# 欧盟财政政策与启示

来源：网络 作者：星月相依 更新时间：2024-07-29

*\" 内容提要: 多年来，欧盟的财政条约和公约内容一直为中国财经界所关注。欧盟目前的财政政策状况如何，其政策要点有何由来，对中国财政有何借鉴启示，本文试图对上述内容进行分析。一、欧盟财政政策的主要内容及特点（一）欧盟财政政策的主要内容。（二）...*

\" 内容提要: 多年来，欧盟的财政条约和公约内容一直为中国财经界所关注。欧盟目前的财政政策状况如何，其政策要点有何由来，对中国财政有何借鉴启示，本文试图对上述内容进行分析。

一、欧盟财政政策的主要内容及特点

（一）欧盟财政政策的主要内容。

（二）欧盟财政政策的主要特点。

欧盟的财政预算只占整个联盟国内生产总值的1%多一点，而各成员国的财政预算（包括社会保障基金）通常占国内生产总值的50%左右。欧盟预算仅有行政开支和农业开支。《马约》规定，只有当某项政策目标在欧盟范围内实行比各国能更好地实现时，欧盟才予以介入，因此目前欧盟本身基本上不存在社会保障、法律和秩序以及教育等方面的支出。欧盟对各成员国的财政政策规定主要是条规性的，主要具有以下特点：

1.财政政策是欧盟货币政策的辅助性手段。根据《马约》提出的实现欧洲经济和货币联盟的法律框架和时间表，实现欧洲经济和货币联盟的进程包括三个阶段，第一阶段是从1990年7月1日开始，取消成员国之间资本流动的限制；第二阶段是从1994年1月1日开始，要求各成员国削减政府赤字，降低政府债务率，同时加强各国货币政策的协调，以保持物价稳定；第三阶段是从1999年1月1日开始，欧洲中央银行系统接管成员国制定货币政策的全部权力，各成员国原发行货币与欧洲共同货币的汇率永久固定，联合使用单一欧洲货币（欧元）。从《马约》对各国财政政策提出要求的出发点看，削减财政赤字和控制债务率的目的是为了保持物价稳定。同时，根据《马约》第105条的规定，欧洲中央银行的首要目标是保持欧元区物价稳定。因此，欧盟粗线条的财政政策实际上是为实现货币政策目标服务的。按照经济学原理，财政收支和债务负担不仅通过公共消费和转移支付直接影响消费和投资，而且会通过赤字和债务的融资对物价造成严重影响，并长期影响经济增长和物价稳定。从欧盟成员国签署《公约》最初目的看，主要是担心一些成员国放松财政预算约束，从而引起欧元区通货膨胀，导致欧元币值波动，使经济受到损害。

2.欧盟规定的赤字率和债务率上限指标是由各成员国谈判决定，而不是科学指标测算决定的。在《公约》草案的讨论初期，德国主张欧元要在货币市场上像马克一样坚挺，因此，《公约》对各成员国赤字率和债务率的约束标准应比德国对马克的约束标准更加严格。德国提出，欧元区成员国的赤字率不得超过1%，债务率不得超过50%.德国提出的苛刻条件立即遭到了以法国为首的其他欧盟成员国的反对。经过近一年的谈判，德、法两国终于达成一致，《公约》最终将赤字率控制指标定为3%，公共债务率控制指标定为60%.可见，《公约》提出的控制赤字率和债务率的具体指标是欧盟各成员国谈判妥协的结果，不是一个科学规范的标准。欧盟经济财政委员会和法国财政部的官员也承认，3%的赤字率和60%的债务率是欧盟成员国政治上相互妥协的结果，并不是科学分析计量得出的预警指标。 4.各成员国在遵守欧盟赤字和债务规定的前提下有权自主制定和实施本国的财政政策。与欧盟执行统一和具体的货币政策不同，欧盟没有制定成员国统一的财政政策，各成员国财政政策由该国在欧盟的有限约束下自主制定和实施。当然，这也是财政政策与货币政策性质不同所致。财政政策的国家与政府主权特征更为明显。也就是说，只要不突破赤字率和债务率控制指标，欧盟各成员国政府可以根据本国经济社会发展需要，自主安排收入和支出项目。欧盟有“共同农业政策”，并相应有对各成员国的农业支出预算，除农业政策由欧盟统一管理外，欧盟不干预各国的具体预算制定和执行。

5.各国降低赤字率和债务率的主要手段是减少开支。按照《公约》规定，各成员国在制定和实施各自的财政预算政策时，必须遵循以下原则：第一，通过限制预算开支，而不是增加税收，实现减少财政预算亦宇的目标；第二，赤字率和债务率相对较高的国家，必须加快降低赤字率；第三，预算支出必须提高效率，改革和控制公共消费支出、公共养老金支出、医疗保健和失业补贴、加大国有企业民营化步伐等，争取将更多的政府开支用于基础设施建设、人力资源开发和劳动力市场建设等方面。在财政赤字和公共债务稳定下降后，减少企业和个人的税收负担。从实际执行情况看，欧盟各成员国基本上是按照上述原则，主要通过削减支出的方式降低赤字率。

二、欧盟财政政策执行情况及存在的问题

（一）欧盟财政政策执行情况。 2.近年来，欧盟主要国家赤字率连年突破3%的上限，《马约》和《公约》的权威受到严重挑战。2001年以来，欧盟经济总体上进入偏冷经济周期，欧盟经济严重滑坡。为了应对经济衰退和人口老龄化的挑战，欧盟主要成员国不顾《公约》的规定和欧盟的警告，采取增加政府开支或大规模减税的方式刺激消费和投资，政府预算状况也因此恶化。2\" 001年，葡萄牙赤字率达到4.1%，成为欧元区第一个违反《公约》的国家。欧元区经济龙头老大德国，2002年赤字率就已达到3.6%，突破了欧盟规定水平，预计2003年、2004年赤字率将分别达到4.2%和3.9%.欧元区第二经济大国法国，2002年赤字率达到3.1%，预计2003年、2004年法国赤字率将分别达到4.2%和3.8%.另据欧盟预计，葡萄牙和意大利也将分别在2004年和2005年加入赤字超标国的行列。由于德、法两国赤字率都将连续三年超过3%的界限，按照《公约》规定，欧盟应该对德、法实施惩罚。但德、法是欧盟最主要成员国，在德、法两国的游说下，欧盟财政部长理事会最终妥协，决定暂停启动惩罚程序。欧洲中央银行对此提出了严厉批评，认为不按照欧盟《公约》规定的制裁程序约束成员国，将使《公约》的效力完全丧失，也使人们对欧盟奉行的稳定金融政策失去信心。

3.一些国家要求修改《公约》的过严规定。意大利、法国等国在违反《公约》的同时，还要求修改《公约》，放宽对成员国的赤字限制，以便实施减税政策，进而刺激经济复苏。基于稳定欧元和共同货币政策的考虑，欧洲中央银行坚决反对任何放松《公约》约束的举动。一些财政状况较好的小成员国则批评欧盟实行双重标准，对小成员国严格约束，对主要成员国则随意让步。一些专家也认为，修改《公约》，会降低公约的严肃性和权威性，打击人们对欧洲经济货币联盟的信心，影响欧洲经济的长期发展。但是，以国际货币基金组织为代表的大多数国际经济组织则支持欧盟修改《公约》。

（二）欧盟财政政策存在的问题。

1.赤字率控制指标的统一性与各成员国具体国情的差异性之间存在矛盾。尽管欧盟是世界经济一体化程度最高的经济区，但由于成员国之间在市场体制、经济基础、经济结构、经济形势、经济周期等方面仍然存在较大差距，财政收支状况特别是财政收入占GDP的比重、债务率水平也各不相同。一部分因国家经济比较景气而产生大量财政盈余，另外一部分国家则同时可能因经济低迷而产生大量财政赤字。在各成员国经济发展不同步的情况下，难以保证所有成员国在同一时期内都将赤字率控制在规定水平以内，实力较强的成员国也难以保证在弱经济周期中赤字率不突破限额。也有欧盟分析专家认为，在预算执行过程中，有一些赤字率水平难以达到规定标准的国家，采取增加GDP统计水分、虚增财政收入等“预算欺骗”方式，人为地将赤字率控制在3%以内。

2.赤字率上限规定限制了各国财政政策的反周期调节作用。赤字率不能超过3%的限制性规定，不仅影响财政自动稳定器功能的发挥，而且使成员国在经济衰退时不能进行相机抉择，不能通过扩大支出和财政赤字，刺激经济回升。如按欧盟现有规定削减支出，将进一步使经济雪上加霜。因此，在经济增长的弱周期中束缚了财政政策手段的运用和反周期调节功能。目前，德、法两个核心成员国经济增长疲弱，要么违背《公约》、扩大赤字，以刺激经济；要么遵守《公约》，放弃财政政策手段的使用，容忍和放任经济进一步衰退。在这两难境地中进行权衡，政府可能受到很大的社会压力。如欧盟对违反赤字规定的国家课以罚款，对这些国家的经济打击将更为严重。

3.单一财政减支政策面临较大的政治风险。欧盟要求各成员国主要通过减少支出的方式降低赤字率，实际上限制了增税手段的运用。从各国实践看，单一减支政策面临较大的政治风险。在工会势力强大和主张高福利的社会民主主义传统根深蒂固的欧盟国家，减少支出特别是社会福利支出困难重重。成员国政府为争取政治选票和迫于工会的压力，在劳动力市场和社会福利制度改革方面往往行动迟缓。如法国在1995年推行了庞大的改革计划，主要内容是减少社会保险方面的支出，结果引发了大规模罢工，并最终导致前政府下台。目前，法国之所以对社会保险方面改革非常谨慎，就是为了避免重蹈覆辙。

4.欧盟统一的货币政策难于符合每个成员国的实际经济情况。目前，在欧盟经济不景气、部分成员国出现经济负增长的情况下，要避免出现更大的经济衰退，必须采取扩张性财政和货币政策。但由于货币政策制定是由欧洲央行统一行使的，各国央行只能执行既定的货币政策，因而各成员国发挥货币政策作用的余地不大。同时，由于目前欧元区出现了部分国家通货紧缩、部分国家通货膨胀、总体通货膨胀率达到2.2%（高于欧洲中央银行2%的控制标准）的现象，欧洲中央银行为实现其保持物价稳定的首要目标，仍然决定维持原来利率不变。因此，在一定意义上说，欧盟成员国在经济不景气时期很难自主运用财政政策和货币政策手段刺激经济。统一的货币政策与有约束而分散决策的财政政策机制，影响了欧盟各国两大调控杠杆的效率，这也是造成当前政策运作问题的制度原因。

（三）欧盟财政政策可能的调整方向

目前，一些欧盟主要成员国要求灵活执行或调整《公约》的赤字率规定。由于这些成员国在欧盟内部的影响力较大，迫于压力，欧盟有可能在维持《公约》基本框架的情况下重新界定某些条款的内容。具体地讲，有可能在以下三个方面进行调整。一是重新界定财政赤字的内涵，把《公约》中的财政赤字定义为结构性财政赤字，将赤字的计算口径略为收窄，剔除某些赤字因素。目前，欧盟正就结构性财政赤字的定义、计算方法等进行研究。二是将政府的投资性财政支出不列入财政赤字计算范围。三是财政赤字和债务挂钩，债务负担高的国家财政赤字不能超过3%，而对债务负担较低的国家可放宽财政赤字的限制。对这些调整目前欧盟内部还处于酝酿阶段。

三、对完善我国财政政策的几点启示

（一）财政政策定位应着眼于长期社会经济发展

目前，我国进入了全面建设小康社会的新阶段，既面临着加快发展与深化改革的双重任务，也面临着短期经济增长基础缺乏自主性和长期经济增长缺乏可持续性的双重压力。因此，我国财政政策的目标定位既要兼顾改革与发展，又要兼顾短期经济增长与长期经济可持续发展。1998年以来实施的积极财政政策，使我国经济运行环境发生了重大变化，为有效扩大内需和促进经济较快增长发挥了重要作用。但是，这种以刺激短期经济增长为主要取向的财政政策，已经实行了较长时间，积累了相当的财政风险，更不能作为长期政策频繁使用。对经济起短期调节作用的主要应是货币政策，财政政策应着眼于长期的可持续发展和实现社会进步。保持财政基本平衡和财政政策的基本稳定，对优化宏观经济环境至关重要。

（二）尽快建立符合我国国情的财政风险预警体系。

过去我国将欧盟3%的赤字率和60%的债务率作为我国财政预警的参照标准，实际上是一种误解。各国的经济发展水平、财政收入能力和债务资产水平不同，预警定量标准也会有很大差异。为此要建立适应我国国情的财政预警体系。一要合理设置政府债务控制指标。我国财政收入能力低，财政收入占GDP的比重大致为18%左右，只相当于欧盟国家平均水平50%，经济增长速度虽然高于欧盟国家，经济增长的波动性也较大，而且，我国国债是短短几年形成的，增速过快。因此我国财政的抗风险能力应明显低于欧盟国家，赤字率和债务率控制指标也应比欧盟控制指标更为严格。二要按照权责发生制原则全面清理各级政府的债务规模，实行年度报告制度，建立政府债务风险监测和预警机制。同时要规范政府债务管理制度，由各级财政部门统一负责内外债的管理。三要推进国有金融机构改革，改变财政对银行单一的注资方式，防范金融风险转化为财政风险。四要保持合理的债务规模和期限结构，将债务负担率控制在合理界限内，有效防范财政债务风险。

（三）充分发挥财政\" 政策多种手段的组合作用。

按照十六届三中全会的要求，要完善财政政策的实现形式。财政政策的作用重在结构调整。试图通过财政资金进行大规模投资来调节经济总量是任何国家财政力所不能及的。政府投资要严格控制在市场所不能的必要范围之内，而且必须首先考虑政府投资的不可替代性和有效性。国债投资在财政可承受的范围之内不能成为投资必要性的理由，更不能成为无效投资甚至损失浪费的依据。财政政策手段不是单一的投资，必须充分发挥税收、财政补贴、财政贴息、转移支付等多种财政政策手段的组合效应，为此要根据宏观经济形势的变化，适时调整积极财政政策的方向和力度，在维持现行赤字规模不变的前提下，适当调减建设国债投资规模，逐步实现中央预算内经常性投资与国债投资并轨。积极调整和完善税制，充分发挥税收政策在刺激内需、激励供给和调整结构方面的作用。完善财政补贴和财政贴息政策，加强对社会投资的引导。进一步增加对中西部地区转移支付力度，提高经济欠发达地区和农村地区的政府公共服务水平。

（四）引入财政中长期规划管理机制。

（五）加强财政政策与货币政策的协调配合

财政政策和货币政策是国家宏观调控的两大基本政策手段。要增强货币政策的调控作用，灵活运用利率等工具调节经济总量。同时要加快商业银行结构治理，按市场竞争要求完善银行运作机制。财政要改变对商业银行的单一“注资”支持方式，运用财政手段，促进金融机构转换机制。按照财政运行情况需要，适当增发短期国债，增加中央银行可运用的公开市场工具种类和数量。要提高中央银行票据发行的计划性，增强中央银行票据和短期国债发行的协调配合。逐步建立和完善财政部与人民银行、银监会、证监会和保监会的沟通协调机制，强化财政政策与货币政策有关重大问题的及时沟通。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn