

# 西德以家庭為主導的福利措施

張煜輝

## 壹、家庭政策是西德聯邦政府政策的 核心

西德聯邦共和國基本法 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 第六條揭示：「婚姻與家庭受到國家的特別保障……，任何一個母親皆具有要求保護與社會照顧之權利」。爲了落實這項任務，使之得以實現，西德聯邦政府付出了相當大的努力。家庭政策 (Familienpolitik) 是西德聯邦政府政策的核心，其以家庭為主導的福利措施，旨在於保障家庭的經濟基礎及強化家庭的重要性。這可從西德聯邦總理柯爾 (Bundeskanzler Helmut Kohl)，於一九八二年十月十三日首次的政府聲明中看出其重大意義：「人們在家庭中習得道德與正確的行爲，它提供了人性社會的藍圖：愛與信任、容忍與關懷、犧牲與責任。一個互助合作的家庭是我們的理想，它是由先生與太太，父母與子女的合作所塑造出來的，使父母與子女得以共享充實的人生與幸福」；又於一九八三年的政府聲明中強調：「我們必須再成爲一個喜愛孩子的國家」。但由子女所衍生的經濟負擔，必須由較佳的家庭負擔分擔措施加以改善，這是西德聯邦政府的一個基本理念。因此，西德聯邦政府不遺餘力地致力於推展以家庭爲導向的福利政策，以促使多代同堂，能於家庭中學習信任與克服衝突。

自一九八六年一月一日起實施的「家庭專案」(Familienpaket) 即是其

中的一項重要措施，它是一項具有目標的綜合性福利措施，旨在於輔助「新」家庭、低收入者；並促使家庭的稅賦更趨公平、合理。此項措施一九八六年一年即支出約九十億馬克的經費（約合新臺幣一千五百多億），同年子女津貼 (Kindergeld) 亦支出約一四三億馬克（約合新臺幣二千四百多億），如果此項措施貫徹實施，預計一九八九年將需一百億馬克（約合新臺幣一千六百多億）的經費，其主要的內容包括：

1. 教養津貼 (Erziehungsgeld) ..
2. 子女免稅額的大幅提高，由原來的四三三馬克提高爲二四八四馬克；
3. 子女津貼附帶補助 (Kindergeldzuschlag)，子女免稅額的提高，如果家庭只獲得部分實惠；或者根本沒有助益，將依其子女數，按月支給每一子女，最高四十六馬克之子女津貼附帶補助。

此外尚包括有下列措施：

1. 一九八五年一月一日起再繼續實施，對失業者，或十八歲至二十一歲正在尋求接受教育機會的青少年支給子女津貼的措施；
2. 子女教養費用的免稅，獨力養育子女者，可將養育子女的費用於課稅額中扣除，依據支出證明，第一個子女四〇〇馬克，第二個子女以後每人二〇〇馬克；無費用支出證明者，每一子女以四八〇馬克計；
3. 設立「母親與孩子——保護未出生生命」聯邦基金；
4. 建宅子女津貼 (Baukindergeld)，自一九八七年起實施，家庭的第一個小孩亦可獲得此項稅賦的優惠。

5. 一九八六年起，教養子女之期間，亦可計入退休保險之年資。

## 貳、西德以家庭為主導的福利措施

以下簡述西德現行以家庭為主導的福利措施：

### 一、子女津貼

子女帶來歡樂，但同時亦增加家庭的負擔，依家庭負擔分擔 (Familienlastenausgleich) 的原則，由國家來承擔家庭的部分負擔。「家庭負擔的分擔」，除了子女免稅額 (Steuerlicher Kinderfreibetrag) 之外，最主要的即是依據西德聯邦子女津貼法 (Bundeskindergeldgesetz) 所實施的子女津貼措施。子女津貼補稅賦減免之不足，同時亦使家庭較願意生育子女。

西德現約有八百萬的父母具有申請子女津貼的權利，但必須提出書面申請。基本上，子女必須生活在西德境內 (包括西柏林)，始支給子女津貼，但在特殊的情形下，生活於國外之子女亦可支給子女津貼；領養之子女未滿十六歲者，亦如親生子女一樣，可獲得子女津貼；同樣地，非婚生子女、孫子女或養子女亦擁有相同的權利。另外，十六歲以上之子女，在一定的條件下，如在學、或因受教育的關係，每月的收入不超過七五〇馬克，亦可支給子女津貼。子女津貼之支給額度如下：第一個子女每月五十馬克；第二個子女每月一〇〇馬克；第三個子女每月二二〇馬克；第四個子女以後，每個子女每月二四〇馬克。但對收入較高的父母，從第二個子女起，其支給之標準將相對的減少，詳如附表。

### II、教養津貼 (Erziehungsgeld) 與教養假 (Erziehungsurlaub)

依據聯邦教養津貼法 (Bundeseziehungsgeldgesetz) 西德聯邦政府自一九八六年一月一日起實施教養津貼措施。對家庭而言，教養津貼是一項提供給所有父母頗獲贊許的教養輔助措施，藉此父母對子女教養的貢獻獲得重視。不僅如此，依該法之規定，上班族的父母或職業婦女，具有申請教養假的權

利，此種措施使父母得以親自照顧剛出生的子女至十個月大，而不用去擔心工作，因為，在此期間他們的工作受法律保障，依法在此期間不得解雇。教養津貼與教養假措施協助父母，使他們有更多的時間發在子女身上。

一九八六年一月一日以後出生的小孩，其父母若自己教養，將按月獲得六〇〇馬克的教養津貼，為期十個月。一九八八年起將延長二個月，為期一年。但第七個月起則須視所得之多寡而定。所有的母親皆可獲得教養津貼，但也可以選擇由父親接受教養津貼，這可由夫婦自行決定；由誰來教養照顧嬰兒。不如此，養父母亦有相同的權利；同樣地，祖父母或其他的任何人願意承擔嬰兒的監護權，皆可獲得西德聯邦政府的教養津貼。

教養津貼的發給，必須提出書面申請，最好在嬰兒出生後即提出，因為教養津貼的支付只能回溯兩個月。前已述及教養津貼受到所得多寡的限制，但前六個月不管收入高低，一律支給。第七個月起，則須視所得之多寡而定：夫婦教養一個小孩者，其全年淨所得不超過二九四〇〇馬克 (全年總收入約四二〇〇〇馬克)；獨力教養一個小孩者，其全年淨所得不超過二二七〇〇馬克 (全年總收入約三四〇〇〇馬克)，皆可繼續獲得全額——每月六〇〇馬克的教養津貼，二個小孩或多於兩個小孩者，每多一個小孩所得的限制標準提高四二〇〇馬克。依該法之規定，所得之計算標準以嬰兒出生前第二個日曆年，父母之全年所得為準，但並非超過上述標準，即意謂第七個月起無教養津貼，所得的限制並非如此僵硬，只是收入增加，教養津貼將相對減少，其比率為：全年總收入每增加一二〇〇馬克，每月減少四〇馬克的教養津貼。據估計約有百分之四〇，第七個月起亦可獲得全額的教養津貼；另約百分之四〇只得到少於六〇〇馬克的教養津貼；約有百分之二〇不再支給教養津貼。

教養假，提供給上班族的父母良好的機會，能於對子女未來發展具有決定性影響的最初生長階段，投注心力於子女之照顧與教養。如果夫婦皆為上班族，他們可以自由決定由婦或夫申請教養假，不過必須在「母親保護期」(Mutterschutzfrist) 之後。夫婦只有其中的一人可獲教養假在照顧嬰兒，而另一人則無申請教養假之權利，如果，其中一人失業或在學，則另一人亦可申請教養假，即使因所得超過教養津貼之限制標準，無法獲教養津貼的人，亦有

申請教養假之權利。

小孩生命的第一年，亦原從出生至滿週歲，稱為「教養年」(Brzuchtungsjahr)。依據西德聯邦教養津貼法之規定，如果想申請教養假最遲應於教養假開始前一個月向其雇主提出，同時亦應聲明期間之長短，產婦如果要在八週的母親保護期之後，緊接著教養假，則最遲不得超過產後四週即應提出申請。如同懷孕期間，母親保護期依法不得解雇一樣，在教養假期間，工作受法律的保障，如果是父親在教養假期間，也是同樣受到保障，雇主不得在此期間提出解雇，只有在例外的特殊情形下，主管機關始有權准予解雇。

教養津貼與教養假之先決條件為：父母願意親自共同承擔子女之教養責任。其最大特色：使職業與子女的教養問題取得協調，尤其是對職業婦女，使職業與家庭可以兼顧，不致顧此失彼。

### 三、房屋津貼 (Wohngeld) 與建宅補助 (Wohnungsbauförderung)

西德的房屋津貼措施已實施了二十年，主要在於協助租屋者，但對於擁有私有住宅者亦予以協助。藉此措施以協助家庭承擔「住」的支出費用。依一九八六年年底的統計，約有二百萬的家庭獲得房屋津貼，自一九八七年起其支給的標準亦予以提高。房屋津貼是為協助家庭而產生的：小孩多的家庭其居住的空間相形之下便顯得擁擠。只要符合房屋津貼的申請條件，任何西德國國民皆有申請房屋津貼的權利，其補助之最高額度是以區域性之平均房租為準。補助之額度，在最高額度之下，視家庭之收入、家庭成員之多寡、租金之高低或負擔而定。

建宅補助措施對於家庭的住宅或建宅問題，亦將予以逐漸改善，除了房屋津貼的提高以及建宅子女免稅額外，主要的還是稅賦上的優惠。自一九八七年一月一日起，針對自用住宅，稅賦上之優惠最高額提高為三〇萬馬克；同時對住宅的收益不再徵稅。即使祖父母的收入超過建宅補助之標準，亦可遷入其子女經由補助而購置之「雙家庭住宅」。最重要的，祖父母亦應屬於家庭，三代

同堂可以彼此相互照顧。

### 四、家庭的減稅措施

家庭的減稅措施如前述的子女免稅額的大幅提高、子女教養費用之免稅、建宅補助等不再重述外，尚有：

(一)教育免稅額 (Ausbildungsfreibeträge) 的提高

同樣地，自一九八六年一月一日起，家庭中有在學的子女，其稅賦可獲減輕。十八歲以上的子女，住在家裏者，教育免稅額由一二〇〇馬克提高為一八〇〇馬克；在外居住者，由原來二一〇〇馬克提高為三〇〇〇馬克。未滿十八歲之子女在外居住者，教育免稅額由九〇〇馬克提高一二〇〇馬克。

(二)建宅子女免稅額 (Bankindergeld)

父母如果購買或建造自用住宅，每年每一子女可獲六〇〇馬克的建宅子女免稅額，為期八年。

(三)子女津貼附帶補助

此項措施更能顯現西德聯邦政府貫徹家庭減稅的決心。前已提及西德自一九八六年起，子女免稅額提高為每一子女二四八馬克，但若父母的收入過低時，子女免稅額便行不通，或者可以說是根本無法實施。如果是獨力教養子女，其全年總收入不超過一八、〇〇〇馬克；或是夫婦全年總收入不超過三六、〇〇〇馬克，亦即是其所得在西德現行最低所得課稅率(百分之二二)以下；換句話說，子女免稅額的提高，對此一收入情形者，根本毫無意義，於此種情形下，西德聯邦政府每月將附加於子女津貼，最高四六馬克 ( $2484 \times 22\% + 12$ ) 的子女津貼附帶補助，也就是說，如果家庭未能從子女免稅額中完全獲益的話，西德聯邦政府即經由子女津貼附帶補助，予以完全補足。

### 四、「母親與孩子」基金 (Stiftung, Mutter und Kind) 與母親保護 (Mutterschutz)

西德聯邦政府於一九八四年設立「母親與孩子——保護未出生生命」基金

，以幫助處於緊急情況的孕婦。這是一項非官方，輔助各邦、教會、私人單位救助緊急狀況的措施，使流產所造成的生理、心理的危害得以減輕。每年的經費約五千萬馬克，主要用於緊急之用途。

依母親保護法 (Mutterschutzgesetz)，職業婦女的懷孕期間及產後身體的健康應受到保護。舉例而言，如果根據醫師的處斷，孕婦及胎兒的健康受到威脅，是禁止工作的；同時孕婦亦不得從事體力上負擔過重的工作、按件計酬的工作、機械性操作的工作等，對健康具有危害性的工作亦應停止，如強光、灰塵、瓦斯、蒸氣、噪音、震動等，特別是太熱、太冷、或太潮濕等。預產期前六週，只有在孕婦同意的情形下，始得從事工作。產後八週內絕對禁止工作；早產或多胞胎其期間延長為十二週。

### 叁、幸福的家庭是安和樂利社會的基石

甜蜜的家庭是我們成長、歡笑的天地，家庭亦是我們的避風港，它深深的影響著我們。家庭培育了「下一代」，為社會的繁榮與發展，國家的未來光明前途奠定了堅實的基礎，其重要性是不可言喻的。但由於社會的變遷、意識形態、價值觀念等的改變，以及外在的種種沖擊，迫使這社會的最基本單位——家庭；我們的避難所，卻岌岌可危，自身難保，怎不令人憂心忡忡，這是我們所應重視的一個課題，值得吾輩深思。

由前述可以清楚看出西德聯邦政府為貫徹其家庭政策所作的努力，及其所勾劃出來安和樂利社會的藍圖。也難怪西德聯邦政府家庭部女部長西施姆特 (Familienministerin Rita Süssmuth) 就會驕傲地說：「這些措施改善了家庭的生活條件，使父母的經濟負擔獲得減輕；子女的教養獲得重視；使上班族的父母更可以把心放在子女身上。以上在在顯示了家庭的重要，家庭是我們

政策的核心」。雖然，西德的家庭政策導向有其特殊現實因素及國情背景，一個最淺顯、最現實的問題：西德近年來的人口成長呈現負成長的現象。兩次的世界大戰，再加上一九三〇年代的世界經濟大恐慌，使西德的人口結構圖像是一棵「聖誕樹」，但最主要的還是十歲以下的人口所佔的比率顯著減少，像是「聖誕樹」的樹幹一樣。統計資料顯示，在一九七〇年，西德六歲以下的人口約佔總人口的百分之十；六歲到未滿十六歲的人口約佔總人口的百分之十四，但到了一九八四，前者降為百分之六；後者亦降為百分之九。此亦可從西德子女津貼支出的顯著減少獲得佐證，從一九八一年至一九八六年，西德子女津貼的支出分別約為：一九二、一六九、一五四、一五〇、一四五、一四三億馬克，減少了約四分之一，此並非西德聯邦政府刪減子女津貼的經費，而是新生人口的明顯下降，且預估一九九〇年將減為約一三六億馬克，這也就是為什麼西德聯邦總理柯爾要特別強調：「我們必須再成爲一個喜愛孩子的國家」。但是年青的夫婦不願生育子女，理由很簡單，因為子女是累贅，是享受幸福人生的障礙，也因有所謂的「三代契約」理論，由有工作能力的一代來承擔奉養「上一代」，及教養「下一代」的責任，經由政府透過各種的措施，將奉養「上一代」及教養「下一代」的責任加以分擔，最顯明的例子，沒小孩的家庭多繳稅，有小孩的家庭不但少繳稅，同時政府還支給各種津貼，如子女津貼、教養津貼等，以協助家庭承擔教養「下一代」的責任，以此種教養責任的分擔，來避免犧牲享受幸福人生的人所教養的「累贅的下一代」，卻將奉養現在享受幸福人生，不必教養「累贅的下一代」的未來「上一代」，所造成的不公平。

人口的負成長現象，導致西德聯邦政府種種鼓勵生育「下一代」的福利措施，這雖是西德家庭政策導向的特殊國情，與我國根深蒂固的家庭觀念，傳統「不孝有三，無後爲大」的孝道思想，以及人口密度過高的國情迥異，不可相提並論，但是有一點值得探討：似乎維護家庭的健全已不再只是家庭成員的責任，國家、社會似乎亦應承擔起部分的責任，協助家庭，維護家庭的完整。安

和樂利的社會是我們的理想，而安和樂利的社會必定是建立在健全幸福的家庭之上，如何協助家庭促進家庭的完整與幸福，達成安和樂利社會的理想，是我們努力的一個方向。

附表：西德子女津貼支給標準表

單位：馬克

子女出生別	夫婦年淨所得			
	長子女	次子女	三子女	四子女
不受所得限制	50			
42,000以下 (年收入約63,000)	50	100		
42,480以上 (年收入約63,700)	50	70		
49,800以下 (年收入約76,000)	50	100	220	
52,200以上 (年收入約81,000)	50	70	140	
57,600以下 (年收入約89,000)	50	100	220	240
62,400以上 (年收入約98,000)	50	70	140	140

說明：

1. 年淨所得表示，年收入扣除應繳稅額。
2. 不受所得的限制，夫婦的第一個子女一律支給五十馬克的子女津貼。

3. 約三分之二有兩個子女的夫婦，獲得全額的子女津貼每月一五〇馬克（長子女五〇馬克加次子女一〇〇馬克），另三分之一只得到每月一二〇馬克的子女津貼（長子女五〇馬克加次子女七〇馬克）。
4. 約五分之四有三個子女的夫婦，獲得全額的子女津貼每月三七〇馬克（長子女五〇馬克加次子女一〇〇馬克，再加上三子女二二〇馬克），另五分之一，只得到每月二六〇馬克的子女津貼（長子女五〇馬克加次子女七〇馬克，再加上三子女一四〇馬克）。
5. 約有百分之八七有四個子女，或多於四個子女的夫婦，可獲得全額的子女津貼。

本文取材資料：

1. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Mutterschutzgesetz, Bonn, Dezember 1985
2. Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit: Bundeserziehungsgeldgesetz, Bonn, Januar 1986
3. Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit: Kindergeld für 14 Millionen Kinder, Bonn, April 1986
4. Presse- und Informationen der Bundesregierung: Politik für die Familie, Bonn, November 1986
5. Presse- und Informationen der Bundesregierung: Politik für junge Leute, Bonn, August 1986
6. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Wohngeld, Bonn, 1987
7. Stauner / Scheiter: Jugendrecht von A-Z. München, Februar 1987

（本文作者現任職內政部社會司，現赴西德進修）