

文章编号:1002-980X(2007)05-0113-04

德国的社会保险制度概况及其危机与改革

李 宏

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233030)

摘要:19 世纪末德国社会保险制度的建立是现代意义上的社会保障制度诞生的标志。德国的社会保险制度主要由养老、医疗、失业、工伤以及护理等五大保险构成,其主要特征是立法健全、自治管理、统放结合和三方合作。战后尤其是 20 世纪 70 年代以来,德国社会保险制度逐渐面临着开支膨胀、老龄化问题严重等危机,德国政府积极探索改革之道,希望通过开源节流、增加制度中个人的责任等措施来缓解社会保险与经济发展过程中存在的问题。

关键词:德国;社会保险制度;危机;改革

中图分类号:F840.61 **文献标志码:**A

现代意义上的社会保障制度属于工业化的产物,其诞生应以 19 世纪 80 年代初德国社会保险制度的建立为标志。经过 100 多年不断的发展与完善,德国已经拥有了一套法律制度健全、项目体系完备、覆盖全体国民、运行状况良好的社会保险制度^[1],是为整个德国社会保障体系的基础和核心。

1 德国社会保险制度的建立与发展概况

1.1 德国的社会保险立法

19 世纪后半期,欧洲工业革命取得成功,随着工业化的迅速发展,劳资之间的对立与冲突不断,德国的工人运动日趋高涨。与此同时,新历史学派鼓吹劳资合作与实行社会政策的主张也开始产生政治影响。卑斯麦政府迫于当时的政治环境和压力,为满足政治斗争的需要采取了“胡萝卜加大棒”的政策,德国的社会保险立法就在这种环境下诞生。

1881 年 11 月,威廉一世以“皇帝诏书”的形式首开现代社会保障立法之先河,颁布了《社会保障法》。1883 年 6 月,德国颁布了《疾病保险法》,明确规定对法定劳动者实行强制性保险;1884 年 7 月颁布《事故保险法》,建立起了强制性的工伤社会保险制度;1889 年颁布《伤残及养老保险法》,为退休者和伤残人士提供伤残及养老保险。1911 年,德国将上述有关疾病保险、工伤保险、伤残及养老保险等三部法律确定为德意志帝国统一的法律文本,并增加

了《孤儿寡妇保险法》,从而成为著名的《社会保险法典》。此后,德国又于 1923 年颁布《矿工保险法》、1927 年颁布《失业保险法》,使得德国社会保险立法逐步得到完善,基本建成了一整套适应工业化发展需要的社会保险制度。

第二次世界大战期间,德国的社会保险一度出现过停滞与萎缩。但战后德国国民经济迅速恢复与发展的“经济奇迹”,也为德国社会保险制度的进一步发展完善奠定了良好的物质基础。社会保障和福利国家等作为基本理念被写入宪法,以社会保险为核心的社会保障成为社会主义市场经济的重要组成部分。例如,1957 年,德国对养老保险进行了根本改革,将缴费率确定为根据个人毛工资进行计算;1971 年,工伤保险覆盖范围扩大;1972 年,参加养老保险的年龄限制被取消。1975 年,德国将各种社会法规范汇总,颁布《社会法典》(SGB),是为当代德国社会保险制度的法律基础。

1.2 德国的社会保险项目。

德国的社会保险体系主要由养老、医疗、失业、工伤以及护理等五大保险构成,遵循权利与义务相对应的原则,为几乎所有的德国公民提供着较为丰厚的社会保险待遇。

1) 养老保险。德国的养老保险制度覆盖了 90% 的从业人员,参加养老保险的主要是薪金劳动者和独立经营者,薪金体力劳动者无论收入水平高低都必须参加,而政府官员、教师、士兵等则不参加

收稿日期:2007-01-05

作者简介:李宏(1979-),男,安徽六安人,安徽财经大学财政与公共管理学院,讲师,企业管理(人力资源)硕士,研究方向:劳动与社会保障。

义务养老保险,其养老金由政府统一发放^[2]。法定退休年龄为65岁,年满65岁的公民可以领取相当于在职员工纯收入65%的养老金,其他人员提前支取则按照一定的折扣领取(对某些符合规定条件的人可适当放宽年限,如养老保险缴费满35年的男性可降为63岁,女性可降为60岁)。法定养老保险实行现收现付制度,养老保险基金主要由保险费组成。此外为保障养老保险制度的支付能力,政府予以20%的补贴。养老保险缴费以毛工资中一定限额以下的收入为基数,20世纪90年代末以来,其养老保险缴费率为20%左右。除了法定养老保险以外,还有职业养老保险计划(企业年金)、商业人寿保险以及自由职业者的保险等多种形式的养老保险,由于它们满足着各种群体的多样化的养老保险需求而发挥着不可替代的补充作用。

2) 医疗保险。德国的医疗保险体制在公共法律所提供的框架内有相当大的自主性,具有独立于国家财政的自身的财务,并完全立足于互助原则。所有的职员、工人、学徒、退休者以及大学生都必须参加法定医疗保险,如果毛工资收入超过规定界限(2003年规定为3450欧元)则可以选择私人医疗保险。所有参保人可以自行选择医疗保险机构,家属可以随保,医疗保险基金来源于保险费,保险费由雇主和雇员各负担50%。各个医疗保险机构可自主确定缴费率,平均约为13.5%。医疗保险向投保人提供了咨询、治疗服务以及病休、生育补贴等。早在上个世纪90年代中期,根据1995年4月的人口普查统计,有88.5%的德国人参加了法定医疗保险,另有9%的人参加了私人医疗保险,仅有0.1%的人未参加任何医疗保险。

3) 失业保险。在德国,所有65岁以下的非独立就业者,月收入低于6000马克的工人和职员都必须参加失业保险。失业保险基金由雇员和雇主各自负担一半的保险费构成,缴费率约为6.5%。但政府官员、法官、士兵等因不受劳务市场风险的影响,其保险义务予以免除。参加失业保险人员在缴费满1年后,若失业并满足规定条件如登记、愿意接受就业机会等,则可以领取相当于工作净收入60%的保险金,并且对抚养子女者可提供更高替代率的失业保险待遇。德国失业保险有个重要原则就是“职业介绍优于待遇发放”,并且享受失业保险待遇根据失业者的年龄规定有时间限制,两者成反比,最短为1年,最长2年8个月。1990年德国统一前,政府不为失业保险提供补贴,但此后为了平衡新联邦州中

的失业保险基金赤字,每年都要提供一定数量的失业保险补贴。

4) 工伤保险。工伤事故保险旨在为遭遇意外事故的人提供收入保护,主要针对员工在工作场所、上下班途中或因公出差所发生的意外事故及职业病进行保险。该保险由各行业的职业合作社作为执行机构负责施行,联邦、州、联邦劳工局也承担相应责任,他们除了预防意外事故和加强企业内部的劳动保护以降低职业病发生率外,主要承担受事故和职业病伤害的投保人的医疗费,给予致残者约合标准工资80%的伤残津贴,另外还支付约75%的伤残津贴等过渡补助,以支持事故受害者的转岗培训。所有的从业者包括学徒、学生及儿童都必须参加法定的工伤事故保险,目前该保险大约覆盖德国总人口的50%。工伤保险基金全部来自于企业缴费,费率在1~5%不等,视行业风险概率而实行差别费率。

5) 护理保险。1995年德国开始实施老年护理保险,社会护理保险是作为社会保险的第五大支柱建立的,隶属于法定医疗保险机构。所有参加法定医疗保险的投保人也都被社会护理保险承保(将近人口总数的92%),护理保险基金的角色由医疗保险基金来担当。年满65周岁后若需要雇佣护理人员的,经专门机构审核后,可由经办机构支付大部分护理费用。护理保险基金同样由企业和个人各自负担50%,个人保险费率为1999年1.7%。截至2004年初,参加法定及私人护理保险者已经7985万人,享受护理者大约181余万人。

1.3 德国社会保险制度的主要特征

1) 立法健全。作为现代社会保障立法的开端和典范,同时也由于作为传统的联邦制国家所具有的历史悠久的宪法传统,德国的社会保险立法十分规范、健全。每一社会保障项目都通过立法而建立,并按照相应的法律规定进行管理和运营。有关社会保障的法律一经通过,即具有对全体社会成员的法律约束力,而要改变某一社会保障措施,也都必须经过立法^[3]。为了处理社会保障纠纷,德国还专门设立了相关的司法机构——社会福利法院。将社会保险制度构筑在规范、健全的社会保险法律基础之上的做法,使得德国政府面对社会保险事务主要履行的是立法和监督的责任,避免了过多的直接干预,同时也有效的保证了社会保险制度的连续性和稳定性。

2) 自治管理。德国经济奇迹之父路德维希·艾哈德将社会主义市场经济概括为“自由+秩序”,这一点在德国社会保险制度的管理方面体现得较为明显。

德国联邦政府和州政府不直接管理社会保险机构,政府的作用主要体现在立法和监督两个方面。德国联邦政府于20世纪50年代建立了联邦保险监督局,旨在维护投保人的利益以及确保税收政策的贯彻执行,州一级设有分支机构,经费由各级政府预算拨付。社会保险机构按照相关社会保险法自行运作,由劳资双方共同参与,是独立的自我管理的公益机构,其最高管理者通过投票选举产生^[4]。自我管理的社会保险机构享有包括人权、事权和财权在内的相当大的自主权。

3) 统放结合。德国社会保险制度总体上可划分为法定(义务)保险和自愿保险两大形式。法定(义务)保险由政府强制实施,凡在规定范围以内的德国公民都必须参加社会保险,并履行相应的社会保险筹资义务,同时也由政府保证其享受应有的社会保险待遇。强制的法定社会保险既有效地维护了社会稳定,也增强了公民的社会保险意识。自愿保险则主要针对月收入高于一定标准的雇员,充分考虑到了不同群体的多样化的社会保险需求,对法定的社会保险起着重要的补充作用^[5]。

4) 三方合作。德国社会保险制度中,几乎所有的社会保险项目如养老保险、失业保险等都要求政府、企业和个人同时履行相应的社会保险筹资和管理的义务,相关社会保险法律都明确规定三方的责任和权利,这也是政府、企业和个人三方合作的原则在社会保险制度中的最先确立。社会保险制度是德国社会主义市场经济不可或缺的重要组成部分,政府、企业 and 个人的三方合作确保了社会保险制度的有效运营。

2 德国社会保险制度所面临的危机与改革取向

社会保险制度的建立与发展在相当大的程度上顺应了工业社会发展的要求,缓解了年老、疾病、失业以及贫富悬殊等社会问题所引发的社会矛盾,促进了社会的稳定和经济的发展。但是,战后尤其是20世纪70年代以来,德国社会保险制度在本身带来一些问题的同时也逐渐面临着种种危机:

2.1 社会福利支出增长过快,抑制经济效率

战后,随着社会保险制度的运行与发展,德国的社会福利开支也逐步膨胀,社会福利支出占国民生产总值的比重,1960年为22.8%,到1985年之后上升为30%左右。1992年德国GDP不足3万亿马克,社会保障支出却已达到1.014万亿马克,这就意

味着1/3的国内产出被用于社会保障消费。过高的社会福利水平伴随着的劳动力成本上升、失业、人力、物力和财力资源浪费等问题导致整个社会经济向低效率的状态转变,而过度膨胀的社会福利支出导致政府财政赤字增加、税收负担加重,严重地抑制了德国经济的活力。

2.2 老龄化的不断发展,养老保险面临财务危机

德国65岁以上的老年人口占全国人口的比重,1950年为9.3%,1980年为14.1%,90年代已经达到16%,预计2025年将提高到20.7%,2040年约达到27.06%。据德国劳动部预测,20~60岁就业人口比重将由1991年的58%降到2030年的48%。预计2030年就业者与退休者人数之比将为1:1,届时养老保险费率须提高到40%左右才能维持养老保险制度运行。随着老龄化的不断发展,如果坚持原有的现收现付制的养老保险筹资模式,巨额的财政赤字必将会拖垮德国经济。

2.3 社会保险机构膨胀,导致管理效率逐渐下降

在德国,每一法定社会保险都对应着一个保险机构,每一社会保险机构又会下设诸多地区和行业机构,同时还有法定社会保险之外的企业和私人保险机构。尽管这样的管理机构设置可以防止权力寻租和分散风险,但保险机构庞杂、相互间渗透交叉导致缺乏透明度、浪费大量人力和物力资源也在所难免。另外,有关社会保险的法律文件太多,也导致公民难以全面准确掌握,同时也大大增加了修改调整的难度。这一切都使得德国社会保险制度在不断发展的过程中其制度运行成本也不断上升,管理效率下降。

2.4 东西部差距的存在,阻碍社会保险制度的发展与完善

近代以来,德意志联邦共和国一直是国际上领先的工业国之一,其经济发展始终名列前茅。二战后,德国经济的复苏被誉为“经济奇迹”。但1990年德国统一后,东部地区从经济基础上层建筑都和西部地区存在着极大差别,东西部之间的社会经济发展水平存在着很大差距^[6]。例如,1990年西部居民月平均工资为2300马克,东部居民为960马克;西部居民的月平均养老金为1662马克,东部居民仅为672马克。1991年,德国东部的生产率仅为西部水平的31%。这种“一个国家,两种社会”的现象,给德国社会保险制度的统一与发展造成很大的障碍。

20世纪70年代中后期以来,针对上述德国社

会保险制度存在的问题和面临的种种危机,也由于德国经济由高速增长转入低速增长,德国政府积极探索改革之道,希望通过开源节流、增加制度中个人的责任等措施来缓解社会保险与经济发展过程中存在的问题。主要的改革取向体现在如下两个方面:

一方面,严格控制社会保险支出的爆炸式膨胀。这体现在各个社会保险项目的改革中。以养老和医疗保险为例,养老保险方面,1992年通过养老金改革法进行改革,延缓了养老保险费率的上升趋势。主要措施包括:养老金的调整根据劳动者可供支配的净收入,而不再是与毛工资收入挂钩;从2001年起把提前退休年龄从当时的60岁和63岁提高到标准退休年龄65岁;严格依据个人投保年限来考虑免除缴纳保险费的时间(如患病、培训服兵役或逃亡期)。医疗保险方面,1988年和1992年两次通过卫生保健改革法进行改革,通过克服不必要的支出和实行医疗费用部分自付等措施,遏制了医疗费用的爆炸式膨胀。1992年德国法定医疗保险基金尚有94亿马克的赤字,1993年和1994年则分别获得了104亿和21亿马克的盈余。实际上,这一改革取向的实质在于立足于现行制度框架,围绕抑制社会保险费用膨胀,力图维持现行制度的稳定运行。

另一方面,增加个人和企业和社会保险制度中的责任。社会保险制度的建立与发展大大加强了政府对经济生活干预的广度和深度,如前所述,当政府以直接负担相应比例或以补贴的形式部分承担社会保险基金筹集的职责时,政府实际上是由“幕后”走向“台前”。随着工业社会和社会化大生产的不断发展,社会保险对象以及社会保险需求的不断变化,尤其是在面临老龄化、失业以及就业模式变革等突出问题时,旧有的社会保险模式下,政府便无力应付巨额的社会福利支出。因此,社会保险制度中个人责任的回归,表现为增加社会保险制度中企业和个人

负担的筹资比例,是社会保障改革的大势所趋。德国政府自20世纪90年代初以来,就社会保障资金筹措确定了一条重要原则,即考虑到养老金发放的需要,可随时提高养老保险费占工资的比例。此后,个人和企业负担的比例趋于上升,而政府负担的比例在逐步下降。例如,养老保险费由20世纪80年代初占工资收入比例的18.5%提高到19.2%,增加0.7个百分点;疾病生育保险由占工资收入比例的7~15%提高到8~16%,增加1个百分点;失业保险费由占工资收入比例的3%提高到6.5%,增加3.5个百分点。1992年,德国社会保障资金筹集总额中,个人负担部分占29.8%,企业负担为40.1%,政府占26.4%,其他来源占2.6%。

德国社会保险制度在历经20世纪80年代的调整和90年代的改革阶段以后,社会保险支出的增长速度趋于下降,在国民生产总值中的比重也由此前的不断提高转为降低。这一时期,虽然德国还在扩大某些社会保险项目的覆盖范围或提高给付标准,但社会保障政策的重点已经转向对其实行调整、改革和完善。

参考文献

- [1] 邓大松. 论战后德国社会保障发展及其意义[J]. 经济评论, 1998(3): 81 - 86.
- [2] 郑春荣. 德国养老保险体制现状、改革方案及其筹资模式[J]. 德国研究, 1998(2): 21 - 28.
- [3] 周茂荣. 德国的社会保障制度[J]. 世界经济, 1998(7): 46 - 49.
- [4] 和春雷, 等. 当代德国社会保障制度[M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [5] 郭士征. 社会保险——基本理论与国际比较[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 1996.
- [6] 张精良. 德国市场经济体制[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 1994.

The General Situation and Reform of the Social Insurance System of Germany

LI Hong

(Anhui University of Finance & Economics, Bengbu Anhui 233030, China)

Abstract: The foundation of social insurance system of Germany at the end of 19th century is the symbol of modern system of social insurance. The German system of social insurance is composed of 5 kinds of insurance: endowment insurance, unemployment insurance, medical insurance, industrial injury insurance and nurse insurance. Full legislation, autonomy, unification and cooperation are the characteristics of the system. As faced with crisis, such as expanding expenses and the aging problem of the population, the government is actively exploring ways to increase personal responsibility in the system and to undertake other measures to alleviate the problems that exist in the course of economic development.

Key words: German; social insurance system; crisis; reform