

德国经济协调储备金制度之内容与借鉴

张德峰

(中南大学法学院, 湖南长沙 410083)

摘要:德国的经济协调储备金制度由其《经济稳定与增长促进法》集中加以规定,这种储备金制度是克服经济衰退、实现宏观经济调控目标的有效工具,对德国的宏观调控实践及经济的发展发挥了巨大的作用。目前,我国还没有建立起像德国那样能为克服经济衰退随时提供宏观调控资金的“储备金”制度,而在通过财政收入、发行国债和贷款等方式提供资金存在现实困难的情况下,建立经济调节储备金制度非常必要。我国储备金制度的建构可以结合本国的国情并借鉴德国的一些做法,同时应该使之成为一项法律制度。

关键词:储备金制度;《德国经济稳定与增长促进法》;宏观调控

中图分类号:DF 438 **文献标识码:**A

二战后的德国几乎是在一片废墟之上建立了今日欧洲最富有、最强大、有效率、有秩序的现代化国家,其经济快速发展的奇迹与其依法调控市场经济的作为分不开。1966—1967年,德国爆发了二战后的第一次经济危机,1967年通过的《经济稳定与增长促进法》(以下简称《稳定法》)就是在这样的背景下制定的,^①该法通过规定联邦政府的年度经济报告、经济协调储备金、财政计划、经济平衡发展委员会等一系列的制度对国民经济进行调节,其中的经济协调储备金制度是专门为克服经济衰退、实现宏观经济调控目标而设立的。该法于1975年作过最新的修订,共计32条。除了第5、6、7、8条和第15条的规定直接涉及储备金制度之外,第1、2、3、9、10条和18条的规定也与储备金制度有关,也就是说,有关储备金制度的规定占整个法条的1/4强,其重要性可见一斑。但是在我国,这种性质的储备金制

度至今仍未受到足够的重视,理论研究并不深入,制度层面也几近缺失。由于储备金对任何市场经济国家的经济良性运行和发展都必不可少,对于中国这个正处于从计划经济向市场经济转轨时期的国家来说,建立和运用经济调节储备金就成为当前国家经济调节任务的重中之重。因此,中国应该借鉴德国的做法,建立起自己的经济调节储备金制度。^②

一、德国经济协调储备金制度的基本内容

德国经济协调储备金制度由《稳定法》集中加以规定,其基本内容包括以下6个方面:

(一) 储备金的设立目的

储备金的设立目的首先可以从德国《基本法》第

^① 《德国经济稳定与增长促进法》的译文,参见漆多俊:《宏观调控法研究(附录1)》[C],谢怀斌译。北京:中国方正出版社,2002. 381—389。

^② 由于经济法是“调节”社会经济之法,而这种储备金又正是国家为了调节社会经济的需要而专门建立起来的,所以笔者认为将其称为“经济调节储备金”更为恰当。

收稿日期:2006-06-21

作者简介:张德峰(1977-),男,湖南平江人,中南大学法学院讲师,经济法专业博士生。

22条找到宪法性依据,该条规定“国家有义务对经济发展带来的不利于社会的结果进行干预”。可以说,这条规定是德国一切宏观调控立法及其相关制度建立的宪法性基础。作为宏观调控的一种工具,经济协调储备金当然也是为这一规定服务的。

除了宪法性目的外,德国《稳定法》第1条关于“经济政策的总方针”的规定则体现了储备金设立的直接目的,即“联邦和各州应该通过各种经济的和财政的措施以达到总体经济的平衡。这些措施的目的在于:在市场经济的体制下促使经济持续地适当地增长,同时保持物价稳定、高度就业和外资平衡(以下简称‘四个目标’——笔者注)”。显然,实现这“四个目标”是制定《稳定法》的出发点和归宿。由《稳定法》加以规定的经济协调储备金制度作为财政措施的一种,当然也要为实现这“四个目标”服务。实际上,实现《稳定法》第1条的“四个目标”也在该法关于储备金的使用和筹集的条文中明确体现出来。比如,第5条第(3)款以及第6条第(2)款关于“在全国普遍的经济衰退到危及第1条规定的目的时”使用经济协调储备金的规定,以及第15条第(1)款关于“为了防止对整个国民经济平衡的破坏”,联邦政府可以发布法律性命令指示联邦与各州为它们各自的经济协调储备金提供资金的规定,等等。

(二) 储备金的筹集

在德国,经济协调储备金的筹集并非仅仅是联邦政府的责任,联邦各州亦有筹资的义务。储备金的筹集方式可以分为两种:一种是联邦政府的一般性筹集;另一种是联邦和各州政府按联邦政府发布的法律性命令筹集。联邦政府的一般性筹集体现在《稳定法》第5条第(2)款的规定中,即“预算中(指联邦财政——笔者注)应列入……设置经济协调储备金的资金”,^①以及第6条第(1)款第3句规定的“联邦财政部长应将财政年度届满后因此而未用的资金用于……拨付经济协调储备金”。可见,对联邦政府而言,其经济协调储备金的一般性筹集来自两种途径:一是从每年的预算中列入;二是由每一财政年度届满未用的资金拨付。

联邦和各州按联邦政府发布的法律性命令筹集,其依据是《稳定法》第15条第(1)款规定的“为了防止对整个国民经济平衡的破坏,联邦政府经联邦参议院批准后可以发布法律性的命令,指示联邦

与各州为它们各自的经济协调储备金提供资金”。该条同时要求联邦政府在其发布的法律性命令中规定联邦与各州应提供的资金总额,且该总额在一个财政年度内不得超过联邦和各州在前一财政年度的税收收入的3%。另外,由于税收收入可能因为税法提高税率而发生变化,因此,该条还规定联邦和各州将按税率的提高率增加资金的提供。需要注意的是,这种按法律性命令的筹集既针对联邦,也针对各州。对联邦政府而言,它本来就负有一般性筹集储备金的义务,而在联邦政府发布法律性命令的情况下它还得提供资金,那么,这是否意味着联邦政府得重复筹资?实际上,联邦政府的法律性命令并不是每年都发布的,而且即便是碰到联邦政府发布这种法律性命令的情况,但由于联邦政府会同时规定一个资金总额,因此,联邦政府在当年的总共筹资额也不会超过该资金总额。

(三) 储备金的管理

《稳定法》对经济协调储备金管理的规定主要体现在资金的储存和备用项目的设立两个方面。关于资金储存,第7条第(1)款规定:“经济协调储备金由德意志联邦银行储存”。但是,现行《德意志联邦银行法》(1997年修订)^②的47个条文中,并无有关联邦银行为政府保管经济协调储备金的规定,不过该法第12条规定,“只要欧洲中央银行体系赋予它的任务不受侵犯”,联邦银行“就应支持联邦政府的一般经济政策”。

关于备用项目,按照《稳定法》第8条关于“联邦财政计划中的备用项目”的规定,联邦财政计划中应设立两个备用项目:一个是供第6条第(2)款规定的为克服经济衰退的补助性支出之用的备用项目,这个备用项目之所以与经济协调储备金有关,是因为补助性支出的资金来源之一就是储备金,这从第6条第(2)款最后一句“为补充此项支出,应首先从经

^① 这条规定的宪法性依据即德国《基本法》第109条规定的“国家预算必须考虑宏观经济平衡的要求”。

^② 《德意志联邦银行法》的译文,参见漆多俊. 经济法论丛(第六卷)[C]. 管惠娟译. 北京:中国方正出版社,2002. 333—351.

济协调储备金中拨出必要的资金”的规定可以看出;^①另一个备用项目专记收入,即记入从经济协调储备金和从联邦财政部长接受的贷款或利用金融市场证券中的收入。

(四) 储备金使用的前提

《稳定法》关于储备金使用前提的规定有两处:一是第5条第(3)款,即“全国普遍的经济活动衰退到危及第1条规定的目的时,应即从经济协调储备金中首先提出补充补偿资金”。显然,这里的“补充补偿资金”即为经济协调储备金。二是第6条第(2)款,即“联邦政府可以决定,在全国普遍的经济活动衰退到危及第1条规定的目的时,拨出补助性的支出”,这里用于“补助性支出”的资金的来源之一也是经济协调储备金。从这两处规定可见,经济协调储备金使用的前提只能是当“全国普遍的经济活动衰退到危及第1条规定的目的时”。要理解储备金使用的前提,关键是把握经济衰退的程度,因为经济衰退是一种很普遍的现象,但储备金并不是在任何情况下都可以启用的,而只有当经济衰退危及到第1条的高就业、低通胀、外资平衡与经济增长这四个宏观经济调控目标之时才能使用。

(五) 储备金的具体用途

储备金应专款专用。《稳定法》第7条第(1)款规定:“经济协调储备金中的资金只能依照本法第5条第(3)款与第6条第(1)款第2句的规定使用于填补补充性支出。”这里有必要弄清什么是“补充性支出”。“补充性支出”是指政府为了克服经济衰退而追加(或扩大)政府购买与投资所需要的支出。在经济衰退的时期,政府为了拉动经济增长,必然要在原来的基础上追加(或扩大)购买的数量与投资的规模。

当然,按照第7条之规定,利用储备金追加(或扩大)政府购买与投资的项目必须符合第5条第(3)款与第6条第(1)款第2句的规定。第5条第(3)款即“全国普遍的经济活动衰退到危及第1条规定的目的时,应即从经济协调储备金中首先提出补充补偿资金”。显然,该款规定主要是为了指明储备金使用的前提,对政府购买与投资的项目还是不明确。要明确这些项目,关键是要理解第6条第(1)款第2句的规定,即“补助性的资金仅能为财政计划(第9条结合第10条)中预定的目的而使用,或者作为财政补助用于各州和各乡镇(县)为防止对整个国

民经济平衡的破坏的投资(《基本法》第104A条第4款第1句)”。从该规条可以看出,利用储备金追加(或扩大)政府购买与投资的项目要符合两个条件:一是符合《稳定法》第9条和第10条财政计划中预定的目的;^②再是符合《基本法》第104A条第(4)款第1句规定的各种投资。^③

(六) 储备金的使用及其程序

《稳定法》第7条第(2)款规定:“为执行联邦财政计划,如何运用经济协调储备金中的资金,由联邦政府决定之;此时适用第6条第(1)款第2句的规定。”而第6条第(1)款第2句的规定为:“联邦财政部长和联邦经济部长应提出必要的措施。”这一规定十分简单,不过,我们通过《稳定法》第3条第(2)款以及第18条的规定,可以看出联邦政府将如何决定储备金的使用并提出措施。第3条第(2)款规定:“发生危及第1条规定的各项目之一的情况时,联邦政府应即制定‘指导方针’,使各级地方政府、各同业公会以及企业联合会采取同时互相配合的行动(一致行动)以达到第1条规定的目的。”第18条规定联邦政府设立由联邦经济部长、财政部长、各州代表以及乡镇与县的代表等组成的经济平衡发展委员会,该委员会定期开会,讨论“为达到本法的目的所必需的一切经济平衡发展措施”。

在联邦政府决定了如何运用经济协调储备金的措施之后,按《稳定法》第2条第(2)款和第8条第(1)款的规定,储备金支出的最终启用必须得到联邦议院的批准。此时应同时通知联邦议院和联邦参议院,联邦参议院可以在两周内向联邦议院表示异议。联邦政府提出请求后,联邦议院如未在4周内拒绝批准,即视为批准。

① 按照第6条第(3)款关于“联邦财政部长为了达到第(2)款的目的,有权超出《财政法》所授予的借款权限接受50亿德国马克以下的贷款(也可利用金融市场证券)”的规定可知,补助性支出的另外两个来源是贷款和金融市场证券收入,因为所谓的第(2)款的目的即是指补助性支出。

② 第9条指财政5年计划,联邦财政建立在财政5年计划的基础上,该计划中列出了预计的各种支出的规模与构成;第10条指联邦各部部长提出的该部业务范围内的多年的投资规划。

③ 第104A条第(4)款第1句,即“联邦可以为了各州和乡镇(县)特别重要的投资给予财政援助,但此项投资必须是为了防止干扰整体经济平衡,或者为了平衡联邦领域内不同的经济力量,或者为了促进经济增长所必需”。

二、我国建立经济调节储备金制度的必要性

发展市场经济需要宏观调控。由于经济衰退作为一种周期性现象在任何国家都会不可避免地发生,因此,克服经济衰退也就必然成为宏观调控的根本任务。为了克服经济衰退,政府需要采取各种货币金融的和财政的措施。货币金融措施主要是指以货币为手段的利率、汇率和价格等调节方式;而财政措施主要指税收、政府购买和投资等方式。这些宏观调控措施的运用意味着政府将为之付出财力。

那么,如何解决为克服经济衰退所需的宏观调控资金呢?目前,我国还没有真正建立起像德国那样能为克服经济衰退而随时提供宏观调控资金的“储备金”制度。在实践中,我们现在主要是通过财政收入、发行国债和贷款等3种方式解决,但是通过这些方式提供资金也存在各种各样的困难。

(一)经济调节储备金制度的缺失

我国是否建立起了经济调节储备金制度是一个值得讨论的问题。《预算法》(1994年)第32条规定:“各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。”从该条规定可见,这种预备费有两种用途:一种是自然灾害救灾开支;一种是难以预见的特殊开支。如果按照前种用途解释,那么这种预备费显然不具备储备金的性质;但是,第二种用途的模糊性规定可以作扩大性解释,即这种预备费可以用于经济衰退时克服危机之用。也就是说,如果按照第二种用途理解,经济调节储备金制度在我国似乎还是存在的。但是,该条又规定这种预备费仅限于“当年”使用,如果当年没有使用,则按照《预算法》第34条的规定办理,即“各级政府预算的上年结余,可以在下年用于上年结转项目的支出;有余额的,可以补充预算周转金;再有余额的,可以用于下年必需的预算支出。”也就是说,这种预备费不能累积。显然,这种不能累积的预备费不可能是储备金,因为储备金的本质要求就是累积,而按照《预算法》的规定,则这种资金永远也不可能增加,除非政府预算支出额这个基数变大。

(二)通过财政、国债和贷款提供资金的困难

1. 财政解决 成熟的市场经济国家一般都经历了自由资本主义时期的充分发展并具备较雄厚的财

力,比较起来,我国的财政实力却面临着现实的困难。一般说来,一个国家的财政实力主要表现在财政规模的大小上,而一个国家的财政规模的相对量指标,主要就是财政收入占GDP的比重。我国1979年全国财政收入占GDP的比重为28.39%;到1995年,这一比重下降到历史最低点,为10.67%。尽管这一数据在1996年后止跌回升,但仍低于西方发达国家45%的水平,也低于发展中国家25%的水平^[1]。财政收入是解决宏观调控资金的一个主要来源,德国的经济协调储备金几乎都是由财政予以解决的。但是,在我国这样一个的财力薄弱又没有建立储备金制度的国家,一旦经济衰退危及到宏观经济调控目标的实现从而需要政府追加巨额投资和支出时,由财政来一次性全额解决这些宏观调控所需资金就会显得力不从心。而且,储备金制度的缺失,也使政府在短期内快速、及时地提供大量宏观调控资金成为不可能,这是因为《预算法》第19条将预算支出分为“经济建设支出”和“经常性支出”两种,而批准属于宏观调控资金的经济建设支出的人大会议每年才开一次,也就是说,没有通过平常时期的累积建立起来的资金可以及时提供。

此外,我国的财政体制也影响着宏观调控资金的筹集。在当前许多人的眼里,宏观调控似乎完全是中央的事而与地方无关,宏观调控所需资金也似乎完全应由中央解决。但是,中央政府的财政实力从改革开放以来实际上在逐年下降,而“在中央财政收入减少的同时,许多项目的支出,特别是基础设施和基础产业的投入又主要靠中央,而且由于中央包揽支出的项目越来越多,造成了连年的中央财政赤字。”^[2]在这种情况下,仅由中央筹集宏观调控资金显然是困难的。因此,如果我国的预算能够通过增加一种“危机性支出”的形式建立德国那样的储备金,并要求各级政府每年提供一定的资金进行累积,那么,即使中央政府的财力不足,也可以依靠地方的财力;而且,即便是全国的财力不足,也能通过每年提供而累积起一笔巨大的资金。

2. 发行国债 发行国债是筹集宏观调控资金的途径。德国《稳定法》就规定了“利用金融市场证券”为克服经济衰退所需的辅助性支出筹集资金。我国实践中也是这样做的,比如,《预算法》第27条规定:“中央预算中必需的建设投资的部分资金,可以通过举借国内和国外债务等方式筹措。”在1998

年东南亚金融危机之后,我国政府为了拉动经济增长,更是大量发行国债筹集建设资金,1997年的发行量为2476.76亿元,而1998—2002年,国债当年发行额年均增长速度达20%以上,到2001年达4604.00亿元。^[3]应该承认,国债的发行为中国经济的发展做出了巨大的贡献。1998年,中国首次尝试使用以“增债和扩支”为主要内容的积极财政政策,“政策实施七年来,每年拉动GDP增长1.5—2个百分点,推动了经济结构调整,有力地促进了经济持续稳定快速发展。”^[4]

但是,中国的国债发行存在很多问题,下面一些指标从一个侧面反映了这些问题:(1)国债依存度。它是指当年的国债发行额占当年的财政支出的比例。国债依存度的国际警戒线为20%,而我国从1995年之后,国债依存度远远高于上述国际安全警戒线。(2)国债偿债率。它是指当年的国债还本付息额与财政收入的比例。这一指标的国际警戒线为10%左右,而从1995年开始,我国国债偿债率均超过国际警戒线,有的年份甚至超过20%。如此高的国债还本付息支出,在财政困难始终未得到扭转的现实背景下,使我国不得不走“发新债还旧债”的路子,国债规模像雪球一样越滚越大。(3)国债负担率。它是指当年国债累计余额占GDP的比例。国际公认的安全标准为小于60%,而我国国债负担率一直未超过20%。但是,我国1981—2002年国债余额年增长率平均高30%以上,大大高于实际的GDP增长率,这表明我国债务的增速是相当快的。(4)赤字率。它是表示一定时期内财政赤字占同期GDP的比重情况。世界上通常以3%为警戒线,而从2000年起我国的赤字比率已接近安全警戒线^[5]。国债是弥补财政赤字的主要来源,赤字的增长会加大国债的规模,而国债是要还本付息的,反过来又会加大财政赤字;财政因此陷入了“赤字——国债”相互推动增长的困境。

可见,尽管通过发行国债可以筹集到大量的资金,但是,我国目前的国债发行现状实在令人担忧。实际上,通过国债解决宏观调控资金还有一个问题,这就是筹资效率低下。这是因为,任何国家对国债的发行都采取了严格的程序,国债的发行规模、种类、期限等都要经过充分的讨论;在这之后的审批程序也复杂,一般都要经过国会或议院的批准,而经济衰退的发生有时具有突然性并需要政府紧急投入大

量的资金,在这种情况下,靠发行国债显然不可能及时提供资金。

3. 透支和贷款 财政透支是指财政部门在中央银行提取的款项超过了其在中央银行的存款。为了经济的安全,各国法律一般都不允许政府财政透支。我国也参照世界各国的做法,在《中国人民银行法》第29条规定“中国人民银行不得对政府财政透支”。

至于政府向央行贷款的行为,世界各国一般都是允许的。比如,德国《稳定法》第6条第(3)款的规定;但是,贷款的上限为50亿德国马克。在我国,尽管《人民银行法》第30条规定中国人民银行不得向地方政府、各级政府部门提供贷款,但是,应该认为国务院是可以贷款的,这是因为“中国人民银行的全部资本由国家出资,属于国家所有”(第8条),而国务院是国有资产的管理者和行使所有权的代表者。再从中国人民银行与国务院之间的关系看,两者之间实际上是一种隶属关系,因为“中国人民银行在国务院领导下,制定和执行货币政策”(第2条);“中国人民银行在国务院领导下依法独立执行货币政策”(第7条)。实际上,整个《中国人民银行法》也并无禁止中国人民银行向国务院提供贷款的规定。通过贷款的方式筹集宏观调控资金的优点是效率高,能及时提供资金。但是,贷款的数额一般都受到限制,而且在贷款的偿还上也存在困难,因为政府在经济衰退时所进行的投资和支出并不能给其直接增加财政收入。如果贷款的数额超过了中央财政的承受能力,那么就只有两种偿还途径了:一是靠增发国债。但在目前,这无疑增加了国债的风险;二是不得不向央行透支由其增发货币解决。但这通常会导致通货膨胀。贷款的这些弊端,使其也不可能是筹集宏观调控资金的理想方式。

三、对德国经济协调储备金制度的借鉴

德国从1967年实行储备金制度以来,几乎经历了半个世纪,积累了丰富的经验,而且其《稳定法》关于储备金制度的规定也具有很强的操作性。中、德同属大陆法系国家,法律思维与逻辑有共同之处^[6]。在经济制度上两国都强调市场与政府的作用。因此,我国的可以借鉴与学习德国经济协调储备金制度的经验,建立我国经济调节储备金制度。

(一)经济调节储备金的筹集

1. 筹资主体 在德国,联邦政府和各州都有提供储备金的义务。现在,我国很多人认为,宏观调控是中央政府的职责,这意味着地方政府与宏观调控无关。但实际上,这只是表明宏观调控的决策权应该集中在中央。笔者认为,对于储备金的提供,地方负有不可推卸的责任。这是因为,宏观调控是一个系统工程,其调控的对象是社会经济整体,宏观调控搞得越好,地方是直接的受益者,所以,我们完全可以参照德国的做法,要求地方政府提供资金。实际上,要求我国地方政府提供储备金对资金的筹集也有利,这是因为,各级地方政府集中了占预算近一半的收入。1994年,全国的总预算收入占GDP比重为11.2%,其中地方政府占5.0%,中央政府占6.2%;1996年,全国、地方和中央分别占10.9%、5.5%和5.4%;1997年分别占10.7%、5.4%和5.3%^[7]。在这种情况下,如果地方政府提供资金的比率与中央政府提供的比率处于相同水平;或者即使是低于中央政府的水平,两者共同提供的资金也将是一笔巨大的数额。

2. 筹资具体途径 德国储备金的筹集方式包括“联邦政府的一般性筹集”和“联邦和各州政府按联邦政府发布的法律性命令筹集”两种。其中“一般性筹集”又包括两种具体的途径,即“从预算中列入”和“将每年财政年度届满因此而未用的资金拨付”。

笔者认为,我们可以借鉴德国的做法,将现行《预算法》第32条和34条的规定进行修改并继续沿用作为储备金“一般性筹集”的法律依据,这种资金统一称为“经济调节储备金”。对第32条的修改主要有两处:一是该条关于“百分之一至百分之三”的规定太富弹性,各级政府都会由于没有选择上限的激励而纷纷选择下限,这样的规定还不如直接规定按“百分之一”执行。因此,不如就借鉴德国的做法,即由中央政府直接规定提供资金的总额。如果要作弹性的规定,那么法律也得明确“弹性”的具体条件,例如,我们可以参照德国《稳定法》第15条第(3)款的规定,要求“中央和地方就资金筹集按照各自在前一财政年度的税收收入的比例并照顾到各地方间财政平衡与平衡分配、平衡负担而筹集之。”二是将第32条的后半句中的“当年”删掉,或者直接将后半句的规定改为“作为经济调节储备金之用”。^①

当然,对第32条的修改还只是储备金“一般性

筹集”方式中的一种途径,而德国的“一般性筹集”还包括“将每年财政年度届满因此而未用的资金拨付”。笔者认为,尽管《稳定法》这一规定仅针对联邦政府,但其同样值得我们借鉴,即我们可以将《预算法》第34条的规定改为“各级政府预算的上年结余直接转入经济调节储备金”。

此外,需要注意的是,除了“一般性筹集”外,德国还有一种“联邦和各州政府按联邦政府发布的法律性命令筹集”,并且德国联邦和各州政府也只有在联邦政府发布法律性命令时才提供。但是,笔者认为,在我国,无论是中央政府,还是地方政府,每年都应该提供一定比例的资金进行经常性累积,因此没有必要规定类似于德国那样的“以中央政府发布法律性命令”为条件的筹集。

(二)经济调节储备金的管理

德国《稳定法》第7条第(1)款规定:“经济协调储备金由德意志联邦银行储存。”笔者认为,我国的经济调节储备金由中国人民银行管理也是比较适当的。这是因为,经济调节储备金属于国家克服经济衰退而使用的战略性资金,实际上也就是为国家进行宏观调控设立的,中国人民银行属于宏观调控主体之一,当然可以参与储备金的监督和管理。而且,按照《中国人民银行法》第4条的规定,央行负责经理国库,而经济调节储备金又正是属于国家所有的资金。

(三)经济调节储备金的用途及使用条件

德国的经济协调储备金只能用于填补补充性支出。而所谓“补充性支出”,是指政府在经济衰退的程度危及到国家宏观经济调控的目标时,为了克服经济衰退而追加(或扩大)政府购买与投资所需要的支出。因此,经济调节储备金的使用也仅限于经济衰退的程度危及到宏观经济调控的目标之时用于特定的投资和支出,至于国家在其他情况下需要使用的宏观调控资金,应由其他途径(如预算、国债、贷款等)解决,不得动用储备金。

德国利用储备金追加(或扩大)政府购买与投资的项目要符合两个条件:一是符合《稳定法》第9条和第10条财政计划中预定的目的;二是符合《基本

^① 在对第32条修改之后,如果“自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支”,只要这种开支符合经济调节储备金使用的条件,就可由储备金解决;如果不符合,则由预算另行解决。

法》第104A条第(4)款第1句规定的各种投资。这是因为宏观经济是一个复杂的系统,任何投资和支出都会产生外溢效应从而对系统造成冲击,^①因此,储备金的使用要有计划和针对性。我国运用储备金进行的支出和投资也得符合国家的总体经济发展规划、五年计划或年度计划。

(四)经济调节储备金的使用程序

德国经济协调储备金的使用必须经过严格的程序,决定储备金使用的主体是联邦政府,具体为联邦财政部长和经济部长。我国也应该由国务院决定经济调节储备金的使用。这是因为,根据我国《宪法》第89条的规定,国务院是宏观调控的最高主体。至于决定储备金使用的具体部门,则可以借鉴德国“经济平衡发展委员会”的做法,即由国务院牵头设立由国家发改委、国家税务总局、财政部、中国人民银行甚至包括省市的代表组成的委员会,由该委员会共同决定储备金的使用事宜。此外,在德国,储备金的启用还必须得到联邦议院的批准,并应同时通知联邦议院和联邦参议院。在我国,也应当经过全国人

大的批准,在人大闭会期间应该得到全国人大常委会的批准。

参考文献:

- [1] 孙嘉麟,刘志国.我国财政收入占GDP比重问题研究[J].沿海企业与科技,2005,(5):106.
- [2] 郭小聪.政府经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2003.102.
- [3] [5] 王丽丽.对我国国债风险的认识及防范[J].税务与经济,2004,(4):49-50.
- [4] 包健,岑飒.我国国债政策的走向分析[J].中央财经大学学报,2005,(5):14.
- [6] 谢增毅.德国《经济稳定与增长促进法》及其新启示[J].当代法学,2002,(3):133.
- [7] [美]罗伊·鲍尔.中国的财政政策——税制与中央及地方的财政关系[M].许善达,等译.北京:中国税务出版社,2000.97.

On the Content and Reference Value of Germanic Economy Coordination Reserve System

ZHANG De-feng

(Law School, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Germanic Economy Coordination Reserve System is focally stipulated in the Economic Stability and Growth Act. The reserve system is an efficient tool to overcome economic depression and realize the macroeconomic regulation aims, which is very helpful to Germanic macroeconomic regulation and economy development. Until now, China does not have a reserve system alike. It is essential to establish a reserve system when habilitating for the macroeconomic regulation is difficult to achieve by finance revenue, national debt and loan. By adopting the experience of Germanic system, and considering the existing situation, the reserve system of China shall be established as a legal system.

Key words: reserve system; the Economic Stability and Growth Act; macroeconomic regulation

本文责任编辑:卢代富

^①比如,为了克服经济衰退而盲目扩大支出和投资,就会挤出私人投资;或者在给经济带来复苏的同时,可能引起物价的上升等现象。所以,如果储备金的使用没有计划,即使表面上对克服经济衰退起到了效果,但实际上可能加深衰退的严重度或者引起新的衰退。