

德国的社会福利制度与政策

□张东明

近30年来德国人口出生率呈明显下降趋势，老龄人口又呈明显上升趋势，这两大趋势促使几任德国政府首脑针对社会人口发展的趋势和矛盾，深入研究应对的有效方针和策略，制定促进社会健康发展的福利政策。由于社会福利政策属于长效政策而长期实行，成为联邦、州、地方三级财政共同承担的支出任务，所涉及的各种财政补贴已成为社会福利的重要组成部分。

一、家庭促进政策

家庭促进政策包括父母养育津贴、子女津贴和父母养育年假。

1. 养育津贴。养育津贴针对生育子女的父母，在最初一年内，父或母一方不工作，或者每周工作不超过20小时，专门照料或主要照料子女，且其配偶的总收入低于5万欧元的，可获得政府发放的子女养育津贴。标准一般为每月300欧元，从孩子出生后可以领取12个月。如果父或母一方为照料子女不工作，或在照料子女的同时每周工作在30小时以下的，还可领取一份相当于生育子女之前净工资收入的65%至67%的父母医疗保险福利金，由医疗保险机构发放。该项福利金最低限为300欧元，最高限为1800欧元。

2. 子女津贴。子女津贴针对子女人数而定。一对父母养育2个以下子女的，每个子女每月可领取184欧元津贴，第三个子女每月可领取190欧元津贴，第四个子女每月领取215欧元津贴。津贴领取年限到18岁为止。如果18岁时该子女正在接受教育，或者因残疾不能正常工作劳动的，子女津贴可延长发放，最长可延至27岁，如果中间有服兵役或做有酬劳社会服务工作的时间，之后又继续接受教育的，工作酬劳超过一定限额时将不发放子女津贴。返回学校学习时可继续领子女津贴至27岁为止。残疾子女无劳动能力的27岁以后由社会救济部门安置。

3. 养育子女免税政策。父母在养育子女期间可享受部分免缴所得税的优惠政策。在子女未满18周岁以前，

父母以家庭为征收单位可免除相当于一个子女的最低生活标准的所得税税额，现行的子女最低生活标准为4368欧元/年。也可以选择用免税额代替子女津贴。子女全部达到18岁以后，免税优惠将取消。

2012年联邦议会在讨论联邦财政年度预算和2013年至2016年中期滚动预算计划草案时，基督教民主联盟与基督教社会联盟、自由民主党三个党派均提出建议，对在家中由父母自己照料的已满2周岁不满4周岁的子女，国家应按月发放照料补贴。该建议在议会讨论通过，并从2013年开始执行，对象是2012年1月1日以后出生的子女，2013年补贴为每个子女每月100欧元，2014年以后每个子女每月150欧元，领取至每个子女满4岁止。领取照料补贴的家庭必须符合相关的具体规定。2013年联邦财政对该项补贴的总支出计划为3亿欧元，2014年支出为11.1亿欧元，2015年将达到12.3亿欧元。

二、教育促进政策

教育是每年联邦财政预算必须保证有较多增长的支出领域，除对各级学校的经费支出外，对大中小学生的直接补助也是教育投入的重要组成部分。由于不同级的学校属不同级的政府管辖，经费支出由各级财政负责，因此不同的州和市有各自的管理规定和支持促进政策，对大中小学生的补贴标准也不尽相同。尽管标准各异，但在教育促进法和公共财政支出的基本框架内，各州对学生的补贴项目和范围还是一致的，主要的内容包括：免除幼儿园、小学、中学、高中、中专、技术学校的全部学费；为中小學生提供免费营养配餐、课间牛奶；为上路途超过一定距离的学生提供免费校车；向在校学生提供免费校服；向父母收入较低的学生提供生活补贴等等。对大中专学生十几年前是免收学费的，但由于对在校学习的时间没有严格的限定，导致一些学生无限期地延长在校时间，迟迟不毕业，因此联邦政府提交议案经议会讨论通过，决定向入学学习的大学和高等专科学子收取一定数额的学费，一般在每学年300欧元左右。与其他国家相比，德国的大学学费是很低的。在收取学费的同时，政府还向大学和专科学子提供非全额补贴和助学

贷款,贷款无利息,在毕业工作后偿还。

三、住房补贴政策

住房补贴是专为保障低收入家庭或个人的基本居住条件而制定的救助性政策。对于没有自有住房的居民,需要租房而居,政府在适时发布房租指导价的基础上,对收入过低,难以支付房租的家庭或个人,经过本人申请、相关部门核查批准,可以获得住房补贴,以家庭为单位申请住房补贴的,可包括子女人数。住房补贴支出由联邦财政和州财政共同承担,各负担支出总额的50%。每年联邦财政的住房补贴支出在6—7亿欧元之间,2011年支出为7.45亿欧元,2012年计划为6.5亿欧元,2013年计划为6.3亿欧元,该项支出有所下降主要源于失业人数的减少,如果经济景气状况不好,失业人口增加,住房补贴支出必然会明显增加。

四、住房建筑补贴政策

德国政府鼓励居民自建住房或购买商品,对收入较低的就业者,如加入住房互助基金会,可获得住房建筑补贴。住房互助基金会对入会者的收入有明确规定,单身者年收入不超过25600欧元,已婚者夫妻二人的年收入不超过51200欧元。入会者按月按收入比例缴纳互助金,联邦财政在入会者为建房或购买住房贷款时给予一定的补贴,2004年起规定月补贴额度为年缴费的8.8%,最高限为单身者512欧元,已婚者1024欧元。联邦财政对住房建筑补贴支出每年维持在4.5亿欧元左右,2011年为4.35亿欧元,2012年为4.86亿欧元,2013年计划为4.54亿欧元,2014年该项支出开始有所减少,至2016年减到2.96亿欧元,原因在于联邦政府正在对现行的补贴政策进行修改调整,将会改变补贴方式,减少这方面的财政支出。

五、社会救济体系

德国的慈善救济事业有着悠久的历史,最初的慈善救助是由教会和私人慈善机构来施行的,具有“普度众生”的色彩,但没有制度上的保障。真正形成社会救济的模式还要从第二次世界大战结束建立德意志联邦政府开始,以政府为主导形成广泛的社会救助体系,目的在于保障那些没有正常收入来源又不能获得社会保险的人起码的生存条件,使他们在衣食住行以及健康医疗等方面能够维持最基本的生活水平。

1. 一般社会救济。社会福利局是代表政府实施社会救济的实际工作部门,需要救济的人员在相关机构进行登记

并经过核实后即可按月领取基本生活费,同时享受政府实施的免费医疗救助。最低生活标准是由社会福利局根据经济发展状况、居民平均收入水平、商品零售物价指数、基本文化教育需求状况、现行最低生活标准增长比例等各方面因素综合平衡后计算得出的,对单身者、单身有子女、已婚、已婚有子女以及残疾人等各种不同生活状态者有不同的支付标准,对特别困难的人群,还可获得最低生活标准20%至60%的附加特别需求补贴,领取社会救济的人员进入退休年龄以后,如符合养老保险的规定,可转入养老保险系列,由养老保险机构支付其养老金。如不符合养老保险条件的,仍由社会救济部门按月发放社会救济生活费。

社会救济的政府责任主要由州和地市两级财政承担,联邦财政承担特殊情况下的救助支出。

2. 历史遗留问题与战争遗留问题的救济资助。战争遗留问题包括战争受害者与牺牲人员供养和战争受害者与牺牲人员救济两个方面,两者之间有一定的差别。战争受害与牺牲人员供养是指依据联邦相关法律规定的在军队或与军队类似机构服役服务人员,在身体健康受到损害、伤残、死亡时由国家给予本人及家属的供养费用,依伤残程度划分等级,按标准对受害人及其家属、遗属给付生活费用。给付标准会根据社会经济发展状况及一般生活需求进行调整,具有津贴性质,其中包括子女抚养和教育费用。一般对直接受害人或牺牲人员遗属的供养费为终身领取,不与养老保险合并或发生冲突,被抚养子女的抚养费用给付至则18岁,超过18岁仍在学习阶段的按相关法律规定享受延长给付费用至27岁为止。目前历史遗留的供养人员及家属以及遗属问题随着时间的推移已经为数不多,但在后续战争、反恐、维持世界和平等国家行动中的受损害及牺牲人员的供养问题仍然存在,目前领取国家供养费的约有267000人,其中老联邦州(原西德)约有217000人,新联邦州(原东德)约有40000人。战争受害者救助主要指联邦财政对不符合长期供养条件的受害人进行短期救济或一次性救助的费用支出,也包括法律规定下的赔偿补偿支出,以及对有特殊困难的供养人员的一次性救助支出。

德国的社会福利制度与政策是其社会保障体系的重要组成部分,适度的保障与福利是社会稳定的基础,而社会稳定又是经济发展的坚实后盾。多年来这一制度体系伴随着改革在不断地完善,它体现了德国政府在稳定社会、促进发展方面的方向性选择,因此,任何一届政府都不会轻易改变它的发展方向。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥