




全国劳动和社会保障干部培训教材

养老保险

YANGLAO BAOXIAN

劳动和社会保障部组织编写

主编 焦凯平

 中国劳动社会保障出版社

全国劳动和社会保障干部培训教材

养老保险

劳动和社会保障部组织编写

主 编 焦凯平

副主编 陈 良 蔡振红 孟昭喜

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

养老保险/焦凯平主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2001.4
全国劳动和社会保障干部培训教材
ISBN 7-5045-2938-9

I. 养…

II. 焦…

III. 养老保险-中国-干部培训-教材

IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 11288 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)

出版人:唐云岐

*

北京印刷集团有限责任公司印刷二厂印刷 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 9.5 印张 200 千字

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月第 1 次印刷

印数:5000 册

定价:20.00 元

读者服务部电话:64929211

发行部电话:64911190

序

新的更加富有挑战性的 21 世纪已经到来，劳动保障事业也迎来了全面发展的新时期。

新的世纪，劳动保障事业面临三大任务：建立市场导向的就业机制；建立现代企业工资收入分配制度；建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。劳动保障系统肩负的任务繁重，责任重大。要承担起我们的重要职责，完成党中央和国务院交给我们的各项艰巨任务，必须建立一支高素质的干部队伍。

江泽民总书记指出：“按照革命化、年轻化、知识化、专业化方针，建设一支适应社会主义现代化建设需要的高素质干部队伍，是我们的事业不断取得成功的关键。”当前，我国正处于发展的关键时期、改革的攻坚阶段，要建立起适应社会主义初级阶段生产力发展水平、符合社会主义市场经济体制要求的劳动和社会保障制度，有大量的新的知识需要我们去学习和掌握，有大量的过去不熟悉的领域需要我们去了解和认识，有大量的事关全局的问题需要我们去研究和解决。各级劳动保障部门机构改革后，职能调整，新人增多，面对新的形势、职能和任务，加强教育培训，提高干部队伍素质，比以往任何时候都更加重要和紧迫。

劳动保障部组建不久即研究制定了《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》，总的目标是，到 2003 年底以前，要对劳动保障系统全体干部普遍进行一次劳动保障业务知识的系统的教育培训，使全体干部的知识结构明显改善，在政治理论水平、文化素养和业务能力等方面能够更好地胜任工作岗位的要求。为帮助劳动保障系统广大干部学习劳动保障业务知识，配合《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》的实施，我们组织部内有关业务骨干和有关专家编写了这套劳动保障干部培训教材。

希望各级劳动保障部门认真按照《1999 年—2003 年劳动保障系统干部教育培训规划》要求，结合本地区劳动保障工作实际，充分运用这套教材组织培训。要通过灵活有效的各种培训，使全体干部的业务素质和工作能力提高到一个新水平，为劳动保障事业的发展提供强有力的组织保证和智力支持。

魏 左 己

2001 年 1 月 19 日

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 养老保险的概念、地位和作用	(1)
第二节 养老保险的基本原则	(5)
第三节 养老保险的基本模式和发展趋势	(7)
第四节 养老保险与商业人寿保险的区别	(14)
第二章 中国养老保险制度的创建和创新历程	(17)
第一节 中国养老保险制度的初创——劳动保险条例的酝酿和出台	(17)
第二节 养老保险制度的恢复	(20)
第三节 基本养老保险费用社会统筹	(24)
第四节 养老金计发办法改革	(27)
第五节 社会统筹与个人账户相结合的改革试验	(33)
第三章 从分散走向统一：关于统一企业职工基本养老保险制度	(39)
第一节 养老保险制度改革的历史性突破	(39)
第二节 统一制度的主要内容	(41)
第三节 关于统一企业职工基本养老保险制度的若干政策问题	(44)
第四节 现行企业基本养老保险制度的框架	(57)
第四章 机关事业单位养老保险制度改革	(64)
第一节 机关事业单位现行养老保险制度	(64)
第二节 机关事业单位养老保险制度改革试点情况	(68)
第三节 改制为企业的事业单位的养老保险问题	(72)
第四节 事业单位养老保险制度改革的基本思路	(73)
第五节 公务员养老保险制度改革的基本思路	(77)
第五章 深化企业职工基本养老保险制度改革的新举措	(79)
第一节 确保企业离退休人员基本养老金的发放	(79)
第二节 基本养老保险实行省级统筹	(84)
第三节 行业统筹移交地方管理	(89)
第四节 关闭破产企业的养老保险政策	(96)

目 录

第六章 养老保险制度建设面临的主要问题、对策和进一步改革的基本思路	(103)
第一节 我国企业职工养老保险制度建设面临的主要问题和对策	(103)
第二节 建立统一、规范、完善的社会养老保险体系	(112)
第七章 补充养老保险	(117)
第一节 概况	(117)
第二节 目前的基本政策框架	(123)
第三节 改革的基本思路	(124)
第四节 国外实行补充养老保险的基本情况	(132)

第一章 概 论

第一节 养老保险的概念、地位和作用

一、养老保险的概念

养老保险，又称为老年保险或年金保险，是指劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限，或因年老丧失劳动能力的情况下，能够依法获得经济收入、物质帮助和生活服务的社会保险制度。

养老保险就其保险范围、保险水平、保险方式的不同，又可分为基本养老保险、补充养老保险和个人储蓄性养老保险。国际社会通常称之为养老保险的第一支柱、第二支柱和第三支柱。基本养老保险是由国家立法强制实行的政府行为，全体劳动者必须参加。养老保险事务由政府设立的社会保险机构负责经办，为劳动者年老丧失劳动能力后提供基本的生活保障。补充养老保险是在国家法律、法规 and 政策的指导下，在企业和职工已经参加基本养老保险的前提下，由企业或单位与职工视企业经营状况，通过民主协商，自主确定是否参保和确定保险水平，自行选择经办机构。它是一种企业行为，是基本养老保险的必要补充。个人储蓄性养老保险完全是一种个人行为，公民和劳动者均可按照自己的意愿决定是否投保以及投保的水平和选择经办机构。关于补充养老保险和个人储蓄性养老保险将由其他章节作专门的介绍，本章所讲的养老保险主要是指基本养老保险。

养老保险是社会保险的主要险种之一，是社会保险制度的重要组成部分，属于社会保障体系的范畴。无论在任何国家，养老保险都是依法规范并以社会保险形式所体现的一种政府行为，基本要求是：保障水平与社会生产力发展水平相适应，劳动者的权利与义务相对应，公平与效率相结合，社会互济与自我保障相结合。养老保险的基本内容包括制度覆盖范围、制度模式、享受条件、待遇标准、基金筹集、管理体制等方面。养老保险具有以下主要特征：

一是强制性。国家通过立法，强制用人单位和个人必须依法参加养老保险，履行法律所赋予的权利和义务，缴纳养老保险费，待劳动者到达法定退休年龄时，可向社会保险部门领取基本养老金，享受基本养老保险待遇，保障退休以后的基本生活。任何单位和个人都不能按照自己的意愿和利益得失来决定是否参加基本养老保险。劳动者作为社会成员，通过劳动为社会创造财富，并从社会得到相应的回报。社会财富的积累是人类社会赖以存在和发展的物质基础，也是养老保险制度建立并发挥作用的前提。因此，当劳动者年老丧

养老保险

失劳动能力后，国家有责任采取强制手段，通过社会养老的形式，维护劳动者的根本利益，依法保障他们老有所养的基本权利。

二是互济性。随着生产的发展和社会的不断进步，家庭规模逐步缩小，人口寿命延长，人口老龄化进程加快，仅仅依靠家庭和企业或单位养老的传统格局已经难以维持。所以，必须由国家建立社会养老保险制度，按照“大数法则”（是概率论所反映的随机现象运动的主要规律之一，将其原理应用到社会保险基金的筹集上，称为“大数法则”），在全社会的范围内统一筹集资金，统一调剂使用，依靠全社会的力量均衡负担和分散风险。一般来说，养老保险费用应由国家、企业或单位、个人三方共同负担，并在较高的层次上和较大的范围内实现养老保险费用的社会统筹与互济。

三是普遍性。劳动者首先是一个自然人，必然要经历漫长的老年岁月，这是人生的必经阶段，是人类不可抗拒的自然规律。养老的问题不仅是社会问题，而且是一个全球性的问题，任何一个国家，任何一个社会，要想求生存、求发展，就必须重视和解决好养老问题。鉴于养老保险的范围之广，被保险人享受待遇的时间之长，费用收支规模之庞大，世界上凡实行社会养老保险制度的国家都是由政府设立专门机构，在全社会统一立法、统一规划、统一管理和统一组织实施的。

二、养老保险的由来和发展

养老保险制度的建立和健全，是人类文明与社会进步的标志和成果。它的产生和发展，经历了自发互助和有组织的互助阶段，然后进入国家立法阶段，迄今已有一百多年的历史。

18世纪工业革命之后，人口相对向城市集聚。工业化、城市化不仅改变了家庭结构，同时也带来了一系列的社会问题和经济问题。在工业化社会中，传统的家庭保护职能逐渐弱化，生产的社会化不仅加剧了社会分工，同时也加深了劳动者之间的社会联系，劳动者对社会的依赖程度增强，这是养老保险制度产生的重要社会基础。

生产的社会化和市场经济的发展，有力地促进了社会生产力的发展，使社会财富大量增加，劳动者对基本生活需求的内容和标准也不断提高，只有以社会平均水平来衡量和决定不同劳动者的基本生活需求，才能使这种需求得到合理的满足，劳动者的个人需求才能置于整个社会需求结构的大体平衡之中。社会财富的不断增加，是养老保险制度产生和发展的重要物质基础。

养老保险制度的最初建立，又是阶级斗争的结果。工人阶级为了维护自身利益和基本的生存权利，进行了长期的斗争，斗争的目标就包括了解决劳动者的生、老、病、死、伤、残等问题。资产阶级政府为缓和阶级矛盾，巩固自己的统治地位，不得不作出一些让步。被称为德国“铁血宰相”的俾斯麦，为了瓦解工人运动，缓和政治矛盾，消除社会问题，他采取了“鞭子加白糖”的政策，一方面通过1878年颁布的反社会主义法令，对工人运动及其政党进行血腥镇压；另一方面认为“镇压不是惟一的途径，还应同时积极改进

工人的福利，改革社会弊端”，以利长期维护其统治地位，并于 19 世纪 80 年代，第一次以帝国议会法令的形式，制定并公布了疾病、工伤和养老三项社会保险法，成为社会保险的创始人。同时也标志着社会保险从此进入了国家立法的阶段。

进入 20 世纪，资本主义国家危机四起，生产下降，企业破产，银行倒闭，经济萧条。为了克服危机和稳定经济，资本主义国家不仅把经济干预和调节的范围扩大到社会再生产的各个领域，而且还延伸到国民收入的再分配领域，他们纷纷效仿德国，使社会保险制度得到迅速发展。1908 年奥地利实行了养老保险制度，英国分别于 1908 年和 1911 年建立了老年保险和失业、疾病保险制度，1910 年法国建立了养老保险制度，1913 年瑞典实行了老年保险制度。1935 年美国也制定了《社会保障法》，建立了社会保障制度，成为“罗斯福新政”的重要组成部分。到 1940 年，世界上已有 57 个国家实行了不同类型的社会保险制度。1944 年，国际劳工组织在美国费城召开第 26 届国际劳工大会，发表了《费城宣言》，将扩大社会保险措施确定为国际劳工组织的目标，从而大大推动了包括养老保险在内的世界社会保险事业的发展。

第二次世界大战以后，随着世界经济的不断发展和繁荣，生产的社会化程度进一步提高，特别是产业结构的大调整，引发了人们社会观念的大变革，使社会保险在世界较大的范围内实现了向国家化、全民化和福利化方面的转变。为达到更广泛的社会平等和更大程度的经济平等的目标，1948 年英国宣布第一个建成了福利国家。此后，瑞典、荷兰、挪威、法国、意大利等国也纷纷参照执行了英国的全面福利计划，使社会保险制度在世界范围内得到空前发展。到 1993 年，实行社会保险制度的国家已达到 163 个。

由于各国的政治、经济背景不尽相同，所以养老保险制度也存在差异。一般可分为四类：一是以美国、日本为代表的多数国家，实行传统型的社会养老保险，贯彻“选择性”原则（即选择部分人实行），通过立法强制工资收入者参加。强调养老待遇与劳动者的收入及缴费水平相联系，并有利于低收入者，待遇支付有一定期限，费用由政府、单位和个人三方负担，并建立养老保险基金，国家在财政、税收和利息等政策方面给予必要的优惠。二是以英国、瑞典为代表的全民福利型的养老保险制度，实行“收入均等化、就业充分化、福利普遍化、福利设施体系化”和“从摇篮到坟墓”的各种生活需求在内的社会保障制度，并统一标准、统一缴费和统一支付待遇，基金主要由国家税收解决。三是以前苏联为代表的国家型社会保险，规定一切丧失劳动能力的劳动者都实行社会保险，保险费由单位负担，各种保险由统一的组织经办，并由工人共同参与管理。四是以新加坡为代表的公积金型社会保险，实际上是一种强制性储蓄，由劳、资双方缴费，以职工个人名义存入公积金局，职工退休或其他需用时，连本带息发还职工。

当前，国际上养老保险的两种发展趋势应当引起我们注意。一是部分国家实行福利型保险，保险水平较高，高福利、高消费，使得国家福利费开支过大，税负过重，削弱了经济实力，他们已感到不堪重负，难以为继，正在改革和寻求出路。二是一些国家实行公积

养老保险

金型保险，强调自我保险，突出效率原则，在一定程度上避免了高福利国家的一些弊病，但这种保险如何解决互助调剂、共担风险的问题，尚需进一步研究。

三、养老保险的地位与作用

养老保险作为社会保险制度的重要组成部分，在我国国民经济与社会发展中占有十分重要的地位，发挥着积极的作用。随着统一、规范、完善的社会保障体系的建立与发展，养老保险与国民经济的内在联系进一步加深。养老保险支出作为一种消费性支出，其支付水平、保障能力必然要受到经济发展水平的制约，国家对养老需求的满足程度是经济发展和社会进步程度的重要体现。同时，国家建立养老保险制度，通过社会统筹的方式筹集资金，参与国民收入的再分配，解决劳动者的养老问题，这一过程又对社会再生产的各个环节产生积极影响，并促进整个经济与社会的发展。

养老保险基金是在国民收入的再分配过程中形成的。国家依法规定企业和劳动者必须参加基本养老保险，养老保险费用由国家、企业和劳动者三方共同缴纳并实行社会统筹，既保障了劳动者在因年老丧失劳动能力后能从社会得到经济补偿，同时又在基金筹集与支付的过程中，实现了国家、企业和劳动者原始收入的再分配，对均衡地区之间、企业之间的经济负担，调节劳动者之间的收入分配差距，实现互助互济，缩小贫富悬殊，保障劳动者的基本生活，促进社会稳定等方面发挥了积极作用。

社会再生产的过程是物质产品与劳动力再生产过程的统一，劳动力的再生产也是社会再生产得以延续并逐步扩大的基本条件。企业依法履行缴费义务，缴纳养老保险费用，承担了它应该承担的社会责任，使劳动者解除了养老的后顾之忧，为劳动力再生产提供了物质保障。国家建立养老保险制度之后，养老保险由企业行为转变为社会行为，企业的养老负担将由社会共同负担，特别是随着养老保险金的社会化发放和管理服务社会化体系的建立，离退休人员将逐步实现与企业的彻底分离，这不仅减轻了企业的经济负担，而且也减轻了企业的社会事务性负担，为企业生产和经营创造了良好的经济和社会环境，支持了企业的改革与发展。国家在保证养老金正常支付的情况下，可以将结余的基金通过投资运营，直接用于发展生产和扩大再生产，这对于实现养老保险基金的保值增值，提高保障能力，促进再就业，推动社会经济发展都具有特别重要的意义。

养老保险在社会再生产过程中处于中介地位，是连结生产与消费的中间环节。养老保险基金作为消费性基金，其消费的形式、水平、时间都会对社会消费产生一定的影响。当企业和劳动者将其收入的一部分用于缴纳养老保险费后，这笔基金的消费形式、消费范围、消费水平及时间就会受到国家法律法规的约束。比如，国家规定企业和劳动者必须按规定的比例缴纳养老保险费用，劳动者必须到达法定退休年龄时才能领取基本养老金，养老待遇水平必须与社会生产力的发展水平以及各方面的承受能力相适应等。这种法律的约束行为，对于调节生产与消费的比例，抑制通货膨胀，缓解供求矛盾起到了积极的作用，达到了延缓消费和均衡消费的目的。

随着我国社会保障预算制度的建立，养老保险基金将纳入国家预算管理的轨道。养老保险基金的收支活动将对国家财政产生较大的影响。国家规定企业缴纳的基本养老保险费在税前列支，等于国家已经承担了养老保险的责任。因此，企业缴纳养老保险费的比例、水平的高低，对国家财政的收支有着直接的影响。我国目前养老保险基金实行部分积累的筹资模式，在保证养老金正常支付的情况下，部分积累基金存入财政专户，由国家统一管理。不论是购买国家债券还是投资运营，都会使这部分消费基金暂时转化为生产基金。当养老保险基金支大于收，出现支付缺口时，国家财政还要通过转移支付等方式，对养老保险给予必要的补贴。特别是随着国家财政职能的转变，国家财政将通过调整财政支出结构，进一步加大对养老保险基金的投入。因此，养老保险对财政收入的再分配，对财政收支结构都有重要的影响。

建立养老保险制度是我国建立社会主义市场经济体制的客观要求，又是发展社会主义市场经济的基本条件。建立社会主义市场经济，企业要平等地参与市场竞争，而原来由企业包下来的保险制度已经难以为继。一些劳动密集型的老企业退休人员比例很大，赡养率高，养老负担过重，而一些技术密集型的新企业几乎没有负担。对这些由于历史的和产业的原因造成的企业养老负担畸轻畸重的矛盾，严重影响了企业平等地参与市场竞争。对于职工来说，所在的企业可能有兴有衰，甚至可能倒闭、破产，如果个人的基本保障完全依赖于企业，风险就难以避免和防范。建立现代企业制度，除了明确产权、职责，调整产品结构，加快技术进步之外，还必须解决好人的问题。一是企业要减员增效，实现劳动力资源的合理配置，没有完善的养老保险制度是不行的；二是对经营不善，资不抵债的企业要实行破产，而职工的安置、退休人员的生活保障等就是一个突出的问题。这个问题不解决，企业改革就难以推进。三是企业社会事务负担过重，承担了退休人员养老金的发放和管理服务等大量工作，难以集中精力抓生产、搞经营。因此，加快建立健全养老保险体系，既是建立社会主义市场经济体制的重要内容，又为社会主义市场经济的持续健康发展提供了社会保障。

第二节 养老保险的基本原则

一、保障原则

养老保险不同于救济，而是对劳动者退休后的基本生活予以切实保障，这就是养老保险的保障原则。其基本要求是使劳动者在退出劳动岗位后，生活水平不会下降或不会下降过多。这一原则更多地强调社会公平，应当有利于低收入人群。反映在基本养老金的替代率方面，应该体现低收入人群养老金替代率较高，而高收入人群替代率相对较低。对于高收入人群而言，要实现退休后生活水平不会下降或不会下降过多的目标，可以依靠补充养老保险和个人储蓄性养老保险来解决，因为他们往往具有参加补充养老保险和个人储蓄性

养老保险

养老保险的条件。

二、保障水平要与社会生产力发展水平相适应的原则

基本养老保险应该也只能保障退休人员的基本生活。如果保障水平过低，则无法发挥保障功能；如果保障水平超过社会生产力发展水平，则会在客观上造成“养懒汉”的社会效应，并诱发提前退休的内在冲动，浪费有效的劳动力资源，不仅会制约生产力的发展，而且也会危及养老保险制度的正常运行。从我国目前的实际情况出发，确定养老保险的水平，一定要充分考虑到生产力水平较低、人口众多且老龄化速度加快的现实，充分考虑到国家、企业和个人的综合承受能力。

三、公平与效率相结合的原则

这一原则要求被保险人的待遇水平，既要体现社会公平的因素，又要体现不同人群之间的差别。因此，要将这两个方面的因素结合起来，在不同的养老保险体系之下，采用不同的方式。在实行“普惠制”（是指基本养老保险体系普遍适用于全体国民）的制度中，更多的是体现公平的因素，而在非“普惠制”的制度下，更多的是体现差别的因素。我国在计划经济体制下的养老保险制度，基本上是以公平为主的“大锅饭”制度，被保险人的待遇差别不大；实行养老保险制度改革以来，在体现社会公平的同时，更加强调养老保险对于促进效率的作用，以达到公平与效率兼顾、统一与差别并重的目的。

四、权利与义务相对应的原则

这一原则是商业保险的普遍原则，目前大多数国家在养老保险制度中引进了这一原则，即要求被保险人必须履行规定的义务后，才能具备享受养老保险待遇的权利。这些义务主要包括：1. 必须依法参加基本养老保险制度；2. 必须依法缴纳基本养老保险费或税，并达到规定的最低缴费或税年限。这一原则广泛适用于保险与工资收入相关联的养老保险体系，即被保险人的缴费年限和缴费水平与其享受的养老保险待遇水平，存在某种直接的或间接的联系。

五、广覆盖原则

社会保险的基本特征是运用“大数法则”，在某一社会范围内分散劳动者或社会成员的风险，从而构筑起一个“社会安全网”。从国际上看，养老保险的覆盖范围呈逐步扩大的趋势。我国原有的养老保险体系仅仅覆盖到国有企业和部分集体企业，目前已经逐步扩大到所有城镇企业、个体经济组织和企业化管理的事业单位。今后的发展方向是建立覆盖所有城镇劳动者的统一的基本养老保险体系。同时，广大农业劳动者也要建立有别于城镇的养老保险制度。

六、管理服务社会化的原则

这一原则的基本要求是：1. 政府制定养老保险政策并进行监管，但不直接经办养老保险事务，而是按照政事分开的原则，委托或设立一个社会机构管理养老保险事务和基金。2. 建立独立于企业事业单位之外的基本养老保险体系，基本养老金实行社会化发放。

3. 依托社区开展退休人员的管理服务工作。

七、分享社会经济发展成果原则

退休人员的基本养老金一般来说是比较稳定的，不会受到单位经济效益的影响。但在社会消费水平普遍提高的情况下，退休人员的实际生活水平就有可能出现相对下降。因此，应通过建立基本养老金调整机制，使退休人员的收入水平随着社会经济的发展而不断提高，分享社会经济发展的成果。

八、法制化原则

养老保险行为必须在法律法规的范围内进行。同时，养老保险范围、主体、筹资方式、基金模式、待遇水平和管理方式等，都需要由法律法规来加以界定。随着我国养老保险制度改革不断深入，原有法规和政策规定已经不能适应现实的要求，需要尽快制定《社会保险法》《基本养老保险条例》等，以规范养老保险行为。

第三节 养老保险的基本模式和发展趋势

目前，已有 160 多个国家和地区建立了不同类型的养老保险制度。世界各国养老保险制度类型主要有传统型、福利型、国家保障型和公积金型。养老金一般是通过现收现付的方式，或者部分或者完全积累的方式来筹集的。享受养老保险待遇的条件，一般由年龄条件、投保年限（工作年限或工龄）、居住年限等构成。

一、传统养老保险模式

传统型养老保险制度以美、德、法等发达市场经济国家为代表，贯彻“选择性”原则，即并不覆盖全体国民，而是选择一部分社会成员参加，强调待遇与工资收入及缴费或税相关联，也可称为“收入关联型养老保险”。此类保险制度的保险对象一般为工薪劳动者，费用由雇主和雇员共同负担。待遇支付方面，一般有利于低收入人群。

（一）德国的养老保险制度

养老保险制度是德国建立最早的“社会保障网”之一，它起源于煤矿工人的养老保险。1883 年，德国就制定了《疾病保障法》和《工人赔偿法》，最早把社会保险纳入法律轨道。1891 年俾斯麦首相执政时期，在各行业养老保险基础上为体力劳动者建立了“工人养老保险制度”（俗称“蓝领保险”），1913 年应管理阶层工作人员的强烈要求设立了“职员养老保险制度”（俗称“白领保险”）。德国的养老保险制度经过一百多年的发展，现已形成三大支柱：法定养老保险、补充养老保险和私人养老保险。此外，公共服务机构、农民等有自己特殊的养老保险方式，自由职业者一般参加私人养老保险。法定养老保险的待遇覆盖面较广，既包括一般的年老养老金，也包括职业康复待遇、职业能力或就业能力丧失养老金及遗属养老金。

由于历史和文化的的原因，德国目前的养老保险法律制度有以下几个特点：

养老保险

1. 国家立法和社会自治管理相结合。国家通过立法建立社会保险制度，投保人在法律规定的范围内通过代表会议或理事会对保险事务实施自治管理。

2. 保险费用由“三方”合理负担。除工伤保险全部由雇主负担外，其他社会保险费用由雇主、雇员和国家三方负担。国家负担是指在保险金入不敷出时，由国家财政预算拨付。

3. 保险类型和管理形式多样化。无论在内容上还是在形式上，德国没有统一的模式，不同的保险类型有不同的经办机构，各经办机构独立运行。在德国，职员与工人分属不同的机构管理。职员养老保险由联邦职员管理局负责，其参保人员占全部参保人数的50%，而工人养老保险，除铁路、海运、矿业工人由各自行业保险机构独立管理外，分别由各联邦州养老保险机构负责。

4. 养老金实行现收现付模式。德国过去实行养老保险基金积累模式，1957年后进行改革，实行现收现付模式，严格按照支付待遇的多少确定征收比例。

(二) 美国的养老保险制度

美国的养老保险制度，由国会立法，强制执行。美国的退休条件：一是年满65岁；二是缴纳社会保障税满10年。养老金以交税年份指数化的月平均工资作为计算基数，并将基数分为三段按不同的比例计算：低段工资基数的比例为90%，中段为32%，高段为15%。三段工资基数具体数额划分随全国物价指数进行调整。雇员可以提前到62岁退休，每提前一个月退休，养老金减发0.56%；也可以推迟退休，每推迟一个月退休，养老金增发0.25%。

美国采取社会保障税的形式筹集社会保障基金，由雇主和雇员按统一税率分别缴纳，政府不负担。美国的养老保险由联邦社会保障署实行高度集中统一管理。该署负责政策制定，发放社会保障号码，处理每个雇员和退休人员的社会保障申请、记录、档案保管和查询，进行养老金计算和调整、预测分析基金收支趋势和提出对策措施等等。

二、高福利国家养老保险模式

福利型养老保险制度以日、英、澳、加等部分市场经济国家为代表，贯彻“普惠制”原则，基本养老保险体系覆盖全体国民，强调国民皆有年金，也称为“普惠制”养老保险。在日本，政府建立了“国民年金”；在英国和澳大利亚，称为“老年年金”；在加拿大，称为“普遍年金”。在这一制度下，所有退休国民或达到一定年龄（如70岁）的退休国民，均可无条件地从政府领取一定数额养老金。这种养老金与公民的身份、职业、在职时的工资水平、缴费或税年限无关，所需资金完全来源于政府税收。这种普惠制的养老保险待遇，一般水平很低，不足以维持退休者的基本生活；退休者要维持自身的基本生活，必须同时加入到其他养老保险计划之中。

实行福利型养老保险的国家，除澳大利亚外，目前均被一种混合型制度所取代。即福利型养老保险与“收入关联型养老保险”同时并存，共同构成第一支柱的基本养老保险。

在日本，政府建立了“厚生年金”；在英国，称为“附加养老金”；在加拿大，称为“收入关联年金”。这种收入关联型养老保险的待遇，一般要高于普遍年金的待遇，资金主要来源于雇主和雇员的缴费以及基金的投资收益。

（一）加拿大的养老保险制度

加拿大的养老保险制度，一是承诺最基本的收入保障；二是为退休者提供确保公平的机会；三是使加拿大国民能够避免退休后的生活困难。这一制度主要是提供合理的最低生活待遇标准，标准是根据经济发展状况以及多层次的养老保障而确定的。这样，一方面可以减少雇员退休对政府的依赖性，另一方面能加强雇员自我保障的主动性，有利于经济与投资的市场化，促进养老金市场的发育完善。

加拿大养老保险计划资金来源于雇主、雇员、自谋职业者的捐助交保，以及来自基金的利息收入。符合资格的缴费者及其家庭成员可以申请并获得养老保险金，养老保险金的种类主要有退休养老金、残疾养老保险金和生存保险金。各类养老保险金都是一种应纳税收入，其金额水平每年根据全国消费物价指数的涨跌进行调整。

只有参与缴费的人员才有资格得到退休金。加拿大政府规定，正常的退休年龄为65岁，推迟退休年龄不得超过69岁，提前退休年龄不得早于55岁。当缴费人员达到退休年龄，并且已经完全停止工作或实质性停止工作，就可以领取退休养老金。年满65周岁的当月，可以领取全额保险金。早于65周岁，每提前一个月，要少拿一个满额的0.5%。而迟于65周岁申领，每晚一个月，可以多领取一个0.5%，一直算到70周岁为上限。退休养老金的多少受到两方面因素的影响，一是参加缴费的时间长短，二是缴费额的多少。

（二）日本的养老保险制度

在日本，养老保险包括两大类：一是根据《国民年金法》《厚生年金保险法》等制度，按照社会保险原则给付的年金。这种年金称为“公共年金”。这种年金终身享受，强制国民加入。二是根据合同给付的年金，如个人年金、邮政年金等企业年金。这种年金由国民任意参加，它对投保者个人只能起补充作用。

日本的公共年金由国民年金和雇员年金两部分组成。

国民年金又称基础年金，它以全体国民为对象，保证长期无收入的所有社会成员能够享受均等的年金收入，目的是保障国民的基本生活。国民金额随物价的涨落而调整。

雇员年金是国民年金的附加，作为第二层次的给付与职工在职期间的工资成正比。在雇员年金中，民办企业职工享受的年金称为厚生年金，公务员和国营企业职工享受的年金称为共济年金。厚生年金和共济年金的缴费，由雇主和雇员各负担保险费的一半。

除了公共年金之外，日本还有福利年金和企业年金制度。

福利年金是指对那些70岁以上，由于特殊或历史原因而无法享受公共年金者，或享受数额很少者，由国家给予一定数额的福利的制度。

企业年金是企业对员工的一种补偿，即由企业根据自身承受能力和需要向员工提供的

养老保险

对于公共年金的补充。企业年金通常分为两个部分，一部分是一次性支付，称为“退职一次金”；一部分是以年金方式支付。一次性支付的数额原则上与职工在本企业的工作年限及退休时的工资挂钩，要根据退休时的具体情况决定，事先并不承诺。年金试行预筹积累方式，大部分费用由雇主承担，个人也负担一部分。雇主负担的费用从企业成本中列支。年金由信托银行或人寿保险公司管理经营和支付。企业年金的水平有一定限制。企业年金与厚生年金相加不能超过公务员共济年金的水平（相当于退休时工资的70%）。否则，超过部分要征税。

三、前苏联和东欧国家计划经济下的养老保险模式

国家保障型养老保险制度曾经在大多数实行计划经济的国家流行，以前苏联、东欧国家为代表。按照“国家统包”的原则，由用人单位缴费，国家统一组织实施，工人参与管理，待遇标准划一，保障水平较高。

（一）前苏联的养老保险制度

前苏联养老保险制度遵循如下基本原则：（1）适用于所有的工人和职员；（2）完全由国家实施，保险费由企业和机关负责支付，工人和职员不从工资中作任何扣除；（3）工人和职员在年老以及丧失劳动能力的情况下得到保证；（4）保证适用于工人和职员的家庭；（5）养老保险待遇均按工资一定比率来计算，并规定待遇的最高限额和最低保证额。

养老金享受条件：男年满60周岁且工龄达25年，女年满55周岁且工龄达20年。符合此条件者，可取得本人工资50%~100%的养老金。一些特殊工种，例如从事井下、高温、有害身体健康和特别繁重工作的职工，同从事正常工作条件者相比，退休年龄低5年至10年，工龄一般低5年，而养老金则高5%。

（二）保加利亚的养老保险制度

保加利亚的养老保险制度覆盖了雇员、自雇人员、集体农民、自由职业者、艺术家及手工业合作社人员。受保人不缴纳保险费；雇主按工资总额的20%缴纳；政府负担的保险费与雇主相同，并弥补其差额。

养老金享受条件：男年满60周岁且工作年限达25年；女年满55周岁且工作年限达20年。对于特殊职业，如教师、士兵、残障者、5个孩子的母亲、艺术家等，则有一些特别规定；从事艰苦工作或有害工作或有害健康工作15年以上者，可以提前10年退休。

（三）1992年以前的捷克养老保险制度

二战以后的40多年期间，捷克形成了一套较为完整的养老保险制度。这一制度体现了社会政策普遍性、全面性和统一性的原则，即所有公民都能享受养老保险，对全体职工和农民的养老保险条件和金额基本相同，养老保险的经费全靠国家预算拨款。

上述国家型养老保险制度的弊端是：第一，随着养老保险费用的不断增加，国家财政的包袱日益沉重，成为经济转轨的障碍。第二，平均主义倾向日益严重。由于养老保险基金增长快于劳动报酬基金增长，在整个消费基金中按劳分配的比重逐渐减少，严重影响了

职工的积极性和主动精神。

不可否认，这种养老保险制度在历史上曾经发挥了积极作用，但与市场经济不能适应，不利于企业参与市场竞争，不利于劳动力的流动，不利于培养劳动者个人的自我保障意识。目前，这种养老保险制度类型已经或正在退出国际社会保障领域。

四、新加坡、智利等新兴市场经济国家的公积金模式

公积金型养老保险制度在一批新兴市场经济国家流行，主要以新加坡、智利，以及一些英联邦的成员国家为代表，强调自我保障的原则，实行完全积累的基金模式，建立了不同类型的个人养老保险账户或“公积金”账户。养老保险费用由雇主和雇员共同分担，在被保险人退休或遇有特殊需要时，将个人账户基金定期或一次性支付给个人。

（一）新加坡的养老保险制度

1951年新加坡成立了养老金委员会，对老年福利问题进行了研究。1953年通过了中央公积金制度，1955年开始实施。同年成立了中央公积金局，负责整个公积金的管理运行。中央公积金制度通过立法，强制所有雇主、雇员依法按工资收入的一定比例向中央公积金局缴纳公积金，由中央公积金局加上每月应付的利息一并记入每个公积金会员的个人账户，专户储存。会员所享受的待遇，就在其账户的公积金额度下支付。

中央公积金制度建立的初期，只是一个简单的养老储蓄制度。几十年来，随着社会经济的发展和人民生活水平的提高，逐步发展演变成为一个包括养老、住房、医疗在内的综合性的制度。公积金由雇主和雇员共同缴纳。国家对公积金不征税，并为公积金的支付提供担保。公积金的缴费率由隶属于劳工部的全国工资理事会提出建议，经政府同意后实行。工资理事会在考虑经济增长、增加工资的同时，一并对公积金的缴费率提出建议。一般情况是在经济形势好、工资增长的同时，提高缴费率；在经济衰退、企业有困难时，降低缴费率。多数年份，雇主和雇员的缴费相同，少数年份不同。为了鼓励企业雇佣年纪大的雇员，制定了超过55岁的雇员，年龄越大，缴费率越低的政策。

公积金主要投资于政府债券。自1955年以来，公积金利率一直略高于通货膨胀率，从而保证了公积金不贬值，并略有增加。公积金利率随银行利率每年调整两次，每月计算一次，每年进一次账户。

中央公积金制度的基本出发点是自我保障，具有强烈的激励机制，要求会员首先应该自立，依靠自己，只有在自己储蓄存款不足时，才由家属填补。公积金制度把个人努力程度与本人存款多少和他所享受的待遇紧密地联系在一起，会员越是努力工作，公积金存款就越多，他所享受的养老金等福利待遇也越多。公积金采用预筹积累的资金方式，会员存款是以资金形式存在的。会员的存款采用个人账户集中管理的办法。个人账户没有人与人、代与代之间的转移关系，可以避免人口老龄化带来的困扰。政府出面为公积金支付作担保，增强了会员对制度的信心。公积金制度对新加坡的经济发展起到了重要作用：（1）通过购买政府债券，为国家经济建设提供了大量资金。（2）有效地抑制了通货膨胀。公积