

欧洲经验：中国的社会保障制度该何去何从？

记者：王丹妮



Michael Schmidt

联邦劳工和社会事务部社会保障制度协调员



Arno Bokeloh

社会保障协调员，现已退休。著作：《Die soziale Sicherung der Frau im Rentenrecht: Rechtslage und Reformmöglichkeiten》（《养老金法律中的女性社会保障：法律地位和改革的可能性》）

「当前的亚洲，尤其是中国，处在一个非常好的时代背景中。协同与合作，而非保护，具有重要意义。」

记者： 欧盟已经确立了自己在集体社会保障制度方面的主导地位，然而欧盟各成员国的社会保障制度却不尽相同，那么这些不同的制度是如何互相协作的呢？

Arno Bokeloh： 事实上，不同成员国的社会保障制度是完全不同的。所有不同的制度相互协作，而欧盟各项规定的作用即确保这些制度有序协作并避免因人们在一个以上成员

国工作而带来的弊端。其采用的一大机制为提倡使用合计期限。如果一个人在德国工作了 10 年，又在法国工作了 30 年，则计算出合计期限，因此该人既可享有法国的养老金，又可享有德国的养老金。采用合计保险期限，这就是协作的一大最重要机制。还有一项称作“福利金以现金方式全额出口”（full export of benefits in cash）的规定，这与一个人居住在哪个成员国无关。例如，丹麦人，他们通常不会出口，但是退休后选择居住在西班牙，这是很常见的，欧洲的出口条例要求全额出口至其他成员国，比如西班牙、意大利、希腊或德国。欧盟法律规定了提供社保的国家。这与一个人在哪个国家工作有关，这个国家也是提供社保的国家。举个例子：一个比利时人居住在法国，拥有荷兰国籍，而工作地点却在德国，那么他将根据德国法律享受社保。这与一个人的实际工作地点有关。这一机制可以避免移民工人问题。

Michael Schmidt: 欧洲各国社会保障制度的差异是历史发展的结果，而且很难说 20 或 30 年后这些制度会否同化。因此，我们所谈论的是协作，而非统一化。

记者：在协商过程中最困难的是哪一方面？成员国是如何达成共识的？

Arno Bokeloh: 作为欧洲机构之一的行政委员会负责讨论协作改善方法。

记者：“欧洲社会基金”（ESF）和“机构”在集体社会保障制度中发挥了什么作用？它们是集体制度的基础吗？

Arno Bokeloh: 欧洲社会基金并非社保制度的资助基金，但它的宗旨是促进没有技术的人员就业。如果你认为它是社保制度的资助者，这是个误解。

Michael Schmidt:这是欧洲协作的另一方面。

记者: 欧洲社会基金 (ESF) 旨在有效地降低失业率, 那么造成目前意大利、希腊等欧盟成员国失业率偏高的最合理原因是什么?

Arno Bokeloh: 这是国家自身经济结构带来的问题。

记者: 那么意大利或希腊的失业人员为什么不来德国工作呢?

Michael Schmidt: 他们事实上是来的, 并且很多人都这么做。他们有权在德国、法国或比利时工作, 且无需经过任何特殊许可。

Arno Bokeloh: 欧洲有内部市场, 其中最重要的一个要素就是劳动者和个体经营者的自由。比如说, 你是意大利的一名劳动者或个体经营者并且未在意大利签订任何合同, 那么你就可以到任何一个成员国找工作。

Michael Schmidt: 因为德国的就业形势非常好, 失业率在 7% 以下, 才 6.7%。但意大利的失业率达到了 20%, 而西班牙则为 25%, 如果人们不来德国工作的话, 这一比率可达到 50%。在最近 2 年中, 德国的净移民人口达到了 40 万人, 多数来自其他欧洲国家。

记者: 欧洲其他各国的求职者大量涌入德国, 德国政府是如何处理这一问题的?

Arno Bokeloh: 德国公司需要技术工人, 比如 IT 专家。德国欢迎来自欧洲其他各国的劳动者, 而在一定条件下, 也欢迎来自中国或印度的劳动者。后者须获得特殊许可。而

高技能人才可优先获得这类许可。

记者：德国将面临哪些社会和政治问题？

Michael Schmidt: 德国有很多外来人口，这是一个机遇，同时也是一个挑战。因为这些外来人口必须学习语言，但他们也把自己的文化带到德国。我认为这对德国而言更是一个机遇。德国是一个多元文化和多民族国家，有 16%的人口来自世界各地。而且我认为德国政府已采取各种措施让这些外来人口有归属感。德国已与其他国家签订了诸多双边协议，例如，德国社会保障部部长已与西班牙政府举行会晤并签订了备忘录，以降低西班牙的失业率。德国还向新移民提供职业培训和实践。这是德国的优势领域，它将学校教授的理论与公司实践相结合。

记者：这种机制会引起社会问题吗？因为我发现有时候新来求职者的社会地位很低。

Arno Bokeloh: 如果这些人没有工作的话，就会带来社会问题。在德国，只有劳动者可享受自由流动。如果这些人在原籍国失业，他们可以到德国找工作，但如果在德国失业，就不会享受补贴。

Michael Schmidt: 但实际上，从意大利或西班牙来德国就业的年轻人是很上进的。他们想要工作，想要学习。他们想有事可做，而不是待业。有问题的不是德国，是他们的原籍国。希腊的优秀人才来到了德国，这让希腊失去了部分专家，也给希腊带来了经济问题。

Arno Bokeloh: 我同意，人才流失是一个主要问题。比如，罗马尼亚，欧洲最贫穷的国家之一。如果一名罗马尼亚籍医生来到德国，他的收入可能是在罗马尼亚的十倍。但罗

马尼亚很可能急需医生人才。所以这对罗马尼亚来说是损失。而如果他们有机会来德国的话，他们就永远不会回祖国了。

Michael Schmidt: 而且我知道这并非单单是欧洲面临的情形，世界其他国家和地区也是这样的。也有从非洲到德国来就业的医生，他们再没回过祖国。

Arno Bokeloh: 的确，在非洲的一些国家，医生人口比例可能是 1:50000，但德国的这一比例大约为 1:500，这就给这些非洲国家带来了问题。

记者: 中国国内的劳动人口流动性也很高，上海等目的地城市面临着来自中国其他各地的外来人口的严峻压力，那么在这方面德国可以给中国哪些经验之谈呢？

Arno Bokeloh: 我认为，社会保障并不能解决这一问题。提高农村地区的吸引力具有重要意义。到上海、北京、东京或首尔就业的趋势引发了许多问题。我认为完善小城市的基础设施建设更为重要。

Michael Schmidt: 问题是中国的农民工数量庞大。我已经去过中国很多次了，中国有 1.52 亿人口涌入大城市。这些人面临着十分艰难的就业形势。比如，有个安徽人到上海来就业，这是经过理性思考后作出的决定。因为安徽的就业情形不如上海。这个安徽人并不冲动。他在上海赚得多，每个月往安徽老家寄点钱。要禁止这种情况可以说很复杂。从上世纪五六十年代开始，人们就只享有故乡所在地的社保。安徽到上海就业的劳动者无法享受上海的社保。

记者: 是的，这引起了很多问题。而且农民工的孩子也没法在上海念书。

Michael Schmidt: 是，如果不改变上海的这种情况，就没法解决问题。我在陈述中说过，中国有 75% 的农村人口，但实际上，50% 以上都居住在大城市中。在中国，人口超过一百万的城市有 100 多个。而留守在农村的人越来越少。但在过去几年中，中国的社会保障系统发生了巨大变革，我希望这些改革能够在未来几年内改变这种情况。

记者: 在未来十年内，德国在社会保障领域面临的^{最大挑战}是什么？

Arno Bokeloh: 德国面临的^{最大问题}是老龄化和低出生率。步入老龄化的人口越来越多，政府需支付的养老金也日益增多，但出生率却很低。

Michael Schmidt: 我相信欧洲大部分国家都面临这个问题。正如 Arno 所说，人口结构变化造就了所有的社会保障制度：医疗保障、保险制度和养老金制度。此外，这也是长期护理问题。因为在德国，当你步入老年，就可享受长期护理。长期护理计划始于 1995 年，当时覆盖了 160 万人，现在已经发展到 260 万，在过去 20 年中早呢更加了 100 多万人。在未来，现实地讲，在未来 20 或 30 年内，这一数字会达到 360 万。中国也不能免俗，中国的人口平年龄为，女性 75 岁、男性 70 岁。目前，中国也有很多人在长期护理计划的范围内。中国面临着许多问题，这是一孩政策的结果。孔家哲学推崇长子养老。这就是问题所在，因为一户家庭只有一个儿子或女儿。年轻一辈的压力很大，因为一人要养二老，有时还需赡养祖辈。可想而知，在未来 20 或 30 年后，中国家庭会更为分散，步上西方国家的后尘。

记者: 欧盟或全球化对这一情形有何作用，是缓解还是恶化？如何作用？

Arno Bokeloh: 对于全球化，各人有各人看法，在我看来，这是欧洲改善经济形势的一个好机会。当然，全球化也有不好的一面，但我认为正面作用大于负面作用。我认为，欧洲的情形就是某种全球化。欧洲有内部市场，50年前，每个国家自扫门前雪，如今我们能够自由出口。而全球化能帮助我们缓解问题。德国与许多成员国签订了协议，比如，关于进出口和税收。而对待欧美跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP），我们需要十分谨慎，必须坚守我国标准。

Michael Schmidt: 这是谈判问题，而非策略问题。我完全同意阿诺的观点。

记者: 全球化使得问题解决过程牵涉多方主体，而欧盟也无法再置身事外，那么欧盟应该如何与世界其他地区和国家，尤其是亚洲，打交道呢？

Arno Bokeloh: 我认为欧盟已经与世界其他地区多次交涉，首先就是与中国签订了社会保障协议。

Michael Schmidt: 正如你所知，中国已与韩国和德国签订了社会保障协议。与德国的协议签订于2001年。VW（大众汽车）在中国设有工厂，如果该公司要往中国派遣员工，通常，该员工既要向德国社保制度纳税，也要向中国社保制度纳税。可是纳双份税有点不可理喻。如今，根据该协议，该员工仅需向中国制度纳税。此外，根据该协议，德国将许多专家和学者纳入了自己的社会保障制度，这让我们引以为傲，如果中国需要就本国的社会保障制度征求一些意见，那么德国可以派专家去往中国。当前的亚洲，尤其是中国，处在一个非常好的时代背景中。协同与合作，而非保护，具有重要意义。