

# 德国经济治理的回顾与前瞻

## ——社会市场经济模式的影响

薛彦平 / 文

长期以来，德国的经济治理就以审慎和稳健著称，它不仅是德国有别于其他欧洲国家之处，也是德国能迅速克服金融和经济危机后果的关键。本文将从几个方面分析德国的经济治理。

### 社会市场经济：

#### 德国经济治理的外部环境

德国是“社会市场经济”理论的发源地和试验场，因此德国的经济治理政策带有明显的社会市场经济特征。从19世纪的李斯特<sup>[1]</sup>，到20世纪20至40年代的弗赖堡学派<sup>[2]</sup>，再到50年代路德维希·艾哈德<sup>[3]</sup>，国家干预的思想一脉相承，而国家干预正是社会市场经济的基石。1948年，路德维希·艾哈德强调了市场失灵情况下国家干预的合理性。1949年通过的联邦德国《基本法》在保护私有财产和公民权利的前提下，强调私有财产必须尽社会义务，这为德国的经济治理提供了法理依据。

二战后，德国政府始终强调国家和市场共同发挥作用——在经济相对繁荣时期强调市场的作用，在经济衰

退时期突出国家干预。近七十年来，德国经济就是在“市场”和“国家”两种力量的相互作用下取得成功的。说得直白些，艾哈德的社会市场经济思想，就是要充分享受自由市场经济带来的竞争和效率好处，但同时对市场进行某些限制。社会市场经济理论并不绝对排斥竞争，但它所说的“竞争”不同于19世纪那种自由放任，而是辅之以必要的国家干预的竞争。自由竞争是实现基本经济目标的最好手段，也是社会市场经济制度的重要支柱，在社会市场经济中，政府的责任就是制定和执行经济政策，在精神和物质上给私人企业家以指导和帮助，但这并不意味着私人企业家可以为所欲为，政府应该不闻不问，放弃一切干涉。社会市场经济政策必须要处理好经济自由和政府干预的关系，亦即克服无限制的自由放任和严酷无情的政府管制之间的矛盾，在绝对自由和集权主义之间寻找一条“中间道路”。概言之，德国经济治理中的国家干预色彩比较浓厚，但德国政府扮演的是竞争的“裁判者”而非“参与者”的角色。

当然，20世纪80年代席卷全球的自由化浪潮也曾影响过德国，联邦政府也推行了部分私有化并采取了自由化措施，但与其他欧洲国家相比，这种做法的影响相对有限，没有危及到社会市场经济治理的基本思想。不过，也有些德国学者认为：社会市场经济的根本出发点并不在于限制竞争，相反，德国政府鼓励企业自由竞争，特别是在出口方面，因为过度的干预会损害整个德国工业的国际竞争力。<sup>[4]</sup>

### 德国经济治理的主要内容和特征

#### 一、德国在几个方面的经济治理情况

(一) 财政和金融治理：追求审慎、稳健和公平的政策。德国财政治理追求的目标是“审慎、稳健和公平”。从财政收入看，德国的税收来源比较均衡，直接税和间接税比较合理。譬如，德国的个人所得税约占总税收的27%，明显低于美国等发达国家，但增值税占总税收的36%。为什么呢？因为德国政府认为，直接税受

经济周期的影响较大,而流通过程中的间接税受经济周期的影响较小,这样的结构可以保证德国政府即便在经济不景气的情况下也能够有充足的财源。从财政的转移支付看,德国政府非常注意公平性,尤其是发展水平和贫富差距较大的各州之间的财政转移支付,可以不经过联邦政府,由各州政府自行决定。这种做法促进了各地区的均衡发展,也缩小了贫富差距。在欧洲国家中,德国的基尼系数很低,即便是在经济危机后也是如此。譬如,2008年德国的基尼系数为30.2%,2012年降低到28.3%。这在某种程度上要归结于德国转移支付的作用。

德国始终恪守严格的财政纪律,严控财政赤字和公共债务比例。世界银行的研究表明,如果某国的公共债务占GDP比重超过90%时,该国的经济增长就会放慢,德国的公共债务长期保持在80%以内,不仅低于欧盟多数国家,更远低于美国和日本。在2008—2011年期间的金融危机和经济危机中,为照顾欧盟的整体利益,德国政府也曾被迫增加财政开支,使财政赤字有所增加,但危机过后立即紧缩财政。经济学家的普遍预测是,德国政府将在2015—2016年期间实现财政的盈余。

德国政府重视财政政策的稳健性,这固然与德国人稳重和遵守纪律的民族特性有关,但更多的是与两德统一带来的惨重教训有关。当时,为了振兴德国东部经济,德国实行了大规模扩张性的财政政策,结果导致财政状况急速恶化,经历了长达十年的经济不景气。此外,德国政府对美国那种依靠财政刺激经济的做法很反感,认为这种“寅吃卯粮”的做法是2008年金融危机的直接导火线。

在金融监管方面,德国政府的政策也非常严格,而且可以用“苛刻”一词形容。这种严苛的政策使德国金融机构的投资回报率很低。譬如,金融危机爆发前,欧洲100家最大银行的平均回报率为9.9%,而德国平均回报率只有4%。早在2001年,德国政府就取消了对储蓄银行的政府担保,要求它们自己担保自己,这样在很大程度上就减少了银行的高风险行为。同时,政府对商业银行的储备要求非常苛刻,所以整个德国商业银行体系的不良资产率逐年下降。因此在金融危机爆发后,德国商业银行的情况要明显好于英资银行,譬如,2008年英国汇丰银行的“减记和亏损”额超过330亿美元,而德意志银行仅为130亿美元、巴伐利亚银行仅为148亿美元。<sup>[5]</sup>

(二) 产业经济治理:追求卓越的工业立国理念。德国政府非常重视实体经济的发展。虽然战后德国产业结构也经历了同其他欧洲国家类似的升级和调整——服务业比重大幅超过制造业,但德国在经济全球化和金融自由化的浪潮中,并没有选择美英那种严重依赖股票市场和风险投资的道路。由于德国银行与企业之间传统的资金供应链比较牢固,德国实体经济的资金环境相对稳定,德国得以继续保持在汽车、机械工程设备、输配电设备、化学工业和电器制造等方面的巨大优势,同时在医疗设备、仪器仪表、尖端科技、环保材料和新能源技术等方面积累了很强的竞争优势。联合国工发组织(UNIDO)报告显示,2012年德国制造业的全球竞争力排名第二,系数为0.5176,仅次于日本0.5409的系数,而美国系数仅为0.4822。<sup>[6]</sup>2013年,德国汽车、机

械、化工、电气占全部制造业产值的40%,创造了25%的就业岗位,对GDP的贡献率达30%,平均高出美国、英国和法国十个百分点。

21世纪伊始,发达国家“去工业化”的喧嚣声愈加强烈,但德国基本上没有受到太大的影响。在发达国家中,德国制造业的比重是最高的,在过去十年中,德国是唯一积极促进制造业增长的发达国家,这同其他发达国家所热衷的“去制造业、去工业化”的经济发展模式有很大区别(Roland Berger, 2013)。<sup>[7]</sup>

此外,德国在推行产业经济治理过程中,还非常重视中小企业发展。德国经济的主体是中小企业——占全部企业数量的99.5%,对GDP和就业的贡献率达70%、对出口附加值的贡献率达60%、对专利数量的贡献率达75%。因此,德国中小企业是德国工业发展和工业创新的真正的“隐姓埋名”的冠军。有鉴于此,德国产业政策的一项重要内容就是鼓励中小企业发展,而且这个政策是多维度的。主要政策包括:第一,鼓励中小企业进入国际市场,在德国政府商贸代表团出访中,中小企业占企业代表的三分之二;第二,为中小企业创造良好的融资环境,德国政府通过复兴开发银行内的“小额贷款”项目,为中小企业申请的商业贷款承担最高60%的担保;第三,鼓励中小企业技术创新,德国政府通过建立技术与发展中心、科学技术中心、革新与技术创新中心等工业技术扩散机构来支持中小企业创新活动;第四,鼓励中小企业与大企业建立密切的协作关系,在德国制造业中,每家大企业几乎都有数量巨大的中小企业供应商,这些中小企业从德国大企业那里获得订单和技

术并向大企业提供设备零配件。因此,德国强大的工业制造能力和卓越的工业创新能力离不开这些中小企业。

(三) 劳资关系的治理:追求和诣与效率的政策。稳定的劳资关系不仅是德国社会市场经济的重要内容,更是德国经济治理不可或缺的基础。与其他欧洲国家相比,德国劳资关系中的对抗性因素较少、劳资关系更为“和谐”。1976年,德国通过立法,确立了保障工人参与企业管理和决策的制度,即所谓的“共同决策制”(Codetermination)。该法规定:在超过500人的中等规模企业中必须建立工会,工会必须参与企业重要的决策,在大型企业,工人代表必须拥有三分之一董事会席位。在德国企业监事会中,工人代表同样可以发挥重要作用,特别是当涉及到工人雇佣条件和培训的时候。在500—2000人的企业中,工人代表必须占三分之一董事会席位,两万人以上的大企业中,监事会中工人代表必须占50%,其中工人代表为10人,包括3名来自工会的代表。

实际上,稳定的劳资关系对德国企业的卓越表现和德国经济的持续增长贡献颇大。由于这种相对稳定与“和谐”的劳资关系,德国企业员工服务于同一家企业的时间比其他多数欧洲国家都要长,企业方面也愿意在员工培训方面投入更多的资金。因此,德国企业拥有一支技术素质非常高的队伍,使企业内部的持续创新能力很强,不仅保证了企业的竞争力,也保证了技术进步的持续性。此外,由于罢工事件较少,企业遭受的损失也较少,职工跳槽事件较少,意味着企业的创新活动能够长期坚持下去。

## 二、德国经济治理的两个重要特征

通过对德国经济治理的考察,我们发现这种治理有两个非常突出的特征。

第一,德国经济治理有很强的连续性。所谓治理的“连续性”,即重要的经济政策和发展战略不会因为政府的更迭而中断。德国的社会经济政策已经存在70年,其中不乏各种思潮的冲击和应对危机的调整,但德国始终秉承这种理念。在具体政策实施中,连续性非常重要,不论哪个政党上台,都只做微调,不会另起炉灶,以免市场误读政府政策而引起长期动荡。譬如,1998年德国总理施罗德制定了《2010年议程》改革计划,该计划几乎涵盖了社会经济各个方面,包括通过降低税率增加个人和企业收入,刺激消费和投资,改革失业保险和救济制度,逐年削减失业者的救济金和加强再就业培训,推迟甚至暂时冻结退休者养老金的增加等,这些措施对德国经济的长期发展是有利的,但却激起德国选民的抗议。2005年施罗德黯然下台,新上台的默克尔顶住压力,坚持《2010年议程》的改革思路,继续把推动就业改革作为政府政策的核心目标,她所做的调整仅仅是根据经济形势逐步推进改革。经过两届政府的努力,德国的改革终于初见成效:失业人口持续下降,从2005年的500万减少到2008年的300万。这为德国经济顺利渡过金融危机奠定了基础。

第二,德国经济政策的自我调整和改革能力很强。譬如,德国的劳资关系是法律确定的,特别是1949年的《基本法》和1976年的“共同决策制”的法律。《基本法》在20世纪90年代中期前只调整过一次,但90年代世界经济发展形势瞬息万变,德

国先后七次修订《基本法》内容。因此,德国政府真正做到了在法律框架内有所作为。在法律修订的基础上,德国政府从20世纪90年代以来对福利和劳动力市场进行了广泛而深刻的改革,增加了市场的灵活性,减少保护主义倾向。此外,德国的税收也进行过多次改革,前面提到的调整直接税和间接税就是个案例。德国政府还在全球气候治理的框架下,新引进环境税、能源税和排放税等新税种。在医疗体系改革方面,德国政府正在努力把医疗成本从劳动力成本中剔除,减少雇主负担,增强企业的竞争力。

## 德国经济治理的成效与前景

由于德国审慎和稳健的经济政策,2008年的金融危机和随后发生的经济衰退对德国经济造成的负面影响相对较小。2009年,德国的财政赤字只有3.1%,2010年也只有4.2%,公共债务占GDP比重从70%提高到82.5%,虽超过欧盟《稳定和增长公约》的临界点,但比其他欧洲重要国家情况要好得多。危机期间,欧盟国家平均失业率持续增加,即使在经济二次复苏的2013年仍高达10.9%,而德国的失业率却从2008年的7.8%下降到2013年的5.3%。2013年,德国全职就业人口达到4100万,而且还为深陷经济衰退的其他欧洲国家移民工人提供了大量临时就业岗位。因此,把德国经济比喻成欧洲经济衰退的缓冲器,这种说法并不过分。在经济增长和复苏方面,2009年德国经济下滑5.1%,2010—2011年出现恢复性增长,分别达到4%和3.3%,大大高于欧盟平均值,但2011年下半年再次陷入衰退,持续到2013年下半年开始复苏,2013年增长0.7%,2014

年可望增长 1.5%。由此可见，德国国内经济基本面较好，这得益于长期实行严格的经济治理政策。

然而，此次金融和经济危机也暴露出德国经济治理的某些问题，譬如，过度依赖欧盟出口市场，金融市场监管存在疏漏，与欧盟其他国家政策配合不够等——这些问题需要通过新的经济治理政策来解决。德国新的经济治理政策将集中在以下几个方面：

第一，推行更加多元化的出口战略。危机前，德国出口的 50% 是针对欧盟成员国的。金融危机后，由于欧洲各国经济的不景气，对德国产品的需求下降，导致德国区内贸易顺差骤减 30%。同期内，德国对中国、俄罗斯、巴西、印度等国的出口比重却从原来的 8.5% 提高到 11.6%，贸易逆差也缩减了三分之二，这些新兴经济体正在更多地吸引德国出口商的眼球。目前，德国正在实行更加多元化的贸易政策，除了继续扩大同中国、巴西、印度等新兴经济体的贸易往来外，它还同韩国和新加坡达成了自由贸易区协议，随着美国、日本经济的复苏，德国将积极同美国谈判建立跨大西洋贸易和投资伙伴协定。

第二，实行更严格的金融监管政策。金融危机中，德国原本不想提供太多的救市资金，但苦于其他成员国的压力，结果导致德国财政状况恶化，拖累了本国经济。这个教训对德国来说是深刻的，因此德国成为严格的金融监管政策的重量级推手。2013 年 2 月，德国政府出台了新的遏制商业银行过度风险投机的法案。为了汲取 2008 年金融危机的教训，有效防范金融风险 and 最大限度保护普通储户利益，该法案要求加强对金融市场和金融产品的监管。譬如，当商业银行

从事自营资金交易谋取超额收益时，必须对其相应的高风险独立承担全部责任。根据这项法案，德国境内的商业银行高风险自营交易额超过 1000 亿欧元或超过其资产负债额五分之一时，必须把从事的风险交易项目从日常金融零售业务中剥离，使普通储户的存款不至于因为银行大额资产交易亏损而蒙受损失。如果因为巨额交易亏损而出现银行倒闭或破产，银行经理将面临巨额罚款和五年的监禁。该法案还要求商业银行保证在出现经营困难或金融风险等紧急情况时，自动停止继续大额交易和采取资产重组等有效行为，把损失降至最低限度。德国政府希望其他欧洲国家能够效仿德国的做法，最终强化欧盟层面的金融监管体系。

第三，继续坚持工业立国和产业结构调整并重的政策。经过金融和经济危机的洗礼，德国政府对坚持发展实体经济的态度更为坚定，同时它也看到了经济危机给德国的产业转型带来的新契机。抓住科技革命带来的历史机遇、通过技术创新来完成传统产业转型、使德国经济具有更加持久的竞争力——这是德国政府必须优先考虑的问题。通过 2010 年 7 月出台的《德国 2020 高技术战略》，德国未来新型产业已经初露端倪，围绕着低碳、新能源、环保、安全、通讯等领域将出现新的、强大的、有竞争力的产业集群，尤其是在那些德国已经领先的领域，包括风能、光伏能、生物能和新能源汽车——这些新的产业集群，必须有传统工业基础的支撑，又有更多的技术含量。

第四，德国经济治理对欧盟的影响力将显著加强。此次危机，不仅印证了德国社会主义市场经济框架内经济治

理的相对成功，而且也印证了那种放任自流和过度虚拟化经济的危害。因此，德国在欧盟未来经济治理中的“话语权”将获增加。如果说德国过去在许多问题上还要屈从法国意志的话，那么在将来的欧盟经济治理中，恐怕法国要更多地倾听德国的意见，欧盟其他国家也要更多地利用德国的经验。2013 年 2 月，德国政府提出了遏制商业银行过度风险投资的建议，该建议比较顺利地获得法国政府的认可，两国将合力向欧盟推广。实际上，德国在危机中的财政扩张政策实属无奈，因为它原本就反对通过财政扩张来解决问题，强调通过结构性改革来解决问题。可以预见，在经历过金融危机和经济危机的痛苦后，欧盟将有更多的国家会接受德国的这种治理思想。从 2012 年欧盟 25 国通过的《财政契约》中，我们可以清晰地看到德国稳健财政和货币政策的影子。

（作者系中国社会科学院欧洲研究所  
研究员）

（责任编辑：徐海娜）

[1] 弗里德里希·李斯特（Georg Friedrich List, 1798—1846），德国经济学家，主张贸易保护主义。

[2] 20 世纪 20—40 年代出现的德国经济学说，代表人物是瓦尔特·欧根（Walter Eucken 1891—1950），主张有秩序的竞争。

[3] 路德维希·艾哈德（Ludwig Wilhelm Erhard, 1897—1977），二战后德国社会主义市场经济理论的主要实践家，曾担任联邦德国经济部长和总理。

[4] Horst Siebert, *Economic and Political Governance in Germany's Social Market Economy*, Kiel Institute for World Economics, April 2004, p.12, p.15.

[5] 袁元伦、张敏：《欧盟国家经济改革的理论与实践》，北京：社科文献出版社，2013 年版，第 260 页。

[6] UNIDO: *European Industrial Competition Report 2013*, p.35.

[7] <http://www.yicai.com/news/2013/03/2576078.html>