

德国经济政策调整的新动向： “国家回归”？^{*}

郑春荣

内容提要：在德国社会主义市场经济体制的实践中，国家干预所扮演的角色经历了摇摆过程。为应对2008-2009年的金融危机，德国政府采取了国有化、经济复苏政策和金融市场规制等手段，呈现出“国家回归”的趋势。德国经济部长阿尔特迈尔2019年年初提出的国家工业战略文件，引发了新一轮关于国家角色的讨论。本文以“干预型国家”的五种典型政策工具，即政府支出、国有企业的设立与扶持、产品和劳动力市场的监管、补贴和企业税收为主要分析维度，结合对产业政策的调整、《对外经济条例》的修订以及新冠肺炎疫情危机的应对这三个政策调整动向的考察，分析了国家干预型政策工具得到延续乃至增强的具体表现，并在此基础上论述了其在德国、欧盟及国际层面可能带来的影响。这三项政策调整动向表明，德国近年来进一步加强了国家干预型政策工具的运用。然而，德国社会主义市场经济体制中的“国家回归”依然是有限度的，因为德国主流社会仍然对国家干预性措施的运用持有疑虑。未来，如果这些措施如愿在某种程度上取得成效，势必会带来新的动能，使得“干预型国家”的政策工具在德国各界获得进一步的认可。

关键词：德国 社会主义市场经济 经济政策 国家回归 政策工具

国家(政府)与市场之间的关系始终是一国经济体制中的关键问题，对于德国社会主义市场经济体制也不例外。为应对2008-2009年的金融危机，德国政府采取国有化、经济复苏政策和金融市场规制等手段，获得了经济政策领域的新动能。^① 这一“国家回归”的趋势经历了怎样的发展，是否得到了延续乃至增强，是非常值得关注和研究

* 本文系国家社会科学基金重大研究专项(项目批准号:20VQG011)的阶段性成果。感谢《欧洲研究》匿名评审专家的修改意见,文责自负。

① Sebastian Dullien, Hansjörg Herr and Christian Kellermann, *Der gute Kapitalismus ... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste*, Transcript Verlag, 2009.

的问题。^①

国内学界对于德国社会市场经济体制以及这一体制中国家与市场的关系,已有较多探讨。^② 这些成果均强调,在德国社会市场经济体制中,市场体系是实现资源配置最有效的手段,而政府的任务仅在于保证市场充分竞争所依赖的“秩序”。对于金融危机以来国家与市场关系的调整,国内学界仅关注到了危机期间德国实行的企业“国有化”措施。^③ 而国外学界对于金融危机时期德国国家角色的增强则有不少研究,这些学者认为,当时德国政府对国家干预型政策工具表现出更为务实的态度,因此德国传统上对国家角色的偏见相对弱化。^④ 不过,对于这一国家干预增强的现象,此后是否以及在何种程度上得到延续乃至进一步提升,国外学界也无系统的研究。

鉴于此,本文结合德国近年来所体现的某种程度“国家回归”的三项政策调整方向,即产业政策的调整、《对外经济条例》的修订以及新冠肺炎疫情的应对,考察在德国,国家在新条件下所获得的行动能力、具体表现以及可能产生的多层次影响。

一 “干预型国家”的分析框架

对于国家作用的广泛意义上的讨论以及“国家回归学派”的主张,^⑤并不是本文的研究内容。笔者所讨论的“国家回归”,指的是“干预型国家”(interventionist state)的回归,具体针对的是一国经济体制中国家对经济干预的领域、强度和手段。在阿希姆·胡雷尔曼(Achim Hurrelmann)等学者看来,“干预型国家”的崛起始于19世纪末,在20世纪60-70年代达到高潮。当时所谓“黄金时代民族国家”(Golden-Age Nation

① 有学者在德国地方层面也观察到了“国家行为”有所扩大的迹象,例如在市政服务等领域出现了“再乡镇化”(Rekommunalisierung)。不过,他们也指出,结合目前的发展状况,还不能断言德国已经完全背离了公共服务的私营模式,参见 Detlef Sack, *Vom Staat zum Markt, Grundwissen Politik*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2019, pp.317-325。

② 新近的成果包括:李稻葵、伏霖:《德国社会市场经济模式演进轨迹及其中国镜鉴》,载《改革》,2014年第3期,第105-115页;谭波、郭红玉:《政府与市场关系的创新思维——当代德国社会市场经济体制评析》,载《人民论坛·学术前沿》,2017年第2期(下),第61-69页;胡琨:《德国社会市场经济模式及战后经济政策变迁刍议》,载《欧洲研究》,2014年第2期,第34-47页;冯兴元:《社会市场经济:德国的经验与意蕴》,载《公共管理与政策评论》,2013年第2(1)期,第35-44页。

③ 郭迎锋、沈尤佳:《本轮危机前后德国国有化研究概况及实践评析》,载《管理学刊》,2014年第5期,第36-47页。

④ Anke Hassel and Susanne Lütz, “Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates,” *dms—der moderne Staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2/2010, pp.251-271.

⑤ 参见 Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 2008。

State) 采取了众多手段,以促进经济增长和保障社会稳定的物质基础。^①

莱姆特·佐恩霍福尔(Reimut Zohlnhöfer)等学者对“黄金时代”的“干预型国家”进行了更为细致的描述和分析,突出了它们的共性特征:这类国家中的许多国家,其公共服务的提供以及银行部门和重工业的重要企业都是国有的,这使得国家能够主导战略投资的方向,并使劳动力囤积成为可能;产品和劳动力市场受到严格的监管,以防止市场失灵;许多部门出于各种原因获得了政府补贴,以缓冲结构性变化,并在预计具有战略意义的部门建立了国有企业;企业税率较高,以共同承担不断增长的福利国家支出,但慷慨的税收豁免也使得政府能鼓励企业在某些部门或地区投资。随着越来越多的人口被涵盖在越发慷慨的给付计划中,福利国家支出有了明显的增长。而福利国家给付的增长,以及政府为缓解经济周期影响所采取的措施,导致政府支出在国内生产总值(GDP)中的占比显著提高。^②

以上描述和分析本质上涉及的是“干预型国家”的具体表现,但是,对于本文分析更为重要的是确定“干预型国家”的分析维度和层次。对此,克劳斯·温特(Claus Wendt)等学者认为,可以从国家与市场的互动关系角度对“干预型国家”进行研判:一是国家是否以及在何种程度上制定经济行为的规则;二是国家是否以及在何种程度上促进人力资源以及基础设施,作为市场行为的基础;三是国家是否以及在何种程度上通过税收政策以及社会保障政策,修正市场的结果。他们也强调,这些国家干预的形式之间并不能清晰界定,有些政策领域的措施会涉及多种国家与市场的互动形式。^③此外,他们还强调,对“干预型国家”的考察需要从纵横两根轴线展开:在经济活动组织方式轴线(横轴)上,可以观察到的是公私之间的推移;而在经济活动开展的地域性轴线(纵轴)上,可以观察到的是经济活动有无从国家层面向次国家层面或国际层面推移。^④

莱姆特·佐恩霍福尔和法比安·恩格勒(Fabian Engler)在他们的一篇分析发达国家中“干预型国家”特征有无后撤的论文中,将政策工具作为重点考察对象。他们将国家干预理解为干预市场进程或重新分配财政资源的一系列政策,这些政策往往是

^① Achim Hurrelmann et al., “The Golden-Age Nation State and its Transformation: A Framework for Analysis,” in Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens and Peter Mayer, *Transformations of the State*, Palgrave Macmillan, 2007, pp.3-6.

^② Reimut Zohlnhöfer, Fabian Engler and Kathrin Dümig, “The Retreat of the Interventionist State in Advanced Democracies,” *British Journal of Political Science*, Vol.48, Issue 2, 2017, p.535.

^③ Claus Wendt et al., “Der Wandel des Interventionsstaates,” *TranState Working Papers*, No.50, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597-Transformations of the State, Bremen, 2007.

^④ Ibid.

为了纠正市场结果和改善国家的经济状况。在这样定义的基础上,他们指出,经济干预的最一般指标是政府总支出占 GDP 的百分比。此外,政府通过调节产品和劳动力市场、补贴企业来干预经济,或者利用国有企业来实现其经济政策目标。而企业税收也经常被用来鼓励和调整投资,因此应该被视为干预工具箱的一部分。基于此,他们提出了考察“干预型国家”的五种政策工具,即政府支出、国有企业的设立与扶持、产品和劳动力市场的监管、补贴和企业税收。^①

综合学界对于“干预型国家”的考察维度,可以发现,佐恩霍福尔和恩格勒提出的五种政策工具总体上涵盖了温特等学者所划分的三种国家与市场之间的互动形式。因此,本文也将主要结合五种政策工具,从规制和(再)分配两个角度进行分析,在规制方面主要考察国家有无加强对经济及其分领域的监管;在(再)分配方面主要考察国家有无增加对企业的补贴,加强税收调节,尤其是有无加强社会保障的力度。与此同时,本文也将温特等学者提及的垂直维度的视角纳入考察范围,但不是单向地考察欧盟及国际层面对德国国家层面行动的影响,而是将在分析中兼顾这几个层面之间的相互作用。

需要说明的是,本文旨在考察德国政府近年来采取的特定的政策措施,而不是针对某个特定的时间段展开全面分析,因此,无法对这些政策工具做出量化分析,更多地只能从政策取向上进行质性分析。例如对于国有企业,本文无法就国有企业指数,即国有企业营业额在 GDP 占比上的变化来测定国有企业对德国经济重要性的变化,只能从德国政府出台的政策角度,考察该国是否加强对国有企业的设立与扶持措施。笔者也认识到,这样的质性研究得出的结论有其局限性,但是基于本文重点梳理趋势性变化,因此,这样的安排依然具有其合理性。

为了更好地理解德国经济体制中国家与市场关系的调整,有必要先明确国家在德国社会主义市场经济体制实践中的角色演变,尤其是 2008-2009 年金融危机以来国家角色出现的变化。

二 德国社会主义市场经济体制实践中的国家角色演变

虽然从理论渊源来看,德国社会主义市场经济并不倡导国家干预,但是,在(联邦)德国经济政策实践中,国家角色却处于演变之中,国家干预的领域、强度和手段发生着变

^① Reimut Zohlnhöfer, Fabian Engler and Kathrin Dümig, “The Retreat of the Interventionist State in Advanced Democracies,” p.536.

化。值得关注的是,在经历了前文所述 20 世纪 60-70 年代的“干预型国家”之后,自 2008-2009 年金融危机以来,德国再次呈现出国家干预增强的迹象。

(一) 国家角色的历史发展

(联邦)德国在第二次世界大战后推行社会主义市场经济体制,其理论依据是秩序自由主义,或德式新自由主义。根据其理论传统,市场是首要调节手段,只有当市场调节导致不希望出现的结果,国家才应进行干预。联邦德国经济部长卡尔·席勒(Karl Schiller, 1966-1972 年)将此概括为“市场尽其可能,计划按其必须”。^①也就是说,社会主义市场经济是自由竞争与社会团结的结合。国家与市场的行动都有其边界。国家的作用在于负责设定秩序政策框架,例如确保竞争有序进行,并致力于通过其经济政策来缓和波动,以及消除社会问题。^②

从德国社会主义市场经济体制的历史实践看,国家干预所扮演的角色事实上经历了摇摆的过程。如前所述,在 20 世纪 60-70 年代凯恩斯主义盛行的背景下,联邦德国也出现了“干预型国家”特征,即安德鲁·肖恩菲尔德(Andrew Shonfield)所说的“混合经济”(mixed economies)体制,^③其高峰是 1967 年《稳定与增长法》的出台,它为国家扩大干预打开了方便之门。当时引入了多年财政规划,并力图通过对整体经济需求的精细调控来实现宏观经济目标。随着 20 世纪 80 年代起国家经济出现“滞胀”等问题,联邦德国又重回最初的、更重市场竞争的社会主义市场经济模式。这主要是因为 1982 年中央政府更迭带来了政策变革,科尔领导下的基民盟/基社盟和自民党联合政府致力于改善供给侧条件,尤其在劳动力市场政策和就业政策领域,由于各种问题积重难返,从而进行了较为深刻的劳动力市场自由化改革;在去国有化领域,则实现了较大幅度的自由化和私有化,包括电信、铁路、能源和金融市场的放松管制。^④

在社民党与绿党联合政府(左翼联盟)1998 年取代了此前的基民盟/基社盟与自民党联合政府(右翼联盟)后,施罗德政府起初曾试图收回科尔政府在执政末期,如在劳动力市场和社会政策等领域的改革。不过,这一政策变革并不具有连贯性。例如在

^① Jutta Klaeren, “Editorial,” Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/izpb/8447/editorial>.

^② Hans-Jürgen Schlösser, “Aufgaben und Grenzen von Markt und Staat,” Bundeszentrale für Politische Bildung, <https://www.bpb.de/izpb/8455/aufgaben-und-grenzen-von-markt-und-staat>.

^③ 安德鲁·肖恩菲尔德对混合经济体中的“国家角色”有过具体描述:国家通过控制银行体系或国有财产来提高国家对经济体系管理的影响;出于福利目的提高公共支出;通过对企业间较长期合作的国家规制与激励,来对市场进行“驯服”;积极推行产业政策,以促进研发以及员工的培训与进修;实施较长期的经济规划。参见 Andrew Shonfield, *Modern Capitalism; The Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford University Press, 1965, pp.65-66.

^④ Reimut Zohlhörer, *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2001, pp.371-374.

财政政策领域,施罗德政府不久就从最初推行的扩张型财政政策回归节约型政策。^①到施罗德总理的第二个任期,虽然在财政政策领域重又软化预算整固路线且尝试推动需求导向,但其不仅重新收回了在第一个任期对科尔政府的经济与社会政策上的“修正”,而且,总体上在“2010 议程”框架里将德国带上了一条比科尔政府末期更为自由化的市场经济路线,这鲜明地体现在劳动力市场政策领域的“哈茨 IV”改革上。^②

默克尔总理于 2005 年上台后,首先组成了基民盟/基社盟和社民党之间的大联合政府,这更多的是一个过渡性的执政格局。由于在结构性改革的问题上,如劳动力市场的规制(灵活化和最低工资间的选择),两党不能达成一致,因此总体上延续了此前施罗德政府所推行的政策路线。^③直到金融危机的爆发,默克尔政府的政策导向才开始出现调整。

(二)金融危机以来国家角色的增强

2008-2009 年爆发的金融危机,使得默克尔政府无法再简单延续科尔和施罗德政府时期的自由化措施。危机期间,人们对“国家回归”的呼声日益高涨,希望通过国家干预解决金融危机所引发的问题。西方国家纷纷采取诸如银行国有化、经济复苏政策和金融市场规制等一系列政策工具,德国也采取了类似的措施,尤其是经济复苏计划成为应对危机的一个核心手段。德国上一次推出经济复苏计划还要追溯到 20 世纪 70 年代末的《未来投资计划》,此后 30 多年里,这类经济复苏计划被“污名化”了。而在此次金融危机中,令人瞩目的是,这一计划甚至部分是在右翼政党基民盟/基社盟和自民党执政背景下顺利推进的。^④

从危机应对的具体措施来看,德国政府在 2008 年 10 月通过了《金融市场稳定法》及其配套法律,设立金融市场稳定基金,以此对金融机构如德国住房抵押贷款银行等进行全面重组或参资参股,如对商业银行(Commerzbank)参股 25%。除了对金融市场的稳定与规制,德国政府还于 2008 年 11 月提出了经济复苏一揽子计划 I——《通过增强经济增长以保障就业》。这个计划为交通领域建设、改善企业的折旧可能性以

^① Reimut Zohlnhöfer, “Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998-2002. Versuch einer Zwischenbilanz,” in Christoph Egle, Tobias Ostheim and Reimut Zohlnhöfer, eds., *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Westdeutscher Verlag, 2003, pp.399-419.

^② Christoph Egle and Reimut Zohlnhöfer, “Projekt oder Episode—was bleibt von Rot-Grün?” in Christoph Egle and Reimut Zohlnhöfer, eds., *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, pp.511-533.

^③ Reimut Zohlnhöfer and Christoph Egle, “Zwischen Reform und Blockade—die Bilanz der Großen Koalition 2005-2009,” in Christoph Egle and Reimut Zohlnhöfer, eds., *Die zweite Große Koalition*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, pp.578-596.

^④ Tanja Klenk and Frank Nullmeier, “Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen,” *dms—der moderne staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2/2010, pp.273-294.

及私人家庭减负等提供近 110 亿欧元资金。^① 而且,短工津贴(Kurzarbeitergeld)的领取时长也从 12 个月延长到 18 个月。两个月后,德国政府又推出经济复苏一揽子计划 II——《危机中果断行动,为下一个腾飞而变得强大》,总额为 500 亿欧元,核心内容包括基础设施投资、降低所得税以及法定医疗保险费、就业保障和“废旧汽车奖励”等。^② 需要指出的是,经济复苏一揽子计划 II 中不仅包括致力于经济稳固的措施,而且包含发挥调结构作用的公共投资,例如对面向未来领域(教育、可持续的生态发展等)的投入,只是最终成效有限。^③

上述规制、补贴与参资参股政策举措的运用,显然是将“国家与市场之间的关系朝着有利于国家的方向”进行了设定,^④可以视为“干预型国家的复兴”。^⑤ 此后,在默克尔的带领下,联盟党(基民盟/基社盟)实现了“社民党化”,在其后续任期内,在很大程度上放弃了原先的经济领域自由化的改革计划,甚至在一些领域还增强了社会福利措施。^⑥ 国家的角色得到进一步显现,如推行了法定最低工资、加强了对劳工的规制、扩展了养老保险、引入了“租金刹车”、改善了护理领域的给付等。公司监事会中女性比例的引入,也是国家对经济干预有所增强的表现。^⑦

总体上,在德国,通过应对金融危机,国家干预经济的活动能力得到增强。然而,国家与市场之间的关系并没有发生根本性转变。^⑧ 这和德国经济中固有的秩序自由主义传统以及与之相关联的限制性财政与货币政策不无关系。这种传统的约束在金融危机期间的体现包括:德国政府在对不稳定的银行的参股上表现出犹豫态度,以及

^① “Das Konjunkturpaket I der Bundesregierung,” https://rp-online.de/wirtschaft/finanzen/das-konjunkturpaket-i-der-bundesregierung_iid-8723051.

^② Nicole Herweg and Reimut Zohlnhöfer, “Die Große Koalition und das Verhältnis von Markt und Staat. Entstaatlichung in der Ruhe und Verstaatlichung während des Sturms?” in Christoph Egle and Reimut Zohlnhöfer, eds., *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, pp.254–278.

^③ Tanja Klenk and Frank Nullmeier, “Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen,” pp.273–294.

^④ Simon Hegelich, “Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung. Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz,” *dms-der moderne staat-Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2/2010, p.339.

^⑤ Tanja Klenk and Frank Nullmeier, “Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen,” pp.273–294.

^⑥ Reimut Zohlnhöfer, “Durchsetzung des schwarz-gelben Projektes oder Regieren im Schatten der Krise? Eine Bilanz der christlich-liberalen Reformpolitik 2009–2013,” in Reimut Zohlnhöfer and Thomas Saalfeld, eds., *Politik im Schattender Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*, Springer VS, 2015, pp.625–643.

^⑦ Reimut Zohlnhöfer, “Zwischen Stagnation, Reform und Krisenreaktion. Eine Bilanz der Politik der dritten Regierung Merkel,” in Reimut Zohlnhöfer and Thomas Saalfeld, eds., *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017*, Springer VS, 2019, pp.645–663.

^⑧ Zsófia Naszádos, “The Involvement of the State in the German Economy,” in Miklós Szanyi, ed., *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*, Central European University Press, 2019, pp.79–100.

规定接受救助资金必须基于自愿等方面。^① 随着金融危机的成功应对,这些国家干预手段的有效性得到了认可,人们认识到,国家并不缺乏对经济的调控能力,而且在危机时期也不缺乏有效的管理手段。^② 尽管德国政府在成功应对危机后退出了某些政策措施,但是,毫无疑问,这些手段在金融危机时期所呈现出的有效性为其后续运用提供了依据。

三 围绕国家角色的新讨论

德国新一轮围绕社会主义市场经济体制中国家角色的讨论,是由经济部长彼得·阿尔特迈尔(Peter Altmaier)在2019年年初提出《国家工业战略2030:德国及欧洲产业政策战略指导方针》草案后引发的。^③ 虽然这份草案聚焦产业政策,但其实质涉及是否应在新形势下加强国家干预。阿尔特迈尔本人也表示,通过他提出的草案及其推动的各界对话,“应使得经济政策和产业政策重新回归政治讨论的中心”。^④ 事实也的确如其所愿,德国政界、经济界和学界就此展开了广泛的讨论,而且这一讨论外溢到了欧洲层面。

这份草案的目标在于,在日益加剧的全球竞争以及数字化迅速发展的背景下,捍卫或重新赢回德国工业的竞争力。阿尔特迈尔在草案的前言中指出,该文件遵循社会主义市场经济原则,明确了在哪些例外情况下国家行为是必要的,这既是为了有效限制国家干预,也是为了证明出于总体国民经济考量而采取国家干预手段是适当且合理的。对此,他强调,德国一直存在着国家在产业政策上对经济的干预,从1969年空客公司的建立,到对个别企业(萨尔茨基特、霍尔茨曼、欧宝、客万乐)的“拯救尝试”,直至光伏企业的落户、半导体和微芯片的生产。不过,他宣称,只有在一个国家的市场力量不足以维护其创新与竞争能力的特殊情况下,国家才有理由实施激励型、促进型和保护型的产业政策。

^① Anke Hassel and Susanne Lütz, “Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates,” *dms—der moderne Staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Heft 2/2010, p.268.

^② 不过,也有学者指出了这些调控手段成功背后的代价,参见Tanja Klenk and Frank Nullmeier, “Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen,” pp.273-294.

^③ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, Berlin, 2019. 国内学界对这一草案的分析,参见郑春荣:《德国〈国家工业战略2030〉及其启示》,载《人民论坛·学术前沿》,2019年第7期(下),第102-110页;黄燕芬:《德国工业战略2030:背景、内容及争议》,载《人民论坛·学术前沿》,2019年第10期(下),第76-91页。

^④ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*.

在德国,对于实施旨在为所有企业创建框架条件的产业政策,即水平产业政策存在较为广泛的共识,而对于是否应针对特定产业有选择地实施干预性产业政策,即垂直产业政策,一直存在争议。这也同样适用于作为产业政策核心的技术政策,其中干预型技术政策要求国家在选择和运用战略性未来技术上扮演积极角色,而非干预型技术政策则否认国家具有确认未来技术和选择值得扶持的技术的能力,并将国家行动限制在新技术的竞争性与基础设施性框架条件的设置上。^①阿尔特迈尔提及的德国工业所面临的挑战以及实施垂直产业政策的必要性,都是在为其后面提出的干预型产业政策和技术政策做铺垫。

阿尔特迈尔提出的具体要求包括:提高德国和欧盟的制造业比例(前者从23%提高到25%,后者从14%提高到20%);^②将欧盟的价值链对外封闭;确定特定德国企业为“国家龙头企业”(national champions);修订欧盟竞争法以利于“欧洲龙头企业”(european champions)的创建,即使这会损害欧盟内的竞争;设立参股基金(Beteiligungsfazität),允许德国政府购买公司股份以便阻止外来并购,并收紧对外投资并购的规定;对“具有重大经济意义的”工业部门给予大量的国家扶持。

阿尔特迈尔的草案一经提出,便引发了各界的激烈争论。虽然对草案有支持的声音,但总体上批评者居多。^③例如,德国评估总体经济发展专家委员会(即“五贤人”委员会)中的大多数专家在年度经济评估报告中表明了传统立场:“无法相信政界对于未来技术发展或需求变化拥有足够可靠的知识 and 准确认识,以便使这种行动成为一项富有意义的长期战略。这项战略如果要取得持久进展,那么,它就应该更多的寄望于分散的知识,以及信任国民经济中各个不同行为体的个体行为。国家更应做的是,提供良好的基础设施,确保良性竞争,但在这个过程中,应在很大程度上放弃对有选择的技术或企业的有目的的扶持。例外情形可以是产生巨大外部效应的情况,比如在基础研究和维护公共安全与秩序(例如在军备领域)方面。”^④事实上,“五贤人”委员会在2008-2009年金融危机期间就已表达过同样的立场:“一个创新区位要想取得持续成功,就应该避免实施操纵型产业政策,不应将确定战略性未来市场的任务视为国家的

^① Heike Belitz and Martin Gornig, “Gestaltende Technologiepolitik als Kern moderner Industriepolitik,” *Wirtschaftsdienst*, 2019/2, pp.98-101.

^② Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, p.4.

^③ 参见 Frank Gerlach and Astrid Ziegler, “Industriepolitik in Deutschland und Europa. Zur Debatte um das industriepolitische Papier von Peter Altmaier,” *Wirtschaftsdienst*, 2019/9, pp.650-655.

^④ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19*, Wiesbaden, 07.11.2018, Ziffer 158.

任务”。^①

不过,曾经为“五贤人”委员会成员之一的彼得·博芬格(Peter Bofinger)支持德国政府采取干预型产业政策,他主要列举了三个“传统”理由,来说明为何国家在产业政策和创新政策上采取行动是必要的:一是企业等私人行为体出于创新性投资的不确定性或高风险,对它望而却步;二是创新投资的网络效应和外部效应需要国家和私人行为体协调行动;三是出于路径依赖,企业会倾向于固守现有技术,因此,进行颠覆性创新需要国家推动。此外,博芬格也特别提到了外部刺激的影响:从战略角度看,如果世界上其他重要经济体推行积极的产业政策,而这会在全球竞争中对本国供应商带来不利,那么国家干预就是适当的。他尤其指出了《中国制造 2025》带来的挑战,并要求对于中国投资并购德国企业进行严格审查。^②

德国的雇主协会也对阿尔特迈尔的草案提出了各种批评意见。例如,中小企业组织认为草案对中小企业的重视远远不够,更多的是在强调“龙头企业”的作用。^③又如,德国工业联合会(BDI)、德国工商大会(DIHK)等对于德国政府在全球不确定性和数字化等挑战加剧背景下加强对德国工业区位的关注表示欢迎,认为有关战略的讨论正当其时。但是,对于政府要有选择地对产业结构进行干预,经济界表现出强烈的怀疑态度。与此相反,德国工会支持国家积极作为,促进可持续的结构政策、能源政策和产业政策,而不是把必要的构建权完全留给市场力量。^④

阿尔特迈尔的战略文件草案不仅针对德国的国家产业政策,还着眼于促使欧盟采取类似的产业政策,为此,他联合法国携手推进相关倡议。2019年2月19日,两国经济部长达成了一份共同的“产业政策宣言”。在这份共同宣言中,他们再次向2020年5月欧洲议会选举后有待成立的新一届欧盟委员会提出了在欧盟层面制定一部面向2030年远景的工业战略文件的要求。^⑤期间,2019年2月6日,德国西门子和法国阿尔斯通列车业务的合并案被欧盟委员会以反垄断、会损害欧洲的竞争为由加以否决,

^① Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2008/09*, Wiesbaden, 13.11.2009, Ziffern 323ff.

^② Peter Bofinger, “Paradigmenwechsel in der deutschen Wirtschaftspolitik,” *Wirtschaftsdienst*, 2019/2, pp.95-98.

^③ Martin-W. Buchenau et al., “Der Mittelstand ist von Altmaier ‘maßlos enttäuscht’-Union rückt zusammen,” *Handelsblatt*, 08.04.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wirtschaftsmi-nister-der-mittelstand-ist-von-altmaier-masslos-enttaeuscht-union-ruecktzusammen/24194122.html?ticket=ST-5371675-6Cf93pxe TU9XVLz07qY5-ap3>.

^④ 郑春荣:《德国〈国家工业战略 2030〉及其启示》,第106-107页。

^⑤ “A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century,” https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-germanmanifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

也使德法两国增强了修订欧洲产业政策尤其是欧盟竞争法的决心。

阿尔特迈尔对于欧洲产业政策的呼吁和努力,最终引发了关于是否需要在欧洲层面推行积极的产业政策的讨论。讨论的核心内容在于是否要修订欧盟竞争法,并扶植所谓“欧洲龙头企业”。但是,对于德国主流经济学家而言,正如其对于国家层面产业政策的立场一样,他们对于在欧洲层面采取干预型产业政策同样持怀疑乃至反对的态度。^①

四 国家角色进一步增强的具体表现

自阿尔特迈尔提出产业政策草案后,经过广泛的讨论,德国经济部在2019年11月提出了最终的工业战略文件。本部分将梳理这份最终文件中关于国家角色的定位。鉴于德国《对外经济条例》的修订也是阿尔特迈尔草案中提出的要求之一,因此,有必要一并考察近年来德国在外国投资并购方面的政策调整。随着新冠肺炎疫情的暴发,德国也推出了旨在应对危机的经济复苏计划,而如上文所述,金融危机期间作为“国家回归”的表现之一,德国政府推出了经济复苏计划以拯救危机,因此,加入新冠肺炎疫情的应对作为研究对象,可以让我们更好地把握“国家回归”在何种程度上得到延续乃至增强。

(一) 新产业政策的制定

正如前文所述,草案遭到多方的批评,因此,阿尔特迈尔产业政策最终文件标题也有所修改,“工业战略2030”前的“国家”字样不复存在,而且不再强调这一“德国与欧洲产业政策的指导方针”是“战略性的”。^②相反,阿尔特迈尔强调,他提出的产业政策的指导方针依然是社会市场经济,因为“增强市场经济在许多情况下是对结构变迁的最佳答案”。因此,在文件的第一部分,其标题是“产业政策是社会市场经济的基本组成部分”。在改善框架条件部分,文件强调,在遵循社会市场经济的原则下,德国经济部的首要任务是致力于经济框架条件的设立,以及给予企业必要的自由空间,以便发挥其创造力和主动性;在涉及技术政策部分,文件强调“私人倡议行动尽其可能,国家陪护按其必须”。

^① 参见 Clemens Fuest et al., “Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions?” *ifo Schnelldienst*, 8/2019, pp.3-26; Oliver Falck, “Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik?” *ifo Schnelldienst*, 10/2019, pp.12-15; Hubertus Bardt et al., “Industriepolitik – ineffizienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option?” *Wirtschaftsdienst*, 2019/2, pp.87-105。

^② Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*.

最终文件虽然依然强调社会主义市场经济中政府的职责在于确立框架条件,以使企业能够在国家与国际层面发挥其作用和在公平竞争环境下运行。但是,新技术带来的挑战以及众多国家推行的积极的产业政策,使得德国的产业政策面临诸多挑战。为应对挑战,此份文件主要确定了三方面的措施,或称为三个支柱:一是改善德国工业区位的框架条件,尤其是确保德国企业处于国际“公平竞争”的环境;二是增强新技术和动员私人资本;三是保护德国的技术主权。^① 以上分析表明,虽然从政策工具角度来看,新产业政策主要涉及“产品和劳动力市场的监管”,如工业占比的提高、关键产业和技术的确立等,但为了落实新产业政策,文件也尤其加强了“国有企业的设立与扶持”和“补贴”等政策工具的运用,如体现在国家的参资参股可能性的增强和补贴法的修订上。

同草案一样,最终文件确立的目标是,让工业价值创造的占比在德国及欧洲处于增长而非停滞乃至下降状态。为此,文件提出了工业占比从2017年的22.9%升至2030年25%的指导值。最终目标在于保障和重新赢得德国的经济与技术能力、竞争力以及在尽可能多的领域在国家、欧洲和国际层面占据工业领导地位。

从实现这一战略目标的具体手段而言,可以清晰地看到国家的规划与干预职能的增强。例如,原先的草案被质疑过于强调大型企业,即所谓“国家龙头企业”,而忽视中小企业,为此,最终文件一再重申中小企业的“隐形冠军”的作用,^②将大型和中型“工业龙头企业”并称,但是,在一番铺垫之后,文件依然强调大型企业在国际竞争中的规模优势。此外,虽然在此前的讨论中,国家在确定未来技术上的能力遭到质疑,但是,最终文件仍然列出了一个高度创新的工业行业的列表,包括汽车、钢铝、化学与制药、机械设备、电气和电信、光学与医学技术、环境与能源技术、航空航天、海洋经济以及安全与防务工业等。

又如,在增强新技术方面,最终文件提出建立所谓“德国未来基金”,以改善“改变游戏规则的技术”(Game-Changer-Technology)的融资可能性。包括参资参股在内,这些措施除了增强特定技术的需要,也加入保护特定技术的考量。最终文件表示,作为最后的手段,只有在所有其他手段都无效的情况下,在敏感或与安全有关的技术的特定领域里,可以考虑并通过德国复兴信贷银行实现国家对公司的临时参与(即“国家

^① Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, Vorwort.

^② 德国联邦经济与能源部还出台了一份专门的“中小企业战略”,这份文件也强调:“社会主义市场经济的一项原则是,国家确立框架条件,但尽可能少地干预市场活动”。参见 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMW), *Wertschätzung. Stärkung. Entlastung. Mittelstandsstrategie*, Berlin, Oktober 2019, p.7.

回购选项”)。在这种情况下,德国复兴信贷银行可以获得国家法律规定的责任豁免,并在资本市场上对此交易进行再融资。

最终文件也呼吁欧洲产业政策的出台。由于此前对欧盟竞争法修订的建议遭到尤其是欧盟内小国的阻挠——因为它们认为这种法律的修订只会使德法等大国的企业拥有更强的垄断优势,所以,最终文件对此表述相对模糊,只是强调,在欧洲合并监督程序中,需要更加注重对全球竞争的分析,需要对来自欧洲内部市场以外的公司的潜在竞争进行更彻底的评估。不过,最终文件并不满足于此,它认为,作为应对来自第三国的国家控制或得到国家补贴的公司的竞争,欧盟应更新补贴法,尤其是应增强“欧洲共同利益重要项目”(IPCEI)这一补贴工具。该工具是欧盟补贴法所允许的、针对泛欧战略投资的例外情况,它已经在增强欧洲战略性的价值创造联盟以及提高技术主权方面扮演了重要角色。

(二)《对外经济条例》的修订

在德国,依据《对外经济法》和《对外经济条例》,联邦经济部可以对国外投资者对德国企业的投资并购行为进行审查,具体分为一般的投资审查和针对特定行业(对安全特别敏感的领域)的投资审查两种。^①

阿尔特迈尔提出的《国家工业战略 2030》草案就已经提到需要修订《对外经济条例》,以防止关键技术流失的问题。不过,草案也指出,对于技术和创新领域的收购,国家只应在特殊情况下进行干预,防止这些外国竞争对手的收购主要是私营部门的任务。^② 最终的工业战略文件也特别提到,如果并购的企业触及的不是德国的国家安全利益,而是技术与创新领先地位,即不涉及《对外经济法》的狭义适用范围,则可以由私人企业购得相关企业的份额,国家在这个过程中主要扮演主持和陪伴的作用。^③ 然而,在现实中,德国多次修订《对外经济条例》,收紧来自第三国的投资并购行为,具体体现在审查起步门槛的降低以及审查所涉企业领域和行业范围的不断扩大上。因此,这里所投入运用的国家干预型政策工具主要是对关键技术和特定行业的监管,即属于前述“产品和劳动力市场的监管”的范畴。

早在 2017 年 2 月 13 日,时任德国联邦经济部部长布里吉特·齐普里斯(Britte Zypries)就和法国、意大利经济部长联名给欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦写信,要

^① “Investitionsprüfung,” <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/investitionspruefung.html>.

^② Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*.

^③ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Industriestrategie 2030. Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*, p.28.

求在欧盟层面就如何应对外国投资者在其本国政府补贴下的战略性收购进行磋商;在一份要点文件里,他们还要求欧盟在目前的基于“安全性标准”的防护手段外,引入“经济性标准”,即如果投资者的来源国不能提供对等开放、投资是国家出资或得到了国家补贴,抑或国家产业政策的组成部分,欧盟各成员国就应能够进行干预。由于希腊、葡萄牙和捷克等国的反对,德法意提出的引入欧盟投资审查框架的计划暂时搁浅。德国眼见欧盟各成员国暂时无法达成一致,于是在国内层面率先行动。

2017年7月的《对外经济条例》第九修正案主要扩大了投资审查的范围,给予德国政府在外国公司并购德国企业上更多的干预乃至叫停的可能性。修正案扩大的投资审查范围包括两个方面:在一般的投资审查方面,专门强调了对于与安全相关的民用技术领域企业的审查,具体包括运营关键基础设施的企业、开发用于运营关键基础设施的行业特有的软件的企业、受托依据《电信法》第110条承担监控措施的企业,以及提供云计算服务的企业或生产远程信息处理基础设施产品的企业。对于这类企业还引入了投资者并购的申报义务;在特定行业的投资审查方面,修正案主要将生产传感和电子战领域产品及其必要装备的企业纳入投资审查范围。修正案还加强了对间接并购的约束。间接并购是指国外投资者为规避投资审查,先在欧盟内设立一家企业,再由后者收购德国企业。根据修正案,只要直接投资者除了进行并购,自身并不从事显著的独立经济活动或在欧盟内(或德国境内,针对特定行业的投资审查)没有持久的办公场地、人员或装备,也要接受投资审查。^①

2018年4月,在巴伐利亚州州长马库斯·索德尔(Markus Söder)提出的提案基础上,德国联邦参议院通过了一份有关海外投资的决议,决议内容要求降低投资审查的干预门槛。根据现行《对外经济条例》第56条,收购者对德国国内企业的直接或间接股权比例在收购后达到25%及以上时,才能进行审查。联邦参议院要求降低此门槛,理由是欧盟或七国集团(G7)内有成员国的干预门槛比此标准低很多。^②

为此,2018年12月的《对外经济条例》第十二修正案继续降低了审查门槛。据此,在特定行业的审查领域,具体是安全与防务领域,相关的参资参股审查门槛从25%降至10%;甚至在一般的投资审查领域,投资并购与安全相关的民事领域内企业

^① Verordnung der Bundesregierung, Neunte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, Berlin, 14.07.2017.

^② 参见德国政府在2018年5月11日针对若干联邦议员以及自民党议会党团有关“海外直接投资对德国经济区位重要性”质询的回复。Deutscher Bundestag, “Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Theurer, Reinhard Houben, Sandra Weeser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/1808 – Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für den Wirtschaftsstandort Deutschland,” Drucksache 19/2143, 11.05.2018, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/021/1902143.pdf>.

(如供水、供能、信息技术、通信、金融与保险、卫生、货运与客运、交通与食品业)的门槛也同样降至10%。不涉敏感行业或关键技术企业的审查门槛则保持在25%不变。此外,列入降低审查门槛的涉安全企业的业务范围有所扩大,包括与传媒相关的企业,目的是避免国外投资者并购这类企业用于散布虚假信息。^①

其后,2020年5月《对外经济条例》的再次修订与新冠肺炎疫情在欧洲的发酵与蔓延紧密相关,主要是为了加强对卫生领域和感染防护领域企业的并购保护,以确保德国卫生体系的长期有效运行。为此,普遍降低了这些领域的审查门槛至10%,并将其作为与安全相关的民事领域引入申报义务。此外,为了实施2019年4月11日生效的欧盟层面的外商投资审查框架,^②修正案授权德国经济部对投资者相关的因素进行审查,考察并购投资者是否为国家持有或控制,以及相关的交易是否为国家融资。有申报义务的并购扩展到关键技术领域,包括人工智能、半导体、生物技术和量子技术。而且,有申报义务的并购的执行需要德国经济部审批。对此,德国经济部可颁布执行禁令,违反执行禁令将受罚。与此同时,德国经济部的决策权力大幅扩展,在一般投资审查领域,规定在严重危害公共安全和秩序的情况下,德国经济部可以限制或禁止外国投资。此轮根据欧盟条例的修订规定,如果并购行为“预期损害”德国或其他某个欧盟成员国的公共秩序或安全以及欧盟计划和项目时,即可采取限制和禁止行为。^③

为了确保德国完全参与欧盟投资审查条例^④中的“欧盟范围的合作机制”——于2020年10月11日正式生效,德国在2020年10月再次修订《对外经济条例》。^⑤在2021年4月27日对于《对外经济条例》的最新一次修订中,^⑥德国经济部为高科技部门和未来技术部门(例如人工智能、半导体、量子技术、航空航天技术以及核技术)的投资引入了新的申报义务,不过,与特别敏感的关键基础设施领域不同,申报义务及其相关的审查的门槛不是10%,而是20%,目的是有利于初创企业和投资者。此外,投资审查不仅局限于初次参资参股,而且适用于此后的增资增购。不过,对此的审查可

^① Verordnung der Bundesregierung, Zwölfte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, Berlin, 06.12.2018.

^② Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and the Council of 19 March 2019: Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union, Official Journal of the European Union, L 79 I/1.

^③ Verordnung der Bundesregierung, Fünfzehnte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, Berlin, 25. Mai 2020.

^④ 为将欧盟条例内容转化到德国法中,德国修订了《对外经济法》及相关法律,参见 Erstes Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1637)。

^⑤ Verordnung der Bundesregierung, Sechzehnte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, Berlin, 26. Oktober 2020.

^⑥ Verordnung der Bundesregierung, Siebzehnte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung, Berlin, 27 April 2021.

能性受到严格限制,只有出现份额的重大变化才会激发投资审查。在特定行业的审查方面,军火相关的审查不再局限于特定军火的开发商和制造商,而是扩展到条例附件里的出口列表(第一部分A篇)的所有军火。^①

(三)新冠肺炎疫情危机的应对

2020年1月底,德国首次出现新冠病毒的感染者,其后疫情暴发,到2021年8月,已反反复复大致经历了四波。新冠肺炎疫情是第二次世界大战以来对德国最大的挑战,给德国的政治、经济与社会方方面面都带来了严重影响。^②例如,根据联邦统计局的数据,德国经济在连续增长后于2020年陷入深度萎缩之中,GDP与2019年相比下降4.6%(剔除价格因素)。^③根据德国经济研究所(DIW)的预测,德国GDP将在2021年和2022年分别增长3.2%和4.3%,^④但是,经济增长率能否如预期般实现,取决于疫情的后续控制情况和采取的封锁措施的严苛程度。

疫情对于德国经济的影响,和在其他国家一样,是由供给侧和需求侧的共同冲击造成的。在供给侧方面,有三个因素相互作用:一是价值链的全球融合导致国外(尤其是中国)的减产迅速影响到依赖于国外中间产品的德国企业,尤其是汽车、化学和电气工业;二是员工由于自己或家人感染新冠以及接受防疫措施(隔离、学校关闭等)而缺勤,这也给生产带来影响;三是跨国交通的限制以及由此造成的货运问题,危害到整体经济的供给。需求侧的冲击源自全球与国内需求的下降,由于德国的经济结构具有出口比例高以及工业占比高的特点,因此德国经济对全球需求的依赖性特别大。中国以及其他经济体对德国中间产品、投资品和消费品的需求下降,使得德国2020年出口额大幅下降。国内需求的减少一方面是因为“社会消费”(国内旅游、外出就餐、参与文化娱乐活动等)大幅受限;另一方面则是不确定的经济状况使得人们担心可能出现收入与工作岗位丧失,继而促使他们“预防性存款”,以及减少私人消费支出。^⑤

^① “Ausfuhrliste,” https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Gueterlisten/gueterlisten_node.html.

^② 郑春荣:《2020-2021年德国内政与外交走势》,载郑春荣主编:《德国发展报告(2021):迈向“后疫情时代”的德国》,社会科学文献出版社2021年版,第2-6页。

^③ Statistisches Bundesamt, “Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland gegenüber dem Vorjahr von 1992 bis 2020,” <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2112/umfrage/veraenderung-des-bruttoinlandsprodukts-im-vergleich-zum-vorjahr/>.

^④ “DIW-Prognose zum BIP in Deutschland bis 2022,” <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/74644/umfrage/prognose-zur-entwicklung-des-bip-in-deutschland/>.

^⑤ Peter Bofinger et al., “Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen,” *Wirtschaftsdienst*, 2020/4, pp.259-261.

针对这些影响,联邦政府及各州政府采取了一系列的应对举措。^① 这些举措涵盖了前述“干预型国家”的五种典型政策工具,即政府支出、国有企业的设立与扶持、产品和劳动力市场的监管、补贴和企业税收。具体而言,德国政府在2020年3月建立了疫情防护盾,这是德国历史上最大规模的经济援助计划。^② 截至2020年5月,预算总额已经达到3533亿欧元,担保额则达到了8197亿欧元,为此,联邦政府需借贷约1560亿欧元,是德国有史以来最大的新债务。德国政府批准了相应的追加预算。在这个保护盾计划框架里,德国还建立了一个经济稳定基金,包含1000亿欧元的资金措施、4000亿欧元的担保,以及最多1000亿欧元的对德国复兴信贷银行贷款的再融资。^③ 需说明的是,1000亿欧元的资金措施被用于具有战略意义的大企业,如汉莎航空的部分国有化,以避免这些在危机期间遭受严重影响的公司不得不出售给外国投资者。但是,德国计划在危机后对这些企业重新私有化。^④ 此外,德国政府还为企业、独立从业者和自由职业者提供了各种税收上的救助措施,以改善他们的流动性。在雇员方面,政府出台了临时条例,以简化和增加短工津贴的领取,使得2020年4月短工津贴领取者的数量达到了创历史的约600万人。^⑤ 2020年6月,德国政府又通过了价值达1300亿欧元的经济复苏与未来计划。这个计划包含57项措施,涉及税收措施、流动性援助金和融资援助金,扶持项目和补贴,以及对基础设施和未来技术的公共投资、对地方财政的支持等。^⑥ 为了对这一计划融资,联邦议院通过了2020年度第二次追加预算,将原计划的1560亿欧元借贷提高到2185亿欧元。^⑦

随着经济援助计划的实施,德国2020年的联邦预算超过997.55亿欧元的许可信贷限额。这与德国宪法《基本法》规定的债务刹车(结构性净借款的上限为国内生产

① 由于本文主要关注经济政策措施,因此,对于德国的防疫抗疫措施,如佩戴口罩义务、保持社交距离、实施软硬封锁等,在文中不做赘述,详见 Jochen Franke and Sabine Kuhlmann, *COVID-19 Governance in Germany*, <https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/ls-kuhlmann/Politikberatung/Franke-Kuhlmann-Report-to-Danish-Parliament-COVID-Governance-Germany.pdf>。

② “Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands,” 22.05.2020, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-13-Milliarden-Schutzschild-fuer-Deutschland.html>。

③ Ibid.

④ 德国政府在2020年夏入股汉莎航空,持股20%,在疫情有所好转、航空业有所恢复的背景下,德国政府在2021年8月开始减持5%的股份。参见“Teilverstaatlichte Airline. Bund stößt erste Lufthansa-Anteile ab,” *tagesschau.de*, 16.08.2021, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/bund-stoesst-erste-lufthansa-anteile-ab-101.html>。

⑤ 此前的峰值是金融危机期间创下的:2009年5月曾有144万人领取短工津贴。

⑥ Florian Dorn, Clemens Fuest and Florian Neumeier, “Nach dem großen Einbruch. Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft,” *Ifo-Schnelldienst*, 7/2020, pp.3-12.

⑦ Detlef Sack, Aenor Roland and Sebastian Fuchs, “Vom Lockdown in Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Coronakrise,” unveröffentlichtes Manuskript.

总值的 0.35%) 相冲突。而根据《基本法》第 115 条, 在发生国家无法控制的自然灾害或特殊紧急情况, 并对国家财政状况产生重大负面影响的情况下, 可以暂停债务刹车的使用。鉴于此, 联邦议院在 2020 年 3 月 25 日的紧急程序中就此做出了决议。^①

德国的疫情应对一揽子计划也包含了诸多投资措施, 例如对基础设施的投资。因此, 德国采取的危机应对措施不只是为了消除疫情对经济的影响。此外, 政府也有意利用这些措施, 消除疫情前就已经存在的经济上的结构性赤字(如数字化、绿色化), 也就是促进德国经济的结构性现代化。

总之, 德国在疫情期间采取的财政与经济政策措施带有明显的国家干预的特征, 除了政府支出的大幅增加、对企业投资的引导和对劳动力市场的规制、各类补贴的拨付以及税收的调整, 尤其是国家参资参股, 也是这一财政与经济政策组合方案的组成部分。德国此次危机应对的一揽子举措, 其合理性依据在于新冠肺炎疫情这一自二战以来最严重危机所带来的显著经济影响, 但是, 这些政策措施之所以易于被德国各界接受, 也得益于此前由 2008-2009 年金融危机所引发的、对国家干预手段认可度的增强。^②

五 国家角色进一步增强的影响

如上所述, 金融危机以来已经呈现出的“国家回归”近年来得到了延续。而且, 结合德国产业政策的调整、《对外经济条例》的修订、新冠肺炎疫情危机的应对这三项政策调整动向, 我们可以看到, 国家干预式手段有所增强。本文第一部分所归纳的“干预型国家”的五种政策工具, 即政府支出、国有企业的设立与扶持、产品和劳动力市场的监管、补贴和企业税收, 都有所运用。特别引人瞩目的是新冠疫情危机应对中, 德国历史上最大规模经济援助计划的推出和政府支出的大幅提高、新产业政策中补贴手段的大幅扩大、对参资参股国有企业可能性的增强和对“龙头企业”的扶持, 以及《对外经济条例》修订中对关键技术和特定行业监管的大幅增强等措施。国家干预进一步增强的趋势将在德国国家、欧洲乃至国际层面带来较为持久和深远的影响。

(一) 国家层面: 增强对国家干预式手段的接受度

就德国推行的社会主义市场经济而言, 经济界和学术界的主流观点是把国家角色限定在“按其必须”的位置上, 换言之, 德国历来对于国家干预, 例如推行积极的产业政策

^① Jochen Franzke and Sabihne Kuhlmann, *COVID-19 Governance in Germany*, pp.16-19.

^② Detlef Sack, Anor Roland and Sebastian Fuchs, “Vom Lockdown in Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Coronakrise”.

或者采取经济复苏和救援计划持怀疑的态度,这也是为什么经济部长阿尔特迈尔在引发新一轮国家与市场之间关系的讨论中,反复强调其遵循的是社会市场经济原则的原因。在阿尔特迈尔推出的产业政策最终文件中,针对经济界和学界对其偏离社会市场经济原则的质疑,做出了一些妥协,适度减少或弱化了国家干预式手段方面的表述。这表明,对国家干预的倡导并未成为德国社会市场经济认知的主流。

与此同时,我们可以看到,德国在某些方面采取国家干预式手段,不再遇到显著的阻挠。如果说2008年秋季德国采取银行拯救战略时,联邦政府内部还存在显著的反国有化的态度,^①那么,在2020年3月时,这样的质疑几乎不复存在。不言而喻,这是基于对金融危机时期所采取的此类计划的有效性的经验。此外,德国“五贤人”委员会也采取了与金融危机时期完全不同的立场,当时“五贤人”委员会在评价政府措施以及提出自身建议时,还秉持市场自由立场,但到了新冠肺炎疫情危机时期,联邦政府的危机反应总体上得到“五贤人”委员会的积极评价。^②

因此,可以预见,在一些特定领域,比如对关键技术的扶持和技术主权的维护,德国未来还会进一步增强国家干预式手段。之所以做出这样的判断,也是因为未来高科技领域的竞争将进一步加剧。在此背景下,德国传统优势产业和新兴技术产业领域的竞争优势的丧失会成为政府进行干预的理由,这也容易得到国内各界的理解或宽容。不过,这些手段也蕴含着潜在的风险,例如可能导致市场扭曲或低效的经济或产业结构获得保护,从而在长期内引发负面的结构效应。^③

(二) 欧盟层面:推动欧盟加强国家干预式手段

国家层面政府干预手段的增强,也会导致德国政府努力将这一理念及其手段“上传”到欧盟层面,这已经体现在德国政府一系列的“欧洲化”的倡议行动中:德国推出的产业政策战略的目标之一也是为了推动欧盟出台具有相同导向的产业政策。正是在德国、法国和波兰的推动下,欧盟委员会于2020年3月10日推出了《欧洲新产业战

^① Henrik Enderlein, “Finanzkrise und große Koalition. Eine Bewertung des Krisenmanagements der Bundesregierung,” in Christoph Egle and Reimut Zohlnhöfer, eds., *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, pp.246–247.

^② Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/21*, Wiesbaden, 01.11.2020, Ziffer 4.

^③ Klaus-Heiner Röhl and Christian Rusche, “Corona-Krise: Staatsbeteiligungen bleiben eine problematische Intervention in den Markt,” *Wirtschaftsdienst*, 2020/12, pp.945–951.

略》。^①这一战略将支持向欧盟经济的绿色化和数字化的双重转型,使欧盟工业在全球范围内更具竞争力。从政策工具看,该战略进一步加大了选择性干预的垂直产业政策,并将加强产业保护以及绿色化和数字化转型提升到了追求欧盟战略自主的高度。^②

在外商投资并购条例的修订中,德国的最初意图是推动欧盟层面出台相应的法案。如前所述,早在2017年2月,德国、法国和意大利经济部长就联合致信欧盟委员会,请求欧盟委员会采取行动。但是,设立欧盟层面投资审查机制的想法因遭到荷兰、北欧国家和希腊的质疑而搁浅。于是,德国于2017年8月25日颁布了《对外经济条例》第九修正案,在欧盟内率先修订投资审查条例。此后,德国继续推动欧盟层面框架的制定,并最终促成欧盟于2020年3月引入了欧盟外商投资审查框架,^③由此建立了欧盟成员国与欧盟委员会之间在审查外商投资上的双层合作机制。^④

在新冠肺炎疫情应对方面,德国也积极推动欧盟层面出台具有本国特色的危机应对方案。例如,欧盟委员会在欧盟层面推出的“紧急情况下减轻失业风险的临时支持计划”(SURE)就是德国短工津贴制度的欧盟版。在推出该计划时,欧盟委员会主席冯德莱恩也特别提到了德国短工津贴制度在2008-2009年金融危机期间在稳定就业上的积极作用。^⑤此外,为推动欧盟的疫后复苏,德国也史无前例地做出让步,同意以拨款方式支持受援国以及允许欧盟以自己的名义在金融市场融资、发行债券,并在担任欧盟轮值主席国期间,大力推动欧盟“复苏基金”的建立。除了推动欧盟尽快从疫

^① European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A New Industrial Strategy for Europe,” Brussels, 10.3.2020, COM(2020) 102 final. 在突如其来的新冠肺炎疫情冲击下,欧盟委员会于2021年5月提出了欧洲产业战略的升级版,确立了三个主要的政策优先项,即加强单一市场的复原力,处理欧洲的战略依赖性和加速绿色与数字的双重转型。参见 European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Updating the 2020 New Industry Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe’s Recovery,” Brussels, 05.05.2021, COM(2021) 350 final.

^② 郑春荣、吴永德:《欧盟产业政策调整及其对中欧合作的影响》,载《当代世界与社会主义》,2021年第1期,第98-106页。

^③ 郑春荣、范一杨:《德国在欧盟外资审查机制设立中的角色分析》,载徐明棋主编:《多重挑战下的欧盟及其对外关系》,时事出版社2019年版,第32-50页。

^④ Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and the Council of 19 March 2019; Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union, Official Journal of the European Union, L 79 / 1.

^⑤ “Corona-Krise: Von der Leyen kündigt europäischen Plan für Kurzarbeitergeld an,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 01.04.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/corona-von-der-leyen-kuendigt-plan-fuer-kurzarbeitergeld-an-16706898.html>.

情中复苏,基金还同步推动欧盟的绿色化与数字化转型。^①

除了将德国国家层面的政策及其工具“上传”到欧盟层面,德国也积极“激活”欧盟现有工具。其中最鲜明的体现是“欧洲共同利益重要项目”这一补贴工具的启用。该补贴工具在《里斯本条约》引入后一直未付诸使用,只是近年来,尤其在德国的推动下,才在两个领域(微电子和电池价值链)内启动。在如何促进“欧洲龙头企业”的辩论中,以及在新冠肺炎疫情对全球价值链带来冲击、欧盟需要重塑价值链的背景下,欧盟内要求“欧洲共同利益重要项目”这一补贴工具得到更广泛、更频繁使用的呼声不断增加。可以预计,欧盟未来会将更多的关键技术领域纳入“欧洲共同利益重要项目”范围,以此增强欧盟的技术主权。^②

(三) 国际层面:助长全球范围的保护主义

有学者认为,阿尔特迈尔的《国家工业战略 2030》标志着对战后德国传统的打破,不仅因为其干预主义的表述,而且因为其经济民族主义的内容。对于经济民族主义者而言,本国的繁荣取决于在与其他国家的竞争中能否获胜或至少追赶上,他们主张以牺牲外国利益——至少在短期内——来获取本国经济利益,为此往往推行保护主义政策、限制外来直接投资,以及推行旨在推动建立本国和本地区“龙头企业”的产业政策。^③

但是,德国政府否认这样的指责。它认为,鉴于与德国及欧盟竞争的第三国未对等开放市场,且在欧洲通过国家控制或国家补贴下的企业开展海外投资,有目的地追逐战略利益,尤其是有目的地外移与安全相关的技术,所以,德国及欧盟收紧海外投资并购条例等,可以为保障公共秩序和公共安全做出实质性贡献,且这些做法并不包含贸易保护主义元素。无论从欧盟及其成员国的国际义务以及现行欧盟法来看,收紧外商投资审查都是被允许的。然而,即使这样的理由也站不住脚。

对此,德国“五贤人”委员会在 2016/2017 年的经济评估报告中已明确指出,即使缺乏与第三国之间在开放上的对等性,德国也应坚持其市场的开放性,因为资本流通

^① 范一杨、郑春荣:《新冠疫情背景下德国在欧盟领导角色分析》,载《德国研究》,2020年第2期,第19-36页。另参见德国欧盟轮值主席国任期的评估报告:Auswärtiges Amt, *Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. 1. Juli bis 31. Dezember 2020*, Berlin, 2021。

^② Marcin Szczepański, “Important Projects of Common European Interest: Boosting EU Strategic Value Chains,” *Briefing*, European Parliamentary Research Service, November 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI\(2020\)659341_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659341/EPRS_BRI(2020)659341_EN.pdf).

^③ Jeromin Zettelmeyer, “The Return of Economic Nationalism in Germany,” *Policy Brief*, Peterson Institute for International Economics, March 2019, pp.1-17.

自由和技术转让会给德国企业带来更大的收益。^①因此,德国政府实质上是想借升级防护机制施压其他国家开放市场,是出于政治目的绑架德国经济界的利益。

无论如何,德国与欧盟的经济政策虽然依然将多边主义作为目标,但是所提及的政策工具却具有单边主义特征,这些举措会进一步助推国际经济政策中已日益汹涌的民族主义浪潮。这至少违背德国及欧盟所宣称的成为全球伙伴和引领国际合作的目标。^②但是,即使欧盟愿意基于更高层级的政治与战略目标,接受贸易上的福利损失,其他国家也会以相应的贸易政策给予回应,它们不会接受其部分国内工业被排除出欧盟市场。因此,这样的收紧战略会使欧盟面临贸易冲突进一步升级的风险,这一方面会提高德国及欧盟消费者的成本,另一方面会冲击德国以出口为导向的经济。而且,德国与欧盟“行贸易保护主义之实”的战略还将进一步削弱已经大幅受到负面影响、以世界贸易组织为基础的国际贸易体系。^③这也将使德国及欧盟难以令人信服地倡导一个开放的、多边的国际经济秩序。^④

结 语

从德国调整产业政策、收紧《对外经济条例》以及出台新冠肺炎疫情危机应对一揽子计划来看,自2008-2009年金融危机以来,德国经济政策中开始出现的国家干预增强的趋势得到了延续,甚至有所增强。对“干预型国家”而言,典型的五种政策工具,即政府支出、国有企业的设立与扶持、产品和劳动力市场的监管、补贴和企业税收,在本文分析的三个政策调整中都得到了重视和运用。如果说金融危机时期运用的政策工具更多的是对内的干预手段,那么,在国际区位竞争加剧的背景下,具有对外防范影响的干预手段的运用越发突出。

2021年9月26日,德国举行了新一届联邦议院选举,并正式进入“后默克尔时代”。目前,社民党、绿党和自民党这三个此次大选的赢家已经展开正式的组阁谈判,德国有望组成其历史上的第一个三党联合政府。这样一个由两个左翼政党和一个右

^① Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17*, Wiesbaden, 2016, p.498, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/ges_jg16_17.pdf.

^② Carsten Hefeker, “Europas Industrie- und Handelspolitik: Eine Bewertung der deutschen und europäischen Strategien aus ökonomischer Sicht,” *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2/2020, pp.227-237.

^③ Ibid.

^④ Jeromin Zettelmeyer, “The Troubling Rise of Economic Nationalism in the European Union,” Peterson Institute for International Economics (PIIE), March 29, 2019, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/troubling-rise-economic-nationalism-european-union>.

翼政党组成的联合政府将采取怎样的经济政策,目前尚不明朗。不过,10月15日发布的三党试探性会谈的结果文件显示,它们作为一个“进步联盟”将致力于德国的福利、生态、经济、数字和社会革新。具体而言,一方面,它们表示将提高德国的最低工资水平、保障最低养老金水平以及增加对气候变化和数字化领域的投资;另一方面,它们表示将不会软化写入《基本法》的“债务刹车”,也不会引入新的税种或提高税率。由此,可以预见,新政府仍将继续适度地增强国家干预。这也将反映在其对外防范工具的继续增强上。例如,三党的文件表示,为应对来自“威权政体”的不公平竞争做法,德国将运用欧洲竞争法以及利用欧洲内部市场的强势地位进行有效应对。^①

总之,目前来看,德国社会主义市场经济体制中的“国家回归”依然只会是有限度的,尤其政府出于政治目的采取的经济干预措施,更多的是“及时、有针对性和临时的”(timely, targeted and temporary, TTT),而不是“永久、普遍和可预见的”(permanent, pervasive and predictable, PPP),^②这是因为德国主流社会仍然对国家干预型政策工具的运用存有疑虑,在未来有望组成的三党联合政府中,自民党将会是加强国家干预的强力反对者。迄今为止,尚无法评估德国所采取的这一系列国家干预措施的成效如何。毫无疑问,如果这些措施如愿在某种程度上取得成效,势必会带来新的动能,使得“干预型国家”的政策工具在德国各界获得进一步的认可。

最后需要指出的是,本文从历时演进角度出发,指出德国从金融危机以来国家干预增强的趋势,至于面对外部危机冲击、国际区位竞争加剧等共同因素,西方其他国家是否也增强了对经济领域的国家干预,以及在德国国家对经济干预的领域、强度和手段在何种程度上具有社会主义市场经济体制烙印下的特殊性,有待进一步的国际比较研究加以剖析。

(作者简介:郑春荣,同济大学德国问题研究所/欧盟研究所所长、教授;责任编辑:齐天骄)

^① SPD, Grüne and FDP, *Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*, Berlin, 2021.

^② 这是德国“五贤人”委员会对新冠肺炎疫情应对的不同措施的界分,这里仅作借用。参见 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/21*, Wiesbaden, 2020, p.111, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Kurzfassung.pdf。