

统一制度的操作指南

培训教学的理想资料

主编：韩良诚 焦凯平



企业养老保险制度
的

统一与实施

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业养老保险制度的统一与实施/韩良诚、焦凯平主编. 北京:
中国人事出版社, 1997. 6
ISBN 7-80139-032-6

I. 企… II. 韩… III. 企业-养老保险-财政制度-中国
IV. F842.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 05908 号

企业养老保险制度的统一与实施

中国人事出版社

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京颐航印刷厂印刷

1997 年 8 月第 1 版 1997 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12.5

字数: 326 千字 印数: 1—4000 册

定价: 26.00 元

序

我国企业职工养老保险制度改革始于80年代初,至目前共经历过三个阶段。第一阶段是80年代初期至1991年6月,以《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)文件为标志。33号文件确定了我国养老保险社会统筹实行“三方负担”原则和基金筹集实行“部分积累”模式,是我国企业职工养老保险制度改革的第一个里程碑。第二阶段是1991年6月至1995年3月,以《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6号)文件为标志。6号文件确定了我国企业职工养老保险制度改革的目标和“社会统筹与个人帐户相结合”的改革原则,是企业养老保险制度改革的第二个里程碑。第三阶段是1995年3月至今,以《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号)文件为标志。国务院国发〔1995〕6号文件发布之后,各地根据“统帐结合”的原则制定了各不相同的改革方案,其中有根据国务院6号文件精神确定的“办法一”和“办法二”,也有结合6号文两个办法的长处,创造性制定的“第三类办法”。多种养老保险改革办法并存,一方面有利于从多方面探索“统帐结合”的经验,另一方面也确实给实际工作带来诸多困难,不应当长久地存在下去。此外,在深化养老保险改革中,还存在着诸如基本养老保障水平偏高,横向攀比待遇水平;基金统筹层次过低,调剂能力不强和部分地区挪用、乱用养老保险基金等问题。这些问题归纳起来,集中的矛盾是基本养老保险制度的不统一和管理的分散化。国务院审时度势,及时作出了统一企业职工基本养老保险制度的决定。企业职工养老

保险制度的统一，适应了建立社会主义市场经济体制的要求，适应了改革实践的迫切需要，适应了社会保险走向法制化和加强宏观调控的需要，具有十分重大的意义。因此，可以认为国务院的这次决定是我国企业职工养老保险制度改革的第三个里程碑。

当前，各级劳动部门和社会保险机构的首要任务是认真学习国务院统一制度的决定，并按照有关方面的统一部署，精心组织实施。贯彻落实国务院的决定包括很多内容，如现行各类办法向统一制度的并轨、平稳实现“中人”过渡、逐步提高统筹层次、严格控制企业养老保险费率及基本养老保险个人帐户、业务程序等项基础工作的规范化管理。此外，随着基本养老保险制度的统一与实施，如何加快企业补充养老保险制度的建立步伐已成为日益重要的问题。所有这些问题，都需要各级劳动部门和社会保险机构下大力气去贯彻和实施。为配合这项工作，劳动部社会保险事业管理局会同社会保险司的同志及时编写了这本《企业养老保险制度的统一与实施》。本书汇集了各级劳动部门、社会保险机构及其他有关部门在养老保险政策、管理、操作各个环节上的工作经验，可以说是几年来艰苦探索的小结，对解决当前及今后深化改革中的现实问题，具有较强的针对性、实用性和可操作性。全书的主题在一定程度上体现了“抓管理、抓落实、抓规范”的社会保险管理机构的工作特色，因而不失为一本贯彻实施国务院统一企业职工基本养老保险制度决定的较好的参考资料。

我希望，随着养老保险制度改革的不断深化，各级劳动部门和社会保险机构能写出更多的贴近实践、指导实践的好书。

胡晓义

1997年7月22日

目 录

第一章 建立统一的企业职工基本养老保险制度	(1)
第一节 我国企业职工基本养老保险制度的建立与发展	(1)
一、养老保险的概念及基本类型.....	(1)
二、我国企业职工养老保险制度的建立与发展过程.....	(4)
三、改革前企业职工养老保险制度存在的主要问题.....	(8)
第二节 我国企业职工养老保险制度改革回顾	(13)
一、80年代以来的改革探索	(13)
二、国发〔1995〕6号文件关于深化改革的主要内容	(18)
三、基本养老金计发办法改革	(28)
四、“统帐结合”以来养老保险制度改革 的基本情况及存在的主要问题	(55)
第三节 建立统一的企业职工基本养老保险制度	(57)
一、统一制度的必要性和可行性	(57)
二、统一制度的主要内容	(61)
三、统一制度框架的主要特点及重大意义	(64)
第二章 统一企业职工基本养老保险制度的实施	(66)
第一节 现行改革方案向统一制度的并轨	(66)
一、并轨的时间	(66)
二、并轨的办法	(68)
三、并轨前后个人帐户储存额及缴费年限的处理	(70)
第二节 统一制度的“中人”过渡办法	(73)

一、“中人”的范围·····	(73)
二、“中人”养老金的一般结构及计发·····	(76)
三、不同办法并轨后“中人”养老金的结构及计发···	(77)
四、处理“中人”过渡应注意的几个问题·····	(81)
第三节 建立基本养老保险省级统筹·····	(82)
一、对省级统筹的基本认识·····	(82)
二、13个省级统筹单位基本情况分析·····	(84)
三、基本养老保险省级统筹的主要内容·····	(89)
四、建立省级统筹的几点设想·····	(91)
第四节 企业基本养老保险费率的控制与审批·····	(94)
一、我国企业社会保险及福利负担概况·····	(95)
二、企业基本养老保险费率的控制·····	(115)
三、企业基本养老保险费率的审批·····	(119)
第五节 加快养老金社会化发放工作的进程·····	(121)
一、养老金社会化发放的意义·····	(122)
二、实行养老金社会化发放的原理、原则·····	(123)
三、实行养老金社会化发放应具备的条件·····	(124)
四、实行养老金社会化发放存在的主要难点 和解决的办法·····	(125)
五、实行养老金社会化发放的几种过渡形式·····	(125)
第三章 企业补充养老保险制度的建立与实施·····	(127)
第一节 企业补充养老保险概述·····	(127)
一、建立企业补充养老保险的意义·····	(127)
二、企业补充养老保险的性质及建立的基本条件·····	(131)
三、建立企业补充养老保险的原则·····	(134)
第二节 建立企业补充养老保险的主要内容·····	(135)
一、企业补充养老保险的资金渠道·····	(135)
二、企业补充养老保险的补充水平·····	(137)
三、企业补充养老保险的补充方法·····	(138)

四、确定企业补充保险水平和方法时应注意的问题	(142)
五、企业补充养老保险的经办	(143)
六、企业补充养老保险基金的支付和转移	(144)
第三节 其他形式的补充保险	(144)
一、个人储蓄性养老保险	(144)
二、群众团体举办的职工互助性补充保险	(145)
三、家庭养老方式	(146)
第四节 部分国家企业补充养老保险简介	(147)
一、美国私人养老金计划	(147)
二、英国的补充退休年金	(153)
三、瑞典的老年补充年金	(153)
四、瑞士的职业互助金	(154)
五、捷克补充养老保险简介	(155)
六、国外企业补充养老保险的一般特点	(157)
第五节 企业补充养老保险案例	(157)
一、邮电企业补充养老保险和职工个人 储蓄性养老保险试行办法	(157)
二、中国××(集团)公司企业补充养老保险 试行办法	(161)
三、上海××总公司职工补充养老保险实施方案	(168)
四、××(集团)公司员工补充保险试行办法	(174)
五、上海××股份有限公司职工补充养老保险 暂行规定	(178)
第四章 职工基本养老保险个人账户规范化管理	(181)
第一节 个人账户规范化管理的背景	(181)
第二节 个人账户规范化管理的重要意义	(187)
第三节 个人账户的建立	(189)
第四节 个人账户的管理	(200)

第五节	个人帐户储存额的计算方法·····	(205)
第六节	个人帐户的转移·····	(217)
第七节	个人帐户的支付及继承·····	(219)
第八节	个人帐户相关问题的处理说明·····	(223)
第五章	企业职工基本养老保险业务管理程序·····	(240)
第一节	统一基本养老保险业务管理程序的目的·····	(240)
第二节	统一基本养老保险业务管理程序的基本原则 ·····	(246)
第三节	基本养老保险业务管理环节设置与职责划分 ·····	(250)
一、	业务管理环节与职责·····	(251)
二、	基本养老保险业务管理流程图·····	(254)
三、	业务管理环节与机构设置的关系·····	(255)
第四节	基本养老保险业务管理程序·····	(257)
一、	缴费核定·····	(258)
二、	费用征集·····	(260)
三、	费用记录处理·····	(261)
四、	待遇审核·····	(262)
五、	待遇支付·····	(262)
六、	基金会计核算与财务管理·····	(263)
第五节	表式与填制说明·····	(264)
一、	表式目录及表样·····	(264)
二、	表式填制说明·····	(272)
第六节	基本养老保险基金实行收支两条线管理 对业务管理程序的影响·····	(276)
一、	收支两条线管理的基本模式·····	(276)
二、	实行收支两条线管理后对业务管理程序的影响 ·····	(278)
第六章	养老保险基金管理 with 保值增值·····	(281)

第一节 养老保险基金概述.....	(281)
一、养老保险费用的筹集.....	(281)
二、养老保险基金的形成与分类.....	(284)
三、养老保险基金投资的原则.....	(286)
第二节 债券与债券投资.....	(290)
一、债券的种类.....	(291)
二、债券的发行方式.....	(297)
三、债券的价格.....	(301)
四、债券投资年收益率的计算方法.....	(302)
五、养老保险基金债券投资技术浅述.....	(307)
第三节 股票与股票投资.....	(310)
一、股票及股票交易的基础知识.....	(310)
二、上市公司评估——阅读、分析公司年报.....	(319)
第四节 养老保险基金投资的评估.....	(330)
一、养老保险基金投资收益评估.....	(330)
二、养老保险基金管理人评估.....	(332)
三、养老保险基金保值、增值程度评估.....	(334)
第五节 国外养老保险基金投资分析.....	(337)
一、主要发达国家养老保险基金投资分析.....	(338)
二、发展中国家对养老保险基金投资的法律限制.....	(349)
第六节 我国养老保险基金管理存在的问题及对策.....	(352)
一、我国养老保险基金管理现状及法律、法规.....	(352)
二、我国养老保险基金管理存在的主要问题.....	(355)
三、我国养老保险基金管理的对策.....	(357)
第七节 基本养老保险基金实行收支两条线 管理有关问题的探讨.....	(358)
一、收支两条线管理的基本环节.....	(358)
二、基本养老保险费用的征集.....	(359)
三、基本养老保险费用的存储.....	(360)

四、基本养老保险金的支付·····	(360)
五、基本养老保险基金管理·····	(361)
六、关于社会保险机构的经费问题·····	(361)
第七章 重要文件选编 ·····	(363)
国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险 制度的决定 (国发〔1997〕26号) ·····	(363)
国务院领导同志在全国统一企业职工基本养老 保险制度工作会议上的讲话精神·····	(366)
劳动部部长李伯勇在全国统一企业职工基本养老 保险制度工作会议上的讲话 (摘要) ·····	(375)
国家体改委副主任王东进在全国统一企业职工基本 养老保险制度工作会议上的讲话 (摘要) ·····	(380)
国务院领导同志在全国统一企业职工基本养老 保险制度工作会议上的总结讲话精神·····	(382)
后记 ·····	(387)

第一章 建立统一的企业职工 基本养老保险制度

第一节 我国企业职工基本养老保险 制度的建立与发展

一、养老保险的概念及基本类型

1. 养老保险的概念

养老保险是社会保险制度的重要内容，也是整个社会保障制度中最基本的内容。在当今世界上，离开养老或退休问题来谈论社会保险或社会保障，几乎是不可思议的。所谓养老保险（或养老保险制度）是国家和社会根据一定的法律和法规，为解决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退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。这一概念包含三层含义：

（1）养老保险是在法定范围内的老年人完全或基本退出社会劳动生活后才自动发生作用的。这里所说的“完全”，是以劳动者与生产资料的脱离为特征的；所谓“基本”，指的是参加生产活动已不成为主要社会生活内容。需强调说明的是，法定的年龄界限才是切实可行的衡量标准。

（2）养老保险的目的是为老年人提供保障其基本生活需求的稳定可靠的生活来源。

（3）养老保险是以社会保险为手段来达到保障的目的。养老保险是世界各国较普遍实行的一种社会保障制度。一般具有以下

几个特点：①由国家立法，强制实行，企业单位和个人都必须参加，符合养老条件的人，可向社会保险部门领取养老金；②养老保险费用来源，一般由国家、企业和个人三方共同负担，并实现广泛的社会互济；③养老保险具有社会性，影响很大，享受人多且时间较长，费用支出庞大，因此，必须设置专门机构，实行专业化、社会化的统一规划和管理。

2. 养老保险的基本类型

养老保险制度的形成与发展，是与各国的政治、经济和社会文化的变化相适应的，是社会化大生产的产物。

当前，世界上实行养老保险制度的国家可分为三种类型，即投保资助型（也叫传统型）养老保险、强制储蓄型养老保险（也称公积金模式）和国家统筹型养老保险。

（1）投保资助型（传统型）养老保险。该种养老保险制度是当代主要的养老保险制度，实施于世界上大多数国家。它是通过立法程序强制工资劳动者加入，强制雇主和劳动者分别按照规定的投保费率投保，并要求建立老年社会保险基金，实行多层次退休金。国家是老年社会保险的后盾，在财政、税收和利息政策上给以资助。多层次退休金，一般有两层次与三层次之分。如果再加上个人自愿投保，养老退休金的层次更多。社会退休金的层次分普遍养老金、雇员退休金与企业补充退休金。雇员退休金起主导作用，它又分为工资挂钩退休金、基础退休金和附加年金。为保障劳动者的晚年生活，退休金的给付贯彻奖励原则、分享经济成果原则、和物价指数或工资增长指数挂钩原则。

这种制度，所缴费用并不分配到个人的帐户上，享受待遇的资格取决于是否缴纳费用。每个成员的缴费量与领取待遇不一定完全相等，因为这种模式固有的在同一代人中分享风险与资源。这个原则也可以延伸到跨代资源再分配。大部分发展中国家现采取一种部分积累基金的方法。积累起来的储备金可用来投资获利以补充所缴费用。社会保险计划每隔3到5年需要来一次精算预测，

以对缴费比率的适当调整提出建议，还要考虑到计划中任何重要修改。

这种养老保险制度的优点在于：它提供定期的待遇支付以确保整个退休期间得到保障，通过风险分担与资源分享，使投保人免遭通货膨胀与投资风险。该制度强调待遇与收入及缴费相联系，并有利于低收入者。当然，这种用建立社会保险基金来分享资源的制度也存在不足，即制度的透明度不高，由于缴费没有记到个人帐户上，因而不利于激励劳动者个人的自我保障意识，政府承担的责任很大。

(2) 强制储蓄型养老保险。该制度也称公积金模式，是一种固定缴费的模式，对缴费率有具体规定，待遇由所缴费用以及利息决定。缴费及利息积累在每个人的帐户上。当投保人年老、伤残或死亡时，帐户上的钱可一次或按月支付。缴费由雇员和雇主共同承担。某些公积金允许提前支付，如购买房屋、教育贷款等。

根据不完全统计，现今有大约 19 个国家，实行一种名叫“中央公积金制”，而实为强制储蓄型老年社会保险制度。这些国家是菲济、加纳、印度、印度尼西亚、马来西亚、肯尼亚、尼泊尔、尼日利亚、新加坡、斯里兰卡、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚、所罗门群岛等。其中，新加坡作出的成绩最显著。

该制度的优点是透明度较高，激励作用较强，强调个人的自我保险，因而政府的责任较小，负担较轻，同时对国家储蓄有利。但其存在问题和不足之处也比较明显：①缺乏互助互济性。社会保险固有的特性之一是互济性，一人出现风险靠大家缴费分担。但强制储蓄型养老保险缺乏此种机制，突出的是多劳多得，少劳少得。②退休金比较单一。由于这种制度规定了高投保率，企业（雇主）投保费很高，已无力再出资筹办企业补充养老保险，这样，雇员只能享受单一的基本养老金，再无其他社会退休金来源。雇员退休后较高层次的需求，只能通过商业性人寿保险来获得。③该制度对年轻工人和低薪工人的老年生活保障不力。由于实行该

制度的退休者的退休待遇主要由该职工在职时的工龄（缴费年限）、年薪等因素决定，缴费年限长、收入高者退休时个人账户储存额自然就多，反之则少。这样，缴费年限短者若丧失劳动能力和低收入者难以保证晚年的基本生活。④该制度还可能因为过高的缴费率导致企业产品的国际竞争能力下降，严重时还可能导致整个经济的滑坡。

（3）国家统筹型养老保险。该制度由国家（或国家和雇主）全部负担雇员的养老保险费，雇员个人不交费，是一种典型的福利型的养老保险制度。瑞典、挪威、前苏联和波兰等国家实行这一养老保险制度。该制度的缺点是资金来源渠道单一，政府和企业负担过重。事实上瑞典、挪威等福利国家正受着由该制度带来的一系列经济和社会问题的困扰，正在寻求解决和改革办法。

二、我国企业职工养老保险制度的建立与发展过程

1. 我国企业职工养老保险制度的建立

我国职工的养老保险，是党和国家为保障职工因年老丧失劳动能力退休后的基本生活而建立的一种社会保险制度。我国历部宪法，对养老保险都有明文规定。1982年12月由第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第四十四条规定：“国家依照法律规定实行企业事业的职工和国家机关工作人员的退休制度。退休人员的生活受到国家和社会的保障。”1994年7月5日颁布的《中华人民共和国劳动法》也明确规定：“国家发展社会保险事业，建立社会保险制度，设立社会保险基金，使劳动者在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下获得帮助和补偿。”

在旧中国，职工的养老保险几乎没有，除一些外商企业、官办企业和个别民族资本主义企业有一些一次性退职待遇外，广大劳动者到了晚年，往往被解职一脚踢出厂门，生活十分凄凉。

中国共产党十分重视社会保险，在建国前党召开的六次全国劳动大会上，有五次提出社会保险国家立法问题，在各革命根据地和解放区，为了发展战时生产，保护工人利益，提高生产积极

性，取得战争胜利，都颁布实施了待遇标准各异的养老保险办法。新中国成立后，党和政府在国家的财政经济存在很多困难的情况下，为解决职工丧失劳动能力后的困难，于1951年2月26日由政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》。在“条例中”，对养老保险作出具体的规定，即：退休条件为①一般职工，男年满60岁，一般工龄25年，本企业工龄10年；女年满50岁，一般工龄20年，本企业工龄10年。②从事井下、高空、高温工作的职工，退休年龄提前5年；工龄一年按一年零三个月计算。③从事有害健康的化工、兵工工作的，退休年龄男提前5年，女提前10年；工龄一年按一年零六个月计算。其退休待遇为本人标准工资的35%~60%。

因此，我国企业职工养老保险制度是从《劳动保险条例》的颁布实行同时建立起来的。据资料记载，1952年退休人数为2万人。

2. 我国企业职工养老保险制度的发展过程

《劳动保险条例》颁布后，历史上作过若干次修改，其中关于企业职工养老保险方面的演变过程如下：

1953年，国家财政经济状况已经根本好转，大规模经济建设即将开展，为适应这一要求，原政务院于1953年1月2日对《劳动保险条例》作了修正，养老保险标准酌情提高到50%~70%，即本企业工龄满5年不满10年的，为本人工资的50%；本企业工龄满10年不满15年的为60%；本企业工龄满15年及其以上的为70%。当时，职工工资构成的主要成分是标准工资，奖金、津贴等所占比重极小，为计算方便起见，1954年10月全国总工会书记处发出通知：“按职工本人工资计算支付劳动保险待遇时，一律按本人标准工资计算。”从此，养老金的计发基数就由“本人工资”改为“本人标准工资”。1958年2月，国家对企业 and 机关实行统一的养老保险制度，并建立了因工因病完全丧失劳动能力的退休办法，因各种原因退休的养老金计发标准如下：

连续工龄	养老金标准（为本人退休时标准工资的%）	
	正常退休	因病完全丧失劳动能力退休
满 5 年不满 10 年	50	40
满 10 年不满 15 年	60	50
满 15 年及其以上	70	60

因工致残完全丧失劳动能力退休的养老金标准为：

	养老金标准 （为本人退休时标准工资的%）
饮食起居需人扶助的	75
饮食起居不需人扶助的	60

另外，从 1958 年 3 月起，对不符合退休条件、因体弱有病不能工作的职工，实行了退职制度。退职补助费的具体标准为：连续工龄 10 年以下的，每满 1 年发给 1 个月本人标准工资；连续工龄 10 年以上的，从第 11 年起，每满 1 年发给 1 个半月本人标准工资，最多不超过 30 个月本人标准工资。

到 1978 年，为了适应新时期和四化建设的要求，养老金标准作了适当调整：

		养老金标准（为本人退休时标准工资的%）
解放战争时期参加工作的		80
建国以后参加工作的	连续工龄满 20 年及其以上	75
	连续工龄满 15 年不满 20 年	70
	连续工龄满 10 年不满 15 年	60

同时，实行了养老金最低保证数办法，适当提高因工致残完全丧失劳动能力退休的养老金标准，退职补助费的支付办法也作了改变：正常退休的养老金低于 25 元的，按 25 元发给；因工致残完全丧失劳动能力退休，饮食起居需人扶助的，其养老金标准由原来的 75% 提高到 90%，饮食起居不需人扶助的由原来的 60% 提高 80%，养老金低于 35 元的按 35 元发给；原来一次性支付的退职补助费改为长期支付的退职生活费，标准为本人标准工资的 40%，低于 20 元的按 20 元发给。

1983 年，根据当时的财政经济状况，为了解决退休人员的生活困难，对最低保证数作了调整，即正常退休的由 25 元提高到 30 元，因工致残完全丧失劳动能力退休的由 30 元提高到 40 元，退职的由 20 元提高到 25 元。同年，随着机关、事业和企业单位对建国前参加工作的部分老干部实行离职休养制度，对企业中符合离休条件、建国前参加工作的老工人，也实行了退休时养老金按本人标准工资 100% 发给的办法，并根据参加工作的时期不同发给 1—2 个月的生活补贴，从而保护了这部分老工人的利益，缓解了企业与机关在这一问题上的矛盾。

1989 年 10 月起，在职职工普调工资，为维护社会安定团结，对退休人员也普遍增加了养老金，增加的数额相当于本人原来的一级工资，少数人增加了 2 或 3 个工资级差，同时还提高了养老金的最低保证数，正常退休的由 30 元提高到 50 元，因工致残退休的由 40 元提高到 60 元，退职的由 25 元提高到 40 元。

1992 年 1 月，为了保障退休人员的基本生活，国家对退休人员的养老金，在原有的基础上又提高了 10%，增加的数额不足 10 元的按 10 元发给。退职生活费也按此办法增加。

中国企业职工养老保险制度的建立，对于保障职工因年老退休后的基本生活，解除他们的后顾之忧，促进生产发展和社会安定，都起了积极作用，初步实现了宪法赋予职工在年老时获得物质帮助的权利。