

中德社会保障体系的比较及经验借鉴

□阳秋林 郭 丹

完善的社会保障体系是保障社会稳定继而扩大内需的前提，德国的社会保障体系是世界上先进社会保障体系的代表之一。笔者根据在德国学习的体会，对中国、德国的社会保障体系进行比较，并得出几点启示，从而寻求可供中国学习和借鉴的经验。

一、中德社会保障体系比较与分析

（一）社会保障体系发展历程及结构。德国的社会保障体系在时间上领先于全球，早在1833年就建立了社会保障体系，并根据自己的实际情况不断进行修订。1950年，德国进行了医疗改革，让投保者可以自由选择公立、私立等医疗保险等；1957颁布的养老金医疗保险法将保险金与工资水平挂钩，随着社会收入水平的提高，养老金也相应增加；1970年颁布的有关法律规定，生病期间，雇主仍需要支付至少六个星期的工资；1995年由于德国进入老龄化社会，老年人需要护理，又增设了护理保险……目前，德国社会保障体系的内容已经日臻健全，主要以社会保险为核心，涵盖社会救济、社会补贴、社会赡养与赔偿等，其中，社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、护理保险以及工伤事故保险。

中国社会保障体系的发展过程一般认为可以划分为四个阶段：第一阶段为1978年前，即传统的社会保障发

展时期；第二阶段为1978年至1992年，即反思传统社会保障和探索新的社会保障时期；第三阶段为1992年至1998年，即新的社会保障选择时期；第四阶段为1998年至今，即新的社会保障机制建立与完善时期。在很长一段时间里，中国社会保障日常工作的依据都是社会保障的相关条例、通知、暂行或试行等行政规章，缺乏权威性。直到2010年10月，《中华人民共和国社会保险法》（简称《社会保险法》）的颁布才为社会保险管理工作提供了法律支持。《社会保险法》规范了基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险五大保险的内容、征缴、监督及法律责任等。当然，社会保险只是中国社会保障体系的主体组成部分，此外还包括社会福利、社会救助和社会优抚安置，这四大块交互协作，共同构成了中国社会保障体系的内容。

相较于德国比较顺畅的社会保障体系发展历程，中国的社会保障体系探索过程缓慢且曲折，其中经历了新旧社会保障体系的交替，由国家型社会保障模式向保障型社会保障模式的倾斜。究其原因，这与中国当时的国情密不可分。计划经济时代强调国家责任，市场的作用相对削弱，改革开放后，中国各方面建设都注意逐渐引入市场作用，保障型社会保障模式也就更适合中国的发展。至于社会保障体系的组成部分，中德两国均以社会保险为核心，涉及社会福利、社会救济等，但是中国有独立的、针对军人的社会优抚安置板块，德国则

更为关注赡养与赔偿方面。而且，社会保险的具体项目也存在差异，虽然都涵盖基本养老保险、医疗保险等5大板块的内容，但是中国倾向于生育方面的保障，实际上是配套中国计划生育政策制定的，而德国则由于老龄化社会的来临特设了护理保险。更重要的是，德国各社会保障制度均为法律条文，法律效力较强，但中国仅有《社会保险法》作为法律依据，且实施的时间较短，社会保障的实施方面强制力度较小。

（二）社会保障资金来源。中德两国社会保障资金均以缴费形式为主，但是却存在着一定的不同。德国的社会保障资金主要来源于个人与单位，政府给予必要的支持，这种资金筹集方式较好地平衡了各方的责任，也有利于促进社会保障体系作用的发挥。如2010年，德国社会福利保障体系资金29%来自个人，26.7%来自企业，24.3%来自国家财政，9.5%来自地方政府，8.7%来自州政府，1.8%来自各组织等。合计约40%为国家各级政府拨款，其余基本上为个人或者企业缴纳。

中国社会保险基金主要来源于单位缴费、个人缴费以及财政投入，社会救助和社会福利资金主要来源于财政投入，而且单位缴费与个人缴费所占比重较大，国家政府只是进行相应补贴。如2011年，18项社会保障资金共计收入28402.05亿元，其中社会保险基金收入26194.53亿元中，单位缴费、个人缴费、财政投入和其他投入分别为12614.91亿元、7177.96亿元、5391.48亿元和1010.18

亿元,分别占48.16%、27.40%、20.58%和3.86%;社会救助和社会福利资金收入2207.52亿元中,其中财政投入为2163.86亿元,其他投入43.66亿元,分别占98.02%和1.98%。合计中央和地方财政投入约占18项社会保障资金的26.6%,其余为个人与单位缴纳。

中德两国社会保障资金来源渠道多种,主要为个人、单位、政府共同承担。但是德国政府财政在保障资金筹集方面承担的份额要远大于中国政府,且德国注意平衡单位、个人与政府等各方的责任,而不像中国偏向单位筹资的方式。在中国,仅单位缴纳的社会保障资金比例就高达44.42%,财政负担相对德国要小很多。继而从单位与个人负担的具体情况分析,中德社会救济、社会福利等社会保障项目基本由政府财政支撑,社会保险方面则各有千秋。德国的社会保险是根据收入固定比例缴纳的,比如养老保险是根据名义工资的19.6%、医疗保险根据名义工资的15.5%、失业保险根据名义工资的3%、护理保险根据名义工资的1.95%缴纳。上述税额是个人支付一半,单位或雇主支付另一半。就中国而言,养老保险、医疗保险和失业保险为个人与单位共同承担,工伤保险、生育保险为单位承担。就单位缴纳而言,中国养老保险费率(20%)远高于德国,医疗保险费率(6%)则低于德国,中国单位缴纳五险合计缴费费率远高于德国。与此同时,中国个人养老保险(8%)、医疗保险(2%)、失业保险(1%)的缴费费率均低于德国,且不需要承担生育保险和工伤保险,因此中国个人五险合计缴费费率则远低于德国。

(三)社会保障资金支出。合理的资金支出是社会保障实施的重要体现。从1960年到2010年,德国的社会保障支出从320亿欧元增长到7910亿欧元,从占国民收入的20.8%增长到31.7%,也就是说德国创造的国民收入中有1/3用于社

会保障事业。最明显的上升期是1990年至1995年,从3380亿欧元增长到5600亿欧元,主要是因为1990年东西德国合并后,国家对东德地区的社会福利支出增加。2010年德国社会保险支出4853亿欧元中,养老保险支出2426亿欧元,医疗保险支出1760亿欧元,失业保险支出452亿欧元,护理保险支出215亿欧元,占保险支出总额比例依次为49.99%、36.27%、9.31%、4.43%。

中国社会保障资金支出呈逐年递增的趋势,但是资金支出额度仍然不足。以第四阶段新的社会保障体系建立与完善时期为例,从1998年到2011年,社会保障支出从2154亿元增长到21100.17亿元,从占国民收入的2.55%增长到4.46%。其中增长幅度较大的阶段为1998年至2002年,社会保障资金支出从2157亿元增加到5272亿元,占国民收入的比重也由2.55%上升到4.38%。由于刚开始建设新的社会保障体系,因此资金支出的增长幅度较大,待社会保障体系的建设取得了一定的成绩后,即从2003至2011年,中国社会保障资金的支出总额虽在增加,但是占国民收入的比重却基本维持在4.16%至4.46%之间,每年有轻微的浮动。在2011年社会保险基金支出18014.70亿元中,养老保险支出11616.74亿元,医疗保险支出5839.60亿元,失业保险支出159.88亿元,工伤保险支出261.95亿元,生育保险支出136.53亿元,占保险支出总额比例依次为64.48%、32.42%、0.89%、1.45%、0.76%。

从中德两国社会保障资金支出的结构可以看出,中国社会保障资金支出与德国仍存在较大差距,各项支出明显低于德国,社会保障支出水平偏低。相对于国民收入的比例差距更大,德国将1/3的国民收入应用于社会保障事业,而中国却只支出了国民收入的4%左右,这可能与两个因素分不开:一是中国社会保障事业仍然处于建立和完善的初步

阶段,社会发展水平与德国存在较大差距;二是中国目前社会保障资金的主要来源是单位与个人,国家财政的支持力度不够大。具体到社会保险项目方面,虽然保险资金支出额度存在差距,但是中德两国养老保险与医疗保险资金的支出资金比例都较大,可见,建设好养老保险事业与医疗保险事业对于完善社会保障制度至关重要。

(四)社会保障的给付。德国社会保障管理、执行更侧重于自治性,联邦卫生部(负责医疗与护理保险相关事宜)、劳动社会事务部(负责养老与工伤保险事宜)以及劳动就业部(负责失业保险与就业事宜)等政府部门主要进行引导与法律法规的制定,具体实施主要还是依靠地区与行业自行管理。德国拥有为数众多的社会保险机构,这些机构自筹资金,并直接向公众发放资金,政府部门只是按照一定的基金比例提供相应的补助。中国社会保障则采用以人力资源与劳动保障部为主,民政部、卫生部、财政部等参与管理的集中管理模式,养老保险实行全国统筹,其他保险则为省级统筹,并在各统筹地区设置社会保险经办机构,专职社会保障工作。总的来说,中国社会保障自治性程度较低,主要还是依靠政府部门的管理,社会保障资金的总给付也掌控在政府部门手中。

关于给付对象,以医疗保险为例,德国医疗保险存在公立医疗保险和私立医疗保险两种,民众超过一定收入界限(4000欧元/月)后可以自主选择公立或者私立,这两个医疗保险最大的区别在于:公立医疗保险有“一保保全家”的特点,即在一个家庭中只要有一个人参与了公立医疗保险,则其全家都享受医疗保险服务;私立医疗保险则是根据个人年龄、健康情况等与医疗机构签订合同,且其保险服务不覆盖家人。中国的医疗保险服务对象和德国私立医疗保险

相同,只有参与了医疗保险的人才能享受医疗保险服务。

关于给付条件,以失业保险为例,中国《社会保险法》规定:“失业人员凭失业登记证明和个人身份证明,到社会保险经办机构办理领取失业保险金的手续”。而在此之前,只需用人单位在停止或解除劳动关系十五日内告知社会保险经办机构,失业人员及时办理失业登记即可领取失业保险金。然而,德国的失业保险资金给付则附加了一项重要的前提条件——经过一定的职业介绍,但仍处于失业状态。当然,《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》对此作出了补充规定,要求:“失业人员在领取失业保险金期间,应当积极求职,接受职业介绍和职业培训”。很明显,德国的失业保险给付条件更加注重引导积极就业,职业介绍优于待遇发放;而中国虽倡导失业者积极就业,但法律效力较低,且仍然施行的是待遇发放优于职业介绍。值得一提的是,德国领取失业保险金采用到指定机构排队领取的办法,长长的领取队伍会让很多失业者很自主地选择外出寻找工作;而中国领取失业保险金的方式——直接打卡,不能很好地激励失业人员再就业。

关于给付标准,以护理保险为例,中国目前没有护理保险,德国的护理保险主要是为了保障老年人以及病残人士的日常照顾看护,这与德国的国情相关。一则德国已经逐步进入老龄化社会,老龄人队伍逐渐扩大,再者德国目前已经很少存在家庭互助,因此设立公共的护理资金也就非常有必要了。值得一提的是,德国护理保险的给付不仅有资金给付方式,还存在着服务对换方式,其服务对换方式的给付标准为:老人或病残人士可以享受一定时间的免费护理服务,只要他们在以往曾给老年人机构等提供相应时间的免费护理服务。这样的给付标准可以有效地提

高公民的责任感,也能够减少人力资源的浪费。

二、可供借鉴的经验

(一)社会保障体系的改革要紧密联系国情,增强法律效力。德国社会保障体系的成功与他们不断根据国情改革社会保障体系密不可分。中国现在的经济是社会主义初级阶段下的市场化经济,虽然与西方发达国家的市场经济有一定的差距,但是我们也应当在社会保障体系中更多地引进市场作用,促使政府、市场职能的相互协调。同时,现在的世界正逐步走向老龄化社会,中国也不能避免,虽不至于如德国般特设护理保险等来实现社会平稳,但是可以依靠中国的家庭互助甚至是社会互助模式来缓解老龄化社会带来的问题。此外,中国社会保障体系应当增强法律效力,制定更多的社会保障法律条文,以替代目前的各类行政管理文件,这对于社会保障措施的落实有着至关重要的作用。

(二)合理分配政府、单位与个人的社会保障责任,拓宽筹资渠道。笔者认为,德国平衡社会保障责任的做法值得中国借鉴,社会保障责任不应当过于倾斜,社会保障资金不能过于依赖某一方。因此,中国可以适当地以合理的比例来分配政府、单位及个人的社会保障责任。但鉴于中国的经济仍然处于市场经济的初级发展阶段,因此可以更多地采取拓宽筹资渠道的方式来平衡各方责任,如激励社会、组织筹资或者改费为税等,前者在世界上很多国家都有应用并取得了较好的效果,后者则是依靠税务部门征收可减少征收成本,同时增强社会保障资金征收的法律效力,此举有利于促进人们的自觉缴费,更有助于中国社会保障资金来源的稳定形成。

(三)压缩管理经费,提高社会保

障支出水平。中国社会保障支出总额偏低,而且中国是世界上人口最多的国家,两者作用的结果是人均社会保障资金低于世界平均水平。连续的社会保障支出数据告诉我们,中国的社会保障资金支出占国民收入的比重(4%左右)一直太低,远远低于各西方国家。若要更好地完善社会保障制度,就必须提高社会保障资金在国民收入中的比重,提高支出水平。同时,中国是世界上政府管理级数最多的国家,各行政管理经费在财政支出中占有较大比重,压缩社会保障的行政管理经费或者依靠保险机构自治,可以有效地提高社会保障支出效率。

(四)扩大给付对象,积极给付条件,机动给付标准。首先,社会保障的目的是为了让更多的人能够享受到保障服务,而不是局限于少部分的人。因此,应当采取措施让社会保障可以覆盖到绝大部分的人群,让他们真切地感受到中国社会保障所带来的效果。具体的措施可以制定类似的“一保保全家”政策,或者划定收入界限,分设不同等级的保险,这样既满足了富人高服务的保险要求,也让贫苦的人能够得到保险服务。其次,给付条件不应当只是规定保险资金的消极发放,可以做出相应的积极引导,如在发放保险资金前先鼓励失业人员现行求职,并积极为失业人员介绍工作等,这样既可以节省保险资金的给付,也可以促进再就业,维护社会的稳定。最后,可以多样化给付标准,使各类保障给付可以更有效得到落实。给付标准可以是资金给付,也可以是服务、咨询等;同时,不仅可以采用缴费的方式达到给付标准,还可以采用交换的方式获得,如为老年人机构义务服务可以在将来获得免费的同等保险服务。■

(作者单位:南华大学会计研究中心)

责任编辑 陈素娥