

焦點評析

歐債危機對歐洲統合的影響

European Debt Crisis and the European Integration

張福昌 *Fu-Chang Chang*

淡江大學歐洲研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of European Studies
Tamkang University*

歐債危機是 2011 年曝光率最高的新聞，其對歐洲與世界的影響可見一斑。歐債、歐元 (Euro) 與歐洲統合 (European Integration) 有著密不可分之連動關係，而這三角關係中，歐元則是牽動上下關係發展的關鍵因素。歐元對歐盟整體而言，有以下重要意義：首先，歐元藉由其共同貨幣的角色，逐漸發揮其提升歐洲認同 (European Identity) 的功能；其次，歐元取代國家貨幣，使歐元區 (Euro Zone) 之人員、商品、勞務與資金流通更加便利；再者，歐元區因減少貨幣匯兌成本與匯率波動風險令其經濟相對穩定；最後，歐元成為世界主要通貨增加了歐洲國家在國際金融市場上的影響力。然而，這些理論上明顯可見的「歐元優勢」，卻在這波歐債風暴中受到挑戰；懷疑論者甚至在媒體上散播「歐元可能瓦解」、「希臘可能被迫退出歐元區」、「歐債將起骨牌效應拖垮歐洲經濟影響歐洲統合」等悲觀論點，然而筆者認為歐元絕對不會這麼不堪一擊，而讓歐洲統合進程向後倒退，其原因在於歐盟業已建構四項解決歐債危機的因應策略，茲分別敘述如下：

一、金融策略

歐盟自 2010 年起陸續提出三項緊急救援「歐債五國」與防止可能陷入債信危機之歐元會員國的因應措施：(一) 1,100 億歐元援助貸款：由歐洲執行委員會 (European Commission)、歐洲中央銀行 (European Central Bank, ECB) 與國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 於 2010 年 5 月 3 日正式啟動，為期三年；(二) 7,500 億歐元援助方案：該計劃於 2010 年 5 月 11 日由歐元會員國、歐洲中央銀行與國際貨幣基金提出，目標在於防止希臘債信危機的擴大，並未兩綢繆地預先資助可能陷入債信危機的歐洲國家，以避免更多的歐元國家陷入金融危機，這項計劃分成兩個部份：第一，「歐洲金融穩定機制」(European Financial Stabilization Mechanism, EFSM)，由歐洲執委會負責從金融市場籌措 600 億歐元，作為提供可能陷入債信問題之歐元國家的貸款資金；第二、「歐洲金融穩定基金」(European Financial Stability Facility, EFSF)：當上述 600 億歐元貸款用盡後，而仍有貸款之需求時，歐元國家與國際貨幣基金應共同籌資 6,900 億歐元，以繼續提供歐元國家必要之貸款；而歐元國家透過政府間協議的方式成立「歐洲金融穩定基金」並負責募集 4,400 億歐元，國際貨幣基金則分擔 2,500 億歐元。

2010 年 7 月 6 日「歐洲金融穩定基金」成立，總部設在盧森堡。2011 年 7 月 21 日歐洲高峰會 (European Council) 決議基金增額 3,400 億，使歐元國家挹注基金額度從原來的 4,400 億歐元，提高到 7,800 億歐元，大幅擴大該基金之運作空間；(三)「歐洲穩定機制」(European Stabilization Mechanism, ESM)：歐洲高峰會主席范龍佩 (Herman Van Rompuy) 於 2010 年 12 月 1 日提議設立歐洲穩定機制，做為未來替代前述基金的機制。2011 年 3 月 25 日歐元會員國簽署設立「歐洲穩定機制」，預計將自 2013 年 7 月起正式取代「歐洲金融穩定基金」的功能。而「歐洲穩定機制」將以「歐洲金融穩定基金」的框架為基礎並結合歐盟經濟監督機制，利用 5,000 億歐元的貸款金額協助維持歐洲金融市場的穩定。

二、財政策略

整體而言，歐元國家之財政狀況多不盡理想。目前國際的焦點都放在如何解決「歐債五國」的債信問題，然而不容忽視的是，其他歐元會員國的財政狀況亦不甚健全，特別是法國與德國等兩個歐元大國亦有公債與赤字超標的問題：法國目前公債占 GDP 的比例為 81.70%，預算赤字占 GDP 的比例則為 7.00%；而德國則分別為 83.20%與 3.30%。除此之外，比利時 96.80% GDP 與賽普勒斯 105.00% GDP 的公債比；以及斯洛伐克 7.90% GDP 與賽普勒斯 6.10% GDP 的赤字比，都是引發歐元區債務危機的未爆彈。雖然希臘的 GDP 總額僅佔整個歐元區的 2.50%，但其債信危機已震盪整個歐元區，甚至全世界。因此，假使法國或德國（法德兩國 GDP 總和約佔歐元區總 GDP 的 47.00%）亦發生債信危機，其威脅性必然遠大於希臘債信危機的震撼力。而比利時、賽普勒斯與斯洛伐克等岌岌可危的歐元國家，亦應予以適當地援助與管理，否則一旦發生債務危機，勢必將再掀起另一波的歐債風暴。

有鑑於歐元會員國整體財政表現不盡理想的情況下，歐盟進一步通過嚴格執行「穩定與成長公約」（Stability and Growth Pact, SGP）與「超高赤字程序」（Excessive Deficit Procedure, EDP）等決議，以期解決或預防債信危機。除此之外，亦設置財政與金融監督機構與機制以協助歐盟國家維持健全財政狀況：（一）設立「歐洲學期」（European Semester）機制，對歐盟會員國加強財政預算的事前監督與指導，並完善其經濟治理（Economic Governance），防止會員國預算赤字超標與經濟發展失衡；（二）「歐洲系統風險理事會」（European Systemic Risk Council, ESRC）：「歐洲系統風險理事會」為一獨立機構，負責監督潛在的財政威脅，以及蒐集與分析相關資訊，並發展有效的財政監督系統；（三）「歐洲監督機構」（European Supervisory Authority）：「歐洲監督機構」的目的在於使歐洲財政、市場與

服務單一化，並有效監督歐盟會員國的金融公司，以保障金融服務與消費的安全。除了上述機構與機制外，歐盟尚設立了「歐洲銀行機構」(European Banking Authority, EBA)、「歐洲證券與市場機構」(European Securities and Markets Authority, ESMA)與「歐洲保險與職業退休金機構」(European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA)等機構以協助穩定歐洲財政與金融部門的發展。

三、經濟策略

自從 2008 年金融海嘯以來，歐盟 27 國的經濟成長即非常低迷，其中又以 2009 年最為嚴重，僅波蘭 (1.60%) 與比利時 (2.90%) 仍維持正成長外，其他歐盟國家皆為負成長，歐盟 27 國的平均成長率為 -4.30%，歐元區平均為 -4.20%，雙雙創下歷史新低；2010 與 2011 年平均經濟成長率雖略有起色，仍與「里斯本戰略」(Lisbon Strategy) 所設定之 3% 相去甚遠。而「歐債五國」的經濟表現更是差強人意，其中希臘表現最差，連續四年 (2008-2011 年) 皆為負成長，2011 年預計為 -3.50%。悉知，歐盟是一個深度互賴的經濟體，當某一會員國的經濟出現狀況，馬上會影響整個歐盟。面對這種持續性的經濟不良表現，歐洲執行委員會自 2008 年以來即積極構思從監督、協調與調整會員國之總體經濟政策下手，以期達到穩定經濟成長與創造就業機會的目的，其重要經濟措施有三：

(一) 歐洲經濟復甦計劃 (European Economic Recovery Plan, EERP)：歐洲執行委員會於 2008 年 12 月提出「歐洲經濟復甦計劃」，強調刺激需求、加強消費者信心、協助勞工重返回勞動市場、促進經濟改革、建立知識經濟、加速低碳經濟與提昇能源安全等，以防止金融風暴影響歐洲內部市場的運作。

(二) 2020 戰略 (EU 2020 Strategy)：2010 年 3 月歐洲高峰會通過「2020 戰略」，目的在走出經濟低潮與歐債危機，其內容重點如下：第一，透過教育制度創造知識經濟體；提昇歐盟公民素質、建立歐洲數位經濟、鞏固

科技地位，進而提昇歐盟整體的競爭力；第二，創造就業機會：大力推展職業訓練計劃、輔導失業勞工學習一技之長、培養創造與創新能力，以形塑健全的知識經濟體；第三，創造具有競爭力的綠色經濟：發展永續能源科技，預計 2020 年前，27 會員國將合作建立一個 2/3 由再生能源供電的電力網絡，並使該電力網絡在 27 個會員國的使用率達到 100%。

(三) 超高失衡程序 (Excessive Imbalance Procedure, EIP)：其運作方式與「超高赤字程序」類似，設有「監督、預警與懲罰」機制，以有效引導歐盟會員國發展一個既健康又有競爭力的總體經濟。

四、政治策略

正當希臘債信問題甚囂塵上之際，「讓希臘宣布破產」與「讓希臘退出歐元區」是兩個不絕於耳的選項。然而，若真讓希臘「宣布破產」，那對歐元區與希臘之影響至為深遠：首先，債權人將必須全部或部份放棄其資產，歐洲中央銀行與投資於希臘政府公債的商業銀行及保險業者亦須吸收政府公債之損失，這將對其自身資本造成巨大負擔；其次，有些經濟學者認為破產是最好的選項，因為如此一來希臘債務負擔將減少，該國財政上的利息負擔以及償還債務義務亦將降低；惟破產並未能完全解決希臘債信危機，因為希臘仍須量入為出，否則債台將持續高築，惡性循環無法破解；此外，一旦被要求破產希臘銀行將動彈不得，銀行體系亦將可能因而崩盤瓦解。

不過選擇「退出歐元區」亦將對歐元區造成難以預判之經濟後果：首先，對希臘可能造成經濟崩盤，希臘必須重新使用舊貨幣 Drachma，預計該貨幣將大幅貶值；雖然貨幣貶值可使希臘受惠於生產較為便宜產品而提高競爭力，然而其嚴重後果是希臘原以歐元計價之債務將瞬間暴增；其次，鑒於信用破產，希臘之政府支出將只能由其收入中支付，其後果將使希臘經濟比現在更為蕭條；最後，希臘退出歐元區後將使歐元區中其他體

質較弱的國家隨即承受壓力，而產生所謂的骨牌效應，這些國家亦將如希臘一樣陷入無力清償債務邊緣，最終將導致歐元區整體之動蕩不安。歐盟政治人物相當清楚有關「宣布破產」或「退出歐元區」的不良效應，因此自始至終皆堅持以「強烈的政治意願」、「溝通與協調」、「誘導與威嚇」與「固守歐元的共識」力圖拯救希臘與維護歐元區的完整，這方面的表現以德國與法國的表現最為突出。

總而言之，從危機發展過程來看，歐盟相當明白歐債的導因「不在於歐元本身，而在於管理制度」，歐盟原先設計之「穩定與成長公約」與「超高赤字程序」都因特殊因素（例如德法不遵守規定）而無法彰顯功能，使得歐元國家長期脫離制度的束縛，大幅擴張預算結構，使得債台高築、經濟不振。從上文的描述，我們發現歐盟對目前歐債問題的本質、演變與影響都有相當的掌握，其所建構之「即期的」金融救援策略、「短期的」財政調整策略、「中期的」經濟復甦策略與「長期的」政治團結策略，皆極為全面與周詳。而特別值得一提的是，「歐元的興衰，實取決於會員國的政治意願」，因此，當德國、法國與歐洲中央銀行誓言力保歐元時，我們實在沒有理由再為「歐元瓦解說」所困惑。俗諺說：「危機也是轉機」，歐債危機確實讓歐盟各國（特別是歐元會員國）瞭解到制度的重要性，並體認到唯有嚴格遵守制度才能使這種高技術性的集體合作長長久久。因此在目前既定之「金融、財政、經濟與政治」策略下，德國與法國更進一步呼籲要嚴格執行「穩定與成長公約」、成立財政聯盟與修改條約等措施，這些「從錯誤中學習」的正面效應，將使歐洲統合的未來發展更加平順與穩健。