

参考资料

德国快讯

2018 年第 7 期 · 总第 703 期

同济大学德国研究中心·德国问题研究所·《德国研究》编辑部

本期主要信息

- 1 失业与贫困：德国新政府绕不过的议题
- 2 外来移民融入争议再起，德国联邦政府开局不利

1 失业与贫困：德国新政府绕不过的议题

近年来，德国经济可谓一片繁荣，不仅实现了稳定增长，失业率也屡创新低，甚至联邦财政也连年盈余。德国联邦统计局 2018 年 1 月发布的统计数据显示，2017 年德国经济强劲增长，较上一年增长 2.2%，连续第八年增长。而且较 2016 年的 1.9% 和 2015 年的 1.7%，增长步伐加大。2017 年，德国的年均就业人数为 4430 万人，是德国统一以来的最高水平。较高的劳动市场参与率以及外国移民劳动力的补充，抵消了由年龄因素带来的人口结构变化的影响。此外，据初步估算，2017 年德国实现了 384 亿欧元的盈余，连续四年实现盈余。

但就是在这样看似“不差钱”的德国，失业与贫困却始终是社会热点话题，也是新政府必须严肃面对的政治议题。

今年 3 月，即将出任新一届联邦政府卫生部长的延斯·史潘（Jens Spahn，基民盟）说：“哈茨 IV 救济金对每个人来说都足够生活。”一石激起千层浪，他的话不仅激起众怒，还在德国引发新一轮针对“哈茨 IV”的争议。

被简称为“哈茨 IV”的“劳动力市场现代化的第四部法律”，是时任联邦总理格哈特·施罗德（1998 年 10 月至 2005 年 11 月在任，社民党）于 2003 年推行的社会保障制度改革——“2010 议程”第四阶段出台的法律文本，也是这项改革的核心主体。这项改革可谓惠誉参半，让我们在这里先做一个简要的回顾。

2002 年，德国劳动部门深陷统计数据造假丑闻，公信力受到严重质疑，而与此同时，德国经济连年低迷不振，失业人数超过 400 万，失业率高达 10%……这一切给时任联邦总理的施罗德造成巨大压力。他委托大众汽车集团高管、人事董事彼得·哈茨（Peter Hartz）率专家团队为沉痾缠身的德国劳动力市场寻找解药，制订改革方案，目标是“失业率减半”。

次年，施罗德得幸在大选中以微弱优势胜出连任，上任后随即推出“2010 议程”。他在演讲中说，德国人“没有懒惰的权利”，暗示许多长期失业者躺在社会福利上过日子太舒服了。”2010 议程“这个综合性的一揽子改革计划就是针对高福利养懒汉的现象，以削减国家福利，强调“个人的责任意识”为核心原则。改革以“挑战与鼓励”为口号出台了一系列对策，包括更为密集的动员措施、工作奖励以及削减失业福利，以此来鼓励失业者重新进入劳动力市场，缩短失业持续时间，并提速就业流程。

“2010 议程”推出之后数年里，战后德国的劳动力市场以及社会福利制度得到了全面的清理和改革，被简称为“哈茨 IV”的“劳动力市场现代化的第四部法律”是其中最重要的组成部分。

改革之后，同失业前工资挂钩的“失业金 I”最长只提供 12 个月（超过 55 岁的失业者可以领取最多 18 个月），原本可以接着领取的“失业救济”被取消，与社会救济合并为“失业金 II”，即俗称的“哈茨 IV 救济”。哈茨 IV 救济不再同失业前的工资挂钩，而是以固定标准“按需发放”：制定之初，单身人士的救济标准为 345 欧元/月，如今上涨为 416 欧元/月，在基本救济之外还能报销房租和采暖费用，但必须是在“合理”的价格范围内。被救济者的财产有限额规定，并须公布包括家庭存款以及未成年子女存款在内的财产状况。

以降低福利为手段刺激失业者重返职场，是改革的一个出发点。因此，申请哈茨

IV 这种基本救济金的人不得拒绝“力所能及”的工作，即便这项工作可能报酬十分低廉，而且领取失业金者的资质可能远远超过工作的要求。如果不接受工作，救济金将被削减作为“惩罚”。由哈茨（Hartz）演化而来的动词“hartzen”甚至被收录进著名的杜登德语词典，意指“不愿意强迫自己做任何工作”。

改革方案一经推出，就在德国引发了激烈的争议和反对。德国的劳动者感到被口口声声为自己代言的社民党出卖了。改革所引起的不安一直波及德国社会人数最为庞大的中坚——中产阶级，因为他们一旦失业就有可能迅速跌落，沦为哈茨 IV 救济金领取者。例如在改革之前，一名失业的技术人员还能从政府那里得到根据其最后工资水平制定的、金额不低的失业救济金。而如今，他失业后所能得到的待遇与从未工作过一天的人没有区别。

对社民党而言，以哈茨 IV 为核心的“2010 议程”给党派本身造成的伤害是空前的：不仅“得罪”了社民党最主要的选民群体，还直接导致了社民党的分裂。2004 年，工会人士从社民党中分裂出来，组建了“劳动与社会公正选举联盟”，并于 2007 年与民主社会主义党（民社党，前身为民主德国的执政党——统一社会党）合并为左翼党。

但必须看到的是，改革启动至今，“失业人数减半”的目标已几近达成：改革启动时，德国的失业人数创下 486 万的历史新高，之后一路下行；2017 年，德国平均失业人数为 253 万。领取哈茨 IV 救济金的失业者人数也从 280 万降至 170 万。

然而哈茨方案对德国经济的直接贡献并未得到学界的普遍认可。专家们认为，德国失业率下降主要是得益于良好的经济景气情况，再加这些年来工会在要求涨薪方面始终比较节制。而且，虽然改革后失业人员在再就业时更愿意做出妥协，但正是这种妥协导致德国低薪、非全时工作、非正式雇佣岗位大量增加，在降低失业率的同时压低了德国劳动者的工资水平。许多失业者甚至还会接受根本难以糊口的低工资，因此德国政府不得不在低薪就业市场投入巨额补助，为这些就业者提供救济，使他们的收入至少达到哈茨 IV 救济金的水平。2015 年起逐步实施的最低工资规定才会让这一略显荒唐现象逐渐消失。

德国劳动市场和职业研究所（IAB）对哈茨 IV 救济金领取人员进行了历时多年的追踪调查。研究显示：在 2005 年改革启动时的救济金领取者中，有大约 100 万人直至 2014 年仍始终不间断地领取救济；只有大约四分之一的人会较快脱离救济金领取者行列；一般来说，学历较低、年龄较大的人更难重新进入职场；还有些人虽然重返职场，但因所从事的工作报酬过低、难以糊口，而不得不继续申领救济。

不能有效消除长期失业，是对哈茨 IV 的批评和争议较为集中的方面，也是进一步的变革方案所主要针对的问题。在变革派中，柏林市长米夏埃尔·穆勒（Michael Müller）是目前最活跃的政治家。

他认为，目前失业问题主要是通过哈茨 IV 在进行管理，而数字化、自动化将使劳动力市场发生重大变化，大量简单劳动岗位可能会被削减。因此他认为，德国应当彻底放弃逐渐丧失公平性的哈茨 IV，用一项新的社会议程来应对数字化在劳动领域带来的挑战。他主张政府补贴设立有“团结性基本收入”保障的社会服务性岗位，通过为个人和社会创造有公平报酬的劳动岗位，使长期失业者重返劳动力市场，“现在

我们需要一种新的劳动权”。经德国经济研究所（DIW）的最新测算，德国政府在财政上是能够负担穆勒的方案。

哈茨 IV 的另一个受到诟病的方面是救济金过低带来的贫困问题。史潘其实并没说错，在德国没人会挨饿，更不会饿死。但是，每天用 2.70 欧元的预算喂饱一个成天跑跑跳跳的孩子，精打细算到月底却仍是捉襟见肘，哈茨 IV 救济金领取者的生活的确非常拮据。

德国虽然是欧盟第一经济强国，但“贫困”的阴霾却始终未曾消散。德国食品济贫组织“塔菲尔”（Tafel）的数据显示，在德国有 150 万人定期接受该组织救济。他们中有一半以上是未到退休年龄的成年人，其中大多数是哈茨 IV 救济金领取者和移民。而最令人担忧的是，受济者中青少年的比例高达 23%。目前塔菲尔在德国共有 934 个地方组织，有 2100 多处济贫商店和救济物资领取点，并仍在增长。

收入是贫困的关键指标。按照欧盟标准，成年人的收入低于全部人口可支配收入中位数的 60% 就被视为贫困或“有可能陷入贫困”。按照这一标准，德国不同地区的贫困线存在差异。例如 2016 年，第二大城市汉堡的个人贫困线为月收入 1055 欧元，家庭（两个成人和两个 14 岁以下儿童）贫困线为 2184 欧元，而在人烟稀少的梅克伦堡-前波莫瑞州则分别为 846 欧元和 1777 欧元。联邦统计局数据显示，2016 年德国贫困率最高的三个联邦州分别是不莱梅州（22.6%）、萨克森-安哈特州（21.4%）和梅克伦堡-前波莫瑞州（20.4%），最低的几个州是巴登-符腾堡州（11.9%）、巴伐利亚州（12.1%）和汉堡州（14.9%）。

有工作是否就能避免陷入贫困？并不是这样，即便有最低工资标准，德国仍然有超过 100 万人在工资之外还需要社保补助。良好的教育能避免贫困，统计显示：在德国学历越高，工资水平也越高。但是与来自富裕家庭的孩子相比，来自贫困家庭的孩子取得高学历的机会要小得多，而且与其他发达工业国家相比，德国在这方面的差异更大。经合组织（OECD）的“国际学生评估项目”（PISA）显示：2015 年，在德国，学生的家庭背景对其成绩差异的影响是 16%，而经合组织的平均数字仅为 13%。

德国贝塔斯曼基金会曾历时 5 年多对 3000 多名儿童的生活水平进行了评估，研究显示：德国社会中，来自贫困家庭的儿童可能会终生停留在这个阶层。调查对象中处于长期贫困或反复陷入贫困状态的儿童比例达到 21%。拥有至少两名兄弟姐妹、单亲家庭以及父母教育程度较低家庭出身的孩子尤其容易陷入贫困。“一名来自贫困家庭的儿童很难有机会真正参与到社会生活中。如果贫困成为常态，就更为如此。“经受长期贫困生活的孩子获得大学高等教育的几率较小，而这又意味着他们得到高薪工作的机会变少。这种情况可能会持续几代人。

在本届新政府的联合执政协议中也包含了消除贫困的计划。目标是：实现充分就业，减少长期失业。如果真能达成这一目标，将大大有助于消除贫困。新政府还计划引入基本养老金，预防老年贫困。针对目前哈茨方案在消除长期失业方面的不足，在新政府中联合执政的社民党和联盟党都在致力于寻找有效的方案，使哈茨 IV 救济领取者重返职场。社民党将建立一个“社会性的劳动力市场”写入了本届新政府的联合执政协议。来自社民党的新任联邦劳动部长胡贝图斯·海尔（Hubertus Heil）将负责对这个想法进行细化，他希望通过工资补贴使大约 15 万长期失业者重新正常就业。

海尔在接受采访时表示，他对是否用其他补助和救济方案取代哈茨 IV 救济金持开放态度。

在社会福利政策领域的激烈争议和社会贫困问题面前，新政府的措施可能可以在一定程度上为消除长期失业做出一定的贡献，但在消除社会贫困方面仍然较为无力。

德国近年来经济发展势头良好，财政盈余的增加使国家在社会福利开支方面有更大的活动空间，但与此同时我们还必须看到，随着经济全球化的不断推进，民族国家在福利方面的政治活动空间正在不断受到挤压。

二战结束之后，西方福利国家基本都是在相对封闭的经济环境下构建起来的。充分就业、劳资合作、国家供给福利等凯恩斯主义福利政策的有效性无不与这种与民族国家疆界重合的福利国家结构相关联。随着全球化的推进，福利国家首先不得不面对激烈的国际竞争。从最直接的价格因素看，福利缴费必然会增减生产成本，因此社会福利目标与提升国际竞争力在相当程度上是背道而驰的。由于可以“用脚投票”，资本在全球迅速流动的便利大大提高了其对政府和劳工讨价还价的能力。因此，削减福利成为很难避免的趋势，而福利国家的政治合法性也逐渐从维护社会公平向提高国际竞争力、提升经济表现转变。

近年来，信息和网络技术迅速发展，随着以“工业 4.0 “为旗帜的价值创造” 互联化 “的推进，产品和服务的生产和销售将实现全球性的分工与合作，产业链和销售市场都将在全球范围进行整合、划分和重组。这意味着经济活动的组织将突破企业的边界和国家的边界，经济区位不再与民族国家的疆界重合。为了应对这一现象，国家的某些职能被转移到了范地区的国际机构中，另一些职能转移到地方或区域治理层面，这些超国家及次国家权力网络均绕过民族国家的中央政府，从而使民族国家的传统地位受到挑战。这意味着一种在民族国家层面逐步“空洞化”，而在超国家和次国家层面逐步网络化的结构。这种新的福利国家结构不再囿于民族国家结构，弱化了福利国家的边界和民族国家政府作为福利供给者的作用，将社会福利置于市场力量之下。而社会福利的市场化通常意味着福利削减。

由此可以看出，在全球化的浪潮下，福利的削减几乎成为难以避免的趋势。如何消除贫困，实现社会公平将成为一道越来越难解的题。而且，德国不仅需要面对国内现有福利制度存在的具体问题，还必须作为一个开放的经济体和政治体面对诸如福利目标和国家职能这样的根本性反思和拷问。在这样的“内忧“与”外患“之下，老牌福利国家德国不仅需要切实具体的改良和改革措施，还需要在制度层面进行思考和探索，为一场更为深刻的福利制度变革做出准备。

2 外来移民融入争议再起，德国联邦政府开局不利

在创下历史纪录的 171 天组阁时间之后，德国新政府于 3 月 14 日正式宣誓就职。然而令欧洲和德国公众大跌眼镜的是，新政府非但未能立即展开有效的工作，反而立即陷入了内部的纷争：不仅仅大联合政府的两大阵营即联盟党和社会民主党之间产生裂痕，联盟党内的基督教民主联盟和基督教社会联盟之间、甚至基民盟内部的阁员之间也出现了不和谐的声音。

最大的争议话题是一个颇能刺激德国公众神经、也必将在国外引起反响的话题：

来自近东和中东地区的移民和难民的文化和宗教是不是德国的一部分？制造这一话题的阁员是新任内政部长泽霍费尔（Horst Seehofer）。他在接受德国发行量最大的《图片报》采访时说：这些人的“宗教不属于德国”，“德国是由基督教塑造的”。

非基督教-犹太教的宗教和文化究竟属不属于德国？

来自近东和中东地区的宗教和文化究竟属不属于德国，这在德国实际不是一个新话题。如今的联邦议院议长朔伊布勒在 2006 年联邦内政部长任上发起了旨在沟通德国主体社会与穆斯林民众的“伊斯兰教会议”，他在会议开幕式说：“伊斯兰教是德国和欧洲的一部分。” 2010 年，当时的德国总统伍尔夫在德国统一日讲话中作过一个著名的论断：“基督教无疑属于德国。犹太教无疑属于德国。这是我们的基督教-犹太教历史。但是伊斯兰教此间也属于德国。” 默克尔总理 2015 年重复了伍尔夫的观点。如今，泽霍费尔以负责德国国内安全的政府成员身份否定了默克尔领导下的德国政府十多年来的一贯立场。这种转变意味着什么？

在德国讨论非基督教-犹太教的宗教和文化属不属于德国的问题，有着特殊的历史、文化、乃至现实政治和社会背景。二十世纪的民族主义狂热虽然在德国随着第三帝国的消失而大大退潮，但是仍旧在德国文化和德国人的意识里留下了深深的印记，德国人在战后仍长期遵循“血缘法”确定国籍的原则、掩耳盗铃般地称呼外籍劳工为“客工”、不承认德国是事实上的移民国家、不开放外国人依法有序入籍等做法，均反映了德国文化、社会和政治保守的一面。这其中，四百万来自土耳其的“客工”及其家人和后代的社会融入问题始终困扰着德国，他们的身份经常被不加区分地归为“伊斯兰教”民众。在世纪之交，随着倾向于左倾自由主义的社民党和绿党执掌政权，德国社会曾短暂地陶醉于进入“多元文化社会”的想象，但是并未能将其上升为社会共识，甚至一度引起了基民盟等保守力量的反弹。保守力量提出了“德国主导文化”的概念，试图从意识形态定位上以传统的内向立场应对全球化背景下的流动社会现实。围绕着伊斯兰宗教和文化的争论从 2015 年以来达到了一轮新的高潮，其中外来的因素发挥了触发的作用：在突发的难民潮中，默克尔政府“我们能够做到”的开放政策不仅意味着德国突增了近百万来自中东宗教和文化背景的难民，也意味着国内社会安全形势的恶化，民意也从最初的“欢迎文化”走向分化、乃至对立。这种民意的变化成为右翼民粹的德国选择党在德国社会和政治生态中大幅度崛起的直接原因。如今，已经成为新一届德国联邦议院最大反对党的德国选择党牢牢抓住了反非基督教-犹太教文化背景移民和难民这一话题，不断地以极端的言行刺激民众，挑战德国战后政治和社会形成的宽容与克制传统。

德国的内政因素与自相矛盾的语言避讳

从 2015 年以来，德国全民党等主流政党以及社会精英在相当长的时间内拒绝讨论政府难民政策的得失，因为这种讨论不符合德国的“政治正确性”，尤其有违德国“基本法”把政治庇护确定为基本权利的立场。然而 2017 年大选的结果表明，难民

政策成为主流政党丢失大量选民的主要原因。在以保守立场主导的基督教社会联盟——其活动范围限于巴伐利亚州——内部，由于难民政策导致的支持率下降引起了党内的警觉，这也有巴伐利亚州 2018 年面临州议会选举的背景。综合种种历史、文化和现实政治因素，刚刚卸任巴伐利亚州长、但是仍旧兼任基社盟主席的泽霍费尔如此旗帜鲜明地表达立场，也就不令人吃惊。

仔细的观察者发现，基社盟背景的政治人物在这个问题上立场高度一致，政党的内政利益考量显然占据了上风。基社盟秘书长布鲁墨（Markus Blume）维护党主席泽霍费尔的观点：“泽霍费尔说出了我们国家大多数人心中的想法”。他对《明镜》记者说：“这与宗教信仰自由无关，而是文化塑造的问题：德国是基督教-犹太教塑造的，而不是伊斯兰教”，这才是“真相”，而说出真相“不是为撕裂社会，而是为了进行诚实而必要的辩论”。布鲁墨认为“文化认同”对于社会团结至关重要，德国社会只有知道自己价值所在，才能向他人开放。泽霍费尔的继任者、现任巴伐利亚州长索德尔（Markus Söder）在 4 月 16 日接受《明镜》周刊采访时完全支持泽霍费尔：“对于我们国家来说，伊斯兰教不具有提供认同和塑造文化的作用。”

政坛老将泽霍费尔当然明白德国社会有关言论自由、信仰自由的基本立场，于是他采取了一种迂回的言语策略，或者说避讳。在否认抽象和意识形态意义的非基督教-犹太教的宗教属于德国的同时，泽霍费尔声称并不排斥其具体存在，即生活在德国的穆斯林群体属于德国。“但这当然不意味着我们出于错误的考虑而放弃我们国家典型的传统和习俗。”泽霍费尔认为，“穆斯林必须与我们共同生活，而不是与我们平行生活或反对我们”。为了实现这一点，德国社会必须与伊斯兰教群体互相理解、互相照顾，进行对话。而德国社会的融入能力是“有限的”，“我们不允许过度索取这种能力”。也就是说，在泽霍费尔看来，穆斯林群体始终属于“他者”，他们的文化背景与德国文化格格不入，德国社会只是勉强容忍这些外人，但是拒绝与他们发生交集，他们于是也就不可能成为文化和社会生活、甚至政治生活意义上的完全公民。这种无法自圆其说的语言游戏最大的漏洞显而易见：一个民主主义的社会能够接受这种针对社会特定群体的文化歧视、甚至是敌视吗？如果承认自己的价值观与实践能力之间存在落差，那么这种价值观还属于所谓的普世价值吗？

与此同时，泽霍费尔宣布将采取更为严格的难民政策，“联邦政府将来会更多地承担难民遣返的责任”。此外，泽霍费尔计划成立集中的收容中心，难民在庇护申请审批期间将被集中安置。最引发大联合政府内部争议的，是泽霍费尔计划推出一项法律，在为难民家庭成员前来德国设置人数限制之外——每月不得超过 1000 人——另引入更多的限制。尤其计划中的种种新限制措施，引起了联合执政的社民党极大的不满。据德新社 4 月 4 日的报导，新的难民家庭团聚法律草案正在各个联邦部之间流转征求意见。社民党副主席施蒂克纳（Ralf Stegner）称：“我们不会从联合执政协议的立场上后退哪怕一毫米”，“我们不参与基社盟着眼于巴伐利亚选举的言行”。社民党“移民和多样性”工作组组长波茨库尔特（Aziz Bozkurt）对《世界报》分析道：“草案的很多地方已经明显突破了联合执政商谈的框架，而社民党本身就已经是克服了很大困难才（勉强）接受这个框架的”，草案中的想法“源自右翼散布的煽动言论”。绿党主席甚至指责泽霍费尔提出的家庭团聚标准“再度违反了联合国的儿童权利公约”。

默克尔的态度

默克尔把强大的联邦内政部——该部直接雇员 1500 人，相关下属部门雇员多达 60000 人，主管安全、难民、信息技术、体育、社会团结和宪法问题等领域——交给此前多年的联盟党内部竞争者泽霍费尔，以及把党内最大的批评者施潘（Jens Spahn）任命为卫生部部长，本来是要实现联盟党内以及基民盟党内和平，以便能够顺利地开启自己的第四个任期。现在看来，默克尔显然低估了党内、同时也是德国社会此间意见分歧的程度。那么，默克尔面对伊斯兰教所属问题的讨论态度是什么？

在 3 月 16 日的一次记者招待会上，默克尔公开反驳了泽霍费尔的说法。她说：德国目前已有四百万穆斯林居民，“穆斯林也属于德国。所以他们的宗教信仰，也就是伊斯兰教，也属于德国”。在 3 月 21 日发布的新政府首次声明里，默克尔令人惊讶地没有回避自己在难民政策上所犯的错误这一话题。她先是坦率承认德国目前处于意见撕裂的状态，而导致意见撕裂的关键词是难民。默克尔认为自己在 2015 年夏天错误估计了难民危机的规模，以及反应没有跟上形势。虽然她宣称收容百万计的难民属于例外情况，但是仍旧为自己的人道主义立场进行了辩护。“德国，就是我们所有的人。”

然而，即使是联盟党的议员，也有不少人拒绝为默克尔的这一表态背书，比如基社盟的议院组召集人、前联邦交通部长多布林特（Alexander Dobrindt）在默克尔宣读政府声明有关难民政策段落时完全没有鼓掌——这是一个罕见的政治姿态。不仅如此，多布林特还为自己党主席的非基督教-犹太教的宗教“不属于德国”的立场增添火力：这种宗教信仰“对于德国来说不具有文化塑造的作用，而且也不应该有”，它在德国“没有文化根基，其以宗教代法与我们的基督教-犹太教传统没有任何关系”。多布林特主要是从所谓的价值观角度排斥非基督教-犹太教的宗教和文化的。他宣称，世界上所有的穆斯林社会都没有宽容、泛爱、自由的价值观，没有一个穆斯林国家产生了与西方可比的民主主义文化，因为它们没有经历过启蒙。这种观点基本上反映了对于自己价值观和战后社会发展经验颇为自信的德国民众的普遍认识。

基民盟秘书长科兰普-卡伦鲍尔（Annegret Kramp-Karrenbauer）支持默克尔的表述，来自基民盟的萨尔州州长汉斯（Tobias Hans）否认由同一阵线的泽霍费尔掀起的争论具有建设性意义。汉斯认为，作为世界观中立的国家，德国国家根本不具有选择宗教信仰的功能。然而，这种“不在场”的解释究竟是一种法理的托辞，还是民意的表达？恐怕这个问题，会在更长的一段时期内困扰德国社会和德国政治。而某个巨大社会群体的文化身份归属悬而不决所隐含的排斥与敌意，对于德国的国内安全和社会安定也始终是个定时炸弹。

《德国快讯》半月刊

每月 10 日、25 日出版

2018 年 4 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：朱宇方

地址：200092 上海市同济大学

电话：65980918, 65983997

E-mail: dgyj@tongji.edu.cn