

德国家庭政策的回顾与探析

张敏杰

提要:自德国在世界上最早提出社会政策和实施社会保险制度以来,历届政府始终将家庭政策与社会政策紧密相连。本文对德国自魏玛时代至东西德统一后的家庭政策进行了较全面的回顾与梳理,指出家庭政策作为国家的福利措施,不仅为家庭提供了生活保障,而且也旨在推动社会经济发展、使家庭政策成为服务国家利益的有力工具。

关键词: 家庭政策 社会政策 家庭福利 德国
作者张敏杰,男,浙江工商大学公共管理学院教授。(杭州 310018)

德国是世界上最早提出“社会政策”理念、并通过立法建立了世界最早的工人养老金、健康和医疗保险制度的国家。140年来,社会政策作为一种在国家公共责任基础上,“通过政府提供服务和收入,对公民的福利直接影响的政府政策”¹,早在俾斯麦统一德意志以后就在德国的社会生活中被确定下来,而家庭政策在社会政策中始终占有举足轻重的地位。二战后,分裂后的联邦德国与民主德国的家庭政策朝不同的方向发展,分别出台了一系列重建及稳定家庭的政策,多次修订家庭保护法,添加所需的新内容,使其不断充实完善,以适应家庭、社会环境及人口结构的新变化。德国统一使东西德的家庭政策被纳入了合并的方向,政府又及时调整家庭政策,充分体现了社会政策的福利传统和保障功能,使家庭政策与国家利益相结合,实现家庭与国家的双向服务与支持。

一、魏玛时代的家庭政策

第一次世界大战加速了德国国内危机,引发了1918年的德国资产阶级革命,建立了资产阶级共和国。面对战后的150万伤兵和250万遗属,大联合政府首当其冲面临的第一个社会政策问题就是如何保障这些战争受害者的供养问题。1919年8月11日颁布的《魏玛宪法》至少从法律上勾画出他们为之奋斗的“社会福利国家”的特点,第161条规定:“为了保持健康和劳动能力,为了保护母亲,为了应付由于老年和生活中的软弱地位以及情况变化造成的经济上的后果,帝国将在投保人的决定性

¹ T. H. Marshall, *Social Policy*, London: Hutchinson University Library, 1965, p. 7.

参与影响下,创造一个全面广泛的福利保险制度。”1920年3月的《帝国供给法》和《健康严重受损者法》将这种源于传统的处理程序正式纳入福利体系之中,“战争牺牲者们”获得了有关医疗、职业恢复、教育培训,以及养老金方面的法律保证和许诺。1924年2月《关于救济义务的帝国条令》和4月的《关于公共救济的前提、方式、程度的帝国原则》的出台都考虑到家庭,并增加了给投保人子女的津贴费。由于人口政策方面的原因,所有的生育妇女,无论是否投保人的家属,均能获得生育后的免费助产服务、医药、分娩津贴,以及先是8周,后是10周(1927年)的产假补助。在遗属年金方面,丧失就业能力的工人寡妇能享受亡夫年金的6/10(过去为3/10),孤儿享受5/10(过去为2/10)。若孤儿在接受教育,这笔年金可从18岁延续到21岁(过去是16岁)。¹

此外,针对战后家庭的居住困难,魏玛政府直接参与了住宅和公益事业建设。1925年到1930年间,德国新增住宅总数中,私人投资者建造了50%,公益生产合作社建造了40%,国家建造了10%。国家还负责制订住宅建筑计划,并通过向房屋抵押贷款债务人征收房屋利息税,拨出6%的公共事业开支,补贴私人建房者和建房合作社,以资鼓励。同时政府又严格控制房租上涨,一定程度上保护承租者的利益。至此,魏玛德国的“福利国家”政策获得了空前的发展。它不仅扩充了帝国遗传下来的对工人、职员三大保险和遗属保险,而且还新增设了对战争牺牲者供养、社会救济、失业保险和危机救济。但是,20世纪30年代大危机的到来,面向家庭的社会福利津贴费的削减,造成了受济者心理上安全保障感的丧失,导致了社会矛盾的激化,也为纳粹党力量的壮大提供了良机。

二、纳粹时期的家庭政策

1933年希特勒上台之后,纳粹政府以种族主义理论为依据,在复兴、稳定家庭的口号下,以夺取世界霸权为目的,推行以“保种保族”为主要内容的家庭政策,利用家庭为国家政策服务,主张家庭应服务于社会,具有明显的实利性目的。其具体政策和措施有以下几个方面:

(一) 鼓励结婚,强化传统的家庭角色分工

纳粹的家庭政策是围绕提高德国民族的生育率和培育具有纳粹理想的年轻一代而展开的。关于“家庭”的立法是纳粹最早的立法,为使德意志人口增长,结婚是重要的前提条件之一。它试图通过激励和强制等多种方式促使“优势种族”妇女生育更多的孩子。根据1933年颁布的《减少失业法》,准备结婚的妇女只要同意婚前六个月放弃原有的工作,就将自动获得政府的贷款资助。纳粹政府极力维护传统的男女性别角色和职能分工,强化以男性作为经济支柱的家庭模式,要求妇女返回家庭。在1933年后的一段时间内,政府管理部门的大量女职员被解雇,中小学的女教师被免职,医疗保健机构的女医生被取代,禁止妇女当法官和律师。这样,数十万计的妇女被赶回家专营家务,生儿育女。从历史上看,这种角色分工“在德国古老的根源,并且受到风俗、宗教和法律的认可”。

(二) 资助多子女家庭,推行种族主义的生育政策

纳粹政府“把家庭看作是为国家提供未来士兵的再生产工厂”,认为要使德意志民族复兴壮大,最重要的环节是使德意志妇女多生孩子,并强调生育对维护“民族生存”和防止“种族灭绝”有十分重要的意义。围绕妇女的母亲角色和生育功能,纳粹通过宣传、法律、政策掀起一场广泛的支持家庭生

¹ [德]卡尔·迪特利希·布拉赫、曼弗雷德·冯克、汉斯-阿道夫·雅可布森:《魏玛共和国,1918—1933》,杜塞尔多夫,1987,第211页;引自李工真:《德国魏玛时代“社会福利”政策的扩展与危机》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)1997年第2期。

² [美]戈登·A.克雷格:《德国人》,上海译文出版社,1998年,第199页。

³ [德]费舍尔:《纳粹德国——一部新的历史》(下册),江苏人民出版社,2005年,第454页。

育的运动,刺激年轻女子结婚,生孩子,让她们无意间就回到了“母亲和佣人”的传统角色。纳粹政府所建立的社会救济机构“民族社会主义母亲和儿童国民福利院”除从事通常的家庭救济外,还组织动员社会力量向孕妇家庭和育婴家庭提供志愿服务。¹ 这些政策的出台一改魏玛共和国软弱无能的形象,刺激年轻女子结婚,生孩子。同时,纳粹政府还陆续颁布了《德意志人血统及婚姻保护法》、《德意志人遗传健康保护法》、《大德意志婚姻法》等法律,“禁止犹太人与德意志人或者同种血统的公民结婚”,“禁止犹太人与德意志及其同种血统的公民发生法外婚姻关系”;1933年6月,纳粹政府颁布的第一个人口政策法甚至规定:“为优化、纯洁德国种族,必须强制优生、绝育。”² 为此,纳粹建立了250个特别绝育法庭,以法西斯的残暴来淘汰所谓的“无生存价值的生命”,以求德意志妇女生育的孩子符合纳粹的质量要求,成为献身于纳粹事业的可用之材。

(三) 破坏传统的家庭价值观,推动家庭的纳粹化

纳粹政权表面上强调坚固的家庭生活,为妇女提供安全和地位,实际却在破坏传统的家庭价值观,削弱以家庭为中心的生活;纳粹特别强调,做母亲不仅仅是养育孩子,同时还担负着培养具有新价值、新理想的德国下一代的责任,让妇女回到“母亲和佣人”的传统角色,并鼓励以同性别的组织生活为生活常态。他们将种族主义的基本国策与人口政策、生育政策等等联系起来构筑家庭政策的基础。在教育制度方面,纳粹政权建立了中央集权的学校管理制度,要求家庭配合各类学校必须进行所谓的“种族教育”,强调德意志是最优秀的民族;并在各种教科书中宣扬对法西斯的崇拜和对法西斯头子的盲从。在社会生活方面,以军队、青年组织和学校来完成家庭的纳粹化,要求家庭成员要融入各种社会组织中,如“希特勒青年团”、“国家社会主义司机团”、“帝国劳工战线”等。总之,纳粹政府采取了促进德国人口发展的政策,这种政策主要是以经济上的资助来推动实行的,并辅之以法律上的强制和宣传教育方面的鼓动。但是,纳粹“复兴家庭”政策并非家庭至上和母亲优先的政策,而是利用国家改变了家庭,使家庭支持国家政策,达到家庭服务于纳粹政权的目的。

三、战后东、西德家庭政策的分野

随着二战后德国的分裂,家庭在两个完全不同制度的国家、以不同的方式重新开始整合,家庭政策也出现明显的分野。

(一) “去家庭”与“家庭化”的分野

战后民主德国政府实施了一系列强有力的“去家庭”(de-familising)措施,试图使家庭事务政治化。1949年的东德宪法宣布,不允许任何阻碍实现两性平等的现象存在,“所有与妇女的平等权利相抵触的法令和规定,一律立即废止”。³ 1950年,东德颁布了《儿童、母亲和妇女权利的保护法》,正式否定了妇女的经济依赖性,倡导男女权利平等,保护妇女合法权益,促进妇女解放,这不仅是德国历史和传统的突破,同时也使家庭地位和家庭功能发生了前所未有的变化。为了提升与西德之间在意识形态竞争领域中的力量,东德大力促使妇女投身到全职工作岗位上,民主德国的劳动法规更是要求所有企业,必须制订招收、正式培训和提升女性职工的明确计划⁴。由于受到政府实行的以鼓励和支持工作适龄妇女进入劳动力市场为主要内容的妇女政策影响,妇女作为工作者与母亲的双重角色得到

¹ 参见王肇伟:《试论纳粹德国的人口政策》,《山东师大学报(社会科学版)》1994年第4期。

² 马瑞映:《德国纳粹时期的妇女政策与妇女》,《世界历史》2003年第4期。

³ Eva Kolinsky: *Women in 20th-century Germany: a reader*, Manchester: Manchester University Press, 1995, p74.

⁴ [德]赫尔威格·鲁道夫等:《德国统一后妇女前景黯淡》,《国外社会科学情况》1991年第10期。

了肯定;通过大力提升妇女的独立性,使她们从过去对男性的依赖转变为对国家的依赖,以高就业率为特征的女性就业模式,满足了国家在社会经济建设过程中对劳动力资源的需求,改善了妇女在家庭和公共生活领域里的地位。¹ 社会主义的“供给型国家”支配了家庭的基本功能,不但父母角色以及依靠丈夫养家糊口的功能都发生了变化,而且也导致家庭生活方式的变化,出现由未婚先育的同居者组成的新的、平等的准家庭生活方式和建立在性别平等基础之上的婚姻家庭生活方式同步发展的现象。

与民主德国形成鲜明对比的是,西德的传统的家庭生活方式基本保持未变,家庭政策不同于纳粹德国时期及社会主义东德政权国家对夫妻权利及父母权利的干预,在婚姻和家庭领域加强了夫妻作为父母的权利和公民权利,在不断强化传统的妇女对丈夫的人身依附和经济依赖的同时,由政府向家庭提供必要的福利支持,这些政策可以叫做婚姻为基础的“家庭化”(familisation),² 即政府通过福利政策来加强对于家庭的各项支持,使家庭的经济功能、情感功能、抗风险功能等得到增强,它包括儿童津贴、母育假与父育假津贴、鼓励妇女平衡就业与家庭关系的各类政策等。³ 联邦德国政府1949年颁布的《基本法》有“男女平等”的内容,规定了“婚姻和家庭处于国家的特殊保护之下”,但在有关男女在家庭和婚姻中的具体规定中,给予妇女的平等地位显然是不够的。如《民法典》1354条规定男人在婚姻中选择居住地等方面具有决定权;1356条规定,妇女只有在不影响在家庭中的义务时,才能够外出工作;1360条规定,只有当男人的工资不够养家时妇女才能工作;1628条规定,男人在关系到孩子的问题上有最终决定权;等等。随着时间的推移,从1957年开始,上述规定逐渐被取消。到1980年,在民法中才真正规定了家庭事务要由夫妻双方共同决定。

(二) 发展公共托儿事业与强调亲职教育的分野

东德政府认为,通过在公共设施中设立早期的、综合性的保育机构可以影响孩子的社会化朝着社会主义者的行为准则方向发展。因而,机构性的保育设施膨胀,几乎涉及到所有的孩子。发展公共托儿事业是根据社会主义原则教育儿童,并使妇女能投身工作岗位的重要措施。东德通过各种家庭补贴、公共设施、儿童保育、度假设施建设和单身母亲的特别津贴等福利项目,直接或间接地支付了儿童抚养成本的80%;国家成了儿童抚养的主要供应商,并通过向在职母亲提供的带薪学习、抚养假期等国家服务,与她们一起分享了抚养的任务。从20世纪70年代起,以儿童为中心的家庭政策优先考虑的是增加人口数量,公开地强调和推动家庭的生育功能,而不论儿童的家庭形式和其父母的婚姻状况,这反过来又使非婚生育有了发展的趋势。由于东德国家在财政上还不能负担起公共托儿的巨大开销,不得不要求有子女家庭依靠自身的资源来兼顾工作和育儿义务,因此妇女在家庭中承担的责任和义务未能得到实质性的削减,在家庭与社会中的双重角色使大多数妇女感到自身对生活选择度过小,存在生活压力过大的问题。⁴

联邦德国的家庭政策受到分配政策和传统观念的影响。分配政策倾向于应使家庭政策减轻父母抚养孩子而带来的负担,主张应为孩子确保社会和文化方面的最低需求。而传统观念导致西德的家庭政策建立在在男人赚钱养家、妇女育儿与做家务的模式上。虽然战后西德妇女也开始追求工作和家庭的协调和连续,但是带孩子和教育孩子仍然由各个家庭、主要由妇女在家庭中承担。妇女在抚养教育孩子期间依然被认为不应从事职业工作或只能从事有限的职业工作。由于联邦德国因强调母亲的传统角色,故不重视公共托儿事业和学前教育,而强调亲职教育,并认为它是无法通过公共托儿教

¹ 王扬:《试论原民主德国女性就业模式及其影响》,《湖北大学学报》(哲学社会科学版)2003年第1期。

² Ilona Ostner, Michael Reif, Hannu Turba, *Family Policies in Germany*, Drafted for the meeting “Welfare Policies and Employment in the Context of Family Change”, 8-9, October, 2001, in Utrecht, Netherlands.

³ 张浩淼:《德国福利体制的转型与重构》,《经济研究导刊》2010年第6期。

⁴ Manuela Badur, *Junge Frauen aus Ostdeutschland*, *Aus' Politik und Zeitgeschichte*, B12/99, S. 27.

育来取代的。基于这个考虑,西德基本没有3岁以下幼儿的托管机构,3岁以下幼儿在公共教育机构中接受照顾和教养限定在严格界定的“紧急情形”下,并不认为这是一种为家长提供的“正常的”服务。3岁至6岁的幼儿服务机构也严重不足,多数托儿所为半日制,只有少数的托儿所提供全天班;原则上只有来自单亲家庭及双亲均为大学生或正在接受职业训练的幼儿才可能将孩子送到全日制托儿所。

20世纪70年代开始,西德社会普遍认识到,对儿童的培养和教育关系到国家的发展,政府应当把这一社会福利项目纳入整个社会保障体系之中。通过社会保障机制,平衡各个家庭在教育子女费用上的负担。1975年,西德政府颁布《联邦子女补贴费用法》,以法律形式对儿童补贴做出规定。其具体内容为:第一,每一个有义务抚养儿童的公民,不论其收入多少,都可以领取一定数量的儿童补贴;第二,每个儿童从出生之日起到年满16岁止,都可享受儿童补贴;如果儿童在年满16岁时还在上学或还在接受职业培训,可以进一步把儿童补贴延长;第三,补贴标准,主要根据每一家庭孩子的多少和家庭收入的多少来决定。孩子越多,每个孩子享受的补贴越多;低收入家庭可领取的补贴,高于高收入的家庭。在实施儿童补贴时,还辅助以税法及其他法律法规。如联邦税法规定,有孩子的家庭可以减免个人所得税,原则上孩子越多的家庭,减免幅度越大;妇女在家抚育儿童的时间,也被列入退休保险的时间之内等。这些政策的实施,有效地对家庭看护和教养提供了支持和援助。

(三) 鼓励生育与消极人口政策的分野

东德政府采取鼓励生育的政策,如扩大机构化的公共保育设施,也不惩罚堕胎者。但许多已婚夫妇仍不愿多生育。从20世纪70年代起,以儿童为中心的家庭政策更加公开地推动生育为取向了,生育政策假定一个强大的中央政府存在于东德而非西德,这些政策优先考虑的是增加人口数量,而不论儿童的家庭形式和其父母的婚姻状况。这反过来又增加了非婚生育、离婚或分居的妇女和男人,故东德未婚同居人数和非婚生子女人数都多于西德。

西德在很长时间内的人口政策倾向消极,人口出生率自1950年以来呈缓慢下降趋势。由于西德一直较为严格地执行限制甚至禁止堕胎的政策,故地下堕胎在70年代逐渐盛行,西德国会为回应社会现实在1974年通过了刑法的修正案,规定在怀孕之后的12周之内进行堕胎,免除其刑罚。但是1975年,国会根据宪法法院指出的模式重新制定条文,对堕胎进行严格限制,只有在危及孕妇生命、胎儿畸形等情形下可允许堕胎,否则将施以刑罚。为了保持人口总数的相对稳定,西德政府对每生养一个孩子累进补贴,延长产假,并且保证这些母亲在家里抚养孩子2至3年后,在原来工作的公司或机构可重新获得职位等政策。

四、德国统一后的家庭政策

家庭政策与一般的社会福利政策紧密相连。因为家庭政策具有社会效应,反过来政府也需要及时调整家庭政策以适应社会的变化。随着柏林墙的倒塌,东西德于1990年10月实现了统一。在德国统一的进程中,西德的社会制度和社会福利政策被转移到东德;东德大批的退休人员成为两德统一的获利者,他们的平均收入,几乎是统一之前东德退休者所获的三倍,这些趋势都加重了联邦政府在社会政策开支上的负担。根据统一条约法规定,由于两德制度差别过大,为避免急促统一可能引起的大量失业及社会不安,因此东德地区既有的法律规范必须部份被保留。总体上看,东西德的家庭政策被纳入了合并的方向,但是自20世纪90年代以来,德国的家庭政策基本上朝着前东德的思维方向发

展。¹ 家庭政策的主要目标是:促进人口出生率的提高;调整有子女家庭和无子女家庭、多子女家庭和少子女家庭的收入分配;作为福利国家的一项福利措施,对家庭中的父母和子女提供生活保障,保证儿童在受教育等方面的机会均等。²

影响德国家庭政策的原因是多方面的。出生率低、人口老龄化的加剧和劳动力日趋萎缩已经不再是纯私人的事情了。在欧洲国家中,德国是其中最受人口老龄化影响的国家。预计到2020年,与欧盟其它国家相比,德国人口中年轻人所占比例将是最低。”政客和社会政策学者担心长此以往,国家将会无力为激增的老龄人口养老买单,市场购买力将会下降,从而阻碍经济增长,德国有可能变成一个经济弱国。因此,一个国家的出生率已经成为重要的经济区位因素,政府不得不通过养老金政策、医疗照顾政策、人口政策、家庭政策等社会政策的调整来进行干预。

影响社会政策的另一个主要因素是德国家庭结构的转变,其具体表现为:一是婚龄期的男女性初婚人数持续下降,根据德国法律,初婚年龄女性为18岁,男性为21岁,特殊情况下也允许男子18岁结婚;但是,在婚姻缔结人数下降的同时,青年初婚平均年龄上升,婚龄青年初婚人数下降,而且从全国结婚的绝对人数看,每年结婚人数也在下降。二是不以生育为动机的“非婚生活联合体”或“非婚同居”居生活方式蔚然成风。三是是离婚人数持续上升,这反映了德国的婚姻与家庭存在严重的危机。四是完整家庭数量下降,单亲家庭数量不断增加,其中不乏身患重病、身有残疾者和鳏寡孤独老人,也有相当比例的单亲父母与与孩子单独生活,他们特别依赖于法律上的社会福利保险以及社会援助。³因此,在德国的新闻媒介上不时传播着有关婚姻与家庭出现“危机”和要求“抢救家庭”的舆论,统一后的德国政府陆续出台相应的家庭政策进行干预。

(一) 将促进生育提升为国家的头等战略任务

生育是家庭的主要功能。但是,德国联邦统计局发布的人口发展调查报告显示,德国人口正在快速减少。一方面,越来越多的育龄女性选择不生育,另一方面是人口老龄化加重;孩子少既意味着专业劳力和消费者人数的减少,又将带来养老金短缺等一系列社会问题,给养老保险体制带来极大的冲击。因此,家庭政策的意义越来越重大。自2003年开始,德国成立了所谓的“家庭政策联盟”,也就是德国政府和经济界齐心协力,实施一系列促进家庭人口增长的刺激计划,共同创造有利家庭的工作环境。在红—绿政府上台执政后,在家庭政策方面高度肯定了生育的价值,将生育等同于“社会投资”和“增加回报”,即认为儿童是具有第一价值的“投资”对象,也是具有“未来收益”价值的来源。⁴前德国总理施罗德曾直率地承认:“孩子是我们的未来。这句话并不是这么泛泛说来的,就是从经济角度而言它无疑也是正确的。孩子不仅是我们的未来,也是我们的劳动力、消费者和明天的父母。我们的未来,也就是我们国家的经济力量、养老保障和国内所有地区的生活能力都依靠我们的后代。在即将来临的知识社会中,德国出生多少儿童将成为我们这个国家的头等战略任务”;因此,“家庭政策必须创造框架条件,使更多的人能够满足他们要孩子的愿望。”⁵2006年9月,德国政府出台了一项鼓励双职工夫妇多生育、促进家庭人口增长的法规,规定在2007年1月1日当天或之后出生的孩子都可享受

¹ Ilona Ostner, Michael Reif, Hannu Turba, *Family Policies in Germany*, Drafted for the meeting “Welfare Policies and Employment in the Context of Family Change”, 8–9, October, 2001, in Utrecht, Netherlands.

² 张雨露:《家庭—个人与社会的博弈——关于德国家庭现状及目前家庭政策的分析》,《德国研究》2007年第1期。

³ Eurostat, “Old—age—dependency Ratio Percentage” (2006), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_as&root=sdi_as/sdi_as/sdi_as1000 (accessed June 30, 2007).

⁴ 张敏杰:《当代德国的婚姻与家庭》,《浙江学刊》1993年第3期。

⁵ Ilona Ostner, Michael Reif, Hannu Turba, *Family Policies in Germany*, Drafted for the meeting “Welfare Policies and Employment in the Context of Family Change”, 8–9, October, 2001, in Utrecht, Netherlands.

⁶ 《德国缺少孩子,家庭政策为战略任务》,引自“德国之声”网:<http://www.dw-world.de/chinese>, (2005.4.16)。

这一福利。新政策的目的是希望使年轻的父母免于经济压力,安心在家抚养小孩,也是为了鼓励德国夫妇多生育。

(二) 对拥有未成年孩子家庭的现金补助和税收优惠

为了改善家庭的收入状况,德国主要是通过直接的货币转移(直接给家庭补贴金)和间接的转移(通过税收)等措施来改善家庭的收入状况。东、西德统一初期,政府在家庭现金补贴和税收优惠上的公共开支占国民生产总值的比例已远高于经合组织(OECD)国家的平均水平,这项改革代表了从税收减免为主导的体制向现金补助为主导的体制转变,使得福利计划更能体现社会公平,因为低收入家庭从税收优惠政策上的得益往往较少。此后几年中,主要的政治力量都急于加强其在家庭政策上的信誉,因而家庭现金补助得以不断增加。在整个90年代,宪法法院多次在其裁决中认定公共拨款不足以保证有孩子的家庭的最低生活水平,要求增加补助;尤其是1996年对家庭补贴的二元体制(Familienlastenausgleich)改革代表了社会政策发展的一个重大飞跃,对儿童和无经济独立能力的配偶的补助水平得到显著提高。这些用于支持家庭和给予孩子的补贴是免税的,与孩子有关的照料、教育等方面的必要开支,也同样可以部分享受免税。“2001年,德国花在家庭政策方面的资金为1,800亿欧元,占当年国内生产总值(GDP)的9%。这笔款项中大约有三分之一是用于与家庭有关的税收政策,三分之二的支出为转移到家庭的收入部分。这意味着,德国政府支付了家庭抚养孩子成本的46%。”¹

(三) 为儿童和家庭提供优质的看护服务

德国统一后,前西德儿童看护体系的缺失引起了执政者的不安,当时执政的基督教民主联盟和自由民主党(CDU/CSU - FDP)联合政府为弥补东西德之间在儿童看护服务提供方面的差距的政策,原则上放弃了此前西德反对扩大儿童看护的公共服务体系的主张,政府不再将孩子的看护责任完全推给家庭,认为看护孩子是社会的共同责任,是关系到社会福利的大事。²根据德国政府推动和通过的一项全国性扩大儿童看护服务体系的法案(Tagesbetreuungsausbaugesetz),从2005年起政府每年提供15亿欧元给地方政府,用以扩大针对0-3岁年龄组儿童的日间托儿机构,同时为3-6岁年龄组的孩子们提供非全日制的儿童看护服务。2007年德国政府又决定到2013年,将接收未满3岁儿童的保育园数量增加到3倍。这些保育园未来可以容纳35%这个年龄段的孩子。而且对于入不了保育园的家庭也有家庭内的保育支援政策,可以拿到150欧元的现金补助。同时,法律将承认父母有将未满3岁的孩子送入保育园的权利。这些政策标志着德国家庭政策的决定性转变。目前,德国东西部3-6岁的孩子在保育上的差别开始缩小”。

(四) 实现工作与家庭责任的平衡

原西德的家庭模式是由传统的男性赚钱者和家庭主妇组成的,家庭成员的福利程度取决于男性劳动力的社会权利及家庭成员(妇女)照料儿童和老人的程度,而东德女性则有较高的就业率。德国统一后,原东德的职业妇女大批失业,而西德妇女就业人数开始逐步增加。³但是,到2005年,德国女性的就业率已达到60%,而同期德国的总体就业率约为65%。⁴如今,德国三分之二的企业都实行弹性工作时间和非全职工作制度,女性的收入也已接近家庭总收入的一半。在这种情况下,为有工作的

¹ Ilona Ostner, Michael Reif, Hannu Turba: *Family Policies in Germany*, Drafted for the meeting “Welfare Policies and Employment in the Context of Family Change”, 8-9, October, 2001, in Utrecht, Netherlands.

² 宋卫清、[德]丹尼尔·艾尔:《福利国家中的社会经济压力和决策者——德国和意大利家庭政策的比较研究》,《欧洲研究》2008年第6期。

³ [德]瑞茨特:《德国统一10年东西部青年的趋同与差异》,《中国青年研究》2000年第4期。

⁴ 张敏杰:《德国妇女的角色选择》,《妇女研究论丛》1993年第3期。

⁵ Federal Ministry of Economics and Technology, *Annual Economic Report*, 2007, p. 48.

母亲扩展儿童照顾和护理的基础设施,以及促进工作与家庭责任之间的和谐等,成为德国福利国家的改革方向。¹ 2001年联邦政府对教育费做出了重新规定,其原则是有利于减轻家庭负担。在父母假期方面,规定了父母双方都可以要求享受照顾孩子的父母假,最多可以休息3年。孩子的父母有权自愿决定,谁享受父母期以教育、照料孩子,父母双方也可同时享受此权利。无论父母哪一方,或父母双方同时享受父母期,仍可每周作至30小时的兼职工作,每一个满15个正式员工以上的企业,必须接纳兼职人员。在父母期期间,父母受解雇保护法的保护,即企业或公司无权解雇在父母期的雇员。(若企业在此期间破产,联邦法律有期另行规定)。父母期结束后,雇员有权回到其原工作岗位或与其原岗位等值/等职的工作岗位。一个比以前级别低,待遇低或与职业品质不相符的工作岗位是不允许的。德国政府积极推动妇女介入劳动力市场的模式取代了传统的以妇女三阶段生命周期为基础的政策,使父母拥有了选择的自由,无论是继续工作还是照顾家庭都能有一定的经济与福利服务保障。家庭政策因此获得了各社会阶层日益广泛的支持,为工作和家庭平衡政策的继续发展奠定了基础,增加了就业和家庭责任之间的兼容性。

五、总结

德国在不同时期实施的不同家庭政策表明,家庭政策是社会政策的重要组成部分。虽然德国也经历过纳粹时期对家庭的非人道的政策干预,但总体上看,德国政府坚持了福利取向的家庭政策,通过福利政策来加强对于家庭的各项支持,使家庭的经济功能、情感功能、抗风险功能等得到增强,使家庭利益与国家利益相结合,推动家庭服务于国家利益。二战后德国的分裂和东西德家庭政策的分野,很大程度上是意识形态的对立和国家制度竞争的结果;但是在德国统一的进程中,“对家庭功能和责任的理解一直是影响社会政策发展和变化的一个最重要的因素,而政策的演变过程事实上经历了一个对政府一家庭责任界限不断重新界定的过程。从这个意义上说,社会政策即是家庭政策。”² 一方面是西德的社会制度和社会福利政策被转移到东德,另一方面是东西德的家庭政策被纳入了合并的方向,政府推出的家庭政策基本上朝着前东德的思维方向发展,如促进生育、广建托儿所和雇佣保姆、提供儿童津贴、母育假与父育假津贴、鼓励妇女平衡就业与家庭关系的各类政策等,都体现了德国社会政策的福利传统和保障功能,反映了家庭政策的效率性、适用性、和福利性。统一后的德国政府将应对人口出生率下降问题视为当务之急,家庭政策可以被看作是一种主动的工具,通过对家庭政策的重视和投入,在强调家庭责任的同时更重视对家庭的支持,不仅是为了鼓励提高出生率,也是为了大力促进人力资本的培育,使生育能产生“社会投资”和“增加回报”的效应,家庭因此成为培育人力资源最重要的机制,同时国家投入的公共教育制度更是直接培育了人力资本和人力资源,这对一国长期的可持续发展起了决定性的作用。但是在家庭政策具体的操作方法上,德国国内存在着不同的声音。尽管“德国的家庭福利政策已经由补充性、边缘化的政策转变为福利体制的基础性、中心性政策,任何一个家庭,无论其家庭类型如何、家庭成员是否就业,都可以从以上这些家庭福利政策中受益”³,出生率与经济发展成反比的发展趋势将在德国继续存在;德国的社会福利体系仍然面临着日益沉重的负担,“入不敷出”的问题还没有得到根本的解决。

责任编辑:张东锋

¹ 杨解朴:《德国福利国家的自我校正》,《欧洲研究》2008年第4期。

² 张秀兰、徐月宾:《建构中国的发展型家庭政策》,《中国社会科学》2003年第6期。

³ 张浩森:《德国福利体制的转型与重构》,《经济研究导刊》2010年第6期。