

欧洲

2014不平静

加强欧洲财政、经济和政治联盟的进一步举措，将源于下一次动荡

尼古拉斯·维纶 (Nicolas Veron) 彼得森国际经济研究所客座研究员、布勒哲尔研究所高级研究员

自 2007年金融危机伊始以来，2013年是欧洲度过的最为平静的一年，2014年不会如此平静。

在2013年年初，两起倍受瞩目的事件本有可能震动金融市场。欧元区第三大国意大利2月的选举让世人看到了一股鲜为人知的政治力量。意大利著名喜剧演员毕普·格里罗 (Beppe Grillo) 领导的“五星运动”依靠对意大利主流党派及对欧洲承诺的彻底性反对登上了政治舞台。3月，塞浦路斯由于当地银行不当的风险管理以及糟糕的欧洲政策制订过程，不得不实施资本管制措施，完全违背了欧元区货币联盟的本意。

全球大多数投资者却对此泰然处之。这或许是由于在2012年，欧洲政策制定者做出的“不惜一切代价”保护欧元区完整的承诺。具体举措包括建立欧洲银行业联盟，及在必要时由欧洲央行 (ECB) 大规模购买主权债务，即直接货币交易 (OMT)。

2013年稍晚，投资者将注意力集中到了美国量化宽松政策退出、失调的财政政策制定，以及新兴市场在夏季出现的动荡。

在习惯性地成为全球系统性风险之源几年之后，2013年的欧洲与全球其他经济体相比，似乎不再显得如此脆弱。

一些欧洲政客甚至急于宣布：欧洲的危机时刻已经过去。然而，一系列迹象表明，2014年对于欧洲而言，将是艰

难的一年。第一，银行业联盟计划的第一阶段实施要求将欧洲银行体系的大部分监督权限由成员国货币当局转移到欧洲央行，这就要求对各个银行的稳健性进行评估，即资产质量评估 (AQR)。这将很可能暴露出一些银行迄今为止尚未发现的问题。其中那些难逃政府干预和重组命运的，将可能引发紧张的政治局势。

第二，银行业联盟仍将是不完整的。就该联盟另外两个必不可少机制安排的可行设计，各成员国不大可能达成统一意见。这包括，授予某个欧盟机构处理银行业危机的权限，以及欧洲的存款保险制度。

一旦人们意识到银行业联盟将仅限于在监督层面向欧洲央行的整合，投资者将重新开始担忧银行和主权信用之间可能出现的恶性循环，这一问题曾在2011年和2012年初动摇过欧元区。

第三，欧洲经济很可能仍将处于较为疲弱的状态。

这将源于一系列因素，包括在恢复银行体系稳健性上行动迟缓、财政紧缩，以及欧洲央行对实施非常规货币政策的不情愿。那些近年来没能成功实施结构性调整的国家，包括意大利和法国，增长率很可能令人大失所望。

第四，2014年5月即将举行的欧盟议会选举，很可能引起除德国外其他欧盟国家公民对当前欧盟治理的不满，进

而对整个欧洲政治体制形成巨大冲击。例如，不少人预测，排外且反欧盟一体化的“国民阵线”将可能成为这一选举中法国的领导政党。

在英国、荷兰及其它一些欧盟成员国也有类似的情况出现。没有人知道欧洲政客和政策制定者对此将如何应对。一种可能性是，这将导致欧盟政策制定功能的瘫痪；另一种可能性是，这将催生更为大胆的改革。

但不管怎样，更大的波动很可能引发对欧洲体制错配的新一轮激辩。当前被称为“政治联盟”的潜在安排，会被认为是银行业联盟、财政联盟及经济联盟的必要补充。

问题的关键在于当前的欧盟条约下，欧盟机构的弱势。欧盟委员会的权力在此轮危机中已经有所削弱，除了在某些特殊领域（如竞争政策上），它没能展现出政策制定上的领导力。不仅如此，欧盟委员会还被认为是一个高耗低效的机构。尽管该看法并非完全正确，却足以令欧盟举步维艰。

欧洲议会与大多数国家的立法机关相比，在财政控制方面的能力有所欠缺，其成员（国）的奉献精神 and “向心力”也不足，这都令其倍感艰难。欧洲议会也未能较好地代表欧洲选民，这是由于议员席位和成员国的投票人口总数不成比例，而且各国间的选举程序也大相径庭。



2013年年初，塞浦路斯银行关门长达两周，银行重新开门营业当日就有大批民众在银行门口排队提现。

而由各成员国元首及政府首脑组成的欧洲理事会，显然无法作为一个整体对所有欧盟选民负责，因为其成员只对本国百姓负责。欧洲理事会在政治上也并未被赋予代表广大欧洲公民的权力。欧洲理事会的合法性匮乏，已经使其屡次陷入僵局，即使是在急需决断力和决定性行动的关键时刻。

总的来看，包括欧盟委员会、欧洲议会及欧洲理事会在内的欧盟核心机构，深受民主赤字和执行赤字两方面的影响。前者指缺乏对于欧洲公民的代表能力，后者指无法在必要的时候制定并实施所需的政策。这两种“赤字”相互依存，影响了欧盟在各成员国民众间受欢迎的程度。

欧洲央行与这三个机构的低效形成了鲜明对比。它不止一次地填补了欧盟的政策执行力真空。依靠大胆的政策承诺，并基本保持言而有信，它拯救了欧洲。其威信也在危机中得到加强，尤其是在目前银行业联盟的第一阶段，被赋予监督权限之后。然而，它的独立性也意味着它无法获得基于民意的民主授

权。在缺乏必要问责的情况下，欧洲央行继续被赋予更大的权力将不具可持续性。欧洲央行自己也敏锐地注意到了这一风险和限制。

此次危机同时加剧了各成员国的离心力。此前的数十年间，该离心力一直被约束。这在英国体现得尤为突出：该国已公开表示将考虑退出欧盟。与此同时，某些成员国的领土完整问题也受到质疑：英国即将就苏格兰独立议题举行公投；在西班牙，加泰罗尼亚与马德里中央政府之间的关系正在恶化。

当然，欧盟的凝聚力不应被低估。尽管2012年年初人们普遍预计希腊将离开欧洲货币联盟，欧元区迄今仍保持了其完整性。但若英国退出，这将改变欧洲一体化的进程，并且可能产生极具破坏性的后果。

德国在目前欧盟（政府间）决策中占据主导地位所导致的不平衡，是亟需解决的问题。

德国正将自己的政策偏好强加在越来越多的欧盟议题之上。虽然其大部分的政策优先项都是明智的，但少数也会

受德国选民的偏见，或是狭隘的特殊利益影响。尽管德国的过大影响力受到了一定限制，但其他国家的公民仍多少感觉到越来越无足轻重。法国和德国这对“伴侣”，曾经能带来一定程度的平衡，但现在这种情况已经被打破，法国能够起到的制约作用异常有限。

德国内部已经就如何解决欧盟多方位体制错配的问题展开了讨论，但是这场讨论无疑需要扩大到整个欧洲。对于民主与法治，绝大多数欧洲人都做出了不可更改的承诺。

无论是在目前的条约框架下还是通过潜在的欧盟条约修订，他们能够就怎样把这些原则嵌入欧洲机制性安排达成一致。欧洲现在需要的是机制性创新和试验，来伴随目前目的性已越来越强的金融政策方面的部署。

巩固欧洲一体化的雄心不容小觑。对于大多数欧盟成员国，包括欧元区四个最大的国家来说，欧洲一体化已经成为其身份认同感的核心组成部分。这场危机显露了目前欧盟架构的主要弱点，但也凸显出它的一些优势。

欧盟之父让·莫内（Jean Monnet）指出，“欧洲”这个概念是为应对历次危机应运而生的。欧洲银行业联盟的导火索是2011年至2012年的市场波动。同理，财政、经济和政治联盟的进一步举措，很可能源于下一个即将来临的动荡。

制度的挑战并不只是欧洲需要面对的挑战。今年美国的财政政策失灵就是一例明证。民主程度较低的国家也面临着类似的挑战。其他国家的经验教训，有很多值得欧洲人学习。

欧洲的制度不匹配问题不可能在2014年得到完满解决。但是我们可以期待、甚至盼望，这一问题被越来越多的人意识到，并引起比目前更为公开、更为广泛的讨论。

因为不管怎样，正确的诊断是迈向健康的第一步。