全球化和金融危机背景下德国的就业形势和应对措施

中国劳动关系学院公共管理学院 赵祖平

二十世纪八十年代初的经济危机，已经让德国的就业形势开始恶化。统一后的德国在1992年至1993年又经历了一次经济整合所带来的危机。经济下滑伴随着九十年代的经济全球化，尤其是冷战结束后生产链重新整合所带来的竞争，使得德国面临着巨大的就业压力，金融危机进一步加剧了这一趋势。德国政府、工会、企业方为促增长、稳就业，采取了一系列应对措施。

一、政府实施了持续的放松管制、刺激就业的措施

（一）九十年代开始大幅度进行劳动力市场改革

从九十年代开始的十几年中，新自由主义的盛行和私有化从根本上改变了政府的立场。尤其是1998年以施罗德为首的社民党-绿党联盟上台后，选择走中间路线，大幅削减政府预算、大幅度进行劳动力市场改革，政策设计的核心就是通过制度创新，放松劳动力市场管制，增加灵活就业比重。

首先对劳动和社会保障管理系统实行“去官僚化”改造，将其地方分支机构改名为顾客服务中心，并且采用董事会领导下的社会企业的运营方式，承担起为劳动者提供培训和就业信息、提供就业咨询、介绍的工作；

其次，大幅度缩短失业金领取期限，由32个月缩短为12-18个月，并且附带了前提条件，即要能证明本人在积极寻找工作、愿意接受灵活就业形式、接受职业培训；

再次，积极鼓励各种灵活就业形式。为各种灵活就业提供制度和财政支持。一是为失业者自谋职业提供开业补助，包括为期9个月的相当于失业金的基本生活保证金和每月300欧元的补贴，用于缴纳社保保险。开业后还可以持续领取6个月。二是把临时用工和季节工，纳入制度保障。尤其是二十一世纪初期的劳动力市场改革将非全职工作作为促进女性就业的一种方式加以推广。非全职工作在德国是一种非常普遍的女性就业形式，从2000年起由《非全职工作和固定期限工作法》规范，规定在有15名及以上雇员的企业，雇员有权利从全职转为非全职工作。非全职工作包括了标准和边缘非全职工作。标准非全职工作按照IAB的数据占所有非全职工作者的62%，要缴纳社会保障基金，雇员的权利和全职工作者是一样的。边缘非全职工作占所有非全职工作者的38%。按法律规定有两种：月收入不高于450欧元的非全职工作（minijobs）和工作期限每年不超过50个工作日（或两个月）的非全职工作 ，另外一种是月收入在450-850欧元之间的非全职工作（Midijob）。

九十年代末开始的改革，增强了德国劳动力市场的活力，2006年德国失业率自1980年代以来第一次降至8%以下，财政收入大幅增加，2008年政府预算达到平衡。为后来德国经济在2008年之后的率先复苏，打下了良好的基础。

2005至2007年德国失业金领取者的灵活就业形式和人数[[1]](#endnote-1)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 临时用工 | 钟点工 | 学徒工 | 自谋职业 |
| 2005年1月 | 43000 | 100000 | 15000 | 45000 |
| 2006年1月 | 529000 | 145000 | 20000 | 50000 |
| 2007年1月 | 603000 | 195000 | 26000 | 56000 |

资料来源：德国联邦就业局（BA）

（二）金融危机后进一步加大刺激就业的力度

2008年金融危机也同样使德国遭受了重创。2008年经济仅增长0.8%；2009年经济大幅下跌7.2%，出口大幅下滑，企业开始出现减产、限产、关厂、降薪、裁员。为了全力降低经济衰退带来的影响，德国政府在劳动关系领域进一步加大刺激就业的力度。

一是对企业雇佣短时工进行补贴。当雇主选择缩短工时而非解聘雇员时，雇员工资（没有孩子）的60%或67%（有一个孩子）由政府来支付；企业为雇员缴纳的社保费前6个月的50%、以后的100%由政府来支付。从2009年开始雇的员工，上述补贴适用24个月；从2010年开始的，则适用18个月。根据德国联邦就业局（BA）的调查，2009年，德国劳动服务局共为短工补贴支付了50亿欧元，挽救30万个工作岗位，共有22%的企业使用了这项补贴。2010年为此的计划支出为47亿欧元，保住了近60万工作岗位。2010年第一季度就有60000家企业的85万雇员使用了这项补贴。[[2]](#endnote-2)这项政策用较小的成本，获取了很大的收益，从稳定就业来看是非常成功的。一些大型企业如宝马、大众、巴斯夫、朗盛、瓦克等都纷纷加入该行列。

二是加大对边缘非全职就业的法律保护。金融危机后，为促进边缘非全职就业，从2013年开始，将之纳入了法定退休制度，但是雇员可以选择是否缴纳退休、医疗或失业基金，付款方式是一次性付清。劳动力市场和职业研究所（IAB）发现2014年女性就业者中的57.8%和男性就业者中的20.1%从事非全职工作。

二、工会组织的低工资增长、保就业策略

面对全球化背景下日益激烈的国际竞争，德国工会从九十年代起就采取了工资增长低于生产率增长的工资策略，在集体谈判中展现了灵活的姿态，大大加强了德国相对其他欧盟国家的竞争力，使德国的出口持续增加，形成了出口导向性的增长模式。由于金融危机之前的几年，德国经济运行良好，德国实体经济虽然在2009年遭受巨大的衰退，但远没有伤到根本。可以说2010年以来德国经济的复苏，中间有工会的贡献。

2008年末爆发的金融危机使得政府、工会和企业间的关系又产生了新的变数。例如，当企业陷入经济困境，工会站出来大力支持企业向政府申请周转资金的贷款，例如，德国五金工会（IG Metall）和煤矿、化工和能源工会（IG BCE）改变了工作重点，积极要求政府采取行动救助他们所属的行业。而联合服务业工会（Ver.di）则要求政府加大经济刺激力度，扩展公共服务和公共部门。这些不同的利益要求反映了工会的不同立场。

三、雇主组织积极替会员发出声音

德国雇主组织积极代表会员在联邦、地方政府层级提出各种改革劳动力市场的建议和措施，如缩短工时、灵活就业、移民融入等，努力为雇主发出声音。同时，积极提供各种咨询服务，以增加对会员的吸引力。

四、劳资双方通过增强集体谈判的灵活性来促进就业

德国劳动关系的具体内容是由劳资双方通过行业集体谈判和工作单位层级的互动来决定的，而法律只是为劳动关系双方的互动提供基本的制度框架和规范。

集体谈判的层级及内容

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 国家层级（仅限于公共部门） | 行业层级 | 公司层级 |
|  | 工资 | 工时 | 工资 | 工时 | 工资 | 工时 |
| 主要的层级 |  |  | x | x |  |  |
| 重要但非主要的层级 |  |  |  |  | x | x |
| 存在的层级 | x | x |  |  |  |  |

国家级的集体协议一般仅限于公共部门，占主要地位的还是行业层级，企业层级的企业委员会不具有集体谈判资格。但是他们可以和单个雇主就集体协议未涉及的议题签订协议，比如就业保障、工作时间的具体分配、网络的使用和远程办公等等。

企业委员会还可以在特定情况下就集体协议覆盖的议题进行进一步的谈判，一是进行权益增加型谈判，如更高的工资和更长的休假；二是可以和企业针对集体协议中的开放性条款进行谈判。

国家级的（比例较低）和行业级的集体协议（比例在增加）可以包含有开放性的条款解决和企业层级的协议（由企业委员会签署，而不是由工会签署）相衔接的问题。

上世纪90年代以来，针对开放性条款的谈判，允许企业层级的谈判根据企业的实际情况，达成低于行业协议水平的协议条款，成为增加集体谈判制度灵活性的一种途径。

（一）工作时间

德国的日工时是由《工时法》基于欧盟法规规定的，其中第三条规定每天8小时，每周6个工作日。雇主有权决定工时的具体安排。如果企业有企业委员会，工人代表就享有共决权。该法案允许某些行业在工时方面（如制造业）、休息时间方面（如医疗护理业、酒店服务业）低于法定标准，也允许制定低于法定标准的集体协议条款。但通常来说，工时是由集体协议规定的。行业集体协议规定每月或每周的工时、假期天数、轮班和夜班的时数。

九十年代以来，为应对全球化和产业转移所造成的工作职位的减少，德国各大行业工会纷纷把缩短工时、保就业岗位作为谈判的重点，很多行业实现了周平均35小时的工作制。进入新世纪后，由于金融危机的影响，越来越多的行业性集体协议开始写入开放性的条款。众所周知的是，2004年五金工会批准了大众汽车公司所签订的协议，允许限薪、缩短工时，以保障工作职位。后来该企业协议被纳入行业性集体协议中，有效地保障了雇员的工作职位。开放性条款允许企业委员会可以和企业达成临时缩短工时、减薪等条款，以避免裁员。2010年五金行业所签的协议允许企业根据各自的经济状况，2011年的工资增长可以推后不超过两个月。2015年化学行业所签的协议允许面临经济困难的企业，向工会说明和提供证明资料后，可以延迟加薪不超过两个月。随着服务业的兴起，在集体协议中引入新的人力资源管理方法，通过行业集体协议建立工作时间账户或休假制度成为新趋势。另外，经济危机后，为实现经济的尽快复苏，越来越多的行业集体协议中增加开放性条款，使得企业层面可以制定低于集体协议的标准。企业层级，企业方会和企业委员会利用劳资共同签订的工作协议在决定工时、加班制度、弹性工时安排、远程工作等方面做更多灵活性的安排。

来自于劳动力市场和职业研究所（IAB）的数据显示，2011年23%的被集体协议所覆盖的企业声称他们的集体协议是有开放性条款的，在制造业企业更普遍，达到了35%。被含有开放性条款的工资协议所覆盖的企业，有59%表示他们利用过该条款。被含有开放性工时条款的协议所覆盖的企业，有73%表示他们利用过该条款。

（二）加班

加班不属于法律管理的范畴。依据现行《劳动法》，雇主非经营的迫切需要或劳动合同对加班有专门规定，不得要求雇员加班。

依据《工时法》，超出法定劳动时间延长工时属于集体谈判的范畴。企业委员会和管理方也有权利在议定劳动时间的基础上延长劳动时间。加班超出了议定的工作时间。通过协议决定补偿的形式——休假或给予经济补偿。

（三）弹性工作时间安排

弹性工作时间安排是由企业委员会和雇主签订的劳动协议规定的，也可以由集体协议规定。协议会提供多种选择。德国联邦统计局2012年的统计数据显示10%的雇员选择弹性工作，36%的雇员选择弹性安排一些工作时间。这些形式都和工作时间账户有关联。

实行弹性工作安排的企业的比例及各类企业中根据个人需要弹性安排上下班时间的雇员的比例[[3]](#endnote-3)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 企业规模 | 企业雇员总数的20%以下 | 企业雇员总数的20%（含）-80%（含） | 企业雇员总数的80%以上 |
| 10-49 | 44% | 24% | 32% |
| 250+ | 23% | 44% | 33% |
| 50-249 | 36% | 31% | 33% |
| 所有参与调查的企业 | 42% | 26% | 32% |

Source: European Company Survey 2013

1. https://suche.arbeitsagentur.de/metasuche-ui/#/suche?volltext=Working%20days%20lost%20per%201000%20employees [↑](#endnote-ref-1)
2. https://suche.arbeitsagentur.de/metasuche-ui/#/suche?volltext=Working%20days%20lost%20per%201000%20employees [↑](#endnote-ref-2)
3. https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-company-surveys/european-company-survey-2013 [↑](#endnote-ref-3)