

· 专题：社会保障与国家治理的国际案例 ·

# 德国统一进程中的社会保障制度

刘 涛

**[摘要]** 本文分析了德国统一进程中社会保障制度的发展、变迁与转轨,认为必须从两个主要层面来认识及理解两德统一时期的社会保障制度。一是社会保障制度发挥着重要的促进德国统一、缓解东西差异、防止国家裂解、解除社会隐患的重要功能与作用。二是德国统一也意味着西部德国社会保障制度完整移植到东德的领土空间范围,实现社会保障制度的物理空间整合。社会保障的移植包含了制度层面、待遇层面、理念层面及组织架构层面的转移,其中组织架构层面的转移尤为关键。由于东德和西德社会保障领域的管理及组织结构和文化存在显著差异,这使得社会制度融合过程中必须借助西德已有的组织管理体系进行系统性扩张,同时在东德的物理空间范围创制新的管理制度及经办体系来管理社会保障制度的不同领域。通过原有管理体系空间功能性扩展及新管理体系建制,德国实现了社会保障并轨的重要制度目标,同时促进了德国社会领域的统一。

**[关键词]** 德国统一; 社会保障; 组织机构; 移植; 融合

## 一、引言

1990 年两德统一是世界政治历史中的一项重大事件。回顾德国统一进程,可以说之前没有任何政治家及思想家能够预测到身处两大不同阵营的两种不同制度的独立主权国家以如此令人眼花缭乱的速度迈向统一进程。毫不夸张地说,两个德国迅速统一的进程是当时全球冷战时代的“黑天鹅”事件。其出人意料的程度超越了之前所有的预测与推算,没有任何一个智库可以预测到德国可以在 1990 年走向统一。时至今日,我国学术界对于德国统一的研究已具备了一定基础,但大多数研究是从政治、经济、财政的角度来介绍德国统一进程,比较流行的研究方式则是探测德国统一的财政成本,从国家财政转移支付的角度来分析东西两德合并一直是备受关注的研究重点。然而在所有研究中一个显著的研究漏洞是从社会保障角度来研究德国统一进程。鉴于德国统一涉及到的是东部德国作为一个独立主权国家被完整并入西部的联邦德国,德

**[作者简介]** 刘涛,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师,社会治理研究院首席专家,共享与发展研究院、民生保障与公共治理研究中心研究员,浙江大学文科领军人才。主要研究方向:社会保障与福利国家。

**[基金项目]** 浙江大学社会治理学科会聚培育项目。

国统一进程不仅是两种不同经济制度体系、政治制度体系融合归并的重要进程，同时也是两种不同福利制度体系融合归并的过程，而后一种制度大融合几乎被迄今为止所有研究都忽略了。

本研究将填补德国统一研究中的一项空白，即两个德国走向统一进程中社会保障制度所发挥的作用、所扮演的角色。本文包含以下主要内容：首先将介绍德国在统一进程中对于未来统一后德国社会保障制度的整体规制，也就是德国在制度上、理念上如何定义与定位统一后德国的社会保障及其相应的制度安排；其次本文将介绍德国社会保障及“社会国家”<sup>①</sup>的制度安排是如何平滑德国统一中所面临的巨大社会风险以及减缓德国统一社会成本的，以及社保体系是如何助推德国统一进程顺利展开及消解德国统一负面成本的；接下来一部分也将是本文最重要的一部分，将介绍德国在两种制度体系下不同的社会保障制度是如何归并合拢成为一个均质化的统一社会保障体系，具体而言前东部德国社会保障制度是通过怎样的改革与制度转型而最终“溶解”到德国社会保障体系之中。研究时间上作者选择德国统一初期的 20 世纪 90 年代为聚焦年限，特别是在 1995 年之前，西德的社会保障制度通过政策推动而移植到东部德国地区，同一时期统一所产生的制度成本也特别需要联邦德国的“社会国家”来部分调节与分担。自 20 世纪 90 年代末开始，德国东西两部分逐渐走向深度融合时期，社会保障也不再分成截然不同的东西两部分来分别对待，由此社会保障制度与统一的关联度有所下降，因此本研究主要选择统一的“高峰期”作为主要研究时间段。接下来本文将介绍德国在统一进程中对于未来统一后德国社会保障制度的整体框架设计。

## 二、锻造统一的“经济联盟”“货币联盟”与“社会联盟”

1989 年 11 月 9 日柏林墙倒塌后，国族统一带来的巨大政治激情与狂热并没有持续很久，统一的现实问题很快就摆在即将统一的新德国的议事日程之上。民族主义的热情转瞬即逝，统一成为一个艰难历程，无论是东西两德的精英与大众都感到彷徨与不安。在二战以后的世界现代史上，两个属于同一民族的主权国家以和平自愿方式实现完全的对接与融合，这在历史上尚无先例可循。以何种形式、何种速度及何种进程实现德国统一，成为横亘在德意志民族道路上的一道必答难题。统一首先面临着转轨成本。统一之前，执政精英为了完成民族统一伟业，倾向于理想化地描绘两德融合后“新德国”巨大发展潜力的新蓝图，对两个不同国家“制度耦合”的巨大成本一笔带过。事实证明，德国政经精英普遍高估了前民主德国的经济实力及生产效率，而严重低估了统一进程可能带来的巨大成本和国力消耗。这些因素使得联邦德国科尔政府的信誉受到了负面影响，“统一总理”<sup>②</sup>的光环与魅力迅速消退。第二，

① “社会国家”来源于德语中的 Sozialstaat。德国由于其历史文化的发展路径未使用国际上通用的福利国家（Wohlfahrtsstaat）一词，而是根据其自身的文化惯习使用了“社会国家”一词。与福利国家相较，“社会国家”更加强调与突出社会保险制度在德国整体社会保障制度中的地位。

② 由于完成了德国统一大业，赫尔穆特·科尔总理被誉为“统一总理”（Einheitskanzler）。在德国统一时期其支持率曾达到顶峰，之后由于德国统一过程艰辛以及统一成本过高导致科尔的支持率不断下滑。德国统一的红利很快折转成为执政者倍感压力的沉重负担。

德国统一后立即面临着新的复杂利益纠葛。统一后的德国形成了一个犬牙交错的新利益场域，执政者不仅要考虑到东部德国新旧精英的复杂利益平衡，也需要考虑到西德精英及民众的感受及承受力。而东部德国人民对于统一后福利的迅速上升、靠拢西德的异乎寻常的渴求、对高福利的期待以及对统一后利益受损的担心构成了对德国执政者的巨大现实压力。此外，如何对待前民主德国的党政及社会精英，如何将统一进程中崛起的新精英纳入新利益结构之中，也是改革的难点。

在东西两德为统一而展开的复杂利益协调过程中，德国东西两方的政治经济精英对于未来统一德国的格局进行了蓝本设计，同时两方的精英也就未来东德在整体德国中的位置及利益结构进行了复杂的双边谈判及磋商。双方比较容易达成的共识是一个新兴统一的德国未来应构筑一个统一的经济联盟及货币联盟，这也是一个国家得以统一的基本前提。比较有争议的部分是社会政策<sup>①</sup>在德国所处的位置。针对此话题，不同政治党派及利益攸关方具有相异的想法。在1990年德国东西两方展开密集谈判、准备国家条约过程中，长期担任联邦财政部国务秘书、后来的德意志联邦银行行长汉斯·蒂特迈耶（Hans Tietmeyer）对于两个德国是否要建立一个“社会联盟”（Sozialunion）保持着被动及疑虑的立场：如果建立一个两德合并的“社会联盟”，这就意味着新生统一的德国不仅要建立一个统一的经济市场、货币市场及劳动力市场，也将建立一个社会层面统一的制度，在某种意义上就是促进德国的“社会统一”。根据这一方案，德国双方不同的社会保障制度将合二为一淬炼而成一种同一类型的制度，在东部德国主动寻求融入联邦德国的大格局之下。这也意味着东部的社会保障制度向西部社会保障制度对标看齐，最终走向东西制度大融合的局面。而时任联邦财政部国务秘书的蒂特迈耶有意识地想延缓两德社会联盟的成立。他认为至少在过渡时期不适宜将联邦德国过于繁复的劳动法、社会法以及较为丰厚的社会保障待遇等转移到原东部德国各州。他认为不建立社会联盟可以鼓励西部投资者到东部投资，而使得西部投资者不因东部新建制的繁复社会法和劳动法体系心生畏惧、望而怯步。同时他认为不将西部社会、劳动法典照搬到东部德国，不寻求将东部德国的社会权利及社会保障待遇人为拔高到西部德国水平，这些都有助于减少两德统一的成本。<sup>②</sup>蒂特迈耶的观点得到了当时联邦财政部、联邦经济部、联邦银行及其他一些负责经济事务的官员的支持，同时也特别受到西德经济界及企业界的欢迎。<sup>③</sup>然而这样的“延迟社会联盟”的观点也受到了批评和强大的反对。

主要的反对力量来自于前东德的政治及社会力量。统一前的德国东部地区，其民众心态从柏林墙倒塌初期的兴奋及热情早就转化成为一种社会普遍的焦虑与不安，一种期待统一但又担心统一后的不确定感在民间蔓延。东部民众一方面期待着自身的生活水准与福利待遇可以上升到西部德国的水平，同时又担忧可能在统一谈判中利益受损。而负责代表东部德国谈判的政治

① 德语中的社会政策 Sozialpolitik 包含的范围与我国所通用的“社会保障”大体一致。

② 参见 Reimut Zohlnhöfer, *Die Politik zur Herstellung der deutschen Einheit*, Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2001.

③ Gerhard A. Ritter, "Sozialpolitik in der deutschen Wiedervereinigung," *Zeitschrift für Sozialreform*, 2009, 55(1).

力量则肩负着东部人民的赋权与期待来保证有一个良好的谈判结果。这样的结果有助于维护东德人民的集体利益和共同福祉，因此任何可能损害东德居民福利或是不能平等对待东西两德的社会政治制度方案都招致东部主流政治力量的反对。东德谈判方在 1990 年针锋相对地提出必须将西部社会保障制度没有任何折扣地完全转移至东部德国。他们甚至希望以前民主德国所取得的一些“社会成就”例如“产假保护”“家庭政策”“女性高就业比率”“最低基础养老金”等能够在新生统一德国中得到适度保留。<sup>①</sup> 这些观点无论是在东部及西部都得到了了一定的响应。东部新成立的民主社会主义政党 PDS、西部德国影响力较大的社会民主党 SPD、德国东西两方的工会等都支持在德国建设一个统一的“社会联盟”（Sozialunion）。“社会统一”预案在 1990 年的德国具有一定的民意基础。<sup>②</sup>

统一“社会联盟”方案得到的最重要支持来自于当时的执政党——基督教民主联盟内部的诺尔伯特·布吕姆（Norbert Blüm）。<sup>③</sup> 当时布吕姆担任德国联邦劳动与社会秩序部部长。他不仅大力倡导“社会联盟”的方案，而且主张将西部德国“社会国家”的制度框架及其所有方面都完整地转移到东部德国，而考虑到前民主德国的一些过渡时期面临的特殊情况，可以建立一些过渡条款，但整体改革思路是将联邦德国的社会体系以其完整面貌在东德移植复制，以促进德国在社会层面的完整统一。<sup>④</sup> 布吕姆方案也得到执政党基民盟主流政治力量的支持，特别是得到了德国科尔政府的支持。<sup>⑤</sup> 当时德国执政精英支持建立社会联盟的一个重要原因是德国统一意味着德国选区的地缘政治空间迅速扩展至东部德国，德国经过突变式的政局演变突然获得了 1600 万新选民，这样巨大的新生政治力量是德国任何政治家和政党不得不考虑的。而科尔政府支持建立“社会联盟”既是一种社会政治的战略选择，同时也带有选举策略考量的重要因素，因为这样的政策方案将有助于基民盟政府在当时即将到来的第一次全德选举中获得东部选民的选票。

1990 年 5 月 18 日东西两个德国的谈判代表签署了统一后德国建立经济联盟及货币联盟的国家协议。同年 8 月 31 日双方又协商签署了一项后期国家协议，根据该项协议德国也将建立社会联盟（Sozialunion）。德国在统一进程中签署社会联盟协议意义重大，为德国统一后基本社会制度特别是社会保障制度建立了一个核心的指导框架，确立了两个德国在社会保障领域将建立统一制度的重大格局。这也同时意味着，在统一后的德国其西部地区社会保障制度及其风貌将原封不动地移植到东部地区。这不仅是德国历史上绝无仅有的社会层面的制度大转移，在世界历史上这样的“社会保障制度平行转移建制”也绝无先例可循。两德“社会联盟”每往前一步，都是在开创社会保障制度的新历史。

① 参见 Peter Förster, *Ja zur Wende und zur deutschen Einheit*, Junge Ostdeutsche auf der Suche nach der Freiheit. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002.

② Detlef Clemens, *Die Linke und Europa-eine zerbrechliche Leidenschaft*, <https://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1997/1997-06-a-376.pdf>, 1997.

③ 布吕姆也是德国长期护理保险制度的重要推动人，享有德国护理保险之父的盛誉。

④ 参见 Sven Jochem, *Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat*, Wohlfahrtsstaatliche Politik. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2001.

⑤ Stefan Schieren, "Der Preis der deutschen Einheit," *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, 38(2).

### 三、德国统一进程中的社会保障政策

#### (一) 德国统一进程中与民生福祉相关的货币政策改革

由于德国统一是一个巨大而复杂的系统工程,涉及到政治、经济、货币、财政、福利、社会、教育等各个领域,本研究主要瞄准德国统一进程中的社会保障制度与福利政策,以使得本研究形成自身的主要聚焦范围。但是本文也并没有完全忽略德国统一过程中经济、货币政策的改革,因为部分货币政策与统一后东部德国居民的民生福祉高度相关。

柏林墙倒塌后,由于东德居民一夜之间可以自由移居到西部德国,特别是由于东西之间存在着巨大生活水平差异,一种统一后的“福利高地”与“福利洼地”已然形成。这对东德居民构成了强烈的西迁激励效应,东部德国居民出现了大量移居西部的汹涌移民浪潮。而在这一过程中,高素质及教育水平较高的专业人才从东德向西德方向的流动对于东德的经济产业发展及社会稳定影响尤为强烈。在统一的民族主义激情逐步褪色后,统一面临的巨大问题成为执政精英需紧急应对的问题。德国科尔政府在1990年面临的当务之急是如何减缓东部居民向西部的的大规模迁徙运动,如何能够让绝大多数东德居民在自己的土地上可以安居乐业。德国统一后初期的货币兑换政策与德国内部非常态的移民浪潮高度关联。

由于统一前两个德国都拥有自己的货币体系,联邦德国马克与民主德国马克曾经是两个完全独立主权国家的法定货币,因此统一后德国首先面临着货币统一的问题。而货币统一关键点在于确定货币兑换的比值。这一项改革直接涉及到东德居民的实际生活水平及实际福利,因此备受各方关注。1990年,当时的德国联邦银行及德国财政部主张以2比1的兑换比率来兑换前民主德国的债务及居民储蓄等,同时东德居民手中的2000马克现金以及工资和养老金也按此比率兑换成西德马克。该项方案同时建议考虑到原来东部地区国家补贴将取消,因此应对东部德国地区较低的养老保险保费及待遇等采取一些补助及平衡措施。经济界这套改革方案遭到了社会及劳动部门的官员及专家的强烈反对。时任联邦劳动及社会秩序部部长的布吕姆于1990年3月27日给联邦德国总理科尔写信,主张应当实行东西马克1比1的兑换比率,使得东德居民可以按此比例来获得工资收入及养老金等。布吕姆警告到,任何偏离此兑换率的改革方案都容易引起德国社会动荡不安、同时严重影响德国统一后的政局稳定。布吕姆认为,如果按照2比1的兑换率实行东西马克的兑换,那么就无法阻止东德居民的进一步外移,甚至会进一步加剧东部居民的西迁浪潮。劳动及社会部门官员的反对基于如下理由,统一前民主德国的平均劳动收入是西部联邦德国的35%,因此如果货币兑换率是2:1的话,那就意味着东部德国居民的实质劳动收入下降至西部德国的1/6。<sup>①</sup>而这样巨大的落差将成为东部德国居民延续外移浪潮的重要诱因,并进一步诱发现代版“出埃及记”的上演,而这对于德国政局来说是完全不可控的。从与社会保障相关的角度来看,2:1的兑换率将意味着东部居民的平均收入及养老金收入下降

<sup>①</sup> 参见 Gérard Bökenkamp, *Das Ende des Wirtschaftswunders: Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998*, Lucius & Lucius DE, 2010.

至西部德国社会救助线以下的水平。这意味着这样的改革方案在政治及社会层面是完全不可行的。布吕姆认为两德马克实施 1:1 的兑换率是统一后德国政治及经济层面无法规避的改革,而且没有任何其他制度可替代选项。<sup>①</sup>

最终科尔政府接受了第二套改革方案,也就是将东西马克的汇率锚定在 1:1 以最大限度稳定东部居民的劳动市场收入及养老金收入等,同时开启了东德养老保险与西德养老保险待遇及资格条件并轨的改革,这成为维护社会政治稳定的一项重要改革。<sup>②</sup> 这项改革促进了东部德国地区人民的福祉与福利,缩小了德国东西两部分巨大的社会鸿沟与福利鸿沟,对于稳定德国政局也具有积极意义。当然我们必须看到,由于统一前民主德国与联邦德国生产效率及生活水平存在着明显差距,因此货币实行 1:1 的兑换率其实不能反映东德、西德马克在市场上的真实价值,通过货币政策改革方案,统一后的德国政府其实人为地提高了东德马克的币值。与其说这项改革是一场货币政策改革,还不如说这是一项攸关全局的政治决定。通过联邦政府人为提高东德货币币值,德国两部分居民的生活水平通过非市场的形式有所缩小,这也变相意味着德国西部所有纳税人需要为德国统一的成本集体买单。

## (二) 德国统一进程中社会保障制度发挥的功能与作用

两德签署经济、货币、社会联盟协定后,双方统一进程正式开启。统一初期几年的发展显示德国统一进程遭遇到了巨大的瓶颈。之前部分德国政治家预测统一之后面临的难题只是暂时的,同时东德与西德统一会带来生产能力及生产效率的总体扩大,因此对于德国经济具有正向拉动作用。此种乐观的发展路径在统一初期并没有出现,相反,东德居民及东德劳动力的大规模外迁与外移,造成了东部德国年轻人口的持续下降。<sup>③</sup> 德国东部各州劳动力市场处于低迷、不景气的状态。统一初期的东德地区处于持续经济危机的状态。这样的发展形势同样反映到社会领域。由于劳动力外移及失业率的大幅上升,东德地区的社会保障待遇给付同样也面临着支付危机。在统一的最初几年,社会保障领域的转移支付扮演着平复社会危机、降低社会风险的重要功能与作用。社会保障的团结及再分配功能始终发挥着“支撑东部”“区域平衡”“整合德国”的核心作用,社会保障始终站在防止国家“失衡”与“裂解”的第一线。

表 1 显示了德国统一最初 4 年,也是德国统一制度合并的“高峰时期”,社会保障领域的“东部转移支付”发挥着“稳定东德、助力德国统一”的重要功能与作用。在 1991 至 1994 年,德国社会保障领域总计向东部德国各州转移支付高达 2406 亿马克,其中 1065 亿来自于社会保险内部,社会保险经办机构的转移支付占比为 44.2%;而 1341 亿则来源于德国联

① Gerhard A. Ritter, "Sozialpolitik in der deutschen Wiedervereinigung," *Zeitschrift für Sozialreform*, 2009, 55(1).

② 对于现金及资产的兑换,德国统一时期的货币改革与工资及养老金领域有不同规定,新货币政策规定东德居民货币及金融资产等按 2:1 的比率兑换,同时东德居民手中现金总计 4000 东德马克可以按 1:1 的比率兑换西德马克。

③ 据统计,1990 年总计 39.5 万东德居民移居西德,只有 3.6 万西德居民移居东德,西德移居东德的居民主要目的地为东柏林。参见联邦政治教育中心关于德国统一后移民的报告, <https://www.bpb.de/apuz/26014/abwanderung-aus-den-neuen-bundeslaendern-von-1989-bis-2000?p=2>。

邦税收,其占比约为55.8%,由当时的联邦劳动及社会秩序部<sup>①</sup>负责财政转移支付。在养老保险领域,面向德国东部各州的转移支付4年总计达到703亿,其中258亿由德国养老保险内部调剂转移支付,也就是由德国西部的养老保险缴费人承担,其占比为养老保险总转移支付的36.7%;445亿则来源于联邦税收,其占比为63.3%;在劳动市场及失业保险领域1991至1994年转移支付总计为1660亿马克,其中807亿来源于失业保险内部转移支付,其占比为48.6%;而853亿来源于联邦税收转移支付,其占比为51.4%。由此可见,德国统一初期,面对东部德国地区的社保转移支付主要集中于养老保险与失业保险两大领域,其中养老保险转移支付占比为29.2%,失业保险转移支付为69.0%。相对于联邦德国而言,前民主德国对于战争受害者的抚恤及社会保障相对而言较为落后,因此统一后在“社会国家”(Sozialstaat)的框架内,联邦税收也就此领域针对东部各州实行了转移支付。联邦转移支付在4年时间总计为43亿马克,与养老保险和失业保险相较,战争受害待遇只占社会保障领域的转移支付较小一部分。

表1 德国统一初期(1991—1994年)社会保障领域面向德国东部各州的转移支付额(马克)

	1991年	1992年	1993年	1994年	总计
转移支付					
1. 养老保险					
总计	82亿	147亿	199亿	275亿	703亿
养老保险内部	-	45亿	88亿	125亿	258亿
联邦劳动与社会秩序部预算 (联邦税收)	82亿	102亿	111亿	150亿	445亿
2. 劳动市场政策及失业保险					
总计	315亿	451亿	487亿	407亿	1660亿
联邦就业局(失业保险内部)	236亿	246亿	151亿	174亿	807亿
联邦劳动与社会秩序部预算 (联邦税收)	79亿	205亿	336亿	233亿	853亿
3. 战争受害者(联邦劳动与 社会秩序部预算)	3亿	9亿	17亿	14亿	43亿
总计	400亿	607亿	703亿	696亿	2406亿
社会保险	236亿	291亿	239亿	299亿	1065亿
联邦劳动与社会秩序部预算 (联邦税收)	164亿	316亿	464亿	397亿	1341亿

资料来源:参见 Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit: die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, CH Beck, 2006.

<sup>①</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA)。该机构2005年更名为联邦劳动及社会事务部(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)。

表 2 显示了德国在统一后 5 年内的社会支出状况，其中东德在 1992 年社会支出增幅高达 43%，远超西部德国同年的 13.1%。而从社会支出水平来看，在德国统一后 5 年，德国社会支出占 GDP 比重持续超过 30%，成为全球社会支出最高的国家之一。如果区分西部德国与东部德国的社会支出，可以看到西部德国社会支出在 1991 至 1992 年略低于 30%，在之后的年份高于 30%；东部德国社会支出比重在 1991 至 1993 年曾一度超过 60%，在 1994 年和 1995 年则保持 55% 的高比率（参见图 1）。如果东德是一个单独的经济体，那么东德将成为全球社会支出比率最高的经济实体。由此可见，统一后德国政府对于东部地区社会投入规模之大、政策行动之坚决果断。<sup>①</sup>

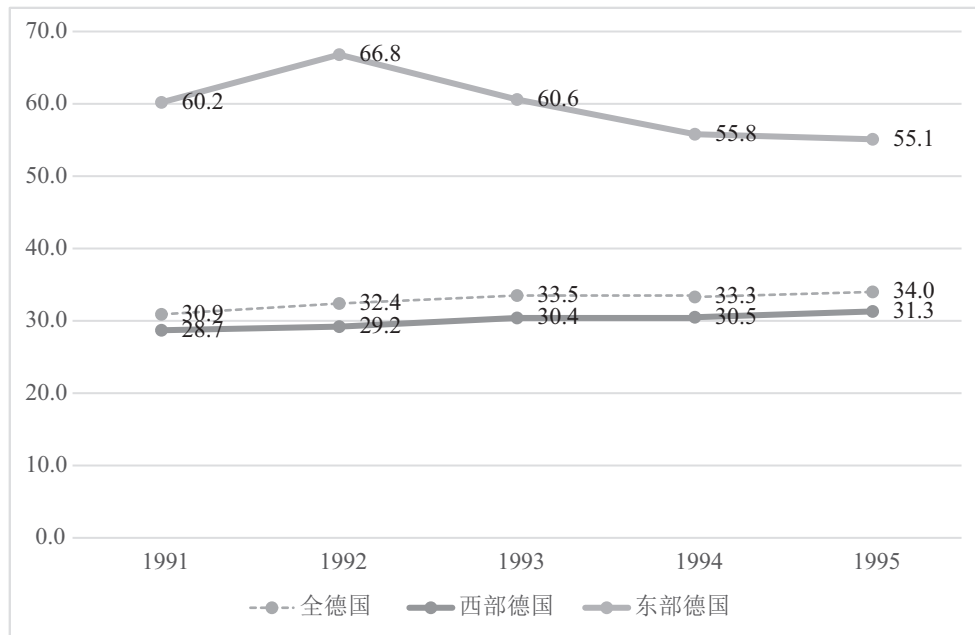


图 1 德国统一初期 (1991—1995 年) 社会支出占 GDP 百分比 (%)

资料来源：参见 Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit: die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, CH Beck, 2006.

表 2 德国统一初期 (1991—1995 年) 社会支出 (马克) 及其占 GDP 份额 (%)

	年份	社会支出	变化比率	社会支出占 GDP 比重
全德国	1991	8831 亿	-	30.9
	1992	9989 亿	13.1	32.4
	1993	10590 亿	6.0	33.5
	1994	11083 亿	4.7	33.3
	1995	11779 亿	6.3	34.0

① 必须承认德国东部地区统一后超过 GDP60% 的社会支出比例是一种人类历史上绝无仅有的“异态”。在统一德国的版图内，东德所占的经济份额及其经济总量相对较小，而由于其同源同族的西德强势介入并展开了超越常规的社会保障投入，形成一个高速增长的社会支出除以一个较小的分母即东德相对较小的 GDP 份额，因此得出的社会支出比例处于偏离常态的超高状态。



	年份	社会支出	变化比率	社会支出占 GDP 比重
西部德国	1991	7591 亿	7.7	28.7
	1992	8215 亿	8.2	29.2
	1993	8632 亿	5.1	30.4
	1994	9039 亿	4.7	30.5
	1995	9586 亿	6.0	31.3
东部德国	1991	1240 亿	-	60.2
	1992	1774 亿	43.0	66.8
	1993	1959 亿	10.4	60.6
	1994	2044 亿	4.3	55.8
	1995	2193 亿	7.3	55.1

资料来源：参见 Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit: die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, CH Beck, 2006.

图 2 显示，在德国统一初期，德国东西两大区域人均社会支出差距显著，1991 年西部德国人均社会支出为每年 11841 马克，东部德国人均支出为 7796 马克，德国东西之间人均社会支出差异较大，西部德国与东部德国人均社会支出比例为 1:0.66。而在统一后的几年内，双方差异迅速缩小，特别是 1992 年经过东德社会支出的大幅调升及转移支付，东西之间差距已显著窄化，当年德国东部各州人均社会支出为 11273 马克，西部地区为 12660 马克，西部与东部比

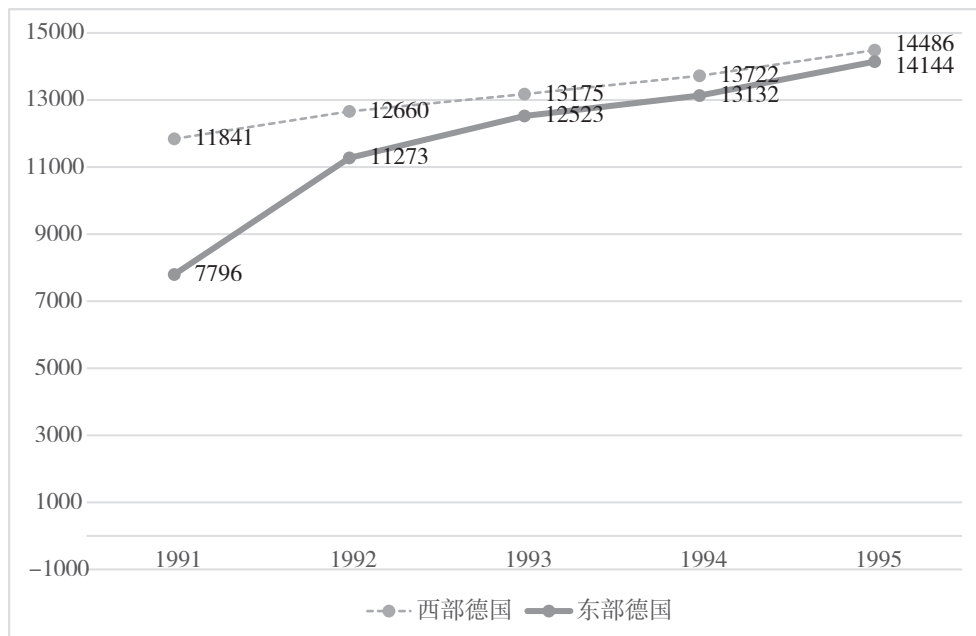


图 2 德国统一初期 (1991—1995 年) 西部德国与东部德国人均社会支出发展 (马克 / 每年)

资料来源：参见 Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit: die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, CH Beck, 2006.

例收窄为 1:0.89; 至 1995 年德国东部人均支出已接近西部, 双方的发展呈现出明显收敛之趋势, 西部与东部的比例继续靠拢, 达到 1:0.98。

### (三) 体制大转轨: 西德社会保障体制移植到东部德国

#### 1. 养老保险

德国统一时期的养老保险在东部各州的新建制是一项复杂的综合系统工程。此转轨过程不仅涉及到制度的转移, 也涉及到相关保障待遇的转移, 同时也意味着经办机构和组织体系的转移。在西部制度体系向东部转移的过程, 需要有新制度的建制、新组织文化的培育。另外, 由于养老保险待遇给付涉及到一个紧迫的社会话题, 也关系到社会安定与民意支持。推进这样史无前例的制度平移既要加速制度新建制过程, 也要制定过渡时期的措施与特别条例, 以保证在这一特殊转型时期东德的退休人员不会失去养老金权益, 同时特别要避免因为养老保险制度建制空窗期出现民心浮动、社会动荡。

1990 年 5 月 18 日, 两德政府签署国家条约 (Staatsvertrag) 确定国家统一, 同时也确认了西德的养老保险制度及养老保险权益将完全转移到东德。民主德国在正式并入联邦德国之前还于 1990 年 6 月 28 日通过了“养老保险合并法” (Rentenangleichungsgesetz), 以法律形式再次明确统一后的东德将建立与西德均等的养老保险制度。联邦德国的养老保险制度在统一前是由两种不同经办体系负责管理。在联邦层面由专门的经办机构负责白领职员养老保险以及其他一些特定团体的养老保险例如矿工、德铁职员、海员等, 而蓝领工人的养老保险则由各州的“州立保险局” (Landversicherungsanstalt) 来负责管理。针对不同经办管理方式的区分, 西部德国养老保险制度向东部平移分以下几步实施。第一, 分属联邦机构管理的养老保险由联邦机构直接负责, 联邦机构的管理事务直接扩展到新联邦各州的白领职员及其他一些特别团体等。在这一领域, 借助西德现成的组织架构而无需建立新的经办机构。第二, 在归属各州权限范围内的蓝领工人养老保险领域, 东部德国的各州分别建立“州立保险局”。这样 5 个新联邦州分别建立起“州立保险局”, 而柏林则专门建立了大柏林区域的“州立保险局”。所有新建制机构均仿照西德的公法团体的内部自治与自我管理。新的“州立保险局”根据雇主与雇员代表对等原则实现自我管理。<sup>①</sup> 第三, 考虑到德国统一条约规定 1991 年 1 月 1 日将在新联邦各州实施西德模式的养老保险制度, 而机构建制却不可一蹴而就, 因此德国统一进程中德国政府决定将前民主德国的社会保险经办机构转化成为一个“社会保险过渡局” (Überleitungsanstalt Sozialversicherung),<sup>②</sup> 由这样一个特殊过渡机构负责过渡时期的社会保险特别是养老保险待遇发放。“社保过渡局”截至 1991 年 12 月 31 日需继续发挥在德国东部地区的社会保险功能与作用 (医疗保险除外), 例如接受并登记新退休人员, 继续发放养老金及向东部地区退休人员发布有关养老保险的相应信息等。1992 年 1 月 1 日, 东部德国开始完全实施西部德国的养老保险制度及经

<sup>①</sup> Volker Meinhardt, "Der Prozess der Angleichung im Bereich der sozialen Sicherung: 10 Jahre nach der Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion," *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 2000, 69(2).

<sup>②</sup> Franz Ruland, "Die Rentenversicherung in den neuen Bundesländern," *Sozialer Fortschritt*, 1991, 40(5).

办管理办法。值得一提的是,新制度建立初期,联邦职员保险局及新成立的州立养老保险局分别从东部招聘吸收了4000名工作人员,以解决专业人才缺乏的燃眉之急。除了上述核心领域的转轨制度安排之外,其他一些特殊群体养老保险制度安排也在同一时期向东部德国地区转移实施,例如实施与联邦德国等同的公务员养老保障制度,公务员免除缴纳养老保险保费的义务,其养老保险待遇由国家财政给付。仿西德例,接受高等教育人员其教育年限也折算成养老保险缴费年限。

通过一系列改革,德国东部地区逐步建立起与西部德国等同均质的养老保险制度,实现了养老保险领域的制度统一。

## 2. 医疗保险

与养老保险领域的制度移植及新建制相较,医疗保险领域的两德统一则更显繁复。这是由医疗保险领域本身所具备的“多样性”及“超级复杂性”所决定的,也是由两德在统一前不同的医疗制度及医疗治理文化所决定。前民主德国深受前苏联体系的影响,盛行“国家主义”文化,在医疗保险领域也主要是由国家部门的自上而下的垂直部门机构来管理,医院也多为公立医院与机构,国家在医疗领域具有“直接管理及全面管理”的倾向。而联邦德国的医疗保险虽然也包含部分“国家主义”质素,例如联邦卫生部、联邦劳动及社会秩序部等都具有一定的管理权限,但联邦德国的医疗制度更接近于一种多元“治理体系”,同时还受到联邦主义分权的影响,特别需要提到的是医疗保险制度在联邦德国具有较强的“社会自治属性”,医疗保险的经办机构均由与职业、行业相连的独立自主的公法团体即“疾病基金”(Krankenkassen)进行“自我管理”,内部实现雇员与雇主均等代表的自治管理原则。医师团体也组成自治的医师医生协会实施自我管理,同样也属于独立公法机构,即使是医院也并非完全由公立机构主导,既包含了自由公益团体及教会经办的医院,也包含着市场机构经办的医院。整体而言,联邦德国医疗体系更接近于一种“国家掌舵、社会划船”的组合文化。国家只在宏观及立法层面进行管理,规范医疗治理的秩序与规则,而不直接参与基金管理、也较少介入服务供给与递送。在医疗领域,联邦德国更接近于一种“治理结构”,而非“直接管理结构”。这样一种“社会自治划船”的形式在前民主德国是陌生而异质的。

因此医疗保险领域的制度移植及东部新建制也呈现出“多元路径迈进”的趋势。这也意味着在不同层面的分层建制,而不是一套单一体系的建立。在归属于联邦管理机构层面,联邦医疗及社会保障部门实现了扩权及事务性扩张,将东德雇员及居民医疗保险纳入自身管理范围。在归属于独立的公法机构及社会自治层面,联邦德国各医疗经办机构也全面移植到东部地区。例如德国最具影响力的疾病基金——一般性地方疾病基金(AOK)就在统一进程中迅捷地在东部各州建立了AOK的分部及地方办事中心,1991年AOK在东部德国14个区域建立了办事处,负责参与AOK的东德居民医疗保险事务。<sup>①</sup>其他一些特殊职业团体的医疗保险机构例如海员疾

<sup>①</sup> 参见 Johannes Frerich, Martin Frey, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1996.

病基金、矿工疾病基金、替代疾病基金、手工业疾病基金等都在同一时间在东部德国建立了自己的办事处。值得一提的是，德国居民医疗保险历史上主要是由职业团体相联的“疾病基金”（Krankenkassen）来管理，属于横向统筹管理模式，而德国农民则参加农业医疗保险，由各州的农业疾病基金来管理，德国统一进程中，东部各州也新建了州立的农业疾病基金，负责东德农民的医疗保险。<sup>①</sup>应该承认的是，由社会自治性质的公法团体来扩展自己事务范围及管理权限可能比国家部门的筹划与安排更有效率，虽然联邦德国在社会保险领域的公法团体都是非营利的社会自治机构，但各公法团体毕竟还是独立核算的实体单位，各个疾病基金之间也存在着隐形的竞争来赢得参保人员，因此东德并入德国版图对于这些医疗领域的社会自治机构是一个巨大的激励，促使其在东德范围建立起办事机构，并向东德居民介绍医保信息，展开参保人员“争夺战”。这种隐形竞争因素使得各经办机构在东德地区迅速扩张自己的管理“领地”，在东部联邦德国各州建立起网络式经办机构。在医疗领域的两德统一进程中，东德还逐步实施了西部德国自由医师执业制度和家庭医生首诊制度，西德的医师医生协会作为独立自治的公法团体也扩展到了东部德国。

### 3. 失业保险

德国统一时期的失业保险具有其自身不同于其他社会保险项目的独特性。首先，前民主德国承袭了前苏联及东部集团的劳动保障和全民就业的模式，并将其视为制度重要的“社会成就”，因此前民主德国并不存在失业保险制度。这里产生了一个重要的区分，两德统一时期，其他社会保障及社会保险制度都是两种制度的接轨和融合，而这里并不存在着转轨和融合的问题，而是在统一后的东部德国建立一个全新的、之前缺失的制度。其二，在联邦德国的社会保险经办体系中，失业保险是唯一完全由国家部门实行由联邦到地方垂直组织管理的体系，与其他一些险种领域的自治公法团体及自治协会管理具有较大差别。而这样的国家主义性质的管理文化是前民主德国普遍比较熟悉的。因此，东部德国建立失业保险的过程也是政府管理部门及职能部门建制的过程，西部德国的组织架构体系也就是联邦劳动局及其各州及各市的地方分支机构转移到了东部各州。由于德国统一进程中，东德出现大量的人口流失及人才流失现象，年轻人口在统一初期流失严重，具有较强再分配功能的失业保险制度发挥着重要的平衡东西的保障功能，失业保险领域的东西转移支付成为德国统一稳定的基石（参见 3.2 关于失业保险转移支付的数据及其对德国统一支撑的论述）。

### 4. 工伤保险

由于前民主德国存在着劳动及社会保险制度，同时也建立了与工作伤害及预防等相关联的一整套制度体系，在新兴统一的德国，重要的转轨方向是用联邦德国的法定工伤保险制度替代并覆盖原有的国有企业的工伤保险体系。这期间的改革涉及到制度体系、工伤待遇及经办机构等全面转移到东部德国的领土范围，而最重要的转移是组织经办机构的转移，因为只有具

<sup>①</sup> 参见 Johannes Frerich, Martin Frey, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1996.

备了相应的组织经办架构体系才能实现建立新制度的目标。早在1990年夏天,德国工伤保险的经办机构即德国工伤保险的联邦顶层协会就已经接触了民主德国工伤保险的管理部门。前民主德国的劳动及社会事务部与西德的工伤保险联邦顶层协会达成协议展开相向而行的联合改革,也就是将联邦德国工伤保险领域的以同行业公会(Berufsgenossenschaften)为基础的社会自治管理体系转移到东德,形成两德工伤保险制度完全统一的局面。1990年,西部德国不仅在组织上及架构上积极协助东部德国建立起工伤保险领域的自治管理机构,同时也为东部德国提供了大量的专业知识及专业技术支出,还为东德的工伤制度转轨提供了事务性及人力资源的支持。在此过程中产生了大量的社会技术领域的知识转移及政策学习效应,同时一些现代管理知识技术手段也随着工伤保险制度的转移而同时移植到东部德国地区。例如西部德国协助东部德国建立各行业的企业名录及登记制度体系,实现精准化、理性化及科学化管理。

根据两德签署的统一条约,德国统一后原西德的30个同行业公会<sup>①</sup>将扩展到东部德国的领土范围,同时根据条约,这些同行业公会在东德11个城市建立城区管理机构及相应的办事处,还要同时建立71个技术监督服务基地。由于需要大量劳动保护领域的专业人员,新制度也从前民主德国的职业卫生及劳动保护领域吸收了部分从业人员。他们经过一定转训后走向新的工作岗位。东部各州的雇员都将加入相应的同行业公会,被新的工伤保险制度所覆盖。同时根据条约,东部各州也建立起了农业及林业领域的同行业公会。<sup>②</sup>通过组织架构体系的全面确立,堪称世界典范的德国法定工伤保险制度及其待遇<sup>③</sup>全面移植到了德国东部各州。在此转轨过程中,联邦德国的企业卫生制度也扩散转移到了东部德国。

### 5. 长期护理保险

1995年德国建立了社会保险中的第五险——长期护理保险制度,这是统一后的德国在制度建设领域取得的重要新成就。德国长期护理保险制度的重要推手为时任德国劳动及社会秩序部部长,也就是上文所提到的诺尔伯特·布吕姆。同时该项新制度也得到了当时基民盟科尔政府的支持。<sup>④</sup>由于德国长期护理保险制度在组织架构上实施了“借助现成建制机构”的做法,依靠医疗保险系统的组织机构也就是“疾病基金”来建立长期护理保险的经办机构体系,特别是在疾病基金(Krankenkassen)内部通过植入护理基金(Pflegekassen)的形式实现了对长期护理保险制度的管理。于是,德国通过现存的医疗保险机构体系直接支撑起了新的长护险制度。德国长期护理保险体现出了巨大的制度创新。首先,这是世界上第一个运用社会保险制度来应对身体失能风险及残障风险的制度。第二点创新是在现存的旧险种经办体系中内嵌入与新制度相

① 经过千禧年之后的一系列改革,德国工伤保险的经办机构——同行业公会已合并至9个。

② 参见 Gérard Bökenkamp, *Das Ende des Wirtschaftswunders: Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998*, Lucius & Lucius DE, 2010.

③ 参见 Tao Liu, *Globale Wissensdiffusion in der Politik sozialer Sicherung: die Einführung einer gesetzlichen Unfallversicherung in der Volksrepublik China*, PL Academic Research, 2015.

④ Robert Paquet, Klaus Jacobs, "Die Pflegeversicherung als Sozialversicherung—institutionelle Rahmenbedingungen und Grenzen," *Sozialer Fortschritt*, 2015, 64(1/2).

关联的组织实体，这些做法都是社会保障领域的创新型发展。从德国统一角度来看，由于德国在医疗保险领域已在东部德国建立起来了医疗保险的独立公法组织管理体系及相应的协会管理体系，因此统一的新德国完全具备组织架构及组织实力在东西两大区域无障碍地建立统一的长期护理保险制度。由此，与前面几项社会保险制度的“开创性建制”不同，长期护理保险制度属于“成型制度扩展”，也就是在现存的经办体系上扩展其功能边界及外延，因此东部德国不再需要额外的“制度助力”与“外向驱动力”。新兴统一的德国具备足够的制度自信建立这项新制度。

## 6. 社会救助制度

虽然在社会救助领域前民主德国政府也取得了一定的社会成就，但是德国统一后的社会救助制度自西向东的移植工程依然是一项艰巨的社会政治任务。虽然两个德国在统一前都发展出了各自的社会救助体系，但双方的差别亦是非常显著的。前民主德国的社会救助体系更多依托的是一套中央集权系统下的再分配制度，垂直地、自上而下的管理体系起到非常重要作用。而联邦德国的社会救助体系亦受到德国联邦主义体制的强烈影响，社会救助主要是沉淀到最低一层的基层政府，也就是由社区的社会福利局来负责组织社会救助并负责实施社会救助待遇的给付。另外一项显著区别是联邦德国社会救助体系是一套包含了分类救助及社会服务在内的复杂社会保护体系，例如针对家庭的护理救助就与发达的社会服务体系及社会自治组织、福利组织紧密相连，而在前民主德国的权力符号意义体系中，内生于民间社会的社会自治及社会服务组织几乎完全是一片空白。1990年德国统一进程中，联邦政府制定了雄心勃勃的计划，计划于1991年1月1日正式在东德的领土范围内实施西德的联邦社会救助法。这意味着联邦德国的社会救助制度将整体性移植到新联邦各州并替代原有的民主德国社会救助制度。

在东部德国建立西德式的社会救助制度，就需要建立相应的国家社会救助架构及社会组织体系等。在统一初始阶段，联邦德国政府采取了一系列弹性措施来应对制度转型期的一些困境，例如前民主德国的一些特殊社会救助待遇如社会津贴(Sozialzuschlag)<sup>①</sup>被允许支付至1995年底。同时，统一后的德国政府也制定了一些灵活措施，例如首先在州政府建立起国家相应的管理机构，给予各级政府3个月的时间熟悉新法律法规及制度建设，特别是给予东德各州政府一些过渡时期的特殊权限，在这一段时间内新联邦各州既有义务管理及支付州内社会救助事宜，又要继续推进相应基层社会救助机构的制度建设，以使得东西双方的社会救助经办机构及管理体系最终融合。同时，西部德国的一些社会机构及福利慈善机构也借助两德统一的新契机在东部德国建立了自由公益的福利组织。此外，考虑到东西两区域生活成本的差距，东德的基本社会救助待遇在统一初期亦低于西部德国。<sup>②</sup>

① Michael Schmidt, "Die Alterssicherung der Frau in der DDR: Ein Beitrag zur Verhinderung einer Legende," *Arbeit und Sozialpolitik*, 1994, 48(11/12).

② 参见 Johannes Frerich, Martin Frey, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1996.

## 四、结论

德国统一时期社会保障政策的移植及复制是现代社会保障史上极为罕见的重大事件。该历史事件是偏离一般社会发展常规的异态发展，也与德国统一这一现代史上极为罕见的重大历史进程紧密相连。由于德国统一产生于东西两德巨大经济发展水平及福利落差悬殊的特殊历史条件下，因此西德所具有的制度吸引力对于东部德国居民构成了巨大的向心力。基于此宏观历史背景东德居民单方面追求并入同源同族的西部德国以达成福利与福祉迅速提升的目的，因此德国统一不是双方在平等协商和相互尊重对方社会制度和历史经验基础之上的统一，而是一种主动寻求融入对方社会制度的统一。这样的历史特点及背景导致了东德事实上被西部德国“兼并”了，只不过这样的“兼并式”统一是普遍得到当时东德民意支持的。所以，东西两德社会保障的发展不存在“一国两制”的条件与基础，而是事实上形成了“两国一制”的目标，也就是东德的社会保障制度完全溶解到西部德国社会保障制度中，完全“放弃”及“淹没”了东德自身制度的特点，直至最终达致“一国一制”的目标。在这一历史发展路径下，东德社会保障制度与西德社会保障制度完全接轨与融合，实现了社会保障制度的“两制熔接”。从这个意义上来说，德国没有延迟历史机遇，而是抓住历史良机迅速实现了社会保障制度统一。前民主德国的社会保障制度至此消失于历史长河之中。

德国统一历程中的社会保障制度具有一种“双重特性”，从功能主义角度来看，社会保障制度本身就成为德国统一的“稳定器”，降低了德国统一过程面临的巨大社会、地缘冲突势能，防止了东西两德之间出现“地缘马太效应”而导致的国族裂解，具有隐性的“维护统一、削弱分裂潜势”的巨大社会功能。尤其考虑到德国统一初期东德居民外移倾向及东部人才及劳动力的西迁浪潮，社会保障政策通过东西之间的转移支付、特别是通过联邦财政巨大的援助与支持维护并提升了东德地区居民的基本福祉，降低了东德居民的“被剥夺感”，使得德国统一渡过了危险的“制度转型期”。在这一过程中，稳定东部社会及人心的两德货币兑换政策也发挥了重要的缓解社会紊乱、人心不稳的功能，为东德居民提供了一个生活水准渐次提高的准制度预期。与同为东部阵营的东欧转型国家居民相比，东德居民显得相对比较幸运，由于与西部德国人同为一族，东德居民得到了社会保障及社会政策领域强有力的“助推”与“外援”，因此避免了东欧各国居民在剧烈市场化改革中面临的“跨越泪谷”的悲惨局面及福祉水平螺旋形下降的陷阱。特别是来自于西部德国及联邦层面对于养老保险与失业保险领域的强有力的转移支付，防止东德居民福祉在“大转轨时代”受损和下降，进而在稳定局势的前提下可以反向逐步提高东德居民的福祉及福利水平。社会保障制度在德国统一中承担了“保民富、稳民心、促整合、防隐患”的重要社会功能与作用。

从制度主义层面来看，德国统一过程中一种类型的社会保障制度在和平融合的条件下完整地转移到一种独特社会历史条件和社会经验下的另外一国，这不仅在世界现代史、甚至在人类

历史上都是绝无仅有的。由于西部以国家与社会契约为核心的、贯穿着社会自治精神的、深受联邦主义与法团主义影响的社会保障制度与东部的国家主义为核心、社会力量薄弱的社会保障制度具有显著差异，因此在大历史进程中，转轨过程涉及到多个层面的移植过程。这一过程不仅涉及到制度体系整体移植，也涉及到相应待遇及服务体系移植，同时也涉及到理念及经办机构、组织文化的移植。而最后一种移植显然最为重要，因为只有建制起相应的经办机构体系才能实施相应的制度。由于社会保障各项制度例如社会保险各个险种及社会救助制度等具有不同的结构性规律及组织特点，出现了制度移植过程中的“多路径移植”及“多路径转轨”现象。例如在失业保险领域主要是由联邦机构来承担失业保险管理及经办，同时在东部各州建立相应的国家组织管理体系及经办机构；在社会救助领域则是需要建立地方性福利及救助的社区组织体系，同时促进自由公益组织及社会服务组织在东德生根发芽；而在养老保险领域则需现存联邦机构扩展其空间管辖范围至东部，同时建制新的州管理机构——州立保险局，联邦机构及各州公法自治机构并举共同构成了东德养老保险的“新管理布局”；工伤保险领域也是以同行业公会这一公法团体自治机构覆盖了前民主德国的国家工伤保险管理体系；而医疗保险则面临着最为复杂的移植，不仅是联邦管理机构将其权限扩展至东部，而且以公法自治团体为核心的疾病基金经办管理体系也平行移植到了东部德国，同时自由执业的医生及其相应自治的医师协会制度及复杂的医院自我管理组织体系也平行移植到了东部德国，在医疗领域东部德国也逐步建立起了多元治理的复杂现代医疗体系。

德国学者沃尔夫冈·蒂尔塞曾于1990年断言，“没有对于东德的援助，就没有真正的统一”。德国统一进程中的社会保障制度发展是德国国家统一进程中不可分割的重要一环，这样特殊的社会保障历史进程值得我们去深入研究和细节探索。从某种意义上来说我们应在未来建立一项“统一社会保障学”来系统与细致研究德国统一时期的社会保障，并总结其经验与教训。一些重大问题依然值得我们去回味和探讨，例如民主德国是当时东部阵营最发达的国家，在家庭保护及女性就业等领域也取得了重要的社会成就，是否德国统一的“一国一制”就意味着西德社会保障制度单向移植到东德？是否统一就意味着强势一方的制度完全覆盖及替代弱势一方的制度？是否有另外路径来实现“社会保障统一”？例如在两种制度在相互学习、相互借鉴、取长补短基础上实现“平等统一”？这样的平等统一是否能更好地促进东西德人民的融合与相互理解，而并非将东德人民放置在一种“二等公民”的受援位置上？德国社会保障统一进程中的诸多研究话题依然值得今天的我们去深入思索与研讨。



# Social Security System in the Process of German Reunification

Liu Tao

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** This article analyzes the development, shifts and transition of the social security system during the process of German reunification. It assumes that social security during German Reunification needs to be understood on two main levels. First, the social security system played an important role in promoting German Reunification, narrowing the gap between East and West Germany, preventing the division of the country, and eliminating social risks. Second, German Reunification meant that the former West German social security system was completely transplanted to East Germany, and the integration of the social security system was achieved. The transplant of social security included the transfer of the framework of the system, benefits, principles and organizational structure, of which the last is particularly critical. Due to the significant differences in the administration and organizational structure of social security between the former East and West Germany, it is necessary to extend the existing organizational structure and administrative system of West Germany to East Germany, and meanwhile innovate social security administration and services in East Germany. Through the expansion of the existing administrative system and the establishment of the new system, Germany has achieved the important goal of social security integration, and promoted the social integration of Germany.

**Key words:** German unification; social security; organization; transplant; integration

(责任编辑: 杨建敏)