

1998年以后的德国东部经济发展态势分析

戴启秀

(上海外国语大学社科院副研究员,上海200083)

【摘要】1998年换届以来的联邦德国政府推出了多项旨在促进东部经济的政策和措施。除继续执行第一阶段“团结公约”外,这方面的政策还有:第二阶段“团结公约”(2005-2019),“增加就业措施”,“减少青年失业紧急计划”,“就业联盟”和其他积极就业市场政策。本文就德国东部近年来经济发展现状、联邦政府东部经济政策、积极就业政策以及经济全球化所导致的社会问题和原因作出分析。

【关键词】德国东部建设 东部经济促进政策 积极就业政策

在德国统一的12年中,为了推进德国东部经济发展的进程,联邦政府推出了一系列促进措施和政策:至2001年高达1.3万亿马克的财政转让、1994年起启动的促进东部建设的“团结公约”和“统一附加税”、建立东部建设基金和旨在平衡东西部生活水平的财政平衡以及对新企业免税等。这些促进措施,在一定程度上推动了东部建设。但是它并没有如同人们所期望的那样,在几年时间内出现繁荣。由于内外部因素的作用,东部经济发展缓慢,尤为严重的问题是失业仍居高不下。

这些问题引起了本届政府的迫切关注,自1998年本届联邦政府执政以来推出的促进政策有:“未来东部建设”促进计划,第二阶段“团结公约”以及旨在缓解失业的积极就业市场政策。政府认定东部经济建设是德国重中之重的任务,从而把最终完成德国社会及经济内部的统一认定为本届政府制定东部经济政策的基本出发点。

以此为着眼点,本文对1998年以来德国东部经济的发展态势作一番分析。

一、1998年后东部 经济发展现状

让我们回顾一下德国统一后的12年东部经济的基本状况。东部经济借助有利的经济发展前提和

政策,取得了较大的发展,建立了现代化的工业基地和经济快速发展所需的基础设施。

在完成经济转轨后,东部地区工业逐步得到优化,产品结构得到调整,形成了以汽车工业、化学工业和电子工业为龙头的东部经济发展格局,并建立了相应的工业基地。近年来,东部加工业也发展迅速,其产值在东部经济中占有的比重也有上升,达18%。电信技术、电子、光学、精密机械、办公设备和汽车制造业成为东部经济发展的动力。东部生产力亦由统一前的西部的30%,提高到目前的61.2%。在5个新联邦州形成了相应的发展重点:除造船和食品工业外,旅游业也成为梅克伦堡——前波莫瑞州经济的一大支柱;在萨克森州建立了欧洲半导体工业中心,德累斯顿、莱比锡和克姆尼茨成为萨克森州的经济发展中心;勃兰登堡州则促进发展传统的工业如化学工业和运输工具制造业;在萨克森·安哈特州,化学、机械制造、汽车配件和金属制造等加工工业仍是最活跃的经济部门;对图林根州而言,工业、农业和旅游业一直是州经济结构的决定因素,手工业依旧很发达,每10000居民就拥有78座手工业工场,居全国第二位。从年国内生产总值看,五个新联邦州拥有不等的经济实力,以2000年为例,梅克伦堡——前波莫瑞州560亿马克;萨克森州1420亿马克;勃兰登堡810亿马克,萨克森——安哈特州810亿马克和图林根

770亿马克^[1]。

除此之外,这里还须提到的是德国东部住宅建设和城市建设。在1990年至2000年的10年中,在东部建造了100万套住宅。到目前为止,已有近40%的东部百姓拥有私人住宅。城市建设也有较大的发展。在此期间,联邦政府也推出了加快城市建设的计划,将在未来3年中追加数亿马克,各联邦州也应增加相应的款项,以促进东部城市的建设。^[2]另外,东部百姓的工资和养老金翻了一倍。目前东部百姓的购买力已达到西部的90%,家庭可支配收入已达到3558马克,是西部家庭的87.72%,76%家庭拥有小轿车。东部百姓的工资由德国统一时西部水平的30%上升到目前西部工资的80-90%的水平,退休金是西部的87%。

这里,除东部经济自身发展因素外,东部经济发展主要受益于联邦政府针对东部百姓和东部建设作出的政治决定和经济促进政策。

二、联邦政府的经济促进政策

联邦政府作出的旨在振兴东部经济、促进东部建设的政策和措施有“团结公约”、财政转让和财政平衡等。欧盟也向德国东部提供地区结构促进资助。

· “团结公约”

如同联合施政纲领所强调的那样,本届联邦政府把完成德国内部统一看作是政府优先完成的一项重要任务。除继续履行第一阶段“团结公约”和还在实施的东部建设计划外,本届政府推出了“未来东部建设”促进计划,并在“团结公约”第一阶段的基础上,同联邦各州达成了第二阶段“团结公约”。

第一阶段“团结公约”有效期为10年。自1995年正式实施起至2004年结束。“团结公约”包括以下几个方面内容:各州整治计划,保障德国经济强国地位,经济界对东部建设承担的义务,劳资双方承担的义务,保护和更新核心工业,制定有利于新联邦州的措施,简化计划审批程序和联邦和州在分配项目方面应更多兼顾新联邦州企业。另外,“团结公约”规定了德国百姓交纳“统一附加税”的幅度(工资税的5.5%)和联邦政府每年对新联邦州的财政转让幅度。按每年近1300亿马克计算,到目前为止,联邦政府、西部各州、社会保险公司和欧盟为东部建设提供的财政资助有近1.3万亿马克。^[3]在“团结公约”框架下进行的财政转让是促进东部经济建设的政治手段,其目的是克服东西部存在的经

济分裂,缩小东西部生产和消费上的差距,最终完成德国内部统一。

第二阶段“团结公约”以第一阶段“团结公约”为基础,有效期为15年,2005年起生效,至2019年结束。按此公约,联邦政府将继续向新联邦州提供财政转让,但规定,自2005年起的15年内向新联邦州转让的款项总计为3060亿马克,即1565亿欧元,每年财政转让为206亿马克。在幅度上,联邦政府决定自2009年起逐年减少,最终使新联邦州依靠自己的财力,摆脱联邦政府对该地区的财政援助。

· 财政平衡

如果说,在“团结公约”下进行的财政转让和缴纳的“统一附加税”是联邦政府旨在促进东部建设的政策性措施和决定,那么财政平衡则是在联邦基本法框架下进行的东部资助形式。依靠国家政策和财政政策杠杆,调节与平衡各州的经济发展和社会福利程度,以此缩小各州之间因经济发展不同条件和地域特殊性所致的地区差别,被看作是宪法赋予的任务。这里,财政平衡政策有纵向平衡和横向平衡区别。纵向平衡指联邦政府对州和地方政府或州政府对地方政府的财政支持;横向平衡指“富裕州”向“贫困州”的同级财政转让。这种财政平衡方式有效地缩小了德国地区发展不同所致的地区差距。以2000年为例,德国西部五大“富裕州”转让的财政平衡款项总计为162.77亿马克,其中黑森州53.54亿马克,巴登-符登堡州38.73亿马克,巴伐利亚州37.49亿马克,北莱茵-威斯特法伦州22.01亿马克,汉堡0.99亿马克。^[4]其中86%左右的州财政平衡款项注入了东部地区和柏林地区。在此基础上,联邦政府再以纵向平衡方式给予财政转让,使“贫困州”的财力提高到州财政平均水平的99.5%。为使德国东部地区融入财政平衡体系,联邦政府每年给东部地区的财政平衡款项有几十亿马克,以2000年为例,5个新联邦州从联邦政府那儿得到财政平衡款项总计为73亿马克,其中梅克伦堡——前波莫瑞州9.83亿马克,勃兰登堡州12.63亿马克,图林根州13.20亿马克,萨克森——安哈特州14.07亿马克,萨克森州23.28亿马克。^[5]根据2001年6月达成的州财政平衡协定,联邦政府将自2002年起承担每年高达68.5亿马克的德国统一基金所付利息和偿还款项,各州从其销售税中将53.5亿马克拨给联邦政府,联邦政府将每年为各州减税15亿马克。

· 欧盟地区结构促进资助

除德国境内多层次资助外,德国东部建设也得

到了欧盟地区结构促进资助。根据欧盟地区平衡政策和地区结构促进政策,德国东部至2006年仍被划入欧盟一级资助地区。由此德国东部每年可从欧盟得到高达30亿欧元的地区结构性资助款项。^[6]

三、居高不下的失业和积极的就业市场政策

在联邦政府和欧盟的财政援助下,德国东部经济虽然得到较快的发展,但未达到人们所期望的繁荣。失业人数有近134万,失业率为18%左右,是西部失业率的二倍,新联邦州失业率也因各州不等的经济发展水平而有所不同。梅克伦堡——前波莫瑞州17.3%,勃兰登堡州16.6%,萨克森——安哈特州20%,图林根州14%和萨克森州16.6%。^[7]在134万东部失业人群中,25岁以下的青年人占10.2%。面对日益严重的东部失业和由此带来的社会问题,本届联邦政府制定了相应的积极就业政策及措施:

· 增加就业措施

由本届联邦政府推出的“增加就业措施”(ABM)以政府资助和资金投入方式,加大了公共事业建设的力度,特别是公共基础设施的建设,创造了新的就业岗位。这在一定程度上通过直接或间接途径缓解了严重的失业问题,减轻了就业市场的压力。联邦劳工总署颁发的关于“增加就业措施”法规规定了各类资助的经济比例、对象和资助时间及程序。这里,资助对象一般是在第一劳动市场没有机会重获工作的失业人群或社会弱势群体以及残疾人,也包括50岁以上的失业人员,资助时间一般为1年,可延长1年。资助3年的前提是,被资助者在3年后将被长期聘用,资助幅度一般为任职所在公司支付的工资的30%至70%上下,若接受企业财力有限,资助幅度可增加至90%至100%。

至2001年1月,东部地区有近25.8万人通过“增加就业措施”而重新获得就业机会。另外,近年用于东部劳工市场的财政转让一直保持较高的水平。以1999年为例,联邦劳工总署拨给新联邦州这方面的款项达392亿马克,而东部各州,收进的失业保险费总计为122亿马克,二者差额为270亿马克。这一差额由西部地区财政转让加以填补。^[8]近年来,联邦政府为积极就业市场政策支出的政府资助达360亿马克。其中“增加就业培训”占了大部分,总计为72亿马克。

从实施过程看,“增加就业措施”资助旨在弥补因结构改变或技术发展所致的就业不平衡。由此创造的就业岗位被称为第二劳动市场,或被看作是依

靠国家财政资助的替代就业市场。^[9]这里,“增加就业措施”再就业者一般是处于继续教育的改行培训人员或短工和社会救济补助者。他们的再就业工资收入低于普通工资的水平,这在一定程度上促使企业更多地雇用中长期失业人员。

· 减少青年失业紧急计划

在解决失业方面,本届联邦政府十分重视青年失业问题。为此制定了相应的措施和计划,如1999年1月起启动了减少青年失业紧急计划。此计划延续至2002年,其最初目的是为10万青年每个人提供学徒、职业培训机会。减少青年失业紧急计划实施不到4个月,接受紧急计划资助的青年人数已超过10万,到1999年底,已达到20.7万。劳动局对青年失业密集地区提供企业外的职业培训,初中毕业补习,对促进职业继续教育和向雇用学徒的企业给予工资方面的补贴等,实施减少青年失业紧急计划,这一程度缓解了东部青年的失业状况。

· 就业联盟

1998年政府换届后,联邦政府便又重新启动已中断的就业联盟的谈判。在联邦政府和德国各界努力下,于同年12月7日通过了“就业、培训和竞争联盟共同宣言”。它包括12个方面的内容,由8个相应的工作组加以实施。东部失业问题受到联邦政府和经济界、工会的特别关注,为此设立了专门的工作组。建立“就业联盟”,其目的是通过政府、经济界、工会和社会其它机构共同努力和携手合作,共同解决困扰德国社会经济的失业问题,使关心和解决失业成为全社会共同关心的事业。

四、东部经济、社会问题及出路

东部经济虽然取得较快的发展,但经济增长势头在20世纪90年代中期开始减弱。2000年东部经济增长率虽然比西部高出2个百分点,但仍在3.2%,西部为1.1%。东部经济发展缓慢致使东部失业率迟迟不能下降。目前东部地区出现的社会问题,如排外、对社会政治漠不关心和政治麻木现象,同严重的失业问题有着内在的联系。这里,除经济原因外,还有政治和统一所致的其它变量因素以及经济全球化等外界因素:

· 快速私有化带来的后果

在德国东部经济转轨最初阶段,负责东部经济私有化的联邦托管局未选择企业整治方案,而是对原东部的国有企业进行快速私有化改造,1.5万家国有企业中70%由托管局以化整为零方式加以出让,约30%的企业归还原企业主。托管局这种私有化方

式导致东部绝大多数国有企业的解体。原近900万个就业岗位也只保留了五分之一。即便在今天,由全面私有化政策所致的东部失业问题仍困扰着东部经济,阻碍东部经济的发展,并影响东部地区的社会稳定。

· 地区经济发展的不平衡

地区经济发展不平衡是东部经济发展中出现的另一问题。如上文所述,德国东部经济发展主要集中在几个中心地区和几个工业部门,如汽车工业、化学工业和电子工业成为东部地区的主要工业部门。在新联邦州图林根和萨克森形成了以汽车、化学和电子工业为龙头的东部经济格局,汽车工业集中于茨维考(生产奥迪轿车)、埃森纳赫(生产宝马轿车)和德绍(生产欧宝轿车)三城市;化学工业基地设在比特费尔德·布纳·洛依纳化工三角区;电子工业是萨克森州的主干工业部门。德累斯顿已成为萨克森的高科技工业所在地,西门子和AMD芯片公司都在这里落户。其它经济部门还有制药业、消费品工业和服务行业。除东部地区经济因素外,造成这种经济发展不平衡性的还有政治决策的原因。

· 东部建筑业的下滑

在德国统一后几年内,百废待兴,建筑业也成为东部经济的主要支柱。但经历几年高速发展后,90年代中期起建筑业开始下滑,东部经济增长也因此减速。在东部经济中,建筑业占了15%的比重,比西部建筑业高出11个百分点。它的高速发展同国家大量资金的注入有着直接关系。这种国家投资补贴方式逐渐停止,建筑业在东部地区的下滑也就不可避免。

· 经济全球化所致的竞争

经济全球化所导致的外部竞争是使东部经济发展缓慢的外部因素之一。由于德国税收过高,致使本国工业资本没有如联邦政府所期望的那样流入德国东部地区而流入低税国家和地区。这种情况虽然已引起联邦政府的关注,并通过实施相应的减税方案——降低行商税、公司所得税和工资附加税,使德国的高税收情况有了一定的改变,但要达到一般低税国家的水平还有一段距离。另外,其它发展中国家产品涌入德国东部市场,亦使东部经济面临更加激烈的竞争和挑战。原经互会国家转轨后,德国东部地区失去了在这些国家的外贸市场份额,最近几年虽然在这些国家打开了市场,但仍未达到以前的水平。

德国东部地区高达18.2%的失业已开始影响社会的稳定。失业问题也助长了排外和极右思潮。在柏林墙倒塌12年后,仍有近78%的东部百姓认为,统一至今,东部问题仍未得到解决,东西部德国百

姓之间始终有一堵“心理墙”。对失业和赶上西部所需时间问题的“不现实预测”让相当一部分东部百姓失望和不满。为改变个人命运,许多东德人,特别是18至30岁的青年前往西部地区寻找幸福。仅2000年就有约21.4万人从联邦新州迁移到联邦老州,由于在德国东部未来10至15年内人口减少仍以这样的规模继续减少,德国东部城市也将开始萧条。自两德统一以来,约有200万人离开了东部地区,在统一后几年内,每年流向西部的人为40万人,到1998年降为16万人,原东德人口也由1640万人减少到2000年底的1510万人,差额达130万人。在新联邦州出现了新一轮面向西部的迁移潮,在某种意义上这同东部平均18.2%的失业率有关系。虽然2000年通过统一附加税流入新联邦州有近1692亿马克,但因大量失业,外移的趋势看来无法阻挡。这无疑将影响东部地区经济的发展。

东部百姓对社会不满也反映在对政治制度的态度上。人们开始对民主制度失望。据民意调查,有近16%的东部百姓对现行政治制度不满意,17%有极右思想。

尽管联邦政府,特别是本届政府在实现深层次统一方面取得较大的进展,但是东西部政治、社会和经济一体化是一个长期而艰巨的过程,应在一个较长的时间内分阶段加以完成。“东部建设还需很长时间,是一代乃至几代人的任务”。2001年联邦政府对德国统一现状所作出的现实评估结论将使联邦政府对东部政策制定更具有客观性和务实性。

探索和研究德国东部经济发展和联邦政府为解决东部建设问题制定的政策和措施,将对入世后的中国在经济转轨方面有所借鉴。

注释:

[1] 参见[德]《议会周刊》2001年第22/23期,第15页。

[2] 参见[德]《商报》2000年8月13日。

[3] 参见[德]《法兰克福日报》2001年2月12日。

[4] 参见[德]《议会周刊》2001年第21期,第11页。

[5] 同上

[6] 参见[德]《议会周刊》2001年第22期,第1页。

[7] 参见[德]《菲舍尔世界年鉴2001年》,法兰克福2001年版,第243页。

[8] 参见[德]《法兰克福日报》2000年,9月20日。

[9] 参见[德]凡尔纳·里特霍费尔:《经济辞典》,慕尼黑,2000年版,第1073页。

收稿日期:2002年2月