

德国、希腊处理社会保障改革与经济长期增长关系的经验和教训

□ 黄建 孙静

德国和希腊在 2009 年开始爆发的欧洲主权债务危机中，经济增长表现大相径庭，前者保持了经济平稳运行，后者的经济发展出现了负增长，失业率居高不下，由此引发了人们对福利国家发展模式和处理社会保障改革与经济长期增长关系的深入思考。

德国经验： 主动改革促成经济长期增长

德国社会保障制度始建于俾斯麦时期，是世界上第一个通过立法建立社会保障制度的国家。随着德国社会主义市场经济制度的建立和经济的迅速发展，德国社会保障制度得到了进一步发展，社会保障覆盖范围涉及到各个阶层，形成了“从摇篮到坟墓”的全方位、普惠性社会保障体系。这种高福利社会保障制度的问题在于，一旦经济增长速度放缓或下滑，社会保障就失去了赖以生存的经济基础和支撑。从短期来看，社会保障并不构成经济衰退的直接原因，但过度的社会保障将使经济体系不堪重负，也不利于经济复苏；从长期来看，在人口老龄化、长期潜在经济增长率放缓等因素影响下，高福利社会保障制度不具有可持续性，并最终形成经济增长的反作用力。改革前的德国已充分暴露了高福利社会保障制度的弊端，GDP 增长长期落后于欧元区整体水平，2003 年更是下滑到 -0.2%，德国因经济长期缓慢增长而被称为欧洲“病人”。

2003 年初，德国施罗德政府开始酝

酿“2010 年议程”改革计划，并于 2004 年全面启动，大刀阔斧地改革德国社会保障制度。主要措施包括：调整养老保险、医疗保险、失业保险政策，削减社会福利保障、减轻政府财政负担；构建完善多层次养老保障体系；在医疗领域引入更多的竞争机制，增强公民个人医疗的自我责任意识；规定只有领过失业保险津贴者方能领取失业救济金；改革僵化的劳动力市场，调整解雇保护政策；设立个人服务代办处和职业介绍中心，鼓励自主创业，允许从事“微型”工作，重点关注长期失业者。此后默克尔政府基本延续执行上述政策，并且在国际金融危机爆发后适时推出“短时工作制”，不仅保障了私人消费能力，而且在经济好转时能够及时补充高技能工人。上述被称为“经济节制主义”的社会保障制度改革重新激活了德国经济长期增长的潜力。

德国社会保障改革强调社会保障中政府、企业和个人的责任平衡，最大程度克服收入分配不公，持续改善劳动力市场效率和劳动力质量，致力于创造可持续发展的经济发展环境，重新打造了德国在全球化背景下的国际竞争力。德国失业率从 2005 年开始掉头下降，即使在国际经济危机最严重的 2009 年也仅比上年度略微提高了 0.3 个百分点；虽然 2009 年德国 GDP 出现 5.1% 的下滑，但第二年即企稳回升，在西方国家经济普遍增长的后危机时期仍然保持相对较强的增长动力。改革后德国经济整体保持平稳运行态势，在经济危机中受到的不利影响远比其他福利国家要小。不可

否认，在经济危机中德国逆势而上的表现很大程度上得益于克服阻力主动全方位推进社会保障改革，这在一定程度上改变了西方传统社会公正观和福利国家理念。

希腊教训： 延误改革催生经济社会困局

希腊高福利制度在一定时期内维持了社会和政局的相对稳定，为经济快速增长发挥了重要作用。但随着经济增长减缓和公共税收减少，希腊社会保障对经济发展的消极影响越来越突出，具体表现为：实行福利赶超，福利支出占 GDP 比重提高幅度超过经济增长承受能力，政府财政支出压力与日俱增；老龄化趋势与养老保险高替代率、现收现付筹资模式的矛盾日益扩大；补贴名目繁多，严重的政策碎片化易于形成福利攀比；高福利影响了劳动创造的积极性，客观上形成“养懒罚勤”的逆向激励效果，主动失业群体日益庞大。同时，希腊社会保障制度属于典型的“地中海福利模式”，也即“南欧福利模式”，与北欧国家的区别是其不平衡与不平等性：少数利益集团特别是公共部门雇员在政治庇护框架下通过国家补贴、额外转移支付获得丰厚的社会保障待遇，大部分私营部门雇员则享受不到必要的社会福利。如希腊公共部门雇员享受各种名目的补贴和奖励，失业保险仅覆盖极少数失业人群；90% 以上社会福利资金用于发放退休退养待遇，医疗、失业和社会救助等方面支出仅占 3.2% 左右。

为了维持超越自身经济承受能力且

不公平、不均衡的高福利制度，希腊政府简单采取“寅吃卯粮”、负债运转的解决办法，没有及时有效、坚决果敢地推行针对性强的社会保障改革，再加上劳动力市场僵化和国际金融危机的影响，最终导致经济社会矛盾和问题积重难返，长期积聚的高赤字、高债务风险在2009年10月迅速演变为国家主权债务危机。危机爆发后的希腊经济急转直下，已连续多年未摆脱GDP负增长，预计2013年仍为-4%左右；2013年9月希腊失业率已达到27.4%，预计2016年将升至34%。经过两轮救助后希腊经济增长前景仍然十分黯淡，并在接受德国等经济援助的同时发生了历史上最大规模的主权债务违约，2013年9月底希腊政府负债占国内生产总值的比率仍接近170%。

为了满足获取外部经济援助的条件，希腊在实行经济紧缩计划的同时着手启动社会保障改革，但希腊没有相对有效的民主制度来集中控制社会进程，在既得利益集团的极力阻碍下，政府推动社会保障根本性改革举步维艰。主权债务危机爆发以来，希腊不断发生全国性大罢工，人们强烈反对任何削减福利待遇的社会保障改革。总之，希腊盲目超前推行高福利社会保障，以及特权阶层利益制度化、弱势群体利益边缘化的导向，不仅使国家陷入主权债务危机，也使经济发展失去持久动力、社会走到瓦解边缘。当前的希腊形势可以概括为：延误改革导致社会保障隐性债务显性化并长期拖累经济发展，理应作为“社会稳定器”和“危机减震器”的社会保障制度及改革反而成为触发经济社会危机的导火索。

对我国的启示

德国和希腊的实践表明：社会保障改革与经济长期增长密切相关，社会保障已成为宏观经济增长的重要内在因素，特定经济发展阶段的社会保障改革直接

影响甚至决定经济社会发展态势。恰当的社会保障改革可以平抑经济危机影响、促进经济长期增长，僵化的社会保障制度、过高的保障水平可能导致经济增长停滞乃至倒退。我国经济领域取得的巨大成就为社会保障体系建设提供了坚实基础，也对继续推进社会保障改革提出了更高要求。当前我国经济社会发展还面临转型升级的艰巨任务，因此借鉴德国和希腊社会保障改革的经验教训，推动建立适应经济社会发展形势、公平可持续的社会保障体系显得尤为重要。

首先，要保持社会保障与经济协调发展的平衡。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，这是当前和今后较长时期的最大国情。因此，推动社会保障改革一方面要发挥其促进经济长期增长的积极作用，疏通社会保障刺激消费、启动内需机制，切实发挥“稳定器”和“安全网”功能；另一方面要坚持基本和可持续原则，发挥社会保障作为社会政策主体的“托底”作用，重点是“雪中送炭”而不是“锦上添花”，处理好当前与长远、尽力而为与量力而行的关系。社会保障支出具有刚性增长特点和不可逆性，不能超越经济社会发展程度和承受能力盲目提高福利保障水平，特别要防范民粹主义和不合理政绩观对社会保障体系建设的误导和消极影响。

其次，要建立完善社会保障与促进就业联动机制。劳动力是经济发展的关键，要在社会保障改革中落实政府促进就业责任，保持劳动力市场活力。完善公共就业服务体系，研究制定鼓励劳动者自谋职业、引导就业困难人员灵活就业的相关社会保障政策；完善扶持创业优惠政策，形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业的新机制；建立完善劳动者职业培训体系，提高劳动者技能和综合素质。社会保障要避免形成“养懒汉”的福利陷阱，消除妨碍劳动力自由流动的壁垒和障碍，健全失业保

险、最低工资制度等劳动保护制度，最大程度发挥与就业政策的联动效应，激发和释放经济长期增长的潜力活力。

再次，要合理匹配政府与个人责任，妥善处理政府与市场的关系。厘清社会保障事务中政府的责任边界，防止政府越位和大包大揽、不合理强化政府责任和弱化个人责任义务的倾向。养老保险、医疗保险等社会保险要强调权力与义务相统一原则，增强社会保险基金的可持续性。社会福利要充分发挥市场机制作用，引导社会资本积极参与，如在人口老龄化趋势下要推动养老服务社会化、产业化发展。要在社会保障领域积极推进政府向社会力量购买服务，合理引入竞争机制，与加快政府职能转变、推进政社分开、创新改善民生和社会管理方式相结合，提高社会保障基本公共服务质量和供给效率。

最后，要构建多层次、广覆盖的社会保障政策体系。继续推进“职工+居民”社会保障制度建设，强化社会救助的基础保障作用，巩固社会保险的主体地位，发挥社会福利的有益补充功能，加强政策间配合、理顺制度间衔接，防止社会保障制度碎片化倾向。实行社会保障待遇标准联动调整，探索建立与发展水平相适应、合理兼顾各类人群的社会保障标准调整机制，发挥社会保障在居民收入分配改革中的应有作用。稳步扩大社会保障政策覆盖范围，在制度全覆盖基础上推动实现人群全覆盖。在兼顾城乡经济社会发展差异前提下统筹城乡社会保障发展，推动新型城镇化建设。密切关注和防范社会保险基金收支风险，积极稳妥提高统筹层次，进一步加强基金投资运营和监督管理。稳妥推进行政事业单位保障与社会保障并轨，注重社会保障与其他社会政策的配合。

（作者单位：首都经济贸易大学北京外国语大学）

责任编辑 张敏