

德国劳动力市场的改革：社会政策的V型转弯和政治光谱的中性化

刘 涛

内容提要：本文阐述了德国施罗德政府执政期间劳动力市场改革的背景、成因和制度起源，同时分析了劳动力市场政策和社会政策之间的关系。依据欧洲大陆国家传统的社会政策理论，文章集中分析了2005年“哈茨IV”改革的政治决策过程，探讨了该项改革对经典社会政策理论带来的挑战及由此衍生的理论启示，同时指出传统的理论已经无法解释当前社会政策的新发展。德国的劳动力市场政策和社会政策改革表明，传统的中左政党开始向现实主义和市场主义改革的方向靠拢，决定社会政策变革的因素越来越不取决于政党的传统理念与价值观念，而是取决于执政集团对国家长远利益的考量。

关键词：德国 劳动力市场 社会政策 “哈茨IV” 政治决策

一 引言

2005年，也就是在社会民主党（SPD）和绿党（Grüne, Bündnis 90）联合执政期间，德国展开了一场针对社会福利制度及其组织机构的大刀阔斧的改革，亦称为“哈茨IV”改革^①。该项改革不仅重构了德国社会福利制度的整体框架，而且重划了现行社会政策的边界。尤为重要的是，它引发了德国政坛大地震。自联邦德国成立以来，国内第一次出现一位政府首脑被迫提前宣布大选进而被自己阵营的选民抛弃的局面。这项劳动力市场和社会政策变革的后续效应一直持续至今，深刻影响了德国政治版图的重组和走向。

本文从两个向度来讨论“哈茨IV”的改革：一是从政策的层面阐述这项改革的成因、背景和主要内容；二是从政治决策和政治冲突的层面分析选民和政党政治的关系

^① “哈茨IV”改革，也译为“哈茨四号”改革。

以及探讨德国的政党政治结构如何影响决策过程,同时阐释这项改革产生了何种政治效应,又如何影响德国政治生态和政党政治版图的重组。

比照欧洲国家传统的社会政策理论和社会政策的解释性路径,本文将探讨这项改革对传统理论构成了何种挑战。本文通过分析指出,现实中的政治发展解构了经典的理论路径,使得一些传统的理论解释模式“祛魅化”(disenchantment),而理论模型的解构往往意味着理论需要在新时代的发展中进行创新,这为理论的继续发展提供了契机。在21世纪的全球化时代,社会政策的理论也必须紧跟社会政策的现实才不至于落伍,才能真正让理论之树常青。

二 社会政策中的政策与政治

在欧洲社会政策研究中,一个基本的分析框架就是将政策层面(policy)和政治层面(politics)相区分,推进一步则可延伸至政体层面(polity)的探讨。^①政策层面主要关心政策内容和制度的理论设计等,政治层面则聚焦于政治冲突性的决策过程、政党政治权力的组合和议会内部的权力版图等对政策产生的影响。而政体层面则包含了国家政治机器的组织架构,例如,一个国家采取总统制还是议会制,一个国家的中央和地方的政治关系是采取联邦制还是单一制的形式,一个国家的宪政法律基础等。这些政体层面的制度架构也会对一个国家的社会福利制度的决策和安排产生重要影响。

具体到社会政策的研究,关于探讨福利制度是什么的问题,可以归为政策层面的研究;而关于福利制度缘何如此的研究,则可以归为政治层面的研究,后者涉及的是对社会福利政策缘起、发展和扩展的解释性研究。早期对于社会政策解释性的研究包括了功能主义的解释模式,认为现代社会政策的产生是对工业化、城市化、社会变迁和传统社会纽带如家族、部落和行会的功能性弱化甚至解体的一种回应,社会政策产生于填补社会变迁带来的人们生活保障的真空地带的一种新型的功能性需求。^②然而,这种观点在西方日益受到质疑:^③如果这一解释模式正确,那么较早实现城市化和工业化的社会如英国、荷兰和美国等应当率先施行社会政策才符合逻辑,而历史经验恰好证伪了这样的观点。在当时尚属“后进国家”的普鲁士德国和丹麦率先于19世纪末

^① John S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 113-114.

^② Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley: University of California Press, 1975, p. xii.

^③ Carsten G. Ullrich, *Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2005, p.29.

期建立了世界上最早的社会保障制度。

西欧研究社会政策的主流观点建立在对功能主义解释模型进行批判的基础上,并且对政策决策过程具有浓厚的兴趣。从社会学理论的角度来看,社会政策中的“政治”学派很大程度上受到了社会学冲突理论的影响。^① 该理论认为,在民主制度下社会矛盾和社会冲突是常态,社会时刻处于各个社会团体的竞争中,其竞争和博弈的结果所产生的社会公约数决定了最后政治决策的结果。按照这样的观点,现代社会政策的缘起、发展和进一步扩张以及缩减等都是冲突性政治博弈的结果,理解西方社会福利政策的核心是西方的民主制度和多党竞争制度。^②

而目前较为流行的观点是左派政党和工会的解释模式。左派政党主要指中间偏左的政党以及接近社会主义观点但又接受了西方多党制和议会民主制的政党,例如英国的工党、法国的社会党,以及遍布斯堪的纳维亚各国和西欧的社会民主党。一些学者通过对社会政策历史发展脉络的梳理,运用实证数据证明了工人运动和工会力量的强大对于现代社会政策制度的建立具有正面促进作用。而社会民主党在一个国家的强大程度及其组织力量决定了一个国家是否会建成“普惠式”的现代福利制度,经典的例子就是社会民主党在瑞典长达四十余年的执政奠定了瑞典“普惠式”的现代社会政策的基石。^③

除了从政治角度来分析社会政策的发展,另外一种阐释的视角就是所谓的“路径依赖”(Path Dependence),即过去的制度设计和历史上所形成的政体架构对当前和下一步的改革措施形成的影响。

本文探讨的重点是德国劳动力市场和社会政策的一项核心改革——“哈茨IV”改革,它在德国引起了广泛的反响甚至引发了社会震荡。通过对比欧陆国家特别是德语国家对社会政策缘起和扩展的理论解释模型,比如社会政策的政治解释模式,笔者发现了一些经典社会政策理论中存在的悖论。其核心就是过去的政治理论无法解释德国社会政策史上这场最重要的改革实践。联合政府的执政党在政治光谱上属于中左政党:社会民主党的价值理念为社会民主主义,而绿党也秉承生态环境保护和社会正义的理念。但恰恰就是这两个传统上被认为会促进社会保障和社会福利的左派进步

^① Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München: Piper, 1968, p.15.

^② See Claus Offe, *Herausforderungen der Demokratie: zur Integration- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Frankfurt: Campus Verlag, 2003; Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 94, No.2, 2000, pp. 251-267.

^③ Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt/New York: Campus, 1982; Francis Castles, *The Social Democratic Image of Society*, London: Routledge & Kegan Paul, 1978; Walter Korpi, *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan Paul, 1983.

政党,推行了历史上最具争议且普遍被视为偏向“市场自由主义”的改革。社会福利制度的架构被大幅度重构,某些特定社会群体的社会福利待遇被明显降低,民众的社会权利被显著缩小,传统的社会福利政党解构了传统意义上的福利制度,这对以往的理论解释模式构成了重大挑战。同时,在历史上具有较大影响力的工会并没有扮演人们一般所认知的“缓冲市场自由主义改革和保护劳工阶层利益”的角色,反而放任了“哈茨IV”改革一步步实现,这一点同样值得深究。

本文通过检索“哈茨IV”改革前后德国重要媒体如《时代周刊》、《明镜周刊》、《法兰克福汇报》和《南德意志报》对“哈茨IV”决策过程和社会争议的报道,尝试展现“哈茨IV”的政策决策历程以及该项改革最终是如何诞生并演变的;同时通过对学术文献和大众传播媒介的检索,展示这场改革是如何影响德国政治生态和政党政治版图的重组。

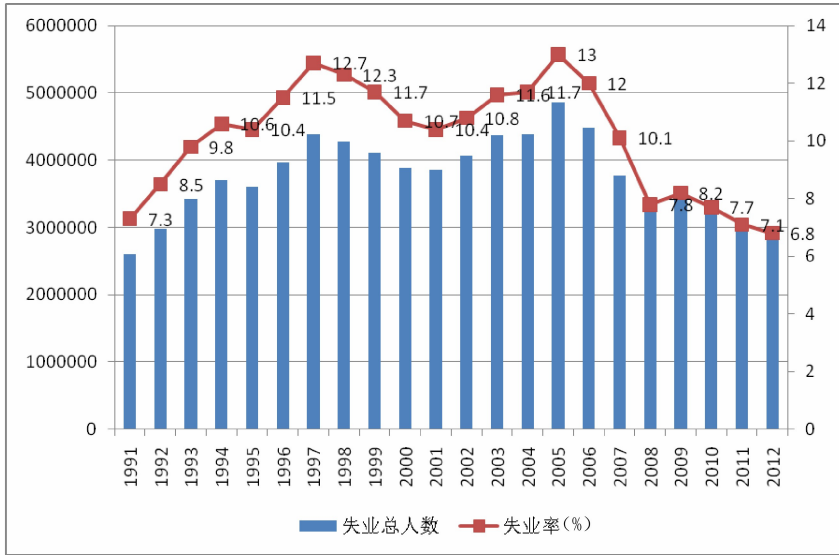
三 从欧洲经济强国到“欧洲病夫”——德国福利政策设计的漏洞

第二次世界大战结束后,德国在战争废墟上重建了一个世界经济强国。德国经济和技术高速发展的模式被广泛视为英美盎格鲁·撒克逊之外的另一种模式,德国国内称这种模式为“社会市场经济”、“社会福利国家”或“莱茵式资本主义”模式。德国国内生产总值长期位于美日之后居世界第三位,在1950年代到1970年代是德国创造经济奇迹的时代,联邦德国几乎实现了“充分就业”的理想状态。“失业”在那个年代是较为罕见的社会现象,这一时期也是西欧和德国福利国家高速发展和扩张的时期。

自从1970年代西方发生石油危机以来,主要资本主义国家都进入了“经济滞胀”的阶段,经济高速增长的时期从此告一段落,西方主要经济体都处于结构性调整时期。即使在这段时间,德国依然被视为西方经济和社会发展的典范。1990年东西德统一后,情况发生了根本性的转折,世人对德国的看法包括德国人自身对德国的看法发生了360度转变。经济处于低谷,失业率却名列欧洲前茅,德国的国民经济被认为拖了整个欧共体/欧盟的后腿,德国也被西方主流媒体称为“欧洲病夫”。图1显示了1990年德国统一到德国劳动力市场和社会政策重要改革之前失业率发展的状况。1990年以后,德国失业总人数在300万到400万之间徘徊,1997年失业总人数达到438万,失业率为12.7%。德国不仅需要承担沉重的失业金给付的负担,经济发展更是处于长期恶化的状态。进入21世纪后,德国的就业状况不仅不见好转,反而更加恶化,失业率在10%—13%之间徘徊,2005年全年失业人数达到惊人的486万(见图1),而当年

第一和第二季度的失业人数一度突破 500 万大关,这个数字往往被视为德国就业市场的心理底线。越过这条底线,就意味着就业市场亮起了红灯。

图 1 德国 1991-2012 年失业总人数与失业率的发展变化



资料来源:联邦统计局对于失业和社会福利待遇的统计, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Soziales.html>, 2014 年 11 月 28 日访问。

在德国经济长期陷入停滞、失业率长期居高不下之时,一种社会共识正在悄然形成。正如弗兰茨·沙瓦·考夫曼指出的那样,社会福利制度并不仅仅是在解决问题,它也可能造就新的问题,如果制度某些层面设计不当,那么福利制度还会加剧社会结构性矛盾。^① 德国的失业保险制度和社会救助制度即是其中存在重大问题的制度设计。

二战后一直到 2005 年劳动力市场进行重大改革之前,德国失业保险制度的给付具有“宽松”和“时间上无限制性”的特征。在满足最低工龄——即 12 个月的工作年限的条件下,如果一名雇佣人员失业,按照德国《社会法典》第三章可领取失业保险

^① Franz-Xaver Kaufmann, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, pp.78-79.

金,失业保险金占过去收入的60%–67%。^①失业保险金属于社会保险制度的范畴,与过去的收入和工作年限挂钩,这意味着就业时间越长,可以领取失业金的时间就越长,失业人员最长可以领取32个月的失业金。在领取失业金的权益终止后,失业保险制度的第二支柱——失业救助继续覆盖失业人士,失业救助也与过去的工作收入相挂钩,与失业金相比,失业救助的待遇降至过去收入的53%–57%,失业救助的领取时间没有限制,失业人员可以领取失业救济直至退休为止。^②对长期领取失业救助的人士并无制度上的设计强制其参加职业培训和转岗再培训等,也无针对长期失业人员要求重返劳动力市场的强制性要求。这里就产生了第一个制度设计的问题:失业保险金是社会保险制度的一部分,理论上说,就业人员在就业阶段每月缴纳失业保险费,其失业保险金也自然被理解为就业人员社会权益的一部分。但失业救助并非由失业保险制度支付,而是由国家的财政收入——即税收支付,带有“救助”和“济贫”的性质,两项待遇具有完全不同的性质,却被合并在一个失业保险制度里。显然,这项设计具有明显的缺陷。失业救助既然是“救助”,那么就应该根据普遍的社会“救助”标准来确定待遇,但该制度又将其与过去的工作收入相联系,“失业救助”就同时带有了“救助”和“保险”两个制度的混合特征,制度的界限不是很清晰。而终生领取失业救助的设计又让该制度过于宽松,因为它单单强调了国家的责任,而没有清晰规定失业居民相应的社会义务。

1961年联邦德国建立的社会救助制度涵盖了完全不同的人群,包含贫困的老人、儿童、单亲家庭、鳏寡孤独、残障人士以及具有工作能力的人群。具有工作能力的却长期处于待业状态的人员与上面提到的“失业救助”人员的唯一区别在于,待业人员因为从来没有进入劳动力市场,或是短期进入后失业且未达到法定的领取失业保险的最低就业年限,因而无法获得失业金或是失业救助,于是只能向国家最后的救助底线——社会救助制度寻求帮助。国家对这个群体没有系统的实施再就业的培训措施,同时也没有对其再就业提出强制性要求。^③于是又出现了制度设计的第二个漏洞:领取“失业救助”和“社会救助”的具有工作能力的人群本质上性质相同,他们都处于20

^① 有孩子的家庭得到的失业金,占过去收入的67%,没有孩子的家庭的失业金占过去收入的60%。See Gerhard Bäcker et al., *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band II*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000, pp. 348–349.

^② 领取失业金和失业救助的人员仍然缴纳养老保险的费用,保险费由负责失业保险的经办机构,即联邦劳工局(Bundesanstalt für Arbeit)代为缴纳。这意味着领取失业救济的人员到65岁以后即被国家的养老保险制度所覆盖。

^③ Gerhard Bäcker et al., *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band II*, pp. 203–205.

-65 岁之间,都具有劳动能力,理论上也都具有再就业的潜力,但双方被分割在两个不同的制度里,具有完全不对等的权益。一个群体按过去的收入所得领取“失业救助”,一个群体领取社会最低标准的“社会救助”,双方均不承担再就业的强制社会义务。

此外,失业保险和社会救助的经办机构和组织架构比较分散。由于领取“失业救助”和“社会救助”中的失业人员被分隔在两套制度中,分别由两套组织架构来管理:一是联邦层面的联邦劳工局负责短期失业人员和长期失业人员的待遇给付;二是基层的社会福利局负责管理领取“社会救助”的待业人士,另外考虑到劳动力市场中一些私有的工作介绍所也负责为失业人员介绍工作,事实上形成了三套管理体系分别管理失业或待业人员的复杂局面。这里又产生了制度设计中的第三个漏洞:同一个群体分散在不同的国家机构领取不同的社会福利,同时又被纳入不同的国家和非国家的管理部门,这不仅造成了管理的分散性和组织架构的碎片化,同时各个部门缺乏协调性和统一性导致了行政管理的低效和混乱,社会管理的成本也因此大大提高,在某种程度上造成了社会资源的浪费。

因此,德国在施罗德政府执政期间的改革主要是针对这三个制度设计方面的问题。

四 超级改革——“哈茨Ⅳ”改革政策内容

德国在施罗德政府执政期间针对劳动力市场的改革,堪称一场“超级改革”。之所以使用这一词汇,是因为它在德国社会政策史上史无前例。即使以经济合作与发展组织(OECD)的标准来衡量,德国劳动力市场和社会政策的改革之激烈、引发的社会矛盾和冲突之多,在发达国家内部也是非常罕见。何况,这项改革还直接导致了一个政府的倒台。

这项改革的设计者彼得·哈茨是德国大众汽车公司人力资源副总裁,也是德国总理施罗德的亲密盟友。因为这场改革,他成为德国福利国家史上最具争议性的人物。这项改革包含了一系列的措施,整个计划方案被称为“哈茨改革方案”。改革者先后进行了四场改革,分别被命名为“哈茨Ⅰ”、“哈茨Ⅱ”、“哈茨Ⅲ”和“哈茨Ⅳ”改革,其中 2005 年的“哈茨Ⅳ”改革代表着改革的高峰期。因此,这场轰轰烈烈的改革在媒体和大众的讨论中又往往被简化为“哈茨Ⅳ”改革。

2003 年,德国在社会民主党和绿党联盟政府的推动下通过了“议程 2010”(Agenda 2010)。该项议程与欧盟层面的“里斯本战略”相呼应,力图将欧盟国家特别是德国

打造成为最具经济竞争力和科技竞争力的国家。而德国的劳工市场、社会政策和社会保障、家庭政策、健康保险和福利制度等都必须进行相应的大刀阔斧的改革,以适应经济和科技现代化及重塑全球化中具有竞争力的德国这一宏大目标。以上所述的四场哈茨改革都涵盖在“议程 2010”中。由于整个议程将经济和科技的议题放在优先地位,使得德国的劳动力市场和社会政策的改革从一开始就染上了浓厚的经济色彩,具有市场导向的工具性目的。^①

通过前三场改革,灵活就业措施得到贯彻落实,各种促进临时工作的法规得以通过和实施。而“哈茨IV”改革是整个哈茨改革方案中最关键、最核心的改革,直接指向上文所提到的德国社会政策初始设计中的一些失误。其中第一项措施是将过去的失业保险金领取的年限大幅缩减,从过去最长 32 个月缩减到 24 个月,而年龄低于 50 岁的失业者只能获得最长为 12 个月的失业保险金,之前的失业保险金更名为“失业金 1 号”。

第二项措施是过去领取失业金的权限终止后可以领取失业救助直到退休,现在的失业救助被全部取消。失业救助和改革前的社会救助合并为“失业金 2 号”,该社会福利项目针对所有具有就业能力的失业和待业人员。

第三项措施是将过去的“社会救助”制度重构为目前的基础保障制度,针对各个不同群体如老人、残障人士和儿童专门建立分门别类的基础保障制度,而所有具有就业能力的人员被单独的基础保障制度所覆盖(即前面所提到的“失业金 2 号”),并由单独的《社会法典》(第二卷)所涵盖。过去德国统一的“社会救助制度”现在被拆分为四种针对不同社会群体的基础保障制度。

第四项措施是过去针对失业和待业人员的两套管理体系——联邦劳工局(Bundesanstalt für Arbeit)和社会福利局被统一的联邦就业机构(Bundesagentur für Arbeit)所取代,各个城市的地区职业介绍中心也隶属于联邦就业机构。分散的机构管理由此得到统一。

第五项措施是针对具有就业能力的群体采取积极促进就业的措施。各地的职业

^① 当时德国最著名的社会经济智库之一贝塔斯曼基金会撰写的“给新政府头 100 天的经济建言”(发表在德国著名的经济期刊《资本》上),认为当前的经济制度和社会制度无法维持,必须采取果敢的改革措施才能使德国走出困境, <http://www.heise.de/tp/artikel/18/18749/1.html>, 2014 年 11 月 28 日访问。而当时的德国总理施罗德和英国首相布莱尔同为中间偏左的政党,但都认为福利国家走得太远,按目前的状况无法维持,因此双方共同倡导“新中间路线”,这就是著名的布莱尔—施罗德路线。这条新改革路线也与著名的社会学家安东尼·吉登斯提出的“中间路线”相呼应,同时与美国前总统比尔·克林顿在 1990 年代推行的美国社会福利制度改革相一致。Simon Hegelich, David Knollmann and Johanna Kuhlmann, *Agenda 2010: Strategien - Entscheidungen - Konsequenzen*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, pp.10-14.

介绍中心针对每位失业人员开展适合个人能力和工作技能的再就业培训和转岗培训,过去由 1 名职业介绍人员辅助 800 名失业人员现在变为平均 1 名职业介绍人员辅助 75 名失业人员。各地的职业介绍所负责为失业人员介绍工作,如无正当理由拒绝职业介绍所的工作将受到相应的训诫和惩罚。^①

“哈茨 IV”带来了一系列的重要变革,过去以“保障”、“人道尊严”、“社会人权”和“社会安全”为主的价值理念让位于“工作福利”、“职业精神”、“个人创业”和“个人奋斗”等新的价值理念。但是,将传统的社会救助制度重构为“基础生活保障”制度并不仅仅意味着削减社会福利和缩小社会权利。例如,某些社会群体如老年人、儿童和失去工作能力的残障人士的福利待遇不仅没有被删减,其待遇门槛通过改革反而被降低了。但改革对以下两个社会群体的经济利益、社会权利和地位以及社会身份的自我认同产生了重大影响:一是过去长期失业、领取失业救济的人员;二是领取社会救济的具有就业能力的人员。

对于第一个群体,过去优越而又宽松的社会待遇被降低或取消。原本这个群体可以按照所得收入领取一定比例的失业救助,现在的社会福利待遇则大幅降至过去领取社会救助的水准。^②同时,其必须参加强制的职业培训和转业培训,积极参与为本人量身定做的就业计划和就业战略。如果不接受工作介绍所的工作,其所获得的微薄(仅相当于社会救助)的待遇还会被降低,甚至被终止。过去失业人员所具有的社会权益,在一夜之间下降到准“社会救助”的水平线上,它所带来的对群体和个人的“羞辱效应”和“耻辱感”是深刻而又持久的。在这个群体中,受经济损失最大的显然是过去工作时间较长和净收入较高的群体。因为过去的工资收入越高,那么获得的失业救助也就越高,在改革后相对的“净损失”也就越大。^③

针对第二个群体,变革带来的影响也是显著的。过去具有就业能力但从未进入就业市场或是仅仅短暂进入就业市场的人员,现在不能再被定义为“社会救助和社会福利待遇的享有者”,而是被重新定位为“求职者”或“寻职者”,必须同第一个群体一样参加就业培训,还必须接受临时工作和借调工作等一切安排,在国家以工作福利为基础的新社会政策的驱使下,他们或自愿或被迫进入就业市场。

^① 有关“哈茨 IV”的详细内容,参见 <http://www.hartz-iv-iii-ii-i.de/>, 2014 年 11 月 28 日访问。

^② 在 2005 年该项改革实施期间,其待遇标准仅为每月 345 欧元,另外还含有水电、房租补助费用。根据最新的改革,哈茨 IV 的基础待遇将于 2015 年 1 月 1 日起微调至每月 399 欧元,另外,生活伴侣可获得每月 360 欧元的救助,孩子根据不同的年龄每月可获得 200 欧元到 300 欧元不等的的生活补助。

^③ 假设一位过去税后收入为每月 3000 欧元的就业者,总计工作了 30 年,但在退休前的最后几年因失业无法再找到工作,那么他过去可以领取失业救助每月达 1700 欧元左右,现在的待遇却陡然下降到不足 400 欧元的救助基本费用和部分水电补助,由此,他会感受到一种剥夺感和社会的不公正。

“哈茨IV”改革是建立在高强度和高频度的训诫和惩罚的基础之上。根据德国职业介绍中心提供的数据,2012年德国各地职业介绍中心针对“哈茨IV”社会福利待遇的领取者一共实施了超过一百万次的惩罚措施,^①与2011年相比上升了11个百分点。联邦就业机构还对如此严苛的措施进行了粉饰:“如果我们提供更多的工作介绍,那么自然会有更多不来(职业介绍中心)报到的情况出现”。^②而在享受“哈茨IV”待遇的群体中,与职业介绍中心有约定而未报到的情况在2012年增加了10万6千人次,总计达到69万7千人次,缺席并未准时到职业介绍所报到的占惩罚总量的70%。而13%的惩罚是由于“哈茨IV”领取者拒绝接受介绍的工作和参与就业和培训引起的。^③

德国的《社会法典》和相关法规对训诫和惩罚措施作了非常详细的规定:如果领取“失业金2号”的人员拒绝接受被认为是合理而且胜任其工作能力的职业介绍,那么首先会面临福利待遇的削减;如果继续违规,那么待遇支付可能被暂时“冻结”;过了“冻结期”(Sperrzeit)后,如果自身行为合乎社会法律规定,积极参加职业培训以及接受就业机会,那么“冻结期”将终止;如果继续违规,那么整个“失业金2号”的福利待遇可能被完全取消。例如,一位领取“哈茨IV”救助的待业人员如果第一次违规,^④福利待遇将被扣除30%;如果连续三次违规,那么待遇可能被全部取消。由于“哈茨IV”的待遇属于国家财政支付、带有救助性质,因此领取者必须如实报告自己的储蓄收入和不动产收入,接受严格的家计调查。刻意隐瞒收入者可能面临福利待遇被缩减10%-30%的惩罚措施,而且年龄越年轻,面临的管制和惩罚措施就更严厉。

通过“哈茨IV”这一史无前例的改革,德国从一个“待遇给付型”和“保护型”的社会政策模式转变为一个与英伦文化类似的“积极促进式”和“工作福利为导向”的福利模式,同时也成为一个“训诫式”和“惩罚式”的社会保障制度。德国社会福利制度从过去单纯强调公民的权利和权益转变为“权利”和“义务”的平衡,公民在享受权利的同时也必须承担自己的义务。经济学在描述经济景气周期的时候,倾向于用U型和V型来区分经济危机的周期,U型是指在大转折前滑落一段时间后经济逐渐恢复,而V型则表示经济触底后立即反弹。如果我们借用这样的模型来表述社会政策领域的改

① 总计采取惩罚措施的数量为102.46万次。

② 《南德意志报》2013年4月19日, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bundesagentur-fuer-arbeit-job-center-bestaft-mehr-als-eine-million-hartz-iv-empfaenger-1.1645389>, 2014年11月28日访问。

③ 根据联邦就业机构的数据,2013年对“哈茨IV”领取者实施的惩罚再次超过百万次, http://www.huffingtonpost.de/2014/03/12/bundesagentur-fuer-arbeit-so-viele-straften-gegen-hartz-iv-empfaenger-wie-noch-nie_n_4946378.html, 2014年11月28日访问。

④ 比如没有按约定出现在职业介绍中心,或是不肯签署职业培训和职业介绍的合同等。

革,U型可以表示为平缓地转弯到另外一条路线上,V型则反映了剧烈的改革,也就是没有任何缓冲,从一条路线急剧转到另外一条路线。施罗德政府的福利改革显示了一条V型的演变轨迹,既没有改革的缓冲期、中间地带,也没有渐进性,直接从以“保护”和“保障”为主线的福利制度转化为以“督促”和“惩罚”为主轴的福利制度。

五 “哈茨IV”改革背后的政治因素

(一) 政治决策的过程和冲突

早在1995年,德国经济界就对两德统一后居高不下的失业率表示了忧虑,提出必须改革德国劳动力市场和社会福利制度以强化激励机制。1995年之后在科尔政府的基民盟(CDU)执政期间,在野党如社会民主党、绿党和左派政党就提出了一系列建立德国基本生活保障的方案,主要是为一些弱势群体如贫困的老年人、儿童和残障失能人士建立更宽松、更优越的社会福利制度。这些方案的目的是扩大社会保障的功能,但都包含了一项基本内容:即在增加失去劳动能力和尚未具备劳动能力群体的社会福利待遇的同时,对另外一个群体,即19-64岁之间的具有工作能力的群体也应该加强管理,促使其告别失业生涯而重新进入就业市场。1996年,美国在比尔·克林顿政府执政期间,采取了激进的改革措施来矫正美国过去较为宽松的社会救助制度,其社会福利政策变得更为严格,有的联邦州如加利福尼亚州规定领取社会救助的时间一次不能超过六个月,领取待遇时间总和最长不能超过五年。美国的改革在大西洋彼岸的欧洲国家产生了深刻而又持久的影响。

1998年,施罗德率领社会民主党赢得了大选,与德国绿党组成了红绿联盟政府,同期,在美国是民主党的克林顿执政,而英国则为工党的布莱尔执政。虽然这三个工业化强国都是中间偏左的政党当政,但它们都重构了社会福利政策,声称执行的都是非左非右的“新中间路线”。

1990年代末到新世纪初的德国,整个政界充满高度危机感,政治精英也开始未雨绸缪,持续近十年的高失业率和低经济增长率使德国从“欧洲希望之星”变成“欧洲病夫”。统一后的联邦德国似乎堕入了深不见底的谷底,看不到希望。社会民主党和绿党虽然继承了传统的社会民主、环境保护和公平正义的价值理念,但整个德国政治精英集团因为低迷的经济形势而焦虑不安,这种情绪继而扩散到整个社会,人们对德国的未来普遍忧心忡忡。德国黯淡的前景甚至影响到了整个欧盟,也使得刚刚成立不久的欧元区情势危急。站在危机的谷底,德国总理施罗德抛开了本党的基本宗旨和基本

价值理念,尝试跨越政党和集团性的利益来塑造国家的整体利益格局,从国家发展的战略角度来推进改革。用施罗德本人的话来说:“我们要削减国家支出,督促个人负责自己的生活,每个人都要为自己付出更多”、“之前要挣钱,之后才会有社会福利的回报”。^①

从另一个层面来看,执政集团本身的核心政治信仰、对政策的偏好及其内化的规范性政治理念往往具有政策导向作用。传统上,德国的基民盟和基社盟两个姐妹政党及其长期盟友自由民主党与工商阶层关系亲密,从而形成了德国政商两栖的“旋转门”现象。但施罗德作为传统左派领袖,却在个人的核心政治理念上偏向自由主义,其本人的核心顾问团队也都以亲工商界的人士为主。施罗德集团执政期间向工商企业界靠拢,成为二战后第一个亲工商企业界的社会民主党政府。也就是说,执政集团的整体利益和工商企业界的利益出现了高度重合的特征。与此同时,社会民主党的传统支持者以蓝领劳工和部分白领职员为主,施罗德政府必须在亲工商的经济和社会政策与本党的传统票仓之间实行一种政治战略平衡。

问题在于,施罗德政府的改革触犯了很多选民的利益,其拆解重构德国社会福利政策的做法也与本党的基本理念宗旨相悖,这也引起党内的反弹和不满情绪。2002年,施罗德再次执政后,整个社民党内的确充满了改革的热情和动力,人们普遍觉得是时候进行改革了。但改革并不一定要采取类似“哈茨IV”这样的激烈形式,也可以推行温和的过渡性改革措施。社民党内不同的派别也提出了一些较为缓和的改革方案。例如,不完全取消失业救助制度,而是将失业救助期限降低为24-36个月等,另外也有党内派别提出失业保险金不是从32个月降到12个月,而是以温和的方式从32个月降到24个月。还有党内人士提出三段模式,即失业者可以先领取缩减版的“失业金”,然后领取规定期限的“失业救助”,如果最后还是未能就业,可以再领取“社会救助”。^②

社会建构学派的理论认为,政策的选择是社会对于“社会问题”主观阐释和建构的结果,也取决于对“问题意识”的不同理解。在诸多的政策选择中哪种政策方案最终被接受,既取决于各个智库和智囊团在一个“政治市场”中的激烈角逐和对政治方案的兜售(谁能让自身的论述为社会大众和执政精英集团接受,该专家群体就能让自

^① <http://www.arte.tv/de/10-jahre-agenda-2010-zwiespaeltige-bilanz/7388740,CmC=7385692.html>, 2014年11月28日访问。

^② Anke Hassel and Christof Schiller, *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weiter geht*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2010, pp.185-195.

己设计的方案得到实施贯彻);同时,选择某项政策也取决于执政主流团队自身对社会问题的严重性和解决方案的主观认知,不同的认知决定了政策方案选择的不同。从执政领导集团来看,施罗德本人是德国 1980 年代以来少有的“魅力型领袖”,其个人领袖魅力、人格特质和充满激情的演说往往能跨越党派打动不同阶层人士和吸引不同政党的支持者。而施罗德本人对于德国劳动市场和经济发展的前景具有极大的忧患意识。这种焦虑感驱使执政精英集团主动向经济界靠拢,并有意引入市场主义和自由主义的观点,来重构德国的劳动市场和社会政策。施罗德选择彼得·哈茨这样与经济界和工商界联系紧密的专家成立“哈茨委员会”构建未来的改革方案,以及其执政团队通过的“议程 2010”本身都反映了执政领导集团的观点。施罗德个人及其核心团队的强烈的使命感以及为国家树立未来 20 年稳定长远发展的理念促使其超越了本党的传统理念,推行激烈的改革。就这个意义而言,施罗德及其团队不再是“社会民主主义者”,而成为“国家制度理性主义者”。

然而,“哈茨 IV”改革毕竟伤害了很多弱势群体的利益,也违背了本党的基本理念和宗旨。那么在政党内部,施罗德一派是如何应对党内反对意见的呢?在政党内部凝聚共识的过程中,有两个现象尤其值得重视。首先,在民主体制中,每个民主党派内部都具有不同的派系和门阀,相互竞争角逐,但不可否认的是,执政集团本身应是诸多派系中最强有力的,党内的协调与国内的协调例如联邦议会和联邦参议院内部的协调完全不同,党内的决策更多还是由上到下“垂直型”的决策,执政集团的权威和所握有的权力迫使其他不同派系的意见不断转向、妥协和调和来适应领导阶层的观点。在“哈茨 IV”的改革进程中,在议会内部针对改革方案投票和立法的时候,施罗德政府不得不面临党内“路线偏离者”的挑战(一些党员出于对施罗德当局激烈改革的强烈不满而意外地对本党的议案投下反对票)。在这种情况下,社会民主党往往会采取各个政党常用的做法,也就是用党纪来约束党员,例如威胁开除“偏离党的路线者”等。这样的惩罚方式往往具有威慑效应,迫使党员不敢随意违反党的路线。^①其次,部分党员的强烈不满和反对力量不断累积时,一部分党内人士最终离开本党,成立新的政党。这种党内路线的分歧最终导致了党的分裂,例如社会民主党内的左翼——以奥斯卡·拉封丹为代表的一派,一直以来就是施罗德最大的政敌。拉封丹认为,施罗德完

^① Christian Brütt, *Workfare als Mindestsicherung. Von der Sozialhilfe zu Hartz IV. Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005*, Bielefeld: Transcript, 2011.

全“背叛”了社会民主主义和保护劳工阶层的基本理念,^①并带领部分社会民主党人脱党,成立新的政党,即劳动与社会正义选举联盟(WASG)^②。在这样的情况下,路线的分歧最终导致党的分裂,给社会民主党造成巨大的损失。施罗德集团的改革可能有利于德国的国家利益,却严重损害了本党的利益。

在党外层面的联邦议会内部的决策,则往往受到左右力量平衡的影响,这就是西方民主国家内部“民主跷跷板”的游戏,一个国家总是在左右力量的动态平衡中实施决策。本来,社会民主党和绿党联合政府的决策会天然受到偏向工商阶层和企业界如基督教民主联盟和更右的自由民主党的约束,但“哈茨IV”改革的特殊之处在于,党内反对声浪很高,而党外其他反对党却无所适从,无法如传统的政治对决那样凝聚有效力量来反对。因为施罗德执政当局的政策和偏工商阶层政党的理念相接近,甚至比右派政党的观点和改革措施还要激进,这使得反对党处在一个尴尬的位置,^③虽然不得不象征性地表示“反对”,但影响微弱。而从实际行动来看,反对党又在议会中部分为施罗德政府的激进改革开绿灯放行,传统的左右“跷跷板游戏”在这里失灵了,“左”与“右”、“朋友”和“政敌”均处于“倒置”的状态。这也使得左派阵营内部反对力量处于涣散的状态,因为执政集团依靠权力将自己的观点演变为主流论述,工会等强大的社会团体虽然反对“哈茨IV”,但却很难与自己理想最接近的“社会民主党”大唱反调。考虑到历史上工会成长的历史与社会民主党的崛起紧密相关,工会没有发挥应有的作用来扮演“反对者”的角色,因为要反对的对象恰恰是自己传统的盟友。

由此产生了这样一种局面:右派政党内心赞同改革,口上却喊反对,心口不一导致了无法有效遏制施罗德的改革措施;左派内部因为严重的理念冲突也处于力量分裂的局面,无法凝聚力量反对本党的领导集团,这导致了本党内部也无法完全约束施罗德的激进改革。最后反映在政治上的结果就是“哈茨IV”改革方案在2005年顺利通过。

(二)“哈茨IV”改革的政治后果

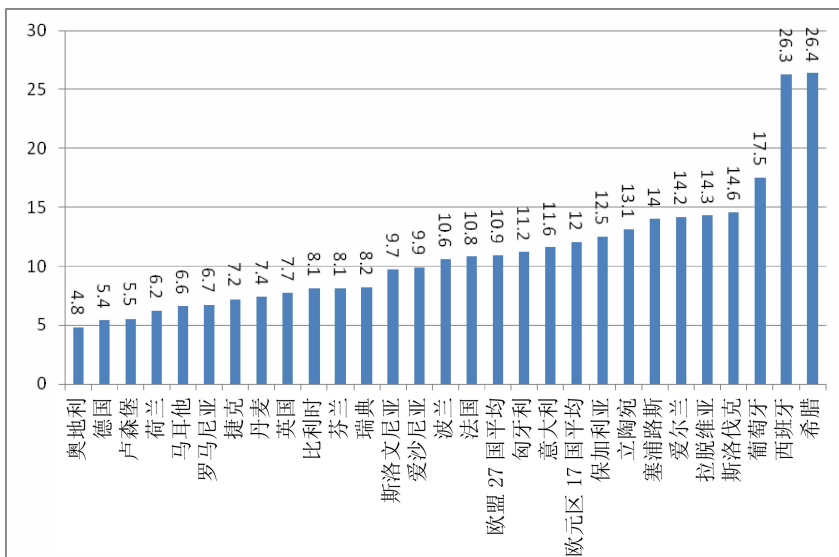
^① 拉封丹在2005年6月15日接受德国《南德意志报》的采访中直言不讳:“这个政党已经异化为一个‘哈茨VI’和‘议程2010’的政党,这样的通过技术主义密码诞生的政策为大多数民众所拒绝”。他认为社会民主党仅仅只剩下一个“躯壳”,其实质荡然无存。《南德意志报》2005年6月15日;转引自《明镜周刊》2005年第22期, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/index-2005-22.html>, 2014年11月28日访问。

^② 德语为“Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit”。该政党最后与前身为东德共产党的反对党PDS合并为德国左派政党。

^③ 德国《明镜周刊》2005年一篇长文提到,当时基民盟的领导人施托伊伯勒认为应当改革德国的劳动力市场和社会政策,但是与社民党的“哈茨VI”版本相比,基民盟主张更为缓和的渐进改革,在现有框架下作一些调整,而不是完全改变过去的制度。这样看来,右派政党基民盟的主张甚至比左派的社民党还要温和。参见“潜入战斗:施罗德政府是如何在党内政变之前抢先行动的”,《明镜周刊》2005年第22期, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/index-2005-22.html>, 2014年11月28日访问。

德国的“哈茨IV”改革无疑是一场激进的改革,在一次V型大转弯后,德国社会政策的走向发生了转折性变化。这场激进的V型突进改革带来了多重效应:从劳动力市场和经济发展的角度来说,德国调整了低效的福利制度,重塑了人们奋发上进的精神,作为欧洲病夫的德国重回欧洲“领头羊”的地位,德国的失业率持续下降,失业总人数从高峰时期的近500万下降到2012年的289万(见图1),长期失业的人数也大幅锐减了五成左右,从高峰期的170万下降到2011年的88万,就业率不断攀升,德国一跃成为失业率最低的欧洲国家之一(见图2)。在欧元区危机中,德国以OECD国家中的中高经济增长率和较低的失业率成为欧洲国家乃至西方世界的典范。德国经济的健康发展和南欧国家失业率居高不下、债务不堪负荷形成了鲜明的对比。全球经济学界的旗舰刊物《经济学人》甚至将德国称为欧洲的“中国”,德国成为与美国、中国相提并论的世界经济火车头。

图2 2013年2月欧盟27国失业率比较(%)



资料来源:欧洲统计局2013年2月公布的欧洲各国失业数据, <http://www.bildungsspiegel.de/bildungsnews/arbeitsmarkt/1234-eurostat-arbeitslosenquote-des-euroraums-im-februar-2013-bei-12-prozent.html>, 2014年11月28日访问。

从受影响的民众的角度来看,德国展现出完全不同的场景。过去工作时间较长、收入很高但后来却失业一年以上的民众现在不得被强制培训,接受并不一定适合自

己的工作。过去宽松的社会权益现在变为收紧的“社会救助”,民众还要受到各种各样的监督包括监控甚至面临处罚。过去较为优越稳定的生活现在一夜之间被打破,很多民众体会到社会剧烈变迁带来的深深的“屈辱感”。一些深度的跟踪研究也显示改革前后管理机构的合并带来的混乱使许多民众无所适从,新的管理机构也存在对失业人员利益漠不关心、滥用职权以及过度实施惩罚措施的问题。

传统上属于社会民主党的选民与在“哈茨IV”改革中利益受损的群体具有很大的“重叠性”,因为许多长期领取“失业救助”的人员是德国福利国家的受益者,也是德国中间偏左政党如社民党和绿党的天然盟友。考虑到2005年劳动市场改革之前,接近500万的失业者中将近170万是长期失业人员,领取社会救助的具有工作能力的待业人士也高达数百万,两相叠加,接近六七百万选民的直接利益受到影响,而这部分选民中过去大多数是社会民主党的拥趸。在一系列眼花缭乱的改革中,选民开始运用选票惩罚“背叛路线”的社民党,先是在2003年、2004年各个州的选举中,社会民主党接连失利,但这并未阻挡施罗德政府改革的步伐。2005年“哈茨IV”改革后不久,社民党就于当年5月在北莱茵—西威斯特法伦州(社会民主党的传统票仓)的选举中落败,输给了传统劲敌——基督教民主联盟。而同时受到“哈茨IV”改革影响的德国民众进行了大规模政治动员,通过集会游行方式反对“哈茨IV”改革。一时间,“哈茨IV”成为德国政治社会生活中最敏感的词语。

面对极度不利的政治局面,施罗德作为社民党的总理展现了令人吃惊的政治勇气,他认为社民党连续输掉了几个州的选举,执政的合法性已经大打折扣,于是决定将2006年联邦议会的选举提前到2005年。在2005年秋季的联邦议会选举中,基民盟以微弱多数领先社民党,考虑到执政党强大的组织动员能力和施罗德本人的个人魅力,这样的选举结果已经证明了相当多的传统社民党的选民没有参与投票或是将选票投给了其他政党。社民党的得票率与2002年联邦议会选举相比下降了4.2个百分点,施罗德总理被迫提前结束政治生涯下台。^①而选民的怒气似乎没有消减,在2009年的联邦议会选举中,社民党的得票率再次下跌了近11.2个百分点,这意味着在两次选举中社民党的支持率失去惊人的15%。以德国达到选举年龄的合法选民的总数量6180万来看,这意味着社民党失去了927万选民。^②

^① 参见2005年9月19日德国联邦选举部门和联邦统计局公布的选举结果, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_05/presse/pd360211.html, 2014年11月29日访问。

^② 参见2009年10月14日德国联邦选举部门和联邦统计局对联邦德国议会选举结果的统计, http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/presse/75_EndgueltigesErgebnis.html, 2014年11月29日访问。

六 政治理论视角下的德国劳动力市场改革

德国在施罗德政府期间实施的劳动力市场和社会政策的改革是二战后最重要的一场改革,其重要贡献在于改变了过去单纯强调“给付”、“社会团结”和“国家责任”的社会福利制度,重构了国家责任的边界,通过改革促进了“积极进取”、“职业精神”和“公民责任”等价值理念,一种进取式的、以工作福利为导向的福利政策取代了过去的“保护式”和“国家无限责任”的社会救助制度。过去单纯强调“社会权力和权益”的福利文化被一种新型的“权利和义务相互平衡”的文化所取代。^①

结合传统的社会政策理论,特别是解释社会政策缘起和扩展的理论模式,笔者发现,德国的改革政策中处处体现了传统政治理论中的悖论,归结到一点就是古典的理论已无法解释当前的现实,在某种意义上出现了经典理论“祛魅化”现象。例如,“路径依赖”理论认为,过去的制度设计和制度框架会制约每一步的改革和下一步的决策,但施罗德政府的改革完全是“破框”式的,其执政集团将失业救助制度全部取消,将与工作收入相挂钩的失业救助金下降到最低的社会救助水平,采取强制措施督促数百万失业人员重返就业市场,并不惜通过一年实施百万次的处罚措施来惩戒违规和越轨的失业人员。这一切在德国社会政策史上都是极为罕见的。事实证明,德国的改革是一场 V 型大转弯的改革,是德国版本的经济和社会的“休克疗法”,在西方国家中还无法找到与此相同的、激进极端的改革。从这个意义上来说,德国的改革是独一无二的。

传统的社会政策理论认为,中间偏左的政党——社会民主党或是社会党、劳动党等是社会政策的天然捍卫者和促进者,而工会又是社民党和社会主义政党的天然盟友。持这一观点的传统理论在德国的劳动力市场的改革中恰恰难以立足,因为这样的观点刚好与德国哈茨改革的路径相反。在德国,恰好是两个中间偏左的进步政党——社民党和绿党推进了历史上最冒进、最具社会冲突性并偏向市场自由主义的改革,去除了传统社会政策的一些重要的制度安排。相对于左派的激进拆解和重构传统社会福利政策,右派政党如基民盟提出了更为温和的改革方案。而工会则没有发挥社会政

^① 必须指出的是,德国社会政策的核心制度安排是社会保险制度。世界上最早的法定医疗保险制度、法定工伤保险制度和法定养老保险制度均产生于 19 世纪末的德意志第二帝国。与社会福利领域的社会救助制度相比较,德国的社会保险制度——特别是养老保险制度一般都秉承“对等”的原则,也就是养老保险待遇的给付与缴纳的保费紧密相连,这里体现了权利和义务相对应的原则。因此与社会救助制度相比,德国的社会保险制度在民众心目中具有较高的“正当性”与“合法性”,易于为民众所接受。

策捍卫者的角色,听任激进的改革一步步实施并对数百万失业人员的利益造成重大冲击。

简而言之,历史上推动现代社会政策诞生和飞速发展的社会民主党自身却进行了偏向市场主义的改革,拆解了传统的社会福利制度,而左派政党完成了本该是右派政党做的事情,左右位置相互颠倒。而强行推行激进改革的施罗德政府最终也因民怨过大而受到选民的惩罚,提前下台,“哈茨IV”改革引发了政坛大地震,间接导致了德国的政权更迭。这里又产生了一个经典的政治理论难以解释的问题。社会政策中的政治理论一般认为,民主制度中的选举制的结果之一是政府讨好选民,在选举前不断扩大福利供给,以更多地“收买”选民和选票,因此民主容易造成社会政策的超常扩张、国家开支日益扩大。换言之,民主常常导致政治家不负责任的行为,以民粹主义的方式来扩大福利。但德国的例子正好相反,政治家实施了让数百万选民愤怒的政策,导致社民党的选民大量流失,至少失去了900多万铁杆选民的支持,改革近10年后社民党的支持率还是无法恢复到改革前。

但是,理解施罗德政府的改革必须从另一个角度进行分析。由于强烈的忧患意识和焦虑感,加上强烈的使命感和个人魅力,施罗德政权完成了一项自认为是“中间路线、非左非右”的符合国家利益的重大改革。但却因为影响到众多选民的既得利益而受到“选票惩罚”提前下台。但是,“哈茨IV”改革后,德国的经济快速增长、劳动力市场健康发展,以至于法国现任总统奥朗德也表示要模仿德国的哈茨改革让法国走出当前的经济危机。对于“哈茨IV”的改革,德国国内还存在很多尖锐的批评意见,包括严重损害中下阶层民众的利益,通过就业灵活化等措施增强雇主的权利,降低了雇员的待遇等。由此可见,当代的福利改革是复杂多面的。施罗德政府的“哈茨IV”改革的功过有待于更长远历史的检验。

(作者简介:刘涛,德国比勒费尔德大学社会学系讲师;责任编辑:宋晓敏)