

“借权威”与妥协的领导^{*}

——德法合作的欧盟领导权模式

熊 炜

【内容提要】 权威是国际关系领导权研究的一个难题,新近的理论探讨了权威在国际关系领域,通过法理、交换、传统、声誉等多种来源而建立的可能性,凸显了权威变化与国家实力消长的非同步性。德国在欧盟的领导权本来缺乏足够的权威基础,其获得欧盟领导权的策略是通过对法国妥协以换取合作、实现从法国“借权威”,以克服自身权威短缺且无法在短期内通过常规渠道弥补的困难。欧盟的领导权在大多数时候是蛰伏的,只有当制度化运作无法克服集体行动的障碍或无法选择集体行动的方向时,领导权才发挥作用。欧盟在领导权威问题上有三个突出方面,即一体化发展方向的确定、危机应对和国际代表。在这三个方面,统一后的德国均通过对法国的妥协与让步以确保对法国权威的借用以实现欧盟国家的集体行动。德国“借权威”策略的实质是在实力增长的同时持续保持审慎和谦让的态度。这也为新形势下中国如何塑造自身在国际关系中的权威提供了借鉴。

【关键词】 领导权;权威;德法合作;欧盟

【作者简介】 熊炜,外交学院外交学与外事管理系教授,北京对外交流与外事管理研究基地研究员。(北京 邮编:100037)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)06-0030-21

^{*} 感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿专家的宝贵意见和建议。文中错漏由笔者负责。

一 引言

主权国家所构成的国际体系中不存在超国家权威是国际关系研究长期以来的一個基本假设。然而国际关系实践常常呈现出国家之间或国际组织之中基于权威而实际形成的等级体系,这挑战了传统上“正式法理”范式所定义的权威概念,^①形成了从“关系和交换”的角度对权威和等级的理解,^②为国际关系领导权(leadership)的研究从理论上扫清了障碍。在国际关系研究中,欧洲一体化和欧盟的建立和运行被认为是一场空前的国际关系实验,在实践上超越了旧有理论并推动理论的前行,其对国际关系领导权研究而言亦是一片催生理论创新的沃土。^③在领导权研究方面,德国从第二次世界大战的战败国、曾经分裂的国家、长期被欧洲另一大国法国所忌惮和限制的国家,逐渐实现了向推动和领导欧洲一体化和担当欧盟领导的角色转化,成为国际关系领导权研究的一个生动案例。众多学者为德国的领导权基础提供了不同的解读,如德国的超群经济实力、盟国对德国领导作用的期待与德国的主观参与和塑造意志的形成等。^④然而,权威——领导权的最基本和最内在条件——在现有解释中却被忽略了。德国在欧盟的权威从何而来?德国的历史和国家形象往往导致其实力的增长与来自欧洲邻国的忌惮和恐惧成正相关关系,其效果多是造成疏远而非跟从,这形成了德国获得权威的困境。而一个缺乏权威的国家,无论实力如何超群,也只能表现为霸权而无法成为领导。然而,欧盟的政治实践却证实了德国领导权的实际存在。德国是如何克服其权威困境而获得在欧盟的领导?对这一问题的回答,不仅是理解德国国际领导

① G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

② David A. Lake, "Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics," *International Security*, Vol.32, No.1, 2007, pp.47-79.

③ Eckhard Lübkemeier, *Führung ist wie Liebe: Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann*, Berlin: SWP-Studie, 2007; Derek Beach and Colette Mazzucelli, eds., *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006; Ulrich Krotz and Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

④ 参见连玉如《再论“德国的欧洲”与“欧洲的德国”》,载《国际政治研究》,2014年第6期,第9—24页;郑春荣《从欧债危机看德国欧洲政策的新变化》,载《欧洲研究》2012年第5期,第1—16页;赵柯《德国在欧盟的经济主导地位:根基和影响》,载《国际问题研究》2014年第5期,第89—101页;李巍、邓允轩《德国的政治领导与欧债危机的治理》,载《外交评论》2017年第6期,第74—104页;Ulrike Guérout and Mark Leonard, "The New German Question: How Europe Can Get the Germany It Needs," *ECFR Policy Brief*, No.30, 2011; William E. Paterson, "The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, Annual Review, 2011, pp.57-75.

权的关键,也有助于丰富国际关系领域领导权和权威理论的研究,同时也可为中国如何塑造自身在国际关系中的权威提供借鉴。

本文通过理论和案例分析,认为德国解决其领导权中的权威赤字问题的方案是“借”,即通过对“傲娇”的法国进行妥协与退让,借助法国在欧洲国际关系中长期积累的权威资本,来弥补德国权威的天然不足和后天缺陷。实力是可以在较短时间内有显著变化的变量,而权威的大幅度变化,要么需经历长期的积累和塑造(例如历史上中国在朝贡体系下所具有的权威),要么需要特殊的历史契机(例如第二次世界大战和战后重建对美国在西方阵营中获得领导权的意义)。短期内大幅度增加权威的行为,其结果往往是产生建立在强制手段下的霸权,而并非基于权威的领导权。当权威不足而要获得在欧盟的领导权时,德国选择的策略是通过德法合作向法国“借权威”。基于借助法国权威的需求,德国尽管在实力上远超法国,但却明智地在必要时刻向法国妥协让步。

当然,领导权中的实力与权威并不是可以完全分离的两个要素,我们也难以认定实力要素总是次于权威要素。具有超强实力的国家即使缺乏权威,也可以通过运用实力对他国进行制裁、威胁、收买、交换等以换取对象国的服从,然而完全依赖实力的领导是高成本的领导,而且在规范性较强、更为强调规则和价值观念的欧盟体系中,这种领导方式更是成本过高(如果不是不可能的话)。不可否认,德国在欧盟的领导权具有强大的实力基础,且实力是重要而必要的因素,并且当我们说德国领导权中的权威是弱项的时候,也绝非否定德国具有一定权威,且在某些领域和情形下,其所具有的权威可以满足领导权的需求。本文认为,欧盟领导权中的权威问题集中地体现在议程设置、危机处理和对外代表三个方面,而德国的权威匮乏之处也正是在这三个领域,德国对法国妥协让步以维持德法合作实现权威“借重”也恰恰是在这三个方面。本文通过对这三方面的案例进行分析,发现德法合作中的德国妥协其实是一种“借权威”以建立国际领导权的策略。

二 国际关系中的领导权与权威

传统的国际关系研究较为忽略领导权问题,因为无论是在现实主义、自由主义还是建构主义的假定中,国际关系中缺乏权威(即无政府状态)是给定的基本前提。虽然不同范式对缺乏权威的国际关系体系的意义(implications)具有不同的解读,但缺乏权威的假定从逻辑上否认了领导权在国际关系领域的存在,因为本质上领导权区别于

权力政治之处即在于它需要有来自被领导者对权威的承认,即服从不能完全基于对暴力的恐惧而是对相对地位及其所具有的权利义务的认同,尽管这种相对地位很可能建立在实力不均等的基础上。在缺乏权威的情况下,现实主义勾勒出国家自助的国际关系图景,在自助的世界中自然容纳不下领导权的存在;而自由主义虽然更关注无政府体系中国际合作的可能性,但也是在否定领导权存在之后,才开启了对种种克服合作障碍的策略与机制的探讨。在传统的国际关系理论中,霸权稳定论最接近对领导权的承认,因为它强调一个实力超群的国家对国际关系的影响,但霸权稳定论却始终没有触及具有权威的领导权问题。历史上的英式霸权似乎是有领导而无跟从者的领导权,而美式霸权虽既有领导者又有跟从者,但霸权稳定论却始终强调美式领导的强制性特征,以至于美式霸权又被称为强制性霸权,权威和领导权的概念在霸权稳定论中一直是缺位的。^①

近年来对国际体系中的等级现象、国际关系中的合法性、国家间关系中的领导权问题的探讨,正是对国际关系实践的重新审视和对传统国际关系理论根本假定的反思。^② 长期以来,对国际关系中权威的定义和来源都遵从国内政治中权威的逻辑,从而划定了国际政治和国内政治的逻辑边界。基于权威的政治等级在国内政治中是一个法理概念,即法所规定的政治角色及其权威等级和范畴,是来自马克斯·韦伯(Max Weber)的理论传统。而自《威斯特伐利亚和约》以来,国际法即承认国家主权平等,主权国家的权威之上再无权威,于是奠定了无政府状态的国际关系假定的基本依据。近年来,以美国学者戴维·莱克(David Lake)为代表的一批学者挑战了“正式—法理”的权威概念,而代之以“关系性”权威的构建框架,认为权威及其基于在权威关系中地位不同而形成的国际等级关系是国家间互动和交换的结果,权威的存在并不依托于法的规定,而是在国际关系互动中明示或对等级的事实承认。一个国家之于其他国家的权威,来自其他国家对其发号施令行为的合法性的承认和自愿的服从,而服从的原因并非直接地、完全地源于对强制力的恐惧。^③

① Isabelle Grunberg, "Exploring the 'Myth' of Hegemonic Stability," *International Organization*, Vol.44, No.4, 1990, pp.431-477; David A. Lake, "British and American Hegemony Compared: Lessons for the Current Era of Decline," in Michael Fry, ed., *History, the White House & the Kremlin: Statesmen as Historians*, London: Pinter, 1991, pp.106-122; Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol.39, No.4, 1985, pp.579-614.

② 例如 M. Bexell, "Global Governance, Legitimacy and-(De) Legitimation," *Globalizations*, Vol.11, No.3, 2014, pp.289-299; D. Zaum, *Legitimizing International Organizations*, Oxford: Oxford University Press, 2013; D. Beetham, *The Legitimation of Power*, Atlantic Highlands: Humanities Press International, 1991.

③ 参见戴维·莱克著,高婉妮译《国际关系中的等级制》,上海:上海人民出版社2013年版。

权威究竟来源于何处?为何一些国家获得权威而另一些国家只能承认权威?一个国家如何获得权威又如何失去权威?对这一系列重要问题,莱克的回答却是模糊的。莱克认为,权威植根于社会契约论,来源于交换,向他国提供其所需要的产品(如安全)即可获得他国对其让渡部分主权的回报,从而获得对这些国家的权威,并与这些国家形成等级制度。但是,莱克对权威与等级的来源分析过于简化甚至是一厢情愿。在国际关系实践中,一国向他国主动提供国际关系中最稀缺产品——安全——的举动,也未必一定能够换来其他国家心甘情愿的服从,相反却更可能引来充满怀疑的拒绝和抵制。国家之间提供经济产品,也只有在极少情况下才能构建出可以称为等级关系的互动。例如,提供慷慨的外援并不能为每一个援助国建立起等级体系,长期以来大国提供外援更多是为了维持而非建立某种等级制度。又如德国为欧盟国家提供公共品,需通过欧盟的制度框架来进行,而如果德国以施惠国的身份来提供,换来的将不会是其他国家对其权威的肯定,而会适得其反地带来对德国建立等级制度的警惕、抵制和拒绝。国际关系中的交换现象无处不在,然而只有在非常特殊的情况下才能出现权威和恩惠的交换,因此权威出现的概率比较低。从而,我们推知权威必有其不同于交换的其他来源渠道,而一个国家获得或失去权威也不完全是交换中的得失所致。

权威与合法性实际上是同一个问题的不同方面。在现有的国际关系合法性的研究中,有两种不同的研究途径:一是强调制度和程序是合法性的来源,相当于法理型权威;而另一类理论则更强调合法性的社会维度,即被领导者对领导者的合法性的承认,这相当于对权威的关系性理解。莱克为了批判法理型权威而完全背离了韦伯关于合法性的理论,转而采取了社会契约论的理论框架和逻辑推理,但他也由此忽略了韦伯的其他两种合法性类型——传统型权威和魅力型权威。这两者其实也可以构成国际关系中权威的来源,并有助于解释为何国际关系中权威的形成并非依赖交换那么简单。

为何有些国家似乎天然缺乏权威?为何权威无法在旦夕之间形成和消亡?为何对同是公共品的提供者A和B,A由此获得他国对其权威的承认,而B却非但无法获得权威,反而遭致更大的怀疑和抵制?对这些重要疑问的解答可以诉诸传统型权威和魅力型权威概念。传统型权威是基于历史记忆、习惯、习俗等短期内难以改变的要素而形成的权威;而魅力型权威是领导者的个人魅力带来的信任、服从、情感和依赖,从而产生他国对其权威的承认。韦伯认为在现代理性化的国内政治生活中是由法理型权威所主导,然而即使是在现代国内政治生活中,我们仍处处可见传统权威和魅力权

威的存在。^① 在国际关系中,我们通常假定国际关系的理性原则,从而排除了讨论国际关系中存在传统型权威和魅力型权威的可能性。然而国际关系学者对这两种类型的感知却以其他术语表达出来。如关于软实力的广泛讨论,实际上可以视同对一个国家获取魅力型权威的关切,只不过人们小心翼翼地避免将国内政治术语用于国际政治,从而保持两者之间人为的界限。而对于传统型权威,国际关系的理论探讨则更为稀少,但国际关系研究对国家声誉的热切关注、^②国际政治心理学对国家认知^③和集体记忆对国际关系影响的研究,^④显示出在分析国家在国际领导权中的权威问题时,不能只关注交换或短期的魅力塑造(软实力打造),不能抛开一国与他国交往的历史、各自对历史的记忆、对对方的意象和认知。这些传统的因素构成了权威这一变量的强大的路径依赖,除非有如世界大战般巨大的冲击而造成路径断裂(path-breaking),我们可以预期权威具有相当高的稳定性。莱克所讨论的国家间等级与权威,主要是对第二次世界大战后美国的权威进行讨论,但他注重了交换层面,却忽略了第二次世界大战、战后重建、冷战时期美苏对抗这一系列的路径断裂因素,这些因素同样增加了美国对西方国家的权威。

当我们肯定了权威的交换来源、魅力来源和传统来源并存及其相互之间的关系后,就不难解释为何一些国家显得比另一些国家更具有权威优势,而另一些国家在争取和承担国际领导中则更加力不从心、付出与所得不成正比。同时,这也指向了另外一个重要的问题,即一个权威不足的国家如何补齐权威的短板。基于理论的指向,常规的回答会提出打造软实力、进行公共外交改变国家形象、纠正外界对国家的“刻板印象”、内圣外王以提高国际可信度和可依赖程度、重新解读历史等策略。而在实践上,德国提供了一个超越现有理论的弥补权威不足的策略,那就是“借权威”。

① 参见马克斯·韦伯著,阎克文译《经济与社会》,上海:上海人民出版社2010年版。

② Jonathan Mercer, *Reputation and International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2010; Alex Weisiger and Keren Yarhi-Milo, "Revisiting Reputation: How Do Past Actions Matter in International Politics," *International Organization*, No.2, Vol.69, 2015, pp.473-495.

③ Richard K. Herrmann, "Perceptions and Image Theory in International Relations," in Leonie Huddy, David O. Sears and Jack S. Levy, eds., *The Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

④ Noa Gedi and Yigal Elam, "Collective Memory—What Is It?" *History and Memory*, Vol.8, No.1, 1996, pp.30-50; Rene Lemarchand, *Forgotten Genocides: Oblivion, Denial, and Memory*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2011; Eric Langenbacher and Yossi Shain, *Power of the Past: Collective Memory and International Relations*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010.

三 权威:德国的历史重负和法国的天然优势

从国际关系权威的角度来看,在第二次世界大战后的欧洲,德国的魅力型权威、传统型权威和法理型权威的基础全然丧失,而且长期背负着沉重的历史包袱。1945年之后的联邦德国处于一个现代民族国家在国家发展历史上所能经历的最低点。国土成为一片废墟、制度瓦解、主权丧失、国家分裂,德国的历史连续性突然中断。更加严重的是,德国人的精神道德也出现断裂,德国人民对以前那种引以为豪的德意志文化传统产生了深深怀疑。可以说,德意志民族的自我意识已经被纳粹历史和第二次世界大战的失败摧毁了。自此之后,以“德意志特殊道路”为精神基础的德国外交传统不仅不是其他国家效仿的对象,而且为人唾弃。^①联邦德国还承担了过去德国的义务和历史责任,比如对犹太人的特殊责任、旧德国的外债以及对第二次世界大战役工的赔偿等。处于战败国地位和丧失国家主权也让德国成为欧洲民族之林的二等“公民”,德国的命运悬于战胜国之手,直到1955年签订《德国条约》,联邦德国才获得国家主权,但实际上它依然是一个处处受到限制的民族国家。

为了能够重新赢得国家主权和获得外交活动空间,联邦德国确定了融入西方的立国之本,这就意味着在政治价值上对西方无条件皈依,在政治体制上建立自由民主制度。康拉德·阿登纳(Konrad Adenauer)等人领导的德国西部占领区制宪委员会于1949年5月23日公布了《德意志联邦共和国基本法》(以下简称《基本法》),作为联邦德国的根本大法,它明确规范了战后新德国的政治生活和外交原则。《基本法》除了在前言中阐明“决心维护民族的和国家的统一并作为在统一的欧洲中享有平等权利的一员为世界和平服务”以外,还在第25条专门规定“国际法的一般规则是联邦法律的组成部分。它们优先于各项法律,并直接产生联邦领土上的居民的权利和义务。”^②这也表明,德国在法理上承认基于国际法的国际权威高于其主权权威,至此德国不仅失去了在国际上的所有权威,而且决心不再追求由内向外的国际权威,而甘愿承认由外向内的权威。

① “德意志特殊道路”是指德国的民族国家建构走的是一条迥异于英法等西方大国的道路。德国是通过文化民族主义加强民族认同,激发扩张性外交政策,最终通过俾斯麦发起的王朝战争实现国家统一和大国崛起。参见钱金飞《近代早期德意志政治发展特性刍议——对“德意志特殊道路”的一种反思》,载《世界历史》,2016年第2期,第74—86页;张沛《德意志特殊道路及其终结》,载《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2004年第4期,第69—75页。

② 参见熊炜《论德国“文明国家”外交政策》,载《欧洲研究》,2004年第2期,第122—133页。

在外交上,德国融入西方的途径是欧洲一体化。正是在推动欧洲联合的过程中,德国非常聪明地逐渐建立起在欧洲的交换型权威,即通过经济上的贡献来换取其他欧洲国家的尊重。长期以来,德国一直是欧盟(欧共体)最大的财政净贡献国。进入21世纪,它向欧盟所提供的财政支付和所收回资金之间的差额是法国、意大利或英国净付款的两倍还多。^①德国在外交上也推行“贸易国家”模式,即以商人的风格和角色来推行外交政策,在使用军事力量上自我克制,对外实施影响的手段主要依赖经济和财政手段(“支票外交”)。^②德国为欧盟(欧共体)国家提供公共品,奠定了权威的交换基础,使得德国在欧洲的角色和地位日渐重要,为德国成为一个正常国家并担任欧盟领导角色起到不可替代的作用。然而,交换所换得的权威并不能够弥补历史纪录、国家形象和法理上的权威不足。

与德国主要依靠交换型权威逐步建立在欧洲的领导力不同,法国自始至终在欧盟享有令人羡慕的传统型权威和魅力型权威。从传统型权威来看,历史上法国思想家的欧洲联合思想为欧洲一体化事业提供了精神源泉。早在1713年,法国思想家圣皮埃尔(St-Pierre)神甫就提出“欧洲联合体”的设想,此后各种倡导欧洲联合的思想在法国蓬勃兴起,特别是第一次世界大战后的泛欧运动得到许多法国人的支持,而第二次世界大战后的欧洲煤钢联合体和此后的欧洲经济共同体正是在让·莫内(Jean Monnet)欧洲联合倡议方案的基础上得到发展的。

更重要的是,启蒙运动以来的法兰西文化哺育了欧洲各国的文化传统。正如有学者指出的那样,“在法兰西民族的崛起过程中发挥巨大作用的,与其说是物质财富,还不如说是思想文化艺术。法国贡献给世界的是精神与价值观”。^③近代以来,巴黎成为欧洲各国贵族和知识分子心目中的文化首都,法语长期是欧洲各国上流社会和官方交往的通用语言,而且即便是在拿破仑战争和普法战争法国两次战败的情况下,法语仍是欧洲各国坚持使用的唯一外交语言。法国在欧洲享有独特的魅力型权威。

对于第二次世界大战后新生的联邦德国来说,法国在精神道德与价值观方面成为德国学习的榜样。1945年之后,联邦德国建立了自由民主体制,美国和法国本来都是德国效仿的对象,但法国在文化上比美国更接近德国。德国知识分子不断从法国吸取营养。在联邦德国知识分子举办的文化沙龙、读书协会等圈子中,法国思想家让-保

① 沃尔夫冈·鲁茨欧著,熊伟、王健译《德国政府与政治》,北京:北京大学出版社2010年版。

② 参见 Michael Staaek, *Handelsstaat Deutschland: Deutsche Aussenpolitik in Einem Neuen Internationalen System*, Paderborn: Schöningh, 2000。

③ 尚杰《自由何以珍贵:试论法兰西文化的精神特质》,载《人民论坛·学术前沿》,2014年第8期,第25页。

罗·萨特(Jean-Paul Sartre)以及马塞尔·普鲁斯特(Marcel Proust)等作家的作品被大量阅读和讨论。直到20世纪80年代,当代德国最伟大的作家之一马丁·瓦尔泽(Martin Walser)还写道“今天的每一个德国人都真心地希望在法国人那里得到证实,‘我们不再是坏人’,德国人总是希望法国人能给德国说点友好的话。”^①

在法理上,法国也享有独特的权威,它是第二次世界大战的四大战胜国和联合国五大常任理事国之一,在国际关系中具有举足轻重的地位。特别是作为战胜国,法国对德国还负有特殊的责任,“而联邦德国只是在冷战开始后才被允许发言”。^②因此,随着德国国家实力上升,当德国开始追求在欧盟的领导权的时候,它在权威上相比法国仍有着很大劣势。一方面,德国积累了强大的物质资源,具有运用其物质资源进行国际交换以获取权威而成为欧盟领导的基础。^③就德法实力对比而言,1990年的两德统一是一个重要的时间节点。虽然此前联邦德国的经济表现已经长期优于法国,但联邦德国和民主德国合并使德国的综合国力进一步加强。统一后的德国成为欧共体人口最多的国家,德国有8200万人口,而法国只有5700万人口。德国在1992年的国民生产总值达2.1万亿美元,远超法国的1.4万亿美元。^④进入21世纪以来,德法实力对比进一步向有利于德国的方向倾斜,特别是欧债危机的爆发极大地削弱了法国的国力,2012年法国的失业率高达10%,经济增长率勉强保持在0.5%,国家债务占国民生产总值的88.6%。^⑤与法国的经济颓势相比,德国经济却在欧债危机中表现优异,成为欧元区经济的稳定之锚。^⑥

但另一方面,由于缺乏其他权威来源,不仅德国在欧盟国家中的追随者依然三心二意,而且其实力增长和企图利用增长了的实力在欧盟中大包大揽时仍会引起其他欧盟国家的疑惧。德国政治家对德国的尴尬处境早有认知,从阿登纳时代开始,德国就确定了以法德和解为核心的融入欧洲的战略。赫尔穆特·施密特(Helmut Schmidt)以后的历任德国总理都曾强调,由德国提出的倡议很有可能被欧盟其他国家抵制,但

① Martin Walser, “Deutsche Gedanken über französisches Glück,” in *Zauber und Gegenzauber, Aufsätze und Gedichte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002, pp.85-94.

② Patrick McCarthy, *France-Germany, 1983-1993, the Struggle to Cooperate*, New York: St. Martin Press, 1993, p.3.

③ 奥兰·扬《政治领导与机制形成:论国际社会中的制度发展》,载莉萨·马丁、贝斯·西蒙斯编,黄仁伟、蔡鹏鸿等译《国际制度》,上海:上海世纪出版集团2006年版,第5—34页。

④ 参见 <https://data.worldbank.org/country/germany?view=chart>, 访问时间:2018年5月19日。

⑤ 参见 Henrik Uterwedde *Zeit für Reformen: Frankreichs Wirtschaft im Wahljahr*, DGAP Analyse 5, April 2012, p.5, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/21072>, 访问时间:2018年5月19日。

⑥ 参见赵柯《德国在欧盟的经济主导地位:根基和影响》,载《国际问题研究》,2014年第5期,第89—101页。

同一个提议如果由法国总统提出,则很有可能获得赞同。吉斯拉·亨德里克斯(Gisela Hendriks)等学者对此评论说,“对过去的负疚使德国不愿反对法国的欧洲政策,而且感到有很大义务就重要问题与法国协商”,而且“欧洲的政治及经济政策由法国提出似乎就要体面一些”。^①然而以德国的负疚和义务来诠释德国坚持与法国的合作并对法国妥协的行为,其实是在有意或下意识地回避德国通过“借用”法国权威在欧洲实施领导权这一不那么“体面”的事实。

其实,德国向法国“借权威”并非没有代价,而且代价也并非仅止于面子,而是必须时常对实力已不如自己的法国做出妥协和退让,必须在实力增长的同时持续保持审慎和谦让的态度。作为欧洲联合的“双引擎”,德法两国在政治、经济和安全领域其实一直是竞争关系。比如德法在欧洲一体化的政治目标上存在着根本差异,法国强调国家主权和独立性,保证法国对欧洲政治的领导权,而德国则遵循联邦主义的路径,倾向于通过经济共同体逐步实现超国家一体化的联合。在防务和安全领域,除了在格哈德·施罗德(Gerhard Schröder)和雅克·勒内·希拉克(Jacques René Chirac)当政时期,德法曾有过实质性合作,此外的几十年双边关系发展中,德法防务合作一直十分曲折,双方在安全战略理念和优先方向上总是存在分歧。德法两国在经济领域的竞争最为明显,德法两国的企业巨头竞争激烈,仅在欧盟内部市场,如德铁和法铁就在争夺跨海隧道项目上爆发过争吵,而德法在欧洲宇航集团的内部利益分配上也互不相让。但是,德国为了维持与法国的合作以弥补权威的不足,在很多政策领域对法国做出了让步。由于权威不足无法独揽欧盟的领导权,德国需要借重法国的权威来弥补,这虽是一个有效的途径和方法,但要做到这一点,统一后的德国必须约束由于实力增长而带来的骄傲,在实力超过法国的情况下保持让步妥协的主场以延续德法合作。实力增长带来的喜悦与骄傲,往往会让一个国家忘记或否认自己权威的不足,加剧争夺的倾向,让妥协变得困难。然而,强者的妥协更是智慧,强者的让步更是权威。德国为此提供了一个很好的实例——权威的不足是可以通过“借”来弥补的。但无论实力对比如何,在短期内仍要清醒地认识到权威是“借”来的,实力需要向权威聪明地让步和妥协。

随着冷战后欧盟的扩大,德国借重法国的权威又具有了新的含义。因为在扩大后的欧盟部长理事会中,德法两国的表决权都相对减轻,同时在欧盟内部的谈判中,由于政策领域和具体问题的不同,欧盟成员经常会形成不同的小集团组合,所以德国还不得不依仗法国在欧盟机制内的权力资源。欧盟其他成员之间不太可能形成没有法

^① Gisela Hendriks and Annette Morgan, *The Franco-German Axis in European Integration*, Cheltenham: Northampton, 2001, p.40.

国或者德国参加的、具有战略意义的、超越一般政治领域的特殊合作关系,也就是说,在欧盟内部形成一个针对德法两国的反对组合比较困难。

从领导权的角度来看,欧盟虽然是一个等级制国际关系体系,^①但其所有的政治决定都是通过谈判的方式来实现的。欧盟国家间的大量日常互动与合作要依靠制度和程序的保证,而在其中无论是德国还是法国所发挥的作用,更接近于在平等互动中的博弈,实力与技巧的作用胜于权威。换句话说,基于权威的领导权并非充斥于欧盟政治生活的方方面面和每时每刻,很多时候并没有权威匮乏的问题,只有在国家间关系的特定时刻与领域,领导权才走向前台,权威问题才得到凸显。在高度制度化和法制化的欧盟,领导权在大多数时候是蛰伏的,只有当制度化运作无法克服集体行动的障碍或无法选择集体行动的方向时,领导权才发挥作用。只有当领导权的发挥触及敏感领域、面临潜在的反对与反抗的时候,权威以及权威的不足才会显现。在欧盟的实践中,领导权的作用集中体现于三种情况:一是欧盟国家关于一体化的方向性问题产生分歧,需要依靠权威凝聚共识,设定一体化的目标和方向,这一般是通过德法两国联合提出倡议、以议题设置的方式来实现;二是欧盟面临危机时刻,需要在较短的时间内提出应对危机的措施,权威的作用主要在于能够提出令成员接受的方案;三是欧盟需要在国际热点问题的解决上发出“一个声音”,维护欧盟的利益。鉴于此,本文以下将主要选取这三个方面的案例进行分析,探讨德国是如何借重法国的权威,实现欧盟国家的集体行动。

四 ABC 提议:德国在欧盟条约改革问题上的对法妥协

在欧盟东扩之前,欧盟相应的制度改革迫在眉睫,而德法在欧盟制度架构的设想问题上却一直存在分歧。制度架构与德法两国所主张的欧洲一体化路径息息相关,德国一直希望在欧盟框架内推动实施联邦制,扩大特定多数表决制的范围,增加欧洲议会的权力,突出欧盟委员会(欧委会)的作用,并以欧洲议会对欧委会进行监督。而法国则倾向于政府间主义的一体化路径,倾向将欧盟理事会作为欧盟的行政权力机构。

^① 根据戴维·莱克有关国际关系等级制的论述,欧盟作为世界上一体化程度最高的国家集团,是一种典型的国际关系等级制。以德法为核心的欧盟大国事实上承担着欧盟的领导责任,它们和欧盟小国之间构成等级制的国际关系体系,但欧盟秩序的维持与执行并非依靠暴力和强制力,更多的是靠确立成员国相互之间的权利和交换关系。参见戴维·莱克著《国际关系中的等级制》,第33页。

德国政府主张欧委会主席由欧洲议会选举产生,但法国对此却并不欢迎。^①与此同时,制度改革问题还关系到两国在欧盟决策体系中的权力分配和影响力大小,其矛盾在2000年召开的欧盟尼斯峰会上表现得十分突出,两国在欧盟理事会投票票数和权重议题上的讨论占据了整个会议时间的2/3,直接导致峰会时间破纪录地持续了四天一夜,成为欧盟理事会历史上用时最长也最为艰难的会议。

尼斯会议的目标主要是解决《阿姆斯特丹条约》的遗留问题,在欧盟成员国数量即将翻倍的情况下改革欧盟机构的制度,从而确保欧盟机构高效运行且具备更高的合法性。^②在尼斯谈判过程中,德法争执的焦点主要集中于在何种情况下使用特定多数表决和欧洲理事会中成员之间投票权数的分配。德国支持特定多数表决以增强欧盟的合法性,法国则强烈反对。德国坚持按人口比重分配票数,认为投票权数分配应遵循人口比例原则,而法国则坚称,法德两国完全平等的原则是欧洲和平与民主的根基,不得改变。虽然在后来的妥协中,德法两国的投票权数保持一致,都是29票,但德国却为此后扩大影响力打下基础,因为条约规定了特定多数国家的人口条款。成员国可以要求组成特定多数国家的人口至少应达到欧盟总人口的62%,否则决定将不被采纳,这就意味着德国比法国更容易在理事会中组建“阻止少数”。更重要的是,德国还成为唯一一个在欧洲议会没有减少议席的成员。这样一来,德国事实上打破了自欧共体成立以来德法在欧盟机构中保持平等的传统。^③在尼斯会议上,德国总理施罗德表现得十分强势,其咄咄逼人的做法虽然最大程度地保证了德国的诉求,然而不无讽刺的是,这在表面增加德国在欧盟的权力的同时又极大降低了德国在欧盟的权威。经过《尼斯条约》谈判,法国朝野普遍弥漫着对德国的不信任,而且欧盟其他国家也开始对德国的意图表示担心。

因此,在“后尼斯”进程中,德国不得不有意识地调整了欧洲政策,寻求与法国的合作,以推动欧盟机制改革。在德法两国的共同推动下,欧盟于2002年2月启动了制宪进程。就在欧盟制宪会议讨论欧盟宪法公约文本的过程中,法国总统希拉克再次提出法国长期以来坚持的一项重要建议——设置欧洲理事会常设主席,这一次希拉克得

① Ulrike Guérot, “Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3/4, 2003, pp.18–19.

② Richard E. Baldwin, ed., *Nice Try: Should the Treaty of Nice Be Ratified? Monitoring European Integration*, London: Centre for Economic Policy Research, 2001, pp.5–7.

③ Paul Magnette and Kalypso Nicolaidis, “Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance,” <https://infoeuropa.eu/rocid.pt/files/database/000005001-000010000/000007080.pdf>, 访问时间:2018年5月26日。

到了英国首相托尼·布莱尔(Tony Blair)和西班牙首相阿尔弗雷多·阿兹纳尔(Alfredo Aznar)的共同支持,因此也被称为“ABC 提议”。^①法国的理由是增设这一职位可以增强欧洲理事会工作的有效性,保证理事会工作目标的长期性和持久性,同时也让欧盟在国际社会拥有自己的长期代表。但是,以荷兰、比利时、卢森堡为代表的大部分欧盟小国却强烈反对这一提议。它们担心加强欧洲理事会的作用会强化大国在欧盟决策中的主导作用,使小国趋于边缘化。它们提议,应该通过更加明确地区分理事会和欧委会的方式来提高理事会的工作效率。欧委会作为超国家机构的地位不应被削弱而应加强,以体现欧盟决策的“共同体方式”。^②

传统上,在欧盟制度改革问题上,德国一直支持荷比卢等小国立场,而与法国有巨大分歧。然而令人吃惊的是,这一次为了寻求与法国的合作,德国在这一原则问题上做出让步,转而支持法国的提议。这就意味着,德国削弱了其在欧洲一体化指导理念上一贯主张的联邦制理念,更倾向于加强政府间主义的方向。事实上,就德国国内政治的角度来看,德国做出此种让步也是相当不易。比如,德国外长、与施罗德联合执政的绿党政治家约施卡·菲舍尔(Joschka Fischer)就坚持推动实现联邦制的欧洲。^③此后在 2003 年 1 月,德法两国共同提出了一个欧盟架构建议。吉斯卡尔·德斯坦(Giscard d'Estaing)领导的欧洲制宪会议则以此为基础进行讨论。德法之间的妥协遭到欧盟小国的强烈批评,称其为霸权、专制做法。但不可否认的是,德法的共同建议作为欧盟制度改革的基础,直接影响了《欧盟宪法条约》和《里斯本条约》的内容。

德国立场转变的重要原因在于,德国在欧盟的权威不能支撑其在欧盟的议题设置权力。从理念上看,德国所代表的联邦制理念难以贯彻。德国在欧盟中所享有的制度性权力也难以让其担当领导角色,当法国显然完全放弃了欧盟的联邦制方案时,德国就必须和法国合作,借重法国的权威推动欧盟机制改革的进一步实施。

五 多维尔协议:应对欧债危机过程中德国对法国的妥协

2009 年底,希腊主权债务危机爆发,随后爱尔兰、葡萄牙、西班牙等国也受到冲击,欧元区其他成员财政情况也都不乐观,面临严重的主权债务违约风险,欧洲债务危

① 该提议得名于希拉克(Chirac)、布莱尔(Blair)和阿兹纳尔(Aznar)三人的姓名首字母。

② 参见 Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.121-124.

③ Ulrike Guérot, “Die Bedeutung der deutsch-französischen Kooperation für den europäischen Integrationsprozess,” pp.18-19.

机(欧债危机)全面爆发。在应对欧债危机的过程中,欧盟的制度设计缺陷和成员之间不协调等问题暴露无遗,尤其是德法两国在欧盟的核心领导作用经历了巨大考验。

由于欧债危机围绕着希腊展开,而且德法矛盾的焦点从一开始也主要围绕如何救助希腊,特别是分别发生于2009年和2011年的两次希腊主权债务危机给基于德法合作的危机管理带来紧迫的时间节点压力,要求德法两国及时达成共识以应对危机。本节因此主要选择希腊债务危机的初始和蔓延阶段(2009—2011年)的德法互动来进行分析。^①

2010年年初,当希腊主权债务危机升级之后,德国和法国的分歧立即显示出来。2月11日,虽然德法两国领导人都同意对希腊提供财政支持,以向市场释放积极信号,但是在紧接着的几个星期中,德国反复强调财政救助必须在严格的条件下才可以实施,而且只有在整体金融稳定遭受冲击时才有必要。德国同时呼吁改革欧元区的治理结构,以便在将来更好地监督成员政府行为,以避免主权债务危机的发生。而法国则认为应该尽快救助希腊,并且由于德国经济状况良好,并拥有顺差盈余,所以应由德国承担大部分救助资金。此后在2010年3月,虽然德国同意分摊用于稳定欧元的最大资金份额,但是德国总理安格拉·默克尔(Angela Merkel)坚持要国际货币基金组织介入,而且对资金使用提出严格的条件,德国的目的是阻止法国总统尼古拉·萨科齐(Nicolas Sarkozy)所提议的尽快为希腊提供援助的建议。^②2010年4月23日,希腊正式向欧盟提出援助申请。同年5月10日,欧盟和国际货币基金组织通过了7500亿欧元的救助方案,建立了欧洲金融稳定机制(EFSM)和欧洲金融稳定基金(EFSF),紧接着希腊获得了首笔救助金。在德国的坚持下,希腊必须加强财政巩固措施,也就是要紧缩财政。与此同时,德国财长沃尔夫冈·朔伊布勒(Wolfgang Schäuble)还提出了欧元区改革方案,其中包括改革稳定公约、改善成员预算政策的协调和监督以及实施自动制裁程序等。他还建议建立新的欧盟经济政策协调机制。与德国不一样的是,法国从一开始就主张对希腊尽快进行援助,以免危机蔓延。法国虽然赞同改善成员之间的经济政策协调,但其目标是减少供给侧的负面效果。法国反对德国所要求的加强欧元区财经纪律和规则的方法,建议在欧洲层面实施大规模促进投资的计划。

德国的强硬立场构成了其支持建立和扩展欧洲金融稳定基金的基础。德国克服

① 有关欧债危机发展阶段的划分,参见李巍、邓允轩《德国的政治领导与欧债危机的治理》,载《外交评论》2017年第6期,第74—104页。

② 有关评述参见《经济人》在线评论文章“A Grimm Tale of Euro-Integration,”<https://www.economist.com/node/15549113>,访问时间:2018年5月19日;德国学者的分析,参见Wolfram Hilz,“Getriebewechsel im europäischen Motor: Von ‘Merkozy’ zu ‘Merkollande’?” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-3, 2013, p.27。

欧元区危机的路径反映了其秩序自由主义的经济理念,即优先考虑稳定物价、保持中央银行的独立性和稳定财政状况。而法国和英国、美国克服危机的主流经济思想一致,主张以稳定需求来促进增长。^①德国认为,2010年4月和5月的希腊救助计划以及建立欧洲金融稳定基金只是权宜之计,还应该同时采取消除导致危机产生的原因的措施,避免以后再出现类似的国家债务行为。因此,德国倡导制定更加严格的规定和出台自动惩罚措施。法国却担心欧元区陷入自我实现的预言的危机中,投资者的担忧可能会导致实际情况变得更加糟糕,认为德国的做法会导致危机升级。法国关心的不是希腊的“债务”或者分析危机的结构性因素,而是不愿意让德国建议的措施冲击到法国银行业。对于法国来说,为重债国提供财政支持不仅是维护欧盟团结的自然之举,而且是为了保证市场活力的必要之举。而德国认为,欧盟国家的团结一致首先是指共同遵守规则。^②

德法之争不仅是出于各自利益的理性计算,而且反映出两个国家根深蒂固的经济治理理念差异。德国的经济传统强调责任和义务,关注最后贷款人制度引发的道德风险和对货币政策的破坏。所以它主张设计强有力的约束条款使货币政策免于政府财政控制,控制政府债务及债务上限,通过结构改革而非提供额外资金或资源的方式实现经济增长。^③法国的经济传统则强调规则应受制于政治过程,并可重新协商,危机管理需要灵活应对,限制政府自由行动或自由借贷是不民主的;除单纯的价格稳定之外,货币政策需要服务于更多的一般性目的,如经济增长;对国际收支失衡的调整需要对称实施,盈余国家也应采取行动。^④早在1992年的《马斯特里赫特条约》(《马约》)谈判过程中,德国就始终坚持要为欧盟设定强硬的规则,以德国央行为样本的欧洲央行的建立和条约中的“不救助”条款体现了德国的关切。自《马约》签订以来,德国一直想把自身的偏好和制度模式移植到欧盟层面。^⑤法国虽然不在意德国所声称的原则,但是《马约》的签订在一定程度上掩盖了德法之间的分歧。

然而,欧债危机却加剧了德法在经济政策上长期以来的分歧。围绕着救助希腊和应对更大规模危机,德法两国的政策理念和方法都大相径庭。但问题是应对金融危机

① Daniela Schwartz, “Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-3, 2013, S.30-36.

② Daniela Schwartz, “Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum,” S.30-36.

③ 马库斯·布伦纳迈耶等著,廖岷等译《欧元的思想之争》,北京:中信出版集团2017年版,第69—70页。

④ 马库斯·布伦纳迈耶等《欧元的思想之争》,第77页。

⑤ 参见 Kenneth Dyson and Klaus H. Goetz, eds., *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

需要迅速、及时、缓慢的反应令市场怀疑德法掌控经济的能力。^① 德国的强硬立场在欧盟空前孤立,欧元区绝大多数国家都支持法国,随着危机面临进一步升级的风险,德国不得不向法国妥协。^②

2010年10月18日,德国总理默克尔前往法国诺曼底海边小城多维尔,与法国总统萨科齐讨论欧债危机。他们达成了一份被喻为“浮士德协议”的协议。^③ 在这份协议中,德国方面放弃了之前对于国家预算进行事前控制的要求,法国则同意新的危机处理框架应当允许“私人债权人的充分参与”,与《马约》中规定的“不救助条款”一致。^④ 同时,德国也放弃原先主张的对赤字严重超标国的自动惩罚措施,法国同意取消违规者的投票权,并支持德国建立一个持久的危机应对机制。事实上,德国主张的自动惩罚措施只有荷兰和芬兰两个国家支持,在此情况下,德国也只有放弃。而且,法国还获得德国的支持以召开欧元区峰会,此前德国一直主张由欧盟理事会的27个国家加强协调,反对召开定期的欧元区峰会,不愿因此削弱欧洲央行的权威。^⑤

对于德国总理默克尔向法国总统萨科齐的让步,德语媒体普遍持批评态度。《世界报》评论说“当希腊摇摇欲坠,德国人不得不用税收来确保欧元的稳定时,德国政府当时可是许下了好大的诺言。那时的语气是无论如何要迫使长期负债国执行财政稳定政策。可时过半年后的今天,大家却发现,德国总理原来说大话了。在与法国的谈判中,德国放弃了以前曾强烈要求的自动制裁机制,结果现在还是跟以前一样,惩罚可以通过欧盟理事会的多数票被否决掉。”《标准报》称“目前还不清楚,默克尔在欧元稳定协议上向她的法国对手萨科齐让步的动机是什么。但她的让步如此彻底如此迅速令人惊讶。萨科齐并不希望在欧盟实行自动制裁来惩罚负债国。这与德国的愿望正好相反。但结果是萨科齐在多维尔如愿以偿。默克尔在没有必要的情况下做出这等让步,这是对德国财政部长朔伊布勒的一种愚弄和欺骗。”^⑥

① Claire Demesmay, “Hat der deutsch-französische Bilateralismus Zukunft?” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-3, 2013, pp.37-42.

② 参见 Christian Deubner, *Der deutsche und der französische Weg aus der Finanzkrise*, Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2011, pp.8-9.

③ 引自马库斯·布伦纳迈耶等《欧元的思想之争》,第30页。浮士德是歌德名著《浮士德》中的主人公,在剧中,魔鬼靡非斯特引诱浮士德与他签署了一份协议:魔鬼将满足浮士德的所有要求,但如果浮士德感到满足就拿走他的灵魂作为交换。德国人用这个比喻来讽刺默克尔为了和法国总统萨科齐达成妥协,而出卖了德国一直引以为自豪的原则。

④ 马库斯·布伦纳迈耶等《欧元的思想之争》,第30页。

⑤ Daniela Schwartz, *Deutschland und Frankreich und die Krise im Euro-Raum*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No.1-3, 2013, pp.30-36.

⑥ 荷兰《德语媒体对多维尔谈判感到失望》<https://cn.rfi.fr/政治/20101020>, 访问时间:2018年5月1日。

事实上,多维尔协议的真正意义在于,德法在应对欧债危机的政策上终于达成妥协,从此标志着德法合作的“默科齐(Merkkozy)”重新启动,而且这一事件还凸显欧盟的危机管理权力已经从欧盟机构转移到德法两个大国手中。^①此后,欧洲理事会的赫尔曼·范龙佩(Herman Van Rompuy)小组以多维尔协议为基础进一步讨论欧元区改革方案,并最终发展成为2011年出台的“加强经济治理六项改革法案(Six Pack)”。2011年10月26日,欧元区峰会成为机制化平台。德国也同意将欧洲金融稳定机制的资金提高到4400亿欧元。在2011年应对欧债危机过程中,默克尔和萨科齐紧密联系。虽然在事关欧元区发展的核心问题上,德国仍然与法国有巨大分歧,但是德国没有与法国公开争吵,公众也并未感觉到双方的不和。值得注意的是,与此相比,德法两国在应对利比亚危机和日本的福岛核事故等问题上的分歧却广泛公开,为人关注。^②

总的来看,在欧债危机的初始和蔓延阶段,德国的经济理念并没有得到贯彻,反而是法国关于欧洲货币和财政政策的理念在欧盟和其成员应对危机的过程中得到实施。德国不得不屈服于法国方案,德国所一直强调的制度和程序上的先决条件,比如欧洲央行的独立性、央行支持的国家举债以及《稳定与增长公约》等,没有一项在危机应对过程中得以保留。针对救助希腊,德国只是阻止了设立长期的超国家机构欧元债券。德国虽然能够参与共同决定救助希腊的措施,但是却不得不向大多数成员妥协,而且承受着来自法国方案的越来越大的压力。特别是德国对规则和审慎原则的重视没有成为危机处理中的共识。即便德国原则上同意给予共同体和欧委会更多权力,但是在危机初始阶段,德国虽然犹豫,却不得不跟随法国的路线。^③

在欧债危机初始和蔓延阶段,德国不得不向法国妥协的原因在于:德国不仅缺乏推行其所坚持方案的权威,而且没有能够提出令欧盟国家接受的替代性方案以取代法国方案。在欧盟层面上,德国需要借重法国的权威,推动应对危机措施的实施,而在德国国内政治层面上,由于德国在欧盟承担重要义务需要联邦议院的同意,与法国取得一致也有利于德国获得合法性和国内支持。因此,法国的权威对德国是不可缺少的。

六 诺曼底格式:德法联合在国际舞台上代表欧盟

《马斯特里赫特条约》建立了欧盟共同外交与安全政策,希望“通过实行共同外交

^① 马库斯·布伦纳迈耶等《欧元的思想之争》第1—2页;Simon Bulmer, “Powershift in the EU,” *Political Insight*, April 2016, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2041905816637451>, 访问时间:2018年5月19日。

^② Wolfram Hilz, “Getriebewechsel im europäischen Motor: Von ‘Merkkozy’ zu ‘Merkollande?’” 2013, pp.13–29.

^③ 有关分析参见 Christian Deubner, *Der deutsche und der französische Weg aus der Finanzkrise*, 2011.

与安全政策,在国际舞台上弘扬联盟的个性”,但是共同外交与安全政策在建立后长期没有自身的机制和欧盟机构为其负责,直至欧盟《里斯本条约》明确规定“成员国须毫无保留地本着忠诚和互相团结的精神积极支持联盟的外部和安全政策,须遵从联盟在该领域的行动。成员国应共同致力于巩固和发展政治团结。成员国应克制任何与联盟利益相左或可能损害联盟在国际关系中作为团结的力量的有效性的行为。欧盟理事会与欧盟高级代表须确保这些原则得到遵守。”^①因此从理论上来说,欧盟理事会和高级代表应该在国际舞台上代表欧盟实施共同外交与安全政策,但是由于欧盟成员并不完全拥有控制彼此的能力,而且高级代表不拥有凌驾于成员之上的政治和法律权威,欧盟共同外交与安全政策显然又具有其局限性。^②

在实践中,欧盟共同外交与安全政策经常是通过委任欧盟特别代表和在共同安全与防务政策框架下开展危机行动而发挥作用。但在更广泛的国际舞台上,欧盟的政策目标和原则立场通常还是依靠法德等欧盟大国来代表。传统上,由于享有联合国安理会常任理事国席位和在世界政治中的广泛参与,法国经常在国际舞台上代表欧盟发声。但是随着德国实力逐渐增强,并且越来越有意愿在国际舞台上代表欧盟,德法之间出现了不协调的问题。特别是德国在 2011 年反对法国干涉利比亚,在联合国安理会针对利比亚问题投下弃权票,加剧了欧盟共同外交与安全政策的分裂和德法分歧。^③

法国总统弗朗索瓦·奥朗德(François Hollande)于 2012 年 5 月上台之后,由于困于内政和经济问题,法国既缺乏足够的资源,也较少有意愿在国际舞台上发挥领导欧盟的作用。但德国此时却有意实施更加积极的全球外交政策。在此背景下,乌克兰危机的爆发为德法合作带来新的挑战。与以往法国在外交和安全政策领域积极代表欧盟不一样的是,在乌克兰危机的解决过程中,法国总统奥朗德一直表现得相当低调和克制。^④奥朗德虽然也和俄乌双方都有接触,但是他这次出人意料地并没有像萨科齐在格鲁吉亚危机期间那样成为国际调停的焦点,奥朗德不想在乌克兰危机中发挥主导

① 斯蒂芬·柯克莱勒、汤姆·德尔鲁著,刘宏松等译《欧盟外交政策》,上海:上海人民出版社 2017 年版,第 175 页。

② 斯蒂芬·柯克莱勒、汤姆·德尔鲁《欧盟外交政策》,第 175 页。

③ 参见 Michael Staack, *Deutsche Aussenpolitik unter Stress, Opladen*, Berlin: Verlag Barbara Budrich, 2016, p.34。

④ 比如,萨科齐积极主导了 2008 年的格鲁吉亚危机的解决。虽然 2013 年奥朗德也曾积极干预叙利亚,但是也有观察家认为,正是因为法国介入叙利亚问题,并未获得收益,反而在外交上日益被动并遭到美国的反对,才导致奥朗德在乌克兰危机上的克制。参见 Michaela Wiegel, “Frankreich übt sich in Zurückhaltung,” <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/krise-in-der-ukraine-frankreich-uebt-sich-in-zurueckhaltung-12836490.html>, 访问时间:2018 年 5 月 1 日。

作用。^①然而,德国却在乌克兰危机的演变过程中,自始至终扮演着积极角色。德国一开始希望美国不要对俄罗斯进行制裁,以免激化矛盾,同时又想说服乌克兰与俄罗斯谈判。然而随着局势的恶化,德国在欧盟政府首脑和外长会议上不得不转向更为强硬的对俄立场。^②2014年6月6日,利用纪念盟军诺曼底登陆的机会,默克尔、奥朗德与乌克兰总统彼得·波罗申科(Petro Poroshenko)和俄罗斯总统普京在法国诺曼底会晤,就乌克兰危机交换意见。这也是乌克兰危机爆发以来俄乌首脑首次见面,这一谈判框架被称为“诺曼底格式(Normandy Format)”。此后,德国一方面主导欧盟对俄罗斯的制裁,形成对俄罗斯更大的压力,另一方面利用诺曼底格式展开斡旋工作。2014年9月5日,乌克兰问题三方联络小组(乌克兰、欧洲安全与合作组织、俄罗斯)同乌克兰民间武装代表在白俄罗斯首都明斯克达成停火协议,德国在其间发挥了关键协调作用。但遗憾的是,《明斯克协议》并未得到有效落实,俄罗斯也更加有力地支持东乌克兰分裂势力。

2015年1月,乌克兰的东部武装冲突骤然加剧。德国总理默克尔亲自发起穿梭外交。2月,默克尔邀请奥朗德与其一同访问明斯克,以诺曼底格式为基础,促成《新明斯克协议》(Minsk II)。新旧《明斯克协议》的内容基本相同,都把立即全面停火作为第一点,都提到东部冲突地区今后的其他安排,如撤走所有外国武装力量和军事装备、举行地方选举、恢复经济等。但新协议在内容的阐述上更加详细,并且增加了“按照乌克兰法律举行地方选举”和“恢复乌克兰政府对整个冲突地区国家边界的完全控制”等符合乌克兰当局主张的内容,同时增加了将针对东部冲突地区的临时性特殊地位法变为永久性法律、进行以中央放权为宗旨的乌克兰宪法改革、可组建地方警察队伍等符合乌东部民间武装要求的内容。^③新协议虽然没有得到有效执行,但是协议签订后再也没有爆发大规模的武装冲突。

诺曼底格式作为一种欧盟解决乌克兰危机的方案,其实质是德法合作对外代表欧盟,但是欧盟本身并没有包括在诺曼底格式之中,欧盟共同外交与安全政策的机制未能体现出其应该发挥的作用。这主要是在如何应对俄罗斯的问题上,欧盟内部其实是不统一的:一方面,法国、意大利等国非常注重与俄罗斯的经济关系;另一方面,波

^① Michaela Wiegell, “Frankreich übt sich in Zurückhaltung,” <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/krise-in-der-ukraine-frankreich-uebt-sich-in-zurueckhaltung-12836490.html>, 访问时间:2018年5月1日。

^② Christian Wipperfürth, *Die Ukraine im westlich-russische Spannungsfeld. Die Krise, der Krieg und die Ausichten*, Berlin, Verlag Barbara Budrich, 2015, S.24-25.

^③ 《新明斯克协议》的执行步履沉重, http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/04/c_1114517854.htm, 访问时间:2018年1月15日。

兰、波罗的海三国和瑞典这些成员国感受到来自俄罗斯的直接地缘政治威胁,坚持要对俄罗斯实施强硬政策。^①德国说服欧盟国家保持一致立场对俄罗斯实施制裁已属不易,而要在危机斡旋过程中,让更多行为体实质参与是不现实的。事实上,由于德法核心发挥了积极作用,欧盟官员都对诺曼底格式公开表示支持。^②

对于德国来说,邀请法国共同推动实施诺曼底格式具有更加重要的意义。因为德国要在国际政治舞台上代表欧盟,而欧盟共同外交与安全政策既然有其局限性,那么欧盟大国的支持就是增强德国领导权威的必要条件。鉴于英国“脱欧”公投即将实施,英国已经不再是一个能够对外代表欧盟的行为体,法国就成为德国唯一可以倚重的伙伴。由于获得法国的支持,默克尔能够遏制美国国内要求为乌克兰输送武器的强硬派的势头,同时在欧盟内部,德国此举也可以打消其他欧盟国家对于德国领导权的不信任。^③正如德国国家安全战略文件《2016年德国国防白皮书》中所强调的,德国要在欧洲承担领导责任和在这个世界上发挥积极外交影响只能立足于与欧洲伙伴的合作,其中特别是与法国之间的共识和默契,实现所谓“来自中间的领导”。^④因此,由于德国在欧洲和世界上依旧缺乏传统型和魅力型权威,在外交与安全政策领域借重法国的权威并且以欧盟为框架平台是德国发挥世界大国作用的必然选择。

七 结论

本文主要从理论和实证方面探讨了德国是如何克服其权威困境而实现在欧盟的领导权。权威是国际关系领导权研究的一个难题,以莱克为代表的学者近年来探讨了权威在国际关系领域通过法理、交换、传统、声誉等多种来源而建立的可能性,凸显了权威变化与国家实力消长的非同步性。德国在欧盟的领导权之所以被广泛讨论和关注,正是因为德国本应是一个缺乏足够权威以担任欧盟领导的国家。本文的研究发现,德国虽然在欧盟存在权威赤字,但德国通过对“傲娇”的法国进行妥协与退让,采取借助法国在欧洲国际关系中长期积累的权威资本的方式,有效弥补了德国权威的天

① 米夏埃尔·施塔克《欧债危机后德国的外交政策:更积极、更有力、更全球化?》,载《德国研究》,2014年第3期,第4—29页。

② Simond de Galbert, *The Impact of the Normandy Format on the Conflict in Ukraine: Four Leaders, Three Cease-fires, and Two Summits*, <http://cis.org/analysis/impact-normandy>, 访问时间:2018年5月1日。

③ Ulrich Pfeil, “Die Europäische Friedensordnung als Sache der Europäer,” <https://www.tagesspiegel.de/meinung/andere-meinung/deutschland>, 访问时间:2018年5月1日。

④ 参见熊炜《2016年版德国国防白皮书评析——“来自中间的领导”困境》,载《国际论坛》,2017年第3期,第67页。

然不足和后天缺陷。作为高度制度化和法制化的欧盟,领导权在大多数时候是蛰伏的,只有当制度化运作无法克服集体行动的障碍或无法选择集体行动的方向时,领导权才发挥作用,而只有当领导权的发挥触及敏感领域,面临潜在的反对与反抗的时候,权威以及权威的不足才会显现。

在欧盟的实践中,领导权发挥作用集中体现于三种情况:一是欧盟国家关于一体化发展的方向性问题产生分歧,需要依靠权威凝聚共识,设定一体化的目标和方向,这通常是通过德法两国联合提出倡议以议题设置的方式来实现;二是欧盟面临危机时刻,需要在较短的时间内提出应对危机的措施,权威的作用主要在于能够提出令成员接受的方案;三是欧盟需要在国际热点问题上发出“一个声音”,维护欧盟的利益。本文通过对这三方面的案例进行分析,发现德法合作中的德国妥协其实是一种“借权威”以建立国际领导权的策略。理解德国外交的这一特点对我们分析埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)当选法国总统和发表索邦演讲之后的德法关系以及欧洲一体化走向具有重要作用。通过本文的分析,我们可以预期,在欧盟面临集体行动困境的时候,德国将继续实施“借权威”策略与法国合作,以推动欧洲一体化前行。然而必须看到的是,德国在应对欧债危机的过程中已经积累了一定的权威资本,随着欧盟逐渐走出欧债危机,德国将来是否仍会在经济领域向法国做出重大妥协是一个值得关注 and 进一步探讨的问题。

德国以“借权威”的方式获得国际领导权的实质是必须时常对实力已不如自己的法国进行妥协和退让,在实力增长的同时持续保持审慎和谦让的态度。这也为新形势下中国如何塑造自己在国际关系中的权威提供了他山之石。

(截稿:2018年5月 特约编辑:王鸣鸣)

【Author】 Chen Zheng , Associate Professor at School of International and Public Affairs , Shanghai Jiaotong University , Postdoctoral Fellow at Niehaus Center for Globalization and Governance , Princeton University.

Concessional Leadership with Borrowed Authority: German-French Compromise in the EU Leadership Model

Xiong Wei (30)

【Abstract】 Authority presents a great challenge to theoretical analysis in international relations under the fundamental assumption of anarchy. Recent studies analyze the presence and dynamic change of authority in international relations , by focusing on possible origins of authority. Authority can be established via formal-legal arrangements , rational exchanges between sovereignty and security , conventional institutions and norms , or “winning the heart and soul” with charisma or reputation. Unfortunately , the leadership of Germany in the European Union is short of authority from any of the aforementioned sources , none of which can be built in a short run. Then , the question to be answered is how Germany has overcome its intrinsic disadvantage of lack of authority over the European countries and become the de-facto leader of the European Union. This paper argues that Germany has innovatively and successfully adopted a strategy of “borrowing” authority from France. France enjoys formal-legal , traditional and charismatic authority in Europe , although it is far behind Germany in terms of material capabilities. Carefully avoiding the pitfall of realpolitik and controlling the natural tendency for the more powerful to refuse concessions , Germany insists on the cooperation and joint-leadership with France even when cooperation is difficult and requires Germany to sacrifice its pride and significant concessions. From the German practice , the strategy of “borrowing” authority is of efficacy of overcoming the deficit of authority in international leadership in a short term , but at the same time , the implementation of this strategy requires the powerful to master the art of concession and refrain from an increasing ego of a rising power. This is an important inspiration for other rising powers , such as China , to peacefully and effectively increase its own authority in a short term to assume a leadership in international politics.

【Key Words】 leadership , authority , Franco-German cooperation , German diplomacy , the European Union

【Author】 Xiong Wei , Professor of Diplomacy , China Foreign Affairs University.

The U.S. Cyber Security Cooperation with Asia Pacific Allies and Its Evaluation **Cai Cuihong Li Juan (51)**

【Abstract】 After the Cold War , the United States has been strengthening its Asia Pacific alliance to cope with the rapidly changing situation in the Asia Pacific region and maintain its leadership in the region. With the prominence of the strategic value of cyberspace , in order to strengthen the cybersecurity , maintain the cyberspace dominance and contain the rise of China , the United States is integrating cyberspace into the cooperation with the Asia Pacific allies through collaboration in cyber intelligence , strengthening the military cooperation in cyberspace , shaping cybersecurity environment , coordinating the cyber policy based on Internet freedom and security. The U.S. strengthening cybersecurity cooperation with the Asia Pacific allies is a natural extension of the “Asia Pacific rebalancing” strategy and a part of its international strategy for cyberspace. For the Asia Pacific allies , a variety of interests , such as dealing with the turbulent regional security situation , the rise of China and the competition for regional dominance , have become the driving forces for their cooperation with the United States. At the same time , the deviation of the allies’ obligation and the appeal of the national interest , the monitoring of the allies by the United States and the uncertainty of Trump’s policy have weakened the basis of the cooperation between the United States and its Asia Pacific allies to some extent. The U.S. tactics of strengthening cyber cooperation with the Asia Pacific allies have a series of negative effects on China’s cybersecurity and national security , and therefore should be actively dealt with.

【Key Words】 cyberspace , cybersecurity cooperation , Asia-Pacific alliance , rebalances in Asia-Pacific

【Authors】 Cai Cuihong , Professor at Center for American Studies , Fudan University; Li Juan , Graduate Student of School of International Relations and Public Affairs , Fudan University.