

德国劳动市场政策及其对我国的启示

——以就业服务政策为重点

熊明宝 王 蓓

如何通过劳动市场政策克服失业是当今各国政府所面临的一个挑战。各国劳动市场政策因其历史文化背景的不同而有所差异。但不论所采取的具体政策有何差别，克服失业总是各市场经济国家政策措施的核心内容。这一点有下列三点理由可以说明。第一，从劳动者的观点来看，个人的社会身份在很大程度上与其从事的职业相联，任何个体都是重视就业的；第二，国家综合国力的强弱与其国内人力资源的运用状况息息相关，在一定人口规模上，人力资源运用充分的国家其综合国力必定很强大；第三，现代社会“国家与社会”的关系已经从“国家指挥社会”慢慢转变为“社会驾驭国家”，其根本涵义是指经济基础对上层建筑（尤其是政府）的“驾驭”越来越强。在民主政治社会里，选民是否有工作（或就业机会）决定选民的意识偏好和投票方向。从上述几点我们就不难理解为什么克服失业在过去的几年中一直是西方工业七大国的高峰会议（G7）的热门话题。

和其它市场经济国家一样，我国在实现两个转变的历史变革中，失业问题将始终是一个困扰经济健康成长和阻碍深化经济体制改革的主要方面。因此，借鉴成熟市场经济国家的经验将对我国制定劳动市场政策和改善就业状况大有裨益。需要指出的是，本文论述的劳动市场政策，主要是指狭义劳动市场政策，亦即指劳动市场的体制（如工会和雇主联盟的谈判规则）和劳动市场供需平衡政策（如就业服务和失业保险）。广义的劳动市场政策泛指所有能影响一国劳动市场的政策总和，或者说是所有的国家政策。

一、德国的劳动市场政策

德国的劳动市场政策是欧洲各国中比较成熟的。在东德西

德统一前，德国的失业率一直很低。坚挺的马克、较低的失业率和完善的社会福利一直是德国引以为荣的特征。和劳动市场政策不完善的发展中国家相比，德国基本上不存在放任的地下经济，也很少依靠家庭的互帮互助来提供职业介绍及失业补助。以东德西德统一后的 1992 年为例，当时德国的企业中，雇用员工数少于 19 人的企业占总企业的 0.8%，员工数介于 20 到 99 人的企业数占总企业数的 17.7%，100 人以上的企业占绝对多数。由此可见，在德国，发展中小企业似乎不被视为是一种实施劳动市场政策的手段。纵观德国的劳动市场政策，可以发现起主要作用的是两个因素，一个是经济成长，另一个是就业服务与失业保险。

1. 1945—1973：德国经济黄金年代

1945 年至 1973 年间是德国经济的黄金年代，社会上呈现出充分就业与过度充分就业（涌进大批外国劳工）的现象，总的来看，这是一个完全以经济成长来克服失业的时期。虽然在 1966—1967 年间经济不景气，导致失业人口激升至约 50 万人左右，然而通过联邦政府、区域属性的社团法人、雇主联盟与工会间达成克服失业的共识及因此所采取的一致行动，失业问题很快得到控制。值得一提的是，由于凯恩斯学说盛行，其强调经济的可计划性与可塑性的思想弥漫整个学术界和政策领域，在“社会主义市场经济通过宏观调控”的格言下，一个新的就业服务法（AFG）于 1969 年诞生。

2. 1973—1979：平衡导向的经济政策的奏效

1973 年至 1979 年的全球第一次石油危机使得德国失业人口于 1975 年时已超过 100 万人。英美法等国的经济对策在此次石油危机中皆遭受重大挫折，然而德国因其所实行的平衡导向的经济政策奏效，失业得到控制。平衡导向的经济政策的内容

主要有三：第一是降低外籍劳工数目；第二是采取扩张性的财政支出政策；第三是采取紧缩性的货币政策。除平衡导向的经济政策外，政府部门一方面致力于节约、精简，另一方面对劳动市场实施创造就业等调控政策。而且就业服务法中的就业服务与失业保险开始发挥功能。

3. 1979—1989：供给面经济政策的失效

1979年至1989年间因第二次石油危机以及世界各国的利率持续居高不下，造成投资严重不足，失业问题日趋严重。在此背景下，德国执行供给面经济政策。供给面经济政策的主要目的是在于减少企业在经营上的负担，其主要措施是降低税率、减少国家支出（尤其在社会福利及经济补助上）、国营企业私有化。由于供给面经济政策并未能有效改善因利率高涨所导致的私有部门投资不足的问题，在抑制失业人口、稳定物价上又举措不力，其结果是80年代的大部份时期里德国的失业人口超过200万以上。在经济成长乏力及失业人口激增的情形下，就业服务法中的就业服务及失业保险的功能得以充分发挥，就业服务法因此成为劳动市场政策的重心。

4. 1989年东德西德统一之后：国家负荷过重的就业服务政策

东德西德统一之后的1990年统一条约法规定，由于两德制度差别过大，为避免急促统一可能引起的大量失业及社会不安，因此东德地区既有的法律规范必须部份被保留。此外，东德西德统一后导致货币供给过剩，为避免通货膨胀，德国政府不得不把利率保持在较高水平上，这又使得私人投资减少，加重了失业问题。再者，由于东德地区经济结构转型困难，使得德国失业人口激增至300万人，而且有持续攀升的趋势。这一期间就业服务政策在克服失业上扮演了极为重要的角色，例如联邦就业总署在1991年的预算高达708亿马克，其中有450亿马克用于东德。

5. 小结：自1982年起就业服务政策成为劳动市场政策的重心

上述对德国劳动市场政策的四个发展阶段的描述，可由表1中德国的国民生产毛额、失业率和长期名义利率等走势粗略地加以验证。直到1979年为止，通过经济成长以克服失业是德国劳动市场政策的重心，就业服务法中的就业服务与失业保险对克服失业问题，只是补充性的次要角色。自1982年起，由于失业人口持续扩大，经济成长减缓，就业服务政策即成为劳动市场政策的重心。

表1 德国1960—1995年间国民生产毛额(BSP)、长期名义利率(LNIR)及失业率(AR)统计表

	BSP (10亿马克)	LNIR (%)	AR (%)
1960	303.0	—	1.3
1970	657.7	—	0.7
1975	—	—	4.7
1980	1 477.4	8.6	3.8
1985	1 834.5	6.9	9.3
1990	2 448.6	8.9	7.2
1991	2 881.8	8.7	6.3
1992	3 094.5	8.1	6.6
1993	3 161.5	6.4	8.2
1994	3 312.4	6.7	9.2
1995	3 449.5	6.5	9.3

资料来源：Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Zanlen, 1996.

二、德国的就业服务政策

探讨德国的就业服务政策，一方面要论及德国的就业服务法及其实践，另一方面由于德国涉入欧盟的整合极深，因此有必要论及欧盟的三大整合支柱之一欧共体在就业服务政策上的规定及其实践。

1. 完善的法律规范

在法律规范方面，可以从宪法层面和法律建构两个方面来说明。基本法（即德国宪法）第一条人性尊严、第二条人格自由发挥权、第12条第一款的工作及工作选择权、第20条第一款及第28条第一款的社会国家原则和一般平等原则都可诠释为宪法层面对劳动的规范。此外，第74条第12款指出职业介绍、社会保险和失业保险的立法权性质是竞合立法（即对某一事项，如果联邦和各邦都有立法权，则若联邦对此事项已有立法，各邦则不可对此事项立法）。第120条第一款指出，联邦对社会保险（包括失业保险）及失业救助具有提供补助的义务；第87条第2款更明确指出，就业服务的行政职能由联邦拥有。1969年的“就业服务法”对就业服务及失业保险有极广泛的规定。

就业服务法的基本构思有以下几个方面的内容。（1）从事后的失业安全保障措施转变到及时的预防失业措施；（2）从事后的职业介绍措施转变到具有前瞻性的择业措施；（3）从寻找工作的一般咨询扩大到个人人生全过程的职业、劳动及训练的咨询；（4）从联邦就业总署对公积金的商业运行模式转向具有生产性的运作模式。这种立法思路，很大程度上受到了60年代欧美经济持续成长的刺激以及凯恩斯学说的影响。

欧洲共同体在就业服务法方面也有详细规定，并且欧共体

的规定在事实上优先于德国国内法。例如欧共体条约第 118 条中规定欧共体执委会对成员国在职业教育及进修与社会安全等议题上的互助合作必须加以赞助。127 条也规定欧共体必须对成员国的职业训练加以补助和支持。更为重要的是欧共体条约第 48 条规定受雇者有自由流动的自由，第 48 条第 2 款规定“废除任何与受雇者有关的就业、付薪和其它工作条件的差异性。”虽然欧共体的就业服务政策很难在欧共体各成员国中贯彻，但是其执法效果及其在对工人的劳动及失业保障方面的权威性均不容忽视。

总的来说，德国及欧共体在就业服务立法方面无论是立法思想还是法律规范都十分完善。就业服务法总共有 300 多款，加上与此有关的法律条款以及规定，其体系可以说是十分完善。从 1969~1998 年间，仅就业服务法在内容上就已经经过了 10 多次增修及 90 多次的小调整，从而使就业服务法成了一个十分完备的法律体系。

2. 丰硕的实践成果

就业服务法的实践成果可以从下列三个方面加以总结。第一，联邦就业总署是一个庞然大物，组织机构十分健全，每年的预算经费也十分惊人。1995 年其预算是国内生产毛额的 2.9%，达到 1010 亿马克（见表 2）。第二，联邦就业总署在职业介绍市场上的占有率高达 25%，与瑞典并列世界第一。第三，有坚强的司法保障，使就业服务法能落到实处。在德国的司法体系中，有一个回复原状请求，实际上是联邦社会司法判决下所形成的法官造法，意思就是指自然人有权追回因行政咨询或信息不足所造成的机会成本损失。联邦司法不仅要求联邦就业总署提供及时充分的信息咨询，而且还习惯地要求其学术机构和媒体提供充足信息。

表 2 德国 1989—1995 年间就业服务的中央预算与国内生产毛额的比值

年度	就业服务的中央预算 (10 亿马克) (1)	国内生产毛额 (10 亿马克) (2)	(1) / (2) (%)
1989	41	2 224.4	0.018
1990	51	2 417.8	0.021
1991	71	2 853.6	0.025
1992	85	3 075.6	0.028
1993	104	3 154.9	0.033
1994	107	3 323.3	0.032
1995	101	3 459.6	0.029
1989—1995 年平均值	80	2 929.8	0.028

资料来源：联邦就业总署 1989—1995 年的预算书。
德国联邦统计局：《经济与统计》，1991（4）、1996（4）。

3. 不足之处

第一是就业服务法的基本构思与 60 年代资本主义经济黄金时代的时代信仰有关，同时深受凯恩斯学说的影响，在某些方面体现了过于理想和天真的时代倾向。有人批评说就业服务法是福利社会的堡垒，是一部好看的法律。这也说明就业服务法与现实之间，尤其是与当代资本主义经济成长乏力的现实之间有一定的距离。

第二是依托就业服务法建立起来的保险体制不能有效阻止体制外给付现象，即有些人并不缴费却能享用保险服务。德国称这些人是“搭便车者”，例如联邦就业总署对外来移民学习语言的费用支出。

三、几点启示

尽管德国的劳动市场政策及其就业服务政策受到了一定的批评，但是我们仍然不能不认识到以下几点：（1）德国经济的稳健性和成长性在欧盟和全世界是一流的。（2）德国的失业率在两德统一后居高不下，但相对于欧盟及亚非拉国家的失业率，德国的失业问题受到过份批评是不公正的。正如联邦就业总署在回驳批评时指出，我们就像一列负荷沉重的火车，你们却要它开得飞快。（3）德国劳动人民从就业服务法中获得的好处是不胜枚举的，完善的社会保障体制使劳动者的工作环境大为改善。（4）德国的劳动市场及就业服务政策执行效率高，密度大，其职业介绍市场占有率世界第一就是明证。

了解德国的劳动市场政策及就业服务政策对我国的社会主义市场经济建设大有好处。首先，了解德国的劳动市场政策有利于完善我国的劳动市场立法，有利于规范市场管理，促进公平竞争、统一有序的劳动大市场的建立。其次，了解德国就业服务法及其成功实践，有利于完善我国的就业服务立法，有利于运用市场手段解决磨擦性失业和机制性失业，也有利于建立起规范的就业咨询、上岗培训、职业培训、失业补助、再就业培训等一系列就业服务机制，有利于保护劳动者权益，有效解决失业问题，促进国民经济持续、健康、稳定发展。再者，了解德国解决失业问题的劳动市场政策，有利于我们正确认识国有大中型企业在国民经济中的重要地位，在搞活小型企业、服务业的同时，力争把国民经济的重头戏——大中型企业搞活。像德国把大型企业放在首位一样，只要能“抓大”几个大型企业，无疑对解决失业问题大有益处。

（作者单位：武汉大学区域发展研究院 武汉 430072）

（责任编辑：林玲）