

从欧债危机应对看全球经济治理的新趋势

张海冰

内容提要:欧债危机本质上是一次治理危机,是国家、区域和全球三个层面存在经济治理赤字而导致的危机。欧债危机的应对反映出全球经济治理的一些新趋势,主要体现在三个方面:首先,全球经济治理的客体日益泛化,与其他领域的治理,如社会治理、安全治理等的互动关联性上升;其次,地区性主体在全球经济治理中的地位和作用在上升;第三,全球经济治理的基础理念也发生了变化。本文认为,欧债危机的应对经验为完善全球经济治理提供了新的思路。

关键词:欧债危机 全球经济治理 欧盟 改革

欧洲主权债务危机带给欧盟的不仅仅是考验,还有改革和完善经济治理的契机。正如德国前副总理兼外长约什卡·费舍尔(Joschka Fischer)所言,“危机为欧洲带来了一个巨大的机会。它定义了未来几年的议程:银行联盟、财政联盟、政治联盟。如果能认识到危机所创造的机会,欧洲人就有理由去保持乐观——并大胆而果断地抓住这个机会。”^①通过欧债危机救助,欧盟委员会、欧洲央行和法德轴心所形成的“三驾马车”不仅促使欧盟内部进一步整合,而且推动了债务危机国家的财政、劳动力市场、社会福利等一系列改革,为欧元区 and 整个欧盟经济发展布局了长远的竞争力基础。因此欧债危机的应对不仅仅是针对债

^① [德]约什卡·费舍尔:“欧洲的危机考验”,财经网,<http://comments.caijing.com.cn/2012-11-20/1112297548.html>, 2012年11月20日访问。

务治理本身,而是涉及国家、区域和全球三个层面的更为广泛和深入的经济治理变革,而这三个层面恰恰是研究全球经济治理的三个基础层面。观察和分析欧债危机应对,有助于我们看清全球经济治理在国家层面、区域层面和全球层面的新的发展趋势。

一 欧债危机的本质是治理危机

欧债危机本质上是一场治理危机,是由三个层面的治理问题所导致的危机:国家层面的治理赤字、区域层面的治理赤字和全球层面的治理赤字。由于这三个层面的治理赤字同时存在并交互影响,导致欧债危机爆发并持续时间较长,也是目前欧债危机应对困难重重的根本性原因。

从国家层面来看,治理危机主要表现为陷入债务危机的国家因为过度负债、赤字超标,不得不面临国家治理和发展模式的转型和调整。从区域层面来看,治理危机则集中体现在欧元区的制度设计缺陷,即共同财政政策的缺位和适当的金融风险防范措施缺失。欧盟所采取的危机应对举措很大程度上是在调整欧元区的制度设计,包括加强共同财政联盟建设,建立防火墙机制以加强区域防范金融风险的能力。从全球层面来看,利益多元化以及国际协调合作的难度上升,导致全球层面在危机治理方面的效率低下。经济全球化的深入发展,客观上要求在全球范围内实现跨国家的宏观经济政策协调和金融监管。但是,现实中全球经济一体化的快速推进与全球经济治理手段滞后的不匹配问题长期并存,使世界经济处于失衡、无序的风险之中。这一点在国际金融领域内表现得尤为突出,金融创新的速度远远超越了金融监管和金融救助的能力范围,此次金融危机也是这一深层次矛盾的集中爆发。全球金融危机催生了新的全球经济治理机制——二十国集团(G20),但是G20与旧的全球经济治理组织,如国际货币基金组织(IMF)和世界银行(WB)的合作与协调仍处于调试期。况且,IMF在危机应对领域的历史表现也不尽如人意,其治理效率也备受诟病。更为关键的是,IMF的危机救助能力十分有限,金融危机救助资金存在巨大缺口。上述这三个层面的治理危机交织在一起,构成了目前欧债危机治理的全貌。在欧债危机的应对中,成员国家、区域性组织和全球性组织虽然各司其职,但是其彼此的利益与责任交汇在一起,构成了一个复杂多元的经济治理结构。欧债危机之所以愈演愈

烈和久治不愈,与经济治理的复杂格局有着直接关联。

欧元区治理结构的缺陷助长了危机在欧元区内不断扩散,一个又一个欧元区成员国在危机中倒下,欧元自身也经历了自诞生以来最大的冲击。欧债危机揭示了欧元区一些国家公共财政的不可持续,同时也将欧元区治理结构的弊端暴露无遗。^① 如果欧元是以共同利益将各国凝聚在一起,那么欧债危机则以损失将各方捆绑在一起,推动各方沿着合作创新制度的方向前进。^② 实际上,从欧盟应对欧债危机的具体举措来看,正是着力于改善国家和区域层面的经济治理,并积极加强在全球层面的治理协调。

表 1 2010 年以来南欧国家结构改革的主要进展

国家	改革领域
希腊	进行劳动力市场改革以降低雇佣和解雇成本,提高公司层面的议价能力,减少集体谈判的刚性,降低最低工资和税收;进行产品市场改革来促使受限制行业、运输服务和能源行业的自由化,简化公司设立、许可和司法程序。
意大利	进行劳动力市场改革促进工资谈判的分权化,允许公司层面的雇佣合同具有更大的灵活性,不一定采用国家雇佣格式合同;对产品市场进行改革,促进受限制行业和产业的自由化,加强竞争,以及简化行政程序。
葡萄牙	进行劳动力市场改革推动有组织工资谈判的分权化,降低解雇费和失业福利,以及集体谈判协议自动延期的合理化;产品市场改革致力于提高竞争力,包括废除国家在公司的特权,修订竞争法,促进受限制行业的自由化,减少工业网络的成本,特别是电力和通讯领域的费用,完善公司破产法。
西班牙	对劳动力市场进行改革,允许陷入困境公司调整工资和工作时间,暂时性地延缓合同履行;提供补贴和税收优惠来鼓励公司与年轻就业者和长期失业者签订长期雇佣合同,解雇条件更加灵活,陷入困难的企业可以不执行集体谈判。

资料来源: Bergljot Barkbu, Jesmin Rahman and Rodrigo Valdés, “Fostering Growth in Europe Now”, IMF European Department, June 18, 2012, p. 21, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=26006>, last accessed on 8 May 2013, 表由作者自制。

① 陈新:“欧债危机:治理困境与应对举措”,《欧洲研究》2012年第3期,第1页。

② 孙大海:“欧债危机揭示全球化的制度挑战”,《中国财政》2012年第5期,第72-73页。

(一) 迫使危机国家进行改革,完善其经济治理能力。

欧元区成员国的竞争力差距,造成欧元区内部经济发展失衡,并最终导致了债务危机的爆发。“实际上,欧元区内部特别是南欧和北欧国家之间经济发展的不平衡,正是引发欧洲主权债务危机爆发的根本原因之一。”^①“欧债危机上是一个巨大规模的实际汇率错配与国际收支失衡产物。可以用两句话概括这个失衡发生机制。第一,欧元成员国‘竞争力差离倾向’,通过经常账户持续赤字派生外部借债需求。第二,单一货币体制下资本市场‘收益率扭曲效应’,在一段时期为成员国低成本外部举债提供现实条件。两重效应配合作用下,持续外部失衡伴随持续外债累积,通过内外部环境演变,终于在华尔街金融危机冲击下历史性达致‘完美风暴’条件,并通过希腊这个南欧国家特殊而夸张的政治运作方式引爆欧债危机。”^②因此,欧债危机要从根本上得到解决离不开债务危机国家的内部改革,这一改革既包含了政府层面的减员增效、缩减开支,也包括改革社会福利体系,提高劳动力市场活力,使这些陷入债务危机的国家能够切实提高经济竞争力,并最终走上经济振兴之路。陷入债务危机的南欧国家,在危机的推动下,对国内的劳动力和产品市场进行了历史性的革新,增强了经济竞争力,对于欧盟长远经济竞争力建设铺垫了坚实的基础。

(二) 建立欧洲稳定机制(ESM),构建欧盟层面的长期危机救助机制。

欧债危机爆发以来,欧盟成立了临时性的欧洲金融稳定机制(EFSM)以及欧洲金融稳定基金(EFSF),以保障欧元区金融稳定,为陷入债务危机的国家提供融资支持。欧洲金融稳定基金(EFSF)是2010年5月由17个欧元区成员国共同决定,并在欧盟财政经济部长理事会的框架下创立的救助基金,旨在为希腊和其他欧元区国家提供资金支持。其主要职能是通过向欧元区国家提供融资以保持金融市场稳定,措施包括向出现危机的欧元区国家提供贷款、干预债券市场,以及向欧元区国家金融机构提供贷款等。EFSF的信用结构依赖于贷款担保机制,各国的担保份额比例根据该国在欧洲央行的认缴资本比例确定。为了获得最高信用评级,EFSF采用了超额担保措施。在EFSF扩容以前,承诺担保资金总额为4400亿欧元,担保比例为120%。2011年10月中旬,欧元区17国议

① 冯仲平:“欧洲,何去何从”,《世界知识》2011年第23期,第34-35页。

② 卢峰:“欧洲困境的深层根源”,《金融时报》中文网,<http://www.ftchinese.com/story/001047629>,2013年5月8日访问。

会投票通过,将 EFSF 资金规模从原来的 4400 亿欧元(可贷资金约 2500 亿欧元)增至 7800 亿欧元(可贷资金约 4400 亿欧元)。欧洲金融稳定机制(EFSM)成立于 2011 年 1 月 5 日,是由欧盟委员会创立的紧急救助基金,以欧盟预算为担保,在金融市场筹资,通过救助欧盟中经济困难的成员以确保欧洲金融稳定。EFSM 由 27 个欧盟成员国支持,可筹集 600 亿欧元。

表 2 EFSF 与 ESM 的比较

	EFSF	ESM
性质	公司	政府间组织
期限	2010 年 6 月-2013 年 6 月	永久性机制,自 2012 年 7 月开始运作
资金来源	没有资金,但政府承诺最高担保为 7800 亿欧元。	欧元区国家认购资本为 7000 亿欧元,其中 800 亿是预付资本。
最大贷款能力	4400 亿欧元	5000 亿欧元
功能	为所需资金发行债券、干预一级债券市场、干预二级债券市场、提供预防性贷款,通过贷款给政府来为银行注资。	与 EFSF 相同
债权人地位	与其他私人投资者相同	有优先债权人地位
杠杆化选择	为新发行债券提供担保,设立公共与私人资金均可参加的投资基金。	-

资料来源:张明、郑英、敬云川:“欧债危机的现状评估、政策选择与演进前景”,《经济社会体制比较》2012 年第 3 期,第 31 页。

然而 EFSM 和 EFSF 都属于临时性组织,其地位在欧盟各成员国相关法律法规上一直存在合法性质疑。因此欧盟领导人认为有必要在 2013 年以后成立一个永久性的救助机制——欧洲稳定机制(ESM),以协助成员度过金融或财政危机、确保欧元区的金融稳定性。ESM 是由 17 个欧元区成员国依据国际法、通过缔结条约成立的政府间组织。ESM 拥有 7000 亿欧元的认缴资本,其中 800 亿欧元为实收资本,6200 亿欧元为承诺通知即付资本。ESM 最高贷款额度为 5000

亿欧元。ESM 机制的作用在于向面临严重金融问题的成员国提供一系列金融救助工具,包括直接向重债国提供贷款;提供预防性信贷额度;在一级市场或二级市场购买 ESM 成员国债券;通过向政府借贷方式帮助金融机构完成资本重组。ESM 与欧洲央行的政策有望互为补充,形成合力。更为重要的是,ESM 这一永久救助机制的设立为欧盟金融稳定提供了长期制度保障,填补了地区金融救助机制的空白,弥补了以 IMF 为核心的国际救助机制的不足,是一项深化地区金融合作的制度创新。

(三)推进财政联盟建设,使欧元区经济治理工具趋于平衡。

欧元区有共同的货币政策,但没有共同财政政策,导致部分国家过度依赖赤字财政调节经济,并最终导致债务危机爆发。“欧元区成员国发生危机的内在原因是各成员国之间存在着不对称性及政策困境。为了维持与欧元区经济指标的协同,部分成员国不得不使用财政政策或者银行信贷进行宏观调节,由此造成内部失衡并引发危机。毫无疑问,欧元区成员国需要通过结构性改革增强实体经济一体化,但是最终的解决方案可能是欧元区财政收支的一体化,实现欧洲经济联邦化。”^①

2012年3月2日,欧盟27国中除英国和捷克以外的其他国家领导人都签署了《经济货币联盟的稳定、协调与治理条约》(Treaty on Stability, Coordination and Governance of the Economic and Monetary Union,简称“财政契约”)^②,在欧盟共同财政政策建设方面迈出了实质性的一步,弥补了欧元经济治理制度结构上的缺陷。与《欧洲联盟条约》和《稳定与增长公约》相比,“财政契约”的法律地位得到明显提升。根据“财政契约”的规定,该协议内容必须纳入成员国本国法律。这意味着凡接受“财政契约”的成员国必须将新协议内容写入本国宪法或法律,从而使维持财政平衡有法可依。而且,“财政契约”还附加了更为严格的执行机制,为契约的执行提供了制度保障。“财政契约”中规定的中期目标是年度结构性赤字必须控制在占其GDP的0.5%以内,若赤字超标,委员会首先启动预防机制,向有关成员国发出警告,并提出纠正失衡的建议,如果赤字超标成员国没有在指定的期限内采取行动,委员会将向理事会建议启动执法机制,对赤

① 孙杰:“主权债务危机与欧元区的不对称性”,《欧洲研究》2011年第1期,第30页。

② European Council, “Treaty on Stability, Coordination and Governance of the Economic and Monetary”, <http://www.european-council.europa.eu/media/579087/treaty.pdf>, last accessed on 8 May 2013.

字超标国进行处罚,最高处罚金额不超过其 GDP 的 0.1%。欧盟委员会所有的纠正失衡建议和执法建议都必须经理事会特定多数表决通过,才能予以实施。当受罚国不履行理事会决定,欧洲法院将介入处罚判决,法院的判决将在限期内强制执行。这一规定无异于给共同财政纪律的执行装上了“牙齿”,借助债务危机的应对,欧盟从实质上加强了共同财政政策的建设,推动了区域一体化的深入发展。

为加强经济治理和经济政策协调,欧盟经济与财政部长理事会还通过了“欧洲学期”机制(European Semester)。^① 该机制是主权债务危机爆发后欧盟推出的一项深化和扩大政策协调的重大改革举措,是完善欧盟经济治理的重要内容。所谓的“欧洲学期”就是允许欧盟的主要组织机构(包括欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会等)对成员国的财政预算、结构性改革和宏观经济失衡等进行事前监督,从而实现经济政策协调的一项新机制。^② 2011年1月12日,欧盟委员会发布首份《年度增长调查》(Annual Growth Survey, AGS)报告,标志着“欧洲学期”机制正式启动。根据这一机制,“欧洲学期”始于每年年初欧盟委员会发布《年度增长调查》报告之时,历时半年,报告将指出欧盟经济面临的主要问题和存在的风险,并提出应对建议。欧盟领导人在每年3月份举行的欧盟春季首脑会议上对欧盟委员会的建议进行评估和提出战略性建议。欧盟各成员国需根据这些建议来制订本国预算和经济改革方案,并于当年4月提交欧盟委员会评估。随后,欧盟部长理事会将根据欧盟委员会的评估结论在每年6、7月间针对每个成员国发布政策指导。各成员国政府据此完成第二年的预算草案并提交本国议会批准。^③ 根据“欧洲学期”机制,欧盟成员国的预算方案和改革计划都需要提交欧盟委员会审议,而不能自行决定。这一新的经济治理措施加强了欧盟委员会对各成员国预算的监管,其预警机制将在预防和修正成员国中出现的宏观经济失衡上发挥作用。

^① European Council, “Strengthening Economic Governance in the EU”, Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010, <http://www.european-council.europa.eu/the-president/taskforce.aspx>, last accessed on 8 May 2013.

^② 杨继梅、周茂荣:“欧洲学期:欧盟改善经济治理的重要一步”,《经济学家》2012年第1期,第90页。

^③ “首个‘欧洲学期’正式‘开学’——巴罗佐称这标志着欧洲融合新阶段到来”,人民网, <http://world.people.com.cn/GB/57507/13730102.html>, 2011年1月14日访问。

除了财政联盟和“欧洲学期”机制,银行业联盟也在逐步推进中。2013年3月19日,欧盟正式授权欧洲央行自2014年中期开始管理欧元区的银行业,标志着欧盟在建立“银行业联盟”的目标上迈出了第一步。根据欧洲议会及欧盟各成员国代表签署的协议,资产等于或超过300亿欧元,或者资产规模超过所在国经济总量五分之一以上的银行,将由欧洲央行直接监管,而非由相应成员国的监管机构监管。若发现其他小银行在经营方面存在问题,欧洲央行也可以及时进行干预,并在必要时协助触发启动问题银行的有序关闭程序。尽管欧洲央行监管体系主要针对17个欧元区成员国,但签署协议接受欧洲央行监管的非欧元区国家,也将得到与欧元区国家同样的代表权。在向欧洲央行移交了监管权之后,银行业联盟组建过程中的下一步,将是创建问题银行的集中有序关闭机制,同时设立负担这部分工作成本的基金,以确保诸如塞浦路斯或者冰岛之类的单个国家日后不会再因为独自处理银行业危机而面临巨大的国内财政压力。这些举措无疑都为欧盟完善内部经济治理和防范未来的金融风险奠定了制度化的基础,一个涵盖货币、财政和银行体系的全面区域经济治理架构已经形成。

二 从欧债危机应对看全球经济治理的新趋势

欧债危机的应对并不是一个单纯的地区性危机应对案例,其影响已经远远超越地区范畴,对全球经济治理产生深远影响。这一影响集中体现在全球经济治理的客体、主体和理念变化三个方面。

(一) 欧债危机的综合性特征显示全球经济治理的客体呈现泛化趋势。

欧债危机是一场综合性、系统性危机,不仅包含实体经济和金融体系的危机,还扩大到了社会发展模式的危机,甚至是整个资本主义模式的危机。对欧盟而言,欧债危机的爆发及其影响已经波及欧盟社会、政治、经济生活的各个层面。如何应对这场综合性的危机,对欧盟而言是一个全新挑战,对全球经济治理而言也意味着新的变革和调整。欧债危机的应对现实表明,全球经济治理的对象已经超出了传统的经济治理范畴,拓展到应对和管理政治、经济和社会综合性危机等更为广泛的治理议题。

从欧债危机的应对来看,解决债务问题的基础在于成员国家的财政整顿和内部市场改革。因此,陷入债务危机的欧元区国家面临的经济治理调整压力最

直接,也最大。目前,南欧债务国家普遍面临内部财政紧缩、改革劳动力市场、深化内部市场改革和提升经济竞争力的全面挑战。财政紧缩法案所遭遇的街头抗议和游行已经成为危机时期的一种常态。对于欧盟而言,要彻底解决危机,不仅需要更加严明的财政纪律,同时要改革债务危机国家过高的社会福利待遇,改革劳动力市场,提高经济竞争力。因此,短期内完成上述目标任务难度相当大,危机时期的经济发展转型和社会福利模式的改革成本叠加在一起,引发成员国社会内部的矛盾在短期内积聚并爆发。对于全球经济治理而言,欧债危机目前的局面是前所未有的,对于日益泛化的治理议题,全球经济治理手段面临新的更新需求。

(二)欧债危机应对中区域治理主体占据主导地位,全球经济治理主导权向区域偏移。

在欧债危机应对中,一个较为明显的趋势是区域治理主体占据主导地位,IMF的作用被“外围化”,一种新的“3+1”模式出现,“3”是指“欧盟委员会、欧洲央行、法德轴心”,“1”是指“IMF”。从此次欧债危机的应对主体可以看出,全球经济治理主体开启了真正意义上的多元化趋势,并且区域主体的影响力呈现明显的上升趋势。

从欧盟这一区域性组织在欧债危机应对中所扮演的角色来看,欧盟委员会、欧洲央行和法德轴心构成了一个“三驾马车”,主导欧债危机应对的进程和具体的方案。通常关于欧债危机救助的“三驾马车”是指欧盟委员会、欧洲央行和国际货币基金组织。但在笔者看来,IMF在危机救助中的角色是辅助性的,起主导作用的则是由法德轴心、欧盟委员会和欧洲央行组成的“三驾马车”。确切地说,这样一种危机救助模式是欧洲主导的“三驾马车”加上IMF的“3+1”模式。欧盟委员会作为欧盟超国家利益的代表,在“三驾马车”中的作用在于坚持通过推动一体化的深入发展来确保欧元区的完整性。欧洲央行在欧债危机应对中的态度一直备受关注,国际市场中始终存在一种比较流行的观点:只要让欧洲央行成为“最后贷款人”,欧债危机的解决就不成问题。欧洲央行对欧债危机的介入经历了一个转变的过程,从最初的坚持以核心通胀率为货币政策目标的刻板,到目前承诺采取的直接货币交易(OMT)政策,在二级市场上购买债务危机国家的债券,为陷入债务困境国家的融资提供信心支撑和保障。直接货币交易有助于

确保较低的政策利率能够得到较好传导,使实施计划的边缘国家的借贷成本下降。^① 法德轴心在欧债危机应对中发挥着关键性的核心作用,法德合作的效率直接影响着欧债危机应对的效率。欧盟层面的任何一项制度出台,如果没有法德的妥协和共识是无法达成的。并且,德国在欧债危机中的应对角色受到最为广泛的关注,作为欧元区成员国中竞争力最强、贸易盈余最多、经济增长表现最好、储备资源最多的国家,解决和应对欧债危机的成本和关注自然集中到德国的身上。

IMF 在欧债危机应对中的角色一改其往昔在金融危机救助中的主导地位,成为辅助区域救助力量的配角。究其原因主要有三个方面:首先,IMF 在危机救助方面的历史成绩不佳。1997 年东南亚金融危机、1994 年墨西哥金融危机、1999 年巴西金融危机以及 2001 年阿根廷金融危机中,IMF 是绝对的主角,在推动陷入金融危机国家的内部结构改革和提供金融资助方面发挥着无可替代的作用。但是也恰恰是这些区域性的金融危机救助,为 IMF 的救助效率蒙上恶名,也凸显出区域主体在危机救助中的空缺。因此,东南亚金融危机之后,催生了“清迈倡议”以及后续的亚洲地区的金融合作。加强区域组织在危机应对中的角色成为上个世纪金融危机的一个重要教训;其次,救助资源的有限是最大的问题,IMF 前任总裁卡恩和现任总裁拉加德都曾极力呼吁增加 IMF 的融资规模。拉加德曾明确表示:“我确信必须增加基金组织的贷款能力。一个全球化的世界需要全球化的防火墙。我们估计未来几年全球的潜在融资需求将达一万亿美元。”^②2010 年 12 月 15 日,国际货币基金组织理事会原则上批准了一揽子改革方案,包括将国际货币基金组织份额增加一倍,达到约 7470 亿美元,那是国际货币基金组织可运用资金的主要来源。为了实施这套改革方案,必须获得拥有 85% 总投票权的成员国同意。但是,美国在这一问题上的迟疑和不行动导致 IMF 的增资方案无法落实。美国国内对于用 IMF 的资金救助欧盟持反对意见的观点占了上风,美国国会通过的第 111-203 号公共法律中第 1501 条要求美国在 IMF 的代表反对向公共债务水平居高不下(大于国内生产总值的 100%)的中高收入国家发放贷款,如果它们“不可能”偿还的话。如果 IMF 确实在美国反对的

① See <http://www.imf.org/external/ns/loe/cs.aspx?id=91>, last accessed on 8 May 2013.

② See <http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=%E6%AC%A7%E5%80%BA%E5%8D%B1%E6%9C%BA&Lan=chi&col=EXTCHI>, last accessed on 8 May 2013.

情况下批准向中高收入国家发放贷款,该法要求财政部定期向国会汇报那个国家的各种经济情况;^①最后,除了受救助资金限制因素外,欧盟最初在是否让IMF主导对希腊的债务危机救助上存在争议,最大的顾虑来自于IMF主导下的危机救助措施可能会威胁到欧元区的货币政策自主性。随着债务危机的扩散并最终威胁到了欧元区的核心经济体,法德在是否要IMF参与危机救助的问题上才有所松动。但是,即使是同意IMF加入危机的救助,其作用也是辅助性的。

在借助外力受限的情况下,区域力量主导欧债危机的应对成为必然选择。在危机救助中,欧盟内部机构占据了主导地位,并形成了目前由欧盟委员会、欧洲央行和法德轴心构成的“三驾马车”和IMF等全球性组织共同治理的新模式。这一新的经济治理模式在应对区域性金融危机时的优势开始逐渐显现。相比于全球性的治理机构,区域治理机构更加了解本地区的状况,其救助措施和具体的政策也就更具有针对性和战略性,避免了短视政策。欧盟在欧债危机应对中希望达成双重目标:不仅仅着眼于短期债务问题的解决,而且更重要的在于通过救助促进成员国内部改革和区域一体化的深化,布局长远的经济竞争力。

在欧债危机的具体救助方案中,采取的是区域力量为主导的多渠道资金提供方式,即“EFSM+EFSF+IMF+双边贷款”的混合模式。这种模式不仅可以弥补IMF的救助资金规模有限的缺陷,最大限度保持区域力量在危机救助中的主导权,还能够形成各种救助机制之间的联动和相互支持。例如,在2010年11月批准总额850亿欧元的爱尔兰救助方案中,欧盟通过EFSM和EFSF提供402亿欧元,英国、瑞典、丹麦提供48亿欧元双边贷款,爱尔兰自己负担175亿欧元,IMF出资225欧元。可见,欧债危机的“3+1”应对模式代表着一种新的全球经济治理新趋势。全球经济治理的主体呈现地区性机制与全球性机制协同合作的趋势,并且呈现区域性治理机制为主、全球性治理机制为辅的趋势。

(三) 欧债危机救助的两难困境,推动全球层面危机治理理念的变化。

欧债危机的应对对于欧盟而言是一场考验,对于欧洲一体化的未来发展而言是一个关键的转折点。欧盟一方面要应对短期的目标,对陷入债务危机的国家进行融资支持,督促其进行财政紧缩,回归健康可持续的财政状态。同时,又

^① [美]丽贝卡·M·尼尔森等:“欧元区危机:综述和国会面前的问题”,《浦东美国经济通讯》2012年第6期,第14页。

得兼顾欧盟内部的长远战略目标,建立更为紧密的财政联盟,加强内部金融监管,提高风险防范能力。同时,通过推进劳动力市场改革,提高成员国的经济竞争力水平。但是,在具体的政策目标上却存在彼此矛盾的一面。紧缩财政意味着政府不得不持续削减开支,除了维持最基本的开支外,任何进行刺激经济增长的扩张性财政政策都变得不可能。输液式的紧急救助措施不能从根本上解决债务包袱问题,导致的结果是不断借入新债来弥补旧债的窟窿,希腊目前的处境就是这一现实的真实写照。对于希腊政府而言,维持捉襟见肘的财政和社会稳定成为几乎不可能完成的任务,更无从谈及长远的经济竞争力构建。

围绕欧元区危机应对战略的分歧已经十分明显,IMF在危机应对上的理念出现调整。IMF一改其在东南亚金融危机中以紧缩和结构改革为附加条件进行融资救助的惯常做法,转而鼓励欧盟采取更为灵活和有针对性的举措,在救助政策上出现了较为明显的由紧缩向宽松的转变。国际货币基金组织(IMF)总裁拉加德曾多次告诫欧洲,应放松对身处困境的经济体持续加大紧缩力度的要求。这一观点实际上也获得不少经济学者的赞同,尤其是美国的学者,例如斯蒂格利茨就认为欧债危机国家削减政府开支是弊大于利,主要理由在于:政府的支出,特别是在教育、科技和基础设施上的投资能降低长期赤字。为了避免出现经济大萧条,加大政府开支很有必要。政府不应该像银行那样短视。如果没有政府的支持和投入,经济很难恢复正常水平。^① 克鲁格曼也明确提出,紧缩政策不能解决问题,实质上是在恶化问题。例如爱尔兰,在危机前经济发展良好,但是为了应对债务问题实施了紧缩政策,失业率立即蹿升到14%,国债利率也始终高于8%,甚至比意大利国债利率还高。^②但是,这样的看法却遭到了德国财长沃尔夫冈·朔伊布勒(Wolfgang Schäuble)的反对,认为拉加德倡导放松紧缩违背了IMF自身的立场,因为IMF曾“一次又一次地”警告称,债务高企威胁经济增长。“当中期目标已经确定的时候,有人却开始朝另一个方向走,此举无助于增强人们的信心。”朔伊布勒表示,“当你想爬一座大山的时候,你却开始朝山下走,那

^① Joseph E. Stiglitz, “The Dangers of Deficit Reduction”, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-dangers-of-deficit-reduction>, March 5, 2010, last accessed on 8 May 2013.

^② Paul Krugman, “Legends of the Fail”, <http://www.nytimes.com/2011/11/11/opinion/legends-of-the-fail.html?ref=paulkrugman>, December 10, 2011, last accessed on May 8, 2013.

你离山顶岂不是越来越远。”^①

欧盟内部在紧缩还是刺激的问题上引发的争议显示,目前的债务危机应对所面临的复杂性是前所未有的:一方面,国际总体经济环境不利于欧盟向外寻求走出危机困境的动力,以及向外转移危机救助的成本;另一方面,区域成员国经济表现和经济竞争力的差异化,要求更为灵活的政策措施,统一步调的政策要求已经不能适应欧元区内部经济发展的要求。因此,欧债危机的应对在如何保证规制统一的前提下,兼顾各国政策灵活性的要求是一个艰巨的挑战。

三 全球经济治理新趋势的影响和启示

欧债危机的演化显示了经济一体化危险性的一面,当利益融为一体的同时,风险也被一同绑定。全球化的进程实质也是一个利益和风险不断被深入锁定的进程。但是,在全球层面并没有一个类似于欧盟的组织机构,也没有欧盟委员会和欧洲央行,在危机应对上也无法形成具有法律约束力或者强制性的刚性应对机制。作为协调全球经济事务首要平台的 G20,仍然停留在一个磋商和协调机制,全球层面的危机应对手段依然处于相对比较薄弱的状况。在这样一个背景下,欧债危机的应对为我们提供了一个更加完善的全球经济治理思路。

首先,在世界经济政府形成之前,危机的防御依然以主权国家为主,但是区域性的防御机制变得越来越重要。欧盟在地区性的金融危机应对机制建设上走在了前列,探索了区域经济治理的可能极限。对于全球其他区域而言,欧盟的范例短期内很难模仿,但是局部的金融救助机制和防护机制的建设却刻不容缓。反观亚洲作为世界经济发展的重要引擎地区,在经济高速增长的同时,如何构建一个相对完善的地区性风险防范机制应成为区域合作的首要议题。

其次,全球经济治理的核心在于制度创新,将不可避免地打破既有利益格局,因此遇到的阻力也会相当大,这可能是各主要经济体在未来 2-3 年内面临的一个共同难题。在增长和就业成为各国政府普遍面临的压力来源的同时,一个更为深刻的问题是世界经济发展的下一波动力最终有可能来自于哪个领域,

^① [英] 克莱尔·琼斯、彼得·施皮格尔:“德国财长批评 IMF 总裁‘放松紧缩论’”,《金融时报》中文网,2012 年 10 月 12 日, <http://www.ftchinese.com/story/001046935/ce>, 2013 年 5 月 8 日访问。

各国该如何重新构建各自的核心竞争力,以便更好地融入全球化的下一轮发展浪潮。欧盟借助欧债危机,在欧元区内努力消除阻碍经济发展的不利要素,赋予劳动力市场和产品市场更多的活力,推动生产要素的进一步自由流动和灵活性使用。更为重要的是,欧债危机促使欧盟更深入地将广泛的社会问题、政治问题和经济问题放在一起考虑,为将来应对综合性危机奠定了坚实基础。回过头来看中国经济发展的下一轮改革和制度创新,如何构建自己的竞争优势是一个值得深入讨论的问题,如果从欧债危机的应对中能获得什么启示的话,可能如何进一步推动生产要素的高效和灵活使用是一个重点。

最后,欧债危机还没有结束,全球金融危机也没有消退,完善经济治理将是一个长期任务。欧债危机为我们提供了一个观察全球经济治理发展新趋势的视角,反映了全球经济治理主体、客体和理念的变化。这些新的变化趋势有助于我们思考中国该如何规划参与全球经济治理的战略。相比欧盟,自此次金融危机爆发以来,中国在全球层面的经济治理参与出现了前所未有的积极变化,例如在二十国集团和金砖峰会中日益上升的地位和影响力。但是,在区域经济治理方面,受制于地缘政治和安全因素的影响,亚洲地区的经济治理仍然处于发展的初期,合作机制的碎片化影响到区域经济治理效率和未来应对危机的能力。因此,对中国参与全球经济治理战略而言,最大的挑战可能在于区域经济治理。

(作者简介:张海冰,上海国际问题研究院副研究员;责任编辑:孙莹炜)