

参考资料

德国快讯

2019年第9期·总第729期

同济大学德国学术中心·德国问题研究所·《德国研究》编辑部

本期内容

欧洲议会大选前的德国碳税争议

德国高校差异化与提高教学质量的目标矛盾吗

联邦议院首次审议“专业技术人员移民法”

德国近期大事记（2019年4月26日~5月10日）

欧洲议会大选前的德国碳税争议

当前，德国和欧洲都在开展关于二氧化碳定价的讨论。

欧盟拟在针对能源制造商和工业界的碳排放交易机制上扩大适用范围，以增强减排效果。

4月10日，德国新政府成立不久即组建的“气候内阁”召开第一次会议，该内阁由默克尔总理、总理府部长和六位联邦部长组成，涉及环境部、交通部、农业部、经济部、内政部和财政部。“气候内阁”的目标是，筹划“在具有约束性的法律框架内贯彻2030年气候保护规划，实现气候保护目标”，为年底计划制定的“气候保护法”扫平道路。自此，关于二氧化碳定价的讨论再次在德国变得激烈起来。

德国政府已经意识到德国实现气候目标的任务非常严峻，因为去年政府正式宣告，2020年气候保护目标的实现已告失败，而到2030年，德国必须相比1990年减少55%的碳排放，德国离该目标相去甚远，如果不迅速采取果断的行动，德国肯定无法实现能源转型和气候保护的目标。用二氧化碳定价的方式推进气候目标的实现意味着两种途径：碳交易或者征收二氧化碳税。联邦环境部长斯韦尼娅·舒尔策（Svenja Schulze，社会民主党）明确主张后者，默克尔总理对这一主张保持距离。而基督教民主联盟（基民盟）新晋主席，素有“小默克尔”之称的安妮格雷特·克兰普-卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）明确表示反对征收碳税，从而支持第一种途径。德国两大执政党（基民盟与社民党）之间和两党内，执政党与反对党之间，以及企业联合会、环保组织等之间，关于是否征收碳税展开了激烈的讨论。

分歧点一：碳税对节能减排是否有效？

主张征收碳税的环境部长舒尔策和绿党人士认为，应该针对产生二氧化碳的生产、服务和消费的行为征收碳税，这是抗击气候变化、保证现有生活水平必须采取的行动。碳税是面向全民的一种消费税，特别是对汽油、燃油、燃气和燃煤必须加强征税，提高相关消费费用。要让消费者和生产者真正感到钱袋子疼，才能迫使他们改变相关消费行为。

碳税的反对者则质疑碳税对节能减排的实际效用。其实，德国人对采用税收来调节消费行为的做法并不陌生。二十年前，德国在红绿联盟执政（社民党和绿党联合执政）时期引入了“生态税”，初衷是减少能源消费，减少碳排放，同时平衡巨额的社会支出。根据德国经济研

究所（DIW）专家 2019 年 3 月发表的最新研究结果，德国征收“生态税”二十年来，“从环境政策角度来看，是失败的”，因为针对不同能源的税基太低，无法形成长期减少能源消费的作用。

碳税的反对者因此提出另一种碳定价方式，即通过碳排放证书的交易来提高碳排放的成本，以达到节能减排作用。这个方法是欧盟一直以来采取的方式，不过由于长期以来碳排放证书过剩，碳价格过低，实际减排效用有限。基民盟和另一重要政党自由民主党（自民党）认为，如果将碳交易的范围扩大到供热和交通领域，或能改善减排效果。

碳税支持者表示，德国“生态税”过去二十年的实施效果不佳并不能否定碳税这种工具，而是必须改革“生态税”，提高对二氧化碳的定价，基本原则是碳排放越高，缴纳税费也应该越高。

国际上碳税的支持声音增多，国际货币基金组织总裁拉加德（Christine Lagarde）日前表示赞同通过对二氧化碳征税抗击气候变化，认为征税是“最行之有效的工具”。

总的说来，碳税对节能减排是否有效不能一概而论，这取决于如何制定具体的征收方案 and 如何定价。

分歧点二：碳税是否导致社会不公？

基民盟和社民党作为执政党，它们对征收碳税的态度对该政策的实施势必产生直接影响。基民盟到目前并没有一个非常统一且清晰的立场。总理默克尔一方面表示出疑虑，另一方面又表示“可以想象”。而党主席克兰普-卡伦鲍尔则明确表示反对，她认为碳税增加了“小人物”的经济负担，增加了社会的不公平，其他基民盟党员则将碳税视为增加税收的手段而表示反对。社民党虽然整体赞同碳税，但不论环境部长还是财政部长都表示，碳税方案只能在不给民众增加额外负担的前提下才能采用。

鉴于法国黄马甲抗议运动的教训近在眼前，德国政府非常重视碳税在民众中的接受度，如果碳税引发中低收入人群的不满，不仅将造成部分民意对气候保护的反感，而且其不满情绪极有可能被持右翼立场的民粹政党“德国另类选择党”（AfD）利用，从而对社会的稳定和执政党的地位产生威胁。

根据国际货币基金组织的研究，预计到 2030 年，德国每吨碳价格为 30 欧元，德国的煤炭价格可能提高 88%，燃气费用增加 27%。如果无差别征收碳税，最受影响的将是低收入人群。另外，气候问题同时本来也是社会问题，根据德国联邦环境署的数据，高收入家庭带来的碳排放一般明显高于低收入家庭，他们所承担的环保责任也应该有所不同。

针对这一问题，社民党提出，可以仿效瑞士碳税的做法：取之于民，用之于民。瑞士自 2008 年开始对化石燃料征收税费，每吨二氧化碳价格约为 80 欧元。三分之二的碳税收入通过医疗保险补贴等方式直接返还给民众，另外三分之一用于促进住房的隔热保温改造。社民党表示可以将税收通过所谓的“社会平衡措施”返还给民众，防止给部分民众带来过重经济负担，或者产生新的社会不公。

德国的“生态税”虽然在减排方面没有产生效果，但是在财政和社会政策方面“获得了成功”，生态税每年给德国政府带来 200 亿欧元的收入，这笔钱被用于补贴德国的养老保险。根据德国经济研究所专家计算，生态税使得德国养老金缴纳基数减少 1.2%，养老金收入提高 1.5%。

所以说，无论是从理论还是实践，国家通过特定的平衡措施，可以将征收碳税对低收入人群的负面影响减少到较低限度，并且通过稳定的收入建立稳定的投资框架，定向给个别行业（如房屋能效改造）甚至所有行业带来经济刺激，从而共同实现减少碳排放的目标。克兰普-卡伦鲍尔领导下的基民盟部分党员之所以反对碳税，但支持碳交易，除了公开表示的对社会不公平担心的原因，还有另外的原因，也就是绿党批评克兰普-卡伦鲍尔时所说的，她“向经济界弯腰”，“将经济看得比气候保护重要”。

为了真正实现国际和国内减排目标，同时维护气候保护先行者和环保先锋的国际名声，德国必须刻不容缓采取气候保护措施。这一点已经在政府和专家以及环保组织甚至民众之间形成较为广泛的共识。

由于去年夏天的高温，德国民众对气候保护一直保持较高关注度，德国中学生也开始了名为“Fridays for Future”（星期五为未来）的罢课，表达他们对气候保护运动的支持。德国电视一台最新的民调显示，81%的民众认为德国在气候保护方面的行动需求非常大，85%的人认为如果不改变生活方式就无法阻止气候变化。但是涉及具体措施时，三分之二人反对征收碳税

或类似缴费手段。德国政府和民众对待碳税的态度非常相似：思想层面，都认为气候保护是紧迫议题，而在实际操作层面，对具体措施往往持批判态度。

在欧洲议会大选（5月23至26日）前夕，德国国内开展这样的讨论也将对各党派支持率带来一定的影响。基民盟和自民党不愿以“加税党”的身份进入下一轮大选；绿党想保持本色，争取长期取代社民党第二大全民党的地位；社民党不愿在与基民盟的联合执政中继续妥协，削弱本党力量。

德国环境部长则不愿继续等待欧盟方面的表态，将于7月17日向德国气候内阁提交一个具体方案供讨论。气候内阁最终将决定德国是征收碳税，还是采用其他形式的碳定价。

德国高校差异化与提高教学质量的目标矛盾吗

5月3日，联邦和各州在当前的《联邦和各州高等学校协定》（Hochschulpakt，以下简称《高校协定》）基础上又为未来10年签订了后续协定，它将在很长一段时期里影响德国各高校。续签的《高校协定》被称为《大学学习和教学未来协定》，旨在持续提高科学界水平、确保大学学习名额。新的协定不再设期限，计划在2021年至2023年期间，联邦每年资助高校18.8亿欧元，2024年起将长期每年资助20.4亿欧元，联邦州参与资助的数额和联邦同等。

续签协定谈判是一场艰难的拉锯战，谈判代表在德国科学联席会（GWK）中进行秘密商议，其中关于书面协议、模型计算和达成一致等谈判内容还是传到了公众耳朵里。因为它是现有计划的延续，因此各方据理力争的原则是在未来得到最大的支持，绝不能比现在的少。因此联邦政府与16个州政府部门之间存在争议也就不足为奇了。

但令人不解的是，谈判几乎只涉及了财政问题。高校一如既往地表示资金长期不足。在讨论究竟应该把钱花在哪里之前就开始争吵资金分配问题，似乎没有人觉得这样不对劲。有消息称，联邦和各州事先达成了一致：避免在谈判结束前开展公开讨论。但是谈判结束再讨论就没有什么意义了。

一场真正意义上的讨论肯定不会发生。《高校协议》是联邦政府与各州之间的行政协定，该协定无需联邦议院或州议会的表决。或许社民党（SPD）议会党团会有一些勇敢的反对声音。公众似乎对新协定将在未来数年对德国高校有何影响兴趣不大。

这使得这次新协定有别于最初的协定。第一份协定是各州教育主管部门经过一番激烈争论后的结果。21 世纪初，八年制中学制度的引进使得各州的高级中学毕业率在短期内翻了一番，最初的《高校协定》提供的有限资金需要应对这一状况。即使各州又取消了八年制中学制，后续协定的资金总额却一直再增加。大学生人数的增加使得师生比例失衡。同时期实施的博洛尼亚高等教育改革也进一步加剧了矛盾，因为原本预计本科毕业生中只有三分之一有科研意向的学生留校深造，但事实是，留校深造学生人数大大超出预期，这导致研究生阶段师生比例变得严重失衡。

现在已经几乎可以预见，新续订的《高校协定》中数十亿欧元也不会改变这种状况。原因在于：首先，据估计每年通过高中毕业考试的毕业生比例会持续增加；其次，无需高中毕业证书就能上大学的途径越来越多。目前，《高校协定》一定程度上刺激了高中学生对上大学的需求。令人惊讶的是，并没有人质疑，所谓的问题解决方案（即为高校提供越来越多的资金）是否就是本来问题的一部分。那些只在乎大学学习名额和学位而不讲求学习质量的人混淆了手段和目的。这种混淆不仅存在于加强《高校协定》的讨论，也同样存在于德国的“精英战略”（其第一阶段称为“精英倡议计划”）。

精英倡议计划的评估报告——2016 年的《英伯顿报告》（Imboden-Bericht）指出，虽然根据图书馆数据显示，精英大学发表了更多的国际期刊论文，但这一数据只能证明“更多的研究经费意味着更多的出版物”，就像更多的大学学习名额意味着有更多在校生和毕业生一样，研究经费增加却并不能意味这些出版物的质量的提升。报告指出，获得精英计划支持的大学在精英计划之前就在顶尖刊物产出中占有很大比例，这一趋势在得到精英计划支持后“顶多边缘性地”得以加强。数十亿欧元仅仅换来“边缘性”加强？报告指出，精英计划至少还是实现了一个目标：高校差异化日益显著。因此，评估报告表示，德国大学体系中“所有大学地位平等”的幻想终于被“埋葬”了。

再回头看看《高校协定》。“精英计划”一边埋葬高校平等的幻想，《高校协定》一边又再次将其挖出来。毕竟，该协定在资金分配方面受到联邦平衡的指导思想影响。因此，《高校协定》谈判应该提出这样一个问题：如何协调德国高等教育系统中“精英战略”和《高校协定》这两个最重要的项目之间的关系？英伯顿评估报告表示不满的是，为大学投入的基本经费额度主要是由学生人数决定的。“容量规定”（Kapazitätsverordnung）中规定，每个新增的教授岗位都会为其自动匹配相关领域的学生名额。可是这一理念与通过更强的差异化促进科研质量的目标是无法统一的。《高校协定》对于高校差异化并不感兴趣，它希望提高大学学习质量。总而言之，《高校协定》和计划的目标是相互矛盾的。英伯顿评估报告指出，“原本应该承担教学任务的资深学者（而不是临时的合同教师）通过精英战略的成果从这个麻烦的任务中解放出来。”这反过来又增加了他们不太成功的同事的教学负担。这样就形成了两类群体：从事科研的精英和从事教学的其他人。这就是德国高校的未来吗？

2018年5月，科学理事会在《高校协定》延续的会议中呼吁“大幅度”提高增设的永久岗位的长期资金。特别是因为如今“大学入学资格明显的异质性”要求全面提高教学质量。对此已经达成共识：未来《高校协定》资金分配的核心标准是在规定时间内顺利完成学业的学生数量。这取决于教学质量。但教学质量取决于什么呢？德国高校校长联席会议（HRK）确信，教学质量“本质上取决于是否有充足的基本经费”。

目前德国高校校长联席会议、科学委员会、联邦教育和科学工会（GEW）、“良好科研工作网络”（NGAWiss）甚至德国联邦教育部似乎都已经达成一致：新《高校协定》应该创造更多的永久性工作岗。这显然和之前的《高校协定》大相径庭。原则上这是值得肯定的，但它带来一个问题，教学质量的提高是否不仅需要更多的工作岗位，还需要更多不同的工作种类。在这个问题上，德国各高校将产生巨大矛盾：是维持现有的结构，只是投入更多的资金用于创造更多永久岗位？还是改变现有结构？

波茨坦大学目前开展的争论具有启发性。波茨坦大学想将师范生名额从目前的650个增加到1000个，学校领导认为，为此应增设以教学为重点的工作岗位。该大学评议会已于2015年决定将讲师每学期的额定教学工作量从每周8个学时增加至每周24个学时，这一决议增强了偏教学型和偏科研型教师的区分度，学校领导解释说，学校战略是全面提高教学质量和改善师

生比例，增加区分度是该战略的一部分。这听起来很合理，但这在联邦教育和科学工会和“良好科研工作网络”掀起了一阵风暴。“网络”的立场明确，他们希望增加永久性工作岗位，但不希望是以“在科学工作者团体中建立阶层差距”为条件。“科学工作者”这个称呼会因此变得有讽刺意味，纯教学岗位被人公然轻蔑地称为大学工作人员的底层。只要教学无法带来学术声誉，这种蔑视就会一直存在高校体系中。新的《高校协定》中的数十亿欧元是否会改变这一点，还有待观察。

这次除了续签《高校协定》外，联邦和州还续签了另外两项协定：其一为《高校教学创新协议》，前身是 2008 年开始的《教学质量协定》，用于资助优秀高校教学的模范项目，截至目前所有资助由联邦提供；其二为 2005 年生效的《科研与创新协定》，联邦和各州共同出资扶持高校之外的研究机构，例如弗劳恩霍夫协会、马克斯·普朗克学会等。

（根据《法兰克福汇报》（FAZ）网络版报道编译）

联邦议院首次审议“专业技术人员移民法”

数十年以来，德国一直对自己是否是移民国家还存在争议。保守派不愿承认，而社民党、绿党和自民党则认同德国是一个移民国家。近日，德国联邦议院就去年底内阁通过的“专业技术人员移民法”草案进行首次宣读和审议，内政部长泽霍夫（Seehofer,基社盟）表示这部法律是通向现代移民政策的“历史性转折”，最迟从这一刻起，德国是移民国家已经在主流政界毫无争议。但是如何理解“移民国家”，德国依然还没有达成普遍共识，仍然在“专业技术人员”和“难民”之间摇摆不定。各党派争论最激烈的问题是：为什么有些外国人可以移民，有些则不被允许。事实上，在德国，“迁徙自由”只针对欧盟公民，欧盟以外的公民并没有，也不可能。看看“专业技术人员移民法”这部法律的名称就很清楚了：对于德国，只有德国急需的“专业技术人员”才拥有相对自由一些的迁徙权。该法是为了增强合法移民，驱逐非法入境者。泽霍夫认为：聪明的现代移民政策应该通过保障专业技术人员的供给使得经济区位拥有发展前景、富裕水平得以维持、社会系统维持稳定。

根据贝塔斯曼基金会的一项调查，德国如果想要经济不出问题，2060 年以前每年需要 26 万移民。目前德国共有 4500 万个工作岗位，但德国人口老龄化严重，人口数量萎缩。未来数十年，德国将缺少 1600 万劳动力。从欧盟其他国家的移民数量持续减少，德国更需要的是非欧盟国家的劳动力。该调查还显示，即使数字化潮流也不会明显减少德国对劳动力的需求，因为持续不断的数字化劳动力市场不会减少工作岗位，而是需要更多高素质员工，包括技工、技师和大学毕业生。随着德国大学生人数不断增加，中等技术人员进入退休年龄，德国在中等教育素质人员出现巨大空缺。

经济界早就一直敦促政府为欧盟以外国家公民进入德国劳动力市场提供便利，因为德国目前有 120 万空缺岗位等待填补。除了需要受过高等教育的人才，德国企业甚至呼吁引入没有相应文凭的劳动力到德国，可以对他们进行培训，然后让其上岗。

“专业技术人员移民法”草案里称，当前专业技术人员匮乏已经威胁到德国的经济发展。根据该草案，“专业技术人员”将获得更多的移民便利：取消德国和欧洲公民就业优先权；给找工作和寻求培训岗位的人员逗留许可等。不过每条便利仍然都对应一定的限制条件，以便对不利的发展趋势有所应对。因此，草案“简化”移民手续的同时增加了企业更多的行政负担。

保守党对待移民的态度是强调对移民的管控和规制，认为国家应该控制什么人可以移民，因此移民主要针对工作移民，而不是申请避难的难民。因此，这部法律目的之一其实是：切割移民权和避难权。在立法的理由中有这样的表述：“在移民政策总体战略框架下，专业技术人员的移民要做到在遭受挑战的社会融入能力与对专业技术人员移入的经济利益之间的平衡。”也就是说，通过法律来刺激移民主要是针对劳动力市场，同时必须保证最高程度的融入机会。换句话说：尽量避免为了享受福利的移民。

鉴于此，新移民法草案中所谓的“变轨”（Spurwechsel）依然存在争议。“变轨”指给予没有逗留权的、避难申请被拒绝的“容忍居留难民”在接受培训并能够找到工作后获得合法居留权的机会。这使得移民和难民的界限又变得模糊不清。

（根据德国电视一台网络（tagesschau.de）报道编译）

德国近期大事记（2019年4月26日～5月10日）

4月25日至27日 第二届“一带一路”国际合作高峰论坛在北京正式召开。德国联邦经济部长阿尔特迈尔受德国总理默克尔委托，来华参加了“一带一路”论坛。欧盟内几个大国有望通过集体形式，签署“一带一路”合作备忘录。

4月26日 自民党第70届党代会在柏林开幕。此次会议的官方口号为“一个国家当与人民共同成长”，会议大厅背景大屏幕4个“经济政策”巨幅黄色汉字昭示着会议中的一项重要议题——与中国打交道的指导方针。

4月30日 默克尔会见了来访的伊拉克总理阿卜杜勒-迈赫迪。默克尔在双方会见后的联合记者会上说，伊拉克政府能将国内不同的力量派别团结在一起，德国政府对此高度赞赏，并承诺德国将给予伊拉克更多战后重建援助。她同时表示，德国军队将继续帮助伊拉克培训安全部队，使其有能力在未来完全履行维护国家安全的职责。

5月1至3日 默克尔访问了西非布基纳法索、马里和尼日尔三国，并出席在布基纳法索首都瓦加杜古举行的萨赫勒五国集团领导人特别峰会。利比亚问题正威胁萨赫勒五国集团的稳定。她敦促萨赫勒五国集团尽快采取行动，打击区域恐怖主义，避免恐怖主义对萨赫勒地区产生负面影响。为此，德国将向这些国家提供人员培训和装备援助。

5月2日 美国禁止全球各国进口伊朗石油，无论任何国家，一旦违反禁令，将会遭到美国制裁，其中包括美国盟友。然而，法国宣布和德国建立欧洲能源交易基金，而且这个基金绕过美元将采用欧元进行结算。

5月3日 德国联邦刑事调查局和法兰克福总检察院宣布，已成功摧毁全球第二大暗网交易平台“华尔街市场”。这是欧美联合围剿暗网平台的又一重大成果。

5月7日 德国斯图加特检察官办公室发布消息称，德国大众集团旗下的保时捷公司已接受5.35亿欧元的罚款，排放造假涉及大约9.9万辆保时捷汽车。

I 美国国务卿蓬佩奥在最后一刻临时取消了和德国总理默克尔和外交部长海科·马斯既定的会面计划，而是突然到访伊拉克首都巴格达，要求伊拉克方面做好应对伊朗“威胁”的准备，并保护好美国人在伊拉克的利益。

5月8日 默克尔在出席德国弗劳恩霍夫应用研究促进协会成立70周年活动时表示，到2025年前使德国在科研方面的支出占国内生产总值（GDP）的比例提高到3.5%。近年来来自政府和经济界的科研经费持续增加，2016年达到922亿欧元，2017年科研经费GDP占比超过3%。

《德国快讯》半月刊
每月10日、25日出版
2019年5月10日

<http://dgyj.tongji.edu.cn>

<http://german-studies-online.tongji.edu.cn>

编辑出版：《德国研究》编辑部

责任编辑：朱苗苗

地址：200092 上海市同济大学

电话：65980918, 65983997

E-mail: dgyj@tongji.edu.cn



同济大学德国研究中心



中德人文交流



德国蓝皮书