

德国统一后新联邦州变革 进程中的体制改革政策和经验

Manfred Pfeifer 博士

汉斯—赛德尔基金会研讨会

2000年12月15—16日 昆明

尊敬的女士们，先生们：

非常感谢您们邀请我出席本次研讨会并给我机会就“德国统一后新联邦州变革进程中的体制改革政策和经验”作专题发言。研讨会的主题表明，中华人民共和国也正在考虑在计划经济体制中引入市场经济的要素。

I. 引言

怎样使由中央控制的经济体制过度到市场经济体制这个问题不仅是 1990 年统一后的德国所要解决的问题，同时也是前苏联和所有经互会成员国所面临的问题。

德国“从计划转向市场”的决策有两个特点：

- 1) 德国的统一消除了两种不同经济体制的界限：1990 年 10 月 3 日东德和西德组成了一个统一的国家；1990 年 7 月 1 日成立的经济和货币联盟是东西德同处一个统一的经济区。
 - 2) 西德因其强劲的经济实力可向新联邦州投入大量的资金。
- 其它改革中的国家不具备上述两个前提。

II. 德国统一时的初始情况

下面各项可反映德国统一时新联邦州国民经济所处的基本状况：

A) 经济缺乏竞争力

经济缺乏竞争力：

- 只占西德生产率的 30%

- 生产工艺老化
- 生产方法效率低下
- 不合格产品多
- 缺乏符合市场需求的劳动分工

B) 教育和培训方面的不足

东德当时虽然具有良好的技术和手工技能培训，但缺少企业经济方面的基础知识。在以下两个方面培训和教育几乎是空白：

- 市场营销
- 核算

在研发和信息技术方面东德与当时的西方国家相比大约要落后 10 年。

C) 荒废的基础设施

- 工业和民用建筑破旧不堪；国家确定的租金根本无法补偿相应的成本。
- 整个基础设施（公路、铁路、供应和回收处理）也近乎荒废
- 通讯基础设施（电信、数据传送）尚处在起步阶段

D) 人民的精神状态

40 年的中央控制的计划经济在人们的灵魂深处打下了很深的烙印。希望主要由国家来解决所面临的问题的呼声超出了自力更生解决问题的意愿。自我负责和自主精神在过去被打上了“自私自利”的烙印，而现在它们则是市场经济中企业业主的基本行为。对于这样一种根本性的转变，新联邦州的就业人员很难马上就能接受：新的法律和社会体制，新的工作条件以及对就业人员所提出的新要求都使某些人望而却步。

III. 体制改革政策和改革的目标

A) 目标

从上述背景出发，新联邦州的体制改革主要追求两个大的目标：

1. 柏林墙倒塌后涌入西方的人口流动和自由迁徙必须得到有效的遏制，特别是要遏制迫切需要的经济专业人员的流失
2. 所有新联邦州都必须达到在民主德国时代所憧憬的“世界水平“，
既：
 - 经济必须具有竞争力
 - 教育和培训的不足必须排除
 - 基础设施必须更新
 - 社会保障标准必须得以提高

B) 目标的实施

要实现上述改革目标，就必须打破现有的结构，建立一种完全崭新的结构，这主要通过以下几点来实现：

- 采用西德的法律和社会体制
- 将原国有企业和住房私有化
- 国家投资建设基础设施
- 改革教育体制

采用西德的社会保险体制后新联邦州的退休金很快就得到了提高，通过引入劳资合同制度，目前新联邦州的工资薪水水平已达到了西德的 80% 以上。

早些时候建立的货币联盟和实施的东、西德马克 1:1 的兑换比例（超过一定数量后为 1:2）新联邦州居民的购买力有了大幅度提高。货币政策和社会福利政策至今仍受到强烈的批评。

IV. 改革的手段

A) 打破老的体制结构

通过以下措施，打破了缺乏竞争力的老的体制结构：

- 由国有资产托管公司向私人投资者出售原国有企业
- 根据财产法将已收归国有的私有财产返还给原业主（先返还后赔偿）或投资者（先投资后返还再赔偿）

B) 建立新的体制结构

新的体制结构主要是通过促进对工商业的投资来建立的。

1. 国有资产托管公司

- a). 在对可治理的国有企业进行治理后并将其出售
- b). 向对经济结构起决定性作用的企业提供支持，以推迟关闭停产的期限或使其达到一定的出售能力
- c). 关闭无竞争能力的企业

2. 向私人投资提供资金援助

可使用各联邦州为落后地区设立的地区扶持资金：

- 投资补助金
- 低息贷款
- 担保

初此之外，还提供中小企业扶持资金，主要扶持新建立的中小型工商企业。

- 自有资本补助金
- 低息贷款
- 担保

新联邦州还可享受下述特别扶持资金。

- 投资补贴金
- 特殊折旧

3. 除此以外，新联邦州的企业还可得到许多咨询服务和帮助，例如：

- 出口咨询计划
- 企业经营咨询计划
- 展览会计划
- 企业职业培训和继续教育计划

4. 国家通过

- 开辟新的工业园区和
 - 建设旅游基础设施
- a). 促进直接服务于经济企业的基础设施建设
- b). 支持高速公路和修复历史遗迹等其它基础设施建设

5. 劳动力市场措施

积极的劳动力市场措施有：

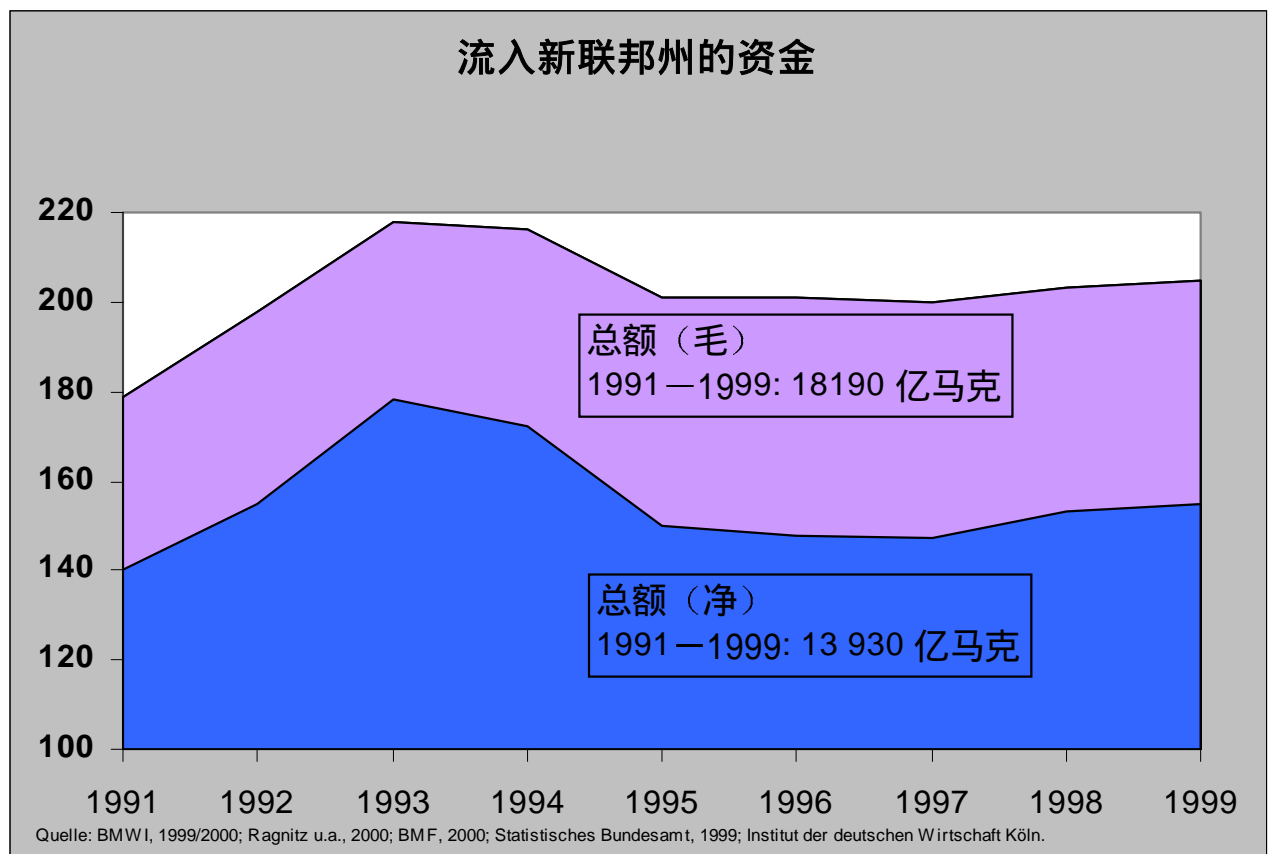
- 职业介绍（劳动局是新联邦州最早发挥作用的政府部门之一）
- 转岗培训
- 职业教育和继续教育

- 增加就业措施，如成立就业公司（中心）
- 支持提前退休

V. Bilanz

A) 投入资金额度

下表为 1991—1999 年投向新联邦州的资金额度，总额约 18 000 亿马克，扣除回流部分（例如税收等），净投入约为 14 000 亿马克。



B) 流入资金的分配

下表显示了流入资金的分配情况。

新联邦州流入资金分配情况

(年平均数, 单位: 亿)

| | 1991/93 | 1994/96 | 1997/99 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 经济 | 467 | 386 | 228 |
| 促进投资 | 93 | 153 | 120 |
| 工商企业 | 28 | 50 | 39 |
| 托管公司 | 283 | 107 | 16 |
| 其它 | 64 | 75 | 53 |
| 基础建设 | 216 | 271 | 280 |
| 劳力市场 | 433 | 395 | 384 |
| 主动 | 161 | 159 | 154 |
| 被动 | 272 | 243 | 230 |
| 社会福利 | 240 | 406 | 495 |
| 社会保险 | 149 | 312 | 406 |
| 其它 | 91 | 94 | 89 |
| 其它 | 600 | 608 | 653 |
| 财政平衡 | 347 | 362 | 407 |
| 销售税分解 | 114 | 127 | 135 |
| 其它 | 140 | 119 | 112 |
| 总计 | 1956 | 2067 | 2040 |
| 回流 | 400 | 503 | 517 |
| 净额 | 1556 | 1564 | 1523 |

来源: Kroker, Rolf/Lichtblau, Karl: Zehn Jahre Aufbau Ost: Erfolge, Defizite und Reformbedarf, iw-trends, Heft 3/2000, S.45

- 约有 18% 的毛投入资金用于经济企业的发展, 包括用于托管公司的业务。
- 大约 13% 的资金用于基础设施建设
- 约有 1/5 的资金用于促进劳动就业和社会福利, 这主要是由于前东德以前没有失业救济金和社会保险所造成的。

— 其它 30%主要用于公共事业，特别是用于财政平衡支付

C) 资金投入的结果

东德国民经济成就¹⁾

(1999 年, 西德=100)

| | 1991 | 1995 | 1999 |
|---|-------------------|------|-------------------|
| 人均国民生产总值 | 35 | 60 | 67 |
| 财政净收入 | 63 ²⁾ | 79 | 82 ³⁾ |
| 就业者平均人工成本 | 48 | 72 | 75 |
| 生产率 (就业人口平均额定国民生产总值) | 33 | 64 | 66 |
| 生产率 (就业人口平均设计国民生产总值) | 41 | 64 | 67 |
| 单位劳动成本 (额定) | 144 | 122 | 114 |
| 投资 | 63 | 148 | 134 ³⁾ |
| 资本集约强度 | 46 | 64 | 76 ³⁾ |
| 出口额 (工业) | 52 | 40 | 53 |
| 研发人员投入强度 | 48 | 41 | 46 ⁴⁾ |
| 人均专利 | 25 | 27 | 27 |
| 失业率 | 211 | 183 | 213 |
| 就业率 | 105 | 93 | 92 |
| 私营业主数量 | 49 | 71 | 78 |
| 社会福利支出 (占国民生产总值的比例) | 211 | 173 | 178 ³⁾ |
| 退休金水平 (男) | 56 | 90 | 97 |
| 退休金水平 (女) | 94 | 130 | 135 |
| 环境质量 (人均 NO _x 排放量) | 140 ⁵⁾ | 109 | 103 ⁶⁾ |
| 公共基础设施 ⁷⁾ | 50 ²⁾ | 无数据 | 70 |
| 一次纳税力 | 15 | 25 | 32 |
| 州人均支出 ⁸⁾ | 123 | 145 | 141 |
| 人均公共债务 ⁸⁾ | 0 | 74 | 102 |
| ¹⁾ 不含柏林; ²⁾ 1992; ³⁾ 1998; ⁴⁾ 1997 ⁵⁾ 1990; ⁶⁾ 估计数; ⁷⁾ 州和地方的人均固定资产; ⁸⁾ 不含直辖市 | | | |

来源： Kroker, Rolf/Lichtblau, Karl: Zehn Jahre Aufbau Ost: Erfolge, Defizite und Reformbedarf, iw-trends, Heft 3/2000, S.49

D) 成果评价

1. 1991—1999 的各种数据表明，统一后 10 年中的成果是显著的。

- 正在形成有竞争力的经济结构
- 新成立的公司所占的比例很高
- 东西德之间的社会差距得到了缩小

总的来说，有竞争力的经济领域在增加。

3. 当然存在的问题也不少：

- 东西德之间还存在差距，特别是在失业率方面。
- 目前具有竞争力的经济领域还太小，还不足以靠自身的力量来振兴经济
- 各新联邦州内部正在形成一种新的差异（萨克森：德累斯登地区经济繁荣，而与捷克和波兰交界的地区则较落后）
- 虽然在研发方面进行了大量的投资，但东德的企业、高校和国家机构之间及东西德之间的网络还不够健全和完善

VI. 单项问题

A) 货币联盟

1. 从国民经济的角度看，货币联盟当时的形式和其快速的实施是错误的。

货币联盟的实施使东德的经济在一夜之间就失去了竞争力，其外部表现是，几乎所有的东德产品都在很短的时间内从货架上消失了，大批的生产企业纷纷倒闭。

根据劳资合同确定的工资增长和社会福利与生产率的增长相去甚远；东德各州原可以因其低廉的单位劳动成本所拥有的地域优势由于过高的工资而丧失殆尽。东方原有的市场纷纷瓦解，同时，由于强大的购买力的推动（这种购买力主要转化在西方商品上），东德产品在西德的销售也受到了很大的阻碍。

2. 尽管如此，当时的货币联盟在在政治上是正确的。它有效地遏制了大量东德人口，特别是迫切需要的专业人员向西方的涌入。如果没有货币和社会政策方面的有力措施，可能只能通过边界检查和维持柏林墙的存在才能遏制大量东德人口的涌入。但这种方法在政治上从未作过考虑。

B) 私有化

私有化进程是足有成效的：刚开始虽然在优先考虑之一环节上（先返还后赔偿 — 先投资后返还）存在一些问题，但采用这种方法终于使大量的老建筑得到了改建，特别是为工商企业赢得了大量的投资。

国有资产托管公司在新联邦州人民中的名声虽然不怎么好，但它成功地对 1 万多家国有企业实行了私有化、有利于出售转让的治理或因失去竞争力的关闭。如果想要建立一种在国际市场具有竞争力的经济结构，上述各项措施是唯一的选择。经过一定的摸索阶段后，国有资产托管公司逐渐确立了明确的优先顺序，并对投资商的承诺实行了有效的监管，对没有履约的投资商实行必要的制裁。

C) 财政资助

财政拨款的统一分配（不区别对待）在德国刚统一时商可采纳。今天，

无论从西德的角度还是从东德的角度来看都应按轻重缓急来确定一定的先后顺序，以便充分照顾到新联邦州之间和新联邦州内部的发展差异。

基础设施建设从一开始就是一个比较特殊的问题：

- 基础设施建设往往脱离实际需要
- 特别是由于缺少规划的基础数据和必要的协调，导致了基础设施的过度和重复建设。人们错误地认为，有了工业园区就有了就业的机会。今天，当人们从基础设施建设的热潮中清醒过来时，面对的是大量闲置的厂房和工业园区。

没有考虑优先顺序的特殊折旧和投资补贴政策同样也导致了大量资金的盲目投入，其结果是目目前新联邦州中有大约有 1 百万套住宅和大量办公楼闲置。

VII. 前景展望

今后几年新联邦州的体制改革仍将面临艰巨的任务：

- 继续需要财政拨款
- 所投入的资金必须进行更加严格的管理
- 进一步鼓励自力更生的创业精神，如
 - 在创造就业方面向失业者提供更多的参与公共事业项目建设的就业机会
 - 在制定新的财政平衡政策时激励新联邦州的造血功能，使它们

逐步摆脱对财政拨款的依赖

- 消减资助标准，鼓励自主发展

人们在几十年养成的一切依赖国家无需自己动手的习惯是不可能短时间内得到改变的。砌在地上的柏林墙可以在今天之内被推翻，而要推翻砌在人们脑海中的围墙则还需要好几年。但我深信，新联邦州人民的生活水平和工作条件赶上西德人的水平的目标一定能够实现，从东到西的人口流动将有利于东德，新联邦州的经济一定会靠自身的力量向前发展。