

欧盟财政规则：发展、成效与启示

李亮

(中国人民银行荆门市中心支行,湖北 448124)

内容提要: 欧盟是应用财政规则较早也较为有成效的经济体之一,财政规则在促进欧洲经济货币联盟发展中发挥了重要作用。本文较为系统地研究了欧盟财政规则,分析了欧盟财政规则的发展、成效及其对我国的启示,以期为我国财政经济治理提供有益借鉴。

关键词: 欧盟财政规则 数值型财政规则 程序型财政规则 财政可持续 逆周期财政政策

中图分类号:F813 文献标识码:A 文章编号:1672-9544(2021)05-0099-10

一、引言

财政规则对于确保财政可持续和支持经济稳定发展具有重要意义。欧盟是应用财政规则较早也较为有成效的经济体之一,其财政规则在促进欧洲经济货币联盟发展中发挥了重要作用。欧盟财政规则是一套适用于欧洲各国的财政指标体系和财政治理框架,具体可分为数值型财政规则和程序型财政规则。当然,欧盟财政规则是由欧盟对成员国提出关于财政治理方面的要求,而不是欧盟作为超国家机构本身的财政和预算管理,并不能完全取代各国自身所有的财政权和预算权,各国在向欧盟让渡一部分权力时,自身还保留了充分的财政权和预算权。

目前,国内系统研究欧盟财政规则的文献不多,特别是关注近年来改革的文献较少,现有研究总体上比较零散,时效性也不强。基于此,本文系统研究欧盟财政规则,以期为我国财政经济治理提供有益借鉴。

二、欧盟财政规则的发展及主要内容

(一) 欧盟财政规则:从最初强调财政纪律逐渐过渡到兼顾财政可持续与经济稳定

上世纪50年代到90年代后期,为了实现欧洲货币一体化,避免过度赤字和借债,欧盟强调严肃财政纪律。在1957年签署的《欧洲经济共同体条约》中提出收敛标准,首次规定各成员国应避免过度赤字。在1992年签署的《马斯特里赫特条约》中,明确按市场价值计算的年度政府赤字和政府债务占国内生产总值比重的参考值分别为3%和60%,还规定了过度赤字程序的相关内容和惩罚措施。在1997年《稳定与增长公约》中,首次明确了欧盟财政规则的预防机制和纠正机制。

2005年,欧盟首次对《稳定与增长公约》进行修订,对财政规则进行了改革。此次改革明确了结构平衡规则 and 中期预算目标,开始在财政可持续和经济稳定之间进行仔细权衡。2011年,欧盟出台“六项改革”,一方面对预防机制进行改革,在结构平衡基

[收稿日期]2021-03-30

[作者简介]李亮,副行长,高级经济师,研究方向为宏观经济、货币金融、财政政策。

基础上引入支出基准、重大偏离程序,立法引入“欧洲学期”进程;另一方面对纠正机制进行改革,引入减债基准、“遵守或解释”原则及一般免责条款和异常事件条款。此外,改革还引入宏观经济失衡程序,规定了国家预算框架的最低要求,建立了分级惩罚制度。2012年,欧元区各成员国之间签订《财政契约》,进一步明确平衡预算规则。2013年,欧盟针对欧元区国家出台“两项改革”,包括对在金融稳定受困、接受财政援助的欧元区成员国实行加强监督制度(如要求其每年提交预算计划草案),要求处于过度赤字程序下的欧元区成员国编制经济伙伴关系计划明确持续纠正过度赤字所需的政策措施和结构性改革。

此后,随着欧洲经济持续低迷,欧盟又在现有规则框架内不断增强政策实施的灵活性,以支持经济增长。2015年,欧盟在《稳定与增长公约》的预防机制和纠正机制中引入灵活性,从周期性条件、结构改革、投资三个方面引入条款兼顾成员国的具体国情,允许成员国在推进符合条件的结构改革和投资中暂时偏离中期目标或实现目标的调整路径,纠正过度赤字的最后期限也可以得到延长。2017年,欧盟委员会提出自由裁量权,即通过自主判定成员国的复苏是否仍然“脆弱”,明确高债务国家开始进行财政整顿还是继续支持经济复苏,该自由裁量权并未获得成员国普遍认同仅在2018年予以适用。2020年3月,为应对新冠肺炎疫情,欧盟根据《稳定与增长公约》相关规定在历史上首次启动了一般免责条款,为支持各国经济发展提供所需的财政空间。

(二)欧盟数值型财政规则:重点在于强调财政纪律

赤字规则和债务规则始终是欧盟财政规则的核心内容,自1992年《马斯特里赫特条约》明确年度政府赤字和政府债务占国内生产总值的比重以来,就没有变更。这两项规则也被世界大多数国家和国际组织所引用。为进一步严肃财政纪律,欧盟随后又引入结构平衡规则、减债基准、支出基准等数值规则。结构平衡规则方面,1997年《稳定与增长公约》规定各国在中期内应保持“接近平衡或盈余”的预算状况,这一规则经过完善,结构预算平衡年度改善等于

或高于GDP的0.5%也被视为平衡。结构平衡规则与年度赤字规则互相补充,既在短期内给予财政政策一定的实施空间,又在中期内强调了预算平衡或盈余的财政纪律。这一规则随后也被广大国家所引用,其中最为显著的是智利在2001年引入结构平衡规则,设置了占国内生产总值比重为1%的结构性平衡目标,并在财政可持续方面取得明显成效。

减债基准在2011年欧盟出台“六项改革”措施时作为对债务规则的补充规则引入,规定债务率超过国内生产总值60%的部分必须以年均5%的速度减少,这一规则也是在中长期内强调保持合理债务率的财政纪律,增加了债务规则的可信度。

支出基准同样于2011年欧盟出台“六项改革”措施时引入,规定公共支出增长速度不得超过中期潜在产出增长速度,这一规则从公共支出的角度规范财政行为,有别于预算赤字规则和债务规则。由于中期潜在产出增长速度估值被认为比支撑结构预算平衡的某一年潜在产出缺口估值要稳定得多,因此被认为是比较有前景的一种新财政规则。

(三)欧盟程序型财政规则:增加数值财政规则的可信度和灵活性

欧盟程序型财政规则通过具体的程序规定,使数值型规则能够切实得到落实,增加了数值型财政规则的可信度;同时,通过与灵活性条款的结合,在程序实施过程中预留了足够的回旋余地,增加了数值型财政规则的灵活性。程序型规则主要包括:欧洲学期、宏观经济失衡程序、中期预算框架、重大偏离程序、过度赤字程序、针对欧元区国家的加强监督、灵活性考量等。

欧洲学期是当前最重要的欧盟程序型规则或框架,由欧盟理事会根据委员会提议于2010年引入,对一个周期年度内欧盟成员国的财政政策制定、各国经济政策协调以及欧盟对财政规则遵守情况的监督作了具体规定。欧盟财政规则都适用于欧洲学期。欧洲学期从每年11月开始,到次年10月结束,主要包含提出秋季一揽子计划-发布各国国别报告-提出下一年计划-发布针对性经济和预算政策建议-各国领导人讨论批准建议-各国政府将

建议纳入下一年预算。具体来说,每年11月,欧盟委员会提出秋季一揽子计划开启欧洲学年的年度周期,秋季一揽子计划包括:年度可持续增长战略、预警机制报告(开启宏观经济失衡程序)、联合就业报告、对欧元区的建议报告、对欧元区国家预算计划草案的意见。次年2月,欧盟委员会发布各国国别报告,对选定的国家开展深入审查以明确其在宏观经济失衡程序中的最新状况。4月,欧盟成员国根据欧盟委员会发布的计划及报告提出其下一年国家改革计划、稳定或趋同计划。5-7月,欧盟委员会对每个成员国发布具有针对性的经济和预算政策建议。7月,各国领导人在欧盟理事会讨论并批准这些建议。8-10月,各国政府将这些建议纳入下一年的改革计划和国家预算。其中,欧元区国家还必须在10月15日之前提交下一年的预算计划草案。

宏观经济失衡程序于2011年欧盟出台“六项改革”时引入,属于预防机制和纠正机制下的一种新型程序规则,旨在识别、防止和应对可能对特定成员国、整个欧元区或欧盟的经济稳定产生不利影响的宏观经济失衡风险。该程序主要流程始于每年欧盟委员会预警机制报告,随后对选定国家开展深入审查,对深入审查发现的失衡国家提出具体建议并实施具体监测,进而对过度失衡国家启动过度失衡程序。过度失衡国家必须提交纠正行动计划,如果屡次未能提交欧盟理事会认为足够的纠正计划,或未能执行这些计划,将面临包括罚款在内的处罚。

中期预算框架由1997年《稳定与增长公约》纠正机制引入,规定欧盟成员国制定中期预算目标,承诺在中期内实现预算目标并逐年向预算目标靠拢。每年4月,成员国向委员会提交为履行承诺而计划执行的预算措施(欧元区成员国提交稳定计划,其他欧盟国家则提交趋同计划),与此同时,所有欧盟成员国还需要提交旨在推进结构改革的国家改革计划,以确保公共财政和国家债务负担的长期可持续性。中期预算框架在全球得到广泛应用,目前大部分国家都已实现中期预算。

重大偏离程序于2011年欧盟出台“六项改革”时引入,用于确保成员国回到实现中期预算目标调整路

径上,是预防机制下对结构平衡规则的补充程序。如果成员国的财政政策导致偏离中期预算目标或偏离实现中期预算目标的调整路径,当一年内或连续两年偏离值累计超过国内生产总值的0.5%,则委员会建议理事会开启重大偏离程序,以确保成员国回到实现中期预算目标调整路径上,同时避免开启过度赤字程序。

过度赤字程序由1997年《稳定与增长公约》引入,是纠正机制下对赤字规则的补充。预算赤字超过国内生产总值3%,或未能以足够速度减少其超过国内生产总值60%的过度债务的成员国,将触发过度赤字程序。在此程序下,成员国必须承诺将过度赤字或债务恢复到安全水平。如果持续不采取足够的行动来解决其赤字或债务问题,将面临高达其国内生产总值的0.2%的罚款,此外,欧盟聚合基金的地地区补贴也可能被撤回。当前处于过度赤字程序的国家仅有罗马尼亚,2020年4月,欧盟理事会对罗马尼亚启动过度赤字程序。已结束过度赤字程序的国家则有27个。

对欧元区国家的加强监督程序在2013年欧盟针对欧元区国家出台的“两项改革”中引入,欧元区成员国必须向欧盟委员会及其欧元区伙伴国提交下一年的预算计划草案,如果预算政策不切实际或严重不遵守《稳定与增长公约》规定的义务,欧盟委员会可以要求重新提交修订过的预算计划草案,这一程序强化了多边对话框架和多边监督体系。进入过度赤字程序的欧元区成员国则必须提交经济伙伴关系计划,这一规定督促相关成员国开展结构改革,从而有效和持久地纠正过度赤字。灵活性考量在各项财政规则中始终贯穿其中,体现在2005年、2011年前后两次对《稳定与增长公约》修订,以及2015年明确《稳定与增长公约》灵活性的财政立场中。强调应考虑各国具体国情和经济周期,重点关注中期基本预算状况,鼓励结构改革和公共投资,引入免责条款,扩大自由裁量权。灵活性考量在现有规则范围内,不断增强了规则运用的灵活性。

三、欧盟财政规则的成效评估

欧盟财政规则体系既强调财政纪律,又预留一

定的灵活性,旨在中长期内确保财政可持续性的同时维持短期经济稳定,因此,财政规则的成效主要体现在为财政规则对财政可持续和逆周期财政政策的影响效果。

(一)欧盟财政规则的遵守情况:总体遵守率尚可,规则遵守情况与经济周期密切相关

从总体遵守率来看,随着财政规则稳健性的提升,财政纪律逐渐好转,各成员国对欧盟财政规则的遵守情况也总体趋好。拉奇和圣克鲁斯(2020)基于欧盟财政委员会秘书处合规数据库的最新研究指出,从欧盟赤字规则、债务规则、结构平衡规则、支出规则的遵守情况来看,1998年-2019年期间,总体上有超过一半的欧盟成员国的预算政策都是遵守各项规则的。罗伊特(2017)的研究结论一致,认为1995年-2014年期间20个欧盟成员国对欧盟财政规则的平均遵守率约为58%,略高于所有抽样国家对所有规则(国家和超国家规则)的平均遵守率(50%)。欧盟财政委员会财政规则评估报告(2019)也表明,1998年-2018年期间,所有欧盟成员国对财政规则的平均遵守率在57%左右。从不同规则来看,欧盟成员国对债务规则和赤字规则的遵守率较高,平均水平分别达到72%和64%,而对结构平衡规则和支出规则的遵守率相对较低,平均水平分别为49%和42%。从时间进程来看,《稳定与增长公约》实施后至全球金融危机前(1998年-2007年),对债务规则和赤字规则的遵守率要高于各自的长期平均水平,结构平衡规则和支出规则的遵守率则低于各自的长期平均水平;危机爆发后的几年(2008年-2010年),对所有规则的遵守率都出现较大幅度下降;危机后“六项改革”实施至今(2011年-2018年),除债务规则外,赤字规则、结构平衡规则、支出规则的遵守情况都明显改善,特别是结构平衡规则和支出规则的平均遵守率分别达到63%和60%,大大高于危机期间的平均水平,较危机前的平均水平分别提高了19个百分点和28个百分点。

规则的遵守情况与经济周期密切相关,赤字规则和结构平衡规则的遵守情况在经济景气时期有所改善,在经济衰退时期则有所恶化,唯一一个经

济衰退期但赤字规则遵守情况有所改善的时期是2011年-2013年,此时大多数欧盟成员国都处于过度赤字程序或经济调整计划之下,无法仅依靠经济增长就可改善规则遵守情况,而必须采取行动进行财政整顿。拉奇和圣克鲁斯(2020)进一步指出,在全球金融危机袭击欧洲前的最后一年,超过80%的欧盟成员国遵守了欧盟赤字和债务规则,但对结构平衡规则和支出规则的遵守程度要低得多。在新冠肺炎疫情大流行之前的几年里,也出现了类似的模式。欧盟财政委员会年度报告(2020)指出,2019年欧盟成员国对赤字规则的遵守率超过90%,而对支出规则的遵守率大幅下降,只有32%的欧盟国家的支出政策符合支出基准规则,分别比2018年和2017年下降4个和18个百分点。这表明,近年来欧盟成员国对具有周期性特征财政规则的遵守情况有所改善,而对旨在消除周期性波动的规则的遵守情况有所恶化。

以上主要是对欧盟数值型财政规则遵守情况的评估,研究一般都剔除了免责条款的激活、灵活性的使用、规定的广义遵守等情况,与欧盟对遵守《稳定与增长公约》规定的正式评估显然不同,一定程度上可能低估欧盟财政规则的遵守情况。

(二)欧盟财政规则对财政可持续性的影响:财政可持续得到加强,结构改革还需加大力度

1.中期预算计划执行不力的问题有所改善。良好的中期预算框架和年度预算计划是保证财政可持续的先决条件。欧盟各成员国稳定计划和趋同计划中拟实现的预算余额与实际结果往往存在一定差距,这一点在早期尤为明显,说明中期预算计划执行不力,但是这种差距在最近几年有所缩小(欧盟财政委员会财政规则评估报告,2019)。2011年改革以来,达到中期预算目标的成员国数量稳步增加。这一变化与欧盟财政框架改革有关,改革赋予独立财政机构参与中期预算预测以及监督预算执行的职能,提高了中期预算的科学性和执行力。欧元区国家年度预算计划草案质量也在不断提高,2018年之前,欧元区成员国每年提交的预算计划草案中约有2/3没有完全遵守欧盟提出的财政要求,

2019年这一比例下降到1/2。

2.严格的财政规则有效改善了财政纪律。在财政规则之下,财政政策制定者会引导财政总量向其数值限额或目标值靠拢,即所谓“磁石效应”。罗伊特(2015)发现,欧盟成员国实施赤字占GDP的3%这一赤字规则,会将预算余额拉向规则设定的3%赤字阈值,尽管这各国政府尽量利用规则带来的收益,但客观上减少了政府巨额赤字和盈余的发生。欧盟财政委员会财政规则评估报告(2019)指出,2016年以来,欧盟各成员国预算与结构预算平衡和支出基准规则的偏差总体上有所缩小,并且结构预算平衡和支出基准规则的负偏差趋于GDP的0.5%,这类似于3%的赤字参考值所产生的“磁石效应”。德容和吉尔伯特(2018)的研究表明,过度赤字程序每建议多纠正1%(与GDP的占比)的过度赤字,相关成员国就会采取多增1%的财政整顿计划,实际财政整顿的力度也多增0.8%,可以起到严肃财政纪律的作用。巴比尔-高查德、巴雷特、米尼亚(2020)对欧盟成员国财政纪律的研究也表明,财政规则显著改善了财政纪律,改善了全球财政绩效指数(一种财政纪律衡量指标),使该指数平均提高0.5个单位。其中,支出规则对财政纪律的改善效果最强,结构平衡规则也有效改善了财政纪律。

3.过度赤字和债务指标均呈现好转。过度赤字和债务是影响财政可持续的直接因素。欧盟财政规则评估报告(2019)指出,在过度赤字指标方面,全球金融危机爆发以来,欧盟成员国共25次触发过度赤字程序,这些程序到2018年都已经全部撤销。2019年是自2002年以来第一个没有由于过度赤字或债务问题导致触发过度赤字程序的年份,欧元区 and 欧盟的总体预算赤字分别占GDP的0.6%和0.8%。在政府债务方面,2015年以后,欧盟成员国的债务率从高点稳中趋降,除比利时和意大利外,其他高负债国家债务率已降至接近债务参考值(国内生产总值的60%)。2019年,欧盟和欧元区政府债务率连续第五年下降,分别降至GDP的80.7%和86%。

4.公共财政质量进一步提升。提高公共财政质量是保证财政长期可持续的关键部分。欧盟财政规则

评估报告(2019)指出,欧盟财政规则改善了公共投资质量和支出结构,促进了有效的税收制度以促进增长的方式进行收入再分配。具体表现在三个方面:公共投资方面,过度赤字程序期间公共投资容易受到财政整顿的影响,公共投资水平的降低有助于提高总体投资效率;支出结构方面,欧盟财政规则鼓励成员国将教育、研发和公共基础设施等促进增长的领域列为优先支出领域,通过改变公共支出的结构从而间接影响公共财政的质量;税收方面,有效的税收制度产生更少的扭曲,解决了负外部性问题,将稀缺资源引导到特定方向。采用世界银行开发的衡量税收体系效率的指数——“纳税得分”评估发现,2011年-2018年平均指数得分与同期欧元区成员国遵守四项欧盟财政规则(赤字规则、债务规则、结构平衡规则和支出基准规则)的平均得分相对应,可见,更有效的税收体系与更好地遵守欧盟财政规则密切相关。这一结论也强调了通过针对税收制度的结构性改革进一步提高公共财政质量的重要性。

总体而言,从多年度或年度预算计划的执行情况、财政纪律、过度赤字和政府债务,以及公共财政质量等各方面来看,欧盟各成员国的财政可持续性得到不断加强。但是,值得注意的是,对财政问题的讨论需要长远视野。财政计划通常只是一揽子计划的一部分,需要与货币政策、汇率变动、财税改革及劳动力市场、产品和服务市场中的结构性改革等政策配套一同发挥作用。只有财政政策、货币政策结合财税改革、结构性改革,通过减少未来的不确定性、增加市场竞争、消除劳动力市场结构性障碍等措施支持长期经济规划与发展,才能刺激经济增长。而对财政可持续至关重要的结构性改革却进展甚微。欧盟财政规则评估报告(2019)指出,从2013年起,欧盟向成员国提出的关于结构改革的国别建议约有一半都没有执行到位,并且近年来的执行率逐年下降。特别是2015年欧洲学期精简以来,在国别建议大幅减少的情况下,其执行率仍然没有得到改善。这主要是由于结构性改革更具政治敏感性所致。

(三)欧盟财政规则对逆周期财政政策的影响:结构平衡规则和支出规则具有一定的逆周期作用
财政政策往往具有顺周期性。影响财政政策的因

素包括:经济发展阶段、信贷获取能力等经济因素,选举等政治因素,决策的不确定性和政策实施的滞后性等政策因素。财政规则作为影响财政政策的重要因素,也逐渐被纳入研究议题,特别是在经济萧条时期,继续执行赤字规则和债务规则显然可能导致财政政策的顺周期紧缩。一些文献引入财政规则对财政政策的周期性特征进行了研究,结论各不相同。

支持财政规则对顺周期财政政策具有积极影响的研究有:德布伦等人(2008)研究认为,1990年-2005年期间,欧盟成员国中央政府(和地方政府)预算平衡规则和债务规则导致更高的顺周期性,支出和收入规则导致相对较低的顺周期性。德容和吉尔伯特(2018)的研究指出,过度赤字程序确实导致相关欧盟成员国采取相应的财政整顿措施,财政整顿的力度与过度赤字程序所提的要求基本相当,这在2010年-2014年经济萧条期间尤为明显。达瓦斯、马丁和拉戈特(2018)也认为,全球金融危机期间的大规模财政紧缩是由欧盟财政规则导致的,然而,他们同时指出,这是由于在经济景气时期不遵守规则,没有建立足够的财政缓冲所致,如果在景气时期不发生顺周期行为,而是采取逆周期政策,那么在不景气时期是可以有足够财政空间来避免顺周期的,因此,关键在于防止顺周期的财政扩张。

支持财政规则对逆周期财政政策具有积极影响的研究有:霍尔姆-哈杜拉、霍普特迈尔和罗瑟(2010)提供的证据表明,2002年-2008年期间,支出规则可以减少欧盟成员国政府支出对产出缺口意外冲击的顺周期反应。纳里奇和罗伊特(2015)对1990年-2014年期间27个欧盟成员国的研究指出,财政规则会提高财政空间,由于财政空间较大的国家不必在经济衰退期间进行财政整顿,有些财政规则会降低顺周期性,其中,支出规则的影响最大,结构平衡规则次之,而债务规则对降低顺周期性没有影响。巴丁格和罗伊特(2015)得出了类似的结论,他们对1985年-2012年期间79个国家(包括欧盟成员国)的研究表明,财政规则降低了财政政策的波动性,进而降低产出波动性。罗伊特、特卡乔夫斯和维勒茨(2018)对1996年-2015年期间欧盟28个国家的研

究表明,预算平衡规则和支出规则与更低的财政政策波动性相关。最新的研究进一步支持了财政规则对逆周期财政政策的积极影响,拉齐、奥索和范德维伦(2020)的研究表明,遵守《稳定与增长公约》的各项财政规则有助于缓和欧盟实行顺周期财政政策的倾向,其中,结构平衡规则和支出规则对财政政策的逆周期性具有统计上显著的积极作用。就债务率而言,欧盟各国顺周期财政立场的可能性随着政府债务与GDP之比呈指数增长,当债务超过GDP的一定阈值时,财政政策的逆周期性程度会增加,但是之前的高债务水平限制了逆周期财政政策的干预空间。他们还指出,结构平衡规则和支出规则的引入加强了欧盟财政框架,提升了财政规则的质量,但财政规则的遵守情况并没有得到相应改善。因此,财政规则既要设计精细,又要具有约束力,从而提高对规则的遵守程度,只有这样才能增强财政政策的逆周期性。

欧盟财政规则评估报告(2019)认为,欧盟财政规则改革对财政政策的影响大致是中性的。自1999年以来,欧盟和欧元区的财政立场大部分时间都保持在中性范围内,2000年-2001年出现短暂的顺周期性财政扩张,2008年-2010年的财政扩张是逆周期的,2011年-2013年又出现了一段时期顺周期财政紧缩,除了这三个时期外,财政立场大体上是中性的。2011年“六项改革”以及其后引入的灵活性条款和自由裁量权并没有导致更多的逆周期财政政策,但这主要是由于改革政策存在时滞,即当成员国准备利用灵活性条款,为经济复苏提供更多财政支持时,经济出现令人意外的强劲扩张,从而错过逆周期调整的机会。

综上,欧盟财政规则对各成员国的逆周期财政政策确实具有一定影响,尤其是结构平衡规则和支出规则对于促进财政政策的逆周期性具有积极意义。由于意识到在周期性衰退中遵守赤字规则和债务规则可能意味着顺周期紧缩,经过一系列改革,欧盟财政规则把重点从赤字规则和债务规则逐步转向结构性预算平衡规则和支出规则,同时通过补充规则和程序规则,对数值型赤字和债务规则进行完善,在规则体系中保持了一定的灵活性。这些改

革调整使欧盟财政规则体系具有一定的逆周期性,从而可以在短期内实现稳定经济的目标,这也为在中长期内实现财政可持续的目标奠定了基础。

四、欧盟财政规则的改革趋势和主要措施

通过前文的分析可以看出,欧盟财政规则体系建立以来,其实施目标始终在保持财政可持续性和经济稳定之间权衡,相应地,其实施方式也在严肃财政纪律和增强灵活性之间权衡,从而衍生出不同的数值型财政规则和程序型财政规则。针对当前的经济金融形势,特别是新冠肺炎疫情在全球大流行之后的形势,欧盟财政规则体系的走向趋势或改革建议可从以下几个方面进行考虑,一是在实施目标上更侧重于财政可持续还是更侧重于经济稳定,或是两者兼顾;二是在实施手段上是进一步严肃财政纪律减少灵活性,还是继续增强灵活性提高规则应用的弹性;三是在明确前两点改革方向的基础上,结合上文对欧盟财政规则的评估分析,如何有效改进数值型财政规则,是继续增加新的数值型规则,还是在原有基础上调整完善;四是在明确前两点改革方向的基础上,如何改进程序型财政规则,使其与数值型规则更好搭配;五是如何超越数值型财政规则和程序型财政规则,在更深层次改革欧盟财政治理体系。围绕这些问题,欧盟层面的决策者、国际组织、学术界进行了大量讨论并形成如下结论:

(一)在保持中长期财政可持续的前提下,着力促进结构改革和政府投资增长,加大对短期经济稳定的支持力度

为应对经济衰退,2015年欧盟委员会主席、欧元区峰会主席、欧元集团主席、欧洲中央银行行长和欧洲议会主席等五位主席的报告提出包括建立财政联盟具体步骤在内的一系列提议,旨在“使经济货币联盟整体更具抗风险能力”。此后经过反复争论,2019年欧盟通过促进竞争力和趋同性预算工具,在欧盟预算内增加支出,促进结构改革和投资,以增强欧元区抵御经济冲击的能力。由于欧盟预算整体规模很小,仅占成员国国内生产总值的1%,此次在欧盟预算内增加的用于结构改革和投资的支

出规模也仅为170亿欧元,但其明确了向支持短期经济稳定方向转变的思路。

在新冠肺炎疫情大流行之后,欧盟各国公共财政突然显著恶化,欧盟的总体赤字预计将从2019年仅占GDP的0.6%飙升至2020年的8.5%左右,债务率预计将创下历史新高,产出也将大幅下降。欧盟财政委员会年度报告(2020)强调,面对前所未有的外生冲击,欧盟必须维护经济货币联盟的总体经济稳定和金融稳定,稳定与增长公约的改革应鼓励各国政府在不损害债务可持续性的前提下保护政府投资。这意味着,欧盟财政规则框架在力图保持中长期财政可持续的前提下,将着力加强对短期经济稳定的支持。未来几年的一个关键目标应是避免过去在后危机时期所犯的的错误,即避免通过削减政府投资支出来进行财政整顿,而是应该选择能够支持增长促进型政府支出的财政规则。欧盟财政委员会设想实施黄金法则以鼓励投资,即允许成员国自愿补足超出共同融资承诺的项目支出,委员会将在基本支出净额的计算中扣除这些额外支出。

国际组织和专家学者也支持在短期内应更侧重于经济发展和稳定。经合组织(2016)指出,欧元区的公共财政应更具增长性和公平性,应对欧盟财政规则进行改革,使其能够促进欧盟的包容性增长。在经济衰退或低迷时期,应实施临时性的财政扩张,在税收和支出政策方面进行结构改革,优先考虑的政策包括对低收入群体减税和加大跨欧交通网络的投资支出。斯蒂格利茨等(2021)指出,欧洲应在稳定与增长公约框架内,将更多注意力放在就业和增长上,比如,在一个平衡的预算框架或预算赤字限额内,通过同时增加税收和支出来刺激经济,特别要重视公共投资的短期和长期增长效应,增加研发、环保、教育等方面的公共支出;支持公共开发银行加大对基础设施和中小企业的资金投入,将对开发银行的增资排除在赤字目标之外。

(二)增加财政规则的透明度,减少财政规则的复杂性

欧盟财政规则的复杂性主要来源于四个方面:一是决策所依据的指标数据(比如对产出缺口的估

算)具有不确定性;二是各国更重视年度指标而非中长期指标;三是正确把握灵活性的时机选择往往不当;四是自由裁量权的引入。这些复杂性降低了财政规则的透明度。

欧盟财政委员会年度报告(2018)首次系统提出简化欧盟财政框架的建议,建议将当前复杂的财政规则体系大幅简化为两项数值型财政规则 and 一项灵活性条款,即债务规则(规定债务率目标及其下降路径)和支出规则(规定债务超过目标值的基本支出净额增长率上限),以及一般免责条款。欧盟财政委员会年度报告(2020)进一步认为,简化财政框架在新冠肺炎疫情之后显得更为重要,并重申其在2018年提出的改革建议。相似地,克莱斯、达瓦斯和莱安德罗(2016),达瓦斯、马丁和拉戈特(2018),坎普斯、莱纳-基林格(2019)等研究提出改革欧盟财政规则体系,使其简化至仅包含一个长期债务率目标,以及实现该目标的支出操作规则,以及强调应减少对结构平衡和产出缺口估计的依赖,以降低欧盟财政规则的复杂性。

国家独立财政机构在增加财政规则透明度,减少不必要的复杂性和灵活性方面发挥重要作用。欧盟财政委员会反复强调,国家独立财政机构是强化欧盟经济治理框架的重要一环,比如,应根据独立财政机构的独立经济分析来启动财政框架精简后的一般免责条款。

(三)改革数值型财政规则,突出结构平衡和支出规则在规则体系中的地位和作用

欧盟财政委员会认为,由于经济环境发生变化,赤字规则的参考值已不再是债务发展的制约因素,赤字率参考值作为债务稳定指标的作用已变得不重要。同时,欧盟财政委员会还认为,在遵守债务规则的过程中,年均所应实现的基本预算盈余,与初始负债率、利率-经济增速差以及减债速度密切相关。负债率非常高(超过150%)的国家如果按照《稳定与增长公约》规定的5%的调整速度进行债务削减,要实现政府债务占国内生产总值60%的目标,则在一般情况下该国需要在10年内始终保持较高的基本预算盈余与国内生产总值的占比,而这一占比将大大

高于欧盟成员国的长期实际占比,因此,很难长期维持下去。鉴于此,欧盟财政委员会年度报告(2018)首次提出,以债务规则和支出规则为核心构建欧盟财政规则体系,放弃3%的赤字规则,并对60%的负债率参考值进行调整或对5%的减债速度进行调整。2020年,欧盟财政委员会重申了这一建议,并且指出调整减债速度在立法上只需修改欧盟二级立法,将更具操作性。类似地,霍普特迈尔和坎普斯(2020)指出,当前的债务规则具有顺周期性,在2014年以来的低增长、低通胀环境中难以有效实施,建议对债务规则的参数进行修正,即对名义国内生产总值增速进行名义周期性调整,以及将减债速度从5%降至3%。

尽管如此,欧盟财政委员会同时指出,赤字规则已成为决策者和公众长期以来关注的焦点,并且改革赤字规则需要对欧盟基础条约进行修订,在改革时还应考虑这些实际因素。此外,欧盟财政委员会还提出可以在财政规则范围内针对不同国家实行不同的规则参考值或基准。这在一定程度上其实提升了规则的灵活性。

上述改革建议主要围绕债务规则和支出规则提出,其核心是通过适当的债务目标或减债速度,以及支出增速,在中长期内保持合理的预算盈余,这与结构平衡财政规则的目的是一致的。特别是从支出规则和结构平衡规则对逆周期财政政策的积极影响来看,应在整体财政规则框架内更加突出这两种逆周期性财政规则的作用。罗伊特、特卡乔夫和维勒茨(2018)特别强调,欧盟财政委员会关于简化欧盟财政规则框架的建议,应在具体实践中注意发挥支出规则或预算平衡规则对逆周期财政政策的积极效应,即支出限额不应与同期变量相关,而应与时变性较小或长期变量(如潜在经济增长)相关;预算平衡规则,不应按名义值确定,而应按周期或按结构进行调整。

(四)改革程序型财政规则,增强财政规则的可信度和执行力

程序型规则是数值型规则有效实施的保障,程序规则的调整完善能够增加财政规则的可执行力和可信度,提升市场对财政治理框架的信心。在程

序实施方面,宏观经济失衡程序等程序规则往往与财政政策的实施脱节,没有促成具体政策的形成,今后在讨论财政问题和相关惩罚时,应真正贯彻这些程序型规则的要求,使其与财政政策实施有效衔接。在惩罚措施方面,对违反规则的成员国实施惩罚往往很难执行,通过向各国提供资金支持的激励措施来替代金融惩罚,比如共同财政缓冲基金的资金支持。奖励而非惩罚往往会对欧盟财政规则的遵守情况产生更好效果。

(五)超越财政规则,建立欧盟层面的中央财政能力

新冠肺炎疫情大流行继全球金融危机之后,再次暴露了欧盟没有中央财政能力的缺陷,从而使应对大流行冲击的责任再次落到欧洲中央银行肩上,这对欧洲经济货币联盟造成了不利影响。欧盟财政委员会年度报告(2020)认为,应致力于建立欧盟的中央财政能力,使其拥有规模足够大的财政预算,使得在发生大规模冲击时能够有效支持欧洲经济稳定。

五、欧盟财政规则实践对我国的借鉴和启示

欧盟财政规则体系对我国完善财政治理有以下几个方面借鉴意义。

一是加大财政对经济发展的支持力度。“十四五”规划提出,建立现代财税体制,增强国家重大战略任务财力保障。中央经济工作会议提出,宏观政策要保持连续性、稳定性、可持续性,要继续实施积极的财政政策,保持对经济恢复的必要支持力度。在当前遭受疫情冲击下,我们要充分吸取欧盟国家在经济下降时期盲目采取顺周期紧缩政策的教训,加大逆周期财政政策调节力度,在保持中长期财政可持续的前提下,加大财政对经济稳定的支持,尤其应当在增加公共投资支出和减税降费两个方面着力,这些政策在中长期内又会反过来增强财政的可持续性。

二是建立健全预算管理的长效机制。“十四五”规划提出,强化预算约束和绩效管理。中央经济工作会议强调,积极的财政政策要提质增效、更可持续。为了使积极的财政政策更可持续地发挥作用,

应当建立健全预算约束和绩效管理的长效机制,进一步严肃财政纪律,提高财政资金使用效率。要加强年度预算平衡管理,确定合理的赤字目标和政府借债额度,在包含各项或有负债的大口径范围内衡量政府债务,切实防范债务风险。应当建立健全适当的激励和奖惩机制,及时纠正过度偏离目标的财政行为,确保中长期的财政可持续性。

三是合理确定中期财政规划。中期财政管理和中期预算管理是保障中长期财政可持续的重要工具,要合理确定中期规划,使年度预算与多年度的中期预算紧密结合,加强中期预算对年度预算的引导和约束,同时根据实际情况,科学合理地滚动调整中期预算,最终实现中期内预算的基本平衡。应当建立健全中期规划的体制机制,完善中期财政规则和手段,提高财政资源跨期配置效率,注意在经济景气时期加强财政积累建立财政缓冲,使得在必要时期的财政支出和国家长期重大战略任务的资金需求得到有效保障。

四是加强财政支出管理。“十四五”规划提出,推进财政支出标准化,明确中央和地方政府事权与支出责任。支出管理是现代财政治理体系的一个重要方面,支出规则往往具有非周期性或逆周期性的特点,能够较好平衡经济稳定发展和财政可持续之间的关系。应当重视和加强财政支出管理,明确相关标准和规则,搭建中期支出框架,确定中期内财政支出的合理路径,同时优化支出结构,配合国家重大战略和重点任务落实落地。要进一步明确支出责任,强化绩效管理,加大绩效考核力度,根据绩效结果调整支出,提高资金资源的配置效率。

五是推进结构性改革。结构性改革对于财政的长期可持续性发展具有重要意义,一方面,财政要加大力度支持供给侧结构性改革和需求侧结构性改革,支持促进科技创新和加快经济结构调整,支持调节收入分配和扩大内需;另一方面,结构性改革也会从长期内对财政收入和财政支出产生积极影响,为财政可持续提供更加坚实长久的经济基础。要着力加大对经济社会薄弱环节的支持,加强对污染防治、乡村振兴,以及医疗、养老、教育等基本民生

的财政支持,促进经济全面协调可持续发展。

六是强化财政监督。加强财政监督是完善财政治理体系的题中应有之义。要不断强化党对财政治理的全面领导,贯彻党中央对财政治理的各项要求,发挥全国一盘棋、集中力量办大事的制度优势。要加强人大对财政治理的监督,严格按照人大批准的年度预算和多年度预算开展财政活动。在编制中期规划时,应当参考权威经济部门的预测值和有关建议,确保中期规划的科学合理和有效执行。应当进一步提高财政治理的透明度,发挥预期管理的作用。人民银行应当继续做好国库资金收付工作,确保资金安全高效运行。

参考文献:

- [1] Larch, M., Santacroce S. Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the European Fiscal Board [R]. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/numerical_compliance_with_eu_fiscal_rules_en_3.pdf, 2020.
- [2] Reuter, W.H. When and why do countries break their national fiscal rules? [R]. German Council of Economic Experts Working Paper 01, 2017.
- [3] European Fiscal Board. Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation [R]. EFB: Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal_rules_en.pdf, 2019.
- [4] European Fiscal Board. 2020 Annual Report [R], EFB: Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/efb_annual_report_2020_en_1.pdf, 2020.
- [5] European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Debt Sustainability Monitor 2020 [R]. European Economy Institutional Paper 143, February 2021.
- [6] Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J. and Kumar, M. S. Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union [J]. *Economic Policy*, 2008, 23(54): 297-362.
- [7] Reuter, W.H. National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective? [J]. *European Journal of Political Economy*, 2015, 39(C): 67-81.
- [8] De Jong J., Gilbert N. Fiscal discipline in EMU? Testing the effectiveness of the Excessive Deficit Procedure [R]. DNB Working Paper No. 607, 2018.
- [9] Barbier-Gauchard A., Baret K., Minea A. National Fiscal Rules and Fiscal Discipline in the European Union [R]. <https://hal.uca.fr/hal-02992219/document>, 2020.
- [10] Darvas, Z., Martin, P. and Ragot, X. European fiscal rules require a major overhaul [R]. *Les notes du Conseil d'analyse économique*, No 47, 2018.
- [11] Holm-Hadulla, F., Hauptmeier, S. and Rother, P. The impact of expenditure rules on budgetary discipline over the cycle [R]. *European Central Bank Working Paper No. 1169*, 2010.
- [12] Nerlich, C. and Reuter, W. H. Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy [R]. *European Central Bank Working Paper No. 1872*, 2015.
- [13] Badinger, H., Reuter, W.H. The case for fiscal rules [R]. *Vienna University of Economics and Business, Department of Economics Working Paper No. 204*, 2015.
- [14] Reuter, W.H., TKA? EVS O., Vilerts K. On the design of stabilising fiscal rules [R]. *Latvijas Banka, Working Paper 05*, 2018.
- [15] Larch, M., Orseau E. and W. van der Wielen. Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter Cyclical Fiscal Policy? [R]. *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 01*, 2020.
- [16] Pina Álvaro. Making public finances more growth and equity-friendly in the euro area [R]. *OECD Economics Department Working Papers No. 1316*, 2016.
- [17] 约瑟夫·E.斯蒂格利茨, 卡特·多尔蒂, 欧洲进步研究基金会. 重塑欧洲经济: 拯救欧元区的经济方案 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2021.
- [18] European Fiscal Board. 2018 Annual Report [R]. EFB: Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-efb-annual-report_en.pdf, 2018.
- [19] Claeys G., Darvas Z., Leandro I. A proposal to revive the European Fiscal Framework [R]. *Bruegel policy contribution, Issue 2016/07*, 2016.
- [20] Kamps C., Leiner-Killinger N. Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform [R]. *European Central Bank Occasional Paper Series No 231*, 2019.
- [21] Hauptmeier, S. and Kamps, C. Debt rule design in theory and practice—the SGP's debt benchmark revisited [R]. mimeo, 2020.
- [22] European Fiscal Board. 2017 Annual Report [R]. EFB: Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017_efb_annual_report_en_0.pdf, 2017.

【责任编辑 孟宪民】