

# 从大选看德国改革困境

戴启秀

**摘 要:** 德国两大政党组成的大联合政府,使德国走出了政治困境,但并没有走出改革困境。目前面临的高失业率、低增长率和财政赤字是两大政党共同关心的首要问题。德国近年来的改革尝试也再现了在经济全球化背景下内政改革的局限性。本文试图从经济全球化所致的三方面挑战论述德国改革的困境,并确定传统的德国社会市场经济模式在新形势下存在的内在矛盾性。

**关键词:** 大党联合; 改革困境; 经济全球化; 社会市场经济

**作者简介:** 上海外国语大学 国际问题研究所 副研究员 上海 200083

**中图分类号:** D516.73/77

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1005-4871(2005)04-0035-04

2005 年 9 月 18 日,德国联盟党以微弱的优势赢得了第 16 届德国联邦议会的选举。由于此次大选后德国各党力量的对比情况异常复杂,德国两大政党组成大联合政府成了最现实的选择。经过三轮艰难的政府组阁谈判和磋商,两大党达成了权力分配协议:联盟党担任联邦总理、联邦议长和 6 个部长职务(经济、内政、国防、教育/研究、家庭、消费者保

护/农业),而社民党获得外交、财政、劳动/社会、司法、卫生、发展援助、环境和交通部的 8 个部长职位。由此,大党联合走出了德国的政治困境,但并没有走出改革的困境。

面对德国居高不下的失业率和低增长率,解决高失业率和维持社会稳定是两大政党共同关心的首要问题。2003-2005 年期间,德国政府和在野党都提出了自己的改革方案。其它各政党也在大选前提出了各自的改革意见。虽然联盟党和社民党组成大

联合政府后为这两大党改革方案的实施提供了政治保障,两大党的改革方案也将逐一协调后得到实施,但双方在改革方案上,如:如何解决失业,改革就业政策上存在方法上和侧重点上的差异。政府和民众都认为德国的改革势在必行,但选举的结果正说明了民众对社民党的执政及改革/没信心<sup>0</sup>和对联盟党的/不信任<sup>0</sup>,以至此次大选选票如此分散。为使德国走出目前的经济社会发展困境,各党派要改变以往过多重视政党利益和选举因素,共同制定改革政策,此次大党联合执政或许能提供改革契机。

这里,以德国为代表的社会福利制度所受的冲击及德国在此方面所进行的改革尝试所引发的各派政治力量的对峙与合作,再现了在经济全球化背景下内政改革的局限性。由于福利国家是各种政治力量和经济利益混合的机制,因此改革已不仅仅是社会福利政策的改革问题,也是涉及到政治、经济、社会等各个层面。<sup>1</sup> 在德国,一向主张建立和完善福利制度的社民党在执政期间,提出了一系列改革方案及措施(Agenda 2010; Hartz I, II, III IV),尽管社民党认识到,在经济全球化过程中,应该/全球思考,地方行动<sup>0</sup>(global denken, lokal handeln),但改革影响了部分选民的利益,党内左翼人士及新成立的/左翼党<sup>0</sup>获得这部分选民的支持。面对经济全球化的挑战,德国的改革既是内政,但也受到外部环境发展的制约。

## 二

随着经济全球化的不断发展,具有典型欧洲福利制度的德国面临新的困境和挑战。

在世界进入经济区域化和全球化时代,福利国家各项社会政策面临的种种挑战也具有其必然性。在这一背景下,就国民经济来说,经济全球化不是一个选择,而是一个现实,面对这一现实,许多事情国家已无法控制。根据吉登斯的观点,全球化是现代性发展的结果,<sup>0</sup>也就是说,置身于经济全球化进程中,国家职能的衰退似乎是不可避免的。在跨国公司全球扩张的行动中,它们不只满足于消除政策障碍,还要求法律能够灵活地运用于公司。高工资、高税收、高劳动力成本都会使跨国资本流失。在这种情况下,国家为了取得较好的国际竞争优势必须向

资本妥协。由此看出,今天与其说国民经济被安排在国界内,不如说国家被安排在跨国的市场中。一方面主权国家的行为者在处理事务的问题上受到领土的限制,另一方面全球市场取消了这种限制,资本在此加速运动。国家经济的功能也在弱化。当一个政府考虑到本国的需求空间、社会水准和就业保障而加重本地税负时,资本就以撤离相威胁。德国的经济发展和经济体制也受到经济全球化三个方面的挑战:

产品全球化:由于技术产品的快速普及,产品和服务的大批量流动引起了空前激烈的价格竞争。这一竞争直接威胁到福利国家的高劳动力成本,面对来自国外的廉价产品,福利国家纷纷采取反倾销等措施保护本国市场。但这并不能从根本上解决福利国家这一在全球化时代必须面对的问题,从而导致社会失业率持续高居不下。德国 2005 年 2 月登记失业人数已达 521 万。”这除了德国福利国家制度本身固有的种种缺陷外,还有德国劳动力政策僵化的因素。而这些缺陷在全球化时代就显得愈加突出。首先,德国的工资协议由劳资双方通过自己的组织,即工会和雇主联合会自由谈判达成。工会在谈判中往往以本行业效益高的企业为标准,不考虑地区、企业规模、技术水平等不同条件的差别,这使得企业不得不付出较高的工资成本,同时也阻碍了劳动要素的合理流动。此外雇员还受<sup>5</sup>劳动法<sup>6</sup>规定的解雇条例的保护。因此,企业雇用和解雇工人的成本都很高,僵化的劳动市场规则又使企业对雇佣新员工望而却步,从而导致失业人员增加。目前的现状是:由于承担缴纳社会福利费用的正常工作岗位的丧失,/导致了社会福利收入的减少和福利开支的增加。在过去的 10 年中,由于 200 万人失去正常的就业工作岗位,失业支出增加了 240 亿欧元。由于失业,不承担缴纳各种福利费用和各种税收,所以,由此所致的亏欠收入为: 1. 养老金 117 亿欧元;

<sup>1</sup> Vgl: Hans Jêrg Hennecke: Von der i Agenda 2010 ÷ zur i Agenda Merkel ÷: Das Parlament/ Aus Politik und Zeitgeschichte 32 - 33/ 2005 vom 8. August 2005, S. 16 - 22.

<sup>0</sup> 黄瑞琪: 社会理论与社会世界, 北京大学出版社 2005 年 7 月版, 第 357 页。

<sup>0</sup> Der Spiegel, Nr. 10 vom 7. März 2005, S. 21.

2. 工资税和统一税 100 亿欧元; 3. 法定医疗保险 84 亿欧元; 4. 失业金 39 亿欧元; 5. 法定护理保险 10 亿欧元。这样一进一出, 共计 590 亿欧元。<sup>1</sup>

资本全球化: 全球资本市场对国内经济主权的影响也在逐步扩大。在当今的金融全球化时代, 利率、汇率和其它金融资产要素总是处于变化中。因此, 国内宏观经济政策在这种急剧变化的全球金融状况下通常是脆弱的, 尤其是金融投机活动将对国内经济产生剧烈的影响。资本的全球性流动动摇了福利国家内部政府、企业和公民三者之间的社会契约关系。在 20 世纪 80 年代以前的西欧社会体系中, 国家承担了预防社会权利不公平和保持公民进入市场的任务。为保证社会公平和各阶层利益的兼顾, 欧洲国家政府大多实行高税收和高福利政策, 对社会财富进行力度较大的第二次再分配。但在经济全球化时代, 资本逃避纳税却变得更加容易。为了追逐利润, 资本避开对劳动征税较高的国家, 从而导致该国失业人数增加。因此, 当资本的流动打破了民族国家的疆界时, 它们也就自然而然地破坏了主权国家内部的社会契约形式。在这方面, 福利国家的高税收政策使得企业家纷纷转移资本, 并借助于跨国公司企业可以轻而易举地把资本转移到那些成本低的国家, 从而获得更大的利润。而对于福利国家而言, 则是失去了对支撑国民经济重要的税收来源。因此, 为了支付高额的福利费用, 德国政府不得不再提高税率, 以致德国的税收在发达国家之间均列高位。而这种高税率带来的后果必然是在进一步挫伤企业、个人的生产和投资积极性。对个人而言, 高税收政策必然导致高工资、高劳动力成本, 这使得德国企业依靠资本深化而提高的技术效率无法转化为经济效率; 在产品全球化流动的时代, 具有高附加成本的德国产品其市场竞争力也必然会受到极大的削弱。对企业而言, 高税收政策使企业利润减少, 从而导致投资者将资本转移到其它成本税收相对较低的国家和地区。

劳动力全球化: 虽然相对于资本和商品来说, 劳动力的全球流动还受到一定的限制, 但还是出现了大幅度的增长。即大部分外来人口流入西方发达国家, 尤其是来自中东欧的实际移民和潜在移民, 这对欧洲福利来说无疑是一个巨大的挑战。由于中东欧

国家的社会经济转轨还存在许多问题, 因此大规模劳工移民给欧洲福利国家带来了巨大的压力。一方面, 劳动力的全球流动导致大量外来移民涌入西欧, 外来移民在很大程度上将本国的穷人和非熟练工人从就业市场排挤出去, 加重了本国福利体系的负担, 造成公共财政的总体匮乏。另一方面, 经济全球化使发达国家的雇主可以到国外雇佣廉价工人, 使得本国产业工人面对严峻的竞争。例如在德国的巴伐利亚, 许多公司走出不到 10 英里的路程就可以雇佣到平均每月 220 美元工资的捷克工人, 而雇佣一个巴伐利亚工人每月需支付 2000 美元, 这一巨大的差异无疑给德国工人的工资和就业造成越来越大的压力。正是由于受到经济全球化所带来的外国移民以及发展中国家廉价劳动力的冲击, 德国社会中的/ 强资本弱劳工现象日益严重, 劳工作为一种集体出现了分化, 越来越难以组织起来与强大的资本抗衡, 同时也大大降低了工人直接参与劳资谈判的能力, 福利国家的社会公正在受到挑战。

### 三

德国改革的困境不仅源于上文所述的经济全球化对一国带来的三方面挑战, 而且在很大程度上源于德国的社会经济结构和某些税收制度。德国社会主义市场经济模式形成于经济高速增长的 20 世纪 50 年代, 国家有足够的资源进行第二次再分配。今天, 在德国面临经济发展受阻之际, 迄今为止一直让德国引以自豪的社会主义市场经济模式受到人们的质疑和面临新的挑战。在联邦德国建立之初确立的市场经济由两大部分组成: 市场经济和社会福利保障。从其原则看, 这两个部分的组成虽然有利于社会稳定, 但在一定程度上也有悖于市场经济的发展。社会主义市场经济的基本指导思想是实现经济效率和社会公平之间的平衡, 从而达到个人利益与国民经济整体利益的一致和社会稳定。因此, 社会主义市场经济也必然包含两个密不可分的领域, 一个是能带来经济效率的市场, 另一个是提供社会保障和社会公正的福利, 二者在社会主义市场经济制度中是一对相辅相成的统一体, 缺一不可。带来经济效益的市场和提供

<sup>1</sup> Focus, Nr. 43 vom 24. Oktober 2005, S. 24.

社会保障的福利体系互为条件,又相互制约。高效益的市场机制可为社会福利提供坚实的物质基础,使国家有充足的资金进行再分配,同时完善的社会福利体系又是社会稳定的必要条件,理论上国家是希望尽可能达到市场与社会的平衡一致,但在现实中,二者又往往是互相矛盾的。20 世纪 90 年代以来,二者矛盾日益加剧,虽然为此德国政府也采取许多相应的措施,但仍无法从根本上解决二者的冲突。随着经济全球化的不断发展,社会与市场的矛盾问题也更加复杂化。德国社会主义市场经济在经过了 50 多年的发展演变后,其中不乏一些消极不利于生产力发展的因素,内部环境如国家过多的干预经济事务,日益加重的赋税压抑了人们工作和创业的热情,僵化的就业政策和劳资协议机制以及昂贵的劳动力成本在 2005 年导致了超过 500 万人以上的高失业率和德国国际竞争力的下降,国家收入减少,但社会福利支出和社会再分配比重不断加重,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。外部环境也发生很大变化,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,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并构成严重威胁,这也带来了人们对全球经济秩序的讨论。<sup>1</sup> 因此,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经济体制进行反思和改革。

面对现实,德国新政府正面临有史以来最为艰巨的经济和社会福利政策以及模式的挑战。德国改革的出路不仅要看这两个德国大党在大联盟内部的合作,还要看改革是否实施经济界所希望的那种大刀阔斧式的劳工市场改革,或是在社民党及左派势力的压力下,采取较为温和的改革措施。改革的关键在于新一届政府能否超越党派的政治利益,提高实施改革政策方面的能力,即在经济发展、福利、效率、负担这三者关系之间寻找一个平衡点。这是德国新一届政府除政党利益外所要担当的历史使命,而新政府的联合执政协议(Koalitionsvertrag)<sup>2</sup> 也为德国在新形势下的艰巨改革提供了政治框架。

责任编辑:肖友瑟

## 德中友谊奖首次在京颁发

本刊北京讯 德国驻华使馆在 10 月 10 日庆祝德国统一 15 周年招待会上,首次向长期从事德中友好并作出贡献的中国人士颁发/德中友谊奖。本刊顾问王殊、中国欧洲学会德国研究会理事连玉如以及中国法政大学教授米建获此殊荣。德国驻华大使史丹泽博士致词并颁奖。

(劳石)

<sup>1</sup> Vgl: Wolfgang Thierse: Grundwerte für eine gerechte Weltordnung. Diskussionsbeiträge Nr. 1 von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2005.

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, S. 1-119.

## Zur Reformschwierigkeit Deutschlands nach der Bundestagswahl

Dai Qixiu

Mit der Bildung der großen Koalition ist Deutschland zwar aus dem politischen Dilemma rausgekommen, aber nicht aus dem Reformdilemma. Die hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Wachstumsrate und das Haushaltsdefizit sind drei Probleme, die umgehend von der neuen Regierung anzupacken sind. Die bisherige Reform in Deutschland zeigt auch die inlands politikbezogene Beschäftigtenknappheit im Kontext der Wirtschaftsglobalisierung. Die vorliegende Arbeit versucht, unter drei Aspekten der Globalisierung das Reformdilemma in Deutschland darzustellen und die Widersprüche der sozialen Marktwirtschaft im neuen Zeitalter zu sondieren.

## Analyse der Lage des deutschen Arbeitsmarktes und der Reform

von der deutschen Beschäftigungspolitik

Xia Xiaowen

Mit der Globalisierung steht der Arbeitsmarkt Deutschlands vor einer harten Herausforderung. Durch den Mangel an Arbeitsplätzen im Inland aufgrund der Verlagerung von immer mehr deutschen Unternehmen und die Zustromung von billigen Arbeitskräften wird der deutsche Arbeitsmarkt schwer belastet. Dieser Beitrag versucht, die Lage des deutschen Arbeitsmarktes in den letzten Jahren und das Reformkonzept der politischen Parteien zur Beschäftigungspolitik zu analysieren und deren Aussichten zu skizzieren.

## Das deutsche Insolvenzrecht: Geschichtliche Entwicklung Status quo

und Systeminnovation

Hu Jian

In der Arbeit geht es um den geschichtlichen Werdegang, den Status quo des deutschen Systems des Insolvenzrechts sowie Systeminnovation des geltenden Insolvenzrechts.

## Merkmale der deutschen Rechtskultur

Xia Xinhua

Die in der deutschen Kultur verwurzelte deutsche Rechtskultur spiegelt die Eigenartigkeit der deutschen Nation wider und weist ersichtliche Merkmale auf: 1. In der deutschen Rechtskultur spiegelt sich die Duplizität der ureigenen germanischen Rechtskultur und römischen Rechtskultur wider; 2. Die deutsche Rechtskultur orientiert sich an den Werten des Nationalismus und Kollektivismus; 3. In der deutschen Rechtskultur werden die Vernunft der Ideen, Kodexgebung sowie Gesetzgebungstechnik groß geschrieben; 4. In der deutschen Rechtskultur spiegelt sich die Verbindung der Rechtstheorie mit der Rechtspraxis wider.