

## 金融風暴後歐盟經濟治理改革之探討

---

陳麗娟

(淡江大學歐洲研究所教授)

### 摘要

自 2009 年爆發的希臘債信風暴，接著在 2010 年 5 月初引起歐元危機嚴重衝擊歐洲貨幣同盟的法律基礎與組織結構，嚴重的衝擊全球的金融市場穩定。2011 年 3 月 24 日與 25 日，歐洲高峰會議通過決議改革歐洲貨幣同盟 (European Monetary Union)<sup>1</sup> 與設立歐洲穩定機制 (European Stability Mechanism)<sup>2</sup>、以及提出歐元公約 (Euro Pact) 等，以新的經濟治理模式公布一系列的措施，以期能儘速解決目前的危機，並且加強監督措施以預防危機惡化，期能儘速走出困境。在全球化的潮流下，一國的經濟危機已經足以影響全球經濟的穩定發展，自 2008 年以來的美國次級房貸引發的金融海嘯與接續的歐洲債信風暴已經深深影響全球的經濟穩定與發展，對於歐元區的法律規範，國內一向鮮少討論，本文將試著從歐洲聯盟的基礎條約中探究歐洲貨幣同盟的法律基礎與近來一連串的經濟治理改革，主要以歐盟官方文件與最近的協議內容為本文的文獻來源，以便國內讀者認識歐元區的運作機制，及其在國際金融體系的意義。

**關鍵詞：** 歐洲聯盟、金融危機、歐債危機、經濟治理、歐元、經濟暨貨幣同盟、穩定暨成長公約、歐元公約

---

<sup>1</sup> “European Monetary Union,” *Consilium*, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/dc/120313.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/dc/120313.pdf)> (2012).

<sup>2</sup> “European Stability Mechanism,” *Die Bundeskanzlerin*, <<http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2011/03/2011-032-24esm.html>> (March, 2011).

## 壹、歐洲貨幣同盟的法律依據

### 一、歐洲貨幣同盟的現況

自 1999 年 1 月 1 日起，歐盟的經濟統合進入經濟暨貨幣同盟（Economic and Monetary Union）的第三階段，2002 年 1 月 1 日起正式啟用歐元，但有些會員國尚未達到使用歐元的標準，因此在歐盟內仍有歐元國與非歐元國之分。自 2011 年 1 月 1 日起，共有 17 個會員國使用歐元，即德國、法國、義大利、比利時、荷蘭、盧森堡、西班牙、葡萄牙、希臘、愛爾蘭、芬蘭、奧地利、馬爾它、賽浦路斯、斯洛維尼亞、斯洛伐克與愛沙尼亞，這些使用歐元的國家通稱為歐元國或歐元區（Euro Area）<sup>3</sup>。

歐元區的會員國將其貨幣政策與利率政策的職權移轉給歐盟，由歐洲中央銀行（European Central Bank）行使專屬的職權，而會員國仍保有經濟政策的職權。目前歐元已經成為僅次於美元是全球第二大儲備貨幣，

---

<sup>3</sup> 摩納哥、聖馬利諾與梵蒂岡雖非歐盟的會員國，但卻以協定方式亦使用歐元，但硬幣的反面印製其國家的象徵，請參見 <http://europa.eu/int/scadplus/leg/en/lvb/l25040.htm>，英國與丹麥在馬斯垂克條約談判時即享有特別的選擇不適用歐元的權利。瑞典雖然無權選擇不適用（opt-out），但 1997 時瑞典政府卻仍不加入歐元。2003 年 9 月 14 日瑞典公投否決加入歐元。歐洲中央銀行與執委會每二年均會提出報告分析非歐元區的經濟與其他條件、以及報告非歐元區國家加入歐元的適當性。請參見 <http://www.wordig.com/definiteon/Eurozone>, last visited 2012/04/05。

在國際金融市場上已經佔有一席重要的地位。

歐洲聯盟終極的目標在於全體會員國均使用歐元，<sup>4</sup>也就是要實現單一的貨幣政策，建立一個經濟暨貨幣同盟，並使用歐元作為單一的貨幣。在目前貨幣同盟下的單一貨幣政策，因為有些會員國尚未使用歐元，在歐元體系<sup>5</sup>的會員國中央銀行必須協調其貨幣政策，而非歐元國的中央銀行應維持其國內的價格、蒐集統計資料與在歐洲匯率機制（European Exchange Rate Mechanism）<sup>6</sup>的架構下進行合作。<sup>7</sup>

雖然早自尼斯條約（Treaty of Nice）以來，即在歐洲共同體條約<sup>8</sup>載明建立一個經濟暨貨幣同盟，但經濟暨貨幣同盟與內部市場（Internal Market）<sup>9</sup>的目標是一樣是歐洲統合進程的一個終極目標，也是一個動態

---

<sup>4</sup> 歐洲聯盟條約第 3 條第 4 項規定。

<sup>5</sup> 歐元體系是由使用歐元的會員國中央銀行與歐洲中央銀行組成，歐元體系負責在歐元區的單一貨幣政策。

<sup>6</sup> 歐洲匯率機制設立於 1979 年 3 月，為歐洲貨幣體系的一部份，歐洲匯率機制係以固定的匯率浮動範圍為基礎，是一個穩定會員國貨幣的新制度，以期降低匯率波動與達成在歐洲的貨幣穩定，並準備向經濟暨貨幣同盟邁進與實施單一的貨幣歐元。歐元的前身為 ECU（European Currency Unit），ECU 為會計的計算單位，當時會員國的貨幣與 ECU 間有一個匯率依據，但匯率浮動的範圍為上下 2.25%，義大利里拉例外的浮動範圍為 60%，此舉之目的在於防止參與歐洲匯率機制的國家貨幣不會受過大的匯率波動影響。原先英國拒絕加入歐洲匯率機制，直至 1990 年才加入歐洲匯率機制。1999 年時進入第二個歐洲匯率機制，以取代原來的歐洲匯率機制，希臘與丹麥在 1999 年加入歐洲匯率機制，2001 時希臘亦加入歐元區，2004 年 5 月 1 日時 10 個新會員國中央銀行亦簽署第二個歐洲匯率機制中央銀行協定。歐盟全體會員國必須至少參加第二個歐洲匯率機制二年才能申請加入歐元區。在第二個歐洲匯率機制的貨幣與歐元的浮動匯率範圍可以上下 15%。

<sup>7</sup> H. K. Scheller, *The European Central Bank, history and functions* (Frankfurt: European Central Bank, 2004), pp. 44-45

<sup>8</sup> 歐洲共同體條約在 2009 年 12 月里斯本條約生效後，更名為歐洲聯盟運作條約。

<sup>9</sup> 依據歐洲聯盟運作條約第 26 條第 2 項之規定，內部市場是一個無內部邊界的區域，在區域內應保證商品、人員、勞務與資金的自由流通。

的進程。<sup>10</sup>經濟暨貨幣同盟亦應遵守具有自由競爭的開放市場經濟原則，<sup>11</sup>歐盟經濟政策主要的目標為緊密的協調會員國的經濟政策與持續的整合經濟成果；<sup>12</sup>在歐洲貨幣政策範圍，首要的目標為價格穩定。<sup>13</sup>相較於歐盟的其他政策，也更凸顯出經濟暨貨幣同盟在現階段歐洲統合進程的重要性。<sup>14</sup>

2009 年 12 月 1 日生效的《里斯本條約》(Treaty of Lisbon) 明文規定歐洲貨幣同盟的法律依據，並在歐洲聯盟運作條約標題八作了相關條文的修訂，協調歐元區的經濟政策，同時在第四號議定書明文規定中央銀行歐洲體系暨歐洲中央銀行章程 (Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank)。因而歐洲中央銀行在經濟暨貨幣同盟的架構下扮演一個更重要的角色。

歐洲貨幣同盟適用個別會員國在財政與經濟上自己負責任原則，因此依據歐洲聯盟運作條約第 122 條第 2 項之規定，只有在會員國遭受天然災害與不可抗力的事件時，歐盟才會提供財政援助。歐洲聯盟運作條約第 123 條亦規定，歐洲中央銀行與其成員的中央銀行不得提供給會員國直接的融資貸款或買入債務名義。

歐洲聯盟運作條約第 125 條規定禁止歐盟與其會員國對其他會員國

---

<sup>10</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 46. Ergänzungslieferung, 2011 München, Art.3 EUV Ziele der Union, Rn.59

<sup>11</sup> 歐洲聯盟運作條約第 120 條第 2 句與第 121 條第 1 項之規定。

<sup>12</sup> 歐洲聯盟運作條約第 119 條第 1 項與第 121 條第 3 項之規定。

<sup>13</sup> 歐洲聯盟運作條約第 119 條第 1 項與第 127 條之規定。

<sup>14</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim, aaO., Art.3 EUV Ziele der Union, Rn.59

的債務負責任（即無紓困原則，no-bail-out-Regel），為廣泛的排除歐盟責任<sup>15</sup>的規定，以規範會員國自己的責任，也就是歐盟或會員國對於其他會員國的債務均不負賠償責任。此一無紓困條款為直接適用的規定，而此一債務的概念亦應包括保證、貸款或其他有相同效果的紓困措施在內，而為了具體的規定無紓困條款，第 125 條第 2 項亦明文規定在必要時基於執委會之提案，且在歐洲議會之聽證後，理事會得更詳細的規定適用在第 123 條與第 124 條、以及在第 125 條規定的禁止之定義，也就是 2009 年 12 月生效的里斯本條約明文規定無紓困條款的法律依據。<sup>16</sup>

依據歐洲聯盟運作條約第 126 條之規定，會員國必須遵守預算紀律，即會員國應避免過度的公共赤字，執委會應監督在會員國的預算狀況與公共債務額度之發展。對於歐元區的會員國適用特別的規定，即歐洲聯盟運作條約第 136 條至第 138 條為對歐元國的特別規定，歐元國必須協調其經濟政策、定期的集會、以及立法保障歐元在國際貨幣體系的地位。

依據歐洲聯盟運作條約第 309 條之規定，歐洲投資銀行（European Investment Bank）有權以其資金提供會員國貸款與保證，但歐洲投資銀行僅得促進致力於開發較少發展區域的計畫與確保提供區域的基礎設施促進計畫。根據此一明確的規定，並不是授權歐洲投資銀行援助財政收支困難的會員國。<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage, 2011 München, Art.128 AEUV, Rn.2

<sup>16</sup> Calliess/Ruffert, aaO., Art.125 AEUV, Rn.5

<sup>17</sup> Piescha, Sebastian, Die Europäische Gemeinschaftsanleihe – Vorbild für EFSF, ESM und Euro-Bonds ?, EuZW 2012, S.532

## 二、《穩定暨成長公約》之特別規定

在 1997 年時，歐盟當時的 15 個會員國<sup>18</sup>通過《穩定暨成長公約》(Stability and Growth Pact ; Pakt für Stabilität und Wachstum) 決議，<sup>19</sup>全體會員國應遵守馬斯垂克條約規定的財政穩定標準，<sup>20</sup>即所謂的馬斯垂克凝聚標準<sup>21</sup>。換言之，穩定暨成長公約為實現提高經濟成長的潛力與保證穩固財政政策的重要方法。基本上穩定暨成長公約包含兩個規章，即 1997 年 1466 號《擴大財政監督與經濟政策監督和整合規章》<sup>22</sup>與第 1467 號《在過度赤字時程序加速與修正預算規章》<sup>23</sup>。

穩定暨成長公約之目標在於具體落實歐洲聯盟運作條約第 126 條第 1 項規定與在過度公共赤字時的程序議定書。<sup>24</sup>1997 年 1466 號規章對於財政監督已經有明文規定預防的要件，即在理事會多邊的監督下應提出穩定計畫、檢驗穩定計畫與凝聚計畫、以及應依據個別會員國的特殊性

---

<sup>18</sup> 當時候這 15 個會員國為德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡、英國、愛爾蘭、丹麥、希臘、西班牙、葡萄牙、奧地利、芬蘭與瑞典。

<sup>19</sup> OJ 1997 C 236/1

<sup>20</sup> 歐洲聯盟運作條約第 140 條第 1 項即規定，(a) 在價格穩定範圍上，由已經達到最佳結果的最多三個會員國，其中一個會員國所接近的通貨膨脹率明顯的已經達到高程度的價格穩定；(b) 在公共預算狀況無第 126 條第 6 項規定的過度赤字，明顯的公共機構持續可接受的財務狀況；(c) 遵守歐洲貨幣體系的匯率機制正常的浮動範圍，至少在兩年以來對於歐元無貶值的情形；(d) 適用例外規定的會員國所達成的凝聚和其參與匯率機制的持續性，達到長期的利率水準。應在更詳細的議定書規定此四個標準與每個必要的遵守期限。

<sup>21</sup> 所謂的馬斯垂克凝聚標準，是指在一定的期間內通貨膨脹率不超過 1.5%、無過度的財政赤字、以及利率的凝聚標準，在三個月內利率不超過 2%。里斯本條約生效後，在第 13 號議定書明文規定凝聚標準。

<sup>22</sup> OJ 1997 L 209/1

<sup>23</sup> OJ 1997 L 209/6

<sup>24</sup> OJ 1992 C 191/84

訂定中期的財政目標，並規定制止的要件，即監督遵守負債赤字標準參考值 3%與 60%、加速複雜的六階段避免赤字程序、程序的停止與繳納無息的存款作為制裁。<sup>25</sup>

全體會員國必須遵守財政穩定標準，即預算赤字應低於國民生產總值（以下簡稱 GDP）的 3%與負債總額應低於 GDP 的 60%，違反時並會受到制裁。當然穩定暨成長公約一開始即受到不少的批評，特別是針對公約的效率與合目的性，最常見的批評為規定僵化不靈活與無效率。<sup>26</sup>

## 貳、歐洲貨幣同盟法律基礎的腐蝕

### 一、穩定暨成長公約的瓦解

1997 年第 1466 號規章與第 1467 號規章的立法理由已經表明穩定暨成長公約以穩固健全的公共財政狀況為目標，係改善價格穩定與促進創造就業強勢及持續成長條件的手段，也就是應同時追求高度就業與價格穩定的目標。但會員國彼此間對於避免過度赤字與協調經濟政策有不同的意見，是否在不符合穩定標準時即自動受罰，更是意見紛歧，小型的

---

<sup>25</sup> 1997 年 1467 號規章第 2 條、第 3 條至第 8 條、第 9 條、第 11 條至第 16 條規定。

<sup>26</sup> Norbert Horn, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, S.1398

會員國（例如奧地利、芬蘭、荷蘭與比利時）贊同應自動受罰，但大型的會員國（例如德國、法國、義大利、英國、西班牙與葡萄牙）卻持反對意見，因此不僅在貨幣政策上的歧見，而且在會員國預算和經濟政策的差異也未能充分的保證歐洲貨幣同盟順利的發揮作用。<sup>27</sup>

另一個推波助瀾的事實是歐洲法院在 2004 年時判決駁回未履行執委會建議的法律方法的不作為之訴，當時歐洲法院認為會員國不作為的決議並非可撤銷的法規，而建議並不具有法律的拘束力。<sup>28</sup>由於歐洲法院的無效宣告使得會員國更能名正言順的不遵守穩定標準，使得穩定暨成長公約的內容形同虛設，並未確實的執行，導致某些會員國的赤字如雪球般愈滾愈大。

在實施歐洲貨幣同盟後，許多會員國並不在乎預算項目的規則，即便是違反穩定暨成長公約亦未受到應有的制裁與處罰，例如 2002 年葡萄牙出現嚴重的赤字，但並未受到制裁，當時的執委會主席即大肆抨擊這種現象；<sup>29</sup>在 2005 年時亦出現德國與法國暫時不符合穩定標準的現象；<sup>30</sup>例如德國從 2002 年至 2005 年連續四年的財政赤字都不符合標準，但並未受到任何的處罰。<sup>31</sup>由於某些會員國（例如德國、法國與希臘等）一再未遵守穩定標準卻未受到任何的懲處，穩定暨成長公約猶如一隻不會發威的紙老虎，<sup>32</sup>因此到了 2008 年全球金融風暴發生後導致更多的會

---

<sup>27</sup> Christian Koenig, *Recht der Europäischen Union*, S-1 Anhang, 2007, S.4

<sup>28</sup> EuGH C-27/04, *EuZW* 2004, S.465

<sup>29</sup> "Row Over 'Stupid' EU Budget Rules," *BBC*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2336823.stm>> (2002).

<sup>30</sup> Norbert Horn, *aaO.*, *NJW* 2011, S.1399

<sup>31</sup> 請參見 <http://www.lexikon-finanzpolitik.de/runtime/cms.run/doc/Deutsch/html>。

<sup>32</sup> V. Passalacqua, *Rechtliche und politische Probleme des Stabilitätspakts*, Baden-Baden



員國（甚至德國）都無法遵守穩定標準的後果，<sup>33</sup>而導致災難性的全球經濟衰退。

## 二、2009 年希臘債信風暴

由於一再地提交錯誤的資料，希臘終於在 2009 年爆發債信危機，進而引發歐洲貨幣同盟的危機，並引發全球的金融危機，例如德國與法國的許多銀行均捲入希臘的債信危機中，2010 年 5 月初歐盟對希臘的紓困行動亦嚴重損及歐元在法律上與組織上的基礎，如前所述歐洲聯盟運作條約第 122 條第 2 項明文規定，僅在會員國遭受天然災害或不可抗力的事件時，才得以財政援助會員國，但 2010 年歐盟的紓困措施卻對希臘開啟一扇財政援助的大門，而明顯的希臘卻是自己引發的債務危機，在所有會員國間形式上成立一個雙邊援助的結盟實際上是公然的規避歐洲聯盟運作條約第 123 條的無紓困規則；同樣的亦規避歐洲聯盟運作條約第 125 條禁止歐洲中央銀行與其成員銀行給與個別會員國直接融資貸款與取得債券名義的規定，自 2010 年 5 月起歐洲中央銀行接收了希臘的公債。

34

## 參、改革歐洲貨幣同盟決議

---

2002, S.57

<sup>33</sup> 德國意志銀行的一項研究報告，請參見德意志銀行網站 [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)。

<sup>34</sup> Norbert Horn, aaO., NJW 2011, S.1400

## 一、改革的背景

克服金融危機、穩定暨成長公約的繼續發展、阻止金融危機蔓延至商品市場與服務市場都是屬於經濟暨貨幣同盟現階段面臨的經濟政策挑戰。<sup>35</sup>2009 年 12 月 1 日生效的里斯本條約維護超過半世紀歐盟法律制度的持續發展，一直以來有限制個別授權原則（Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung）與輔助原則（Prinzip der Subsidiarität）<sup>36</sup>是防止歐盟集權化的主要工具，里斯本條約強化了歐盟的職權與會員國職權間的緊張關係，歐洲聯盟運作條約第 7 條規定整合原則（Kohärenzgebot），即在不同的領域，歐盟應注意在其政策與措施間之整合，並在遵守有限制的個別授權原則<sup>37</sup>下考慮聯盟整體的目標；而會員國在履行其任務時應支援歐盟與不為所有可能損害實現聯盟目標之措施。<sup>38</sup>

1993 年 11 月生效的《馬斯垂克條約》（Treaty of Maastricht）首次明文規定輔助原則，里斯本條約第 2 號關於輔助原則與比例原則議定書第 8 條增定會員國的訴權，即歐盟法院對於法規因抵觸輔助原則，依據歐洲聯盟運作條約第 263 條之規定，由一會員國提起的訴訟、或依據一個

---

<sup>35</sup> Ernst-Joachim Mestmäcker, Herausforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion, EuR-Beiheft 2011, S.7

<sup>36</sup> 此二原則明文規定於歐洲聯盟條約第 5 條。

<sup>37</sup> 依據歐洲聯盟條約第 5 條第 2 項之規定，僅在會員國為實現在歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約所規定的目標已經移轉的職權限度內。歐盟才能執行職務，即為有限制的個別授權原則。

<sup>38</sup> 歐洲聯盟運作條約第 4 條第 3 項第 3 句規定。

會員國的國內法律制度以其國會或此一國會的一議院名義轉交的訴訟，有管轄權。歐盟在適用輔助原則立法時，必須主張聯盟機關的經濟政策措施在聯盟層次比在會員國層次或地方層次更能實現目標與發揮作用，而在歐洲聯盟運作條約第 3 條規定的聯盟專屬職權並不適用輔助原則。

1997 年生效的《阿姆斯特丹條約》(Treaty of Amsterdam) 明訂與第三國交易關係上的資金自由流通，這是貨幣同盟成立的必要條件，使貨幣同盟的共同貨幣歐元成為全球的支付工具。由於貨幣同盟在會員國間廢除了匯率障礙，所有的會員國以相同的方式受到歐元外部匯率的影響，對內由獨立的歐洲中央銀行負責其貨幣政策，但由於會員國仍保有其預算政策、經濟政策與財政政策的職權，目前仍未完全解決的希臘債信危機使歐盟體認到貨幣同盟應如何解決會員國的債信風險，已經是一個體制的問題，<sup>39</sup>而應思考進行結構改革。

目前仍餘波蕩漾的金融危機嚴重衝擊貨幣同盟的存續與歐元的穩定，而由於歐元國仍有行使財政政策的職權，但卻有行使共同貨幣政策的職權，導致歐元國的內部危險卻造成貨幣同盟存在的危險，會員國因自己的貨幣政策與財政政策而受到金融危機不同程度的衝擊，財政政策與貨幣政策是不可分割的，在對外關係上貨幣風險與對內關係的經濟和政治風險息息相關，<sup>40</sup>這也是歐洲經濟暨貨幣同盟當前首要解決的問題。

自 2009 年爆發的希臘債信危機，接著在 2010 年 5 月初引起的歐元危機嚴重衝擊到歐洲貨幣同盟的法律基礎與組織結構，當然造成一個嚴

---

<sup>39</sup> Ernst-Joachim Mestmäcker, aaO., EuR-Beiheft 2011, S.19

<sup>40</sup> Ernst-Joachim Mestmäcker, aaO., EuR-Beiheft 2011, S.17

重的法律不確定，嚴重的衝擊全球的金融市場穩定。歐盟也意識到改革首要的目標為保證歐元區持續的穩定，同時要確保歐洲貨幣同盟的穩定（即為系統穩定），而不只是要確保某一會員國的財政穩定，亦應提高歐盟對經濟的掌控能力。<sup>41</sup>

因此，在這樣的背景下，在 2011 年 3 月 24 日與 25 日，歐洲高峰會議通過決議改革歐洲貨幣同盟<sup>42</sup>與建立歐洲財政穩定機制（European Financial Stability Mechanism）<sup>43</sup>，並設立一個歐洲財政穩定機構（European Financial Stability Facility），由歐盟自有資本提供面臨財政問題的會員國紓困措施。歐洲財政穩定機構為依據盧森堡法由歐元國以國際條約設立的一個私法上的法人，擁有 4400 億歐元的資本額，但僅為一個暫時性的機構，只適用至 2013 年 12 月 31 止，而不屬於歐盟法的適用範圍。<sup>44</sup>

隨著設立歐洲財政穩定機制，會員國必須致力於兩個目標，一方面歐洲財政穩定機制應阻止某些歐元國陷入無清償能力破產的危險，另一方面歐洲財政穩定機制應確保貨幣同盟整體的財政穩定。<sup>45</sup>歐盟以具有法律拘束力的規章設立歐洲財政穩定機制，要求財政陷入危機的會員國必須採取措施，以穩固財政與確保其金融穩定。在一定的條件下，歐盟給與這些財政困難的會員國最高額約 600 億歐元的紓困，這些會員國必須是因非常的事件所導致無法掌控而使國家財政陷入緊急的重大困難之

---

<sup>41</sup> EUCO 10/11, S.1

<sup>42</sup> EUCO 10/11

<sup>43</sup> 2010 年第 407 號實施歐洲財政穩定機制規章，OJ 2010 L 118/1。

<sup>44</sup> Piescha, Sebastian, aaO., EuZW 2012, S.534

<sup>45</sup> Kube/Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, S.1911

虞，由歐盟的預算保證此一新紓困方法的運作。<sup>46</sup>

總而言之，歐洲財政穩定機構具有混合的法律性質，具有私法上協定的要素，又具有歐盟法條件條款的要素，直接由歐盟預算建置的歐洲財政穩定機制卻又是依據 2010 年第 407 號規章設立，但係為履行歐洲聯盟運作條約第 122 條第 2 項的緊急救助條款（Notstandsklausel）而建立的一個財政援助機制。<sup>47</sup>

## 二、歐元紓困保護機制的設立

2010 年 5 月初在國際金融市場上出現投資人的信心恐慌，進而導致歐元崩盤瓦解的危機，因此歐洲高峰會議快速通過歐元紓困保護傘（Euro-Rettungsschirm）決議，即為透過設立歐洲財政穩定機構（European Financial Stability Facility；簡稱為 EFSF），歐元國的財經部長理事會以政府協議<sup>48</sup>與由理事會公佈規章，即依據歐洲聯盟運作條約第 122 條第 2 項規定的緊急救助條款公布第 407 號規章<sup>49</sup>。因此，此一規定是一個特別的緊急條款，並且適用於歐盟全體會員國。<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> 2010 年第 407 號實施歐洲財政穩定機制規章，OJ 2010 L 118/1

<sup>47</sup> Piescha, Sebastian, aaO., EuZW 2012, S.534

<sup>48</sup> Kube/Reimer, aaO., NJW 2010, S.1911；此一政府間協議即規定萬一用盡第一階段歐洲財政穩定機制的紓困方法時，歐元國可以彼此給與紓困援助。

<sup>49</sup> OJ 2010 L 118/1

<sup>50</sup> Albrecht Weber, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, EuZW 2011, S.937

歐洲財政穩定機構是依據私法設立的機構提供資金，以期在一會員國陷入財政危機時給與財政援助，以防止陷入無支付能力而面臨破產的危機。歐洲財政穩定機構係以基金 (Fonds) 形式成立，為一家依據盧森堡法設立的股份有限公司 (Société Anonyme) 作為目標公司 (Zweckgesellschaft)<sup>51</sup>，這家目標公司係由當時的 16 個歐元國在 2010 年 6 月 7 日成立，<sup>52</sup>這家目標公司的資本額為 4400 億歐元。<sup>53</sup>

2002 年時歐盟成立了一個財政援助機構以支援會員國的收支平衡，<sup>54</sup>而建立一個無期限的中期援助制度，2010 年 5 月在 IMF 的支持下，對歐元區建立一個歐洲財政穩定機制，<sup>55</sup>擁有 650 億歐元的資本額，IMF 並提供 2500 億歐元的援助款項，所以目前有 7500 億歐元。<sup>56</sup>2010 年歐洲財政穩定機構首次對愛爾蘭提供財政紓困。<sup>57</sup>歐洲財政穩定機構的存續期限只至 2013 年。2010 年 12 月中時，歐盟決議應明文規定對歐元建立危機機制，即在歐洲聯盟運作條約第 136 條增訂會員國得設置一個穩定機制，以確保歐元的穩定。僅在嚴格的條件下，才得給與個別會員國財政援助，2011 年 3 月舉行的歐洲高峰會議通過更嚴格的穩定既成長公

---

<sup>51</sup> Kube/Reimer, aaO., NJW 2010, S.1911; Albrecht Weber, aaO., S.937

<sup>52</sup> 愛沙尼亞是在 2011 年 1 月 1 日才正式成為歐元國。

<sup>53</sup> Herrmann, Christoph, Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, EuZW 2012, S.805

<sup>54</sup> 2002 年第 332 號規章, OJ 2002 L 53/1; 事實上早在 1971 年時理事會就公布了第 143 號決定 (OJ 1971 L 73/15), 自 1972 年 1 月 1 日起至 1975 年 12 月 31 日止, 實施一個中期財政援助制度, 以便使會員國得以對其他有財政收支困難的會員國提供中期的貸款。年月日時, 理事會又公布第號決定 (OJ 1986 L 382/28) 延長此一中期財政援助制度至 1988 年 12 月 31 日止。此一中期財政援助制度與歐盟借貸不同, 是由會員國自行以條約約定而予以財政援助。Piecha, Sebastian, aaO., EuZW 2012, S.532

<sup>55</sup> Hentschelmann, Kai, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, EuR 2011, S.302

<sup>56</sup> Herrmann, Christoph, aaO., EuZW 2012, S.805; Sonder, Nicolas, Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende ?, ZRP 2011, S.33

<sup>57</sup> Norbert Horn, aaO., NJW 2011, S.1400

約，而希臘也已經向歐洲財政穩定機構請求紓困，葡萄牙也請求紓困。<sup>58</sup>

總而言之，歐洲財政穩定機構與歐洲財政穩定機制只是作為防止希臘、葡萄牙與愛爾蘭陷入破產危機的短期紓困機制，<sup>59</sup>但後續應如何穩定全球金融市場穩定與恢復投資人的信心，已經是國際議題，而非只是歐洲的問題，這也可以由 G20 在 2008 年金融風暴發生以來改為半年定期召開看出問題的嚴重性。

## 肆、歐洲貨幣同盟的經濟治理改革

### 一、改革的背景

2000 年 3 月歐洲高峰會議在里斯本舉行，會後提出 10 年期的《里斯本策略》（Lisbon - Strategy 2000 - 2010）以因應全球化的趨勢而進行一系列的改革，里斯本策略的目標就是至 2010 年止使歐盟達成全球最有競爭力、最有活力和以知識為基礎的經濟區域，以里斯本策略結合成長、就業與永續發展三個目標。由於歐盟龐大的官僚主義、公共部門缺乏效率、社會政策通常過度保護工作、在歐盟層次會員國的利益阻礙創造一個歐洲單一的研究區域與無數的保護主義措施阻礙在服務業的國際競爭，

---

<sup>58</sup> Sonder, Nicolas, aaO., ZRP 2011, S.33

<sup>59</sup> COM (2010) 250 final, pp.12f

因此歐盟有必要進行結構改革。<sup>60</sup>

執委會的里斯本策略的工作報告<sup>61</sup>也指出，里斯本策略主要的目標在於回應當時全球化與人口老化現象，但在 2001 年至 2010 年間由於多重目標與行動、以及在歐盟與會員國間的責任與工作分配不清，因此在 2005 年時即開始進行聚焦於成長與就業的檢討，在聯盟機關與會員國間依據夥伴方法以形成一個新的治理結構。

在里斯本策略的施行期間，歐盟的會員國由 15 個增加到 27 個，歐元自 2002 年啟用以來已經成為一個主要的世界貨幣，目前共有 17 個會員國使用歐元。2008 年以來的全球金融風暴重創歐洲的經濟，在 2009 年時 GDP 下滑了 4%、失業率接近 10%、財政赤字高達 GDP 的 7%，顯然在這 10 年並未達到里斯本策略原來設定的就業與成長目標。<sup>62</sup>

2005 年歐盟重新檢視里斯本策略的四個優先目標（即研究與創新、人力投資與現代化的勞動市場、揭開企業的潛能，特別是中小企業、能源與氣候變遷），在全體會員國這 4 個政策領域均為首要的政策議題，也顯示里斯本策略已經促使全體會員國進行結構改革，但現實環境不斷的出現新挑戰，例如能源與氣候變遷的議題，因此全體會員國應更靈活的調整結構以因應新的情勢發展。<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Charles Wyplosz, "The failure of the Lisbon strategy," <<http://www.voxeu.org/failure-lisbon-strategy>> (September 26, 2012).

<sup>61</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy evaluation document* (Brussels: European Commission, 2010), p. 2.

<sup>62</sup> SEC (2010) 114 final, p.2

<sup>63</sup> SEC (2010) 114 final, p.3



雖然里斯本策略改善了歐洲嚴重的失業的現象，但仍未成功的培訓與提高低技術人員的就業能力。里斯本策略主要為進行中、長期的結構改革，在 2008 年底的歐洲經濟復甦計畫（European Economic Recovery Plan）為採取短期的政策以回應金融風暴的衝擊，在金融風暴的衝擊下顯示里斯本策略的政策並未能充分有效的抵抗危機，尤其是在金融市場欠缺穩固的監督與防止金融體系風險、房市投機的泡沫化、舉債的消費習慣形成卡債問題、會員國未切實遵守穩定暨成長公約（Stability and Growth Pact），因此有必要迫切的進行結構改革。<sup>64</sup>

歐元危機使歐盟採取新的經濟治理（economic governance）模式，也就是聯盟機關可以檢視和修正會員國的財政政策和經濟政策。歐洲貨幣同盟改革包括三方面，即（一）改革穩定暨成長公約、（二）新的歐元公約、（三）由一個永續的歐元危機基金取代至 2013 年屆滿的歐元保護傘。

## 二、經濟治理的新模式

2008 年的全球金融海嘯引發了後續的歐元區債信風暴，促使歐盟致力於發展新的經濟治理（economic governance）模式。新的經濟治理模式包含了許多的規則、程序與以協調歐盟經濟政策為目標的機構。經濟

---

<sup>64</sup> SEC (2010) 114 final, p. 4

治理的理論基礎在於避免或降低會員國的政策失靈而損及歐洲貨幣同盟的正常運作<sup>65</sup>。歐盟與會員國採取了一系列的措施，以加強歐盟作為一個整體與歐元區的經濟與預算的協調，最終目標為改善歐盟深度相互依賴的經濟，以促進經濟成長與創造就業。

目前仍延續的經濟和金融危機顯示在歐洲經濟暨貨幣同盟經濟治理在金融市場結構上的弱點，由於經濟統合深化金融體系的統合，各種因素顯示有必要徹底的改革歐洲的治理結構，<sup>66</sup>因此歐盟制定新的規則，以加強歐盟的經濟治理，並在 2011 年 12 月 13 日生效。新規則主要為針對財政協調、與競爭力有關的措施、以及穩定工具三方面進行改革。除了加強金融監督與修正總體經濟失衡的措施外，最主要的新規定為歐洲 2020 策略<sup>67</sup>的整合方針，雖然這些措施不是立法措施，<sup>68</sup>但是以政治同儕壓力為基礎的施行措施。

2000 年里斯本策略為歐盟對亞洲新興國家在全球經濟崛起的回應，歐盟在全球面臨來自亞洲國家強勁的競爭壓力，在零和遊戲（zero-sum games）中明顯的歐盟經濟競爭力逐漸式微。歐洲 2020 策略係在重振里斯本策略的目標，但從過去 10 年來看，會員國開始採取不同的經濟政策以改善其競爭力，例如斯堪地那維亞國家與德國均陸續採取一些改革措施，<sup>69</sup>而造成在經濟暨貨幣同盟內競爭力分歧的現象。

---

<sup>65</sup> Petr Blizkovsky, "The New Economic Governance of the European Union: What is it and Who does what?" *National University of Singapore*, < <http://www.spp.nus.edu.sg/docs/policy-briefs/the-briefing-room/2011/tbrPB11-04.pdf> > (December, 2011), p. 2.

<sup>66</sup> Daniel Dăianu, "EU Economic Governance Reform: Are We at a Turning Point?" *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 11, No. 1(2011), p. 7.

<sup>67</sup> COM (2010) 2020 final

<sup>68</sup> Hermann, Christoph, aaO., EuZW 2012, S.815

<sup>69</sup> Daniel Dăianu, "EU Economic Governance Reform: Are We at a Turning Point?" *op. cit.*,

2020 策略（Strategy “Europe 2020”）取代了原來的里斯本策略，計畫在 2011 年至 2020 年進行致力於 3 個優先的目標，即智力成長、永續成長與融合成長，以發展以知識和創新為基礎的產業、促進愛惜能源、更環保與有競爭力的產業、以及促進有高就業、打造社會和領域結合的產業。歐盟也體會到必須提高製造業及與其相關的服務業的生產力，以便為新的成長和新的工作機會、歐洲經濟的健全發展與有前景、保障社會模式奠定新的基礎。

歐盟積極尋求解決目前的歐債危機，在政策上有兩種積極的作法，一為加強危機處理的能力，另一為採取經濟治理結構的改革措施。整體的目標都是為達成更高的財政紀律、擴大和更有效率的經濟監督、更深與更廣的政策協調（即採取所謂的歐洲學期制度）、建立一個危機處理制度<sup>70</sup>與有效率經濟治理更強勢的組織架構。<sup>71</sup>

經濟治理的五個重點為：

（一）以加強的穩定暨成長公約和更深化的財政協調採取更嚴格的預防行動，要求會員國應明顯的改善其預算平衡，以接近中期的預算目標，目前以並列結構的預算平衡作為支出的基準，以評價調整中期的預算目

---

p. 9.

<sup>70</sup> 例如在金融市場監理方面，自 2011 年 1 月 1 日起，歐盟實施新的歐洲金融監理體系，包括在銀行、證券市場、保險與企業退休金設立三個新的「歐洲監督機關與歐洲系統風險委員會」（European Systemic Risk Board）以對系統風險的威脅實施預警制度。

<sup>71</sup> Daniel Dăianu, “EU Economic Governance Reform: Are We at a Turning Point?” *op. cit.*, p. 9.

標。不遵守的會員國將被課以 GDP 的 0.2% 的計息提存。

(二) 以加強的穩定暨成長公約採取修正行動，即會員國政府的債信發展與政府的赤字超過標準時，可以實施過度赤字程序 (Excessive Deficit Procedure)，赤字超過 GDP 60% 的會員國將會在早期的過度赤字程序中受罰，不遵守修正行動建議的歐元國亦將被可以罰金。

(三) 會員國應保證其預算架構符合最低品質標準與能支付所有的行政花費，會員國的預算項目應作成多年期的預算案，以便達到中期的目標。數字的財政規則應促進符合赤字與債務的參考值。

(四) 應防止與修正總體經濟與競爭力的失衡，由於過去幾年，會員國所採取的經濟政策造成在歐盟內的競爭分歧與總體經濟失衡，新的監督機制目標就是要防止與修正這些分歧，新的預警制度使用指標計分板和深入的國家研究、在過度失衡程序採取嚴格的規則與對不遵守建議的會員國施行嚴厲的財務制裁。

(五) 自 2011 年 1 月 1 日起，啟用一個全新的歐洲金融監督制度，<sup>72</sup>設立歐洲銀行監理機關 (European Banking Authority；簡稱 EBA)、歐洲保險業暨企業退休金監理機關 (European Insurance and Occupational Pensions Authority；簡稱 EIOPA)、歐洲證券暨市場監理機關 (European Securities and Markets Authority；簡稱 ESMA)。新的歐洲金融監理制度，為使內部市場能發揮作用，藉由法規調適而設立歐盟層次的歐洲金融監

---

<sup>72</sup> Frenz/Ehlenz, Rechtsangleichung über Art. 114 AEUV und Grenzen gem. Art. 5 EUV nach Lissabon, EuZW 2011, S. 623

理機關，形成一個由歐盟主導的歐洲金融監理體系，也顯示歐洲金融市場更深化與更廣化的融合在一起。歐洲金融監理體系（European System of Financial Supervision；簡稱 ESFS）係由總體審慎監理（makroprudentielle Aufsicht）與個體審慎監理（mikroprudentielle Aufsicht）組成，總體審慎監理係由 ESRB 作為一個整體，應負責監理所有的金融市場領域，以負責歐洲金融體系的穩定；個體審慎監理則係由新的歐洲金融監理機關與會員國的監理機關共同進行，包括清償能力的監督與市場監理。有鑑於 2008 年金融風暴以來的教訓，有必要在歐洲金融監理機關與會員國監理機關間規定更嚴密的合作與改善彼此間的資訊交換，尤其是這三個歐洲金融監理機關應定期的以作為共同委員會（Joint Committee）的論壇方式緊密合作，以期改善跨領域的工作。

歐盟新的經濟治理模式非常複雜，主要是因為經濟治理不屬於歐盟專屬職權的範疇，經濟政策仍是屬於會員國的職權範圍，因此形成有些措施僅適用於某些國家，例如歐洲財政穩定機構與歐洲穩定機構僅適用於 17 個歐元國，但亦對其他國家開放，而加強的經濟同盟僅適用於 26 個會員國，並不適用於英國。<sup>73</sup>這種在施行經濟治理上在歐盟中形成歐元國為一個小團體（group）的特殊現象，但這些決策卻又深深的影響著其他非歐元區的會員國，甚至全球經濟的榮衰，這也挑戰著歐盟的運作。

### 三、改革穩定暨成長公約

---

<sup>73</sup> Petr Blizkovsky, "The New Economic Governance of the European Union: What is it and Who does what?" *op. cit.*, p. 7

2010 年初以來，希臘、葡萄牙與愛爾蘭深陷破產危機，嚴峻的考驗穩定暨成長公約。2010 年 5 月、6 月時，執委會提出改革穩定暨成長公約的草案，對於出現不遵守穩定標準的情形，應給與嚴格的制裁，由執委會決定是否違反穩定標準，但財經部長理事會得提出異議，仍維持每年的預算赤字不得超過 GDP 的 3%，會員國有義務降低負債總額，負債總額仍不得超過 GDP 的 60%；會員國必須提存 GDP 的 0.2% 作為擔保；會員國違反穩定標準時，將受到重罰。另外，應調適會員國的預算規定與預算政策，同時會員國有義務避免與修正總體經濟的失衡現象。<sup>74</sup>

2011 年時，歐盟通過五個規章與一個指令，以改革穩定暨成長公約，簡化違反穩定暨成長公約時的制裁處罰與實施新的總體經濟監督。<sup>75</sup>2011 年底時，執委會提出兩個規章草案，以加強監督歐元國的赤字程序<sup>76</sup>與建議歐元國尋求紓困的程序<sup>77</sup>。2011 年 12 月 9 日，歐元國的國家元首與政府首長以國際協議的方式創設了一個加強的經濟同盟（reinforced economic union），除英國外，其他 9 個非歐元國亦同意加入此一國際協議。依據新規定，政府預算必須要維持均衡或有盈餘，結構性赤字不得超過 GDP 的 0.5%，這些規定亦必須增訂至會員國的憲法或相關的法規中。在新的監督過度赤字的程序中，會員國必須向執委會與歐洲高峰會議提交一個經濟伙伴綱領（economic partnership program）以供背書，在綱領中應建立一個必要的結構改革以修正赤字。

---

<sup>74</sup> EUCO 10/11, S.4

<sup>75</sup> 這五個規章為 2011 年第 1173 號規章、第 1174 號規章、第 1175 號規章、第 1176 號規章與第 1177 號規章、以及 2011 年第 85 號指令。

<sup>76</sup> COM (2011) 821 final.

<sup>77</sup> COM (2011) 819 final.

整體而言，2011 年第 1173 號規章與第 1175 號規章係修訂 1997 年第 1466 號規章與第 1467 號規章，會員國應遵守中期的預算目標<sup>78</sup>，對德國而言，結構赤字最多可達 GDP 的 0.5%，對於有高潛在成長和低的債務水準的會員國，結構赤字最多可達 GDP 的 1%；並應遵守此一目標，即在會員國國會通過國家預算前應送交執委會審查是否符合中期的預算目標，也就是歐元國必須每年向執委會提交穩定計畫<sup>79</sup>、公布全國的預算案與送交執委會。另外，實施赤字程序應確保快速的修正過度的公共赤字與債務水準，相關的國家必須提出修正的時間表。此一制度即為所謂的歐洲學期制度（European Semester）。

歐洲學期制度的程序以每 6 個月為一期，由執委會與理事會分析每個會員國的預算與改革計畫，接著理事會會向每個會員國提出建議，以期削減所計畫的財政政策可能的失衡與在改革計畫中的缺點。歐洲學期程序的目標為加強協調尚在準備中的主要預算決策和改革計畫；之後會有一個會員國學期（national semester），主要是在第二個 6 個月，會員國在考量歐盟的建議後應採取的預算與改革方案<sup>80</sup>。

總體經濟監督應辨識在會員國與在會員國間的總體經濟失衡。總體經濟失衡有可能造成對會員國的財政衝擊，例如西班牙不動產泡沫化時

---

<sup>78</sup> 所謂的中期的預算目標，依據 1997 年第 1466 號規章第 2a 條之規定，係會員國應致力於解決公共赤字，歐元國最高可佔 GDP 的 1%。

<sup>79</sup> 依據 1997 年第 1466 號規章第 3 條與第 4 條之規定，歐元國必須在每年至四月底前應向執委會送交穩定計畫，在此一穩定計畫中，歐元國必須說明未來三年的預算政策。

<sup>80</sup> Petr Blizkovsky, *op. cit.*, p.5

所造成的銀行危機。總體經濟監督係由預警機制<sup>81</sup>與過度失衡時的修正程序<sup>82</sup>。預警機制就是應及早辨識在會員國與在會員國間總體經濟過度的失衡，依據一個計分板 (scoreboard) 進行此一監督，預警指標由 10 個經濟與財政指數組成，以顯示總體經濟的失衡程度，高過或低於規定的門檻值時即啟動過度失衡的修正程序，以期確保應迅速的修正過度失衡。

歸納穩定暨成長公約主要的新內容為：

- 1、若會員國的債務超過 GDP 的 60% 時，必須採取修正措施，包括一年減少債務的 5 個百分點；
- 2、違反規則時，歐盟可以採取嚴厲的制裁措施，罰金最高可高達 GDP 的 0.5%，而會員國必須符合總體經濟的條件，才有資格申請區域基金的經費補助；
- 3、半自動的進行制裁，也就是理事會可以條件多數決議停止制裁；
- 4、會員國的架構應說明所需要的統計數據與預測問題，以便修正施行規則；
- 5、歐元區會員國的政治承諾，同意在憲法或法律中實施債務減除。

#### 四、歐元公約之訂立

由於歐洲貨幣同盟會員國間經濟發展的差異與存在不同的預算政策，

---

<sup>81</sup> 2011 年第 1176 號規章。

<sup>82</sup> 2011 年第 1174 號規章與第 1176 號規章。



因此造成在單一貨幣體系中的緊張關係，在共同貨幣的條件下，負債累累的國家就面臨持續的結構問題，因此若要讓這些國家繼續留在歐洲貨幣同盟就必須徹底的調適會員國間的經濟政策與財政政策<sup>83</sup>。

因此德國提議一個歐元公約（Pakt für den Euro，又稱為Euro-plus-Pakt），每年歐元國應舉行高峰會議，而歐元國必須採取改革措施、應提升歐元國的競爭力、以生產力為準改善薪資結構、採取提高就業的措施（例如租稅改革）、以退休金改革和減少負債的方式維持公共財政、並在銀行監理範圍加強金融穩定。

歐元公約為歐盟新的經濟治理重要的文件，強調為達到提高競爭力之目標，會員國必須改革勞工法（labor law）與維持低工資以確保競爭力；而為促進會員國穩固的公共財政，會員國應改變目前的退休金制度、健保制度與社會福利政策，也就是要縮減社會支出，以減輕公共財政的負擔<sup>84</sup>。

## 五、確定的歐元危機基金

由於歐洲財政穩定機構只適用至 2013 年，同時歐洲財政穩定機制在法律上的依據頗有爭議，因此有必要由一個持續與確定的危機基金

---

<sup>83</sup> Ein Fass ohne Boden, FAZ vom 30.3.2011, S.12

<sup>84</sup> Jan Bremer, Europäisches Parlament legt seine Position zur “Economic Governance” fest, NZG 2011, S. 286

(Crisis Funds) 取代，即為歐洲穩定機制(European Stability Mechanism)<sup>85</sup>，也就是此一持續的機構係消除會員國財政赤字的結果，最終應干預會員國的財政政策與加強監督會員國的財政<sup>86</sup>。在歐洲聯盟運作條約第 136 條第 3 項增訂，其貨幣為歐元的會員國得無條件的設立一個穩定機制，以期維護歐元區的穩定；在機制的範圍內，給與所有必要的財政援助必須負擔嚴格的義務。

歐元國以締結國際條約的方式設立一個永久的歐洲穩定機制<sup>87</sup>，所在地位於盧森堡，並以 IMF 的組織結構為參考模式，歐洲穩定機制下設有一個行政理事會，由歐元國的財政部長組成，可作成所有重要的決議，提供財政援助與條件、歐洲穩定機制提供貸款的能力與變更方法，應經一致的決議，並由董事會負責處理經常性的業務<sup>88</sup>。

在行政理事會作成一致的決議前，應由執委會、國際貨幣基金 (International Monetary Funds；以下簡稱 IMF) 與歐洲中央銀行進行一個債務承受能力分析，僅根據願意負擔嚴格的經濟與財政政策的義務才得給與財政援助，可以貸款形式提供財政援助，亦得取得由債務國發行的債務名義。

---

<sup>85</sup> EUCO 10/11, Anlage II, S.21-35

<sup>86</sup> Charlotte Gaitanides, Intervention des IMF in der Eurozone – mandatswidrig?, NVwZ 2011, S.849

<sup>87</sup> 歐洲穩定機制可視為是在歐元區會員國間設立一個國際財政組織的國際條約。Albrecht Weber, aaO., S.937

<sup>88</sup> EUCO 10/11, Anlage II, S.21

## 伍、IMF 對歐洲債信風暴紓困之合法性

### 一、國際貨幣基金（IMF）概況

第二次世界大戰結束後，1944 年全球經濟困頓，當時在美國總統 Roosevelt 的號召下在美國的 New Hampshire 的布萊頓森林（Bretton Woods）舉行國際貨幣會議（international monetary conference）建立戰後的貨幣與貿易制度，因而成立了國際貨幣基金（International Monetary Funds；簡稱為 IMF）與世界銀行（World Bank）<sup>89</sup>，主要宗旨在於確保一個固定匯率體系<sup>90</sup>。自第二次世界大戰結束以來，IMF 參與了全球經濟的建構<sup>91</sup>。1971 年時固定匯率體系瓦解，大部分的工業國家就靈活的匯率達成共識，因此 IMF 一度勢微而重新思考未來，自 1970 年代中期以來，IMF 的主要任務在於克服短期的收支失衡<sup>92</sup>。

1980 年代由於石油危機引發的國際債信危機，IMF 協助全球因應此一危機，因此，除係作為工業國家的穩定基金外，IMF 更成為提供貸款援助的關鍵機構；1990 年代末期冷戰結束，IMF 積極協助過去東歐共產集團國家從計畫經濟轉型為市場經濟；21 世紀在全球化的潮流中，穩定

---

<sup>89</sup> Hahn/Häde, Währungsrecht, 2.Auflage 2010 München, § 28 Rn.10

<sup>90</sup> Markus Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, 2.Auflage 2009 Heidelberg, Rn.721

<sup>91</sup> “History,” *International Monetary Union*, <<http://www.imf.org/external/about/history.htm>> (2012).

<sup>92</sup> Mathias Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 8.Auflage 2009 München, § 22 Rn.11

的國際金融體系是重要的課題，目前的金融危機餘波與國際食品安全、石油價格高漲等議題，已經成為 IMF 的新挑戰<sup>93</sup>。因此，IMF 成為全球化的推動機，但卻無可否認 IMF 創造了一個全球的「美元帝國」，而支援美元系統 (Dollar System)。

1989 年拉丁美洲國家陷入債務危機亟需進行經濟改革，於是提出一個所謂的「華盛頓共識」(Washington Consensus)，而形成一整套針對拉丁美洲國家和東歐轉型國家的新自由主義的政治經濟理論。「華盛頓共識」主要的內容為實行緊縮政策防止通貨膨脹、削減公共福利支出、金融和貿易自由化、統一匯率、消除對外資自由流通的各種障礙、民營化國營事業、取消政府對企業的管制等。2009 年 G20<sup>94</sup>倫敦金融高峰會議時，英國首相 Gordon Brown 宣布「華盛頓共識」未能落實而告終結<sup>95</sup>。

國際社會體認到 IMF 的財源對於克服全球金融危機的重要性，為能有效率的運用 IMF 的資金，必須重新檢視 IMF 的紓困政策，包括對經濟體質好的國家建立一個更靈活的貸款額度與成功實施政策的追蹤記錄、協助低所得的國家、使 IMF 可以依據借款國家的需求迅速支付大額紓困等<sup>96</sup>。

---

<sup>93</sup> “History,” *International Monetary Union*, *op. cit.*

<sup>94</sup> G20 為全球 20 個先進與新興經濟體，包括美國、加拿大、日本、德國、英國、法國、義大利、俄羅斯、阿根廷、澳洲、巴西、中國、印度、印尼、韓國、墨西哥、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其、與歐盟。G20 致力於協調國際金融穩定，目前為規劃 IMF 運作主要的推動者。

<sup>95</sup> “PM: G20 Pledge \$1 Trillion For Economy,” *SKY.NEWS*, <<http://news.sky.com/skynews/Home/Politics/Prime-Minister-Gordon-Brown-G20-Will-Pump-One-Trillion-Dollars-Into-World-Economy/Article/200904115254629>> (April 11, 2009).

<sup>96</sup> “Globalization and the Crisis: 2005-present,” *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/about/histglob.htm>> (April 6, 2012).

雖然 IMF 是聯合國的一個專門機構，但與聯合國大會的表決權行使不同，並不是一會員國一表決權原則，在 IMF 決策的設計反應了每個會員國在全球經濟實力的角色，IMF 的每個會員國對 IMF 的出資額有不同的配額，這也反映了其表決權的多寡。2010 年 11 月時，IMF 達成共識改革其決議架構，以反應新興市場與開發中國家在全球經濟體系愈來愈重要。近年來新興工業國家（特別是所謂的金磚四國<sup>97</sup>（BRICS）持續的經濟成長，在全球經濟扮演一個更重要的角色，因此移轉出資額的 60% 給新興工業國家。另一方面，在改革包裹亦將採取措施，以保護在 IMF 中最貧窮國家的表決權<sup>98</sup>。

依據 IMF 協定第 5 條之規定，當一國的國際收支持續的陷入不平衡時，IMF 會運用危機干預機制，嚴格執行其任務，以防止出現國際金融危機<sup>99</sup>，而影響到全球的金融穩定。IMF 在性質上屬於合作社性質，各會員國依據經濟數據確定的配額繳納一定金額的會費，當然亦享有一定的信貸請求權與在 IMF 的表決權比重。會員國的中央銀行依其應繳的會費繳納，IMF 運用會員國繳交的會費協助個別會員國克服在一定期限內的收支平衡問題<sup>100</sup>。

## 二、IMF 紓困措施的合法性

<sup>97</sup> 金磚四國即為巴西、俄羅斯、印度與中國。

<sup>98</sup> “Country Representation,” *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/about/govrep.htm>> (2012).

<sup>99</sup> Charlotte Gaitanides, aaO., NVwZ 2011, S.850

<sup>100</sup> Deutsche Bundesbank, Finanzierung und Repräsentanz im Internationalen Währungsfonds, Monatsbericht, März 2010 Frankfurt am Main, S.54

由 IMF 的歷史演進來看，IMF 有史以來首次在 2010 年 4 月決議紓困援助希臘，並提供給歐洲穩定機制 2500 億歐元，這個數字約佔 IMF 的儲備總額的三分之一<sup>101</sup>。2010 年 12 月 7 日歐盟財經部長理事會決議給與愛爾蘭財政援助，至 2013 年底止，將提供給愛爾蘭 850 億歐元的財政援助，其中 IMF 提供 225 億歐元的紓困。歐盟執委會、IMF 與歐洲中央銀行與愛爾蘭政府協議，應在銀行領域進行重整，且在 2015 年時應使財政赤字降至國民生產總值的 3% 的赤字參考值<sup>102</sup>。

IMF 傳統的角色為最後借款人 (Lender of Last Resort)，也就是提供給收支陷於失衡的國家紓困<sup>103</sup>，即 IMF 協定第 1 條即明文規定，IMF 的宗旨為應提供給一時陷入收支困難的會員國相當的保護；另一方面，應降低會員國收支失衡的期限與範圍。基本上 IMF 為聯合國下的一個專門機構，由於 IMF 特殊的資本來源，係由 187 個聯合國的會員國<sup>104</sup>以貨幣儲備籌集 IMF 的資本額<sup>105</sup>。雖然歐盟全體會員國都是 IMF 的會員國，但歐盟本身並非 IMF 的會員國<sup>106</sup>，因此在法理上 IMF 紓困歐元區的舉

---

<sup>101</sup> Deutsche Bundesbank, aaO, S.58; Thym, Daniel, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, S.169; 1998 年亞洲金融風暴時，IMF 並未紓困任何一個亞洲國家，而是紓困國際銀行與避險基金 (hedge fund)，當時 IMF 要求印尼政府應提高利率 80%，以防止外資離開與穩定印尼金融市場，但 IMF 提高利率的作法卻使印尼和其他亞洲銀行體系崩盤。

<sup>102</sup> Hentschelmann, Kai, aaO., EuR 2011, S.305

<sup>103</sup> Thym, Daniel, aaO., EuZW 2011, S.169

<sup>104</sup> 至 2011 年 4 月 16 日止，共有 187 個會員國，"IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors," *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>> (April 28, 2013).

<sup>105</sup> Charlotte Gaitanides, aaO., NVwZ 2011, S.850

<sup>106</sup> Markus Krajewski, aaO., Rn.742

動顯然欠缺法律依據。

依據 IMF 協定第 5 條之規定，當一國的國際收支持續的陷入不平衡時，IMF 會運用危機干預機制，嚴格執行其任務，以防止出現國際金融危機<sup>107</sup>，而影響到全球的金融穩定。德國學者普遍質疑 IMF 紓困措施的合法性<sup>108</sup>，希臘、愛爾蘭與葡萄牙因債信問題而出現收支困難的現象是符合 IMF 援助的要件，但這些國家的問題並不是因收支不平衡所造成，卻是因為歐元目前對於其他非歐洲的貨幣（例如美元、日圓、澳幣）因信心危機所產生的貶值，而在歐元區這些國家是因為債臺高築所導致應以更高的利息支付到期的負債，這個結果與 IMF 因會員國的貨幣貶值的匯率失衡情況不同，在歐元區並無匯率失衡或收支不平衡的問題，只有因為這些負債累累的國家無法支付巨額的利息而面臨破產的窘境。

因此，整體而言，IMF 對於希臘、愛爾蘭的紓困措施已經抵觸了其任務。當然就致力於全球穩定而言，IMF 的紓困援助措施有其重要性，因此作為一個經濟與財政危機干預基金，IMF 應是扮演一個最後提供貸款的角色<sup>109</sup>，而在聯合國的架構下，各國亦應重新定位 IMF 在全球化的環境中應扮演的角色<sup>110</sup>。

---

<sup>107</sup> Charlotte Gaitanides, aaO., NVwZ 2011, S.850

<sup>108</sup> 德國許多學者強烈的批評德國同意紓困只是一個政治決定，但卻是違反歐洲聯盟法與德國基本法，德國係基於歐洲團結而加入紓困機制；甚至有學者以強烈質疑國際貨幣基金對於歐元國紓困援助的合法性。請參閱 Charlotte Gaitanides, aaO., NVwZ 2011, S.849; Christoph Herrmann, Griechische Tragödie – der Währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, S.413; Kube/Reimer, aaO., NJW 2011, S.1912-1916; Joachim Wieland, Der Rettungsschirm für Irland, NVwZ 2011, S.340-343

<sup>109</sup> Hahn/Häde, aaO., § 28 Rn.33

<sup>110</sup> Charlotte Gaitanides, aaO., NVwZ 2011, S.851

事實上在歐元區形成時，IMF 與歐盟即達成一個維持現狀協議 (Stillhalteabkommen)，確認 IMF 係由國家組成的一個機構，歐元區會員國將貨幣政策的職權給歐盟的機關 (即歐洲中央銀行)，且此一職權移轉不會影響這些會員國與 IMF 法律上的關係。歐元區的會員國仍為 IMF 的個別會員國。因歐盟會員國基於 IMF 所產生的權利義務，在其加入歐元區後仍維持不變不受任何的影響<sup>111</sup>。

由於國際經貿環境的變遷，2009 年 12 月 1 日生效的里斯本條約加強了歐盟在國際社會實質參與的角色，依據歐洲聯盟運作條約第 138 條第 2 項支規定，基於執委會之提案，在歐洲中央銀行聽證後，理事會得公布適當的措施，以期確保在金融領域的國際機構與會議有單一的代表。也就是歐盟可以在 IMF 有共同的席次代表歐元區。由於里斯本條約修訂歐盟的國際法律人格<sup>112</sup>，取代原來的歐洲共同體，可以成為國際社會的權利義務主體，因此未來歐盟亦有可能成為 IMF 的成員。

## 陸、結論

目前的歐債危機顯示不僅金融財政法規、而且在遵守法規上都使歐洲經濟暨貨幣同盟的運作失靈，而金融機構的運作缺陷、因存款與投資

---

<sup>111</sup> Concluding remarks by the Acting Chairman of the IMF Executive Board Meeting 98/101 on September 21, 1998.

<sup>112</sup> 歐洲聯盟條約第 47 條規定，歐盟享有法律人格。



所造成的失衡、金融市場監理的失靈等或多或少是造成歐債危機的原因，而金融機構的過度擴張「大到不能倒」與其槓桿操作的投機投資行為亦難逃其究，因此歐盟經濟治理改革迫切處理金融法規與其遵守、總體經濟的失衡與競爭力差異、金融市場的監理改革等，同時歐盟應在國際社會處理全球經濟失衡與進行國際協調，以解決歐盟內外的經濟治理失靈現象。對於歐洲貨幣同盟而言，更應防止南北歐元國間的嫌隙擴大、以及歐元國與非歐元國間的裂痕深化。

歐盟的終極目標為邁向政治同盟，在經歷債信風暴後顯然必須做更多的修正才有可能發展成為政治同盟，事實上沒有歐元，歐洲內部市場一樣可以繼續存在，但若無歐盟化的經濟政策與廣泛的協調會員國的財政政策，恐怕很難達成政治同盟的終極目標<sup>113</sup>。

目前的債信危機嚴厲的考驗著歐元區，也促使一連串最高領導階層的磋商協調，以加強經濟治理。會員國仍然享有經濟政策的職權，但會員國也同意加強施行財政規則、擴大規範新領域的治理、在會員國間創造更緊密自願協調的基石。我們可以看到歐盟更緊密的加強經濟同盟支撐著歐元區的經濟治理與確保歐元區的穩定。

當然國際社會在全球化的潮流中瞬息萬變，因此更明智的作法是 IMF 亦必須修改 IMF 協定，以因應目前的國際經貿環境與解決因情勢變遷所產生的法律問題。為了全球經濟的穩定，應如何干預具有系統風險性質的財政危機，以防止造成全球的經濟危機，將是 IMF 必須深思的議

---

<sup>113</sup> Albrecht Weber, aaO., S.936

題。

目前的金融危機尚無適當的全球因應對策，雖然 IMF 非正式的參與對希臘與愛爾蘭的財政紓困，但真正的問題應是全球要如何進行金融市場的改革，巴塞爾銀行監理委員會在 2010 年 4 月 16 日時即呼籲應提高銀行自有資本的要求與銀行審慎的管理其核心資本的風險<sup>114</sup>。自 2011 年 1 月 1 日起，歐盟實施新的歐洲金融監理體系<sup>115</sup>，顯示歐盟改革歐洲金融市場與穩定歐洲金融體系的決心。

作為國際社會一員，在全球化的時代，台灣亦無法置身於外。雖然台灣並非 IMF 的會員國，但在全球化的經貿環境中，台灣亦是全球國際社會的一份子，2008 年以來全球金融風暴的餘波亦間接的衝擊台灣的金融市場與經濟景氣。因此，台灣亦應關注國際社會的發展，以便能立即因應國際組織的各項決議。

(收稿：101 年 08 月 16 日，修正：101 年 11 月 06 日，接受：101 年 12 月 08 日)

---

<sup>114</sup> “Basel Committee on Banking Supervision, Strengthening the resilience of the banking sector,” *Bank for International Settlement*, < <http://www.bis.org/publ/bcbs164.pdf> > (April 16, 2010).

<sup>115</sup> 新的歐洲金融監理體系包括在銀行、證券市場、保險與企業退休金設立三個新的歐洲監督機關與歐洲系統風險委員會 (European Systemic Risk Board) 以對系統風險的威脅實施預警制度。

## 參考文獻

### 英文部分

#### 專書

H. K., Schelle, *The European Central Bank, history and functions* (Frankfurt: European Central Bank, 2004).

International Energy Agency, *Comparative Study on Rural Electrification Policies in Emerging Countries* (Paris: OECD/IEA, 2010).

European Commission, *Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy evaluation document* (Brussels: European Commission, 2010).

#### 期刊論文

Dăianu, Daniel, “EU Economic Governance Reform: Are We at a Turning Point?” *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 11, No. 1(2011), p. 7.

#### 網際網路

“Basel Committee on Banking Supervision, Strengthening the resilience of the banking sector,” *Bank for International Settlement*, <<http://www.bis.org/publ/bcbs164.pdf>> (April 16, 2010).

“Country Representation,” *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/about/govrep.htm>> (2012).

“European Monetary Union,” *Consilium*, <<http://www.consilium.europa.eu/u>

- edocs/cms\_data/docs/pressdata/de/dc/120313.pdf> (2012).
- “European Stability Mechanism,” *Die Bundeskanzlerin*, <<http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2011/03/2011-032-24esm.html>> (March, 2011).
- “Globalization and the Crisis: 2005-present,” *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/about/histglob.htm>> (April 6, 2012).
- “History,” *International Monetary Union*, <<http://www.imf.org/external/about/history.htm>> (2012).
- “IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors,” *International Monetary Fund*, <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>> (April 28, 2013).
- “PM: G20 Pledge \$1 Trillion For Economy,” *SKY.NEWS*, <<http://news.sky.com/skynews/Home/Politics/Prime-Minister-Gordon-Brown-G20-Will-Pump-One-Trillion-Dollars-Into-World-Economy/Article/200904115254629>> (April 11, 2009).
- “Row Over ‘Stupid’ EU Budget Rules,” *BBC*, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/2336823.stm>> (2002).
- Blizkovsky, Petr, “The New Economic Governance of the European Union: What is it and Who does what?” *National University of Singapore*, <<http://www.spp.nus.edu.sg/docs/policy-briefs/the-briefing-room/2011/tbrPB11-04.pdf>> (December, 2011), p. 2.
- Wyplosz, Charles, “The failure of the Lisbon strategy,” <<http://www.voxeu.org/failure-lisbon-strategy>> (September 26, 2012).

## 德文部分

### 其他文件

Bremer, Jan, Europäisches Parlament legt seine Position zur “Economic

- Governance” fest, NZG 2011, S. 286
- Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage, 2011 München
- Deutsche Bundesbank, Finanzierung und Repräsentanz im Internationalen Währungsfonds, Monatsbericht, März 2010 Frankfurt am Main
- Frenz/Ehlenz, Rechtsangleichung über Art. 114 AEUV und Grenzen gem. Art. 5 EUV nach Lissabon, EuZW 2011, S. 623-626
- Gaitanides, Charlotte, Intervention des IMF in der Eurozone – mandatswidrig?, NVwZ 2011, S.848-852
- Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 46. Ergänzungslieferung, 2011 München
- Hahn/Häde, Währungsrecht, 2.Auflage 2010 München
- Henschelmann, Kai, Finanzhilfen im Lichte der No Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion, EuR 2011, S. 282-313
- Herdegen, Mathias, Internationales Wirtschaftsrecht, 8.Auflage 2009 München
- Herrmann, Christoph, Die Bewältigung der Euro-Staatsschulden-Krise an den Grenzen des deutschen und europäischen Währungsverfassungsrechts, EuZW 2012, S.805-812
- Herrmann, Christoph, Griechische Tragödie – der Währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, EuZW 2010, S.413-418
- Horn, Norbert, Die Reform der Europäischen Währungsunion und die Zukunft des Euro, NJW 2011, S.1398-1404
- Koenig, Christian, Recht der Europäischen Union, 2007 Tübingen
- Krajewski, Markus, Wirtschaftsvölkerrecht, 2.Auflage 2009 Heidelberg
- Kube/Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW

2010, S.1911-1916

Mestmäcker, Ernst-Joachim, Herausforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion, EuR-Beiheft 2011, S.7-21

Passalacqua, V., Rechtliche und politische Probleme des Stabilitätspakts, Baden-Baden 2002

Piescha, Sebastian, Die Europäische Gemeinschaftsanleihe – Vorbild für EFSF, ESM und Euro-Bonds ?, EuZW 2012, S.532-536

Sonder, Nicolas, Solidarität in der Währungsunion: Griechenland, Irland und kein Ende ?, ZRP 2011, S.33-36

Thym, Daniel, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, S.167-171

Weber, Albrecht, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion in der Finanzkrise, EuZW 2011, S.935-940

Wieland, Joachim, Der Rettungsschirm für Irland, NVwZ 2011, S.340-343

# **The Study on the Reform of the Economic Governance After the Global Financial Crisis**

---

**Chen, Li-Jiuan**

(Professor of Graduate Institute of European Studies, Tamkang University)

## **Abstract**

The Greece's debt crisis and the sequent Euro crisis have impacted not only on the legal basis and the institutional structure of the European Monetary Union, but also on the stability of the global financial market. The European Council approved decisions on 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup> March 2011 to reform the European Monetary Union, to establish the European Stability Mechanism and to submit the Euro Pact. A new model of the economic governance has taken a series of reform measures in order to solve the current financial crisis and to strengthen the financial supervisory system. With the globalization, the economic crisis of one country might have contagion effects and can impact on the stability of the global economic development. The American sub-primary mortgage crisis and the Euro crisis have deep and wide impact on the global financial stability and economic development. This essay works on the legal basis of the European Monetary Union as background. It also focuses on the reform of the economic governance in order to describe the operation in the European Area and its signification to the international financial system.

**Key words:** European Union, Financial Crisis, European Debt Crisis, Economic Governance, Euro, Economic and Monetary Union, Stability and Growth Pact, Euro Pact