

欧元区财政政策的协调及其面临的挑战

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月8日 朱青

[摘要] 本文对欧元区两大财政趋同标准的产生进行了分析，指出财政赤字不能超过GDP 的3%以及国债余额不能超过GDP 的60%这两个财政“警戒线”是欧盟根据当时成员国的具体财政情况制定的，并不是通行的国际准则。此外，本文还对欧盟制定财政趋同标准的原因以及如何保证欧元区国家遵守财政纪律的问题进行了说明。最后，文章还对德、法、意等欧盟大国不断违反财政纪律而欧盟不得不放宽标准的情况进行了分析。

[关键词] 欧盟；欧元区；政趋同标准；财政赤字；国债规模

欧盟在实行货币统一的过程中，为了保证欧元区内部经济的稳定发展，要求加入欧元区的国家必须控制自己的财政赤字和国债的规模，并规定财政赤字一般不能超过GDP 的3%以及政府债务余额不能超过GDP的60%，即所谓的“财政趋同标准”。那么，欧盟为什么要协调欧元区国家的财政政策？这个“财政趋同标准”又是怎么来的？下面对这些问题谈谈个人的看法。

目前我们国家一些学者在研究财政赤字和公债的规模时，很多都引用上述欧元区的“财政趋同标准”，很多人认为这是国际上公认的“警戒线”，各国都不能超越这个“雷池”。但这个3%和60%的标准是怎么来的，很多人对此并不十分清楚。2003年时任德国财政部副部长的麦考·威瑟先生在到中国人民大学访问时表示：“这两个数字不是变魔术变出来的，也不好说有什么科学的演算方法，这两个数字是长期讨论的结果。”我理解，威瑟先生的意思是说这两个标准是根据当时欧盟国家的实际情况，经过各方的讨价还价最终确定的，其中并没有多大的科学性。我们知道，欧盟在推出欧元之前，于1991年12月通过了《欧洲经济和货币联盟条约》（又称《马约》），《马约》所附的一个文件叫《关于过量赤字程序议定书》，它要求加入欧元区的国家政府财政赤字不能超过GDP的3%，政府债务余额（包括中央政府、地方政府和社会保障基金）不能超过GDP 的60%（这两个指标又被称为财政趋同标准）。当时欧盟在制订这两个标准时面临着两方面的压力：一方面，实行统一的货币需求成员国的财政赤字和公债的规模不能过大，否则会影响欧元区经济的正常运转；而另一方面，当时欧盟成员国的财政赤字水平和政府债务规模又普遍偏高（如瑞典、希腊、意大利、英国、西班牙、葡萄牙、法国、奥地利和比利时的预算赤字都达到了GDP 的6%以上，比利时、意大利、希腊、爱尔兰、丹麦、瑞典、荷兰的政府债务余额都在GDP 的70%以上），如果这两个比例订得过低，有关国家就会觉得标准过严而无法接受。正是在这种左右为难的情况下，经过与有关国家的讨论和磋商，欧盟最后才决定采用3%和60%这两个财政趋同标准。可见，3%和60%的财政赤字和债务规模的上限完全是欧盟根据当时成员国的实际情况制定的，它们对非欧盟国家并不一定适用，更不是什么国际通行的标准。所以，我们在研究和考察中国的财政赤字和国债的规模时，3%和60%的标准只能是个参考数据，不能死抱住这两个比例来决定我们中国的事情。正如威瑟先生当时所谈到的，“如果中国要看自己的赤字的话，那么数字要自己来寻找。我想不存在一个放之四海而皆准的黄金

法则，各国要根据自己的情况来看。”

接下来，我们再谈谈欧盟为什么要求欧元区国家实现财政趋同。按照《马约》的规定，统一货币以后，欧洲中央银行将在欧元区统一发行货币并独立地行使货币政策，欧元参加国将失去利率、汇率等货币政策手段，但政府财政政策仍继续留在欧元区国家政府的手中。由于欧盟自身的财政预算规模十分有限，财政资金主要集中在各个成员国政府手中，所以在欧洲经货联盟中会出现统一的货币政策与分散的财政政策并存的局面。如果没有财政政策的协调，欧元区的总体财政状况就完全取决于各参加国所作出的财政预算安排。由于欧元区内没有一个统一共同财政政策，欧盟作为一个类似于联邦制国家的联邦政府其宏观经济调控的职能就只得靠货币政策来完成。而从理论上说，联邦政府为了保持全国的经济稳定，其手中不仅要有货币政策，而且还应当掌握有效的财政预算政策，不能只靠货币政策来唱“独角戏”。美国、加拿大、德国、澳大利亚等联邦制国家的实践也都证明了这一点。所以，欧盟在统一货币的同时，在欧元区内实行集中统一的财政政策也是完全必要的。不过，鉴于欧盟本级的预算规模近期内不可能发生实质性的变化，欧盟只得通过协调成员国的财政政策来提高其对整个欧元区财政预算政策的控制力，以尽量避免发生分散的财政政策与统一的货币政策相冲突的局面。具体来说，在欧元区国家经济和金融联系十分密切的情况下，如果欧盟不规定一个预算纪律，让欧元区国家在预算行为方面各行其是，则可能出现以下不良后果：

1. 欧元区内个别国家如果实行扩张性财政政策，导致该国政府的赤字和债务规模增加，则很可能会引发整个欧元区范围内的利率上升和欧元升值，从而影响欧元区其他国家的经济发展，并且会造成国与国之间的政治紧张。尤其是欧元区内的国家如果实行这种扩张性的预算政策，上述影响将更为显著。

2. 如果欧元区出现上述情况，则会给欧洲中央银行造成增发货币以压低利率的强大压力，因为这时欧洲中央银行如果不及时采取措施降低利率，对私人投资的“挤出效应”将会影响欧元区国家长期的经济增长。为了支持各国的经济发展，欧洲中央银行最终将不得不因此而放松银根，其结果又很容易导致欧元区内的通货膨胀以及欧元的对外贬值。正因为如此，人们把欧元区国家能否实行稳健的财政政策视为是欧元币值稳定的关键。

3. 由于经货联盟成员国之间的相互帮助，欧元区内国家有可能会放松对借债行为的自我约束，从而导致财政赤字和政府债务规模的进一步失控。一般认为，欧盟国家加入单一货币体系以后，其预算行为会受两方面变化的影响：一是其财政赤字不能再象过去那样可以靠发行货币来弥补，这样政府安排预算赤字时就必须考虑借债的成本，如果赤字过大，造成市场利率上升，则借债的成本就会提高，这种变化有利于抑制成员的赤字规模。但另一方面，货币联盟的成员国又都存在一种心理，即一旦本国出现偿债困难，欧盟和其他成员国也不会坐视不管，由于有这种依赖心理，其对自己赤字预算行为的约束就会减小。同时，由于国家间可能的相互帮助，资本市场上该国的利息风险差额也会降低，这又会进一步降低该国实行紧缩预算的压力。

另外，欧盟借这次推出欧元之机要求各国财政趋同还有两点考虑。一是借这次货币统一的机会让成员国“自己绑住自己的手”，把成员国多年来预算赤字增长的势头压下去。从实际情况看，欧盟国家过去多年的政府预算赤字并不是由于经济周期因素造成的，因为即使是经济处于高涨时期，欧盟国家总体的预算赤字和债务水平也呈上升的趋势，这种情况用所谓“税收熨平”理论（即在税率不变的情况下，经济衰退时政府赤字增加，经济好转时政府赤字下降）根本解释不通。实际上，欧盟国家的财政赤字多是由于国内的政治因素造成的，在这种情况下，如果没有一种来自于成员国

以外的强大压力来逼迫他们削减赤字，各国的赤字问题就很难自动得到解决。二是欧盟国家普遍面临着人口老化问题，而这些国家的公共养老金制度又都实行的是“现收现付”式，年轻人的缴费并没有积累起来，而是用于了支付当期退休职工的养老金，这些年轻人几十年后的养老金支付就只能由未来的政府通过向未来的年轻人收税（费）来解决。从未来的年轻人的角度看，他们面临着双重负担：一是要负担当前政府的显性负债（因为公债最终要由后代的纳税收入来偿还），二是要负担当前政府在养老金方面的隐性负债（即对年轻人未来支付养老金的承诺）。由于欧盟国家人口老化问题严重，今后这种隐性负债将十分沉重。为了解决这个问题，避免未来年轻人承受过重的负担，就必须要求当前各国政府严格控制政府赤字和公债（显性债务）的规模。

最后我们来谈谈欧元区预算纪律的遵守问题。欧元区国家都是主权国家，他们有权决定自己的预算政策，那么欧盟是通过什么办法来约束各国预算赤字规模的呢？要回答这个问题不能不提及1997年6月欧盟首脑在阿姆斯特丹会议上通过的《稳定和增长公约》，因为这个公约对各国预算赤字超标的处理和惩罚都有具体的规定。根据这个公约，当一国的预算赤字超过GDP的3%时，欧盟部长理事会要在听取欧盟委员会意见的基础上决定该国是否存在过量赤字，如果认为该国确实存在过量赤字，则部长理事会可以对该国采取提出改正建议、公布建议、警告和制裁等一系列措施。制裁措施主要包括以下几个方面：1. 要求欧洲投资银行重新考虑对该成员国的贷款政策；2. 要求有关成员国向欧盟交付一定的存款，这笔存款一直要存放到部长理事会认为过量赤字已经纠正为止，对这笔存款欧盟不支付利息；第一笔存款由两部分数额组成，固定存款的部分数量应相当于GDP的0.2%，可变存款部分数量等于上年实际赤字水平与3%的GDP之间差额部分的十分之一；如果部长理事会认为有关国家上一年并没有采取有效措施执行部长理事会的决定，则可以要求该国支付额外存款，存款数量按前面提到的可变存款额的计算办法确定，但每一笔存款的数额都不能超过GDP的0.5%；3. 课征适当的罚款，即当部长理事会要求有关成员国上交存款后两年之内过量赤字仍没有消除，部长理事会就可以决定将其存款转为罚款；一旦部长理事会认为一国不再存在过量赤字问题，所有的制裁都要停止，但其以前缴纳的罚款则不再退还。在上述制裁措施中，部长理事会可酌情选择以上一种或几种制裁措施。另一方面，如果赤字过量的成员国接受了部长理事会的建议或者按照部长理事会提出的警告采取了措施，则上述过量赤字程序可以暂时终止。

需要指出的是，《马约》以及后来的《稳定和增长公约》都规定欧元区的成员国在特殊情况下可以不受欧盟预算纪律的约束，也就是说，在这种特殊情况下即使某个成员国的财政赤字超过了GDP的3%，该国也不应被认定为存在着过量的财政赤字，从而欧盟也不对其实施过量赤字程序。但属于这种特殊情况的条件十分苛刻。根据上述两个文件的规定，这种特殊情况必须同时满足以下三个条件：

1. 偶然性，这里有两种情况：一是过量赤字的产生源于当事国不可控的事件，而该事件对政府的财政状况产生了很大影响；二是过量的赤字是由一场严重的经济衰退造成的，所谓严重的经济衰退是指实际GDP每年至少下降2%；或者年实际GDP下降幅度虽没有达到2%，但下降率在0.75%以上，同时该国能提供证据表明这场经济衰退是突如其来的。

2. 临时性，即欧盟委员会对当事国的预算预测表明当偶然事件或严重的经济衰退结束后该国的预算赤字可降到规定的上限以下。如果欧盟委员会对该国的预算预测表明该国在经济危机过去后预算赤字仍不可能降到预算赤字上限以下，则欧盟委员会在经济危机出现的当年就要把该国列为存在过量赤字的国家。

3. 接近性，即成员国的实际赤字水平与赤字上限标准比较接近，但欧盟的文件中并没有对这种接近性作出具体的规定。尽管欧盟有上述严格的程序，但很多欧元区国家预算赤字仍是长期超标，威瑟先生在谈话中提到的德国和法国就是例证，此外意大利的赤字超标问题也比较严重。由于德、法、意都是欧盟中的大国，欧盟对其赤字超标尽管不满，但也很难对这些国家作出制裁或处罚的决定。例如，德国由于“两德统一”联邦政府需要大量花钱，加之近年来失业问题一直严重，所以财政赤字一直压不下来，2002年德国各级政府的财政赤字达到了GDP的3.5%，2003年至2005年分别为3.9%、3.25%^①和3.3%^②，财政赤字连续四年超过了3%的上限，而这几年德国并没有面临严重的经济衰退。对于上述严重的赤字问题，欧盟不断向德国发出警告，要求其加大措施力度，尽快将赤字控制在GDP的3%以内，甚至给德国下了“最后通牒”。而另一方面，面对几个大国财政赤字不断超标的实际情况，欧盟也不得不面对现实，实行一定的退让，甚至对《稳定与增长公约》进行一定的修改。2005年3月20日，欧盟25国财政部长在布鲁塞尔举行特别理事会，就欧盟委员会2004年提出的《稳定与增长公约》的改革方案达成了初步协议，同意成员国在十种特殊情况下财政赤字可以超标^③，并允许德国和法国在一定期限内财政赤字可以超过3%的上限；同年3月22日欧盟首脑会议正式批准了财政部长理事会的这个协议。显然，这是对几个大国的一种政治妥协，同时也表明欧盟在协调成员国财政政策的问题上步履是何等的艰难。

[参考文献]

[1] 朱青，等. 欧元与欧洲经货联盟[M]. 北京：中国人民大学出版社，1999.

[2] European Commission, Euro 1999, European Communities, 1998.

[3] European Commission, Public Finances in EMU 2004, European Economy, No. 3/2004.

注释

① European Commission, Public Finances in EMU 2004, European Economy, No. 3, 2004, p226

② http://www.singtaonet.com/global/fin/t20060224_147986.html

③ 十种特殊情况中只要符合一种就可以不受3%的限制，而原来规定要同时满足三种情况才可以突破3%的限制。

文章来源：吉林工商学院学报 （责任编辑：XL）

