

新冠疫情背景下 德国在欧盟领导角色分析*

范一杨 郑春荣

摘 要：新冠疫情使欧盟经济陷入大衰退，欧洲一体化面临严峻考验。本文结合领导理论，总结德国在疫情发展不同阶段的表现，并从结构和行为体两个层面分析德国拿出领导表现的原因。本文认为，在疫情应对方面，受权能分配和公共卫生政策特殊性的影响，德国经历了从领导缺失到发挥“方向型领导”和“结构型领导”的转变；在经济援助方面，德国发挥“结构型领导”和“企业型领导”，与法国妥协并贡献经济复兴计划的具体方案，努力弥合南北欧国家在援助方案方面的分歧。德国的领导表现是维护欧洲一体化的政治意愿、经济利益考量、右翼民粹主义力量等因素综合影响的结果。

关键词：新冠疫情； 德国； 领导角色； 抗疫； 恢复经济

作者简介：同济大学 外国语学院 博士研究生 上海 200092

同济大学 德国问题研究所/欧盟研究所 教授、博士生导师
上海 200092

中图分类号：D751.6

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2020)02-0019-18

2020年3月中旬，欧洲成为了新冠大流行病的中心。截止到6月27日，欧盟

* 本文的研究工作受国家建设高水平大学公派研究生项目资助。

27国总感染人数突破150万,总死亡人数超过17万。^①伴随着疫情下申根区重启边境检查和一些城市实施封锁,欧盟内部的商品、服务、资本和人员流动自由遭到破坏,同时经济陷入大衰退:根据国际货币基金组织4月1日发布的《世界经济展望》,在全球大封锁的情况下欧元区2020年经济将下降7.5%。^②

在这场严峻的系统性危机中,德国虽然凭借低死亡率、高治愈率交出了一份相较于其他欧洲国家更为出色的本国防疫答卷,但作为欧盟核心成员国,德国在疫情爆发初期并未果断施援,缓解欧盟其他成员国的“燃眉之急”,遭到了广泛诟病。好在随着疫情的发展,德国积极向其他重疫国提供物资和医疗援助,捍卫了欧盟的团结。此外,面对疫情造成的经济衰退,德国在是否引入“新冠债券”和如何设立欧盟“复兴基金”问题上掌握话语权,在未来欧盟经济复兴举措上扮演了关键角色。那么,究竟应如何评价德国在欧盟抗疫和经济复兴中的角色?对此,本文从领导理论出发,结合德国在欧盟抗疫和经济复兴举措中的作用,分析疫情背景下德国在欧盟的领导角色从无到有的转变及其原因,并对后疫情时期德国在欧盟的领导作用和欧洲一体化前景做出研判。

一、领导理论及其分析要素

“领导”可以定义为“在正式或非正式位置上的行为体运用权力资源带领他者追求共同目标、并最终实现制度变迁的过程”。^③领导的产生由结构层面和行为体层面这两个层面的条件促成。在结构层面,必要的制度框架构成发挥领导作用的基础,欧盟与成员国在不同领域的权能分配影响领导能否产生和发挥领导的形式。例如,欧盟外交与安全事务高级代表和欧洲对外行动署的设立增强了欧盟外交与安全政策的代表性和一致性。但是这并没有改变欧盟在这一政策领域的共享权能,继而使得欧盟和成员国在国际舞台上依然呈现出“双驾马车”的局面。^④行为体层面强调领导的产生是领导者与追随者互动的结果。^⑤潜在的领导者需要具备一

^① European Centre for Disease Prevention and Control, “COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, as of 27 June 2020”, <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>, 访问日期:2020-06-28.

^② International Monetary Fund, *World Economic Outlook. The Great Lockdown*, Washington, D. C., April 2020.

^③ Magnus G. Schoeller, “Providing political leadership? Three case studies on Germany’s ambiguous role in the eurozone crisis”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No. 1, 2017, pp. 1-20.

^④ Anne Menaughton, “Institutional competence and the Common Foreign and Security Policy of the European Union”, in Hitoshi Nasu/Kim Rubenstein (eds.), *Legal perspectives on Security institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 73-94.

^⑤ Lisbeth Aggestam/Markus Johannson, “The Leadership Paradox in EU Foreign Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 6, 2017, pp. 1203-1220, here p. 1204.

定规模的权力资源和调动权力资源创造公共产品的主观意愿,^①而其他行为体作为潜在追随者有对该行为体扮演领导角色的期待。^②例如,自默克尔政府第二任期以来,德国外交从恪守克制文化朝着“积极有为”方向发展。这一角色转型不仅基于德国政界对承担更多国际责任的自我认知,同时是对欧盟其他成员国期待“有所作为的德国”的回应。^③潜在的被领导者需要权衡领导者缺失的现状所造成的损失和参与集体行动的收益,潜在的领导者则也会对扮演领导角色的成本-收益进行评估。若集体领导缺失造成的损失大于担任领导的成本,或领导的收益大于领导缺失的收益,则有利于集体领导的出现。^④例如,在欧债危机中,德国之所以在初期的犹豫之后积极救助重债国,即可以认为是考虑到欧元区瓦解以及欧洲一体化进程的倒退所造成的冲击远大于救助重债国的经济成本。^⑤

此外,为使领导角色的分析更具可操作性,英国学者查尔斯·帕克(Charles Parker)和克里斯特·卡尔森(Christer Karlsson)根据奥兰·扬(Oran R. Young)等人有关政治领导的学说将领导划分为四种类型,^⑥分别是“结构型领导”(structural leadership),即基于处于优势地位的政治与经济实力,通过塑造机构、法律和程序方式树立权威、施加影响;^⑦“企业型领导”(entrepreneurial leadership),即扮演“掮客”的身份,通过企业家的方式促成各方达成互惠协议;“理念型领导”(ideational leadership),即通过提供专业引导和理念创新树立新的共同目标、激励追随者改变其行为偏好;“方向型领导”(directional leadership),即通过运用理念优势或本国示范,影响和改变其他国家感受以达到所期望目标的能力。与企业型领导和理念型领导所不同的是,方向型领导并不强调领导者与追随者之间的主动协商和积极互动,而是强调领导者本身的模范作用对其他行为体潜移默化的影响,这点例如尤其体现在德国的环境保护政策和移民政策中。领导者可以并且通常会采取不同类型

① Norman Frohlich/Joe A. Oppenheimer/Oran R. Young, *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton: Princeton University Press, 1971, p. 7.

② Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration*, New York: Columbia University, 1999.

③ 郑春荣:《德国安全政策新动向分析》,载《欧洲研究》,2017年第1期,第126-143页;Nicole Koenig, “Leading beyond civilian power: Germany’s role re-conception in European crisis management”, *German Politics*, Vol. 29, No. 1, 2020, pp. 79-96.

④ Jonas Tallberg, “The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation”, *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 241-265.

⑤ Douglas Webber, *European disintegration? The politics of crisis in the European Union*, London: Palgrave, 2019, p. 103.

⑥ Charles Packer/Christer Karlsson, “Leadership and International Cooperation”, in R. A. W. Rhodes/Paul’t Hart (eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 580-594.

⑦ Matthias Matthijs, “The Three Faces of German Leadership”, *Survivals*, Vol. 58, No. 2, 2016, pp. 135-154.