

# 论战后德国社会保障 发展及其意义

邓大松

德国是世界上第一个建立现代社会保险的国家。160多年以来,随着德国经济和社会的发展,社会保险业也不断地演变和发展,并为全球社会保障事业发展积累了丰富的经验,提供了深刻的教训。探讨德国的社会保障制度,尤其是研究战后德国社会保障发展成因及其意义,无疑对我国目前进行的社会保障制度改革有重要的参考价值。

## 一、战后德国社会保障发展的原因

早在1881年,德皇威廉一世颁布“黄金诏书”,其中提到将建立社会保障制度。1883年,德国首先颁布“疾病保险法”,1884年制定实施“伤害保险法”,1889年颁行“老年残废保险法”,这些立法使德国初步建立起社会保险制度,保障工薪劳动者在患病、年老、伤残等事故发生时的基本生活。1927年实施“失业保险法”,使社会保险体系最后形成。第二次世界大战中以及战后初期,由于战争的影响和破坏,德国社会保险几乎完全崩溃。直到1949年颁布新的社会保障法后,社会保险在德国才逐渐恢复,并随着经济迅速恢复,社会保险获得了较大发展,到70年代达到其发展高峰。这一时期,德国继1949年社会保障法颁布后,1952年制定了《战争损失补偿法》;1954年在全德国实施普遍性的家庭津贴制度;1956年修改完善了《失业保险法》;1957年修订了老年残废保险法,使养老金随工资增长而增加,并颁布了《农民老年救济法》;1960、1961、1963和1964,先后发布实施了《联邦住房补贴法》《联邦社会救济法》《事故保险新条例》和《联邦儿童补贴法》;1965年德国将生育保险从疾病保险中独立出来,扩大了保险范围,增加了产前产后服务;1960—1973年,德国根据战后新的社会经济形势和就业政策,制定颁布了《联邦教育法》《劳工促进法》《职业培训法》和《联邦教育促进法》,以新的劳工安置与就业法规取代了1927年制定、1956年修改完善的失业保险法;1969年还制定了新的工业伤害保险法,取代了1884年发布的伤害保险法。新的工业伤害保险法除了在保险范围和给付标准方面有许多改进以外,还特别强调了伤害前的预防工作;1973年又重新修订了老年残废保险法,进一步扩大了保险范围,提高了给付标准。德国通过上述立法,使社会保障由战前的8种开支项目增加到18种,给付金额由1950年的99亿马克猛增到1973年的2526亿马克,23年间增加了24.5倍。从而实现了德国政府确定的社会保险与社会福利发展的目标。至于战后德国社会保障事业迅速发展的原因,我认为,既有国内原因也有国外原因,既有经济原因,也有政治和历史的原因,归纳起来主要有以下几点:

1. 战后经济的全面恢复和较快发展,为社会保险事业发展奠定了雄厚的物质基础。德国从1948年至1950年不足三年的时间,其工业生产就基本上恢复到了战前1936年的水平。1951年以后,德国的经济进入高速发展时期,1950至1960年,实际国民生产总值平均增长

7.1%，按1980年价格计算，国民生产总值从1950年的3136亿马克增加到1970年的11240亿马克，20年间增长近2.6倍，成为当时资本主义世界第二大经济强国，创造了举世闻名的“经济奇迹”。60年代末到70年代中期，虽然经济发展速度减慢，但仍超过英、法等西欧其他国家，居世界第3位，并一直保持到80年代。人均国民收入，1950年为419美元，1960年上升到1209美元，1970年增加到2759美元。经济的快速发展，为社会保险开支不断增加提供了物质保证。

2. 新经济自由主义和凯恩斯主义的影响。以艾哈德、欧根、阿尔马克等人为代表的德国新经济自由主义经济学家，一方面强调对国家干预经济的权力要进行限制，保证经济市场自由竞争和私有资产占市场的绝对优势；另一方面，又积极主张市场自由竞争原则和社会均衡原则相结合、总体经济目标（物价稳定、充分就业、国际收支平衡和稳定且适度的经济增长）与社会福利目标相结合。按照这种经济理论，得出的结论必然是，市场是社会各种活动的中心，而市场自由竞争是推动经济发展和社会进步的基础和动力，但劳资矛盾调和与社会安定又是使市场充分发挥作用、实现总体经济目标的保证。为此，新经济自由主义认为，尽管社会福利目标不包括在法定确立的总体目标中，但是它与总体经济目标有着十分密切的联系，而且在一定条件下，社会福利成为经济成长的关键要素。于是，他们建议政府在经济利益和经济权力方面尽可能做到公平，并根据财政实力实行经济人道主义，让人们在非常情况下，生活仍有基本保障，建立起根据经济规律调节的、以社会其它因素为补充和社会保障为特征的社会市场经济制度。由于新经济自由主义者的观点，既强调符合资本家阶级意愿的自由竞争，又主张符合执政党意志和劳动群众愿望的国家适度干预和经济人道主义，所以，这种理论很快成为德国国内政策，尤其是经济政策的主要指导思想。此外，本世纪60年代，凯恩斯主义开始引入德国。由于凯恩斯主义的有效需求理论、总量分析方法和政府直接干预经济的主张同德国的主导经济理论有某些类似之处，因此，凯恩斯主义理论在当时颇为人们注意、重视和政策制定者们青睐。在德国政府大力支持下，最后确定了以新经济自由主义与凯恩斯主义相结合的市场经济政策，从而加速了德国社会保障制度发展的步伐。

3. 社会民主党的福利原则与作用。德国社会民主党是德国历史上悠久和政治上举足轻重的大党。该党自称信奉和坚持马克思主义，认为马克思和恩格斯为社会主义奠定了科学基础，是他们的伟大导师等等，因此，在他们的政治纲领中充斥了马克思主义的词句。但实际上，德国社会民主党奉行的基本理论是基督教的伦理、抽象的人道主义和古典哲学，追求和向往的却是民主社会主义或社会民主主义。提出党的奋斗目标就是建立一个公正、富有、民主、自由和世界和平的社会即民主社会主义。

在经济上，德国社会民主党主张充分就业，发展生产，增加国民收入，实行社会保险和财产的公平分配，提高人民的福利水平。该党把改善人民生活作为党的奋斗目标之一，强调建立健全社会保险体系。早在1921年格尔利茨党代表大会通过的《德国社会民主党纲领》中就规定，要把资本主义经济改造成为整体福利而经营的社会主义经济，把社会保险改造成为一种全面的社会救济，全面扩大妇女就业权，对多子女家庭给予特别救济，在此基础上促进国际劳动保护。对教育实行社会补贴，提倡免费就学、免费供应学习用品和学校中的膳食。1959年，德国社会民主党在哥德斯堡召开了特别代表大会，大会通过的《德国社会民主党纲领》强调：第一，每一个公民在老年或者无力谋生或者在家庭供养人死亡时，都有权得到一笔最低限度的国家抚恤金。个人有权得到其它方面的抚恤金和补助，各种社会津贴，包括残废军人及其家属抚恤金在内，应随薪资的提高加以调整。第二，采取广泛的保护健康的措施和制定完善的保健政策，特别是劳动中的保护措施和防止损害个人健康的有效办法必须得到发展。第

三，人人都应该有活下去的平等机会，人人都有权得到一所适当的住处，并受到国家与社会的保护；人人都必须有自由受教育的机会，以发展他们的才智和能力。第四，一切劳工立法和社会立法都应该编制成劳动法典和社会法典，使普遍性社会福利事业成为党和国家的社会责任。

1969年，德国社会民主党上台执政，按照上述“基本纲领”确立的社会福利原则，制定了多种增加福利保障的方案和措施，并采取了切实的实施步骤，使原德国的社会保障事业得到了空前发展。因此可以说，在推动战后德国社会保障事业迅速发展以及使德国能够建成一个富有代表性的社会保障型国家等方面，德国社会民主党扮演了重要角色。

除上述原因之外，促进德国社会保障事业迅速发展还有其它一些重要的因素。例如，德国周边国家相继建立起完善的社会保险制度，特别是英国战后短短几年中的一系列社会保险立法，并于1948年向世界宣布已建成了“福利国家”；这些都对世界上首创现代社会保险制度的德国形成巨大的外在压力和产生早日恢复重建社会保障制度的强烈愿望和紧迫感。另有，德国是现代社会保障制度的创始国，早在战前，就形成比较完善的社会保险体系，从而，社会保险政策不仅成为国家社会政策和经济政策的重要组成部分，而且人们对庞大的公共开支也习以为常。可见，战后德国社会保障事业迅速发展还得益于深厚的历史基础和广泛的社会基础。

## 二、战后德国社会保障的意义

第二次世界大战结束后，得以重建的德国社会保障制度，对于德国经济全面恢复和发展以及人民生活改善和社会稳定发挥了积极作用。

1. 社会保障促进了德国经济发展。总的说来，德国社会保险的保障程度与水平决定于经济发展的程度与水平，但社会保险作为国家调节经济生活的一种重要机制，在同国民经济的关系中，不总是处于被动的地位，而是具有较大的反作用。在50—70年代，德国经济之所以那样的快速发展，除了有其它因素影响外，较为重要的是社会保障机制对经济发展的刺激。首先，德国把教育与职工的职业培训纳入社会保障范围，较好地实现了保险保障项目同劳动力社会化再生产相结合，创造了有利于合格劳动力再生产的良好环境，不断培养出适应高新技术需要的专业人才和劳动者，为提高德国的劳动生产率提供了保证。其次，社会保障促进了德国第三产业发展。社会保障事业发展意味着一定的福利与设施（如医疗康复、保健、养老、职业培训、家庭护理等等）也要相应增加，从而为社会创造了就业机会，增加了社会劳动与社会资本总量。据统计，德国从事第三产业的人数（物质生产部门中的第三产业除外）从1950年459万增加到1982年1242万，增长了1.7倍。在第三产业就业的劳动者占全部就业人数的比重由1950年的33.2%上升到1990年的56.4%。其产业价值在国内生产总值中所占比重由1950年的40.2%上升到1990年的58.7%。第三产业发展，尤其是服务行业的扩大又必然会影响和带动第一、第二产业的发展。再说，社会保险范围扩大、保障项目增多和给付标准提高，直接提高了人们有支付能力需求的购买力，使生活消费支出迅速增长，从而刺激了生产生活资料和生产生产资料的生产。此外，德国还利用社会保障给付待遇的物质刺激，促进了劳动力在各部门各行业之间的合理流动，保证了特殊产业和特别部门的劳动力来源，使德国劳动区域结构政策、部门结构政策和总体经济运行目标政策得以实现。由于社会保障的推动，50—70年代，德国在经济发展和经济实力上，仅西德一方就同美国、日本一道成为世界三大经济强国，把英国、法国和意大利等国远远地抛在后面。

2. 社会保障使广大公众获得一定实惠, 改善了劳动者的生活条件。德国的社会保障包括社会保险、社会救济和社会福利三个部分, 其中社会保险从养老、残废、死亡、疾病、工伤、失业、家贴八个方面对劳动者及其亲属提供保障。此外, 政府还对老年人、无家可归者、孤儿、残废者提供收容、治疗、和特殊教育服务, 对青年和中年人提供学习与培训补贴, 对多子女家庭和生活困难者提供生活救济等等。就是说, 德国的社会保障从结婚、怀孕到生孩子, 从教育、住房、失业、培训、就业到医疗保健, 从少年、青年、中年到老年, 从出生、成长到死亡, 补贴救助无所不包, 几乎涉及各个层次的每一个成员。1993年, 德国社会保障给付已高达10 630亿马克, 占当年国内生产总值1/3, 平均每个公民分享社会保障待遇13 000马克, 估计占个人可供支配收入的20~30%。可见, 社会保障给付在一定程度上保证了德国公民的生活需要, 改善和提高了劳动者尤其是低收入者的生活条件和生活质量。

3. 社会保障为德国政局稳定、社会安定作出了重要贡献。德国是两次世界大战的发起国, 大战期间, 德国人民饱尝了战争的种种苦难, 后又因战败, 国家支离破碎, 满目疮痍, 民不聊生。而完善的社会保障体系和健全的社会福利设施, 给劳动者及其家属以前所未有的实惠感和安全感, 在很大程度上消除了人们生活上的后顾之忧和工作中的失业之虑, 激发了劳动者的工作热情和积极性, 使他们能专心一致地投入经济恢复和重建工作。与此同时, 德国政府还通过种种方式, 扩大了工人的民主权利, 保证了劳动者在经济领域一定范围内享有参与企业管理的“共同决定权”、“参与劳动力市场共同管理权”、“自由缔结雇佣协定权”和“股份参与权”。在心理上, 使广大劳动者觉得没有必要为了个人权利, 特别是为了温饱问题而展开与资本家的斗争。所有这些, 既为德国经济的高速发展提供了前提条件, 也起到了限制、调解和缓和劳资矛盾、促进社会安定和政局稳定的作用。第二次世界大战后至今, 尽管德国的社会矛盾和阶级斗争尚在, 甚至有时还非常尖锐和激烈, 但斗争的焦点只是局限在增加就业和进一步改善与提高生活质量的个别经济问题上, 并未涉及整个经济制度, 更没有触犯德国的政治制度。这是德国近50年来社会相对稳定、经济相对繁荣发展的关键所在。

4. 社会保障成为德国社会主义市场经济的基本要素。前文说过, 本世纪50年代末以后, 德国在经济上奉行的是新自由主义经济理论, 一方面强调市场自由竞争、优胜劣汰、效率优先, 另一方面又因担心失业、社会震动而主张市场在安全的条件下竞争。这种经济理论, 必然要求建立健全行之有效的社会保障网络和一套相应的完整的政策体系, 让人们在产业结构调整或经济波动的环境和特殊困难的情况下, 能够保持最基本的生活条件。可见, 德国的社会保障制度与政策同另外4种调节国民经济的机制(即保护竞争、反对垄断, 控制货币、稳定物价, 严格财政税收, 实行分灶吃饭, 政企分开、劳资和解)一样, 是德国经济的一般宏观政策, 是对当代资本生产条件下垄断竞争的一种必要补充, 成为社会主义市场经济的第五大要素。从德国50—70年代发展的实践看, 正是因为有以上“五大要素”发挥作用, 才使德国的失业率降低, 生产效率高, 社会稳定和经济快速发展, 保证了德国上层建筑与经济基础、生产关系与生产力之间在较长时期内相互基本适应的局面。

综观现代社会保险发展的历史, 德国社会保障的意义还在于: 德国是现代社会保险的发源地, 是最早建立现代社会保障制度的国家。至今, 虽然德国没有能够成为一个福利国家, 在保障范围与保障程度上也不象欧洲部分国家那样典型和够水平, 但是德国的社会保障实践的确为世界社会保障事业的发展作出了贡献, 提供了范例。社会保障制度的某些方面对各国建立、完善和发展社会福利与保障事业有重要的借鉴价值。首先, 德国在历史上第一次制定和颁布了现代社会保险法令, 确定与规范了现代社会保险的性质、特征、目的和社会保险的类别与主要内容; 其次, 首次规定了社会保险费由雇主、雇员和国家三方负担的原则, 以及三

方分担保险费的比例根据险种给付需要以及三方各自的经济实力与国家社会保险政策来确定的原则；第三，首次确定了社会保险关系是一种权利与义务基本对等的关系。在德国，十分明确地强调，社会保险是一块“大蛋糕”，但不是“大锅饭”，保险金给付权利并不是无条件享受的，只有当被保险人先尽缴纳保险费的义务之后，才能获得支取保险金的资格与权利；第四，创立了社会保障型的社会保险制度。发达国家的社会保险制度，如果以保障水平作为尺度，可以分为三种类型：即以英国等北欧国家为代表的福利国家型，以美国、日本为代表的纯粹社会保险型和以德国为主要代表实施的社会保障型制度。社会保障型制度的特点是：以经济的高效发展作为政策的重点，追求社会保障与经济发展之间的平衡，强调在提高社会福利之前首先创造收益，创造社会福利增长的经济基础；第五，率先将社会保障制度作为社会主义市场经济的基本要素和政策目标，成功地促进了自由竞争和国家调控“市场自由原则和社会均衡原则”的有效结合，较好地实现了“经济适度增长、物价稳定、就业形势较好和对外经济平衡”四大目标。

### 三、德国社会保障面临的问题和采取的改革措施

随着社会保障事业发展，某些制约社会保障的因素（如政治、经济、人口和其它社会因素）发生了较大变化，从而使社会保障面临着一系列的问题：

1. 社会保障支出膨胀。德国的社会保障支出共有 18 个项目，自 60 年代以后，由于保险范围进一步扩大，给付标准大幅度提高。如今，各项目支出均增长数倍以上。尤其是养老金、医疗和失业保险支出更为迅速。1960 年养老保险支出只有 196 亿马克，到 1993 年增加到 3 177 亿马克，增长了 15.2 倍；医疗保险支出，1960 年仅为 97 亿马克，1993 年高达 2 097 亿马克，相当于 1960 年的 21.6 倍；1960 年失业保险支出 12 亿马克，1993 年增至 1 319 亿马克，增长了近 109 倍。如此巨额支出，已使社会保险财政不堪负担。

2. 税收和社会负担加重。由于社会保障支出连年增长，收不抵支，政府只有提高各种税收比例，以填补收支差额。据报道，90 年代以来，德国劳动者几乎将 50% 的工资用于支付各种税收。1993 年仅社福支出负担，平均每人就达 13 083 马克。高税收会带来两个负效应：一是冲销了人们从社会保障体系中得到的好处；二是必然增加产品成本，削弱其国际市场竞争能力。

3. 德国的人口增长率较低，人口相对减少，预计德国西部到 2030 年将减少 20%。出生人口数量相对减少，意味着劳动人口和缴纳社会保险费者相对减少，从而使缴费人数与受益人数之比不断降低。据统计，1975 年为 24: 1，现在是 2: 1，预计到 2030 年只有 1: 1。

4. 失业人数不断增加。1993 年德国的失业率西部为 8.1%，东部高达 15.4%，失业人数共 341 万。1994 年失业人数增加到 400 多万，1995 年至 1996 年间，失业者最多达到 550 万人。即使 1997 年就业形势有所好转的情况下，失业人数仍有 450 万之众。1997 年联邦预算中，失业救济工作的联邦劳动部预算高达 1 221 亿马克，等于同年外交部预算的 33 倍，相当于总理府预算的 209 倍。科尔总理不得不强调，对付失业必须列入政府中心工作。指出，德国如此之高的失业率是令人不能接受的。

5. 德国也存在同其他国家一样的人口老龄化问题。65 岁以上的老年人占全国人口的比重，1950 年为 9.3%，1980 年为 14.1%，90 年代达 16%，预计到 2025 年将提高到 20.7%，2040 年约达到 27.6%。截止 1994 年，德国有 1 000 万人超过了 65 岁。老年人口增加，必然加大养老保险投入，增加在业人员和政府的经济负担。据统计，1995 年全德有 8 000 余万人

口, 就业人员为 3 500 万, 而领取养老金的退休人员却达 1 930 万人, 平均不到 2 个就业者就要养活一个退休人员。而且, 随着时间向后推移, 这一比例还将逐步提高。有关资料显示, 每 100 名养老保险费缴纳者供养退休人员的比例, 1960 年仅为 30%, 1970 年为 37%, 1980 年升至 44%, 1990 年高达 48%。据测算, 2000 年将达到 57%, 2010 年提高到 65%。90 年代德国养老保险公司的储备金总共 376 亿马克, 而每一个季度需补贴 38 亿马克, 正如他们自己说的那样, 储备金就象 5 月份的雪, 很快就要消失了。另外, 作为国家, 每年必须承担 30% ~ 40% 以上的社会保障费, 其中仅养老给付金一项每一个季度就得补贴 104 亿马克, 导致政府 1993 年 675.7 亿马克的财政赤字。1994 年, 德国政府财政赤字突破 900 亿马克, 1995 年又突破千亿大关, 财政赤字达 1 226 亿马克, 1996 年相比 1995 年, 财政赤字增加 153 亿, 达到 1 379 亿马克。部分人们认为, 如果继续坚持原有的社会保险原则, 财政赤字将有可能把德国的经济拖入崩溃边缘。

鉴于上述问题, 德国政府不得不对神圣不可侵犯的社会保障制度进行改革。改革的措施, 概括起来主要有以下两个方面:

1. 设法增加保险收入, 扩大社会保障基金积累。德国政府自 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, 同时, 政府必要的补贴也相应提高。根据这一原则, 采取的具体措施有: 养老保险费由 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; 延长退休年龄, 1996 年 9 月, 德国议会通过的一揽子改革计划中, 将男性劳动者的退休年龄从原定的 63 岁延长到 65 岁, 女性劳动者的退休年龄从 60 岁延长到 65 岁, 以此增加投保人数和养老保险费收入, 并相应缩短退休者领取养老金的年限。

2. 尽可能减少保险支出, 减轻国家财政负担。主要措施包括: 从 1992 年 7 月 1 日起, 劳动者的养老金增加不再同劳动者人均毛收入的增长挂钩, 而是随劳动者的净收入增长而增加, 以减缓养老金增长的速度; 把失业救济金降低 3%, 并停止发放劳动者因恶劣气候等自然原因不能工作而影响正常收入的补助金; 从 1995 年 7 月 1 日起, 停发了长期生活补助金, 外国移民及申请避难者, 只有获得合法居住权利以后, 才能领取其子女补助费; 1996 年德国议会作出规定, 病假工资从目前标准工资的 100% 减至 80%, 公众的温泉疗养期限从目前的 4 个星期改为 3 个星期, 温泉疗养从每 3 年一次改为每 4 年一次。

可以肯定, 以上改革措施, 对于增收节支, 缓解德国社会保障财政收支困难必将发挥较大的作用, 但是, 这些改革能否从根本上解决社会保障与经济发展过程中存在的问题, 特别是能否经受住今后人口老龄化高峰提出的挑战, 仍不可断言。

#### 注释:

第二次世界大战以后至东西德合并之前指联邦德国, 为简便起见, 本文均称德国。

转引自《光明日报》, 1994-08-02; 《经济参考报》, 1994-05-16。

参见郭吴新等主编: 《世界经济》, 第 2 册, 194~195 页, 北京, 高等教育出版社, 1989。

严维耀编著: 《西欧劳动市场》, 62~63 页, 北京, 中国大百科全书出版社, 1995。

(作者单位: 武汉大学经济学院)

(责任编辑: 曾国安)