

# 城镇职工基本养老保险基金的可持续发展研究

郑明玉

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2022年7月5日; 录用日期: 2022年8月2日; 发布日期: 2022年8月8日

## 摘要

在新时代社会转型的背景下, 中国面临着人口老龄化危机, 亿万老年人口的养老问题亟待解决。城镇职工基本养老保险基金作为我国养老保险体系的重要支柱之一, 直接影响着民生福祉和社会稳定, 因此其需要具备科学和完善的基金管理制度, 保障基金的可持续发展。本文从城镇职工基本养老保险基金的运营现状出发, 通过近年来基金的参保和收支情况, 将数据可视化, 探究分析了城镇职工基本养老保险基金在发展进程中面临的困境, 研究发现应缴未缴的基金数额愈来愈高、基金的投资运营过于依赖资本市场以及社会监管缺失。基于这些问题提出相应的解决对策, 为进一步提升城镇职工基本养老保险基金的管理效能提供新的思路。

## 关键词

城镇职工养老保险, 基金管理, 运行现状, 制度困境, 解决对策

# Research on the Sustainable Development of Basic Endowment Insurance Fund for Urban Employees

Mingyu Zheng

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Jul. 5<sup>th</sup>, 2022; accepted: Aug. 2<sup>nd</sup>, 2022; published: Aug. 8<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Under the background of social transformation in the new era, China is facing the crisis of population aging, and the pension problem of hundreds of millions of elderly people needs to be solved urgently. As one of the important pillars of China's pension insurance system, the basic pension

insurance fund for urban workers directly affects people's livelihood and social stability. Therefore, it needs to have a scientific and perfect fund management system to ensure the sustainable development of the fund. Starting from the operation status of the basic pension insurance fund for urban workers, this paper explores and analyzes the difficulties faced by the basic pension insurance fund for urban workers in the development process through the data visualization of the insurance participation, income and expenditure of the fund in recent years. It is found that the amount of funds that should be paid is increasing, and the investment and operation of the fund are too dependent on the capital market and the lack of social supervision. Based on these problems, the corresponding countermeasures are proposed to provide new ideas for further improving the management efficiency of the basic pension insurance fund for urban workers.

## Keywords

The Old-Age Insurance for Urban Workers, Fund Management, Operation Situation, System Dilemma, Solutions

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

随着我国人口老龄化程度的持续加深,全社会面临的养老压力不断增加,社会保障体系也面临着巨大的挑战。在此时代背景下,社会养老保险体系不断完善和优化,社会养老保险基金的规模也达到了新的高度。其中,城镇职工基本养老保险基金作为关键一环,对于完善和优化社会养老保险体系、缓解社会养老压力以及提高老年人的生活满意程度等方面具有重要的意义。

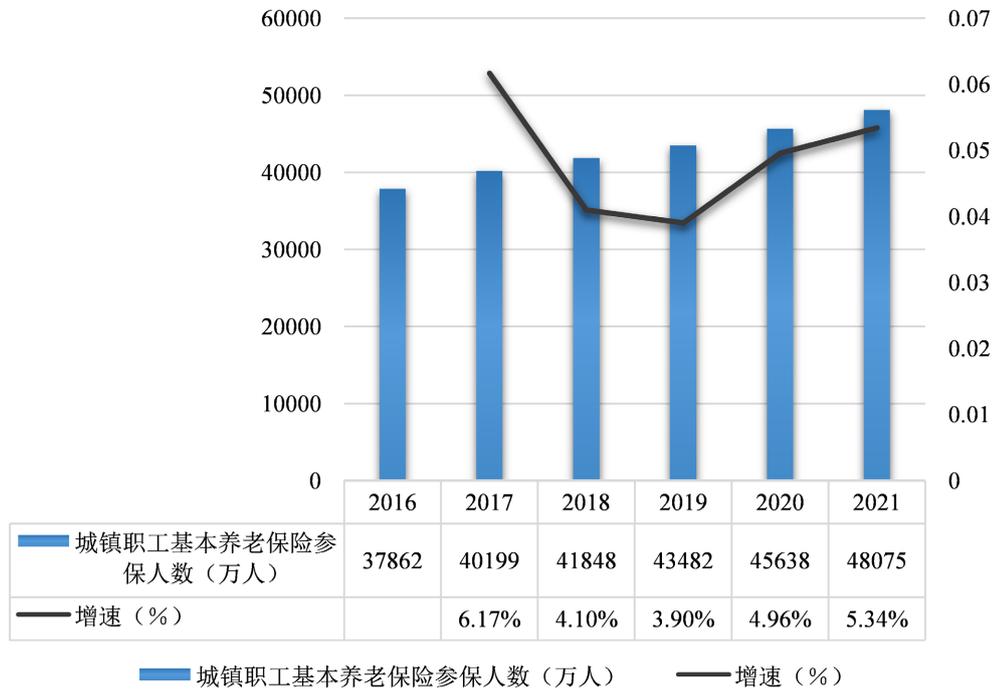
城镇职工基本养老保险基金是依据国家现有政策和制度,由国家、企业、个人三方共同分担出资、共同承担风险,旨在为规定就业范围内的退休人员提供基本生活保障的一种制度[1]。城镇职工基本养老保险基金规模庞大且时间跨度较长,其具有强制性、基本保障性、特定对象性、统筹互济性、储存性与增值性等特性。

目前,城镇职工基本养老保险基金规模不断扩大,基金管理的难度也随之增加,在管理运营中存在一些风险和问题,而这些不稳定的因素将会在一定程度上阻碍我国社会保障基金的可持续发展,从而影响到积极应对人口老龄化的国家战略。本文探究分析了当前城镇职工基本养老保险基金所面临的困境,为进一步提升基金管理运营效果提供相关的政策建议和参考依据。

## 2. 城镇职工基本养老保险基金的运行现状

### 2.1. 城镇职工基本养老保险参保情况

如图 1 所示,自 2016 年以来,城镇职工基本养老保险的参保人数呈现稳步上升趋势,2016 年参保人数为 37,862 万人,截止到 2021 年底,参保人数达到 48,075 万人,五年内增长数过亿,这是由于我国社会保障制度覆盖面进一步扩大,人民的生活水平也得以提高。与此同时,普惠性政策的全覆盖使民众获得了更多的社会公平感,进一步提高了民众的参保意识。虽然参保人数逐年上升,但是,在 2018~2019 年间,增速与上年相比发生转变,呈现明显的下降趋势,这从侧面反映了在城镇职工基本养老保险制度完善和优化的过程中,仍存在一些不稳定的因素,会对其可持续发展造成潜在影响。



数据来源：人力资源和社会保障部。

**Figure 1.** The number and growth rate of basic pension insurance for urban employees in 2016~2021  
**图 1.** 2016~2021 年城镇职工基本养老保险参保人数及增速

## 2.2. 城镇职工基本养老保险基金收支情况

随着参保人数的不断增加，我国城镇职工基本养老保险基金的收入也在稳步上升。如表 1 所示，2021 年基金收入额为 60040.4 亿元，约是 2016 年基金收入额的两倍，基金规模持续扩大。但是，由于达到领取退休金资格的老人越来越多，因此城镇职工基本养老保险基金支出也在不断增多，从 2016 年的 31576 亿元增加至 2021 年的 26500.3 亿元。同时，基金支出增长率也较高，2020 年基金支出增长率为 4.93%，而基金收入增长率却是 -15.54%，收支失衡现象较为突出。一方面，这可能是受到了新冠疫情的影响，导致整个基金市场情况都不容乐观；另一方面，也从侧面反映出城镇职工基本养老保险基金的运行管理中存在着一些风险和问题，进而对其可持续发展造成不利影响。

**Table 1.** Urban employee basic pension insurance fund income and expenditure in 2016~2021  
**表 1.** 2016~2021 年城镇职工基本养老保险基金收支

年份	基金收入(亿元)	收入增长率(%)	基金支出(亿元)	支出增长率(%)
2016	34531.9	—	31576	—
2017	42793.9	23.93	37924.3	20.10
2018	50144.8	17.18	44162.4	16.45
2019	52063.1	3.83	48783.3	10.46
2020	43971.8	-15.54	51189	4.93
2021	60040.4	36.54	56500.3	10.38

数据来源：人力资源和社会保障部。

### 3. 城镇职工基本养老保险基金管理的困境

#### 3.1. 城镇职工基本养老保险基金的筹资困境

目前,我国城镇职工基本养老保险缴费由国家、个人、企业三方共同负担。其中,企业缴纳 20%,职工个人承担 8%。由于我国基本养老保险尚未实现全国统筹以及养老保险基金运行本身存在的漏洞,因此不同地区的养老保险的名义缴费率也不同,一些地区的实际缴费率与名义缴费率也存在较大偏差,这将会加剧资金缺口的膨胀[2]。同时,制度规定缴费年限需要达到 15 年及以上,基于“理性经济人”理论,各参与主体必将会采取实际工资收入最大化,职工基本养老保险缴费最小化的选择,来达到自身利益的最大化。随着人口老龄化趋势的日益加深,社会基本养老保险的缴费率也在逐渐增加,对于一些中小型民营企业来说,难以负担过高的缴费率,因而企业瞒报、虚报职工实际工资收入的情况屡见不鲜,导致应缴未缴的基金数额愈来愈高。在这些主客观因素共同作用的情况下,城镇职工基本养老保险基金的征收难度加大,面临基金筹资的风险和挑战。

#### 3.2. 城镇职工基本养老保险基金的支付困境

中国的老龄人口数量庞大,自 2000 年进入老龄化社会后,其老龄化程度不断加深。截止 2021 年底,我国 60 岁及以上人口达到 26,736 万人,占全国总人口的 18.9%,这一比重将会在很长一段时间内持续上升;65 岁及以上人口突破 2 亿人达到 20,056 万人,占全国总人口的 14.2%,这一占比已经超过了许多发达国家[3]。根据人力资源和社会保障部预测,在“十四五”时期,我国的老龄人口将突破 3 亿人,从轻度过渡到中度老龄化社会。目前,我国面临着人口老龄化危机和低生育率的双重压力,随着生育率的不断降低,劳动人口占全国总人口的比重也愈来愈低,而随着社会保障体系的不断完善、人民生活水平的日益提高以及医疗技术的快速发展,人均预期寿命已经提高到 77.9 岁,截止到 2020 年,全国老年人口抚养比为 19.7%,与 2010 年相比提高了 7.8 个百分点,这表明劳动人口需要承担的抚养人数正在逐年增加,养老负担也越来越重,其主要表现是养老金的增长速度超过了经济发展的速度,消耗社会养老保险基金的速度进一步加快,这给城镇职工基本养老保险基金带来了沉重的支付压力,并且随着人均预期寿命的不断延长,基金的支付将会面临超负荷的风险。

#### 3.3. 城镇职工基本养老保险基金的投资运营困境

我国城镇职工基本养老保险基金的规模逐渐扩大,但基金的投资渠道过于单一,投资领域也相对狭窄,主要以国债和银行存款为主,对于股票和证券的投资比例较低。其中,虽然银行存款的安全性最高,但是银行的利率很低;国债的利率明显高于同期的银行利率,但其资金调节机制缺乏灵活性与流动性,并且这两种投资方式的收益均较低,不利于城镇职工基本养老保险基金的保值增值。

在基金投机运营的期间,会产生一种因经济周期变动而导致的投资回报受到影响的的风险。在经济较为繁荣和持续向好的时期,证券和股票市场也会处于较为活跃的状态,养老保险基金的总体回报率会相应变高;但在经济较为低迷的时期,例如在 2008 年基金投资实际收益率出现负值,骤降到-6.75%,这也说明经济的波动与对于股票市场的影响可谓是牵一发而动全身,这会对基金的运营造成严重的负面影响[4]。近几年,随着养老金市场化运营的逐步深化,其已经成为资本市场中的一股新力量,而养老保险基金的投资运营在很大程度上依赖于成熟完善的资本市场,但资本市场中的不确定因素和危机较多,也会对基金的投资运营产生一定的影响。

#### 3.4. 城镇职工基本养老保险基金的监管困境

在新时代社会转型的背景下,公平性和可持续性城镇职工基本养老保险制度运行的基本要素,这

对于城镇职工基本养老保险基金的监管提出了更高的要求。但是在运营和协调分配方面提出的监管标准较为模糊,法律体系尚不健全,没有出台相应的法律法规,导致在基金监管的过程中缺乏法制性的约束。从城镇职工基本养老保险基金的内部监管部门来看,各部门之间协调能力差、专业性不强,缺乏独立性和制衡性,具体表现为监管部门之间责任划分不清,相关的内部监督制度实施流于形式,在这种情况下很可能出现工作重复而导致资源浪费的情况,甚至可能会因为工作衔接出现纰漏而引发巨大的风险。一些地区对于城镇职工基本养老保险基金的管理采取分散机制,尽管具有一定程度的管理便捷性和灵活性,但管理费用一直居高不下,不同地区间的养老保险基金转移衔接存在问题,难以适应各地养老金的供给与需求的变动[5]。与此同时,一些地区没有建立专门的养老保险基金信息化平台,出现了信息共享滞后的现象。综上,由于部门内部监管、政府监管以及社会监管的缺失,导致城镇职工基本养老保险基金的监管陷入瓶颈。

#### 4. 结论与对策建议

随着人口结构的不断变化,老年人口占总人口的比重迅速膨胀,在完善社会保障体系方面既存在着巨大的挑战,也蕴含着机遇。城镇职工基本养老保险作为社会保障体系的重要组成部分,其基金的运行和发展尤为重要。本文结合历年城镇职工基本养老保险基金的运行数据,分析了目前在基金管理运营中所面临的筹资困境、支付困境、投资运营困境以及监管困境,基于以上探究和分析,关于如何突破城镇职工基本养老保险基金的运营瓶颈可以得到以下启示:

第一,提升基金管理的统筹层次,推动实现全国统筹。推进城镇职工基础养老金全国统筹,是当前我国社会保障可持续发展过程中亟待解决的重大问题。中央政府应加强对于基金宏观层面的统筹管理,各地方政府应根据当地实际情况,制定更为详细的政策和制度,尽可能地缩小职工在养老金缴纳中的差距,扩大保险金覆盖面,确保基金的使用效率,降低管理运营风险。另一方面,政府应积极推进国有企业改革,进一步优化企业资源的分配,探索出多种形式的养老保险基金缴费模式,在个人缴费、企业缴费和政府出资的基础上,借鉴商业养老保险缴费模式,吸引多元主体参与到基金筹资的过程中来,有效提高其筹资效率,达到拓宽筹资渠道和扩大筹资规模目的。此外,相关部门要对用人单位及企业进行严格审查,确保参保人的缴费金额与国家规定的标准相一致,对漏缴、少缴或不缴的情况进行严肃处理。

第二,完善和优化城镇职工基本养老保险基金支付机制,确保社会化发放的科学性和合理性。有关部门应对劳动力的年龄结构和离退休人员的数量进行科学的测量和分析,进一步完善支付标准。同时,养老金逐年上升导致基本养老保险基金面临着愈来愈大的财政压力,在进行支付调整时,也要考虑到经济发展的水平、工资的增长水平以及居民的可支配收入和消费水平等诸多因素,在最大程度上达到科学合理的社会化分配。针对我国目前人口老龄化加深、社会养老压力日益膨胀的现状,实行延迟退休政策是时代发展的必然选择,这项政策将在缓解城镇职工基本养老保险基金的支付困境上发挥关键作用,因此应细化和完善延迟退休政策,根据不同地区和不同行业的人口老龄化情况来制定不同的标准,对于人口老龄化程度比较严重的地区先行试点工作,确保其科学高效地实施和运行[6]。此外,相关部门应加强对提前退休审批程序的控制,并通过其它途径为困难职工提供支持和帮助,从而有效减轻养老金支付的压力。

第三,优化城镇职工基本养老保险基金的投资运营体系,精准测算投资风险。

任何一项投资,都要做到风险和收益相结合的总体评估和测算,而养老金作为亿万国民年老之后的生活保障,直接影响着民生福祉和社会稳定,因此城镇职工基本养老保险基金投资运营首先要遵从安全性原则,确保基金投资的本金能够足额、及时地收回,并获得投资。伴随着经济迈向高质量发展,我国的金融市场更趋成熟,逐步建立了功能相互补充、交易场所多层次、交易产品多样化的金融市场体系,

城镇职工基本养老保险基金在投资运营的过程中,应根据社会保障的时机需要进行合理的选择。比如,银行存款作为一种具有高流动性、低风险的投资形式,也存在着收益率较低的劣势,不利于基金的保值增值;股票和证券作为金融市场中收益比较可观的投资方式,也存在着风险较高的劣势,所以在城镇职工基本养老保险基金的投资运营中,应综合考虑投资工具的多样性,做好风险和收益的搭配,采取不同的投资组合方式来增加基金项目对于风险的承受能力,从而提升基金的投资回报率。同时,要确保投资方式契合基金投资周期长的特点,保证城镇职工基本养老保险基金的有效增值。

第四,完善城镇职工基本养老保险基金运营的法律制度,加强基金管理的法制化建设。在全面依法治国的时代背景下,对于城镇职工基本养老保险基金运营的风险和监管需要相应的法律法规支持,有关部门应加快立法的步伐,出台配套的法律措施,进一步确定退休金的计发和发放模式,完善基金投资运营的相关法律,以达到防范风险、提高监管效能的目的。城镇职工基本养老保险基金的内部监管规定应详尽而清晰,明确各部门的职责和任务,实行“一对一”的监督,既要的内部群众进行监督,更要严格对基金运营中的领导者和管理者进行监督,避免内部出现腐败、滥用私权的现象。与此同时,各地方政府应建立健全养老保险基金信息化平台,及时将基金的管理运营情况向社会公众公开,针对民众的问题及时回应、解释,实行透明化的运作,促使城镇职工基本养老保险基金在多方主体的监督下达到可持续发展的目标。

## 参考文献

- [1] 曹清华. 城镇职工基本养老保险政府财政责任的优化[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018, 58(1): 30-36. <https://doi.org/10.15991/j.cnki.411028.2018.01.005>
- [2] 彭浩然, 岳经纶, 李晨烽. 中国地方政府养老保险征缴是否存在逐底竞争? [J]. 管理世界, 2018, 34(2): 103-111. <https://doi.org/10.19744/j.cnki.11-1235/f.2018.02.010>
- [3] 田川. “老有所依”: 全面建成小康社会的应有之义[N]. 社会科学报, 2022-02-17(001). <https://doi.org/10.28705/n.cnki.nshkx.2022.000106>
- [4] 刘健. 全国社会保障基金投资困境和对策分析[J]. 石家庄学院学报, 2018, 20(4): 131-137. <https://doi.org/10.13573/j.cnki.sjzxyxb.2018.04.022>
- [5] 马盼, 凌文豪. 城镇职工基本养老保险基金可持续发展的困境与选择[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2021(6): 78-81+88. <https://doi.org/10.13971/j.cnki.cn23-1435/c.2021.06.019>
- [6] 何晓静. 刍议城镇职工基本养老保险基金风险及规避[J]. 行政事业资产与财务, 2022(7): 42-43+117.