

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 德東地區的經濟問題

doi:10.30390/ISC.199308_32(8).0006

問題與研究, 32(8), 1993

Wenti Yu Yanjiu, 32(8), 1993

作者/Author：湯紹成

頁數/Page：63-71

出版日期/Publication Date：1993/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199308_32\(8\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199308_32(8).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



德東地區的經濟問題

湯紹成

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

近年來，在蘇聯與整個東歐地區國家非共化的影響下，原東德共黨領導人何內克(Erich Honecker)在一九八九年十月十八日被迫下台。經過一個短暫的過渡政府，東德人民曾於一九九〇年三月十八日舉行全民大選，產生了四十年來第一個民選政府。但是，該地區的建設與發展十分落後，亟需西德強力的支援，加以整頓。而西德自一九四九年與東德正式分裂各自建國以來，已發展為西歐第一大強權，經濟發展進步，令東德人民嚮往不已。自一九八九年十一月九日，東德政府開放了分隔兩德人民廿八年的圍牆以後，湧向西德的難民潮不斷。同時，對西德政府而言，國家的統一，也是他們建國以來的最高政策指導方針，因此，兩德統一的內在條件，已趨成熟。

此外，當時美、英、法、蘇等四個占領國，也先後默認了德國即將統一的事實。當時蘇聯的總統戈巴契夫以他的改革政策為藍本，在一九九〇年初，即已原則上同意了兩德的統一。西方各國，雖然不願見到一個統一強大的德國，但是基於「民族自決」的原則，他們對德國人民的決定，也不便加以阻撓。^①

所以，在此國內外環境的配合下，東德民選的新政府決議，依西德基本法第廿三條的規定，^②在一九九〇年十月三日，

註① 在一九九〇年一月底，前東德共黨過渡政府總理莫杜爾(Hans Modrow)訪莫斯科，戈巴契夫曾面告同意德國統一。見：Pfeiler, Wolfgang, "DASSR und die deutsche Einheit", in Weidenfeld Werner/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*, Bonn 1991, pp. 680~686; hier p. 684; Kaiser, Karl, *Deutschlands Vereinigung*, Die internationale Aspekte, Bergisch Gladbach 1991, pp. 60~61 有關美、英、法等國的立場。見 Weidenfeld/Korte, pp. 321, 331, 690~696, 705~715, Kaiser, pp. 50~59, 65~69.

註② 西德聯邦基本法第廿三條規定了該法的有效範圍，包括了西德各邦以及大柏林地區。此外，「(此法)在德國其它地區加入(聯邦德國)後也生效。」(一九九〇年九月廿日，在西德首都的聯邦國會，以及在東柏林的第一個東德民選的「人民代表大會」(Volkskammer)，共同地通過了雙方政府簽訂的「兩德統一條約」(Vertrag Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands)這是兩德政府達成統一決議的法源基礎，再依照西德基本法(Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)的第廿三條的規定，東德國會同意加入西德，而在同年十月十三日完成了國家統一的法定程序。

正式地加入了德意志聯邦共和國，完成了國家統一的法定程序。

但是，統一後的德國，問題叢生。這主要是因為兩德政府，在統一的過程中，未能先縮短雙方的經濟差距所致。早在一九八九年十一月廿八日，也就是何內克下台的一個月之後，西德總理柯爾(Helmut Kohl)，曾提出了一項「克服德國與歐洲分裂」的十點方案。^③他希望以漸進的方式，經由「邦聯」的過渡階段，來達成國家統一的目標。可是出乎意料之外的，當時蘇聯總統戈巴契夫，在國內日益受到保守派勢力的抵制，已達危及他地位的程度，若保守勢力上台，德國統一的大業，將前途難卜。再加上來自東德的難民潮，有增無減，他們的口號是：「若西德馬克不來，我們就到它那裡去。」這使得東、西德政府都意識到了問題的迫切性。有鑒於此，雙方政府都以火速的步伐，在短短的五、六個月當中，完成了國家統一的這一項政治大工程，其中一切的困難與問題，都留待統一後再解決。

因此，當東德這個計畫經濟的體系，在短期間內，直接地暴露在西德以及西方世界先進制度的競爭下，必定遭受強力的打擊。本文擬從德國統一後的經濟層面切入，以期就幾個重要的困難問題，來瞭解整個德東地區經濟改革與重整的情形，並略述德國聯邦政府因應之道。在進入本題之前，先簡介前東德計畫經濟制度的特點。

二、原東德地區計畫經濟制度的特點

早在一九四八年，蘇聯所占領的東德地區，就開始實施了社會制度的改革政策。其主要的特點包括：^④

- (1) 德國社會主義統一黨 (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED) 在政治與經濟一切制度上的獨占地位；
- (2) 生產工具的社會化，包括全民與集體所有制；
- (3) 中央計畫、執行與管理式的經濟運作制度，其中包括生產過程、價格、工資以及財政的中央計畫，還有國營的對外貿易方式。

依前東德一九七四年憲法第十二條的規定，礦業、工業、銀行以及保險等幾個行業，都不准許私有財產的參與，全部由

註③ 西德柯爾總理十點方案的內容：(1)與(2)立刻與東德建立各種合作關係，以利雙方人民。(3)當東德的政經制度發生基本上的轉變以及相當的保證時，雙方將可提高合作關係的層次。(4)簽訂各項條約，以建立一條約共同體「Vertragsgemeinschaft」。(5)進而建立「兩德邦聯的架構」。(6)未來整個德國的架構，必須配合整個歐洲的架構。(7)德國統一的過程必須與歐洲的整合相配合。(8)確認「歐安會議」(Conference for Security and Cooperation in Europe, CSCE)是整個歐洲架構的核心。(9)加速裁軍，將有助於克服歐洲的與德國的分裂。(10)以上述對德與對歐政策，來完成德國統一的最後目標。見 Tölschik, Horst, 329 Tage, *Innenansichten der Einigung*, Berlin 1991, pp. 55-56.

註④ Handbuch DDR-Wirtschaft, Herausgeber Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin, Hamburg, 1984, pp. 31.

國家來經營管理。因此，與一般共產國家極相似，這種國營企業的方式，完全不受市場機制運作的影響，各項產品的價格，也都是經由各有關單位來制定，而各項產品、半成品以及原料的盈缺，也不容易掌握。

在外貿方面的情況也差不多。東德憲法第九條第五款規定，所有的對外貿易，包括對外通貨的往來，都屬國家獨佔經營。因此，東德一切的進出口貿易、東德馬克的匯率等等，都是由各官方有關單位來控制與執行。

再以德東地區經濟結構上的問題而言，大致可分為兩方面來說。有相當一部份的工廠，是以自給自足為生產目標的，因為缺乏國際競爭與國際分工這一過程的考驗，產品多半較國際市場價格昂貴，電腦磁片就是一個很典型的例子。另外一部份的工廠，則是以原東歐經互會（已解散）為銷售市場，以造船業為例，主要的買主是前蘇聯，但前東德的技術與成本，都無法與西方國家競爭。同樣地，服務行業（如旅遊、銀行業等）與整個德東地區的銷售網等等，都與西歐國家相去甚遠。^⑤

另外還有一個結構性的弊病，就是所謂的「隱藏性失業」。^⑥一般而言，在社會主義國家中，都存在著高度的隱藏性失業。這不但是造成這些國家工業落後的原因，也是這整個工業結構與組織所產生的結果。依照德國慕尼黑「經濟研究所」（IFO Institut）的統計，在一九八九年的九百萬個工作職位中，大約有一百四十萬是多餘的。以企業經營的眼光來看，大概每七個工作人員中，就有一個人是多餘的。再來看看這個問題的原因，可從下列幾方面來探討：

- (1) 上級所交代的政治與社會任務。
- (2) 計畫與組織上的缺失。
- (3) 生產的停滯，因為原料供應不及等原因。
- (4) 工廠內的維修人員過多，負擔過重，據估計，上述人員約占全部人員的百分之十二。
- (5) 低度的工作效率。

總體而言，一般西歐國家一個工人的生產量，可以抵得上兩個甚至三個東德的工人。

以前東德在一九八〇年代的外貿比率來看，與蘇聯的貿易額高達百分之三十七左右，與其餘東歐國家，也有將近百分之廿八的比重，兩者共計超過了百分之六十。再以項目來看，在外銷方面以化學產品、機械（包括交通工具）、以及其它的工業產品，共占外銷總額的百分之六十五左右。而在輸入方面，則以各類的原料為主，其中包括煤、石油、棉花、鐵砂等，約

註⑤ Stollreither, Konrad, *Das Vereinigte Deutschland, Grundlagen und Veränderungen*, München 1991, pp. 42.

註⑥ Müller, Herbert, Vom "Zentralgeleiteten Betrieb" zum marktwirtschaftlichen Unternehmen. Die unternehmerische Aufgabe in Ostdeutschland, in: Rühl, Christof (Hrsg.): *Institutionelle Reorganisation in den neuen Ländern-Selbstverwaltung zwischen Markt und Zentralstaat. Die ökonomische und institutionelle Integration der neuen Länder*, Bd.1, Probleme der Einheit, Band 5, Marburg 1992, pp. 179-208, hier pp. 182.

占輸入總額的三分之一左右。⑦由此可見，東德對蘇聯以及東歐各國之間的依賴程度，以及東德在東歐地區是個工業較先進的國家，但是它缺乏原料。

總體而言，計畫經濟的制度，在對於資訊的獲得與處理上，會展現比自由市場制度較大的弱點與缺陷。因為，對於整個經濟體制運作有利的資訊，都散佈在本體系中的各個層次與各個角落。以自由市場經濟而言，由於利益與競爭的驅使，這些資訊會產生較有效率的組合，而發揮較大的經濟效用；在計畫經濟的體系中，所有這些資訊都由中央以及所屬各機構負責，一則，其周咨博採的能力有限；再者，他們也無法有效地研判與處理這些資訊，以符合人民的需求。

由此觀之，既然中央的決策機構無法掌握有效的資訊，則如何來制定有效的計畫？缺乏有效的計畫，執行生產的單位如何依據生產？因此，時常發生生產數、質量不合規定的事例。為避免這類事例的發生，決策單位則以各式的獎金與獎勵，來提高員工的工作效率。在工廠方面，他們則以增加原料與員工，以期提高產質而獲獎勵。結果，造成人力與資源的浪費，以及生產效率的普遍降低。再加上缺乏國內外的競爭，工廠機器與技術的更新，也不容易實施，而且，決策單位也難以做出有效的決策。為了確保這種制度的生存，東柏林政府曾以各種方式，限制西方的貨品入境，但當這種保護與防衛措施在一夕之間不存在時，這對東德的經濟，已產生了致命打擊。

三、德東地區的幾項重大經改問題

在德東地區的經濟體系面臨巨大的轉變時，還有一項基本問題尚待解決，這就是該地區房地產主權歸屬的問題。因為，若土地與房產不清，影響外來投資甚巨。同時，這也造成了國內部份人民的不滿情緒。自二次大戰後，有數以萬計的東德地區人民逃往西德，他們原有的房地產都被沒收或充公，目前，這些人正在尋求各種法律途徑，請求歸還或賠償。此外，德東地區經濟受到打擊的程度，也將略述如下。

這個問題，可分為一九四五年到一九四九年，以及自一九四九年至德國統一為止，兩個階段來分析。納粹德國於一九四五年五月份正式投降後不久，蘇聯的占領軍就於同年九月，在其所占領的德東地區，進行了土地改革政策。⑧蘇聯占領軍沒收了所有一百公頃（一百萬平方公尺）以上的私人耕地，總計大約三百萬公頃，約占德東地區耕地面積的一半。然後，他們

⑦ Handbuch DDR-Wirtschaft, ebd. pp. 304~308; Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, Strukturen und Probleme, Herausgeber: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1987, pp. 37~40.

⑧ Stollreither, Konrad: Das vereinigte Deutschland, Grundlagen und Veränderungen, München 1991, pp. 31; Weber, Hermann: DDR, Grundriss der Geschichte 1945~1990, Hannover 1991, pp. 34.

又將這些土地分給近五十萬人耕作，但是不准私人買賣或租賃。

在工業方面，蘇聯占領軍曾依他們一九四五年十月底所頒佈的第一二四以及一二六號命令，將占領區屬於納粹德國、納粹黨與軍隊的所有一切財產，其中包括動產與不動產，全數充公。

另外，蘇聯人還依照當時德東地區各邦的憲法，將私人的財產加以沒收，因為各邦的憲法中都規定，爲了顧及公益的目的，各種專賣性的獨占企業，都要受到禁止。因此，所有的礦業、鋼鐵業、能源、金融企業與保險等等，都被國有化了，其中還包括以「投機」手段所賺取的私人資金。^⑨

東德一九四九年建國以來，執政的德國社會統一黨（社統黨），曾不遺餘力地進行了所謂的「企業社會化」政策。到一九九〇年德國統一的前夕，幾乎百分之九十八的工商產業，都被國家所吸納；在農業方面，也有百分之九十五是屬於集體的；非農業用的房地產，也幾乎完全被國家所沒收。^⑩

面對這種狀況，東、西德雙方政府，也曾於一九九〇年六月十五日，發佈了一份有關財產問題的共同聲明，經由「統一條約」的納入，該聲明已獲完全的法律效力，其重點包括：^⑪

(1) 在一九四五年至一九四九年蘇聯占領區時代所有被沒收的財產，無法歸還。

(2) 一九四九年以後被沒收與充公的土地與房產，一律歸還原所有人或其繼承人。可是，當相當的土地被用於公共建設時，相關人只可領取賠償。

(3) 暫時由國家託管的東德難民財產，將一律歸還。

上述這些規定，雖經由德國聯邦憲法法院判決不違法，因爲自一九四五年五月八日納粹德國投降，到一九四九年十月七日東德建國這段時期當中，蘇聯占領軍的一切充公等行爲，西德政府對此幾乎毫無置喙的餘地。因爲，西德的憲法（基本法），是在一九四九年五月廿三日才通過的，而且它的有效範圍，只限定在當時的西德地區。可是，這對於受害人來說，則是一項不公平的待遇，因爲，在一九四九年東德建國後，因當時東柏林政府所施行的一切國有化政策而喪失的土地等，卻可因爲西德政府不承認上項政策的合法性，而有歸還的可能。雖然如此，上述這些房地產的原所有人，可能在這四十年當中，因爲逃亡、或喪失有效證件等原因，而無法確認。

與此相關的，則還必須追溯到「納粹帝國時期」（一九三三年一月三十日到一九四五年五月八日）。因爲，在這一段時期中，也有許多人因種族、宗教、政治等原因，而被驅逐出境與變賣家產，他們以及其繼承者，也都正以各種方式，謀求國

註⑨ *Ibid*, Stollreither, pp. 32.

註⑩ *Ibid*, pp. 31~34.

註⑪ *Ibid*, pp. 35~36.

家賠償。

相反地，在這四十年當中，約有五十多萬東德人逃往西德，他們因而獲得西德政府的安家費。現在，其中約有十萬人，已重獲了他們原先在東德的財產，政府是否要將以往所付出的五十億馬克安家費收回呢？^⑫

因此，要解決上述這些複雜的問題，還需要政府與民間相當的努力，其程序還包括立法與司法的判決等等，這都需要相當高的社會成本。

如前所述，自一九九〇年十月德國統一以來，德東地區的工商業，在短期間內面臨了西德及西方世界的殘酷挑戰，經由市場供需機制運作的結果，後者價廉物美的產品，取得了絕對的優勢。此外，東德傳統的外銷市場——蘇聯以及東歐各國，也都隨著該地區非共化的潮流而喪失殆盡。因為，這些東歐國家在非共化之後，也都希望能儘量引進西方的貨品，原本主導東歐市場運作的「經互會」，也在一九九一年中正式宣佈解散，這使得他的會員國們，從原先強制性的國際分工模式中解脫出來，都必須自謀生路。在此內外雙重的挑戰下，東德產品滯銷的狀況嚴重，以至造成大量工廠的倒閉。

在統一的過程當中，原西德政府也提出了幾項援助東德同胞的政策，同時也希望能遏阻來自東德的難民潮。其中最重要的政策，就是在一九九〇年七月一日，也就是在統一前三個月所實施的「兩德經濟、貨幣與社會聯盟」(Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion)。^⑬這個聯盟確認了將西德式的「社會市場經濟制度」(Soziale Marktwirtschaft)引入東德；確定了東、西德馬克的兌換比率，其中包括收入以一比一，以及部份銀行的存款，則以二比一的比率兌換；還有工作的條件、社會保險制度，以及國家財政政策，包括稅收與支出的確立等等。依此政策，東德人民可以立即獲得相當數額的西德馬克，立刻可以享受到來自西方的消費品。但其效力只維持了三個月，然後由「統一條約」所取代。

到一九九一年底，德東地區的經濟狀況，仍然十分不樂觀。^⑭自一九八九年起的一段時間當中，德東地區的國民總生產毛額約下降三分之一，工業產品約縮減三分之二（見表一），整個德東地區的工業，面臨崩潰的邊緣。在就業方面，該地區也在同一時間內，自原先的九百六十萬人，減少至五百七十萬人，到一九九二年，還可能下降至五百萬人，其中短期業者等，均不計算在內。全德東地區的失業率，則大約在百分之三十二左右，而有些地區則高於此數。

註⑫ Neckermann, Peter, "What went wrong in Germany after the unification?" *Eastern European Quarterly*, Vol. XXVI, No. 4, Jan. 1993, pp. 447~489, here pp. 452~453.

註⑬ 條約原文見：Münch, Ingovon (Hrsg.): *Die Verträge zur Einheit Deutschlands*, München 1990, p. 1-24, *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*, ebd., pp. 755~764.

註⑭ Priewe, Jan/Hickel, Rudolf, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, Frankfurt am Main 1991, p. 12.

在工資方面，在剛統一的時期，德東地區只有德西地區的三分之一，這與當地的生產能量，是相當配合的。可是，基於在一個國家內公平待遇的原則，西德的工會假他們強大的影響力，也幫助了德東的工會與資方協商，隨即獲得了近三分之一的加薪，雙方也同意，在一九九六年，完全追上德西地區的水準。如此一來，德東地區與鄰近的波蘭與捷克等國相比較之下，已經不是一個低工資的地區了。由於德東地區的其它投資條件，如交通、運輸、通訊、房屋等的基本建設，尚與德西地區相去甚遠，但工資卻比較高，因此，這使得外資望而卻步。^⑮

另外，還有一個問題，就是整個德東地區的經濟循環受到了很大的阻礙。雖然原東德的經濟發展較落伍，可是它尚能維持一個低度小康的局面，在東歐國家中，還是比較進步的一個。在統一之後，部份的工、農、企業被淘汰，政府不但提供了這些廠商相當大的支援，同時，也對失業業者予以救助。因此，德國政府在一九九一年中，就投入了近一千四百億馬克給東德。而在消費這一方面，許多西德的廠商進入了東德，他們以價廉物美的產品，又將西德政府投入的資金賺回。因此，東德地區本身的經濟循環受阻，形成德國政府與西德納稅人的重大負擔，使得東、西德人民之間產生了一座心理的圍牆。

註⑮ Neckermann, pp. 453.

表一 德東地區各項經濟產值

(以1990年下半年的價格計算，單位：億馬克)

	1990年	1991年前半年	與1990年同時期比
農 林 業	6.7	2.4	-17.2%
生 產 業	134.5	40.7	-53.2%
工 業	95.4	22.1	-67.4%
手 工 業	19.1	9.9	+2.1%
建 築 業	20.0	8.7	-9.4%
貿 易	14.5	5.5	-27.6%
交 通	19.6	8.7	-17.1%
勞 務	32.9	18.1	+24.8%
非 營 利 事 業	43.6	19.1	-14.0%

資料來源：Priewe / Hickel: Der Preis der Einheit, pp. 24.

表二 西德與東德地區國民生產毛額的比較

		總額 (單位十億馬克)	國民所得 (單位：馬克)
西 德	1990	2,426	38,800
	1991	1,252	20,000
東 德	1990	238	14,800
	1991	106	6,600

資料來源：同表一，pp. 25.

四、託管委員會 (Treuhandaanstalt)

面對上述那些錯綜複雜的問題，德國政府也提出了許多因應的措施，其中十分值得注意的，就是所謂的「託管委員會」。⑯早在二九九〇年七月一日「貨幣、經濟與社會聯盟」的條件生效前兩週，東德的國會 (Volkskammer) 就通過了所謂「就是俗稱的「託管法」 (Treuhandgesetz)」。東德的國會與政府希望以這個法律為依據，儘快地將國內的各種國營企業私有化，因而有「託管委員會」的設立。而託管委員會的職責，則是依據「統一條約」第廿五條所規定的。以「託管委員會」的組織而言，它是直接隸屬於德國聯邦政府的財政部，而其它部會 (如經濟部)，也是財政部諮商的對象，因此，「託管委員會」可說完全是一個政府的機構。它的廿三名行政顧問，其職掌與財團法人中的監事相類似，都是由聯邦政府所指派，其中包括德東地區五個邦的總理，以及全德各大工會與金融界的代表等等。他們主要是監督託管委員會的理事會，連理事長在內，一共有九位理事，共同執行各項企業私有化以及津貼與補助的工作。其中理事長掌管能源工業，還有政務性的功能包括法律、組織、資訊以及與聯邦和歐體政府的聯絡工作。另外，還有五個不同性質的部門，分別掌管重機械、光學儀器、農林業、化學以及鋼鐵工業等等。

「託管委員會」是東德過渡政府的一項緊急措施，在成立的當時，他共有七八九四個工廠與企業，等待市場民營化，⑰其中包括八個聯合企業 (一〇五〇個子公司與四五六〇個經營店)、四〇〇個農場、一八九三個地方性民生品供應中心等。在一九九一年當中，託管委員會經由私有化所得到的受益費，共計五十八億馬克。

五、結 論

德東與其它東歐國家非共化以後的情況不同，後者可以施行各種保護政策，以避免原先的計畫經濟體制，在毫無準備的情況下，暴露西方自由市場經濟的競爭之下，而以漸進的方式，先培養本身的經濟實力後，再適度地開放市場，而德東則

註⑯ Stollreither, pp. 40~44; Priewe/Hickel, pp. 165~188.

註⑰ Stollreither, pp. 40.

缺乏這樣的緩衝期。

德國統一以後的問題，主要是因為主政者基於國內外政治情況的急迫需要，而無從顧及東西德雙方經濟形態以及發展程度的差異所致，使得只占全德約五分之一人口的德東地區，造成了全德國上下極大的困擾。較富有的德西地區人民，早已將兩年多以前國家統一的興奮拋到腦後，因為，他們已對統一付出了相當代價。^⑬對德東地區的人民而言，政府的援助與外資的效應，遠不如他們所想像，因為他們也錯估了整個地區問題的嚴重性，以及政府財政的限度。結果，德國東西區人民相互指責，雙方心理上的圍牆，已經產生。如何面對這些複雜的問題，這就要考驗德國人民的智慧了。

註⑬

一九九一年德國的所得稅平均約提高了百分之七點五，其它如燃料稅，高速公路過路費等等，將相繼提高。見 Neckermann, ebd., pp. 450.