

德国辅佐经济和谐发展的公共财政政策及其借鉴

<http://www.criifs.org.cn> 2006年10月18日 江建平 刘小川

**内容提要** 德国的公共财政政策在促进经济和谐发展方面起到重要作用。这主要体现在对前瞻性产业、边缘性产业以及弱势企业组织的政策扶持,尤其对于科技创新与研究、结合环境保护的能源合理开发与应用以及战略性行业与中小企业,政府通过综合运用财政补贴、政府购买、税收优惠和税率杠杆等政策工具予以扶持和推动。德国运用财政政策的经验启示我们,在明确财政政策的目标及范围基础上,应当对具有战略意义的技术创新、能源应用行业以及中小企业组织等给予相应倾斜。

**关键词** 德国 和谐经济 财政政策 前瞻性产业

“二战”后,德国百废待兴,自由市场经济体制对其经济的高速发展起到巨大的刺激作用,但是由于经济的高速发展以及高科技引领下的产业分工日益细化等因素,带来了社会矛盾激化和经济后续发展乏力的危机,出现了众多与经济持续发展不和谐的“音符”。要解决经济发展的负外部性桎梏,仅仅依靠自由竞争机制显然无法收到令人满意的效果。在此认识背景下,德国将完全的自由市场经济体制逐步改造为社会市场经济体制,基于这种认识政府站在社会公正的立场来校正“市场缺”,通过创立经济结构优化的政策基础,促进经济的和谐发展。如何调节呢?在尽量不影响市场的正常竞争前提下,德国政府对经济发展的调节范围是全方位的,主要针对影响经济和谐发展的产业以及产业组织,将政府的重点调节视角放在前瞻性产业、边缘性产业和弱势产业及企业组织等方面。为实现此目标,德国政府将公共财政作为调节经济和谐发展的主要政策。力促前瞻性产业的快速发展

德国的社会市场经济体制要求其经济政策目标具备广延性和前瞻性的特征,具体可分类为六大目标,即价格稳定、国际收支平衡、经济增长、公平收入分配<sup>①</sup>、充分就业以及技术进步,其中技术进步是政府经济政策目标的新内容。德国政府清楚地知道,经济全球化的趋势要求增强国家竞争力,而国家竞争力的强弱取决于科技水平与创新能力的高低,因此科技产业必然成为带动整个国家经济的前瞻性产业。如果前瞻性产业的发展完全依靠市场推动,其发展速度将会因市场收益低以及利益外部性的影响而遭遇发展困境,所以政府出于长期经济和谐发展的战略考虑,应当而且必须通过公共财政予以帮助。在新一轮的以国际经济一体化为背景的市场竞争条件下,德国社会各界普遍认识到,增强国际竞争力应主要靠先进的技术工艺。德国政府高度重视科技投入,通过税收、财政补贴、政府资助等引导性手段,使得科技研究与开发经费占国民生产总值的比重不断提高,政府规划2010年R&D投入占GDP的比重将达3%。德国现阶段正在积极培育生物技术和新材料、新能源等国际领先的新兴技术,为此,政府通过财政拨付大量的科研经费,设立了一个独特的科研决策体系。该体系由两个专业委员会构成:第一个委员会称为科研联合体,由800名国内外著名科学家组成,负责高科技及创新项目的政府资金的支付与管理;第二个委员会称为学术委员会,负责科技发展战略的制定与科技项目的评估等。科研联合体与学术委员会共同对国家科技发展战略的实施负责。

德国的地方政府主要是通过创办科技园区支持科技型企业发展。例如,海德堡市专门开辟了一个科技园区,建设了科技服务楼,成立了海德堡科技发展公司、青少年创业公司以及经济发展有限公司,三个公司合署办公,共11人,地方财政每年提供150万欧元经费,对入园企业由财政提供5年期的房租补贴,还设立了一家风险投资公司,给创业者提供一定的资金支持。

### 构建循环经济的框架

德国的经济学家认为,不必要将每种废弃物都降解到自然界可接受的程度,一部分可作为原料使用,形成良性的经济循环,循环经济的弧度,即中间废弃物的利用距离应当最小化。据研究发现,约80%的环保问题可以通过20%的成本解决,80%的污染具有一定的循环利用价值,完全可以通过政策鼓励以及法规手段由私营企业处理,而政府只需要为最后20%的污染治理买单。例如,每公斤热值10千焦耳以上的垃圾是一种能量,对私人资本而言是有利可图的,若政府能适当加以引导,完全可以由私人资本负责治理。经济学理论告诉我们,循环经济的核心不仅包括污染的合理治理而且涉及清洁与绿色能源的开发,所以循环经济可以增加劳动需求、扩大就业,使资源得到充分利用。

在治理污染问题上,德国政府主要通过奖与惩两条路径进行。德国政府通过建立国家环保法律体系,制定了一系列有关环保赋税、环保罚金、环保责任赔偿等方面的规则,对非法排污者的法律制裁非常严厉。德国政府将组织、技术及制度等形式进行有效组合,成立现代化的公共服务性机构,其职能是推广和采用生态化及经济化的废物处理技术以及制定合理的污染收费制度。通过政府给政策,德国在对废物经济的经营方面,逐渐形成了比较完整的体系。例如,在奥特瑙管辖区有一个生活垃圾处理公司,最近发明了一套采用欧洲独特工艺的垃圾处理和利用系统,投资4000万欧元,每年运行费用700万欧元(含还本付息),政府通过给予提高10%的定价政策,解决了该公司每年的营运经费来源,有效保障了该公司的持续正常运营。

在推行清洁能源问题上,德国政府大力推广绿色能源、生态能源,出台了一系列关于鼓励重复利用能源的政策。例如,对利用再生能源发电方面给予财政补贴的政策,允许电网按每度54153欧分收购,市场的消费电价只有15欧分,其中的39153欧分的差价通过适当提高电价等措施消化,政府保证这一政策20年不变。据德国政府官员分析,这是一个非常聪明的办法,虽然政府补贴巨大,但其产生的效果却十分明显:一是鼓励二次能源的再利用,有利于节约能源和保护环境;二是无需政府支付全部补贴,部分补贴由电力公司支付,这是因为电力公司烧煤要放出二氧化碳,需要治理,所以企业理应花钱(视同补贴)买这些二氧化碳;三是采用隐性补贴的方式,政府允许电力公司适当提高电价,由老百姓多付一部分电费,实际上是通过老百姓多缴税收的方式,将财政补贴转移给电力企业;四是保证电力企业的长期利益,由于电力设备使用寿命为25年,超过政府规定的折旧年限15年,从长期角度看,可以保证投资者有钱可赚。德国在发展循环经济中,注重发挥地方政府的积极性。德国地方政府促进循环经济发展的主要方式是提供相关服务、政府采购及项目的优惠贷款等。因为每个产业都有特殊的污染处理问题,德国的许多地方政府设立了专门为支持企业开展循环经济服务的环境研究所。例如,德国海德堡的一家环境研究所,已经成功地研究了一套服务于企业的循环经济软件,并在一些企业产生了实效。政府对该研究所资助70%的经费,企业仅负担30%。德国施瓦本哈尔地区2003年6月成立地区新能源经营处,建立能源中心,开展专业咨询,举办讲座,协调各项工作。在项目扶持方面,德国地方政府也起到了很大的作用。由于德国的沼气资源比较丰富,已经测算出沼气潜能可为170万户供热、440万户供电,所以德国地方政府通过低息贷款、农业开发贷款以及少量的财政拨款,资助企业或集体从事利用沼气集中发电的项目。此外,德国的太阳能利用潜力巨大,现在的利用率只有3%,将来计划提高到20%。德国制定了一个10万屋顶计划,将通过国家复兴银行提供无息贷款和地方政府

的财政扶持手段相配合进行实施。

扶持弱势产业及企业组织随着高科技的发展,德国的农业、纺织业等面临衰败的窘境,然而从国家产业发展的战略高度审视,这些产业又是十分重要的。随着国际竞争的日益加剧,本土企业尤其是中小企业的生存压力与日俱增,然而从经济和谐发展角度审视,这类企业的健康发展又是不可或缺的。鉴于此认识,德国政府通过公共财政建立了一套扶持弱势产业及企业组织的政策。在扶持农业方面,德国根据欧盟的统一政策安排,为维护农民的基本利益,保持收购农产品的高价格。2004年欧盟用于农业的财政补贴开支高达6435亿欧元,如按欧盟国家农业人口2000万人计算,人均补贴款超过3万欧元。虽然欧盟的农产品补贴政策时常受到国际社会的指责,但其只是做出了局部的让步,提出逐步使农产品价格与国际市场接轨的农业政策改革设想,也就是说,具有比较优势的农产品价格将尽快与国际接轨,但是对真正需要补贴的农民仍然长期实施补贴。除此之外,德国政府对农民还有其它一些保障措施,如施瓦本哈尔地区为鼓励养殖户参加疫灾保险,由政府财政补贴一半保险金,养殖协会支付另一半保险金。

在扶持纺织品产业方面,德国政府采用竞争与保护的双重政策。一方面,通过国际自由贸易,鼓励国外企业向国内提供低廉的纺织商品;另一方面,通过欧盟的纺织贸易协定对属地纺织工业进行保护,尤其注重保护高端纺织品及相关联的知识产权。

在维持本土企业的长期生存与发展方面,德国政府将财政税收政策渗透到维护企业长远发展的各个环节之中。政府为了鼓励家族企业更多聘用专职董事替代家族式管理,提高企业决策的科学性,对他们高于公司经理的收入予以减免个人所得税的照顾。例如,德国巴符州温海姆市的科德堡公司,为防止家族内部斗争,搞跨企业,规定家族成员不得参加经营管理,聘请了四位非家族的专职董事。他们分别在下属各企业中担任董事,主要对经营管理决策负责。企业日常管理另外招聘职业经理。四位专职董事以家庭财产作抵押,而且退休后仍负有连带责任,实际上他们负无限责任。由于他们承担的责任更大,故其收入比公司经理高,而税收政策上对他们高于公司经理的收入,给予免征个人所得税的优惠。德国的企业税收政策力求统一,对所有企业一视同仁,一般不得给予企业以税收优惠,只有土地价格可以有通融的余地。所以政府为了促进本地企业的发展,通过制定详细的城市发展规划,拿出一部分国有土地或者购买一部分私人土地,通过财政补贴的方式以较低的价格卖给企业,帮助其以较低的固定成本参与市场竞争。

德国政府深刻认识到中小企业对本国经济发展与稳定的重大意义,因此建立了比较完善的中小型企业公共财政扶助体系。德国从1979年起,实施了鼓励中小企业增加自有资本的专项行动纲要,政府对中小企业的财政补贴占到全部补贴额的30%,仅1983~1989年间,国家对新建的516万家中小企业就提供了约28亿马克的补贴。从1990年起,联邦教研部通过历时4年的“东部地区合同研究开发计划”,向东部中小企业提供资助,资助额占项目费用的50%,但每个企业所获资助额的上限为30万马克。在德国税改时期,政府提高了中小企业的设备折旧率,折旧扣款标准从10%提高到20%,并采用了有利于中小企业的征税新方法——直线累进法。政府自1990年始,降低了企业所得税的累进税率,所得税率上限和下限分别降低到53%和19%,并且对周转额不超过2.5万马克的小企业免征周转税。税制改革后,大约有50%~60%的手工业企业被免除了营业税,总体而言,中小企业的税后收入增加了16倍。德国辅佐经济和谐发展的公共财政政策及其借鉴德国联邦政府还通过国家复兴银行专门对中小企业进行各类专项服务的扶持,资助内容主要包括职业培训、进修、筹资、咨询、参加会展等,资助方式主要包括现金补贴及低息贷款,最高金额不超过50万欧元。对中小企业的资本性借贷期限长达15年,其中7年内无须还本金,只付利息,而且不需一般银行所要求的抵押,由复兴银行以自有

资本对企业的开户银行作出担保。如果企业还不了债, 债权转到复兴银行, 由其负责对企业家30年的追债权。

## 几点启示

我国正处于经济高速发展时期, 经济与社会的矛盾、经济内部的结构矛盾日渐显现, 无疑, 这些矛盾若不及时解决, 将会形成经济向纵深发展的重大障碍。所以我们要在构建和谐社会的基础上大力发展和谐经济, 而和谐经济的基本要求是: 产业之间的协调发展、自然与经济的和谐发展以及增强企业组织竞争力的国际均衡发展。显而易见, 实现我国和谐经济发展, 是政府责旁贷的义务与责任。了解德国公共财政政策辅佐经济和谐发展的实践, 汲取先进经验, 有利于我国社会经济的持续和谐发展。德国公共财政在辅佐经济和谐发展方面的经验, 给我们的启示主要体现在以下几个方面:

1. 树立以弥补市场缺口为导向的扶持思路就调节宏观经济发展而言, 公共财政的政策导向必须十分明确, 因此需要客观地、正确地把握调节的领域与范围。德国是市场经济国家, 但是由于经济发展的不均衡以及国际竞争的加剧, 市场经济的运行不可避免地会出现市场本身所不能解决的“缺口”, 导致产业结构和区域经济结构的失衡, 此时政府按照市场规则适当利用财政政策给予扶持与帮助, 实践证明是有效的。我国正处在经济转型期, 德国公共财政辅佐经济和谐发展的经验给我们提供了一个很好的思路。该思路可以分为两个层面: 第一层面是, 准确地认定我国社会主义市场经济的“市场缺陷”的性质、范围以及阶段性特征; 第二层面是, 有针对性地制定有关财政政策, 合理地选择相适应的财政工具及手段。我国“市场缺陷”的性质具有较明显的“转轨”特征, 在经济发展过程中, 除了存在纯市场因素的障碍以外, 还存在大量的非市场因素的桎梏。随着我国市场经济体制改革的不断深化, 经济发展的阶段性特征比较明显, 因此我国市场经济的“缺陷”必将具有较突出的阶段性特点, 例如, 经济生活中的行政性垄断由强变弱, 二元经济结构的不协调以及区域市场的发展不均衡等。在此认识基础上, 我国的公共财政政策应以维护市场经济发展为宗旨, 以保持社会经济的和谐共进为目标, 合理采用财政支出、财政补贴以及税收等政策手段, 较完整地弥补“市场缺陷”, 优化经济结构, 实现国民经济的持续稳定和谐发展。

2. 以战略眼光处理能源开发与利用问题能源问题不仅是关系到环境保护的重大问题, 而且是处理经济与自然和谐发展的关键问题, 是保证经济和谐发展的核心问题。因此, 我们应借鉴德国经验, 做好如下工作:

(1) 促进可再生能源的科研与开发。中央政府可以授权地方政府, 允许有电能定价的一定范围浮动权, 并规定上浮部分专款专用。比如, 我国可以在能源短缺且经济较发达地区, 就风能、太阳能等可再生能源的研发领域, 通过公共定价权的合理利用, 筹措一部分可再生能源研究与开发的资金, 通过国内外招标投标的方式进行研究开发。

(2) 促进可再生能源的市场化生产。因技术发展成熟需要一定的过程, 可再生能源的产业化在一定时期内成本会比较高。德国的风力发电技术已经达到一定水平, 但成本仍然要比市场电价高15%左右。在我国能源需求量较大的情况下, 可以通过给予消费者适当财政补贴的方式, 促进可再生能源产业的规模扩张。

(3) 促进资源的节约和环境的保护。我国亟待形成资源节约型社会以及环境保护的网络, 所以尤其需要政府的作为。根据德国的经验, 我们应综合运用财政补贴、政府采购、公共定价、税收优惠及税率杠杆等公共财政政策, 建立防止能源浪费与环境污染的有效机制。

### 3. 建立以增强国际竞争力为核心的经济支撑政策

在经济全球化的大趋势下,增强本国的国际竞争力是德国政府不遗余力的国家战略。我国作为加入WTO的发展中国家,理应更加关注增强国际竞争力的问题。随着我国经济的发展,我们的低成本竞争优势将会减弱,所以要注意维护那些具有战略意义的且不具备比较优势的产业,尤其要营造更广泛的技术创新氛围,培育出更多适应国际市场、机制灵活并且反应灵敏的企业组织,促进和扶持具有竞争潜质的中小企业组织的发展。

显然我们不能将此问题完全丢给市场这只“看不见的手”,必须充分发挥政府公共财政的政策功能。德国的经验表明,通过制定合适的公共财政政策,包括鼓励技术创新、推动前瞻性行业及企业的发展以及扶持有潜力、有活力的中小企业等政策,完全可以达到弥补部分市场缺陷的效果,有利于增强国际竞争能力。①其概念主要指付出的劳动贡献与报酬相对平等,实际上在各种资本收益认同方面有差别。

#### 参考文献

1. 阿尔诺·卡普勒编:《德国概况》,德国联邦政府新闻与信息局2000年版。
2. 项怀诚、刘长昆主编:《德国财政制度》,中国财经出版社1999年版。
3. 孙宪忠:《德国社会市场经济法律制度初探》,《外国法译评》1995年第4期。

文章来源: (责任编辑: xl)