

全球社会保障制度

● 编著者 美国社会保障总署

● 译者 魏新武 李鸣善 校 沈佩容

国外
社会保障
丛书



华夏出版社

国外社会保障丛书之一

美国社会保障总署调查报告

全球社会保障制度

——含142个国家(地区)

魏新武 李鸣善 译

沈佩容 校

华夏出版社

1989年·北京

Social Security Programs Throughout
RESEARCH
the World — 1985 REPORT #60

*U. S. Department of Health and Human Services-
Social Security Administration - Office of Research,
statistics, and International policy*

For sale by the Superintendent of Documents,
U. S. Government, Printing Office
Washington, DC 20402

国外社会保障丛书之一
全球社会保障制度

魏新武 李鸣善 译

沈佩容 校

*

华夏出版社出版发行

(北京东直门外香河园柳芳南里)

新华书店经销

北京印刷二厂印刷

*

787×1093毫米16开本 44.5印张 276千字

1989年10月北京第1版 1989年10月北京第1次印刷

印数 1—1000册

ISBN 7-80053-462-6/Z·045

定价：29.50元

出版前言

崔乃夫

根据“七五”计划，我们将有步骤地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形。这就需要通过实践，在农村与城市进行多种形式与内容的探索，同时，需要借鉴与参考国外的经验。

社会保障是一定历史条件下的产物。世界各国在工业化、城市化、现代化以及商品经济发展过程中都相应地建立了适合本国国情的社会保障制度，以保证其生产力的发展和社会生活的稳定。由于经济与社会结构的变革和人口老龄化等原因，社会保障体系中所包含的内容、层次、范围和目标正日趋扩大和复杂化，其资金的筹措与来源也日益成为重大的课题。目前，一些国家正在建立社会保障制度；一些发达国家由于包揽过多，已造成国家财政的沉重负担，出现了严重的“社会福利危机”。社会保障制度的改革问题，已提上了一些国家的日程，正在试图寻找解决问题的较好出路。

由于各国的社会制度不同，经济发展程度与阶段不同，民族传统、风尚与习惯不同，因此各国社会保障制度所采取的内容、形式、标准等也各有其特征。研究国外社会保障制度，不仅要了解其历史发展过程、立法规定、类别与层次、资金来源渠道、经营管理办法，而且也需要了解其各个项目间的关系，政策调节办法、实践中经历的经验与教训、各阶层人民的反映以及其改革趋势。我们希望出版这套《国外社会保障丛书》能有助于进行比较研究，有助于探索我国社会保障制度雏形。

编者的话

编辑出版《国外社会保障丛书》的主要目的，是为我国提供进行社会保障制度改革的参考与借鉴。为了便于读者进行比较研究，选择课题与资料时，尽可能选择一些较适合我国经济发展与改革目标需要的内容。

由于国内外作者、译者、编者选材时的观点、重点与兴趣不同，丛书所涉及的内容、资料以及理论根据各有不同，有些甚至是相互矛盾的。考虑到编辑这套丛书的主要目的是使读者打开思路，获得某些启迪，因此采取了兼容并蓄的方针。

社会保障研究，是我国也是世界学术范围内较新的领域，我们的学识水平有限，编辑出版这类丛书缺乏经验，难免有许多缺点和错误之处，望读者见谅。

《全球社会保障》是介绍世界各国社会保障制度最为完整的一本书，可以从方便地查阅到世界各国社会保障项目、内容规定、资金来源、合格条件、管理组织等等。对我们预测社会保障制度的未来发展趋势也提供了有益的借鉴。

本书前面的阅读指南及各国社会保障制度的趋势与发展，由李鸣善译，魏新武校，沈佩容复校，正文表格部分由魏新武译，沈佩容校。

朱传一 沈佩容

原 著 序

社会保障制度，作为满足人类需要的一种机制，几乎已经普遍为人们所接受。政治、经济和社会背景大相径庭的各个国家，都已经使社会保障适用于本国人民。即使是新兴国家和经济上欠发达的国家，也很难发现它们在社会保障制度方面是完全空白的，至少也有某一分支项目在实施之中。

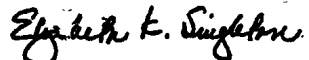
许多单独的社会保障制度，虽然有不少共同之处，但也有许多差异。这种机制适用于当地情况和文化传统这一事实本身，就足以部分地说明为什么全世界各地都广泛地接受了社会保障制度。而且，不论社会保障制度在哪里扎根下来，各种与之有关的具体措施，都在继续不断地完善、调整和扩大起来。本报告的宗旨，就是把这些变化和发展记录下来。

从1937年以来，美国社会保障总署就定期出版这本刊物，旨在对国际社会保障进行比较研究感兴趣的人员有所助益。它提供了不同国家在如何设计和如何采取收入保障措施方面的前景。在起草社会保障立法时，它被广泛地采用为背景资料。在答复国会、其他政府机关、商业公司、工会以及其他组织机构有关社会保障问题的质询时，本刊物也能起到参考作用。

本刊物还有助于对在美国受保的外籍人士的待遇权利作出决定，有助于向其他国家提供技术援助与服务，以及在国际和区域性组织处理社会保障事宜。

本报告是在国际政策研究所的国际活动与研究室主任 D·霍斯金斯 (Dalmer Hoskins) 的全面监督下和 L·汉纳斯—奥尔逊 (Leif Hannes-Olsen) 的直接监督下汇编成册的。各国资料摘要图表是由 L·爱林逊 (Lynn Ellingson)、B·克里扎尔 (Barbara Kritzer)、刘立宁 (Li Hlian Liu)、P·普达克 (Peter Puidak)、J·M·利凯斯 (Jean Marie Rickettes)、J·西曼尼斯 (Joseph Simanis)、D·瓦尔顿尼克 (Daniel Wartonick) 和 I·柴特扎尔 (Ilene Zeiter) 负责准备的。G·鲁宾逊 (Gwendolyn Robinson) 和 R·多布斯 (Rebecca Dobbs) 对本报告的抄本提供了帮助。调查、统计与国际政策出版社的 M·威尔逊 (Marian Wilson)，为本报告的编辑承担监督责任。制作和图表设计则系由 E·小卢米斯 (Emil Loomis Jr.) 负责。

本报告的1985年版本，是以社会保障总署出版管理处保存的电脑资料为依据的。S·波依沙尔 (Suisie Poisal) 为本版的电脑原稿提供了最新资料。对有关各国制度摘要的资料来源，本书作了简要说明。在此，谨向参与美国社会保障总署资助的、由国际社会保障协会调查的“社会保障的发展与趋势年度调查报告”的许多国家的社会保障机构，以及向为本版提供信息的许多美国驻外使馆的官员，致以深切的谢意！

国际政策研究所所长 依丽莎白·K·

1986年5月

图表阅读指南

本研究报告着重阐明全球社会保障制度的主要特色。约有12个国家，或是没有建立社会保障制度，或是没有发布过关于社会保障立法的信息。本报告包括142个国家和地区，比1983年的版本多2个。另有2个以前包括的国家，即阿尔巴尼亚和瑙鲁，因为缺少现行社会保障制度的任何资料，故从本版中删除了。另一方面，1985年版本增加了4个国家，即圣多美和普林西比、圣克里斯托弗和内文斯、苏里南和津巴布韦。

这里发表的资料是以法律、现行的法令和1985年初生效的条例为根据的。但是，有少数几个国家，原计划在1984年对制度进行重大修改，但直至1985年初也未颁布立法，故本报告中所包含的，只能是反映这些变化的主要规定。为了确定今后是否将发生变化，我们建议读者查阅有关国家最新的立法。

可能发生这样的情况，即社会保障制度的实施与法律并不相符。而在另外一些情况下，立法虽已颁布，但尚未生效。

为了搜集过去2年内在立法和管理方面发生的重大变化，我们利用了各种不同的资料来源。大部分资料来自国际社会保障协会所做的、受到美国社会保障总署资助的“发展和趋势年度调查”报告。在这里，谨向给我们提供充裕信息以及立法变更方面细节资料^①的协会表示谢意。另外的资料来源包括官方的各种出版物和期刊，以及其他直接来自很多国家的社会保障机构或国会图书馆的外国法律部分。美国驻外使馆劳工发布官员传播的信息和文件，我们也引用了。资料的其他重要来源还有国际劳工组织和其他国际组织，如美洲国家之间社会保障常设委员会、美洲国家组织、经济协作和发展组织以及欧洲共同体。

每个国家的社会保障制度资料，都以图表的形式加以摘要。图表表明每个国家社会保障制度的主要特点，并且在排列上考虑到便于国与国之间的比较。至于公营部门的社会保障方案，以及某些职业领域，如像农业工人、集体农民或独立劳动者等群体，它们都各有单独的制度和专门的基金会，故在本报告中没有具体涉及。因为适用于社会保障

^① 从1983年以来，给我们提供资料的国家和地区有：阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴哈马群岛、巴林、孟加拉国、比利时、伯利兹、贝宁、百慕大、巴西、保加利亚、布几纳法索、缅甸、布隆迪、喀麦隆、加拿大、佛得角、中非共和国、智利、哥伦比亚、刚果、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克斯洛伐克、丹麦、多米尼加（岛）、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、法国、加蓬、冈比亚、德意志民主共和国、德意志联邦共和国、加纳、希腊、格林纳达、危地马拉、几内亚、洪都拉斯、匈牙利、冰岛、印度、伊朗、伊拉克、爱尔兰、以色列、意大利、象牙海岸、牙买加、日本、泽西岛、约旦、肯尼亚、吉里巴提、南朝鲜、科威特、莱索托、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔他、毛里塔尼亚、毛里求斯、墨西哥、摩纳哥、摩洛哥、莫桑比克、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、巴拿马、巴布亚·新几内亚、秘鲁、菲律宾、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、卢旺达、沙特阿拉伯、圣卢西亚、塞舌耳、新加坡、所罗门群岛、索马里、西班牙、斯里兰卡、苏丹、苏里南、瑞典、瑞士、叙利亚、台湾、坦桑尼亚、泰国、多哥、汤加、特里尼达和多巴哥、太平洋岛屿托管地、突尼斯、土耳其、乌干达、苏联、联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、西萨摩亚、南斯拉夫、扎伊尔、赞比亚和津巴布韦。

的各种立法条款，必然是十分错综复杂的，通过这种一般性的调查，是不可能涉及各种技术性的细节的。

公司的补助计划即便是强制性的，也未包括在内。例如，法国通过集体谈判达成的协议扩大了年金基金会，导致立法，强制工人参加该项年金方案。但是，该基金会是由私人经营管理的，独立于一般社会保障之外。因此，有关这方面的规定，均未纳入本报告的范围。国别图表资料也未反映社会保障某些项目承包给私营保险公司经营的有关规定，以及由此而作出的多种安排。

由于图表设计要求简明扼要，我们编制了适用于所有社会保障的专门术语。这些术语是为了简明性和可比性而编出来的，也许与各国的概念或习惯用语有所不同。

社会保障制度图表的格式

每个国家的社会保障制度资料，都用2页图表的形式加以说明（本中文译本每一国家或地区占用2页、4页或6页，视字数多少而异）。图表一律采用统一的格式和标题。表头分为8个栏目（从左到右），其标题分别为：（1）基本立法年代和保障方式；（2）范围；（3）资金来源；（4）享受条件；（5）受保工人的现金补助；（6）受保工人的永久残疾补助和医疗补助；（7）遗属补助和供养亲属医疗补助；和（8）管理机构。每个栏目又分为5个部分，每个部分的标题排在图表的左边，从上到下依次为：（1）老年、伤残、死亡；（2）疾病和生育；（3）工伤；（4）失业；（5）家属津贴。

各国的“基本立法年代和保障方式”，分别列入各该国图表的第一栏。基本立法包括首次立法和现行立法。这两个概念都很难给以明确的定义，以之作为国与国之间的比较基础，尤为困难。关于基本立法首次通过的年代问题，甚至在各国内部也常有不同意见。

旧的社会保障制度方案，经常经历了一个较长的发展时期。最初可能只有雇主的私人经营和安排、相互补助保险或其他手段，这种事例可追溯到中世纪。稍后，早在19世纪初期，开始出现支配社会保障某些方面的法律。最后，将前人的努力汇编成典，首次出现了全国产业部门的社会保障制度，而且几乎都是建立在强制基础之上的。

当然，还有其他问题如领土问题。今天的许多国家，当现行的社会保障方案在其疆界内开始实施时，还尚未立国。例如，一些新近独立的国家，在他们独立前很久，就有了某些社会保障规定，而且可能仍然有效。这些规定也列入图表中的“首次立法”，除非独立后建立了全新的社会保障方案。在这种情况下，后者是作为首次立法出现的。

本报告中所指的“首次立法”，通常意味着首次出现的强制性的综合立法，它是在全产业或全国规模基础上，对薪金劳动力队伍某一主要部分人员的特殊风险提供的保护，而不是对特定职业群体如海员、矿工、银行雇员等提供的风险保护。

“现行立法”的概念，未必明确，而且各国理解也不相同。在理论上，它是指现行社会保障制度据以建立的某项主要立法。虽然这些法律不断有所修订，但其结构甚至基本特征往往没有改变。无论如何，当主要法律经过重大修改，从根本上改变了社会保障制度时，图表中则如实反映这一变化，并将修改后的法律列入“现行立法”。

主要保障类别都在第一栏中分别标明，即“就业关联制度”，“雇主责任制度”和“经济状况调查”、“普遍保险”和“储蓄保险制度”。这些制度的主要方面，在本报告的“保障类别”一节中予以详述。

每个国家的货币对美元的比值，均在第1栏中注明。此项比值是根据美国财政部外汇兑换公报的1984年12月31日的兑换率。

第2栏表明各国社会保障方案所包括的主要人口职业群体，也列举出其他的情况。很多国家采用2种或2种以上的方案，并覆盖着相同的险别，但适用于不同的人口或职业群体。在这种情况下，图表仅细述适用于最大群体的基本制度。这种群体通常是受雇于工业或商业部门的人员。图表中对现存的某些特定制度，如政府雇员、铁路雇员、矿工、海员、农业雇工以及独立劳动者等的特定制度，也都加以注明。图表中涉及到特殊类别工人的规定，这些规定基本上和那些一般的制度相似。然而，在某些情况下，也有很大差别。由于篇幅所限，图表中不可能详细述及这些复杂的制度。

第3栏摘要叙述了每种方案的资金来源，以及交纳保险费的费率和最高限额。如社会保障待遇也有最高限额，亦予以注明。第4栏摘要叙述享受社会保障待遇必需具备的条件；第5至第7栏表明计发保障待遇的公式和享受待遇的期限；第5栏表明支付给工人的现金补助（除永久性伤残外）；第6栏涉及工人的永久残疾恤金以及医疗补助；第7栏包括受保工人的遗属补助和供养亲属医疗补助；最后，第8栏摘要介绍了每种保障的管理机构。在许多情况下，社会保障由单一的机构管理；其他国家可能由几个基金会或机构提供保护，每个基金会或机构管理着不同的险别和职业群体。这些负责监督和管理的代理机构，也列入最后一栏（有关组织和管理的详细介绍，请参看本报告的保障类别一节）。

横向各行（从上到下）相应为社会保障的5个主要分支，其中空白格表示这个国家尚未实行此项保障分支方案。

每个国家图表的最上一行是关于老年、伤残和死亡三种事故的保险方案。发生上述意外事故时提供的保障待遇，一般采取终身支付年金的形式，或至少支付相当多年，因而这种待遇常被称为“长期保险事故”的保险待遇（有别于“短期保险事故”，后者是指因疾病和生育、工伤或失业而造成暂时丧失工作能力的保险事故，这些事故分别列入其他横向各行处理）。在通常情况下，这些方案是合并管理的，而且有共同的资金来源。不仅如此，这些保障待遇的享受条件和待遇计发公式，都有着内在的联系。

列在最上一行的全国性法律资料摘要，包含因年老或永久退休而提供的养老金或一次性补助，旨在补偿其收入的损失。这种保障待遇通常只有达到一定年龄时才可支付。有些国家还进一步规定，工人必须从有收入的工作完全或基本退休；另一些国家只要工人达到一定年龄，不论其退休与否，就可付给年金。

根据社会保障方案，伤残是被提供的第2类的长期保险事故的补助金。伤残的一般定义系指由于非因工伤或非职业病造成永久性或长期持续的和多少可称为完全的残疾。

（由工伤或职业病造成的伤残，另有专门的工伤保障方案予以补偿，而不是根据一般的伤残规定补偿。对这种补偿金的处理方式，请参看每个摘要图表的第3行）。列在最上一行的第3类补助金是在受保工人或年金领取者死亡后，付给其供养亲属的恤金（因工死亡的遗属恤金，通常是由另外的方案提供，请参看第3行）。

每个国家资料图表摘要的第2行涉及疾病和生育保险。这种保险提供的补助金，包括下述的一项或几项：（1）现金补助，用以补偿短期疾病或非因职业受伤假期期间的工资损失；（2）现金补助，用以补偿产假期间的工资损失；（3）医疗补助或医疗服务，适用于病人和产妇（对因工伤或职业病造成暂时伤残提供的现金补助和医疗照顾，也在第3行中表明）。

在第2行中，所以将几种保险待遇合并在一个保障分支办法中，理由之一是这几种保障待遇在不同程度上都与使之暂时丧失工作能力的风险有关。而且，实行这种保障办法的大多数国家中，这几种补助通常都是作为同一保障制度的一部分，有共同的资金来源和管理体制。在大多数国家将疾病和生育的医疗照顾服务，做为健康保险制度的一部分，并直接提供现金补助。（在一些情况下，家属津贴方案也包括生育现金补助）。然而，有时也出现这样的情况，即医疗照顾服务由公共卫生方案提供，后者是独立于社会保险制度的。凡按这种方式处理的，图表中均已摘要指明。

各国图表第3行中所表示的方案，是由于与就业关联的工伤或职业病造成丧失工作能力或死亡而提供的保障待遇。方案的这个分支提供短期或长期补助，取决于丧失工作能力的持续时间和补助是否符合年龄条件。工伤补助几乎都包括现金补助和医疗服务。大多数国家在不同程度上保持着单独的工伤补助方案，和其他社会保障措施没有直接联系。不过有些国家的工伤补助金的支付，还是以一般社会保障方案规定的特殊条款为依据的。这两种类型的方案均在第3行中有所说明。

摘要图表的第4行，列举了对失业人员的失业救济方案。有些国家的失业救济方案完全独立于其他社会保障措施，并且常常和就业服务紧密结合。另一些国家，失业方案则同包含其他险别的社会保障措施合并办理，虽然就业服务部门可以不断核实失业情况，并帮助申请人和救济金领取者寻找新的工作。

每个国家资料摘要图表的最后一行，即第5行，是关于家属津贴。这种方案的一般宗旨，是给有年幼子女的家庭提供额外收入，至少可部分地弥补其因抚养子女而增加的开支。这些方案有时是与其他社会保障措施紧密结合的，而在另外一些情况下，它们又是完全分开的。

保障类别

本报告中“社会保障”一词，涉及根据政府法规而建立的各种方案（或制度），为个人在谋生能力中断或丧失时，以及个人因结婚、生育、或死亡而需要某些特殊开支时提供保障。发给家庭用以抚养子女的家属津贴也包括在社会保障这个定义之中。

社会保障方案对投保人及其供养亲属的保护，通常是通过下述方法中的一种或两种而实现的：一种是以现金支付的形式对由于老年、伤残和死亡；疾病和生育；工伤；或失业而造成的收入损失，至少提供一部分补偿。第二种是以服务的形式提供保护，主要是住院治疗、医疗照顾和康复服务。针对收入损失提供现金补助的措施，通常称为“收入保障”方案，而对投保人提供资助或直接服务的方案，通常称之为“实物补助”。

就社会保障范围而言，按收入保障方案用于提供现金补助的各种方法中，有三种普

遍认同的方法，即就业（或工作）关联制度、普遍保障制度和经济状况调查制度。根据前两种制度，受保人及其供养亲属和遗属，有权利按规定申请补助，而经济状况调查补助则由行政部门作出决定。

就业关联制度：涉及享受年金或其他定期补助的权利，直接或间接取决于工作或独立劳动时间（即工龄）的长短，而家属津贴及工伤保障，则取决于是否存在雇佣关系。在失业、疾病、生育或工伤事故情况下，个人领取的年金（主要是长期支付）和其他定期补助（短期）的数额，通常与工人发生上述任何事故而中断收入前的收入水平有关。

这种社会保障制度中的某些保险项目，允许工人自愿参加，对独立劳动者尤其如此。在某些情况下，政府对这类方案给予财政补贴，以鼓励自愿参加。

当然，政府是所有保障待遇的最后保证人。大多数国家的政府都为实施就业关联制度以及其他社会保障方案而给予资助，即政府可接受保工人工资总额的一定百分比，从总岁入中实行财政拨款，做为支付给受保工人的保险金；它也可部分或全部负担某一特定保险项目所需费用；也可用来弥补某一保险项目的赤字。有时，政府还为低收入工人负担保险费。政府资助社会保障的这些安排，和政府本身作为雇主应尽的义务是不相干的。社会保障保险费和使用权其他收入单独设立的保险基金，在政府帐目中是单独列支和专款专用的（欲进一步了解政府和筹集社会保障资金方面的作用，请看“老年、伤残和遗属保障”方案的各项“资金来源”）。

普遍保障或“按人头”的补助制度：实行这种制度的国家，对居民或公民，不论其收入、工作或财产状况如何，均按照统一的标准提供现金补助。这种补助制度的资金，通常来源于国家财政收入的拨款，补助金一般普遍适用于已在这个国家按规定居住了若干年限的申请人。这些方案可能包括超过一定年龄人员的养老金，伤残工人、遗孀、鳏夫和孤儿恤金；以及家属津贴。大多数实行普遍年金方案的社会保障制度，也还有第二层次的收入关联方案。一些普遍保障制度的资金，一部分来自工人和雇主缴纳的保险费，即使它们从政府的一般所得税收入中可以得到大量资助。

经济状况调查制度：这种制度，通常是最低生活需要制定一个标准，据以调查个人或家庭的财源，以判断是否符合享受社会保障待遇的条件。这种保障待遇的享受者，只限于贫困或低收入的申请人。在计发待遇之前，一般需对申请人当前的收入、财源和贫困程度进行调查。这种“社会援助”措施，在广义上介于广泛的福利方案和社会保障之间。根据这种制度提供的待遇金额和计发方式^①，由行政部门依法按个别情况作出决定。

对于个人经济状况、生活需要或收入等调查的具体性质，以及对家庭财源的重视程度，在国与国之间的差别是很大的。因此，这就涉及到不同的国家有不同的名目。例如“社会年金”“均等支付”等等，传统上，这类保障的资金，主要来源于国家财政收入。

现在，只有少数几个国家把经济状况调查制度，作为社会保障唯一的或主要的社会保障形式。在采用这种保障方式的国家里，有时经济状况调查制度已被交纳保险费方案和与收入关联方案相结合的补助制度所代替。此外，实行经济或收入调查制度的方案；

^① 计发方式：计算发放的方式。

在许多国家是由社会保险机构管理的。这些制度适用于受保职业以外的人员，或根据就业关联补助，加上其他个人和家庭财源，也不足以维持生活或应付特殊需要的人员。有些国家的经济状况调查制度，由国家一级的机构统一管理，但更多的国家是由地方分散管理。

报告在概述全国性的经济状况调查制度时，采用了如下的处理程序：凡是某个国家以该项制度作为就业关联保障制度的补充，则图表中一般注明这个国家现在实行的经济状况调查的保障制度，但省去细节；凡是一个国家以经济状况调查制度作为某一部门唯一的或主要的社会保障形式时，则对某些详细情况加以注明。

其他保障方式：有些国家的资料图表中，还有两种其他保障方式，即公营的“储蓄保险基金”和“雇主责任保险”法。

储蓄保险基金制度存在于若干发展中国家。这种制度实际上是一种强制性的储蓄制度，依法要求雇主和雇员交纳定额保险费，合资建立特别基金，专款专用，分别记入每个雇员的帐户（即作为雇员的存款）。当工人发生规定的偶然事故时，照例按各帐户下的储蓄保险金，连同利息，一次发还给事故受保人。但在少数情况，受益人也可自行选择分期领取的年金，或将存款交付给其他遗属。

根据雇主责任制度，有些国家通过法律规定，对工人实行各种事故保护。这种法律通常称之为劳工法典。劳工法典要求所有负有保险责任的雇主，在其雇员遇到特殊事故时，直接向他们提供补偿金或服务。这些法律规定对不同情况的雇员提供不同的保险待遇，如一次性的养老金或残疾退职金；伤病医疗或病假补助，或两者同时提供；生育补助或家属津贴；短期或长期的工伤恤金和医疗照顾；以及解雇时支付遣散费。由于法律规定支付保险金的责任由雇主直接承担，所以这种保险方式不存在任何合伙经营保险的可能性。个别雇主可以针对法律赋与他们的责任，各自向保险公司为自己进行责任保险；而且，有些国家的法律规定，这种雇主责任制应强制执行。

现在，大多数国家有关雇主责任制的立法，已被社会保险所取代，也许工伤保护情况属于例外。然而，最近几年，一些西方国家已经形成一种趋势，即先进的社会保障方案，使雇主责任制度的特点得到加强，如比利时、丹麦、联邦德国和挪威等国的疾病保险。

机构和管理：社会保障方案可由政府的一个部门或在其监督下进行管理。也可按照法律建立若干单独的机关进行管理。这些机关具有不同程度的自主权，间接或仅在名义上接受政府的监督。这类机构常由雇主、雇员和政府三方代表组成的理事会管理。由于它们的自治性质，在制定立法性的政策、按工薪总额征收保险费、编制预算，以及分配保险金等方面，都具有广泛的权力。

另有一种情况，即社会保障方案由一个统一的机构管理。然后，在一般情况下，不同的部或机构，可能负责管理不同的社会保障分支项目。例如：卫生和福利部可能有权管理社会保障方案中的年金和健康保险；劳工部则负责工伤和失业保险。

由于社会保障署管理的各种服务对象，通常分散在国内的许多地区，因此盛行的做法是一定程度的分散管理。许多国家把确定保险待遇和享受条件的事宜，分别委托给中央保险机关或政府一个部所属的地区或地方办事处负责管理，甚至委托地方民政或劳工委员会管理。这一制度保证受保人在遇到任何管理单位拒绝支付保险待遇，或所给待遇

不符本人认为有权领得的水平时，有权向某一独立的机关提出申诉。

老年、伤残、遗属保障(第1行)

各国社会保障资料图表表明，目前已有132个国家实行了各种老年、伤残和遗属保险。其种类如前面所介绍过的，普遍保险制度、就业关联制度、经济状况调查制度，以及储蓄保险基金制度等之中的一种或几种。

保险范围 (第1行, 第2栏)：上述几种保险制度，对一个国家人口的适用范围，取决于保险的种类，有时也取决于保险制度建立的年代和该国工业化的程度。某种保险制度可能适用于全民，也许只限于首都市区和几个省的工薪劳动者。在地域基础上逐步扩大社会保障制度的适用范围，是各国奉行的一种政策，在拉丁美洲和东南亚各国尤其如此。

原则上，普遍保障制度中的老年、伤残和遗属保险，适用于全民。但享受这类保险的权利，必须具备起码的条件，如规定申请者必须是永久或长期居住的居民。是否具备公民身份，也可能是必不可少的条件。如果把居住在本国作为享受保险权利的唯一条件，则有可能附加其他限制，即普遍性的全额保险待遇，只给予那些在该国居住期限很长的居民。如在加拿大，要求成年后在该国居住40年，方可享受全额保险金。另有许多国家，保障权利不适用于外国人，除非侨居国双方签订了互惠协定，承认他们是所在国家的国民。大多数工业化国家之间都有这种互惠协定。

在就业关联保险制度下，其适用范围是否包括全部劳动力，一般取决于该制度建立的年代。不管怎样，在工业化国家中，有些较老的制度和有些新制度的适用范围，都是极其广泛的。一些建立较早的制度，历来首先是为政府雇员和军队成员提供保险，然后再扩大到工业或商业中的工人。多数保障制度的适用范围，久而久之，终于通过一种统一的普遍保障制度普及到所有工薪劳动者；然而，许多国家对某些类别的人员，明显的如政府雇员，包括军队和文职人员、教师和国营企业的工人，还是根据单行法规实行保险，不包括在统一的保障制度范围之内。对于劳动条件特殊的部门，如采矿、铁路、银行和海运部门，常常建立各种特殊的制度，对于某种有风险的职业，由于它对经济增长具有战略意义，或由于行业工会拥有政治和经济实力，或由于其他原因，都可能按照特殊办法确定其保险待遇的金额、种类和优惠条件，而有别于普通制度。

经济上薄弱的职业群体，如家庭工人、家务佣工、按日计酬的工人，以及那些难于统一管理的农业工人和独立劳动者、特殊专业人员、手工业工人和农民，这些人员往往最初就不包括在保险范围之内。但是，最近几年，也趋向于将他们纳入保险范围，或为他们建立单独的保险基金，或把他们置于一般保险制度之中。如在联合王国，现在甚至将非受雇人员也包括在保险范围之内。这些人被定为劳动力队伍以外的人员，但他们自愿按规定标准交纳保险费，从而最终维护了他们享有年金的权利。有些国家的制度对生育子女或为养育子女暂时离职或对未参加强制性保险的独立劳动者，也规定了自愿保险的办法。有些工业化国家，如瑞士和美国，他们建立社会保障的时间虽然较晚，但都超过了分别设立工业或农业保险基金的阶段，而实行全国统一的社会保险制度。

大多数发展中国家经历了若干年的时间，逐渐扩大其保险范围。特别是在这些国家

发展的初期阶段，人口中的大部分，可能仍然生活在以物易物占优势的、大家庭或部落型的经济社会中。这种情况，正像工业化国家社会保障发展的初级阶段，主要保障对象是工薪劳动者，使他们不致因为年老，或者残疾而丧失收入（残疾情况少于年老）。

各国以经济状况调查为依据的保障制度，也都在朝着同一的方向发展。也就是说，制度对所有有权享受老年、伤残和遗属保险待遇的人，保障他们的收入不致低于规定的最低限度。实行这种制度的国家有比利时、法国和联合王国。澳大利亚的整套社会保障制度是以经济状况调查原则为基础的，并且适用于全体居民。

大多数国家的储蓄保险制度，其范围包括政府和私营部门的有工薪劳动者。其中也有少数国家根据工人的收入水平和公司的规模规定例外。年金保险制度或储蓄保险基金将收入超过一定水平的劳动者排除在强制保险之外，但有时让他们自由选择保险，或继续自愿参加保险。

资金来源（第1行，第3栏）：老年、伤残和遗属方案资金的筹集，一般有三个来源：一是劳动者按本人的工资或薪金的一定百分比交纳；二是雇主按工薪总额的一定百分比交纳；三是许多国家的政府负责一部分。

根据社会保障制度（储蓄保险制度和普遍保障制度除外），几乎所有年金的资金，都来自上述三种中的至少两种。约有半数国家是由三方集资的。如由两方提供年金资金，通常是由雇主和雇员双方交纳。雇主和雇员交纳的保险费通常是和收入关联的，即保险费的征收按个人的工资或薪金的固定百分比，直至某一规定的最高限额。对雇主和雇员可能按同一百分比交纳，但大多数国家雇主交纳的份额大于雇员的。少数国家，主要是东欧各国，他们只规定企业负担保险费，职工除了在某种范围内向政府纳税，以供财政拨款用于社会保险外，他们是不交保险费的。

政府负担的保险费份额，通常来自政府的财政收入，其次也有来自指定征收的专用税款或消费税（如烟草税、汽油税、含酒精的饮料税）。政府的这部分保险资金可用于不同方面——一部分的各项开支，如管理费、弥补亏空，甚至还可以负担某一支保险项目的全部费用。政府提供的财政援助，或是采取一次拨款的方式，或是采取差额补助的方式，即弥补雇主和雇员双方交纳的保险费收入和保险制度全部费用之间的差额。若干实行社会保险制度的国家减少最低收入工人负担的保险费；有些国家甚至免征他们的保险费，因而他们的保障待遇则全部来自总岁入；有的则由雇主负担。

由劳、资和政府三方分摊保险金的比例，可能是相同的，也可能根据工资高低或工资类别的不同而按累进比例制递增。在普遍保障制度和收入关联保障制度两者并存的⁴国家，以及在实行人头补助制度或普遍补助制度，但不由政府提供全部资金的国家，则每一保险分支项目可能各有其征收保险费的不同比例。其他国家在筹集基本年金方案所需的资金时，则采取每周按固定比例征收保险费的方法。按照这种征收方式，凡年龄和性别相同的受保工人，不论他们收入高低，交纳的保险费数额都是等同的。至于独立劳动者交纳的保险费往往有所不同，通常规定他们比工薪劳动者交纳较高的比例，借以弥补雇主交纳保险费的不足。为了便于管理，一些国家征收一笔综合性的社会保障费，用于多种保险分支项目。不仅年金，而且包括其他项目如疾病、工伤、失业或家属津贴等，都从这笔经费开支。

有些实行普遍保障制度的国家，都以每年国家的岁入作为保险经费的唯一来源。另有一些国家的普遍保障制度的资金，其中部分来自投保人缴纳的保险费。居民或公民缴纳的保险费，通常是根据国家税收制度，按应税收入的特定百分比交纳。很多国家从总岁入中提供经济状况调查生活补贴所需的全部或部分资金。

在我们对各国按工薪总额缴纳的保险费进行比较时，存在着一种根本性的困难，就是保险费一般不是按照工薪总额征收的，而是规定了一个应交纳保险费的最高限额。同时，各国为了征收保险费目的规定的这种收入最高限额，是不可比较的。当交纳保险费的最高限额规定得较低时，很多高收入工人的部分工资将超过这个限额，并且免征保险费；不过，在确定保险待遇时，这部分也不计算在内。另一方面，如果最高限额定得较高，则工人的大部或全部工资都将征收社会保险费。

按工薪总额交纳保险费，还会出现其他各种情况。比如，应税收入可能包括最高工薪限额以下的全部收入，或以不同工资等级的中位数作为征收保险费的基础，但交纳保险费的费率则将在最低和最高工资等级范围内起伏波动，即低工资的费率低，高工资的费率高。少数国家虽然没有规定交纳保险费的最高限额，但利用其他机制，限制征收保险费的数额和享受保险待遇的数额。这种限制可以规定投保人按统一费率交纳保险费，或硬性规定享受保险待遇的最高限额。

有的国家对享受年金和其他补助金的条件，规定必须具备较长的合格期限，并因此规定了比较优惠的过渡性条款（以便于保护投保人在尚未完全符合条件前可能遇到事故时，能够得到保险待遇，特别是根据新近制定的保险项目参加保险时，更有此必要），这些也会影响到各国之间的可比性。在这种情况下，一个国家的保险制度一直要到其成熟时，所交纳的保险费和享受的保险待遇的比例才可能相称。

享受保障待遇的条件（第1行，第4栏）：取得养老金的主要条件，通常是要达到规定的年龄和交纳一定时期的保险费，或从事受保职业的工作年限。许多国家另有一种规定，即必须从受保职业完全退休或基本退休，才能享受年金待遇。有时，享受条件还取决于居住状况或公民资格。近年来倾向于放宽享受条件，特别是关于年龄条件、交保险费的年数和工龄长短。

从资料摘要图表的第1行第4栏的比较中可以看出，许多国家规定可以支付养老金的年龄在60至65岁之间。可是有些国家只要工作达到一定年限后，任何年龄均可付给工龄津贴，最常见的规定为工作30年至40年。

一个人究竟从什么年龄开始付给养老金最为合适，这在70年代和80年代一直是一个重要的政策性问题，它反映在公众压力上，他们将可以领取退休金的年龄提前，并且在有些情况下要求降低年龄限制。当前，看法正开始转变，关键在社会保障制度下，提前支付养老金的年龄问题，正在日益展开讨论。然而，今天唯有美国通过法律提高可领取养老金的年龄，即从现在的65岁提高到2027年的67岁。

这种降低可领取退休金的年龄的压力，可能是由几种因素造成的。比较老的工人在尚未达到法定退休年龄以前，也许就对工作产生了厌倦情绪。他们当中很多人由于伤残或劳累过度，感到体力不支，难以适应技术更新以及其他变化，或者经受不住多次再培训的考验。许多老工人一旦失业，也很难重新找到新的工作机会，或者可能被迫接受条件不利的工作。一般说来，开始支付养老金的年龄，对保险费用的开支有着直接的影

响。开始支付养老金的年龄越低，则保险费用越高；而且，降低退休年龄还可能对国家人力资源和补充性的私人年金制度的结构产生重大的影响。

约有半数以上国家的退休制度，规定妇女和男子领取退休金的年龄相同。另有一些国家，允许妇女领取全额退休金的年龄比男子低，尽管妇女的平均寿命，一般比男子高5年左右。可是，现在国际上的趋势是使男女退休年龄相一致。

很多国家的退休制度规定，尚未达到法定的或正规退休年龄的人也可自行选择退休的时间。比如，一般至多可提早5年领取减额退休金，根据保险统计计算而得。

有些国家规定，对于不到法定退休年龄而申请退休的人员，如符合下列条件之一者，也可领取全额退休金。这些条件是：从事特别艰苦、有损健康或危险性的职业（如井下矿工）；在临近退休年龄以前的特定期限内遭到非自愿性的失业；在未到退休年龄以前，未老先衰，身心疲惫，而又不符合一般的伤残定义；有的国家还规定，受保时间特别长者。有些国家对超过正常退休年龄但不符合其他合格期限的工人，也可发给养老金。再有一些国家，对超过正规退休年龄而继续从事受保职业的工人，可以发给加额补助。

图表资料表明，各国关于享受养老金必须具备的最低受保期限条件，差异很大。实行普遍保障制度的国家，通常不规定受保职业的最低合格期限，也不规定交保险费的最短期限。但是，如前面所述，大多数制度规定了享受年金待遇以前必须在本国居住的最低期限。规定这种限制，是考虑到普遍保险制度的资金主要来源于一般税收。在社会保险制度中，享受全额退休金的最低合格期限一般为15年，但各国规定也相当悬殊，低的只有5年，高的可到45年。

在对待交纳保险费不够规定数额者，以及由于非本人所能控制的原因而未从事受保职业者方面，各国的规定差别也很大。比如，有些国家把伤残、失业、服军役、受教育、抚养子女，以及接受培训的时间，都计入投保年限。而另一些国家可能完全置上述未受保时间于不顾。对于未达到最低合格期限要求的，则通常是按不够的年数每年相应地减少养老金。若受保人保险期限仅有很少几年，可以一次偿还其交纳的保险费；或采取另一种结算方式，即按每交纳保险费1年或半年，发给其全额养老金或收入的一部分。

每当建立某种新的保险制度或对旧制度作较大调整时，对于因接近退休年龄而不能交足保险费的人们，通常规定某些过渡性的办法。对于他们，可能降低或者根据经济状况调查完全取消享受养老金的合格条件。

大多数国家的社会保险制度都有退休检验的规定，就是说要求他们完全或基本上脱离受保职业。根据退休检验，对那些继续工作的老年人，可视其收入的数额或工作的时数（这种情况较少），完全不发给或只部分地发给其退休金。普遍保障制度通常不要求完全退休才发给养老金。储蓄保险基金制度则只有在工人离开受保职业或迁出本国的条件下，才付给退休金。

有些国家对特定的几类退休金领取者规定豁免办法，实际上完全取消了退休的条件。这样，工人在超过可领取退休金的最低年龄后，或在受保职业中工作年限长的退休金领取者，都可完全不必经受退休检验。各种人力资源缺乏的职业，也可免于退休检验。例如，在苏联和东欧的计划经济制度下，大批退休金领取者继续工作，并且领取全额

养老金。在苏联，豁免或放宽退休条件，不仅适用于多种职业，而且对人们不大愿意去的地区如西伯利亚和乌拉尔的一切工作，也都适用。

取得伤残恤金的主要条件，一是丧失了生产能力；二是具备最低工龄和交足最低期限的保险费。工人丧失从事正常职业工作能力 $\frac{2}{3}$ 者，通常可以给予全额伤残恤金。但是，另有一些国家的此项条件，可能规定在 $\frac{1}{3}$ 至 $\frac{1}{2}$ 之间，或甚至高达100%。

社会保险制度对领取伤残恤金规定的合格期限，通常比取得养老金的期限短些。大多数国家明确规定交纳保险费3~5年，或从事受保职业3~5年，即可享受伤残恤金。少数国家实际上不存在单独的伤残恤金，而是采用无限期地延长普通的现金疾病补助的方式。

享受伤残恤金的权利，也可能有年龄限制。大多数国家对10多岁青少年(13—19岁)的限制较宽，而且可能把这种限制同参加社会保险的最低年龄或参加工作的最低年龄，或支付家属津贴的最高年龄联系起来。领取伤残恤金的上限通常为正规的退休年龄，这样伤残恤金就可转化为养老金。

至于遗属享受恤金的条件，大多数国家规定：受保工人死亡时必须是在年金领取者，或已具备受保职业的最低合格期限，或已交纳最低合格期限的保险费。这个期限条件，通常与取得伤残恤金的条件相同。此外，还常常规定某些其他合格条件，如规定遗属配偶和孤儿领取恤金的年龄条件。

老年退休金（第1行，第5栏）：大多数国家支付养老金的方式，均按工资计算，并定期支付。另有一些国家普遍按固定数额支付，与以前的工资收入无关。其他一些实行储蓄保险金制度的国家，规定支付一次性的养老金，通常是将雇主和雇员交纳的保险费加上累积的利息一次偿还给受保人。有些国家兼有收入关联和普遍固定数额这两种养老金。许多国家，对受保人的供养亲属发给亲属补贴，尤其是那些只实行非固定地与工资关联的保险制度的国家。

当年金与收入关联时，年金都是根据过去收入的平均数计算出来的。有些国家在计算平均收入时，以受保人的总收入为依据，即包括各种非工资性的补贴在内；有些国家则仅根据其净收入计算；有些国家按工资等级，而不是按实际收入计算。用做计算基数的工资等级，有时因行业而不同，可能是按照工资高低的顺序排列，取其“中位数”（比如8级工资制取4、5两级的平均数——译者注），作为计算养老金的基数。采取这种方式，主要是为了管理上的方便。

鉴于有些工人早期经历过低收入或完全无收入的阶段（如失业或服兵役期间），以致平均收入较低，以及由于通货膨胀导致物价与工资的增长，因此，有几个国家已采取若干措施，对这些养老金领取者给予补偿。其办法一是计算平均工资时，把某些收入最低（包括完全无收入）的年份予以剔除。很多国家把计算工人平均收入的期限，缩短到发给养老金以前的最后几年，或者把工人收入最高的若干年份作为计算平均收入的时期。另一种方法是使物价或生活费指数和过去的收入挂勾，这种指数通常反映国家平均工资和（或）生活费用的变化。以便起到重新估价和调整过去收入的作用。某些国家的制度在一定日期前确定一个设想的工资，作为计算依据。另有一些国家制定了一种调节机制，即在计算新规定的养老金数额时，随着工资和物价的上升，自动调整工人的工资记录。