

姚玲珍 | 编著

德国社会保障制度

Social Security
System of Germany

各国
社会
保障
制度
丛书



上海人民出版社

姚玲珍 | 编著

德国社会保障制度

Social Security System of Germany

各国
社会
保障
制度
丛书

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

德国社会保障制度/姚玲珍编著. —上海:上海
人民出版社, 2010

(各国社会保障制度丛书)

ISBN 978-7-208-09502-1

I. ①德… II. ①姚… III. ①社会保障-福利制度-
简介-德国 IV. ①D751.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 160118 号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

德国社会保障制度

姚玲珍 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 28 插页 4 字数 441,000

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09502-1/C·363

定价 55.00 元

总 序

社会保障是民生之本,是建设和谐社会的重要方面。

新中国成立以来,中国共产党领导全国人民在重建经济和社会的进程中,在城镇建立了劳动保险制度,并针对机关事业单位职工的特殊性,建立了机关事业单位人员的社会保障制度;在农村,通过土地所有权的集体化改革,为广大农村居民建立了以生产队、生产大队和人民公社三级组织为核心的集体保障制度,为农村的孤寡人员建立了五保供养制度。这样,在整个计划经济体制时期,我国实行了城乡二元的社会保障体制,即在城镇实行的是国家负责的单位保障制度,而在农村实行的是集体保障制度。改革开放以后,传统的社会保障体制不能适应社会主义市场经济体制发展的要求,从1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》开始,我国对传统社会保障制度进行了多维改革:作为企业改革的配套措施,企业职工劳动保险制度开始向现代社会保险制度转变,企业职工养老及医疗保险制度的改革最先启动;随着国家公务员制度的建立与发展,伴随着人事制度的改革,机关事业单位养老、医疗保障制度的改革也拉开了序幕;在“七五”计划指引下,开启了农村社会保障制度的探索与试点工作;等等。1986年,我国建立了城镇待业保险制度,成为失业保险制度的开端,同年开始启动农村社会养老保险的试点工作。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了我国社会保障制度改革的目标和原则,提出养老、医疗保险制度改革实行社会统筹与个人账户相结合的原则。1994年开始实施生育保险,1996年开始实施工伤保险,1997年统账结合的企业职工基本养老保险制度模式成型,1998年开始了城镇职工医疗保险制度改革,1999年建立了城市居民最低生

活保障制度,2003 年开始建立新型农村合作医疗制度,在 2003—2005 年间陆续建立了城乡社会医疗救助制度,2007 年开始了城镇居民基本医疗保险试点,2008 年全面建立了农村最低生活保障制度,2009 年开始启动新型农村社会养老保险试点。我国社会保障体系建设开始进入全面完善、加快发展的新时期。

改革开放 30 年来,我国社会保障制度建设取得了令世界瞩目的成就,社会保障项目日益丰富,社会保障效果开始显现,初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利及优抚安置为主要内容的具有中国特色的社会保障体系框架。

目前我国社会养老保障体系由城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险(改革中)、农村社会养老保险制度(试点中)、“三无”和“五保”供养制度等组成;我国社会医疗保障体系由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险(试点中)、新型农村合作医疗制度、大病医疗救助制度等组成。加之覆盖城乡的最低生活救助制度,这些基本保障制度确保了城乡居民的基本生存和生活的需要。截至 2008 年底,全国参加城镇基本养老保险的人数为 21 891 万人、企业年金 1 038 万人、农村养老保险 5 595 万人、城镇基本医疗保险 31 822 万人、新型合作医疗 81 500 万人、工伤保险 13 787 万人、失业保险 12 400 万人、生育保险 9 254 万人,获得最低生活保障的城乡居民为 6 618.9 万人。同时,有 63.2 万农村人口享受了农村传统救济,有 543.4 万“五保”人员得到了供养。全国各类福利单位收养老年人、残疾人、孤儿等服务对象 189.2 万人。^①社会慈善事业蓬勃发展,医疗卫生服务供给水平逐年提高,各项制度实施取得了显著的成绩。

我国在改革开放及经济飞速发展了 30 年之后,已将构建具有中国特色的社会主义和谐社会作为社会建设的重要目标。目前,举国上下正在践行以人为本的科学发展观思想,加强民生建设,全力以赴建设具有中国特色的社会主义和谐社会。

自新世纪以来,党和国家在不断地加大推进以改善民生为重点的社会建设步伐,并把使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、

① 数据来源于 2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报、2008 年我国卫生事业统计公报、2008 年中国民政事业发展报告。

住有所居”作为社会建设的根本目标,为我国社会保障制度建设指明了方向。2002年,党的十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容,明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系。2006年,党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,把到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,作为构建社会主义和谐社会的重要目标。2007年,党的十七大报告进一步明确了社会保障制度建设的远景目标,要求到2020年“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障”。

人口、环境、发展问题是21世纪的三大主题。

构建与社会经济水平相适应的福利社会是实现人口、环境、发展和谐关系的重要方面,也是人类社会追求的终极目标。

从我国当前社会保障覆盖的人群和参保人数、从我国社会保障制度框架体系的完善程度、从我国社会保障管理体制和制度模式构建内容、从我国社会保障供给能力和保障服务提供水平、从我国社会保障与社会福利制度的衔接看,我国现实的社会保障制度、模式、体系、体制和管理,与国家确立的“使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”发展目标的要求,与发达国家已经建立的“人人有保障”和“全过程保障”还存在很大的差距,社会保障建设中还存在诸多问题。这些问题主要表现在:一是基本制度不够健全,尚未实现群体全覆盖。二是制度实施不力,参保面受限。我国已有的社会保障项目覆盖人口有限,有些项目参保率还很低。如我国城镇就业人员参加基本养老保险的参保率为62.90%、基本医疗保险为63.73%、失业保险为41.05%,按照第一产业就业人数计算的农村社会养老保险的参保率仅为16.58%。^①三是社会保障水平低,保障能力差。同一类型制度的不同群体间、同一群体的不同制度之间的保障标准和待遇差距悬殊,直接影响了制度的有效性。四是社会保障制度碎片化、地方之间差异较大,导致社会保障关系迁转有阻碍,影响了城乡劳动力的流动和人力资源配置。五是法规建设滞后。我国有不少社会保障制度从试点到全面铺开已很多年,却至今尚未立法。立法滞后给我国社会保障制度的进一步推进带来很多问题。六是

^① 此处参保率由杨翠迎教授计算,是指就业人员中参加基本保险的人数比率,剔除了退休的或者已领取养老金的在保人数。

制度设计的理念正在转型,有些矛盾关系尚未厘清。社会保障制度设计理念,正在由比较强调效率向更注重公平、正义、共享的社会保障制度方向转化。

他山之石,可以攻玉。

改革开放以前,我国关于社会保障的理论研究几乎是个空白,计划经济体制下的社会保障建设经验又无法适应新形势的需要,而改革开放初期,我国社会保障制度的改革实践又迫切需要理论的指导和经验借鉴,为此,在整个 20 世纪 80 年代中期至 90 年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了不少论著,取得了丰富的成果,这些研究成果,对我国社会保障制度改革实践和理论研究具有重要的参考价值。

当前,国际、国内形势都发生了很大变化。在国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、社会保障管理和基金运营、全球性金融危机所引发的劳工与失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度作出调整和改革。在国内,我们面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化等等挑战和问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。在我国,建立健全既要与经济发展水平相适应又要覆盖城乡居民的社会保障体系,将是一项长期而艰巨的任务。因此,在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

由上海财经大学“211”项目支持编写的《各国社会保障制度》丛书的出版与问世,具有重要的时代意义。

该套丛书选择俄罗斯、英国、加拿大、德国、美国、韩国、新加坡、日本、瑞典、法国、印度、智利 12 个国家,国别的选择体现了国际社会保障模式特征和区域特征,具有典型性和代表性。内容安排上包括了各国社会保障制度的产生、发展演变、改革过程;各个国家社会保障制度体系及各主要制度或者项目的政策、立法、实践及实施效果情况。同时,丛书编写基本上基于各国政府相关部门网站、政府工作报告、最新立法及政策方案、统计年报等大量第一手资料和有关文献编撰而成,尽可能客观、原味地反

映各国的社会保障制度体系及改革近况。

当然,限于资料收集和语言分布的难度,该套丛书一定存在一些疏漏和不足,希望广大同仁和读者理解、批评和指正,同时,我们计划每隔若干年度,根据各国社会保障制度改革和变化的实际情况,对丛书进行修订和进一步完善。

丛书编委会

2009 年 12 月

前言

德国,全称德意志联邦共和国,地处欧洲中部。第二次世界大战前,德国是仅次于美国的世界第二经济大国;如今德国是高度发达的工业国家,经济总量位居欧洲首位。同时,德国也是世界上最早建立社会保障制度的国家,1881年《黄金诏书》的颁布标志着其以社会保险立法为基础的社会保障制度的形成。历经多次军事、经济以及政治斗争的冲击,德国在曲折历程中日益发展完善,逐步建立起涵盖社会所有公民生老病死全过程以及养老、失业、教育和住房等在内的健全的社会保障体系,成为目前世界上社会保障制度最为完善的国家之一。

德国社会保障制度属于典型的投保资助型模式,强调权利与义务相对应,即社会成员只有通过缴纳一定比例的保险费,才能在患病、失业或年老时获得对应的保险金。因此,其本质是在厘清政府、企业和个人社会保险责任的基础上,由政府主导、同时强调企业和个人责任,通过社会契约明确各方关系,为社会成员提供全面而有效的社会保障。此外,德国还运用救济原则对社会中的不幸者提供帮助,以实现社会公平。

德国社会保障制度的基本原则有三项:第一,有利于发挥市场经济的作用;第二,在收入再分配的合理范围内,维护经济效率与社会公正的内在统一;第三,国家、企业和个人三者合理分担。

德国社会保障制度的主要特点在于国家干预强,以综合性社会保障为核心,以促进经济效率为优先原则,以高额税收收入为前提,以完善的法规为保障,政府发挥主导作用、社会力量共同参与。具体来说,德国社会保障制度的特点归结如下:

第一,德国养老保险制度的三支柱体系由法定体系、企业补充体系和

私人养老体系三部分构成。其养老保障模式强调自我保障,并具有互助互济的优良传统。缴费以个人和企业为主,政府仅以有限的国家财政投入作为保证养老金制度运行的基础。德国养老保险采用现收现付制,实行统一收费比例,费率由各保险公司测算拟定,再提交由财政部和劳工部专家组成的联合委员会审定后执行,社会保险预算的制定相对独立于政府预算。

第二,以社会医疗保险为主的德国医疗保险制度,由强制性法定医疗保险为主、自愿性私人医疗保险为辅的多层次医疗保险体系构成。“收入水平决定保费缴纳”是该体系运作的重要原则,而医疗保险服务并不因投保人缴费高低而有所不同,这也是德国“高收入帮助低收入,富人帮助穷人,团结互助、社会共济、体现公平”的社会医疗保险的宗旨。德国医疗保险制度同样强调市场与政府明确的责任分工,政府负责协调各方利益和控制医疗费用,对医疗保险机构则采取自主管理、鼓励竞争的管理模式,将政府干预与市场调节相结合。

第三,德国长期护理保险制度的建立实现了家庭护理向社会化护理的转变,其范围宽、标准高、运行稳定,是西欧护理保险领域的典范。德国长期护理保险的目的,主要是向病人和长期护理服务提供方提供经济帮助,以减轻社会福利的负担,而不是对全体居民各类等级的长期护理需求提供全面保障。长期护理保险制度最大的特点,是保费的缴纳标准与投保人的劳动收入相关,与年龄、健康状况等因素没有关系。

第四,德国住房保障制度最根本的特点为:一是在社会主义市场经济模式下,实行保守合作主义福利国家的住房保障制度;二是建立全面而完善的住房保障政策体系。统一后的德国为促进东、西部住房保障制度的融合,对德国东部进行了多项以住房私有化为目标的住房保障体制改革,包括租金改革以及公共住房制度改革等内容。

第五,德国失业保险制度经过长达 80 多年的改革和发展,已形成“三位一体”的制度体系,即职工在职阶段的权益保障、失业阶段的保险金救助和求职阶段的再就业促进。德国失业保险制度依靠严明而细致的立法、公正制衡的司法仲裁、企业内劳资自治的协商机制以及政党的民主共和制,保证了制度层面上的具体贯彻执行。

第六,工伤保障制度是德国社会保障体系中最悠久的分支,几乎覆盖了所有从业人员和受教育人群。德国工伤保险制度从规章防护、技术防

护、组织防护和教育防护四个方面体现了鲜明的“预防优先”原则,建立了多层次的、全覆盖的职业安全与健康防护组织体系,采用第三方赔付的支付模式。此外,奖惩分明的费率机制也是德国工伤保障制度的特色以及实施效果的有效保障手段。

第七,德国家庭保障制度涉及儿童和青少年、在职妇女和家庭妇女、老年人、残疾人四类群体的福利保障,其中妇女和孩子是德国家庭政策关注的重点群体。德国近年来的改革目标在于提高出生率,调整有子女家庭和无子女家庭、多子女家庭和少子女家庭的收入分配,为子女及其父母提供生活保障,保障儿童在受教育等方面机会均等。

第八,德国其他社会保障制度主要包括社会赡养和赔偿制度以及德国国际社会保障制度。前者反映德国政府对历史和社会责任的承担;后者则是德国在欧盟“统一市场”的大环境下对国际社会保障责任的重视,即按照唯一国原则、国民待遇原则、工作地原则、累积原则和按比例支付原则对流动人口进行保障。

此外,本书最后还以附录形式介绍了德国专门行使社会保险司法权的社会法院。

本书对德国社会保障体系相关内容的介绍力求全面系统、客观真实。在掌握国内关于德国社会保障现有研究成果的基础上,收集了大量德文版的专著,查阅了相关官方网站、统计数据以及专题研究报告。这也是本书相比于国内本领域现有研究成果不同的地方。

本书共分十章。王净净、韩国栋、孙敏、朱晗、陈宝萍等参加了相关章节初稿的撰写,具体分工为:第一章由姚玲珍、孙敏撰写,第二章和第三章由姚玲珍撰写,第四章由姚玲珍、朱晗撰写,第五章由姚玲珍、陈宝萍撰写,第六章由姚玲珍撰写,第七章、第八章和第九章由姚玲珍、王净净撰写,第十章由姚玲珍、韩国栋、陈宝萍撰写。本书的提纲和统稿工作由姚玲珍完成。

本书得以成稿并出版,首先感谢上海财经大学“211工程”研究课题的资助,感谢丛树海副校长的鞭策和杨翠迎教授在几易其稿过程中提出的建设性意见。其次,感谢张勇博士在德国为编写本书所收集的大量一手资料,感谢为本书成稿提供各种文献和数据的作者。最后,感谢上海人民出版社的大力协助和编辑的辛勤工作。

将一个国家的社会保障制度综合在一本书中,并非一件易事。同时,也由于水平所限,书中肯定存在缺点与错误之处,恳请各位读者和专家批评指正。

姚玲珍

2010年5月于上海

目 录

总序	1
前言	1
第一章 概述	1
一、社会保障制度的内涵与特征	1
二、德国社会保障制度的构成体系	6
三、德国社会保障制度的特征	16
四、德国社会保障制度的发展历程	22
第二章 德国养老保险制度(上)	36
一、德国养老保险制度的构成与特征	36
二、德国法定养老保险制度	51
三、德国法定养老保险体系的其他构成	64
第三章 德国养老保险制度(下)	78
一、德国企业补充养老保险制度	78
二、德国个人补充养老保险制度	100
三、德国养老保险制度的改革历程	122
第四章 德国医疗保险制度	135
一、德国医疗保险制度的特征	135
二、德国医疗保险制度的主要内容	138

三、德国医疗保险制度的运行	148
四、德国医疗保险制度的改革	162
第五章 德国长期护理保险制度	176
一、概述	176
二、德国长期护理保险制度的主要内容	185
三、德国长期护理保险制度面临的挑战	190
四、德国长期护理保险制度的改革进程	196
第六章 德国住房保障制度	211
一、德国住房保障制度的发展历程	211
二、德国住房保障制度的运行机制	214
三、德国住房保障制度的问题和改革	231
第七章 德国失业保险制度	244
一、德国失业保险制度的基本内容	244
二、德国失业保险制度的在职权益保障体系	255
三、德国失业保险制度的失业救助体系	264
四、德国失业保险制度的职业促进体系	272
五、德国失业保险制度的发展历程	281
第八章 德国工伤保障制度	294
一、德国工伤保障制度的主要内容	294
二、德国工伤保障制度的运行	301
三、德国工伤保障制度的发展历程	316
第九章 德国家庭保障制度	324
一、德国家庭保障制度的发展历程	325
二、德国家庭保障制度的构成体系	328
三、德国家庭保障制度的主要内容	337
四、德国家庭保障制度简要评析	344

第十章 德国其他社会保障制度·····	352
一、德国社会赡养和赔偿制度·····	352
二、德国国际社会保障制度·····	364
附录 德国社会法院·····	378
附表·····	383
专业术语中德文对照·····	419
参考文献·····	425

第一章 概 述

德国是世界上最早建立社会保障制度的国家。数百年来,历经多次军事、经济以及政治斗争的冲击,在曲折历程中日益发展完善,成为目前世界上社会保障制度最为完善的国家之一。本章在简要阐述社会保障和社会保障制度的内涵后,介绍德国社会保障制度的构成内容,阐述德国社会保障制度的特征,并回顾德国社会保障制度的发展历程。

一、社会保障制度的内涵与特征

(一) 社会保障与社会保障制度的内涵

1. 社会保障的内涵

在德文文献中,“社会保障”这一概念并没有统一的内涵,经常会出现“社会保障”和“社会安全”^①的不明确使用,两者均可作为英文“Social Security”的翻译。^②它是国家依法建立的、具有经济福利性质的国民生活保障系统。在 1601 年英国颁布《济贫法》时并未形成“社会保障”这一概念,直到 1935 年美国颁布《社会保障法》之后,“社会保障”一词才正式登上历史舞台。至 20 世纪末,已有 170 多个国家和地区建立了全面的社会保障体系。社会保障制度已经成为现代社会不可或缺的社会经济制度,有社会“稳定器”、经济运行“减震器”和实现社会公平“调节器”的美誉。这从社会保障费用占国内生产总值的比例变化和人均社会保障费用的逐

① 即德语中分别为 Soziale Sicherung(社会保障)和 Soziale Sicherheit(社会安全)。——作者注

② Joachim Geppert, “Handbuch Soziale Sicherung in Frankreich, Deutschland und Luxemburg” (Terminologische Untersuchung), Sommer 2004, S. 5.

年增加,就可见一斑(见附表1)。

从附表1可以看出:第一,19世纪60年代以后,社会保障费用占国内生产总值的比例和人均社会保障费用逐年上升。其中,社会保障费用占国内生产总值的比例在1975年以后基本稳定在30%左右。第二,从纵向看,国内生产总值和人均社会保障费在1960—2000年的40年间增长了近13倍,但同期社会保障费用总额则增长了近20倍。这说明,德国社会保障的经济负担日益沉重。第三,从增长速度来比较,社会保障费用除少数年份(如1982—1990年间)以外的增长速度都高于国内生产总值的增长速度,有些年份甚至为国内生产总值增长速度的两倍,但自2004年以来社会保障费用增速减缓,2004年甚至出现了负增长。

社会保障是一个涉及经济、政治、社会、伦理、法律等领域的多维概念,其内涵和外延在其100多年的发展历程中,随着社会经济的发展和社会形态的更替而不断得到丰富和发展。人们最初对社会保障的理解局限于“慈善”和“救济”等较窄的范围,到了资本主义社会,社会保障才逐步包含养老保险、失业保险、健康医疗保险、社会救济和社会福利等丰富的内涵。国际劳工组织在1942年出版的文献中,称“社会保障是通过一定的组织对这个组织的成员所面临的某种风险提供保障,为公民提供保险金,预防和治疗疾病,失业时资助并帮助他重新找到工作”。国际劳工局社会保障司在1989年出版的《社会保障导论》一书中对“社会保障”一词作了概括,即社会保障“基本上可以解释为:社会通过一系列的公共措施,帮助其社会成员抵御因疾病、生育、工伤、失业、残疾、年老和死亡而丧失收入或收入锐减引起的经济和社会灾难,为其提供医疗保险以及向有子女家庭补贴”^①。

德国是最早由国家举办社会保险、为公民提供较为全面保障的国家。德国社会保障遵循特殊性原则,强调个人责任,认为社会保障即社会公正和社会安全,是为因生病、残疾、老年等原因而丧失劳动能力或遭受意外而不能参与市场竞争者及其家人提供的基本生活保障,其目的是通过保障使之重新获得参与竞争的机会。

2. 社会保障制度的内涵

所谓社会保障制度,是指以公民的社会安全为目标所颁布的法规、所建立的管理机构和所采取措施的总称,狭义层面可以理解为社会保

^① 胡学勤、李肖夫:《劳动经济学》,中国经济出版社2001年版,第319页。