

德国社会救助制度的特点与启示——以“哈茨IV”为例

孙洋 唐玉蝶 余泓晓 梁媛

(华东理工大学 上海 201499)

摘要: 在德国推行“2010 议程”(哈茨法案)之前,德国作为欧洲高福利制度的践行者,一度入不敷出,自身经济陷入滞胀,由此也衍生出了失业、贫困等一系列社会问题。但此种种都在施罗德政府践行“哈茨法案IV”之后迎刃而解,并提高了社会人力资源配置的效率,实现社会救济的同时也成功实践了“就业扶贫”的核心方针,这对我国民生扶贫进程存在一定的借鉴意义。

关键词: 社会救助;哈茨法案;就业扶贫;精准扶贫

一、哈茨法案的发展变革

二战后欧洲国家普遍建立了全面严密的福利制度,其中德国的福利制度尤为完善。但高福利政策逐渐为德国带来了严重的负面影响,其主要表现之一是国家财政负担的不断加重。自 20 世纪 80 年代起,国家支出在社会总产值的占比已经达到 48%,德国日益陷入了低经济增长下的“高社会福利-高国家负债-高劳动成本-低投资-低增长-高失业”^①的恶性循环中。另一主要表现为失业率与财政风险的不断上升。20 世纪 90 年代后,德国失业人数不断攀升,在 1997 年突破 400 万,失业率高达 12.7%。甚至 2000 年德国失业人数接近其 1929—1932 年资本主义世界经济危机时的失业人数。

进入 21 世纪以来,随着社会福利支出和国家财政压力的不断增加,德国社会关于失业福利制度改革呼声日益强烈。问题倒逼改革,针对高福利养懒汉的现象,时任联邦总理格哈特·施罗德于 2002 年聘请大众公司董事哈茨对德国劳动力市场政策进行改革,于 2003 年推行劳动力市场政策改革,并通过了《劳动力市场现代服务法》,简称“哈茨法案”。

“哈茨法案”共有四部,即“哈茨 I”、“哈茨 II”、“哈茨 III”及“哈茨 IV”。“哈茨 I”和“哈茨 II”于 2003 年 1 月 1 日分别实施生效,其中“哈茨 I”的重点是设立个人服务代理机构(PSA),为失业者发放就业优惠券、介绍临时性工作并提供就业培训服务。同时,失业超过一年的人员必须无条件接受任何一个合法的工作机会。

“哈茨 II”的主要内容在于鼓励失业者通过个人企业和小微型企业就业,并提供相应补贴。“哈茨 III”于 2004 年 1 月 1 日实施生效,其侧重于对公共就业服务机构进行较为彻底的系统改革,提高其工作效率。“哈茨 IV”于 2005 年 1 月 1 日起实施生效,其在原有的失业福利体系基础上引入了“失业金 I”和“失业金 II”的概念。“失业金 I”指的是原失业福利中的失业保险,而原来的失业救济和失业救助则被合并为“失业金 II”。失业人员(需在申请前的两年内至少工作 12 个月)在申请“失业金 I”后,可以得到一至两年的救助金。“失业金 I”的金额为净工资的 60%(有孩子的家庭可以得到净工资的 67%),且免税。在领取“失业金 I”一至两年后,若失业人员仍未就业,那么“失业金 I”将会被金额更低的“失业金 II”取代。“失业金 II”与失业前的收入没有关联,是统一的待遇标准(如下表所示)。之后多次调整,如今单身每月领取 446 欧元,配偶每人可领取 389 欧元,儿童根据年龄可领取 250 至 328 欧元,14—17 岁儿童可领取额度则上涨了 13.7%。同时“失业金 II”的领取者有接受合理工作的义务以及接受相关部门提供的工作培训的义务,无正

当理由拒绝人员会接受减少失业金的处罚,第一次减少 30%,第二次减少 60%,第三次则全部取消,只剩下住房补贴。

表 2005 年德国“哈茨 IV”法案确定的失业金 II 额度

单位:欧元/月

	失业者	14 岁以下的子女	15 岁以上的子女	配偶
德国西部	345	207	276	311
德国东部	331	199	265	298

二、改革的成功之处

哈茨法案改革的深度与广度是前所未有的,是对旧的劳动力市场体制以及福利政策的突破与创新,这种质变最明显的体现就是“哈茨 IV”的改革,其主要有以下成功之处:

(一) 提高民众就业责任感,降低失业率

在“失业金 II”改革前,根据原有的法律规定,雇员一旦失业就进入失业保障体系,先按参加保险的时间长短享受不同期限的失业保险金,在失业保险金领取期限结束后仍然未能就业的,接着领取失业救济金,直至重新就业或退休^②,但“失业金 II”改革后会给予失业者工作机会,且无特殊情况不可免除工作责任,该政策提高了广大失业民众的工作责任感;从促进就业、降低失业率的具体指标来看,哈茨改革实施以后到 2006 年上半年止,减少 200 万失业人员的目标不仅没有达到,失业人数反而在 2005 年 12 月攀升至 461 万,2006 年 1 月更是突破了 500 万,失业率超过 12%。这至少说明改革的短期效果并没有扭转劳动力市场的颓势,试图通过哈茨改革来达到解决哪怕是减轻失业问题的目标看来并没有如期实现。然而,2006 年下半年却是峰回路转,失业人数开始逐步减少,10 月份的失业率甚至出现了 4 年来的最低水平,首次回落到了 10% 以下,失业人数多年来首次降到了 400 万人以下^③。这说明从长远角度来看,“哈茨 IV”的改革其实是有利于促进社会就业,扭转了高福利下养懒汉的弊端,有效缓解了社会矛盾,降低了社会失业率,有利于德国社会的长远发展与稳定。

(二) 增加就业机会,促进就业灵活化

哈茨法案的系列改革措施很大力度上促进了非典型就业和自雇型就业,这其中包括“哈茨 II”中放宽对雇员派遣的限制、鼓励创业、规范迷你工作以及“哈茨 IV”中“一欧元工作”的公益项目。整个改革的总体思路是活化劳动力市场政策,同时也活化福利国家。改革的思路很有针对性,是通过经济手段来刺激失业人员的求职积极性,提高劳动部门的服务意识和质量,国家提供各种形式的就业补贴等无疑都是增加就业机会可行的措施,增加社会就业,促进就

业灵活化。

（三）有力支持了德国经济的发展

改革启动至今，从被动的失业补贴政策转向积极的创造就业岗位政策，已取得了初步成果：与2005年相比，2006年德国的就业人数增加了25.8万人，就业率提高0.7%，特别是应缴纳保险金的就业人员有所增加；2006年12月的失业率降为10.8%，较2005年同期下降了0.9个百分点。截至2019年4月，德国登记失业人数为138万，失业率3.2%。



不可否认的是，哈茨改革大大促进了德国劳动力市场的进步发展，使德国从“欧洲的病夫”一跃成为欧洲的经济引擎，在其他欧洲国家身陷改革苦难中时，德国经济取得了近乎一枝独秀的优越表现^④。

（四）减少了政府财政支出，减轻政府负担

与之前的高福利政策相比，改革后的社会高福利削弱，公民个人要承担起比改革前更多的责任，例如一元工作。这些工作必须是公益性的，且不能对正规就业有替代效应。这种岗位的收入约为每小时1—2欧元。据估计，“失业金II”政策的实施为联邦政府每年减少约150万欧元的支出^⑤。在一定程度上减少了政府财政压力，减少了财政支出。同时一些德国经济学家也赞成该变革方式，认为这些改革措施改变了以往高福利政策，使一些“社会懒人”不得不融入社会工作与生活，承担社会责任；另一方面也减轻了国家的财政负担。

三、亟待改进的几点缺陷

据数据显示，“哈茨IV”自从实施以来较大程度上降低了德国的失业率，失业者人数减半，从400万降到200万，长期失业者也从160万降到100万，然而事实是，德国的就业情况和就业市场所面临的严峻形势并没有因此得到彻底改善，截至目前，哈茨方案仍旧有以下需要解决的问题：

（一）失业金领取体系复杂化，不同机构权利存在重叠

改革使哈茨改革方案中的“一站式”服务的设想并没有完全实现，并且联邦劳动和社会事务局与公共就业服务机构之间权力出现重叠。例如社民党的哈茨改革方案最初设想是由“联邦就业机构”全权负责与失业和就业有关的事务，采取完全的“一站式”服务。而基民盟则是希望将“失业金II”的发放权保留给市镇，原因是市镇政府更贴近地方劳动力市场，更了解求职者的需要，而且由于“失业金II”中有一部分是由市镇政府财政出资，因而市镇负责更有利于降低领取“失业金II”的人数，而联邦就业机构的预算来源于社保缴费和联邦财政。最终妥协的结果是，由联邦就业机构下设的客户中心负责发放“失业金I”，而由联邦就业机构的地方分支机构与市镇社会事务办公室联合组成的“工作中心”发放“失业金II”。^⑥“失业金II”的引入导致领取者中既有原先的社会救助领取者也有失业者；传统上，这两个人群分属于不同的管理机构，而改革之后机构之间存在推诿的可能。而且，由于该机构为失业者提供临时工

作会得到联邦劳动局的补贴，他们也存在维持失业者失业状态的利益动机，而不是想方设法地帮助失业者回到正规的就业市场。^⑦

（二）市场对弱势群体包容性小，失业者就业积极性低靡

在德国的失业群体中，中老年人占大部分，而这群人中没有任何证书和文凭的低技术群体更是就业的困难专业户，虽然随着总失业率的降低，长期失业率（即失业时间长达一年及以上）也由2005年的6.1%降至2011年的3.1%，长期失业人口占总失业人口的比重由2007年50%降到2011年的48%，但仍高于欧盟27国42.7%的平均水平。并且弱势群体（例如低技术工人、有健康问题的工人和老龄工人占长期失业人口的比例有所上升。2011年，低级技术工人的失业率达13.4%，是高级技术工人（2.5%）的5倍多。^⑧这些弱势群体缺少能立足于市场的本领，没有经过同一专业的技术培训，无法在相应的公司企业中匹配到合适岗位，使得他们无法从事长期稳定的工作，而“哈茨IV”迫使这些人群需在一年内必须接受工作，即使是与自己技术不匹配，劳动条件糟糕，低薪或者临时工作。这种方法不仅不能提高失业人群本身的就业热情，还会使求职者在没有做好充分准备的情况下去做与自身能力不匹配的工作，即使再就业也会对现有工作的积极性低靡，无法长期稳定下去。

（三）失业者生活水平被迫降低，劳动市场薪资分化严重

不愿意工作的“懒人”逐渐成为外界对失业金领取者的标签。动词“hartzten”甚至被纳入了著名的杜登德语词典。其引申含义是：“不愿意强迫自己做任何工作”，并且“哈茨IV”的处罚机制使其不愿意接受就业支持的失业者，每月的失业补贴会受到削减，并且会随着拒绝次数增加惩罚力度也逐渐增强，近年来关于“哈茨IV”所引发的争议也只增不减，“哈茨IV”在德国逐渐成为贫穷的代名词，经过不断改革后，“哈茨IV”规定德国失业金领取的数额从最初保障失业者的“生活标准”，变为只是保障失业者的“生存标准”了。

当相比以前，当劳动力市场中充斥着大量急切需要就职的劳动者时，失业者们对工资和就业环境的向下兼容度会不断提升，当公司和企业对此加以利用时，求职者就会失去谈判资本，从而使其降低工资标准，这对于原本无需领取失业金的人群来说，无疑会打击其工作积极性。劳动市场的平均薪资因此拉低，底层就业者跟失业者的薪资差距缩小，同时“失业金II”领取者的个人工作收入一旦升高，与之而来的是失业金的大幅度削减，因此从激励效果上来看，并且由于工资节制的影响，“哈茨IV”对于失业者追求长期稳定的工作的激励不大，甚至是起到负面激励的效果，目前来看，低技术和低学历的劳动力人群在德国劳动市场处于极其被动的劣势地位，劳动市场对这类人群的需求量远远低于其待就业人数，归根结底，也是由于德国第三产业发展还处于较慢的状态，无法为其提供良好的就业条件，为这些失业人群创造市场机会。在这样进退两难的情况下，失业者既不能依靠市场发展的得到稳定的工作，也不能凭借福利的削减迫使自己主动提升劳动技能，长此以往德国社会的收入差距会呈现两极分化的状态，更不利于劳动市场的转型调整。

四、哈茨IV对我国扶贫政策的启示

“哈茨IV”作为德国社会救济制度中浓墨重彩的一笔，不禁会让人联想到现今中国的民生扶贫政策。虽然“哈茨IV”的重心指向城市失业人口，而我国扶贫主要针对农村贫困人口，但在某些做法上我们仍然可以借鉴德国的经验，主要可以借鉴之处在于：

（一）对有劳动能力的贫困人口始终秉持就业扶贫原则

在我国精准扶贫的过程中,存在着部分仍具备劳动能力的贫困人口。之于该类对象,部分地方为尽快完成脱贫任务,采取了与其余贫困人口“一碗水端平”的方法,即简单地将其纳入低保并发放补助,并给予一系列福利优待,而忽略了树立其自我发展意识。这样一来,享受到各类扶贫政策后,这部分人虽具有劳动能力,却已消磨了劳动的意愿,也不用担心坐吃山空。这样的做法可谓是后患无穷,这至少在德国有过前车之鉴。德国作为高福利国家,在哈茨改革前,每一位失业人员都可以一直领取失业救济金到法定退休年龄,这也一度造成了当时财政赤字、外债累累的局面,“养懒汉”的模式使得失业率不降反增。并且,这种情况很容易在代际之间传染。有调查显示,10-15岁有着失业父母的青少年,比起父母工作的孩子,在以后更容易成为失业人口。

所以,在我国农村扶贫中,划分贫困户有无劳动能力是不可或缺的一环。对于不具备劳动能力的,可以通过物质救济来保障其基本生活需要。对于仍有劳动能力的,应该秉持就业扶贫的原则,鼓励其通过劳动来改善贫困现状,而非助长与主流价值观相悖的作风。

(二) 使面向贫困人口的就业资源做到系统化、效率化

为了帮助失业者尽快再就业,德国政府对联邦劳动局的职能进行了调整和优化,将其打造成一个以客户为导向的就业服务机构。^④贫困人口缺少一技之长,在人才市场上缺乏核心竞争力,因此就业并自给自足就成了难题。且市场上留给贫困人口的岗位大多数没有专业性可言,收入也不理想,这样也会挫败他们建立自我发展意识的积极性。

在我国也存在类似情况,这部分人的初衷并非是完全不想工作,只是被所谓的准入门槛绊住了脚,缺少相应的职业技能,最后只能简单地出卖劳力,后续收入也十分有限,这样的“事倍功半”模式的确会大大挫伤劳动者的积极性。在这一问题上,我国完全可以借鉴德国联邦劳动局的做法,将职业培训和就业服务连接起来,服务机构通过加强贫困人口与企业之间的衔接,使贫困人口提供的劳动与企业的用工需求有效对接,提高就业服务和职业培训的精准度和工作效率。如此整合各类针对贫困人口的就业资源,为就业扶贫的推进提高效率,以贫困人口这类“客户”为导向,为他们谋求生计助力,给予他们更多的选择,实现一条龙服务,能够减少社会人力资源的浪费。

(三) 建立严格审查机制,对贫困户资格进行审慎甄别

“哈茨IV”在后期也被有心人和利益挂钩,在德国,福利救助工作基本外包给私营机构,而这些机构的收入来源主要就是政府补助。救助者数量和机构的收入成正比,每增加一个符合条件的救助者,就能多向政府申领一份钱。据统计,95%的德国人至少有一次成为救助机构的“顾客”,这类滥竽充数的情况比比皆是。卫生专家发现,1994—2010年,德国的残疾人数量增长了一倍。许多健康的人,经过救助机构的一系列评估后,都变成了需要救助的“残疾人”。

而在我国农村社会中,旧故姻亲的人情观念尤为深刻,做事情常常是“熟人好办事”,由此也衍生出了“人情保”、“关系保”等问题,究其原因还是对贫困户的审查评估流程不够透明和严格。县级以上地方各级人民政府应采取有效的低保对象审核制度,严控批准流程,对申报的每一项程序及条件进行明确与规范。坚决解决条例模糊问题,对低保户提交的每一项材料进行严格核实,不“放人”、不“漏人”,使程序敢于在阳光下公开透明,严查“非保而保”、“关

系保”问题。实施各地横向比较,及时统筹调整,确保贫困人口得到救助。^⑤

“哈茨IV”自实施以来就一直备受争议,德国左翼党、工会和救济组织认为其扶助标准制定混乱,教育补助不能惠及所有儿童,有失公允,诉至联邦宪法法院最后判定其部分违宪,并提高了各项救助标准。但不可否认的是,“哈茨IV”总体来说功大于过,在失业问题上它交出了完美的答卷。其“就业扶贫”的原则,是基于传统救济手段的创新,并已衍变为极度完善的组织架构,对于以我国为首的各发展中国家都颇具意义,不仅能有效改善贫困现状,还能从根本上提高人力资源配置效率,这一创举给许多国家的社会救助变革提供了蓝本。

参考文献:

- [1]连玉如. 二战以后德国“社会国家”发展问题探索[J]. 德国研究, 2009(3).
- [2]蔡和平. 哈茨改革能否扭转德国劳动力市场的颓势(下)[J]. 中国劳动, 2007(03): 28-30.
- [3]李成威, 于雯杰. 激励性就业扶贫机制构建: 德国哈茨法案的启示[J]. 财政科学, 2019(08): 150-154.
- [4]杨伟国, 格哈德·伊林, 陈立坤. 德国“哈茨改革”及其绩效评估[J]. 欧洲研究, 2007(03): 26-37; 158.
- [5]杨解朴. 德国福利国家的自我校正[J]. 欧洲研究, 2008, (4): 131-144, 8.
- [6]韩冬涛, 孔令兰莹. 德国就业“奇迹”的深层次原因及其隐患[J]. 德国研究, 2013, 28(1): 12-26, 124-125.
- [7]李成威, 于雯杰. 激励性就业扶贫机制构建: 德国哈茨法案的启示[J]. 财政科学, 2019(8): 151.
- [8]时中晏. 浅谈中国农村低保制度及现存问题[J]. 农村·农业·农民, 2021, (2): 37.

注释:

- ①连玉如. 二战以后德国“社会国家”发展问题探索[J]. 德国研究, 2009(3).
- ②蔡和平. 哈茨改革能否扭转德国劳动力市场的颓势(下)[J]. 中国劳动, 2007(03): 28-30.
- ③参照前注2, 蔡和平期刊论文, 28-30页.
- ④李成威, 于雯杰. 激励性就业扶贫机制构建: 德国哈茨法案的启示[J]. 财政科学, 2019(08): 150-154.
- ⑤杨伟国, 格哈德·伊林, 陈立坤. 德国“哈茨改革”及其绩效评估[J]. 欧洲研究, 2007(03): 26-37; 158.
- ⑥杨解朴. 德国福利国家的自我校正[J]. 欧洲研究, 2008, (4): 131-144, 8.
- ⑦参照前注5, 杨伟国、格哈德·伊林、陈立坤期刊论文, 26-37; 158页.
- ⑧韩冬涛, 孔令兰莹. 德国就业“奇迹”的深层次原因及其隐患[J]. 德国研究, 2013, 28(1): 12-26, 124-125.
- ⑨李成威, 于雯杰. 激励性就业扶贫机制构建: 德国哈茨法案的启示[J]. 财政科学, 2019(8): 151.
- ⑩时中晏. 浅谈中国农村低保制度及现存问题[J]. 农村·农业·农民, 2021, (2): 37.

作者简介: 孙洋(2000.6-), 男, 苗族, 贵州省铜仁市人, 本科在读, 华东理工大学外国语学院, 研究方向: 德国社会保障制度。