

# 我国职工基本养老保险可持续发展的制度基础

金维刚

习近平总书记在 2022 年第 8 期《求是》杂志发表重要文章《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》。文章强调，“坚持制度引领，围绕全覆盖、保基本、多层次、可持续等目标加强社会保障体系建设”。我国城镇职工基本养老保险是国家依法建立的一种社会保险，是国家法定的公共养老金制度。城镇职工基本养老保险制度构建了单位缴费、个人缴费和财政补助以及基金投资运营相结合的筹资机制，对于城镇职工基本养老保险基金收支平衡和可持续发展提供坚实的基础。

## 制度设计体现社会保险基本属性和保基本的功能定位

从城镇职工基本养老保险制度设计来看，不仅具备社会保险的基本属性，而且坚持权利与义务相对应的基本原则。在筹资机制上实行单位缴费、个人缴费与财政补助相结合的筹资模式。此外，基金投资收益也成为一个筹资来源。按照现行的养老金待遇计发办法，基本养老金包括基础养老金和个人账户养老金，其中基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满 1 年发给 1%，由统筹基金支付；个人账户养老金是以职工退休时个人账户储存余额除以计发月数（譬如退休年龄是 60 周岁所对应的计发月数是 139），制度设计上的基本养老金替代率水平约在 60% 左右。

由此可见，通过建立用人单位和职工共同缴费以及财政补助的多元化筹资机制，形成用人单位、职工个人和政府共同分担的筹资模式，并通过基金投资运营实现保值增值，为城镇职工基本养老保险实现长期收支平衡和可持续发展奠定了坚实的制度基础。

### **国家为基本养老保险提供财政投入和兜底保障**

根据 1991 年 6 月发布的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》，企业职工基本养老保险实行国家、企业、个人三方共同负担，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。这就明确了企业职工基本养老保险制度是国家建立的一项社会保险制度，由政府主办并承担相应的筹资责任，可以按照“以支定收”的原则确保基金收支平衡。

《中华人民共和国社会保险法》将政府承担的筹资责任和兜底责任以法律的形式作出明确规定。其中第十一条规定：“基本养老保险基金由用人单位和个人缴费以及政府补贴等组成。”第十三条规定：

“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴。”这表明基本养老保险制度作为政府主办的法定公共养老金制度，是政府信用作为担保，由政府补贴承担相应的筹资责任和兜底保障责任，体现了以政府信用为担保、以政府补贴来兜底的制度保障，由政府依法确保养老保险基金实现收支平衡。

早在上世纪 90 年代后期，我国在推行国有企业改革过程中就提

出要实行“两个确保”，其中“一个确保”就是确保退休人员养老金按时足额发放，并列入对地方政府考核目标。如果统筹地区基本养老保险基金出现收不抵支，当地政府必须采取包括财政补助在内的多种措施确保养老金按时足额发放，这是履行政府确保基本养老保险基金收支平衡的责任。

因此，长期以来，在我国城镇职工基本养老保险运行过程中，政府不断加大对职工基本养老保险的投入。从1998年到2024年，中央财政对职工基本养老保险累计投入补助资金达8万多亿元。各级财政对于职工基本养老保险的补助资金都纳入财政预算予以保证，对于职工基本养老保险基金实现收支平衡和确保退休人员养老金按时足额发放提供了制度性保障。

### **全国统筹有效解决部分地区基金收支困难问题**

在改革初期，我国企业职工基本养老保险制度的统筹层次较低，以市县级统筹起步，摸着石头过河。由于我国各地区经济发展不平衡，各地区人口结构差异较大，一些经济发展滞后、人口老龄化程度较高的地区企业职工基本养老保险基金出现收支困难的情况。鉴于企业职工基本养老保险制度是国家依法建立的一项社会保险制度，而不是地方的保障制度。按照社会保险的基本原则，逐步提高统筹层次并最终实现全国统筹是必然趋势。

自企业职工基本养老保险制度建立30多年来，随着统筹层次的逐步提高，先后经历市级统筹、省级统筹、中央调剂，直到2022年1月开始实行全国统筹。在全国统筹的运行机制下，2022年，人社部

会同有关部门根据当期企业职工基本养老保险支出的实际需要，从当期可筹集调剂使用的资金（超过 4000 亿元）中调度 2440 多亿元，就可以确保各地区当期企业职工基本养老保险基金实现收支平衡。2023 年，人社部会同有关部门通过从当期可以调剂使用的资金中调度 2700 多亿元，也实现了全国范围内企业职工基本养老保险基金收支平衡。截至 2023 年末，我国企业职工基本养老保险基金累计结余增加到将近 6 万亿元。

根据对未来我国企业职工基本养老保险基金收支和结余情况的分析预测，今后相当长的时期内，通过全国统筹就可以实现全国各地企业职工基本养老保险基金收支平衡，基金累计结余将持续增长。由此可见，全国统筹能够增强基本养老保险的筹资能力、调剂能力和抗风险能力，促进各地区之间基金收支基本平衡，有利于实现基本养老保险制度长期可持续发展。

### **职工基本养老保险制度在深化改革过程中不断完善**

目前，我国职工基本养老保险制度已经基本成熟，但还没有完全定型，还处于持续深化改革和不断完善的过程中。基本养老保险制度不是一成不变的，而是不断通过改革变得充满生机和活力，应不断完善城镇职工基本养老保险制度，促进养老保险基金可持续发展。

我国职工基本养老保险制度改革发展还有很大的空间，譬如还可以进一步加大扩面征缴力度，适当调整和依法夯实缴费基数。还可以适当改进基本养老金计发办法。过去制定基本养老金计发办法时，人均期望寿命是 75 岁。现在的城镇人口的人均期望寿命已经提高到 79

岁，如果不调整计发月数，当个人账户养老金领取完了，便将由统筹资金支付，导致统筹基金负担加重。如果适当调整计发月数，就可以减少统筹基金的支出负担，有利于缓解收支压力。

此外，2024年9月，我国出台渐进式延迟法定退休年龄的改革方案，从2025年1月开始实施。在未来15年内，将男职工退休年龄提高到63岁，将女职工退休年龄从原先的50岁和55岁分别提高到55岁和58岁。我国还将适时提高最低缴费年限，从2030年1月至2039年12月，逐步将最低缴费年限从15年提高到20年。

通过继续深化职工基本养老保险制度改革，不断完善职工基本养老保险制度，将有利于促进职工基本养老保险制度可持续发展。

### **基本养老保险基金投资运营能够实现保值增值**

在职工基本养老保险制度建立之后的较长时期内，为规避基金市场化投资面临的风险，国家规定基本养老保险基金只能存储在国有商业银行和购买国债。在通货膨胀长期延续的压力下，基本养老保险基金出现贬值损失和风险。

针对上述问题，国务院于2015年8月发布《基本养老保险基金投资管理办法》。这是国家首次出台有关基本养老保险基金投资的政策文件，标志着各项基本养老保险基金可以通过市场化投资运营方式来实现保值增值。根据上述文件规定，各省、自治区、直辖市养老保险基金结余额，可在预留一定支付费用后确定具体投资额度，委托给国务院授权的机构进行投资运营。此后，国务院授权全国社会保障基金理事会作为惟一承担各地区委托基本养老保险基金投资运营的机

构。

截至 2023 年底，全国各类基本养老保险基金委托投资运营规模达到 1.86 万亿元。自 2016 年 12 月基本养老保险基金委托全国社会保障基金理事会投资运营以来，年平均投资收益率在 6% 以上，累计投资收益总额超过 3000 亿元，不仅能够实现基金保值增值，而且投资收益也成为基本养老保险基金的一个筹资来源，有利于基金积累和收支平衡。

### **全国社会保障基金为基本养老保险提供坚强后盾**

为积极应对人口老龄化对于包括基本养老保险在内的社会保障领域带来的巨大压力和冲击，早在我国开始进入老龄化社会的初期，国务院于 2000 年决定设立全国社会保障基金，作为国家应对人口老龄化的国家社会保障储备基金，主要用于人口老龄化高峰时期社会保障等方面的资金补助。根据 2016 年 3 月发布的《全国社会保障基金条例》，全国社会保障基金用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂。

全国社会保障基金经过 20 多年的积累和投资，正在不断做大做强。据统计，2023 年末全国社会保障基金资产总额 3.01 万亿元。其中基金权益总额为 2.66 万亿元，累计财政性净拨入 1.14 万亿元，占基金总额的 37.87%；累计投资增值余额 1.47 万亿元，占基金总额的 48.84%。全国社保基金自成立以来年均投资收益率 7.36%，累计投资收益额 1.68 万亿元。目前，全国国有企业资产总额已经超过 340 万亿元。2023 年，全国国有资本经营预算收入 6744 亿元，同比增长

18.4%。建立划拨国有资本充实全国社会保障基金的机制，为我国基本养老保险基金实现长期收支平衡提供了坚强后盾。

（本文来源：《中国劳动保障报》2025年2月17日 作者系中国社会保障学会副会长兼养老金分会会长，浙江大学国家制度研究院副院长、研究员）