

养老保险体系研究（一）

中国基本养老险：改革历程与政策经验

证券分析师

陈骁 投资咨询资格编号
S1060516070001
chenxiao397@pingan.com.cn

郝博韬 投资咨询资格编号
S1060521110001
haobotao973@pingan.com.cn

石艺 投资咨询资格编号
S1060524070003
shiyi262@pingan.com.cn



中国基本养老保险的潜在收支缺口愈发令人担忧，现行制度设计也不断引发关于代际公平、待遇公平的争论。本报告尝试通过回顾基本养老保险的建立和改革历程，矛盾与厘清争议的起源，并总结改革经验，提出政策建议。

中国基本养老保险的发展大致可分为四个阶段：第一阶段为 1949–1978 年，中国的基本养老保险，在计划经济体制下形成了“城乡二元、政企双轨”的格局。彼时的低经济发展水平，直接导致了基本养老保险的覆盖面狭窄；“高就业、低工资、高福利”的经济结构，又导致了基本养老保险的收支设计不平衡。这两个问题，基本成为了未来 70 多年改革所重点需要解决的两个问题。只是当时，这两个问题被年轻的人口结构，以及财政管一切的计划经济制度所掩盖。

第二阶段为 1979–1991 年，在人口老龄化和经济体制改革的推动下，中国基本养老保险收支不平衡的制度矛盾快速激化。然而，刚刚开始改革开放的中国，还不具备对其进行大刀阔斧改革的能力，只能通过一系列“打补丁”和“拆东墙补西墙”的方式维持基本养老保险制度的运行。在这一时期，基本养老保险从国家保险转向企业保险，又从企业保险转向社会保险，并最终确立了“筹资多渠道”“社会统筹”的制度模式。

第三阶段为 1992–2002 年，随着经济体制改革的深入，基本养老保险收支不平衡的矛盾延续，覆盖面狭窄的问题集中暴露。中国开始对基本养老保险制度进行大改。从收缴、管理、计发等制度设计，到城乡、政企的制度覆盖，基本重塑了基本养老保险的格局，最终确立了“统账结合”“制度统一”的制度愿景。

第四阶段为 2003 年至今，在吸取了过去 20 多年改革经验教训的基础上，确定了当前的基本养老保险制度体系，并首先着手扩大制度覆盖面。到 2015 年，终于建立起以机关事业单位基本养老保险、企业职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险共同构成的第一支柱，最终将覆盖面狭窄问题，降格为制度不统一的问题。同时，收支不平衡的矛盾作为长期矛盾，只是得到了缓解。

当前，制度不统一问题包括：老、中、新人的制度不一；政、企、其他居民的制度不一。而收支不平衡矛盾，则体现为：个人账户空账运行等历史遗留问题；全国统筹实现困难；基金结余耗尽风险等。对此，**学界和市场，大多提出了延迟退休、统一制度、做实空账、调整缴费和待遇水平等一系列方法。**

回顾基本养老保险的改革和发展历程，我们认为，各类改革措施只有做到兼顾效率公平、统筹长短利益、充分考虑外部性三者，才能保证落地。在当前背景下，我们认为**充实社保基金是最佳方案；延迟退休和调整缴费率及待遇水平等方法，需要考虑节奏问题；做实个人账户空账和全国统筹等改革，则仍需等待更好的推进时机。**

风险提示：1）资料存在统计误差的风险；2）参考文献存在史实错误；3）政策文件筛选过程中存在遗漏；4）政策建议仅供参考，不构成投资建议。

正文目录

一、 第一阶段：1949-1978 年，计划经济下国家保险的建立	5
1.1 城镇：双轨制的第一支柱养老保障体系雏形出现	5
1.2 农村：名义退休概念缺失，第一支柱养老保障仍为空白	8
1.3 小结：本质上的国家保险，约覆盖中国总人口的 10%	9
二、 第二阶段：1979-1991 年，从国家保险到社会保险	10
2.1 城镇：国家保险变为企业保险，“社会统筹”开始试点	10
3.2 农村：基本养老保险试点，民政部与人保公司“争地盘”	15
2.3 小结：城镇从国家保险向社会保险改革，农村试点基本养老保险	17
三、 第三阶段：1992-2002 年，基本养老保险运行模式确立	18
3.1 城镇：从“统账结合”到制度统一	18
3.2 农村：老农保的建立到休眠	22
3.3 小结：城镇基本养老保险制度机制基本确立，农村养老保险初次尝试受阻	24
四、 第四阶段：2003 年至今，基本养老保险制度的统一	24
4.1 政企、城乡制度整合与其他调整	25
4.2 基本养老保险的现状与问题	26
五、 改革历程的经验：基于现实条件稳步推进改革	27
六、 风险提示	28
七、 参考文献	29

图表目录

图表 1	机关工作人员小包干标准（人/月，1950）	5
图表 2	企业每工资分对应实物商品标准（1952）	5
图表 3	1953 年职工退职条件和劳动保险养老待遇水平	6
图表 4	三大改造完成前,劳动保险试点范围及覆盖人数	6
图表 5	1953 年劳动保险的运行	6
图表 6	物价水平稳定，货币工资制推行	7
图表 7	三大改造前后,城镇职工就业单位性质比例变化	7
图表 8	双轨制的雏形：国家机关及企业适用标准差异示例（1955）	7
图表 9	双轨制的雏形：国家机关及企业适用标准差异示例（1958）	8
图表 10	湖南省农业社五保户占比（1957）	9
图表 11	全国五保户占比（1978）	9
图表 12	第一阶段末期，中国第一支柱养老保障体系的设计及覆盖情况（1978）	9
图表 13	1949-1978 年，我国养老政策的重点文件	9
图表 14	改革开放,知青返城及农村剩余劳动力流向城镇	11
图表 15	改革开放初期，中国财政压力较大	11
图表 16	退职、退休、离休人数和占比快速增长	11
图表 17	改革开放早期，企业经营压力仍大	11
图表 18	改革开放后，集体企业职工迅速增加	13
图表 19	改革开放后，城镇个体劳动者重新增长	13
图表 20	基本养老保险开始扩大对非全民所有制企业职工覆盖	13
图表 21	工资改革，实际工资快速增长	14
图表 22	价格管制放开，CPI 开始上升	14
图表 23	改革开放后，中国老龄化水平呈现趋势性上升	16
图表 24	改革开放后，中国需要进一步降低总和生育率	16
图表 25	80 年代初河南农村养老模式（1981-1983）	16
图表 26	集体养老可降低河南农村理想生育数（1983）	16
图表 27	1979 至 1991 年，我国养老政策的重点文件	17
图表 28	90 年代职工负担比仍然快速攀升	19
图表 29	90 年代中国总和生育率已跌破更替线	19
图表 30	90 年代前期大量企业走上破产清算道路	19
图表 31	基本养老保险欠缴问题严重	19
图表 32	23 个省份中 21% 的新增退休为违规（1998）	20
图表 33	私营及个体工商户快速发展	20

图表 34 1995 年提出的两个个人账户运行办法 20

图表 35 20 世纪末养老金拖欠问题严重 21

图表 36 央地财政共同为养老金支付兜底 21

图表 37 1992 至 2000 年，党和国家出台的有关强制办保等问题的政策文件 22

图表 38 1992 至 2002 年，我国养老政策的重点文件 23

图表 39 基本养老保险覆盖情况（2023） 26

图表 40 基本养老保险收支及结余情况（亿元） 26

当前，中国人口老龄化水平不断加深、总和生育率也在不断下滑，基本养老保险收支的潜在矛盾愈发令人担忧。同时，基本养老保险制度以现收现付制为主、尚未完全统一的制度设计，也引发了一些关于代际公平、待遇公平方面的讨论。市场和学界对此进行了一系列研究，但通常难以形成统一的政策意见。本报告尝试通过回顾基本养老保险的建立和改革历程，一方面帮助厘清诸多问题和争论的起源，另一方面尝试总结历史上的改革经验，为未来改革提供参考。

一、 第一阶段：1949-1978 年，计划经济下国家保险的建立

中国的基本养老保险脱胎于建国初期所成立的劳动保险。回顾该保险是如何形成、如何设计，可以帮助我们定位中国基本养老保险的起点，了解中国基本养老保险制度的一些问题是如何产生、发展，进而如何改革的。

1.1 城镇：双轨制的第一支柱养老保障体系雏形出现

1. 三大改造完成前：国家机关养老保障制度暂未建立，企业试点劳动保险

三大改造完成前，中国经济发展水平低，尚不具备建立全面的养老保障体系的条件。1949 年 9 月，新中国成立前夕，《中国人民政治协商会议共同纲领》就已经提出要“逐步实行劳动保险制度”，养老保险即为其中的一部分。新中国成立后的数年中，受限于经济发展水平，劳动保险只在小范围条件较好的企业内进行了试点。

国家机关建立养老保障体系面临的问题：新中国百废待兴、国家机关工人和干部缺口大，且多数干部具有终身工作的意愿¹，建立退休制度的紧迫性不强；同时，经济发展水平较低、财政财力薄弱，干部生活来源仍然是直接发实物的“供给制”或“包干制”，建立退休、养老保障制度的基础条件也不具备。因此，建国之初，国家机关工作人员的养老保险制度建设，实际处于被暂时搁置的状态。

大量企业建立养老保障体系所面临的问题：建国初期物价水平不稳，多种经济成分并存、工资制度五花八门，“部分工资制”“工资米”“工资分”等多种支付方式广泛存在，且各地区工资标准差异巨大，缺乏建立统一养老保障制度的土壤。

图表1 机关工作人员小包干标准（人/月，1950）

项目	级别	标准
生活费	大灶	130 斤
	中灶	165 斤
	小灶	225 斤
其他商品及津贴等		公家供给

资料来源：《新中国工资史稿》²，平安证券研究所

图表2 企业每工资分对应实物商品标准（1952）

商品类别	标准
粮食	0.8 斤
白布	0.2 尺
植物油	0.05 斤
食盐	0.02 斤
煤	2 斤

资料来源：《新中国工资史稿》，平安证券研究所

当时，国家在小范围内试点的劳动保险，机制设计也相对原始，实际就是国家发给企业职工的退休金。1951 年 2 月末，原政务院发布了《中华人民共和国劳动保险条例》（简称《劳动保险条例》），开始小范围试点劳动保险。1953 年，原政务院对《劳动保险条例》进行了修订，略微扩大了劳动保险的范围，并对待遇水平进行了小幅调整。

此时的劳动保险，覆盖面仍然偏低。1951 年版本的《劳动保险条例》，仅在有职工 100 人以上的工厂、矿场，以及部分交通运输企业内进行了试点。1953 年《劳动保险条例》修订后，进一步将工、矿、交通事业建设单位，以及国营建筑公司纳入试点范围，但覆盖面仍然偏低。根据我们的测算，此时的劳动保险覆盖人数最多不超过 900 万人。

同时，劳动保险的运行也十分原始，实际就是由国家发放给职工的退休金。根据《劳动保险条例》，企业每个月需要将全部职工工资的 3% 单独提取为劳动保险金。劳动保险金中的 30%，交由全国总工会建立劳动保险总基金，用于集体劳动保险事

¹ 聂月岩.邓小平与废除干部领导职务终身制[J].毛泽东思想研究,1998,(02):70-73.

² 庄启东,袁伦渠,李建立.新中国工资史稿[M].中国财政经济出版社,1986

业建设，包括养老院、孤儿保育院等。剩下的 70%，由企业的工会管理，用于支付各类劳动保险的支出责任；支出后的盈余部分，交由省、市工会或产业工会全国委员会建立保险调剂金，用于收支不足时的统筹调剂等。

表面上，劳动保险的各项费用由企业承担，职工和国家并不具有缴费负担。但实际上，由于当时的国有企业只是行政机关的附属物，国有企业与国家之间的利润分配关系还属于“统收统支”的模式。所以，企业本质上只是代国家发放退休金³，劳动保险实际是由国家承担⁴。只是在运行过程中，由于调剂金的存在，劳动保险的发放具有一定的地方统筹性质。

图表3 1953 年职工退职条件和劳动保险养老待遇水平

退职条件			退职养老待遇	
性别	男	女	本企业工龄	替代率
年龄（岁）	60	50	5-10 年	50%
一般工龄（年）	25	20	10-15 年	60%
本企业工龄（年）	5	5	15 年及以上	70%

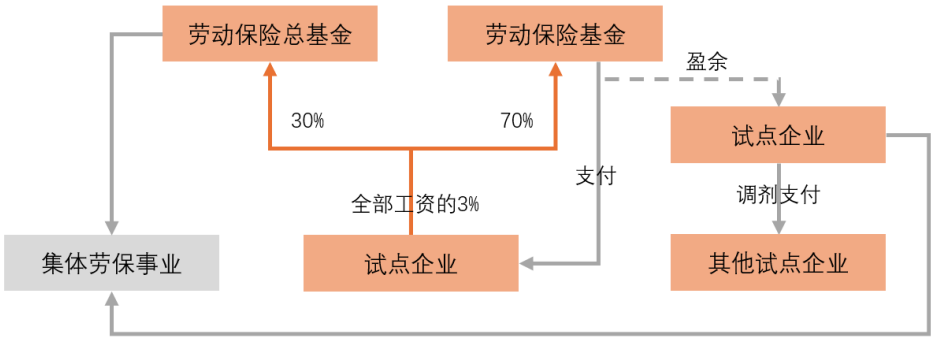
资料来源：《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案（1953）》，平安证券研究所

图表4 三大改造完成前,劳动保险试点范围及覆盖人数

覆盖范围	版本	覆盖人数上限 测算（1953）
有工人职员一百人以上的国营、公私合营、私营及合作社经营的工厂、矿场及其附属单位；	1951	594.1 万人
铁路、航运、邮电的各企业单位与附属单位；		85.9 万人
工、矿、交通事业的基本建设单位；	1953	175.7 万人
国营建筑公司。		

资料来源：两版《中华人民共和国劳动保险条例》，《中国劳动工资统计资料汇编（1949-1985）》，平安证券研究所

图表5 1953 年劳动保险的运行



资料来源：《中华人民共和国劳动保险条例（1953）》，平安证券研究所

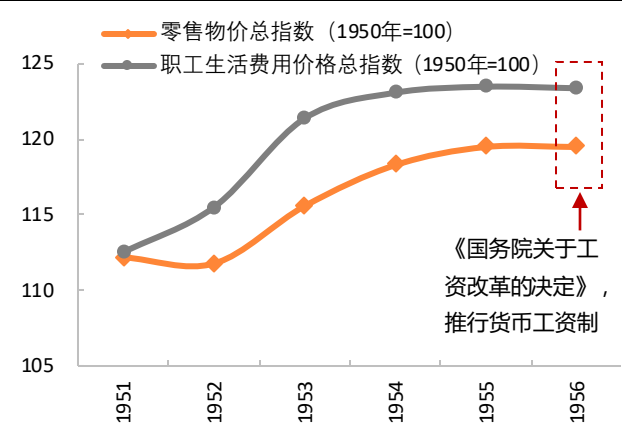
2. 三大改造完成后：退休和养老保障制度推广，干部、职工“双轨制”的雏形初现

1956 年，随着国民经济逐渐恢复、三大改造逐渐完成、货币工资制全面推行，中国形成了建立退休和养老保障制度的基本条件。此时，中国开始逐步建立国家机关工作人员，以及非劳动保险试点企业职工退休制度及养老保障制度，城镇“双轨制”的养老保障制度逐渐形成。

³ 申曙光，彭浩然.中国养老保险隐性债务问题研究[M].中山大学出版社.2009

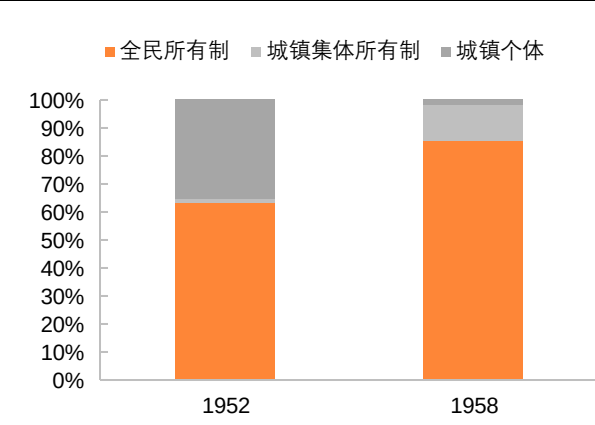
⁴ 这里说主要由国家承担，是因为劳动保险还在一些私营及合作社经营的工厂、矿场及其附属单位进行了试点。理论上，这些企业的劳动保险金还是由企业承担的，只是在调剂时可能会收到来自其他国营单位的补充支持。

图6 物价水平稳定，货币工资制推行



资料来源：《新中国工资史稿》，平安证券研究所

图7 三大改造前后,城镇职工就业单位性质比例变化



资料来源：《中国就业制度演变》⁵，平安证券研究所

国家机关方面，开始建立与劳动保险基本一致的养老保障体系。国民经济恢复、抗美援朝战争结束，国家机关工作人员出现精简的必要性⁶，建立退休制度成为政府工作的重点；同时，货币工资制取代“包干制”，也为建立养老保障制度提供了基础。1955年末，国务院发布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，开始建立国家机关工作人员退休和养老保障制度。

由于国家机关工作人员的工龄计算、工资标准和退休流程等均与企业不同，因此国家机关工作人员的养老保障体系并未纳入劳动保险范畴，而是独立运行。此时国家机关工作人员的退休条件，以及养老待遇水平，与劳动保险所覆盖的企业职工差距不大。只是在退休金的发放和具体的待遇计算中存在一些差别。考虑到劳动保险本质仍是由国家财政发放退休金，此时的国家机关工作人员养老保障制度，与劳动保险并不存在本质的区别。

图表8 双轨制的雏形：国家机关及企业适用标准差异示例（1955）

项目	规定细则（男）		规定细则（女）	
工作性质	企业职工（国营及公私合营）	国家机关工作人员	企业职工（同男）	国家机关工作人员
年龄	60		50	55
退休工龄要求	一般工龄 25 年且本企业工龄 5 年	工作年限满 5 年，加上参加工作以前依靠工资生活的劳动年限满 25 年	一般工龄 20 年且本企业工龄 5 年	工作年限满 5 年，加上参加工作以前依靠工资生活的劳动年限满 20 年
退休其他要求	-	任免机关批准	同男性职工	
替代率	工龄 5-10 年：50%	工作年限 5-10 年：50%		
	工龄 10-15 年：60%	工作年限 10-15 年：60%		
	工龄 15 年及以上：70%	工作年限 15 年及以上：70%		
支付方	劳动保险基金	县级人民委员会优抚费		

资料来源：1953 年版《劳动保险条例》，1955 年版《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，平安证券研究所

企业方面，建立统一养老保障体系的条件逐渐具备，政策开始引导未纳入劳动保险的企业建立养老保障。经过三大改造，手工业、工商业基本实现集体化、公有化，城镇居民主要通过“统包统配”的方式进入机关或企业工作。这一场所集中、流动性低的就业模式，叠加货币工资制的推行，为建立统一的退休和养老保障制度提供了基础。

1958 年，国务院发布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，承接 1953 年版《劳动保险条例》和 1955 年版《国家机关工作人员退休处理暂行办法》的规则，将退休和养老保障制度拓展到“国营、公私合营的企业、事业单位和国家机关、人民团体”，从名义上建立起了覆盖企业及国家机关的、统一的退休和养老保障制度。与此前的规定相比，1958 年的制度设计，主要是降低并统一了企业、机关职工退休的工龄和工作年限要求。然而，从细则上看，国家机关与企业的待遇在具体计算中

⁵ 胡鞍钢,程永宏.中国就业制度演变[J].经济研究参考,2003(51):2-19+25.DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2003.51.001.

⁶ 李富春.1955 年政府工作报告[R/OL].中国政府网. 1955 年国务院政府工作报告 (www.gov.cn)

的差异仍然存在，且领导干部在退休时仍然需要任免机关的批准，“双轨制”实际仍然存在。

图表9 双轨制的雏形：国家机关及企业适用标准差异示例（1958）

部门	身份或职位	退休标准	连续工龄计算标准依据	工资依据	支付方
国家机关	干部	系列规定+任免机关批准	《国务院关于处理国家机关工作人员退职退休时计算工作年限的暂行规定》	三十级工资制	县级民政部门另列预算
	非干部	系列规定			
企业	工人、职员	系列规定	《劳动保险条例实施细则修正草案》	八级工资制、七级工资制、岗位工资制、职位工资制等	劳动保险。未实行劳动保险，则由企业支付

资料来源：《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，《新中国工资史稿》，平安证券研究所

3. 从三年困难时期到改革开放前：养老保障制度的停滞

进入 60 中期，退休工作陷入停滞，养老保障制度也受到了破坏。一方面，负责社会保障的内务部被裁撤，管理劳动保险的中华全国总工会也几乎暂停工作，退休和养老保障工作陷入停滞。另一方面，1969 年 2 月财政部发布了《关于国营企业财务制度工作中几项制度的改革意见(草案)》⁷，规定国营企业一律停止提取工会经费和劳动保险金，企业支付的退休金改在企业营业外列支。劳动保险原有的社会调剂功能被破坏，养老保障实际降级成了企业保险。

直到 1978 年，中国养老保障体系才逐步恢复，但劳动保险基金和原本的调剂机制已经推出了历史舞台。1978 年，国务院发布《关于工人退休、退职的暂行办法》和《关于安置老弱病残干部的暂行办法》，对养老保障制度进行了恢复和调整。其中，最重要的调整有两项：一是新设了退休金的最低标准。二是明确企业工人、干部的退休费由企业行政支付；机关工人的退休费由县级民政部门令列预算支付；机关干部的退休费由原工作单位支付。

此时，劳动保险基金和调剂机制基本退出了历史舞台。在 1978 年恢复养老保障制度时，劳动保险基金和调剂金却未出现在政策文件中。参考 1978 年前后各部委所出台的一些部门规范性文件⁸，以及一些参考文献⁹后，我们推测原本《劳动保险条例》所规定的，由企业提取 3% 工资总额并成立劳动保险基金的做法，在 1978 年后便逐渐被各主管部门明确废止。原劳动保险基金余额被用于支付职工退休金，总基金则上缴国库。在余额提取完毕后，劳动保险基金退出了历史舞台。与此同时，与劳动保险基金所配套的调剂机制，也一同不复存在。至此，《劳动保险条例》主要被用于计算退休职工的待遇、工龄等。

1.2 农村：名义退休概念缺失，第一支柱养老保障仍为空白

建国之初，为便于进行经济计划，中国设计了城乡二元经济结构。城镇和农村居民相互独立，割裂的经济、生活环境，产生了截然不同的养老环境。

自建国至改革开放前，农村实际不存在退休概念，社会范围内的养老保障体系仍为空白。农村的生产单位为农业合作社或人民公社，农村居民自动进入生产队，收入分配采用工分制，理论上无论男女老少一律同工同酬，因此实际上不存在退休的概念。50 年代，多数农村老人仍旧由子女供养，生产队仅为“鳏寡孤独”中的“独”，即无儿无女的老人，提供吃、穿、烧、葬（后来演化为五保）的保障。然而，这种保障实际是社会救济的一种，严格来说，农村的养老保障体系实际仍为空白。

此外，在第一阶段内，五保户的覆盖面也相当有限。如 1957 年，湖南省农业社中，五保户人数仅占全部社员人数的 2.1%¹⁰。到 1978 年，五保户人数占比进一步降低，当年全国五保户人口为 315 万人，仅占乡村人口的 0.40%，全国人口的 0.34%。

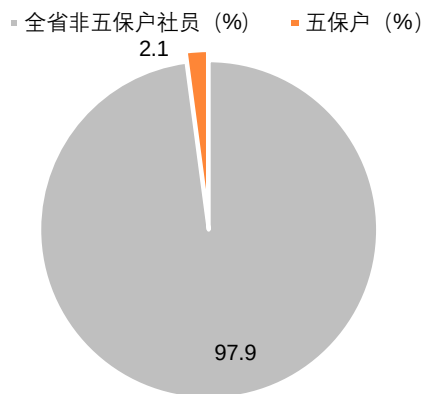
⁷ 郑秉文.中国社会保障制度 60 年:成就与教训[J].中国人口科学,2009(05):2-18+111.

⁸ 可以参考《交通部、财政部、国家劳动总局关于集体所有制企业劳动保险金和福利基金提取、列支问题的通知》、《国家劳动总局关于贯彻执行国务院关于工人退休、退职的暂行办法中几个具体问题的解答意见》等

⁹ 胡晓义.新中国社会保障发展史[M].北京:中国劳动社会保障出版社;中国人事出版社.2019

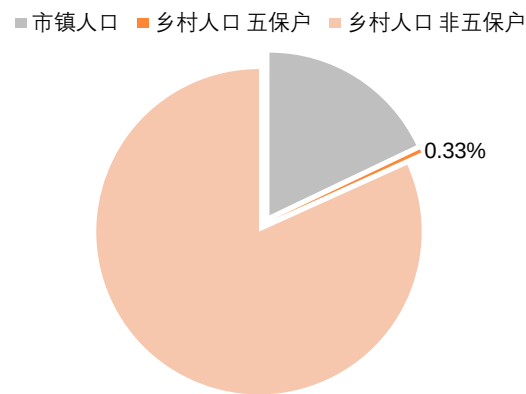
¹⁰ 湖南省民政厅、农业厅、关于做好农业社五保工作的意见[J].湖南政报,1957(03):101-103

图表10 湖南省农业社五保户占比（1957）



资料来源：《湖南民政厅农业厅关于做好农业社五保工作的意见》，平安证券研究所

图表11 全国五保户占比（1978）



资料来源：《中国社会统计资料（1990）》，平安证券研究所

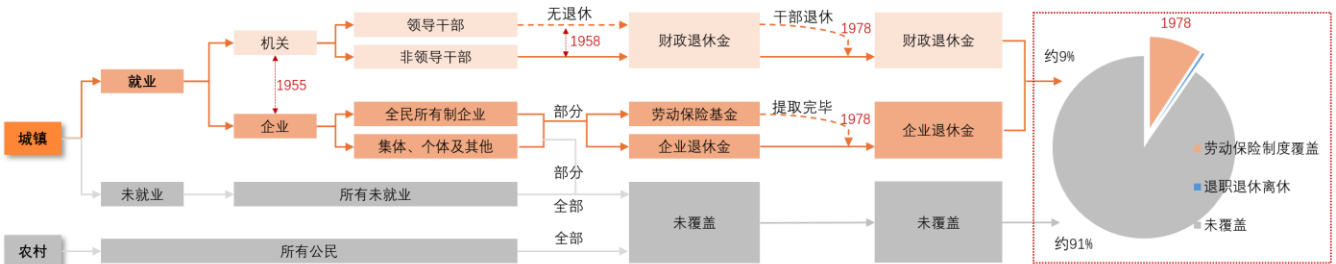
1.3 小结：本质上的国家保险，约覆盖中国总人口的 10%

第一阶段的养老保障体系，是在计划经济背景下所建立的“城乡二元、政企双轨”养老保障体系。据《中国社会统计资料 1990》，至 1978 年，我国的养老保障体系覆盖约 9000 万人，约占当时中国总人口的 9.56%。

城乡二元：计划经济之下的农业生产，令农民与土地牢牢绑定，不存在退休概念，养老保障实际处于空白状态。与此同时，位于城镇的工业和服务业则为劳动和退休制度建立了配套的养老保障机制，形成了城乡二元制下的养老保障体系。

政企双轨：城镇居民的养老保障体系，在经历了一系列波折发展后，最终成为财政、企业各自负担干部职工退休金的模式。企业方面，由企业职工 3% 的工资总额，实现对退休职工 50%-70% 替代率的退休金；财政方面，则完全是由财政负担职工、干部 50%-70% 替代率的退休金。同时，由于领导干部终身制的实际存在，养老保障体系实际仅针对职工开展。

图表12 第一阶段末期，中国第一支柱养老保障体系的设计及覆盖情况（1978）



资料来源：相关政策文件（见图表 13），《中国社会统计资料（1990）》，平安证券研究所

注：此时集体企业的养老保障体系，是由部分行业主管部门所出台的部门规章，独立适用于所属行业。如 1966 年原第二轻工业部和全国手工业合作总社发布的《关于轻、手工业集体所有制企业职工、社员退休统筹暂行办法》。此类部门规章所建立的养老保障制度，覆盖面很窄，且很快便陷入名存实亡的状态，因此我们不在正文中加以描述。

图表13 1949-1978 年，我国养老政策的重点文件

时间	部门	文件	主要内容或文件意义
1951.02	原政务院	《中华人民共和国劳动保险条例》	一定范围内的工人与职工达到年龄及工龄要求后，可以退休（退休）养老，由劳动保险基金项发放养老补助直至死亡，补助水平根据工作年限决定。（针对企业职工与工人，可视为城镇职工基本养老险前身）
1952.02	原政务院	《国营企业职工退休处理暂行办法》	一定范围内的工人与职工由于不能继续工作可以退休养老，由企业行政发放一次性退休金。

请通过合法途径获取本公司研究报告，如经由未经许可的渠道获得研究报告，请慎重使用并注意阅读研究报告尾页的声明内容。

1953.01	原政务院	《中华人民共和国劳动保险条例（1953修正）》	扩大了劳动保险的试点范围，提高了退休养老补助的水平。
1954.09	全国人民代表大会	《中华人民共和国宪法（1954）》	规定：中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业，并且逐步扩大这些设施，以保证劳动者享受这种权利。
1955.12	国务院	《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》	退休人员由县级人民委员会通过优抚费项目发放退休金，退职人员由原工作单位通过行政费发放退职金。（针对机关人员，可视为机关事业单位基本养老保险前身）
1956.01	中共中央	《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》	无子女老人由生产队或生产小组保障吃、穿、烧、葬，有子女老人由子女照料。（针对农民，但并非养老险，而是救济）
1957.11	国务院	《关于工人、职员退休处理的暂行规定》	将退休制度扩大至全部国营、公私合营的企业、事业单位和国家机关、人民团体的工人、职员。统一了退休要求和退休费占工资的比例。明确企业单位的退休金，实行了劳动保险的，由劳动保险基金支付；未实行劳动保险的，由企业行政支付；机关职工由县级民政部门支付在优抚费项下发给。
1958.03	国务院	《关于工人、职员退职处理的暂行规定》	将退职制度扩大至全部国营、公私合营的企业、事业单位和国家机关、人民团体的工人、职员。由企业、机关在行政费项一次性发给退职补助。
1969.02	财政部	《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》	国企一律停止提取劳动保险基金，养老补助改在营业外列支。养老补助的支付实际由企业承担。（养老保障制度停滞）
1978.05	国务院	《关于工人退休、退职的暂行办法》	规定了国企工人的退休、退职费用。明确企业工人的退休费、退职生活费，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。（恢复、调整了1966年前的保障制度）
1978.05	国务院	《关于安置老弱病残干部的暂行办法》	规定了干部离休、退休、退职费用。企业干部由企业支付，党政机关、群众团体、事业单位干部由原工作单位支付；异地安置的由负责管理的组织、人事和县级民政部门另列预算支付。（恢复、调整了1966年前的保障制度）

资料来源：北大法宝，平安证券研究所

二、 第二阶段：1979-1991 年，从国家保险到社会保险

1978 年养老保障制度恢复后，新的问题不断出现。一是城镇退休制度的恢复，令养老金支付压力飞速增长；二是国有企业改革，进一步激化了养老金收支矛盾；三是多种所有制经济快速发展，基本养老险覆盖范围出现缺口；四是农村在家庭承包联产责任制推广、知青返城等一系列因素的影响下，原本以家庭和生产队为单位的原始养老模式也难以继。为了解决这一系列问题，中国开始着手准备养老保障体系改革，并在一定范围内进行了试点。

2.1 城镇：国家保险变为企业保险，“社会统筹”开始试点

1. 国企养老金收支矛盾问题激化，养老保障制度开始试点社会统筹

国营企业养老金收支压力逐渐增加。1978 年改革开放后，退休和养老保险制度开始恢复，此前所积攒下的诸多问题开始集中暴露：

支出方面，支付压力飞速增长。改革开放后，中国退职、退休、离休人数（简称退休人数）开始飞速增长，1978-1983 年的短短 5 年间，退休人数自 314 万增长到 1292 万，退休人数与在职职工人数的比例从 3.3% 迅速增长至 11.2%，净增 3 倍有余。各项劳动保险费用也快速攀升，根据《中国民政统计资料汇编》，1978-1983 年间，各经济类型职工劳保福利费用总额从 78.1 亿元快速攀升至 212.5 亿元，净增接近 2 倍。

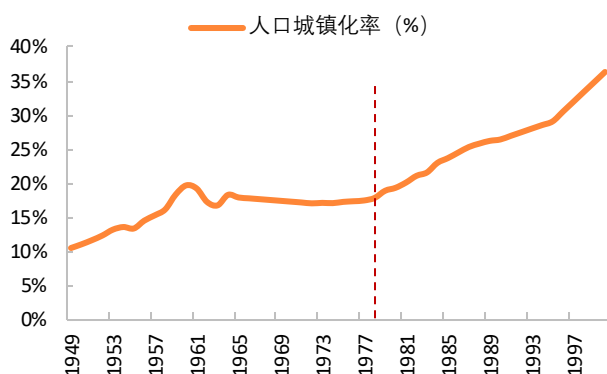
这一变化是多方面因素导致的。第一，从国家机关到企业，60 和 70 年代所积攒下的大量应退未退老职工开始集中退休；第二，知青返城之下，部分青年通过“顶替”政策进入国有企业，而远未达到退休年龄的父母则进入退休状态；第三，国有企

业减员增效改革，相当多的下岗职工以各种名义提前退休¹¹；第四，领导干部队伍老化严重、青黄不接，废除终身制、选拔培养年轻干部成为头等大事¹²，领导干部的离休、退休制度开始建立。

收入方面，养老金缴费压力仍然偏高。虽然改革开放后，城镇企业的经营情况有所好转，全民所有制工业企业亏损率从 1976 年的 31.5% 下降至 80 年代初的 20% 左右，但企业的经营压力仍然偏大，养老金缴费压力也实际偏高。

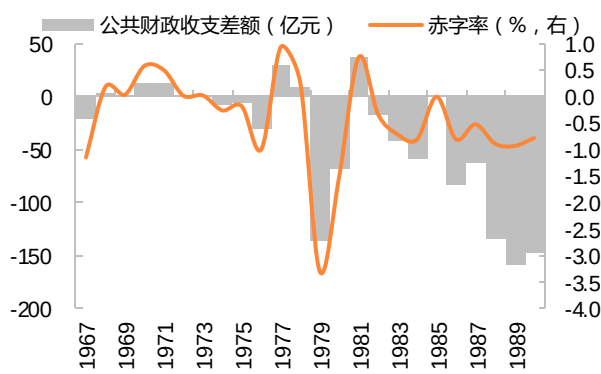
只是在改革开放初期，国营企业养老金收支压力被掩盖。在 1983 年进行国企改革之前，国营企业实际为国家行政机关的延伸，实行向国家缴纳大部分利润，再从国家无偿获得流动资金的“统收统支”模式。此时，养老金的收支压力，实际由国家财政承担，矛盾也因此被掩盖。

图表14 改革开放,知青返城及农村剩余劳动力流向城镇



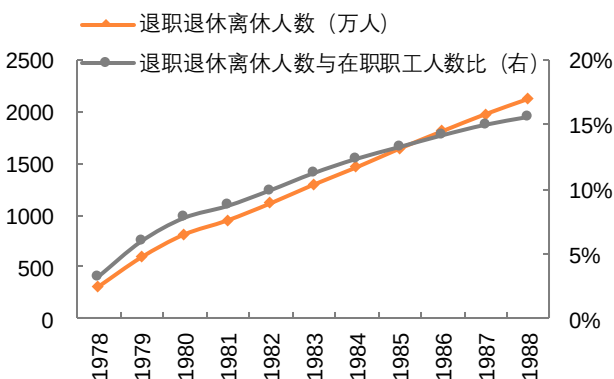
资料来源：UN，平安证券研究所

图表15 改革开放初期，中国财政压力较大



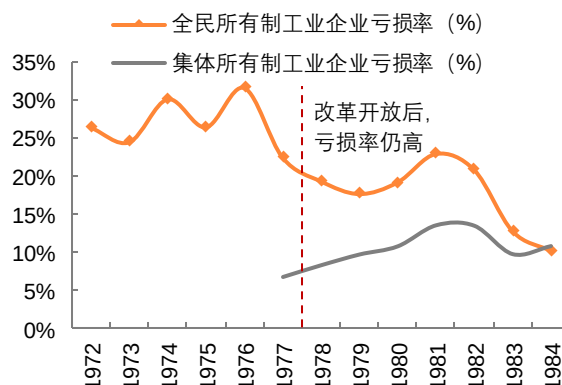
资料来源：Wind，平安证券研究所

图表16 退职、退休、离休人数和占比快速增长



资料来源：《中国社会统计资料（1990）》，平安证券研究所

图表17 改革开放早期，企业经营压力仍大



资料来源：《工业统计资料汇编》，平安证券研究所

1983 和 1984 年的两次“利改税”，成为了养老金收支矛盾的催化剂。1983 年和 1984 年，为了解决国营企业存在的“大锅饭”问题，同时矫正计划经济之下的资源配置扭曲现象，中国通过两步走的方式进行了“利改税”。国营企业从“统收统支”模式，改为了向国家缴纳税款、税后利润再分配后由企业留存的“自主经营、自负盈亏”模式¹³。在这种背景下，原本作为营业外列支的劳动保险费，由实际上的国家承担转变为了企业承担，养老金的收支矛盾也迅速爆发。

¹¹ 金维刚等.中国社会保障 70 年[M].北京:经济科学出版社.2019

¹² 在 1979 年，邓小平同志就提出“现在任何一个老同志和高级干部，合乎不合乎党员标准和干部标准，就看他能不能认真选好合格的接班人……要真正解决问题不能只靠顾问制度，重要的是要建立退休制度”。见，邓小平.高级干部要带头发扬党的优良传统——一九七九年十一月二日在中央党、政、军机关副部长以上干部会上的报告[R/OL].《邓小平文选第二卷》(qstheory.cn)

¹³ 楼继伟.40 年重大财税改革的回顾[M].中国财政经济出版社.2023

养老金的收支矛盾，主要体现在不同地区、行业、企业间的收支压力存在“畸轻畸重”的问题上。这一问题，实际是计划经济体制的一些遗留问题：第一，收入方面，两次“利改税”后，价格改革尚未完成，市场定价与计划定价并存，资源配置的扭曲问题仍未完全解决，国有企业间盈利能力和利润留存水平存在相当大的差异。第二，支出方面，计划经济之下的部分行业为吸纳城镇人口就业，招收了大量劳动力，导致到改革开放时养老金支出压力巨大，不同行业和企业之间对比明显。此外，由于不同地区经济结构和发展水平并不一致，地区之间的养老金收支压力也截然不同。

案例材料：养老金收支的“畸轻畸重”

养老金收支的“畸轻畸重”到底有多严重？1980 年代的数据统计数据相对匮乏，我们整理了一些代表性的材料作为参考。

从地区看：地区之间退休费开支极不平衡。上海市最高，相当工资总额的 20%以上；天津、四川、辽宁、江苏等九个省、市为 10-12%；北京、湖南、陕西等十省、市为 7-10%；广东、河南、内蒙等九个省、自治区在 7%以下¹⁴。

从行业看：行业间退休费开支差异巨大。以上海市为例，老企业较多的纺织系统，退休职工人数已相当于在职职工人数的 53%，退休费开支已相当于在职职工工资总额的 46%¹⁵。解放后发展起来的机电、仪表、冶金和化工等行业，退休费的开支相当于在职职工工资总额 12-15%。近几年来迅速发展起来的电子计算机、石化、旅游、住宅等行业由于退休职工少，退休费的开支只相当于在职职工工资总额 5%左右¹⁶。

从企业看：企业之间退休费开支差异情况更为突出。以上海市为例，棉毛、印染、针织和手帕等行业一些老企业，退休职工人数和退休费用已接近在职职工人数和工资总额。而一些退休职工少的企业，退休职工和退休费只占 3-5%。特别是以劳务收入为主的微利企业，如饮食服务行业中的饮食、理发、沐浴等小企业，由于退休费负担重，目前已有近 30%的企业出现亏损¹⁷。

为了缓解养老金收支压力“畸轻畸重”的问题，中国开始尝试养老金的“社会统筹”。自 1984 年起，中国开始在广东、江苏、辽宁等省的少数县、市进行国营企业职工退休费用“社会统筹”试点。所谓“社会统筹”，就是将原本由企业独立承担养老金收支的做法，改为由政府向企业收取统筹金，进而由政府负责养老金的发放的做法。这一做法，实际将基本养老保险的支出压力，由企业自己承担，转变为统筹范围内的所有企业共同承担。“企业保险”逐渐具有了“社会保险”的影子。

2. 其他所有制经济快速发展，基本养老保险覆盖面开始扩大

改革开放后，多种所有制经济快速发展。1978 年，城镇集体企业职工总数约 2000 万人出头，个体劳动者则不足 20 万，二者约占城镇职工的 21.8%。到 1984 年，城镇集体企业职工总数已经超过 3000 万人，个体劳动者也已经超过 300 万，6 年间增长了 1500 万人，占城镇职工的比例也快速提升到 30.5%。

然而，在改革开放初期，中国实际没有明确针对非国有企业就业人员的基本养老保险制度。仅有的少量规定，也散见在其他政策文件之中。如，1978 年针对全民所有制企业出台的《关于工人退休、退职的暂行办法》中，提到各地要结合自身实际情况，参照国营企业的办法，自行制定集体所有制企业的退休和养老保险规定。部分行业的主管部门也零散地出台了一些部门规章，对下属集体企业的职工养老制定了一些制度。而个体劳动者，由于人数太少，此前基本处于被忽略的状态。

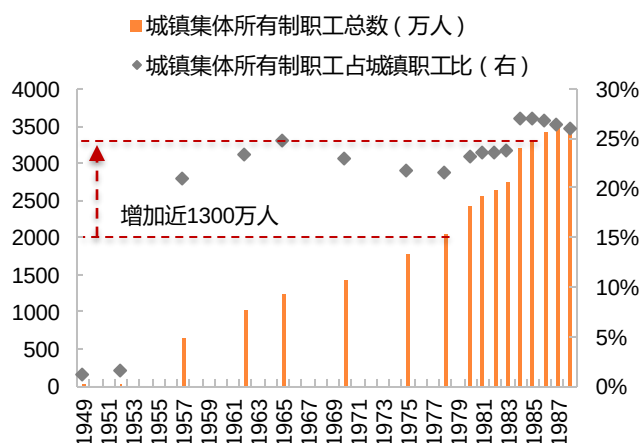
¹⁴ 傅华中.做好退休基金的统筹工作[J].中国劳动,1985(09):10-11.

¹⁵ 政协上海市委员会文史资料委员会.上海市人力资源和社会保障局.口述上海:社会保障改革[M].上海教育出版社.2016

¹⁶ 李伟.企业退休费用统筹需要探索的几个问题[J].上海企业,1986(05):7-8.

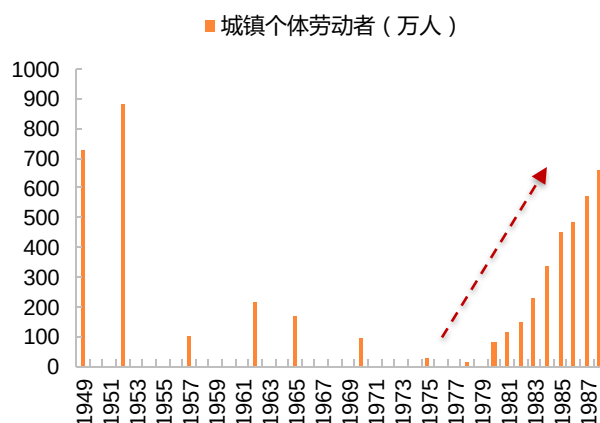
¹⁷ 同 15

图表18 改革开放后，集体企业职工迅速增加



资料来源：《中国社会统计资料（1990）》，平安证券研究所

图表19 改革开放后，城镇个体劳动者重新增长

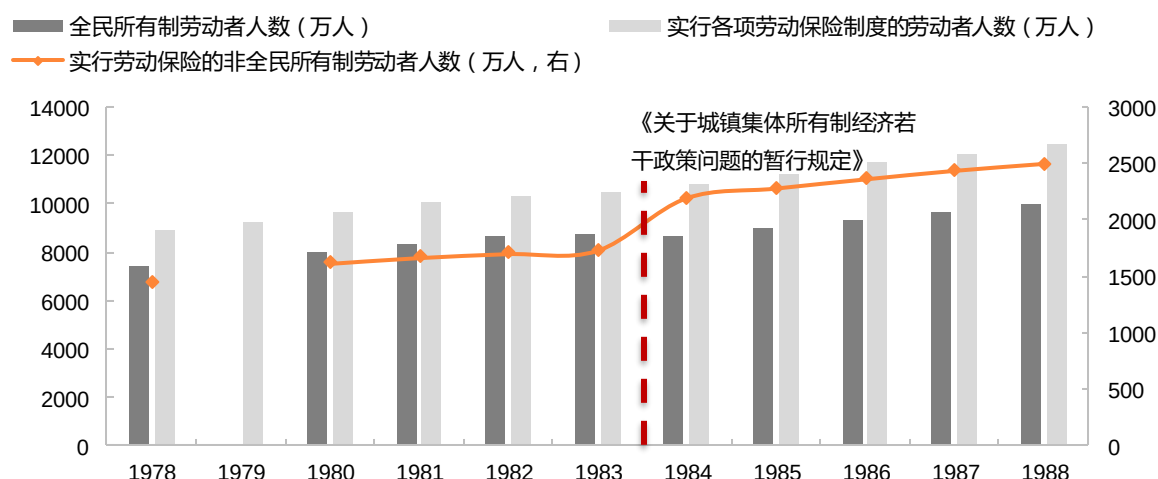


资料来源：《中国社会统计资料（1990）》，平安证券研究所

1983 和 1984 年，中国开始补充性地建立非国有企业就业人员基本养老保险制度。城镇集体所有制企业方面，明确提出建立社会统筹型基本养老保险。1983 年，国务院发布了《关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定》，提出城镇集体所有制企业要根据自身的经济条件，量力而行，提取一定数额的社会保险基金，逐步建立社会保险制度，解决职工的年老退休、丧失劳动能力的生活保障等问题。社会保险基金在征收所得税前提取，要专项储存，专款专用。集体所有制企业职工的社会保险项目和标准，由各省、市、自治区人民政府总结试点经验，拟定办法试行。区、县以上的集体所有制企业职工劳动保险福利待遇，已参照国营企业的有关规定执行的，如经济条件允许，可以暂按原有规定办理。这一规定，实际是从政策文件方面，首次针对城镇集体所有制企业提出建立基本养老保险制度。同时，建立的制度也明确采用“社会统筹”的办法，与国企试点具有相类似的制度设计。

其他所有制企业方面，养老保险也开始尝试建立。同样在 1983 年，国务院还发布了《关于城镇劳动者合作经营的若干规定》和《关于城镇非农业个体经济若干政策性规定的补充规定》，在保险业重新恢复的背景下，明确合作经营组织和个体工商户可以自行向保险公司投保，以解决老年保险问题。

图表20 基本养老险开始扩大对非全民所有制企业职工覆盖



资料来源：《中国社会统计资料（1990）》，平安证券研究所

注：实行劳动保险的非全民所有制劳动者人数 = 实行各项劳动保险制度的劳动者人数 - 全民所有制劳动者人数。为推算数据。

1984 年，国务院发布了《国务院批转中国人民保险公司关于加快发展我国保险事业的报告的通知》，其中提到要“实施城镇集体企业职工法定养老保险，使城镇集体企业职工退休养老工作社会化。目前我们正同各有关部门进行调查研究，草拟办法，争取明年正式实行。对于城镇个体户和农村‘两户一体’的养老保险，我们也正在制定办法，准备逐步办理”。至此，城镇区域的基本养老保险基本从制度设计上覆盖了所有经济类型的企业。

此时的基本养老险，基本上是在 1978 年版养老保险的基础上“打补丁”。一方面，为了解决养老金支出压力“畸轻畸重”的问题，中国开始尝试在基本养老险的设计中引入“社会统筹”机制；另一方面，改革开放后多种所有制经济快速发展，中国开始扩大基本养老险的覆盖范围，将城镇集体所有制等非全民所有制职工纳入其中。但整体上，仍然维持国营企业和公私合营企业一套办法、城镇集体企业一套办法、其他经济类型一套办法的“碎片化”境况。

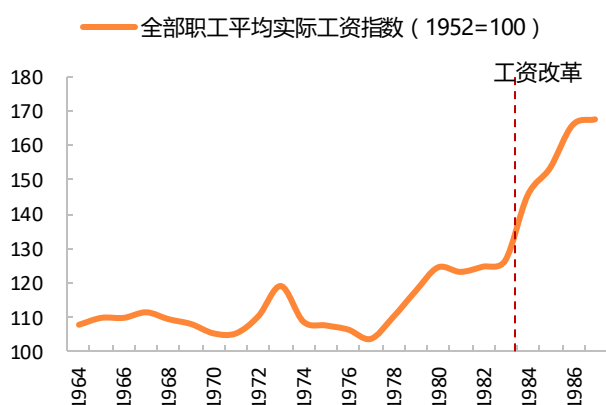
3. 国有企业劳动合同制工人实行新的社会养老险

1984 到 1985 年的“社会统筹”试点，对适当均衡企业的退休养老负担、支持企业走向市场起到了一定作用¹⁸。1984 年 10 月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，标志着经济体制改革的重心自农村转为城镇。随后，为提升企业活力，工资、价格、劳动关系等一系列改革开始进行，养老保险制度也随之跟进。

劳动关系改革，产生了新的覆盖空缺。1986 年 7 月，随着人口流动的增加以及提升国企经营活力的需求，国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》（简称《规定》），标志着原本以“统招统配、固定用工”为基本模式的就业制度被打破，更具市场经济特色的劳动合同制和合同制工人走上历史舞台。劳动关系的改变，直接导致原本以固定用工为基础的养老保障模式出现了新的缺口。中国需要建立新的、覆盖劳动合同制职工群体的养老保险制度。

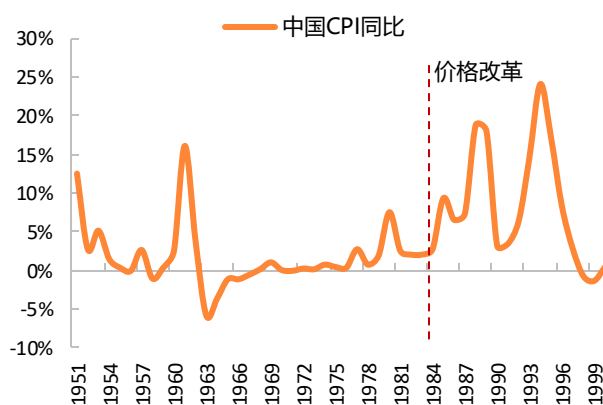
此时，“社会统筹”试点已有相当的经验；工资与价格改革，又令基本养老保险制度需要进行新的调整。因此，在《规定》中，中国开始结合合同制工人的就业特点与此前的试点经验，尝试建立一个更加完善的养老保障制度。与此前的制度相比，《规定》对合同制工人的养老保险制度进行了一些新的设计。

图表21 工资改革，实际工资快速增长



资料来源：《中国劳动工资统计资料汇编》，平安证券研究所

图表22 价格管制放开，CPI开始上升



资料来源：Wind，平安证券研究所

第一，收入端，由于人口结构的变化，养老金收支压力增大，中国需要增加养老金的收入来源。然而，在此前的试点中，由于缴费完全由企业承担，并由国家统筹支付，企业“搭便车”心态浓厚，劳动者也普遍缺乏参加基本养老保险的意识，在养老保险征缴过程中，出现了拒缴、少缴的情况。为此，在劳动合同制工人的基本养老保险缴费端，中国引入了企业缴费免税和个人缴费制度。

此时，企业缴费的规模为劳动合同制工人工资总额的 15% 左右，在缴纳所得税前列支，并由正式开户银行按月代为扣缴，逾期不缴需要加收滞纳金。劳动合同制工人缴纳的退休养老基金数额为不超过本人标准工资的 3%。一方面，通过免税、滞纳

¹⁸ 胡晓义. 新中国社会保障发展史[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社; 中国人事出版社. 2019

金、代缴等手段，尽量避免出现拒缴、少缴的情况；另一方面，通过个人缴费，引导合同制工人建立养老缴费意识，保护自身权益。

第二，管理端，为解决企业养老金支出压力较大的问题，《规定》明确养老金在缴纳后，不再由企业工会进行管理，而是转入社会保险专户。这实际上是通过调整管理模式，落实社会统筹制度，并防止资金挪用。同时，随着价格管制的放松，物价水平走高，推动养老金保值增值也成为政策需要考虑的重点。因此，《规定》明确存放于专户中的养老金，需要按照城乡居民个人储蓄存款利率计息，所得利息转入退休养老基金项下。

第三，支出端，随着工资水平调整，原本单一以工作年限计算待遇水平的方式不再适用。因此，《规定》也在待遇水平上进行了调整，明确退休费标准，根据缴纳退休养老基金年限长短、金额多少和本人一定工作期间平均工资收入的不同比例确定。

4. 社会养老险扩大至全部国营企业职工

1991年，国务院颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（简称“《决定》”），将《规定》所提出的制度设计推广到了所有国有企业职工，这也标志着以1951年《劳动保险条例》和1978年《关于工人退休、退职的暂行办法》为基础蓝本的基本养老保险制度正式终结。从实际意义上看，《决定》基本形成了中国基本养老保险制度的雏形。具体看，主要涉及以下几个方面：

第一，首次提出了“三支柱”的养老保障体系。《决定》明确，要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。这实际上是第一次在政策文件中提及类似于现在的“三支柱”架构，也从实际意义上确立了“基本养老保险”的定位。

第二，明确基本养老险的多缴费来源。《决定》明确，养老保险要实行国家、企业、个人三方共同负担的模式，职工个人也要缴纳一定的费用，不仅筹资多元化，也为后续的“统账结合”提供了基础。

第三，明确社会统筹机制。《决定》明确，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。

3.2 农村：基本养老保险试点，民政部与人保公司“争地盘”

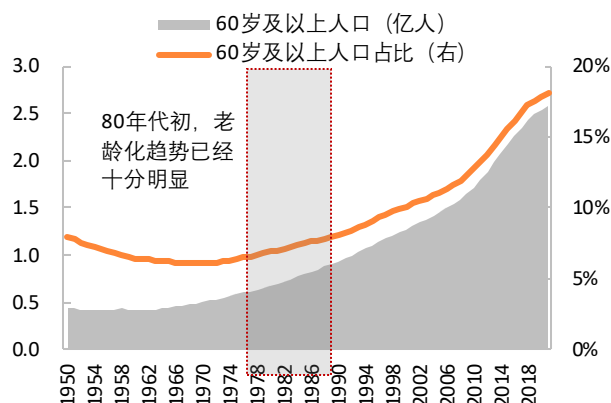
改革开放前，中国并未对农村地区设计基本养老险性质的养老制度。因此，到改革开放时，农村地区的养老保障力度实际上非常有限，占中国80%人口的农民仍然需要依靠子女进行养老。

改革开放后，农村地区的养老问题更加严峻。一方面，此前赤脚医生已经带动了农村地区医疗条件的改善，中国农村的总和生育率经历了快速下降，更少的子女令传统家庭养老模式面临潜在风险。另一方面，改革开放后人民公社制度逐渐松动，农村剩余劳动力流向城镇，农村原本覆盖面已经十分有限的集体保障制度更加难以为继。此时，为顺利推行计划生育政策，中国农村地区存在建立基本养老保险的需要。

1984年，国务院发布《国务院批转中国人民保险公司关于加快发展我国保险事业的报告的通知》，其中就提到了对于城镇个体户和农村“两户一体”的养老保险要逐步办理，农村地区的养老保险开始筹备。只是到1985年时，人保公司还尚未在农村地区经办养老保险业务，仅有部分经济条件较好的农村社队，受国家职工退休后按月领取退休金制度的启发，自发实行老年农民退休制度¹⁹。此时，农村的养老保险制度实际仍为空白。

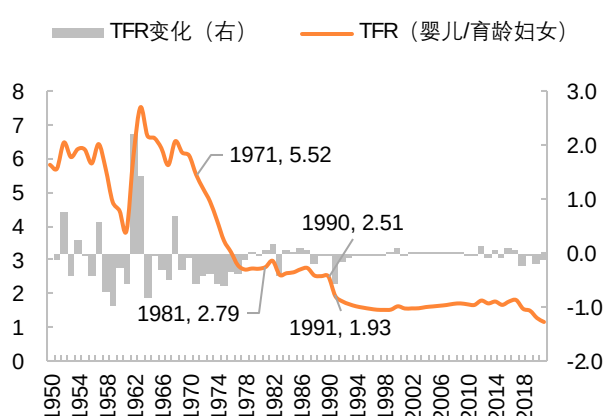
¹⁹ 张纯元.试论农村老年人口的社会福利事业[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1984(04):39-47.

图表23 改革开放后，中国老龄化水平呈现趋势性上升



资料来源：UN，平安证券研究所

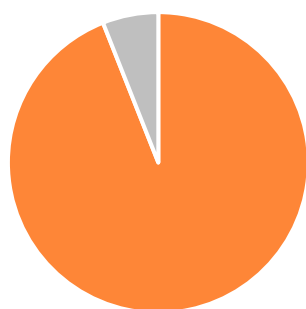
图表24 改革开放后，中国需要进一步降低总和生育率



资料来源：UN，平安证券研究所

图表25 80年代初河南农村养老模式（1981-1983）

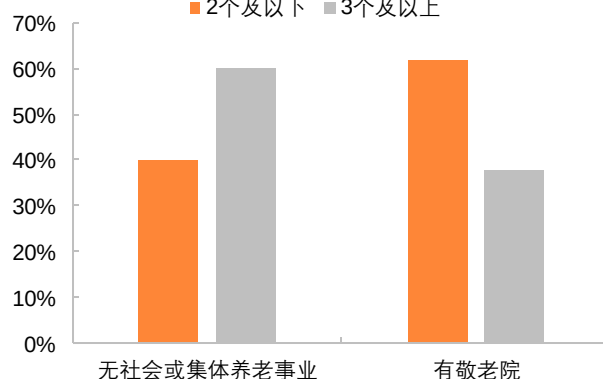
■ 子女供养 ■ 社会或集体供养



资料来源：《初探农民养老形式对生育的影响》²⁰，平安证券研究所

图表26 集体养老可降低河南农村理想生育数（1983）

■ 2个及以下 ■ 3个及以上



资料来源：《初探农民养老形式对生育的影响》，平安证券研究所

直到 1986 年，人保公司开始在农村地区经办养老保险业务。当时，人保公司主要办理以计划生育夫妇、村干部、乡镇聘用制干部、乡镇企业职工、义务兵、农电工、民办教师、富裕农民等为对象的养老保险业务，至 1991 年末，人保公司共承保农村各类人员 1800 多万人的养老保险²¹。

1987 年，民政部发布《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》，提出要在农村建立社会养老保险，并准备建立试点。1991 年，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》，提出“农村（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”。这不可避免地与人保公司的养老保险产品形成了冲突，并影响了试点的开展：一方面，人保公司所经办的养老保险也是非营利性保险，与民政部尝试建立的社会保险存在定位上的重合。另一方面，与民政部相比，人保公司本身业务经验较好、工作网络较为完善、经济实力也更为强大，经办养老保险业务也有一定的优势。

民政部与人保公司经过多轮博弈，最终明确：由民政部经办农村社会养老保险，其它部门不得在农村（含乡镇企业）开展新的养老保险（过去已开展的工作暂先不动）。至此，由国家主导的农村社会养老保险开始试点、建立。

²⁰ 刘俊喆.初探农民养老形式对生育的影响[J].社会,1983(06):22-24.DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.1983.06.008.

²¹ 度国柱,和蓉.我国现行农村社会养老保险评析[J].北京经济瞭望.北京财贸学院学报,1994(05):1-8.

2.3 小结：城镇从国家保险向社会保险改革，农村试点基本养老保险

城镇方面：改革开放前，“高就业、低工资、高福利”的计划经济体制之下，城镇地区居民的就业以国营企业与机关事业单位为主。养老保障体系作为就业的配套性制度，天然围绕国营企业与机关事业单位展开，对其他所有制经济的关注度不足。同时，出于集中力量办大事的考虑，居民工资水平低，缺乏缴费能力、各类社会保障完全由国家再分配支持，形成了实际缴费率低、替代率高的特点。

改革开放后，人口结构转变与经济体制改革，令养老金收支矛盾首先暴露。因此，基本养老保险制度进行了两项主要改革：第一，为解决养老金负担“畸轻畸重”的问题，中国开始推动养老金进行社会统筹。第二，随着多种所有制经济的发展，越来越多的职工面临缺乏养老保障的困境，中国开始通过“打补丁”的方式，不断扩大基本养老保险的覆盖面。

80年代中期，中国又在国营企业中开始进行养老保险的社会化转型。与1978年脱胎于劳动保险的养老保险制度相比，国有企业养老保险的缴费由国家承担，转变为企业承担，再转变为企业和职工共同承担；收缴管理由公司工会自行管理，转变为社会统筹；养老保险的定位，也由职工退休收入的支柱变为“基本养老金”。至此，中国第一支柱养老保险的雏形基本形成。

农村方面：人口结构的变化与经济体制改革导致的人口流动，直接导致农村地区需要从原始的家庭养老，改进为社会养老。同时，计划生育政策的出台，也进一步提升了在农村地区建立养老保障制度的必要。因此，中国也开始在农村地区建立基本养老保险制度，农村地区的养老保险空白被首次填补。只是，此时农村地区养老保险的试点范围仍然相对有限。

图表27 1979至1991年，我国养老政策的重点文件

时间	部门	文件	主要内容或文件意义
1980.07	国务院	《中外合资经营企业劳动管理规定》	明确合营企业必须按照国营企业标准，支付中方职工劳动保险、医疗费用以及国家对职工的各项补贴。
1981.07	国务院	《关于城镇非农业个体经济若干政策规定》	提出“个体经营者可以向保险公司缴纳社会保险金，逐步建立劳保福利和退休制度，具体办法另定”。这反映出改革开放后经济结构转变，原有养老保障制度已经出现了覆盖不足的问题。
1981.12	国务院	《国务院批转中国人民银行关于国内保险业务恢复情况和今后发展意见的报告的通知》	提出对属于社会保险性质的职工福利保险、养老金保险等业务，要根据需要与可能，通过试点，总结经验，稳步推广。 保险业恢复。
1983.04	国务院	《国营工业企业暂行条例》	明确“职工在老年、疾病或丧失劳动能力时，有按国家规定享受退休、离休、退职的福利待遇和获得物质帮助的权利”。 国企养老保障制度延续。
1983.04	国务院	《关于城镇集体所有制经济若干政策问题的暂行规定》	提出要建立集体所有制企业的社会保险基金，解决退休、劳动能力丧失等问题。基金专项储存，专款专用。企业承担。从政策上专门 对城镇集体所有制企业提出建立养老保障制度。
1983.04	国务院	《关于城镇劳动者合作经营的若干规定》	明确“合作经营组织的成员，可以个人向保险机构投保，以解决老年保险和医疗保险问题。投保的费用，可以各人自行负担，也可以由合作经营组织支付一部或全部，作为工资福利，列入费用开支”。 提出对合作经营组织建立养老保障制度。
1983.03	国务院	《关于城镇非农业个体经济若干政策规定的补充规定》	明确“个体工商业者可以向保险机构投保，以解决老年、医疗等保险问题”。 提出对个体工商户建立养老保障制度。
1983.10	人保	《城镇集体经济组织职工养老金保险试行办法》	开始建立针对城镇集体经济职工的养老保障制度，采用以公司为单位的自愿参与制度（即必须全部参加或全部不参加），个体工商户也可以参加。
1984.01	原劳动人事部	《中外合资经营企业劳动管理规定实施办法》	提出合营企业职工劳动保险和福利待遇，按照中国政府对国营企业的有关规定执行。合营企业认为有不适用的，可以提出意见，报请省、市、自治区劳动人事部门在商得财政部门和同级工会组织同意后批准

			执行。这实际是为中外合营企业的养老保险开了一个自主设计的口子。
1984.11	国务院	《国务院批转中国人民保险公司关于加快发展我国保险事业的报告的通知》	提出实施城镇集体企业职工法定养老保险，使城镇集体企业职工退休养老工作社会化。对于城镇个体户和农村“两户一体”的养老保险，也提出将要逐步办理。 实际是对城镇非国企就业人员提出要建立法定养老险。
1986.07	国务院	《国营企业实行劳动合同制暂行规定》	规定合同制工人退休养老基金的来源，由企业和劳动合同制工人缴纳。退休养老金不敷使用时，国家给予适当补助。企业和工人缴纳的养老金，转由向社保专门机构缴纳并转入专门机构开设的银行专户。专户款项按居民个人储蓄存款利率计息。 三句话，分别对应了个人缴费、社会统筹和养老金增值三项改革。
1987.03	民政部	《关于探索建立农村基层社会保障制度的报告》	提出在农村建立社会福利制度，并随后开展了大量试点。 农村基本养老保障制度开始尝试。
1989.09	原劳动部	《关于私营企业劳动管理暂行规定》	明确国家对私营企业职工退休养老，实行社会保险制度。实际是在全民所有制、集体所有制、个体工商户之外，进一步补充了私营企业的规定。
1991.04	全国人大	《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》	“按照国家、集体和个人共同合理负担的原则，在城镇各类职工中逐步建立社会养老保险制度...实行多层次的社会保险。在农村，采取积极引导的方针，逐步建立不同形式的老年保障制度。” 这是首次提出多层次社会保险。
1991.06	国务院	《关于企业职工养老保险制度改革的决定》	将个人缴费扩大至全部国营企业职工。明确建立多层次的社会主义养老保险体系：基本养老保险、企业补充保险、个人储蓄保险。基本养老保险费专项储存、专款专用，开始省级统筹。 这实际是三支柱模式的初步确立。

资料来源：政策文件，平安证券研究所

三、 第三阶段：1992-2002 年，基本养老保险运行模式确立

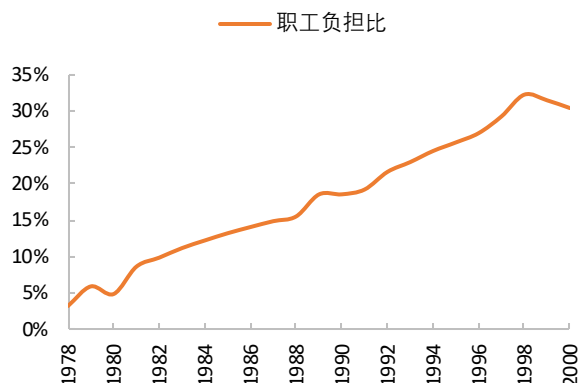
南方谈话后，中国坚定了走社会主义市场经济道路的方针。随着经济体制改革的推进，尤其是国企改革的进一步深化，“下岗潮”与“下海潮”并发，基本养老保险体系的诸多问题开始暴露。其中，最为重要的是收支矛盾进一步激化、制度空白问题进一步凸显。与之相应，中国进行了新一轮的养老保险体系改革，创立了“统账结合”的基本养老保险模式，并开始尝试扩大基本养老保险的覆盖面、统一制度设计。

3.1 城镇：从“统账结合”到制度统一

1. 90 年代初的问题暴露：收支矛盾和覆盖面不足问题进一步凸显

到 1991 年为止的改革，虽然通过“社会统筹”及“个人缴费”的方法，在一定程度上缓解了基本养老保险体系面临的结构性崩溃问题。但中国基本养老保险的深层问题并未得到解决：第一，到 1991 年改革为止，中国的基本养老保险体系仍然为完全的“现收现付制”，即直接使用当期参保人员的缴费支付离退休人员的养老金。然而，随着离退休人数的快速增加，基本养老保险体系的收支矛盾仍处于不断加剧的状态。且从长期来看，由于总和生育率的下降，中国的人口抚养比必然出现快速的下滑，“现收现付制”的基本养老险基本确定难以维系。第二，实行社会统筹后，企业和个人“搭便车”的心态难以解决，逃缴、拒缴、少缴基本养老保险的问题层出不穷，令养老金收支问题雪上加霜。

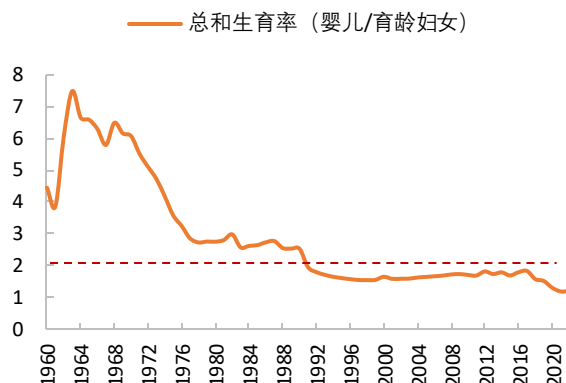
图表28 90年代职工负担比仍然快速攀升



资料来源:《中国劳动工资统计资料汇编》,Wind, 平安证券研究所

注:职工负担比 = 离退休人数 / 在岗职工人数; 1989 年以前数据根据全部离退休人数及城镇职工人数计算, 1989 年及以后数据为参加基本养老保险离退休人数与职工人数计算, 不一定完全可比

图表29 90年代中国总和生育率已跌破更替线

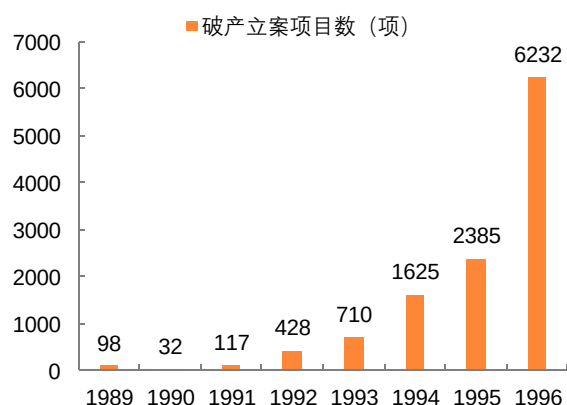


资料来源: Wind, 平安证券研究所

与此同时,经济形势的改变,也令原本的基本养老保险制度的问题进一步暴露。国营及集体企业方面,“知青返城”期间,国有和集体企业承担了提供就业、吸纳劳动力的职责。随着国有企业改革的逐步深入,其过程中的破产、清算、股份制改造及分流合并等措施,导致了大量职工因此“停薪留职”或“提前退休”²²,即“下岗潮”的出现。1994 年世界银行对中国 142 家国有企业进行了调查,其中约 85% 的国企认为企业内存在“富余人员”²³。在仍然勉力维持经营的企业中,很多企业和个人也已经丧失了缴纳养老保险的能力,断缴进一步导致断发,更加打击了缴纳意愿,基本养老保险收缴难度进一步加剧。

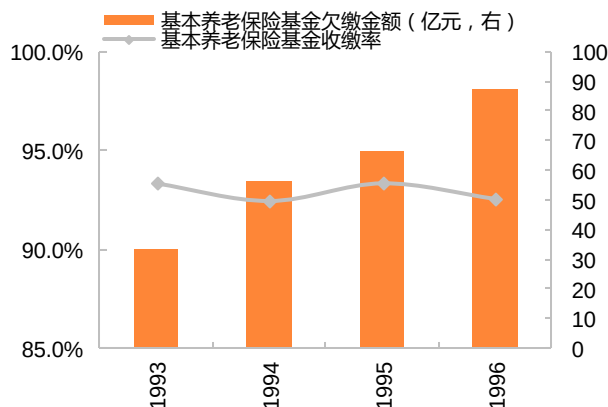
然而,私营及个体工商户方面,却与国有和集体企业截然不同。与“下岗潮”相伴的,是改革开放带来的“下海潮”,原本属于“非主流”的私营及个体工商户快速发展。不仅从数量上,还从质量上导致了基本养老金收支矛盾的加剧。“全民、集体单位不少年轻有技术的人员去干了私营或个体...几十万元乃至几百万元的大款总在他们中间产生²⁴”,这些充满经济活力、占城镇就业人员大头的人员却并未能被基本养老保险制度覆盖。

图表30 90年代前期大量企业走上破产清算道路



资料来源:《单位福利社会主义与中国的“制度性失业”——从新制度主义的角度看“下岗问题”》,平安证券研究所

图表31 基本养老保险欠缴问题严重



资料来源:《96 养老保险改革基本情况》²⁵, 平安证券研究所

²² 李红岗,武玉宁.提前退休问题研究[J].经济理论与经济管理,2000,(02):60-63.

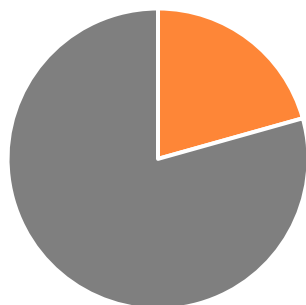
²³ 顾昕.单位福利社会主义与中国的“制度性失业”——从新制度主义的角度看“下岗问题”[J].经济社会体制比较,1998(04):21-28.

²⁴ 陈富荣,邓昭元.谈养老保险基金的收缴矛盾[J].劳动理论与实践,1995(02):11-12.

²⁵ 中国社会保险编辑部.‘96 养老保险改革基本情况(三)[J].中国社会保险,1997,(12):14-15.

图表32 23个省份中21%的新增退休为违规（1998）

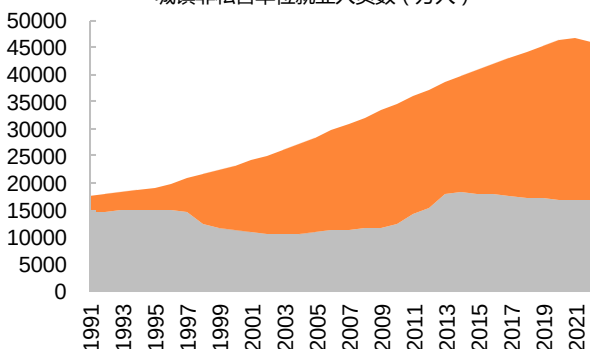
■ 违反规定提前退休 ■ 正常退休



资料来源：《提前退休问题研究》，平安证券研究所

图表33 私营及个体工商户快速发展

■ 私营单位就业人员数（万人）
■ 城镇非私营单位就业人员数（万人）



资料来源：Wind，平安证券研究所

甚至，覆盖不足的养老保障体系，更进一步影响了下岗职工的再就业。这是由于，国有企业的下岗职工虽然“没有了工资，也不能享受许多福利，只能领取微薄的失业保险金，但是他们还是国有企业的正式雇员。国家和单位还必须承担他们再就业和养老金。如果他们此时选择到非国有部门去再就业，他们也许会获得比失业救济更高的工资，但是他们会担心再次失业后他们会丧失失业救济，即使他们不再次失业，他们也会担心他们退休之后有没有养老金”²⁶。

2. 应对方案 1：“统账结合”与“制度统一”

第一项重大改革，是“统账结合”与“制度统一”。90年代初，正逢全球养老金私有化快速发展，以新加坡和智利为代表的“完全积累制”养老金风头正盛。朱镕基总理在考察新加坡公积金制度后，认为建立“完全积累制”的个人账户，可以作为缓解中国基本养老保险体系困境的方案。中国开始尝试建立个人账户，一方面为应对老龄化留有一定资金储备，另一方面通过个人账户制提高职工劳动和养老缴费积极性。在具体操作过程中，由于完全积累制不具有“互济”概念，不符合中国发展中国家的国情，中国决定尝试建立“统账结合”机制，并调整基本养老保险的收缴和计发方法。

1993年，十四届三中全会通过了《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》，提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账户相结合（即“统账结合”）的办法。由于在世界范围内缺乏参考经验，中国决定“摸着石头过河”。1995年，国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，提出了两套个人账户实施办法，供各地自行参考并试点。

图表34 1995年提出的两个个人账户运行办法

	实施办法一	实施办法二
账户规模	本人工资 16%左右	本人工资 2%，随个人缴费而提高
资金来源	个人全部缴费+单位缴费划转	个人缴费
制度结构	逐步过渡到个人账户为主、统筹基金为辅	始终维持统筹基金为主、个人账户为辅

资料来源：《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，平安证券研究所

经过试点，1997年7月，国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，提出要统一制度、并明确了个人账户的运作机制。与1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》相比，1997年所确立的制度有了一系列巨大变化。其中最为重要的包括：第一，从目标上明确制度统一之路，提出要建立“适用城镇各类企业职工和个体劳动者”的基本养老保险体系。这是对于此前“打补丁”政策落实较为缓慢所导致的收支矛盾、经济影响等因素的回应。第二，明确了

²⁶ 同 22

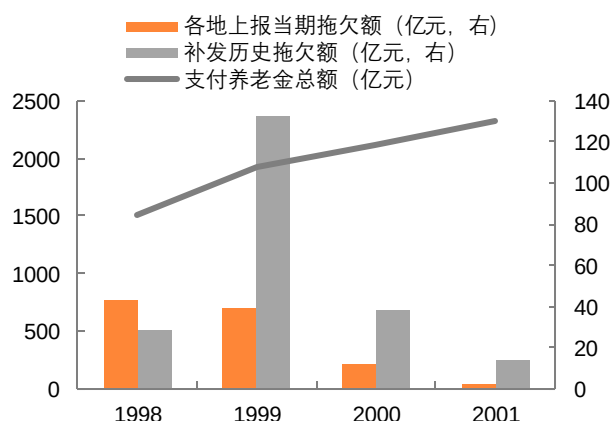
统筹账户和个人账户的实施方案，个人缴费比例为 8%，个人账户计入比例为 11%，差额从单位缴费中转移。第三，更新了保值增值方式，基金结余应全部购买国家债券和存入专户，严格禁止投入其他金融和经营性事业。这是对 90 年代资金挪用、投资亏损等乱象的回应。第四，明确要求逐步由县级+行业统筹转向省级统筹。除了这四点外，还包括了一些收支两条线管理、社会化发放等防止资金挪用、欠缴、提高运行效率的规定。

到 1997 年改革，中国基本养老保险的运行机制基本上确立了当前中国基本养老保险的主要运行制度。只是在 90 年代末养老金收支压力巨大的情况下，个人账户养老金被迫用于当期养老金的支付，形成了个人账户的空账运行状态。

3. 应对方案 2：全国社保基金理事会的成立

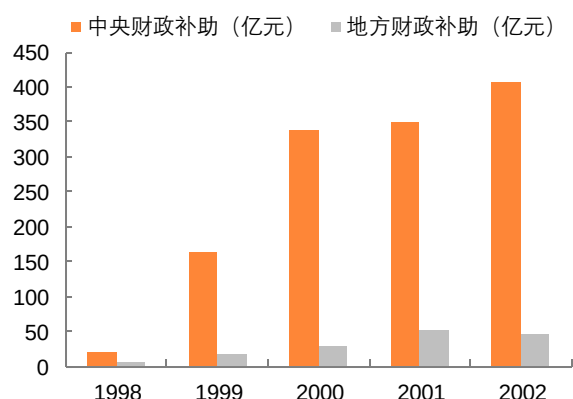
第二项重大改革，是全国社保基金理事会的成立。90 年代末的亚洲金融危机进一步加剧了基本养老保险收支的矛盾，大量离退休人员的养老金面临无法按时发放的风险。中国政府通过改变收缴统筹机制、实行养老金社会发放等方式尽可能保障基本养老保险的按时足额发放。与此同时，中国也决定补发历史拖欠养老金，中央财政和地方财政自 1998 年起为基本养老保险提供补助。到 21 世纪初，历史拖欠养老金基本补发完成。

图表35 20 世纪末养老金拖欠问题严重



资料来源：《新中国社会保障发展史》，平安证券研究所

图表36 央地财政共同为养老金支付兜底



资料来源：《新中国社会保障发展史》，平安证券研究所

虽然养老金的足额按时发放最终得到保证，历史拖欠养老金也得以补发，但其所反映出的问题引起了高度重视：基本养老保险制度虽然建立但缺乏资金积累，“社会统筹和职工个人账户集中的资金，不少地方也不能满足即期需要，中央财政每年要用巨额的预算资金来弥补缺...且可以预见，随着老龄化社会的来临，问题将会更加突出。为了满足社会保障资金日益增长的需要，在不提高缴费标准的情况下，国家有必要未雨绸缪，从多种渠道筹集和积累一笔基金，发挥补充和调剂作用”²⁷。

因此，在 2000 年 8 月，中共中央、国务院正式决定建立一个社会保障储备基金，以作为社会保障支出的补充、调剂。2000 年底，中央财政拨款 200 亿元成立了全国社会保障基金，同时设立全国社会保障基金理事会负责投资运营。后来，全国社会保障基金又通过彩票公益金、国有股转（减）持等方式不断充实，目前已成为中国基本养老保险的重要储备。

4. 一些其他改革

第一，机关事业单位养老保险改革仍在酝酿。1992 年，人事部发布《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》，其中提到，机关事业单位的养老保险改革，“政策性强，涉及面广，情况复杂。改革要充分体现机关、事业单位的特点，兼顾财政和个人的承受能力，有利于人员在地区和部门之间的交流。特别要与干部人事制度改革和工资制度改革紧密结合起来，通盘考虑，积极稳妥地进行”。因此，实际上机关事业单位基本养老保险的调整，在此时还处于酝酿状态。

²⁷ 刘仲黎,汪文庆,文世芳.全国社保基金的建立和初期发展[J].百年潮,2011,(07):24-30.DOI:10.16624/j.cnki.11-3844/d.2011.07.004.

第二，“行业统筹下放”。1998 年，国务院发布《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》，明确将此前批准进行行业统筹的 11 个行业移交地方管理。这 11 个行业都是由央企经营的命脉行业，职工遍布全国各地。80 年代进行社会统筹时，由于统筹级别较低，且各地标准不一致，参加社会统筹会导致行业内部公平性难以保证。因此，中国曾先后分三批批准了 11 个行业单独进行行业统筹。到 1998 年时，城镇地区基本养老保险的制度模式和政策架构大体统一，具备了将行业统筹并入地方统筹的能力。同时，这些行业逐渐完成了政企分开的改革，也具有并入地方统筹的必要性。因此，自 1999 年起，这些行业陆续并入地方统筹之中。

曾经单独统筹的 11 个行业包括：铁道部、交通部、信息产业部（原邮电部部分）、水利部、民航总局、煤炭局（原煤炭部）、有色金属局（原中国有色金属工业总公司）、国家电力公司（原电力部）、中国石油天然气集团公司和中国石油化工集团公司（原石油天然气总公司部分）、银行系统（工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、中保集团）、中国建筑工程总公司。

3.2 农村：老农保的建立到休眠

1991 年 1 月，国务院决定由民政部负责开展建立农村社会养老保险制度的试点后。民政部于 1992 年制定了《农村社会养老保险基本方案》，并在山东等地组织了较大规模的试点。截止 1995 年，已有 30 个省、自治区、直辖市的 1400 多个县（市、区、旗）开展了农村社会养老保险工作。全国参加社会养老保险的农村人口已有近 5000 万人，积累保险基金 32 亿元，形成了一定的规模。这一版的农村社会养老保险，被称为“老农保”。

然而，90 年代的农民收入水平仍然偏低，推行老农保的过程中各类问题频发。1995 年国务院办公厅转发《民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作的意见》，其中提到，当时推行过程面临的问题包括“思想认识不统一，有些经济条件较好的地区推行的难度反而比经济条件较差的地区还要大；有些地方没有制定有关法规，管理还不够规范；少数地方出现了挪用保险基金的问题”。此外，保障水平低、资金管理层级低和“高息揽储”问题也部分存在。

不仅如此，强制办保问题屡禁不止。1993 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于切实减轻农民负担的紧急通知》，并开展了农民负担检查。检查中发现，有的地方并不遵循农村社会养老保险的自愿原则，采用了强行推行的手段，甚至会在农民办理结婚登记时强行收取养老保险费。从 1993 年开始，党及国家机关几乎年年检查、年年发文强调减轻农民工负担，但强制办保、强行摊派等问题屡禁不止。

图表37 1992 至 2000 年，党和国家出台的有关强制办保等问题的政策文件

时间	部门	文件	提及的主要乱象
1993.03	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于切实减轻农民负担的紧急通知》	减轻农民负担是党中央、国务院坚决反对的，但相当多的地方和部门行动迟缓，有的至今对中央的指示置若罔闻，按兵不动；有的甚至采取暗中干预的作法进行抵制；有些已明令禁止或多次被批评的不合理负担，仍在推行。
1993.07	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》	在农村开展社会养老保险存在强制摊派
1994.06	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于转发农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局<关于 1993 年农民负担检查情况的报告>的通知》	有的地方..在农民办理结婚登记时，强行收取养老保险费；一些地方在推行农村社会养老保险业务时，不遵循自愿原则。
1996.03	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于转发<农业部、监察部、财政部、国家计委、国务院法制局关于当前减轻农民负担的情况和今后工作的意见>的通知》	“三乱”在一些地方屡禁不止，以摊派方式强行要求农民交养老保险金

1996.05	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于 1995 年涉及农民负担恶性案件的情况通报》	-
1996.12	中国共产党中央、国务院	《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》	提出有关部门在农村开展保险业务和合作医疗，都必须坚持自愿量力，不得强求。不得以任何形式下达保险指标，强行要求农民投保。乡村干部不得代农民投保，中小学校也不得代办保险。说明这些现象存在。
1997.03	中纪委、原监察部	《关于对<中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定>贯彻落实情况开展监督检查的通知》	-
1997.04	民政部	《关于进一步贯彻<中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定>的通知》	有些地方借婚姻登记搭车收费和强行收取农村社会养老保险费的现象仍然存在，在社会上产生了不良影响。
1998.07	中共中央办公厅；国务院办公厅	《关于切实做好当前减轻农民负担工作的通知》	强行向集体和农民摊派报刊和各种保险费用。
1998.03	国务院办公厅	转发农业部、监察部、财政部、国家计委、法制办关于 1998 年农民负担执法检查情况报告的通知	摊派保险，广西壮族自治区兴安县一农村青年结婚登记时，强行摊派农村社会养老保险费 400 元。
1999.10	中共中央办公厅；国务院办公厅	《关于 1999 年上半年涉及农民负担恶性案件的情况通》报	一些地方和少数干部不顾党中央、国务院三令五申，仍在乱收费、乱集资、乱罚款和进行各种摊派。

资料来源：政策文件，平安证券研究所

亚洲金融危机爆发后，老农保业务清理整顿，最终停滞。1998 年，亚洲金融危机爆发，我国一些金融机构经营不规范、存在大量不良资产，在外部变数冲击下极易危及国家安全，中央决定集中整顿国内金融秩序。鉴于老农保涉及农民集资问题，其中存在一定的债务风险隐患。1999 年国务院决定，对老农保业务也进行清理整顿，基本政策是：能退保的尽可能退保，暂时不能退保的也要停止接受新业务，有条件的可以逐步将其过渡为商业养老保险。此后，少数地区农民进行了退保处理，绝大多数的老农保工作处于停滞和等待状态²⁸。

图表38 1992 至 2002 年，我国养老政策的重点文件

时间	部门	文件	主要内容或文件意义
1992.01	民政部	《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》	开始在农村地区进行农村社会养老保险试点。
1992.07	国务院	《全民所有制工业企业转换经营机制条例》	提出“建立和完善养老保险制度，实行基本养老保险、企业补充养老保险、职工个人储蓄养老保险相结合的制度”，这实际就是三支柱。
1992.08	原劳动部	《关于使用<职工养老保险手册>的通知》	设计了职工养老保险手册，用于记录基本养老保险的收支等。这实际是为了避免欠缴以及计发混乱等问题。
1993.10	国务院	《关于企业职工养老保险统筹问题的批复》	确立了行业统筹机制。随后分批批准了一些新增的行业统筹。
1993.11	国务院办公厅	《关于做好国有企业职工和离退休人员基本生活保障工作的通知》	在国企破产等背景下，强调要保证基本养老保险的发放。
1993.11	中共中央	《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》	确立了“统账结合”的设计体系。
1995.03	国务院	《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》	提出“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、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会

²⁸ 胡晓义. 新中国社会保障发展史[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社; 中国人事出版社. 2019

			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”的目标。同时，提出了两套个人账户实施办法，供各地参考。
1995.10	国务院办公厅	《转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》	对老农保运行过程中的一些乱象进行了总结，并提出了一些解决方案。
1996.08	全国人大常委会	《中华人民共和国老年人权益保障法》	从法律层面确定“国家建立养老保险制度，保障老年人的基本生活”。
1996.11	财政部	《企业职工养老保险基金财务制度》、《社会保险经办机构财务管理暂行办法》	明确了一系列的财务制度，避免欠缴、挪用等问题，并保障及时、足额收缴基本养老保险费和发放基本养老保险金。
1997.07	国务院	《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》	将所有企业职工及灵活就业人员纳入保障，统一了个人账户的制度模式。
1998.01	财政部等四部门	《企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定》	确立收支两条线管理，避免挪用等问题。
1998.06	中共中央；国务院	《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》	在亚洲金融危机背景下，提出要确保国有企业下岗职工基本养老金的发放，继续深化企业职工养老保险制度改革。
1998.08	国务院	《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》	行业统筹并入地方统筹。
1999.01	国务院	《社会保险费征缴暂行条例》	提出了一系列规范，强化社保的征缴工作。
1999.09	中共中央	《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》	提出进行基本养老保险省级统筹。
2000.12	国务院	《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》	提出改革机关事业单位职工养老保险办法，并在辽宁等地开始试点。

资料来源：政策文件，平安证券研究所

3.3 小结：城镇基本养老保险制度机制基本确立，农村养老保险初次尝试受阻

城镇方面：在经济体制改革深化所带来的阵痛中，中国开始通过各种各样的方式确保基本养老保险的收缴、管理与发放。收缴与管理方面，中国确立了“统账结合”的模式，减轻企业养老金负担压力的同时，强化对个人的养老储蓄激励效果。财政部等部门运用了包括设立财政专户、收支两条线等手段，保障收缴工作的进行，并防止养老金的挪用。发放方面，中国为了减轻企业负担、防止养老金拖欠，开始尝试养老金的社会化发放。此外，各地开始清理养老金的欠缴工作，中央和地方财政首次大规模为基本养老保险金提供补助；制度的统一也快速提上日程。至此，当前中国基本养老保险制度的设计基本确立。

农村方面：随着农村社会养老保险试点范围的扩大，诸多乱象层出不穷。本质上，这是由于 90 年代农村地区经济条件仍然较差，农民缺乏缴纳基本养老保险的能力。同时，部分基层也存在强迫农民参保的乱象。最终，在金融危机到来后，中国为了防止农村养老保险出现较大问题，暂停了农村养老保险的首次尝试。

四、 第四阶段：2003 年至今，基本养老保险制度的统一

1997 年后，中国基本养老保险的制度设计模式基本确立。进入 21 世纪，中国经济体制改革的阵痛逐渐消散并步入稳定的高速增长阶段。中国开始清理一些历史遗留问题，并在扩大基本养老保险的覆盖面、统一制度、缓解养老金收支矛盾等问题上进行了尝试。时至今日，中国的基本养老保险已经基本完成了全覆盖，制度也基本完成了政、企和城乡的分别统一。然而，在缓解养老金收支矛盾方面，中国的基本养老保险制度仍有相当的改进空间。

4.1 政企、城乡制度整合与其他调整

1. 政企、城乡制度整合：从碎片化到三足鼎立

在基本养老保险的运行机制基本确立后，2003 年十六届三中全会做出《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。随后，在 1997 年提出的运行模式基础上，中国开始不断扩大基本养老保险的覆盖面。

2005 年，国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，将灵活就业人员纳入企业职工基本养老保险、进一步将个人账户规模由本人缴费工资的 11%降低至 8%、提出逐步做实个人账户，并明确通过加大财政投入完善基本养老保险基金的筹资机制。至此，所有城镇职工被纳入基本养老保险范畴。

2008 年，国务院发布《关于印发事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案的通知》，比照企业职工基本养老保险的模式，终于开始对机关事业单位基本养老保险进行改革试点。要求由原本的财政统包，逐渐转变为三方共同缴费、“统账结合”、管理服务社会化的养老保险体系，与企业职工基本养老保险对接。

2009 年，国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，在老农保停滞 10 年后，启动全新的新农保试点。新农保同样参照企业职工基本养老保险的办法，采用个人缴费、集体及国家补贴的多方缴费模式；同样设立统筹账户和个人账户。只是考虑到农民收入水平偏低，放弃了按照比例的缴费计算办法，并明确为自愿参保。

2010 年，《社会保险法》发布，将“保基本”“多方缴费”“统账结合”“全国统筹”“全国社会保障基金”等一系列在改革过程中形成的经验，通过法律形式明确了下来。自此，基本养老保险最终成为有法可依的法定养老保险。

2011 年，国务院发布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》，针对就业和收入不稳定、缺乏参加企业职工基本养老保险的城镇居民，建立起基本养老保险制度试点，简称城居保。城居保的设计同样参照了企业职工基本养老保险，并与新农保基本一致。

2014 年，新农保和城居保运行效果良好，国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的决定》，将新农保和城居保合二为一，并为城乡居民基本养老保险，并运行至今。

2015 年，参考事业单位基本养老保险改革试点，国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》，正式开始机关事业单位与职工基本养老保险的“并轨”工作。制度的设计与职工基本养老保险十分相似，只是增加了职业年金制度。因此，机关事业单位养老保险，实际是由基本养老保险与职业年金组成。

至此，中国建立起基于就业环境和收入水平的三足鼎立型基本养老保险体系：适用于机关事业单位人员的机关事业单位工作人员基本养老保险；适用于企业职工和灵活就业人员的企业职工基本养老保险；适用于城镇就业不稳定和农村居民的城乡居民基本养老保险。三者的制度设计十分相似，只是根据就业环境和收入水平有所区别。

2. 补充调整：通过投资保值增值与中央调剂制度的建立

随着基本养老保险的制度逐渐统一、覆盖面不断扩大，中国公民的养老问题逐渐得到制度性保障。只是，随着人口老龄化的加剧，基本养老保险的收支矛盾仍在不断加剧。因此，在扩大基本养老保险的覆盖面时，中国也在不断通过其他方式缓解收支矛盾。总结来看，主要有三个主要手段：

第一，扩大基本养老保险基金的投资范围。2015 年，国务院颁布《基本养老保险基金投资管理办法》，扩大了基本养老保险基金的投资范围。此前，基本养老保险基金只能用于购买国库券和银行存款，很难跑赢通胀，造成了事实上的养老金损失。调整后，基本养老保险基金的投资范围扩大至各类金融和实体资产。

第二，强化全国社会保障基金的作用，推动其规范管理。2000 年末建立的全国社会保障基金，经历了 15 年的运行，规模不断扩大，且投资管理效果良好。根据社保基金理事会的统计，截至 2015 年末，基金规模已达 1.5 万亿元，且年均投资回报率高达 8.82%，远超同期通胀水平。2016 年，国务院颁布《全国社会保障基金条例》，通过行政法规的形式，明确了社保基金的定位和作用，对基金的筹集、使用、管理运营、监督等环节作出进一步规范。

第三，建立中央调剂制度。虽然企业职工基本养老保险的制度设计逐渐完善，但由于一系列原因，全国统筹的条件暂时还不具备。与此同时，随着人口流动，不同地区间的养老保险支出压力水平差异越来越大。2018 年，国务院发布《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》，通过各省养老保险基金上解部分资金至中央，而后由中央再分配给地方的模式，建立起了中央调剂制度，尽可能弥合各地养老保险支出压力的差异。此外，2022 年，“差额拨付”式的全国统筹开始实施，但本质上仍是中央调剂制度的升级版，与传统意义上的全国统筹还不太一致，因此我们仍将其归于中央调剂制度制下。

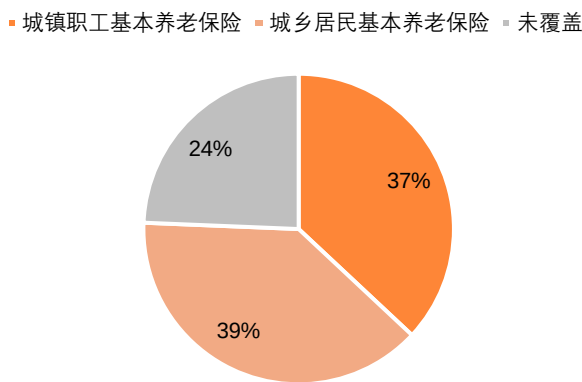
4.2 基本养老保险的现状与问题

1. 基本养老保险的现状概览

中国基本养老保险基本完成全覆盖。截至 2023 年末，中国基本养老保险覆盖约 10.66 亿人，占同期中国总人口的 75.89%。其中，城镇职工基本养老保险（企业职工基本养老保险+机关事业单位基本养老保险）覆盖 5.21 亿人，城乡居民基本养老保险覆盖 5.45 亿人，基本完成了基本养老保险的全覆盖。

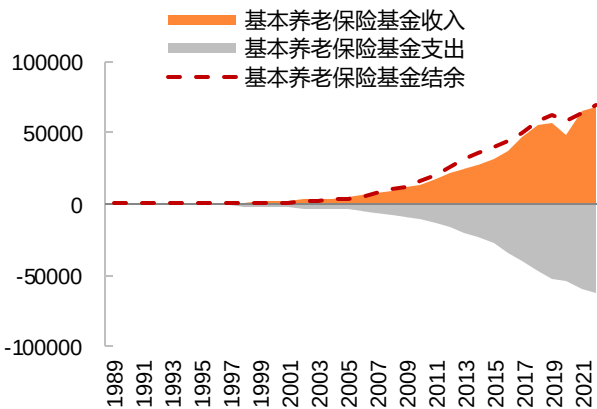
中国基本养老保险基金累计结余也有所积累，大约可覆盖 1 年的支出。截至 2022 年末，中国基本养老保险基金累计结余为 6.99 万亿元，同期收支分别为 6.89 万亿元和 6.31 万亿元。基本养老保险基金累计结余大概能覆盖 1 年的支出水平。

图表39 基本养老保险覆盖情况（2023）



资料来源：Wind，平安证券研究所

图表40 基本养老保险收支及结余情况（亿元）



资料来源：Wind，平安证券研究所

2. 基本养老保险当前存在的问题

回顾自 1951 年劳动保险建立至今，我们可以看到，中国当前所采用的第一支柱养老保险制度，实际是为了应对养老保险发展过程中的一系列问题，通过不断“打补丁”的方式而逐渐摸索出来的。这些“补丁”在当时的社会环境中，为解决现实问题起到了积极作用，但随着时间的推进，又形成了今天养老保障制度的问题。总结来看，大概有以下几个方面：

第一，基本养老保险的收支矛盾仍然突出。在人口老龄化、总和生育率低下背景下，以现收现付制为核心的基本养老保险必然面临相应的问题。对这一问题，全球都没有完美解决的经验可供借鉴，只能通过未来多管齐下的方式尽可能缓解。

第二，“基本保险”的特征还不够统一，公平问题仍然存在。对企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险而言，计划经济时期所实行的“高就业、低工资、高福利”模式，直接决定了它们的高替代率，这一模式，在建国初期发挥了集中力量办大事的作用，帮助完成了工业化进程。改革开放后中国经济稳步增长，但退休职工工资水平已经确定，下调基本养老保险替代率会直接影响老年人生活。因此，直到现在，企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险仍然面临替代率偏高、其他支柱发展空间有限的问题。于此同时，城乡居民基本养老保险建立之初就明确了“保基本”的定位，并在制度设计中直接体现为低替代率。二者之间的差异，导致基本保险的特征还不够统一，公平问题仍然存在。

第三，全国统筹实施面临较多现实困难。改革开放后，中国面临的养老保险收支压力快速激化，几乎没有给社会统筹以充分的准备时间。为此，中国以相对粗放的方式尽可能快速地建立起了低层级的县、市统筹和行业统筹，以应对养老金支出压力地快速增长。然而，粗放且低层级的统筹，直接导致了各地统筹方法及层级不一致、收缴及资金水平不一致等一系列问题。这直接导致了当前进行全国统筹的难度十分巨大。与此同时，中央与地方的财、事权错配问题尚未解决，进行全国统筹也面临一些主观上的阻力。

第四，制度设计仍显复杂，影响制度统一落地。由于历史欠账较多，中国建立养老保险制度的过程中不得不设计了一系列“老、中、新人”“统账结合”等复杂的机制。这些机制或作为权宜之计，为迅速推广基本养老保险起到了一定的作用。然而，这些制度也直接导致了后续改革的难度较大，制度统一的落地需要等待。

第五，个人账户空账问题仍未解决。“统账结合”制度建立时恰逢基本养老金收支矛盾激化，个人账户养老金被暂时用于当期养老金的发放，导致其实际是空账运行。虽然 2006 年多地进行了做实个人账户的试点，但并未解决全部问题。个人账户的空账，虽然尚未影响当期收支，但却在舆论上对基本养老保险的收缴形成了负面作用，影响了居民的缴费意愿。

第六，全国社会保障基金仍需充实。根据社保基金理事会，截至 2022 年末，社保基金资产总额 2.88 万亿元，自成立以来的年均投资收益率 7.66%。整体看，社保基金虽然投资收益表现良好，但总资产仍然偏低，作为养老储备基金的储备总量不足，需要进一步充实。

五、改革历程的经验：基于现实条件稳步推进改革

回顾中国基本养老保险的发展及改革历程，我们可以得出一些值得参考的经验。

第一，改革进程和措施需要兼顾效率与公平。90 年代中后期，因福利制度导致的下岗再就业困难问题，是公平损害效率的代表；老农保强制摊派，是效率损害公平的代表。改革期间，效率与公平之间的平衡并不容易掌握。对应到当前养老保险存在的问题上，我们认为尤其不能对个人账户空账和全国统筹问题操之过急。个人账户空账是公平问题，但短期内大概率不会形成实质性影响，在地方政府财政压力较大的背景下，做实空账的节奏和方式都需要谋定后动。全国统筹更偏向效率问题，但在财、事权问题解决之前，强行推进相关改革难度较大，中央调剂制度和“差额拨付”式的全国统筹机制，可以作为权宜之计继续运行下去。

第二，改革进程和措施需要统筹短期与长期收益。90 年代末，确保养老金按时足额发放和补发历史拖欠，虽然在短期内进一步增加了中央和地方财政压力，但从长期来看却提升了居民对于基本养老保险的信任程度和参保意愿，也为后续改革奠定了一定基础。对应到当前来看，在基本养老保险基金收支压力持续增大的背景下，需要慎重考虑延迟退休的节奏，尽可能避免对实际缴费率进行上调。虽然二者在短期内可以立竿见影地缓解养老金收支矛盾，但在当前就业压力较大、企业负担较重的背景下，如果延迟退休节奏过快，或实际上调缴费率，都有可能损害长期就业形式及经济增长潜力。

第三，改革进程和措施需要考虑政策的外部性。回顾改革历程，基本养老保险改革中任何成功的措施，最终都会对整个社会的发展起到帮助。就目前而言，中国首先应该考虑待遇调整及计发办法的改革措施，以及养老保险关系的跨区衔接或跟随转移问题。这不仅会提升社会保障工作的运行效率、缓解基本养老金收支压力，还能够对劳动力要素流动及长期经济增长起到积极作用。

此外，无论从我国的政策规定还是 90 年代的实际运行历史来看，国有资产和财政天然对基本养老保险起到兜底作用。因此，在具有余力时，通过财政资金、国有资产划转等方式充实社保基金，运用社保基金理事会良好的投资管理能力实现储备基金增值，进而应对未来的基本养老保险收支缺口，是十分高效的方法。

六、 风险提示

1. 本报告的各类资料并非全部来源于官方，因此可能存在统计误差等问题。在报告撰写过程中，我们已经通过验算等方式尽可能识别并修正，但并不能确保绝对正确。
2. 本报告所引参考文献，全部尽可能选取高引、高可信度的公开文献，并进行了交叉验证，以规避文献上可能存在的史实错误。但由于部分历史时期文献内容有限，无法保证所引材料即为史实。
3. 本报告所涉及的政策文件，均经过筛选，并非全部基本养老保险改革相关文件。可能存在因筛选策略或方法不够完善，导致的重要政策遗漏问题。
4. 本报告的政策建议，均为对报告中所提及的基本养老保险改革历程的经验总结和反思，仅供参考。并非投资建议或任何与投资相关的暗示。

七、 参考文献

- [1] 聂月岩.邓小平与废除干部领导职务终身制[J].毛泽东思想研究,1998,(02):70-73.
- [2] 庄启东,袁伦渠,李建立.新中国工资史稿[M].中国财政经济出版社,1986
- [3] 申曙光,彭浩然.中国养老保险隐性债务问题研究[M].中山大学出版社.2009
- [4] 胡鞍钢,程永宏.中国就业制度演变[J].经济研究参考,2003(51):2-19+25.DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2003.51.001.
- [5] 李富春.1955年政府工作报告[R/OL].中国政府网.1955年国务院政府工作报告 (www.gov.cn)
- [6] 郑秉文.中国社会保障制度60年:成就与教训[J].中国人口科学,2009(05):2-18+111.
- [7] 湖南省民政厅、农业厅、关于做好农业社五保工作的意见[J].湖南政报,1957(03):101-103
- [8] 金维刚等.中国社会保障70年[M].北京:经济科学出版社.2019
- [9] 邓小平.高级干部要带头发扬党的优良传统——一九七九年十一月二日在中央党、政、军机关副部长以上干部会上的报告[R/OL].《邓小平文选第二卷》(qstheory.cn)
- [10] 楼继伟.40年重大财税改革的回顾[M].中国财政经济出版社.2023
- [11] 傅华中.做好退休基金的统筹工作[J].中国劳动,1985(09):10-11.
- [12] 政协上海市委员会文史资料委员会.上海市人力资源和社会保障局.口述上海:社会保障改革[M].上海教育出版社.2016
- [13] 李伟.企业退休费用统筹需要探索的几个问题[J].上海企业,1986(05):7-8.
- [14] 张纯元.试论农村老年人口的社会福利事业[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1984(04):39-47.
- [15] 刘俊喆.初探农民养老形式对生育的影响[J].社会,1983(06):22-24.DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.1983.06.008.
- [16] 胡晓义.新中国社会保障发展史[M].北京:中国劳动社会保障出版社;中国人事出版社.2019
- [17] 李红岚,武玉宁.提前退休问题研究[J].经济理论与经济管理,2000,(02):60-63.
- [18] 顾昕.单位福利社会主义与中国的“制度性失业”——从新制度主义的角度看“下岗问题”[J].经济社会体制比较,1998(04):21-28.
- [19] 陈富荣,邓昭元.谈养老保险基金的收缴矛盾[J].劳动理论与实践,1995(02):11-12.
- [20] 中国社会保险编辑部.‘96养老保险改革基本情况(三)[J].中国社会保险,1997,(12):14-15.
- [21] 刘仲黎,汪文庆,文世芳.全国社保基金的建立和初期发展[J].百年潮,2011,(07):24-30.DOI:10.16624/j.cnki.11-3844/d.2011.07.004.

平安证券研究所投资评级：

股票投资评级：

- 强烈推荐（预计 6 个月内，股价表现强于沪深 300 指数 20% 以上）
- 推 荐（预计 6 个月内，股价表现强于沪深 300 指数 10% 至 20% 之间）
- 中 性（预计 6 个月内，股价表现相对沪深 300 指数在 $\pm 10\%$ 之间）
- 回 避（预计 6 个月内，股价表现弱于沪深 300 指数 10% 以上）

行业投资评级：

- 强于大市（预计 6 个月内，行业指数表现强于沪深 300 指数 5% 以上）
- 中 性（预计 6 个月内，行业指数表现相对沪深 300 指数在 $\pm 5\%$ 之间）
- 弱于大市（预计 6 个月内，行业指数表现弱于沪深 300 指数 5% 以上）

公司声明及风险提示：

负责撰写此报告的分析师（一人或多人）就本研究报告确认：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格。

平安证券股份有限公司具备证券投资咨询业务资格。本公司研究报告是针对与公司签署服务协议的签约客户的专属研究产品，为该类客户进行投资决策时提供辅助和参考，双方对权利与义务均有严格约定。本公司研究报告仅提供给上述特定客户，并不面向公众发布。未经书面授权刊载或者转发的，本公司将采取维权措施追究其侵权责任。

证券市场是一个风险无时不在的市场。您在进行证券交易时存在赢利的可能，也存在亏损的风险。请您务必对此有清醒的认识，认真考虑是否进行证券交易。

市场有风险，投资需谨慎。

免责条款：

此报告旨在发给平安证券股份有限公司（以下简称“平安证券”）的特定客户及其他专业人士。未经平安证券事先书面明文批准，不得更改或以任何方式传送、复印或派发此报告的材料、内容及其复印本予任何其他人。

此报告所载资料的来源及观点的出处皆被平安证券认为可靠，但平安证券不能担保其准确性或完整性，报告中的信息或所表达观点不构成所述证券买卖的出价或询价，报告内容仅供参考。平安证券不对因使用此报告的材料而引致的损失而负上任何责任，除非法律法规有明确规定。客户并不能仅依靠此报告而取代行使独立判断。

平安证券可发出其它与本报告所载资料不一致及有不同结论的报告。本报告及该等报告反映编写分析员的不同设想、见解及分析方法。报告所载资料、意见及推测仅反映分析员于发出此报告日期当日的判断，可随时更改。此报告所指的证券价格、价值及收入可跌可升。为免生疑问，此报告所载观点并不代表平安证券的立场。

平安证券在法律许可的情况下可能参与此报告所提及的发行商的投资银行业务或投资其发行的证券。

平安证券股份有限公司 2024 版权所有。保留一切权利。



平安证券研究所

电话：4008866338

深圳	上海	北京
深圳市福田区福田街道益田路 5023 号平安金融中心 B 座 25 层 邮编：518033	上海市陆家嘴环路 1333 号平安金融大厦 26 楼 邮编：200120 传真：（021）33830395	北京市丰台区金泽西路 4 号院 1 号楼丽泽平安金融中心 B 座 25 层 邮编：100073