

1995

世界社会保障制度

美国社会保障总署编著

THE PUBLIC
PROTECTION
REGIME OF THE
WORLD COLLECTION

大全

中国物资出版社

国家劳动部部长李伯勇作序

社会保障制度

- 一、社会保障制度的概念
- 二、社会保障制度的功能
- 三、社会保障制度的类型
- 四、社会保障制度的实施

在

社会保障制度

世界社会保障制度大全

——含 165 个国家(地区)

美国社会保障署原著

崔少敏、凌吉敏译著

中 国 物 资 出 版 社

1996 年·北京

图书在版编目(CIP)数据

世界社会保障制度大全/崔少敏,凌吉敏译著. —北京:
中国物资出版社,1996.12

ISBN 7-5047-1277-9

I. 世 II. ①崔…②凌… III. 社会保障-制度-世界
IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 22357 号

**Social Security Programs
Throughout the World—1995**

Social Security Administration
Office of Research and Statistics

SSA Publication No. 13-11805

July 1995

Research Report # 64

世界社会保障制度大全

崔少敏 凌吉敏译著

中国物资出版社出版

全国新华书店经销

中国伊协月华胶印厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/16 印张 58.75 字数 1300 千字

1996 年 12 月第 1 版 1996 年 12 月第 1 次印刷

印数 0001—2000 册

ISBN 7-5047-1277-9/F • 0466

定价:198.00 元

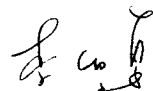
出版前言

社会保障制度作为满足人类需要的一种机制,已经普遍为人们所接受。它在世界诸多国家的建立,距今已有一百多年的历史了,在保障劳动者的基本生活,缓和劳资关系,促进劳动力市场的发育和经济发展,以及稳定社会政治、经济、生活秩序等方面起着不可忽视的作用。研究探讨、学习借鉴社会保障制度建设过程中的不同情况,以及成功的经验、失败的教训十分必要。这就是我们出版这本书的主要目的。

我国社会保障制度的逐步建立,在社会主义经济发展中,发挥了不可替代的作用。党的十四届三中全会《决定》,我国社会保障制度改革的基本目标是:到本世纪末要逐步建立起适应社会主义市场经济要求的,范围覆盖城镇所有从业人员,费用负担和待遇标准合理,基金统一调剂使用,社会化管理程度较高的社会保险体系。作为我国社会主义市场经济五大支柱之一的社会保障制度的建立和改革,任务是很繁重的。

从世界各国社会保障制度建立的历史沿革情况看,随着时间的推移,各种因素的变化发展,社会保障体系中所包含的内容、层次、范围和目标日趋扩大和复杂化,其资金的筹措渠道也日渐增多。过去一些国家奉行高福利政策,而今已经出现了“社会福利危机”,形成了沉重的国家财政负担。这些国家正在通过各种政策的调整,试图摆脱困境,为社会保障制度找到一套与经济发展速度相适应,与人口结构变化相吻合,与人民的生活质量提高相一致的,个人、雇主、国家共同负担的社会保障机制。这正是八、九十年代世界各国普遍进行社会保障制度变革的主要原因。本书,较为详尽地介绍了这些变革,这对正在变革完善中的我国社会保障制度的建立,将会有很大的帮助。

这本《世界社会保障制度大全》的出版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,是95年最新的最具权威性的资料。它将有助于我们从事社会保障制度的研究人员、工作人员,以及高层次决策者,了解国外社会保障制度的历史发展过程、立法规定、类别与层次、资金来源渠道、经营管理办法,以及各个项目之间的关系和政策调整变化过程等,还可从中看出其改革的趋势。这对于要在本世纪末建立起适应我国国情的社会保障体系是可资借鉴的宝贵材料。同时对于我们全面研究世界各国的社会保障制度,也是十分有益的。我们希望这本书的出版发行,能为我们建立完善的社会保障制度提供帮助。



编 者 的 话

《世界社会保障制度大全》是根据美国社会保障总署 1995 年最新版本《世界社会保障制度》一书(英文)和 1995 年召开的国际社会保障协会第 25 次大会上的有关资料编译的,是目前国内系统介绍世界各国社会保障制度最新、内容最为完整的一本书。读者可以从方便地查阅到世界各国社会保障项目、立法与实施年代、内容规定、资金来源渠道、合格条件、待遇标准、管理组织,以及最新发展和未来趋势等情况。

本书由崔少敏等人译,凌吉敏、崔少敏校译、复校。限于我们的学识和译著水平,文中疏漏、误译之处敬请读者指正。如果本书的出版能够对您了解研究世界各国社会保障制度,以及我国目前正在进行的社会保障制度改革有所帮助和借鉴,我们的目的也就达到了。

凌吉敏 崔少敏

1996 年 10 月于北京

原 著 序

自 1937 年以来,美国社会保障署每两年定期出版《世界社会保障制度》一书,本书为第二十二版。1937 年的版本只包括 28 个国家,本版已增加到 1995 年 1 月 1 日生效的 165 个国家的制度,比上版增加了两个国家。

《世界社会保障制度》是美国社会保障署和国际社会保障协会共同努力的成果,美国驻外使馆的劳工使节和官员对本书的出版也做出了很大的贡献。此外,世界各地数以千计的人搜集编纂了大量的数据,以保持本书的时效性,这使得研究者能够利用本书的数据进行比较分析,做为深入研究的开始。这些研究及其他国家所做的研究,对我们评审各国就社会保障面临的挑战所做的反映是至关重要的,因为这能够使我们及时地调整社会保障制度,以适应老年人、残疾人、遗属、贫穷者及其他人的需要。在每个国家面临人口结构的变化,特别是老龄人口增加,以及经济和财政问题的今天,这种重要性尤为突出。很荣幸美国社会保障署根据我们的研究成果,在一定程度上改进了保障方案,使之更有利于对最贫穷者的经济保障。在此,我们特别感谢所有为本节搜集并编纂资料做出贡献的人员。

本报告是在苏珊·格里得(Susan Grad)的指导下,由统计研究室的下列成员汇编成册的:A·艾思丁(Alexander Estrin)、B·克里兹(Barbara Kritzer)、刘立宁(Lillian Liu)、C·麦克尼斯(Concepcion Mc Neace)、P·普达克(Peter Puidak)和 J·西曼尼斯(Joseph Simanis)。我们感谢艾思丁先生对整个项目的领导,以及克里兹女士对报告出版所做的技术指导,还要感谢出版商爱米尔·卢米斯为本刊设计了封面。

统计研究室副主任 彼得·维勒

1995 年 7 月

目 录

图表阅读指南

社会保障制度图表的格式	(1)
保障类型	(3)
老年、伤残、遗属保障	(5)
关于疾病和生育的保障	(11)
关于工伤的保障	(15)
关于失业的保障	(17)
家属津贴	(19)
读者须知	(21)
提供资料的国家和地区名单	(22)
各国(地区)社会保障制度一览表(按类别划分)	(23)
各国(地区)老年、伤残、遗属现金补助方案一览表	(28)
老年、伤残、遗属现金补助方案术语说明	(35)
社会保障制度有关数据图表	(36)
表 1 选择年份实行社会保障制度的国家数	(36)
表 2 经合组织国家社会保障有关数据(1995)	(37)
表 3 经合组织国家社会保障方案缴费率(1995)	(38)
各国(地区)社会保障制度资料摘要图表目录	(39)
资料摘要图表	(42)
附：国际社会保障的发展和趋势(1993—1995)	(900)
社会保障面临的危机	(900)
假定的社会保障筹资对就业市场的影响	(900)
私有化浪潮	(900)
剧变的社会经济条件	(901)
社会保障的近期发展	(902)
广泛的节支运动	(902)
私营年金计划的发展	(908)
经济转轨国家探索充分的社会保护	(911)
发展中国家的结构调整政策对社会保障的影响	(916)
提高社会保障的有效性	(918)
医疗制度的改革：公开、效率、质量	(920)
护理需要的新特点	(924)
工作模式多样化与社会保障	(927)
残疾人或失业者的就业与再就业	(930)

图表阅读指南

本研究报告着重介绍世界社会保障制度的主要特征。一些政治管辖区,或由于没有建立社会保障制度,或由于没有发布过社会保障立法方面的信息,未包括在本报告内。这里发表的数据是以 1995 年初生效的法律、条例,或最后收到的信息为根据的。

大部分资料来自国际社会保障协会所做的、由美国社会保障署资助的“发展和趋势年度报告”。在这里,谨向提供充实信息的国际社会保障协会表示谢意。其他资料来源包括官方的各种出版物和期刊,以及社会保障机构、外国使馆或国会图书馆法律分馆的各种材料。美国驻外使馆的劳工发布官员传播的信息一直是很有价值的资料。另外比较重要的资料来源还有国际劳工局和其他国际组织,如美洲国家之间的社会保障常设委员会、经济合作和发展组织、欧洲共同体、世界银行、国际货币基金组织和美洲发展银行,以及外国社会保障官员和美国社会保障专家(提供资料的国家和地区的名称,见第 22 页)。

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征,并在排列上考虑了国与国之间便于比较。公营部门以及某些特殊群体,如农民工人、集体农民或独立劳动者等,有其单独的制度和专门的基金,在本报告中没有具体涉及。私营企业主或个人的待遇计划也未具体涉及,尽管这些计划在某些国家是强制性的或是做为法定计划的替代方案。

国别图表资料也未涉及两国或多国之间的社会保障协议,这些协议可能会对表中所列的范围、缴费和待遇等项条款进行修改。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计划的专门术语。这些术语是为了简明性和可比性编制出来的,可能会与各国的概念或习惯用语有所不同。

图表的格式

每个国家的社会保障制度资料,都用图表的形式加以说明。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;(8)管理机构。每个栏目分为 5 个部分,每个部分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”,分别列入图表的第 1 栏。基本立法包括首次立法和现行立法。保障方式分为“社会保险制度”、“就业关联制度”、“雇主责任制度”和“经济状况调查”、“普遍保障”、“储蓄保险制度”。这些制度的主要内容,在报告的“保障类型”一节中予以详述。每个国家的货币对美元的汇率,也在第 1 栏中注明。

第 2 栏表明各国社会保障方案所覆盖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。在这种情况下,图表仅细述适用于广泛群体的基本制度。这种群体通常是受雇于工业或商业部门的人员。图表中对现在的某些特定制度,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别制度,也都加以注明。图表中也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,但在某些情况下,也有很大差别。由于篇幅所限,图表中对这些复杂的制度未加详述。

第3栏摘要叙述了每种方案的资金来源,以及缴纳保险费的费率和最高限额。如社会保障待遇有最高限额,亦予注明。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6栏涉及受保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项目的管理机构。在许多情况下,社会保障由单一的机构管理,某些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风险类别和职业群体。一些负责监督和管理代理机构,也列入最后一栏。

横向各行从上到下相应为社会保障的5种主要类型,其中空白格表示这个国家尚未实行这类保障计划。

每个国家图表的最上一行是关于老年、伤残和死亡三种风险的保障方案。遭遇上述风险时提供的保障待遇,一般采取支付终身年金的形式,或至少支付相当多年,因而这些待遇通常被称为“长期保险事故”的保险待遇(以有别于“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)。在通常情况下,这些方案是统一管理的,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岗位完全或基本退休;另一些国家只要工作达到一定年龄,不论其退休与否,就支付给年金。

根据社会保障方案,伤残恤金是被提供的第2类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因职业病造成的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,对这种补偿的处理方式,请参看每个摘要图表的第3行)。列在最上一行第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,在第3行中表明)。

在第2行中,之所以将几种保险待遇合并在一个保障分类办法中,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)。可是,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。方案提供短期补助还是长期补助,取决于丧失工作能力的持续时间和是否符合年龄条件。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。不过这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,失业方案则同处理其他风险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。

保障类型

本报告中的“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的这种定义中。

社会保障方案对受保人及其供养亲属的保护,通常通过下述方法中的一种或两种实现: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,工伤或失业造成的收入损失,提供至少一部分收入补偿;另一种是以服务的形式提供保护,主要是住院治疗、门诊医疗和康复服务。针对收入损失提供现金补助的措施,通常称为“收入维持”方案,对受保人提供资助或直接服务的方案,通常称为“实物补助”。

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,可作为一种权利按规定申请补助,而经济状况是根据个人收入或财产与规定标准的比较,由行政部门作出决定。

就业关联制度:该制度中是否享有年金或其他定期补助的权利,一般取决于工作或独立劳动时间的长短;对家属津贴及工伤保障而言,则取决于是否存在与就业本身的关系、个人领取的年金(主要是长期支付)和其他在失业、疾病、生育或工伤事故情况下定期补助(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。这些制度完全或大部分地通过雇主、工人或两者共同缴费(通常为收入的一定百分比)来筹集资金。绝大多数情况下,对规定类别的工人和雇主实行强制保险。本报告中将这类制度称为社会保险制度。

有些制度的某些保险项目允许工人自愿参加,尤其对独立劳动者。在某些情况下,政府对

这类方案给予补贴,以鼓励自愿参加。

当然,政府是所有保障待遇的最后保证人。许多国家的政府都为实施就业关联制度以及其他保障方案提供资助,即政府可按受保工人工资总额的一定百分比,实行财政划拨,以支付受保工人;或者部分或全部负担某一特定保险项目所需的费用;或者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。社会保障缴费收入和其他收入设立单独的保险基金,在政府帐目中单独列支(欲进一步了解政府在社会保障财务方面的作用,请看“老年、伤残、遗属保障的“资金来源”项)。

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,均按统一的标准提供现金补助。补助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居住达到规定年限的申请人。这类方案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,还有第二层次的收入关联方案。有些普遍保障制度的资金,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,通常根据最低生活需要制定一个标准,并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。根据这种制度提供的待遇金额和待遇种类,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,不同的国家涉及到不同的名称,“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。

只有少数几个国家和地区把经济状况调查制度,作为唯一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与收入关联的缴纳保险费的补助方案代替。此外,经济或收入调查方案,在许多国家由社会保险机构管理。一些制度适用于受保职业以外的人员,或者就业关联补助,加上其他个人和家庭财源,仍不足维持生活或应付特殊需要的人员。一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,采用如下处理程序:凡是某个国家以该制度作为就业关联保障制度的补充时,图表中一般注明这个国家实行的是经济状况调查制度,但不述细节;凡是一个国家以经济状况调查制度作为唯一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:这些国家的资料图表中,还存在其他两种保障方式,即公营的“储蓄保险基金”和“雇主责任保险”制度。

储蓄保险基金制度,主要存在于发展中国家,实际上是一种强制性的储蓄制度。该制度要求雇主和雇员定期缴纳规定的保险费,共同出资建立特别基金,款项记入每个雇员的帐户,专款专用。当工人发生规定的偶然事故时,按照规定将各帐户下的储蓄保险金,连同利息,一次发给事故受益人。但在有些情况下,受益人也可自行选择分期领取的年金或遗属恤金。

根据雇主责任制度,有些国家通过法律,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。由于法律规定支付补偿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予他们的责任,各自向保险公司为自己进行责任保险;有些国家的法律则规定,这种雇主责任保险强制执行。

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、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构进行管理。这些机构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。这一制度投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取的水平时,有权向某一独立的机构提出申诉。

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165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,有普遍保险制度、就业保险制度、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):社会保障制度对一个国家人口的适用范围,取决于保障制度的种类,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体公民,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。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,通常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都逐渐通过一种统一的制度扩大到所有工薪劳动者;然而,许多国家对某些类别的人员,如公共雇员,包括军队文职人员和公务员、教师和公营事业单位的工人,还是根据单行法规实行保险,不包括在普通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,这些制度对享受条件和补助标准规定的比较宽松。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,而有别于普遍制度。

经济上薄弱的职业群体,如家庭工人、家务佣工和按日计酬的工人,以及那些难于统一管理的农业工人和独立劳动者,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,成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。现在某些国家(如英国)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,可以自愿按规定标准缴纳保险费,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障基金的阶段,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,逐渐扩大其保障范围。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,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、法国和英国。澳大利亚的整套社会保障制度是以经济状况调查为基础的,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缴纳;二是雇主按工薪总额的一定百分比缴纳;三是许多国家的政府负担一部分。

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,都来自上述三种来源中的至少前两种。许多国家是由三方筹资的。雇主和雇员缴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。雇主和雇员可能按同一百分比缴纳,但许多国家雇主缴纳的份额大于雇员。

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——支付部分开支,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,以弥补雇主和雇员双方缴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全部由总收入负担;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级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,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,则采取每周按固定标准征收保险费的方法。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,缴纳较高的保险费数额都是等同的。至于独立劳动者缴纳的保险费往往有所不同,通常规定他们比工薪劳动者缴纳较高的比例,借以弥补雇主缴纳保险费的份额。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,都以每年国家的收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,其中部分来自受保人缴纳的保险费。居民或公民缴纳的保险费,通常是根据国家税收制度,按应征税收收入的特定百分比缴纳。很多国家从总收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,而是规定了一个应缴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。当缴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,并且免征保险税;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。

按工薪总额缴纳保险费,还会出现其他各种情况。比如,应征税收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,但缴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缴纳保险费的最高限额,但利用其他机制,限制征收保险税的数额和享受保险待遇的数额。这种限制可以规定受保人按统一费率缴纳保险费,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(以便于保护受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,更有些必要),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等到其成熟时,所缴纳的保险费和享受的保险待遇的比较才可能相称。

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缴纳一定期限的保险费,或从事受保职业的工作年限达到一定的期限。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。

从资格摘要图表的第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,它反映在公众压力之下,某些国家要求降低年龄限制。然而在当前,看法已开始转变,由于预算的制约,有些国家已开始提高年龄限制。如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。

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。其他国家则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。但是,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可自行选择退休的时间,但一般至多可提早5年领取减额退休金。

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、有害健康或危险性的职业(如井下采矿);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;个别国家还规定,受保时间达到足够期限的,也可享受全额年金。有些国家对超过正常退休年龄但不符合规定期限的工人,也可以给养老金。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,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,也不规定缴纳保险费的最低期限。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。

在对待缴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、扶养子女,以及接受培养的时间,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,可以一次偿还其缴纳的保险费;或采取另一种结算方式,即按每缴纳保险费1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缴足保险的人们,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审查的规定,就是说要求他们完全或基本上脱离受保职业。根据退休审查,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,都可完全不必经过退休审查。各种人力资源缺乏的职业,也可免于退休审查。

取得伤残恤血的主要条件,一是丧失了生产能力;二是具备最低工龄和缴足最低期限的保

险费。工人丧失从事正常职业工作能力 $2/3$ 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 $1/3$ 至 $1/2$ 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,通常期限比养老金的期限短些。大多数国家规定缴纳保险费 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。大多数国家规定的下限为 13—19 岁,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,这时伤残恤金可以转化为养老金。

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为年金领取者,或已具备受保职业的最低合格期限,或已缴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。

养老金(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。有些国家用收入关联年金补充普遍基本年金。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缴纳的保险费加上累积的利息一次偿还给受保人。

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”,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,各有关国家已采取若干措施,对此给予补偿。办法之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。另一种方法是使用平均工资或生活费指数重新估价和调整过去的收入。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。

国家资料图表的第 5 栏表明,各国计算养老金的公式,也是多种多样的。有的规定养老金按平均工资的固定百分比(如 30% 或 50%)计算,只要受保人一旦符合享受养老金的合格期限,就不问受保时间的长短,一律按此固定比例计发。更为通行的一种办法是,规定一个基本的百分比,例如平均收入的 30% ,然后再按每保险 1 年,或每超过最低保险期限 1 年,加发平均收入的 $1\%—2\%$ 。发给增额养老金的目的,在于使那些工龄较长和缴纳保险费时间也较长的工人得到的养老金,比那些平均收入相同但参加保险时间较短的工人得到的要优厚一些。

另一种办法是每年按平均收入,支付固定比例的养老金,而不是规定基本的养老金数额或特殊的增额养老金。这种办法不是发放法定的最低养老金,实际上是规定在符合最低合格期限时付给基本养老金。有些国家采用加权公式计算养老金,即对收入较低的工人按较大的百分比