

欧盟主权债务危机: 新的进展与前景展望

潘文¹, 李竹渝², 石坚²

(1. 荷兰莱顿大学 政治学院, 荷兰 莱顿; 2. 四川大学 欧洲研究中心, 成都 610064)

摘要: 欧洲主权债务危机爆发以来, 欧盟先后建立了欧洲稳定机制、“欧洲学期”政策协调机制、欧洲风险委员会和欧洲金融监管体系等新的监督和管理机制, 并达成了对《里斯本条约》的修改意见, 旨在为建立起永久性的欧洲稳定机制奠定了法律基础。本文介绍、分析了这些新机制的特征、功能、意义及实际效用, 展望了新机制的前景与欧盟和 EMU 近期改革发展的方向。

关键词: 欧元区主权债务危机; 欧洲稳定机制; 欧洲金融监管体系

中图分类号: F831.59 **文献标识码:** B

作为国际金融危机的延伸和结果之一, 2009 - 2010 年的希腊主权债务危机引发了欧元区的集体危机。虽然希腊主权债务危机的高潮已经过去, 但欧元区的集体债务危机仍未解除: 2011 年 4 月 6 日, 葡萄牙政府正式向欧盟提出救助申请, 成为继希腊和爱尔兰之后第三个申请金融救助的欧元区国家, 虽然《马斯特里赫特条约》在 1993 年 11 月 1 日正式生效, 其奠定了在 EMU 内实现统一的货币、中央银行和货币政策的基础, 但这并不意味着欧盟和 EMU 就有相应足够强的政策权限来协调成员国的经济与财政政策。在这个意义上, 国际金融危机和欧元区主权债务危机不仅可以看成是欧盟改善其在财政与经济治理领域不平衡权限的一个时机, 也是加强欧盟及其成员国应对全球性与区域性挑战的一个机会。

本文将介绍和分析欧盟在应对成员国主权债务危机中实施的新机制: 欧洲稳定机制, “欧洲学期”政策协调机制, 欧洲系统风险委员会, 欧洲金融监管体系, 以及将建立起的永久性救助机制和由此对《里斯本条约》进行的修改, 并探讨了这些新机制的实际效用及欧盟今后的发展方向, 从而更好地认识欧盟发展的潜力与欧盟及其领导人为弥补欧洲一体化工程的不足和缺陷所作出的努力及意义。这些新机制的建立也表明, 尽管危机带

来了困难和风险, 但同时也是改革与发展的契机, 它促使欧盟和 EMU 在应对各种挑战和风险中不断发展完善, 这展现了欧盟和 EMU 动态发展中的变革性和连续性。

一、欧洲稳定机制 (ESM)

在解决了对希腊的援助方案后, 鉴于国际金融市场的脆弱性和危机有“传染”到其它成员国的风险, 2010 年 5 月 9 日的欧盟经济与财政部长理事会 (Econfin Council) 通过了建立欧洲稳定机制 (European Stabilization Mechanism, 简称 ESM) 的决定。ESM 由两部份组成: 第一部分是总额达 4 400 亿欧元的欧洲金融稳定基金 (European Financial Stability Facility, 简称 EFSF), 该基金在欧元区各成员国达成的政府间协议的基础上, 借助“特别用途工具” (Special Purpose Vehicle), 由欧元区成员国以协调方式按比例提供, 并于三年后到期; 第二部分是总额为 600 亿欧元的欧洲金融稳定机制 (European Financial Stabilization Mechanism, 简称 EFSM), 该笔资金以《里斯本条约》中的相关条款为基础^①, 由欧盟委员会以欧盟的名义从资本市场或从金融机构筹集。通过 EFSF 和 EFSM, 欧盟提供的资金总额达到 5 000 亿欧元。此外, IMF 也将参与提供金融援助, 提供的贷款数

收稿日期: 2011-04-30

作者简介: 潘文 (1981 -), 女, 四川乐山人, 荷兰莱顿大学政治学院博士研究生, 研究方向: 欧洲一体化; 李竹渝 (1950 -), 女, 山东莱西人, 四川大学欧洲研究中心教授, 研究方向: 计量经济和社会统计; 石坚 (1952 -), 男, 山东齐河人, 四川大学欧洲研究中心教授, 博士生导师, 研究方向: 文学文化批评与欧洲研究。

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地项目, 项目编号: 2009JJD810015。

额为欧盟的一半,即2 500亿欧元。因此,ESM救助机制的实际资金可高达7 500亿欧元^[1-2]。

EFSF的性质是一个由欧元区国家所有的、在卢森堡注册的有限责任公司,需按有关规定缴税,其任务是在必要情况下从市场上筹集资金向欧元区成员国提供借贷,从而保障欧元区的金融稳定。EFSF能发行至多4 400亿欧元的债券,欧元区各成员国根据其欧洲央行缴纳的资本份额按比例对其进行担保^②。EFSF主要由德国债务管理局(DMO)和欧洲投资银行(EIB)提供支持,同时欧盟委员会也将确保其顺利运作及其对欧元区国家提供援助的流畅性。EFSF成立后,国际评级机构给出了几乎最高的信用等级,标准普尔和惠誉评定EFSF为AAA级,穆迪评定为Aaa级。EFSF的框架协议中还有多种增强其信誉的途径,因而某一成员国的信用评级下降并不必然导致基金整体信用等级下降。

EFSF向成员国提供借贷后,如果成员国出现债务违约情况,其债务由担保人欧元区成员国通过现金缓冲支付;如果其中某一欧元区成员国不能履行该职责,债务担保则由欧元区其它成员国补足;如果某一欧元区成员国接受了EFSF的资金援助,那么该成员国对EFSF的出资也就相应减少,这样欧元区的净资金需求就不会上涨。此外,EFSF提供的金融援助与对希腊的援助存在差异。在对希腊总额1 100亿欧元的援助方案中,除去IMF提供的300亿欧元的贷款,欧元区成员国向希腊提供的800亿欧元的双边贷款由欧盟委员会集中统一管理,分期支付给希腊政府。而EFSF将以发行债券的方式或通过其它债务工具对申请救助的成员国提供借贷,贷款由欧元区成员国担保。由于希腊已获得专门的救助资金,因此EFSF的预期救助对象不包括希腊^[2]。

欧盟委员会评估认为即使出现好几个国家同时申请援助的状况,EFSF、EFSM和IMF也能提供足够的短期流动资金。由于EFSF将在2013年6月30日到期,为此欧盟领导人在2010年底时已同意修改《里斯本条约》,以建立起一个永久性的ESM,计划于2013年年中正式运行,届时这个永久性的ESM将代替当前的EFSF和EFSM。在当前的EFSF救助机制下,只有当一个国家不能在可接受利率范围内从市场上筹集资金时,这个国家才能按规定的条件和程序向EFSF提出借贷。首先,由需要援助的成员国提出申请,并与欧盟委员会和IMF协商制定金融援助和成员国改革计划,然后提交欧元区财政部长理事会,对贷款额度、利率、期限、分期贷款期数等进行审核和确定,理事

会全体一致批准通过后,由申请国与欧盟委员会签订备忘录。EFSF的金融援助是与非常严格的政策条件相挂钩的,成员国在得到援助的同时,也必须实施相关的经济与金融改革计划,如果成员国在中途未能达到改革计划的条件,借贷将被中断,直至达成新的备忘录。一般情况下,在成员国提出申请后,需三到四周时间拟好针对该国的援助和改革计划,在欧元区的财政部长理事们批准该计划后,几个工作日内就可以筹集到必要资金并发放贷款^[2]。

EFSF和EFSM是两种资金筹集方式,虽然公认EFSM应优先于EFSF,但是二者并不冲突,可以同时从市场上募集资金,这两个机制的紧密协调运作在财政部长们达成共识后由各国自身的计划决定。EFSF和EFSM的区别在于:第一,资金的筹集机构和担保者不同。EFSF通过EFSF这个注册公司借助德国DMO发行债券从市场上筹集资金,由欧元区成员国担保,而EFSM的资金则通过欧盟委员会筹集,由欧盟的财政预算做担保;第二,EFSF的募资没有币种限制,不过其中的大部分应该是欧元,而EFSM的资金筹集仅仅限于欧元;第三,EFSF只对欧元区成员国提供借贷,而EFSM支持的对象则是所有的欧盟成员国^[2]。此外,EFSM从2010年5月10日起正式运作,而EFSF从2010年8月4日起开始全面运作^[3]。从决定建立EFSF到其正式运作经历了相对短暂的3个月,这体现出了维护欧元区经济与金融稳定的紧迫性。

二、欧盟经济治理的新举措

2009-2010年的希腊主权债务危机,突显了欧元区经济治理的重要性和紧迫性。随着欧元区主权债务危机的演变和发展,对欧盟和EMU的经济治理也迅速提上了日程。2010年3月25-26日,欧洲理事会峰会成立了一个特别工作组,其主要任务就是设计出有效方案以更好地规范财政纪律。这个特别工作组在欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩(Herman Van Rompuy)的领导下,由27个成员国的财政部长组成,按计划在2010年10月提交了一份最终报告《增强欧盟经济治理—特别工作组向欧洲理事会的报告》,该报告主要提出了五方面的建议:(1)加强财政纪律,特别要加强《稳定与增长公约》(SGP)的执行力度;(2)扩大经济监管至宏观失衡和竞争力方面;(3)深化和扩大政策协调;(4)健全危机管理框架;(5)加强机构建设和实现在既定规则基础之上更加高效的决策^[4]。这些建议鲜明地反映出欧盟经济与货币一体化的特征,其关键的挑战在于如何在保持

成员国对其财政政策负有责任的同时, 解决高度相互依赖的经济体(特别是欧元区)在近期危机中暴露出的问题。报告中的大多数具体建议需要在欧盟委员会提案的基础上通过二级立法来实施, 这也体现了特别工作组的最终目的, 即尽可能地探索在现行的法律框架下欧盟二级立法所能提供的最大可能性, 从而提高欧盟和欧元区的经济治理效率, 实现一次“量子式飞跃”^[4]。

在深化和扩大政策协调方面, 《增强欧盟经济治理—特别工作组向欧洲理事会的报告》引入了“欧洲学期”(“European Semester”)这个全新的财政监督机制。“欧洲学期”是特别工作组最早提出的, 旨在加强欧盟经济政策协调的建议之一。2010年9月欧盟经济与财政部长理事会通过了欧盟委员会对该建议的提案, “欧洲学期”从2011年1月1日起实施。所谓的“欧洲学期”是指在每年6个月的时间里, 欧盟各成员国的财政预算和结构性经济政策将被审查, 以及时发现任何不协调的状况及新出现的不平衡情况, 目的是当成员国还处于预算方案的准备阶段时就加强经济政策的协调^[5]。在这个新的监测周期(“新学期”)里, 每年的3月, 欧洲理事会在欧盟委员会提交的报告基础上, 将确定欧盟经济面临的主要挑战, 并就此给出战略性政策建议。4月, 成员国制定出展现其中期财政预算方案的《稳定与趋同计划》(SCP), 并结合欧洲理事会提出的政策建议, 成员国将对各自的中期财政预算进行修订再审查; 与此同时, 各成员国制定出《国家改革计划》(NRP), 部署他们在就业和社会融合等方面的政策行动。各成员国的SCP和NRP同时在4月份发布, 并同时提交欧盟委员会评估。每年的6月和7月, 在成员国4月提交的SCP和NRP的基础上, 欧洲理事会和欧盟部长理事会将在成员国最终确定下一年的财政预算之前提出政策建议^[5]。

为了增强政策建议的“国家属性”, 成员国政府在向议会提交财政预算草案时应包括理事会与欧盟委员会提出的政策建议, 并对这些建议是如何整合到预算方案中的作出解释^[4]。换言之, 从2011年起, 成员国的财政预算方案和改革计划不再自己说了算, 而是要提交给欧盟相关机构审议。尽管预算的最终决定权仍掌握在各国议会手中, 但“欧洲学期”的实施能让欧盟了解成员国的财政状况, 及早发现可能存在的问题并督促相关国家进行纠正。“欧洲学期”把欧盟宏观层面和成员国微观层面的经济政策协调有机地结合了起来, 有利于加强欧盟与成员国在经济治理层面的交流和互动, 并且此种财政监督举措在很大程度上“闯入”

了成员国内部机构的相关权限领域, 本质上有助于加强超国家层面的“控制机制”。“欧洲学期”政策协调机制是欧盟在希腊主权债务危机之后推出的一项改革与完善欧盟经济治理的新举措, 也被认为是欧盟经济治理结构的一次重大改进^[6]。

三、欧盟金融监管的新机制

总的来说, 针对2008年国际金融危机以来的各种问题, 欧盟做出了积极回应并采取了系列应对措施。原本起源于美国的金融危机快速地扩散到了欧洲与世界各地, 并引发了严重的全球性经济衰退, 这突显了世界及欧盟现有针对由经济发展和金融体系互动带来的潜在风险的监督与评估机制的脆弱, 同时展现出欧盟经济与金融监管框架的零散和不系统。此次危机也让欧盟意识到, 需要建立一个覆盖整个欧洲范围的有效机制来评估和防范潜在的金融风险。

2008年11月, 一个由前IMF主席雅克·德拉罗西埃(Jacques de Larosière)负责的高级专家小组, 应欧盟委员会主席若泽·曼努埃尔·巴罗佐(José Manuel Barroso)的要求, 对就如何建立一个更加整合、更为高效和更能可持续发展的金融监管体系提出建议。专家小组于2009年2月25日提交了一份最终报告, 提出了两个关键性建议: 一是成立欧洲系统风险委员会(European Systemic Risk Board, 简称ESRB), 二是建立欧洲金融监管体系(European System of Financial Supervisors, 简称ESFS)^[7]。在国际金融危机之后的希腊主权债务危机中, 鉴于国际金融市场的动荡对欧元区和欧盟稳定发展的冲击, 加强对欧洲金融体系的监管也变得更加紧迫。经过一系列的讨论和准备过程后, 欧盟经济与财政部长理事会于2010年11月17日通过了建立ESRB和ESFS的决议《金融监管: 理事会通过法律文本建立欧洲系统风险委员会及三个新的监管局》。由此, 从2011年1月1日起, 对欧洲金融系统进行宏观审慎监管的ESRB和对欧盟成员国微观金融层面进行监管的三个新监管局: 欧洲银行业管理局(EBA)、欧洲保险与职业养老金局(EIOPA), 欧洲证券与市场局(ESMA)开始正式运行^[8]。这三个新监管局将分别取代已有的三个监管委员会^③, 并在欧盟法中具有法律人格^[8]。

ESRB是一个全新的独立的欧洲机构, 依据《欧共同体条约》第95条建立^[7], 负责对欧盟内的金融体系进行宏观审慎监管, 其职能是监控和评估危害欧洲金融体系稳定发展的潜在威胁, 在必要时发布风险预警和提出补救方案, 并对补救方案的执行情况进行监督, 最终目的是通过预防和减

少体系内的系统风险，从而避免金融危机扩散事件的发生，帮助欧盟内部市场的顺利运作和确保金融部门对经济增长作出可持续性贡献^[7-8]。鉴于其任务的广度和敏感性，ESRB 不具有法律人格^[7]。

在欧盟委员会 2009 年 9 月 23 日通过的提案中，ESRB 由董事会、督导委员会和秘书处三个机构组成。董事会是 ESRB 的决策机构，由欧盟各成员国的中央银行行长、欧洲央行行长和副行长、一名欧盟委员会委员、三个新监管局的局长、各成员国监管当局派遣的一名高级代表和经济与财政委员会（EFC）主席组成。董事会设主席一职，任职五年，可连任。董事会每年至少召开四次会议，其决策机制一般实行简单多数原则，但当作出把预警和建议公布于众的决定时，需 2/3 的有效多数投票通过。当然，遵循一般惯例，投票需达到最低法定人数，当投票出现平局时，董事会主席有一票决定权。

鉴于董事会人员较多，督导委员会的职责主要是帮助总董事会开展决策议程，比如为总董事会的会议做准备，检查将被讨论的文件和监督 ESRB 开展工作的情况。督导委员会由董事会主席和副主席、三个新监管局局长、经济与财政委员会主席、一名欧盟委员会委员、五位来自董事会同时也是欧洲央行总理事会的成员，共 12 人组成^[7]。后来，欧盟经济与财政部长理事会通过的《金融监管》决议中关于 ESRB 董事会和督导委员会的组成人员有所调整，董事会又增加了两个咨询委员会各自的主席和副主席。而督导委员会调整为由总董事会主席和第一副主席、欧洲央行副行长、四位来自董事会同时也是欧洲央行总理事会的成员、三个新监管局的局长、一名欧盟委员会委员、两个咨询委员会各自的主席和经济与财政委员会主席组成，人员增至 14 人^[8]。秘书处委任于欧洲央行，并受董事会主席的直接指挥，主要提供分析、统计、行政和后勤保障等方面的支持，同时也为技术咨询委员会的工作提供支持^[7]。

ESRB 的日常运作由欧洲央行负责，其费用也由欧洲央行承担，因而并不直接影响共同体的预算^[7]。欧洲央行行长让-克劳德·特里谢（Jean-Claude Trichet）表示，欧洲央行将努力使 ESRB 成为一个运作高效、可靠的机构，但作为一个独立运作的机构，ESRB 的成立并不影响欧洲央行货币政策的实施及其运作的法定职能^[9]，而新的三大监管局与各成员国自身的监管机制并行协调发展。三大监管局由各国成员国监管当局的高级代表组成，实行常任主席制度。成员国自身的监管当局仍然负责对单个企业的日常监管，同时将成立一个联

合委员会确保这三个欧洲监管局与 ESRB 之间的合作与信息共享协调。监管局的职责在于确保各成员国的监管机构统一实施同一套规则并保证监督措施的持续性和连贯性^[8]。ESRB 的主席统筹主持这三个监管局，并对外代表 ESRB。在第一个五年里，ESRB 的主席由欧洲央行行长担任^[8]。

欧盟金融监管的新框架要求 ESRB 与 ESFS 之间有效合作，而实际上这次改革的目标就是要加强宏观审慎监管和微观审慎监管的相互配合、实现二者间更为流畅的互动。一方面，ESRB 需要及时的微观层面的数据；另一方面，各国的监管当局也会从 ESRB 对宏观审慎监管环境全局性的洞察中获益。同时三个新监管局会对 ESRB 提出的建议作出回应，并且通过它们的权力确保成员国监管当局及时地对建议作出跟进^[7]。金融监管新机制的成立，进一步完善了欧盟管理制度，覆盖整个欧盟范围的金融监管体系正在逐渐成型。ESRB 的建立可以说是欧洲预防系统性金融风险的一个里程碑，它也是国际金融危机防范体系发展潮流中的一个有机组成部分，美国也新建立了金融稳定监督委员会（Financial Stability Oversight Council，简称 FSOC）。与 ESRB 类似，FSOC 也是一个把美国的有关机构聚集在一起的协作体，目的是识别系统性风险并对金融威胁作出反应。欧盟也将寻求与 FSOC 及其它宏观审慎监管机构的密切合作^[9]。

四、建立永久性救助机制 ESM

由于大多数欧元区成员国高额的财政赤字和公共债务，欧洲主权债务危机有着潜在的蔓延和扩散风险。目前建立的 ESM 只是临时性应对机制，将于 2013 年 6 月 30 日到期，同时人们也担心，在救助爱尔兰和葡萄牙之后，ESM 的救助资金也将捉襟见肘，如果危机进一步扩大，或者以后再次出现类似债务危机，欧盟又将如何应对。因此，为了维护欧元区的金融稳定和确保欧盟经济的长远发展，有必要建立一个永久性的金融救助机制。2010 年 11 月 28 日，根据欧盟委员会与欧洲理事会主席范龙佩合作提出的一份议案，欧元集团同意了建立永久性的金融稳定机制。该永久性稳定机制与当前临时性稳定机制相似，但亦有所扩展，主要包括：第一，其资金援助基于当前 EFSF 的原则；第二，私人行业参与借贷视具体情况而定，但与 IMF 的规则完全一致；第三，区别资金的流动性问题和债务偿付能力问题，区分依据是欧盟委员会和 IMF 偕同欧洲央行对债务可持续性作出的分析；第四，为了债权人和债务国之间的协商过程更加便利，从 2013 年 6 月开始，欧元区各成员国政府发行的

所有新债券将包括统一的标准化集体行动条款。在解决主权债务问题中引入私人投资是 ESM 的新尝试和新发展, 不过在 2013 年新机制运行之前, 不会实行该方案^[10]。

为推进永久性救助机制的建立, 在 2010 年 12 月 16 - 17 日的欧洲理事会峰会中, 欧盟领导人同意对《里斯本条约》进行“有限修改”, 在《欧洲联盟运作条约》(Treaty on the Functioning of the European Union, 简称 TFEU) 已有的第 136 (1)、(2) 条之后加入新的第 136 (3) 条, 即“若稳定机制对于维护整个欧元区的稳定必不可少, 那么货币是欧元的成员国将行动起来建立起一个稳定机制。在该稳定机制下提供的任何所需金融援助都将附有严格的条件”^[11]。对该条约的修改的根据是《欧洲联盟条约》第 48 (6) 条规定的简化修改程序^[11]。新条约定于 2013 年 1 月 1 日起生效, 各成员国应根据各自宪法的要求在 2012 年底之前完成通过对该条约修改的决议。由此, TFEU 第 122 (2) 条 (先前《欧洲联盟条约》第 100 (2) 条) 的规定对于建立起这一永久性救助机制不再适用^[11]。2011 年 3 月 24 - 25 日, 欧洲理事会春季峰会通过了建立永久性 ESM 的决议, 从而对《里斯本条约》的修改将正式进入国家层面的批准程序^[12]。在此之前, 欧盟条约中没有任何条款提供任何一个合适的机制, 有效地应对成员国严峻的主权债务危机和欧元区可能的潜在危机, 而现在对《欧盟功能条约》第 136 条的修改及永久性 ESM 的建立, 将对困难中的欧元区成员国提供更加及时帮助, 这无疑弥补了欧洲一体化工程中的重大缺陷和盲点, 从而也有利于推动欧盟与 EMU 更好地向前发展。

五、新机制的效用及欧盟发展前景展望

随着 ESM 救助机制的建立以及“欧洲学期”、ESRB 和 ESFS 在 2011 年 1 月 1 日的正式实施, 欧盟的经济治理和金融监管得到了加强, 有效地应对了欧元区成员国主权危机带来的挑战。展望欧盟的发展, 欧盟今后将在已有机制的基础上, 进一步增强经济治理, 提高金融监管并推进成员国的财政和经济改革, 由此欧盟经济一体化的深度与广度也将随之加深和扩大。

第一, ESM 的建立有利于维护欧元区经济与金融稳定, 及时对困难中的欧元区成员国提供救助。希腊主权债务危机爆发后, 由于缺乏一个救助机制, 在相当长的一段时期内, 欧盟及其成员国对希腊的态度并不明朗, 这在某种程度上加剧了希腊主权债务危机, 结果欧元大幅度贬值, EMU 也

遭到了自 1999 年成立以来的最大挑战。在吸取了应对希腊主权债务危机经验教训的基础上, 成立了一个临时性质的 ESM, 应对成员国的主权债务危机, 这一机制在随后应对爱尔兰主权债务危机中发挥了作用。在对爱尔兰 850 亿欧元的金融援助中, 除去爱尔兰自筹的 175 亿欧元以及英国、瑞典和丹麦提供的总计 48 亿欧元的双边贷款外, 欧盟和 IMF 联合援助机制 ESM (EFSM + EFSF + IMF) 对爱尔兰提供的援助达到 627 亿欧元^[13]。不过, 由于该救助机制将在 2013 年 6 月到期, 并且其救助资金有限: 7 500 亿欧元, 因此仍有不同意见。

有领导人呼吁欧元区成员国应增加对 EFSF 的资金支持, 也有国家提出欧元区成员国可以通过联合发行欧元区主权债券 (“E - bonds”), 解决成员国从市场上筹集所需资金借贷成本不断上涨这个问题^[14]。对这两种提议, 德国都明确反对。由于德国对 EFSF 的贡献份额最大, 加之国内经济复苏面临着较大压力, 因而对 EFSF 追加资金的提议并不受德国民众欢迎, 况且据目前形势, 德国领导人也认为并没有追加资金的必要性^[14]。此外, 德国反对联合发行欧元区主权债券的建议, 认为此举有违《里斯本条约》的条款规定。德国认为目前欧元区成员国各自发行债券的体系对成员国有一定的财政约束力, 如果发行“过限”, 成员国会遭到惩罚, 并且债券利率的竞争也会激励成员国尊重财政稳定标准^[14]。显而易见, 由于德国发债融资成本相对较低, 如果和其它欧元区国家联合发债、实行同一借贷利率, 德国无疑会“补贴”信用较差的成员国, 替其它成员国分摊风险。因而, 从目前的状况看, ESM 将是欧盟应对成员国主权债务危机、对成员国提供及时金融援助的唯一可用机制, 是否对 EFSF 追加资金将由现实发展而定, 而永久性 ESM 在 2013 年建立后, 将会使得援助机制制度化, 这有利于避免过多的争论和不确定因素, 提高欧盟应对潜在威胁和挑战的能力与效率。

第二, 欧盟内的经济治理将进一步增强, 特别是加大对成员国的财政监督。欧元区主权债务危机的直接原因在于成员国高额的财政赤字和公共债务, 因而实现合理的财政赤字水平和降低政府债务是欧盟及成员国近期的首要任务之一。2011 年 3 月 24 - 25 日的欧洲理事会峰会, 确定了在“欧洲学期”机制下 2011 年欧盟的首要问题: 整顿财政和实施结构性改革。会议要求欧盟所有的成员国必须把该首要问题转化为具体方案体现在各自的 NRP 和 SCP 中, 而欧盟委员会将在 2011 年 6 月的欧洲理事会批准之前对各国的 NRP 和

SCPs 给出具体建议^[12]，这表明超国家层面对成员国的财政监督正在有效运作中。同时，此次峰会通过了“升级版欧元公约”（The Euro Plus Pact），提出了四个指导性方针，特别突出了在借助现有工具的基础上（比如：欧洲 2020，“欧洲学期”，综合指导方针，《稳定与增长公约》，新的宏观经济监管框架）探索和发展新机制以进一步增强欧盟的经济治理^[12]。实际上，“升级版欧元公约”设定的目标，确立了今后欧盟加强经济治理的改革方向和领域：提升成员国竞争力、促进就业、增强公共财政的可持续性与加强金融稳定^[12]。可以预见，今后欧盟将努力探索在现行的法律框架下欧盟二级立法所能提供的最大可能性，欧盟成员国也将陆续采取具体措施和方案，执行和实现欧盟增强经济治理的方针和目标。

第三，ESRB 和 ESFS 在 2011 年 1 月 1 日起的正式运行，有助于欧盟宏观审慎监管和成员国微观审慎监管的互动和配合。各金融监管机构的协调和合作增强，欧盟对欧洲内部金融体系监管的力度加大，从而将更为有效地预防金融体系内风险。在爱尔兰主权债务危机中，爱尔兰的银行业是主要问题。之前欧盟曾在 2010 年 7 月组织了一次大范围的对欧盟银行业的宏观压力测试，结果在接受测试的 91 家欧洲银行中，仅 7 家在希腊和西班牙的银行未能通过测试，而爱尔兰全部主要的银行均在测试中过关^[15-16]。爱尔兰债务危机爆发后，先前这一银行压力测试的质量和结果遭到了广泛的质疑。欧盟今年将再次对欧洲银行业进行压力测试，这次测试将在吸取 2010 年测试经验的基础上更加严格、更为全面，并且在 2011 年新金融监管机制运行后，对银行业的宏观压力测试由 EBA 和成员国监管机构紧密合作展开，测试质量将更有保障^[17]，同时 EBA 和 ESRB 的参与将增强欧盟机构的整体协调性^[3]。这表明欧盟对金融风险监管的力度将会大大提高，欧盟新的金融监管机制也将在实践中接受检验并进一步发展。

第四，成员国的改革势在必行。鉴于高额的财政赤字和政府债务，各国必须进行改革，并且提供金融援助的条件是成员国必须实行严格的财政政策和国内经济进行结构性改革。希腊和爱尔兰进行了前所未有的大规模改革，而即将接受援助的葡萄牙也会如此。需要指出的是，欧洲主权债务危机是 2008 年国际金融危机的延伸和结果之一，金融危机引起了严重的世界经济衰退，希腊等 EMU 成员国主权债务危机的发生正处于欧盟各国努力从经济衰退状况中恢复的进程里。因此，成员国一方面必须进行结构性改革，实现经济的可持

续增长；另一方面，必须进行财政改革，努力把财政赤字和公共债务降到《稳定与增长公约》规定的占 GDP 的 3% 和 60% 的限度内。当然，政府为削减财政赤字而推行的紧缩政策，不可避免地会对现行高成本的福利制度进行改革，对此欧洲不时出现了大范围的工人罢工，这考验着国家领导人和执政党的执政与改革能力，由此欧洲政坛上也可能会出现多起由债务危机引发的政府更迭。如 2011 年 3 月 23 日，由于提交议会的财政紧缩计划未获通过，葡萄牙总理若泽·苏格拉底（Jose Socrates）宣布辞职就是一例。这表明了政治与经济间的互动和影响，也对当政的政策制定者们提出了要求：必须尽可能地找到维护社会稳定和推行政改改革的最大限度平衡点。可见，稳定、改革和发展已是欧盟及其成员国近期的关键词。

六、结语

国际金融危机和欧元区主权债务危机为欧盟和欧元区的发展带来了巨大的挑战，但这同时也为欧盟提供了一个改革和发展的机会。虽然在超国家层面实行集体划一的方案通常比较困难，但金融动荡和经济压力还是促进了各方进一步强化财政合作与加强金融监管，从而使得在欧盟内建立更加统一的体制结构成为可能。随着“欧洲学期”、ESRB 和 ESFS 在 2011 年 1 月 1 日起正式实施，欧盟的经济治理和金融监管力度大大增强，并且建立起的 ESM 对困难中的欧元区成员国提供了及时救助，为有效防止危机恶化起了十分重要的作用，维持了欧元区稳定。同时，欧盟已达成对《里斯本条约》的最终修改意见，从而为建立起一个永久性 ESM 奠定了法律基础，这也弥补了欧洲一体化工程中的盲点。

此外，欧盟提供金融救助的条件是成员国必须实行严格的财政政策并对国内经济进行结构性改革，这是对受助成员国改革国内经济结构和优化金融管理体制的直接推动，希腊和爱尔兰由此进行了大规模改革，而即将接受金融援助的葡萄牙也将实行必要的改革。这些事实表明欧盟遭遇此次主权债务危机，实际上也为欧盟和 EMU 的改革和发展带来了契机。欧盟内各方力量正积极行动起来，把主权债务危机提供的经验教训转化为实际行动。可以预见：借助已有的各种机制，欧盟和 EMU 今后将进一步增强经济治理、提高金融监管并推进成员国的财政和经济改革，从而达到防范或化解成员国主权债务危机的目的。显然，因主权债务危机催生的各种新政策和新制度有利于深化欧洲经济一体化，同时也体现了欧盟动态发展

中的变革性和连续性。

注释:

- ① 参见 ex Article 100. 2 TEC; Article 100. 2 Treaty of Lisbon; Article 122. 2 TFEU.
- ② 其中担保额度(出资份额)最高的是德国,为 1 193. 9007 亿欧元,其次是法国和意大利,分别为 896. 5745 亿欧元和 787. 8472 亿欧元。爱沙尼亚已于 2011 年 1 月 1 日正式加入 EMU, 成为了欧元区第 17 位成员国。不过到目前(2011 年 4 月)爱沙尼亚还未加入 EFSF。欧元区 16 国各国的具体担保数额可参见 EFSF 官方网站 “The European Financial Stability Facility (EFSF) – FAQ”, http://www.efs.europa.eu/attachments/faq_en.pdf.
- ③ 在 2011 年 1 月 1 日前, 欧洲的金融服务部门在欧盟层面由三个有咨询权的委员会监管: the Committee of European Banking Supervisors (CEBS): 欧洲银行监管委员会; the Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS): 欧洲保险与职业养老金监督委员会; the Committee of European Securities Regulators (CESR): 欧洲证券监管委员会。

参考文献:

- [1] Europa Press Release. The European Stabilization Mechanism. MEMO/10/173, Brussels, May 10th, 2010.
- [2] EFSF Official Website. The European Financial Stability Facility (EFSF) – FAQ. http://www.efs.europa.eu/attachments/faq_en.pdf.
- [3] European Central Bank. Stress – Testing Banks in a Crisis. ECB Financial Stability Review. December, 2010.
- [4] Report of the Task Force to the European Council. Strengthening Economic Governance in the EU. Brussels, October 21st, 2010.
- [5] Consilium Highlights. The European Semester – For a More Robust Economy. <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?lang=EN&focusID=504>.
- [6] Europa Press Release. Statement by Commissioner for Economic and Monetary Affairs Olli Rehn on the Endorsement of the ‘European Semester’ by the EU Council. MEMO/10/394, Brussels, September 7th, 2010.
- [7] Commission of the European Communities. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community Macro – Prudential Oversight of the Financial System and Establishing a European Systemic Risk Board. COM (2009) 499 final 2009/0140 (COD), Brussels, September 23rd, 2009.
- [8] Council of the European Union. Financial Supervision: Council Adopts Legal Texts Establishing the European Systemic Risk Board and Three New Supervisory Authorities. 16452/10, Presse 303, Brussels, November 17th, 2010.
- [9] Jean – Claude Trichet. Lessons from the Crisis. Speech at the European American Press Club, Paris, December 3rd, 2010. http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp101203_en.html.
- [10] Olli Rehn. Next Steps for Securing Financial Stability in Europe. Speech/10/701, Conference Organized by the Association for Financial Markets in Europe, Brussels, November 30th, 2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/701&type=HTML>.
- [11] European Council, Conclusions, EUCO 30/1/10, Brussels, January 25th, 2011.
- [12] European Council, Conclusions, EUCO 10/11, Brussels, March 25th, 2011.
- [13] Council of the European Union. 3054th Council Meeting Economic and Financial Affairs. Press Release, Presse 333, PR CO 44, Brussels, December 7th, 2010.
- [14] BBC News. Angela Merkel Resists Eurozone Bond and Debt Proposals, December 6th, 2010.
- [15] Committee of European Banking Supervisors. CEBS’ s Press Release on the Results of the 2010 EU – Wide Stress Testing Exercise. Press Release, July 23rd, 2010.
- [16] BBC News. Angela Merkel in Eurozone Permanent Bail – out Vow. November 25th, 2010.
- [17] Olli Rehn. What Is Needed from European Policy Makers Now? Speech/10/713, Building Europe’ s Economic Future—EEGM Policy Dialogue, Brussels, December 1st, 2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/713&type=HTML>.

(责任编辑: 关立新)