



劳资共决与联邦德国的现代社会 安全管理体制

岳 伟 邢来顺

摘 要: 德国在工业化之后逐步建立了由企业代表会制、监事会劳资共决制、劳工经理制和超企业共决制共同构成的劳资共决制。作为战后劳资合作机制的主要组成部分和工会经济民主化政策的核心,劳资共决制从劳动保护、公共安全和福利保障等三个方面影响了联邦德国社会安全管理体制改革,使社会安全管理体制呈现出典型的“小政府大社会”特点,强调社会的组织化、国家职能的明确化和权力的民主化。

关键词: 劳资共决; 联邦德国; 社会安全管理

二战之后,随着劳资共决制的重建和完善,联邦德国逐步形成了“小政府大社会”型的社会安全管理模式。本文从研究联邦德国劳资共决制的发展历程和基本特点出发,试图在深入剖析这一制度对战后联邦德国社会安全管理影响的基础上,全面展现现代德国社会安全管理体制的“小政府大社会”特点^①。

一、联邦德国劳资共决制的形成

劳资共决制是联邦德国劳资合作机制的核心,也是维持劳资双方“社会伙伴”关系的主要纽带之一。在联邦德国,当发生劳资冲突的时候,往往是由劳资双方先进行协商博弈,制定出一个处理方案,再由国家通过立法和制度构建的形式加以确认。所谓劳资共决制度,即是指在这一传统的基础上所建立的一系列法律和制度,其主要原则是由劳资双方依照相关共决法律协商决定企业及超企业层次上的事务。只有当劳资双方无法达成一致时,国家才会介入调解和仲裁。

联邦德国的劳资共决制度是在漫长的历史发展过程中逐渐形成的。19 世纪初,随着工业化的开始,企业主和雇佣劳动者之间的矛盾日渐激化。为了维持社会稳定,民间各界人士开始自主寻求劳资协商合作的途径。经济学家罗伯特·莫尔(Robert Mohl)要求在工厂和超企业层面实行劳资协同合作^②。少数具有自由主义思想的企业主甚至开始在自己的企业中实践这一制度。1872 年,瓷器商洛伦茨·胡琴罗伊特(Lorenz Hutschenreuther)成立“地区联合会(Lokalverein)”,允许雇员代表享有一定的共决权^③。此外,工人政党和工会也都在不同程度和层次上提出过劳资共决的主张^④。这些民间的构想和尝试为

① 国内外学术界对德国劳资共决制的研究主要有:孟钟捷的《劳资利益团体合作与一战结束前后的德国社会》(载《世界历史》2006 年第 1 期)、Horst-Udo Niedenhoff 的《联邦德国共决制》(Köln: Deutscher Institut Verlag GmbH, 2005)等,对德国现代社会安全管理的研究主要有 Herbert Rische 的《社会自治——既在的民主》(RVaktuell, 01, 2001)、Johannes Frerich 的《社会政策:联邦德国的社会福利系统——社会安全的现状、问题及展望》(München: R. Oldenbourg Verlag GmbH, 1996)等。但专门研究劳资共决与现代德国社会安全管理体制关系的却比较少见。

② Bernd Otto. “Zur Geschichte der Überbetrieblichen Mitbestimmung”, *Gewerkschaftliche Monatsheft*, 1970-10-a, p. 612.

③ 孟钟捷:《德国劳资关系演进中的里程碑:1920 年〈企业代表会法〉的发生史研究》,华东师范大学博士论文 2005 年,第 21 页。

④ Bernd Otto. “Zur Geschichte der überbetrieblichen Mitbestimmung”, *Gewerkschaftliche Monatsheft*, 1970-10-a, p. 613.

日后劳资双方的自主合作奠定了基础。

从国家角度来看,德意志各邦早先一直尽力避免介入企业内部的劳资冲突。德意志帝国建立后,国家逐渐开始通过行政、立法等手段加大对劳资关系的调整和规范,以减少工人在争权的过程中的过激行为。1880年,铁血宰相奥托·俾斯麦(Atto Bismark)建立了政府的咨询性机构普鲁士“民族经济委员会(Volkswirtschaftsrat)”,该委员会中含有7名雇员代表,因而被视为超企业劳资共决的开端。第一次世界大战后,魏玛议会于1920年通过了《企业代表会法》,在企业中确立了以企业代表会制为核心的劳资共决机制。

但与此同时,劳资合作思想和政策也遭到国内诸多势力的反对。首先,大多数企业主并不愿意让工人参与自己企业的管理。由于根深蒂固的等级观念,企业主一般都把自己视为凌驾于工人之上的企业“主人”,无法接受与工人分享权力的观念。即使在被迫接受劳资合作的相关法律之后,不少企业主也一直在暗地里抵制劳资合作机制的推行。其次,领导人中反对劳资合作的力量也很强大。一方面,这些人害怕工人和工会在争权的过程中会有过激行为,影响国家稳定和团结;另一方面,他们也不愿坐视工人力量通过合法途径和平手段日益壮大而摆脱自己的控制。俾斯麦和希特勒就是因此而阻碍劳资共决的。第三,社会主义运动中较为激进的一派也不同意通过协调合作来缓和阶级矛盾。他们将劳资合作思想和制度归结为一种妥协的改良主义路线进行批判,认为只有通过劳动者掌握国家政权,甚至实现无产阶级专政才能真正保卫工人的利益。因此,在很长一段时间里,德国共产党及社会民主党中比较激进的成员均对劳资合作采取敌视态度。正是由于反对力量相当强大,1945年之前劳资共决制并未在德国充分发展起来。

二战之后,西方盟国开始在德国西占区重建企业代表会,但这已难以满足西占区工会在劳资共决方面的要求。工会认为,联邦德国的政治民主化必须和经济民主化同时进行;而只有在企业和超企业层面上全面贯彻劳资共决制,才能真正实现德国经济的民主化。1946年底,英占区工会提出,通过工人代表对等参与监事会,并有权在经理委员会中任命一名与其他经理具有同等权力的劳工经理,在企业中实现劳资对等共决^①。1949年10月14日,统一后的德意志工会联合会(Deutsche Gewerkschaftsbund,简称DGB)全面继承了英占区工会的经济民主化政策,要求在所有有关人力、经济和社会的决策中推行劳资共决制^②。1950年5月22日,德意志工会联合会向联邦政府递交了建立经济新秩序的建议,系统地阐述了工会在企业一级和超企业一级实行广泛共决的要求:在联邦一级建立一个联邦经济委员会,该委员会应对各联邦组织就全部经济和社会政策问题进行咨询,并具有广泛的动议权,委员会由对等共决的150名成员组成,其中一半来自德意志工会联合会及其下属行业工会;在州一级上,设立州经济委员会,成员不超过60人,亦实行劳资对等共决;在地区一级上,则要求将以前存在的区经济议会改组为劳资对等共决的机构;在企业一级上,凡有300名雇员或资本在300万马克以上的大企业必须按先前英占区新独立公司的共决模式建立劳资权力对等的监事会;20人以上的中等企业则必须建立经济委员会来处理一切生产方面的问题;在代表选举方面,德意志工会联合会将负主要责任,但经济委员会的产生则应由企业代表会和德意志工会联合会协商解决^③。

然而,工会的劳资共决思想遭到一些企业主的坚决反对。德意志工商业大会(Deutscher Industrieund Handelstag)主席阿尔弗雷德·彼得森(Alfred Petersen)曾对工人参与企业决策表达了不同看法:“有关企业经济指导方面的决定,一直且只能由企业主做出,他们才担负有领导企业的责任。”德意志工业联合会(Bundesverband der Deutschen Industrie)主席弗里茨·贝尔格(Fritz Berg)更是毫不隐晦地表达了自己的反对意见:“把德国工业企业建成一艘由两个船长驾驶的大船,对我来说是无法想象的。”^④1950年3月30—31日,企业主代表对工会在劳资谈判中所提出的企业和超企业对等共决要求给予了断然拒绝^⑤。

为了贯彻这种主张,德意志工会联合会决定放手发动工人群众,利用大罢工来迫使联邦政府改变态度。德意志工会联合会下辖的煤炭工会(1960年起改成煤炭及能源工会)和五金工会分别于1950年11月和1951年1月在煤钢工人中进行了关于支持共决制的表决^⑥。结果,分别有95.9%和92.8%的矿工和钢铁工人表示,愿意以总罢工迫使政府接受共决。

德意志工会联合会计划罢工的消息震惊了联邦政府,并最终促使联邦总理阿登纳亲自出马解决棘手的共决问题。

① Dok. Nr. 61, Karl Bracher usw. (Hrsg.), *Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Parteien, Vierte Reihe, Band 6, Neubeginn bei Essen und Stahl im Ruhrgebiet, Die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Nordwestfälischen Eisen und Stahlindustrie 1945—1948*, Düsseldorf: Droste Verlag, 1990, pp. 275~278.

② Jürgen Peters (Hrsg.), *Montanmitbestimmung Dokumente ihrer Entstehung*, Köln: Bund-Verlag, 1979, pp. 141~142, p. 145.

③ Dok. Nr. 37, Karl Dietrich Bracher usw. (Hrsg.), *Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Parteien, Vierte Reihe, Band 1, Montanmitbestimmung*, Düsseldorf: Droste Verlag, 1984, pp. 153~161.

④ Einleitung, Karl Dietrich Bracher usw. (Hrsg.), *Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Parteien, Vierte Reihe, Band 1, Montanmitbestimmung*, p. XL1.

⑤ Bernd Otto, “Zur Geschichte der überbetrieblichen Mitbestimmung”, *Gewerkschaftliche Monatsheft*, 1970-10-a, p. 621.

⑥ Werner Abelshausen, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte Seit 1945*, München: Verlag C. H. Beck, 2004, p. 60.

阿登纳依照劳资协商自治的传统,要求工会先和工业界就共决达成一致,而自己和执政党则在这场谈判中保持中立。“劳资双方的权力关系必须及时得到调整。对民族复兴来说,社会对立面的理智的平衡是必不可少的前提。这一平衡必须由社会成员自己来实践,对工会在社会政治领域的承认,使得基础工业产权关系的变革变得必不可少。”^①在阿登纳的极力斡旋下,德意志工会联合会领导人和鲁尔煤钢工业界代表终于就煤钢共决问题达成妥协。而这次危机的妥善处置也为日后联邦德国解决类似的劳资矛盾问题树立了一个良好的榜样。

以劳资利益团体的协商妥协为基础,联邦议院先后通过一系列立法,如《煤钢共决法》(MotanMitbestG)(1951)《企业宪法》(BetrVG)(1952)《雇员共决法》(MitbestG)(1972)《三分之一共决法》(DrittelbG)(2004)等,在企业内部逐步确立了较为完善的劳资共决制。其具体做法包括:在适用“煤钢共决制”的企业中实行监事会劳资对等共决制,并在经理委员会中设立1名与其它2名经理有着同等地位的劳工经理^②;在雇员超过2000人的大企业中全部实行监事会劳资对等共决制^③;在雇员500—2000人的企业中,监事会1/3的成员要根据企业代表会的建议,由全体雇员“秘密、平等”地选举产生^④;在雇员超过20人的企业中必须设立由全体雇员选举产生的企业代表会;企业主必须支持企业代表会在劳动及休息时间、休假、工伤事故防范、福利政策、职业培训、工资和雇佣解聘政策等重要问题上所享有广泛的共决权;如果劳资双方无法协商一致,则须由州劳动局出面调解等。

在超企业的层面上,劳资共决制的贯彻不如企业内部那么顺利,但也不无斩获。在一些跨企业、超企业的半官方咨询机构和民间社会组织中,联邦德国劳动者可享有一定的共决权。二战之后,不莱梅和萨尔率先重建了州一级的共决机构劳动委员会(Arbeitnehmerkammern)。不莱梅甚至还在州经济委员会(Wirtschaftskammer)中实现了劳资对等共决^⑤。1956年,联邦议院通过了《工商业委员会临时权力法》(IHKG),对工会在工商业委员会中的超企业共决要求给予了有限的满足^⑥。此外,联邦德国劳动者还可以通过工会等参与国家经济、社会政策和相关法律的制定^⑦。

可见,20世纪50年代初,联邦德国已初步形成以企业代表会制、监事会劳资共决制、劳工经理制和超企业共决制为核心的劳资共决制。其特点是在保证劳资自主共决的前提下,国家对劳资纠纷给予必要的规范和仲裁。有了制度保障,联邦德国的劳资关系堪称稳定合作的典范。这种稳定的劳资“社会伙伴关系”对联邦德国社会稳定和经济发展产生了积极影响。

二、劳资共决对联邦德国社会安全改革的影响

社会安全是国家安全的重要组成部分,是国家的基本利益之一。广义的社会安全是与领土安全、主权安全、政治安全、经济安全等相对应的安全领域,是一个国家的社会处于没有危险的状态。狭义的社会安全特指公共安全,即是指多数人的生命、健康和公私财产的安全。劳资共决的传统与制度不仅从法律、制度、技术等方面提高了工人这一弱势群体在社会安全事务方面的发言权,也使得企业担负起社会安全职责,改善了联邦德国的社会安全状况。

如《企业宪法》规定,企业代表会不仅可以代表雇员影响社会安全法律规章的制定,还在企业社会安全管理方面享有知情权、咨询权和自治管理权。除了劳资双方在集体合同上已经约定好的以外,企业代表会可参与以下社会安全事务的决策:生产安全保障,即“工伤保护、职业病及其他劳动保护的法定性规章和事故保护规定的范围内”享有共决权(1976年版第87条第1款第7项);解雇和社会计划(Sozialplan),如包括企业改组中的集体解雇和常规性解雇(1976年版第102、112条);在例外解雇(Außerordentliche Kündigung)中,如果雇主的意见遭到企业代表会的否决,雇主可以提请到劳动法院进行裁决(1976年版第103条);监督遵守法律规章和集体谈判的结果,减少非法罢工,维持公共安全(1952年版第54条第1款a项;76年版第80条第1款第1项);福利安全保障,如假期计划、住房、托儿所、严重残疾人保护及各种补贴等(1952年版第54条第1款d项;1976年版87条第1款第2、5、9项,80条第1款第4项)^⑧。与此同时,当雇员可

① Einleitung, Karl Dietrich Bracher usw. (Hrsg.), *Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Parteien, Vierte Reihe, Band 1, Montanmitbestimmung*, p. XXXVIII.

② Dok. Nr. 185, Karl Dietrich Bracher usw. (Hrsg.), *Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen Parteien, Vierte Reihe, Band 1, Montanmitbestimmung*, pp. 526~529.

③ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), “Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (MitbestG)”, 04. Mai, 1976”, Nr. 51, *BGBI. I*, 1976, pp. 1153~1165.

④ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), “Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat (DrittelbG)”, 18. Mai 2004”, Nr. 25, *BGBI. I*, 2004, pp. 974~976.

⑤ Bernd Otto, “Zur Geschichte der Überbetrieblichen Mitbestimmung”, *Gewerkschaftliche Monatsheft*, 1970-10-a, pp. 621~622.

⑥ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), “Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG)”, 18. Dezember 1956”, *BGBI. III*, 1956, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ihkg/gesamt.pdf>.

⑦ Holger Rogall, *Volkswirtschaftslehre Für Sozialwissenschaftler: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 294.

⑧ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), “Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)”, 11. Oktober 1952”, Nr. 43, *BGBI. I*, 1952, pp. 681~694, “Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG)”, 29. November 2001”, Nr. 50, *BGBI. I*, 2001, pp. 2518~2551.

以依法通过监事会和劳工经理来行使共决权后,监事会和经理委员会在企业安全方面的政策也必然会受到劳资共决的影响而改变。

下面将以在德意志工人运动中占有重要地位的鲁尔煤炭工业为例来具体分析劳资共决对联邦德国社会安全管理的积极影响。

首先,劳资共决提高了工人和工会在劳动保护(Arbeitsschutz)方面的发言权,加强了劳资双方在企业安全生产上的合作,有利于扩大企业的劳动保护职能,减少工伤事故的发生。

德国是世界上最早开始推行劳动保护政策的国家之一。1927年,鲁尔建立了官民合办的矿井救助有限公司(Ver-such-sgrubengesellschaft GmbH),主要负责用科学手段调查和减少矿难事故^①。尽管如此,在1945年之前,煤炭企业的基础设施和劳动条件还是十分恶劣的。矿井中的严重工伤事故也时有发生。

1951年《煤钢共决法》出台后,煤炭能源工会将劳动保护明确为劳工经理的主要职责之一^②。而劳工经理们上任后也切实采取了一系列措施加强工人的安全生产教育,如专业培训、播放影片、有奖竞赛等。不过,由于劳动保护的专业技术性,早期的劳工经理很难全面行使共决权。直到60年代后期,随着工会重视程度的增加和新一代兼具专业知识和共决意识的劳工经理的上任,劳资共决才开始在更专业的劳动保护方面,如尘肺病等职业病的防治问题上发挥较大的作用^③。鲁尔煤炭股份公司(Ruhrkohle AG)成立后,工会和企业代表会都加大了对技术安全的重视。它们与企业的专业技术人员达成妥协,将共决权进一步扩展至医护等更加专业的劳动保护领域。受此影响,鲁尔煤炭股份公司负责安全生产和劳动保护的专业人员及设备比以前都大为增加。1974—1985年,公司还投入约1550万马克,进行了49项改善工人劳动条件的研究^④。与此同时,在共决制条件下,企业医护也更加符合人类工程学和劳动科学的要求。这些成就为共决权在联邦德国其他企业安全生产管理中的扩展起到了模范带头作用。

在劳资双方和技术人员的共同努力下,联邦德国煤矿生产的安全性有了显著的提高。北莱茵—威斯特法伦州自1975年后就没有一次死亡10人以上的事故。被保险死亡人数也从1960年的每1000名0.96人下降到1984年的0.33人。尘肺病感染人数从1953年的约9000例下降到1970年的约1000例^⑤。1985年进一步下降到约500例。鲁尔煤炭股份公司的事故率也从1970年的每一百万工时190下降到1985年的86^⑥。

其次,劳资共决明确了企业和国家在劳资纠纷中所担负的职责,加强了对企业主解雇行为和雇员罢工行为的规范,减少了群体性事件的发生。

良好的劳资共决传统和制度是联邦德国能够长期保持社会稳定的法宝之一。劳资共决制强调雇员与雇主权利义务的对等性,这种德国特有的模式激发了劳动者参与企业管理的热情和创造力,从而避免劳资矛盾激化,被认为是为保障企业内部劳资关系平衡的一大制度创新。

“煤钢共决制”扩大了雇员在企业雇佣、解聘政策方面的干涉权。自1958年起,由于生产成本的提高和廉价石油的冲击,联邦德国煤炭工业陷入了严重的危机,大量煤矿倒闭、停产。在危机中最棘手的一个问题就是如何安置因煤矿停产而失业的工人。1959年9月26日,鲁尔爆发了60000矿工参加的“向波恩进军”大型示威活动,以声援工会在关闭企业、同等岗位再就业、失业津贴等方面行使共决权的要求^⑦。1968年,80%的联邦德国煤炭企业决定联合组建鲁尔煤炭股份公司,以便通过资源的优化组合来加强整个行业应对危机的能力。1969年底,新成立的鲁尔煤炭股份公司监事会决定,在所有基层煤矿中设立人力-社会经理(PS-Direktoren),并进一步扩大劳工经理在企业人力资源政策方面的发言权。此后,更多的失业和准失业矿工在企业雇员代表的帮助下得到了较为妥善的安置。

1929—1933年的经济危机曾造成大量魏玛共和国工人失业,引发社会严重动荡,并最终导致了魏玛民主政体的崩溃。二战之后,联邦德国虽然也出现过几次经济危机,但由于劳资共决制的存在,雇主在危机中不能随意解雇雇员,企业必须按照法律要求和国家一起承担维护工人正当权益、调节劳资矛盾的义务。相较1945年之前的德国,战后联邦德国可以通过相对完善的劳资共决制减少劳资群体性事件的发生,维护社会安定。

第三,劳资共决进一步加强了雇员和工会在企业及社会福利方面的影响力,有利于联邦德国福利安全管理的民主化与合理化。

① Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, Köln: Bund-Verlag, 1988, p. 334.

② Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, pp. 337~338.

③ Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, p. 350.

④ Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, p. 363.

⑤ Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, p. 353.

⑥ Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, p. 367.

⑦ Werner Abelshausen, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte Seit 1945*, p. 112.

魏玛时代,企业代表会是工人参与企业福利管理的主要工具。《煤矿共决法》通过后,随着监事会劳工代表和劳工经理的出现,雇员在企业福利管理方面的共决权有了进一步的扩大。在雇员代表的压力下,鲁尔煤炭企业不仅大幅度提高了职工在休假、医疗、住房、子女保险等方面的福利^①,还在煤矿危机开始后制定了一系列“社会计划(Sozialpläne)”,有力地保障了失业工人的生活。

鲁尔煤炭股份公司的改组和重建促进了企业福利向着“和谐化、现代化”的方向发展。“我们在1969年必须实现的第一项社会化就是圣诞津贴(Weihnachtsgeld)……每个孩子都要增长10%。”^②从1969年起,公司社会部和劳工经理开始着手为各领域的社会福利计划做准备。在企业代表会的指导下,公司迅速地完成了原来26个煤炭公司福利政策的“和谐化”,继续在休假、疗养、住房等方面保持着较高的福利水平。与此同时,福利安全的范围也有所扩大。如在煤炭能源工会的提议下,1970年开始对工人的工作服,甚至工作清洁用品实行免费。在免费班车和外籍劳工住房改善方面,公司也都进行了积极的努力,并取得了一定的成就。

1980年,在劳工经理弗里茨·齐格乐(Fritz Ziegler)的推动下,鲁尔煤炭股份公司开始实行以救助为核心的福利现代化政策,内容包括:外籍劳工及家庭的社会融入;社会环境适应;慢性病患者融入新的工作环境;救助瘾君子 and 酒鬼;养老金过渡期救助;对紧急状况和未知管理领域的协调救助;对员工家庭紧急事故的及时救助等。公司还设有由专业的社工和社会学家组成的福利顾问,对雇员进行单独或团体辅导、家访并向劳工经理提供建议^③。

总之,在不断完善的发展过程中,劳资共决制不仅提高了劳动者在社会安全方面的发言权,还强化了劳资利益团体自治协商解决社会安全问题的能力。这也是战后联邦德国公民社会形成的重要体现。

三、“小政府大社会”的社会安全管理体制

作为联邦德国公民社会走向成熟的主要标志之一,劳资共决制的贯彻对联邦德国社会安全管理体制的形成产生了重要影响,并使该体制在运行过程中明显地体现出了“小政府大社会”的特点:

首先是社会的组织化和自治化。社会的组织化和自治化可以有效降低社会安全管理的成本。联邦德国存在着数量众多、功能强大的非国家社会组织和企业。它们可以在法律许可的范围内自主解决社会安全管理问题,承担社会安全管理职责。

在社会安全领域发挥作用的联邦德国社会组织可分为三类:一是社会利益集团代表组织,如德意志工会联合会、德意志工业联合会及其下辖的各行业代表组织等;二是具有劳动保护及福利保障职能的非盈利性或公益性社会团体,如18个地方保险机构(Landesversicherungsanstalten)、联邦铁路保险机构(Bundesbahn-versicherungsanstalten)等^④;三是志愿者应急救援组织,如志愿消防队和青年志愿消防队等。

公司也是联邦德国社会安全责任的主要承担者之一。除了专门在某个社会安全领域开展业务的公司,如医疗保险公司(Krankenkasse)、国家儿童补贴保险公司(Kindergeldkasse)之外,其他各类公司也承担了相当多的社会安全功能。这一方面是因为联邦政府将越来越多的此类权力和义务“下放”给公司,另一方面,也是由于完善企业社会安全管理职能可以有效维持企业稳定并帮助企业规避相关法律制裁。以涉足化工、房地产和煤矿几大领域、拥有10万雇员、年营业额超过200亿欧元的鲁尔控股集团(RAG Aktiengesellschaft,由鲁尔煤炭股份公司改组而来)为例。该公司的安全生产工作实行集团、分公司和厂(矿)三级负责制。集团设有专门负责安全生产工作的劳动与环境保护中心,并制定了较为完善的劳保和环保管理体制及工作程序。在鲁尔控股集团的努力下,2005年百万工时事效率比2001年下降了56%^⑤。

在实际运行过程中,一项重大社会安全问题的解决往往是多个社会组织和企业长期博弈的结果。这种博弈不仅有利于参与斗争的各种社会力量增进了解、协商自治,也有利于相关国家法律和制度的形成。例如,1945年后,联邦德国形成了以德意志工会联合会为代表的强大的工会组织和各级各类企业代表会,它们与不甘示弱的德意志工业联合会及行业工业组织,如钢铁工业经济联合会(Die Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahlindustrie,简称WVESD)等资方利益代表团体就劳资合作和集体合同等问题进行了艰苦的斗争和妥协,并达成了一系列协议。在得到国家承认后,这些上升为法律和制度的劳资协议不仅可以改善和扩展企业社会安全管理方面的职能,使得劳资双方可以通过监事会、经理委员会等就劳动保护、安全生产、雇佣解聘和福利保障等事务进行磋商并作出决定,还可以新建非盈利性社会组织,如社会安

①Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, p. 120.

②Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, p. 235.

③Norbert Ranft, *Vom Objekt zum Subjekt, Montanmitbestimmung, Sozialklima und Strukturwandel im Bergbau Seit 1945*, p. 242.

④Johannes Frerich, *Sozialpolitik, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Darstellung, Problemen und Perspektiven der Sozialen Sicherung*, München: R. Oldenbourg Verlag GmbH, 1996, pp. 334~337.

⑤《安全生产国际交流与合作》编:《对俄罗斯和德国安全生产应急救援体系的考察(二)》,载《现代职业安全》2008年第2期,第45页。

全自治机构(Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung)等,使得劳资双方可以在超企业的层面上协商解决社会安全问题^①。

总之,高度组织化和自治化的联邦德国社会,既给予了社会组织和企业自主构建社会安全管理体制的空间,也允许社会组织和企业既定的社会安全管理体制中独立发挥自己的作用,这是现代德国社会安全管理体制的一大特点。

其次是国家协调服务职能的明确化。国家与社会分工合作是西方国家现代社会管理制度的主要特征之一。在联邦德国,鉴于纳粹时代高度集权体制的弊端,国家一开始就基本上没有把私营和民间部门的社会安全管理功能纳入自己手中。《基本法》(GG)第 20 条第 1 款、第 23 条第 1 款和第 28 条第 1 款“福利国家”、第 9 条第 3 款“结社自由”是保障社会安全的宪法基础。根据这些条款的规定,德国联邦、欧盟及各州奉行福利国家原则,保障“所有人和所有职业为保护和改善劳动、经济条件而结社的权利”^②。随着相关法律的颁布和相关制度的建立,联邦德国越来越明确了自己在社会安全管理方面的职能,即只在必要时有有限参与,行使管理协助、调解仲裁之责。

联邦德国的立法、司法、行政部门均担负有维持社会安全之责。联邦和各州议会主要通过接受社会组织 and 政府的立法动议制订法律来介入社会安全事务。而政府中也有众多部门可对社会安全事务行使相应的行政管理之权,如主管社会保障事务的联邦劳动与社会秩序部(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)、联邦保险局(Bundesversicherungsamt)及各州劳动主管部门;主管矿山监督管理和应急救援的联邦经济与技术部(Bundesministerium für wirtschaft und technologie)及其下辖的能源司(Energiepolitik Abteilung III);负责具体救助工作的地方矿山局等。此外,联邦及各州警察、职业消防队也都负有维护社会安全的之责。

在司法领域,联邦德国则专设有独立于一般法院体系之外的劳动法院(Arbeitsgericht)和社会法院(Sozialgericht)系统。劳动法院在一战后初创,二战后重建。根据 1952 年的《劳动法院法》(ArbGG),其司法范围包括单个的雇员与雇主的私权性劳资争执、集体合同方面的公权性争执、企业代表会与雇主之间发生的争执等三个方面^③。社会法院是根据 1954 年《社会法院法》(SGG)设立的,与劳动法院并列为联邦德国五大法院系统之一,其主要司法范围是公共卫生保险、长期护理保险、养老保险和职业灾害保险方面的劳资纠纷^④。

多数情况下,上述国家机关在社会安全方面主要扮演“守夜人”的角色,它们只有在必要时才会行使自己在这方面的职能。例如,当一家企业出现劳资纠纷时,工会或企业代表会对卷入纠纷的雇员提供法律咨询并作为代理人与雇主进行交涉。实践证明,经工会和企业代表会调解后,许多劳资纠纷会得到圆满的解决。只有在劳资矛盾激化、无法调和时,或者是其中一方对另一方所采取的过激行为,如罢工、封厂等无法接受时,劳资双方才会申请国家仲裁。而当案件递交劳动法庭后,职业法官会再次对劳资双方进行调解,只有调解不成的才作出判决。在这样一套制度下,劳资双方都倾向于采取调解而不是违法、过激行为解决纠纷,从而大大减少了罢工、游行等社会公共事件发生的可能性。

再次是权力的民主化。普及和实现社会权利被认为是现代社会管理的核心。弱势群体如何能平等地享受社会公共产品及服务,是衡量一个国家社会管理水平的重要标志。在联邦德国,原来的弱势群体——普通劳动者已经通过艰苦的努力在很大程度上取得了这项权利,不仅企业主不能随意危害他们的社会安全权利,就连国家机关也必须依法处理他们在社会安全方面的要求。如联邦德国《刑法》(StGB)第 266a 条“截留和侵占劳动报酬”规定雇主截留应当为雇员向社会保险机构或联邦劳工机构交付的保险金,处 5 年以下自由刑及罚金^⑤。联邦德国《社会法典》第 7 章(SGB VII)第 22 条规定,如果企业法定成员超过 20 人,企业主就必须在企业代表会或人力资源代表会(Personalrats)的参与下,根据企业员工人数及其所面临的事故和健康风险设立专门的安全员(Sicherheitsbeauftragter)^⑥。联邦德国《劳动安全法》(ASiG)第 11 条规定,雇员超过 20 人的企业中须设立劳动保护委员会(Arbeitsschutzausschuss),该委员会由雇主或代理人、两名企业代表会或人力资源代表会成员、劳动安全专业技术人员、企业医生和安全员组成^⑦。《母亲保护法》(MuschG)则规定,

① Johannes Frerich. *Sozialpolitik; Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Darstellung, Problemen und Perspektiven der Sozialen Sicherung*, pp. 338~339.

② Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). “Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), 23. April, 1949”, *BGBI. III*, 1949, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

③ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). “Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG), 05. Juli 1979”, *Nr. 34, BGBI. I*, 1979, pp. 853~882.

④ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). “Sozialgerichtsgesetz (SGG), 27th September 1975”, *Nr. 110, BGBI. I*, 1975, pp. 2535~2560.

⑤ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). “Strafgesetzbuch (StGB), 13. November 1998”, *Nr. 75, BGBI. I*, 1998, p. 3390.

⑥ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). “Siebtes Buch Sozialgesetzbuch-Gesetzliche Unfallversicherung (SGB VII), 07. August 1996”, *Nr. 43, BGBI. I*, 1996, p. 1256.

⑦ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). “Gesetz über Betriebsärzte Sicherheiteneure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (ASiG), 12. Dezember, 1973”, *Nr. 105, BGBI. I*, 1973, p. 1888. Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (Hrsg.). *Sicherheitsbeauftragte im Betrieb*, Weißenhorn: MAREIS Druck GmbH, 2006, p. 15.

雇主不得辞退怀孕女雇员或生育不满 4 个月的女雇员，否则将被处以 1.5 万欧元以下的罚款乃至 1 年有期徒刑^①。

二战之前，很多企业采取的都是传统的宗法式管理。作为企业的“大家长”，企业主和经理人常常无视工人在社会安全方面的要求。但是，当劳资共决制逐步完善后，企业雇员则在社会安全管理中拥有了和雇主们同样的权力。雇员们逐渐形成了主人翁意识，而不再像以前那样对企业主和经理人唯唯诺诺。在超企业层面上，工会和企业代表会不仅可以影响联邦议院的社会安全立法，通过法律协助的形式在司法程序中捍卫雇员的社会安全权利，还可以通过在各级各类社会机构中行使共决权而直接干涉社会安全的日常管理。总之，在现代联邦德国，普通劳动者已不再是传统意义上的弱势群体，通过合理合法的行使共决权，他们成为了企业内外、乃至国家层面上社会安全管理的参与者和决策者。

工人阶级的中产化、国家对公民权利的有效保障和民间团体的自治是联邦德国现代意义上的公民社会诞生的重要条件及表现。随着公民社会的日渐成熟，联邦德国逐步形成了以“小政府大社会”为主要特点的社会管理模式，即在保留必要的国家权力的同时，将主要社会管理职能交由民间团体和企业负责。联邦德国劳资共决制的发展与完善不仅提高了中下层雇员在企业和社会中的地位，还进一步强化了劳资利益团体的自治和共决。在劳资共决制的推动下，作为社会管理重要组成部分之一的社会安全管理也逐渐实现了社会的组织化和自治化、国家职能的明确化以及权力的民主化。这种“小政府大社会”型社会安全管理模式的建立也是当今德国国家安全体制的重要特征之一。

Co-determination & Modern Social Safety Management of FRG

Yue Wei (Associate Professor, Central China Normal University)

Xing Laishun (Professor, Central China Normal University)

Abstract: Since the industrialization, Germany formed co-determination system composed by Betriebsrat, Arbeitsdirektor, Co-determination in Aufsichtsrat and Super-enterprise level. As the main element of cooperation system between employers and employees and core of Trade Union's economic democratization policy, the co-determination influenced modern social safety management system of West Germany which characterized by small government and big society and stressed social organized level, national functional definition and power's democratization in labor protection, public safety as well as social welfare.

Key words: Co-determination; Federal Republic of Germany; social safety management

- 作者简介：岳 伟，华中师范大学历史文化学院副教授；湖北 武汉 430079。Email: yuewei3100878@163.com。
邢来顺，华中师范大学历史文化学院教授。
- 基金项目：教育部哲学社会科学研究重大攻关项目(11JZD046)；教育部人文社会科学研究青年基金项目(11YJC770079)
- 责任编辑：桂 莉

^① Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). "Gesetz zum Schutz die erwerbstätigen Mutter(MuschG), 02. Juni, 2002", Nr. 43, BGBl. I, 2002, pp. 2319~2324.