

● 德国史

简论德意志第二帝国社会保障制度

桂 莉

(武汉大学 期刊社, 湖北武汉 430072)

[作者简介] 桂 莉(1979-), 女, 湖北十堰人, 武汉大学期刊社编辑, 主要从事世界史和编辑学研究。

[摘 要] 社会保障制度是工业社会的产物。第二帝国之所以首创社会保障制度, 是与当时德国良好的经济状况、复杂的阶级关系、以伦理道德为基点的社会舆论、封建社会主义深厚的历史渊源以及首相俾斯麦的个人主张息息相关的。社会保障制度的建立, 给德国带来了安定和繁荣, 也带来了一些消极影响。

[关键词] 德国; 社会保障制度; 起源; 俾斯麦

[中图分类号] K516.42 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)05-0618-08

19世纪80年代, 德意志第二帝国创建了由国家来管理的一系列保险制度, 成为世界上第一个以比较完备的立法确立社会保障制度的国家。社会保障制度对缓和社会矛盾、推动经济继续发展起到了重要作用, 也对世界其它国家的社会保障制度的创建起到了示范作用。

一、社会保障制度创立的过程

从1883年到1889年, 帝国政府相继颁布了3项关于社会保障的法律, 并设立了帝国保险局作为裁决监督机构。

1883年6月15日, 帝国颁布了《劳工疾病保险法》, 开始实行强制性疾病保险, 保险的对象是工业生产的工人和年收入低于2000马克的职员^[1](第167页)。保险的费用由雇主和雇员共同承担, 一般雇主承担30%, 雇员承担70%。工人缴纳的保险费一般占每天工资的1.5%^[2](第173页)。帝国政府还设立了工业企业的公共疾病保险基金会和地方疾病保险协会, 负责向被保险人提供免费的诊治和药物、医疗护理、死亡丧葬费、病中养病费、病假津贴以及平均日薪50%的疾病保险金^[2](第173页)。

1884年7月6日, 帝国政府颁布了《劳工意外灾难保险法》, 规定执行强制性工伤事故保险, 保险的对象是特别危险企业内所有工人和部分职员, 即在企业出事故的人员或者其家属, 可以从事故保险中领取保险金或抚恤金。后来保险的对象扩大到所有年薪在5000马克以下的工人。工伤事故的保险费用全部由雇主承担, 向工伤事故的不幸者提供的保险金分为死亡安葬费(为死者年收入的1/15)和家属抚恤金(不超过死者年收入的60%)、丧失劳动能力的工资损失和医药费、终身残废的养老抚恤金(最高额为当时平均年收入的2/3)。

1889年6月22日, 帝国政府又颁布了《劳工伤残及老年保险法》, 规定凡年龄在16岁以上的工资劳动者都必须加入, 以防工作中的伤残和衰老。加入这一保险的劳工凡年满70岁以上的, 国家给予老年赡养费; 因伤残而丧失了劳动能力达2/3以上的劳工, 国家提供伤残赡养费。保险费用由雇主和雇员各承担一半, 国家对每笔保险金提供50马克的津贴。

威廉二世在位期间, 也颁布了一系列劳工保险立法, 更加关注工业劳动者的权益。例如《关于工商业管理条例修正案的立法草案》规定: 实行星期日和节日休息制, 实行每周6天工作日、每天8小时工作时间制, 禁止妇女从事夜工和矿区地下作业, 禁止妇女分娩前后工作, 缩短女工的劳动时间, 禁止使用不满14岁的童工等。1891年, 帝国政府颁布实行

了《女工法》。1911年7月,帝国将以上3种劳工社会保险立法合并为一,并将1906年颁布的《军官养老法》、《士兵抚恤法》和1907年颁布的《遗属保险法》增入其中,编纂成《社会保险法典》,也称《德意志帝国社会保险法典》。这部《社会保险法典》共有1805条款,对保险人的范围、主管保险的政府部门以及诉讼手续等问题做出了明确规定,成为历届德国政府执行社会保险的基本法律规范。后来收入《社会保险法典》的还有1911年12月20日颁布的《雇员保险法》,它所针对的保险对象是年薪在5000马克以下的书记、经理等一切雇员;保险费用由雇主和雇员各负担一半,国家不负担任何费用。《雇员保险法》的实施稳住了这个被工业化了的社会中数量日益上升的阶层,从而将被保险人的范围扩展到所有仅靠工资为生的工业劳动者。上述立法及措施与社会保险立法一道,构成了德国近现代社会保障制度的基本框架,使近代社会保障制度在德国初步建立起来。

1883年,有300万工业工人参加了劳工疾病保险,占有工人总数的40%,有1/4的其它行业劳动者参加了保险;1886年,700万农业工人也加入《劳工工伤事故保险》;到1911年,长工和临时工也加入了保险,参加保险的公民人数总共已达到了1360万;到第一次世界大战前的1913年,已有1450万人加入各类社会保险;到1914年,几乎所有的工人和大部分的职员都参加了社会保险。

二、社会保障制度创立的原因

(一)强大的经济实力是社会保障制度建立的基础

19世纪50年代以前,当先进的工业国英国、法国的工业革命正如火如荼地展开的时候,德意志的各邦国还处于分裂割据的封建状态。从19世纪五六十年代开始,情况发生了改变。德意志虽然是第一次工业革命的落后者,但却是第二次工业革命的先行者。起步比其它工业国晚的德意志之所以在第二次工业革命中捷足先登、后来居上,是由于重视最新科技成果在工业中的实际应用,并积极学习先进工业国在技术上的经验。凭借严谨务实的民族性格和探索奋斗的钻研精神,德意志人积极进行发明和创造,研究成果和科技发明方面硕果累累,成为当时欧洲科技最发达的国家。帝国建立后不久,政府实行了一系列有利于经济发展的政策,在统一之前的1860~1870年,德意志工业年均增长率为2.7%;统一之后的1870~1880年,增长幅度达到了4.1%;1880~1890年则为6.4%;1890~1900年为6.1%^[3](第110页)。增长速度比当时的英法两国快3倍^[4](第419页),仅次于当时经济高速增长的美国。

帝国政府在这一时期的财政状况比以前有了非常明显的好转。普鲁士在1870年普法战争中的胜利,为新成立的帝国获得了丰厚的经济利益;普法战争之后签订了《法兰克福和约》(1871年),德国从法国得到了50亿法郎的战争赔款;法国割让了物产富饶、占据战略要冲位置的阿尔萨斯和洛林。阿尔萨斯和洛林是著名的工矿区,拥有丰富而重要的地下财富(最著名的是铁矿和碳酸钾),有高度发达的纺织工业。洛林储量丰富的铁矿和鲁尔储量丰富的煤田矿结合起来,成为了当时德国发展重工业的最大基地;阿尔萨斯的钾盐矿,与德国中部的钾盐矿联合,成为了整个德国的钾盐矿生产巨头^[5](第147页)。这些都极大地增强了德国经济实力。

(二)工人阶级的团结、壮大和不懈斗争是社会保障制度诞生的推动力

从19世纪70年代开始,帝国迅速的工业化使工业无产者在数量上迅速增长。伴随着第二次工业革命的进程,帝国的人口出现了急剧都市化的趋势,农村人口涌向城市。大批农民离开了农场和田地来到城市,成为靠出卖劳动力谋生、一无所有的无产者。从1871年到1880年间,帝国城市人口的比例由36.1%上升到41.4%。到1875年,帝国境内已经有118家200—1000名工人的大型企业^[3](第162页)。可见,在第二帝国的政治舞台上已经出现了一支庞大的工人阶级队伍。

以保护无产者权益为主旨的一系列保险制度的实施,不仅仅出于统治者的恩惠,在相当大的程度上是工人自己争取的结果。因为,“一般说来,社会改革永远也不会以强者的软弱为前提,它们应当是而且也将是弱者的强大所引起的。”^[6](第284页)统治阶级因为法国的赔款而迅速致富,社会上层过上了更加豪华奢侈的生活,可是工业无产者却时常被饥饿、贫困、生病、工伤事故和失业等问题所困扰,陷入病无所医、老无所养的境地,社会的贫富差距日益悬殊,阶级矛盾更加尖锐化,罢工斗争在这时达到了前所未有的程度,遍及全国。19世纪70年代,鲁尔、柏林、莱比锡、纽伦堡的工人为了争取8小时工作日都进行过大大罢工。1871年11月,开姆尼茨机器制造工业的8000名工人举行了声势浩大的罢工。1872年夏天,鲁尔矿区的16000名矿工为争取8小时工作日以及提高工资25%而进行了罢工^[4](第440页)。由于法国在普法战争中和巴黎公社尝试的失败,世界范围内的工人运动中心由法国转移到了德国。

在工人运动形势的逼迫下,统治者一开始就拿出惯用的“大棒加皮鞭”,试图使用严厉的手段将工人运动镇压下去。然而,统治者没有料到,此时的工人状况已经发生了非同寻常的变化。工人深受科学共产主义思想的影响,对自身处境

有了更加清醒的认识,由自由发展到自觉地对压迫进行反抗。工人运动的发展为工人的社会保险问题提供了两个方向:一是由政府实施保护工人权益的社会政策措施;二是由工人组织起互助互济的储金会。这种工人组织的互助储金会在70年代发展迅速,到1880年底已有会员6万多名,到1885年又猛增到73.1万名^[7](第17页)。互助储金会给当时的帝国政权造成了很大的压力。统治者当然不愿意看到劳动者们联合起来,更不愿意看到工人在社会主义工人党的带领和组织下展开反对政府的斗争。帝国政府首先尝试用暴力来镇压工人运动。统治者将德皇威廉一世遇刺一事嫁祸于社会主义工人党,于1878年10月19日颁布了《反对社会民主党企图危害治安的法令》,即“非常法”。所有的工人团体、报纸和宣传品立即遭到了禁止和查封;柏林和其它一些大城市还实行了戒严^[8](第264页)。“非常法”3次延期,从1878年到1889年共实施了12年,在此期间,有1300种工人政党的出版物遭到禁止,330多个工人组织被解散,900多人被放逐,15000多人被法庭判处监禁和劳役^[9](第421页)。

在严厉的镇压之下,工人的罢工斗争反而更加激烈。在《反对社会民主党企图危害治安的法令》实施期间内,社会民主党在帝国议会中的选票增加了100万张,工会组织的会员从5万人增加到20万人^[10](第240页)。事实表明,工人运动没有被镇压下去,镇压政策没有收到预期的效果。统治者只好转变手腕,使用一些温和手段来笼络工人。为了不让工人跟着社会民主党走,也为了瓦解工人自发的互助组织,帝国出台了一系列社会保险立法,被迫走上了建立社会保障制度的道路。正如后来吉登斯(Anthony·Giddens)所指出的,西方创立福利国家的目的之一就是要驱除社会主义的威胁。

(三) 社会保障制度的实施是出于平息国内各利益集团争斗的需要

帝国成立之后建立的是容克贵族和资产阶级的联合政权,而国家领导权操纵在容克贵族和封建军阀势力手中。普鲁士领导者的权力随着统一进程而扩展到整个德意志帝国。普鲁士的军队、普鲁士的容克贵族势力在帝国内部占据着绝对的统治地位而享有各种政治特权。他们占有着最重要的国家官职、高级行政职务、在军队中占据着最重要的军官职位。而另一股政治势力——自由资产阶级,是伴随着第二次工业革命的发生而登上政治舞台的,在经济上拥有雄厚的实力,但在政治上只是一个政权参与者,虽然加入到了统治阶级的行列,却没有取得实际的统治地位,只是加入了德意志帝国议会。他们有强烈的提高自己的政治声望的愿望。政权内部这两股政治势力既相互斗争,又相互勾结。容克贵族势力为了保持原有的垄断统治地位,便利用自己掌握的国家政权,推行有利于扩大自己的政治声望的政策,借以削弱和压制资产阶级,与资产阶级争夺工业无产者。而推行温和的社会保险政策是容克贵族势力与资产阶级争夺工人的政治筹码,是一种整合各集团利益的手段。

社会主义工人党政治声望的扩大也给统治者带来了不小的威胁。19世纪下半期,随着马克思主义的传播,科学社会主义思想逐渐深入到工人阶级中来。1875年,全德意志联合会(拉萨尔派)和社会民主工党(爱森纳赫派)统一成立了社会主义工人党(1890年改称为德国社会民主党),标志着德国的社会主义政党开始登上政治舞台。社会主义工人党在政治纲领中提出:人人享有平等的选举权、公民参与法律的制订、结社自由等政治主张,得到了占人口多数的无产者的支持,在劳动群众中的影响不断扩大,在议会中的力量不断增强,成为国际无产阶级中建立得最早、组织得最好的政党。1871年,社会主义工人党在帝国议会选举中只获得1/30的选票,而到1877年,它已经获得31.2万张选票,占总选票数的10%,在政治中心的柏林获得选民票数的40%^[11](第250页)。在社会主义工人党的组织下,帝国的工人运动一直维持着高涨的情绪。

1881年11月17日,德皇威廉一世(1861—1888年)在宣读《德国社会政策大宪章》(又称为《黄金诏书》)时表达了打算实施社会保险的观点:“社会弊病的矫正,仅仅依靠对社会民主党的煽动骚扰行为进行镇压是不够的,还要渐次寻求方法,而且同时要积极促进劳动者的福利。……对于祖国,应谋求国内和平秩序的永续保证;对于贫者,应谋求他们生活上的更安定与更丰富。”并提出:“一个期待养老金的人是最守本分的,也是最容易统治的”,改善工人的福利是为了“和破坏性的社会民主党的煽动行为进行斗争”;认为社会保险是“一种消灭革命的投资”^[11](第170页)。可见,对广大工人实施社会保险是新建立的帝国稳定国内政治局势的需要,是统治者面对现实的政治、经济压力而进行的一种循序渐进的自我调整,是为避免政治上自下而上的革命而进行的自上而下的改良。

(四) 社会保障制度建立与封建社会主义的历史渊源有着密切的关系

普鲁士具有悠久的君主社会主义历史传统。早在普鲁士时代,封建社会主义思想就深入人心。弗里德里希二世国王是后世国王和大臣们推行君主社会主义政策的楷模。他享有“乞丐之王”的美誉,因为他在解放农奴方面做出了突出的贡献,不仅解放了王室领地波美拉尼亚的农奴,在西西里和东普鲁士取消了农奴制,而且禁止容克地主驱逐领地上的农奴^[12](第17页)。因而,弗里德里希二世给人们留下了“国王要对他的臣民的幸福负责”^[11](第170页)的印象。19世纪初,普鲁士的领导者实施了施泰因-哈登贝格改革,1807年,施泰因颁布了废除农奴制的法令,1811年,哈登贝格改革更进一步调整了地主与农奴的封建关系,自上而下地解放了农奴。这些措施更加强化了普鲁士的国家政治思想中“国家

应该对其臣民的幸福负责”的观念。

强制性的国家社会保险作为一种国家政策的出现,是从19世纪80年代的帝国时代开始的,但如果从民间社会保险来考察,至少从15世纪开始,普鲁士就产生了互助性质的保险组织。矿山开采业是最具危险性、最无保障的行业,最早期的社会保险组织就产生于这一行业,国家最早期的关于工人保险的法律也是针对这一行业。

早期互助保险组织的典型代表,是于15世纪初在手工业作坊和矿场中出现的共济会和矿工联合会组织的疾病保险协会。在其它各种手工业行会中也有自己的疾病和丧葬互助组。其职能是为受伤和生病的工人提供援助,协助他们完成工作,减少疾病和死亡带来的损失。后来这种职能逐渐演变成一种惯例,人们会在发工资日设立一个募捐箱,每个矿工根据自己的意愿进行捐赠。逐渐地,这种捐赠发展成为一种缴纳义务,并形成固定的会费,矿工及家属的医疗(药)费和丧葬费都由这笔资金来支付。

1794年5月2日,普鲁士进行了第一个国家干预社会保险的尝试,它在所颁布的《全国通用法律》中,对贫民救济做出了规定,对那些没有能力维持生计也无法从那些依法应给予帮助的亲属那里得到援助的公民,国家给予食品和给养方面的照顾。1854年10月4日,普鲁士政府出台了第一个全国性的有关工人保险的法律:《矿山、冶炼及盐场工人互助会的联合法》,规定矿山、盐场都要建立强制性的地区性疾病保险组织,由雇主和工人联合管理。这项法律的出台,统一了矿工互助会的互助金,并明确规定了矿工缴纳会费的义务,以及互助金的最低储存限额^[13](第177、178页)。但是,矿工只是工业劳动者中的一小部分,因此,它的保险范围只涉及到工人当中很小的一部分。

帝国继承了普鲁士的封建社会主义传统。1871年的《陆海军人养老金及遗属救济法》,是为解决刚刚结束的三次王朝战争所留下的军人问题而颁布的。1878年,帝国颁布了《童工法》,对童工和女工的劳动时间、参加工作的年龄、生活状况等作了明确规定。

威廉一世在1881年3月8日的《事故保险法案》的“理由书”中说:“国家应当比从前更关心那些急需帮助的人们。这不仅是一种举国涵濡的人道主义和基督教义务……必须通过立法措施而获得的明显和直接的好处中,使这些阶级重新认识国家:它不是专门设计用来保护上层阶级社会的机构,而是为他们自己的需要和利益服务的机构。”可见,帝国的领导者深受封建社会主义思想的影响,愿意“对其臣民的幸福负责”。社会保险的深厚历史基础,使国家实施社会保险不仅具有了政治文化思想的基础,而且具备了制度的可借鉴经验。

(五) 社会改良学说的传播和流行为社会保障制度的创立提供了理论基础和实施建议,起到了推波助澜的作用

19世纪70年代开始盛行的讲坛社会主义学说的起源和中心在德国。讲坛社会主义学派又称为新历史学派、历史伦理学派。以古斯塔夫·施慕勒(1838—1917)、阿道夫·瓦格纳(1835—1917)等一批经济学家和大学教授为代表,主要由法学教授、经济学教授、社会学教授和历史学教授组成,他们在各著名大学的讲坛上鼓吹资产阶级改良主义,因此被称为讲坛社会主义学派。古斯塔夫·施慕勒1872年曾担任斯特拉斯堡大学教授,1882年任柏林大学经济学教授。瓦格纳1870年开始任柏林大学教授,1882—1885年被选为普鲁士议会议员,与首相俾斯麦关系密切,曾帮助俾斯麦实施社会政策。讲坛社会主义学派的社会改良政策的理论基础在于:一是强调伦理道德因素的地位和作用,认为劳资矛盾不是经济利益的冲突,而是由于感情、教养和思想观念存在差距而引起的对立;二是他们认为国家是超阶级的组织,可以在不触动资本家利益的前提下逐步实现社会主义;由国家来担负起“为其臣民的幸福和福利负责”的任务,由国家采取保护性措施来改善工人生活和劳动条件,这些措施主要包括强制性社会保险、限制劳动时间等。这种理论与容克贵族所执行的内外政策目标是一致的,“即通过解决社会问题来巩固现存统治体系,通过建立福利国家来达到这个民族国家对全体国民的一体化”,因此为统治者所接纳。讲坛社会主义理论的出现意味着资本主义生产关系的自我调整和更新。讲坛社会主义学派对这一时期的德国社会舆论和社会改革影响极大,他们的社会政策思想深深影响了首相俾斯麦,获得了俾斯麦的赏识。

1873年,讲坛社会主义学派正式创立了“德国社会政策学会”,古斯塔夫·施慕勒担任主席,发表了宣言:新成立的帝国面临的严重经济问题就是“劳工问题”,国家应该通过立法,采取保护性措施来改善工人生活及劳动状况,保护劳动者的正当权益。学会提出的社会政策措施主要包括:强制性社会保险、限制和缩短劳动时间、改良劳动条件、救济孤寡、劳资合作、仲裁劳资纠纷、以及工厂监督等等。他们支持首相俾斯麦推行社会政策,直接促使了1883年起几个劳动保险法律的制订和实施。学派的创始人谢夫曼还参加了三项社会保险法的起草工作。

(六) 掌握实际统治权的首相俾斯麦为建立社会保障制度起着重要作用

奥托·冯·俾斯麦(Otto Von Bismarck, 1815—1898)担任普鲁士首相时已经47岁。他是一个具有“统治者本性”的人物,是天才的政治家。根据1848年革命的参加者卡尔·舒尔茨的描写,俾斯麦是一个“高个子、身体挺直、肩膀宽阔、在那阿特拉斯双肩上长着一个人人都从肖像上看到的太阳袋——整个形体给人一种庞然大物的感觉”^[14](第170页)。

他是“一个重视行动、讲求实际、为达目的的不择手段、意志坚强、富于感情、性情暴烈、干劲十足”的人。俾斯麦坚定地认为,解决社会问题是国家的责任。他说:“社会问题只有国家才能解决。”^[14](第 328 页)

俾斯麦具有根深蒂固的忠君思想,是一个顽固专制的保守派容克贵族,把拯救容克地主阶级、拯救普鲁士君主政体作为自己政治思想的出发点。俾斯麦在政治上又是一个现实主义者,他不仅具备德意志人的勤劳、严谨、务实的精神,也具有政治家的果断坚毅的个性、过人的胆略和钢铁般坚强的意志以及思路敏捷、精力充沛,这些使他得以实现政治上的一系列目标。1871 年给内阁同僚伊尊普立兹伯爵的一封信,反映出俾斯麦的社会政策设想。在这信中他这样写道:“……生产、交易及价格等诸关系中,对于具有正当理由的劳动阶级的要求,只要在能与国家利害相调和的范围内,政府应通过立法及行政手段予以满足……”^[15](第 205、206 页)。在俾斯麦看来,从巩固刚刚成立的德意志帝国政权的需要出发,有必要对工人做出一点让步,保证工人的生计,改善工人的处境,以缓和日益尖锐的劳资矛盾。他还提出:“仅仅采取严格的压制措施是十分不够的,我们的义务就是不要忽略改善工人命运的任何手段,以便在社会各阶级之间建立和平。”^[16](第 121 页)在 1882 年的一次演讲中,俾斯麦更明确地表示:“在经济斗争中站在弱者一边是我所效忠的这一王朝的传统。……我当今的主人受激于保护我们同胞中贫苦阶级的崇高志向,……并相信他们会期待着其所属国家的未来。”^[16](P. 328, 383)

俾斯麦指出:“给健康工人以劳动权,保证他们病有所医,老有所养。当人们看到君主们在关心他们的幸福时,我们的民主朋友们就将徒然地尖叫了。”^[17](P. 292)可见,为扼制社会民主党日益高涨的声望,统治者转而以温和手段来笼络工人。维持统治的稳固是统治者的首要目的,在这个前提之下,付出一些不触及根本利益的代价是合算的。所以,俾斯麦说:“如果我能使没有产业的人们能满足于他们现在的状况,任何物质的代价都不是太大的,这是一种消除革命的投资,革命将会是一个更大的代价。”^[18](第 188 页)在讲坛社会主义学派的协助下,俾斯麦开始了一系列创建社会保险的尝试,并形成了“由雇主和雇员共同支付社会保险款项,同时国家给予财政补助”的思路。

根据 1871 年开始实施的《德意志帝国宪法》,联邦议会享有德意志帝国的立法权,“所有法律均须经联邦议会通过,并经皇帝批准方能生效;帝国首相兼任联邦议会主席”^[19](第 109 页),而德皇威廉一世和帝国首相俾斯麦都倾向于创建社会保险制度。即使如此,制订社会保险立法的工作进行得并不顺利,议会中存在资产阶级派别的反对之声。1882 年,当俾斯麦在帝国议会中提出社会保险的法律草案时,遭到了自由党和中央党的共同反对,法律草案未能在帝国议会中获得通过。但经过一段时间的议会争论,操纵联邦议会的俾斯麦还是使社会保险立法的草案获得了通过。

三、社会保障制度实施的效果及影响

社会保险立法是为解决工业化带来的种种社会矛盾而产生,实施后反过来起到了缓和社会矛盾的作用,使 70 年代风起云涌的工人运动得以平息,社会秩序得以稳定,从而为进一步的工业化提供了 20 多年安宁的良好环境,国家在安宁中求得了发展和繁荣。社会保险法律实施以后,社会稳定安宁,经济迅速发展,人民安居乐业。

社会保险最突出的积极作用是为帝国工业的继续发展创造了安宁的环境,赢得了 20 年稳定发展的时间,帝国与其它主要资本主义国家的经济实力对比发生了有利于德国的巨大变化。到 19 世纪 90 年代,德国完成了工业革命,成为 20 世纪初的欧洲第一、世界第二的工业强国(美国是当时第一大工业强国)。德国用短短 20 多年时间完成了英国用了 100 多年才完成的事业;由落后的农业国转变为在全球仅次于美国的现代化工业强国。1870—1880 年,德国的工业生产增长率为 4.1%,在开始实施社会保险的 1880—1890 年,工业生产率上升到 6.4%,1890—1900 年为 6.1%,1900—1913 年继续维持在 4.2%的较高水平。到 20 世纪初为止的 30 年间,德国的工业生产总值增长了 4.6 倍,英国仅仅增长了 1.3 倍,法国增长了 1.6 倍。

1870 年—1913 年各国工业生产占世界工业生产总值的比重

	英国	法国	德国
1870 年	30%	10%	13%
1913 年	14%	6%	16%

此表的绘制参阅孙炳辉、郑寅达:《德国史纲》,华东师范大学出版社,1995 年版,第 196—197 页

工业生产的进步使人们的生活水平相应得到了迅速提高。从 1880 年到第一次世界大战前夕,帝国储蓄银行的存款增长了 9 倍,达 168 亿马克。到 1913 年,整个帝国已有 60%的人口达到了应缴纳个人所得税的最低收入^[20](第 686

页)。由于社会保险使人们生活水平有很大提高,病有所医,老有所养,帝国的人口也迅速增长。实施社会保险前的1882年,帝国人口为4 520万,实施社会保险后的1910年已增长到6 490万。人口的移民趋势发生了明显的变化,90年代以前德国是一个入境移民国家。在1862~1870年间,德意志有97万人移居美洲等地谋生。到19世纪末20世纪初,由于社会保险制度的普遍推行,以及高速的工业发展带来的更多就业机会,德国向外移民人数大为降低,帝国在19世纪90年代中期以后由出境移民国家转变为入境移民国家^[20](P. 36)。

社会保险的范围由面向工业领域扩展到其它社会领域以后,改善了低收入劳动者的生存状况,使面临贫困境地的公民获得了最基本的生活保障。社会保险的系统化使公民提高了克服疾病、伤残、老年等困难的能力,更易于应付意外灾难事故,也使他们的劳动安全得到了适当保护。劳动者实际工资的平均数1913年比1871年增长了50%^[21](第29页)。加入保险的人数不断增加:1885年,加入意外事故保险的人数为325万,到1907年,加入意外事故保险的人数就增加到2 117万,加入老年和伤残保险的人数有近1 500万,加入疾病保险的人数为1 214万,约占整个帝国人口的19%。到1910年参加疾病保险的人数超过了1 300万,占总人口的21%^[22](第175页)。从劳工保险法令中可以看到:劳动者,特别是弱势群体(妇女和儿童)的劳动和生存状况确实得到了改善,有了生、老、病、死、伤、残、孤寡、教育培训等多方面的生活保障。例如它规定:劳动者星期日休息,并限制童工、女工的最长工作时间^[23](第205, 206页);根据1891年颁布的法令规定,禁止学龄儿童在工厂工作^[24](第537页),废除了在工矿企业中使用童工的制度,并规定被雇佣的青年必须完成小学阶段的义务教育,14—16岁的童工每天的劳动时间不得超过10小时;禁止妇女从事矿区地下工作,妇女劳动时间每天不得超过11小时,妇女每人有产假4个星期^[25](第421页),并对产妇提供6周的津贴等等。

社会保险制度的推行需要借助一定的配套职能机构和设施,因此,它促进了第三产业部门的发展,提供了更多的就业机会。社会保险法实施后,帝国为此设立了覆盖全帝国的完备的社会保险管理和监督机构。1911年,《德意志帝国社会保险法典》就规定“设立地方保险局、高等保险局、帝国保险局等三级监督机构,以严格监督各类社会保险组织履行应尽的义务和责任”^[26](第175页)。各级保险局的成员分别由国家官员、雇主代表、被保险人代表组成,所需经费由政府负担。这些设施和机构的设立,不仅促进了为社会保险事业服务的医疗保健、职业培训、老年保健等第三产业部门的发展,提高了市民的社会文化生活水平,而且也大批失业人员提供了新的就业机会,因此,这一时期的失业率是较低的,失业人数从未超过80万人,失业率也总是保持在1%至4.5%之间。当时的德国“成为经济繁荣、社会安宁的典范,社会各阶层似乎都表现出普遍的满足感”^[27](第176页)。可见,统治者以社会保障立法来调和阶级矛盾、维持社会安定的目的已经达到。

帝国社会保险制度的建立在西欧、北欧乃至整个世界都产生了巨大的影响。闻知德国社会保险制度所取得的良好效果之后,许多欧洲国家的领导人多次赴德国考察,并参考德国建立了自己的社会保险制度。先是一系列的欧洲国家,如奥地利、英国、丹麦、挪威、荷兰、意大利、法国、瑞典等国的社会保险立法纷纷出台;接着是一些美洲国家也相继仿效。许多亚洲国家参照德国的样本初步建立了社会保险制度。可以认为,德国社会保险制度的创立,掀起了世界范围内的近代社会保险制度创建的高潮。

1888年,奥地利开始实施《疾病和伤害保险》。1907年8—10月,英国失业保险法的主要制订者贝弗利奇赴德国考察劳动介绍所制度;1908年8月,劳合·乔治赴德国考察社会保险制度之后,英国于1908年开始实行养老金制;1908年12月29日,邱吉尔在给内阁同僚的信中明确表示:希望像德国那样在英国建立社会保险制度。英国最终在1911年颁布了《国民保险法》。法国于1898年制订了《工伤保险法》;1910年,法国又推行《养老保险法》。1901年和1913年荷兰分别颁布《工伤保险法》和《疾病保险法》。意大利于1886年制订了《童工法》,1898年开始实施强制性工伤保险及老年和残废保险。北欧各国在近代晚期也纷纷制订社会保险法。1891年瑞典开始实行社会保险。丹麦于1892年实行《疾病保险法》,1898年实行《工伤保险法》,1907年颁布《失业保险法》。挪威也在1890年实施《疾病保险法》,1892年颁布《养老保险法》,1894年颁布《工伤保险法》。

任何政策都有两面性,社会保险制度更是体现了“双刃剑”的特征。对统治者来讲,它在巩固统治、维持社会的安定方面起到了不小的作用。对劳动者来讲,生活条件和劳动条件都得到了较大改善,工人们反对资本主义的斗争精神涣散了,觉得社会保险似乎是国家慷慨赐予的礼物,而不是他们自己的劳动所得,工人更加依赖国家。当工人斗争要求的最低标准与统治阶级可能退让的最低限度一致或相接近时,双方取得了妥协,于是产生了社会保险。

从社会保险制度的本质上讲,由资产阶级统治者制订的保障劳动者权益的法律,不过是资产阶级为了维护本阶级的统治秩序,而在策略上做出适当的让步,是一种调和劳资矛盾的有效工具。由于受到资本主义私有制的制约,这一制度不可能消除贫富差距,使社会全体公民都摆脱贫困的经济地位。工人自身承担了社会保险费的大部分份额,国家所承担

的责任相对较少。以《劳工疾病保险法》中的规定为例, 疾病保险的保险费要由工人自己承担 70%, 国家只是给予了每笔保险金 50 马克的补贴, 这少量的补贴对于工人应对重大疾病是微不足道的。由于没有失业保险的内容, 并不是所有的劳动者都能从社会保险法中获得保障。名目繁多的社会保险金和福利补贴不是无条件地分发给工人的, 它只用于周工资低于 40 马克的体力劳动者, 而且, 失业工人要获准领取政府救济金必须具备层层条件: 不是由于个人行为不端而引起的失业; 不是由于介入劳资纠纷而引起的失业; 不拒绝工作安排, 随时准备就业; 失业不久, 并且在失业前曾工作过较长时间; 诸如此类等等。它还要求工人牺牲一定的政治权利, 例如, 领取国家救济金的工人不再享有选举权, 等等。工人领取救济金的时间最长为 39 周。养老金的领取也不是无条件的, 领取养老金的最低年龄为 70 岁, 而在当时恶劣而又艰苦的劳动生活条件下, 德国工人很少能活过 70 岁, 这项保险几乎成了空头支票。《劳工疾病保险法》规定: 被保险人在患病后第 4 天才开始发给疾病保险津贴。因为这项措施有助于推后支付津贴的时间。

从社会保险制度推行的效果来看, 它不仅没能彻底解决资本主义社会所固有的基本矛盾, 而且相反, 还产生了一系列新的经济、政治和社会矛盾。主要体现在: 社会保险费用的开支逐年增长。社会保险制度作为一种福利措施, 有它特定的发展方向。社会保险一经实施, 就只能向着扩大被保险对象的范围、提高保险金额的方向发展, 而不能缩小被保险面, 或是缩减保险金额。工人不仅不能容忍自己的福利被缩减, 而且有着争取更多更好的福利的愿望。因此, 任何缩小被保险对象范围、缩减保险金额的做法都将使工人的生活无以为继, 脱离原有的轨道, 是在增加工人的负担。政府必须不断增加保险金额、扩大被保险对象。这必然使国家用于社会保险的支出迅速增长, 增加了政府的财政开支。

1887 年, 帝国社会保险费总额已达 1 亿马克, 到 1900 年已增长到 5 亿马克。而社会保险的增长速度如果高于国民生产总值的增长速度, 势必会增加政府的财政负担, 使国家经济陷入动荡不安的境地。社会保险费用若是增长速度过快, 占国民生产总值的比重必然不断提高。在有的年份, 社会保险费用的增长速度甚至超过了国民生产总值的增长速度。社会保险支出大于国民经济发展水平, 会使得国家财政入不敷出, 国家财力难以支撑。

一百多年以来, 社会保障制度给德国带来了繁荣和稳定, 成为各国效仿的典范。在社会保障制度建立和完善的过程中, 历届德国政府颁布了大量有关的法律法规, 社会保险的范围不断扩大, 社会保障的对象“从部分劳动者转向全民化”, 如今的德国早已是“福利国家”。最初仿效德国的国家也相继宣布建成了“福利国家”。第二帝国虽然已经成为历史陈迹, 但它所创立的社会保障法律制度却一直被后世沿用。

[参 考 文 献]

- [1] 孙炳辉, 郑寅达. 德国史纲[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1995.
- [2] 吴友法, 黄正柏. 德国资本主义发展史[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2000.
- [3] 樊亢, 宋则行. 外国经济史: 第2册[M]. 北京: 人民出版社, 1981.
- [4] 维纳·洛赫. 德国史: 中册[M]. 北京: 三联书店, 1959.
- [5] 许永璋. 世界近代工业革命[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1986.
- [6] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [7] 和春雷. 社会保障制度的国际比较[M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [8] 陈盛清. 外国法制史[M]. 北京: 北京大学出版社, 1982.
- [9] 史探径. 社会保障法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [10] 弗兰茨·梅林. 中世纪末期以来的德国史[M]. 北京: 三联书店, 1980.
- [11] 张文焕. 拉萨尔和俾斯麦[M]. 北京: 三联书店, 1981.
- [12] 邢来顺. 19世纪80年代德国社会保险立法的社会历史背景和现实政治动因[J]. 世界史研究动态, 1993(12).
- [13] 肖捷. 德国经济体制和经济政策[M]. 北京: 中国计划出版社, 1992.
- [14] [美] 科佩尔·S·平森. 德国近现代史[M]. 北京: 商务印书馆, 1987.
- [15] 曾繁正. 西方国家法律制度社会政策及立法[M]. 北京: 红旗出版社, 1998.
- [16] ROBERTSON, C. Grant. Bismarck[M]. London, 1947.
- [17] HAZEN, Charles Downer. Europe Since 1815[M]. New York, 1924.
- [18] 鲁友章, 李宗正. 经济学说史: 下册[M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [19] [德] 卡尔·艾利希·博恩. 德意志史——从法国大革命到第一次世界大战[M]. 北京: 商务印书馆, 1991.
- [20] RITTER, Gerhard A. Das Deutsche Kaiserreich 1871—1914: ein historisches Lesebuch[M]. Göttingen, 1977.
- [21] 丁建弘, 李霞. 普鲁士的精神和文化[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1993.

[22] Carr. A History of Germany, 1815—1985[M] . Arnold, 1987.

(责任编辑 何坤翁)

Institution of Social Insurance System in Deutsch Empire II

GUI Li

(Wuhan University Journal, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: GUI Li (1979-), female, Editor, Wuhan University Journal, majoring in world history and editorial science.

Abstract: The Social Insurance System is the special fruit of the industrialization-process. This “originating” was according to its better economy station, complicated classes station, the public opinion based on ethics and morals, the history of “King be responsible for people’s welfare”, and the private opinion of the prime minister——Bismarck. The social insurance system has set up for more than 100 years in Germany. It brought stability and prosper for Germany, and at the same time brought some negative effect.

Key words: Germany; social insurance system; originating; Bismarck; effect