



魏玛德国失业保险体制的兴与衰

——兼论社会福利制度的发展限度

孟钟捷

摘要：魏玛德国的失业保险体制是其福利国家建设的顶峰，但只维系了不到 3 年便遭遇危机，甚至进一步触动了共和国的政治基础，成为魏玛民主衰亡的主要动因之一。这一结果同该体制存在的制度缺陷密切相关。社会各界从政治功利主义的角度出发利用失业保险体制的成败，更加剧了它的崩溃过程。这段衰亡史充分体现了社会福利制度的发展限度。
关键词：魏玛德国；失业保险；社会福利；发展限度

在现代社会失业危机是就业者与执政者都感到恐惧的阴影。通过保险方式，缓解甚至解决失业所带来的冲击，不失为一种好的方式。但是对于短暂的魏玛德国历史而言，1927 年建成的失业保险体制却并未带来正面效果。用历史学家克努特·博尔夏特(Knut Borchadt)的话来说，早在 1927 年前，魏玛的福利国家建设已形成了一种“危机前的危机”^①。失业保险体制正是导致此危机爆发的动因之一。在随后的历史进程中，失业保险体制甚至还成为魏玛民主的催命符，关于投保额的争论竟然“把整个共和国孤注一掷”^②。这一切究竟是如何发生的？魏玛德国失业保险体制究竟在同实际社会发展之间的关系中出现了哪些问题？这一段历史究竟显示了社会福利扩展中的哪些限度^③？这是本文试图回答的问题。

一、1927 年魏玛德国失业保险体制的建立与制度缺陷

1927 年 7 月 16 日，《职业介绍与失业保险法》在魏玛共和国国会中以 355:47 顺利通过。10 月 1 日，该法生效。它规定：(1)所有保险费用均由劳资双方对等承担，额度为工资的 3%；(2)城镇政府和州政府共同承担公共职业介绍机构的 1/3 管理费用，其余由劳资双方对等承担；(3)保险基金的管理者为职业介绍与失业保险局；(4)国家层面上设立全国平衡基金(Reichsausgleichskasse)，以平衡收支^④。这是德国历史上的第一个失业保险法，曾被誉为共和国“所做出的最为杰出的贡献”^⑤。在欧洲范围内，它虽然晚

① Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich*, Opladen: Leske+Budrich, 1998, p. 53.

② 海因茨·赫内：《德国通向希特勒独裁之路》，商务印书馆 1987 年，第 68 页。

③ 在中文文献中，李工真的《魏玛时代“社会福利”政策扩展与危机》(载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》1997 年第 2 期)与拙文《现代性与社会政策改革——1890—1933 年间德国社会政策探析》(载《安徽史学》2004 年第 5 期)涉及本主题。

④ Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland: 1902—1927*, Berlin: Colloquium-Verlag, 1990, p. 305.

⑤ Volker Hentschel, *Geschichte der Deutschen Sozialpolitik: Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Frankfurt: Suhrkamp, 1983, p. 103.

于法国、挪威等11个国家^①,但它第一个把失业保险与职业介绍结合起来,并详细地规定中央、州和城镇三级政府以及劳资双方的各自责任,且让保险与救济两种制度有机衔接。因而,在当时的劳动部长海因里希·布朗斯(Heinrich Brauns)看来,1725万德意志工人和职员将得到比其它国家更多的保障^②。

事实上,从技术操作层面,1927年失业保险体制存在着严重的制度缺陷,这表现为以下三方面:

首先,失业保险的收支平衡问题始终存在,并不断受到持续恶化的劳动市场发展的负面影响。早在立法进程中,不少人已发现,失业保险制度的财政基础十分脆弱。1926年,若按注资额度为工资的3%计算,劳资双方最多只能承担失业保险金开支的44.4%,其余只能通过税收制度和财政政策来贴补。然而1927年法却仍然要求劳资双方全部承担保险费用,以致让失业保险基金始终面临赤字财政的风险。在1927年法通过前后,劳资利益团体均以各种方式警告过这种危险。如德国工商业大会(DIHT)坦言,根本不能指望劳资双方能自行解决问题;《德国手工业报》要求由中央和州两级政府首先承担保险费用;自由工会与基督教工会也认为,仅靠劳资双方的自治,失业保险是无法实现的^③。实践情况更进一步证明了人们的担忧。失业保险建立后,德国的失业情况持续恶化,1928年的失业率明显上升。为稳定劳动市场,魏玛政府不得不一再突破1927年法的限制,扩大失业保险的受益人群,延长领取期限。如1928年3月修正案对40岁以上的职员实施特别救济,领取期限从26周延长到39周;8月修正案继续把领取期限延长到52周;12月修正案把季节工吸纳到失业保险中。这种扩大趋势无疑对本来就入不敷出的失业保险基金形成了巨大威胁。到1929年底,100万名参加失业保险者不得不面对250万名领取失业保险金者^④。为此,中央政府不得不再提高用于补贴的备用金额度。1927年,中央政府为失业保险基金准备了5000万备用金,次年就被迫提高到1亿,1929年更不得不注资2.5亿^⑤。然而即便如此,失业保险基金的赤字仍在不断提升。1928年夏的财政赤字已达1.5亿,到1929年冬则多达2.5亿^⑥。

其次,由赤字财政造成的巨大压力必然影响失业保险基金的运作,使之不得不面对失望大众的指责。在1927年法出台时,魏玛政府力图建立一个针对失业者的立体式的救济网络。不同情况的失业者可选择3种救济途径:第一种是失业保险金。其条件是:(1)领取者在失业前2年内至少工作52周;(2)不能连续失业超过26周,40岁以上者不得超过39周;(3)给付期限为26周,40岁以上者延长到39周(后延长到52周)。第二种是危机救济金。其条件是:(1)领完失业保险金后就业却再次失业者,或找到可以参加失业保险的工作却在13周后再次失业者,或连续失业65周(40岁以上者为91周)以上的手工业者和白领工人,或等候领取失业保险金者;(2)给付期限为39周,40岁以上者延长到52周。第三种是失业救济金。其条件相对宽泛,对“任何不能、或不能通过他自己的能力和方法,或不能通过其他资源和亲戚,为其生活或家人生活提供必要品的人”。领取失业救济金者一般被认为属于“失业者中的糟粕”,是一些讨厌工作者、懒汉、反社会者,因而需要进行强制性的就业意愿测试。这三种救济金的资金分别来源于不同的公共资源。第一种由投保者和雇主平摊注资,并由中央政府负责补贴;第二种由中央政府承担4/5,州政府承担1/5;第三种由城镇政府承担。魏玛政府认为,这三种救济金可以包容任何失业者,从而稳定社会。然而在经济形势恶化的条件下,前两种救济金根本无法承担责任,大量失业者流向第三种救济金。1929年6月,在5万人以上的城镇中,领取失业救济金者约为10.3万人;到12月,该数字上升到20万;1932年10月甚至飙升到240.7万^⑦。这表明,前两种救济方式在不断上升的

①法国(1905年)、挪威(1906年)、丹麦(1907年)、英国(1911年)、爱尔兰(1911年)、芬兰(1917年)、意大利(1919年)、西班牙(1919年)、奥地利(1920年)、比利时(1920年)、卢森堡(1921年)。Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich*, p. 180.

②B. Weisbord, "The Crisis of German Unemployment Insurance in 1928/1929 and its political Repercussions", *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany, 1850—1950*. London: German Historical Institute, 1981, p. 189.

③Karl Christian Führer, *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland: 1902—1927*. pp. 290~292.

④Ludwig Preller, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Athenäum / Droste Taschenbücher, 1978, pp. 420~421, 422.

⑤B. Weisbord, "The Crisis of German Unemployment Insurance in 1928/1929 and its political Repercussions", pp. 189~204.

⑥Ludwig Preller, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. p. 422.

⑦Heidrum Homburg, "From Unemployment Insurance to Compulsory Labour: The Transformation of the Benefit System in Germany 1927-33", *The German Unemployed: Experiences and Consequences of Mass Unemployment from the Weimar Republic to the Third Reich*. London: Croom Helm, 1987, pp. 77~84.

失业率和大量长期失业者面前已经失效。这种情况对城镇财政造成了毁灭性的冲击,例如在杜伊斯堡的哈姆鲍恩镇(Duisbourg-Hamborn),失业救济开支多达320万马克,而市镇税收只有100万马克;在波鸿,失业救济为2250万马克,税收只有1860万马克^①。

有资格申领、却不能如愿领取到失业保险金者,只能求助于失业救济金,他们被称为“福利失业者”(Wohlfahrtsarbeitslosen)。1929年,汉堡地区的福利失业者约占总失业者总数的21.1%,其中大多曾经参加过失业保险。1933年初,国家失业保险机构只为610万失业者中的90万人发放保险金。令福利失业者更失望的是,由于城镇财政遭受打击,市政府还通常借助各种理由削减申领者的救济额度。如在莱茵-威斯特法伦地区,救济署按照个人情况,递减式地发放救济金:有房的单身者可拿到100%的救济金;与亲戚共居的单身者拿到80%;14岁以上的儿童80%;14岁以下60%等。在汉堡,救济署不得不通过削减5个申请者的救济金,来节省400马克。不仅如此,救济署还要求申领者通过所谓的“劳动救济”来领取救济金。这些劳动包括清洗管道、打扫街道、搬运石头等。但在福利失业者眼中,这些工作通常被视作“非人道的”。一些人把这些工作比作“彻底的法西斯主义的工厂。”一名工人接受采访时指出:“不少工作在那里的人每天要搬动80—90吨石头,却只能得到干面包,有时甚至只有咖啡!”^②

由失业保险金不作为而带来的上述两种恶果,让城镇政府和福利失业者站到了批评中央政府的阵营中。他们都认为失业保险体制自食其言。在城镇政府看来,中央政府没有保证财政投入,甚至向城镇政府转嫁财政危机。在福利失业者看来,他们不仅没有如约领取失业保险金,还在领取失业救济金中不得不面对城镇政府的百般刁难与克扣,乃至强制劳动。

最后,同其他福利制度一样,失业保险体制的确立既是社会危机的反应,又伴有政治格局转变与劳工权利观念上升的因素,激烈的学术和政治斗争始终如影随形。同样,当失业保险体制面临危机,需要进一步改革时,这些斗争又再次涌现,并进而成为社会分裂的反映。

1928年后,失业保险体制的改革已经成为社会舆论的热门话题。几乎所有人都认同改革的必要性,但在如何改革的问题上,却泾渭分明地分化为两个阵营。一方以资方利益团体为主,建议缩小失业保险的范围。1929年5月,德国企业家协会联合会(VDA)向政府提交了备忘录。它不仅要求废除特别法规、降低投保金,而且还希望人为制造一些失业,以节省企业的投保金。另一方以自由工会为主,建议保持投保金不变,提高给付金、扩大保险范围,并废除任何测试程序。很明显,两者立场截然相反,出发点也南辕北辙。前者看到了失业保险的财政困境,后者更强调失业保险的劳动权意义^③。这样一来,在失业保险问题上,劳动市场的双方也成为了敌手。

自此,失业保险体制的危机已经从经济层面走向政治层面。最后一届民主内阁的倒台便是同失业保险体制相关。

二、失业保险投保费争议与魏玛德国最后一届民主内阁的倒台

1929年2月,在各地劳动局登记的失业人数达到了300万,有20%的工会会员失业。从1929年5月24日起,内阁围绕失业保险法修正案讨论数次,均无果而终^④。大联合政府出现分裂迹象。

9月,大联合政府决定对1927年法进行修改,建议在1931年3月31日前,将税捐从工资的0.5%提高到3.5%,以减轻财政负担。这随即引起资方利益团体与资产阶级政党的抗议^⑤。10月3日,在一片争吵声中,国会仍以238:155的结果通过了1927年法修正案。该法案规定,增加税捐,并把短工和家庭雇工排除在失业保险的适用范围之外^⑥。但这显然只是权宜之举,无法从根本上解决财政困境。

① David F. Crew, *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 153.

② Ibid, pp. 155, 190~193.

③ Ludwig Preller, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. pp. 423~424.

④ Martin Vogt (bearbeitet), *Das Kabinett Mueller II. 28. Juni 1928 bis 27. Maerz 1930, Band 1*. Boppard: Harald Boldt Verlag, 1970, pp. 677~678, 692~698, 746~751, 846~879, 877~887.

⑤ 埃里希·艾克:《魏玛共和国史》下卷,商务印书馆1994年,第226页。

⑥ B. Weisbord: "The Crisis of German Unemployment Insurance in 1928/1929 and Its Political Repercussions", pp. 202~203.

不久,世界性经济大萧条爆发。尽管自 1928 年秋天以来,德国经济已转入低迷,但这场经济萧条却使德国经济面临更为严峻的考验。来自美国的贷款受限,外国资金外逃,巨额赔款问题悬而未决。领取失业金人数在 1929 年 12 月超过了 150 万。财政部长希法亭(Rudolf Hilferding)为恢复失业保险金的收支平衡,于 12 月 12 日联合总理米勒向议会提交紧急法案,建议提高烟草税,并将劳资双方对失业保险的投保额从 3%提高到 3.5%。这不仅引起了资方利益团体的反对,更遭到了代表工会的劳动部长维塞尔(Rudolf Wissell)的激烈批评。维塞尔认为社会民主党人希法亭推行了人民党的政策,并警告社会民主党议会党团,“工会将召回他们的同志”。最终,紧急法案在国会表决中失败^①。这样一来,联合政府非但没有解决失业问题,反而使其内部分歧继续增大。

1930 年 1 月,领取失业救济金的人数突破 250 万。联合政府对此仍无统一的处理意见。自由工会与社会民主党要求维持投保金、并增加失业救济金;资方利益团体与人民党则要求缩减失业救济金和税捐,恢复生产。3 月 5 日,新任财政部长莫尔登豪尔(Paul Moldenhauer,人民党代表)提出一项挽救办法,即通过出售国营铁路的特惠股票和提高社会保险费到 4%,以筹措失业保险金所需款项^②。3 月 12 日,该法案在国会通过。然而时隔不久,人民党却否定了自己的财政部长,并表示在任何情况下都不会同意他的挽救方案^③。

3 月 27 日,中央党议会党团主席布吕宁(Heinrich Brüning)提出妥协方案,建议保持原有的投保金,另由政府提供 1.4 亿马克的补助金,如果仍不敷所需,则开始削减救济金。这一方案同样在内阁中、尤其在社会民主党内部引起激烈的争执。总理米勒、内政部长泽韦林(Carl Severing)和经济部长施密特(Robert Schmidt)赞成妥协,而劳动部长维塞尔坚决反对,并要求社会民主党退出政府。当日傍晚,米勒内阁倒台。3 月 30 日,布吕宁组成新内阁。由于布吕宁内阁并非由国会多数派组成,而是直接受命于总统兴登堡,故而被称为“总统内阁”。总统内阁的成立,标志着魏玛共和国民主制度开始走向衰亡。

三、魏玛德国三届总统内阁与失业保险体制的衰亡

面对庞大的失业人群,三届总统内阁采取了以下六种方式:

第一,继续转嫁财政负担,削减中央政府开支。从实际投入而言,三级政府对失业者救济的拨款总额的确在上升,但由中央政府承担的失业保险金支出却从 1929 年到 1932 年下降了近一半。在整个失业者救济开支中,中央政府针对失业保险的补贴速度也没有城镇补贴速度快(见表 1)。

表 1 失业者救济开支情况(1929—1932 年)

开支项目	1929 年	1930 年	1931 年	1932 年
	百万马克计			
失业保险金	1338	1821	1302	721
危机救济金	189	457	905	937
福利失业者救济金	230	500	940	1177
总计	1757	2778	3147	2835
其中中央机构投入	890	1194	1290	1020
失业救济金特别拨款	—	—	—	308
中央补贴	590	988	995	867
城镇补贴	277	596	862	640

资料来源:Ludwig Preller. *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. p. 463.

第二,增加投保金比例。“总统内阁”直接受命于总统,不用担心内阁争议、内阁与国会争议以及内阁成员同各自党派之间的争议,因此能够比较轻易地数次提高失业保险的投保金比例。1930 年 4 月投

①海因茨·赫内:《德国通向希特勒独裁之路》,第 52 页。

②Martin Vogt(bearbeitet). *Das Kabinett Mueller II. 28. Juni 1928 bis 27. Maerz 1930, Band 2*. Boppard:Harald Boldt Verlag, 1970, pp. 532~535.

③海因茨·赫内:《德国通向希特勒独裁之路》,第 65 页。

保金上涨为工资的 3.5%；7 月继续提高为 4.5%；1931 年 10 月增加到 6.5%。^①

第三,减少保险金领取者数量。除拒绝长期失业者和一些特定团体(如农业工人、家庭雇工等)继续领取保险金外,总统内阁通过数个紧急令,限制青年人领取失业救济金的资格。在大萧条发生前,青年人便受到了公共失业救济体制和失业保险体制的排斥。1926—1927 年间,18 岁以下的青年失业救济金领取者只占青年失业者总数的 0.7—2.7%之间。1929 年后,青年人实际上成为失业大军中的重要群体。1931 年,青年失业者占全部失业者总数的 16.3%,其中多为 18—21 岁刚刚完成学业的青年人。在全国范围内,33.3%的 14—24 岁的青年人失业,工业地区的数字甚至高达 63%以上^②。然而政府却通过各种限令,拒绝 21 岁以下的青年失业者领取失业保险金。^③ 这些措施大幅度削减了失业保险金的申领者人数(见表 2)。到 1932 年 9 月,在 600 多万失业者中,只有 61.8 万人领到了失业保险金^④。

表 2 德国的失业情况(1929—1933 年) (单位:百万)

时间	登记失业者	登记失业者与未登记的失业者	未受任何救济者	失业率
1929 年第 4 季度	1.9			
1930 年第 4 季度	3.669	4.115	1.339	32.5
1931 年第 4 季度	5.060	5.943	1.989	33.5
1932 年第 4 季度	5.255	6.704	2.520	37.6
1933 年第 1 季度	6.001	7.781	2.463	39.6

资料来源:Hans-Ulrich Wehler. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band 4. München: Beck, 2003, p. 318.

第四,降低保险金支付标准,缩短支付期限。布吕宁政府上台后,德国政府开始执行一种紧缩的财政政策,以平衡财政预算。巴本(Franz von Papen)不仅继承了这种政策,而且更带着敌视“福利国家”的态度——他在 1932 年 6 月 4 日的演讲中,措辞强硬地反对“削弱民族道义力量”的“福利国家”,认为它不仅是一种“敌视民族团结的阶级斗争”,而且还是“以其腐蚀的毒液威胁并毒害我国民族最优秀的道德基础的文化布尔什维主义”^⑤。尽管他曾表示不会马上撤销保险和救济机构,但在其任内,失业保险金的发放期限缩减到 6 周,给付金标准从 11 级下降到 5 级。6 月 5 日紧急令使保险金和危机救济金的额度平均减少了 10—11%,失业救济金减少了 12%;11 月 28 日紧急令则让保险金再次减少 23%,危机救济金减少 10%,失业救济金减少 15%。这种大规模削减的措施让社会舆论哗然,连一向温和的天主教福利组织也出面指责巴本刮起了一阵“冰冷的反社会的狂风”^⑥。

第五,取消失业保险和职业介绍的民主管理模式,推行专家化和官僚化。与其他魏玛时期的社会政策一样,失业保险基金和职业介绍机构曾是劳资双方共同管理的场所。然而在最后一届大联盟政府倒台后,劳资冲突不断加剧,猜忌取代了信任,因而无法继续维持两个机构的正常运行。1931 年 6 月紧急令授权政府解散劳资双方组成的管理委员会,直接掌控两个机构。次年 3 月,政府进一步削减两个机构的管理人员,以降低行政开支^⑦。

第六,推行强制性义务劳动。用“劳动救济”来代替“现金救济”,本是失业保险体制讨论中的一种观念。支持者认为,这会降低失业者的依赖性,同时也将减轻保险基金和救济基金的负担。但是反对者指出,这是不信任申领者的表现,其实质是把失业者视作“懒汉”。由于双方互不相让,“劳动救济”最终没有写入 1927 年法中。在失业者可以求助的三条救济途径中,只有失业救济金的申领才同义务劳动相

①Ludwig Preller. *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. pp. 431, 432, 442.
②Detlev Peukert. “The Lost Generation: Youth Unemployment at the End of the Weimar Republic”, *The German Unemployed: Experiences and Consequences of Mass Unemployment from the Weimar Republic to the Third Reich*. pp. 175~176, 180.
③Elizabeth Harvey. “Youth Unemployment and the State: Public Policies towards Unemployed Youth in Hamburg during the World Economic Crisis.”, in: *Ibid*, p. 144.
④Richard J. Evans. “Introduction: The Experience of Unemployment in the Weimar Republic.” In: *Ibid*, p. 9.
⑤埃里希·艾克:《魏玛共和国史》下卷,第 395 页。
⑥Heidrum Homburg. “From Unemployment Insurance to Compulsory Labour: The Transformation of the Benefit System in Germany 1927-33”, p. 90.
⑦Ludwig Preller. *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*. p. 450.

关。然而到20年代末,强制性义务劳动却被认为是一种降低国家风险的好办法。1929年12月,汉堡劳动法庭指出“国家为了减少救济开支,并从根本上维护人们的工作愿望,而不仅仅是接受救济的习惯,对那些接受救济的人可以进行某种剥削”。30年代后,强制性义务劳动的适用范围被不断扩大,尤其是那些“福利失业者”也不得不参加强制性义务劳动。这些劳动都是“非生产性的”,与复兴经济毫无关系,因而失业者的兴趣不大。据统计,在失业者中,1930年10月参加强制性义务劳动者的比例为5.8%,1931年7月上升为8.95%,1932年12月下降到3%^①。只是在施莱歇尔(Kurt von Schleicher)就任总理后,才想到用一些“建设性的”就业计划,取得失业者的支持,然而为时已晚^②。

毫无疑问,三届“总统内阁”的上述措施不断侵蚀着失业保险体制的基石,从财政保障、管理机制到权利意识,都颠覆了1927年法的精髓。可以说,在1933年1月30日希特勒上台前,魏玛德国的失业保险体制已经走到了尽头。

四、结 语

在现代工业社会中,“失业”是一种伴随经济发展而存在的显性现象。它时刻考验着个人的承受力、政府的应变力以及整个社会的协调力。其中,政府是处于个人与社会之间的平衡点。政府既要理解并尽力解决失业者的痛苦,也要统筹社会力量,让失业者平稳回归社会。从这一点而言,魏玛德国失业保险体制走向衰亡的过程,为我们展示了一幅现代民主政府如何受困于社会福利的无限扩张而最终导致失败的全息图景。

超越“济贫”的传统失业救济模式,用保险的方式解决失业问题,这是魏玛政府留给德国、乃至世界社会保险体制的最大贡献。进一步而言,失业保险体制是以承认公民的劳动权为前提,它改变了“济贫”中的施舍态度,显示出民主政府的基本特质。然而超越传统并非魏玛政府推行失业保险体制的唯一原因。从更现实的角度来看,失业保险体制更是一种控制并解决社会危机的手段。无论是战争末期对复员进程出现失业狂潮的设想,还是直面20年代层出不穷的失业者大军,魏玛政府都力图借助失业保险体制来维护政治安定。早在1920年7月,劳动部长布朗斯便认识到,失业是国家内政的核心,“假如无法解决这一问题,那么各州和国家还将面临更为棘手的难题”。柏林的警察局长也坦承,失业者是公共秩序和安全的威胁者^③。在魏玛政府的如意算盘中,财政问题恐怕是最后一个动因。从公共失业救济体制向失业保险体制的漫长转变中,中央政府逐步减轻对于失业者的救济责任是一个十分明显的趋势。通过建立劳资双方对等注资的保险模式,中央政府以为可以摆脱财政包袱。因而,从建立过程来看,魏玛政府更多地从政治角度,而非经济角度来考虑失业保险体制的重要性。这恰恰也契合了魏玛时期社会政策的政治特性。

然而社会政策倘若离开了经济政策,便如同无源之水,必定遭遇困境。糟糕的经济形势导致了失业者不减反增,失业保险体制的衰亡便首先源于收支平衡问题。接着,经济困境让魏玛政府进退维谷。从经济角度而言,缩减甚至取消失业保险制度都是情理之中的结果;从政治角度而言,任何动摇失业保险制度的行动都将威胁到福利国家和民主制度的合法基础。经济理性与政治理性之间的斗争不仅把社会分为两大阵营,而且也分裂了内阁、内阁与国会、以及内阁成员与所属党派,因而才会发生由失业投保金争议所引发的政治危机。

失业保险体制的衰亡造成了严重的社会后果。一方面,失业者和就业者彼此分离,失业者之间也被划分为两大群体(“领到保险金者和被拒者”)。嫉妒和痛恨在失业者中流播。1931年2月,普鲁士国务秘书、社会民主党人汉斯·施陶丁格(Hans Staudinger)敏锐地发现:“在过去两年中,在劳动力之间,已

① Heidrum Homburg. “From Unemployment Insurance to Compulsory Labour: The Transformation of the Benefit System in Germany 1927-33”, pp. 97~98.

② Ludwig Preller. *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, p. 452.

③ Karl Christian Führer. *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland; 1902-1927*, pp. 156~157.

经产生了这样的情绪：工人们和失业者在会面时吵翻了……对于后者而言，社会敌人不再是资产阶级雇主们，而是那些条件很好的工人与已婚女性工人”。^① 这暴露出工人运动产生了巨大分裂。另一方面，由于政府无法掌控失业者，他们便游荡在社会上，成为魏玛民主的反对者。魏玛末期，一些失业者成为了政治冷漠者，另一些失业者更愿意加入到激进运动中，纳粹党的吸引力大增。如波鸿的冲锋队，40%是失业者^②。更为严重的是，对于一些福利官员而言，纳粹上台意味着政府权威的重塑，从而可以排斥毫无价值的申请者。1934年，一位官员非常兴奋地报告说：“在纳粹国家中，官员们终于再次掌握了必要的权威：他们可以拒绝那些没有价值的人，用一些惩罚措施对待反社会的人，抛弃了那些福利偷窃者。他们之所以可以做到这些，是因为在他们后面有一个强大的国家。那种地区办公室总是充满麻烦的日子过去了，那种总是需要经历保护的的日子过去了，那种福利官员必须在大众压力下做出决策的日子过去了。那种共产党暴动、官员被唾弃的日子……也过去了”^③。很明显，在福利官员心中，施舍再次取代了权利，专制心理取代了民主心理。正是在上述意义上，如历史学家弗洛里安·坦恩施坦特(Florian Tennstedt)所言，失业保险体制的失败，成为“魏玛福利国家的实验彻底失败”^④的标志。

魏玛德国失业保险体制的悲惨结局为现代国家社会保险的发展敲响了警钟。自20世纪初起，个人权利的彰显与国家干预的扩大构成了社会福利日益膨胀的两种相互联系的主要动力。一方面，包括就业权在内的一系列个人权利越来越受到重视，它们呼唤国家承担起保护个体在社会快速演进中免受背弃的伤害，由此，国家干预获得了经济因素之外的道德合理性；另一方面，国家干预在社会层面上的不断延伸，也在无形中增强了个人对自身权益保障的期待，由此，个人权利的持续扩展似乎也成为现代世界的显性特征。在这种逻辑下，现代国家对于社会福利体制的追求俨然已成为题中应有之意。然而在现实历史中，社会福利的发展限度反过来却揭示了个人权利的彰显与国家干预的扩大之间存在着极为复杂的矛盾和冲突。一方面，对于国家干预的过度倚重，最终却导致了个人的权利空间受到挤压，由此，极权心理乘虚而入；另一方面，对于个人权利的过度强调，结果也引发了国家财政不切实际的扩张，由此，经济负担沉重难当。在这种背景下，现代国家的社会福利观必须得到重新审视。

当代中国正处于现代化的快速转型期，如何正确地看待社会福利的扩展及其限度，找到合理保护个人权益与恰当规划国家权力之间的平衡点，应是社会各界值得重视的问题。在这一点上，80多年前魏玛德国失业保险体制的兴衰历史或许值得我们关注和反思。

● 作者简介：孟钟捷，华东师范大学历史系副教授，历史学博士，德国奥格斯堡大学人文历史系访问学者；上海 200241。

● 基金项目：国家社会科学基金青年项目(07CSS005)

● 责任编辑：桂 莉

① Heidrum Homburg, "From Unemployment Insurance to Compulsory Labour: The Transformation of the Benefit System in Germany 1927-33", p. 101~103.

② 参见 Anthony McElligott, "Mobilising the Unemployed: The KPD and the Unemployed Workers' Movement in Hamburg-Altona during the Weimar Republic"; Dick Geary, "Unemployment and Working-Class Solidarity: The German Experience 1929-1933", *The German Unemployed: Experiences and Consequences of Mass Unemployment from the Weimar Republic to the Third Reich*, pp. 231, 244, 262~275.

③ David F. Crew, *Germans on Welfare: From Weimar to Hitler*, pp. 213~214.

④ Florian Tennstedt, "Der Ausbau der Sozialversicherung in Deutschland, 1890 bis 1945", *Staatliche, Stadtische, Betriebliche und Kirchliche Sozialpolitik von Mittelalter bis zur Gegenwart*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1991, p. 236.