

## 论欧元时代德国财政政策的困境与出路

<http://www.criifs.org.cn> 2006年4月3日 黄立华

**摘要** 加入欧元区后,德国财政政策面临三个困境:财政收支不平衡,赤字超过条约规定;促进经济增长的扩张性财政政策诉求与降低赤字的迫切任务之间的矛盾;欧盟经济政策趋同与德国经济景气之间的矛盾。本文分析了这一困境的几个层次的原因,并提出一些解决的思路。

**关键词** 欧元时代 德国财政政策困境 赤字 改革

### 一、欧元时代德国财政政策的困境

欧元的诞生给各成员国的宏观调控政策带来历史性的转变,各国将货币政策主权让度到欧洲中央银行(ECB),由ECB制定欧元区货币政策,以维持欧元币值稳定为唯一目标。各成员国丧失货币政策主权后,财政政策自然上升到更重要的地位。但是欧盟对欧元区各国财政政策也有所限制,1997年欧盟通过的《稳定与增长公约》规定:欧元区成员国公共财政赤字不得超过其GDP的3%,国债不得超过其GDP的60%,否则将受到严厉制裁。公约签订后,德国的财政发展大致分成两个阶段:第一阶段:1998年到2000年,德国为欧元的诞生以最后“冲刺”的态势把赤字比率降到了公约的标准;第二阶段:2001年至今,德国财政赤字急剧扩大,财政政策面临严峻挑战。

具体来说,德国财政政策的困境主要表现在以下三个方面:

#### 1. 财政收支不平衡,赤字超过条约规定

表1列出了德国自1991年至2003年财政收支状况,绝大多数年份都存在赤字,从1997年开始,德国的赤字受《条约》约束,在2000年以前,努力将赤字保持在3%水平。然而,2001年开始,德国赤字一路攀升,2003年达到一个新的历史高点,在德国战后历史上,只有1975年和1981年才超过3.9%。德国的超标已经受到欧盟的警告,如果不对赤字采取措施,将有可能受到严厉的制裁。

#### 2. 促进经济增长的扩张性财政政策诉求与降低赤字的迫切任务之间的矛盾

进入90年代,德国的经济增长速度放缓,特别是2000年之后,由于国际国内的多重原因,GDP增长率一直徘徊不前,甚至在2003年出现了-0.1%的增速(见表2)。GDP增长过慢,保证赤字在3%以下异常困难。德国的经济增长放缓一个典型特征就是高失业率,近几年来一直高于9%。在这种经济局面下,德国政府急需扩张性的财政政策来刺激经济回升,增加就业,而一旦实施扩张性财政政策,必将带来赤字的继续恶化,与欧盟的要求背道而驰,这显然是束缚德国财政政策手脚的最大障碍。

消费是德国经济增长的引擎。私人消费约占德国GDP的2/3,而德国的消费增长从1999年的3.

7%一直跌到2003年的0.2%，并且自2000年后私人消费增幅一直小于个人可支配收入增幅，说明公众较为黯淡的收入预期。此外，德国企业利润率偏低，投资热情不高，90年代后期以来，投资一直呈现下降趋势，为鼓励投资，政府需要减税，而这又可能导致财政收入减少，不利于减少赤字，所以德国在减税措施的推行上陷于两难。

为了迅速地降低赤字，德国政府持续增加公债的发行，后果一方面突破公约规定的上限，另一方面会推升资本市场利率，对投资和经济增长有消极影响。

### 3. 欧盟经济政策趋同与德国经济景气之间的矛盾

欧盟在90年代放弃了凯恩斯主义的经济政策，以宏观经济稳定为主要目标，这一政策趋向随着欧元的诞生更加强调，但是欧盟经济政策的趋同路线却与德国的经济景气产生了矛盾。从1991年到2001年十年间，欧元区年均经济增长1.9%，而德国仅年均增长1.5%，处于末位，因此，德国的经济景气同欧元区整体是有所差异的。欧洲中央银行以欧元币值稳定为目标制定货币政策，进而限制各国财政政策，对一些国家是适中的，但对于像德国这样经济接近停滞的国家显然偏紧，德国经济增长受到经济政策的刺激作用不强，回升的预期不明显，这就形成了德国财政政策遇到的第三个矛盾。

## 二、德国财政政策困境的原因

### 1. 世界经济增长放缓，美国和欧盟其他国家增长动力不足，是影响德国经济景气的重要外部原因

美国自90年代末，结束了长达十年的经济增长，特别是布什政府上台以后，财政预算由盈余走向大规模赤字，加上“9.11”和随后美国“反恐”的一系列行动，导致美国经济失去了强劲的增长势头，而德国企业在美国的子公司营业额是其出口的5倍，其对美国的出口占总额的10%多，美国的经济减速必然给德国带来直接的影响。同样，欧盟经济自进入新世纪来也放慢了增长步伐，各国的财政赤字纷纷上涨，投资率、经济增速下降，失业率不断攀升，整个欧元区步履蹒跚。德国与欧元区各国经济有千丝万缕的联系，其出口的60%是去往欧盟国家，占欧盟GDP三分之一的德国经济陷入衰退，把整个欧盟拉入停滞，反过来又恶化了德国的外部环境。

### 2. 德国赤字的国内原因

尽管急剧上升的赤字部分地反映了整个经济面的不景气，但德国的高赤字主要还是结构性的。有许多人把德国近年来的高赤字归根为外部原因，即世界和欧盟的经济衰退、严格的财政政策限制导致德国不能按原有思路发展经济。我们对照同时期主要发达国家的赤字和公债水平，除日本外，德国90年代后期以来的赤字水平是偏高的（特别是高于欧元区和OECD平均水平），尽管其公债比率中等（但增幅较快）。实际上，即使德国经济恢复了，高赤字也不会自动消失，因为德国的赤字归根结底

不是经济景气造成的，而是结构性的赤字，如果不从导致这些结构性赤字的原因入手，德国将始终无法解决困扰其财政政策实施的高赤字问题。

#### ①两德统一的后遗症至今仍旧影响德国的赤字水平

1990年两德统一后，大量转移支付到了东部，时至今日，这个数额仍占GDP的4%左右。对东部的支持要靠财政，手段就是提升联邦税率联邦和社会保障缴款，开征新税种，西部的社会保障系统大部分

移植到了东部,导致赤字和政府负债大幅上升。不平衡的财政使德国经济发展机制恶化,在德国为欧元诞生所做的一系列“冲刺性”的努力之后,外部环境的不利终于诱使德国经济在积重难返中陷入衰退。

## ②高税收面临减税压力,而联邦政府减税后短期内扩大赤字,长期增长效应又不明显

1998 - 2000 年,德国的赤字状况略有好转,在2000年出现了少见的财政盈余,这归因于当时较为景气的经济,以及“与利润挂钩”(profit - related)的税收改革所带来的税收收入超预期的增长,但这仅是偶然的。在此后的三年中,经济没有加速,失业率却大幅上升,尽管政府财政支出增加的比例不大,但是也没有什么改善,甚至在结构上更趋恶化了。

由于历史的原因,又加上两德统一的影响,德国的个人和企业的税收和社会保障缴款负担是欧元区较高的。从90年代开始,劳动力边际税收负担显著增加,超过了平均总体税率和社会保障费率。2003 年,一个未婚中等收入者须支付高达其额外收入64 %的税收和社会保障费,这一比例超过1990 年11 个百分点。在全球化竞争激烈的情况下,德国的公司2003 年边际税率仍高达40 % ,其中包括了公司税、企业附加费和地方税。高税率、复杂的税收规制抑止了企业的投资热情,降低了雇员工作的积极性。

为了扭转这一局面,德国在90 年代后进行了税收改革,特别是2001 年德国实行了大幅度的减税措施,税率由30 %- 40 %降到统一的25 % ,相当于减少GDP 的1. 2 % , ,即使是这样,德国的平均税率仍旧高于欧盟其他国家,对企业投资的刺激性不足。

仅仅在税收比率上的降低,不是促进经济增长的一个充分手段。2001 年德国的减税对财政形势有恶化的作用,减税造成的财政亏空没有通过其他方式给予补偿,缺口高于预计。这主要因为2001 年德国减税措施生效时,正赶上经济下滑,税收收入显著下降,而财政支出变化弹性较小。虽然德国还需要进一步降低税率改善投资环境,但是减税措施短期内加大了赤字,而其长期的增长效应又不明显,政策效果有待论证。

③社会保障支出压力过大,政府财政支出难以削减税收并不是德国财政恶化的症结所在,支出的增加特别是占其相当比例的社会福利支出的增加才是要害。从支出的角度看德国政府赤字增加,一是支出比率快速增长,二是结构上的变化。政府支出比率,90 年代前期上升,后期下降,但在2003 年也达到49 % ,高于80 年代平均水平46 % ;政府支出结构在这两个时期也发生了显著变化:社会福利支出大幅增加(特别是养老金的支出),在整个支出比率中已达到57 % ,而80 年代后期平均是48 % 。随着人口的老龄化、失业人数增加,养老金、失业保障、健康保险的费用还有上升的趋势,如果德国政府不改革现有的社会保障制度,它的政府支出就难以削减,减税措施就无法推行,结构性的赤字不可避免。

## ④失业问题严重,劳动力市场缺乏活力

从收入的角度讲,降低失业率可以促进经济增长提高政府税收;从支出的角度讲,降低失业率可以缓解财政支出压力。然而,德国的经济衰退又带来的高失业率,僵化的劳动力市场结构和保护性机制使得企业不愿增加雇员,种种原因结合在一起造成了劳动力市场的萧条,这反过来又有碍经济恢复。1970 年,西德失业率仅有15 万人,而2003 年全德失业率达到11 % ,其中西部8. 9 % ,280 万人;东部19. 1 % ,160万人。德国是发达国家工作时间最长而小时工资较高的国家,每人年工作时间东部为

1467 小时,西部为1446 小时,而美国为1805 小时,日本为1859 小时;德制造业工人小时工资达29.7 美元,高出欧盟国家平均水平近20 %。

尽管德国政府采取了不少措施来恢复劳动力市场的功能,但一些主要的障碍仍然存在,如缺乏弹性的工资制度,严格而复杂的劳工立法,解雇保护和工会压力都制约着就业率的回升。

### 3. 经济结构调整步伐落后,没有抓住新经济的机遇

虽然德国是世界第三经济大国,但德国自90 年代以来,在世界产业格局方面并不具有领先优势。对比世界前50 强企业美、德、日三国产业的分布,可以明显看到,德国在新兴高科技产业的地位落后于美国和日本(仅有西门子一家入围),而优势集中在汽车等传统产业。这主要是由于德国在80 年代对产业扶持政策定位不准,偏重了具有传统优势的汽车、化工、机械制造等行业,而在电子信息等新兴高科技产业投入不足。在美国新经济如火如荼的时候,德国产业政策调整步伐较慢,没有把对煤钢等夕阳产业的关注尽快转移到信息产业上,传统产业和建筑业产出占GDP 比重高达30 %,因

此在德国缺少高新技术产业的扩张带动作用,没有给整个经济带来繁荣和就业。

### 4. 德国经济困境的深层原因——当代“社会市场经济”模式缺乏制度活力

德国经济复苏的一个先决条件是强化投资者和消费者信心,恢复劳动力市场活力。就目前德国经济的状况来看,这种预期非常不明显。实际上,德国经济的困境归根结底在于德国传统的社会市场经济体制在全球化的压力下已不堪重负,失去了制度的活力。作为市场经济的基本原则,经济运行应当由价格机制自发调节,政府应当创造一个规范和激励系统,营造竞争的环境(投资者的竞争和劳动力的竞争)。这个原则提倡个体自发性、责任感和自我承担风险的意识。在德国社会市场经济体制下,政府对经济生活的过多和违反以上原则的干预使得社会中竞争的压力和承担风险的责任感减弱甚至丧失,造就了一批充满惰性依赖政府保障的劳动力,压制了企业投资热情和生产率水平。置身于全球竞争中,德国的竞争力势必要被这种体制所拖累。

就德国财政困境而言,社会市场经济体制实质上把分配政策置于了产出政策之前。在没有做出蛋糕和没有把蛋糕做大到一定程度时,就已经确定了如何分配蛋糕和不得不分配的数量,德国的社会保障系统“倒逼”社会产出对其贡献,就制约了社会生产积极性和效率,缺乏灵活度。社会政策应有助于产出增加,从而为社会政策的实行和完善提供基础,如果颠倒了次序,就可能走向“竭泽而渔”的危险境地。

德国人自豪的社会保障体系是建立在雄厚的资金为基础的,最终来源是税收和社会保险金。2003 年,德国职工缴纳的社会保险金占其收入总额的42 %,据德国《明镜》周刊报道德国职工收入的51 %要作为各种税款和社会保险金上缴国库,而工业化国家平均水平仅为36 %。德国失业工人可以

得到原工资67 % - 53 %不等的失业救济,再加上住房、幼儿补助,可能会超过低工资收入。所以,在德国的失业大军中,长期失业人数(大于12 个月)比列一直很高,而且有上升的趋势,丰厚的社会福利实际上养了一批“懒汉”。

## 三、德国财政政策出路

经济是财政的基础,解决德国财政困境,仅仅停留在政策操作层面是远远不够的,激发经济增长活力,改善经济状况,才是解决财政困境的根本。德国政府预计,如果2004年经济增长2.5%,以后每年增长3.25%,到2007年赤字比率将保持在1.5%。德国政府测算过,1%的经济增长可以降低赤字0.5个百分点(合10亿欧元)。如果要实现德国经济从低迷中回升,社会主义市场经济制度的改革、经济结构的调整必不可少。

## 1. 社会福利改革

德国的社会保障支出庞大是其结构性赤字的主要成因。德国几任政府都试图改革社会保障系统,但往往是“雷声大,雨点小”。社会福利改革的主要问题是改革成本和收益在经济体内和不同时期分配不均,在取得政治支持方面会出问题,最终决策者偏向于维持现状。但有一点德国政界已经达成共识:改革社会福利制度是必需而迫切的。“高工资、高福利和高成本”是德国劳动力市场的真实写照,也是造成失业率高、社会保障费用庞大的重要原因。改革社会福利制度,需要德国政府和人民对“社会主义市场经济”模式的内涵有创新性的理解,对自己国家在全球化中面临的严峻形势有清醒的认识,为了长远的利益承受短期的镇痛。一种可行的方案是采取渐进式的改革,先从最需要改革的失业保障制度入手,尽可能以短期失业率下降来宽慰民心,以换取进一步改革的资本。

## 2. 经济结构调整

### ①调整国内产业结构,扶植高新企业发展,加大对中小企业的支持

作为经济长期增长的基点,德国政府需要在信息、电子等高技术产业加大研发费用投入,减少对夕阳产业的保护,扶植有市场前景的中小企业。德国政府应当促进其高科技产业的国际竞争力,巩固世界经济强国的优势地位。

②利用全球化进程,加强与东亚经济体的合作尽管外贸在德国经济中占不小的份额,但德国在东亚却没有像美国、日本那样获得多少份额的经济利益。在欧盟整体不景气的情况下,加强与东亚,特别是中国的经济合作,会给德国经济注入活力。最近,德国总理访华时提出要关注中国东北的开发,这给德国经济复苏提供了一个思路。

## 3. 政策操作层面改革和行动

### ①税收改革

在近两年中,德国政府已经采取了一些措施来降低税率,冀此促进长期增长和改善就业条件。但如果经济没有明显改善,德国政府的税收收入仍会继续减少。除了这些努力之外,德国政府还需要进行更为基础性的税收改革来刺激投资,其目标不仅仅是税率的降低,而应该是建立一个更有效率、富有激励的税收体系。

改革首先是要降低平均税率,削减繁琐的税收规制,使得德国和周边各国在投资环境上有着大体相同的吸引力。但由于赤字限额的约束,大规模减税对政府来说是不可接受的,所以与减税相配合的,还要进一步削减开支,来弥补财政亏空。

### ②改善劳动力市场,增加就业

对德国未来财政发展的一个极端重要的决定因素是劳动力市场条件的改善。据德意志联邦银行测算,1%的就业增长(或增加340000人就业)会使德国的财政收入增长量达到GDP的0.25%(相当于50亿欧元),经济增长同时还会带来个人收入、企业利润和私人消费的增加,这将给联邦政府带来额外的收入。从支出上看,政府每年有750亿欧元,大概占GDP的3.5%的支出用在了失业保障,如果失业人数降低100000人,政府预算将平均减少20亿欧元,大概占GDP的0.1%。一增一减,是一个非常可观的数字,而且,在改变德国目前经济面貌的诸多因素中,增进就业是具有领头的作用,如果说德国经济是欧洲经济的“火车头”,增进就业是德国经济的“火车头”,因为只有促进就业才能积极改变衰退局面,而不是消极地适应这种低迷的状况。

德国政府应当出台有效地鼓励就业的政策。降低每个就业岗位的附加成本,增加企业雇员意愿,增加就业者收入,调整解雇保护法,放宽对小企业雇用定期工的限制,鼓励失业者重新就业,对失业者采取“促进加要求”的措施等。

改善劳动力市场条件不仅是政府的任务,企业的经营者和劳工也有自己的义务。政府需要创造投资环境,企业和劳工之间应当建立一种更有弹性的工资协议,真实工资率的上升应当保持低于生产率的上升水平,这样就为增加就业机会提供了可能。

### ③跨国政策协调

最后还要提及一点,就是欧元区各国财政政策的协调,虽然货币政策统一了,但财政政策缺乏有效的协调将制约欧元区一体化的进程。德国是欧元的倡议国,但却没有在一体化进程中得到预想的好处,因此有必要利用其在欧盟的影响,推动各国在所得税率、就业等政策方面的协调,以缓解单个国家的财政政策压力,避免出现统一的货币政策、各自为政的财政政策的不协调局面。

#### 参考文献:

- [1] 郭巧微. 德国经济困境与对策. 欧洲一体化研究. 2004. 3.
- [2] 丁纯. 2003 - 2004 :德国经济的回顾与展望. 欧洲一体化研究. 2004. 1.
- [3] 孙晓青. 欧盟的财政经济政策趋同与德国经济的政策调节. 德国研究. 2003. 1.
- [4] Public finance in crisis —— t he causes and t he need for ac2tion. Deut sche bundesbank. Mont hly Report . March 2004
- [5] The development of pu. blic finances in Germany following qualification for European monetary union. Deut sche Bundesbank .Mont hly Report . April 2003.

文章来源: 当代经理人 (责任编辑: x1)

