

ZI GONG MO SHI

自貢模式

• 建立城鎮集體職工養老保險新製度探索 •



四川人民出版社

《自贡模式》编辑委员会

名誉主编 姜仁初

主 编 彭布尔

副主编 邱邦铭 王比一

编 委 古代学 余天授 彭布尔 邱邦铭

田俊明 王比一 刘 刚

执行编辑 刘 刚 谢有钧

序

中共四川省委
组织部常务副部长

罗玄仰

党的十一届三中全会以来，我国养老保险制度的改革迈出了较大的步伐，取得了可喜的成绩。但是，已经取得的进展离经济发展和改革进程的要求，尚有距离。按照中央的决定，社会保障制度改革仍将是今后十年改革的重要内容之一。

随着我国人口年龄结构的老化，“白发浪潮”已开始冲击我国，深刻的养老危机已严峻地摆在我们面前。回首前一阶段养老保险制度的改革，可以说，我们还没有作好迎接冲击的准备，深层次问题还没有得到解决。这种状况引起了社会各界的关注和担忧，同时也激发了许多有志于改革社会保障制度的同志去调查、去研究、去实践。摆在读者面前这本书，就是自贡市几个部门的几位同志在市委、市政府领导下，在有关部门的支持下，密切协作、深入调查研究而取得的一项成果。由于我有幸在自贡工作过四年，深知这项研究成果经政府采纳后，在经过不长时期的运行，就显示出了它的优越性，引起了强烈的社会反响，获得了社会各界的好评。

这项研究成果之所以能为政府采纳，获得好评，是因为有如下几个突出特点。

首先，统筹与积累相结合，逐步建立以积累为主的筹资方式，建立起了基金积累制度，这为化解21世纪我国将面临的养老危机作好了物质准备。在养老方式上，该方案提出了基本养老和企业、个人补充养老紧密结合的共同负担方式，并在养老保障问题上，提出了一个新的观念，即把职工退休待遇与社会养老保障加以区分。职工退休待遇体现的是对职工过去劳动的一种补偿，而社会保障则是政府的一种行为。二者的目的是不一样的。如果不将企业行为和政府行为加以区分，就不可能处理好国家、企业、个人多方面的关系，社会保障制度改革也就会因此而遇到困难和阻力。这也是至今养老保险制度改革难以取得突破性进展的一个重要原因。

其次，强调新旧体制的平滑过渡，减少社会震动，也是自贻方案的一个明显特点。社会的稳定是我国经济发展的基本保证，养老制度的改革涉及千百万人民群众的切身利益，我国的国情和现实的经济承受能力，不允许我们在一夜之间实现新旧体制的交替。研究报告十分妥贴的考虑和设计了新旧制度交替和过渡的方法，这一点是十分难得的。

再次，明确了劳动部门作为政府的职能部门，负责对养老保险的政策、制度、标准进行管理，委托中国人民保险公司具体经办养老保险业务，体现了政企分开、政事分开的原则，符合政治体制改革的方向。

最后，新体制的确立和运行不是建立在完全依托地方财政的基础之上，并且提出了将养老保险与地方经济建设结合起来，为地方经济发展服务。这就为养老积累基金的保值和增值找到了有效途径，也为减轻国家、企业、个人养老负担提供了可能。

上述几点，尚难尽数该项研究成果的全部特点，建议所有有志于探索有中国特色社会保险制度的有识之士，都来读读这本书，必将得出应有的结论，受到良好的启迪。

还应指出的是，这项研究成果，对自贡市二千多户集体企业、十多万职工进行了详细调查，获取了300万个基础数据，进行了大量的、系统的专题分析，提出了可供操作的方案，为政府决策提供了科学依据。这种实事求是的精神、脚踏实地的作风，对经济决策工作来说，无疑是值得称道和有借鉴意义的。

当然，这项研究成果并非尽善尽美，建立新型的社会养老保险制度也不会就此止步，大量的、深层次的理论与实践问题还有待解决，还需要许许多多人的努力。我相信，在以江泽民同志为核心的党中央的领导下，只要我们全面遵循党的基本路线，努力探索，深入实际，认真实践，建设有中国特色的社会养老保障制度，一定是会大有希望的！

1992年2月4日于成都

目 录

序.....	罗良仰 (1)
可贵的尝试和探索.....	陆 强 (1)
从《自贡方案》的实施看保险公司在社会保障 体制改革中的地位和作用.....	郑振华 (4)

第一篇 构想与探索

§ 1. 关于建立自贡市城镇集体所有制职工养老保险 制度的研究报告.....	(8)
§ 2. 自贡市城镇集体所有制职工养老保险调查资料 分析报告.....	(31)
§ 3. 自贡市城镇集体所有制单位职工养老保险调查 提要.....	(51)
§ 4. 自贡市城镇集体所有制单位职工养老保险调查 指标解释.....	(63)

第二篇 决策与实施

§ 1. 中共自贡市委财经领导小组第十八次会议纪要...	(70)
§ 2. 中共四川省委、省人大杨汝岱、李伯勇、宋宝 瑞、何郝矩等同志听取保险工作汇报时的讲 话摘要.....	(72)
§ 3. 四川省人民政府第六十一次常务会议纪要.....	(73)

- § 4. 自贡市人民政府第八十一次常务会议纪要..... (74)
- § 5. 姜仁初副市长在全市贯彻《城镇集体所有制职工养老保险暂行规定》动员大会上的讲话..... (75)
- § 6. 姜仁初副市长在全市城镇集体职工养老保险工作会议上的讲话..... (84)
- § 7. 对开展城镇集体所有制职工养老保险调研工作的组织及对有关问题的认识..... (96)
- § 8. 自贡市人民政府交办文件..... (103)
- § 9. 自贡市体制改革委员会、自贡市集体经济办公室、中国人民保险公司自贡市支公司关于开展我市城镇集体企业职工养老金保险工作的请示报告..... (103)
- § 10. 自贡市人民政府批转自贡市体制改革委员会《关于加强城镇集体所有制职工养老保险调研工作的报告》的通知..... (107)
- § 11. 关于加强城镇集体所有制职工养老保险调研工作的报告..... (107)
- § 12. 自贡市体制改革委员会、自贡市劳动局、自贡市集体经济办公室、中国人民保险公司自贡市支公司关于报送《自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行办法》的报告..... (110)
- § 13. 自贡市人民政府法制局关于《自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行规定(草案)》的审查意见报告..... (112)
- § 14. 自贡市人民政府关于发布《自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行规定》的通知..... (117)
- § 15. 《自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行规

定》.....	(117)
§ 16. 关于《自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行规定》修改情况的说明.....	(132)
§ 17. 自贡市集体职工积累式养老保险金测算中的若干考虑与设计.....	(136)
§ 18. 自贡市人民政府对市劳动局关于委托中国人民保险公司自贡市支公司办理自贡市城镇集体所有制职工养老保险业务的请示的批复.....	(140)
§ 19. 中国人民银行自贡市分行、中国工商银行自贡市支行、中国农业银行自贡市支行、中国银行自贡市分行、中国人民建设银行自贡市中心支行、交通银行自贡市支行、中国人民保险公司自贡市支公司《关于收缴城镇集体所有制职工养老保险金有关问题的通知》.....	(141)
§ 20. 自贡市劳动局、自贡市体制改革委员会、自贡市税务局、中国人民银行自贡市分行、中国人民保险公司自贡市支公司关于保障《自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行规定》实施有关问题的通知.....	(148)
§ 21. 自贡市劳动局关于印发《(自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行规定)实施细则》的通知.....	(150)
§ 22. 《自贡市城镇集体所有制职工养老保险暂行规定》实施细则.....	(150)
§ 23. 四川省人寿保险公司关于《自贡市城镇集体养老保险会计核算及财务管理试行办法》的批复.....	(157)

- § 24. 中国人民保险公司自贡市支公司关于报批《自贡市城镇集体养老保险会计核算及财务管理试行办法》的报告…………… (158)
- § 25. 自贡市城镇集体职工养老保险会计核算及财务管理试行办法…………… (158)
- § 26. 自贡市城镇集体职工养老保险方案及其实施情况…………… (169)

第三篇 评价与反映

- § 1. 国家经济体制改革委员会分配司的来信…………… (190)
- § 2. 原国家劳动总局社会保险司副司长胡方同志的来信…………… (191)
- § 3. 《国家、企业、个人都承担责任：颇有新意的自贡方案》…………… 新华社记者 贺晓林 (195)
- § 4. 《我国养老保险制度改革一大突破——自贡市在城镇集体单位试行统筹与积累相结合养老制度》…………… 《劳动安全导报》(199)
- § 5. 《自贡市人民政府作出决定：全面试行集体职工养老保险新办法》…………… 《人民保险报》(201)
- § 6. 《自贡模式——关于自贡市改革城镇集体企业职工养老保险的调查》…………… 《金融时报》(203)
- § 7. 《改革养老保障制度的有益尝试》…………… 《金融时报》(206)
- § 8. 《国家集体个人分担、积累与统筹相结合——自贡探索集体职工养老保险新路》…………… 《人民日报》(207)
- § 9. 国家体改委分配体制司副司长耿亮同志在城镇

集体企业职工养老保险制度《自贡方案》考察研讨会结束时的讲话.....	(208)
§ 10. 中国人民保险公司人险部副总经理胡忠文同志在城镇集体企业职工养老保险制度《自贡方案》考察研讨会上的发言摘要.....	(217)
§ 11. 《对我省城镇集体职工养老保险工作的几点意见》.....	四川省人寿保险公司 (223)

附录 实务处理文件及单证

§ 1. 中国人民保险公司自贡市支公司关于印发《自贡市城镇集体所有制职工养老保险实务处理手续》的通知.....	(226)
§ 2. 《自贡市城镇集体所有制职工养老保险实务处理手续(试行稿)》.....	(227)
§ 3. 单证目录和附件1~19.....	(238)
编后记.....	(257)

可贵的尝试和探索

自贡市人民政府市长



我市城镇集体所有制职工养老保险从1991年5月正式施行以来，已经运行快一年了。从运行的情况来看，运行中的各项指标都控制在预期的范围内，收支平衡，为迎接我国二十一世纪养老危机建立的养老基金已实现了第一年的积累。实施过程中出现的许多问题，都在市政府颁布的《暂行规定》和市有关部门制定的具体规定范围内，得到了妥善解决。运行情况良好。广大城镇集体职工盼望已久的养老保障制度，终于建立起来，并且从一开始就进入了良性循环的轨道。这无疑是一件值得高兴、值得庆贺的好事。

我市城镇集体职工养老保险从调研工作开始，一直受到市委、市政府和市级有关部门的高度重视。最初提出这个问题，我们有两点基本的想法，这就是既要考虑到建立符合我市城镇集体经济实际的养老保障制度，又要使这项制度不是孤立的就养老问题而论养老。我们有一个明确的想法，就是要把养老保障制度的建设同引导消费、分流消费基金，为地方建设筹集建设资金结合起来。基于这样一种想法，市政府决定首先摸清楚全市城镇集体经济的现状和职工队伍的构成情况。市政府成立了调研领导小组，且抽调人员组成办公室进行专题调查。经过一年多的努力，搞清了我市城镇集体经济的实际，这就是经济基础脆弱，职工总

数占全市职工的三分之一。最为突出的特点是职工队伍年龄结构偏低，并相对集中，80%以上的职工年龄集中在24岁至39岁之间。这就是说，21世纪二十年代前后，退休职工人数将大大超过在职职工人数，养老问题将成为突出的社会问题。我们现在考虑建设养老保障制度，不能忽视这个问题。

在充分的调查研究和分析测算基础之上，考虑到方方面面的因素，调研办的同志大胆提出了“统筹和积累相结合，双轨起步，分流并存，建立养老基金，逐步扩大积累，最终过渡到以积累为主的养老保障新体制”的设想。这一设想，在市财经领导小组会议上，得到了市委、市政府许多领导同志的肯定。经过具体的设计、论证，一个独具自贡地方特色的自贡市城镇集体职工养老保险方案形成了。这一方案，一出现就引起了社会各界的关注，并被新华社记者誉为“富有新意的自贡方案。”

自贡方案之所以富有新意，最主要的是，自贡方案对于我国养老保障制度的建设，进行了区别于“企业养老”和现在推行的全民统筹养老办法的若干大胆尝试和探索，取得了令人可喜的成果。

成果之一，它把养老保障制度的创立、建设和完善放在一个历史的长过程来规划、来逐步实现。从职工队伍的年龄分布来看，既有已退休的，又有近期将要退休的，还有今后较长时期才退休的，而潜伏的最大危机是21世纪二十年代退休人员的养老问题，因此，需要从历史、现实和未来的不同角度出发来设计养老保障制度，从经济承受能力来看，目前集体经济基础脆弱，且集体经济不同于全民所有制，不宜过份地在企业之间加大调剂量，但是，解决集体职工的养老问题，又是广大职工的迫切愿望，需要妥善处理二者的关系，从资金的筹集和运筹来看，目前压力不大，但今后压力大，需要建立一笔养老基金以应付今后面临的养

老问题，把集中的风险从时间延序上化解，这种选择符合我国即将进入老龄化社会的国情。

成果之二，它从社会保险管理体制建设的角度，提出了另一种模式和思路。这就是由政府行政职能机构的劳动部门负责管理，而由经济和经营实体的人民保险公司承担具体业务的承办。劳动部门主要管政策、管制度、管标准，并进行监督；保险公司发挥自身管理和资金运营的优势，承办具体业务。这样做，除了在经济上有许多好处外，更重要的是，政府和企业的职能做了明确的分开，有利于管理、有利于监督，能够做到各司其职，各尽其责。这符合政府机构改革的方向。

成果之三，随着自贡方案运行时间的延续，养老基金将逐步扩大积累、逐步丰裕。从我市职工队伍的年龄结构看，在近20年内，都不是主要的养老金支付期，无疑将积累大笔养老基金。在此期间，这笔资金将为地方经济建设提供稳定的、较长期的资金来源，这对地方经济来说，犹如注入了一股“活水”。这种把社会养老保障制度的建设同地方经济发展结合起来的思路，是颇有新意的。值得在其它改革中借鉴。

应当说，“自贡方案”的研究设计和出台实施，对于社会保障制度的改革而言，还有许多有益的成果和经验，当然，也必定还有许多需要不断发展和完善的地方。值此，我谨祝愿自贡城镇集体职工养老保险事业，能一如全市人民所预期的那样，在实践中不断丰富、完善和发展，为建设有中国特色的社会养老保障制度，做出新的探索、新的贡献。

1992年3月

从《自贡方案》的实施看保险公司在 社会保障体制改革中的地位和作用

中国人民保险公司
四川省分公司总经理

邵招华

(一)

从保险的起源和发展看，保险公司经营的对象是风险，就风险的集中经营管理而言，它本身就具有很强的社会性和宏观性。随着社会福利事业的兴起，社会保险也逐步发展起来。金融保险和社会保险，含义虽然有所不同，但是，二者又是有着密切联系的。从某种意义上说，没有保险业的发展，也就不会有社会保险的产生，二者是一脉相承的。

(二)

在我国，对保险公司能不能办社会保险，目前在认识上有较大争论。从理论上讲，两种意见各执一端。但从社会实践上看，二者并不是无法统一的矛盾。首先，社会保险与金融保险所依据的基本原理和追求的最终目标是一致的。其次，二者都同时参与国民收入的分配与再分配，并以维护社会安定，保障人民生活 and 促进经济发展为目的。因此，只要能处理好二者的关系，完全可以相互兼容、相互取长补短，更有利于社会保障制度的建设。

自贡市城镇集体所有制职工养老保险办法，就是一个有力的说明。自贡市的养老保险方案，体现了这样几个结合：

1. 统筹和积累相结合。用统筹方式解决已经退休和近期内将要退休职工的养老问题，用积累方式来解决将来退休职工的养老问题，同时将企业间退休费用吃国家“大锅饭”限制在最小程度上，调动了效益较好的集体企业投保的积极性，较好地解决了保险覆盖面和企业参与保险的积极性。

2. 行政手段和经济手段相结合。“自贡方案”采取由政府颁布文件、劳动部门主管、保险公司办理的方式，发挥其各自的职能优势，体现了政企分开、政事分开，做到了各司其职、各尽其责，有利于管理、有利于社会保障体制的建设。

3. 社会保障制度改革与地方经济发展相结合。“自贡方案”的实践，不仅解除了集体职工的后顾之忧、稳定了职工队伍、促进了社会安定，同时还筹集了大笔资金、合理引导消费，满足地方经济建设对资金的需求，对促进地方经济建设起到了积极作用。

4. 近期目标与远期目标相结合。近期目标以保生存需要为前提，以解决过去遗留的历史问题，让已经退休的职工老有所养、老有所靠；远期则以化解我国21世纪将要出现的“养老瓶颈”危机为目标，提出了从时间延序上化解养老风险的对策和办法。

此外，保险公司与人寿保险公司有一套专门人才。运用现代化的电脑设备，完全有能力把社会保险工作承担起来，不必另设机构，增加人员，可以大大减轻社会负担，提高工作效率。

从“自贡方案”的实践，我们不难看出，保险公司办理社会保险确实具有优势。这些优势表现在：第一，它与地方社会经济发展联系密切；第二，办理这项保险的成本费用较低；第三，资金安全约束机制较强；第四，资金可以在投资运用中增值；第五，有利于养老基金的建立，减少对财政的依赖；第六，有利于

理顺管理体制，探索建立有中国特色的社会保障制度。

(三)

李鹏总理指出：“保险公司也是政策性金融机构，不是单纯以盈利为目的”。社会保险和金融保险并不是互相排斥的，而是互相兼容的。鉴于此，中国人民保险公司完全有理由积极参与社会保障制度的建设。中国人民保险公司作为国务院直接领导下的经济实体，近几年来在发展保险业务的同时，积极办理了集体企业职工养老保险、乡镇企业职工养老保险、乡村招聘干部养老保险、个体劳动者养老保险、独生子女及父母养老保险、医疗保险等社会保险业务，充分发挥了积聚建设资金、组织经济补偿、安定人民生活、完善社会保障制度的作用，成效显著，已为社会所公认。人民保险公司为改革开放服务，这是国家赋予的一个重要职能和任务。“自贡方案”的实施，证明它为国家改革事业作出了一项重大贡献。希望大家爱护它、支持它、帮助它，促使它进一步完善。

我们竭诚愿意为改革我国的社会保障制度，建立起社会主义的新型保障体系、继续努力开拓，不断改进工作，积极搞好服务，为社会做出更大的贡献。

1992年2月

第一篇

构想与探索