

养老保险体系研究（一）

中国基本养老保险：改革历程与政策经验

证券分析师

陈晓 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

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。

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%

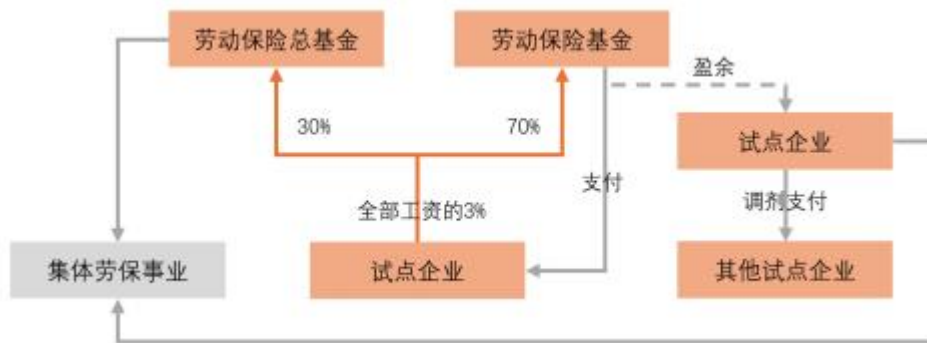
资料来源：《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案（1953）》，平安证券研究所

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, 是因为劳动保障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。

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。

以上内容仅为本文档的试下载部分, 为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文, 请访问: <https://d.book118.com/465101311201011304>