

Aged Providing Systems in European and American Countries and Its Lessons for China

欧美国家养老保障的制度建设与中国借鉴

文 \ 陆杰华 \ Lu Jiehua \ 北京大学社会学系教授、博导
田峻闻 \ Tian Junwen \ 北京大学社会学系硕士研究生

导读：面对全球人口老龄化的客观形势，欧美国家在构建养老保障体制方面有独特建树。在战略上注重早认识、早谋划、早切入，在策略上实行五大结合，即：政府主导和社会参与相结合，统筹兼顾和协调发展结合，普遍保障和效率激励结合，社会保障和家庭保障结合，适度普惠和可持续性结合。在中国快速人口老龄化的今天，总结、分析和梳理发达国家建立养老保障的历史演变、主要思路以及具体措施，对于从战略、全局、操作层面确定中国应对人口老龄化的战略构想，无疑具有重要的现实意义和理论意义。

DOI: 10. 3969/j. issn. 1674-7739. 2011. 03. 007

Key Words

欧美国家
养老保障体制
老龄化战略



第六次人口普查数据显示，我国大陆60岁及以上人口的比重为13.26%，比十年前的第五次人口普查提高了2.93个百分点，表明进入21世纪以来我国人口老龄化速度在逐步加快，预计未来10年人口老龄化速度将更加迅速。因此，面对快速人口老龄化的新形势，如何及早构建中国特色的养老保障体制是摆在我们面前的一个重要议题。

事实上，从全球发展来看，人口老龄化加快是一个普遍规律，尤其是西方发达国家。面对全球人口老龄化的客

观形势，发达国家在构建养老保障体制方面有着不同的特点。在中国快速人口老龄化的今天，总结、分析和梳理发达国家建立养老保障的历史演变、主要思路以及具体措施，对于从战略、全局、操作层面确定中国应对人口老龄化的战略构想，无疑具有重要的现实意义和理论意义。

一、欧美国家构建社会保障体制的沿革与实践

根据2009年联合国经济及社会事务部人口署统计，2009年全球60岁及以上的老年人口已达7.37亿，这一老年人口规模是1950年的三倍，预计到2050年全球老年人口将达到20亿。就世界人口总体而言，2000年全球60岁及以上老年人口比例已达9.9%，全球已经开始整体进入人口老龄化时代，其中发达国家早在1950年时老年人口比例已达11.7%，目前发达国家老年人口比例已达到21%，而发展中国家则为8%。

（一）德国养老保障

早在1930年，德国65岁及以上老年人口的比例已经达到7%，这标志着德国已经率先进入了老年型社会。德国是世界上最早建立社会保障体系的国家，有比较完备的社会福利制度。德国的社会养老保险体系由国家强制性的公共养老保险、职业养老保险和个人自愿养老保险三部分构成。其中，职业养老保险和个人自愿养老保险均为商业性质保险，在德国整个社会养老保险体系中所占份额不大，而由国家强制推行的公共养老保险在整个德国养老保险体系中所占的份额高达85%。德国的公共养老保险根据强制投保原则，被保险人达到法定退休年龄（65岁）即向其支付养老金。

德国公共养老保险实行的是现收现支方法，即时征收的养老保险费用于现时的养老金发放。近年来，德国的养老金支出随着公众期望寿命的延长和提前退休人员增多而不断上升，养老保险费的缴纳却因工作年龄人口在总人口中所占比例不断下降而趋于萎缩。因此，德国的公共养老保险体系面临日益严重的收支失衡压力。为了摆脱困境，德国于2001年和2004年分别进行了两次养老保障体制改革。

为了更加有效地应对人口老龄化，防止养老保险体系陷入短期支付危机，2001年德国国会通过了《养老保险改革法令》。该法令规定公共养老保险费缴付率在2020年以前必须控制在20%以内，2030年以前必须控制在22%以内。为达到上述目标，将养老金数额与在职职工工资收入挂钩的养老金指数公式做适当调整，使养老金相当于在职职工平均

纯收入的比例在2030年下降至67%（这一比例在2000年为70%）。同时大力发展职业养老保险和个人自愿养老保险等商业性保险，改变养老保障过分依赖公共养老保险体系的局面。所有购买政府认可的商业性养老保险的个人可享受养老储蓄补贴或免缴所得税待遇，或者享受所得税延展优待。2004年德国又推出了两项重要养老保险改革措施：扩展原有的公共养老金指数计算公式，将“可持续因子”纳入公式之内；在2030年以前将德国的法定退休年龄由65岁提高至67岁，以应对人均寿命延长的趋势。

（二）英国养老政策

早在1929年，英国65岁及以上老年人口就占到总人口的7%，标志着已经进入人口老年型社会。英国社会保障制度的基本特点是“全民保障、全面保障”，政府称其为“从摇篮到坟墓”的制度体系。英国实行的是三支柱养老制度体系：第一支柱为现收现付的国家养老金计划，又由国家基本养老金计划和国家补充养老金计划（2002年后称为国家第二养老金计划）两部分组成。第二支柱由职业养老金计划和个人养老金计划构成，它是英国养老保险体系中最重要的重要组成部分。第三个支柱为个人自愿性的商业养老保险，通过个人购买商业保险，为个人将来退休后仍能维持较高生活水平提供保障。

英国国家养老金制度是强制性的，实行现收现付的原则。缴足最低年限国民保险的居民，退休后可以领取国家基本养老金，国家基本养老金是英国绝大多数居民退休后必然享受的待遇。缴纳国民保险符合一定条件的居民，退休后还可以领取国家第二养老金。英国居民若申请参加其他形式的养老金制度，经政府审批后，可以与政府签订协议，退出国家第二养老金制度，政府则以返还部分国民保险资金或降低一定程度缴费比例作为补偿，但补偿资金必须用于参加其他养老金制度。目前英国占有居民三分之一的中高收入阶层退出国家第二养老金制度并加入职业养老金或私营养老金；职业养老金是由企事业单位雇员自愿向单位缴纳约定费率的养老保障金，同时单位提供一部分资金，共同构成养老基金，由单位运作并产生收益，退休后，单位一般向雇员承诺提供不低于国家第二养老金制度的待遇；私营养老金主要包括风险养老金机构、私人养老金机构、保险公司、投资公司等提供的各种养老保障服务。

英国养老保险制度强调政府、雇主和雇员共同为雇员退休后的生活负责。随着英国养老保障支出的财政压力逐年增大，英国政府进行了一系列改革，加大了私有部门和个人对雇员退休福利的责任，从而使政府责任得以减轻。以1986年社会保障改革为标志，英国开始尝试把以前政府

承担的养老责任向社会私人部门转移，具体做法是逐渐降低国家公共养老金的待遇水平，使养老支出占GDP的比重呈下降趋势，与此同时允许雇主机构设立“缴费确定型”的职业养老金计划，并引入个人养老金机制，大力发展私人部门养老金计划。

（三）瑞典养老模式

瑞典是在19世纪进入人口老龄化的两个国家之一。早在1890年，瑞典65岁及以上的老年人口比例就达到7%。瑞典作为西方福利世界的典范国家，素有“福利国家的橱窗”之称。目前现行的养老制度是1999年改革之后的新制度。改革后瑞典将领取养老金的最低年龄提高到61岁，养老金津贴由相当于以前工资的65%降到55%，建立起了一套多层次、多支柱的养老保险模式。

瑞典养老保险第一层次是国家养老金（又称国民年金），其标准由国家统一制定和调整，对象包括无收入和低收入群体。凡年满65周岁在瑞典居住满40年的公民每年均可领取70000克朗（税前）的养老金，而居住不满40年的，按每年1/40的比例递减。改革后的养老金与收入水平是挂钩的，当每年的收入低于44000时，国家负责补足到规定的70000克朗的标准；当每年收入在44000-105000克朗之间时，国家按一定比例补助递减金额的基础养老金；当年收入超过105000克朗时，则不再享受任何国家养老金。

第二层次是与个人收入密切关联的收入养老金，是瑞典养老金制度改革最重要的内容。国家为每个在职职工建立两个相互独立的个人账户，一个是由瑞典政府代表个人管理的“名义账户”，另一个是“个人账户”。新的养老保险制度把税率从原来的19%降低到18.5%，由个人和企业各承担一半。在运营上，由社会保险管理局负责将缴费的16%转入公共投资基金进行管理和投资运营，用于支付现期老年人的养老金。同时将这部分缴费计入每个参保人的名义账户，作为退休时个人领取养老金的记发依据。余下2.5%的缴费由养老基金管理局负责，由私人基金和共同基金公司投资运营以实现保值增值。

第三层次是职业年金（又称企业年金）。这笔养老金是根据行业工会与雇主谈判达成的协议，由雇主按雇员工资的一定比例为雇员购买养老保险，其费率主要依据各个行业及参保人员的年龄确定，目前平均费率为工资总额的3%-5%。

二、欧美国家构建养老保障体制的借鉴与启示

就构建养老社会保障应对人口老龄化方面，发达国家的思路是早认识、早谋划、早动手，这为缓解各国的人口老龄化发挥了重要且不可替代的作用。为此，发达国家构建养老保障的实践对中国应对人口老龄化的借鉴和启示包括两个方面：

（四）美国养老制度

据统计1940年，美国65岁及以上老年人口所占总人口比例为6.86%，标志着美国在二次大战中就即将进入人口老年型社会。美国是世界上养老保险最发达的国家之一，经过两百多年的发展，已初步形成了完善的多支柱养老保障体系。美国现在的养老保险体系由三大支柱组成：由政府强制执行的社会保障计划面向全社会提供基本的退休生活保障，覆盖了全国96%的就业人口，是这个多层次体系中的基石，是美国人养老的“精神支柱”或“最后防线”；由政府或者雇主出资，带有福利的退休金计划构成了养老保障体系的第二支柱。该支柱既包括联邦、州和地方政府等公共部门为其雇员提供的各种养老金计划，也包括企业及一些非营利组织和机构为雇员提供的养老金计划。该养老金计划基本上可以分为“缴费确定型”和“支付确定型”。在“缴费确定型”计划中，雇主的缴费是确定的，不承担投资风险，但必须提供一系列投资选择供雇员投资时参考。雇员自行选择投资方式，自担风险，养老金的给付取决于缴纳额和投资收益的高低。在“支付确定型”计划中，雇员在退休后每月可以领取固定的养老金，这个数额由参加计划的企业决定，通常是雇员退休前的一段时间内平均工资的一定比例，然后根据基金的运营情况、职工年龄、服务年限等因素来计算雇主每年的缴费额；第三个支柱是传统的以家庭为责任主体的个人退休储蓄与投资保险，是一种由联邦政府通过提供税收优惠而发起、个人自愿参与的补充养老金计划。

在美国三支柱养老体系中，除社会保障计划为现收现付制外，另外两支柱都实行积累制。随着养老金资产规模的不断扩大，养老金参与资本市场程度的不断加深，养老金、共同基金和保险基金已经成为美国资本市场上的三大主要投资方式。

（一）主要思路

我国应当根据人口老龄化发展形势和社会经济发展状况，提升人口老龄化的战略地位，坚持统筹解决人口老龄化相关问题的思路。必须坚持以完善公共政策体系应对人口

老龄化，以建立养老保障长效机制为核心，进一步完善制度、健全机制、加强管理，整体推进养老保障制度的改革和完善。要认真总结养老保障改革实践和试点经验，保持政策的连续性和相对稳定性，稳步推进改革以实现城乡统一、公平公正、应保尽保的全国养老政策体系。逐步建立健全科学规范化、法制化、多层次的养老保障体系，满足老龄人口和高龄人口的多层次需求，满足人口就业形式多样化和农村城镇化的需要，实现养老保障的可持续发展。

（二）发展方向

1、坚持政府主导和社会参与相结合原则

从发达国家应对人口老龄化的历程来看，政府在养老保障体系建设和完善中都发挥了重要的主导作用。在构建政策体系、制定法律法规、组织监督和监督管理方面政府都要承担主要责任。同时政府积极引导社会各方力量参与保障体系的建构中来，调动社会市场各种资源以科学、有效地应对日益严峻复杂的人口老龄化发展形势。

2、坚持统筹兼顾和协调发展相结合原则

由于社会、经济和历史发展的诸多原因，我国区域经济社会发展不平衡的客观状况将长期存在。各区域人口老龄化程度和速度各不相同，面对人口老龄化形势的应对措施存在些差异。我国社会保障制度改革还处于一个混合转型阶段，养老保障、医疗保障、失业保障等制度的建立和改革有先有后，整个社会保障制度改革是在中央政府的集中决策下，分点试行后逐步扩大推进的，各地发展的不平衡导致我国养老保障制度在各地区之间存在着项目结构、实施范围、保障水平的差异。虽然我国养老保障制度改革的长期目标是建立城乡统一的养老保障制度，但目前受社会经济发展现状的制约要兼顾地区差别，坚持灵活性与统一性相结合，统筹兼顾各地方实际情况实现稳步推进协调发展。

3、坚持普遍保障和效率激励相结合原则

将全民纳入社会保障的实施范围，是发达国家社会保障发展和改革的共同趋势。坚持逐步扩大养老保障制度覆盖范围，让所有人有平等的受益权利和机会。对于社会全体公民都应该强制性纳入社会保障体系，以保

障人们退休后的基本生活，杜绝养老忧患。同时鼓励企业和个人加入更高层次的社会商业保险，以激发职工积极性，并保障退休后能有更高质量的生活。

4、坚持社会保障和家庭保障相结合原则

目前我国养老保障还存在覆盖面不够广泛、涵盖内容不够全面的特点。完全社会化的养老方式不但在短时期内无法实现，也不符合我国传统的文化和老年人各项养老需求。社会发展进程的加快，使得传统完全依靠家庭保障的养老功能不断弱化。无论是社会养老还是家庭养老都不可能完全满足老年人的生活需要。社会保障能为老年人提供生活来源，而家庭保障可以更好的照顾老年人的生活起居和精神慰藉。尽快建立以家庭养老为基础，以社会养老为补充，家庭养老与社会养老相结合的服务保障体系。

5、坚持适度普惠和可持续性相结合原则

我国养老保障的改革要坚持适度普惠的原则，建立同经济社会发展水平相适应的养老保障体系，保持在未来可持续发展的养老保险水平上。养老保障水平的一味直线上升并不意味着就有利于人们生活水平的长期提高。西方发达国家的高福利养老保障逐渐进行的改革对我们来说就是很好的警示。超越了经济发展实情的高福利政策不但不能长期提供高水平的社会保障，还会影响养老保障政策的可持续发展，甚至影响社会的和谐稳定。今后我国养老保障体制的改革要避免出现这种状况，坚持可持续性发展。坚持在满足当代人养老保障需要的同时，要不危及后代人对养老保障需要的满足，并在将来可测度的时间内保持养老保障综合水平稳步提高。

参考文献：

- [1] Population Division (2008,2009),United Nations,Department of Economic and Social Affairs.
- [2] 杨绮,米红.中德两国人口老龄化水平与社会养老保障制度的比较研究[J].人口学刊,1999(6).
- [3] 林万洲.借鉴英国经验着力解决老龄化问题[J].中国统计,2006(11).
- [4] 戴艾.一个世界性的共同课题[J].江淮,2006,(2)
- [5] 曾念华,李虹.美国人口老龄化及相关社会福利政策[J].人口与经济,1999(3)

■责任编辑：王 缙