

德国社会保障体系中的社会组织

王震

中国社会保障制度的设计学习和借鉴了德国的社会保险模式。社会保障制度的运作不仅需要合理的制度设计,也需要与之相适应的社会治理体系。构成社会治理体系的基础则是多种多样的社会组织。众多的社会组织不仅是社会服务的主要提供者,而且在政府与个人、政府与市场之间建立了一道宽厚的缓冲带。在本轮欧洲债务危机中,德国表现良好,未受到严重的冲击,这与德国运作良好的社会保障制度密切相关。而德国社会保障制度的背后则是由各类社会组织构成的运行体系。中国社会保障制度的改革,不仅需要制度框架的完善,而且也需要在经办、服务、管理等方面加大改革的力度。在这方面,德国社会保障体系中的社会组织可为中国社会保障制度的改革与完善提供有益的借鉴。

关键词:德国 社会保障 社会治理 社会组织

早在19世纪末期德国就以立法的方式确立了以社会保险为主体的现代社会保障制度,构成了德国社会主义市场经济的主要内容。中国建立适应社会主义市场经济的社会保障制度,在很大程度上学习和借鉴了德国的社会保险模式。但是,一个国家社会保障制度的成功运行,不仅需要合理的制度设计,还需要有一套相应的社会治理体系与之相适应。而构成社会治理体系的基础则是多种多样的社会组织。^[1]这类社会组织介于政府与市场之间,在政府与个人、政府与市场以及个人与市场之间建立了一道缓冲带,成为社会稳定、有序运转的重要保障。德国社会保障制度的有效运转也有赖于各类社会组织的有效运行。

王震系中国社会科学院经济研究所副研究员。

[1] 本文中的社会组织指的是介于政府部门与市场部门之间的非政府性(Non-government)的、非营利性(Non-profit)组织。见Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., and List, R., "Global Civil Society: An Overview", Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2003。在中国,这类组织主要包括三个类别:一是社会团体,其目标主要是反映和代表团体成员的共同意愿与利益;二是民办非企业单位,主要涉及各类社会服务的提供;三是基金会,主要涉及为各类慈善及福利活动的筹资。

近年来,针对德国社会保障制度的研究文献较多,但主要涉及的是德国社会保障制度自身的改革与完善,对社会保障体系中承担经办、社会服务提供的各类社会组织介绍不多。本文基于作者2014年11月份对德国社会保障体系中三个社会组织的访谈以及其他资料,对三个社会组织进行介绍:一是法定养老金的经办机构,德国联邦养老保险机构(DRV Bund);二是企业养老金保障机构,德国养老金保障互助协会(PSVaG);三是作为福利慈善组织的德国平等福利联合会柏林分会。

德国联邦养老保险机构

(一) 德国法定养老保险的经办

德国社会养老保险制度建立于俾斯麦时代,是典型的社会保险制度,以社会互助、自治管理为主要特征。社会养老保险的法律依据是《社会法典》,因此也称为法定养老保险。目前德国老年人养老金收入中约85%来自法定养老金。法定养老金的政策制定部门为联邦劳动与社会事务部,但其经办与管理则由社会组织承担。

德国联邦养老保险机构(DRV Bund, German Pension Insurance Federal Institution)是德国法定养老金的经办机构。该机构来源于2005年法定养老金经办机构的改革。改革之前,德国共有26家养老金经办机构:22家地方养老金经办机构,主要负责蓝领工人养老保险的经办;^[1]4家联邦养老保险经办机构中,1家(BfA)负责职员(白领工人)养老保险经办,其余3家分别负责矿工、海员与铁路工人养老保险经办(参见图1)。在这26家机构之上是一个协调机构,即德国养老保险机构联盟(VDR)。德国养老保险机构联盟并不负有实际的经办责任,只作为一个协调机关,不干预各机构的实际运营,各机构是否参加德国养老保险机构联盟也是自愿的。在财务上,这些经办机构首先要内部核算,实现保险区内的自我收支平衡。若有的经办机构出现财政缺口,则首先在不同地区间进行调剂。若地区调剂不能弥补缺口,则由联邦层面进行调剂。若保险基金不能实现

[1] 1893年德国俾斯麦政府建立的法定养老保险制度主要针对的是蓝领工人(wage earners);直到1911年才建立了职员(salary earners)法定养老保险。蓝领工人与白领工人的养老保险分立的制度直到1992年才结束;在此之前,二者的费率、待遇以及经办系统都不一样。1992年的改革统一了蓝领工人与白领工人法定养老保险的法律基础;但是经办机构仍然分立。蓝领工人养老保险的经办主要由各州的养老保险机构经办,白领则统一由联邦机构经办。

平衡，那么联邦财政兜底。^[1]

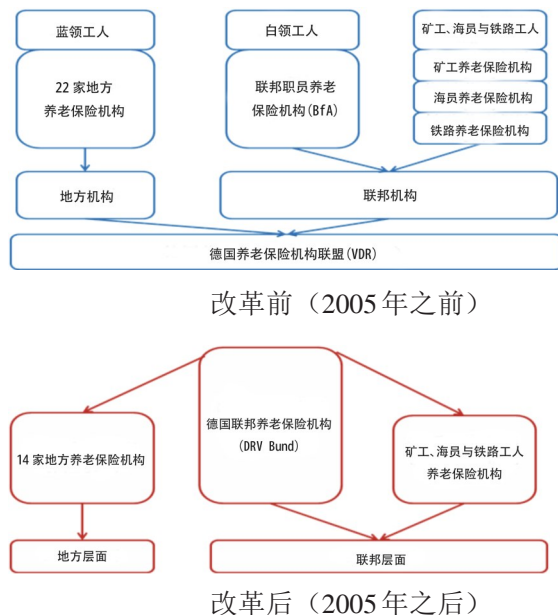


图1 改革前后德国法定养老金经办机构结构

注：改革前后的变化详见Dunn, Sylvia, “Organizational Reform of Statutory Pension Insurance in Germany”, ISSA, European Regional Meeting, 2006, <http://www.issa.int/html/pdf/publ/Vilnius06/2dunn.pdf>。

2005年德国养老保险的经办机构进行了改革，统一蓝领工人与白领工人养老保险经办，在原先VDR的基础上在联邦层面设立德国联邦养老保险机构（DRV Bund），同时合并矿工、海员与铁路工人养老保险机构，缩减地方养老保险机构数量。在新的组织架构下，蓝领工人与白领工人的法定养老保险不再分属不同机构经办。改革后地方机构覆盖了参保人员的55%，DRV Bund直接经办覆盖参保人员的40%，剩下的5%由矿工、海员与铁路工人养老保险机构覆盖。截至2013年，德国法定养老保险经办机构从2005年的26家（22家地方机构、4家联邦机构）减少到16家（14家地方机构、2家联邦机构）。

（二）德国联邦养老保险机构的法律定位、治理结构及运营

相比于改革之前的VDR，DRV Bund的职能有了质的扩充：一方面，它负责

[1] 郑春荣：“德国养老保险体制现状、改革方案及其筹资模式”，《德国研究》，1998年第2期，第13卷，总第46期，第19-28页。

直接经办法定养老保险业务，由其经办的参保人员 2500 万，是目前德国规模最大的单一的养老保险经办机构；另一方面，它还代表所有养老保险经办机构，负责全德法定养老保险经办的总体指导、各种公共事务、统计、法律解释等。

在法律定位上，该机构不属政府部门，也不是市场机构，而是受公法调节的社会组织，其法律依据为德国《社会法典》第 6 卷。其行政监管部门为劳动与社会事务部，运营及金融风险监管部门为联邦保险局（Federal Insurance Authority），财务上则接受联邦审计署的监督与审计。但是这些政府部门并不是联邦养老保险机构治理的权力来源。

根据法律规定，德国联邦养老保险机构代表的是全体参保人（雇主和雇员）的利益，是全体参保人管理法定养老保险的执行机构。联邦养老保险机构的最高权力机关是参保人代表大会；代表大会的代表中雇主和雇员各占一半，分别代表各方的利益。代表大会的代表由参保人选举产生。代表大会同时选举产生 3 人的理事会；3 人理事会与 6 名代表（雇主方和雇员方各 3 人）组成扩大理事会，是联邦养老保险机构的执行机构。代表大会及理事会 5 年选举一次。理事会决定机构的重大事务，并在人力资源市场中雇佣经理等工作人员。

德国联邦养老保险机构目前共有雇员 2.2 万人，主要在柏林总部工作，在各州还有一小部分工作人员。机构的人员构成中，15% 属于政府公务员，这部分公务员执行政府公务员的工资及福利待遇。其余 85% 的雇员从市场上招聘，其工资通过每两年一次的劳资谈判决定，并大致与市场上同类职工的收入相同。

德国联邦养老保险机构作为社会自治机构，依法独立经营，政府并不干预其日常经营，但是其整个财务运作要根据法律规定受到严格审计，职工工资也受到严格限制。2013 年度德国联邦养老保险机构的总收入为 2547 亿欧元，总支出为 2528 亿欧元。在总收入中，法定养老保险缴费占 67.4%，儿童照料人缴费占比 4.5%^[1]，失业者缴费占 1.4%^[2]，其他保费收入占 2.7%^[3]，政府补贴占 23.5%，其他收入占 0.5%。2013 年机构的总支出中 86.6% 的支出用于支付参保人的养老金，6.1% 用于支付领取养老金人员的医疗保险缴费，^[4]2.2% 为支付参保人的康复费用，3.4% 为支付给矿工养老保险的费用，1.4% 为管理费用，以及 0.3% 为其他支

[1] 在家照料儿童的人，例如母亲，她们的缴费由政府负担。自 2013 年政府负担的儿童照料人的法定养老保险缴费延长至 3 年。

[2] 失业人员的养老保险由失业保险基金直接转入。

[3] 例如，参保人生病后，若退出劳动市场，医疗保险将支付其养老保险缴费的一部分。

[4] 领取养老金人员参加医疗保险的费用由养老保险基金支出。

出。在1.4%的管理费用中，包含了员工工资、办公经费等。

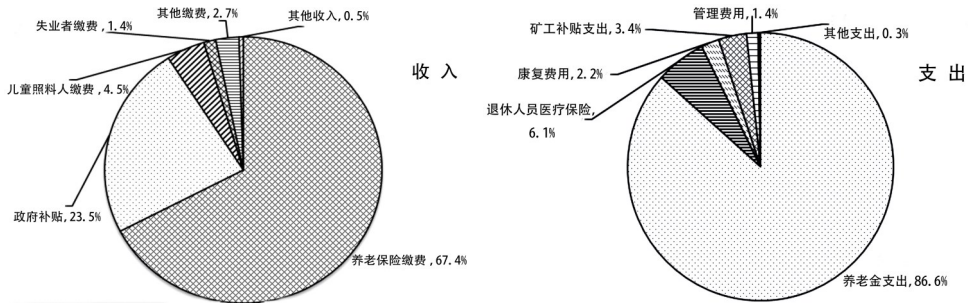


图2 德国联邦养老保险机构的收入与支出比例（2013年）

资料来源：DRV Bund提供的资料。

德国养老金保障互助协会

（一）德国的企业年金制度

德国企业年金作为养老保障体系中的第二支柱，与其他国家相比所占比重较小，在老年人口的养老金收入中来自企业年金的比重只有大约5%左右。^[1]但是自1990年代末期开始，随着德国法定养老金支出压力的增大，德国开始出台政策鼓励企业年金的发展。德国企业年金的模式主要包括如下几种。

企业内部账面准备金制度（Book-reserve System）。在筹资模式上，企业对雇员的养老金支付承诺直接进入企业资产—负债平衡表，成为企业的负债；养老金支付时，直接从企业平衡表中进行支出。这种模式是德国企业年金的主要组成部分，其优点是养老金准备金可直接作为企业资本进行运营，且这部分准备金又是免税的。原联邦德国1973年的企业年金总支出中，账面准备金制度模式占到了50.8%。2008年全德国企业年金总资产中，账面准备金制度模式的支出占到了54.0%。

年金基金会（Pension Fund Societies）是法定的独立社会福利机构，企业参加协会后其雇员可参加协会的养老金计划；企业参加年金基金会后，根据参保人数向协会缴费。企业仅负担缴费责任，雇员是协会的被保险人，直接与协会发

[1] 2007年第二支柱养老金占老年人口养老金收入的比重，英国为25%，美国为13%，瑞士为32%，荷兰为40%。见 Blaihc, Rudiger, “Pension Provision in Germany: the First and Second Pillars in Focus”, AEGON, <http://www.aegon.de/Documents/aegon-de/AGP-section/EN/Documents/Pension-provision-in-Germany-the-first-and-second-pillars-in-focus.pdf>, 2010。

生关系。协会积累的基金可进行投资，其投资行为受德国联邦金融管理局（BaFin）的监管。该模式在德国企业年金中已成为占比第二的模式（2008年占企业年金总资产则比例为23.6%）。

3) 支持基金（Support Fund），与年金基金会相同都是法定的独立社会福利机构，其差别在于被保险人不是雇员个人，而是企业。雇员与支持基金之间并无关系，雇员退休后仍然从企业领取企业年金。2008年在德国企业年金总资产中所占比例为8.1%。

4) 直接保险（Direct Insurance），企业作为投保人直接向人寿保险公司为其雇员购买个人或团体保险，风险全部由保险公司承担，企业仅承担缴费责任。1973年该模式在原联邦德国企业年金总支出中所占比例为5.0%；2008年在德国企业年金总资产中所占比例为11.0%。

5) 养老金基金（Pension Fund），养老金基金是2001年德国养老金改革中新设立的企业年金模式，其运作模式与年金基金会相似，但在投资上更具灵活性。设立这一模式的一个重要目的是与欧盟其他国家的企业年金计划兼容。2008年该模式下企业年金支出占总资产的比重大约为3.2%。

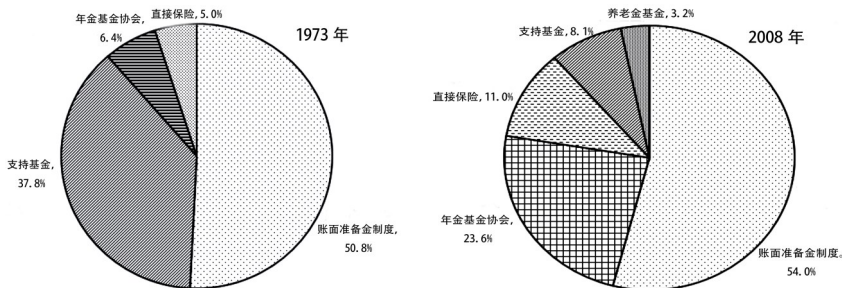


图3 德国企业年金不同模式的分布

数据来源：1973年数据来自：Windel, E., “Review of Operations and Issues of the Insolvency Insurance in the Federal Republic of Germany”, <http://www.actuaries.org/IACA/Colloquia/Maui/Supp/Windel.pdf>; 2008年数据来自：European Federation for Retirement Provision (EFRP), 2010 Annual Report, 转引自Blaich, Rudiger, “Pension Provision in Germany: the First and Second Pillars in Focus”, AEGON, <http://www.aegon.de/Documents/aegon-de/AGP-section/EN/Documents/Pension-provision-in-Germany-the-first-and-second-pillars-in-focus.pdf>, 2010。

注：1973年不同模式的份额为占当年企业养老金支出的份额；2008年为占当年企业养老金的基金总资产的份额。

在上述5种模式中，账面准备金模式及支持基金模式的运行直接依赖于企业的经营状况，若企业破产，员工将损失雇主承诺的企业年金。为了保障雇员的企业

业年金不受企业破产影响，原联邦德国在1974年通过了“企业老年保障促进法案”（Corporate Old-age Security Improvement Act, BetrAVG），其中确定了企业年金“永续条款”（Non-forfeit ability），即员工的企业年金不因转换工作、企业破产等原因而受到损失。为了保障员工企业年金在企业破产时不受损失，该法案要求设立一个企业年金的保障机构，对企业年金进行再保险。根据该法案，1975年原联邦德国设立了德国养老金保障互助协会（PSVaG, German Pension Guarantee Mutual Association）作为德国企业年金的保障机构。

（二）德国养老金保障互助协会的法律定位、治理与运营

德国养老金保障互助协会不是政府部门，而是一个独立的保险业互助协会，其发起人是德国雇主协会（BDA）、德国工业协会（BDI）以及德国人寿保险联盟（The Federation of German Life Insurance Companies）。在法律地位上，德国养老金保障互助协会的组织适用民法；但在业务上，例如向企业征收保费，适用公法，其法律基础即《企业老年保障促进法案》。

德国养老金互助协会治理机构中的权力来源为三家发起机构。协会的最高执行机构为董事会，董事会成员由三家发起机构确定。在董事会之下，协会从市场中聘用经理及其他雇员。目前共有员工230人。在财务上，该机构自收自支，管理费用及人员工资来自企业缴纳的保费。与经办法定养老金业务的德国联邦养老保险机构不同，在业务上养老金互助协会受德国金融监管局（BaFin）的监管。

在实际运营流程上，德国养老金互助协会也颇具特色。企业作为雇主向雇员提供企业年金，若年金采用账面准备金模式以及支持基金模式，那么雇员的企业年金面临因企业破产带来的损失风险。为此，根据法律规定，设立此两种模式企业年金的企业须向PSVaG投保，保险事件为企业破产。PSVaG在接受企业投保后，并不是自己来经营这些保费，即协会本身不做再保险的业务，而是转而投向商业人寿保险公司。在这个过程中，协会实际上是代办及经办机构。在实际运作中，协会与以安联保险公司为首的50家人寿保险公司联盟达成协议，购买联盟的企业年金保险。

PSVaG的职责主要集中在两点：一是在企业破产处理过程中，接收和清理企业年金计划；二是在破产处理未完成，人寿保险公司联盟还未实际承担雇员企业年金支付时，向达到条件的破产企业的雇员支付企业年金（参见图4）。

德国企业年金保障模式与美国等其他国家都不相同。美国在1974年建立了养老金受益保护公司（PBGC, Pension Benefit Guarantee Corporation），为企业年金

提供再保险。PBGC是政府部门，经营模式也不相同。设立企业年金的企业直接向PBGC投保，而PBGC自身就是再保险公司，承担企业破产时企业年金的支付保障。从这个意义上讲，德国养老金保障互助协会只是一个经办机构，本身不是再保险机构；而美国的PBGC既是经办机构，本身也是企业年金的再保险机构。

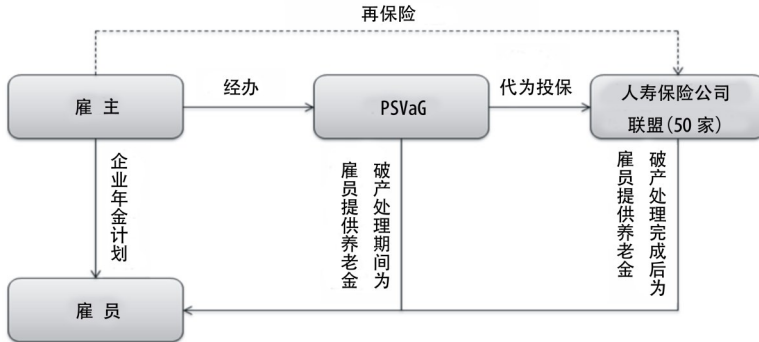


图4 德国养老金保障互助协会的运营流程

资料来源：PSVaG提供的资料。

在该运行模式下，养老金保障互助协会向企业收取的保费费率的计算公式也与其他国家不同。企业缴纳的保费费率计算根据当年协会的实际支出收取；实际支出包括管理费用、企业破产期间向雇员支出的企业年金、向人寿保险公司联盟缴纳的保费等。向企业征收的保费费率等于年度实际支出除以该年度的全部企业年金储备额。

这一保费确定及征缴模式保证了协会不会出现亏损^[1]，但是对中小企业是不公平的，因为大企业一旦破产，支出的年金数额巨大，直接提高了该年度的缴费费率；而根据估算，大企业破产带来期望年金损失远比中小企业高。^[2]根据这一保费计算公式，一旦遭遇经济危机，企业大规模破产，或某一特大型企业破产，协会的基金支出会快速上升，导致该年度实际费率忽然上升。例如在2009年全球经济危机影响下，协会的年度实际费率飙升至14.2%，而各年度的实际费率平均值大致在2%~5%左右。2013年的数据显示，养老金保障互助协会的会员为93765家，实际费率为1.7%。

[1] 年初先以一个预期费率征缴，年底根据该年度实际支出额确定年度费率，并与预征额进行冲抵。

[2] Gerke, W., Mager, F., Reinschmide, T. and Schmieder, C., "Empirical Risk Analysis of Pension Insurance: the Case of Germany", *The Journal of Risk and Insurance*, 2008, Vol. 75, No. 3, pp. 763-784.

德国平等福利联合会柏林分会

德国联邦养老保险机构与德国养老金保障互助协会都与养老金的提供有关，是对退休人群收入的替代。本部分要介绍的社会组织涉及到社区社会工作及社会服务的提供。在德国社会保障体系中，社会服务的主要提供方不是政府机构，而主要是非政府的、非营利性的组织。这些组织可以是慈善组织，也可以是志愿者组织，以及提供社会服务的其他非营利性组织（以下称之为福利慈善组织）。这些组织按照不同的服务类型形成不同的协会，各类不同的协会又组成更高级别的联合会。德国有6个主要的福利慈善组织的高级别联合会：德国明爱联合总会（Deutscher Caritasverband）、德国福音教社会服务联合总会（Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland）、工人福利总联盟（Arbeiterwohlfahrt）、德国红十字总会（Deutsches Rotes Kreuz）、德国平等福利联合会（Der Paritätische Wohlfahrtsverband）、德国犹太人中央福利办事处（Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland）。

德国平等福利联合会成立于1924年，与其他组织不同的是平等福利联合会保持了宗教与政治中立，通过为有需要的人，例如儿童、妇女、残障人士、移民、老人等，提供各种社会服务与设施来促进和实现社会平等。平等福利联合会在全德国有16个地区性分会，1万多个不同类型的会员组织，包括社会服务、慈善救助、医疗卫生、健康促进组织等。柏林分会是平等福利联合会16个地区分会之一，下辖700多个福利慈善组织协会，共有5.5万名全职工作人员，以及3万多名志愿者。

（一）平等福利联合会柏林分会的法律定位与治理结构

平等福利联合会作为社会福利慈善组织，不论在组织上还是在业务上都适用民法。在财务上自收自支，主要收入来源是会员缴纳的会费；会费的确定是联合会与会员间长期谈判形成的。与其他的一些福利慈善组织联合会不同，平等福利联合会与教会组织及政府没有财务往来，保持宗教及政治的独立性。^[1]

虽然柏林分会是平等福利联合会的地区分会，但在治理结构上柏林分会是独

[1] 德国一些福利慈善组织的主要财务来源是教会，教会将其收入（捐赠或其他收入）转入该类组织，并通过这些组织实现教会的救助目标。还有一些福利慈善组织的经费来源主要是政府拨款。当然，这些慈善组织在法律上也是独立的。

立的，其权力来源不是上级总会，而是柏林分会的会员大会。根据柏林分会的章程，加入平等福利联合会的会员必须是在柏林正式注册的福利慈善机构，包括各种社会团体、基金会、合作社等，且都必须是非营利性组织。全体会员每年召开一次会员大会。会员大会的任务，一是选举董事会和咨询委员会；二是审议董事会提交的年度报告，包括业务报告及财务报告；三是对联合会的一些重大事项进行表决。

柏林分会的最高执行机构是董事会，董事会成员由会员大会选举产生，共9名董事，其中主席1名，副主席2名。董事会成员的任期为3年，可连选连任。与董事会平行的还有一个机构，为咨询委员会（或顾问委员会）。咨询委员会由7名成员组成，其中4名经由会员大会选举产生，3名由董事会提名并任命，所有咨询委员会委员任期4年。咨询委员会的职责，一是对董事会决定的事项，包括预算、年度报告等进行评估，并提出建议；二是接受董事会就某些问题的咨询，且每年提供咨询的次数不少于2次；三是与董事会一起参与一些项目的管理工作。柏林分会的日常管理工作，由董事会聘任的管理委员会执行。

董事会及咨询委员会成员可以获得一定的报酬，但是报酬的确定必须是“适当的”与“合理的”，并需要得到会员大会的认可。其他工作人员的工资由劳动市场决定，但必须接受政府对非营利性机构的收入监管。

（二）平等福利联合会柏林分会的运营

需要明确的是，平等福利联合会本身并不是直接提供社会服务的组织，而是各种福利慈善组织及协会的联合机构。联合会的会员则主要是各种不同的福利慈善组织的协会（机构）；在协会之下才是负责具体提供社会服务的基层福利慈善组织。平等福利联合会的工作不直接提供各种社会服务，而是为会员提供服务，这些服务包括：向会员提供咨询及技术支持；向会员提供经济、财务及法律顾问服务；指导会员筹款及取得社会赞助；代表会员单位向社会大众进行宣传；对社会和居民需求进行分析，沟通社会需求与社会服务提供之间的信息；对基层单位提供技术指导；代表会员与政府及社会进行沟通。

2013年柏林分会共有约700个会员单位，在这700家会员单位之下，则是大量的基层福利慈善机构。这些福利慈善机构提供的社会服务非常广泛，从儿童与青少年的照料、教育、就业促进，到老年人、残障人士、重病患者的照料，还包括医院、诊所、临终关怀等健康服务（参见表1）。近年来，柏林分会福利慈善组织工作的重点人群，一是儿童，占到了所有福利慈善组织工作量的接近一半；

其次是老年人，特别是随着老龄化程度的加深，老年人的社会服务逐渐成为重点；三是跨文化交流及移民服务。

表1 平等福利联合会柏林分会下的福利慈善组织

组织类别	数量
幼儿园	487
小学生关爱服务组织	35
免费学校	19
中学生及在校青少年社会工作组织	95
青少年社会工作及福利机构	200
老年人服务组织	70
邻里中心	27
老人自助联络点	12
城市老年人自助服务项目	17
妇女与女童便利设施	38
家庭教育及咨询组织	30
孕期咨询中心	5
跨文化交流及移民社会工作中心	70
非正常生活方式咨询与救助中心	14
健康促进与慢性病管理机构	28
健康促进知识传播机构	4
基于社区的心理及精神支持服务组织	80
吸毒人群康复、照料、咨询及日托中心	61
无家可归者服务与帮助中心	71
破产者救助及咨询机构	4
犯罪受害者支持中心	4
罪犯帮助中心	10
艾滋病及艾滋病病毒携带者救助中心	16
残疾人、老年人及重病患者照料服务组织	79
收容所	5
临终关怀中心	12
医院	3
失能者居家护理服务中心	19
日托中心	12
短期托管照料中心	4
残障人士救护所	12

资料来源：德国平等福利联合会柏林分会网站，<http://www.paritaet-berlin.de/verband/profil/unter-paritaetischem-dach.html>。

下面我们以平等福利联合会的居家护理服务为例，介绍联合会的运行流程。随着老龄化程度的加深，老龄护理逐渐成为德国社会服务需求的重点。为了解决失能、半失能老年人的护理需求问题，德国在1995年引入社会护理保险，成为德国第五个社会保险险种。护理保险的经办纳入医疗保险经办中。在护理服务的提供上，主要有两个部分：一是市场化的营利性的护理服务公司；二是非营利性的福利组织和机构。目前柏林共有大约600家护理服务公司（站），其中200家是非营利性的社会福利组织，400家是营利性的公司。但是从服务提供量上，则超过75%的护理服务由非营利性的社会福利组织提供，400家营利性公司仅提供了25%的护理服务。

提供老年护理服务的非营利性社会福利组织大部分是平等福利联合会柏林分会的会员。联合会并不干涉这些组织具体的护理服务提供过程，而主要是代表这些组织同护理保险经办机构（出资方）进行护理服务内容、流程及价格的谈判。

根据护理保险的规定，在法定护理保险支付范围内，提供四种服务：一是与身体活动相关的服务；二是饮食、穿衣等日常生活护理服务；三是与运动康复相关的服务；四是医疗护理服务。但是，对于具体的护理内容与价格没有明确的规定，这需要护理保险经办方与服务提供方进行谈判。平等福利联合会即代表护理服务提供方与护理保险经办方进行谈判。现在的支付方式按服务时间收费。从当前的大致价格看，一般情况下，一位失能（半失能）老人一个月的总护理费用在400欧元左右。提供护理服务的机构根据月总费用，以及服务的单位时间价格向老人提供服务。例如，若通过谈判确定的每分钟的护理价格为1欧元，那么护理服务机构每个月要向老人提供400分钟的服务。这种付费方式类似于医疗保险中的总额预付，但单价是通过供需双方谈判确定的。

结 论

德国社会保障的主要特征是基于社会互助的社会保险制度，社会保险的运作遵从社会自治的原则，独立于政府的社会组织构成了德国社会保障体系运行的基石。^[1]从这个角度，学习和借鉴德国社会保障模式，除了制度建构外，还需要有


[1][德]乌尔里希·贝克尔：“德国社会保障制度的文化背景——价值理念与法律在社会保障中的影响”，《中国人民大学学报》，2010年第1期，第30~34页。

社会组织建立及运行的基础。^[1]本报告介绍的这三个社会组织虽然在法律定位上、治理结构及运行上有诸多不同，但是也有一些共同点。

首先，不论哪种社会组织，都有清晰的法律定位，依法成立，依法组织，依法开展业务活动。联邦养老保险机构为公法机构，适用德国《社会法典》第6卷；养老金保障互助协会在组织上适用民法，在业务活动上适用公法；平等福利联合会则适用民法。

其次，良好的治理结构。联邦养老保险机构的权力来源是法定养老金参保人的雇主与雇员代表大会，最高执行机构为董事会；养老金保障互助协会的权力来源是三家建立该协会的机构，由这三家机构确定协会的最高执行机构董事会；平等福利联合会柏林分会的最高权力机构为会员大会，执行机构为董事会，还设立了一个咨询委员会。

最后，社会组织与政府之间设定了明确的界限，政府对社会组织主要是监管，形成了良好的监管制度。特别是对掌握了部分公权力的社会组织，例如联邦养老保险机构和养老金保障互助协会，形成了多方面监管的制度。联邦养老保险机构的行政受劳动及社会事务部监管，业务活动受联邦保险局监管，财务受联邦审计署监管；养老金保障互助协会的业务受到联邦金融管理局的监管。平等福利联合会作为非营利机构，其业务活动也受到政府的监管。

德国社会组织种类繁多，在各个部门几乎都可以发现社会组织的影子。而运作良好的社会组织是德国劳动市场运行良好、社会秩序稳定的重要保障。众多的社会组织不仅是主要社会服务的提供者，而且在政府与个人、政府与市场之间建立了一道宽厚的缓冲带，使得政府从具体事务中摆脱出来。同时，社会组织还是个人、市场与政府之间意见沟通的主要渠道之一。居民和企业的各种诉求都可以通过不同的社会组织反映到政府的政策制定过程中，从而实现政府与社会、政府与市场、市场与社会之间的平衡。这是德国社会保障制度及社会治理结构的重要特征。

[1][德]海恩茨-狄特里克·史坦迈尔：“德国养老保险的私营组织”，《社会保障研究》，2005年第1期，120~130页。

but also the world economic order centered US. The contradictions conflict US re-balancing efforts as well as the multi-coordination mechanism led by US after WWII. The author concludes that TPP's effects on the global industrial chain will probably depart from its goals.

ESSAYS

The National Health Service Reform and Its Implications for China

Fu Mingwei, Zhu Hengpeng and Xia Yuqing

70

The English National Health Service (NHS) started to implement pro-competition reforms since 1991. Specifically, these reforms can be divided into two phases: the former one lasted from 1991 to 1997, while the latter began in 2002 and is still in progress. The main content of the 1991-1997 reform was to establish the framework of internal market. The second phase focused on enhancing the managerial autonomy of public hospitals, enlarging patients' choice for medical providers, establishing mandatory information disclosure system for hospital services and implementing a new payment system named 'Payment by Results'. During 1991 and 1997, the pro-competition reform resulted in the reduction of waiting time, but it did not lower the operating cost of hospitals and did increase the morality rate in hospitals. In the second stage, the management and clinical quality of hospitals were both improved because of the enhanced competition. In addition, due to the pro-competition reform, the geographical variation in accessing medical service was substantially decreased. Two implications, thus, can be generated from the pro-competition reform in the English NHS for the health system reform in China. Firstly, it is essential to establish the mandatory information disclosure system on the quality and price of medical service. Additionally, empowering patients with the right to choose medical providers is a key facilitator. Secondly, the establishment of substantial division between management and enforcement in public hospitals is of significance. Correspondingly, together with the enlargement in managerial autonomy, it is required that a solid corporate governance system should be set up in public hospitals.

Social Organizations in German Social Security System

Wang Zhen

90

The design of China's social security system learned a lot from German's social insurance system; however, besides reasonable institutional framework, corresponding social governance is also crucial for the good operation of social security system. Social organizations, which

compose the foundation of social governance of a society, serve as not only a buffer strip between individuals and government, and between market and government, but also the main provider of social services. During the European debt crisis, Germany has performed better than other European countries, which the social security system has contributed a lot. However, behind the good-performed social security system, there are diverse and ample social organizations that guarantee the operation of social security system. In this paper, three social organizations in German social security system will be introduced and reviewed. China now is going to reform and improve the social security, which not only need to reform the institutional framework and policy, but also need to pay attention to the management, operation, and social service provision of social security. During this process, the structure, operation, function, regulation of social organizations in social security system in Germany will provide helpful experience.

Substitution Account: History, Mechanism, Problems and Reform Prospects

Zheng Liansheng

103

Substitution account is an open fund based on the IMF's special drawing rights and it aims to enable central banks to diversify away from the US dollar into SDR. Through asset composition, asset scale, liquidity and yield substitution, the account is conducive to establishment of the preparation mechanism for issuing SDR and thus facilitates international monetary system reform. However, given the technical and systematic problems and political gaming involved in the substitution, the account is yet to be established. In the wake of the 2008 global financial crisis, super sovereign currency has become a main target of the international monetary system reform. Therefore, it may become a main task of the international community to properly combine SDR and the substitution account mechanism to explore feasible methods to push international monetary system reform.

Changing Global Economic Landscape and China's Role Review of the Annual Conference of the China Society of World Economics in 2015

Zhang Guangbin, Yang Yonghua and Han Yun

119

How will the world economy evolve in the future? How will the Chinese economy fare and what are the challenges China faces in the financial field? What do the TPP rules mean and what are their economic implications? How much headway has China made in renminbi internationalization and reform of the yuan's exchange rate formation mechanism? In the field