

“社会国家”思想、公众舆论和政治家俾斯麦

——近代德国社会保障制度的缘起

徐 健

(北京大学 历史系, 北京 100871)

摘 要: 德国不是欧洲第一个实现工业化的国家, 但却是第一个颁布社会立法的国家。“社会国家”的思想在德国具有深厚传统。从 19 世纪下半叶开始, 人们对社会公正与正义投入了极大关注。“讲坛社会主义”、教会改革派、各种类型的工会组织, 甚至工业企业家都从不同角度对社会问题提出了解决方案。“国家救助”形成了强大的社会舆论, 提上了政府工作日程。作为德国社会国家的奠基人, 俾斯麦解决社会问题的思路影响巨大。德国的社会立法最终以社会保险的形式确立下来。

关键词: 社会国家; 国家救助; 社会保险; 俾斯麦

中图分类号: K516.4 文献标识码: A 文章编号: 1005-605X(2007)04-0005-09

“Social state”, public opinion and statesman Bismarck

XU Jian

(Department of History, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Germany is not the first industrialized country, but it is that issued social insurance acts first in the world. The idea of social state took root deeply in German cultural tradition. Since the second half of the 19th century, public opinion has been focusing on social justice. Different social groups such as “Kathedersozialismus”, the Christian reformists, the trade unions and even the enterprisers gave their own solutions to the social problems. As a founder of German social state, premier minister Bismarck’s personal influence also could not neglected.

Key words: social state; state help; social insurance; Bismarck

人们普遍认为, 西方国家社会保障制度的产生是基于工业化带来的社会问题。首先, 由于工业技术的进步和城市化的发展, 社会失业与流动人口快速增加, 贫富分化日益悬殊, 社会矛盾尖锐化引发程度不同的社会动荡, 这就要求国家发挥社会功能, 缓解社会紧张。其次, 工业化造就了庞大的产业队伍, 导致社会主义工人运动不断成熟和壮大。的确, 自 19 世纪中叶起, 欧洲许多国家的劳动者开始建立自己的组织和政党, 劳工运动频繁发生, 要求改善劳动和社会条件的呼声日趋高涨, 也迫使政府将解决陷于危机的政治局势提上日程。德国是西方国家中建立现代社会保障制度的先驱, 但却不是最早实现工业化的国家, 而且其政治现代化的发展程度也远远滞后于英、法等西欧国家。因此, 探讨德国社会保障制度的

建立, 除了要关心以上所涉及共同原则之外, 似乎还应该考虑其他一些因素的影响。

任何一项国家政策的制定都有一个非常复杂的思考和论证过程, 社会保障政策也不例外, 它既要考虑国家的财政预算, 平衡各种相互作用的社会和政治力量, 也要考虑民族文化、社会文化、价值观念、社会心理等因素的影响。民族的思想和文化是历史长期积淀的产物, 是孕育政府决策的文化土壤, 而价值观念和公共舆论则是政府决策的社会基础。基于这样的认识, 本文将从德国“社会国家”的思想溯源、19 世纪后期德国价值观念的变化以及社会舆论对“国家救助”的关注入手, 重新思考德国社会保障制度的起源问题。当然, 作为官僚国家, 政治领袖俾斯麦的个人影响力也将成为考察的内容。

—

“社会国家”的思想在德国由来已久。尽管对于社会与国家之间关系的讨论古已有之,从柏拉图、亚里斯多德、奥古斯丁、托马斯·阿奎那到马基雅弗里、托马斯·霍布斯、洛克、孟德斯鸠等,经典作家对两者关系时有高论,但“社会国家”的思想在德国却有着特别深厚的历史传统。这恐怕正是德国在欧洲国家中首先实现社会立法的思想根源。

在哲学家康德的精神世界中,始终保有国家的一块“圣地”。他在强调和维护个人思想绝对自由的同时并没有忘记国家的权威和作用。国家是一个严格的法律组织,关心的是个人之间的有序共存。它是普遍法则的人格化,在其中个人的自由意志能与其他所有人的意志和谐一致,个人不仅不会丧失自由,而且还会在法律组织的保护下,获得全部的自由。从历史哲学和法哲学的角度出发,康德很早就提出了建立在自由个性基础上的“社会国家”的思想。在《法的形而上学原理》的公共权利部分关于“国家的权利和宪法”一节中,他已经提出了后来被称为“社会福利国家”的具体设想。康德这样说道:“人民已经事实上通过他们的共同意志结合起来成为一个社会,这个社会必须永远保持下去。为此目的,他们就要服从国家对内的权力,以便保存这个社会的成员,甚至当他们无力维持他们生活的时候,根据国家的基本原则,政府有理由并有资格强迫那些富裕的人提供必要的物资,用以维持那些无力获得生活最必须的资料的人的生活。为了这个国家的有资产者的生存,就需要他们服从国家并取得保护,以及由国家向他们提供生存所必需的条件。因此,国家有权对他们加以一种责任,让他们献出财务来维持他们公民伙伴的生存。这件事可以通过向公民的财产或商业资财征收赋税,或者建立基金会从中收取利润来达到。这样做不是为了国家的需要,国家是富足的,而是为了人民的需要。”

黑格尔或许是第一个看出现代性是异质性

6

文明形态的人,并对它进行了批判。他认为由各个“孤立原子”所组成的市民社会——指现代资产阶级国家正体现了这种异质性,它是唯利是图的社会,不能消除内在的矛盾和冲突,更不能保障和维护社会全体的利益,因此应该由一个理性的国家出面调停。当然,黑格尔心目中的“理性国家”不是作为一种暴力机构和行政管理机构的现代国家政权或国家机器,不是简单的理性工具,而是作为人们共同生活基础的伦理与文化共同体。这样的国家会将人们在利益的基础上整合在一起,它考虑的是全体的利益而不是某个个体或集团的局部利益。

那么,这样的“社会国家”和“理性国家”的理想在德国的现实框架中如何才能实现呢?罗伦兹·施泰因和约翰·卡尔·罗德贝图斯作为理论家和社会活动家对此作了进一步阐述。作为黑格尔的追随者,罗伦兹·施泰因关注欧洲尤其是法国的社会主义和共产主义运动,发现资本主义会不可避免地产生矛盾,发生有产者和无产者之间的斗争并导致革命的爆发。他明确提出要通过“社会意识”和“社会行政”来解决社会问题,认为国家有责任推动经济和社会进步。他的《国家学体系》、《国民经济学》、《财政学教材》和《行政学教材》等著作把德国传统的“法治国家”和家長制“福利国家”的思想提高到了新的认识水平上。

罗德贝图斯既是国民经济学家也是政治家,

德文为“*Sozialstaat*”。在社会发展的基本模式上强调市场经济+国家干涉+社会保障,尤以二战后联邦德国经济部部长路德维希·艾哈德提出的“社会市场经济理论”为典型,并为西方世界所普遍接受。战后西方福利国家的建立就是证明。根据自由主义的国家理论,国家权力应该是受到限制的。国家的功能仅限于维持社会秩序和保证领土安全,国家对社会的干预往往被视为是对个人自由和权利的伤害。但是,德国的自由主义国家理论却有所不同,国家在社会中始终占有一席之地。国家可以促进个人与社会、权利与责任之间的和谐,可以维护社会整体的利益。

康德:《法的形而上学理论》,商务印书馆 2005 年版,第 156-157 页。

发表过许多国民经济学和社会问题专著,同时担任天主教中央党左翼领袖。他认为财富和知识的积累需要由道德进步来完善。罗德贝图斯认识到资本主义经济导致了社会不公正。为了防止无产阶级革命,主张建立国家垄断,由国家来调整工人工资并采取其他积极措施,缓和社会矛盾。他是“国家社会主义”的积极鼓吹者。如果说作为哲学家的康德和黑格尔对未来的德国社会立法只是提供了思想框架,那么罗德贝图斯却因为他与政府高级官员之间的密切关系,而对德国社会立法的制定产生了直接而重要的影响。

“社会国家”的思想从19世纪下半叶开始在知识界广为传播,逐渐形成了一面旗帜。这就是著名的“讲坛社会主义”学派。该派起源于国民经历史学,统治德国大学经济和社会科学的讲坛。其主要代表人物是阿道夫·瓦格纳、古斯塔夫·申贝格和古斯塔夫·施莫勒。

1872年,瓦格纳成立了“社会政策协会”,旗下聚集了众多著名人士,为社会改革铺平了道路。自由反对派称这个学者集团为“讲坛社会主义”,但实际上这个称呼并不确切,它并不包括社会主义者,而是社会改革家,他们是坚决反对马克思主义的。该派的基本原则是:经济、社会生活与国家密切相关,国家必须引导道德规范,反对利益霸权。

但在“讲坛社会主义”的内部也有不同的意见。申贝格属于自由派,他们提倡社会公正和各阶级之间的平衡,要求合理分配财富;规定工人的劳动时间,建立工会和劳动协会,设立劳动局。因为受英国的影响较深,他主张把国家救助与工人自助相结合,推动工人建立自助组织。施莫勒作为保守派代表则从普鲁士的文化传统出发,相信“国家是人类教育最伟大的道德机构”,社会问题可以通过君主制国家来解决。德国是个君主制—官僚国家,各党派向来标榜中立立场,君主又强调“国家利益至上”的原则,因而使国家看起来似乎可以也应该能够在无政府的个人主义、传统的社团主义和官僚国家主义之间,找到一条“中间”路线,也就是说资本主义的发展可以走社

会市场经济的道路。施莫勒敦促国家社会主义改革计划,要求重建社会各阶层间的友好关系,消灭和减少不公正,努力实现分配公平的原则,提高社会中下层的道德和经济地位,因为经济政策制定的标准“不是考虑各个公民的福利,而是整个共同体的最大利益”。

“讲坛社会主义”不仅在德国学术界产生了广泛影响,在实际的政治生活中,也通过培养学生,影响了整整一代德国政府高级官员和那些对政治问题感兴趣的学者。同时,它还影响了英国,“讲坛社会主义”的思想成了英国费边社努力的方向。

二

从19世纪下半叶起,德国的社会问题变得日益尖锐化,绝大多数人口处于相对贫困的状态成为不争的事实。1871年,普鲁士有纳税人1257万,交纳等级税(指收入在420-1200马克即140-400塔勒之间的)的有421万,免交等级税的(指平均收入为360马克即120塔勒)658万。赤贫现象已经消除,但广大群众仍生活在糊口水平,生活没有基本保证。危机时期,柏林的很多家庭穷得甚至连一张桌子、几把椅子或者能坐的草垫子都没有。流浪人数增多。1874-1883年经济危机期间,在“劳动者之家”乞讨的人数增加了3倍。生存危机的威胁是永远存在的。它指的不仅是经济不稳定时期工资下降和工人失业,还指工人家庭内的其他问题,如多子女带来的贫困、突发疾病、工伤事故、丧失工作能力、老年没有收入、家庭主要劳动力死亡等等。

对日益尖锐的社会问题不加以妥善解决,必将产生政治危机。在公民中到处流传着对暴动和

Gerhart A.Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England*, München 1983, S.24.

William Harbutt Dawson, *Bismarck and State Socialism*, London 1891, P.4.

Florian Tennstedt, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, S.141.

革命的恐惧。1877 年, 诺尔廷根(Nürtingen) 建立了一家社区慈善中心, 中心主任艾森鲁厄对此做过解释, 他说:“ 这的确是令人震惊的, 最近我们看到了一种撕裂人类社会、毁灭我们幸福、腐蚀大众、破坏公民秩序的危险。我们的财产包括精神和物质的都受到了严重威胁。” 1880 年, 一篇题为《乞丐的困境》的文章发出了警告: 是不是一直要等流浪者从街头游逛转为有组织的社会主义劳动大军, 破坏社会秩序, 洗劫我们的国家, 而后政府才会采取有效措施呢?

对公民社会的讨论在德国变得越来越热烈。公民社会的理论基点是公正或正义。自亚里斯多德以来, 它有三种伦理及法哲学的应用形式, 分别为交换公正、责任公正以及分配公正。它们逐渐地从道德领域进入国家的政治视野。无论是何种政治派别都无法对此视而不见。

那么, 公正和正义的原则究竟应该由谁来行使呢? 当然是国家。德国的公众舆论不约而同地开始把“ 国家 ” 视为解决社会问题的领导力量。

首先对公共舆论产生广泛影响的是教会改革派。教会慈善事业这个时期重新被激活, 改革派人士开始为他们的社会实践寻找理论依据, 竭力主张由国家来解决社会问题。

教会内部同样存在着两派。一是新教改革派, 一是天主教改革派。前者的代表是宫廷传教士阿道夫·斯托耶克。他建立了基督教社会工人党, 既鼓吹工人保护也提倡国家救助, 目的是把工人从社会民主党那儿争取到教会一边, 让基督教和君主制在大众心里扎根。斯托耶克举行了多次公开集会, 但影响有限。作为宫廷传教士, 他的立场在某种程度上与极端保守派相似, 使工人对他的动机产生怀疑; 此外, 他的反犹思想在党内造成了混乱, 在自由反对派和政府中也造成了不信任。相比之下, 牧师出生的社会问题专家弗里德里希·瑙曼却要成功得多。瑙曼在 1880 年成立“ 新教代表大会 ”, 引导神学和国民经济学转向关注社会问题; 1896 年又创立“ 民族社会主义协会 ”, 创办机关刊物《援助》, 唤醒民众对社会改革的热情, 并重新理解工会运动。他认为社会民主

党的一些要求是合理的, 敦促全体人员研究马克思理论。瑙曼认为, “ 社会问题不仅仅是纯粹的工业工人的事情。它是最广泛和最高意义上的民族问题和教育问题。在精神方面为工人工作, 就是为未来的民族精神工作。” 对瑙曼的努力, 德国历史学家梅尼克曾经有过极高评价, 称如果瑙曼成功了的话, 德国“ 也许很可能永远都不会出现一场希特勒运动 ”。

但是, 因为与政府之间的密切关系, 新教统治当局把社会改革仅限于慈善活动, 拒绝推行积极的社会政策, 因此总体成效不大。而与此同时, 天主教会则产生了另外的想法。教皇利奥十三批准和认可了天主教会的改革努力。他谴责“ 社会主义的异端邪说 ”, 宣布私人财产的神圣性, 同时为教会颁布了减缓社会问题的新任务。1863 年, 教会公开提出工人的状况是主要的“ 社会问题 ”, 并努力寻求解决方案。美因兹大主教威廉·凯特勒发挥了重要作用。他于 1864 年出版的专著《工人问题与基督问题》引起巨大反响。他称基督不仅拯救我们的灵魂, 也是世界的救赎者, 尤其是工人阶级的拯救者, 社会问题触及信仰的根本。他大胆突破传统的思维界限, 在主张工人结社自我救助的同时, 呼吁由国家制定工人保障立法和社会保险政策。1880 年在亚琛成立了“ 工人福利协会 ”, 聚集了一批熟悉工厂事务的天主教工人。该协会的任务是通过杂志和传单向公众报道工业界的贫困状况, 并提出救助建议。1890 年在美因兹成立了“ 天主教德国群众联合会 ”, 敦促工人和雇主明确各自的义务, 并在共同利益的基础上提出建立健康社会的方案, 并加以实施。

Florian Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, S.141.

参见亚里士多德著、廖申白译:《尼格马可伦理学》第 5 卷, 商务印书馆 2004 年版, 第 126-164 页。

转引自殷叙彝:《弗里德里希·瑙曼和德国社会民主主义》, 载《北大德国研究》第 1 卷, 北京大学出版社 2005 年版, 第 170 页。

梅尼克著、何兆武译:《德国的浩劫》, 三联书店 2002 年版, 第 27 页。

其次,工会活动也发起了要求国家救助的强大声势。

带有社会主义性质的工会成立于19世纪60年代,但影响不大。工会大多是为自助而建的,但反社会主义“非常法”限制了它的活动。1890年,反社会主义“非常法”破产,对社会主义者的追捕停止了,大批新建和改组的工会组织涌现出来。它们成立了一个总委员会,卡尔·勒吉恩是第一任主席,他与社会民主党建立了合作关系,认为德国没有其他党能够表达工会组织的政治愿望。但是,工会仍然独立于社会民主党,并始终认为立法形式的工人保护属于工会的权力范围,生活状况的直接改善要比把生产资料转化为共同财产这样的无产阶级社会的远大目标更为重要。工会对工人疾病、失业和残疾等提供支持,也关注对工人的进一步培训和教育。它不抵抗国家,甚至可以为了雇主的利益而支持国家的社会政策。德国这类工会人数众多,1891年总委员会有成员42万,1905年有130万,1914年则达到300万。

最后,国家救助的强烈呼声向奉曼彻斯特经济自由主义为圭臬的企业界发出了挑战。

企业内部的改革开始了,尽管改革的出发点不是具有现代意义的“社会国家”思想而是传统的家长制“福利国家”原则。有两种企业主,一类把工人与雇主间的关系视为永恒的世界秩序,明智地采用各种形式的福利措施缓和工人的贫困状态,但自由主义的经济理念阻碍了他们进一步的行动。更多的是另一类企业主,他们从家长制原则出发,在企业中引进家长和亲情式管理,希望通过对工人的群体关怀获得比雇佣合同所规定的工作成绩更多的回报。阿尔弗雷德·克虏伯是这一类中的典型。他为员工建造住房、商店、娱乐和休闲场所,设立成人教育学校、星期日学校和夜校,甚至建立工资和养老金制度。但他反对工人参与建立这些机构,反对工人参加政治活动,压制工人的自立意识。当然,在这方面影响最大的当属卡尔·斯图姆。他在议会中公开地提出了工人问题及工人保护措施,并在他的萨尔兰

铁厂中推行广泛的福利政策。他把工人视作家庭成员,而他则是他们当然的“家长”。1871年帝国建立之后,德国工业界逐渐意识到国家推行社会政策具有现实意义,即可以通过防止社会骚乱来确保资本主义生产的基础。1880年,波鸿商业委员会主席路易斯·巴尔受俾斯麦委托起草一份事故保险法案。当消息传到德国工业家中央联合会时,工业家们都非常高兴,并向帝国首相发电报致意。这表明工业界已经转向国家救助了。

尽管德国社会保障制度的最终建立并未接纳各派的具体意见和改革方案,但社团活动在德国境内形成了强大的舆论攻势,迫使政府将“国家救助”计划快速提上决策议程。

三

德国建立社会保障制度是官僚国家的行为,而俾斯麦则在其中发挥了异乎寻常的作用。作为德国社会国家的奠基人,首相对社会问题的关心有着复杂动机。作为现实主义政治的大师,他不会拘泥于某种思想的窠臼,虽然他一再强调“从国家社会主义身上看到了未来社会和文明的希望”,但思想可以拿来为他所用却是事实。尽管历史学家经常为俾斯麦是否有政治道德而深感困惑,但他对德国的社会问题还是有着切肤之痛的。在早期对社会政策的表述中,俾斯麦经常谈到贫富分化,有产者和无产者间的对立。在1847年的一封信中,32岁的俾斯麦把“贫困”视为不能再糟的事情。他说,“每当我想到一个塔勒可以帮助贫困家庭捱过一个星期,我就觉得自己像穷人家的窃贼。当我能花30马克去旅行时,我当然可以拿出一些钱施舍给穷人,然后继续去旅行,但是这能改变什么呢?什么也不能改变。双倍或十倍的钱也只能满足一部分穷人的需要。”

William Harbutt Dawson, *Bismarck and State Socialism*, Vii.

参见 Bismarck & Morality, in: A. J. P. Taylor, *Europe: Grandeur and Decline*, England 1991.

Florian Tennstedt, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, S.144.

俾斯麦从不信任自由放任的曼彻斯特学说,在 1881 年 4 月 2 日帝国议会第 28 次会议上,他公开表达了这样的观点。他具有保守的家长制—基督教的传统思想,相信在经济竞争中,关心弱者是王朝的传统。他认为弗里德里希二世以他的方式实现社会公正,反对高贵与卑贱,而弗里德里希·威廉三世则解放了农民。而作为一个基督教国家,基督徒的责任则是帮助同胞、同情老者和病者,因为这是宗教的基础。在他看来,国家除了对现存秩序进行防御性保护外,还有促进社会全体成员幸福的义务。国家不是保护强者的机构,它服务于自己的需要和利益,特别要保护那些弱者和急需帮助者。

老辣的政治家俾斯麦当然不是单纯的宗教慈善家,也不是固守陈规的保守主义者。他推行改革的政治出发点仍然是现实政治的需要。帝国建立后,经济的“策马奔腾”逐渐消弭了各邦的分立主义意识,加强了德意志民族的政治凝聚力,但社会和思想的分裂却与帝国的建立同时产生了。这就是第二帝国的矛盾。为了解决这个问题,1876 年,61 岁的俾斯麦在报纸上发表了以打猎为比喻的政治宣言,标志着帝国内部巩固的开始。他说:“老猎人的狩猎兴趣大减,如果他只能找到一些土豆苗和小野禽的话。但是如果遇到了雄野猪情况就大不一样了。”这个“雄野猪”对他来说除了税制改革、关税立法、铁路建设外,就是消除社会弊端,铲除社会危机。

德国的工人运动开展得很早。1863 年拉萨尔组织了“全德工人联合会”,而李卜克内西和倍倍尔则于 1868 年组建了“德国工人协会联盟”,它们标志着德国工人阶级开始从市民资产阶级的运动中分离出来,发展了自己的政治组织。1869 年成立的“德意志社会民主工人党”即社会民主党 (SPD) 的前身,为欧洲最早的工人政党。有趣的是这个工人政党在成立之初也遇到了民族问题,和当年的德国自由主义所面临的困境一样,社会主义者也必须同时面临民族统一和解决社会问题。因此,德国的社会主义工人运动为了工人的利益真正展开活动是在帝国建立之后。

1875 年,全德工人联合会和社会民主工党在哥达实现了合并,改组为德国社会主义工人党,并发布《哥达纲领》。俾斯麦十分担心社会革命在德国的爆发,第一国际在他看来就是“世界性疾病”的反映。1871 年,威廉皇帝在凡尔赛宣布帝国成立的几周后巴黎发生了革命,成立了巴黎公社。发人深省的事件引起了新生帝国领导人的注意,在德国引发了政界对社会问题的极大关注。一些明智的政治家和思想家看到了解决社会问题的急迫性。罗德贝图斯甚至认为,上帝赋予德意志国家的责任,首先是接管社会问题,而后是解决民族问题。对于山雨欲来的革命,俾斯麦非常清楚他的任务是保护君主—官僚制国家的稳定。俾斯麦亲口承认,他就是因为听到了倍倍尔 1871 年 5 月 25 日在议会支持巴黎公社的演讲,才认识到社会问题的危险性和社会改革的必要性。随着合并后的社会民主党在议会中的胜利(1877 年议会选举它获得了 50 万张选票,12 个议席),政府面临着两种选择:要么反对革命镇压社会主义运动,要么实行有力改革,利用社会主义,消除社会不满。俾斯麦采取了两手抓的措施,在 1871 年 10 月 21 日给普鲁士商业大臣伊岑普里茨伯爵的信中他写道:政府应该通过立法和行政手段迎合工人阶级的要求,只要它与国家的总体利益协调一致。与此同时,政府也应该对威胁国家的煽动行为采取措施,尽可能进行放逐和惩罚。无产阶级以牺牲有产者为代价改善自己的生活,政府必须以暴力手段保护有产者。显然,暴力手段就是反社会主义“非常法”,而怀柔政策就是建立社会国家。在回答议会反对派批评他的政策

Hans Rothfels, Bismarck und der Staat, Ausgewählte Dokumente, Darmstadt 1969, S.516, 526.

参见 Ulrich Kühn, Der Grundgedanke der Politik Bismarcks, Dettenbach 2001.

Florian Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, S.145.

Gerhart A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England, S. 116, 25.

时,他说:“你会被迫在你为国家开的菜谱中加几滴社会主义的油。”在立法中引入社会主义的因素,“不是现代国家思想的发明而是发展。”

当然,俾斯麦总是会选择他认为恰当的时机推行内政改革。他是在与自由党决裂的情况下着手社会立法的,他要通过社会立法来遏止自由主义、削弱党派和帝国议会的力量,同时整顿财政立法,加强行政管理。在1883年10月的一封信件中,商业部官员洛曼透露了俾斯麦社会立法的内在动机,他说道:社会保险对他来说只是附带,最重要的是通过这一件事,在生产阶层中成立协作机构。这个机构将取代或与帝国议会一道成为立法的实体。

四

1881年11月17日,帝国议会的开幕式宣读了《皇帝诏令》,正式宣告社会立法的开始。此前,2月15日,俾斯麦在议会中代表皇帝发言时就表达了这样一种信念:“帝国议会不能拒绝在通过立法修正社会弊端方面与政府合作。医治社会弊端不能只寻求镇压社会主义者,还要积极谋求工人阶级的福利,尤其要关心那些没有能力挣钱养家的工人群众。……陛下希望通过立法抵制社会民主主义运动。过去的一些机构试图帮助工人因事故、年老和丧失工作能力而陷入困境,但收效不大,在很大程度上导致了工人阶级参加社会民主主义运动。”

这里,必须了解解决社会问题的两个不同方向。一是实行工人保护,二是推行社会保障制度。俾斯麦的社会改革方案完全不同于宗教改革派、经济自由派和讲坛社会主义派,他希望建立的是一套社会保险制度,即完全由国家和企业主承担保险费用的社会福利制度。他不喜欢工人保护,因为工人保护立法指的只是对工业工人的保护。即使在保险问题上,企业主坚持仅对工厂的工资劳动者进行法律保护,农业工人、手工业帮工、家庭仆役、小职员等均不在保护之列,而俾斯麦则试图把它从“全体工人”(Alle Arbeiter)扩展到“每个德国人”(Jeder Deutsche)身上。在1881年

4月2日的议会演讲中,他提出“立法应该扩展到何种程度?因为没有考虑到这点,立法一开始就处于不利的境地。我们缺少一个大的概念或者说形成了一个错误的概念。身为地主,我对这个问题比较容易理解。至少在东部省份,占人数很大一部分的农业工人应不应该包括进来?”

其实,保护工人的立法很早就开始制定了。普鲁士在这方面领先一步。1839年3月9日,它颁布“儿童保护条例”,1853年又颁布“童工保护法”。最重要的措施是建立工厂监督制度,这是国家第一次对企业施加直接影响。1869年的北德意志邦联“企业条例”可以被看作是社会政策的进一步发展。但主要条例较为笼统,基本上还是贯彻了经济自由主义的原则。1874年俾斯麦责成商业部的T·洛曼进行工厂调查,提出立法草案,对原来抽象的条例作具体化规定。洛曼的工作非常细致,对妇女儿童的劳动时间作了限制,特别是加强了强制性的工厂监察制度。但这份共有8章内容的“工厂立法”很快被俾斯麦束之高阁。不过,首相并没有成功地用保险立法将工人保护排挤出议会社会政策的辩论中。左派自由党政治家欧根·里希特批评俾斯麦说:“工人唯一想保全的是一个健全的四肢,它比获得养老金更为重要。”议会中绝大多数代表也支持这个观点。工人保护立法在1878年被冻结,但1887年帝国议会重新修改了《企业条例》,把工厂雇佣童工的最低年龄提高到13岁,并要求他们首先必须完成学校的功课;14岁以下儿童劳动时间每日不超过6小时,14-16岁童工每天10小时;禁止煤矿、采石厂、码头、冶炼厂、铁厂雇佣妇女劳动;禁

William Harbutt Dawson, Bismarck and State Socialism, P109, 111, 110-111.

Lothar Gall, Bismarck, der weise Revolutionär, Frankfurt/M 1980, S649.

Hans Rothfels, Bismarck und der Staat. Ausgewählte Dokumente, S521.

Lothar Machtan, Bismarcks Sozialstaat, Frankfurt/M 1994, S69.

止妇女从事夜间劳动。

俾斯麦最倾心的是社会保险方案。工伤事故保险最早引起讨论,得到了工业界的热心支持。它的前身是“帝国赔偿责任法”,像西门子、克虏伯等企业则自己设立企业社会保险,工人自身投保金额较大,且是非强制性的。1884年《工伤事故保险法》在议会获得通过。1885年5月28日对条文进行了修订和补充,保险范围扩大到邮政、电报、铁路、海陆军行政服务系统。10月1日生效。1886年3月5日延及海陆军内务官员和士兵,5月5日扩展到农业工人和林业工人。事故保险一般于工人发生工伤事故丧失工作能力的13个星期后启动,除工人故意自伤外,赔偿一切给工人造成的伤害,甚至包括因疏忽而造成的事故。在完全丧失工作能力的情况下,伤者一般可以从离开工作岗位的第14周起,领取日常工资的2/3(由邮局支付);在部分伤残的情况下,领取日常工资的一部分,其数额取决于他所余的挣钱能力。受伤者如果死亡,其亲属或经济上依赖于他者继续接受赔偿。丧葬费为死者每日收入的20倍,最低为30马克,并每月向其未亡人支付同样数额的津贴直至后者死亡,如其再嫁则给予其前夫1/5的收入。子女15岁之前享受其父15%的收入,如子女没有母亲,则给予子女相当于其父1/5收入的津贴。家庭总计所得津贴不得超过死者收入的3/5。

事故保险只是医疗保险的补充。《医疗保险法》于1883年6月15日颁布,1884年12月1日实施。它规定工人必须在地方医疗基金中投保。雇主支付1/3保险金,投保者支付2/3,占平均日工资的1.5-2%,最高为3%。实行最简单的救护,包括医疗诊断、药物、绷带和眼镜等。在工人丧失劳动能力的状态下,医疗费增加到该工人所在地日工资的一半,且不同于一般救护,病人在征得家属同意的情况下,在医院接受治疗,由保险机构提供13周的医疗费用。

《残疾和老年人保险法》于1889年6月通过。俾斯麦从法国的先例中得到启发,认识到建立起一个庞大的养老金群体将有助于国家和工

人之间达成和解。保险金额由雇主和工人平分,但国家在每份津贴中每年补贴50马克。保险比例按工资等级分成几类:

等级	工资	每星期分担额	每年分担额
一等	300 马克	14 芬尼	3.29 马克
二等	500 马克	20 芬尼	4.70 马克
三等	720 马克	24 芬尼	5.64 马克
四等	960 马克	30 芬尼	7.05 马克

养老金通常从71岁开始领取,但残疾津贴开始于工人投保5年后的任何时间内。

德国的社会保障体系建立起来了。它有这样的特点:1、它是强制性的社会保险;2、由各种各样的社会法人组织而非私人组织管理保险事务;3、保险基金由参保人及有关单位提供,除了残疾和养老保险,国家在财政上不过多干预;4、保险金额按照地区和收入状况即所付金额而定,没有统一的国家标准。

俾斯麦对他所开创的社会立法并不满意,在那本由他口授的《思考与回忆》中丝毫不曾提及社会改革的内容。原因在于:第一、他的计划并没有完全实现。俾斯麦希望建立一个没有捐献的国家供养机构,全部费用由国家财政承担。特别是养老金和残疾,他主张通过国家对烟草的垄断来提供财政经费,这就是他所认识的强制性保险的逻辑,但遭到了失败。第二、社会立法并没有解决实质性的国家政治危机,工人的健康损害状况没有好转,社会民主党和工会的敌对态度依旧。工人运动的发展、反社会主义“非常法”难以为继是1890年俾斯麦下台的重要原因。但是无论如何,德国社会保障制度的基础已经奠定了。

五

对于德国社会保障制度的建立,德国史学界有不同的评价。一派认为这是俾斯麦“波拿巴主义”统治手段的典型体现,是反社会主义“非常

法”的必要补充。我国史学界也普遍接受这样的看法,认为它是“鞭子加糖果”策略实施的结果。另一派则针锋相对,认为社会保障制度的推出在某种程度上是德意志第二帝国民主化进程的反映。关于该制度的建立,德国历史学家托马斯·尼佩带曾经总结过几方面的原因,即行政当局的家长制传统,福利国家、开明官僚国家的传统,大学对经济和政治道德的关注以及资产阶级的社会改革运动,当然还有对革命的恐惧。作为改革的实际操作者,洛曼概括得更为简洁,他说:爱和恐惧,是社会保险制度实现的动力。

不可否认,如果把德国社会保障制度的建立放在具体的历史语境中去考察,政治意识形态的色彩和政治人物的性格、政治观念乃至个人喜好的确会产生某种影响,但对于一个制度的评价不应该只是时事性的,历史发展从来都具有连续性,德国的思想传统和价值观念是在历史的长河中积淀和传承的。德国的社会保障制度从当时和

长远来看,都体现了历史的进步。不仅如此,它所产生的影响也远远超出了德国范围,具有世界性的历史意义。

今天的中国,社会保障制度的建立迫在眉睫。从德国的事例中,我们是不是也可以获得某种有益的启示呢?在政策的制定过程中我们需要注意吸取本民族的思想传统和价值观念,甚至以往某些好的成果。当然,关注民意同样也是政府决策不可忽略的因素。

作者简介:徐健(1965-),女,浙江衢州人,北京大学历史系副教授,历史学博士。

责任编辑:汪谦干

参见 Hans-U. Wehler, *Das deutsche Kaiserreich 1815-1918*, Göttingen 1980, S.136-137.

参见 Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918*, Bd.1, München 1990.