

社会市场经济与德国统一

东方编译所编

晏 小 宝 著



61

上海三联书店

责任编辑 苏家珪
封面设计 思 耘

社会市场社经济与德国统一

晏小宝 著

生活·读书·新知
三联书店上海分店出版
上海绍兴路5号

新华书店上海发行所发行
上海市印刷三厂印刷

1993年9月第1版

1993年9月第1次印刷

开本：850×1168 1/32

印张：5.375 插页：1 字数：132000

印数：1—1500

ISBN 7-5426-0693-X/F·169

(软精装) 定价：17.50 元

序

这是一本值得阅读的书籍。作者比较全面地阐释联邦德国的社会主义市场经济，勾划德国统一后东部地区经济体制的演变，并进一步述评了几个重要领域，如社会保障、税收管理等等的政策措施。这些内容具有现实性。

德国在二次世界大战中沦为战败国，经济濒临崩溃人民生活艰困不堪。在以后的四十多年里，联邦德国经历了不同阶段，逐渐发展成为欧洲的一个经济强国，在世界经济和国际舞台上扮演着重要的角色。人们把这一历史性演变称之为联邦德国的崛起。这里除了内外部其它因素以外，人们对德国的社会主义市场经济也产生了兴趣。本书在分析战后初期经济政治处境的基础上，对社会主义市场经济的背景、理论观点、经济体制转轨，以及作为社会主义市场经济组成部分的一些内容和领域，如竞争机制、中小企业、社会保障、税收管理、区域经济政策和行业协会等作了详尽的分析。

在各国经济生活相互联系日益密切的今天，本书有助于读者从经济体制、经济政策以及德国统一后的现状与趋势，去把握德国经济发展的基本特点，也有利于推动中德之间的相互了解和经济交往。

当今世界已看不到纯粹的市场经济了。不同类型的国家，在市场经济存在的同时，都实行不同程度的宏观调节和政策干预。德国

的社会市场经济不仅在实践中具有相对连续性，在理论上也具有其特色。就此，如能系统地加以了解研究并实事求是地进行中外比较对建立和丰富我们自己的社会主义市场经济也是不无裨益的。

书中提到的社会保障、住宅建设等等，正是我国经济发展中面临的现实问题。了解德国在这些领域是如何走过来的，可能在某些方面会使我们得到借鉴。

本书作者多次实地考察，对德国具有丰富的感性知识。本书阐述清晰，文字流畅可读，相信会引起有关读者的兴趣。

汪道涵
一九九三年七月

目 录

序.....	汪道涵
第一章 战后初期的经济困境和盟国的占领政策.....	1
第一节 二战结束时的经济状况.....	1
第二节 美国、英国、法国的占领政策.....	5
第二章 经济体制的转轨.....	10
第一节 社会市场经济.....	11
第二节 经济改革中的若干措施.....	17
第三节 对美援的管理与使用.....	27
第三章 维护竞争机制与促进中小企业的发展.....	36
第一节 《卡特尔法》与卡特尔局.....	36
第二节 对限制竞争行为的监督.....	38
第三节 保护与促进中小企业.....	41
第四章 社会保障.....	46
第一节 社会保障制度的发展进程.....	47
第二节 社会保障的内涵.....	48
第三节 社会保障的规模和体制.....	56
第四节 社会保障的作用.....	59
第五节 社会保障的发展趋势和问题.....	61

第五章 税收管理	67
第一节 税收结构	67
第二节 对企业的征税	71
第三节 地方一级关于税收的开征、管理和分成	76
第六章 住宅建设	84
第一节 发展情况	85
第二节 国家在住宅建设中的作用	87
第三节 存在的问题	89
第七章 区域经济政策	91
第一节 区域经济政策的理论构想	92
第二节 区域经济政策的形成与发展	94
第三节 区域经济政策的手段	97
第四节 基础设施政策与财政补贴	98
第八章 行业协会组织	104
第一节 行业协会的组织状况	105
第二节 行业协会的职能	108
第三节 行业协会在国家宏观决策中的作用	113
第四节 行业协会的局限与不足	116
第九章 两德关系的演变——从分裂到统一	120
第一节 历史的回顾	121
第二节 两德的政治关系	123
第三节 两德的经济关系	126
第四节 实现两德统一的内部进程	130
第五节 “二加四”谈判——两德统一外部条件的完成	135

第十章 欧洲的德国还是德国的欧洲——两德统一与欧洲格局.....	141
第一节 德国的分裂与战后的欧洲格局.....	141
第二节 德国问题的欧洲化.....	143
第三节 统一的德国与未来欧洲的格局.....	145
第四节 几点估计.....	148
第十一章 德国东部地区的重建.....	152
第一节 经济体制的根本性转变.....	152
第二节 艰巨的经济重建过程.....	154
第三节 前景分析.....	159

第一章 战后初期的经济困境 和盟国的占领政策

第一节 二战结束时的经济状况

1945年5月9日零点，欧洲大陆战场上的枪声开始停息下来。在此前一天即5月8日，纳粹德国政府被迫接受全面的无条件投降，在柏林市郊的卡尔斯霍尔斯特签署了投降书。这样，长达6年之久、由希特勒政权妄图称霸世界而一手挑起的第二次世界大战终于以第三帝国的可耻失败与全面崩溃宣告结束。1945年6月5日，苏、美、英、法四国接管了德国的全部权力，由四国共同组成的盟国管制委员会开始行使德国的最高权力。与此同时，德国及其首都柏林被划分为四个占领区，一个统一的德国就此不复存在。

战争结束了，但它给德国人民带来的痛苦和灾难还远没有结束。人类历史上的这场空前浩劫不仅对世界人民，同时也对德国本身，造成了难以估计的破坏和损失。此外，占领区的划分又进一步破坏了原有的经济体系，加剧了战后德国经济上的紊乱局面，影响了经济的恢复和发展。

第二次世界大战结束时，德国有1,500万人流离失所，无家可归。德国的许多城镇已经化为一片废墟。以美、英、法三个占领区（以下简称西占区）为例，科隆66%的住宅被破坏殆尽；杜塞尔多夫93%的住宅无法居住；法兰克福的18万套住宅中有8万套被毁；汉

德国占领区划分一览

	面 积 (1937 = 100)	人 口 (1939 = 100)	人均工业净产值 (1936年, 单位: 帝国马克)
苏占区	22.8	21.9	546
美占区	22.8	20.6	427
英占区	20.8	28.5	596
法占区	8.5	7.6	417
萨 尔①	0.5	1.3	500
柏 林②	0.2	6.3	697
东部地区③	24.3	13.8	229

- ① 以后划归法占区。
- ② 由苏、美、英、法四国共管。
- ③ 以后划归苏占区。

资料来源：〔德〕维尔纳·阿贝豪泽尔：《1945—1980年联邦德国经济史》，第14页，法兰克福苏尔卡姆普出版社，1983年。

堡的55万套住宅中有29万 5 千套被毁。英占区内550万套住宅中共有350万套完全被毁或遭严重损坏。据当时计算,柏林的瓦砾如每天用十列有50节车皮的火车运输,需要16年才能运完。法兰克福市长则估计该市的瓦砾要到1978年才能清除完毕。

在战争中遭到破坏的不仅仅是住宅和公共建筑,交通运输系统被破坏的程度甚至更为严重,五分之二交通设施在战争中被摧毁。本来德国货运量的70%和20%分别由铁路和水路运输完成。战争结束时,铁路运输几乎完全瘫痪,英占区内13,000公里铁路只剩下互不相连的 1,000公里可以行车,航运业的损失亦相当严重,远洋船队全部被战胜国没收,内河船队损失达80%,没有一条航道可以通航。英美占领区内的958座主要桥梁中有740座无法使用,莱茵河上已经没有一座完好的桥梁。

战争摧毁了西占区工厂厂房和设备的五分之一。工业部门受到的破坏主要集中在钢铁、造船、电力等部门。1945年 9 月,英占区

的工业生产仅为1936年的15%，美占区则为13%，到1946年同期也仅分别达到1936年的31.3%和33%。1945年中期，整个西占区的煤炭产量只达战前水平的十分之一。1936年鲁尔区平均日产煤384,000吨，1945年7月则产25,000吨。钢产量更低，1945年8月美占区钢铁厂的生产能力只达战前的百分之五。德国的工业尽管本来集中在西部，但占领区的划分也对西占区的产业结构造成了不利的影响。例如，纺织工业的纺纱业集中在西占区的威斯特法伦，而织布业主要在苏占区的萨克森地区；西占区生产的照相机需要苏占区供应光学玻璃；造纸、钾盐生产主要集中在苏占区，而钢铁、煤炭、汽车等部门则集中在西占区。

战前德国的农业集中在东部，东西占领区的划分使得西占区失去了往日的“粮仓”。据战前统计，1935—1938年间西占区的农业生产只能配给每个消费者1,000大卡的食物(按美占区军政府的规定，每人每天应有2,000大卡的食物才能维持正常的工作)。战后西占区

二次大战前后德国① 经济情况比较

	1939年	1946年
人口(百万)	60	66
就业人数(百万)	30	26.5
国民收入(十亿帝国马克, 1936年价格)	76	32
工业生产指数(1936 = 100)	116	27
粮食产量(百万吨)	10.3	5.5
牛存栏数(百万头)	16.0	13.9
猪存栏数(百万头)	19.4	7.5
铁路货运量(百万吨)	547	180
人均食品消费量(大卡/日)	3,113	1,729

① 所有数字均包括四个占领区和柏林,1946年的数字不含萨尔地区。

资料来源：古斯塔夫·施托尔佩尔等：《1870 年以来的德国经济》，第236页。

的牲畜头数大大下降。据统计，1937年英占区共有牲畜1,480万头，到1945年已经下降到910万头。此外还严重地缺乏肥料和饲料。

随着战争的结束和占领区划分的变更，战后初期出现了潮水般的人口流动。据美国官方统计，仅在1945—1946年间，就有大约500万难民涌入西占区。大量难民的流入固然为西占区以后的经济发展提供了潜在的劳动力，但在战后初期则无疑是一个沉重的负担，它加剧了本来就很严重的居住和供应困难。

与此同时，战后的德国还缺少一个行之有效的货币体系。纳粹政权的一大“遗产”是通货膨胀。1935—1945年间现金流通由63亿帝国马克激增到730亿帝国马克，银行存款由大约300亿增加到1,500亿帝国马克以上。第三帝国的公共债务由150亿上升到4,150亿帝国马克。同时纳粹政权采用的冻结物价与工资的办法掩盖了通货膨胀，实际上造成了货币的大幅度贬值。

所有这些事实表明战后的德国已经遍体鳞伤、满目疮痍。更为严重的是在物质损失的废墟上人民精神的崩溃。从1933年算起，希特勒上台已有12年之久，纳粹长期的倒行逆施，再加上战争的失败、家园的破坏和战胜国的占领，使得德国人感到心力交瘁、精疲力竭。一场恶梦虽然已经过去，但德国人民还需要时间去摆脱它的影响。对战后经济和政治前景的捉摸不定以及对战胜国占领政策的恐惧和不安，使人们或者灰心丧气，有自卑情绪，或者忿恨不平，产生幻灭之感。这种无望、沮丧、听天由命和一蹶不振的心理状态加剧了整个经济活动的瘫痪。战败后的德国人民确实还需要时间去面对现实，承认现实，才能从零开始，重建家园。

战败的德国已经成为一个遍地废墟的国家，一个缺乏食品和原料的国家，一个没有有效的交通网络和货币的国家，一个分裂的国家，一个社会混乱、前途未卜的国家。战后的德国将以何种面貌出现在世界各国的面前，还是一个谜，它为世人所普遍关注。

第二节 美国、英国、法国的占领政策

战后美国、英国、法国三国的对德占领政策并非始终如一，而是经历了从初期的惩治到后期的扶植这样一个演变的过程。这种演变是在世界形势尤其是东西方关系急剧变化的背景下逐渐形成的，它在相当大的程度上影响了德国西占区的经济、政治与社会的发展。

早在第二次世界大战后期，美、英、法三国就在研究如何处置战败后的德国，并提出了各种各样的计划和方案。三国当然各有自己的一番打算。在众多的处置德国方案中，以美国的“摩根索计划”最具代表性。这一计划的实质是在政治上肢解德国，在经济上把德国降为农业国。它强调不仅要剥夺德国现有的工业生产能力，而且要使它以后也无法成为工业国，只能是一个基本上从事农牧业的国家。

德国战败后，1945年7月17日—8月2日举行的波茨坦会议确定了盟国占领政策的基本原则，其要点是：1. 解除德国全部武装，使之完全非军事化，铲除或控制一切可用于军事生产的工业；2. 分散德国武装，消灭因卡特尔、辛迪加、托拉斯及其他垄断措施所造成的经济力量过分集中的现象；3. 削减德国的工业生产能力，在组织德国经济时，首先着重于农业及国内和平工业的发展。根据波茨坦公告中的经济原则，盟国管制委员会于1946年3月28日颁布了“关于德国经济的赔偿和战后水平的计划”（即第一次工业计划）。该计划确定战后德国的工业水平为1938年的50%—55%，亦即1932年的水平。其中钢的生产能力约为1938年的25%，基本化学制品为32%，水泥为53%，机床约为11%，制鞋工业约为50%，汽车工业为20%，纺织工业约为55%，电器约为50%，重型机器制造为31%。一些工业被禁止，如远洋船舶、飞机、合成汽油和橡胶、铝以及其它轻金属、各种型号的轴承等。根据这一计划，整个西占区要拆迁1,546家工厂。但无论是波茨坦公告所确定的各项原则，还

是盟国管制委员会，都无法阻止各占领国在占领政策上出现的差异。美、英、法三国从各自的利益出发，在各个占领区内基本上各行其是。

西方三个占领国中，美国的实力最为雄厚，它的占领政策因而也最为举足轻重，并在很大程度上支配、影响了英、法的对德政策。战后美国的对德占领政策经历了一个摇摆和转变的过程，它同美国夺取世界霸权的战略紧紧联系在一起。美国本来希望苏联在战争中的削弱和德国的战败这一形势能够有利于实现其称霸欧洲进而称霸世界的战略意图，这便从一开始就导致了美国对德政策上的矛盾，即一方面要惩治和限制德国，另一方面又竭力要将战后的德国纳入西方阵营。固然，“摩根索计划”由于种种原因未能付诸实施，但战后初期的美国占领政策在一定程度上有着该计划的烙印。作为美占区初期的指导原则的1067号指令就规定了严格控制德国的措施，它指出美国占领当局“不得采取导致德国经济重建以及适于维持或加强德国经济的措施”，要求德国经济的发展“以不发生诸如灾荒、瘟疫和骚动这类可能危及占领军”的事件为限度，德国人的生活水平“不得超过邻近国家的标准”。此外，这份文件还强调德国是“作为战败的德国而予以占领的，目的并不是为了解放”，占领当局对德国人的态度要“公正但又要坚定而冷淡”，“切不可”对他们表示亲切友好。1067号指令支配了美国占领当局在其占领区内最初的政策行动。但随着战后东西方关系的急剧变化，美国统治集团逐渐将苏联视为其控制欧洲和称霸世界的最大障碍和对手。由于德国乃至整个西欧经济恢复艰难，而一个衰弱的德国以及难以重建的西欧无助于美国在这一地区地位的巩固，于是美国的对德政策出现了转变。1946年9月6日，美国国务卿贝尔纳斯在斯图加特发表演说，第一次清楚地表明了修改美占领政策的迹象。贝尔纳斯声明，“德国是欧洲的一部分。假如具有丰富煤铁资源的德国变成一个贫民窟的话，欧洲的恢复，特别是德国毗连国家的恢复，必将很慢”。^①但

① 《德国文件，1945—1954》，伦敦牛津大学出版社，1955年；《美国对外关系文件，1945—1946》，基金会。

贝尔纳斯的演说并没有提出什么改变美占领政策的实际措施。在这一方面，胡佛委员会于1947年3月发表的关于德国问题的报告则有了实质性的进展，该报告明确要求同“摩根索计划”决裂。同年6月5日，美国国务卿马歇尔在哈佛大学发表讲话，提出了一项欧洲复兴计划(人们习惯地称之为马歇尔计划)。马歇尔计划的出笼以及德国西占区被纳入该计划标志着美国对德占领政策的决定性转折。是年夏，美国采取了两个重要步骤：一是美驻德军政府发布了1779号指令，以替代1067号指令；二是同英国一起提出了美英占领区“修正的工业限制计划”。二者同以前的指令和工业计划相比，有了明显的松动。例如“修正计划”把拆迁与赔偿统一起来，并允许两个占领区的工业水平提高三分之一到五分之二，即达到1938年水平的70%—75%。计划还强调，“一个有秩序和富裕的欧洲需要和一个稳定的有生产力的德国进行经济合作”。至此，可以说美国的对德占领政策由惩治、限制向扶植、重建的转变已基本完成。

和美国不同，英国在战争期间受到了很大的削弱，战后面临着本国的重建，没有更多的精力关注德国问题。再加上经济上的考虑，英国并不希望长期背上占领德国这一沉重包袱。在德国问题上，英国更多地关心如何减轻自身的负担以及从德国得到赔偿用以弥补国内的匮乏与不足。英国本来并不希望摧毁德国的工业能力，它担心经济上衰弱的德国既不利于欧洲大陆的稳定，也会给战胜国造成很大的负担，从而影响到其他欧洲国家包括英国本身的重建。同美、法相比，英国对德占领政策的变化不那么明显，无论是保守党还是工党政府在对德政策上都未发生过重大的改变。早在1946年春天，英占区就在占领区一级建立了管理机关，为以后西占区的联合在组织上创造了条件。在美国改变了对德政策以后，英占区很快就同美占区采取合作态度，从1946年下半年开始，英国同美国酝酿合并两个占领区的问题，到1947年1月1日，美英联合占领区(简称双占区)成立。同年6月，双占区成立了经济议会及有关行政管理机构，使德国人开始拥有一部分立法及行政权力。应该说，双占

区的成立为整个西占区的经济恢复和经济改革开辟了道路，它是其后的联邦德国成立的前奏。

同美、英相比，法国在其占领区内自行其是的做法最为明显。由于历史和地理上的原因，法国对德政策的原则是尽可能地削弱德国，实行地方分权，它不希望再看到一个中央集权的德国，以防止德国借此东山再起；同时，法国在战争中受到的损失比英国更为惨重，战后也需要更多地忙于国内事务。这样，在经济上，法国也就期望通过对萨尔以及其他邻近法国地区的控制，把占领区作为它的供应基地，利用德国的煤炭和工业设备来补偿本国战时的损失。在四大国中，唯独法国没有参加过德黑兰、雅尔塔和波茨坦会议，对此，法国耿耿于怀，从一开始就不打算同其它占领区合作。在战后三年时间里，法国在对德政策上没有同美、英采取过什么协调行动，它既没有完全接受“波茨坦公告”的原则，也拒绝同美英占领区实行联合。在盟国管制委员会中，法国一贯反对在德国采取任何全国性的措施，尤其反对建立德国的中央行政机构，并为此多次使用了否决权。法国的目标是最终分割德国。但法国占领政策在1948年以后逐渐发生变化。当时，法国国内经济恢复落在了其他国家的后面，三个西占区中，法占区的经济困难也最为严重。与此同时，美国加紧推行“欧洲复兴计划”，战后东西方对峙的新格局正在形成，法国为了确保法占区参加美国的这一计划，有必要改变它以前的对德政策。法国认识到，只有缓解同德国的世仇宿怨，才能加快欧洲恢复和促进欧洲稳定的步伐。这样，它的对德政策便开始向美英占领政策靠拢，最后导致三个西占区建立了共同委员会。

综上所述，在战争结束以后的将近三年时间里，无论是美占区还是英、法占领区，都没有认真考虑过德国的重建。三国在接管了西占区所有权力的同时也接收了战败后德国的一副烂摊子。鉴于经济上的混乱、生产设备的大规模遭破坏以及商品的奇缺，三个占领国从其战后初期的占领目标出发，仍然保留了纳粹德国战时实行的中央统制经济体制。到1948年中期为止，占领当局推行了下列措

施： 1. 对重要的食品以及其他消费品如服装、鞋类等凭票供应；
2. 所有基本材料和原料以及所有燃料(包括钢、铁、煤、原油等)实行配给； 3. 冻结物价和工资； 4. 实行进出口和外汇管制，统一规定外贸商品价格； 5. 企业生产的产品凡属配给的均由当局统购统销。

战争的破坏以及对德国的分而治之无疑是恢复战后经济的不利因素，各个占领国在对德政策上的摇摆不定和各行其是不仅在政治上加深了西占区的混乱，在经济和社会方面也产生了极为不良的影响。美占区司令长官克莱将军承认：“局势远远不能令人满意。有三年之久，我们保持了物价和工资管制，而这种管制只是在粮食、燃料和房租上真正有效，在其他商品和消费品方面则毫无意义。没有一个人对通货有信心，工厂主和商人宁愿贮存货物而不要现金，他们以此作为对付通货膨胀以及可能采取的货币改革的保护手段。物物交换威胁着正常的商品交换，在黑市流通的货物大概不下于合法市场。”^①

战后三年里西占区的形势已经清楚地表明：统制经济失去了作用，它根本无法促进生产和保证人民的日常生活需要；货币体系已经名存实亡，战时纳粹发行的大量纸币和巨额公债加上战后发行的占领军货币加剧了通货膨胀。统计表明，根据当时的生产状况，在西占区每人每5年才能买到一个盘子，每12年买一双鞋子，每15年买一套西装。统制经济沉重地束缚了经济的恢复与发展，大大地抑制了人们的劳动积极性。如果说战后初期盟国由于对德政策的摇摆不定还没有可能着手整顿西占区经济体制的话，那么，当美、英、法三国在对德政策上取得了协调并已考虑到德国的重建之后，全面整顿并改革西占区的经济体制的时机应该说已经成熟了。

① 卢修斯·克莱：《对德决策》，第202页，康涅狄格·格林伍德出版社，1970年。

第二章 经济体制的转轨

西占区旧的经济体制——中央统制经济——失灵的症结在于对生产和流通管制过严，企业主缺乏投资的愿望，劳动者的生产积极性也难以调动，其结果是企业失去活力，生产无从发展，市场一片萧条。在这样的形势下，经济体制的改革势在必行。前已述及的西方三国对德占领政策的转变无疑为经济改革创造了政治上的重要前提。在此期间，占领当局的一个重要的人事安排也为改革开了绿灯，这就是路德维希·艾哈德出任双占区经济管理局局长，成为德国方面负责经济事务的最高决策人物。以后的事实表明，正是艾哈德的经济政策思想对西占区的经济改革产生了决定性的影响。为了更加清楚地了解西占区经济体制改革的政策思想，这里有必要介绍一下艾哈德其人。

艾哈德于 1897 年出生于巴伐利亚的菲尔特，曾就读于纽伦堡商学院和法兰克福大学。他在法兰克福大学攻读博士学位时的导师弗里茨·奥本海默教授是著名的国民经济学家和社会学家，曾长期致力于寻找一种缓和社会矛盾、介于社会主义和资本主义之间的“第三条道路”，试图通过社会学与经济学的结合来确定经济政策。这一点对艾哈德的经济政策思想无疑产生了极为深刻的影响。1925 年艾哈德获得博士学位后进入纽伦堡商学院的“经济观察研究所”工作，主要研究生产、消费和经营三者之间的关系。他在这个所一直工作到 1942 年。在此期间他同德国新自由主义学派建立了联系，很快就和