

德国“债务刹车”规则的重启 困境与启示

于雯杰

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:一直以来,德国政府都在欧盟财政规则与国内“债务刹车”双重约束下实行财政政策,财政规则遵从度较高。2023年,“债务刹车”在疫情三年暂停之后重新启动。与此同时,德国财政扩张的规模创下历史新高,通胀率水平居高不下,德国重启“债务刹车”,一方面能够增强财政对冲其他风险的能力,另一方面能够对投资和经济复苏形成羁绊。德国“债务刹车”面临的压力表明:一是要在财政规则之上设置例外条款,以统筹财政规则的约束性和灵活性;二是财政规则应当实施评估并做出动态调整,以提高政府应对重大冲击的反应能力;三是运用财政与货币政策协同等方式,实现债务和赤字在时空中的风险分摊管理,避免风险集聚;四是扩大有效投资、提升政策效能,积极财政政策要注重实效;五是要充分预判德国重启“债务刹车”可能导致的情境及其外溢性。

关键词:债务刹车 财政规则 例外条款 风险防范

中图分类号:F815.16 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)02-0106-07

一、引言

德国是欧盟财政约束规则坚定的支持者和实践者,同时还是世界上少有的将债务约束写入宪法的国家。2009年,德国修改宪法,颁布“债务刹车”条款,要求联邦和各州的预算原则上在不依赖债务收入的前提下保持平衡。该条款规定,不考虑经济周期引起的赤字,联邦政府自2016年起结构性赤字率不得高于当年实际GDP的0.35%,地方政府自2020年起禁止举债。如果该年度联邦政府实际结

构性赤字率超过上限,下一年度制定结构性赤字率时要进行相应的扣减。一直以来,德国政府都在欧盟财政约束规则与国内“债务刹车”双重限制下实行财政政策,财政遵循度高于其他欧洲国家。

“债务刹车”给德国的财政和经济运行带来了显著的积极效应。一是财政健康度逐渐优化,短期内财政巩固效果显著。“债务刹车”对债务形成的制约,阻止了财政的肆意扩张,德国公共债务率从2012年开始逐年下降,2019年降为58.9%,德国于2014年开始连续六年实现财政盈余。二是保障德

[收稿日期]2023-06-29

[作者简介]于雯杰,经济学博士,副研究员,研究方向为国际财经、财政理论与政策。

国财政的代际公平性,为未来政策实施积累财政空间。截至2019年底,德国联邦政府财政盈余为52亿欧元。根据Feld(2020)的测算,未来十年,德国可以在不减少其他支出的前提下创造3320亿欧元的财政空间。这些财政资金将为德国应对老龄化和社会绿色转型提供财政保障。三是政府赤字规模的收缩能够避免财政扩张对私人投资的“挤出效应”,扩大有效私人投资(Christophe,等,2021)。研究表明,政府债务扩张带动的政府投资如果投向一般性竞争行业,会抢占私人资本的投资项目及生产要素,还会通过金融资源竞争抢占私人部门的信贷资源(汪川、姚秋歌,2023)。

同时,学界也有一些反对观点认为,“债务刹车”一味追求数字上的约束,忽视了财政本身的政策意图和工具属性(European Commission, 2022)。一是对投资和经济增长的抑制作用。债务率的高低并不是反映政府债务可持续性和财政健康度的唯一标准。一味削减债务,挤压了政府的财政支出空间,尤其是教育、环保、社保等领域的支出无法得到保障,一项问卷调查结果显示,德国的儿童支持和基础设施建设投资支出均被过分压低,不利于德国在全球竞争力的保持和提升(BMWE, 2020)。二是拉大地区间的财政差距。德国16个州的经济水平差异较大,尤其是原东德各个州相对落后,不允许地方政府举债,会削弱财力较弱的州公共融资的能力,进一步拉大州之间的财政差距(Hüther,等,2019)。

2020年,新型冠状病毒感染疫情暴发,德国政府出台大规模经济援助和刺激方案,财政支出压力凸显,关于债务上限的约束也暂时失效,“债务刹车”被按下了“暂停键”,德国结构性赤字率在2022年甚至攀升到8.08%。直到2023年,经济社会恢复正常常态化运行,“债务刹车”在疫情三年暂停之后重新

启动。但俄乌冲突的爆发以及国内经济复苏乏力造成的“内外交困”的局面,增加了公共财政的负担,“债务刹车”运行的困境日益严峻,关于财政规则约束性和灵活性之间矛盾与协调的探讨也日益激烈。本研究结合德国当下现实国情和经济困境,详细分析了德国重启“债务刹车”的背景和现实局限性以及德国僵化的财政规则隐藏的财政和公共风险,为我国理解新形势下的政府债务和赤字率提供启示和借鉴。

二、“债务刹车”的制定背景与规则内容

预算平衡是德国公共财政运行的目标。该理念源于德国的历史创伤记忆。第一次世界大战后的经济崩溃和巨额赔款引发德国超级通胀,伴随而来的经济崩溃击垮了脆弱的德国工业,德国几乎毫无债务清偿能力,政府财力接近枯竭,禁止举债、平衡预算可以避免债务累积性扩张,成为德国解决这一问题的无奈选择。第二次世界大战后,德国宪法《基本法》虽然允许国家举债,但只能用于有经济回报的投资(刘兴华,2021)。

2009年,欧债危机爆发,德国启动经济刺激计划,叠加税收收入的缩减,导致债务累积性扩张,债务率急剧攀升,这让一向追求预算平衡的德国政府深感不安,着手对政府债务施以限制。在此背景下,德国于2009年修改宪法,颁布“债务刹车”条款。根据德国宪法《基本法》第109条和第115条的规定,联邦和各州的预算原则上应在没有借贷收入的情况下实现平衡。

根据“债务刹车”时刻表,德国联邦政府自2016年起,不考虑经济周期引起的赤字,结构性赤字与GDP之比控制在0.35%以内;各州自2020年起,不能新增任何债务。《基本法》规定,在经济发展偏离正常情况时,考虑到经济发展的影响以及对国家无

法控制、严重影响国家财政状况的自然灾害或特殊紧急情况,联邦和州可以通过议会决议后使用例外条款。议会决议中应当附加相应的债务偿还条款,对借款的偿还期限和具体还款计划做出详细说明。

除了法律保障,在机构设置方面,德国政府成立债务稳定委员会,以加强过程管理,履行监督职能,保持公共财政的动态平衡。委员会成员由联邦财政部长、联邦经济部长以及各州的财政部长组成,负责日常监督联邦和州政府的财政运行状况,并提供相关咨询建议。州政府每半年向债务稳定委员会呈交一次债务报告。如果监测或识别到预

算风险,稳定委员会将拟定债务重组计划,将风险控制在不经济产生严重影响的范围内。

构建于《基本法》框架的“债务刹车”条款,确立了条款的权威性和纪律性,也反映了德国政府限制政府债务扩张的严肃性和坚定决心。为了能在规定期限内实现“债务刹车”,从2010年开始,联邦政府逐步减少结构性赤字,在2014年财政扭亏为盈。与此同时,“债务刹车”对债务形成的制约,阻止了财政的肆意扩张,如图1所示,德国公共债务率在2010年达到81.5%的高峰后,从2012年开始逐年下降,2019年降为58.9%,重新回到欧盟60%的警戒线下。

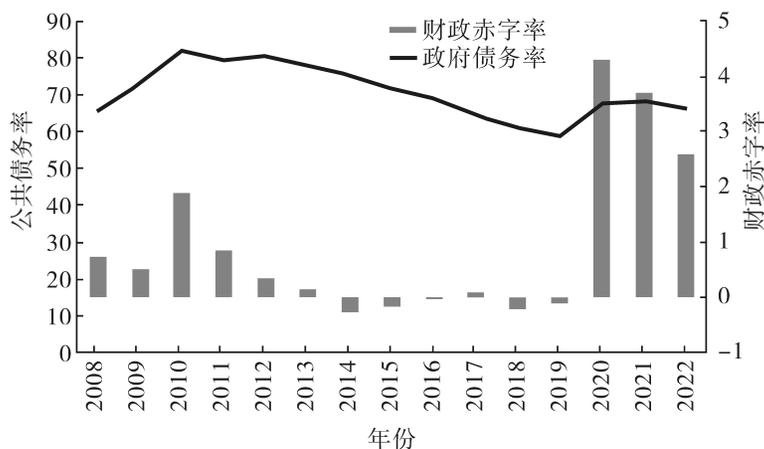


图1 德国联邦赤字率和债务率变化情况(单位:%)

数据来源:德国联邦财政部。

三、“债务刹车”暂停与重启

“债务刹车”规则规定,在遇到国家无法控制、严重影响国家财政状况的自然灾害或特殊紧急情况时,联邦和州可以通过议会决议使用例外条款,暂停遵守相关赤字约束规定。新型冠状病毒感染疫情发生后,德国于2020年推出一揽子经济纾困计划,2020年6月通过补充预算的形式将该年度净借款额度增加到1028亿欧元,以应对新型冠状病毒感染疫情对经济社会以及医疗造成的巨大冲击,并宣布不得不暂停遵循“债务刹车”条款。最终该年度结构性赤

字率为1.52%;2021年,鉴于疫情形势仍然十分严峻,联邦政府在年度预算案中,安排净借款1642亿欧元,并在年中通过补充预算的形式追加预算,最终该年度净借款额度为2154亿欧元,主要用于企业援助和医疗卫生保障,年度结构性赤字率为5.92%;2022年,国内外形势更加复杂,疫情叠加地缘政治冲突,德国不得不再次突破“债务刹车”的限制,最终2022年净借款总额为3154亿欧元,结构性赤字率高达8.08%(见表1)。在决定暂停“债务刹车”的法案中同时规定,2020年—2022年超出“债务刹车”上限的债务余额将在2028年—2058年分31年偿还。由此可见,

表1 2020年—2022年德国净借款额度及结构性赤字率

年份	净借款额度(亿欧元)	结构性赤字率(%)
2020	1028	1.52%
2021	2154	5.92%
2022	3154	8.08%

数据来源:德国联邦财政部。

2020年—2022年连续三年冲破“债务刹车”约束,使得德国联邦债务率从2019年的58.9%攀升到了2022年的66.8%。

为避免债务进一步扩张,2023年,德国重新执行“债务刹车”条款,联邦政府计划新增借款从2022年的1389亿欧元回落到456.1亿欧元,比“债务刹车”中规定的最高限额少了600万欧元。德国之所以要重启“债务刹车”,主要有以下三方面原因:一是法律规定的必然流程。2020年“债务刹车”暂停的依据是疫情的暴发符合《基本法》例外规定中的“国家紧急情况”。当下疫情已经结束,适用例外规定的前提已经不再具备,重启“债务刹车”符合《基本法》中对恢复遵守财政规则的相关要求。二是向欧盟国家展示其恪守财政纪律的决心与信念。德国作为欧盟的主要领导国,其对财政规则的遵守和调整会引起欧洲其他国家的高度关注,如果再不控制债务,也恐欧洲其他国家纷纷仿效;三是旨在向市场释放积极的信号,试图通过重启“债务刹车”举动展示德国政府有能力、有信心稳定通货膨胀、控制债务扩张。

四、“债务刹车”重启的压力和风险分析

(一)“内外交困”压力下德国联邦财政扩张规模创历史新高

2023年,德国联邦投资支出以542亿欧元的额度创下历史最高水平,比2022年增加17.2%,比疫情前的2019年高出42.3%。主要投资领域为气候保护、

数字化和创新研发,以应对全球日益激烈的竞争。从单项投资支出变化来看,数字基础设施建设支出从2019年的3亿欧元增加到2023年的8亿欧元,增长接近三倍;教育与研发支出从2019年的25亿欧元增加到32亿欧元,增长了28%(BMF,2023)。^①

在支出增加的同时,德国联邦政府继续加大减税力度,提高个人所得税免征额,维持天然气、热力和电力价格上限,下调天然气增值税,以减轻德国居民和企业因为持续的物价上涨和能源成本上升导致的经济和生活压力;并为在俄乌冲突中受到制裁和严重影响的中小企业提供信贷优惠,解决流动资金短缺的问题。减税叠加德国制造业短期内复苏乏力的困境,导致德国2023年财政收入极大受限。2023年联邦政府财政预算收入为4306.8亿欧元,其中税收收入为3581.3亿欧元,比2022年增加9%,低于2021年10.8%的增幅,仅高于2022年收入增幅约2个百分点。^②

(二)成本驱动型通货膨胀增加了财政扩张的退出难度

与美国需求推动型通货膨胀不同,德国通货膨胀是成本驱动型通货膨胀。德国能源极大依赖国外进口,2020年德国能源进口依赖度高达63.7%。2022年,俄乌冲突以来,能源和食品价格大幅上涨,对通货膨胀产生了极大影响。联邦统计局数据显示,2023年2月,德国通货膨胀率高达8.7%,其中食品价格较上年同期上涨21.8%,能源价格同比上涨19.1%。2022年10月,德国联邦议会批准通过了总

^①数据来源: Bundesministerium der Finanzen, Sollbericht 2023: Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts [EB/OL]. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/02/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-sollbericht-2023.html>.

^②数据来源:同上。

额高达2000亿欧元能源支持计划。^①

由此可见,德国实施财政扩张的目的不仅是为了拉动需求,实现经济尽快复苏,更是为了缓解能源供应的短缺,减轻居民和企业的成本负担。因此,德国财政扩张的政策走向不得不动受制于俄乌冲突的发展态势以及能源危机何时缓解。只要能源瓶颈问题不得到解决,德国将不得不在财政扩张与通货膨胀的两难抉择中举步维艰。

(三)债务隐蔽化构成德国财政可持续性的长期风险

为保障“债务刹车”的顺利回归,德国联邦政府采用预算外特别基金形式,将未来年度的债务风险隐蔽化。联邦特别基金是联邦财政中的独立部分,在联邦预算之外进行管理,用于完成联邦政府的具体专项任务,由联邦政府提出,经联邦议会批准通过后正式设立,例如“能源与气候基金”“数字基础设施基金”,以及2020年为应对新冠疫情的冲击成立的经济稳定基金(BMF,2022)。

特别基金与联邦预算资金一样,通常通过联邦预算收入或者发行联邦债券来筹集资金。与联邦预算支出不同,特别基金采用当年立项,多年拨款的形式来实现,也就是说,特别基金只有在发生实际支出的时候才会逐笔拨付。例如2022年2月设立的总额为1000亿欧元的特别国防基金将分五年来使用,2023年该基金拨款总额达85亿欧元。而“债务刹车”规则适用于决定借债的那一年,而不涉及什么时候使用这笔债务资金。也就是说,2022年尚处于“债务刹车”暂停阶段,所以,联邦政府在2022年借好债,而2023年使用这笔钱的同时,宣告已经成功回归“债务刹车”,相当于偷换时间概念。

但是,不纳入预算计划不代表不需要偿还。特别基金和联邦预算资金一样,通过税收或者发行债务来进行偿还。为缓解偿还债务的短期压力,2022年6月3日,联邦议会决议提出,2020年—2022年超

出“债务刹车”上限的债务余额将在2028年—2058年分31年偿还,这种“寅吃卯粮”的债务模式限制了未来政府的支出空间,为未来政府埋下了风险隐患,更对德国财政可持续性提出严峻挑战。

(四)强制重启“债务刹车”束缚政府手脚,弱化政府对冲风险能力

财政政策需要有足够的灵活性,以便应对意外经济冲击或其他重大冲击。全球金融危机以来,许多国家纷纷在其财政规则框架中引入例外条款,以应对罕见事件对财政经济带来的巨大影响,但是每个国家对例外条款的适用范围规定各不相同。德国的例外条款过于严格,只允许在自然灾害或者国家紧急情况下使用例外条款,并将新型冠状病毒感染疫情定性为国家紧急情况。

事实上,鉴于全球地缘政治冲突、逆全球化等诸多不确定性加剧,需要更大幅度偏离财政规则,或者需要更长的回归过渡期。此外,在全球竞争日益激烈的国际背景下,德国未来几年需要加大对气候保护、数字化和创新领域的投资力度,也直接增加了财政支出的压力。在经济复苏乏力和通货膨胀双重压力叠加下,德国过早重启“债务刹车”一方面束缚了政府投资作用的发挥,另一方面降低了政府应急响应的灵活性,过度僵化的财政规则框架使德国政府应对来自内外部的巨大冲击时承受巨大财政压力。

五、相关启示与建议

“债务刹车”的设计初衷是让政府在遭遇非常态时有更大的行动空间。在其约束下,德国自2014年起连续六年实现财政盈余,为德国应对突如其来的新冠疫情和能源危机打下了坚实的财政基础。但同时可以看出,在经济复苏乏力、能源危机的负面效应仍不断扩大的背景下,过分追求纸面的赤字率约束,所谓的重启“债务刹车”难以产生原本的正

^①数据来源:Statistisches Bundesamt, Consumer price index for Germany, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabel-len&selectionname=61111&language=en#abreadcrumb..>

面效应。

(一)在财政规则之上设置例外条款,统筹财政规则的约束性和灵活性

财政规则是对财政政策的长期约束,通过对公共债务水平、赤字等指标设置上限,来实现审慎、可持续的财政政策。严格遵守财政规则能够创造更大的财政空间,用于支持经济社会发展的薄弱环节,也可以用来应对充满不确定性的财政挑战和公共风险。但同时,财政规则应当具有足够的灵活性,以应对经济社会风险冲击和全球不确定性挑战。因此,很多国家都在财政规则的基础上设定了例外条款。德国“债务刹车”规则制定时也对例外条款的使用情境和补偿机制等做出了详细说明。例外条款的设计和使用应当明确、规范、透明,以维护财政规则的可信性。具体应当考虑以下几个要素:例外条款的触发情境,启动例外条款的法律流程和负责当局,适用例外条款的时间约束与恢复财政规则的程序安排等。

(二)财政规则应当实施评估并做出动态调整,以提高政府应对重大冲击的反应能力

例外条款使得财政规则更具弹性和灵活性。但是如果例外条款过于严格,或者现行财政规则过于僵化,阻碍政府应对重大冲击的反应能力,则应考虑对财政规则重新评估并做出修订。德国在“债务刹车”的框架下,过分追求低赤字率,限制了财政政策积极作用的发挥。目前,国际上并没有所谓的3%赤字率上限的“国际安全线”共识,德国2021年财政赤字率为3.7%,超出了“债务刹车”的规定。适度的财政扩张对减轻私人部门成本压力,增强市场信心能够发挥一定的积极作用。赤字率高低取决于国家所处的内外部环境以及公共风险的强度,水涨船高,水落船降。赤字率没有一个绝对的标准,财政风险和公共风险相权衡,形成一种动态匹配就是合理的。

(三)运用财政与货币政策协同等方式,实现债务和赤字在时空中的风险分摊管理,避免风险集聚

《基本法》规定,暂停“债务刹车”的同时需要明

确日后偿还超额债务的时间和相关流程。2022年预算案明确规定,2020年—2022年产生的超额债务将在2028年—2058年分31年还清。这种将债务跨时期配置和分期偿还虽然是权宜之计,但在一定程度上缓和了当下的财政压力,有利于风险的分摊管理。此外,德国对财政纪律的恪守也与其货币政策的缺失有很大关系。统一的货币政策与分散的财政政策是欧元区固有的政策矛盾。在货币政策向上集中的前提下,欧元区各国往往有扩大赤字的倾向。当前,国内外环境面临深刻复杂变化,发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。在此背景下,应加强财政与货币政策等其他政策工具的协同配合和相机抉择,通过风险转换和风险分担机制,为财政政策加力提效提供行动空间,有效防范“硬着陆”风险。

(四)扩大有效投资、提升政策效能,积极财政政策要注重实效

德国投资预算大幅度扩张的同时伴随资金利用率的低下。2022年,德国联邦投资预算为515亿欧元,受疫情影响以及物流、用工等因素制约,实际利用资金仅为462亿欧元,资金利用率为89.7%,2021年的资金利用率仅为77.2%,带来财政资金的闲置和巨大浪费。借鉴德国的经验教训,我国在适度扩大公共投资的同时要注重实效,优化公共投资的使用方向,降低公共投资的“挤出效应”,有效带动扩大全社会投资,促进消费,更直接更有效发挥积极财政政策作用。

(五)对德国重启“债务刹车”可能导致的两种情境及其外溢性进行充分预判

第一种情境是债务制动带来的欧美财政分歧。德国经济总量占欧元区的近三分之一。德国重启“债务刹车”造成了过早财政紧缩的风险,并引发整个欧元区的经济收缩,对全球经济复苏形成压力。对比美国短期内实施的扩张性财政计划,欧美的财政分歧急剧扩大,外部失衡的压力将增加贸易保护主义和逆全球化的风险。第二种情境是“债务刹车”改革造成的欧盟债务反弹。目前针对“债务刹

车”的争论愈演愈烈,反对者提出,如果冲击使一国政府难以在长期遵守财政规则,则应当考虑对规则进行修订。一旦德国修订“债务刹车”规则,将带动整个欧盟内财政规则修改的连锁反应,从长期来看,将导致欧盟国家面临财政赤字激增与公共债务水平高企的困境,可能会进一步加剧全球公共债务风险。

参考文献:

[1] 刘兴华.德国“债务刹车”的缘起、机制与功效[J].外国问题研究,2021(01).
[2] 汪川,姚秋歌.扩张性财政政策的乘数效应:影响机制和政策比较[J].经济问题探索,2023, No.486(01):144-158.
[3] Bundesministerium der Finanzen. Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse) [EB/OL]. 25, 02, 2022.
[4] Bundesministerium der Finanzen. Sollbericht 2023: Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts[EB/OL]. Februar 2023.

[5] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf[EB/OL].23 July 2020.
[6] Christophe Darley, Armin Hartlieb und Oliver Morwinsky. Corona und die Staatsschulden: ein Plädoyer für die Schuldenbremse[J]. Konrad-Adenauer-Stiftung Working Paper, Nr.431, 03 2021.
[7] European Commission. Conference on the future of Europe [EB/OL]. 17 June 2022.
[8] Feld, Lars P., Reuter, Wolf Heinrich and Yeter, Mustafa. "Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem"[J]. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2019, vol. 20, no.4, pp. 292-303.
[9] Michael Hüther, Jens Südekum, Michael Voigtländer. Die Zukunft der Regionen in Deutschland, Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit[R]. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hamburg, 2019.

【责任编辑 孟宪民】

(上接第78页)

[20] “中国城市营商环境评价研究”课题组.中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议[J].管理世界, 2021, 37(05): 98-112+8.
[21] 李坤,于渤,李清均.“躯干国家”制造向“头脑国家”制造转型的路径选择——基于高端装备制造产业成长路径选择的视角[J].管理世界, 2014, 250(07): 1-11.
[22] 许中缘, 范沁宁.法治化营商环境的区域特征、差距缘由与优化对策[J].武汉大学学报(哲学社会科学版), 2021, 74(04): 149-160.
[23] 齐宏纲, 赵美凤, 刘盛和, 等.2000—2015年中国高学历人才省际迁移的演化格局及影响机理[J].地理研究, 2022, 41(02): 456-479.
[24] 任晓猛, 钱滔, 潘士远, 等.新时代推进民营经济高质量发展:问题、思路与举措[J].管理世界, 2022, 38(08): 40-54.
[25] 张璠, 王竹泉, 于小悦.政府扶持与民营中小企业“专精

特新”转型——来自省级政策文本量化的经验证据[J].财经科学, 2022, 406(01): 116-132.
[26] 刘清才, 齐欣.“一带一路”框架下中国东北地区与俄罗斯远东地区发展战略对接与合作[J].东北亚论坛, 2018, 27(02): 34-51+127.
[27] 许欣.东北振兴战略演进轨迹及其未来展望[J].改革, 2017, 286(12): 15-24.
[28] 张建华,程文.服务业供给侧结构性改革与跨越中等收入陷阱[J].中国社会科学, 2019, 279(03): 39-61+205.
[29] 郭英远,张胜.科技人员参与科技成果转化收益分配的激励机制研究[J].科学学与科学技术管理, 2015, 36(07): 146-154.
[30] 黄茂兴, 叶琪.马克思主义绿色发展观与当代中国的绿色发展——兼评环境与发展不相容论[J].经济研究, 2017, 52(06): 17-30.

【责任编辑 成丹】