

欧盟财政治理框架改革：理论溯源、 改革意见和发展前景

李亮 刘源

(中国人民银行武汉分行,湖北 430000)

内容提要:现行欧盟财政治理框架经历三十年的发展,仍然被广泛批评。学术界和欧盟及国际重要机构就欧盟财政治理框架改革的必要性达成共识,并提出了诸多改革建议,为欧盟委员会提出正式改革意见提供了重要参考。各成员国对欧盟财政治理框架改革存在分歧,且始终存在着三大矛盾问题,即保持财政可持续性和促进经济增长之间的兼顾,“超国家主义”和“政府间主义”之间的权衡,欧洲“北方国家”和“南方国家”之间的博弈。欧盟委员会已将改革意见的关键要素纳入了2024年财政政策指导之中,这在实质上推动了改革意见的落地。新的欧盟财政治理框架改革将是《稳定与增长公约》之后一次较为彻底的财政框架改革,将给予各国更大的财政调整空间,有利于在当前多重冲击下各国保持经济增长,并为世界各国提供有益镜鉴。

关键词:欧盟财政治理框架 财政规则 债务可持续性 结构性改革 公共投资
中图分类号:F813 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)09-0099-14

一、欧盟财政治理框架改革的背景

自1992年《马斯特里赫特条约》签署以来,欧盟财政治理框架为实现经济稳定和经济增长创造了条件。三十年来,欧盟财政框架经历了几次重大改革,1997年签署《稳定与增长公约》,明确了欧盟财政规则的预防机制和纠正机制;2005年首次对《稳定与增长公约》进行修订,对财政规则进行了改革;2011年出台“六项改革”,对预防机制和纠正机制进行改

革,立法正式引入欧洲学期进程,引入宏观经济失衡程序,引入一般免责条款和异常事件条款;2012年欧元区各成员国之间签订《稳定、协调和治理条约》(《财政契约》),加强成员国财政预算框架;2013年针对欧元区国家出台“两项改革”,对欧元区成员国实行加强监督制度;2015年在公约的预防机制和纠正机制中引入灵活性,强调更加考虑各国具体国情和经济周期,强调重点关注中期基本预算状况,鼓励结构改革和公共投资。到目前为止,欧盟财政治理框

[收稿日期]2023-04-19

[作者简介]李亮,国库处副处长、高级经济师,研究方向为宏观经济、货币金融、财政政策;刘源,国库处科长、会计师,研究方向为宏观经济、货币金融、财政政策。

架包括《稳定与增长公约》、欧洲学期进程和国家财政框架要求,形成了包括赤字规则、债务规则、结构余额规则、减债规则和支出基准的数值财政规则,以及包括欧洲学期、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、灵活性考量等一系列旨在强化执行的监测和纠正程序,着力在稳定经济增长与财政可持续之间进行权衡。

尽管经历了若干次重大改革,但是欧盟财政治理框架仍然饱受诟病,要求对该框架进行彻底改革的呼声不绝于耳,并且在欧盟机构、各成员国和学术界达成相当程度的共识。2020年2月,欧盟委员会对经济治理框架进行审查,对财政框架面临的一些优势和劣势进行了分析。审查认为,欧盟财政框架有助于使欧盟的公共财政更加健全,但是并没有促使高债务成员国在经济繁荣时期进行足够的财政调整,从而存在在经济不景气时被迫以顺周期方式进行调整的风险。欧盟财政框架的缺陷主要包括:该框架变得越来越复杂,破坏了成员国的自主权;没有充分区分财政状况和债务可持续性风险明显不同的成员国,削弱了对预防和纠正重大政策错误的关注;没有促进公共财政质量的提高。

2020年,欧盟委员会在对经济治理框架审查的基础上发起了公开辩论,其中核心是就欧盟财政治理框架进行辩论和征求改革意见。2020年3月,为应对新冠肺炎大流行,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,同时暂停了关于经济治理框架改革的公开辩论。新冠肺炎大流行进一步凸显了改革欧盟经济治理框架的必要性,主要体现在:针对大流行的必要财政措施导致各国债务急剧上升,且债务水平在各国之间分布不均衡;

疫后经济重建和解决长期存在的结构性问题需要大量公共投资支出;“下一代欧盟”尤其是复苏基金的成功经验为经济治理框架改革提供了有益借鉴。欧盟各方普遍认为,应当充分利用一般免责条款的有效期这一时间窗口,在2023年就改革达成共识,在一般免责条款期限到期后迅速应用新的经济治理框架。2021年10月19日,欧盟委员会宣布重新启动关于欧盟经济治理框架的公开辩论,目标是在2023年及时就前进方向达成广泛共识。2022年11月9日,欧盟委员会向欧洲议会、欧盟理事会、欧洲央行、欧洲经济和社会委员会以及欧洲区域委员会提交函件,正式就欧盟经济治理框架改革提出意见,其中核心是就欧盟财政规则框架提出改革意见。2023年4月26日,欧盟委员会在改革意见的基础上提出立法提案,该一揽子提案具体包括三项提案,分别对欧盟财政框架的预防机制、纠正机制以及国家预算框架要求进行了替代或修订,形成新的欧盟财政治理框架。

二、欧盟财政治理框架改革的理论溯源

在欧盟委员会提出正式改革意见和立法提案之前,众多研究者、欧盟机构和国际机构已就欧盟经济治理框架改革的必要性达成高度共识,但就如何进行改革仍存在一些分歧,各自关注的侧重点有所不同。欧盟委员会的正式意见和立法提案从这些理论和实证研究结论中汲取了经验。这些早期的改革主张可以分为以下几类:

(一)财政规则应锚定中长期政府债务

现行欧盟财政框架锚定的是中期预算目标,即接近平衡的结构性预算。如果各国要实现这样一个平衡预算并长期保持这一水平,在理论上政府债务与GDP的比率将远低于《马斯特里赫特条约》规定

的60%的参考值,这显然是不切实际的。因此,大多数研究者和决策者支持欧盟财政框架转向以政府债务目标为锚,将债务可持续性置于改革后欧盟财政治理框架的中心位置(Andrle et al.,2015;Bénassy-Quéré et al.,2018;European Fiscal Board,2018;Wyplosz,2019;Giavazzi et al.,2021)。值得注意的是,关于锚定政府债务的主张一般也同时建议采取支出规则作为操作目标(Andrle et al.,2015;Bénassy-Quéré et al.,2018;European Fiscal Board,2018;Giavazzi et al.,2021),但也有研究者认为如果符合债务锚定的要求,结构余额规则或支出规则这两项规则原则上都可以作为单一操作规则发挥作用,比如,Wyplosz(2019)建议将年度预算余额作为实现长期债务演变的工具,Regling(2022)建议将支出和基本余额规则结合起来运用。

关于债务锚定目标。大多数研究者建议设计债务锚时应考虑到各国不同的国情、制度和风险程度,强调债务目标的差异化(Darvas et al.,2018;European Fiscal Board,2019;Darvas et al.,2020)。Wyplosz(2019)则建议不设定长期债务具体目标,而只是以长期债务为锚,通过预算工具检验是否实现了审慎的长期债务演变。另一方面,欧洲稳定机制(ESM,2021)则主张仍然维持欧盟层面的债务目标,但将目前欧盟财政规则中占GDP 60%的债务参考值提高到100%。

关于债务调整方式。如同债务目标的差异化,大多数研究者也强调债务目标调整路径的差异化,建议取消现行规则体系中对各国普遍适用的“1/20债务削减规则”(European Fiscal Board,2019,2020;Beuve et al.,2019;Giavazzi et al.,2021)。欧洲央行的研究者则强调,财政框架改革必须将货币和财政政策之间的重要互动关系予以内部化,在债务调整中

应考虑通货膨胀与央行目标的持续偏离,即将名义GDP围绕实际潜在GDP增长的波动和通胀偏离2%标准一并视为周期性因素,对债务比率进行名义周期性调整(Kamps et al.,2019;Hauptmeier et al.,2020)。

(二)以支出规则为单一的财政操作指标

现行财政框架的操作指标主要为结构预算余额。支出基准于2011年推出“六项改革”时引入,作为辅助性操作指标在《稳定与增长公约》的预防机制和纠正机制中运用,与结构预算余额指标相比,支出基准处于次要地位。大多数研究者认为结构预算余额的衡量取决于产出缺口以及预算余额对产出缺口弹性的估计,这些估计会出现大幅误差,属于不可观测变量,而政府支出由于受政府直接控制,且相对更加精确,作为操作目标要优于结构余额,因此建议操作指标由结构余额转为支出指标(Beuve et al.,2019;Hauptmeier 和 Leiner-Killinger,2020)。

多数研究者认为支出规则应与债务目标搭配使用,即应放弃以中期预算目标为锚、以结构预算余额为主要操作目标的现行财政框架,转而实行以债务为锚、以支出规则为单一操作目标的财政框架(Claeys et al.,2016;Bénassy-Quéré et al.,2018;European Fiscal Board,2018;Giavazzi et al.,2021)。欧洲财政委员会的数值模拟分析表明这类新框架较现行框架具有更大优势,比如反周期性更强(European Fiscal Board,2018,2020)。

同时,众多研究者认为现行支出基准并不适宜作为单一操作目标,建议对支出规则进行改进。这些建议认为应在支出规则中考虑实际观察到的通胀、预期的通胀或欧洲央行2%的通胀目标,或者考虑利率因素(Claeys et al.,2016;Beuve et al.,2019;Benalal et al.,2022)。

(三) 实行基于债务可持续性分析的财政标准

Blanchard(2021)认为,如上所述的渐进式改革不会发挥作用,因为没有任何定量规则能够满足各国在不同时期的多样性,诸如锚定长期债务并使用单一操作规则的改革虽然简化了现有财政规则框架,但仍然存在反周期性不足的问题,在持续的经济衰退中,支出规则不允许超过支出增长上限,导致政策仍然偏紧;在需要抑制支出时,由于支出规则并没有规定对接近其债务限额的国家进行紧缩调整,导致政策偏松。因此,他们建议彻底摆脱财政规则,转而实行财政标准。他们指出欧盟条约第126条规定的“成员国应避免过度的政府赤字”即为一个财政标准,并可以进一步将其明确为确保以较高概率保持公共债务可持续性以及在债务可持续性面临风险时进行调整的标准。关于具体操作工具,他们建议使用欧盟债务可持续性分析(Debt Sustainability Analysis,DSA)方法作为定义并评估财政标准是否得到满足的主要工具,因为考虑债务可持续性不仅要关注债务,还要关注基本余额及影响基本余额的主要因素,比如利率-增长率之差、当前基本余额等,而欧盟层面已经发展了一套比较成熟的财政(债务)可持续性评估方法,可以涵盖以上各个方面。这一建议虽然较为激进,但也得到一定认同,尤其是认为应将债务可持续性分析纳入财政框架(Martin et al.,2020;Arnold et al.,2022;Caselli et al.,2022)。

(四) 实施公共投资黄金法则

现行欧盟财政框架包括一条“投资条款”,该条款允许在若干相当严格的条件下暂时偏离中期预算目标(或偏离趋同于中期预算目标的调整路径),偏离幅度最多为GDP的0.5%,偏离的最长期限为三年。由于满足投资条款的要求非常严格,多年来只有少数国家申请投资条款并予以通过,并且该条款

所允许的额外财政空间也很小,其实用性受到广泛质疑。新冠肺炎大流行以及欧盟复苏基金的设立导致欧盟范围内投资需求大幅增加,众多研究者和机构都建议在欧盟财政框架中充分考虑公共投资需求,其中被广泛认可的一类建议是实行公共投资黄金法则,即在财政支出规则中对一部分符合条件的公共投资支出予以豁免,从而为符合条件的公共投资项目和公共产品支出留出一定空间(Giavazz et al.,2021;Cottarelli,2020;Pekanov,2020;Darvas,2022)。

(五) 在财政规则基础上建立长期的中央财政能力

2018年,德国和法国的14名独立经济学家在关于改革欧元区金融架构的报告中提出涉及金融部门、财政规则、风险分担的一揽子改革方案,强调应将市场纪律和风险分担视为欧元区金融架构的互补性支柱,他们建议建立应对大规模经济不利冲击的欧洲财政能力,该机制可以在影响一个或多个成员国的大衰退情况下提供一次性转移支付(Bénassy-Quéré et al.,2018)。新冠肺炎大流行期间欧盟复苏基金的成功尝试激发了对建立永久性中央财政能力的更激烈讨论。不少研究者支持将中央财政能力纳入欧盟财政框架(Kamps et al.,2019;EFB,2020;Alloza et al.,2021;Maduro et al.,2021;European Stability Mechanism,2021;Arnold et al.,2022)。

(六) 加强财政规则执行

现行欧盟财政框架的一大问题就是执行不力,因此诸多建议都强调加强财政规则执行。这一类建议主要围绕提高独立财政机构的地位和加大惩罚激励措施两个方面。大多数意见建议加强国家独立财政委员会的作用,提高其最低标准,增强国家自主权(Claeys et al.,2016;Darvas et al.,2018;Martin et al.,2020)。一些意见建议在现行欧洲财政委员会

(EFB)基础上建立欧洲财政理事会(EFC)或直接加强欧洲财政委员会的职责权利(Claeys et al.,2016; Darvas et al.,2020;Martin et al.,2020)。关于惩罚激励的建议强调,因为时间不一致问题或政治上的影响,对不遵守欧盟财政框架的惩罚措施往往不起作用,应该加大激励措施力度,将惩罚和激励措施相结合更为可取,这些措施包括监督、激励、市场纪律和增加不遵守规则的政治成本(EFB,2019;Darvas et al.,2018;Benassy-Quéré et al.,2018)。

(七)重要机构有影响的综合性建议

2018年以来,作为欧盟委员会下属咨询机构的欧洲财政委员会提出一系列改革建议,这些建议大体上一脉相承且不断完善,到2022年形成了一套比较完整的改革建议方案(EFB,2018,2019,2020,2022)。主要包括:实行单一的财政锚定,即锚定债务率目标及其下降路径;通过区分各国的债务目标或调整到给定参考值的速度,以充分考虑各国特定因素;实行单一的操作规则,即针对债务超过目标值的国家,实行基本支出净额增长率上限;实行一般免责条款;用激励措施来替代罚款,包括将转移支付与遵守欧盟财政规则联系起来;建立中央财政能力,并在支出规则中考虑豁免额外新增的政府投资以鼓励政府增加投资;增强各成员国的国家自主权,建议将财政监督权部分下放给成员国,欧盟则将重点放在预防和纠正重大政策错误上;加强国家独立财政机构。

国际货币基金组织2022年的工作论文建议,构建以风险为基础的欧盟财政规则,同时强化国家制度并建立欧盟财政能力(Arnold et al.,2022)。主要包括:保持3%的赤字和60%的债务参考值不变,但使用债务可持续性分析方法把财政整顿的力度与财政风险的水平联系起来,高风险国家将被要求执行与实现中期财政目标相一致的支出上限;增强国家

自主权,所有成员国制定并执行符合欧盟规则的中期财政计划,通过设定支出上限,确保在中期内趋同于目标锚定;加强国家独立财政委员会的地位,其职责应包括进行或批准宏观经济预测,进行债务可持续性分析、评估财政风险以及评估政府提出的支出上限和财政计划是否与财政风险一致;建立能够稳定宏观经济并提供公共投资等欧盟公共产品的中央财政能力;保持一般免责条款不变。该方案在区分各国债务风险、以支出规则为操作规则、增强国家自主权、强化独立财政机构作用、建立中央财政能力、提供公共投资等方面与欧洲财政委员会的建议有不少相似之处,但也有一些差异,其最大争议之处在于以总体财政余额为中期锚定,而非锚定中期债务目标。

三、欧盟委员会对财政治理框架改革的正式意见和立法提案

(一)欧盟委员会的正式意见

2022年11月9日,经过经济治理框架审查、广泛征求意见和公开辩论,欧盟委员会向欧洲议会、欧盟理事会、欧洲央行、欧洲经济和社会委员会以及欧洲区域委员会提交关于欧盟经济治理框架改革方向的函件(European Commission,2022),正式就欧盟经济治理框架改革提出意见。其中包括针对欧盟财政框架、宏观经济失衡程序、宏观经济金融援助计划框架三个方面的改革意见,其核心是围绕欧盟财政框架提出的改革意见。欧盟委员会建议将现行欧盟财政框架转向一个基于风险的财政监督框架,以使欧盟财政框架更加简单、透明和有效,使各国拥有更大的国家自主权和更好的执行力,同时允许一并考虑改革和投资,以现实、渐进和可持续的方式降低高公共债务比率,确保债务可持续性和促进可持续经

济增长。欧盟委员会的正式改革意见可以梳理如下:

1.主要目标:仍然维持60%的债务与GDP比率参考值,确保公共债务比率在中期内处于下降的轨道或保持在谨慎的水平,并确保公共赤字在中期内保持在3%参考值以下。

其隐含表达的是,虽然维持60%债务比率参考值不变,但在中期内公共债务比率处于下降的轨道或保持在谨慎水平即可,即将60%债务比率参考值视为长期锚定目标,而中期债务锚定目标并未设置具体目标,只需保持审慎的债务水平演变。这一点与Wyplosz(2019)的建议相似。同时,欧盟委员会维持3%的赤字参考值不变,强调确保公共赤字在中期内保持在3%参考值以下,相较60%的债务与GDP比率参考值,这一目标从历史经验和现实情况来看都比较容易达到。因此,实质上欧盟委员会改革建议锚定的目标是中长期债务可持续性目标。

2.核心部分:为了实现目标,成员国根据欧盟委员会的参考路径,提出确保债务比率在调整期结束前保持或走上可持续道路的中期财政—结构计划。这些中期财政—结构计划包括财政调整计划,并囊括了公共投资和改革承诺。

成员国中期财政—结构计划是欧盟委员会提出的新治理框架的核心,也是欧盟委员会改革建议的亮点。欧盟委员会指出“在欧盟共同框架内将每个成员国的财政调整、改革和投资承诺汇集起来的国家中期财政—结构计划将是拟议修订框架的基石”。其主要意义在于以下几点:一是强调成员国的自主权。中期财政—结构计划由成员国参考欧盟委员会的参考路径自行提出,在设定符合国情的财政调整路径方面具有一定自由裁量权。二是强调财政调整的中期视角。中期财政—结构计划的调整期限为四年(符合条件的情况下可以申请延长三年,使调整期

限达到七年),相较现行财政框架中的“1/20 债务削减规则”,能够以更渐进、更现实和更可持续的方式降低高企的公共债务比率。三是强调改革和投资的积极作用。中期财政—结构计划既包括财政调整计划,也包括了“确保持续和逐步减少债务以及可持续和包容性增长的优先公共投资和改革承诺”,充分考虑了改革和投资通过促进经济增长进而降低公共债务比率的积极作用。同时,欧盟委员会认为,通过引入中期财政—结构计划,可以确保欧盟在绿色和数字化转型以及欧盟可再生能源计划所需的投资,从而规避了尚未在成员国达成一致的公共投资黄金法则。

3.调整方式:建立一个更加基于风险的监督框架,并通过考虑各国面临的具体公共债务挑战,在各国之间进行更多的区分,允许调整现有的债务削减基准以适应各国具体情况。

欧盟委员会提出的调整方式参考了之前的理论和实践研究结果。首先,强调基于风险的监督框架,把财政调整的力度与财政风险的水平联系起来。其次,强调债务目标调整路径的差异化,提出根据各国债务可持续性具体情况设定渐进式调整路径,这就相当于取消现行欧盟财政规则体系中对各国普遍适用的“1/20 债务削减规则”。再次,引入欧盟委员会已经发展成熟的债务可持续性分析工具包,用于评估各国债务可持续性风险,确定确保债务趋同至审慎水平的参考调整路径。

4.操作工具:基本支出净额,即扣除可自由支配收入措施以及不包括利息支出和周期性失业支出的支出净额,作为锚定债务可持续性的单一操作指标。欧盟层面的财政监督将仅使用基本支出净额指标,进而使用商定的多年基本支出净额路径,来确保债务最迟在调整期结束前处于下降路径或保持在谨慎

水平，同时确保预算赤字在中期内保持在 GDP 的 3% 以下。

采用基本支出净额作为财政框架的单一操作指标符合当前理论和实践研究的主流观点，其主要好处在于：一是采用单一操作指标简化了当前欧盟财政规则框架的复杂性，提高了财政框架的透明度。二是相较于结构预算余额指标，基本支出净额指标的测度精度更高、反周期性更强。三是基于基本支出净额指标的多年度调整路径作为供成员国参考的调整路径，可以较好地综合考虑财政调整、改革和投资，从而方便成员国制定中期财政 - 结构计划。与此同时，欧盟委员会也不反对成员国使用结构预算余额指标用于国家预算目的，欧盟委员会还将向成员国提供调整期限结束时相对应的结构基本余额水平。

5. 执行机制：关于独立财政机构，欧盟委员会建议加强国家独立财政机构在监督框架中的作用，其职责可以包括评估国家中期财政 - 结构计划的基本假设，评估该计划在实现国家中期目标方面的充分性，以及监测该计划的遵守情况；同时欧盟委员会强调将重新研究欧洲财政委员会在监督框架中的作用和职责，但并未提出具体的改进意见。

关于惩罚和激励措施，欧盟委员会建议保留现行框架下的“基于赤字的过度赤字程序(EDP)”，即如果超过 GDP 的 3% 的赤字参考值，将启动过度赤字程序；同时强化“基于债务的过度赤字程序”，对于债务与 GDP 比率超过 60% 的成员国，如果偏离商定的财政调整路径，将可能启动过度赤字程序。过度赤字程序的惩罚措施较现行框架作了改进，包括降低罚款的金额，提升处罚的有效性；加强声誉惩罚，要求处于过度赤字程序成员国的部长向欧洲议会提交情况说明；将成员国获得欧盟结构性基金和

欧盟融资与遵守财政规则相关联。

对于整个欧盟或欧元区面临的重大冲击，欧盟委员会建议保留一般免责条款，以应对严重的经济衰退。

6. 治理流程：首先，欧盟委员会根据与各国商定的债务可持续性分析方法将各国划分为公共债务高风险、中等风险、低风险国家，并根据各国债务具体情况提出根据基本支出净额得出的多年度调整参考路径——多年基本支出净额路径。该参考路径涵盖四年调整期限，确保在规定的调整期限内使债务轨迹在不变政策情景下处于合理且持续下降的路径，并且在中期内赤字保持低于 GDP 的 3% 的参考值。为了确保参考路径的合理性，欧盟委员会将使用压力测试和随机分析，模拟重要宏观经济因素冲击的影响，并将相关分析和参考路径的基本数据和分析方法予以公开。

其次，各成员国参考欧盟委员会提出的调整路径提交一份“中期财政 - 结构计划”，该计划将囊括财政调整以及改革和公共投资承诺。其中财政调整将根据基本支出净额确定。在成员国提交计划之前，欧盟委员会将与成员国进行深入的技术对话。如果成员国的一系列改革和投资支持可持续经济增长和债务可持续性，成员国将可以申请并获准将计划的调整期延长至多 3 年。

第三，欧盟委员会将根据欧盟共同框架来评估各国的“中期财政 - 结构计划”，即评估拟议改革或投资对经济增长的影响是否能够以及在多大程度上能够抵消较高的赤字，从而在财政调整与改革 / 投资之间进行权衡。

第四，欧盟理事会根据欧盟委员会的评估通过或退回修改或拒绝成员国的计划。如果欧盟理事会拒绝一国提交的计划，欧盟委员会和欧盟理事会将

使用委员会提出的参考路径进行财政监督和执行。如果欧盟理事会批准计划,在整个调整期内,年度国家预算都应遵守该计划,成员国只有在至少四年后才有可能修订该计划。

第五,成员国执行“中期财政 – 结构计划”,欧盟委员会和欧盟理事会将在欧洲学期下对成员国执行情况进行年度监督。如果成员国未能遵守欧盟理事会通过的支出路径,欧盟委员会将对相关国家执行过度赤字程序,惩罚措施包括罚款、声誉制裁和暂停欧盟融资等。

(二) 欧盟委员会的立法提案

2023年4月26日,欧盟委员会在财政治理框架改革正式意见的基础上发布了由三项提案组成的一揽子提案,以构建新的欧盟财政治理框架。三项提案分别是取代当前预防机制的条例提案(European Commission, 2023b)、修订当前纠正机制的条例提案(European Commission, 2023c),以及修订国家预算框架要求的指令提案(European Commission, 2023d)。

这些提案构建的框架基本遵循了之前欧盟委员会提出的改革意见,包括:(1)仍然维持赤字占GDP的3%和公共债务占GDP的60%的参考值保持不变,确保在中期内债务走上合理的下降路径或保持在谨慎水平,并确保赤字降至或保持在GDP的3%以下。(2)引入全面涵盖财政、改革和投资目标的国家中期财政 – 结构计划作为改革的基石。(3)建立一个更基于风险的监督框架,将公共债务可持续性置于其核心,并通过考虑各国公共债务挑战的不同程度来进一步区分各国。(4)以锚定债务可持续性的单一操作指标——基本支出净额作为制定财政调整路径和对每个成员国进行年度财政监督的基础。(5)扩大独立财政机构的授权范围,加强独立财政机

构在监督框架中的作用。(6)完善执行机制。

但根据改革正式意见提出后各国的反馈情况,提案部分内容也进行了调整,主要体现在以下几个方面:

1.引入三项额外要求以保障实现赤字目标和债务目标。即赤字和债务占GDP的3%和60%的参考值将保持不变,并且国家支出净额增长率平均仍低于中期产出增长率,同时引入三项额外要求:计划期结束时的公共债务比率必须低于该时期开始时的债务比率;只要赤字超过GDP的3%,就必须每年进行GDP的0.5%的最低财政调整;计划期限内的财政调整至少与整个调整期内的财政调整总额成比例,即计划期的每年调整不应低于整个调整期间的平均水平。

2.对于政府赤字超过GDP 3%或公共债务超过GDP 60%的成员国,委员会将发布具体国别的“技术轨迹”(这一术语有别于改革意见中的“参考路径”);而对于政府赤字低于GDP 3%、公共债务低于GDP 60%的成员国,委员会不提供“技术轨迹”而是提供“技术信息”,这些技术轨迹和技术信息将指导成员国制定中期计划中的多年度支出目标。这不同于改革意见中根据债务可持续性分析将各国划分为公共债务高风险、中等风险、低风险国家,并据此对所有成员国都提出多年度调整参考路径。

3.欧盟委员会在提供技术轨迹的同时还将提供相对应的结构性基本余额或相关信息。这不同于改革意见中只提供调整期限结束时相对应的结构基本余额水平。

4.加强执行力度。明确对于根据《债务可持续性监测》确定的面临重大公共债务挑战并偏离支出净额路径的成员国,将默认开启过度赤字程序。

5.加强独立财政机构的作用。明确将国家独立

财政机构的有关要求从欧元区国家扩展到欧盟成员国,将国家独立财政机构的授权范围从宏观经济预测扩展到包括编制或批准预算预测、评估债务可持续性分析和政策影响,以及对预测和中期计划及年度进展报告进行事后评估。与此同时,确保国家独立财政机构在业务上更具独立性、获取相关信息和必要的资源。

6.引入两项条款允许成员国在特殊情况下偏离其支出净额路径:一项是严重经济衰退条款,另一项是针对单个国家的条款,取代了现行稳定与增长公约中的一般免责条款。

(三)拟议框架与现行框架的比较

欧盟委员会拟议的新财政框架保留了现行框架的部分要素,包括:维持60%的债务与GDP比率参考值和3%的公共赤字与GDP比率参考值;保留基于赤字的过度赤字程序;保留免责条款。由于维持了现行欧盟财政框架的债务参考值和赤字参考值,拟议新框架将无需修订《马斯特里赫特条约》等重要法律,仅需进行相对简单的立法改革,避免了繁琐冗长的法律和政治程序,提高了改革建议通过并形成立法的可能性。

欧盟委员会拟议框架与现行框架的不同之处主要在于:基于风险对各国之间债务可持续性进行更多区分,允许调整现有的债务削减基准以适应各国具体情况,从而取消了现行框架的“1/20 债务削减规则”;引入成员国中期财政-结构计划,从而解决了在财政框架下处理改革和投资的问题,这也使得现行欧盟财政框架中的“投资条款”变得无关紧要;确定基本支出净额为单一操作工具,相当于升级了现行框架下的支出基准,并取消了结构赤字余额规则,进而取消了基于结构余额规则的重大偏离程序和财政调整要求矩阵;强调独立财政机构的作用;增

强了基于债务的过度赤字程序,调整优化了相关惩罚激励措施。

总体来看,欧盟委员会的改革建议和立法提案较好采纳并整合了理论和实证文献中就如何设计欧盟财政治理框架达成的共识意见,拟议的新框架包含了上述锚定中长期政府债务、进行渐进式债务削减、以支出规则为单一操作规则、以债务可持续性分析为基础、重视改革和投资、加强财政规则执行等几大类改革主张,整个框架体现了精简财政规则、强调各国具体债务风险情况、赋予各国更多自主权、债务可持续性与可持续经济增长并重等指导理念,并通过中期财政-结构计划保持了财政治理各进程的连贯性、一致性,较现行欧盟财政治理框架而言进行了较为彻底的改革。

四、欧盟财政治理框架改革的前景及影响

(一)欧盟财政治理框架改革中始终存在三大矛盾问题

1.保持财政可持续性和促进经济增长之间的兼顾。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游离,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。这次欧盟财政治理框架改革的背景与历史相似,欧盟各国处于疫情后经济复苏的关键阶段,同时还叠加地缘政治紧张、高通胀和利率上升、气候变化、数字化、人口变化、能源安全等多重冲击和挑战,需要进行大幅度结构性改革和大量公共投资。在这种背景下,财政框架改革一方面应确保公共债务的可持续性,另一方面需通过改革和投资促进经济持续增长,如何更好地把财政调整与改革和投资结合起来将是一个复杂的权衡,中期财政-结构计划能否实现财政调整和改革及投资的目标也需在实践中

检验,未来改革需要在两种目标中不断加以平衡,从而兼顾保持财政可持续性和促进经济增长。

2.“超国家主义”和“政府间主义”之间的权衡。欧盟自成立之日起就在超国家主义和政府间主义之间权衡,成立欧盟委员会作为欧盟的常设执行机构,参与欧盟各层次、各领域的决策,并向欧盟理事会和欧洲议会提出政策建议和立法提案,欧盟委员会属于政治上独立的超国家机构,具有欧盟准政府性质,在欧盟事务和治理体系中居于核心地位,具有较大的行政权力;与此同时,欧盟也成立了由各成员国部长组成的欧盟理事会,欧盟理事会属于欧盟的政府间机构,是欧盟的主要决策机构和立法机构,可以通过或否决欧盟委员会的决定或立法提案,由此形成了两者之间的制衡机制。“超国家主义”和“政府间主义”之间的矛盾在涉及财政权问题上尤为明显,因为财政是一国的基本主权,各国政府和民众对此都十分重视,在向超国家机构让渡财政主权方面十分谨慎。此次欧盟财政治理框架改革同样面临这种矛盾和权衡,改革的指导原则之一就是增加成员国的自主权,其初衷自然是避免成员国向欧盟委员会过度让渡国家经济财政主权。尽管欧盟委员会也反复强调拟议框架较现行财政框架而言增加了国家的自主权,但从各方的反应来看,对此仍有不少质疑,甚至认为改革实质上反而增加了欧盟委员会的权力,呼吁采取更实际的行动增强成员国的自主权。

3.欧洲“北方国家”和“南方国家”之间的博弈。欧盟成立的主要目的就是推进欧洲一体化,但欧洲各国经济社会发展差异较大,以德国为代表的经济发展较好、公共债务较低的“北方国家”(也可称之为节俭国家)与以法国为代表的经济发展一般、公共债务较高的“南方国家”,在欧盟财政规则改革中始终存在着矛盾和博弈,影响着财政规则改革的进程。

目前,北方国家和南方国家在财政治理理念上的分歧仍然广泛存在,北方国家认为现行规则约束是必要和合理的,降低过高的公共债务比率必须仍然是欧盟的共同目标,南方国家则认为应进一步放松限制,并给予高债务水平国家更多的时间将其债务比率降到审慎水平,同时应将一些投资支出从财政规则中予以豁免。此外,北方国家对于建立永久性的中央财政能力普遍存在疑虑,如果下一代欧盟计划的资金没有被接受国有效使用,将会对任何形式的中央财政能力和强化的互助保险产生较大的负面影响。北方国家和南方国家分歧间的有效弥合将是影响欧盟财政治理框架改革进程的重要因素。

(二)欧盟委员会和欧盟理事会加大财政治理框架改革推进力度

一方面,享有立法权和决策权的欧盟理事会加大协调力度,加快推进欧盟财政治理框架审查的进程。2023年3月14日,欧盟理事会召开3月份经济和财政部长理事会,经过激烈讨论,各国部长就欧盟经济治理框架改革的部分领域达成一致意见,并确定了涉及下一步改革工作的主要问题(Council of the European Union,2023)。这被视为欧盟共同财政规则改革的一个重要里程碑,为欧盟委员会提出的立法提案提供了重要投入。

另一方面,欧盟委员会充分运用自己的行政权力,在实质上推动欧盟财政治理框架改革。2023年3月8日,欧盟委员会发布《2024年财政政策指导》(European Commission,2023a),指出将在2024年恢复实行财政监督,并在其中反映欧盟委员会关于经济治理框架改革建议的关键要素。具体而言,要求成员国在其稳定和趋同计划中包括改革建议提出的中期“财政-结构计划”,说明其财政计划将如何确保在中期内遵守GDP3%的赤字参考值,以及合理和

持续地削减债务或将债务保持在谨慎水平;委员会将根据改革建议提出的“基本支出净额”指标提出2024年国别财政建议,并将在2024年春季启动基于赤字的过度赤字程序。

总体来看,尽管欧盟财政治理框架改革中始终存在三大矛盾问题,但基于推进欧洲一体化和维护欧洲经济货币联盟完整性的主要目标,以德法为首的各成员国各自作出一定妥协以促成改革达成一致。预计今年之内欧盟各国将就财政治理框架改革达成一致意见,并以欧盟理事会(和欧洲议会)法规形式通过,以利于2024年各国财政政策执行,一些技术细节将会以手册形式作进一步明确,至于中央财政能力等欧盟财政进一步一体化的建设将会作专门探讨研究。

(三)欧盟财政治理框架改革的影响

新的欧盟财政治理框架改革将是《稳定与增长公约》之后的一次较为彻底的财政框架改革。改革后数值财政规则大体上将不复存在,整体框架将转向通过统筹考虑以支出为操作工具的财政调整和结构性改革及公共投资,来促进中期债务合理且持续下降。新的财政治理框架如果运转适当,将给予各国更大的财政调整空间,可以更好地考虑改革和投资在中长期内促进债务比率下降的作用,这将有利于在当前多重冲击下各国保持经济增长,特别有利于高公共债务国家的经济发展。但是,如果新的欧盟财政治理框架没有产生预计的效果,各国债务比率没有持续下降,那么新的框架同样会面临现行框架所面临的质疑困境,有可能掀起新一轮讨论热潮并进行修订,这将在经济紧缩并强调财政纪律时期变得更为明显。

新的欧盟财政治理框架改革将是今后欧盟进一步推进财政一体化的先手棋。新的欧盟财政治理框

架改革充分借鉴了“下一代欧盟”的成功经验,强调成员国自主权和欧盟机构与成员国之间的沟通协调,力图用超国家主义和政府间主义之间的方式来实现成员国之间的合作,进而实现欧盟的整体目标。新的欧盟财政治理框架如果取得成功,各国普遍实现了债务可持续和包容性持续性经济增长,后续各国可能会在建设中央财政能力方面达成一致意见,尤其是北方国家不必担忧中央财政能力仅仅履行单一方向转移支付的职责,可以更大力度支持建设中央财政能力,进而实现更进一步的财政一体化。如果新的财政治理框架效果不佳,显然会影响各国对进一步推进财政一体化的观感,特别是北方国家会因此拒绝建设中央财政能力等一体化举措,以避免影响本国福利。这也将会进一步影响欧盟的经济一体化和政治一体化进程。

新的欧盟财政治理框架改革将为实行财政规则的世界各国提供转型升级的有益镜鉴。过去20年,世界上越来越多的国家采用财政规则,通过对预算指标的数值限制对财政政策施加约束,以实现财政和债务可持续性。根据国际货币基金组织(Davoodi, 2022),截至2021年底,全球约有105个经济体至少采用一项财政规则。欧盟是实行财政规则较早的经济体,已历时三十年,其规则体系也较为完备,整体上也取得一定成效。尽管如此,从欧盟各成员国实际出发,并考虑到今后所面临的多重挑战,欧盟还是力图实行新的财政治理框架,从财政规则体系转变为更加灵活的财政治理框架,这一转变值得世界各国予以重视,并从中汲取经验教训。具体债务目标的弱化、更加重视中长期债务可持续性、更加重视改革和投资的作用,以及实行单一支出操作指标和引入债务可持续性分析方法等技术上的创新,都值得各国参考和借鉴。

五、结束语

现行欧盟财政治理框架经历三十年的发展,仍然被广泛批评,其主要缺点包括框架复杂且不透明,多种财政规则有时相互矛盾,反周期性不强,没有充分考虑各国具体国情,没有充分重视改革和投资的作用,导致各成员国与欧盟委员会之间长期争论,对规则的执行力不足,没能实现公共债务的持续下降和公共财政质量的提高。为此,学术界和欧盟及国际重要机构就欧盟财政治理框架改革的必要性达成共识,并提出了诸多改革建议,为欧盟委员会提出正式改革意见和立法提案提供了重要投入。

目前,各成员国对欧盟财政治理框架改革的分歧依然存在,并且在今后的改革发展还会始终存在保持财政可持续性和促进经济增长之间的兼顾、“超国家主义”和“政府间主义”之间的权衡、欧洲“北方国家”和“南方国家”之间的博弈等三大矛盾问题。与此同时,欧盟委员会已将其改革意见的关键要素纳入了2024年财政政策指导之中,这在实质上推动了改革意见的落地;欧盟理事会也力促各国部长就欧盟财政治理框架改革的部分领域达成一致意见,并提出立法提案。尽管改革进程将会一波三折,但预计经过各方妥协和协调,2023年年内欧盟各国将就财政治理框架改革达成一致意见,以利于2024年各国财政政策执行。

新的欧盟财政治理框架改革将是稳定与增长公约之后的一次较为彻底的财政框架改革。改革后数值财政规则大体上将不复存在,整体框架将转向通过统筹考虑以支出为操作工具的财政调整和结构性改革及公共投资,以促进中期债务合理且持续下降。新的财政治理框架如果运转适当,将给予各国更大

的财政调整空间,这将有利于在当前多重冲击下各国保持经济增长。同时,新的欧盟财政治理框架改革将是今后欧盟进一步推进财政一体化的试金石,其成效如何将直接影响建立中央财政能力等进一步推进欧盟财政一体化的举措。此外,新的欧盟财政治理框架改革将为实行财政规则的世界各国提供转型升级的有益镜鉴,各国可以从中汲取有益的经验教训,巩固完善本国的财政治理框架。

参考文献:

- [1] Alloza, M., Andrés, J., Burriel, P., Kataryniuk, I., Pérez, J.J., and Vega, J.L. (2021), The reform of the European Union's fiscal governance framework in a new macroeconomic environment, Banco de España.
- [2] Andrieu, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva-Brooks, P., Schwartz, G., Weber, A. (2015), Reforming Fiscal Governance in the European Union, IMF Staff Discussion Notes, SDN/15/09, May 2015.
- [3] Arnold, N. G. A., R. Balakrishnan, B. B. Barkby, H. R. Davoodi, A. Lagerborg, W. R. Lam, P. A. Medas, J. Otten, L. Rabier, C. Roehler, A. Shahmoradi, M. Spector, S. Weber and J. Zettelmeyer (2022), Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions, IMF Departmental Papers, 5 September.
- [4] Benalal, N., Freier, M., Melyn, W., Parys, S. V., Reiss, L. (2022), Towards a single fiscal performance indicator in the EU's fiscal governance framework—An assessment of the expenditure and structural balance rules in the European fiscal governance framework, Occasional Paper Series, No 288, European Central Bank.

- [5] Beuve J, Darvas Z, Delpuech S, Martin P and Ragot X, (2019), Simple Rules for Better Fiscal Policies in Europe, ifo DICE Report, Volume 17, Number 2, Summer 2019.
- [6] Bénassy-Quéré A, Brunnermeier M, Enderlein H, Farhi E, Fratzscher M, Fuest C, Gourinchas P O, Martin P, Pisani-Ferry J. Rey, H., Schnabel, I. and Véron, N., Weder di Mauro, B and Zettelmeyer, J (2018), Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform, CEPR Policy Insight No 91.
- [7] Blanchard, O, Leandro and J Zettelmeyer (2021), Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards, PIIE Working Paper 21-1.
- [8] Buti M J, Friis and R Torre (2022), How to make the EU fiscal framework fit for the challenges of this decade, VoxEU.org, 10 November.
- [9] Buti, M, J Friis and R Torre (2023), The emerging criticism of the Commission proposal on reforming the European fiscal framework: A response, VoxEU.org, 10 January.
- [10] Caselli F, Davoodi H, Goncalves C, Hong G H, Lagerborg A, Medas P, Nguyen A D M, Yoo J. (2022) The Return to Fiscal Rules, IMF Staff Discussion Notes, Fiscal Affairs Department.
- [11] Claeys, G., Darvas, Z., Leandro, Álvaro A (2016), proposal to revive the European fiscal framework, Bruegel Policy Contribution, No. 2016/07.
- [12] Cottarelli, C. (2020), The role of fiscal rules in relation with the green economy, IN-DEPTH ANALYSIS Requested by the ECON committee, PE 651.364.
- [13] Council of the European Union (2023), Orientations for a reform of the EU economic governance framework—revised draft council conclusions, 14 March 2023.
- [14] Darvas, Z. (2022), Legal options for a green golden rule in the European Union's fiscal framework, Policy Contribution 13/2022, Bruegel.
- [15] Darvas, Z. and Anderson, J. (2020), New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules, Corvinus University of Budapest, CEWP 05/2020.
- [16] Darvas, Z., Martin, P. and Ragot, X. (2018), European fiscal rules require a major overhaul, Bruegel—Policy Contributions, October 2018.
- [17] Deutsche Bundesbank (2022), "Monthly Report", November 2022.
- [18] European Commission (2022), Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, COM(2022) 583 final.
- [19] European Commission (2023a), Fiscal policy guidance for 2024, COM(2023) 141 final.
- [20] European Commission (2023b), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97, COM(2023) 240 final.
- [21] European Commission (2023c), Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, COM(2023) 241 final.
- [22] European Commission (2023d), Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, COM(2023) 242 final.

- [23] European Fiscal Board (2018–2022), Annual Report.
- [24] European Stability Mechanism (2021), EU fiscal rules: reform considerations, ESM Discussion Papers series No. 17.
- [25] European Parliamentary Research Service (2023), Economic and Budgetary Outlook for the European Union 2023, January 2023.
- [26] Feld, L. (2019), Whither a fiscal capacity in EMU, Risk Sharing Plus Market Discipline: A New Paradigm for Euro Area Reform? A Debate, Edited by Jean Pisani-Ferry and Jeromin Zettelmeyer, A VoxEU.org Book, CEPR Press.
- [27] Giavazzi, F., V. Guerrieri, G. Lorenzoni, and C.H. Weymuller. (2021), Revising the European Fiscal Framework, https://www.omfif.org/wp-content/uploads/2022/01/giavazzi-et-al-reform_sgp-final-draft.pdf.
- [28] Hauptmeier, S., Leiner-Killinger, N., Muggenthaler, P., Haroutunian, S. Post-COVID fiscal rules: a central bank perspective, Working Paper Series, No 2656, European Central Bank.
- [29] Hauptmeier, S., Leiner-Killinger, N. (2020), Reflections on the Stability and Growth Pact's Preventive Arm in Light of the COVID-19 Crisis, Intereconomics, Vol. 55, Iss. 5.
- [30] Hauptmeier, S. and Kamps, C. (2020), Debt rule design in theory and practice: the SGP's debt benchmark revisited, Occasional Paper Series No 2379, European Central Bank.
- [31] Heijdra, M., Aarden, T., Hanson, J., and Dijk, T. V. (2019), A more stable EMU does not require a central fiscal capacity, Risk Sharing Plus Market Discipline: A New Paradigm for Euro Area Reform? A Debate, Edited by Jean Pisani-Ferry and Jeromin Zettelmeyer, A VoxEU.org Book, CEPR Press.
- [32] Hernández, P. (2023) Moving the economic governance framework of the EU – towards more efficient fiscal rules in a more complete monetary union, Speech by Mr Pablo Hernández de Cos, Governor of the Bank of Spain, at the Warwick Economics Summit 2023.
- [33] Joint statement by Bruno Le Maire, Minister of the Economy, Finance and industrial and digital Sovereignty of France, and Christian Lindner, Federal Minister of Finance of Germany, 24 November 2022.
- [34] Kamps C. and Leiner-Killinger N. (2019), Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform, Occasional Paper Series No 231, European Central Bank.
- [35] Maduro M, Martin P, Piris J C, Pisani-Ferry J, Reichlin L, Steinbach A, and Mauro B W. (2021), Revisiting the EU framework: Economic necessities and legal options, CEPR Policy Insight No. 114.
- [36] Martin P, Pisani-Ferry J, Ragot X. (2020), Reforming the European fiscal framework, In Notes du conseil d'analyse économique Volume 63, Issue 9, November 2020.
- [37] Pekanov, A., Schratzenstaller, M. (2020), The role of fiscal rules in relation with the green economy. STUDY Requested by the ECON committee, PE 614.524.
- [38] Regling, K. (2022), EU Fiscal Rules: A Look Back and the Way Forward, Intereconomics, 2022, 57(1).
- [39] Wyplosz, C. (2019), Fiscal Discipline in the Eurozone: Don't Fix It, Change It, ifo DICE Report, Volume 17, Number 2, Summer 2019.
- [40] Wyplosz C. (2022), Reform of the Stability and Growth Pact: The Commission's proposal could be a missed opportunity, VoxEU.org, 17 November.

【责任编辑 王东伟】