

18:1 的魔力：希臘反撙節氣勢下降，歐元區信心上揚

張福昌

淡江大學歐洲研究所副教授

前言

歐洲聯盟 (European Union；以下簡稱歐盟) 在 1999 年 1 月 1 日創立「歐洲經濟與貨幣聯盟」(European Economic and Monetary Union; EEMU)，完成了統合(Integration)第四階段的目標，準備邁入第五階段「政治聯盟」(Political Union)，使歐盟成為當今國際社會中，會員國合作程度最高的國際組織。當時歐盟 15 個會員國中有 11 個會員國同意將其貨幣主權讓渡給歐洲中央銀行，由歐洲中央銀行(European Central Bank)全權制定共同貨幣政策，並且發行「歐元」(Euro)作為這些國家的共同貨幣，因而形成所謂的「歐元區」(Euro Zone)。歐元區是一個開放性的貨幣集團，所有符合歐盟運作條約第 140 條所規定之四大標準(Four Criteria)的歐盟會員國都可以申請加入歐元區，這四項標準包括：第一，通貨膨脹率不得高於通貨膨脹率最低三個會員國平均值之 1.5 %；第二，長期利率不得高於通貨膨脹率最低三個會員國平均值之 2 %；第三，政府赤字不得超過國內生產毛額(GDP) 3 %、國家債務不得超過 GDP 60 %；第四，該國貨幣對歐元之匯率波動，兩年之內，不得超過 2.25 %。自從歐元問世至今，總共經歷了七次擴大，有 8 個歐盟會員國先後加入歐元區，使歐元區會員國數目達到 19 個，人口總數超過 3 億 3 千 4 百萬人，大約佔了歐盟總人口的 65 %。在國際貨幣市場上，歐元已經



擠身為世界第二大貨幣集團，在全球金融市場的佔有率大約 25%，僅次於美元集團的 68%，由此可見，歐元在國際貨幣市場上的確已經佔有一席之地。

2008 年美國金融風暴強烈波及歐元會員國的銀行體系，為了防止銀行倒閉而造成擠兌與倒債現象，引起大眾恐慌，於是歐元區會員國政府大量發行國債，強力護盤，因此造成債台高築，無法償還債務，因而爆發了所謂的「歐債危機」，其中又以葡萄牙(Portugal)、義大利(Italy)、愛爾蘭(Ireland)、希臘(Greece)與西班牙(Spain)等「歐豬五國」(PIIGS)最為嚴重。歐債危機爆發之後，歐洲執行委員會(European Commission)、歐洲央行與國際貨幣基金(International Monetary Fund; IMF)等「三巨頭」(Troika)聯手提供紓困金給這些問題國家，以協助他們渡過難關。經過三、四年的搶救，愛爾蘭、葡萄牙與西班牙紛紛宣布脫離危機，不需要再靠紓困金過日子（義大利一直沒有申請紓困金），獨獨希臘仍然深陷泥淖，需要「三巨頭」繼續紓困援助。唯當希臘接受紓困時，就必須履行摺節政策與進行金融稅務方面的結構改革。從 2010 年到 2015 年初，希臘政府雖然面臨民眾的抗議，但還是按照規定施行摺節政策與結構改革；不料，2015 年 1 月 25 日希臘國會大選之後，反對摺節政策的激進左派聯盟(Syriza)取得執政權，為希臘與「三巨頭」的合作關係投下一顆震撼彈。左派聯盟領導下的希臘，真的會執意地反摺節嗎？希臘真的會退出歐元區嗎？希臘重新恢復國幣「德拉克馬」(Drachme)就能夠脫離債務危機與振興經濟嗎？「歐元集團」(Eurogroup)要如何與左派聯盟談判，共同找出解決辦法？本文將對此進行剖析。

一、希臘左派政府力抗摺節，歐元區再起波瀾

「加入歐元區」可以說是「希臘經濟發展的轉捩點」。希臘在 2001 年（加入歐元區）到 2008 年（美國發生金融風暴）間，每年的經濟成長率都在歐元區（甚至整個歐盟區域）名列前茅，而且常常是歐元區或歐盟平均成長率的兩到三倍，令人嘆為觀止，例如：2001 年希臘的經濟成長率是 4.2%，遠高於歐盟與歐元區的 2.0%；2003 年希臘更以 5.9% 的經濟成長率，締造歷史最高紀錄，該年歐盟國家的平均經濟成長率卻只有 1.3%，而歐元區國家的平均成長率也只有 0.7%；不過，2008 年美國爆發金融風暴，每個歐洲國家皆受到嚴重波及，經濟成長都明顯下降，然而，希臘的下降幅度卻出奇地大，2008 年歐盟國家的平均成長率還能維持正成長，達到 0.5%；而歐元區的平均成長率也維持在 0.4%，但是，希臘卻已經掉入負成長(-0.2%)的窘境；況且，自從 2010 年與 2011 年起，歐盟國家與歐元區國家幾乎慢慢恢復到金融風暴前的平均成長率，維持在 1.6%~1.9% 之間；但是，希臘卻每況愈下，2010 年與 2011 年的經濟成長率慘跌到 -3.5%。（請參見〈表一〉）

〈表一〉 1995-2011 年希臘經濟成長比較表

單位：%

	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
希臘	4.0	4.2	3.4	5.9	4.4	2.3	5.5	3.0	-0.2	-3.3	-3.5	-3.5
EU	1.7	2.0	1.2	1.3	2.5	2.0	3.4	3.1	0.5	-4.3	1.9	1.8
EURO	1.5	2.0	0.9	0.7	2.2	1.7	3.2	3.0	0.4	-4.2	1.8	1.6

資料來源：作者自製，資料參考自：(1) Eurostat: Real GDP growth rate-volume, available from:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsieb020&language=en>. (Accessed 01.03.2015); (2) <http://www.indexmundi.com/>. (Accessed 01.03.2015); (3) European Marketing Data and Statistics 1998 33rd edition.

由此可見，希臘的經濟體質與產業結構都比其他歐元區國家來得脆弱，因此，其他歐元區國家在接受「三巨頭」的援助之後，大多能夠恢復經濟活力，而慢慢脫離紆困的泥沼（愛爾蘭、葡萄牙與西班牙皆是如此）；而希臘卻一直沒有辦法振興經濟與增加財政收入，使得希臘的平均失業率都維持在 27 % 左右，青年失業率更高達 60 %；而國家的債務負擔仍然沒有改善的跡象，2012 年希臘的國家債務大約是 160 % GDP；2013 年則上升到 175 % GDP；而 2013 年的政府赤字仍然超出標準，達到 4 % GDP。這種債台高築的困境，實在是希臘政府所不能夠獨自解決，因此向「三巨頭」申請紆困金乃成為不得不為的尷尬問題，但是，「要拿紆困金，就要施行撙節」是「三巨頭」所立下的規矩，希臘政府當然心知肚明，不過，希臘人民已經極度怨倦這幾年的撙節生活，因此反撙節的情緒蔓延全國，激進左派聯盟嗅到這股「反撙節」的氣氛，因此稱勢而起，高舉「反撙節，反歐盟」大旗，使得民調一路領先，激進左派聯盟還一再地強調「脫離歐元區後，希臘就能夠將過去的債務一筆勾銷」，這種不負責任的說辭讓歐元區國家大表不滿。因此，一向力挺希臘的法國總統歐蘭德也無奈地表示「如果希臘選民決定要脫離歐元區，將會予以尊重」；而德國總理梅克爾則強忍歡笑地表示「我們有能力應付希臘退出後的新局面」，藉此來穩定因為「歐元區瓦解」之說所引起的惶惶民心。2015 年 1 月 25 日希臘

國會大選結果出爐，激進左派聯盟順利脫穎而出，成為希臘新政府。年僅 40 歲的左派聯盟黨魁提普拉斯(Alexis Tsipras)出任總理一職，成為希臘 150 年來最年輕的總理，他信誓旦旦地帶領希臘脫離「災難性的緊縮、恐懼與威權主義，離開五年來的屈辱與痛苦」。左派聯盟強烈的反摶節態度，讓德國所主導的摶節政策受到嚴重挑戰，歐元區再度陷入動盪不安。

二、18:1 壓制左派聯盟氣勢

根據<表二>的統計資料，希臘在 2015 年應償還之貸款總額高達 214 億歐元，其中要償還國際貨幣基金的貸款金額總計 56 億歐元，償還歐洲央行與歐元區國家央行之貸款總額為 67 億歐元，除此之外，還需償還其他貸款與利息 91 億歐元。面對這些即時的貸款壓力，希臘新政府深感吃不消。提普拉斯於 2015 年 1 月 26 日上任後，夾著勝選的餘威與龐大選民基礎，立刻向歐盟推銷他的反摶節與削減債務的想法，並與歐元集團財政部長進行談判。2015 年才過不久，歐元集團財政部長已經分別在 1 月 26 日、2 月 11 日、2 月 16 日與 2 月 20 日召開四次會議，除了第一次會議外，其餘三次皆在討論希臘紓困問題。在 2 月 11 日的特別會議中，歐元區財政部長熱烈討論希臘的債務問題，並且特別討論即將在二月底到期之紓困計畫（亦即所謂的「財政援助機制協定/Financial Assistance Facility Agreement」）的後續處理，在會議中，新任希臘財長瓦魯法奇斯(Yanis Varoufakis)亦代表希臘新政府表述其反摶節政策的立場。歐元集團與希臘財長在此會議中做了相當程度的溝通，但並沒有任何具體的結論。

<表二> 希臘 2015 年主要債務期限表

期 限	債 務 內 容	金 額 (億 歐 元)
2015.02	歐元區紓困計畫結束	--
2015.03	償還國際貨幣基金貸款	14
2015.06	償還國際貨幣基金貸款	14
2015.07	償還歐洲央行與歐元區國家央行之 貸款	35
2015.08	償還歐洲央行與歐元區國家央行之 貸款	32
2015.09	償還國際貨幣基金貸款	14
2015.12	償還國際貨幣基金貸款	14
--	償還其他貸款與利息	91
總 計		214

資料來源：Financial Times, 19.02.2015.

2 月 16 日歐元集團財政部長再度集會於布魯塞爾 (Brussels)，繼續與希臘談判當前與未來的合作事宜。在這次會議中，歐元集團主席戴瑟爾布倫 (Jeroen Dijsselbloem) 公開對即將到期之希臘紓困計畫表示看法，他認為「最好的解決辦法便是延長目前的紓困計畫」，因此，歐元區 18 國財政部長 (除希臘財長之外) 以一致的立場反對希臘的反撙節想法，並且要求希臘政府要提出讓歐元集團滿意的改革計畫，才會考慮展延即將在 2015 年 2 月底到期的紓困計畫，否則希臘將馬上面臨沒有錢還貸款的難題；除此之外，18 國財長亦針對延長希臘紓困計畫，提出一系列的紓困條件，以作為希臘

獲得新紓困金的前提條件；然而，希臘認為這些前提條件具有濃厚的懲戒色彩，因此拒絕接受歐元集團所提之紓困方案。在這樣的僵局下，歐元集團祭出最後通牒，要希臘在 2 月 20 日之前決定是否接受紓困條件，並且承諾對所有債權人履行付款義務，否則將終止對希臘的紓困。

這些擺在眼前的債務，再加上歐元集團「18:1」的強硬態度，以及最後通牒的壓力，使得希臘政府倍感孤立無援，於是迫使提普拉斯放下身段，遵照「紓困規則」提交擲節與改革計畫，以解決迫在眉睫的債務問題。2 月 20 日歐元集團與希臘進行第三次談判，雙方終於有所進展，希臘同意彈性履行擲節措施與進行結構改革，並且承諾提出一份具體的改革清單給歐元集團；而歐元集團則同意將到期的紓困計畫延長四個月（希臘原本要求六個月）。原本在 2 月 28 日到期的紓困計畫，在雙方的協商下得以延長四個月，使得歐元集團、歐盟機構與希臘皆獲得更多的時間來安排與討論後續事宜。不過，值得一提的是，歐元集團的「延長四個月方案」，仍有一個附帶條件，那就是「希臘政府必須在 2 月 23 日前，提交一份改革措施清單」，而此清單必須交付歐盟機構審查，並且在四月底以前由歐元區會員國國會完成審查；一旦歐盟機構與會員國國會同意希臘政府所規劃的改革措施，歐盟即向希臘發放紓困金；反之，若歐盟機構與會員國國會不滿意希臘政府所列舉的改革清單內容，那麼談判將告破局。對此，希臘財長感到莫名的壓力，一旦希臘政府的改革清單不被接受，那麼希臘將拿不到紓困金，而面臨倒債或破產的結局。不過，「三巨頭」已經表示接受希臘的改革清單，而歐元集團也表示支持，因此這份改革清單過關的機會應該相當樂觀。

三、希臘左派政府的改革計畫

歐元集團財政部長將希臘二月底到期之援助計畫延長四個月，這對提普拉斯是一大幫助，一來可以有更足夠的時間與歐元區國家談判與協商，二來可以和國內朝野與民眾進行溝通與協調，以減少失信於民所產生的負面影響。至於「改革清單」，希臘政府已於 2015 年 2 月 23 日即呈交歐元集團，2 月 24 日歐元集團財政部長即一致通過該項改革計畫，其內容重點有以下四點：

(一) 稅制改革措施：

- 改革增值稅，採取強硬措施以提高稅率，並且積極打擊逃稅；
- 導入電子與科技技術，將稅收最大化，並且取消不合宜的減稅優惠措施；
- 改革所得稅；
- 積極打擊逃漏稅，取消免稅優惠；
- 進行稅務行政與海關業務的現代化；
- 改善公共財政，嚴格控管公共預算之平衡；
- 改革社會制度，檢討目前的退休制度；
- 建構現代的公共行政體系，將打擊貪腐列為首要任務；
- 裁減部會數量，將 16 個部會裁減為 10 個；政府顧問數量、薪資津貼、以及部會首長、國會議員與高層官員之福利津貼，亦一併檢討；
- 改革公務人員薪資結構。

(二) 財政穩定措施

- 迅速改善有關稅務回扣與積欠社會保險之法律；
- 減少低收入者的負擔；
- 強化財政執法能力，以增加稅收；
- 改革銀行界，讓希臘銀行部門能夠遵照更健全、以及同業通用之原則執行銀行業務；
- 希臘金融穩定基金(Hellenic Financial Stability Fund; HFSF)將全數挹注，並與銀行單一監管機制(Single Supervisory Mechanism; SSM)、歐洲央行與歐洲執行委員會(European Commission)密切合作，以確保希臘金融穩定基金能夠發揮穩定希臘銀行業的功能；
- 以銀行再資本化(Bank Recapitalization)的方式，解決陷入危機之信貸；
- 將破產法現代化。

(三) 促進經濟成長措施

- 持續推行私有化，以增加關鍵產業之投資；
- 遵照歐盟制定之勞動市場法規，進行勞動市場改革；而在改革過程中，必須參考國際勞工組織(International Labour Organization; ILO)，以及經濟合作與發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development; OECD)的專業報告；
- 擴大與革新安排失業者臨時工作機會之措施，並改善長期失業者之就業能力；
- 消除競爭力障礙，以強化市場經濟與貿易，並致力依循經濟合作與發展組織之指導方針；
- 強化希臘競爭委員會(Hellenic Competition Commission)之功能；
- 根據經濟合作與發展組織之指導方針去除官僚體制之惡習；

-進行國家法制改革。

(四) 人道危機與因應措施

- 對近期急遽攀升的貧窮問題，採取緊急救濟措施；
- 改革政府部門，擴大打擊官僚與反貪腐（例如：在健保系統上，應發行可當作身分證明之「公民智慧卡」(Citizen Smart Card)）；
- 應重新檢視試行法定最低工資之政策，並推行於全國；
- 政府應保證，執行人道救援之際，不應對稅制改革產生負面影響。

準此以觀，希臘政府之改革目標在於「增加國庫收入與提高經濟成長」，而其改革重點則聚焦於「打擊逃稅、反貪腐與私有化」等三方面。筆者認為「逃稅、貪腐與私有化不力」是希臘債台高築的三大因素，左派聯盟政府能夠對症下藥提出改革措施，實屬難能可貴，唯能不能把這些改革措施確實落實，是接下來觀察的重點。除此之外，在今(2015)年1月底的國會大選中，提普拉斯曾經堅定地告訴選民，如果他當選的話，他一定要增加公務員職位、恢復社會福利、實現債務重組等，但是現在卻屈服於歐元集團的壓力，承諾大範圍的改革，使提普拉斯的競選政見嚴重跳票，這會不會引起提普拉斯的執政危機，造成希臘政局不穩定，值得觀我們進一步觀察。

四、結語：希臘左派政府的讓步，使歐元區信心大增

希臘政府所提出的改革措施雖然屬於綱領性質，而非詳細的說明，因此日後必須更清楚與具體地說明改革辦法，不

過，在短短幾天之內，能夠提出這樣頗受肯定的改革方針，也算是希臘政府充滿誠意的表現。基本上，希臘總理提普拉斯在與歐元集團談判紓困計畫時，充分展現了妥協與讓步，使得希臘與「三巨頭」的合作關係不至於破裂，這對歐元區的未來發展具有兩項正面意義：

第一，希臘左派政府放棄反摶節政策，重回摶節路上，充分說明了德國所堅持的摶節政策獲得最後的勝利，德國梅克爾總理的領導地位也因此再度受到肯定；而一個地位穩固的梅克爾對歐元區的未來發展具有加分效果，因為目前危機四伏的歐洲需要一為強勢的梅克爾來穩定局勢。基本上，希臘是一個「高福利、低產能」的國家，國內生產毛額(GDP)的80%左右是來自於觀光產業，工業產值大約只有16%，農業約佔4%；這種超高觀光產值與希臘人樂天快活的天性，使得希臘民族的生活相當悠閒，步調相當緩慢。再加上，國家提供相當優厚的福利，使得希臘難以走出財政赤字與經濟蕭條的困境。然而，愛爾蘭、葡萄牙與西班牙紛紛脫離債務風暴，說明了「摶節政策」與「經濟成長」並不衝突。悉知，施行摶節政策是獲得紓困金的前提，這是德國一手擘劃與始終堅持的交易條件，希臘、愛爾蘭、葡萄牙、西班牙與塞普勒斯都曾經為了獲得紓困金而被迫推行嚴苛的裁員、減薪、加稅、降低福利等摶節措施，導致失業率上升、官民關係緊張、政府倒台等不良後果，為此，義大利前總理雷塔(Enrico Letta)和法國總統歐蘭德曾經組成「反摶節聯盟」，抨擊德國總理梅克爾的摶節政策將因過於保守而無法振興歐洲經濟，但是，愛爾蘭、葡萄牙與西班牙等三國成功脫困的事實，證明了摶節政策並非經濟成長的抑制器，而是調節經濟和銀行體質的苦口良藥，這也代表著歐盟解決歐債危機的方向，基本上是正確與有效。

<表三> 1980-2001 年希臘德拉克馬(Drachme)匯率波動表

年份	1US\$ / Drachme	年份	1US\$ / Drachme
1980	41	1992	185
1981	51	1993	230
1982	63	1994	240
1983	75	1995	225
1984	103	1996	241
1985	133	1997	275
1986	147	1998	296
1987	138	1999	314
1988	132	2000	352
1989	149	2001	402
1990	158	2002	1US\$ = 1.02 Euro
1991	158	2003	1US\$ = 0.90 Euro

資料來源：Der Fischer Weltalmanach, 1980-2004.

第二，提普拉斯的態度轉變，雖然失信於民，但卻破除了「希臘退出歐元區」(Grexit)的魔咒，讓希臘繼續留在歐元區，繼續以歐元為合法貨幣，因此不須重新發行希臘貨幣「德拉克馬」，而避免了債務惡化、財政破產的風險，使歐元區的穩定性與團結性大幅提升。根據過去的歷史紀錄，希臘國幣「德拉克馬」相當疲弱，幾乎年年貶值，而且都維持在兩位數字，例如：1980年「德拉克馬」對美元的匯率是41:1，1984年103:1，1993年230:1，1999年314:1，2001年402:1，換句話說，從1980年到2001年，短短二十二年間，「德拉

克馬」足足貶值了 880 %。(請參見<表三>)「德拉克馬」這種缺乏穩定性的弱點，是希臘經濟發展的致命傷。除此之外，如果讓「德拉克馬」在債務風暴時期上市的話，那麼該貨幣將會大幅貶值；雖然貨幣貶值有利於出口，然其更嚴重的後果是，希臘原以歐元計價之債務將瞬間暴增，這將使希臘債務危機惡化，導致希臘破產的局面。因此，希臘總理提普拉斯在緊要關頭緊急煞車，放棄「退出歐元區」，也彈性接受「撙節政策」，這樣雖然違背了競選承諾，對人民食言，但這一步不僅救了希臘，也救了歐元區。在這種情況下，我們可以樂觀的推論，「三巨頭」將會繼續盡力援助希臘，以讓希臘儘早渡過難關；而歐元區國家的團結氣氛也將會節節升高，進而共同邁向穩定與繁榮的未來。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)