

一、中国社会保障制度改革的原则、 目标和框架

改革开放以来，中国社会保障制度建设取得了很大进展。这一进展如果用一句话概括，就是改革计划经济体制下形成的社会保障制度（下面简称为传统社会保障制度），探索和建立适应社会主义市场经济的社会保障制度。中国的各项改革都是从本国国情出发，借鉴国际经验，在计划经济体制转向市场经济体制的渐进过程中逐步实施的。社会保障制度改革也不例外，这一改革的起点是计划经济条件下长期形成的单一国家保障模式，目的是建立符合社会主义市场经济的多层次社会保障体系。改革不是从抽象的教条出发，也不是照搬国外的某种模式，而是具体针对中国的传统社会保障制度的弊端和市场经济体制的要求确定改革的目标、原则和框架。因此，在介绍社会保障制度改革的原则、目标和框架之前，有必要简要回顾传统社会保障制度，分析其弊端，认识这一改革的必要性。

（一）计划经济体制下的社会保障制度

从 1949 年中华人民共和国建立到 1978 年改革开放之前，总的说，中国社会保障制度都处在计划经济体制之下。与这期间中

国政治经济形势的变化相对应，社会保障制度的发展变化可以大致分为三个阶段：1949 年到 1957 年，是社会保障制度的创建阶段；1958 年到 1966 年，是社会保障制度的完善发展阶段；1966 年到 1976 年是社会保障制度的停滞倒退阶段。

1. 传统社会保障制度的沿革

中国共产党在未取得全国政权之前，在革命根据地就实施过保护劳动者的保障制度，如 1931 年在中央苏区颁布的《中华苏维埃共和国劳动法》；1940 年前后各革命根据地颁布的《陕甘宁边区劳动保护条例》、《苏皖边区劳动保护条例》、《晋、冀、鲁、豫劳动保护条例》；1948 年东北行政区颁布的《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》等等。在此基础上，新中国成立不久就颁布了《劳动保险条例》，在全国范围内逐步建立起了以国家保障为主要方式，以全民所有制单位职工为主要对象，以企业和机关事业单位为基本管理层次的社会保障制度。

当时，新中国面临着百年战乱后百废待举的局面。旧中国遗留下来的经济萧条、通货膨胀、工人失业等问题十分严重。政府在集中人力、财力、物力进行大规模经济建设的同时，颁布实施了一系列社会保障法律法规，对保障职工生活、稳定职工情绪、继而调动职工的社会主义建设积极性起了巨大的作用。1951 年 2 月颁布了《劳动保险条例》，具体规定了职工在疾病、伤残、死亡、生育以及养老等方面可以享有的保险待遇。考虑到当时多种所有制经济形式并存的情况，《劳动保险条例》在制定实施范围时是从企业职工人数出发的，没有局限于企业的所有制性质。该条例规定，开始只在 100 人以上的国营企业、公私合营、合作社营的工厂、矿场及附属单位和铁路、航运、邮电三个产业的各企业、附属单位实行。暂不实行《劳动保险条例》的企业，则可以采取由企业行政或资方与工会协商、签订集体合同的方式，规定适当的保险待遇。《劳动

保险条例》除失业保险外，对养老、工伤、疾病、生育、遗属等保险项目都做了具体规定，构筑了中国社会保险制度的基本框架，是中国社会保障制度建设的重大举措，成为其后半个世纪内中国社会保障制度发展演变的源头。

1953年1月，政务院根据当时恢复国民经济任务基本完成，国家开始社会主义建设的情况，修订了《劳动保险条例》，劳动部颁布了《劳动保险条例实施细则修正草案》。与1951年的《劳动保险条例》相比，修订后的条例和实施细则草案把实施范围扩大到一般工厂、厂矿和交通事业的基本建设单位、国营建筑公司；同时提高了部分劳动保险项目的待遇水平。还规定合作社经营的工厂、矿场及其附属单位按国营企业办法，实施劳动保险待遇，后来许多社会保障方面的法规规定集体企业参照国营企业执行，可以说是这一条款的摹本。1956年，在国民经济进一步好转的情况下，企业社会保险的实施范围扩大到商业、外贸、粮食、供销合作社、金融、民航、石油、地质、水产、国营农场、造林等13个产业和部门，社会保险覆盖了当时各类企业职工的94%。

在企业社会保险建立的同时，适用机关事业单位的社会保险也逐步建立起来。如1952年政务院颁布的《关于对人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》、1955年国务院颁布的《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》、1956年颁布的有关女工保护条例等，使养老、疾病、死亡、生育等主要社会保险项目基本建立起来。

此外，在社会救济、社会福利和优抚安置等方面也有一系列的制度建设。如1950年内务部公布的有关革命军烈属优抚工作的5个条例、1950年颁布的《工会法》中对工会在改善职工福利方面的有关规定、1956年全国总工会颁布的《职工生活困难补助办法》、1957年国务院发布的《关于职工生活方面若干问题的指示》，等

等。到 1957 年末，中国社会保障制度建设取得了重大进展，社会保险和社会救济、社会福利、优抚安置等一系列法律法规都基本建立起来，对当时保障职工权益、稳定社会生活、促进社会主义建设起了重要的作用。这一阶段，存在的主要问题是确定具体政策时，有不少是从原则或教条出发，有的因经验不足，照搬了苏联的做法，与中国的实际情况脱离，有许多不切实际的地方。

1957 年到 1965 年是传统社会保障制度发展和完善时期。其间虽然受到“大跃进”和“三年自然灾害”的干扰，总的看社会保障制度还是不断发展和完善的。这一阶段，中国社会保障制度建设基本遵循 50 年代初期建立社会保障制度时确定的原则，但在一些方面做了更符合中国实际的改变。

在养老保险方面，1958 年国务院通过了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，制定了职工因工作致残完全丧失劳动能力后退休的待遇；增加了因身体衰弱经医生证明可以提前退休的规定；适当放宽了退休的一般工龄；对有特殊贡献职工的退休待遇提高 5%；进一步把退休制度扩大到供销合作社和部队无军籍职工。此外，1958 年国务院还制定了《关于工人职员退职处理的暂行规定》，统一了工人和职员的退职条件和退职待遇标准。

在医疗保险方面，1965 年中央在批转卫生部党组《关于把卫生工作的重点放到农村的报告》的批示中指出：“公费医疗制度应当适当改革，劳保医疗制度也要适当整顿。”其后，卫生部和财政部发出了《关于改进公费医疗管理问题的通知》，劳动部和全国总工会发出了《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》。这两个文件开始着手解决传统医疗保险存在的严重浪费问题，规定看病要收挂号费，营养滋补药品费用一般自理，职工因工负伤和因职业病住院本人要负担膳费等。另外，1963 年，国务院在批转劳动部的有关报告中，对硅肺病人的生活待遇和保险福利等做了具体规定。

在精简下放职工的安置方面，1962年国务院颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》，规定凡精简下来的老弱残职工，符合退休条件的作退休安置，不符合退休条件的作退职处理。对家庭生活有依靠者，发给退职补助费，家庭生活无依靠的，由当地民政部门按月发给相当本人原工资的40%的救济费。同时对大量大跃进时期从农村招收的工人也采取了精简回乡的措施，规定了相关的待遇。这些措施，对缓解60年代初期的严重经济困难起了积极作用。

在社会福利和社会救济、优抚方面，1963年将国家机关工作人员的福利费从1958年按工资总额的1%提取提高到2%；60年代初期，国家有关部门要求整顿安置残疾人员的福利工厂；1962年内务部和财政部颁发了《抚恤、救济费管理使用办法》对合理使用抚恤、救济费起了很大作用；1965年国务院发出通知，要求对精简回乡的职工进一步做好生活困难救济工作；等等。

1966年到1976年是新中国历史上的特殊时期。其间极左思想横行，中国的政治、经济、文化和社会生活各方面都遭到了严重的破坏。社会保障事业也不例外，经历了长达十年的停滞、破坏阶段。一是各项管理机构被撤消，如当时负责职工社会保险事务的工会被停止活动，负责社会保障行政管理的劳动部、民政部、卫生部 and 人事部门长期处于瘫痪状态，社会保障工作基本无人管理；二是建国以来建立的各种社会保障法律法规和制度实际被废止，有的被批判为资本主义，有的被批判为修正主义，社会保障工作无章可循；三是退休费用的社会统筹被取消，1969年财政部颁发《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》规定：“国营企业一律停止提取劳动保险金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支在营业外列支。”从此逐步形成了“企业自保”的格局，社会保险的统筹调剂、社会共济职能难以发挥，致使中国社会保障事业倒退。

2. 传统社会保障制度的弊端

现在回顾中国计划经济体制下的社会保障制度，既要肯定 20 世纪 50 年代和 60 年代初这一制度所发挥过的积极作用，更要清醒地认识到，传统社会保障制度是计划经济的产物，在中国确定了从计划经济转向社会主义市场经济的方向后，传统社会保障制度的弊端日益显露。这些弊端可大致归纳为以下四个方面。

(1) 覆盖范围狭窄。从所有制角度看，建国初期社会保障制度的覆盖面并不狭窄，但工商业社会主义改造完成后，社会保障的覆盖面就主要集中在全民企业了。20 世纪 60 年代中期以后，在“以阶级斗争为纲”的左倾思想指导下，私营企业不复存在，个体工商业被当作“资产阶级的尾巴”割掉。在这种政治经济背景下，传统社会保障的覆盖范围，必然也只能主要局限于国有企业和部分集体企业。改革开放以来，私营企业、个体经济组织和外商投资企业以及各种混合所有制企业迅速发展，现在已经明确非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，再把社会保障覆盖面局限在国有企业和部分集体企业，显然不适应多种经济成分共同发展的需要，也不利于劳动者在不同所有制之间流动，更不利于国有企业同其他经济类型的企业平等竞争。

(2) 保障层次单一。计划经济下的分配理论认为，职工工资中不包含社会保障的费用，养老、医疗等社会保障费用是被国家在确定职工工资前就扣除了的，社会保障费用自然应当全部由国家或国家通过国有企业来承担。马克思在《哥达纲领批判》中指出，社会主义社会从国民收入中扣除用于扩大再生产的积累基金、为应付意外情况如自然灾害的准备基金这两项后的剩余部分形成消费基金。而消费基金中还要再扣除与生产非直接有关的一般管理费、国防费用、无劳动能力的社会成员的生活保障基金、满足社会普遍需要的医疗、教育等基金这四项，最后剩余才是职工个人消费

基金，即后来我们所说的职工工资奖金。所谓按劳分配，是指国民收入作了 6 项扣除之后的个人消费基金而言，它并不包括社会主义制度下分配方面的全部关系。一定数量的社会财富是通过社会消费基金提供给社会成员的。社会消费基金的分配特点是社会全体成员，均可以从社会消费基金中得到自己应得的养老、医疗、残疾、遗属以及教育等福利，而且是免费的。但事实证明，职工不投保，社会保障费用都是国家支出，长期这样搞，职工必然缺乏自我保障意识和费用节约意识，造成社会保障支出，例如药品等支出的严重浪费。此外，这种单一国家保障的模式还难以避免由高度中央集权带来的种种问题，如国家负担过重、平均主义盛行、运转机制僵化等。

(3) 缺乏社会共济。本来国家保障方式是在全社会分担社会保障的风险，应当说共济性很强。之所以 60 年代中期形成的“企业自保”可以维持多年，就是在计划经济条件下，国有企业是政府机构的附属物，盈利上缴国家，亏损政府补贴，企业吃国家的“大锅饭”。国有企业的社会保障负担最终还是国家的负担，只不过是由企业代为管理这部分资金，国家仍然起着在盈利和亏损企业之间调剂社会保障费用余缺的作用。但是，随着国有企业改革的深化，企业成为自主经营、自负盈亏的经济组织，“企业自保”就会造成新老企业间社会保障负担畸轻畸重，亏损企业无法保证职工的基本社会保障待遇。至今许多困难企业的职工报销不了医药费，在差额拨付养老金的企业拖欠养老金，还是企业自保的弊端没有根本解决。与此同时，一些带有垄断性质的行业或企业却可以利用“企业自保”的旧机制过分提高本企业、本行业职工的各种社会保障待遇水平。这就使得本来应当通过社会保障共济作用加以缩小的工资分配差距，由于行业或企业间社会保障待遇水平悬殊而进一步扩大了。这违背了国家举办社会保障事业的初衷。此外，保障费用和管理服务工作由企业承担，促成企业办社会，影响

企业集中力量从事生产经营。

(4) 保障项目不全。社会保障应当包含哪些项目，各国并不一致。国际劳工组织 1952 年通过的《社会保障最低标准公约》对医疗、疾病、失业、养老、工伤、生育、残疾、遗属和家庭津贴等 9 个项目做出了规定，应当说，这些是最基本的社会保障项目。中国的社会保障项目比这一国际公约更宽，如包括了社会救济、优抚安置、社会福利等。可是，长期以来中国社会保障中缺少失业保险项目，这不仅使中国社会保障体系不全，更重要的是在社会经济生活方面造成了严重的后果。尽管刚刚建国的时候，1950 年政务院曾发布过有关救济失业工人的暂行办法，但那只是针对旧中国遗留的失业工人而言。由于传统的社会主义政治经济理论认为计划经济条件下不存在失业，当 50 年代中期中国社会主义建设取得了巨大成就，城镇失业问题得到缓解之后，1957 年中国宣布消灭了失业之后 20 多年里，虽然也发生过 60 年代初和 70 年代末、80 年代初的严重“就业问题”，失业一词却从没有被用来描述中国经济现象。传统的社会保障体系中没有失业保险，一方面使国有企业职工增易减难，逐步积累起大量的冗员，至今是国有企业的沉重负担；另一方面使职工形成终身就业的观念，缺乏自我择业的意识，至今仍成为国有企业职工下岗分流的思想障碍。

(二) 中国社会保障制度改革的目标和原则

1976 年十年动乱结束，经过短暂的徘徊，1978 年党的十一届三中全会确定了改革开放的方针政策，中国的政治、经济形势从此发生了根本性的变化。改革最早从农村起步，1984 年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》，开始了以搞活国有企业为中心环节的经济体制改革，社会保障体制的改革

也相应提到议事日程。20年来，中国社会保障体制改革大致可以分为两个阶段：第一阶段从1978年党的十一届三中全会到1992年党的十四大，是社会保障制度改革的探索时期。其特点是：主要作为国有企业改革的配套措施，在关系国有企业改革的各单项项目上分别进行了探索；改革的指导思想局限在计划经济与市场调节相结合的框架内。第二阶段自1993年至今，是社会保障制度改革取得突破性进展时期。其特点是：在继续为国有企业改革搞好配套的同时，明确了社会保障制度是构筑中国社会主义市场经济框架的五大体系之一；在社会保障项目单项改革继续深化的同时，初步形成了中国社会保障制度改革的总体框架；改革的指导思想明确为建立适应社会主义市场经济的社会保障体系。

1993年党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出建立社会主义市场经济体制的基本框架为：一是坚持以公有制为主体、多种经济成分共同发展的方针，建立现代企业制度；二是建立全国统一开放的市场体系；三是转变政府管理经济的职能，建立以间接手段为主的完善的调控体系；四是建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度；五是建立多层次的社会保障制度，促进经济发展和社会稳定。十四届三中全会的决定第一次把社会保障体制改革作为建立社会主义市场经济体制的重要方面提了出来，开创了中国社会保障体制改革的新阶段。

1. 社会保障制度改革的目标

中央确定的社会保障改革的目标是：以社会保险制度改革为重点，到本世纪末，基本建立起资金来源多渠道、保障方式多层次、权利和义务相对应、管理和服务社会化的完整的社会保障体系。

以上改革目标的针对性是很强的。其中“资金来源多渠道”，是针对过去社会保障费用由国家单方负担而言；“保障方式多层

次”，是针对过去各种保障项目都只有国家单一保障层次而言，特别是在养老、医疗等主要保障项目中，没有区分国家强制实施的基本保障和企业自愿实施的补充保障以及个人的储蓄性保障；“权利和义务相对应”是针对过去职工个人不管贡献大小，都享有大致相同的保障水平而言；“管理和服务社会化”则是针对过去企业办社会而言；“完整的社会保障体系”概括了以上的有关问题。同时也有社会保障项目应当齐全、覆盖面应当广泛的含义。至于“以社会保险制度改革为重点”，则指出了近期重点推进的工作。

2. 社会保障制度改革的原则

近年来，按照改革的目标、还逐步探索、明确了社会保障体制改革的基本原则。对于基本原则有不同的表述，一般说，有以下几项：

(1) 社会保障水平与经济发展水平相适应。过去中国实行的是“低工资 高福利”当然这是指的相对水平而言，但其中的“高福利”就不符合中国现阶段的经济状况。现在一些西方国家已经被福利病缠身，有识之士在 20 世纪 60、70 年代就指出了这一问题，但改变业已形成的高福利制度并非易事，对竞选人来说，向民众许诺高福利待遇，可能多得选票，其结果必然是政府不堪重负，同时养了懒人，滋生惰性。80 年代以来，多数西方国家被迫改革过高的社会保障体制，进展却相当艰难。国外的经验教训和中国计划经济体制下平均主义高福利的弊端都说明，对国家强制实施的社会保障项目来说，中国这样一个处在社会主义初级阶段的发展中国家，只能保证最基本的需求。

(2) 社会公平原则与市场效率原则相结合。传统理论认为，社会保障支出是国家对国民收入的二次分配，一次分配要讲效率，二次分配要讲公平。中国的改革实践以及一些西方国家社会保障目前面临的困境表明，在社会保障的主要项目上也应引进一定的

效率原则，改变过去把所有社会保障项目都作为二次分配的作法。例如中国在养老、医疗这两个最大的社会保障项目上实行社会统筹和个人账户相结合的制度，社会统筹支出部分体现公平，而个人账户按职工本人工资为基数设计，个人要缴费，就体现了一次分配的延续，包含有效率原则。当然，有的社会保障项目，如最低生活保障，还是国家出钱，主要体现公平原则。

(3) 行政管理职能与基金收缴营运相分离。政府行政职能和保障基金的营运管理要分开，执行机构和监督机构应当分设。行政管理部门主要管政策、管制度，不应直接管理和营运社会保障基金。社会保障基金的营运管理应当由社会机构依法经办，同时接受政府和社会监督。这实际上是政事分开原则在社会保障事业方面的体现。计划经济下形成的行政部门集决策、管理、营运、监督于一身的做法，难以形成有效的制约机制。一些地方社会保障基金被挪用、滥用的原因之一，就是缺乏必要的制约机制。

(4) 城镇保障制度与农村保障制度相区别。中国目前城乡差距较大，在较长时期内仍会保持二元经济格局。农村的基本生产方式是家庭联产承包，家庭是主要的生产单位和保障单位，而城镇职工则主要靠工资生活，家庭的保障作用已经相当脆弱。因此，在保障形式、保障项目、保障水平等方面，城乡应当有所区别。在农村，应以家庭保障为主，同时根据农村生产方式的变化，有步骤地发展社会保障项目。在城市则应加大社会保障改革的力度，尽快建立健全社会保障体系。

(5) 社会保险和商业保险合理分担风险。在多层次社会保障体系中，社会保险是政府强制实施的，应当覆盖社会所有劳动者，并只能提供最基本的保险水平。商业保险一般遵循自愿原则，可以在企业补充保险和个人储蓄性保险方面发挥重要作用。商业保险比较灵活，保险的水平可以按投保者的要求有所区别，这样有利于体现不同地区、不同行业、不同企业以及不同职工之间的差别。

只有商业保险得到应有的发展，过去国家包揽过多、保障水平不分层次的问题才能真正解决。改革初期，曾经发生过一些部门或某类企业的社会保险是由社会保险机构经办还是由商业保险公司经办的争论，其原因就在于没有区分基本保险与补充保险的不同层次。社会保险和商业保险不应当相互争抢“地盘”，而应当在维护社会稳定的安全网络中发挥各自所长。

（三）社会保障制度建设的基本框架

近年来，社会保障理论研究取得的重大进展是初步构筑了具有中国特色的社会保障体系框架。这一框架大致由三部分组成：

由国家财政支撑的保障项目

其中主要包括国家立法强制实施的社会救济、社会福利、优抚安置三项。社会救济的目标是扶危济困，救助社会脆弱群体，其对象是无工资来源和低收入的社会群体，近年来对城市救济对象逐步实行按最低生活保障标准进行救济，取得了很好的社会效果。优抚安置属于国家特殊保障，对象是对国家和人民有功的人员，一般指军烈属、伤残军人、退伍义务兵、志愿兵等。社会福利保障的对象是无依无靠的孤老残幼、精神病人等。通过社会福利院安置没有家庭生活来源的老人和幼儿，通过社会福利企业安置有部分劳动能力的残疾人是中国当前社会福利的主要内容。

社区服务也被列入国家财政支撑的社会保障项目。但是，考虑到社区服务将来的发展方向是综合的，如在社区提供养老、医疗的许多基本服务项目，可能把社区服务作为一种提供社会保障服务的基本手段更恰当。

2. 主要项目由国家、企业、职工三方负担的社会保险

社会保险项目由国家法强制实施，是社会保障体系的主体部分。在中国目前包括养老、失业、医疗、工伤、生育保险五项。这五项中，养老保险和医疗保险实行社会统筹和个人账户相结合，失业保险企业和职工都要缴费，这三个最重要的社会保险项目是国家、企业、职工三方负担的，工伤和生育保险职工个人不缴费。其中养老和医疗的覆盖范围最广，应当覆盖全体劳动者；基金数量最大，占社会保险基金 90% 占整个社会保障项目的 70%~80%。管理最复杂，都实行了个人账户和社会统筹相结合的原则，而个人账户积累、记账等管理要落实到每一个参保职工。养老、医疗和失业保险还直接关系国有企业改革，关系劳动者的切身利益，是当前社会保障制度改革的重点。

关于住房制度改革是否列入社会保险改革范围的问题，目前还有不同看法。一种观点认为住房关系职工的基本生活条件，住房制度改革是社会保险制度改革的一个重要项目。一种观点认为就整体住房制度改革来说，要解决的问题是把过去国家、国有企业的住房负担逐步理入职工工资，从福利分房转到以商品价购房、租房。这是一种住房制度的变革，只有对少数低工资者的住房补贴才是社会保障的范围，并应列入最低生活保障项目。

3. 由企业和个人出资的企业补充保险和个人储蓄性保险

企业补充保险和个人储蓄性保险一般遵循自愿原则，国家给予一定的政策优惠。按照国际经验，这类保险项目主要委托商业保险公司经办。此外，非盈利性的社会互助保险等也是对社会保险的一种补充形式。

以上这种分类和界定，借鉴了国际经验，立足于中国实际，既

不同于西方福利国家政府包揽过多、财政不堪重负的传统社会保障模式，又不同于一些实行强制储蓄、缺少共济的全积累公积金模式，为中国社会保障制度改革构筑了理论基础。

在社会保障制度改革的目标、原则指导下，中国正在逐步构筑较为完整的社会保障体系。20世纪90年代以来，结合国有企业改革和社会稳定的需要，政府明确把社会保障制度改革的重点放在养老、医疗、失业保险和社会救济四个方面。近年来，这四项改革取得了突破性进展，同时也带动了其他项目的改革，促进了社会保障制度的整体建设。

二、职工养老保险制度改革

养老保险制度是社会保障体系中最重要项目之一。新中国在建国之初就建立了养老保险制度，1978年改革开放后，社会保障制度的改革也最早从养老保险制度开始。概括说，中国的养老保险制度改革要解决两大问题：一是计划经济体制下建立起来的传统养老保险制度不适应社会主义市场经济要求的问题；二是现收现付模式难以适应中国迅速到来的老龄化问题。经过20年的改革探索，中国的企业职工养老保险制度已经改变了过去国家单一保障模式，基金的筹集实行了国家、单位和个人三方负担，基金模式从现收现付转向部分积累，并在基本保险中实行个人账户和社会统筹相结合，将社会公平和激励效率结合起来，同时探索建立多层次养老保险体系，发挥商业保险的作用，使企业职工养老保险制度改革在市场取向和抵御老龄化风险方面都取得了突破性进展。机关事业单位职工的养老保险制度改革相对滞后，一些地区进行了探索，但还没有形成统一的方案，从全国来说，基本上沿用过去的办法。1998年，劳动和社会保障部成立后，统一管理城镇职工的养老保险，机关、事业单位职工养老保险制度改革加快，并将同企业职工的养老保险有机衔接。

（一）传统养老保险制度

1. 传统养老保险制度的建立

在旧中国，除了一些外商企业、官办企业和个别民族资本主义企业有一次性退休待遇外，广大劳动者没有养老保险待遇。但在中国共产党领导的解放区，曾陆续颁布过一些含有社会保险内容的劳动法规，对年老、残废优恤金、家属丧葬费等做过规定。1948年1月全国胜利前夕，中国共产党召开的六次全国劳动大会上提出“在工厂集中的城市或条件具备的地方可以创办劳动的社会保险”。新中国成立不到两年，国家在财政经济还比较困难的情况下，1951年2月5日政务院第73次会议批准并颁布实施了《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》对企业职工年老退休、疾病、伤残、死亡、生育等都做出了给予必要物质帮助的规定。1953年1月2日政务院对《劳动保险条例（草案）》做了修正，并公布实施。这是中国企业实施劳动保险制度的第一部基本法律。

（1）对企业职工退休条件和养老待遇做出了规定。《劳动保险条例》规定了职工的退休条件和相应的劳动保险待遇：①一般职工男年满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年的可享受养老保险待遇。

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。③从事有害健康的化工、兵工工作的，退休年龄男职工提前5年，女职工提前10年，工龄一年按一年零六个月计算。④职工的养老金待遇，按其工龄长短，为本人标准工资的35%~60%。

（2）对企业职工养老保险保险费的征集、支付、执行、监督等

做了规定。当时规定，劳动部为全国企业劳动保险业务的最高监督机关，负责督促检查劳动保险金缴纳和业务的执行，处理有关劳动保险的申诉。中华全国总工会为全国企业劳动保险事业的最高领导机关，统筹全国劳动保险事业，督促所属各地方工会组织，各产业工会组织有关劳动保险事业的执行，审核并汇编劳动保险基金的收支报告表，每年编造劳动保险金的预算、决算、业务计划书，并送劳动部、财政部备查。1954年国务院发出《关于劳动保险业务移交工会统一管理的联合通知》，决定把整个企业劳动保险收支管理由中华全国总工会负责，劳动部负责企业劳动保险有关政策、法规的制订颁布实施。各基层工会委员会为执行劳动保险业务的基层单位，企业职工的劳动保险金一部分由企业直接支付，一部分按工资总额的3%由全国总工会统筹。

中国的企业职工养老保险制度是1951年建立起来的，据有关资料记载，1952年享受养老保险的企业职工为2万人。此外，1950年到1955年底，政务院及其主管部门陆续颁布7个单行条例、办法对国家机关、党派团体、事业单位工作人员的退休、退职、伤亡抚恤等待遇做出规定，初步建立了国家机关工作人员包括退休养老的社会保险制度。

2. 传统养老保险制度的演变

1953年到1965年是职工养老保险制度发展完善时期。1953年原政务院对《劳动保险条例》进行了修改根据国民经济发展和国家财政的收支情况，将养老金标准酌情提高到职工标准工资的50%~70%。其中本企业工龄满5年不到10年的，为本人工资的50%本企业工龄满10年不到15年的为60%本企业工龄为15年及其以上的为70%。

1958年国家对原《劳动保险条例》做出修改发布了《国务院