

· 专题：典型国家经济发展与社会保障 ·

# 德国经济发展与社会保障体系建设： 历史经验与未来方案

(德) 沃尔夫冈·施罗德 塞缪尔·格里夫

**[摘要]** 德国自19世纪80年代通过俾斯麦的社会法建立社会保障制度以来，历经上百年的发展，出现了社会保障与经济网络的复杂网络。本文以德国作为研究案例，考察了德国经济发展与社会保障相互作用的历史经验。根据社会保障收支状况随着政治决策、经济状况、劳动力市场及社会面临的挑战而发生变化的事实，本文以社会支出比率及其随着时间的发展作为这些变化的指标。基于这个前提，本文将1945年以来德国福利国家的发展划分为5个阶段：（重新）建立阶段（1945—1960）、扩张阶段（1961—1975）、巩固阶段（1976—1989）、德国统一和引入新福利阶段（1990—2002）、重建和巩固阶段（自2003年以来）。本文还梳理了德国社会保障制度当前存在的主要问题：人口变化和社会老龄化、劳动社会的结构变革、收入不平等以及开支减少。针对当前存在的问题及未来将面临的挑战，本文分别从医疗、劳动力市场、养老金、预防性社会政策等4个方面提出解决方案，并强调未来的改革必须要考虑到社会保障与经济网络的相互作用。

**[关键词]** 经济发展；社会保障；德国

随着时间的推移，德国福利国家出现了一个社会保险制度和经济发展的复杂网络。这个网络适应着不断变化发展的条件，但是从未放弃依赖个人有偿就业的基本资金筹集模式。德国福利体制被认为是社会保障制度的先驱。19世纪末，德国就已建立了工伤、医疗和养老保险。除了社会保险之外，该体系还涵盖由联邦、州、市或者福利机构支持的社会权利和基础设施。德国福利国家由于其众多不同的元素，被称之为福利多元主义。以有偿就业为基础的社会保险制度的资金筹集，给德国企业带来财政压力，这可能会直接影响它们在经济全球化中的竞争力。

**[作者简介]** 沃尔夫冈·施罗德 (Wolfgang Schroeder)，德国卡塞尔大学 (University of Kassel) 社会科学学院教授。主要研究方向：政治学。塞缪尔·格里夫 (Samuel Greef)，德国卡塞尔大学 (University of Kassel) 社会科学学院博士。主要研究方向：福利政治学。

**[译者简介]** 胡文秀，中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生，中国社会保障学会秘书处学术助理。

**[基金项目]** “中国社会保障学会-国际劳工组织-德国艾伯特基金会”国际合作研究项目“全球社会保障与经济发展”。

**[版权声明]** 本刊获得首发该文的作者授权。

在德国福利多元体系里，通过各种各样的行动者、机构和工具为广泛的社会阶层实施社会融合和保障。一方面，德国福利国家的基本结构显示出非凡的连续性；另一方面，这个体系历经了频繁的修订和调整过程。自 20 世纪 80 年代以来，关于福利国家在财政和实质内容方面调整的争论从未停止。这导致了几乎所有社会保障领域发生类似变化，包括不同服务提供者之间更多的竞争以及更大程度地激活被保障的个体。

## 一、历史经验

1883 年至 1889 年间，与其最强大的国际竞争对手相比，德国处于不发达的状态。然而，正是在这些年间，德国建立了半政府性质的社团组织，这些组织在工伤、医疗和老年问题方面提供保障。表 1 显示出德国是社会保障的先行者。像美国这样经济上更为发达的国家，是在后来才开始建立现代福利国家的。

表 1 社会保障制度建立年份及经济表现

国家	工伤 保险	医疗 保险	养老 保险	失业 保险	家庭 支持	根据社会政 策制定年份 的排名	该国第一部社会 法制定年份时的 经济发展	德国第一部社会法 制定年份时的经济 发展（1883）
							人均国内生产总值（美元）	
比利时	1903	1894	1900	1920	1930	3	3468	3145
德国	1884	1883	1889	1927	1954	1	2143	2143
荷兰	1901	1931	1919	1916	1939	9	3440	3305
法国	1898	1928	1910	1905	1932	6	2760	2288
奥地利	1887	1888	1907	1920	1948	4	2404	2209
丹麦	1898	1892	1891	1907	1952	2	2555	2299
挪威	1895	1909	1936	1906	1946	8	1872	1588
瑞典	1901	1891	1913	1934	1947	7	2105	1937
英国	1897	1911	1908	1911	1945	5	4264	3643
美国	1930	1965	1935	1935	1935	12	6213	3008
加拿大	1930	1977	1927	1940	1945	13	4847	2090
日本	1911	1927	1941	1947	1971	11	837	1356
意大利	1898	1943	1919	1919	1937	10	1672	1568
均值	1903	1918	1915	1922	1945	7	2968	2252

资料来源：参见 Manfred Gustav Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

注：家庭津贴是加拿大第一个全民项目。

自19世纪80年代通过俾斯麦的社会法建立社会保障制度以来,出现了5种塑造德国社会保障模式结构的因素:(1)对生活水平的关注;(2)根据社会保险框架内标准的雇佣关系,基于有偿就业缴费的资金筹集;(3)以公共社会保险机构为主导的多元结构,公共社会保险机构是由雇主和工会代表组成的自治机构;(4)后续护理和现金转移支付优先于预防;(5)以有一位男性养家者的“正常家庭”作为典型情况。因为这些结构因素基本上在20世纪所有的历史动荡中幸存下来,所以艾斯平-安德森在他的类型学中将德国与法国和奥地利一起归为“保守的”福利国家<sup>①</sup>。根据艾斯平-安德森几十年来“保守”的文章,保守福利国家的特点是改革的意愿和能力低。他把它们描述为“冷冻的福利国家景观”<sup>②</sup>。然而,尽管存在这些结构和路径依赖的限制,尤其是从20世纪90年代开始,德国福利国家为了应对部分功能的失调进行了广泛的改动。

2014年<sup>③</sup>,社会保险制度支出约占所有社会支出的2/3<sup>④</sup>。由于大部分人口都从这些支出中受益,因而社会保障是福利国家最重要的组成部分。社会保障的收支随着政治决策、经济状况、劳动力市场及社会面临的挑战而发生变化。因此,社会支出比率及其随着时间的发展可以作为这些变化的指标。基于这个前提,我们可以看到自1945年以来,德国福利国家发展的5个阶段。

(重新)建立阶段(1945—1960)。第一阶段是战争余波期和战后时期。采用了魏玛共和国时期(1919—1933)和俾斯麦19世纪的福利国家来重建社会保障制度。虽然以强大的结构连续性为基础,但福利国家的重建是由于经济的快速崛起,连带着高增长率和低失业率所促成的。独立于政府和企业的自由集体谈判,是为(独立自主的)产业关系而设立的法定框架(*Tarifautonomie*, 1949)。这一阶段奠定的其他基础包括在公司管理中引入了劳工共同决定的制度(*Mitbestimmung*, 1951)、雇员参与和投诉的权利(*Betriebsverfassungsrechte*, 1952)以及1957年养老金改革。这些年间社会支出比率低于20%<sup>⑤</sup>。

扩张阶段(1961—1975)。这个阶段的特征是社会保障的不断扩张,直到社会支出比率达到26.3%。例如,旨在预防贫困的联邦社会救助法(*Bundessozialhilfegesetz*, 1961)引入了新的现代社会保障权利要求。但最重要的是,社会福利的权利得到了扩展。

巩固阶段(1976—1989)。第一次石油价格危机(1973)终结了充分就业。在20世纪70年代初期,失业率为0.7%。但是在这一阶段末,失业率上升到了9%。因为这个发展变化,社会保险制度收入下降(由于与工资高度相关的筹资模式)而支出上涨(例如失业福利)。随后的巩固阶段,福利在特定领域依然在延伸(例如妇女养老金),但总体而言,“一些社会福利

① 参见 Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.

② 参见 Gösta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage, 1996.

③ 2014年的社会预算支出为8500亿欧元,其中5100亿欧元拨给了社会保障体系。

④ 社会支出比率表示为社会福利支出占GDP的百分比。

⑤ 参见 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), *Sozialbudget 2014*, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-14-sozialbudget-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-14-sozialbudget-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Berlin, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2015.

严重减少，一些福利被取消”<sup>①</sup>。到这个巩固阶段结束时，社会支出比率已经降到了 24.6%<sup>②</sup>。这个下降的部分原因是经济状况的改善和 GDP 的增长。

德国统一和引入新福利的阶段（1990—2002）。这一阶段的特征是德国的统一和随后西德制度向东德的扩展。与此同时，被国家保险制度覆盖的工作在减少。尽管如此，强制的长期照护保险（*Pflegeversicherung*, 1995）作为第 5 个险种加入到社会保险体系中。然而，建立新保险的法律也引入了服务提供者之间的竞争和更多的财务约束。伴随着 2001 年的养老金改革（称为李斯特年金，以当时的劳工部长命名），引入了一项新的国家补贴的积累型养老金计划作为第三层次，亦即第一层次强制的现收现付制和第二层次企业养老金的补充<sup>③</sup>。在这一阶段，社会支出比率从 25% 上升到 29.5%。

重建和巩固阶段（自 2003 年以来）。2004 年的劳动力市场改革——被称为“2010 议程”，通常被认为是德国福利国家的历史转折点——是非常具有争议的。一方面，它给劳动力市场带来了更多的灵活性，使失业率大幅下降。另一方面，就业的上涨是以增加不稳定的就业关系和扩大低工资部门为代价的（见图 2）。在社会保障的发展方面，这个改革促成了在新的社会保障法典（SGB II）中的（联邦）失业救助（*Arbeitslosenhilfe*, SGB III）和针对就业人员（*Sozialhilfe*, BSHG）的（基于市级的）社会救助的合并。这项举措使得此前严格分离的劳工政策和针对穷人的政策得到了整合和重新定义。

在金融和银行业危机的背景下（2008—2010），社会政策被认为是稳定经济的因素，像短期工作这样的工具被（重新）发现并且作为经济政策手段而被积极地运用<sup>④</sup>。在刺激需求的同时，就业保障型的劳动力市场政策能够搭建通往下一阶段经济增长的桥梁。这主要归功于社会伙伴（工会和雇主协会）和德国社团主义传统的复兴<sup>⑤</sup>。

在养老金制度方面，法定退休年龄已由立法增加到 67 岁（从 2029 年起全面实施）。2008 年，社会支出比率稳定在 27% 左右。从 2009 年开始，“李斯特”个人账户（积累型）养老金制度已被纳入到社会支出比率计算当中；不过，社会支出比率大致保持在 29% 左右<sup>⑥</sup>。

我们在表 2 中总结了这些发展变化，包括了社会保障缴费及经济表现（人均国民总收入）。我们可以看到，自 20 世纪 70 年代中期开始，经过多年的扩张，社会支出比率从 2000 年开始一直保持稳定。

① 参见 Manfred Gustav Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

② 参见 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), *Sozialbudget 2014*, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-14-sozialbudget-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a230-14-sozialbudget-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Berlin, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2015.

③ 参见 Manfred Gustav Schmidt, *Der Deutsche Sozialstaat: Geschichte und Gegenwart*, Munich, C. H. Beck, 2012.

④ 参见 Wolfgang Schroeder, *Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln*, Weiterdenken Diskussionspapiere des Landesbüros NRW, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014, 1.

⑤ 参见 Wolfgang Schroeder, *Eigene Stärke braucht Kooperationspartner*, Mitbestimmung, 2013, 4.

⑥ 参见 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), *Sozialbudget 2014*, Berlin, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2015.

表2 社会支出比率、社会保障缴费及人均国民总收入

年份	社会支出比率 (占GDP的百分比)	雇员的社会保障缴费率(占总工资的百分比)					人均国民总收入
		所有缴费	法定养老保险制度	医疗保险	失业保险	强制的长期照护保险	
1960	18.3	12.2	7	4.2	1		2792
1970	20.2	13.25	8.5	4.1	0.65		5945
1980	25.7	16.2	9	5.7	1.5		12808
1990	24.1	17.8	9.35	6.3	2.15		20658
2000	28.8	20.5	9.65	6.75	3.25	0.85	25983
2010	29.8	20.23	9.95	7.9	1.4	0.975	32137
2016	29.4	19.33	9.35	7.3	1.5	1.175	37130*

资料来源：参见 Manfred Gustav Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005; Sozialpolitik-aktuell, *Sozialleistungsquote 1960–2015*, [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIIIa.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIIIa.pdf), Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen, 2016.

## 二、社会保障制度当前存在的主要问题

近年来，围绕一些主要问题和挑战存在争论，而这些问题和挑战需要德国福利国家做出新的结构性回应。

### (一) 人口变化和社会老龄化

自20世纪80年代以来，人口变化一直是激烈讨论的主题，这是因为德国出生率是全球最低之一。总和生育率从1960年的2.4%到2015年下降到1.5%，低于替代水平。只有在过去几年，生育率才略微上升（例如，从2006年的1.33%上升到2015年1.5%）<sup>①</sup>。与此同时，越来越多的老年人和越来越少的年轻人共存，因此老年抚养比（养老金领取者和劳动人口之间的比率）正在上升。表3清楚地显示这一发展变化，包括按年龄划分的人口分组、中位数年龄及老年抚养比的变化。到2060年的预测趋势表明社会老龄化的持续进程。

<sup>①</sup> 参见 Eurostat, *Total Fertility Rate, 1960–2013*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/62/Total\\_fertility\\_rate%2C\\_1960%E2%80%932013\\_%28live\\_births\\_per\\_woman%29\\_YB15-de.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/62/Total_fertility_rate%2C_1960%E2%80%932013_%28live_births_per_woman%29_YB15-de.png), Luxembourg, 2014; Statistisches Bundesamt, *13, Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland*, <https://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/>, Wiesbaden, Federal Statistical Office, 2016.

表 3 德国人口发展情况（1950—2060）

		1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
年龄分组 (%)	65+	10	12	14	16	15	17	21	23	28	31	32	33
	20—64	60	60	56	58	63	62	61	60	55	53	52	51
	<20	30	28	30	27	22	21	18	18	17	17	16	16
中位数年龄(岁)		34.9	34.2	33.8	36.2	37.1	39.6	44.1	46.3	47.6	49.8	50.9	50.5
老年抚养比(%)		16	19	25	27	24	27	34	38	50	58	60	65

资料来源：Statistisches Bundesamt, 2016.

注：从 2020 年开始，预测值基于以下情景，出生率：每位妇女生育 1.4 个孩子；在 2060 年出生的儿童预期寿命：男孩 84.8 岁，女孩 88.8 岁；2021 年起，每年的净移民数为：10 万。

如果再考虑到出生时的预期寿命，我们就会发现，不仅老年人比例在增长，而且预期寿命在过去几十年间也一直在提高，将来也会是这个趋势。这些发展变化对养老金筹资、医疗卫生体系和劳动力市场产生重大的影响。移民在中期内并不能够扭转这个变化。此外，社会的老龄化以及医疗技术的进步显然会给福利国家的筹资带来新的挑战。

### （二）劳动社会的结构变革

劳动世界的结构变革呈现出几个紧密交织的维度。一方面，伴随着向以服务业为基础的社会转型，就业正由制造业转向服务业。另一方面，这会导致总增加值的变化（见图 1）。这个描述的变化导致了所谓的非典型就业的增长（非全日制工作、工作分包、边际就业）和低工资部门的增长（见图 2）。

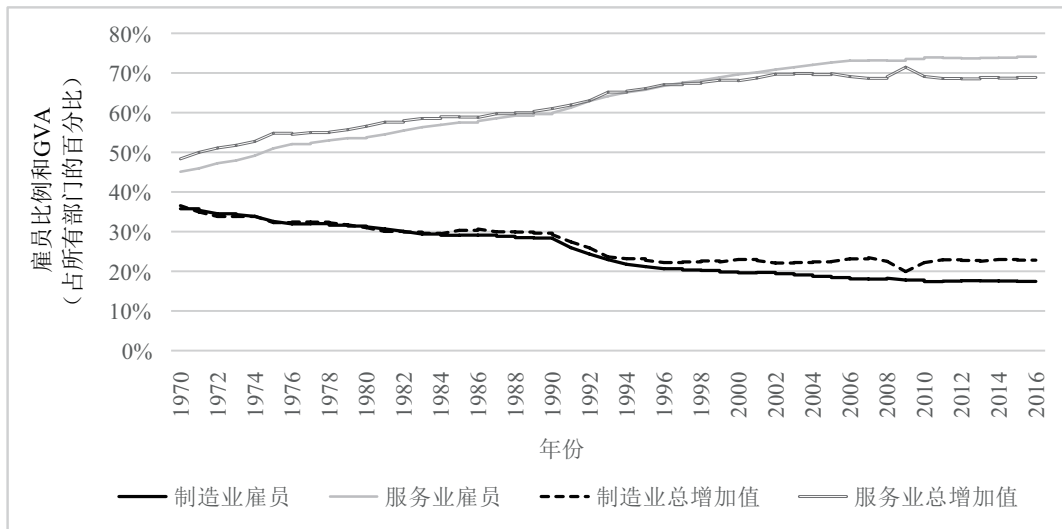


图 1 在制造业和服务业的就业和总增加值 (GVA) 的发展变化

资料来源：Statistisches Bundesamt, 2016、2017.

此外，在 1960 年至 2050 年间女性就业人数增长了一倍多（见表 4）。这意味着劳动力潜力和为社会保险制度缴费的人数有所增加，但这也意味着在经济动荡时期对福利国家会有更高的要求。

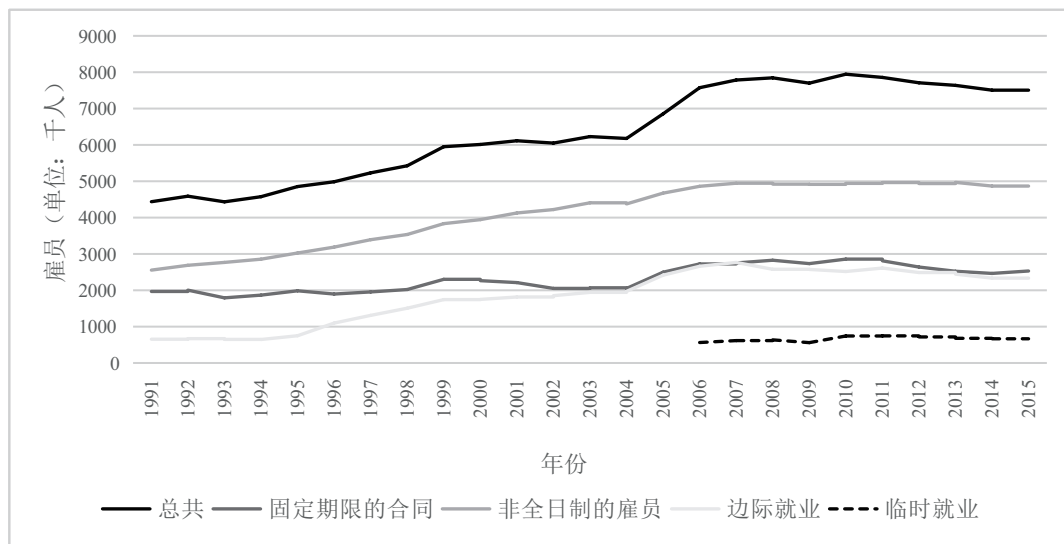


图2 非典型就业的发展变化 (单位: 千人)

资料来源: Statistisches Bundesamt, 2016.

由于女性就业人数的增加,福利国家需要更加完善的基础设施,这意味着需要更多的儿童保育中心、更多的全日制学校等。总的来说,近年来,劳动力市场变得更为灵活多样、受限制更少,但也不那么安全且更加不平等。

表4 就业和就业人数的发展情况 (1960—2015年)

	有偿就业 (千人)			就业人数 (千人)		
	总计	男性	女性	总计	男性	女性
1960	25203	15710	9494	25344	15773	9573
1970	25320	5066	9254	25480	16150	9329
1980	26428	16516	9913	27194	16896	10299
1990	29033	17410	11623	31000	18350	12650
2000	36232	20439	15793	39950	22433	17517
2010	38270	20637	17633	41214	22333	18882
2015	39242	20845	18398	41183	21964	19219

资料来源: Statistisches Bundesamt, 2016.

### (三) 不平等

按照收入分配和不平等程度的国际标准,长期以来,德国被视为平等主义的国家。但是,自20世纪90年代中期以来,不平等现象开始增加。基尼系数是社会不平等的一个指标。图3用基尼系数比较了根据艾斯平-安德森的划分而分别代表着不同福利国家和社会保障类型的3个国家<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 参见 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.

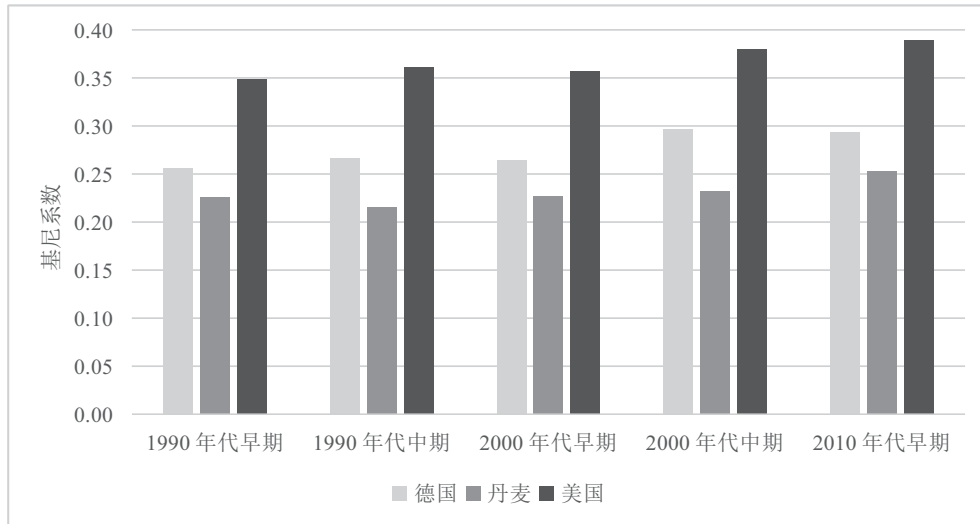


图 3 基尼系数的发展情况

资料来源：参见 Sachverständigenrat zur Beurteilung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Mehr Vertrauen in Marktprozesse: Jahresgutachten 2014/2015*, [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14\\_ges.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14_ges.pdf), Wiesbaden, German Council of Economic Experts, 2015.

北欧福利模式（例如，丹麦）展现了比自由主义模式（例如，美国）更低的基尼系数。德国代表着保守型福利体制，处在中间位置，然而在过去的几十年里显示出日益加剧的不平等。造成这种现象的原因是单身家庭和单亲家庭的增加以及工会力量的减弱和集体谈判覆盖面的下降。这些发展变化导致了收入差距越来越大，且高收入者收入不断上涨。与此同时，低工资服务部门的强力扩张导致了收入贫困的加剧。2008年，OECD指出，德国有19%的家庭没有任何的就业收入，这个比例在所有OECD国家中最高。自20世纪90年代以来，贫困风险率一直在15.7%左右。

从财富分配来看，我们可以看到在最高收入10%的家庭中实质性的财富积累（见表5）。近年来，这个趋势更加明显。相反，收入处于下半部分的家庭的净财富实际上已经缩减了。长期以来，德国有一个相对平等的工资模式，但是在过去几十年里，我们观察到对应不同资格等级的工资差距日益扩大。具有高级或者中等资格等级的雇员从上涨的工资中获益最多（见图4），而没有资格等级的雇员则面临重大的损失。

表 5 根据 EVS 和 SOEP 的财富分配情况

年份	所有净财富百分比 (%)						
	根据 EVS (收入和消费的抽样调查)				根据 SOEP (德国社会经济调查)		
年份	1998	2003	2008	2013	2002	2007	2012
最高 10% 的家庭	45.1	49.4	52.9	51.9	55.7	56.7	53.4
低于 50% 的家庭	2.9	2.6	1.2	1.0	1.4	1.5	1.5

资料来源：参见 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), *Armut- und Reichtumsbericht: Vermögensverteilung*, <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Gesellschaft/Vermögensverteilung/vermoegensverteilung.html>, Berlin, Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2016.



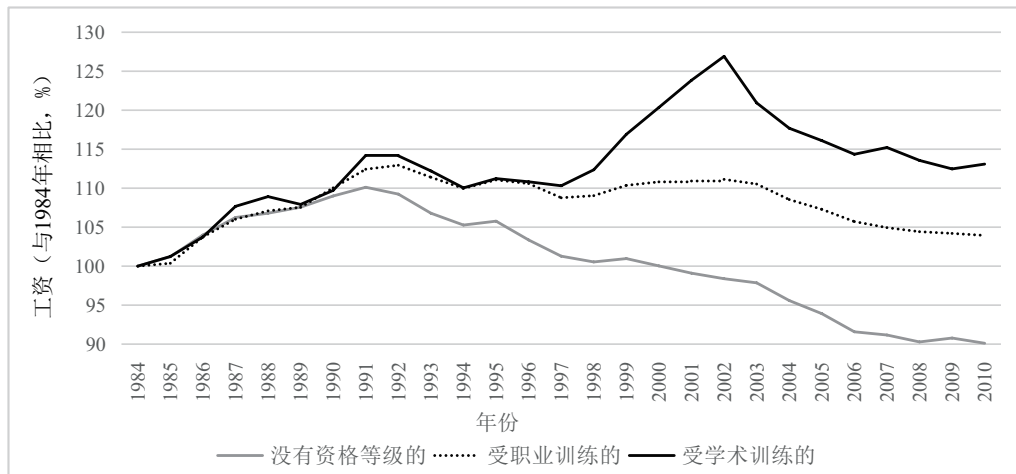


图4 根据资格等级的工资发展情况

资料来源：参见 Ulrich Walwei, *Geringqualifizierte: Beschäftigungssituation und Möglichkeiten der Aufwärtsmobilität*, lecture, 21 September, 2014; Joachim Möller, *Die Entwicklung der Lohnunterschiede nach Qualifikation und anderen Merkmalen*, Paper Presented at the Forum Lohnentwicklung GIB NRW, 25 April, Düsseldorf, [http://www.landderfairenarbeit.nrw.de/files/mais/content/Galerien/Forum%20Lohnentwicklung/Duesseldorf\\_VortragMoeller.pdf](http://www.landderfairenarbeit.nrw.de/files/mais/content/Galerien/Forum%20Lohnentwicklung/Duesseldorf_VortragMoeller.pdf), 2013.

注：从1984年到2010年，根据资格等级的实际每日总薪酬指数；以1984年=100计算，30岁的男性全职雇员。

Joachim Möller 基于对数工资函数的计量经济学假设进行计算；描述性变量：常量，6个虚拟变量，即资格等级、年龄、年龄的平方及所有交互项；数据库：S-IAB。

年轻人受到工资下降的严重影响。对于学者来说尤其如此。在2002年至2010年间，30岁的全职受雇佣的学者面临着13个百分点的收入损失（见图4）；而在同一时期，40岁的学者收入上升了1个百分点。

总体而言，低工资部门的不断扩张和实际工资水平的下降对社会保障构成压力，因而对福利国家产生直接的影响。它们在支出和收入方面都产生压力。一方面，社会保障主要取决于依赖收入水平的缴费。另一方面，低工资部门给许多劳动者和将来领取养老金人员带来新的贫困风险，因而需要更多的社会支出。例如，其中一个后果就是老年贫困的风险越来越高。

#### （四）激活和减少开支

很长一段时间，德国曾被认为“欧元区病人”<sup>①</sup>。之后，德国成为了欧洲的先驱。“从欧元区病人到经济巨星”<sup>②</sup>。正如“德国劳动力市场奇迹”<sup>③</sup>所指出的那样，劳动力市场的发展在这一变化中起了非常显著的作用。在很大程度上，这是哈茨改革的一个效果：2003年至2005年的劳动力市场改革决定性地促进了劳动力市场的改善。按照定义，衡量失业率下降就是一个很好的例子（见图5）。即使是在2009年以后的经济危机期间，失业率也仅仅是在短期内上升，但是上升幅度不大。

① The Economist, *The Sick Man of the Euro*, <http://www.economist.com/node/209559>, 1999, 3 June.

② Christian Dustmann, et al., "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy," *Journal of Economic Perspectives*, 2014, 28(1).

③ Ulrich Walwei, *Curing the Sick Man: The German Labour Market on the Way to Good Health?* IAB Report, [http://doku.iab.de/aktuell/2014/aktueller\\_bericht\\_1402.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2014/aktueller_bericht_1402.pdf), 2014, 15 April.

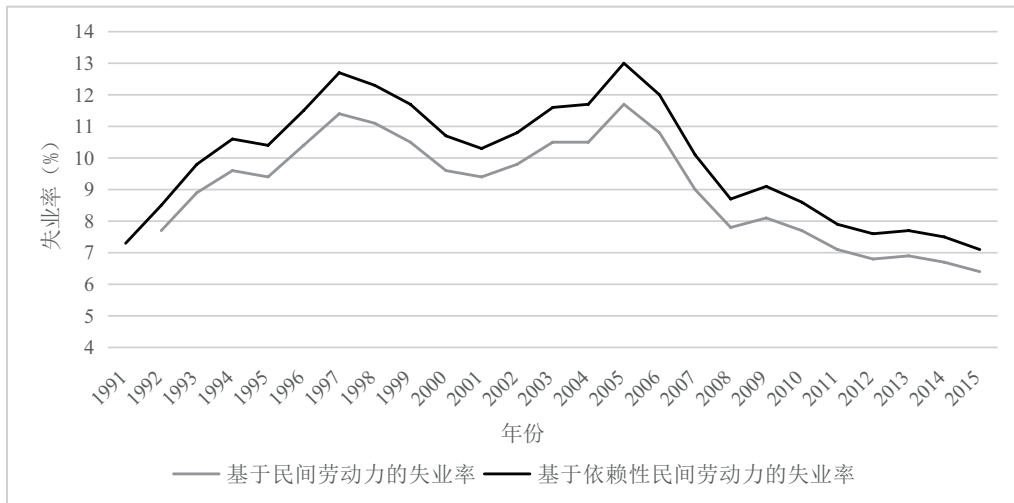


图 5 失业率的发展情况

资料来源：参见 Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Monats-/Jahreszahlen (ab 1950)*, Nuremberg, Federal Employment Agency, 2016.

在劳动力市场改革过程中，重新融入有偿就业的工具（例如，公共就业计划和长期培训）以及与激活劳动力市场政策相关的支付也受到严密地审查（见图 6）。在国际比较中，关于激活劳动力市场政策的支出，德国或多或少处在较低水平。整体而言，哈茨改革的目标——从消极被动的劳动力市场政策转向积极的劳动力市场政策——并没有实现。激活劳动力政策支出的减少，与低技能岗位向高技能岗位的流动性下降有关。

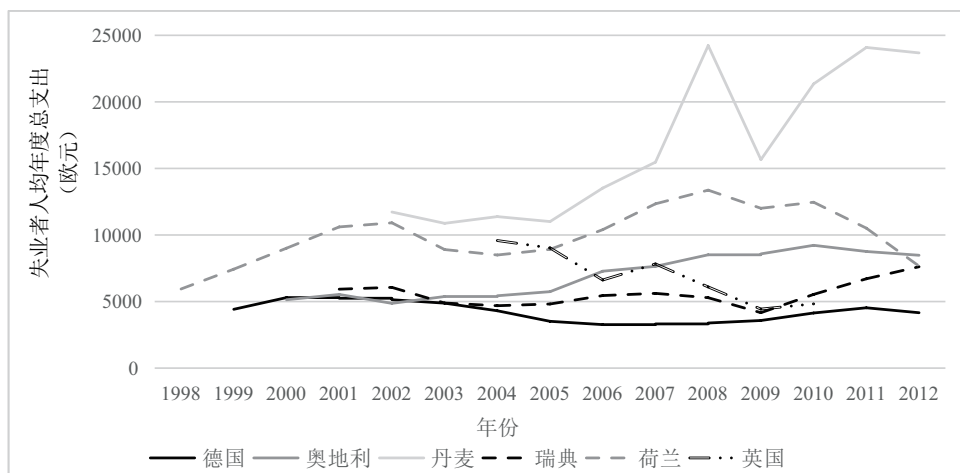


图 6 激活劳动力市场政策：失业者人均支出 (欧元)

资料来源：参见 Wolfgang Schroeder, et al., *Wandel durch Annäherung? Refor maktivitäten europäischer Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

### 三、未来的解决方案

为了应对人口变化、个体化以及全球化的挑战，德国福利国家在 1995 年至 2007 年间实施

了许多影响深远的改革。在这些改革之后，德国的福利国家的状况如何？它在财务方面得到整固。首先，这是因为国民在养老、医疗方面更多的财务支出以及国家在养老和失业方面削减福利。此外，社会保险制度在更大程度上由税收提供资金。并且，自从2005年开始，德国经济一直保持稳步增长——除了2008年至2010年间受到金融危机的影响——这创造了更多的工作机会。但是，已经完成的整固措施仍然不够。还需要更进一步的改革，因为从长期来看，最重要的改革项目在资金筹集上并不是很充足。

医疗。多年来，一个全民医疗保险计划（*Bürgeroder Volksversicherung*）被建议为现有的法定和私人医疗保险双重体系的替代方案。全体国民和各种收入水平的公民都应该强制参加统一的法定医疗保险计划。而私人医疗保险将只是作为一个补充。这意味着法定医疗保险收入将会更高，初级卫生保健的服务水平将更高。另外的优点包括能更容易和更高质量地获得保险福利以及更高的效率，从而节约费用。

劳动力市场。目前，失业保险并没有包括足够的预防元素。可以引入获得进一步培训和发展的权利，在失业保险内形成一个附加层次。这意味着在资格培训阶段可以不用工作且能够得到全额工资。该新层次可以通过失业保险，也可以通过集体谈判和税收来进行资金筹集。重组后的失业保险可以在失业发生前进行预防。

养老金。2001年至2004年的养老金改革把焦点放在了从第一层次（强制的、现收现付制的养老金计划）向第三层次（基于个人账户的国家补贴的积累型养老金计划）的转移上。人们有理由担心，这个改革会导致未来老年贫困的增加。因为许多家庭没有私人的养老保障。尤其是，低收入的无技能和低技能型的劳动者在工作期间没有足够的资金获取充足水平的保障。因此，现在有计划旨在建立一个包括最低养老金、混合的资金筹集以及更加关注企业养老金计划的体系。此外，建议为所有公民提供一个强制的养老金计划。目前，有许多针对公务员（*Beamte*）和自雇者的单独的养老金计划。一个覆盖这些群体且针对全体公民的强制性养老金计划将具有一些优势。如果公务员和自雇者向法定的现收现付计划缴费，将有助于在短期内止住养老金水平下降和缴费率上升的势头<sup>①</sup>。

预防性的社会政策。这个概念包含了一个社会政策，即以尽早、集中的和以服务为导向的方式向人们投入时间和精力<sup>②</sup>。它旨在赋予个人自主实现社会参与的权利。为此必须建立新的福利机构、工具、途径和获取支持。在个人的一生中应该尽可能早地赋权，从而打破早期童年阶段根深蒂固不平等的起始局面。通过这种方式，可以使个人尽可能平等地获取机会。预防性的社会政策从有助于提高现有机构运行效率的质变开始。为了有效地以目标为导向的工作，这需要高质量的社会服务。

福利国家对不同经济状况的调整是处于不断变化的状态。过去，方向发生了变化，但范式

① 长期来看，这些额外的缴费者也要求（高的）养老金（公务员通常有着特别高的预期寿命），因而不能解决由人口因素导致的养老金筹资问题。只要德国力求为所有的公民提供体面的生活，那么在未来就不得不向老年一代分配更多的资源。在这方面，德国与世界上大多数国家处境相同。

② Wolfgang Schroeder, "Arbeitsgesellschaft und vorsorgender Sozialstaat," in *Arbeit ist keine Ware*, Freiburg, Herder Verlag, 2009, pp. 181-197.

并没有改变。未来的改革必须要以符合社会和经济条件的方式进行，要考虑到社会凝聚力、社会保护、社会参与和个人发展。到目前为止，在很长一段时间里，德国企业的竞争力没有受到福利国家重建和稳定的社会支出比率的影响。然而，因为未来更进一步的调整措施可能面临不一样的情况，今后采取措施必须要考虑到福利国家和经济的网络关系。

## **Economic Development and Social Security in Germany: Historical Experience and Future Solutions**

Wolfgang Schroeder, Samuel Greef

(Faculty of Social Sciences, University of Kassel, Kassel 34125, Germany)

**Abstract:** Since the foundation of the German social security system through Bismarck's social laws in the 1880s, a complex network of social insurance schemes and economics has emerged within the German welfare state after hundreds of years of development. The authors use Germany as a case study to examine the historical experience of the interaction between economic development and social security. Taking into account the fact that receipts and expenditures for social security vary in conjunction with political decisions, the state of the economy and the labor market, as well as challenges to society, in this article, the social expenditure ratio and its developments across time are served as indicators of these changes. Based on this premise, we can discern five phases of welfare state development since 1945: phase of (re-)establishment (1945–60), expansion phase (1961–75), consolidation phase (1976–89), phase of German unification and introduction of new benefits (1990–2002), phase of reconstruction and consolidation (since 2003). Secondly, the authors sort out the main current problems of the social security system: demographic change and ageing of society, structural change in the labor society, inequality, activation and economizing. Finally, in response to current problems and challenges in the future, the authors propose solutions from the four aspects of health, labor market, pensions and preventive social policy, and emphasize the network of the social security and the economy has to be taken into account with future measures.

**Key words:** economic development; social security; Germany

(责任编辑：华颖)