

专栏：德国的养老金改革

专栏导语：社会养老保险改革的德国经验

岳经纶*

2014年12月24日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议发布了国务院关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告。报告指出，我国将推进机关事业单位养老保险制度改革，建立与城镇职工统一的养老保险制度。机关事业单位养老保险制度改革这一公众期待已久的重大政策以全国人大常委会审议国务院报告的形式在岁末年初骤然出台，不但引起了舆论对这一带有根本性和制度性的改革的具体内容的广泛关注，还引发了公众对以养老保险制度为核心的中国社会保障制度的深入讨论。

自上世纪90年代中开始，我国开始在全国范围建立社会统筹与个人账户相结合的统筹互济的社会化养老保险制度。由于这一制度在设计之初主要是为了配合国有企业改革，而没有触及机关事业单位及其工作人员，导致我国社会养老制度出现了“双轨制”的格局，企业职工与机关事业单位工作人员在养老待遇上出现了重大差异。这样的制度格局，不仅反映了我国社会保障制度的内在缺陷，也成为引发社会矛盾和社会不满的一个重要根源。如何消除双轨制，推进社会保障制度整合，促进社会公平正义，一直是我国社会保障制度改革的重要议题。事实上，自上世纪90年代以来，有些地区 and 行业一直都在探索机关事业单位养老保险制度改革，但由于面对许多障碍和阻力，进展不大。与此同时，有关城镇职工养老保险制度的种种问题，如缴费率过高、个人账户空账、基金缺口等，也受到了广泛的关注，批评现行社会养老保险制度的声音不断出现，令人感到我国社会养老保险制度面临全面危机，难以为继。在这样的情况下，如何借鉴国际经验，不断改革和完善我国的社会养老保险制度，有着极为重要的现实意义。

我们把目光移向现代社会保障制度的发源地德国。现代社会保险制度起源于19世纪末期的德国，其背后的主要推手是当时德意志帝国宰相俾斯麦。一般来说，欧洲国家的养老保险制度大体可以分为两种模式：一类是“俾斯麦模

* 岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

式”，也就是所谓的“男性养家模式”，奥地利、比利时、法国、德国、意大利和西班牙属于这一模式。这些国家的社会保险体系有以下几个特点：国家养老金水平取决于收入和缴费水平，连续就业并一直缴纳养老金的人可领取到一份替代率比较高的养老金，这份养老金可以达到其最后一份收入的很高比例；为夫妻中存活时间较长的一方提供相对丰厚的“失偶养老金”；就业历史有中断的个人领取的养老金较低。另一类是“贝弗里奇模式”，北欧国家、荷兰、瑞士和英国都属于这一模式。这些国家提供两个层次的养老金：一个层次是法定的国家养老金，此类养老金创立于1940年代末至1960年代之间。国家养老金是人人都享有的，而且给付水平一般足以脱贫。在享有国家养老金的公民中，低收入者的养老金收益与其就业收入之比高于高收入就业者。就此而言，这些国家的法定养老金与其说是与收入挂钩，不如说是一种再分配形式。当然，对高收入者来说，国家养老金不足以维持其老年生活水准。因此，还需要第二层次的养老金，这就是职业养老金，它在这些国家里可以起到保障收入的作用。

传统上，德国的养老金制度无疑是属于俾斯麦模式的。1889年，德国议会通过《伤残与养老保险法》，正式建立社会养老保险制度。在制度建立初期，德国社会养老保险制度的财务模式是雇主雇员共同筹资的基金积累模式。这一模式在1957年改变为现收现付的财务模式。现收现付模式是建立在不同世代人群之间的不成文“代际合同”之上的。这种代际团结和社会整合的理念是德国社会保险制度的基本理念。从福利体制的角度看，德国的社会福利模式属于以法团主义为特征的保守主义体制，具有比较高的“去商品化”水平，有比较明显的集体主义文化传统，同时也重视家庭功能。养老保险制度是德国福利国家体制的核心制度，目前养老保险金的支付占到德国社会支出的大约三分之一。尽管德国的社会养老保险制度历史悠久，成熟有效，但是也存在明显的“分散化”和“碎片化”特征。首先，白领职员和蓝领工人的养老保险制度是分立的。蓝领工人的养老保险由各州州立的养老保险事务所经办，白领职员养老保险则是由“联邦职员保险事务所”经办。其次，公务员有独立的退休保障制度。德国建立了由国家财政给付的公务员退休制度，公务员不用缴纳养老保险的保费，而是根据其职业经历和工作年限来获得财政支付的退休金。可以说，公务员是一个福利特权阶层。第三，具有因地理区域而带来的纵向分化，联邦各州和中央政府各自有管理养老保险基金的权力。

当然，德国社会养老保险制度面临的最大问题是人口老化和低出生率带来的财务压力。德国法定养老保险制度采用现收现付的财务模式，而且规定了一个比较高的替代率：一个正常工作的德国雇员可以在退休后获得占其工作收入70%的养老金。在人口不断老化和出生率不断下降的情况下，如何维持70%的

替代率已经成为德国社会养老保险制度面对的最大挑战。因此，自上世纪 90 年代以来，养老保险制度改革成为德国的重要政策议题，并形成了以下改革思路：一是不断提高对养老保险保费的征收；二是提高退休年龄；三是进行制度转型，改现收现付的养老保险制度为基金积累型的养老保险；四是大量引入外国移民增加人口。然而，这四种思路都存在一些问题。首先，提高养老保险费率的空间非常有限，养老保险费率的过度提升不仅会对国民经济构成负面影响，还会影响到就业人口的消费能力。第二，在一个民主社会里，任何延迟退休年龄的动议都会遭到工会和左翼政党的质疑和杯葛。第三，改变现收现付、基于“代际团结”为核心目标的养老保险制度，模仿智利和其他一些拉美国家，将德国的社会养老保险整体转型成为一个基金积累式的私人养老保险，这一改革动议肯定会受到德国文化、历史传承和路径依赖的制约，而且德国整体的国民心理、福利国家文化和社会意识也不支持这样的激进改革。第四，增加年轻移民的数量以改变人口结构，从而使现收现付的养老保险制度能够得以维持，这一思路听起来很有合理性，但会改变德国社会的性质，把德国变为移民社会，缺乏现实可行性。

那么，作为现代社会保险制度典范的德国在实际上又是如何进行改革来完善其社会养老保险制度的呢？本专栏收录的德国比勒菲尔德大学刘涛博士的论文《德国养老保险制度的改革：重构福利国家的边界》就此进行了系统而深入的讨论。

刘涛的论文从社会技术、组织以及基本制度层面对德国近期的社会养老保险制度改革进行了讨论和分析。在社会技术层面的改革，主要是延迟退休年龄。这是一个最具社会关注度和社会争议性的议题，面对复杂的利益博弈，德国福利当局采取分阶段、缓进式的方式延迟退休年龄，计划在 2029 年最终完成退休年龄从 65 岁延迟到 67 岁的改革。在组织层面的改革，主要是以渐进方式推进经办机构的整合。首先是蓝领雇佣工人和白领职员的养老保险实现了对接合并，一个在联邦层面的统一顶层机构“联邦德意志养老保险”负责职员和职工的养老保险。而矿业、德国铁路和德国邮政的三个经办机构也融合成为“德国矿业—铁路—邮政养老保险”。经过这样的组织机构的对接和融合，德国养老保险的分散性得到降低，整个制度的统一性得到大大加强。值得指出的是，在组织结构一体化和制度整合的过程中，德国考虑到了联邦和地方的不同利益，以缓进的形式向前迈进。

在基本制度层面的改革，可以说是一种涉及到“范式转换”的根本性变迁。德国把从传统的唯一支柱模式转变成为多支柱和多层的模式。进入 21 世纪，德国决定在法定养老保险之外建立单独的基金积累模式的养老保险制度，相关的

改革因此被称为“里斯特养老金”。改革之后，德国法定的社会养老保险、“里斯特”养老金和企业内部的养老保险一起构成了德国养老保险的三支柱模式或者说“三层模式”。这一改革开启了德国养老保险制度史无前例的重大结构性变革，唯一支柱的法定养老保险模式开始向世界银行1994年提出的多支柱养老保险模式靠拢，这样的改革也与大多数国家1990年代以来养老保险改革的趋势基本同步。

不过，作者刘涛敏锐地指出，与许多实行了基金积累制的国家相比，德国采取的基金积累支柱的养老金是一个国家深刻介入市场的混合型结构，经过国家对福利市场的严格监管和调控，新产生的“福利市场”已经不是盎格鲁·撒克逊文化中理解的那种市场，而是一个国家调控甚至带有计划色彩的市场，在这里，制度的混合以及“国家”和“市场”的相互嵌入模糊了过去通常理解的“国家”和“市场”的界限，一种混合制的福利国家开始弱化过去我们通常认知的边界，福利国家开始呈现去边界化的特征。

本专栏收录的另一篇文章特劳特·梅耶《德国养老金制度改革：欧洲经验及其对性别平等的启示》，虽然是从性别的角度来分析欧洲各国的养老保险制度和养老保险改革，但具有明显的德国关怀。这篇论文致力于研究社会变革和养老金体系之间的关系。它讨论了欧洲现有的各类养老金体系及其演变，以及这些演变对老年男女收入的影响。作者重点分析了男女两性的就业机会从1960年代以来发生的变化，以及这些变化对养老金权利和性别平等的影响。同时，作者对欧洲主要国家在过去15年间进行的养老金改革进行了回顾，重点评估了现代化和全民养老金的重大削减这两个因素的组合会怎样影响男女两性的未来养老金领取。作者要解决的问题是：什么样的政策措施既能防止贫困，又不会危及中产阶级的地位？在整个研究过程中，作者特别强调德国的状况，并将其同其他国家的进展相对比。本文的主要结论是，德国过去十年间进行的改革将未来养老金领取者，尤其是那些受教育程度低、因而毕生收入低的男女暴露在风险之下。本文还质疑了长期以来为了保障较高收入人群的社会地位而采取的措施的合理性。贝弗里奇模式国家的经验表明，为了解决上述问题，很重要的一点是引进强制职业养老金；而且，法定养老金必须设定在与就业收入高低无关的最低防贫线之上，以取代社会救济。

在论文中，梅耶通过大量的数据分析展示了俾斯麦和贝弗里奇两种不同养老保险类型的模式对于老年贫困和两性平等的应对方式，指出贝弗里奇模式更能促进女性独立和防止老年贫困，进而提出了“取贝弗里奇而弃俾斯麦”的观点。当然，要得出“取贝弗里奇而弃俾斯麦”这一以宏观叙事为基础的结论，也容易过多强调和拔高一种模式的某些优点，而忽略了另外一种模式的优点。

事实上,两种模式各有优缺点,相互在不断地取长补短,以至于传统的理想类型如“贝弗里奇”和“俾斯麦”的界限也越来越模糊,双方出现了某些制度类型“趋同”的特征。这篇论文可以为我们在以下方面提供进一步思考:

首先,梅耶关于贝弗里奇模式的全民基本养老金有利于保护弱势群体,防止老年贫困这一观点,总体而言是没有错的,但这也取决于全民基本养老金的设置,例如,待遇金额的高低就在很大程度上影响到老年人权益的保护。作者也多次提到了英国的基本养老金待遇很低,防贫功能相对薄弱,而荷兰则比较高。在俾斯麦模式中,特别是德国,也有“功能类似”的制度,虽然不是全民基本养老金,但根据需要调查也采取了专门针对老年人的基础保障制度,没有养老金权益或是养老金收入较低的老年人均可申请专门针对老年人的基础保障,这也是某种带有“基本养老金”特色的社会救助制度。而在实施了贝弗里奇的国家,如北欧的挪威、丹麦和冰岛的全民养老金也要实行收入调查,这和德国模式的区别不显著。

第二,在两性平权方面,梅耶运用了大量数据来证明贝弗里奇模式的优势,这样的观点基本准确。事实上,在俾斯麦模式的国家群中,还可以进一步区分“南俾斯麦”国家和“北俾斯麦”国家。“南俾斯麦”国家,如后进的意大利、西班牙、葡萄牙、希腊等国,妇女就业率较低,两性平权发展缓慢,全日制孩童照护和教育的设施相对落后;而“北俾斯麦”国家如德国和奥地利,历史上也是“男性养家”模式,但过去二十年来以“男权主义”为核心的社会保险制度已经大幅度消解,福利国家变得越来越重视女权和性别因素。例如,在德国,每生育一个孩子,女方均可获得三年时间的养老保险权益,该权益以社会平均薪酬为基础核算,而女性投入到家庭照顾工作的时间也被折算成为部分养老保险权益。通过将女性照顾和养育后代所投入的花费转移由社会来承担,妇女的贡献得到福利国家相当程度的肯定,不再是“沉默的后备军”。

第三,如果说俾斯麦国家法定养老保险的待遇有所下降,因此不能防范更多老年贫困状况的出现,那么,为什么一个强制的职业养老金就能更好地防范老年贫困?强制的职业养老金和强制的养老保险相比,也是与就业、工作和缴纳的保费紧密相连的,而社会养老保险还具有在全社会范围内统筹共济、调动资源的能力。一个具有全国基金统筹能力的强制法定养老保险从理论上说应该优于法定的单个企业内部的职业养老金。作为典型的俾斯麦国家,德国已经具有强制的法定的社会养老保险,每个企业都必须参与法定养老保险,在这个基础上,职业养老金才成为每个企业的自愿行为。如果说法定社会养老保险待遇下降而被拆解、且完全实行强制职业养老金的话,那么可能问题会更多,因为每个企业的经营状况、缴费能力都不一样。而且,单个企业还会面临经营不善从而亏损或破产的问题,而法定社会保险则不会面临这样的问题。如果说法定养

老保险加上强制的职业养老金是一种更加合理的模式，但这也只对就业人员和经营状况较好的企业有意义。长期失业者和待业求职者既无法享受到法定养老保险，也无法得到职业养老金，在这点上，职业养老金并无显著的、特殊的降贫功能。

第四，一个学术观察是，采取了贝弗里奇全民养老金的国家几乎都是小国，英国是人口 5 000 多万的中型国家，其制度的设计和效果就远不如其他国家。北欧三国及冰岛、瑞士、荷兰都是人口在 1 000 万以下或是略微超过 1 000 万的小国，而 OECD 的中型和大型工业化国家中还没有采取全民基本养老保险的先例。在新兴经济体，大国如巴西和印度建立了社会养老金制度，但在巴西城市和印度全国实行的都是需求调查型的社会养老金制度。我国虽已在农村和针对城市某些群体建立普惠式的养老金，但待遇非常低。所以这里还有一个基本思考为：中型和超大规模人口的国家能否建立一种贝弗里奇式的普惠式全民养老保险制度？其待遇可以慷慨到具有防止贫困的功能（超过社会救助水平）吗？国家是否具有这样的财力？

《公共行政评论》 书评栏目改版与征稿启事

书评栏目是本刊的特色栏目，自推出之日起，便以服务学界同仁，评介学界最新学术研究成果与经典著作为己任，一直深受广大读者好评。为更好地服务读者和将之打造成为本刊的品牌栏目，从 2015 年第 1 期起，本刊将对书评栏目进行改版：

一、改版后的书评栏目在内容上将以两种形式出现，一是深度评论型文章，二是资讯评论型文章。

二、深度评论型文章，除了对单本著作的评论文章外，将会特别欢迎对同一议题下的两至三本或数本著作进行深度评论的文章。该类书评文章，要求以点连线，由线成面，既能对著作议题进行深入的讨论，展示同一议题不同著作间思想、观点的异同与交锋，又能勾勒出学术史上该议题的演进轨迹与轮廓，让读者不但能够了解所评著作所谈论的议题，也能据此判断著作在学术史上大致所在的位置。字数在 8000 至 15000 字间为佳，优秀文章可适当放宽字数限制。

三、资讯评论型文章，以介绍国内外新近出版的公共管理与行政领域的学术著作为主，要求对著作内容能进行或简要全面或突显特色的介绍，并对著作的价值进行简要点评。字数一般要求在 2000 字以内。

欢迎广大读者为本刊赐稿！