

德国区域发展不平衡问题的现象与治理

王焕堃

大连外国语学院国际关系学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2023年3月21日; 录用日期: 2023年5月31日; 发布日期: 2023年6月8日

摘要

德国社会的区域发展具有十分显著的特征。由于产业结构老化调整、伴着社会制度的落后以及财政流转困难等问题, 德国社会在历史上分别出现了三个不同阶段的区域发展不均衡现象。随着二十世纪九十年代德国的统一, 德国的东西部发展不平衡问题成为了德国政府治理区域发展的核心关切。文章研究发现, 依靠实施财政平衡制度、独特的地区结构政策配合社会保障制度的改革, 德国有效缓解了区域发展不平衡的现象, 并为世界其他面临区域发展不平衡问题的国家和地区提供了可借鉴的有效经验。

关键词

区域发展不平衡, 社会机制, 财政制度, 区域政策, 社会保障

The Phenomenon and Governance of Unbalanced Regional Development in Germany

Huankun Wang

School of International Studies, Dalian University of Foreign Languages, Dalian Liaoning

Received: Mar. 21st, 2023; accepted: May 31st, 2023; published: Jun. 8th, 2023

Abstract

The regional development of German society exhibits distinguishing marks. Due to the adjustment of aging industrial structure, backward social systems and the difficulties in cash-flow, three different stages of unbalanced regional development occurred in German history. With the unification of Germany in the 1990s, the problem of unbalanced development between East and West Germany became a major concern of the German government in terms of regional development. This paper finds that through the implementation of fiscal balance system, unique regional struc-

tural policies, and reform of the social security system, Germany has managed to a correct the imbalance of development among regions and provided providing experience for other countries faced with the same barrier.

Keywords

Unbalanced Regional Development, Social Mechanism, Fiscal System, Regional Policy, Social Security

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 德国区域发展不平衡的问题和背景

1.1. 德意志地区区域化发展特征的历史成因

公元 962 年神圣罗马帝国(当时帝国的官方名称为罗马帝国, 于 1157 年更名为神圣罗马帝国)在称之为“德意志”的土地上建立。在帝国创立的初期, 帝国的皇帝拥有一定的实际权力, 国家能够在一定程度上实现中央集权。由于帝国内部各邦国实力的提升, 伴随着皇帝与罗马教廷之间的权力争夺造成的持续内耗, 国家逐渐成为了一个由诸多大小不一的邦国、城市、领地组成的松散政治联盟。

由于神圣罗马帝国所处的特殊地理位置以及其“帝国”的特殊属性, 欧洲大陆的邻国一直警惕其霸权地位, 并希望其保持分裂的帝国状态。1648 年欧洲大陆的三十年战争结束后, 《威斯特伐利亚和约》签订。《威斯特伐利亚合约》重新建构了神圣罗马帝国的帝国秩序[1]。在该和约中, 帝国内各邦实力的重新分配得到了认可, 皇帝的权力被限制, 并使得神圣罗马帝国内部各邦国区域化发展的行为合法化。直至 1871 年普鲁士统一了德意志地区之后, 该地区的分裂状态才正式终结。

由于历史上多年来区域化的发展的特征, 德国在其内部出现了诸多的区域化发展中心。即使在 1871 年德意志帝国的统一后, 带有联邦特征的政治经济制度仍然是德国发展的必经之路和必然选择。因此德国的经济也因此具有了经济发展区域分散、经济区域中心多、区域内部产业化结构完善的特点。

1.2. 近现代德国区域发展不平衡现象的三个历史阶段

随着工业革命以及二战后国际局势的变化, 德国的地区之间发展水平在地区产业结构差异与政策制度的差异等因素的影响下, 分别出现了区域不发展不平衡的三个阶段:

第一个阶段是南方落后于北方的阶段。由于资源禀赋的差异, 德国北方的鲁尔区凭借煤矿的优势, 在工业革命中成为了德国最重要的工业区并为德国最初的工业化进程提供了动力。凭借着其自身连通南北的运河和靠近北方出海口的交通优势, 北方的经济发展则迅速超越了转型缓慢并仍然以种植业为主的南方地区。

第二个阶段是南方发展超越北方的阶段。二十世纪三十年代开始, 南方的新兴工业开始兴起。而北方原有的产业结构却由于产业的惯性缺乏转型动力而逐渐没落, 成为了经济萧条且污染严重的老工业区, 发展的动力的边际效应明显不足。

第三个阶段则是东部与西部发展不平衡的矛盾。前两个阶段是由于地区发展的资源禀赋和产业结构导致的, 而第三阶段的发展不平衡则是由于冷战期间东德与西德不同的社会发展制度导致的。自德国统一后, 弥合德国东西部发展的差异成为了德国巩固统一成果、促进社会协调发展的重要任务[2]。

随着当时鲁尔工业区产业结构清洁化转型的进程顺利,德国(西部)的发展情况又逐渐恢复到了以各区域为中心、区块化发展并且发展水平相对均衡的模式。而此刻,东西部的区域发展的不平衡问题则成为了德国政府治理德国区域化发展的核心关切并一直持续至今。

2. 现状分析: 德国东西部发展的不平衡

2.1. 德国东西部发展不平衡的现象

德国当前东西部区域发展不平衡的现象主要体现在了经济水平、社会人口状况等方面。

柏林发展与数据研究所给出了一份 1995 年与 2007 年德国人均收入的对比数据[3]。在该数据中,1995 年的德国东部地区除了勃兰登堡州的部分地区和首都柏林市,其他的地区的人均平均收入几乎远远低于国家整体的平均水平。在经过了国家的十年发展和扶持后,2007 年的德国东部尽管出现了人均收入的回暖的现象,但收入水平仍远远低于西部地区。

而根据德国 Hans Böckler 基金会最新的数据研究发现,直至 2019 年新冠疫情爆发之前,德国东西部之间的人均收入差距仍然显著。其中德国西部的巴伐利亚州和巴登符腾堡州为代表的部分州在收入方面处于十分领先的地位。在他们的研究中,专家 Eric Seils 和 Toralf Pusch 使用了 2019 年联邦各州国民账户的当前数据和区域价格水平的最新数据调查了德国 401 个行政区和市区的人均可支配收入。他们的研究结果显示海尔布隆市和施塔恩贝格区分别以 42,275 欧元和 38,509 欧元的超高人均可支配收入而位居前列。在新的联邦州(原东德的行政区)中,却只有波茨坦-米特尔马克这一个区以 24,127 欧元的人均可支配收入超过了联邦共和国的平均水平(23,706 欧元)[4]。由此数据得出,即使在德国统一 30 年后,东西方的人均可支配收入差距问题仍然十分严峻。

经济发展水平与社会人口问题往往联系密切。从人口结构来看,1991 年至 2019 年,近 380 万东部民众迁移至西部,其中以年轻人为主,导致东部劳动力匮乏,人口老龄化严重[5]。德国联邦数据分析办公室的官方数据显示[6],原西德地区的人口自 1989 年至 2013 年的增长约 4%,而东部人口则减少接近 15%。在这期间,原西德地区人口普遍实现了正增长,其中德国南部(1990 年之前原属于西德的地区)的巴登-符腾堡州与巴伐利亚州的人口增长甚至超过了 10%。相反德国东部地区除了柏林市人口达到了正增长以外,其他地区则普遍表现为人口的负增长,其中萨克森州、图林根州与梅克伦堡-前波美拉尼亚州人口流失则超过了 10%,萨克森-安哈尔克州的人口流失甚至超过了 20%。总体而言人口呈现了东部人口外流而西部普遍人口增加的境况。这也与上文中各地区的经济发展水平状况趋同。

自 1919 年德国统一以来,德国东部的失业率长期低于西部接近 5 至 10 个百分点。单位劳动成本在东德西德市场合并之后,出现了快速的下降。直至 2008 年德国的东部的单位劳动成本才到达最低点,并在随后开始反弹并于 2014 年返回了与西德相对接近的水准。

由此可见,德国的人口迁移、劳动力成本与社会失业率等因素与经济发展水平相对应。经济发展水平相对落后的东部地区在人口社会领域整体表现为人口流失、失业率高、劳动力成本低等特征。

2.2. 德国东西部发展不平衡的成因

造成德国东部相对落后的成因很多,而其中最主要的成因便是在苏联影响下,德国东部的发展模式原因。二战后德国的分裂和东西德国经济政治体制的差异。由于僵化的复制了以苏联为主的社会主义国家的发展路线,国内市场并不活跃,国有企业大量把控着经济。东德在苏联占领下建立了社会主义政权,经济体系被国有化,市场经济发展受到限制。此外,东德的产业结构较为单一,主要集中在重工业和农业领域,缺乏现代服务业。

同时由于德国主要的工业基础和矿产资源都集中在德国西部,西德凭借原本就完备的工农业体系,

在西方“欧洲复兴计划”等方案的资金注入下一步步恢复了工业能力。伴随着与西方技术和商品不断学习过程中德国逐步发展起了“市场经济 + 政府监管 + 社会保障”的“社会市场体制”。伴随着冷战以及美国为首的资本主义阵营在朝鲜、越南和中东发动战争的契机繁荣了其境内企业，实现了经济繁荣。

当德国东西部合并后，东德的“经济转轨”造成了大量的人口流失。由于东德以国有企业为主的经济发展模式无法适应德国的总体经济模式。在企业私有化的过程中，东德的经济结构被严重破坏。伴随着社会经济结构的破坏，大量工人失业，社会收入锐减，并导致了社会的消费能力不足。随着市场合并，东德人均可支配收入相对较低的问题则进一步导致了人口外流，社会的人口也出现了严重的空心化。同时，由于历史和文化等方面的原因，东德西德之间存在着不同的社会价值观和生活方式，这也给统一后德国东部的发展带来了一定的障碍。

而当前，人工智能和 5G 等技术的应用为德国的总体社会经济发展提供了新一轮的动力。然而德国东部的企业主要是生产价值较低产品的中小型企业，先进的技术却进一步的加剧了德国东西不发展的不平衡现象。东部地区由于缺少创新动力和研发类的大企业，经济发展便进一步的落后于西部。而于此伴随是年轻群体向西部的的大范围流动，并造成德国东部地区的严重社会老龄化。

由此可见，伴随着东德一系列问题暴露，国家却缺乏有效支援东德的财政扶持政策，导致了东德“转轨”无法有效改善。落后的社会机制则导致本就为数不多的资金无法高效的提升社会发展水平。因此社会发展不平衡现象变得越发突出。

3. 德国区域治理的具体措施

本文研究发现，德国从资金的分配与社会机制的改革入手，有效的改善了国内东西部区域发展的差异化状况，并缓解了经济发展差异化所带来的一系列社会问题。

在资金分配方面，德国开展了“横向和纵向”的财政平衡制度，从而改善了德国区域间财政资金差异的问题。而在社会制度方面，德国开始重视改善地区结构化政策，从而帮助德国东部更加适应全国的社会发展模式。

为了解决部分地区经济发展落后带来的一些列的社会问题，德国则主要完善了社会保障和福利制度来解决经济落后与社会危机相互促进的拉扯局面，为落后区域的发展创造了社会环境基础。

3.1. “横向与纵向”的财政平衡制度

德国“横向与纵向”的财政平衡制度自二十世纪 70 年代起就为联邦德国的区域平衡发展做出贡献。自德国统一之后，财政平衡制度便从西德地区覆盖到了包含东德的德国全境。

横向的财政平衡制度是指德国各州之间的财政平衡，是一个在财力各不相同的州之间的支付转移制度。该制度具体措施包括：①由财力强的州对财力弱的州进行转移性支付。②在各州间对分摊到州级的那部分营业税进行调节性分配。③由联邦政府进行追加拨款[7]。

而纵向财政平衡则主要是指目前已经在各国普遍存在的政府投资。纵向财政支付制度自上而下包括联邦对州的财政拨款和州对地方的财政拨款。其中德国政府约 60%的资金全部流入了欠发达地区，而且自 2001 年以来纵向财政政策中的联邦政体的区域化拨款比重逐渐提升，政府到各州的财政拨款逐年提升[2]。

在解决地区发展不均衡问题上，横向财政平衡制度是德国的核心政策。它能够有效的缓解区域财政支出与收入责任不对等的矛盾。其核心是利用经济水平强的州对经济水平较差的州进行转移性支付，从而实现资金在各级政府中的再分配。

德国的财政平衡制度显然是成功的。凭借该财政平衡制度，德国东部地区的财政得到了扩充，部分

地区基础设施与产业设备甚至赶超了不断面临折旧的西德地区。

然而伴随着旧《财政平衡法》在 2019 年的实效，德国开启了财政平衡体系的又一次改革。新《财政平衡法》于 2016 年批准并于 2020 年生效。

对比旧法，新《财政平衡法》最主要的三大特点是横向平衡明显弱化、纵向平衡显著增强、联邦权限大幅扩。本次改革巩固了地方各州的财政基础，尤其是缓解了财政能力较强州转移支付的压力。在资源配置的角度，联邦政府承担起了更多的职能和管理权限，强化了中央的统一调配[8]。

然而新《财政平衡法》的应用时间仍较短，其所推崇的财政平衡制度的具体效用和价值仍然需要经历时间的检验。

3.2. 重视地区结构政策的运用

3.2.1. “区域化”而非“集中化”的政策

自德国统一以来，德国一直实行着“区域化”而非“集中化”的发展模式。这种模式的核心是加强州在决策层面的作用，各州开始自主发起一系列产业结构调整决策而非由中央统一规划。该模式的推行充分发挥了各地区的创新潜力，实现了区域特色产业结构的发展，从而有效促进了相对落后区域经济的复苏。

在该政策下，联邦政府与各州政府以区域经济的平衡发展为共同任务，组成了计划委员会。该委员会每隔四年制定一份常规计划[9]。但在各政策下，联邦政府更多承担监管和协调的角色，主要负责推动区域主体之间加强协调和沟通，从而尽可能的平衡区域间的发展进度，并确保各区域发展不脱离国家的总体方针。

3.2.2. 强调自助性的市场主导体制

德国政府鼓励地方采取自主性的市场政策。该政策主要体现在如果个人能够独立承担的任务，政府则不会干预并任由其个人负责。但当个人无法承担任务时，政府则将会加以辅助。同理，上级机构不会参与和干涉下级机构能够自主承担的任务。而当下级机构无法承担时，上级机构将会加以辅助。国家鼓励各级自主，上级部门或者政府直接提供的辅助不能替代个人自助的原则。

而以上原则应用在各区域政策上则有利于各级地区经济的个性化和创新化，从而促进落后地区的经济发展。在减少国家负担并发挥区域经济潜能的基础上，国家将会更加注重对福利制度等公共领域的资源调配。然而政府虽然在行为上避免了对自助性市场主导体制的干涉，但却仍然承担着严格的监管责任。当市场结果一旦背离了区域发展的总体目标并严重加剧了区域间发展差异时，国家会推行政策帮助地区对其经济状态加以修正。

3.2.3. 发展区域规划

德国部分区域的发展的滞后源于落后产业结构无法实现有效的转型。

针对此问题，德国设立了专门的土地规划和应用空间部，并在各州设置了规划办。根据德国法律，这些规划单位无权掌控资金，但是有权决定资金的利用方式。当上述部门的规划方案在广泛征集了相关意见并得到通过后，这些组织便可以有效的辅助德国各地区进行产业转型的组织和规划。

德国也重视在国家层面上对区域发展的未来进行规划和预测。以德国的联邦建筑、城市事务和空间发展研究所(BBSR)为例，该机构负责对全国范围内的空间发展进行分析，并对未来的空间发展做出预测。2017 年空间规划报告的《确保提供公共服务》包含了对未来人口、基础设施、数字化和其他问题的长期预测。该机构的《2030 年区域规划预测》则包含对人口、家庭和工作人口趋势的区域长期规划预测[10]。这些数据为德国采取区域规划设计来避免东西部发展的差距而做出了突出的贡献。

3.3. 福利制度和社会保障政策

为了应对人口外流、社会的老龄化和空心化问题，德国在东西部统一后首先进行了养老保险制度改革。德国政府在养老保险制度上始终保持着“公平的价值”标准。自二十世纪九十年代以来，德国意识到社会老龄化的趋势，从而在养老金的计算模式上给予了更多优惠。德国养老保险制度在资金筹措方面拓宽了渠道并将基金积累的份额扩大。在养老金发放上，德国政府利用科技拓宽了养老金的发放渠道。经过德国政府的一系列改革，德国参加老年保险的成年人已经达到了90%以上[11]。

针对落后地区严重的社会失业情况，德国政府降低了失业的赔付水平和赔付领域，并逐步将失业救济与社会保险合并。为了减少失业人口对社会发展产生的压力，1998年施罗德政府上台后开启了税制改革，通过减税来刺激经济增长，从而达到解决失业的目的[12]。

社会保障资金问题上，德国东部地区同样也接受了来自于西部德国及联邦政府对于养老保险与失业保险领域的转移支付[13]，从而使得德国东部地区在受到西部制度和经济冲击的时候，能够保证社会的稳定并逐步提高东德居民的福利水平。

通过上述改革，德国带动了大批失业人口再就业，从而恢复了社会经济活力并刺激的社会生产和消费。而德国改善社会福利制度和社会保障制度的方案，也为其他国家处理相对落后地区经济发展与社会人口问题之间的相互拉扯的两难困境提供了解决思路。

4. 总结

德国解决区域发展不平衡问题是历史因素与政策实施的双重影响下的结果。由于德国特殊的历史发展背景，德国的区域化发展的特征显著。而这也意味着德国非常容易出现区域化发展不均衡的问题。

在德国统一后，由于政策制度的差异，不同地区凭借着资源禀赋的不同而发展出了不同的产业结构，并在历史上形成了三个阶段的区域发展不平衡问题。然而在这三个阶段中的最后一个阶段——东西部发展不平衡的现象对当代的德国仍然有着深远的影响，并表现在了经济发展、人口迁移、劳动力成本与社会失业率等指标上。究其原因，德国东西部发展不平衡是因为德国东部在冷战时期照搬苏联的发展模式造成了本国的社会机制导致了社会发展的落后，在东西德国合并后东德“转轨政策”的失败没能获得德国联邦政府有效的资金政策支持。因此政策和制度因素是导致德国区域化发展不平衡的主观影响因素。

本文认为，有效的促进区域化社会平衡发展，需要对资金和社会机制这两个核心要素进行调整。通过区域的自发创建和调节外，国家的财政平衡措施与区域制度建设的调控可以有效的促进落后区域发展并平衡区域发展差距。

德国在具体的区域治理实践中，也正是通过调节资金问题与社会机制来实现区域发展平衡。在资金问题上，德国通过“横向与纵向”的财政平衡制度促进弥合区域间的可支配资金差距。在社会机制建设上，德国落实“区域化”而非“集中化”的政策以及自助性的市场主导体制配合有效的区域发展规划手段以提高区域的自主性从而激发区域的发展潜力。通过落实福利制度和社会保障政策，德国缓解了区域老龄化、失业问题等长期激化区域衰落的社会现象，为区域发展提供了保障。伴随着近年来德国区域化治理的效果逐渐凸显，这些区域治理措施也为世界各地面临区域发展不平衡问题的国家和地区提供了可借鉴的经验。

基金项目

大连外国语大学2021年度本科课程思政教学研究项目《区域与国别类课程思政路径研究与实践》——以《对外政策分析》为例；大连外国语大学2019年度研究生教学改革项目《“双一流”建设背景下外语类高校研究生科研创新能力提升对策研究》(项目编号：YJSJG2019-20)。

参考文献

- [1] 王银宏. 宗教争端的世俗衍化和政治表达——1648年《威斯特伐利亚和约》与神圣罗马帝国的秩序建构[J]. 史学月刊, 2021(7): 101-108.
- [2] 王方君. 德国区域经济平衡政策的作用及启示[J]. 消费导刊, 2010(3): 55.
- [3] Szendi, D. (2014) Territorial or Structural Effects?—Comparison of the German and Hungarian HDI (NUTS3) from the Aspect of the Shift-Share Analysis. Doktorandusz Forum 2014.
- [4] ZDF, Studie der Hans-Böckler-Stiftung: Große Einkommensunterschiede in Deutschland. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/einkommen-unterschied-deutschland-heilbronn-100.html>
- [5] 姚宗悦, 姜锋. 难以弥合的德国东西部发展差距[J]. 世界知识, 2021(19): 42-43.
- [6] The Economist, Germany's Reunification 25 Years on: Comparing Eastern and Western Germany in Graphics. <https://www.economist.com/graphic-detail/2015/10/02/germanys-reunification-25-years-on>
- [7] 冯兴元. 解决区域发展不平衡问题——欧盟和德国的经验[J]. 中国农村经济, 1999(6): 75-79.
- [8] 马骏. 德国2020年财政平衡体系改革分析[D]: [硕士学位论文]. 北京: 北京外国语大学, 2021.
- [9] 唐谏珍. 德国区域经济发展模式及其对广西的借鉴[J]. 区域金融研究, 2017(9): 77-80.
- [10] OECD (2019) Regional Development Policy in Germany. https://www.oecd.org/cfe/_Germany.pdf
- [11] 王璐瑶. 东西部统一后的德国社会保障制度改革研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2013.
- [12] 蒋道霞. 战后德国社会民主党的社会福利保障政策考察[J]. 新西部, 2018(9下): 167-168.
- [13] 刘涛. 德国统一进程中的社会保障制度[J]. 社会保障评论, 2021, 5(4): 3-19.