

欧美之页

## 德国劳动、社会保障制度 及有关争议案件的处理

周 贤 奇

### 一、德国劳动、社会保障法制概况

德国是世界上劳动和社会保障法制建立得比较早和比较完善的国家之一。德国学者和法官认为,他们现行的劳动和社会保障法制是根据1949年5月生效的《德意志联邦共和国基本法》,即德国宪法的规定建立的。德国是一个法制国家,一切行为均由法律规范和调整,其中一个重要的原则是国家保证公民的基本权利的实现。《基本法》明确规定,人人享有“法律面前人人平等”、“言论自由”、“结社自由”、“选择职业的自由”等项基本权利。还针对劳动、社会保障等方面的权利特别作出规定:“每一个人和所有行业、职业及专门职业为维护和改善工作及经济条件而结社的权利受到保护。”“每一个人都享有生存、身体不受伤害和不受妨碍地发展自己人格的权利。”(《基本法》第2条、第3条、第9条等)德国的法治传统历史悠久,随着社会的进步和历史的发展,宪法规定的人的这些权利得到了拓展和充实。作为国家司法审判机关的法院,其设置的目的是为了实现在法治,实现个人的基本权利。为了做到这一点,宪法确立了司法独立性的原则。“法官是独立的,只服从法律”(《基本法》第97条)<sup>[1]</sup>法官判案不受上级部门的约束,不受政府的干预。属于法院业务范围内活动的计划和安排,由法院自己负责作出。具体案件由谁办,由法院自己定,他人不得干涉。这样就可以避免和排除国家行政对司法的干预。但据德国法官介绍,尽管有法律规定,有较严格的监督制度,在德国要做到这一点也是很不容易的,实践中也有许多难办的问题。

在德国法学界和法官看来,由于劳动关系本身的复杂性,调整劳动关系涉及两种不同性质的法律,调整劳动合同关系的大部分规定即为劳动法,属于私法的范围;调整社会保障的规定为社会法(即社会保障法),属于公法的范围。在德国,劳动法制虽然历史悠久,但没有一部统一的法典式的劳动法,在这一点上,德国学者盛赞中国制定了一部统一的比较完整的《劳动法》。在劳动立法上,德国采取的是编纂方法,即多年来一直不遗余力地力图汇编一部包容全部劳动法律规范的《劳动法典》。由于工程浩繁等原因,至今没有完成编纂工作。对此,有的学者持保留态度,认为“这一努力是否能够在可以预见的将来如愿以偿,是颇令怀疑的”。<sup>[2]</sup>德国现行的劳动法律、法规,主要有《集体协议法》(1969年8月修订)、《企业委员会法》(1988年12月修订)、《未成年人保护法》(1976年4月)、《母亲保护法》(1968年4月)、《解雇保护法》(1969年8月)、《劳动法院法》(1979年7月重新公布),等等。至于社会法立法,德国拟创制一部完整的《社会法典》,至今只公布了总编(1975年12

\* 本文作者于1997年6月参加中国赴德国劳动司法考察团时,对德国的劳动制度和和社会保障制度及其司法进行了系统的考察。此文是根据考察了解的情况和所得资料,并参阅有关论著写成。——编者

月)、第三编社会保障通则(1976年12月)、第五编法定健康保险(1988年12月)、第六编法定养老保险(1989年12月)、第十编管理程序(1980年8月)等编。此外,已颁行的还有《联邦社会福利法》(1961年6月)、《儿童与青少年福利法》(1990年6月)、《社会法院法》(1953年9月)、《少年法院法》(1953年8月),等等。

德国的法院除宪法法院外,另设五个不同体系的法院,即普通法院、行政法院、劳动法院、社会法院和财税法院。每一个法院体系都根据本体系的法院法即法院组织法所构成,各自都有自己的案件管辖范围,实际上都有各自的最高法院。德国设立了专事审理有关劳资纠纷、社会保障纠纷案件的劳动法院和社会法院两个独立的司法体系,并制定了各自独有的《劳动法院法》和《社会法院法》。这不仅表明德国非常重视劳动法和社會法的司法,把有效的司法看作是实施法律和实现法治的有力保障,而且据德国联邦社会法院法官武尔芬的看法,由于劳动法属于私法性质,社会法属于公法性质,各自调整的对象、范围、程序等均有重大差别,因此建立各自独立的法院体系,分别由劳动法院专事审理劳资纠纷案件,由社会法院专事审理社会保障纠纷案件非常必要,这种从立法到司法的分类法,对保障雇佣劳动者的权益是非常有利的。

## 二、劳动法院的设置及对劳资争议案件的审理

### (一)劳动法院的沿革、设置和案件受理范围

在德国,劳动关系原来是由民法调整的,世界著名的《德国民法典》就有调整劳动关系的规定(第611条至第630条)。随着经济的发展、法制的逐步完善,劳动法就逐渐从民法中分离了出来,以至今日已成为一个相对独立的法律体系。因为在德国,在劳动关系方面贯彻的是“劳动自由”的原则,劳动关系的建立完全采用市场化的形式,即劳动契约的形式,由雇员与雇主自由决定是否发生雇佣劳动关系,并决定工资、工作时间、工作条件、休假、劳动保护等有关事宜。在这种关系中,作为出卖劳动力的劳动者显然总是处于劣势的地位,他们的权益往往难以得到保护,劳资冲突和劳资纠纷的产生是必然的。为了缓和冲突、排除纷争、稳定社会关系,德国法律在保护雇员即劳动者权益上采取了重大的举措,即制订了独立于民法之外的劳动法,作为劳动司法的劳动法院随之也从普通法院体系中分离了出来。

在德国,普通法院的历史源远流长,通过法院处理劳动争议最早可追溯到十九世纪初,至于专事审理劳资纠纷案件的劳动法院,只是本世纪中期(1952年)才从普通法院体系中分离出来而成为一个独立的司法机构体系。为此,联邦德国于1952年专门制订和颁布了《劳动法院法》。该法既是一个劳动法院组织法,又是一个审理劳资纠纷诉讼的程序法。它不仅对劳动法院的设置和组织机构作了规定,而且还就劳动法院审理劳资纠纷案件的一些特殊的程序等也作了详细的规定。<sup>[3]</sup>在德国,劳动法院至今已有40多年的发展历史,实践证明,这在缓和劳资矛盾、稳定社会关系等方面发挥着其他司法机构不可替代的重要作用。

根据德国《劳动法院法》,劳动法院分为三级,即:1.基层劳动法院。它负责劳资纠纷案件的初审,即第一审案件的审理,因此也称初审劳动法院。全德国现共设有基层劳动法院123个,职业法官840名。2.州劳动法院。它负责劳资纠纷案件的上诉案件的审理,因此也称上诉审劳动法院。全德现设有州劳动法院19个,即除全德16个州各设1个州劳动法院外,另在北威斯特法伦州增设2个州劳动法院,巴伐利亚州增设1个州劳动法院,现共有职业法官200名。3.联邦劳动法院。主要负责不服上诉法院裁判的全德劳资纠纷案件的复审。为使劳动司法得以统一,全德只设一个联邦法院,地点在德国中部的黑森州的卡塞尔,它实际上是德国劳动法院的最高法院。

与普通法院审理一般民事案件不同的一个突出特点是,劳动法院审理劳资纠纷案件的法庭采取职业法官与名誉法官相结合的形式组成。这样做的好处,据德国的法官介绍,主要有以下几个方面:第一、名誉法官来之于企业,对企业的情况比较了解,对劳动关系的状况也比较熟悉,可以帮助法庭对劳资纠纷作出比较符合实际的裁判;第二、名誉法官来之于当事人,即雇主和雇员两方,代表雇主和雇员两方,各自为他们说话,这样

就可以使劳动争议双方在心理上增加对法庭的信任,使他们更容易地去接受法庭的裁判;第三、名誉法官在审理案件中有与职业法官一样的权力,如有相同的询问权、查阅案卷权等权力,以及相同的表决权,这样就可以在一定程度上避免或防止职业法官的独断,提高法庭裁判的公正性。基层、州劳动法院审理案件的法庭由本法院自己的1名职业法官和2名外请的名誉法官所组成。联邦劳动法院审理案件的法庭一般由3名职业法官(其中1名为首席法官)和2名名誉法官组成。名誉法官来自雇主和雇员各方,各占一半,由雇主协会和工会提名,然后由有关部门任命,基层、州劳动法院的名誉法官由地方和州的有关部门任命,联邦法院的名誉法官则由联邦劳工部任命。名誉法官任期4年。担任名誉法官的年龄限制是,基层法院必须在25周岁以上,州法院必须在30周岁以上,联邦法院必须在35周岁以上。

对劳动法院的案件受理范围,德国《劳动法院法》作了具体的规定。根据规定,劳动法院主管下列劳资纠纷案件的审理:1、单个的雇员与雇主因工资、解雇等私权性的争执,包括因劳动关系而发生的争执、劳动关系存在与否的争执、劳动关系的终止及其法律后果的争执、与劳动关系相关的非法行为引起的争执,等等。2、集体合同方面的争执,包括签订集体合同的双方就集体合同的内容和集体合同存在与否而发生的争执,签订集体合同的双方与第三人之间关于集体合同内容和集体合同存在与否的争执、集体合同双方之间或该双方与第三人之间因不允许行为,如劳资斗争采取的手段等而发生的争执。3、企业委员会与雇主之间发生的争执。

## (二)处理劳资纠纷的原则和程序

据德国劳动法院法官的介绍,1995年全德地方劳动法院共审理劳资纠纷案件631,000件,每个法官平均审理750余件。从审理的案件看,有以下几点值得注意的情况:一是数量最多的是解雇纠纷,占总数的40%,次多的要算是因工资待遇引起的纠纷和涉及休假等问题引起的纠纷。二是通过审理,以判决结案的占20%,通过庭内调解结案的占40%。之所以重视运用庭内调解程序处理解雇纠纷,是因为当事人双方都想尽快结束争议以减少损失,而一般经调解处理的结果又都是以雇主拿出钱来赔偿而了结。三是以1995年审理的解雇纠纷为例,审结时间在一个月之内的占总结案数的23%,一个月至三个月之内结案的占39%,三个月以上至六个月之内结案的占19.5%,其余的17.5%的案件要六个月以上至一年,甚至更长的时间才能结案。

劳动法院处理劳资纠纷程序中应遵循以下几条原则:1、便捷原则。劳资纠纷涉及到劳动关系的双方,影响到经济发展和社会稳定,必须迅速处理,它摒弃任何官僚主义和形式主义,程序要简捷,要方便诉讼,不要引起过多的诉讼费用开支,增加当事人的负担,不然繁文缛节就会成了限制当事人诉讼的桎梏。2、不告不理原则。劳动关系属于私权范围,当事人对自己的私权有权处分。因此,只有当事人向法院提起劳资纠纷的诉讼,法院才立案受理,并依法审理。3、裁判前听审原则。即法院裁判前要充分听取双方当事人的陈述,以了解当事人的诉讼请求和根据。4、直接取证原则。法官可以责令当事人以书面形式回答证据方面的问题,并且只要有可能,就在法庭上进行听证。5、口头审理原则。法官通过口头审理等简易诉讼方式,以达到求实从速解决诉讼的目的,这有利于及时解决纠纷,有利于减轻和防止诉讼程序上的形式主义。法官通过这种形式开庭,当事人当庭直接回答问题,以查清事实,并通过口头审理进行调解。6、调解原则。重视调解,并采取措施充分发挥调解在解决劳资纠纷中的作用,把调解确立为审理劳资纠纷案件的重要程序制度。7、公开审理原则。除法律另有规定外,劳资纠纷案件一律进行公开审理。8、法官审理原则。劳资纠纷案件由具有法定资格的法官,包括职业法官和名誉法官组成法庭进行审理。

在长期的实践中,德国劳动司法形成了一套独具特色的比较完善的诉讼程序。其特点有以下几点:

第一,强调调解,把调解作为初审法院审理劳资纠纷案件的必经程序。在初审中,每一个案件都必须经过庭内调解,否则,不能收取诉讼费用。根据《劳动法院法》的规定,在初审程序开庭之前,即由担任法庭审判长的职业法官主持下,做双方当事人的工作,促使当事人双方相互协商,以期促成双方互谅互让,达成调解协议;为准备调解,法官可以要求被告提出书面答复,法官主持调解时,不能传唤证人,但可以以当事人言词答辩中的自认作为根据。经过调解,如果当事人双方达成调解协议,或者原告撤回起诉或被告自认了原告的诉讼请求,调解程序即告结束。经过调解达成的协议依法记录在案后,即具有法律效力;如果调解失败,双方当事人

未达成谅解,即另行确定开庭的日期,然后如期按程序进行开庭审理。

第二,设置“裁判程序”和“决议程序”,以适应解决不同类型的劳资纠纷案件的需要。裁判程序适用于一般的劳资纠纷案件,比如单个的雇员与雇主之间发生的劳资争议;而决议程序则适用于集体劳动合同纠纷案件的处理,比如涉及《企业章程法》方面的雇主与企业委员会之间的争议。两种程序除在适用的案件范围不同外,其区别还表现在如下几个方面:1、当事人在诉讼中的地位不同。在裁判程序中,诉讼是由当事人引导的,即诉讼请求系由当事人提出,并由其提出证明其请求所依据的事实,法庭对争议则根据当事人双方的陈述进行审理;而决议程序中,诉讼的进行主要取决于法庭,比如在某一集体劳动争议中如果涉及到企业委员会,法庭首先要对该企业委员会是否是合法产生的进行必要的调查,然后根据法庭所采的证据,对争议进行审理。2、举证责任不同。裁判程序中所采取的是由当事人举证的原则,即当事人对自己的主张负举证责任;而决议程序中负责举证的是法庭。也就是说,在决议程序中所采取的是类似行政案件中的由官方举证的原则。这样不同的规定其意义在于,适用裁判程序的劳资争议案件的劳资双方只是单个的雇员和雇主这种主体,而决议程序所要解决的是集体争议案件,它所涉及的是群体的利益,如果依靠当事人举证就可能使群体的利益受到影响,因此审理这类纠纷则由法庭来负责搜集证据,谁到庭作证完全由法庭决定,传谁出庭作证,谁就有义务出庭作证。3、诉讼费用的收取不同。适用裁判程序的劳资纠纷案件按规定收取诉讼费用,而适用决议程序的劳资纠纷案件,一律不收取诉讼费用。

第三,关于代理诉讼的问题。地方劳动法院受理的劳资纠纷案件,即初审诉讼的当事人可以请律师或指定其他人出庭代理诉讼,也可以亲自出庭诉讼。代理诉讼的代理人须有诉讼代理资格,即必须是律师或者工会或雇主协会的法律顾问。实践中,如果在雇员参加了工会的情况下,大部分雇员都是请工会的法律顾问代理诉讼,这种代理费用可在结案时才予交付;如交付有困难,还可以提出分期交付或免交的申请。雇员请工会的人代理诉讼就可以与雇主请律师帮助诉讼求得平衡,如果雇员没有参加工会,实践中则一般都通过参加保险来解决,通过保险由律师代理诉讼也比较方便。据德国的有关专家介绍,这也可能是德国劳资纠纷诉讼多的一个原因。案件到了州劳动法院的上诉审和联邦劳动法院的复审阶段,当事人必须聘请作为诉讼全权代表的律师或者工会或雇主协会的代表出庭代理诉讼。当然,如果是适用决议程序的纠纷案件则可不这样,但即使这类案件的上诉,也必须有律师的签字。

第四,关于诉讼费用的收取问题。合理的诉讼收费是确保劳资纠纷诉讼程序可行和使参予诉讼的劳动者容易与便于诉讼的重要条件。劳资纠纷案件的诉讼费采取低收费的原则。劳动法院对劳资纠纷案件的诉讼费用的收取要比一般的民事案件低得多,通常要低20%。对劳资纠纷案件的诉讼收费制定了一个统一的标准和办法。比如一个解雇纠纷案件,假设雇员的月工资为4000马克,三个月的工资合为12000马克,如果以判决结案,收取的诉讼费用为480马克,即为雇员三个月工资的4%;如果以调解结案,则不收取任何费用。

### 三、德国的社会保障制度与社会法院

#### (一)德国的社会保障制度

社会法,即社会保障法,是保障劳动者和老人、失业者、丧失劳动能力的人,以及其他需要扶助的人的权益的法律规范的总称,主要包括社会保险法和社会救济法。这种社会保障法律制度也是规范市场经济的一种很重要的法律。社会法属于公法性质,其目的在于从社会整体利益出发,按照社会公平的原则,以法律保护在市场经济下经济实力微弱者的社会群体,维护社会安定,保障市场健康发展。

联邦德国劳动与社会部长罗伯特·布吕姆说:“自由和社会保障是同胞姊妹。因为没有社会保障,人就如同没有个人自由一样,没有安全感,人们需要二者以完善生活。社会保障意味着消除困境,提供自由。而自由的个性发展反过来又是社会保障的前提,是建立高功效的社会保障体系的基石。二者互为条件。经济与社会

福利政策之间的关系同样如此。好的经济政策是社会福利待遇的基础。好的社会福利政策又是社会、经济稳定的前提。”<sup>(4)</sup>因此,在德国,国家很重视社会法的立法。德国是世界上建立社会保障福利制度比较早的国家。通常认为,以1881年威廉一世颁布建立社会保障和社会救济制度的皇帝诏书为标志,从俾斯麦制订社会保险法实施开始,已有100多年的历史,现今已形成了一个比较完备的社会保障体系,即社会法体系。社会保障及其福利体系不是上帝的恩赐,而是工人运动斗争的产物。按德国劳动法社会法专家汉欧力的说法,“它的建立实际上是对当时欧洲迅猛工业化进程中激烈的社会民主运动的回答。随着历史的发展,这一制度也逐步完善、细化并得以与社会、经济变迁相适应。”<sup>(5)</sup>

在德国,社会保障涉及三个方面的内容,即社会保险、社会照顾和社会救助。每一方面都有大量的法律、法规予以配套。为了统一立法,增加法律的透明度,从70年代初开始,德国即开始一部社会法典的编纂工作,但因工程复杂巨大,至今也未完成。社会保障的程序,最终依赖于国家的经济实力。在德国建国之初,用于社会保障的支出占社会生产总值的比例明显低于20%,1990年至今已达30%多,1994年用于社会保障的支出总计为1764.6亿马克,占联邦预算的36.8%。

社会保险是社会保障制度的基本内容之一。医疗保险、养老保险、工伤保险、失业保险和护理保险已成为当今德国社会保险的五大支柱。其中的护理保险,据德国专家介绍,它是一种新出现的社会保险分支,其目的在于保障老年人及伤残人员出现需要护理的情况后依法享有受护理的权利。

1. 医疗保险 德国国民中约90%参加了法定医疗保险。法定医疗保险的待遇,包括疾病预防和治疗、休养康复及支付疾病津贴等等。办理医疗保险的机构全德共有1000余家医疗保险协会。参加此类保险的主要有雇员、退休人员、失业人员、大学生及农业经营主和艺术工作者,等等。保险资金主要来源于缴纳的保险费。目前费率为13.2%,以每个雇员的毛收入为基数计算,雇主、雇员双方各承担一半。保险费与投保人的经济能力直接挂钩,与年龄、性别及健康状况无关。德国的法定医疗保险模式与中国不同,它不设立个人帐户,也不采用社会统筹与个人帐户相结合的方法。按照德国人的理解和评述,中国的模式抑或造成有病不医,最后越病越重,不得不投入大量的医疗费用,以至造成医疗费用上涨的局面,抑或使投保人无病求医,小病大养,浪费帐户资金,最后同样导致医疗费用上涨的状况。

2. 养老保险 法定养老保险、企业补充养老保险和私人养老保险(即个人投保的商业保险)为德国养老保险的三大支柱。法定养老保险适用面最广,全国约80%的就业人员参加了此类养老保险。法定养老保险的待遇,包括一般的年老养老金,还包括职业康复待遇,以及职业能力或就业能力丧失养老金、遗嘱养老金等。目前德国每年财政预算支出用于社会保险为1000亿马克还要多,其中用于养老保险即占670亿马克,这比用于医疗保险的费用要多得多。参加法定养老保险的主要是处于依附地位的从业人员和其他一些应予以保护的特殊群众,如残疾人、学徒、手工业者以及艺术工作者。保险资金的来源有两个:一是被保险人缴纳的费用;二是国家补贴。前者是主要的。缴费是以雇员的毛收入为计量基数,目前的费率为18.6%,由雇主、雇员各承担一半。国家补贴约占每年法定养老保险金总支出的五分之一。缴费与补贴均采用现收现付的办法。投保45年后领取的养老金相当于在职职工收入的约70%。据德国专家估评,从趋势看,比例还在逐年提高。但由于人口的不断增多,很难维持现有的比例。目前德国正在争论的问题是是否把比例由70%压缩到64%(目前净工资支出为2080亿马克)。工人养老保险与职员养老保险分属不同机构负责。负责工人养老保险的机构,全德有23家,所辖工人人数为1120余万,而负责职员养老保险的只有一家。两者的区别在于,参加保险的,前者是体力劳动者,后者是脑力劳动者。据德国专家介绍,是不是将两者合二为一也是当前讨论的一个热点问题,因为两者适用的法律都是一样的,而且都属联邦养老保险协会,都是一种咨询机构。还有一个讨论的热点是退休年龄是否提高的问题,因为70年代一个劳动力养活40人,而现在要养活57人,但如果提高退休年龄又会带来新的矛盾。因为现在德国的失业率本来就比较高,退休年龄提高,劳动力的容量有限,这就给解决失业问题带来新的困难。全德23个工人养老保险机构,即工人养老保险局,基本上是按地区设立的,但根据需要有的州设有两个局,有的局又跨两个州。全德的职员保险机构只设一个,即设于柏林的职员保险局,它在各个州设

有 480 个办事处。养老保险局是一种自治性质的管理机构,它不是行政部门,不隶属于任何一级政府的行政管理机关,当然根据法律,国家对保险局的工作负有监督的义务。这种监督只是一种法律监督,即监督保险机构的管理行为是否与法律及有关法规相一致。

据威斯特法伦工人养老保险局介绍,该局工作人员有 2300 人,其主要职责有:一是负责发放养老金,二是负责提供康复措施等事宜,三是负责提供法律咨询。所谓提供康复措施,是指为那些尚未达到退休年龄而继续劳动又有困难的人提供恢复劳动能力的康复性的服务,以使能恢复劳动能力,继续就业。具体包括:(1)医疗康复,如办医院,为病者治疗,使其恢复“劳动能力”;(2)职业康复,如为腿脚有毛病的人提供康复补贴购车,给雇主提供补贴,以帮助其安置残疾人,举办培训中心进行职业培训等。通过采取这些康复措施,使劳动者按时退休,充分就业,以减少保险费用的支出。由于养老保险涉及的法律关系甚为复杂,实践中的问题非常多,从司法实践来看,不仅涉及本领域众多的法律,还涉及到相关部门的许多法律、法规,因此,为养老保险者提供法律咨询服务也是养老保险局的一项重要任务。社会养老保险局既然是一个自治性的机构,参加养老保险当然对有关事项就有发言权,都可以参加管理。它由代表大会和理事会组成。后者实际上是前者的执行机构。代表大会的代表 60 名,由雇主、雇员选举产生,每六年选举一次,由雇主、雇员各选出代表 30 名。理事会由代表大选产生。

3. 工伤保险 法定工伤保险是指雇主的责任保险。参加法定工伤保险的占全德人口的一半左右。具体包括工人、职员,以及其他一些应予以保护的人员。负责工伤保险的机构为工伤保险协会,其任务是除了负责工伤事故预防和企业内部的劳动保护外,还负责向工伤受伤雇员及其亲属或遗属发放工伤补助及其他一些待遇。工伤保险基金全部由雇主缴纳的保险费所构成。工伤保险制度的实施,减轻了企业支付高额赔偿的重负,且为雇员消除工伤带来的严重后果提供了足够的安全保障。

4. 失业保险 减少失业和失业带来的后果是维护社会稳定与和谐,促进经济发展的需要。目前联邦德国失业人口高达 400 多万人,而社会秩序基本稳定,经济仍保持发展的水平,这与其失业保险的完善不无关系。失业保险待遇主要是发放失业期间的工资性替补补贴,即发放失业保险金和支付有关职业培训费用。此外,还包括支付旨在维护和创造就业岗位措施的费用,支付开展职业介绍和职业咨询以及帮助残疾人就业等费用。失业保险在德国由联邦德国政府的劳工局具体经办,各州和地方由设立的州劳工局及地方劳工局负责。失业保险基金来源于雇主和雇员缴纳的保险费(费率双方各为 3.5%),联邦政府也负责提供一定的补助。

5. 护理保险 护理保险是德国一种新的社会保险制度,1995 年初才开始实施。这种保险主要是针对年老、病弱者而设立的,以保证他们在需要护理的情况下所享有的权利。过去对老年人和病弱者主要是依靠家庭护理。护理保险制度的建立,标志着家庭式护理已向社会化护理转变,这对减轻公民的自我负担起着重要的作用。

除社会保险外,在德国,社会照顾和社会救济也是社会保障制度的重要内容。社会照顾,又称社会补偿,主要是指公民遭受健康损害时由国家提供补偿的社会保障制度。这种健康损害是因公民为国家和社会履行自愿或非自愿性的身体健康冒险性义务,如因战争致残、预防接种而致健康损害。这种补偿由国家税款支付。这种社会补偿对象并非一般的人身危险,而是对一些特殊危险引起的损害进行社会平衡,对这种情况下的社会保险是不可能,也不应进行干预的。社会救济,是指给那些既无力自救又不能从第三方获得帮助的生活困难者提供的一种生活补助。对需要社会救济者,国家为他们提供保持最低的生活水平的补助。救济待遇可以是一次性的,也可以是多次性的,可以是货币,也可以是实物。社会救济属于社会救助的重要组成部分,其资金也来源于国家税收。社会救济只有当其他公、私性质的救助不存在或不发生作用时才能予以提供。此外,在德国近些年来还开拓了一个新的社会保障领域,称为“社会促进”,所需费用由国家税款开支,主要用于发放就业教育、培训补助金,如为无能力承担有关教育、培训费用的学生提供申领此种补助金的平等机会。

## (二)社会法院的性质及其组织设置

在德国,国家非常重视对社会法的实施,非常重视对这种实施进行监督,并使这种监督规范化、法制化。

加强社会法的司法就是使监督规范化、法制化的重要体现。为此,1953年9月颁布了《社会法院法》,其中对社会法院的特殊审判权和组织机构等作了专门规定。按照法律规定,在德国设立专事社会法司法的社会法院,其任务是专门负责涉及社会保险、社会福利和其他有关社会保障方面的争议案件的审理。社会法院是特殊的行政法院性质,属于公法范畴。社会法院也随着《社会法院法》的颁布施行,从行政法院体系中分离出来而成为一种独立的专门法院体系。

按照法律规定,联邦德国的社会法院分设三级,即:1、基层社会法院。全德共设基层社会法院86个,他们各自负责本辖区内社会保障方面的争议案件的审理。基层社会法院的各个专业法庭由一名职业法官和两名名誉法官组成。2、州社会法院。全德共设州社会法院16个,即每个州都设有一个州社会法院。州社会法院负责对不服基层社会法院裁判的上诉案件的审理,因此也称上诉社会法院。州社会法院所属的各个专业法庭由三名职业法官(其中一名为首席法官)和两名名誉法官组成。3、联邦社会法院。它是德国处理社会保障方面的争议案件的最高审判机关,全德只设一个,地点亦在卡塞尔。联邦社会法院负责对有关社会保障争议案件的复审,因之,又称为复审社会法院。在一定的意义上讲,它纯粹是审判监督机关。这种复审,虽是根据当事人的申诉进行,但它是一种法律审,即只对原裁判在适用法律方面是否有误进行复查审理,不负责认定事实认定方面的复查,其结果只能是撤销原裁判并将案件发回州社会法院重审。在复审程序中,当事人必须委托诉讼代理人代理诉讼活动。雇员一方,既可以委托律师,也可以委托工会的法律顾问代理诉讼。这与初审、上诉审明显不同,初审、上诉审程序中,当事人既可委托代理人代理诉讼,也可以自己亲自出庭诉讼。据德国司法人员介绍,实践中,复审案件数大概占上诉案件数的1/10。联邦社会法院所属专业法庭由三名职业法官和两名名誉法官所组成。如果遇有特殊案件,可组成大法庭审理。大法庭由联邦社会法院首席法官、6名职业法官、4名名誉法官组成。全德社会法院系统的职业法官约有1000名,其中,联邦社会法院有职业法官47名,名誉法官110名,下属专业法庭14个,另有工作人员200人。

州社会法院的职业法官由各州的司法部长任命,实行终身任职制。联邦社会法院的职业法官由联邦法官选举委员会选举产生,并同样实行终身制。法官选举委员会由各州的16名司法部长和联邦议会派出的16名成员组成。名誉法官由各州政府或受委托的机构根据提名聘用,聘用期为4年。提名名单是由工会、雇主协会、医疗保险机构医生联合会、医疗保险机构和残疾人协会根据各名誉法官所从事的审判业务领域而确定。

### (三)对社会争议纠纷的处理及程序

据德国社会法院的法官介绍,1996年全德社会法院审结了各类有关社会保障方面的争议案件近240000件,其中基层社会法院审结200000余件,属于养老保险方面的争议约45000件,占审结总数的19%;州社会法院审结上诉案件23000件,主要涉及失业保险、养老保险方面的争议。联邦社会法院审结案件2000余件。

由于社会法属于公法性质,社会法院本质上为行政法司法机关。因此,社会法院审理社会保障方面的争议案件与上述劳动法院审理劳资纠纷案件不同,它在程序上具有以下主要特点:

第一,由社会法院审理的有关社会保障方面的争议案件的诉讼主体与劳动法院审理的劳资纠纷案件明显不同。劳资纠纷案件的诉讼主体为雇员与雇主、工会与雇主协会、企业委员会与雇主,而社会法方面的争议案件的诉讼主体既可以是自然人和私法或公法范围内的法人,也可以是具有法定资格的社会团体,如工会、雇主协会、社会保险经办机构等,其中一方是特定的,即必须是社会保险机构。

第二,根据《社会法院法》的规定,当事人提起有关社会保障方面争议的诉讼必须以有关社会保险机构作出过处理决定,并经过复议程序为前提。也就是说,当事人在有关保险机构作出处理决定后,对决定不服的,可以在接到行政决定书之日起一个月之内向有关部门申请复议,如果当事人对复议结果仍然不服,一方方可向社会法院起诉。如在德国,失业保险工作由劳工部门主管,劳工部门设有失业保险待遇处和失业保险争议复议处。如果当事人对劳工部门保险待遇处的行政决定不服,则可向该部门的失业保险争议复议处申请复议。当事人对该复议结果仍不服,才可以向社会法院提起诉讼。据德国亚琛劳工局介绍,经复议后仍不服起诉到社会法院后经法院审理,劳工局败诉的约占30%。又据威斯特法伦工人养老保险局的介绍,1996年该

保险局复议委员会共复议 16262 件争议,其中当事人不服诉讼到法院的 2397 件,占复议总数的 14.7%。法院审理后,保险局胜诉 1654 件,占 69%,被保险人胜诉的 239 件,占 10%,各有部分胜诉的 504 件,占 21%。这种复议程序类似我国行政纠纷中的行政复议制度。对这种复议前置程序的作用,德国联邦法院院长武尔芬评论说,它“可以使社会法院免于处理不必要的诉讼,这种过滤作用是很有意义的”。

第三,由于社会保障方面争议案件和社会法院的公法性质,决定了审理此类案件在证据收集上与其他行政法院审理行政案件一样,采取官方调查、取证的原则。因此,《社会法院法》规定,以官方身份,调查取证,弄清事实,是社会法院的法定义务。按照规定,当此类争议起诉到社会法院后,法院要主动对案件事实进行调查,包括询问有关人员,查阅有关档案资料,即使当事人未提及的事实,如果法院认为有必要弄清楚的,也可以主动进行调查。

第四,在结案方式上,与劳动法院审理劳资也有所不同。劳动法院审理劳资纠纷案件的结案方式主要有调解、判决、撤诉等三种方式。而经社会法院审结的有关社会保障争议案件的结案方式则有以下几种:1、判决结案;2、调解结案;3、认可结案;4、撤诉结案,等等。所谓“认可”,是指被告对原告的诉讼请求予以承认,从而使纠纷终结。被告“认可”是相对于原告“撤诉”的一种结案方式。判决结案方式与后几种结案方式的主要不同之处在于,判决是由法官作出的,后几种方式乃由当事人自己作出处理。据德国法官介绍,此类案件以判决结案的是少数,绝大多数是以调解、认可、撤诉等方式结案的。

## 四、工会及有关组织在争议处理中的作用

在德国,工会及有关团体等组织在有关劳动、社会保障争议的处理中发挥着非常重要的作用。

(一)工会。德国工会联合会(DGB)是德国最大的最重要的雇员工会组织。此外,比较大的工会组织还有德国职工会(DAG)、德国基督教工会联合会等。据德国工会联合会的有关人士介绍,目前德工联下属有十五个工会(大多为行业性工会),会员达 900 万人。为了帮助工会会员,维护他们的权益,德工联在全国各地设立了 162 个法律保护办事处,其任务主要就是为会员提供法律帮助。这些办事处是根据劳动法院和社会法院的分布、设置而相应设立的,也就是说,哪里有劳动法院和社会法院,就在哪里设立办事处,这主要是为了方便会员诉讼,使会员不致于为诉讼而四处奔波。每一个办事处都配备有相当数量的法律工作者。这些工作者必须受过法学教育。据德工联统计,目前从事法律保护的工作者(即工会法律秘书)共有 506 名,其中 55%是大学法学院的毕业生,并通过了相应的国家考试;另有 31%的人员是德国工联自己出钱培养的,这些人来之于实际部门,又经过法学教育培养,很受欢迎。

工会对司法的影响,除通过参与立法活动,对立法施加影响外,一方面是对劳动法院、社会法院的名誉法官的人选提出名单,通过入选的名誉法官来反映工会的意见,从而影响司法。当然这种影响是非常有限的,因为在德国,法官,包括名誉法官必须是中立的、公正的,名誉法官一经入选任命,就必须按照法律的要求,保持公正的独立的法官地位,不能为原提名单位所左右。另一方面,工会通过为工会会员提供法律帮助来影响司法。这种帮助包括:一是提供法律咨询。只要是会员就能得到这种帮助。当发生争议时,会员就可以要求工会提供法律保护。经工会的法律咨询人员审查,认为要求合理时,就由工会出面与企业协商,经协商,往往都能达成和解协议,从而就把纠纷解决了,这样,既减轻了会员的讼累,又为法院减少了案件的压力。二是为会员代理诉讼。如果庭外达不成和解,工会就要在会员提出申请的情况下,为会员提供法律援助,为其代理诉讼。工会代理诉讼与律师代理几乎是一样的,根据《劳动法院法》第 11 条规定,工会可以代理会员诉讼,代替出庭(联邦法院的复审除外),从而工会通过具体的代理诉讼活动来实现对司法的影响。据德工联有关人士介绍,工会为会员提供法律咨询和代理诉讼均是免费服务,甚至代理诉讼时,会员如果败诉,工会还为会员承担败诉的费用。据统计,在工会的参与下,劳资纠纷案件中,雇主与雇员达成和解了结纠纷的占 40%;判决结案的只占 11%,其中雇员败诉的只占 3%。



(二)企业委员会。按照 1952 年颁布、1989 年修订的《企业宪法》，在一切企业中设立企业委员会。企业委员会由就业者或者就业者代表组成，它享有代表就业者讲话以及决定部分企业内部关于就业者事务的权利。按照法律规定，在公共服务单位称为“人事委员会”。企业委员会不同于工会，因它是法定组织，有法定权利，只在企业内部活动，而工会是自愿成立的社团，其权利来源于组织章程，工会可以是行业性的，也可以是地区性的，甚至还可以是全国性的组织。企业委员会是根据《企业组织法》、《雇员参与决策法》(或《人事代表法》)，在企业中由雇员选举建立的组织，一般由 6 人组成，任期为 4 年。如德国先灵制药公司有雇员 5530 余人，其企业委员会由 29 名委员组成。据介绍，该委员会参与企业有关确定雇员的保险福利待遇、雇员工时的具体分配、雇员的工作调动、工资变动等方面的决策，还部分参与对法律咨询、经费开支等方面的研究。德国之声广播电台是公共服务性质的机构，根据《人事代表法》的规定，该机构成立了人事委员会。该电台有雇员 1800 余人，选出人事委员会委员 11 名。委员会职责是监督有利于雇员的法律的实施，负责传达雇员合理的意见和建议，维护男女雇员的平等待遇等等。因此，从上述两个单位介绍的情况看出，企业委员会的主要任务是保障与雇员有关的法律、规章和制度的实施，参加涉及雇员权益，包括雇员福利待遇、工时制度、工资分配等重大事项的决策，从而代表企业雇员发言，维护雇员的权益。从实践看，企业委员会虽不是企业内部有关争议的调解机构，但在调解和处理争议中却发挥着重要的作用。在处理雇员与雇主之间的简易纠纷时，企业委员会按照雇员的申请，主动出面调解协商，往往都能及时妥善解决争议；在解雇纠纷中，雇主解雇雇员必须听取企业委员会的意见，企业委员会可以行使异议权；在雇主与企业委员会就签订和履行企业协议发生争议时，或者由雇主与企业委员会自行协商解决，或者另行组成调解委员会调解解决。该调解委员会由雇主与企业委员会派出相同数目的代表和 1 名外请的中立人士(大多邀请劳动法院的法官参加)组成，由外请的中立人士担任调解委员会主任。实践中，多数采取上述协商、调解的办法就能使纠纷得到圆满的解决。实践证明，通过协商、调解不了诉讼到法院的只是极少数。

(三)调解处。在德国，对企业内部是否要设立常设的调解或仲裁机构，一种意见是持否定的态度，他们认为，对到法院诉讼前，劳资纠纷是不是必须要经过调解或仲裁处理的问题，在德国已经讨论一、二十年了，而且在一些地方还尝试过，但最后还是取消了。其原因是这样的机构跟企业关系太密切了，很难做到中立，而处理纠纷又不能偏袒任何一方，还必须要懂法律，实践中很难做到，因此不如直接找法院解决，这样可以减去好多重复性的劳动，而且在法院处理时，首先也是要先经过调解，实践中，法院以调解结案处理占案件总数约 70%。这是主流的看法；另一种意见认为，不能一概而论，不能完全否定设立调解或仲裁机构的做法。实践中，有的部门设立这类机构，对及时妥善处理纠纷起到了很重要的作用。比如天主教德国慈善团体就是例证。据走访的德国天主教明斯特教区协会介绍，该团体内部常设有处理劳资纠纷争议的调解处。按《德国慈善团体所属机构劳动合同准则》第 22 条的规定，“因雇佣关系出现争议时，雇主和雇员有义务请求有关在主管教区专设的调解处进行调解”，并规定，“调解处的审理不影响在规定期限内到劳动法院的诉讼的提起”。此种“调解程序属于法庭外性质。调解的同时或调解失败后可经各方申请在劳动法院引入诉讼”。“如劳动法院诉讼程序及调解程序同时启动，则一般情况下调解程序执行期间劳动法院诉讼程序暂缓”。“如调解程序圆满结束，则争议双方向劳动法院申明终止诉讼程序，调解程序失败，则继续执行诉讼程序”。据统计，按照上述规定，明斯特教区的调解处，1995 年受理争议案件 65 件，经调解达成调解协议的 28 件，占受理案件数的 43%；1996 年受理争议案件 77 件，经调解达成调解协议的 25 件，占受理案件数 32.5%。

## 五、关于司法改革问题

德国虽然是世界上的经济大国，但近些年来经济增长放慢，1996 年国内生产总值实际增长率只有 1.4%，低于美、日、英等国。特别是失业人数已达 415 万人，失业率为 10.8%。而据公布，1996 年失业保险金增长 11%，社会救济金也增长了 17.2%，两项共计 138 亿马克，大大超过原来预算 95 亿马克。1996 年国家财政赤

字 783 亿马克,超出预算 184 亿马克。国家债务总额达 2.1 亿马克,占国内生产总值的 60.3%。德国原是以高福利国家著称的,现在已不堪维持。1996 年德国政府提出了一揽子节约计划,对开支庞大的失业保险金、医疗费用、养老金和社会救济金等作了减少和限制。德国各界人士和专家都指出,德国经济是结构性的危机,只有在各方面进行大刀阔斧的改革,包括劳动司法制度的改革,才能完全走出困境。

当前德国学者和司法界谈论的一个重要问题,就是司法改革问题。其原因除了上述深刻的经济背景外,还由于当前德国司法面临着极为严峻的形势。劳动纠纷案件大幅度上升,诉讼耽搁的时间又太长,而法官数量有限,从地方法院到联邦法院办案经费都相当紧张,一系列的难题困扰着德国的劳动司法。他们认为,解决这些矛盾的根本出路在于改革。为此,设立了一个专门委员会,专事研究劳动司法改革问题,以达到减少人员、缩减开支、提高效率的目的。他们还认为,现在劳资方面的诉讼,拖延的时间太长了,好多诉讼失去了法律保护的意义了,因此,改革的一个中心问题是研究如何缩短诉讼时间,以达到及时排解纠纷,真正起到以法律保护劳动者的作用,这也是对劳动法院自身的行政管理提出的要求。改革的思路主要集中在以下几个方面:

第一,关于法官的任命问题。有的专家建议,在整个联邦德国应当建立统一的法官任命制度。现在的德国,除了五个州的专职法官由司法部任命外,其他州都由劳工部负责任命。这种不同的法官任命办法,不利于法官素质的保障和提高,建议整个联邦德国所有的法官都由一个联邦部门负责任命。

第二,关于劳动法院是否与普通法院合并问题。不少专家认为,劳动法院从普通法院分离出来成为一个独立的司法体系,虽然也有一定的好处,但这样机构单列,人员和经费无形之中也就增多了。因此,建议将劳动法院并入普通法院,在普通法院中设立专事审理劳资纠纷案件的法庭。这不是取消劳资诉讼的特殊性,而只是将这类诉讼统一归于一个主管部门之下,再根据自己的特点,分工负责。

第三,关于审级问题。据德国法官介绍,由联邦劳动法院审理的案件所用的时间一般都在一年以上。由于现行所采取的初审、上诉审、复审的三审制,一个案件经过三级法院审理,用三年或四年时间结案是常见的事。因此,为了解决诉讼时间过长等问题,必须缩短法院结案时间。为此,除了提高办案效率,改进工作方法之外,有的专家甚至还建议,可考虑由现行处理劳资争议的三审制改为二审终审制。

(作者单位/最高人民法院 责任编辑/王亚山)

注:

- [1] 《中德劳动立法合作项目成果概览》(1993—1996),第 26、27 页。
- [2] [德]罗伯特·霍恩等,《德国民商法导论》,中国大百科全书出版社 1996 年 12 月版,第 347 页。
- [3] 参见《中德劳动立法合作项目成果概览》(1993—1996)第 120 页至 145 页。
- [4] 转引自[德]武尔芬:《联邦德国社会法概况(摘译)》,载《中德劳动立法合作项目成果概览》第 265 页。
- [5] [德]汉欧力:《联邦德国社会保障体系概览》,载《我们的社会保障》,德意志联邦共和国大使馆编,第 23 页。