

城镇职工 社会养老保险

主 编：李华明

副主编：许慕北 孙中亮



湖南科学技术出版社

探索社会保险理论
指导社会保险实践

熊洪泉
一九五八年八月

序 言

我国人民在邓小平同志巡视南方重要谈话与中央政治局全体会议精神的鼓舞下，正在抓住有利时机，加快改革开放步伐，力争经济更好更快地跃上一个新台阶。

九十年代是我国经济体制改革的关键时期，改革必须配套。社会保险制度的改革是经济体制与运行机制配套改革的一个重要内容。为了推进社会保险制度的改革，湘潭大学消费经济研究所李华明副教授、湖南省郴州地区劳动局副局长张荣德等同志共同撰写了《我国城镇职工社会养老保险》一书，适应我国经济体制改革的新动向，值得高兴！

本书从我国基本国情出发，运用马克思主义的立场、观点与方法，对我国城镇职工社会养老保险制度改革的重大理论与实际问题进行全面、系统的论述，主要内容有：我国城镇职工社会养老保险制度改革的理论依据与遵循的基本原则；城镇职工社会养老保险费用的来源；社会养老保险基金的筹集模式；社会养老保险基金的保值增殖、给付与管理；社会养老保险金与物价和职工人数的数量变动关系；城镇职工社会养老保险制度改革的展望与国外社会养老保险经验借鉴等。全书内容新颖、理论密切联系实际、结构严谨、文字表述流畅、简洁；书中有不少独到、精辟的见解。这是关于城镇职工社会养老保险方面的一本好书，值得一读。

本书出版，对全国企业劳动人事、工资分配与社会保险

制度的改革将起推动作用，并有助于社会主义商品经济新体制及其运行机制的建立与完善。这种良好影响，应当预加肯定，特别值得重视。

刘涤原

1992年8月20日于武昌·珞珈山

前 言

“我国城镇职工社会养老保险研究”是经湖南省教委批准的科研课题。本课题由湘潭大学消费经济研究所与湖南省郴州地区劳动局组织多年从事社会保险研究的理论工作者与实际工作者共同探讨并撰写成《我国城镇职工社会养老保险》一书。湖南省社会劳动保险事业管理局局长郭铁明同志给予了有力的支持。

本书由郭铁明、张荣德任编委会主任。李华明任主编，许慕北、孙中亮任副主编。本书初稿由下列同志执笔：第一章、第三章第2节颜波，第二章许慕北，第三章第1节曾广兴，第四章张荣德，第五章李宗茂、孙中亮，第六章孙中亮，第七章李永军，第八章曹红坚，第九章曾广兴、梁德湘，第十章李新家、周显志，第三章第3节、第十一章第1、2、4节李华明，第3节孙中亮。参加本书修改的同志是李华明、李新家、孙中亮、颜波。全书最后由李华明统一修改定稿。

本书在撰写、修改过程中得到了不少经济理论工作者与湖南省党政领导同志的亲切关怀与支持。中共湖南省委书记熊清泉同志为本书题词，我国老一辈著名经济学家、武汉大学经济学院刘涤源教授写序言。湖南省郴州地区劳动局副局长张荣德同志对本书的写作与出版十分关心。此外，还得到了湖南省株洲市社会劳动保险事业管理局、衡阳市劳动局

社会保险处、郴州地区劳动局社会保险处、中共湘潭市委党校、湘潭大学科研处等单位的大力支持与帮助，湖南科学技术出版社的同志进行了具体指导。在此一并表示衷心的感谢！

由于时间仓促，编者水平有限，书中差错难免，恳请经济理论工作者、实际工作者及广大读者提出批评指正。

编 者

1992年8月23日

目 录

第一章 绪论.....	(1)
第一节 城镇职工社会养老保险的特点和作用.....	(1)
第二节 社会保险与商业保险的区别与联系.....	(12)
第三节 城镇职工社会养老保险的研究内容和方 法.....	(19)
第二章 我国社会养老保险制度的建立和发展.....	(27)
第一节 我国社会养老保险制度的建立.....	(28)
第二节 我国社会养老保险制度的初步改革.....	(35)
第三节 建立与经济体制改革相配套的社会养老 保险体系.....	(46)
第三章 城镇职工社会养老保险费用的来源.....	(51)
第一节 城镇职工养老保险费用来源的形式.....	(52)
第二节 养老保险基金的劳动属性.....	(59)
第三节 城镇职工养老保险费用由国家、企业和 个人共同负担.....	(72)
第四章 社会养老保险基金筹集模式.....	(82)
第一节 社会养老保险基金筹集模式.....	(82)

第二节	社会养老保险基金筹集模式选择的 原则.....	(92)
第三节	选择合理的社会养老保险基金筹集模 式.....	(96)
第五章	加强养老保险基金的管理.....	(113)
第一节	加强养老保险基金管理的意义.....	(113)
第二节	养老保险基金管理的主要内容.....	(122)
第三节	加强养老保险基金管理的措施.....	(130)
第六章	社会养老保险基金的保值增值.....	(141)
第一节	社会养老保险基金保值增值的必要性与 可能性.....	(141)
第二节	社会养老保险基金保值增值的途径.....	(148)
第三节	社会养老保险基金保值增值的原则和亟 待解决的问题.....	(160)
第七章	社会养老保险金的给付.....	(167)
第一节	社会养老保险金给付的年龄条件与合 格期.....	(167)
第二节	社会养老保险金给付的标准.....	(173)
第三节	社会养老保险金给付的形式.....	(183)
第四节	社会养老保险金给付的计算方法.....	(185)
第八章	养老保险金与物价和职工人数的数量变动 关系.....	(198)
第一节	物价不变时职工养老保险金的数量分析.....	(198)
第二节	物价变动和经济增长条件下,养老保险 基金与职工所得养老保险金的数量关系.....	(205)

第三节	养老金与投保职工人数的数量变动关系.....	(221)
第九章	城镇职工社会养老保险管理体制.....	(231)
第一节	我国社会养老保险管理体制的历史沿革与弊端.....	(231)
第二节	建立新的社会养老保险管理体制的基本原则.....	(240)
第三节	我国新的社会养老保险管理体制的设想.....	(246)
第十章	国外社会养老保险借鉴.....	(256)
第一节	发达国家的社会养老保险制度.....	(256)
第二节	原苏联东欧国家的社会养老保险.....	(280)
第三节	发展中国家的社会养老保险.....	(296)
第四节	国外社会养老保险借鉴.....	(304)
第十一章	城镇职工社会养老保险制度改革展望.....	(309)
第一节	未来城镇职工社会养老保险的基本特征.....	(309)
第二节	建立全国统一的养老保险基金制度.....	(325)
第三节	未来城镇职工社会养老保险金的给付.....	(331)
第四节	未来城镇职工社会养老保险的管理体制与法制建设.....	(336)

第一章 绪 论

人类本身在发展过程中受自然规律的制约，不可避免地会进入老年，丧失劳动能力。老年人的生活保障问题，不仅直接关系到这些社会成员的生存问题，而且还会引起或涉及其他一系列的社会经济问题。因此，如何满足社会成员在年老丧失劳动能力后的基本生活需要，解决“老有所养”的问题，就随着社会生产力发展水平的日益提高，剩余劳动产品的愈来愈丰富和人类社会的不断进步而越来越受到人们的普遍关注和重视。解决“老有所养”的问题及其实现程度，就成为衡量一个社会或国家生产力发展水平高低和社会进步程度的重要标志，也是表明一个国家的社会保障体系是否健全，居民的生活水平、生活质量高低的重要指标。

第一节 城镇职工社会养老保险 的特点和作用

一、城镇职工社会养老保险的含义

由于“进入老年”这种人类自身发展规律的不可抗拒

性，就导致了人类类似“积谷防饥”，“养儿防老”等防老养老措施的产生和发展，这种需要和行为在人类社会的早期就存在，只是表现的方式和保障的范围在不同的历史时期有所不同，而且随着人类社会的进步不断地得到发展和完善。

在我国，早在几千年前就存在着养老保险制度。公元前2000年我国的《礼记·礼运》中已有“……故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终……”等有关养老保险的观点和思想。在奴隶制的商朝，就对官员实行了养老保险（这种养老保险称之为“致仕”），以后随着社会的发展，到周朝逐渐形成了一套制度，认为：人到50岁后开始进入衰老期，其养老问题由本乡官府负责，60岁后由诸侯负责，待遇有所提高，70岁后则属天子管辖范围，其养老待遇更加丰厚。在此后漫长的封建社会，官员养老的俸禄随其年龄、品级和功绩的差别而有所不同，而且各个朝代还有所区别。在半封建半殖民地的旧中国，仅有一些外商企业、官办企业和个别民族资本主义企业的工人年老退职时享受一点一次性的退职待遇。

中国共产党十分重视社会养老保险，在建国前的各革命根据地和解放区，就曾颁布和实行了待遇标准各异的社会养老保险办法，这对于保护工人利益，提高生产积极性，发展经济和取得革命战争的胜利起了十分重要的作用，也为解放后我国社会养老保险制度的建立积累了经验，打下了基础。新中国成立后，劳动人民成了国家的主人，党和政府为了解决职工丧失劳动能力后的生活困难，着手草拟《保险条例》，并于1951年正式公布了《中华人民共和国劳动保险条

例》，规定了职工的社会养老保险办法。从此，在国家职工中建立起了社会养老保险制度。此后，随着我国社会主义经济的发展，人们对养老保险的需求日益扩大，城镇职工社会养老保险的实施办法也得到了不断的修订与完善，对城镇职工社会养老保险的理论研究也受到了重视和加强。

本书中所说的城镇职工包括全民所有制企业、集体所有制企业、私营企业职工，外资企业中方职工与个体劳动者等。^{*}所谓城镇职工社会养老保险是指上述劳动者年老丧失劳动能力后，从国家和社会获得物质帮助的一种社会保障制度。这是国家对城镇职工履行的社会责任，也是他们应该享受的基本权利。在我国，为了保障城镇职工这一基本权利，国家通过立法的形式为年老丧失劳动能力后的城镇职工提供生活保障，建立了一种社会保险制度，就是城镇职工社会养老保险制度，它是社会保险制度中最重要的组成部分，也是社会养老保险制度最重要的内容之一。

二、城镇职工社会养老保险的特点

城镇职工社会养老保险与社会保险其他组成部分（如工伤保险、医疗保险、待业保险）一样，是社会化大生产的产物，并随着社会化大生产的发展而发展。因此，城镇职工社会养老保险同样具备社会化大生产条件下一切社会保险的共同属性，或者说它们具有相同的“自然属性”；但是，城镇

^{*}为了便于分析问题，在本书中，我们将城镇个体劳动者列入职工范围，特此说明。

职工社会养老保险又因保险对象（职工）在国家政权中所处的地位不同而有着不同的“社会属性”，在资本主义制度下，工人阶级是被压迫、被剥削的阶级，职工社会养老保险是工人阶级为了自身的生存权利与资产阶级长期进行斗争的产物，是资产阶级为了缓和阶级矛盾、分化瓦解工人阶级斗争意志的结果。德国宰相俾斯麦曾露骨地说：“养老金有了盼头，人们就会满意，就容易听指挥”。因此，在资本主义制度下，职工的社会养老保险，是资本家阶级对工人创造的劳动力价值的偿还，是维护资本主义制度的一种“安全网”和“减震器”。

在社会主义制度下，由于实现了生产资料公有制，劳动人民成为国家的主人，生产的最终目的是满足人们日益增长的物质文化生活的需要。为了保障职工年老丧失劳动能力后的基本生活，解除他们的后顾之忧，实现宪法赋予职工在年老时获得物质帮助的权利，建立了城镇职工社会养老保险制度，这是党和政府对广大职工的关怀，体现了社会主义制度的优越性；同时，城镇职工社会养老保险的实践也证明，它对于促进生产的发展和社会的安定，发挥了积极的作用。

具体说来，我国城镇职工社会养老保险具有如下的特点：

第一，城镇职工社会养老保险是由国家通过立法形式强制实施的一种社会保障制度。我国宪法第44条规定：“国家依照法律规定实行企事业单位的职工和国家机关工作人员退休制度，退休人员的生活受到国家和社会的保障。”因此，凡属于法律规定范围的城镇职工都必须无条件地参加社会养

老保险，并按规定履行缴费义务。城镇职工退休的条件，其养老保险的缴费标准和待遇项目，保险金的给付标准等，均由国家或地方政府的法律、法规统一确定，职工个人（包括职工所在单位）在是否参加城镇职工社会养老保险和待遇标准等方面均无自由选择权力。我国城镇职工社会养老保险的这种强制性体现在两个方面，一是城镇职工社会养老保险对象的强制性，凡属应参加城镇职工社会养老保险的单位和职工个人，必须参加；二是社会养老保险费用收缴的强制性，城镇职工社会养老保险费用的收缴采取强制扣缴的办法，任何单位和个人不得拒付。城镇职工社会养老保险的这种强制性，对于保证实现宪法赋予城镇职工年老丧失工作能力时取得基本生活需要的基本权利，对于有效地筹集保险基金，获得稳定可靠的经济来源，为解决城镇职工的“老有所养”问题提供坚实的物质基础，都有十分重要的作用。

第二，城镇职工社会养老保险是所有城镇职工的一项基本权利。城镇职工社会养老保险对所属成员具有普遍保障责任。凡因年老丧失劳动能力后没有基本生活保障的城镇职工，都应列入城镇职工养老保险的范围，以保障其基本生活需要。因此，就其保险范围来看，它具有社会性的特征。在我国，城镇职工社会养老保险的范围随着经济体制改革的进行和深入而不断扩大。在传统的计划经济体制下，由于受到单一计划经济、统收统支的财政体制和统包统配的劳动力管理本制的制约，城镇职工养老保险保障的范围很窄，只限于全民所有制企业的固定职工，区县以上集体企业和外商投资企业参照执行。此后，为了保证劳动用工制度改革的顺利进

行，在城镇职工社会养老保险制度方面实行了一些配套的改革措施。比如，1986年国务院颁发77号文件，规定建立起对劳动合同制工人在年老丧失劳动能力时，由国家和社会给予物质帮助的社会养老保险制度。要求从劳动合同制工人参加工作的第一个月起，用工单位和劳动合同制工人本人就要按月向当地社会保险机构缴纳养老保险费，单位和个人缴纳的退休养老费用，存入社会保险机构在银行开设的“退休养老金”专户，专款专用，基金不敷使用时，由国家给予补贴，劳动合同制工人退休后，按月发给退休养老金，直至死亡。1989年10月，国务院又发布了41号令，决定对全民所有制单位招用的临时职工实行社会养老保险制度，其养老保险费的缴纳标准和支付、管理办法，比照劳动合同制工人社会养老保险的办法实施。尽管如此，我国城镇职工养老保险保障对象的范围仍然有限，不够广泛。随着我国商品经济的迅速发展，经济体制改革和劳动用工制度改革的深入，出现了多种经济成份和多种经营形式长期并存、共同发展的局面，在集体企业、联合企业、私营企业、外资、合资企业工作的中方职工，以及临时工和个体劳动者占城镇职工的比重会有所上升，我国的劳动用工制度将打破所有制的界限，进行横向联系，参予市场竞争，这就迫切需要扩大城镇职工养老保险保障对象的范围，迫切需要建立起包括所有城镇职工在内的退休养老保险制度，使上述职工与全民所有制的固定职工一样，在年老丧失劳动力后享受其保障基本生活需要的权利。因此，我国城镇职工社会养老保险保障对象的范围，将包括全民所有制企业的固定职工、合同工、临时工，集体所有制

企业职工，外商投资、合资企业的中方职工，城镇私营企业职工和个体劳动者在内。只有这样，才能充分体现我国城镇职工社会养老保险的社会性和广泛性的特征，才能更好地保障城镇职工的合法权益和促进经济体制改革的深入进行及商品经济的迅速发展。此外，城镇职工社会养老保险的社会性，还表现在其保险费用的征集、保险基金的管理和保险金的发放等方面。

第三，城镇职工社会养老保险，保险金的使用是在其保险范围内进行调剂的。我国城镇职工社会养老保险工作，是由劳动部门负责的，具体业务工作由劳动部门所属的社会保险机构办理。因此，社会保险机构就可以在一定的保险范围内对社会养老保险费用的征集规定统一的基数和比例，也可以在一定的保险范围内对社会养老保险金的使用进行地区之间、企业之间、劳动者个人之间的调剂。城镇职工社会养老保险的这种调剂性特点，是由社会保险的性质和职能决定的，是为了解决地区、企业之间对社会养老保险费用负担畸轻畸重的矛盾，更好地保障退休职工（特别是低收入退休职工）基本的生活。因此，在一定的保险范围内对养老保险金进行调剂使用是十分必要的，养老保险金调剂的程度，是养老保险社会化程度高低的重要标志。

第四，城镇职工社会养老保险是一种不以盈利为目的社会公共福利事业。我国是社会主义国家，发展生产的目的是为了不断满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，自然包括了因年老丧失劳动能力者的生活需要在内。国家通过立法，采取强制手段对国民收入进行分配和再分配，进而形成

一种专门的消费基金，当职工在年老退休丧失劳动能力时，对其基本生活需要，在物质上给予社会性的帮助。城镇职工社会养老保险的这种福利性特点，对于均衡企业负担，保障退休职工的基本生活和维持社会的安定等方面有着重要现实意义。要准确地把握城镇职工社会养老保险福利性的特征，还要正确地理解它与“按需分配”和“按劳分配”的关系。尽管城镇职工社会养老保险的宗旨是按职工养老期间实际的基本生活需要进行分配的，似乎有着共产主义社会“按需分配”的萌芽。但是，城镇职工社会养老保险的福利性所决定的所谓“按需分配”，并不具备马克思主义经典作家所描述的按需分配的质的规定性，因为它的实行既不是在“劳动本身成了生活的第一需要之后”，也不是在“集体财富的一切源泉都充分涌流之后”，其目的也不是满足“全面发展的人”的需要，因此，这部分社会成员就不能根据自己的需要从社会“自由地取得”消费品，而只能在年老丧失劳动能力这一特定的时期内，向社会获取数量有限的消费品，满足其基本的生活需要，或者是低标准的需要。城镇职工社会养老保险的福利性特点所决定的消费品的分配形式，与“按劳分配”既有区别又有联系。区别表现在：“按劳分配”要求以劳动者向社会提供的劳动量作为其取得个人消费品数量的尺度，而社会养老保险则是在劳动者丧失劳动能力后根据其实际的基本生活需要进行分配的，它们是两种性质、渠道不同的个人消费品分配形式。联系表现在：城镇职工社会养老保险费用是按工资总额的一定比例提取的，是对劳动者必要劳动的扣除，因此，其保险待遇是以劳动者过去向社会