

养老

保险解答

○ 聂明隽 王文军/编著

社会保险解答
丛书之一

改革出版社

序 言

当前，我国正处于由计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期，如何建立适应市场经济需要的社会保险制度，已成为十分现实和紧迫的重大问题，也日益成为社会各界广泛关注的热点。

为适应广大读者热情关注、渴望了解社会保险的需要，我们组织编写了《社会保险解答丛书》。这套丛书共有5册，即：《养老保险解答》、《医疗保险解答》、《失业保险解答》、《工伤保险解答》、《生育保险解答》。每册书分别对一个社会保险项的产生与发展、基本原理与原则、享受条件与待遇水平、改革设想与发展趋势等做了比较详尽的介绍，对现实生活和实际工作中涉及较多的问题进行了解答，并附录了有关政策法规和其他有价值的资料。这套丛书材料翔实，文字通俗，将对广大读者了解社会保险的有关情况提供有益帮助。

同发达国家相比，我国的社会保险制度还比较年轻，因此，本丛书在充分肯定这方面改革取得重要成果的同时，也实事求是地介绍了我国社会保险制度存在的一些不尽如人意之处，提出了有关改革对策。时代在发展，改革在深化，我国社会保险体制已经进入一个极为重要的发展时期。党中央、国务院对社会保险工作十分重视，广大职工和离退休人员对社会保险制度改革给予了充分的理解和支持，健康运行的国民经济为社会保险事业的发展提供了必要的物质基础，社会保险工作者也积累了宝贵的经验。我们完全有理由相信，到本世纪末，一个基本适应社会主义市场经济要求，范围覆盖城镇所有从业人员，费用负担和待遇标准合理，基金统一调剂使用，社会化管理程度较高的社会保险体系，一定能在我国建立起来。

劳动部社会保险事业管理局局长韩官诚

养老保险解答

第一部分养老保险讲解

一、养老保险的产生及基本类型

(一) 人类养老方式的演变

1. 传统的家庭养老方式

“积谷防饥，养儿防老”是我国自古以来的传统教条，也是我国传统的家庭养老方式的简洁概括。其实“养儿防老”在外国历史上也大致如此，因为人类的养老方式是与一定时期生产力发展水平相联系的。在自然经济占统治地位的小生产方式下，生产以手工劳动为主，生产力水平很低下，人们在自己年轻时的劳动收入仅够甚至不够自己消费和供养全家生活，不可能有很多积蓄，即使有积蓄，年老了也无力经营，因为这种积蓄主要体现在土地上，而耕种土地要靠体力，年老力衰时是耕种不了土地的。于是，当他们变成老人时，不得不依靠成长起来的子女，尤其是儿子。这是传统的家庭养老方式形成的直接原因。

传统的家庭养老方式之所以能存在千百年，和人们的平均寿命短促也是分不开的。当社会还没有进入现代文明阶段时，科学技术不发达，医药水平低下，战争、灾害频繁。那时，人们常常在劳动年龄时就被疾病、战争、灾荒等夺去生命。“人生七十古来稀”，是说人很少能活到70岁。因此，社会上老人比较少，并且又分散于每家每户之中，养老问题不可能成为一个严重的社会问题，它不需要也不可能要求社会来加以解决。

在小私有制经济中，人类养老的责任也自然只会落到家庭而不会落到社会身上。人们劳动生产出来的东西，被认为全归家庭所有，全归家庭成员消费，所节省下来的财物转化为家庭财产。在人们头脑中，每个人都被认为未对社会作出过什么贡献，出过什么力，积累过什么劳动果实。因此，社会或者说政府并没有义务要为供养老人尽什么责任。养老的义务和责任在小私有经济中天经地义地被看作是子女的事情，因为只有这些子女才是他们的父母抚养大的，而父母生育子女本来就是为防老养老，直到送终。

然而，随着现代文明的到来，现代工业代替落后的小农业，现代化大生产代替手工劳动为基础的小生产。人类生产力水平的提高，必然带动人类的养老方式由家庭养老向社会养老转化。

2. 社会的养老方式

社会养老是指社会给劳动者提供养老生活费用即养老金，并不一定指老人的衣食起居和生活照料都按照社会集体的方式来解决。只要老人定期能获得保障自己生活的养老金，不管是否仍与小辈生活在一起，都算实现了社会养老。

社会养老是现代工业发展的要求，也是现代工业发展的结果。现代大工业是社会化大生产。大生产排挤了小生产，使劳动者失去了以土地为依靠的生存保障，家庭不再是独立的生产单位，每个劳动者都到一定的经济部门就业，一旦失业，就失去了生活来源。这样，当劳动者年老力衰再不能劳动时，生活就成了问题。他们当然也有子女，可依靠子女的劳动收入来过老年生活，但他们更有权利要求社会给他们提供养老金。因社会化大生产条件下，劳动生产率有了空前提高，每一个劳动者在年老退休前几十年的劳动中不仅创造了劳动阶段所需生活费用，也创造了年老退休后生活所需要的生活费用。换句话说，劳动者在退休前几十年的工作中所付出的必要劳动，不仅包含劳动年龄生活所必要的价值，也包含了退休后各种必需生活费用的价值，就是说，

劳动者未退休时就已为退休后的生活作了准备，并把这部分准备交给了社会，一旦劳动者年老退休，社会就有能力也有义务为他提供养老金。在社会化大生产中，不能再由家庭，而必须由整个社会来为劳动者解决养老问题。

社会的进步，医疗卫生条件的改善，人们生活水平的提高，使人类平均寿命大大延长，“七十岁，不稀奇；八十岁，还能好好活下去。”社会上老人越来越多，终于使养老问题成为一个十分重要的社会问题。这个问题不解决，不仅关系到千百万老人的生存问题，也关系到现有劳动者能否安心工作的问题。每个人都有年老之日，如果社会不能妥善解决养老问题，就不能解决在职职工的后顾之忧。

社会养老通过养老保险的形式实现。根据上述社会养老产生的原因和条件可知，养老保险实施范围的大小和养老金给付标准的高低，不仅取决于需要，更取决于可能，取决于社会生产力发展水平。一般说来，社会生产力水平越高，生产社会化程度越高，就越有条件实行社会养老。

（二）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。一般具有以下几个方面的特点：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；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；养老保险具有社会性，影响面大，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。

（三）养老保险的形成和发展

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。

最先实行养老保险的是西方率先实行工业革命的国家。1889年德意志帝国“铁血宰相”俾斯麦颁布《残疾和养老保险法》，成为社会保险的创始人。一般认为，从19世纪末到20世纪50年代初，是养老保险的形成时期；50年代至70年代中期，是养老保险的发展时期。

1. 养老保险的形成

在德国实施《残疾和养老保险法》之后，奥地利、英国、卢森堡和瑞典等国家分别于1906年，1908年，1911年和1913年颁布有关立法，开始实行养老保险。

与西欧相比，美国起步较晚。1929年的经济大萧条之后，美国政府才把这个问题提到议事日程，于1935年起建立年金保险制度。日本则在1941年才制定第一部年金保险法。

前苏联及东欧国家大都于本世纪20年代开始实行年金保险，其中，前苏联，保加利亚，波兰和匈牙利颁布第一部养老保险立法的时间，分别是1922年、1924年、1927年和1928年。

到50年代，工业化国家的养老保险制度基本形成，许多发展中国家也相继建立这种制度。例如，马来西亚、印度和新加坡分别于1951年，1952年和1953年以公积金的形式开始对工资收入者实行养老保险。

从养老保险的形成看：养老保险的范围是逐渐扩大的。一般首先在工商业实行，而后逐步扩大到所有的工资收入者，以及个体劳动者和农业工人；先是投保人本人，而后扩展到其家属。例如，德国开始实行养老保险时，保险对象只限于体力劳动者，1911年扩大到大型企业的脑力劳动者，到1938年和1957年才分别为城市个体劳动者和农业工人设立了单独的养老保险。各国养老保险的内容也不尽相同，有的国家一开始就包括养老、遗属和残疾保险，例如日本。而有的国家是根据需要与可能逐渐增加的。例如，美国1935年建立养老保险，1939年开始实行遗属保险，到50年代末，又建立了残疾保险，向非因工伤残者本人及其家属提供保险待遇。

2. 养老保险的发展

进入60年代以后，国外养老保险制度有了较大的发展，表现为适用范围逐步扩大，享受保险的条件有所放宽，待遇水平有所提高，并采用了调整机制，使养老金随物价或平均工资浮动。

战后至70年代中期，各国养老保险制度得以发展的主要原因有二：一是由于经济发展，具备了一定的经济实力；二是执政党所采取的经济政策对养老保险制度的发展起到了推动作用。近30年是发达资本主义国家经济发展的黄金时期。50年代，德、美、日、法、英、意等国的国民生产总值年均增长率为8.6%、3.2%、7.9%、5%、2.8%和5.5%。到60年代，仍以年均4.7%、3.8%、11.2%、5.6%、2.9%和5.6%的速度增长。这为养老保险制度的发展奠定了物质基础。同时，由于凯恩斯主义的影响，一些国家政府将发展社会保障事业作为重要的经济政策，使之成为国家干预收入再分配的手段。

这个时期的最大特点是，具有不同政治、经济、文化和历史背景的两个社会保障体系趋于汇合。以普遍最低保障为原则建立养老保险制度的国家，开始在普遍（全民）保险的基础上，增加了按工资收入支付的附加保险，如英国。而实行按原工资收支付养老金原则的国家，也开始通过社会福利项目为人们提供最低保障，如美国。一些东欧国家，则在原有养老保险的基础上，增加了可自愿参加的附加保险项目。

据统计，全世界就已有132个国家实行了养老保险制度。

（四）养老保险的基本类型

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，由于缴费没有摊到个人帐户上，因而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，现在大约有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事业。这些国家是斐济、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，强调个人的自我保障，因而政府的责任较小，负担较轻，同时对国家储蓄有利。但其存在的问题和不足之处也比较明显：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。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，再无其他社会退休会来源。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。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帐户的储存额自然就多，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。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。本世纪80年代上半期，香港就是否引用中央公积金制发生过一场争论，

反对者引用的论据之一就在于此。香港企业主表示，他们担负不起过高的投保费，否则，将不利于香港商品的国际竞争力，从而不利于香港经济的发展。

鉴于强制储蓄型养老保险模式的缺点，一些国家如斯里兰卡、尼日利亚、坦桑尼亚正在考虑把公积金模式改为投保资助型（传统的）养老保险模式。

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

（一）我国企业职工养老保险制度的产生

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休待遇外，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》，对养老保险作了具体的规定，即：退休条件为一般职工，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。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算。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年的退休人数为2万人。

（二）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，养老金标准酌情提高到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，国家对企业和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 10 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% 提高到 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 8 月，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。

(三) 现行养老保险制度存在的主要问题

我国的企业职工养老保险制度从建立之日至今,已有 40 多年的历史了。该制度对于保障广大退休人员的生活、调动在职职工工作积极性、维护社会稳定发挥了重要作用。然而,传统的养老保险制度自它产生之日起就存在不少局限性,尤其是随着我国 80 年代开始的经济体制改革的不断深入,现行制度逐渐暴露出一些弊端,归纳起来主要表现在以下几个方面:

1. 养老保险覆盖面窄,社会化程度低。目前我国法定的基本养老保险制度,主要是在国有企业中实行,城镇区、县以上集体企业和外商投资企业是参照执行,区县以下集体企业、私营企业、城镇个体劳动者基本上还没有法定的养老保险制度。全民和集体企业中的劳动合同制工人、临时工,以及区县以下集体与私营企业所产生的股份制企业 and 个体劳动者,至今没有统一的养老保险办法。保险社会化程度低,承担保险责任的主体是相当分散的,直接承担者是企业,其结果是造成新老企业之间的摩擦,新老职工之间的摩擦,并且养老待遇要视各企业经营状况、政府与企业预算约束关系的软硬程度、政府偏好等因素而随机波动。推行退休统筹后,矛盾有所缓解,但还不能从根本上解决问题,目前统筹只限于市、县,“企业保险”演变为“地区保险”,调剂的范围仍然有限。

造成这一局面的原因有二:

第一,我国生产力发展水平较低。我国人口多,底子薄、老年人口数量在世界上是独一无二的,而人均国民生产总值和人均国民收入却低于所有发达国家,也低于很多发展中国家。为此,庞大的人口对衣、食、住、行、医等方面的基本生活需求,都要靠国家来承担是不可能的。国家只能对其中一部分社会成员率先实行社会保障,这部分人就是工人、店员、知识分子、国家机关工作人员等等,他们代表了较高生产力,率先对他们实行社会保障不仅是可能的,而且是发展社会生产力,巩固人民政权所必要的。而广大农民占我国总人口 80% 以上,农业劳动生产率较低,其收入只能满足目前基本生活需要,为社会提供积累少,因而无法以国家为主实行包括养老在内的社会保障。

第二,传统经济管理体制的运行。我国解放初有多种经济成分,但经过对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造以后,尤其是 1956 年社会主义改造高潮以后,城乡经济基本上都纳入了全民所有制和集体所有制的轨道,形成了公有制一统天下的局面。在这种情况下,除了广大农民以外,退休养老保障只覆盖于城镇的全民和集体企业、国家机关和事业单位职工的格局就形成了。80 年代改革开放以来,我国城乡多种经济形式迅速发展起来,但养老等社会保障制度又无法照搬原来全民企业所实行的那套制度,如何根据多种不同经济形式的特点形成各具特色的社会保障制度又需要有一个过程。这样。原有劳动保险制度就不仅没有覆盖于广大农村,也没有覆盖到

新产生的中外合资、外资独资以及个体劳动者等经济形式。

2. 养老保险层次单一。我国原有的养老保险制度，无论在全民企业，还是在集体企业，都只能按《劳动保险条例》规定的一种形式，一个层次，无论在经费筹集、待遇水平、保险对象，都是一个模式，都由国家和企业包下来。企业之间、职工之间，都毫无区别，企业不能为职工办补充保险，个人也没有储蓄性养老保险。

这种单一层次的养老保险体制，同样是传统经济体制的产物。在传统经济管理体制下，企业并不是相对独立的经济实体，不能自主经营、自负盈亏、自我发展。企业盈利要全部上缴国家，亏损了则由国家补贴。这样的企业既无自己的经济利益，也无自己的经济责任和风险，职工物质福利和企业经济效益并无直接联系，在这种情况下，企业既没有能力为职工谋物质福利，也没有必要为职工谋经济利益，包括养老退休在内的一切福利待遇水平都是由国家决定的，不可能和经营水平、经济效益挂钩，企业就当然不可能再在国家统一的养老保险以外，再办什么补充保险。

至于个人的储蓄性养老保险，当然也不可能。这是因为，在传统的养老金制度下，原来工资较高的人，退休金定得相对高些，没有参加储蓄性养老保险的意识，并且早期也没有开办过储蓄性养老保险，而原来工资较低的人，也根本无力参加储蓄性养老保险。在传统体制下，人们的收入也大体上差不多，他们也很少有潜力参加个人储蓄性养老者保险。不仅如此，按传统观念，在社会主义制度下，包括养老在内的一切生活问题，本来就应当由国家包下来的，因而也不需要企业和个人再为人们的生老病死问题操心。可见，单一层次的养老体制是大锅饭经济管理体制的必然产物。

3. 养老保险享受权力、待遇水平因职工身份不同而存在差异。目前，职工退休时的养老保险待遇基本上是根据个人的身份地位确定的，农村人口与城市人口之间、全民所有制与集体所有制及其它所有制的职工之间、合同工与固定工之间、临时工与正式工之间、群众与干部之间，等等，在享受权力、待遇水平相异甚远。享受权力、待遇水平的是由政府采取的一系列保护性政策，限制不同身份的人相互间水平和垂直的推动维系的。统包统配固定制及严格的户籍管理，形成了一种“保护屏障”。

4. 退休条件和待遇标准不尽科学合理。现行制度的退休条件、年龄一刀切；享受待遇起点的工龄太短（现为 10 年）；待遇标准对工龄长短不同、对社会贡献不同的职工没有体现出应有的差别，如现行工作 20 年的与工作 30 年、40 年的一样，不尽合理。

5. 基本养老金未实行与工资或物价的增长指数挂钩，使离退休人员的生活水平降低，更谈不上分享社会发展成果。在 50 年代和 60 年代，职工退休金一旦按规定领取，以后一般就不再变动。这主要是因为过去一般物价比较稳定，尤其是生活必需品，如粮、油、主要副食品、棉布、房租、交通费、燃料费等等，甚至是 20 年 30 年一贯制，一直不作变动，因此，退休职工的基本生活水平也比较稳定，一些退休职工从退休起直到逝世为止退休金不变，其基本生活并没有受到什么影响。但 80 年代以来，随着价格改革的不断深入。物价有大幅度上升。为保障离退休人员生活，国家除了与在职人员一样发给副食品价格补贴，还多次给离退休人员另加生活补贴费。然而，由于离退休工资是按标准工资的一定比例计算的，而近年来由于种种因素，标准工资占工资总额的比重不断下降。在一些地方现在这一比例只占 50%。于

是，离退休人员的收入越来越低于在职人员。同时，由于给退休人员所发各种补贴是按人头平均发放的，因此，离退休人员收入在低水平上的平均主义倾向越来越显著。社会各界强烈呼吁要建立离退休人员基本养老金的正常调整机制。

6. 基本养老金计发办法不适应工资制度改革的形势。现行的基本养老金是以标准工资为计发基数，随着工资制度改革的深化，原有的标准工资逐渐淡化以至取消，而且标准工资占全部工资收入的比重也越来越低，近几年只在 50% 左右徘徊，以此为基数计发的养老金待遇偏低。但是另一方面，由于企业有了工资分配自主权和退休费用实行社会统筹，使部分企业在职工退休时千方百计加大标准工资的份额，这又加重了整个社会的负担。

7. 管理体制不顺。由于历史原因，在养老保险上形成多头、分散、交叉管理的局面，增加了管理成本且不利于养老保险制度改革的通盘规划和向纵深发展。

三、我国企业职工养老保险制度改革

（一）80年代以来的改革回顾

从80年代初开始，我国开始对养老保险制度进行改革试点，改革的重点主要体现在以下几个方面：

1. 推行退休费用社会统筹

“文革”期间，企业职工的养老保险倒退至“企业保险”，由企业直接支付本企业退休人员的退休费用。“文革”结束以后，尤其是80年代以来，退休职工大量增加，退休费用也相应增大，新老企业之间退休费用负担不均衡的矛盾越来越突出。有些纺织、粮食、盐业、搬运等行业中的老企业，退休费用相当工资总额的50%以上，个别企业甚至超过工资总额；而在一些新兴的行业和新建企业中，如电子、仪表、化工等企业，退休费用不到工资总额的5%，个别企业甚至一个退休职工也没有，如四川自贡市的五大盐厂，退休费用相当工资总额的69%，而另外86个市级以上企业单位连一个退休职工也没有，不需要开支退休费用。因此，退休费用由企业直接支付的办法，已经不能适应形势发展的需要，而且带来了很多问题：一是，难以保障退休职工的生活。特别是一些严重亏损的企业，因无力支付退休费，不得不减发、停发退休费，经常引起退休职工上访，甚至发生退休职工自杀的事件，影响了社会安定。二是，影响了企业活力。随着改革开放的步伐，企业要参加市场竞争，一些退休费用负担重的企业，不可能与其他企业在同等条件下开展竞争，影响了这些企业的活力。例如，四川省成都市搬运公司，1978年以来，年年盈利，但开支退休费后就成了亏损户，因此，年年靠市交通局补贴过日子，既影响公司的发展，又影响在职职工的利益，职工福利很少，家属半费医疗被迫取消，连迫切需要的浴室也没有，职工积极性受到很大影响。三是，影响在职职工与离退休人员的团结。例如，广东省东莞市，统筹前城镇搬运站因退休费负担过重，影响了正常的工资发放，曾引起搬运站工人罢工。四是，不利于经济体制改革的发展。80年代以来，为了搞活企业，各地都在推行经营承包制和租赁制，但是一些老企业的退休职工多，退休费用负担重，因此，没有人愿意去承包、承租。还有一些企业，在改革中，为了照顾在职职工的利益，采取了降低甚至取消退休待遇的错误做法，引起退休职工及其家属对改革的政策不满。

以上情况说明，退休费用由各单位自己支付，不仅会影响离退休职工的正常生活，也给经济改革带来了严重影响，更不利于社会的安定，必须进行改革。

针对上述情况，自1982年以来，中央、国务院的领导同志多次指出，要改革退休制度，实行社会保险。全部由企业自己负担退休养老基金，对企业来说，苦乐不均，应提到议事日程上来研究。

1983年10月，国家社会保险有关主管部门在郑州召开的全国保险福利工作会议上，提出了开展全民所有制单位退休费用实行社会统筹的任务。1984年，国有企业职工退休费用社会统筹，首先在广东省江门市、东莞市、四川省自贡市、江苏省泰州市以及辽宁省黑山县开始试点，初步取得了成功的经验。

在部分省市试点经验基础上，1991年国务院发布了《国务院关于城镇企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33号），成为全国城镇企业职工养老保险改革的一个重要指导性文件。这一文件对养老保险费用的筹

集、制度模式及养老保险管理体制与分工都提出了具体方案，对加速全国城镇职工养老保险的改革起到了重要的推动作用。在《决定》的具体指导与推动下，于1984年开始的退休费用社会统筹得到迅速发展，到1993年末，全国实现省一级范围退休费社会统筹的省、自治区、直辖市达到13个；国有企业全部实现了市县级以上统筹，集体企业职工的养老保险统筹达到1927个市县；外商投资企业统筹达到858个市县。全国共有59万户各类企业，8100多万职工和1800万退休人员参加退休费用社会统筹。退休费用社会统筹这一措施均衡了企业的养老负担，缓解了新老企业退休费用畸轻畸重的矛盾，为企业平等参与市场竞争创造了必要的条件。按照国发33号文件确定的“以支定收，略有结余，留有部分积累”的资金筹集原则，截止1994年底，全国基本养老金历年滚存结余289亿元，为应付人口老龄化高潮的到来开始进行必要的资金准备。

2. 建立了劳动合同制工人的养老保险制度

1986年国务院发布改革劳动制度的四项规定，决定国营企业新招工人一律实行劳动合同制，并规定了劳动合同制工人退休养老保险办法：企业按劳动合同制工人工资总额15%左右，劳动合同制工人按不超过本人标准工资的3%缴纳退休养老基金。目前少数到达退休年龄的劳动合同制工人开始按期领取基本养老金。这项制度的实施，使劳动合同制工人解除了后顾之忧，年老退休后的生活有了保障，对于巩固和发展劳动合同制起了积极作用。

3. 实行了国有企业职工个人缴纳养老保险费制度

实行个人缴费，是每个职工享受养老保险待遇权利应尽的义务，也是社会保险权利义务相一致的具体体现，对于改变职工养老保险完全依靠国家和企业的观念，树立社会保险参与意识，实现多渠道筹集资金，减轻国家与企业的负担，以及解决人口老龄化的经济负担问题，都具有十分重要的意义。实行个人交费，至少有四点好处：一是个人交纳一部分养老保险基金，可以增强职工的自我保障意识和责任感，改变由国家和企业统包统揽的做法，克服完全依赖国家的思想。二是职工个人交纳的一部分养老保险基金，同属于养老基金的一个组成部分，增加了筹集资金的来源，在一定程度上可以适当减轻国家和企业的负担。三是可以为取代现行工龄计发待遇创造条件。四是可以使养老待遇标准与个人交纳的年限直接挂钩，有利于体现权利与义务的关系。这也是国际上的惯例。截止1993年6月底，实行基本养老保险个人缴费的省市已有22个，参加职工已达6000多万人。

4. 开展了补充养老保险试点

长期以来，中国的养老保险制度层次单一，退休职工完全依赖国家法定的养老金生活。80年代初期，四川省南充市在为街道小集体职工解决养老问题时，针对街道小集体企业经济力量薄弱的情况，设计了基本加补充的养老办法，即由政府组织水平较低的养老保险，在此基础上，各企业根据自身经济能力，为在职职工和退休职工建立补充养老保险，补充可有可无，水平可高可低。原劳动人事部保险福利局及时总结了这一经验，并在研究养老保险制度改革时，提出了建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险三位一体的养老保险制度的设想方案。此后，个别经济效益好的企业开始试行企业补充养老保险。试点办法有两种形式，一种是在职工建立补充养老保险，如杭州第二中药厂职工每月缴2元、企业缴2~10元，北京吉普汽车有限公司个人每月缴6元，企业缴3元，职工退休时个人和企

业缴纳累积金额连同利息全部发给个人。一种是为已退休的职工建立补充养老保险，如辽宁朝阳制药厂为退休职工建立生活补贴制度。1990年福建省莆田地区劳动部门在全地区推行企业补充养老保险。1991年福建、四川、广西等省提出了企业补充养老保险办法在全省试行，规定了企业建立补充养老保险必须具备的条件，全年补充养老保险金的最高限额、资金来源等，具体办法各企业自行决定。

此外，河南省南阳地区、山西省祁县、湖北省黄石市等进行了个人储蓄型养老保险试点，大多数职工参加了试点。还有一些地区的企业试行企业补充养老保险与个人储蓄型养老保险挂钩的办法。

5. 进行了基本养老金计发办法改革试点

近年来，一些地区针对原来职工退休金待遇与职工劳动贡献脱节，与职工缴费多少无关的缺陷，进行了基本养老金计发办法改革试点。试点的具体办法虽有所不同，但都在力图体现养老金待遇与劳动贡献大小、缴费年限长短、缴费多少紧密联系的原则，从而激励职工勤奋劳动，也促进了企业按时足额缴纳养老保险费。关于基本养老金计发办法改革的详细内容，将在后面作专门介绍。

6. 社会化服务网络初步建立

至1993年末，全国已建立了归口管理的各级社会保险事业管理机构3900多个，配备专职业务人员3500多人。1400多个市县实行了由银行代发或社会保险管理机构直接发放退休金，减轻了企业的负担，方便了退休人员，提高了社会化管理水平。各级社会保险管理机构的管理手段也不断提高，目前已配备各种型号的微机2300多台，养老保险基金的管理正在逐步实现科学化、现代化和规范化。总之，我国的养老保险制度改革已经取得一定的成就，有些方面取得了突破性进展，为深化养老保险制度改革打下了良好的基础。

80年代以来进行的企业职工养老保险制度改革，对保障企业离退休人员的基本生活，维护社会稳定和促进经济发展发挥了重要作用。但由于这项改革尚处于探索阶段，现行的企业职工养老保险制度还不能适应建立社会主义市场经济体制的要求。当前企业职工养老保险制度还存在一些亟待解决的问题，主要是覆盖面不够大；管理和服务的社会化程度低；管理体制不顺；单一的社会统筹制还存在激励机制不强，个人缴费积极性不高，效益好的企业、行业、地区不愿参加社会统筹；基金收缴困难等等。党的十四届三中全会《关于建立市场经济体制若干问题的决定》指出，城镇职工养老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。国务院今年三月一日发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发[1995]6号），进一步明确了企业职工养老保险制度改革的方向、原则和主要任务。因此，企业职工养老保险制度，要按照市场经济体制和中央、国务院的决定进行深化改革。

（二）深化改革的指导思想、目标及原则

1. 指导思想

养老保险制度改革要充分考虑我国人口多、底子薄、生产力水平低和人口老龄化发展迅速的国情，充分考虑我国经济发展地区性和行业性特点及其不平衡性，考虑不同所有制和不同用工形式的特点与差距，兼顾国家、单位和个人三者利益，兼顾目前利益和长远利益，既要保障职工退休后的基本生活，又要有利于生产发展和社会安定。基本养老保险费用由单位和个人共同

负担，实行社会统筹与个人帐户相结合。

养老保险制度的改革是社会保险制度改革的重要问题，与劳动、工资制度的改革关系十分密切，必须通盘研究、统一规划、相互配套。

2. 基本目标

企业职工养老保险制度改革的目标是：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。基本养老保险应逐步做到对各类企业和劳动者统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金。

3. 深化企业养老保险制度改革应当遵循以下原则：

(1) 从我国社会生产力水平还比较落后，又逐渐走向人口老龄化高峰等实际情况出发，恰当确定养老保险的方法、水平和结构层次；在借鉴外国行之有效的经验的同时，也要吸取其教训。

(2) 公平与效率相结合。养老保险属于国民收入的再分配，分配对象是因年老而退出劳动领域的劳动者，因此养老金待遇水平的差距应小于初次分配，以体现社会公平。我国目前正处于经济快速发展阶段，在社会保险领域适当体现效率原则具有特别重要的意义，要使养老金的待遇水平与劳动贡献相联系，以激励劳动者勤奋工作。

(3) 权利和义务相统一。基本养老保险通过国家立法强制实行。国家法律、法规规定范围内的单位和个人都有缴纳养老保险费用的义务，劳动者在履行规定义务的前提下，享有享受养老保险待遇的权利。

(4) 集中决策，分级管理。组织养老保险是政府管理社会的基本职责之一，养老保险的基本政策和发展方向要由国家集中决策。养老保险的基本政策和制度要统一，管理要法制化。要健全法律、法规，强化执法监督检查，依法运作。社会保险经办要与行政管理分开，实行分级管理。政府部门主要管政策、制度、标准和监督检查，社会保险经办机构主要负责基金的收支、营运和管理。

(5) 管理服务社会化。。实行社会化管理服务是养老保险事业发展的方向，要将目前各部门、各单位分散管理逐步转为统一的社会化管理，将目前仍由企业承担的养老保险方面的服务工作逐步转向社会化。

(6) 充分考虑我国已有 40 多年养老保险的历史和职工心理、物质的承受能力，在深化改革中周密设计，精心组织，循序渐进，采取多种措施，减少社会震荡，实现平稳过渡。

(三) 建立一体化的基本养老保险制度

基本养老保险一体化，即破除在养老保险方面用人单位之间的所有制界限，劳动者的身份界限，用人单位的隶属关系界限，实行适用于各类劳动者的统一制度、统一待遇标准、统一保险费率、统一管理、基金调剂使用的基本养老保险制度，以促进劳动力的合理流动和优化配置，促进企业经营机制的转换和公平竞争。

制定和实施基本养老保险一体化计划，对于养老保险制度的深化改革和加快发展，是十分必要的：

1. 我国已经确立了社会主义市场经济体制的目标，以公有制为主体的多种所有制、多种经济成分并存以及由此决定的劳动者就业渠道的多元化将是长期的现象。在市场经济条件下，价值规律的作用和竞争机制的功能，把劳

动力吸引到效益较好的单位和岗位上，从而提高了整个经济运行的效率与活力。这种以市场经济机制为基础的劳动力管理方式，可以使各类人员在不同地区、不同所有制之间，在企业、机关和事业单位之间合理流动，尤其是由计划经济向市场经济过渡时间，重新择业以及劳动力的合理流动将十分普遍。这就迫切需要建立起一个覆盖城镇所有企业、事业和机关各类职工的统一养老保险制度，保证城镇所有职工享受养老保险的权利，以解除职工的后顾之忧。因此，基本养老保险制度必须适应市场经济体制的客观要求，对各类企业和劳动者实行统一的制度，为劳动者合理流动、劳动资源的优化配置创造条件。

2. 企业，特别是国有企业正在走向市场，亟需进一步改变企业自包退休养老、负担畸轻畸重的状况，均衡社会保险的负担，以平等地参与市场竞争。

3. 我国宪法规定公民有保障权，《劳动法》规定劳动者有享受社会保险的权利。在社会经济发展的基础上，应当使基本的社会保险覆盖到更广大劳动者，实现宪法和法律赋予劳动者的权利。

4. “大数法则”是社会保险的基本规律之一，将基本养老保险制度推及各类企业和劳动者，有利于在更大范围内分散劳动风险，构筑更可靠的社会安全网，为社会安定和经济发展服务。

基本养老保险一体化的具体目标和主要任务可以概括为“广覆盖、四统一”。

“广覆盖”的具体目标是：

1. 将基本养老保险的实施范围扩大到城镇各类企业，包括国有企业、集体企业（包括大集体和小集体）、外商投资企业、华侨和台港澳商投资企业、私营企业、股份制企业、合营企业（包括全民与集体、全民与私人、集体与私人合营的企业）。

2. 将基本养老保险的实施范围扩大到上述各类企业的全部劳动者，包括原有的固定工，合同制职工，订立了一定期限（如3个月或1个月）以上合同的临时工、农民工、季节工以及各类企业的离退休人员。

3. 将基本养老保险的实施范围逐步扩大到城镇个体工商户及其帮工。

4. 将基本养老保险实施范围逐步扩大到城镇私营企业主，有条件的地区也可以扩大到自由职业者。

“四统一”的主要任务是：

1. 统一制度。纳入基本养老保险覆盖范围的企业和劳动者逐步实行国家法律、法规和政策确定的统一的基本养老保险制度，而不再按所有制性质、经济成分或者劳动者“身份”差别实行不同的制度。

2. 统一标准：

（1）统一缴费标准。各类企业和个体工商户按照当地统一规定的缴费比例为其职工和帮工缴纳基本养老保险费用。职工和帮工个人按照当地统一规定的缴费比例缴纳基本养老保险费用。个体工商户本人、私营企业主和自由职业者一般按照当地规定的企业和个人缴费比例之和缴纳基本养老保险费用。

（2）统一给付标准。要在社会统筹与个人账户相结合的基础上逐步统一各类企业和劳动者的基本养老保险待遇给付标准，包括职工平均工资的计算比例，记入个人账户的比例及利息，给付周期，基本养老金正常调整增加额，个人账户余额继承等。

3. 统一管理。基本养老保险的政策制订及法规监督统一由政府的劳动行政部门负责，基金经办统一由社会保险经办机构负责。

4. 统一调剂使用基金。基本养老保险费用统一以缴费工资为基数征缴。各类企业和劳动者缴纳的基本养老保险费用在统筹范围内统一调剂使用，统一确定积累率。

鉴于目前各种所有制之间的待遇差别较大，养老保险费用社会统筹的覆盖面还不够宽，一体化的基本养老保险制度，宜实行统一规划、分类指导、分步实施、分步到位的方针。如一般地区，可以用四、五年的时间，将城镇企业职工养老保险制度的实施范围逐步扩大到城镇所有国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业、股份制企业、联营企业及其职工，有条件的还可以扩展到城镇个体劳动者和私营企业主。东南沿海地区和中心城市，步伐可以适当快一些，在二、三年时间内完成一体化的计划。

（四）建立多层次的养老保险体系

建立基本养老保险与补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度，是由我国国情、国力决定的。我国是一个发展中国家，经济还不发达，为了使养老保险既能发挥保障生活和安定社会的作用，又能适应不同经济条件的需要，以利于劳动生产率的提高，宜实行国家基本养老保险、单位补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险体制。在多层次的养老保险体制中，基本养老保险是核心，由国家立法在全国统一强制实施，适用于城镇各类职工。第二层次是单位补充养老保险，也就是根据单位的经济实力确定待遇水平和发放方式，经济效益好的多补充，以体现不同单位在经济条件上的差别。第三层次是职工个人储蓄性养老保险，个人根据经济能力和不同需求自愿参加，国家在政策上应给予引导，在储蓄利率上给予相应的优惠。

实行多层次养老保险意义十分重大：一是可以适量控制国家法定基本养老保险待遇水平的增长。我国的生产能力和经济水平还很低，与此相适应，养老保险待遇的水平不可能很高。但是，国内、国际的经验教训表明，养老金的待遇标准只能上不能下，只能增不能减，而且随着社会的进步和经济的发展，要求提高待遇的因素将随之增长，单靠国家法定的基本养老保险是解决不了的。实行多层次养老保险，可以使职工在整个工作期间逐步积累基金，以保持退休后的生活水平不降低，又使基本养老金水平得到控制。二是可以增加企业的凝聚力，促进劳动生产力的提高。市场经济的主体是平等竞争，单位之间经济条件的差别是必然结果，单位为了增强凝聚力，吸引优秀人才，除了对在职期间给予优厚报酬以外，还会靠长远的吸引手段来稳定所需人员，手段之一就是为职工兴办补充养老保险，这样做，有利于企业经济效益的提高，激励职工多做贡献，三是可以为经济建设积累资金。补充养老保险和个人储蓄性养老保险基金大多是完全积累的方式，一般储存数十年后才支付，这一方面可以抑制消费基金的膨胀，另一方面形成一笔数量可观的长期可运用资金，支援国家经济建设。

特别应当指出的是，补充养老保险是企业行为，补充方式、待遇标准、发放形式等由企业与企业职工以协议形式确定，体现企业经济发展的差别；企业可以自主选择经办机构，实行利益调节，允许经办机构平等竞争。国家要进行指导和加强宏观调控，政策上给予支持。随着基本养老保险待遇标准的调整，企业补充养老保险由低到高，逐步建立和完善，按照企业的经济发展趋

势，到 2020 年，30%左右的企业补充养老保险达到职工工资收入的 25~30%；30%左右的企业达到职工工资收入的 10~20%；20%的企业达到职工工资收入的 5%左右。补充养老金待遇水平控制在本企业平均工资的 10~15%以内。

关于建立企业补充养老保险的具体设想，将在以后的内容中作专门介绍。

（五）建立基本养老金正常调整机制

我国目前的基本养老金在职工退休时一经确定就不再变动，受物价的影响很大，退休人员生活水平逐年下降。为解决这一问题，以往国家采取定额物价生活补给方法。从实行的结果看，这种办法在一定程度上保障了退休人员的生活，稳定了社会，但这种办法利少弊多：一是物价生活补贴不规范，补贴制度随意性较强，而且往往滞后，群众意见大。二是各种补贴名目繁多，执行起来十分困难，人们也难以分清楚；三是平均主义倾向严重。由于各种补贴都按人平均发放，表面上很公平，其实隐藏着很多不合理因素，最为突出的是退休人员的养老金逐渐形成了一个很大的平台，一些退休时待遇较高的同志反映强烈，等等。

建立基本养老金的正常调整机制，即每年根据社会平均货币工资增长指数的 40~80%，对基本养老金进行适当调整。与职工货币工资指数挂钩的优点，一是 1985 年以后，在企业工资改革方面，对不同类型的企业逐步实行了不同形式的企业工资同经济效益相联系的办法。以现价计算的经济效益指标，是经济成果和物价因素的综合体现。因而，与之挂钩的货币工资指数也包含了这两个因素，较之物价指数代表性更强。二是退休金是工资的延伸，都是人工成本的组成部分。成本与物价挂钩，容易造成成本推动型的物价与退休金的轮番上涨。从国外工资与物价挂钩的情况看，鲜有成功的经验，因而基本养老金的调整也不应与物价挂钩。三是从我国的国情看，历来在职工工资的调整与退休人员退休金的调整都是统筹考虑的，既然在职职工的工资没有与物价挂钩，退休金亦不应与物价挂钩。四是基本养老金的调整必须做到“支与收挂钩”，才能保证“量入为出”，也才能体现“以支定收”的收费原则。五是不会由于实行不同的挂钩办法而引起在职职工与离退休人员的矛盾。

下面介绍三种基本养老金正常调整机制的具体办法。

办法一：对属于调整对象的退休人员，按统一的调整幅度（上年工资增长率的一定比例）进行调整。

基本模型为：

某职工第 n 年领取的基本养老金 = 第 $(n - 1)$ 年的基本养老金 \times $(1 +$ 平均货币工资第 n 年比第 $(n - 1)$ 年的增长率 \times 同一调整比例)

用符号表示：

$$W_n = W_{(n-1)} \times (1 + Y_{n(n-1)} \times r\%)$$

式中：

$Y_{n(n-1)} = (\text{第 } n \text{ 年的职工平均货币工资} / \text{第 } (n - 1) \text{ 年职工平均货币工资} - 1) \times 100\%$ ：

$r\%$ ：在 40~80% 范围内经确定的统一的调整比例。

该办法的特点：（1）体现了与社会平均工资挂钩的原则；（2）由于不同类型的人员退休时领取的基本养老金不同，体现了一定程度的按劳分配因

素，以后又按同一比例进行调整，保持了退休人员各自在社会经济生活中相对不变的位置，不同类型的退休人员心理上容易接受；(3) 按同一比例调整，有利于基本养老金调整的计划与预测；(4) 操作方便，便于管理；(5) 需论证的地方，一是退休人员的相对位置不变是否比相对位置适当扩大更合理？二是 $r\%$ 即在 40~80% 区间内确定的同一调整比例是否因容易带有人为的因素而缺乏科学性？

办法二：对调整范围的退休人员，按不同的调整比例进行调整。

基本模型为：

某职工第 n 年领取的基本养老金 = 退休当年领取的基本养老金 $\times (1 +$ 退休时缴费性养老金占基本养老金的比例 \times 第 n 年的平均货币工资比该职工退休当年的平均货币工资的增长率)

用符号表示：

$$W_n = W_0 \times (1 + Q_0/W_0 \times Y_{n0})$$

式中：

Q_0 - 退休当年的基本养老金中缴费性养老金；

$Y_{n0} = (\text{第 } n \text{ 年的社会平均货币工资} / \text{该职工退休当年的社会平均货币工资} - 1) \times 100\%$ 。

该办法的特点：

1. 由于退休时缴费性养老金占基本养老金的比例 (Q_0/W_0) 是固定的，某职工第 n 年领取的基本养老金 W_n 与职工社会平均工资增长率 Y_{n0} 呈正相关。 Y_{n0} 值越高， W_n 值越大；当 Y_{n0} 值小于 $Y_{(n-1)0}$ 值时， W_n 值小于 $W_{(n-1)0}$ 的值。这一方面体现了基本养老金的调整与工资增长指数挂钩的原则，另一方面也体现了在特殊情况下离退休职工分担国家困难的原则。

2. 对不同的职工而言，同等条件下， W_n 的值主要取决于缴费性养老金在基本养老金中的比例，工龄越长、缴费工资指数越高者，这一比例就越高， W_n 相对就越大。换句话说，经调整后增加的退休金相对就越多。较之办法一，办法二较大程度地体现了尊重退休人员的历史贡献，因而其相对位置有所扩大。

3. 与办法一的主要不同之处在于，办法二用缴费性养老金占基本养老金的比例代替了用人因素确定的调整比例。由于缴费性养老金占基本养老金的比例因人而异，因而调整比例也一一对应，不像办法一统一用一个调整比例。

4. 根据对工龄在 20~42 年、缴费工资指数在 0.9~2 (两倍封顶) 之间的各类人员的测算 (用 1.0% 的比例)，缴费性养老金占基本养老金的比例在 51.9~77.1% 区间内 (若用 1.2% 的比例测算，则最高为 80.1%)。也就是说。用这一区间的任一值作为调整基本养老金的比例，均符合 40~80% 幅度内进行调整的要求。

5. 退休人员因执行不同的调整比例，其相对位置有所扩大。关于扩大的幅度，上述 (4) 的假设中，若按社会平均工资每年增长 10% 测算，经过 10 年，最低的调整比例 ($1 + 51.9\% \times 10\% \times 10$ 年) 相当于最高调整比例 ($1 + 77.1\% \times 10\% \times 10$ 年) 的 85.8% (相对位置扩大 14.2%)；经过 15 年，相对比例为 82.5% (扩大 17.5%)；经过 20 年，相对比例为 80.2% (扩大 19.8%)；极限为 32.7%。即若甲、乙同时退休，甲的退休费为乙的 90%，则

20年后为乙的72.2% (90% × 80.2%)。

6. 须论证的是，这种加大体现按劳分配色彩的办是否必要和适当？

办法三：对调整范围内的退休人员，采取与工资和物价双挂钩的办法。

具体办法为：（1）根据上年职工平均工资增长的一定比例确定当年人均月养老金的调整水平；（2）根据上年职工生活费价格指数上涨情况和职工赡养（负担）系数确定人均同物价挂钩的月养老金调整额；（3）根据退休者本人上年实际月养老金减去国家统一出台的物价补贴后的余额以及上述（1）、（2）的发生情况，最后计算出同本人月养老金基数挂钩的实际调整额。

例：某市1994年的职工平均工资为4500元，与上年相比，月均增资120元；职工生活费价格指数与上年相比为125%；该年职工赡养系数为1.6；同期国家已出台物价补贴30元。1995年该市拟按工资与物价双挂钩的办法调整基本养老金（调整幅度为60%），调整前人均月养老金为270元，马××的实际养老金为320元。计算马××1995年月养老金的调整数。

则：

（1）1995年该市人均月养老金的调整水平为：

$$120 \times 60\% = 72 \text{ (元)}$$

（2）该市同物价挂钩的月养老金平均调整水平为：

$$(4500 \div 12 - 120) \times (1.25 - 1) \div 1.6 = 39.8 \text{ (元)}$$

（3）同马××月养老金基数挂钩的调整额为：

$$(72 - 39.8) \div (270 - 30) \times (320 - 30) = 38.9 \text{ (元)}$$

（4）马××的实际调整额为： $39.8 + 38.9 - 30 = 48.7 \text{ (元)}$

该办法的特点，（1）体现出物价补偿人人平等，养老金的调整因人而异的特点，较之办法一、二更为合理；（2）该办法较为复杂、难懂，不易为人尤其是退休人员所理解。

（六）建立健全养老保险的社会化服务体系

在近代工业社会，企业的高效运转同社会的专门机构对社会保险包括养老问题的有效承担，是市场经济有效性的两个相辅相成的车轮。一方面，没有企业的高效运作就没有专门机构承担社会保险的经济前提；另一方面，没有专门的经办机构，企业的高效运作就不可能维持。我国目前正处于由企业保险向社会保险转变时期，养老保险是社会保险最重要的组成部分之一。因此，加紧建立健全养老保险的社会化服务体系尤为重要。当前，为减轻企业负担，应尽快将企业承担的社会职责转移到社会上来，要强化社会保险机构服务的职能，促进社会化管理服务体系建设的步伐，推进社会保险“一条龙”服务。养老保险的“一条龙”社会化管理服务体系，从整体上可分为两个阶段：一是从就业开始到退休整个在职阶段。劳动部门及所属的社会保险机构从办理招工手续开始，即为职工办理参加养老保险的手续，按社会保障号码编发《养老保险手册》，办理职工调动时的养老保险转移，提供有关政策咨询和帐目查询。二是达到退休年龄后的整个享受养老保险阶段。重点是尽快实现养老保险费的差额缴拨向全额缴拨的过渡，由社会保险机构直接发放或要委托银行代发养老金，建立以社会化管理服务为主要形式的退休人员管理体系，逐步实现离退休人员与原工作单位脱离。社会化管理服务体系要与社区服务为中心，形成社会的服务网络。退休人员的管理服务以自我管理服务为主体，充分发挥退休人员的作用，由政府主办改为政府协办，民间组

织管理为主。建立生活管理服务系统，重点发展适合老年人特点的服务项目和服务设施，并且根据老年人经济负担能力和不同需求分别建立消费型和福利服务型两类服务项目。目前，对破产、拍卖企业的离退休人员先行实现社会化管理，实行由银行、社区服务中心、社会保险机构直接发放基本养老金，并由各级社会保险机构的管理服务组织及社区服务中心进行管理，与原单位脱离。

（七）加强养老保险基金的监督和管理

深化企业职工养老保险制度改革，对养老保险基金的收支、管理、运营提出了更高的要求，从而在客观上要求加强养老保险基金的监督和管理。养老保险基金的监督，要建立社会保险行政管理与基金经办分开，相互制约的组织体系；建立、健全社会保险基金管理的规章制度，实行内部与外部相结合的双重审计制度；建立由政府主管部门、缴费单位、养老者、社会公众代表等多方组成的基金监事会；建立向立法机构定期报告制度，并向参加养老保险的单位和个人，通报养老保险政策的执行和养老保险基金的使用情况。

各级社会保险基金经办机构，要下大力气，加强社会保障号码、养老保险缴费记录、台帐、档案、个人帐户、计算机网络建设等基础管理工作，为企业和劳动者提供周到、方便的咨询、查询服务；要采取有力措施，精打细算，勤俭节约，把管理费用控制在最低水平。

加强养老保险基金的管理，当前应把握以下三条基本原则：

一是养老保险基金实行属地管理原则，以地域管理为主。现阶段以地、市统筹为运行的基础，实行一体化管理，有条件的地区可以实行省级统筹。经国务院批准实行系统统筹的以全行业为运行的基础。建立省级调剂金，以调剂省内因遭遇自然灾害、突发事件或者因经济严重萎缩、企业大面积亏损等特殊情况造成资金严重不足的地、市。建立中央调剂金，资金分别从实行系统统筹的系统和各地区提取，以调剂上述原因造成资金严重不足的省、区和部门。

二是要确保养老保险基金的安全和稳定增长，防止由于通货膨胀而使基金贬值，保护广大养老保险缴费者和待遇享受者的实际利益，准备应付人口老龄化迫近的基金支出负担。养老保险基金运营应当借鉴国际同类基金运营的成功经验，要优化结构，降低风险，提高效益。养老保险基金大部分应投资购买国家特种定向债券。目前养老保险基金收支相抵后的结余额，除满足两个月的支付费用外，80%左右应用于购买由国家发行的社会保险基金特种定向债券。但应根据养老保险金的实际支付需要，允许随时兑现，并保证利息。

三是必须坚持专款专用的原则，任何单位和个人都无权自行决定基金的其他用途。养老保险基金运营所得收益，除按规定提取少量的管理费外，全部归入养老保险基金，并免征税费。

四、基本养老金计发办法改革

基本养老金计发办法改革，是企业职工养老保险制度的主要组成部分，也是广大职工和社会各界十分关心的问题。故将此内容从企业职工养老保险制度改革的内容中抽出，在此作一专门介绍。

（一）基本养老金计发办法改革的必要性

我国企业职工现行的养老金计发基数是建立在等级工资制度基础上的，自1954年确立了以标准工资为计发基数以来，一直未作改变。当前，随着企业工资制度改革的深化，以标准工资为养老金计发基数的办法受到了极大的冲击，其自身存在的矛盾和弊端暴露无遗，已难以为继。社会各界要求改革的呼声也愈来愈高。其问题主要表现在：

1. 社会主义市场经济体制确立后，多种经济成分，特别是集体、三资、股份和私营企业、个体经济发展迅速，他们中很多人因没有标准工资而难以进入养老保险范围，从而限制了人员的流动，不利于统一的劳动力市场的建立。

2. 从工资制度改革的总体构想和发展趋势看，企业实行工资总额与经济效益挂钩后，可以根据生产、经营和职工劳动特点等实际情况，自行选择确定实行岗位技能工资制、结构工资制或等级工资制，自主确定实行计件工资还是计时工资，是否建立各种津贴、补贴等。企业内部分配自主权的确立，出现了分配形式的多样化，打破了以标准工资为主体的等级工资制的分配格局，从而使标准工资概念逐渐淡化。有的企业已不再实行标准工资，职工原有的标准工资已名存实亡了。

3. 随着企业工资制度的改革，工资结构发生了很大变化，标准工资在职工工资收入中所占的比重明显下降，已由1978年的85.7%下降到近几年的55%左右。若按照国家规定的计发养老金标准75%计算，职工退休后的养老金实际只相当在职时工资收入的40%，收入骤减且幅度又大，难以保障基本生活。在实行工资总额与经济效益挂钩的前提下，标准工资（基本工资）占工资收入的比重偏低的现象很难调整过来。

4. 以标准工资作为养老金计发基数的办法，对工资制度改革产生着潜在的影响。即使有些企业已不实行等级工资制，但职工在退休时，仍要把早已固定下来的标准工资拿来作为计发基本养老金基数，这样就使标准工资在职工心目中占有非常重要的地位，使职工中追求国家统一调整工资的愿望十分强烈。在这种形势下，企业沿用固定升级的办法非常普遍，工资分配的激励作用也就难以充分发挥。这实际上是和工资总额与经济效益挂钩的初衷相背离的，对企业工资制度改革产生了一定的消极作用。

5. 以标准工资为基本养老金计发基数的办法，与基本养老保险费用社会统筹及职工个人缴纳基本养老保险费的改革措施不配套，给养老保险制度的整体改革带来阻力。一是现在实行的基本养老保险社会统筹，一般是以工资总额的一定比例在税前提取，这种收入按大口径、支付按小口径的办法，使得企业、职工意见很大，尤其是经济效益好工资总额高的大中型企业，更认为是两头捞不着。这些企业本来退休职工少、负担轻，统筹算帐就多出了钱，而发退休费时又按标准工资计算不能多发，和本企业职工利益并无联系，因此感到出了冤枉钱，从而纷纷想出对策，千方百计少交拖欠基本养老金。二是以标准工资作为基本养老金计发基数的办法，与职工个人缴纳基本养老保险费不挂钩，缴纳多少一个样，人们追求经济利益的趋向心理得不到补偿，

从而使不愿缴纳或少缴纳的情况时有发生，不仅阻碍了职工个人缴纳基本养老保险费工作的开展，而且无法对企业缴费形成一个有力的监督制约机制。

综上所述，改革基本养老金计发办法已随着经济发展和改革的深化而越来越必要和重要了。

（二）基本养老金计发办法改革的基本原则

基本养老金计发办法的改革，应遵循以下三项基本原则：

1. 公平与效率相结合的原则

基本养老金是职工退休后维持生活、安度晚年的物质保障。所有职工不论其在职时担任什么职务，做什么工作，一旦退休就都离开生产（工作）岗位。因此，养老保险首先应体现公平及保障原则，使劳动者在退休后老有所养，使有劳动能力时给社会作过贡献的劳动者到年老力衰时都可以一律平等地得到“物质保障”。但养老保险中依然需要体现“效率”原则，以利提高劳动生产积极性。如退休金水平应当和在职时工资水平保持一定比例，和在职时贡献保持一定联系，给劳动模范、先进人物、战斗英雄、特殊工种的劳动者等等以适当照顾。这些都是应当的。在社会主义历史时期，劳动依然是谋生的基本手段，即使社会保险制度中，也应当体现一点按劳分配精神，以便通过有一定差别的保险待遇来促进人们在职时努力工作。如果人们在年老退休时不管原来工资如何，劳动情况如何，完全拿一样多退休金，无疑是打击先进，鼓励落后。然而，养老金待遇上的差别又不能过大，不宜大到像按劳分配中的差别待遇的地步。因为养老金毕竟属老人的基本生活保障，而不是劳动报酬。职工在职时的工资待遇，是对现有劳动支出及贡献的报酬，多劳多得，少劳少得，其所得差别应体现劳动贡献上的差别。而养老金上的差别不是由于老人目前还在劳动而引起的，只是由于过去劳动上的差别引起的。年轻力壮时劳动上的差别，主要应在当时工资水平上有所体现，而不应在养老金上充分体现。养老金上的差别只能体现一点对过去劳动差别的鼓励，体现一点对积累劳动（体现在工资高者所纳养老保险费也高些）的承认。因而，养老金应有点差别，但不宜过大。同时也应该注意到，我国目前正处在经济发展时期，赋予养老保险激励在职者勤奋工作的作用具有特别重要的意义。当然，这主要是指国家法定基本养老保险。至于企业补充养老保险和个人储蓄性养老者保险，则完全可根据企业的经营水平和各人的收入而定。老人生活待遇上的差别，主要应通过企业补充保险和个人储蓄保险来体现，这有利于职工安心在本企业工作并为提高所在单位经济效益而积极劳动，也有利于调动职工储蓄积极性。这就是说，基本养老保险给人们提供了略有差别的低水平的起码的生活保障，如果人们想进一步在年老时改善生活，那么，一是应当好好为本企业工作，争取提高企业经济效率，以争取企业搞一点补充养老保险，二是应节俭些，争取多储蓄一点。勤俭是人类美德，社会如不能养成勤俭好风气，则资金不能积累，财富不能增加，生产不能发展。

2. 权利与义务相一致的原则

职工在企业辛勤工作一辈子，为国家和社会创造了财富，当他们达到法定退休年龄离开工作岗位后，按照国家有关规定享受养老金，这是宪法赋予的基本权利，受到法律的保护。但是，享受权利应先尽义务，权利与义务是相一致的。在市场经济条件下，这显得更为重要。《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）明确规定，养老保险费用“实行国家、企业、个人三方共同负担，职工个人也要缴纳一定的费用”。《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）进一步规定“在理顺分配关系，加快个人收入工资化、工资货币化进程的基础上，逐步提高个人缴费比例”。这些规定说明，基本养老金计发办法的改革必须以企业和职工履行缴费义务为享受养老权利的条件。实行个人缴费本身，也是一项社会改革，其重大意义在于可以使职工树立缴费义务的新观念，充分发挥他们对企业和社会保险管理机构的监督作用，从而在更大程度上关心社会保险事业的发展。正如职工反映，个人缴费是“利国利民的好事”。

3. 养老保险水平要与国力相适应的原则

我国面临的养老形势十分严峻，生产力水平较低，经济发展速度不可能太快，人口老龄化，意味着消费人口的比例增加，生产人口比例下降。面对这种现实，确定养老保险水平时，必须与国家经济承受能力相适应。养老保险支出是整个社会保障支出的重要部分，而社会保障又属社会消费的重要部分，它应在国民收入中占一适当比例。不论社会生产方式如何，处理好收入分配中积累和消费以及消费基金中个人消费和社会消费的比例关系，都至关重要。处理好这些关系，在社会保障中主要是要掌握好这样三个问题：（1）我国社会保障费用支出在国民收入中比重应显著低于发达国家；（2）社会保障支出增长应低于国民收入和劳动生产率的增长；（3）社会保障支出与个人消费基金之间应保持合理比例。根据上述几点，在我们这样一个人口多，经济实力不很强大的大国中，考虑改革养老金制度时一定要慎之又慎，瞻前顾后，不仅要考虑需要，还要考虑可能，不仅要考虑目前，还要考虑到将来。社会保障具有刚性，标准一旦上去，很难下来。我们搞的是社会主义的养老保险，其水平只能逐步提高，而不能时上时下。正因为这样，在较长时间里，对大多数职工来说，养老金水平只能维持在退休者基本生活需要的水平上。

4. 适当分享社会发展成果的原则

社会主义的生产目的是保证最大限度地满足整个社会不断增长的物质和文化的需要，退休人员属社会成员，因而他们的物质文化需要理应随着社会的发展而得到满足，也就是退休人员应当分享社会发展成果。这是因为，社会发展成果是一代人一代人辛勤劳动积累起来的，没有上一代人的劳动贡献，就不可能有当代社会发展的物质基础，因而在当代社会发展的成果中蕴藏着上一代已经退休的人员过去的劳动；另一方面，退休人员的今天就是在职工职工的明天，当在职职工看到退休人员的养老金随着社会的发展而逐步增长，生活不断改善，就会增强主人翁意识，把自己的命运同企业的兴衰和社会的发展拴在一起，从而激发起更高的积极性，创造出更高的劳动生产率。在建立社会主义市场经济体制的今天，这一点格外重要。

建国40多年来，党和政府对退休人员分享社会发展成果问题一贯是重视的。在建国后的20多年里，主要是通过逐步提高养老金计发比例来体现的。例如，1953年当国家财政经济已经根本好转，国家进入有计划建设时期，养老金计发比例由1951年本人工资的35~60%，提高到50~70%；1978年，我国进入新的历史时期，为了适应四化建设的需要，激发职工的劳动热情，养老金计发比例又提高到60~75%。在以后的时期，则采取增发生活补贴和提高养老金水平来实现。例如，1985年在职工普调工资，对退休人员增发了12~17元生活补贴；1988年在职工增加奖金，退休人员也相应增发生活补贴5元；1989年，为适应治理整顿的需要，在职工又普调工资，退休人员也增加了相当于一个工资级差的养老金；1991年，退休人员的

养老金在原有基础上又提高了 10%。今年国家又给离退休人员提高了待遇。这些措施，具体地体现了退休人员分享社会发展成果的原则，对激励在职职工的积极性，改善退休人员的生活，促进生产的发展和维持社会的稳定，都起到了积极的作用。

为了保证退休人员分享社会发展成果，要处理好两个方面的问题：一是建立规范性的分享机制，二是制定具体的分享办法。国家有关主管部门在总结基本养老金计发办法改革试行经验的基础上提出：职工退休后领取的基本养老金，根据经济发展和养老保险基金的收缴情况，从退休的下一年起，每年 7 月 1 日按照本省或当地上一年社会平均工资增长率的 40~80% 调整一次，负增长时不作调整。这一原则意见，为建立分享机制和分享办法奠定了基础，起到了规范化的作用。至于基本养老金按社会平均工资增长率的 40~80% 调整，即采取适当分享的做法，一是考虑到地区之间经济发展不平衡，各方面的经济承受能力不一的现状；二是考虑到退休人员已经脱离工作岗位，从在职与不在职之间应有适当差别而言，采取适当分享较为合理，至少在今后一段时间内应当是这样。

（三）基本养老金计发办法的改革实践

现行的养老金计发办法是 1978 年确定的，国务院发出《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休退职的暂行办法》的通知（国发[1978]104 号文），规定：退休人员养老金按职工工龄长短、职工本人退休时的标准工资的一定比例计发。

1984 年，针对当时新老企业退休费用畸轻畸重的矛盾，四川、广东、江苏和辽宁等省的少数市县进行国有企业退休费用社会统筹试点，随后在全国逐步推开。我国的养老保险逐步从“企业保险”向社会保险转变，对于企业平等竞争，维护社会公平和社会稳定发挥了重要作用。

1986 年，国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》（国发[1986]77 号文），规定，劳动合同制工人退休后，退休费标准根据缴纳退休养老金年限长短、金额多少确定。企业缴纳劳动合同制工人工资总额的 15% 左右，本人缴纳不超过标准工资的 3%，进入“退休养老基金专户”，建立积累式的个人帐户。但是，企业中原有的固定职工因过去没有积累无法实行这种帐户，从而形成一个企业内两种办法并行，加重了企业负担。

1991 年，国务院对各地养老保险制度改革中的成功做法进行了总结，并借鉴国外的经验、教训，颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33 号文），规定：要逐步建立基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次的养老保险制度；养老保险费用由国家、企业和个人三方负担；基本养老金参照价格指数和工资增长进行适当调整；原有固定职工和劳动合同制职工的养老保险基金要逐步按统一比例提取、合并调剂使用。考虑到我国人口老龄化的趋势和已有 2000 多万退休人员这一现实，现收现付和完全积累都不符合我国国情，所以，文件提出了基本养老保险基金实行以支定收、略有结余、留有部分积累的模式。33 号文件发布后，许多地区以企业补充保险和个人储蓄性保险的形式为职工建立了个人帐户。由于当时条件不成熟，这个文件对职工退休后的基本养老金计发办法未作变动。

随着工资制度的改革，基本养老金仍然按照退休时标准工资的一定比例计发，与工资制度改革不配套，不能体现职工在职期间的劳动贡献，也与实

行不同工资形式的各类企业对养老保险改革的要求不相适应。因此，基本养老金计发办法亟需改革。

1992年，江西南昌市、辽宁锦西市率先实行新的基本养老金计发办法。在广泛征求各地意见，组织10多个省市的100多个市县进行测算论证和试点的基础上，1993年10月劳动部发出了《关于基本养老金计发办法改革试点工作的通知》。新计发办法是在总结各地改革经验和参考国外有益做法的基础上提出的。现简介如下：

1. 基本内容

基本养老金分为两部分。第一部分称为社会性养老金。企业和职工缴纳基本养老保险费满15年的，社会性养老金按照职工退休时本省（自治区、直辖市）或本地区上一年月社会平均工资的25%计发；缴费满10年不满15年的，按20%计发；缴费满5年不满10年的，按15%计发。第二部分称为缴费性养老金，它是以职工本人指数化月平均缴费工资为基数，缴费满15年的，每满一年，发给职工本人指数化月平均缴费工资的1%。

即：

$$\text{月养老金} = \frac{\text{职工退休时上年社会月平均工资}}{\text{社会月平均工资}} \times (15 \sim 25\%) + \text{缴费性月养老金}$$

$$\text{缴费性月养老金} = \frac{\text{职工退休时上年社会月平均工资}}{\text{社会月平均工资}} \times \frac{\text{历年缴费}}{\text{工资平均指数}} \times 1\% \times \text{缴费年限}$$

$$\frac{\text{历年缴费}}{\text{工资平均指数}} = \left[\frac{\text{第1年缴费工资}}{\text{第1年社会平均工资}} + \frac{\text{第2年缴费工资}}{\text{第2年社会平均工资}} + \dots + \frac{\text{第n年缴费工资}}{\text{第n年社会平均工资}} \right] \div n$$

（注：缴费年限系指职工视同缴费年限与实际缴费年限之和）

如某职工1995年初退休，工龄40年，有4年缴费记录，如下表：

年份	个人月缴费工资	当年月社会平均工资	当年缴费工资指数
1991	160	180	0.89
1992	300	200	1.5
1993	400	250	1.6
1994	500	400	1.25

则该职工4年平均缴费工资指数 = (0.89 + 1.5 + 1.6 + 1.25) ÷ 4 = 1.31，该职工的月养老金构成如下：

(1) 社会性月养老金 = 400 × 25% = 100 (元)

(2) 缴费性月养老金 = 400 × 1.31 × 1% × 40 = 209.6 (元)

该职工月养老金 = 100 + 209.6 = 309.6元。

2. 关于新老办法的过渡

按照新的计发办法，与老计发办法相比，增加待遇的覆盖面一般掌握在40%左右。如果增加待遇的面达不到，可以采取另加过渡性补贴的办法，补贴的数额，由各地认真测算后确定。改革后的养老金总水平，不得高于原有水平的2%，具体到个人，养老金的增资幅度不得高于原养老金的20%。之所以这么规定、主要是考虑到新的计发办法尚处于试点阶段，个人缴费工资

记录较短，很难较全面地反映职工一生的劳动贡献，若记录的情况大低则采取与老办法对照，另加补贴“保底”的办法，以保护职工参加改革的积极性；若记录的情况反映在待遇上过高，则采取 20%“封顶”的办法，以减轻基金的压力。

3. 对该计发办法的简要评价

(1) 该计发办法的优点：一是以职工本人的工资收入为计发基本养老金的基数，可以适应不同所有制、不同企业的需要，适应多种工资形式和劳动力合理流动的要求。二是与社会平均工资和职工工作期间缴费工资挂钩分两部分计发的办法，直接体现出公平与效率的原则，特别是在缓解职工工资收入差别过大的同时，使职工“最佳年龄、最佳贡献、最佳待遇”得到充分体现。三是把单纯的为退休职工筹集基本养老金的模式，转换为在职职工建立养老保险与为退休职工筹集基本养老保险基金相联系的通行机制。四是把职工缴费年限与计发标准紧密结合起来，有益于职工按规定正常退休和在一定程度上鼓励职工积极缴纳基本养老保险费。

(2) 该模式的不足。一是尽管新的计发办法规定了职工养老金收入与本人缴费工资基数和缴费年限有关，但与个人缴费比例无关，同一水平的工资总额，不论是按 2%，还是按 8% 缴费，其今后养老金水平都一样。这样，今后要按改革的总体要求，进一步提高职工个人缴费比例，将会遇到更大阻力。二是透明度较低，即待遇水平与个人缴费只是间接相关，职工和企业多缴、少缴，对最后待遇水平的影响很难一下子算清楚，从而在一定程度上影响了企业和个人缴费的积极性。三是没有考虑到在我国现阶段的经济水平上，赋予养老保险的激励机制、增加职工的自我保障意识具有特别重要的意义。

1995 年 3 月 1 日国务院发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发[1995] 6 号），提出了深化企业职工养老保险制度改革的若干政策措施，其中，为适应各地区的不同情况，对实行社会统筹与个人帐户相结合提出两个实施办法，由各省、自治区、直辖市人民政府选择并承担相应的责任；同时允许地区结合本地区实际情况，对两个实施办法进行修改完善。下面对两个实施办法作一简要介绍。

(四) 社会统筹与个人帐户相结合实施办法之一

实施办法之一的主要内容包括三个方面：

1. 基本养老保险费用的筹集

基本养老保险费用由单位和个人共同负担。

(1) 个人缴纳养老保险费

职工本人上一年度月平均工资为个人缴费工资基数。月平均工资应按国家统计局规定列入工资总额统计的项目计算，其中包括工资、奖金、津贴、补贴等收入。月平均工资超过当地职工平均工资 200% 或 300% 以上的部分，不计入个人缴费工资基数；低于当地职工平均工资 60% 的，按 60% 计入。

个人缴费的比例。自本办法实施之日起，职工按不低于个人缴费工资基数 3% 的比例缴费，以后一般每两年提高 1 个百分点，最终达到个人帐户养老保险费的 50%。已离退休人员个人不缴费。

个体工商户本人、私营企业主等非工薪收入者，可以当地上一年度职工月平均工资作为缴费的基数，并由个人按 20% 左右的费率缴费，其中 4% 左右进入社会统筹基金，16% 左右进入个人帐户。

（2）企业缴纳养老保险费

企业按职工工资总额的一定比例缴纳基本养老保险费。为渡过本地区人口老龄化高峰，各地应按照部分积累制的筹资模式，测定长期的统筹费率。目前可先按当地现行的统筹费率缴纳养老保险费，通过提高收缴率和扩大覆盖面等措施，力求统筹费率稳定在测定的标准上并有所下降，以逐步减轻企业负担。

（3）企业缴纳的基本养老保险费在税前列支，个人缴纳的养老保险费不计征个人所得税。

基本养老保险基金发生困难时，由同级财政予以支持。

2. 建立基本养老保险个人帐户

（1）按照社会统筹与个人帐户相结合的原则，由社会保险经办机构按照国家技术监督局发布的社会保障号码（国家标准 GB11643—89）或居民身份证号码，为参加基本养老保险的人员每人建立一个终身不变的基本养老保险个人帐户。

（2）基本养老保险个人帐户按职工工资收入 16%左右的费率记入，包括：

职工本人缴纳的全部养老保险费。

从企业缴纳的养老保险费中按个人缴费工资基数的一定比例划转记入的部分。

上述两项合计为 11%左右。随着个人缴费比例的提高，从企业划转记入的比例相应降低。

从企业缴纳的养老保险费中按当地职工月平均工资的 5%左右划转记入的部分。

（3）基本养老保险个人帐户的储存额按“养老基金保值率”计算利息。“养老基金保值率”根据银行的居民定期存款利率，并参考当地上一年度职工平均工资增长率确定。

（4）职工在同一地区范围内调动工作，不变换基本养老保险个人帐户。职工由于各种原因中断工作，其个人帐户予以保留。职工调动或中断工作前后个人帐户的储存额可以累积计算，不间断计息。

（5）职工在不同地区之间调动工作，基本养老保险个人帐户的全部储存额由调出地社会保险经办机构向调入地社会保险经办机构划转，调入地社会保险经办机构为其建立基本养老保险个人帐户。

（6）职工基本养老保险个人帐户的储存额，只能用于职工本人离退休后按月支付养老金，不能移作它用。

（7）职工在离退休前或者离退休后死亡，其基本养老保险个人帐户的储存额尚未领取或未领取完，其余额中的个人缴费部分，按照规定发给职工指定的受益人或法定继承人；从企业缴纳的养老保险费中记入的部分，归入社会统筹基金。职工离退休后，基本养老保险个人帐户的储存额已领取完毕时，由社会统筹基金按规定标准继续支付，直至其死亡。

（8）建立基本养老保险社会统筹基金。企业缴纳的养老保险费的一部分进入社会统筹基金。原有离退休人员的养老金、改革时已有一定工龄的职工离退休后的部分养老金、寿命长和收入低的职工的部分养老金，以及根据在职职工工资增长调整养老金水平所需资金，按规定从社会统筹基金中支

3. 基本养老金的计发办法

职工到达法定离退休年龄，凡个人缴费累计满 15 年，或本办法实施前参加工作连续工龄（包括缴费年限）满 10 年的人员，均可享受基本养老保险待遇，按月领取养老金。

为确保职工离退休后的基本生活，又能体现本人在职期间的贡献大小和个人缴费多少、实行基本养老保险金与个人缴费的年限和数额挂钩。相应的计发办法是，以个人帐户累计储存额（包括本金和利息），按离退休后的预期平均余命按月计发。

鉴于在职职工以前没有实行个人缴费，有些职工实行个人缴费后不久即将离退休，因此分别不同对象，采用不同的计发办法，以使新老养老保险制度有机衔接，平稳过渡。

（1）凡本办法实施后参加工作的职工，到达法定离退休年龄离退休时，一律按基本养老保险个人帐户的储存额，按月支付基本养老金。计算公式（称为“新人新办法”计算公式）为：

$$\text{月基本养老金} = \text{基本养老保险个人帐户储存额} \div 120$$

（2）本办法实施前已经离退休的人员，仍按原来的办法计发养老金，同时享受改革后的养老金调整待遇。本办法实施前参加工作、实施后 3 年内到达法定离退休年龄离退休的职工，在按改革前原养老金计发办法计发的同时，再按缴费期个人帐户累计储存额的一定比例增发养老金。计算公式（称为“老人老办法”计算公式）为：

$$\text{月基本养老金} = \text{按改革前原计发办法计发的养老金} + \text{基本养老保险个人帐户储存额} \times \text{增发比例}$$

确定增发比例的原则是，使同一工资水平的职工，后离退休的养老金比先离退休的略有增加，但差距不宜太大。

（3）本办法实施前参加工作、实施 3 年后到达法定离退休年龄离退休的职工，其在本办法实施前的工作年限可视同缴费年限，以职工个人帐户中的储存额推算出全部工作年限的储存额，再除以 120，按月计发基本养老金。计算公式（称为“中人中办法”计算公式）为：

$$\text{月基本养老金} = \text{基本养老保险个人帐户储存额} \times \text{系数} \div 120$$

设置系数是为了推算出其全部工作年限的储存额，以及合理调整过渡期间不同人员的养老金待遇。系数根据工龄和缴费年限制定。

少数职工按第 条计发的养老金如果低于按第 条计发的金额，可改按第 条计发。

（4）离退休人员养老金最低标准，由地方政府制定。凡符合按月领取养老金条件的离退休人员，养老金达不到最低标准的，可补足到规定的养老金最低标准。

（5）本办法实施前参加工作、连续工龄（包括缴费年限）不满 10 年，或者本办法实施后参加工作、缴费不满 15 年，到达退休年龄的人员，按其基本养老保险个人帐户中的全部储存额一次性支付给本人，同时终止养老保险关系。

（五）实施办法之一的特点及技术要点

1. 实施办法之一的特点

（1）目标模式清晰、直观，即新参加工作职工退休时的月养老金为个人帐户储存额除以 120，有利于建立起调动职工个人缴费积极性和促进职工勤奋工作的内在激励机制。建立个人帐户后，职工在观念上从原来为其他职工

缴费转变为为自己存钱养老，缴费与否，缴多缴少，都与个人今后的养老金待遇直接相关，积累的大部分资金所有权属于个人，并可以按规定继承、转移，这就有利于增强职工的自我保障意识，调动个人缴费积极性，促进职工勤奋工作，争取高收入。

(2) 有利于建立起职工督促企业缴费和职工、企业督促保险机构加强基金管理的内在约束机制。上海、广东和深圳市社保局的同志都反映：过去实行统筹，养老保险费收缴是最头痛的事，企业不缴、少缴，瞒报、少报工资基数的事无法解决，职工个人也不关心企业是否按规定缴费。。实行社会统筹与个人帐户相结合后，职工自己不仅积极缴费，还主动督促企业缴费，出现了一些企业要求补缴养老保险费的现象。由于养老金这种“养命钱”直接记在个人户头上，职工更加关心养老保险基金的使用，有利于促使社会保险机构加强对基金的管理和实现保值增值。

(3) 可以较好地照顾工资较高的职工、企业、行业 and 地方的利益，行业统筹和省市统筹之争等矛盾会淡化，也有利于扩大养老保险的覆盖面。实行个人帐户后，工资较高的企业、行业 and 地方的职工，记入个人帐户的养老金也多，这样就可以调动他们参加当地统一的养老保险制度的积极性。

2. 实施办法之一的几个技术要点

在实施办法之一的具体测算、操作过程中，应注意掌握以下政策、技术要点：

(1) 关于记帐比例的确定问题

办法一规定，记入养老保险个人帐户的比例为“16%左右”，对制定方案的地区而言，具体确定为多少，需根据本地区的实际情况进行测算。

按月计入个人帐户的比例(C)由以下几项因素决定：

目标替代率(设为T，一般在60%左右)；

实际缴费年限(设为N)；养老保险基金保值率(简称“保值率”，其平均增长指数设为L)；

工资增长率(其平均增长指数设为K)；

职工退休时个人帐户额的除数(办法一规定为120)。

当保值率不等于工资增长率(L ≠ K)时，有：

$$C = \frac{10T * (L - K) * K^{n-1}}{L^n - K^n} \dots\dots\dots (1)$$

当保值率等于工资增长率时(L = K)，有：

$$C = \frac{10T}{N} \dots\dots\dots \quad (\text{推导过程附后})$$

从公式(1)可以看出，在目标替代率既定的前提下(如设定35年的替代率为56%)，若保值率不等于工资增长率，则事先确定记入个人帐户的比例是困难的，因为上述“两率”每年变动，由此计算的记帐比例也将随之每年变动。从实际测算的角度考虑，该公式只是示意性的，不具有代表意义。

从公式(2)可以看出，在保值率等于工资增长率的条件下，记入个人帐户的比例决定于目标替代率和实际缴费年限，若希望35年缴费年限的目标替代率为56%，则：

$$C = (10 \times 56\%) \div 35 = 16\% ;$$

若希望35年缴费年限的目标替代率为60%，则：

$$C = (10 \times 60\%) \div 35 = 17\% .$$

上述分析说明，地方在制定方案时，对记入个人帐户的比例不宜简单地套用 16%，而应根据本地的实际经济发展状况，发展潜力，人民生活水平，现实替代率，以及资金筹集和支付能力等情况，先测算（或决策）出 35 年平均缴费年限的目标替代率，然后再导出记入个人帐户的具体比例。

（注：这里所指的“替代率”，是职工退休时的当月（年）养老金与上月（年）工资收入的比例）。

附：目标替代率及记入个人帐户比例的推导过程

设：G—某职工工作第一年工资收入；

K—职工平均工资平均增长指数；

L—个人帐户养老基金平均增长指数；

n—缴费年限；

C—记入个人帐户的比例；

Z—退休当年个人帐户储存总额；

T—目标替代率。

当某职工缴费 n 年退休时，其个人帐户总额为以下各项之和：

$G * C * L_{n-1}$ 第一年缴费到第 n 年本息额

$G * C * K * L_{n-2}$ 第二年缴费到第 n 年本息额

.....

$G * C * K^{n-2} * L$ 第 n—1 年缴费到第 n 年本息额

$G * C * K^{n-1}$ 第 n 年缴费额

$Z = G * C * (L^{n-1} + K * L^{n-2} + K^2 * L^{n-3} + \dots + K^{n-1})$

$$= \begin{cases} G * C * \frac{L^n - K^n}{L - K} & (L \neq K) \\ G * C * n * L^{n-1} & (L = K) \end{cases}$$

则该职工替代率为

$$T = \frac{(Z / 120) * 12 (\text{退休第一年养老金})}{G * K_{n-1} (\text{退休前一年工资})}$$

$$T = \begin{cases} \frac{G * C * (L^n - K^n)}{10 * (L - K) * K^{n-1}} & (L \neq K) \\ \frac{N * C}{10} & (L = K) \end{cases}$$

$$T = \frac{N * C}{10} \quad (L = K)$$

$$C = \begin{cases} \frac{10T * (L - K) * K^{n-1}}{L^n - K^n} & (L \neq K) \\ \frac{10T}{N} & (L = K) \end{cases}$$

$$C = \frac{10T}{N} \quad (L = K)$$

（2）关于记入个人帐户比例的结构问题

办法一规定，16% 个人帐户的记帐结构目前为：个人缴纳的 3%（以后逐步提高）、企业缴费按个人缴费工资基数记入的 8%（以后逐步降低）、企业缴费按职工平均工资记入的 5%，即“3、8、5”结构；这一结构中各项

所占比重，办法一中都规定为“左右”，即允许有弹性。在实际设计中，有的地区规定为“3、5、8”，有的地区规定为“3、7、6”。一般说来，如果第三部分（按职工平均工资记入的部分）比重较大，则最终给付时待遇差别较小（或可称之为较注重公平性）；如果前两部分比重较大；则最终给付时待遇差别较大（或可称之为较注重效率）。选择什么样的记帐结构，要根据本地区现存的养老金待遇差别状况以及对未来差别状况的预期，通过测算和模拟运转后作出决定。

（3）关于“养老基金保值率”（以下称保值率）

“保值率”为个人帐户储存额计算利息的参数。它不同于银行利率和三年期以上的保值贴补率，只是一种假定的养老基金“利率”。其目的是为了基本养老保险个人帐户的储存额不断增加，使职工退休以后在平均余命期内领取的养老金能维持合理的生活水平。

办法一规定，个人帐户储存额按保值率计息。保值率的确定，一是根据银行的居民定期存款利率，二是参考职工平均工资增长率。

个人帐户如何计息是办法一最关键的技术要点之一。据测算，在16%个人帐户的条件下，假定缴费35年，工资每年增长10%，个人帐户也按10%计息，到职工退休时，个人帐户全部储存额中缴费本金约占30%，历年利息累计占70%。因此，必须慎重、恰当地选择计息方法。

另据测算，当个人帐户的利率确定在与历年工资增长率完全相等时，可以保证预期的养老金替代率（替代率的测算方法参见前述“记入个人帐户比例的确定方法及公式”）；如果两个率不完全相等，那么最终的给付水平总是或多或少地偏离预期的替代率。粗略地说，在长达35年的缴费过程中，如果个人帐户利率平均低于或者高于平均工资增长率1个百分点，则将偏离预期替代率8~12个百分点，即替代率将从预期的56%降为48%或者升为68%；如果两率相差2个百分点及以上，这种偏离会更大。这就是所谓“对角线原理”（见表一）。

表一不同缴费年限职工退休当年的替代率（%）

K 工资增长率

(15年)	0.05	0.06	0.07	0.08	0.09	0.10	0.11	0.12	0.13	0.14	0.15
0.05	24	22	21	20	19	18	17	16	15	14	14
0.06	26	24	22	21	20	19	18	17	16	15	14
0.07	27	26	24	23	21	20	19	18	17	16	15
0.08	29	27	26	24	23	21	20	19	18	17	16
0.09	32	29	27	26	24	23	21	20	19	18	17
0.10	34	32	30	27	26	24	23	21	20	19	18
0.11	36	34	31	29	27	26	24	23	21	20	19
0.12	39	36	34	31	29	27	26	24	23	21	20
0.13	42	39	36	34	31	29	27	26	24	23	21
0.14	45	42	39	36	33	31	29	27	26	24	23
0.15	49	45	42	39	36	33	31	29	27	26	24

缴费 L 保 值 率	(25年)	0.05	0.06	0.07	0.08	0.09	0.10	0.11	0.12	0.13	0.14	0.15
	0.05	40	36	32	29	26	24	22	21	19	18	17
	0.06	45	40	36	32	29	27	24	22	21	19	18
	0.07	51	45	40	36	32	29	27	24	22	21	19
	0.08	57	50	45	40	36	32	29	27	24	23	21
	0.09	65	57	50	45	40	36	32	29	27	25	23
	0.10	74	65	57	50	45	40	36	32	30	27	25
	0.11	84	74	64	57	50	45	40	36	33	30	27
	0.12	96	84	73	64	56	50	45	40	36	33	30
	0.13	111	96	83	73	64	56	50	45	40	36	33
	0.14	127	110	95	82	72	63	56	50	45	40	36
	0.15	147	126	108	94	82	72	63	56	50	45	40

K 工资增长率

缴费 L 保 值 率	(35年)	0.05	0.06	0.07	0.08	0.09	0.10	0.11	0.12	0.13	0.14	0.15
	0.05	56	48	41	36	32	28	25	23	21	19	17
	0.06	66	56	48	41	36	32	28	26	23	21	19
	0.07	79	66	56	48	42	36	32	28	26	23	21
	0.08	94	78	66	56	48	42	36	32	28	26	23
	0.09	113	94	78	66	56	48	42	37	32	29	26
	0.10	137	113	93	78	66	56	48	42	37	33	29
	0.11	168	136	111	93	78	66	56	48	42	37	33
	0.12	206	166	135	111	92	77	65	56	48	42	37
	0.13	253	203	164	134	110	92	77	65	56	48	42
	0.14	313	249	200	162	132	109	91	77	65	56	48
	0.15	388	308	245	197	160	132	109	91	77	65	56

办法一规定的保值率并不是银行实际利率，它是一种为

办法一规定的保值率并不是银行实际利率，它是一种为
</PGN0058.TXT/PGN>最终计算养老金待遇金额所设定的“虚拟利率”，其确定的区间大致为“银行利率 R 平均工资增长率”。至于实际操作中，将保值率确定在更接近于银行利率的水平，还是更接近于平均工资增长率的水平，是一个非常复杂的问题，往往需要各地根据不同年度实际情况临机处置。

(4) 关于社会平均余命及个人帐户的除数问题

“社会平均余命”是指根据职工平均退休年龄和平均预期寿命计算出来的退休以后平均的存活时间（即平均预期寿命减平均退休年龄），它是保证养老保险基金收支大体平衡的一个重要数据。目前我国职工平均退休年龄为55岁左右（男性60岁，女150岁，女干部55岁；男性劳动参与率高于女性，但有部分人提前退休），城镇人口平均寿命近70岁，35年后可望达到73岁。由此可以计算出目前的社会平均余命为15年左右，35年后的社会平均余命为18年左右。

在记入个人帐户的比例（如16%）确定以后，假设保值率等于工资增长率，则35年缴费年限的职工退休时个人帐户储存额在除以某一除数（办法一规定为120）后，应能满足两个基本条件：一是相对稳定的目标替代率（如

56%)；二是要能支付相当于社会平均预期余命的年限，即 35 年后应能支付 18 年。此外，还应考虑职工退休后每年按规定享受养老金的正常调整机制的费用列支问题。实际工作中可能有两种不同的计算方法。

一种是按“变量给付”计算，即个人帐户储存额除以 120 后的数额作为退休第一年的给付额，以后每年为弥补物价上涨因素影响，另按平均工资增长的一定比例提高给付水平（国务院《通知》第四条），即每年的正常调整机制的增加额从个人帐户的余额列支。假定每年调整的幅度为平均工资增长率的 60%，则个人帐户储存额大致可支付 12~13 年（详见表二，测算过程略）。这与前面分析的 18 年的平均余命尚差 5~7 年支付额。如果不能降低预期替代率（比如把除数 120 扩大为 130），又不能提高个人帐户记帐比例（比如把 16% 提到 17%）的话，就只能另外从企业征收一笔保险费来满足支付需求；当然也可以通过提高退休年龄缓解这一矛盾，但这又涉及劳动力的总的供求关系问题，决策可能更为困难。

另一种是按“定量给付”计算，即除以 120 以后，从个人帐户中支付的养老金就不变动了。在第一年支付后，个人帐户中尚余 108 个月的储存额，还可继续计息；第二年及以后各年类推，均按第一年的月养老金标准给付，大约可支付 18 年以上。但物价上涨的补偿问题总要解决，调整机制总要建立，所以必须另从企业征收一笔保险费。

两种计算方法相比，都需再从企业收费这一点是相同的（或者说除数的问题尚可以再研究）。所不同的是，由于多数人的平均余命长于 12 年而短于 18 年，因此按“变量给付”计算，多数人去世时个人帐户中没有余额留给继承人，而按“定量给付”计算，多数人能有余额留给继承人。这一点，需要各地在操作中，根据资金负担能力掌握。

表二个人帐户资金支付年限

工资增长率 单位：年

	5%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%	14%	15%	
调整机制	80%	10.5	10.6	10.65	10.74	10.84	10.94	11.03	11.44	11.24	11.34	11.14
	70%	10.71	10.86	11.02	11.18	11.35	11.52	11.70	11.87	12.05	12.25	12.44
	60%	11	11.21	11.44	11.69	11.94	12.21	12.49	12.78	13.09	13.42	13.37
	50%	11.29	11.60	11.91	12.26	12.63	13.03	13.47	13.93	14.46	15.02	15.67
	40%	11.61	12.01	12.45	12.93	13.47	14.06	14.73	15.50	16.40	17.45	18.73

注：假设个人帐户的记帐比例为 16%、“养老基金保值率”等于工资增长率。

(5) 关于“中人”过渡办法及“系数”的确定问题

“中人”过渡措施是办法一实施中的又一关键环节。因目前个人缴费和个人帐户记录时间较短，故办法一规定“中人”月养老金的计发需在个人帐户储存额的基础上乘一个“系数”。系数的使用，是保证现在在职的职工退休后的养老金水平。设计系数的主要依据，一是要考虑改革前没缴费的工作年限。这部分职工改革后个人缴费时间短，个人帐户储存额少，如果仅按改革后个人帐户储存额计发养老金，显然不合理，因而要用系数加以调整；二是要与改革前原退休办法相衔接，保证缴费时间较短的职工达到应有的养老金水平。

设计系数时需注意两种偏差：一是完全以近几年个人帐户中储存额的差别来推算职工一生的工资和劳动贡献差别。这样将使过去贡献较大、而近两

年因为种种原因工资较低的职工吃亏，同时使近年来工资大增的职工“占便宜”，从而引发矛盾。另一种偏差是，实行个人帐户以前的工资年份，一律按职工平均工资来计算，完全抹煞了差别。较好的方法是，既以个人帐户储存额的多少推算，又不要完全依据这种推算。具体的方法如何设计，需要各地在实践中探索、总结。

以上海办法为例：如某职工改革前连续工龄30年，改革后个人缴费10年，全部工作年限为40年，系数A等于 $(30 + 10) / 10 = 4$ ，即将他10年个人帐户的储存额放大4倍，从而把他前30年对社会的贡献体现在养老金中。另外，按现行规定，连续工龄在10年以上的职工退休后养老金，分别按标准工资的60%、70%、75%等档次计发。此外，还有地方增发的一定比例。光有系数A，连续工龄短的职工就达不到现在的养老金水平。因此，再用系数B来调整，以工龄满10年为最大（一般为2），工龄长，系数B就小，工龄40年及其以上，系数B为1.0。

上海在实际操作时，将上述两项因素（系数A、B）简化为一个系数，并按不同的工作年限和缴费年限列成坐标，供查表对照，直接计算。由于该系数表到1996年才开始启用，因而尚有待于实践的检验。

其它一些试点城市对“中人中办法”也作了一些探讨：

A. 宁波市的办法：

“中人”月基本养老金 = 本市（县、区）职工上年社会月平均工资 × 换算比例（约2.5%）× 实行个人缴费前视作缴费年限 + 个人帐户储存额 ÷ 120

该办法较上海办法简单，但平均因素较重，尤其是办法刚启动时，由于个人帐户储存额很少，体现不同收入者退休待遇的差别程度很小，因而可能导致退休待遇“大平台”，引发一些不安定因素。

B. 武汉办法：

“中人”月养老金 = 本市职工上年月平均工资 × 个人缴费工资平均指数 × 换算比例 × 执行本方案前工龄 + 个人帐户储存额 ÷ 120

该办法用“个人缴费工资平均指数”反映退休人员在职时的劳动贡献及收入差别，并体现在养老金中，从而避免了宁波办法的不足。但该办法需要有较长年份的工资记录。因为年份越长，用“缴费工资平均指数”反映视同缴费年限的工资情况就越有代表性。否则，企业和职工会在临退休几年多缴费，从而获得较多的养老金。

C. 青岛办法：

“中人”月养老金 = 个人帐户储存额 ÷ 120 + (社会性养老金 + 缴费性养老金) × [(全部工作年限 - 实际缴费年限) ÷ 全部工作年限]

该办法的特点：③第一部分为办法一的内容，第二部分为前面介绍的劳动部前几年推荐的计发办法改革内容，是两种改革办法的结合；④当职工实际缴费年限等于全部工作年限时，第二部分的养老金为零，即此时该办法完全过渡到办法一的目标模式（“新人新办法”的计算），因而过渡较为平滑；⑤青岛前几年已进行了劳动部推荐的计发办法改革，该办法体现了在已改革基础上的补充完善，有利于社会稳定；⑥该办法对养老保险经办机构的基础管理工作要求较高，由于工作量大幅度增加，需加强计算机在养老保险管理中的应用。

(6) 关于制定养老金最低标准问题

从前述替代率的测算及表一可以看出，在“保值率”与工资增长率相等

的条件下，15年工龄的职工退休时的替代率只有24%，20年的只有32%。我国与发达国家不同，对绝大多数退休人员来说，基本养老金是其主要生活来源，如果水平过低，不能保证基本生活，就会影响社会安定。考虑到阶段性就业、长期患病以及城镇征地用工等多种情况，工作年限不满20年即退休的职工将一直占有一定比例。按7~10%的保守比例计算，全国也有700~1000万人。这么多人只领取工资30%左右的养老金，低于城镇困难户人均生活费用水平，无法维持基本生活，是一个很大的社会问题。据1993年《中国统计年鉴》载，全国城镇困难户1992年人均生活费支出为974元，相当全国平均工资2711元的35.9%。因而，该办法对于工作年限较短的职工，不能保证基本生活，故需要制定养老金的最低标准，并且要根据经济发展、物价水平及人民生活水平的提高不断进行调整。

（六）社会统筹与个人帐户相结合实施办法之二

实施办法之二的主要内容如下：

1. 基本养老保险费用的筹集

内容基本上如实施办法之一，只是在规定“企业缴费工资基数”时两个办法有所不同。办法一规定为“企业按职工工资总额的一定比例缴纳基本养老保险费”，即企业缴费工资基数为企业职工工资总额；办法二规定为“企业以全部职工缴费工资基数之和为企业缴费工资基数”。需注意的是，企业职工工资总额并不一定等于全部职工缴费工资基数之和（有大于、等于和小于三种情况），两者在统计口径上是有区别的。

2. 建立基本养老保险个人帐户

（1）为每位参加养老保险的职工建立基本养老保险个人帐户，个人帐户号码为国家技术监督局发布的社会保障号码。

（2）个人帐户包括以下内容：

职工个人缴费的全部或者一部分记入个人帐户；

企业缴费中，职工缴费工资基数高于当地职工平均工资200%以上至300%的部分，可以全部或者一部分记入个人帐户；

上述储存额的利息。

个人帐户中还应当记录企业和职工个人的缴费工资基数以及缴费比例。

（3）个人帐户中储存额的利息，按照养老保险基金营运的实际收益计算。

（4）职工在同一地区内调动工作，不变换个人帐户。职工由于各种原因停止工作或失业而间断缴纳养老保险费的，其个人帐户予以保留。职工调动或中断工作前后缴费年限可以累积计算，个人帐户储存额不间断计息。

职工在不同地区之间调动工作，个人帐户及其储存额应随同转移。

3. 基本养老金计发办法

（1）缴费年限满10年及以上的，按以下办法计发养老金：

社会性养老金：按当地职工平均工资的20~25%计发，具体比例由当地政府确定。

缴费性养老金：个人及企业缴费每满1年，按缴费工资基数的1.0~1.4%计发，具体系数由当地政府确定。

社会性养老金和缴费性养老金从养老保险社会统筹基金中支付，按月计发。

个人帐户养老金：记入基本养老保险个人帐户的储存额（包括本金和

利息)归个人所有,职工符合离退休条件离退休后,可以由本人选择一次或者多次或者按月领取。职工或离退休人员死亡后,其个人帐户储存额的结余部分一次发给其指定的受益人或者法定继承人。职工未达到规定离退休条件但遇到非常特殊的困难时,经过申请、审查和批准,可以在个人帐户中提前支取一部分费用,具体办法另行规定。

随着个人帐户养老金逐年增加,逐步冲减基本养老金中保留的各种补贴,以至缴费性养老金。逐步将基本养老金调整到与我国经济发展相适应的合理水平。

(2)缴费年限不满10年的,社会性养老金和缴费性养老金按缴费每满1年发给相当于两个月当地职工平均工资的养老金,一次付清。个人帐户养老金按个人帐户的储存额(包括本金和利息)计发,一次付清。

(七)实施办法之二的特点及技术难点

1.实施办法之二的特点

(1)办法二采取结构式的计发办法,既体现对职工基本生活的保障,又使保障水平不超过国家和企业的承受能力。由于事先确定了养老金同工资的替代率,养老金支付水平主要由工资水平确定,并根据费用的实际需求来确定保险费率。在一般情况下,政府控制工资水平,同时也就控制了养老金水平。因而,风险性小,保障水平比较稳定。同时,三部分养老金的最低标准基本与我国现行的最低保障水平相衔接。如缴费10年的退休人员,最低能得到社会平均工资的20~25%、本人缴费工资的10%和个人帐户储存额的一定比例,三部分相加大致可得到相当社会平均工资35%左右的待遇水平,能保证基本生活。

根据对全国人口模型和费用模型的长期测算,本办法设计的养老金水平不会增加国家和企业的负担。就全国而言,如果个人缴费比例本世纪末能达到6%,企业缴费大致就能控制在20%左右;到2050年人口老龄化最高峰的时候,个人缴费如果达到8%,企业缴费可以大致维持在25%左右,以后将逐步下降。从现在起到本世纪末这段时间,是我国国民经济高速发展时期,人民生活将有较大改善,同时养老保险费用负担处于相对稳定的低水平阶段,这正是我们改革计发办法并适当积累的宝贵时机。

(2)本办法从三部分结构的设计到企业和个人缴费的处理,都贯彻了十四届三中全会《决定》关于养老保险实行社会统筹和个人帐户相结合的原则,使公平与效率、保障与激励紧密结合起来。养老保险属于国民收入的再分配,在均衡单位之间养老保险费用负担的同时,养老保险待遇水平的差距也应小于初次分配。我国目前正处于经济快速发展阶段,在养老金计发办法中适当体现效率原则具有重要意义。因此本办法规定,企业缴费中,缴费工资超过社会平均工资200%的部分全部或部分记入职工个人养老保险帐户;同时个人缴费也全部或部分记入帐户。这就从利益机制上把缴费义务同享受待遇的权利紧密地联系在一起,增强企业和职工缴费积极性,实现职工监督企业缴费和职工、企业共同督促社会保险机构加强基金管理的内在约束机制。

(3)本办法体现了统一性与灵活性相结合的原则。考虑到我国人口多、底子薄、生产力水平低,经济发展不平衡,地区差异大,人口老龄化来势迅猛的国情和现状,在三部分养老金的标准中都规定了一定的幅度,允许各地在大的框架结构下有一定的选择余地。各地可以结合本地区实际情况(经济发展、企业负担、资金承受和现时待遇水平等)合理灵活地调整养老金水平

和三部分的比重。经济条件好，负担轻的地区，个人帐户占的比重可以大些；经济条件差，负担重的地区，个人帐户的比重可以小些。随着经济发展，承受能力的提高，帐户的比重或者三部分的结构都可作相应的调整，将来还可以考虑用个人帐户养老金逐步取代缴费性养老金。

(4) 本办法中个人帐户是实帐。办法二规定，允许在特殊情况下经批准提前支取帐户中的金额，用于解决职工退休前的一些特殊困难和需求。同时，个人帐户的运转可以积累一笔数额较大的基金，各级政府在国家宏观政策指导和调控下，可以进行投资运营，一方面支持当地的经济建设，另一方面实现基金的保值增值，减轻人口老龄化高峰时的国家和企业负担。

(5) 本办法设计是以近年来全国大多数地区基本养老金计发办法改革试点的实践为基础的，总结吸取各地的改革经验和设想。因此，本办法体现了政策的连续性，容易与大多数试点地区的方案相衔接，便于操作，有利于新老制度的平稳过渡。

2. 办法二的两种实施方式

实施办法之二有一个突出的特点，即它在操作上有两种实施方式。一种是过渡型实施方式（以下称方式 A），另一种是目标型实施方式（以下称方式 B）。

实施方式 A：过渡型的实施方式。

国务院《通知》附件二对办法二的实施方式 A 规定得较为详细，其政策要点及含义可以概括为：

(1) 个人帐户记入方法：

办法二规定“职工个人缴费的全部或者一部分记入个人帐户”。这是一种具有弹性的政策设计，目的是适应各地区当前的不同情况。如果某一地区选择“一部分”记入个人帐户，那么这“一部分”的多少，“可以依据本地区的实际情况确定，比如 50%。

由于各地区对个人缴费是“全部”还是“一部分”记入个人帐户以及对企业缴费多大部分记入个人帐户，存在着多种选择的可能性，因此，按办法二实施，记入个人帐户的总量为多大，在目前是不统一和不确定的。但是可以预见这样的趋势——记入个人帐户的总比例不断地接近于 10%，即个人缴费的 8% 全部记入个人帐户，企业缴费中有 2% 记入个人帐户。从目前个人帐户的水平（假定为 3% 左右）上升到 10% 左右（8% + 2%），其间的过渡期大致需要 5~10 年。

(2) 职工退休后，基本养老金分三部分计发：

社会性养老金，按当地职工平均工资的 20—25% 计发（为了简便，设定 25% 为标准比例）；

缴费性养老金，以缴费年限（包括视同缴费年限）每满一年，按缴费工资基数计发 1.0~1.4%（同样为了简便，设定 1% 为标准的比例）；

个人帐户养老金，按个人帐户储存额（本金加利息）一次或按月计发，按月计发的标准可以是个人帐户储存额除以平均余命（比如 120）。

(3) 至关重要的是，办法二规定，第二部分“缴费性养老金”与第三部分“个人帐户养老金”之间，存在着一种消长关系。附件二中描述为以个人帐户养老金“冲减”缴费性养老金，或“转换”成缴费性养老金。这种转换方法可以设计为：

未建立个人帐户的年份，缴费性养老金的系数设定为缴费每满一年计

算本人缴费工资基数的 1.0%。

建立个人帐户的第一年，如果个人帐户中记入 3%，则缴费性养老金的系数从该年开始相应调整为每年 0.7%。以后个人缴费每两年提高一个百分点，缴费性养老金的系数也相应每两年调低 0.1 个百分点。

个人缴费最终达到 8% 并全部记入个人帐户，企业缴费中也划出 2% 记入个人帐户，个人帐户达到 10%，则缴费性养老金系数就全部转换为个人帐户的比例；相应地，给付待遇时的缴费性养老金也转换为个人帐户养老金。

这种转换，在其他条件不变时，对养老金的替代水平没有影响，体现了新老办法的平稳过渡。

例一：在没有个人帐户的情况下，假定一个工人工龄 35 年，工资与当地职工平均工资相等，其缴费性养老金为 $1.0\% \times 35 = 35\%$ 。

例二：在转换情况下，同一工人前 20 年没有个人帐户，后 15 年建立个人

		帐 户 则						
缴 纳 性 养 老 金 个 人 帐 户 养 老 金		前 20 年	21 ~ 22	23 ~ 24	25 ~ 26	27 ~ 28	29 ~ 30	31 ~ 35
前 20 年	1.0	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3	0	
21 ~ 22	-	3	4	5	6	7	10	

(第 31 ~ 35 年的 10% 为个人缴费的 8% 加企业缴费划入 2%) 其缴费性养老金的年替代水平为： $1.0\% \times 20 + (0.7 + 0.6 + 0.5 + 0.4 + 0.3) \times 1\% \times 2 = 25\%$

其个人帐户养老金的年替代水平为：

$$[(3 + 4 + 5 + 6 + 7) \times 1\% \times 2 + 10\% \times 5] \div 10 = 10\%$$

两部分相加仍为 35%，与例一结果相同。

(注：因为是计算年替代水平，所以被除数为 10；在实际操作中，个人帐户养老金是按月计发的，因此储存额要除以 120)。

实施方式 B：目标型的实施方式

办法二实施方式 B，是缴费性养老金全部完成了向个人帐户养老金转换之后，办法二的最终表现形态，其间还可以作某些技术性补充和调整。大致可作如下概括：

(1) 记入个人帐户方法可以简化为：个人缴费全部记入个人帐户，企业缴费的一部分记入个人帐户，二者之和为职工个人缴费工资基数的 10%。随着个人缴费比例逐步提高到 8%，企业缴费记入个人帐户的比例相应逐步降低到 2%，总和不变。

(2) 职工退休后，基本养老金简化为两部分计发：按当地职工平均工资的 25% 左右计发社会性养老金。为了增强激励作用，这部分的计发方法也可以在具体操作中设计为：缴费年限满 15 年按职工平均工资的 15% 计发，以后缴费每满一年增发 0.5 个百分点，上不封顶。这样，按平均缴费年限(包括视同缴费年限) 35 年算，这部分养老金为职工平均工资的 25% 左右。按职工个人帐户储存额(本金加利息)除以平均余命(如 120)计发个人帐户养老金。

(3) 实施方式 B 的中人过渡采用系数调整方法，即用系数对个人帐户的储存额进行放大，然后再除以 120 计发待遇。但完全以近几年的个人帐户储存额差别去“倒推”以前几十年的工资差别，将造成苦乐不均。因此可以将

系数方法设计为：回溯未建立个人帐户的若干年（比如五年、七年），根据有案可查、真实可靠的职工工资收入，同样乘以 10%的比例，然后与个人帐户加在一起，作为推算过去工资差别的依据。

例如，某地方统筹工作开展得比较早，基础工作也较扎实，自 1988 年起即为职工建立了个人工资及企业缴费情况台帐，那么就可以按这 7 年职工的个人工资，分别乘以 10%，并恰当地计算应得利息，与 1995 年后建立起来的直到退休的个人帐户储存额相加，再乘以一定的调整系数，除以 120，计发个人帐户养老金。进行这样的技术处理，可以大大降低中人过渡中以极短的缴费年限辐射几十年，调整放大系数过大而带来的问题，公平性和合理性都可以增加，而且可以取消“老人”的办法，避免人为设置“台阶”所带来的矛盾。

办法二实施方式 A 与 B 既有联系又有区别：

（1）两种方式在记帐时都采用“部分帐户”形式；在计发基本养老金时都采用“结构式”，而且第一部分都是以职工平均工资为基数；两种方式的给付总水平一致，都是 60%左右；且分配的结构相同，都是公平部分占 25%左右，效率部分占 35%左右。

（2）两种方式的主要区别是，方式 A 采用由三部分向两部分给付结构稳步过渡的办法；方式 B 直接采用两部分给付结构。

（3）但方式 A 给付结构中的第三部分（个人帐户养老金）按规定要逐步替代第二部分（缴费性养老金），最终将完成由三部分结构向两部分结构的演变。因此可以说，方式 A 是带有过渡性质的模式，方式 B 是带有目标性质的模式。

（4）设计具有过渡性的方式 A 的出发点主要是，自 1992 年以来，全国已有 1000 多个市县实行了按社会性养老金和缴费性养老金两部分结构计发基本养老金的改革，其中后一部分也体现了养老金与缴费多少、劳动贡献大小相联系的效率原则。在按社会统筹与个人帐户相结合原则深化改革的过程中，应当保护这些地区的改革积极性和职工的安定，因而需要有一种平滑过渡的衔接办法。方式 A 的突出特点是，考虑到各地改革的现状，实施方式比较稳定。已进行计发办法改革、目前又不宜作大的变动的地区，可以采用办法二实施方式 A。

（5）方式 B 作为办法二的目标模式，其主要特点：如办法一一样，比较直观，尤其是激励机制较强。因个人帐户的“钱”包括两部分，一部分为个人缴费部分；另一部分为反映企业缴费部分。这样，职工个人不仅有缴费积极性，还能促使职工敦促“企业为自己缴费”。比办法一稳定。因为办法一按 16%的帐户执行，对工龄短的人非常不利，如 15 年工龄的人替代率只有 24%，25 年的人只有 40%，很难保证基本生活。而该办法首先有 25%左右的社会性养老金“兜底”，容易被地方尤其是经济不发达的地方所接受。不用制定和每年调整养老金的最低保障数。适应性更强。不仅适用于未进行计发办法改革的地区，已进行改革的地区也可以改用此实施办法。

3. 实施办法之二的几个技术难点和问题

（1）目标模式不清晰，办法从整体上显得零乱

在对两个实施办法的评价上，一些同志反映，办法一比较直观，办法二比较复杂，很难用一句话概括清楚。此评价是有道理的，其原因是：办法一首先把目标模式说清楚了，即“新人新办法”的月养老金为“个人帐户储存

额除以 120”，从而掩盖了“中人系数”及其它几个参数的确定等一系列复杂的技术性问题。而办法二则过分着笔于对现实情况的适应性以及如何过渡等技术性问题上，而忽视了对过渡后目标模式的描述，以至于目标模式不清晰，办法从整体上显得零乱。实际工作中，一些同志认为办法二一直是一个小帐户的办法。实际上，当个人缴费达 8% 时，35 年的替代率已达 28%，个人帐户的比重已经很大了。此时，其目标模式几乎等于“社会性养老金斗个人帐户”，缴费性养老金的意义已经很小了，完全可以用加大社会性养老金或个人帐户的比例代替。而这样一个一些同志认为比较理想的目标模式，办法二中没有明确描绘出来。

(2) 过渡期间的记帐及计发方法较为复杂

办法二规定，“企业缴费中，职工缴费工资基数高于当地职工平均工资 200% 以上至 300% 的部分，可以全部或一部分记入个人帐户”。由此带来一个复杂的技术处理问题，即在记帐和计发时会出现企业和职工个人缴费基数不同的情况：

职工个人缴费工资基数是不超过社会平均工资 300% 的职工本人月平均工资；

企业缴费工资基数是相当于社会平均工资 200% 的职工本人月平均工资 + (高于 200% 的缴费工资 - 计入个人帐户的缴费工资)，以此除以当地职工平均工资，得出职工本人缴费工资指数。

例如：设社会平均工资为 200 元，职工 $\times \times$ 月平均工资为 650 元。

当职工缴费工资基数高于社会平均工资 200% 以上至 300% 的部分，企业缴费全部记入个人帐户、个人缴费的一半记入个人帐户时，职工个人和企业的缴费基数及记入个人帐户的本金见表三：

表三 {ewc MVIMAGE, MVIMAGE, !01400950_0074_1.bmp}

单位：元当年该职工缴费工资指数为 $400 \div 200 = 2$ 。当职工缴费工资基数高于社会平均工资 200% 以上至 300% 的部分，企业缴费的 60% 记入个人帐户、个人缴费全部记入个人帐户时，职工个人和企业的缴费基数及记入个人帐户的本金见表四：

表四 {ewc MVIMAGE, MVIMAGE, !01400950_0074_2.bmp}

单位：元当年该职工缴费工资指数为 $480 \div 200 = 2.4$ 。

(3) 办法二中关于个人帐户的技术处理问题如办法一，不同的是因办法二的个人帐户较办法一小（起步时只有 3%，目标模式也只有 10% 左右），因而几个技术参数影响程度也较办法一小。

基本养老金计发办法改革，是深化养老保险制度改革的核心内容，对于促进改革、发展和稳定具有重要意义。当前，计发办法改革尚处于试点阶段，上述介绍的国务院推出的两个办法，有很多共同点，不同的是体现“社会统筹与个人帐户相结合”的程度不一，相信在经过一个时期的试点后，会总结出适合中国特色的统一的或基本原则统一、具体操作方法有所差异的基本养老金计发办法。

五、建立企业补充养老保险制度

建立企业补充养老保险制度，是中央、国务院关于建立中国城镇多层次养老保险制度的一个重要方面，是我国近几年在改革社会保险制度思路上的重大进步，同时也得到了国外社会保险专家的充分肯定。

（一）建立企业补充养老保险的意义

结合我国的国情而言，建立企业补充养老保险的意义主要体现在以下几个方面：

1. 有利于控制基本养老保险待遇水平的增长，同时又能基本满足不同层次的需求

我国生产力发展水平与经济发达国家相比，还有很大的差距，还属于比较落后的发展中国家，与此相适应，基本养老保险待遇水平不可能很高。因为基本养老保险由国家法律规定并强制实施，若待遇水平过高，超出了经济发展水平所能承受的能力，不仅难以实施，经济发展速度也会受到制约。我国目前的养老金支付标准，平均下来替代率已达 83% 左右，相对于国情来说已是偏高，照此下去，随着人口老龄化速度的加快，国家和企业将不胜负担。据有关部门的测算分析，国家统一规定的基本养老保险水平中长期目标应控制在平均工资的 60% 左右为宜，即基本养老保险只能保证职工今后的基本生活。但是，随着社会的进步和经济的发展，职工要求提高待遇的因素也将随之增长，一些经济效益较好的企业又有提高本企业职工待遇水平的要求和能力。在这种情况下，应允许这类企业为本企业职工建立补充养老保险，以提高企业和职工为社会多做贡献的积极性。这也是国际惯例。因此，建立企业补充养老保险制度，既可以使职工在整个工作期间逐步积累养老基金，保持退休后生活水平与自己的劳动贡献基本相适应，又可以使国家法定的基本养老金水平得到合理控制。

2. 有利于企业吸引优秀人才，增强企业的凝聚力

现代企业制度下企业之间的竞争，其实质是人才的竞争。企业为吸引优秀人才，增强自身凝聚力和创造力，除了对职工在职期间给予优厚报酬外，必然还会着眼于靠长远的吸引力来稳定所需人员，方式之一就是为职工建立企业补充养老保险。如联邦德国有 60% 以上的雇员都享受本企业提供的企业补充养老保险，这些企业，大多是有实力的大中型企业。我国目前已有 3000 多家企业为职工办理了补充养老保险。这样做，有利于企业经济效益的提高，激励职工多做贡献。随着我国社会主义市场经济的发育，企业之间竞争会越来越激烈，经济效益情况和负担能力的差异也会越来越大，建立企业补充养老保险的情况也会越来越多。

3. 有利于抑制消费基金的过快增长，为经济建设积累起一大笔亟需的资金

企业为在职职工缴纳的补充养老保险基金，属于完全积累方式，一般储存数十年后才开始支付。这一方面可以抑制消费基金的膨胀，另一方面会形成一笔相当数量的可供长期运作的资金，支援国家经济建设。国外的实践表明，企业补充养老保险基金，对于促进经济发展，具有重要意义。美国商业银行委托资产的三分之一以上，来源于私人养老金计划中的基金（即企业补充养老保险基金）。德国有关人士甚至介绍说，德国企业之所以长期保持发展势头和充满活力，在很大程度上归功于享受到企业补充养老保险的好处。

综上所述，建立我国的企业补充养老保险制度，不仅具有十分重要的意

义，而且也是十分迫切的任务。

（二）企业补充养老保险的性质及建立的基本条件

1. 企业补充养老保险的性质

关于企业补充养老保险的性质，目前各方面的理解和认识存在较大的分歧。主要有以下几种观点。

（1）补充养老保险纯粹是企业行为，是企业为职工提供了一种额外福利；补充养老保险应贯彻完全自愿的原则，补与不补，补多补少，完全由企业自定，社会保险基金经办机构和政府部门不应干预。

（2）企业补充养老保险是对基本养老保险的补充，是由企业根据其经济效益状况确定的。企业除有权决定是否应建立此种保险外，也应有权决定选择什么样的投保机构。

（3）企业补充养老保险是法定基本养老保险的必要补充，是社会保险的一个重要的组成部分，具有强制性，应由法律法规规定实行条件。凡符合条件的企业，必须实行补充保险；不符合条件的，则不允许实行。建立补充保险是政府行为，应该统一由社会保险机构经办。

上述观点都有一定的道理，但都有一定的片面性。第一、二种观点认为补充养老保险完全由企业自主决定；第三种观点则走向另一个极端，认为应由国家强制实行。实际上，补充养老保险是基本养老保险的补充和辅助，虽属于社会保险范畴，但与国家统一实施的基本养老保险既有联系，又有区别。其联系主要体现在养老保险的政策和水平上；区别主要体现在两种养老保险的层次和功能上。因而，补充养老保险既不能由企业完全自愿，又不能由国家强制实施，而应该由国家规定实施政策（包括优惠政策和补充水平等）和实施条件，企业达到规定条件的，可以实行；企业经济条件好时可以多补充，经济条件差时可以少补充或暂不补充；不符合条件的，则不允许实行，即企业补充养老保险应具有半强制性。

2. 建立企业补充养老保险的基本条件

虽然建立企业补充养老保险制度具有普遍性原则，但并不意味着所有企业都能建立这种制度。企业建立补充养老保险是需要有一定的条件的，企业只有具备了一定的条件，才有资格和能力建立。像具有一百多年社会保险史的德国和英国，到 1986 年底，实行企业补充养老保险的也只占企业总数的三分之一左右。

根据我国企业的现实情况，企业建立补充养老保险至少应具备以下三个基本条件：

第一，已参加基本养老保险社会统筹，并能按时足额缴纳基本养老保险费用。这是企业建立补充养老保险的前提，也是国际惯例。如德国 1974 年 12 月 19 日颁布的《企业补充养老者保险法》规定，企业补充养老保险（BAV）不能单独存在，企业只有在参加法定基本养老保险（SV）的基础上，才有资格参加补充养老保险。

第二，企业具有经济承受能力。这是建立补充养老保险最重要或最根本的条件。所谓具有经济承受能力，主要包括两层含义：

一是在补充养老保险资金不允许进入成本的情况下，企业能够目自有资金为本企业职工支付补充养老保险所需资金，自有资金多时可以多补充，自有资金少时则只能少补充或暂不补充。

二是在补充养老保险资金允许有条件地进成本的情况下，进成本的补充

养老保险资金能够被企业消化，不致于影响企业的产品竞争能力和指标的完成情况。如果某企业为微利企业，则说明不具备建立企业补充养老保险的条件，因为补充养老保险资金若进成本，成本增加，则该企业很可能由微利变为亏损。因而，企业的经济承受能力和经济效益状况，决定着企业是否具备建立补充养老保险的条件以及补充水平的高低。

第三，企业内部职工代表大会和工会组织或集体谈判制度比较健全，民主管理基础较好。这是企业补充养老保险建立和顺利实施的保证条件。企业补充养老保险涉及职工的切身利益，其制度的建立又非常复杂，如补充的范围、水平、新老职工之间以及与已退休人员之间如何做到平稳过渡等等，制定和处理起来必须谨慎、周密，充分论证。否则，引起职工不满，好事则可能办成坏事。我国目前尚无《企业补充养老保险法》，这就更需要企业具有自我约束、自我监督和自我发展机制，制定切合实际的补充养老保险办法，真正起到增强企业凝聚力的作用。

（三）建立企业补充养老保险的原则

建立企业补充养老保险制度，应遵循以下基本原则：

1. 普遍性原则。即所有参加了基本养老保险社会统筹的城镇各类企业都可以建立企业补充养老保险制度，为其员工提供补充养老保险，其中，外商投资企业，应仅限于中方员工，值得提出的是，普遍性原则的实质只是一种资格或可能，并不意味着企业必须为员工建立。能否建立还要看前述的条件。

2. 坚持自愿的原则，其费率档次由企业根据自身经济承受能力确定。企业经济条件好时可以多补充，企业经济条件差时可以少补充或暂不补充。

3. 企业补充养老保险的待遇水平应与基本养老金水平通盘考虑确定。

4. 企业补充养老保险可以实行与职工个人储蓄性养老保险挂钩的办法。如企业为员工交三分之二，员工本人交三分之一，以增加员工的参与感和自我保障意识，增强对企业的凝聚力，更充分地发挥其工作积极性。

（四）企业补充养老保险方案的确定及调整

企业补充养老保险制度的具体方案，可由企业劳资部门设计提出，也可以由企业委托有关部门进行设计。方案设计出来后，须经企业职工代表大会或工会讨论同意，或经集体协商同意后制作协议文件，协议签署后双方各存一份，基金由有关经办机构经办的还需报经办机构一份备案。企业补充养老保险方案及协议文书中应包括补充养老保险的缴费水平（或金额）、缴费周期、支付条件和支付方法，双方的权利和义务以及违反协议应承担的责任等内容。

企业补充养老保险方案的修订和调整，也应执行上述程序。修订和调整的目的，是使个人帐户中的补充养老金的增长与工资增长情况或物价增长情况相适应。如德国法律规定企业补充养老保险水平每三年要进行一次检查和调整，调整水平与生活费价格指数相一致。

目前，全国各地已有 3000 多户企业，50 多万职工建立了补充养老保险制度。实行的方案大体可以分为几类：从缴费主体看，有的实行完全由企业为职工补充缴费，有的实行企业缴费与职工个人缴费相结合；从补充方法上看，有的对所有职工按同样数额补充，有的按职工工资的一定比例予以补充；从资金渠道上看，有的从企业成本中开支，有的从企业自有资金中开支，有的则从基本养老保险费中高于社会平均水平一定比例的部分中予以返还等等，都各有特点。

（五）企业补充养老保险的资金渠道与补充水平

1. 企业补充养老保险的资金渠道

从国际上看，大多数实行企业补充养老保险的国家，企业缴纳的补充养老保险资金是在所得税前列支的，并且一般没有列支的“上限”规定。这主要是因为，在私有制经济中，企业主从最终的自身利益出发，不可能将补充保险的水平定得很高，故国家不必考虑要规定一个“上限”。我国与西方市场经济国家不同，公有制经济在国民经济活动中占主导地位，因此，如何做到既能发挥补充养老保险的积极作用，又能防止国有资产流失是一项十分重大的课题。目前我国对此问题的处理十分谨慎。1991年《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）规定企业补充养老保险的资金从“企业自有资金中的奖励、福利基金内提取，”以后再未作新的规定（今年国发[1995]6号文只规定企业“根据本单位经济效益情况，为职工建立补充养老保险”，未明确资金列支渠道。从前几年情况看，用自有资金解决企业补充养老保险的资金是可行的，因为企业留利中有可供企业用作自主分配的“奖励基金”和部分“福利基金”，企业建立该制度有一定的积极性。但是，于1993年7月1日起正式实施的新的财会制度，取消了企业留利中的“奖励基金”和“福利基金”科目，再执行原来的规定就会出现补充保险资金无处列支的问题。若规定仅从企业的工资储备金中列支，企业无疑没有积极性。因此，对企业补充养老保险的资金渠道问题重新进行规定已变得十分必要和迫切。

从前述建立企业补充养老保险的意义中可以看出，企业补充养老保险制度的建立，是为了弥补基本养老保险的中长期水平的不断下降，以满足不同层次的需求，因而，从总体上并不会增加退休者的养老待遇水平，因此，国家应大力提倡，并应在税收上给予优惠。为防止国有资产流失，国家可以通过测算，规定一个每年可以从税前列支的幅度（如工资总额的5~10%），超过这一幅度则不允许进入成本。这样规定，加上其他渠道的资金来源（如个人交费、从企业工资储备金中列支一部分），则企业补充养老保险制度可能很快就会在全国范围内建立起来。实际上，一些地方，如大连市、云南省等已用地方法规形式规定企业每年可按一定比例将补充养老保险费列入管理费或在税前列支。

2. 企业补充养老保险的补充水平

企业补充养老保险的补充水平，由很多因素决定，其中最主要的有以下三个因素：

（1）资金来源的多寡（即企业的经济实力）是决定补充待遇水平的简要因素。企业经济效益好，资金来源多，补充水平就高；反之，补充水平就低。

（2）基本养老保险的替代率，规定着补充保险的最高界限。这也是企业补充养老保险的原则之一，即企业补充养老保险的补充及待遇水平应与基本养老保险水平通盘考虑确定。补充保险水平只能在最高界限之内浮动，且须低于基本养老金，否则就不称其为补充。企业补充养老保险的水平，最高应不超过本企业职工工资总额的15%，或补充替代率不超过20%。这样，中、长期目标的基本养老保险加企业补充养老保险的综合替代率在80%左右，若补充保险水平过高，一则会使企业之间、不同类型的人员之间退休收入差距过大；二则将来会使财富过多地集中于老年人。

（3）现时的养老金水平也影响着补充待遇水平。这是在新、老养老保险

制度过渡时期实施补充保险应当考虑的因素。由于现时的养老金水平，是在一定时期内由各种因素促成的，反映着退休人员的既得利益。如果实行新的多层次养老保险制度，使现时的养老金水平大力降低，那将会遭到退休人员的抵制而难以顺利实施。为使新、老养老保险制度平稳过渡，就必须在推行新制度之初，大致保持现时的养老金水平而不能过分降低。其具体途径是，在基本养老保险替代率既定条件下，依靠调整补充保险待遇水平，来处理新、老制度的衔接和协调。这样，现时的养老金水平就成为确定补充待遇水平的一个重要因素。

在确定补充水平时，为减少新老职工之间水平的差异，企业可以按照职工距退休年限的长短、贡献大小、岗位类别、职务高低等因素综合考虑，分档次确定不同的比例。

（六）企业补充养老保险的经办

具备建立企业补充养老保险条件的企业，可以选择不同的保险机构或不同的经办形式为其职工建立补充保险。从其他实行补充养老保险国家的经验看，补充保险的经办形式主要有以下四种：

1. 直接承诺形式，即由企业主向雇员承诺待雇员退休后付给一定数额的养老金（如每月 500 美元）。在德国，这种补充形式占实行补充保险企业总数的 70%，即非常受欢迎。其原因是补充保险基金留在企业内部，而有关法律对其用途未作决定，企业可以以负债的形式使用这笔基金。

2；直接保险形式，即企业主为其雇员直接向有关的保险机构投保，雇员符合条件时可直接到该保险机构领取补充养老保险金。

3. 企业（或同行业）内部设立专门机构，自己经办本企业（行业）的补充养老保险业务，包括业务管理、基金保值增值及补充保险金的提取和发放，实力比较雄厚的大企业（行业）可采取这种形式。

4. 共同（投资）基金形式，即雇主向有关的共同基金或投资基金（非保险公司）为自己的雇员交纳补充养老保险费。

上述四种形式中，（2）、（4）形式的特点是补充养老保险基金与企业分离，由中介机构管理基金和支付待遇。基金比较安全。而（1）、（3）形式的特点是补充基金存在于企业，由企业管理基金和支付待遇，比较受企业欢迎。但基金的安全性相对较差，即当企业破产时雇员的补充保险很可能无法兑现。德国为解决这一问题，于 1974 年在《企业补充养老保险法》中规定，对实行（1）、（3）补充形式的企业，必须向企业退休金保险协会（担保公司性质）实行破产投保（一般为企业补充养老金的 2 倍），由该协会提供破产担保，即当该企业破产时，由保险协会向该企业的雇员提供本该享受的补充养老金。

（七）企业补充养老保险基金的支付和转移

职工达到离退休年龄或协议双方约定的其他可支付条件出现时，经办机构应按企业为职工本人提供的补充养老保险金本金，连同利息一次或按月发给个人。

职工或离退休（职）人员死亡后，死者遗属可凭死亡证明到经办机构一次性领取结余的或尚未领取的补充养老金及其利息。

职工劳动合同期满后转入其他企业或经批准调动工作的，可凭企业证明，申请办理补充保险基金的转移手续。原单位和新单位的补充养老保险基金可合并计算。

因开学，参军，待业等原因离开生产（工作）岗位的职工，其补充养老保险金暂由原经办机构管理，仍保留保险关系，待重新参加补充养老保险时，再予转移并连续登记，到达退休年龄时，合并支付给本人。

职工辞职，或被开除、被判刑、被劳动教养，或有其他违反劳动合同行为而离开生产（工作）岗位的，其补充养老保险金依据职工与企业之间的协议处理。

第二部分养老保险问答

1. 什么是养老保险？

养老保险是劳动者在年老退出劳动岗位以后，获得物质帮助，保障基本生活需要的制度，是社会保险的一项重要内容，养老保险基金应由国家、企业、个人三方负担。国家以税收优惠的形式负担一部分保险费用，企业和个人按工资总额的不同比例分别向社会保险机构按月缴纳。被保险人在达到规定的缴费年限及其他享受待遇的条件时，由社会保险专门机构按照法律规定的条件，如缴费年限长短、供养亲属多少等，支付保险待遇。大多数国家的保险金为长期支付（亦称，“年金”支付），如美、英、法、日等；极少数国家为一次性支付，如马来西亚、新加坡等。目前，世界有132个国家进行了有关养老保险立法。

2. 养老保险具有哪些特征？

养老保险一般具有下列几个特征：

（1）强制性。由国家中央政府直接管理，在专门法律规定下强制实行。凡在国家立法实施范围内的企业及个人，视为法定的被保险人，必须一律参加，无选择的余地。没有这种身份的人是不能参加的。凡符合养老金条件的劳动者，有权向社会劳动保险机构申请领取养老保险金。保障的范围不仅包括老年人中的贫困者或无工作能力、生存能力者，而且包括所有的工薪收入者，只有这样，才是有真正意义的社会保险。

（2）基金预筹性。退休职工到达退休年龄之前，社会保险机构必须筹集一笔专项基金，连同其他收入，包括利息、投资运营收入和滞纳金纳入基金，专款专用。保险费采取企业、个人和国家，或集体与个人双方共同负担。保险基金实行社会统筹，由社会统一调剂使用。

（3）对养老的劳动者（包括残废人员）提供可靠的稳定的基本生活保障，无论物价波动或通货膨胀，他们的生活都应得到切实可靠的保障。

（4）机构的设置，必须将政策性决策机构与基金管理、退管服务机构分开，建立专门的、非营利的、事业性的社会保险管理机构，并设立相应的基金监督机构。

3. 建立养老保险应遵循的原则是什么？

建立养老社会保险应遵循以下几个原则：

（1）养老社会保险的保障水平要与我国生产力水平及各方面的承受能力相适应。我国是发展中国家，经济实力比较薄弱，人口多，老年人比重大，人口老龄化的速度比资本主义国家快得多，这样的国情，决定了只能在低水平之上为数量众多的老年人提供社会保障，并在社会生产力发展水平提高的基础上，在不同的所有制之间，逐步建立起形式多样的养老形式。因此，要建立合理的保障水平。

（2）权利与义务相统一。享受养老保险的受益者，并不是毫无条件或不负担任何社会责任的人都可以享受（当然对丧失劳动能力者是例外的，因为他们属于社会救济范围），其前提条件，是为社会尽了义务，参加了社会生产劳动，为国家做出了贡献和交纳了保险费。凡达到法定年龄，不论其实际劳动能力降低如何，国家一方面通过法律解除他们的劳动义务，另一方面又要在法律上保证他们获得物质帮助的权利，这就是养老保险中权利和义务对等原则的含义。

（3）自我保障与社会互助相结合。要求从观念上树立自我保障意识，摒

除“福利保障”的观念，把自我保障融入社会保险机制，在自我储存的基础上发挥社会互助互济的作用。

(4) 公平与效率相结合。公平要有利于效率的提高。在市场经济条件下，只有在保护竞争、提高效率的前提下，才能为公平的社会分配提供足够的物质基础，否则只是低收入水平公平，不仅影响了效率，而且最终影响了公平的实现。这就要求单位之间养老保险费用负担要大体公平，养老保险的待遇差距应小于初次分配的差距，要求养老保险发挥促进、提高效率的激励功能，其待遇既要保障退休人员的基本生活，又要与个人对社会的贡献挂钩，以激励职工的劳动积极性。

(5) 养老待遇要体现老年人分享社会经济发展成果的精神。从人类的繁衍发展和劳动力再生产角度看，社会成员之间由于世代关系，下辈人在婴幼儿时期享受了上辈人的劳动成果。上辈人在不能劳动时，同样也应分享下辈人的劳动所得，世世代代往返下去，成为人类社会赖以生存和延续的必要条件。

(6) 管理法制化。政策制定要统一，政事要分开，管理服务社会化。

4. 为何要对我国职工养老保险制度进行改革？

建国初期建立的退休养老制度是计划经济体制下的产物，随着社会主义市场经济体制的建立，已不能适应社会经济的发展，归纳起来大致表现在以下几个方面：

(1) 实施范围不广泛，养老形式单一，与多种经济形式并存、多种用工制度、多种经营方式不相适应，影响了劳动力的合理流动和劳动力市场的形成。

现行的退休养老保险制度只在全民所有制和部分城镇集体所有制单位建立，区县以下的城镇集体企业、中外合资企业近年来虽然也开始建立起退休养老保险制度，但制度还不很健全；临时工、个体劳动者和农村劳动者的养老问题还是空白。

(2) 风险高度集中于国家和企业，个人不负担任何保险费，使资金来源渠道单一，国家和企业负担太重；退休基金全部由企业负担，削弱了企业扩大再生产的竞争能力；退休费虽然实行社会统筹，企业仍然担负着大量服务工作，企业领导不能集中精力搞生产；现收现付制不能迎接即将到来的人口老龄化高峰的挑战。

(3) 退休待遇标准缺乏灵活性，未能随物价上涨和在职职工生活水平的提高而相应调整，不利于保障退休职工的生活，特别是1978年前退休人员更是如此。

(4) 退休养老保险工作还没有形成全国统一管理协调机构，政出多门、分散管理、互相矛盾，社会化程度低，管理混乱，致使有些地区和单位的退休人员处于无人管理的放任状况，加大了养老保险管理成本。

(5) 退休条件和待遇标准有些规定得不合理，不符合“有利生产、保障生活”的原则，并未根据劳动工资改革后出现的新问题及时制订相应的政策：一是现行退休年龄的规定缺乏灵活性，享受保险待遇起点工龄偏低；二是退休金待遇标准计算基数与当前工资改革后工资标准相矛盾。按标准工资计发养老金，使退休人员退休后收入减少过多，影响了生活；三是待遇标准没有充分体现职工对社会和企业的贡献；四是没有建立养老金的正常调整机制，退休金一经确定，就不再变动，虽然增加了一些补贴，往往滞后于物价上涨

的速度，使退休人员实际生活水平有所下降。

(6) 社会化程度低，社会调剂功能未充分发挥。退休费社会统筹工作虽取得了很大成绩，但统筹办法不统一，项目不齐全，退休费的发放及其服务工作仍由企业承担，统筹还仅仅局限于地区或市县，而形成“地区保险”。

退休养老制度存在的弊端，影响了劳动力的合理流动和劳动力市场的形成，阻碍了国有大中型企业经营机制的转换和现代企业制度的建立，改革当前现行的养老保险制度已成当务之急，也是改革开放的客观要求。

5. 近几年来我国对养老保险制度进行了那些改革？

(1) 实行了养老保险基金的社会统筹。首先在国有企业固定职工和劳动合同制职工建立了统一费率、调剂使用养老保险基金；实行城镇集体所有制企业退休费用社会统筹；国有企业全省统筹取得明显的成绩。统筹平衡了地区之间、企业之间出负担支付养老全支付不均带来的矛盾，发挥了社会保险的社会效益，增强了抵御风险的能力。

(2) 推行职工个人缴纳养老保险费的办法，改变了职工养老保险完全由国家和企业包下来的办法。实行国家、单位和个人三方负担的办法，实行社会统筹与个人帐户相结合的方式，这对于提高职工的社会保险意识，减轻企业负担、加强对保险基金的群众监督都有积极作用。

(3) 建立了多层次的养老保险制度。实行基本养老保险，企业补充养老保险，个人储蓄性养老保险相结合的养老保险制度，其作用是可以适当提高养老保险水平，增强企业的凝聚力，把一部分潜在的即期消费转化为未来消费。

(4) 改革基本养老金计发办法。基本养老金的计发基数和计发办法，是养老保险制度的核心。改革办法是基本养老全分为两个部分：一部分与本地区的社会平均工资挂钩，另一部分与职工本人缴费工资和缴费年限挂钩。这既解决了因工资制度改革后，以标准工资作为退休金计算基数而给部分退休人员退休金偏低的问题，又可以调动企业职工的积极性。

(5) 探索了养老保险基金的增值保值问题。保证养老保险基金不受物价上涨而贬值，取得可喜的经验。

(6) 明确了养老保险基金的筹资方式。基本养老保险基金的筹集采取“以支定收，略有节余，留有部分积累”的原则进行，为下一个世纪20年代因老龄化而带来大量养老金支出做好了准备。

(7) 初步理顺了养老保险的管理体制。明确了城镇企业单位的养老保险由劳动部门管理，国家机关、事业单位的老年保险由人事部门管理，农村养老保险由民政部门管理。理顺管理体制有利于克服政出多门、互相扯皮现象，有利于养老保险制度的改革。

(8) 初步建立了养老保险社会服务体系。如委托银行或社会保险机构代发退休金，建立了社区养老服务机构等等。

6. 我国企业职工养老保险制度改革的目标是什么？

我国企业职工养老保险制度改革的目标是：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。基本养老保险应逐步做到对各类企业和劳动秆统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金。

7. 我国企业职工养老保险制度改革的原则是什么？

我国深化企业职工养老保险制度改革的原则是：保障水平要与我国社会生产力发展水平及各方面的承受能力相适应；社会互济与自我保障相结合，公平与效率相结合；政策统一，管理法制化；行政管理与保险基金管理分开。

8. 我国企业职工养老保险制度改革的意义是什么？

企业职工养老保险制度改革的意义重大，它对于保障退休职工生活，维护社会安定，减轻国家和企业负担，促进生产的发展，促进经济体制的改革，以及合理引导消费等方面都有重要的作用。

该项改革工作不仅意义重大，而且政策性强，涉及面广。因此，各级政府应切实加强领导，根据国务院决定的精神，结合实际抓紧制定具体的实施方案，积极稳妥地推进企业职工养老保险制度的改革。

9. 什么是多层次的养老保险制度？

多层次的养老保险制度就是基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。

第一层次是基本养老保险。由国家统一政策，强制实施。其覆盖面较广，原则上适用于各类企业。基本养老保险基金由国家、企业、个人三方共同负担，其筹集办法是由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力，按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集的。具体提取比例和积累率，由省、自治区、直辖市人民政府经实际测算后确定，并报国务院备案。企业缴纳的基本养老保险费，按本企业职工工资总额和当地政府规定的比例提取，由企业开户银行按月代为扣缴。企业逾期不缴，要按规定缴滞纳金。滞纳金并入基本养老保险基金。职工个人缴纳的养老保险费在调整工资的基础上逐步实行，缴费标准开始时可不超过本人标准工资的3%，以后随着经济的发展和职工工资的调整再逐步提高。职工个人缴纳的基本养老保险费，由企业在发放工资时代为收缴。

第二层次是企业补充养老保险。它是由国家宏观指导，企业内部决策执行的。它根据企业的经济能力而定，可以使职工在按国家规定领取的基本养老金水平上再增加一些，有利于稳定企业职工队伍，发展企业生产。

第三层次是个人储蓄性养老保险。它由国家宏观指导，职工自愿参加，选择管理机构。目的是使职工退休后生活能够过得更好。

以上第一层次体现了职工平等的社会保险权利，第二、三层次因企业经济效益和个人收入不同而有所差别，体现效率原则。第一层次采用以支定收、略有结余、留有部分积累的办法筹集基金，第二、三层次则采用完全积累办法，设立个人帐户，所存款项及利息归个人所有。

10. 我国为什么要实行多层次的养老保险制度？

实行多层次的养老保险制度完全符合我国的国情。我国是一个发展中国家，不仅人口多、底子薄，而且地区之间经济发展不平衡，应当允许不同地区、企业之间的养老保险水平在国家统一政策指导下存在一定的差别。只有建立这种多层次的养老保险制度，才能适应不同经济条件企业的需要，以利于劳动生产率的提高；同时又使养老保险制度更好地起到保障生活和安定社会的作用。

11. 如何改革国家机关、事业单位的养老保险制度？

我国国家机关、事业单位的养老保险是建国初期以单项法规逐渐建立起来的，以后虽然经历了两次改革，但由于经济的和政治的多种原因，许多工

作中出现的问题得不到及时解决，当前还存在着一些弊端，如养老保险基金个人不承担任何费用，全部由国家财政包下来，随着人口老龄化，将难以维持；养老保险制度改革与企业比较已相对滞后，已成为制约人事制度改革的“瓶颈”；养老保险制度已不能适应社会主义市场经济体制改革的要求，因此要进行改革。

（1）改革的意义：

第一，从经济发展的角度看，社会保险是一项带根本性的制度建设，直接关系国民经济的发展、市场经济体制的建立和国家的长治久安。

第二，从社会发展的角度看，建立社会保险制度是迎接人口老龄化的挑战、实现国民经济宏伟目标的一项战略性措施。

第三，从人事制度改革的角度看，社会保险制度决定着人事制度改革的进程和发展，无论是建立健全“三个制度”（建立健全分类管理的人事制度、科学合理的工资分配制度、多层次的社会保险制度），还是建立健全“三个体系”（宏观人事管理体系、人才市场体系、人事法规体系），都涉及到社会保险问题。建立健全人才市场体系，实现人才的合理流动，精简机构，分流人员，以及轮换、辞退制度的正常化，都需要解决养老、失业、工伤等社会保险问题。

第四，从勤政廉政的角度看，机关、事业单位的工作人员特别是公务员，承担着国家行政管理的重要任务，要求高，纪律严。要吸引和留住优秀人才从事这项工作，建立健全社会保险制度，尽量为他们解除后顾之忧，是一个必要的条件。通过把保险机制与个人利益紧密联系起来，增强工作人员的自我保障意识，促进他们勤奋工作、忠于职守、为公众服务，以获取较稳定的保险待遇。

（2）建立的原则和目标：

第一，建立的原则：一是要坚持权利、义务与强制性相结合的原则，做到两者的和谐统一，保证单位和个人都参加社会保险，履行应尽的义务，享受应有的权利。二是要坚持国家、单位和个人共同合理负担的原则，按照机关、事业单位的不同性质，根据经费的来源渠道，分别由财政、单位和个人共同负担，拓宽资金渠道，实行部分积累的办法，逐步建立起社会保险的基金储备。三是要坚持行政管理与基金运营相分开的原则，做到政事分开。制定政策是行政职能，必须由政府主管部门负责；基金管理机构属非盈利性的事业单位，按有关政策法规负责社会保险金的筹集、给付、管理和运营等工作。

第二，改革的目标：逐步形成社会统筹与个人帐户相结合的运行机制，具有机关、事业单位特点的待遇给付机制，基本保险待遇与工资、物价适当挂钩的调节机制；保险基金管理 with 退休人员管理相统一的社会化管理服务体系。

（3）养老保险改革的思路：养老保险涉及人数最多，基金筹集和支付量最大，是当前改革的重点。要通过改革，改变退休费用由国家、单位统包的状况，实现三方共同负担；把养老保险费用从行政、事业费中分列出来，形成专项养老保险基金；实行社会统筹和个人帐户相结合，形成既有统筹互济功能，又有激励竞争机制的社会养老保险制度。同时，相应改革退休金计发和调节办法，在国家法定基本养老保险金的基础上，建立补充养老保险，并鼓励各类人员进行个人养老保险储蓄。

12. 军队企业如何进行养老保险制度改革？

劳动部、解放军总后勤部 1993 年联合下发的劳险字[1993]2 号对军队企业进行养老保险制度改革作了以下四点规定：

(1) 按照国务院的要求，军队的全民所有制企业，都应积极实行职工离退休费用社会统筹，军队系统不单独组建社会保险基金管理机构，由企业根据国务院的《决定》和所在省、自治区、直辖市人民政府的统一安排，参加当地社会保障管理机构组织的企业职工离退休费用社会统筹。

(2) 军队企业参加地方离退休费用社会统筹之后，企业和职工个人缴纳基本养老保险费的标准、提取办法、比例、奖金列支渠道，以及职工离退休后的基本养老保险金计发办法、数额等有关具体问题，原则上按照当地人民政府的规定办理。

(3) 经济效益较好的军队企业，在参加地方企业职工离退休费用社会统筹的同时，可以为本企业职工建立补充养老保险制度，所需资金，从企业自有资金中的奖励和福利基金中提取。提取的补充养老保险费记入职工个人帐户，存入当地社会保险管理机构在银行开设的该基金专户。职工离退休时，将企业补充养老保险费本息一次或分次发给本人。职工个人储蓄性养老保险，由职工根据个人收入情况自愿参加，并选择管理机构，由管理机构存入其在金融机构开设的职工个人帐户。

(4) 军队的集体所有制企业。军队与外商合资企业中的中方职工，当地政府规定要求参加统筹的，也要积极参加，并参照当地的有关规定办理。

13. 什么是职工退休费用社会统筹？

职工退休费用社会统筹，指由社会保险管理机构在一定范围内统一征集、统一管理，统一调剂退休费用的制度。由社会保险机构按照一定的计算基数与提取比例向企业统一征收退休费用。形成由社会统一管理的退休基金。再按照退休费用的实际需要返还企业，使企业平均负担退休费用，随着社会化程度的提高，退休费用不仅在市、县范围内的企业之间进行调剂，而且在地区之间进行调剂，今后将逐步由市、县统筹过渡到省级统筹。

14. 目前全国有多少地市、多少职工参加了退休费用社会统筹？

到 1994 年底，全国 30 个省、自治区直辖市的全部市县的国有企业均实行了职工退休费用社会统筹；另外，全国有 1400 多个县市在集体企业范围实行了职工退休费用社会统筹。其中，北京、天津等 13 个省、自治区、直辖市实行了省级统筹。目前，全国参加统筹的在职职工有 8500 多万人。

15. 职工退休费用社会统筹所指的“退休费”包括哪些内容？

职工退休费社会统筹所指的“退休费”是职工按照国家规定的条件离休、退休、退职后，按其标准工资的一定比例所领取的离休费、退休费、退职生活费；实行基本养老金计发办法改革的地区，指由当地社会保险机构根据职工缴费年限和缴费金额，按月发给职工的养老保险金，为便于表述，通常将以上 3 项生活费统称为“退休费”。

16. 退休费用社会统筹应该包括哪些保险项目？

凡符合国家规定的各项离退休费用标准和退职生活费原则上都应该纳入社会统筹项目。如，离休费、退休费、退职生活费、退休职工易地安家补助费、离休干部和建国前参加革命工作的老工人的生活补贴、因工伤残护理费、职工冬季宿舍取暖补贴、退休职工死亡抚恤费（或救济费）、丧葬费、生活困难补助费、医疗费以及各项副食品补贴等。总之，统筹的项目越多，养老保

险基金的提取比例就越高。目前，一些地区在确定统筹项目时首先要考虑企业的承受能力，如该地区企业的经济效益较好，承受能力较强，那么，就尽可能将所有保险项目都纳入统筹，反之，就光将开支稳定需长期支付的保险项目先行统筹起来，以后再随着企业经济效益的提高和社会保险制度改革的不深化，逐步扩大社会统筹的项目。

17. 为什么许多地区目前未将离退休职工的医疗费用纳入社会统筹项目？

社会保险基金统筹的社会效应，关键在于需要与不需要的互助，年轻人与老年人的互助，需要少与需要多的互助。而医疗保险也可视为健康者与患病者的互助结果。在医疗保险未得到妥善改革之前，将离退休职工的医疗费纳入社会统筹的问题较多。

此外，近年来我国职工医疗费用增长速度过快，社会和企业部难以控制。例如 1980 年全民所有制单位（含退休职工，下同）医疗费用开支仅 36.4 亿元，人均 46.6 元，而 1990 年已增长到 226.3 亿元，人均高达 187.96 元，其中离退休职工人均均为 335.74 元。10 年间全民所有制单位医疗费用开支增长了 522%，人均开支增长了 300%。医疗费增长过快的原因除医疗手段更新，新药品问世需增长一部分费用外，在管理和制度上也存在着许多漏洞和不尽合理的地方。如目前将医疗费用纳入退休费用社会统筹项目，势必大大提高养老保险基金的提取比例，一部分企业对于这种高比例将难以承受。另外，医疗费纳入统筹项目后，一旦开支超过原定计划，可能造成整个养老保险基金收不抵支，影响到退休费的正常支付，给保障退休职工的基本生活带来困难。由于以上原因，所以，目前全国绝大多数地区均未将医疗费用纳入统筹项目。但也有一部分市县（例如九江）在结合医疗制度的改革，试行将离退休职工的医疗费用纳入统筹项目，并已取得了较好的效果，劳动部门也正在总结这方面的经验，并逐步加以推广。

18. 退休费用社会统筹是否应包括各类不同经济性质的企业？

退休费用社会统筹的目的是为了保障所有企业职工退休后的基本生活，均衡企业负担，增强企业活力，维护社会安定。因此，各类不同经济性质的企业职工上都应参加退休费用社会统筹。

19. 目前哪些行业可以按系统实行退休费用统筹？

经国务院及有关部门批准，目前铁道部、邮电部、水利部、交通部、煤炭部、中国人民银行、民航总局、石油天然气总公司、有色金属工业总公司、中国建筑工程总公司、中国电力企业联合会等十一个行业对其直属企业职工的养老保险基金直接组织统筹。这是因为这些行业实行全程联网作业。经济全国统一核算，职工作业流动性大等特点所决定的。

20. 什么是基本养老保险？

基本养老保险亦称国家基本养老保险。它是按国家统一政策强制实施的为保障退休职工基本生活需要的一种养老保险制度。它是我国实行的基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的多层次养老保险制度中的第一层次，也是最高层次。

21. 我国基本养老保险费用的筹集原则是什么？

基本养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力，按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。基本养老保险费用由企业和个人共同负担，实行社会统筹与个人帐户相结合。在理顺

分配关系，加快个人收入工资化，工资货币化进程的基础上，逐步提高个人缴费比例。根据个人缴费比例的幅度，由各省、自治区、直辖市人民政府根据本地区职工工资增长等情况确定。

22. 基本养老保险基金的来源是什么？

基本养老保险基金的来源：一是企业缴纳的基本养老保险费。按企业职工工资总额和当地政府规定的比例在税前提取。二是个人缴纳的基本养老保险费。三是国家财政补贴。企业缴费于税前提取也体现了国家补贴。

23. 什么是“以支定收、略有结余、留有部分积累”的原则？为什么要实行这一原则？

这一原则实际是指低积累的部分基金式的一种养老保险基金征集方式的原则。“以支定收”又称“现收现付”。它是我国实行职工退休基金费用社会统筹的地方通常采用的一个原则。实行这一原则符合我国人口多、底子薄的现实情况。目前，我国企业已离退休人员已达 1900 万人，国家每年需花费大量资金用于支付退休人员的退休待遇。如果一方面支付现有人员待遇，一方面为新就业人员储备未来养老所需资金，即建立完全基金式，将使企业和国家财政难于负担。而且，积累的基金也将面临由于物价上涨而造成的货币贬值的威胁。但如果一点积累不留，在退休高峰期到来时国家不得不负担巨额养老保险资金，这将会影响社会经济的发展。因此，从现在开始就需要注意留有一定的积累，即实行低积累的部分基金式。

24. 企业职工基本养老保险基金的筹集方式为何采用部分积累式？

部分积累式的筹集模式是根据我国实际情况所确定的，按道理，职工在职期间，应当逐步把一部分创利积累起来，用于退休后的养老金。但由于我国企业已有近 2000 多万退休职工和上千万即将退休的职工，他们过去没有积累，如果采取全积累式，就会既要支付已退休职工的养老费用，又要为现有职工积累，要花两笔钱，企业难以承受。鉴于我国人口的职工基数大，老龄化发展迅猛，原制度已实行了 40 年，企业、职工承受缴费的能力有限，这样基本养老保险基金的征集方式就只能采取部分积累式。识崇率开始呵以低一些，以后随着经济的发展再逐步提高。

25. 企业缴纳的养老保险费为什么要在税前提取？

企业缴纳的养老保险费，在国家征收企业所得税之前提取，是因为养老保险属于劳动者必要劳动的范畴，所以企业职工的保险费用应列入企业生产成本，因而无需缴税。1991 年 6 月 26 日国务院颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》中明确规定，养老保险要由国家、企业、个人三方共同负担。企业缴纳的养老保险费在税前提取，实际上就体现了国家的资助，即国家负担了相当一部分的养老保险费。

26. 为什么职工个人要缴纳养老保险费？

实行个人缴费，是每一个职工享受养老保险权利应尽的义务。养老保险的实质是分担风险。建国 40 多年来，职工个人从不缴纳任何费用，职工养老费用全部由国家和企业包下来。1991 年 6 月 26 日，国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确规定职工养老保险由国家、企业和职工个人共同负担，职工个人要缴纳养老保险费。职工个人由不缴费到缴费，这是养老保险制度改革的重要内容。这一变革完全符合我国的国情。我国人口数量大，老龄化来势猛，很快将进入老年型社会。据预测，到 2000 年，离退休职工将接近 4000 万人，所需开支费用将超过上千亿无。这样一笔巨大的

费用，完全靠国家和企业是难以承受的。同时，实行个人缴费，可以改变职工依赖国家和企业的旧观念，树立职工对社会保险的参与意识；有利于向养老金与缴费工资挂钩的机制转换，激励职工的劳动积极性，努力提高生产率；有利于劳动力的合理流动，促进劳动制度的改革。

27. 职工个人如何缴纳养老保险费？

职工个人以上一年度月平均工资作为个人缴纳养老保险费的工资基数。月平均工资应按国家统计局规定列入工资总额统计的项门计算，其中包括工资、奖金、津贴、补贴等收入。月平均工资低于当地职工月平均工资 60% 的，按 60% 计入，个人缴费不计征个人所得税，由企业发放工资时代为扣缴，已离退休人员不缴纳养老保险费。

企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法一规定：职工个人月平均工资超过当地职工平均工资 200% 或 300% 以上的部分，不计入个人缴费工资基数。个人缴费比例：自办法实施之日起，职工按不低于个人缴费工资基数 3% 的比例缴费，以后一般每两年提高 1 个百分点，最终达到个人帐户养老保险费的 50%。

企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法二规定：职工个人月平均工资超过当地职工月平均工资 300% 的部分不计入缴费工资基数，也不计入计发养老金的基数。个人缴费比例：随着职工工资收入的增长而逐步提高，具体比例由当地政府根据本地实际需要和职工承受能力确定。

28. 企业如何缴纳养老保险费？

企业以全部职工缴费工资基数之和作为企业缴费工资基数，按当地政府规定的比例缴费。企业缴纳的基本养老保险费在税前列支，由企业开户银行按月代为扣缴。

29. 为何要对基本养老全计发办法进行改革？

我国现行的退休金计算基数和计算办法仍是执行国发[1978]104 号两个暂行办法。其计算办法是：根据职工工龄长短，按照本人退休时标准工资的 60% 至 75% 计发。这一计算方法随着自主权的确立，企业工资分配形式有了很大的变化，再沿用标准工资计算退休费基数存在以下的弊端：一是标准工资改成为档案工资，只有在调换工作时才有用；二是有的企业已取消了标准工资，如果仍以标准工资作为计发养老金的基数就难以为继；三是标准工资在职工工资中所占比重逐年下降。近些年来大约已降至 44% 左右，职工退休后的实际收入只相当于在职时工资的 40% 左右，加之物价上涨过快，退休人员生活难以保障；四是职工工龄满 20 年一律可按照本人退休时标准工资 75% 计发退休费，显然享受全额退休金的条件太低而成了提前退休、搞假病退的诱因之一。所有存在的这些问题都必须在改革中加以解决，因此有必要相应地扩大退休金的计发基数。为此国发[1991] 33 号文件中提出了改革的办法是结合工资制度的改革，通过增加标准工资在工资总额中的比重，逐步提高养老金的数额。同时为了解决工资水平提高和物价上涨滞后所带来的退休人员的生活困难，文件还提出：国家根据城镇居民生活费用价格指数增长情况，参照在职职工工资增长情况，对基本养老金进行适当调整，所需费用从基本养老保险基金中开支。

因此，退休人员养老金的计发基数有必要改革。实行养老社会保险后，缴费基数与计发基数均与标准工资脱钩，不会再产生此类问题。

30. 基本养老保险个人帐户由哪几部分组成？

企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法之一规定：基本养老保险个人帐户按职工工资收入的 16% 左右的费率记入，包括：

职工本人缴纳的全部养老保险费；

）企业缴纳的养老保险费中按个人缴费工资基数的一定比例划转记入的部分；

上述两项合计为 11% 左右，随着个人缴费比例的提高，从企业划转记入的比例相应降低；

从企业缴纳的养老保险费中按当地职工月平均工资的 5% 左右划转记入的部分。

基本养老保险个人帐户的储存额按“养老基金保值率”计算利息。

企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法之二规定：

个人帐户包括：

职工个人缴费的全部或者一部分记入个人帐户；

企业缴费中，职工缴费工资基数高于当地职工平均工资 200% 以上至 300% 的部分，可以全部或者一部分记入个人帐户；

上述储存额的利息；

个人帐户中储存额的利息，按照养老保险基金营运的实际收益计算。

个人帐户中还应当记录企业和职工个人的缴费工资基数以及缴费比例。

31. 实行新的退休费计发办法以后，离退休职工的基本养老金如何计发？

根据闽发[1995]6 号文件精神，按照社会统筹与个人帐户相结合的原则，新的退休费计发办法总体上分为两类：

办法一规定：

职工到达法定离退休年龄，凡个人缴费累计满 15 年，或本办法实施前参加工作连续工龄（包括缴费年限）满 10 年的人员，均可享受基本养老保险待遇，按月领取养老金。相应的计发办法是，以个人帐户累计储存额（包括本金和利息），按离退休时的预期平均余命按月计发。为使新老养老保险制度有机衔接，平稳过渡，分别不同对象，采取以下三种计发办法：

（一）凡本办法实施后参加工作的职工，到达法定离退休年龄离退休时，一律按基本养老保险个人帐户的储存额，按月支付基本养老金。计算公式为：

月基本养老金=基本养老保险个人帐户储存额 ÷ 120

（二）本办法实施前已经离退休的人员，仍按原来的办法计发养老金，同时享受改革后的养老金调整待遇。本办法实施前参加工作、实施后 3 年内到达法定离退休年龄离退休的职工。在按改革前原养老金计发办法计发的同时，再按缴费期个人帐户累计储存额的一定比例增发养老金。计算公式为：

月基本养老金=按改革前原计发办法计发的养老金 + 基本养老保险个人帐户储存额 × 增发比例

确定增发比例的原则是，使同一工资水平的职工，后离退休的养老金比先离退休的略有增加，但差距不宜太大。

（三）本办法实施前参加工作、实施 3 年后到达法定离退休年龄离退休的职工，其在本办法实施前的工作年限可视同缴费年限，以职工个人帐户中的储存额推算出全部工作年限的储存额，再除以 120，按月计发基本养老金。

计算公式为：

月基本养老金=基本养老保险个人账户储存额×系数÷120

设置系数是为了推算出其全部工作年限的储存额，以及合理调整过渡期间不同人员的养老金待遇。系数根据工龄和缴费年限制定。

少数职工按第(三)条计发的养老金如果低于按第(二)条计发的金额，可改按第(二)条计发。

本办法实施前参加工作、连续工龄(包括缴费年限)不满10年，或者本办法实施后参加工作、缴费不满15年，到达退休年龄的人员，按其基本养老保险个人账户中的全部储存额一次性支付给本人，同时终止养老保险关系。

办法二规定：

缴费年限满10年及以上的；养老金计发办法由以下四部分组成：

社会性养老金：按当地职工平均工资的20~25%计发，具体比例由当地人民政府确定；

缴费性养老金：个人及企业缴费每满1年，按缴费工资从数的1.0~1.4%计发，具体系数由当地人民政府确定；个人账户养老金：记入基本养老保险个人账户的储存额(包括本金和利息)归个人所有，职工离退休时可由本人选择一次或多次或按月领取；

各种补贴。

随着个人账户养老金逐年增加，逐步冲减基本养老金中保留的各项补贴以至缴费性养老金。

缴费年限不满10年的，社会性养老金和缴费性养老金按缴费每满1年发给相当于两个月当地职工平均工资的养老金，一次付清。个人账户养老金按个人账户的储存额(包括本金和利息)计发，一次付清。

32. 个体工商户、私营企业主等非工薪收入者，按新的基本养老保险办法如何缴费？

根据国发[1995]6号文件，若按企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法一执行，则个体工商户本人，私营企业主等非工薪收入者，可以当地上一年度职工月平均工资作为缴费基数，并由个人按20%左右的费率缴费，其中4%左右进入社会统筹基金，16%左右进入个人账户；

若按企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户广州结合实施办法二执行，则个体工商户本人，私营企业主等非工薪收入者，可以当地全部职工月平均工资作为基数，缴纳基本养老保险费。缴费比例不超过当地企业缴费比例与个人缴费比例之和，具体比例由当地人民政府规定。缴费年限自开始缴费始，至到达法定退休年龄时止。

33. 什么叫“缴费年限”？

企业和职工个人共同缴纳养老保险费的年限，称为“缴费年限”。实行个人缴费制度前，职工的连续工龄可视同缴费年限。

34. 发放养老金的发展方向是什么？

根据国发[1995]6号文件精神，今后发放养老金的方向是：逐步将企业发放养老金改为社会统筹发放，技术条件和基础工作较好的地区，可以实行由银行或邮局直接发放；暂不具备条件的地区，可以由社会保险经办机构发放。

35. 什么是企业补充养老保险？实行企业补充养老保险有什么好处？

企业补充养老保险是由企业根据自身经济能力为本企业职工所建立的一

种辅助性的养老保险，效益好的企业可以多保，效益差、亏损企业可暂时不投保。它居于我国多层次养老保险制度中的第二层次。是由国家宏观指导，企业内部决策执行的。所需费用从企业自有资金中的奖励、福利基金内提取。补充养老保险基金由社会保险管理机构按国家技术监督局发布的社会保障号码（国家标准 GB11643—89）记入职工个人帐号，所存款项及利息归个人所有。实行企业补充养老保险，可以使年老退出劳动岗位的职工在按照国家规定领取的养老金水平上再增加一些。各个企业职工的养老金因企业经济效益不同而有所差别，体现了效率的原则，这样有利于稳定企业的职工队伍，发展企业的生产。

36. 什么是个人储蓄性养老保险？实行个人储蓄性养老保险有什么好处？

个人储蓄性养老保险是由职工根据个人收入情况自愿参加的一种养老保险。它居于我国多层次养老保险制度中的第三层次。参加不参加由个人自愿，保险管理机构由自己选择，储蓄多少由个人根据自己收入多少和负担能力而定。个人储蓄性养老保险基金记入个人帐号，归个人所有。实行职工个人储蓄性养老保险将使职工年老退出劳动岗位后生活更好。全民所有制企业之外的一切劳动者都可以这样做。推广这一做法对于积极引导消费将具有现实意义。

37. 国家对企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险有何规定？

国家在建立基本养老保险，保障离退休人员基本生活的同时，鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险。企业按规定缴纳基本养老保险费后，可以在国家政策指导下，根据本单位的经济效益情况，为职工建立补充养老保险。企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险，由企业和个人自主选择经办机构。

38. 如何理解“养老基金保值率”？

国发[1995]6号文办法一中规定：基本养老保险个人账户的储存额按“养老基金保值率”计算利息。这里的保值率不是银行实际利率，而是一种为最终计算养老待遇金额所设定的“虚拟利率”，其确定区间大致为“银行利率 养老基金保值率 平均工资增长率”。

39. 什么是“社会平均余命”？

“社会平均余命”是指根据职工平均退休年龄和平均预期寿命计算出来的退休以后平均存活时间（即平均预期寿命减平均退休年龄）。

40. 职工死亡后，其个人账户中余额如何处理？

职工在离退休前或离退休后死亡，其基本养老保险个人账户的储存额尚未领取或未领取完，其余额中的个人缴费部分，按规定发给职工指定的受益人或法定继承人；从企业缴纳的养老保险费中记入的部分，归入社会统筹基金。

41. 职工因工作需要调动工作的，企业和个人缴纳的养老保险基金应如何转移？

根据国发[1995]6号文件规定：

（1）职工在同一地区范围内调动工作、不变换基本养老保险个人账户，企业和个人缴纳的养老保险基金不转移；

（2）职工在不同地区之间调动工作，个人账户及其储存额应随同转移；企业缴费纳入社会统筹共济部分不作转移。

42. 非国有企业职工养老保险应包括哪些范围？

以非国有企业职工为保障对象的养老保险，主要包括：（1）集体所有制企业职工养老保险；（2）私营企业职工养老保险；（3）三资企业职工养老保险制度；（4）个体劳动者养老保险；（5）农民养老保险。当前，我国非国有企业职工养老保险制度很不健全，办法不统一。改革方向是按照 1991 年 6 月 26 日国务院《关于企业职工养老保险改革的规定》中所指出：城镇集体所有制企业可以参照执行，对外商投资企业中方职工、城镇私营企业职工和个体劳动者，也要逐步建立养老保险制度。具体办法由各省、自治区、直辖市人民政府制定。农村（包含乡镇企业）的养老保险制度改革由民政部负责，具体办法另行制定。

43. “三资”企业养老保险有何规定？

1991 年 6 月 26 日国务院发布的《企业职工养老保险制度改革的决定》中的十一条明确指出：外商投资企业中方职工要逐步建立养老保险制度，具体办法由各省、自治区、直辖市人民政府制定。

1994 年 8 月 11 日劳动部发布的《外商企业劳动管理规定》中第十七条、十八条及有关文件规定：外商企业必须按照国家的有关规定参加养老保险，依照地方人民政府规定的标准，向社会保险机构按时、足额缴纳社会保险费。职工个人也应按照有关规定缴纳养老保险费。企业应当建立《职工养老保险手册》制度，记录职工工龄、工资及养老社会保险费的缴纳和支付情况。企业不为职工办理社会保险手续的，应按照劳动行政部门规定的期限补办，不按期缴纳各项社会保险费的，应当从逾期之日起按日加收应缴金额 2‰ 的滞纳金。滞纳金分别纳入各项社会保险费用。支付给职工的养老保险待遇随国有企业职工的相关规定待遇的变动进行相应的调整。

44. 城镇个体劳动者的养老保险有何规定？

国务院在 1991 年发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》的十一条规定，城镇企业和个体劳动者，要逐步建立养老保险制度，具体办法由各省、自治区、直辖市人民政府制定。

国发[1995]6 号《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》附件一中指出：个体工商户本人、私营企业主等非工资收入者可以当地上一年度职工平均工资作为缴费的基数，并由个人按 20% 左右的费率缴费，其中 4% 左右进入社会统筹基金，16% 左右进入个人账户。附件二中也明确指出：个体工商户、私营企业主等非工资收入者，可以当地全部职工月平均工资作为基数，缴纳基本养老保险费。缴费比例不超过当地企业缴费比例与个人缴费比例之和，具体比例由当地政府规定。缴费年限自开始缴费始，至到达法定退休年龄时为止。

45. 什么叫滞纳金？企业缴纳的滞纳金如何处理？

滞纳金是对推迟纳款的一种罚金。这里是指社会保险管理机构根据 1991 年 6 月 26 日国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，对逾期缴纳养老保险费的企业按应缴金额加收的一定比例的罚款。收滞纳金是对企业滞纳行为的一种经济制裁措施，体现了职工养老保险基金的强制征收。

养老保险基金是为解决离、退休职工生活而建立的专款基金，企业必须按期缴纳，以保证离、退休职工的生活不受影响。企业缴纳的滞纳金应并入职工养老保险基金，任何单位和个人不得侵吞、挪用。

46. 什么是强制征收？

强制征收就是社会保险基金由国家立法强制建立，其资金由社会保险机构依照法律规定对企业和个人强制收取。其特点为：（1）国家对社会保险立法后，制度范围内保险对象必须向社会保险专门机构缴纳保险费。（2）社会保险专门机构与被保险人的保险关系自动建立，不须履行投保手续。（3）通过银行对企业等用人单位和个人应缴纳的保险费在其银行帐户中直接扣除，转移到社会保险机构专户储存的社会保险基金项下。（4）缴费标准由社会保险法律确定，不由投保人自行选取。（5）如果发生了被保险人迟缴保险费的情况，按规定另征收其滞纳金。

47. 什么是养老保险基金专户？“养老保险基金专户”是运用特殊的储蓄手段，把养老保险基金长期存入银行而开设的户头。它是为保证职工年老退休后的基本生活，由社会保险机构按照国家的有关规定，将从各企事业单位征缴来的职工养老保险基金存入银行而建立起来的。养老保险基金存入银行后，实行专项储存，专款专用，任何单位和个人均不得挪用，以保证支付职工的基本养老金。48. 什么是养老保险基金“专项储存”、“专款专用”？

“专项储存”是一种把具有专门用途的资金按专户存储于银行的存款办法。如把企业和职工个人缴纳的基本养老保险费转入社会保险管理机构在银行开设的“养老保险基金专户”。“专款专用”，是指依据专门用途设立的基金只能专门用于该项用途，不得挪作他用的一种资金使用办法。如专户储存在银行的基本养老保险基金，只能用作支付职工基本养老保险待遇以及按规定支付社会保险管理机构管理费用，任何单位和个人不得以任何借口、任何方式、任何手段挪作他用。包括社会保险内部之间各项基金，如养老保险基金、失业保险基金等，也不得相互挪用。否则，就是违法。国家应当通过立法来确定社会保险基金的运用原则，确定的原则之一就应当是专款专用。

49. 我国职工基本养老保险基金为什么要实行“专项储存、专款专用”？

基本养老保险基金是职工退休以后的“保命钱”，是为保障职工年老退出劳动岗位之后基本生活需要的物质条件，是须臾不可缺少的。只有专项储存，才便于管理和监督；只有专款专用，才能避免经济失衡、经营不善等情况所带来的风险。因此，基本养老保险基金必须专项储存，专款专用。

50. 什么是基本养老金？

基本养老金亦称退休金、退休费，是一种最主要的养老保险待遇。即国家按照社会保险制度规定，在劳动者年老或丧失劳动能力后，根据他们对社会所作的贡献和所具备的享受养老保险资格或退休条件，按月或一次支付给货币形式的保险待遇，主要用于保障职工退休后的基本生活需要。

51. 什么是基本养老保险基金的积累率和积累基金？

职工基本养老保险基金的积累率，是指统筹征集来的此项基金暂时未予支付而储存起来的资金占统筹征集到的总数的比重，用百分数表示。目前，我国各地统筹确定的积累率一般在基金的3%左右。按照这种积累率提留的基金就是积累基金，也叫积累金。因其需要逐渐聚集为一定的合适的量而得名。积累金达到一定的合适的量之后，不需要无限地积累下去，因此，其实质为“储备金”。建立积累金的方式由征集基金的方式决定。当征集方式为完全基金式时，积累金由所征得的全部基金构成；当征集方式为部分基金式

时，积累金是所征得基金的一个部分；当征集方式为现收现付式时，基金中基本没有积累部分。

52. 积累基金的作用是什么？

积累基金的作用是：（1）为向统一的养老保险制度过渡打下物质基础；（2）为退休高峰的到来作一定的资金储备；（3）增强基本养老保险社会统筹的保障能力，如在提取比例一时无法调整的情况下提高养老待遇水平等；（4）应付特殊情况或因计算误差造成的资金短缺，以保证制度的正常进行。

53. 什么是“应付未付利息”？存入银行的养老保险基金的利息如何计算和处理？

对于长期存款，银行每年计出其当年的利息额，列入成本，使银行年度问的成本核算趋于均衡，从而真实地反映银行的经营状况。每年计提的利息额，叫做“应付未付利息”。

存入银行的养老保险基金利息，是按同期居民个人存款利息革计总的，所得利息连同本念一起计入养老保险基金。

54. 在企业职工基本养老保险基金统筹中，如何处理原固定职工养老基金和劳动合同制工人养老基金的关系？如何处理地方企业和中央部属企业这两部分的关系？

按照国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》。实行省级统筹后，原订固定职工的基本养老保险基金们劳动合同制工人的养老保险基金要逐步按统一比例提取，合并调制使用。具体方法按盲、自治区、直辖市人民政府制定的办法施行。同时《决定》叫确规定，中央部属企业，除国家另有规定者外，部要参加所在地区的统筹。这对于消除固定职工和劳动合同制工人的身份界限，建立统一协调的养老保险机制，消除一厂一地异制所带来的摩擦，促进劳动、工资、社会保险制度的改革，都有十分重要的意义。

55. 什么是《职工养老保险手册》？

《职工养老保险手册》是用以记载职工的姓名、性别、参加工作时间、工资变化情况。以及实行职工基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险中企业和个人缴费情况的一种凭证，它是计发基本养老保险金、企业补充养老保险金和个人储蓄性养老保险金的依据。

根据网务院文件有关的规定，《职上养老保险手册》由劳动部统一印发，地方劳动部门核发，职工所在单位填制并保管，职工本人和当地社会保险管理机构定期核查，职工退休时换发退休证。

56. 我国企业职工养老保险实行什么样的管理体制？

1991年6月26日国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》已经明确了企业职工养老保险的管理体制。这就是：由劳动部和各级劳动部门负责管理企业职工的养老保险工作，包括国营企业、集体企业、三资企业和私营企业在内的拜类城镇企业职工的养老保险工作，还包括不在城镇的全民所有制企业职工的养老保险上作。劳动部门所属的社会保险管理机构经介基本养老保险和企业补充养老保险的具体业务，并受养老保险基金委员会的委托，管理养老保险基金。至于现已由人民保险公司经办的养老保险业务，可以维持现状暂不作变动。但经办的企业不能再扩大，并且也要按照《决定》及行地政府的实施办法，逐步现范化。

1995年3月1日《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》再次重申：全国城镇企业职工养老保险工作由劳动部负责指导、监督，深化

企业职工养老保险制度改革的工作亦由劳动部负责推动。国家体改委要积极参与，可选择一些地方进行深化改革的试点，劳动部要积极给予支持。国家计委、国家经贸委、财政部、中国人民银行等有关部门也应按照各自的职责协同配合，搞好深化改革的工作。

57. 什么是养老保险基金委员会？

养老保险基金委员会是实施时养老保险基金管理的指导和监督机构。按照 1991 年 6 月 26 日国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》的规定而设立。委员会由政府主管领导任主任，劳动、财政、计划、审计、人民银行、工会等部门的负责人参加，办公室设在劳动部门所属的社会保险机构，经办基本养老保险和企业补充养老保险的具体业务，并受养老保险基金委员会委托，管理养老保险基金。

58. 对养老保险基金怎样切实加强管理和监督？

为了切实加强养老保险基金的管理和监督，地方各级政府都要设立养老保险基金委员会，对基金的管理实施指导和监督。社会保险管理机构受养老保险基金委员会的委托，管理养老保险基金。为保证基金的专款专用，社会保险管理机构必须向当地人民政府编报基金和管理服务费收支的预、决算，并接受财政、审计、银行和工会的监督。各级劳动部门和社会保险管理机构要以对职工高度负责的精神，把这项基金管好、用好，决不能乱花乱用。

59. 什么是社会保险管理机构？

社会保险管理机构是同级或社会对社会保险实行行政性、事业性管理的职能机构。行政性管理，指通过立法确立社会保险资金的收缴和使用办法，并对下级机构收缴资金进行监督检查。事业性管理，指具体收缴和调剂使用社会保险资金以及具体支付各项社会保险待遇。社会保险管理机构的设置，由社会保险管理体制所决定。由于社会保险所具有的强制性、互济性、社会性和福利性，社会保险管理机构必须由非营利性质的社会公共机构所充任。1934 年第 35 号至第 42 号国际劳工公约也对此作出专门规定。由于上述社会保险的四个特性，也决定了社会保险管理体制一般为集中管理，即机构设置采用在全国设立自下而上、自成系统的社会保险管理机构体系的办法，达到对社会保险资金进行统一征集、调剂，集中管理、运用的目的。

60. 什么是退休？

退休是指劳动者因为年老或因工致残、因病致残确认完全丧失劳动能力，依法判定退出生产、工作岗位养老休息时获得一定物质帮助的制度。中华人民共和国宪法第 43 条规定“公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”；第 44 条规定，“国家依照法律规定，实行企业、事业组织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”。根据宪法的规定，1951 年政务院颁布了《劳动保险条例》，其中规定了退休待遇。我国现行的退休制度，是执行 1978 年国务院颁发的《关于安置老弱病残干部的暂行规定》和《关于工人退休、退职的暂行规定》以及 1995 年《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中有关规定。我国职工退休必须具备两龄，即法定的退休年龄及个人缴费年限或虽未达到退休年龄，但身体状况符合法律条件，出身体衰弱丧失劳动能力不能继续工作，或因上致残完全丧失劳动能力，都可以退休。退休职工按照规定的标准领取退休费，直到本人去世时为止。退休待遇包括退休费、医疗费、护理费。易地安家补助费、车旅费、生活困难补助费、丧葬

补助费和供养直系亲属抚恤费等等。党政机关、群众团体、事业单位和全民所有制的企业单位的工人、干部符合条件的，都应该退休。

61. 什么是退休制度？

退休制度是职工在年老或因工因病残完全丧失劳动能力，离开原来的劳动或生产岗位，并能从国家或企业获得定物质保障的一种劳动保险制度。退休制度必须具备三个特点：（1）由国家制定专门的强制性的法令规定；（2）应该建立一笔专项基金，这笔基金连同其所有的增值部分必须用于退休人员；（3）切实保障退休人员的基本生活不受物价波动的影响和分享社会经济发展的成果。只有这三个条件同时具备，才是完备的国家法定退休制度。退休制度主要由四个部分组成：即退休条件，退休待遇，退休基金的筹集、管理和使用，退休人员的管理及服务。我国企化职工的退休制度，最早见于1951年2月政务院公布的《中华人民共和国劳动保险条例》；国家机关、事业单位工作人员的退休制度始于1955年12月29日国务院颁布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》。由于执行两套退休制度；产生了一些矛盾。1958年国务院把两个退休制度合并为一个退休制度，即《关于工人、职员退休处理暂行规定》。1978年又把一个退休制度分开，即企业执行《国务院关于工人退休、退职暂行办法》，国家机关执行《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》。不论是分还是合，共同特点是退休条件逐步降低，退休待遇逐步提高，虽然两者按不同法规执行，但在退休条件和退休待遇上，是一致的。此后，1980年国务院颁发了《关于老干部离职休养制度的暂行规定》，1982年党中央、国务院先后制定并颁发《中共中央关于老干部离职休养制度的几项规定》和《国务院关于老干部离职休养制度的几项规定》，1983年9月12日国务院颁发

了《关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定》和《关于延长部分骨干教师、医生、科技人员退休年龄的通知》。大部分集体所有制企业参照《保险条例》办理执行，一部分集体所有制（主要是区、县以下的集体所有制企业）根据各自经济条件，参加了人民保险公司的退休养老保险。1986年10月起，合同制工人实行了社会养老保险制度。近年来，在一些经济发达的农村，对农民（包括乡镇企业职工）实行了老年农民的退休养老制度。从此，我国的退休退职养老制度，更加完善和制度化。

62. 什么是退休金？

一退休金是劳动者因年老退休后按照保险法规规定支付给退休人员安度晚年的基本待遇。退休金分为正常退休金、特殊退休金和减额退休金。根据参加工作年限或缴纳保险费时间的长短按规定的比例计发。职工退休后，退休当月的工资照发，从批准退休的第二个月停发工资，每月按规定发给退休金，通常延续到领取死亡为止。

63. 什么是离休？

离休亦称离职休养。国家规定的职工离开职务进行休养的社会保险制度。“离职休养”这一制度是逐步形成的，开始称“长期休养”，后来称“免职休养”。“离职休养”一般分暂时离休和老干部离休。前者，指职工到疗养院（所）休养；后者，指老干部离休。无论哪种离职休养，都未终止劳动法律关系。

64. 什么是离休制度？

离休制度是我国党和政府对一部分干部规定的养老制度，由法律加以规

定。十部离休制度包括离休条件、离休待遇、审批手续、离休干部的安置和管理等一整套政策的规定。它适用于建国以前参加革命工作。脱产享受供给制待遇和从事地下革命工作的老干部。离休制度是在长期的实践中逐步形成的。1958年6月中共中央《关于安排部分老同志担任各种荣誉职务的通知》中规定：第二次国内革命战争期间及在这以前参加革命的老同志，现在担任县委部长以下职务，思想作风较好，但因年老体衰担任实际工作确有困难的，可以采取调离现任工作，工资照发，长期供养。这一规定，是干部离休制度的雏型。1978年6月国务院颁发的《关于安置老弱病残干部的暂行办法》，首次将离职休养、工资照发作为特殊的退休制度确定下来。1980年10月和1982年4月两次作了补充和修订，提出了离休干部“基本政治待遇不变，生活待遇略为从优”的原则。这样，就使离休干部从退休干部制度中分离出来，自成体系。

65. 什么是退职？

退职是指我国职工不具备退休条件，经医院证明完全丧失劳动能力（工人并经劳动鉴定委员会确认），脱离工作岗位。并获得一定物质帮助的保障制度，所谓不具备退休条件，主要是指：（1）未达到退休年龄和工龄，因疾病或因工残疾，经医院证明完全丧失劳动能力者；（2）达到退休年龄，但连续工龄较短，即连续工龄未满10年。国家时退职人员采取了一定物质帮助的措施。按1958年3月7日国务院发布的《关于工人、职员退职处理的暂行规定》，职工符合下列情况之一者，可作退职处理：（1）年老体衰，经劳动鉴定委员会或者医师证明不能继续从事原职工作，在本企业机关内部确实无轻便工作可分配而又不符合退休条件的；（2）本人自愿退职，其退职对于本单位的生产或者工作并无妨碍的；（3）连续工龄不满3年，因病或非因工负伤停止工作时间满1年的；（4）录用后在6个月以内，发现原有严重慢性疾病，不能坚持工作的。职工退职后，视情况发给1~30个月本人标准工资的退职费。此规定自1978年《国务院关于工人、职员退休、退职的暂行规定》公布之后，停止执行。按新的规定，职工退职后，按月发给相当本人退职时标准工资40%的退职生活费（退职生活费低于40元的，按40元发给）。退职后的职工，可以继续享受公费医疗待遇、副食品价格补贴和取暖补贴等。

66. 什么是停薪留职？

“停薪留职”是指在不终止劳动法律关系的情况下，用人单位允许生产富余的人员离开原工作单位、停发工资的一种劳动人事管理制度。“停薪留职”适用于自费出国留学、自费上学深造、支援边区或支援乡镇企业等情况，有时也允许作为单位安排富余人员或允许本人自谋职业。1983年6月11日劳动人事部、国家经济委员会在《关于企业职工要求“停薪留职”问题的通知》中规定，职工要求“停薪留职”须由本人提出书面申请，经单位行政领导批准后签订“停薪留职”协议书，并报企业主管部门和劳动人事部门备案。对未经批准而擅自离职的职工，按自动离职处理。“停薪留职”时间一般不超过2年。期满时，职工必须在期满前1个月提出回单位工作申请，如果不愿意回单位工作，经领导批准，可以辞职。在期满后1个月内本人既未提出回单位工作，又没有办理辞职手续的，原单位可以按自动退职处理。“停薪留职”人员在从事其他有收入的劳动时，按规定应按月向原单位缴纳劳动保险基金。“停薪留职”期间计算工龄。但不享受原单位升级、津贴、补贴和

劳保福利待遇。因病残基本丧失工作能力的，可以按迟职办法处理。1986年2月1日中共中央、国务院通知规定：“在职干部、职工一律不允许停薪留职去经商、办企业”。鉴于“停薪留职”者多数是有一技之长或年富力强的的人员，他们离开企业时对职工队伍的稳定和生产 的正常运行，会带来不良的影响，因此，必须根据工作是否需要严加控制，区别对待。

67. 我国干部具备哪些条件可以退休？

据国发[1978]104号暂行办法规定：党政机关、群众团体、企业、事业单位的干部，符合下列条件之一的，可以退休：

(1) 男年满60周岁，女年满55周岁，参加革命工作年限满10年的。

(2) 男年满50周岁，女年满45周岁，参加革命工作年限满10年，经过医院证明完全丧失工作能力的。

(3) 因工或因公致残。经过医院证明完全丧失工作能力的。

公务员制度实行后，党政机关干部不再执行上述退休条件，改按新办法。

68. 我国公务员具备哪些条件可以退休？

国家公务员符合下列条件之一的，应当退休：

男年满60周岁，女年满55周岁：

丧失工作能力的。

国家公务员符合下列条件之一的，本人提出要求，经任免机关批准。可以提前退休：男年满55周岁，女年满50周岁，且工作年限满20年的；工作年限满30年的。

69. 我国工人具备哪些条件可以退休？

根据国务院国发[1978]104号办法规定：全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的工人，符合下列条件之一的应该退休：

(1) 男年满60周岁，女工人年满50周岁，女干部年满55岁，连续工龄满10年的。

(2) 从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作，男年满55周岁，女年满45周岁，连续工龄满10年的。

这项规定也适用于工作条件与工人相同的基层干部。

(3) 男年满50周岁，女年满45周岁，连续工龄满10年，由医院证明，并经劳动鉴定委员会确认。完全丧失劳动能力的。

(4) 因工致残，由医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的。(5) 实行新的退休费实施办法以后，职工到达法定退休年龄，凡个人缴费累计满15年的。

70. 企业干部与工人退休条件有何不同？

据国发[1978]104号两个办法规定：企业干部与工人的退休条件主要不同点是：女干部要年满55周岁退休，而女工

71. 我国职工退休的年龄与工龄条件在不同的阶段曾有过哪些变动？

1951年5月1日至1952年12月31日，规定男60岁，一般工龄25年，本企业工龄10年；女50岁，一般工龄20年，本企业工龄10年可以退休；

1953年1月1日至1958年2月8日，规定男60岁，一般工龄25年，本企业工龄5年；女50年，一般工龄20年，本企业工龄5年可以退休；

1958年2月9日至1978年6月1日，规定男60岁，一般工龄20年，连续工龄5年；女工人满50岁、女职员年满55岁，一般工龄15年，连续工龄5年可以退休；

1995年3月1日规定：职工到达法定退休年龄，凡个人缴费累计满15年，可享受基本养老保险待遇，按月领取养老金。

72. 提前退休工种有哪些？

劳人护〔1985〕6号对审批提前退休工种标准和注意事项做了如下规定：

(1) 从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康工作的工人，无论现在或过去从事这类工作，凡符合下列条件之一者，均可以按照《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》中的规定办理提前退休：

从事高空和特别繁重体力劳动工作累计满10年的；从事井下高温工作累计满9年的；从事其他有害身体健康工作累计满8年的。

(2) 高温作业，应当符合GB4200—84《高温作业分级》标准中第四级；繁重体力劳动作业，应当符合GB3869—83《体力劳动强度分级》标准中的第四级；高空作业，应当符合GB3608—83《高处作业分级》标准中的第二级，并经常在5米以上的高处作业，无立足点或牢固立足点，确有坠落危险的。

(3) 常年在海拔3500米以上高原地区和常年在摄氏零度以下的冷库、生产车间等低温场所工作的工人退休时，可以参照从事井下、高温作业工人的有关规定办理；常年在海拔4500米以上高山、高原地区工作的工人退休时，可以参照从事其他有害身体健康工作工人的规定办理。

(4) 其他有害身体健康的工作，包括有毒有害作业在内。有毒有害作业系指工人在生产中接触以原料、成品、半成品、中间体、反应副产物形式存在，并在操作时可经呼吸道、皮肤或口进入人体而对健康产生危害的物质，但目前的工艺设备还不能完全控制其危害，劳动条件在短期内仍难以改善的。在确定和审批有毒有害作业提前退休工种时，要严格掌握。

(5) 凡是可以通过工艺改革、技术措施等办法使劳动条件得到改善而未采取措施改善的，这种作业的工种不能列为提前退休工种。

73. 干部、工人因病提前退休的条件曾有过什么变动？

(1) 1958年2月9日~1978年6月1日，男50岁、女45岁，一般工龄15年，连续工龄5年，身体衰弱丧失劳动能力的；一般工龄25年，连续工龄5年，身体衰弱丧失劳动能力的；专职从事革命工作满20年，身体衰弱不能继续工作，自愿退休的（据国家计委劳动局1974年解释，1949年10月1日以前参加革命工作的，可按这条规定办理）；

(2) 1978年6月1日以后按现行规定办理。

74. 具备何种条件的干部可以离休？离休的年龄界限是什么？

据国发〔1978〕104号、国发〔1982〕62号、劳人老〔1982〕10号的规定：建国前参加革命工作的干部，一般男满60周岁、女年满55周岁或身体不能坚持工作并符合下列条件之一的，可以离休：(1) 1949年9月30日前，参加中国共产党所领导的革命军队的；(2) 在解放区参加革命工作并脱产享受供给制待遇的；(3) 在敌占区从事地下革命工作的；(4) 1948年底以前享受当地人民政府制定的薪金制待遇的。

老干部离休的年龄为：中央、国家机关的部长、副部长。省、直辖市、自治区党委第一书记、书记、副书记和省、直辖市、自治区人民政府省长、市长、主席、副省长、副市长、副主席及相当职务的干部，正职年满65周岁，副职年满60周岁；中央、国家机关的司局长、副司局长，省、直辖市、自治区党委部长、副部长和省、直辖市、自治区人民政府厅局长、副厅长、地

委书记、副书记和行政公署专员、副专员及相当职务的干部，年满 60 周岁；其他干部男年满 60 岁，女年满 55 周岁。

身体不能坚持正常工作的，可提前离休；确因工作需要，身体又能坚持正常工作的，经任免机关批准，可适当推迟。

老干部离休后基本政治待遇不变，生活待遇略为从优。原标准工资（含保留工资）照发，对革命资历较深的离休干部，增发部分生活补贴。

75. 我国职工退职的条件和待遇 45 年来经历了哪些变动？

造成职工退职的原因有两种，一是属于非因工残疾完全丧失劳动能力；二是属于一次性退职。

（1）属于非因工残疾完全丧失劳动能力退职的：

1951 年 5 月 1 日～1952 年 12 月 31 日：非因工病伤致残完全丧失劳动能力不能工作而退职的待遇，按本企业工龄长短每月付给 20～30%退职金；

1953 年 1 月 1 日～1978 年 6 月 1 日：非因工病伤医疗终结，确定为残废完全丧失劳动能力退职的待遇，按是否需人扶助生活，每月付给 40～50%非因工残废救济金。

（2）属于一次性退职的条件和标准：

1952 年 1 月 12 日～1958 年 3 月 6 日：因身体衰弱不能工作又不符合养老条件退职的待遇，按年龄大小和本企业工龄长短一次发给 2～12 个月工资的退职金（其中国家机关工作人员的退职，从 1955 年起按《国家机关工作人员退职办法》处理）。

1958 年 3 月 7 日～1978 年 6 月 1 日：因身体衰弱不能工作，又不符合退休条件的，本人自愿退职；对本单位生产（工作）无妨碍的；连续工龄不满 3 年，非因工病伤停工时间满 1 年的；录用后在 6 个月以内，发现有严重慢性疾病不能坚持工作的。以上人员退职后，按连续工龄长短一次发给 1～30 个月的本人工资退职金。其中属年老或因病退职的，另增发 2～4 个月的工资。

1978 年 6 月 1 日以后按现行退职规定办理，即职工退职后每月发给相当于本人标准工资 40%的生活费，其中生活费达不到最低保证数者，分别按如下规定发给：1978 年 6 月 2 日至 1983 年 7 月规定为 20 元，1983 年调整为 25 元，1989 年

76. 什么是老干部？

老干部泛指：凡进入老年时期的干部，都可称为老干部。但在国务院关于离休制度中所称的老干部是指建国前参加革命工作，并符合离休条件的干部而言。

77. 建国前参加革命工作的工人后提为干部的，能否办理离休？

根据劳动人事部劳人老[1983] 20 号文件的规定，建国前参加革命工作的工人，以后提为干部的，只要是建国前享受供给制待遇的，就可以办理离休。

78. 建国前参加革命工作并享受薪金制待遇的干部能否办理离休？

根据劳动人事部劳人老[1983]20 号文件的规定，在 1948 年底以前解放的地区参加革命工作，并享受当地人民政府制定的薪金制待遇的干部可以办理离休。1949 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间参加革命工作，享受薪金制待遇的干部不能办理离休。

79. 建国前参加革命工作的工人可否办理离休？

根据劳动人事部 1983 年 1 月 15 日颁发的《关于建国前参加工作的老工人退休待遇的通知》。劳人险[1983]3 号的规定，建国前参加革命工作的工人不能办理离休，只能办理退休。但在待遇上同离休干部一样发给本人退休前标准工资 100%的退休费。对于 1945 年 9 月 2 日及以前参加革命工作的退休后除照发本人原标准工资外再增发一部分生活补贴。生活补贴的数额为：1937 年 7 月 6 日以前参加革命工作的每年增发 2 个月的本人原标准工资，作为生活补贴； 1937 年 7 月 7 日到 1942 年 12 月 31 日参加革命工作的，每年增发 1.5 个月的本人原标准工资；1943 年 1 月 1 日到 1945 年 9 月 2 日参加革命工作的、每年增发 1 个月的本人原标准工资的生活补贴。

80. 建国前参加革命工作的干部，现在是工人的，可否办理离休？

根据劳动人事部劳人老[1983]34 号文件的规定，建国前参加革命工作并享受供给制待遇(或从事地下革命工作)和 1948 年底以前享受当地人民政府规定的薪金制待遇的干部，现在是工人的，具备下列条件者，方可办理离休：

建国前在我党领导下工作提拔为脱产干部，享受供给制待遇的(或从事地下革命工作的)； 当干部的时间长于当工人的时间(建国前从事地下革命工作的时间可视为干部工作年限与建国后当干部的时间合并计算)； 不属于因犯错误、受处分而安排当工人的。

81. 符合离休条件的干部，围历史或现行问题定为敌我矛盾按人民内部矛盾处理(未受刑事处罚)的，可否办理离休？

答：根据原劳动人事部劳人老[1983]34 号文件的规定，因历史或现行问题定为敌我矛盾按人民内部矛盾处理(未受刑事处罚)的，不能办理离休。

82. 符合离休条件的干部，但犯有隐瞒重大历史问题错误的，可否办理离休？

根据原劳动人事部老干部服务局劳人老函[1984]9 号文件的规定，隐瞒的重大历史问题，如果已经认定不是敌我矛盾，就应允许办理离休。

83. 在革命根据地、老解放区加入中国共产党的党员，以后为享受薪金制待遇的脱产干部可否办理离休？

根据原劳动人事部老干部服务局劳人老函[1984]8 号文件的规定，1948 年以前在革命根据地、解放区加入中国共产党的农村党员，在 1949 年 1 月至 9 月期间被提拔为享受薪金制待遇的脱产干部，可以办理离休。

84. 1949 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间参加革命工作，享受薪粮实物待遇的干部可否办理离休？

根据原劳动人事部 1985 年 12 月 6 日劳人老[1985] 14 号文件的规定，1949 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间参加革命工作，享受薪粮制待遇的干部，属于薪金制的范畴，不能办理离休也不能享受全薪退休。

85. 已经退休的干部能否改办离休？

答：据国务院国发[1982] 62 号文件规定，已经退休的干部，凡符合离休条件的，应当改为离休。

86. 已经退休的干部能否改办离休或退休？

根据劳人老[1982]5 号文件规定，在国发[1978] 104 号《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》中已经明确规定：“已经退休的干部，不再重新处理”的规定，据此退休干部不能改办离休或退休。

87. 干部在什么情况下可以提前办理离休？

根据国务院办公厅国办发[1983]96 号和劳动人事部劳人老[1983] 34 号

文件的规定，符合离休条件的干部在下列情况下，可以提前办理离休。1.因身体不能坚持正常工作；2.在机构改革中退下来的干部，如虽未到离休年龄但年纪比较大了，身体也不大好，不宜安排一、二线的职务，本人要求离休的；3.跨省安置的离休干部，其年龄已超过50岁可享受离休待遇的配偶（女），在本人自愿的原则下，经组织批准，可提前离休随迁安置。如果系在工作岗位上的干部，不到离休年龄，身体较好，为离休后多搞其他收入而要求提前离休的，则不予准许。

88. 哪些人可以延长离休和退休年龄？

根据国务院国发[1983]141号文件和中组部、劳动人事部劳人老[1987]2号文件的规定，对于少数高级专家，确因工作需要，身体又能够坚持正常工作，本人同意，经组织批准可以适当延长离休或退休年龄。具体办法是：副教授，副研究员及相当这一级职称的高级专家，经所在单位报请上一级主管机关批准，可以延长离退休年龄但最长不超过65周岁；教授、研究员及相当这一级职称的高级专家，经所在单位报请省、自治区、直辖市人民政府或中央、国家机关部委批准，可以延长离退休年龄，但最长不超过70周岁，曾任全国人大常委、全国政协常委以及各民主党派中央领导职务的高级专家，学术上造诣高深。在国内外有重大影响的杰出高级专家，对我国社会主义建设有特殊贡献的高级专家，经国务院批准。可以暂缓离休、退休，继续从事研究和著述工作。

在党政机关、事业单位、群众团体工作，年满55周岁的处（县）级女干部，个别确因工作需要，一时尚无适当接替人选，且身体能够坚持正常工作，本人自愿，经所在单位审查同意，报任免机关批准，可以适当延长离休或退休年龄。

89. 离休干部待遇计算中的原工资和标准工资的含义是什么？

据劳人老[1982]10号的通知的第六条中指出：《几项规定》第3条中所称“原工资”包括级别工资、保留工资、附加工资。有地区生活费补贴的地方，“原工资”含地区生活费补贴。原享受地区生活费补贴的干部，离休后到没有地区生活费补贴地方安置的，不再发给地区生活费补贴；原不享受地区生活费补贴的干部，离休后到有地区生活费补贴地方安置的，应按接受地区同级干部的标准发给地区生活费补贴。

“标准工资”，一般是指由国家统一制定的工资标准表中的级别工资，但有保留工资的离休老干部，其标准工资中含保留工资。

90. 1993年9月30日前已办理离退休手续和实行职级工资制后离退休人员的离退休待遇有些什么规定？

据国发办[1993]85号文件规定：

（1）离退休前有专业技术职务或行政职务的，离休人员原则上按同职务在职人员的平均增资额增加离休费（如同职务同条件在职人员的增资额高于平均增资额，离休人员可按同职务同条件在职人员的增资额增加离休费）。退休人员按同职务在职人员平均增资额的90%增加退休费。离退休前无职务的离退休人员，其增加离退休费的办法由各省、自治区、直辖市人民政府根据当地实际情况制定。

各地区同职务在职人员的平均增资额，由各省、自治区、直辖市人民政府确定。党中央、国务院各部门在京单位同职务在职人员的平均增资额，由人事部会同有关部门统一确定；党中央、国务院各部门驻京外单位同职务在

职人员的平均增资额，按所在地的规定执行。

(2) 退休工人增加退休费的办法：

1993年9月30日前已办理退休手续和已到达退休年龄的工人（经组织批准继续工作的除外），按照同等条件在职工人平均增资额的90%增加退休费。其中，建国前参加工作并按原劳动人事部《关于建国前参加工作的老工人退休待遇的通知》（劳人险[1983]3号）的规定，享受本人原工资100%退休费的退休工人，按同等条件在职工人的平均增资额增加退休费。

实行职级工资制（1993年）后离退休的机关和事业单位人员，在新的养老保险制度建立之前，其离退休费如何计算？

国发[1993]79号和85号两个文件对其规定如下：

1. 党政机关、民主党派、人民团体中离退休干部和生活待遇为：

(1) 离休人员的离休费，按本人原基本工资（即离休前本人职务工资、级别工资、基础工资、工龄工资之和）计发。

(2) 工作人员退休时，基础工资和工龄工资按百分之百、职务工资和级别工资按适当比例打折扣后计发退休费，实施时，基础工资和工龄工资按本人原标准的全额计发，职务工资和级别工资按本人原标准的一定比例计发。其中，工作满35年的，职务工资、级别工资两项之和按88%计发；上作满30年不满35年的，职务工资、级别工资两项之和按82%计发；工作满20年不满30年的，职务工资、级别工资两项之和按75%计发。

(3) 在职人员提高基础工资时，离退休人员按照在职人员提高基础工资的数额增加离退休费。

(4) 在职人员根据国民经济发展和企业相当人员的工资水平调整工资标准时，离退休人员可按调整工资标准的幅度相应提高离退休费。

2. 事业单位离退休干部的生活待遇为：

(1) 离休人员的离休费，按本人职务工资与津贴之和全额计发。退休人员的退休费，按本人职务（技术等级）工资与津贴之和的一定比例计发。其中，退休时工作满35年的，退休费按90%计发；工作满30年不满35年的，按85%计发；工作满20年不满30年的，按80%计发。

离退休费的计发基数为本人离退休当月的职务（技术等级）工资和工资构成比例所规定的津贴两项之和（退休费按规定相应打折扣）。例如：全额拨款单位的某教授，离休时，当月职务工资为520元，津贴占工资构成的30%，为223元，其离休费按本人职务工资和津贴的全额发给，为743元。如果是退休，退休时工龄34年，其退休费按本人职务工资和津贴之和的85%计发，为632元。

工作人员原享受的政府特殊津贴、教龄津贴和护龄津贴，在离退休时均按100%发给。

(2) 在职人员根据经济发展情况、企业相当人员工资水平状况和物价指数变动情况调整工资标准时，高退休人员按照调整工资标准的幅度相应增加离退休费。

3. 机关、事业单位退休工人的生活待遇为：

退休技术工人，按本人原岗位工资、技术等级（职务）工资、奖金三项之和的一定比例计发。其中，工作满35年的，三项之和按90%计发；工作满30年不满35年的，三项之和按85%计发；工作满20年不满30年的，三项之和按80%计发。退休技术工人的原奖金是指以本人退休前岗位工资和技

术等级(职务)工资为基数计发的数额。例如,某技师退休前,岗位工资 262 元,技术等级(职务)工资 45 元,无论其退休当月奖金实发数额多少,奖金均确定为 131.6 元,即 $(262 + 45) \times 70\% \times 30\%$ 。

退休普通工人,按本人岗位工资和奖金两项之和的一定比例计发。其中,工作满 35 年的,两项之和按 90% 计发;工作满 30 年不满 35 年的,两项之和按 85% 计发;工作满 20 年不满 30 年的,两项之和按 80% 计发。退休普通工人的原奖金是指以本人退休前岗位工资为基数计发的数额。

建国前参加工作并符合原劳动人事部《关于建国前参加工作的老工人退休待遇的通知》(劳人险[1983]3 号)规定的退休工人,退休费按本人原基本工资全额计发。

91. 国家机关的离休干部病故抚恤问题如何处理?

据民政部民[83]优 63 号规定:国家机关工作人员离休后病故抚恤,与在职病故的机关工作人员相同。

行政 14 级、18 级以上的机关干部离休后已批准享受司局(地专)级和处(县)级政治、生活待遇的,其病故后的一次抚恤金,应分别按司局(地专)和处(县)级的抚恤金标准发给。

92. 患二、三期矽肺病离职休养的工人能否办理退休?

按照国务院国发[1978]104 号文件的规定,患二、三期矽肺病离职休养的工人,如果本人自愿,也可以办理退休。退休费按照本人标准工资的 90% 发给,并可继续享受原单位矽肺病人在离职休养期间的待遇。

93. 离休干部的生活补贴如何支付?离休干部未参加 1985 年工资制度改革而发给的 12~17 元的生活补贴费可否与本人离休前标准工资合并计算,作为每年增发 1~2 个月生活补贴的基数?

根据国务院国发[1982]62 号和国发[1989]82 号文件的规定,离休干部的生活补贴标准是:

1937 年 7 月 6 日以前参加革命工作的老干部,按本人离休前标准工资,每年增发 2 个月的工资,作为生活补贴;

1937 年 7 月 7 日到 1942 年 12 月 31 日参加革命工作的老干部,按本人离休前标准工资,每年增发 1.5 个月的工资,作为生活补贴;

1943 年 1 月 1 日到 1945 年 9 月 2 日参加革命工作的老干部,按本人离休前标准工资,每年增发 1 个月的工资,作为生活补贴;

1945 年 9 月 3 日到 1949 年 9 月 30 日参加革命工作的老干部,不增发生活补贴。

(从 1989 年 10 月起,原不享受生活补贴的行政 8 级以上离休干部,也同原行政 9 级以下离休干部一样,按照上述标准享受生活补贴)。

离休干部未参加 1985 年工资制度改革而发给的 12 至 17 元的生活补贴费从 1989 年 10 月起,可同本人离休前标准工资合并计算,作为每年增发生活补贴的基数。

94. 离休干部除发给离休费、生活补贴外,还可享受哪些生活福利待遇?

根据劳动人事部劳人老[1982]10 号,劳人老[1983]20 号等有关文件的精神,离休干部除发给离休费、生活补贴外,还可以享受以下待遇:

医疗待遇:与所居住地区同级干部享受相同的公费医疗待遇(全民企业的离休干部还可与在职干部一样享受供养直系亲属的医疗补助待遇),离休

干部出境定居的，境外医药费由本人自理，长期享受离休待遇的离休干部，临时入境患病治疗时，其医药费可由支付离休费的单位按公费医疗的规定予以报销；

探亲待遇：干部离休后，继续享受国家规定的探亲待遇。除此之外，本人还可按现行差旅费开支标准报销一次探视父母、子女或回原籍的往返车船费（住宿费、伙食费和陪同人员的费用自理）；

洗理费、交通费补贴：与所在单位在职干部一样，享受洗理费和上下班交通费补贴待遇，但是按当地规定领取车公里包干奖的，不再同时享受交通费补贴。

副食品价格补贴：可以享受 1979 年以来，国家因副食品价格调整，分别于 1979 年、1985 年、1988 年规定的三次副食品价格补贴；

生活补贴费，可以享受 1985 年以来，国家为了不因物价上涨而降低离退休职工的生活水平，分别于 1985 年、1988 年规定的两次生活补贴费；

粮油提价补偿：1991 年 5 月国家提高粮油统销价格的同时，为了不使城镇居民生活受到较大影响，对离退休职工给予了适当补偿，而增发 6 元离退休费。

除此以外，干部离休后，可继续享受原单位同级在职干部同样的生活困难补助、冬季职工宿舍取暖补贴；还可以享受易地安家补助费、因工致残护理费（由于因病瘫痪等原因，生活长期完全不能自理的离休干部，可酌情发给护理费）以及去世后的丧葬费、抚恤费、遗属生活困难补助费等。同时在住房、疗养、用车等方面也给予适当的照顾

95. 建国前参加革命工作的离休人员的离休费最低保证数是怎样规定的？

根据国务院国发[1989]83 号文件的规定，1937 年 7 月 6 日以前参加革命工作的离休人员的离休费低于 124 元的，可按 124 元（六类工资区，下同）领取离休费；1937 年 7 月 7 日至 1942 年底参加革命工作的离休干部，其离休费低于 87.5 元的，可按 87.5 元领取离休费；1943 年 1 月 1 日至 1945 年 9 月 2 日参加革命工作的离休干部，其离休费低于 78 元的，可按 78 元领取离休费；1945 年 9 月 3 日至 1949 年 9 月 30 日参加革命工作的离休干部，其离休费低于 70 元的，可按 70 元领取离休费。

96. 职工办理退休主要根据什么文件？该文件的实施范围怎么规定？

国家关于职工退休的规定曾几次作过修改，目前执行的是国务院 1978 年颁发的《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》（国发[1978]104 号）。这两个《暂行办法》的某些规定执行中根据客观需要曾作过一些调整。例如：在 80 年代初期适当放宽了干部的退休条件并提高了职工退休费的最低保证数和因工致残的护理费标准。

两个《暂行办法》的实施范围适用于党政机关、群众团体和全民所有制企业、事业单位的干部、工人，以及因工作需要由组织调派到集体所有制企业、事业单位工作的国家干部和工人。集体所有制企业、事业单位的干部和工人的退休办法由各省、自治区、直辖市人民政府参照上述两个《暂行办法》作出具体规定。

97. 国家对建国后参加工作的职工的退休费按什么标准支付？退休

费的最低保证数是多少？

根据国务院国发[1978]104 号和国发[1989] 83 号文件的规定，建国后参加工作并符合退休条件的职工，退休费按照连续工龄的长短发给，标准是连续工龄满 10 年不满 15 年的，按本人退休前标准工资的 60%发给；连续工龄满 15 年不满 20 年的，按本人标准工资的 70%发给；连续工龄满 20 年及其以上的，按本人标准工资的 75%发给。

退休费低于 50 元的按 50 元发给；因工致残完全丧失劳动能力退休的，退休费低于 60 元的，按 60 元发给。1984 年以来，各省、自治区、直辖市为了实现干部队伍“四化”，并保证在物价调整情况下安置好退休职工的生活，一般规定了按照职工参加工作时间的早晚和连续工龄的长短发给本人标准工资 5~20%的生活补贴。

98. 职工接近退休年龄可否提前办理退休手续？

据劳险字[1988]3 号文件规定：企业对接近退休年龄的职工，要妥善安置。因年老体弱不能坚持正常生产工作的，可以实行离岗退养。离岗退养期间，按一定比例发给工资，所需费用仍在工资基金中列支。离岗退养职工到达退休年龄时，再按国家有关规定正式办理退休手续，发给退休费。

99. 超过退休年龄的工人本人不愿退休如何办理？

据国发[1987] 164 号的通知第一条中规定：凡是符合退休退职条件的，应该动员他们退休退职。如生产确实需要，必须缓退的需经上级主管部门批准。没有经过批准超过退休年龄继续工作的时间不计算“连续工龄”。对于应当退休退职的工人可停发其工资，改发退休费或退职生活费。

100. 未达到退休退职条件的工人本人愿意退休退职的如何掌握？

据国发[1981] 164 号的通知第一条中规定：凡是不符合退休退职的，不得退休退职；对于伪造证件退休退职的，要追究本人和有关人员责任，情节严重的，应给予处分；

101. 长期临时工是否可按正式职工办理退休？

据国家劳动总局 1978 年 7 月 11 日《关于贯彻执行（国务院关于工人退休退职的暂行办法）的若干具体问题的处理意见（草案）》中规定：1966 年年底以前参加工作的在国家计划以内的长期临时工，可以按国务院国发[1978]104 号文件各项规定办理退休。

102. 职工如何办理辞职手续？待遇如何掌握？

据劳人计[1983]42 号文件规定：

企业富余人员自愿要求辞职自谋生计的，经企业领导批准，可以办理辞职手续。经批准辞职人员，家居城镇的，连续工龄每满 1 年，发给相当于本人半个月标准工资一次性生活补助费，最高不超过 6 个月的工资；回农村的，连续工龄每满 1 年，发给相当于本人 1 个月标准工资的一次性生活补助费，最高不超过 12 个月的工资。

103. 近 10 年国家为减轻物价上涨对退休职工基本生活的影响，采取了哪些措施？

10 年来，国务院曾五次采取物价补贴、生活费补贴和提高退休费等方法解决退休职工待遇问题：

第一次是 1985 年对离休退休人员每月发给 12~17 元的生活补贴费，1988 年 1 月 1 日起，发给退休职工每月 5 元生活补贴费。

第二次是从 1988 年 4 月调整肉蛋糖菜价格时，给予退休职工每月 10 元

物价补贴。

第三次是从 1989 年 10 月 1 日起，适当提高离退休待遇：

(1) 1937 年 7 月 6 日以前参加革命工作的离休干部，工资低于 124 元的按 124 元领取离休费；1937 年 7 月 7 日至 1942 年底参加革命工作的，工资低于 87.5 元的，按 87.5 元领取离休费；1943 年 1 月 1 日至 1945 年 9 月 2 日参加革命工作的，工资低于 78 元的按 78 元领取离休费；1945 年 9 月 3 日至 1949 年 9 月 30 日参加革命工作的，工资低于 70 元的按 70 元领取离休费。

(2) 1957 年以来未升过级的离退休职工，可增发本人原标准工资与 1985 年劳动人事部《关于印发国营大中型企业职工工资标准的通知》中工资标准所列相近工资与上一级工资额之差。

(3) 每个离退休职工增发本人原标准工资与《关于印发国营大中型企业职工工资标准的通知》中工资标准所列相近工资额与上一级工资额之差，低于 8 元的按 8 元发。

(4) 提高最低保证数，退休职工的退休费最低保证数由原来的 30 元提高到 50 元；因工致残完全丧失劳动能力退休的退休费最低保证数由原来的 40 元提高到 60 元；退职职工的退职生活费最低保证数由原来的 25 元提高到 40 元。

第四次是 1990 年 5 月 1 日起国家决定给每一个离退休职工发 6 元粮油补贴。

第五次是 1993 年 9 月 30 日国家机关和事业单位进行职务级别工资制改革时，离退休人员按照在职人员提高基础工资的数额按比例增加高退休费。

104. 根据 1978 年 104 号文件规定，新中国建立以后参加工作的干部退休待遇是什么？

据国发[1978] 104 号及有关文件规定，其退休待遇标准是：工作年限满 20 年的，按本人标准工资的 75% 发给；工作年限满 15 年不满 20 年的，按本人标准工资的 70% 发给；工作年限满 10 年不满 15 年的，按本人标准工资的 60% 发给。每月退休费不足 50 元的按 50 元发给；因工致残完全丧失劳动能力退休的，每月退休费不足 60 元的发给 60 元。因工致残，饮食起居需要人扶助的，按本人标准工资的 90% 发给，并可发给一定数额的护理费，护理费标准一般不超过一个普通工人的工资；饮食起居不需要人扶助的，按本人标准工资的 80% 发给，低于 60 元的发给 60 元。（注：最低退休费保证数，近年来做了几次调整）。易地安家的，一般由原工作单位发给 150 元安家补助费；由大中城市到农村安家的，发给 300 元。医疗待遇和死亡待遇，与在职干部一伴。国家按其缴纳养老金年限每月或一次性发给养老金。

105. 国有企业关停并转后，其离退休金如何计发？

据劳力字[1991] 25 号文件规定：关闭企业的离退休人员由企业主管部门负责管理，停产（停业）整顿企业的离退休人员，仍由原企业负责管理。

关停企业职工中，已参加退休费用社会统筹的，其离退休费由统筹机构发给。未参加退休费用社会统筹的，属关闭企业职工的离退休费，由企业主管部门发给；属停产（停业）整顿企业职工的离退休费，由原企业发给。

106. 对宣告破产企业的职工和濒临破产企业法定整顿期间被精减而又符合离退休条件的职工的离休、退休金支付办法是怎样规定的？

据 1986 年 7 月 12 日国务院发布的《国营企业职工待业保险暂行规定》

中第八条中规定：宣告破产的企业职工和濒临破产的企业法定整顿期间被精简而又符合离休、退休条件职工的离休、退休金的支付办法是：

(1) 在社会保险制度建立前，已经实行退休金社会统筹的地区，按照统筹办法办理；未实行退休金社会统筹的地区，暂在待业保险基金中按照原规定的标准支付。

(2) 距法定离休、退休年龄不足5年的职工，在待业期间符合离休、退休条件的，其离休、退休待遇按上述规定办理。已享受离休、退休待遇的，不再领取待业救济金。

107. 享受退休优异待遇的范围与条件是什么？

据国发[1978] 104、劳险字[1981] 14号、劳人险[1982]8号、劳险字[1982]23号、中共中央[1982]47号等文件的规定：获得下列荣誉称号之一，退休时可享受特殊贡献退休费待遇：

(1) 中共中央、国务院召开的全国性会议上授予的“劳动英雄”、“劳动模范”荣誉称号的职工（包括1950年、1956年、1959年三届全国劳动模范、先进生产者个人代表）在退休时仍然保持荣誉称号的；

(2) 曾获得全国劳动英雄、劳动模范称号的公社社员，以后被招收当工人的；

(3) 1965年以来，在全国召开的工业学大庆、农业学大寨、财贸双学会议以及科学大会上列入表彰名单的先进生产（工作）者个人（不含先进单位的代表），退休时仍然保持荣誉称号的职工；

(4) 省、直辖市、自治区人民政府认为在革命和建设中有特殊贡献的工人以及在新民主主义革命和社会主义革命、社会主义建设的各条战线上有特殊贡献的干部；

(5) 出席1960年全国文教群英会的个人代表应视为全国劳动模范，退休时仍然保持其荣誉的；

(6) 部队军以上单位授予战斗英雄称号的转业、复员军人以及时作战、军队建设有特殊贡献，退休时是干部的复员、转业军人在退休时仍保持其荣誉的；

(7) 获得军以上单位授予的民兵英雄，以后被招收当工人的；

(8) 获得朝鲜政府或军团以上单位授予战斗英雄称号的人。

(9) 1995年3月1日国发[1995] 6号文退休费计发办法实施后，职工获得劳动模范等称号时，由奖励单位给予一次性奖励或由本单位为其办理补充养老保险，退休时不再提高待遇。

108. 集体所有制单位职工离退休待遇如何规定？

据国发[1978] 104号两个文件规定：凡因工作需要由组织委派到集体所有制企业、事业单位工作的国家干部，符合离休、退休条件的，可以享受国家规定的有关离休、退休待遇。集体所有制企业、事业单位职工的退休、退职，由省、自治区、直辖市参照上述两个暂行办法，结合本地区集体所有制单位的实际情况，自行制定具体办法，其各项待遇不得高于国务院规定的标准。1991年6月26日国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》中规定，在我国建立基本养老保险与企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次的养老保险制度，各省、自治区、直辖市参照这一决定相应地建立起了集体所有制企业、事业单位的养老保险制度。

109. 高级专家退休费如何计发？

据国发[1983] 141号第四条的规定：高级专家离休退休的待遇，按国家统一规定办理。符合以下情况的，退休费标准可以适当提高：

(1) 有重大贡献的高级专家，经省、直辖市、自治区人民政府或中央、国家机关的部委批准，其退休费标准可以酌情提高5~15%。提高标准后的退休费，不得超过本人原标准工资。

(2) 建国后从国外或者从香港、澳门、台湾回来定居工作的高级专家，其退休费均按建国后参加革命工作退休干部的最高标准发给。其中有重大贡献的，再按本条(1)项规定提高退休费。

据国发[1983]141号、劳人科字[1983] 153号中规定：1983年9月21日以前，已经退休的高级专家，符合提高退休费标准而未享受这项待遇的，可以从1983年9月12日起，相应提高他们的退休费标准。

另外，据国发[1986] 26号的补充规定，凡建国前从事专业技术工作，1986年已满60周岁，并于1983年9月1日前已获得相当于副教授以上职称的老科学家、老教授、老专家（含建国前在国外工作，建国后回国的），在他们退休后，仍可保留原已获得的称号，他们的退休费按其原工资额的百分之百发给。对于过去已经办了退休手续、符合上述条件的，也同样对待。领取原工资额的百分之百退休费的时间，自1986年2月起计算。

110. 高级专家退（离）休待遇如何规定？

据人劳于[1990]5号文件中规定：

(1) 高级专家退（离）休，仍按照国发[1983]141号和劳人科[1983]153号中的附件一执行。

(2) 女性高级专家凡身体能坚持正常工作，本人自愿，可到60岁退（离）休。对年满60周岁的少数女性高级专家，确因工作需要延长退（离）休年龄的按国发[1983]141号和劳人科[1983] 153号文件执行。

111. 参加1985年工资制度改革的离退休干部应享受何种待遇？

1985年工资制度改革后，干部离休、退休时，一律不再享受国发1985年6号文件规定的生活费补贴。离退休费可按国家的现行规定，以本人的基本工资、职务工资、工龄津贴之和为计算基数计发。

112. 1988年对增加离退休人员的生活补贴费有何规定？

据劳字[1988]42号《关于发给离退休人员生活补贴费的通知》，从1988年1月开始，对国家机关、企事业单位离退休人员，每人每月另外发给生活补贴费5元。

113. 1992年和1993年企业离退休人员增加离退休金有哪些规定？

据国发[1992] 29号规定，从1992年1月起，适当增加企业离退休人员的离休、退休金。

(1) 未参加1985年工资制度改革的全民所有制企业离休、退休人员，每人每月增发10元离休、退休金。

(2) 全民所有制企业的离休、退休人员，按本人月基本离退休金（包括上述增发的10元）的10%增加离休、退休金。离休人员增加金额不足12元的，按12元发给；退休人员增加金额不足10元的，按10元发给。

基本离休、退休金的数额，按国家统一的政策规定核定。

(3) 根据国家政策规定办理退职的全民所有制企业人员，可参照上述办法增加退职生活费。

(4) 城镇集体所有制企业离休、退休、退职人员增加离休、退休金、退

职生活费，由各省、自治区、直辖市人民政府参照制定具体办法。

国有企业中 1993 年 9 月 30 日以前离退休的人员，从 1993 年 10 月起分别按下列标准增加离退休金：

1978 年 12 月 31 日以前离退休的人员，每月分别增发 100 元离休金和 60 元退休金。

1979 年 1 月 1 日至 1985 年工资改革前离退休的人员，每月分别增发 85 元离休金和 45 元退休金。

1985 年工资改革后至 1988 年 12 月 31 日离退休的人员，每月分别增发 70 元离休金和 30 元退休金。

1989 年 1 月 1 日至 1993 年 9 月 30 日离退休的人员，每月分别增发 60 元离休金和 20 元退休金。

1993 年 10 月 1 日以后离退休的人员和已实行以岗位技能工资为基数计发离退休金的人员，这次不增加离退休金。

114. 1992 年调整工龄津贴标准时增加离退休人员的待遇是怎样规定的？在调整工龄津贴标准后其生活补贴基数是如何计算的？

据国发[1991] 74 号规定：对参加了 1985 年工资制度改革的，从 1992 年 1 月 1 日起，按本人离退休前的实际工龄和调整后每工作一年一元的标准计算原工龄津贴数额，纳入离退休费基数。对未参加 1985 年工资制度改革的，也从 1992 年 1 月 1 日起，按本人离退休前的实际工龄和每工作一年一元的标准增加离退休费基数。

据人退发[1992] 3 号文件中规定：按照国发[1982] 62 号和国发[1989] 82 号文件规定，每年享有一个月、一个半月、两个月离休费总数生活补贴的离休干部，调整工龄津贴标准增加的离休费，可作为计发“生活补贴”的基数。今后，凡是按国家规定增加的离休费，均可照此办理。

115. 归侨、侨眷职工出境探亲期间是否准予办理退休手续？

据劳险字[1989]12 号文件答复：归侨、侨眷职工符合退休条件，在未办理退休手续前经批准出境探亲，其退休手续原则上应在探亲假期满返回后由本人办理。对于出境期间取得了所在地定居权的，可以出具本人定居证明，委托亲友向本人原工作单位申请办理退休手续。

116. 退休职工获准出境定居后其退休费、退職生活费按什么标准发给？领取保险待遇时需办哪些手续？

据劳人老[1982] 42 号的通知中指出：出国定居的退休、退職人员的退休费、退職生活费与国内退休，退職人员享受同等待遇。其退休费、退職生活费及副食品价格补贴、粮（煤）价补贴、企业职工的因工残废补助费，以及由民政部门支付的残废金等，由支付退休、退職待遇的单位发给（残废金由支付退休费、退職生活费的单位向本人原居住地的民政部门领取），或由受委托的国内亲友代领，直至本人去世为止。

出国定居的退休、退職人员，每半年需提供一份由我驻外使领馆或者当地公证机关出具的本人生存证明书，由公证机关出具的证明，须经我驻外使领馆认证（居住在尚未和我国建交的国家的，须经驻该国并已与我国建交的第三国使领馆认证），方为有效。支付单位，凭上述证明，按期支付应得的款项。

117. 获准出境探亲的退休、退職人员出境后在外定居，其退休费、退職生活费停发后，如继续领取需办哪些手续？

据侨政会字[1984] 071号下发的《关于获准出境定居的退休、退职人员待遇问题的补充规定》中明确规定：获准出境探亲的退休、退职人员，出境后在国外或港、澳取得正式定居手续在当地定居，后被原支付退休、退职金的单位停发了退休、退职金的，由本人按规定出具生存证明，经原办理退休、退职手续单位核实批准，从批准之月起，继续按月发给退休、退职金。

118. 退休、退职人员出国定居后经批准又回国居住，其待遇有何规定？

据劳动人事部劳人劳[1982] 42号规定：由原来支付退休费、退职生活费的单位，按照本单位的其他退休、退职人员同样待遇办理。但对其中已领取了5年退休费、退职生活费的，在境外居住不满5年，应从出国之月起计算，在满5年之后，才能享受各项待遇。

119. 退休、退职人员获准出境定居遇到特殊困难时是否可以超前领取退休费？每次最多领取几个月的退休费？

据劳人险局[1983]06号文件规定：如果因安家需要，行前本人申请，所在单位可以一次支付最多不超过其本人当年的退休退职费用。

已获准出境定居的退休、退职人员，支付退休退职待遇的单位，可以根据其生存证明，每次支付不超过3个月的退休、退职费用。如有特殊需要，经本人申请，可以发给最多不超过6个月的退休、退职费用。

120. 退休人员获准出国定居后已加入外国籍能否继续享受退休待遇？

据侨政政字[1985] 119号文件规定：已获准出国定居的退休人员，加入外国籍后，根据劳动保险条例“凡在实行劳动保险的企业内工作的工人与职员（包括学徒），不分民族、年龄、性别和国籍，均适用本条例”的精神，可以继续享受国家对获准出国定居的退休人员规定的退休待遇。

121. 在职职工获准出境定居，其保险待遇有哪些？标准如何规定？

据侨政会字[1983] 007号文件规定：在职职工不符合退休、退职条件的获准出境定居的，可以发给一次性离职费，即连续工龄1年到10年的，每满1年发给1个月的本人标准工资；连续工龄10年以上的，从第11年起每满1年发给1个半月的本人标准工资。满1年的尾数，不足6个月的按半年计算，超过6个月的，按1年计算。离职费的总额最高以本人24个月的标准工资为限。对连续工龄不满1年的，发给1个月的本人标准工资。

122. 出国定居的退休、退职人员死亡后其待遇如何处理？

据劳人劳[1982]42号文件规定：

出境定居的退休、退职人员死亡后，由支付退休费、退职生活费的单位，按其原工作单位的现行规定，发给丧葬费、供养直系亲属抚恤费或救济费。已在境外定居的直系亲属，需提供由我驻外使领馆或当地公证机关出具的退休退职人员死亡证明书和供养直系亲属生存证明书（须经我驻外使领馆认证），才能享受本条规定的各项待遇。

123. 在艰苦地区工作的国防科技退休人员退休费标准是否能提高？

据国发[1984] 77号文件规定：在艰苦地区三类区工作，累计满20年的职工，退休金标准提高10%；二类区工作累计满20年的职工，退休金提高5%。退休金提高后总额不得超过本人原标准工资。享有艰苦地区事业津贴的科技人员，其事业费津贴可同地区生活补助费一样，计算为退休费的基数；对不离休的，则包含在原工资内发给。

124. 退休工人易地安家补助费有何标准？

据国发[1978]104号及国发[1980] 253号文件的规定 退休工人易地安家的，一般由原工作单位一次发给 150 元的安家补助费，从大中城市到农村安家的发给 300 元；退职肌工易地安家的，可以发给相当于本人 2 个月标准工资的易地安家补助费。

125. 离休干部享受安家补助费的条件是什么？

据劳人老[1983] 20 号，劳人老函[1935]7 号文件中规定：干部按离休办理的，跨省、地、县安置的，可以发给易地安家费。在本县范围安置的，不属于易地安置，不发安家补助费；家属在外地需随迁的，不属于离休干部本人易地安置，不发安家补助费。

126. 职工退休后能否享受疗养待遇？

据劳险便字[1981] 37 号文件规定，除按照矽肺病自愿退休可以享受疗养待遇外，其他退休人员都不再享受疗养待遇。

127. 国营企业单位的离退休人员的供养直系亲属可以享受哪些劳动保障待遇？

据劳人办险[9861]1 号答复：国营企业单位离休干部的供养直系亲属享受的保险待遇，包括丧葬补助费、抚恤费、救济费和医疗待遇。退休职工的供养直系亲属不再享受医疗待遇。退休人员死亡后应当享受与在职职工相同的丧葬补助费；如有供养直系亲属，其供养直系亲属还可享受抚恤费或救济费。

128. 困工致残完全丧失劳动能力的职工退休后死亡，其遗属生活发生困难应如何处理？

据劳人险[1985]13 号规定：因工残废退休人员死亡后，其供养直系亲属除按规定领取抚恤费外，对于生活上确有困难的，可暂由发给抚恤费的单位，按其困难大小给予适当补助。补助标准，家住六类工资区城市（包括郊区县城为城市户口）的供养直系亲属，每人每月可按 25 元至 30 元掌握；孤身一人的，每人每月按 30 元至 35 元掌握；家住农村的，补助标准可适当低些，其它各类工资区可参照六类工资区的标准，根据地区工资差别确定本工资区的生活困难补助标准。

129. 患矽肺病职工离职休养的应具备哪些条件可以退休？其退休费标准如何掌握？

据国发[1978]104 号、国家劳动总局[1981]劳总险字 52 号、国家劳动总局 1978 年 7 月 11 日《关于贯彻执行（国务院关于工人退休、退职的暂行办法）的若干具体问题的处理意见（草案）》的规定：

（1）患 、 期矽肺病离职休养职工，本人自愿可以办理退休。退休费一律按本人标准工资的 90% 发给，并享受原单位矽肺病人在职休养期间的待遇；

（2）患 1 期矽肺病合并活动性肺结核的职工以及 1 期矽肺病代偿机能属于乙、丙两类（指具有中度或重度临床症状以及具有中度或重度肺气肿或肺功能显著减退者）的职工，男年满 50 周岁、女年满 45 周岁，电可以按矽肺病退休，退休待遇与 、 期矽肺病者相同。

130. 退休职工、干部死亡其供养直系亲属待遇如何掌握？

据国务院[1978] 104 号文件，退休职工和离休干部死亡后，其丧事处理、丧葬补助费和供养直系亲属救济费，由发给退休费的单位，按照原单位

在职职工死亡待遇办理。

131. 劳动合同制工人能否享受退休待遇？

劳动合同制工人不能享受退休待遇。据 1986 年 7 月国务院发布的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，劳动合同制工人因工负伤或因职业病完全丧失劳动能力的，企业不能解除劳动合同，其待遇与本企业固定工相同；因病或非因工负伤完全丧失劳动能力的，医疗期满后解除其劳动合同，但企业必须发给相当于本人标准工资 3~6 个月的医疗补助费，国家按其缴纳养老保险年限每月或一次性发给养老金。

132. 退职职工与退休职工在待遇上有哪些是相同的？

据国发[1978] 104 号文件及相关文件政策的规定，退职职工与退休职工在下列待遇上是相同的：

- (1) 退职职工本人的医疗待遇；
- (2) 职工退职时当月工资照发；
- (3) 残疾补助费可作为退职生活费的基数计算；
- (4) 退职职工的地区生活补贴费可作为退职生活费的基数计算；
- (5) 井下工人退职时，井下津贴可作为退职生活费的基数计算；
- (6) 退职职工前往居住地的路费报销办法；
- (7) 退职生活费可随工资区类别调整；
- (8) 退职职工照发取暖费；
- (9) 退职职工发给副食品价格补贴；
- (10) 退职职工易地安家，副食品价格补贴改按当地标准发给；
- (11) 退职职工的粮食定量及回农村的供应办法。

133. 退职职工易地安置有何标准？

据国发[1978] 104 号文件第六条规定，退职工人易地安家的，可以发给相当于本人两个月标准工资的安家补助费。

134. 退职职工死亡后有何待遇？

据劳保便字[1980] 30 号复函中规定：按照国发[1978] 104 号文件规定，退职的工人去世后，可由原单位按在职工人去世的标准发给丧葬费，但不给予其他待遇。

135. 老弱病残职工具备什么条件可以保留公职？政策上是初何规定的？

据劳人计[1983] 42 号文件规定：凡不符合退休、退职条件，又不能坚持正常生产劳动，企业不能安排的老弱病残人员，经本人申请，领导批准，可以保留公职，允许他们从事其他有报酬的劳动。保留公职期间，从事其他劳动的收入低于原标准工资时，每月可发给相当于本人原标准工资 40% 的生活补助费；从事其他劳动收入高于原标准工资 40% 时，应停发生活补助费，并酌情收缴一定数量的劳动保险基金。他们达到退休条件时，再按退休办理。

136. 企业职工办理停薪留职后因病、残基本丧失劳动能力时，在政策上有何规定？

据劳人计[1983]61 号文件规定：企业职工在办理停薪留职期间，因病、残已基本丧失劳动能力者，可按退职办法办理。

137. 在高原地区工作的工人，其退休费标准是如何规定的？

根据国务院办公厅国办发[1982] 36 号、劳动人事部劳人险[1982] 32 号和劳动人事部、财政部劳人薪[1983]359 号文件的规定，鉴于高原气候的

特殊条件，国家对在西藏、青海高原工作的工人的退休费标准作了提高；并对他们调动工作后的退休费发放标准也作了相应规定。具体规定是：

在西藏自治区工作的工人，凡在海拔 3500 米以上地区工作累计满 10 年不满 15 年的，退休费标准提高 5%；累计满 15 年以上的，退休费标准提高 10%；在海拔 3500 米以下地区工作的，不提高退休费标准。对于曾经在西藏自治区海拔 3500 米以上地区工作累计满 10 年以上的工人，以后调到其他省、自治区、直辖市工作的，其退休时退休费标准仍可按上述规定分别提高 5~10%，但提高后的退休费不得超过本人原标准工资。

在青海省工作的工人，凡在海拔 2000 米至 3500 米地区工作，累计满 15 年的，退休费提高 5%；累计满 20 年的，退休费提高 10%；凡在海拔 3501 米以上地区工作，累计满 15 年的，退休费提高 10%；累计满 20 年以上的，退休费提高 15%，但提高标准后的退休费，不得超过本人原标准工资。

138. 离休、退休、退职人员在境外看病的医疗费用能否报销？

根据劳动人事部劳人险[1984] 14 号文件的规定，离休、退休、退职人员在境外看病的医疗费用不能报销。上述人员如已在境外定居，临时入境就医时，如属长期享受离休、退休、退职待遇的，其在境内就医的医疗费可由支付待遇的单位，按公费医疗或劳保医疗待遇的规定予以报销。

139. 企业离休、退休人员死亡后，其生前领取的生活补贴费如何发给？

根据劳动人事部劳人险[1985] 15 号和劳动部劳险字[1989]28 号文件的规定，企业离休、退休人员属因工死亡的，死者生前所领取的生活补贴费，不分供养人口多少，每户每月发给相当于死者生前领取的 50% 生活补贴费；因病死亡的，死者生前所领取的生活补贴费，可以根据不同情况，一次发给相当于死者生前领取的 3 个月、4 个半月或 6 个月的生活补贴费。死者生前供养的直系亲属由于主要副食品零售价提价给他们生活带来困难，可采取适当提高困难补助标准的办法给予解决。具体办法，由各省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况确定。

140. 工人退休后，能否继续实行“子女顶替”制？

根据国务院国发[1986]77 号文件的规定，工人退休后，允许一名“子女顶替”的政策弊端较多，已于 1986 年 10 月废止。但是考虑到部分家居农村的老工人的实际情况，因而在贯彻这一决定中允许适当灵活一些。即对 1957 年底以前参加工作、家居农村的老工人，在他们办理退休手续后，允许其一名农村的适龄未婚子女到父母原工作单位的城镇，参加全民所有制单位或集体所有制单位的招工考试或考核，在同等条件下优先录用。被录用的，由当地劳动部门办理录用手续，公安、粮食部门办理户口、粮食关系转移手续，退休工人本人的户口、粮食关系同时迁回农村；未被录用的，仍应留在农村。

141. 工人技师退休时，技师职务津贴能否作为计发退休费的基数？

根据劳动部劳培字[1989]3 号文件的规定精神，工人被聘任为技师的，需任职 5 年以上并在任职期间办理退休手续，其技师职务津贴可列入工资基数，计发退休费。

142. 企业因经济效益不好，无力缴纳养老保险基金，社会保险管理机构是否还负责支付离退休费用？

企业因经济效益不好，无力缴纳养老保险基金时，应向当地社会保险管理机构提出缓缴养老保险基金的申请，经调查核准后，社会保险机构应继续

负责支付该企业离退休人员的离退休费用。

143. 参加统筹的全业破产后，离退休职工的离退休费用是否继续由社会保险管理机构支付？

参加统筹的企业破产后，离退休职工的离退休费用仍应由社会保险管理机构继续支付。因为这是社会统筹的目的所决定的，即保障企业职工退休后的基本生活，否则，将有悖于统筹的目的。

第三部分养老保险有关法规

国务院关于颁发《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的，暂行办法》的通知

国发[1978]104号（1978年6月2日）

《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》，已经党中央和全国人民代表大会常务委员会原则批准，现在发给你们，请你们先行试点，总结经验，然后再普遍实行。

各地的试点工作，要在省、市、自治区党委的统一领导下进行。各地试点的情况，经验和主要意见，请于10月份报送国务院，并抄送中央组织部、国家劳动总局、民政部、财政部、卫生部、全国总工会。

附件：国家劳动总局局长康永和对两个暂行办法的说明

附件一：

国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法
(一九七八年五月二十四日第五届全国人民代表大会常务委员会第二次会议原则批准)

当前，我们党和国家有一部分干部，由于年龄和身体关系不能继续坚持正常工作。这些干部，在我国新民主主义革命和社会主义革命中，为党和人民做了许多工作，对革命事业作出了宝贵贡献。妥善安置这些干部，使他们各得其所，是党对他们的关怀和爱护，是我党干部政策的一个重要方面，也是我国社会主义制度优越性的具体体现。人总是要老的，这是自然规律。由于年龄和身体的关系而离休、退休，担任顾问或荣誉职务，是正常的，也是光荣的。对离休、退休的干部，要在政治上、生活上关心他们，及时解决他们的各种实际困难。同时，也要教育老弱病残干部，一切从国家和人民的需要出发，服从党组织的安排。认真做好老弱病残干部的安置工作，对于精兵简政、提高工作效率，对于建设老中青三结合的精干的领导班子，对于社会主义革命和社会主义建设，都具有重要意义。

为了妥善安置老弱病残干部，特制定如下办法：

第一条 国务院各部门及其所属司局级机构，各省、市、自治区革命委员会及其所属部门、省辖市、行政公署一级领导机关及其所属部门，县（旗）革命委员会，相当于县级和县以上的企业、事业单位，都可以根据情况设顾问，在同级党组织和革命委员会领导下，根据他们的特长做些力所能及的工作。各级顾问安排同级或高一级的干部担任。安排对象是：担任实职有困难，有斗争经验，尚能做一些工作。一九四九年九月底以前参加革命工作的地委正副书记、行政公署正副专员及相当职务以上的干部；一九四二年底以前参加革命工作的县委正副书记、革命委员会正副主任及相当职务的干部。

第二条 各级政协、视察室、参事室、文物管理委员会、文史馆等单位，可以安排一些老同志担任荣誉职务。安排的对象是：一九四九年九月底以前参加革命工作的地委正副书记、行政公署正副专员及相当职务以上的干部；一九四二年底以前参加革命工作的县委正副书记、革命委员会正副主任及相当职务的干部。

第三条 至于丧失工作能力，一九四九年九月底以前参加革命工作的地委正副书记、行政公署正副专员及相当职务以上的干部；一九四二年底以前参加革命工作的县委正副书记、革命委员会正副主任及相当职务的干部；一九三七年六月七日以前参加革命工作的干部，可以离职休养，工资照发。

第四条 党政机关、群众团体、企业、事业单位的干部，符合下列条件之一的，都可以退休。

（一）男年满六十周岁，女年满五十五周岁，参加革命工作年限满十年的；（二）男年满五十周岁，女年满四十五周岁，参加革命工作年限满十年，经过医院证明完全丧失工作能力的；

（三）因工致残，经过医院证明完全丧失工作能力的。

第五条 干部退休以后，每月按下列标准发给退休费，直至去世为止。

符合第四条（一）项或（二）项条件，抗日战争时期参加革命工作的，按本人标准工资的百分之九十发给。解放战争时期参加革命工作的，按本人标准工资的百分之八十发给。中华人民共和国成立以后参加革命工作，工作年限满二十年的，按本人标准工资的百分之七十五发给；工作年限满十五年

不满二十年的，按本人标准工资的百分之七十发给；工作年限满十年不满十五年的，按本人标准工资的百分之六十发给。退休费低于二十五元的，按二十五元发给。

符合第四条第（三）项条件，饮食起居需要人扶助的，按本人标准工资的百分之九十发给，还可以根据实际情况发给一定数额的护理费，护理费标准，一殴不得超过一个普通工人的工资；饮食起居不需要人扶助的，按本人标准工资的百分之八十发给。同时具备两项以上的退休条件，应当按最高的标准发给。退休费低于三十五元的；按三十五元发给。

离休和退休的干部去世后，其丧事处理、丧葬补助费和供养直系亲属抚恤费，应当与在职去世的干部一样。

第六条 获得全国劳动英雄、劳动模范称号，在退休时仍然保持其荣誉的干部；省、市、自治区革命委员会认为在新民主主义革命和社会主义革命、社会主义建设的各条战线上有特殊贡献的干部；部队军以上单位授予战斗英雄称号和认为对作战、军队建设有特殊贡献的转业、复员军人，在退休时仍然保持其荣誉的，其退休费可以酌情高于本办法所定标准的百分之五至百分之十五，但提高标准后的退休费，不得超过本人原标准工资。

第七条 经过医院证明完全丧失工作能力，又不具备退休条件的干部，应当辞职。辞职后，按月发给相当于本人标准工资百分之四十的生活费、低于二十元的，按二十元发给。

第八条 离休、退休和辞职的干部的安置，要面向农村和中小城镇。在大城市工作的，应当尽量安置到中小城镇和农村，也可以根据具体情况，到本人或爱人的原籍安置；在中小城镇和农村工作的，可以就地或回原籍中小城镇和农村安置。易地安置有实际困难的，也可以就地安置。跨省安置的，各有关省、市、自治区应当积极做好安置工作。对于其他省、市、自治区要求向北京、天津、上海安置的，要从严控制。

第九条 离休、退休干部易地安家的，一般由原工作单位一次发给一百五十元的安家补助费，由大中城市到农村安家的，发给三百元。辞职干部易地安家的，可以发给本人两个月的标准工资，作为安家补助费。

第十条 离休干部的住房，就地安置的，由原单位负责解决；回原籍或到其他地区安置的，由接受安置的地区负责解决。确需修缮、扩建或新建住房的，由接受安置的省、市、自治区列入基建计划统一解决。

退休干部的住房，就地安置的，由原单位负责解决；回中小城镇安置的，其住房由接受安置的地区尽量从公房中调剂解决；确实不能调剂解决，需要修缮、扩建和新建住房的，也由接受安置的地区列入基建计划统一解决；回农村安置，住房确有困难的，可以由原单位给予适当补助。

离休和退休的干部确需修建住房的，其住房面积和标准，应当本着勤俭节约的原则，根据家庭人口和当地群众住房水平确定，不要脱离群众；自己有房屋可以居住的，不得另建新房。

第十一条 干部离休、退休、辞职的时候，本人及其供养的直系亲属前往居住地点途中所需用的车船费、旅馆费、行李搬运费和伙食补助费，都按照例行的规定办理。

第十二条 离休、退休、辞职干部本人，可以享受与所居住地区同级干部相同的公费医疗待遇。

第十三条 规定发给的退休费、辞职生活费，企业单位，由企业行政支

付。党政机关、群众团体和事业单位，就地安置的，由原工作单位负责；易地安置的，分别由负责管理的组织、人事和县级民政部门另列预算支付。

第十四条 干部离休、退休、退职，由所在单位按照干部管理权限报任免机关批准。

第十五条 各地区、各部门要加强对老弱病残干部安置工作的领导。党委的组织部门和革命委员会的人事、民政部门，要在党委和革命委员会的领导下，认真做好离休、退休干部的思想政治工作和管理工作。就地安置的，由原工作单位管理；易地安置的，分别由接受地区的组织、人事和民政部门管理。要注意安排他们学习马列和毛主席著作，按照规定阅读文件、听报告。要关心他们的身体健康和物质、文化生活。要及时研究解决离休、退休干部的实际困难，总结交流工作经验，表彰离休、退休干部中的好人好事。

第十六条 本办法适用于党政机关、群众团体和全民所有制企业、事业单位的干部，以及因工作需要由组织委派到集体所有制企业、事业单位工作的国家干部。

集体所有制企业、事业单位老弱病残干部的安置，各省、市、自治区革命委员会可以参照本办法作出具体规定，其各项待遇，不得高于本办法所定的标准。

第十七条 本办法自下达之月起实行。过去有关规定与本办法不一致，以本办法为准。已按有关规定办理了退休的干部，符合本办法所定离职休养条件的，可以改为离职休养；退休费标准低于本办法所定标准的，可以改按本办法规定的标准发给，但解放战争时期参加革命工作，工作年限不满二十年的，只按本人标准工资的百分之七十五发给。退休改为离休以及改变退休费标准后的差额部分，一律不予补发，已经担任荣誉职务的干部，不再重新安排。已经退职的干部，不再重新处理。

附件二：

国务院关于工人退休、退职的暂行办法
(一九七八年五月二十四日第五届全国人民代表大会常务委员会第二次会议原则批准)

老年工人和因工、因病丧失劳动能力的工人，对社会主义革命和建设做出了应有的贡献。妥善安置他们的生活，使他们愉快地度过晚年，这是社会主义制度优越性的具体体现，同时也有利于工人队伍的精干，对实现我国的四个现代化，必将起促进作用。为了做好这项工作，特制定本办法。

第一条 全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的工人，符合下列条件之一的，应该退休。

(一) 男年满六十周岁，女年满五十周岁，连续工龄满十年的。

(二) 从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作，男年满五十五周岁、女年满四十五周岁，连续工龄满10年的。

本项规定也适用于工作条件与工人相同的基层干部。

(三) 男年满五十周岁，女年满四十五周岁，连续工龄满十年，由医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的。

(四) 因工致残，由医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的。

第二条 工人退休以后，每月按下列标准发给退休费，直至去世为止。

(一) 符合第一条第(一)、(二)、(三)项条件，抗日战争时期参加革命工作的，按本人标准工资的百分之九十发给。解放战争时期参加革命工作的，按本人标准工资的百分之八十发给。中华人民共和国成立后参加革命工作，连续工龄满二十年的，按本人标准工资的百分之七十五发给；连续工龄满十五年不满二十年的，按本人标准工资的百分之七十发给；连续工龄满十年不满十五年的，按本人标准工资的百分之六十发给。退休费低于二十五元的，按二十五元发给。

(二) 符合第一条第(四)项条件，饮食起居需要人扶助的，按本人标准工资的百分之九十发给，还可以根据实际情况发给一定数额的护理费，护理费标准，一般不得超过一个普通工人的工资；饮食起居不需要人扶助的，按本人标准工资的百分之八十发给。同时具备两项以上的退休条件，应当按最高的标准发给。退休费低于三十五元的，按三十五元发给。

第三条 患二、三期矽肺病离职休养的老人，如果本人自愿，也可以退休。退休费按本人标准工资的百分之九十发给，并享受原单位矽肺病人在离职休养期间的待遇。

患二、三期矽肺病离职休养的干部，也可以按照本条的办法执行。

第四条 获得全国劳动英雄、劳动模范称号，在退休时仍然保持其荣誉的工人；省、市、自治区革命委员会认为在革命和建设中有特殊贡献的工人，部队军以上单位授予战斗英雄称号的转业、复员军人，在退休时仍保持其荣誉的，其退休费可以酌情高于本办法所定标准的百分之五至百分之十五，但提高标准后的退休费，不得超过本人原标准工资。

第五条 不具备退休条件，由医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的工人，应该退职，退职后，按月发给相当于本人标准工资百分之四十的生活费，低于二十元的，按二十元发给。

第六条 退休工人易地安家的，一般由原工作单位一次发给一百五十元

的安家补助费，从大中城市到农村安家的，发给三百元。

退职工人易地安家的，可以发给相当于本人两个月标准工资的安家补助费。

第七条 工人退休、退职的时候，本人及其供养的直系亲属前往居住地途中所需的车船费、旅馆费、行李搬运费和伙食补助费，都按照现行的规定办理。

第八条 退休、退职工人本人，可以继续享受公费医疗待遇。

第九条 工人的退休费、退职生活费，企业单位，由企业行政支付；党政机关、群众团体和事业单位，由退休、退职工人居住地方的县级民政部门另列预算支付。

第十条 工人退休、退职后，家庭生活确实困难的，或多子女上山下乡、子女就业少的，原则上可以招收其一名符合招工条件的子女参加工作。招收的子女，可以是按政策规定留城的知识青年，可以是上山下乡知识青年，也可以是城镇应届中学毕业生。

我国农业生产水平还比较低，粮食还没有过关，对增加

城镇和其他吃商品粮的人口，必须严加控制。因此，家居农村的退休、退职工人，应尽量回到农村安置，本人户口迁回农村的，也可以招收他们在农村的一名符合招工条件的子女参加工作；退休、退职工人回农村后，其口粮由所在生产队供应。

招收退休、退职工人的子女，应当由当地劳动部门统一安排。招收子女的具体办法，由省、市、自治区根据上述原则结合本地区的实际情况自行规定。

第十一条 工人退休，退职后，不要继续留在全民所有制单位。他们到城镇街道、农村社队后，街道组织和社队要加强对他们的管理教育，关心他们的生活，注意发挥他们的积极作用。街道、社队集体所有制单位如果需要退休、退职工人从事力所能及的工作，可以付给一定的报酬，但连同本人退休费或退职生活费在内，不能超过本人在职时的标准工资。

对于单身在外地工作的工人，退休、退职后要求迁到家属所在地居住的，迁入地区应当准予落户。

第十二条 各地区、各部门、各单位要切实加强对工人退休、退职工作的领导。对应该退休、退职的工人，要做好深入细致的思想政治工作，动员他们退休、退职。退休、退职工作要分期分批进行。要严格掌握退休、退职条件和招工条件，防止因招收退休、退职工人子女而任意扩大退休、退职范围和降低招工质量。

第十三条 集体所有制企业、事业单位工人的退休、退职，由省、市、自治区革命委员会参照本办法，结合本地区集体所有制单位的实际情况，自行制定具体办法，其各项待遇，不得高于本办法所定的标准。

第十四条 过去有关工人退休、退职的规定与本办法不一致的，按本办法执行。已按有关规定办理了退休的工人，其退休费标准低于本办法所定标准的，自本办法下达之月起，改按本办法规定的标准发给，但解放战争时期参加革命工作，连续工龄不满二十年的，只按本人标准工资的百分之七十五发给。改变退休费标准后的差额部分一律不予补发。已按有关规定办理了退职的工人，其待遇一律不再变动。

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(1991年6月26日)

我国企业职工养老保险制度是五十年代初期建立的,以后在一九五八年和一九七八年两次作了修改。近年来,各地区适应经济体制改革的需要,又进行了以退休费用社会统筹为主要内容的改革,取得一定成效。按照国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的要求,在总结各地经验的基础上,国务院对企业职工养老保险制度改革作如下决定:

一、根据我国生产力发展水平和人口众多且老龄化发展迅速的情况,企业职工养老保险制度改革要处理好国家利益、集体利益和个人利益,目前利益和长远利益,整体利益和局部利益的关系,主要是对现行的制度办法进行调整、完善。考虑到各地区和企业的情况不同,各省、自治区、直辖市人民政府可以根据国家的统一政策,对职工养老保险作出具体规定,允许不同地区、企业之间存在一定的差别。

二、随着经济的发展,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。改变养老保险完全由国家、企业包下来的办法,实行国家、企业、个人三方共同负担,职工个人也要缴纳一定的费用。

三、基本养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力,按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。具体的提取比例和积累率,由省、自治区、直辖市人民政府经实际测算后确定,并报国务院备案。

四、企业和职工个人缴纳的基本养老保险费分别记入《职工养老保险手册》。

企业缴纳的基本养老保险费,按本企业职工工资总额和当地政府规定的比例在税前提取,由企业开户银行按月代为扣缴。企业逾期不缴,要按规定加收滞纳金。滞纳金并入基本养老保险基金。

职工个人缴纳基本养老保险费,在调整工资的基础上逐步实行,缴费标准开始时可不超过本人标准工资的3%,以后随着经济的发展和职工工资的调整再逐步提高。职工个人缴纳的基本养老保险费,由企业在发放工资时代为收缴。

五、企业和职工个人缴纳的基本养老保险费转入社会保险管理机构在银行开设的“养老保险基金专户”,实行专项储存,专款专用,任何单位和个人均不得擅自动用。银行应按规定提取“应付未付利息”;对存入银行的基金,按其存期照人民银行规定的同期城乡居民储蓄存款利率计息,所得利息并入基金。积累基金的一部分可以购买国家债券。

地方各级政府要设立养老保险基金委员会,实施对养老保险基金管理的指导和监督。委员会由政府主管领导任主任,劳动、财政、计划、审计、银行、工会等部门的负责同志参加,办公室设在劳动部门。

六、职工退休后的基本养老金计发办法目前不作变动,今后可结合工资制度改革,通过增加标准工资在工资总额中的比重,逐步提高养老金的数额。

国家根据城镇居民生活费用价格指数增长情况,参照在职职工工资增长情况对基本养老金进行适当调整,所需费用从基本养老保险基金中开支。

七、尚未实行基本养老保险基金省级统筹的地区,要积极创造条件,由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹。实行省级统筹后,原有固定职工和

劳动合同制职工的养老保险基金要逐步按统一比例提取，合并调剂使用。具体办法由各省、自治区、直辖市人民政府制定。

中央部属企业，除国家另有规定者外，都要参加所在地区的统筹。

八、企业补充养老保险由企业根据自身经济能力，为本企业职工建立，所需费用从企业自有资金中的奖励、福利基金内提取。个人储蓄性养老保险由职工根据个人收入情况自愿参加。国家提倡、鼓励企业实行补充养老保险和职工参加个人储蓄性养老保险，并在政策上给予指导。同时，允许试行将个人储蓄性养老保险与企业补充养老保险挂钩的办法。补充养老保险基金，由社会保险管理机构按国家技术监督局发布的社会保障号码（国家标准GB11643—89）记入职工个人帐户。

九、劳动部和地方各级劳动部门负责管理城镇企业（包括不在城镇的全民所有制企业）职工的养老保险工作。

劳动部门所属的社会保险管理机构，是非营利性的事业单位，经办基本养老保险和企业补充养老保险的具体业务，并受养老保险基金委员会委托，管理养老保险基金。现已由人民保险公司经办的养老保险业务，可以维持现状不作变动。个人储蓄性养老保险由职工个人自愿选择经办机构。

十、社会保险管理机构可从养老保险基金中提取一定的管理服务费，具体的提取比例根据实际工作需要和节约的原则，由当地劳动部门提出，经同级财政部门审核，报养老保险基金委员会批准。管理服务费主要用于支付必要的行政和业务等费用。养老保险基金及管理服务费，不计征税、费。

社会保险管理机构应根据国家的政策规定，建立健全基金管理的各项制度，编制养老保险基金和管理服务费收支的预、决算，报当地人民政府在预算中列收列支，并接受财政、审计、银行和工会的监督。

十一、本决定适用于全民所有制企业，城镇集体所有制企业可以参照执行；对外商投资企业中方职工、城镇私营企业职工和个体劳动者，也要逐步建立养老保险制度。具体办法由各省、自治区、直辖市人民政府制定。

十二、国家机关、事业单位和农村（含乡镇企业）的养老保险制度改革，分别由人事部、民政部负责，具体办法另行制定。

企业职工养老保险制度改革，是保障退休职工生活，维护社会安定的一项重要措施，对减轻国家和企业负担，促进经济体制改革以及合理引导消费有重要作用。这项工作政策性强，涉及面广，各级政府要切实加强领导，根据本决定的精神，结合实际抓紧制定具体的实施方案，积极稳妥地推进企业职工养老保险制度的改革。

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(1995年3月1日)

《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)发布以来,各地区、各有关部门积极进行企业职工养老保险制度改革,在推进保险费用社会统筹、扩大保险范围、实行职工个人缴费制度和进行社会统筹与个人帐户相结合试点等方面取得了一定成效,对保障企业离退休人员基本生活,维护社会稳定和促进经济发展发挥了重要作用。但是,由于这项改革尚处于探索阶段,现行的企业职工养老保险制度还不能适应建立社会主义市场经济体制的要求,必须进一步深化改革。根据《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》精神,经过调查研究和广泛征求意见,现就深化企业职工养老保险制度改革的有关问题通知如下:

一、企业职工养老保险制度改革的目标是: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。基本养老保险应逐步做到对各类企业和劳动者统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金。

二、深化企业职工养老保险制度改革的原则是:保障水平要与我国社会生产力发展水平及各方面的承受能力相适应;社会互济与自我保障相结合,公平与效率相结合;政策统一,管理法制化;行政管理与保险基金管理分开。

三、基本养老保险费用由企业和个人共同负担,实行社会统筹与个人帐户相结合。在理顺分配关系,加快个人收入工资化、工资货币化进程的基础上,逐步提高个人缴费比例。根据个人缴费比例的幅度,由各省、自治区、直辖市人民政府根据本地区职工工资增长等情况确定。为适应各地区的不同情况,对实行社会统筹与个人帐户相结合提出两个实施办法(见附件)。由地、市(不含县级市)提出选择意见报省、自治区人民政府批准,直辖市由市人民政府选择,均报劳动部备案。各地区还可以结合本地实际,对两个实施办法进行修改完善。

四、为了保障企业离退休人员基本生活,各地区应当建立基本养老金正常调整机制。基本养老金可按当地职工上一年度平均工资增长率的一定比例进行调整,具体办法在国家政策指导下由省、自治区、直辖市人民政府确定。

五、同家在建立基本养老保险、保障离退休人员基本生活的同时,鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险。企业按规定缴纳基本养老保险费后,可以在国家政策指导下,根据本单位经济效益情况,为职工建立补充养老保险。企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险。由企业和个人自主选择经办机构。

六、各地区应充分考虑到养老保险制度改革是一件涉及长远的大事,对企业与个人缴纳养老保险费的比例、发放养老金的标准和基金积累率等问题,要从我国生产力水平比较低、人口众多且老龄化问题日益突出等实际情况出发,兼顾国家、企业、个人三者利益,兼顾目前利益和长远利益,在充分测算论证的基础上进行统筹安排。要严格控制基本养老保险费的收缴比例和基本养老金的发放水平,减轻企业和国家的负担。

七、要根据国家有关规定建立健全养老保险基金的预算管理和财务、会计制度,做好缴费记录和个人帐户等基础工作,严格控制管理费的提取和使用,坚持专款专用原则,切实搞好基金管理,确保基金的安全并努力实现其

保值增值。当前，养老保险基金的结余额，除留足两个月的支付费用外，80%左右应用于购买由国家发行的社会保险基金特种定向债券，任何单位和个人不得自行决定基金的其他用途。养老保险基金营运所得收益，全部并入基金并免征税费。

八、各地区和有关部门应积极创造条件，提高养老保险管理服务的社会化程度，逐步将企业发放养老金改为社会化发放，技术条件和基础工作较好的地区，可以实行由银行或者邮局直接发放；暂不具备条件的地区，可以由社会保险经办机构发放。社会保险经办机构也可以通过在大型企业设立派出机构等办法，对企业离退休人员进行管理服务。同时要充分发挥各方面的积极性，逐步将主要由企业管理离退休人员转为主要依托社区进行管理，提高社会化管理水平，切实减轻企业负担。

九、要实行社会保险行政管理与基金管理分开、执行机构与监督机构分设的管理体制。社会保险行政管理部门的主要任务是制订政策、规划，加强监督、指导。管理社会保险基金一律由社会保险经办机构负责，各地区和有关部门要设立由政府代表、企业代表、工会代表和离退休人员代表组成的社会保险监督委员会，加强对社会保险政策、法规执行情况和基金管理工作的监督。

十、已经国务院批准，由国务院有关部门和单位直接组织养老保险费用统筹的企业，仍参加主管部门和单位组织的统筹，但要按照社会统筹与个人帐户相结合的原则进行改革。

十一、全国城镇企业职工养老保险工作由劳动部负责指导、监督，深化企业职工养老保险制度改革的工作亦由劳动部负责推动。国家体改委要积极参与，可选择一些地方进行深化改革的试点，劳动部要积极给予支持。国家计委、国家经贸委、财政部、中国人民银行等有关部门也应按照各自的职责协同配合，搞好深化改革的工作。

深化企业职工养老保险制度改革是一项十分重要的工作，对于完善社会保障体系，促进改革、发展和稳定具有重要意义。各地区、各有关部门对这项工作要高度重视，切实加强领导，精心组织实施，积极稳妥地推进，务求抓出实效。对深化改革中出现的新情况、新问题，要及时认真地研究解决，重大问题及时报告。

附件一：

企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法之一

附件二：企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法之二

二

附件一：

企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法之一

一、基本养老保险费用的筹集

基本养老保险费用由单位和个人共同负担。

(一) 个人缴纳养老保险费。

职工本人上一年度月平均工资为个人缴费工资基数。月平均工资应按国家统计局规定列入工资总额统计的项目计算，其中包括工资、奖金、津贴、补贴等收入。月平均工资超过当地职工平均工资 200% 或 300% 以上的部分，不计入个人缴费工资基数；低于当地职工平均工资 60% 的，按 60% 计入。

个人缴费的比例。自本办法实施之日起，职工按不低于个人缴费工资基数 3% 的比例缴费，以后一般每两年提高 1 个百分点，最终达到个人帐户养老保险费的 50%。已离退休人员个人不缴费。

个体工商户本人、私营企业主等非工薪收入者，可以当地上一年度职工月平均工资作为缴费的基数，并由个人按 20% 左右的费率缴费，其中 4% 左右进入社会统筹基金，16% 左右进入个人帐户。

(二) 企业缴纳养老保险费。

企业按职工工资总额的一定比例缴纳基本养老保险费。为渡过本地区人口老龄化高峰，各地应按照部分积累制的筹资模式，测定长期的统筹费率。目前可先按当地现行的统筹费率缴纳养老保险费，通过提高收缴率和扩大覆盖面等措施，力求统筹费率稳定在测定的标准上并有所下降，以逐步减轻企业负担。

(三) 企业缴纳的基本养老保险费在税前列支，个人缴纳的养老保险费不计征个人所得税。

基本养老保险基金发生困难时，由同级财政予以支持。

二、建立基本养老保险个人帐户

(一) 按照社会统筹与个人帐户相结合的原则，由社会保险经办机构按照国家技术监督局发布的社会保障号码（国家标准 GB11643—89）或居民身份证号码，为参加基本养老保险的人员每人建立一个终身不变的基本养老保险个人帐户。

(二) 基本养老保险个人帐户按职工工资收入 16% 左右的费率记入，包括：

1. 职工本人缴纳的全部养老保险费。

2. 企业缴纳的养老保险费中按个人缴费工资基数的一定比例划转记入的部分。

上述两项合计为 11% 左右。随着个人缴费比例的提高，从企业划转记入的比例相应降低。

3. 从企业缴纳的养老保险费中按当地职工月平均工资的 5% 左右划转记入的部分。

(三) 基本养老保险个人帐户的储存额按“养老基金保值率”计算利息。“养老基金保值率”根据银行的居民定期存款利率，并参考当地上一年度职工平均工资增长率确定。

(四) 职工在同一地区范围内调动工作，不变换基本养老保险个人帐户。职工由于各种原因中断工作，其个人帐户予以保留。职工调动或中断工作前后个人帐户的储存额可以累积计算，不间断计息。

(五) 职工在不同地区之间调动工作, 基本养老保险个人帐户的全部储存额由调出地社会保险经办机构向调入地社会保险经办机构划转, 调入地社会保险经办机构为其建立基本养老保险个人帐户。

(六) 职工基本养老保险个人帐户的储存额, 只能用于职工本人离退休后按月支付养老金。不能移作他用。

(七) 职工在离退休前或者离退休后死亡, 其基本养老保险个人帐户的储存额尚未领取或未领取完, 其余额中的个人缴费部分, 按照规定发给职工指定的受益人或法定继承人; 从企业缴纳的养老保险费中记入的部分, 归入社会统筹基金。职工离退休后, 基本养老保险个人帐户的储存额已领取完毕时, 由社会统筹基金按规定标准继续支付, 直至其死亡。

(八) 建立基本养老保险社会统筹基金。企业缴纳的养老保险费的一部分进入社会统筹基金。原有离退休人员的养老金、改革时已有一定工龄的职工离退休后的部分养老金、寿命长和收入低的职工的部分养老金, 以及根据在职职工工资增长调整养老金水平所需资金, 按规定从社会统筹基金中支付。

三、基本养老保险金计发办法

职工到达法定离退休年龄, 凡个人缴费累计满 15 年, 或本办法实施前参加工作连续工龄(包括缴费年限)满 10 年的人员, 均可享受基本养老保险待遇, 按月领取养老金。

为确保职工离退休后的基本生活, 又能体现本人在职期间的贡献大小和个人缴费多少, 实行基本养老保险金与个人缴费的年限和数额挂钩。相应的计发办法是, 以个人帐户累计储存额(包括本金和利息), 按离退休后的预期平均余命按月计发。

鉴于在职职工以前没有实行个人缴费, 有些职工实行个人缴费后不久即将离退休, 因此分别不同对象, 采用不同的计发办法, 以使新老养老保险制度有机衔接, 平稳过渡。

(一) 凡本办法实施后参加工作的职工, 到达法定离退休年龄离退休时, 一律按基本养老保险个人帐户的储存额, 按月支付基本养老金。计算公式为:

$$\text{月基本养老金} = \text{基本养老保险个人帐户储存额} \div 120$$

(二) 本办法实施前已经离退休的人员, 仍按原来的办法计发养老金, 同时享受改革后的养老金调整待遇。本办法实施前参加工作、实施后 3 年内到达法定离退休年龄离退休的职工, 在按改革前原养老金计发办法计发的同时, 再按缴费期个人帐户累计储存额的一定比例增发养老金。计算公式为:

$$\text{月基本养老金} = \text{按改革前原计发办法计发的养老金} + \text{基本养老保险个人帐户储存额} \times \text{增发比例}$$

确定增发比例的原则是, 使同一工资水平的职工, 后离退休的养老金比先离退休的略有增加, 但差距不宜太大。

(三) 本办法实施前参加工作、实施 3 年后到达法定离退休年龄离退休的职工, 其在本办法实施前的工作年限可视同缴费年限, 以职工个人帐户中的储存额推算出全部工作年限的储存额, 再除以 120, 按月计发基本养老金。计算公式为:

$$\text{月基本养老金} = \text{基本养老保险个人帐户储存额} \times \text{系数} \div 120$$

设置系数是为了推算出其全部工作年限的储存额, 以及合理调整过渡期间不同人员的养老金待遇。系数根据工龄和缴费年限制定。

少数职工按第（三）条计发的养老金如果低于按第（二）条计发的金额，可改按第（二）条计发。

（四）职工的离退休年龄，按现行规定不变。对国家规定可以提前高退休的从事高空、井下、高温、低温、有毒、有害工作和特别繁重体力劳动的职工，仍可按国家规定的离退休年龄执行，离退休时按本办法计发基本养老金。

（五）本办法实施后，职工获得劳动模范等称号时，由奖励单位给予一次性奖励或由本单位为其办理补充养老保险，离退休时不另外提高基本养老金计发标准。对本办法实施前获得国家规定可享受养老保险优惠待遇的劳动模范等称号的职工，离退休时仍保留优惠待遇。

（六）离退休人员养老金最低标准，由地方政府制定。凡符合按月领取养老金条件的离退休人员，养老金达不到最低标准的，可补足到规定的养老金最低标准。

（七）本办法实施前参加工作、连续工龄（包括缴费年限）不满10年，或者本办法实施后参加工作、缴费不满15年，到达退休年龄的人员，按其基本养老保险个人账户中的全部储存额一次性支付给本人，同时终止养老保险关系。

（八）符合离休条件的人员，其离休待遇仍按国家现行规定执行。

附件二：

企业职工基本养老保险社会统筹与个人帐户相结合实施办法之二

一、基本养老保险费用的筹集

(一) 职工本人上一年度月平均工资为个人缴纳基本养老保险费的基数(以下简称缴费工资基数)。企业以全部职工缴费工资基数之和为企业缴费工资基数。用平均工资应按国家统计局规定列入工资总额统计的项目计算,其中包括工资、奖金、津贴、补贴等收入。职工月平均工资低于当地职工平均工资 60%的,按 60%计算缴费工资基数;超过当地职工平均工资 300%的部分不计入缴费工资基数,也不计入计发养老金的基数。

(二) 基本养老保险费由企业和职工个人共同缴纳。企业和职工个人共同缴纳养老保险费的年限,称为“缴费年限”。实行个人缴费制度前,职工的连续工龄可视同缴费年限。

(三) 企业按当地政府规定的比例缴费,并在税前列支。职工按当地政府规定的比例缴费。个人缴纳的养老保险费不计征个人所得税。个人缴费比例随着职工工资收入的增长而逐步提高。具体比例由当地政府根据本地实际需要和职工承受能力确定。已离退休人员不缴纳养老保险费。

(四) 个体工商户本人、私营企业主等非工薪收入者,可以当地全部职工月平均工资作为基数,缴纳基本养老保险费。缴费比例不超过当地企业缴费比例与个人缴费比例之和,具体比例由当地政府规定。缴费年限自开始缴费始,至到达法定退休年龄时止。

(五) 社会统筹基金发生困难时,由同级财政予以支持。

二、建立基本养老保险个人帐户

(一) 按照社会统筹与个人帐户相结合的原则,由社会保险经办机构按照国家技术监督局发布的社会保障号码(国家标准 GB11643—89),为每个参加基本养老保险的人员建立基本养老保险个人帐户。企业和个人缴纳的养老保险费逐月计入职工养老保险手册和个人帐户。手册和个人帐户由所在企业填写,社会保险经办机构定期审核,职工本人保管。职工离退休时,按照手册中记载的缴费工资和个人帐户中的储存额(包括本金和利息)为其计发养老金。

(二) 个人帐户包括:

1. 职工个人缴费的全部或者一部分记入个人帐户;
2. 企业缴费中,职工缴费工资基数高于当地职工平均工资 200%以上至 300%的部分,可以全部或者一部分记入个人帐户;
3. 上述储存额的利息。

个人帐户中还应当记录企业和职工个人的缴费工资基数以及缴费比例。

(三) 个人帐户中储存额的利息,按照养老保险基金营运的实际收益计算。

(四) 职工在同一地区内调动工作,不变换个人帐户。职工由于各种原因停止工作或失业而间断缴纳养老保险费的,其个人帐户予以保留。职工调动或中断工作前后缴费年限可以累积计算,个人帐户储存额不间断计息。

职工在不同地区之间调动工作,个人帐户及其储存额应随同转移。

三、基本养老保险金计发办法

(一) 缴费年限满 10 年及以上的,按以下办法计发养老金:

1. 社会性养老金:按当地职工平均工资的 20~25%计发,具体比例由当

地政府确定。

2. 缴费性养老金：个人及企业缴费每满 1 年，按缴费工资基数的 1.0~1.4% 计发，具体系数由当地政府确定。

社会性养老金和缴费性养老金从养老保险社会统筹基金中支付，按月计发。

3. 个人账户养老金：记入基本养老保险个人账户的储存额（包括本金和利息）归个人所有，职工符合离退休条件离退休后，可以由本人选择一次或者多次或者按月领取。职工或离退休人员死亡后，其个人账户储存额的结余部分一次发给其指定的受益人或者法定继承人。职工未达到规定离退休条件但遇到非常特殊的困难时，经过申请、审查和批准，可以在个人账户中提前支取一部分费用，具体办法另行规定。

4. 随着个人账户养老金逐年增加，逐步冲减基本养老金中保留的各种补贴，以至缴费性养老金。逐步将基本养老金调整到与我国经济发展相适应的合理水平。

（二）缴费年限不满 10 年的，社会性养老金和缴费性养老金按缴费每满 1 年发给相当于两个月当地职工平均工资的养老金，一次付清。个人账户养老金按个人账户的储存额（包括本金和利息）计发，一次付清。

（三）职工的离退休年龄和离退休后其他待遇，暂不作变动。

从事高空、井下、高温、低温、有毒、有害工作和特别繁重体力劳动的职工，仍可按国家规定的离退休年龄执行，离退休时按本办法计发基本养老金。

（四）本办法实施后，职工获得劳动模范等称号时，由奖励单位给予一次性奖励或由本单位为其办理补充养老保险，离退休时不另外提高基本养老金计发标准。对本办法实施前获得国家规定可享受养老保险优惠待遇的劳动模范等称号的职工，离退休时仍保留原规定的优惠待遇。

（五）符合离休条件的人员，其离休待遇仍按国家现行规定执行。

