

# 欧洲货币统一与欧元区预算政策的协调

朱青

1998年5月3日, 欧盟15国政府首脑在布鲁塞尔举行特别会议, 正式批准德国、法国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡、爱尔兰、西班牙、葡萄牙、奥地利、芬兰11国为首批加入欧元区的国家. 从1999年1月1日起, 欧元将在上述11国正式启动, 成为在这些国家流通的一种非现金交易的货币. 按照欧盟制订的货币统一的时间表, 从2002年1月1日起, 欧元纸币和铸币将开始进入流通, 而且最晚到2002年7月1日, 欧元将彻底取代德国马克、法国法郎、意大利里拉等欧元区国家的货币, 成为欧元区内唯一合法流通的货币, 从而最终实现货币统一的目标. 欧洲货币统一涉及的一个重要问题是欧元区国家预算政策的协调. 按照欧盟的规定, 成员国要想加入单一货币体系必须达到预算平衡方面的趋同标准(即政府预算赤字占GDP的比重低于3%), 成员国加入欧元区以后应努力实现基本平衡或结余的中期预算目标, 除了经济出现严重衰退等特殊情况以外, 预算赤字不得超过GDP的3%. 那么, 欧盟在统一货币的进程中为什么要协调有关国家的预算政策? 预算政策的协调将给欧元区国家带来那些影响? 这方面的问题已引起我国财政学界的普遍关注. 本文将就其中的几个问题做些简要的分析和介绍.

## 一、欧盟成员国的预算平衡状况

自60年代以来, 欧盟国家政府的预算赤字总的来说呈一种上升的趋势. 尤其是从1974年第一次石油危机以后, 欧盟国家的总体预算赤字水平绝大多数年份都高居GDP的3%以上, 1993年达到了最高峰, 为GDP的6.1%. 当然, 欧盟各国的财政平衡状况并不完全相同. 不过, 在15个成员国中, 只有卢森堡一国近些年政府预算平衡, 其它国家政府预算都存在不同程度的赤字. 其中, 瑞典、希腊、意大利、英国、芬兰、西班牙、葡萄牙等国家的政府赤字问题一直比较严重. 以欧洲经货联盟第二阶段起始的1994年为例. 该年度政府预算赤字占GDP的比重各国分别为: 瑞典, 10.3%; 希腊, 10%; 意大利, 9.2%; 英国, 6.8%; 芬兰, 6.4%; 西班牙, 6.3%; 葡萄牙, 6%; 法国, 5.8%; 奥地利, 5%; 比利时, 4.9%; 荷兰, 3.8%. 上述11国1994年都没有达到欧盟规定的预算趋同标准. 相比之下, 当年爱尔兰、德国和丹麦的预算赤字水平较低, 分别为1.7%、2.4%和2.8%.

## 二、欧盟为什么要协调欧元区国家的预算政策

欧盟自成立以来已经在成员国范围内成功地实行了共同农业政策、关税同盟、欧洲货币体系、增值税制度协调等一系列重大的经济一体化措施,目前所进行的货币统一以及预算政策的协调是欧盟向经济一体化方向迈出的更大的一步.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,但政府预算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(按照规定,欧盟通过各种渠道从成员国筹集的自有财源不能超过欧盟各国GDP总量的一定比例,1997年该比例为1.37%,一般认为即使经货联盟建成后该比例也不会超过3%),财政资金主要集中在各个成员国政府手中,所以在未来的欧洲经货联盟中将出现统一的货币政策和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集中的共同财政政策,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,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实行集中统一的财政政策也是完全必要的.不过,鉴于在近期内欧盟本级的预算规模不可能发生实质性的变化,欧盟目前只得通过协调成员国的预算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,让成员国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预算政策,导致该国政府的赤字和债务增加,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,从而影响欧元区其它国家的经济发展,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.一些联邦制国家的经验证明预算政策的确存在这种外溢的可能性.例如,1980年代末期,加拿大的安大略省实行扩张的预算政策,安排了较大的预算赤字,结果引致了整个加拿大的利率和汇率的上升.

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预算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,欧元区内的国家有可能会放松对借债行为的自我约束,从而导致预算赤字和政府债务的进一步失控.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.一是其预算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的困难,欧盟和其它国家不会袖手旁观.如果一国指望着其它国家的帮助,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,这又会进一步减小该国实行紧缩预算的压力.

实际上,在协调成员国的预算政策问题上欧盟从一些联邦制国家的财政实践中也得到了一定的启发.目前,美国、德国、加拿大、澳大利亚、瑞士等国家的联邦预算占本国 GDP 的比重一般在 10%到 30%,在各级政府的财政预算中一般也都占到了 40%以上.即使这些国家联邦政府的预算具有较强的宏观调控能力,但州(省)政府的预算政策也或多或少地受到一定程度的限制.首先,各国法律(除了德国)都规定州(省)一级政府的预算赤字不能通过货币发行来弥补,州政府只能用借债的方式弥补赤字.同时,有的国家还在法律上限制州政府的借债规模.澳大利亚的做法是由联邦政府通过其控制的信贷理事会直接规定和限制各州的借债规模.美国和德国主要是由州自己的立法规定借债限额.德国联邦政府在经济发生严重波动时也有权临时性限制州政府的借债规模.另外,德国还有一个机构专门负责协调各级政府的预算政策,联邦财政部长出任该机构的主席,各州的财政长官和地区的代表为委员,联邦中央银行也定期参加会议.加拿大和瑞士目前还没有对州(省)政府借债方面的限制.不过经过 80 年代末期安大略省大量借债引发的全国利率上升的事件以后,加拿大联邦政府已经开始担心该省支出增长过

快所造成的赤字问题. 瑞士尽管没有州政府借债的限定, 但瑞士的州政府普遍信奉平衡预算的传统观念, 从而使各州基本上保持连年的预算结余.

另外, 欧盟这次出面用严格的数量规则来协调成员国的预算政策还有另外一层考虑, 即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. 实际情况表明, 欧盟成员国近二十年来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. 例如, 1970年到1974年、1976年到1980年以及1988年到1992年这三个时期中, 欧盟的总体经济情况都是比较好的, 但在这三个时期中, 欧盟国家的预算赤字和政府债务仍保持着上升的势头. 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削减赤字, 各国的赤字问题就很难自动得到解决. 许多国债包袱沉重的国家内心里也希望欧盟能借这次统一货币的机会出面协调一下成员国的预算政策, 以此为契机使本国的预算赤字和政府债务得到控制.

### 三、欧盟国家削减财政赤字的手段

从实际情况看, 欧盟的预算政策协调措施对成员国压缩财政赤字确实起到了积极的推动作用. 1991年《马约》公布以后, 欧盟国家纷纷采取措施削减本国财政赤字, 以使本国能够按期达到《马约》规定的预算趋同标准, 成为首批加入欧元的国家. 过去, 一些欧盟国家也曾进行过压缩赤字的尝试, 但多半都采取的是增加税收的办法. 由于增税很容易导致经济下滑, 所以这种压缩赤字的努力很难坚持下去(据统计, 在1970-1995年工业化国家进行的62次削减财政赤字的努力中只有13次获得了成功, 成功的标志是使债务率呈下降的趋势). 鉴于增税办法的局限性, 这次欧盟国家在预算趋同过程中除了少数国家(比利时、爱尔兰、奥地利和葡萄牙)采用增税的办法外, 其它大多数国家都采取了压支出的办法来削减预算赤字. 其中丹麦、芬兰、瑞典、英国一开始就采取压支出的手段, 而且削减的大多数是那些经常性的支出. 例如, 瑞典在1994-1997年期间政府的主要财政支出下降了8.2个百分点, 其中, 政府经常性支出下降了8个百分点, 资本性支出只下降了0.2个百分点. 在经常性支出下降的8个百分点中, 社会福利和政府雇员工资的下降就占了3.8个百分点. 在此期间, 瑞典的税收收入不仅没有

增加,而且还下降了0.4个百分点.德国、法国、意大利、荷兰、西班牙、希腊采取的是先增税后砍支出的做法.例如,意大利在1991-1993年期间税收收入增加了6.4个百分点,财政支出增加了0.7个百分点,而从1994年到1997年意大利的财政支出下降了4.7个百分点,其中经常性支出下降了4.2个百分点;税收收入下降了0.5个百分点.除了意大利之外,德国、荷兰、西班牙、希腊也是从1994年(即欧洲经货联盟第二阶段的起点)开始大幅度削减财政支出的,这充分显示了《马约》的预算趋同标准对成员国政府预算行为的巨大影响力.另外,这次欧盟国家削减财政支出在一些国家主要是压缩经常性支出,特别是削减其中的社会福利支出和政府雇员的工资支出,这部分支出的刚性很强,如果不是欧盟硬性规定一个预算赤字限度,恐怕这部分支出很难压得下来.

经过欧盟国家几年来的努力,到1997年,除了希腊以外,其它国家都已达到了《马约》规定的预算赤字不超过GDP的3%的趋同标准(希腊1997年的财政赤字与GDP之比为4%,预计1998年希腊的财政赤字将会降至GDP的2.2%,达到预算趋同标准).与1994年相比,1997年许多国家的债务率都有所下降,其中包括比利时、丹麦、爱尔兰、意大利、荷兰、芬兰、瑞典等国.但预计1998年能够达到《马约》规定的债务率趋同标准(不超过GDP的60%)的国家只有丹麦、法国、爱尔兰、卢森堡、葡萄牙、芬兰和英国.比利时、希腊、意大利的债务率预计仍高达100%以上.

#### 四、预算趋同条件下欧元区国家预算政策的运用

前面已提到,欧洲货币联盟建成后,欧洲中央银行将负责制定欧元区统一的货币政策,其货币政策的首要目标是保持价格稳定;应付经济波动的财政预算政策将分散在各成员国手中.在这种政策环境下,如果整个欧元区范围内出现经济波动,稳定经济的职能将主要由欧洲中央银行通过货币政策来完成,各国财政政策的任务主要是让本国的“自动稳定器”发挥作用;如果只是个别国家出现经济波动,有关国家就应使用“相机抉择”的财政政策来加以调节.不过这里有一个问题,即如果一国出现经济衰退,该国就要通过赤字预算政策来刺激经济的复苏.一般来说,经济衰退越严重,其赤字政策手段的力度就应越大.但由于《马约》规定有严格的预算纪律,所以成员国在对付经济危机的过程中很可能会违反预算赤字在经济危机过去后不能超过GDP的3%的规定.为了解决这一矛盾,《稳定和增长公约》要求成员国中期的预算目标为收支基本平衡或略有结余.因为根据对欧

盟国家过去二十多年预算赤字的情况分析,一国在经济衰退前的预算政策越稳健,其在经济衰退过程中及以后年度预算赤字突破《马约》标准的可能性就越小.根据欧盟委员会对1961-1996年这25年中成员国发生的一部分严重经济衰退(GDP至少下降0.75%)进行的分析,当经济衰退以前政府预算平衡时,在24起这种情况下发生的衰退案例中,只有11起案例导致了政府预算赤字超过了GDP的3%,其中有6起案例只引发了“过渡性”的过量赤字,即经济衰退结束后赤字马上降到GDP的3%以下;当被分析的经济衰退案例发生在以前年度政府预算赤字达到GDP的2%时,则在24起这类案例中,有18起案例造成了政府赤字超过GDP的3%,其中还有17起属于“持续性”的过量赤字,即经济衰退过去以后政府赤字仍高居GDP的3%以上.所以,政府在正常情况下应尽力保持预算的平衡,一旦出现经济衰退政府利用预算政策调节的余地就较大,不致破坏《马约》规定的预算纪律.另外,如果一国长期存在预算赤字,该国的利率风险差额就会较高,政府借债的成本相应会增加,这时如果发生经济衰退,该国政府就很可能不愿意再进一步实行扩张的财政政策来缓解危机.

中国人民大学财金学院 朱青

原载《财政研究》1998年第10期