

政府治理丛书

老年社会保障制度

——历史与变革

◎ 姜向群 著



中国人民大学出版社

政府治理丛书

老年社会保障制度

——历史与变革

◎ 姜向群 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

老年社会保障制度——历史与变革/姜向群著.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(政府治理丛书)

ISBN 7-300-06419-1

I. 老…

II. 姜…

III. 老年人-社会保障-福利制度-研究-中国

IV. D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 028190 号

政府治理丛书

北京市社会科学理论著作出版基金资助

老年社会保障制度

——历史与变革

姜向群 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北涿州星河印刷有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2005 年 4 月第 1 版

印 张 18.75 插页 2

印 次 2005 年 4 月第 1 次印刷

字 数 340 000

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

本书出版受北京市社会科学理论著作出版基金资助，受中国人民大学亚洲研究中心出版资助项目资助，特此致谢。

谨以此书真诚地献给辛劳了一生、
充满慈爱之心的老年人们



序

姜向群博士的专著《老年社会保障制度——历史与变革》由中国人民大学出版社出版，是一件令人高兴的事情。首先，这一著作充实了我国学术界在这一领域的研究内容。其次，2003年中国人民大学在我国率先建立了老年学专业，并将专业设在社会与人口学院，老年社会保障是该专业研习的重点内容之一，所以，本书的出版适应了老年学专业的需要。此外，本书是姜向群博士多年来从事老龄问题研究和教学工作一个很好的总结，为他今后的学术生涯奠定了一个新的基础。

值得在此提出的是，本书总结出了如下有价值的观点：

在发展与改革过程中，各国社会保障功能出现了下降的趋势。发达国家正在削弱政府的作用和份额；进行市场化改革国家的社会保障正在增加效率和市场化因素，增加个人的责任。这说明，社会保障的空间正在缩小，而商业保险的发展空间正在扩展。由于人口老龄化、政府养老保险负担的加剧及制度的改革，未来老年人的经济、健康、晚年护理的商业保险市场具有越来越大的拓展空间。

中国的老年社会保障制度改革取得了一定的成就，基本建立了与市场经济相配套并适应人口老龄化形势的养老保险制度，但是制度建设的任务远没有完成，改革面临的新问题仍然层出不穷，某些问题的严重程度超过了以往的情况。具体如政府的责任问题没有解决，资金困难问题严重化，养老金基金增值难以保证，

政府执法不严和制度漏洞问题突出，社会公平度明显不够，对养老金的社会信任度不足，农村养老保障成为最棘手的难题等等。

中国目前处于社会保障制度重建或者说是新型社会保障制度初建的历史阶段，应该看到，我们所面临的是社会保障不足而不是社会保障过剩的问题。但是，我们同时又注意到发达国家高福利的教训，而且面临着经济基础薄弱和人口老龄化加快的困境。因此，我国的社会保障正处于两难的境地：既要发展，又要适应市场经济和人口老龄化的现实。

我国社会保障的市场化改革取向既是社会发展潮流的大势所趋，又存在很明显的不合理性。同时，人口老龄化又是一个难以回避的关键性因素。这些构成了目前既要改革又会引发难题并且难以走出困境的症结所在。

在经济落后、生产力水平较低的中国，发展最低社会保障，增加政府对贫困者的帮助，消除贫困，实现社会公平，建立国民养老金制度，并严格执法，以法律保证民主决策，提高现有社会保障制度的规范性，同时借助社会资源和市场资源提高老年社会保障水平，应该是当务之急。

面对新的社会经济制度，建立“多支柱”的养老保障体系不但是政府的选择，而且也是个人必然的和必要的选择，个人终生养老理财计划必须提上日程。未来的养老保障，既不是国家保障，也不是家庭保障，而应该是以个人为责任主体、以个人为单位的国家帮助的社会化的保障模式。

本书内容对老年社会保障问题的研讨和对老年社会保障实际工作有着较高的理论意义与实践意义，将给读者带来更多的启迪。

孙光德

中国人民大学劳动人事学院

2005年3月1日



前言

本书是我近些年来研究老龄问题和从事老年社会保障教学的一个总结。本书内容之所以定位在老年社会保障制度，是基于如下考虑：第一，从目前老年学和社会保障学界的教学与科研来看，尚缺乏一部对老年社会保障的历史、发展和制度的内容及其特征进行系统论述和研究的文献。第二，作者近年来从事老龄问题、老年学以及老年社会保障领域的教学与研究，需要做一次系统性的总结。第三，更重要的是，中国的养老保障制度正面临着前所未有的挑战，正在大力加以改革。随着人口老龄化和社会主义市场经济的发展，养老保障制度新问题层出不穷，亟需开展深入的研究，本书为此提供一些研究信息、研究观点及方法，力图有助于我国老年社会保障制度的建设，并以此就教于学界的前辈、同辈以及后辈。

本书所引用的大量学术著作、报刊以及互联网的文献及其信息，都一一给予了注明，在此特别表示对原作者的谢意。本书第10章第3节“关于我国城镇职工的退休年龄问题”，是作者与中国人民大学社会与人口学院人口研究所2003级硕士研究生陈艳同学共同完成的。

在此需要特别表达对我国德高望重的学界前辈、我的博士生导师、中国人民大学社会与人口学院邬沧萍教授的谢意，也需要特别表达对我国德高望重的学界前辈、在社会保障领域颇有影响的中国人民大学劳动人事学院孙光德教授的谢

意——是他们对本书的研究给予了很多指导，才使本书的研究得以完成。

在此也需要表达对中国人民大学出版社罗海林博士和编辑李剑坤的感谢，是他们的辛勤努力和奉献精神才使得本书有幸面世。

最后，也是最重要的，在此更需要表达对我的妻子田乐滨女士的谢意，是她甘于做一个普通学者的妻子，安于清贫的生活，一边承担她那份本职工作，一边承担了大部分的家务，使我得以静下心来，从事教学与科研工作，从而也才有本书的问世。

姜向群

2005年4月1日



目 录

导 言	1
第 1 章 从传统到现代：老年人经济保障的历史回顾	8
1.1 国外历史上老年人的经济保障状况	8
1.2 中国传统社会：老年人的美好时代	13
1.3 现代化对老年人经济地位的不利影响	18
第 2 章 现代老年社会保障制度的建立及其发展	22
2.1 欧美国家老年社会保障制度的建立	22
2.2 日本老年社会保障制度的建立	24
2.3 韩国老年社会保障制度的建立	27
2.4 中国老年社会保障制度的建立	29
2.5 老年社会保障制度发展的阶段性	31
2.6 建立老年社会保障制度的必要性	34
第 3 章 现代养老保障制度的类型、特点和运行方式	43
3.1 现代老年社会保障的基本类型	43

3.2	现代养老保障制度的特点及原则	49
3.3	现代养老保险的实施方式	58
3.4	发达国家老年妇女的社会保障政策	63
第4章	现代老年社会保障的组织管理	65
4.1	老年社会保障管理的内容	65
4.2	老年社会保障管理体制	68
4.3	老年社会保障管理的历史经验和发展趋势	70
4.4	我国老年社会保障管理体制的改革	74
第5章	个案分析：韩国老年社会保障制度的内容及其特点	79
5.1	韩国养老保险制度的基本现状	79
5.2	韩国养老保险制度的覆盖、受益范围和特点	81
5.3	韩国公共养老金的财务状况及特点	86
第6章	中日韩三国现阶段老年人的经济状况	90
6.1	现阶段中国老年人的经济状况	90
6.2	日本老年人的经济状况	97
6.3	韩国老年人的经济状况	103
第7章	人口老龄化及其影响	109
7.1	世界人口老龄化概况	109
7.2	居于世界前列的日本人口老龄化	111
7.3	韩国的人口老龄化问题	113
7.4	中国的快速人口老龄化及其对养老金的影响	119
7.5	北京市人口老龄化对老年社会保障的影响	128
第8章	养老金制度的经济问题凸现	136
8.1	西方世界的惊慌	136
8.2	中国遇到的问题	141
第9章	国外养老保险制度的改革	144
9.1	欧美发达国家的养老保险制度改革	144

9.2	日本的养老金改革问题	149
9.3	拉丁美洲国家的养老保险制度改革	154
9.4	后社会主义国家的养老保险制度改革	158
9.5	两种改革观及其评价	162
9.6	两种养老金制度的资金运行模式比较	166
第 10 章	我国城镇养老保险制度的变革	171
10.1	我国城镇养老保险制度的改革	171
10.2	城镇养老保险制度面临的新问题	180
10.3	关于我国城镇职工的退休年龄问题	196
10.4	我国老年妇女社会保障问题	205
第 11 章	我国农村老年社会保障	209
11.1	农村老年社会保障的基本现状	210
11.2	农村养老保险存在的主要问题	215
11.3	发展我国农村老年社会保障的必要性和对策思考	217
第 12 章	老年医疗社会保障	220
12.1	发展老年健康社会保障的必要性	220
12.2	发达国家发展老年健康保障的基本方式	223
12.3	发达国家的人口老龄化对医疗保障的影响	224
12.4	发展我国老年医疗社会保障的必要性	226
12.5	我国医疗保障制度及其改革过程	230
12.6	我国人口老龄化给医疗保障制度改革带来的问题	233
第 13 章	老年社会福利与社区服务	236
13.1	发达国家老年社会福利的主要内容	237
13.2	我国城市老年福利事业	239
13.3	老年社区服务	241
13.4	社区为老服务的功能与作用	250
13.5	我国老年社区服务存在的问题与对策	251
结 语		257

附 录.....	262
附录 1 词汇表	262
附录 2 法规与政策	264
参考文献.....	282



导 言

老年社会保障制度指的是人类社会区别于传统家庭养老的正式的养老保障制度 (formal support system for the elderly)，其主要内容包括公共养老金、老年社会救济、老年医疗保障与服务、老年社会福利（包括社会服务）制度。养老保障的基础或主要内容是经济保障，养老保险制度是其主体部分。公共养老金制度是老年社会保障的核心部分。作为公共养老金制度的补充，企业年金和商业养老保险是近些年来得到发展的两个不可忽视的项目。本书从社会保障的角度出发，重点关注老年社会保障制度。

一、研究的意义

从人的自然属性和生命周期过程来看，养老是个人、家庭乃至社会都不能回避的永恒课题。任何人都将经历出生、成长，由幼及壮、由盛至衰的生命历程。但是在传统农业社会，养老保障的主渠道是非正规的家庭支持系统。然而，世界性的工业化和现代化的社会历史变迁无情地打破了看似神圣的养老传统，把人类的养老模式推向社会化、制度化；在市场经济的新格局下，伴随着个体意识和个体独立性的增强，养老活动也在走向个体主导的社会化途径。这一系列变革蕴含着不同于以往的深刻的文化内涵和制度内涵。变革的内在机制是什么？养老保障制度如何重建？这是一个历史性的主题。具体的内在机制需要通过回答以下问题

来揭示。

现代化的发展是否有利于老年人地位的提高？传统农业社会中老年人经济保障的决定因素是什么？现代老年人经济保障问题是否仍然可以在家庭范围内得到解决？为什么社会保障对老年人是必要和重要的？老年社会保障建立和发展的状况如何？老年人经济状况的变化趋势如何？现阶段老年人的经济来源是什么？为什么当代老年社会保障制度出现了危机？改革老年社会保障制度的原因和措施是什么？改革是否可以克服人口老龄化和资金不足的问题？为什么在我国计划经济时期养老保障制度并没有出现社会性的问题？我国老年社会保障制度改革的必然性、改革过程中面临的新问题以及变革前景如何？未来的养老模式应该是什么样的？这些是现实社会不断提出和需要解决的问题，也是学术界需要回答的问题。具体来说，本书的研究意义需要从如下几方面来解析。

第一，养老制度日益成为社会上绝大多数人关注的问题。在传统社会，大多数人不能存活到老年时期。现代社会由于生产力水平提高、科学技术和营养条件的改善，人类的寿命大大延长，越来越多的人正在经历和将要经历老年时期。

第二，现代社会中生育水平下降，人口结构快速老龄化（population aging），老年人比重迅速提高，能够负担老年人生活的青壮年人口比重不断下降。由于寿命的延长，老年人口数量也在快速增加，养老问题日益成为家庭和社会必须面对的一个巨大挑战。

第三，随着工业化和现代化的发展，老年人的经济地位在下降。进入老年期的人们在社会经济领域或职业领域发挥作用的机会在减少，工资性收入明显下降或者消失，这种境况必然对晚年的生活保障产生负面影响，从而需要通过社会保障制度解决晚年的经济来源及生活保障问题。

第四，近二三十年来，老年社会保障制度面临巨大的危机，包括人口老龄化的不利影响和资金来源的不足，导致高水平的福利道路走不通，改革又举步维艰，亟需制度创新和制度的有效变革。

第五，中国的老年社会保障制度经过近几十年的发展，目前已经走上了制度创新之路，但是改革过程中面临的问题更多、更严重，问题的特殊性更加明显，亟需从理论和实践的结合层面开展更多、更深入的研究。

第六，也是比较重要的一点，以往我国养老保障制度的学术研究多是在宏观经济领域开展的，多是从政府公共事务、财务运行、资本市场等角度来研究老年社会保障问题，从社会保障对象或者说是从老年人的角度研究老年社会保障问题有较大的不足，而这正是养老保障制度内涵的一个重要方面，是公共管理实现

“以人为本”、保证社会长治久安、实现可持续发展的一个必然要求。因此，需要从老年社会保障制度产生的历史、发展路径、保障对象及其需求和人口结构变化的角度加强研究。

二、研究的内容、目的和本书基本观点

1. 研究的内容

本书首先从传统社会向现代化转变的角度对老年人的地位、经济状况及其变化进行了研究，并由此引申出建立老年社会保障制度的必然性需求的分析。因为，传统社会的老年保障是依靠家庭实现的，是非制度的养老阶段。工业化、现代化是当代世界的普遍发展潮流，是每个国家都不可回避和必然要经历的社会变革过程。在这一历史性变革之中，人的社会关系、社会角色、不同年龄群体的社会地位和经济状况都在发生深刻的变化。老年人群体的社会关系、社会角色与社会地位，特别是他们的经济状况发生的变化尤其明显。换言之，工业化和现代化导致了老年人家庭和社会地位的普遍下降，导致了社会成员老年生活阶段经济风险的不不断加大，因此发展老年社会保障制度显得尤为重要和必要。

老年社会保障的重点是养老保险，老年社会保险制度是现代社会解决老年人经济保障或基本经济需求问题的一个主要措施或主渠道。老年人其他各个方面的社会保障（如医疗保障、晚年照料等）都与经济保障有着必然的联系，都是以经济保障为基础的，而经济保障的核心或主要内容是养老保险。因此本书重点研究了老年社会保险制度的产生、发展及其变革。同时，本书也研究了老年社会保障制度的类型、内容和运行方式。

老年社会保障的研究需要从西欧的工业化先行国家开始。西方发达国家是社会保障制度的初创者。西方养老保险制度建立的社会经济条件、发展过程及其规律都成为本书研究的内容之一。

本书对东亚国家的中国、韩国和日本的老年人状况进行了重点研究，并进行了比较研究。这三个国家的历史文化传统具有很强的相似性，其工业化、现代化发展也具有相承的阶梯性，因此三国老年人状况有一定的可比性。这三个国家大体上反映出工业化现代化发展的低中高三个阶段。这些国家在传统上是儒家尊老文化历史深厚的地域。在东亚社会的现代化早期阶段，传统文化依然产生深刻的影响，传统与现代的碰撞是异常激烈的。在不同年龄群体——新老代际关系上，由于老年人群体在先前传统社会中是文化的主导者，使得现代化对老年人群体的影响在东亚社会成为一个非常突出的社会问题。在东亚社会现代化的初中期阶段，由于社会结构的转型导致老年人的生活保障问题更加凸显出来，家庭对老年

人的经济保障功能逐渐弱化。在现代化发展的较高级阶段，老年社会保险和社会福利的需求更加突出，在经济上已经完全由家庭养老转向以个人为单元的社会化养老模式。

中国、韩国和日本的老年社会保障制度成为本书关注的主要内容之一。东亚国家的社会保障制度与其现代化的发展一样，也有“后发展型”的特征。日本的社会保障制度主要是战后重建的。韩国的社会保障制度有滞后于经济发展的特点。中国的社会保障制度具有强烈的二元经济的特征。即使是曾经受到 100 多年殖民统治的香港地区，社会保障项目也是从 1971 年才正式发展起来的。^① 这些都区别于西北欧国家的情况。^② 为了在相似的文化背景下来研究中国的老年社会保障制度，本书突出关注了韩国和日本的老年社会保障制度，但立足点还是要分析和解决中国的老年社会保障问题。

同时，由于人口年龄结构是影响老年社会保障特别是养老保险制度的一个最重要的因素，而目前世界也包括中国的人口正在发生快速的老龄化，人口年龄结构的变化对老年社会保障制度提出了日益严峻的挑战，引发了日益紧迫的资金需求问题，带来了前所未遇的财务危机问题。因此，本书对世界人口老龄化，包括日本、韩国、中国的人口老龄化形势、前景进行了分析，并就人口老龄化对养老保险制度的影响问题进行了深入的研究。

基于不可逆转的人口老龄化和严重的养老金财务危机，历经二三十年的世界性的养老保险制度改革方兴未艾，深刻影响整个社会经济、政治以及人们的日常生活领域。养老金制度改革的原因、措施及其遇到的新问题，特别是中国养老保险制度改革的问题，是本书关注的最主要内容。

2. 研究目的

本书的主要目的是揭示社会发展中老年人经济状况的变化规律，构建老年人社会经济保障的机制——发现规律性及其问题，提出解决问题的基本对策与建议。

考虑到目前我国学术界还没有比较专门、系统的从老年社会保障对象的角度研究老年社会保障问题的专著，本研究的目的之一也是试图拓展这一领域，并为这方面的教学、科研提供一份内容较为丰富的参考文献。

① Raymond Ngan. (2000) *Economic Security and Insecurity of Chinese Older People in Hong Kong, Gerontological Approaches to Care for the Aged in the 21st Century*. Seoul: The Federation of Korean Gerontological Societies.

② 西北欧多数国家的社会保障制度建立于 19 世纪末期和 20 世纪初期。