

国外及港澳台 老年社会保障制度研究

GUOWAI JI GANGAOTAI
LAONIAN SHEHUI BAOZHANG ZHIDU YANJIU



主 编 张丽云
副主编 李皎洁 彭 琳



中国社会科学出版社

全国百佳图书出版单位
国家一级出版社

国外及港澳台 老年社会保障制度研究

主 编：张丽云

副主编：李皎洁 彭 琳

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外及港澳台老年社会保障制度研究/张丽云主编. —北京: 中国
社会出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3765 - 2

I. ①国… II. ①张… III. ①老年人—社会保障制度—概况—
世界 IV. ①D586

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 238880 号

书 名: 国外及港澳台老年社会保障制度研究

主 编: 张丽云

责任编辑: 杨 非

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66016392

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京京海印刷厂

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 180 千字

版 次: 2011 年 12 月第 1 版

印 次: 2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 14.00 元

前 言

随着世界经济的不断发展和人类文明的不断进步，人类寿命普遍提高，伴随而来的是老龄社会所派生出来的一系列经济和社会问题。如何应对业已存在并日益严重的老年保障问题，已经成为世界各国普遍面临的困难之一。中国作为人口基数最大的国家之一，已经提前进入了人口老龄化的时代，老年人口占总人口的比重持续上升，给我国经济、政治和文化事业的发展带来巨大挑战。如何在构建我国养老体制的过程中，充分认识和学习西方国家成熟的理念和发展经验，对我国具有重要的借鉴意义。

本书围绕老年养老保障问题对中外老年保障的不同发展模式及制度构建进行了必要的梳理、分析和研究，特别是对一些具有典型代表经验国家的制度构建进行了深入完整的介绍，就现代各国老年保障的内容、现状、发展方向等基本议题进行了深入剖析，以求能从中发现对我国有益的经验 and 制度借鉴。

本书在撰写过程中，参阅和借鉴了很多专家学者的观点和看法，书中也尽量予以了标注，但难免疏漏，如有原作者发现问题，可及时与我们联系。本书各章主要撰写人分别为：第一章，张丽云、彭琳；第二章，张丽云、李皎洁；第三章，张丽云、吴

玲玲。

此书在撰写过程中参考了大量相关资料，此外，本书在撰写和出版过程中得到了中国社会出版社的大力支持，在此一并表示衷心的感谢！

作 者

2011 年 5 月于北京

目 录

第一章 国外及港澳地区的养老保障	(1)
第一节 发达国家的养老保险制度	(1)
第二节 发展中国家养老保险	(50)
第三节 香港、澳门、台湾的养老保险制度	(64)
第四节 国外养老保险制度对我国的启示	(76)
第二章 国外及港澳台地区的老年医疗保障	(91)
第一节 发达国家的老年医疗保障	(91)
第二节 发展中国家的老年医疗保障	(151)
第三节 香港、澳门、台湾的老年医疗保障	(156)
第四节 国外和港澳台地区老年医疗保障制度对我们的 启示	(161)
第三章 国外及港澳台地区的老年社会救助、老年社会 福利	(172)
第一节 发达国家的老年社会救助和老年社会福利	… (173)
第二节 发展中国家的老年社会救助和老年社会福利	… (199)
第三节 港澳台地区的老年社会救助和老年社会福利	… (205)

国外及港澳台老年社会保障制度研究

第四节	国外和港澳台地区老年社会救助和老年社会福 利的启示	(220)
参考文献		(230)

第一章 国外及港澳地区的养老保障

第一节 发达国家的养老保险制度

世界各个国家的养老保障制度建立都比较晚，但发展速度都很快，目前大约一共有 160 多个国家实施了社会保险制度，其中有 130 多个国家建立了本国养老保险制度。从世界各国养老保险制度的运行情况来看，养老保险金的来源主要分为四大类，第一类是三者负担型，例如日本；第二类是国家、企业负担型，如前苏联；第三类是国家负担型，如瑞典；第四类是个人、企业负担型，如新加坡。总的来说，运行的比较好的是新加坡和日本这两个国家。

从养老保险的发展历史来看，比较完整地推行社会养老保险制度的国家，大体可归纳为三种主要模式，即自保公助型、福利国家型和国家保险型。

1. 福利国家型的养老保险制度起源于英国，后为瑞典等国所发展，现今英联邦的部分国家和地区也实行这种制度。它适合在经济发达、整个社会物质生活水平有较大幅度提高的情况下实行，是“福利国家”借助于财经政策的调节作用，实行普遍养老

金制度，保障老年人晚年生活、缓解社会矛盾的一项重要措施。

2. 自保公助型的养老保险制度起源于 1889 年俾斯麦政府的养老保险制度，是在工业化取得一定成效，经济有较雄厚基础的情况下实行的，后来美国、日本也开始仿效，这种类型的养老保险制度主要强调养老是个人的事，应以自保为主，国家资助为辅。

3. 国家保险型的养老保险制度起源于前苏联，我国以及蒙古、朝鲜民族主义共和国都是采用这种制度。原来实行计划经济的社会主义国家以公有制为基础的一种社会养老保险制度。

一、英国的养老保险

（一）英国养老保险发展历程

1. 英国养老保险制度的建立和初步发展

1908 年的《养老金法》初步建立老年人的社会养老保险制度。1946 年，英国工党政府采纳了在社会保障领域里赫赫有名的“贝弗里奇报告”提出的主要政策建议：把个人缴费和个人享有养老福利权利联系起来的养老制度。1975 年，社保法标志着英国养老保险制度的初步发展。该法案推出了国家收入关联养老金计划（简称 SERPS）。1975 年社保法案要求全部工薪雇员参加强制性的 SERPS，但允许已经是职业养老金计划的成员继续留在原计划之内。后来规定，雇主机构提供的职业养老金计划在满足一定的条件下，雇员可以“协议退出”国家的 SERPS 计划。国家基本养老金和 SERPS 养老金都是通过征收“国民保险捐”来筹资的。“国民保险捐”由雇员和雇主共同缴纳，政府对退出 SERPS 的雇员和雇主进行奖励，如果雇员协议退出 SERPS 计划加入职业养老金计划，“国民保险捐”费率中的个人捐费折扣为 2.5 个百分点，雇主机构捐费率折扣为 4.5 个百分点

2. 20 世纪 80 年代以来英国社会养老制度的发展和改革

在英国社会养老保险制度体系发展史上另一个具有转折意义

的法案是 1986 年社保法 (1986 SSA)。国家开始尝试把福利保障责任向社会的私人部门转移。

(1) 修订 SERPS 计划, 降低国家养老金计划的支付水平。改革前, SERPS 计划提供的养老金替代率为雇员收入的 25%, 改革后养老金的替代率逐步降低, 到 2009 年替代率降到 20%; 以前, 养老金计算以雇员工作期中收入最好的 20 年的平均工资为基础, 现在, 养老金计算依据为全部工作期的平均工资。

(2) 推出了一个全新的养老计划类型, 就是工薪雇员可以“协议退出” SERPS, 也可以不参加其雇主提供的职业养老金计划而选择建立一个完全属于自己的个人养老金账户。

(3) 职业养老金计划改革。允许雇主机构设立“缴费确定型” (Defined-Contribution) 的职业养老金计划。英国的职业养老金计划大多比照 SERPS 设立, 因此多是“待遇确定型” (Defined-Benefits), 其养老基金的投资风险实际上由雇主承担。政府对协议退出的职业养老金计划, 要求提供“最低保证养老金”。

3. 20 世纪 90 年代以来英国社会养老制度的发展和改革

20 世纪 90 年代中后期, 英国养老金政策改革的目标转移到扩大低收入阶层养老金的覆盖率。

(1) 设立国家第二养老金。对于无法参加职业养老金计划和个人养老金计划的低收入阶层建立代替 SERPS 的国家第二养老金, 低收入者即使达到 SERPS 计划资格标准, 却可能只享受到极低的 SERPS 养老金。

(2) 1999 年又分别推出了“存托养老金计划 (Stakeholder Pension Scheme)”和“最低收入保证制度”。前者是低管理成本的个人养老金计划, 现在被看作是所有其他各种个人养老金计划的范本。它规定, 养老基金管理人可以收取的最高管理佣金不得超过养老基金价值的 1%。“最低收入保证制度”是对社会中的弱势群体实行的“收入支持”, 如果他们的收入没有达到国家规定的最低收入标准, 政府将提供补贴使之至少达到最低收入线。

（二）英国养老保险的基本内容

1. 养老保险构成

英国养老保险体系也称为“三支柱”体系，其中，第二支柱是养老保险最重要的组成部分。

第一支柱（法定性质）由“国家基本养老金计划”和“最低收入保证制度”构成。前者是指每个符合领取养老金条件的退休人员都可得到的等额基础年金。后者是针对社会弱势群体实行“收入支持”，政府提供补贴，使其收入达到国家规定的最低收入标准。

第二支柱（法定性质）由不同性质的收入关联养老金计划组成，可以分为五类。第一类是国家提供的“国家收入关联养老金计划”提供的养老金，水平约为雇员职业生涯中收入最好的20年里平均工资的25%。第二类是雇主机构提供的职业养老金计划，又分为收益确定型和缴费确定型两小类。第三类是由保险公司和其他金融中介机构提供的“个人养老金计划”，政府为鼓励雇员参加个人养老金计划，将国民保险捐费中的5.8个百分点退回个人养老金账户。第四类是团体个人养老金计划，若干人员可以团体方式建立此种计划，在雇主不举办职业年金的情况下，为雇员提供退休收入。第五类是低管理成本型（养老金计划的年管理费不能超过养老基金价值的1%）“存托养老金计划”。

第三支柱（自愿性质）由自愿补充供款型、自主自愿补充养老金计划以及其他私人保险单（年金、寿险）等构成^①。

2. 养老保险的覆盖范围

英国的养老保险涵盖全体居民，养老金及老人年金针对全体居民。享受养老金的条件是：法定的退休年龄为男子65岁，女子60周岁，公务员年满60岁可退休，65岁强制退休；1975年4

^① 刘璇：《英国养老保险制度浅析》，载《黑龙江对外经贸》，2008年第2期。

月以前任何一年交足 50 周保险费，或 1975 年 4 月以后任何一年交足 52 周保险费即可享受养老金待遇。

基本养老金采用的是绝对金额给付方式，这也是英国养老保险的一个特色。养老保险基金来源由雇员和雇主、政府共同承担。个人交纳保险费的收入最多和最高限额分别为 46 英镑/周和 350 英镑/周，政府约承担保险总额的 5%，并且附带收入调查津贴的全部所需费用^①。

（三）英国养老保险的签出制度

在英国，所有缴纳国民保险费工资收入在低收入水平线（Lower earnings limit）之上的雇员都会自动加入国家基本养老计划之外的附加国家养老计划，其为雇员退休时提供了额外的退休金。但是雇员可以选择离开这个政府默认的附加计划，而加入到私人养老保险计划中，这个过程就是“签出”过程（Contracting out）。具体来说，签出制度是指所有工资收入高于低收入水平线的雇员自愿选择离开附加国家养老计划而加入到一个私人养老计划的制度安排，个人离开附加国家养老金计划（即签出）后，雇员的国民保险缴费会享受优惠，这部分优惠会由政府转入雇员在私人养老保险计划中的基金。从 1978 年引入这个制度后，经过近 30 年的发展完善，签出制度已经成为英国养老体制的核心，也正由于这种制度的存在，以广泛的“国家福利”为主要特点的英国，其养老体制却表现出很强的市场化保障特点。由于可供选择签出的不同私人养老计划很多，且计划本身因社会、经济环境而不断改变，使得英国的养老体系变得非常复杂。

由于私人养老计划中得到的收益可能会大于国家附加养老金，加之政府为了减少自己的财政压力而鼓励民众签出，加上经办此业务的不同机构的大力宣传，很多雇员选择了从附加国家养

① 姜守明、耿亮：《西方社会保障制度概论》，北京：科学出版社，2002 年 12 月第 1 版，第 96 页。

老计划中签出。可供雇员签出的私人计划最早是各种由雇主提供的职业养老金计划，后发展到个人养老金计划和存托养老金计划，这些计划都是基于缴费的基金制。

1. 职业养老金计划（Occupational pensions schemes, OPS）。职业养老金计划是由雇主为其雇员提供的私人养老金计划。

包括两类：（1）收益确定型（DB 型）职业养老金计划：1975 年的《社会保障养老金法》中规定，DB 型职业养老金计划可用于签出，只要其能保障提供与国家附加养老金一样的最低养老金保障（guaranteed minimum pension）。个人签出后，其国家附加养老金计划中的权利就会减少或全部消失，雇主和雇员按一个优惠的国民保险费率缴费。目前多数职业养老金计划属于此类型，虽然其数量在不断减少。（2）缴费确定型（DC 型）职业养老金计划：从 1988 年以后，个人可签出到这一计划，签出后可享受国民保险缴费优惠。目前这一类型的数量仍在增加。

2. 经政府许可的个人养老金计划（Appropriate personal pensions schemes, APP，下文简称为个人养老金计划）。从 1987 年起，个人可签出到这一计划中。个人签出后可享受政府税收优惠。由于这一计划并不能保证退休者至少可得到与国家附加养老金相同的退休金，政府会将其交纳的部分国民保险费直接转入个人积累的基金中。

3. 经政府许可的存托养老金计划（Appropriate stakeholder pensions schemes，简称为存托养老金计划）。为了鼓励公众储蓄，政府简化财税相关手续，从 2001 年 4 月出台这一计划，供雇员做签出选择。政府要求拥有 5 个以上（含）雇员的雇主，应该为其雇员提供加入存托养老金计划或职业养老金计划的机会。对于没有职业养老金计划的雇主，这一计划成为其重要的选择。这一制度极大地鼓励了私人储蓄，并降低了储蓄的成本。这一计划的运行与个人养老金计划类似，只是经营者所收取的手续费受到国家的控制。

4. 英国养老保险签出制度对于中国养老保险体系建设的借鉴

从 1975 年英国政府开始引入签出制度，到 2010 年逐步取消这一计划，签出制度在英国养老体系中持续了 35 年，并对各个时期英国的社会、经济带来了许多影响。首先，它有利于减少政府公共养老金支付压力，政府只需要减少部分现期国民保险费收入，换来的是不需要为签出者支付附加国家退休金，后者的金额远大于前者。其次，签出所导致的大量资金流向证券市场，对 20 世纪 90 年代末以前的英国金融市场的发展功不可没，这同时也使这个时期的签出者收益颇丰。最后，通过签出而增长的储蓄，有效刺激了英国国内经济增长和对内、对外的投资，20 世纪 90 年代末以前英国总体经济走势良好，失业率和通货膨胀率都较低，是欧盟中经济发展最好的国家之一。英国的养老保险签出制度对我国养老保险体系的构建和完善也有一定借鉴意义。

(1) 有利于防范和化解作为第二支柱的养老保险金组成部分的支付风险。基于职业关系的养老计划（即企业年金）可能因各种原因而终止，对于已经在这个计划中的参保人，英国政府设立了养老金担保基金，以保障参保人的利益。对此中国政府也可借鉴设立类似的保障基金，在降低系统风险、鼓励民众参保的同时也降低了证券市场的风险。另外，考虑到风险问题，英国政府计划取消 DC 型、鼓励 DB 型职业养老金计划，也为中国的企业年金建设提供了借鉴，需要谨慎地选择 DC 型计划。

(2) 可以在制度外安排政府附加养老保险金。这项计划是政府在国家基本养老金之外、体现政府对民众养老责任的一种制度安排。中国目前将基本养老保险实行全国统筹后，与此相关的所有养老责任都归于中央政府，地方政府因盈余养老资金控制权的上交而将全部养老责任外推，在这种情况下，如何调动地方政府分担对民众的养老责任就成为问题。再次可以借鉴英国的做法，设计“政府附加养老保险金”，由地方政府负责实施，在调动地方政府积极性的同时，体现不同地区因经济发展水平不同而产生

的不同养老金需求水平。

(3) 对于个人养老储蓄的鼓励。英国各种私人养老计划在参保人支取时可一次性税前提取,这一政策极大地调动了民众的私人储蓄。中国第三支柱养老计划建设,需要有政府激励性的政策,税收优惠、账户资金可继承等都是可以采取的有效措施。

(4) 企业年金市场运行成本的控制。英国存托养老金计划的出台,最大的一个原因就在于降低个人养老金计划的管理费,由最初10年的1.5%降到以后的1%。这一方面最大限度地保障了参保人的利益,另一方面也避免了不同企业年金计划之间在管理费上的恶性竞争行为^①。

二、德国的养老保险

(一) 德国养老保险的发展历程

德国在1889年颁布了《残疾和老年保险法》,这标志着养老保险制度的建立,也是世界上第一部养老保险法。它是一种强制性保险形式,主要对象是薪金劳动者和独立劳动者。最初的养老保险对享受者年龄要求较高,养老金也非常少。1911年和1957年德国两度修改养老保险制度,现行的立法主要是在1973年制定的。德国的养老保险分为法定养老保险和独立经营者养老保险。

德国养老保险经历过两次重要的改革:第一次是1992年,主要包括:养老金的调整依据的变化和退休年龄的提高。前者是指养老金调整依据由原来的毛工资收入的增幅修改为以可供支配的工资收入的增幅为基本依据;第二次是指从2001年起将退休年龄提高到65岁,并实施更加严格的审核制度,根据每个人的情况来考虑免除缴纳保险税的时间(如因患病、失业、培训、服

^① 雷晓康:《英国养老保险签出制度的运行及对中国的借鉴》,载《海南大学学报》人文社会科学版,2009年6月。

兵役期间)。

德国第二次养老保险改革是在 1999 年。德国联邦议院最终通过了养老保险改革法案,在养老金计算公式中加入人口发展因子,以此来应对由于人口预期寿命延长导致的养老金领取年份的增加问题。德国第二次养老保险改革的宗旨是:鼓励人们多生育,强调生育子女的义务,增加多子补贴;在筹资模式上,考虑人口老化的因素,鼓励多种渠道发展养老保险,同时适当降低过高的养老金水平,使养老金税率保持均衡,协调养老保险与其他保险的关系^①。

(二) 德国养老保险的基本内容

德国的社会养老保障制度主要由“法定养老保险”和“特殊养老保险”构成。而养老保险经费主要来源于个人、雇主和政府三方。

1. 法定养老保险

它是一种强制性的养老保险,每一个雇员、企业和团体都必须在法律规定下定期投保。投保项目包括退休金、丧失劳动能力、死亡。目前的税前缴费比例为雇员工资的 19.9%,雇主和雇员各负担 50%。当雇员收入低于某一限额时,由雇主单独缴纳。达到法定的退休年龄,即男性 65 岁,女性 60 岁,并满 5 年投保期限的保险人,可以享受养老保险待遇;未达到法定退休年龄,如果有 35 年保险期的被保险人,可以从 63 岁起开始领取保险金;未到法定退休年龄,或者已满 15 年投保期,失业至少 1 年,且过去 10 年内至少有 8 年从事受保职业的失业者,可以从 60 岁起开始领取养老金。

2. 特殊养老保险

德国的特殊养老保险体系是在第二次世界大战后建立起来

^① 王增文、邓大松:《德国农村养老保险制度演进》,载《中国社会保障》,2009 年第 11 期。

的，覆盖面相当广泛，几乎把所有的社会阶层包含在内。

(1) 农民养老辅助保险。它是法定养老保险的延伸，实际上成为半义务性养老保险。根据 1957 年颁布的《农民老年救济法》的规定，所有未参加其他养老保险的农民必须投保。凡年满 65 岁，交费 180 个月的农民老人，都可以申请养老辅助保险金。

(2) 自由职业者养老保险。自由职业者包括独立行医的医生、律师、公证员、社会会计、税务顾问、建筑设计师等，投保人可以自由参加这种保险^①。

德国柏林 Resident Zehlendorf 医疗护理有限公司旗下共有 2 家老人护理院，其中一座位于柏林西南部的老人护理院，现设有 152 张床位，该院院长 Dana Russo 女士毕业于年学制的老人护理与管理专业。Dana Russo 院长介绍，德国在 2003 年通过了一部新的法律，明确规定各类型养老机构都要实行公司化登记。原由教会等非营利组织开办的各类养老机构，现均已全部转为有限公司的注册登记。养老机构无论其举办者是何身份，一律要进行公司化运营。同时德国还实行养老费用保险化；临终关怀法制化；护理人员外籍化等养老保险制度^②。

3. 养老保险基金的筹集

养老保险基金主要由两个方面构成：一是企业的雇主和雇员缴纳的法定养老保险费，缴纳的法定养老保险费是以一定的收入界限为计算尺度的，这个界限会随着每年雇员收入平均增长情况而变化；二是联邦财政补贴。

养老保险基金的征集过程为：每月 15 日前，雇主根据政府规定的缴费基数，计算雇主和雇员上月应向医疗、养老、失业机

① 姜守明、耿亮：《西方社会保障制度概论》，北京：科学出版社，2002 年，第 119～120 页。

② 方嘉珂：《德国养老新动向——公司化、保险化、法制化、外籍化》