

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 希臘債務危機再現

The Recurrence of the Greek Sovereign Debt Crisis

doi:10.30390/ISC.201509_54(3).0006

問題與研究, 54(3), 2015

Issues & Studies, 54(3), 2015

作者/Author：羅至美(Chih-Mei Luo)

頁數/Page：149-156

出版日期/Publication Date：2015/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201509_54\(3\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201509_54(3).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE





希臘債務危機再現

羅至美

(國立臺北大學公共行政暨政策學系教授)

摘要

2015年7月，希臘的公民投票以61%的多數否決了歐盟的第三次紓困案，希臘主權債務危機再起。基於國際資金自2010年起已陸續處分希臘資產，其他歐債危機國家亦陸續走向經濟復甦的現實下，此次希臘債務危機對全球與歐盟經濟影響有限。希臘公投事件主要影響的是本國利益，公投為希臘換來更嚴格的紓困條件，反轉了復甦中的經濟成長，同時賠上了僅存的政府信譽與國際信任。從希臘是歐債危機國家中唯一被紓困三次、債務減少一半、獲得最多金援、五年來卻仍未有效控制危機等多項「希臘例外」的事實觀察，IMF所堅持的債務減記（debt relief）與所批評的財政撙節並非是阻礙危機解決的要件，歐盟紓困金額的規模與次數亦非是終結危機的保證，希臘政府的改革與重建才是結束危機的答案。基此，本文主張，第三次紓困方案中，歐盟對希臘政府治理與經濟主權廣泛地干預與監管，可視為希臘治理改革的轉捩點與終結危機的必要步驟。

關鍵詞：希臘公民投票紓困案、希臘債務危機、債務減記、財政撙節、政府治理

* * *

壹、希臘債務危機的再起：公投否決紓困案

以終結歐盟財政撙節為訴求並於2015年1月贏得執政權的希臘 Tsipras 政府，在同年6月底與歐盟簽署第三次紓困協議的前夕，出乎歐盟領袖意外的宣布，將舉行公民投票以決定是否接受此一紓困案。該國總理 Alexis Tsipras 的電視演說表示，希臘無法接受紓困案的條件，呼籲民眾在公投中否決該案，以終止撙節措施。他在致歐元區領袖的公開信中強調，此舉是「希臘作為主權國家的民主權利」。7月5日公投結果揭曉，希臘民意以61%的多數否決了此一紓困案，引發希臘債務危機的再起。多數歐美分析家認為，希臘政府此一意外之舉意在增加對歐盟的談判籌碼。那麼，公投否決的結果是否達到此一目的？

貳、公投結果改變了什麼？

希臘公投結果究竟改變了什麼？可從第三次紓困案協議內容本身、希臘國內經濟、希臘與歐盟關係等三面向觀察：

一、擲節方案本身：換來更為嚴格的第三次紓困案

公投否決紓困案的 8 天之後，希臘政府與歐盟針對第三次紓困案達成協議，其重點摘要整理如下：

- 稅制方面：對退休年金制度採取大幅度的改革；簡化 VAT 稅制；增稅以擴大稅基；
- 結構性市場改革方面：對於商品市場，依照 OECD 條列項目進行具明確時程表的大幅改革，包括放寬週日營業規定、營業時間、藥局經營權等；對於能源市場，推動可達競爭效果的私有化改革；對於勞動市場，改革集體議價制度，現制不符合追求永續與包容性經濟成長（sustainable and inclusive growth）；
- 金融體系方面：強化金融治理與對壞帳的監控，消除政治對金融業任命的干預；
- 政府治理方面：引進半自動支出刪減機制（quasi-automatic spending cuts）以監督政府支出是否超出目標；對於「相關領域」（relevant areas）的所有法律提案，希臘政府必須向「相關機構」（IMF、歐洲央行、歐盟執委會）先行諮詢；對於私有化計畫所得之資金，將交由一獨立基金管理作為未來償債與投資使用；在歐盟協助下，改革希臘政府治理，以達到能力建立（capacity-building）與去政治化（depoliticizing）的政府治理。

在希臘政府同意上述條件之下，歐盟同意由歐洲金融穩定機制（European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM）貸予希臘政府 71 億 6000 萬歐元，是為第三次紓困案。就內容而言，此次協議要求希臘作出更多的結構性改革與開放措施，並對政府治理與經濟主權作出廣泛的干預與監管，被視為是較公投版本更為嚴格的紓困案（原版本尚有對基礎需要，如食物、電力等的減稅措施）；換言之，公投否決的結果沒有為希臘爭取到更好的談判結果，而是承受如英國皇家國際事務學院資深研究員 Angelos Chrysosgelos 的評論：「希臘面對史上最嚴厲、影響最深遠的擲節計畫」。^①此案引發希臘執政黨分裂，迫使總理必須進行國會改選，尋求新的民意授權。^②

註① Angelos Chrysosgelos, "Why a Snap Election Can't Save Greece," Expert Comment of the Royal Institute of International Affairs, London: The Royal Institute of International Affairs, published on August 22, 2015, available at <<http://www.chathamhouse.org/expert/comment/why-snap-election-cant-save-greece>>.

註② 32 位執政黨國會議員投票反對通過此一擲節案，總理因此於 8 月宣布辭職重新舉行大選。9 月 20 日大選結果揭曉，執政的 Tsipras 政府再獲超過 35% 的選票（145 議席），維持第一大黨地位。

二、國內經濟：從希臘復甦（Grecovery）到希臘退出（Grexit）

除換來更嚴格的紓困條件，希臘公投事件亦使得自 2014 年起進入復甦與成長的希臘經濟出現反轉。自 2008 年全球金融危機發生以來，希臘經濟連年衰退，其經濟規模較危機發生前累計衰退達 27%。然而，自 2014 年第一季開始，希臘經濟首次出現復甦，且此一復甦強勁而能保持持續成長之勢（*The Economist* 稱之為 Grecovery）。歐盟執委會於 2014 年底樂觀的預估，2015 年希臘經濟可望出現更大幅度的成長，全年經濟成長率預期在消費、投資、與出口的多重帶動下，將可達到 2.9% 的高水平。

然而，此一久違的經濟復甦與成長卻因標榜終結撙節的 Tsipras 政府取得執政而改觀。首先，十年政府公債殖利率由 6% 攀升到高於 8%（7% 為金融市場對一國是否面臨財政危機判定的臨界點）。其次，該政府宣布舉行公民投票表決歐盟紓困案後，開始實施資本管制、關閉銀行、股市休市、限制轉帳與提領額度等措施，重創了復甦中的希臘經濟。根據希臘旅遊協會的統計，公投事件使旅館訂房下跌 30%。而依據保加利亞產業資本協會（Bulgarian Industrial Capital Association）統計，因公投案所引發的經濟混亂導致 6 萬家希臘企業考慮外移到鄰國保加利亞。

對希臘經濟最嚴重的傷害則是，公投案再次引發國際市場上對希臘可能退出歐元區（Grexit）的疑慮。公投否決紓困案之後，德國財政部長 Wolfgang Schaeuble 提議讓希臘「暫時」退出歐元區 5 年，此議獲德國過半數民意及小型會員國（如立陶宛、斯洛伐尼亞、拉脫維亞等）的支持。然而，歐盟峰會討論後發現，一旦希臘退出歐元區，未來重新加入的條件會十分嚴格，將使得希臘的暫時退出變成「永久」退出。德、法領袖考量到歐洲的團結及烏克蘭危機凸顯東南歐地緣政治的重要性等因素，最終排除此議。公投案之後，希臘雖留在歐元區，但退出歐元區已非歐盟禁忌，成為可以公開討論的政策選項。

三、希臘與歐盟關係：失去政府信譽與談判籌碼

在可計算的經濟損失之外，公投案對希臘利益最大的傷害是政府失去信譽和談判籌碼。誠如英國皇家國際事務機構研究部門主管 Paola Subacchi 所指出的，希臘政府操縱公投的手法，不僅導致德國民意更加反對金援希臘，也使其他歐盟國家，尤其是經歷以撙節換取紓困的歐債危機國家民眾，從原本同情希臘撙節的痛苦轉而反對希臘債務減記，要求希臘政府「拿出作法、遵守規定」。經過此一事件，主張對希臘採取強硬態度逐漸形成歐盟多數會員國的共識。除了法國總統 Francois Hollande 強調歐盟團結，明顯表示同情希臘，其餘絕大多數的歐盟成員國均支持德國對希臘採取強硬立場。歐盟執委會主席 Jean-Claude Juncker 即表示，雙方最終雖達成了第三次的紓困協議，但此一事件已傷害歐洲團結（a rupture of solidarity）。原本對希臘持同情立場，且被視為希臘最後希望的德國副總理、社會民主黨領袖 Sigmar Gabriel 亦在公投事件後改

變立場，他認為公投事件摧毀了歐洲與希臘的所有橋樑。

公投事件之後，歐盟政治氛圍趨於一致與立場強硬的現實下，希臘政府毫無選擇餘地，只能接受條件更為嚴苛的第三次紓困案。

參、第三次紓困案是否終能完封希臘危機？

第三次紓困案是否能終結希臘債務危機？本文可從下列三個面向觀察：

一、IMF 與 EU 的歧見：債務減記的爭議

過去在歐債危機中多次參與紓困案的 IMF，對於歐盟與希臘達成的第三次紓困案，批評其是「高度不可行」(‘highly unsustainable’)。IMF 總裁 Christine Lagarde 女士公開表示，在沒有債務減記的情況下，IMF 將不會參與這次的紓困案。事實上，在此之前，IMF 已經在美國財政部長 Jack Jew 的協助下，遊說歐盟同意對希臘債務減記，因為「希臘債務已經龐大到無法支撐」。對 IMF 的要求，德國總理 Angela Merkel 明確表示，希臘已經於 2012 年第二次紓困時，在債權人的自願同意下，給予 50% 的債務減記，也同步給予延長償還期限與降低利息的債務重整 (restructuring)，因此不可能再給予第二次的債務減記，而且在一個貨幣同盟之內，不可能有 30% 至 40% 的債務減記。德國財政部長 Schaeuble 則強調，歐盟條約禁止對會員國進行債務減記。不過，德國聯邦總理同意，視希臘執行第三次紓困案的成效，再於 2015 年底討論債務重整問題。

除違反歐盟條約的法律層面之外，希臘債務減記問題還涉及到歐元區的財政治理問題。誠如 Paola Subacchi 所言，問題在於如何給予希臘債務減記而不會造成道德風險 (moral hazard) 及歐盟內部的政治緊張。公投事件之後，任何對希臘的債務減記都會受到其他歐盟國家的反對，尤其對於其他歷經歐債危機的國家，對希臘債務減記將引發這些國家國內民意產生「為什麼我們不能享有同樣待遇？」的質疑，從而引發歐元區治理的道德風險與內部衝突。因此，債務減記在希臘公投事件後已變得更加不可行。歐盟峰會在第三次紓困案協議中刻意聲明，不會對希臘債務進行減記視為理所當然。

二、財政擲節是不是解決危機的答案？美國作法 VS. 歐盟作法

紓困案最核心的爭議則是：在經濟衰退之際，究竟是財政擲節還是擴張方案才是解決問題的答案？美國密西根大學經濟學教授 Justin Wolfers 以美國實證經驗指出，Obama 政府在次貸危機發生後採取經濟刺激方案 (Stimulus Bill)，透過貨幣與財政雙政策的擴張試圖解決危機。若以效果觀察，得到最多政策資源的州，其經濟復甦與表現確實也最好。然而，用舉債方式刺激經濟是把應償還債務的成本延遲到未來，從而推升未來的利率，不利於未來的投資與經濟成長。IMF 則在歐債危機發生之後，多次公開研究報告與評論指出，歐盟以財政擲節因應歐債危機的作法其實有害經濟生產

(counterproductive)。以希臘為例，2010 年實施撙節迄今，經濟已經萎縮 1/4，證明其財政撙節並非解決危機的方法。

曾在全球金融危機期間擔任英國中央銀行副總裁的經濟學者 Sir Charles Bean 認為，財政撙節的基本問題在於公部門的大小。有些公部門龐大的國家（如北歐），不乏經濟成長強勁者；相反地，有些公部門相對小的國家，卻有經濟表現極不理想者；換言之，撙節與經濟表現未必有必然關係。

如果進一步以歐盟個別國家的實證經驗觀察，多數實施財政撙節的國家在歷經痛苦的刪減支出、提高稅率等結構性改革之後，陸續展現經濟復甦與成長。與希臘同為以撙節換取紓困的西班牙、葡萄牙、愛爾蘭、賽浦路斯等國，其經濟皆自一年前起出現強勁成長，同時皆已脫離歐盟紓困的行列。再觀察非歐元區的拉脫維亞，當 2008 年爆發全球金融危機時，該國以自身財政撙節的作法渡過危機，並未向歐元區尋求金援，尤其 2010 年開始走出衰退，連續幾年展現強勁的經濟成長。

三、為何獨有希臘是例外？政府治理問題

基於上述歐盟國家的實證經驗，希臘被其他歐盟國家，特別是同為歐債危機國家所指責的正是，受到紓困援助以來，長期未兌現必要的改革承諾，而是不斷浪費歐盟所提供的紓困金。確實，外界從希臘債務危機中可觀察到許多不同於其他歐債危機國家的特殊性。首先，希臘是第一個要求紓困的歐元國家，但在歷經五年之後所有危機國家均已走出歐債危機之際，希臘是唯一至今仍受歐盟紓困的會員國；其次，希臘是歐債危機國家中唯一被紓困三次且紓困解決效果仍未定者，其他歐債危機國家均在接受歐盟紓困一次後就有效控制危機；第三，希臘亦是歐債危機國家中唯一享有債務減半（債務減記）的特殊待遇國；第四，希臘同時是歐債危機諸國中獲得最多紓困金者。根據歐盟執委會發布的新聞稿（2015 年 7 月 15 日）指出，希臘所獲金援已超過二戰後美國馬歇爾計畫援助歐洲國家的總和。

以上「希臘例外」的事實顯示，財政撙節並不如希臘 Tsipras 政府所言，扼殺了希臘經濟；債務減記亦不如 IMF 所堅稱，是解決希臘危機的前提；歐盟紓困金額的多寡與次數也不再是解決危機的保證。是希臘政府治理，而非放寬撙節與債務減記，才是解決希臘危機的答案。如同歐盟執委會在第三次紓困案簽署後所發出的新聞稿（2015 年 7 月 15 日）所指出的，問題的核心在於希臘政府能否善用歐盟的金援，反映出希臘政府的治理能力，即內部治理的失能、對外失去政府信譽。

以國內治理而言，多位歐美評論者均指出，^③希臘政府的治理失能應為債務危機負最大責任。治理失能的主因在於，統治系統的脆弱及政府內部缺乏協調與控制機制，

註③ 有關希臘政府治理問題的討論詳見 George P. Kouretas and Prodromos Vlami, "The Greek crisis: Causes and implications," *PanoEconomicus*, Vol. 4 (2010), p. 393; Kevin Featherstone, "The Greek sovereign debt crisis and EMU," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2 (2011), pp. 195-199; Heather Gilbson, Stephen G. Hall, and George S. Tavlas, "The Greek financial crisis: Growing imbalances and sovereign spreads," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 31 (2012), p. 515.

特別是希臘政府存在嚴重的貪污與收賄文化，公共支出完全未受到有效的管理與監控。國際透明組織（Transparency International）的報告指出，希臘是歐盟國家中貪污腐敗指數最高者；OECD 的調查也提到，希臘是 OECD 國家中有關稅收與社會安全支付管理表現最糟者。對於 OECD 要求提供的許多數據，希臘政府往往都藉口「遺失」（missing）而拒絕提供。

就失去國際信譽而言，希臘危機發生五年以來，政府不斷失信於對歐盟、IMF、國際債權人所承諾的結構性改革，在歐盟與國際組織的信任瀕臨破產。第三次紓困案的協議中，希臘被要求今後任何「相關領域」法律提案均須先交付歐盟審議。這種規範罕見於歐盟歷史，要求希臘政府重新建立「有能力、去政治化」的政府治理，顯示希臘的信用破產。歐盟此舉雖被希臘國會議長 Zoe Konstantopoulou 指控是挑戰希臘民主，卻無法否認「改革與重建治理能力是紓緩希臘危機必要步驟與關鍵點」的事實。

肆、結論：民主的萬能與不能

自 2010 年希臘首次出現債務危機開始，國際資金就已陸續處分希臘資產完畢，因此希臘債務危機再起對全球經濟的影響其實有限。*New York Times* 認為，即使希臘因此退出歐元區，對全球經濟也未必是災難。對歐盟而言，其他歐債危機國家均已陸續走向經濟復甦之際，希臘危機對歐盟經濟的感染力降低。在對外影響力有限的現實下，希臘公投事件影響的只有自身利益。公投事件不但為希臘換來更嚴格的紓困條件，扼殺了復甦中的經濟成長，更賠上了僅存的政府信譽與國際信任。

弔詭的是，傷害希臘利益甚鉅的公投竟未讓執意舉辦公投的希臘總理 Tsipras 成為究責對象，他反成為民意眼中對抗歐盟的英雄人物。當 Tsipras 事後解釋他接受條件更為嚴格的紓困案，是因為「如果不接受，就要退出歐元區」，七成希臘民眾也未批評其對歐盟的前踞後恭。希臘公投事件的結果顯示，操作民粹確實有利於吸引選票，但無法成為對抗國際現實的武器，希臘公投否決的結果換來更嚴厲的紓困條件，就是明證。希臘總理 Tsipras 所謂的「我們有（民主）權利，他們有經濟權力」（There was right on our side, there was economic might on theirs），已經寫實地道盡民主的萬能與不能。

*

*

*

The Recurrence of the Greek Sovereign Debt Crisis

Chih-Mei Luo

Professor

Department of Public Administration and Policy

National Taipei University

Abstract

The EU's bailout package was vetoed by the Greek people in the referendum of July 2015. This unexpected outcome caused the recurrence of the Greek debt crisis. Since international investors have disposed their holdings on Greek assets and other crisis countries in the eurozone have been recovering from the European sovereign debt crisis, the Greek event had limited impact on the world and EU economies this time. What this referendum event has affected most was its own national interests. It not only resulted in stricter bailout conditions afterwards, reversed the recovering trend of the Greek economy, but also damaged the reputation of the Greek government and international trust. Greek is the only euro country that has been bailed out for three times, the only euro country with special treatment of debt relief of 50%, and the only euro country that has been offered the largest amount of international financing without fully controlling the crisis after 5 years. Given these "Greece-exceptions," debt relieves and austerities were not impediments to the resolution of the Greek crisis, nor would number of bailouts provide any guarantee to an end of crisis. In fact, reforms and capacity-rebuilding from the Greek administration hold the answers to crisis resolution. This paper, accordingly, argues that EU's extensive intervention in Greece's economic sovereignty and supervision of the Greek administration were the turning points of reforming its governance and the necessary steps to ending the Greek crisis.

Keywords: Greece's referendum on bailout, the Greek debt crisis, debt relief, austerity, governance

參考資料

1. Chrysosge, Angelos, "Why a Snap Election Can't Save Greece," Expert Comment of The Royal Institute of International Affairs, London: The Royal Institute of International Affairs, published on August 22, 2015, available at <<http://www.chathamhouse.org/expert/comment/why-snap-election-can-save-greece>>.
2. Euro Summit, "Euro Summit Statement," SN 4070/15, Brussels, July 12, 2015, available at <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/12-euro-summit-statement-greece>>.
3. European Commission, "Press Release: A New Start for Jobs and Growth in Greece: Commission mobilises more than € 35billion from the EU budget," Brussels, July 15, 2015, available at <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5373_en.htm>.
4. Evangelos, Liaras, "Europe Needs to Learn from Past Mistakes in Greece," Expert Comment of The Royal Institute of International Affairs, London: The Royal Institute of International Affairs, published on July 24, 2015, available at <<http://www.chathamhouse.org/expert/evangelos-liaras>>.
5. Friedman, George, "An Empire Strikes Back: Germany and the Greek crisis," *Stratfor*, July 14, 2015.
6. George P. Kouretas and Prodromos Vlamis, "The Greek Crisis: Causes and Implications," *Pano Economicus*, Vol. 4 (2010), pp. 391~404.
7. Heather D. Gibson, Stephen G. Hall, and George S. Tavlas, "The Greek Crisis: Growing Imbalances and Sovereign Spreads," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 31 (2012), pp. 498~516.
8. Kevin Featherstone, "The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Falling State in a Skewed Regime," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2 (2011), pp. 193~217.
9. Paola Subcchi, "Grexit Would Trigger a Major Political Crisis for the EU," Expert Comment of The Royal Institute of International Affairs, London: The Royal Institute of International Affairs, published on July 9, 2015, available at <<http://www.chathamhouse.org/expert/comment/grexit-would-trigger-major-political-crisis-eu>>.

參考媒體網站：

BBC, <<http://www.bbc.co.uk>>.

EU Observer, <<http://euobserver.com>>.

New York Times, <<http://www.nytimes.com>>.

The Economist, <<http://www.economist.com>>.