

欧洲联盟经济一体化研究丛书

丛书总主编

周茂荣

欧洲经济与货币联盟中的 财政约束研究

A Study on the Fiscal Constraint
in the European Economic
and Monetary Union

■ 周念利 著



武汉大学出版社

WUHAN UNIVERSITY PRESS

欧洲联盟经济一体化研究丛书

丛书总主编

周茂荣

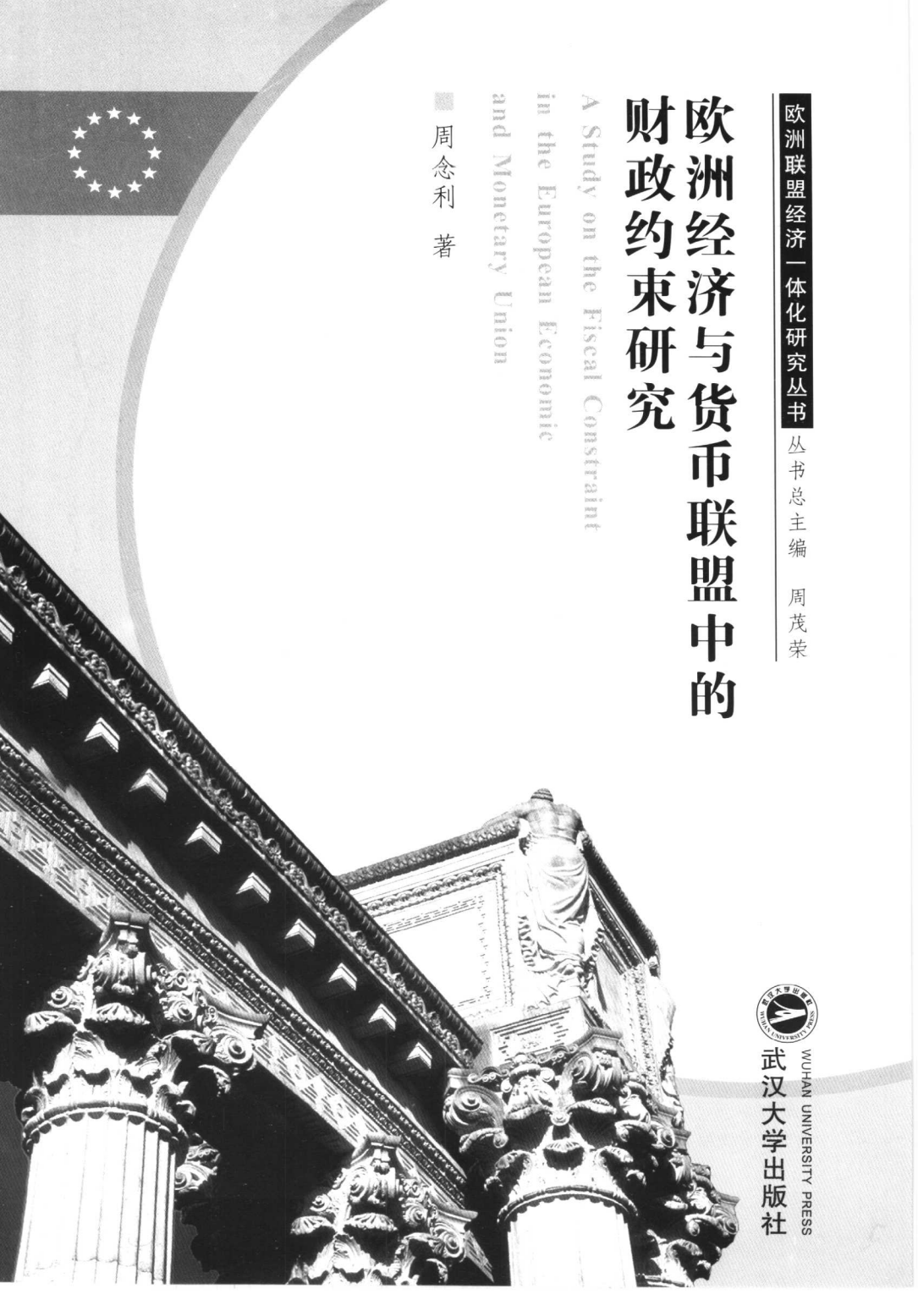
欧洲经济与货币联盟中的 财政约束研究

*A Study on the Fiscal Constraint
in the European Economic
and Monetary Union*

周念利 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

欧洲经济与货币联盟中的财政约束研究/周念利著. —武汉: 武汉大学出版社, 2008. 1

欧洲联盟经济一体化研究丛书/周茂荣总主编

ISBN 978-7-307-05909-2

I. 欧… II. 周… III. 欧洲经济货币同盟—财务管理—研究
IV. F815

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 164647 号

责任编辑: 夏敏玲 熊红梅 责任校对: 黄添生 版式设计: 支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北省通山县九宫印务有限公司

开本: 880×1230 1/32 印张: 6.25 字数: 161 千字 插页: 2

版次: 2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-05909-2/F·1088 定价: 13.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

20 世纪 80 年代中期以来，区域经济一体化加速发展，现已成为世界经济发展的重要趋势之一。在所有的区域经济一体化组织中，欧盟是规模最大，层次最高的一个，尤其是 2004 年 5 月 1 日欧盟实现了第五次扩大，不仅扩大了其版图，而且结束了自第二次世界大战以来欧洲国家东西分裂的状况，因而具有深刻的政治、经济意义。

回顾欧洲一体化的发展历程，我们不难发现这是一个长期、曲折的过程。1849 年，伟大的法国文学家雨果就曾指出：“迟早有一天，这个欧洲大陆的所有国家将会紧密地团结在一起，建立情同手足的关系；迟早有一天，除了思想斗争，不会再有任何其他战场；迟早

有一天，子弹和炸弹会被选票所代替。”但是，雨果这一乌托邦式的预言直到一个世纪后才逐渐开始成为现实。1950年5月9日，当时的法国外长罗伯特·舒曼在一次演讲中正式提出了建立欧洲联盟的概念，从而拉开了欧洲和平合作的序幕。

经过半个多世纪的发展，欧盟已经成为一个拥有25个成员国，4.5亿人口，经济总量与美国不相上下的巨大经济体。从某种意义上说，欧盟成立的原因是为了实现政治团结，但其活力和基础却来源于其经济——欧盟的“单一市场”和欧元区使用的单一货币欧元。在这个“单一市场”中，人员、服务、货物和资本、技术可以自由地流通；在已经进入欧洲经货联盟第三阶段的12个成员国中，欧元成为惟一的法定货币。这些重大举措一方面推动了欧洲一体化的进程，另一方面也为其成员国带来了实实在在的利益。欧盟25国作为一个整体，其在国际政治、经济、文化、社会、军事等领域的影响既与以前各自为政时不可同日而语，也不是它们各自实力的简单之和。

作为世界上最大的发展中国家，中国与欧盟的前身欧共体的正式交往开始于20世纪70年代，而在近10年中得到了巨大的发展。1975年，欧洲共同体与中国正式建立了外交关系，欧洲委员会驻华代表团于1988年在北京成立，负责处理共同体与中国的官方关系。进入20世纪90年代，随着中国改革开放的深入和中国经济的发展，中欧关系开始逐步升温。1995年，欧洲委员会发布“中国—欧洲关系长期策略”文件，全面阐述了欧盟对中国关系的长期战略。此后，中欧关系又经过了多次调整，中国在欧盟对外关系的定位也由1995年的“长期合作关系”提升为2003年的“战略伙伴关系”。从总体上看，中欧双方关系的发展始终围绕着三个主题在进行：政治对话、经济与贸易关系以及中欧合作项目。在这三个主题中，经济与贸易关系是中欧关系发展的基础，是重中之重。

中国加入WTO后，将逐步向世界开放市场，其巨大的市场

容量和廉价的劳动力将成为西方国家企业争夺的对象，很难想象欧盟会无视这一现实前景，坐视这一机遇由美国、日本等竞争对手抢占。同样，中国在深化改革开放和实现现代化的过程中，也有拓展和多样化其对外经贸关系的任务，并且十分需要欧盟的商品、资金、技术和管理经验。中欧经济处于不同的发展阶段，双方的互补性远远大于竞争性，发展中欧经贸关系有着极大的潜力和广阔的前景。中国与欧盟正是认识到了这种重要性，才将中欧关系作为各自对外关系中的重点来发展。在中国与欧盟双方的共同努力下，中欧双边经贸关系在 20 世纪 90 年代出现了迅猛的发展。截至 2004 年，欧盟已经成为中国最大的贸易伙伴；同时，欧盟企业还是中国最大的技术设备提供商。

在这种背景下，国内外加强了对欧洲问题的研究。欧盟更先后设立了“中欧高等教育合作”、“中国—欧盟：欧洲研究中心”等项目，以资助中国的高校、科研机构对欧洲问题的研究。目前，国内从事欧洲问题研究的学术机构正在针对当前欧洲的一些热点问题展开深入的、有针对性的研究，研究范围涉及经济、文化、法律、政治、历史等各个领域，并取得了大量的研究成果。随着中欧有关合作项目的进一步开展，欧洲问题研究必将朝着系统化、深入化和现实化的方向发展。

武汉大学世界经济系是国内较早从事欧洲经济问题研究的学术机构之一。作为国家重点学科，我们在对欧洲问题的研究上具有得天独厚的优势；武汉大学欧洲资料中心的建立，为我们研究欧洲问题提供了大量的资料来源。近年来，在全系所有研究人员的共同努力下，我们在欧洲经济问题研究上取得了可喜的成果。此次出版的《欧洲联盟经济一体化研究丛书》主要是几位中青年教师的阶段性研究成果。丛书共 7 本，包括 1 本论文集，6 本专著，它们分别是：周茂荣教授主编的《20 世纪 80 年代中期以来欧洲一体化的深化与扩大》（论文集），马红霞教授著的《欧盟共同农业政策与农业竞争力》，李卓教授著的《欧洲货币一体

化的理论与实践》，齐绍洲副教授著的《欧洲证券市场一体化研究》，申皓副教授著的《欧洲中央银行研究》，贺春临博士著的《欧洲一体化发展的动力机制研究》以及周念利博士著的《欧洲经济与货币联盟中的财政约束研究》。这些著作的共同特点是知识结构新，针对欧盟的某一问题展开了深入的研究，基本上反映了国内外在该问题研究上的最新发展状况，并在此基础上提出了自己的见解。今后随着时间的推移，我们还将进一步推出更多、更好的有代表性的学术著作。

希望这套丛书的推出有助于增强读者对欧盟的了解，并激发读者对欧洲问题研究的兴趣，从而达到弘扬学术的目的。

读者对这套丛书有任何意见，请随时反映给我们。书中若有不妥或错误之处，敬请广大读者批评指正。

周茂荣

2005年9月

目 录

引言.....	1
一、本书的写作意义与目的.....	1
二、本书的研究思路 and 观点.....	2
三、本书的创新.....	6
第一章 欧盟财政约束规则的必要性分析 ...	
.....	8
第一节 赞成在经济与货币联盟中加强财政 约束的理论观点	10
一、货币联盟的组建会激发成员国的财政 扩张动机	10
二、随意财政政策的实施会给成员国经济 带来恶劣影响	11
三、成员国过度财政赤字会造成负面溢出 效应	17

四、在货币联盟中实行财政约束规则的积极意义	18
五、驳斥反对在经济与货币联盟中实施财政约束 的观点	20
第二节 欧盟财政约束规则背后“核心假设” 的理论阐释（一）	22
一、对“核心假设”的货币主义解释	23
二、对“核心假设”货币主义解释的理论局限性	26
三、欧洲中央银行的独立性和责任性评价	28
四、结论	37
第三节 欧盟财政约束规则背后“核心假设” 的理论阐释（二）	38
一、价格决定的财政理论（FTPL）的产生和扩展	39
二、关于 FTPL 的一个基本模型	40
三、封闭条件下的货币联盟模型	43
四、开放条件下的货币联盟模型	48
五、结论	50
第二章 欧盟财政约束规则的基本框架	52
第一节 《马约》框架下的财政约束规则	52
一、《马约》设立财政约束规则的基本原理和 条款内容	54
二、《马约》框架下财政约束规则的折中性特征	56
第二节 《稳约》框架下的财政约束规则	57
一、《稳约》的出台背景	58
二、《稳约》框架下财政约束规则的基本构成与 主要内容	59
三、《稳约》对《马约》框架下财政约束规则的 承袭和完善	68

第三章 欧盟财政约束规则条款质疑与对照评价	70
第一节 对欧盟财政约束条款的相关质疑	71
一、对数量性财政趋同标准的相关质疑	71
二、对中期承诺规则的相关质疑	76
三、对过度赤字程序规则的相关质疑	80
四、欧盟财政约束规则内容存在缺漏	82
第二节 基于理想规则的合意特征对比分析	
欧盟财政约束规则	83
一、基于 Kopits-Symansky's 判断标准	84
二、基于 Inman's 判断标准	88
第四章 欧盟财政约束规则政策效应的理论解读	91
第一节 欧盟成员国财政政策的职能分工、政策倾向及赤字周期	91
一、成员国财政政策的职能分工	91
二、成员国的财政政策倾向	93
三、成员国财政预算赤字的周期性特征	95
第二节 欧盟财政约束规则下成员国开展财政政策合作的必要性	98
一、两派观点	99
二、对反对观点的模型解释	100
第三节 欧盟财政约束规则下财政与货币政策倾向的相关性	102
一、基本假设	103
二、非合作博弈	104
三、合作博弈	106
四、结论	107
第四节 欧盟财政约束规则对成员国结构性经济调整政策的影响	107

一、传统观点	108
二、最新观点	108
第五章 欧盟财政约束规则的两项基本职能	110
第一节 财政灵活性与财政审慎性的关系	110
一、二者的“交替”关系	110
二、二者的“共生”关系	111
三、小结	114
第二节 欧盟财政约束规则下成员国财政政策的	
经济平稳效应	114
一、欧盟成员国财政政策的经济平稳机制	114
二、可能影响欧盟成员国财政自动稳定器功能	
充分发挥的因素	116
三、质疑欧盟成员国财政政策的经济平稳能力	118
第三节 欧盟财政约束规则下成员国公共财政的	
可维持性	123
一、公共财政可维持性概述	124
二、介绍主流观点	127
三、几点质疑	128
第六章 欧盟成员国财政达标状况的经验研究	131
第一节 为进入经货联盟第三阶段成员国进行的	
财政调整	131
一、公共财政调整规模	132
二、公共财政调整结构	136
第二节 欧元区财政状况普遍恶化使《稳约》	
陷入“执行危机”	138
一、近年来欧元区财政状况普遍恶化	138
二、《稳约》陷入“执行危机”	143

三、大国深陷财政困境的原因	145
第七章 欧盟财政约束规则的改革实践和趋向	148
第一节 欧盟官方关于改革《稳约》的建议及尝试	148
一、对《稳约》进行的一系列“强化”、“优化” 及“弱化”调整	149
二、《稳约》II (SGP Mark II) 的形成	150
第二节 学术界对《稳约》改革方向的理论探讨	154
一、建议对《稳约》进行完善和内部调整	155
二、强化《稳约》框架下财政纪律的约束目标	158
三、借鉴在主权国家运行成功的财政规则	159
四、引入可转让的赤字许可证制度	162
五、改革欧盟的财政体制	165
附录	167
参考文献	172
后记	189

引 言

一、本书的写作意义与目的

欧洲经济一体化在 20 世纪后半期取得了巨大进展，在依次经历了由低到高的两个经济一体化形态（关税同盟、共同大市场）之后，欧盟目前已建成了经济与货币联盟。欧洲经济与货币联盟的组建会对各成员国经济、货币政策的制定和执行产生重要影响，其中最为突出的一点是货币政策和汇率政策不再成为各成员国调整经济运行的政策工具。在此情形下，实施自主的财政政策对于成员国调整宏观经济运行尤其是应对非对称性经济冲击显得尤为重要。但成员国各自为政式的财政政策势必会对欧洲经济与货币联盟中的物价和汇率稳定目标构成威胁。可以说，关于在经济与货币联盟中是否有必要对成员国进行财政约束一直是个充满争议的理论难题。

在创建欧洲经济与货币联盟的实践中，欧盟官方在 1993 年生效的《马斯特里赫特条约》（以下简称《马约》）中通过对成员国政府的财政赤字和公共债务予以严格限制，即制定所谓的“财政趋同标准”，为各国加入欧洲经济与货币联盟设立门槛。之后出于对《马约》中“过度赤字程序”效率的担忧和改善欧盟短期经济增长结构的目的，欧盟理事会于 1997 年 6 月阿姆斯特丹会议上就《稳定与增长公约》（以后简称《稳约》）达成协议。《稳约》中有关增长和就业的内容不具约束力，其强调的核心是财政巩固，因而后者被视为欧洲货币联盟的根本保证和稳定

基石。但自 2001 年随着欧元区财政经济状况整体恶化,尤其是区内大国财政赤字愈演愈烈,《稳约》中的财政约束条款在实践中似乎已成为经济增长的桎梏。违约大国频频对《稳约》发难,要求对其框架下的财政约束条款进行“弱化”处理,但这使欧元区中一向守约的小国深感不平。为此欧盟官方陷入两难境地:如果固守《稳约》中的财政纪律,势必会影响成员国的经济增长和就业,甚至导致《稳约》破产;重新解释《稳约》,则意味着违约国的胜利,还可能鼓励个别成员国政府的过度借贷行为,影响欧元的信誉和稳定。目前欧盟官方正处于尝试改革《稳约》财政约束条款的摸索阶段。所以,关于在经济与货币联盟中如何对成员国进行有效和合理的财政约束已成为进一步深入研究“欧洲经济与货币联盟能否巩固、顺利运行”的重要问题。

基于以上分析,本书以《欧洲经济与货币联盟中的财政约束研究》作为选题无疑具有重要的理论意义和现实意义。归纳起来本书写作主要出于两方面的目的:一方面在理论层面上,虽然学术界对公共财政问题的理论研究由来已久,但在经济一体化尤其是在货币一体化框架下分析财政问题仍然是个尚未成熟的理论研究领域。本书试图在梳理现有相关理论观点的基础上,为在经济与货币联盟中实施财政约束挖掘出更具体和更具说服力的理论依据。另一方面在实践中,欧盟是目前区域经济一体化程度最高的国际经济一体化组织,它为分析货币联盟中的财政约束问题提供了很好的案例。面对着目前欧洲经济与货币联盟中财政约束条款的“执行困境”,本书通过对欧盟现有财政约束规则设计和实施效果进行理论评价和经验研究,期望能够为欧盟改革财政约束规则提供有益的探索和借鉴。

二、本书的研究思路 and 观点

本书以在经济与货币联盟中实施财政约束作为主线。本书分为五个部分。第一部分由第一章组成,着眼于分析在经济与货币

联盟中实施财政约束的必要性。该章首先评述传统的赞成在经济与货币联盟中实施财政约束的相关观点,主要包括:货币联盟成员国具有免费搭车的财政扩张倾向、成员国公共财政须满足跨时预算约束条件,成员国的过度财政赤字会带来负面溢出效应等。基于这些理论观点,考虑到“成员国的过度财政赤字会导致经济与货币联盟中发生通货膨胀”是欧盟财政约束规则赖以设立的“核心假设”(Core Hypothesis),该章重点致力于从两方面对该“核心假设”进行理论阐释:一方面基于传统观点主张的负债货币化机制;另一方面基于价格水平的财政理论(Fiscal Theory of Price Level, FTPL)所强调的价格决定机制,分析在经济与货币联盟中为实现物价稳定目标与加强对成员国实施财政约束的相关性,并进一步论证在欧洲经济与货币联盟中实施财政约束规则的必要性。

第二部分由第二章组成,从两方面介绍欧洲经济与货币联盟中现有财政约束规则的基本框架。一方面叙述《马约》框架下的财政约束规则,包括:《马约》财政约束规则设立的基本原则、具体内容及主要特征;另一方面阐述《稳约》框架下的财政纪律,包括:介绍《稳约》框架下财政约束规则的出台背景、基本构成与主要内容,并就《稳约》对《马约》框架下财政约束规则所作的承袭和完善进行概括和归纳。

第三部分由第三、四、五章组成,致力于对欧盟财政约束规则的条款设计和政策效应进行逐渐深入的理论评析。第三章旨在质疑与对照评价欧盟财政约束条款。该章一方面针对欧盟财政约束的具体条款提出质疑:认为数量性约束规则设定的上限参考值缺乏经济学依据和内在一致性;指出要求成员国作出的实现财政收支中期平衡或盈余的政治承诺缺乏可信度且会打击公共投资;认为早期预警机制、过度赤字程序缺乏执行力;指出欧盟财政约束条款尚需补充的内容,包括成员国守约的激励条款、克服顺周期性财政政策倾向的条款、与货币政策相配合促进经济增长的条

款、对机会主义账务处理方法的禁止条款等。另一方面,该章基于理想财政规则应具备的基本特征,主要依据 Kopits-Symansky's 标准和 Inman's 标准对欧盟财政约束规则进行对照评价。

第四章对欧盟财政约束规则可能带来的政策效应进行理论解读。首先,分析在欧盟财政约束规则下成员国财政政策的职能分工、政策倾向以及成员国为逃避财政违约的经济制裁采取周期性赤字轮换策略的可能性。其次,讨论受财政纪律约束的成员国间开展财政政策合作的必要性。该章还通过对欧盟财政和货币当局的政策选择行为进行博弈分析,探讨在欧盟财政约束规则下财政当局和货币当局政策倾向的相关性。该章最后分析欧盟财政约束规则可能对成员国实施结构性经济调整政策带来的影响。

第五章分析在欧盟财政约束规则下,成员国财政政策是否具有适度的灵活性和审慎性来实现宏观经济的周期稳定性和确保公共财政的长期可维持性。该章一方面对欧盟成员国财政政策的经济平稳能力提出质疑:在阐述欧盟成员国财政政策经济平稳机制的基础上,该章指出欧盟成员国财政自动稳定器功能的充分发挥可能会遇到一系列障碍因素,此外财政自动稳定器功能自身的缺陷也会大大削弱欧盟成员国财政政策的经济平稳功能。另一方面,该章探讨在财政约束规则下欧盟成员国公共财政的长期可维持性:在对主流观点(认为欧盟财政约束规则是实现成员国公共财政可维持性的充分条件)进行介绍后,该章阐述了学者们针对该主流观点提出的诸多质疑。

第四部分由第六章组成,集中于对欧盟成员国的财政达标状况进行经验研究。相关研究主要从两个角度展开:一是分析欧盟成员国在 1993~1999 年间为实现《马约》设定的财政趋同标准如期进入经货联盟第三阶段所进行的公共财政调整(包括财政收支规模调整和收支结构调整两方面)。二是阐述近年来由于欧元区财政经济状况普遍恶化使《稳约》陷入了“执行危机”,并着重剖析欧元区大国深陷财政困境的原因。

第五部分由第七章组成,阐述关于改革欧盟财政约束规则的实践尝试和理论趋向。该章一方面回顾欧盟官方对《稳约》所进行的一系列“强化”、“优化”和“弱化”的调整措施,并对《稳约》和《稳约》II (SGP mark II) 的内容进行对照分析。另一方面该章对学术界关于改革《稳约》的诸多理论观点进行归纳总结,并对《稳约》的主要改革趋向进行评述。

经过研究,本书主要提出如下观点:其一,为实现物价和汇率稳定目标,对经济与货币联盟中的各成员国实行财政约束是非常必要的,这一观点即使在联盟内共同的中央银行具有完全独立性和责任性的理想情形下也成立。其二,由于兼顾财政自主性和协调性,《马约》框架下的财政约束规则具有折中性特征,尽管《稳约》对《马约》中的财政约束规则作出了承袭和完善,但仍存在诸多缺陷,最为突出的问题在于过度赤字程序缺乏执行力。其三,认为欧盟财政约束规则事实上要求成员国的自主性财政政策在熨平经济周期方面保持“中性”,从纯技术的角度看,成员国完全有可能通过采取财政赤字的周期轮换策略来逃避财政违约的经济制裁。其四,指出在特定的经济冲击面前,经济与货币联盟的成员国间开展财政政策合作可能反而会不利于其实现财政达标,即在特定情形下,成员国间开展财政政策合作反而会提高成员国的财政赤字水平(与不开展财政合作的情形相比)。其五,通过对欧盟财政和货币当局的政策选择行为进行博弈分析,指出在欧盟财政约束规则下,财政当局和货币当局的政策倾向间存在某种程度的战略互补性。其六,认为在欧盟财政约束规则下,成员国利用财政政策来稳定宏观经济周期波动的能力受到了削弱,从维持公共财政的长期可维持性着眼,欧盟财政约束规则显得过于严格。其七,将欧盟财政约束规则的改革趋向归纳为五类:(1)完善和内部调整《稳约》的相关规定;(2)强化《稳约》框架下财政纪律的约束目标;(3)借鉴在单一主权国家内运行成功的财政规则;(4)引入可转让的赤字许可证制度;(5)改