

第一部分

中国城镇养老 保险制度改革

中国补充养老保险和 个人储蓄性养老保险 方案设计总报告

引 言

1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》和1996年《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》(以下简称《纲要》)明确在中国建立社会主义市场经济体制时,相应的要建立和完善多层次的社会保障制度。《纲要》指出:“加快社会保障制度改革,加快养老、失业、医疗保险制度改革,初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次社会保障制度。在大力发展社会保险的同时,积极发展商业保险,发挥对社会保障的补充作用”。养老保险制度是社会保障制度的重要组成部分。城乡养老保障办法应有区别,农村养老以家庭保障为主,在农民自愿基础上,发展多种形式的养老保险;城镇职工建立包括社会基本养老保险、企业(用人单位)补充养老保险、个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险制度。改革开放18年来,在原有的以国家和企业(单位)为主的保障制度基础上进行了探索改革,已积累了许多有益的经验。当前全国正在建立和完善社会统筹和个人帐户相结合的社会基本养老保险。《纲要》提出要“大力发展企业补充养老保险和个人储蓄养老保险”,因此,要在借鉴国外先进经验和研究中国国情的基础上,适时研究如何建立和发展补充养老保险和个人储蓄性养老保险的方案设计,包括提出优化模式、运行机制和管理体制。中国补充养老保

险和个人储蓄性养老保险的建立和发展将构成中国保险市场的重要内容，并将推动中国保险市场的发展。中华人民共和国经济体制改革委员会（SCRES）与澳大利亚康联保险集团（CMG）设立中澳专家合作研究《中国补充养老保险和个人储蓄性养老保险的方案设计》课题，双方专家进行了交流并共同调查研究。澳方专家组介绍了国际上养老保险改革的发展趋势和经验，并对本课题提交了立法和调控模型以及条例的建议书；中方专家在研究过程中，认真研究和吸取了澳方专家的一些有益的、重要的建议意见，撰写了本课题的六个子课题研究报告。在此基础上，综合撰写了本课题总报告。

一、中国城镇职工养老保险制度的现状和主要问题

（一）养老保险制度沿革和现状。

中国城镇职工养老保险制度始建于 50 年代初期，1951 年颁布《中华人民共和国劳动保险条例》（草案），以后陆续颁布一系列政策法规。全国总工会主管劳动保险事业工作，劳动保险金一部分由企业直接支付，一部分由全国总工会统筹。1966 年到 1976 年“文化大革命”期间，退休费用社会统筹被取消，社会保险变成了企业保险，造成新老企业、不同行业之间养老费用负担畸轻畸重。1984 年开始国有企业推行退休费社会统筹。随着改革的深化，逐步形成社会基本养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄性养老保险多层次的养老保险制度框架。1991 年 6 月，国务院颁发《关于企业职工养老保险制度改革的决定》明确建立社会统筹的基本养老保险，逐步建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险，职工个人开始缴保险费。1993 年党的十四届三中全会《关于社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：建立多层次的社会保障体系，城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人帐户相结合，建立统一的社会保障管理机构，社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开。1995 年国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，确定建立统一

的社会统筹与个人帐户相结合的基本养老保险制度，提出了两个实施办法，由地方选择试点。截止 1996 年 6 月底，全国已有 61.7 万户企业 8738 万职工和 2241 万离退休人员纳入了基本养老保险。地方退休费用社会统筹，分别占城镇企业职工 76.9% 和离退休人员的 94.7%。此外，还有铁道部、邮电部、水利部、中国建筑工程总公司、中国电力企业联合会、交通部、煤炭部、民航总局、中国人民银行、石油天然气总公司、有色金属工业公司等 11 个部门的直属企业 1400 万职工纳入基本养老保险退休费用行业统筹。国家机关、事业单位的养老保险制度也正在改革试点中。企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险各地区、各行业正在试点探索，尚未形成规范的制度，其现状是：

1. 由各级工会“互助会”举办的职工互助保险，包括企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险等内容，参加的职工 260 万人；
2. 由各地社会保险机构经办的企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险，参加的职工分别为 206 万人和 219 万人；
3. 由商业人寿保险公司举办的补充养老保险和个人储蓄性养老保险。其中，由单位为职工缴费或单位和职工共同缴费投保的，属于企业补充保险范围；由职工个人缴费投保的，属于个人储蓄性保险；
4. 由企业（行业）自行举办和营运管理的补充养老保险。

在总结各地试点经验基础上，1995 年全国总工会、劳动部先后印发了《关于加快全国职工互助保险事业发展的意见》和《关于建立企业补充养老保险制度的意见》对发展补充养老保险提出了原则性意见。

（二）原有养老保险制度存在的主要问题。

1. 单一的现收现付社会统筹筹资模式不适应对付人口老龄化的需要。我国人口多、底子薄，人口老龄化进程快，西方国家进入老龄化过渡期约 100 年，我国仅有 25 年。据预测，城镇人口 1997 年 60 岁以上人口占其总人口比例 10% 以上，开始进入老年

型国家，2033 年达最高峰为 22.06%；退休人口占就业人口的比例（赡养率）从 1990 年的 14.83%开始 到 2000 年时达 20.14%，2010 年为 26.68%，2031 年达最高峰为 47.39%。随着人口老龄化进程 现收现付社会统筹筹资的养老保险统筹费率逐年上升 高峰期将达到工资总额的 40%，届时将出现养老金支付危机，因为这种代际转移负担的筹资模式，把退休一代人的养老金负担压在下一代职工身上，将影响下一代人的生产积极性，严重制约经济的发展，影响社会的安定。新加坡等国实行个人帐户公积金基金积累的筹资模式，无虑于人口老龄化高峰期到来，也不存在代际转移负担的矛盾。而从原实行现收现付社会统筹制转到个人帐户基金积累制的国家 都存在着“过渡成本”（世界银行称“隐性养老金债务”）的筹资问题，也就是面临着“双重负担”的困难，即既要为在职职工个人帐户积累基金缴纳保险费，又要维持对已退休人员和即将退休人员支付养老金。据测算，我国企业承担养老金“双重负担”的缴费率将飙升到工资总额的 33% 以上，如此企业也是忍受不了的。上海市在改革基本养老保险时，按社会统筹与个人帐户相结合的原则，把职工个人缴费记入个人帐户部分作为实积累，企业为职工个人帐户缴费的部分采取留“空帐”运作，以回避“双重负担”的困难。按理想设计，留有部分“空帐”仍沿用社会统筹方式，靠数代人代际分摊负担，似乎没有社会风险。但现状是处于政策不稳定 包括法律对个人帐户所有权的保障 以及个人帐户积累基金与统筹基金分别核算管理等诸多问题尚未从法规上明确，个人帐户积累基金的“空帐”长期运作，会给基金营运管理带来极大困难，以致影响个人帐户制的巩固和推行。为此，要重视隐性养老金债务的妥善处置，采取多方筹资，尽快解决“空帐”变“实帐”的运作问题。智利的改革经验，对隐性养老金债务采取发放“政府认可债券”措施，职工退休时偿还兑现本息，由财政逐年拨款支付。国内外人士呼吁，从现有国有资产和土地收益中划出一块作为解决历史旧债的一项重要筹资渠道，

这在理论上是有依据的，也是比较可行的，但尚需有关部门取得共识，共同研究，制订规范的操作方案。

2. 单一的基本养老保险层次，难以分散负担，不利于建立体现国家、单位、个人三者合理负担的多层次养老保险体制。我国基本养老保险是在国有企业的养老保险制度基础上建立的，原有制度个人不缴费，保障项目由企业统包，职工自我保障观念弱，一切依赖国家和企业，退休后生活依靠单一的社会基本养老保险，其替代率不断上升，目前全国平均为 85% 而居高不下的替代率又阻碍着其他层次养老保险的建立和发展。

3. 政事不分，行政管理与基金营运管理未能彻底分开。资金管理机构依附于行政主管部门，既无法依法自主管理权，又缺乏信用竞争和自律约束机制，没有摆脱行政管理吃大锅饭的方式，不承担风险责任，基金被挤占、挪用、浪费现象时有发生，在通货膨胀下，基金的保值增值无能为力，连遭贬值和侵蚀。因而改革基金营运管理体制已势属紧迫。

4. 管理服务的社会化程度低。企业缴了保险费、管理费，退休职工的管理服务工作企业仍不能解脱出来，企业所承担的社会职能不能与生产职能分离，不利于建立现代企业制度，转换企业的经营机制。

二、中国城镇职工养老保险制度改革的目标和原则

（一）改革的近期目标和远景目标。

近期目标就是在 1995 年 3 月国务院颁发的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》确定的目标，即到本世纪末，基本建立起适应社会主义市场经济体制要求，适用城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人帐户相结合，权利与义务相对应，管理服务社会化的养老保险体系。该体系包括国家的基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险三层次的结构。

远景目标是在 2005—2010 年期间建立起国际上通行的规范

的三层次养老保险结构。第一层次是政府举办的基本养老保险，由政府以征税或缴费方式，一般是采用现收现付社会统筹筹资模式，并由政府或公共机构经办，强制执行，覆盖全社会，属社会保险范畴，构成最低养老金保障的社会安全网，替代率为社会平均工资的 25%。第二层次是企业的义务性补充养老保险，采用个人帐户储存积累筹资模式。政府鼓励、企业自行决策建立，以至通过立法强制实施。第二层次除个别国家外多数国家列入商业保险范畴，基金营运管理进入市场化，由劳资双方代表组成基金会理事会，通过招投标委托商业性保险、基金管理公司、信托、投资金融机构营运管理基金，这一层次的替代率约在 50—60% 间。第三层次是个人储蓄性养老金保险，由商业保险公司举办，由个人自愿投保，政府给以税收优惠，鼓励人们把钱存进养老金储蓄帐户。第一、二层次的养老金之和主要保障退休者的日常生活，第三层次则是适当提高老后生活的质量。

澳大利亚康联保险集团公司和世界银行的专家都推荐中国实行国际上通行的三层次结构的养老保险制度。这种结构是总结了许多国家的实践经验归纳出来的，本课题组借鉴国际经验，设计出适应我国建立社会主义市场经济体制需要的三层次结构养老保险体系作为改革的远景目标。它有利于减轻政府和企业的负担，也有利于抵御和渡过老龄化高峰期的支付困难，政府、企业、个人三者的权利与义务清晰，有利于社会主义市场经济体制的建立和发展，保障社会的稳定。

我国近期三层次的养老保险结构逐步向上述国际通行三层次结构过渡的思路。我国近期目标的第一层次的基本养老保险仍然过于庞大，费率负担和替代率都比较高，实际上相当于国外的第一和第二层次，这样留给企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险的空间就很小，因而很难摆脱计划经济体制留下的国家和企业包得过多以及行政方式管理基金等弊病，阻碍了企业和职工建立个人帐户储存积累养老基金的积极性，也不能利用市场机制实现

基金的有效增值，从而达到减轻费率负担和增加保障水平的根本目的，同时也抑制了我国保险和资本市场的发展。但课题组研究认为目前直接向国际通行的三层次结构接轨条件还不成熟。其一，历史沿袭下来的基本养老保险高替代率，从目前的 85% 调整到 25%，需要过渡的时间和平滑过渡的措施；其二，基本养老保险的实施方案刚刚确定，各地正在组织实施，国家正在研究全国统一的实施办法而从第一层次中把第二层次的内容分流出来未经专题研究论证之前，人们的认识难以取得一致；其三，企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险十分薄弱，缺乏实践经验。有鉴于此，现阶段的三层次结构内容暂不宜改变，可以在深化改革中创造条件，逐步实现过渡。因而本课题所要设计的第二层次企业补充养老保险的指导思想是立足于现在，着眼于未来。先从小规模着手建立补充养老保险（简称“小补充”方案），企业（用人单位）缴费为工资总额的 5—8%，相应的替代率为 15—30%。未来扩大规模的远景目标是分流现行基本养老保险中的个人帐户部分（工资总额的 11%），与“小补充”方案中的 5—8% 合并为费率 16—19% 的补充养老保险（简称“大补充”方案）其相应的替代率为 60% 左右，将成为养老保险体系中的主结构，加上基本养老保险基础养老金 25% 的替代率，第一和第二层次的替代率合计 75—85%，届时也可以通过立法将补充养老保险改为强制性执行的制度。

（二）养老保险制度改革所遵循的基本原则。

一是养老保险的水平与我国社会生产力发展水平相适应。西方福利国家推行的高标准福利已带来许多消极作用，我们要引以为戒。我国基本养老保险的较高替代率副作用也比较多，需要随着工资水平的提高和养老保险结构的改善，逐步调低替代率。

二是自助与互助结合、自我保障和社会互济相结合。当今世界养老保险制度改革和发展趋势，是加强自我保障意识和自我参与的责任；自我保障要融入社会保障机制中去”养老保险的改

革要从观念、体制、法规方面体现出在自我保障的基础上发挥社会互济的作用。

三是权利与义务对等的原则。按照国际惯例和保险的原理，享受保险待遇者必须先投保、缴保费，先尽义务，后享权利。

四是公平与效率相结合的原则。养老保险是初始分配的延续，在一定范围内具有收入再分配功能。国际上养老保险存在社会统筹型和个人帐户储存型两种筹资模式。社会统筹体现了社会成员横向之间（包括以新养老、代际转移负担）收入调剂，个人帐户储存型体现了劳动者一生的纵向调剂。对于低收入者，社会统筹通过社会收入再分配保障其社会平均基本生活水平的待遇，体现了公平原则。个人帐户储存型体现了收入高的人，保费缴的多，储存多，退休时多得偿还，透明度高，具有激励人们劳动热情的效率机制。当前正处在建立社会主义市场经济体制的阶段，实现从粗放经营到集约经营，核心是寻求经济效益最大化，因而在收入分配和再分配政策中要体现“效率优先、兼顾公平”的原则。

五是统一决策，分级管理，政事分开的原则。养老保险的模式、发展方向、基本政策和制度要由国家集中决策，统一立法，各地区因地制宜组织实施。政事分开，行政管理与基金运营管理要分开，执行机构与监督机构分设的管理体制。补充养老保险的基金运营管理要走向市场化、社会化；在金融部门监管下，由企业和职工双方组建基金会，通过招标投标，选择社会市场金融机构委托运营管理，各部门、各地区都不得以任何行政手段指定基金运营管理机构。

三、中国企业（单位）补充养老保险方案设计

（一）补充养老保险的定义、性质。

企业（用人单位）补充养老保险是以企业（用人单位）为主体，义务为其职工建立的补充性养老保险制度。其经营方式具有商业保险的性质。

（二）补充养老保险与社会基本养老保险的区别和关系。

法定的基本养老保险属于社会保险范畴，通过国家立法，强制实施，缴费和待遇标准由国家统一规定，属政府行为，一旦养老金收支不平衡，发生支付困难时，由财政兜底，其养老基金由社会保险机构经办管理。而企业补充养老保险就其经营方式市场化、社会化的要求看，应属商业保险范畴，其积累基金由企业（用人单位）和职工代表组成基金会理事会（基金法人）委托商业性保险机构、金融机构竞争运营管理，是一种市场行为。

补充养老保险是对基本养老保险的补充，两者紧密相关，共同构成养老保险的主要部分。合理调整基本养老保险与补充养老保险的结构，有利于减轻国家负担。

互助保险是一种以互助互利互济为特征的保险组织形式，一些中澳专家和课题组讨论中认为它属于商业保险的大范畴，但其经营宗旨、产权所有制、利润分配等不同于一般商业保险公司，有其以互助互利互济特征的、独特的运行机制和体制。“互助会”应成为具有金融机构法人资格的经营实体，可以受托承办企业补充养老保险的管理业务，也可以举办个人储蓄性养老保险。

（三）补充养老保险的地位和作用。

补充养老保险是多层次养老保险制度中一个重要层次。它对法定的社会基本养老保险起着重要的补充作用，将来实现“大补充”方案后将成为养老保险体系中的主干。大力发展补充养老保险，对个人、家庭、单位和个人都将发挥积极作用。

1. 补偿基本养老保险不足的部分，保障职工退休后生活，巩固和维系家庭，保持社会稳定。

2. 补充养老保险基金积累的多少与企业经济效益直接相关，发展补充养老保险有利于增强职工对企业的凝聚力。

3. 发展补充养老保险，可以积累大量的、长期性资金。巨额的养老保险基金，不仅为人口老龄化准备了物质基础，是社会的“稳定器”，同时也是国家宏观调控、抑制通货膨胀、发展资本市场、支援经济建设的重要手段，也是经济发展的“启动器”。智利、

新加坡等国家运用养老基金的成功经验，引起了国际各界人士的瞩目。

（四）补充养老保险方案设计。

1. 补充养老保险的法律依据、实施主体、对象和模式选择。中国建立补充养老保险制度是根据《中华人民共和国劳动法》第七十五条规定：“国家鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充保险。国家倡导劳动者个人进行储蓄性保险。”补充养老保险的实施主体是用人单位，实施对象是劳动者。它是在国家政策引导、扶持和有关法律保护下，由用人单位义务建立起来的。保险费的额度和待遇标准，是在国家宏观指导下，由用人单位与工会组织协商自主决定。采用“缴费型”的职工个人帐户制模式。对于临近退休年龄 10 年以内的职工，单位为职工缴费记帐可适当提高费率，并按不同工龄拉开差距，或也可以采用“待遇型”，作为新老体制的过渡形式。

2. 补充养老保险实施范围：城镇各类企业；自收自支的事业单位；规模较大的乡镇企业可参照执行；国家机关和全额拨款或差额拨款的事业单位，如何实施待有关部门研究作出统一规定。

3. 补充养老保险资金筹集。补充养老保险费主要由用人单位负担，个人也可以参与缴费，但个人缴费部分不超过总费额的一半。单位的缴费占工资总额的 5—8%，个人缴费 3—4%（个人缴费部分带有个人储蓄性保险的性质）。单位缴费的资金：工资总额 5% 以内（含 5%）的部分，可以进入成本（费用）列支；5% 以上的部分从税后留利及其他自有资金中开支。单位缴费费率可以按企业经济效益由劳资双方协商确定，效益好时可多缴，效益差时可少缴或暂时停缴，但丰歉年平均，仍要保持正常的 5—8% 缴费率水平。

4. 补充养老保险个人帐户及养老金的给付。个人帐户积累基金由营运管理机构投资营运，所得收益率，扣除风险储备基金和管理费后全部计入成员的个人帐户。个人帐户长期积累的基金

(包括缴费本金和利息)全部归个人所有。到达法定退休年龄办理退休手续后,个人帐户储存额可按年金方式按月领取,也可一次领取购买商业保险公司的“终身年金”。职工死亡,个人帐户未领取或未领完的余额,按继承法规由指定受益人或法定继承人一次性领取。

5. 补充养老保险的决策和管理。

(1) 按照政府政策引导、扶持和单位自行决定的原则,由用人单位行政和工会协商共同制订本单位(或同一地区若干单位或同行业单位联合)补充养老保险实施方案,并提交职工大会或职工代表大会讨论通过。

(2) 按照会员制,组建基金会,实行民主管理原则。由用人单位行政代表和会员代表组成基金会理事会(或董事会),负责补充养老保险决策和组织实施。必须有全部理事(董事)的三分之二同意才能通过决议。基金会理事会经呈报金融机构主管部门注册批准成为金融企业法人。

(3) 基金的营运管理由基金会理事会用招投标方式选择委托商业性保险机构、基金管理公司、信托和投资等金融机构受托承办基金管理和投资营运。

(五) 九五”计划和 2010 年发展补充养老保险的构想。

根据《纲要》“大力发展企业补充养老保险和个人储蓄养老保险”的要求,补充养老保险由目前只在少数地区、少数企业中试点,逐步规范化地扩大到城镇各类企业中实行。职工的覆盖面,到 2000 年全国达到 20—30%,到 2010 年争取达到 40—50%。上海、广东、海南等沿海发达地区、经济特区和发达的城市应加快发展补充养老保险的步伐。同时争取加快从“小补充”向“大补充”过渡的进程,则中国补充养老保险的发展进程将全面加快。

我们仅按“小补充”方案起步作预测,即费率按 5—8%计,假设工资增长率和资金回报率相等,基金储存期男职工 40 年、女职工 35 年、女工人 32 年,退休后存活期男职工 15.49 年。女职员

22.3年、女工人 26.56年 则替代率分别为 男职工 20.1—32%、女职员 15.1—24.1%、女工人 13.1—20.9%。当然如果男、女各延长退休年龄 5年，相应地增加储存期，则替代率还可以相应提高 2至 4个百分点。补充养老基金积累规模，按上述较保守的发展规模预测：2000年结余总积累 628—944亿元，2010年结余总积累 1.3—1.7万亿元，相当于国内生产总值的 8—10%。

四、中国个人储蓄性养老保险方案设计

（一）个人储蓄性养老保险的定义、性质。

个人储蓄性养老保险是由实施主体（保险人）举办、为保障对象（被保险人）退休后生活为目的，由投保人自愿向保险人（商业性保险机构）投保，以投保人与保险人的约定为基础，以保险合同为依据，受政府规范和鼓励的特定的养老保险制度。个人储蓄性养老保险按商业保险方式经营，属于商业保险范畴。

（二）个人储蓄性养老保险的地位和作用。

个人储蓄性养老保险是养老保险体系三层次之一，是社会保障体系中个人储蓄积累的具体形式，也是国家倡导和鼓励的对社会基本养老保险起到补充作用的养老保险形式。对于个人、家庭、社会、国家都有着积极的重要作用，需要大力发展。

一是个人储蓄性养老保险适应社会需要的方式更为灵活和多样化，多投多保，既可以配合国家政策的实施，保障退休后的生活，又可减轻国家和企业（单位）在养老保险上的负担。

二是个人储蓄性养老保险属个人帐户储蓄积累型，集储蓄和保险两种功能，通过商业保险机构竞争经营，资金收益率高，保险利益的关系清晰，有利于调动人们积极性，加强自我保障意识，提高养老保险的水平。

三是个人储蓄性养老保险可以把分散的、小量的个人消费资金集聚为大量的、长期的积累资金，对国家宏观调控、发展保险市场、金融市场和推动国家经济建设有着不可忽视的作用。

（三）个人储蓄性养老保险方案设计。

1. 个人储蓄性养老保险的实施主体和覆盖对象。实施主体是商业性保险机构，按照中华人民共和国《劳动法》、《保险法》以及政府的行政法规规范设计和推出个人储蓄性养老保险具体险种计划，吸引劳动者个人投保。覆盖的客体对象（被保险人）是全社会成员，包括已参加社会基本养老保险、企业（单位）补充养老保险而仍感到保障水平不足的人以及尚未参加社会基本养老保险、企业（单位）补充养老保险的人。

2. 发展个人储蓄性养老保险的政策、原则和重要制度。按照国际经验，政府鼓励和提倡个人自愿参加储蓄性养老保险是从长远着眼，政府一般要给予税收优惠，通过法律、法规给予政策引导，并对保险经营机构监管，以保护投保人、被保险人和受益人的合法利益。发展个人储蓄性养老保险要坚持市场化基本原则，政府的职能部门、事业单位不能直接参与经营。市场化原则的核心是公平竞争，竞争经营对于降低经营成本，加快险种的更新，增强保险人对投保人的需求和服务具有极大作用。要建立市场准入制度和保险人的资信考评制度，要建立对保险人经营危机的保障机制，建立保险及养老金行业性监管机构，成立精算技术专业组织。

3. 个人储蓄性养老保险险种的选择。险种应以保障被保险人退休以后的生存为其主要功能，并辅之以死亡补偿、伤害保障和转移灵活等功能。险种架构应该形成以生存险和死亡险适当组合为主险种，辅之以保障被保险人退休以后包括人身意外伤害、医疗等在内的险种群。作为长期性保险，考虑抵御通货膨胀因素，宜采用像递增保额、保单分红等保值的方法。

4. 个人储蓄性养老保险的给付原则。保险人必须遵循重合同、守信用和准确及时的原则，按保险条款和合同的规定，按期如数给被保险人给付养老金。

（四）中国个人储蓄性养老保险计划设计。

1. 保障内容。被保险人生存至约定的养老保险金给付期，保

险人以年金形式给付保险金；被保险人在保险有效期内身故，保险人给付死亡保险金或还本付息于法定受益人。在保险有效期内保险入适时以分红的形式，返还其经营的部分收益，并将红利的一部分转到保险金额上，另一部分给予被保险人。

2. 保障水平。对于已参加社会基本养老保险和补充养老保险的投保者，以其退休时替代率百分之百计不足的部分作为个人储蓄保险计划的保障水平标准。对于未参加基本养老保险和补充养老保险的非工薪收入的投保者，以其相应退休年龄时城镇职工平均工资的百分之百作为保障水平标准。

3. 政府对参加个人储蓄性养老保险计划的投保者，给予税收优惠待遇。在缴费工资以当地职工平均工资的 300% 以内为限 对不同情况的投保者，以不同的比例扣除计税的基数：（1）对于城镇中已参加基本养老保险和补充养老保险的投保者，于缴费期内可以给以其工资的 5% 作为扣除计税的基数；（2）对于已参加基本养老保险未参加补充养老保险的投保者，给予 10% 的免税优惠；（3）对于基本养老保险和补充养老保险都未参加的投保者，给予 15% 的免税优惠。凡参加该计划的被保险人，在领取养老金期间，其每月可领取的所有养老金，在届时职工平均工资的 200% 以内为限的养老金收入免征个人所得税。

五、养老保险基金的投资运营管理

（一）养老保险基金的特性和运营管理的要求。

补充养老保险和个人储蓄性养老保险都积累着一笔巨量的基金，虽然出资者有用人单位和劳动者，但其个人帐户上的基金所有权均归个人，营运管理机构受托营运管理，负有基金安全和保值增值的责任（商业保险公司是按契约负债经营）这类基金类似于银行吸储的资金，因而养老基金是社会性资金，不是财政性资金，也不是用人单位（企业）的自有资金。

养老基金是长期为养老累积的储备基金，不仅为抵御通货膨胀而要求保值，而且为减轻缴费负担和提高保障水平强烈要求增

值。从国际成功经验看，此类养老积累基金按其社会性、长期性和增值性有别于社会保险基金，它要求进入市场化营运管理，取得高的资金回报率，实现基金有效的保值增值。而智利、新加坡等国家社会保险基金也走向资金市场，舍弃政府直接行政管理的方式，启示了社会养老基金管理改革的方向。

（二）选择适合市场化管理的规范的基金管理组织形式。

1. 我国补充养老保险基金的现行行政管理模式。

我国现行补充养老保险的管理基本上沿用“计划经济体制下行政管理”的模式，保险费的收缴、会计帐户管理依附于企业的劳资、财务职能科室，汇集的基金直接营运，有些企业甚至于并入企业生产资金营运；也有上缴社会保险机构或上级工会“互助会”营运，投资工具主要是存银行和买国债。这种非市场化营运管理的方式弊病甚多。其一，企业自行投资营运基金，生产职能与社会职能不能分离，基金安全和增值没有保证。其二，政府的行政事业机构利用行政手段垄断经营，政企不分、政资不分，缺少市场公平竞争机制，垄断经营带来奇高的管理费收入。其三，投资渠道狭窄，缺少规避或分散风险的保障机制。因此必须通过深化改革，确立养老基金受法制规范的市场化营运管理的机制和体制。

2. 国际上补充养老保险基金管理和投资营运的通行做法，是各国经历了从不规范到规范并总结和完善形成的一套成熟做法，有的国家已通过立法确定下来。美国、澳大利亚的法规规定企业补充养老保险必须建立基金会法人组织形式，基金会独立于企业，基金会理事会由雇主和雇员同等代表组成，基金资产与企业资产严格分离，并严格限制基金使用于本企业投资的比例（澳大利亚不许超过基金资产的 5%）。基金法人在遵循基金安全性、效益性和流动性统一的原则下，追求基金最大的增值效益，聘请经验丰富的投资专家为咨询顾问，制定投资战略，选择最佳的投资经理人选，作出投资决策。基金的具体营运管理一般是选择基金管理