

德国社会保障制度*

刘翠霄**

一 概述

德国的社会保障制度建立于19世纪80年代。1831年,威廉一世皇帝,根据俾斯麦的建议,在其公告中宣布,“最大限度地保障需要帮助的人。”并且声明,这是立足于基督教道义基础上的国家的最高使命。1883年的工人医疗保险法、1884年的事故保险法和1889年的养老保险法由帝国议会通过后,德国成为世界上第一个建立了广泛社会保险的国家(第8页)。社会保险制度确立一百多年来的实践证明,德国建立广泛的社会保险是有远见的并且为其他国家起了示范作用。1911年这三个法律被汇编成帝国保险法。1911年还制定了职员保险法,1923年制定了帝国矿工联合会法,1927年制定了失业保险法,1957年制定了农民老年援助法。在这期间养老保险(1957、1989、1992、1996、1997)、事故保险(1963、1997)、失业保险(1969、1998)、医疗保险(1989、1992、1995、1996、1997)都进行了根本的改革或者按照新的要求进行了调整。1995年又颁布实施了被称作社会保险第五大支柱的社会护理保险法,由此填补了社会保障体系中最后一块空白(第8页)。

德国社会保障确立的指导思想是,把支持经济上的弱者、保障较大的生活风险和致力于社会机会平等看作社会国家有秩序发展的基石,避免在市场经济下出现“强权社会”,通过社会保障使个人自由和在与人的尊严相应的方式中生活成为可能。

德国社会保障贯彻三个基本原则,即保险原则、供养原则和救济原则(第5页)。按照保险原则提供待遇,是指如果社会保险成员缴纳了社会保险的保险费,那么他们将通过社会保险获得待遇,社会保险资金主要通过征收保险费筹集,但是国家也提供津贴;按照供养原则提供待遇,是指如果人们为社会作出过特殊牺牲和贡献,那么他们将通过官方获得供养(公务员供养、战争受损害者和士兵供养、因接种疫苗受损害者和因暴力行为受损害者的赔偿),供养资金由国家从税收中支付;按照救济原则提供待遇,是指如果人们不能从社会保险或官方供养中获得待遇或者获得的待遇不能满足人们的需要,那么他们将通过社会救济获得待遇,社会救济资金从国家税收中支付。1997年国家为社会保障支出12361亿马克,占当年国民生产总值的34.9%(第6页)。

在德国,社会保险被说成是对大的生活风险给予保护的带有强制性质的共同承担责任的联盟,认为只有通过保险义务才能做到不同群体之间没有歧视地获得社会的有效保障。在社会保险这个大联盟内所有受保险人参与风险调整,例如病人和健康人、无工作者和有工作者之间的调整。强制保险是公平的,因为一旦人们遇到风险(比如生病、老年、失业等),负担就落在公众身上。因此社会调整可以在不是受保险人自愿的情况下进行。但是,受保险人有按照社会法院法的规定,就几乎所有社会保险待遇提起诉讼的合法权利。

* 本文大多数资料来源于[德]霍尔斯特·杰格尔:《社会保险入门》,刘翠霄译,中国法制出版社2000年6月版。笔者只在相关位置注明出自该书的页码,而不再赘述版本。

** 中国社会科学院法学研究所《法学研究》副编审。

德国社会保障体系包括四个保障项目,即社会保险、社会赔偿、社会促进和社会救济,其中社会保险是社会保障的核心领域。社会保险中的失业保险、医疗保险、养老保险、事故保险和护理保险分别规定在社会法典第3卷、第5卷、第6卷、第7卷、第11卷中,社会保险的原则规定在社会法典第1卷总则和社会法典第4卷社会保险通则以及第10卷行政程序中(第9页)。

在医疗保险、护理保险、养老保险和失业保险中,雇员的义务保险费原则上由雇员和雇主各承担一半。1998年社会保险保险费率是雇员月毛收入的42.1%,其中:养老保险保险费率是雇员月毛收入(西部8400马克,东部7000马克)的20.3%,护理保险保险费率是雇员月毛收入(西部6300马克,东部5250马克)的1.7%,医疗保险保险费率是雇员月毛收入(西部6300马克,东部5250马克)的13.6%,失业保险保险费率是雇员月毛收入(西部8400马克,东部7000马克)的6.5%(第15页)。社会保险保险费由雇主直接支付给作为法定社会保险费征收部门的医疗保险机构。雇员收入超过最高保险费收入确定界限的,参加自愿保险,自愿保险的保险费原则上由受保险人自己承担。

德国社会保险划分为若干专门的保险营运机构,例如医疗保险机构、护理保险机构、养老保险机构、事故保险机构、失业保险机构。保险营运机构是自治的公法人组织,由受保险人和雇主各推选出一半代表组成代表大会或者管理委员会(医疗保险),代表大会选举董事会和业务领导人。代表大会被称作保险营运机构的“议会”,它制定机构的章程和其他自治法律,确定财政预算;董事会被称作“政府”,是执行机构,对内领导机构,对外代表机构;业务领导人负责日常业务和提供咨询(第16页)。

社会保险待遇有服务待遇、实际待遇和现金待遇几种。服务待遇是指例如保险营运机构给受保险人提供咨询、进行指导等;实际待遇是指例如医生和牙医的治疗、医院护理等;现金待遇例如在因生病不能工作时提供病假工资、在老年或劳动能力降低时提供养老金、在怀孕和生育时提供产妇津贴、在失业时提供失业保险金或失业救济金等(第17页)。按照待遇与康复相应法的规定,向受保险人提供医疗康复、职业康复待遇,而且康复在养老金之前进行。提供康复措施和待遇旨在使身体、智力、精神残疾者或者受到残疾威胁的人尽可能长时期地参与到工作、职业和社会中去。

二 社会保险

德国社会保险是社会保障体系中的核心领域,它包括医疗保险、护理保险、养老保险、事故保险和失业保险5个子项目。

(一) 医疗保险

德国的医疗保险已经有一百多年的历史,期间的法律规定历经修改,但它的核心内容和任务始终没有改变。德国医疗保险的任务是保持、恢复或改善受保险人的健康状况。受保险人应该通过有意识的健康生活方式、通过疾病预防和治疗以及康复,避免和战胜疾病以及残疾。医疗保险机构通过解释、指导和提供待遇来支持受保险人,使受保险人保持健康的生活状况。在德国,大约有90%的居民或者说7200万人参加了法定医疗保险,大约9%的居民即800万人参加私人医疗保险。没有参加医疗保险的群体在不断减少,目前仅占人口总数的约0.3%。自医疗保险制度建立以来,参加保险的人数在不断增加,这主要是由于法律将受保险人的范围从原来的产业工人逐步扩大到几乎所有从事雇佣劳动的就业者。^[1]

医疗保险的受保险人分为义务保险人和数量很少的自愿保险人,义务保险人是法律强制参加保险的人。没有工作的家属和子女没有参加医疗保险的义务,他们通常作为家庭成员参加家庭共同保险(第25页)。这也就是人们通常所说的、法定医疗保险中的“一人参保保全家”,这就与私人医疗保险中的一

[1] 武尔芬:《德国医疗保险概况》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集(1996—1999)》,第332页。

人投保一人受益的保障方式具有本质上的区别。义务保险的成员是:所有年工作报酬在规定界限(1998年西部为75600马克,每月为6300马克;东部为63000马克,每月为5250马克)以下的工人和职员;失业保险金、失业救济金、生活费津贴领取者;养老金领取者;在残疾人工厂、慈善机构工作的残疾人和参加康复措施者;没有参加家庭保险的大学生;农民医疗保险法中规定的农业企业主和他们共同劳动的家庭成员;独立经营的艺术工作者、新闻工作者。年工作报酬超过规定界限者(主要是医生、企业主、自由职业者、政府雇员等)和年收入低于收入标准1/7者(1998年西部7440马克,每月为620马克;东部6240马克,每月为520马克),免除保险义务。前者可以参加自愿保险或者私人保险,后者可以获得医疗救济或者参加家庭保险(第25—27页)。自愿参加保险人员的养老保险费用全部由自己承担。

医疗保险机构向被保险人提供现金待遇、实际待遇和服务待遇。例如,在现金待遇中,病假工资为一般报酬(西部每月为6300马克,每天为210马克;东部每月为5250马克,每天为173马克)的70%,最高不得超过90%,病假工资按天支付,整月的按30天计算(第39页)。病假工资是免税的,但是要从支付额中减去雇员的护理保险、养老保险和失业保险费。生病者在3年之内因同一种疾病不能工作的,最初获得6周工资,然后获得最长72周的病假工资,之后或者重新工作,或者领取劳动能力降低养老金或者社会救济(第40页)。孕产妇津贴在分娩前6周至产后5周所谓的保护期内支付,每天25马克,但不能超过以前纯工资标准。此外,在孩子出生以后,母亲或父亲可以获得每月600马克总共24个月的养育津贴(第47页)。对于在1989年1月1日已经是法定医疗保险机构的成员和家庭保险参加者,在他们死亡时支付丧葬费,数额为:成员2100马克,家庭保险者1050马克(第48页)。提供的实际待遇有为预防疾病和发现疾病早期症状而进行的检查、医生的治疗、医院的护理、药物、为了改善或预防病情恶化而进行的医疗康复等。通过提供各种待遇达到普遍提高被保险人健康和寿命的目的。被保险人可以自己选择所有许可的医生和牙医,治疗费直接由医疗保险机构支付。1996年法定医疗保险机构的支出是2699亿马克,其中用于医院治疗的支出为781亿马克(第23—24页)。义务保险的成员资格从雇佣那天开始,雇主在招聘工人或职员以后立即向医疗保险机构申报,在劳动关系结束时医疗保险关系也随之结束。退休人员的成员资格从提出养老金申请之日开始。失业人员的成员资格从领取失业保险待遇之日开始。高校学生的成员资格从注册或报到之日开始。自愿保险的成员资格从参加医疗保险的那天开始。^[2]

德国法定医疗保险财政几乎全部来自收缴的医疗保险费。联邦只为退休农民提供医疗津贴,这项津贴占法定医疗保险总支出的0.8%。由于德国的医疗卫生政策不是由国家或联邦政府规定,而是由各州根据宪法的有关规定制定,因此各州医疗保险费率是不一样的,16个州的保险费率在11.5%—15.5%之间。^[3]自愿参加保险的人员,其医疗保险费率由各医疗保险机构根据章程自行决定。医疗保险机构确定医疗保险费率的原则是确保收支(包括管理费开支)平衡,即征收的保险费以及其他收入必须与预算计划中规定的支出和必要的储备持平。法定医疗保险是所有被保险人实施互助的联盟,每一个被保险人按自己收入缴纳相同比例的保险费,并且不受本人的身体状况、性别、年龄和免缴保险费的家庭人数的影响。这就是说,被保险人及其参加家庭保险的成员,在因健康原因享受较高的医疗保险待遇时,不必比收入水平相同而保险风险较低的被保险人缴纳更多的医疗保险费。

雇员应承担的50%义务保险费由雇主直接从工资中扣除,雇主再补足自己承担的另一个50%,然后将全部的医疗保险费连同以同样的方式筹集的养老保险费和失业保险费交给作为社会保险费用代理机构的医疗保险机构,医疗保险机构再将养老保险费和失业保险费划拨到相应机构。

[2] 梅克宇:《联邦德国医疗保险的任务和概况》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集(1996—1999)》,第322页。

[3] 齐培尔:《保险金的计算、征收及有效控制》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集(1996—1999)》,第349页。

医疗保险机构按地区和行业分为:地方医疗保险机构(58个)、手工业医疗保险机构(137个)、企业医疗保险机构(682个)、补充医疗保险机构(15个)、海员医疗保险机构(1个)、矿工医疗保险机构(1个)、农民医疗保险机构(20个)。所有医疗保险机构在财政和组织机构上都是独立的,但在国家的监督之下。这种自我管理实体通过其内部机构来运作。这些机构就是管理委员会和理事会。选举产生的管理委员会制定章程和自治规定,自治规定只适用于该医疗保险机构的被保险人,章程的内容主要是法律没有规定的待遇和缴费比例。管理委员会还有确定预算,聘用、监督和罢免理事会成员的任务。

1996年,德国为约8100万人口的健康支出了约5250亿马克,占国内生产总值的11.5%。其中的一半以上用于法定医疗保险支出。^[4]如此高额的资金足以保证优质的医疗服务。

德国在1972年才建立了农民医疗保险,这不仅提供了一项社会保障,同时也降低了农业企业的经济风险,因为在此之前,一个家庭成员的一场重病会很快地危及到企业的生存。农民医疗保险的被保险人是农民、共同劳动超过15年的家庭成员和终老财产者。妻子、子女和其他有赡养权者参加农民医疗保险,在一定条件下免交保险费。农民只能在农民医疗保险机构参加医疗保险,而不能像法定医疗保险那样被保险人可以自由选择保险机构。

农民医疗保险待遇与法定医疗保险待遇原则上没有区别。然而农业企业主在生病时获得的不是病假工资,而是在一定条件下的企业援助和家庭援助。

在资金筹措方面共同承担经济责任的原则也适用于农民医疗保险。这就是说,每个人应该按照自己的经济能力缴纳一定的费用。但是由于确定农民的收入非常困难,因此医疗保险机构只能依据所谓的收入替代标准来加以确定。医疗保险机构依据收入替代标准设立20个保险费等级,并且为每一个保险费等级确定应缴纳的保险费数额。最高保险费额不得低于最低保险费额的6倍。^[5]为了减轻农民家庭的负担,联邦为农民医疗保险提供援助,1996年联邦援助金额为20.5亿马克。^[6]

(二) 护理保险

在1994年以前,对于生活不能自理的人,按照联邦社会救济法第68条、第69条的规定提供护理救济。统计表明,护理救济是社会救济中费用最大的救济,占到社会救济总支出的1/3以上。例如,1986年的支出大约76亿马克,其中为23万需家庭护理者提供约7.7亿马克,为在养老院或者医院约26万被护理者提供了约68亿马克。社会救济机构之所以在这么大的范围承担如此巨大的费用,是因为法定医疗保险不为需要护理者提供风险保险。^[7]因此,制定一个内容广泛的护理保险法就成为酝酿已久的计划。经过长期斗争,社会护理保险法在法定医疗保险的覆盖范围内作为社会保险的独立支柱,于1995年1月1日生效。由于社会护理保险填补了社会保险体系中的最后一块空白,所以被人们称作“社会保险宏伟建筑物上的拱顶石”。^[8]

社会护理保险的目标是,从法律上和经济上改善护理保障,建立巡回的或者家庭护理。在家庭护理或者部分住院护理不足的情况下,承担有条件限制的完全住院护理费用(第52页)。

护理保险中的受保人原则上是法定医疗保险中的受保人,包括共同保险的家庭成员。几乎90%的公民参加了护理保险。

护理保险设在医疗保险机构中,也就是我们通常所说的一套人马两套班子,以避免建立新的组织和出现过高的管理费用。

[4] 齐培尔:《以医疗保险为重点的德国现行医疗卫生政策的指导原则和任务》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集(1996—1999)》,第345页。

[5] Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 11.

[6] Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 11.

[7] [德]彼得特伦克—欣特贝格尔:《残疾人法》,刘翠霄译,法律出版社1999年1月版,第39页。

[8] 布吕姆:《德国社会福利法导论》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集(1996—1999)》,第51页。

需要护理者是指对日常事务至少连续 6 周需要提供帮助的人。护理保险待遇依据需要护理的程度提供,所以,需要护理者被分为三个等级:一级护理是指个人日常事务每天至少需要一次帮助和家庭事务每周需要几次帮助的受保险人;二级护理是指个人日常事务每天至少需要 3 次和家庭事务每周需要多次帮助的受保险人;三级护理是指个人事务每天 24 小时需要帮助和家务每周需要多次帮助的受保险人(第 55 页)。统计表明,1996 年底,有 173 万人获得护理保险待遇,其中一级护理占 40%,二级护理占 43%,三级护理占 17%(第 54 页)。

受保险人在出现需要护理的情况时可以获得在家护理待遇。受保险人可以由护理人员护理,也可以由自己寻找的护理帮手护理。护理保险机构可以提供作为护理实际待遇的、由护理人员进行的在家护理援助,援助标准每月一级护理 750 马克、二级护理 1800 马克、三级护理 2800 马克。对于特别严重的三级护理需要者,最多可以提供 3750 马克,这主要适用于例如癌症晚期的情况;护理保险机构也可以提供作为护理现金待遇的、由自己寻找的护理帮手进行的在家护理津贴,护理津贴的标准每月一级护理 400 马克、二级 800 马克、三级 1300 马克(第 62 页)。受保险人可以在老人院或者其他机构进行住院护理,每月最高标准为一级护理 2000 马克、二级护理 2500 马克、三级护理 2800 马克,最严重者为 3300 马克(第 65 页)。据 1995 年的统计,巡回护理占 73%,住院护理占 27%(第 54 页)。1995 年法定护理保险为需要护理者提供的待遇达 2400 亿马克(第 7 页)。

此外,为了避免给以后的老年养老金带来不利,在 1992 年的养老金改革中对护理人的老年保障进行了改善,即社会护理保险为那些由于从事护理不能工作或者每周工作少于 30 小时的护理人,向法定养老保险缴纳养老保险费和向法定事故保险缴纳事故保险费。保险费的标准由需要护理的程度和护理工作的范围来确定。社会护理保险为护理人提供以上保护是基于这样的认识:“仅凭法律条款是不够的。制度和机构固然重要,但是更重要的还是人。没有乐于助人的人,再好的法律也不过是一副冰冷的外壳和一部空转的机器。”^[9]

(三) 养老保险

养老保险旨在使所有的工人和职员以及他们的家属、自由职业者和自愿保险者,在收入减少、年老和死亡等大的风险出现时获得有效的保护。通过在职的一代人缴纳的保险费为那些暂时或长期被淘汰出职业生活的人提供生存保障;通过实施康复措施,使受保人尽可能长时期地保持健康和坚持工作;通过向投保人支付养老金,以保障他们和他们的家庭有一个没有经济顾虑的晚年生活。养老保险是对所有有保险义务者的具有强制性特征的社会保险。提供待遇所需要的巨额资金大约 80%来自受保险人缴纳的保险费,20%来自国家提供的津贴。1997 年雇主和雇员缴纳的保险费为 3000 多亿马克,联邦津贴为 830 亿马克。^[10]

在 1957 年以前,德国养老保险采取资金积累模式。由于积累的资金可能被合法地用于其他地方,这种模式具有一定的危险性。另外,如果让养老保险机构这样的准国家机构拥有如此之多的资本,以至于可以驾驭经济,也会影响到社会秩序。因此,从 1957 年开始,德国采用现收现付模式筹集养老资金。现收现付模式的安全性不是建立在财富的基础上,而是在于这种筹资方式的持续性,即由于养老保险是义务保险,总有下一代步入职业生涯的人在缴纳养老保险费。由于绝大多数劳动者有参加保险的义务,在职的一代人通过缴纳保险费就可能养活已经领取养老金的那些人。德国把养老保险的这种现收现付筹资模式称作“代际合同”。

在现收现付模式下,除了每年只储备次年第一个月的养老金(弹性储备金)外,当年收入与当年支出基本相符。在资金运行中,没有大量的储备资金,在精确测算出当年保险费收入和养老金支出以后,将

[9] 同注 7。

[10] 中国劳动和社会保障部:《赴德养老保险立法考察报告》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集(1996—1999)》,第 303 页。

赢余部分进行短期投资,但要保证资金可以随时抽出。1998年通过短期投资得到的利息收入为34亿马克,恰好用于当年34亿马克的行政管理费开支。^[11]

养老保险分为工人养老保险(全国共有23个州保险机构,此外设在汉堡的海员保险事务所和铁路保险事务所是特殊机构)、职员养老保险(联邦职员保险机构,设在柏林)和矿工养老保险(联邦矿工联合会,设在波鸿)三种(第76页)。

义务保险人是所有的雇员,在残疾人工厂工作的残疾人,一定的独立经营者(手工业者、教师、护士、艺术家、新闻工作者等),病假工资、失业保险金、失业救济金等的领取者,养育子女者,服兵役者和服代替兵役的民间役者等(第77—78页)。1995年缴纳保险费的人数为3140万,领取年金的人数为1800万(工人、职员和矿工)(第75页)。

获得养老保险待遇的条件是,基于养老保险的义务或者自愿保险缴纳了法律上规定的保险费和至少有5年的等待期。养老金待遇必须依申请提供,15岁以上的未成年人可以自己提出养老保险申请。

如果受保险人劳动能力降低,则由养老保险机构先提供康复待遇,然后提供劳动能力降低养老金,这就是所谓康复优先原则(第81页)。康复优先旨在使受保险人的劳动能力得到恢复和保持,防止受保险人的劳动能力减退或者提前从职业生活中被淘汰出来,使他们尽可能持久地重新参与到职业生活中去。养老保险为受保险人提供医疗康复和职业促进康复措施。受保险人在接受医疗和职业促进康复措施期间不再继续领取工资或薪金的,有领取改行津贴的权利,改行津贴的标准是受保险人最后领取的工资的80%,最高为纯收入;养老保险还向受保险人提供作为补充待遇的交通费、生活费救济、康复体育费用和参加训练班的费用;此外,养老保险机构为他们缴纳医疗保险、养老保险、事故保险和失业保险的保险费。

工人和职员养老保险中的养老金有这样几种:丧失职业能力养老金、丧失劳动能力养老金、老年养老金、寡妇养老金、鳏夫养老金、孤儿抚恤金、以前配偶养老金(第83页)。1999年的养老金改革法规定,从2000年1月1日起丧失职业能力养老金和丧失劳动能力养老金被有两个等级的劳动能力降低养老金所代替,这就是说,在受保险人劳动能力降低的情况下,只对受保险人的健康状况予以考虑,而对劳动市场的情况不予考虑。受保险人每天能够工作3小时的,获得全额劳动能力降低养老金,能够工作3—6小时的,获得半额劳动能力降低养老金,能够工作6小时以上的,不能获得养老金(第84页)。

老年养老金有:从65岁开始符合5年等待期的一般老年养老金;从63岁开始有35年等待期的老年养老金;从60岁开始有15年等待期的妇女老年养老金;从60岁开始有35年等待期的丧失职业能力养老金和丧失劳动能力养老金等(第89页)。等待期包括缴纳保险费时间、替代时间(是指按照法律规定免除缴纳保险费时间,在这段时间受保险人由于国家或者政治原因不能缴纳保险费。例如在二战时服兵役的时间、紧接着被当作战俘的监禁时间和接下来不能工作和失业时间)、养育子女时间(从1992年1月1日起子女出生后的头36个月不缴纳保险费但是算作缴纳保险费时间)、扶养补偿时间(1977年7月1日以后离婚的实行扶养补偿,有扶养权的配偶把婚姻关系存续期间自己的养老金或养老金期待权的一半分配给另一方配偶)(第95—105页)。

养老金的标准与受保险人缴纳的保险费有关,或者说与受保险人的工资有关,也与要算入的免除缴纳保险费时间和向死亡者遗属支付的养老金有关。1992年养老金改革法实行一个新的养老金计算公式,即月养老金金额=个人收入点数×养老金种类因数×当年基准养老金。个人收入点数是受保险人的工作报酬与当年所有受保险人平均收入的比。例如,受保险人的年收入恰好与所有受保险人的平均收入相符,那么收入点数就是1;如果他的年收入比所有受保险人的平均收入高20%,那么收入点数就是1.2;反之,他的年收入比所有受保险人的平均收入少20%,那么收入点数就是0.8。用收入点数的总

[11] 中国劳动和社会保障部:《赴德养老保险立法考察报告》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集(1996—1999)》,第303页。

数乘以养老金开始时的养老金种类因数,得出个人收入点数。社会法典第6卷第67条对各类养老金种类因数作了规定,例如老年养老金为1.0、丧失职业能力养老金为0.667(即全额养老金的2/3)、低额鳏寡养老金为0.25、全额孤儿抚恤金为0.2等等(第99—100页)。

1997年有190万人获得丧失职业能力和丧失劳动能力的“提前养老金”,有1370万人获得老年养老金、有590万人获得鳏寡养老金和孤儿抚恤金,共计2150万人(第75页)。

德国社会保障制度从一开始是把着眼点放在雇佣者身上的。即使在今天,法定社会保险制度仍然以关注雇员的利益为特征。在这种情况下,农民的社会保障需求就没有给予考虑。在不断加强欧洲农业一体化的进程中,农民社会保障的必要性得到了普遍承认。人们认为,一个好的农民家庭社会保障可以增强他们的竞争能力和对他们的生活状况发生有利的影响。于是1957年农民老年援助制度应运而生,由此迈出了建立一个独立的农民社会保障制度的第一步。

1995年1月1日生效的农业社会改革法对农民老年保障进行了大幅度的改革,将农民老年援助中的零花钱发展为有收入补充功能的一种真正的部分养老保险,制度的名称也从原来的农民老年援助改变为农民养老保障。这就意味着,农民养老保障被归入社会保险领域而不再是社会救济领域。从1996年7月1日起,已婚者获得的老年养老金最高额达到每月1226马克。^[12]无论农民老年援助还是农民养老保障都旨在谋求农业结构政策的目标,例如提供老年养老金的依据始终是农业企业主把他的企业转让给他的继承人。

1995年农业社会改革的核心是农妇的社会保障。所有在1995年1月1日改革法生效时不满65岁的农民的配偶,从1995年1月1日起和企业主一样参加养老保险,从而使她们有自己独立的而不是派生出的老年和丧失劳动能力后的社会保障。

在农民养老保障中有保险义务的人是:所有的农业和林业包括葡萄酒、水果、蔬菜、园林以及渔业企业主及其配偶,主要在农业企业从事共同劳动的农民家庭成员及其他的配偶。

农民养老保障的待遇有:年龄达到65岁时的老年养老金、丧失劳动能力养老金、在劳动能力受到严重威胁时的康复待遇和在此期间提供企业援助和家庭援助、在受保险人死亡时的遗属养老金(寡妇—鳏夫养老金、孤儿抚恤金)和渡过难关补贴。通过提供这些待遇,使企业在企业主生病或者死亡时仍能继续运营。此外,只有在农民养老保障中为收入不景气的企业提供保险费津贴。同样,只有在农民养老保障中通常依据转让、出卖或者出租企业作为提供养老金的条件。

提供养老金的条件是:符合最低的参加保险的时间,也就是所谓的“等待时间”。老年养老金的等待时间为15年,丧失劳动能力养老金和遗属养老金的等待时间为5年。

在法定年金保险(即有雇佣关系的工人和职员的养老保险)中,养老金的标准依据以前的收入。而在农民养老保障中所有的受保险人都缴纳相同数额的保险费,因此所有的受保险人将来也都领取相同数额的养老金。差别只能通过缴纳保险费时间的长短来体现。共同劳动的家庭成员只缴纳半额保险费,所以只能获得半额养老金。

在所有的社会保险中,农民养老保障是唯一在一定条件下向受保险人提供保险费津贴的社会保险。从1986年开始实行这项待遇的原因是,所有受保人缴纳相同的保险费对于收入少的农民在经济上是一种苛求。提供保险费津贴依据收入状况,收入状况依据在缴纳所得税时的收入证明。收入最多为16000马克的受保人获得最高津贴额,数额为保险费的80%。1997年保险费每月为328马克,津贴为262马克,受保险人每月只需缴纳66马克。收入超过16000马克的,每超过1000马克,当年保险费降低3.2%。收入超过40000马克的不提供津贴。^[13]如果夫妻双方不都经营农业企业,经营企业的配偶的收

[12] Sozialrecht, vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, S. 573.

[13] Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 23.

入给夫妻双方各算一半。在所有的受保人中,大约 2/3 的人获得保险费津贴。

农民养老保障待遇所需资金通过保险费和联邦资金筹措。农业养老保障实行统一保险费的原则,企业规模不予考虑。共同劳动的家庭成员的保险费是统一保险费的一半,并且由农业企业主承担。由于农民养老保障谋求农业结构目标以及缴纳保险费人数与获得待遇人数之间的不利比例,联邦资金在农民养老保障资金中占绝大部分。1996年农民养老保障总支出为60亿马克,保险费收入为18亿马克,联邦通过提供津贴弥补了42亿马克。^[14]此外,农民可以参加法定养老保险。

在农业和林业领域从事有养老保险义务工作的雇员(农业工人)可以获得旨在补充养老金、改善老年整体供养状况、由补充供养机构提供的统一的补充待遇。未婚者为72马克(新州为58.8马克),已婚者为120马克(新州为98马克)。

德国农民社会保障的主管机构是保险营运机构,在性质上是自治的公法人团体。德国有3个直属联邦的农民养老保险机构、16个直属州的养老保险机构。农业企业由其所在地的农民养老保险机构管辖,或者说农民养老保险机构对它辖区内的农业企业有管辖权,经营几个农业企业的,由经济价值最大的企业所在地的农民养老保险机构管辖。受保人在有保险义务的工作结束之后,农民养老保险机构根据受保人或者其遗属的住所地或者习惯居所行使地方管辖权。受保人迁往外地或者居住在国外的,由最后征收保险费的农民养老保险机构管辖。例外情况是联邦统一的园艺养老保险机构始终保留着管辖权,如果最后一次保险费交给它的话。在待遇资格方面,提出申请时的地方养老保险机构有管辖权;在孤儿补贴方面,死者配偶所在地的养老保险机构有管辖权,或者最小孤儿所在地的农民养老保险机构有管辖权。

(四) 失业保险

社会法典第3卷首先对劳动促进的目标和任务作了规定,这就是:联邦劳动厅通过提供劳动促进待遇支持劳动市场调整,在人们进行培训和寻找工作时,就劳动市场及其发展变化给予指导,充分利用空闲工作岗位,并且减少人们对某种职业的歧视(第114页)。劳动促进待遇与联邦社会、经济、财政政策相适应,由此使它们得以实施。努力使劳动者的劳动岗位得以建立、保持和不受到威胁。1996年联邦劳动厅支付的失业保险金为557亿马克、进修和改行费用156亿马克、用于为获得工作采取措施和工资津贴115亿马克、职业康复46亿马克等8项支出总计1056亿马克。此外,还从联邦资金中支出242亿马克的失业救济金(第115页)。通过所有改善劳动市场的政策和措施,使得失业和劳动市场上的其他问题能够得以解决,将失业控制在最低限度。

劳动促进和失业保险的待遇,在雇员方面主要有:就业指导、介绍培训和介绍工作、职业培训补助金、残疾人参与职业待遇、失业保险金和失业救济金等等;在雇主方面有:劳动市场指导、介绍培训和介绍工作、劳动能力降低雇员参加工作时的工资补贴、培训补贴等。

所有就业和参加职业培训的人都有保险义务。此外,实施职业促进措施的年轻残疾人、服兵役和服代替兵役的民间役者、病假工资领取者也是义务保险者。

有权利获得失业保险金的人是,在劳动局进行了失业申报、符合等待期时间、本人提出失业申请的失业者。在失业申报之前的最后3年至少有12个月在有保险义务的雇佣关系中的,符合等待期时间。失业保险金原则上从失业那天开始支付。支付失业保险金的期限与受保人义务保险的等待期和年龄有关。例如,有12、20、24个月等待期的,可以领取6、10、12个月的失业保险金;有28个月等待期、年满45岁的受保人,可以领取14个月的失业保险金;有64个月等待期、年满57岁的受保人,可以领取32个月的失业保险金等等(第129页)。

失业保险金的标准是权利开始之前最后52周的平均毛收入的60%,失业者至少有一个有权利获得

[14] Sozialrecht, vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, S. 594.

儿童津贴的孩子的,待遇率提高为 67%(第 130 页)。

不符合失业保险金等待期时间因而没有失业保险金权利、找到了一份每周至少 15 小时工作、贫穷、从事了 5 个月的有保险义务的工作(即有 5 个月等待期时间)、在劳动局进行了失业申报和提出了失业救济金申请的失业的雇员,有获得失业救济金的权利。失业救济金只提供 360 天。失业救济金的标准为以前毛收入的 53%,失业者至少有一个孩子的为 57%(第 131 页)。

失业保险金、失业救济金领取者是法定医疗保险、护理保险和年金保险中的义务保险者,劳动局为他们缴纳各项保险的保险费。

在农业领域,由农业的特点所决定,国家没有设立失业保险制度,而是设立了在农业企业结构发生变化并进行调整时给予援助的制度,即促进停业的农业企业制度。

在 1996 年 12 月 31 日以前提前歇业的农业企业的农民,在 1996 年 12 月 31 日这个规定日期年满 55 岁或者年满 53 岁而丧失劳动能力者,可以获得企业停业养老金。年纪较大的农业雇员和共同劳动的家庭成员在一定的条件下可以获得调整补贴,如果在这个日期由于企业停业而使他们失去工作岗位的话。企业停业养老金和调整补贴最长提供至权利人可以获得农民老年保障法上规定的 65 岁的老年养老金的时候。

自 1990 年 1 月 1 日以来,德国在一定条件下向愿意改行的农民因参加非农业的职业培训而提供转产补贴。转产补贴作为每个月的津贴提供。在西部地区,这个数额为 850 马克和每个孩子每月为 150 马克;东部地区为 510 马克和每个孩子每月为 90 马克。与参加职业培训有关的实际花费都予以报销。^[15]此外,年满 50 岁的老年农业雇员都有权获得调整援助,条件是农业结构发生变化,他们因此失去工作岗位。调整援助在西部地区最高为每月 500 马克,最低为每月 200 马克;在东部地区最高为 400 马克,最低为 160 马克。调整援助支付到领取养老金时或者年满 65 岁。对于非农业职业调整援助最多只能提供 5 年。^[16]

(五) 事故保险

1997 年 1 月 1 日编纂后的事故保险法生效,修订后的法律分别对法定事故保险和农业事故保险作了规定。

事故保险的任务首先是预防工伤事故和职业病,通过治疗和职业促进使受保险人的健康和工作能力得到恢复;此外,提供资金使受害者和他们的遗属获得赔偿(第 133 页)。

受保人是所有雇员、中小學生、大学生、幼儿园的儿童和从事公益事业者。

保险费由雇主支付。法定事故保险机构是工商同业工伤事故保险联合会,例如建筑业工伤事故保险联合会、商业工伤事故保险联合会以及联邦、州和市的工伤事故保险机构。企业主及其配偶可以提出书面申请,参加自愿保险。

事故保险的待遇是在事故发生之后,首先提供有效的治疗、职业促进康复待遇、社会康复待遇,此外还有护理待遇作为补偿,提供受害者津贴、受害者养老金、遗属养老金及丧葬费等经济援助。治疗和康复待遇优先于养老金待遇。

提供待遇的条件之一是,引发事故的工作是法律给予事故保护的工作,此外还包括与受保人工作有直接关系的往返途径。

受保人在因不能工作而停发工资以后,获得受害者津贴。受害者津贴按为事故保险确定的比较高的月工作报酬 7000—12000 马克的 70%—90% 支付。显然,受害者津贴高于病假工资。受害者的劳动能力在保险事件(工伤事故、职业病)之后最少 26 周降低至少 20% 的,有权利获得受害者养老金。完全

[15] Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 30.

[16] Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 31.

丧失劳动能力者,获得年工资 2/3 的全额养老金,丧失部分劳动能力者,获得与劳动能力降低程度相应的部分养老金。受害者养老金作为暂时赔偿提供,在事故发生之后至少 1 年期间劳动能力有所改善和降低的劳动能力有所提高的,养老金要适当减少。在事故发生之后 3 年或更短时间确定没有时间限制的养老金(第 142—143 页)。

投保人因工伤事故或职业病死亡的,事故保险向遗属提供:丧葬费(1998 年是 4340 马克 $\times 1/7 = 620$ 马克,东部 520 马克),鳏寡养老金(如果他们 45 岁以上或劳动能力降低或养育一个有权利获得孤儿抚恤金的孩子,获得死者年薪 40% 的年金;其他情况下为死者年薪的 30%),孤儿抚恤金(为死者每一个 18 岁以下的孩子提供死者年薪 20% 的孤儿抚恤金,如果死者的子女在上大学或由于残疾自己不能养活自己的,孤儿抚恤金提供到 27 岁)。在特殊情况下,提供父母养老金。鳏寡养老金和孤儿抚恤金可以同时获得,但是不得超过死者年薪的 80%。再婚的情况下,一次性支付 24 个月鳏寡养老金(第 144 页)。

工商业和农业同业工伤事故保险联合会的成员是企业主。事故保险所需资金通过成员企业缴纳的保险费筹措。成员企业应缴数额按照企业发生工伤事故的次数和严重程度以及企业业务风险大小进行评估和确定。

三 社会法上的行政程序和社会法院程序

(一) 行政程序

社会法上的行政程序与行政程序法的规定相一致。给付申请可以以非正式的形式提出。行政机关依职权于所有于当事人有利的情况进行调查,当事人可以参与调查。当事人原则上享有查阅档案的权利,但是行政机关可以予以全部或部分拒绝。

行政决定一般以书面形式作出。行政决定要告知当事人可以采取哪些法律措施提出反对意见和必须注意的期限。书面行政决定原则上在邮件寄出 3 天之后视为送达。行政决定一般在公告之后如果当事人没有异议就具有了法律效力。如果行政机关错误地适用了法律或依据不正确的事实作出行政决定,这些决定原则上可以撤消。违法有利的行政行为是不可撤消的行政行为,如果受益者信赖这种行政行为和这种信赖是在同撤消行政行为下的公共利益加以权衡后值得保护的(第 171—173 页)。合法的行政行为只能在法律变更的情况下予以废除,但是必须赔偿当事人的信赖损失(信赖保护原则)。^[17]

社会待遇机构为了完成社会法典规定的调查任务,要对投保人陈述的情况和某些事实(社会数据)进行调查。社会数据只能由社会法典上规定的社保机构保存、改变或者使用。用于其他目的的,必须取得当事人的同意;用于学术研究或者社会待遇领域计划的,属于例外情况。社会数据保管者有保守秘密的义务。当事人如果认为,在调查、处理或者使用他本人的社会数据时其权利受到侵害,可以求助于联邦或者州有关机构予以保护。当事人的权利已经受到损害的,可以提出损害赔偿要求(第 174—175 页)。

(二) 社会法院程序

1953 年 9 月 3 日颁布的《社会法院法》是行使社会事务司法权法院的组织法和审理案件的法律基础。社会法院是特殊的行政法院(《社会法院法》第 1 条)。社会法院分为基层社会法院、州社会法院和

[17] 依法行政原则要求有错必纠,所以撤消违法有利的行政行为具有合理性。另一方面,公民要相信行政机关所作出的决定,这种信赖需要保护。根据德国行政程序法第 48 条第 2—3 款的规定,当公民因信赖有利行政行为而采取相应的安排,并且处于不可改变的情况时,行政行为不能撤消或者向公民提供相应的补偿。因此,基于对信赖的保护,不允许撤消针对金钱或物质给付的行政行为,对于非物质的行政行为,则须对信赖保护损失作出赔偿。参见刘兆兴、孙瑜、董礼胜:《德国行政法——与中国的比较》,世界知识出版社 2000 年版,第 183 页。

联邦社会法院。在德国,社会法院系统约有 1000 名职业法官,为终身制。^[18]它们按照社会法院法的规定对法律规定的医疗保险、护理保险、养老保险、劳动促进和失业保险、事故保险、农民养老保障、子女津贴、战争受损害者供养等领域的争议行使管辖权。诉讼当事人可以聘请诉讼代理人代理案件,只有联邦社会法院原则上强制实行由指定代理人进行代理。

在行政决定送达一个月之内,当事人可以对行政决定提出异议;对异议决定不服的,在异议决定送达后一个月之内以书面或者书记员记录的形式向社会法院提出起诉。对社会法院的判决不服的,在判决送达后的一个月之内以书面或者书记员记录的形式向州社会法院提出上诉,经允许也可越级上诉。诉讼费原则上是免除的(第 177—178 页)。

德国工会联合会下属 15 个工会,会员总数达 900 万人。为了充分维护工会会员的利益,德国工会联合会根据社会法院的设置情况,在全国设立了 167 个法律保护办公室,负责对境内会员的法律保护。据德工联的统计,目前从事法律保护工作的人员有 506 名,其中 55% 是大学法律系的毕业生。1996 年德工联全年预算为 3 亿马克,其中用于法律保护的就有 1.17 亿马克。^[19]

四 简 评

在社会保障学界,人们把发达国家的社会保障制度区分为三种模式,即供给型、保险型和救济型。^[20]供给型以英国为代表,在这种保障形式下,国家对本国所有居民提供基本上相同的福利待遇;社会保险由国家统一组织和管理,不存在各风险领域的机构和职能划分;所有社会福利都应从国家总收入(税收资金)中支付;只为人们提供最低待遇。实行这种社会保障的指导思想是,风险防备不应是或主要不是个人的任务,而是国家的任务,社会保障是国家经济不可分割的组成部分。可见,供给型社会保障以高度集中和税收资助占很大比例为特点,目标旨在避免贫困。

救济型以许多发展中国家和准发达国家为代表,这种保障形式遵循辅助原则,即国家在社会保障中只起有限的作用,风险防备的主要责任由社会成员自己承担。这就是说,仅当私人风险防备和家庭援助已经穷尽,或者私人保险无力承担某些风险时,国家才承担某些责任。这就意味着,国家有义务保证社会成员的最低生活水平,即保证生存。

与上述两种形式不同,以德国为代表的保险型社会保障不是遵循济贫原则,而是“通过保持收入避免贫困”,即人们只有在职业生活中赚取了一定数额的钱并且缴纳了法定比例的保险费,才能在失业或者老年时得到适当的保险金。在这种保险形式下,社会保险被看成是对失去职业收入者给予的与其缴纳的保险费相应的一种补偿,使得受保险人在职期间达到的社会地位在风险出现以后基本能够得以保持。可见,保险型社会保障在本质上是在厘清政府、企业与个人社会保险责任的同时,通过社会契约确定其责、权、利关系,以提供有效的保障;它鼓励人们努力工作和积极缴纳保险费,从而有效地避免了在供给型保障下助长人们的懒惰和依赖心理的情形。这种对就业群体基本生活需求的保障,为每一个就业者提供了稳定的社会保障预期,有助于缓和社会冲突,增强社会凝聚力。

保险型保障在运用保险原则的同时,国家也没有放弃救济原则。救济待遇所需资金虽然也是从税收中支付,但是与救济型保障不同,在保险型保障下,人们把接受社会救济者看作是社会上的不幸者,认为社会有责任帮助他们,以便实现社会公平。与此相应,人们把社会救济不是看作对于接受者的施舍,

[18] 武尔芬:《德国社会争议案的调解、仲裁问题及法院审理程序》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集》,第 195 页。

[19] 中国劳动和社会保障部:《德国劳动司法与社会司法考察报告》,载德国技术合作公司、中国劳动和社会保障部:《中德劳动和社会法合作文集》,第 213 页。

[20] 中国社会科学院、德国阿登纳基金会:《中国城市社会保障的改革》,阿登纳基金会系列丛书第 11 辑,第 37 页。

而是看作他们的政治权利。可见,保险型保障把人道与人的尊严放在首要位置,认为只有在充分社会保障的基础上,人的尊严和人的价值才能得到保障,人性才能得到发展。

进入 20 世纪 70 年代,尤其是近 10 年来,由于经济增长放慢和公共税收减少,德国用于社会保障的资金遇到困难。由于老龄化社会的到来,人口结构发生了明显变化,使得社会保险中缴纳保险费和领取待遇的人数形成不利比例,尤其是养老保险的现收现付筹资模式出现了问题,产生了严重的制度危机。随着经济全球化的发展,地区间经济和社会联系日益增多,不同国家间相同产品的竞争对本国社会保障制度产生了压力。微电子等领域的技术进步使得传统工业部门就业人数急剧减少,由此也导致失业人数增加和社会负担增大等等。所有这些使得德国社会保障制度面临着挑战,从而不断地进行改革。

[Abstract] In Germany , system of social security was initiated in the eighties of the nineteenth century. Through development for more than a century , it has now become a rather sophisticated and perfect system. The guiding ideology of German social security system is to advocate support for economic vulnerables , protection from relatively great risk in daily life and commitment to equal social opportunity. These factors are regarded as the cornerstone of orderly development in a society or state. Besides , the emergence of “power society ” under market economy should be avoided and efforts should be made to enable everyone to enjoy personal liberty and lead a life with dignity. Under this guiding ideology , social security is regarded as results yielded from coordination between the state and the public , citizens being positive copartners in the system rather than charity - receivers from the state. The practice accumulated for more than a century has proved that the establishment of system of social security in Germany is foresighted and has played an exemplary role for other countries. The scientific and rational nature of German system lies in its refusal to adopt the model of supply type represented by Britain and characterized by high degree of concentration and large proportion of subsidies in tax collection for the purpose of avoidance of poverty. Neither does Germany adopt the model of relief type represented by some quasi - developed states and characterized by members of community bearing responsibilities themselves while the state only plays a supplementary role for the purpose of guarantee of minimum living standard. German model provides clear division of social security responsibilities among the government , enterprise and individuals. In the meantime , the relation between responsibility , rights and interests is defined by means of social contracts , so to encourage people to work hard and pay insurance premium on their own initiative and to avoid lazy and dependent mentality. German system of social security has provided people with a stable expectation of social security. It is a system conducive to mitigate social conflicts and enhance social affinity. In our endeavors to establish and perfect our own system of social security , we can draw on German experience in this respect.
