④ John Flower, “The Future Shape of Harmonization: the EU versus the IASC versus the SEC”, *European Accounting Review*, Vol. 6, No. 2, 1997, pp. 281-303.

⑤ “E5+2”(the European Accounting Research Foundation)于1996年由荷兰注册审计师组织(Netherlands Instituut van Registeraccountants, Netherlands Institute of Registered Auditors, NIVRA)倡议IASC理事会的五个欧洲代表(法国、德国、荷兰、北欧公共会计师联合会、英国)以及欧盟委员会在IASC中的观察员共同成立,意在增加欧洲在IASC中作为整体的力量以对抗“G4+1”的影响。1997年FEE加入,它和欧盟委员会在IASC中的观察员即为“+2”。该组织于2000年12月解散。

⑥ 需要注意的是,英国既是“G4+1”的成员又是“E5+2”的成员,这也是它在欧陆国家与美国之间的“骑墙”立场在会计领域的反映。

框架可以作为国际公认的标准:^①美国一般公认会计原则(US GAAP)和国际会计准则。……虽然可以让市场力量根据其偏好来做选择,但这会因毫无必要地延长两种标准的竞争而导致延迟。而此间,成本不会降低,透明性也不会提高,而且,这种延迟会损害里斯本理事会所作出的到2005年提高欧盟范围内财务报告可比性的目标。……委员会建议在受管制市场上的所有欧洲上市公司(估计大约在6700家左右)都应该被要求按照国际会计准则编制合并报表”。^②2001年,欧盟委员会发布了条例草案建议欧洲议会和部长理事会采纳国际会计准则;^③2002年7月19日,《欧洲共同体第1606/2002号条例》得到了欧洲议会和部长理事会的批准。^④“条例意在促进资本市场既有效率又有效益地运行;自2005年1月1日起,共同体范围内所有的上市公司必须在每个会计年度按照已采纳国际会计准则编制合并财务报表”。^⑤这表明,“欧盟的决策者认为欧洲需要采纳一种更好的会计准则来对抗美国会计标准,这种准则能够促进投资者对欧洲市场环境的信心,同时可以在起草和采纳这些规则的时候让欧盟的机构与成员国用一个声音说话。这种防御性的想法契合了在金融市场领域业已落后的欧洲一体化进程,而欧元的使用将使这个进程更具前景”。^⑥自此,欧洲会计一体化终于实现了打破僵局、加速推进的历史性突破,而欧盟在国际资本规则领域的话语权也由此水涨船高。

实际上,国际会计准则委员会早在1973年就已经成立,并在不久后数次主动向欧盟示好,但均遭冷遇。欧盟的冷漠自然事出有因。首先,该组织的成立动机是为了对抗欧盟的会计协调;其次,该组织在早期为寻求支持,不仅与联合国(UN)还与经济合作与发展组织(OECD)进行合作,这就不可避免地陷入了南北冲突的漩涡。由于其最初的支持者主要是发展中国家,它们在联合国中组成了

① 1998年,有210家欧洲公司采用IAS,235家采纳US GAAP。IASC在2000年的统计显示有275家欧洲公司采用IAS。

② European Commission, “EU Financial Reporting Strategy: The Way Forward”, COM (2000) 359 final, Brussels.

③ European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Application of International Accounting Standards”, COM (2001) 80 final, 2001/0044 (COD), Brussels.

④ 欧洲议会的投票结果是:526票中有492票赞成,5票反对,29票持保留意见;理事会的投票结果是一致通过,其中包括将于2004年加入欧盟的十个国家,这些国家在当时以观察员的身份参与了投票。

⑤ European Parliament and Council, “Resolution of 19 July 2002 on the Application of International Accounting Standards”, (EC) No. 1606/2002.

⑥ Nicolas Véron, “The Global Accounting Experiment”, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/13-the-global-accounting-experiment>, 2012年7月19日访问。

“七十七国集团”(G77),但是经合组织成员国却指责发展中国家常常把披露更多的信息作为政治条件,认为国际会计准则委员会“极其天真”地被发展中国家作为政治目的而利用。再者,该组织出于提高其认可度的考虑而在其准则中提供了大量备选方法,这与当时欧盟指令协调方式没有太大差别。另外一个重要原因是它的那套“核心准则”刚刚开始着手制定,并没有获得受美国主导的影响力正在迅速提高的证券交易委员会国际组织(IOSCO)的承认,因此其国际权威性尚未完全树立。最后,其制定会计准则的宗旨和用公允信息服务于资本市场这一主导观点与当时的欧洲大陆及日本的风向是完全不同的,“在国际会计准则委员会成立后的前20年里,它发布的准则没有一个与美国的会计准则有根本冲突,相反,有许多会计准则所要求的会计处理方法在欧陆国家尤其是德国的稳健原则为主流的会计规则下根本不允许使用”。^① 总之,在当时的情况下,国际会计准则委员会被欧盟视为一个没有立法合法性的“男孩俱乐部”(boys' club)、^②“一匹内藏盎格鲁-撒克逊会计敌人的特洛伊木马”,^③也就不足为怪了。

然而,时过境迁,当初备受欧盟鄙视的国际会计准则委员会现在居然成为其所倚重的对抗美国的最重要的盟友。其实,欧盟这种“前倨后恭”的态度并不难理解。自20世纪80年代中期开始,国际会计准则委员会逐渐提高了其国际认可度,这主要来自证券交易所、证券交易监管者的支持、世界银行^④(World Bank)对国际会计准则的推广努力以及2002年美国大公司丑闻的影响。“如同物理学一样,政治经济学中的每一个行动都会激起反应。”^⑤欧盟务实地抓住了每一个时机提升自身在国际资本规则领域的话语权。早在1984年,伦敦证券交易所就宣布,希望在该交易所挂牌上市且不与英国或者爱尔兰企业合并的公司执行国际会计准则。为了寻求“实质性权威支持”,该委员会效仿美国财务会计

① John Flower, “The Future Shape of Harmonization: The EU versus the IASC versus the SEC”, *European Accounting Review*, pp. 281-303.

② Kees Camfferman and Stephen A. Zeff, *Financial Reporting and Global Capital Markets: A History of the International Accounting Standards Committee*, p. 419.

③ Christopher Nobes, *A Study of the International Accounting Standards Committee*, London: Coopers and Lybrand, 转引自 John Flower, “The Future Shape of Harmonization: the EU versus the IASC versus the SEC”, *European Accounting Review*, pp. 281-303.

④ 世界银行曾以申请贷款国接受国际会计准则作为发放贷款的条件。Kees Camfferman and Stephen A. Zeff, *Financial Reporting and Global Capital Markets: A History of the International Accounting Standards Committee*, p. 441.

⑤ Barry J. Eichengreen, *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 425.

准则委员会(FASB)的模式,试图得到国际资本市场上的权威证券监管者证券交易委员会国际组织的支持。为此,它还实施了一项可比性与改进计划以减少原有的大量备选方法,并于1993年10月通过了10个修订的准则。1995年7月,证券交易委员会国际组织与国际会计准则委员签订协议,要求后者完成一套“核心准则”,这些准则的成功实施将有可能使得全球资本市场认可国际会计准则。在2000年5月17日,该监管组织正式宣布国际会计准则委员会的30个核心准则项目已通过了评估。2001年,国际会计准则委员会改组为国际会计准则理事会(IASB),由国际会计准则委员会基金会(在美国合法注册)领导,在这个基金会的首届19名受托人中,美国独占5个席位,基金会主席更是由美国证券交易委员会主席列维特(Arthur Levitt)担任,对欧盟来说,这存在着一种由美国财务会计准则委员会(FASB)或英语国家准则制定机构的联合会试图取代国际会计准则委员会掌管国际会计标准制定权的威胁。^①眼见新的理事会正逐渐接近美国,欧盟与美国展开了国际会计准则理事会代表的席位之争。^②自2001年始,美国接连爆发安然、世通等大公司财务舞弊丑闻,美国以“规则导向”为主要特征的会计标准备受质疑。^③当时的国际会计准则理事会主席泰迪爵士(Sir David Tweedie)在美国国会作证时曾婉转指出,“规则导向”助长了大公司钻会计标准空子的倾向,而这可能是导致安然事件爆发的主因之一;而此时已经担任国际会计准则委员会基金会主席的沃克尔(Paul Volker,美国联邦储备委员会前主席)则在听证会上推广以“原则导向”为特征的国际会计准则,^④这使得国际会计准则理事会的权威进一步树立,也进一步坚定了欧盟联手该组织对抗美国的决心。

欧盟通过采纳国际会计准则相当于送给其盟友国际会计准则理事会一个“非凡大礼包”,这在增强自身在国际会计标准领域话语权的同时也进一步提高

① [英]克里斯托弗·诺比斯、罗伯特·帕克:《比较国际会计》(第10版),第85页。

② 2005年初,欧盟正式要求在制定国际会计标准的机构中拥有更大权力,以增进它在国际会计标准起草阶段的发言权。“欧盟向国际会计准则理事会争权,美影响力或降低”,<http://finance.sina.com.cn/j/20050310/11251419146.shtml>, 2012年7月19日访问。

③ 规则导向的会计标准一般具有大量的、详尽的会计规定(解释和指南等),容易造成会计师寻求规避空间的行为。而原则导向的会计标准则更为强调会计师的职业判断,只包含较少的会计规定。一般认为,美国当时的会计标准是规则导向的。

④ 转引自平来禄、刘峰、雷科罗:“后安然时代的会计准则:原则导向还是规则导向”,《会计研究》2003年第5期。

了其盟友的国际地位,不过这个大礼包可绝不是“永久性”的。^① 决策程序长达数月的“双层认可机制”和第1606/2002号条例中保留的采纳国际会计准则与否的权力都表明,欧盟绝不会将自己的会计主权交由不受自己支配的机构。在2000年里斯本欧盟首脑会议的通讯稿中,欧盟委员会提出,“在欧盟范围内使用的国际会计准则必须是经过欧盟认可的”,因此“必须有一个欧盟层面的认可机制,该机制应是双层结构的,一个代表技术层面,一个代表政治层面”。次年,欧盟成立了两个相应的专门小组:代表财务报告的编制者和使用者利益的欧洲财务报告咨询组(EFRAG)和由成员国的代表组成的在立法层次上负责审批前者提交建议的会计监管委员会(ARC)。在《欧共体第1606/2002号条例》中,欧盟再次强调了采用国际会计准则的先决条件:“欧盟委员会应当避免……在国际市场上运作的欧洲公司处于竞争劣势。……只有在符合下列条件的情况下,才能采用国际会计准则:国际会计准则……符合欧洲的公共利益”。^② 这实际上表明,“力主变化的技术主张,常常总是不得不向政治现实作出让步”。^③ 比如,在2001年国际会计准则理事会成立后,将雇员股票期权问题作为重要议题之一,理事会在征求意见稿之前发布的一个研究报告中建议,“将股票期权作为当期费用处理”,这引起了15个欧盟国家的联名反对,它们指责该建议会使欧洲公司在与美国公司的竞争中处于劣势,因为如果欧洲公司这样做的话,将会使利润降低,而作为竞争对手的美国公司因在国内开展了大规模的政治游说而早已放弃这一会计处理方式。^④ 再如,2003年国际会计准则理事会发布了修改后的《国际会计准则第39号——金融工具:确认与计量》(IAS39),同样引发了欧洲公司的激烈反对,同时,欧盟委员会也认定该准则与欧盟指令相冲突。意识到这一准则并不符合“欧洲公共利益”,2003年7月,法国总统希拉克(Jacques Chirac)写信给欧盟委员会主席普罗迪(Romano Prodi),指出国际会计准则委员会所提议的有关金融工具的准则可能会“对金融稳定产生灾难性的后果”。2004年7月的会计监管委员会会议上,法国动议2/3票的表决机制阻止了IAS39议案在欧盟全数通过的提议。同年11月,欧盟委员会在会计监管委员会的建议下,采纳

① Alain Burlaud and Bernard Colasse, “International Accounting Standardisation: Is Politics Back?”, *Accounting in Europe*, Vol. 8, No. 1, 2011, pp. 23-47.

② European Parliament and Council, “Resolution of 19 July 2002 on the Application of International Accounting Standards”, (EC) No. 1606/2002.

③ [英] A·M·阿格拉:《欧洲共同体经济学》,第376页。

④ [英] 克里斯托弗·诺比斯、罗伯特·帕克:《比较国际会计》(第10版),第206-209页。

了剔除(carve-out)“全面公允价值和对核心贷款进行投资组合套期”两项条款后的《金融工具:确认与计量》准则。^① 2005年6月,国际会计准则理事会迫于压力对公允价值选择方面进行了修订,但欧盟仍然对核心贷款的套期会计的剔除依然存在。其实,在2008之前欧洲议会就已经开始质疑民间组织国际会计准则委员会的政治合法性问题。在美国次贷危机引发的全球金融危机中,欧盟开始真正意识到公允价值会计可能“对金融稳定产生灾难性的后果”,因此进一步对国际会计准则理事会施加压力。2008年10月7日,欧盟经济与财政部长理事会(ECOFIN Council)会议要求采取一切必要措施维护银行系统稳定性、保护储户存款,并要求国际会计准则委员会允许某些欧洲公司对金融工具进行重分类以便放弃对那些缩水的金融资产以公允价值进行计价。10月13日,法国国民银行(Société Générale)、德意志银行(Deutsche Bank)和法国外贸银行(Natixis)因为此举分别调增了15亿欧元、8.45亿欧元和3.1亿欧元的利润。^② 显然,这在一定程度上缓解了公众对银行可能破产的紧张情绪,提升了市场信心,从而使得这些银行遭受挤兑和破产的风险大大降低。同一个公司,同样的经济业务,却仅仅因为一项官方授意的会计政策的变更而导致经济绩效出现天壤之别。

欧盟采取激进的“条例”立法方式进行会计协调,实现了“自卢卡·帕乔利以来会计在欧洲发展史上的最大革命”,^③这不但改变了国际资本规则领域的美欧力量对比,也打破了欧洲会计一体化的僵局,并实现了欧洲会计一体化的深化。2002年10月,美国财务会计准则委员会(FASB)和国际会计准则理事会就双方会计准则趋同问题签订“诺沃克协议”(Norwalk Agreement),^④以此作为对《欧共体第1606/2002号条例》的回应,这是美国对欧盟会计协调战略的第一次正面回应。2007年4月27日,SEC主席考克斯(Christopher Cox)和欧洲证券监管委员会(CESR)主席威米尔希(Eddy Wymeersch)在布鲁塞尔举行会谈,评估SEC-CESR合作计划的进展并讨论在证券监管领域的“互认”等进一步合作事

① 投票结果是:25票中有4票反对完全采纳,6票弃权,而支持完全采纳的15票达不到总数的2/3;反对的内容正是成员国的银行游说的。[英]克里斯托弗·诺比斯、罗伯特·帕克:《比较国际会计》(第10版),第210-211页。

② Alain Burlaud and Bernard Colasse, “International Accounting Standardisation: Is Politics Back?”, pp. 23-47.

③ Martin Hoogendoorn, “Regulation and IFRS Implementation in Europe and Beyond: Experiences with First Time Adoption in Europe”, *Accounting in Europe*, Vol. 3, 2006, pp. 23-26.

④ 需要特别注意的是,该协议的一个重要前提是美国会计标准与国际会计标准的“彼此趋同”而不是美国会计标准向国际会计标准的单方面趋同。显然,美国绝不会轻易放弃其所拥有的全球最大资本市场上的规则主导权。

宜,这就意味着欧洲的会计传统开始获得美国方面的尊重。在国际会计标准这一原本处于绝对劣势的制度领域,欧盟最终实现了与美国平等对话的战略目标。目前看来,由于欧盟对国际会计准则采纳意味着多数发达国家成为国际会计准则理事会的客户,而美国在采纳国际会计准则方面的一再拖延就尤其显得缺乏诚意,也因此遭受了不少质疑与批评。这表明,在国际资本规则竞争的舞台上,欧盟成功地将“实现全球单一的、高质量的会计标准”的压力转到美国一边。

结 语

欧共体追求资本自由流动的努力拉开了国际资本规则之争的序幕,“欧洲的会计”(Accounting in Europe)也由此踏上了一体化之路。从“欧洲的会计”到欧洲会计(European Accounting)的发展固然是欧洲会计发展史上的重大突破,但欧洲会计一体化之路仍将漫长,这从《欧共体第1606/2002号条例》所产生的“Big GAAP”和各成员国的“Little GAAP”共存的现实中即可见一斑。^①欧洲会计一体化作为实现欧洲资本市场一体化、建设欧洲共同市场和欧洲经货联盟的基础,构成了欧洲一体化的重要组成部分,也为国际资本规则之争添加了一个重要的注脚。这一历史进程生动地表明:作为国家间权力冲突与利益冲突的妥协方案,国际资本规则绝非“中性”;国际资本规则的形成绝不是一个纯粹的市场过程,而是首先表现为一个政治过程。正如格里科和伊肯伯里所言:“经济学家和自由主义空想家们一直强烈支持自由贸易和市场开放,但只有当政治领导人和安全官员也这样做时,世界才会真正走向那一方向。”^②

(作者简介:吴大新,山东财经大学会计学院讲师,中国社会科学院研究生院欧洲研究系博士研究生;责任编辑:莫伟)

① “Big GAAP”是上市公司在编制合并会计报表时必须遵循的,而“Little GAAP”则是对上市公司编制个别会计报表以及非上市公司编制财务报表的要求。David Alexander and Simon Archer: *Miller European Accounting Guide*, Beijing: CITIC Pub. House, 2004, p. 25.

② [美]约瑟夫·格里科、约翰·伊肯伯里:《国家权力与世界市场:国际政治经济学》,王展鹏译,北京:北京大学出版社2008年版,第143页。

“中国社会科学论坛：欧洲转型及其影响”会议综述

孙莹炜 张海洋

2012年10月10日,由中国社会科学院欧洲研究所承办的“中国社会科学论坛”在中国社会科学院学术报告厅举行。本次论坛的主题是“欧洲转型及其影响”。中国社会科学院副院长武寅教授出席论坛开幕式并致辞。

欧洲转型是当前国际社会备受瞩目的话题。欧洲的稳定、发展与和平对于中国未来的发展与稳定有着重要的影响。在本届论坛上,来自中国各地高校及相关研究机构、欧洲著名研究机构的专家与学者,从经济与社会、政治与国际等视角,围绕“欧洲转型”这一主题进行了热烈而深刻的讨论,针对“欧洲转型”的概念和内涵,结合当前欧洲一体化所面临的一系列危机及其应对措施阐明观点、交流思想。

欧洲大学基金会执行主任皮埃尔-德弗莱涅、里斯本大学研究所研究员玛利亚-若奥-罗德里格斯、匈牙利科学院世界经济研究所研究员安德烈-伊诺太、中国社会科学院欧洲研究所所长周弘、中国社会科学院学部委员裴元伦研究员、上海社会科学院世界经济研究所副所长徐明棋、中国国际问题研

究所欧盟研究部主任崔洪建等中外学者做了主题发言。

玛丽亚-若奥-罗德里格斯教授在发言中指出,当前欧洲面临的欧元危机,既是银行业危机,也是主权危机,二者互相影响,是一个多层次、复杂的危机,也是欧洲历史上前所未有的危机。在应对危机方面,欧盟内部大致有四种意见:一是在德国的主导下成立一个联盟;二是使某些成员国退出欧元区变为可能;三是保证欧洲一小部分国家继续前进,这些国家的范围比欧元区更小;四是进一步完善欧洲货币联盟,加大力量推动政治一体化的深化。罗德里格斯教授认同第四种方案,并希望在此基础上,加入新的、更为具体的政策理念,如给欧盟成员国特别是欧元区国家更好的增长机遇,用强有力的工具来支持投资,保持欧盟和欧元区成员国经济发展的平衡,通过设立基金来应对欧洲经济的失衡,从而进一步完善欧洲经济与货币联盟;寻找合适的新工具来确保债券的信用,欧洲需要一个合理的共同财政契约。罗德里格斯认为,欧洲正处于一个经济与货币联盟跳跃性发展的前夜,欧盟行动的一致性

和统一性必须得到加强,而成员国则必须通过民主的方式出让部分主权,从而实现欧洲政治联盟的深化。

裴元伦研究员就“欧洲经济困境对中国的十大影响”发表了主题演讲。裴元伦总结了欧洲经济困境对中国的十大影响,正面与负面的影响各占一半。其中,负面影响包括:当前的欧盟与欧元区危机加剧了世界经济的不稳定性、拉低了全球经济增长与就业;欧洲经济危机对于中国来说是不利的因素;就“中欧全面战略伙伴关系”中的“战略”二字而言,中欧关系还是以贸易关系为主体,而在“全面战略”方面,中欧双方依旧没有做出大手笔;欧洲经济困境不利于世界多极化进程,而中国希望看到多极化的世界;欧洲经济困境可能会让中欧关系变得更加复杂。当然,欧洲经济困境也蕴含积极的方面:欧盟困境给新兴国家带来追赶的机遇;随着欧洲、美国陷入经济困境,“经济中国”的分量得以凸显,同时促进了“政治中国”在世界上的影响力;欧洲经济困境导致欧洲破产企业增多,有利于中国扩大对欧经济投资;欧洲经济困境,也让中国从中吸取了许多教训,如社会福利要量力而行、财政收支要量入为出、货币金融应加强监管,必须用于推进必要的改革,善于在经济合理性与政治可能性之间寻找平衡点。

徐明祺研究员在发言中强调,当前欧债危机的主要问题不是财政政策问题,而是因为货币政策不够宽松,无法与财政政策相配合。因此,欧洲目前紧缩的财政政策的关键是要采用怎样的货币政策。他认为,欧洲一直处于转型之中,只是不同阶段的特征各不

相同。目前的债务危机和经济下滑使原来的制度设计暴露出一系列问题,需要在很多制度层面,配套新的政策。这个转型是向更加紧密的联盟“转型”。欧洲面临严重的债务危机,绝大多数国家都施行紧缩的财政政策,签署了新的财政契约,但这已经遭到很多批评。欧洲官方对此抱有积极态度。根据财政契约,很多国家要面临大规模的财政开支缩减。由此引来诸多抗议,因为这些政策导致很多低收入群体生活水平的下降。同时,欧洲实行的财政紧缩政策在短期内会对世界经济产生不利影响,例如对世界其他国家的出口造成影响。但是货币的扩张,对于欧洲未来的经济发展具有重要意义。

周弘研究员重点分析了欧债危机与欧洲社会模式的关系。她提出,欧洲是否拥有一个共同的“社会模式”,其基本特征和构成要素是什么?欧洲社会保障是否会因欧债危机而削减。很多思想家都曾经思考过“欧洲是否存在与其他国家、地区有所区别的社会模式”这一问题,如哈贝马斯、德里达等。周弘认为,所有欧洲国家的特点显然没有集成于单一模式的整体内。欧洲福利国家对人的保障措施、对文明力量的信任等因素,构成了欧洲的国家认同,既成为国家的模式,也成为欧洲国际形象的主要部分。但是学界对这一模式的概括也不尽相同。有人更为强调国家干预主义,而欧洲大陆思想家则更为强调国家认同。周弘认为,当前所谓“欧洲社会模式”遭受的挑战,不可简单归结为是欧债危机的原因。《2012年盟情咨文》提示大家,欧洲社会模式对于解决欧债危机,不会是负担,甚至有可能是一种资

源。一个社会模式的存续依赖于整体经济的繁荣。全球市场上的竞争力是欧洲未来的基础,也是其社会模式得以存在的基础。此外,欧洲社会模式的转型还有其他因素和推动力,如政治取向、合理决策的制定与实施等。

皮埃尔(Pierre Defraigne)教授就欧洲当前的主要危机做了深入分析,他认为危机主要有三个层面:第一是西方资本主义的系统性危机,这对欧洲社会模式产生了直接的冲击,第二是过于庞大的欧盟面临认同危机,缺乏深化的大规模东扩之后,双速欧洲的问题开始涌现;第三是欧元区危机,也是当前最紧迫的。欧元区治理模式和社会模式的分化激化了欧元区内部的矛盾。目前的欧元区缺乏有效的趋同机制、财政稳定机制、财政支柱和税收支柱,仅仅有一个单一的货币政策,而这个政策又以德国的需要为主。这种状况使希腊、西班牙、爱尔兰、意大利等国不堪重负,并激化了上述国家的公共债务问题,成为金融市场投机的牺牲品,这是欧元区问题的起点,其深层矛盾在于西方资本主义的系统性危机。而欧元区的崩溃将会拖垮共同市场,引发保护主义,也将对欧洲民主制度造成巨大冲击。因为危机引发的高失业、不平等等问题,将侵蚀掉欧洲的中产阶级,这会对欧洲民主造成严重威胁。目前在欧洲已经可以看到民粹主义、民族主义和保护主义的抬头。

国务院发展研究中心世界发展研究所副所长丁一凡研究员对欧盟制度改革的发展方向发表了看法。他认为,欧洲现在处于一个大的转折点,尽管美国和部分中国学界

受到了欧洲怀疑论的影响,对欧洲缺乏信心。但从最近的情况看,欧洲已经开始讨论,借危机来解决一些大问题。越来越多的政治家意识到需要利用这个机会促进欧洲转型,其方向就是巴罗佐在欧洲议会的讲话中提到的,建立一个民族国家的联邦。而实质意义上的制度改革,欧洲一直在进行,主要重心在于财政平衡和欧洲央行作用的扩大。这两个发展跟法德去年达成的默契是密切相关的。在法德协议的基础上,德国减少了对欧洲央行市场干预的阻碍,法国则帮助德国人在欧元区推动财政契约的执行,这对欧盟未来的可持续发展非常重要。此外,丁一凡教授还认为,欧洲若要进行联邦化的改革,可借鉴中国经济改革的经验,不要采取全面的激烈措施,而是采用渐进主义路径,比如在发行欧元债券的同时,成立一个欧盟层面的管理机构,这个机构未来可能就是欧洲联邦管理财政的雏形,这种做法可能获得成功而不会受到成员国的抵触。

崔洪建研究员主要分析了欧盟政治变革的前景及其对中欧关系的影响。他认为,如果民族国家联邦是欧盟未来的发展方向,这就意味着欧洲未来的政治形态将发生变化,而民族国家的联邦目前仍超出我们的认识和经验范畴。从今年六月底欧盟提出的欧元区未来的蓝图,到后来巴罗佐的表态,可以看出欧盟的逻辑是一脉相承的:想要为欧盟的未来做一个顶层的设计,但这个顶层的设计仍然需要在政府间主义和超国家主义之间找到一个平衡。欧洲政治未来的具体形态是什么,仍是一个未决的问题,值得学界的关注。目前来看,危机影响下的欧洲

首先要在转型中避免政治动荡。当前出现的政府不稳定和民意的左右分裂,说明欧洲的共识还是分裂的,需要在欧盟机构、成员国政府和公众之间建立新的共识,这是一个艰巨的任务。而欧盟长期面临的民主赤字问题和危机背景下部分重债国民主过度的问题,在当前同时发生,这无论对民族国家这种政治容器,还是对欧盟而言,都意味着巨大的挑战。另外,从欧洲政治变革的外部影响来看,欧洲一体化自一开始,就有共同抵御外部风险,增强国际竞争力的打算。一旦共同外交的短板被解决,欧盟的竞争力释放出来,那欧盟在世界上扮演的角色就值得关注。在欧盟外交中,往往是一体化程度越高的领域,越容易和外部世界发生摩擦,比如在对外贸易和航空碳税等领域。欧盟越能迅速地做出决定,在国际社会中讨价还价的空间就会越少,这可能会是中欧关系将面临的一个问题。

上海国际问题研究院全球治理研究所执行所长叶江研究员从欧债危机入手分析了欧盟作为国际行为体的性质。他认为。欧债危机揭示出,欧盟只是一个在某些领域实现了一体化并在某些领域向一体化发展的区域性国际政府间组织。欧盟的一体化程度只是比其他的区域政府间组织更高。每次遇到问题,成员国还是以国家利益为主。对欧盟是否可以成为一个民族国家的联邦,叶江教授的看法比较悲观。他认为,很多欧盟层面出台的应对危机的政策确实很振奋人心,但从出台政策的细节来看,比

如财政契约,并未采取欧盟法路径,而只是一个国家政府间的条约,这也许比过去的稳定与增长公约更强有力,但同时也是一种倒退。这样一个财政契约,引发的不只是双速欧洲问题,还可能是多速欧洲问题,而一个多速欧洲成为联邦是很困难的。欧盟可能不断地出台一些条约,不断地进行改革,因此不会分崩离析,还能时常显示出它在国际体系间的影响力。作为一个地区政府间组织,它既是一个有力量的行为体,但其成员国仍以国家的面貌出现,并发挥其作用。叶江教授进一步指出,当今的世界是由地区和区域构成的世界,因此地区主义仍发挥着影响。未来的世界,将是多元和多行为体影响下的世界。发挥影响的不仅仅是大国,还有中等国家,作为非国家行为体的欧盟也在影响这个世界。今后这个世界对我们的挑战在于:研究者很难像过去那样,只要抓住大国关系,把欧盟看成一个大国,各种问题就解决了。欧盟自己也无法这么做,因为它也不能确定自己的未来就是一个联邦。因此它既要处理欧盟的问题,也要处理欧盟之下民族国家的问题,还要处理地区性的问题,这就是欧债危机为我们认识世界发展提供的一个启示。

除了主题发言外,与会学者还就当前欧债危机的特点、欧洲社会模式转型、欧盟制度改革等问题进行了热烈的讨论。

(责任编辑:宋晓敏)

“回顾与展望：纪念中德建交 40 周年”研讨会综述

赵 柯 徐 清 史惠宁 陈妍凌

由中国社会科学院国际研究学部、中国社会科学院欧洲研究所、中国欧洲学会德国研究分会、中国社会科学院中德合作中心主办，德国阿登纳基金会协办的“回顾与展望：纪念中德建交 40 周年”学术研讨会暨中国欧洲学会德国研究分会第十四届年会于 2012 年 11 月 20 日至 21 日在中国社会科学院召开。中国社会科学院欧洲研究所所长、中国欧洲学会会长周弘主持开幕式，来自中德两国的专家学者、政府官员和媒体人士等百余人参加研讨会。

一 中德建交 40 年来两国关系经受住了考验

中国社会科学院副院长李扬研究员，德国研究分会名誉会长、中国前驻德国大使梅兆荣，德国驻华大使施明贤博士，中国外交部欧洲司副司长李晓驷，德国外交政策协会奥托·沃尔夫所长艾伯哈德·桑德施耐德教授和中国欧洲学会会长、中国社会科学院欧洲研究所所长周弘研究员先后在 11 月 21 日上午的会议上发表了致辞和主题演讲。

中国社会科学院副院长李扬研究员在致辞中向会议的召开表示热烈祝贺，他指出，中德建交 40 年来两国关系经受住了考

验，两国之间的交流全面、快速发展，在许多领域的合作都取得了丰硕的成果。当前，中德友好合作正站在新的历史起点上，两国都致力于推动面向未来的中德战略伙伴关系继续全面向前发展。

德国研究分会名誉会长、中国前驻德国大使梅兆荣在致辞时指出，中德两国建交 40 年来虽然有过曲折，但总体上保持了不断向广度和深度发展的势头，这给两国人民都带来了好处，也促进了中欧关系的发展，有利于世界和平与稳定。德国在大国崛起中的经验，在发展社会主义市场经济，以及通过教育提高公民素质等诸多方面值得我们研究和借鉴。他同时也指出，与两国经贸关系快速发展相比，在增进两国间了解、加强政治互信方面仍有许多工作要做，特别是应当进一步加强两国的人文交流。

德国驻华大使施明贤博士在演讲中首先回顾了两国建交的历史，并高度评价建交以来两国关系的发展，特别是 2011 年建立的政府磋商机制不仅象征着两国关系发展水平达到一个新的高度，而且实质性地构建了两国面向未来的发展基础。施明贤大使认为，世界格局正处于深刻变革之中，21 世纪是多极化的世纪，也是合作的世纪，中国、

欧洲、美国,以及其他新兴经济体国家必须展开合作,共同应对面临的挑战。这也给双边关系发展带来新的机遇,中国成为德国的邻居,中国对德国和欧洲的重要性在不断增强。

中国外交部欧洲司副司长李晓驷从政治、经济、人文等方面全面总结了中德建交40年来取得的成就,认为中德两国关系有着坚实的基础,并给双方带来了实惠,越来越具有长期、稳定、面向未来的特点。中德关系和中欧关系两者并行不悖,中德不存在牺牲其他国家利益的“特殊关系”,中方希望德国在推动中欧关系方面继续发挥积极影响。中德两国今后应继续深化务实合作,拓宽合作领域,推动双向投资,完善各种对话交流机制并提高其效率,推动中德、中欧关系进一步发展。

德国外交政策协会奥托·沃尔夫所长艾伯哈德·桑德施耐德教授概括了中德之间存在的三个赤字:首先是理解和认知的赤字,比如中国认为德国只是一味地要批评中国的人权问题,而德国民众对政治体制改革的理 解也不完全与中国相同;其次是缺乏互信,而只有建立互信才是解决其他问题的基础;最后是共同进化(Ko-Evolution)的问题,即必须用合作代替对抗,以妥协代替遏制。西方国家应当认识到,不是只能由西方国家制定规则,而要学会互相妥协,以合作的精神共同应对挑战。

中国欧洲学会会长、中国社会科学院欧洲研究所所长周弘研究员在演讲中首先谈到了全球化时代的两种现象:一是起源于西方的一些规则,比如市场经济,在前所未有的空间拓展;二是用传统的国际关系理论来看,在国家之间、政治行为体之间存在权力

的转移,当权力转移时,就会发生摩擦、矛盾,甚至战争,直到新的均势局面出现。世界正处于一种危险的相互依存之中。在当今的时代,合作与博弈是并存的,相互交织的。我们面临的 最大挑战就是如何区分合作与博弈的领域,努力用合作代替博弈,将博弈限制在可控的范围内。在这方面,中德之间已经有了很好的范例,并将继续保持合作大于博弈的态势。

会议还举行了由社会科学文献出版社出版的《中德建交40周年回顾与展望》文集发布仪式,文集主编、德国研究分会会长、中国社会科学院欧洲研究所顾俊礼研究员介绍了这部文集的编写情况。在接下来的会议议程中,来自中国社会科学院、同济大学、北京大学、对外经济贸易大学、中国国际战略学会、中国人民大学、北京外国语大学、复旦大学、南开大学、中国现代国际关系研究院、外交学院、四川外语学院、洛阳解放军外国语学院等单位的学者围绕“德国外交政策及中德关系”、“德国政治经济形势及2013年大选”、“德国模式的优势与挑战”等议题进行了一系列的交流和讨论。

二 德国外交政策及中德关系

中国社会科学院学部委员袁元伦教授以“德国与欧洲银行业联盟”为题进行了发言,他谈到了在银行业监管问题上欧盟与德国之间存在的分歧,并且强调欧洲克服主权债务危机与摆脱银行业困境离不开单一监管机构的设立,特别是需要欧盟与成员国领导者的勇气与团结。

北京大学国际关系学院连玉如教授认为,一方面欧洲的困难需要德国来主导解决,另一方面其他成员国又不希望德国一枝独秀。但从欧盟层面来说,整合德国与欧盟

的关系是全球化发展的需要。她认为,中德关系走势总体乐观,因为中国与德国在国际关系中的地位与作用有并行不悖的相似之处,两国之间在建构新的国际关系体系中有许多共同利益。

对外经贸大学教授史世伟认为,德国在中国的投资既满足了其自身发展的需要,也让中国产品的竞争力得到提升,他对未来中德经贸关系发展前景非常乐观。

中国社会科学院欧洲研究所潘琪昌研究员认为,德国外交政策的走向仍然是经营欧洲,因为德国与欧盟的命运在当今世界舞台上息息相关。他认为中德关系是实用主义的平和关系,虽然两国的价值观相异,但德国的价值观外交从其成立之初就存在,两国在外交关系上始终能做到求同存异,和而不同。

中国人民大学国际关系学院教授闫瑾认为,影响中德关系的两个主要因素是双方实力对比的变化和相互认知程度的差异。中国与德国之间是地区大国之间的强强关系,彼此更加看重对方。中德关系正向稳健、成熟的方向发展,两国磋商机制不断完善。在危机背景下,双方经贸合作领域不断扩大,优势互补,中德关系模式对中欧关系有引领与启示的重要作用。

三 德国政治经济形势及 2013 年大选

德国研究分会副会长、同济大学教授李乐曾认为,纵观德国当前政治形势,主要有两大问题,即欧债危机以及德国退出核能后所带来的生态经济领域的挑战。一年多来,德国政治形势稳定,一方面得益于执政党和主要在野党在欧债危机救助政策和推出核

能问题上达成了共识,另一方面,欧债危机也对德国经济、社会产生负面影响。李乐曾预计,2013 年大选默克尔连任的可能性很大。

复旦大学经济学院丁纯教授在发言中指出,德国仍是欧盟外贸的中流砥柱,而德国内部消费与需求不旺的问题最终会通过欧盟治理领域的建新立制得以解决,德国外贸形势仍然乐观,经济加速发展将会到来。

中国人民大学德语系副教授孟虹对 2013 年德国联邦大选进行了分析。她认为德国大选不会如美国一般将中国作为议题焦点,中德关系在德国大选前也不会出现较大波动。默克尔会在大选前与中国新上任的国家领导人展开第三轮中德政府磋商,以期获得订单,为竞选增色。

德国研究分会会长、中国社会科学院欧洲研究所研究员顾俊礼认为,中德关系有三大支柱:经贸合作、以政府磋商机制为核心的高层往来以及文化交流。他呼吁中德双方政府加大在教育、人文领域的合作,加深两国人民的理解,这是维系两国友好合作关系的基础。

中国欧洲学会秘书长、中国社会科学院欧洲研究所研究员陈新从欧债危机的角度对德国进行了分析。德国在欧元区处于出超地位,南欧国家则为入超,德国在施压南部国家并迫其紧缩时,是否应该反思如何改变欧元区这种失衡?不考虑各国国情而“一刀切”地采取共同的经济刺激或财政紧缩等措施未必能达到预期目的。

南开大学周恩来政府管理学院院长吴志成教授认为中德关系的理想目标是战略合作伙伴关系,但现实定位是良性竞合关系,即合作与博弈同在,合作是主流,竞争与博弈

是次要的、领域性的、可控的。中德关系应当成为新型大国关系、新兴崛起大国关系、发展中大国与发达大国关系的示范。

四 德国模式的优势与挑战

德国研究分会副会长、北京外国语大学德语系教授刘立群指出,德国经济模式与美国模式不同的一个方面在于:德国银企关系密切,金融行业不可能完全离开实体经济,这将在很大程度上避免金融泡沫的出现,值得世界各国借鉴。过去几十年,德国社会主义市场经济并非一成不变,它随着时代的变化而不断进行着改革和调整。刘立群评价,被称为“莱茵模式”的德国社会主义市场经济已走出德国,走向欧洲。

中国社会科学院农村发展研究所研究员冯兴元认为,社会主义市场经济的基本原理是把市场自由同社会平衡结合起来,其理论基础是德国的秩序自由主义。德国社会主义市场经济植根于四个原则:保护私人产权原则、辅助性原则、授予原则及宪政原则。影响德国社会主义市场经济的哲学基础不仅是弗莱堡学派或更广义的经济自由主义,还有凯恩斯学派、社会主义和基督教伦理等思想。

外交学院副教授熊伟认为,德国模式和中国的模式之间存在顶层设计的根本差异,虽然可以互相交流经验,但真正能效仿的地方有限。此外,“德国模式”本身也并非完美无缺,仅在10年前,德国还未摆脱“欧洲病夫”的绰号。其实冷战结束以来,大家讨论得最多的是“德国模式”为何一蹶不振?虽然金融危机使它的优势突显出来,但其经济和政治上还有很多根本问题未解决。

中国社会科学院欧洲研究所副研究员熊厚认为,德国模式的成功主要有以下几个原因:其一是德国的社会禀赋。德国民众的

市场经济理性度即便在发达国家中也是非常高的,市场经济制度在德国早已深入人心。德国人集体意识强烈,其在社会秩序与个人自由之间的偏好也与其他欧美国家有明显的不同。加之在发达国家中行政能力极为突出的德国政府,让德国模式有了坚实的基础;其二,全球开放的贸易体系很大程度上为战后德国经济提供了助力;其三,欧洲一体化为德国经济抵抗冲击提供了缓冲池,大大增强了德国的宏观调控能力。此外,德国的人才战略以全面综合的教育培训机制为依托,为德国培养和提供了高素质的劳动力队伍。

北京外国语大学德语系教授殷桐生认为,一直以来国内将“*Soziale Marktwirtschaft*”翻译为“社会主义市场经济”其实并不准确,它真正应译作“社会福利市场经济”。与这一名称相呼应,以社会主义市场经济为特征的“德国模式”(或称“莱茵模式”)比之于以自由市场经济为特征的“盎格鲁-撒克逊模式”,更加侧重兼顾公平和注重社会保障。前德国总理政策顾问罗兰·贝格曾提出“德国模式”的“七大支柱”——出口、制造业、重视利益相关者的公司治理模式、中小企业、高素质劳动力、完善的基础设施及结构改革。德国制造业的比重达到29%以上,强力带动了就业和出口。

(作者简介:赵柯,中国社会科学院研究生院欧洲系博士研究生;徐清,江苏省社会科学院世界经济研究所助理研究员;史惠宁,中国社会科学院研究生院欧洲系博士研究生;陈妍凌,中国传媒大学硕士研究生。责任编辑:孙莹炜)

中国和中东欧国家关系:把握机遇、扩大共识

——“中国与中东欧国家关系国际会议暨中国欧洲学会中东欧研究分会成立大会”综述

芦睿珺 鞠维伟

“中国与中东欧国家关系国际会议暨中国欧洲学会中东欧研究分会成立大会”于2012年12月14日在中国社会科学院欧洲研究所举行。来自匈牙利、波兰、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、立陶宛、波斯尼亚和黑塞哥维那等中东欧多国驻华大使,以及来自欧盟使团、其他驻华使馆的外交官参加了大会。与会的还有来自外交部欧洲司、商务部欧洲司、中联部欧亚局、农业部对外经济合作交流中心、国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所、中国国际问题研究所、中国社会科学院国际合作局、中国社会科学院欧洲研究所、北京大学、北京外国语大学、对外经济贸易大学、同济大学、辽宁大学、中央财经大学、中国传媒大学等国内政界、智库、高校的代表。

在大会召开当天,中国欧洲学会中东欧研究分会秘书处组织召开了全体理事会议,正式宣布中国欧洲学会中东欧研究分会成立。中国欧洲学会中东欧研究分会是中国欧洲学会下属的一个分会,为中国专门从事中东欧政治、经济、社会、法律、国际关系及

历史与文化研究和教学的全国性社会团体。其宗旨是:通过建立各种合作网络,推进中国的中东欧研究和教学,促进学术交流,发挥中国欧洲学界与境外欧洲学界之间及其与中国政府、企业和社会团体之间的桥梁作用,并提供信息决策和咨询服务。外交部前大使、资深外交官李国邦先生被选举为会长,欧洲研究所中东欧研究室主任孔田平当选为副会长。欧洲研究所经济研究室主任陈新担任分会秘书长,欧洲研究所中东欧研究室副主任刘作奎担任副秘书长。来自中央国家机关、高等院校、科研机构的18名代表当选为理事。

中国欧洲学会会长、中国社会科学院欧洲研究所所长周弘研究员致开幕辞^①、外交部欧洲司副司级参赞梁才德为大会致辞。中国欧洲学会中东欧研究分会会长、中国前驻乌克兰、塞尔维亚、克罗地亚和塞浦路斯大使李国邦、匈牙利驻华大使库绍伊·山多

① 开幕辞全文参见 [http://world. people. com. cn/n/2012/1215/c1002-19905875. html](http://world.people.com.cn/n/2012/1215/c1002-19905875.html)。

尔、波兰驻华大使塔德乌什·霍米茨基、罗马尼亚驻华大使多鲁·科斯泰亚、塞尔维亚驻华大使米奥米尔·乌多维契基、北京大学中东欧研究中心主任孔凡君教授、匈牙利科学院世界经济研究所和欧洲学院(布鲁日)伊诺泰·安德拉什教授、中东欧研究分会副会长和欧洲研究所中东欧室主任孔田平研究员分别作了关于中国和中东欧国家关系的主题演讲。会议由中国欧洲学会中东欧研究分会秘书长陈新和副秘书长刘作奎主持。会上主要内容概述如下:

一 中国欧洲学会中东欧研究分会的重要作用

中国欧洲学会会长、中国社会科学院欧洲研究所所长周弘研究员在致辞中向中东欧研究分会的成立表示热烈祝贺,并强调了中国欧洲学会中东欧研究分会成立的重要意义:为加深和扩展中国同中东欧国家的关系,推动双方的学术交流及双边关系的发展搭建了一个新的平台。李国邦会长表示,分会集中了全国最优秀的中东欧问题研究专家和学者,并且得到中国政府的大力支持,它必将在推动中国和中东欧关系发展上发挥重要作用。孔凡君教授表示,中东欧研究分会的成立为中国的中东欧研究又搭建了新的平台,毫无疑问会大大推进中国中东欧的研究,进而促进中国与中东欧国家关系的发展,期待该会的成立成为中国与中东欧国家关系研究的新起点。

匈牙利驻华大使库绍伊表示,分会的成立是推动和增进中国和中东欧互惠合作的

一个重要步骤,而这种互惠合作具有深厚的历史根基、重要的实际内容和巨大的潜力。他深信新的研究分会将通过深度的分析、研究以及通过提供新的想法和建议极大地推动和扩展双边的合作。波兰驻华大使霍米茨基表示,在中国和中东欧日益需要增进彼此相互理解和合作的背景下,中东欧研究分会的成立恰恰能够发挥这种作用。波兰使馆将竭尽全力支持中东欧研究分会的工作,帮助各位认识波兰和中欧,促进双边关系的进一步提升。罗马尼亚驻华大使科斯泰亚表示,分会的成立将进一步扩展双边民众之间的相互认知和了解,这对于推动双边互相尊重是非常重要的。塞尔维亚驻华大使乌多维契基表示,中国欧洲学会在欧盟许多国家代表心目中是一个旨在推进中欧互相理解的重要智库。中东欧研究分会的成立必将为中国和中东欧关系全方位的进一步发展注入重要动力。中国和中东欧知名专家和学者的研究和彼此之间的交流对推进双边进一步合作同样非常重要。他相信中东欧研究分会将为中东欧16国探寻进一步推动双边互惠合作提供了一个发现新想法、新倡议和新建议的平台。

二 中国和中东欧国家合作具有深厚的历史基础

周弘会长指出,中国和中东欧国家有类似的历史经历并且相互理解和依赖。上世纪80年代初,中国的改革者就热衷于研究中东欧国家的经验,那时的青年知识分子言

必称“科尔内”^①。中国人悉心地研究前南斯拉夫的改革经验、波兰的历史。这些知识和经验都融入了中国改革和发展的进程中,成为中国道路的一部分。所以,今天的中国也有中东欧的元素在其中。这些经历,以及其他很多经历都使得中国人民和中东欧国家人民之间有着很深远的关系,使得中东欧国家有着和中国进一步发展关系的坚实基础;类似或相关的经历也使中东欧国家和中国之间更能够相互理解,而且中东欧国家还有条件成为连接中国和整个欧洲的桥梁。

李国邦会长指出,中国与中东欧国家有着深厚的传统友谊,中东欧国家是首批承认新中国的国家,中东欧人民是中国人民最真诚、最可信赖的朋友。中国和中东欧国家间的友谊不但经受住了几十年的考验,并取得了长足发展。双方高层往来密切,政治互信加深,贸易额稳步增长,人文、科技、旅游等各领域合作成果丰富,为双方拓展务实合作奠定了坚实的基础。

孔凡君教授同样认为中东欧国家与中国有着传统的友谊,它们最早与新中国建交,最早与新中国互换留学生,在后来非常复杂的国际关系中与中国保持着良好的政治关系和经济联系。中东欧国家历史上许许多多爱国的诗人、音乐家、民族英雄、政治人物影响过一代又一代的中国人,而中国优秀的传统文化和独特的社会发展在中东欧民众中也留下了深刻的印象。世事变迁,但是,中东欧国家和中国的交往和友好关系没

有中断,也不可能中断。

三 发展中国与中东欧国家关系的新举措

匈牙利驻华大使库绍伊表示,匈牙利很自豪能够成为中国和中东欧国家合作的发起者之一。2011年6月,匈牙利作为组织者和东道国在布达佩斯举办了首届中国和中东欧地区经济合作论坛。匈方充分肯定中方在去年成功发起的推进双方合作的活动,也充分肯定波兰作为组织者于今年4月在华沙成功举行中国和中东欧第二届高层合作论坛所作的贡献。匈牙利支持未来中东欧其他国家作为东道国和组织者以积极、合适的方式参与到这种高层合作论坛中,确保论坛能够持续下去并得到进一步深化。库绍伊大使表示,匈方充分肯定与会各方在提升工作效率、扩展合作领域、确定合作框架和结构并充实具体项目 and 有价值内容方面所做的工作。由于中方不遗余力的工作和建设性倡议,在一年半的时间里,上述方面取得了实质性进展。尤其重要的是在中国外交部建立了中国和中东欧国家合作秘书处这一有效的国家层面的协调机制。匈方过去、正在以及将来都会积极做好与秘书处的合作与协调工作。匈方也高度重视中方在华沙提出的“12项举措”,匈牙利政府关于中国和中东欧合作的协调员在中国和中东欧国家合作秘书处启动仪式上明确和清晰地表明了其积极立场。与此同时,匈方针对中方提出的12项举措都给予了具体而积极的回应,并对举措中每一项建议承担了

① 科尔内为《短缺经济学》的作者。

具体的义务和提出新的建议。匈牙利将对此给予特殊关注,并积极参与到未来促进上述合作的每一项活动。

波兰驻华大使霍米茨基表示,中方就加强中国—中欧 16 国合作提出的“12 项举措”对中东欧国家来说是一个积极的信号,表明中国愿意积极推进这种合作。建立中国和中东欧国家合作秘书处是另一项重要的决定,为实施上述举措设立了一个制度框架。波方欢迎中国政府设立的旨在扩展与中东欧国家在各领域关系的综合性的新平台,该项行动引起了中东欧国家的广泛而积极的响应。波方也将积极回应并贡献自己的智慧。

罗马尼亚驻华大使科斯泰亚表示,罗马尼亚对温家宝总理在华沙提出的举措表示欢迎,并将其视为加强罗马尼亚与中国双边关系,使中国与欧盟战略合作伙伴关系多样化、增进双方人民福祉的重要契机。塞尔维亚驻华大使乌多维契基表示,“12 项举措”是一个内容广泛的计划,不仅包括政治方面的,而且包括经济、社会、文化和教育合作等诸多方面。它不仅有助于增强中国和中东欧国家各方的双边关系,而且也将促进区域合作。它将扮演某种连接东西方关系桥梁的角色,对于促进双方彼此互相了解和互利共赢具有重要作用。

四 发展中国和中东欧国家关系面临的挑战

中东欧国家众多、差异较大、身份各异,有的是欧盟成员国、有的是欧盟候选国,而

且在欧盟候选国中各自的人盟进展不一。在中东欧还存在不同的区域划分:波罗的海国家、维谢格拉德集团、中欧国家、西巴尔干等,无形之中增加了双边关系发展的难度,对此,与会者有着清醒的认识。在发展同中东欧国家关系的战略定位上,双方也一致认同,发展双边关系是推动中国和欧盟这一更大双边框架发展的有益组成部分。周弘会长指出,欧盟是个具有多样性的行为体,中国与欧盟的关系不可能与中国和美国、日本、俄罗斯等国的关系雷同。在欧盟的一体化发展进程中,北部国家提出了北方维度(Northern Dimension),南部国家提出了地中海联盟,而新入盟的国家也提出了东部伙伴关系。这些都是欧盟国家表达自己的区域诉求,表现区域特点的形式。中国支持欧洲一体化,希望看到一个更加强大的欧盟,同时也尊重欧盟的多样化特征,理解欧盟内部的多样化诉求,希望发展更好的、符合欧盟多样化特色的中欧关系。

外交部梁才德参赞指出,我们始终认为,中东欧是欧洲的一部分,中国—中东欧国家合作是中欧关系的重要组成部分,加强中国—中东欧国家合作,有利于促进中欧关系更加全面、均衡、稳定地发展。中国与中东欧国家传统友好,但双方的务实合作水平不高,长期落后于欧洲其他地区。中国—中东欧国家合作就是根据中东欧国家对华合作特点和具体需求量身定做的合作平台。

孔田平研究员指出,中东欧国家有着共同的社会主义制度遗产,都是转型国家,并具有新兴市场和一致的欧洲取向,因此发展

中东欧国家的关系时需要关注中东欧国家的差异性和不同的利益需求。他还强调,中东欧国家中既有欧盟成员国,又有非欧盟成员国;欧盟成员国之中既有欧元区成员国,又有非欧元区成员国。无论是国家规模还是经济发展水平,中东欧国家均存在很大差异。一位作家曾说过:成熟意味着看到差异,但又意识到差异并不重要。同样,中国与中东欧国家关系的成熟需要双方正视差异,同时不要因为差异妨碍双方关系的发展。

匈牙利驻华大使库绍伊表示,中东欧16国不是一个独立的区域组织,因此在发展同中国的关系时,中国-中东欧合作秘书处的作用至关重要。中东欧16国中,10个国家已经成为欧盟成员国,克罗地亚即将入盟,5个国家还未入盟。致力于加入欧盟的相同氛围与各异的国家特质并存是中国在制定双方合作计划时尤其需要注意的一点。他同时强调,中国与中东欧16国的合作不但是中欧战略伙伴关系中的重要组成部分,还会成为欧洲成功化解危机过程中的积极因素。波兰驻华大使霍米茨基指出,中欧是一个社会政治概念,而不是地域概念。这一地区的国家都把中欧看作是连接东方和西方文化的桥梁,尽管每个国家各有其特殊性,但共同的地域、历史和经历还是令他们可以协作共赢。由捷克、匈牙利、斯洛伐克和波兰组成的维谢格拉德集团就是一个很好的范例。欧盟成员国与欧盟的法律法规和经济结构一脉相承,非欧盟成员国却不会。因此中欧国家有着不同的机制、不同的

规章、不同的准则以及不同的期望,并不是步调一致的整体。但这一点不应被看作是发展双边关系的障碍,而应该是对中国和欧盟关系的延展和补充。

五 把握机遇、扩大共识、深化中国和中东欧国家的合作

匈牙利科学院世界经济研究所、欧洲学院(布鲁日)伊诺泰·安德拉什教授表示,中国与中东欧国家间的贸易关系还有很大的发展空间。就出口而言,新入盟的国家一般通过大型跨国公司实现对华出口,而如何使更多中小企业也加入其中成为一个新的挑战。就投资而言,中国需要的是原材料、市场、技术等,而中东欧国家恰恰能为其提供市场。新入盟的国家正在努力寻求在各个领域的兴趣与合适的位置,加强同这些国家的合作不但意味着把握住了中国进入欧洲市场的立足点和重要通道,同时会为全球经济稳定、塑造中国和欧洲之间良好关系、丰富中国外汇储备、促进中欧关系发展等方面作出贡献。

匈牙利驻华大使库绍伊表示,当前欧洲面临着主权债务危机和其他一些金融问题造成的艰难局面,并因此影响到了欧盟一些欠发达国家和地区的发展进度。这种状况使中东欧16国更加希望发展同中国的关系,拓展双方在金融领域的合作潜力以推动本国经济和社会的健康发展。匈牙利对欧盟及其成员国在攻克现有的金融和结构问题方面很有信心,也相信欧洲会从现有的困境中走出,为欧洲以外的其他地区提供更大

的合作潜力。

波兰驻华大使霍米茨基表示,所有的中东欧国家自中华人民共和国建立起就与其保持了友好关系。然而在过去四分之一的世纪里,我们双方没有充分利用双方日益增长的潜力和机遇。中国是过去30年中世界上发展最快的国家,而波兰是过去20年中欧洲经济发展最稳定的国家,波兰也是欧盟20年来唯一的经济增长从未中断的国家。中波双方在贸易、投资、研发、科技和旅游等领域的合作潜力巨大,应把握住机遇。

罗马尼亚驻华大使科斯泰亚表示,当前中国和欧盟间对话的频次和级别都达到了历史新高,作为中国的可靠朋友,同时也是欧盟成员国的罗马尼亚,将积极努力,为双边合作的进一步发展贡献力量。

塞尔维亚驻华大使乌多维契基指出,发展中塞关系与塞方的外交政策不谋而合,与促进中国——中东欧国家的合作目标相一致。塞尔维亚与中国都非常重视发展双边关系,2009年两国建立战略合作伙伴关系后,塞尔维亚有幸成为中国在中东欧地区的第一个战略合作伙伴。中国是塞尔维亚在

亚洲的最大贸易伙伴。

最后,孔田平研究员用“重新发现”一词总结了近年来中国-中东欧关系发展的动因。从中国对中东欧国家的重新发现来看,中东欧国家的欧洲化成为影响欧洲地缘政治的非常重要的一个因素;中国逐渐意识到中东欧国家可视为中国开拓欧洲市场的桥头堡;尽管受到了金融危机的冲击,多数中东欧国家仍然实现了经济复苏。从中东欧国家对中国的重新发现来看,一些中东欧国家已经意识到中国是影响全球力量变化的重要因素,中国正在重构世界经济的版图;中国保持了良好的经济增长记录,经济影响力持续扩大;中国与中东欧国家的经济合作尚有潜力。抓住机遇、扩大共识、深化合作是双边关系未来发展的主轴。

(作者简介:芦睿珺:中国传媒大学传播研究院国际新闻专业硕士研究生;鞠维伟:中国社会科学院欧洲研究所博士后、中东欧研究室研究人员。
责任编辑:宋晓敏)

丁 纯 陈 飞

主权债务危机中欧洲社会保障制度的表现、成因与改革

米歇尔·阿格里埃塔

处在转折关头的欧洲和世界经济

高运胜 尚宇红 潘群娣

欧元汇率波动对中欧商品贸易的影响研究

李竞强

突尼斯政治民主化中的欧洲因素探析

胡 琨

欧元区最后贷款人机制的制度创新

贾文华

欧盟公共政策的规制性解析