

中国德国研究会第11届年会论文选登

# 德国经济基本面评析：制度与运行

朱乃新

**摘 要：**目前德国经济格局的基本特点是低增长与高失业并存。这个问题由来已久，其成因既来自经济全球化和欧洲一体化的外部挑战，也产生于德国经济基本面制度改革滞后与运行机制摩擦加剧。问题的最终解决在于通过思想创新和制度改革，发挥德国社会主义市场经济制度应有的优势，切实解决当前的突出问题，从制度和运行两个层面改善经济基本面。

**关键词：**德国；经济基本面；制度；运行

**作者简介：**江苏省社会科学院 世界经济研究所 研究员 南京 210013

**中图分类号：**F516.13/17

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2006)01-0010-05

这一届德国联邦议院(2006-2009年)大选产生了“黑红大联合”政府，这是选民对红绿联合执政七年感到失望，对基民盟能力挽狂澜信心不足的矛盾心理的产物。德国低增长与高失业并存的经济格局呈现继续积重的态势，经济全球化、欧洲一体化带来诸多严重挑战。面对激烈的国际竞争，德国经济基本面的优势在削弱，弱势在凸显，制度与运行摩擦加剧，制度改革势在必行但难度甚大。本文拟就此略作分析与探讨。

## 一、德国低增长与高失业并存的经济格局及其积重之势

经济增长速度低，还不时停滞或衰退，失业率居

高不下，是目前德国经济格局的基本特点，非一般措施和在短期内难以治愈的“顽疾”。德国失业问题凸显于上个世纪80年代。进入90年代，国家统一以及欧洲经济一体化和经济全球化带来诸多新的挑战，但德国一直在被动随机因应，没有超前战略，体制惯性，改革滞后，创新不力，致使问题日趋严重。这一状况在进入新世纪后未能逆转，反呈积重之势。(见下表)

劳动就业系民生之本，社会福祉之源，事关国家稳定大局，任何一国政府及其执政党均不敢稍有懈怠。1998年施罗德“红绿联盟”政府上台之初，就把“同失业作斗争和强化经济”作为执政第一要务，以减少失业为衡量政绩的首要标准，致力于增加就业

## 近年德国劳动就业市场发展态势

(单位:1000人,2005、2006年为预测数)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
职业居民	39209	38948	38632	38782	38821	39031
雇员	35226	34991	34560	34564	34453	34625
其中:有社会保险义务的就业者	27901	27629	27007	26561	26171	26094
自立就业者	3983	4003	4072	4218	4368	4406
失业人数	3853	4061	4377	4381	4875	4755
失业率(%)	8.9	9.4	10.2	10.1	11.2	10.9
进入“积极的劳工市场政策”的待业者						
短工安排	123	207	195	151	120	95
就业创造措施	236	194	145	119	58	50
接受职业继续培训	352	340	260	184	110	110

资料来源:ARGE; Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005.

和劳工市场改革。<sup>①</sup>在其第二个任期伊始的2002年,施罗德政府进一步加大了改革力度,推出《2010议程》(Agenda 2010),决心要在2010年前完成德国经济与社会体制的总体改革,把经济增长与就业创造扭转上良性循环的轨道。

德国高失业问题是近二十多年积累起来的,由于问题出现之初相应的制度改革不及时也缺乏力度,甚至对策定位出现偏差,导致问题循环积累呈积重之势,因而不只导致目前改革的难度大,而且不是某项改革就能立竿见影,收到速效的。就业创造效应低、失业率高的重要因素之一是纳入劳动附加成本的社会保险和福利的费用过高,对企业投资和增加新雇员产生抑制,相对较高的失业金在一定程度上抑制着失业者再就业的积极性,并加重了社会保险基金的负担和入不敷出亏空。因此,削减社会保障和福利水平成为改革的重点指向。但是,几十年来构建起来的高水平的社会保障与福利,已经形成相当大的一部分居民对这一制度在心理和实际收入上的严重依赖,社会对大力度的改革缺乏足够的承受能力。对此,施罗德政府估计是不足的。据德国电视一台公布的一项民意调查,自2002年来社民党因其劳工市场政策改革失误而大失民心,在税收政策和社会公正问题上,社民党也不再受到民众的信赖。<sup>②</sup>2005年5月社民党在执政近40年的北威州大选中失败,时任州长的施泰因布鲁克就曾坦言,

社民党在联邦一级的政策和“哈茨 IV”劳工市场改革的影响应对选举失利承担主要责任。<sup>③</sup>他指的是“哈茨委员会”制定的全面改革劳工市场方案及其第IV部分。方案的核心内容是推行“积极的劳工市场政策”(Aktive Arbeitsmarktpolitik),包括增加短时工作岗位、支持就业创造措施和加强职业继续教育等,目标是力争到2005年底使失业率降低一半。“哈茨 IV”的具体措施是失业者补偿金和救济金改革。先前,企业员工刚失业可以领取失业金(Arbeitslossegeld),失业金是失业者在职时扣缴的失业保险金的给付,具有补偿性质,数额较高但有时限性。期限一到,失业者改领失业救济金(Arbeitslosenhilfe),这是救济性的,比失业金大约低10%,但仍与在职时的工资水平挂钩,比社会救济金(Sozialhilfe)还是高一些。而“哈茨 IV”改革实际上取消失业金和社会救济金之间的“过渡档”——“失业救济金”,领取失业金的时限结束即降档到领“社会救济金”(月345欧元)。改革的本意是要给失业者施加积极主动尽快争取再就业的压力,但并未达到预期的效果,使失业率降低一半的预期目标不但没有实现,而且2005年2月失业人数一度突破500万人大关,上半年最高达到520万,成为联邦德国有史以来失业数之最。实施“哈茨 IV”方案预计将使大约15万人失去“失业金”,90万人从原先领取“失业救济金”降为获得“社会救济金”。也就是说,失业者的状况进一步恶化,部分弱势群体利益又受到侵害,引起争议和受到抵制当在想象之中。

低增长是高失业的直接经济原因,而高失业是经济低增长的直接社会后果。因此,从根本上说,增加就业、减少失业的唯一有效途径是实现经济较高速度的持续增长。但实际情况是,自上世纪90年代中后期以来,德国经济增长在全球和欧元区范围内的表现都不佳,基本走势是增长缓慢,不时还出现停滞(2002年)和衰退(2003年)。(见下表)

① 朱乃新:《施罗德政府政策定位调整评析》,载《德国研究》1999年第3期,第2页。

② 《Berliner Tageszeitung》,2005-09-19.

③ 同济大学德国问题研究所:《德国快讯》2005年第10期,第2页。

1997—2005年德国与其他主要发达国家  
GDP实际增长率比较(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
全球	4.2	2.8	3.7	4.6	2.5	3.0	4.0	5.1	4.3
美国	4.5	4.2	4.4	3.7	0.8	1.9	3.0	4.4	3.6
日本	1.7	-1.1		2.4	0.2	-0.3	1.4	2.6	0.8
欧元区	2.4	2.8	2.8	3.6	1.6	0.9	0.5	2.0	1.6
德国	1.4	2.0	2.0	2.9	0.8	0.1	-0.1	1.7	0.8

资料来源:IMF:《全球经济展望2005》统计附录

经济持续低增长导致失业日积月累、居高不下,必然抑制国内外投资者和消费者对德国发展前景的“心理预期”(或虚拟经济)。投资者和消费者对经济前景的心理预期,对实际经济增长态势的作用极其重要。上世纪90年代美国IT产业化成长过程中发生的“技术投资”从“泡沫”高涨到瞬息破灭的最新实例,充分证明了心理预期对实际经济的巨大推波助澜作用。据国际机构(“世界经济论坛”)的调查,德国本国的企业高级管理人员对德国近期经济增长的前景普遍悲观,德国在“近期经济增长前景”这项指标上的国际排名持续下滑,2004年排第81位,到2005年下跌到第93位。目前,对于德国经济运行来说,迫切需要走出心理预期悲观化的阴影,以心理预期的张扬改善投资和消费氛围,刺激就业创造。德国六大经济研究所最近的报告指出,仅因可预见的人口结构发展状况,未来10—15年内德国人均收入增长将进一步放慢,人们对经济前景的悲观心理预期是有根据的。因此,必须改善经济基本面,比迄今更快地提高劳动生产率、更多的工作和更多的投资,才能克服和扭转增长弱化的趋势。

## 二、德国经济基本面分析与探讨

德国经济基本面的制度层面有着明显优势,德国社会主义市场经济制度被证实是一种有效率和优势的经济社会制度,其效率与公平兼顾的基本原则以及相应的社会保障制度、劳动雇用制度,充分考虑了社会公平和劳工权益。德国的产权制度、法律法规的严谨及其近乎严酷的执行程序,也为世人所称道。据2005年“世界经济论坛”(WEF)发表的全球竞争力报告,在117个国家和地区中德国总体排名世界第6位。在包括10多项指标的WEF评估体系中,

德国“执行产权和法制秩序”名冠全球,“企业竞争能力”排位第3,技术领域得分较高,如“国家创新力”(按专利申请数量衡量)和“研发”两项排第3位,“学术机构与企业部门间的合作”排第4位,“信息和通讯技术规制框架”排第9位。<sup>①</sup>这一结果与最近中国社科院发表的2006年世界主要国家综合国力评估结果基本一致,德国综合国力总体在世界排名第5,其中技术水平整体较高,继美国和日本之后居世界第3位。<sup>②</sup>

德国经济基本面的突出问题和弱势主要在运行机制和运行状况。问题表现在运行,根子却在制度。相当一段时间以来,德国制度与运行机制之间发生了明显错位,摩擦加剧,一些关键运行因素受制度约束不能正常发挥,阻滞两者协调耦合。在WEF的评估报告中,受到诟病的首当德国“税收制度的效率”,已经成为经济运行的首要阻滞因素而在世界上排名倒数第2。在上世纪90年代以美国为代表的“新经济”发展的第一轮浪潮中,德国不仅远远落后于美国,也落在了欧盟成员国芬兰、瑞典、丹麦等后面。其原因不是德国“规制框架”不如其他发达国家,而是政府对信息和通讯技术产业的发展实际上“促进不力”,这项指标上排在世界第53位。政府采取的一些重大政策措施力度不够,落实不到位。比如,2000年施罗德政府出台的放宽对外国IT人才来德国居留和工作限制“绿卡新政”,原先估计此举可以引进5万名外国IT精英人才,但截至2004年9月一共只发放了17369张“绿卡”,只完成了计划的1/3多。据德国媒体2004年初对“绿卡”持有者在德工作和生活状况的一项调查显示,有9%的被访“绿卡”持有者失业,其中失业半年以上的占1/3;只有1/3的“绿卡”持有者每月净收入超过2500欧元,而10%的人净收入低于1700欧元;71%的“绿卡”持有者认为生活条件优于其祖国,21%的人认为与家乡相当,5%的人认为比家乡差;15%的被访者曾在过去一年里在德国遭受过歧视或辱骂。<sup>③</sup>与美

① WEF—Studie, <http://www.handelsblatt.com>. 2005-09-29.

② 中国社会科学院:《2006年:全球政治与安全报告》。

③ 周坚:《从德国经济社会现状看投资环境》,载《欧华导报》,2004年11月,总第136期。

国的“引智”政策、环境和待遇以及外国智力人才在德国创造的业绩相比,德国的差距极大。德国产业技术和人才优势突出表现在先进制造业和工程师、高级技师等技能型创新人才。在上一波IT产业发展的国际竞争中,德国既没有能充分扬长(本土技能型创新人才优势),又没有能针对性地补短(引进国外技术创新型研发人才),在IT创新“制高点”的竞争“输给了”美国,在产业技术升级和产品制造创新的竞争不敌更多的其他发达国家甚至发展中国家。政府对产业发展和产品创新“促进不力”,延误了德国经济结构信息化和知识化转型升级进程。技术创新是经济结构转型升级的动力。迄今,德国经济增长的驱动力依然主要依靠机械、化工、汽车等传统制造业。由于这类产业的技术已臻成熟,竞争的主战场在产品创新和市场营销,以及在全球范围内重组产业链的敏捷度和力度,通过加速调整产业结构、人才结构和就业结构来抑制和延缓国内就业创造的“边际递减”效应。

当前德国经济运行最突出的“顽症”是福利社会的“滥化”。有人认为,德国人被战后经济奇迹所带来的几十年繁荣以及与之相应的社会福利宠坏了。许多失业者对一般再就业岗位没有兴趣,因为拿社会救济金更划算。随着经济增长进入低速期以及人口结构老龄化和社会福利“世代接替”机制脱节,陷入了入不敷出、难以为继的危机状况。

投资、消费和出口是经济增长的“三架马车”。作为出口“世界冠军”的德国,出口是经济增长的主动力。这些年德国经济尚能维持一定的增长,主要依赖出口支撑。德国外贸联合会主席波尔纳指出:“没有强劲的出口,我们几年前就要遭遇严重的经济衰退和高失业”。<sup>①</sup>据IMF统计,1997—2005年德国出口额年均增长率为7.1%,超过了同期世界出口年均5.6%的增长率,也超过了美国4.1%和日本5.9%的年均增长率。但是,出口增长与德国居民收入和社会福祉的提高并不相称,出口没有给居民带来应用的实际收入和消费的同步增长。近一、二十年来德国在货物出口方面维持着“世界冠军”地位,但居民实际消费上几乎没有增长,这意味着大部分居民的生活水平在下降,这一现象在世界其他主要发达工业大国没有发生。此外,出口持续增长并没

有带来相应的产业结构及出口结构的优化升级。德国基于IT的现代服务业产品出口远远落在美国之后,2000年美国服务贸易出口额达2746亿美元,占世界服务贸易出口的19%,而德国此出口额800亿美元,占世界份额5.6%,在美、英、法之后居第4位;德国服务贸易进口1323亿美元,是逆差国。<sup>②</sup>德国以重化工业产品出口为主的出口是资本—技术密集型出口模式,其出口主体为大公司、大企业,出口业绩只能给提供70%劳动岗位的中小企业中的10%带来好处。而美国现代服务业产品出口是信息和智能劳动密集型出口模式,这种模式能使中小企业充分发挥作用并成为主要得益者。与制造业为主的出口产品结构相比,现代服务业为主的出口在附加值和就业效应方面更加具有优势。

### 三、经济全球化背景下的改革与经济基本面的改善

经济全球化是世界各国开放市场、放松管制,其中包括许多国家向市场经济转轨的结果。同时,经济全球化又把各国的国力资源、要素禀赋、投资环境置于日益趋同的全球竞争力标准上衡量,进一步彰显和放大了各国制度和要素禀赋的优势和劣势。贸易和要素流动,投资和资源配置的选择活动空间空前扩大,在经济信息化和网络化的背景下,各国优势要素和优势禀赋的结合更加迅速和便捷,国际资本流动和产业重组的规模越来越大,国际分工日益深化,产品创新和新产业成长的速度越来越快,世界各国信息、知识、人才和在此基础上的综合国力竞争日趋激烈。此外,如前所说,各国经济增长与发展的态势及其所决定的心理预期对投资环境和国际资本流向和流量的影响越来越大,从而又对该国经济增长与发展产生巨大影响。比如尽管世人对美国的经常项目和财政赤字双高忧心忡忡,但因其强劲的经济增长态势,国际要素和资本仍持续流向美国,使其比较优势进一步彰显和放大,持续保持经济运行的良性循环。

与美国相比,德国是另一番景象。虽然在十几年前的“东欧剧变”中,德国曾一度成为最大“赢家”,

<sup>①</sup> 《德国快讯》,2005年第2期,第5页。

<sup>②</sup> WTO:国际贸易统计资料,2002年。

抓住历史机遇完成了国家统一,国际战略地位有了极大提升。继而,在欧洲一体化进程中,“德国人在正确的时刻为新欧洲勾勒了一个富有勇气的前景,并努力致力于它的实现”。<sup>①</sup>德国与法国作为欧洲一体化的“轴心”,促成了欧洲单一货币欧元按计划问世,为此德国不惜舍弃了它引以为自豪并在享有最坚挺的国际货币之誉的“马克”,促成了欧盟“东扩”,并继续承担着欧盟共同政策和共同预算的最大摊款。从长远发展战略考量,欧洲一体化拓展了德国可持续发展的依托和战略空间。但是,机遇的长远性和挑战的即时性是矛盾的。比如,东欧国家在迅速实行经济体制转轨和对外开放,随即加入欧盟后充分显现并发挥出在投资区位、劳动成本和其他禀赋上的优势,形成对德国雇用成本高、福利负担重、解雇规定严的劳工市场近在咫尺的巨大挑战,不仅削弱了德国对外国直接投资的吸引力,也加快了德国产业和资本的对外转移。导致德国经济增长趋缓,就业创造效应递减,失业居高不下。

一方面,客观上德国统一和欧洲一体化的历史机遇确似突如其来,出乎任何一个大胆政治家的预料,其后的进程又过于迅猛,造成时空错位在所难免。另一方面,主观上从科尔到施罗德政府在处理上亦有策略急躁和粗糙之处。好多问题“政治得分”,而经济失算,善后未能跟进,留下了“后遗症”,日结月累又转成“慢性病”。比如,国家统一对经济增长的刺激效应转瞬即逝,东德经济复兴的艰巨性和长期性出乎人们的意料,东德至今仍严重依赖巨额财政转移。在欧洲一体化进程中,德国把“在世界显得过小的欧盟做大了”,但是“在欧盟显得过大的德国”反而做小了,原先的欧洲经济“火车头”落伍为“班上的差生”。德国放弃了“马克”,为保障“欧元”如“马克”那样坚挺,德国坚持搞出了一个“稳定与增长公约”。孰料国家公共债务余额不超过 GDP

的60%和当年预算赤字不超过GDP的3%两项硬指标,约束了本国财政政策的运作空间,2002-2004年德国预算赤字分别为3.7%、4.1%和3.7%,2005年预计3.5%,2006年也仍然不达标(3.1%)。在WEF报告中,德国的“国家债务”指标世界排名第86位。虽然欧盟委员会迄今没有按稳定公约采取惩罚措施,但德国面临尽快达标的压力很大。

总之,德国经济近十几年来还没有完全适应经济全球化的深入发展,应对挑战的改革踌躇蹒跚,以IT为先导的“新经济”发展缓慢,发生了几个“不同步”:经济增长与福利社会增负不同步,劳动生产率与劳动成本提高不同步,制度改革与经济全球化、欧洲一体化深化不同步,问题的解决与问题的积累不同步。

面对德国经济基本面的近忧远虑,解近忧、谋远虑的唯一选择是继续推进重大制度改革,根本改善经济基本面。虽然先前的改革不尽如人意,但半途而废更不可取。德国六大经济科学研究所联合工作组的最新研究报告明确指出,大联合政府政府要有改革的勇气,对问题的成因要有准确的把握,对改革的艰难性要有足够的准备,对改革的重点、切入点和时序要有理性科学的安排。其大致轮廓和基本原则是:

低增长、高失业格局的解决,最终要靠经济基本面的根本改善。而改善经济基本面,最根本的是发挥德国社会主义市场经济制度的自身特点和优势,从现存的突出问题着手,其中有两点十分重要:一是提高投资者和消费者心理预期,提高对前景的信心,抑制和逆转悲观心理,改善经济氛围,动员民众对政府经济政策的积极回应。二是政策措施要改变思维定势,比如增长和就业政策要走出围绕收入分配与再分配转圈子的思路,首先考虑优化资源配置,劳工市场政策要跳出保现有岗位为主的思路,以创造新工作机会定位政策。

责任编辑:戴启秀

① 《德国快讯》,2004年第21期,第2页。