“十四五”时期完善职工基本养老保险制度的政策建议

孙永勇 | 李慧芸

摘　要：随着我国老龄化程度日益加深，作为多层次养老保险体系的主体部分，职工基本养老保险制度正面临着越来越大的压力。增加征缴收入的难度逐渐加大，基金的支出压力也将逐步增大，而除财政支持外的其他外部支持仍然不够。这就要求尽快将特殊风险准备金建设提上议事日程，并继续努力提高征缴收入，加强支出管理，同时进一步拓展外部支持，以增强我国基本养老保险制度的可持续性。

关键词：基本养老保险制度；挑战；政策建议

中国财政杂志社

《国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出要实施积极应对人口老龄化国家战略，并指出健全养老保险制度体系等工作重点；《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》再次强调完善基本养老保险制度的工作重点。为推动“十四五”时期基本养老保险制度不断完善，有必要深入分析职工基本养老保险制度面临的主要挑战，并提出有针对性的政策建议。

当前职工基本养老保险制度面临的主要挑战

（一）增加征缴收入的难度逐渐加大。当前，降低费率和大规模减免费用是影响城镇职工基本养老保险基金收入两个重要因素。其中，大规模减免费用是特殊情况下的阶段性措施，将来可能会逐渐退出，但是，费率在一定时期内再次提高的可能性较低。另外，扩大覆盖面曾经也对基金收入的增长起到了重要的推动作用，但由于扩面潜力已经不大，通过扩面增加收入的潜力也会越来越有限。除此之外，增加征缴收入的主要手段是上调费基和增加缴费年份。费基主要受两方面因素的影响：一是工资水平。随着我国经济进入新常态，经济增长从高速转为中高速，社会平均工资的增长速度也会受到影响。二是缴费基数。缴费基数与工资水平有关，但受到政策执行情况影响，而政策执行情况又与征收机关征收能力等因素相关。当前，我国部分城镇职工特别是中高收入职工的非货币化、非工资化收入逐渐增加，加大了税务部门做实费基的难度。增加缴费年份主要包括两项政策选择：一项是提高最低缴费年限，另一项是提高法定退休年龄标准。目前的最低缴费年限为15年，看似有较大的调整空间，但在当前就业压力增大的背景下，提高最低缴费年限的阻力较大；提高法定退休年龄标准能够在一定时间内增加基金征缴收入，也同样有调整的空间，但面临着类似的阻力。

（二）城镇职工基本养老保险基金的支出压力逐渐增大。在城镇职工基本养老保险基金的支出上，虽然2016年以来增速一直在下降，但未来仍然可能以较快的速度增长。2016年以来支出增速持续下降主要是因为参保离退休人数增速在这一段时间处于下降之中，并且国家逐步降低了养老金水平的调整比例。其中，离退休人数增速之所以会在人口快速老龄化的背景下持续下降，主要是因为前些年强力扩面使离退休人数快速增长，而近些年扩面潜力越来越小，客观上形成了

退休人数增速放缓的现象。但是离退休人数未来仍然可能会以较快的速度增长，制度赡养率还可能会继续上升。至于养老金调整比例，已经从原来的10%下降至5%左右。在当前经济形势下，该比例还有进一步下调的可能，但毕竟空间有限，主要是因为养老金待遇具有刚性，且需要考虑让老年人分享经济发展的成果，不断提高生活水平。

（三）除财政支持外，其他外部支持仍然不够。在人口老龄化加速的背景下，国家财政对城镇职工基本养老保险基金的支持力度一直在不断加大，这一方面表明党和国家保障和改善民生的力度不断加大，但也意味着职工基本养老保险对国家财政的依赖性越来越强，未来可能会倒逼财政不断加大投入，从而累积形成较大的财政风险。除了财政支持外，划转国有资本充实社保基金也一直被寄予厚望。到2020年末符合条件的中央企业和中央金融机构划转工作已经全面完成，共划转93家中央企业和中央金融机构国有资本总额1.68万亿元。此外，全国社会保障基金的投资收益和彩票公益金也构成了全国社会保障基金的重要资金来源。然而，相对于未来不断增长的养老保险基金支出压力，社会保障基金准备仍显不足。因此，对其他资金来源渠道的探索十分必要。

政策建议

（一）设立特殊风险准备金应提上议事日程。为应对人口老龄化加剧造成的养老保险基金支出压力，以及类似新冠肺炎疫情等突发性严重外部冲击，建议建立专属的风险准备金。作为国家社会保障储备基金，全国社会保障基金本身就是一个大规模的风险准备金，但是它在更大程度上适用于应对常态化的风险。以目前全国社保基金的资金实力和分散化投资的方式，在面对新冠肺炎疫情这样的突发性严重外部冲击时，在短期内收拢大规模资金用以填补资金缺口的难度较大。为此，有两种选择：一种是在全国社会保障基金内设立风险准备金；另一种是在全国社会保障基金之外设立特殊风险准备金。实际上，全国社会保障基金理事会对受托管理的基本养老保险基金设立了风险基金，2020年的规模为132.34亿元，但只是为了兑现承诺保底收益而进行的专门安排。而且，从此次新冠肺炎疫情对城镇职工基本养老保险基金造成的冲击看，防范此类风险需要的基金规模较大，如果在全国社会保障基金内建立专门的风险准备金，显然会对全国社保基金的持续稳定运营产生较大影响。因此，建议在全国社会保障基金之外另设特殊风险准备基金，以应对突发性外部冲击给基本养老保险基金带来的风险，并在必要时对全国社会保障基金提供支持。

（二）继续努力提高征缴收入。如前文所述，在已经难以通过扩面或提高费率而大幅度增加征缴收入的情况下，增加城镇职工基本养老保险征缴收入的政策选项就集中在以下三个方面：一是继续加大力度做实费基。应重视职工收入非货币化、非工资化带来的影响。通常情况下，越是效益好的用人单位，越有可能为员工发放更多的非货币化、非工资化收入；越是总收入高的职工，非货币化、非工资化收入占其总收入的比重就越高。尽管其具体情况还受到行业差异等其他因素的影响，但足以对城镇职工基本养老保险产生较大的不利影响：一方面，一些用人单位如果采用结构化薪酬的方式来降低本单位的费基，会导致城镇职工基本养老保险的征缴收入减少，另一方面，不同企业所承担的真实费率可能存在显著差异，从而带来新的不公平。因此，政府相关部门在推动职工收入货币化、工资化的同时，需要在确定缴费基数时充分考虑职工收入非货币化、非工资化的具体情况。应逐步统一缴费标准。为了扩大制度的覆盖面，使更多的劳动者从中受益，目前的政策允许参保者在一定范围内自主选择缴费基数，但各地有关缴费基数的规定差异较大，同时由于参保者存在认知误区、用人单位为降低成本等原因，往往选择较低的缴费标准，从而影响了征缴收入的增长。今年1月1日起，全国企业职工基本养老保险全国统筹启动实施，建议中央加快统一制定养老保险缴费和待遇政策，同时，可适当调高缴费上限，促进提高征缴收入。应继续加大稽查力度。二是稳步调整法定退休年龄，以增加征缴收入。三是调整最低缴费年限。在当前的经济形势下，如果提高最低缴费年限，需要强化相应的配套措施，如未达到最低年限要求的，可以转入城乡居民基本养老保险，同时逐步提高城乡居民基本养老保险的待遇水平。

（三）加强支出管理。一是控制好

中国财政杂志社

数字化改革背景下行政事业单位软件资产管理对策研究

潘朝晖 | 范亚辰

摘　要：软件资产是数字化改革的关键成果和重要支撑。但长期以来，我国行政事业单位对软件资产的内涵外延界定不清晰、特点和分类梳理不到位，实际工作中缺乏有效的管理方法和手段，产生了诸多问题。在数字化改革背景下，应积极探索新的软件资产管理模式、创新软件资产配置机制，提升管理效能。

关键词：软件；无形资产；资产管理

数字化改革是新发展阶段全面深化改革的重要抓手。数字化改革需要通过顶层设计、增量开发、迭代升级的方式，开发建设大量的软件应用，即软件资产是数字化改革的重要成果，数字化改革是软件资产优化配置的过程。长期以来，由于缺乏有效的管理方法和手段，各地各部门分散开发建设，造成信息系统之间相互割裂，大量重复建设，碎片化、垂直化、信息孤岛等问题突出。在数字化改革背景下，探索新的软件资产管理模式，创新软件资产配置机制，提升软件资产管理绩效，显得尤为重要和迫切。

行政事业单位软件资产管理中存在的问题

（一）软件资产管理认知比较模糊。现阶段，行政事业单位资产管理部门对传统意义上的实物资产管理较为熟悉，而对软件资产管理意识相对淡薄。软件资产的定义不清晰和分类不准确，给具体管理工作造成一定困难。尤其是软件资产的无形性和知识产品性等特性，导致传统实物资产管理的方法往往不适用于软件资产。同时软件采购和开发对技术管理的要求

养老金待遇水平调整的节奏。当前经济形势下，养老金待遇增长步伐需适度放缓，同时必须保证养老金实际待遇水平不下降，实现退休者共享经济社会发展成果。因此，需要综合权衡各种相关因素，进一步完善职工基本养老保险待遇调整机制。二是稳步提高法定退休年龄标准。提高法定退休年龄标准不仅有助于增加征缴收入，也有助于控制养老金支出。三是规范提前退休行为。四是严格控制非养老金支出。调研发现，职工基本养老保险基金除了被用于发放养老金之外，还被用于其他一些方面，而且各地非养老金支出所占比例差异较大，应制定更严格的措施禁止挤占挪用。

（四）进一步拓展外部资金支持。一是推进地方划转国有资本充实社保基金工作。中央有关部门要指导、督促各个省份尽快制定科学合理的方案并贯彻落实。二是大力推进福利彩票事业发展，进一步发挥福利彩票公益金在支持养老事业方面的潜力。三是适当动用外汇储备设立主权养老基金，在这方面，一些发达国家已经积累了比较丰富的可借鉴经验。

【本文是国家社科基金一般项目“基于社会网络的新型农村互助养老服务场域建构研究”（项目编号：18BSH164）阶段性成果】

（作者单位：华中师范大学公共管理学院）

责任编辑　刘慧娴

中国财政杂志社