# 德國聯邦政府對洪汛之救助措施

**林穎禎 (臺德社會經濟協會秘書) 撰**

**摘要**

暴雨加上溶雪常造成河川水位暴漲的洪汛（Hochwasser），常於春末夏初之際在德國發生。洪汛具有週期性，且高水位的狀態往往長達數星期之久，對居民以及土地經濟帶來巨大的負面影響。德國的農作相關企業得以透過既有的農損保險契約獲得損害補償，因而聯邦與地方邦政府對於天災所造成的農產品損失原則上並無補助措施。面對洪汛造成的災難損害，聯邦政府的主要功能在於如何平衡農、林、漁、牧業整體的經濟力減損，以及提供社會性的扶助措施。

聯邦政府在一般行政程序之外，多透過如農林地產抵押銀行、復興信貸銀行、土地使用管理股份有限公司等獨立機構推出立即性財務措施作為第一線的處置，得以迅速穩定受災農作企業的經營狀況。德國聯邦農糧部是官方主要權責單位，但將農作經營的災害救助當作一種特別措施，聯邦內政部、財政部、勞工暨社會事務部、司法部在總體的救助措施中皆發揮一定的專業角色。

本文對我國的啟示以維持天然災害救助的完整行政程序為基礎，透過民主程序快速取得財務支援，同時建立跨部會協同的特別來面對超級大天然災害共同處理機制，以減少災損的創傷。中央政府可以以農業主管部門為主建立跨部會合作協助災害救助，並透過與農作企業來往密切金融機構提供農作企業的快速災損支援，包括極低的貸款利率，寬鬆貸款條件、延長償還借款與利息期限等財務工具。此舉，將有利於災損的快速復原及符合實際的財務支援，值得我國效法。

關鍵詞：洪汛、德國聯邦政府、特別措施、農損保險

## 壹、前言

發生在德國的洪汛（Hochwasser）常見於春末夏初之際。主要的原因為暴雨帶來的大量雨水與順流而下的山上溶雪引起河川水位暴漲，特別是溶雪造成的洪汛具有週期性，且高水位的狀態往往長達數星期之久，對居民以及土地經濟帶來巨大的負面影響。在農損保險制相當成熟的背景下，德國的農作企業得以透過既有的農損保險契約獲得損害之補償，因此聯邦與地方邦政府原則上對於天災所造成的農產品損失並無補助措施。面對洪汛造成的災難損害，聯邦政府的著眼處在於如何平衡農、林、漁、牧業整體的經濟力減損，以及提供社會性的扶助措施。

## 貳、聯邦政府之角色

起因於所謂的「異常的大自然事件」（außergewöhnliche Naturereignisse），例如冰雹、乾旱、洪水、颶風等而產生的必要急難救助事件，基本上屬於地方邦之自治事項，唯獨在災害範圍擴及到已經成為跨區域事件時，聯邦政府得以共同代理人（gesamtstaatliche Repräsentation）的角色例外的介入，這種情況已見於 1992、2000、2003 年的乾旱以及 2002 與 2005 年洪汛發生之後，聯邦政府對農業經濟以及鄉村基礎建設的財政支援措施。除此之外，聯邦政府也必須分配歐盟對天然災害所提供的救助資金，近年的例子是針對 2007 年初因為 Kyrill 颶風所造成之災難的善後工作，德國聯邦農糧部（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz，BMELV）獲得由歐盟團結基金（Solidaritätsfonds der Europäischen Union）所提供的資金後，再通過三個聯邦部門的協調，分配給八個地方邦使用。

洪汛為德國典型的天然災害，因此在「改善農業結構與海岸維護共同任務法」（Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes，GAK）的框架中，聯邦政府對地方邦所進行之新建或擴建的水利經濟建設已提供最高 60%資金的援助，2006 到 2012 年由 GAK 支援地方邦的洪汛災難預防措施的預算金額更達 5 億 8 千萬歐元[1]。

發生在今年（2013 年）六月的洪汛肇因於太過濕冷的春季，加上五、六月時通過中歐的低氣壓團帶來連日大雨，造成土地含水量劇增，連帶河川無法承受山上溶雪所帶來又快又急的高水位現象。面臨此次洪水所造成的侵害，聯邦政府首先提供立即救助（Soforthilfe）所需的款項 。於六月 28 日經由聯邦眾議院（Bundestag）同意後[2]，接著在七月五日也得到聯邦參議院（Bundesrat）通過，有 80 億歐元的建設基金可用於補助聯邦及地方邦因水害所產生的損失[3]。接續在八月 14 日內閣議決「重建扶助

[1] GAK 於 2014 年將啟動之促進範圍亦涵蓋水資源措施（Wasserwirtschaftliche Maßnahmen），其亦包含加強防洪設施的建築、開發天然水資源的利用、增建污水處理場、新建及擴建跨企業的灌溉設施以及農用水資源設施的合作。

[2] Pressemitteilung Nr. 205 vom 28.06.13, BMELV。

[3] 此次洪汛對德國地方邦所造成的農業經濟損失粗估為 4 億 4 千 2 百萬歐元。最嚴重者為巴伐利亞邦（Bayern）的 1 億 4 千 3 百萬歐元以及薩克森-安哈特邦（Sachsen-Anhalt）的 1 億 2 千 2 百萬歐元，再者為薩克森邦（Sachsen）的 5 千 4 百萬歐元及布蘭登堡邦（Brandenburg）的 4 千 4 百萬歐元。

規章」[4]（Aufbauhilfeverordnung），再於八月 16 日經聯邦眾議院同意，此規章的重大意義在於將損害審查的認定標準明確化，讓提供防治水患所推出的長期性建設之補助有可依循的規定，使更多的聯邦資金得以流入地方邦。

同時，德國聯邦政府在七月 6 日獲得歐盟委員會（EU-Kommission）對德國水患地區撥款 6 億歐元的同意。其中的 1 億 2500 萬歐元首先將用於農作物的成長損害、牲畜損失、農作資產、生產器具、農用建築、土地整平等項目，聯邦另外再提撥 6 千萬歐元給水患地區的農業部門專用[5]。

## 參、立即措施（Sofortmaßnahmen）的展開

### 一、受災地區的立即財務措施

農業本為地方自治事項之一，因此對於農、林、漁業以及水產養殖業因洪汛所遭受的損害，特別是針對牲畜損失、營業器具、房舍之損害救助的金額多寡及形式，以地方邦所提出的計畫為依據。為了避免立即措施的給付造成農作企業經營上的動盪，地方邦所提出之計畫必須建立在聯邦農糧部與地方邦之間達成的行政安排協議（Verwaltungsvereinbarungen）基礎上。

就此，聯邦政府與地方邦之受災地區各以 50%的比例共同分擔地方邦所提出的立即救助措施，估計總額約為 6235 萬歐元可用於農作企業。至 2013 年 12 月底前接受申請，2014 年 3 月底前將發放完畢。

### 二、透過農林地產抵押銀行[6]（Landwirtschaftliche Rentenbank，LR）提供貸款

對往年因洪汛所生損害的修繕工程以及生財器具之添購，農林地產抵押銀行在其一般促進項目中的「成長」項中已經有優惠貸款可供申請。

除了企業投資促進與鄉村發展，農林地產抵押銀行另一特別的任務是對天然災害或其它突發事件所造成的損害提供資金援助。農林地產抵押銀行針對此次受洪汛或豪雨災害的農作企業所提供者為資金流動性困難的貸款（Liquiditätshilfedarlehen），貸款年限可以為四年、六年或十年，並給予一定的暫免還款（Tilgungsfreijahr）期間。其中對於十年期間的貸款有五年期間必須支付一定的利息。業已申請一般項目的貸款人可以同樣適用與此次洪汛相同的暫免還款規定，利息則視貸款等級，調降至 1%至 2.47%之間。

農林地產抵押銀行並非聯邦機構，具有獨立決策能力，因此所提供的特定性貸款不與其它公共資金（öffentliche Mittel）的申請相衝突，亦即申請人可以同時獲得歐盟與聯邦的補助。為衡量貸款人償付能力，貸款的申請需透過貸款人通常往來之金融機構進行。

### 三、應繳納之社會保險金（Sozialversicherungsbeiträge）的展期

[4] 約有 4 億歐元的經費用於與此次洪汛相關的農、林、漁、牧業之損害，其中也包括鄉村外圍的基礎建設。

[5] 可以分配到的邦為：薩克森-安哈特邦、下薩克森邦（Niedersachsen）、巴伐利亞邦、黑森邦（Hessen）, 布蘭登堡邦、圖林根邦（Thüringen）、薩克森邦、巴登-符騰堡（Baden-Württemberg）、萊茵蘭-普法爾茨邦（Rheinland-Pfalz）、石勒蘇益格-荷爾斯泰因邦（Schleswig-Holstein）。

[6] 其任務與組織章程參見：BGBl. I, Nr. 67 S. 3646 vom 20.09.2002。

聯邦針對農、林、園藝業所提供的之社會保險能夠直接反應參加者的個人狀態。在不影響整個保險系統的運作的前提下，若災難發生的結果已經嚴重影響到參加者繳納保險費的能力，受洪汛損失的農、林、園藝業參加者得以申請對農業合作社保險、老人年金、醫療保險（landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft，Alters- und Krankenkasse）費用的延遲繳納。

**四、重新評估土地使用管理股份有限公司[7]（Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH，BVVG）之應收佃租**

為加快行政作業程序，以利受災的農作企業可以快速得到救助，土地使用管理股份有限公司針對此次洪汛的損害制訂出一套延遲收取佃租的規則。

第一步為不待申請，直接將洪迅受災之農作企業在 6 月 30 日到 8 月 15 日這段期間由佃租產生的利息調降到 1.87%，並且將佃租租金的給付期限寬限至 2013 年 12 月 31 日。其次，對於某些特別嚴重的受災地區，其損害程度已經明顯超過先前的預估，並且遠高於聯邦以及地方邦提供的救助措施可及之範圍，則可以向土地使用管理股份有限公司申請暫時停止租金給付的程序。申請內容涉及到個案的認定，又區分為幾種程度：

a. 是否將延遲給付的範圍擴大到申請個案其它的應繳佃租

b. 是否對延遲給付的部份提供一定期間的免利息方案

c. 是否降低租金或直接免除租金

## 肆、聯邦政府針對農作企業所採取之措施

**一、提供農作戶的家庭即時經濟支援**

由聯邦內政部 (Bundesministerium des Innern，BMI)主導並協調，地方邦可以在上段所提及之對受災地區的立即財務措施救助計畫中，將聯邦提供的資金規劃用於對農戶生活的經濟援助。其範圍不僅及於農業工作者生計之維持，亦涵蓋居住房舍的修繕整建。

**二、提出以社會保險補助雇用短期勞工的特別方案**

面對洪迅此類不可抗力的自然災難，農產相關企業為善後所遭受的損害，短期間內需要比平時更多的勞動力。聯邦勞工暨社會事務部（Bundesministerium für Arbeit und Soziales，BMAS）動用社會保險金（Sozialversicherungsbeiträgen）， 開放亟需雇用短期勞工的企業申請，作為填補當下勞動力缺口的資金來源。而有申請資格之相關企業者，鑑於農產上下游之產業鏈的緊密關係，則泛指農產品生產及加工製造業。有此需求的企業至 2013 年 9 月底前得向企業所在地的就業服務機構提出申請，補助的期間為 2013 年 6 月到 2013 年年底，可以申請最長 3 個月的補助。

**三、稅法上的措施**

[7] 請參見 http://www.bvvg.de/

災後的重建也可能為居民帶來繳納稅捐的窘迫，減輕納稅的負擔可以創造受災戶重建在資金運用時較大的迴旋空間，因此聯邦財政部（Bundesministerium der Finanzen，BMF）於 2002 年在處理洪迅所造成的嚴重災難時，就曾經在災後重建時以稅制措施作為工具之一。靈活運用賦稅作為災難重建工具，也及於第三方捐贈/款的免稅額。特別是個人薪資或企業董監事酬勞的捐贈，只要提出現金收據或金融機構之單據即能抵免稅額，稅務機關對此類單據的審查亦從寬處理。配合稅制之運用，也同時進行積極的勸募活動。

由於個別的稅制徵收分屬地方與聯邦政府之權限，在以以稅制作為工具時，聯邦政府首先與受災之各地方邦達成協議[8]，在災後重建區對災戶課稅有幾個原則：

a. 必須是個人所得稅或公司所得稅的預繳（Vorauszahlung）

b. 並非免除納稅義務，而是允許延遲繳納稅金

c. 不處罰逾期繳稅款的情形

d. 給予儲蓄帳戶以及重購受損設備的折舊免稅額

e. 受災戶在重購家具及衣物時給予稅制上的減免

**四、對破產法的寬鬆解釋**

遭受洪迅災難的企業及其負責人需要時間進行必要之財務或企業重整的進行，如果通過延遲繳交利息、延遲還款、債務減免，或其它可能降低損害的方式以爭取時間，就可能可以避免破產的發生。此類特殊的情況根據德國破產法（Insolvenzordnung，InsO）第 15a 的規定，破產的申報義務得以基於明確界定或減輕帳務清償範圍之必要，以及對損害作清算的目的而暫時中斷，最長為 3 個星期的期限。

聯邦司法部(Bundesministerium der Justiz，BMJ)針對 2013 年 5 月及 6 月間，因洪迅之損害所引起的給付不能或過度負債狀況所產生的破產申報中斷期限給予延長，受災之企業得遲至 2013 年 12 月 31 日申報。

**五、推出洪汛預防的行動計畫**

復興信貸銀行[9]（Kreditanstalt für Wiederaufbau，KfW）提供 1 億歐元資金，給企業、家庭、鄉鎮作為補救洪迅災情的立即措施之用：

a. 企業部分

中小企業[10]可以申請 1%的低利率貸款[11]，作為修復設備損壞之用。已經申請過的中小企業則能透過其往來銀行，申請延遲繳交利息及還款。

---

[8] 這幾個邦為巴伐利亞邦、薩克森邦、薩克森-安哈特邦、巴登-符騰堡邦、布蘭登堡邦、圖林根邦、石勒蘇益格-荷爾斯泰因邦、梅克倫堡-前波莫瑞邦 (Mecklenburg-Vorpommern)、下薩克森邦。

[9] 舊稱 KfW Bankengruppe，為一國家政策性銀行，成立於 1948 年，其背景為提供第二次世界大戰後的德國重建資金，現今主要為中小型企業提供長期性的優惠貸款及金融工程的諮詢服務，請參閱 https://www.kfw.de 。

[10] 中小型企業（kleine und mittlere Unternehmen，KMU)，根據歐盟理事會的定義為員工數少於 250 人，全年營業額低於五千萬歐元，或年度資產負債表餘額少於四千三百萬歐元之企業。

[11] KfW-Unternehmerkredit 及 ERP-Gründerkredit 兩個項目。

b. 家庭部分

私有房舍的所有權人可以申請最高 5 萬歐元，利率 1%的貸款。房屋出租人及不動產租賃公司亦得以修復洪迅災害的名目，同樣申請 1% 利率的貸款對老舊房舍進行改建整修。

c. 鄉鎮

由復興信貸銀行推出促進方案（KfW–Förderangebot），提供鄉鎮地方作為建設的投資性貸款（IKK–Investitionskredit）。此低利貸款主要針對鄉鎮建設防洪設施以及社會基礎建設提供長期的財務支援，從 2013 年 6 月起提供長達 10 年 0.96%的貸款利率。另有鄉鎮及社會事業投資貸款（IKU–Investitionskredite Kommunale und Soziale Unternehmen），利率為 1%。

d. 對地方機構的特別財務支援

提供地方推廣機構（Landesförderinstitute）一年期的低利貸款。

## 伍、結論

自然災害屬不可抗力事件，預防性的硬體建設固然不可輕忽，但在面對災害來襲時更需要的是對損害程度的掌握與立即性措施的推出。特別是依附於土地、水文之自然環境的農、林、園藝產業，一旦遭受天然災害，所危及者不僅是從業者之生計，其影響甚及於民生物價的波動與糧食安全的層面。

立於農作經營者的角度，災害除了造成作物損失，還可能導致了資產設備的損壞，善後的思考最先面臨的可能就是生財器具的修復與重購，額外的資金因此是迫切的。德國聯邦政府所通過的立即措施即首重財務支援，並明顯地以極短的作業時間完成從內閣決議，議會通過，乃至向歐盟申請撥款的動作。其背景除了成熟的民主運作環境外，重要的是聯邦與地方邦對於災害救助的方向與程序已經建立起相當的共識。

除此，一般行政程序所需的作業時間並無法滿足救助工作刻不緩急的需要，因此聯邦政府在不破壞一般行政程序的考量下，所推出的立即性財務措施儘量不通過官方單位進行，而多透過如農林地產抵押銀行、復興信貸銀行、土地使用管理股份有限公司等獨立機構為第一線的處置，這些與農作企業緊密相關的機構以低利息或寬鬆還款期限的方式，迅速穩定受災農作企業的經營狀況。

極低的貸款利率，寬鬆貸款條件、延長償還借款與利息期限為洪汛救助措施的重要財務工具。儘管受災區中有資金需求的農產經營者即具申請的資格，但為防止濫用，每一項資金的提供皆有其特定目的，並且明確設下申請截止與發放完成之期限。

德國聯邦農糧部雖然為官方主要權責單位，但針對農作經營的災害救助為作為一種特別措施，還需要協調多個單位的配合。聯邦內政部、財政部、勞工暨社會事務部、司法部在總體的救助措施中皆發揮一定的專業角色，也惟有整體行政團隊的協同，特別措施才不致於因其「特別性」造成與正當行政程序的扞格，並且能以多維的角度關照到每一個環節。

本文對我國的啟示以維持天然災害救助的完整行政程序為基礎，透過民主程序快速取得財務支援，同時建立跨部會協同的特別來面對超級大天然災害共同處理機制，以減少災損的創傷。中央政府可以以農業主管部門為主建立跨部會合作協助災害救助，並透過與農作企業來往密切金融機構提供農作企業的快速災損支援，包括極低的貸款利率，寬鬆貸款條件、延長償還借款與利息期限等財務工具。此舉，將有利於災損的快速復原及符合實際的財務支援，值得我國效法。

## 陸、參考文獻

http://www.bmelv.de/