

欢迎访问中国劳动保障科研网！

您当前的位置：中国劳动保障科研网 > 国际合作 > 考察报告 > 正文

## 德国特殊群体社会保障考察报告

【发布时间：2011-03-09】 【来源：】 【字体：大 中 小】

为了解德国特殊群体社会保障情况，2002年9月4日至18日我们赴德进行了考察。在此期间，代表团走访了德政府有关机构和相关研究团体，就德国针对贫困、失业及病残等特殊群体社会保障问题进行了了解。现将有关情况汇报如下：

### 一、针对贫困群体的社会救济

德国的社会救济是为确保每一位需要救济者能维持体面的生活而提供的帮助，但不同于慈善事业。按照德国社会救济方面的法规规定，任何公民如面临不依靠外来帮助个人无法解决的困难时，都有资格获得社会救济。

#### （一）社会救济的待遇及享受条件

在个人面临困难或者处于穷困的边缘，依靠自己或他人的帮助无法克服，则不论困难是否因本人原因造成，都可申请社会救济，并由法律保障其享有救济权。具体来说，救济对象是指家庭收入低于保障标准的贫困者，主要是四种人：一是无工作的人员；二是因疾病贫困者；三是酗酒、吸毒人员；四是无家可归者。据统计，1999年德国全国社会救济对象有290万人，占总人口的3.5%，其中，单人家庭占43%；外国移民占三分之一。而法兰克福市救济对象有37500人，占全市人口的比例超过全国平均水平，达到了5%。

负责社会救济的福利办公室在综合考虑申请者的个人状况、财力状况、家庭状况及是否曾向其他福利基金申请救济等因素后，确定合适的救济方式。

社会救济包括日常生活救济和特殊情况救济（如丧失劳动能力、生病、年老等情况）两类，具体形式有：人员救济、现金救济和实物救济。

#### 1. 日常生活救济

日常生活救济主要用于以下生活费用：食品、住房、衣物、化妆用品、家庭用品、取暖费、日常个人必需品等，有些还包括一定限额内的社会活动和娱乐费用。

由此可见，日常生活救济主要用于日常生活用品的消费，但也可以对一定限额内较大数额的消费提供一次性救济金，如购买衣物、选购家庭用品、支付冬季取暖费等。

如果申请者与家人同住，则社会救济只对其个人消费按月提供现金救济金（被称作“口袋钱”），不包括任何家庭费用；如申请者单独居住，则几乎可以得到涵盖上述各项开支的社会救济金。

#### 2. 特殊情况救济

特殊情况救济主要包括：

①预防性的健康状况照顾（如体格检查）以及卧床休养治疗（主要针对小孩、年轻人、母亲及老人采取的医疗措施）；

②生病期间救济及其他医疗救济（大体上与法定医疗保险金相当）；

③准母亲及新母亲救济（大体上与法定医疗保险金相当）；

④针对严重的体力、脑力或心理缺陷者的综合救济，包括治疗、照顾、社会安置、促进就业等；

⑤针对需要被护理人员的救济，如申请者需在家接受护理，则按其需要护理的程度提供各项救济金（包括消费补偿金、补助津贴、月护理津贴等）；如必要，还可以提供支付特殊护理人员的护理费；在某些情况下，还可以为护理人员缴纳适当的养老保险费；

⑥家务劳动帮助，如在家庭中的母亲生病或在疗养院接受康复治疗时提供帮助；

⑦克服特殊社会困难的救济；

⑧满足老年人特定需要的额外救济，如帮助老年人得到并（或）保有老年人公寓等。

## （二）各相关方面的责任和义务

### 1. 社会服务办公室

德国的社会服务办公室在接到求助请求或得知某人需要救济时，必须采取行动向求助者提供救济。获得救济者必须接受社会服务办公室安置的工作，否则将有可能失去被救济的资格。但如果申请者正在照料年幼、生病或残疾的小孩，则无需接受工作。

### 2. 享受救济者

获得日常生活救济者的所有收入（做一定的扣除后），都必须用于日常生活消费；获得特殊情况救济者在一定限额之内的收入通常可以自由支配，但超过限额的部分则其只能使用适当的数量。

在申请社会救济前，除非申请者的财产仅包括小额银行存款或所住房屋（不超过正常需要的大小），否则必须提供并出示所有的财产。

### 3. 享受救济者的亲属

申请者的亲属必须首先对其提供救济。按照家庭法规定，直系亲属之间有互相提供帮助的义务，社会救济并不能使他们免除这项义务。因此，社会服务办公室在提供救济前必须查明，申请者的父母、子女、配偶可以提供多大程度的帮助。但申请者的祖父母、孙子女或其他远房亲属则没有提供救济的义务。（在决定申请者亲属可提供的救济数额时，德国福利办公室有自行裁定权，以防止因无法裁定而陷入困境。）

### 4. 救济金的返还

通常情况下，即使接受救济后生活大大改观，享受救济者也不需要返还所获得的社会救济金。但在以下情况下，则必须返还：（1）社会救济金是全部作为贷款发放的；（2）所处困境是申请者出于故意或由于严重疏忽造成的。

如果享受救济者在获得救济期间死亡，并留下可观的遗产，则其继承人必须返还其所获得的社会救济金，但如果返还救济金会造成继承人的困境，则不需返还。

## （三）社会救济金标准

2000年7月1日，根据养老保险缴费率的变化，日常生活救济金的水平也做了相应调整。

家庭所得社会救济金总额由家庭成员数量及各自的年龄决定，同时考虑家庭成员的所有收入。

目前，原西德地区家庭主要成员（户主）所获得的人均标准救济额为549马克，其配偶所得为户主的80%，子女根据年龄的不同，可得到户主的50-90%。（详见下表）

分年龄子女获得救济的比例表

（相当于户主所得标准的百分比）

年龄	比例
7岁以下	50%或55%①
7-13岁	65%
14-17岁	90%
18岁以上	80%

需要获得额外救济的特定群体，可得到其标准救济金的20-60%的补充救济金。

需要指出的是，社会救济金中包括适当数量的住房费用（主要是租金和取暖费），而标准救济金中并未包括这些费用在内。

如果申请者因欠房租而面临被收回住房的危险，社会救济金就会支付所欠房租款。申请者在租用新的住房前必须与当地社会服务办公室协商并得到他们的批准。在某些情况下，救济金还涵盖了因租用新房而发生的意外费用及预付的存款。

一次性救济金主要提供非日常性支出，如衣物、家庭用品、圣诞补贴等。

德国的救济标准由联邦政府劳工和社会部统一制定，各个城市根据联邦政府制定的标准，确定各自的救济标准，相互间差距不大。政府制定保障标准的主要参考指标有三项：一是家庭月纯收入；二是人均消费水平；三是家庭月实际支出。如法兰克福市2001年保障标准每人每月：丈夫548马克，妻子450马克，孩子365-506马克（7-14岁）

德国的救济金主要来源于政府的工资税和燃油税，以地方政府负担为主，联邦政府设立调剂资金，对保障人口较多的地区给予补助。

#### （四）保障方式和保障程序

德国的保障方式，一是发放保障金，由社区救助机构发给保障对象银行卡，也有的发给现金支票；二是提供必要的生活服务，主要是雇请专人为老年人、残疾人和儿童等特殊保障对象提供生活护理等服务。

享受程序既严格又简便。首先，对申请人的家庭经济状况进行严格审查，其中，家庭有汽车、钢琴等大件财产的要进行变卖处理；家庭存款不能超过规定的数额。其次，救济对象享受救济待遇必须履行严格的手续，通过严格的程序，不仅使保障对象得到应有的保障，还帮助他们摆脱贫困。

保障程序虽然非常严格，但实际操作中却力求简便。对救济申请都实行一审制，即由社区救助机构审查后直接核准，不需逐级审批，有的申请人提出申请后，经审查核准，当时就能领到救济金，可见，这种保障程序和审批方式，简便快捷有效。

#### （五）有关法律规定

德国社会救济方面的主要法律是《联邦社会福利法案》及其配套规章，在联邦州一级实施。

按照德国统一条约规定，1996年8月1日起，对原东德地区实施统一的社会救济政策。但也有其特殊性，即：特殊情况救济的基础收入限额随收入的提高逐年调整，直至与原西德地区的数额相当；在具备必要的服务和设施及足够的资金的情况下，社会救济机构只负有实现法定权益的责任。

### 二、针对失业者的失业保险制度

在德国，雇员被解除就业关系或者从事周工作时间少于18小时的短暂工作即为失业。失业保险制度包括失业保险、失业救济、破产补偿、缩短工时补贴等，主要法律依据是《就业促进法》。

#### （一）管理机构

德国原设有专门的失业保险机构，负责失业保险、失业救济和其它专项资金（如破产补助金和缩短工时补贴）的发放、管理。考虑到失业保险工作和职业介绍工作的联系越来越紧密，从2000年开始，根据新的《就业促进法》规定，失业保险将合并到职业介绍部门并由其负责，将职业介绍员和失业保险工作者组成一个工作队。这样可以方便失业者求职和领取失业保险金，并将使失业保险更多地发挥促进再就业的功能。

## （二）失业保险

1. 失业保险基金的筹集。德国失业保险基金原则上是作为一种法律义务，由每个雇主和雇员缴纳。根据《就业促进法》规定，除法律有特殊规定之外，所有雇员、义务兵、学徒、在残疾人学校参加培训的年青人、家庭手工业者、海员、领取医疗保险金的人都必须缴纳失业保险费。但也有例外情况，根据法律规定，政府官员、法官、职业军人、神职人员、短暂就业者、假期打工的大中学生、65岁以上的老人、失去工作能力的人、长期不能被职业介绍所介绍就业的人、临时工作的人、进修的外国人可不缴纳失业保险费。

失业保险费由雇主和雇员按全部工资总额的6.5%共同缴纳，双方各承担一半。失业保险的缴费标准（费率）根据劳动力市场需求和失业状况按年度做相应调整，总的趋势是费率逐年增加。

2. 享受失业保险待遇的条件。基本条件有五个：①必须是失业人员；②必须到劳动局进行失业登记；③必须提出申请，要求享受失业保险待遇；④必须接受职业介绍，享受失业保险金和失业救济金的失业者还必须定期到负责他的职业介绍员那里去报到。去外地旅行前必须到职业介绍员那里去请假；⑤必须具有享受资格，即在失业前的3年内，从事某项工作，累计缴纳失业保险费不少于一年。

3. 享受期限。根据《就业促进法》规定，一旦失业者具备了享受失业保险待遇的条件，就可以领取失业保险金。失业保险金按周发放，每周发放时间为6天。享受失业保险待遇的最少期限为78天，即13周，最长达832天。享受待遇的具体标准取决于履行缴纳失业保险费义务的工作年限和本人年龄。就业时间长、年龄较大，缴纳的失业保险费相对要多，因此享受待遇的期限就长些。按照规定，当一个失业者在自己应享受的失业保险待遇期限之内重新就业，那么在今后7年之内一旦他再次失业，还可以将原来应享受而未享受的期限加上，合并计算享受期限。但两次享受期限之和，不能超过按照规定应享受的最高期限。但是，如果失业者由于自身过失而被扣除失业保险金时，也要相应缩短其享受失业保险待遇的期限。

4. 待遇标准。德国失业保险金享受标准主要有两个因素决定：一是纯工资水平，二是有无孩子。纯工资的多少依据税收等级来计算。德国的就业者必须纳税，但纳税等级不同，根据本人工资收入和赡养人口，共分6级。有无孩子对享受失业保险金的待遇标准有一定影响，如没有孩子的待遇标准是纯工资的60%，而至少有一个18岁以下孩子享受的失业保险待遇标准则是纯工资的67%。

此外，德国还对获取额外收入时失业保险金的相应扣除、取消享受资格及失业保险的封锁期等做了具体规定。

## （三）失业救济

德国的失业救济对失业保险起补充作用。其目的在于使那些无权享受或不能继续享受失业保险待遇的失业者得到失业保护。与失业保险不同的是，法律规定失业救济是联邦政府的职责，其所需资金由联邦政府从税收收入中拨付。联邦政府将这项任务交由联邦劳动局具体组织实施。在失业保险之外设立失业救济的主要目的，一是出于政治考虑，通过失业救济来保护所有的失业者，从而保持社会稳定；二是从保护本国经济发展出发，通过失业救济使那些不能享受失业保险的失业者保持一定的购买力；三是通过保护失业者使人力资源得到更好地开发。

1. 享受条件。分一般条件和特殊条件。一般条件有四个：即是失业者；在劳动局进行失业登记；提出失业救济申请；接受职业介绍。特殊条件有以下几项：失业者无权享受失业保险；失业者没有维持生活的经济来源；在过去的一年内至少享受过一天的失业保险或类似的保险金；在过去的一年内至少从事过150天就业活动；过去是公务员、法官、军人、义务兵或警察；在过去的一年内因受伤或因病而致残等。符合以上几款特殊条件者，也可享受失业救济。

2. 领取期限。领取失业救济的期限分两种情况。一种是以前享受过失业保险，现在享受期已满，但又没有重新就业。在这种情况下，失业者便可以享受连续性失业救济，且没有时间限制。另一种情况是，以前没有缴纳过失业保险费，无权享受失业保险，现在由于各种原因（主要是因为受到法律制裁）而失业了，如公务员、法官等。对这种情况可享受312天的失业救济。

3. 失业救济的标准。失业救济金的标准低于失业保险金。与失业保险一样，失业救济的标准亦因为有无孩子而有所差别。有孩子的标准为原纯工资的57%，没有孩子的为53%。

德国的失业救济不同于社会救济。两者的主要区别是：失业救济是工资的替代物，而社会救济不是；失业救济由联邦政府出资，社会救济则由地方政府出资；只有失业者才能享受失业救济，而所有的人都可以申请社会救济。

#### （四）待遇享受者和雇主应尽的义务

根据有关规定，失业保险和失业救济待遇的享受者还必须相应地承担一些义务。主要是：必须亲自到职业介绍员或劳动局医生或心理咨询专家处报到；接受就业咨询；将社会保险证明和工资税卡交留劳动局，以免同时享受两种以上社会保险待遇，防止失业者在领取失业保险金期间又到其他地方打黑工；有与管理机构合作及不当领取待遇的赔偿义务。

雇主在失业保险方面必须承担的主要义务，一是要为雇员缴纳失业保险费，二是要向劳动局通报雇员基本情况资料、填写失业保险待遇享受者领取待遇的工作证明、为拖欠交费承担补偿等。

### 三、对老病残者的照顾——护理保险和工伤保险制度

#### （一）护理保险

自70年代以来，由于人口寿命延长及家庭结构的变化，对护理的需求已被公认成为一个社会问题，引起了广泛地讨论、关注和重视。1994年德国颁布《护理保险法》，正式建立了护理保险制度，其目的在于保障老年人和病残人员生病后的护理需求权利。护理保险也是德国社会保险体系的重要支柱之一。

1. 护理保险的保障范围。遵照“护理保险因循医疗保险”的原则，所有参加法定医疗保险的投保人也都被社会护理保险承保，覆盖面已占全德人口总数的92%。而所有参加私人医疗保险基金的投保人也均由私人护理保险承保（约占总人口的7%）。

2. 社会护理保险。法定护理保险隶属于法定医疗保险机构，同时由医疗保险基金担当护理保险基金的角色。护理保险基金的经费按照自行支付的原则由保险税款提供。保险税由投保人和雇主各承担一半，税额按照投保人的收入作为税基计算，从1996年7月1日起税率固定为1.7%。医疗保险的保险课征上限规定也适用于护理保险（1996年在原联邦州为每月6000马克，在新联邦州为每月5000马克）。若投保人的收入没有超过一定限度，则他们的配偶和子女也在被保之列。养老金领取人也需缴纳保险税，但养老保险基金为其支付一半的税款。

3. 私人护理保险。与社会护理保险相比，私人护理保险的运作是建立在资本筹集的基础上的，这一点与私人医疗保险相同。保险费的征收与收入无关，而是由投保时的年龄决定的。一部分保险税款将用来形成随着年龄的增长而风险增大的护理保险的储备基金。但德国私人护理保险并不完全遵循私人保险的核心原则——平等原则。它也具有一些福利性质：即提供护理保险的保险公司有义务对任何参加私人医疗保险的人员承保，而不得以风险较高或风险异常为由加以拒绝。男性和女性支付保险税额相同，儿童不必另交保险税而自然在承保之列。护理保险于1995年1月1日起开始实行，保险公司相应收取已参加私人医疗保险的投保人的附加保险费。义务私人护理保险的最大保险税额不得高于社会长期保险税额；无收入或收入微薄的配偶只支付50%的税额便可被承保。义务私人护理保险的赔偿金的支付与社会护理保险一样。

4. 护理保险的赔付标准。护理保险主要是对被护理的病人和护理人进行赔偿或保险给付。对被护理的病人的赔付又分家庭医护和专业医护两种情况。总的看，赔付情况比较复杂。如对专业医护，护理基金可提供最高为每月2800马克（平均每月2500马克）的职业护理费用。但这类保险赔付一律以实物形式——即提供医护服务的形式支付，而不发给现金。对护理人的保险赔付一般是指当护理人员必须全部或部分放弃工作进行护理的情况下，支付其失去的收入来源或停发的养老保险金。

#### （二）工伤保险

德国是世界上第一个建立工伤保险制度的国家。早在1884年就颁布了《意外事故保险法》，1894年颁布世界上第一部社会工伤保险法——《工人灾害赔偿法》。德国社会工伤保险最重要的特征是宽松的管理结构、严密的组织管理和协调的社会效果。

##### 1. 管理体制

德国工伤保险是一个独立管理、独立运作的险种，其管理按层次划分如下：

①联邦劳动和社会秩序部是工伤保险最高行政管理部门。其主要职能是制定或修订工伤保险法规，经联邦政府议会通过后立法并执行。该部不直接管理工伤保险具体运作事务，也不下达任何指令性指示要求社会保险经办机构执行；而是由各同业公会——即工伤保险经办机构，按照法律规定去办理有关具体事宜。自1884年7月6日颁布《灾害赔偿法》并于1885年10月1日生效以来，德国政府在工伤保险具体业务上就一直采取了“社会事社会办”的管理办法，由社会团体自主管理和运行。

②同业联合公会是工伤保险的社会管理组织。同业联合公会是属非政府的社会团体，其管理者通过民主选举产生，议事的方式主要是

通过对话和民主协商解决。同业联合会代表委员会每6年选举一次，由劳资双方代表大会选出代表组成委员会，并成立理事会负责联合会的日常管理工作。理事会的主要职能是：颁布安全操作规程；监督事故隐患；协调各地区同业公会工作，协商调剂全国社会工伤保险基金；提供培训和咨询服务；进行安全监测与调查。

③同业公会是工伤保险的经办机构。目前，全国性的同业公会共有35个，分行业自成体系进行工伤保险管理。各同业公会根据需要在各地设办公室，作为该同业公会的派出机构。各同业公会设在全国各地的办公室共有139个。

同业公会的管理者按特定的程序经民主选举产生。首先由雇主、雇员双方自选数额对等的代表委员会，再通过代表委员会大会在委员会成员中选举劳资双方的两位主席；然后选举产生执行理事会；最后确定执行理事长和副理事长。代表委员会每六年选举一次，执行主席和副主席在六年内轮流担任主席一年零六个月。

同业公会的代表委员会的作用类似于议会，主要是通过或修改联合公会的规章、章程和管理制度，通过预算，确定执行理事长、副理事长和执行理事会成员的构成；通过基金收缴办法，以及同业公会的年度工作计划。执行理事会的作用相当于“政府”，主要职能是负责同业公会的管理和经营，提出预算，做出基金收缴办法的决议；决定使用和运用基金等日常管理工作。

总之，德国工伤保险的三级架构各有分工，但又组织严密，能高效运作。这种管理架构使政府腾出更多时间和精力抓宏观管理，出现问题一般由经办机构自身协调解决，协调解决不了的则经过法律程序——社会保障法庭来解决。其严密的组织体制和运行机制可概括为：国家立法、政府放权、同业公会自主管理、社会协调矛盾。

2. 基金的管理运行。德国的工伤保险管理运行的特点主要是：实行雇主缴费、差别费率、建立周转金并留有适当积累。工伤保险的经办机构——同业公会既负责确定费率和待遇的支付工作，还统一管理工伤事故的确认，劳动能力的鉴定和残废等级的确定，防止了分级管理带来的互相牵制和推诿，大大提高了工伤保险从确认到待遇支付的工作效率。

①基金征集。每年年底才进行当年费用的结算和决定各企业工伤保险费用的分摊数额。实行现收现付模式。

②实行差别费率。差别费率包括三个层次：第一层次是按行业划分，如造纸业的平均费率为0.71%，矿业为14.38%；第二个层次是在行业内部确定企业风险等级，如电力行业的费率从0.3%到3.0%共划分为32个风险等级；第三个层次是补充风险等级，即对处于同一风险等级的企业，按照其事故发生率、安全生产情况，建立奖或罚的制度，这一制度使处于同一风险等级的企业彼此之间的缴费相差幅度可达25%。通过这三个层次的评估确定出来的费率，加起来达700多个。

③积累基金。德国工伤保险基金实行现收现付模式，同时也留有少量的积累，积累额为年应收基金的5%-10%。经过110多年的积累，其积累金已可支付5-10年的工伤保险金，这对稳定费率起到了很大的作用，特别是当经济处于低谷时，可避免提高费率，以减轻企业的负担。

④现金待遇。德国工伤保险现金赔付包括以下几个方面：雇主发给的工资，医疗期间的待遇，接受培训和职业指导期间的待遇，年金待遇，遗属待遇以及各项补贴。

在德国，工伤年金只根据残废等级发放，不与伤残人员就业状况联系，不根据工伤人员再就业之后的工资进行调整，年金的多少只取决于工伤职工伤残程度。总之，德国的工伤保险是属于福利型的保险，其现金待遇项目较多，受保的范围也较全面。

德国在工伤保险方面有几个突出的特点。一是在工伤预防上下功夫，花大量的经费研究预防工伤事故的办法，制定安全生产规章；二是根据各行业、行业内部各企业事故发生情况将费率细分为700多种，使企业事故与费率确定更加科学；三是注重伤残康复；四是工伤确认、劳动能力鉴定，伤残等级的确定，工伤保险待遇的发放由同一个社会组织办理，提高了工作效率，有利于制度的协调运作。

德国是世界上最早建立社会保障制度的国家之一，社会保障制度已运行100多年，形成了比较健全和完善的体系，特别是对贫困、失业和病残等特殊群体形成了一套较为完备的保障制度，有效保障了国民的各项福利需求，确有很多独到之处，值得我们学习借鉴。

一是要转变观念，树立以人为本的指导思想。德国的特殊群体保障制度，从立法到具体实施，处处体现以人为本的思想，人的价值和基本需求是保障的立足点和出发点。我国在这方面还显不足。如我国的最低生活保障制度由于是以传统的救济制度为基础建立的，某些传统的观念和管理方式依然遗留在新制度中。因此，必须转变传统观念，更新意识，树立以人为本的思想，维护贫困者基本权益、保障贫困者最基本的生活需求，使制度更完善、工作做得更好。

二是要建立健全的管理机构。与德国相比，我国的社会保障管理机构还较薄弱，手段也相对落后，尤其是基层（如社区）的管理机构不健全，管理人员少、工作素质低，势必影响各项社会保障工作的开展。

三是要加强社会保障立法工作。德国社会保障制度建立并有效运行的成功经验之一就是立法先行，每一项制度、乃至每一次调整和改革都先制订法律，再组织实施。由于法律具有普遍约束力，加之公民和法人法律意识比较强，所以社会保障制度运行良好，恶意违法的情况很少。我国在建立和完善社会保障制度过程中，由于不少问题尚处于探索和试点阶段，在立法条件尚不具备的情况下，很多改革政策都是通过规范性文件的形式出台的，缺乏强制性，实施起来往往困难重重。不妨先就这些问题制订政府行政法规，由于法规比规范性文件的效力要高，易于保障实施；待各项政策基本成熟之后再颁布法律。随着改革的不断深入，制度的进一步完善可通过修订法律实现。

赴德特殊群体社会保障考察团

二00二年九月三十日

编辑：超级用户

[【打印】](#) [【关闭】](#)

---

[法律声明](#) | [技术支持](#) | [地理位置](#) | [联系我们](#)

主办单位：中国劳动保障科学研究院

京公网安备110401200220