

欧洲货币联盟、财政危机和民主问责失效

Article by an MPIfG researcher

Fritz W. Scharpf: Währungsunion, Fiskalkrise und Versagen der demokratischen Accountability. In: Deguo-yanjiu: jikan = Deutschland-Studien (1), 4-27 (2012). Inst. für Studien zur Bundesrepublik Deutschland der Tongji-Universität

[德]弗里茨·W. 沙普夫

姜文译 朱宇方校

摘 要:在欧洲货币联盟,一些最重要的宏观经济管理工具已经让渡到了货币联盟的层面,各成员国难以用本国尚存的政策工具来应对宏观经济失衡。因此,尽管国际金融危机并非发源自欧洲,但货币联盟却大大增加了其成员国在面对危机时的脆弱性,并有可能使经济危机转变成一场民主合法性的危机。本文回顾了民主合法性和宏观经济管理之间的关系,简述了凯恩斯主义和货币主义政策模型的基本要素及其特定的政治影响,并揭示出欧洲货币联盟的创立如何改变了现有的国家制度,以及欧洲货币政策中的不稳定力量又是如何将某些成员国置于危险境地,使其在国际金融危机面前不堪一击。在结论部分,笔者分析了试图拯救欧元并改革货币联盟机制的方案会带来哪些可能的政治经济影响。

关键词:欧洲货币联盟; 财政危机; 主权债务危机; 民主合法性; 民主问责

作者简介:马克斯-普朗克社会研究所 教授 博士 德国科隆 50676

译者简介:同济大学 德国研究所/欧盟研究所 硕士研究生 上海 200092

校者简介:同济大学 德国研究所/欧盟研究所 博士研究生 讲师 上海 200092

中图分类号:F116.7

文献标识码:A

文章编号:1005-4871(2012)01-0004-24

一、引言

在资本主义民主国家,政府依赖选民的信心。为了维持这种信心,政府也依赖本国实体经济的表现,并且也越来越多地依赖金融市场的信心。但即便在最优条件下,要同时满足这些要求也很困难。和1980年之前的情况相比,全球经济一

体化大大增加了在国家层面成功管理经济的难度。随着资本市场的逐步融合，各国金融领域间相互渗透，一国发生危机就有可能使该国经济也受到冲击。与此同时，针对商品和资本市场自由化的国际规则——尤其是欧洲规则构成的法律约束，使政府无法再使用曾赖以管理国家经济的多种政策手段。笔者将在本文中着重考察欧洲货币联盟（简称 EMU），它使一些重要的宏观经济管理工具不再受民主问责政府的监督。更糟糕的是，各成员国很难、甚至不可能用本国尚存的政策工具来应对上述举措所造成的、破坏稳定的宏观经济失衡。尽管国际金融危机并非发源自欧洲，但货币联盟却大大增加了其成员国面对危机时的脆弱性。其影响削弱了一些欧洲货币联盟成员国在经济和财政上的行为余地，并在一定程度上令政治需求和预期落空，从而很可能使经济危机转变成一场民主合法性的危机。不仅如此，目前欧洲货币联盟各成员国政府“拯救欧元”的努力与其说是纠正潜在的经济失衡，毋宁说是在加深经济问题和政治疏离。

本文首先简要回顾了民主合法性和宏观经济管理之间错综复杂的关系，随后简述了凯恩斯主义和货币主义政策模型的基本要素及其具体的政治影响。接着，笔者试图揭示欧洲货币联盟的创立如何改变了现有的国家机制，以及欧洲货币政策中的不稳定力量又是如何将一些欧洲货币联盟成员国置于危险境地，使其在国际金融危机面前不堪一击。在结论部分，笔者分析了试图拯救欧元并改革货币联盟机制的方案会带来哪些可能的政治经济影响。

二、民主合法性与宏观经济管理

经历了 1930 年代的大萧条和第二次世界大战之后，西方民主国家政府开始将避免类似经济灾难重演视为己任。实现的途径就是“宏观经济”政策，国家以此提高或降低经济需求总量，以减小经济周期上下波动的幅度，防止失业和通胀上升，并保障经济稳定增长。战后实施“凯恩斯主义”的数十年验证了宏观经济管理确实可以实现上述目标。经济危机一直被视为宏观经济管理失当的后果，至少在这个意义上，可以说，“凯恩斯主义”成功经受住了 1980 年代“货币主义”掀起的一场逆向革命。但是，有效的调控恰恰极有可能产生一个民主合法性的内部困境，或者更确切地说，就是民主合法性的输入导向型和输出导向型这两个维度之间的潜在矛盾^①。

政府应当行使“人民的意志”，也应当服务于“共同福祉”。因此在输入维度上，一般认为如果政府所作的政策选择与选民显著的政治偏好相冲突，那么政府

^① Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, 1999, Chapter 1.

就需要对这种政策选择负责,而在输出维度,如果政府政策所导致的结果^①被认为违背了被统治者显著的政治关切^②,那么政府应当对这种结果负责。无论在上述哪个维度,归根结底,最重要的是对当前政府的政治支持。但是如果选民发现选举和政府换届并没能带来积极的改变,那么该政治体制的民主合法性本身就将受到损害。

就宏观经济管理而言,那些有可能拥有很高政治关注度的结果都会增加大量失业并加速通货膨胀率的上升。然而,由于它们并不是政策选择的直接目标,因此讨论输入合法性必须聚焦于可以用来直接影响结果的政策工具。在宏观经济理论中,它们包括货币和汇率政策、财政政策和工资政策的选择——所有这些都认为会对经济需求总量产生直接影响,从而影响到经济增长、通胀和就业。然而,它们在政治关注度上存在巨大差异,因而在与输入导向型民主合法性的潜在相关性上也有很大的差别。

在通常条件下,货币政策在选战中的受关注度较低。民众认为它是涉及技术性要求很高的决策,因而最好由中央银行和财政部的那些善于分析和调控经济体中货币供给总量的专家们来执行。当然,货币政策最终也会影响每一个个人和企业,它也可能在分配方面产生巨大影响。但这些影响并不会立刻显现,而当它们出现时也不会和某一特定政策选择表现出明显关联。汇率政策亦是如此。而财政政策则恰恰相反,尽管公共部门赤字被视作一个总量变量,但财政政策必须通过非总量的税收和支出决策来施行,这些都将对个人和企业收入产生直接和明显的影响。如果政府通过政策直接控制工资(就像某些国家政府在1970年代尝试的那样),那么情况也是一样的。

因此,不像货币政策,财政和工资政策的选择很容易被政治化。如果它们违背了选民在政治上显著的先前偏好,那么它们就会降低选举中对政府的支持。在极端情况下,即便这些政策对实现政治上可行的宏观经济结果是必要的,它们也可能损害输入合法性。换言之,宏观经济管理催生了一种可能的民主困境:政府若试图通过有效的政策来保持输出合法性,就可能要用到损害其输入合法性的政策工具,反之亦然。然而在现实中,这一困境的严重性不仅取决于经济挑战的类型,还取决于究竟选择凯恩斯主义还是货币主义的宏观经济管理模型或范式。

宏观经济管理的凯恩斯主义政治

在凯恩斯模型中,政府应当运用所有四种宏观经济管理工具以使政策目标

① 由于不能要求公民进行复杂的因果分析,或做到公平,制裁很有可能由那些事实上可以被选民惩罚的政府层面来承担。

② 这些关切既涉及民众所感受到的解决问题的效果,也涉及民众所感受到的政策结果的规范适度性或公正性。

的“魔幻三角”达到最优，即充分就业、物价稳定和外部平衡。由于一般认为就业和通胀这两个目标相互制衡，因此左翼和右翼的政党及政府在政治选择上有不同的优先考虑。事实上，占主导地位的是财政政策。经济衰退时，应当通过减税和以赤字扩大财政支出来扩大总需求；而当经济过热时，则应当通过增税和削减支出来降低需求。货币政策则应“适应”财政政策，即为财政扩张提供低息资金，并在财政紧缩期间避免国内需求崩溃。工会工资政策是为了在经济上行周期避免工资推动的通胀，并在经济下行周期避免需求萎缩。在美国和英国，这一模式在战后初期的数十年中颇为成功。但即便在那时，在经济上升时期实行财政紧缩比在经济衰退中实行财政扩张在政治上要困难得多。而且若充分就业得以持续，事实证明，就难以防止通胀性的工资增长。然而最终，凯恩斯模型几乎在1970年代的石油危机中处处折戟。当时成本推动型通胀和需求不足造成的失业相结合，产生了所谓的“滞涨”困境，财政扩张会加速通胀，而财政紧缩又会造成大规模失业^①。

货币主义和联邦银行的社会公约

货币主义范式的流行拜1970年代凯恩斯主义政策失效所赐，但其理论植根于凯恩斯主义之前的新古典主义经济学^②。它否认通胀和失业之间存在制衡关系，赋予物价稳定以规范性的优先地位，并将职能上的优先地位赋予政治独立的中央银行的货币政策。其他所有事务可以，也应当全部留给不受政治干预的灵活市场进行运作。通常，该理论和撒切尔及里根政府联系在一起，但事实上是德国的联邦银行于1970年代初首先建立了货币主义经济制度。在1973年到1974年的危机中，该银行大幅展示了货币紧缩可能带来的破坏性后果，事实上使政府和工会面对要提供一个隐含的社会公约^③。要解释货币政策不仅会保障物价稳定，还能在宏观经济上产生具有政治合理性的结果，这是要付出代价的。一旦通胀得以控制，那么它就可以精确地监测德国经济，并通过参考当前的“产出缺口”预告年度货币目标。那么只要财政政策允许“自稳定器”在经济周期里上升和下降，且工资随着劳动生产率增长，那么就能实现最大的非通胀性增长。因此财政政策将褪下凯恩斯主义的英雄光环，而工会也不再会有订立逆周期工资协议的压力。由于政府和工会的确都根据联邦银行的新规则行事，去政治化的货币主义制度无论是经济上还是政治上都在德国成功运行。

^① Fritz W. Scharpf, *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991.

^② Harry G. Johnson, “The Keynesian Revolution and the monetarist Counter Revolution”, *American Economic Review* 61(2), 1971, pp. 91 - 106.

^③ 同注^①, pp. 128 - 139.

三、从一国的货币主义到货币联盟

最初,无论是货币主义还是凯恩斯主义模型都是为一个开放的国家经济体而设计的,该经济体暴露于产品市场的国际竞争,但仍受到本国货币机制的控制。然而1970年代之后,与日俱增的资本流动给以上两点都带来了挑战。资本外逃可能阻止凯恩斯主义的通货再膨胀,而如果利率由国际资本市场决定,那么货币主义战略就不能以一国经济的“产出缺口”为目标。不仅如此,资本流动还增加了汇率的波动性,这是商品市场上进出口商的一大问题。因此,有若干原因使欧洲政府有意建立一个共同汇率机制。

第一个类似的尝试是被称为“洞中之蛇”(Snake in the Tunnel)的1972年欧洲汇率联盟,但它很快就在石油危机中瓦解。随后,1979年成立的“欧洲货币体系”(简称EMS)规定,其成员国须将本国货币与一篮子货币挂钩(即欧洲货币单位,简称ECU)。但由于德国是其中最大的经济体,也是大多数成员国最重要的贸易伙伴,因此欧洲货币体系实际上就意味着成员国货币与德国马克挂钩——这也意味着为了将汇率波动维持在协定的范围内,这些国家的中央银行必须仿照德国联邦银行实行以物价稳定为导向的货币政策。由于多种原因,这对其他国家来说是个艰难的挑战。

首先,联邦银行的首要任务是保障物价稳定,而其政策也始终根据德国经济的情况制定——而有时德国的情况和其他成员国大相径庭^①。不仅如此,德国以外的政府和工会并不一定认可货币量限制的强大力量。而当一国的公共部门赤字或工资协议政策与德国相悖,该国的中央银行也缺乏机构自主性、经验和信誉等方面的背景来保障它们拥有相当的权力进行干预。更重要的原因是各国工资确定体系的制度性差异。货币主义体制在德国之所以能够良好运行,是因为工资的领导权掌握在统一的、在经济上十分成熟的产业工会手中,它们已经学会在既定的货币限制条件下运作。相反,在某些国家,工会尽管较为强势,但呈碎片化并相互竞争,分散的工资确定制度完全没有能力来遏制工资竞争所带来的通胀压力^②。其结果就是,各国的通胀率和单位劳动力成本的上升持续差异化。为了弥补在国际竞争中的损失,汇率和波动幅度被经常性地重新修正。由于存在贬值的可能,因此欧洲货

^① 在戴维·马什关于欧元形成历史的权威性叙述中,记录了大量联邦银行拒绝政府要求的例子,即便是政治最高层要求它考虑其政策对其他成员国的影响,它也不为所动。David Marsh, *The Euro: The Battle for the New Global Currency*, new Edition, New Haven: Yale University Press, 2011.

^② Lars Calmfors, "Wages and Wage Bargaining Institutions in the EMU — A Survey of the Issues", *CESifo Working Paper* No. 520, Munich: CESifo, June 2001; Lucio Baccaro/Marco Simoni, "Organizational Determinants of Wage Moderation", *World Politics* 62(4), 2010, pp. 594 - 635.

币体系成员国政府债券的风险溢价也有很大的差异。不仅如此，任何想要维持不合实际的汇率的尝试都势必会招致货币投机。

这些问题使得欧洲各国政府相信，从欧洲货币体系过渡到永久性固定汇率的货币联盟是可取的。这样就可以减少对德国联邦银行的依赖，并排除货币贬值的可能性——因此也排除了由贬值风险带来的货币投机和利率差异的风险。相反，德国愿意接受将欧元作为两德统一的政治代价，这样就可以坚持将德国联邦银行的模式及其有关币值稳定的观点推广成为欧洲体系的模式，而作为准入条件，这一体系的成员国应当满足严格的趋同标准^①。因此，《马斯特里赫特条约》实际上严格保障了欧洲中央银行（简称 ECB）的机构独立性，甚至比德国还要严格。为保证其货币主义导向，条约中也明确指出，保持物价稳定为欧洲中央银行的首要目标。不仅如此，为了保证能够进入货币联盟，欧盟成员国必须去除对资本流动的所有限制，稳定本国货币对欧洲货币单位的汇率，并且达到低通胀率和低公共部门赤字等趋同条件。也许有些出人意料，数个看似不太可能的候选国均满足了这些“马斯特里赫特标准”——有时是通过创造性的会计方法，但主要是通过整肃财政预算的英勇壮举，以及和工会签订“社会公约”，然而这些行为的短期效果未必能长期保持。为了防止将来可能出现的问题，德国还坚持实施《稳定与增长公约》，该公约永久限定了国家赤字和债务的规模，并规定了看似严格的制裁程序^②。

四、从 1999 年到 2007 年：非最优货币区内的货币主义

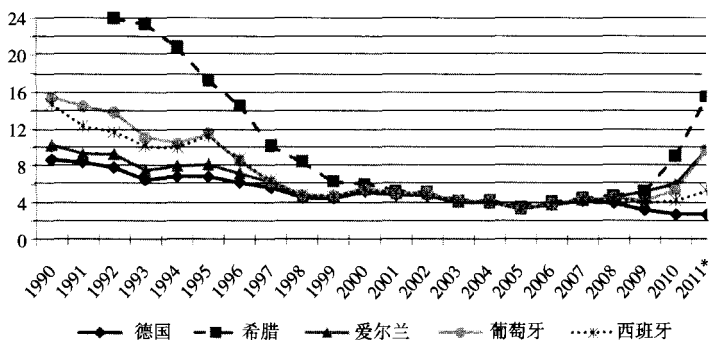
最初，货币联盟确实实现了其支持者的期望。引起普遍反感的德国联邦银行的统治地位被统一的欧洲中央银行取代，该银行针对整个欧元区的平均通胀率来作出政策选择，而不是基于德国的经济状况。在向欧元冲刺时，各国的通胀率大幅降低，并维持在远低于 1990 年代的水平。最重要的是，贬值风险的消失受到了金融市场的热烈欢迎，欧洲货币联盟所有成员国的政府债券和商业贷款利率由此大幅下降到了德国的水平（见图 1）。这就为那些利率下降的欧元区经济体带来了初始的经济增长动力——当然德国的情况并非如此。因此尽管有 1999 年之前的趋

^① Jacques Delors, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Brussels: Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989; Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998; Kenneth Dyson/Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press, 1999; Erik Jones, *The Politics of Economic and Monetary Union: Integration and Idiosyncrasy*, Lanham: Rowman and Littlefield, 2002; Roland Vaubel, “The euro and the German Veto”, *Econ Journal Watch* 7(1), 2010, pp. 82–90.

^② Martin Heipertz/Amy Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

同,成员国进入欧洲货币联盟时的经济状况大相径庭。

图1 10年期政府债券利率



数据来源:OECD, <http://www.oecd.org/>, 访问日期:2011-12-01.

更早之前,在是否可以将欧洲货币联盟视作“最优货币区”这个话题下,人们就已经讨论过这些条件^①,即假定已经存在一些相对同质的成员经济体,以及通过工资和价格的高度弹性、劳动力的高度流动性以及反应灵敏的地区间财政转移支付体系来应对“不对称冲击”的能力。美国学者认为,和美国的地区间条件相比,欧洲缺乏这些条件^②。同时,德国学者在论及联邦德国地区间经济关系时也得出了相同的结论^③。但考虑到各国政府要建立货币联盟的政治承诺,以及各国努力达到《马斯特里赫特条约》趋同标准的努力取得了令人鼓舞的成果,各国央行和财政部的经济学家们普遍抱有乐观情绪,甚至在德国也是如此^④。在所参考的货币主义框架中,人们最主要的担心在于欧洲货币联盟是否有能力保持物价稳定,而关注的

① Robert A. Mundell, “A Theory of Optimal Currency Areas”, *American Economic Review* 51(4), 1961, pp. 657 - 665; Ronald I. McKinnon, “Optimum Currency Areas”, *American Economic Review* 53(4), 1963, pp. 717 - 725.

② Barry Eichengreen, “Is Europe an Optimum Currency Area?”, *CEPR Discussion Paper 478*, London: Centre for Economic Policy Research, 1990; Barry Eichengreen/Jeffrey Frieden (eds.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, Boulder: Westview, 1994; Martin Feldstein, “The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability”, *Working Paper 6150*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1997.

③ Jürgen von Hagen/Manfred J. M. Neumann, “Real Exchange Rates within and between Currency Areas: How Far Away Is EMU?”, *Review of Economics and Statistics* 76 (2), 1994, pp. 236 - 244; Michael Funke, “The Nature of Shocks in Europe and in Germany”, *Economica* 64, 1997, pp. 461 - 469.

④ 德国在欧洲货币联盟问题上的悲观主义者对于失败有不同的预言。一方面,将先前货币疲软的经济体包括进来有可能在整个欧元区产生无法控制的通胀溢出效应;另一方面,不可控的工资变动也有可能损害先前货币疲软的经济体的竞争力并造成大量失业。参见 Fritz W. Scharpf, *Crisis and Choice in European Social Democracy*, pp. 263 - 269。然而联盟成立初期,这两种预言都被证误。

焦点是可能成为潜在的不稳定根源的国家公共部门赤字。但由于已经设计了《稳定与增长公约》来控制这些隐患，人们就认为资本和商品市场的深入一体化自然也会保证物价、工资和商业周期持续趋同^①。然而最后的结果却是，由于两个相关联的原因，这些预期出现了偏差^②。

一方面，一些并不具备资格的候选国家通过某些速成的政治方案达到了《马斯特里赫特条约》严格的趋同标准，但是并没有从本质上消除造成经济差异的根本原因，即各国在结构和制度上的深层差异。而一旦一国确定进入了联盟，这些差异就会以持续的（尽管是递减的）通胀率差异的形式再现^③，事实上这确实发生了。另一方面，欧洲中央银行的货币政策调节机制反映的是欧元区的平均经济条件，因而就不能针对特定国家的经济状况。因此事实上，德国模式的货币主义的关键性先决条件（货币供给和特定经济体的发展潜力之间的精确配适）不可能，也没有存在于一个异质的货币联盟中。所以即便欧洲中央银行能够有效控制欧元区的平均消费物价通胀，它也不能保证欧洲货币联盟成员国稳定无通胀的经济增长。相反，其统一的货币政策反而会放大处于欧元区平均水平之上或之下的经济体的经济波动^④。

对于经济增长率和通胀率低于平均水平的国家而言，欧洲中央银行的统一利率太高，而国内消费者和投资者面对的经通胀因素调整后的实际利率则更高——其结果就是本来已经不活跃的经济活动由于紧缩的货币政策而进一步衰退。与此相反，对于那些通胀率高于平均水平的国家，欧洲中央银行的货币政策又太宽松，实际利率变得极低甚至为负（见图2）。这样，欧洲中央银行的货币政策又进一步增强和加速了过去货币疲软的国家因名义利率下降到德国水平而获得的对经济活动的刺激。具有讽刺意味的是，欧洲货币主义的第一个受害者是德国，而正是德国政府将德国模式强加给了欧洲货币联盟。

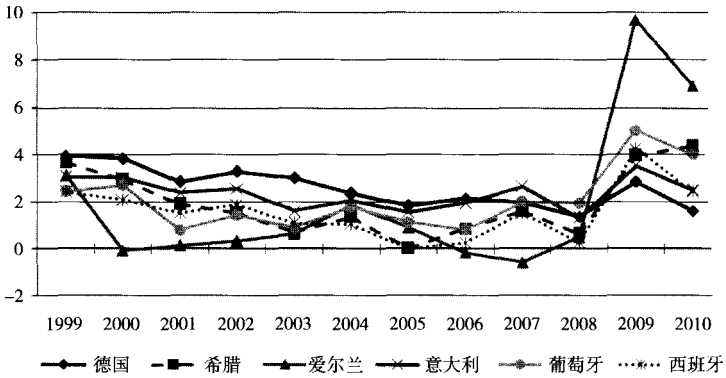
① Otmar Issing, "On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU", *Journal of Common Market Studies* 40(2), 2002, pp. 345 - 358.

② 他们所作的下述预测是正确的：第一，货币联盟会增加贸易和资本流动；第二，在同一货币下，随着贸易流动增加，可交易的商品和劳务的价格将会趋同；第三，但是不能因此就期望非贸易领域内的价格也将趋同。因此通胀率的差异将会持续，即便贸易领域的价格趋同减小了消费物价差异。

③ Philip R. Lane, "The Real Effects of Monetary Union", *Journal of Economic Perspectives* 20 (4), 2006, pp. 47 - 66; Thomas D. Willett/Orawan Permpoon/Clas Wihlborg, "Endogenous OCA Analysis and the Early Euro Experience", *The World Economy* 33(7), 2010, pp. 851 - 872.

④ Hans-Werner Sinn/Mika Widgrén/Marko Köthenbürger (eds.), *European Monetary Integration*, Cambridge, MA: MIT Press, 2004; Henrik Enderlein, *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*, Frankfurt a. M.: Campus, 2004; Philip R. Lane, "The Real Effects of Monetary Union", pp. 47 - 66.

图2 实际远期利率

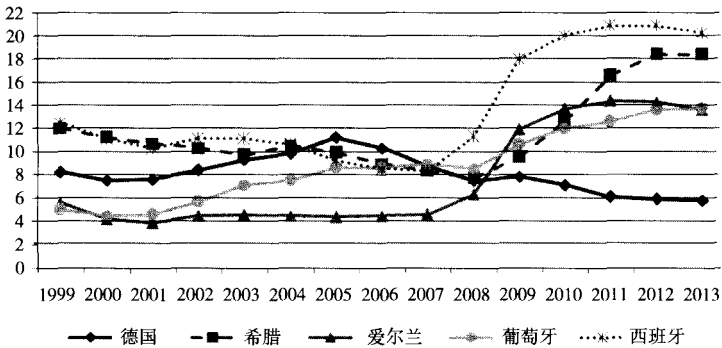


数据来源:OECD, <http://www.oecd.org/>, 访问日期:2011-12-01, 以及作者本人计算。

德国:工会工资限制拯救了“欧洲病人”

1999年以前,德国不仅名义利率,而且实际利率都是最低的。进入货币联盟后,这些比较优势都丧失了^①。因为名义利率趋同,而德国通胀率始终相对较低,德国的实际利率成为欧元区内最高。结果,德国经济增长几乎低于所有欧洲货币联盟的成员经济体,而失业率则在2000年至2005年大幅上升(见图3),社会支出也大幅增加,税收收入则在2000年至2004年间下降了2.4个百分点。

图3 失业率(失业人口占劳动力人口的百分比)



数据来源:OECD, <http://www.oecd.org/>, 访问日期:2011-12-01。

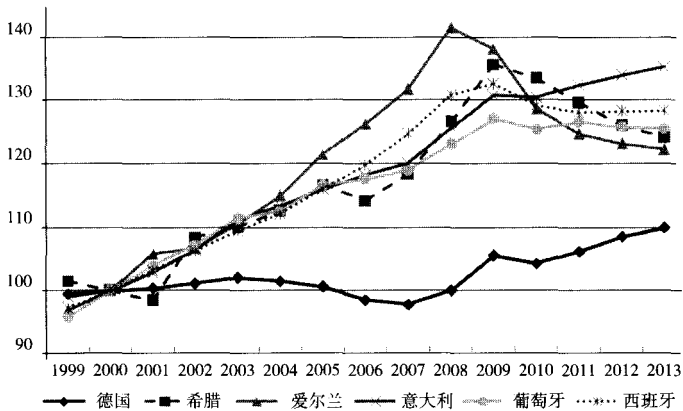
为应对这一持续扩大的衰退,德国不能依赖常规的宏观经济管理工具。本来

^① Dieter Spethmann/Otto Steiger, „Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem“, in Detlev Ehrig/Uwe Staroske (eds.), *Dimensionen angewandter Wirtschaftsforschung: Methoden, Regionen, Sektoren. Festschrift für Heinz Schäfer zum 65. Geburtstag*, Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2005, S. 255 - 285.

德国联邦银行可以通过降低利率以应对迅速加大的产出缺口，但欧洲中央银行利率对于德国而言始终太高。作为一个自主的政府，可以运用财政再通胀的手段，而德国仅仅因为允许“自稳定器”运作，就违反了《稳定与增长公约》规定的3%的财政赤字标准^①。不仅如此，工会通过提高工资所能带来的任何有利于拉动国内需求的效果都会蒙上失业的阴影，因为它们会对出口需求产生消极影响。由于在需求面无可选择，德国的政策制定者只能诉诸供给面的策略。

因此，德国的产业工会决定通过工资限制来保护现有的工作岗位——这将提高国内生产利润及德国出口竞争力。但是，一旦实际工资增长停滞或下降，而单位劳动成本保持不变(见图4)，必将进一步降低国内需求——这就会对国内经济增长和进口造成消极影响。德国的红绿联合政府减少了对企业利润和资本所得的税收，放松了对临时、兼职工作的管制以减少就业保护，并大幅削减对长期失业人员的福利支出，降低求职者的保留工资^②。毫无疑问，这些供给面政策缺乏输入合法性：它们引起了激烈的政治讨论，尽管受到了雇主方和财经媒体的支持，但却受到了工会和执政的社会民主党普通党员的极力反对。结果，大规模抗议和一个左翼反对党的兴起造成了施罗德领导下的红绿联合政府在2005年的大选中失利。如果这些举措从输出合法性的角度看还具有合理性，那么这种政治上的收益就被安格拉·默克尔攫取了。

图4 单位劳动成本(以一国经济体中的全部行业计算;以2000年为基准指数100)



数据来源: Ameco, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm, 访

问日期: 2011-12-01.

① 最初，德国财政政策确实是扩张性的。超出赤字限额后，德国和法国政府在欧洲理事会中阻止了欧盟委员会本要采取的制裁措施。但德国的红绿联合政府并未公开质疑上一届政府设计的公约的消极逻辑；相反，它转而稳固财政，遵守一个错误的原则，即要求在经济衰退中和在通胀率最低的经济体中采取紧缩政策。

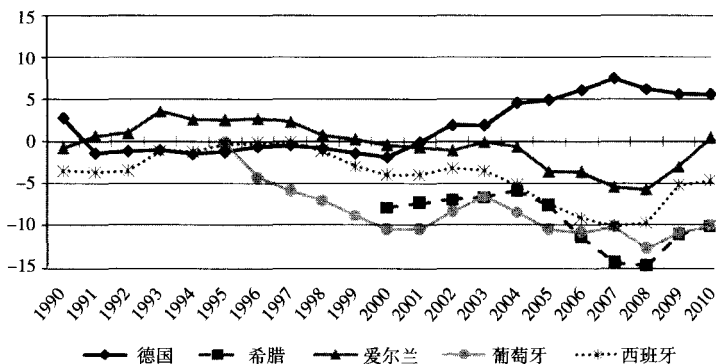
② Christine Trampusch, *Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfeldes*, Frankfurt a. M.: Campus, 2009.

然而在经济上,德国工会实行的工资限制和政府的供给面政策相互配合,确实达到了预期的效果。出口需求得到提升,最终出口部门和不断发展的低工资部门的就业都得到了提高,2005年后登记失业人数开始下降(见图3)。结果,2000年至2005年间的“欧洲病人”德国,成功地摆脱了长期衰退,在2008年全球金融危机爆发之时重新成为欧洲最强大的经济体之一。成功的供给面政策削减了国内生产者的成本,增加了其盈利能力,然而在一体化的经济环境中,这不可避免地会对其竞争者产生以邻为壑的影响^①。因此,在处理自身危机的过程中,德国也对其他欧元区经济体的经济脆弱负有一定责任。

GIPS 经济体脆弱性的产生和恶化

在过去的货币疲软国家里(笔者在这里考察希腊、爱尔兰、葡萄牙和西班牙,并冠之以 GIPS 经济体之名),加入欧洲货币联盟的最初的影响就是该国的利率大幅下降到德国的水平(见图1)。突然之间能够获得廉价资金,再加国内近似为零甚至为负的实际利率,这大大增加了融资的吸引力,刺激了希腊、爱尔兰和西班牙由信贷支撑的国内需求(虽然由于笔者尚无法解释的原因,葡萄牙的情况并不完全是这样)。尤其在西班牙和爱尔兰,廉价信贷开始为房地产投资提供资金支持,而快速上涨的房价最终成为泡沫。结果这些国家经济高速增长,通胀始终高于欧洲平均水平,失业率下降(见图3),实际工资和单位劳动力成本(见图4)大幅上升。这导致进口增加,出口竞争力受损,经常账户赤字(见图5)增加,并由此造成对于资本输入的依赖度上升。

图5 经常账户差额占国内生产总值百分比

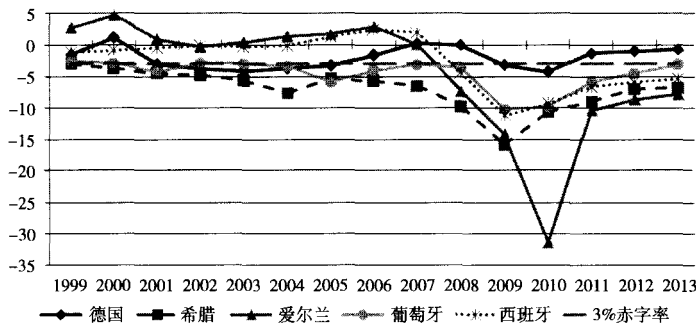


数据来源:OECD, <http://www.oecd.org/>, 访问日期:2011-12-01。

^① Paul De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Eighth Edition, Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 112; Heiner Flassbeck, *Die Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt a. M.: Westend, 2010.

即使 GIPS 经济体的政府也认为其对外收支失衡是很严重的问题,然而由于统一的名义利率和差异化的实际利率造成本国资金成本很低,它们没有找到有效的方法来应对这种由廉价资本所驱动的国内经济过热^①。西班牙和爱尔兰至少尝试通过在国家层面仍可使用的宏观经济政策工具来抑制经济过热。但事实证明,它们想要通过一系列社会公约来控制工资上涨^②,并通过运用预算盈余(见图 6)来紧缩财政的努力都不足以扭转局面。如果当初施行货币紧缩,也许结果会有所不同,因为它会遏制希腊、爱尔兰和西班牙由信贷推动的经济过热。但这就需要针对单个经济体特定的条件和问题施行差异化的货币政策,而非基于整个欧元区平均水平制订统一的货币政策。这样的方法^③无论是在货币联盟的建设还是在《稳定与增长公约》的制定中都没有被考虑到^④,在此次危机之前,主流货币经济学家也未曾想到过这些方法^⑤。主导性的观点是,欧洲中央银行仅对欧元区总体的平均物价稳定负责,而单个经济体的调节问题都应当由欧洲货币联盟成员国自行处理。

图 6 政府总预算赤字或盈余占国内生产总值百分比



数据来源: Ameco, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm, 访问日期: 2011-12-01。

① 对于 GIPS 经济体的财政而言,超低的实际利率会降低储蓄的吸引力,并增加信贷融资、消费和投资非生产性资产的吸引力。而外国放贷人所在意的并不是这些低廉的实际利率,而是欧元区统一的名义利率。

② Lucio Baccaro/Marco Simoni, “Organizational Determinants of Wage Moderation”, pp. 594 - 635.

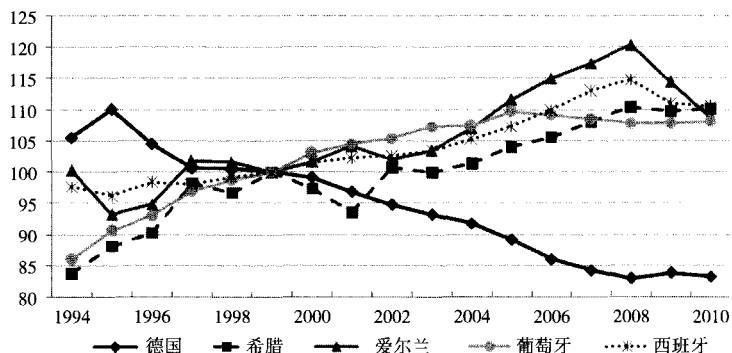
③ 在经济理论的发展历史中,著名瑞典经济学家林达尔(Erik Lindahl)首先提出了需要差异化解决方案的假设。他认为,一个由独立国家组成的货币联盟的中央银行应通过央行差异化的货币供给来调节一国央行可以放给本国银行的资金,从而形成各国利率的差异,以此来修正各成员国不同的商业周期和通胀率。最近有学者(尽管是非正统的经济学家)讨论,欧洲货币联盟也可以采纳这种做法。参见 Erik Lindahl, *Penningpolitikens Medel* (The Means of Monetary Policy), Lund: Förlagsaktiebolaget i Malmö, 1930; Dieter Spethmann/Otto Steiger, „Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem“, S. 255 - 285.

④ Martin Heipertz/Amy Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⑤ Paul De Grauwe, *Economics of Monetary Union*. 该作者新的不同观点可参见 Paul De Grauwe, *The Governance of a Fragile Eurozone*, Leuven: University of Leuven, 2011.

因此在金融危机爆发时,GIPS经济体发现自己的情况岌岌可危,主要表现为经常项目大幅赤字和严重高估的实际汇率(见图7)。对于拥有独立货币的国家,这一过程并不会持续很长时间。在固定汇率下,国际收支平衡危机会终结这一状态,而在浮动汇率下,本币贬值会提高进口商品的价格并恢复出口竞争力。然而货币联盟消除了外部限制,国外投资者和债权人不再考虑货币风险,于是诸如德国等资金盈余国的银行就乐于将出口收入再投资于希腊、西班牙和爱尔兰银行发行的债券和资产担保证券。因此逆差国迅速增加的经常账户赤字并没有被修正,而是通过欧元区内同样迅速增加的从盈余国向赤字国的资本流动获得融资。当然同样的道理,差异日增的实际有效汇率被稳定下来,德国从持续低估的货币中获益,而GIPS经济体则遭受币值高估的消极影响。

图7 欧洲货币联盟内基于名义单位劳动力成本的实际有效汇率(以1999年为基准指数100)



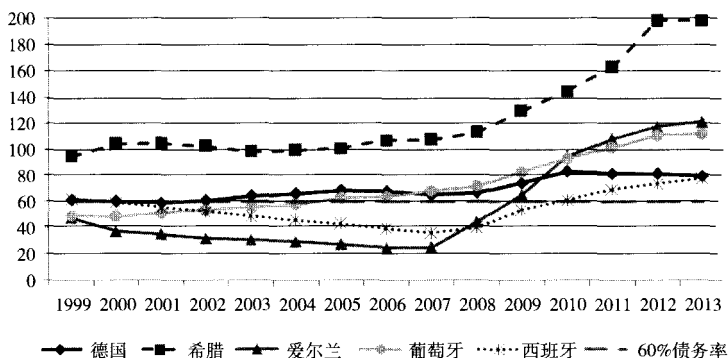
数据来源: eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 访问

日期: 2011-12-01.

最终,最为重要的是这些国家对资金流入的依赖性不断上升,而外债(主要是私人外债^①)使得GIPS经济体在可能造成信贷紧缩的国际金融市场波动面前变得极度脆弱。《稳定与增长公约》本来只要约束预算赤字超标,并没有关注到这种脆弱性和可能出现的经常账户及实际汇率失衡。使用该公约是针对希腊,与西班牙和爱尔兰无关。和德国相比,这两国是财政节俭的模范,在2007年前的大多数年份都实现了财政盈余,并一直将公共部门债务保持在远低于国内生产总值60%这个官方目标之下(见图8)。

^① 与目前流行的说法相反,希腊和葡萄牙大部分的外债、西班牙和爱尔兰的全部外债都是源于私有部门而非公共部门的借贷。因此在2007年,即金融危机开始前一年,希腊的国际收支余额达国内生产总值的-14.67%,而其中公共部门借款的贡献仅为-5.3%。葡萄牙的相关数据分别为-9.78%和-2.65%。在西班牙(-10.02%和+1.09%)及爱尔兰(-5.34%和+0.14%),公共部门盈余实际上还减轻了对外经济失衡(数据来源: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 访问日期: 2011-12-01)。

图 8 政府债务总额占国内生产总值百分比



数据来源: Ameco, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm, 访问日期: 2011-12-01.

与此同时,欧洲中央银行也不认为有任何原因需要提出警告,因为欧元区的平均通胀率保持在其货币政策允许的范围以内,尽管所有 GIPS 经济体的通胀率均高于德国,但还在可接受的范围之内,而且看似不会加速上升。回头看这些可能觉得不可思议,因为现在普遍认为正是爱尔兰和西班牙两国由信贷融资造成的不动产泡沫才是这些国家陷入当前危机的主要原因。但在技术角度,不动产和房屋价格的上升被定义为“资产价格通胀”,而欧洲中央银行和其他央行一样,只有当认为其“财富效应”可能引起消费价格上升时才会予以关注^①。而 GIPS 经济体内消费物价水平的上升被欧洲中央银行的政策和廉价的进口商品有效地控制住了。

五、从 2008 年到 2011 年及以后:三重危机的结果

欧元区内的对外收支失衡将持续多久,以及是否它们可以逐步被市场力量修正,抑或在崩溃中终结,这已成为一个学术课题。在现实世界中,2008 年全球金融危机触发了全球范围的连锁反应,对欧元区的影响就是将赤字国家的经济脆弱性转变成了可能危及货币联盟本身存亡的系统性经济危机。这一过程非常复杂,相关研究浩繁,在这里无法赘述。在本文中,只需简要描述三场不同的,但却存在因果联系的危机便足够了。

一开始,美国“次贷危机”和雷曼公司破产对欧洲的冲击仅局限于那些允许本国银行大量投资美国“有毒”证券的国家。除了英国,最大的受害者是德国和爱尔兰,而西班牙的银行规定有效地防止了西班牙银行涉足国外的表外业务。结果那

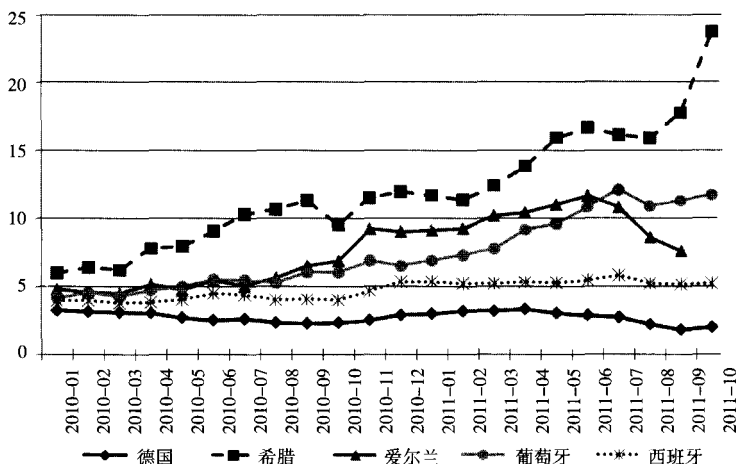
^① Jean-Claude Trichet, *Asset Price Bubbles and Monetary Policy*, Lecture by the President of the European Central Bank at the Monetary Authority of Singapore, 8 June 2005, <http://www.bis.org/review/r050614d.pdf>, 访问日期: 2012-01-01; Paul De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, pp. 207-209.

些受牵连的国家不得不拯救与“系统相关”的私有或国有银行,其预算赤字就超出了危机前的水平(见图8)。

国际金融危机的第二个冲击是实体经济的急剧信贷紧缩,因为银行不得不在资产负债表上减记不良资产,而相互信任的丧失则让银行间借贷趋于停止。其结果是经济活动减少,失业上升,政府不得不面对税收收入大幅下降,而在失业补助和维持现有岗位上的支出大幅上升的局面。显然,信贷紧缩对GIPS经济体的冲击最大,因为它们最大程度地依赖于获取廉价信贷及大规模资金流入。爱尔兰和西班牙的情况尤甚,房地产泡沫在经济衰退的冲击下破裂,抵押贷款违约造成了第二轮银行危机,政府为此不得不拯救更多的金融机构。结果,即便是在西班牙和爱尔兰这些多年来债务水平低于欧元区平均水平的国家,公共部门赤字和债务比率也进一步急剧上升。具有讽刺意味的是,为了拯救本国的银行,这些国家的政府不得不向其他银行大幅举债。

第三,在这一过程中,国际评级机构和投资者不再满足于消除货币风险,并最终开始担心公共部门负债的可持续性——尤其是那些经常账户赤字的国家,赤字意味着经济疲弱,而这可能会影响政府履行财政承诺的能力。当这一幕发生时,未偿还债券的价格下跌,再融资及新发行债券都变得困难,与德国水平趋同的名义利率终于走到尽头。因此,主权债务的风险溢价在2008年后再度差异化,并在某些GIPS国家上升到了近乎令人望而却步的水平(见图9)。

图9 10年期政府债券利率(每月数据)



数据来源:OECD, <http://www.oecd.org/>访问日期:2011-12-01,以及作者本人计算。

“主权违约”的幽灵最初在希腊出现,和西班牙和爱尔兰不同的是,2001年希腊加入欧元区后,即便在经济高速增长时期,公共部门的债务也持续增加。而且与

此同时，希腊的经常账户赤字占国内生产总值的比重在 2008 年达到了创纪录的 15%。若是在货币联盟之外，如此高的赤字可能会引发一场货币危机，因为金融市场会质疑该国政府是否有能力保持一个不现实的汇率。在欧洲货币联盟内，上述经常账户赤字也确实引起了对该国是否有能力偿还累积债务的质疑。

最初，德国和其他欧洲货币联盟成员国政府也想援引《欧盟运作条约》的互不救援条款(no-bail-out clause)(《欧盟运作条约》第 125 条)，让希腊自己处理自身问题。但是它们逐步认识到，一体化的欧洲资本市场已经让该条款变成了一个陷阱：如果允许希腊破产，就有可能在法国、德国和其他有银行大量投资希腊政府债券的国家引发另一场银行危机。因此甚至连德国也被迫同意建立一个共同的“稳定机制”，允许希腊政府以较低的利率获得贷款，随后欧洲货币联盟成员国作出了更加广泛的财政承诺，直至形成了目前的欧洲金融稳定基金(简称 EFSF)，很快该基金的保护对象就扩展到了爱尔兰和葡萄牙，也许还有必要将西班牙和意大利列为保护对象。

然而不幸的是，无论是过去还是现在，这些承诺都基于人们的一种错误认识，即欧元危机是由 GIPS 国家政府不负责任、罔顾后果地乱发公债造成的(这里顺便提一下，西班牙的公共债务其实仍低于德国)，而非源自经常账户赤字和货币联盟本身潜藏的结构缺陷。因此，所谓的“救助”担保和贷款都伴随着苛刻的“附加条件”，要求被援助国大幅度地削减支出、提高税收，以减少预算赤字。但正如预期，在经济衰退中大规模紧缩财政会进一步抑制经济活动，造成失业率继续上升(见图 3)，而财政收入将进一步减少。目前的结果就是，金融市场对欧洲货币联盟国家偿债能力的质疑不断升级。紧接着，为了避免破产风险威胁到更多欧洲货币联盟国家，就必须采取更进一步的紧缩政策，并需要更多的援助基金。

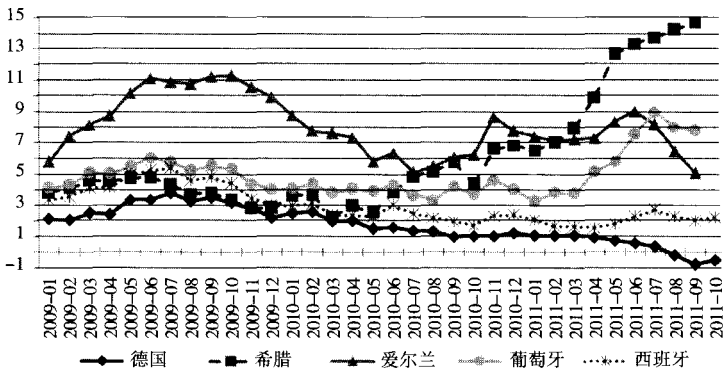
六、救助行为之外：保全欧洲货币联盟的其他选项？

当金融市场危机转变为一场主权债务危机时，希腊和其他赤字国家本可以退出货币联盟，通过货币贬值来重建其经济在国际上的生命力。GIPS 国家政府拒绝了这一选择，因为这一转型过程不仅痛苦，而且充满了技术困难。欧盟委员会、欧洲中央银行和顺差国政府出于自身考虑也得出了同样的结论，主要理由有以下几点(重要性不分先后)：第一，若希腊退出欧洲货币联盟，就意味着欧洲一体化进程倒退了一大步；第二，这会招来对其他欧洲货币联盟成员国的投机性攻击；第三，GIPS 国家政府破产将意味着顺差国家银行以及欧洲中央银行的巨额损失；第四，对欧元的重新估值将会损害德国和其他顺差经济体的出口业，因为它们受益于被低估的欧元汇率。相比之下，在 2010 年初看来，忽视《条约》中的“互不救援条款”，并启动对希腊的援助加紧缩计划确实是两害相权取其轻的做法。

欧洲货币联盟内经济复苏的两大关键挑战

因此,当前所有讨论都集中于如何在货币联盟存续的前提下,寻找 GIPS 国家危机的解决方案。但是为了评估这些方案的成功几率,我们必须认清挑战。正如我在上文所欲说明的,欧元危机是由货币联盟的结构性缺陷造成的,因此只有解决 GIPS 经济体的两大关键问题才能克服危机。同理,只有当货币联盟的结构性改革能避免类似问题再次出现,改革才能行之有效。这些问题的本质可以概括为三张图,来描述 GIPS 经济体复苏的基本障碍。第一张图(图 5)显示出各国经常账户的持续差异化,从第二张图(图 7)可以看出实际有效汇率的失衡,第三张图(图 10)说明了各国实际利率在近期的差异化走势。结合这三张图,可以总结出欧洲货币联盟内经济复苏的两大关键挑战。

图 10 实际远期利率(每月数据)



数据来源:OECD, <http://www.oecd.org/>, 访问日期:2011-12-01, 以及作者本人计算。

竞争力丧失的挑战

经常账户的持续赤字说明 GIPS 经济体对资本流入依赖的不断加深。为了克服它们在变幻莫测的国际资本市场面前的脆弱性,它们必须减少进口,增加出口。由于近年来经济不振,大规模的财政紧缩又加深了经济衰退,因而减少了这些国家的消费需求,包括对进口产品的需求,进出口之间的差额已经缩小。但是除非出口竞争力也能增强,否则进口需求减少只能表示经济危机的进一步恶化。实际有效汇率失衡反映出竞争力的缺乏(见图 7)。这意味着,德国的出口业受惠于约 10% 的币值低估,而 GIPS 国家的出口则因币值被高估相似幅度受到了损害。

由于保留货币联盟的决定排除了任何调整名义汇率的可能性,这就意味着只能通过实际价值重估,即提高德国的工资和物价而降低 GIPS 经济体的上述价格,才能消除这种失衡。事实上,当前的危机已经大大缩小了 2009 年时各国单位劳动成本的巨大差异(见图 4)。但是这还远远不够,GIPS 国家不仅需要进一步降低出

口导向型行业的名义工资，还需要更多可以提高劳动生产率的私人 and 公共投资。但是直接降低私有部门的名义工资超出了绝大多数宪政民主国家的政府权力范围。而如果经济持续不振、竞争力低下，私有部门投资就不太可能增加。与此同时，财政紧缩要求又严重约束了研发、教育、培训、与生产相关的基础设施建设等领域的公共投资。但经济复苏的障碍还不仅限于此。

实际利率发挥反向作用的挑战

在货币联盟成立早期，高企的实际利率抑制了德国经济增长，而 GIPS 经济体则在极低实际利率甚至负利率的刺激下实现了国内经济的高速增长(见图 2)。然而国际金融危机过后，增发货币的影响开始扭转——但在经济上却再一次发挥了反向作用(见图 10)。现在，德国经济不仅受惠于低估的实际汇率，还从低实际利率甚至负实际利率中获益，而 GIPS 经济体则饱受极高的实际利率的困扰，私人投资和消费均受抑制。即便欧洲债券或所谓的“欧洲中央银行火箭炮措施”(ECB Bazooka)可以结束债务危机，它们也只能为国家而非私人投资者降低利率。针对私人投资者的利率补贴也许有所助益——如果这种补贴能在财政紧缩的条件下得到资金支持，并被欧盟竞争法所允许的话。因此真正能起效果的还是针对 GIPS 经济体的扩张性货币政策——但欧洲中央银行坚持只针对欧元区的平均水平进行政策操作，甚至根本不考虑以差异化货币政策来适应各成员国不同经济需求的可能性^①。

这些是在国家层面极为艰难的挑战，而很明显，在金融市场、货币联盟的经济限制，以及本国民主问责的政治限制等重重压力下，GIPS 国家没能成功克服这些挑战。由于丧失了输出合法性(同时也缺乏能产生输入合法性的具有说服力的“沟通话语”^②)，当今的爱尔兰、葡萄牙、希腊、意大利和西班牙政府已经丧失了政治支持。在希腊和意大利，执政政府并非被反对派取代，而是被不带政治色彩且不标榜输入导向民主合法性的“专家”型政府所代替。问题是欧洲层面的介入是否有所助益，或者是否能够有所助益。

欧洲对 GIPS 国家危机的反应

欧洲最初的反应是力求通过贷款担保、信贷以及欧洲中央银行干预等手段，降低 GIPS 政府获得新贷款的利率，以防止希腊、爱尔兰和葡萄牙等国发生主权债务

^① Jürgen Stark, *Staatsschuld und Geldpolitik. Lehren aus der globalen Finanzkrise*, Lecture, Munich, June 20, 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110620.de.html>, 访问日期:2011-12-01.

^② Vivien A. Schmidt, *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2006; Vivien A. Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput”, *Political Studies*, forthcoming, 2012.

违约。即便这些“救助”操作立竿见影,也不能挽回资本市场的“信心”。政府债券的风险溢价依旧高企(见图9),而当评级机构和投机性攻击开始质疑欧洲货币联盟成员国的偿债能力及当前可用的救援基金的充足性时,这些经济体的脆弱性就开始传播开来。因此除了要满足 GIPS 政府迫切的信贷需求之外,救援计划还应建立一种担保机制,以防止将来投机性攻击再来试探货币联盟成员国解决问题的能力。笔者撰写本文时(2011年12月),对如何实现这一目标尚存有争议。但至少在德国以外,人们普遍相信,只要德国联邦政府放弃反对“欧洲债券”,或允许欧洲央行不仅为欧洲的银行,而且也为欧洲货币联盟成员国担当“最后贷款人”的角色,那么就可以实现上述目标。

相比人们就救援机制的本质和规模所开展的争论,GIPS 政府要获得信贷支持所必需承担的条件却几乎在峰会层面没有引起任何争议。其最主要的工具就是欧盟经济与财政部长理事会下设的欧元小组所管辖的季度“谅解备忘录”,它由欧盟委员会确定,并接受由国际货币基金组织、欧洲央行和欧盟委员会代表所组成的“三驾马车”的监督。它们的表面意图是降低 GIPS 政府的信贷需求,主要目标却在于通过削减福利支出、公共部门裁员及减薪减酬、国有资产私有化以及提高增值税等手段实现严格的财政紧缩。然而目前,显然这些举措至少在短期内丝毫未能减少债务国对国外信贷的依赖;财政紧缩以及收入的大幅下降加重了 GIPS 经济体的衰退——这又减少了公共部门收入,增加了其债务(见图8)。

由于欧盟委员会的经济学家们必定已经预见到了这些影响,因此我们必须假定,要求被救援国承担的条件是基于对经济复苏的长期考虑的。而事实上,“谅解备忘录”确实远远超过了与赤字相关的表层要求,而进一步包括了公共行政管理、税收、银行监管、社会政策、医疗体系、劳资关系以及受监管职业等领域的广泛的制度变革。总体而言,其目标在于增加工资和物价的市场灵活性,削减保留工资,并减少私人领域所承担的官僚行政负担。结果,维护货币联盟的决心排除了货币名义贬值的可能,因此上述所施加的条件可理解为是要像德国在 2005 年后走出经济衰退一样,通过结合供给面改革以及实际工资下降等手段,来促进 GIPS 经济体的实际货币贬值,从而应对被高估的实际汇率。

但是,2010年至2011年间的 GIPS 经济体和 2004年至2005年间的德国无疑有天壤之别。例如 GIPS 国家的失业率要比当时的德国高出许多(见图3);其国内消费和投资需求也受到实际利率的抑制,某些国家的实际利率甚至比当年经济衰退中的德国高出 3 到 5 倍(见图10)。而且这些国家的经常账户也为逆差,而德国当时已经实现顺差(见图5)。其实际有效汇率被大大高估(见图7),以至于必须大幅削减名义工资,而非仅通过工会工资限制来获取国际竞争力。此外,德国在世界市场有雄厚的工业基础,因此只要削减生产成本便可立即获益,而除了爱尔兰、意

大利北部以及西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克地区这些可能的例外，目前受困的经济体都不具备这一条件。

简而言之，在可预见的将来，在德国^①成功进行了三到四年的供给面政策不太可能重建 GIPS 国家的经济活力。如果这一预期得到证实，那么联盟内一些南欧成员国的前景将是长期的经济停滞、持续高失业、贫富差距扩大及贫困人口增加。

长期制度改革

除了救助措施，欧洲的政策制定者近来也开始关注制度变革，以建立一种新形式的经济政府(gouvernement économique)，旨在防止欧元在未来发生危机。目前为止，这些努力已经催生了一系列新的条例和指令，在《欧盟运作条约》第 126 条中建立了修正后的“超额赤字程序”(简称 EDP)，在第 121 条中建立了新的“过度失衡处理程序”(简称 EIP)^②。2011 年 10 月经欧盟经济与财政部长理事会和欧洲议会批准同意后，上述法规已自同年 12 月起生效，而欧元区国家、政府首脑在 2011 年 12 月 9 日的欧盟峰会上认为有必要再增加一项新的财政契约。

“超额赤字程序”代表了《稳定与增长公约》更为严格的升级版，更进一步强调快速持续地削减公共债务。它强调了欧盟委员会在成员国预算制定程序中应起到的预防、纠正的监督职能，其特点是预先审议、进行经济分析、给出建议并制裁违约，最终可经欧盟委员会的提议实施更为严厉的罚款措施——除非该提议遭欧洲理事会内有效多数票否决。尽管这些规定看似严格，但在力求修约^③的德法两国眼中，它们显然还不够强硬。然而由于英国政府不同意，因此只能以国际协定的形式形成一份新的财政契约，并与《欧盟条约》并存。该契约最大的创新点是：首先，一旦欧盟委员会认定某国触及了 3% 财政赤字的底线，就可以对所有决议申请有效多数否决原则；其次，欧洲货币联盟成员国政府承诺在本国宪法中引入预算平衡要求。

和原来的《稳定与增长公约》一样，“超额赤字程序”和财政契约的基础是，认定当前的欧元危机是由预算赤字超标和累积的公共债务所造成的，如果现有法律执

^① 然而也应指出，根据最近的经合组织(OECD)报告，自 2000 年起，相对于其他经合组织国家，德国的收入不平等和贫困率上升更为明显。参见 <http://www.oecd.org/dataoecd/45/27/41525386.pdf>，访问日期：2012-01-01。

^② Council Regulations (EU) Nos. 1173-1177/2011, 16. Nov. 2011; Council Directive 2011/85/EU, Nov. 8 2011, Official Journal of the European Union L 306, 23. 11. 2011.

^③ 支持该提议的一个理由是，有人怀疑新的系列制裁法案在现行《条约》下的法律可行性。参见 Christoph Ohler, „Die zweite Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes“, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2010, S. 330 - 345; Ulrich Häde, „Art. 136 AEUV — eine neue Generalklausel für die Wirtschafts- und Währungsunion?“, *Juristenzeitung* 2011 (7), S. 333 - 340; Andreas Fischer-Lescano/Steffen Kommer, „Verstärkte Zusammenarbeit in der EU. Ein Modell für Kooperationsfortschritte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik?“, *Internationale Politikanalyse*, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2011.

行得当,就可以防止类似危机发生,只要通过更严格的财政限制政策以及更有效的制裁措施就能避免类似危机在未来再次发生。基于上文的分析,这一观点误读了历史,并低估了解决当前问题的难度——“过度失衡处理程序”则至少表示欧盟委员会也开始有了类似怀疑。

“过度失衡处理程序”认识到了经常账户和其他宏观经济总量指标的失衡才是危机的直接原因,为保障“经济和货币联盟适当、顺畅地发挥作用”^①,必须要纠正和防范这种失衡。它最主要的工具是记录内外部宏观经济失衡的“记分板”,加上“指标”和上下“警戒线”^②。基于统计数据和其自身经济调节,欧盟委员会可以认定成员国“可能存在失衡风险”,继而进行“针对具体国家的深入评估”,给出“预防性建议”。在出现“过度失衡”的情况下,欧洲理事会提出纠正行动的建议,由欧盟委员会附上截止日期,并监督执行情况。一旦某国政府未能遵守,则欧盟委员会可以再次提请对其进行处罚,而理事会只有在有效多数表决通过的情况下才能否决这一提议。

撇开有效多数否决原则,由于以下几点原因,“过度失衡处理程序”具有重要法律影响。首先,不同于《马斯特里赫特条约》和《稳定与增长公约》基于法规的实现途径,“过度失衡处理程序”建立了一种广泛自主的超国家经济监督管理制度,它必须建立在本身就富有争议的假说基础上,即特定经济指标之间的因果联系,以及上下警戒线的关键作用^③。更重要的是,除了政府赤字,几乎其他所有反映经济情况的指标都不是由一国政府所直接控制的。而且,对工资、劳动生产率、私人储蓄和消费信贷施加间接影响所需动用的政策也受到欧洲对经济自由的保证和竞争法的严格限制。

然而在任何情况下,事实上可能对经济失衡产生影响的政策绝不仅限于法律上授予欧盟的一揽子权力。但就像三驾马车的“谅解备忘录”一样,这些政策的施行还是由欧盟委员会带有制裁性质的“建议”所控制。因此2011年第1176号欧盟条例(第120条)明确指出:“应当对相关成员国……提出建议,为其作出适当的政策应对提供指导。成员国的政策应对……应当使用所有在政府当局控制下的政策工具”。如果该成员国没有完全遵守这一点,则欧盟委员会可采取制裁措施,且只有在欧洲理事会有效多数票否决后才能被终止。换言之,一旦启动“过度失衡处理

① 参见 Council Regulation (EU) No. 1176/2011, 16. Nov. 2011, Pkt. (3), Official Journal of the European Union L 306, 23. 11. 2011.

② 与此同时,欧盟委员会发布了工作人员报告,明确指出“外部失衡”包括经常账户、国际投资净头寸、实际有效汇率、出口市场份额以及名义单位劳动力成本的失衡。“内部失衡”包括房屋价格、私有部门信贷流动、私有部门债务和一般政府债务的失衡。参见 European Commission, *Commission Staff Working Paper. Scoreboard for the Surveillance for Macroeconomic Imbalances: Envisaged Initial Design*, SEC [2011] 1361 final, Brussels, 8. 11. 2011, Table 1.

③ 对于经常账户,欧盟委员会的工作人员报告采用的警戒线是财政赤字占国内生产总值的4%;在德国的压力下,财政盈余的警戒线设为6%——这在欧洲议会也引起了抗议。

程序”，《里斯本条约》中经过长期谈判所达成的欧盟与成员国之间微妙的权力划分将不复存在。事实上这相当于一场宪政革命。更重要的是，它是以欧洲理事会条例的形式通过的（也就意味着无需再由各成员国议会进行转化），没有经过激烈的公开争论就获得了欧盟经济与财政部长理事会的一致通过和欧洲议会的全力支持（欧洲议会甚至要求执行更严格的自动制裁措施）。

七、欧洲货币联盟经济治理改革：有效且合法？

让我们假定救助担保成功阻止了针对欧元区国家债券的进一步投机性攻击，欧元因此得以保全。结果就是，GIPS 政府债券的高风险溢价可能会下降，而救助信贷所附加的条件也会渐渐退出。即便如此，欧元区还是一个非最优货币区。德国和其他某几个国家仍旧会从低估的实际汇率中受益，而 GIPS 经济体则仍将遭受经济衰退的困扰，且过高的实际利率和高估的实际汇率会加重衰退。在这样的条件下，目前开始的结构性改革将会对欧洲货币联盟成员国未来的经济命运，以及欧元区经济治理的合法性产生什么影响？

有效性

首先要理解的是，目前改革的设想并非是为了帮助欧洲货币联盟成员国脱离困境而设立欧洲中央层面的救助措施。第一，它们并没有关注非最优货币区内单一的货币政策与宏观经济失衡之间的因果效应，甚至根本没有讨论对单个经济体的特殊问题采用专门的欧洲中央银行政策工具的可能性。第二，它们也忽略了中央政府财政政策在解决非最优货币区内经济差异中所起的关键作用。在美国这样的大型经济体内，庞大的国家预算及其税收收入和支出的地域影响会在经济发达地区和落后地区之间自动产生巨额的财政转移支付^①。当然，德国国内明确的财政去差异化政策更为有效。然而在欧元区内，欧盟本身的财政预算太小，不可能自动进行财政补助，而在 12 月 9 日峰会上推出的新财政契约则谨慎地排除了任何可能涉及欧洲货币联盟成员国之间横向财政转移支付的内容。

换言之，欧盟层面不会对因欧洲货币联盟产生的经济扭曲提供任何货币或财政救助。任何在一国经济体内发生的问题必须由该国政府通过其国家层面仍保有的政策工具和资源来解决。欧洲当局通过“超额赤字程序”、“过度失衡处理程序”和财政契约等改革可以做到的只是指导一国政府如何使用这些政策工具，并对不遵守规则的情况予以制裁。

因此，当前的改革并未提供欧洲的集中式解决方案，而是体现出一种急剧扩大

^① Martin Feldstein, “The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability”.

欧洲层面对国家政策选择进行等级式控制的设想。而且也未曾设想要放松法律禁令对国家解决问题的行为空间的限制。因此欧洲内部市场和竞争法规将继续排除所有涉及进口限制、出口补贴或限制资本自由流动的政策选择。所以理论上而言,欧洲的介入并不会增加一国在国家层面解决问题的行为空间。

此外,考虑到欧洲货币联盟17个成员国复杂多变的经济、社会、制度情况,很难说欧洲的介入可以从比较认知优势中获益。在设计并评估某个有可能在某个国家的特定条件下发挥成效的政策选择时,欧盟委员会的专家所掌握的有效信息和专业知识并不比各国政府多。因此,相比某一主权国家的政策选择,欧盟委员会所制定的政策和经欧洲理事会授权的准自动制裁措施惟一的优势就是,它们能够使国家民主进程失效^①,鉴于这会造造成失业、贫困、社会不公等灾难性影响,因此可能降低实际贬值和供给面政策在政治上的可行性。

合法性

如果上文所述确实发生,那么在“超额赤字程序”、“过度失衡处理程序”和新的财政契约制度下实行的政策会在国家层面缺乏输入导向的民主合法性^②。即便强调其输出导向的合法性(说明解决问题的有效性以及结果的公正性)仍未能被实证评估,政府恐怕要有天大的勇气才能在接下来的选举中豪赌一把。

然而在欧洲层面,由于“超额赤字程序”和“过度失衡处理程序”法规是由欧洲经济与财政部长理事会和欧洲议会通过的,而财政契约需要经所有成员国议会或由全民公投批准,且采取制裁措施将被正式归由理事会决定。因此这些新制度本身得到了政府间协议和欧洲议会多数票的支持。但是这是否就足以保证所实施的政策合法性?

在讨论欧洲政策选择的合法性时,长久以来人们认为它和接受政治问责的政府的一致同意之间存在间接联系,这一点足以保证其合法性。然而,当政府间的一致同意换成了欧洲理事会的有效多数表决,加上某些缺乏政治问责的超国家代表机构的地位日益上升,这一论点就被削弱了。尽管如此,欧洲理事会内的广泛一致仍被视为支持欧洲通过“共同体方法”(community method)批准立法的一个重要合法性依据。然而根据该论点本身的逻辑,人们不能通过援引这一论点来宣称“超额赤字程序”和“过度失衡处理程序”所作决议的间接民主合法性。一个明显的理由就是“有效多数否决原则”使得欧盟委员会或一小部分政府有权实施制裁——这

^① 等级式控制的施行并非一定表示对民众的不信任,也有可能意味着对政府能力和诚信的怀疑。无论是哪种情况,其目的都是终止民族国家政体中民主自治机制。

^② 在实证性和理论性上,这是一个过于简单的结论。但是笔者既无能力也无篇幅去探究民主政府在抵御敌对的或伙伴式的外部力量或占领者所强加的禁令,或与其进行合作时所遇到的各种实际和道德问题、两难境地和疑虑。

当然是为了防止政府间达成共识而凌驾于欧盟委员会政策决议之上。但真正的问题更具根本性。

民主意味着集体自治——也就是所有个体作为一个集体，一致同意将共同的准则施加于每一个个体。根据同样的逻辑，政府间协定可以使共同准则合法化，而该准则有助于国家获取由其本身无法实现的国家利益。但建立一条共同的准则和建立一种拥有制裁力（但创造该权力的政府无法控制其使用）的权力不同。即便原来基于规则的《稳定与增长公约》可能是可接受的，“过度失衡处理程序”在这方面也已远远超出了界限。按照它的经济学逻辑，它在运行时不能有任何事先确定的准则；且欧盟委员会的特别决议必须适应单个成员国的具体状况，而非欧洲货币联盟成员国的整体情况。尽管欧盟委员会具有相对更专业的经济认识，但它缺乏法律赋予的权威来对成员国采取强制介入的政策，更何况这些政策选择本来就有争议，并会造成大规模的分配不均^①。

但即便这些决议在欧洲理事会获得通过（相关国家并不参与），它们也缺乏民主合法性。委托关系仅授权政府代表其选民表达意愿。他们可能会接受在欧洲团结的名义下作出自我牺牲，或是牺牲某种规范性承诺以“包容他者”。然而单个政府并没有获得行使特别决议的民主授权，以强制要求其他成员国的政府或公民作出牺牲，或对其施加惩罚性制裁措施——前提是，注意，相关国家的公民不可能对施加政策的他国政府就其政策给自身带来的痛苦进行问责。换言之，政府间的输入合法性并不能支持由欧洲理事会授权“超额赤字程序”和“过度失衡处理程序”实施的政策选择。即便欧洲议会有途径，并已经涉足这一过程，上述结论也不会改变。

欧洲议会在立法过程中的权利不断扩大，总体而言，其审议和有效的谈判策略改进了欧洲立法的实际质量。但是欧洲议会选举并没有在公民和欧洲政策选择之间建立起政治联系。与民族国家政府不同，欧洲层面的政策制定者没有理由念及自己的政策一旦违背了广大民众高度关切的普遍利益，就可能会在选举中遭受惩罚。而更糟糕的是，假设欧洲政策选择确实在欧洲议会选举中被政治化了，那么逆差国和顺差国高度关注的利益就会彼此冲突，并因此摧毁欧洲议会中多数票表决的合法性。

换言之，目前欧洲针对欧元危机的一系列政策反应缺乏民主的输入合法性。必须认识到它其实是在下赌注，看能否在中期实现输出合法性。基于本文中所给出的分析，这场豪赌的成功概率并不高。如果失败，那么欧盟的合法性就很有可能遭到质疑，而在过去数十年内逐步形成的欧洲共同利益感有可能会受到严重损害。

责任编辑：郑春荣

^① Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996; Giandomenico Majone, *Europe as a Would-be World Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.