

“新社会市场经济倡议”

——一场有关德国经济体制改革的大讨论

杨 直

摘 要:文章介绍了近几年在德国出现的“新社会市场经济倡议”运动。分析该运动产生的原因及背景,介绍了倡议的主要内容:新经济政策,新社会政策,新劳动政策与新教育政策。

关键词:德国; 经济体制; 社会市场经济

作者简介:西安外国语大学 德语系 西安 710061

中图分类号:F151.60

文献标识码:A

文章编号:1005-4871(2002)02-0027-06

众所周知,德国是一个实行社会市场经济的国家。这个在二战后实施的“市场经济+社会公正”的经济制度不仅在当时创造了引人注目的经济奇迹,而且也在其后的50年中为联邦德国带来了持续的富裕和繁荣。

但一个时期以来,特别是近几年中,这个为许多德国人引以自豪的模式却受到了越来越多的质疑和挑战。一个前不久出现的名为“新社会市场经济倡议”(Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft)的运动便成为要求对现行社会市场经济体制进行改革的主要代言人并在社会上引起了广泛的重视和反响。“新社会市场经济倡议”(以下简称“倡议”)首先由德国金属及电子工业联合会发起并得到其它一些全国性经济组织和社团的响应和支持,同时还有不少政界、经济界和学术界的知名人士参加进来。“倡议”的发起者和组织者称该运动主要目的和宗旨是在全国范围内发起一场有关德国经济和社会变革的全民大讨论,推动人们对现行体制的重新评价和探讨,达成共识。

为此目的,“倡议”通过新闻媒体、广告、互联网、

专题报告、讨论会等多种手段和方式来传播和宣传其观点,还专门成立了一个有若干名被称之为“新社会市场经济倡议大使”的知名人士参加的领导委员会。其成员包括巴伐利亚州州长施托伊伯、北莱因—威斯特伐伦州州长克莱门特、金属工业雇主联合会主席卡内基塞尔、科隆经济研究所所长温克豪斯等政府官员、议员、企业家和专家学者,该委员会的主席是德国前联邦银行行长蒂特迈耶尔。2000年10月12日“倡议”领导委员会在柏林举行记者招待会,首次与公众见面,委员会主席蒂特迈耶尔在会上作了题为《个人主动性和企业家精神—论社会经济改革》的发言,宣告了“新社会市场经济倡议”运动的正式启动。

一. 背景及原因

“新社会市场经济倡议”一经出台便引起了德国社会各方的关注,因为它的矛头直指联邦德国的基本经济制度—社会市场经济。

应该说,“倡议”的出现并非偶然,它和德国自身以及整个世界的发展和变化有着密切的联系。一方

面,德国的社会市场经济在经过了50多年的运作、发展和演变后出现了不少变化,其中不乏一些消极和负面的、不利于生产力发展的因素和成分,如国家对于经济过多地干预;日益加重的赋税压抑了人们工作和创业的积极性 and 主动性;僵化的劳动就业政策和劳资协议机制以及昂贵的劳动力成本在2000年导致了高达11.4%的失业率和德国国际竞争力的下降;占国民生产总值三分之一的社会福利支出和社会再分配比重的不断增加,使德国这个以高福利著称的国家已面临其支付能力的极限。另一方面,德国的外部环境也发生了很大变化。以信息和通讯技术为代表的高科技成为推动世界经济发展和人类进步的强大动力,主要依赖能源和资本的传统工业经济正在向21世纪的知识化、信息化、数字化和网络化特点的新经济转变,全球贸易和国际分工正在以前所未有的速度和规模发展,国界和地理因素已不再是保护本国市场和就业的屏障,日益融合的全球经济要求更快的速度、更高的效率和更为灵活的机制,它不仅带来了更多的机遇,同时也意味着更为激烈的竞争,这对各国的经济发展及其相关体制将产生重大影响和构成严峻的挑战。

基于上述内外两方面的原因,“倡议”认为,德国的社会市场经济在其多年的实践中日益暴露出一些弊端和不完善的地方,如同一个“满足现状、缺乏活力、身上逐渐堆满了太多脂肪的前运动健将”。因而,要想适应一个在21世纪新的框架条件下不断变化的世界,要想在经济全球化的激烈竞争中继续保持德国的领先地位,就必须对现行的社会市场经济体制进行深刻反思和重大改革。

二. 四大政策的改革

为适应新的形势和条件应如何对其进行改革和完善?这个所谓的“新社会市场经济”又究竟新在何处?以下就“倡议”所提出的新经济政策、新社会政策、新劳动政策和新教育政策等四个方面分别作一简要叙述。

2.1. 新经济政策:更加突出和强调市场经济的作用,认为凡是市场经济能够自行调节的均应通过市场经济去解决,国家尽量不予干预。按照新经济政策“较少即是更多”(weniger ist mehr)的信条,一

个有意识限制自身权限和仅致力于其核心职能的政府,在促进国家经济发展方面将更会成功和有效。因此,“实施最必要的干预和给予尽可能的自由”应成为政府制定经济政策的一个基本出发点。

“倡议”认为,自由化和放松管制是促进经济繁荣和就业增长的重要前提。对联邦德国来说,自由的含义并不仅仅意味着建立在自由选举基础上的政治制度和议会民主,它同样适用于包括市场自由、生产自由、消费自由、劳资协议自由等诸多领域的社会市场经济体制,这也正是它与纳粹时期的国家社会主义统制经济以及前东德实行的社会主义计划经济的根本区别所在。但随着时间的推移,由于国家对经济生活不断增加的干预和控制,致使社会市场经济体制中的自由活动空间日益狭小,这主要表现为国家所颁布和实施的大量有关经济事务的政策、法律、法规和行政措施等,这在很大程度上制约了市场经济的发展和阻碍了人们参与经济活动的积极性,例如一项为获得建厂许可的申请在德国要经过最多可达40道手续的审批程序。另外虽然施罗德政府不久前通过了旨在促进投资、刺激经济的一揽子税制改革方案,但德国企业的各种税费负担与其他国家相比依然过重。据德国科隆经济研究所的一项统计,德国工商业1994—1998年间的平均税后利润率只有1.7%,在被调查的欧盟14国中排名倒数第二,仅高于意大利。这对于企业的扩大再生产、新产品开发、员工培训以及增加就业来说实属难以为继,而以税后利润5.5%排名第一的瑞典正是因为大幅度降低了企业负担(如公司税从52%降至28%),提高了企业的再投资能力,从而使瑞典的经济实现了持续快速增长。

此外,前不久在德国社会上引起激烈争论的《商店打烊法》也从一个侧面反映了现行政策与经济发展之间的矛盾。该法规定,所有商店(不包括餐饮业)周一至周五最迟应晚上6点下班,周六为下午两点,周日则全天停业。“倡议”认为,这一规定违背了最基本的经济规律和原则,恰恰在人们周末和下班之余最有闲暇来购物和消费的黄金时间,商店却被迫关门,从而剥夺了商家的经营自由和顾客的消费自由,影响了零售业和旅游业的发展。“倡议”还以开放德国电信市场为例来说明和证实其“少一些国

家保护、多一些自由竞争”更能使广大消费者从中受益的观点。由于国家逐步放弃了对电信领域的垄断地位,使更多的国内外竞争者得以进入该市场,致使德国市话业务(9时—12时时段)从1997年底的每分钟66芬尼降至2000年春的6.6芬尼,仅为原来的十分之一。综上所述,“倡议”认为,有必要重新审视和评价现有的经济政策,明确政府在市场经济中的地位和作用,要求制定更为灵活、有效应对全球一体化挑战的新经济政策和方针。

2.2. 新社会政策:长期以来,德国以其完备的社会福利体制闻名于世且对此备感自豪,但随着生产的发展和生活水平的不断提高,人们要求更高的工资、更多的福利和更为广泛的国家保护这一趋势亦水涨船高。同时由于人口平均寿命的延长、出生率下降、人口老龄化等进一步加大了社会保险的压力,据预测,德国的养老与医疗保险所占工资收入的比重将分别从2001年的20.3%和13.5%增至2050年的24%和21%。这一切最终导致了德国社会福利开支的急剧增长和过度膨胀,以德国1998年的社会预算为例,这笔包括养老、医疗、工伤、就业、儿童、住房、教育等项目在内的公共开支总计达12720亿马克,约占国民生产总值的三分之一。

日益增长和扩大的社会福利不仅使国家不堪重负,同时还严重地影响了经济的发展,吞噬了越来越多的本应用以投资和扩大再生产的资金,如1970—1999年间德国的社会福利开支所占国民生产的比重由26%增至33%,而同一时期的国内总投资额却由25.5%降至21%。另一方面,主要由社会保险和其它福利项目构成的工资附加部分又导致了劳动力成本的大幅度的上升(约占劳动力总成本的52%),据统计,企业及员工每年上缴国家的社会保险费高达7000多亿马克,这使得德国在工资附加费用方面名列世界前茅。德国无论在劳动力总成本还是在名义工资方面均列世界首位,但其实际工资却仅高于法国和意大利,这不仅不利于调动人们的工作积极性,更重要的是因高昂的劳动力成本而导致投资意愿下降、资本外流、失业增加。

长此以往,它不仅影响到整个国民经济的发展,并且最终也将有损于联邦德国作为一个社会(福利)国家的原则。按照“倡议”领导委员会成员之一的图

林根州科学部部长施潘斯基女士的说法,这个“社会国家”高达400万左右的失业者,这一最具非社会性质的现实,其本身就是对社会国家原则的否定。对于这种社会福利政策所暴露出来的种种弊端也开始使许多深受其惠的德国人对其产生了不同程度的疑虑和担心,据德国阿伦斯巴赫民意测验机构的一项全国性调查,只有43%的人对社会主义市场经济制度持肯定态度,其比率之低,足以促使人们对现行政策进行认真的思考和反省。

鉴于此,“倡议”强调应纠正目前社会政策中“纯救济型福利”以及“全方位福利”的做法,压缩福利开支、减少转移支付、降低社保比例,在社会政策领域中引进更多的竞争和激励机制,使其更好和更有效地服务于经济政策,促进经济的发展,因为,“一个繁荣的经济就是人们所能制定出的最好的社会政策”。“倡议”同时声称,新社会政策将不会对那些真正需要帮助者坐视不管,它仍将体现帮助弱者的公平义务,但并不是不加区别地去帮助所有的人,它将更加突出和强调“帮助是为了自助”(Hilfe zur Selbsthilfe)这一现代社会福利政策的原则。

2.3. 新劳动政策:其核心是就业问题。在整整四分之一世纪的时间里,这个问题始终伴随着德国经济的发展,居高不下的失业率长期以来一直困扰着德国社会,“与失业作斗争”也成为历届联邦政府议事日程中优先考虑的问题,而对于本届红绿联合政府来说,其事关重大更是不言而喻的。总理施罗德甚至表示,就业问题将是判断新政府的成败以及能否争取下届连任的试金石。

1998年秋施罗德上任伊始就专门成立了一个由联邦政府、雇主协会以及工会代表组成的全国性“劳动联盟”,目的是在各方意见一致的基础上制定以促进就业为导向的劳资政策和方针,到目前为止该联盟已举行了8次“圆桌会议”。在此期间,联邦政府还出台和实施了一系列旨在改善就业状况的措施和项目,如耗资20亿马克的“与青年失业作斗争”紧急行动计划等。然而这些并未使情况出现根本的改观,2002年1月份的失业率仍高达10.4%,失业人数429万。虽说近期德国出口的增长带动了一定的就业,但这主要是因为汇率方面的原因、即因欧元疲软所致,却丝毫没有解决德国劳动市场上结构型

失业这一根本问题。同时,有关全德就业情况的总体统计数据也淡化了东、西部劳动力市场之间的差距,它们与其说是正在形成一个整体,不如说是正在走向分裂:如2000年德国西部的就业率上升了1.9个百分点,而新联邦州却降低了0.5个百分点,其失业率达17.4%,为西部(7.8%)的两倍多。

鉴于上述状况,“倡议”认为,德国的劳动政策已面临严峻的挑战,它不仅要大幅度地降低居高不下的失业率,还必须适应和面对工业化社会在向新经济社会转型中所出现的种种变化和产生的诸多问题。在全球化和新经济时代,传统的劳资关系已发生很大变化,企业的决策权将进一步分散,员工则需要更大的自主权并将更多地分担企业的责任和风险;劳动力的流动性将大大增强,人们将越来越频繁地变换其工作地点、时间、老板甚至职业;弹性工作时间、灵活的工资机制以及就业形势的多样化将成为职业生活的主流,目前德国3250万非独立就业人口中的非全日工已达630万人,而计时工也占到了总就业人数的25%;迅速发展的第三产业(信息业、服务业)已成为劳动市场上的头号雇主,过去的10年中,德国生产部门的就业岗位减少了24.5%,公共行业减少11.5%,而金融业、出租业和企业服务等领域的工作岗位却猛增了42.1%,私人服务业增加21.2%,预计2010年在第三产业工作的人数将占德国就业总人口的70%。

所有这些都将对现行劳动政策和传统就业模式产生很大的冲击和影响,为此,“倡议”呼吁对德国目前的劳动政策重新进行审核和评估,对那些凡是不利于就业和有碍劳动市场发展的规定和做法予以修改或废除。比如迄今为止在德国劳资关系中一直占有重要地位的“行业劳资协议”(Flachentarifvertrag),这是由一个行业的工会联合会与本行业的雇主协会分别代表劳资双方就有关工资增长幅度、劳动条件、福利待遇等经谈判后达成的年度协议,它对于本行业内的所有企业和雇员均有约束力。但是这种忽视各企业的具体情况和不同需求的“一刀切”形式已越来越不适应当今劳动关系的发展和变化了,这些变化包括如钟点工、合同工、季节工、非全日工以及小工、借工等“非标准雇佣关系”的多种就业形式和灵活的浮动工资模式,即企业盈利时工

资相应增长,企业经营困难时员工则自愿减少报酬来换取企业不裁员的承诺。如不对这种多年来一直束缚劳资双方的协议形式加以改革,势必影响和限制企业在人事、工资以及生产经营方面的灵活性和竞争能力,从而最终也无助于就业问题的解决。

再如,劳动成本是企业决定投资和扩大再生产、因而也是创造就业岗位的关键因素之一,而德国昂贵的劳动成本正是造成德国竞争力下降、工业所在地丧失和就业状况恶化的主要原因。德国的劳动成本由劳动报酬和人员附加费两部分组成,前者按劳动成果、即劳动时间计酬,后者则又分为国家规定的法定附加费(养老、医疗、失业、工伤等社会保险、节假日工资、病假工资)和劳资协议规定的企业附加费(奖金、度假工资、圣诞补贴、第十三个月工资、企业养老金、个人财产积累资助等)两大部分。据对世界20个工业国的统计,1999年德国西部工业以每小时49.23马克的劳动成本位居第一,比平均水平高出39%,比英国、法国、意大利则超出了50%。从以上分析可以看出,名目繁多的人员附加费是造成德国劳动成本居高不下的主要原因。因而,改革僵化的劳资政策和减少政府对劳动市场的干预是解决德国失业问题的根本出路。

2.4. 新教育政策:人才和劳动力素质一向是经济发展的重要条件之一,而对于21世纪的知识经济来说更是其成败的关键。那么德国的教育体制是否足以应付面临的挑战,现行的教育政策是否会拖累德国在新经济中前进的步伐,这些都是“倡议”的发起者们所关注的,因而也成为了有关“新社会经济”大讨论中的一个重要组成部分。

在未来的知识化、信息化的社会中,受过教育、特别是受过高等教育的人将具有更大的就业优势。20年前德国仅有14%的人需要在工作中和电脑打交道,而今天这个比例已上升到60%,具有电子信息处理能力如今已成为许多行业和对工作人员的最基本要求。未来10年德国劳动市场对肄业者的需求将锐减,而合格优秀的高校毕业生将占到所有从业人员的40%以上,据预测,1995-2010的历年间,高级脑力职业如研究开发、组织管理、咨询、教学等在总就业中的比重将由26%上升到31%,2010年仅在咨询和教学行业就将产生100万个新的就业

机会,而届时生产领域中的普通就业机会所占比例将从30.7%下降到24%,也就是说将失去250万个工作岗位。上述这些变化和发展趋势都将不可避免地对德国的教育体制、理念、目标以及教学内容和形式产生重大的影响。

“倡议”认为,德国的教育事业在许多方面已落后于时代的发展,改革势在必行。教育领域中应采用更多的竞争和市场机制,引进供求关系、价格成本、服务意识等因素,教育机构和受教育者间应建立起一种类似与供应商和消费者之间的关系;缩短学制,与国际教育体制接轨,改变德国目前需经过13年基础和中等教育后方有资格上大学的做法;大力发展和促进精英教育,重视优等生的培养,新教育政策对此不应有所顾忌和回避。

德国的高教事业也是“倡议”有关教育政策改革的重点议题。德国大学的主要问题是学习时间过长,其毕业生的平均年龄为28.3岁,而其它国家通常为25岁左右,这意味着当德国的高校毕业生们步入劳动市场时,他们的国外同龄人却已经拥有若干年的工作或创业实践经历了。同时大学开设的专业以及学生所学的知识脱离实际,不能满足经济的发展和市场的需要,不仅信息技术、生物工程等高科技领域缺乏人才,就连传统的电子、机械等行业也往往无法从高校得到合格的毕业生,如今德国大学生中选择工科或自然科学的越来越少,为填补IT行业的空缺而不得不从印度等发展中国家引进软件人才的“绿卡计划”就部分地说明了德国高等教育的缺陷。此外,为适应全球化和国际化的潮流,德国的高校应更多地对外开放和面向世界。据统计,全世界近200万出国留学的大学生中到德求学的只占7%,而美国则高达30%,这也正是造就美国“硅谷奇迹”以及美国何以在高科技领域遥遥领先的重要原因之一。

除上述涉及国立高校的改革外,“倡议”还建议大力鼓励和发展私人及企业办学。目前德国有约70所私立大学,虽然这些大学都贴有私立标签,但其中绝大多数都获得公共资助,与不收学费的公立大学相比,私立大学可为学生提供更多更充分的辅导,教学内容也更注重实用性并开设有许多国际性专业,尤其是与经济相关的专业,因而花钱接受严格

的教育今天已成为更多学生和家长的选择。与此同时,越来越多的企业,如戴姆勒—克莱斯勒、贝特斯曼、汉莎航空公司等通过自办大学的方式来为其员工提供具有针对性的高等教育,这种教育与普通大学那种学院式的基础性教育有所不同,它更注重于本企业的特点和专业需求。这些企业办大学还通常与一些国际知名大学合作,如美国的哈佛商学院以及瑞士的洛桑国际管理学院等,以提高其教学质量和谋求更高层次的发展。“倡议”强调,如果德国在以信息化、知识化为特点的新经济时代还想占有一席之地,而不希望在激烈的国际竞争中被淘汰出局的话,那么一项富于远见、充满变革活力的教育政策就是对此最好的保证。

三. 不同的反响,未卜的前途

综上所述,“新社会主义市场经济倡议”的核心思想就是:减少社会主义市场经济中日益膨胀的“社会”成分色彩,增加更多的“市场”机制和竞争因素;减少国家保护,提倡更多的自我负责意识和个人进取精神;减少政府干预,给予人们更多的自由。“倡议”的这些观点和建议在社会上也引起了不同反响和很大争议,主要支持者为各类经济联合会、雇主协会、企业家、自由职业者等,但也有不少德国人对此表示不同程度的担心和反对,尤其是雇员阶层、低收入家庭、无专业技能人员、退休职工、失业者以及很多前东德居民,他们担心,与其他社会群体相比,他们将不得不承担更多的“改革代价”,从而可能沦为改革的牺牲品。有人批评说,这个所谓的“新社会主义市场经济”只不过是里根和撒切尔式的“自由市场经济”在德国的翻版,企图依靠市场这只“看不见的手”来解决所有的问题。作为“倡议”的最大挑战者、全德工会联合会则明确表示,50多年的社会主义市场经济给德国社会和民众带来了普遍的富裕和繁荣,而这其中以团结合作、同舟共济思想原则为基础的社会政策和劳资政策所起的巨大作用功不可没,改革不能以削弱或牺牲这些为代价。

此外,虽然“倡议”声称自己是一个无政治色彩的跨党派组织,但对于这样一场有关体制改革和德国前途的大讨论,各大政党当然不能置身事外。总的来说,无论是执政党还是在野党均承认改革的重

要性和必要性,认为这是使德国经济在全球化的今天能够继续保持其竞争优势和领先地位的唯一出路,但在具体问题和做法上,囿于各自的政治立场和利益考虑,各党派的侧重和出发点又有所不同。作为执政党以及历来和工会关系密切的社民党强调,任何改革都应考虑到社会稳定和社会公正,以保证大多数人能从改革中受益。另外对于打着革新旗号上台的施罗德政府来说,显然不希望看到改革的主动权旁落而失去公众对自己的支持和信任,因此,本届联合政府在经过内部的激烈争论和反复协商、甚至不惜牺牲社民党内的正统代表人物、财政部长拉方丹的情况下陆续出台了一系列的改革方案和措施,如减税总额高达980亿马克的税制改革和以鼓励参加私人养老保险为目的的“辅助养老金”方案等。和社民党相比,具有“亲企业家”传统的联盟党显然和“倡议”有着更多的共同语言,因而对其也给予了较多的肯定和支持。同时作为反对党的联盟党旨在借助于“倡议”来对执政党施压的意图也是显而易见的,他们批评社民党背离了当初由艾哈德所推行的社会主义市场经济的原则和精神,指责社民党当政时不断扩大社会福利、增加公共开支、强化政府干预、阻碍和影响了市场机制功能的发挥,而作为在野党时却又极力阻挠和反对联盟党政府曾提出的多项改革方案。为此,基民盟主席梅克尔强调指出,有关德国现行体制和未来命运的改革应“多一些艾哈德,少一些格哈德”(格哈德·施罗德、现任联邦总理)。

对于“倡议”而言,它不仅希望能对上述政党的立场及其政策施加影响,更为重要的是,它希望能争取到德国社会各阶层和广大民众对其改革思想和建议的理解、认同和支持,因为这才是“新社会主义市场经济”最终得以实施的社会基础和取得成功的根本保证。为此,“倡议”称希望创造出一种有助于使德国社会从惰性中觉醒过来的、具有革新意愿的氛围,使更多的德国人认识到:社会主义市场经济永远是一个开放的、随时可补充和完善的体系。“倡议”同时还许诺,未来的“新社会主义市场经济”将向人们提供更多能发挥自己智慧和施展个人才能以及分享社会进步的机会,只要每个人能充分利用这些机会,以自己的力量来证实自身的价值,自愿承担生活中的风险和自己的命运负责,他就永远是一名成功者。“人人有机会”(Chancen für alle)——这就是“倡议”在这场有关社会变革的大讨论中为“新社会主义市场经济”所提出的“竞选”口号和打出的改革旗帜。

“倡议”所设想的改革目标能否实现?“新社会主义市场经济”的前景如何?它能否得到大多数德国人的认可?它有能力带领德国在新世纪中再创社会主义市场经济曾打造过的辉煌吗?要回答这些问题目前显然尚为时过早,但有一点是肯定的,那就是“新社会主义市场经济倡议”所发起的这场改革运动和带来的冲击势必将对德国的政局、社会、人们思想观念以及德国的未来产生重大而深远的影响,或许这也正是“倡议”的发起者们原本想达到的真正目的。

参考文献:

1. Chancen für alle Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft Beilage vom Spiegel [J]. 2000. Nr. 1.
2. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft Presseinformation [J]. 2000. 11. Nr. 4. 5. 6.
3. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft Newsletter [J]. 2001. Nr. 1. 2.
4. Das Institut der Deutschen Wirtschaft Argumente [J]. 2000. Nr. 10.
5. Marktwirtschaft und Unternehmer im Spiegel der öffentlichen Meinung Deutscher Institut-Verlag [M]. 2000. Köln.
6. Flexibilisierung am Arbeitsmarkt; Die Bevölkerung zieht mit Deutscher Institut-Verlag [M]. 2001. Köln.
7. www.Chancenfueralle.de [DB/OL].

责任编辑:池正杰