

德国社会法中的 家庭福利政策*

刘冬梅 [德]戴蓓蕊

摘 要：家庭在德国社会法中扮演着复杂的多重角色。自19世纪末起国家以社会法介入家庭这一私人生活领域，影响了家庭形式的变迁，加深了国家与家庭之间的相互依赖，家庭政策的任务也在持续进行调整。德国当前家庭福利政策的核心议题是如何提高人口出生率和开展老年护理，本文即围绕德国应对低生育率和老龄化的措施展开介绍与讨论。由于德国家庭政策与其他社会政策之间存在复杂的重叠与冲突，对德国家庭政策的实际作用进行评估存在一定困难。

关键词：德国社会法； 家庭福利政策； 改革措施

作者简介：中南大学 法学院 副教授 长沙 410012

德国路德维希哈芬大学 东亚研究所 教授 路德维希哈芬 67060

中图分类号：D951.6； D751.681

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2017)03-0081-17

一、导言：德国家庭福利政策的核心议题

德国人心目中典型的传统家庭形式，是由父亲或丈夫扮演挣钱养家者的角色，母亲承担家务和照料家人，且夫妻双方通常生育多名子女。^①德国以社会保险为主的福利制度主要就是基于这种家庭形式设计的，在保障模式上重社会转移支付而轻社会服务，家庭中的被扶养者依赖于养家者的就业，因此被一些学者称之为“家庭主义”的

* 本文受中国法学会基金项目“老年护理保障法律规范体系研究”(CLS(2015)D132)、民政部课题“发达国家家庭福利政策理论、政策法规与服务体系研究”资助。

① Holger Wunderlich, *Familienpolitik vor Ort*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2014, S. 27.

福利制度。^①然而这种家庭形式并非在所有年代都是“常见家庭”，如在18世纪，由于大多数人无法在经济上支撑起一个家庭，因此结婚和生育的人只是少数。^②它只是在20世纪50至60年代“家庭的黄金时代”才是一种普遍存在的家庭形式。但即便是在当代，对家庭的定义也仍然存在多种观点，坚持“传统”家庭模式的主要是较为保守的政治团体，如基民盟和基社盟。社会民主党和自由民主党把家庭理解为父母与子女的共同生活形式，而绿党的家庭观念则更为开放。国家进行家庭政策改革时，这些观点都在政治协商中努力发挥自身影响，并作用于政策的形成。

但是无论家庭被赋予怎样的定义、扮演怎样的角色，家庭在德国福利国家制度中的重要地位都是毋庸置疑的。随着福利国家制度的扩张，与家庭相关的福利政策的内容也越来越丰富。德国联邦家庭部名称的演变即充分反映出这一趋势：

- 1953年该部首次组建时，被命名为家庭事务部；
- 1957年加入青年促进工作，改名为家庭与青年事务部；
- 1969年该部与健康部合并成为青年、家庭与健康事务部；
- 1986年加入妇女促进工作的内容，改名为青年、家庭、妇女与健康事务部；
- 1991年健康部分离出去，其他工作内容也分属两个部管辖，即家庭与老年人事务部、妇女与青年事务部；
- 1994年这两个部再次合并为一个部，即目前的家庭、老年人、妇女和青年事务部，负责家庭、妇女和青少年促进及老年人权益保护工作。

儿童与青少年的抚养教育、老年人护理、妇女促进等都属于德国家庭福利政策的组成部分。德国当前家庭政策的重点放在提高人口出生率和应对社会老龄化，并希望通过平衡家庭与就业之间的关系，起到促进就业的作用。生育率过低是德国家庭政策要解决的核心问题。通常认为，人口的低出生率是由“传统型”家庭的衰落造成的，而社会老龄化的一个主要原因即人口出生率过低。德国目前的人口出生率在世界上属于最低水平，人均寿命则属于较高水平，老年人相对于青年人数量不断攀升，老龄化问题严峻。有观点认为，德国的低出生率与其以社会保险为主的社会保障模式不无关系。该种模式导致社会服务不发达，使得妇女在就业和生育之间难以兼顾，造成了女性的低生育率。^③也有观点认为，德国社会保障模式和低生育率之间的因果关系并不清晰，上述说法甚至可能倒置了因果。^④

^① Gösta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1996, p. 66.

^② Irene Gerlach, *Familienpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S. 42.

^③ 同注①。

^④ Stephen Fasshauer, „Besteht ein Zusammenhang zwischen Alterssicherungssystemen und Geburtenrate?“, *DRV*, 2006, S. 305ff.

本文即围绕德国为解决低出生率和老年护理问题采取的家庭福利措施展开介绍与讨论。妇女就业促进问题在文中有所涉及,但其主要是规定在就业政策而非家庭政策中,因此不作为研究的一个主要视角。

二、社会法与家庭的紧密关系

“每个成年人都应具有通过劳动获得自己与家人生存资料的机会。”^①德国社会法以此规则作为自己的基本出发点。这一规则的实现过程中存在三个核心作用场:劳动与收入、需求满足、扶养单元。传统上,家庭是为个体生存提供保障的社会单元,也是个体对家人进行付出的社会单元。由于家庭属于私人领域的范畴,因此扶养单元场通常被认为主要应由私法中的家庭法进行调整。然而工业化社会的出现与发展既削弱了个体对家庭成员的扶养能力,也削弱了家庭对个体的保障能力,个人风险和家庭风险转化为个人和家庭无力解决的社会风险,国家介入家庭保障的过程也因此开始并日渐深入。

社会法很早就将家庭保障确认为国家的任务,许多国际人权公约中对此都有明确规定。这项任务的内容,是通过预防性的或救助性的国家干预措施,平衡劳动、收入、需求和扶养之间的各种风险与赤字,加强个人和家庭应对生活变数的能力。家庭保障法的出现合法化了国家干预家庭领域的行为,但也使得家庭对国家产生了越来越强的依赖性。干预措施在解决既有问题的同时,也可能带来新的问题。如有些批评者认为,福利国家制度应对家庭小型化和低生育率问题的出现负主要责任。^②这些新问题又与社会其他新变迁一起,共同成为国家采取新干预措施的原因。

如今家庭仍然被认为是进行自我生活保障的社会基础单元,但随着福利国家制度的发展,社会法不仅为家庭提供基本生存保障,也提供越来越多的促进措施,社会法待遇在某种程度上甚至替代了家庭的传统功能,尤其是在儿童抚育问题上。而家庭在社会法中的角色,也从消极的国家福利待遇的接受者,逐渐被赋予积极的国家任务承担责任,如家庭在提高社会生育率、未成年人教育和老年人护理中承担的责任。目前家庭在德国被认为是一个对国民经济具有重要意义的待遇给付系统,国家通过社会法中的家庭福利政策,在不同的家庭和人群类型之间进行平衡并持续调整。^③

家庭政策涉及范围广泛,可能出现在社会法、家庭法、财税法等多个法律领域。即便是在社会法中,也可能在属性上有所区别。如儿童津贴和父母津贴都是为了

^① Hans F. Zacher, „Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts“, in Friedrich Kübler (Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1984, S. 11ff, 23ff.

^② Hans-Werner Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?* Berlin: Econ Verlag, 2003, S. 423.

^③ Irene Gerlach, *Familienpolitik*, S. 33.