

欧元区扩大的决定性因素与影响

[波]格泽高兹·W·科勒德克 [波]玛尔塔·普斯图拉

史聪一译 李靖堃校

内容提要:随着英国即将退出欧盟,丹麦将是唯一选择留在单一货币区之外的国家。根据入盟条约,其他所有尚未采用欧元作为货币的成员国都有权利、也有义务选择加入欧元区。加入欧元区的条件是满足《马斯特里赫特条约》规定的所有五项趋同标准,并确保本国立法与欧盟法律法规(*acquis communautaire*)——或者说欧盟法律秩序——相符。对欧元区候选国而言,最大的困难是要满足与所允许的最大限度预算赤字有关的财政标准。如果未能满足这些标准,欧盟委员会将启动过度赤字程序。当前,这一程序适用于法国、西班牙与英国。2015年,对波兰的过度赤字程序被解除,但无法确保2020年后不会重启该程序,这是因为波兰存在金融部门赤字再次超过国内生产总值3%这一门槛的风险。预计到2020年代,包括丹麦在内,当前所有仍在继续使用本国货币的国家都将被纳入欧洲货币联盟,同时欧盟将继续扩大以吸收新成员国,欧元区也将被扩大。虽然这一问题并不完全确定,但我们仍有必要假设欧元能够克服目前的困难并将更为强大,尽管某些国家——特别是波兰——所持的欧洲怀疑主义不仅在经济层面上站不住脚,而且不利于欧元区的扩大。

关键词:一体化 欧元趋同 马斯特里赫特标准 过度赤字程序 公共债务

一 前言

欧元问题不仅是欧元区的内部事务,或者更宽泛地说,不仅是整个欧盟的内部事务,更是一个国际性甚至是全球性问题,因为欧元约占所有国家外汇储备总额的20%。从全球范围来看,欧元是世界第二大储备货币,在全球外汇储备总额中所占比重仅次于美元(后者约占63.5%)。根据国际货币基金组织的相关数据,全球外汇储

备总额约为 11.3 万亿美元,^①据我们所知,其中由货币构成的储备金是 9.65 万亿美元。这便是所谓的已分配储备金(allocated reserves),而其余的 1.65 万亿美元则被称为未分配储备金。在已分配储备金中,约有 4.5%以日元计价,4.5%以英镑计价,2%以加元计价,1.1%以人民币计价,仅有 0.16%以瑞士法郎计价,剩余的 2.4%则由其他币种组成,例如澳元、新西兰元、新加坡元,以及港币、韩元、南非兰特与沙特里亚尔。

尽管美元陷入了重重困难,但在可预见的未来,美元将继续在全球经济关系中发挥主导作用——不仅是作为储备货币,更是作为国际交易的主要支付手段以及全球市场上商品价值的主要衡量手段,这也是可以理解的。^②然而,随着时间的推移,美元将不得不向包括人民币在内的其他货币做出一些让步。^③至于欧元,尽管仅有五分之一的储备货币以其计价,但其命运肯定会对全球经济稳定造成超出其比例的影响,虽然 2009 年以来欧元占有所有国家总储备额的比例下降了超过 7 个百分点。^④

这种下降趋势预计会出现扭转,尽管这取决于诸多因素,特别是那些与经济相关的因素,而更重要的是与政治相关的因素。在许多方面,这两个领域的情况都很不稳定,而且难以预测。然而,毫无疑问,欧盟单一货币区的整体状况与欧元作为世界储备货币之一的国际地位,将显著地受到欧元区监管方式改变以及欧元流通区域扩大的影响。在这一进程中,也存在着复杂的政治、社会、经济与技术性的决定因素。最棘手、同时也是最重要的问题是:单一货币区以外的那些经济体与欧元区实现趋同的决定性财政因素。

二 货币趋同标准

在欧盟的 28 个成员国中,有 19 个国家使用欧元。在奥地利、比利时、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙以及西班牙 11 个国家,清算系统于 1999 年设立,欧元则自 2002 年起开始流通。尽管迄今为止仍然存在巨大的问题与隐患,但

① 截至 2017 年第三季度(不包括货币黄金)。

② Eswar S. Prasad, *The Dollar Trap: How the U.S. Dollar Tightened Its Grip on Global Finance*, Princeton (NJ): Princeton University Press, 2014.

③ Grzegorz W. Kolodko, "Socialism or Capitalism? *Tertium Datur*", Paper Presented to the International Conference on Comparative Economics and Economic Systems—The Impact of Janos Kornai Thoughts, Corvinus University, Budapest, 18 January 2018.

④ 2009 年,欧元占全球储备总量的 27.7%,而美元则占到 62%。IMF, "IMF Annual Report", Appendix I, International Reserves, 2014, p.2, Washington (DC): International Monetary Fund.

欧元自 2003 年起开始在希腊流通。^① 2008 年,有两个地中海国家,即塞浦路斯与马耳他加入欧元区,五个原社会主义国家也陆续加入欧元区,依次是:斯洛文尼亚(2007 年)、斯洛伐克(2009 年)、爱沙尼亚(2011 年)、拉脱维亚(2014 年)与立陶宛(2015 年)。根据协议,欧元还在四个欧洲微型国家流通:安道尔、摩纳哥、圣马力诺与梵蒂冈。事实上,欧元也在列支敦士登(也是欧洲的微型国家)流通。在该国,欧元与瑞士法郎同时流通。欧元还被单方面引入了黑山与科索沃。

根据《马斯特里赫特条约》(1993 年)中的选择性不加入条款,目前仍未加入欧元区的 9 个欧盟成员国中,只有两个成员国,即丹麦与英国可以不加入货币联盟。其他所有国家,包括瑞典在内(1995 年成为欧盟成员国),以及原来的社会主义国家——即保加利亚、捷克共和国、匈牙利、波兰与罗马尼亚——均有权利与义务根据各自的入盟条约加入欧洲货币联盟。然而到目前为止,这些国家既没有行使这项权利也没有履行其义务,主要是因为它们尚未达到所要求的趋同标准。

根据《马斯特里赫特条约》的规定,除了即将退出欧盟的英国以外,可以预计所有这些国家都会加入欧元区,尽管无法判断这种情况将在何时发生,以及将以何种次序发生。同样,人们也可以预计:随着货币联盟的进一步扩大,以及由此导致的原社会主义国家的加入(保加利亚与罗马尼亚最有可能第一批加入),尤其是在困扰欧元区的问题得到有效解决后,丹麦也将调整其策略,并有可能放弃本国货币。

作为欧盟的一个组成部分,经济一体化进程受法律框架的规制,其主要机制为《欧洲联盟运行条约》(TFEU)。^② 根据条约规定,尽管欧盟各成员国奉行本国的经济政策,但同时也将在超国家层面实施一些协调措施。《欧洲联盟运行条约》为单一经济政策规定了基本决策的方法与原则。^③ 这些问题由该条约第八编“经济与货币政策”的第一章“经济政策”予以规制。该章的关键规定是第 121 条和第 126 条,前者涉及对经济政策的多边监督与协调,后者涉及避免过度预算赤字。它规定了对公共债务过高或存在过度公共财政赤字的国家采取哪些形式的纠正措施。根据《欧洲联盟运行条约》第 140 条的规定,对于没有满足采用欧元要求的成员国,欧盟委员会与欧洲中

^① James K. Galbraith, *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*, New Haven, London: Yale University Press, 2016; Grzegorz W. Kolodko, “How to Destroy a Country. The Economics and the Politics of the Greek Crisis”, *Rivista di Politica Economica*, No.2 (IV-VI), 2016, pp.37-61.

^② The Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of European Union, C 83/01, 03.03.2010.

^③ Marta Postula, “Impact of the Council Directive on Requirements for Budgetary Frameworks of the Member States on the Polish Public Finance System”, *Management and Business Administration. Central Europe*, Vol.23, No.1, 2015, pp.95-111.

央银行有义务每两年对它们履行经济货币联盟相关义务的进展情况提交报告。这些成员国就是所谓的“区外成员国”(Member states with a derogation)(《欧洲联盟运行条约》第139条)。

货币趋同需满足以下五条名义财政标准:

1. 通货膨胀标准: 通胀率不应超过通胀率最低的三个欧盟成员国的算术平均值1.5个百分点。

2. 利率标准: 长期利率不得超过物价最稳定的三个欧盟成员国平均利率算术平均数2个百分点。

3. 预算赤字标准: 赤字不得超过国内生产总值(GDP)的3%。

4. 公共债务标准: 政府债务不得超过国内生产总值的60%。

5. 汇率标准: 允许的最大浮动范围为不超出中间汇率 $\pm 15\%$ 。

对于希望加入欧元区的经济体而言,其货币应实行浮动汇率机制,而且,在加入欧元区之前,它应成为欧洲汇率机制(ERM-2)成员至少两年。一般而言,本国货币兑欧元的汇率在此期间可以偏离中间价的最大幅度为 $\pm 15\%$,该中间价是欧元区候选国与欧洲中央银行及欧盟委员会经谈判后商定的。^①事实上,在执行汇率稳定标准时,将适用更加狭窄且非对称的利率偏差,其浮动范围为 $+15\%$ 至 -2.25% 。但是,事实也不总是如此。特别是,在实际操作中,两项与该规则相悖的方法依然在使用:钉住汇率或货币升值。

对波罗的海国家——爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛——而言,它们使用钉住汇率或货币局制度是可以被接受的,而不是要求它们至少加入欧洲汇率机制两年,这是一种浮动但较为稳定的汇率。立陶宛是现有成员国中最后一个加入欧元区的,在其参与欧洲汇率机制的整个过程中,即从2004年中期到2015年加入欧元区为止的10年间,在形式上适用的是 $\pm 15\%$ 这一较大范围的偏差值。在没有发生重大危机的情况下,立陶宛在两年的基准期内维持了对欧元的钉住汇率,这也是此前采用的货币局制度的一部分,即1欧元兑换3.4528立特,该国货币也最终以这一汇率被转换为欧元。

在基准期内,贬值是被禁止的,而升值是可以接受的。这种情况最先出现于希腊,接着是在斯洛伐克。这与爱尔兰的情况类似。爱尔兰是欧元区的创始成员国之一,由于劳动生产率的增长速度超过了其他国家,爱尔兰镑也随之呈现出升值趋势。与投机活动导致的短期货币升值相反,这种升值压力促进了经济均衡,被认为是“健康的”。在转换为欧元之前的最后阶段,爱尔兰镑比中间汇率平均高出4.6%,最大偏差一度接

^① 在起草《马斯特里赫特条约》之时,这一范围为 $\pm 2.25\%$ 。1993年,其范围扩大到 $\pm 15\%$ 。

近 11%。^①

为加入欧洲货币联盟,一个国家必须以一种持久且稳定的方式满足所有标准。这对单一货币区的运行具有重要意义,因为这涉及实现并维持高水平的价格稳定、稳定的汇率、长期利率的趋同以及公共财政形势的总体稳定。此外,还有第六条标准,即要求各国在货币与财政事务上的立法标准与欧盟法保持一致。

1997年通过的《稳定与增长公约》(SGP)制定了协调欧盟成员国经济政策的更详细的条约条款,它由欧洲理事会的一项相关决议^②和两项条例^③组成。据此,欧盟成员国义务保持健全的公共财政并遵守两项财政标准。从预算政策的角度来看,最重要的是避免过度赤字这一财政标准。《稳定与增长公约》扩展了与避免过度赤字有关的条约条款,引入了制定中期趋同计划与稳定计划的义务,这些计划中需明确说明中期预算目标。^④ 每年4月,欧元区成员国需向欧盟委员会与欧洲理事会递交其稳定计划,同时非成员国则需要向这两个机构递交趋同计划。这些计划必须包含与国家中期预算目标有关的信息,以及关于如何实现预期目标的说明。^⑤ 除此之外,各国必须对经济变化如何影响该国财政状况做出分析与评估。

三 过度赤字程序

欧盟委员会监督稳定计划与趋同计划的实施。如果没有达到相关标准,欧洲理事会将根据欧盟委员会的建议启动过度赤字程序。该程序规定,相关国家有义务提交本国计划采取的纠正措施,以改善公共财政状况。如果没有实施任何措施,或所实施的措施不恰当,则可能导致欧洲理事会向其施加各种制裁。在很大程度上,这些制裁适用于欧元区成员国,但也存在将其应用于单一货币区之外的欧盟成员国的可能性。

^① 自2000年起,波兰便开始实行浮动汇率机制,但不是欧洲汇率机制的组成部分。Susan M.Schadler, *Euro Adoption in Central and Eastern Europe: Opportunities and Challenges*, Seminar Volumes, Washington (DC): International Monetary Fund, April 18, 2005.

^② Resolution of the European Council (EU) of 17 June 1997 On the Growth and Stability Pact, Official Journal C 236, 2.8.1997, p.1.

^③ Council Regulation (EC) No.1446/97/EC of 7 July 1997 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies, Official Journal L 209, 2.8.1997, p.1; Council Regulation (EC) No.1467/97 of 7 July 1997 on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure, Official Journal L 209, 2.8.1997, p.6.

^④ Declaration of 16 December 1996 and European Council Regulation of 16 June 1997.

^⑤ Marta Postula, "Possibilities for Optimal Fiscal Policy-making in the European Union", *Research in World Economy*, Vol.3, No.2, 2012, pp.42-60.

由于《稳定与增长公约》产生的效果差强人意,因此,必须对其做出重大修订。^①所谓“六部立法”(six-pack)便被用于这一目的,^②其宗旨是确保更有效的预算控制与公共债务控制。此外,引入了对财政政策的立法修订,作为“六部立法”的组成部分。这些修订在《欧洲经济货币联盟稳定、协调和治理公约》(即“财政契约”[Fiscal Compact])中得到了肯定和具体说明,特别是以下四个方面。

- 形成了关于赤字上限与公共债务上限的现行财政标准(二者分别占国内生产总值的3%与60%)。
- 政府有责任减少公共债务,其幅度为每年减少超出上限部分的20%。
- 结构性赤字减少额度应为国内生产总值的0.5%,直到实现中期预算目标为止。
- 养老金改革的成本可从赤字中扣除。

此外,该条约还建议将财政规则引入成员国国内法,以加强一般政府部门结构平衡的可持续性(实现中期预算目标)。

无须详细论述,我们就能够形成如下观点:对于大多数成员国而言,其现行的经济政策并未充分考虑《稳定与增长公约》的理念,因此该公约的目标未能实现也就不足为奇了。这样导致的结果是:大多数欧盟成员国的公共财政状况都被认为不够稳定。

作为修订后的《稳定与增长公约》的一部分,无论在欧盟层面引入何种监管规范,接受财政评估的主要参数仍然是公共部门的赤字与债务。2005-2016年,绝大多数国家一般政府赤字占国内生产总值的比例都曾达到需要启动过度赤字程序的程度。

^① Allen Schick, “Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic After-shocks”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2, 2010; Andrea Schaechter, Tidiane Kinda and Nina Budina i Anke Weber, “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset”, IMF Working Paper, WP/12/187, 2012, Washington (DC); International Monetary Fund.

^② 已经通过的这些立法性法令于2011年12月13日生效。这些立法包括欧洲议会与理事会共同通过的四项条例、一项理事会条例与一项理事会指令,即非立法性法令: Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No.1173/2011 of 16 November 2011 on the Effective Enforcement of Budgetary Surveillance in the Euro Area; Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No.1174/2011 of 16 November 2011 on Enforcement Measures to Correct Excessive Macroeconomic Imbalances in the Euro Area; Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No.1175/2011 of 16 November 2011 Amending Council Regulation (EC) No.1466/97 on the Strengthening of the Surveillance of Budgetary Positions and the Surveillance and Coordination of Economic Policies; Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No.1176/2011 of 16 November 2011 on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances; Council Regulation (EU) No.1177/2011 of 8 November 2011 Amending Regulation (EC) No.1467/97 on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure; Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on Requirement for Budgetary Frameworks of the Member States.

在过去两年中,也就是 2016-2017 年,财政状况相对良好。由于 2016 年的经济环境较为有利,有两个国家的公共财政实现了收支平衡,有 9 个国家实现了预算盈余。2017 年的情况与 2016 年相似。目前,有三个国家适用过度赤字程序:英国(2008 年开始实施)、法国与西班牙(2009 年开始实施)。迄今为止,仅有爱沙尼亚与瑞典两国从未被适用过度赤字程序,而在其他所有国家,则由欧盟委员会定期实施过度赤字程序,并在相关国家采取纠正措施之后取消。

经过对预算赤字的多年融资,违反第二项财政标准的情况十分普遍。在非欧元区经济体中,情况也同样如此。因为在这些国家,公共债务有一部分是由外汇债务构成的,而这些外汇在当时正不断走强。2005-2016 年,在 28 个欧盟成员国中,有 11 个成员国符合第二项标准。必须强调的是,在这 11 个国家中,有 8 个是原来的社会主义国家,分别是爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛与斯洛伐克(这四个国家为欧元区成员国),以及保加利亚、捷克共和国、波兰与罗马尼亚(这些国家仍未加入欧元区)。2016 年,公共债务(根据“欧洲国家与地区账户体系”[European System of National and Regional Accounts, ESA]发布的《一般政府债务》统计)超过本国国内生产总值 60% 的国家多达 17 个。最高纪录为希腊与意大利,两国的公共债务比例分别为所允许上限的三倍和两倍多。2017 年的情况与 2016 年类似,尽管希、意两国的债务比例有所降低,而且预算赤字也略有下降。在芬兰,2016 年公共债务占本国国内生产总值的比例为 63.1%,赤字为 1.7%;而荷兰的债务则为该国国内生产总值的 61.8%,预算盈余为 0.4%。在这种背景下,我们可以得出如下结论:2018 年,芬兰或许会成功降至《马斯特里赫特条约》规定的债务标准之下。

值得强调的是,有些经济体,例如希腊与意大利,在欧元诞生之时,它们就未能满足与可接受的债务水平相关的财政标准。这种从单一货币启动开始就对不遵守其自身本拟采取的硬性规定的容忍,成为欧元区在日后遇到困难的起因之一。如今欧元区已感受到了由此产生的相应后果,并且这也将是一种沉重的负担。一个国家的公共债务翻倍是很容易的事情,然而要想做到债务减半却非常困难,而且需要很长时间。

四 财政标准与波兰问题

2004-2017年,波兰公共部门债务并未超过国内生产总值的60%这一参考值。在加入欧盟之后的前十几个月,波兰就满足了通货膨胀标准(即其通胀率不超过价格最稳定的三个欧盟成员国的算术平均值1.5个百分点),并且一直持续至今。同样不寻常的是,波兰满足了利率标准,并且当前依然符合该标准。在评估价格与利率的稳定性时,标准值的变动值得注意,也就是说,不存在明确界定的通胀标准。同时,对于与预算平衡有关的第二条财政标准,情况更加糟糕。除了2007年,在2014年以前,波兰公共部门的赤字均超过国内生产总值的3%,因此,施行了两次以过度赤字程序为形式的纠正措施。欧洲理事会2004年第一次决定对波兰适用过度赤字程序,但直到2005年才通过该决定(2005/183/EC),波兰政府被要求采取必要的纠正措施,以确保在2007年以前削减赤字。

有意思的是,2008年7月8日,欧洲理事会废除了三年前认为波兰存在过度财政赤字的决定(2008/622/EC),但最终结果很快证明其预算赤字占当年国内生产总值的比例达到了3.6%。一方面,评估人员对一年前异常低的财政赤字印象深刻:2007年,财政赤字仅占当年国内生产总值的1.9%;另一方面,2008年标志着全球性经济危机的开始,这也导致当年年底波兰出现了动态性支出高于平均水平的情况。需要补充的是,“欧洲国家与地区账户体系”中并没有关于部门赤字的季度报告,因此,与公共财政状况有关的数据一直存在一定程度的延迟。

2009年,波兰的赤字很快翻了一番,这主要源于收入的减少,而大部分赤字来自国家预算领域以外的部门,即保险部门与地方机构(地方政府)。因此,在当年年中,理事会通过了第2009/589/EC(1)号决定,再次宣布波兰存在过度赤字,并要求其在2012年之前减少赤字。

2013年年中,欧洲理事会得出结论认为,波兰确实曾经采取了有效行动,但在采纳了最初的建议后,发生了不利的经济事件,从而对公共财政产生了严重的负面影响。这些事件与后来也波及波兰的全球经济危机有关,对预算内收入与支出不可避免地造成了不利影响。

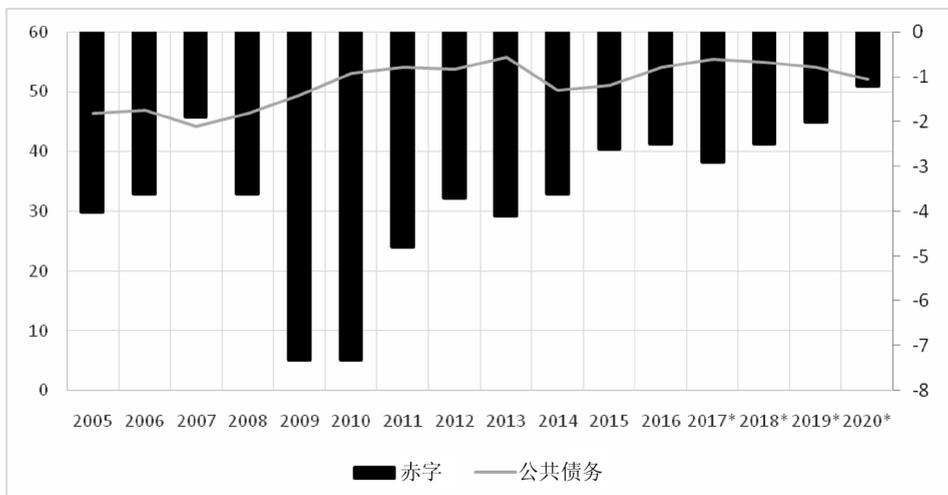
在波兰政府2015年4月30日提交的趋同计划中,预计2015年的目标赤字为国内生产总值的2.7%,2016年为2.3%。同时,欧盟委员会2015年的春季预测认为,2015年和2016年波兰的赤字将分别占当年国内生产总值的2.8%与2.6%。根据这些

数据,欧洲理事会于2015年7月通过一项决议,取消认为波兰存在过度赤字情况的决定。

波兰的一般政府过度赤字的规模与结构非常多变。一方面,2004–2008年,它并没有充分利用经济增长来减少赤字;另一方面,过度赤字的发生也有结构性原因。在此期间,波兰通过了多项预算政策以适应不断变化的外部和内部环境。应对结构性挑战的主要措施包括对不断增加的欧盟基金的贡献与使用,以及适应一套系统的却是不断变化的税收精简程序。2009年,削减社会保险费用的措施开始生效,从而减少了税收楔子的规模,并降低了劳动力成本。接下来,一项延长退休年龄并实现男女退休年龄平等的长期措施于2012年开始实施,但遗憾的是,2017年这项措施被撤销。自2011年起,波兰一直在进行财政整合,包括提高某些税率(增值税、消费税、冻结个人所得税等),以及限制用于开放式养老基金(OFE)的部分退休金。旨在精简公共支出的措施也取得了一定效果。此外,公共部门运作系统的变化(2009年生效的新公共财政法)也有助于提高公共财政的质量。

2017年4月,波兰政府向欧盟委员会提交了趋同计划新进展,提出进一步减少公共部门赤字以及降低公共债务占国内生产总值的比例。

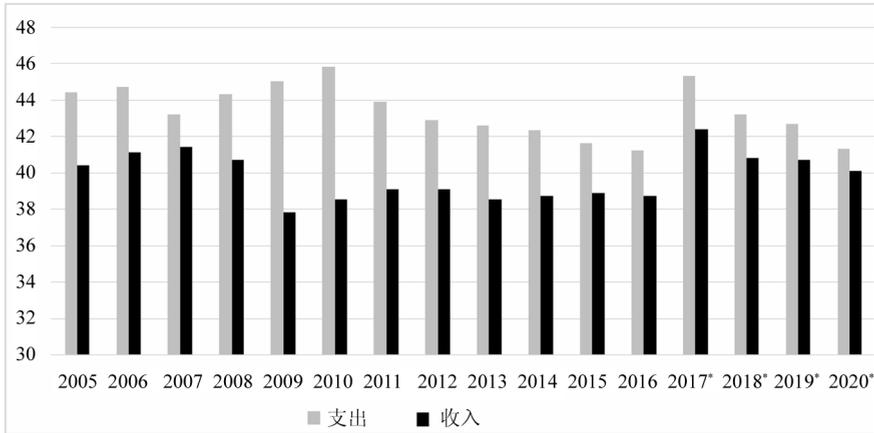
图1 2005–2020年波兰的预算赤字与公共债务
(占国内生产总值的比率:%)



资料来源: 欧盟统计局数据与《2017年趋同计划进展》; * 预测情况。

根据波兰政府的假设,到2020年公共部门的赤字应降至国内生产总值的1.2%。这完全有可能实现,因为支出与税收占国内生产总值的比例都出现了系统性下降。

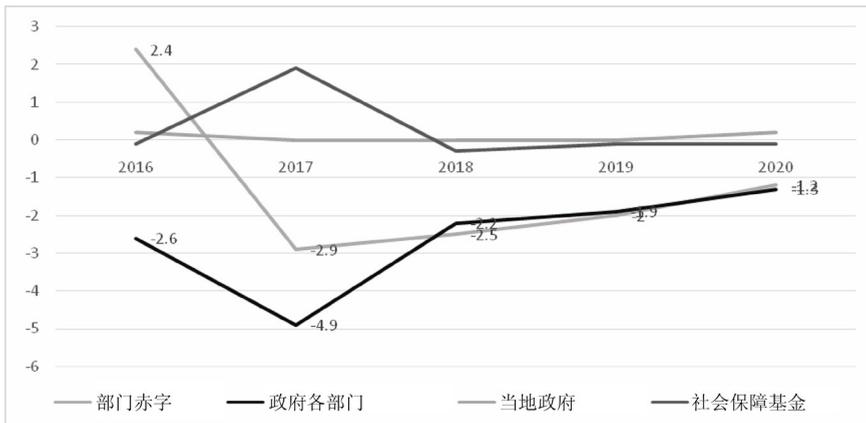
图2 2005-2020年波兰公共财政部门的财政收支
(占国内生产总值的比率:%)



资料来源:欧盟统计局数据与《2017年趋同计划进展》;* 预测情况。

根据波兰政府的假设,地方政府部门的收支也将实现平衡。

图3 2017-2020年波兰公共财政部门预测
(占国内生产总值的比率:%)



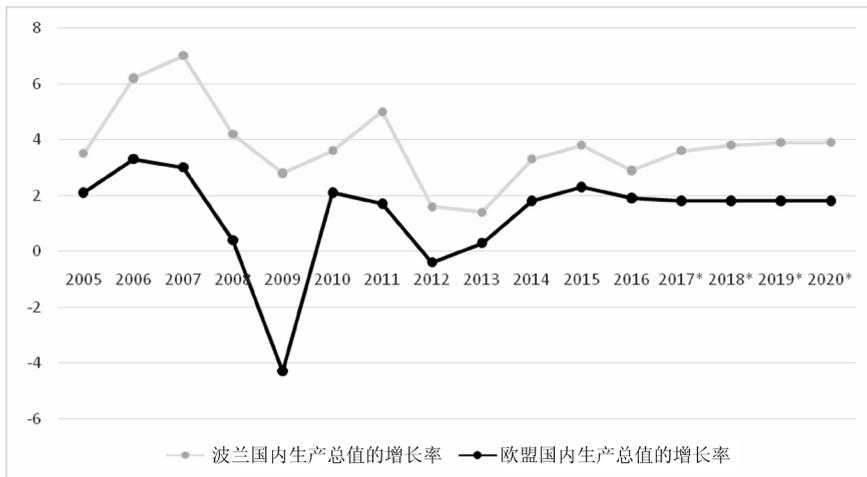
资料来源:《2017年趋同计划进展》。

如果我们相信这些假设能够实现,那么波兰无疑不会再面临被实施过度赤字程序的危险。相反,波兰可以成为其他国家所效仿的榜样,因为那样的话,它不仅将是欧盟也将是世界上公共部门赤字最低的国家之一。然而,我们应当自问:趋同计划中呈现的前景有多大程度的可行性?

五 预期、警示与建议

波兰政府在《2017年趋同计划进展》中预测2020年前的宏观经济发展情况时,假设本国的经济增长速度将是欧盟整体水平的两倍。因此,随着波兰国内生产总值在整个欧盟国内生产总值中的份额不断增长,其与相对富裕的西欧国家之间的差距将会缩小。当前,按兹罗提兑欧元的市场汇率计算,波兰国内生产总值仅为欧盟总量的2.9%,而按照购买力平价(PPP)计算则为5.3%。后一种衡量标准能更好地反映实际情况。

图4 2005-2020年国内生产总值的增长情况(%)



资料来源: 欧盟统计局数据与《2017年趋同计划进展》; * 预测情况。

2017年波兰国内生产总值的增长速度高于该国政府所宣布的速度,也高于各种监测波兰经济的机构的预计:实际增长率大约为4.3%,而2018年预算草案的预计增长率仅为3.6%。不过,对该国2018年至2020年间的国内生产总值动态的预测仍保持不变。《2017年趋同计划进展》对未来几年国内生产总值增长率的预测分别为3.8%、3.9%和3.9%,而2018年预算对这三年的预测均为3.8%(2021年为3.6%)。

表3 2017-2020年波兰国内生产总值增长预测(%)

机构	2017年	2018年	2019年	2020年
欧盟委员会	4.2	3.8	3.4	
经济合作与发展组织	4.3	3.5	3.2	
国际货币基金组织	3.8	3.5	3.0	2.8
世界银行	4.5	4.0	3.5	3.1
德国商业银行	4.5	3.8	3.2	
惠誉	4.4	3.6	3.2	
《2017年趋同计划进展》	3.6	3.8	3.9	3.9

注：表由作者依据相关机构的数据整理制作。

生产动力的减弱——尽管幅度很小——意味着,相较于2017年,税收基数的增长幅度更小。当然,这是在其他条件不变的前提下,我们并没有考虑应收款项的征收比率的变化,以及税收额与其他形式财政收入的变化。在此背景下,我们需要强调与快速增长的固定预算支出相关的张力带来的风险。这种预算张力主要是由于波兰社会政策范围明显扩大造成的,其中许多张力已经由于立法性措施的通过而在法律上得以确定,其他预算张力也因为执政党、政府以及总统明确的政治声明而成为可能,或者也将变为现实。国防开支将从当前占国内生产总值的2%连续上升到2030年的2.5%就是这样一个例证。关键问题是,政府与非政府组织对预算赤字的预测最终将证明有多大程度的真实性。

表4 2017-2020年波兰公共财政部门收支平衡预测
(占国内生产总值的比率:%)

机构	2017年	2018年	2019年	2020年
欧盟委员会	-1.7	-1.7	-1.9	
经济合作与发展组织	-2.3	-2.3	-2.3	
世界银行(一般政府结构性平衡)	-3.0	-3.1	-3.1	-2.6
标准普尔	-1.7	-2.0	-2.5	-2.5
《2017年趋同计划进展》	-2.9	-2.5	-2.0	-1.2

注：表由作者依据相关机构的数据整理制作。

有意思的是,欧盟委员会对 2017 年预算赤字的预测要比波兰政府的预测低很多,前者仅为 1.7%,而后者则达到了 2.9%。因此,欧盟委员会对 2018-2019 年的发展情况更为乐观,它对赤字的预测同样低于波兰政府的预期:认为 2018 年和 2019 年分别为 1.7%和 1.9%,而波兰政府的预测则分别为 2.5%和 2.0%。

与此同时,对于未来几年公共债务的相对规模,波兰政府与国际组织均持乐观态度。^①也许未来的情况会更加乐观。国际组织与评级机构甚至比波兰政府更加乐观,因为尽管后者预计 2020 年公共债务与国内生产总值的比例为 54%,标准普尔的预计则低了近 4 个百分点,仅为 50.3%。

表 5 2017-2020 年波兰政府公共债务预测
(占国内生产总值的比率:%)

机构	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
欧盟委员会	53.2	53.0	53.0	
经济合作与发展组织	53.9	53.9	53.7	
世界银行	54.2	53.8	53.5	52.9
标准普尔	49.5	48.7	50.3	50.3
《2017 年趋同计划进展》	53.1	54.2	54.6	54.0

注:表由作者自制。

专家之间的意见分歧更大——既包括来自波兰国内外的金融与经济领域的理论学家,也包括经济政策的实践者。我们咨询了这些专家的观点,共有 30 名卓越的专家:包括前总理、负责经济事务的副总理、财政经济部部长与副部长、货币政策委员会成员、欧洲议会现议员、波兰议会两院(众议院与参议院)公共财政与预算委员会成员、大型商业银行总裁,以及来自世界银行与国际货币基金组织的专家,并且其中大部分人都教授。

^① 我们忽略一些经济学家散布的恐慌的评论,也不包括那些危言耸听的警告(发表在一些媒体上)。这些言论宣称公共财政的崩溃将不可避免,而且很快就会发生,并且将在不久的将来导致公共债务超过国内生产总值的 60%。这种说法并不专业,因为其基于政治与意识形态,而非事实。

表 6 专家测评:2017-2020 年波兰国内生产总值增长率、财政赤字与公共债务预测

具体说明	经济增长 (%)				预算赤字(占国内生产总值的比率:%)				公共债务(占国内生产总值的比率:%)			
	2017 年*	2018 年	2019 年	2020 年	2017 年*	2018 年	2019 年	2020 年	2017 年*	2018 年	2019 年	2020 年
最低值	3.6	3.5	1.7	2.0	1.5	2.0	1.5	1.0	50.5	52.0	51.5	51.0
平均值	4.0	3.9	3.5	3.2	2.5	2.7	2.8	2.8	54.3	54.4	54.6	54.7
最高值	4.5	5.0	4.6	4.3	3.3	3.5	4.5	5.0	56.0	57.0	57.5	59.3
标准(偏)差	0.30	0.38	0.47	0.54	0.47	0.37	0.59	0.89	1.23	1.14	1.43	2.06
方差	0.09	0.14	0.22	0.30	0.22	0.14	0.35	0.79	1.52	1.31	2.04	4.25

资料来源:作者计算得出的结果;* 预期目标。

与平均值相比较,标准差的数值较低,这表明专家们的预计主要围绕着平均值分布。这也说明这 30 名专家的意见相当统一。此外,可以注意到,标准差在未来几年呈上升趋势,这表明随着预测期的延长,专家的预测更不确定。

对于作为我们讨论对象的未来四年经济增长情况,有极端观点认为,2018 年经济增长率可达到 5.0%,两年后为 2.0%。在时间序列上,他们对 2020 年的预测值最高,介于 4.3%至 2.0%之间。至于公共债务占国内生产总值的比例,也有极端观点认为在 2020 年将达到最高水平,预测比例介于 50.5%至 59.3%之间。在作为我们分析对象的四年期内,没有人认为公共债务会超过国内生产总值的 60%。

就波兰的财政赤字而言,专家预测,其在 2020 年将占到国内生产总值的 1.0%-5.0%,并且无人预测会实现财政盈余。鉴于现实状况,这是可以理解的。有三位专家预测,2018 年财政赤字将超过该年度国内生产总值的 3%,另外三位专家认为这一比例可能刚好达到 3%;对于 2019 年的情况,认同上述两种预测的专家人数分别为 10 人和 4 人;对于 2020 年的情况,认同上述预测的人数分别为 11 人和 3 人。换言之,仅有 10%的受访者认为 2018 年的赤字额度会超过国内生产总值的 3%,而三分之一的受访者认为,2019 年该比例将超过 3%,36.7%的受访者认为 2020 年该比例会超过 3%。为强调这些数字的重要性,我们可以换一种说法:有三分之二经验丰富的专家与负责任的经济决策者认为,至少在 2021 年之前,波兰不会超过《马斯特里赫特条约》规定的预算趋同标准,因此不会被再次实施过度赤字程序。

这些专家都是最杰出的经济学家和级别最高且经验丰富的经济政策实践者,他们

的预测存在这么大的差异,这一点不但很有趣,而且耐人寻味。一方面,对预算赤字的估计存在着4%的差异,这并非源于他们应用的预测模型具有根本性差别,而是源于对财政主义(fiscalism)的规模以及国家征收应收款项的比率有极为不同的假设;而另一方面,这种差异也与预算支出的发展变化有关。事实上,有乐观者预计,到2020年赤字将仅占国内生产总值的1%(甚至比政府还要乐观),持此观点者假设波兰经济在2018-2020年期间每年将增长3.5%。与此同时,持怀疑态度的人预计,在这段时期结束时,赤字将比乐观者的估计高出5倍,即达到国内生产总值的5.0%。他们认为该时期的国内生产总值增长率将从3.9%下降至2.2%。总体上讲,在实体经济方面,这两种预测之间的差异在4年期间达到了2.3个百分点(国内生产总值增长总量分别为15.2%与12.9%),而且,这也是对事态的发展所造成的财政影响进行分析的两种不同视角或观点。

以负责任的态度展望未来,我们需要注意的是,仍然存在债务增长高于政府预期的风险。这不但是因为财政赤字有可能高于预期,而且因为兹罗提自身的疲弱。外债在波兰公共债务中的比例达到三分之一,因此该国货币的名义价值取决于外汇汇率。在对2018-2021年进行预测并对2018年预算计划做准备之时,政府假定欧元兑兹罗提的年度汇率将保持稳定,并且在这四年内,该汇率水平将与2017年末保持同一水平,即1欧元兑换4.25兹罗提。这当然是不可能的,即使我们现在无法预测这段时期的汇率变动情况。

表7 2017-2020年波兰经济增长、财政赤字与公共债务情况

年份	2017年*	2018年	2019年	2020年
预算余额(平衡)(占国内生产总值的比例:%)				
《2017年趋同计划进展》	-2.9	-2.5	-2.0	-1.2
本文作者估计	-2.4	-2.8	-2.9	-3.1
公共债务(占国内生产总值的比例:%)				
《2017年趋同计划进展》	55.3	54.8	54.0	52.1
本文作者估计	53.1	54.2	54.6	54.0
国内生产总值增长幅度(%)				
《2017年趋同计划进展》	3.6	3.8	3.9	3.9
本文作者估计	4.4	4.1	4.0	3.6

资料来源:作者估算;* 预期实现。

“不识庐山真面目,只因身在此山中”,虽然很难对波兰的状况进行预测,但我们至少可以尝试一下:大胆预测未来几年国内生产总值的动态以及它与主要财政指标的比率。尽管上述杰出专家中没有人预测未来三年金融部门的赤字将超过国内生产总值的3%,但我们仍然担心2020年可能会发生这种情况。

在这样的背景下,未来几年的预算政策应非常审慎。作为首要任务,一国应该在计划未来支出用途时表现出自我约束。因为从长期来看,这些支出的增长应该低于财政收入的增长,同时,这两者都应该低于国民收入的增长,以便逐渐减少财政再分配的规模。此外,是否仅仅通过增强对征收预算应收款项的纪律,就能够实现对预算不平衡规模的控制,并控制赤字的增加,这两点都值得怀疑。但是,我们不能排除随着政治与立法层面决定的额外支出的增长,必须增加税收这一可能性。

然而,政府或许会选择另一种途径。因为政府已经决定暂时不引入欧元,而可能会倾向于使预算赤字与国内生产总值的比例再次超过3%这一上限,尽管《稳定与增长公约》规定政府有义务将其维持在3%以下。这可能会发生,特别是当政府对公共债务不会达到国内生产总值60%这一上限很有信心的情况下——当然必须假设赤字不会太高。我们需要记住的是:这不仅是《马斯特里赫特条约》中规定的名义趋同标准之一,还是波兰共和国宪法中已经存在了20年之久的重要条款。波兰宪法第216条第5款规定:“政府既不能由于签订借款合同,也不能由于提供保证金和金融担保而导致国家公共债务超过该年度国内生产总值的五分之三。”^①这一原则意味着:如果这一比例在实际中超过60%这一上限——例如,由于兹罗提的疲软而导致外债增加——那么第二年的预算必须保持平衡。所幸的是,到目前为止,该机制尚未被激活,如果其继续只作为一种预警与预防手段发挥作用,将是非常好的选择。

换言之,考虑到所有现实的、财政方面以及社会方面的因素,政治家可能认为在面临以下情况时,赤字超过国内生产总值3%将是合理的选择:严重的累积预算压力,并且无法将削减支出作为调控措施,以及出于本能不愿意增加税收。那么,过度赤字程序将会被重新启用,并且经验表明(或者有人这样说),该程序是可以容忍的,无论是在欧元区内还是区外都是如此。然而,除了周期性的波动之外,最好还是将结构性赤字保持在最低水平,以便控制国家的借款需求,并在长期内减少公共债务。因为这些债务负担是由整个社会来承担的,即消费者和生产者、家庭和企业。

遗憾的是,波兰面临着一个额外事件,这在欧盟的历史上前所未有的。由于波兰涉嫌违反法治,欧盟委员会启动了《欧洲联盟条约》第7条第1款的相关程序。委员会

^① Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, April 2, *Jornal of Laws of 1997*, No 78, item 483.

认为,虽然当前波兰满足了名义趋同标准,但却不符合作为欧盟成员国的标准,因为其不仅违反了作为一体化根本的一些原则与价值观,还违反了包括宪法在内的本国国内法。尽管波兰的经济状况相对良好,但这使得情况变得复杂起来。因此,第七项趋同标准便应运而生,但从本质上讲,这项标准也可归结为第六项标准的要求,即国内立法应符合欧洲联盟法律秩序。这些问题都需要被厘清。

六 结论

毫无疑问,欧元单一货币区并不是一个符合经济理论话语方式的最优货币区。^①更有意思的是,提出这一概念的作者之一^②在欧元区成立之时是支持欧元的,尽管当时存在许多困难。^③对欧元区运行的评估以及对单一货币工程在巩固一体化进程方面的意义的评估有很多误解,这是由于人们将造成混乱和危机现象的原因与它们的表现形式以及后果混为一谈。^④显然,这其中虽然存在一些思考,但毕竟欧元本身并非引起金融问题的源头;真实原因在于实体经济与公共财政领域的混乱已蔓延至货币领域,尤其是对银行业和资本市场的监管不充分对欧元产生了负面影响。^⑤

当前,有两种不同的声音:一种声音预测欧元终将消亡,其极端版本是宣传人为废除欧元;^⑥而学术论文^⑦和专家意见^⑧则指出了改进欧元的方向与增强欧元实力的途径。其他学者则考虑到欧元的缺陷,以及其可能被废除后产生的巨大潜在代价(尽管

^① Ronald McKinnon, “Mundell, the Euro and Optimal Currency Areas”, in Thomas E. Courchene ed., *Money, Markets, and Mobility: Celebrating the Ideas of Robert E. Mundell Nobel Laureate in Economic Sciences*, Montreal & Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen’s University Press, 2002, pp.41-58.

^② Robert A. Mundell, “A Theory of Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, Vol.51, Issue 4, 1961, pp.657-665.

^③ Robert A. Mundell, “The International Financial Architecture. The Euro Zone and Its Enlargement in Eastern Europe”, Distinguished Lectures Series, No.1, 2000, Warsaw: Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management.

^④ Vito Tanzi, *Dollar, Euros and Debt: How We Got into the Fiscal Crisis and How We Get out of It*, Basingstoke, United Kingdom: Palgrave MacMillan, 2013; Peter A. Hall, “Varieties of Capitalism and the Euro Crisis”, *Journal of West European Politics*, Vol.37, Issue 6, 2014, pp.1223-1243.

^⑤ Martin Sandbu, *Europe’s Orphan. The Future of the Euro and the Politics of Debt*, Princeton (NJ): Princeton University Press, 2015.

^⑥ Stefan Kawalec and Ernest Pytlarczyk, “Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strategy to Save the European Union and the Single European Market”, *German Economic Review*, Vol.14, Issue 1, 2013, pp.31-49.

^⑦ Jean Pisani-Ferry, *The Euro Crisis and Its Aftermath*, New York: Oxford University Press, 2011.

^⑧ European Union, “Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union. European Commission”, Brussels, May 31, 2017.

没有完全排除欧元被废除的可能性),建议对欧元区进行根本性的制度改革。^①我们采取了一种务实的经济观点,不仅考虑了关于欧元区系统性缺陷与结构性弱点的理论研究,更重要的是考虑了现实状况。

当前,我们正处于如下阶段:尽管欧元被认为有许多“原罪”,但它已经诞生并且生存了下来,而且已经“成年”。因此,现今最需要回答的问题是:在维持并对欧元区进行适当改革与废除欧元这两种选择之中,哪种选择的成本更高?需要强调的是,有序废止欧元的可能性仅存在于理论或计算机模型之中;如果付诸实践,那么很快就会伴随着巨大的混乱和灾难性后果。因此,从全面的角度考虑,将欧元持续存在和改革所需的成本及其带来的收益,与退出和废除欧元所需要的成本及其带来的收益进行比较,前者的优势显而易见。因此,这才是为什么欧元能够生存下来的原因,而不是出于政治原因,或是将其归因于所谓的惯性的力量。欧元的继续存在没有绝对的确定性,却有极高的可能性:接近于100%。

欧元的延续显然伴随着相关调整,这也将造成一定的影响和挑战。在此,至关重要的是通过接收满足所有货币趋同标准的新成员国来扩大欧元区的范围。支持加入欧元区的原因主要是经济上的,但政治原因也不应被忽视,特别是在民族主义仇恨情绪与保护主义趋势正在增强的情况下。

用欧元取代本国货币——假设这是以适当的动态均衡汇率实现转换的——能够增强国家的经济竞争力,同时消除汇率风险,并降低交易成本。与此同时,由于欧元区的利率低于欧盟成员国维持本国货币的利率,因此货币的成本变得更低。重要的是,当一国加入欧元区时,该国的外汇储备将被清算,其中仅有一部分会被转移到欧洲央行的共同外汇储备中。被释放出的储备金可以用来偿还部分外债,并用于投资基础设施。^②

在这种背景下,预计在未来的5-10年,欧元区可能会囊括欧盟的全部27个成员国。当然,我们的假设是“希腊综合征”将得到解决,希腊也不会退出欧盟,其他任何成员国也都不会离开欧元区。这种假设的实现概率很低,但也并非完全不可能。与此同时,在本世纪20年代后半期,欧盟也有可能接纳来自巴尔干地区的新成员国:阿尔巴尼亚、波黑、马其顿与塞尔维亚。此外,黑山有可能成为欧盟的第28个成员国(按

^① Anna Moździerz, “Strengthening the Post-crisis Fiscal Rules—the Case of Spain, Slovakia and Sweden, Equilibrium”, *Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, No.10. Issue 2, 2015, pp.31-52; Bruno Dallago, *One Currency, Two Europes: Towards a Dual Eurozone*, Singapore: World Scientific Publishing, 2016; Joseph E. Stiglitz, *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, New York: W. W. Norton & Company, 2018.

^② Grzegorz W. Kolodko, “Economics and Politics of the Currency Convergence: The Case of Poland”, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.50. No.3, 2017, pp.183-194.

照英国脱欧后的情况估算),从而自动扩大欧元区的版图,因为欧元已经在黑山流通,而且有意思的是,考虑到之前波兰政府在加入欧元区问题上的明确且一再重申的立场,黑山加入欧元区的时间可能比波兰还要早。^① 如果考虑到波兰多年来一直被视为原社会主义经济体中在市场改革领域的领导者(并且确实如此),^②而且被认为是转型最成功的原社会主义国家,^③那么这就显得更加奇怪。

必须强调的是,如果如某些学者与政治家所提出的那样,要让各国经济发展达到相似的水平,这种要求未免不切实际,也没有必要。此外,原社会主义国家未来使用欧元能够加快缩小收入差距的进程。目前这些国家的人均国内生产总值(按购买力平价计算)为欧盟整体平均水平的50%–90%。^④ 因此,那些主张在赶上更发达的经济体之后再实现货币趋同的观点是错误的,因为货币趋同本身就能够成为实现真正趋同的一种额外工具,而真正的趋同是欧洲在实现一体化过程中迫切需要的。

(作者简介:格泽高滋·W·科勒德克(Grzegorz W. Kolodko),北京师范大学新兴市场研究院特聘教授,波兰科兹明斯基大学转型、一体化与全球化经济研究中心(TIGER)主任、教授;玛尔塔·普斯图拉(Marta Postula),波兰华沙大学管理学院创业中心主席、副教授。责任编辑:宋晓敏)

① 2018年初,当被问及波兰加入欧元区的可能性时,总理莫拉维茨基(Mateusz Morawiecki)回答道:“在我们实现与核心欧元区更加真正的趋同之前,仍有很长的路要走(……)至于波兰是否采用欧元,我们的做法和回答并未改变;这并不是我们今天要考虑的问题”(OBSERWATOR FINANSOWY, 2018)。

② Grzegorz W. Kolodko, *From Shock to Therapy: Political Economy of Postsocialist Transformation*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.

③ Marcin Piatkowski, *Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2018.

④ 与整个欧盟的人均国内生产总值相比,按购买力平价计算,11个原社会主义成员国的平均值为68%,其中罗马尼亚最低,为49%;捷克共和国最高,为88%。而在欧盟以外,最贫穷的国家为巴尔干国家阿尔巴尼亚,仅为29%。