

歐債危機爆發後的歐洲經濟整合之發展*

汪震亞**

- | | |
|------------|-----------|
| 壹、緒論 | 肆、整合的預算架構 |
| 貳、EMU 深化藍圖 | 伍、結語 |
| 參、整合的金融架構 | 陸、參考文獻 |

摘 要

歐債危機凸顯相對於急遽加速的經濟與金融一體化，而歐盟層級監管卻顯然滯後的現象，在多項短期措施均無法有效防範個別國家的債信問題擴散為歐元區的信心危機之下，歐盟在德法兩國的主導下，朝向深化整合的方向前進。

2012年6月歐盟高峰會通過《走向真正的經濟與貨幣聯盟》報告，提出透過銀行聯盟與財政聯盟進行深化整合的願景，藉由單一監管機制、協調的存款保障與單一清算機制等三大支柱建立整合的金融架構；以六項規則、財政條約與二項規則，建立整合的預算架構。這些計畫主要是為了破壞銀行與主權的連結，以及加強經濟架構安全性。

儘管整合路線規劃極具企圖，事實上絕大部分的成績都是在歐債危機延燒期間完成，然而隨著危機從短期衝擊轉為長期結構性問題下，各國對保留自身主權的想法轉而居於主導地位。更重要的是，許多議題的執行需要全體會員國的緊密合作、監督與共同擔保，修改歐盟條約也是無可避免的，問題是各國是否願意讓歐盟擁有對國內政策的指導或否決的權力。

* 本文參加經建會 2013 年研究發展作品評選，榮獲財金政策類佳作獎。

** 作者為經濟發展處科員。



European Economic Integration Development during Eurozone Crisis

Wang Chen-Ya

Officer

Economic Development Department, NDC

Abstract

Eurozone crisis emphasized the phenomenon that compared with the accelerating economic and finance integration, the supervision at the EU level and other integration are obviously lagged behind. As many short-term measures are incompetent to prevent credit problem from spreading to the confidence crisis in the Euro area, EU is oriented to deeper integration by German and France.

European Council passed “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, which expounded the vision to deepen integration through banking union and fiscal union: to establish integrated financial framework by Single Supervisory Mechanism (SSM), Single Resolution Mechanism (SRM) and Deposit Guarantees, and to establish integrated budgetary framework by six-pack rules, TSCG and two-pack rules. These projects are designed to break the link between banks and sovereigns, and to reinforce the safety of economic structure.

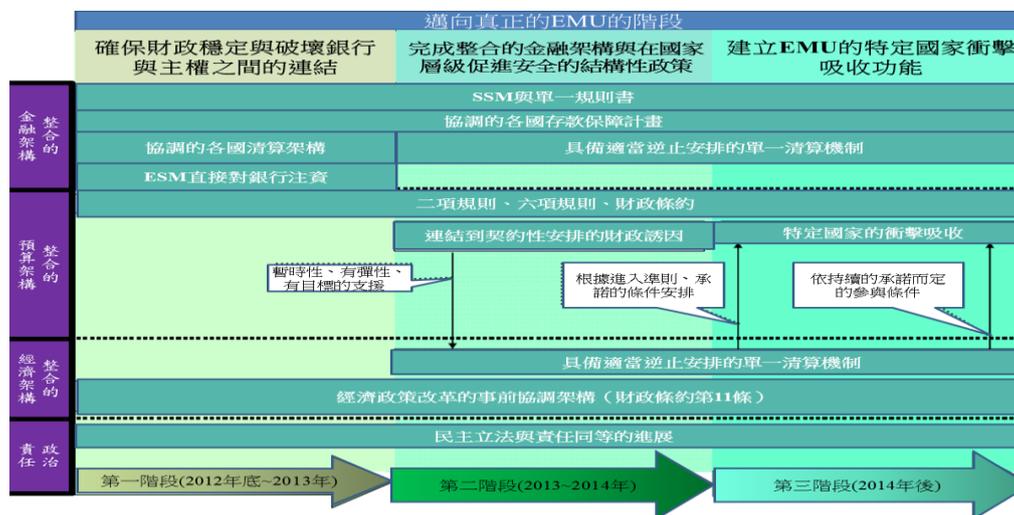
Although the integration path was ambitiously mapped out, in fact, most achievements were reached during the difficult period of Eurozone crisis, and as the crisis turned from short-run impact to long-run structural problems, the intention to keep sovereign gradually occupied the leading position. For the most important, many issues need all the member states to closely cooperate, supervise and common guarantee in order to be smoothly carried out, so it's inevitable to amend Lisbon Treaty. However, the key issue is whether all the member states are willing to give EU the power to interfere or veto their domestic policies.

壹、緒 論

2012年6月歐盟夏季峰會通過《走向真正的經濟與貨幣聯盟》(Towards a Genuine Economic and Monetary Union)報告，提出根據「整合的金融架構」、「整合的預算架構」、「整合的經濟政策架構」與「確保決策民主立法與責任」四項要點，透過銀行聯盟(banking union)與財政聯盟(fiscal union)進行EMU深化整合，因此歐債危機爆發後歐洲經濟整合的藍圖、制度設計與進展即為本文所要探究的主題。

貳、EMU 深化藍圖

面對歐盟與歐元區的困境，歐盟經濟與貨幣事務執委雷恩(Olli Rehn)表示，歐洲必須展開結構性改革，才能確保長期和持續發展。歐盟高峰會(European Council)提出《走向真正的經濟與貨幣聯盟》報告當中，揭示了結構改革的三階段進程，詳如下表1與圖1：



資料來源：European Council, 2012, "Towards a Genuine Economic and Monetary Union"



圖 1 創建真正的 EMU 進程圖

表 1 EMU 深化三階段內容列表

過 程	內 容
第一階段 2012 年底~2013 年	<p>確保公共財政管理的安全，以及解除銀行與主權債務之間的連結。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 更完整與徹底的財政治理架構。 ● 建立系統性的重大經濟政策改革的事前協調架構，包括在財政條約第 11 條。 ● 為銀行建立有效的單一監管機制，以及讓歐盟金融業資本要求指令 (Capital Requirement Directive, CRD) 生效。 ● 協調各國銀行清算與存款保障架構，確保從金融業適度籌集資金。 ● 透過 ESM 設定銀行資本重組的運作架構，預計 2013 年底前可開始援助歐元區財政薄弱的會員國金融業，展開財政重組。
第二階段 2013~2014 年	<p>完成金融架構整合與促進安全的結構政策。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 設立共同清算機制，確保銀行清算決策可以快速進行，公正地處理並符合整體最佳利益，完成金融架構的整合，預計 2014 年歐元區即可建立統一的銀行業清算機制。 ● 針對會員國和歐盟機構之間契約性安排，所進行的結構政策，要建立更強的整合、趨同與執行機制，在個案的基礎上，會員國同意承擔執行的政策可以獲得暫時性、目標性與彈性的金融支援。由於這種支援是暫時性的，應該與「多年期財務架構」(Multi-annual Financial Framework) 分開。
第三階段 2014 年後	<p>創造中央層級經濟震盪吸收能力，提高 EMU 的韌性</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 建立一個定義明確而且有限制的財政能力 (fiscal capacity)，支持遭經濟震撼衝擊的歐元區成員國。 ● 導入歐元區統一預算制度，加速推進歐洲一體化進程，加強經濟決策協調，特別是稅收與就業政策，使歐盟落實真正的財政治理，最終實現財政與政治聯盟

的理想。

資料來源：European Council, 2012, “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”

參、整合的金融架構

歐盟依據 1986 年簽署之《單一歐洲法》，目的是促進區域內貨品、人員、勞務及資本之自由流通，通稱「歐盟四大自由流通」。其中資本自由流通方面，因應成立歐元的歷史性創舉，歐盟曾經設計一套共同的金融監理準則與方法，惟實際上的執行仍然是由各國主管部門繼續負責執行，歐洲主權債務危機的發生顯示既有相關機制的不足。

在各個爆發債務危機的歐洲國家當中，除了希臘確實是因為政府超支問題以外，其餘案例均是因為過度私人放貸所致，而銀行對於承認與註銷不良貸款則顯得極不情願，未能在情況尚不嚴重時妥善處置（Economist 2013），最後的結果是 2008 年金融海嘯使得歐洲銀行短時間內一次性遭受嚴重的損失，政府為穩固經濟不得不出手相救，因而導致政府財政問題。

從金融海嘯當中，歐洲各國了解到，如果金融產業出現危機，實體經濟也會隨之倒塌，因此迫切需要建立良好的金融活動監督管制，使銀行失靈的成本極小化，在改善問題的同時與推動金融活動發展取得平衡，必須建立一個整合的金融架構，提高歐洲層級對金融監管的責任，提供共同的銀行清算機制與存款保障。

一、歐盟金融監理體系改革



歐洲主權債務危機正式爆發之前，歐洲金融機構即因美國房地產次級貸款市場危機而蒙受巨大損失。歐盟認知到儘管歐洲金融一體化進程已相當深入，金融業版圖已脫離國界限制，不少國家的金融市場主要由總部設在其他會員國的銀行集團把持，金融監理卻主要由國家層級來執行，而歐盟僅頒布若干原則性的指導與規範，對跨境金融風險的管理能力存在極大的弱點。

歐盟委託以法國前中央銀行行長、IMF 前總裁德拉羅西埃 (Jacques de Larosière) 為首的研究團隊對歐盟金融體系進行評估，2009 年 2 月完成《德拉羅西埃報告》。¹ 歐盟理事會 (Council of the European Union) 經濟與財政部長委員會 (Ecofin) 以此為基礎，於 2009 年 6 月 19 日通過《歐盟金融監理體系改革》 (Reform of EU's Supervisory Framework for Financial Services)，旨在打破歐盟成員國在金融監管領域各自為政的局面，實現歐盟金融一體化，在凸顯宏觀審慎監管 (Macro-Prudential Oversight) 的同時，不忘繼續加強微觀審慎監管 (Micro-Prudential Oversight) 體系與協調 (王煦棋，2010)。

(一) 歐洲系統性風險委員會

為了回應持續不斷的金融危機，2010 年 12 月 16 日設立歐洲系統性風險委員會 (European Systemic Risk Board, ESRB)，主要目標是監督歐盟內部的金融系統，防範系統性危機擴散至歐盟全境，根據金融體系的借貸、資本準備與流動性狀況，向歐盟及各

¹ 對《德拉羅西埃報告》具體內容有進一步興趣的讀者，可參閱中央存款保險公司 (2011)，《2008 年全球金融危機紀要 II - 主要國家對全球金融風暴之因應》，頁 49-54。

成員國提供必要的提出風險警告與建議，讓內部市場運作更為順暢，確保金融體系的穩定，及時改正對整個金融系統的穩定性構成威脅的弱點；相對地，歐洲央行（ECB）必須提供分析、統計與行政方面的支援，各國央行與監管機構須提供技術建議。新成立的 ESRB 將緊密與其他有關國際機構合作，期能使歐盟在全球性金融監管網路中發揮關鍵作用。

（二）歐洲金融監管系統

依據歐盟諮詢委員 Alexandre Lamfalussy 於 2001 年 3 月提出的金融服務法規制定程序，被稱作 Lamfalussy 程序。其中監理委員會的規劃，包括歐洲銀行監管委員會（Committee of European Banking Supervisors, CEBS）、歐洲保險和職業養老金監事委員會（Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS）與歐洲證券監理委員會（Committee of European Securities, Regulators, CESR）三個部分，負責討論發展各國監理的執行技術，使各國監理實務趨於一致，這份報告最後於 2003 年 11 月 5 日被採納。²

惟 Lamfalussy 程序僅規定共同的監理準則與方法，實際上仍然是由各國主管部門繼續負責執行，個別會員國一旦發生問題，無論該會員國在經濟總量大小，均會迅速危及其他歐元區國家，是歐債主權危機延燒以來帶給世人的啟示。故歐盟決定對既有金融監理系統進行重大改革，以《歐盟金融監理體系改革》設立歐

² 對《Lamfalussy 程序》具體內容有進一步興趣的讀者，可參閱中央存款保險公司（2011），《2008 年全球金融危機紀要 II - 主要國家對全球金融風暴之因應》，頁 43，註 8。



洲金融監管系統(European System of Finance Supervisors, ESFS)，以既有架構為基礎成立三個升級組建的機構，稱為歐洲監管當局(European Supervisory Authorities, ESAs)，與各會員國金融監管機構組成的監管網絡，對金融機構進行共同監管，其宗旨是協調各國制定與執行金融監管政策，確保各國執行監管規則的一致性，這次改組的主要差別是從委員會(Committees)改組成主管機關(Authorities)，具有實際法律職權而不僅僅具備諮詢功能，是金融業務監管此一國家專屬特權，能否移轉至歐盟層次的契機，自 2011 年起分別以歐洲銀行管理局(European Banking Authority, EBA)取代 CEBS、歐洲保險和職業養老金管理局(European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA)取代 CEIOPS，以及歐洲證券及市場管理局(European Securities and Markets Authority, ESMA)取代 CESR，同時建立一個歐盟指導委員會協調三個局的工作。這些機構的職能分述如下：

1. 歐洲銀行管理局

負責統一歐盟銀行監管實務，與促進歐盟成員國銀行監管業務合作，包括監管資訊交流，並為歐盟銀行進行壓力測試，檢視各銀行資本狀況，目的是希望能達成金融系統穩定、市場與金融產品透明，以及保障存款人與投資人的權益，除此之外 EBA 的職能也包括防範制度套利、確保公平競爭、強化國際監管協調等，及有關 e-money 管制、公司治理、財務報表審計方面議題，使歐盟得以採用一致的方法執行大型信貸機構的資本重組。

2. 歐洲保險和職業養老金管理局

主管保險承銷活動、再保險承銷活動、金融集團、職業退休機構與保險中介機構，以支持金融系統的穩定與金融產品的透明，保障投保人、退休計畫會員與受益者的權益。為了實現上述任務，EIOPA 有權制定監管技術標準，用以制定普遍遵循的辦法評估產品特性，對會員國主管機關甚至個別金融機構發出直接的行政指導和建議。

3. 歐洲證券及市場管理局

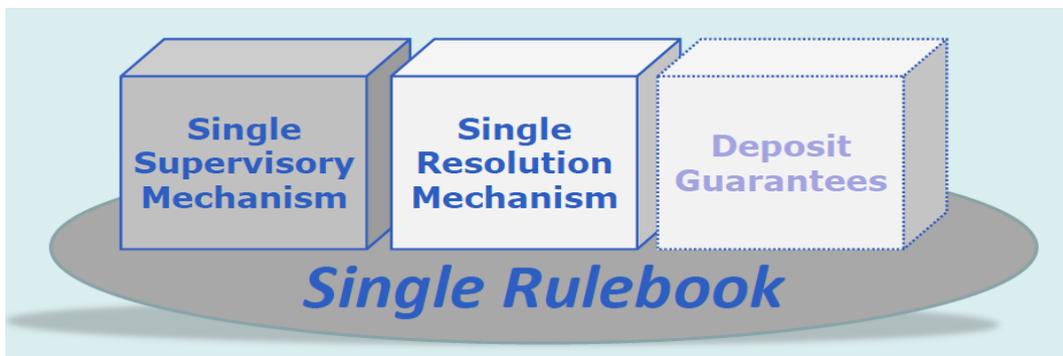
除促進各國主管機關間的合作以及保障投資人權益外，主要負責證券立法與規範、改善歐洲金融市場與運作，最重要的構想是管制信評機構，因為 2010 年信評機構被批評評估過程缺乏透明度且可能有利益衝突，故加強對歐盟境內的信評機構的管理與監控，特別是業務經營模式、財源以及如何區分信評業務與諮詢業務等方面徹底檢討，未來將逐漸降低金融法規中對信用評等的使用，並就結構性商品之信用評等訂定明確規範。

二、銀行聯盟

歐盟三大金融監管機構於 2011 年正式成立，聯同 2010 年 12 月 16 日於 ECB 建立的 ESRB，共同組成新的泛歐金融監管系統。歐盟執委會 (European Commission) 於 2012 年 5 月 30 日發布報告，建議設立一個金融監管同盟以解決歐債問題，ECB 總裁德拉吉於 5 月 31 日在歐洲議會貨幣暨金融事務委員會聽證會上作證時表示，設立一個專責的金融監管機構，才能更有效的對抗歐債危



機，應由歐盟層級負責監管可能危及歐元區金融體系的銀行，而非由各國負責。若決策能中央化，會更容易管理重建銀行資本結構的問題，呼籲歐洲各國設立更為泛歐盟的金融監督體系。德拉吉在這次發言當中，大致勾勒出銀行聯盟的藍圖，認為「歐洲金融監督集中化」、「銀行紓困基金」與「泛歐存款擔保機制」是為銀行聯盟奠基的三大支柱，如圖 2。



資料來源：European Commission, "Banking Union and the single supervisory mechanism (SSM)"

圖 2 銀行聯盟三大支柱

歐盟執委會於 2012 年 6 月 6 日依 G20 的要求及在 IMF 的力促下，發布《問題銀行復原及清理架構》(EU framework for bank recovery and resolution) 之強化解決歐洲問題銀行的立法草案，賦予歐盟主管機關限制銀行商業活動的權力，不致引發個別國家或國際經濟系統發生危險的問題銀行可放手倒閉，倘若會危及金融市場則有援助的必要，但應由銀行股東或債權人自負損失。執委會的這項提議預定要到 2018 年生效，但其中有關成員國應將國內

大銀行交由單一跨國機構監管、提供泛歐盟存款擔保機制，以及藉由向金融機構徵稅成立援助基金等作法，無須修改歐盟條約或現行法規即可達成，2013年開始便得以逐步實施。

2012年6月28日歐盟正式揭櫫「銀行聯盟」的構想，主要是強化歐洲銀行部門管制，特別是有關協調各國銀行資本要求、存款保證與清算，目標是破解會員國政府與國內銀行之間的連結、修復金融部門的可信任性、保障納稅人的資金以及確保銀行的活動有助於社會與實體經濟，第一步要進行的便是共同與整合的監督，讓銀行遵循歐盟單一規則書 (single rulebook)，除防止金融業者借各國法規差異的套利行為、提升跨國金融活動的效率外，更重要的是做為建立新的金融監管架構之基礎。

歐盟執委會於2012年9月12日提出籌組歐元區銀行聯盟議案，擬賦予ECB對歐元區所有銀行的監管權，於10月歐盟秋季峰會通過。根據這項法規，銀行聯盟的成立分成三個步驟：ECB取得監督歐元區和其他同意此方案歐盟國家的銀行監督權、成立用以關閉困頓銀行的基金，以及擬定保護歐元區民眾存款的周全計畫，這些方案也開放其他非歐元區的歐盟會員國加入。其主要內容分述如下：

(一) 實施步驟

為確保法規有效被執行、風險有效被控制與防範，歐洲銀行聯盟方案的第一步便是建立單一歐洲銀行監管系統，監管的最終責任從會員國主管機關移轉到歐盟層級，讓單一規則書平等地適用於所有會員國的信貸機構，是建立共同存保制度與清算架構



前，朝向銀行聯盟發展的第一步。ECB 自 2013 年起正式成為歐元區主要金融監管機關，全權負責銀行監管的法律框架，同年 7 月 1 日起正式監管歐元區半數銀行，並自 2014 年 1 月 1 日起 ECB 獨掌全歐元區共計 6,000 家銀行。

(二) ECB、EBA 與各國政府在銀行監管領域的分工

ECB 擁有監督銀行的流動性與資本適足性、要求銀行提列較高的資本準備、現場稽查、核發與撤銷銀行執照等權力，這些金融機構及相關個人必須因應 ECB 的要求提供必要資訊，且 ECB 得要求銀行採取必要的行動，若銀行未達要求，將課以相當前一年獲利 2 倍、或年營收 10% 的罰鍰。

EBA 的職能如前所述，負責發展單一規則，讓銀行監管法規與實務取得一致，如果 EBA 與 ECB 之間的權限產生爭議時，除非有明文授權 ECB 執行，否則原則是 EBA 負責，另外 EBA 仍然對非歐元區會員國的銀行具有一定的監管功能，即使未加入銀行聯盟的歐洲國家也並非金融整合的化外之地。

各會員國金融監督主管機關在監管國內的信貸機構上累積了豐富的經驗，仍將扮演重要腳色。沒有明文授權給 ECB 或 EBA 主管的業務，仍然由各會員國執行，即使賦予 ECB 的任務，大部分常態性的驗證和監督行動，仍然由會員國金融主管機關進行。

(三) 三大支柱

1. 單一監管機制 (SSM)

建立此機制的主要目的是監督歐元區銀行，執行審慎的監管規則，確保其遵守高度共通的標準，特別是跨境銀行，以建立會

員國間必要的互信。在這樣的架構下，2012年10月8日啟動的歐洲穩定機制（European Stability Mechanism, ESM），就可以依歐洲銀行局（EBA）為「歐盟銀行」制定的規則，直接對ECB主導的SSM監管之銀行挹注資金、重組經營不善的銀行資本。

先前2010年已完成對EBA的立法，以適應SSM的創設，2012年12月13日的歐盟財長會議達成協議，同意ECB成為歐盟各銀行監管機構，可監督資產逾300億歐元、或達該國經濟產值五分之一的銀行，並在小型銀行發生問題時干涉，因為即便是規模較小的銀行發生問題，也會對金融系統穩定造成威脅。目前已於2013年10月15日被歐盟財政部長會議同意成立，預計2014年11月正式生效，確定取得130家規模較大的銀行監督權。

建立SSM係邁向銀行聯盟的第一步，後續仍應搭配SRM以及協調的存款保證機制，才是真正的整合金融架構。2013年初正式開始設置SSM的必要準備工作，但是由於協商過程困難重重以及德國聯邦議會選舉的緣故，直到2013年9月12日才被歐洲議會通過，賦予ECB監管歐元區17國約6,000家銀行的新權力。

ECB必須獨立執行銀行監督，要符合歐盟條約與ESA的相關規定，對歐洲議會、歐盟高峰會和歐元集團負責，必須每年提出年度報告給歐洲議會和歐元集團，並回答歐洲議會對監理業務所提出的質詢，執行監管任務的經費來源是從被監督的機構收取費用，而非歐盟出資，因此不會對歐盟預算造成影響。

監理任務必須與貨幣政策任務完全區隔，以防範貨幣政策與謹慎監理目標之間發生衝突，ECB要設置一個監管理事會



(supervisory board)，由管理委員會 (Governing Council) 對決策負最高責任。³ 監管理事會的主席與副主席由管理委員會指派，其餘成員由 ECB 派任的 4 名代表，以及銀行聯盟的各會員國從央行或其他國內主管機關選派一名代表組成。為了監理任務的運作，ECB 得與相關國家主管機關交換資訊，但是務必要服從專業保密需求，以服從歐盟的銀行法規。

2. 共同存款保險

根據王煦棋 (2010, 2011) 對歐盟存款保險發展趨勢之研究，最初的存款保險制度是 1994 年 5 月 30 日發布的《歐體存款保險計畫指令》(EC Deposit Guarantee Scheme Directive)，要求成員國在 1995 年 7 月 1 日前，配合設置由政府主導的強制性存款保險制度，保障範圍包括在他會員國分行之存款人，歐盟對會員國存款保證計畫設定最低保障額度為 2 萬歐元，無上限規定。然而 2007 年美國次貸問題爆發，2008 年冰島更面臨全國破產危機，嚴重衝擊存款人對金融機構的信心，歐盟委員會 2008 年 10 月 15 日提案將額度提高到 10 萬歐元。⁴

然而這個制度只對各會員國的投保方式、保障原則、最低保額、賠付期限、資訊揭露等問題，做出了原則性的建議，以及列舉不能做為保險標的之項目 (如其他金融機構的存款、不法洗錢交易所生之存款等)，執行面仍是各會員國各自為政，並未建立如

³ 管理委員會 (Governing Council) 是 ECB 最高決策單位，共有 23 名成員，包括 17 個會員國的央行總裁與 6 位執行理事。

⁴ 10 萬歐元存款保險最著名的應用案例，是 2013 年 3 月塞浦路斯與歐盟、IMF 達成的紓困協議，該國原定向不低於 10 萬歐元的存款一次性徵稅 9.9%，向低於 10 萬歐元的存款一次性徵稅 6.75%，惟爭議過大而遭國會否決，後來 25 日決定以 10 萬歐元為界，對小額存戶依法提供全額保障，大額存戶則面臨凍結或按一定比率減記存款。

同美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 這樣的機構，一旦問題銀行發生營運問題，則由所屬國存保制度負責償付，倘若該國存保資產可能無力支應時，不免引發一輪資金出逃的現象，根據歐債危機時期的經驗，南歐國家的銀行發生營運困難時，存款人往往將資金大筆匯出，主要流往德國這樣同樣使用歐元、經濟體卻相對穩健的避難場所，南歐國家銀行擠兌問題卻以極快速度惡化。

有鑑於此，銀行聯盟接下來要進行的步驟是引進歐洲範圍的共同存款保險 (common deposit insurance)，在 SSM 的共同監管基礎下，把個別銀行的營運風險轉嫁給某個共同資金，達到風險分攤，避免存款人因恐慌競相提取存款，透過歐元區單一貨幣與資金自由流通之便，加速移轉至其他會員國，導致金融市場動盪。顯然這可能是如同歐元共同債券一般充滿爭議性的方案，能否實行有賴於如何避免道德危機問題，才能讓體質比較健全的經濟體願意分擔邊緣國家的銀行風險，倘若有成將會是金融史上第一個具有跨國性質的存款保險制度。

3. 單一清算機制 (SRM)

為了在銀行倒閉甚至發生系統性危機時，協助銀行在歐盟監督之下採用清算措施，在監督工作轉移到 ECB 下屬的 SSM，故至關重要的配套措施是將銀行清算的責任也移轉到歐洲層級，這項工程就是 SRM 的建立，將透過跨邊界合作統整各國資訊以便早期和即時行動，維護需要被清算的銀行的經濟價值，降低清算成本，藉以在清算行動進行時盡可能給予股東、債權人合理保障。

處理問題銀行需要大量的臨時援助資金，故未來將設置歐洲清算機構 (European Resolution Authority) 監管銀行的清算與協調清算工具的運用，參與 SSM 的銀行會根據風險基礎被徵收一筆經



費，以成立單一清算基金 (Single Resolution Fund, SRF) 做為清算體制的重要部分，並配合永久性紓困機制 ESM 的資源做為擔保，以便讓 SRM 在問題銀行拖垮整個體系之前，出面拯救或關閉這些銀行，從而打破銀行與主權借款人互相傳染的惡性循環。

銀行清算直接涉及到納稅人或債權人日後是否必須為經營不善的銀行買單，以及分攤比重問題。2013 年 6 月歐盟高峰會討論如何關閉問題銀行的議題時，初步達成「股東及債權人 (含存戶) 須優先負責」的原則，損失將優先由股東與債券持有人優先承擔，其次是存款逾 10 萬歐元的存戶。但這項協議明確打破了歐洲不讓存戶損失存款禁忌，並在部分國家的力爭下，各國在運用上保留若干彈性，這意味著問題銀行存戶是否與本國人為主，很可能影響各國政府決定是否承擔損失，或轉嫁給大額存戶的決定。

SRM 的機制設計，仍然存在若干極為敏感的爭議性問題，是成立銀行聯盟的主要障礙：首先，把銀行清算這個大權移交給歐盟的做法，無疑賦予銀行聯盟解散歐元區及願意加入銀行聯盟的其他歐盟國家任何銀行的權力，無論該國政府是否同意這項決定。另外，以 ESM 支持瀕臨破產銀行的機制相關要點，招致許多會員國質疑，等同於迫使納稅人拯救其他國家問題銀行，危及國家對預算的掌控。直到 2013 年 12 月歐盟高峰會才打破僵局，會議草案決議歐元區銀行將花 10 年時間向 SRF 注資 550 億歐元，直到 SRF 設置完成得以自行籌資為止，未來將發展一套「安全網」負擔銀行清算成本，以因應 SRF 尚未成立的過渡期間所發生的問題。⁵

⁵ 歐洲議會與歐盟各會員國部長於 2014 年 3 月 20 日歐盟春季峰會，達成銀行聯盟當中，有關單一清算機制 (SRM) 的融資計畫，各國同意花費 10 年時間建立 550 億歐元的資金，

肆、整合的預算架構

正如法國前總統薩科奇於 2011 年 12 月的一次公開演說所指稱，歐元區的債務危機體現了歐盟的重大缺陷，因此必須實施更高度的一體化和各國財政紀律統一，以維持歐元區的存續。歐元區實行單一貨幣制度，因此會員國面對經濟衰退只能更加仰賴財政政策來支撐經濟，而個別財政惡化的會員國也無法透過貨幣貶值或通貨膨脹降低債務壓力。歐元區只有中央銀行卻無財政部的制度設計，使得歐元區只能在執行起來不很嚴格的財政紀律下約束債務與赤字數量，無法對具財政風險的國家進行事先預警與強制性干預。有鑑於此，歐盟國家認為必須朝向財政聯盟的方向進行，具體進程包括改革穩定及增長公約、引進歐洲學期制度、擬定六項公約與二項公約等，最終目標是建立擁有類似「歐元區財政部」的財政與經濟聯盟。

1. 穩定及增長公約

1991 年 12 月馬斯垂克高峰會討論經濟與貨幣聯盟的方針、政策與步驟時，提出加入歐元區的五項結合標準 (convergence criteria)，其中涉及公共財政的項目包括「預算赤字不得超過其 GDP 的 3%」與「政府債務餘額不得超過其 GDP 的 60%」。⁶然而 1997 年 6 月阿姆斯特丹高峰會上，政治菁英卻認為貨幣整合應優先於經濟與財政整合，故在成立歐元區同時並未深入探討有關財政聯盟之議題，僅簽署《穩定與增長公約》(Stability and Growth

財源是對銀行徵稅，2 年內各國分攤基金的 40%，之後分攤剩餘的 60%。

⁶ 其餘三項標準包括：「通貨膨脹率不得超過前一年最低三國通貨膨脹率平均值的 1.5%」、「長期利率不得超過前一年最低三國長期利率平均值的 2%」與「通貨匯價在前兩年必須維持在匯率機制的 2.25% 界線內，未出現緊張局面」。



Pact, SGP) 以約束會員國財政紀律。

根據 SGP 規定，1999 年歐元誕生後，使用歐元的國家必須遵守前述馬斯垂克收斂準則 (Maastricht convergence criteria)，所有歐盟會員國都有義務繳交一份報告給歐盟執委會與部長理事會 (Council of Ministers)，敘明將來三年之內的預期財政發展，其中歐元區會員國的報告稱為「穩定計畫」(stability program)，非歐元區會員國稱為「結合計畫」(convergence program)，名稱雖異內容均同。

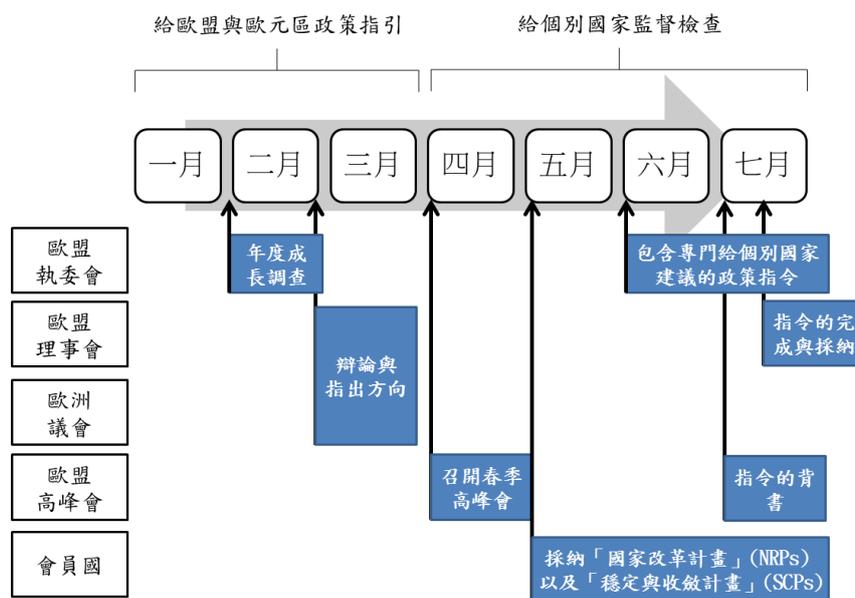
如果會員國超過有關赤字與債務的上限，除非舉證說明是自然災害或經濟衰退等非常事件，否則歐盟執委會將啟動超額赤字程序 (Excessive Deficit Procedure, EDP)，提出建議書 (recommendation) 給部長理事會，經評估後將該建議書發給被點名的會員國，要求該國立即存一筆存款到歐盟執委會，金額是該國 GDP 的 0.2% 加上一個與該國赤字連動的金額。如果赤字持續超出限額，前述存款立即轉為罰鍰，並得連續罰，最高可達 GDP 的 0.5%。

然而 SGP 成立以來並未確切執行，2003 年法國與德國政府率先違反赤字上限規定，卻透過外交手段爭取他國支持而躲過裁罰。此例一開，2004 年希臘、義大利、荷蘭、葡萄牙等國赤字陸續超限，結果沒有任何一個國家因此受到制裁。2005 年 3 月在德法的施壓下，歐盟大幅放寬 SGP 的規定，赤字超限的國家不再自動進入懲罰程序，而是考慮剔除循環因素之財政預算餘額 (cyclically-adjusted budget balance)、政府債務水準、景氣週期，與政府赤字強化國家生產力的機率。這一改革使會員國獲得更多將政府支出排除於赤字計算之外的方法，但沒有就缺乏公正執法

者與強制執行力的嚴重缺陷進行補救。

2. 歐洲學期

2010年9月7日，歐盟經濟與財政部長委員會通過自2011年開始實施「歐洲學期」(European Semester)的監督協調機制。這項機制將一年區分為兩個學期，第一學期如圖3所示，歐盟執委會先公告年度成長調查，設定未來一年歐盟的經濟財政政策等計畫目標，以及確保穩定與成長所需的改革。學期初先由歐洲議會與歐盟理事會的部長討論年度成長調查所設定的計畫，然後在歐盟春季峰會，由歐盟國家領導人根據這些計畫發表政策。



資料來源：European Commission.

圖3 歐洲學期流程 (第一學期)



歐盟各會員國採用這些計畫與政策，並編寫提交他們各自促進成長與就業的國家改革計畫 (National Reform Programs, NRP)，以及確保安全公共財政的穩定與收斂計畫 (Stability and Convergence Programs, SCP)，歐盟執委會評估完成後，向各會員國發表政策建議，接著在 6 月歐盟夏季峰會討論，當這些各國建議正式被歐盟理事會的部長會議採納後，各國以此為基礎形成各自的國家財政，進入第二學期的國內預算形成過程。歐洲學期除了視察各國財政是否偏離正軌以外，也有宣示歐盟政策走向的意思，但不具備法律上的強制力，故難以積極地影響各國財政支出方向 (羅鈺珊，2011)。

3. 六項規則

Ecofin 於 2011 年 3 月與歐盟執委會初步達成強化 SGP 立法的共識，推動《歐盟經濟治理六項規則》 (EU Economic Governance Six-Pack)，由 5 項規則及 1 項指令組成，詳見表 2。這項提案於 9 月 28 日被歐洲議會通過，12 月 13 日正式生效，原則上歐盟全體會員國均須遵守，制裁措施只對歐元區 17 國實施，只有在極為特殊的情形下才能豁免。

《六項規則》除沿用 SGP 的基本精神，在事後對不遵守財政紀律的會員國課以罰鍰外，最重要的是引進早期制裁的可能性，歐盟理事會得於事前對會員國的預算案表達意見，要求不符合 SGP 的國家加強管理，矯正總體經濟誤差。具體措施包括建立 SGP 所欠缺總體經濟失衡程序 (Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP) 的早期預警系統 (early warning system) 與矯正機制

(correction mechanism)，確保會員國的財政框架符合歐盟規則的最低要求，歐盟理事會也依法取得授權，逕自判斷個別會員國是否處於財政困難，進行必要的干涉，包括要求修改預算案、強化財政監理或接受紓困等。

表 2 歐盟經濟治理六項規則

法規名稱	目的
關於在歐元區有效執行預算監督之規則 (on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area)	設立懲處系統，以便實施、預防及改正穩定增長公約 (SGP) 之要件。
關於強制執行矯正歐元區總體經濟失衡方法之規則 (on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area)	針對有效矯正歐元區總體經濟過度失衡並確立懲處系統。
關於強化財政監督及協調經濟政策監督之規則 (on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies)	為確保經濟政策緊密協調，及持續趨向一致表現，設立「歐洲學期」。
關於避免及矯正總體經濟失衡之規則 (on the prevention and correction of macroeconomic imbalances)	建立預警機制，儘早察覺監督失衡。
關於加速及說明過度赤字程序之規則 (on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure)	針對理事會所做建議、決議、懲罰決議與加強成罰決議，讓制裁程序有「自動執行」之特色。
關於會員國預算架構之需求 (on requirements for budgetary frameworks of the Member)	將健全 EMU 財政之任務落實至各成員國。



States)

資料來源：1. 谷瑞生，2013，《後里斯本時期歐盟經濟治理與發展之研究》。

2. 黃得豐，2013，《歐債危機的原因與解決之道及對歐元之影響》。

MIP 為六項規則的一個重要機制，採用前瞻性的監督以早期發現會員國的經濟失衡，使用記分板 (scoreboard) 的方式追蹤重要經濟指標，例如經常帳盈餘、淨國際投資、實質有效匯率、世界出口份額、名目單位勞動成本、房價、私部門信貸流量、私部門債務、公部門債務、失業率與總金融負債等。歐盟執委會藉由前述早期警告指標分辨潛在的總體經濟失衡風險，如果發現有失衡現象，執委會將在歐洲學期做出建議；如果發現嚴重失衡，執委會將建議理事會正式啟動 SGP 的 EDP 程序宣告問題，讓會員國採納建議與繳交相當於 GDP 之 0.2% 的無息存款，根據一套清楚的路線圖按部就班使經濟重歸正軌，若會員國置之不理則該存款自動轉為罰鍰。

4. 財政條約

2011 年 12 月歐盟冬季峰會擬討論如何將強化版的 SGP 納入《里斯本條約》(Lisbon Treaty)，以強化各國財政紀律並加強經濟政策的協調，然而根據歐盟條約 (Treaty on European Union, TEU) 第 48 條規定，任何條約修正案須經「所有」歐盟會員國全體一致同意與批准，這項條約修正的構想遂在英國首相的否決下未能通過。為了規避個別國家的否決權，歐盟國家領袖在德國與法國的主導下，提出《經濟暨貨幣聯盟穩定協調與治理公約》(the Treaty on Stability, Coordination and Governance in Economic and Monetary Union, TSCG) 草案，一般被稱為《財政條約》(Fiscal Compact)，

係歐盟法規架構之外的政府間協定，新條約文本於 2012 年 3 月歐盟春季峰會被英國、捷克以外 25 國通過。

財政條約的內容根據李貴英 (2012a, 2012b)、卓忠宏 (2012) 的整理，大致涵蓋預算控制、經濟政策協調與趨同、歐元區治理。在預算控制的層面，制定「平衡預算規則」要求締約國預算必須「平衡或有盈餘」，各國政府依景氣循環而調整的年度結構性預算應符合各國中期目標 (medium-term object)，結構性赤字不得超過名目 GDP 的 1.0%，如果債務占 GDP 比重超過 60% 者，則赤字占 GDP 比重上限降為 0.5%，並且應以每年 0.5% 的幅度削減債務，直至符合條約標準為止，被稱為「舉債剎車皮」(debt brake)。

未來將由歐洲法院監督財政規則的執行，在過去預算赤字議題並非歐洲法院管轄範圍，而是理事會。TSCG 實施後歐洲法院可主動或基於歐盟執委會或締約國之聲請，對締約國之執行情形進行裁定，確認締約國無法遵守規定後，將課予該國一定的罰鍰，最高不超過 GDP 的 0.1%，其中歐元區會員國的罰鍰繳往 ESM，其他國家的罰鍰繳給歐盟。倘若該國係發生對整體政府財政狀況發生重大影響，或處於嚴重經濟衰退時期等非常事件時，得援引例外情況 (exceptional circumstances) 條款而獲寬限。

未遵守約定的締約國，應向歐盟執委會與歐盟理事會提交預算與經濟夥伴關係計畫 (budgetary and economic partnership program)，詳細敘述為確保有效且持久地修正超額赤字，所採取的結構性財政改革措施。除此之外，為了建立新的歐元區治理架構，每年將舉行兩次歐元區高峰會，由歐盟常設主席主持，討論



歐元區治理與規範。非歐元區國家如果願意接受財政紀律，一年至少可受邀一次。

TSCG 已於 2012 年 12 月 21 日達成第 14 條規定，歐元區 17 國中 12 會員國完成國內批准程序的門檻要件，得以於 2013 年 1 月 1 日正式生效，未來締約國最遲於 2014 年 1 月 1 日前，必須將預算規則納入國內法，其中以憲法尤佳。

5. 二項規則

歐盟經濟與貨幣事務執委雷恩 (Olli Rehn) 於 2011 年 11 月 23 日提出進一步增加財政紀律的《二項規則》(Two-Pack Rules) 構想，是以《六項規則》為基礎的配套立法，旨在強化歐元區的財政紀律與監督，讓歐盟執委會更能掌握歐元區國家是否切實遵循 SGP 所設定的財政目標，並設定如何處理遭遇困難或接受歐盟紓困之國家的辦法。《二項規則》已於 2013 年 3 月 12 日被歐洲議會通過，並於 5 月 30 日生效，可首先適用於 2014 年預算。

第一項法規是《關於共同監督與評估預算計畫草案，及確保歐元區會員國超額預算赤字的矯正》(On common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area)，適用於所有歐元區國家，各國必須在每年 4 月 30 日前向歐盟提交 SCP 與 NRP，10 月 15 日前提提交次一年度預算草案，歐盟執委會有權調查評估，並要求嚴重偏離 SGP 紀律的會員國修改國內預算，讓歐盟對各國預算的掌握變成具約束力，是「歐洲學期」的法制化展現。

第二項法規是「關於加強經歷或面臨有關歐元區金融穩定性嚴重困難的會員國經濟與預算監督」(On the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area)，適用對象是在金融穩定方面遭遇嚴重困難（例如面對高債務、高赤字與投機攻擊）或接受 EFSD/ESM 金融援助的國家，規定歐盟如何協助這些國家擺脫困局、改善透明度，並建立機制確保伴隨著金融援助配套的撙節措施不致影響經濟復甦，而接受援助的國家必須提交總體經濟改革計畫。

6. 長期目標：完全的財政與經濟聯盟

財政與經濟聯盟是財政一體化的最終階段，也需要權力的集中化，尤其是建立一個中央集權的財政能量，這個預想的機構將可以透過有限的、暫時的財政政策，在會員國與歐盟雙方建立契約關係的基礎上，提供必要的協助。這項計畫的目的不是為了跨國所得重分配，而是當特定國家遭遇經濟衝擊之際，這個歐盟層級的財政部便可透過財政政策，舒緩其景氣波動，由於各歐元區國家隨著景氣週期的不同，可能成為淨受益者或淨貢獻者。於此同時，短期與中期的預算架構整合仍是必要的，因為部分國家若將這個中央化的財政能量視為一種保險機制，從而忽略自身財政的穩定，反會擴大歐元區的結構性弱點。

但是若要進一步建立財政聯盟，也就是不可或缺的「歐元區財政部」，是否能槓桿操作是極具爭議性的問題，聯合公債的作法無疑是將主權債信較弱的國家，把融資成本轉嫁給信貸條件良好



的國家，因此遭受以德國為主的會員國反對，迄今僅限於智庫或個別學者的構想而無具體政策。此外「社會保險」與「社會救濟」的界線通常日趨模糊，即使財政能量的初衷僅具保險性質，也難以避免日後成為歐盟的「統籌分配款」，相較於過去的「侵入性監督」顯然更具爭議性。更加困難的一點在於，這個中央集權的財政能量需要全體會員國的緊密合作、監督與共同擔保，修改歐盟條約也是無可避免的。

伍、結 語

歐債危機所凸顯的主要問題就是急遽加速的經濟與金融一體化，與歐盟層級監管與其他整合的相對滯後，所產生的矛盾現象，正如諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Stiglitz 於 2013 年 4 月所述，「必須在歐洲整合和減少歐元影響力之間擇一，不能永遠停在半路上，現在的方案不穩定、不周全。」這項邁向真正的 EMU 的改革目標便是為了讓超前的經濟整合度與滯後的制度管理機制重新取得平衡，目的是加強經濟與貨幣聯盟的現行組織架構，打破主權與銀行債務的連結，提出建立「銀行聯盟」的構想使銀行監管權則集中化，是彌補歐盟制度性缺陷的完整結構改革藍圖。

經濟危機雖然增加改革的難度，卻也是合作進程較為順利的一個階段；隨著歐債危機從短期衝擊轉為長期結構性問題下，各國雖然對歐洲一體化仍抱有一定的認同，但隨著討論的議題愈來愈涉及切身相關議題時，要求保留各國政府主導權的想法逐漸占主導地位，更加困難的一點在於，後續議題的執行需要全體會員國的緊密合作、監督與共同擔保，這樣的情況下修改歐盟條約也

是無可避免的，問題是各國是否願意讓歐盟擁有對國內政策的指導或否決的權力。



參考文獻

1. 王煦棋 (2010),《歐盟存款保險之發展趨勢》, 臺灣歐洲聯盟中心。
2. 王煦棋 (2011),〈歐盟存款保險制度解析〉,《歐洲聯盟經貿政策之新頁》, 臺大出版中心, 頁 211~246。
3. 中央存款保險公司 (2011),《2008 年全球金融危機紀要 II - 主要國家對全球金融風暴之因應》, 存款保險叢書 125。
4. 李貴英 (2012a),《歐盟財政條約「平衡預算」規則 (balanced budget rule): 脫離歐債危機的良方?》, 2012 年第 5 次臺灣歐盟論壇 (2012 年 6 月 29 日), 臺灣歐洲聯盟中心。
5. 李貴英 (2012b),〈歐盟經濟治理與歐盟財政條約〉,《歐盟經濟治理研討會》, 臺灣歐洲聯盟中心, 頁 127~150。
6. 谷瑞生 (2013),〈後里斯本時期歐盟經濟治理與發展之研究〉,《歐債陰影下歐洲聯盟新財經政策》, 臺灣歐洲聯盟中心, 頁 283~322。
7. 卓忠宏 (2012),《歐盟「預算公約」與西班牙的抉擇》, 2012 年第 5 次臺灣歐盟論壇 (2012 年 9 月 14 日), 臺灣歐洲聯盟中心。
8. 黃得豐 (2013),《歐債危機的原因與解決之道及對歐元之影響》, 財團法人台北外匯市場發展基金會。
9. 羅鈺珊 (2011),《「歐洲學期」運作機制》, 全球台商服務網。
10. Econoist, “Europe’s other debt crisis,” Oct 26th 2013.
11. European Commission, 2012, “A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate”, Communication from the Commission.
12. European Commission, 2013, “Economic and Monetary Union and the Euro” The European Union explained.
13. European Council, 2012, “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”