

社会市场经济报告¹

州政委员沃尔夫冈·佩内博士

2006年6月27日，北京

- 社会市场经济
 - 是一种经济秩序，这种经济秩序奠定了德意志联邦共和国在第二次世界大战后进行建设的基础，它也
 - 能够成为欧洲联盟各成员国的一种模式。
- 德国为什么实行了社会市场经济？
 - 第二次世界大战结束以后，西德出现了一个“从头开始的时刻”，必须就某种经济秩序做出原则决定。
 - 从这个意义上讲，这同时也是一种机遇，因为同今天的富裕社会相比，一个似乎处于无望境地中的遭到严重破坏的国家更有勇气实施一种新的理念。
 - 三个西方盟国在原则上以市场为导向的意义上规定了框架条件：
不过，在这一框架之内，西德在很大程度上可以自由决定如何对市场经济进行型构以及社会平衡应在多大程度上成为我们经济秩序的一部分。
 - 德国的历史经验与发展及其传统经济结构极大地影响了有关经济秩序的这一原则性决定。
 - ✚ 德国是一个共识社会，
 - ✚ 这个共识社会打上了天主教社会学说与新教伦理的烙印，公正，分配以及对个人的保护历史上一直发挥着极其重大的作用。
 - ✚ 德国很早（1880年至1890年）就建立了包括养老保险，医疗保险和失业保险在内的国家社会保险体系，自1995年以来还建立并不断扩大了护理保险。
 - ✚ 除此之外，德国还是这样一个国家，在这个国家里，建立在互惠基础之上的合作社，公法储蓄银行和保险协会在历史上发挥着强大的作用。
 - ✚ 此外，与股份公司占主导地位的盎格鲁-萨克逊地区相比，直到今天，经济结构都在高得多的程度上打上了人合公司的烙印，

¹本文是沃尔夫冈·佩内尔博士在2006年6月27日与中国社会科学院经济研究所共同举办的研讨会所做的报告。沃尔夫冈·佩内尔博士是汉堡州财政部部长。

- 🚩 直到前不久，股份公司仍通过相互参股而极为密切地联系在一起（“德国股份公司”）。
- 🚩 此外，从历史的角度来看，具有重要意义的是 1923 年发生的严重通货膨胀以及战争经济造成的 1936 年至 1948 年之间的通货膨胀（它造成帝国马克彻底贬值），这极大地刺激了德国人，也说明了人们为何（从心理上）非常强调一种稳定货币的价值。
- 🚩 上述因素对于做出支持路德维希·艾哈德和阿尔弗雷德·米勒-阿尔马克的社会市场经济理念的原则性决定起到了决定性的影响。
- 在做出这一决定之前，1948 年在法兰克福经济理事会以及自 1949 年起在第一届联邦议院中曾经有过激烈的方向之争：
 - 尤其是今天也同样承认社会市场经济的社会民主党人和一部分基督教民主党人当时认为在经历了可怕的纳粹专制之后，只能实行民主的社会主义，只有这样才能通过共同努力推进建设事业并实现高度的社会公正，为此，社会民主党人希望对德国的核心工业实行国有化（煤炭，钢铁）。
 - 与此相反，基督教民主联盟和基督教社会联盟两个联盟党则坚信只有通过经济上的活力，不断的现代化以及提高生活水平才能实现国家的重建，要做到这一点，必须在竞争中进行建设性合作，从而释放人的创造力。
 - 联盟党有关社会市场经济的理念得以实施，这是因为
 - 🚩 路德维希·艾哈德 - 他日后成为联邦经济部长和联邦总理 - 于 1948 年实行了货币改革，此后，又启动了相应的经济改革。
 - 🚩 公民党在 1949 年的第一届联邦议院选举中获得的胜利证实了这一方向性决定的正确性。
 - 🚩 用社会市场经济的精神之父米勒-阿尔马克的话来说，社会市场经济的主要目标是“将市场自由的原则与社会平衡结合起来”，
 - ❖ 如此一来，社会市场经济就有别于其它形式的“纯粹的”资本主义。
 - ❖ 同时，社会市场经济也因而内在地具有经济自由与社会公正之间的目标冲突，必须不断重新解决这种冲突，这正是目前我们德国的主要任务之一，这一点后面还将详细谈及。

- 开始时，在德意志联邦共和国与德意志民主共和国之间签订的统一条约中以法律的形式对社会市场经济进行了定义，其特点如下：
 - 保护私人所有权，
 - 承认能力竞争，
 - 价格的自由形成，
 - 劳动，资本与服务的自由流通，
 - 社会福利性质的劳动力市场秩序，以及
 - 建立在能力公正和社会平衡原则基础之上的社会保障体系。
- 实行社会市场经济的结果是产生了 - 在马歇尔计划的支持下 - 40 年代末和 50 年代的经济奇迹，用路德维希·艾哈德的话来说，它带来了“所有人的富裕”。
 - 50 年代的国内生产总值年均增长 8.2%，相当于目前中国的增长速度，其结果是实现了充分就业，甚至暂时出现了劳动力匮乏的情况，其结果是招聘了大量客籍工人。
 - 仅仅从 1948 年 6 月至 12 月，工业生产就增长了 40%，1950 年就已经重新达到 1936 年的水平，而且是在受到战争破坏与拆卸工业设备的情况下。
 - 完成了对工业（造船厂，汽车，化学，机床）的重建之后，增长的另外一个发动机是住宅建设：
 - 西德全部住房的几乎百分之二十在战争中被摧毁。
 - 在 1945 年至 1950 年期间就建起了 47 万套新房。
 - 在此之后，每年新建至少 50 万套住房。
 - 西德内部市场的自由化对这种增长提供了支持，逐步取消了经营措施与价格管制，形成了高效强大的资本市场。
 - 经过激烈的争论之后，1957 年通过了反卡特尔法并且成立了独立的反卡特尔局，这对社会市场经济的成功具有特别重要的意义：
 - 保护竞争，使其免受垄断和滥用控制市场的地位的影响以及有效的兼并监督是我们经济秩序的核心组成部分。
 - 政治上的争论之所以如此激烈，其原因在于德国经济早在帝国时代就打上了垄断的烙印，而纳粹时代为了对经济进行引导与控制进一步在核心工业领域强制形成了垄断。
 - 因此，路德维希·艾哈德能够成功实施其思想，这对于社会市场经济来说是一个关键性的突破。
- 然而，受到经济成功的有利影响，联邦德国刚成立后的几年中也曾采取了许多措施以突出我们社会市场经济的“社会要素”：

- 例如，在矿山冶金工业中引进了扩大的平等共决，在大的股份公司实行了平等共决，在其它企业的监事会中规定必须有三分之一的雇员代表，在所有雇员人数超过 50 人的企业中都广泛实行了企业共决，后来还进一步扩大了其范围。
- 实行了全面的雇员解雇保护，
- 自 1880/1890 年起就存在的社会保障体系（养老保险，健康保险和失业保险）建立在现收现付的基础之上，并得到进一步的扩大，特别是通过 1956 年开始实施的“动态养老金”，这样一来，退休人员可以分享国家经济能力的提高，即养老金随着工资的增加而提高。
- 如果现在做一下总结分析的话，就会发现德国的框架条件自经济奇迹时代以来发生了变化：
 - 尽管德国现在仍然是世界上最成功的出口大国，它占世界出口的份额超过百分之十，
 - 但与其它国民经济体相比，相对而言，我们在最近几年中落在了后面：
 - 不仅同中国相比，就是在欧盟内部，我们数年来也是增长疲软：
 - 🇩🇪 2000 年，经济实际增长达到可以接受的 3, 2%，自那以后，增幅就在 1, 6%（2004 年）和-0, 2%（2003 年）之间波动，
 - 🇩🇪 2005 年的增长率为 1, 0% 。
 - 除此之外，德国还有着高达 10, 8% 的超过平均水平的失业率。
 - 在此期间，联邦财政用于社会保障的支出已经超过 50%（联邦用于养老金，劳动市场和子女补贴等的支出），对于国家未来的投资仅占 8, 9%，这是一种危险的错误状况。
 - 然而，全球化特别是中国和其它增长地区（例如印度）进一步融入国际市场将使各国民经济体之间未来的竞争日趋激烈。
- 现在我们不得不意识到德国的劳动成本同邻国相比过高，特别是同中东欧新入盟的国家相比就更是如此，这导致劳动就业岗位向国外转移。
- 特别是附加工资成本，即雇主和雇员缴纳的社会保险费用（养老，医疗和失业）同世界其它国家相比过高，保费占到工资的百分之四十（雇主和雇员各占百分之二十）。
- 因此，德国就必须向自己提出下列问题，即我们借助战后发展起来的社会市场经济这一经济秩序能否应对这种竞争。
- 对这一问题的回答并非是我们需要另外一种经济秩序，而是我们必须解决前面提及的社会市场经济所固有的经济自由与社会公正之间的目标冲突，
 - 自五十年代中期以来，对这种冲突进行的决定越来越有利于社会公正，
 - 现在必须重新更加强调经济的自由。

- 所有的国民经济体都必须在经济自由与社会公正之间做出原则决定：
 - 属于盎格鲁-萨克逊国家的美英两国传统上赋予经济自由以优先地位，此外，这两个国家在很大程度上以资本市场为导向（在英国，特别是从玛格丽特·撒切尔 1979 年进行改革之后）。
 - 两国的增长率都明显高于德国，其失业率则明显低于德国。
 - 斯堪的纳维亚国家传统上强调公正，其程度甚至超过德国。多年来，瑞典的福利国家模式一直是欧洲社会民主的榜样，其中的一个特征就是个人的税率最高达到百分之九十。
 - 在这些国家，出现增长乏力和高失业率的时间明显早于德国，国家财政负担过重。
 - 其结果是九十年代初期开始削减社会保障体系，并且更加强调经济自由和个人承担的责任。
 - 自那以后，这些国家的失业率明显下降，其经济增长则明显超过德国。
 - 法国和意大利直到今天仍然极为强调公正这一要素，这些国家面临的问题甚至比德国还严重（此外，法国比其它欧洲国家更加强调国家施加直接影响，保留国有企业以及在很高程度上对劳动力市场进行管制）。
 - 在法国和意大利，（尚）看不出他们有真正的意愿希望解决这些问题。
 - 上述比较表明更加强调社会市场经济的自由要素会使经济更加充满活力。
 - 从总体上看可以发现，欧陆国家（同盎格鲁-萨克逊地区只能进行有限的比较，因为那里占据主导地位的是对国家的另外一种理解）的政治多数意愿在经济景气时期以有利于社会公正的方式解决这一目标冲突，因为“可以承受得起”并且“有可以分配的东西”。
 - 然而，只有那些在经济困难时期能够重新更加强调经济自由的国家才能长期取得经济上的成功。
- 那么，具体到德国和我们的社会主义市场经济，在“经济自由与社会公正”之间的目标冲突中必须更加强调自由意味着什么呢？
 - 首先，作为一个社会，我们必须重新定义“公正”的概念，因为在象德国这样的致力于达成共识的社会中，许多措施是否被认可取决于此。
 - 不能再将公正理解为“分配公正”。
 - ✚ 我们的目标不能够是通过多层次的再分配体系将收入差距尽可能抹平，
 - ✚ 因为这有悖绩效思想，因此也与竞争原则相抵触。

- ✚ 此外，实行过高的“分配公正”会造成错误的激励，因为如果对经济成果进行平均化，就不会激励人们做出贡献。
- 对公正的正确理解应当是“机会公正”：
 - ✚ 国家应当确保人们获得同等的起步条件，特别是通过提供教育，以及确保其它方面的机会平等。
 - ✚ 利用这些机会则应由每个人自负其责，
 - ✚ 但国家应对那些由于疾病或者年龄原因而在客观上无法利用这些机会的人承担起责任。
 - ✚ 社会市场经济的一个关键词是辅助性。这就是说，每个人都首先自负其责，然后才是支撑他的社会共同体（家庭或者乡镇），再接下来是社会保险体系，最后才是国家。
 - ✚ 此外，国家还有义务为那些由于某些行为失当或者遭遇不幸而失败的人提供基本保障（最低保障是社会市场经济的内在要求）。
- 在各政治领域中，劳动力市场的灵活发挥着关键性的作用：
 - 最重要的是松动解雇保护，
 - ✚ 因为即使在经济景气时期，企业也会对招聘雇员表现出犹豫的态度，
 - ✚ 其原因是企业担心解雇保护使他们在困难时期也无法解雇雇员，
 - ✚ 因此，他们更愿意采取加班的形式完成额外工作。
 - 这样一来，解雇保护就成为那些拥有一份工作的人维系其占有状态的一个工具，
 - 对那些没有工作的人来说，解雇保护则产生着歧视性的影响，因为它长期将这些人排除在劳动力市场之外。
 - 因此，德国特色的解雇保护极为不公，在这一点上，根本就不存在经济自由与社会公正之间的目标冲突：
 - ✚ 松动解雇保护势在必行，松动会带来更多的经济自由和经济活力，也会带来更多的社会公正。
- 此外，德国社会保障水平与邻国相比过高，其结果是，
 - 社会保障体系现在已入不敷出，
 - 从而殃及德国国民经济的基础。
 - 此外，对社会保障体系缴纳的款项成为对劳动征收的额外税收，这更加抑制了人们创造劳动就业岗位的积极性。
 - 最后，失业保险的高保障水平使得低工资行业事实上在德国不复存在：

- ✚ 不再值得去接受一份低工资的工作，因为人们从社会救济和失业保险中获得的福利经常比自己从事低收入工作挣来的钱还要高。
- ✚ 这样一来，通过社会保障体系定义了最低收入，它对劳动力市场产生了后果严重的影响。
- ✚ 此外，我们未来的目标必须是安排那些依赖社会救济生活的人为社会共同体工作从而让其重新就业。
 - ❖ 此外，这一在弗兰克林·D·罗斯福治下的上世纪三十年代的美国被称之为“以工作福利取代福利”的以积极的社会服务取代消极的社会救济的理念也有利于缓解人口变化将会给我们带来的问题（护理老年人的费用等）。
 - ❖ 总而言之，“社会市场经济”现在意味着必须通过更加强调每个人的自我责任对全面的社会保障进行补充。
- ✚ 在这方面，德国近年来已经采取了一些措施，但必须继续付出努力并且放弃某些福利（养老，医疗和失业保险）。
- ✚ 结果将是集体仅仅为那些个人无法承担的过大的风险提供保障，相反，较小的生活风险必须由每个人自己或者通过资本市场予以抵御。
- ✚ 在此期间，人们已经普遍接受了下述做法，即鉴于人口的发展，必须通过私人预防措施（通过资本市场）对养老保障进行补充。
- ✚ 总之，德国社会保险制度的三个关键词语是：更多的竞争，更多的自我责任和更多的资本积累。
- ✚ 这特别需要德国人转变心态：
 - ❖ 不应当将更加强调经济自由和个人的自我责任仅仅视为经济上所必需的，
 - ❖ 相反，更应当将其理解为个人的一种机会，它为每个人都开启了属于他们自己的进行新的塑造的可能性。
 - ❖ 然而，在一个象德国这样非常强调共识的社会中，进行这样一种思想上的转变需要时间，这也需要对国家承担的任务进行不同的理解。
 - 更加强调经济自由首先也意味着加强增长的力量与竞争力，特别是德国经济的增长力和竞争力：

- 国家必须创造秩序政策方面的框架条件，使得企业能够在社会市场经济的框架内得到繁荣发展并且对全球化经济提出的挑战做出迅速和灵活的反应。

包括减少不必要的官僚主义，也包括

降低企业需要缴纳的税收与社会福利费用负担。

- 但与此同时，德国企业也必须更加灵活：
 - 🌈 要做到这一点，一方面必须将企业从不必要的束缚中解脱出来，例如前面提到的有关企业共决方面的过分规定，世界上再没有其它一个国家做出过这样的规定。此外，还应当将企业从诸多决定了企业日常运作的规定（统计，许可，监督）中解脱出来（去官僚化）。
 - 🌈 此外，各大企业相互之间通过参股而形成的交织不复存在（关键词：“德国股份公司”），这提高了各大公司特别是银行的灵活性。
- 除此之外，我们还必须在联邦制度内部加强竞争：
 - 🌈 目前，德国正在重新赋予其联邦制度以活力（关键词：联邦制度改革），
 - 🌈 特别是更为清晰地重新划定联邦与各州之间的权限，并且对财政法进行改革。
 - ❖ 其目标不仅应当加强各州之间的竞争，
 - ❖ 此外，还应结合减少官僚主义以及降低企业税费负担加强德国的区位竞争力，因为权限明晰使各方能够在诸如企业落户等方面更快地做出决定。

- 德国社会市场经济的特别之处在于我们无须借助新的经济秩序来实施必要的改革 – 我前面给各位举了其中的几个例子 –，而是能够在现行制度中做到这一点。
 - 未来必须更加强调经济自由是社会市场经济所要求的，
 - 正如最近几十年中关注社会公正那样。
 - 社会市场经济可以成为欧洲联盟的一种模式，因为它找到了介于在很大程度上以资本市场为导向的英国模式与打上了国家影响的深刻烙印的法国模式之间的一条道路：
 - 作为一种经济秩序，社会市场经济妥善解决了经济自由与社会公正之间的目标冲突，并且
 - 能够使得各国民经济体有能力根据各自的经济状况不断重新调整经济自由与社会公正之间的钟摆。

