

德国社会补偿法的困境 与《社会法典》第 14 编的诞生^{*}

吴逸越

摘 要：社会补偿是一个法治国家救助遭受健康损害的民众、展示国家责任的重要手段。德国现行社会补偿法滥觞于对战争受害人的补偿，后随着社会变化发展而制定出多部单行法，内容繁琐，体系复杂，无法很好地应对柏林布赖特施德广场恐袭案中的社会补偿问题。在此背景下，《社会法典》第 14 编应运而生。新法统一了原本分属于不同单行法的案件的适用，提高了金钱补偿的数额，新增“紧急救助”的给付类型，通过扩充暴力行为的内容以完善对暴力行为受害人的救济，进一步帮助受害人重返社会生活与职业生活，构建出多维立体的现代化社会补偿体系，对我国社会法领域的立法和体系构建具有重要的借鉴意义。

关 键 词：社会补偿； 健康损害； 《社会法典》第 14 编； 暴力行为

作者简介：中国政法大学 比较法学研究院 讲师 北京 100088

中图分类号：D951.6； DD912.1

文献标识码：A

文 章 编 号：1005-4871(2023)03-0090-21

一、问题的提出

致人损害的事件发生后，对受害人进行损害赔偿是一项重要的救济手段。但是，受害人及其近亲属如果想顺利地主张损害赔偿的请求权，毫无疑问需要明

^{*} 本文受中央高校基本科研业务费专项资金(项目号:10822432)资助。

确知晓可以向谁主张该项权利。换言之,只有存在明确的加害人或者赔偿义务人,才可以启动整个主张损害赔偿的程序。但是,某些损害事件如暴力犯罪事件发生后,案件可能还处在调查侦破阶段,受害人及其亲属并不知道实施暴力行为的主体以及应该向谁主张损害赔偿。案件侦破所需时日漫长且不确定最终能否侦破,如果要求受害人等待最终结果后再要求赔偿,则对其极为不利。况且,即使最终确定了暴力行为的实施者,其也可能因资力不足而无法赔偿。^①更有甚者,如在恐怖袭击事件,尤其是自杀式袭击事件中,加害人实施暴力行为往往也意味着同时结束自己的生命,损害赔偿无从谈起。因此,在上述各类情况之下,民事侵权损害赔偿制度完全无法发挥作用,只有通过社会补偿的方式来弥补受害人所遭受的侵害。

2016年12月19日,24岁的突尼斯人阿尼斯·阿姆里(Anis Amri)先是枪杀了一名波兰籍司机,然后驾驶抢来的卡车冲进位于柏林布赖特施德广场(Breitscheidplatz)的圣诞市场,造成11人死亡,100多人受伤,^②酿成震惊世界的柏林布赖特施德广场恐袭案(以下简称“柏林恐袭案”)。事发之后,对受害人进行补偿的问题很快便被提了出来。正如德国联邦政府所言,恐怖袭击的对象是整个国家的政权和民众的基本生存,国家有义务立即对受害者及其亲属提供实际的经济支持以及尽可能好的照顾。^③但是,由于德国现行社会补偿法的体系极为复杂且不易理解,难以应对这样复杂的突发性恐怖袭击案,因此,社会补偿机制在此案中的适用困难重重。现实的困境也推动了德国社会补偿法的彻底变革,催生出《社会法典》第14编。

本文以柏林恐袭案为例,分析德国社会补偿法领域中可以成为恐袭受害人及其近亲属请求补偿之依据的各项法律规定,从而展示德国现行法在面对此问题时的困境与变革的必要性,分析新诞生的德国《社会法典》第14编的主要内容与重要改进之处,并通过对比新旧立法讨论德国社会补偿法对我国的借鉴意义。

① Rüdiger Balke, „Entschädigung von Opfern nach terroristischen Anschlägen“, *Straßenverkehrsrecht*, Heft 1, 2020, S. 16 – 19, hier S. 17.

② Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland, *Abschlussbericht des Bundesbeauftragten für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland*, S. 16, https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/2021_Abschlussbericht_Opferbeauftragter.pdf?__blob=publicationFile&-v=6, 访问日期:2023-03-25。

③ Bundesregierung, *Bericht der Bundesregierung „Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Terroropfern“*, S. 5, https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/Artikel/091918_Bericht_BReg_Verbesserung_Situation_Terroropfer.pdf;jsessionid=5A602C937651498D471FEE3CD2D6BB74.2_cid334?__blob=publicationFile&-v=1, 访问日期:2023-03-25。

二、现行社会补偿法的适用与难题

1794年的《普鲁士普通邦法》(Allgemeines Preußisches Landrecht)第74条规定:“国家成员的个人权利和利益必须服从于促进共同利益的权利和义务,如果两者之间发生实际矛盾。”第75条规定:“国家有义务对那些为了共同利益而被迫牺牲其特殊权利和利益的人进行补偿。”以这两个条文为源头,并借助习惯法的作用,德国逐渐发展出“公益牺牲原则”(Aufopferungsgrundsatz)。^①在这一原则之下,如果出现征收或类似于征收的公共权力干涉个人利益的情况,个人享有要求国家进行补偿的权利,即公益牺牲补偿请求权(Aufopferungsanspruch)。后来经过判例的发展,“心理上的要求”(psychologische Abfordern),如国家推荐或呼吁民众接种疫苗,也被视为是干涉。如果特别的牺牲随之发生,那么国家需要对此承担责任。^②这种公益牺牲的理念成为了德国社会补偿法的理论根源之一。

20世纪50年代,德国为解决两次世界大战中的战争受害者及其亲属、遗属等的扶助和供养问题,颁布了《联邦供养法》(Bundesversorgungsgesetz,简称BVG)。这也标志着社会补偿法(Soziales Entschädigungsrecht)这一法律部门的诞生。^③在随后几十年的发展中,社会补偿法以BVG为基础,逐渐向外扩展内容,越来越多的法律被制定出来,在战争受害者之外,也对暴力行为的受害者、服兵役^④者(Zivildienstleistende)、因接种疫苗而身体受损者等进行补偿,从而形成了多部单行法并行适用的情况。

(一)《暴力行为受害人补偿法》的适用

如前所述,暴力事件发生后,暴力行为的具体实施者或许暂时无法确定,或许不具有足以赔偿受害人的财产,又或许已经丧命,使得作为民事责任的侵权损害赔偿无法发挥作用。所以,国家需要承担责任对受害人进行补偿。因此,德国专门制定了《暴力行为受害人补偿法》(Opferentschädigungsgesetz,简称OEG)来对受害人进行帮助和救济。根据联邦劳动与社会事务部(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)的数据,两次世界大战中的受害者及其亲属、遗属的数量逐年递减,

^① Vgl. Fritz Ossenbühl/Matthias Cornils, *Staatshaftungsrecht*, München: Verlag C. H. Beck, 6. Auflage, 2013, S. 124 ff.

^② Vgl. Hans-Jürgen Papier/Foroud Shirvani, in Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, 99. *Ergänzungslieferung*, München: Verlag C. H. Beck, September 2022, GG Art. 34 Rn. 59.

^③ Deutscher Bundestag Drucksache 19/14870, S. 1.

^④ 德国《基本法》(Grundgesetz)第4条第3款第1句规定:“任何人都不能被强迫违背其良心而使用武器服兵役。”因此,德国产生了替代兵役的民役(Zivildienst),即被认可的依良心拒服兵役者所要履行的替代服务,主要是在社会领域为公共利益服务。具体规定参见《民役法》(Zivildienstgesetz,简称ZDG)。

适用BVG来进行社会补偿的情况也随之逐年减少。反之,依据OEG申请社会补偿的案例数量近年来持续攀升。其中,2015—2019年,根据OEG进行的社会补偿案件平均每年增多2.1%,成为德国社会补偿法领域数量最多的案例类型。^① 柏林恐袭案作为典型的严重暴力犯罪事件,应首先考虑OEG的适用。

1. 原则上不可适用

根据OEG第1款第1项第1句,因遭受他人故意且违法的攻击或者因对其进行合法防卫而遭受健康损害的受害人,可以相应地适用BVG的规定来申请补偿。可见,虽然OEG和BVG的立法目的不同,前者主要在于补偿暴力行为的受害人,后者在于补偿战争受害人,但OEG本身没有具体规定相关的社会补偿如何给付,^②而是在补偿请求权的类型和范围方面直接适用BVG的具体规定。^③

但是,从1976年OEG颁布实施^④直至2021年6月9日(其间还经历了1985年的全面重新制定^⑤),该法的第1条一直明确规定“本法不适用于袭击者使用机动车或者拖车进行袭击所造成的损害”,直到最近一次修改才被取消。^⑥ 因此,在2016年的柏林恐袭案中,除了被射杀的波兰籍司机,其他所有被大货车撞死撞伤者及近亲属原则上均被排除适用OEG。以时任柏林州受害人补偿专员(Opferbeauftragter)罗兰德·韦伯(Roland Weber)为代表的一些专家学者对这一立法状况进行了猛烈的批评。^⑦

2. 作为例外的苛情补偿

柏林恐袭案中的绝大多数受害人虽然原则上不能依据OEG进行社会补偿,但也存在一处例外:OEG第1条第9款指向BVG第89条,即所谓的苛情补偿(Härteausgleich)条款,其第1款规定:“如果法律规定造成了特殊的困难,那么经联邦劳动和社会事务部同意,可以给予补偿。”之所以存在这一规定,是因为现实中有时会出现立法者起初未预料到的个别情况,此时严格依照法律规定会背离社会补偿的创设初衷,造成特别困难的情况。^⑧ 在柏林恐袭案中,OEG排除了通过使用

① Vgl. Annette Tabbara, „Neues Sozialgesetzbuch XIV — die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts“, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, Heft 6, 2020, S. 210–217, hier S. 211.

② BT-WD 6-3000-017/17, S. 6.

③ Olaf Rademacker, in Sabine Knickrehm (Hrsg.), *Gesamtes Soziales Entschädigungsrecht Handkommentar*, 1. Auflage, Baden-Baden: Verlag Nomos, 2012, OEG § 1, Rn. 152.

④ Vgl. BGBl. 1976 Teil I Nr. 53, S. 1181.

⑤ Vgl. BGBl. 1985 Teil I Nr. 1, S. 2.

⑥ Vgl. BGBl. 2021 Teil I Nr. 29, S. 1387.

⑦ Vgl. Rolf Krücker, „Entschädigung der durch Kraftfahrzeugbetrieb geschädigten Terroropfer — aktuelles und beabsichtigtes zukünftiges Recht“, *Deutsches Autorenrecht*, Heft 1, 2020, S. 18–21, hier S. 18.

⑧ BSG NJW 1996, 1620.

机动车辆而导致损害的情况,其他救济手段也无法提供充分的社会补偿,因而对绝大多数受害人来说,确实造成了特殊的困难。有鉴于此,柏林恐袭案发生大约一个月后,经时任联邦劳动部部长与司法部部长一致同意,以苛情补偿的名义给予了受害人经济补偿。^①

(二)交通事故受害人救助基金的补偿

《机动车持有人强制保险法》(Gesetz über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter,简称PflVG)第1条规定,机动车或者拖车的持有人有义务订立强制保险,以覆盖因使用机动车而造成的人身损害和财产损害。所以,在通常情况下,机动车致损事件发生后可以通过保险来赔偿受害人。但是,保险合同法(Versicherungsvertragsgesetz,简称VVG)第103条规定:“如果投保人故意和非法地对第三方造成损害,则保险人没有义务赔偿。”而如果是投保人以外的第三人想直接要求保险人赔付,则必须符合VVG第115条所规定的前提条件。在柏林恐袭案中,实际驾车造成损害的阿尼斯·阿姆里并非机动车持有人或投保人,而且是在机动车持有人既不知晓且未允许的情况下驾驶车辆,也不属于VVG第115条所规定的可以要求保险人进行赔付的第三人的范围之内。因此,在柏林恐袭案中,保险公司没有赔偿义务。

为应对此类情况,PflVG第12条第1款第3项规定,如果赔偿义务人故意且违法地通过使用车辆来造成损害,导致责任保险不予赔付,那么受害人可以向“机动车事故损害赔偿基金”(Entschädigungsfonds für Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen),即“交通事故受害人救助基金”(Verkehrsofferhilfe e. V.)^②请求补偿。在很长一段时间内,OEG之所以排除使用机动车进行袭击所造成的损害,主要原因之一就是保险公司和交通事故受害人救助基金的存在:保险公司的赔付在机动车致损的情况下往往发挥着重要的功能,即使保险公司被免除赔付义务,交通事故受害人救助基金也可以对此进行补偿。为了避免重复补偿,当时的OEG专门将使用机动车造成的损害排除在适用范围之外。

然而,德国对交通事故受害人救助基金的补偿设置了上限:如果有人人员伤亡,那么对整个事故的总补偿额最高为750万欧元;如果仅是财产损害,那么整个事件的最高补偿额为112万欧元。^③柏林恐袭案虽然人员伤亡惨重,但依然被认定为同

^① Peter Schlanstein, „Rechtsansprüche zur Versorgung psychischer Verkehrsunfallfolgen“, *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht*, Heft 9, 2018, S. 406–411, hier S. 408.

^② 对德国交通事故受害人救助基金的具体研究,参见于松妍:《德国交通事故受害人救助基金的设置、功能与启示》,载《德国研究》,2021年第2期,第105–116页。

^③ Verkehrsofferhilfe e. V. (VOH), https://www.verkehrsofferhilfe.de/wp-content/uploads/2023/03/Der_Verein_Verkehrsofferhilfe_160415.pdf, S. 6, 访问日期:2023-05-23。

一起损害事件,因而不能突破 750 万欧元的上限,分配到每个受害人及其近亲属身上的数额十分有限。^①

(三) 苛情救济

不同于苛情补偿,苛情救济(Härteleistungen)是国家为恐怖主义和极端主义犯罪的受害人提供的表示团结和人道主义的款项,目的在于旗帜鲜明地反对恐怖主义和极端主义行为,并缓解受害人的紧急困难。^② 尽管德国联邦议院每年都会在预算法中为苛情救济提供专项资金,^③但是受害者对此并没有法律上的请求权。^④ 换言之,联邦政府可以根据实际情况主动决定向受害人提供苛情救济,但是受害人无权请求政府支付。根据 2006 年颁布的《向恐怖主义犯罪的受害人支付苛情救济的指令》(Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer Straftaten)第 2 条第 3 款的规定,苛情救济是一种兜底的补充性救助,“只要受害者能在短期内从别处获得赔偿,那么就不必给予苛情救济”。^⑤

根据联邦预算的规划,若受害人死亡,那么其父母子女总共可以获得 10000 欧元的苛情救济,其兄弟姐妹总共可获得 5000 欧元。苛情救济因数额之低而受到严厉批评,因而联邦政府不得不临时将其翻三倍,分别提高至 30000 欧元和 15000 欧元。^⑥ 最终,截至 2021 年 10 月,联邦政府共为柏林恐袭案的受害人及亲属提供了

^① Andreas Kranig, „Entschädigung von Opfern nach terroristischen Anschlägen — Wer verantwortet den Opferschutz? Zum Arbeitskreis VI des 58. Deutschen Verkehrsgerichtstags“, *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht*, Heft 1, 2020, S. 21–33, hier S. 24–25.

^② Vgl. Olaf Rademacker, in Sabine Knickrehm/Olaf Rademacker (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch XIV — Soziale Entschädigung: Lehr- und Praxiskommentar*, 1. Auflage, Baden-Baden: Verlag Nomos, 2022, § 138, Rn. 34.

^③ Bundesregierung, *Bericht der Bundesregierung „Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Terroropfern“*, S. 27.

^④ Jürgen Jahnke, in Michael Burmann/Rainer Heß/Katrin Hühnermann/Jürgen Jahnke, *Straßenverkehrsrecht Kommentar*, 27. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2022, StVG § 16, Rn. 36b.

^⑤ 该指令是联邦政府支付苛情救济的法律依据,由联邦司法部颁布并授权联邦司法部的下设机构联邦司法局(Bundesamt für Justiz)负责具体事项的处理。该指令的具体内容参见 https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haerteleistungen/Richtlinie_Haerteleistung_terroristisch.pdf?__blob=publicationFile&-v=4,访问日期:2023-03-25。自 2021 年 8 月 26 日起,该指令被新的《关于从联邦预算中为恐怖主义和极端主义行为的受害者支付苛情救济的指示》(Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten aus dem Bundeshaushalt)所替代,新指令的具体内容参见 https://www.bundesjustizamt.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haerteleistungen/Richtlinie_Zahlung_Haerteleistung.pdf?__blob=publicationFile&-v=3,访问日期:2023-05-07。

^⑥ 同注^③, S. 28。

370 万欧元的苛情救济。^①

(四)小结

通过对柏林恐袭案的受害人可以获得的社会补偿的种类与数额的梳理,可以看出,德国社会补偿法在应对此类事件时存在以下几点问题。

第一,受害人可能获得的社会补偿之具体类型十分复杂,其法律依据散布于多部法律或规范性文件中,而且各法律文件之间存在复杂的相互参引关系。换言之,德国现行的社会补偿法表现为一个复杂的法律规则汇编,逻辑上并不严谨,内容上也不清楚明晰,已不足以应对现代社会的挑战。^②这无疑极大地增加了受害人请求补偿的难度,使受害人在缺乏专业人士指导的情况下很难获得充分的补偿。

第二,补偿金的数额普遍低于人们的预期。无论是交通事故受害人救助基金,还是作为人道主义紧急救助的苛情救济,在数额方面都略显微薄。正如联邦政府专员所言:“金钱永远不能减轻痛苦,但它可以帮助缓解可能出现的财务危机,减少急性财务担忧。”^③既然联邦政府已经在实践中提高了社会补偿的标准,那么立法也应当相应地做出调整,提高补偿金的数额。

第三,OEG 长期排除使用机动车或者拖车进行袭击的规定造成了法律保护的漏洞。虽然立法者是有意识地将此任务交给了 PflVG 和交通事故受害人救助基金,但是,交通事故受害人救助基金仅具有辅助性功能,其设立目的只是为了填补交通事故赔偿责任的“最后漏洞”,^④让其在此类颇为常见的案件中承担决定性的任务绝非长久之计。而且,柏林恐袭案的实践也表明,交通事故受害人救助基金在应对此类案件时力不从心,赔偿数额也是杯水车薪,必须有专门的社会补偿机制予以应对。

第四,苛情补偿和苛情救济在现有法律体系中的功能仅仅被设定为“例外”或“补充”。苛情补偿需要联邦劳动与社会事务部的特别同意,而苛情救济则无法由受害人主动主张,最终的补偿数额也是联邦政府临时增加的。这既不利于受害人通过这些机制提出申请,也在客观上增加了受害人通过这些途径获得补偿的不确定性。在柏林恐袭案的受害人补偿中,虽然这两者实际上发挥了重要作用,但不免存在“头痛医头、脚痛医脚”之嫌。

^① Beauftragter der Bundesregierung für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland, *Abschlussbericht des Bundesbeauftragten für die Anliegen von Opfern und Hinterbliebenen von terroristischen Straftaten im Inland*, S. 32.

^② Annette Tabbara, „Neues Sozialgesetzbuch XIV — die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts“, S. 210.

^③ 同注^①。

^④ 参见于松妍:《德国交通事故受害人救助基金的设置、功能与启示》,第112页。

第五,从体系构成上看,德国现行社会补偿法依然是以补偿战争受害人的BVG为核心与基础的,其他各单行法均需参照BVG予以适用。这一做法在几十年前具有结构的合理性和历史的必然性,但如今已不符合社会现实。由于战争受害人的数量逐年减少,BVG终将完成自己的历史使命,退出历史舞台,各单行法参引BVG的做法需要彻底的变革。而由于其他受害人,尤其是暴力行为受害人的数目逐年增多,社会补偿法的主要任务相比于初现之时已然发生了变化,需要重塑其核心,即对各类暴力行为受害人的补偿。

三、全新德国《社会法典》第14编的立法过程、体系结构与核心内容

(一)《社会法典》第14编的立法过程

实际上,早已有人提出要对德国社会补偿法进行改革。2010—2014年,联邦劳动与社会事务部曾数次举行有关OEG的讨论会,专家们一再提出要改善对暴力行为受害人的补偿手段。^①2013年,第18届议会任期的联合执政协议(Koalitionsvertrag)中就明确提出要关注社会的发展并重视精神领域的暴力,从而重新组织一套适应未来社会和现代规则的有关社会补偿和受害人补偿的法律。^②正当德国按部就班准备改革社会补偿法之时,柏林恐袭案发生了。这无疑是一剂强力催化剂,急剧加速了德国社会补偿法的改革进程。

2017年12月,在柏林恐袭案发生一周年之际,德国联邦议院内部形成共识,各议会党团一致认为对受害人的帮助和救济存在明显的不足,迫切需要改进,因此要求联邦政府尽快采取措施来解决这一问题。^③2018年3月,第19届议会任期的联合执政协议重申了要改革社会补偿法,改善暴力犯罪受害者的处境。^④2019年10月,联邦政府公布立法草案,提出了两种改革社会补偿法的方案:其一,在《社会法典》中创设新的一编用以规制社会补偿法;其二,继续以BVG为基础发展社会补偿法,将各项改进措施加入已有的高度复杂的法律体系之中。^⑤不过,联邦政府也

^① Annette Tabbara, „Neues Sozialgesetzbuch XIV — die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts“, S. 211.

^② Vgl. *Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD — 18. Legislaturperiode*, S. 74, <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83%20e/koalition%20%20svertrag-data.pdf>, 访问日期:2023-02-25。

^③ Deutscher Bundestag Drucksache 19/234, S. 1 f.

^④ *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD — 19. Legislaturperiode*, S. 95, https://www.bundestag.de/resource/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf, 访问日期:2023-02-25。

^⑤ Deutscher Bundestag Drucksache 19/13824, S. 2 f.

承认,后一种方案可能不符合立法者的预期,因为他们希望制定出一部明确的、贴近民众的、而且能被行政部门快速有效地应用的法律。^①仅仅20多天之后,联邦议院就公布了审议和修改意见,旗帜鲜明地选择了联邦政府提出的第一种方案,即在《社会法典》中创设全新的一编:社会补偿法。^②2019年12月12日,《社会补偿法管理法》(Gesetz zur Regelung des sozialen Entschädigungsrechts)^③正式颁布,其中的主要内容是对社会补偿法进行全面整合并法典化,形成了《社会法典》第14编:社会补偿法(Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch — Soziale Entschädigung,简称SGB XIV)。除个别特殊条文之外,SGB XIV将自2024年1月1日起生效。

(二)体系结构概览

SGB XIV包含23章,共158个条文。其中,前3章可被视为“总则”部分:第1章(第1—3条)为一般规定;第2章(第4—24条)为社会补偿给付请求权,分为请求权的一般前提和补偿的构成要件两方面内容;第3章(第25—28条)为给付的原则,包含给付的形式、社会补偿与其他给付之间的关系等内容。

第4—17章规定了各种类型的给付,如第4章(第29—40条)为紧急救助(Schnelle Hilfe),第5章(第41—61条)为治疗疾病的社会补偿,第6章(第62—70条)为促进社会参与的给付,第7章(第71—81条)为受害人需要照顾时的给付等。此部分基本上每一章规定一种给付类型,内容清晰,一目了然。

第18—23章规定了组织上、程序上或者法律适用上的其他一些事项,如第18章(第111—122条)为组织、实施和给付的程序,第19章(第123—125条)规定了处理社会补偿事务的联邦机构及其任务,第21章(第133—136条)为联邦和州对不同类型给付的费用承担和分担比例,第22章(第137—141条)为过渡性规定。

(三)内容上的核心变化

1. 统一社会补偿的适用

德国的社会补偿法领域目前存在多部单行法,它们各自的适用范围狭窄,表现出“单打独斗、各自为战”的样态,导致整个社会补偿法的体系复杂且混乱。全新的SGB XIV整合了各部单行法,利用第1章“一般规定”部分的3个条文,从案件类型、权利主体和补偿内容三个方面统一社会补偿的适用。

首先,根据第1条第2款的规定,适用SGB XIV的案件类型涵盖在暴力行为、两次世界大战、服民役以及保护性疫苗接种或其他特定预防措施中遭受健康损害的人,从而整合了现行的多部单行法。

① Deutscher Bundestag Drucksache 19/13824, S. 3.

② Deutscher Bundestag Drucksache 19/14870.

③ BGBl. 2019 Teil I Nr. 50, S. 1387.

其次,在权利主体上有了明确而统一的规定。SGB XIV 第2条规定有权请求社会补偿的人包括受害人及其家属(Angehörige)、遗属(Hinterbliebene)和其他近亲属(Nahestehende),并进一步做了明确的界定:亲属包括受伤者的配偶、子女和父母,遗属^①指的是死者的配偶、子女、父母以及死者生前对其具有抚养义务之人,^②其他近亲属则包括兄弟姐妹以及与受害人具有类似于婚姻关系共同生活的人。

最后,社会补偿的内容也得到了统一。SGB XIV 第3条列举了社会补偿的12项内容:紧急救助、医疗救治、推动社会参与的补偿、需要护理情况下的补偿、对失明者的补偿、金钱补偿、对职业损失的补偿、个案中的特别补偿、对遗体转运和安葬的补偿、苛情补偿、对涉外人员的补偿、涉及财产状况的补偿。这些内容在SGB XIV中均设有专章,各含若干条的具体规定,结构清晰,内容明确,非常便于查阅和适用。

SGB XIV 对社会补偿之适用的整合和统一,减少了不同单行法之间相互参引的复杂情况,使社会补偿法的适用变得一目了然,极大降低了当事人了解法律以及行政机关适用法律的难度。

2. 新增“紧急救助”的给付类型

相比于现有的社会补偿法,SGB XIV 新增了第4章(第29—40条)“紧急救助”这一给付类型。紧急救助主要包括两部分内容:个案管理(Fallmanagement)与创伤门诊(Traumaambulanz)。

(1) 个案管理

个案管理是指个案管理人陪同社会补偿的权利人启动申请程序和救助程序并进行协调。^③ 个案管理人的主要任务包括确定可能存在的援助需求、提示可以申请的社会补偿、陪同权利人使其顺利获得补偿、在申请过程中提供支持和说明。^④ 可见,个案管理不同于通常意义上公权力机关所进行的解释、咨询或答复等,而是将重点放在对个案和个人的陪同上,力求帮助受害人尽快获得充分的补偿,避免走弯路或出现遗漏。^⑤ 除此之外,更为重要的是,个案管理人可以给受害人及亲属提

^① 此处的“遗属”与《德国民法典》第844条第3款中的“死者亲属”虽用词相同(Hinterbliebene),但范围不完全一致。后者指的是“与受害人存在特别亲密的人身关系的人”,范围并不完全限定,需要通过举证予以增加或者排除。参见吴逸越:《德国死者亲属抚慰金的新立法及成就与缺憾》,载《德国研究》,2018年第1期,第77—88页,这里第81页。

^② 例如,离婚配偶一方有义务向照料或教育共同子女的另一方支付抚养费。参见 Corinna Grünh, in Christian Rolfs/Richard Giesen/Miriam Meßling/Peter Udsching (Hrsg.), *Beck'sche Online-Kommentare Sozialrecht*, 67. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2022, SGB IX § 2, Rn. 34。

^③ 参见 SGB XIV 第30条第1款。

^④ 参见 SGB XIV 第30条第5款。

^⑤ Annette Tabbara, „Neues Sozialgesetzbuch XIV — die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts“, S. 214.

供心理上的支持与依靠,减少他们在遭遇突发健康损害事件后内心的孤独与无助。

(2) 创伤门诊

创伤门诊主要指为受害人及亲属提供心理治疗干预,以预防精神健康障碍发生乃至演变为长期症状。^① 这是立法者特别强调的新立法的创新之处,^②而且为了尽早实践中付诸实施,其生效时间被定为 2021 年 1 月 1 日,比 SGB XIV 的绝大多数条文早了整整 3 年。

根据损害事件的发生时间或当事人知晓的时间,可以将创伤门诊所提供的给付分为早期心理干预(Psychotherapeutische Frühintervention)和心理干预(Psychotherapeutische Intervention):前者适用于在损害事件发生后或受害人及其近亲属知晓事件后的 12 个月内即开始治疗的情况,^③已被医学实践证明是减轻当事人的心理负担并防止精神健康障碍的发生或迁延不愈的重要措施;^④后者针对的是损害事件的发生已经超过 12 个月,并且已经导致了急性心理困扰的情况。^⑤ 从理论上来说,在健康损害事件发生后应立刻进行早期心理干预,即便已经经过了较长时间(12 个月)并且已经造成了急性心理压力,进行心理干预治疗仍是必要和有效的。^⑥ 原则上,成年的受害人及其亲属有权获得 15 次治疗,未成年人则可以获得 18 次。^⑦ 如果有必要,最多还可以再进行 10 次治疗。^⑧ 根据 SGB XIV 第 35 条的规定,如果受害人在创伤门诊接受心理干预治疗之后,仍然需要进行其他心理治疗,那么社会补偿机构有义务将其转至其他合适的治疗机构,创伤门诊也有义务进行配合,如尽早通知负责进一步治疗的主管机关等。

创伤门诊作为社会补偿新机制,在时间上和人员储备上都对心理干预和治疗行业提出了挑战并造成了不小的冲击,^⑨在实践中也需要进一步的细致化规定来保障法律的适用。因此,SGB XIV 第 37 条规定,主管机关要与创伤门诊签订协议,以确定创伤门诊的基本条件及基本服务特征。同时,SGB XIV 第 38 条授权联邦劳动与社会事务部出台条例,进一步规制此类协议,并对条例内容提出了基本要

① 参见 SGB XIV 第 31 条第 1 款。

② Claudia Bittner, „NZS-Jahresrevue 2020/2021: Soziales Entschädigungsrecht“, *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, Heft 24, 2021, S. 957 – 963, hier S. 963.

③ 参见 SGB XIV 第 32 条。

④ Peter Baumeister, in Christian Rolfs/Richard Giesen/Miriam Meßling/Peter Udsching (Hrsg.), *Beck'sche Online-Kommentare Sozialrecht*, 67. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2022, SGB IX § 31, Rn. 1.

⑤ 参见 SGB XIV 第 33 条。

⑥ 同注④, SGB IX § 33, Rn. 1。

⑦ 参见 SGB XIV 第 34 条第 1 款。

⑧ 参见 SGB XIV 第 34 条第 3 款。

⑨ Vgl. Claudia Bittner, „NZS-Jahresrevue 2020/2021: Soziales Entschädigungsrecht“, S. 963.

求。有鉴于此,《关于社会补偿中的创伤门诊应达到的质量标准以及创伤门诊的义务的条例》^①(Verordnung über die von den Traumaambulanzen in der Sozialen Entschädigung zu erfüllenden Qualitätskriterien und die Pflichten der Traumaambulanz,简称TAV)于2022年10月20日颁布,将和SGB XIV的主体部分于2024年1月1日同时生效。TAV通过14个条文和2个详细的附件对创伤门诊中的人员资质、创伤门诊的数量、单次治疗的时长、创伤门诊的可及性以及保密义务等方面做了详细规定。

3. 扩展“暴力行为”的概念内涵

立法者预测,暴力行为的受害人很快将成为适用SGB XIV的最大群体,并且人数会继续增多,^②对暴力行为受害人进行补偿将是未来社会补偿法的核心任务。因此,SGB XIV在此问题上做了较大修改,相比此前的立法具有很大的进步。

(1) 将精神暴力行为纳入暴力行为的范畴

立法理由书里明确提出,现行社会补偿法在暴力行为受害人补偿领域里所使用的“暴力”的概念并不足够周延,因为立法者先前没有意识到,除了针对身体的暴力行为,精神暴力行为也会导致损害健康。^③有鉴于此,SGB XIV第13条第1款明确地将暴力行为区分为两类:人身暴力行为和精神暴力行为。前者是指直接针对个人的人身进行的故意、非法的袭击,而精神暴力行为指故意、非法、直接地违反他人自由意志的严重行为。这相比于此前的立法是一个巨大的进步,因为OEG框架下的暴力行为仅仅包括人身暴力行为,长期以来忽视了对精神暴力行为受害人的保护与补偿。

该条的第2款列举了几类典型的精神暴力行为,如《刑法典》第174—176d条规定的性滥用(sexueller Missbrauch)、性侵犯(sexueller Übergriff)、性胁迫(sexuelle Nötigung),《刑法典》第177—178条规定的强奸(Vergewaltigung),《刑法典》第232—233a条规定的贩卖人口(Menschenhandel),《刑法典》第238条第2款和第3款规定的跟踪(Nachstellung),《刑法典》第239条规定的劫持人质(Geiselnahme),《刑法典》第255条规定的抢劫性勒索(räuberische Erpressung),以及其他具有类似严重程度的行为,都构成精神暴力行为。^④而且,立法者在此处进行的是非穷尽式列举,并没有局限精神暴力行为的类型,保证了适用的灵活性。

(2) 相当于暴力行为受害人的其他受害人

某些行为虽然在严格意义上不属于暴力行为,但也有可能造成受害人的身

^① Vgl. BGBl. 2022 Teil I Nr. 38, S. 1816.

^② Deutscher Bundestag Drucksache 19/14870, S. 1.

^③ 同上。

^④ 参见SGB XIV第13条。

体或精神上的健康损害。因此,立法认定其相当于暴力行为(下文称这些行为为“类暴力行为”),在 SGB XIV 第 14 条中予以规制,如故意下毒,对象错误的暴力行为,误以为存在合法事由的攻击(如假想防卫),过失或故意以危害公众的方式对他人的生命和身体造成威胁,对儿童的严重忽视,以及生产、分发和向公众提供儿童色情制品等。类暴力行为的受害人与暴力行为的受害人享有相同的给付请求权。

该条第 2 款进一步规定,因目睹暴力行为或类暴力行为或发现受害者而遭受健康损害的人,虽未直接遭受暴力行为伤害,但也属于暴力行为的受害人;此外,如果某人因获知与自己存在密切情感关系(eine enge emotionale Beziehung)的人在暴力行为或类暴力行为中死亡或重伤的消息而使自己的健康受到损害,那么此人也应当被视为等同于暴力行为的受害者。法律同时明确指出,这种密切的情感关系通常存在于家属和其他近亲属^①之间。可见,该款规定针对的是所谓“惊吓损害”的受害人,即“没有直接参与损害事件,而是因目睹了损害事件或者获知近亲属死亡或重伤而产生心理健康伤害的第三人”^②。他们虽然只是间接地因暴力行为而受到健康损害,却也都被视为等同于暴力行为的受害人。这种方式进一步扩展了暴力行为受害者的范围,使其有权请求社会补偿,从而尽可能广泛全面地覆盖各类相当于暴力行为受害人的其他受害人。

(3) 机动车辆致损案件的一并适用

不同于 OEG 长达几十年排除机动车辆致损案件之适用的做法, SGB XIV 第 18 条明确规定了适用于使用机动车辆和拖车进行的暴力行为,受害人可以根据此法请求社会补偿,从而避免如柏林恐袭案中的法律适用困难的情况。

当然,机动车辆致损中的赔偿或补偿次序依然不会发生变化。如果是普通的机动车辆致损案件,即并非赔偿义务人故意且违法地使用车辆造成的损害,则由责任保险进行理赔。如果出现了 PflVG 第 12 条第 1 款第 3 项规定的情况,即赔偿义务人故意且违法地使用车辆来造成损害,导致责任保险不予赔付,则由交通事故受害人救助基金提供补偿。如果救助基金的最高补偿额度还不足以充分补偿受害人,那么再根据 SGB XIV 第 18 条向受害人进行社会补偿。由社会补偿法进行最后兜底的做法,避免了特定案件中社会补偿于法无据的窘迫情形,弥补了此前社会补偿法领域一个重要的保护漏洞。

^① SGB XIV 第 2 条对“家属”和“其他近亲属”进行了范围界定,参见上文的分析。

^② Gerhard Wagner, in Franz Jürgen Säcker/Roland Rixecker/Hartmut Oetker/Bettina Limperg (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 7, 8. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2020, BGB § 823, Rn. 214; Andreas Slizyk, *Schmerzensgeld 2023: Handbuch und Tabellen*, 19. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2023, Rn. 301.

4. 推动受害人的社会参与以及重返正常生活

德国《社会法典》第 9 编(简称 SGB IX)名为《残障人士的康复与社会参与》(Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen),主要立法目的在于促进残障人士平等参与社会生活以及防止或抵制歧视性因素,是《基本法》第 3 条第 3 款第 2 句的规定“任何人都不得因其残疾而被歧视”的具体体现。其中的平等参与指的是促进残障人士平等地参与社会生活与职业生活。^①

BVG 借鉴了这种原本适用于残障人士的“社会参与理念”(Teilhabegedanke),在其第 26 条、第 26a 条和第 27d 条中对此予以规定,并直接指向 SGB IX 的相关条文。SGB XIV 进一步强化了这一理念,^②将其适用范围推广至其所针对的各类因遭受健康损害而享有社会给付请求权的人,设专章(第 6 章,第 62—70 条)予以规定,以推动他们尽快重返社会生活和职业生活。^③ SGB XIV 生效后,社会补偿法领域中促进社会参与的给付将不再拘泥于 BVG 一隅,^④而是在整个社会补偿法领域发挥巨大的作用。

从内容上看,社会补偿法中促进社会参与方面的给付包括促进参与工作以及其他保障或补充生计方面的给付、促进参与教育的给付、促进参与社会生活的给付以及医疗康复方面的给付。^⑤ 而对这些促进社会参与之给付的具体内容、适用等问题,^⑥则参引 SGB IX 的对应条文并可直接适用。例如,SGB XIV 第 66 条规定了促进参与社会方面的给付,直接指向 SGB IX 第 113—116 条。其中,第 113 条第 2 款列举了促进参与社会生活方面的给付,主要包括住房、协助服务^⑦、

^① Jürgen Jabben, in Christian Rolfs/Richard Giesen/Miriam Meßling/Peter Udsching (Hrsg.), *Beck'sche Online-Kommentare Sozialrecht*, 67. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2022, SGB IX § 1, Rn. 3 ff.

^② BT-Drs. 19/14870, S. 3.

^③ Katja Nebe, in Sabine Knickrehm/Olaf Rademacker (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch XIV — Soziale Entschädigung: Lehr- und Praxiskommentar*, 1. Auflage, Baden-Baden: Verlag Nomos, 2022, § 62, Rn. 2.

^④ Sylvia Schmidt, in Benjamin Schmidt (Hrsg.), *SGB XIV — Soziale Entschädigung*, 1. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2021, § 62, Rn. 7.

^⑤ 参见 SGB XIV 第 62 条第 1 款。

^⑥ 参见 SGB XIV 第 63 条至第 66 条。

^⑦ 根据 SGB IX 第 78 条,协助服务(Assistenzleistungen)是为自我决定和独立管理日常生活(包括日程安排)而提供的,主要包括为完成日常生活提供的服务,如家务管理、塑造社会关系、个人生活规划、参与公共生活和文化生活、参与包括体育活动在内的休闲活动以及确保医疗服务的有效性。有学者表示,“协助”一词表明立法者希望表达对残障人士的照顾,协助他们在未来自主决定日常生活。参见 Jürgen Winkler, in Dirk Neumann/Ronald Pahlen/Stefan Greiner/Jürgen Winkler/Jürgen Jabben, *Sozialgesetzbuch IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen*, 14. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2020, § 78, Rn. 2。

特殊教育^①、在寄养家庭获得照顾、获得并保持实用知识和技能^②、促进沟通的给付^③、移动性方面的给付^④、辅助工具^⑤以及探视补助^⑥。总之, SGB XIV 借助 SGB 其余各编已经建构的庞大而细致的社会保障体系, 为受害人提供细致入微的帮助, 以推动他们尽快走出损害事件的阴影, 恢复正常的社会生活和职业生活。

5. 提高金钱补偿的数额

如果受害人遭受健康损害但未丧命, 那么可以根据其损害后果的等级 (Grad der Schädigungsfolgen, 简称 GdS^⑦) 获得按月发放的金钱补偿。SGB XIV 第 83 条第 1 款规定, 根据 GdS 从 30 到 100 的不同情况, 受害人每月可以获得 400—2000 欧元的补偿。而如果受害人遭受了最严重的损害, 如失去双手或双腿、脑损伤导致严重的精神和身体障碍等情况, 则可以在每月 2000 欧元标准的基础上再上浮 20%。^⑧ 相比于 BVG 第 31 条、第 32 条中所规定的金钱补偿的数额, SGB XIV 规定的数额有大幅的提升。另外, 根据第 84 条的规定, 受害人也可以选择申请一次性大额补偿款, 金额等于 60 个月的补偿。与 BVG 不同, SGB XIV 第 84 条对于申请一次性大额补偿款没有设置任何前提条件,^⑨ 因为立法者认为在现代社会更应该鼓励公民自主决定, 而不是对其予以限制。^⑩ 当然, 获得这笔大额补偿款后, 按月发放的金钱补偿也相应地暂停 5 年。

① 根据 SGB IX 第 79 条第 1 款, 特殊教育 (Heilpädagogische Leistungen) 是为尚未入学的遭受严重残疾或严重多重残疾的儿童提供的。

② 根据 SGB IX 第 81 条, 此类给付旨在使当事人在互助小组、培训课程或类似措施中能够进行日常生活, 也包括操持家务, 使他们为参与职业生活做好准备, 改善他们的语言和沟通能力, 使他们能够在没有外部帮助的情况下安全地行动。这些服务还包括对盲人的基本技术培训。

③ 根据 SGB IX 第 82 条第 1 款, 促进沟通的给付 (Leistungen zur Förderung der Verständigung) 是为有听力和语言障碍的人提供的, 主要包括通过手语翻译和其他适当的交流辅助工具提供帮助。

④ 根据 SGB IX 第 83 条, 由于某些残障人士的具体残障类型和严重程度, 不能期待其使用公共交通, 因此, 进行移动性方面的给付 (Leistungen zur Mobilität) 主要包括提供交通运输服务和机动车辆服务, 后者主要包括补偿购买机动车及必要的附加设备、获得驾照以及与维修和运行机动车有关的其他费用。

⑤ 根据 SGB IX 第 84 条, 辅助工具 (Hilfsmittel) 是用于补偿因残疾而在参与公共生活方面受到的限制, 这其中尤其包括无障碍电脑, 也包括辅助工具的必要的使用指导和维护或修改。

⑥ 根据 SGB IX 第 115 条, 如果受害人昼夜连续地在医院或诊所等场所接受服务, 那么其及近亲属可以获得探视补助 (Besuchsbeihilfen), 主要包括交通费、住宿费、伙食费等。参见 Vgl. Jürgen Winkler, in Dirk Neumann/Ronald Pahlen/Stefan Greiner/Jürgen Winkler/Jürgen Jabben, *Sozialgesetzbuch IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen*, 14. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2020, § 115, Rn. 4.

⑦ 《社会供养医学评估条例》(Versorgungsmedizin-Verordnung) 及其附件对 GdS 进行了详细规定。GdS 的区间为 0 至 100, 数值越大表明损害后果越严重。

⑧ 参见 SGB XIV 第 83 条第 2 款、第 3 款。

⑨ 根据 BVG 第 72 条, 申请一次性大额补偿款的目的限于购买或者改善土地、房屋以及用于获得房屋的永久居住权等。

⑩ Christian Weber, in Benjamin Schmidt (Hrsg.), *SGB XIV — Soziale Entschädigung*, 1. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2021, § 84, Rn. 3.

针对受害人在损害事件中丧失生命的情况, SGB XIV 第 85 条、第 87 条、第 88 条分别规定对死者的配偶、子女和父母按月支付金钱补偿, 从而帮助这些不幸的家庭在失去至亲之后克服困难并开始新的生活。^① 相比于 BVG 的规定, SGB XIV 对死者亲属的补偿数额也同样有了大幅提升。

(四)对新法的整体评价

1. 社会补偿法“入典”的重要意义

1969 年 10 月 28 日, 时任联邦德国总理威利·勃兰特(Willy Brandt)在政府声明中表示:“联邦政府将开始制定符合时代要求的社会法典。”这标志着社会法领域法典化工程的开端。经过讨论, 编纂委员会内部达成一致意见, 要构建一套“面向未来的社会给付体系”。^② 申言之, 就是要“简化散布在数目繁多的单行法中的混乱的社会法, 以促进公民对法律的理解, 进而促进公民对社会法治国家的信任, 便利行政部门和司法机关对法律的适用, 并保证法律的确定性”。^③

可以说, 此次社会补偿法“入典”成为 SGB XIV, 依然紧扣半个多世纪前立法者对《社会法典》的目标定位和价值追求, 在效力层面上终结了社会补偿法领域“诸法自立”的状况, 使得法典成为所有其他规范的效力来源, 从而形成了一种“诸法归宗”的局面。^④ 而这种法律体系结构上的调整必然带来的一个积极作用就是提高法律的透明度, 促进公民对法律的理解, 同时助力行政机关对法律的适用。^⑤ 另外, 社会补偿法的“入典”绝非在形式上简单地将多部单行法合并成为法典中的一编, 而是进行了内容上的梳理与更新, 根据实际情况的变化和未来的发展趋势调整了本领域法的核心和重心, 突出体现了“面向未来”的宗旨。

德国的社会法领域经过几十年的发展, 已经高度成熟。单从法典的角度来说, 《社会法典》体系完整, 内容丰富, 目前包含 14 编, 几乎可以说是德国最为庞大的法典。其中第 1 编“总则”统领整部法典, 其余各编针对社会法领域的不同内容, 相互协调配合。因此, 社会补偿法“入典”成为 SGB XIV 是一种立法上的必然, 而其反过来也为《社会法典》的内容完整性做出了贡献。

2. 对心理健康的重视

《世界卫生组织组织法》开宗明义地指出:“健康不仅为疾病或羸弱之消除, 而

^① Annette Tabbara, „Neues Sozialgesetzbuch XIV — die Reform des Sozialen Entschädigungsrechts“, S. 214.

^② Vgl. Andreas Hänlein, in Sabine Knickrehm/Ralf Kreikebohm/Raimund Waltermann (Hrsg.), *Kommentar zum Sozialrecht*, 7. Auflage, München: Verlag C. H. Beck, 2021, SGB I § § 1–10, Rn. 16.

^③ Deutscher Bundestag Drucksache 7/868, S. 1.

^④ 参见雷磊:《法典化的三重视角》, 载《法制与社会发展》, 2023 年第 2 期, 第 58–76 页, 这里第 67 页。

^⑤ 同注①, S. 211.

系体格、精神与社会之完全健康状态。”^①因此,对个人来说,心理健康与身体健康同等重要。SGB XIV一改过去忽视心理健康的情况,扩展“暴力行为”的概念内涵,将精神暴力行为充实进暴力行为的范畴之内。这一举措不仅引起了人们对精神暴力的广泛关注,更为重要的是,精神暴力的受害人被纳入社会补偿法的保护范围之内,他们有权请求SGB XIV所规定的各类给付。除此之外,新创设的“紧急救助”的给付类型的重要目的就是加强对受害者的心理陪伴以及预防与治疗他们可能遭遇的心理疾病,这对于维护遭遇突发损害事件的受害人及其近亲属的心理健康来说可谓意义重大。

3. 以帮助受害人走出困境为根本目标

在社会补偿法领域,帮助受害人走出困境是最终目标,各种类型、方式的给付都是服务于这一目标的手段。通过上文对SGB XIV立法过程的回顾可以强烈感受到,加强对受害人的支持与保护是德国立法者改革社会补偿法最重要的动机,这也贯彻了立法过程的始终。因此,改革的措施包括却不限于提高金钱补偿的数额,更不能沦为对受害人无实际意义的“作秀”,而是需要通过一套细致综合的措施,真正帮助受害人摆脱损害事件的阴影,走出困境,开始新的生活。

德国立法者为了实现帮助受害人走出困境的目标,做出了多方面的努力。首先,大幅提升饱受诟病的金钱补偿数额,以解决紧急的经济困难,这也是最直接有效的手段之一。其次,“紧急救助”这一全新给付类型下的“个案管理”和“创伤门诊”均突出体现了立法者对损害事件可能造成的心理疾病的重视,其旨在尽可能消除受害人走出困境的心理障碍。再次,立法者通过各种手段排除可能存在的歧视性因素,帮助受害人克服在重返职业生活、教育、社会生活等过程中可能遇到的困难。这样一套综合措施,既顾及物质方面,又顾及精神层面,多管齐下,帮助受害人走出阴影,重返正常生活。

四、德国社会补偿体系的启示

“他山之石,可以攻玉”,德国社会补偿法的困境和改革历程无疑为我们提供了正反两方面的经验,尤其是崭新的以SGB XIV为代表的社会补偿法的现代化发展趋势,非常值得系统研究与学习借鉴。

(一)体系化的社会法立法

如前所述,SGB XIV绝非以一己之力完成了对社会补偿的规制,而是广泛参引《社会法典》其他编的既有条文,甚至是直接适用其他编中所规定的制度。除前

^① 《世界卫生组织组织法》:原则,<https://www.who.int/zh/about/governance/constitution>,访问日期2023-03-25。

已详述的第6章参引适用SGB IX,第5章《治疗疾病的社会补偿》中大量参引适用《社会法典》第5编《法定医疗保险》(Gesetzliche Krankenversicherung)的条文,第7章《受害人需要照顾时的给付》中大量参引适用《社会法典》第11编《社会护理保险》(Soziale Pflegeversicherung)的条文,类似情况屡见不鲜。可以说,SGB XIV根植于《社会法典》的富饶土壤之上,其他各编为其提供了全面的配套制度,既有效避免了叠床架屋,又大幅降低了社会补偿法法典化的难度。

德国《社会法典》的各编也并不是一次性编纂完成的,而是在长达几十年的时间里逐步推出的,至今共形成了14编,基本实现了社会法领域的全面法典化。其中,社会保障法在社会法中处于核心地位,除了社会补偿,还应当包含社会保险和社会救助两方面内容。^①《社会法典》第4编《社会保险通用规定》(Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)、第5编《法定医疗保险》、第6编《法定养老保险》(Gesetzliche Rentenversicherung)、第7编《法定意外事故保险》(Gesetzliche Unfallversicherung)以及第11编《社会护理保险》规定了社会保险的各方面内容,而第12编《社会救助》(Sozialhilfe)^②则对社会救助的内容进行统一规范。反观我国,社会法领域经过多年的发展,保障和改善民生方面的立法取得了较大成就,^③如2010年颁布、2018年修改的《社会保险法》。但是,对于旨在维护公民的基本生存权、保底线的社会救助制度,^④尚未制定一部统一的《社会救助法》。目前我国的社会救助体系表现为规范性文件的汇编,以《社会救助暂行条例》为基础,以《城市居民最低生活保障条例》《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》《农村五保供养工作条例》等为配套。这些规范性文件总体位阶不高,“暂行条例”也不符合合法的安定性要求。

所幸的是,2020年《关于改革完善社会救助制度的意见》中明确提出要“加快推进社会救助立法”,我国的《社会救助法》指日可待。这将在很大程度上弥补我国社会法立法的欠缺。在此基础上可以进一步推进《社会补偿法》等法律的制定。我国的社会法立法虽不必效仿德国的法典化做法,但也必须由多部法律共同构建起结构清晰、逻辑严密、协调搭配完整体系。

① 参见余少祥:《社会法上的国家给付义务及其限度》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》,2022年第5期,第182-192页,这里第187页。

② 关于德国社会救助法的具体内容,参见喻文光:《德国社会救助法律制度及其启示——兼论我国行政法学研究领域的拓展》,载《行政法学研究》,2013年第1期,第113-121页。

③ 参见郭林茂:《中国特色社会主义社会法和社会立法的基本原则与立法建议》,载《中国法律评论》,2023年第3期,第183-193页,这里第188页。

④ 参见刘俊主编:《劳动与社会保障法学》,北京:高等教育出版社,2018年第2版,第287页。

(二)系统完备的社会补偿制度

在自然变迁和社会发展过程中,某些突发的自然或人为事件会严重侵害民众的生命权和健康权,而且由于社会保险、社会救助、社会福利等传统社会保障机制的目标与重点并不在此,就会出现原有的社会保障制度“失灵”的情况。^①因此,建立健全体现我国国家责任的社会补偿机制势在必行。^②根据我国国情,并结合德国 SGB XIV 的适用范围,本文认为,我国未来的社会补偿制度应当着重覆盖下列情形。

第一,犯罪受害人补偿。因犯罪行为遭受人身或者财产损失的被害人,如果遇到无法从犯罪嫌疑人处获得赔偿或者通过其他途径获得补偿的问题,如犯罪嫌疑人死亡或者无足够的责任财产,就应当由国家给予补偿。近年来,有不少学者提出我国应当建立犯罪受害人补偿制度,^③但是相比于“制定一部与《国家赔偿法》并行的《国家补偿法》”的建议,^④本文认为,在社会法的框架之中制定《社会补偿法》的做法将更加合理。国家赔偿制度的理论基础在于,国家机关和国家机关工作人员行使职权造成民事主体合法权益损害,^⑤由国家承担替代责任,^⑥符合侵权损害赔偿的构成要件;而适用社会补偿的前提是不存在能够明确归责于国家的原因,国家根据“社会平衡”的理念,帮助那些在应由国家承担特别责任的损害事件中遭受特别牺牲(Sonderopfer)的民众。^⑦

第二,疫苗预防接种损害补偿。因接种疫苗而导致损害的情况可以分为两种:缺陷疫苗致损与合格疫苗致损。前者可以通过民事损害赔偿责任来解决,即由具有过错的疫苗生产企业或者医疗机构承担民事责任;^⑧而各方均无过错的合格疫苗致损事件即为预防接种异常反应,是由疫苗本身的性质所决定的,虽然发生概率极低,但依然无法避免,因此被称为“恶魔抽签”^⑨。我国《疫苗管理法》目前区分免疫规划疫苗(国家纳入免疫规划免费向公民提供的疫苗)和非免疫规划疫苗(公

① 参见娄宇:《论社会补偿权》,载《法学》,2021年第2期,第89-107页,这里第97页。

② 参见汪敏:《建立健全社会补偿机制》,载《光明日报》,2020年08月22日,第07版。

③ 参见孙谦:《构建我国刑事被害人国家补偿制度之思考》,载《法学研究》,2007年第2期,第53-62页。

④ 李海滢:《我国刑事被害人救助制度的未来走向——以国家刑事赔偿、国家刑事补偿与刑事被害人救助关系辨析为进路》,载《齐鲁学刊》,2012年第2期,第88-93页,这里第90页。

⑤ 参见我国《国家赔偿法》第3-4条对行政赔偿范围的规定以及第17-18条对刑事赔偿范围的规定。

⑥ 参见程啸:《侵权责任法》,北京:法律出版社,2021年第3版,第73页。

⑦ Sabine Knickrehm/Tobias Mushoff/Steffen Schmidt, *Das neue Soziale Entschädigungsrecht — SGB XIV*, 1. Auflage, Baden-Baden: Verlag Nomos, 2021, S. 55.

⑧ 参见冯珏:《民事责任体系与无过错补偿计划的互动——以我国疫苗接种损害救济体系建设为中心》,载《中外法学》,2016年第6期,第1449-1455页。

⑨ 参见杜仪方:《“恶魔抽签”的赔偿与补偿——日本预防接种损害中的国家责任》,载《法学家》,2011年第1期,第154-162页。

民自愿且自费接种的疫苗),前者由国家进行无过错补偿,后者由疫苗上市许可持有人进行无过错补偿。^① 根据社会补偿的宗旨,应当取消此种区别对待,统一由国家对疫苗预防接种异常反应的受害人进行补偿。^②

第三,突发公共卫生事件的受害人补偿。以新冠疫情为代表的突发公共卫生事件影响范围广、涉及人员多、防控费用高,无法依靠传统的医疗保险来应对,给社会保障法带来了巨大的挑战,也暴露出突发公共卫生事件风险应对中的制度缺失的问题。^③ 我国目前没有关于社会补偿的统一立法,补偿政策往往因时、因事、因地、因人而异,不仅不利于及时补偿受害人,也使得各级政府处在被动的地位。因此,也应当将其纳入社会补偿的覆盖范围之内,实现补偿的规范化。

(三)多维立体的损害填补方式

无论是作为民事责任的损害赔偿,还是社会法领域的社会补偿,都属于对损害的救济手段。只有出现了损害,才需要赔偿或补偿。因此,界定“何为损害”是一切讨论的起点。略显吊诡的是,这一问题的答案并非显而易见,以至于有学者调侃道“任何人都知道损害是什么,只有法学家不知道”^④。

1855年,德国法学家弗里德里希·莫姆森(Friedrich Mommsen)提出了“差额假说”(Differenzhypothese),认为“损害”指“一个人在一个既定时间点的财产数额与其财产在不发生特定损害事件的相关时间点的数额之间的差额”^⑤,确立了关于“损害”的最基础的理论框架。几十年后,在《德国民法典》编纂之际,德国立法者用实际状况与假定状况之间的“状态”(Zustand)差别代替了单纯的财产数额之差额。^⑥ 后经德国联邦最高法院的进一步发展,20世纪60年代左右出现了“规范的损害概念”(normativer Schadensbegriff),^⑦借助法律制度的价值取向和公平原则对“差额说”进行价值上的修正。^⑧ 总而言之,对损害之概念进行探讨的目

① 参见《疫苗管理法》第56条第2款。

② 参见王天玉:《预防接种异常反应的社会保障补偿论》,载《法学》,2022年第8期,第159-176页,这里第170-171页。

③ 参见林嘉、张韵:《突发公共卫生事件社会补偿制度的构建》,载《中国人民大学学报》,2020年第5期,第110-120页,这里第110-111页。

④ Peter Schlechtriem, „Schadenersatz und Schadensbegriff“, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 1997, Heft 2, S. 232-253, hier S. 232.

⑤ Friedrich Mommsen, *Beiträge zum Obligationsrecht, 2. Abteilung, Zur Lehre von dem Interesse*, Braunschweig: Verlag Schwetschke, 1855, § 1, S. 3.

⑥ 《德国民法典》第249条规定:“负损害赔偿义务之人必须将状态恢复至导致赔偿义务之事由未发生时。”

⑦ Dieter Medicus, „Normativer Schaden“, *Juristische Schulung*, 1979, Heft 4, S. 233-239, hier S. 233.

⑧ Reiner Schulze, in Reiner Schulze (Schriftleitung), *Bürgerliches Gesetzbuch Handkommentar*, 11. Auflage, Baden-Baden: Verlag Nomos, 2022, Vorbemerkung zu §§ 249-253, Rn. 7 f.

的在于全面揭示致害事件所导致的各种财产性和非财产性的不利后果。在此基础上,民事损害赔偿与社会补偿的目标一致,前者的根本目的在于填平被害人所受的伤害,^①而后者的目的也在于恢复至权利未受侵害时的状态。^②

但是,在以暴力行为为代表的导致他人健康损害的事件中,填平受害人及其近亲属的伤害绝非给付金钱所能实现,而应当是一个系统的工程。医疗费、护理费、交通费等必要费用开支以及因误工而减少的收入仅仅代表了“显性”的伤害,心理上的困扰、重返正常社会生活的障碍以及对未来职业发展的不利影响等“隐性”伤害也同样存在且对当事人影响巨大,并且长期以来没有在立法上得到足够的重视。虽然精神损害赔偿已经为世界各国所广泛认可,但是其形式目前还仅限于金钱赔偿,这显然也无法真正消弭损害事件对心灵造成的创伤。虽然莫姆森所提出的“差额假说”的对象从“财产数额”一步步发展为“状态”,但填平损害的方式却长时间止步不前,单一的表现形式就是金钱给付,这显然不足以弥补“状态之差额”。在此背景之下,SGB XIV 构建的社会补偿制度专注于对“状态之差额”的弥补,体现出了更为先进的、多维立体的填平损害的理念。我国学者也早已意识到,突发事件后的救助不应限于物质救助,也应当包括精神帮助,如儿童救助、残疾救助、疾病救助、心理辅导等。但是,目前我国突发事件之后的救助主要表现为突发事件发生后善后工作中的财产损失救助,较少涉及突发事件发生后对受害人的精神帮助,即不涉及心理辅导和情感宣泄。^③ SGB XIV 对于精神健康的重视代表了社会补偿法未来的发展趋势,财产补偿和精神帮助并重对我国来说也应当是必由之路。

责任编辑:朱苗苗

① 王泽鉴:《损害赔偿》,北京:北京大学出版社,2017 年版,第 25 页。

② 娄宇:《论社会补偿权》,第 98 页。

③ 参见刘士国:《突发事件的损失救助、补偿和赔偿研究》,载《中国法学》,2012 年第 2 期,第 67-78 页,这里第 69 页。

multilateraler bzw. regionaler Regeln für grenzüberschreitende Handelssubventionen und Ausgleichsmaßnahmen fördern und auf der unternehmerischen Ebene eigene Abhilfemaßnahmen ergreifen. Als Reaktion auf die EU-Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Investitionssubventionen sollte China einen umfassenden Meinungsaustausch mit der EU führen, die Selbstkontrolle der Einhaltung von Subventionen stärken und das inländische System zur Überprüfung von Subventionen auf der Grundlage des Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität verbessern.

Das Hauptsystem der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland und dessen Denkanstöße

Hu Chuanning

Nach einer Entwicklung von mehr als 134 Jahren funktioniert das Hauptsystem der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland auf einem hohen Niveau. Davon zeugt auf der rechtstheoretischen Seite die konsequente Anwendung des Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzips. Auf der organisatorischen Seite ist die Selbstverwaltungskörperschaft der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und garantiert somit nach innen eine rechtliche Struktur mit Mitgliedschaft und nach außen eine Eigenständigkeit mit Selbstverwaltung. Bei den Versicherten handelt es sich grundsätzlich um Beschäftigte und im Einzelfall auch um Nicht-Beschäftigte. Die Versicherungsbeiträge werden auf der Grundlage des Solidaritätsprinzips von Beschäftigten und deren Arbeitgebern je zur Hälfte getragen. Während das Leistungsprinzip „Rehabilitation vor Rente“ in der gesetzlichen Rentenversicherung gilt, werden mehrere Funktionen der Sozialsicherung erreicht. Aus den positiven Erfahrungen der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung kann die chinesische Rentenversicherung lernen und entsprechende Verbesserungen einleiten.

Das Dilemma des deutschen Sozialen Entschädigungsrechts und die Entstehung des Sozialgesetzbuches Vierzehntes Buch (SGB XIV)

Wu Yiyue

Die soziale Entschädigung ist ein wichtiges Mittel, um die Verantwortung des Staates für geschädigte Menschen in einem Rechtsstaat zu demonstrieren. Das deutsche Soziale Entschädigungsrecht hat seinen Ursprung in der Entschädigung von Kriegsopfern. Im

Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung wurde eine Reihe von Einzelgesetzen formuliert, die schwerfällig und komplex sind und der sozialen Entschädigung im Fall des Terroranschlags am Berliner Breitscheidplatz nicht gerecht werden. Vor diesem Hintergrund wurde das „Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch — Soziale Entschädigung“ geschaffen. Das neue Buch vereinheitlicht die Anwendung von Fällen, die momentan noch unter verschiedene Einzelgesetze fallen, erhöht die Höhe der Geldentschädigung, führt die „Schnellen Hilfen“ ein, verbessert die Hilfe für Gewaltopfer durch Ausweitung des Begriffs „Gewalttat“ und fördert die soziale und berufliche Teilhabe der Opfer. Als Ergebnis ist ein mehrdimensionales und modernes soziales Entschädigungssystem entstanden. Von den deutschen Erfahrungen können die chinesische Gesetzgebung und der Systemaufbau im sozialen Bereich lernen.

Die Entwicklung des Governance-Systems für technologische Innovation im wiedervereinigten Deutschland und deren Denkanstöße

Chen Qiang/Li Jiami

Die kontinuierliche Verbesserung des Governance-Systems für technologische Innovation ist von großer Bedeutung, um ein hohes Maß an technologischer Eigenständigkeit zu fördern und die strategische Rolle der technologischen Innovation zu stärken. Deutschland zählte mit seiner technologischen Innovationsfähigkeit bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu den führenden Innovationsländern der Welt. Basierend auf der Analyse der Inhalte und Komponenten des Governance-Systems für technologische Innovation, werden in diesem Beitrag die deutschen Governance-Maßnahmen für technologische Innovation seit der Wiedervereinigung untersucht. Anhand des Entwicklungsprozesses und der Veränderungen im internen und externen Umfeld wird die Entwicklung des deutschen Governance-Systems für technologische Innovation in drei Phasen unterteilt: die Koordinierungsphase zwischen Ost und West, die Phase der umfassenden Innovation und die der prospektiven Positionierung. Auf dieser Grundlage wird die Gesamtlogik der Systementwicklung aufgezeigt, entsprechend Denkanstöße zusammengefasst und Vorschläge gemacht.