

德国经济政策实践及其借鉴

傅道忠¹, 汤菲²

(1. 广东商学院 财税与公共管理学院, 广东 广州 510320; 2. 广东商学院 学报编辑部, 广东 广州 510320)

摘 要: 德国是一个后起的资本主义国家,但在短短的100余年时间里却发展成为当今世界少数几个经济发达国家之一,这与历届德国政府实施的把自由原则和国家有限干预原则结合起来、并以自由原则为主的市场经济体制及财政经济政策有着密切的关系。作为正在进行市场经济体制改革的我国而言,必须借鉴德国的经验,大力收缩国有经济战线,降低国有经济比重,优化所有制结构,构建社会主义市场经济的所有制基础;消除行政性垄断,建立国家宏观调控指导下的市场竞争制度;实行政府积极而又有限的干预与调控。

关键词: 经济政策; 社会主义市场经济体制; 国家有限干预; 财政政策

中图分类号: F813.0 (516) **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0892 (2003) 02-0031-03

一、德国经济政策实践

德国是一个后起的资本主义国家,当英国产业革命蓬勃开展时,德国还是一个落后的农业国。但经过1848年的资产阶级革命后,德国的资本主义经济得到了迅速发展。到19世纪末20世纪初,德国已发展成为世界主要的资本主义国家之一。二战结束以后,德国经济在战争废墟上又得到恢复和发展,成为当今世界少数几个经济发达国家之一。

二战结束后,作为战败国的德国,经济的恢复和重建工作十分繁重和复杂。战后初期,德国被分为东、西两个占区,1949年分别成立了德意志民主共和国和德意志联邦共和国。著名经济学家路德维希·艾哈德事实上成为德国经济事务的最高决策者,在他对经济工作的全面主持下,战后德国的经济得以迅速恢复和发展,并逐步建立起了德国的社会主义市场经济体制,走上了所谓的“第三条道路”。

德国的社会主义市场经济体制实际上就是把自由原则和国家有限干预的原则结合起来而以自由原则为主的社会主义市场经济体制。从艾哈德所采取的政策措施来看,首先是进行货币改革,废除统制经济体制。1948年6月,针对战后严重的通货膨胀局面,在西占区当局的支持下,艾哈德开始实行货币改革。废止了旧的帝国马克,确立了西德马克,并相应规定了新旧马克的换算比例。1948年下半年,西占区货币当局实行紧缩性货币政策,颁布了《固定帐户法》,规定原冻结于银行的企业和个人的存款70%作废,德意志国际银行减少对商业银行30%的货币供应量,各商业银行的最低准备率从10%提高到15%。

通过货币改革,通货膨胀很快得到抑制,物价水平很快降了下来。随着物价上涨趋势得到控制,从1949年开始,又实行以放开管制价格为主的价格改革。20世纪50年代初,市场机制在德国经济中的调节作用逐步发挥出来,社会主义市场经济体制的基本框架已经建立起来。为了进一步完善该体制,联邦德国还颁布了“防止限制竞争法”,实行“共同决策制”,改革税制和实行平衡预算,实行社会保障政策和稳定货币政策。

20世纪60年代中期以后,由于经济危机的爆发,导致德国经济增长速度明显减慢,1967年,工业生产出现了负增长。面对严峻的经济形势,联邦德国的经济政策也作出了相应的调整,即从原来有限干预的经济政策转向全面干预的经济政策。开始注重强化财政政策的调节功能,使之成为反经济周期的重要手段。强化对总供给和总需求的管理,制定全国性的产业政策等。1990年10月,德国实现重新统一,原东德的计划经济体制也转变为社会主义市场经济体制。

德国社会主义市场经济体制的微观经济基础和原则是:

一是坚持以私有制为基础。德国新自由主义学派认为:私有制是竞争制度的前提,没有生产资料私有制,竞争就成为不可能了。私有制是社会主义市场经济体制建立的基础和前提,尽管这种体制并不排斥其他所有制的存在,但私有制必须在经济生活中占主体地位。从德国所有制形式来看,除私有制以外,还有国家所有制、合作社所有制、工会所有制等。德国的私有制企业主要集中在竞争性产业部门,大中型私有企业一般采用股份公司的企业组织形式。德国的大部分GDP及就业机会都是由

收稿日期: 2002-11-28

作者简介: 傅道忠(1963-),男,湖南怀化人,广东商学院财税与公共管理学院副教授,经济学博士,主要从事公共财政理论与政策研究;汤菲(1970-),女,湖北荆门人,广东商学院学报编辑部副编审,主要从事公共财政理论与政策研究。

私有企业提供的。德国的国家所有制企业主要集中于交通运输、邮电通信、电力及煤气等动力部门、金融部门等领域。20世纪80年代以来,联邦德国部分国有企业实行了私有化。特别是德国重新统一后,德国政府进一步加快了私有化的进程。大批国有企业实行了“新私有化”、“再私有化”或移交给其他公共机构。合作社企业主要集中在农村,具体包括供销合作社、信用合作社、住房合作社等形式。工会所有制企业主要形式有公共经济银行、国民保险公司、新家乡建筑公司等,但工会所有制经济在德国的社会市场经济中只是起到补充的作用。

二是坚持自由竞争原则。有效的竞争制度是社会市场经济的基础。自由竞争制度主要包括三方面的内容:1. 自由定价。一切商品和劳务的价格都应由当事人自由决定,反对政府计划定价和限价。自由定价包括商品生产者、劳务提供者要价的自由和消费者还价的自由两个方面的内容。2. 契约自由。没有企业之间、企业与工人之间的契约自由,就不可能有充分的自由竞争。3. 国际贸易自由。反对限制出口和关税保护政策,主张实行自由贸易政策。

三是实行国家有限干预。要求国家在市场经济中只起“裁判员”的作用,政府的功能和作用主要在于排除对市场的垄断,维护市场的有效竞争;力争保持财政预算平衡,杜绝财政赤字,并以此来防止通货膨胀,实现社会市场经济的稳定。但从德国社会市场经济的实践来看,德国政府实际上并没有坚持年度预算平衡的做法,而是实行相当“补偿性财政政策”的所谓有效预算的财政政策。即当国民经济处于繁荣时,实行增税政策,通过增税取得的额外收入用于抵偿国家债务。当国民经济处于衰退时,实行“赤字拨款”,确保物价水平的稳定。德国政府将稳定物价作为对国民经济调控的首要任务。艾哈德认为,经济繁荣和物价稳定是社会市场经济的两个相辅相成的目标。从物价上涨的原因来看,主要是工资增长过快,生产者特别是垄断集团的随意提价,政府实行赤字财政政策等。德国政府为了抑制通货膨胀,保持物价稳定,对囤积、哄抬物价等行为予以打击,控制财政赤字,力争预算平衡。另外,德国政府还特别注重产业结构的调整。为了稳定经济,促进产业结构的转换,从20世纪60年代开始,德国政府综合运用财政、金融手段对陷于困境的农业部门、煤炭工业等基础部门进行整顿、改组和资助,对计算机、核能等新兴产业予以积极措施鼓励发展。

四是保证社会公平。为了维护社会市场经济的正常秩序,提高社会效率,德国政府特别注重社会公平问题

的解决。在保证社会公平方面,德国政府主要通过利用财税等政策促进财富的公平分配。1952年颁布的《建筑储蓄奖励法》规定,一定收入以下的雇员用于购房等不动产的储蓄在满10年后可得到14%的奖励,参加建房储蓄者可得到无息或低息贷款。1959、1961和1984年分别颁布的《小公司改革法》、《鼓励雇员参加资本形成法》和《财产参与法》规定,雇员购买所在公司股票可享受税收及价格上的优惠,雇主转让给雇员的股份可获一定数量的免税优惠。雇员用于生产性的投资可得到奖励。《财产形成法》还规定,一定收入标准以后的雇员可享受高于长期储蓄利率的储蓄奖励。

五是建立相对完整的社会保障制度。二战结束后,德国政府为了医治战争创伤,推动经济的恢复和发展,采取了一系列社会保障措施,主要对战争受害者进行救济,对因货币改革而生活发生困难者予以补偿,对战后来自德国东部的难民和国外归国者给予补贴。从20世纪50年代初到70年代中期,随着经济的发展和政府财力的增强,社会保障的范围进一步扩大,保障水平有了很大的提高,相应地社会保障支出占国民生产总值的比重也有了一定程度的提高。1960年该比重为22.7%,1975年上升到33.7%。1976年以后,随着经济增长速度的减缓,加之社会保障制度本身带来的一些消极影响,德国政府开始对社会保障制度进行调整和改革,社会保障支出所占比重出现下降趋势。从社会保障的内容来看,主要是包括养老保险、失业保险、医疗保险等在内的社会保险,社会保险支出占社会保障支出的比重达80%以上。其次是社会救济和家庭补贴等方面的支出。

德国的财政政策主要包括税收政策和财政支出政策等方面的内容。德国政府开征的税种主要有个人所得税、公司所得税、增值税、土地税和财产税等,1998年10月,格哈德·施罗德上台执政,开始进行税制改革,提出分三个阶段降低收入税的方案,即从1999年开始到2002年,逐步将最低税率降到19.9%,最高税率降低到48.5%,免税额提高到14000马克。德国税收政策的目的,主要是为国家聚集财政收入,促进社会公平。在财政支出政策方面,由于德国各届政府都十分重视社会公平问题,强调将市场自由原则与社会公平有机地结合起来,因而在德国的财政支出中,社会保障支出是所占比重最大的一项支出。作为财政支出政策的一个重要组成部分,社会保障支出也是德国政府调节经济运行的重要杠杆。当经济过热、出现通货膨胀时,政府就减少该项支出,以抑制社会需求;当经济衰退时,政府就扩大该项支出,以刺激和增加需求,推动经济的复苏。维持政府机构和国防

费用的开支也是财政支出的重要组成部分。其中维护政府机构的支出约占联邦政府财政支出的26%，军费开支约占联邦政府财政支出的20%，是德国政府的第三大财政支出。政府投资是德国政府调节和促进经济发展的重要手段。政府投资具有明显的公共性，主要是弥补私人投资的不足。政府投资主要集中于交通、电力、环境保护等基础设施和公共工程建设部门以及教育、卫生和科研等事业。为了促进私人经济的发展，德国政府还十分注重运用财政补助、低息贷款、税收优惠等政策工具。各种财政支出政策工具特别是政府投资，是政府进行反经济周期的重要手段。当经济处于衰退时，政府就增加投资，以扩大社会总需求，拉动经济的增长；当出现通货膨胀时，政府就减少投资，以相应减少社会总需求，抑制通货膨胀。

德国的财政政策是以保持财政收支平衡作为目标的，这是社会主义市场经济体系的重要组成部分。从20世纪50年代到60年代中期，德国是西方国家中财政赤字最低的国家之一，年均财政赤字不足20亿马克，仅相当于财政支出的2.3%。1966年以后，由于经济进入衰退时期，德国政府开始加强对经济的干预，通过减税增支等扩张性财政政策的实施来促进经济的复苏。随着扩张性财政政策的实施，财政赤字也随之大幅度增加。1974年的财政赤字比上年增长了近3倍，1976年又比1975年增长了2.4倍。从1977年到1979年，年均财政赤字维持在200亿马克以上。1980年二季度开始，德国经济再次陷于衰退之中，迫使政府继续实行扩张性财政政策，财政赤字也随之而扩大。1980年财政赤字总额达到561亿马克，1981年又进一步增加到748亿马克。

1982年10月，科尔上台执政，开始从扩张性财政政策转向财政平衡政策。新政府对原来的财政政策作了调整，主要体现在三个方面：一是进行税制改革，在1986、1988和1990年三次减税，并对直接税与间接税的比重作了相应的调整；二是规定预算支出的增长速度不得超过3%，并低于名义GDP增长率，同时对财政支出结构进行调整，减少企业亏损补贴；三是规定每年联邦政府债务最高额不得超过政府投资额，以控制和减少财政赤字和政府债务。随着财政政策的转变，首先对财政本身带来了一系列的影响，如通过减税使税收收入占GDP的比重由1982年的23.7%下降到1988年的23%，财政支出占GDP的比重由1982年的49.8%下降到1988年的45%。财政赤字也开始下降，1983年联邦财政赤字为423亿马克，1984年为338亿马克，1985年为209亿马克，1986年为239亿马克，1987年为342亿马克。20世纪80年

代的财政政策的实施，使联邦德国的通货膨胀率得到有效控制，国际收支一直保持顺差，并使德国马克成为西方主要货币之一。

德国重新统一后，由于面临原东德地区经济改组的沉重负担，财政支出规模大幅度扩大，导致财政赤字进一步增加。1993年财政赤字达到1096亿马克，1994年为805亿马克，1995年激增到3516亿马克，1996年下降为1379亿马克。日趋扩大的财政赤字，迫使德国政府不得不增加国债的发行，从而导致国债规模的扩大。1989年德国的国债余额占当年GDP的41.8%，1996年进一步上升到60.3%，已经超过《马约》规定的警戒线。

德国作为推行社会主义市场经济体制的国家，与那些以凯恩斯理论为基础、主动推行财政赤字政策的资本主义国家不同，它强调的是财政收支的全面平衡，其财政政策的目标主要是实现社会公平、抑制通货膨胀和促进经济发展。尽管自20世纪70年代以来特别是德国统一以后，财政赤字呈大幅度增加的趋势，但德国政府财政政策的基本指导思想并没有改变，力争实现财政平衡、反通货膨胀和促进社会公平的宗旨依然继续坚持。

二、对德国经济政策的借鉴

1. 大力收缩国有经济战线，降低国有经济比重，优化所有制结构，构建社会主义市场经济的所有制基础。坚持公有制为主导，多种所有制共同发展，这是我们党和国家在所有制问题上的基本选择。但公有制并非等同于国有制，坚持公有制为主导并非等同于坚持国有制为主导，国有制只是公有制的一种具体的形式。在理论探索和所有制实践上，我国理论界及实际工作者往往习惯性地将国有制与公有制等同起来，将国有制经济与公有制经济等同起来，将坚持公有制经济为主导与坚持国有制经济为主导混同起来。国有经济本质上是一种权力经济，在以国有经济为主体（主导）的社会是不可能真正建立起市场经济的。改革开放以来，尽管我国的国有经济所占比重有了明显的下降，但仍然处于较高的水平，国有经济战线过长的格局并没有得到根本改变，整个所有制结构与市场经济发展的要求还有一定的距离。在现阶段，应顺应市场经济改革与发展的客观要求，积极推进国有经济的改革，全面收缩国有经济战线，国有经济要稳妥有序地逐步退出竞争性经济领域，主要转向提供公共商品与混合商品的公共经济领域。竞争性经济领域应坚持以非国有经济为主体，应积极鼓励和引导民间资本和外资进入。通过公共经济领域的国有制经济与私人经济领域的各种非国有制经济的有机配合，使我国的所有制结构得到优化，公共经济与私人经济（下转第39页）

上抓起,采取措施尽可能使个人收入显性化。但是这个问题并非税务部门一家所能解决的,需要相关部门出台各种配套措施来进行,具体有:

1. 税款的缴纳。采用源泉扣缴和自行申报相结合的方式缴纳税款。具体是:平时由支付收入的单位扣缴税款,年度终了后综合申报;原先已预缴的税款可予以抵扣。对个体工商户、私营企业主等有扣缴义务的纳税人可采用以上年收入为依据按月预缴税款,年终汇算清缴的办法。

2. 征管措施的完善。一是要强化代扣代缴,普遍建立和健全纳税人、扣缴义务人双向申报制度,不断提高纳税人的自觉纳税意识,增强法制观念。二是加大执法力度,对偷逃个人所得税的典型案例,坚决予以曝光,一抓到底,以增强税法的威慑力。三是源泉监控。除税务机关加强征管外,银、税、企、有关部门协同作战,加强协调、相互配合、堵塞漏洞。

3. 其他配套措施的完善。一是尽快建立财产登记制,以界定个人财产来源的合法性以及合理性,将纳税人的财产收入显性化,便于税务机关通过财产来确定其收入,加强对财产税和将来开征的遗产税的税源控管;二是完善存款实名制,不仅在各银行之间联网实行存款实名制,而且

要在实现银税微机联网的基础上,实现存款实名制,以克服和解决税源不透明、不公开、不规范的问题;三是实行居民身份证号码与纳税号码固定终身化制度,并在条件具备时实行金融资产实名制,即在存、取款和债券、股票交易时均需登记居民身份证号码,为税务机关掌握个人收入创造有利条件;四是尽快推行非货币化个人收入结算制度,改进现金管理办法,尽量减少现金流量,广泛使用信用卡和个人支票,使个人的主要收支活动,尽在税务机关的掌握之中,彻底摆脱现在税务机关对此无能为力的尴尬局面。

4. 要继续修订、充实《税收征收管理法》,尽快下达实施细则,使之更适应个人所得税的征收管理需要,为个人所得税的征收管理工作提供有力的法律保障,以确保个人所得税制度的顺利实施。

参考文献:

- [1] 董树奎. 对我国个人所得税现状的分析 [J]. 税务研究, 2002, (2).

责任编辑:谭安华

(上接第33页)都得到相应发展,整个社会的公共需要与个人的私人需要都得到较好的满足。

2. 消除行政性垄断,建立国家宏观调控指导下的市场竞争制度。要结合政府机构改革和职能转变,切断政府部门与企业的直接联系,实现二者的脱钩。对目前的一些垄断性程度较高的行业,要通过放宽行业准入限制,鼓励其他投资者进入;对原有垄断性组织加以改组分割,组建成多个公司,同时逐步减少国家投资份额。如铁路运输业,国家今后将主要投资于铁路基础设施建设,铁路运输将由目前的以国家为主逐步转变为以私人为主;航空运输方面,国家将主要投资于机场建设,航空运输将由私人持股为主的股份有限公司承担,国有资本要通过国有股减持逐步退出。金融保险行业要进一步打破国家垄断局面,积极鼓励发展股份制银行,加快国有银行改革的步伐,积极创造条件,将现有的国有独资银行改为由多方持股的股份制银行,国家将逐步减少持股份额,国家的重点应是建立和发展政策性银行。要建立和完善《反垄断法》或《反不正当竞争法》,规范微观经济主体的经济行为,形成与现代市场经济发展相适应的公平竞争的良好环境。

3. 实行政府积极而又有限的干预与调控。在现代市场经济条件下,完全排除政府宏观调控而仅依赖于单一的市场机制的作用是不行的,同样以政府调控取代市场机制的作用也是不可行的。现代市场经济的发展要求必须将市场机制的作用与政府宏观调控有机结合起来,但政府的宏观调控必须是建立在市场机制的作用基础上,而不是取代市场。客观上要求政府在市场经济中应充当规则制定者和执行者的角色,政府的功能和作用主要在于排除对市场的垄断,维护市场的有效竞争;防止通货膨胀或通货紧缩,实现社会主义市场经济的稳定;调节收入分配,维护收入的公平分配;调节和参与资源的配置,促进资源的优化配置。

参考文献:

- [1] 丁冰. 资本主义国家市场经济研究 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2000.
[2] 张志超, 李平. 政府财政政策的国际比较 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001.
[3] 世界经济年鉴 [M]. 经济科学出版社, 1997.

责任编辑:谭安华