

世界经济

德国的养老保险体制改革

刘跃斌,高颖

(武汉大学商学院,湖北武汉 430072)

[作者简介] 刘跃斌(1962-),男,黑龙江太康人,武汉大学商学院副教授,主要从事企业管理和德国经济研究;高颖(1982-),女,湖北武汉人,武汉大学社会保障研究中心硕士生,主要从事社会保障政策研究。

[摘要] 德国养老保险体制有较长的历史,其养老保险行政管理与经营是分开的,经营体制中又呈现多部门、多层次国家与私人保险机构并存的特点。德国针对养老保险日益加重的资金困难,不断实施养老保险体制改革,其保持养老保险的三个支柱作用的做法(国家养老保险、企业养老保险和私人养老保险)值得中国借鉴。

[关键词] 德国;养老保险;体制;改革

[中图分类号] K516.5 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)05-0656-05

一、德国养老保险的机构与养老金的筹措途径

德国养老保险机构不是统一的,而是由不同行业、不同行政区划层次的养老机构组成。例如,有负责工人养老保险的州养老保险管理机关,海员保险机关和铁路保险机关。还有负责职员养老保险的联邦职员保险机关以及负责矿工养老保险的矿工联合会。所有这些法定养老保险机关以自愿的原则组成了德国养老保险机关联合会。这个协会组织经注册而独立存在。其核心任务是咨询服务,发布有关信息,对养老保险机关的相关人员进行培训^[1](第 61 页)。

德国法定养老保险实行的是现收支方法,即现在征收的养老保险费是用于发放现在已经开始领取养老金的人(亦称世代合同)。养老保险机关的资金主要由保险费组成,外加 20% 的联邦补贴以及其它收入。有些行业养老保险机构内部(尤其是西部与东部之间),进行一定的调剂平衡。例如联邦职员保险机关通常用资金盈余来补偿有资金缺口的州立相关机构。如果联邦职员保险机关的资金盈余不足以贴补内部个别州的资金缺口,就动用联邦财政提供的无息贷款。通过这种方式,养老保险机关得以始终保持支付能力。1992 年的养老金改革法,引入了联邦补贴自我调整机制,即联邦无息贷款随着保险费率的提高而提高。1997 年德国法定养老保险费率为 20.3%,目前仍维持在这个水平左右。除了公务员(由国家提供养老保障)、月收入低于 320 欧元的就业者和已达到退休年龄的退休者之外,其他所有就业者都属于法定养老保险参加者(但不一定都要参加法定养老保险机关的保险,部分人也可以选择私人养老保险机关的保险)。工人和职员的养老保险由其本人和雇主各承担一半,而自愿在私人养老保险机关投保者(独立从业人员)则由自己承担全部保险费。

养老保险最低的保险时间为 5 年,未达到这一投保年限,投保人到退休时将领不到养老金。德国法定退休年龄为 65 岁,满 65 岁可领取通常的养老金。投保时间较长(35 年以上)的残疾人可于 60 岁领

收稿日期: 2005-04-23

取全额养老金。其他人员提前领取养老金,养老金都要打折。每提前一年,打折3.6%,提前5年打折18%。由于联邦无息贷款补贴越来越难以保障养老保险机关的支付能力(因为失业、人口负增长及人口老龄化等原因,养老金现收现支暴露出的问题越来越突出,即保险机关得到的养老保险费增长慢,而需要支付给符合条件的退休者养老金则增长快),所以养老保险法改革将实行更严格的养老金发放条件审核制度。

二、德国养老金的计算与收支状况

养老金的计算是以保险期以内的工作收入为依据的。其计算公式为:

个人收入分值 × 养老金类别因子 × 现在的养老金值 = 每月养老金。

个人收入分值:指投保人缴费期(包括免保期、减保期)内每年的工作收入与当年雇员平均收入之比的得数。

养老金类别因子:指把到法定退休年龄(65岁)领取养老金视作1.0,无工作能力养老金类别因子也为1.0,而无职业能力养老金类别因子为0.667。总之,提前领取法定养老金越早,养老金类别因子就越小。

现在的养老金值:指相对于一个收入分值的养老金月值。该值在每年的7月1日根据雇员净工资的增幅调整一次。

每月养老金:指由个人的收入分值、养老金类别因子及现在的养老金值的乘积推算出的每月领取的养老金。

对于在就业期间的后段时间里才开始投保法定医疗保险的退休者,他们在退休期间继续有义务办理医疗保险投保,一般为养老金的13%至14%。同时,他们还有义务投保护理保险,为养老金的1.7%,这两项保险由其本人与养老保险机关各承担一半保险费。而自愿投保或投私人养老保险的退休者,也能从国家法定养老保险机关得到一定的,不高于一半的医疗和护理保险费补贴。此外,东部退休者还能得到联邦特别补助金,这主要考虑原东德养老制度的过渡^[21](第221页)。

以养老保险为例,以下表格反映了二战后德国养老保险缴费率和发放养老金增长率的对比情况:

年份	缴费率	养老金增长率	年份	缴费率	养老金增长率
1949	5.6%	0	1974	18%	+11.2%
1950	10%	0	1975	18%	+11.1%
1951	10%	0	1976	18%	+11.0%
1952	10%	0	1977	18%	+9.9%
1953	10%	0	1978	18%	0
1954	10%	0	1979	18%	+4.5%
1955	11%	0	1980	18%	+4.0%
1956	11%	0	1981	18.5%	+4.0%
1957	14%	0	1982	18%	+5.76%
1958	14%	0	1983	18.5%	+5.59%
1959	14%	+6.1%	1984	18.5%	+3.4%
1960	14%	+5.94%	1985	18.7%	+3.0%
1961	14%	+5.4%	1986	19.2%	+2.9%
1962	14%	+5.0%	1987	18.7%	+3.8%
1963	14%	+6.6%	1988	18.7%	+3.0%
1964	14%	+8.2%	1989	18.7%	+3.0%
1965	14%	+9.4%	1990	18.7%	+3.1%
1966	14%	+8.3%	1991	17.7%	+4.7% (Ost: +15.0%)

年份	缴费率	养老金增长率	年份	缴费率	养老金增长率
1967	14 %	+ 8.0 %	1992	17.7 %	+ 2.87 % (Ost: + 11.65 %)
1968	15 %	+ 8.1 %	1993	17.7 %	+ 4.36 % (Ost: + 6.1 %)
1969	16 %	+ 8.3 %	1994	19.2 %	+ 3.39 % (Ost: + 3.64 %)
1970	17 %	+ 6.35 %	1995	18.6 %	+ 0.50 % (Ost: + 2.78 %)
1971	17 %	+ 5.5 %	1996	19.2 %	+ 0.95 % (Ost: + 4.38 %)
1972	17 %	+ 6.3 %	1997	20.3 %	+ 1.65 % (Ost: + 1.21 %)
1973	18 %	+ 11.35 %	2002	19.0 %	- 0.64 % (Ost: - 1.6 %)

注:德国对养老金年金调整的计算在 1971 年以前(含 1971 年)都是从当年 1 月 1 日开始的,自 1972 年后改为当年的 7 月 1 日开始^[51](第 28 页)。

以上数据表明,德国公民养老保险缴费在 20 世纪 60 年代中期以前一直占计算收入的 15 % 以内,60 年代后期至今的 30 多年里,缴纳率不断调高,1997 年超过了 20 %,而发放的养老金增幅却不断缩小,除 1949 年至 1958 年没有增幅外,1959 年至 1977 年增幅却一直在攀升,最高达到 1973 年的 11.35 %,但从 1979 年开始,养老金来源紧张,其增幅不断调低,包括统一后原东德地区的养老金增幅也大大降低,1991 年为 + 15.0 %,到 1997 年仅为 + 1.21 %,2002 年甚至为负增长,反映了东西部地区社会保障开支缺口拉大,维护其收支平衡的任务十分艰巨。

三、德国养老保险体制改革

面临着越来越困难的养老保险收支局面,德国政府不断实行养老保险改革。20 世纪 50 年代以来,德国政府就把社会保障看成“是经济过程中的一个重要因素”^[41](第 125 页),国家是改革社会保障制度的主导力量。

(一) 1992 年养老保险改革内容

(1) 养老金的调整是根据在改革后可供支配的(净)工资收入的增幅,而不是改革前根据毛工资收入的增幅。

(2) 从 2001 年起将退休年龄统一为 65 岁的标准,而不再是过去 60 岁或 63 岁的标准。

(3) 实施比以往更严格的审核制度,根据每个人的情况来考虑免除缴纳保险费的时间(如因患病、培训、服兵役期间的免保审核)^[51](第 736 页)。

虽然 1992 年的养老保险改革减缓了养老保险费率上升的趋势,但随着各种社会矛盾的激化,经济状况不佳,养老保险体制又出现危机。据德国养老保险机关联合会估计,到 2030 年养老保险费率会达到 26 % 至 29 %,社会总保险费率更会突破 50 %—60 %,无论是就业者,还是国家均承受不起这样重的负担。因此,德国养老保险还须更彻底地改革,以使得养老金的收支维持在基本平衡的水平上。

(二) 1999 年的养老保险改革内容

1999 年德国联邦议院最终通过了法定养老保险改革法,即 1999 年养老金改革法。该法在养老金计算公式中加入人口发展因子,以此来面对由于人口寿命增加而导致的养老金领取年份的增加。人口发展因子是根据 1992 年养老金改革以来 65 岁以上人的平均寿命变化情况确定的,与性别没有关系。通过人口发展因子使得因养老金领取年份的增加而出现的附加养老金支出(相对过去支出水平),能公平地分摊到保险费缴纳者和养老金领取者身上。总之,1999 年养老金改革的主要目的是:(1) 适当降低过高的养老金水平,使养老金费率保持平稳;(2) 在筹资模式上,更多地考虑人口老化的因素;(3) 强调生育子女的义务,增加多子补贴;(4) 协调养老保险与失业保险及医疗保险的关系;(5) 鼓励多种渠道发展养老保险;(6) 实行灵活的中央保险模式和地区保险模式相结合。

1999 年养老金改革法又通过“养老金水平保障条款”,来保证标准养老金水平不会有大的滑坡。即所谓的一个不断调整收入后的取平均收入水平的普通就业者,在投保 45 年后的净养老金占平均净工资

的比例,不会低于64%的水平,与现在的70%比例相差不大^[6](第52页)。

要维持64%的养老金月值水平,不受人口社会等因素影响,养老金改革法还重点从以下几方面进行改革:

(1)用分级的工作能力标准作为养老金缴纳减免标准,取代过去简单的无职业能力养老金和无工作能力养老金的划分方法

现行德国养老保险承担的不只是残疾风险,还有劳动力市场风险。前者属于无工作能力养老金政策范围;后者即无职业能力养老金减免指因产业结构调整出现的失业者,其缴纳养老金的时间免除部分。而养老保险机构判断无职业能力养老金是较困难的。有时,社会救济机构与联邦劳工局相互推卸社会保障责任。例如,社会救济机构象征性地安排缴费期免除者就业一年,如果此人一年后再次失业,就可以得到联邦劳工局管辖的失业保险金和相关期间的养老金。这对于就业者来说是不公平的。

通过分级的工作能力标准来计算养老金的缴纳标准,在现实工作中比较好操作,而不是搞一刀切的办法。具体计算方法是:一天工作3小时以下——全免;一天工作4-5小时之间——免一半;一天工作6小时(含6小时)以上——不免。

(2)鼓励三个支柱共同发展

目前,德国养老保险的三个支柱为国家法定养老保险(占70%)、企业养老保险(占20%)和个人人寿保险(占10%)。其中,企业养老保险是建立在资本积累模式基础上,相当于企业职工用自己的现在收入去保障自己将来的退休收入,有利于鼓励就业者的工作积极性。企业的经营状况又不会影响职工企业保险,因为在职工失业时可以从联邦劳工局那里得到养老保险费补贴。因此,德国1999年养老金改革法鼓励发展企业养老保险。企业职工在参加了法定养老保险后,还可以参加企业养老保险,或只参加后者,两者并不矛盾。企业保险大大减轻了国家法定养老保险的压力。

(3)改革子女抚养期间的缴纳养老金办法

德国养老金投保人在抚养子女期间可以得到缴纳养老费的折扣。一般是父母中的一方为享有者,其计算方法是以平均收入的75%作为基数计算应缴保险费额。过去享受优惠期为3年,双胞胎为6年。但是,改革后,1992年后出生的婴儿的父母一方只享有一年的优惠期。原因是以往的子女抚育期被高估了,而实际投保人较早恢复工作。因而,养老保险费的缴纳也应如期恢复到100%的水平上来。

(4)鼓励特殊人群参加私人养老保险

从养老保险、医疗保险、国家补贴、减税多方面比较,参加国家养老保险的自由职业者、公司老板,也可以加入私人养老保险(根据自身情况而定),因而也可以获得类似雇员的优惠条件。同样,某些职业的雇员如医生、律师等既可以参加国家养老保险,也可以加入私人养老保险,这样也可以获得类似雇主待遇的优惠。

部分收入高的自由职业者如教师、护理人员、家庭生产者、手工艺品制造者、作家、艺术家、记者等,可选择全额自缴的私人养老保险,对此的支出可以减免纳税。

所有在德国居住的外国人都可以参加国家法定养老保险,即年龄在16年至65岁之间,保费可选择最低保费和最高保费两项之一。这部分人也可以全额加入私人养老保险而减免纳税。

四、德国养老保险政策实践对中国的启示

(1)德国养老保险是其社会保障体系中不可分离的一部分,它与失业保险、医疗保险等有着紧密的联系,实行信息资源共享。随着我国养老保障的范围扩大,就业者从开始工作至退休的信息跟踪系统亟待完善。

(2)德国养老保险的强制性落实较好,企业和个人都自觉缴纳养老保险费用。中国的养老保障立法与其实施仍有一定差距,应加大政府方面的监督力度。

(3) 应对养老基金管理进行改革,通过不同投资、运营手段使其保值、增值^[7](第 147 页)。

(4) 德国各渠道各层次的养老保险机制比较适合中国的情况。中央政府应赋予各行业、各省、自治区和直辖市以更多的养老保险管理自主权,使地方居民的养老问题在地方得到较好解决。

(5) 应学习德国养老保险管理认真细致的精神,特别是对养老金发放应依法办事,针对不同的退休年龄条件核定发放标准。

(6) 规范养老保险市场秩序,通过立法来协调国家、保险人和投资人的关系,促进保险公司之间合法竞争。

[参 考 文 献]

- [1] RISCHE, Herbert. Unsere Sozialversicherung [M]. Berlin, 2001.
- [2] HARENBERG, Bodo. Aktuell 2002 [M]. Dortmund, 2001.
- [3] GAULKE, Jürgen. Altersvorsorge [M]. Frankfurt, 2003.
- [4] [德]路德维希·艾哈德. 社会主义市场经济之路[M]. 武汉:武汉大学出版社,1998.
- [5] BERTHOLD, Norbert. Fallende Lohnquote und steigende Arbeitslosigkeit [J]. Wirtschaftsdienst, 1998, (8).
- [6] RIESTER, Walter. Soziale Sicherung im Überblick [M]. Berlin, 2002.
- [7] 伊志宏. 养老金改革模式选择及其金融影响 [M]. 北京:中国财政经济出版社,2000.

(责任编辑 邹惠卿)

Old-Aged Insurance System Reform of Germany

LIU Yue-bin, GAO Ying

(Wuhan University Business School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: LIU Yue-bin (1962-), male, Associate Professor, Wuhan University Business School, majoring in business management and Germany economics; Gao Ying (1982-), female, Graduate, Center of Social Security Search, Wuhan University, majoring in social security policy.

Abstract: The German old age insurance system (GOAIS) has a long history. The administration and running of GOAIS are separate. The running system takes on the characters such as multiple departments, multiple layers, the concurrent existence of state owned and private insurance agency and so on. Facing the increasingly serious capital difficulties on the old age insurance (OAI), the German government keeps on carrying out the reform of the OAI. It sets a good example to China to maintain the three main aspects of the OAI (nation OAI, enterprise OAI and private OAI). This article also brings up the following main viewpoints: establish open OAI information system; reform the management form of the OAI funds; enlarge the local government's independence in the old age insurance (OAI) management.

Key words: Germany; Old Age Insurance (OAI); system; reform