

国外养老丛书



夕阳红工程图书
XIYANGHONGGONGCHENG TUSHU

中国老龄科学研究中心编

SOCIAL SECURITY SYSTEM FOR THE
ELDERLY IN UK

英国

老年社会保障制度

主 编 王莉莉
副主编 王 菲
秦艳艳



 中国社会出版社

D756.17

7

英国老年社会保障制度

Social Security System for the Elderly in UK

主 编 王莉莉

副主编 王 菲 秦艳艳

⊕ 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

英国老年社会保障制度/王莉莉主编. —北京: 中国
社会出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3253 - 4

I. ①英… II. ①王… III. ①老年人—社会保障—
经验—英国 IV. ①D756. 17

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 111639 号

书 名: 英国老年社会保障制度
主 编: 王莉莉
责任编辑: 张殿清

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) 66068205
邮购部: (010) 66060275
销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713
(010) 66051698 传真: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京通天印刷有限责任公司
开 本: 145mm × 210mm 1/32
印 张: 7.125
字 数: 152 千字
版 次: 2010 年 8 月第 1 版
印 次: 2010 年 8 月第 1 次印刷
定 价: 16.00 元

前 言

英国是世界上最早实现工业化的国家，其福利制度在工业化的进程中得到了快速发展，并逐步形成了一个“从摇篮到坟墓”的高福利水平的制度体系。

1601年，英国颁布了旧“济贫法”，这是英国政府第一次开始以法令的形式介入济贫事务，标志着英国福利国家建立的萌芽；1883年，德国颁布了“工伤保险法”，确立了现代社会保障制度的起源，对英国等欧洲国家产生了极大影响，英国的社会保障项目开始迅速增加，出台了国民保险制度，形成了英国福利国家的雏形；第二次世界大战之后，随着垄断资本主义的发展，国家在经济领域和社会领域的作用大大强化，英国的福利国家制度获得快速发展。1945年至1948年间，英国政府相继颁布了国民保险法、国民卫生服务法、国民救助法、家庭津贴法等一系列社会保障立法，福利支出在国家公共开支和国民生产总值中的比重不断加大，政府在福利制度中的主导地位不断加强，并最终形成了一个完整的“从摇篮到坟墓”的社会福利制度。

英国完善的福利制度为老年人构建了一个安全的生活屏障，其社会保障内容包括养老保险、医疗保险、社会服务、社会救助等多个方面，为老年人提供了一个包括经济、医疗、保健、护理、救助、服务等在内的全面社会保障网。其中，（1）老年人的养老保险制度包括国家基本养老金计划、国家补充养老金计划、职业养老金计划、私人养老金计划等，是一个包含了国

家、社会、雇主、个人等多方面主体在内的全方位养老保险计划，基本涵盖了所有的人群，并且针对不同人群的特点提供不同的保障，除了为健全的人群提供保障之外，还考虑到了残疾、工伤以及遗属的养老保障问题。（2）老年人能享受到的医疗服务制度包括初级卫生保健、二级医疗服务、三级医疗服务，这三级医疗服务呈现金字塔的形状，患者从金字塔的底部向塔尖，然后再从塔尖向底部的方向流动，不仅使老年人可以得到完善的医疗服务项目，而且可以使大部分的健康问题在底层得以识别、分流，并且通过健康教育等预防手段得到控制，充分合理地利用医疗资源。（3）英国老年人的社会福利服务网络完善，包括院舍服务、日间照顾、社区照料、专业的现场工作服务等。20 世纪 80 年代以来，英国政府一直把社区照顾放在解决老年人生活照料的优先地位，建立了一整套的社区社会服务体系，包括社区活动中心、家庭照顾、暂托所、老人公寓、居家服务、社区内的老人院等，使老年人可以居住在自己熟悉的家庭和社区内，就可以得到全面的照顾，对我国目前发展居家养老服务业具有非常好的借鉴意义。（4）此外，英国还针对部分特殊老年人，如无资格享受国民保险养老金或者国民保险待遇达不到一定水平的 80 岁以上的老年人，发放高龄补助；对超过 65 岁以上的老年纳税人给予适当的纳税补贴，减少住房税等救助、补助措施，在很大程度上保证了老年人的生活质量，减少了老年贫困的发生。

作为典型福利取向的福利国家，英国的福利制度是一种以国家为主导的普遍主义的福利制度。这种福利制度以促进享有上的平等和建立公平的社会为目标，在制度的建立上强调国民的福利权利，强调社会的优先和再分配，为包括老年人在内的全体国民提供了一个高水平、全方位的福利制度网络，为英国

国民提供了良好的保障和福利环境，但为此也承担了繁重的财政负担。英国经济的衰退、人口老龄化程度的加剧、福利制度设计本身的漏洞，都迫使英国政府开始着手对其福利制度进行不断的改革。

我国正在面临严峻的人口老龄化挑战，迫切要求建立完善的老年社会保障制度。英国作为最早的福利制度国家之一，在其老年社会保障制度的建立方面有着先进的理论和实践经验，他们在福利制度改革方面的思路、尝试经验及其教训，对我们国家建立、完善社会保障制度方面有着极好的借鉴作用和启示意义。作为对社会保障制度涉猎未深的老龄工作者，我们旨在通过回顾近几年有关英国老年社会保障、社会福利的研究，以介绍为主、辅以议论，为大家梳理、总结和介绍英国老年社会保障制度的相关内容，以期对此方面的研究者和爱好者提供便利。各章内容作者文责自负，但由于时间仓促、学识未深，在总结、归纳时难免有疏漏之处，敬请谅解。

目 录

前言	1
----------	---

上篇 背景篇

第一章 国际比较中的英国人口老龄化	1
第一节 英国人口老龄化的现状及趋势	1
一、英国人口老龄化的现状及国际比较	1
二、英国人口老龄化趋势	3
三、英国人口老龄化速度	6
第二节 人口老龄化的决定因素及其人口学影响	8
一、人口老龄化的决定因素	9
二、人口老龄化的人口学影响	12
第三节 英国人口老龄化的主要特征	20
一、老年人口的高龄化趋势	20
二、老年人口的女性化趋势	23
第四节 小结	25
第二章 英国福利国家的概念和思想渊源	28
第一节 “福利国家”的概念渊源	28
第二节 英国福利国家的历史文化渊源	32
一、英国福利国家的历史渊源	33
二、英国福利国家的文化传统	34

第三章 英国福利国家的历史进程与制度内容	36
第一节 英国福利国家建设的历史进程	36
一、萌芽阶段 (17 世纪初至 19 世纪 30 年代)	36
二、创立阶段 (19 世纪 30 年代至 20 世纪初)	38
三、发展阶段 (20 世纪初至 40 年代)	38
四、完善阶段 (20 世纪 40 年代至 70 年代)	40
五、改革阶段 (20 世纪 70 年代至今)	42
第二节 英国福利制度体系的基本内容	44
一、社会保险	45
二、津贴补助	49
三、社会救助	50
四、社会服务	51
第三节 英国福利国家的制度特点及存在问题	52
一、英国福利国家制度的主要特点	52
二、英国福利制度的作用及存在问题	53
第四章 英国政党与福利制度	56
第一节 英国政党与福利制度建立	56
一、保守党与英国福利制度的建立	56
二、自由党与英国福利制度的建立	57
三、工党与英国福利制度的建立	59
第二节 英国政党与福利国家的发展	62
一、保守党执政与英国福利国家发展	
(1951 ~ 1964 年)	63
二、工党执政与英国福利国家发展	
(1964 ~ 1970 年)	67
三、保守党执政与英国福利国家发展	
(1970 ~ 1974 年)	70

四、工党执政与英国福利国家发展	
(1974 ~ 1979 年)	72
第三节 英国政党与福利国家的改革	75
一、保守党执政与英国福利国家改革	
(1979 ~ 1997 年)	75
二、新工党执政与英国福利国家改革	
(1997 ~ 2007 年)	80

下篇 制度与启示篇

第五章 英国养老保险制度	86
第一节 英国养老保险制度的历史沿革	86
一、英国养老保险制度的萌芽时期	
(1908 年以前)	87
二、英国养老保险制度的建立与发展时期	
(1908 ~ 1948 年)	88
三、英国养老保险制度的改革与发展时期	
(1949 年至今)	90
第二节 英国现行养老保险制度的内容	93
一、英国养老保险的三个层面	93
二、英国养老保险制度的主要内容	94
三、特殊人群的养老保险制度	101
四、英国养老保险制度的主要特点	103
第三节 英国养老保险制度面临的主要问题	105
一、英国人口老龄化的程度不断提高	105
二、生育率不断降低	106
三、福利国家的经济危机	107



四、制度本身存在的问题	108
五、英国养老保险制度主要的改革措施	110
第四节 英国养老保险制度对我国的借鉴	113
一、先进理论的指导	114
二、注重以法律的形式赋予公民权益	115
三、及早注意制度的可持续性问题	116
第六章 英国老年医疗服务制度	118
第一节 英国老年医疗服务制度的历史沿革	118
一、英国老年医疗服务制度的萌芽时期	118
二、英国老年医疗服务制度的《济贫法》时期	120
三、英国老年医疗服务制度的建立时期	124
四、英国老年医疗服务制度的改革和发展时期	125
第二节 英国老年医疗服务制度的制度内容	131
一、英国国民医疗保健服务制度的三个等级	132
二、英国国民医疗保健服务制度的主要内容	134
三、英国的康复服务体系	140
四、英国国民医疗保健服务制度的主要特点	141
第三节 英国国民医疗保健服务制度存在的主要问题及 改革措施	145
一、主要问题	145
二、改革措施	147
第四节 英国国民医疗保健服务制度对我国的借鉴	152
一、加强政府对医疗服务领域的干预, 以保证 医疗资源的公平分配	153
二、不断强化政府在医疗制度改革中的监管 职能, 形成良性运行机制	153

三、在国家宏观调控的前提下,促进以竞争为目的的多元化医疗机构的建立与发展	154
四、大力发展社区医院	154
五、加强政策支持和法律规范,扩大医疗保险范围,增强对弱势群体的医疗救助	155
第七章 英国老年社会福利服务	157
第一节 英国社会福利服务的概念及特点	157
一、英国社会福利服务的概念渊源	157
二、英国社会福利服务对象及类型	159
三、英国社会福利服务的主要内容	161
第二节 英国社会福利服务的形成和发展	165
一、英国社会福利服务的发展历程	166
二、英国社会福利服务的变化特点	169
三、英国老年人的社会福利服务	172
第三节 英国社会福利服务对我国的启示	178
第八章 英国老年社会救助制度	182
第一节 英国社会救助制度的产生和发展	182
一、英国社会救助制度的萌芽时期	182
二、英国社会救助制度的旧《济贫法》时期	183
三、英国社会救助制度的新《济贫法》时期	185
四、英国社会救助制度的国民救助制度时期	187
五、英国社会救助制度的改革时期	189
第二节 英国社会救助制度的标准和操作	191
一、英国社会救助制度的标准	191
二、英国社会救助制度的操作	194
第三节 英国社会救助的制度内容	195
一、社会救助的适用对象	195



二、社会救助制度的具体内容	196
三、英国社会救助制度的管理体制	199
四、英国的老年人福利	199
第四节 英国社会救助制度对我国的借鉴	203
一、英国社会救助制度取得的成就	203
二、英国社会救助制度存在的问题	204
三、英国社会救助制度对我国救助制度的借鉴	206
参考文献	208

上篇 背景篇

第一章 国际比较中的英国人口老龄化

人口老龄化是指在一个国家或地区因人均寿命的不断延长而使老年人口在总人口中的比重不断上升和人口年龄构成老化的社会发展过程。联合国国际人口组织认为，一个国家或地区总人口中 65 岁及 65 岁以上老龄人口的比例达到 7% 便属于人口老龄化。早在 1930 年英国 65 岁及 65 岁以上人口就达到了 7%，从此英国便进入了人口老龄化阶段。目前，英国已成为人口老龄化严重的国家之一。

本章从国际比较的视角出发，对英国人口老龄化的现状及趋势、人口老龄化的发展速度、人口结构的变化、扶养比等指标的现状及变化进行分析介绍，以便更加清晰地认识英国高度发展的人口老龄化现实，以及英国老年社会保障制度形成发展的人口背景。

第一节 英国人口老龄化的现状及趋势

一、英国人口老龄化的现状及国际比较

英国的人口老龄化在第二次世界大战后迅速提高。1950

年之后由于社会的逐渐稳定，带来经济的高速增长以及国民生活水平的提高，特别是饮食条件的大大改善，医疗卫生事业的不断发展，保健措施的不断完善，社会保障、社会福利的发展使英国的老年人口不断增多，进一步加剧了英国的老龄化进程。

如图 1-1 所示，英国是目前世界上人口老龄化程度较高的国家之一，60 岁及 60 岁以上人口在总人口中的比例接近 23%，已达到 22.7%。日本仍然是世界上人口老龄化程度最高的国家，人口老龄化水平已达到 30.5%。如图所示，在世界人口老龄化程度较高的 11 个国家中，欧洲国家就有 3 个，包括英国、意大利和西班牙，人口老龄化水平都在 20% 以上。亚洲国家有 5 个，包括日本、印度、新加坡、韩国以及中国。

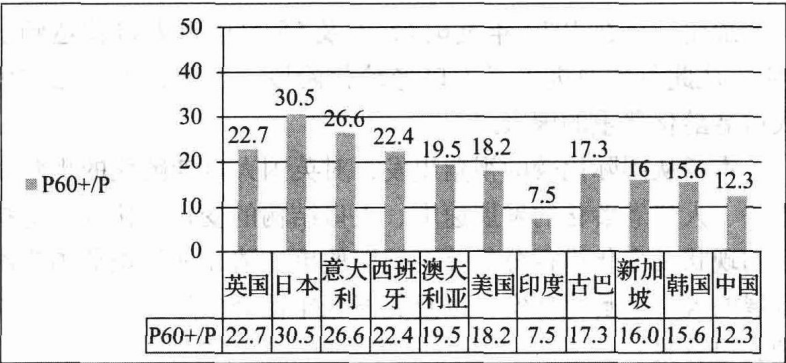


图 1-1 2010 年英国及部分发达国家、发展中国家人口老龄化状况（%）

资料来源：World Population Prospects: the 2008 Version, United Nation, 2009。

从部分发达国家和发展中国家的人口老龄化状况来看，英国依然是人口老龄化程度较高的国家之一。2010 年英国 60 岁及 60 岁以上老年人口的比例已达到了 22.7%，虽然低于日本的 30.5% 和意大利的 26.6%，但明显高出澳大利亚 3.2 个百

分点，高出美国 4.5 个百分点。欧洲一直是世界上人口老龄化程度较高的地区，生育水平的不断下降和人口预期寿命的不断延长，是欧洲国家人口老龄化程度不断提高的重要原因，同时也给欧洲的社会经济、劳动市场、公共财政以及社会基础设施带来了巨大的影响。

从亚洲的情况来看，战后日本的人口老龄化程度不断加快，2010 年日本 60 岁及 60 岁以上的老年人口占总人口的比例已经达到 30.5%，成为了世界上人口老龄化程度最高的国家。而新加坡、韩国这些新兴的产业国家，它们的人口老龄化程度也发展得很快，2010 年新加坡、韩国的人口老龄化程度已分别达到 16.0% 和 15.6%，但是仍然远远低于日本和英国的老龄化水平。

另外，中国作为一个发展中大国和人口大国，其人口老龄化的程度也正随着社会经济的发展而逐步加深。2010 年中国的人口老龄化程度已达到 12.3%，尽管其老龄化程度低于日本和英国以及其他的一些欧洲国家，但是已远远高于印度等发展中大国的水平，加之人口规模巨大，老龄化问题也是不容忽视的。

二、英国人口老龄化趋势

英国历来是人口老龄化程度较严重的国家之一。第二次世界大战结束后，英国的人口老龄化更是发展迅速，1950 年英国 60 岁及 60 岁以上老年人口在总人口中的比例就达到 15.5%，到 1980 年更是超过 20%，每 5 个英国人中就有一个是老年人。进入 21 世纪之后，英国的人口老龄化程度发展更为迅速，2000 年英国 60 岁及 60 岁以上老年人口在总人口中的比例为 20.8%，到 2030 年，英国的人口老龄化程度将达到

27.2%，到2050年，这一比例将会上升到28.8%，接近30%。到那时，将近1/3的英国人口是老年人口，人口老龄化形势极为严峻。

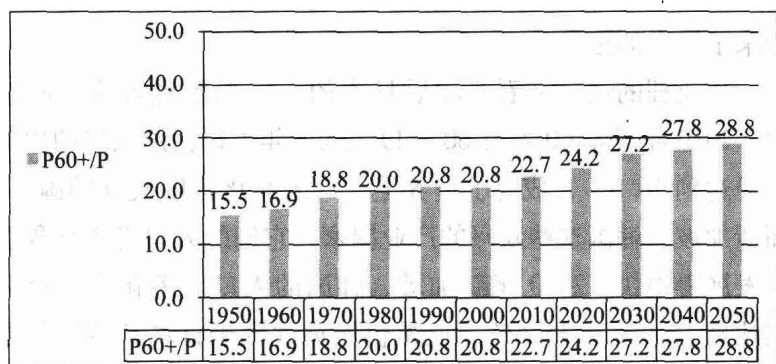


图1-2 1950~2050 英国人口老龄化发展趋势（%）

资料来源：World Population Prospects: the 2008 Version, United Nation, 2009。

与其他国家相比，由于经济发展程度、文化传统观念以及人口自身发展状况的不同，英国的人口老龄化在不同的发展阶段也呈现出不同的特点。表1-1是1950~2050年间英国和部分发达国家、发展中国家的人口老龄化发展情况，从表中的数据可以看到，在1950年时，英国、意大利、西班牙、澳大利亚、美国等发达国家已经进入了人口老龄化阶段，人口老龄化程度都已达到10%以上。其中，美国和澳大利亚的老年人口占总人口的比例已达12.5%，英国的人口老龄化程度更为严重，已达到15.5%。而日本及广大发展中国家还都处于生育水平较高的时期，人口老龄化程度远远低于发达国家，其中日本的人口老龄化程度为7.7%，比意大利的老龄化程度低了4.3个百分点，比英国的老龄化程度低了7.8个百分点。

表 1-1 英国人口老龄化发展趋势的国际比较 (%)

	英国	日本	意大利	西班牙	澳大利亚	美国	印度	古巴	新加坡	韩国	中国
1950	15.5	7.7	12.0	10.9	12.5	12.5	5.4	7.0	3.7	5.2	7.5
1960	16.9	8.8	13.9	12.3	12.2	13.3	5.2	7.2	3.7	6.0	7.2
1970	18.8	10.6	16.5	14.2	12.3	14.1	5.5	9.1	5.7	5.4	6.8
1980	20.0	12.8	17.4	15.5	13.6	15.6	5.8	10.8	7.2	6.1	7.4
1990	20.8	17.4	20.9	19.0	15.5	16.6	6.1	12.1	8.4	7.7	8.5
2000	20.8	23.3	24.4	21.6	16.7	16.2	6.7	14.4	10.6	11.2	10.0
2010	22.7	30.5	26.6	22.4	19.5	18.2	7.5	17.3	16.0	15.6	12.3
2020	24.2	34.5	29.4	24.7	23.3	22.3	9.8	21.9	26.5	22.8	16.7
2030	27.2	37.9	34.8	30.1	26.5	25.3	12.4	30.9	35.6	31.1	23.4
2040	27.8	42.5	38.9	36.1	28.4	26.3	15.6	35.8	38.3	37.4	27.5
2050	28.8	44.2	39.1	37.5	29.5	27.4	19.6	38.7	39.6	40.8	31.1

资料来源：World Population Prospects: the 2008 Version, United Nation, 2009。

随后，英国的人口老龄化进程不断加快，到 20 世纪 80 年代，英国的人口老龄化程度已达到 20%，不仅远远高于意大利（17.4%）、西班牙（15.5%）、美国（15.6%）等发达国家，更是远远高于日本（12.8%）、新加坡（7.2%）、中国（7.4%）等亚洲国家。

21 世纪初期，英国的人口老龄化进程略有放缓，2000 年英国的人口老龄化程度为 20.8%，比 1980 年仅增长了 0.8 个百分点。其老龄化程度已低于日本 2.5 个百分点，低于意大利 3.6 个百分点。但是其人口老龄化水平仍然高于澳大利亚、美国等人口老龄化发展较早、程度也较深的发达国家，并且远远高于亚洲其他国家，如新加坡（10.6%）、韩国（11.2%）和中国（10.0%）。