

“多速欧洲”的政治经济学分析*

——基于欧盟成员国发展趋同性的实证分析

丁 纯 张铭心 杨嘉威

内容提要:在《罗马条约》缔结 60 周年、英国脱欧之际,欧盟面临往何处去的选择,由来已久的“多速欧洲”概念被作为欧洲一体化未来可能发展的选项之一由欧盟正式提出,并引起了广泛的重视和热烈的讨论。本文详细梳理了“多速欧洲”的理念沿革、法律制度安排和相关实践,并使用成员国层面的宏观经济数据,从实证层面检验了成员国在经济上趋异的事实。这与其他导致民众“欧洲认同”下降等相关因素一起构成了当前“多速欧洲”被提出的客观背景和原因。由此看来,它更多的是基于对目前现状的默认和无奈的选择。“多速欧洲”既有可能成为推进渐进式一体化的良方,也有可能导致欧洲实质上的分裂。因此,欧盟领导人应审时度势,积极稳妥地推进欧洲一体化。

关键词:“多速欧洲” 经济趋同 欧洲一体化 政治经济学

2017 年 3 月 1 日,欧盟委员会主席让-克劳德·容克(Jean-Claude Juncker)在欧洲议会就《欧盟的未来》白皮书发表讲话,阐述了欧盟在英国脱欧后未来可能面临的五种发展前景。^①这五种发展前景中的第三种,即“多速欧洲”(Multi-speed Europe)选项因较符合现实状况并受到德国、法国等大国的赞同而广受关注。从《欧盟的未来》白皮书来看,^②当前阶段的“多速欧洲”是指有意愿、有能力的国家可以在防务、货币、税收等领域的一体化道路上先行一步,无能力或无意愿的国家不强求同步进行;欧盟内不同国家间的一体化深化程度、成员国向欧盟让渡权力的范围可以不同,但欧洲一体化的最终目标不能改变。

* 本文为欧盟优秀让·莫内中心项目(项目编号:2015-2629)的阶段性成果。作者感谢匿名评审专家的建议和复旦大学世界经济研究所自设课题基金的支持,文责自负。

① http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm, last accessed on 20 June 2017.

② European Commission, “White Paper on the Future of Europe—Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025”, 1 March 2017.

“多速欧洲”并不是一个新的概念,此次“多速欧洲”的提出之所以备受瞩目,一方面因为这是欧盟首次在战略层面将其作为欧盟和一体化未来的五个选项之一在白皮书中正式提出并加以讨论;另一方面在接连遭遇一连串危机、“欧洲认同”空前下滑、英国脱欧、“去一体化”、“疑欧”民粹主义空前高涨之际,“多速欧洲”的提出普遍被外界视为欧盟凝聚共识、重聚队伍、防止脱欧的多米诺骨牌效应、“以退为进”的最后努力。本文将详细梳理“多速欧洲”的相关理念沿革、法律制度安排和具体实践,从政治、经济、社会等多个角度分析当前提出“多速欧洲”的现实背景和原因,并探讨“多速欧洲”的实施与欧洲一体化的前景。

一 “多速欧洲”的理念沿革、制度安排与实践

(一)“多速欧洲”的理念沿革

20世纪60、70年代,为了解决一体化扩大和深化中遭遇的瓶颈,“多速欧洲”的相关理念相继出现。60年代末70年代初,在实施了关税同盟和共同农业政策之后,《维尔纳报告》(Werner Report)提出了建立经货联盟、实现货币一体化的计划,其中的举措之一就是缩小成员国的汇率波幅。按照该计划,各国保证使欧洲各国间汇率波动幅度大大低于欧洲各国货币与美元之间的汇率波动幅度,实行“蛇形浮动”汇率制度。但该汇率制度并不要求欧洲经济共同体的全部成员都参与,加入“蛇形浮动”的成员国也可以随时退出。在石油危机、布雷顿森林体系濒临崩溃等冲击下,成员国间的汇率波动幅度越来越大,英国、丹麦、意大利、法国和挪威相继退出协议,“蛇形体制”退化为德国与卢森堡、比利时、荷兰组成的“马克区”。经货联盟进展的不顺利使欧洲政治家进一步意识到,成员国间在推行货币一体化方面,很难完全实现政策协调。因此,1974年,联邦德国前总理维利·勃兰特(Willy Brandt)提出了“渐进一体化”(Abstufung der Integration)的主张,即认为德、法、卢、比、荷经济上的趋同性更强,这些经济强国应当进行更紧密的经济一体化合作,经济弱国则视情况渐进加入其中,当然经济上的强弱差距在长期内必须加以弥合。^①1974年12月,欧共体首脑会议正式委托比利时首相里昂·廷德曼斯(Leo Tindemans)负责起草建设欧洲联盟的报告。廷德曼斯在部分吸取了勃兰特建议的基础上形成了《廷德曼斯报告》(Tindemans Report)。报告提出:“所有成员国必须在每一个领域同时达到某种一体化程度”的做法将使一体化

^① Douglas Webb, “Successful and Genuine Failures: France, Germany and the Others in the History of Multi-speed European Political Integration”, 4th Pan-European Conference on EU Politics, Riga, 2008.

止步不前,与其如此,不如赋予有能力的成员国“先行一步的责任”,其他国家在先行国家的帮助下逐渐跟上。^①但廷德曼斯的多速一体化倡议仅局限于经济和货币领域,这种“先富帮后富”的一体化倡议实际上就是“多速欧洲”理论的体现。

20世纪70年代欧共体的第一次扩大也增加了成员国之间政策协调的难度,新加入欧共体的英国是欧共体政策协调的主要障碍之一,欧共体经济合作的缓慢发展使英国对继续深入一体化持消极态度。同时,法德两国对欧洲一体化的看法也并不一致:法国坚持以“政府间主义”作为指导欧洲一体化的主要思想,而联邦德国则将“超国家主义”作为欧洲一体化的发展方向。为了保证欧洲一体化进程不陷入停滞,1979年,联邦德国政治家拉尔夫·达伦多夫(Ralf Dahrendorf)提出了“菜单式一体化”(Europe à la carte)设想。他认为,当时的欧共体在政治上是成功的,但在机制建设上是失败的,严格的一体化政策已成为欧共体进一步一体化的障碍之一。而应对这一障碍的解决方式应该是提出一个一体化领域的项目清单,让成员国拥有选择合作领域的自由。选择不参与的国家不仅不受该领域条约的限制,也不强制其在规定时间内加入。“菜单式一体化”延续了多速一体化的设计理念,并将其延伸至政治、社会等诸多一体化领域,变“多速欧洲”的时间型差异一体化为任务型差异一体化。^②

上述这些理念和设想虽是之后提出的“多速欧洲”的重要思想基础,但在当时并没有得到普遍认可。《廷德曼斯报告》遭到了英国、爱尔兰、荷兰、丹麦和意大利的反对,报告中的提议几乎没有进入实质性实施阶段。

20世纪90年代初,苏联解体后中东欧国家加入欧盟被提上议事日程,既有成员与新加入成员之间的差距明显,实施完全一致的一体化政策的可行性大为降低。为了减少这种差异性对一体化推进的可能影响,欧洲政治家未雨绸缪。时任德国总理高级幕僚的迈克尔·梅特斯(Michael Mertes)等人提出了“同心圆欧洲”(Europe of Concentric Circles)的设想,由一体化程度较高的若干国家组成“核心欧洲”(Core Europe),深入推进经济政治一体化,而无意深入参与一体化的国家则可加入较为松散的“外围欧洲”。^③“同心圆欧洲”的设想由于对成员国作了“核心-外围”划分,而招致部分国家的不满;与“同心圆模式”不同,梅特斯等人后来提出的“奥林匹克五环模式”未对成员

^① Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76(Commonly Called “the Tindemans Report”), 1976.

^② Alexander C-G. Stubb, “A Categorization of Differentiated Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.2, 1996, pp.283-295.

^③ Michael Mertes und Norbert J. Prill, „Der verhängnisvolle Irrtum eines Entweder-Oder. Eine Vision für Europa“, Michael Mertes, Kurt Plück, Norbert J. Prill, Hans-Peter Schwarz und Werner Weidenfeld, *Europa ohne Kommunismus*, Bonn, 1990, S.39-52.

国作“核心-外围”的划分,强调成员国在欧盟框架内基于共同关心议题缔结次级联盟,推进不同领域的一体化与其他形式的合作。^①“同心圆欧洲”的设想与“多速欧洲”和“菜单式一体化”一样都是为了避免使成员国间难以调节的差异性成为一体化的桎梏,而“同心圆欧洲”所提倡的解决方式是将成员国划分为一体化的核心推动成员和发展较慢的成员,是一种空间型差异一体化理念。

自《马斯特里赫特条约》签订后,欧共体从经济实体向经济政治实体过渡,同时发展共同外交及安全政策并加强司法及内政事务上的合作,成员国数目也在不断增加。一体化领域的拓展与欧盟的扩大促使欧盟内部就一体化机制进行反复讨论。1994年,当时的欧洲议会党团德国基督教民主党发布了《朔伊布勒-拉莫斯报告》(Schäuble-Lamers Report),其目的就是影响欧盟内部关于一体化未来的讨论,灌输“多速欧洲”的理念。该报告不仅着眼于经济货币领域的一体化,而且强调在政治、社会等诸多领域内“有意愿并且有能力在一体化中走得更快的成员国的合作不应当被其他国家所阻止”,这些先行国家必须组成一个“硬核心”,“以应对未来欧盟扩大后可能产生的离心力”。该报告最具争议的部分即提出由德、法、荷、比、卢五国组成“硬核心”,当然这种“硬核心”不是封闭的,随时欢迎任何有意愿并且能达到进入标准的成员国加入。“硬核心”国家应当参与所有一体化政策的制定和实施,对于欧盟的深化改革采取一致行动,同时提倡法、德加强合作。^②《朔伊布勒-拉莫斯报告》继承了“多速欧洲”一以贯之的时间型差异一体化的设计理念,同时部分借鉴了“同心圆欧洲”的思路,对成员国进行“核心-外围”的划分,不过与“同心圆欧洲”不同的是,《朔伊布勒-拉莫斯报告》强调“核心”的开放性,缓和了非核心国家的反对立场。该报告所提倡的“多速欧洲”理念在《阿姆斯特丹条约》关于“更紧密的合作”(closer cooperation)的条款中有所体现。多数成员国都同意部分成员国应该能够比其他国家更快地推进一体化,然而西班牙、意大利、葡萄牙、希腊、爱尔兰和丹麦等国仍然反对这一提议。^③

20世纪90年代中期,欧盟与拟入盟的中东欧国家展开磋商和谈判,新成员加入在即,尽管欧盟对于中东欧国家与老成员国之前的差异性早有预判,但现实情况迫在眉睫,关于这种巨大差异性下的一体化决策机制的讨论骤然升温。德国前外交部长、副总理约施卡·马丁·菲舍尔(Joseph Martin Fischer)在德国洪堡大学的演讲再一次

^① Michael Mertes und Norbert Prill, „Es wächst zusammen, was zusammengehören will“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 9 (1994), 1994.

^② Wolfgang Schäuble und Karl Lamers, „Überlegungen zur europäischen Politik“, *CDU/CSU in Bundestag*, 1994, S.1-11, <http://www.cdusu.de>, Last accessed on 11 June 2017.

^③ Alexander C-G. Stubb, „A Categorization of Differentiated Integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.2, 1996, pp.283-295.

将“多速欧洲”作为解决欧盟东扩和深入一体化中面临问题的良方。菲舍尔倡导一部分国家组成“先锋集团”以实施更加紧密的一体化,与早期《廷德曼斯报告》仅限于经济领域的“多速欧洲”理念不同,菲舍尔强调欧盟应在各个领域,尤其是政治领域加强“多速”一体化合作;而与《朔伊布勒-拉莫斯报告》不同,菲舍尔并没有指定应该由哪些国家组成“先锋集团”,并且强调“先锋集团”向全部成员国开放;菲舍尔的“多速”一体化倡议格外强调德、法合作,他认为这是消除法国关于两德统一后德国影响力膨胀的最好方法;而关于欧洲的一体化机制,菲舍尔大胆倡议建立“欧洲联邦”,设立直选总统和议会,并赋予其切实的行政权和立法权。^① 菲舍尔的一体化倡议在德国得到了包括总理科尔在内的政治家的支持,同样表示支持的还包括荷兰、比利时、卢森堡以及意大利的中左翼政党等。在法国,菲舍尔的倡议也赢得了比《朔伊布勒-拉莫斯报告》更多的支持,但英国和北欧国家对这一倡议仍然表示反对。^②

欧债危机、英国脱欧以及“疑欧”民粹主义的盛行等使得当前“多速欧洲”再次受到关注,并被建议在欧盟层面上进行讨论。从以上分析中不难看出,“多速欧洲”、“菜单式一体化”和“同心圆欧洲”等一系列差异一体化理念的提出都根源于一体化进程中的困境,尤其是成员国间差异性的增加使成员国间越来越难以就主权让渡的范围与程度达成一致。为保证欧洲一体化进程不会因部分成员国的否决而全面停滞,欧盟必须采取“多速欧洲”等差异性一体化措施来尽可能克服差异和分歧,满足不同国家的特性需求,以保证一体化进程持续发展。相比于任务型的“菜单式一体化”和空间型的“同心圆欧洲”,时间型的“多速欧洲”将一体化的差异性仅仅理解为速度上的快慢,既避免了对成员国“核心-外围”的划分,又强调了一体化的最终目标,更容易被多数成员国接受,这也是此次“多速欧洲”被作为战略选项提出的原因之一。

(二)“多速欧洲”的制度安排

“多速欧洲”既有理念上的探讨,也有相应法律制度上的体现和安排。在制度层面上,“多速欧洲”的相关概念和理念主要体现在《阿姆斯特丹条约》、《尼斯条约》和《里斯本条约》中。1997年签订的《阿姆斯特丹条约》第五部分规定:“在特定前提下,部分成员国可以相互之间建立更为紧密的合作”,从而第一次在制度上为“多速”一体化提供了可能性。《阿姆斯特丹条约》将紧密合作的领域限定在经济一体化支柱中未被纳入共同体专属职权的领域以及司法和内务合作领域。但《阿姆斯特丹条约》规定了尤为苛刻的“紧急刹车”条款,即欧盟理事会通过有效多数表决来决定是否授权进

^① Joschka Fischer, „Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration: Rede in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000“, 2000.

^② *Le Monde*, 《Prudence ou hostilité à travers l'Europe face aux propositions de M. Fischer》, 20 May 2000.

行更紧密的合作,但任何成员国均可反对授权。^① 在这种情况下,即使更紧密合作的提案被递交至欧洲理事会,也需一致同意才能通过,而持异议的成员国在一致表决程序中必将投反对票,因此“紧急刹车”条款实际上赋予了任意一个成员国否决更紧密合作的权力,这无疑加深了“多速”一体化合作实施的难度。

2001年欧盟成员国政府代表签署的《尼斯条约》规定,成员国可以在《阿姆斯特丹条约》规定的经济和司法、内务合作领域以及共同外交和安全政策领域实施“加强型合作”(enhanced cooperation),并且规定启动“加强型合作”的成员国数目至少为9个,而且明确禁止了成员国否决“加强型合作”项目的权力,^②这就为“多速欧洲”理念的实施奠定了法律基础,也极大地提高了“多速”一体化项目实施的可能性。事实上,自“加强型合作”提出以来,欧盟范围内开展了多项“多速”一体化的合作项目:第一,随着欧盟内跨境离婚人数的增多,建立欧盟范围内跨国夫妻离婚的统一法律规定被提上议事日程,但是这一提议遭到了瑞典的反对(因其担心影响其一直执行的自由离婚法案)。为了绕开瑞典的反对,奥地利、法国、希腊、匈牙利、意大利、卢森堡、罗马尼亚、斯洛文尼亚和西班牙九国提出了“加强型合作”的建议,并于2008年7月向欧盟正式提出统一离婚法的申请。2010年7月,理事会授权这些国家就统一离婚法进行加强型合作,目前共有16个国家参与该合作项目;^③第二,欧盟统一专利提议提出后,由于意大利和西班牙存在专利语言方面的争论,2010年底由12个成员国提出了“加强型合作”提议以避免这一争论,顺利实施单一专利法案。2011年3月,欧洲理事会授权在25个成员国(除了意大利和西班牙)范围内开展“加强型合作”,单一专利法规定,由欧洲专利局根据欧洲专利公约的规则和程序授予欧洲专利,在参与单一专利框架的成员国内具备统一效力,意大利于2015年9月参与到该单一法案规则中;第三,2012年10月,欧盟委员会在未能就金融交易税(FTT)获得一致支持的情况下,建议利用加强型合作原则,在有意愿的国家征收金融交易税,该提案在11个欧盟成员国的支持下分别于2012年12月和2013年1月在欧洲议会和理事会获得通过。目前,合作成员国正在就最终协议展开磋商和谈判。^④

^① European Commission, “The Amsterdam Treaty”, Office for Official Publications of the European Communities, 1999.

^② European Commission, “The Treaty of Nice”, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

^③ European Council, “Council Decision of 12 July 2010 Authorising Enhanced Cooperation in the Area of the Law Applicable to Divorce and Legal Separation”, Official Journal of the European Union, 22 July 2010.

^④ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9602-2016-INIT/en/pdf>, last accessed on 19 June 2017.

2007年正式签署的《里斯本条约》第28a条在将共同安全与防务政策纳入共同外交与安全政策的同时,决定于2017年底在欧盟框架下建立“永久结构性合作”(Permanent Structured Cooperation)联合防务机制,明确规定军事能力能够达到相关标准和履行相应义务,并且有政治意愿的国家可以申请加入持久结构化合作机制。^①2017年6月,欧盟峰会领导人一致认为有必要在欧洲建立一个永久性的防务合作架构,以加强军民合作和提升欧盟快速应对危机的能力,并且提出设立欧洲防务基金,以促进成员国的防务研发和共同采购,一种持久结构化合作机制正在形成。^②

(三)“多速欧洲”的相关实践

尽管“多速欧洲”首次被欧盟作为战略方向之一提出,但在欧洲一体化历史上,体现“多速欧洲”理念的相关实践实际上并不少见,比较典型的如申根区、欧元区的设立和《普鲁姆协定》(Prüm Convention)的出台等。

第一,“多速欧洲”理念在经济、社会领域的著名实践之一是申根区。^③为了实现欧盟内部人员、货物、资本和服务四大自由流动中的人员自由流动,取消内部边界,增强欧盟成员国之间的团结与信任,1985年6月14日,联邦德国、法国、荷兰、比利时、卢森堡五国签署了《申根协定》,在协定签署国之间不再对公民进行边境检查。《申根协定》鼓励有意愿的欧盟成员国逐步加入,但也允许没有意愿的成员国留在外面。最初的《申根协定》是独立于欧盟法律框架的,因此允许非欧盟国家加入。随着越来越多的欧盟成员国加入,《申根协定》通过《阿姆斯特丹条约》被纳入欧盟法律框架。申根区分别在20世纪90年代和2003年的扩大中将丹麦、芬兰、奥地利等国以及爱沙尼亚、匈牙利等中东欧国家纳入其中。当前仍有少数欧盟成员国没有加入《申根协定》:如英国拒绝加入该协议的原因是,作为一个岛国,对边境严加管制可以更有效地防止非法移民入境;爱尔兰则不希望因加入申根区而丧失与英国的共同旅行区,也不希望因此对来往于英、爱两国的公民在陆地边界设立出入境检查制度。迄今为止,申根区包含了22个欧盟成员国以及4个非欧盟成员国(挪威、冰岛、瑞士和列支敦士登)。由此可见,申根区的设立和扩大也是典型的非齐步走式的“多速”一体化模式。

第二,“多速欧洲”理念在货币领域的著名实践是欧元区。根据最优货币区理论,建立统一货币区要求成员国经济发展状况趋同。因此,欧盟在推动货币一体化时从政

^① European Commission, “The Lisbon Treaty”, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

^② http://www.csn.cn/sjs/sjs_rdj/201707/t20170705_3569732.shtml, last accessed on 19 June 2017.

^③ Katharina Holzinger and Frank Schimmelfennig, “Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data”, *Journal of European Public Policy*, Vol.19, No.2, 2012, pp.292-305.

府长期利率、通胀、汇率、政府财政赤字和公共债务水平方面设定了加入欧元区的五项趋同标准。1998年底,11个达到趋同标准并且有意加入的欧盟成员国成为欧元区的创始成员。未能达到五项趋同标准的国家,如希腊等国没能成为其创始会员国;而已经达标但没有加入意愿的国家,如英国等始终未加入欧元区。考虑到并不是所有的成员国都能同时达到上述趋同标准,欧元区实行了开放性的进入机制,即在欧元区成立后允许符合标准且有意愿加入的国家随时申请加入。此后,希腊、斯洛文尼亚、塞浦路斯等国陆续加入。迄今为止,欧元区先后接纳了19个欧盟成员国,欧元区的设立和扩大也是“多速欧洲”一体化模式的生动体现。

第三,“多速欧洲”理念在安全和内务合作领域中也有所体现,如2005年5月由奥地利、比利时、法国、德国、卢森堡、荷兰和西班牙签订的《普鲁姆协定》。该协定最初由德国内政部长奥托·乔治·舒利(Otto Georg Schily)提出,旨在加强跨境合作,打击恐怖主义和跨境犯罪。根据协定内容,签署国之间将允许交换相关人员的DNA、指纹和车辆登记信息等,以及加强在航空武警、联合巡逻和警力跨境打击犯罪等方面的合作。目前,该协定签署国已经逐步扩大到14个。^①

二 “多速欧洲”正式提出的现实背景和原因

(一)经济背景和原因

欧盟各成员国之间的经济发展趋异性制约了经济一体化的深入发展,客观促成了“多速欧洲”。经济基础决定上层建筑,各成员国宏观经济发展指标(如经济增长、失业、物价、国际收支以及财政收支状况等)的趋异性决定了欧盟制度设计的非同一致性和多层次性。如果制度设计完全不顾经济发展趋异性,过分追求整齐划一,并将高标准作为统一要求,必将反噬欧盟进一步发展的经济基础。

对于共同体内成员国经济存在趋异发展的可能性,较为权威的理论解释来自保罗·克鲁格曼的中心-外围理论:统一市场和欧元区降低了成员国之间要素流动的壁垒,使得制造业由生产率较低的区域(如希腊)向生产率较高区域(如德国)集中,成员国之间经济失衡,出现马太效应的威胁。^②在以往研究中,学者们对于趋同性的检验结果不一,鲍莫尔(William J. Baumol)和世界银行的研究报告指出,欧洲一体化经济

^① 14个协议签署国为:奥地利、比利时、保加利亚、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、匈牙利、卢森堡、荷兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和西班牙。

^② Paul Krugman, “Increasing Returns and Economic Geography”, *Journal of Political Economy*, Vol.99, No.3, 2010, pp.483-499.

的趋同在实践中几乎观察不到。^① 博尔德林 (Michele Boldrin) 和卡诺瓦 (Fabio Canova) 认为, 欧盟地区和结构性改革政策主要是收入的再分配, 对促进经济增长和各国收入水平趋同几乎没有影响。^② 当然, 也有学者实证检验的结果支持欧盟经济趋同发展的结论。库莱斯玛 (Jesus Crespo Cuaresma) 等指出, 欧洲一体化对经济的趋同有正向和长期的影响。^③ 据此, 我们采选描述成员国经济的相关宏观指标, 从经济发展的多个方面实证检验欧债危机后这种经济趋异性是否存在。

(1) 实证模型和数据选取

著名经济学家罗伯特·J·巴罗 (Robert J. Barro) 于 20 世纪 90 年代提出的 β 趋同模型, 通过变量系数的符号来判断经济趋同或者趋异是否存在, 该方法被广泛运用于检验经济指标的趋同性。^④ 本文对该方法进行了一定的拓展, 用以研究经济增长率、失业率、物价水平、国际收支以及财政收支状况是否存在趋同。经典的 β 趋同方程为:

$$\left[\ln\left(\frac{y_{i,t+T}}{y_{i,t}}\right) \right] / T = \alpha + \beta \ln(y_{i,t}) + \gamma X_{i,t} + \varphi_i + \varphi_t + \varepsilon_{i,t}$$

其中, T 为年份跨度, 本文取 $T=1$ 。 $y_{i,t+T}$ 为 i 国 $t+T$ 年的经济变量, $y_{i,t}$ 为初期 (即 t 年) 的各类经济变量, $X_{i,t}$ 为控制变量。 φ_i 和 φ_t 分别表示国家固定效应和时间固定效应, 为了控制欧盟各国的初期技术水平、技术进步率和稳态人均产出等国家特征对回归结果的影响, 我们加入了国家固定效应以控制这些国家异质性, 为了控制不同年份的特征及其对经济的影响, 我们又加入了时间固定效应, 其中 $\varepsilon_{i,t}$ 为误差项。模型主要通过 β 的正负来判断经济变量的趋同趋异性, β 为负时所考察的变量趋同, β 为正时变量趋异。

本文选取欧盟 28 国 2008-2016 年的宏观经济数据 (数据来源于欧盟统计局网站), 数据基期为 2005 年。^⑤ 之所以选取 2008-2016 年的数据, 是因为 2008 年金融危机及随后欧债危机发生后, 成员国经济发展格局受到较大影响并在一定程度上导致了当前“多速欧洲”的选择。关于危机前的情况, 丁纯和李君扬在详细研究了 2002-2012 年危机前后的经济趋同状况后发现, 危机前成员国的经济规模和就业水平整体存在趋

^① William J. Baumol, “Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show”, *American Economic Review*, Vol. 76, No. 5, 1986, pp. 1072-1085; World Bank, “The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy”, *Economic Development & Cultural Change*, Vol. 4, 1993.

^② Michele Boldrin and Fabio Canova, “Inequality and Convergence in Europe’s Regions: Reconsidering European Regional Policies”, *Economic Policy*, Vol. 16, No. 32, 2010, pp. 205-253.

^③ Jesus Crespo Cuaresma, Doris Ritzberger-Grünwald and Maria Antoinette Silgoner, “Growth, Convergence and EU Membership”, *Applied Economics*, Vol. 40, No. 5, 2008, pp. 643-656.

^④ Robert J. Barro, “Convergence”, *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 100, 1992, pp. 223-251.

^⑤ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, last accessed on 10 May 2017; <http://stats.oecd.org/>, last accessed on 10 May 2017.

同趋势,政府债务水平的变化趋势不明显,新成员国的债务差异在 2006 年之前还存在不断扩大的趋势。^①

(2) 实证检验结果

宏观经济的主要观测指标包括经济增长速度、失业率、国际贸易收支和通货膨胀率。此外,政府债务问题在欧盟成员国内也较为突出,本文将从上述方面进行趋同(异)检验。

表 1 2008-2016 年欧盟经济的趋同(异)性检验

被解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	$\Delta \ln GDP_{i,t}$	$\Delta Ue_{i,t}$	$\Delta Nx_{i,t}$	$\Delta HICP_{i,t}$	$\Delta De_{i,t}$
$\ln GDP_{i,t}$	0.0899*				
	(0.0528)				
$Ue_{i,t}$		0.180***			
		(0.0340)			
$Nx_{i,t}$			0.134*		
			(0.0802)		
$HICP_{i,t}$				0.335***	
				(0.0349)	
$De_{i,t}$					0.793***
					(0.0690)
Constant	0.257*	0.0137***	10.90*	0.336***	-0.0219***
	(0.155)	(0.00313)	(5.623)	(0.0296)	(0.00438)
控制变量	是	是	是	是	是
Country FE	是	是	是	是	是
Year FE	是	是	是	是	是
Observations	150	216	134	216	216
R-squared	0.832	0.646	0.536	0.765	0.609

注: * 表示回归系数的显著性水平, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。

第一,检验欧盟成员国经济增长速度是否存在趋同(异)性,被解释变量为成员国实际人均 GDP 的对数增长率($\Delta \ln GDP_{i,t}$),解释变量为实际人均 GDP 的对数值($\ln GDP_{i,t}$),控制变量包括影响经济增长的资本积累速度(用各国总资产形成速度)、储蓄率、人口增长率和技术增长率(用各国研发投入的增长率)。从(1)列的回归结果

^① 丁纯、李君扬:“欧债危机的表现、影响、治理与展望”,《同济大学学报(社会科学版)》2013年第6期,第24-34页。

看,在控制了影响经济增长速度的诸多因素之后, β 系数仍然显著为正,这说明危机后欧盟成员国间经济增长存在明显的趋异性。可见金融危机和欧债危机对各国的冲击以及危机后经济恢复速度存在较大差异。经济增长是提高居民收入、改善财政状况和稳定就业的基石,经济增长的趋异性从根本上导致了欧盟成员国经济社会发展步调的不一致性,这是危机后不得不实施“多速欧洲”的重要依据。

第二,检验欧盟成员国就业情况的趋同(异)性,被解释变量为失业率变动($\Delta Ue_{i,t}$),即失业人口占劳动人口(15-64岁)的比重,解释变量为初期的失业率($Ue_{i,t}$)。考虑到就业状况主要受经济增长速度的影响,控制变量设置为人均GDP的对数增长率。同样通过观察 β 系数的正负来判定失业率的趋异或趋同性。列(2)是失业率趋同性检验的回归结果,回归系数在1%的显著性水平上显著为正,表明失业率在这个阶段呈现出趋异性,初始失业率低的国家就业情况趋好,初始失业率高的国家就业情况趋于更差。这与南欧国家在危机期间失业率高企,且至今没有明显回落有关。就业市场状况关乎国计民生,部分国家失业率居高不下,民众就会对欧盟的危机和经济治理能力产生怀疑,进而形成一体化的离心力。

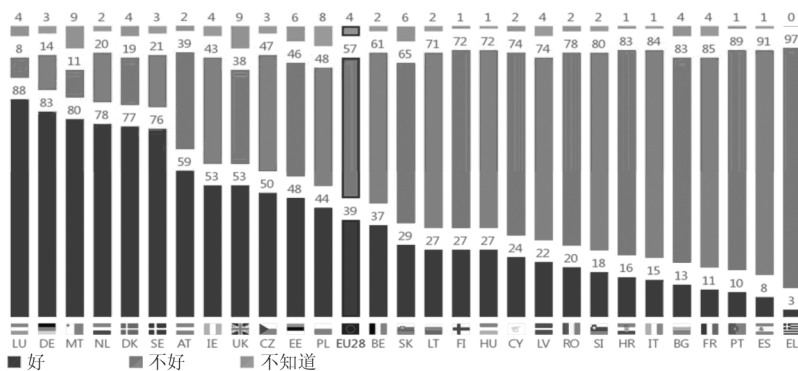
第三,检验欧盟成员国间贸易收支状况的趋同性,被解释变量为各国在欧盟内部贸易的经常账户余额占GDP的比重变化($\Delta Nx_{i,t}$),正数表示该国在欧盟内部贸易中处于顺差地位增加或者逆差减少,解释变量为各国欧盟内部贸易的经常账户余额占GDP的比重($Nx_{i,t}$),控制变量选取本国GDP对数,欧盟其他国家GDP之和的对数以及单位劳动成本平减的实际有效汇率。列(3)显示了成员国在欧盟内部贸易中的收支状况趋同(异)性的检验结果。解释变量回归系数在10%的显著性水平上显著为正,说明存在趋异趋势。欧盟内部贸易失衡的原因为劳动生产率较低的国家因欧元启动事实上承担了实际汇率升值的代价,德国等生产率较高的国家则因欧元启动获得了贬值的好处,而统一的欧元又限制了逆差国通过贬值改善贸易收支的手段。贸易长期失衡会进一步加剧经济增长的趋异性。

第四,检验欧盟成员国间通胀水平的趋同(异)性,被解释变量为调和消费者物价指数的变动($\Delta HICP_{i,t}$),解释变量为初始的调和消费者物价指数($HICP_{i,t}$),控制变量包括人均GDP对数增长率和广义货币M2的增长速度。列(4)显示了对通胀水平趋同性检验的结果,解释变量回归系数都在1%的显著性水平上显著为正,说明成员国通胀水平存在明显的趋异性,初始通胀率较高的国家,通胀水平越来越高。相似的通胀水平也是最优货币区的必要条件之一,目前的欧盟和欧元区显然并不满足这一条件。

第五,检验欧盟成员国财政收支状况的趋同(异)性,被解释变量为政府净借贷占GDP的比重($\Delta De_{i,t}$),正数表示财政盈余占比增加或者财政赤字占比减少,解释变量为政府净借贷占GDP的比重($De_{i,t}$),控制变量设置为人均GDP对数增长率。列(5)是欧盟成员国间财政收支状况的趋同性检验结果, β 系数显著大于零,财政收支状况都呈现出显著的趋异性。欧债危机爆发后,政府债务较重的南欧等国赤字率急剧上升,动辄超过10%,加剧了各国财政收支状况的趋异性。鉴于这种趋异性,一刀切的财政纪律可能不适用于欧洲全体成员国,甚至还可能加剧危机的严重程度。尤其是在危机期间,过于严格统一的财政纪律引起了希腊等外围国家民众的极大不满,因为该规定对于这些国家走出危机没有起到正面作用。财政状况的趋异性也是选择“多速欧洲”的一个重要因素。

以上通过实证检验欧盟成员国在经济增长速度、失业率、国际贸易收支和通货膨胀率等方面的趋同(异)性不难发现,成员国经济在2008年危机后存在显著的趋异性,这意味着成员国的经济差异性将越来越强,这更加不利于在欧盟全体成员国范围内实施步调一致的一体化项目。更为严重的是,民众能够切身感受到经济发展差距的扩大,这将降低欧盟民众,尤其是经济发展水平较差的成员国民众对欧盟和自己国家参与一体化的认同感。根据2016年欧洲晴雨表的统计,97%的希腊(EL)民众对本国经济表示悲观,84%的意大利(IT)民众对本国经济表示悲观。相反,德国(DE)、荷兰(NL)等国则对本国经济充满信心(见图1)。

图1 欧洲民众对本国经济的看法



资料来源:“欧洲晴雨表”, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&yearFrom=1974&yearTo=2016>, 2017年5月10日访问。下方柱体表示“好”,中间柱体表示“不好”,上方柱体表示“不知道”。

(二) 政治、社会等其他背景和原因

除了经济发展趋异在蚕食民众对欧盟的信心外,政治、社会等方面的诸多因素也在压低欧洲民众对一体化的认同。第一,英国脱欧也是此次提出“多速欧洲”的重要诱因之一,英国前首相卡梅伦曾在脱欧公投前致信欧洲理事会主席图斯克,以脱欧倒逼欧盟改革。卡梅伦对欧盟改革的要求:一是欧盟的单一市场要保护英国及其他非欧元区成员国的利益;二是制定一个具体的、手续简化的目标从而提高竞争力;三是允许英国不参与“建立一个更紧密的欧盟”计划;四是限制欧盟移民领取诸如低工资税收补贴等英国就业福利。其中第三点集中体现了英国谋求在一体化方面保持自己的节奏和速度的强烈愿望。除了英国已经确立脱欧,目前并不能保证其他成员国没有类似的“多速”一体化的意愿。因此,为了防止脱欧“多米诺骨牌”效应,必须允许成员国“多速”参与一体化合作。

第二,欧洲民粹主义政党也是一体化继续前进必须面对的障碍。民粹主义者认为,欧洲民众正受到来自移民、社会不平等的直接威胁,传统政治势力无法就此提供必要保护,而欧盟在解决经济危机和难民危机时更是无法采取高效的解决办法化解危机。因此,欧洲民粹主义政党基本都坚持反建制、反欧盟的主张。其中,法国极右翼政党“国民阵线”的总统候选人玛丽娜·勒庞(Marine Le Pen)更是扬言让法国退出欧洲单一货币,并就法国是否留在欧盟举行公投。令欧盟担忧的是,民粹主义政党在欧洲民众中的支持率并不低,勒庞甚至还进入了法国总统选举第二轮投票。这一切都表明,欧洲民众对当前一体化的进程和速度并不完全认同。因此,“多速欧洲”在当前具有一定的民意基础。

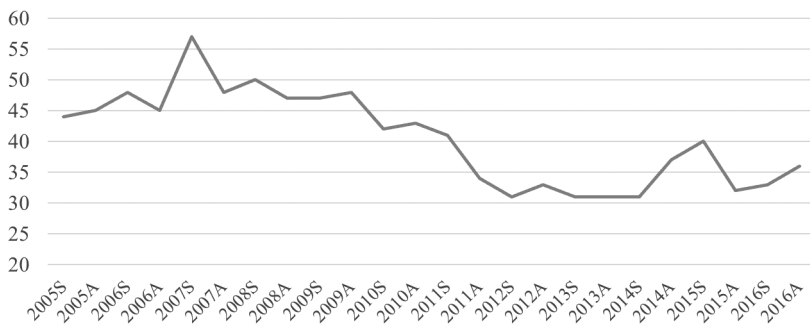
第三,全球化的发展也在加剧欧洲社会的分化,全球化竞争引发欧洲企业在全全球范围内进行产业布局重构,中低端产业、劳动密集产业向发展中国家转移,欧洲本土则日益专注于高端制造、知识密集产业和服务业,低教育、低技能水平的欧盟公民面临激烈竞争,就业机会和收入水平下降。大量中东欧移民涌入西欧发达经济体,加剧了劳动力市场的竞争。而全球生产要素的优化配置使国际化经营资本成为全球化的主要受益者,财富不断增值。2008年以前,欧盟消除贫富差距的努力取得进展,基尼系数从1994年的0.368下降到2008年的0.33。但自2008年金融危机以来,欧盟基尼系数的下降陷入停滞,甚至还略有提升。^①而欧盟低效的决策效率在应对这种社会分化局面中显得捉襟见肘,建立更为灵活高效的合作和决策机制势在必行。

经济趋异、英国脱欧、民粹主义政党的煽动、社会分化,加之乌克兰危机、难民危机

^① <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, last accessed on 19 June 2017.

和恐怖袭击,使得欧洲一体化出现“认同危机”,民众对未来失去信心。而在接二连三的危机中,欧盟的应对相当低效且失当,这也加剧了民众的不满,欧盟正在丧失推进一体化的民意基础。此外,特朗普上台后批评北约“过时”、抨击德国操纵欧元汇率、赞赏英国脱欧并鼓动其他国家仿效,以及对欧洲一体化前景态度冷漠等,都成为分裂欧洲的重要因素。2016年欧洲晴雨表的统计显示,2005年以来对欧盟表示信任的欧盟公民的占比总体大幅下降(见图2)。

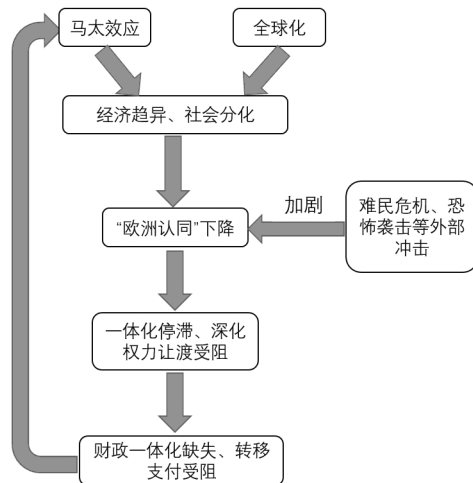
图2 欧盟国家公民对欧盟的信任度(%)



资料来源:“欧洲晴雨表”,<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&yearFrom=1974&yearTo=2016>, 2017年5月10日访问。

欧洲一体化原来的设计路径是通过一体化项目的实施,使民众普遍从中受益,并提升民众的“一体化认同”,以此为基础推动成员国向欧盟让渡权力,逐步实现“欧洲统一”。权力让渡中包含财政权力的让渡,通过在欧盟范围内实施转移支付,消除地区贫富差距,巩固一体化的民意基础。而当前的现实情况正好相反:经济趋异,社会分化,“欧洲认同”下降,一体化陷入恶性循环(见图3)。可以说,“多速欧洲”从来不是欧洲一体化的“初心”,而更多是基于现实的选择。

图3 当前欧洲一体化困境示意图



注：图由作者自制。

三 “多速欧洲”与欧洲一体化的前景

“多速欧洲”作为一体化战略选项提出后,各国反应如何?事实上,德、法、意、西等国领导人已经表达了对“多速欧洲”的支持。2017年3月6日,四国领导人在法国凡尔赛宫举办小型峰会,德国总理默克尔表示:“必须有勇气承认部分国家走得更快”,人们需要接受欧洲各层面合作进展速度不一的现实,“在保持多样性的同时建立更协调、更强大的欧洲”。时任法国总统奥朗德则表示:“成员国也可按自己的愿望,不仅在防务方面,也可在税务或社会福利协调、研究、文化或青年事务方面走得更远。”^①相比而言,质疑和反对的声音主要来自维谢格拉德集团(波兰、捷克、匈牙利和斯洛伐克)等中东欧国家,它们担心“多速欧洲”会使得德法等大国主宰欧盟,因此要求在欧盟内的所有问题上拥有同等的话语权。

根据欧洲对外关系委员会就“多速欧洲”理念及“加强型合作”等制度对各欧盟成员国100多位政府官员、大学和智库学者开展的调查研究结果,欧洲国家的态度大体分为三类:第一类是“多速欧洲”的先行者,坚持各类灵活合作必须限定在欧盟法律框架内,包括德国、法国、意大利、西班牙、荷兰、比利时、芬兰和瑞典八个国家,它们支持

^① <http://www.oushinet.com/europe/other/20170307/256924.html>, last accessed on 19 June 2017.

“多速欧洲”的动力来自于突破低效决策的枷锁以及享受集体行动的好处;第二类是被称为“反叛者”的成员国,包括波兰、匈牙利和英国,它们认为“多速欧洲”的合作应当在欧盟法律框架外进行,其目的在于借此强化本国主权,减少权力让渡;第三类是由其余 17 个成员国构成的“摇摆国”,它们对“多速欧洲”既不完全支持也不完全反对,这些国家多为新成员国和小国,它们既赞同“多速欧洲”在成员国异质性背景下推进一体化的作用,但也害怕在“多速欧洲”多个领域(尤其是财政一体化领域)的合作中掉队。在“多速欧洲”情形下,这些国家可能难以获得其他成员国财政转移支付的支持,与大国的差距会不断拉大,同时“多速欧洲”还可能强化德、法等大国的支配力。^①

笔者认为,“多速欧洲”对于当前的欧盟来说是一个基于现实情况的无奈选择,但在诸多选项中也是比较现实、理性的。其现实意义在于:一是在成员国经济发展状况分化、难以取得广泛一致的状况下,以“退两步,进三步”的方式推进一体化,避免一体化进程陷入停滞甚或解体;二是在后危机时代的欧盟面临移民问题、恐怖主义威胁和“民粹主义”等问题的情况下,可以有效提高欧盟制度的灵活性,避免体制僵化阻碍其应对多重挑战;三是贯彻“多元一体”理念,尊重不同成员国现实状况和利益诉求,回应疑欧主义,毕竟成员国之间的差异性现实存在的,成员国民众存在多样的利益诉求,硬性的一体化制度安排容易招致民众不满,使得疑欧主义有机可乘,继而扩大影响力。

然而,对于“多速欧洲”的担心也并非完全没有依据。欧盟内部原有的利益平衡机制本身就不甚健全,“多速欧洲”很可能加剧这种失衡。过去 20 年来,欧洲一体化对成员国经济增长起到了积极的促进作用,北欧和中欧国家受益程度较高。其中,丹麦和德国经济受益最多,德国经济每年因内部市场而受益 370 亿欧元,相当于每人每年 450 欧元;丹麦则相当于每人每年受益 500 欧元;南欧和中东欧国家受益最少。^②此外,德国在中东欧的产业布局甚广。在这种情况下,推行“多速欧洲”,相当于是在“背叛”为其带来巨大利益的中东欧国家。中东欧国家必然心存不满,从而招致民众对一体化的不信任,导致欧盟分裂。英国脱欧显现了一体化的可逆性,如果欧盟明确提倡走“多速欧洲”道路,那么在未来一体化合作中失利的国家很可能效法英国而选择脱离欧盟。

不过,在当前形势下,正式提倡“多速欧洲”很可能显得有些不合时宜。首先,欧洲经济正处于上升周期,数据显示欧元区综合 PMI 2017 年 3 月初值从 2 月的 56.0 攀

^① http://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_future_shape_of_europe, last accessed on 19 June 2017.

^② 资料来源:中国驻欧盟使团经济商务参赞处, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201408/20140800683455.Shtml>, 2017 年 6 月 20 日访问。

升至 56.7,为 2011 年 4 月以来最高,欧元区两大经济体德国和法国的综合 PMI 初值也双双超过预期,创出近六年高位。^①与此同时,欧元区通胀水平也正在逐渐接近目标水平,2016 年全年欧盟和欧元区的经济增长率分别为 1.9%和 1.7%,这意味着欧元区经济复苏势头强劲。借助这一有利时机,欧盟应当专注于完善经济治理机制,提高经济增长的趋同性和包容性,弥合发展差距,而非在这个时候提倡多速发展。

其次,政治局面趋于稳定,法国大选中马克龙击败极右翼的勒庞当选法国总统让饱受英国脱欧影响、难民危机困扰和失业率高企、社会治安不稳的欧盟看到希望,荷兰和奥地利的选举中也没有飞出“黑天鹅”,“民粹主义”大规模兴起的趋势得到遏制。欧盟应当利用好这一难得的有利时机,审时度势、深化一体化。高举欧洲主义旗帜赢得法国大选的马克龙也应顺势而为,强化法德轴心,继续推进一体化进程,并借此恢复法国的大国影响力。没有了英国在财政一体化、移民等领域的掣肘,27 国应当更加专注于加强一体化。

显然,目前情况下审时度势、顺势而为、“只做不说”或许才是最好的策略。近期欧盟在联合防务领域的“永久结构性合作”方面的进展就很好地体现了“多速欧洲”的一体化机制。但“多速欧洲”一旦被正式提出,成员国多样性的利益诉求也会纷纷出现。在当前的民主治理框架下,欧盟很难就各类问题达成一致,而经济、财政、防务等领域过多以及过于复杂的次区域合作集团,也会损害欧盟的凝聚力;后进国家的不合作心态和先进国家的“过度超前”趋势容易相互强化而引发恶性循环,加速分裂。我们必须认识到,“多速欧洲”更多的是一种现实妥协和过渡性策略,只是“亦步亦趋”(muddling through)的欧洲一体化巨轮短暂的避风港。

(作者简介:丁纯,复旦大学世界经济研究所教授、欧洲问题研究中心主任、让·莫内教授;张铭心,复旦大学经济学院博士研究生;杨嘉威,复旦大学经济学院硕士研究生。责任编辑:宋晓敏)

^① 资料来源:埃士信信息咨询公司(IHS),<https://www.ihs.com/publication/weekly-pricing-pulse/rubber-lumber-slump.html>,2017 年 6 月 20 日访问。