

人口老龄化、老年贫困与养老保障

——基于德国的数据与经验

柳如眉¹, 柳清瑞²

(1. 辽宁大学经济学院, 辽宁 沈阳 110036; 2. 辽宁大学人口研究所, 辽宁 沈阳 110036)

摘要: 人口老龄化及老年女性比重较高增加了老年贫困的概率。对此, 德国主要采取两项对策避免老年贫困: 养老保障是第一道防线, 里斯特/吕鲁普养老金、最低养老金等都是重要的政策选项; 社会救助提供了最后一道有效安全网。借鉴德国经验, 中国应通过完善多支柱模式并逐步扩大第二支柱比重、养老保险参量改革、建立老年低收入群体收入保护机制、建立健全老年社会救助制度等措施来有效解决人口老龄化过程中老年人特别是老年低收入群体的养老保障问题, 有效规避老年贫困风险。

关键词: 人口老龄化; 老年贫困; 养老保障; 社会救助; 参量改革

中图分类号: C913.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2016) 02-0104-11

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2016.02.012

The Ageing of Population, Old-age Poverty and Security: Based on the Data and Experience of Germany

LIU Rumei¹, LIU Qingrui²

(1. School of Economics, Liaoning University, Shenyang 110036, China;

2. Institute of Population Research, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

Abstract: The probability of the aged being poverty may be increased as population aging and the ratio of woman in the old get higher. Thus, German government carries out a number of policies to prevent the poverty of older people. The pension system is the first safety net of old-age security. The Riester/Rürup-Rente and the minimum pension are all the policy choices. The social assistance is the last safety net for older people with low income. By learning the experience of German, China should solve the old-age security for the older people and particular older people with low income through some policies which continuing to improve the multi-pillars pension system and increase the

收稿日期: 2015-05-10; 修订日期: 2015-11-20

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“城乡社会保障体系协调发展研究”(11&ZD014)。

作者简介: 柳如眉, 辽宁大学经济学院硕士研究生; 柳清瑞, 经济学博士, 辽宁大学人口研究所教授。

proportion of second pillars, reforming some key parameters of pension system, establishing the protection mechanism of benefits for older people with low income and women, and reconstructing the social assistance programs for older people with low income in order to avoid effectively the risk of poverty in old age.

Keywords: ageing of population; old-age poverty; old-age security; social assistance; parametric reform

一、引言

在人口生育率下降与平均预期寿命延长的双重影响下, 世界各国都不同程度地出现了人口老龄化危机。人口老龄化对各国社会经济尤其是社会保障制度带来了较大的冲击。如何应对持续的老龄化危机, 为老年人口提供有效的养老保障并避免老年贫困, 成为国内外学者广泛研究的课题。萨缪尔森 (Samuelson) 对世代交叠模型进行了开创性研究, 提出了经典的理论假说: 消费借贷型经济增长的前提条件是平衡利率恰好等于人口自然增长率^[1]。该理论表明, 现收现付制养老金计划实现均衡及可持续发展的条件是保持人口稳态增长或较低的老年抚养比。然而人口老龄化导致老年抚养比上升, 破坏了现收现付制均衡条件, 不仅降低了个人福利, 而且严重影响养老金收支平衡及财政可持续性^[2]。关于养老保险制度如何应对老龄化危机及消除老年贫困, 巴尔 (Barr) 认为公共养老金主要具有三大作用: 消费平滑、保险和消除贫困, 其中消除贫困是政府公共政策的基本目标^[3]。世界银行在 1994 年就提出了著名的三支柱模式来应对老龄化危机并避免老年贫困^[4]。经合组织 (OECD) 指出一些 OECD 国家存在严重的老年贫困问题, 2010 年 OECD 国家 65 岁以上老年人口的贫困率平均为 12.8%, 墨西哥为 28%, 澳大利亚为 36%, 韩国为 47%, 意大利、比利时等欧洲国家接近 OECD 平均水平, 提出各国应改革养老金制度, 实现养老金充足性的目标以减少老年贫困^[5]。扎伊迪 (Zaidi) 等人研究了欧盟 25 国养老金制度改革对老年贫困的潜在影响, 认为养老金结构改革或者削减养老金指数的参量改革, 应以保护老年人福利并避免老年贫困作为政策目标^[6]。梅耶 (Meyer) 研究了德国就业水平、性别差异等因素对老年贫困的影响, 并分析了“俾斯麦模式”的德国养老金制度与“贝弗里奇模式”在消除老年贫困方面的差异, 强调了最低养老金和职业年金对消除老年贫困的重要性^[7]。日本学者有森美木对美国、英国、德国、瑞典和日本老年低收入群体的养老保障政策进行了比较研究, 认为基本养老金和社会救助是这些国家的政策选择^[8]。关于中国老年贫困问题, 乔晓春等对中国贫困人口规模进行了估计^[9], 杨菊华分析了人口结构转变对老年贫困的影响^[10], 杜鹏等主张建立多层次养老保障体系以应对老龄化危机并避免老年贫困^[11], 陈友华等提出应建立多层次的社会救助体系为老年贫困人口提供基本生活保障^[12]。

从 20 世纪 80 年代以来, 德国人口老龄化危机不断加重, 成为欧洲老龄化比较严重的国家之一。根据 OECD 统计数据库的资料 (<http://stats.oecd.org>), 2010 年德国老龄化率 (65 岁以上人口占总人口比重) 为 20.6%, 英国为 16%, 瑞典为 18.3%, 美国为 13.1%, 日本为 23%; 2050 年德国老龄化率为 33.1%, 英国和瑞典均为 24.1%, 美国为 20.9%, 日本为 38.8%。在这些国家中, 德国人口老龄化程度仅低于日本。在经历了战后至 20 世纪 80 年代的退休黄金时代后, 德国养老保险制度随后遭遇了严重危机, 出现了养老金筹资与给付的两难困境。其一是经济因素, 经济衰退和失业率上升导致筹资能力下降; 其二是人口因素, 人口老龄化加剧引起老年抚养比上升, 造成资金供求比例失衡。如果保持替代率不变, 按照预期的老年抚养比, 德国现收现付养老

保险制度将难以为继甚至崩溃。与此同时，由于总和生育率的下降及平均预期寿命的延长，德国人口还出现了少子化和高龄化趋势。高龄化及老年女性比重较高，导致老年贫困率上升，这也是一个需要并行解决的问题。为应对人口老龄化危机，克雷默（Cremer）等人主张进行参量改革，即养老保险制度的关键参数（如养老金替代率、缴费率与退休年龄等）应调整到合适的水平，此外还应提倡个人或集体进行养老储蓄^[13]。在人口老龄化危机加剧的背景下，德国政府从20世纪90年代开始对养老保险制度进行了一系列相关改革。针对老年低收入群体，德国政府主要通过完善养老保险制度、建立最低养老金机制、实施老年低收入者社会救助等对策，来有效解决他们的养老保障问题。并取得了令人满意的成效。

二、人口老龄化与老年贫困

在人口预期寿命延长及生育率下降的双重影响下，德国早在20世纪50年代就步入了联合国定义的老龄化社会，成为欧洲人口老龄化比较严重的国家之一。OECD数据显示德国1950年老龄化率为9.7%，2000年上升为16.5%，2010年上升为20.7%，2030年以后将超过30%；德国不仅人口老龄化危机正逐步加重，而且还出现了少子高龄化趋势（详见图1）。

人口老龄化危机的不断加剧是德国养老保险制度寻求变革的根本原因。少子老龄化使老年支助比（old-age support ratio）不断下降，将加重代际供养负担并引起养老金供求比例失调及资金水平下降，从而影响养老金长期收支平衡及财务可持续性。与老年抚养比不同，老年支助比是一项衡量劳动力人口负担老年人口轻重程度的重要指标，它定义为劳动力人口与退休老年人口的比。在正常情况下，老年支助比为4左右，即平均4个劳动力缴费供养1个退休的老年人。在人口老龄化不断加重的情况下，世界大多数国家的老年支助比都出现了明显下降。OECD国家平均老年支助比在1960-1980年从6.4下降为5.1，在1980-2012年从5.1下降为3.9，2012年以后还将快速下降^①。根据OECD的统计资料，1950年德国老年支助比为6.2，表明6个劳动力人口缴费供养1个老年人；1990年老年支助比为4.2；2010年下降为2.9；2050年预计将下降为1.6。在1950-2050年期间，与OECD主要国家相比，德国老年支助比仅次于日本，呈现快速下降的变动趋势，详见图2。

在人口老龄化的同时，德国还出现了高龄化及老年女性比重较高的发展趋势。德国1990年老龄化率为14.9%，老年抚养比为21.6%，70岁以上人口占老年人口比重为67.4%，75岁以上人口占老年人口比重为48%，老年女性占66.3%。2010年老龄化率为20.6%，老年抚养比为24.2%，70岁以上人口占老年人口比重为72.6%，75岁以上人口占老年人口比重为43.9%，老

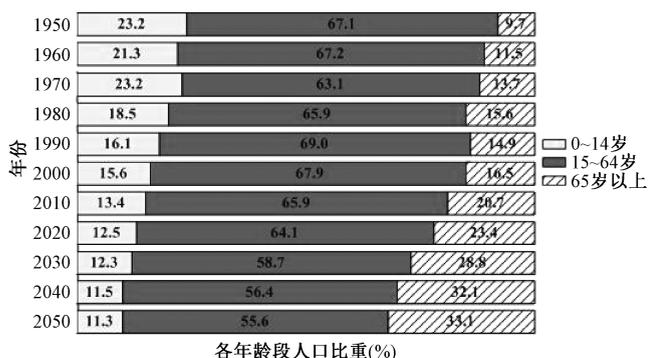


图1 德国人口老龄化现状及趋势

资料来源：根据 OECD. StatExtracts (2015) 数据整理，详见：
<http://stats.oecd.org/>

① 老年支助比在统计中一般用20-64岁劳动年龄人口与65岁以上老年人口的比来表示。详细内容参见 OECD. Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 indicators [EB/OL]. [2015-02-15]. www.oecd.org/about/publishing/corrigenda

年女性占 57.3%，详见表 1。因此，社会保障制度改革还需要考虑人口高龄化及女性比重较高导致老年贫困概率增大的问题，从而做出合理的制度安排。

退休期收入减少使高龄老年人更容易陷入贫困。20 世纪 80 年代中期，德国 65 岁以上老年人平均收入相当于全部人口平均收入的 82.5%，而 75 岁以上老年人平均收入仅相当于全部人口平均收入的 78.5%^①。因为受教育水平差异、就业不平等等原因导致女性收入较低，有时她们因为生儿育女和照顾家庭还不得不中断或停止工作，所以在以薪酬为基础的养老保险体系中，老年女性比老年男性更容易陷入贫困^[7]。在许多 OECD 国家中，由于就业歧视、退休年龄低、寿命较高（个别女性因此成为寡妇）等原因，导致老年女性贫困率比男性平均高出 10 个百分点^②。根据 OECD 定义的贫困标准，如果一个人的收入水平低于家庭人均可支配收入平均值的 50%，那么就表明其处于贫困状态。OECD 数据显示

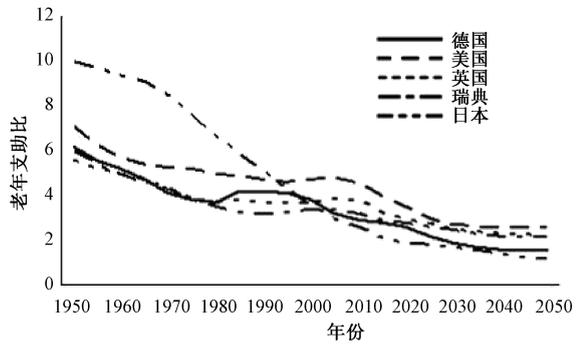


图 2 德国及其他 OECD 主要国家的老年支助比

资料来源：同图 1。

表 1 德国老龄化率及年龄与性别分布状况

年份	老龄化率	年龄分布			性别分布		老年抚养比
		70 岁以上	75 岁以上	80 岁以上	男性	女性	
1990	14.9	67.4	48.0	25.1	33.7	66.3	21.6
1995	15.5	68.3	41.2	26.2	35.8	64.3	22.7
2000	16.5	69.8	43.3	22.3	38.3	61.7	24.2
2005	18.9	66.2	42.6	23.2	41.1	58.9	28.4
2010	20.6	72.6	43.9	25.2	42.7	57.3	31.3
2015	21.7	74.8	51.8	27.5	43.5	56.5	33.1
2020	23.3	73.1	51.1	32.2	44.0	56.0	36.4
2025	25.6	72.1	48.9	30.9	44.6	55.4	41.4
2030	28.8	71.4	47.6	28.8	45.2	54.8	48.9
2035	31.4	75.0	49.7	29.6	45.6	54.4	55.6
2040	32.1	81.1	57.3	34.2	45.4	54.6	57.0
2045	32.6	81.0	62.8	40.7	45.2	54.8	58.0
2050	33.1	80.0	61.6	44.5	45.1	54.9	59.6

资料来源：同图 1。

注：2012 年以前为实际值，2013 年以后为 OECD 预测值。

2005 年德国 65 岁以上老年人贫困率为 8.4%，75 岁以上老年人贫困率为 11.1%；老年女性贫困率为 10.8%，显著高于老年男性 5.1% 的贫困率；老年单身家庭贫困率为 15%，明显高于有配偶老年家庭的 4.7%，详见表 2。人口老龄化特别是高龄化及老年女性比重较高，不仅需要考虑养老金给付时间延长的问题。而且还需要考虑这部分群体的基本生活保障问题，从制度层面解决他们退休期的收入保障，确保他们的生活水准不降低能够有效避免老年贫困。

表 2 2005 - 2010 年德国老年贫困率

年份	65 以上老年人口	年龄分布		性别分布		家庭分布		全部人口
		66 - 75 岁	75 岁以上	男性	女性	单身家庭	夫妇家庭	
2005	8.4	6.5	11.1	5.1	10.8	15.0	4.7	11.0
2007	10.1	8.1	13.0	5.3	11.2	15.7	4.9	8.5
2010	10.5	8.5	13.3	5.7	11.5	16.1	5.2	8.8

资料来源：2005 年数据来源于：OECD. Pensions at a glance 2011; retirement-income systems in OECD and G20 countries [EB/OL]. [2015 - 02 - 15]. www. oecd. org/about/publishing/corrigenda, 2007 年和 2010 年数据来源于：OECD. Pensions at a glance 2013; OECD and G20 indicators [EB/OL]. [2015 - 02 - 15]. www. oecd. org/about/publishing/corrigenda.

① 资料来源：OECD. Pensions at a glance 2009; retirement - income system in OECD countries [EB/OL]. [2015 - 02 - 10]. www. oecd. org/about/publishing/corrigenda

② 资料来源：同①，69 - 71。

三、养老保障：老年贫困的第一道防线

在萨缪尔森的代际交叠经济中，公共养老金计划不可或缺，其主要具有四大作用：增加收入、收入再分配、纠正市场失灵和父爱主义（paternalism），纠正市场失灵是指抵御个体和市场不确定性风险，父爱主义是指政府决策有助于规避个人短视行为^[14]。根据世界银行专家的建议，养老保险制度的政策目标主要包括以下几个方面：一是养老金的充足性，养老金应满足退休者基本生活需要并能够有效抵御老年贫困；二是可负担性，养老金筹资合理且可承受；三是稳健性，养老金制度能够抵御人口、经济等因素的意外冲击；四是可持续性，长期财务收支平衡且可持续^[15]。从20世纪90年代以来，在经济增长速度放慢、失业率上升及人口老龄化危机加剧的背景下，如何有效应对这些不利因素给老年人养老带来的冲击，是德国历届政府都必须面对并着手解决的难题。鉴于此，围绕养老金充足性、可负担性、稳健性、可持续性 & 工作激励（work incentives）等目标，德国政府对养老保险制度进行了一系列改革。

1. 养老保险结构改革

在20世纪90年代初养老保险制度改革的基础上，1998年施罗德政府采纳了吕鲁普（Rürup）委员会关于养老保险改革的提案。经过2001年和2004年两次重点改革后，德国养老保险改革取得了实质性进展，正式构建了OECD建议的三支柱模式。第一支柱是基本养老保险，在原有强制性法定养老保险（Defined Benefit, DB）的基础上，增设了个人自愿参加的“吕鲁普养老金”（Defined Contribution, DC），政府对个人参保缴费进行大额高比例退税和补贴，特别适合无法加入“里斯特养老金”的个体劳动者。第二支柱是补充养老保险，保留企业年金（DC），增设了自愿参加的“里斯特养老金”（DC）^[16]，政府对个人参保缴费给予较高的税收优惠和补贴，特别适合低收入或多子女的劳动者。第三支柱是传统的个人储蓄性养老保险。养老保险三支柱模式旨在不影响经济发展的前提下，调整养老金给付结构，做实并扩大补充养老保险比重，保持养老保险制度的活力，实现养老金长期收支平衡及可持续发展。这不仅有利于扩大劳动者个人的养老保险责任，缓解老年支助比下降造成的筹资压力，实现充足性、可持续性 & 工作激励的政策目标，而且由于引入“吕鲁普养老金”和“里斯特养老金”，还对老年低收入群体及女性的养老金福利起到了类似“贝弗里奇模式”的正向保护作用^①。

2. 养老保险参量改革

人口老龄化提高了老龄化成本，其中养老金支出是最主要的老龄化成本，如果不解决好这一问题，欧盟一些国家就将出现政府债务危机^[17]。因此，围绕养老金长期收支平衡及可持续性，德国对养老保险制度的关键参数进行了改革，主要包括以下几个方面：一是调整并稳定缴费率，平衡代际负担并增强企业活力，1994年缴费率为19.2%，2009年升为19.9%，2013年降至18.9%，2020年之前控制在20%以内，2030年之前控制在22%以内；二是降低法定养老金替代率，通过扩大补充养老保险比重来稳定总替代率水平，法定养老金替代率逐步降至40%左右，总替代率不低于67%^[18]；三是提高法定退休年龄以延迟养老金领取时间，1999-2010年将男性退休年龄从63岁提高至65岁，女性从60岁提高至65岁，2012-2025年将退休年龄从65岁提高至67岁；四是养老金给付根据可持续因子进行自动调整，即根据经济与人口参数（如老年抚养比、失业率、平均余命等）的变动进行调整，以减轻财政负担及养老金支付压力，确保养老金长期收支平衡及可持续性^[19]。

① 贝弗里奇国家主要是通过职业年金及最低养老金防止老年低收入者及女性面临贫困。详见：特劳特·梅耶. 德国养老金制度改革：欧洲经验及其对性别平等的启示 [J]. 公共行政评论, 2014 (6): 47-48.

3. 老年低收入群体及女性的养老金收入保护机制

在改革过程中, 针对老年低收入群体与女性劳动者, 养老保险制度也进行了相应的设计与调整。一是建立最低养老金机制。从2003年开始, 面向养老金收入较低的老年人及部分或完全失去工作能力人员, 建立了以收入调查为基础的最低养老金, 最低养老金替代率略高于社会救助替代率水平, 财源主要由地方政府负担^[20]。二是对老年低收入群体放宽了全额领取养老金的资格条件并缩短了最低参保年限。收入水平较低或者养老金待遇较低的老年人可以领取全额养老金, 也可以提前领取养老金; 参保超过35年的低收入者认定其参保每年的年收入至少为平均收入的75%, 即个人报酬比例点数至少按0.75计算^[21]。三是养老保险对女性劳动者制定了特殊优惠政策。德国女性劳动参与率较高, 但是由于就业不平等导致女性工资收入较低, 或者女性为了生育子女和照顾家庭导致工作年限缩短或者提前退休, 使得女性养老金水平大幅降低, 对此, 对于第一支柱基本养老保险, 从女性生育开始至子女10岁期间, 法定养老保险按照平均收入最高报酬点数计发养老金待遇; 另外, 根据女性生育子女数量给予视同参保年奖励, 1992年以后每生育1个孩子奖励3个参保年; 对于第二支柱补充养老保险, 如果加入“里斯特养老金”, 女性劳动者生育孩子越多退税与政府补贴的标准就越高。

此外, 老年长期护理保险制度(long-term care insurance)对老年低收入群体的养老保障也产生了积极影响。人口老龄化特别是少子高龄化的加剧导致老年人、残疾人等群体对日常生活照料、医疗护理等需求日益增加。为此, 德国在1994年启动了老年长期护理保险制度, 资金由企业和个人平均负担, 退休者和学生也必须参保缴费。制度刚开始建立时缴费率为1%, 1996年提高为1.7%, 2008年提高为1.95%。德国法律规定社会成员在参加法定医疗保险的同时也必须参加老年护理保险, 劳动者个人参加法定医疗保险, 则其赡养人口也视为自动加入。因此, 德国法定医疗保险及老年护理保险基本实现了对社会各阶层成员的全覆盖, 这就极大减轻了中低收入者在年老或病残时需要购买护理服务的经济负担, 对老年人特别是低收入老年人的退休期生活保障起到了重要的辅助支持作用。

4. 政策效应

养老保险制度改革既是一个经济问题, 也是一个政治问题。一方面, 养老金支付刚性及过快增长有可能影响工业健康并拖累经济发展; 另一方面, 养老保险制度改革也是一个政治决策过程, 它必然会受到既得利益的阻碍。德国养老保险制度改革体现了社会主义市场经济特征, 通过政府与市场的合作博弈实现公平与效率的均衡, 并基于团结互助及合作主义理念建立各相关利益集团的合作机制, 很好地处理了这两方面的问题, 使改革得以顺利进行。此外, 俾斯麦时期建立的“社会伙伴”关系也起到了重要作用, 即雇主、雇员和国家是“社会伙伴”, 三方有责任共同维护养老金制度健康发展。20世纪90年代以来的德国养老保险制度改革, 取得了明显成效。一是养老保险结构与参量改革, 确保了养老金长期收支平衡及可持续性; 二是重构了三支柱模式, 提高了第二支柱的比重, 有利于建立法定养老保险与私人养老保险合理的筹资与给付结构, 并通过强化职业年金有效规避老年贫困风险; 三是政府、企业和个人负担结构合理化, 强化了个人养老责任并起到了工作激励的作用; 四是养老金改革兼顾了老年低收入群体及女性的利益, 对他们的养老金福利起到了有效的保护作用。2004年改革后, 法定养老金替代率略微有所下降, 而私人养老金替代率明显提高, 确保了养老金目标替代率不低于67%。与此同时, 养老金给付对低收入者进行了一定的政策倾斜, 缩小了高收入者与低收入者之间的养老金待遇差距。这就从制度上确保了改革不会使老年低收入群体及女性的利益受损, 实现了改革的帕累托改进。2000年以来, 养老金支出水平与缴费率比较稳定。缴费率控制在20%左右, 养老金支出占GDP的比重在10% - 12%之间(见表3)。

表3 2004-2010年德国养老保险状况

%

年份	缴费率	法定养老金收入系数			自愿DC收入系数			总替代率收入系数			养老金支出占GDP比重
		0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	0.5	1.0	1.5	
2004	19.5	66.3	79.5	86.9				66.3	79.5	86.9	11.4
2006	19.5	59.2	61.3	60.3	18.3	18.3	18.1	77.5	79.6	78.4	11.4
2008	19.9	55.6	57.9	57.2	22.1	22.6	22.4	77.7	80.5	79.6	10.7
2010	19.9	56.3	58.5	57.5	21.3	21.1	20.8	77.6	79.6	78.3	10.8

资料来源: OECD. Pensions at a glance: public policies across OECD countries [EB/OL]. [2015-02-15]. www.oecd.org/about/publishing/corrigenda, 2007、2009、2011、2013。

注: 收入系数(0.5、1.0和1.5)表示个人收入占平均收入的比。

四、社会救助: 老年贫困的最后一道有效安全网

养老保险是老年人口养老保障的最重要支柱,但是在人口老龄化、失业率攀升及收入不平等的情况下,一部分老年群体可能因为养老金待遇低或者失去工作能力而陷入贫困。鉴于此,德国实施社会救助计划,为老年低收入群体提供最后一道养老保障安全网。

1. 社会救助的基本理念与政策取向

1961年德国制定的《联邦社会救助法》,明确社会救助(Social Assistance)以普遍生存权为原则,为被救助者提供最低生活保障,使他们能够过上有尊严的生活。同时,社会救助应尽可能使被救助者通过回归劳动力市场就业来实现自立。在以社会保险为主体的德国社会保护体系中,社会救助是一种“补缺型”制度,它以家计调查为基础,为所有没有足够资格直接获得社会保险收入的劳动者及无法间接获得社会保险收入的人群(如家庭主妇、寡妇等)提供必需的生活补助,并对处于特殊困境的人群提供必要援助。

2. 社会救助的类型

社会救助与失业救助、住房福利及寻求庇护者福利共同构成了德国综合社会救助体系。2005年施罗德政府提出“社会救助改革方案”(哈茨IV)^[22],在失业保险基础上,将社会救助金与失业救济金合并为失业救助,旨在为寻求就业的劳动者提供基本生活保障。这样,社会救助就转变为老年低收入群体、部分或完全失去工作能力及其他处于特殊困境的社会成员提供基本生活保障。

老年社会救助主要分为两类:一类是一般社会救助(General Social Assistance),主要提供包括食物、住宿、衣物、取暖等日常必需的生活费用,同时还为必要的社会文化精神生活提供支持;二是特殊救助(Assistance in Special Situations),主要包括对老年人提供家庭护理服务及对残疾人提供综合服务,对没有医疗保险的人群提供医疗服务,还包括对家庭护理者、老年退休者、盲人等提供救助服务。1993年,特殊救助支出占GDP的比重为1.7%,因为1994年建立了老年护理保险,使得特殊救助人数及费用支出大幅下降。2000年德国共有270万人获得社会救助,占总人口的比重为3.3%,社会救助支出占GDP的比重为1.8%,其中特殊救助支出占GDP的比重为1%,一般社会救助支出占GDP的比重为0.8%。

3. 社会救助的资格及给付水平

社会救助是建立在严格家计调查基础上的保障项目,申请者包括配偶、子女及父母的收入低于一定标准才能有资格获得社会救助。社会救助给付根据基本生活需要的标准计算,并充分考虑家庭规模、家庭结构、住房成本及其他额外需要(如参与社会活动)等因素。社会救助的具体实施由地方政府负责,资金也由地方财政承担,联邦财政给予一定补助。国家规定社会救助给付应根据收入及物价指数进行指数化调整,但只有一些州政府执行了此项政策。以制造业工人平均净收入(APE)为基

数, 2002 年单身者家庭社会救助替代率为 39.7%, 无子女夫妇的家庭替代率为 52.6%^[23]。参考上述替代率标准, 社会救助给付基本可以满足老年低收入群体的基本生活需要。

4. 老年低收入群体一般社会救助政策

近年来, 德国对老年低收入群体主要实施了三项社会救助: 一是包括食品、衣物等在内的基本生活支出; 二是住房、取暖等补贴; 三是政府代缴医疗保险和老年护理保险费用。根据 OECD 的统计资料, 前西德地区 2002 年社会救助金 (包括住房和取暖补贴) 为每月 648 欧元; 2004 年为每月 661 欧元, 相当于平均收入的 19.3%; 2006 年为每月 681 欧元, 相当于平均收入的 19.3%; 2008 年为每月 702 欧元, 相当于平均收入的 26.7%; 2011 年为每月 707 欧元, 相当于平均收入的 28%。德国对老年低收入群体实施的社会救助对于防止老年贫困起到了重要作用。

5. 德国老年低收入群体对策的国际比较

为应对老龄化危机及避免老年贫困, 世界上一些国家都制定了相关政策。譬如, 美国有最低收入保障 (Supplemental Security Income, SSI), 英国有福利养老金 (Pension Credit, PC), 瑞典有保证年金 (Guaranteed Pension, GP) 等, 为老年低收入者、残疾人等群体提供基本生活保障, 使他们避免堕入老年贫困。一些国家还制定了放宽全额养老金领取条件、提高低收入者养老金给付标准等特殊政策。与美国、英国等 OECD 国家相比, 德国具有自己的特点 (见表 4)。一是养老金制度主要是采取最低养老金、放宽全额养老金领取条件、女性养老金优惠政策等措施, 提高老年低收入群体及女性的养老金水平, 为他们提供切实有效的保障; 二是社会救助除了综合社会救助外, 还设有老年社会救助项目, 为老年低收入者提供基本生活保障, 成为老年低收入群体的最后一道有效安全网; 三是德国老年低收入群体养老保障对策的资金由财政全额负担。

表 4 德国及其他 OECD 国家针对老年低收入群体的社会保障对策

对策	德国	美国	英国	瑞典	日本
养老金					
①放宽全额养老金资格条件	✓		✓		
②女性养老金优惠政策	✓		✓		✓
③提高低收入者养老金给付标准		✓	✓		
④最低养老金主要由财政负担				✓	
⑤提高养老金给付标准			✓		
⑥财政全额负担	✓				✓
社会救助					
①老年社会救助	✓	✓	✓	✓	
②综合社会救助	✓		✓	✓	✓
不同收入系数下的养老金替代率 (%)					
0.5	55.2	58.7	67.2	68.8	54.3
1.0	57.1	47.3	41.8	55.3	40.8
1.5	56.1	42.9	30.5	72.9	35.7

资料来源: 有森美木. 先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策 [J]. [日] 海外社会保障研究, 2007, 158: 55; 养老金替代率为 2012 年数据, 资料来源同表 3, 256-362。

五、小结及对中国的启示

人口老龄化危机造成了老年抚养比的不断上升, 给德国养老保险制度的筹资与给付带来了两难困境。与此同时, 高龄化及老年女性比例较高, 导致老年贫困率的上升。在这种情况下, 德国对老年低收入群体的养老保障采取了两项对策。一是以养老金充足性、可持续性及工作激励为目标, 对养老保险制度进行了结构与参量改革 (如改变替代率、缴费率、退休年龄等), 确保了制度的有效性及可持

续发展。在此过程中,通过建立最低养老金机制、放宽全额养老金领取条件、制定女性养老金优惠政策等行之有效的措施,改善老年低收入群体及女性的养老金待遇水平。二是实施社会救助计划,为老年低收入群体提供基本生活保障及特殊救助,为老年低收入群体提供最后一道安全网。另外,老年护理保险制度的建立,也对老年低收入群体的养老保障起到了重要的辅助支持作用。

虽然中国与德国的国情存在较大差异,但是在应对人口老龄化的养老保障方面却具有一定相似性。中国人口老龄化形势十分严峻:一是中国人口基数大且老龄化速度快,根据国家统计局的数据,2014年60岁以上人口为2.12亿,占总人口的比重为15.5%,2050年预计将超过30%;二是中国未富先老,人口老龄化导致养老负担更沉重,2010年老年支助比为5,2030年将下降为2.5,2050年将进一步下降为1.3;三是城乡养老保险制度尚处在发展阶段,无论是覆盖范围还是给付水平都需要进一步提高,特别是庞大的城乡居民群体养老金水平较低,与国际劳工组织《社会保障最低标准公约》规定的最低替代率55%差距较大,存在陷入老年贫困的巨大风险^[24]。因此,借鉴德国经验,通过建立养老保障与社会救助的综合配套机制,为老年人特别是老年低收入群体提供有效的养老保障。

1. 继续完善多支柱模式并逐步提高第二支柱比重

中国养老保险体系比较突出的问题除了部分非全日制劳动者(包括农民工)游离在制度之外,还有已并轨的城乡居民养老保险养老金水平偏低问题,这是中国养老保险制度改革的关键节点之一。对此,一个重要的政策选项是德国经济委员会主席吕鲁普提议中国应建立以财政(税收)为基础的社保体系^[25]。因此,应加快养老保险顶层设计,借鉴德国及其他国家经验,完善基础养老金、职业年金/个人账户与个人储蓄性养老保险的三支柱模式。其中,基础养老金与英国基本养老金(State Pension, SP)和日本国民年金相类似,是一元化普惠制养老金,实行全国统筹,资金主要来源于财政(税收)和企业社会统筹缴费,条件成熟时个人也应适度缴费。基础养老金应以基本生活保障为参照标准,逐步提高保障水平。职业年金与个人账户作为第二支柱,实行DC模式,由企业和个人缴费,借鉴德国“里斯特养老金”的做法,政府应对参保者特别是低收入人群的缴费进行高比例财政补贴。基础养老金一元化不仅有利于解决“碎片化”、养老金待遇低且不平等问题,而且有利于解决非全日制劳动者特别是农民工游离在制度之外的问题,为全体国民提供基本养老保障。此外,职业年金与个人账户是基础养老金的重要补充,不仅有利于保持养老金适度水平,还对老年低收入群体及女性起到收入保护作用。从养老金结构改革的可行性考虑,由于职业年金与个人账户已有一定基础,较易实现制度对接并降低改革阻力。

2. 应对老龄化危机进行必要的养老保险参量改革

城镇职工养老保险实行的是社会统筹与个人账户相结合的部分积累模式,社会统筹养老金的长期收支平衡及可持续性受老龄化影响较大。为此,应在人口老龄化高峰之前,未雨绸缪,尽快进行养老保险参数调整,以确保养老保险制度的有效性及可持续发展。

首先,设计并保持养老金替代率适度水平,为老年人口提供充足的养老保障。城镇职工社会统筹养老金替代率应适度降低,相应提高个人账户替代率水平,建立合理的给付结构,有效规避老龄化带来的支付风险并防止老年贫困。现阶段,城乡居民基础养老金待遇偏低,养老金替代率及养老金消费替代率均比较低,难以为城乡居民提供有效养老保障,存在陷入老年贫困的风险。因此,伴随经济发展应逐步提高城乡居民基础养老金替代率水平。如果能够实现基础养老金一元化,那么,城乡居民基础养老金替代率偏低的问题就会得到解决。此外,还应借鉴德国经验,建立养老金的CPI指数化调整

机制, 确保老年人养老金的购买力不降低, 从而抵御老年贫困风险。

其次, 应逐步降低企业养老保险缴费率。现阶段, 企业养老保险缴费率在 20% 左右, 社会保障总缴费率超过了 40%。与德国、美国等发达国家相比, 企业缴费率明显偏高, 长期下去将使企业不堪重负并削弱其正常经营与市场竞争力。因此, 应通过国有资产变现、征收生态税等方式拓展资金筹集渠道, 逐步适度降低企业养老保险缴费水平。

再次, 尽快实施提高退休年龄政策。为应对老龄化危机, 提高退休年龄是大多数 OECD 国家的政策首选。提高退休年龄一方面有利于缓解养老金支付压力, 确保养老金收支平衡及可持续性; 另一方面通过“工作激励”实现积极养老, 有效规避老年贫困风险。

最后, 改革养老金计发办法。一是适度提高缴费年限, 减缓养老金支付压力; 二是通过退休年龄立法以及制定类似德国削减提前退休者养老金待遇的政策, 控制提前退休; 三是借鉴德国、日本的经验, 建立养老金给付精算平衡机制, 根据经济和人口参数的变动对养老金给付进行自动调整。

3. 建立老年低收入者、女性等群体的收入保护机制

在人口老龄化不断加重的情况下, 社会上一些老年低收入者、残疾人、女性等弱势群体由于养老金待遇不足将存在陷入贫困的巨大风险。因此, 应借鉴德国的经验, 建立老年低收入者、女性等群体的养老金保护机制。一是在现行养老金制度体系中, 建立最低养老金机制。最低养老金是德国、意大利、比利时等 OECD 国家普遍采取的政策。日本 2004 年的养老金改革规定老年人养老金替代率不能低于 50%。借鉴德国的经验, 最低养老金以家计调查为基础, 给付标准略高于低保金水平, 资金筹集由中央和地方财政负责。二是建立基于退休年龄的养老金梯度给付机制。由于高龄老年人口收入下降, 更容易陷入贫困。因此, 养老金给付应根据退休年龄的增加按比例适度提高, 一方面激励老年人延迟退休, 另一方面增加退休高龄老年人口的养老金待遇, 有利于规避老年贫困风险。三是提高老年低收入者、残疾人等群体的个人账户参保缴费的财政补贴标准, 激励个人参保并减轻缴费负担, 提高个人账户养老金替代率水平。四是对女性劳动者的参保缴费及给付进行奖励。近期, 国家公布了全面放开二胎的人口政策, 这是契合人口结构转变和应对少子老龄化危机的战略性选择。为此, 应借鉴德国的做法, 对生育及抚育幼儿期间的女性劳动者进行参保奖励, 并适度提高养老金给付待遇标准。这样, 不仅有利于提高育龄妇女的生育意愿, 而且有利于缩小养老金给付的性别差异和避免女性老年贫困。此外, 制定老年低收入者、残疾人、女性等弱势群体的就业保护与促进政策, 提高就业能力与避免就业歧视, 也有利于为他们提供更充足的收入保障并有效抵御贫困风险。

4. 建立健全综合社会救助体系并建立老年低收入群体的社会救助机制

在人口老龄化过程中, 中国家庭结构也发生了较大变化。空巢家庭、失独家庭、单身家庭等逐渐增多, 引起了老年贫困率的上升。根据中国社会科学院《中国老龄事业发展报告》蓝皮书数据, 2013 年城乡空巢老人占全部老年人比重接近 50%; 失能半失能的老年人达到 3750 万人, 占全部老年人的 18.6%。现阶段, 中国城乡老年群体贫困问题仍然十分严峻。据人口专家估计, 全国城乡 60 岁以上老年人口贫困率约为 17.5%^[9], 远高于 OECD 国家 12.8% 的平均水平^[5]。为解决老年低收入群体的养老保障并避免老年贫困, 在完善城乡养老保险体系的同时, 还应借鉴德国及其他国家的经验, 加快建立健全综合社会救助体系, 并专门建立面向老年低收入者的社会救助机制。前者是面向全体社会成员的综合救助制度, 内容主要包括灾害救助、医疗救助、住房救助等。后者可以在城乡最低生活保障制度中单独设立或者按照低保对象实施分类梯度救助, 主要为老年低收入者、失能半失能劳动者等群体提供基本生活保障及特殊社会救助, 为他们的基本生活保障提供最后一道切实有效的安全网。

参考文献:

- [1] SAMUELSON P A. An exact Consumption-Loan Model of interest with or without social contrivance of money [J]. Journal of Political Economy, 1958, 66 (6): 467-482.
- [2] DISNEY R. Crises in public pension programmes in OECD: what are the reform options? [J]. The Economic Journal, 2000, 110: 1-23.
- [3] BARR N. The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty and the role of the state [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001, 55-58.
- [4] The World Bank. Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth [M]. Oxford: Oxford University Press, 1994: 18-27.
- [5] OECD. Pensions at a glance 2013: OECD and G20 indicators [EB/OL]. [2015-02-15]. www.oecd.org/about/publishing/corrigenda, 2013.
- [6] ZAIDI A, GRECH A. Pension policy in EU25 and its impact on pension benefits [J]. The Journal of Poverty and Social Justice, 2007, 15 (3): 299-311.
- [7] 特劳特·梅耶. 德国养老金制度改革: 欧洲经验及其对性别平等的启示 [J]. 公共行政评论, 2014 (6): 34-43.
- [8] 有森美木. 先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策 [J]. [日] 海外社会保障研究, 2007, 158: 45-59.
- [9] 乔晓春, 张恺梯, 孙陆军, 张玲. 对中国老年贫困人口估计的估计 [J]. 人口研究, 2005 (2): 8-15.
- [10] 杨菊华. 人口转变与老年贫困问题的理论思考 [J]. 中国人口科学, 2007 (5): 88-94.
- [11] 杜鹏, 谢立黎. 以社会可持续发展战略应对人口老龄化——芬兰老龄政策的经验及启示 [J]. 人口学刊, 2013 (6): 26-33.
- [12] 陈友华, 苗国. 老年贫困与社会救助 [J]. 山东社会科学, 2015 (7): 104-113.
- [13] CREMER H, PESTIEAU P. Reforming our pension system: is it a demographic, financial or political problem? [J]. European Economic Review, 2000, 44 (4): 975-983.
- [14] DIAMOND P A. A framework for social security analysis [J]. Journal of Public Economics, 1977, 8 (3): 275-298.
- [15] 罗伯特·霍尔茨曼, 理查德·欣茨. 21世纪的老年收入保障: 养老金制度改革国际比较 [M]. 郑秉文, 等译. 北京: 中国劳动保障出版社, 2006: 46-51.
- [16] 于秀伟. 从“三支柱模式”到“三层次模式”——解析德国养老保险体制改革 [J]. 德国研究, 2012 (2): 70-79.
- [17] 郑秉文. 欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到高债国家的教训 [J]. 中国人口科学, 2011 (5): 1-11.
- [18] 刘涛. 德国养老保险制度的改革: 重构福利国家的边界 [J]. 公共行政评论, 2014 (6): 7-25.
- [19] 陈飞飞. 人口老龄化与德国法定养老保险制度改革 [J]. 德国研究, 2006 (4): 30-33.
- [20] ADEMA W, GRAY D, KAHL S. Social assistance in Germany [J]. OECD Labor Market and Social Policy Occasional Papers, 2003, 58: 5-47.
- [21] 王学东. 德国养老保险制度的现状和趋势 [J]. 当代世界与社会主义, 2001 (4): 53-56.
- [22] 肖巍, 钱箭星. 从德国《2010议程》看福利体制改革 [J]. 复旦学报(社会科学版), 2014 (4): 140-146.
- [23] 曹清华. 德国社会救助制度的反贫困效应研究 [J]. 德国研究, 2008 (3): 18-25.
- [24] 清华大学就业与社会保障研究中心. 中国老龄社会与养老保障发展报告(2014) [J]. 中国新闻周刊, 2014 (Z1): 33-37.
- [25] 杨求淳, 李初谨. 中国要对社保体系进行必要的财政补偿 [N]. 21世纪经济报道, 2008-08-20 (1).

[责任编辑 冯 乐]