

德国《经济稳定与增长促进法》及其新启示

谢增毅

最近国内经济法学学者呼吁制定《中国宏观经济调控法》，以加强和改善宏观调控，推进宏观经济调控的法制化。笔者对此表示赞同。当代西方国家的市场经济体制，本质上都是政府宏观调控下的市场经济体制。经济学家将当代市场经济的特征概括为“发达的市场与强大的国家”：一面是成熟的、发达的市场，一面是日益扩大的政府经济干预。^①概言之，由于市场本身固有的缺陷，诸如，信息不对称、公共产品短缺、外部性、不完全竞争、个体追逐私利和社会整体利益的冲突等因素，使得国家干预经济，通过政府对经济进行宏观调控成为历史和现实的必然。在推崇法治的今天，政府对经济的干预应当得到法律的确认和规范。在国内学者制定《中国宏观经济调控法》呼声甚高的背景下，笔者重新阅读和思考了德国《经济稳定与增长促进法》和美国的《充分就业和平衡增长法》并有新的体会。

为了实现经济增长、充分就业、物价稳定和收支平衡等宏观经济目标，德国和美国先后制定了《经济稳定与增长促进法》（1967年）和《充分就业和平衡增长法》（1978年，英文为《Full Employment and Balanced Growth Act》，又称为《Humphrey-Hawkins Act》^②）。从这两部法，笔者深深体会到，不管是美国所谓的“自由市场经济”，还是德国的“社会市场经济”，都存在着政府对经济的干预，而且政府干预经济的法治化水平很高。这两个国家宏观经济领域的立法相当发达，德国制定了《德意志联邦银行法》、《财政管理法》、《联邦预算法》；美国制定了《美国联邦储备法》、《财政收入法》、《税制改革法》。宏观调控各自领域立法的发达和完善，并不能阻止它们制定综合性宏观调控法律。从这一点看，中国制定《宏观经济调控法》的理由似乎更加充分。与美国的《充分就业和平衡增长法》相比，德国的《经济稳定与增长

促进法》对未来我国制定《宏观经济调控法》更具借鉴意义。因为，美国制定该法的背景恰恰是该国发生滞胀的危机时期，美国面临着高失业率和低增长率等困境，因此，该法就带有很强的危机对策性质，并将促进充分就业作为该法的主要任务。^③而德国实行“社会市场经济”体制，不但市场体系非常发达，且宏观调控也颇为成熟，与美国的“自由市场经济”相比，政府的作用更为突出，对我国实行“社会主义市场经济”更有借鉴价值。《经济稳定与增长促进法》的内容全面、具体、稳定，反映了宏观调控的运行规律和要求^④，内容丰富且富有操作性；而且我国和德国同为大陆法系国家，法律思维和逻辑也有相通之处。因此，以下笔者主要论述德国《经济稳定与增长促进法》的背景、主要内容及其对我国的法制及制定《宏观经济调控法》的新启示。

一、德国《经济稳定与增长促进法》的背景概况

二战后，德国逐渐从统制经济转向社会市场经济，逐渐形成“社会市场经济体制”。所谓社会市场经济的基本含义和理想目标就是在资本主义私有制的基础上，鼓励和发展自由竞争的市场经济，同时通过各种经济立法和经济政策等政府干预措施，来防止市场自由竞争可能引起的垄断、贫富分化和经济社会的无政府状态，以便达到经济的持续、均衡发展；币值稳定、充分就业和国际收支平衡，实现大众的福利。德国坚持在市场经济范畴内将经济自由主义和社会主义组合起来，形成第三条道路。^⑤为了加速战后经济的恢复，德国非常重视政府在经济中的作用。在这种背景下形成的经济调节体系可以概括为：市场竞争基础上的适度经济调节，政府的宏观调节服从并服务于市场机制的有效运行。“社会市场经济”吸纳了新自由主义理论中的竞争性的市场原则，吸取了社会

民主党的经济民主思想，承袭了历史传统中的国家主义崇拜思想，因而市场竞争的自由与政府调控的权威并行不悖。^⑧这就是该法制定的背景和理论基础。该法第 1 条也揭示了其制定的背景和指导思想，规定“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的增长，同时保持物价稳定、高度就业和外资平衡。”既强调政府采取措施实现经济平衡目标，又特别强调政府实施宏观调控是在“市场经济体制下”。此外，德国法制精细，法治传统深远，在宏观经济调控中也要求政府依法调控。1967 年制定的《经济稳定与增长促进法》充分体现了德国重视宏观调控和完善法制的理念。概言之，《经济稳定与增长促进法》是德国强调市场和国家互动、尊崇法治的产物。

二、德国《经济稳定与增长促进法》的主要内容

德国《经济稳定与增长促进法》内容全面、规定详细。该法涉及宏观经济调控的各个领域和各种手段，包括宏观经济政策的目的、计划和年度经济报告；财政、金融、投资、外贸基本制度；联邦与各州的经济关系，宏观调控综合协调制度等等。尤其是关于财政方面的制度极为精细，宏观调控综合协调制度也很完善。深入了解其内容，对我国制定《宏观经济调控法》很有参考价值。现举其要者如下：

规定了经济政策的总方针和目标。其第 1 条规定，“在市场经济的体制下，促使经济持续地适当的增长，同时保持物价稳定、高度就业和外资平衡”。该条特别强调了“在市场经济的体制下”。反映了德国仍然坚持市场在资源配置中的基础地位。

规定了联邦政府提交年度经济报告的义务。联邦政府必须在每年 1 月向联邦议院和联邦参议院提交年度经济报告，说明联邦政府在本年度内要致力于争取的经济上和财政上的目标（年度计划），并对本年内计划中的经济政策和财政政策加以说明。^⑨

规定了“一致行动的指导方针”。在发生危及其第 1 条所规定的四大目标时，联邦政府应立即制定“指导方针”，使各级政府、各同业工会以及

企业联合会采取同时互相配合的行动。这种指导方针应特别说明在这种形势下整个经济的各方面之间的相互关系。^⑩

建立了经济协调储备金制度。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，并规定联邦与各州应提供的资金总额。该资金总额不得超过联邦和各州在前一财政年度的税收收入的百分之三。^⑪经济储备金由德意志联邦银行储存。^⑫经济协调储备金只能用于发生危及第 1 条规定的目的的情形，使用于填补补充性支出^⑬；在联邦财政计划中应设立一备用项目，供补充性支出使用，同时该项目下的支出必须得到联邦议院的批准，并且只能从经济协调储备金或者财政部长接受的贷款中支付。发生该支付，应同时通知联邦议院与联邦参议院。^⑭

规定了超计划支出的批准程序。预算中应列入在需求扩大超过国民经济的支付能力时由德意志联邦银行补充偿付债务的资金以及设置经济协调储备金的资金。联邦政府可以授权联邦财政部长，由部长规定，凡动用一定的支出资金、开始建设项目以及将某种负担列入下一财政年度作为债务，均须得到财政部长的许可。联邦财政部长和联邦经济部长应提出必要的措施。^⑮

规定了财政 5 年计划。联邦财政建立在财政 5 年计划的基础上。在计划中应该列出预计的各种支出的规模与构成；财政计划应由财政部长提出并加以说明；计划由联邦政府通过后提交联邦议院与联邦参议院。^⑯

规定了投资规划制度。联邦各部部长应提出在该部业务范围内的多年的投资规划作为财政计划的说明材料，连同其他必要的估算材料，于财政部长规定的期间送达财政部长。投资规划应适应于发展情况按年编制。^⑰

联邦与各州间提供情报的义务。联邦与各州间应该提供为贯彻经济平衡发展的财政管理以及制定各自财政计划所必要的情报。^⑱

经济平衡发展委员会制度。联邦政府设立国家经济平衡发展委员会。委员会由联邦经济部长、财政部长、每州代表一个、乡镇与县的代表 4 人组成。联邦经济部长为主席。联邦银行有权参加国家

经济平衡发展委员会的会议。该委员会定期召开会议,讨论为实现该法规定的目的的一切经济平衡发展措施。^⑧建立专门的宏观调控综合协调机构和制度,是德国法的一大特色;足见德国对宏观调控的重视和法制的完善。

三、德国《经济稳定与增长促进法》的启示

德国的《经济稳定与增长促进法》有很多值得我们反思和借鉴之处。

(一) 该法强调政府与行业管理机构、联邦政府与地方政府、不同政府经济管理部门之间的协调和配合。

由该法“一致行动的指导方针”、联邦与各州间提供情报的义务和国家经济平衡发展委员会制度,可见一斑。尤其是国家经济平衡发展委员会制度,意义重大。由联邦经济部长、财政部长、地方的代表、联邦银行定期召开,商讨政府实现经济平衡目标的措施是很有必要的。这与我国长期以来形成的“上有政策,下有对策”中央与地方关系紧张以及中央政府各部门各自为政,争夺部门利益,缺乏团队合作精神形成鲜明的对比。要改变我国的这种状况必须依靠法律保障,建立不同部门尤其是中央宏观调控部门之间相互配合和制约的制度。因为,当代市场经济国家的宏观调控大多采用综合协调型,即宏观调控主要由计划、财政、金融相互协调,联合控制;国家制定计划和产业政策,并以此为依据,制定和实施财政政策、金融政策等经济政策,使用各种经济调节手段,调节市场主体的行为,使之符合宏观经济和社会发展目标。“计划、财政、金融三者各自难以相互取代,难以单独行使或者实施庞大的全面的宏观调控任务。”^⑨如果宏观调控部门之间缺乏对话和配合的机制,则宏观调控目标将难以实现。笔者建议,在未来我国制定的《宏观经济调控法》中,借鉴德国的做法,建立跨部门的宏观调控机构和制度,设立国民经济宏观调控委员会。在《宏观经济调控法》中明确规定,国务院设立国民经济宏观调控委员会;国民经济宏观调控委员会是国务院行使中央宏观经济调控权的常设机关。该委员会应当包括宏观调控部门的首长,由总理、主管经济工作的副总理、国家发展计划委员会主任、国家经济贸易委员会主任、中国人民银行行长、财政部部长、对外经济贸

易合作部部长组成。总理为国民经济宏观调控委员会主席。国民经济宏观调控委员会按照议事规则,定期召开会议,讨论下列事项并做出决议。

1. 国内外经济形势,近期国家实行的财政政策、货币政策和产业政策;
2. 国家计划制定中的重大问题;
3. 中央财政预算编制中的重大问题;
4. 国家产业结构调整的重大问题;
5. 国债发行规模和用途;
6. 年度货币供应量;
7. 中央财政出资的数额特别巨大的拟建设项目;
8. 国务院确定的其他事项。

(二) 该法十分重视程序,对联邦政府的行为进行约束,

如规定了联邦政府向联邦议院和联邦参议院提交年度经济报告的义务,要求对专家委员会的年度意见书提出政府意见。联邦政府决定在经济衰退时的补助性支出和超计划支出时必须同时向联邦议院和联邦参议院说明。所以必须采取这些措施,是为了实现该法规定的目标。^⑩对于财政补助,联邦政府向联邦议院和联邦参议院提出数字报告,连同两年内的联邦财政计划。报告应当按规定的财政补助的用途分列,每一类均须付有对于税收优惠和对于估计的收入不足的说明。联邦政府应该指出每种财政补助和税收优惠所依据的法律原因或者其他必要的原因。^⑪建立这样的制度十分必要,政府的权力应当受到监督,议会代表了社会各界的利益,更能反映人民的心愿;让政府的某些重大行为接受议会的审查和监督,符合法治的基本精神。在市场经济高度发达的今天,政府的职能日益扩大。“赋予治理国家的人以巨大的权力是必要的,但是也是危险的。它是如此的危险,致使我们不愿只靠投票箱来防止官吏变成暴君。”^⑫法律在授予政府权力的同时必须明确权力行使的程序并创设监督和约束权力的制度。

(三) 该法高度重视财政制度建设,对财政措施的采取,高度谨慎,程序复杂。

该法只有 32 条,和财政有关的条文将近一半,足见该法对财政计划和财政资金运用制度的极大关注。其主要制度,前文已有介绍。这在经济上和法律上都是十分必要的。一则财政资金大部

分来自纳税人的纳税,政府为了取信于民,使用纳税人的钱财应当慎重;二则财政政策和货币政策相比,对社会总供求的影响更为直接和强烈。财政政策直接影响消费总量和投资总量,从而直接影响社会的有效需求;而货币政策主要是影响利率水平的变化,通过利率水平变化引导经济活动的改变,不会直接影响社会总需求。^⑥因此,财政政策的制定和实施要比货币政策更为谨慎、繁琐。德国还制定了《财政管理法》、《联邦预算法典》。相比之下,尽管我国频繁使用财政政策,我国财政法制建设却相当落后。我国没有《财政法》对财政体制和财政基本制度做出规定;没有《税收基本法》,开征二十几种税却只有二三部税法,有关税收的法律立法层次低,缺乏权威性和公开性,不能取信于民;预算法律规定简陋、缺乏操作性,预算执行不严;在国债立法方面存在空白,对于国债发行规模、用途、使用监督等没有法律的约束,隐藏着巨大的财政风险。我国财税立法和财政、税收在一国的经济社会地位和对公众的影响是极不相称的。从某种意义上讲,财政法制的完善程度体现了该国治理经济的法治水平和法律对人民利益的保护程度,因为财政体制反映了国家和人民的基本利益关系,财政法制的完善,体现了国家对其国民的劳动和创造的财富的尊重,体现了国家和人民二者之间的诚实信用与和谐互动。善待纳税人,依法理财,慎用纳税人的每一分钱是政府的义务。我国应当重视德国的经验,在《宏观经济调控法》等法律中,完善财政制度,这对于控制财政风险、保护纳税人利益、防止腐败都是极为重要的。

(四) 我国应该借鉴德国的做法,建立财政储备制度。

最近几年,为扩大内需,我国实行积极的财政政策,增发国债,增加政府的投资,政府的负债规模日益扩大。我国的债务负担和潜在的财政风险和金融风险,已经引起了很多经济学家的关注。这一风险的形成与我国缺少财政储备制度有一定的关系。我国财政预算编制的基本原则是收支平衡,这种收支平衡只局限于当年的平衡,缺乏长远的计划。一旦政府应对形势需要大规模增加开支,只能采取发行国债的办法来筹集财政资金。而且,我国的债务支出完全是依赖举借新债作为资金来源,不但到期的国债要靠发行新债解决,而且本应

列入经常性财政支出项目的国债利息支出也要靠新债的发行。这是十分危险的。我国《预算法》第 32 条规定的预备费制度,也仅仅针对当年。^⑦如果我们建立了财政储备制度,每年从预算收入中提取部分的比例,遇到国内外重大经济形势变化或者突发事件需要增加支出时,就可以不必完全依赖国债的发行。因为,理论上,存在着发行的国债没人购买的可能性,政府需要资金时未必一定可以筹集到;而且,国家也应当把国债控制在一定的规模之内,使国债规模与国家的财政收入和偿债能力相适应,避免财政危机和金融风险。

(五) 我国有必要模仿德国的做法,制定财政中长期计划。

我国是一个十分重视计划作用的国家,不但有国民经济和社会发展年度计划,还有 5 年计划,甚至有远景目标。但是我国并未建立财政中长期计划制度,这是一个重大的缺陷。首先,国民经济和社会发展计划是不能独立发挥作用的,如果没有国家的财政作后盾,计划将成为一纸空文,难以实现;如果没有财政中长期计划,国家中长期经济计划的制定便会缺乏依据。中央文件所倡导的“计划要根据经济社会发展需要和社会财力、物力可能,合理确定经济社会发展战略和宏观调控目标”就难以实现;因为,此处的“社会财力、物力可能”有赖于财政计划。笔者阅读了我国《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,发现整个计划尤其是关于经济结构的计划定性多,定量少;提出具体政策措施的多,提出具体投资数据的少。尽管计划应当突出宏观性、战略性、政策性,但是,如果没有相应的数据支持包括财政资金数据的支持,计划的操作性就大打折扣了。计划不需要对所有的项目列出数据,但是涉及到某一领域或者具体的产业,应该对国家的投资总额有所预测,如此,也有利于指导和带动民间的长期投资,增强民间投资的可预测性。其次,财政中长期计划也是对国家国民经济和社会发展计划的一种制约,使计划的制定符合国家的财政状况。再次,财政计划的安排也为税收政策提供指导,税收可以根据国家财政的计划和需要,在较长的时期内,进行调整,逐步推行税制改革,避免因财政资金的需要对税种和税率进行短期的剧烈调整,从而对经济和公众造成过分的影响。从整体上而言,财政和税收都

是一种事后的调节,如果我们加强财政的计划,对财政和税收进行一定的远景规划,就可以在某种程度上,使这种事后调节具有“事前”的因素。最后,财政的中长期计划,有利于国家从长远的角度来安排国债的发行规模和发行时间,避免国债在一段时间内数目过于集中,或者时间上过于集中,从而给偿债造成困难,甚至引发财政危机和金融风险。

总之,建立财政中长期计划有助于国家在一段相对较长的时间内安排财政收入与支出,维持收支的长期平衡而不仅仅只是年度的平衡,这对于稳定经济和减少财政风险都是至关重要的。德国的财政 5 年计划制度值得我国借鉴。

四、结语

德国作为资本主义的新兴国家,经过 100 多年的发展,市场发展成熟、政府作用突出、法律制度完善,这些都堪称市场经济国家的典范。《经济稳定与增长促进法》就是一个缩影,该法体现的理念和具体制度,对于处在转轨时期的中国仍然具有借鉴意义,尤其是其重视政府和市场的互动、强调宏观调控综合协调、重视程序的价值、关注财政制度的理念都是我们所缺乏和亟待树立的;也是我国制定《宏观经济调控法》可以而且应当借鉴的。

注释:

① 参见斯蒂格利茨:《政府为什么干预经济》,中国物资出版社 1998 年版,第 1 页、第 16 页。

② 见 <http://www.drfurfero.com/books/231book/cho3h.html> (英文版,2001 年 10 月 14 日)

③ 《Full Employment and Balanced Growth Act》,参见英文网页 <http://caselaw.lp.findlaw.com/cascode/uscodes/15/chapters/58/toc.html>。

④ 德国制定该法时经济正处于高速和稳定增长的时期,20 世纪 50 年代其国民生产总值年均增长 7.5%,60 年代也保持了 4.5% 的较高速度增长。参见林兆木等:《市场经济体制宏观调控的国际比较》,中国经济出版社 1994 年版,第 125 页。

⑤ 参见林兆木等:《市场经济体制宏观调控的国际比较》,中国经济出版社 1994 年版,第 114—115 页。

⑥ 杨祖功等:《国家与市场》,社会科学文献出版社 1999 年版,第 243—244 页。

⑦ 谢怀 译:联邦德国《经济稳定与增长促进法》第 2 条,载史际春主编《经济法(教学参考书)》,法律出版社 2000 年版。

⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰ 联邦德国《经济稳定与增长促进法》第 5 条、第 15 条、第 7 条、第 5、6、7 条、第 8 条、第 6 条、第 9 条、第 10 条、第 17 条、第 18 条。

⑱ 罗季荣、李文博:《社会主义市场经济宏观调控理论》,中国计划出版社 1995 年版,第 41 页。

⑲⑳ 联邦德国《经济稳定与增长促进法》第 2 条。

㉑ 詹姆斯·M·伯恩斯(美)等:《美国式民主》,谭君久等译,中国社会科学出版社 1993 年版,第 189 页。

㉒ 参见刘溶沧、赵志耘主编:《中国财政理论前沿》,社会科学文献出版社 1999 年版,第 396 页。

㉓ 《预算法》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。”

作者 中国人民大学法学院研究生

邮编 100872



《中国改革报》刊文认为

“民营”的经济内涵可分三层

1 月 21 日《中国改革报》刊登黄文忠的文章指出,民营经济是一个多层次的经济概念,可以分为三个层次。第一层次即等同于私营经济,是目前流行最广、使用频率最高的范畴。它是从所有权归属出发加以论述并作出概括的,但未能涵盖除私营企业以外的非公企业。第二层次即从所有制来

看,除了私营企业外,还有个体户、非国家控股的股份制企业、股份合作制企业等,它们是国有经济以外的所有制经济,属于非国有制范围。第三层次仅就经营方式而言,即除了国营以外的均为民营。这一概括可以包容私营企业,是撇开其所有制形式以后仅就经营方式而言的。