

●民政业务培训系列教材
●民政部教材审定委员会审定

农村社会养老保险工作

中国社会科学出版社

民政业务培训系列教材总编审委员会

主 任:多吉才让

副主任:阎明复 范宝俊 徐瑞新
杨衍银 李宝库

委 员:杨建昌 李本公 罗平飞
姜 力 张 朴 吴忠泽
白益华 张文范 陈金罗
李舒珊 张汉兴 李学举

《农村社会养老保险工作》审定委员会

主审人:张 朴

委 员:石 磊 陈光耀 龙文西
高书元

前 言

《民政业务培训系列教材》经两年多的努力，现已出版面世。在这套教材出版之际，总编审委员会就教材的编写目的、过程，教材的内容、特点及其地位、作用，一并敬告读者，以便让广大民政工作者、社会各界人士更好地了解、使用这套教材。

李鹏总理在八届全国人大四次会议上庄严宣布，从现在起到下世纪中叶，我国的改革开放和现代化建设将进入一个重要的历史发展时期。到 2000 年，将实现人均国民生产总值比 1980 年翻两番，基本消除贫困现象，人民生活达到小康水平，初步建立社会主义市场经济体制；到 2010 年，将实现国民生产总值比 2000 年翻一番，使人民的小康生活更加富裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制，实现社会全面进步。这是一个跨世纪的宏伟蓝图。那么，民政部门如何为实现这个远景目标服务，民政工作者以什么样的思想觉悟、业务水平、精神面貌进入 21 世纪，这是我们必须认真思考、要切实作出回答的重大课题。

实现“九五”计划和 2010 年的奋斗目标，关键是实行经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变；实行经济增长方式从粗放型向集约型转变。这是具有全

局意义的两个根本性的转变。民政部门是政府进行社会管理的重要职能部门之一，担负着解决社会问题、调解社会矛盾、促进社会公平、依法维护和保障人民群众的基本生活权益的职责，是实行社会主义市场经济的重要保障。因此，改革越深入，国民经济越发展，社会越进步，民政工作的任务就越重。各级民政部门必须充分认识到这一点，必须在实现“两个根本性转变”的过程中，研究民政工作的内容和方法，找准民政工作的位置，发挥民政部门的作用。

在新的历史发展时期，民政部门能不能切实履行职责，民政工作能不能与社会主义市场经济相适应，民政部门、民政工作能不能真正做到“上为中央分忧，下为百姓解愁”，最根本的是能不能有一支高素质、过得硬的民政工作干部队伍。这支队伍应该是思想政治过硬：有明确的政治方向，坚持走建设有中国特色社会主义道路；有坚定的政治立场，紧密地团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，坚决维护党、国家和人民的利益；有鲜明的政治观点，始终不渝地坚持党的基本理论、基本路线和基本方针；有严格的政治纪律，遵守党纪国法，与党中央保持高度一致；有政治鉴别力和政治敏感性，善于辨别方向，分清大是大非，善于从大局上观察、分析和处理问题。这支队伍应该是勤政廉政过硬：民政系统的干部在群众中历来有清正廉洁为人民服务的美好形象，在市场经济条件下，应进一步强化公仆意识，增强群众观念；要求民政工作者要勤政为民，干任何一件事情，都要从群众的利益出发，想群众所想，干群众所盼，脚踏实地为人民做好事、办实事；要求民政工作者廉洁自身，洁身自好，不为金钱所惑，时时自重、自省、自警、自励。这支队伍应该是工作作风过硬：要求民政工作者大兴实事求是之风，艰苦创业

之风，勤俭节约之风，诚心诚意为人民谋利益之风；反对不关心群众疾苦的官僚主义，反对急功近利的短期行为，反对做表面文章的形式主义，反对虚报浮夸、弄虚作假的习气；要求民政工作者要为人诚实、工作务实、作风扎实，深入实际、调查研究，把精力放在为人民办事上。这支队伍应该是业务能力过硬；随着改革开放的深入和社会经济的发展，要求民政工作者要学习业务工作，胜任业务工作，精通业务工作，要采取有效措施，使更多的干部职工成为有一定理论功底、业务水平、知识修养，充满生机和活力的跨世纪的新型民政工作者。因此，培养造就这样一支过硬的民政工作者队伍，既是我国经济与社会发展的客观要求，也是民政工作求得自身发展的必然趋势，这是民政工作最重要、最根本的建设。

二

民政事业的改革与发展需要人才，但人才的涌现需要培养。多年来，我们民政部门已拥有一支庞大的、知识门类繁多、领域广泛的干部职工队伍。在这支队伍中，不乏各类人才。可以说，民政系统是一个人力资源丰富的部门。但也要看到，民政系统的诸多人才中，出类拔萃、国内外有影响力者不多。在某些方面、领域，比如在各级民政行政机关中，在民政系统企业、事业单位，高水平的领导人才、管理人才、技术人才，不是多了，而是相当缺乏。这些缺乏的人才，可以通过引进弥补。但更重要的是需要民政部门的领导，具有队伍建设的远见卓识和战略眼光，立足本系统现有职工，下决心、用力量，从现在起，预测规划，着力培养，在民政系统形成人才资源开发网络，促进人才脱颖而出。

强化各类人才预测、培训，是开发人才资源、培养专业人才，提高干部职工素质的重要措施。这些年来，民政系统对干部职工的培训工作的成绩，也有不足。但总体上讲，培训工作还远不适应干部职工队伍建设的需要，不适应民政事业改革发展的需要。因此，开展培训工作，是当前和今后各级民政部门的一项带有全局性、战略性的重要工作。要做好培训工作，首先要解决认识问题，要认识到培训是一种投入。要改变企业一讲投入就是更新设备，事业一讲投入就是扩大资金，机关一讲投入就是增加编制的做法。讲培训是一种投入，是从提高人的素质，是从人是决定因素这个根本问题上提出的。这种投入的效果必然通过人的实际工作反映出来，表现为提高办事效率，提高管理水平，提高经济效益等等。这就是“磨刀不误砍柴工”的道理。其次，要解决措施问题。人的成才，决定因素是自身，是内因，但外因也是不可缺少的。各级领导机关和领导同志，要想培养人才，除为自学成才创造条件之外，还应有目的、有计划地制定培训计划、落实培训措施。就民政系统来讲，应根据情况，分类制定计划和措施。对民政行政机关，其重点，要着眼于普遍培训提高，面向全体机关人员；其内容要突出业务能力、知识结构；其方式，要以自学为主，辅之以脱产培训。对企业、事业单位，其重点，要放在培养专门的领导人才、管理人才、经营人才、技术人才上；其内容，要突出专业知识、技术、技能的学习与提高；其方式，要采取个别选送进入专门学校深造，以脱产培训为主。因此，加强对现有民政工作者的培训提高，这是民政系统现情的选择，是促成民政系统早出人才，多出人才的重要途径。我们都应树立这样的观念：在培训人员上的投入是最宝贵、最值得的投入，在培训工作上舍得花本钱、下

功夫的领导是有远见卓识的领导。

三

《民政业务培训系列教材》为满足培训工作需要应运而生，这是建国以来民政部统一组织编写的第一套为民政干部服务的系列教材。此套教材在编写过程中，编委和作者把质量视为头等大事。为确保这套教材的质量，教材的组织者倾注苦心，采取良策，多方互补，力保质量。第一，教材总体设计，突出了全面性。全套教材共21本，基本涵盖了全部民政工作内容，实现了“一套教材在手，民政业务全有”。另外，每本教材又围绕一项民政业务，独立成册，可供不同层次、不同岗位的民政工作者选用。第二，教材的内容编撰，突出了实用性。每一本教材都较系统地阐述了这项民政业务的内容、性质、特点、地位、作用、历史沿革、发展趋势，有关方针政策及国外相关情况。体现了以现实为主、实践为主，完整准确、通俗易懂的原则，具有较强的针对性、实用性、指导性。第三，教材编写队伍，突出了权威性。这套教材的编委和作者队伍，基本由两部分人组成，一部分是民政部门有丰富实践经验的领导干部，负责教材的政策把关；一部分是民政教育战线，对民政工作有研究的教授、专家、学者，负责教材的具体撰写。参加编写这套教材共涉及了11所民政院校、11个省（市）民政厅（局）、12个民政部业务司（局）的150余人。第四，教材的审定，突出了严谨性。为编写好这套教材，民政部人事教育司先后召开了三次专门会议，就编写这套教材的目的、意义、指导思想和总体设想，进行了反复研究和深入讨论，探索求真，统一思想，取得共识。在编写

过程中，又严把“三关”：一是教材大纲关。每册教材的编写大纲，均由主编提出，民政部人事教育司初审，民政部业务司局审核，总编审委员会审定。二是方针政策关。每册教材成稿后，均由民政部业务司局审查其方针、政策的准确性。三是内容文字关。总编审编委会聘请了几位长期从事民政工作研究和教学、文字功底较强的老专家，对每册教材字斟句酌，反复推敲，精益求精，力求表达准确。总之，这套教材的编撰工作，是动用了民政系统最“精锐的部队”，起用了民政干部职工队伍中的精华，是一次理论工作者与实践工作者成功结合的产物，是集体智慧的结晶。

《民政业务培训系列教材》的成功出版，是民政教育史上的一件幸事。它为民政干部职工自学业务、岗位培训提供了优质教科书，民政部已将其作为全国民政系统进行业务培训的指定教材。希望这套教材能为提高广大民政工作者素质服务，能为推进民政事业改革发展服务。

民政部《民政业务培训系列教材》

总编审委员会

1996年4月17日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 社会保障的特性与作用	(1)
第二节 建立社会保障制度的原则	(8)
第三节 社会保险与商业保险	(13)
第四节 社会保险基金	(20)
第二章 农村社会养老保险制度	(32)
第一节 农村社会养老保险发展概况	(32)
第二节 为什么要建立农村社会养老保险制度	(39)
第三节 建立农村社会养老保险制度的基本原则	(47)
第四节 农村社会养老保险实践规则	(54)
第三章 开展农村社会养老保险的准备 工作与配套措施	(64)
第一节 调查研究与宣传发动	(64)
第二节 制定实施办法, 建立专职管理队伍, 准 备单证	(72)
第三节 编号	(78)
第四章 农村社会养老保险缴费与给付工作基本 规程	(90)
第一节 缴费工作的流程及其单证填写	(90)
第二节 给付工作的流程及其单证填写	(104)
第三节 统计报表的编制	(117)
第四节 单证及业务档案的管理	(119)
第五章 农村社会养老保险个人保险费	

积累总额和保险金给付标准的计算·····	(125)
第一节 利息的计算·····	(125)
第二节 确定年金终值的计算·····	(130)
第三节 确定年金现值的计算·····	(136)
第四节 农村社会养老保险个人保险费 积累总额的计算·····	(144)
第五节 农村社会养老保险金给付标准 的计算·····	(153)
第六章 农村社会养老保险财务管理 ·····	(165)
第一节 农村社会养老保险财务管理概述·····	(165)
第二节 农村社会养老保险基金的管理·····	(168)
第三节 农村社会养老保险经费的管理·····	(173)
第四节 农村社会养老保险财务分析与监督 检查·····	(180)
第七章 农村社会养老保险会计制度 ·····	(190)
第一节 农村社会养老保险会计概述·····	(190)
第二节 农村社会养老保险基金会计核算·····	(194)
第三节 农村社会养老保险经费会计核算·····	(218)
第四节 农村社会养老保险会计报表 与会计交接手续·····	(230)
第八章 国外社会养老保险制度介绍 ·····	(244)
第一节 社会养老保险模式·····	(244)
第二节 几个主要工业化国家社会养老保险 制度·····	(252)
第三节 社会养老保险制度的改革·····	(262)
第四节 社会养老保险基金投资·····	(270)
后 记 ·····	(274)

第一章 绪 论

第一节 社会保障的特性和作用

一、社会保障的概念和性质

(一) 社会保障的概念

要了解农村社会养老保险，必须从社会保障的基本知识着手，因为农村社会养老保险是社会保障的组成部分，只有在掌握社会保障基本知识的基础上，才能比较全面而系统地了解农村社会养老保险。

什么是社会保障呢？首先，我们把社会保障纳入社会整体中来认识。社会是一个具有自我调节和自我反应功能的有机整体，可以划分为两大系统，一为动力系统，一为稳定系统，动力系统致力于为社会生产物质资料和精神资料，在这一系统内充满着激烈的竞争，生、老、病、死、残、天灾人祸等种种社会风险，往往会导致社会成员由于竞争失败而生活无着。社会稳定系统就是为社会发展保驾护航，一方面，通过军队、法庭、监狱等国家专政机构制裁社会不法分子，制止扰乱社会秩序的行为，维持社会的稳定；另一方面，社会通过“物质帮助”和“精神安慰”，对失去劳动机会，丧失劳动能力以及其他低收入或无收入的贫困者提供基本保障，防

患于未然,把容易造成社会动荡不安的因素消灭在萌芽之中。由此可见,社会保障是社会稳定系统的重要组成部分。如果我们把社会比喻成一个庞大的建筑工地,那么社会保障就是社会的“安全网”;如果我们把社会动乱等社会现象看成是社会发生地震,那么社会保障就是社会的“减震器”。其次,从社会保障的形成与发展看,社会保障是一个历史的范畴,而不是永恒的。社会保障是社会现代化的产物。

尽管“社会保障”一词最早见于美国 1935 年颁布的“社会保障法案”,但是,本书的社会保障概念仅是现代社会保障制度的概括。现代社会保障的表述和解释虽然差别很大。可是,基本上都有如下含义:社会保障是国家和社会实施的一系列有关处置社会风险的社会安全制度和措施,它保证社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、自然灾害等原因而发生生存困难时能从国家和社会获取最低或基本生活需求,从而达到稳定社会的目的。这一概念告诉我们,社会保障的对象是全体社会成员,社会保障的首要责任是国家和政府。“保障”由国家立法,只有这样,才能使社会保障具有权威性,确保社会保障的方针政策落到实处。

我国社会保障的内容,“七五”计划第一次界定为包括有社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置四部分。社会保险是现代社会保障的主干,详细内容在本章第二节介绍。社会救济是国家和社会依法对不能维持最低生活水平的公民提供救济保障的一种社会保障制度。社会福利是由国家或社会提供资金和服务,保证法定范围内及全体社会成员一定生活质量的社会保障制度。优抚安置是国家和社会依法对优抚对象的物质生活与精神生活提供特殊保障的社会保障制度。

民政部门是我国社会保障四个主要组成部分的重要职能

部门，因此，在我们回答了社会保障概念的同时，也说明了社会保障工作之所以是民政工作的重要组成部分的缘由。

（二）社会保障的性质

社会保障无论作为社会安全制度，还是社会分配制度，都具有如下性质：

1. 福利性

社会保障的一个基本思想，就是实施社会福利政策，为社会成员解难救难，使人类同生存，共发展。正是在这一基本思想指导下，社会保障特别强调在兼顾公平与效率的前提下，尽量通过收入分配政策缩小贫富差距，提高就业水平，保证社会成员获得更多的收入保障，改善社会福利服务设施。当然，社会保障的福利性并非是超阶级的、非政治性的，而是与一个国家的性质、政治制度、社会与经济条件紧密相关的。

2. 法律规定性

社会保障是通过社会方方面面的共同参与而达到抵御社会风险，维持社会安全的目的，由此而产生了各种社会关系，处理这些关系必须借助于法律手段。世界上所有实行社会保障制度的国家，都将调整国家、集体（雇主）、个人（雇员）在社会保障活动中所发生的各种社会关系的准则用法律形式固定下来，以此巩固社会保障制度，这就是社会保障所具有的法律规定性。法律规定性是社会保障制度得以实施的保证和依据。

3. 不可逆向性

社会保障的这一特性也称之为“刚性”，它是由人的需求取向决定的。人的需求取向是向上的，满足越多，需求越高。在最基本的需求得到满足之后，高层次的需求急速上升，且已有的需求也在数量和质量上不断增加新的内容。人们的种种新需求欲望一旦被激发出来，并成为某种心理定势，就很

难抑制。社会保障作为满足人们各种不同需求的制度，也具有这种向上的特性，即社会保障已经给予人们的好处，想部分或全部收回来是很难的。社会保障项目只能增加不能减少，社会保障待遇标准只能提高不能降低，否则，会带来一系列社会问题。美国里根总统执政时，为了减少财政赤字而推行的砍福利的改革，引起各地群众多次抗议示威。英国前首相撒切尔夫人曾打算废除国民保健服务，引起伦敦市民的愤怒示威，最终迫使政府放弃了这项计划。我国的公费医疗制度和劳保医疗制度改革步履艰难也是受社会保障的“刚性”所制约。社会保障的不可逆向性告诉我们，社会保障的发展必须是渐进的、稳妥的，国家和社会对社会保障的发展趋势必须有战略眼光，实现有宏观控制的调节和引导。

4. 互助互济性

互助互济性是社会保障的灵魂，其具体表现有两方面：一方面表现为制度化了的互助互济，即这种互助互济并不取决于社会成员是否情愿，而是通过社会立法使之制度化。如养老保险，保险费中的一小部分在长寿者与短寿者之间调剂使用。医疗保险中，身体健康的社会成员显然分担了常年病号的医疗费。另一方面，社会保障制度中的互助互济也表现为一种自发自觉行为，即这种互助互济行为并不是强制的，而是由各个地区、群体和个人的思想境界或经济承受能力决定的。在我国，“一方有难、八方支援”的救灾活动，“一人有难，大家帮助”的救急济贫活动就是例证。正是社会保障这种“取之于我，部分用之于人”，或者“部分取之于人，用之于己”的性质，使全社会的成员建立起了互助互济关系，相互支撑，从而使社会保障应付社会风险成为可能。

二、社会保障的作用

社会保障之所以成为世界上绝大多数国家社会政策的重要组成部分，是因为社会保障具有如下的积极作用。

(一) 保障社会成员在特殊情况下的基本生活需求，缩小贫富差距，维持社会稳定

这是社会保障的最基本作用。自古以来，国家内部的动荡，往往是由于贫富差别悬殊，社会分配不公导致的。换言之，贫的愈贫，富的愈富，甚至有的社会成员连起码的生存条件都保证不了，是社会不稳定的根源。社会保障就是通过合理的收入分配政策，调节收入上的差别，保障年老、生病、伤残、失业的社会成员以及其他贫困者的基本生活需求，从而调整社会关系，缓解社会矛盾，维持社会稳定。我们以英国政府税收和转移支付对居民户收入实行再分配为例说明这个问题。英国政府税收和转移支付对居民户收入实行再分配过程分为四个阶段，包括五种收入等级：

第一阶段：原始收入（主要包括工薪收入、投资收入）+ 现金转移支付（主要包括养老金、儿童津贴、疾病与工伤保险金、失业保险金、救济金等）= 总收入；

第二阶段：总收入 - 直接税（个人所得税和职工缴纳的社会保险税）= 可支配收入；

第三阶段：可支配收入 - 间接税（消费税、关税、烟酒税、增值税、牌照税）- 雇主为职工缴纳的社会保险税 = 税后收入；

第四阶段：税后收入 + 实物转移支付（主要有医疗服务费、公共教育补贴、住房补贴、交通补贴）= 最终收入。

从1984年税收和社会福利对居民收入分配情况看，在按

原始收入排列的五个等级中，最低的两个收入等级的最终收入，经过收入再分配的四个阶段后，不同程度地高于原始收入，其余三个等级的最低收入则低于原始收入，而缩小各个等级之间收入差别的过程，主要发生在第一、第二阶段。由此看来，社会保障对缩小社会收入分配差别的作用非常明显，正因为如此，社会保障才被称之为“社会稳定器”和“减震器”。

（二）提高国民基本素质，促进社会经济发展

国民基本素质包含国民的身体素质和智力素质。国民身体素质也可称健康素质。国民智力素质不仅包括国民文化素质，而且还包括国民科技、技能方面的素质。国民基本素质是衡量一个国家社会发展程度，决定经济发展程度的重要因素。社会保障在提高国民素质方面起着重要作用。社会保障能保证劳动力再生产得以正常进行：如医疗保险、失业保险、职业训练、生育保险、家属补助、遗属保险都为劳动者劳动能力的恢复、劳动技能的提高、劳动力再生产的延续提供了保障，国民基本素质因此而大大改善，从而为社会生产提供了较高质量的劳动力，促进了社会经济的发展。

（三）正确引导消费，优化消费结构

消费结构是指在社会消费品（包括劳务）中，各种消费的构成比例。或者是各种消费支出与总支出的比例关系。消费结构是一个具有复杂内容和动态变化的结构体系，它受多种社会因素制约，反过来，又对社会生活及社会发展产生深刻影响。社会保障既和消费结构一样，是衡量社会发展的重要项目，也是制约消费结构的因素之一，这也正是二者的交汇点。不同的社会保障措施对消费结构产生不同的影响：首先，从纵的方面讲，合理的社会保障措施能够正确引导消费

投向，保证劳动者一生消费平衡。以社会保险中的养老保险为例，劳动者在劳动年龄阶段都要依法缴纳养老保险费，这实际上是要求劳动者变部分现实消费为未来消费，以确保劳动者在有工资收入时的生活水平和退休后的生活水平差别不大，实现一生消费平衡。否则，劳动者在劳动年龄阶段不依法缴纳养老保险费，而将工资收入消费殆尽，或者所剩无几，那么，他退休后工资收入丧失，生活水平将骤然降低，甚至穷困潦倒。其次，从横的方面讲，社会保障强调的发展公共福利设施和社会化服务，有利于拓宽劳务市场，刺激人们的劳务消费欲望，从而优化消费结构。劳务又称服务，也称第三产业，劳务作为一种商品的使用价值就在于它能够满足人们的某种需要。劳务支出在消费总额中的比例大小，直接关系到人类自身解放的程度和社会发展程度，增加劳务消费是促进社会发展的重要环节。因此，加强社区建设，在社区内为社会成员提供全面良好的服务设施、服务质量，对刺激社区成员劳务消费、增加劳务支出，优化消费结构，促进社会进步具有重要意义。

（四）有利于国家人口政策的实施

社会保障与国家人口政策关系密切，是各国人口政策不可缺少的配套措施，其作用主要有两方面：一是社会保障有利于实施计划生育政策。今天，人口膨胀成为世界上许多国家特别是发展中国家发展与进步的沉重包袱。这个问题引起了世界各国长期而广泛的关注。在我国，计划生育是一项基本国策，社会保障对这一基本国策的实施起着重要作用。例如，社会养老保险、医疗保险、伤残保险、社会福利服务等社会保障项目的发展，可以有效地解除年老、疾病、伤残者的后顾之忧，消除“养儿防老”的传统观念，使计划生育成