

联邦德国的老年防贫体系： 社会救助制度的动态扩展与增量扩容

刘 涛

【摘 要】 本文介绍了千禧年以来德国社会老年贫困数量持续上升的社会现象及其成因，并指出社会救助制度在救助老年贫困群体中发挥着越来越重要的作用。除了专门针对老年人的社会救助制度之外，分类救助项目特别是“护理救助”在防止老年人滑入贫困陷阱中发挥着重要作用。论文除了分析老年社会救助及“护理救助”项目的发展趋势之外，还衔接社会学理论及社会政策理论提出了区分一阶社会救助及二阶社会救助的区隔认知模式，提出对于社会救助的研究不仅要注重于本体论的社会问题及社会问题意识层面的研究，更要关注社会救助制度的“社会嵌入”问题，即探索社会救助制度是如何与社会保障制度中的其他制度体系相互协调、相互适应的。社会救助制度和社会保险制度之间的“动态互动关系”作为核心研究焦点应得到特别重视，社会保险制度和社会救助制度之间产生“共振”效应，一方的发展深刻地影响着另一方的形塑及演变。

【关键词】 老年；贫困；社会观察；社会救助；社会保险

一、引言

传统的工业化国家及福利国家的观念中，老年阶段一般被视为社会化过程中较为富裕安定的阶段。老年人一生收入的积累以及法定养老金制度的建立，使得老年生活阶段往往与稳定的生活来源、稳定的福利待遇及休闲安定及舒适的生活密切相连。一个标准的养老生涯史假定了一名德国产业工人或职员从20岁开始工作并持续缴纳养老保险费用，至65岁为止，即可以获得优厚的养老保险待遇，其养老金替代率约占其工作时期平均收入的70%左右^①。可以说，传

【作者简介】 刘涛，德国杜伊斯堡—埃森大学社会学研究所及东亚研究所教授。主要研究方向：德国与中国的社会保障、社会福利制度、社会治理及社会政策理论。

① 参见 Diether Döring, *Die Zukunft der Alterssicherung: Europäische Strategien und der deutsche Weg*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2002.

统的老年观对应的是一个生涯阶段中富足及稳定的社会镜像^①。

然而千禧年以后，这幅老年社会镜像经历了显著的变化，老年人贫困现象开始进入了社会关注领域及学术界视野，老年人贫困成为一个越来越严峻的社会问题。老年生涯阶段及老年人的社会观感也在经历着持续的社会变迁，日益贫困及两极分化的老年人群体正在替代富足安定的老年阶段而逐步演化为新的社会镜像。通过定性分析的研究方式，社会学者在生命历程的分析中测量到越来越多的人群在老年阶段以各种不同的形式陷入了老年贫困陷阱^②。在德国这样的发达工业化国家及福利国家，社会的日益贫困化特别是老年阶段的贫困化正在成为一个新的社会问题，并日趋严峻^③。

本篇论文介绍了德国老年贫困发展的情况，并介绍了德国社会救助制度对于老年贫困现象增多的制度性回应。而作为特别的关注点，该篇论文注意到了德国社会救助制度与德国整体社会保障制度、特别是与社会保险制度之间的相关及协调问题，并特别指出社会保险与社会救助制度之间的双边动态互动关联在很大程度上影响并决定着德国老年社会救助制度的发展。

二、德国老年社会救助制度的发展及其与养老保险制度发展之关联

德国千禧年以来的老年贫困现象数理的上升，与多个社会结构因素紧密相连。

第一，人口结构变迁及持续的人口再生产之低迷引发的人口老龄化深刻改变了社会结构，同时引发了社会抚养比率的变化。传统的以现收现付为基础的具有代际团结色彩的养老保险制度无法保证常规设计的养老保险替代率，养老金替代率在人口结构之冲击下不得不次第下滑使得老年收入无法得到保证^④。

第二，后工业化社会的变迁特别是工作方式和生活方式的变迁终结了传统的长时间全职工作及不间断缴纳社会保险费的工作标准生涯史，微型化、灵活化、临时化的工作生活模式不断侵蚀俾斯麦社会保险模式的基础，45年的持续不间断的社会保险缴费史在后工业社会越来越成为非典型的工作模式^⑤。工作生涯的片段化及碎片化也导致了养老金核算的碎片化，养老金不断下降严重影响了老年人生活质量，甚至有学者断言以社会保险类型为主的福利国家将逐步“告别俾斯麦模式”^⑥。

① 参见 Jens Alber, Martin Schölkopf, *Seniorenpolitik: die soziale Lage älterer Menschen in Deutschland und Europa*, Amsterdam, Fakultas, 1999; Vogel Claudia, Andreas Motel-Klingebiel, *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2013.

② 参见 Antonio Brettschneider, Ute Klammer, *Lebenswege in die Altersarmut: biographische Analysen und sozialpolitische Perspektiven*, Berlin, Duncker & Humblot, 2016.

③ 参见 Claudia Vogel, Andreas Motel-Klingebiel, *Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut?*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden, 2013; Uwe Schwarze, *Sozialhilfe in Schweden und Deutschland: Lebenslaufpolitik zwischen modernisierter Kommunalpolitik und aktiviertem Wohlfahrtsstaat*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2012.

④ 参见 Diether Döring, *Die Zukunft der Alterssicherung: Europäische Strategien und der deutsche Weg*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2002.

⑤ 试对比如下文献：Martin Kohli, "Die Institutionalisierung des Lebenslaufs," *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1985, 37(1).

⑥ 参见 Bruno Palier, *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

第三,德国自从1990年代后期以来持续的面向新自由主义的劳动市场改革及养老保险改革,也在某种程度上可以解释为何贫困比例特别是老年人贫困比例持续上升。面向劳动市场的改革例如哈茨一号到四号的改革缩减了失业人员领取失业保险的时限及失业保险的金额,特别是增加的高强度、高频率的惩戒措施,强制领取失业金二号的人员接受工作技能培训及强制其返回工作市场,这些措施得社会贫困比率出现了持续上升的态势^①。而养老保险领域为了因应替代率下降而采取的国家补助的私人储蓄式“里斯特”养老金改革也使得养老金领域出现了两极分化的状态,高收入群体有更多的可支配现金投入到“里斯特”养老金储蓄中,而低收入者则事实上被排除在里斯特养老金门槛之外,这引发了养老金不平等的广泛讨论^②。作为传统法团主义及保守主义式的福利国家,德国开始出现了二元阶层化的老年生活阶段,部分老年人富足的老年阶段相对应的是日益上升的养老金不足的老年阶段。

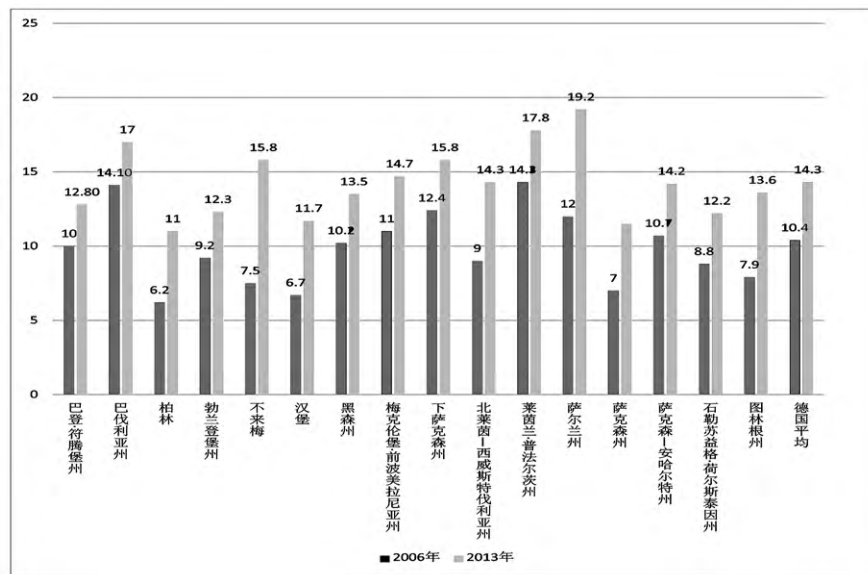


图1 德国各联邦州65岁以上人群贫困风险比率（贫困人口百分比）

图表及数据来源：德国2013年微型人口抽样调查。

图1显示,即使考虑到德国东西发展差距及其他地缘经济差异等因素,德国各联邦州在2006年至2013年度都呈现了不同程度老年人贫困风险比率上升的情况,其中南部的巴登符腾堡州老年人贫困风险比率在此时期上升了2.8个百分点,同一时期,东部的柏林老年人贫困风险比率却从6.2%到11%,上升了接近五个百分点,而西北部的自由港口城市不来梅的老年人贫困风险比率则在七年时间飙升了8.3个百分点。

由于老年人的贫困风险与养老金的发展有很重要的关联,有必要考察一下养老金的实际替代率,图2显示在1977年养老金替代率达到峰值59.5%后就出现持续下降态势,到2016年其

① 刘涛:《德国社会救助制度改革对我国低保制度的启示》,《社会保障研究(北京)》2011年第2卷;刘涛:《德国劳动市场的改革:社会政策的V型转弯和政治光谱的中性化》,《欧洲研究》2015年第1期。

② 试对比如下文献:Frank Berner, *Der hybride Sozialstaat: Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt am Main, Campus-Verlag, 2009; Tao Liu, "Pension Reform in Germany since the 1990s: New Developments and Theoretical Implications," *Journal of Asian Public Policy*, 2017, 10(1).

已经下降到 50 个百分点以下，随着社会人口结构的持续老化和工作方式的变化，养老金的替代比率将不可避免地下降到 2030 年的 44.4%。低迷的养老金给付已不足保证德国老年人拥有尊严的老年生活。

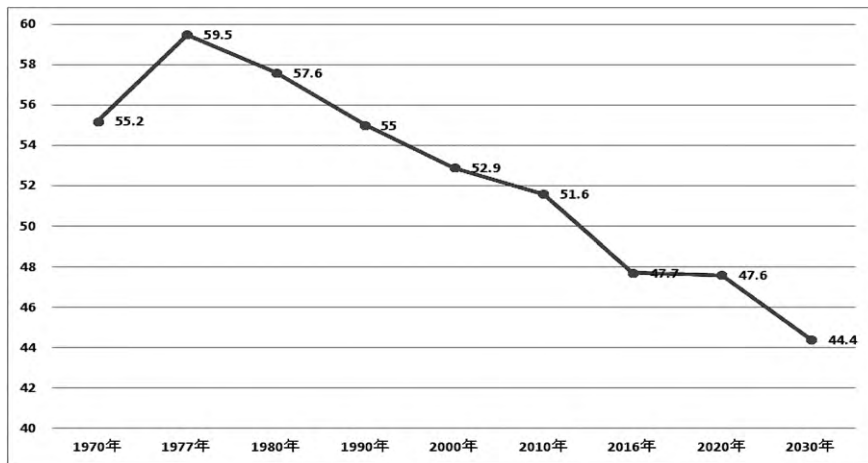


图 2 德国养老金替代率的发展变化（占税前收入百分比）

图表及数据来源：德国养老保险（2016）。

注：自 2016 年起的数据为预测数据。

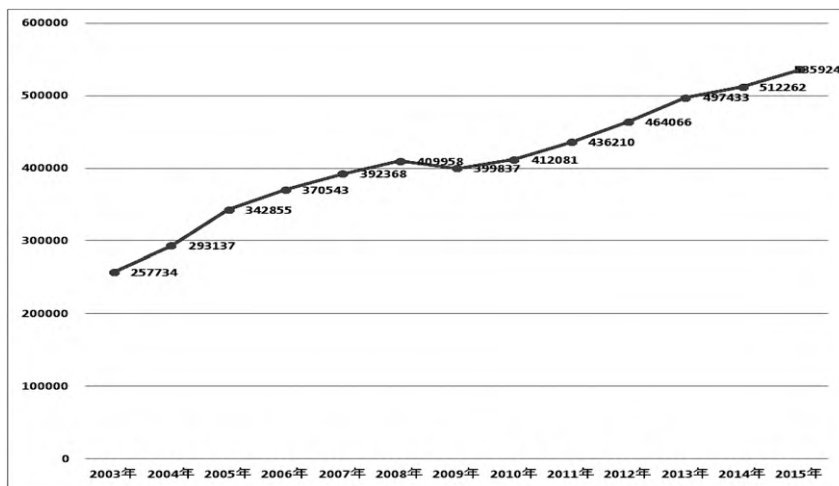


图 3 德国领取老年社会救助人数的发展（总人数）

图表及数据来源：德国联邦统计局（2016）。

德国自从 1993 年以来就推行社会救助制度的整体结构改革，截止 2005 年，改革大致告一段落，德国将过去全国统一的社会救助制度拆分成为几个不同的社会救助制度，包括儿童社会救助、老年人及工作失能人士社会救助及求职人员社会救助等，原有的“社会救助”制度也根据新时代的特点被重新命名为“基本保障”^①。根据该“拆分式”的社会救助制度，有现金救

① 可类比中国的城乡最低生活保障制度。参见刘涛：《德国社会救助制度改革对我国低保制度的启示》，《社会保障研究（北京）》2011 年第 2 卷；刘涛：《德国劳动市场的改革：社会政策的 V 型转弯和政治光谱的中性化》，《欧洲研究》2015 年第 1 期。

助需求的老年人及残疾人被单独的老年及失能人士社会救助制度所覆盖,其社会救助额与工作年龄阶段的求职人士所申请的社会救助额大体相当,但两项制度的基本区别在于申请的难度和障碍。对于求职人员的社会救助而言,申请者必须接受严苛的审查措施和大量的强制职业再培训及转训措施,大量的惩罚及惩戒措施更变相剥夺了大量贫困公民的社会权。而老年人获得社会救助则相对比较容易,不会遭受地方职业介绍所施加的专断惩罚。如图3所示,自2003年到2015年,德国老年人群中领取社会救助的人数自25.7万上升到53.5万多,增长幅度约为50%,老年人社会救助制度在老年人的月收入中扮演着越来越重要的角色。而根据德国联邦劳工部的预测,对于老年社会救助的支出也将从2014年55亿欧元飙升至2018年的72亿欧元。

三、“护理救助”在法定长期照护制度之外仍具有重要的反贫功能

从“现金转移支付”角度及货币收入角度仅仅揭示了老年贫困的一个层面,而老年人致贫的因素是极其复杂多元的,其中一个易被忽略的因素就是老年人身体失能及残障引发的护理需求,这也是导致老年人致贫的另一重要因素。在高收入的工业化国家,专业护理极为昂贵,如果仅按照市场提供的护理价格而言,一个需要护理的老人可能因为支付昂贵的护理费用而迅速跌入贫困陷阱。同时,身体活动能力的制约也导致社会交往和社会动员能力的部分及完全丧失,这也往往意味着社会交往网络的弱化和离散化,行动能力的制约也是导致人群陷入贫困、进而需要社会救助的重要缘由。老年人的“空间移动能力贫困”值得特别关注。

德国在1995年前护理保障的功能主要由社会救助制度中的专项分类救助制度——即“护理救助”制度来完成,由于社会的护理需求过于庞大,德国的医疗保险制度也部分分担护理的任务。社会救助中的“护理救助”制度及医疗保险制度只能起到残缺的“福利补缺”作用,也就是福利国家假定护理主要是由个人及家庭来完成,同时个人也可以向护理市场直接购买额外护理服务,只有当个人的货币收入及家庭网络完全无法支撑护理基本需求的时候,身体失能的个人则才被迫向“护理救助”制度或是医疗保险求助。事实上巨大护理需求在这种补缺模式下完全无法得到满足。

1995年,德国率先在全球建立第一个长期照护的社会保险制度,从此老年人的护理得到了专项社会保险制度的覆盖,这是德国对世界社会保险事业的又一重大开创性贡献^①。社会的巨大护理需求问题通过专项的长期照护保险制度得到相当程度的缓解。建立长期照护保险制度的初始动机也有为社会救助制度卸压的考量。主要是想通过专业专项的长期照护保险制度弱化“护理救助”制度的功能,让社会救助制度可以集中于其本质功能,也就是针对货币贫困而实施“现金转移支付”,让更多处于贫困状态的穷人可以得到社会救助,而不必过多投入社会服务的范畴即长期照护^②。

① Tao Liu, "Nursing Care for Elderly People in Germany and China: A Bilateral Comparison and Exploration of Policy Transfer," *Journal of Nursing and Care*, 2014, 3(6).

② 刘涛:《福利多元主义视角下的德国长期照护保险制度研究》,《公共行政评论》2016年第4期。

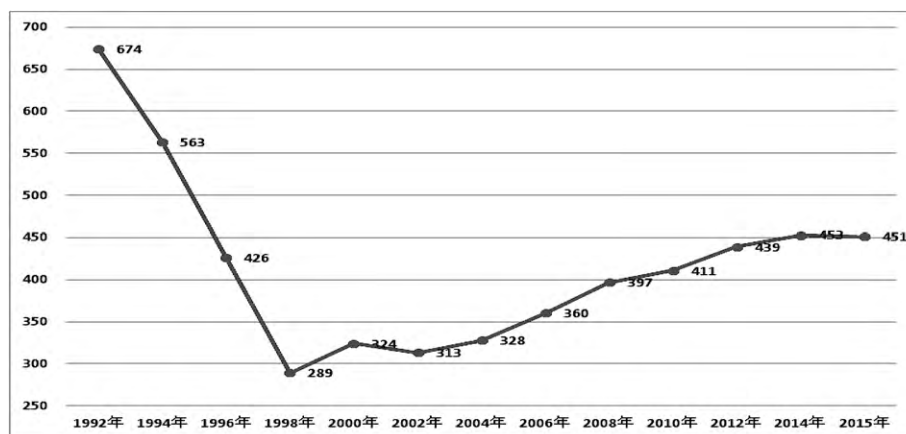


图4 德国建立长期照护保险制度后接受“护理救助”人数之发展（千人）

图表及数据来源：德国联邦统计局（2015）。

然而制度的设计及预期是一回事，而实践的发展却是另外一回事。图4显示了一个让制度设计者出乎意料的“悖论”发展，在长期照护保险制度建立之初期，领取“护理救助”的人数曾于1992年高达67.4万人，但自1995年建立长期照护制度开始，领取“护理救助”的人数持续下降至1998年的28.9万人。而自从千禧年前后，领取“护理救助”的人数则重新上升，总计申请“护理救助”的人数则从千禧年的32.4万上升到2015年的45.1万。

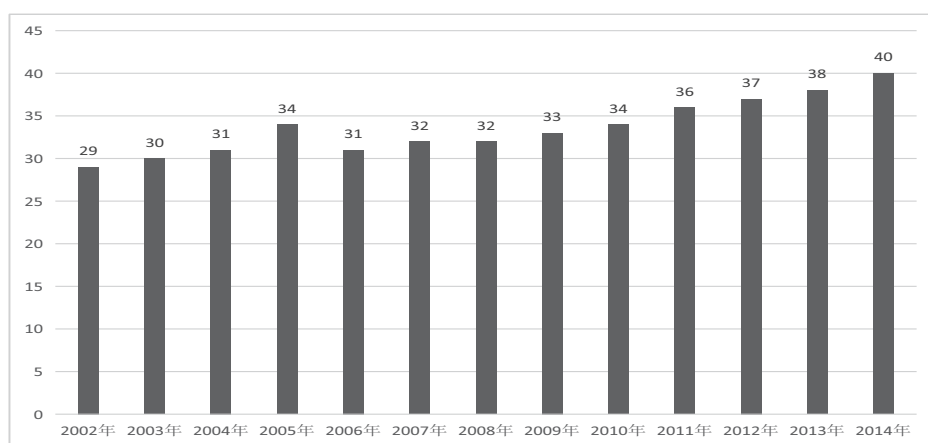


图5 德国“护理救助”年支出的发展（亿欧元）

图表及数据来源：德国联邦统计局（2014）。

图5则显示了分类救助的“护理救助”制度年度支出也呈现出同样的逆势上涨的情况，也就是从2002年的29亿欧元上升到2014年的40亿欧元。而联邦统计局的另一份统计也显示，长期照护保险的年支出则从1995年49.7亿欧元上升到2014年的254.5亿欧元。德国长期照护保险的爆发式增长并没有削弱分类“护理救助”制度的基本功能，相反，“护理救助”制度和长期护理保险制度出现了同一时期双增长的局面，一项制度的建立与强化并未如制度设计之预期削弱另一项制度，而护理救助制度在庞大的社会保险制度之前继续发挥着护理兜底的功能以及扮演着防范因护理而致贫的最后一道护理防线之角色。

对于“护理救助”制度在长期照护保险制度建立后反而得到强化的解释路径为：护理领域的支出极为昂贵，而且护理资源一直为社会的高稀缺资源^①，任何一个福利国家建立的任何一种特定护理保障制度，包括德国创建的长期照护保险制度，只能在社会福利给定资源的环境中部分解决社会护理的难题，而无法完全应对长期护理的所有任务。因此，德国的长期照护制度承担的也仅仅是“有限护理责任”而非“护理需求完全覆盖”^②。在具有护理需求的人群向长期照护保险制度申请部分的长期照护服务及照护现金补贴后，仍有相当部分的护理费用需要被保险人自行负担，当受益人无法负担高额费用时，他们仍需向社会救助制度中的分类护理救助制度求助^③。

护理社会保险和护理救助的发展显示了，一个新兴制度并不必然表现为其会覆盖和替代旧制度，反而是在新制度高速扩张时期，旧制度也同时显示了其持久的生命力，在其显示颓势的短暂时期过后又继续逆势增长。新制度发展了，旧制度也并未消亡，新旧制度出现了互动整合的可能，这给予我们的启示为：新兴社保制度并非必然会挑战过去的制度架构，反而可能会出现两种制度整合之契机。这给予了不同社保部门非冲突性合作的广阔空间。在中国大社保的架构中，也同样存在着人社部和民政部在同一议题上进行相互合作及制度整合的可能。不同社保部门在某一社保领域出现交叉覆盖的情况时，双方的关系并不必然表现为部门利益的冲突尖锐化，相反，这是促成双方跨部门协同合作的新契机。

四、理论分析及讨论

德国社会学家尼柯拉斯·卢曼提出了观察世界的几种不同方式：在他所定义的一阶观察中行动者及其代理直接观察着客观世界的社会现象或发展趋势等，而在二阶观察中观察者（例如科学工作者）观察着行动者对客观世界的观察，这就构成了一种“对观察的观察”，或许我们可以称其为再观察^④。一阶观察中涉及到的是人们直接对社会问题和社会现象之观察及认识，而二阶观察中科学工作者往往是居于“幕后”，观察人们是如何探讨、认知和建构社会问题 and 设计社会制度的。在更深层面的三阶观察中，科学工作者还可以对自身观察世界进行反省式的自我观察，这实际上是一种对观察之观察的三阶反身观察^⑤。在每一种观察中，观测者都能看到上一种观察视野中所不能看见的层面和“视觉盲点”。

受到卢曼观察分类启发，德国社会政策及福利国家理论学者考夫曼则发展中出了一阶社会政策及二阶社会政策的区分。其中一阶社会政策指涉的是对于社会问题的直接观察和讨论以及

① 从人力资源和社会服务的角度来理解。

② 德国法定长期照护保险因此与法定医疗保险具有显著的理念区别，德国医疗保险制度目标为需求的基本覆盖，致力于在医保制度范围内全额报销医疗费用，但长期照护保险的基本理念在于调动社会多元的角色和全社会的资源来共同解决护理难题，因此长期照护保险只锁定在部分覆盖个人护理需求的目标之上。

③ 根据德国“老年人之家”的统计，德国巴登符腾堡州在2011年度根据平均住院护理费用（市场价格）和护理保险补贴费用之差计算出来的一级、二级和三级护理中个人自理费用为每月1538、1719和1988欧元，这显示出护理保险仍然存在着巨大的需求漏洞。法定长期照护保险无力也无法完全支付所有护理费用。

④ 参见 Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1997.

⑤ 也就是对自身观察行动者观察社会世界的一种自省式对内反身观察。

针对社会问题的政策设计等；而二阶社会政策则是指社会政策和社会保障内部体系的相互协调和适应，例如复杂的医疗体系内部的改革引发的医疗保险、制药公司及国家医疗保险部门之间职能和权力重新划分等^①。如果说一阶社会政策关注的是社会问题本身例如贫穷、失业、疾病、养老等以及决策者对于政策的设计等，而二阶社会政策也是一种对于观察的观察，科学工作者主要感兴趣的是社会如何讨论和建构社会问题以及社会政策大厦体系内部各项政策是如何相互调节、相互适应及相互影响的。

我们在社会救助的研究中也可以区分不同位阶的观察层面，可以类似地提出一阶社会救助及二阶社会救助的概念。一阶社会救助针对的层面是社会问题的本体论层面，也就是对于社会问题的直接现象学观察及制度设计，在二阶社会救助层面，我们聚焦的则是社会救助体系内部制度的调整、重构和版图的重新划分以及社会救助体系是如何与整个社会保障大厦体系相连接、互动和调节适应的。由两个不同的观察界面可以引申出不同的研究视野及重心。在一阶社会救助层面，社会工作者在社会研究的第一线接触到贫困问题和弱势贫困群体，设计合理的贫困线和社会救助线及合理的社会救助政策等。在二阶社会救助层面，学者更多关注的是研究社会角色是如何建构贫困问题和现象的，尤其关注的是社会救助制度的“社会嵌入”问题，即探索社会救助体系内部的改革和政策调整是如何与整个社会结构相互联系的，特别关注的焦点是社会救助制度如何与社会保障体系大厦内部其他制度体系相互协调、相互合作、相互整合的。这期间最重要的还是探索社会救助制度与社会保险制度之间的关系。

以德国的老年社会救助为例，其与社会保险制度之间呈现出复杂的双边互动关联。当养老保险制度由于社会人口结构变迁及面向新自由主义的改革而不断缩减德国退休人员的养老待遇时，当劳动市场的自由主义改革大幅度紧缩贫困阶层社会权益的时候，反映在老年社会救助制度上就是老年社会救助制度的动态性扩张及增量扩容，一项福利制度的政治性“撤退”导致了另一项福利制度的大幅度“介入”及“扩容”，因此必须从双方的动态互动关系中而不是仅仅地从静态模型中来看待老年社会救助的历史性扩张。

而在分类救助的“护理救助”与护理保险制度相互发展的关系中，笔者发现了特殊的“制度非零和关系”，这有异于长期照护保险制度建立之初的政策预期。政策设计者及立法者预期的是长期照护保险的建立将削弱社会救助制度中的分类护理救助。然而现实的发展证明了社会保险和社会救助制度之间互动的复杂性，在短暂的“长期照护制度初始效应”之后，分类护理救助制度不仅没有削弱，反而逆常规并反直觉地得到持续强化，无论是申请护理救助的总人数还是护理救助的支出都出现持续性动态量增的现象。长期照护保险和分类护理救助呈现出不同性质福利制度共生和共增的效应。这充分反应长期护理这一领域的复杂性和多元性，不仅单一的角色无法胜任长期照护的任务，任何单一的制度也无法一劳永逸地解决长期照护的社会难题，不同性质及类别的福利制度联动、补充才可能更好地解决护理这一难题。在这里，德国社会学家卢曼对福利国家的判断很有独到之处，福利国家不断扩张自己的边界却无法完全胜任所有的

① 参见 Franz-Xaver Kaufmann, *Sozialpolitik und Sozialstaat: soziologische Analysen*, Opladen, Leske + Budrich, 2002; Franz-Xaver Kaufmann, *Thinking about Social Policy: The German Tradition*, Berlin, Springer, 2013.

宏大野心和目标,福利国家从而逐渐超越自己的能力边界,往往只有多种制度的共同合作和协调才能完成社会保障的充分目标。

德国老年社会救助制度的发展给予中国的启示为:除了在本体论意义上探索研究社会保障领域里所直接涉及到的社会难题之外,社会保障制度大厦内的各项不同制度的相互调节及整合问题应日益受到重视,特别是社会保险、社会救助及社会福利之间究竟是处于什么样一种关系值得我们特别的关注与探讨。在社会保障制度内部其制度分化日益细致精密的时代,各项社会保障的分制度和分项目不再仅仅是界限分明的孤立存在,而是处于一种复杂的动态竞合关系,这当中既存在着制度间的竞争关系,更存在着制度间相互整合的关系。德国老年人的贫穷问题就同时涉及到养老保险、老年人社会救助、长期照护保险及分类护理救助制度的不同类型制度间的多边动态关系,解决单一社会难题越来越依靠社会多系统之间的共振效应。这为中国社保制度内部的各保障项目的动态调整及部门机构间的合作提供了相应的实证经验,德国福利国家内部的各项制度间的关系调节值得我们进一步关注。

The Prevention of Poverty in Old Age: The Dynamic and Incremental Expansion of Social Assistance Arrangements in Germany

Liu Tao

(Institute of Sociology and Institute of East Asian Studies, University of Duisburg-Essen,
Duisburg 47057, Germany)

Abstract: This paper outlines the growing phenomenon of old-age poverty and its causes in Germany since the new Millennium, arguing that the social assistance arrangements are playing an increasingly vital role in preventing old-age poverty. In addition to the main scheme of social assistance, the categorical social assistance scheme such as "the assistance for the long-term care", also plays a significant role in preventing the old people from being trapped permanently in poverty. Theoretically, this essay calls upon the theories of the sociology and social policy and raises a concept of the social assistance of the first order and the second order, illustrating that the research of the social assistance shall not be confined to the ontological study of social problems (first order), rather we shall pay more attention to the issue of the "social embeddedness" of social assistance arrangements (second order), i.e. the coordination of social assistance with other programs of social protection. The "dynamic interactive connectedness" between the social assistance and social insurance shall be researched through focusing on the "mutual resonance effect" between the two, which means the reform of one area will have a profound effect on the other area.

Key words: old age; poverty; social observation; social assistance; social insurance

(责任编辑:华颖)