

德国的社会保障体系探析

邓和平

完善的德国社会保障体系已成为德国社会市场经济的重要组成部分。它的主要特点是：(一)适度原则。经济繁荣，福利增加；经济危困，福利压缩。(二)共同分担的原则。(三)公平合理的原则。(四)政策倾斜原则。(五)保证公民有正当收入的原则。(六)继承完善原则。然而，过于优越的社会福利也带来了一系列新问题：(一)福利大锅饭和平均主义。(二)老人增多，纳税人减少，造成社会福利开支负担日益沉重。(三)高工资、高福利造成生产高成本，严重影响德国的经济发展。(四)水涨船高，高福利造成高纳税。(五)增加的福利很难降下来，各政党、阶层的利益矛盾和争吵危及社会安定。面对未来，仍然是改革调整，使保障体系更加完善合理。然而，开支紧张，各界认识不一，利益矛盾复杂，将使这场改革异常艰难。

1948年，以路德维希·艾哈德为首的一批“新自由主义”经济学家在德国政府和盟国占领当局的支持下，开始实施社会市场经济。这种既不同于“自由经济”，也不同于计划经济的社会市场经济，用德国经济学家维利·克劳斯的话说“是一种理想模式，一种经济和社会政策的总体设计”，其特点是把市场上的自由竞争与“社会平衡结合起来”，从而使经济得到发展，社会维持公平。1949年5月23日诞生的联邦德国《基本法》规定，国家有义务为每一个公民提供社会保障，并为实现社会正义而努力。为此，二战后至今，德国制定了一系列社会福利法，从保障公民患病、事故和年老时的生活到子女与家庭、住房补贴、失业与就业、培训进修与功利前程等等。由于这套社会保障体系更多地有利于广大中下层公民，所以受到社会普遍支持。今天，完善的德国社会保障体系已成为德国社会市场经济的重要组成部分。

一、德国的社会保障体系的几个特点

德国是世界上社会保障体系最完善的国家之一。周密的保障制度和优厚的福利待遇起到一定的济危扶贫、安定社会和促进经济发展的作用。战后至今，德国的社会罢工动乱是西方国家中最少的。据德国波恩大学教授弗雷利希与弗莱合著《德国社会政策史》一书的统计，德

国西部 1950 年参加罢工的工人是 58184 人，损失 270716 个工作日；1960 年参加罢工的人数是 17065 人，损失工作日 37723 个；1970 年是 184269 人，损失工作日是 93203 个；1980 年是 45759 人，损失工作日 128386 个；1988 年为 33503 人，损失工作日 41880 个^①。这些统计数字表明，相对其它主要西方国家而言，德国的劳资矛盾导致的社会冲突是较为缓和的，损失也是较小的。战后仅 50 年，德国公民已由日人均占有 1500 卡路里营养热量到 1992 年西部每户平均占有动产和不动产 28.7 万马克^②，国民经济总产值由战后初期的几千亿马克猛增到目前的 3 万多亿马克而位居世界第三，创造了世人瞩目的德国经济发展奇迹。

研究分析德国的社会保障制度法规，本人认为有以下几个特点：

（一）适度原则，也即经济与福利协调发展的原则。社会保障本身是市场经济的产物，因此，它也仍然必须按市场经济规律发展、完善，不能一成不变或超前发展。经济繁荣，福利增加；经济危困，福利压缩。政府的干预就表现在不断根据国家经济发展状况对社会福利进行调整。战后初期，联邦德国经济还比较困难，因而社会保障措施还只能是一种应急政策。随着经济的发展，保障法规不断发展、完善，福利项目也不断增加。据统计，德国政府 1950 年的社会预算为 167.54 亿马克，到 1990 年已达 7030.58 亿马克^③。当然，享受与支出总是相辅相成的。这期间个人缴纳的保险费也不断增加。1950 年，个人缴纳的医疗保险金占其工资收入的 6%，到 1990 年则达到 12.54%。不过，在个人保险费呈上升趋势中，又根据经济状况有升有降。比如 1988 年、1989 年两年，个人交纳医疗保险费占工资收入的 12.9%。

1993 年以来，由于德国经济发展不景气，因而德国政府接连压缩福利和福利标准。如从 1994 年起，联邦政府不再保证 400 马克的妇女哺乳补贴；失业补助从占其失业 6 个月前工资的 56% 降至 53%；从 1996 年起取消某些工作岗位的“恶劣气候补贴”；提高儿童补贴的父母收入界限，同时降低儿童补贴数额等等^④。除此以外，实行多年的圣诞节钱（即每个雇员每年在圣诞节时可享受相当于一个月工资的所谓“圣诞节钱”）被宣布暂时冻结一年。为使福利项目更加合理、更适合社会经济的发展，随时调整、修改保障法规已成为各个政党和历届政府经常性的重要议题。

（二）共同分担的原则。国家有责任、有义务为公民提供社会保障，但个人也不是只得好处，而不付出。德国的所有社会保障项目经费来源基本上都是采取国家、业主和雇员各出一部分的办法，共担风险，同舟共济。按德国《时代》周报 1993 年 12 月 10 日《俾斯麦与贝弗莱吉之间》一文统计，德国 1992 年的社会福利资金来源比例分别是：国家占 32.3%，雇员占 30.5%，雇主占 40.4%。从这一统计可看出，在几乎各占 1/3 的福利出资中，雇主出资部分略大于政府和雇员个人^⑤。

（三）公平合理的原则。在德国，谁收入高，谁社会保险纳捐就多，谁收入低或无收入就享受减免的优惠。参加什么项目的保险，享受什么待遇，不分等级贵贱。生活困难的人向社会有关部门申请救济补助，只要提供个人收入资料，经查证核实，有关部门即按法律规定拨支。总之，保障法规每条都有明文规定，每个公民对照纳税和享受应享受的待遇。

（四）政策倾斜原则。德国的社会保障体系既是经济发展的产物，也是社会问题的产物。二战后，德国既缺劳动力，又面临人口老化问题。为了鼓励生儿育女，德国政府于 50 年代初就颁布了儿童养育补贴法规，孩子多补助亦多。德国人各项社会保障制度对有合法居留权的外国公民同样有效，这一政策吸引了大批外国人来德国工作。“1974 年，在人口有 6000 多万的西德，外国移民仅有 200 到 300 万，可是他们大约占劳动力的 20%”^⑥。大批外国移民的涌

人,除缓解了德国工业发展出现的劳动力紧缺状况外,更重要的是促进了德国经济的低成本、高效益的快速发展。

再如住房补贴和住宅建设优惠政策,战后初期侧重扶持社会公寓建设,继而侧重支助私人建房,至60年代中期以后则侧重支持住宅现代化。

(五)保证公民有正当收入的原则。公民的正当收入除劳动获得外,社会福利亦成为一条可靠的渠道。没有稳定的收入,公民是无权参加投入的。德国虽然实行劳资协议工资,国家当“甩手掌柜”,但遇有劳资纠纷时,国家是要施加压力予以影响的,这就是裁判作用。经济的涨落决定着工人工资的涨跌。劳资双方收入合理,方能构成稳定的社会关系,由此也才能保证整个社会的安定,进而促进国家经济的繁荣。在保证公民正当收入方面,国家一方面制定大量完善的劳动保护法规,保证公民的教育、就业,另一方面就是当公民在遇有危急困难时有福利救济措施加以弥补。

(六)继承完善原则。纵观100年来德国的社会保障体系,我们可以看到:德国政局无论怎样变化,社会保障制度的实行从未间断。俾斯麦时期的保障法规至今仍是有效法律。战后盟国占领当局和建立的德国政府也没有简单地废除希特勒时期的战时社会政策,而是继续沿用,待新的修改法案出台后才予中止。这就使整个社会政策保持了相对的连续性和稳定性。

二、德国的社会保障体系的问题及未来

德国的社会保障制度无疑为德国的经济发展作出了重要贡献,从而使之成为德国社会经济政策的重要支柱。然而,优越的社会福利也带了一系列新问题。

(一)福利大锅饭和平均主义。福利制度成为各阶层的战利品,成了人人有份的再分配机器,“它被当作一张吊床给滥用了,以致于不堪支撑”^①。巨大的福利网,使德国变成了有事干有钱赚、无事干有钱拿的“社会福利大锅饭国家”。这方面的典型表现是,在公民日益富裕的同时,也出现了吃救济的人数不断增加的怪现象。如医疗保险上的小病大养,多拿药拿好药;宁拿失业金,不干不满意的活;找各种各样的理由和借口申请五花八门的救济补贴等等。滥用福利基金的结果是社会福利开支和社会预算以惊人的速度上升。据统计,1950年德国政府的社会预算才167.54亿马克,人平均333马克,而到1990年达到7030.58亿马克,人平均达到11270马克^②。我们不妨再看看一组德国用于社会救济的收入与支出数字:1970年保险公司的收入为7.32亿马克,但开支是33.36亿马克,超出26.04亿马克;1980年收入是31.437亿马克,开支是132.66亿马克,超出101.222亿马克;1990年的收入是65.434亿马克,开支是317.816亿马克,超出252.383亿马克^③。如此巨大的出超,当然造成社会总预算的年年赤字。据德国《世界报》1994年2月12日登载的统计数字,1992年全社会福利开支已突破万亿。这种庞大的福利开支,使国家、企业和个人都感到喘不过气来。

(二)随着人口老化,纳税人减少,耗资者增加,将造成社会福利开支的负担日益沉重。据德国《世界报》1994年1月5日统计数字,德国60岁以上的老人,1990年占全国总人口的39.3%,到2020年将达46.9%。比例如此之高的老人群,无疑是医疗开支的庞大群体。同其他欧洲福利国家一样,德国的老年人生病后的护理也基本全由社会负担,这无疑大大减轻了家庭和个人的负担,但另一方面又给社会带来巨大的开支。《世界报》1994年3月11日载文报道说,每个老人的家庭护理费开支平均达到每月1200马克,住院医疗护理费达到2800

—3300 马克。如此开销，个人缴纳的保险税根本不够，国家和社会保险部门以及慈善机构补贴过大过久也难以支撑。难怪有专家预言，医疗费用如不改革调整，到 2019 年将会把整个国家的社会生产总值花光^⑩。

（三）高工资、高福利造成生产高成本，严重影响德国产品在世界市场上的竞争力，从而影响了经济发展。关于高工资，据德国《世界报》1993 年 5 月 26 日统计数字，1992 年德国西部工人平均小时工资为 41.96 马克，比英国的平均小时工资 22.79 马克高出将近一倍。难怪国外有文章戏说：“雇用一名德国工人的开销，可雇用 6 名匈牙利人、8 名捷克人、10 名波兰人、20 名保加利亚人和将近 30 名俄国人。企业在支付工资的同时，还要拿出不小数目的资金替职工交纳各种税金。如此之高的劳动成本，既影响企业主扩大再生产的能力和积极性，造成部分可观的资金外流，又影响外来投资。在德国，劳动费用比国外高 20% 到 40%；有效劳动时间比国外短 20%；德国人企业税比国外高 30% 到 50%，扣除税收后的企业盈利在德国比在外国低 130% 到 190%。从 1982 年到 1992 年的 10 年间，外国资本涌入各工业国家的情况呈现出巨大的差距：美国为 3719 亿美元，西德仅为 250 亿美元，名列工业国家倒数第三。在此期间，外国投资在德国仅占国内投资的 1%，在工业国家内名列倒数第二^⑪。

（四）水涨船高，高福利造成高纳税。高福利造成的财政赤字自然是共同分担，个人用于支付的社会保险税呈上升趋势，其结果是自己为自己付钱，钱从一个口袋转到另一个口袋，“羊毛出在羊身上”，许多人实际上是损失了自己的收入。1950 年，个人缴纳医疗保险金占其工资收入的 6%，到 1994 年则达到 12.54%^⑫。1948 年，个人养老保险纳税占工资收入的 5.6%，到 1991 年达 18.7%^⑬，从 1994 年起增加到 19.2%^⑭。目前，德国职工的实际收入中几乎有一半被各种税收所扣除，由此造成职工的负担加重。

（五）已经实行的福利难以取消，各政党在竞选中谁也不愿当“恶人”，取消或增加某项福利会带来各阶层之间的利益矛盾和争吵，危及社会的安定。

另外，优厚的福利网养出了一批“骄奢淫逸、好逸恶劳”的族群，这些人已不在少数。

社会保障体系带来的负面效应已成为当今德国社会各界的热门话题。德国《时代》周报从 1993 年 11 月起就这个问题辟专栏讨论。悲观者讽喻社会福利政策是“好的主意，糟糕的政策”，他们怀疑，社会福利政策该结束了吗？大多数人和政府的观点是冷静的，他们认为，社会保障制度完善的程度反映了一个国家发达、进步、富裕和繁荣的水平。“保障就要保障，不能徒有虚名”的这一社会政策应当坚持。对于出现的问题，联邦政府如同既往，抓紧改革调整。目前，德国政府正是抓紧进行人们议论最多的医疗卫生改革。改革的原则用专家的话说，就是“在基本的保障上大致限制，而不是改变重要的补助保障。”其具体措施是适当增加个人的投入，合理控制福利开支，防止“消费罪”。为了减少医疗开支赤字，卫生部门在近几年采取了一系列措施，其中包括对医生开方、病人看病吃药等都加强具体的限制措施，增加医疗中的个人支出部分，从而减轻医疗保险基金的压力。从目前情况看，这些措施逐步取得了一定的成果。1993 年，病人自掏腰包购药多达 70 亿马克，超过上年的 9%。与此相反，医院医生开方的药物销售额由 1992 年的 270 亿马克降到 217 亿马克^⑮。还有一些其它措施，如压缩福利项目、增加保险税收；延长工作年限，男到 65 岁，女到 60—65 岁退休；增加老年护理税收项目，减轻老年医药开支压力；劳动部门干预就业，减少失业人数等等。这些措施的目的都在于使保障体系的细则规定更加合理，更加完善，更加严密，从而加强管理的力度。

总之，德国政府在 90 年代社会保障政策的改革计划是艰巨的，因为她面对着一系列诸如

医疗保险、养老保险、社会救济、事故保险及残疾人保障法、农业妇女实行独立老年保险、修改编纂劳动法及男女同工同酬、夜班规定和反性骚扰法律规定、修订社会保障法中关于州税收与负担比例的规定及扩大地方在工人就业与劳务市场政策调控方面权力等等。此外,进一步并轨东西部人民之间在社会保障方面的权力与义务的法典的任务也是相当艰巨的。实行社会保障体系的改革,既要注意增加市场调节的成分,又要不致于造成心理、社会和政治上的伤害,这无疑是一项挑战性的任务,加之德国统一带来的巨大开支,“使德意志联邦共和国出现难以解决的财政开支困难,这无疑将影响90年代的社会政策”。因此,政府在社会保障体系的改革方面的“每一设想和建议”,必然是如何“能使社会方面节约”和增加个人纳税。

从探讨德国社会市场经济政策中的重要支柱——社会保障体系,我们可以看到,社会保障搞好了,人心安定了,经济就发展,从而也就实现了社会保障的效益。从这个角度说,社会保障既是硬投资(要花钱),又是软投资(即无形效益投资)。如果说社会保障好象是个社会“大锅饭”的话,这种社会“大锅饭”是必要的,关键是政府和公民一道科学地把握好适度、合理、共同负担、公平配套和适时改革调整的原则。

注 释:

- ① 见波尔-约翰内斯·弗雷利希、马丁·弗莱:《德国社会政策史》(Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland),1993年德文版第3卷,第96页。
- ② 见德国1993年11月16日《世界报》(Die Welt)。
- ③ 见波尔-约翰内斯·弗雷利希、马丁弗莱:《德国社会政策史》(Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland),1993年德文版第3卷,《第1950年—1990年社会预算表》。
- ④⑭ 马丁·W.胡佛:《1994年带给德国人许多新的负担》(Das Jahr 1994 bringt den Deutschen vielfältige neue Belastungen),见1993年12月31日《法兰克福汇报》(Frankfurter Allgemeine Zeitung)。
- ⑤⑦ 克劳斯-彼德·施密特:《俾斯麦和贝弗莱吉之间》(Zwischen Bismark und Beveridge),见1993年12月10日《时代》(Die Zeit)周报。
- ⑥ 德里克 W.厄尔温:《第二次世界大战后的西欧政治》,见中国对外翻译出版公司1985年中译本,第272页。
- ⑧⑨ 见波尔-约翰内斯·弗雷利希、马丁弗莱:《德国社会政策史》(Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland),1993年德文版第3卷,第26页表2。
- ⑩ 沃尔夫冈·霍夫曼:《是合理化,而不是限制》(Rationalisierung ja, Rationierung nein),见1993年12月3日《世界报》(Die welt)周报。
- ⑪ 李钟发:《西方国家吸收外资》,见1994年6月8日《经济参考报》。
- ⑫⑬ 见波尔-约翰内斯·弗雷利希、马丁弗莱:《德国社会政策史》(Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland),见1993年德文版第3卷《1950—1990年医疗保险统计表》、《1948—1991年养老保险统计表》。
- ⑮ 《自费药品市场迅速扩大》,见1994年2月5/6日《世界报》(Die Welt)。

(责任编辑 吴友法)