

## 簡介歐盟「穩定暨成長公約」下之最新財政規則

陳昱穎 編譯

### 摘要

歐盟之財政方針，長期以來僅依靠《穩定暨成長公約》協調，後來又因疫情與俄烏戰爭而於 2020 年暫停適用。去 (2023) 年，歐盟理事會達成新的共識，欲恢復《穩定暨成長公約》之適用並且制定新的財政規則，針對各國之財政狀況分別制定計畫，要求減少赤字及債務。新規定雖然增加減緩赤字之計畫，但仍留下諸如合理性、公信力等尚待解決之議題。若欲應對日益增加之全球威脅，產業競爭力與投資或許也是歐盟發展應注重的目標。

(取材資料: Federico Steinberg & Enrique Feás, *The New European Fiscal Rules*, CSIS (Feb. 2, 2024), <https://www.csis.org/analysis/new-european-fiscal-rules>.)

歐盟乃一貨幣聯盟，然其預算僅佔歐盟 GDP 的百分之一<sup>1</sup>，意即用於歐盟之稅賦與支出極少，故不足以稱得上為財政聯盟。儘管如此，由於歐洲各國之經濟具有高度關聯性，且成員國之財政政策會產生外部效果，故有必要存在一財政規則，供成員國共同遵守，而這些規則即被涵蓋在《穩定暨成長公約 (Stability and Growth Pact, SGP)》中，其目的係為協調各成員國之財政政策，同時確保公共財政之可持續性<sup>2</sup>。

SGP 緣起於 1997 年，後曾在 2010 年代歐洲主權債務危機期間進行改革<sup>3</sup>，然而，在 2020 年，為了應對 COVID-19 以及減緩俄羅斯入侵烏克蘭所帶來的經濟衝擊，使歐盟成員國能夠大量投資以振興經濟，因此暫停適用 SGP 所訂<sup>4</sup>，並於疫情過後，在去 (2023) 年恢復適用。

<sup>1</sup> *Fact Check on the EU budget*, EUR. COMM'N, <https://ec.europa.eu/budget/publications/fact-check/index.html> (last visited Apr. 10, 2024) (“With these figures in mind, the annual EU budget is actually quite small – around €160-180 billion annually in 2021-27.”); *Facts and Figures on the European Union Economy*, EUR. UNION, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy_en) (last visited Apr. 10, 2024) (“The total value of all goods and services produced (gross domestic product or GDP) in the EU in 2021 was € 14.5 trillion.”).

<sup>2</sup> *Stability and Growth Pact*, EUR. COMM'N, [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en) (last visited Apr. 10, 2024).

<sup>3</sup> *History of the Stability and Growth Pact*, EUR. COMM'N, [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact_en) (last visited Apr. 10, 2024).

<sup>4</sup> *Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact*, at 1-2, COM (2020) 123 final (Mar. 20, 2020).

然而因面臨前述事件留下之負債以及利率上升<sup>5</sup>，歐盟為確保公共財政的可持續性、加強對結構性改革的關注、促進整個歐盟戰略投資的靈活性並創造就業機會，其決定修改現有之 SGP<sup>6</sup>。因此於去年 12 月下旬，歐盟理事會終於就財政規則達成決議，其將在 2024 年第一季於歐洲議會討論，並在數月後開始實施<sup>7</sup>。

歐盟新財政規則之最終結果，可視為以德國為首，代表中、北歐國家的財政鷹派，與以法國為首的歐洲南部國家所達成的妥協。後者立場堅持採用新財政規則，一方面避免歐盟政策再次走向緊縮（可能導致經濟蕭條）的情況，同時也出於保留財政空間以應對國防與發展產業政策的需要<sup>8</sup>。

以下簡介 SGP 以及新加入之規定內容，隨後探討新版 SGP 是否能有效解決歐盟正面臨的財政困境，最後作一結論。

## 壹、簡介歐盟新財政規則之重要內容

新的歐盟財政規則以財政之可持續性為核心，同時欲促進包容性成長。新規則之核心架構依循原先標準，採取赤字低於 GDP 之 3%、債務低於 GDP 之 60% 為基準，作為財政目標<sup>9</sup>。惟基於歐盟目前經濟狀況與新的投資策略佈局，歐盟執委會針對如未能達成前開目標時，應如何逐步調整赤字與債務之計劃與流程進行改革，故以下分述之。

### 一、調整計劃

首先，如果成員國兩項目標（赤字或債務）其中之一未達標準（亦即赤字高於 GDP3%、債務高於 GDP60%），歐盟執委會將發起財政調整計畫（Adjustment Plan）介入<sup>10</sup>。該計畫又稱為「技術路徑（Technical Trajectory）」，為期四年，並會以「國家中期結構財政計畫」之形式運作；若計畫包含特定投資或重整，時限則可延長至七年<sup>11</sup>。「技術路徑」針對每個國家會有不同的調整方式，其將透過適

---

<sup>5</sup> *Economic Governance Review: Council and Parliament Strike Deal on Reform of Fiscal Rules*, EUR. COUNCIL (Dec. 21, 2023), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/21/economic-governance-review-council-agrees-on-reform-of-fiscal-rules/>.

<sup>6</sup> *Agreement on New European Budgetary Rules*, VINCENT VAN PETEGHEM (Feb. 10, 2024), <https://vanpeteghem.belgium.be/en/agreement-new-european-budgetary-rules>.

<sup>7</sup> *Economic Governance Review: Council and Parliament Strike Deal on Reform of Fiscal Rules*, *supra* note 5.

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> *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*, art. 7.1, COM (2023) 240 final (Apr. 26, 2023) [hereinafter *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*].

<sup>11</sup> *Id.* arts. 5, 13.

用調整計畫之國家與歐盟執委會的協商，依照不同成員國的特性量身打造，並必須經由歐盟理事會批准執行<sup>12</sup>。

此外，調整計畫中改善進度之評估基準將由原先之結構性赤字 (Structural Deficit) 改為淨主要支出 (Net Primary Expenditure)，意即計算評估基準時應扣除可自由支配的收入措施 (即一次性收入)，並排除債務支出利息、歐盟資助的支出與循環性失業支出<sup>13</sup>。評估基準修改之原因在於原先使用的「結構性赤字」基準屬於非政策性或非常規的稅收調整與支出變動所引起的赤字，而該標準的數據並不直觀，且難以衡量，從而衍生大量方法論上的爭議。

為確保調整計畫能順利實施，理事會同時訂定數項保障措施，確保調整幅度在受調整國家的可承受範圍內。這種保障措施主要有兩類，分別為「赤字韌性保障 (Deficit Resilience Safeguard)」與「債務可持續性保障 (Debt Sustainability Safeguard)」。「赤字韌性保障」之第一項規定，在於確保所有參與技術路徑之會員國於必要時，可要求其赤字 GDP 比由基準之 3% 降至 1.5%<sup>14</sup>，為艱難時期作足財政緩衝；而第二項規定則規定年度結構性赤字之最低削減率，參與一般年限調整路徑之成員，每年削減率應為 GDP 的 0.4%，若參與包含重整與投資，並且展延至 7 年之技術路徑，則每年只需削減 GDP 的 0.25%<sup>15</sup>。

至於債務可持續性保障則在調整期結束後持續要求債務 GDP 比未達標之成員削減其債務，債務佔 GDP 百分比介於 60% 至 90% 的國家平均需每年減少 0.5%，超過 90% 的國家則為 1%<sup>16</sup>。

## 二、超額赤字程序

若一國之財政狀況已不受技術路徑控制，當債務超過 60%、赤字不接近平衡，且成員國控制帳中記錄的偏差超過一定的最大金額時，將觸發基於債務的超額赤字程序 (Excessive Deficit Procedure, EDP)<sup>17</sup>。

歐盟執委會與理事會在評估時將考慮政府之債務困境、與標準的偏差程度、改革與投資之實施進展等因素，並且視情況增加政府國防開支<sup>18</sup>。規則保留了原先啟動 EDP 後之矯正路徑 (corrective path) 之結構性調整，赤字減少幅度至少佔每年 GDP 的 0.5%。然而，理事會容許在 2025 至 2027 年的過渡時期，各國可

<sup>12</sup> *Id.* art. 8.

<sup>13</sup> *Id.* at 6.

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, *supra* note 10, art. 6ter.2.

<sup>16</sup> Martin Höflmayr, *New Economic Governance Rules*, EUR. PARL. (Feb. 7, 2024), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)747906](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747906).

<sup>17</sup> Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, art. 126, May 9, 2008, 2008 O.J. (C 115) 47.

<sup>18</sup> *Economic Governance Review: Council and Parliament Strike Deal on Reform of Fiscal Rules*, *supra* note 5.

考慮增加利息之支出<sup>19</sup>。如果不遵守規定，將每半年處以相等於 GDP 0.05% 的罰款，直到國家開始進行財政調整計畫，且累計罰款沒有上限<sup>20</sup>。

此外 EDP 亦設有數項保障措施，如果成員國受到 EDP 約束，則會要求其年度結構性赤字之最低削減率應達 0.5%<sup>21</sup>。另外，為避免系統性錯誤，EDP 亦規定受約束之成員每年實際淨主要支出與年度目標的偏差不得超過 GDP 的 0.3%，且在調整期間累積偏差不得超過 GDP 的 0.6%<sup>22</sup>。

## 貳、新財政規則之可能問題

新財政規則雖然有大幅的進步與現代化，但仍存在兩個根本問題，即新規則僅能部分達到建立簡單、有彈性且可信任之架構的目標，且並不足以適應當前的地緣政治處境。

就簡單性而言，放棄將「結構性赤字」作為衡量標準的控制變數而改採「淨主要支出」，因為其將減少「結構性赤字」與「產出缺口」之相關爭議<sup>23</sup>較受到學者及各國政府之支持。然而，結構性變數仍然存在於諸如保障措施等規定（如債務可持續性分析、週期性失業支出的計算、最低赤字削減率與赤字彈性保障措施等），因而非必要地增加控制變數，降低簡單性。

至於彈性的部分，雖新規則已透過「技術路徑」的客製化與可能的時限延長進行改善，然仍受到各種限制，如維持 3% 的赤字和 60% 的債務基準，然實際上此要求僅為歐元初創時代所設下之標準，並無實質意義<sup>24</sup>。且無論是在綠色、數位轉型、國防方面，抑或是在保障措施方面，不論情況為何都是採取同一基準。此外，對「技術路徑」的客製化引進嚴格的限制，強迫最低赤字與債務削減規則在採用上通常沒有經濟意義。

可信度是新規則中最失敗的部分，因為這些規定被有效遵守的可能性受到多種因素的影響。首先，新規則雖然做出諸多改革，但檢視財政是否健全之基準仍維持在 3% 的赤字和 60% 的債務，此標準因沒有理論基礎而使得可信度不高<sup>25</sup>。

---

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Economic Governance Review: Council and Parliament Strike Deal on Reform of Fiscal Rules*, *supra* note 5.

<sup>22</sup> Carlo Bastasin, *Conceptually Flawed and Politically Risky After the Transitory Period: The New Proposed European Economic Governance Reform*, LUISS (Dec. 31, 2023), [https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/01/PB1.24-Conceptually-flawed-and-politically-risky-after-the-transitory-period.rev\\_.pdf](https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/01/PB1.24-Conceptually-flawed-and-politically-risky-after-the-transitory-period.rev_.pdf).

<sup>23</sup> ROBERT SWEENEY & ROSA CANELLI, *EU FISCAL RULES: TIME FOR A REBOOT* 53 (2023), [https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2023/02/PS\\_Fiscal-Rules.pdf](https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2023/02/PS_Fiscal-Rules.pdf).

<sup>24</sup> *Economic Governance Review: Council and Parliament Strike Deal on Reform of Fiscal Rules*, *supra* note 5.

<sup>25</sup> JAN PRIEWE, *WHY 60 AND 3 PERCENT? EUROPEAN DEBT AND DEFICIT RULES – CRITIQUE AND ALTERNATIVES* 1 (2020), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/227685/1/1689683007.pdf>.

其次，獨立財政機構僅擔任諮詢角色，而將合規的負擔施加於歐盟執委會和理事會，儘管該角色已被證明是無效的。

此外，歐盟執委會的可信度因「下世代歐盟計畫 (Next Generation EU)」的復甦基金管理而受到損害<sup>26</sup>，特別是在要求結構性改革(主要限於要求進行立法，無論其實際實施情況如何)或評估投資(著重於控制支出的合法性，而不是效率或結構性影響的控制)時<sup>27</sup>。

制裁方面，不遵守 EDP 之懲罰由原先處以 GDP 之 0.2% 制裁金額減少至 GDP 之 0.05%，且由每年收取一次調整至半年收取一次，直到國家啟動調整計劃為止，且累計罰款沒有上限<sup>28</sup>。其他對歐盟資金進行道德制裁或附加條件的提案最終都在協商會議中被拒絕，因為罰款仍具有順循環 (pro-cyclical) 的特性<sup>29</sup>，進一步損害成員國的財政狀況與其信譽。

最後，重要的是，這些規則不足以適應當前的地緣政治處境，且其談判已無法連結至歐盟層級之永久性財政能力的建立。目前規則僅專注於確保成員國之財政可持續性，而忽略於推行綠色政策、國防安全等其他方面之公共投資需求，進而危及整個歐盟的成長。如果新規則開始執行，將大幅減少負債最重成員國的公共投資，且擴大歐盟的實際差距，並導致歐洲層級之公共財的投資不足。

## 參、結論

歐盟毋庸置疑地需要更符合當下需求之財政規則，然也需要為以下項目提供資助，包含其長期投資需求、綠色和數位化轉型、能夠與其他追求積極產業政策的集團競爭之敏捷且有競爭力的產業，以及能夠因應日益增長之全球威脅的國防架構。

此次 SGP 之修改雖為各國財政保有可持續性之前提下，保留更有彈性的預算空間，以支持上述之投資計畫，但仍著重在維持債務之可持續性，因此新版 SGP 是否能為歐盟經濟復甦做出巨大貢獻，有待觀察。

<sup>26</sup> Next Generation EU funds 即下世代歐盟計畫復甦基金，其為歐盟有史以來規模最大的經濟復甦方案，除支援成員國 COVID-19 後之經濟復甦外，更肩負引導經濟轉型的任務，希望引導歐盟成員國朝向更環保、數位化且更加平等的復甦，並促使成員國進行經濟改革，形塑更健康強勁的經濟體系以促進永續成長。NextGenerationEU, EUR. COMM'N, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en) (last visited Apr. 10, 2024).

<sup>27</sup> See Eoin Drea, *Joint Borrowing is Dividing Europe from Within*, POLITICO (Jan. 12, 2024), <https://www.politico.eu/article/nextgenerationeu-recovery-instrument-joint-borrowing-killing-europe/>.

<sup>28</sup> *Economic Governance Review: Council and Parliament Strike Deal on Reform of Fiscal Rules*, supra note 5; *Stepping Up or Abrogating the EDP*, EUR. COMM'N, [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/stepping-or-abrogating-edp\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/stepping-or-abrogating-edp_en) (last visited Apr. 10, 2024).

<sup>29</sup> 順循環指某變數變動方向和經濟循環方向相同。