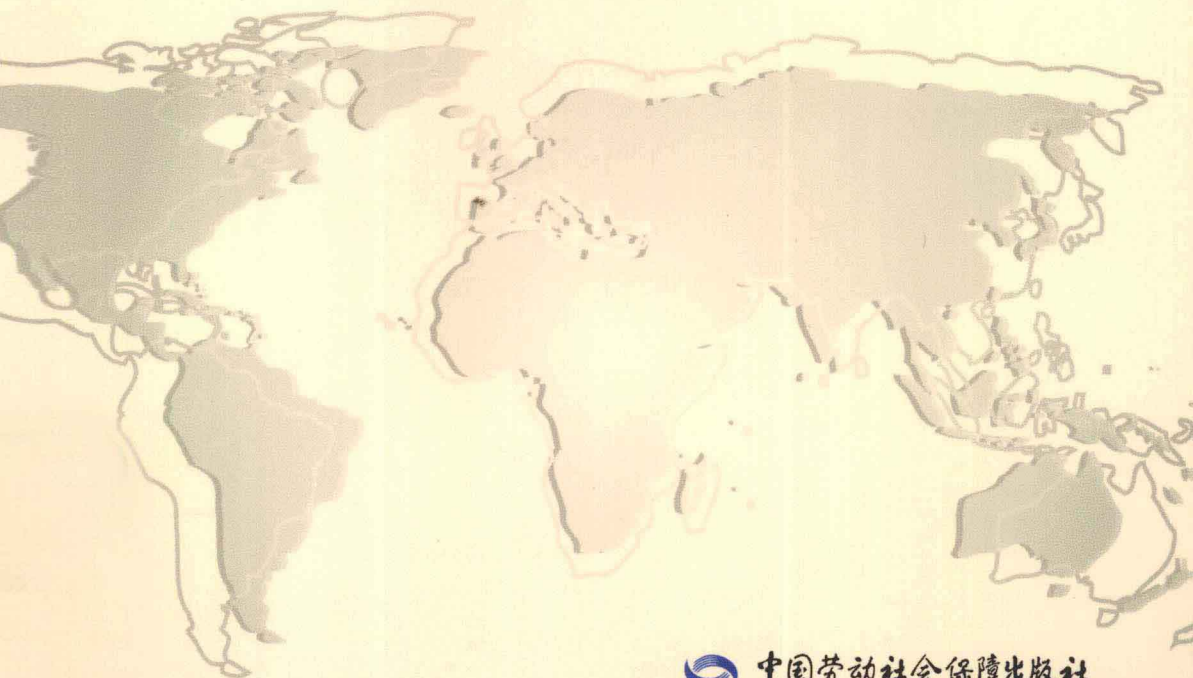


谭中和
赵巍巍 著
张 兴

主要国家和地区 养老保障改革经验和发展趋势

ZHUYAO GUOJIA HE DIQU
YANGLAO BAOZHANG GAIGE
JINGYAN HE FAZHAN QUSHI



 中国劳动社会保障出版社

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

主要国家和地区养老保障 改革经验和发展趋势

谭中和
赵巍巍 著
张 兴

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

主要国家和地区养老保障改革经验和发展趋势/谭中和, 赵巍巍, 张兴著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2013

ISBN 978-7-5167-0714-2

I. ①主… II. ①谭…②赵…③张… III. ①发达国家-养老保险制度-研究 IV. ①F840.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 283350 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 17.75 印张 241 千字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

定价: 49.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

前 言

养老保险制度是伴随着工业化而产生的，经过 100 多年的发展，已经成为现代国家普遍实行的一项重要的重要的经济社会制度。目前，在全球 225 个国家和地区中，有 172 个建立了养老保险制度，但差异很大：发达工业化国家养老保障项目全、覆盖面广、水平高；发展中国家项目少、覆盖面窄、水平低，如中南部非洲和南亚国家的社会保障覆盖率仅为 5%~10%。养老保险发展比较成熟的国家通常有多种不同的养老金制度，这些制度基本上覆盖全体居民。也有一些特殊的项目，如伤残津贴、遗属抚恤等，都属于养老保障范围，但只覆盖某个特殊人群。而在多数的发展中国家，一般覆盖率比较低，养老保险项目也相对较少，大多数只是当个人达到一定年龄或者不再从工作中挣得稳定收入时，为其提供一定收入（定期支付）。世界各国的养老保险含有多种多样的特殊目标。这些特殊目标包括：通过提供基本的收入来防止贫困，替代退休前就业收入以抹平退休前后的消费能力差距（即防止退休后生活水平下降）和作为退休后的额外收入（作为部分替代退休前就业收入的补充性收入）。这些不同的养老金制度或是缴费型的或是非缴费型的，待遇确定型的或缴费确定型的，强制性的或自愿性的，公共管理的或私人管理的，社会保险的、职业性的或个人的，基本的或补充的。重要的是，为了提供广泛覆盖（即覆盖不同

人群和满足不同的目标)，所有这些不同的养老金制度都被设计成只充当相互补充的角色，由此共同组成了一个国家的养老金制度体系。

由于这种巨大的差异，各国对养老保险的定义和内容不尽相同。这种差异主要取决于各国（地区）的政治体制、社会和经济水平、人口结构、历史和传统文化传统等方面。可以说，不论在理论上，还是在实践中，没有哪一种养老保险制度模式是最好的。各国的养老保险，不论是发达国家，发展中国家，还是正在转型的国家，其养老保险制度在日益严峻的人口老龄化和快速发展变化的社会、经济形势，特别是国际金融危机和持续发酵的欧债危机面前，都面临艰巨的改革任务。“家家有本难念的经”是对目前各国养老保险面临困境的真实写照。但毕竟发达国家养老保险体系建立较早，其制度模式、运行机制及经办管理等大体上经历了大同小异的创立、发展和完善阶段，在长期的改革发展中积累了诸多经验，也有很多教训，非常值得我们研究和借鉴。

国外养老保险制度模式可分为三种：一是全民福利型，以英国和北欧国家为代表。基本特征是：实行全民保障，政府直接向符合条件的本国老年人（或住满一定年限的常住人员）发放基本养老金。资金来源于国家一般税收，保障标准与申请人原有的收入水平、职业、身份等无关。二是收入关联型模式，以美国、德国、法国、日本等为代表。基本特征是：由雇主和雇员共同缴纳养老保险费，形成专项基金，国家给予免税优惠或财政补贴。只有缴费才能享受相应待遇，待遇水平通常与缴费水平成正比。三是强制储蓄型模式，以新加坡、智利为代

表。个人、企业按收入的一定比例存入劳动者的个人账户，由专门的机构负责管理，并实行市场化投资运营。当劳动者达到法定退休年龄时，将个人退休账户积累的全部资金（包括利息以及运营收入）一次性或逐月发还给本人作为养老金。“政府不养老，企业不养老”是新加坡政府在建立之初遵循的原则。

国外多数国家对三类人群的养老保险，具有特别的制度安排。第一类是公职人员。多数国家公职人员包括法官、政府公务员、警察、军人等，其养老保障制度通常要比其他群体实施得更早，待遇也更加优厚。在目前的172个实施了养老保障制度的国家中，有116个国家建立了公职人员养老保障制度，其中68个国家（约占总数的59%，大都是亚非拉国家）对公职人员实行单独的养老制度，待遇水平也明显高于其他社会群体。而大多数发达国家是将公职人员的养老保险纳入统一的养老保障制度中，其基本保障项目和水平同其他社会群体没有明显差别，但为公职人员设立了补充性职业保障项目。第二类是农村人口。世界各国的农村养老保障制度的建立都晚于城镇。日本的农村养老保险比城镇晚了17年，韩国晚了15年。各国农村人口养老保障大体有三种方式：一是把农村人口纳入统一的社会养老保障制度；二是为农业人口设立专项的养老计划；三是为农村人口建立社会救助性的养老制度，为低收入农村老人提供生活补贴。总体来看，除了全民福利性国家外，多数国家农民的缴费（税）及待遇，一般都低于城镇产业工人和公共部门职员。第三类是城乡弱势群体。各国对弱势群体的保障（主要指丧失劳动能力、高龄人群、多子女家庭等）主要体现在家庭津贴或高龄津贴及其他社会救助等项目，家庭津贴面向

全体公民。

他山之石可以攻玉。研究国外养老保险制度是为我所用。早在两年前（2010年），我们参加人力资源和社会保障部“养老保险顶层设计研究”团队，其中承担任务之一就是研究国外养老保险发展趋势和改革经验。尽管国内许多专家学者对世界各国养老保险有精彩介绍，但我们还是从立足服务于为我国养老保险顶层设计提供支撑和借鉴的视角，努力从各国政府官方，以及可信度高的国际机构，去获取主要国家和地区的第一手资料，并且尽量剔去对国外或境外养老保险情况的泛泛介绍。在国别选择上，尽可能选择在养老保险制度创立、改革和发展方面有代表性国家，同时兼顾与我们有地缘关系的亚洲典型国家（如韩国和日本），因为我们发现，养老保险不仅是工业化城镇化的产物，也无不打上民族文化和传统习惯的烙印。在国别选择上，重点研究了以国家福利制为代表的英国和加拿大，社会共济制为代表的德国、法国，储蓄积累制的新加坡和智利。同时，由于美国养老保险的特殊性，也作为重点研究对象。我国的港、澳、台地区与我们血脉相连，同根同族，其养老保险制度建设及运营情况，无疑对我们的养老保险改革更具有借鉴意义。在具体内容上，重点从制度的覆盖人群、资金来源、待遇计发标准、办法、待遇水平和领取条件等方面分析其现状和趋势，以及改革经验和教训。尽管本书名称为“发展趋势和经验”，其实我们更加关注的是其“教训”。另外，目前养老保险已经不是单纯的社会保障制度问题，已经成为世界各国和地区经济社会的重要组成部分，养老保险的改革已经发展成为国家或地区的国家发展战略，尤其在严峻的人口老龄化和尚

未完全解除的金融危机和欧债危机面前，养老保险问题已经远远超过了其本身和传统的内涵。仅仅两年时间收集整理主要国家和地区的第一手资料，遇到的问题和困难是始料未及的，尽管我们努力从中提炼和分析，尽可能资料完整、准确和实时，力求对我国的养老保险长期可持续发展提供有益的帮助，但鉴于时间仓促和水平所限，本书存在诸多问题和不足，敬请各位同仁指正并谅解。

作者

2013年8月5日于北京

目 录

第一章 发达国家和地区养老保障体系现状	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 基本制度	(6)
第三节 补充制度	(18)
第二章 发达国家和地区养老保障制度改革与发展	(21)
第一节 改革动因	(22)
第二节 改革举措及成效	(29)
第三节 主要的启示及借鉴	(43)
第三章 发达国家和地区养老保障制度改革主要经验、 发展趋势	(48)
第一节 主要经验	(48)
第二节 总体发展趋势	(52)
第三节 教训与借鉴	(59)
第四章 主要国家和地区公职人员的养老保障	(63)
第一节 制度概况	(63)
第二节 公务员养老金制度的改革	(69)
第三节 国外公职人员养老保险制度改革经验及对	

我国的启示	(73)
第五章 主要国家养老金待遇调整机制	(76)
第一节 国外养老金调整机制的总体概况	(76)
第二节 欧盟国家养老金调整机制概况	(80)
第三节 典型国家养老金调整机制分析	(85)
第四节 国外养老金调整机制的主要特点	(108)
第五节 对我国建立退休人员养老金正常调整机制的 启示	(109)
第六章 参加养老保险遗属待遇的国际比较	(114)
第一节 国外参保人遗属待遇总体概况	(114)
第二节 典型国家企业雇员基本养老保险遗属待遇 情况	(121)
第三节 美国和日本公职人员基本养老保险遗属 待遇	(143)
第四节 国外遗属政策对我国的启示及借鉴	(149)
第七章 养老保障的理论及其发展	(153)
第一节 养老保障理论基础	(154)
第二节 社会保障建立和发展的一般理论	(154)
第三节 现代养老保障理论的发展	(166)
第四节 多层次养老保障理论及其发展	(178)
第五节 养老保障理论和实践的相互影响	(183)
第八章 发达国家和地区养老保障水平比较分析	(189)
第一节 部分国家养老保障政府财政投入情况	(189)

第二节	部分国家公共养老保险基金的资金来源 比较	(197)
第三节	部分国家公共养老保险覆盖面和费率水平 比较	(202)
第四节	部分国家公共养老金的法定领取年龄 比较	(203)
第五节	关于世界各国养老金发展指数	(207)
第九章	典型国家和地区养老保障改革发展情况简介 ...	(210)
第一节	德国	(210)
第二节	美国	(215)
第三节	英国	(220)
第四节	法国	(230)
第五节	日本	(234)
第六节	韩国	(241)
第七节	中国台湾省	(252)
第八节	中国香港特区	(259)
参考文献		(267)
后记		(270)

图 表 索 引

表 2—1	典型工业化国家及中国（大陆）的 GDP 和人均 GDP 增长率对比（%）	（ 23 ）
表 2—2	部分国家或地区人均预期寿命变动情况	（ 24 ）
表 2—3	养老保障支出占 GDP 的比重（部分 OECD 国家）	（ 27 ）
表 2—4	社会保障支出占 GDP 的比重（部分 OECD 国家）	（ 28 ）
表 2—5	英国国家基本养老金（BSP）及指数调整情况	（ 32 ）
表 2—6	典型国家未来公共养老金支出占 GDP 的比重情况 （1995—2060 年）	（ 33 ）
表 2—7	美国男女统一的法定退休年龄	（ 34 ）
表 2—8	德国延长退休年龄计划	（ 34 ）
表 2—9	养老金税（费）率（部分 OECD 国家）	（ 38 ）
表 2—10	公积金成员自主投资收益情况（2004—2007 年）	（ 5 ）
表 4—1	主要国家或地区公职人员养老保险制度类型及代表国家 和地区	（ 65 ）
表 4—2	OECD 国家公务员养老金制度的最高替代率	（ 67 ）
表 5—1	美国 2007—2013 年 CPI-W 指数第三季度平均值 一览表	（ 90 ）
表 5—2	典型国家基本养老金待遇调整概况一览表	（ 111 ）
表 6—1	加拿大养老保险遗属待遇计算办法一览表	（ 124 ）
表 6—2	2013 年加拿大养老金计划遗属待遇支付水平	（ 125 ）
表 6—3	英国参保人死亡后配偶不同年龄段的丧偶补助金 水平	（ 133 ）
表 6—4	英国死者配偶的年龄等条件与遗属待遇的相关性	（ 133 ）

主要国家和地区养老保障改革经验和发展趋势

表 6—5	日本国民年金遗属基础年金的寡妇待遇水平	(135)
表 6—6	日本国民年金遗属基础年金失去双亲子女的待遇 水平	(136)
表 7—1	世界银行 1994 年的三支柱养老保障模式	(181)
表 7—2	世界银行 2005 年的五支柱养老保障模式	(183)
表 7—3	世界主要国家首次通过养老保险立法的时间表	(185)
表 8—1	OECD 国家 1990—2007 年养老金和遗属受益金支出 占 GDP 的比重	(192)
表 8—2	部分 OECD 国家福利型和社会保险型两种模式下养老金 支出占 GDP 比重	(193)
图 8—1	2007 年 OECD 国家公共养老金支出与老年抚养比的 关系	(194)
图 8—2	OECD 国家养老金替代率的发展趋势	(196)
表 8—3	部分 OECD 国家 2000—2005 年养老金替代率的发展 趋势 (0.5 倍收入)	(197)
表 8—4	发达国家公共养老基金缴费比例及缴费收入一览表 ...	(199)
表 8—5	2011 年 25 个 OECD 成员国个人所得税和社会保险费 占个人工资收入总额比例	(201)
表 8—6	OECD 国家养老金制度的覆盖率	(203)
表 8—7	1949—2050 年 OECD 国家男性领取养老金年龄的变化 趋势	(205)
表 8—8	1949—2050 年 OECD 国家女性领取养老金年龄的变化 趋势	(206)
表 8—9	2012 年墨尔本美世全球养老金指数总体指数值	(208)
表 9—1	英国公务员传统养老保险计划缴费情况	(226)
表 9—2	英国公务员优质养老保险计划缴费情况	(227)
表 9—3	香港特区强积金缴费情况一览表	(262)
表 9—4	香港公务员养老保险累进缴费情况	(265)

第一章 发达国家和地区养老保障体系现状

养老保险制度是一个国家社会保障体系中重要的组成部分，是公民老年生活收入的主要来源。目前，世界上有 172 多个国家和地区建立了社会养老保障制度，多数国家都建立起包括公共养老金、职业补充养老金和个人储蓄性养老金在内的多支柱养老保险体系。各国养老保障制度的产生和发展与其经济、社会背景、文化密切相关，也由此导致各国实行的养老保障制度有很大差别。本文选取美国、英国、德国、法国、智利、日本、韩国、新加坡、加拿大、中国台湾、中国香港特区等典型国家和地区，以点带面，概述发达国家和地区养老保障体系现状。

第一节 概 述

总结世界主要国家和地区养老保险制度模式，大致可分为以下三种类型：一是国家福利型普惠模式，以英国和北欧国家为代表。基本特征是：实行全民保障，政府直接向符合条件的本国老年人（或住满一定年限的常住人员）发放基本养老金。资金来源于国家一般税收，保障标准与申请人原有的收入水平、职业、身份等基本无关。优点是强调公平和普惠，全民覆盖；缺点是因保障水平高，财政负担沉重，因此此类国家正在逐步改革，发展单位保险和商业保险，减轻国家负担，如英国自

主要国家和地区养老保障改革经验和发展趋势

20 世纪 80 年代以来，社会保障支出水平已显著下降。二是收入关联型社会保险模式，以美国、德国、法国、日本等为代表。基本特征是：由雇主和雇员共同缴纳养老保险费，形成专项基金，国家给予免税优惠或财政补贴；只有缴费才能享受相应待遇，待遇水平通常与缴费水平成正比。优点是强调权利与义务对应，国家只承担补贴和兜底有限责任；缺点是如果政府不补贴和减免缴费则无收入和低收入者难以被制度覆盖。三是强制储蓄型公积金模式，以新加坡、智利为代表。个人、企业将养老保险费按劳动者收入的一定比例存入劳动者的个人账户，由专门的机构负责管理，并实行市场化投资运营。当劳动者达到法定退休年龄时，将个人退休账户积累的全部资金（包括利息以及运营收入）一次性或逐月发还给劳动者本人作为养老金。优点是激励性高；缺点是无收入和低收入者被排除在制度之外，参保者间缺乏互济性。

尽管世界各国或地区实行的养老保险制度模式有别，但作为养老保险，其都包含最重要的政策参数，如覆盖率、筹资和费率、财政负担、待遇水平和领取条件等。同时，养老基金的投资运营、公职人员的养老制度、多层次养老保障体系，以及经办管理等也是其制度体系的重要方面。

1. 覆盖范围

养老保险制度覆盖范围，既与制度类型相关，又与经济发展水平相关。从制度类型来看，国家福利型制度覆盖全民，收入关联型制度覆盖大部分成年人，强制储蓄型制度覆盖大部分就业人员和有就业经历的老年人。从经济发展水平来看，发达国家养老保险制度覆盖率高，平均达到 90%；发展中国家的覆盖率低，北非、中东、拉丁美洲及加勒比海地区覆盖率为 60%，东亚、东南亚及大洋洲地区覆盖率大约 40%，南亚及次撒哈拉非洲地区的养老保险只覆盖了 20% 的人群。

2. 筹资和费率

养老保险筹资有以下五种类型：国家负担，国家、企业（雇主）负担，企业（雇主）、个人（雇员）负担，雇员个人负担，国家、企业（雇主）、个人（雇员）三方负担。

各国养老保险费（税）率差异很大，受筹资模式（缴费或纳税、一般税或是专项税）、待遇水平、老龄化等因素影响。主要国家费率均值为 15.3%，最高为 35.3%；从 167 个国家的（有 5 个国家数据缺失）数据看，个人费率均值为 5.7%，最高为 20%；雇主费率均值为 9.6%，最高为 32.3%，有 109 个国家（和地区）雇主费率高于个人。分地区来看，欧洲国家养老保险缴费率高于非洲和美洲国家，亚洲和大洋洲国家和地区居中。

3. 财政负担

各个国家或地区财政公共养老金支出占 GDP 的比重差异很大，其既受保障水平、覆盖面、抚养比影响，还受是否将养老保险基金收支纳入财政收支而产生的口径差别的影响。国家福利型公共养老金支出占 GDP 比重平均值低于收入关联型国家，养老金支出占 GDP 比重较高的国家有德国（10.63%）、意大利（10.19%）和法国（9.96%），比重较低的国家有美国（5.31%）、新西兰（5.4%）和英国（5.43%）。人口年龄结构相对年轻的国家，公共养老金支出的规模相对较低，如冰岛、韩国公共养老金支出不足 GDP 的 2%；人口年龄结构相对适宜的国家，如澳大利亚、加拿大、爱尔兰和新西兰，养老金支出较低。

4. 待遇水平和领取条件

待遇水平以替代率来衡量，各国养老金替代率差异很大。公共养老金替代率较低的是爱尔兰、日本和英国，替代率低于 35%。替代率较高的是冰岛和希腊，超过 95%。大多数 OECD 国家为低收入者提供的替代率高于平均替代率，为高收入者提供的替代率低于平均替代率。

待遇领取条件与养老保险模式密切相关。实行国家福利型制度国家的待遇领取条件，一是本国公民或具有永久居住权，且在本国居住达到一定年限（一般为 10 年以上）的人员；二是达到法定退休年龄（或养老金领取年龄）。实行收入关联型和积累型制度国家的待遇领取条件，一是达到法定退休年龄，二是达到规定的缴费年限，发达国家大都为 30~40 年。如法国私人部门规定的缴费年限是 37.5 年。

5. 退休年龄

退休年龄是养老保险待遇享受资格条件之一，受一国经济发展水

主要国家和地区养老保障改革经验和发展趋势

平、人口老龄化、劳动力供给状况影响，在地区间存在较大差别，2009年欧洲、美洲、亚太地区、非洲男性平均正常退休年龄分别为63.94周岁、62.01周岁、59.25周岁、59.14周岁，女性平均正常退休年龄分别为62.06周岁、60.67周岁、57.32周岁、58.40周岁。整体上看，欧洲、美洲退休年龄高于亚太地区、非洲。据统计，在OECD的34个国家中，退休年龄都在65周岁以上，冰岛的退休年龄自1958年以来就是67周岁，芬兰、墨西哥、荷兰、西班牙、英国等国家自20世纪40年代至今一直是65周岁。大多数发达国家实行男女同龄退休。

从发展历史来看，由于老龄化程度加剧，退休年龄逐步提高。1989—2009年的20年间，170个国家或地区男性平均退休年龄由60.04周岁提高到61.05周岁，提高了1.01岁；女性由57.84周岁提高到59.45周岁，提高了1.61岁。从发达国家来看，美国1983年提出到2025年将职工的正常退休年龄从65周岁提高到67周岁。德国2006年决议，到2029年逐步将退休年龄提高至67周岁。20世纪80年代，日本政府的目的是将职工退休年龄从60周岁逐步提高到65周岁。意大利政府的目标是到2032年，将私人部门男职员60周岁、女职员55周岁退休年龄分别提高到65周岁、60周岁。英国政府提出，到2026年，将所有公民的退休年龄提高到66周岁，到2046年，提高到68周岁。西班牙政府提出的目标是到2027年正常退休年龄由65周岁提高到67周岁。意大利政府先后于1992年、1995年、2004年共3次调整退休年龄，美国先后于1961年、1978年、1983年共3次调整退休年龄，英国先后于1995年、2006年共2次调整退休年龄。

6. 个人账户

到目前为止，建立的养老保险个人账户有四种类型：新加坡、马来西亚等国家，强调个人养老保障责任，养老保险制度建立之初就建立个人账户；智利、墨西哥、玻利维亚等国改革现收现付养老保险制度，建立个人账户；波兰、斯洛伐克等国改革现收现付养老保险制度，建立名义个人账户；瑞典因人口老龄化，在现收现付养老保险制度之外，建立小额养老保险个人账户。