

德国供给侧改革的实践及影响

□ 任泽平

上世纪80年代初的经济危机之所以促使政府转变了经济政策方向,原因在于当时的德国经济出现了凯恩斯主义无法解决的体制性问题:严重的财政危机和结构性问题(产业结构落后,对外贸易连续逆差)。

供给侧改革的起因

连续多年的巨额财政赤字已经不只是经济周期下降的产物,而是成了结构性的、相对固化的现象,极大限制了政府通过逆周期财政支出刺激经济的能力。巨额的债务利息给政府带来沉重负担。1983年联邦政府预算中,国债利息支付达310亿马克,占预算总额的12.3%,成为仅次于“社会”和“国防”的第三大支出项目。政府新增债务在全国新形成的货币资本总额中的占比从1969年的10.3%上升到1981年的37.6%。政府举债需求推升了无风险利率,挤出了企业和家庭的筹资需求。

施密特政府时期的经济政策偏向“需求侧”:要摆脱1980年开始的且尚无明显复苏迹象的经济危机,主张依靠“市场+国家”的力量,因而政府财政的增长幅度不能压缩过多,社会福利不能削减过大,以免造成需求萎缩。

供给侧改革的实践

1982年10月,政府改组,

赫尔穆特·科尔当选总理。科尔在其《施政纲领》中宣称:“新政府的经济革新方向是:不要更多的国家干预,而要更多的市场经济;不要实行集体负担,而要让个人做出成绩;不要僵硬的结构,而要更多的灵活性,更多自身的主动性和加强竞争能力。”具体而言,新旧政府在经济政策上的区别主要是:科尔政府的经济政策偏向“供给侧”:过去国家拿得太多,花得太多,管得太多,损害了私人企业的利润收入,削弱了投资意向,挫伤了人们的进取精神。要扭转这种局面,必须采取“多市场、少国家”的经济政策,减少政府干预,发挥企业能动性。为此,政府财政的增长速度必须放慢,福利网必须收紧。以下是科尔政府实施的供给侧改革的具体实践。

——整顿财政,削减社会福利,压缩政府开支。科尔政府上台后制定了整顿财政方针,要求各级政府每年的财政支出增长率不超过3%,以降低“赤字率”(政府赤字占GDP的比例)和“国家率”(国家支出占GDP的比例)。在社会福利方面,通过延迟养老金调整时间、降低失业者养老金缴纳基数、提高医疗费用自付比例等途径减少了在社会福利上的支出。1983年~1989年,政府赤字减少,债务增速下降,“赤字率”和“国家率”逐渐降低。

——减轻企业和个人税负。1984年公布《减税法》,分

1986年、1988年和1990年三个阶段进行减税,从而实现了税收份额从1982年的23.8%降低到1990年的22.5%,达到30年来的最低水平。税收体系得到调整,降低了直接税比重,调低了所得税和工资税的累进税率,使税法体现出促进经济增长的性质。

——控制劳动力、能耗等企业成本的增长。1982年年底,劳工部长明确要求工会在1983年上半年暂停提高名义工资。1983年~1989年,德国劳动者工资增幅达到历史最低水平。

上世纪70年代的两次石油大提价促使西方发达国家大力节省能源消耗,1985年,工业国石油消耗量平均减少到1973年的63%,而德国更是减少到61%,再加上80年代油价低迷,企业的能耗成本大大下降。

——放松管理,推进私有化。有关联邦资产私有化和参股政策的总体方案于1985年3月26日得到联邦政府的批准,在这一计划中,联邦政府将减少在8家大公司中的参股,如将大众汽车的股份从20%减少到14%,联合工业公司的股份从100%减少到74%,汉莎航空的股份从79.9%减少到55%。

——在所有制变动的问题上采取基本稳定的政策。例如,对大众汽车厂等公司中国有股份的出售,前后经历了几十年。对于大企业的破产也相当慎重,例如上世纪80年代初,德国电气总公司(AEG)濒

临倒闭,政府出手帮忙改组,使裁员数量压缩了一半。

——推进产业结构升级。一是对于钢铁、煤炭、造船、纺织等“收缩部门”和“停滞部门”,进行“有秩序的适应”,严格控制财政补助金,压缩生产、人员和设备。二是对于农业、采煤等有战略需求的部门采取“有目的的保存”,通过调整整顿,将该部门最重要的实力保存下来。三是对于电子、核电站、航空航天等新兴工业进行“有远见的塑形”。在整体进行财政整顿的背景下,各级政府与科研与发展上的经费投入在1981年~1985年的年均增长率为4.1%,超过了不到3%的财政支出平均增速。此外,政府还大力推广汽车、纺织等产业的自动化生产技术。制造业产能利用率从1982年的75%左右提高到了1989年的近90%。

——货币政策与财政政策协调配合,保证币值稳定。无论是在凯恩斯主义盛行的时代,还是在供给侧改革的阶段,战后德国始终坚持物价稳定优先的货币政策取向。尤其是在科尔政府上台后,货币政策和财政政策在短期刺激中发挥的作用下降,联邦银行可以更加专注于币值稳定的目标,对内保证了相对其他西方国家更低的通货膨胀率,对外提高了国内产品的出口竞争力。在这一时期,德国政府对货币马克的国际化采取了非常谨慎的态度,因为制造业是德国的核心

产业,马克的国际化容易带来本币的升值,将不利于制造业的出口。

供给侧改革的影响

国家支出比例、财政赤字、新债务减少,经济政策重获信任,国家内部重建稳定。经济实现稳定增长。1983年~1989年GDP平均增速达到2.6%。通货膨胀得到控制,居民购买力提升。1981年~1985年,居民收入提升速度与物价涨幅接近,而1986年~1990年,居民收入提升18%,物价只上涨7%。贸易逆差得到扭转,实现顺差逐年增加,出口和进出口余额跃居世界第一。德国货币马克由于其内部稳定、适用范围广和不受限制的兑换性,发展为1979年建立的欧洲货币体系的实质上的“锚货币”和第二大国际储备货币。上世纪80年代经济的稳定增长和财政状况的改善,成为德国重新统一的坚实基础,使得后来的东西部之间的大规模转移支付成为可能。

当然,供给侧改革期间,德国的登记失业率一直保持在8%左右。究其原因,就是在产业升级的过程中,一部分过剩产能被淘汰,一部分传统工业实行了自动化,造成就业人数减少。1976年到1985年间,钢铁工业从45.6万人减少到21.7万人,纺织工业从34.2万减少到23.1万人。

上世纪70年代,西方主要经济体出现“滞涨”问题,凯恩斯主义的需求调控政策难以维系。对此,供给学派给出的解决方案是:运用财政政策的变化,尤其是通过降低边际税率刺激劳动、储蓄和私人部门投资。

德国科尔政府的施政纲领和具体做法与供给学派的主张相吻合。德国的实践证明了对供给学派的理论主张在解决体制性和结构性经济问题上是有用的,但同时,着力于为企业减负的改革也会带来失业率居高不下的问题。

与德国在上世纪80年代初面临的问题类似,我国目前经济增速放缓的原因同样是体制性和结构性的。德国的经验对我国推进供给侧改革具有一定借鉴意义。

(作者系恒大经济研究院首席经济学家)

构政策与劳动力市场政策结合,扩大就业,充分调动地区和社会各界研究、解决问题的积极性,由政府、企业和社会各界组成“圆桌会议”进行协调合作,用产业结构调整改善劳动力市场,以劳动力市场政策促进结构转型。

德国的供给侧改革期间,德国的国家支出比例、财政赤字、新债务减少,经济实现稳定增长,通货膨胀温和,贸易顺差逐年增加,出口和净出口跃居世界第一,马克成为欧洲货币体系的“锚货币”和第二大国际储备货币。德国经济在供给侧改革中取得良好的效果,其经验对我们有极强的借鉴意义。我们相信,当前的改革阵痛期是中国经济转型升级的必经阶段,将为日后中国经济的长期稳健发展和中国企业的腾飞奠定坚实的基础。

(作者系罗兰贝格管理咨询公司高级合伙人)

评论

供给侧改革的国际经验

□ 贾康

美国:奠定了未来25年的繁荣基础。以1933年的罗斯福新政为起点,美国政府在宏观经济政策上主要采用凯恩斯主义“反周期”手段从需求侧刺激经济,取得了令人瞩目的成就。但是到了20世纪70年代初期,需求侧管理的负面效应逐渐显现出来。里根总统以供给学派的理论为依据,着重从供给侧来推动经济的发展。里根经济政策主要包括以下三个方面:一是大规模减税。里根在执政期间主导了两次重要减税措施的制定和实施,同时还大量削减了社会福利开支,使得政府能够在减税的同时减少财政失衡压力。二是控制货币供给。实行稳健的货币政策,使得货币发行量与经济增长相适应。三是减少政府干预,鼓励自由竞争。对政府管制做出成本效益分析,确保管制能够增加而不是减少社会的净收益,大力扶持新型工业和中小企业,努力推动国有企业私有化。里根总统所努力推行的供给侧改革使美国经济逐步复苏,走出衰退。从1982年12月到1988年5月,美国经济持续增长65个月,成为战后和平时期经济增长持续时间最长的一次,任期内通货膨胀率由上任时的13.51%,最低时下降到1.86%,GDP增长率则由上任时的负增长,最高时上升至7.19%。总之,供给侧改革从1983年开始见效,最终为美国未来长达25年的经济繁荣奠定了基础。

德国:以提升实体经济竞争力为目标。基于认为凯恩斯需求管理政策只能在短期内奏效,在长期内却无法解决根本问题,德国政府并没有采取大规模的刺激计划,而是重点在以人力资本投资、扶持中小企业和控制货币供给为基本手段来撬动供给侧的要素潜力。作为制造业强国,德国的改革政策从加大科

德福利改革“范式转变”尚未完成

□ 徐清

在福利国家改革进程中,德国的福利改革政策发生了根本性变化,也因此被称为发生了“范式转变”。

然而德国家庭政策的“范式转变”尚未完成。德国传统的“男性主导”的家庭模式需要进一步向“女性友好”的方向转变。德国社会应在更为广泛的领域内定义家庭政策所包括的内容,使其至少在四个方面发挥作用,即有利于组建家庭、有利于提高生育率、有利于家庭与就业的协调以及有利于保障儿童的物质生活条件和教育机会。家庭政策应在这些方面提供资金和服务支持。同时,还要加强家庭政策的针对性。目前德国家庭政策的实施仍遵循所谓的“浇花原则”,即不论各个家庭的实际情况如何,只要满足条件一律都享受国家的支持。今后则应当更多地关照那些受到贫困和社会排斥威胁的家庭。

德国福利改革政策的具体内容:一是实施《联邦父母补贴和父母假期法》。通过实施该法规,德国以父母补贴取

技创新和人力资本投入,到降低生产成本,改革汇率推动出口,一直以提升制造业的国际竞争力为目标。从成果看,有效缓解了产能过剩问题。目前,德国的制造业部门齐全,产业链完整,拥有极高的技术水平和研发能力,其生产的先进设备和机器很难被其他国家所模仿和复制。强大的实体经济成为德国经济增长的动力和根基。

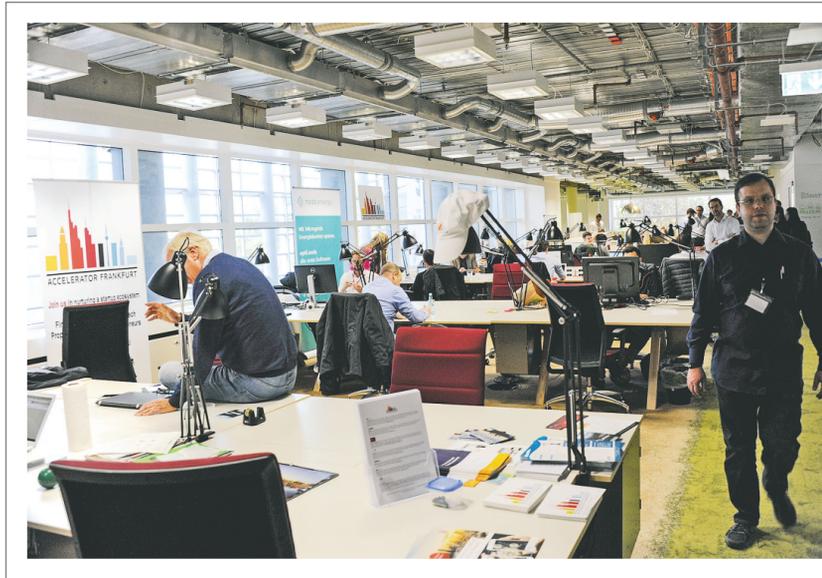
日本:量化宽松催生资产泡沫。20世纪90年代开始,日本经济在经历了较长时期高速增长以后陷入了长达20多年的经济衰退,其间历届日本政府多次出台调控政策来推动经济复苏,没有取得明显效果。2012年上台的安倍内阁出台“安倍新政”,其核心内容仍然是大胆的货币政策、灵活的财政政策和推动民间投资,试图通过需求侧发力推动经济增长。因此,部分学者对安倍新政是否能达到预期效果持保留态度。对于日本经济长期陷入低迷的原因,也有学者开始从供给侧寻找原因,即科技创新不足导致日本在有效供给方面严重缺失。其原因主要包括:一是政府主导的经济体制影响了市场活力。政府过度干预市场的结果造成了企业对于政府的过度依赖,使得企业不善于在激烈的市场经济中创新。二是终身雇佣制也会产生负面影响。终身雇佣制固然可以使员工对企业产生归属感和忠诚度,但人力资源的固化也使得员工在一定程度上产生惰性,不利于激发创新精神。

前述其他发达经济体的成败得失、经验教训,可以为我们认识供给侧的管理和改革,提供一些借鉴与启示,但更为重要的,是要紧密结合国情,发展阶段,制约条件与潜力空间,着眼全局和长远,设计供给侧改革与理性供给管理的总体思路、方案和基本要领。

(作者系中国财政科学研究院研究员)

代替了以前的抚育补贴。二是在德国联邦政府、各州政府以及市镇政府共同参与下,继续扩建幼儿看护设施。三是通过《儿童促进法》将为幼儿提供看护服务的要求以法律形式固定下来。四是通过法律提高子女补贴的支付标准。德国家庭政策改革需要解决的主要问题是女性在家庭和就业之间遇到的矛盾,减少就业对于生育率的负面影响,同时也减少因为照顾家庭而无法就业的现象。目前看来有关政策抓住了问题的核心和关键。从德国家庭政策改革可以看出,家庭政策已超出社会政策的范畴,而具有了经济政策的效用,在微观经济和宏观经济的层面都发挥了重要的作用。女性参加就业,增加了劳动力市场的供给,对于提高国家税收收入以及社会保险的保费收入都起到积极作用。单亲家庭陷入贫困的可能性相对于其他家庭形式要大得多,创造条件促进单身母亲参加就业并获得收入,可以帮助她们远离贫困的威胁。

(作者系江苏社会科学院世界经济研究所研究员)



就在英国和欧盟当局为“脱欧”谈判而愁眉紧锁之际,德国法兰克福已主动出击,积极承接由于英国与欧盟“分手”所带来的机遇。如何吸引更多中国企业前来落户,已成为法兰克福围绕英国脱欧所做的招商推广中的重要一环。图为吸引大批小型初创企业落户的法兰克福TechQuartier。(资料图片)

彭大伟 摄

德国如何引导资源型城市转型

□ 刘文波

由于经济的循环发展,产能过剩问题常常定期发生在世界许多地区,甚至是像欧美这样的成熟市场经济体。在上世纪80年代初,德国政府为了应对体制性和结构性问题,就曾将经济政策转向供给侧。在德国的供给侧改革进程中,如何对资源型城市的转型进行引导呢?

以德国西部鲁尔地区为例。鲁尔地区是德国工业革命的发源地,在第二次世界大战之后,鲁尔地区对德国的经济恢复和起飞发挥过重要的作用;一度,鲁尔的工业产值占全国工业产值的40%。但是,随着德国南部巴伐利亚等新兴工业中心依靠汽车、微电子、电信等行业兴起后,鲁尔地区以煤矿为基础的传统产业不断衰

落,面临着大批工人失业、大量污染源需要治理的尴尬境地。当时,科尔政府提出“多市场、少国家”的偏向供给侧的经济政策,整顿财政、帮助企业控制劳动力、能耗等成本的增长、推进产业结构升级、货币政策与财政政策协调配合以保证币值稳定。落实到鲁尔地区,则把“经济、生态和社会协调发展”作为经济结构的指导思想,把过去污染环境、浪费资源的传统产业和生产方式转变到以生态为优先、有利于生态和生产协调发展的新兴产业和新型生产方式上来,促使结构调整、生态保护与居民就业同步发展。鲁尔地区积极推行新的产业政策,及时关闭已陷入困境的煤、钢等企业,大力发展环保、园林、建筑、贸易、金融、服务等新型产业。

鲁尔地区经济结构调整需要巨额投资,其资金来源比较广泛,有联邦政府、州政府和市政府的专项资金,也有欧盟的资金,还有许多私人投资。上世纪80年代中期在建工业园区的初期,政府投资与私人投资是相辅相成的,政府投资1亿马克,就可以吸引5亿马克~10亿马克的私人投资。为了更好地促进结构转换,北威州在经济结构转换初期就建立了“地产基金”,即州政府(象征性地)买下已被废弃的厂房、矿山和污染地,经过翻新改造后,再出租或出售给私人公司,以建立科技创新中心或发展商贸服务等第三产业,或建立科研中心,所得收入再投入到新的项目中去,滚动发展,这一办法既可获得资金,又有利于发展新兴产业和增加新的就业岗位,一举多得。

鲁尔地区还非常重视产学研结合,从多特蒙德到杜伊斯堡逐步有计划地形成一条“科技之路”,将鲁尔地区的经济中心与科研中心结合起来,加快科研成果的实际运用,并在大型企业中保证科研经费的投入,保证企业的创新活力。

职业培训和再就业是经济转型中一项极为重要的工作。德国研究与创新专家委员会在一份报告中表示,德国双轨职业培训体系为企业的创新活动提供了基础。鲁尔地区实行“双轨制”的职业培训,即企业中的实践培训和职业学校的理论培训相结合,提升人员素质,以保证管理水平和产品质量。通过领先科技进步,发展新兴产业,推动结构调整,将老工业区改造成新工业区,创造新的就业岗位。鲁尔地区为了将结