

德国建立农民养老金制度的动因、条件与启示

◇ 王宏波

社会保障是政府和社会向个人、家庭提供的收入保障，以防人们因各种意外因素影响其最基本的生存和发展。养老金是社会保障制度的主要项目。现代意义上的养老金制度起源于德国，1891年德国通过《养老保险法》，成为世界上第一个试图解决雇佣工人因年老而丧失劳动能力后生活保障问题的国家。此后该法保障对象的覆盖范围不断扩展，到1911年发展成为普遍性的法定养老保险制度。但是，德国在相当长的时间内没有针对农民（农业劳动者）的养老金制度。其主要理由是农民拥有土地，来自土地的直接收入或出租后的租金收入可以成为农民年老后的经济来源；而且由于农民是自雇者，收入不稳定，不适合加入缴费型的社会养老保险体制。但是，1957年，联邦德国议会通过了《农民老年援助法》，建立了针对农民的养老金制度，农民从此也可以像其他社会阶层那样享受养老金待遇。什么因素促使德国公共政策的这一重要转向，就成为值得关注的理论问题。

我国《宪法》第四十五条规定，“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”。显然，这里所说的公民，既包括城镇居民，也包括农村居民。但实际上，我国农民并没有享受相应的社会保障，他们的老年生活保障主要依赖以土地为

基本手段和以血缘关系为基础的家庭保障，辅之以来自于政府和农村集体的救济。这一情况与德国1957年之前的情形类似。进入新世纪后，在科学发展观的指引下，我国开始探索建立由政府承担筹资责任的农民养老金制度。2009年9月，国务院颁发了《关于建立新型农村社会养老保险试点的指导意见》，要求在10%的县级行政单位开展建立新型农村社会养老保险试点（以下简称“新农保”）。2011年，我国开展建立城镇居民社会养老保险试点（以下简称“城居保”）。到2012年底，新农保和城居保制度已经实现地域全覆盖，形成了覆盖所有农村人口的养老保险制度体系。2014年2月，国务院决定将新农保和城居保两项制度合并实施。但是，统一的城乡居民基本养老保险制度（以下简称城乡居保制度）仍然面临着诸多问题，亟待完善。德国建立农民养老金制度的理念、动因和条件，有可能对我国进一步完善城乡居保制度提供一定的启示和借鉴。

德国建立农民养老金制度的动因

1.对农民养老困境的回应

在1957年尚未建立农民养老金制度之前，尽管德国已经进入工业化社会，但农民的老年生活保障和农业社会相比没有发生根本性的变化，依然是以传统的土地保障和家庭保障为主。但是，工业化会导致在传统农业社会行之有效的保障

手段失灵。从土地保障的功能看，受自然因素的影响，土地保障本身具有不稳定性的特点。尤其是，工业化社会的农业生产往往是为了出售的商品性生产，收入状况与市场行情密切相关，一旦遇到较差的行情，农民收入就会大幅度降低，从而危及其基本生存。从家庭保障的功能看，工业化社会中的农村年轻人越来越多地向城市迁移，农村人口老龄化加快，子女负担老人数量增加，从而更容易出现养老能力下降。

有关资料显示，在1957年之前，德国农民在年老而无力从事农业生产而把农场交给子女经营时，已经不能从子女那儿获得满足其必要生活的现金需求（比如说，节假日购买香烟的现金）；特别是，拥有中小农场主的农民在移交土地后，按照协议从其继承人那儿获得的现金微薄，不能满足其基本生活需求，经常性处于贫困状态，过着不体面的生活。德国老年农民的这种生存状况，有悖于《联邦德国基本法》确定和追求的社会公正目标。可以说，德国建立养老金制度，正是对农民养老困境的回应。

2.解决农业低效问题

农业效率较低、人们的食品需求依赖国际市场，是德国自工业革命后一直面临的问题。第二次世界大战又对德国农业造成了破坏。1949年，联邦德国居民所需食品的一半依赖进口。相应地，如何解决农业效率低下，是德国政府和社会各界普遍关心的问题。1957年3月，德国与法国、荷兰、意大利、

比利时、卢森堡签订《欧洲经济共同体成立条约》(又称《罗马条约》),标志着欧洲经济共同体的成立。与欧共体其他国家相比,德国的农业更加落后。按照欧洲经济共同体确立的内部农产品自由流通的原则、价格统一原则和共同体外的关税壁垒原则,法国、荷兰和意大利的农产品将涌入德国,并对德国的农业造成巨大的冲击,而且德国再也不能自由选择、进口共同体以外国家的同类廉价农产品。在这一背景下,德国农业转型发展的压力更大了。

德国农业低效的原因具有多样性。其中不可忽视的两个因素,一是德国农场规模小、缺乏规模经济。例如,在德国工业革命发生最早、联邦德国经济最为发达的北莱茵—威斯特法伦州的布里隆经济专区,1950年在其辖区内的129个州级农场中,15公顷以下的农场占92%,其中4-7公顷的有54个;7-15公顷的有65个。15公顷以上的有10个,仅占8%。二是农场主年龄老化。人口结构的老龄化是社会经济发展的普遍性社会现象。德国早在其历史上第一次统一的当年(即1871年),60岁以上人口在总人口中的比例就达到了7.74%。此后随着工业化的快速发展,这一比例也持续增长,1933年为11.47%,1950年为13.79%,到1961年竟然高达16.81%。由于农村年轻人口向城市迁移的数量较大,农村人口的老龄化程度比全国的平均水平更高,农场经营者的年龄结构呈现老龄化。有德国学者指出,“我国有大约五分之一的农业农民的年龄超过65岁”。其结果是不利于农业技术的推广,德国农业现代化进程缓慢,威胁着农业的长期稳定和食品安全。

德国政府及社会各界已经充分

认识到,要解决上述两个问题,需要部分农场主愿意流转和退出其经营的土地。但是,来自土地的收入是农场主老年生活保障的重要来源。如果小规模农场主不能享受养老金待遇,他们往往不会主动流转和退出其经营的土地。于是,德国政府试图通过给予农场主养老金待遇的方式,促进他们自愿转让土地、实现土地集中和规模化经营。德国农民养老金制度对待领取条件的限制,较为充分地证明了政策意图。该限制性条款是,农民到了退休年龄之后,只有把自己经营的农场转移给继承人,才有申请获取养老金的权利。

3.促进社会稳定

德国社会保险制度从其建立之时起就既是政权稳定的工具,也是代表不同利益政党和团体斗争的焦点和相互妥协的产物。社会保险制度作为其重要的组成部分亦是如此。德国社会保险制度的创始人俾斯麦曾说,“任何一个希望将来能够领取养老金的人,对现状是较为知足的,较容易对付的……”。之后,无论是在魏玛共和国还是希特勒第三帝国时期,尽管社会保险的保障水平和对象以及管理方式有所变化,但无不是把养老保险制度作为维护其政治制度(政党制度)的合法性与政权的稳定性的重要工具。联邦德国政府介入农民的养老保障问题也是如此。

德国建立农民养老金制度的条件

1.经济快速发展

在1957年德国建立农民养老金制度时,养老金的水平为已婚者每月60马克、未婚者40马克,之后不断提高。例如,从1963年4月1日开

始调整为,已婚者100马克、未婚者65马克。从1965年5月1日开始调整为,已婚者150马克、未婚者100马克。从1969年7月1日起调整为,已婚者175马克、未婚者115马克。德国农民养老金的来源,一是农民缴纳的保险费,二是政府补贴。其中,政府补贴占到2/3。显而易见,建立农民养老金制度并不断提高农民享受养老金待遇标准,需要经济发展和财力来支撑。而德国恰好在上世纪50年代创造了经济快速发展的奇迹。有关资料显示,联邦德国工业生产1950年底达到1936年水平,1951年超过1938年水平,从1952年初起经济开始进入复兴和繁荣期。工业生产指数以1950年为100算,1952年为124,1957年达到197。工业的持续增长也带动了国民生产总值的持续增长,以1950年为100算,1952年为121,1957年达到了177,1952年至1957年国民生产总值年均增长率达到8.15%。德国经济发展及其由此带来的政府财力增加,为建立农民养老金制度并不断提高养老金待遇标准奠定了物质基础。

2.政党之间争取选民的竞争

1949年联邦德国成立后,执政党是基督教民主联盟(CDU,下文简称基联盟)。1953年,基民盟在争取第二届连任的第二届联邦议会选举纲领中指出,“农业的社会政策不仅要为农业企业主,而且要为共同劳动的家庭成员和外地的劳动力建立必要的保障。扩大一直存在的农业同业工伤事故保险和疾病保险。”但是,这一保障是指农业领域业已存在的工伤事故保险和主要针对农业工人的疾病保险,没有提到独立经营的农民的养老保障问题。1957年是联邦议会选举年。德国各大政党为了获取选票,极力迎合农民选民。基联盟在汉堡举行

的该党第七次联邦党代会上发表的《对德国人民的宣言》指出：联盟的政策服务于生活在城市和农村的所有阶层的福祉。联邦德国三大政党之一的社会民主党（SPD）更是把农民作为重要的“争取对象”，在其竞选纲领中提出了“社会公正带来安全”的概念。在养老保险领域，该党特别提出，对“独立经营者的老年供养（照顾）是义不容辞的职责”。独立经营者当然包括农民。这是对联邦德国政治具有重要影响的政党首次明确地提出国家对包括农民在内对独立经营者的养老问题负有责任。从某种程度上说，德国农民养老金制度的确立和不断发展与完善，与德国各政党之间争取农民的策略密切相关。

启示及相关政策建议

1. 从城乡居保多功能性的视角，重视城乡居保制度建设

德国在建立针对雇佣工人养老金制度66年后，开始建立农民养老金制度，其主要动因是考虑了农民养老金制度的多功能性。即，农民养老金制度不仅能够应对农民老年后的生活风险，还具有实现农业转型增效、促进社会稳定、实现社会公正等积极效果。这一理念与做法的启示是，有必要从农民养老金制度多功能视角来审视建立和完善城乡居保制度的作用与意义。例如，与德国建立农民养老金制度时的情况相似，我国农业生产规模小、土地细碎化、农业从业者呈现老龄化，很难使生产要素达到最优配置。而且，小农户也没有能力进行周期长、投资数额较大的农田基本建设，缺乏根据市场调整生产品种和结构的动力。上述情况在一定程度上导致了农业生产效益低、竞争

力弱。为了改变这种局面，国家出台了诸多促进农村土地流转、农民承包地退出及培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社及公司农业等新型农业经营主体的政策。但应该看到，当城乡居保的保障水平尚较低，在不能应对农民老年生活风险的情况下，农民流转、退出承包地的意愿就会低，适度规模经营就难以实现。从促进现代农业发展的角度看，提高城乡居保待遇水平、完善城乡居保制度，具有迫切性。

2. 提高城乡居保的待遇水平

农民养老金制度的政策效果，主要取决于养老金水平的高低。德国农民养老金制度建立之后，养老金水平逐步提高。而我国城乡居保制度的养老金水平低并缺乏正常的调整机制。在2009年试点开始时，中央确定的新农保基础养老金标准为每人每月55元，相当于当时农村贫困标准中的食品消费支出标准。2011年开始实施的城居保，基础养老金水平也为每人每月55元。几年下来中央确定的最低基础养老金标准一直没有调整。截至2012年底，全国只有55%的县级行政区自行提高了基础养老金标准。2013年，超过60岁的城乡居民每月大约只能领取82元的养老金。经国务院批准，从2014年7月1日起，全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至每人每月70元，即在原每人每月55元的基础上增加15元。但是，与近年来城镇职工及机关事业单位养老金的大幅度增长相比、与城乡居保承担的多种社会功能相比，城乡居保的基础养老金水平仍然严重偏低。在今后的改革发展过程中，应建立城乡居保基础养老金的正常增长机制，可以采取每年或每两年对中央确定的基础养老金标准进行调整。调整的幅度既要依据经

济发展和物价变动的情况，也应不低于城镇职工养老金的增长幅度。同时，在中央确定的基础养老金增长之后，中央应对地方政府提高基础养老金的数额和比例做出相应的硬性要求。由于中西部地区财政能力弱，应加大中央财政对其转移支付的力度，实现不同省份之间农民能享受到答题均等的养老金待遇。

3. 增强政府在农村社会保障体制改革及发展中的激励

德国政党之间争取农民阶层的竞争，是德国农民养老金制度建立和发展的重要动因。尽管我国的政体与德国不同，但也有必要建立一种促进政府重视农民养老金制度改革和发展的压力机制。从我国的总体情况看，目前中央决策层对农民养老问题已经给予了高度重视，地方政府出于社会稳定及地方间竞争等多种考虑，也有改革和发展农民养老事业的动力。可以预计，关注民生问题、实现公共服务均等化将是中国今后一个时期的主旋律。但同时应看到，目前的财税制度、干部选拔、土地制度等，都不利于地方政府转变片面追求GDP的行为模式。地方政府依然会优先考虑经济发展、税收收入、FDI以及全国性的包含政治和政策导向性的硬性目标，不重视乃至忽视包括农民养老在内的民生事业的改革与发展。针对这一风险和不确定性，应继续弱化GDP和财政收入等经济发展类指标，加大农村社会保障和公共服务在地方政府绩效考核中所占的比重，推动地方政府加大财政投入的力度。通过这些考核指标的变化，引导地方政府的财政支出竞争向正确的方向发展，形成竞相发展农村社会保障事业的良性循环。（参考文献略）

作者单位：中国社会科学院世界历史研究所