

处于经济危机 压力下的欧洲

全球经济危机正考验着欧盟的凝聚力

Marek Belka

全球经济危机使欧洲迈向“日趋紧密的联盟”的历史性进程遭受到严重挫折。多年来，在大欧洲计划的稳步推进下，欧盟吸纳了新的成员国，消除了民族隔阂，并且带来了更大的繁荣。这次危机是欧盟成立以来所面临的首次重大考验，暴露出了盛世掩盖下的结构性问题。尽管随着时间的推移，国家和地区的应对措施增强了协调性，但力度太小且行动太迟缓。欧洲的机构和决策者们能否应对危机，并且能否保持向“更多国家的欧洲”的方向前进？或者将导致“更少国家的欧洲”？抑或将导致“许多小欧洲”？欧洲各国在经济危机期间所做的抉择将决定欧洲在可预见未来的命运。尽管东欧和西欧面临不同的问题，但各国必须共同应对许多挑战，这一点至关重要。

在金融方面需要采取的措施

发达的欧洲正在经历二战以来最严重的经济衰退。决定性的和史无前例的政策措施有助于防止金融业彻底崩溃，并避免危机对产出造成更加严酷的后果。但是，欧洲的前景依然暗淡，且最终的复苏很可能是乏力而脆弱的。除了需要立即应对危机以外，欧洲必须重新审视其框架（欧盟正式建立在此之上的），因为其中很多方面已经显露出缺陷或者已经缺失。

当务之急是检查欧盟的金融稳定框架。对于避免未来危机的发生以及在危机产生时将代价降到最低而

言，这一点至关重要。尽管决策者们通常都迅速采取措施应对危机，但许多国家常常对类似的问题给出不同的解决方案，从而给其他国家造成了困难。

存款担保是这方面的一个例子。为了应对危机，许多国家提高了担保额度，其中一些国家政策比较谨慎，而另一些则决定提供无上限的担保。这种不正常的竞争影响了存款的配置，并且导致各国决策者之间关系紧张——然而最重要的是，其损害了公众对欧盟处理危机的信心。尽管为解决这些问题，欧盟作出了许多尝试，但这还远远不够。例如，存款保险协议规定了最低下限，却没有规定最高额度，而后者将有助于解决竞争带来的问题。

欧洲的监管框架已经滞后于金融市场一体化的发展。尽管当前的框架正逐步朝着“更多国家的欧洲”的方向演变，但其仍无法充分预见系统风险。为防止各国因为只考虑自身利益而导致欧洲的金融市场分裂，我们需要建立“更多国家的欧洲”，尤其是在监督与管理及分担支持跨境机构的成本的协定等方面。

从危机中得到的另一个教训是，急需建立全欧洲范围的审慎宏观监控机制，以避免繁荣和萧条的周期（其现在正对全球经济造成严重的伤害）。欧盟委员会最近提出的建议（基于IMF前总裁雅克·德·拉罗西埃提交的一份研究报告）将是实现这些目标的一个重要步骤，但最终欧洲还需做更多的工作。

更紧迫的任务是，在解决其他问题的同时，欧洲





拉脱维亚首都里加，一位女子经过商店橱窗。

金融体制需要在损失认定、隔断遗留问题资产、压力测试，以及调整尚存的金融机构的资本结构这些方面取得更迅捷更有效的协调进展。如果不采取这方面的措施使金融业恢复健康，欧洲各国政府和中央银行支持宏观经济的政策效果将受到影响。

受到威胁的欧元区

经济危机加剧了欧元区的紧张局势。在欧元区的16个成员国中，许多国家的经常项目和财政出现了大量赤字，同时其经济增长受阻、债务率高企。现在，这些国家融资更加困难，甚至面临恶劣的增长前景。在这种状况下，一些分析家开始质疑欧元区能否维持，而另一些分析家则呼吁各国增进“团结”，例如发行欧元区债券以促进国内融资或增强财政实力。这些问题既复杂又敏感，但如果其得不到解决，就可能产生巨大的破坏力。

促使经济复苏的结构性改革将缓解这些紧张状况，并且有助于欧洲应对由经济危机造成的日益增长的社会压力。根据欧盟《里斯本议程》有关提高竞争力的要求，欧洲在市场的开放和自由化方面已经取得了重大进展，这带动了生产力的提高，扩大了就业。但是，近几年这一前进步伐变缓慢了。尤其不幸的是，经济危机的爆发引起失业率上升和私人投资萎缩，从而威胁到了对未来的经济增长。若要振兴欧洲

经济，第二轮结构性改革势在必行。

经济危机有时会动摇政治家的决心，但经济危机也可能是战斗的号角，是破旧立新的机会。例如，1992年至1993年汇率机制（ERM）危机发生后，意大利进行了全面改革；20世纪70年代末，“令人不安的冬季”（“winter of discontent”，源自莎士比亚的《查理三世》，以萧瑟的寒冬比喻惨淡的境况。1978年冬英国工人大罢工，当时的报章把这次事件叫做the Winter of Discontent。——编者注）之后，英国进行了革新；20世纪80年代初，宏观经济下滑和全球能源供应危机后，爱尔兰和荷兰启动了结构性改革。

现在应当优先处理的是扩大仍受保护行业的竞争，使劳动力市场更加灵活；缩小签订永久劳动合同的受到良好保护的内部者与签订临时劳动合同的弱势外部者之间的差距。理论和实证研究都表明，如果同时进行这些改革，将得到最佳的效果：劳动者受益于更低的价格、公司受益于更低的成本、政府账户受益于更快的增长和更高的税收收入。

平衡预算

经济衰退的代价、应对衰退的财政刺激措施，以及政府对金融体系的支持，都凸显了巩固欧洲财政框架的必要性。尽管《稳定与发展公约》（其规定了预算赤字的最高限额）和各国的财政准则已促使财政状

况有所改善，但这仍然不够。欧元流通近10年以后，太多的国家远未保持平衡的预算和适度的债务水平，因此都陷入这场危机。要摆脱经济危机，财政赤字和债务占GDP的比率将上升到令人担忧的高水平。随着金融市场开始再次仔细考量财政绩效，潜在的增长预计将下降，且人口老龄化在加剧，因此欧洲的公共财政必须尽快、持久地进行改善，以便能够安然度过未来的经济危机。只有树立坚定的政治意愿并且进行财政框架的变革，欧洲才能真正实现这个目标。迈向这个目标的一个重要步骤是提高中期赤字和债务指标的约束力，并使宏观经济预测更加符合实际情况。

从繁荣到低迷

新兴的欧洲国家也深陷于经济危机之中。自从苏联解体以来，新兴欧洲地区发生了迅速的演变，并与发达的欧洲建立了更加紧密的金融和贸易关系。这促使该地区缩小了与发达的欧洲国家在经济和收入上的差距。但是，这种一体化也使其更加脆弱，特别是该地区严重依赖于资本流入（见图）。

欧盟新成员国具有获得低息融资的能力，即所谓的光环效应（见本期《光环褪去》一文），已经不复存在。依靠银行进行外部融资将保证更稳定的资金流入，这种观念早已过时。高通涨和经常项目高赤字的国家，或通过跨境贷款实现信用膨胀的国家，受到经济危机伤害的程度最深。经济复苏不仅依赖于这些国家所制定的正确的政策，而且依赖于欧洲其他国家的经济发展和所作出的选择。

从短期看，宏观经济政策应当反映欧洲的实际情况，即无论东欧还是西欧，整个欧洲越来越像是一个经济体。在分享统一市场好处的同时，欧洲各国也分

担相互影响的冲击，这些冲击通过贸易、金融市场、跨国银行等反馈环节对所有国家产生连锁反应。例如，通过外国银行总行风险敞口和潜在的汇率波动所导致的贸易下降等途径，新兴欧洲信贷市场的紧缩现在影响到发达的经济体。这不仅要求各国宏观经济政策的协调，还要求采取更加具体的措施，例如欧洲中央银行加强对新兴市场国家货币的支持（如货币互换协议），并且采取区域性更强的债务管理方法，以避免在主权债务市场上的过度集中。

定制化支持

一些国家的经济复苏可能晚一些，而另一些国家，特别是那些已经制定出合理的国内政策的国家，则会更早复苏，但其仍将处于全球经济继续衰退的风险中。IMF将密切参与这些地区的政策制定，与欧盟、其他多边的和区域性的合作伙伴共同合作，提供金融支持和政策建议。为满足该地区各国的不同需要，IMF采取以下定制化支持措施：

- 对受到危机打击最严重的国家，IMF将扩大金融支持，帮助其减轻财政调整和修复银行体系的代价。现在已获得IMF支持计划的国家包括白俄罗斯、匈牙利（见专栏）、拉脱维亚、罗马尼亚、塞尔维亚和乌克兰。

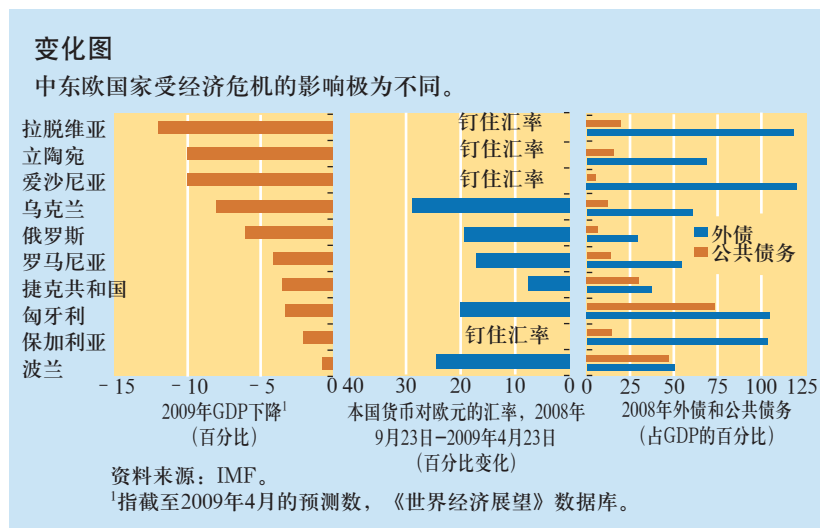
- 向“无辜的旁观者”提供保险。这些国家经济基本面是好的，但仍然处于受危机蔓延影响的风险中（如波兰）。

- 向不需要金融支持的国家提供政策建议。

经济危机给新兴欧洲留下了一系列令人烦恼的问题，其中一些是内部问题，但其他大部分问题是欧洲议程中没有解决的问题。受固定汇率或高额外债的约束（抑者兼而有之），绝大多数国家必须小心谨慎，并控制赤字，限制货币政策的运用。与欧洲其他地方一样，金融部门需要做的事很多，在很多情况下还需要重新调整银行体系的资本结构。鉴于设在欧洲发达国家的母银行持有跨国银行的主要股份，新兴欧洲面临的资本结构调整问题显然比整个欧洲更为突出。要解决这个问题，欧洲必须重新修订其金融监管框架。

适应后危机世界

从长期来看，更基本的问题是新



兴欧洲的商业模式。与短期的危机应对措施同样重要的是，这些措施正在许多领域引发“退出问题”——从中央银行的流动性操作到政府对金融和实体部门提供的担保。

但最紧要的后危机问题也许是，在经过这么多年充足的资本流入之后，新兴欧洲将如何适应后危机世界的现实。大规模的资本流动使经常项目积累了大量赤字，并对财政政策和私人部门形成了预算软约束，这造成了许多国家不可持续的信贷增长。当然，外资迟早将再次被吸引到经济增长较快的地区，但与过去相比，资本流动量将减少。

适应这种新的现实绝非易事。这需要各国对宏观经济政策和结构性政策进行正确的组合，从而获得和保持国际金融市场的信任，并且保护欧洲新兴经济体的增长潜力。尽管有时是痛苦的，但这些国家的政府需要团结起来共同促进结构改革，包括采取措施改善商业环境；提高劳动力流动性；从非贸易性生产转化为贸易性生产，使国家经济实现多元化。对现有的和未来的欧盟成员国来说，这与欧盟实现劳动力、商品和服务市场的一体化以及使《里斯本议程》重新焕发活力紧密相关。新兴欧洲各国政府也需要加强财政账户，并与欧洲其他国家一起，对金融治理进行投资。

对欧元区准入标准的反思

有助于这个进程的一个途径是，重振似乎是经济危机牺牲品的欧洲框架：欧元区准入程序。像固定汇

面对危机：匈牙利

当2008年年末全球金融动荡加剧时，匈牙利是欧洲新兴经济体中最先求助于IMF的国家之一。在过去10年的大多数时间里，该国经常账户和财政出现大量赤字，导致外债和政府债务达到很高的水平。资本流入弥补了经常项目赤字，但刺激了信贷（这些信贷资金以外币为主）的快速增长。2008年10月，匈牙利政府的债务发行突然面临困境，各银行都争相获得外币融资，汇率因此大幅贬值。

在IMF、欧盟和世界银行的支持下，匈牙利制定了经济计划，旨在强化政府财政和保持金融稳定，以便为有效地和可持续地提高国民生活水平奠定基础。到目前为止，由于该国据此计划实施的宏观经济和财政政策，政府和外部融资已经稳定，从而避免了信贷严重萎缩对经济的影响。展望未来，继续推行稳健的政策为匈牙利提供了经受住当前困难的最佳机会。

率一样，不可能人人都赞同欧元。但是，制定加入欧元区清晰的路线图可以帮助政策稳健的国家过渡到后危机世界。无疑这并非易事。那些想加入欧元区的国家必须与目前的欧元区成员国、欧盟和欧洲中央银行紧密合作。

从更基础的层面来讲，我们要在东欧国家入盟的渴望与欧盟标准之间权衡。

如果欧盟现有的义务和目标不复存在，东欧国家可以选择不同的政策应对危机。例如，一些国家可能已决定对金融子公司和银行的分行加强监管。而具有灵活运用财政政策空间的另一些国家，可能已经颁布了更多反周期的财政刺激政策，就像大多数欧元区国家所做的那样。

更长期来看，或许存在这种情况，欧盟不但明确制定欧元区准入的路线图，而且重新修订加入欧元区的标准（过去这些标准考虑更多的是一组同质化程度很高的国家）。例如，有些观点认为，价格稳定标准应当有所区别：进行经济赶超式增长时，不可避免地会出现结构型通货膨胀，这应当受到鼓励；而由于实行宽松的宏观经济政策导致的通货膨胀，则不应当受到鼓励。其他人对汇率机制II（ERM II）成员资格的必要性提出质疑，他们认为对那些已经坚定地实行固定汇率机制的国家，这一点就更没必要（那些希望采用欧元的国家，必须先加入汇率机制两年而不引发经济紧张）。

当然，对于新兴欧洲的许多小型开放经济体而言，很难说在政策制定框架中必须要有这种差异。我们有充分的理由制定欧盟成员国必须遵守的章程和承担的义务。如果要进行修改，即使是临时性的修改，通常也要付出一定代价。尽管如此，讨论看来仍然是值得的，并且应尽快进行。

迈向更加强大的欧洲

如果现在作出正确的抉择，欧洲将变得更加强大。欧洲经济一体化已经取得了巨大的成功，现在这项成就可能面临风险。应对风险的关键在于如何处置危机，保住已经取得的发展成果，并且修补欧洲的架构和改革议程。面对这项挑战，我们需要进一步的协调合作和“更多国家的欧洲”。如果欧洲各国政府都取得了成功，该地区将出现更加强大的机构，以及更加充满生机与活力的经济体——不仅能够更好地面对今天的挑战，而且能够更好地面对未来的挑战。■

Marek Belka是IMF欧洲部主任。他于2001—2002年任波兰财政部部长，2004—2005年任波兰总理。