

德国劳动力市场改革路径解析： 迈向新的灵活保障？

杨解朴

内容提要：“灵活保障”被视为分析现代劳动力市场政策的一种新范式，也被用来指代在灵活性与保障性之间争取一个更好的平衡而采取的政策。本文从灵活保障的理论视角剖析了德国历任政府为提高灵活性与加强保障性方面进行劳动力市场改革的基本路径，并探讨了实施改革的契机、制度优势及政策窗口，进而总结了德国劳动力市场所面临的问题，最后对德国劳动力市场改革方向进行了展望。

关键词：德国 劳动力市场 改革 灵活保障

第二次世界大战结束后，经历了福利国家“黄金时代”的德国，经济持续增长、就业率高并拥有成功的社会模式。在欧洲，“德国福利国家模式”被普遍认为是繁荣的经济和成功的就业政策的代名词。然而，德国的经济快速增长未能一直持续。20世纪70年代初，第一次石油危机爆发结束了德国的“经济奇迹”，德国患上所谓的“欧洲硬化症”。70-80年代，德国出现了经济衰退、高失业率、劳动力市场流动性差等状况。从20世纪90年代到21世纪初，德国一直在消化两德统一所带来的财政负担和经济增长乏力等问题。德国联邦统计局数据显示，1991-2005年，德国年均经济增长率仅为1.3%，个别年份还出现了负增长（1993年和2003年增长率分别为-1.0%和-0.7%），失业率从1991年的5.5%上升到2005年的11.3%。^①在此期间，一些观察家给德国贴上了“欧洲病夫”的标签，“德国模式”也因此受到质疑。尔后，德国劳动力市场历经若干改革，在经受了国际金融危机和欧债危机的洗礼之后，失业率持续走低。

^① Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, last assessed on 19 August 2014.

2014年10月,德国15-74岁就业人口的失业率(Erwerbslosenquote)^①仅为4.9%,为欧盟内失业率最低的国家。同期欧盟国家平均失业率为10.0%,南欧国家情况更为严重,西班牙失业率为24.0%,希腊为25.9%。^②在欧盟就业形势总体不佳的情况下,德国劳动力市场的繁荣景象被人们称作“就业奇迹”^③。

德国取得就业奇迹的原因是多方面的,其中德国劳动力市场改革中引入的灵活保障措施,为劳动力市场的繁荣以及应对后来的欧债危机做出了重要贡献。自2015年1月1日起,德国引入全国统一最低工资标准。对于劳动力市场的未来发展,德国经济和能源部长西格玛尔·加布里尔(Sigmar Gabriel)在“2014年德国经济年度报告”中指出,德国需要建立新的“灵活保障”模式,以应对现代社会所要求的灵活的、有生命力的劳动力市场和工作时间模式。^④德国灵活保障模式也正在为其他国家所仿效。2014年11月27日,德国经济部长西格玛尔·加布里尔和法国经济部长伊曼纽尔·马克龙(Emmanuel Macron)呼吁在两国尽快实施系列改革、增加投资,从而防止这两个国家乃至整个欧元区陷入停滞的陷阱,并为此发布了一份报告,^⑤建议法国向德国学习,在劳动力市场改革中进一步实施“灵活保障”措施,使法国像德国一样,为雇主和工会在公司内部就工作时间和劳动力的增减进行谈判提供可能。

鉴于此,有关德国劳动力市场改革的一系列问题值得深入思考:德国将要建立的新的灵活保障模式与旧的灵活保障模式有什么区别?为什么德国能够深入实施灵活保障模式,而法国等国未能实现?德国实施灵活保障模式是否存在制度优势,它又是

① “Erwerbslosenquote”是按照国际劳工组织/欧盟劳动力统计方法(ILO/EU-AKE-Konzept)计算出的失业率,与德国联邦就业机构(Bundesagentur für Arbeit)公布的登记失业率(Arbeitslosenquote)在统计方法及定义上(如目前的工作状态、年龄的界限、是否积极寻找工作、可否马上投入工作、寻找工作的类别等)有所区别,详细内容可参见Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle, http://www.iwh-halle.de/d/abteil/arb/Arbmmonitor/wiwa_erwlos.pdf; Bundesagentur fuer Arbeit Statistik, http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_361178/Statischer-Content/Grundlagen/Arbeitslosigkeit-Unterbeschaeftigung/Arbeitslosigkeit-Erwerbslosigkeit.html, last assessed on 20 December 2014。实际上,“Arbeitslosenquote”往往高于“Erwerbslosenquote”,例如2014年10月德国联邦统计局公布的“Arbeitslosenquote”为6.3%,而“Erwerbslosenquote”为4.9%。

② Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/BevoelkerungSoziales/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarkt.html>, last assessed on 6 January 2015。

③ 有关德国就业奇迹的具体表现参见丁纯、李君扬:“试析欧债危机中德国经济社会的表现——兼议德国模式的作用及其前景”,《欧洲研究》2014年第2期,第16-17页。

④ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Jahreswirtschaftsbericht 2014 Soziale Marktwirtschaft heute - Impulse für Wachstum und Zusammenhalt*, Februar, 2014, p.5, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/jahreswirtschaftsbericht-2014,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, last assessed on 18 August 2014。

⑤ 报告原文参见Henrik Enderlein and Jean Pisani-Ferry, *Reforms, Investment and Growth: An Agenda for France, Germany and Europe*, November 2014, http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_enderlein_pisani-en.pdf, last assessed on 6 January 2015。

在怎样的情况下将灵活保障模式与劳动力市场改革相结合?而灵活保障模式在德国的实施经历了哪些发展阶段?又带来了哪些问题?本文将通过灵活保障的理论视角剖析德国劳动力市场调整和改革的基本路径及其成因和面临的问题,并在灵活保障的框架下,对德国劳动力市场改革方向进行展望。

一 灵活保障的概念及欧盟灵活保障战略

(一) 灵活保障的概念

所谓“灵活保障”,是卫赫根(Wilthagen)等学者受到荷兰、丹麦福利国家发展模式的启发,将英文的灵活性(flexibility)与保障性(security)两个词相结合创造了“灵活保障”(flexicurity)这一术语,用以表述灵活性与保障性的相互关系或相互作用。其理论出发点是高水平的灵活性与就业的保障性可以同时获得,这挑战了主流经济学家关于劳动力市场政策必须在这二者之间进行权衡的观点。目前,“灵活保障”被视为分析现代劳动力市场的一种新范式,也被用来指代在灵活性与保障性之间争取更好的平衡而采取的政策,而有的时候则是这两方面的意思兼而有之。^①当灵活保障被视为一种政策战略时,其含义一方面是指专门提高劳动力市场、工作组织以及就业关系的灵活性,另一方面是指提高就业和收入的保障性。

从灵活保障概念的出发点及其应用的范畴来看,灵活性和保障性的内涵是多层次、多方面的。就灵活性而言,学界普遍将灵活性分为外部数量灵活性、内部数量灵活性、功能灵活性和工资灵活性四类。“外部数量灵活性是指雇佣和解雇工人的难易程度以及使用固定期限合同的程度;内部数量灵活性是指在不新增雇员也不解雇雇员的条件下,改变用工的难易程度(如改变工作时间);功能灵活性是指改变工作组织的难易程度,或改变工人以及企业适应挑战能力的难易程度(岗位轮换等);工资灵活性是指工资随经济状况调整的灵活性”。^②而就保障性而言,学界通常将其分为工作保障、就业保障、收入保障和综合保障四类。工作保障是指工人在同一工作岗位上的保障,通过就业保护以及为同一雇主服务的任期来显示;就业保障是指保持就业的状态(但不一定在同一工作岗位上);收入保障是指通过公共转移支付系统保障劳动者在失业时能有一定的收入;综合保障是指通过退休计划、援助服务等形式在工作和生活之间

^① Ruud Muffels and Ton Wilthagen, “Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-off between Flexibility and Security”, *Sociology Compass*, Vol.7, No.2, 2013, pp.111-122.

^② 杨伟国、唐惠:“欧洲灵活保障模式:起源、实践与绩效”,《欧洲研究》2008年第3期,第91页。

取得平衡。^①

从理论视角出发,卫赫根等学者认为灵活保障是一个经过谈判生成的概念,它需要所有利益相关者(如雇主、雇员和工会等)的参与。利益相关者依据“反身”(reflexive)劳动法^②,通过互动和对话以及他们(利益相关者)在日常实践中的反馈来定义和修改规定。灵活保障向那些处于相对弱勢的群体提供一定程度的工作、就业、收入和综合性保障,以便他们在劳动力市场中发展职业生涯,并允许持久的、高质量的劳动力市场参与及社会融合,同时提供一定程度的数量上的(外部的和内部的)、功能上的和工资上的灵活性,允许劳动力市场的(以及个体和公司的)参与者及时和恰当地根据不断变化的环境进行调整,以保持和提高竞争力和生产力。^③

(二) 欧盟的灵活保障战略

在过去 20 年间,欧盟灵活保障战略经历了从无到有的发展历程。1997 年,欧盟发表“新工作组织的伙伴关系”绿皮书,指出雇员、管理者、社会伙伴以及政策制定者的重要任务是在灵活性和良好的保障之间取得平衡。同年“欧洲就业战略”提出通过灵活的工作安排(如减少工作时间与灵活合同)实现工作组织现代化。2000 年的“里斯本战略”指出,欧盟要在提供更多就业机会和增强社会凝聚力基础上实现可持续的经济增长。2001 年的“欧洲就业指南”要求社会伙伴就增进工作组织现代化进行磋商,使企业更具竞争力,在灵活性与保障性之间取得平衡,减少劳动力市场分割,提高工作质量。2003 年的“新欧洲就业战略”将传统的就业抑制转向就业激励。在 2006 年 3 月的欧盟首脑会议上,欧盟明确提出了“灵活保障”一词,指出欧盟委员会将协同欧盟成员国以及社会伙伴共同发展灵活保障模式。2007 年 6 月,欧盟委员会向欧盟首脑会议、欧洲议会、欧洲经济社会委员会以及欧洲地区委员会提交了通讯“迈向灵活保障的共同原则:通过灵活性与保障性创造更多更好的工作”。^④

此后,欧盟委员会将灵活保障定义为一体化的战略,以同时提高劳动力市场的灵活性和保障性,并宣称灵活保障措施的实施会带来经济和社会效益,包括提高劳动生产率并有利于劳动力市场的平稳转型。委员会将灵活保障分为两种:一种是内部灵活

^① 杨伟国、唐惠:“欧洲灵活保障模式:起源、实践与绩效”,第 91 页。

^② 反身法(Reflexive Law)也有译作反思法,是德国教授托依布纳(Teubner)在 20 世纪 80 年代创立的法理学理论,它对欧洲法学界产生了深刻影响,被频繁运用于解决现代福利国家遭遇的法律实质化问题,对于如何协调作为超国家实体的欧盟与其成员国之间的法律治理关系也具有重要的影响。参见上海交通大学凯原法学院社会学研究中心网页, <http://www.socio-legal.sjtu.edu.cn/Pages/member.aspx?id=480>, 2015 年 1 月 2 日访问。

^③ 转引自 Ruud Muffels and Ton Wilthagen, “Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-off between Flexibility and Security”, p.112。

^④ 杨伟国、唐惠:“欧洲灵活保障模式:起源、实践与绩效”,第 90 页。

保障,包括工作组织中更加灵活的劳动利用率(通过调整工作时间);另一种是外部灵活保障,包括促进劳动力市场的转型(进入劳动力市场以及不同工作之间的转换)。在实践中,委员会倾向于后者。其中一个关键的问题是灵活保障与就业保护之间的兼容度。出于政治上的考虑,委员会淡化了灵活保障对就业保护所隐含的威胁,指出对于雇主解雇工人的过分限制会阻碍结构性改革、影响效率的提高以及工作创新,但强调灵活保障并不意味着雇主可以随意“雇佣和解雇”。成员国因此被建议提高劳动力市场的灵活性,同时通过积极的劳动力市场政策和旨在提高工人就业能力的终身学习的措施,提高工人适应劳动力市场转型的能力。^①

在2010年制定的“欧洲2020战略”中,面对欧洲劳动力市场转型带来的挑战,委员会进一步敦促成员国实施灵活保障战略:“重要的是要实施‘灵活保障’原则,使人们能够获得新的技能,以适应新的条件和可能的职业变化”。^②为此,该战略提出,在欧盟层面与欧洲社会伙伴一道定义和实施灵活保障战略第二阶段的议程,更好地处理经济转型、应对失业以及提升活跃度(activity rates);而在成员国层面,应按照欧盟首脑会议的意见实施灵活保障,减少劳动力市场的分割、推动转型并促进工作与家庭生活的相互协调。^③

欧盟委员会承认成员国在劳资关系、就业权利以及福利权利方面的差异意味着成员国实施灵活保障的起点各不相同。在实践中,谈判协商的范围可变性非常大,反映出不同成员国的劳资关系传统以及就业和制度所具有的独特性。对于成员国如何实施灵活保障战略,欧盟并没有提出整齐划一的方法,而是给成员国留出空间,按照自身的情况实施灵活保障战略。委员会也没有针对每个成员给出实施灵活保障的具体建议,而是制定了四种典型的实施灵活保障的路径,可以通过实施以下四方面的政策加以实现:第一,劳动合同要兼顾劳资双方对灵活性的需要;第二,推行终身学习的战略,提升劳动者的适应能力和就业能力;第三,实施积极的劳动力市场政策,帮助劳动者应对快速变化、减少失业时间,以及降低新工作的难度;第四,完善现代社会保障制度,提

^① Jason Heyes, “Flexicurity in Crisis: European Labour Market Policies in a Time of Austerity”, *European Journal of Industrial Relations*, No. 19, 2013, p.72, <http://ejd.sagepub.com/content/19/1/71>, last assessed on 17 August 2014.

^② European Commission, “Communication on Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth”, Brussel, March 3, 2010, COM(2010) 2020 final, p.18.

^③ Ibid., pp.18-20.

供足够的收入保障、鼓励就业和促进劳动力市场的流动性。^① 委员会通过确定灵活保障的内容为成员国劳动力市场政策调整确定了方向,同时强调实施灵活保障战略的特殊路径应由各成员国政府与社会伙伴具体协商确定。

二 德国实施灵活保障的契机、制度优势及政策窗口

(一) 两德统一为增加劳动力市场的灵活性提供了契机

两德统一给德国经济带来前所未有的负担。据统计,1991-2003 年间,约有 9000 亿欧元从原西德转移到原东德。这一数额相当于德国当年 GDP 的一半。^② 如此沉重的财政经济负担严重拖累了德国经济和社会的发展,抑制了就业、增加了失业。同时,两德的统一也给德国企业到中东欧国家建厂带来了新的机会。中东欧国家投资环境稳定,并且与德国有着长久的贸易往来、关系密切,其工业结构、教育体制、职业培训制度等与德国有许多相似之处。在匈牙利、波兰等国,德语被广泛使用。更重要的是,这些国家工资水平远低于德国,而劳动规章更加灵活。“在全球化时代投资者会在国际范围内比较税后回报率,争取最大的投资收益,他们经常采取的战略是生产外包和海外投资。”^③ 在这种情形下,德国如果不采取更加灵活的劳动力市场政策增强竞争力,势必成为跨国企业的弃儿。

(二) 开放式条款的引入为增加灵活性提供制度优势

1949 年颁布的《企业基本法》规定德国实行劳资自治,覆盖各个行业的集体谈判是劳资自治机制运行的基础。行业工会和雇主协会围绕工资福利待遇、工作时间和劳动条件进行谈判,达成覆盖全行业的工资标准,而这一制度在最近 20 年发生了变化。一方面,在过去 20 年间,通过工会协议决定工资的工人数量大幅削减,以企业作为独立单位与行业工会相脱离的现象越来越多。另一方面,两德统一带来的竞争压力使雇主对企业个性化、差异化管理的需求越来越迫切,企业职工委员会为保住(在德国的)就业岗位,愿意接受一些分散化的制度调整,职工委员会在劳资关系中的作用也因而

^① European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones*, Brussels, June 2007; Quoted from Ruud Muffels and Ton Wilthagen, “Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-off between Flexibility and Security”, p.116.

^② Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg and Alexandra Spitz-Oener, “From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany’s Resurgent Economy”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 1, 2014, p. 182.

^③ 杨解朴:“德国福利国家的自我校正”,《欧洲研究》2008 年第 4 期,第 135 页。

得到加强。1995年后,工会和雇主联合会在行业层面的集体谈判中对越来越多的开放性条款达成协议,允许企业偏离行业范围内的工资标准。最初,这些开放性条款主要集中于工作时间,但后来就涉及到工资问题。最初引入开放性条款只是临时用于避免破产,但后来也被用于在通常状况下保证企业的竞争力。企业使用开放性条款与企业职工委员会就薪酬、工作时间等问题进行谈判。在集体谈判中,开放式条款的引入导致了工资制定的流程发生了前所未有的变化,即从行业层面转向企业层面。

德国工资标准制定的分散化与其他许多欧洲邻国(如法国、意大利等)的情况形成鲜明对比。在法国、意大利等国家中,法定最低工资通常很高,工会所确定的工资标准和工作时间适用于整个行业的所有公司/企业,制度变迁需要各个政治派别的广泛共识。^①这也是前文提到的德法两国经济部长建议法国向德国学习实施灵活保障措施的原因。通过这样的对比能够发现,德国在劳动力市场改革过程中,存在增加工资灵活性、内部数量灵活性等方面的制度优势。

(三) 德国实施灵活保障的政策窗口

虽然两德统一为德国增加劳动力市场的灵活性提供了契机,但在科尔政府时期,德国在增加灵活性方面仅是微调,哈茨改革才真正开启了德国灵活保障模式,在施罗德进行哈茨改革前的2002年,德国经济增长停滞,2003年最初几个月GDP开始下降,失业率已经超过11%。养老保险基金面临崩溃,工资附加成本不断上升。同时由于德国当时违反了欧盟《稳定与增长公约》有关财政赤字的规定,造成政府预算政策的行动空间已经非常有限。德国劳动力市场及社会福利的改革势在必行。而真正为施罗德改革提供了政策窗口的是联邦劳工局的职业中介丑闻事件。当时,德国联邦统计局对五家职业中介的业绩进行了审查,结果发现中介成功案例中约70%与事实不符。这一中介丑闻引起了公众的广泛关注,使得施罗德的改革得以推动。此时,由于联邦议会选举迫近,社民党党内和社民党与工会之间的意见分歧会损害社民党再次胜选的可能性,因此,来自党内和工会的反对声音受到约束。^②

三 德国劳动力市场改革中的灵活性与保障性

有关欧盟灵活保障战略在德国具体实施的情况,可以从以下几个方面进行观察:

^① Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger, Uta Schönberg and Alexandra Spitz-Oener, "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy", pp. 167-188.

^② 郑春荣:“德国如何抓住改革的‘时机之窗’——‘2010议程’的理念、影响与反思”,《人民论坛·学术前沿》2013年11月下, <http://www.rmlt.com.cn/2013/1211/197316.shtml>, 2014年8月1日访问。

第一,从实施灵活保障的起点看,欧盟委员会承认由于成员国就业制度和劳资关系各异,各国实施灵活保障模式的起点往往不同。事实上,在 2006 年欧盟正式提出灵活保障战略之前,德国早已开始了先行实践;第二,从政策形式看,对于灵活保障的实施,欧盟是通过政策文件、通讯、意见等软法形式敦促成员国实施灵活保障战略,其意见大多是指导性、原则性的。而在欧盟出台有关实施灵活保障的软法之前,自 2002 年开始,德国历届政府的组阁协议中均对增加劳动力市场的灵活性并辅之以恰当的社会保护和社会保障做出了相应规定;第三,从政策内容看,本文第一部分提到的欧盟实现灵活保障的四项政策内容,均体现在德国劳动力市场改革当中。

灵活保障模式在德国的建立经历了逐步发展的过程:德国实施灵活保障模式的最初起点是从增加劳动力市场灵活性开始的,这是科尔时期的劳动力市场改革的主要内容之一。到施罗德时期,灵活性和保障性都得到强化。政府通过哈茨改革促进了边缘劳动力/局外人(margin/outsider)^①的非典型就业,提高了劳动力市场的灵活性,并为非典型就业者提供了超越传统社会保障供给的保障性。在默克尔时期,政府在巩固施罗德改革的基础上,面对欧债危机的压力,提倡对核心员工/局内人(core/insider)实施短工时制度,增加了内部灵活性和工资灵活性,随着劳动力市场灵活性的不断增加,2015 年引入的全国统一最低工资标准起到了增加保障性的作用。

(一) 科尔时期:破除僵化、增加灵活性

在哈茨改革前,由于德国长期奉行高工资、高福利、高保障的“三高”政策,造成企业用工成本过高,企业不愿新增就业岗位,劳动力市场呈僵化状态。为维持高福利支出所形成的高赋税体系不但降低了企业、个人生产投资的积极性,而且还迫使一些资本外流,转向国外投资。另外,德国就业制度提供高水平的就业保护、失业者的收入替代率较高,而且还有行业范围内集体工资协议,这种过分的保护措施不但没有减少失业,反而增加了失业。同时,高福利还助长了“懒汉”思想,自愿失业者日渐增多。

针对劳动力市场僵化的弊病,自上世纪 80 年代开始,科尔政府针对劳动力市场的困境,进行了若干增强灵活性的改革,具体措施包括:控制工资增长率、降低用工成本;鼓励企业采取灵活的工资制度;实行灵活的工时制度;增加就业岗位,减少就业的竞争压力;启动税制改革,降低个人和企业的直接税税率;调整劳动与社会政策,将失业扶

^① 在有关劳动力市场的二元化的讨论中,学界将在就业保护、工资以及社会保障方面处于劣势地位的非标准就业者称为边缘劳动力或局外人(margin/outsider),而将在上述方面享有优先地位的标准就业者称为核心劳动力或局内人(core/insider)。See Werner Eichhorst and Paul Marx, “Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility”, *Journal of European Social Policy*, Vol.21, No.1, 2011, p.74.

助的重点转移到增加就业者的就业机会和帮助失业者重新回到工作岗位。^①此时,增加劳动力市场灵活性的改革措施大多是具体的、渐进式的调适。

(二)施罗德时期:在非典型就业中实施灵活保障以促进就业

1998-2005年施罗德红绿联盟执政时期,德国劳动力市场经历了实质性改革。在施罗德的第一个任期,延续了科尔时期的指导思想,继续将重点放在控制福利支出、增加就业培训、促进社会投资以及鼓励再就业方面,但受外部经济环境影响,效果并不理想。在第二个任期内,施罗德根据以“弹性工作”的倡导者彼得·哈茨为首的哈茨委员会的报告,于2003-2005年间推出了针对劳动力市场和社保改革的哈茨 I-IV 法案。

施罗德对劳动力市场改革的政策引导是将原先的补偿性给付转向激励型的劳动力市场政策,要求把权利与义务更好地结合,做到“促压结合”(Fördern und Fordern)。一方面,增加劳动力市场的灵活性,提供更多的就业机会,对失业人员施加压力,迫使他们从事一份工作;另一方面,要为此增设相应的救助和促进计划。哈茨改革在实施激励型的劳动力市场政策、鼓励就业、促进劳动力流动、鼓励终身学习等方面与上文提到的欧委会有关灵活保障战略的内容是一致的,而德国的实践要先于欧盟政策文件的出台。

在促进灵活保障的具体措施方面,哈茨改革一方面放宽对企业解雇员工的限制(自2004年起,适用解雇保护的企业雇佣职工数量的门槛从5人提高到10人),降低了解雇工人的难度,促进了劳动力市场的外部灵活性;另一方面通过推行“让工作有报酬”(making work pay)的战略,努力激活求职者的求职热情。多种就业促进措施被引入,通过提高劳动力适应新工作的能力来增加劳动力市场的功能灵活性。例如,联邦就业机构(Bundesagentur für Arbeit,简称BA,原联邦劳工局)向失业者以及某些初次进入劳动力市场的人员提供培训抵用券,由他们自己选择前往与联邦就业机构有合作关系的培训机构和企业接受培训,通过提高劳动者的技能,为其就业和转岗创造更多的机会;同时,联邦就业机构与中介机构和企业合作,为失业者提供就业信息、安置就业,促使失业者重返劳动力市场。另外,联邦就业机构通过为自主创业的失业者提供创业补助、迷你工作(mini-jobs)和小型工作(midi-jobs)等微薄报酬的就业模式提供多种优惠政策,从而增加了劳动力市场的内部数量灵活性、工作保障性、收入保障性及综合保障性。其中,迷你工作是德国增加劳动力市场的灵活性和促进就业的重要措

^① 姚玲珍:《德国社会保障制度》,上海:上海人民出版社2011年版,第287-289页。

施,是德国近年来能够取得就业奇迹的重要原因之一。

迷你工作在 1977 年被引入德国社会法典,是指收入或就业期限低于一定门槛的工作^①。目前,德国迷你工作的上限为 450 欧元。哈茨改革后,迷你工作迎来了快速增长的阶段。总体而言,迷你工作对于促进就业、提高劳动力市场的灵活性与保障性发挥了以下几方面的作用。

在灵活性方面,迷你工作为雇主提供了延长营业时间、处理工作高峰问题的可能性。同时,哈茨改革废除了工作时间门槛上限的措施,还加强了迷你工作的内部数量灵活性,使雇主在迷你工作者的工作时间安排上有了更大的灵活性。在保障性方面,迷你工作者可以通过补齐社会保险缴费,获得全部养老金的权利,并且促进就业者从非法走向正式就业,从失业走向常规就业。^② 2012 年年底,德国对迷你工作制进行了再次调整,进一步增加了迷你工作的保障性,调高收入门槛上限,并将 2013 年以后建立迷你工作关系的工作者纳入法定养老保险的覆盖范围。从总体上看,哈茨改革增加了迷你工作的数量,但作为兼职工作的增长,远远多于作为主要工作的迷你工作的增长。由于德国具有以家庭为单位的税收和社会保障制度的传统,迷你工作所特有的税收优势和社会保险的特殊规则带动了女性就业、退休人员的再就业以及在校学生的兼职就业。

对于迷你工作也不乏批评者,他们认为,迷你工作虽然增加了劳动力市场的灵活性,但保障性不足,迷你工作者总体收入和小时工资水平较低,同时还存在其他一些社会保障权利缺失等问题。灵活保障的理论创始人卫赫根等学者关于灵活性和保障性关系的论断或许可以解释这一看似对立的现象:灵活性与保障性是一种正和博弈关系,^③灵活保障并不否认权衡,也不认为只有赢家没有输家,在短期内人们可能会有利益损失,但从长远看,灵活性与保障性之间的张力可以刺激共融性生长,增加收益、降低损失,同时使局外人获得更多的机会收获和局内人一样的果实。^④ 按照这种理论视角,迷你工作制等一系列的非典型就业制度将在实际运行中逐步得到完善,虽然短期内会有一些利益损失,但从长远看,是使越来越多的社会群体受益的发展模式。

(三) 默克尔时期:在标准就业中实施灵活保障以应对危机

① 迷你工作包括工资型迷你工作和短期就业型迷你工作两类,本文专指工资型迷你工作。

② 班小辉:“德国迷你工作制的立法变革及其启示”,《德国研究》2014 年第 2 期,第 83 页。

③ 正和博弈亦称为合作博弈,是指博弈双方的利益都有所增加,或者至少是一方的利益增加,而另一方的利益不受损害,因而整个社会的利益有所增加。

④ Ruud Muffels and Ton Wilthagen, “Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-off between Flexibility and Security”, *Sociology Compass*, Vol.7, No.2, 2013, pp.111-122.

在欧债危机前,默克尔政府收获了施罗德对劳动力市场改革的红利,同时也延续了施罗德劳动力市场改革的方向,比如积极促进老年就业(例如2006年的“50+”计划)、进一步减少福利待遇、减轻企业赋税、放松解雇保护,为企业创造更多的活动空间,提高企业竞争力等。

而在金融危机、欧债危机期间,默克尔政府主要通过缩减工时的方法,增加了劳动力市场的内部数量灵活性、提供了就业及收入的保障性,使德国安然度过危机。继2008年失业率回落到7.2%后,2009年受金融危机影响,各企业开工率降低,但由于使用缩减工时的方法,增加了劳动力市场的内部数量灵活性,使得德国失业率仅小幅上升到7.8%。缩减工时是通过以下四种方式实现的:一是工会和雇主达成协议临时减少工作时间;二是使用工时账户,^①将减少的工作时间从个人的工时账户中扣除;三是减少加班费;四是实施由政府 and 联邦就业机构支持的短时工作制。^②

在应对危机、实施劳动力市场的灵活保障措施的过程中,集体协议在调整工作时间问题上发挥了重要作用。当危机开始爆发时,不同的行业部门都达成了有关削减工作时间的协议(许多企业内部也达成了协议)。工会和雇主通过协议来保留工作岗位,尽管不同协议所约定的雇主对工作岗位的保护程度不同,工人所承受的收入损失也不尽相同。工作时间的调整大部分是通过长期以来建立的短时工作制解决的。短时工作制规定,在企业面临订单减少而导致“不可避免”的财政危机时,可向政府就业机构寻求帮助,就业服务机构通过提供失业保险等短期措施促使企业避免解雇工人,通常采用减少工人的工作时间并按比例支付工资的方式,工人获得原有工资的60%—67%,企业仅付出一定的“短时工资”,其余部分则由就业服务机构的失业保险来承担。^③在危机中,短时工工作补贴的最长期限从6个月延长到24个月,德国短时工数量也从2007年每月约2万人增加到最高2009年5月的150万人。^④其中主要原因是德国政府加大财政投入鼓励企业使用短时工制,通过出台就业和稳定法案降低了企业申请短时工作补贴的门槛,新规定放弃了企业只有在所有员工的三分之一收入减少10%的情况下才能申请短时工作补贴的规定。从2009年开始,只要有一个员工面临

^① “工时账户”是指员工将超出原有工作计划的加班时间储存在工时账户中,企业并不在当下为员工支付这部分加班工资,而是根据工时账户中的工作时间来进行调休,在休息时间照常领取工资。在经济情况不好或者企业订单减少时,企业可以通过支取工时账户中员工工作时间的的方式来度过危机,同时也为员工保住了工作机会。参见姜照辉:“经济危机中的德国如何实现就业奇迹?”,《理论导刊》2012年第3期。

^② Jason Heyes, “Flexicurity in Crisis: European Labour Market Policies in a Time of Austerity”, *European Journal of Industrial Relations*, 2013, Originally Published Online on 27 January 2013.

^③ 姜照辉:“经济危机中的德国如何实现就业奇迹?”,第111页。

^④ Jason Heyes, “Flexicurity in Crisis: European Labour Market Policies in a Time of Austerity”, p.79.

工作时间减少,企业就有资格申请短时工作补贴,同时也简化了企业申请的行政手续,并且将短时工作工人的范围扩大到临时工人。^①

默克尔政府除了在危机时期通过推行缩减工时的方法,增加了灵活性与保障性外,还引入了全国统一最低工资标准,^②这是近年来德国劳动力市场改革中最具影响力的政策之一。这项政策虽是政治妥协的产物,但也应将其视为应对因灵活性增加而产生社会贫富不均的解决方案。从灵活保障的角度上看,伴随着劳动力市场灵活性的提高,对于保障性的需求也会增加。上文已经提到,从 1990 年代中期开始,工资制定已经突破了集体谈判的传统,部分从行业层面转向企业层面。这一特点决定了企业在工资制定上的灵活性,便于企业主控制和降低劳动力成本,提高劳动力市场的竞争力,提升出口能力;但在这种制度背景下,也造成个别合同约定的最低工资标准低于行业集体合同,导致部分劳动者陷入“工作贫困”。从灵活保障的理念出发,此时收入的保障性确实需要得到加强。

(四) 德国灵活保障模式的发展方向:迈向新的灵活保障?

德国灵活保障模式经历了科尔时期的单独提高劳动力市场的灵活性,施罗德时期对边缘劳动力实施灵活保障,到默克尔时期,为应对危机,将实施灵活保障的对象扩展到核心劳动力。在创造了就业奇迹后,德国经济与能源部长加布里尔又指出,德国需要新的“灵活保障”模式,即针对有工资保障的标准工作增加灵活性,为就业者及其家庭的未来规划提供保障。^③这将意味着,即使在走出危机后,灵活保障模式将超越其理论创造者给予它的定位——灵活保障(向那些处于相对弱势的群体提供一定程度的工作、就业、收入和综合性保障)——转而成为德国现代劳动力市场普遍实行的模式。而德国联邦就业机构董事会主席韦泽(Frank Jürgen Weise)更是提出要建立灵活退休模式。这是由于新出台的 63 岁提前退休的规定对民众吸引力过大,提前退休的人数超过了预期,从而对劳动力市场和养老保险造成了压力。韦泽建议推出措施吸引健康员工自愿工作到 70 岁。目前,执政联盟已经组成专门工作组,讨论就业与退休之

^① 姜照辉:“经济危机中的德国如何实现就业奇迹?”,第 111 页。

^② 2013 年 11 月,新的联合政府达成执政协议,德国自 2015 年 1 月起,逐步推行税前每小时 8.5 欧元的最低工资标准。这一标准的引入将增加劳动力市场的公平性,五分之一的德国劳动者将受益,为低工资的就业者带来福利。而这一标准的引入同样也将降低效率、加大失业风险,侵害低工资企业的经济利益,对雇佣企业和雇员造成负面影响。同时,最低工资标准的引入损害了德国劳资关系传统。按照这个传统,工资标准应由劳资双方确定,国家应只负责最低生活保障。事实上,默克尔所在的右翼政党并不赞成引入最低工资标准,而为了与社民党组阁,不得不就此达成政治妥协。

^③ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Jahreswirtschaftsbericht 2014 Soziale Marktwirtschaft heute—Impulse für Wachstum und Zusammenhalt*, p.5.

间灵活过渡的新模式。

虽然德国政要对迈向新的灵活保障模式信心十足,但能否真正顺利实施,一方面取决于德国国内的经济、社会状况的变化情况,而另一方面,在经济全球化、欧洲一体化的背景下,欧盟邻国的利益也是德国劳动力市场政策调整过程中需要考虑的因素。

从过去德国灵活保障的实施情况看,政府会随着整体经济和社会状况的变化,对灵活性和保障性实行动态的调整。例如,在危机刚开始的阶段,德国政府将福利待遇的最长发放时间临时调高、缴费率被降低、一系列的优惠措施和政府保证措施被引入。然而,伴随右翼政府(基民盟/基社盟-自民党)2009年选举获胜上台执政,社会保护被削弱。尽管随后经济复苏,但在2011-2014年间每年减少0.5%的结构性赤字,政府开始缩减福利供给,推行更加严格的劳动力市场政策,有关全国统一的最低工资标准曾一度被搁置,国家对于雇主提供学徒岗位的奖励也被撤销,父母亲假的待遇被缩减。为长期失业者提供的从标准失业待遇转向最低生活保障的过渡性补贴也被撤销,政府停止支付长期失业者以及其他福利接受者的养老金缴费。长期失业者也失去了获得父母亲假福利的权利。^①

影响德国实施灵活保障措施的因素还来自欧盟其他成员国。例如,引入最低工资政策的压力就是来自德国的邻国。这些国家认为,从2000年开始,德国的劳动力成本几乎没有增加,这和欧洲其他主要经济体形成了鲜明的对比。德国的强劲出口是建立在大量不公平的低工资基础上的。例如法国工业部部长阿诺·蒙特布尔就曾经公开指责德国没有最低工资标准,以及大量的“迷你工作”对法国的就业市场造成了恶劣的影响。^② 最低工资政策的出台就是解决德国邻国所共同关心的问题。

四 德国劳动力市场存在的问题及改革方向

灵活保障的措施促进了非典型工作的发展,改善了德国较为严重的结构性失业问题。但德国劳动力市场,特别是低工资部门的繁荣也给德国带来了新的社会问题。

一是低工资部门比例过大,部分劳动者陷入工作贫困。德国目前约有730万人在低工资部门就业,^③占有所有从业人员的22%。从欧洲范围来看,德国的低工资部门比例比大多数国家都高。在450万哈茨IV失业金II的领取者中,有130万是在低工资

^① Jason Heyes, "Flexicurity in Crisis: European Labour Market Policies in a Time of Austerity", p.79.

^② http://paper.people.com.cn/gjrb/html/2014-07/14/content_1451912.htm, last accessed on 2 January 2015.

^③ 低工资是指收入低于平均水平的2/3,这个标准在德国相当于每小时9.54欧元。

部门工作的人员,由于他们的收入不足以维持生计,依然需要国家的补贴来补足缺口。^①

二是哈茨改革在多大程度上提高了劳动生产率的问题。哈茨改革后,德国形成了一个以非典型就业为特征的第二劳动力市场。在 4200 万从业人员中,只有 2900 万拥有承担缴纳社会保险费义务的工作,许多正规工作被劳务工或多个迷你工作、小型工作所代替。劳务工的数量自 2002 年起增加了 50 万,达到 82 万;在过去 10 年,虽形成了 230 万个新的工作岗位,但每年人均工作小时数在持续下降。^② 这是否意味着,新的工作岗位是由原先的工作分摊到更多的人身上形成的?

三是长期失业现象仍然严重。2014 年 9 月,经济合作与发展组织(OECD)的一份研究报告指出,长期失业成为德国劳动力市场最棘手的问题。约有 45% 的失业者,失业期限超过了 1 年,而 OECD 国家这一比例的平均值为 35%。^③ 在哈茨改革前,一些学者将德国劳动力市场冻结及长期失业问题归因于较高的就业保护和失业保障。哈茨改革后,一系列的改革措施削减了失业保障。福利的降低迫使长期失业者寻找工作,但由于长期失业者多为低技术工人,能够获得的工作机会较少。

德国劳动力市场一直在经历动态改革的过程,而灵活保障的措施也在德国劳动力市场经历着不断被引入、调适、改革、创新的动态发展进程。灵活性与保障性将在未来德国劳动力市场改革中不断被提升。笔者从灵活保障的视角对未来德国劳动力市场的改革方向做出如下的展望:

第一,放松解雇保护提高内部灵活性。

通过对德国历任政府在劳动力市场实施的灵活保障战略的研究,不难发现与其他欧洲国家(比如英国)相比,德国强大的就业保护覆盖了占就业人群大多数的所有核心劳动力,因此从总体而言,如何继续放松就业保护、增加劳动力市场的灵活性是其改革的重点。与欧洲其他国家相比,德国工会和雇主通过集体谈判和社会对话在形成劳动力市场政策(包括灵活保障措施)时的参与程度较高,工会将会坚持灵活保障以帮助维持就业和社会保护,并且促进终身学习。强大的就业保护也可能会促使雇主将提高内部灵活保障作为控制劳动力成本的方法。在这种形式下,放松就业保护的立法、促进固定期限就业的扩展、引入工作福利制政策,包括减少社会福利的供给时间、逐步

^① 郑春荣:“德国如何抓住改革的‘时机之窗’——‘2010 议程’的理念、影响与反思”。

^② 同上。

^③ Spiegel Online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oecd-studie-experten-sagen-job-boom-in-deutschland-voraus-a-989524.html>, last assessed on 19 November 2014.

将福利权利与劳动力市场的参与挂钩等应作为改革劳动力市场、促进灵活性的合理方向。此外,改革还会倾向于削弱失业者的社会保护、扩展与工作相关联的福利。

第二,通过终生学习加强功能灵活性。

在未来,就业稳定性将面临更多的挑战,需要就业者增强更多的自我责任。终身学习将提高就业者的适应能力、就业能力,并提高企业的竞争力,同时这也符合欧盟委员会所倡导的灵活保障战略的内容。终身学习较少地依赖固定的工作场所,但却与个人在劳动力市场内外的就业能力密切相关。对于劳动力市场的核心劳动力、徘徊在劳动力市场边缘的劳动者,包括长期失业者,终身学习都是帮助其获得更好工作的途径。

第三,改革非典型就业者的养老金制度。

与促进灵活性相对,保证劳动力市场中的低收入者、非正规就业者的收入水平及各项福利待遇和社会保障权利则是增强保障性的改革方向。养老金不足以提供基本生活保障是非典型工作就业者在离职后产生的社会问题,由于其就业过程有中断,造成在离开劳动力市场后,不能获得足够的养老金维持生计。一些欧洲学者建议,对于非典型就业人员,应对非典型工作的从业者的养老金进行改革,不论其由于何种原因中断职业生涯,均应获得一种视同缴费的权利,^①帮助其在最终离开劳动力市场时,获取保障生活的养老金。

(作者简介:杨解朴,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:张海洋)

^① Berndt Keller and Hartmut Seifert, "Flexicurity-The German Trajectory", *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol.10, No.2, 2004, p.236.