

德国模式 养老金制度变迁

——分析框架、变迁逻辑与路径

王 平 ◎ 著



SPM

南方出版传媒
广东经济出版社

作者简介

王平，中国人民大学社会保障专业博士。曾任职于汕头大学法学院，现任职于广东财经大学公共管理学院。主要研究方向为养老保障理论与政策、医疗保障理论与政策。曾参与养老保障、医疗保障、重要人才保障领域的国家社会基金项目、人社部委托项目、北京市卫生事业发展改革规划项目、医院委托项目、佛山市南海区委托项目等。主持广东省哲学社会科学规划项目1项、广东省普通高校创新人才项目1项、广东财经大学学位与研究生教育改革研究项目1项。发表期刊论文十余篇。

德国模式 养老金制度变迁

——分析框架、变迁逻辑与路径

王 平 ◎ 著



SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

德国模式养老金制度变迁:分析框架、变迁逻辑与路径 / 王平
著. —广州:广东经济出版社, 2020. 9
ISBN 978-7-5454-7356-8

I. ①德… II. ①王… III. ①退休金—财务制度—研究—德国
IV. ①F249.516.134

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第168660号

责任编辑:周伊凌 区凌志 何绮婷
责任技编:陆俊帆

德国模式养老金制度变迁:分析框架、变迁逻辑与路径

DEGUO MOSHI YANGLAOJIN ZHIDU BIANQIAN: FENXI KUANGJIA、
BIANQIAN LUOJI YU LUJING

出版人	李 鹏
出版 发 行	广东经济出版社(广州市环市东路水荫路11号11~12楼)
经 销	全国新华书店
印 刷	广东虎彩云印刷有限公司 (东莞市虎门镇黄村社区厚虎路20号C幢一楼)
开 本	787毫米×1092毫米 1/16
印 张	18
字 数	368千字
版 次	2020年9月第1版
印 次	2020年9月第1次
书 号	ISBN 978-7-5454-7356-8
定 价	35.00元

图书营销中心地址:广州市环市东路水荫路11号11楼

电话:(020)87393830 邮政编码:510075

如发现印装质量问题,影响阅读,请与本社联系

广东经济出版社常年法律顾问:胡志海律师

• 版权所有 翻印必究 •

本著作为广东省普通高校创新人才项目“老年收入保障制度改革研究：演变路径、效果检验与制度设计”（2015WQNCX039）和广东省哲学社会科学规划项目“城乡统筹进程中的居民医疗保险整合路径与效果检验”（GD15YGL05）的成果。

前 言

从20世纪70年代开始,世界范围内人口老龄化和经济增长缓慢的双重压力产生,对传统的德国模式养老金制度的供给能力产生直接而迅猛的冲击。新自由主义的理论逐渐在全球蔓延,对各国经济和社会政策的价值观产生日益深重的影响。受到新自由主义推动的经济全球化逐渐改变了资本和劳动之间的力量对比,并推动新自由主义影响力的扩大。在一系列变化的环境和日益紧迫的挑战面前,世界范围内改革德国模式养老金制度的浪潮形成,大部分经济合作与发展组织成员国对德国模式养老金制度实施了一系列以参量调整为中心的改革,少数经济合作与发展组织成员国则对德国模式养老金制度成功地实施了结构性改革。我国在养老金制度改革决策之前,常常援引国外的例子作为参照。然而,面对“乱花渐欲迷人眼”的改革,我们对于改革方式的认识,要远远多于我们对“制度变迁的动力如何产生,改革的问题如何进入政府议程,备选的改革方案如何生成,为什么在相似的人口老龄化和经济增长缓慢等条件下,有的国家实施了某种方式的结构性改革,而有的国家实施了某种方式的参量式改革”等问题的认识。只有回答上述问题,理解养老金制度变迁的逻辑,我们才能够对国际经验保持相对客观的态度,选择合理的改革方案,而不是人云亦云。关于养老金制度的变迁及国家之间差异的成因的解释,国内研究较少,国外研究相对丰富,但往往缺乏一个共同讨论的平台,研究者试图证明的影响显著的因素在某些国家得到验证,在其他国家则不尽然。

因此,本书是关于解释德国模式养老金制度变迁逻辑及国家之间的差异的一个尝试,基于已有研究,一方面探索适合解释德国模式养老金制度变迁的分析框架,另一方面在分析框架展开的过程中,探索促进或阻碍了具体国家德国模式养老金制度变迁方向和结果的关键影响因素,并探索世界范围内德国模式养老金制度变迁机理的共性及差异性。本书基于经验实证的研究思想,首先提出研究问题,在全面梳理并评价解释养老金制度实践的研究、讨论制度变迁相关理论及其分析方法的发展的基础上,细化养老金制度的系统环境,构建养老金制度变迁的分析框架,初步总结影响养老金制度变迁选择的因素及其作用机理,提出案例分析中需要回答的主要问题,然后选取具有典型意义的国家进行案例分析,最后用案例分析的过程与结果检验本书提出的分析



框架的适用性,检验、修正和完善基于文献研究初步归纳的养老金制度的变迁机理,讨论特定的历史情境下影响养老金制度改革的关键因素,回应并丰富已有的关于影响因素的研究。为丰富社会保障制度变迁的理论研究,本书还拓展了我国养老保险领域和医疗保险领域两方面的案例。本书的具体安排如下:

第一章为导论,首先界定“养老金制度、养老金制度的基本框架、德国模式的养老金制度、结构性改革和参量式改革”等概念,其次结合实践讨论德国模式养老金制度的结构性改革和参量式改革的具体内容,并讨论本书界定的结构性改革和参量式改革与多支柱改革的关系,最后在明晰概念后结合研究背景提出具体的研究问题,提出本书的研究方法和思路,并总结本书的创新点。

第二章为解释养老金制度产生、发展和改革的文献研究。养老金制度变迁涉及多个学科的复杂因素,相关研究的视角多元、流派众多,但单一学科视角的研究都不能全面而深入地解释养老金制度的改革这一历史和现实中的复杂现象。本章以制度产生、扩张式发展阶段和紧缩式改革阶段的大量文献研究为基础,基于多学科视角和比较分析,分类评述不同阶段的解释方法,比较不同解释方法的特点及解释力,初步总结养老金制度变迁机理,探索理解具体国家养老金制度变迁机理时需要强调的视角和主要讨论的问题。

第三章为制度变迁的理论基础和分析框架的提出。养老金制度改革从属于制度变迁的范畴,由于相关研究仍然难以全面深入地解释养老金制度改革这一复杂现象,本书回到制度变迁相关理论中寻找理论支持及研究方法,一方面梳理、讨论较为经典的制度变迁理论和分析方法,另一方面结合文献研究提出本书的具体分析框架。本书提出了基于公共政策的分析框架,融入了制度变迁相关理论中关于制度变迁动力的讨论,能够包容多视角的影响因素并讨论因素之间的因果联系,同时强调历史条件和关键历史事件的分析框架:主要采用约翰·W.金登提出的多源流分析框架,强调养老金制度变迁在问题源流、政策源流、政治源流汇集于政策之窗时更有可能获得成功;基于多源流分析框架对宏观环境的忽视,养老金制度与环境的密切关系,以及制度变迁理论在讨论制度变迁动力时对环境因素的强调,将多源流分析框架与政治系统模型相结合,从而将分析框架整体置于一个宏观的系统环境之中,以讨论环境变化与各个源流之间的关系;对不同的源流进行拓展,在问题源流的前端提出“制度变迁的动力”,在政策源流提出“在受环境和历史制度影响的方案选择标准之下讨论政策源流的形成”,在政治源流提出“基于变化的政治地形讨论政治过程和结果”;强调在案例分析的过程中讨论各个源流之间的关系。

第四章为主要经济合作与发展组织成员国德国模式养老金制度改革的回顾。首先,由于养老金制度的形成和变迁与制度所处的系统环境密切相关,所以从整体层面总结经济合作与发展组织成员国养老金制度所处的系统环境的变化,包括国际环境的变化

和国内环境的共性变化。其次，讨论主要经济合作与发展组织成员国养老金制度面临的财务压力。再次，回顾主要经济合作与发展组织成员国德国模式养老金制度的结构性改革和参量式改革。最后，提出选择瑞典、美国和法国三个国家的养老金制度改革作为案例的理由，并总结三个国家养老金制度的基本情况。

第五章为瑞典养老金制度改革的案例分析。瑞典是德国模式养老金制度的结构性改革的代表。对瑞典养老金制度改革的研究最终回到一个问题：为什么瑞典主要以名义账户制的方式突破了历史制度的路径和福利国家的传统，成功地实施了较激进的结构性改革？本书在分别讨论了瑞典养老金制度改革的制度变迁动力、三大源流和政策之窗后，总结了传统模式转向名义账户制的关键原因。本书未深入评价瑞典养老金制度改革的成效，但强调要分析瑞典养老金制度改革的官方目标的实质。

第六章为美国公共养老金制度改革的案例分析。美国是试图实施德国模式养老金制度的结构性改革却难以成功，而实施了参量式改革的代表。对美国公共养老金制度改革的研究旨在回答一个问题：为什么植根于个体本位主义、极力推崇新自由主义和养老金制度私有化改革的美国，有关现收现付制私有化改革的争论高度激烈，却完好无损地保存了德国模式养老金制度的基本框架及其规模，私有化的改革方案也从来没有进入法定的决策环节，试图大幅削减给付的里根总统在 1981 年的改革也遭到了彻底的失败？本书分别讨论了美国公共养老金制度改革的变迁动力、三大源流和政策之窗，总结了形成上述改革结果的关键原因。

第七章为法国公共养老金制度改革的案例分析。法国是德国模式养老金制度的参量式改革的代表，具有改革尤为艰难的独特性。对法国公共养老金制度改革的研究旨在回答一个问题：为什么作为经济合作与发展组织中人口老龄化程度首屈一指、经济增长多年缓慢、养老金制度整体入不敷出并需要大量财政转移支付、制度水平仍相对慷慨的国家，法国公共养老金制度改革形成了“欲改必乱”“政府积极推动、改革方案在法定决策领域顺利通过但在公众领域遭到强烈反对以致改革流产”的独特现象？本书分别讨论了法国公共养老金制度改革的变迁动力、三大源流和政策之窗，讨论并总结了形成上述改革结果的关键原因。

第八章为德国模式养老金制度变迁的讨论与总结，分为四个部分。第一部分总结养老金制度变迁分析框架的构建思路、主要内容与适用性；第二部分归纳总结典型国家养老金制度变迁的主要规律；第三部分检验、修正和完善基于比较理论分析初步归纳的养老金制度变迁机理，提炼在特定历史情境下的关键影响因素；第四部分指出研究的不足和未来的研究空间。

第九章是结合我国养老保险制度实践的案例拓展，立足于我国城镇企业职工基本养老保险制度的变迁，讨论不同时期制度变迁的原因、制度设计的特点、制度运行的效果，结合经济合作与发展组织成员国养老金制度的结构性改革与参量式改革实践，



探讨未来的改革方案。

第十章是结合我国医疗保险制度实践的案例拓展。为丰富社会保险制度变迁与决策的理论研究,推动实践中政策的优化,本章尝试把养老金制度变迁的分析框架拓展到医疗保险制度中,同时结合制度变迁与制度评估,比较分析城乡居民医疗保险制度变迁中的两个关键案例。

本书的主要结论:拓展的养老金制度分析框架对解释养老金制度改革具有较强的适用性,强调当问题源流、政策源流和政治源流汇集在时间窗口的时候,能够增大改革成功的概率,激进的结构性和重大削减的参量式改革更加需要时间窗口的作用。20世纪80年代中期以来,主要经济合作与发展组织成员国德国模式养老金制度的变迁规律具有以下特征。

第一,由于养老金制度功能的复杂性和所涉利益群体的多元性,关于养老金制度改革为什么朝着某种方向进行,为什么有成败的迥异结果,单一强调某种影响因素的解释都有失偏颇,经济和政治因素、人口变量和文化因素及关键的历史事件等共同推动了某一养老金制度改革的实践。但是,各个因素发挥作用的层面各有侧重,并且不同的影响因素之间存在着动态影响的因果链条。

第二,解释具体某个国家的养老金制度改革必须结合其他国家的具体特征,否则单单对养老金制度改革的讨论会陷入一种难以抓住重点的虚无状态。

第三,养老金制度改革实践在特定的历史环境下发生,须基于历史的视角解读。历史是复杂而开放的系统,历史事件是必然性与偶然性的结合,关键历史事件能为养老金制度改革在某一时刻提供有利的契机。历史制度能够生成一系列自我强化的机制,并阻碍制度变迁的生成。历史进程中形成的制度并不总是有效的,未来的研究要结合制度的效果评价其变迁。

第四,养老金制度的成功改革需要问题源流、政策源流和政治源流的生成,作为一项生成了强大的路径依赖效应的制度,养老金制度改革的成功更需要时间窗口的作用。

多元化的因素在不同国家构成不同的组合,影响德国模式养老金制度的变迁走向。解释影响变迁的因素需要综合的视角,同时应认识到不同因素的影响重点各有不同。

第一,客观的经济因素影响了养老金制度改革的多个源流,并通常位于改革的动态逻辑线的初始点,发挥的作用不再仅仅是生成必要条件,而是包括了“生成客观的问题源流、推动生成主观的问题源流、通过改变政治力量对比及政治意识形态影响改革的政治过程、一定条件下成为关键的时间窗口”等多个方面。总之,“经济有用”的逻辑在改革阶段得到了支持和强化。

第二,变化的经济理念、政策偏好和人们解决新问题的创新意识在养老金制度的变迁中发挥了重要作用。新自由主义在世界范围内的流行和私有化改革经验的分享、

市场化和私有化的政策倾向，以及人们的创新意识，影响了养老金制度改革的方向。

第三，历史制度发挥了阻碍改革的关键作用，这种阻碍作用不仅包括利益集团的活动，改革过程中工作一代既要支付当前退休一代的退休金，又要为自己积累养老金的“双支付”问题，还包括历史制度对自身的合法性的证明和对人们的价值观的改变。

第四，各个国家的传统政治生活特征、政党竞争方式和政治文化等仍在政治源流中发挥着重要作用。

需要强调，养老金制度改革的效果评估虽不是本书的研究重点，但其对分析养老金制度变迁至关重要，未来的研究需要融入多学科的综合视角，应结合制度变迁的研究和制度评估的研究，本书的两个拓展案例正是基于这种思路的尝试。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究问题的提出	2
一、选题背景与问题的提出	2
二、研究的理论价值和应用价值	5
三、研究对象及相关概念的界定	6
第二节 研究方法、全书结构和创新之处	12
一、研究方法	12
二、全书结构	13
三、创新之处	14
第二章 养老金制度变迁机理比较研究：文献述评视角	17
第一节 解释养老金制度产生和扩张式发展的研究	19
一、强调经济因素的研究	19
二、政治因素发挥决定作用的研究	21
三、强调历史条件和关键历史事件的研究	24
四、经济、政治等综合因素视角的研究	25
第二节 解释养老金制度紧缩式改革的研究	27
一、经济学视角的研究	28
二、政治学视角的研究	30
三、历史主义和马克思主义结合的研究方法	32
四、强调多因素的综合视角的研究	33
五、强调路径依赖作用的研究	34
六、其他独特的观点	35
第三节 不同养老金制度变迁解释方法的综合评价	35
一、不同研究的方法及观点的特点	35
二、不同研究的方法及观点的解释力	36



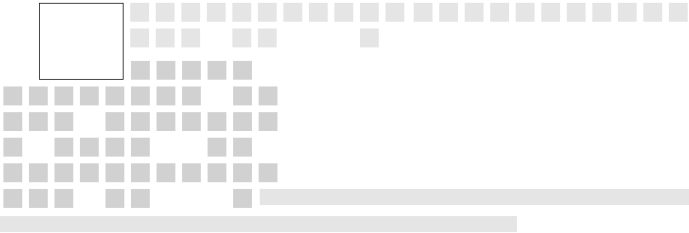
第四节 养老金制度变迁机理的初步总结	39
一、世界层面养老金制度变迁机理的相似性和差异性	39
二、理解具体国家层面养老金制度的变迁机理	40
三、具体国家案例分析主要讨论的问题	41
第三章 养老金制度变迁分析框架的构建	43
第一节 制度变迁的相关理论与分析方法	44
一、总体梳理与评价	44
二、新制度经济学的几种制度变迁理论	47
三、历史比较制度主义的理论思想和分析方法	49
四、历史制度主义的理论思想和分析方法	50
五、公共政策的分析方法	53
第二节 多视角的养老金制度变迁分析框架的构建	57
一、采用多源流分析框架的理由	57
二、多源流分析框架的不足及拓展	58
三、多视角的养老金制度变迁分析框架的构建与解释	59
第四章 OECD 成员国德国模式养老金制度改革回顾与案例选取	63
第一节 国际环境的变化和国内环境的共同变化	66
一、推动养老金制度改革浪潮的经济环境的变化	66
二、推动养老金制度改革浪潮的政治环境的变化	69
三、生育率、人口预期寿命和老年人口赡养率	70
四、年长劳动者的就业与提前退休	76
第二节 OECD 成员国的德国模式养老金制度面临的财务挑战	77
一、挑战传统制度财务收支平衡的因素的总结	78
二、主要 OECD 成员国的公共养老金支出负担	78
第三节 OECD 成员国的德国模式养老金制度改革	79
一、OECD 成员国的养老金制度构架及德国模式的定位	79
二、改革浪潮后收入替代型养老金制度的格局和主要参数	80
三、主要 OECD 成员国德国模式养老金制度的结构性改革	82
四、主要 OECD 成员国德国模式养老金制度的参量式改革	83
第四节 案例的选取	87
一、案例选取的逻辑	87
二、选择瑞典案例的原因及其基本情况	88

三、选择美国案例的原因及其基本情况	89
四、选择法国案例的原因及其基本情况	90
五、案例选取的补充说明	90
第五章 瑞典养老金制度改革的案例分析	93
第一节 概述	94
第二节 案例描述：瑞典养老金制度的发展与改革史	96
一、瑞典养老金制度的产生和扩张式发展	96
二、瑞典养老金制度的结构性改革与参量式改革	104
第三节 瑞典转向名义账户制的案例分析	106
一、制度变迁动力的产生	107
二、问题源流的生成	113
三、政策源流的生成	115
四、政治源流的生成	119
五、政策之窗	124
第四节 案例讨论与小结	125
第六章 美国公共养老金制度改革的案例分析	129
第一节 概述	130
第二节 案例描述：美国的公共养老金制度的发展与改革史	131
一、美国公共养老金制度的产生和扩张式发展	132
二、美国公共养老金制度的紧缩式改革	135
三、美国公共养老金制度运行中的关键指标	137
第三节 案例分析	139
一、制度变迁动力的产生	140
二、里根政府时期的改革分析	144
三、克林顿政府时期的改革分析	148
四、小布什政府时期的改革分析	151
第四节 案例讨论与小结	153
一、美国公共养老金制度改革的问题源流的特征影响改革的成败	154
二、美国历史制度发挥了阻碍结构性改革的关键作用	154
三、总结	155

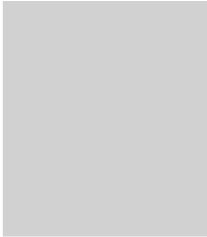


第七章 法国公共养老金制度改革的案例分析	157
第一节 概述	158
第二节 案例描述：法国公共养老金制度的发展与改革史	160
一、法国公共养老金制度的产生和扩张式发展	160
二、法国公共养老金制度的紧缩式改革	165
第三节 案例分析	170
一、制度变迁动力的产生	171
二、问题源流的生成	175
三、政策源流的生成	180
四、政治源流的生成	181
五、政策之窗的讨论	187
第四节 案例讨论与小结	189
第八章 德国模式养老金制度变迁：讨论与总结	191
第一节 养老金制度变迁分析框架的讨论与总结	193
一、养老金制度变迁分析框架的构建思路与主要内容	193
二、养老金制度变迁分析框架的适用性讨论	194
第二节 典型国家案例分析的讨论与总结	195
一、瑞典成功转向名义账户制的原因及评价	195
二、美国以参量式改革为主却成败并存的原因总结及评价	197
三、法国参量式改革紧迫却又举步维艰的原因总结及评价	198
第三节 养老金制度变迁机理的讨论与总结	199
一、比较理论视角的养老金制度变迁机理探索	200
二、基于案例分析的德国模式养老金制度变迁机理讨论与完善	201
第四节 研究的不足和未来的研究空间	204
第九章 案例拓展：中国城镇企业职工基本养老保险制度变迁	207
第一节 我国城镇企业职工基本养老保险制度变迁	209
一、计划经济时期制度的形成与变革	209
二、经济体制改革初期制度的改革探索	214
三、社会主义市场经济时期制度的结构性改革与参量式改革	218
第二节 我国城镇企业职工基本养老保险制度变迁讨论	226
一、我国城镇企业职工基本养老保险制度不同阶段变迁的逻辑	226
二、我国城镇企业职工基本养老保险制度改革方案的讨论	228

第十章 案例拓展：中国居民医疗保险制度变迁	233
第一节 基于案例比较问题的提出	235
第二节 新型农村合作医疗制度的建立与发展	237
一、制度变迁的相对起点、环境变化与变迁动力	237
二、问题源流的生成	239
三、政策源流的生成	240
四、政治源流的生成	241
五、基于变迁逻辑起点的新型农村合作医疗评价	243
第三节 城乡居民基本医疗保险制度的整合	244
一、制度变迁的相对起点、环境变化与变迁动力	244
二、问题源流的生成	245
三、政策源流的生成	246
四、政治源流的生成	247
五、基于变迁逻辑起点的城乡居民医保制度整合评价	248
六、基于变迁逻辑起点的城乡居民医保制度整合优化	251
第四节 居民医疗保险变迁的两个案例比较：讨论与总结	254
参考文献	257



第一章 导 论





第一节 研究问题的提出

一、选题背景与问题的提出

德国模式养老金制度是典型的社会养老保险制度，是世界银行界定的多支柱养老金制度体系中的第一支柱，是政府管理的、强制性的公共养老金计划，融资方面实行现收现付，收益方面实行既定给付。在实践中，第二次世界大战（以下简称“二战”）后以德国模式为蓝本的社会养老保险制度在主要工业国得到广泛推广和充分发展，在养老金制度体系中占据了主导地位。在理论讨论中，由于社会养老保险制度首先在德国诞生，然后被其他国家广为效仿，所以“德国模式”成为经典的社会养老保险制度的代表，与此对应的有代表强制积累的个人账户制的“智利模式”、代表公积金制度的“新加坡模式”等分类。

20 世纪 70 年代以来，随着世界范围内经济、政治及意识形态等方面的变化，以做减法为主要特征的社会保障制度改革成为发达国家社会保障研究和实践的热点问题，其中养老金制度改革是核心议题。随着人口老龄化和经济增长缓慢的双重压力的产生，旧体制的养老金制度的供给能力受到直接而迅猛的冲击。新自由主义的理论和思潮逐渐在全球蔓延，对各国经济和社会政策的价值观产生日益深重的影响。受到新自由主义推动的经济全球化逐渐改变了资本和劳动之间的力量对比，并推动新自由主义影响力的扩大。在变化的环境和日益紧迫的挑战等一系列问题面前，养老金制度体系的安排在理论和实践中都逐步由德国模式占相对垄断地位向建立多支柱养老金制度体系的方案转变。

从 20 世纪 80 年代开始，部分经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development，简称“OECD”）成员国迫于压力对旧制度实施了一系列以参量调整为主的改革，以维持制度的财务可持续性。从 20 世纪 90 年代开始，在智利经验及世界银行的影响下，少数 OECD 成员国在实施参量式改革的同时，开始对传统的德国模式养老金制度实施结构性改革，改革实践有成功也有失败。部分国家坚持走参量式改革路径，有些国家相对顺利，有些国家则困难重重，甚至遭遇改革失败和政治失利的双重后果。进入 21 世纪后，OECD 成员国德国模式养老金制度结构性改革的步伐趋于停缓，而参量式改革持续进行。在改革的过程中，有关传统德国模式的理论争论激烈，不同的思想和主张从未停止碰撞，不同的利益主体也从未停止博弈。综合来看，各个国家对传统德国模式的改革呈现了差异化的选择，部分国家改变了传统德国