

# 1990 年代後德國經濟表現與改革

李秋錦\*

壹、前言	肆、經濟改革與未來展望
貳、1990 年代後德國經濟表現	伍、結論與啟示
參、德國經濟問題	

## 摘 要

1990 年代以來，德國在內外環境變遷的衝擊下，曝露了經濟面結構性問題，每人 GDP 自 2000 年後為歐盟各國超越。2003 年不僅經濟成長陷入衰退，且財政赤字與失業率均達 1991 年以來的高峰。經過 1990 年代下半期以來，德國政府陸續推動有關降低所得稅、調整稅率結構、鬆綁勞動市場規定、鼓勵企業創造非全時就業機會，以及檢討社會安全制度、刪減福利救濟金等，終於在 2006 年舉辦世界杯足球賽後，有「歐洲病夫」稱呼之德國，經濟終於全面復甦，投資回升、失業率與財政赤字持續改善、企業與消費者信心回穩。

\* 經濟研究處專門委員。本文承洪處長瑞彬、陳副處長寶瑞、吳專門委員家興費心指導，匿名外審及多位同仁提供寶貴意見，謹此致謝。惟文中論述係個人觀點，若有謬誤疏漏，當屬筆者之責。

## Germany's Economic Performance and Reform since the 1990s

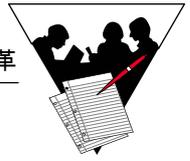
Cho-Jin Lee

*Senior Economist*

*Economic Research Department, CEPD*

### Abstract

In the 1990s, the German economy began to experience structural problems caused by the shock of changes in the internal and external environments, and after 2000 its per capita GDP started slipping behind that of other EU members. In 2003, its economy not only slumped into recession, but it also experienced the highest levels of fiscal deficit and unemployment since 1991. Since the mid-1990s, the federal government has responded with such measures as cutting income tax, restructuring taxation, deregulating the labor market, encouraging mini (part-time) job creation, reviewing the social security system, and reducing social benefits spending. The so-called "sick man of Europe" finally entered a broad-based economic recovery in 2006, after hosting the FIFA World Cup, with investment rising, unemployment and the fiscal deficit consistently improving, and business and consumer confidence returning.



## 壹、前言

隨著 1980 年代中期後國際間冷戰對立狀態結束，1989 年 11 月 9 日柏林圍牆倒塌，1990 年 3 月東德(德意志民主共和國，GDR)舉行第 1 次自由選舉，獲勝的東德基民黨(CDU)宣示儘速與西德(德意志聯邦共和國，FRG)推動經濟與貨幣同盟(EMU)，在美蘇政治領袖支持下促成東西德於 1990 年 5 月 18 日簽訂「德意志經濟貨幣與社會同盟條約」(German Economic, Monetary, and Social Union, GEMSU)，1990 年 10 月 3 日起，原來兩德間的關稅邊境廢止，貨幣統一使用西德馬克，完成政治、經濟與貨幣整合。

1990 年 11 月西德總理柯爾(Helmut Kohl)在競選連任期間，宣稱德東新邦在 3-5 年之內會發展成德西地區般一樣繁榮，統一所花費的財政成本將是有限的等等；但十餘年後，經濟現實的發展似乎不如當初預期的那麼樂觀。2003 年 Ifo 經濟研究院院長 H.W. Sinn 在年度「德國演說(The German Speech)」中<sup>1</sup>，面對國內成長停滯、企業陷入危機，商家破產頻傳、失業情勢嚴峻，公開稱德國為「歐洲病夫(sick man of Europe)」。經過景氣循環的低谷與 2003 年聯邦政府開始實施的「2010 議程」改革方案，2006 年 8 月，執政甫 3

<sup>1</sup> 「德國演說」係由努哈登堡皇家基金會(Neuhardenberg Palace Foundation)主辦一系列有關經濟、文化、政治、與社會的演講，並由柏林電台同步實況轉播至全國各地。

季的德國首位女總理安琪拉梅克爾(Angela Merkel)，終於自信的宣稱德國「不再是歐洲經濟病夫」。

本文擬分析 1990 年代以來德國的經濟表現，以及德國經過內外環境變遷的衝擊，出現的經濟問題與採行的改革政策，並就德國之經驗對我國啟示提出看法。

## 貳、1990 年代後德國經濟表現

### 一、經濟成長與平均每人所得

兩德統一後的數年間，經濟成長速度持續遲緩，1993 年德國不僅當年陷入經濟衰退，且自此以後成長幅度一直落後於歐盟各國。德國的長期成長趨勢即開始較歐盟其他國家(尤其是法國與英國)為遲緩(詳圖 1)。

根據德國 Ifo 經濟研究院分析，1995-2005 年間德國經濟累計成長 14.6%，遠低於歐盟 15 國(東擴前舊會員國)的 24.0%，美國的 39.9%，以及全世界的成長 45.6%(Ifo, 2005)；德國的每人 GDP 陸續被其他會員國趕過，英國在 2000 年超過德國，2003 年法國、芬蘭、荷蘭、奧地利、尤其是 30 年前算是歐洲貧民的愛爾蘭，也接著超過德國。

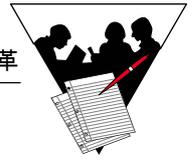
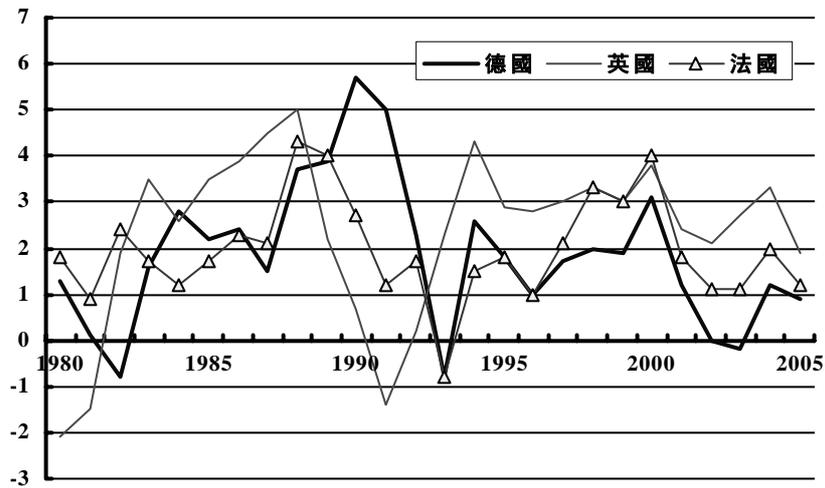


圖 1 德、英、法經濟成長率比較

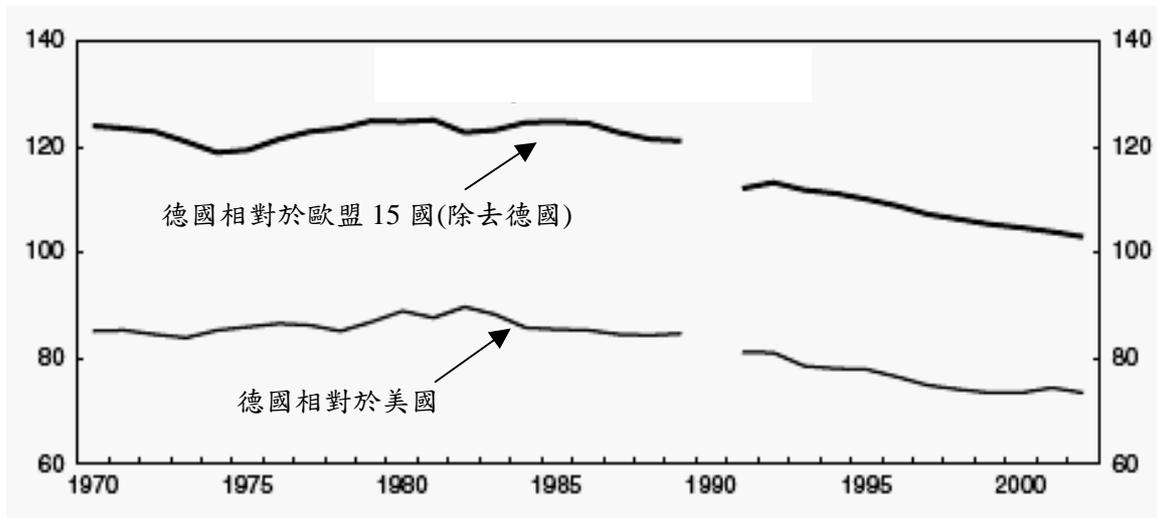
單位：%



註：1990 年之前係西德經濟成長率，本文以下皆同。

資料來源：IMF, World Economic Outlook Database, September 2006.

圖 2 德國平均每人 GDP(與歐盟、美國比較)



資料來源：引用 OECD, *Economic Surveys 2004 – Germany*, 第 23 頁, 圖 1.1。

觀察平均每人 GDP 實質成長率，根據 OECD 的統計(詳表 1)，德國、歐盟、美國三地在 1980 年代是不相上下，皆在 2% 左右水準。90 年代後德國明顯下滑，90 年代平均每人 GDP 成長率為 1.2%，同期間歐盟平均為 1.7%，美國則為 2.0%。2000-2005 年 6 年間德國不僅再降為 1.1%，更於 2003 年出現負成長現象。

表 1 平均每人實質 GDP 年成長率 - 德國、歐盟、美國比較

單位：%

年	德國	歐盟	美國
1980-90	2.0	2.0	2.2
1991-01	1.2	1.7	2.0
2000-05	1.1	1.4	1.6
2003	-0.2	0.3	1.5
2004	1.1	0.9	2.9
2005	1.2	0.7	2.3

註：此處歐盟係僅包括法國、義大利、西班牙。

資料來源：1. 引用 OECD, *Economic Surveys 2002 - Germany*, 第 24 頁, 表 1。

2. 2003-2005 單年成長率係根據 IMF、WEO Database, Sep. 14, 2006。

## 二、對外貿易與財政情勢

### (一) 對外貿易

德國是相當開放的大型經濟體，貿易占 GDP 比率是西歐四大工業國之冠，出口規模近年已超越美國，2003 年起連續高居世界第一(詳表 2、圖 3)。出口一直是德國經濟成長的支柱。

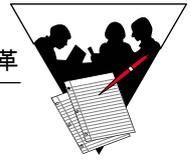


表 2 貿易占 GDP 之比率

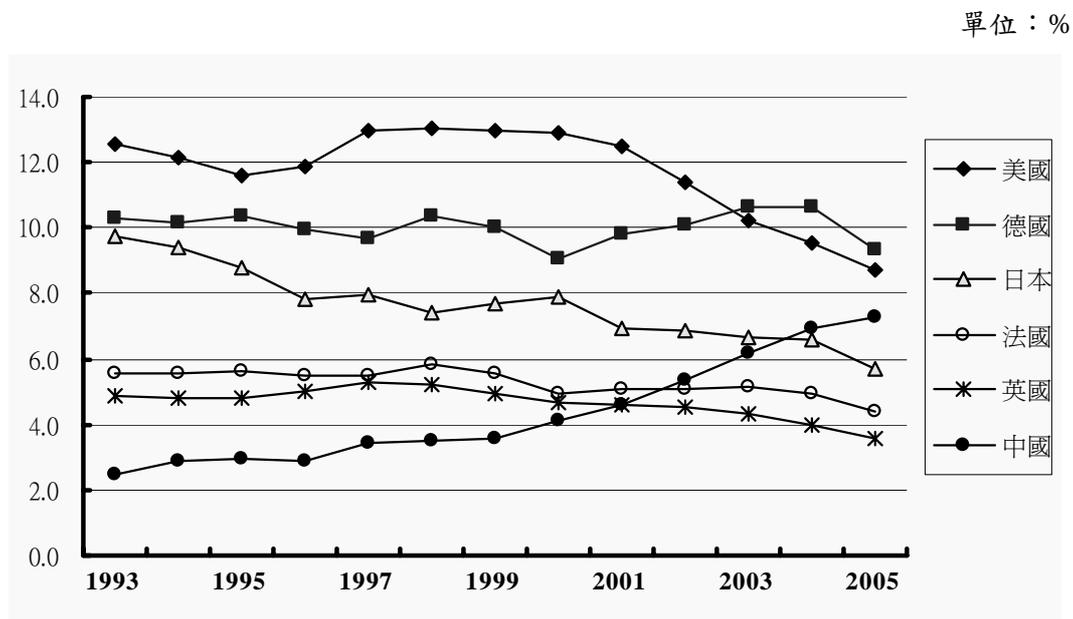
單位：%

年	德國	英國	法國	義大利	西班牙	美國
1996	25.72	29.39	24.32	23.36	25.12	11.53
1998	28.45	27.72	26.65	24.72	27.50	11.61
2000	33.27	29.26	30.38	26.88	30.70	12.87
2002	33.33	27.47	27.90	25.48	28.29	11.35
2003	33.63	26.69	26.93	24.54	27.49	11.56
2004	35.64	26.64	27.39	25.27	28.03	12.48
2005	37.60	27.75	27.72	26.49	27.73	13.13

註：該比率 IMD 的定義為(出口+進口)/GDPX2。

資料來源：直接引用 IMD World Competitiveness Online Database。

圖 3 各國出口在全球市場占有率



資料來源：財政部統計處，中華民國台灣地區進出口統計月報，2006.11。

(二) 財政情勢

兩德統一後聯邦政府移轉支出大量挹注德東地區，對財政負擔構成強大壓力<sup>2</sup>。加上 1990 年下半年波斯灣戰爭軍費分攤，1991 年聯邦政府不得不違背選舉前不加稅的承諾，將加值型營業稅率由 14% 提高至 15%。雖然如此，由於 2000 年後世界景氣衰退影響德國經濟成長與稅收，德國聯邦政府預算赤字規模不斷擴大；又因易北河水患巨額損失之重建經費，2002 年起德國政府財政赤字跨越歐盟「穩定與成長公約」門檻，超過 GDP 的 3%，2003 年政府負債比率也超過該公約 60% 門檻(詳表 3、圖 4)。

近年受到歐盟執委會(European Commission)的強烈警告，將違反穩定與成長公約規定罰鍰，德國財政部長承諾努力削減赤字，以免受罰，2005 年財政赤字占 GDP 比率已降至 3%。

表 3 德國財政收支之趨勢

單位：%

年度	1991-95	1996-00	2001	2002	2003	2004	2005
財政赤字/GDP	-2.82	-1.68	-2.8	-3.3	-3.3	-3.3	-3.0
政府負債/GDP	45.8	58.92	57.9	59.6	62.8	64.8	66.4

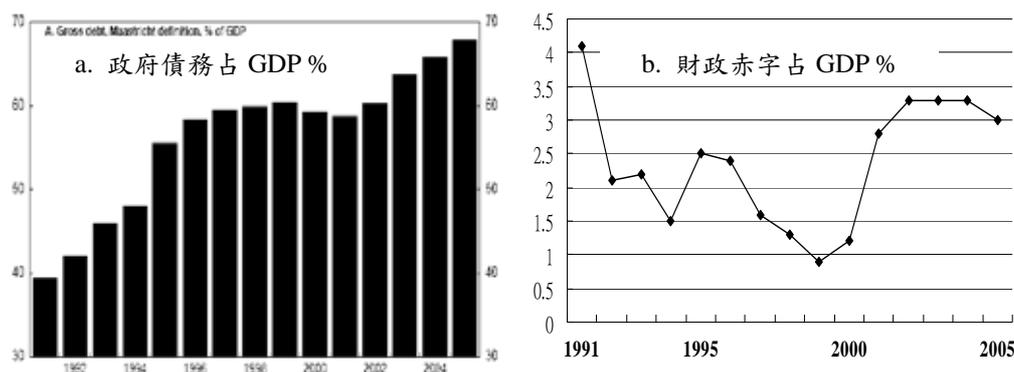
資料來源：IMF, WEO Database, Sep. 14, 2006.

<sup>2</sup> 1991 年移轉德東地區重建金額高達西德國民生產毛額的 5.5%，隨後此一比率逐年升高。



圖 4 德國政府財政狀況

單位：%



資料來源：引用 OECD，Economic Surveys 2006 – Germany，第 47 頁，圖 2.1。

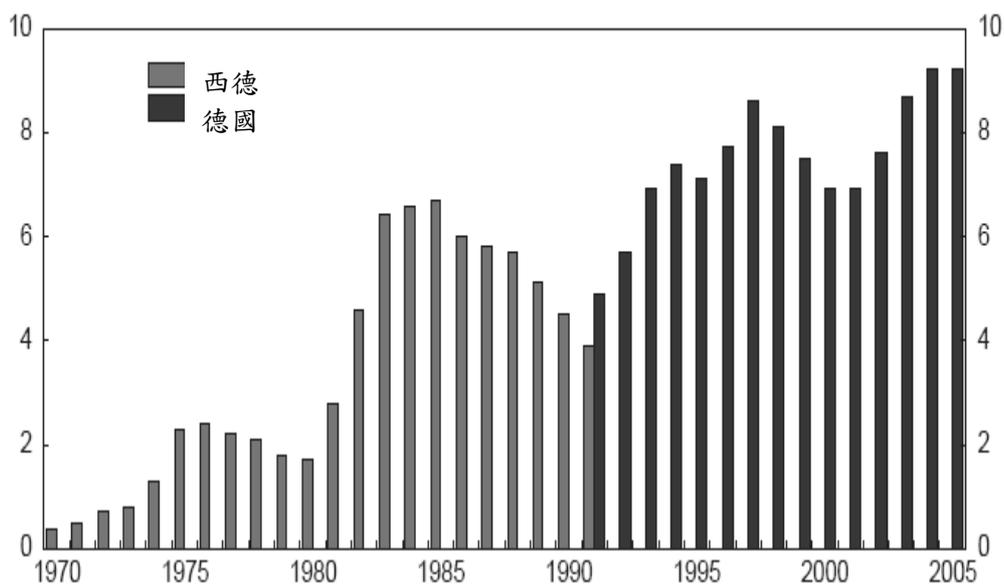
### 三、就業情勢

從 1970 年代上半期起，西德失業率開始緩慢上升，雖因經過多次不利經濟活動的衝擊，致失業人口大幅揚升，但當衝擊效果消退時失業率回降有限。2001 年下半年開始，德國經濟情勢低迷，企業緊縮開支，就業機會減少，失業率逐年提高一直到 2004 年達 9.2% 高峰(詳圖 5)，與英國及北歐瑞典的 5% 左右水準相距甚遠(詳表 4)。

隨著失業率趨勢上升之同時，失業期間長達一年以上的所謂長期失業人口，比率也升高，2004 年長期失業人口已超過全體失業人口 50%。此外，非技術勞工失業人口的比率也較歐盟其他國家為高，2003 年該比率為 16%(詳圖 6-7)，與同處高失業水準的法國比較，失業人口結構差異頗大。

圖 5 德國失業率

單位：%



資料來源：引用 OECD, *Economic Surveys 2006 – Germany*, 第 23 頁, 圖 1.6。

表 4 歐洲主要國家失業率變動比較

單位：%

	1993-95	1996-00	2001	2002	2003	2004	2005
德國	7.1 (10.3)	7.8 (11.8)	6.9 (10.4)	7.7 (10.9)	8.8 (11.7)	9.2 (11.7)	9.1 (12.9)
英國	9.6	6.6	5.1	5.2	5.0	4.8	4.8
法國	11.3	10.8	8.4	8.9	9.5	9.6	9.5
瑞典	8.0	6.6	4.0	4.0	4.9	5.5	5.8

註：()內係德國聯邦統計局公布，以國際勞工局(ILO)定義的失業率。其餘係歐盟統一定義的調合(harmonized)失業率。

資料來源：IMF, *International Financial Statistics*(ILO 定義)；IMF, *World Economic Outlook Database*, September 2006(調合失業率)。

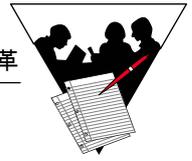


圖 6 長期失業勞工比率  
(占失業人口比率)

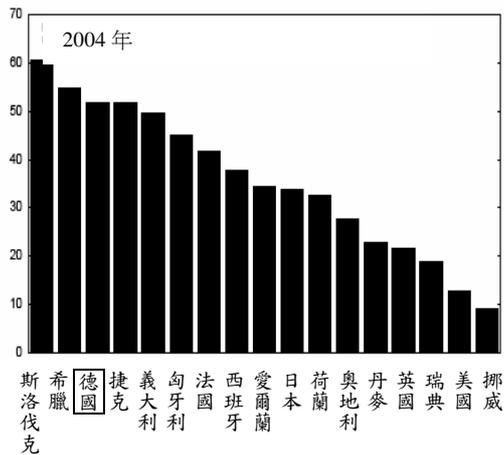
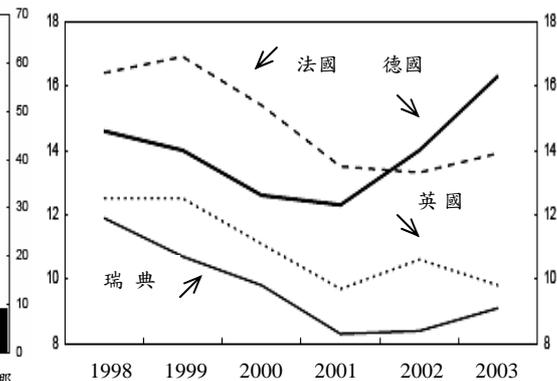


圖 7 非技術性勞工失業率  
— 德、英、法、瑞典比較



資料來源：引用 OECD, *Economic Surveys 2006 – Germany*, 第 24 頁, 圖 1.7; 第 90 頁, 圖 4.4。

## 參、德國經濟問題

1990 年代以來，德國經濟遭逢一連串的內外部衝擊。外部衝擊方面首先是加速發展的全球化趨勢，不僅使日本瓜分德國精密器材與光學產業市場，也帶來新興市場低工資勞工競爭。加以歐盟的向北與向南整合<sup>3</sup>，不利原先經濟規模較大的德國，例子之一即是芬蘭 Nokia 自手機市場崛起，德國西門子(Siemens)公司退出該市場；又，歐元誕生致馬克失去市場優勢，德國曾經擁有長期利率低於其他會員國 5-7 個百分點風險加價優勢已不再。此外，

<sup>3</sup> 1995 年奧地利、芬蘭及瑞典加入歐盟會員。

2004 年歐盟東擴<sup>4</sup>，加速德國生產線大量外移(outsourcing and offshoring)(Ifo, 2005)。在內部衝擊方面，東西德統一帶來嚴峻的結構性問題，分述如次：

## 一、東西德經濟整合內部的問題

東西德歷經二次大戰後 40 餘年的不同發展，發展程度之差異頗大。1990 年後德東在財產權制度、經濟、金融、社會制度方面都須調整以適應德西的市場經濟制度。

### (一) 德東難以自發性成長

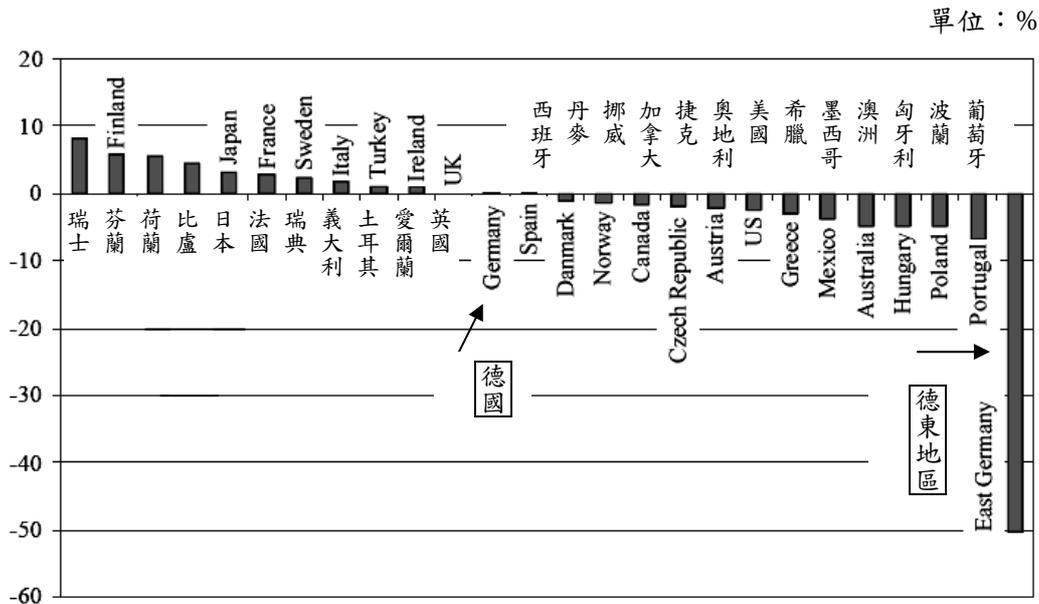
德東併入德國後擁有發展的有利條件，包括接受德西較佳科技管理技術的外溢效果，及迅速進入西歐市場，與運輸成本較低等，理應能快速發展成長。惟 Ifo 經濟研究院在 2000 年分析，兩德統一 10 年後初看之下似乎「經濟奇蹟」已緊跟在「政治奇蹟」之後，例如德東實質所得已達德西水準，甚至平均每人投資高出德西水準許多<sup>5</sup>；但是，背後隱藏問題中心是，德東地區的消費與投資有三分之一是由德西援助或借貸的，一般國家以出口換取的收入，德東則是來自贈予、借貸，德東一直無法建立自發性成長的能力，已變成一個由德西扶養的反工業化區域(de-industrialized zone)。1998 年德東地區經常帳赤字占 GDP 比率是當時世界排名較高國家的 10 倍(詳圖 8)。

<sup>4</sup> 歐盟東擴為西德在短期間內所經歷的第二次統一活動，其政治期望與經濟現實間的差距之大，不下於東西德統一。

<sup>5</sup> 1991 年至 1998 年間，德東平均每人投資額高出德西 30%。



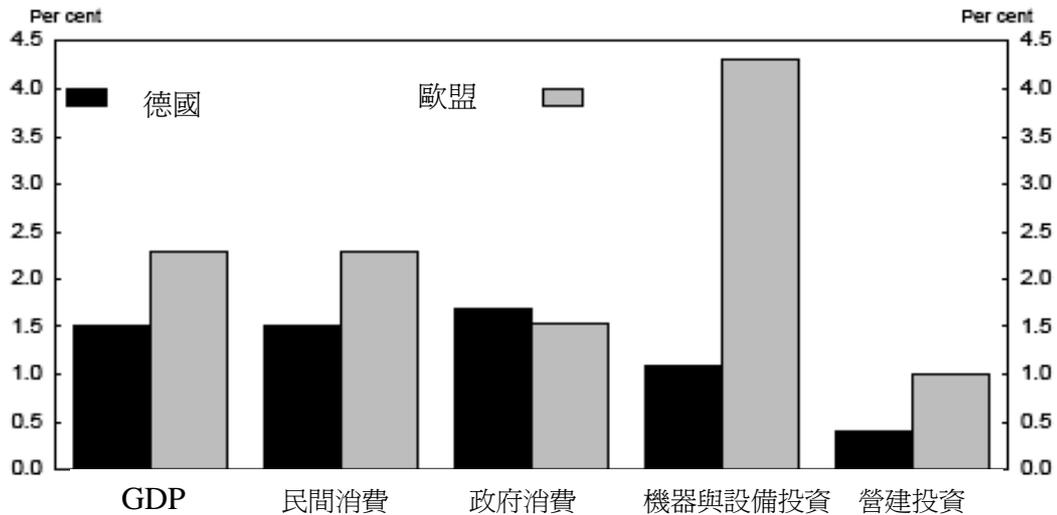
圖 8 世界主要國家經常帳餘額占 GDP 比率之比較(1998 年)



資料來源：引用 Ifo Viewpoint No. 67, "The Five shocks: Why Germany is Lagging Behind", Munich, Aug. 4, 2005, 第 8 頁, 圖 4。

德國經濟成長速度在統一後數年持續遲緩。其中影響因素之一為，德國固定資本累積已因政府支援德東重建的政策，而轉移投入德東各邦的基礎建設。根據 OECD 的研究，1990 年代中期以後，德國與歐盟經濟成長的差距，其中的四分之一是由於投資在生產性機器與設備相對低落所造成的影響。此外德東地區營建投資持續萎縮也是影響成長重要因素之一(詳圖 9)。由於德東重建投資多偏向資本密集產業，因此也扭曲德東製造業生產結構且影響勞動生產力提升。

圖 9 1991 年至 2001 年間德國實質 GDP 成長率  
(與歐盟 15 國比較)



資料來源：引用 OECD, *Economic Surveys 2002 – Germany*, 第 30 頁, 圖 5。

德東地區經濟成長率自 1997 年開始不僅低於德西，而且由統一後數年間的 8-10% 降至 2% 以下(詳圖 10)。東西德統一後，為建立社會同盟，各界同意德東與德西二地在短期內應同工同酬，而由於產業勞資代表聯手協商制度，阻止了必要的工資調降，相當最低工資的規定，使工資結構沒有因應新環境調整的彈性。因此 1990-1991 年間德東地區薪資水準大幅調升，再加上貨幣同盟，導致德東地區勞工成本高升，相對於中東歐轉型國家的勞動競爭力因此遽降。德東地區工業的就業總計在 1989-1993 年間減少 48%，顯示偏高的單位勞動成本也是德東經濟陷入衰退原因之一。

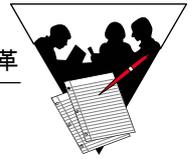
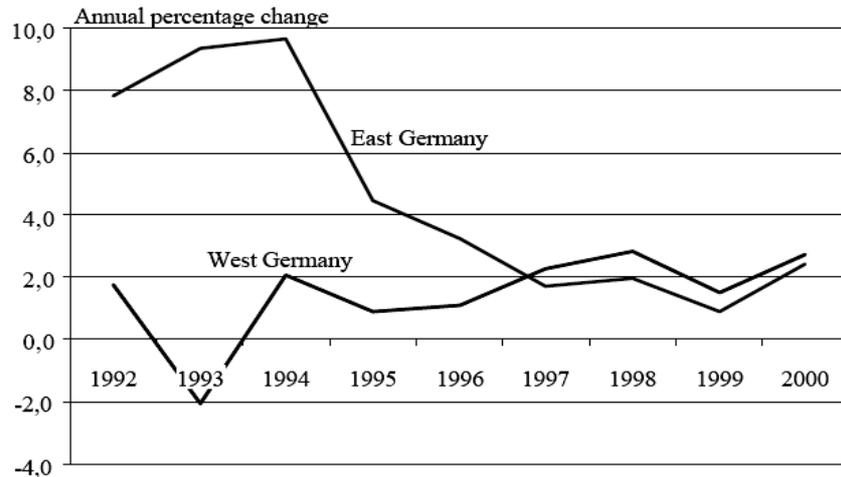


圖 10 德東與德西經濟成長率



資料來源：引用 Ifo Viewpoint No. 67, "The Five shocks: Why Germany is Lagging Behind", Munich, Aug. 4, 2005, 第 11 頁, 圖 5。

## (二) 東西德所得收斂現象停止

德東德西自 1991 至 1994 年顯現快速收斂(convergence)過程，但由於制度上限制及生產力差異，1995 年起即維持不變。德東德西二地區之整合調整動力自 1996 年後趨緩，因二地區所得增加率同步降低所致(李顯峰，2003)。

由表 5 資料分析比較德東及德西地區平均每人國內生產毛額(GDP)比率，1991 年德東平均每人 GDP 為德西的 0.49 倍，2002 年此一倍數為 0.66。德東地區每工人 GDP 與德西地區比較，由 1996 年的 61% 下降為 2005 年的 59%，雙方差距不再縮減。德東的衰退拖累德西，2003 年德國陷入衰退，且德東地區一直無法建立自發性成長的能力，復甦動力脆弱(OECD, 2006)。

表 5 德東德西間所得收斂現象

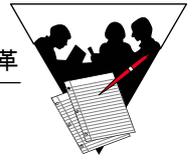
年	實質每人 GDP (1995 年價格，歐元)		每人 GDP 成長率%		差距 1-(2)/(1)
	德西(1)	德東(2)	德西(3)	德東(4)	
1991	24,153	11,920	—	—	0.51
1992	24,249	12,783	0.4	7.2	0.47
1993	23,380	13,960	-3.6	9.2	0.41
1994	23,583	15,156	0.9	8.6	0.36
1995	23,803	15,741	0.9	3.9	0.34
1996	23,839	16,050	0.2	2.0	0.33
1997	24,127	16,195	1.2	0.9	0.33
1998	24,650	16,312	2.2	0.7	0.34
1999	25,115	16,667	1.9	2.2	0.34
2000	25,821	16,989	2.8	1.9	0.34
2001	25,899	17,066	0.3	0.5	0.34
2002	25,870	17,120	-0.1	0.3	0.34

註：德東指新邦加柏林市，德西指舊邦不含柏林市。2002 年為初估值。  
資料來源：引用李顯峰(2003)，東西德經濟整合之探討，第 12 頁，表 3。

## 二、財政赤字

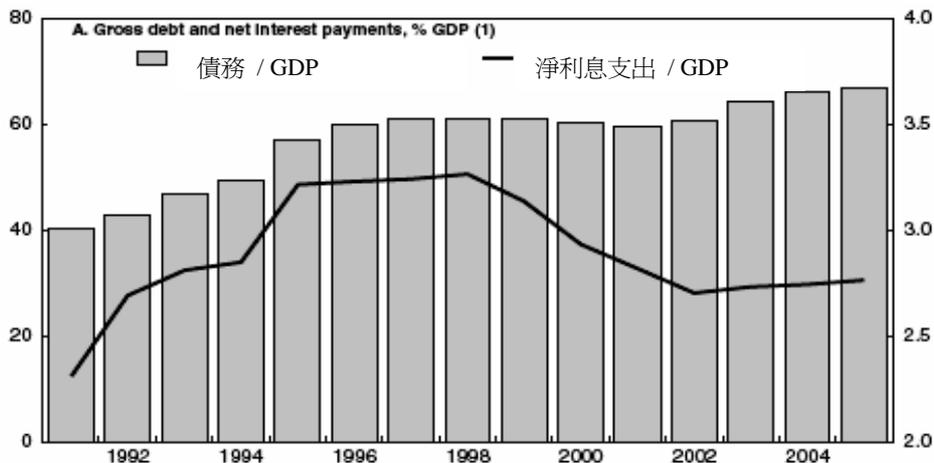
兩德統一後聯邦政府立即面對可見的財政衝擊包括：德東地區能否吸引投資、物價波動情勢、年金重整、維持生活水準的失業津貼等。1990 年以來，德國國民不但要支付 1970 年代開始的社會福利高額負債，又要背負兩德統一後產生的公共移轉支出。

德國政府在 1992 年 11 月擬訂「團結方案」(Solidarity Pact)，自 1995 年預定實施 10 年，每年援助德東地區 100 億歐元，約為



德國 2001 年 GDP 的 0.5%。因德東經濟成長持續遲滯致與預期中拉近與德西經濟水準進度延宕，因此以提供投資基礎建設基金為目的的「第二階段團結方案」(Solidarity Pact，SP)自 2005 年接繼運作，將再援助德東 15 年，至 2019 年止。SP 包含二部分，首先是按德東地區各邦人口多寡，中央政府無條件提供援助地方政府，另一部分是在 15 年內由中央政府投資 500 億歐元於德東地區。

圖 11 德國各級政府債務與財政支出



資料來源：引用 OECD，*Economic Surveys 2004 – Germany*，第 35 頁，圖 1.8。

在 1991-2003 年的 13 年間，德國政府債務占 GDP 的比率上升了 20 個百分點，達到 64% 餘(詳圖 11)，主要因素是統一大業帶來的財政支出以及承受民間債務。每年由德西移轉給德東的支出，加上歐盟的補助，大約占德國整體 GDP 的 4%，支援了德東三分之一的消費與投資。此雖然顯示出聯邦政府要提升德東地區

生活環境的決心，另一方面卻也造成政府債務以及社會安全捐驟增，導致政府支出轉寰空間被限制。社會福利支出占財政支出的比率，由 1980 年代末的 48% 上升至 2003 年的 57%，同期間公共投資的比率由 5.5% 降為 3% (ifo, 2005)。

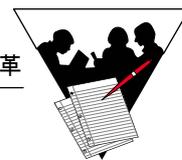
### 三、失業問題

失業是德國經濟的核心問題，這是數十年累積發展成的結構問題。1970 年德國有 15 萬失業人口，2003 年高達 440 萬人<sup>6</sup>，而德國失業問題與景氣無關 (Sinn, 2003)，主要由經濟結構及社會福利制度僵固所引起。

福利政府就像是私人企業在勞動市場的競爭者。在 21 世紀開始幾年間德國經濟四面楚歌，國內高水準社會福利與海外低水準薪資夾攻，致國內投資低迷。失業救助金、社會救濟金、提早退休制等都是失業者領用，一旦重新工作就停發。由社福制度下的薪資補償所誘導的非技術勞工失業，即形成所謂德國病 (German Disease)<sup>7</sup>。社會救助福利無法改善大量的低技能失業人口，因為救助金豐厚使低薪階級寧願失業領救濟金 (詳圖 12)。德國失業集中在非技術勞工的情況是所有工業國家中最嚴重。要醫治德國病，社福制度必須改革。

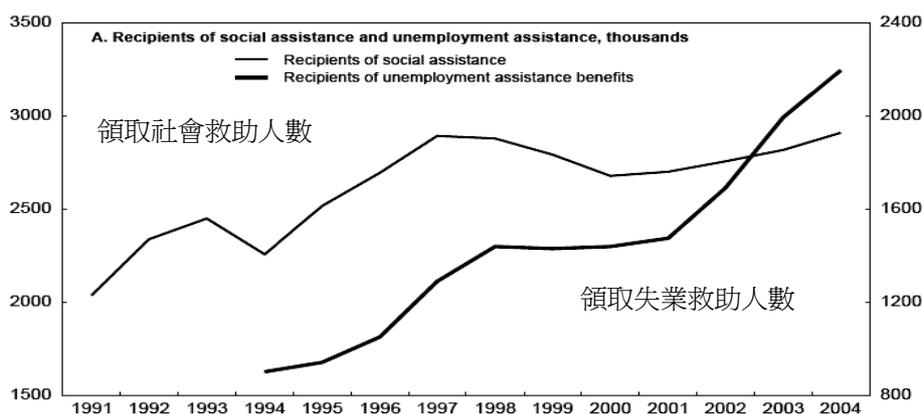
<sup>6</sup> 廣義定義，將那些提前退休人口與隱藏的未登記失業人口也加入，則高達 740 萬人。

<sup>7</sup> 非技術性勞工失業率比較歐盟各國高之情形，請詳第貳節圖 7。



地方政府發放的低所得戶社會救助金(HLU)與聯邦政府的失業津貼重疊，低所得 HLU 發放戶在 2000 年底時，2 千 700 萬人中有 37% 是非志願失業者，超過 10% 未具有任何文憑，超過 50% 無職業證照資格。針對社會福利制度無法改善，甚或助長大量的低技能失業勞工，聯邦政府 2003 年成立「Hartz 委員會」，推動勞動市場改革，包括整合以上二項系統。(OECD, 2002)

圖 12 德國領取失業津貼與失業人口



資料來源：引用 OECD, *Economic Surveys 2006 – Germany*, 第 90 頁，圖 4.4。

為鼓勵企業提供低薪資就業機會，聯邦政府於 2002 年 3 月在全國實施修正 Mainz 模式<sup>8</sup>的補助員工的社會安全捐措施，個人可以最長領取 1 年半的就業補助(OECD, 2002)。

<sup>8</sup> 德國政府自 2000 年中曾實施試辦低技能低薪資補助就業計畫。在 Saar Land 與 Saxonia 二邦，地方政府補貼企業主的社會安全捐，即所謂 Saar 模式。在 Rhineland – Palatinate 與 Brandenburg 二邦則試辦補助員工的社會安全捐，稱為 Mainz 模式。

## 肆、經濟改革與未來展望

2005 年 11 月德國歷史上首位女總理，基民黨(CDU)領導人安琪拉梅克爾(Angela Merkel)在德國議會宣誓就職。新政府在政治與外交方面許多作為儘管與前政府有所差異，但在經濟政策上蕭規曹隨，承襲了前政府施若德(Gerhard Schroder)總理 2003 年開始推動的「2010 議程(Agenda 2010)」經改方案，詳細地規劃執行方案。

### 一、2006 年以前的主要經濟改革

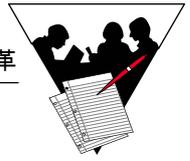
為提高整體經濟的國際競爭力，德國在 1999 年開始提出一套所得稅改革方案，主要內容為逐年降低個人與企業所得稅稅率，以及為擴大稅基與公平性而檢討、刪減免稅與補貼項目；有關個人所得稅方面至 2005 年前之降稅時間表與降稅幅度，請詳表 6。

表 6 個人所得稅逐年改革計畫

單位：歐元；%

年度	所得起徵額	適用最高累進稅率門檻	第 1 級累進稅率	最高累進稅率
1999	6,681	61,377	23.9	53.0
2000	6,902	58,643	22.9	51.0
2001	7,206	54,999	19.9	48.5
2002	7,235	55,008	19.9	48.5
2003	7,235	55,008	19.9	48.5
2004	7,664	52,152	16.0	45.0
2005	7,664	52,152	15.0	42.0

資料來源：引用 OECD，*Economic Surveys 2004 – Germany*，第 36 頁，表 1.5。



前施若德政府自 2003 年開始推動「2010 議程(Agenda 2010)」經改方案，旨在從三項制度方面振興德國長久以來低迷不振的經濟情勢：第一是降稅；第二是就業市場管制鬆綁；第三是改革社會安全體系、減少財政負擔。

結構改革重點包括：調整年金制度以因應人口結構改變、被保險人提高保險費分攤比率、擴大醫療機構合約可選擇對象、減少阻礙失業人口重返工作的反誘因、將失業津貼與社會救助合併等。詳細改革內容詳見附錄。

聯邦政府將對抗失業視為其最重要的政策目標之一，2003 年施若德政府推動一連串措施，誘導長期失業人口重回勞動市場、鼓勵企業提供部分工時工作、鬆綁有關臨時工、定期工、解雇等規定；2004 -2005 年間原全國部分工時人員由 72 萬增加到 100 萬人；2006 年部分工時占全國就業人口的 24%，幾乎是 1991 年的二倍。

自 2003 年年初執行以來，帶給德國社會極大的衝擊。尤其是社會意識層面，呼應經濟學家多年的建議，德國人體認到極度依賴政府的歲月已結束，每個公民必須自行負責就業、退休以及健康與醫療。惟依據 OECD 的分析，2003 年大幅的刪減所得稅對企業投資信心方面雖有激勵效果，但對消費者信心影響不多。

## 二、梅克爾新政府的改革計畫

### (一) 推動政府重大投資

新政府認為創新與投資為促進成長與就業的兩大關鍵要素，因此將於 2006 年至 2009 年間，由政府投資高達 250 億歐元於下述五個領域：

#### 1. 支援研究發展：

至 2009 年底止，新政府將特別額外提撥 60 億歐元的補助經費，塑造一個有利於創新的基礎環境。聯邦政府的教育與研究部推動「德國高科技策略(High-Tech -Strategie Deutschland)」方案，通過新的產業群聚政策(Cluster politik)，建立學界與業界的緊密網路，吸納有發展潛力的中小型企業等。

#### 2. 振興中小企業及經濟景氣：

(1) 提高企業動產折舊率：將首先投入 44 億歐元改善企業的流動性與獲利性，而於 2008 年起正式執行企業稅改案。

(2) 提高企業免稅額：德西地區中小企業至 2006 年 7 月 1 日前享受免稅額從 12.5 萬歐元調升至 25 萬歐元，德東地區的企業則可享有此優惠措施至 2009 年年底。

(3) 老舊建築物整建計畫：將在 2006-2009 年投入 40 億歐元的



經費致力於老舊建築物的翻修，例如重新改善其外牆隔離構造，以節省能源的耗用，減低二氧化碳的排放，有益環保，同時刺激營建業的景氣。

### 3. 提高交通建設投資：

將於 2006 年至 2009 年增加 43 億歐元的交通建設投資，提振低迷已久的營建業及帶動與營建相關的上下游產業的景氣。聯邦政府將促使所謂「加速基礎建設規畫法案」早日生效。除了政府預算之外，亦鼓勵民間參與融資方式。

### 4. 支援家庭方案：

德國人口不斷加速老化，出生率不斷下滑，近年來亦已出現外來移入人口停滯與本國移出人口緩升的趨勢。為了挽救此一人口發展頹勢，新政府提出新的家庭政策。包括所謂的「父母津貼」給在家育嬰暫停工作的父母，津貼金額占其淨工資三分之二期間，長達 1 年等。

### 5. 以家計單位創造就業機會方案：

包括托嬰成本可獲得稅法上的優惠，對出生嬰兒到 14 歲子女支出費用，其中三分之二可從所得中扣除；為提供整修家居房舍的節稅優惠，例如住屋的清掃或家屬的照料，工匠服務方面等均可做為減稅的標的。

## (二) 改革就業市場

新政府繼續推動就業市場的改革措施包括：

1. 對前總理施洛德對就業市場改革的重點之一「第四階段哈次改革方案(Hartz VI)」作最適的調整，控制浪費的補助。
2. 重新檢討鼓勵失業者自行創業的方案。
3. 持續進行職業訓練方案。
4. 加強輔導 50 歲以上較年長的長期失業者。
5. 打擊地下勞工維持就業市場的公平與紀律。

## (三) 整頓財政收支

聯邦政府目前支出的每 6 歐元中，有 1 歐元是花費在償還利息上，公共財政在支出面的結構問題亦已不容忽視，聯邦政府將避免新增的財政負擔，財政問題採取就地解決的方式；亦即財務負擔應在各相關政策領域內自行平衡解決。

最重要的變革之一是提高附加價值稅及社會福利保險費稅率；自 2007 年 1 月 1 日起，加總的稅率將調升為 19%(現為 16%)，仍維持在歐盟國家中的平均稅率水準。提高的 3 個百分點稅率中，2 個百分點將用以改善公共財政的收入，另外 1 個百分點則用來減低企業主需繳的失業保險費(保險費率將由原先 6.5% 調降至



4.5%)。此外，新政府也已決定調升對超高所得者的所得稅率，所得稅率將自 2007 年起由 42% 上升至 45%，調降公司稅，平均名目稅率由 39% 降至 30% 以下。透過這些稅率的調整，預計 2007 年聯邦財政將增加 290 億歐元的收入。

## 二、經濟展望

### (一) 當前經濟情勢與展望

2006 年德國經濟強勁復甦，第 2 季繼上季成長 0.7% 後再成長 0.9%，勞動市場與消費者信心改善，投資在持續 4 年停滯後首見回增。梅克爾總理在 2006 年 8 月中旬，針對 2006 年第 2 季德國經濟創 2001 年以來最大成長幅度，且是德國近 5 年來首次出現持續增長的趨勢，加以逐月降低的失業率，宣稱德國「不再是歐洲經濟病夫」。

2006 年 7 月德國失業人數比上月減少 1 萬 2 千人，出現了兩德統一後首次在休假月份求職人數下降。連續 5 年萎靡不振的德國就業市場呈現復甦趨勢。德國聯邦統計局 2007 年元月 2 日發布的數據顯示，2006 年全年就業人口平均為 3,910 萬人，較上年增長 0.7%，增幅為 2000 年以來最大。全職就業人口為 5 年來首次出現增長。德國產業聯盟(FGI)認為目前經濟復甦的動能係出自於「投資」，未來政府或是企業界的投資，將進一步引發乘數效果，將不

受 2007 年初增值稅調升的影響；FGI 也預估對營造業的投資將仍持穩。

表 7 德國中期經濟展望

單位：%

年	2005		2006		2007		2008	
	EIU <sup>1</sup>	G.I. <sup>2</sup>	EIU	G.I.	EIU	G.I.	EIU	G.I.
經濟成長率	0.9	1.1	2.3	2.5	1.4	1.7	1.9	1.6
民間消費	0.1	0.3	1.0	1.0	-0.4	0.4	1.1	1.5
總投資	0.8	1.0	5.8	5.0	3.7	3.2	4.0	2.1
出口	6.9	7.7	11.2	12.1	5.1	13.4	5.2	13.0
失業率	11.7	11.7	10.8	10.9	10.5	10.0	10.1	9.7
財政赤字/GDP	-3.3	-3.2	-2.3	-2.3	-1.4	-1.3	-1.8	-1.1
CPI年增率	2.0	2.0	1.7	1.7	2.3	2.3	1.8	1.3

資料來源：1.EIU Country Report, Germany, Dec. 2006.

2.Global Insight Interim Review, Nov. 2006.

根據經濟學人智庫(EIU)2006年12月的估測，2006年德國經濟成長率將由上年的0.9%上升至2.3%，創6年來最高紀錄，2007年緩降至1.4%。在國際油價上漲以及2007年開始調升增值稅之背景下，物價水準可望上揚。2007年經濟成長率之轉緩，主要因為增值稅提升3個百分點衝擊國內消費，以及持續強勢的歐元和全球景氣轉弱衝擊德國出口成長。至於2008年，德國經濟在消費回升、投資成長維持不墜之下，預估經濟成長率可回升至1.9% (詳表7)。

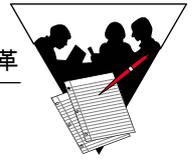
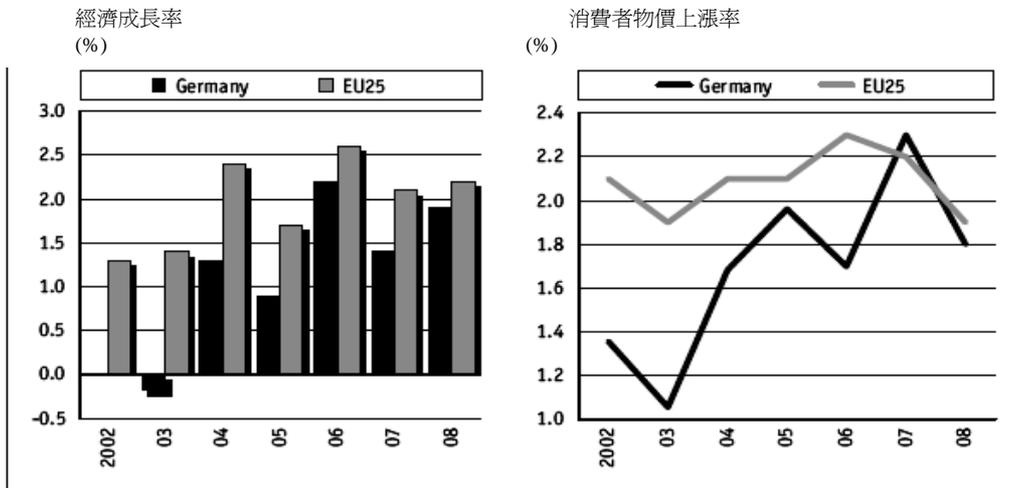


圖13 德國經濟成長與物價展望



資料來源：EIU Country Report, Germany Oct. 2006.

EIU 分析認為就業市場將繼續緩步改善，實質薪資在 2004-05 年連續二年縮減之後，已不再拖累整體經濟成長。自 2006 年明顯復甦的投資將持續下去。2006 年企業利潤率、設備利用率明顯增強，而建築業投資不振態勢預期已觸底。出口產品中以機器設備特別活絡，尤其是來自新興市場與產油國的需求。惟預期在美國經濟轉緩下，全球出口將轉弱，德國也將受波及。

## (二) 產業結構改變趨勢

1990 年代中期以來，在經濟全球化浪潮以及歐洲經濟整合下，德國產業結構已改變。多年來德國大型產業生產部門早已移往亞洲，選擇對國外採購零配件並在海外設廠生產，而中小型企業則自 1990 年代中期相繼密集前往東歐國家投資，主要是著眼於其低廉的設廠成本及工資，以及地理位置與德國相鄰且文化相

近。根據德意志銀行的研究，1995至2000年止，德國中小企業已在海外創造240萬個工作機會(Sinn, 2003)。

1995至2003年間，德國工業生產雖然成長15%，惟同期間實質附加價值僅增加5%，過去此二者數字皆等幅增減變動。1990年代中期以來，德國工業生產增幅當中，三分之二在東歐低工資國家生產，只有三分之一是德國國內實質附加價值增加。此仍未明確顯示德國競爭力及其出口實力，必須就德國的產業競爭力與勞工競爭力來加以區分。

德國工業在國際市場仍具競爭力，惟德國勞工已失去競爭力。競爭力已無法以出口來衡量，因為挾著東歐的低工資及海外生產使德國產品在國際上仍具競爭力，出口亦可增加，如Audi汽車引擎在匈牙利生產製造，但是其總價值全部計入德國出口統計。德國已成為賣場經濟國家<sup>9</sup>(Bazaar Economy)，亦即是，出口世界上高品質經濟產品，惟其工業生產工作被外包出去，其中大部分到了中、東歐和亞洲地區，而德國國內工業只剩下最後的組裝工廠(Sinn, 2003)。

## 伍、結論與啟示

### 一、結論

本文嘗試分析1990年代以來德國的經濟表現、在內外環境變

---

<sup>9</sup> 或有譯為「雜貨店經濟」。



遷的衝擊下出現的經濟問題、採行的因應改革政策，以及 2006 年以來走出「歐洲病夫」陰霾後的展望。簡要結論如次：

#### (一) 1990 年以來德國內外環境變遷的衝擊

1. 1990 年代以來，德國除了內部東西德統一，進行政治、經濟與貨幣整合外，外部也遭逢一連串的衝擊與挑戰，包括全球化趨勢、歐盟推動單一市場、歐盟會員向北與向南、加入歐元區以及歐盟東擴。
2. 1990-1991 年間德東地區薪資水準大幅調升，再加上貨幣同盟，導致德東地區勞工成本高升，而德東重建投資多偏向資本密集產業，也因此扭曲德東製造業生產結構，且影響勞動生產力提升。在 1989-1993 年間，德東地區工業的就業人數總計減少 48%。自 1997 年開始，德東地區經濟成長率由統一後數年間的 8-10% 降至 2% 以下，且低於德西。
3. 德東德西經濟自 1991 至 1994 年顯現快速收斂(convergence)過程，但 1995 年起即維持不變，德東地區每名勞工 GDP 與德西地區比較，已由 1996 年的 61% 下降為 2005 年的 59%，雙方差距不再縮減。德東實質所得雖已達德西水準，甚至平均每人投資高出德西水準許多；但是德東地區的消費與投資有三分之一是由德西援助或借貸的，已變成一個由德西扶養的反工業化區域。

#### (二) 德國的經濟問題

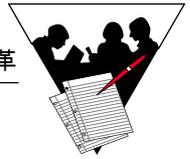
1. 聯邦政府決心要提升德東地區的生活環境，卻造成政府債務以

及社會安全捐驟增。社會福利支出占財政支出的百分比，由 1980 年代末的 48% 上升至 2003 年的 57%，同期間公共投資的比率由 5.5% 降為 3%。2002 年起德國政府財政赤字超過歐盟「穩定與成長公約」門檻，GDP 的 3%，2003 年政府負債比率也超過該公約 60% 門檻。

2. 2005 年德國失業率達 12.9% 高峰，2004 年長期失業人口已超過全體失業人口 50%，2003 年非技術勞工失業人口的比率為 16%。由社福制度下的薪資補償所誘導的非技術勞工失業，形成所謂德國病(German Disease)。地方政府發放的低所得戶社會救助金(HLU)與聯邦政府的失業津貼重疊，低所得 HLU 發放戶在 2000 年底時，有 37% 是非志願失業者，超過 10% 未具有文憑，超過 50% 未獲得職業證照資格。

### (三) 政府重要改革政策

1. 為提高整體經濟的國際競爭力，吸引投資與刺激消費，德國在 1999 年開始實施所得稅改革方案，逐年降低稅率以及刪減免稅與補貼項目俾擴大稅基。2002 年 3 月開始在全國實施由政府補助員工社會安全捐，鼓勵創造就業機會。
2. 2003 年開始推動「2010 議程(Agenda 2010)」振興經濟方案，旨在從降稅、鬆綁就業市場管制、改革社會安全體系、減少財政負擔等方面，振興德國長久以來低迷不振的經濟。改革重點包括：調整年金制度以因應人口結構改變、被保險人提高保險費分攤比率、擴大可選擇合約醫療機構、減少阻礙失業人口重返工作的反誘因、將失業津貼與社會救助合併等。



3. 梅克爾總理在經濟政策上承襲前內閣「2010 議程」改革開放的方向，主要措施包括：2006 年至 2009 年間擴大公共投資 250 億歐元於研究發展、中小企業、交通建設、支援家庭方案等；改革就業市場，控制浪費的補助、鼓勵失業者自行創業、加強職業訓練等；整頓財政收支，調升增值稅、調升超高所得者的累進稅率、調降公司稅，平均名目稅率由 39% 降至 30% 以下等。

#### (四) 德國經濟展望

1. 2006 年德國經濟復甦與就業回升，歸功於 1990 年代下半期開始推動的減稅與勞動市場彈性化改革，包括改革社會福利金結構、降低勞工非薪資成本、鬆綁聘雇勞工限制、補貼企業創造所謂「微型工作」和「一歐元工作」，令失業人口重返就業，以及 2006 年足球世界杯的舉辦掀起的消費熱潮等等。
2. EIU 於 2006 年 12 月的報告分析，就業市場將繼續緩步改善，實質薪資在 2004-05 二年縮減之後，已不再拖累整體經濟成長。自 2006 年明顯復甦的投資將持續下去。2006 年企業利潤率、設備利用率明顯增強，而建築投資不振態勢預期已觸底。機器設備的出口特別活絡，尤其是來自新興市場與產油國的需求。惟預期在美國經濟轉緩下，2007 年全球出口將轉弱，德國也將受波及。
3. 1998 年起德國貿易占 GDP 比率保持是西歐四大工業國之冠，出口規模 2003 年起超越美國，連續高居世界第一。惟 1990 年代中期以來，德國工業生產增幅當中，三分之二在東歐低工資國家生產，只有三分之一是德國國內實質附加價值增加。事實

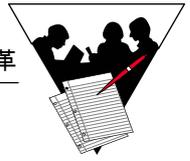
上，許多實質附加價值均來自東歐國家，德國已成為賣場經濟國家(Bazaar Economy)，「德國製」已虛有其名。

## 二、啟示

德國經濟無論在規模與體制上與我國迥異，且歐亞文化背景亦有差異。從本文的分析結論中，謹分享以下心得：

- (一) 兩德統一以來德國政府以德西地區福利預算，來供應缺乏競爭力的德東地區，造成當地薪資水準高於生產力。德國經濟問題與景氣循環較無關聯，主要癥結在於高水準社會福利制度及僵化的勞動市場制度。歷經 8 年餘社民黨執政及目前大聯盟政府<sup>10</sup>延續採行一致性的經社改革，降低所得稅並調整稅率結構、鬆綁勞動市場聘解僱制約、鼓勵創造部分工時與低薪資就業機會、改革偏高的非薪資成本、縮減浪費的福利津貼等，終使德國經濟脫離谷底並在 2006 年轉趨強勁復甦。
- (二) 從 1990 年起，台灣對中國投資持續擴增，占總對外投資比重由 1991 年的 9.25% 攀升至 2005 年的 71.05%。以經濟學的觀點，中國在東亞區域整合與分工占重要地位，而台灣不論就地緣、文化和語言等均比其他東亞國家更占優勢，惟在兩岸政治主張存在差異與敵對下，兩岸經貿無法正常化可說是個無形的柏林圍牆。如何節省交易成本強化兩岸分工，達到真正根留台灣，同時順勢加入東亞區域經濟整合，布局全球，實是考驗大時代轉輪下政府與民間的智慧。

<sup>10</sup> 目前德國是大聯盟政府，由基民黨(CDU)與社民黨(SPD)組聯合內閣政府，由基民黨領袖出任總理。



## 參考文獻

1. 行政院經建會，國際經濟情勢雙週報、國際經濟情勢年報，各期。
2. 樊錚(2006)，「德國經濟改革及其前景」，國際經濟情勢雙週報，第 1614 期，pp5-17，行政院經建會，2006 年 9 月 28 日。
3. 李顯峰(2003)，東西德經濟整合之探討，「歐洲的德國－整合與距離」國際學術研討會，高雄，2003 年 4 月 25 日。
4. 莊奕琦(2006)，「打開兩岸經貿僵局」，中國時報，2006 年 9 月 6 日。
5. *EIU Country Report –Germany*, various issues.
6. *OECD Economic Survey –Germany*, various issues.
7. Sinn, H.W.(1996), "International Implications of German Unification", Center for Economic Studies, University of Munich.
8. Sinn, H.W.(2000), "Germany Economic Unification – An assessment After Ten Years", CESifo Working Paper No. 247, Feb. 2000.
9. Ifo(2005), *Ifo Viewpoint No. 67, The Five shocks: Why Germany is Lagging Behind*, Munich, Aug. 4, 2005.
10. Sinn, H.W.，歐洲病號：經濟學家的診斷與處方("The Sick Man of Europe: A Desk Socialist's Diagnosis and Therapy")，慕尼黑大學與 Ifo 經濟研究院「德國演說」(The German Speech, Ifo Institute for Economic Research and Ludwig-Maximilians University of Munich)，November 2003，德國布蘭登堡。(經建會經研處摘譯)
11. Sinn, H.W.(2003)，Ifo 評論(*The Ifo Viewpoints*)。(經建會經研處摘譯)

## 附錄 2003 年德國聯邦政府「2010 議程」振興經濟方案

「2010 議程」重點目標包括：縮減健保優惠範圍、調整勞動法令結構、降稅、以及年金制度改革。

### 一、健保改革

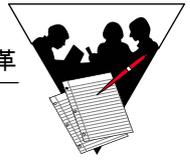
2003 年 9 月 26 日國會通過健康保險費用由員工分攤的比率，自 2004 年開始，由員工薪資的 14.3% 降為 13.6%，2006 年再降為 10.15%，藉此降低德國勞工的非薪資成本。另一方面，健保不再完全給付某些醫療項目，例如門診診療費和藥方，而例如假牙則需完全自費。

### 二、勞動市場改革

2003 年 9 月 26 日國會也通過另一項有關放寬勞動市場法令，包括將企業聘用與解雇的規定放寬，使企業更有彈性經營空間；將一般勞工失業後最長可以領取失業金的時間縮短為 12 個月等。

### 三、聯邦勞工局重整

重整聯邦勞動局(Federal Labor Office)是政府要降低失業率的一項重要工作。政府大幅度地改組該局並重新命名為聯邦職業局(Federal Job Agency)而其功能和管理失業救濟金以及為失業者尋



找工作。根據新修訂的法令，企業必須事先通知該局有某位員工已被告知要離開另謀他職，讓將要失業的人可以在離職前找到工作。該局的另一項任務是對拒絕就業的人刪減救濟金。

#### 四、合併失業與救助

在「2010 議程」方案下開始實施的第四階段哈次計畫(Hartz Law)為鼓勵誘導失業人口重回職場而將失業津貼與社會救助金合併。將現行長期失業人口可以領取最後一項工作薪資淨所得的 57% 的規定改為如果是有能力工作的人在領取失業救濟金的期間結束後改領取第二階段失業金(Unemployment Benefit )，這種津貼是有上限金額的，德西地區為每個月 345 歐元，德東地區為 331 歐元，但是如果你的配偶有工作或是你的資產超過 1 萬 3 千歐元，則沒有資格領取第二階段失業金。

#### 五、減稅

在 1999 年開始實施的所得稅減稅計畫(詳第參節第二段)原先預定 2005 年開始執行的第三階段減稅，提前在 2004 年開始推動，包括累進稅率的最低稅率由 19.9% 降為 15%，而最高稅率則由 48.3% 降為 42%。施若德總理意旨在藉著此舉節省納稅 218 億歐元，刺激消費者支出以振興零售產業。這方面損失的稅收，政府則以減少聯邦補貼金以及出售國有財產以支應。

## 六、城鄉財源

有鑑於德國的地方政府在 2003 年紛紛出現歷史性最高財政赤字，幾乎達 100 億歐元，本改革方案將重新劃分地方稅收分配的比率，將地方的營業稅收入原先是 2.2% 分配給地方的部分提高為 3.6%，並擴大稅基至自由作家、醫生、律師等。這將使地方政府 2004 年稅收增加 450 億歐元，往後每一年則增加 50 億。而前述第四項措施，亦即是失業津貼與社會救助金合併的改制，也將替地方政府節省幾十億歐元。

## 七、改革學徒證書制度

在 2003 年初政府已通過一項爭議多時的法令，將 65 個職業公會硬性規定該行業人員必須擁有的學徒證書廢除，以利新創事業者不受過多條件限制。當然，一些高風險工作例如電機工與光學產業仍保留長而花費昂貴的師父學徒制證書。

## 八、社會保險改革

2003 年 8 月由政府專案委託專家提出的拯救人口老化下的社會保險計畫，建議將勞工退休年齡由 65 歲提高至 67，而且年金水準也由前一項工作薪資的 48% 降低為 40.1%；提前退休年齡為 64。