

欧洲一体化的政治化与欧盟成员国主流政党的应对战略

——以欧债危机发生后的德、英、法三国为例

李明明

内容提要:随着欧洲一体化在成员国日益被政治化,欧盟成员国主流政党面临严重考验。它们的应对战略对本国欧洲政策和一体化发展产生了重要影响。去政治化战略、民粹主义战略以及参与和引导战略是欧盟主流政党应对政治化的三种战略选择。结合欧债危机以来德国、英国和法国三国主流政党应对政治化的案例,本文对这三种战略的实施过程和政策结果进行比较研究后发现,参与和引导战略兼顾各方利益要求,是适合未来欧盟主流政党的一种中间策略。

关键词:欧洲一体化 政治化 欧债危机 “去政治化” 参与和引导战略

自欧债危机爆发以来,欧盟先后采取以纾困和紧缩为核心的财政政策进行治理,同时加强了对成员国财政的监管力度。一时间,“危机是一体化催化剂”的传统叙事似乎再次兴起。然而,因欧债危机而起的争论并未停止,成员国国内关于欧盟决策、一体化和欧盟发展方向、本国与欧盟关系等议题的讨论持续发酵。原本在国内政治中处于边缘地位的欧洲一体化问题不仅受到欧盟大众的广泛关注,而且日益与成员国的国内选举甚至全民公决联系在一起。这种现象在当前的欧盟研究中被称为“欧洲一体化的政治化”或“欧洲议题的政治化”。值得注意的是,目前看来,政治化并没有推动各国国内对一体化的支持,相反却在不断制造出新的危机。2016年6月的英国脱欧公投就是其中最为突出的例子。在国外研究中,学者主要关注在大众对欧盟或欧洲一体化的不满日益增长的背景下,极端政党——尤其是极右翼民粹主义政党对这个政治化进程的推动及其产生的消极后果。而本文关注的是,面对欧洲议题在成员国国内被严重政治化的局面,欧盟主流政党(中左和中右政党)会采取何种应对战略?与极端

政党相比,主流政党对大众的动员能力更强,而且随着大众对欧盟事务的关注度不断上升,主流政党也无法忽视其中蕴含的政治利益。从欧洲一体化的发展来看,笔者认为,欧盟主流政党对此有三种战略选择:去政治化战略、民粹主义战略,以及参与和引导战略。每种战略都会对该国的欧洲政策乃至欧洲一体化的发展产生不同的影响。

欧债危机爆发后,欧盟“三驾马车”——德国、英国和法国都面临欧洲一体化被政治化的挑战,债务危机及其治理成为国内政治的突出议题。民众对欧盟的不满和争议上升,极端政党日益活跃,这些现象同时发生在三个欧盟大国身上。但欧洲一体化的政治化进程在这些国家中产生了不同的结果:德国没有改变支持一体化的立场,英国选择公投脱欧,法国对欧盟紧缩政策的实施进行了修正。虽然三个国家具有不同的政治文化传统,但如果仅用模糊而多元性的政治文化来解释一切,恐怕只是老生常谈。笔者认为,欧盟三大国的主流政党——主要是当前执政的三个党派或党派联盟——对政治化采取的不同应对战略才是导致上述差异的根本原因。本文将以三国为例,分析上述三种应对战略的具体表现和政策结果,进而探讨哪种战略更有利于欧洲一体化的长远发展。

一 欧洲一体化的政治化

欧洲一体化的政治化(politicization of European integration)概念最早出自新功能主义理论。菲利普·施密特(Philippe C. Schmitter)在1968年提出:“政治化首先指联合决策的争议性借以上升的一个进程”。^①新功能主义者认为,政治化进程将有利于欧共体公民强化对一体化的理解与支持。而这一概念真正得到关注和深入研究,则始于2008年莉斯贝特·霍克(Liesbet Hooghe)和加里·马科斯(Gary Marks)提出的后功能主义理论。^②她(他)们试图用它来解释和欧洲一体化有关的欧洲议题在欧洲国家的国内政治议程中日益突出的现象。传统上,欧洲议题更多地由主流精英主导,它们似乎远离国内政治竞争的视野,由此被看作一个“去政治化”的领域。西斯·范德伊奇克(Cees van der Eijk)和马克·富兰克林(Mark N. Franklin)在2004年指出,欧洲议题在国内政治中表现得像“沉睡的巨人”,这在很大程度上是因为选民在欧洲议题上的态度分化没有在政党竞争中获得出口,也就是说,选民不能通过选票箱表达自己对

^① Philippe C. Schmitter, “Three Neofunctional Hypotheses about International Integration”, *International Organization*, Vol.23, No.1, 1969, p.166.

^② Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Studies*, Vol.39, 2008, pp.1-23.

欧盟的观点。^① 霍克和马科斯则认为,随着欧洲议题在公共领域中变得越来越有争议性,“沉睡的巨人开始苏醒”,并已经在成员国国内被“政治化”了。她(他)们把欧洲一体化的政治化定义为:在区域一体化进程中不断扩大的关于欧洲议题的决策争论,它是政党政治和大众政治彼此互动的结果。霍克和马科斯指出,正是由于欧洲一体化从一个统一市场走向政治联盟日益引发争议,20世纪90年代初才被界定为一个重要的节点。

彼得·德·王尔德(Pieter De Wilde)等学者更为深入地分析了“欧洲一体化的政治化”概念。王尔德把欧洲一体化的政治化定义为:在欧盟范围内的一种增长趋势,它包括意见、利益或价值的两极分化,以及它们被公开植入政策制定过程的程度。^② 他和迈克尔·泽恩(Michael Zürn)还构建了一个政治化的模型。它分为三个连续的部分:持续增长的权威→政治机会结构→政治化。首先,持续增长的权威是指,欧洲一体化的政治化的兴起主要是对欧盟权威不断增长的一种反应。欧盟持续增长的权威在公众领域日益引发争论,它是政治化的起因。其次,政治机会结构是指,政治化的触发需要一些中介性因素,它们构成了政治机会结构。中介性因素主要有四个:民族叙事、媒体感受度、竞争性的政党政治以及全民公决和危机。前三个属于国内因素,它们有助于解释政治化在各国的差异。第四个因素属于欧洲层面,主要指欧盟条约的谈判和签订导致的全民公决,以及欧洲危机的冲击。再次,政治化主要表现为:(1) 觉悟。公民对欧盟事务有更多的兴趣和接触;(2) 动员。更多的资源被用在关于欧洲议题的冲突上,以及更多政治行为体介入其中;(3) 两极分化,是指在欧洲事务上越来越明显的意见分歧和政治分化。^③

从学者提出的政治化概念来看,所谓政治化并非指欧洲一体化或欧盟原本不属于“政府”、“政策”讨论的范围,而是由于此前它往往只和利益集团的博弈、国家间谈判、官僚政治等有关,没有进入大众政治的领域。在埃格·格兰德(Edgar Grande)和斯温·哈特(Swen Hutter)看来,政治化可以被界定为“政治系统中的冲突范围的一种扩

^① Cees van der Eijk and Mark N. Franklin, “Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe”, in Gary Marks and Marco R. Steenbergen eds., *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp.32-50.

^② Pieter De Wilde, “No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration”, *Journal of European Integration*, Vol.33, No.5, 2011, pp.566-567.

^③ See Pieter De Wilde and Michael Zürn, “Can the Politicization of European Integration Be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, No.1, 2012.

展”,即关于欧洲议题的争论和冲突扩展到了欧盟的大众政治领域。^①而且,目前欧洲一体化的政治化主要发生在成员国国内,不存在欧洲层面的政治化现象。由此笔者把欧洲一体化的政治化定义为:国内政治行为体动员大众去关注、参与和推动关于欧盟决策的争论的进程。

国内政治行为体包括媒体、公民团体和政党等。虽然已有学者研究了媒体和公民团体在政治化中的影响,但本文更关注政党在政治化进程中的作用。后功能主义理论也把政党作为引发欧洲一体化政治化进程的主要因素。至于一个欧洲议题何时会被政治化的问题,霍克和马科斯认为,尽管欧洲一体化的深入发展导致了政治化的发生,但这并非不可避免。实质上,“一个议题是否进入大众政治并不依靠它自身的重要性,而是有赖于一个政党是否会提出它,即是否有政党把该议题提到政治议程之上”。^②和新功能主义理论大为不同的是,后功能主义认为,欧洲一体化的政治化一般会导致负面的结果。虽然绝大多数欧盟国家主流的中左和中右政党抵制对欧洲议题的政治化,但一些极端的非建制政党更有动机来推动政治化进程。极右翼的民粹主义者、保守的民族主义者以及极左翼政党通过反对欧洲一体化来动员怀有不满情绪的欧盟大众,以此来赢得更多支持。

欧盟危机、欧盟条约或协议的签订为政治行为体动员大众提供了重要的背景条件。我们看到,欧债危机明显推动了欧洲一体化的政治化。^③欧债危机爆发后,欧盟政策前所未有地对成员国民众的福利、税收和就业产生直接影响。如紧缩政策为债务国规定了接受国际援助的条件,要求成员国削减开支、减少福利、提高税收,这对民众生活造成严重冲击。由此在很多成员国国内,欧盟政策颇受非议,甚至引发了许多社会抗议活动,矛头直指欧盟的政策、制度和成员国政府。在这种背景下,民众对欧盟和欧洲一体化的支持率直线下降。根据“欧洲晴雨表”的调查,欧洲民众对欧盟制度的信任程度从2009年秋天的48%一路下滑到2013年春天的31%;认为“欧盟的形象是积极的”比重也在同一时期从48%下降为30%;认为“欧盟具有负面或消极形象”的比

^① Edgar Grande and Swen Hutter, “Introduction: European Integration and the Challenge of Politicisation”, in Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi eds., *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, 2016, pp.7-8.

^② Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Studies*, Vol.39, No.1, 2008, p.18.

^③ See Hanspeter Kriesi and Edgar Grande, “The Euro Crisis: A Boost to the Politicization of European Integration?”, in Swen Hutter, Edgar Grande and Hanspeter Kriesi eds., *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*, Cambridge University Press, 2016, pp.207-239.

重则从 15% 上升为 29%。^①

民意汹涌之下,如何应对欧债危机成为成员国国内最热门的话题之一。在 2011—2013 年危机的高峰期,多国政府在选举中纷纷易主,仅有爱沙尼亚与荷兰的执政党得以连任,债务沉重的希腊和意大利甚至没有经过选举就改换了政府。凭借反欧盟的各种口号,极端政党在欧盟各国普遍得势。首先,在传统的亲欧国家,极端政党冲入政坛,崭露头角。例如正统芬兰人党在 2011 年 4 月的大选中从无名小党一跃成为国会第三大党;其次,原本颇有实力的极端政党凭借危机冲击主流政党的执政地位,例如法国的国民阵线、荷兰的自由党等;再次,极端政党甚至取代主流政党上台执政。在债务问题最为严重的希腊,2015 年 1 月,激进左翼联盟在大选中胜出,成为议会第一大党。该党与极右翼小党独立希腊人党联合组阁上台,希腊首次出现没有中间政党在位的政府。

二 欧盟主流政党应对政治化的三种战略选择

欧债危机推动的政治化在很大程度上证实了后功能主义理论的预见性。弗兰克·施梅尔芬宁(Frank Schimmelfennig)指出:“欧元危机在欧洲一体化的历史上构成了一个后功能主义者时刻”。^② 如霍克和马科斯所言,政治化产生了“限制性的不满”,这种来自国内的不满对欧盟决策者——包括欧盟层面和成员国政府的政策都有限制作用。极端政党——无论是极左翼还是极右翼都对大众的不满发挥了推波助澜的作用,即通过推动欧洲议题的政治化来获得更多的支持。本文提出的主要问题是:当欧洲议题在国内变得富有争议和凸显的时候,欧盟主流政党将如何应对这种“欧洲一体化的政治化”现象? 克里斯托弗·格林-彼德森(Christoffer Green-Pedersen)在一项研究中指出,极端政党虽有政治化的动机但缺少动员能力,主流政党虽有动员能力但缺少动机。^③ 然而,随着欧债危机的持续蔓延,这一情况发生了重要变化。欧洲议题在国内政治中变得更加突出和更具争议性,致使成员国主流政党备受考验。挑战一方面来自于民众表达的不满,另一方面来自于极端政党的势力扩张。政治化是政党和大众之间互动的产物。虽然大众投票往往决定了政治化进程的结果,但精英却起着发动者的作

^① Standard Eurobarometer 72-79, 2009 Autumn-2013 Spring, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm, last accessed on 28 February 2017.

^② Frank Schimmelfennig, “European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism”, *Journal of European Integration*, Vol.36, No.3, 2014, p.322.

^③ Christoffer Green-Pedersen, “A Giant Fast Asleep? Party Incentives and the Politicisation of European Integration”, *Political Studies*, Vol.60, No.1, 2012.

用。和极端政党相比,主流政党对大众的动员能力更强,而且随着大众对欧盟事务的关注度不断提升,主流政党也无法忽视极端政党的挑战及其蕴含的政治利益。

政党可从两个维度来推动政治化进程的进行:一是欧洲议题的深入程度;二是欧洲议题的突出程度。根据前者,政党可以分别针对欧盟的个别政策、欧洲一体化的基本理念或主要成就、本国的欧盟成员资格来展开争论。例如,在欧债危机中,争论的对象可以是欧盟的纾困和紧缩政策,更进一步可以讨论本国是否放弃欧元(一体化主要成就之一),而最严重的莫过于针对是否就本国的欧盟成员资格(即本国是否应该继续留在欧盟内)展开辩论。根据后者,政党可以选择把争论中的议题及其决策作如下处理:递交议会表决,纳入本党参加国家选举的主要议程,推动关于该议题的全民公决。

目前学界存在的一种主要观点是:主流政党缺少把欧洲议题政治化的动机,更倾向于用“去政治化”的方式来处理欧洲事务。自2005年欧盟宪法条约受挫后,欧盟主流政党开始有意识地避免欧洲一体化的政治化可能带来的消极后果。凯·奥普曼(Kai Oppermann)研究了欧盟各国——主要是原本承诺进行欧盟宪法公投的十国——如何避免在《里斯本条约》批准过程中采取全民公决的手段,探讨了其中的“去政治化”战略。^①他提出,这种战略的核心旨在把一个议题移出合法的政治斗争领域(大众政治领域)。政府追求此类战略的主要意图在于掩护有争议的政策,使之免受政治攻击。奥普曼认为,关于《里斯本条约》的去政治化决策是一种化解国内要求大众投票的政治手段,具体可分为三个不同的战术:第一个也是最重要的战术是“司法的去政治化”。其特点是借助法庭裁决或者司法建议的手段把决策移出大众政治的舞台。它有助于逃避对特定决策的政治责任并将其他政治选项定为不合法。例如,荷兰和丹麦政府都以司法手段宣称《里斯本条约》合乎本国宪法;第二个战术是宣称将在欧洲谈判中承诺达成某些目标,一旦实现则大众投票显得毫无必要;第三个战术是把争议点集中到某个具体的欧洲问题而不是整个条约,承诺将对有可能出现的争议性问题进行单独公投。

“去政治化战略”的主要特点是把欧洲议题移出大众政治领域,免去大众投票的程序。它以国家偏好或利益为导向,在欧洲层面通过国家间谈判参与一体化决策,在国内则一般通过议会表决的方式批准决议。长期以来,欧洲一体化已经成为这些欧盟主流精英的政治计划。尽管欧盟在21世纪初提出了一体化需要更加贴近普通公民的

^① See Kai Oppermann, “The Politics of Avoiding Referendums on the Treaty of Lisbon”, *European Integration*, Vol.35, No.1, 2013, pp.83-85.

主张,但在经历了欧盟宪法危机的严重挫折后,欧盟主流精英在一体化发展问题上越来越倾向于采取去政治化的战略。

和“去政治化战略”相反,民粹主义战略把大众投票尤其是全民公决作为欧洲议题决策的必要程序,积极在大众政治领域推动政治化进程。这种战略迎合大众对欧盟的不满,以民主的名义鼓动民意,其出发点在于自身的政党利益。它和极端政党的基本思路一致,是一种“民粹主义”的表达。极端政党长期主张民粹主义战略,它们利用大众的不满情绪,动员民众来反对欧盟和欧洲一体化。它们不满足于对欧盟个别政策的攻击,在国家大选中把退出欧元区甚至退出欧盟作为选举口号,并力主为此进行全民公决。极端政党以民主的名义大力推动欧洲一体化的政治化,并获得了越来越多的选票和支持。面对极端政党对本党传统选民群体的侵蚀以及党内疑欧派的质疑,欧盟的一些主流政党也有可能为了短期政治利益而模仿极端政党,对欧洲议题的政治化采取“民粹主义战略”。民粹主义战略以民众意见作为决策依据,实际上是对大众不满情绪的一种放纵和利用。

在推动政治化和去政治化之外,是否存在第三种处于中间地位的战略选择?笔者认为,对于欧洲一体化的政治化,“参与和引导战略”也是一种重要的战略选择。它主张有限推动政治化进程,引导大众不满情绪的适当表达。埃里克·米克林(Eric Miklin)曾提出,是否存在一种适合主流的中间政党——中左和中右之间开展的政治化模式,以此来代替主流政党和极端政党之间关于政治化的对立立场。这种模式突破了“支持-反对”欧洲一体化的冲突结构,把公众讨论的重心从“是否需要‘欧洲’”引导到“需要一个什么样的欧洲”的问题上来。^①根据他的思路,可延伸出欧盟主流政党对欧洲一体化的政治化采取的第三种中间战略——“参与和引导战略”。据此,主流政党可以参与并有限推动欧洲议题在公共领域的争论,聚焦“如何建设欧洲一体化的不同观念”而非单纯的“支持或反对一体化”。这种争论可以在国内大选的议程中得到体现,但应尽量避免全民公决。因为全民公决的结果无法预测,而且容易陷入“支持-反对”的单一冲突结构。“参与和引导战略”从讨论个别政策入手,继而引向对欧盟或欧洲一体化发展的轨迹方向的思考。它主要立足于对现有欧盟政策与制度的“反思和修正”,而不是盲目支持或全然反对。

^① Eric Miklin, “From ‘Sleeping Giant’ to Left-Right Politicization? National Party Competition on the EU and the Euro Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, No.6, 2014, pp.1199-1202.

表1 主流政党应对欧洲一体化的政治化的三种战略比较

应对战略	对政治化的态度	欧洲议题的深入程度	欧洲议题的突出程度
去政治化战略	去政治化	不在公共领域提出争议性议题	交由议会讨论表决
民粹主义战略	大力推动	关于一体化基本理念和本国欧盟成员资格	列入国家选举议程和要求全民公决
参与和引导战略	有限参与	关于欧盟的具体政策	列入国家选举议程

注:表由作者自制。

三 德国基民盟的去政治化战略

冷战结束后,德国虽然一直被看作一体化的发动机,但德国民众对欧盟依然存在不满,主要来自经济方面,如对过多承担欧盟经济责任的抱怨,对欧盟东扩带来的就业和移民问题的抗议,对欧元取代马克的不安等等。欧债危机的爆发进一步点燃了德国民众的反对情绪。德国民众对欧盟的信任度从2009年的44%跌到了2013年春的29%。2011年10月15日,在法兰克福歌德广场上,德国民众举行了主题为“占领欧洲央行”的抗议活动。在德国同其他欧盟国家就救助计划达成妥协并通过后,民众用投票来表示对欧盟治理以及本国对欧政策的抗议。2012年5月在德国北威州(人口第一大州)的议会选举中,默克尔领导的基民盟惨败。德国联邦会议批准了“财政契约”和“欧洲稳定机制”文本后,德国左翼党议会党团、基社盟议员、上万学者及德国民众对此表示强烈的反对,不同意通过建立财政联盟来分担其他成员国的债务,认为议会两院通过的“财政契约”和“欧洲稳定机制”违反德国宪法,因为这加重了德国人的经济负担,并且向欧盟让渡了过多的财政主权,限制了德国议会的预算自治权。他们要求联邦宪法法院下令停止该法令的批准,甚至呼吁就这一议题举行全民公决。德国总统高克响应宪法法院的呼吁,拒绝在议会法案上签字,使得两大法案的批准在德国暂时搁浅。^①

默克尔领导的基民盟(而后是政党联盟)治理欧债危机的主要方法是:减少大众对该问题的争议,通过国家间谈判提出符合本国利益的治理方案,在国内以议会批准的方式通过该方案。在应对欧债危机的政治化问题上,默克尔还是采取了传统的去政治化战略。首先,在欧债危机爆发的初始阶段,默克尔为了减少德国大众对于本国为欧债买单

^① 魏爱苗:“德国叫停化解欧债危机两大举措”,《经济日报》2012年7月20日。

的担忧,在支援希腊等国的问题上犹豫不前,行动迟缓。这种对策的主要目的在于防止大众不满情绪的迅速高涨,以及由此而来的压力对基民盟 2011 年德国地方选举产生消极影响。其次,默克尔对民众承诺在欧洲谈判中用德国的方式、按照德国的利益来达成针对债务危机的治理方案,以此作为解决国内争议的手段。再次,在和欧洲伙伴达成“财政契约”等治理协议之后,默克尔采取议会表决的方式进行国内批准。遇到违宪诉讼,又借助联邦法院的有利判决最终以司法化的方式使欧债治理方案得以合法通过,避免了大众投票程序。德国联邦宪法法院于 2012 年 9 月 12 日做出了判决,驳回了对欧洲稳定机制条约法案和“财政契约”的违宪之诉,宣称对外援助的财政审查权属于议会,这使得“财政契约”及“欧洲稳定机制”的争议在德国基本尘埃落定。^①

2011-2013 年,当欧洲议题在德国政治中变得额外突出的时候,默克尔采取的去政治化战略坚持了德国的“欧洲导向”政策,她领导的政党联盟也在 2013 年的大选中再次获胜连任。通过在欧洲层面推动财政监督机制和相关救助机制的形成,德国促进了欧洲一体化的继续发展。危机反而有利于欧洲一体化的故事似乎再次上演。然而,由于民众不满情绪并未真正在德国主流政党的议程中得到宣泄,一直在德国被看作是“暗物质”的疑欧主义政党开始崛起。2013 年 4 月 14 日,由部分德国学者和经济界人士组建的“德国选择党”在柏林举行成立大会。该党旗帜鲜明地主张废除欧元,有序地解散欧元区,重新使用马克。党魁卢克要求在此问题上采用瑞士的直接民主形式,即全民公决。^②自成立以来,该党在德国各个层级的选举中节节胜利,对德国主流政党构成了严峻挑战。至 2017 年 3 月,德国选择党已经在德国 10 个州议会(总共 16 个州议会)中拥有席位,成为德国政坛民调支持率居第三的政党,并有望在 2017 年进入联邦议会。^③

在应对 2015 年的欧洲难民危机中,默克尔又再次以“去政治化”的方式对难民敞开大门。然而她对难民的包容政策和分配难民配额方案遭到了其他欧洲国家尤其是中东欧国家的反对。在国内,难民涌入引起的社会经济问题激起民众巨大不满。德国选择党趁机通过反移民的主张获得大量支持。虽然在默克尔的领导下,德国经济增长在西方国家一枝独秀,但国内对其欧洲政策的争议也为经济的后续发展留下了重大隐患。基民盟在一些地方选举中遭遇的失败已为默克尔谋求 2017 年连任蒙上了阴影。

^① 毛晓飞:“对外财政援助决定权的宪法制约:德国联邦宪法法院对欧元区援助法案的违宪审查”,《欧洲研究》2013 年第 2 期。

^② 伍慧萍、姜域:“德国选择党:疑欧势力的崛起与前景”,《国际论坛》2015 年第 2 期。

^③ “德国选择党的野心与现实”,凤凰网资讯, http://news.ifeng.com/a/20170320/50800927_0.shtml, 2017 年 2 月 28 日访问。

四 英国保守党的民粹主义战略

欧洲政策在英国一直是富有争议的。2007年席卷美国的次贷危机以及之后发生的欧债危机都严重影响了英国的经济。2007年经济增长率仍为2.6%的英国,在2008年出现了0.6%的负增长,而2009年经济增长率更是急剧下降到-4.3%,国家经济受到猛烈的冲击,^①低迷的经济走势导致首相布朗辞职下台。由此,2010年英国大选三大热点议题演变为英国经济复苏、削减巨额财政赤字和阿富汗战争。^②当时国内三大主流党派虽然对欧立场不同,但都认为英国的发展离不开欧盟。然而随着欧债危机的蔓延,英国政府和央行针对欧债危机推行的相关政策未能阻止经济的下行,英国贸易逆差创下七年最大,对欧盟贸易收支状况为史上最差。评估政治风险的智库梅普尔克罗夫特全球风险顾问公司在其研究报告中指出,由于英国同欧元区的贸易和银行业联系紧密,因而在最易受欧元区危机恶化影响的非欧元区经济体中,英国名列榜首。^③

针对欧盟提出的一系列应对欧债危机的举措,如统一征收金融交易税、签订“财政契约”组建财政联盟等,英国一一否决。这符合英国反对欧盟朝联邦制方向发展的一贯原则和立场,^④但首相卡梅伦的这些政策并没有平息民众对欧盟的不满,也无法阻止极右翼民粹主义政党——独立党的崛起。从民意调查数据来看,英国大众对欧盟的信任度在欧债危机期间仅为16-20%(2010-2014年)。同时欧盟采取的加强财政监管和紧缩政策等一体化措施也使得本就恐惧“欧洲超级国家”的英国民众增加了对欧盟的反感。英国民众疑欧甚至厌欧情绪上升。在此背景下,主张脱欧、反移民的极右政党——独立党有了迅速发展的条件。在2014年欧洲议会选举中,它超过保守党和工党,成为英国在欧洲议会的第一大党。2015年,该党在下院选举中得票率超过自由民主党攀升至全国第三,在地方议会选举中,历史性地拿下萨尼特地区。独立党虽然立场极端且影响日隆,但英国特殊的单一选举多数制却使其无法将自身主张直接列入英国政治议程。^⑤

^① Real GDP Growth Rate, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>, last accessed on 28 February 2017.

^② “英国20年来最激烈大选”, http://www.china.com.cn/international/zhuanti/node_7089665.htm, 2017年2月28日访问。

^③ “英国受欧债危机影响最大”, http://news.xinhuanet.com/world/2012-07/27/c_123474118.htm, 2017年2月28日访问。

^④ 赵怀普:“英国否决欧盟修约与英欧关系的新动向”,《外交评论》2012年第3期。

^⑤ 孙晨光等:“单一选区相对多数制选举模式下的民意代表性缺失问题:以英国独立党为例”,《国际论坛》2016年第1期。

2010年上台执政的英国保守党在面临欧洲议题被严重政治化的局面下,产生了利用并推动这一进程为本党政治利益服务的强烈动机。它在2015年选举前后谋求推动和炒作欧洲问题以获得竞选优势。在2010年大选中,保守党获得的下议院307个席位(占36.1%)未能过半,所以不得和自由民主党组成联合政府。除了弱势政府的难题之外,2012年底以来反对党工党的民调支持率明显上升,而执政两党的支持率都在下降。颓势之下,保守党内部的疑欧议员表示强烈不满,希望卡梅伦对欧盟提出强硬主张,消除独立党的潜在威胁,从该党手中抢回被吸引的传统右翼选民。^①为了缓和党内矛盾并在2015年大选中获得优势,卡梅伦在2013年1月23日的彭博演讲中抛出保守党将推动举行“决定留在欧盟之内,或是完全退到欧盟之外”的全民公投言论。卡梅伦提出公投倡议后,民调结果显示,保守党的支持率比前一个月上升了5个百分点。^②此后,保守党采取了以下举措:第一,推动脱欧公投的合法化。2013年6月,保守党议员沃顿在下院提出了《2013年欧洲联盟(全民公决)议案》,申明全民公决的内容是关于“英国在欧盟的成员地位问题”。同年11月,下院通过了该议案,2015年12月17日又获得英国女王的批准,最终为公投确立了法律基础。^③第二,把举行脱欧公投列入本党2015年大选的主要议程,以此吸引选民支持。保守党的竞选宣言提出了“真正改变我们与欧盟关系”的纲领,承诺2017年就是否保留欧盟成员国身份举行公投。保守党批评欧盟过于官僚和专断,反对一个“日益紧密的联盟”。至于是否退出欧盟,保守党指出“您(民众)说了算”,表示将尊重公投结果。第三,卡梅伦以“民意”为由要求和欧盟重新谈判,拿回本属于英国的主权,并借此防止脱欧出轨的可能结果。^④2014年3月17日,卡梅伦首次提出在2017年脱欧公投前,将在与欧盟的重新谈判中提出7点关键性的改革意见。2015年11月10日,卡梅伦在给欧洲理事会主席图斯克的信中正式提出了限制非英国的欧盟公民福利等有助于英国留欧的四点谈判意见。2016年2月19日,英国在欧盟峰会谈判中与欧盟达成改革协议,力图为英国留欧铺平道路。卡梅伦领导的保守党希望通过上述自导自演的公投“大片”,操纵民意获得国内和欧洲层面的多重利益。

总体来看,卡梅伦领导的保守党实行的是典型的民粹主义战略。为了短期的政党利益,卡梅伦把极富争议的脱欧公投问题列入政策议程,在英国社会造成了“留欧派”

① 潘兴明:“英国对欧政策新取向探析”,《外交评论》2014年第4期,第115-118页。

② 夏文辉:“聚焦英国脱欧公投——解读五个‘为什么’”,http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/25/c_129088007.htm,2017年2月28日访问。

③ 曲兵、王朔:“透视英国的‘疑欧主义’”,《现代国际关系》2016年第4期。

④ “强有力的领导 明确的经济计划 更光明更安全的未来——英国保守党2015年竞选纲领”,《当代世界社会主义问题》2015年第3期,第121-123页。

和“脱欧派”之间严重的两极分化。可以说,保守党做了独立党想做而无力做成的事情。然而,卡梅伦大力推动欧洲议题政治化的结果则与他预计的相反。2016年6月24日,英国脱欧公投的结果公布,选民投票率为72.2%,赞成脱欧者占总投票人数的51.89%。脱欧阵营获得了胜利。在投票结果公布后,大量英国公民到下议院请愿,在网上也有大量英国公民联名要求进行第二次公投。^①卡梅伦也宣布辞职。在明知选民对欧盟强烈不满的情况下举行公投,卡梅伦的行为可谓投机性的赌博。况且公投中的政策话语权被独立党主导,大大脱离了卡梅伦预想的轨道。保守党的民粹主义战略产生了重要的政策结果,它对英国和欧盟而言是两败俱伤:第一,这导致英国对欧政策发生了颠覆性的转变。保守党不得不尊重公投结果,启动脱欧程序。英国挥手向欧洲一体化告别。卡梅伦下台后,强硬疑欧派主导了英欧关系的方向。未来艰苦的对欧谈判、繁琐的“去欧洲化”程序、脱离共同市场的可能、国际地位下降、苏格兰谋求独立等都将严重损害英国的国家利益;第二,英国脱欧沉重打击了处于危机中的欧盟。欧盟不仅失去了一个重要成员,而且其他成员国一旦效仿英国脱欧公投,将极可能导致欧盟走向分裂甚至解体。

五 法国社会党 2012 年大选:一个不完全的“参与和引导战略”?

欧债危机同样在法国引起了巨大争议。一方面是受危机所累,法国经济低迷,失业率攀升。2012年法国经济增长率仅为0.3%,失业率高达10%,为近12年最高。萨科奇提出的提高退休年龄和增加工作时间等经济改革措施进一步损害了民众的利益。法国民众的不满导致极端政党势力上升。极右翼政党国民阵线因主张反移民、退出欧盟在法国政坛拥有重要的影响力,如老勒庞就曾在2002年击败前总理若斯潘闯进总统选举第二轮。在2012年第一轮总统竞选中,极右的国民阵线和极左的左翼阵线分别获得了17.9%和11.1%的选票。另一方面,德国主导的欧债危机治理方案并不完全符合法国的利益。萨科奇虽然在危机中表现积极,与默克尔配合默契,媒体戏称两人为“默科奇”。但根据学者的看法,欧债危机中法德合作呈现出“法国主张、德国内核”的特征。共同政策倡议以法国的名义提出,但实际上是法国由于自身的经济劣势,一步步屈从于德国的政策原则和紧缩战略,最终迁就了德国的利益与价值观。^②

^① 刘道前:“全民公投未必就能很好体现民意 从英国‘脱欧’看西方民主模式的弊端”,《理论导报》2016年第7期,第51-52页。

^② 参见张骥:“欧债危机中法国的欧洲政策:在失衡的欧盟中追求领导”,《欧洲研究》2012年第5期,第35-39页。

在 2012 年竞选中,谋求连任的萨科奇在欧债危机问题上采取了去政治化战略,他依然坚持财政紧缩政策,削减政府公共开支。但为了在第二轮竞选中吸引极右翼选民,他也提出了限制移民甚至修改申根协定的动议。极右翼的国民阵线候选人玛丽·勒庞和极左翼的左翼阵线领导人梅朗雄则围绕欧债危机大做文章。勒庞鼓动退出欧元区,建立贸易保护机制,称若当选将就欧盟各项条约重新展开谈判。^①梅朗雄抨击了资本主义制度及其导致的金融危机对民众生活的冲击,号召公民起义,推翻主流政党的现有体制。同年 3 月 20 日,有 12 万极左选民上街游行支持梅朗雄。

当欧债危机及治理政策在 2012 年法国大选前后成为国内政治焦点的时候,奥朗德领导的法国社会党却在去政治化战略和民粹主义战略之间选择了中间道路。其思路接近于“参与和引导战略”。奥朗德的竞选口号是“改变,就在现在”,属于社会民主党的改良主义路线。这种风格也体现在他的欧洲政策上。一方面,针对欧债危机,奥朗德在大选中公开对政府现有紧缩政策提出异议,对欧债危机的政治化进程保留有限推动的立场。他在竞选中抨击“默科奇”的紧缩政策,声称欧洲不是德国人说了算,提出当选后第一站就要去柏林和默克尔重新谈判“财政契约”。在电视辩论中奥朗德批评萨科奇站在德国的后面,卑躬屈膝,声称“我要让法国的政策更符合法国人的需求和利益”。^②其竞选纲领中的欧洲政策主要包括:修正现行的“财政契约”,补充一项新的《责任、治理与增长》公约,创立欧洲共同债券,征收全欧的金融交易税、气候能源税,将欧洲央行的职能由反通胀转向促增长,重新平衡法德关系。最终奥朗德在第二轮总统竞选中以 51.8%对 48.2%的微弱优势获胜。有舆论认为,他的胜出有两点似乎最有决定意义:一是“公正”战胜“效率”;二是“发展”战胜“紧缩”。^③虽然奥朗德缺少从政经验,能力并不突出,但他寻求变革并将紧缩政策“政治化”的竞选策略对最终的胜选确实起到了重要作用。

另一方面,奥朗德把欧债危机的治理方向从德国式的紧缩政策引导到兼顾经济增长的均衡路线。奥朗德承诺调整欧盟的未来方向,认为财政紧缩政策必然以削减社会福利为代价,指出刺激投资、创造就业机会以促进经济增长对欧盟也同样重要。他所说的重新谈判并非全然否定“财政契约”,其真实意图在于把增长作为治理债务危机的必要补充。奥朗德在当选后开展多边外交,其政策主张得到了西班牙、意大利等债务重灾国和

^① “法国 2012 年总统竞选正式揭幕 10 人竞选总统”,凤凰网, http://news.ifeng.com/world/detail_2012_03/21/13330637_0.shtml, 2012 年 2 月 28 日访问。

^② “欧盟解构者奥朗德”,凤凰网, <http://finance.ifeng.com/usstock/mgpl/20120505/6417985.shtml>, 2012 年 2 月 28 日访问。

^③ “华媒:奥朗德赢选原因多方面 或左右欧洲前路”,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/hb/2012/05-07/3869273.shtml>, 2012 年 2 月 28 日访问。

欧盟委员会主席巴罗佐的支持,同时也满足了欧盟内反对紧缩的民意要求。此后,法德经过多次谈判,最终在紧缩和增长之间达成了平衡共识。在2012年欧盟峰会上,27个成员国正式通过“增长与就业契约”,作为对“财政契约”的补充条款。奥朗德也着手兑现竞选诺言,把欧债危机的治理从单纯紧缩引导到紧缩与增长并重的方向。

通过以上措施,奥朗德领导的社会党在2012年法国大选中“参与”并“引导”了欧债危机的政治化进程。他把有争议的欧洲议题纳入国家大选议程,但推动的主要是针对欧盟具体政策的讨论。其目的在于有效疏导民众的不满情绪,对欧洲一体化提出不同的发展路线。从最后的政策结果来看,奥朗德不仅获得了竞选胜利,而且部分改变了法国略有失衡的欧洲政策,并领导欧洲向着更为均衡的治理方向前进。

奥朗德的不足在于,虽然他在战略方向上修正了富有争议的德国式紧缩,获得了民众支持,但在战略的具体落实上却鲜有作为。他不仅未能使法国领导欧元区走出经济低迷,而且没有实现对法国民众作出的“促进经济增长与就业”的承诺。奥朗德曾允诺,如果失业率不下降,他就不参加2017年总统大选。然而据欧盟统计局统计,从2012年到2015年6月期间,欧盟28国的失业率从10.5%下降到9.6%,而同期法国失业率从9.8%上升到10.2%。2012-2014年,法国经济基本停滞,2015年才出现了超过1%的增长。^①2016年,奥朗德因支持率下降到4%成为法国第五共和国史上第一个放弃连任竞选的总统。由于奥朗德仅仅赢在了选举,没有真正兑现他的竞选承诺,所以法国民众的不满旋即上升,国民阵线等极端政党再次得势,主流政党在2017年法国大选中将面临严峻挑战。总体来看,虽然奥朗德的战略思路是成功的,但由于具体落实的问题,只能说他实施的是一个不完全的“参与和引导战略”。

六 结论:比较与反思

综上所述,我们可以对欧债危机以来德国、英国、法国主流政党应对“欧洲一体化的政治化”战略的政策结果作一比较分析。德国基民盟采取的“去政治化战略”避免了选民投票对本国欧洲政策产生的消极影响,在欧洲层面推动出台了针对欧债危机的治理方案,有利于一体化的发展。但是,由于对民众不满情绪采取某种程度的压制举措,基民盟的这一战略也导致相当一部分选民转而支持极右翼的德国选择党,这为疑欧政党的兴起提供了重要的发展空间,对未来本党的政治利益产生了极为不利的影响。英国保守党推行的民粹主义战略固然有利于本党短期内的政治利益(大选获胜

^① “法国经济进入‘紧急状态’,奥朗德的改革大计赢面多大?”,一财网,<http://finance.sina.com.cn/stock/2016-01-19/doc-ifxnqriy3178573.shtml>,2017年2月28日访问。

和党内团结),英国大众也被鼓动起来通过公投宣泄了对欧盟的不满,但是,英国由此走上了脱欧道路,整个国家将为此付出沉重代价。欧盟也将迎来前所未有的“去一体化”挑战。这种去一体化目前来看主要是地域上的,即个别成员国脱离共同体的行为。它的危险在于可能带来的连锁反应,即其他成员国效仿英国或威胁效仿英国举行公投,也有可能导致欧盟整体在制度上、社会心理上的去一体化。与以上两种相对极端的应对战略不同,从法国社会党的例子来看,参与和引导战略不仅有利于本党竞选获胜,而且把大众的不满引向欧盟的具体政策,由此产生了疏导作用。奥朗德通过外交努力要求欧盟补充经济增长的条款,缓和对欧盟紧缩政策的争议,在某种程度上修正了一体化的发展。如果奥朗德在竞选成功之后,能够真正实现他对欧洲和法国民众承诺的推动“增长和就业”目标的话,那么他对政治化的应对战略会更加成功。通过以上比较,我们发现,在三种应对战略中,参与和引导战略相对比较中庸和稳健,尽管只是对已经出台的欧盟政策提出修正或补充意见,但总体兼顾了多方的利益要求,在应对欧洲一体化的政治化问题上政策效果较为明显。

表2 德国、英国和法国三国主流政党应对战略的政策结果比较

政党	应对战略	对政党利益的影响	对民众不满的影响	对本国欧洲政策的影响	对欧洲一体化的影响
德国基民盟	去政治化战略	不利	压制	不影响	推动一体化发展
英国保守党	民粹主义战略	有利	鼓动	走向脱欧	导致“去一体化”
法国社会党	参与和引导战略	有利	疏导	要求欧盟补充增长条款	修正一体化的发展

注:表由作者自制。

默克尔领导的基民盟采用的“去政治化战略”属于传统意义上的一体化发展方式。在让·莫内等“欧洲之父”的最初设想中,“政治”在某种程度上是被排除在欧洲决策之外的。因为他们认为,国内政治对抗和意识形态冲突是战争和经济危机的根本原因,他们的方法是在欧洲层面设计一个治理体系来避免国内政治对欧洲决策的影响。^① 共同体通过技术官僚的决策来满足人民的公共利益而非某些政治集团的个别利益,同时尽量在欧洲谈判中通过各国协商达成共识。这种制度设计也是长期以来欧洲一体化在成员国国内政治中成为“沉睡的巨人”的主要原因,欧盟主流精英也借此通过“去政治化”的方式推动欧洲一体化的发展。自20世纪90年代以来,欧洲一体化体现出某种政体建构的趋势,“政治”色彩大为增强。但这并非是一个有计划的过程,而是由于应对迫在眉睫

^① Simon Hix and Stefano Bartolini, “Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?”, *Notre Europe, Etudes and Recherches, Policy Paper*, No.19, 2006, p.5.

的问题和危机而给出的改革方案。^① 欧盟权威和职能的强化在成员国内引发很大的争议,因为随着不断加深的欧洲化对成员国内政治的持续冲击,来自布鲁塞尔的规制对成员国的政策、法律和日常生活都产生了越来越大的影响。例如,欧债危机中的欧盟财政紧缩政策要求成员国进行结构性的经济改革,这些举措明显会影响民众福利、就业等切身问题。按照王尔德等学者的观念,由于民众意识的觉醒,欧洲一体化的政治化进程变得难以逆转。^② 因此,欧盟主流精英采取去政治化战略的政治风险也随之增大。在缺少民众参与以及欧盟治理不力的情况下,主流精英把有争议的欧洲议题移出公共领域讨论将催生诸多不满,这一方面将对主流政党的执政地位构成严峻挑战,另一方面也让极端政党有机可乘,获得更大的发展空间。所以从长期来看,欧盟主流政党推行“去政治化战略”的阻力将会增大,也越来越不可行。

从英国保守党的例子来看,欧盟主流政党转向民粹主义战略犹如饮鸩止渴,危害极大。由于主流政党强大的动员能力,推行民粹主义战略固然让其短期获利,但对国家利益和欧盟整体利益构成严重威胁。在这方面,欧盟应该限制全民公决等直接民主方式在涉及脱欧等敏感议题上的决定性作用。例如,脱欧问题可以采取双重表决——议会和全民公决——的方式,或者公投设定有效多数而不是简单多数的方式。因为国际谈判的成本太高,不能像国内政治那样可以推倒重来。

从欧洲一体化的政治化发展来看,如今对欧盟最为重要的问题之一是如何使民众对欧盟或一体化的争议通过主流政党的竞争体现出来,这种竞争能够让民众的不满情绪得以宣泄,同时也兼顾欧洲一体化和成员国的整体利益。主流政党如果任由极端政党成为民众不满情绪的发泄渠道,类似于英国脱欧的戏剧或许还会重演。目前来看,“参与和引导战略”是适合欧盟主流政党在中左翼和中右翼政党之间就欧洲议题开展竞争、疏导大众不满情绪的应对战略。然而,法国社会党在2012年竞选中采取的这类战略还没有真正成型,特别是在具体战略落实上还存在严重不足,欧盟多数成员国国内政治条件有待完善,且该战略未获得主流政党的普遍认可和效仿,因此,其未来发展方向还需要更多的实践来检验。

(作者简介:李明明,上海交通大学国际与公共事务学院副教授、上海交通大学中国城市治理研究院兼职研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① [法]奥利维耶·科斯塔、[法]娜塔莉·布拉克:《欧盟是怎么运作的》(第二版),潘革平译,北京:社会科学文献出版社2016年版,第2-7页。

^② Pieter De Wilde and Michael Zürn, “Can the Politicization of European integration be Reversed?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, No.1, 2012.