

## 欧债危机会成为欧洲建立财政联盟的契机吗？（刘宏松）

当下，债务危机是所有欧洲领导人都无法回避的问题。虽然各方关注的焦点通常是那些需要救助贷款并且可能发生债务违约的国家，但事实上，债务问题并非这些国家所独有。截至 2011 年底，欧元区一般政府债务总额占 GDP 的比重已达到 87.2%，其中德国和法国分别为 81.2%和 85.8%，而意大利和希腊则高达 120.1%和 165.3%。与此同时，欧元区公共财政赤字占 GDP 的比重为 4.1%，其中德国和法国分别为 1%和 5.2%，最高的则是爱尔兰，达 13.1%。

可以设想的是，如果未来高负债国家继续扩张债务，那么随着宏观经济形势恶化和欧元区内部经济发展不平衡加剧，欧元区最终可能走向解体。为避免这一情况发生，德国总理默克尔和法国前总统萨科奇积极推动欧盟成员国加强财政纪律。在其主导下，除英国和捷克以外的 25 个欧盟成员国于今年 3 月签署了《欧洲经济货币联盟稳定、协调和治理公约》。这项财政契约将强制各国政府遵守有关财政赤字和公共债务上限的财政纪律。

财政契约虽然有助于减少债务规模，但不能从根本上消除欧元区缺乏统一财政政策的弊端。而要从根本上解决这一问题，就需要加强欧洲的一体化建设。于是，在财政契约尚未生效之际，欧洲理事会、欧盟委员、欧洲中央银行和欧元集团又在征求欧盟有关成员国意见后，提出了新的一体化建设方案，于 6 月 26 日联合公布了一份旨在推进欧洲一体化建设的路线图，提出欧盟成员国应从财政、金融、经济和政治四个层面进一步加强协调，以完善欧洲经济与货币联盟。

欧洲一体化建设路线图最具深远意义的内容主要包括以下五大方面：一是欧元区集体设定各成员国年度财政预算的上限；二是欧元区成员国如要增加发行债券必须事先获得其他成员国的同意；三是欧元区将发行共同欧元债券作为中期选择；四是筹建欧盟“财政部”；五是加强“劳动力流动”协调和“税收协调”。与财政契约相比，路线图要求各国让渡更多的财政主权。财政契约虽授权欧盟委员会审核各成员国财政预算案，但没有授权修改。而路线图则建议，欧盟将在未来加强对各国财政预算案的审核和监督，如果一国财政预算案违反相关规定，欧盟委员会将有权提出修改建议，并提交所有欧盟成员国投票批准。

路线图涉及各国的财政主权。如果没有发生债务危机，这样的制度设计方案肯定不会被提出，因为民众肯定会强烈反对。眼下，欧洲领导人或许认为，民众已不得不面对现实，接受欧债危机的治本之道——加强欧洲一体化建设、建立财政联盟。那么，此次欧债危机会成为欧洲建立财政联盟的契机吗？

危机往往会引发变革。但变革的路径却依赖于历史。回顾欧洲历史，我们可以发现，欧洲各国的财政政策早已超越经济范畴，深深内嵌于欧洲的社会发展进程之中。早在 19 世纪后期，德国铁血宰相俾斯麦就颁布了《疾病保险法》、《工伤保险法》和《养老、残废、死亡保险法》，形成了欧洲福利制度的雏形。1942 年，贝弗里奇教授设计了一个主张建立包括社会各阶层的“全民性”国民保险制

度,成为当代福利国家制度的蓝图。二战后,欧洲福利制度开始不断建设和完善。福利财政虽然给经济增长带来了巨大负担,但却是对资本主义自由竞争的制约和平稳,进而为维持欧洲社会长期稳定和共同繁荣做出了重要贡献。可以说,高福利制度主导下的财政政策已发展成为欧洲民众社会生活不可分割的一部分。

为捍卫欧元,默克尔等欧洲领导人力主实行紧缩财政政策,推行削减社会福利的经济改革。然而,紧缩政策的后果却让欧洲民众难以承受。一方面,政府支出的减少导致经济增速下滑和失业人数增加。2011年四季度欧元区经济增速仅为0.3%,而IMF甚至预测2012年会进一步下降至-0.3%。与此同时,3月份欧元区17国失业率为10.9%,再创历史新高,总失业人数达到1736.5万人。财政紧缩给希腊民众带来的影响更加严重。希腊人的工资和养老金水平下降了25%,国内生产总值已缩水五分之一。失业率从2008年5月的7%飙升至2012年1月的22%,25岁以下人群失业率则从21%飙升至51%。另一方面,财政紧缩计划直接指向社会保障体系,而广大民众由于长期享受高福利而对改革产生了“棘轮效应”,因此往往很难忍受失业和福利削减带来的双重冲击。

正因为紧缩政策让欧洲民众吃到了太多的“苦果”,许多欧洲选民才把选票投给了反紧缩、重民生的政治家。奥朗德正是在这样的民意潮流中当选法国总统。在竞选中,奥朗德明确提出要修改法国与欧元区的“财政契约”,主张扩大政府财政支出规模,刺激经济增长,促进中下层民众就业。财政契约都已成为奥朗德意图修改的对象。很难想象,对成员国财政限制更多的路线图会被这位主张经济政策回归属性的新任法国总统接受。也很难想象,不希望福利水平被削减的法国民众会将财政预算的制定权让渡给欧盟。

欧洲的政治家们不会轻易放弃欧元这一“大欧洲梦”的重要标志。他们试图用更程度的一体化来捍卫欧元。然而,社会福利已成为欧洲各国经济和财政政策中不可分割的一部分,而为本国民众“谋福利”的财政政策必须得到财政自主权的支持。因此,尽管要从根本上解决欧债危机,建立一个统一机构严密监管成员国财政预算至关重要,但这项工作缺乏现实的政治条件。欧债危机不会成为欧洲建立财政联盟的契机。

(上海外国语大学欧盟研究中心、国关院副研究员 刘宏松)