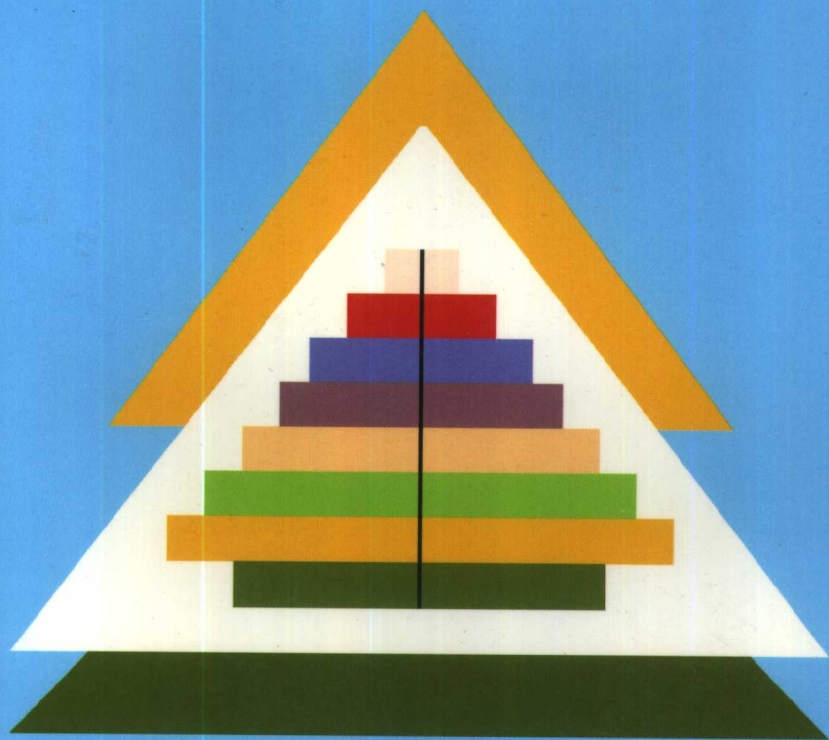


养老保险制度改革

PENSION INSURANCE SYSTEM REFORM

主编:宋晓梧 张中俊



改革出版社

养老保险制度改革

主编 宋晓梧 张中俊

改革出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

养老保险制度改革/宋晓梧, 张中俊主编. -北京: 改革出版社,
1997. 3

ISBN 7-80072-970-2

I. 养… I. ①宋… ②张… II. 养老保险-劳动制度-改革-研究-
中国 N. F842. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 02560 号

养老保险制度改革

宋晓梧 张中俊 主编

改革出版社出版发行

社址: 北京市东城区安德里北街 23 号

邮政编码: 100011

通县宏飞印刷厂印刷

新华书店经销

1997 年 3 月 第 1 版 1997 年 3 月 第 1 次印刷

850×1168 1/32 13 印张 330 千字

印数: 2000 册

ISBN7-80072-970-2/F·579

定价: 16.80 元

險
難
系

李鐵忱

一九六二年

十月廿日

建 立 具 有 中 國 特
色 的 符 合 社 會 主
義 市 場 經 濟 體
制 要 求 的 養 老 保

发展养老基金,完善
社会保障体系,促进资
本市场发展,建立新的投
融资体制,为实现改革、
发展、稳定,创造良好的
机制而努力实践。

张皓若
一九九七年明

序 言

养老保险制度是社会保障制度的主要组成部分，也是国际上建立比较早、覆盖面最广的一项保险制度。随着经济社会不断发展和人口老龄化进程的加快，传统的养老保险制度受到严峻的挑战和极大的冲击，甚至难以为继，迫使各国不得不从筹资模式、管理体制以及保险结构等方面进行制度性改革。

改革开放以来，党中央和国务院非常重视养老保险制度改革。党的十四届三中全会把建立社会保障体系作为建立社会主义市场经济体制的重要组成部分写进了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，并确立改革的方向、目标和原则，使中国的社会保障制度改革进入了一个崭新的历史阶段。为了贯彻落实《决定》的精神，按照党中央、国务院的部署，1994年由国家体改委牵头组织社会保障调研组，对以养老保险为重点的社会保障制度改革进行了专题调研。在总结前段养老保险制度改革经验的基础上，进一步明确了建立社会统筹和个人帐户相结合的基本养老保险制度，并着手建立基本养老保险、补充养老保险和个人储蓄性养老保险多层次养老保险制度体系。两年多来，养老保险制度改革取得较大进展，积累了一定经验。但也应看到，建立适应社会主义市场经济体制的养老保险体系是一项开创性的事业，涉及到国家、企业和职工个人利益的调整，涉及到改革、发展、稳定的长远大局，改革的任务既紧迫又很复杂艰巨，不可能一蹴而就，毕其功于一役，需要进行坚持不懈的深入研究和实践探索，才能

逐步理清和解决社会保障理论研究不够深入、政策措施不够完备配套、制度不统一、体制不顺、基金管理监督不力等种种矛盾和问题。当前，稳定的政治形势和持续健康发展的经济形势，是我们加快社会保障制度改革步伐的大好时机。另一方面，人口老龄化进程的加快、企业改革的深化、社会主义市场经济体制的建立等，迫切需要对养老保险制度加大改革力度。为此，我们必须加强理论研究和改革规划、方案的设计工作。要认真研究和借鉴国外正反两方面的经验，深刻分析研究中国的国情，科学地设计具有中国特色的养老保险体系。

1996年3月，全国人大八届四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，明确要加快养老、失业、医疗保险制度改革，初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次社会保障制度，要“大力发展企业补充养老保险和个人储蓄养老保险”。为了落实《纲要》确定的目标和要求，今年4月，国家体改委与澳大利亚康联保险集团组成中澳专家合作研究《中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险方案设计》课题组，经过5个月的努力，完成了课题研究报告。今年9月，由各方面专家组成的课题鉴定委员会对研究成果进行了鉴定，给予了很高的评价。鉴定委员会认为，《中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险方案设计总报告》对养老保险制度的现状和问题、改革目标和原则，对企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险制度以及基金营运管理、政府调控监管等方面，在借鉴国际经验和研究中国国情的基础上，作出了全面的、有深度的分析和论证，提出了三层次（或称“三支柱”）结构养老保险体系，并设计了企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险制度的方案。这些研究成果很重要，在国内处于领先地位，特别是在养老基金的营运管理上，课题报告突破了计划经济体制下的“行政管理”模式，提出了市场经济条件下通行的基金市场营运管理模式，这对加快建立社会保障体系、深

化企业改革以及发展资本市场、促进国民经济持续、快速、健康发展，具有重要意义。鉴定委员会建议将该课题研究成果推荐给有关部门在进行社会保障制度改革方案设计、目标规划和政策制定过程中参考和采纳，同时建议有关部门选择有条件的城市进行改革试点，为发展企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险探索路子，积累经验。我认为，鉴定委员会对研究成果的鉴定是实事求是的，所提的建议也是很中肯的，值得有关方面高度重视。

为了满足有关方面的要求，充分发挥这一研究成果的作用，国家体改委分配和社会保障司与课题组的同志一道编辑出版了这本《养老保险制度改革》。本书以课题组中澳专家的研究报告为主体，同时选编了智利、澳大利亚等一些国家养老保险制度方面的有关资料。本书内容分为三大部分：第一部分是中方专家课题研究报告，主要是养老保险三层次结构的近期和远期改革目标；从建立“小补充”起步扩展到“大补充”的步骤；建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险包括个人帐户储存制筹资模式、组织管理形式、基金投资营运的方案设计；政府对补充养老保险的扶持和监管以及法律保障。第二部分是澳大利亚专家对中国养老保险制度改革提出的建议，包括养老保险结构体系、宏观调控、监管和法律保障、以及微观操作管理模式等，特别是适应市场化要求的基金投资营运管理经验。第三部分是国外养老保险制度，选编了富有成效的智利养老保险改革经验——《智利养老金制度》和澳大利亚养老金制度的有关资料。

这本书的编辑出版是数十位中澳专家辛勤劳动的结晶，内容丰富、资料翔实，具有理论性、系统性和较强的针对性、实用性，对于从事养老保险制度改革的理论和教学工作者，有关部门和企业的领导人员，社会保险管理机构的工作人员以及对养老保险改革有浓厚兴趣的人士都是一本有重要价值的参考书。期望本书的出版能对推动养老保险制度、企业制度和金融体制等配套改革作出有益的贡献。

鉴于社会保障制度改革是一项极其重要的经济社会制度，是一项极其浩繁的社会系统工程，我们无论是在理论研究还是在改革实践方面都尚处于起步阶段，面临的任务十分艰巨复杂，而且不少是属于“世界性的难题”，所以到目前为止，我们在这一领域的研究还只是初步的，许多方面不可能不受到认识和实践的制约，加之成书时间仓促，疏漏和不当之处在所难免、希望各位专家学者和广大读者批评指正。我们将继续与中外专家和社会各界的同志们一起，按照十四届三中全会《决定》和党中央、国务院的统一部署，把握大局、扎实工作，坚持不懈、大胆探索，为建立具有中国特色的社会保障制度，实现两个根本性的战略转变作出新的更大的贡献。

国家经济体制改革委员会副主任 王东进

一九九六年十二月三十日

中国补充养老保险和个人储蓄性 养老保险方案设计研究课题 鉴定委员会鉴定意见

(1996年9月26日)

人口老龄化冲击着传统的养老保险制度。20世纪40至70年代各国普遍建立起社会养老保险制度，一些经济发达国家把推行“福利国家”制度视为社会保险发展的盛世。随着人口老龄化的到来，暴露出由一代人供款养活另一代人的现收现付社会统筹筹资模式的弊端，出现收不抵支、负担加重、难以维继的制度性危机。80年代不少国家开始着手变革，有的采取压缩支出、增加收入的措施，有的采取制度性改革。呈现出改革总体发展趋势：一是建立储存积累筹资模式，取代传统的现收现付筹资模式，为老龄化高峰期预筹积累基金；二是建立个人帐户制度，取代单一的社会统筹制度，将自我保障融入社会保障，引进激励、效率机制；三是控制政府办退休金计划，发展企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险，分流社会养老保险的负担；四是突破养老基金由政府或所属事业机构行政管理的模式，走向基金会组织、市场金融中介机构竞争营运管理的模式，成为积累基金安全、增值的有效途径。

我国养老保险制度随着经济体制改革的进程，不断地进行研究、探索和试点，重点是围绕着社会基本养老保险制度的改革和

完善，而单一的基本养老保险不能适应建立社会主义市场经济体制的需要，更不能摆脱计划经济体制下国家和企业统包统揽的格局，必须建立多层次的养老保险体系。1991年，国务院文件明确提出提倡、鼓励企业实行补充养老保险和职工参加个人储蓄性养老保险，随后各地进行试点，全国总工会、劳动部于1995年先后发出关于建立职工互助保险和企业补充养老保险意见的文件，对若干问题提出了原则的意见。但总的来说，尚缺少统筹安排规划方案，其性质和地位不确定，各类保险形式之间关系不协调，既没有规范的制度，也没有有力的扶持政策，基金的管理不符合市场经济规则，全面系统的课题研究尚属空白。1996年，全国人民代表大会批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出要“大力发展企业补充养老保险和个人储蓄养老保险”。据此，国家体改委和澳大利亚康联保险集团合作，适时地确立了中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险方案设计的课题。从宏观养老保险体系研究入手，到微观方案设计。分析研究国际养老保险制度改革的总趋势，借鉴和汲取了各国成功的经验，充分分析了中国的国情。课题报告的主要成果有两大部分：一是从宏观上定性定量地分析和研究适应中国社会主义市场经济体制需要的三层次养老保险结构体系，提出了中国养老保险制度改革的近期目标、远期目标，即从近期仍以基本养老保险为主建立“小补充”养老保险为辅的体系，逐步过渡到以企业补充养老保险为主干的三层次养老保险体系。二是在微观上，具体设计了企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险的方案，其内容包括筹资模式、组织管理形式，基金投资营运、个人帐户制、政府扶持和监管以及法律保障等。该方案有独特的见解，突破了传统的筹资模式，强化了个人帐户储存积累制度；基金管理上突破了计划经济体制形成的“行政管理”模式，选择了国际通行的市场化有序竞争营运管理的模式；从而使个人帐户制的激励、效率机制与市场竞争营运机制紧密结合，形成创新的养老保险体制。该方案研究

坚持了宏观与微观相结合、理论与实践相结合、定性研究与定量研究相结合、国际经验与中国国情相结合等原则；该方案所提的政策建议既符合长远改革发展的趋势，又符合当前中国的国情；该方案可操作性强，有利于改革的起步，又有利于在我国建立社会主义市场经济体制和现代企业制度。这对加快建设中国特色的养老保险体系，完善养老保险方案的设计具有重要指导性作用。

该课题选题适时，立题科学，论点新颖，论据充分合理，体系完整。其理论研究在国内处于领先地位，填补了中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险改革研究的空白。方案设计的改革内容和机制转换的深度符合国际养老保险制度改革的总趋势，也处于改革思路领先地位，为探索建立具有中国特色的社会主义社会保障体系奠定一个良好的基础。课题组所提建议，推荐给有关部门在制定政策、制度时吸纳其成果，并请有关部门考虑安排试点，以利于推动和实现大力发展企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险的改革要求。

鉴定委员会主任委员 刘鸿儒

1996年9月26日

中国补充养老保险和个人储蓄性 养老保险方案设计研究课题 鉴定委员会成员名单

主任委员

- | | |
|-----|--|
| 高尚全 | 中国经济体制改革研究会副会长
联合国发展规划委员会委员
香港特区筹委会委员、经济小组组长
教授 博士生导师 |
| 刘鸿儒 | 全国政协经济委员会常务副主任
中华慈善总会副会长
北京大学、清华大学、香港中文大学
香港城市大学教授 教授 博士生导师 |
| 陆百甫 | 国务院经济发展研究中心副主任 研究员 |
| 孙希岳 | 中国人民保险集团公司副董事长、副总经理
财产保险公司董事长、总经理 高级经济师 |

委 员

- | | |
|-----|--|
| 张卓元 | 中国社会科学院经济研究所所长
研究员 博士生导师 |
| 赵履宽 | 中国人民大学劳动人事学院学术委员会主任
现代市场经济学院院长
中国劳动科学教学研究会会长
教授 博士生导师 |

黄莺飞	中国人民银行原金融管理司副司长 研究生部兼职教授 高级经济师 硕士生导师
江春泽	国家计委宏观经济研究院科研部主任 研究员 博士生导师
叶子成	中国劳动科学研究院副院长 劳动部社会保险研究所所长 首都经济贸易大学硕士生导师 高级经济师
岳颂东	国务院经济发展研究中心综合部副部长 研究员

中国补充养老保险和个人储蓄性 养老保险方案设计研究课题组 成 员 名 单

课题指导小组： 宋晓梧 张中俊 查尔斯·布伦特
乌日图 王水林

课题组长： 宋晓梧

课题组执行组长： 张中俊

课题组执行副组长： 龚飞鸿

课题组成员：

中方：

宋晓梧 张中俊 乌日图 王水林 龚飞鸿 郑定铨 邹拯民
刘世锦 何 平 易卜仁 顾伯其 李宝实 饶 行 蒋 恂
郝国华 徐静娟 傅安平 孔涇源 刘文海 张明明 杨 珺
汤晓莉 罗 钢

澳方：

查尔斯·布伦特 大卫·莫瑞斯 罗伯特·沃克姆 冯大卫
高骏骅 成虹 马丁·捷洛斯凯 马脱·尼考 施蒂芬·发尔脱
依利沙白·费莱 保尔·泼伦脱 汪巧琳 苏珊·霍夫曼
荷兰·贝伦特 奥莱·钟

目 录

中共中央政治局委员、国务委员兼国家体改委主任李铁映
题词

国家体改委副主任张皓若题词

序言 国家经济体制改革委员会副主任 王东进 (1)

中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险方案设计研究课题

鉴定委员会鉴定意见 (1)

中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险方案设计研究课题

鉴定委员会成员名单 (4)

中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险方案设计研究课题

组成员名单 (6)

第一部分 中国城镇养老保险制度改革

中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险方案设计总报告

..... (3)

引言 (3)

一、中国城镇职工养老保险制度的现状和主要问题 (4)

二、中国城镇职工养老保险制度改革的目标和原则 (7)

三、中国企业(单位)补充养老保险方案设计 (10)

四、中国个人储蓄性养老保险方案设计 (14)

五、养老保险基金的投资营运和管理 (16)

六、政府的扶持、调控和监管 (20)

结论和建议 (25)