

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 084-20190925

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由孙永勇撰写的《中国基本养老保险基金运行评价（2018）》。该文已在《经济研究参考》2019年第14期公开发表。如引用，请注明上述期刊出处——编者。

### 中国基本养老保险基金运行评价（2018）

孙永勇

华中师范大学公共管理学院

中国社会科学院世界社保研究中心

Email: [yongyongs@126.com](mailto:yongyongs@126.com)

**摘要：**从2017年政府基本养老保险工作重点看，既强调了政策的连续性，又试图取得一些突破。而从参保人数看，基本养老保险制度已经进入低速、稳定发展时期。从2017年基本养老保险基金收支情况看，当年基金运行状况略有改善。但是，基本养老保险基金运行面临的挑战依然严峻，收入增长面临风险，支出增长速度不久将会快速上升，而划转国有资本充实社会保障基金的力度和速度都显然远远不够，基金的投资运营和监管也还存在着一些比较严重的问题。这就要求尽快采取有针对性的措施以应对挑战，保证基本养老保险基金运行继续保持良好状态。

**关键词：**基本养老保险基金；改善；挑战；对策

十九大报告为进一步深化社会保障改革指明了方向——按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。在基本养老保险制度建设方面，虽然十九大报告主要强调了全面实施全民参保计划、建立全国统一的社会保险公共服务平台和尽快实现养老保险全国统筹，但是基本养老保险基金运行状况仍然会成为社会关注的重点。在目前基本养老保险已经进入低速发展的情况下，更有必要随时关注它面临的各种问题。本文利用 2017 年的有关资料，分析了基本养老保险基金的运行状况，剖析它面临的挑战，并提出了有针对性的政策建议。

## 一、2017 年的政策重点与参保状况

### （一）2017 年政府工作重点解读：基本养老保险政策稳中有变

曾经长期存在的有关基本养老保险制度改革的激烈争论在 2017 年似乎沉寂下来。但政府继续推进基本养老保险改革并没有停止，一方面继续在落实已有的相关政策，另一方面制定了新的政策。基于“稳妥”，2017 年政府在这方面工作重点聚焦于以下几个方面：

#### 1. 继续推进基本养老保险制度整合。

中央政府早已认识到了基本养老保险制度“碎片化”的危害性，这些年来制定了一系列政策措施，努力推进制度整合，提高统筹层次。2017 年这方面的工作主要有：

**第一，进一步推进机关事业单位基本养老保险的并轨工作。**2015 年，国务院发布了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，正式开启了机关事业单位基本养老保险并轨的大幕。几年来，各地的并轨工作基本上是按部就班地平稳推进，但也有一些亟需解决的问题凸显出来，其中比较突出的一个就是机关事业单位基本养老保险与其他养老保险的衔接问题。基于此，2017 年初，人力资源和社会保障部就颁布了《关于机关事业单位基本养老保险关系和职业年金转移接续有关问题的通知》（人社部规〔2017〕1 号）和《机关事业单位基本养老保险关系和职业年金转移接续经办规程（暂行）》，确定了机关事业单位基本

养老保险关系和职业年金转移接续的基本原则和主要政策，统一规范相关业务的经办流程，确保转移接续衔接顺畅，从而便于基本养老保险参保人员在机关事业单位之间、机关事业单位与企业之间流动就业。

**第二，巩固职工基本养老保险省级统筹。**职工基本养老保险一开始基于客观情况而采用了县市统筹，由此带来了统筹层次过低的一系列问题，影响了制度的可持续健康发展。鉴于此，提高统筹层次成为完善职工基本养老保险制度的要务之一。中央制定了一系列政策以促进各地先实现省级统筹，特别是原劳动保障部、财政部于 2007 年下发了《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》（劳社部发〔2007〕3 号），有力地推动了各地将城镇职工基本养老保险统筹层次从原来的县市级提高至省级。但是，到 2017 年为止，许多省份还没有实现真正意义的省级统筹，或者说，省级统筹还没有做到位，还存在政策不统一、管理不规范等问题。为了巩固省级统筹，人力资源和社会保障部、财政部于 2017 年 9 月颁布了《关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》（人社部发〔2017〕72 号），主要强调了以下几个方面：一是要求各地在基本养老保险制度、缴费政策、待遇政策、基金使用、基金预算和经办管理实现“六统一”的基础上，积极创造条件实现全省基本养老保险基金统收统支，全省（自治区、直辖市）所有地区都要尽快被纳入省级统筹范围，执行全省（自治区、直辖市）统一政策。二是要求各地要严格按照国家统一规定执行基本养老保险费率政策，不得自行调整费率；全省应执行统一的费率政策，目前企业职工基本养老保险费率尚未统一的省份，要制定过渡措施，最迟 2020 年实现全省费率统一。三是要求各地按照国家规定，统一基本养老保险单位缴费基数和个人缴费基数核定办法，并健全工作机制，夯实缴费基数。四是要求待遇水平各地要严格执行国家统一的待遇政策，严格调控养老待遇水平，不得自行出台待遇政策或将统筹外项目纳入基本养老保险基金支付范围。五是要求各地在不断完善省级预算制度的基础上，加强对基本养老保险基金的统一调度使用。这些政策切中了职工基本养老保险省级统筹中存在的主要问题，对于夯实省级统筹，为实现基础养老金全国统筹做准备，将产生重要作用。

**第三，提出将实行中央调剂金制度。**从 2010 年 2 月底的十一届全国人大常委会第十三次会议提出养老金全国统筹以来，有关职工基础养老金全国统筹的讨

论逐步形成了共识，并在一些重要文件中得以体现。然而，真正指明中国将通过建立中央调剂金制度，从而为实现职工基础养老金全国统筹做准备是在 2017 年。2017 年 3 月，国务院在《关于 2016 年中央和地方预算执行情况与 2017 年中央和地方预算草案的报告》中明确指出：“在推进各项相关改革工作的基础上，研究制订基本养老保险基金中央调剂制度方案。”在 2017 年 10 月党的十九大报告再次强调，要尽快实现基本养老保险的全国统筹，先实行基本养老金中央调剂制度，从而在不同地区之间均衡养老保险负担。由此，中央调剂金制度建设被摆上了重要的议事日程，也为下一步中央调剂金制度建设指明了方向。

## 2. 在基本养老保险基金收入管理上动作频频。

为了增加基本养老保险基金收入，中央政府在强化征缴力度以提高征缴收入、大幅度提高财政补贴额度之外，还采取了一些其他措施，主要包括：

第一，继续加大力度划拨国有资产充实社保基金。在我国职工基本养老保险上世纪末的制度转型过程中，国家没有解决历史负债的偿还问题，加上人口老龄化等各种因素的影响，职工基本养老保险基金预计将出现重大资金缺口。随着经济社会发展和人口老龄化加剧，基本养老保险基金支付压力不断加大，一些省份已经出现了基金收不抵支的情况，为充分体现代际公平和国有企业发展成果全民共享，提升职工基本养老保险财务可持续性，国家决定划转部分国有资本充实社保基金，并从 2001 年开始先后出台了三个重要文件——《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》（2001）、《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》（2009）和《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》（2017）。2017 年的方案凸显了政府已经充分认识到问题的紧迫性，它不仅将中央和地方国有及国有控股大中型企业、金融机构都纳入划转范围，而且将划转比例统一规定为企业国有股权的 10%，而且对进一步划转持开放态度。该方案在划拨承接方面规定，划转的中央企业国有股权由国务院委托社保基金会负责集中持有，条件成熟时，经批准，社保基金会可组建养老金管理公司，独立运营划转的中央企业国有股权；而划转的地方企业国有股权，将有地方国有公司持有并运营。方案还提出了划转范围内企业实施重大重组、探索建立对划转国有股权的合理分红机制等三项配套措施。通过划转部分国有资本充实社保基金，兼顾了基本养老保险制度改革和国有企业改革，有利于保障和改善民生。

**第二，继续推进基本养老保险基金投资运营。**基本养老保险基金的投资运营是促进基金保值增值的核心环节，对于基本养老保险制度长期可持续发展至关重要。自 2015 年 8 月国务院颁布《基本养老保险基金投资管理办法》以来，推进各地基本养老保险基金委托全国社保基金理事会管理的工作一直在进行着。到 2016 年底，在全国社保基金会所管理的 19492.34 亿元基金权益中，个人账户基金权益为 1181.22 亿元，地方委托资金权益 2263.45 亿元<sup>1</sup>。2017 年，地方基本养老保险基金委托全国社会保障基金理事会管理工作取得了重要进展。截至 2017 年末，全国社会保障基金理事会已经先后与广西、北京、河南、云南、湖北、上海、陕西、安徽、山西 9 个省（区、市）签署了基本养老保险基金委托投资合同，合同总金额 4300 亿元，委托期限均为 5 年，均采取了承诺保底收益合同版本，实际到账资金 2731.5 亿元<sup>2</sup>。对各地具体情况加以分析，确定促进地方基金委托投资的重点地区，并提高监管力度与监管水平，建立良好的投资绩效考核体系，将有利于进一步推进这项工作的稳健开展。

**第三，统一和规范职工养老保险个人账户记账利率。**长期以来，基本养老保险个人账户基金记账利率一直是银行存款利率，这种把长期资金当作短期资金记账的方法是造成基金收益受损的一个重要原因，一直颇受诟病。2017 年，政府在政策制定上迈出了重要一步，人力资源和社会保障部、财政部于当年 4 月份联合印发了《统一和规范职工养老保险个人账户记账利率办法》，明确了职工基本养老保险个人账户记账利率和职业年金个人账户记账利率的确定办法。按照该办法，2016 年和 2017 年个人账户的记账利率分别为 8.31% 和 7.12%，远高于同期的银行定期存款利率。这一新规定彻底扭转了基本养老保险个人账户基金收益率过低的不合理局面，也有助于提升参保人员对个人账户的信心。但是，这也为基金管理者带来了压力。如果出现基金管理所获得的收益率低于制度规定的记账利率的情况，也许政府将不得不出面弥补缺口。

### 3. 在养老金水平调整上更趋理性、规范

为了遏制养老金替代率不断下滑的趋势，防止一些老年人的生活水平大幅度下降，自 2005 年起政府每年都按照 10% 的幅度调整基本养老保险的养老金水平，产生了很好的社会影响。但是，2016 年的养老金增幅被调低至 6.5%，2017 年则

<sup>1</sup> 数据来源：《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告（2017 年度）》。

<sup>2</sup> 数据来源：《全国社会保障基金理事会基本养老保险基金受托运营年度报告（2017 年度）》。

进一步调低至 5.5%。这主要是考虑了以下几个因素：一是经过连续 11 年的 10% 左右的增幅调整，基本养老金替代率大幅度下滑的势头得到了一定的遏制；二是经济增长速度下降，带来的是在职职工的平均工资水平增长速度下降，而基本养老保险以在职职工的工资为缴费基数，其结果必然是基本养老保险基金征缴收入的增长速度也会随之下降；三是在新的经济增长环境下越来越多的企业难以承受沉重的社会保险缴费负担，降低保险费的呼声日高，费率如果被降低，也会影响基本养老保险基金征缴收入增长速度；四是随着人口老龄化的加速，未来基本养老保险基金的支付压力将越来越大，需要提前控制基金支出增长的势头等。因此，近几年养老金增幅的调整可以说是一种理性的政策选择，它考虑了可能影响基本养老保险基金财务状况的几个主要因素的现实状况，也意味着调整政策正机制化、规范化。

## （二）基本养老保险参保状况波澜不惊

截至 2017 年末，全国参加基本养老保险人数为 91548 万人，比上年末增加 2771 万人，增长率为 3.12%<sup>1</sup>。回顾从 2011 年到 2017 年基本养老保险参保人数的变化，可以发现，除了开头两年因城乡居民养老保险快速扩面带来的高增长外，后边 5 年的增速都不高。这说明，基本养老保险制度已经进入低速、稳定发展时期。从基本养老保险参保人数占全国总人口的比例看，从 2011 年到 2017 年，它提升了超过 20 个百分点，达到了 65.86%（参见图 1）。考虑到未满 16 周岁的人口数量有 2 亿多，年满 16 周岁的在校生也有几千万，两者之和应该在 3 亿以上，他们都不属于基本养老保险的覆盖范围，所以，基本养老保险应该覆盖却尚未覆盖的人口数量并不是十分大。但是，这并不意味着全民参保的目标很容易实现，因为那些尚未参保者往往是十分缺乏参保意愿或无法参保的人。

<sup>1</sup> 数据来源：2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

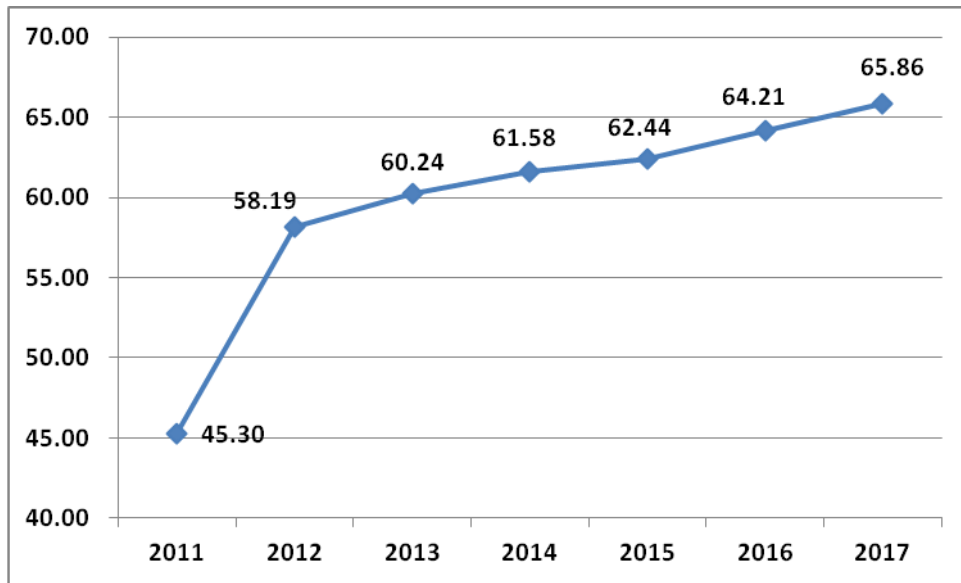


图 1 2011—2017 年基本养老保险参保人数占总人口的比例 (单位: %)

数据来源: 人力资源和社会保障部、国家统计局。

在城镇职工基本养老保险方面, 2017 年末的参保人数为 40293 万人, 比上年末增加 2364 万人, 增长率为 6.23%。其中, 参保职工和离退休人员的人数分别为 29268 万人和 11026 万人, 分别比上年末增加 1441 万人和 922 万人, 各自增长了 5.18%和 9.13%。后者的增长率比前者高接近 4 个百分点, 使得制度赡养率上升至 37.67%。在 2011 年到 2017 年期间, 城镇职工基本养老保险参保状况有所波动, 参保人数增速先是从 10.44%下降至 2015 年的 3.62%, 然后又有所反弹; 参保职工人数和离退休人数的增速也都呈现出类似的趋势。但是, 自 2012 年以后, 每年的离退休人数增速都快于参保职工人数增速, 这导致制度赡养率年年上升, 从 2011 年的 31.65%上升至 2017 年的 37.67%, 上升了大约 6 个百分点<sup>1</sup>。尤其需要注意的是, 在参加城镇职工基本养老保险的人员中, 农民工人数为 6202 万人, 虽然比上年末增加了 262 万人, 但增长率仅为 4.41%, 低于职工基本养老保险参保人数的增长率。考虑到前些年一些地方正是因为大量年轻农民工加入职工基本养老保险而遏制了其制度赡养率上升的势头, 预计未来这方面的作用将会减弱。此外, 2017 年执行企业制度参保人数为 35317 万人, 比上年末增加 1053 万人, 占城镇职工基本养老保险参保人数的 87.65%, 比上一年下降了 2.68 个百分点。<sup>2</sup>这主要是因为以个体身份参保人员等其他参保人员的数量仍然在以较快的速度增长, 但是, 由于这些群体的年龄结构也趋于老化, 因而未必有助于遏制

<sup>1</sup> 根据人力资源和社会保障部公布数据整理、计算。

<sup>2</sup> 数据来源: 人力资源和社会保障部、国家统计局。

职工基本养老保险制度赡养率上升的势头。

在城乡居民基本养老保险方面，2017 年末的参保人数 51255 万人，比上年末增加了 408 万人，增长率仅为 0.8%。实际上，城乡居民基本养老保险参保人数的增长率在 2011 年达到 48.18%，2012 年就急剧下降至 2.85%，此后的 5 年再也没有超过 1%。在城乡居民基本养老保险参保人数中，2017 年的实际领取待遇人数为 15598 万人，比上一年增长了 2.15%。在 2011 年至 2017 年期间，实际领取待遇人数增长率变化的趋势与参保人数增长率的变化趋势大致相同，但每年的绝对值都比后者要大一些，领取待遇人数占参保人数的比例逐年上升，从 2011 年的 27.3% 上升至 30.4%。<sup>1</sup>随着农村人口继续向城镇转移并加入城镇就业大军，部分人口从城乡居民基本养老保险制度转入城镇职工基本养老保险制度的趋势将继续下去，而人口老龄化的趋势也不可能扭转，因此，城乡居民参保人数低速增长且领取待遇人数所占比重逐年上升的趋势还会持续下去。而城乡居民养老保险与城镇职工基本养老保险直接的制度衔接、制度间公平等问题将会引起更多的关注。

## 二、2017 年基本养老保险基金运行状况

2017 年基本养老保险基金总收入达到了 46614 亿元，比上年增长 22.70%；其中，征缴收入为 34213 亿元，比上年增长 24.4%。全年基本养老保险基金总支出 40424 亿元，比上年增长 18.88%。基金总收入的增长速度快于基金总支出的增长速度，使得当期结余达到了 6190 亿元，而年末基本养老保险基金累计结存也高达 50202 亿元，比上年增长了 14.18%。<sup>2</sup>

### （一）职工基本养老保险基金运行状况有所改善

2017 年，城镇职工基本养老保险基金收入增速提高，基金支出速度减慢，当期结余增加，累计结余继续增长。具体情况如下：

#### 第一，征缴收入增速提高，财政补助增速下降，基金收入加速增长。

2017 年，城镇职工基本养老保险基金收入为 43310 亿元，比 2016 年增加了 8252 亿元，同比增长了 23.54%，增速提高了超过 4 个百分点。在 2011 年至 2017 年间，城镇职工基本养老保险基金收入仍然处于不断增长之中，特别是在 2014

<sup>1</sup> 数据来源：2011-2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

<sup>2</sup> 数据来源：2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。



年增长率达到 11.6% 的低点之后，已经连续 3 年加速增长。<sup>1</sup>其主要原因是征缴收入加速增长，财政补贴力度加大。

2017 年，城镇职工基本养老保险基金征缴收入为 33403 亿元，比 2016 年增加了 6635 亿元，同比增长了 24.79%，增速提高了超过 8 个百分点，这使得征缴收入占基金收入的比重从 2016 年的 76.35% 上升为 77.13%，扭转了之前连续多年下降的局面。作为城镇职工基本养老保险基金的主渠道，征缴收入增长率在 2014 年之后开始逐年提高，由 9.66% 到 2017 年的 24.79%，增速提高了 15.13 个百分点。需要注意的是，这种增速是城镇单位就业人员平均工资水平增速逐年下滑的情况下取得的，因而显得尤其难能可贵。这可能得感谢基本养老保险费征缴机构（包括人保系统和税务系统）近些年来在这方面投入了更多得人力和财力，加强了征缴力度（参见表 1 和图 2）。

2017 年，城镇职工基本养老保险基金所获得的财政高达 8004 亿元，比 2016 年增加了 1493 亿元，同比增长了 24.79%，增速回落了超过 5 个百分点。但是，这个增速仍然凸显了政府对基本养老保险的高度重视，因为 2017 年国家一般公共预算收入的增长率是 7.4%。在 2011 年至 2017 年之间，财政补贴一直以较快的速度增长，在 2016 年增速达到了 38.06%，而 2017 年的财政补贴额是 2011 年财政补贴额的 3.52 倍。财政补贴占基金收入的比重也从 2011 年的 13.45% 上升至 2016 年的 18.57%，2017 年只是稍微下降至 18.48%。考虑到人口老龄化加速、对降低基本养老保险费率的呼声日益高涨等因素，预计国家财政对职工基本养老保险基金的补贴还会在相当长一个时期内以较快的速度增长。

此外，在 2001 年高度增长 87.53% 之后，城镇职工基本养老保险基金其他收入（含利息等）的增速急剧下滑，虽然 2014 年有所反弹，但此后连续下滑至 6.97%（参见图 2）。这反映了这样一个客观事实：在近些年经济不断下行的大背景下，基本养老保险基金获得较高收益率的难度与日俱增。同时也提示我们，基本养老保险基金投资运营的步调需要加快，各种配套政策措施需要进一步完善。

<sup>1</sup> 数据来源：2011-2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

表 1 2011-2017 年城镇职工基本养老保险征缴收入、财政补贴情况

年份	征缴收入 (亿元)	征缴收入所占 比重 (%)	变动	财政补贴 (亿 元)	财政补贴所占 比重 (%)	变动
2011	13956	82.60	-0.19	2272	13.45	-1.11
2012	16467	82.33	-0.27	2648	13.24	-0.21
2013	18634	82.16	-0.17	3019	13.31	0.07
2014	20434	80.73	-1.43	3548	14.02	0.71
2015	23016	78.44	-2.29	4716	16.07	2.05
2016	26768	76.35	-2.09	6511	18.57	2.5
2017	33403	77.13	0.78	8004	18.48	-0.09

注释：表中所说的“变动”是指，前一列的“所占比重”的当年数值减去上一年数值之差。

数据来源：2011-2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

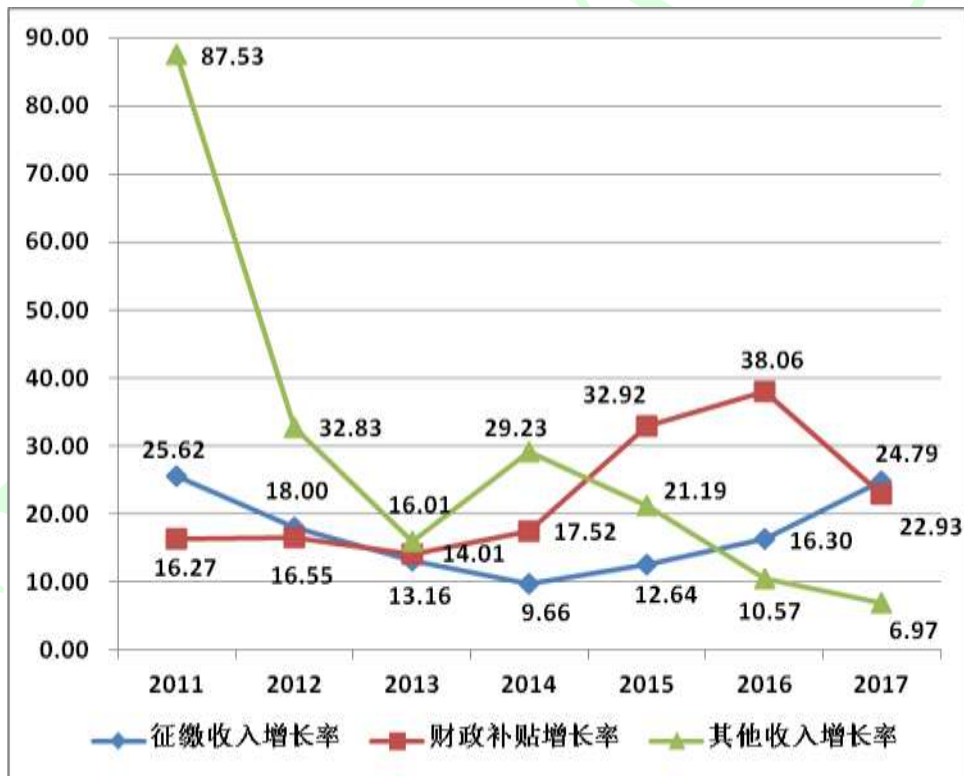


图 2 2011-2017 年城镇职工基本养老保险基金各个组成部分的增长率 (单位: %)

数据来源：2011-2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

第二，基金支出继续增多，但增速下降，征缴收入与基金支出之间的缺口有所缩小。

2017 年，城镇职工基本养老保险基金支出达到了 38052 亿元，比 2016 年同期支出增加了 6198 亿元，同比增长了 19.46%，增速下降了接近 4 个百分点。这

主要是因为国家调低了养老金水平的增幅。在 2011 年至 2017 年期间，城镇职工基本养老保险基金支出的增速虽然有所波动，但一直保持了较高的水平，年均增长率为 19.98%，使得 2017 年的基金支出达到了 2011 年基金支出的接近 3 倍（参见图 3）。在 2011 年至 2016 年期间，城镇职工基本养老保险基金征缴收入占基金支出的比重不断下滑，先是在 2014 年跌破 100%（即征缴收入不足以支付当年的开支，出现了缺口），随后在 2016 年达到 84.03% 的低点；不过，2017 年又反弹至 87.78%（参见图 4）。2017 年，征缴收入与基金支出的“缺口”由 2016 年的 5086 亿元减少为 2017 年的 4649 亿元。这说明，适度控制养老金水平增幅，会对控制基金支出增长速度产生立竿见影的效果。但是，为了保障离退休人员的生活水平与他们退休前的状况相比不至于出现明显的下降，养老金水平增幅必须与经济增长状况相一致，而不能随意调低。

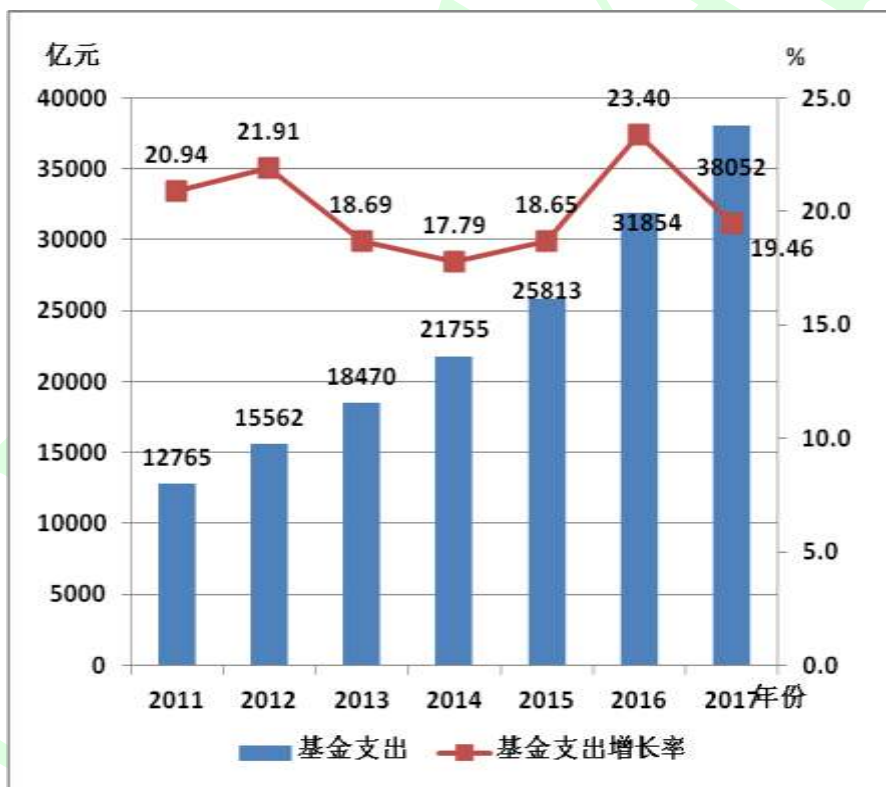


图 3 2011-2017 年城镇职工基本养老保险基金支出及其增长率

资料来源：2011-2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

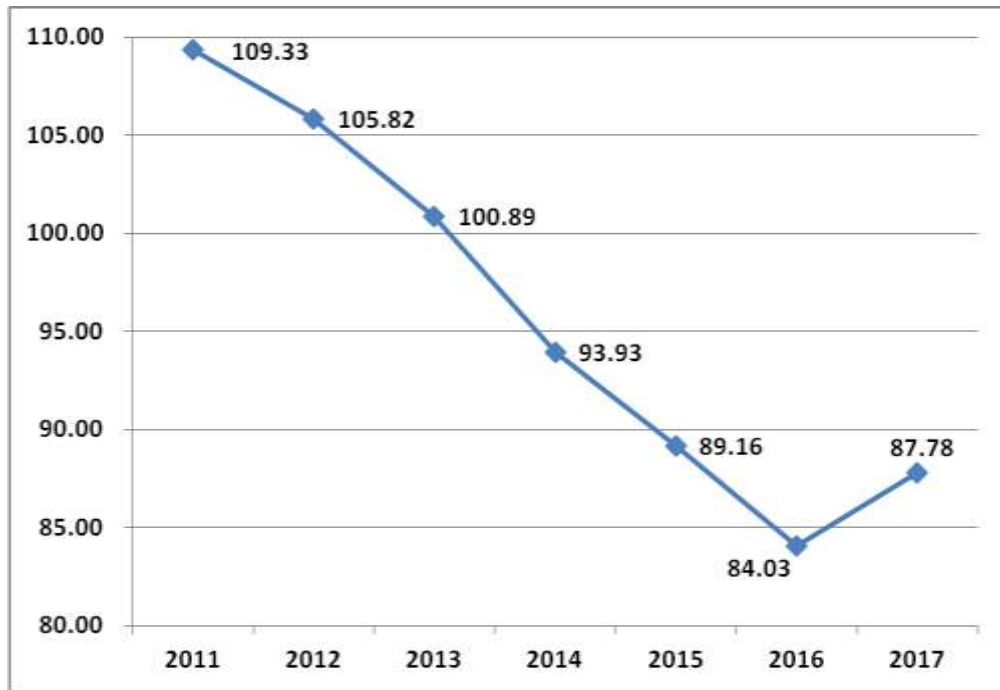


图4 2011-2017年城镇职工基本养老保险基金征缴收入占基金支出的比重(单位: %)

资料来源: 2011-2017年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

**第三, 当期结余大幅提高, 累计结余继续增多, 可支付月数继续下降。**

2017年城镇职工基本养老保险基金收入增速比基金支出增速快4个百分点, 使得当期结余达到5258亿元, 比2016年增加了2054亿元, 同比增长了64.11%, 扭转了此前连续4年负增长的局面。累计结余也因此达到了43885亿元, 比2016年增长了13.75%, 增速提高了4.6个百分点。<sup>1</sup>然而, 从可支付月数看, 情况并没有改善。城镇职工基本养老保险基金的可支付月数在2012年达到18.46的峰值后就逐年下滑, 到2017年已经下降至13.84(参见图5)。因此, 可以说, 2017年虽然基金运行状况有所改善, 但依然没有扭转职工基本养老保险财务支出压力不断加大的趋势。

<sup>1</sup> 数据来源: 2011-2017年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

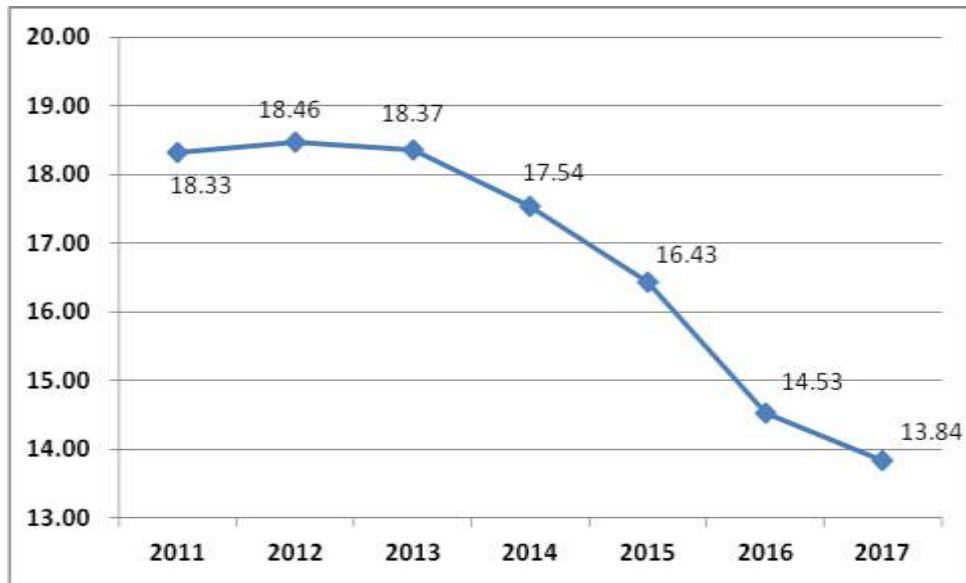


图 5 2011-2017 年城镇职工基本养老保险基金可支付月数

数据来源：根据 2011-2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算得出。

## （二）城乡居民基本养老保险基金运行状况也略有改善

2017 年，全国城乡居民基本养老保险基金收入为 3304 亿元，比 2016 年增加了 371 亿元，增长率为 12.65%，增速比上一年提高了将近 10 个百分点。在 2011 年至 2017 年之间，城乡居民基本养老保险基金收入的增速在波动中下降，2016 年只剩下 2.73%，因此，2017 年的反弹是否有可持续性还有待观察。2017 年，全国城乡居民基本养老保险基金的支出为 2372 亿元，比上年增加 222 亿元，同比增长 10.33%，增速也提高了将近 9 个百分点。在 2011 年至 2017 年之间，城乡居民基本养老保险基金支出的增速变化情况与收入类似。<sup>1</sup>

此外，需要强调的是，在城乡居民基本养老保险基金收入构成中，尽管个人缴费在不断增长，但其占基金收入的比重整体上呈下降的趋势。在 2011 年至 2017 年间，个人缴费总额从 415 亿元上升至 810 亿元，但占基金收入的比重从 38.79% 下降至 24.52%，不过，最近 3 年所占比重基本保持稳定（参见图 6）。这说明，城乡居民基本养老保险制度越来越依靠财政支持，从而具有越来越强的福利色彩。

<sup>1</sup> 数据来源同上。

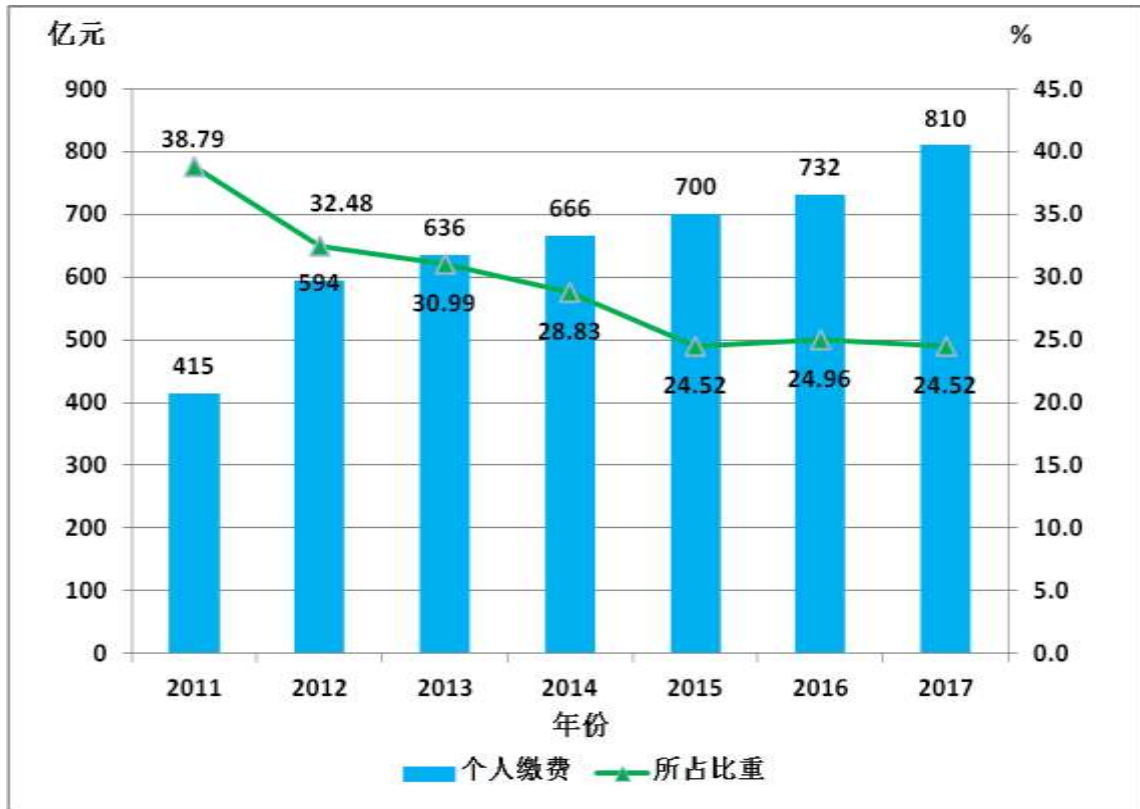


图6 2011-2017年城乡居民基本养老保险基金个人缴费情况

数据来源:根据2011-2017年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理计算。

但由于基金支出的增速与基金收入的增速慢超过2个百分点,2017年全国城乡居民基本养老保险基金当期结余达到932亿元,比上一年增长了19.03%,增速提高了接近13个百分点;基金累计结余也达到了6318亿元,增长率为17.33%。2011年以来,尽管全国城乡居民养老保险基金当期结余和累计结余都一直在增长之中,但增长速度变化的趋势都是波动中有所下降,除了2017年有所反弹(参见图7)。此外,鉴于基金累计结余已经超过6000亿元,基金的投资运营问题应该被尽快摆上议事日程。



图7 2011-2017年城乡居民基本养老保险基金结余情况

数据来源：根据2011-2017年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理计算。

### 三、基本养老保险基金运行面临的主要挑战

#### (一) 基金收入增长面临风险

作为基金收入主体的征缴收入，无论是城镇职工基本养老保险还是城乡居民基本养老保险，增长速度都可能会下滑。城镇职工基本养老保险基金的征缴收入主要由缴费人数、职工工资水平、缴费费率和遵缴率等因素决定。随着快速扩面期的结束，城镇职工基本养老保险参保人数将进入低速增长时期，而经济增长降速又会使得工资水平上升速度下降。经济增长降速还会带来其他一系列相关影响，例如，许多企业缴费能力下降，促使政府降低费率；用人单位和职工的遵缴率下滑，不缴费、少缴费等问题趋于恶化等。而城乡居民基本养老保险基金的缴费收入增长由缴费人数的增长和缴费水平的提高决定。随着高速扩面期的结束，城乡居民基本养老保险的参保人数已经进入低速增长期，而且，随着城镇化的不断推进、农业就业人口的不断减少，城乡居民基本养老保险的参保人数还有可能萎缩，城乡居民基本养老保险缴费人数增速也将随之下滑。同样地，经济增长降速也会遏制缴费水平的上升速度。

财政补贴的增长速度可能会下降。近些年来，对基本养老保险的财政补贴力度在不断加大，这对于基本养老保险基金维持目前的较好状况至关重要。然而，随着经济增长减速，财政自身正面临收入增长速度下降的风险。在 2007 年至 2016 年间，无论是全国财政收入还是中央财政收入，其增长速度都从超过 30% 大幅度下降至不到 5%。而同期财政对基本养老保险基金的补贴力度却仍然在加大，并保持了较高的增长速度。可以预见，随着政府进一步采取减税措施以减轻企业和家庭负担，财政收入的增长速度还有可能进一步下降，基本养老保险基金所获得的财政补贴的增长速度也可能不得不下降。

### **（二）开支的快速上升不久将至，留给基本养老保险基金充分发展的时间很有限**

随着生育观念的转变，现在许多家庭尤其是新一代年轻人拒绝生“二胎”甚至有些连“一胎”也不愿生。因此，预计中国人口年龄结构将发生难以逆转的快速老化。扑面而来的人口老龄化，加之保障老年人享受经济增长的需要，必然带来基本养老保险基金开支的快速上升。从 2008 年至 2017 年基本养老保险基金的统计数据看，之前的机遇期正在悄悄地溜掉。在这 10 年间，支出增长率从总体上看已经超过收入增长率，已经显示出未来将收不抵支的征兆。在同一时期内，基金当期结余的增长率极不稳定，有 2 个年份增速很高，却有 4 个年份属于负增长；但累计结余增长率确实是在不断下降<sup>1</sup>。按照这样的趋势，随着人口老龄化程度加深，累计结余将会陷入负增长，并最终被耗尽。

### **（三）划转国有资本充实社保基金的力度和速度均不够**

由于在确定划转国有资本的具体对象上存在困难、统一的划转比例与各地实际状况差异存在冲突、划转流程还存在着不够清晰的地方、划转过程中涉及的多方利益主体之间的协调还存在困难以及对划转后的资产管理还存有疑虑等因素，划转国有资本充实社保基金的工作进展一直不够快，力度也有待提高。2010 年，国有资本转持或境外外国有股减持累计的金额曾经达到了 387.34 亿元，但 2011 年就快速下降至 161.01 亿元，2012 年只有 74.35 亿元。此后 2015 年和 2016 年虽然有所回升，但 2017 年又跌至 79.59 亿元<sup>2</sup>。从另一个角度来看，截至 2017 年年末，国有股减持资金和股份累计达到 2827.75 亿元，而国有企业资产总额

<sup>1</sup> 根据 2008-2017 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算而来。

<sup>2</sup> 数据来源：2010-2017 年度《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告》。



为 1517115.4 亿元，前者占后者的比例不到 0.2%<sup>1</sup>。以这样的力度和速度，难以达到理想的效果。

#### （四）基金投资运营与监管还存在问题

全国社会保障基金自成立以来发展迅猛，在投资收益以及相关制度、规则的制定上都有亮丽的表现，可谓业内“标杆”。也许正因为如此，全国社会保障基金理事会也被寄予厚望，肩负起了基本养老保险基金投资运营的重任。从实际运行情况看，业绩也确实不错。例如，2016 年，广东省委托资金 1,000 亿元，累计获得投资收益 331.57 亿元，扣除按合同约定返还首个委托期 2 年期应得收益 117.78 亿元后，首个委托期满至 2016 年末的投资收益累计达到了 213.79 亿元。<sup>2</sup>然而，基本养老保险基金管理问题依然存在。首先，统筹层次低而导致的职工基本养老保险基金分散于各地，不利于资金归拢，还会在一定的时期内影响职工基本养老保险基金可用于投资运营的资金规模。其次，全国社保基金和一部分职工基本养老保险基金均委托全国社会保障基金理事会运营，不符合投资多元化的原则，可能会导致风险过度集中。如果再考虑全国社会保障基金理事会的事业单位性质以及由此带来的专业人才、投资理念等方面的不足，随着城镇职工基本养老保险基金和全国社会保障基金的规模未来都会越来越大，全国社会保障基金理事会所承担的责任也会越来越大，终将面临难以承受的压力。最后，职工基本养老保险基金可能难以复制全国社会保障基金优异的历史业绩。随着经济增长降速，整个社会的资本平均投资收益率将下降，而全国社会保障基金理事会所管理的资金规模却越来越大，这将使得其越来越难以获得曾经的收益率。

在基金监管方面，目前最主要的问题是多头监管的局面还没有得到根本改变。缺乏独立的监管机构，各监管主体之间易形成交叉重叠，难以划分清楚监管职责，并且监管呈现碎片化，可能会影响监管效率和效果。同时，还缺乏社会监督机制，没有建立起社会监督的平台。监管立法还有些滞后，没有形成系统性的法律体系。

## 四、政策建议

为了应对人口的急剧老龄化所带来的挑战，必须保证基本养老保险基金得到

<sup>1</sup> 根据全国社会保障基金理事会、国家统计局公布的相关数据计算而来。

<sup>2</sup> 数据来源：全国社会保障基金理事会社保基金年度报告（2016）。

长足发展。这需要从各个方面着手，将基本养老保险基金做大、做强。

### （一）基本养老保险制度本身的设计上需要及时做出调整

从财务制度来看，应该尽快从法律上确定基本养老保险个人账户为名义账户。在上一年度的报告中，我们再次提出名义账户制是一个恰当选择，而且具体的政策实践也正朝这个方向走。但是，只有从法律上确认了要实行名义账户制，很多相关政策才会显得名正言顺。对个人账户基金而言，如果实行名义账户，在为账面资金设计合理的收益率之后，就可以光明正大地把钱集中起来进行管理，依靠规模效益获得更理想的投资收益率，而不用再纠缠于如何做实个人账户、如何考虑个人投资选择权等问题。另外，完善中央调剂金制度，尽快实现基础养老金全国统筹，实现全国范围内的基金调剂使用，有助于提高基金使用效率，并为另外筹集资金建立庞大的基金储备腾出时间。对于城乡居民基本养老保险而言，平均资金规模过低一直是困扰个人账户的一大难题，它决定了个人账户的管理成本将十分高昂，而个人账户所带来的好处也许比较有限，因此，个人账户的存废需要尽早抉择。

### （二）尽量增加基本养老保险基金的收入

对城镇职工基本养老保险而言，加大征缴力度（特别是做实缴费基数）在一定的时期内可以促进征缴收入的增长，但降低费率的呼声已经很高，征缴收入的未来增长将受到限制。中央已经决定将社会保险费的征缴事务全部交给税务部门负责，主要就是为了解决征缴力度不够的问题。但是，该措施的暂缓执行，说明了新时期问题的复杂性。只有先降低费率，让绝大部分企业承受得起，才能着手夯实费基。否则，由哪个部门负责都难以从根本上解决问题。在财政补贴方面，需要以未来相当长一段时间内财政状况和基本养老保险基金的收支状况的科学预测为基础，设计出一个对基本养老保险基金的财政补贴规划。在这个规划中，既要明确中央财政的主要责任，也要鼓励地方财政适当地承担责任。在划转国有资本充实社会保障基金方面，首先应该立足长远设计方案，瞄准未来养老金缺口；其次，在确定划转对象时，应该系统规划中央与地方划转的国有资本，与深化国有企业改革目标紧密结合；再次，划转的比例可以更灵活一些，并根据需要进行动态调整；最后，承载主体需要管好用好划转的股权，确保其获得比较理想的资本收益。对城乡居民基本养老保险而言，通过采取激励措施以鼓励参保者更多地

缴费可能难以取得理想效果，个人账户的存废可能会成为一个问题，这使得它将越来越多地依赖财政支持，可以说，不断加大财政投入将是城乡居民基本养老保险未来健康发展的主要依托。

### （三）适当控制基本养老保险基金支出

在基本养老保险基金支出层面，可以用来有效控制支出规模的手段屈指可数。基于人口老龄化而采取提高法定标准退休年龄的政策宜尽早实施，并缓步推进，将有利于遏制领取退休金人数快速增长的势头。但退休年龄是一个十分敏感的话题，任何风吹草动就会引起强烈的社会反响，使政府在慢步微调政策实施过程中缩手缩脚，难以实现理想的政策效果。因此，恰当的政策宣传策略就显得尤为重要。控制养老金水平调整的步调与幅度是遏制基本养老保险基金支出快速增长的另一个有效手段。但目前来看，城镇职工基本养老保险的养老金水平并不高，只有继续按一定的幅度上调，才能保证其替代率水平不至于过低，防止部分老年人退休后生活状况严重恶化。至于城乡居民基本养老保险，目前的基础养老金水平很低，提高水平的呼声很高，预计也将不得不按照一定的幅度逐步提高。此外，强化城镇职工基本养老保险中基础养老金的缴费关联性，比如，提高最低缴费年限，或将缴费时间长短与基础养老金水平高低挂钩，又或者缴费金额与基础养老金水平高低挂钩，都有可能对控制支出产生积极效果，但也会因此削弱制度的促进社会公平的功能。不过，有关这方面的政策研究与调整仍然值得期待。

### （四）继续改进投资管理与监管体系

在投资运营主体上，除了继续发挥全国社会保障基金理事会的作用外，需要建立新的基本养老保险基金中央投资运营机构。对于基本养老金投资管理模式，存在着两种基本方案：一是由各省分别建立投资运营机构进行管理，二是由中央新建独立投资机构进行管理。对于前一种方案，山东省曾尝试成立山东社保基金理事会对本省社保基金进行投资运营，但是其方案最终并没有获得国务院的认可。那么，在全国社会保障基金理事会之外，由中央另外建立独立的投资运营机构应该是一个比较恰当的选择。新的机构与全国社会保障基金理事会形成既分工协作又相互竞争的局面，共同促进基本养老保险基金的保值增值。在监管方面，热切呼唤成立中央层面的统一的监管机构。在中央政府医疗保障职工部门经过整合建立医疗保障局之后，可以更有理由相信，一个养老保障局的建立会产生积极

的效果。即使无法建立养老保障局，如果能够建立一个养老保障基金监管局，也会大有益处。如果辅之以比较有效的社会监督平台和机制，并配上比较完善的监管法规，相信监管的效率可以得到大幅度提升。

CLASS

**声 明：**

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

**电话：**( 010 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 84083506

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐