

养老金融评论

2023 年第 6 期（总第 91 期）

- 董克用：个人养老金制度建设久久为功
- 郑秉文：第三支柱养老保险：产品设计、税收模式与功能定位
- 雷晓康：数字赋能第三支柱养老保险发展探析
- 孙 博 等：关于个人养老金发展的若干思考——基于个人养老金融认知的调研分析
- 施文凯：个人养老金与养老金融创新

养老金融 50 人论坛

www.caff50.net

养老金融 50 人论坛简介

养老金融 50 人论坛(CAFF50)由董克用教授联合华夏新供给经济学研究院等多家机构共同发起，于 2015 年 12 月 9 日正式成立。论坛成员由政界、学界和业界具有深厚学术功底和重要社会影响力的人士组成。论坛主要关注养老金融、养老服务金融和养老产业金融三部分内容，致力于成为养老金融领域的高端专业智库，旨在为政策制定提供智力支持，为行业发展搭建交流平台，向媒体大众传播专业知识。随着对养老金融研究的深入，为了促进产业落地，贵州国康养老金融研究院于 2021 年 1 月 29 日在北京宣布成立，致力于将自身建设成为一流、综合、专业的养老金融智库。

论坛学术顾问：

潘功胜 王忠民 胡晓义 宋晓梧

论坛秘书长：

董克用

常务副秘书长：

张 栋 施文凯

副秘书长：

孙 博 王赓宇

《养老金融评论》简介

《养老金融评论》是养老金融 50 人论坛月度官方刊物，秉承“专业性、前瞻性、国际性”的学术理念，以“为政策制定提供智力支持，为行业发展搭建交流平台，向媒体大众传播专业知识”为宗旨，重点反映论坛成员的学术成果与观点；跟踪国际理论前沿与实践动态；探讨中国养老金融改革与发展，促进养老金融领域交流与融合。我们诚挚欢迎业界、学界的专家踊跃撰稿，为我国养老金融发展贡献智慧。

《养老金融评论》编委会

主编：

董克用 姚余栋

执行主编：

张 栋 孙 博

编辑组成员：

施文凯 于东浩 陈 瑶 刘佳星

来稿、订阅及索要过刊等事宜，请发邮件至编辑部工作邮箱
caff50review@caff50.net 进行联系。

目 录

【本期重点关注】

董克用：个人养老金制度建设久久为功	4
郑秉文：第三支柱养老保险：产品设计、税收模式与功能定位	7
雷晓康：数字赋能第三支柱养老保险发展探析	18
孙 博 等：关于个人养老金发展的若干思考——基于个人养老金融认知的调研分析	33
施文凯：个人养老金与养老金融创新	47

【养老金融观点集萃】

胡宏伟：以党的二十大精神为指引 推动中国养老服务高质量发展	54
刘德浩：养老服务体系高质量发展的思考	59

【CAFF50 大事记】

2023 年 5 月 CAFF50 动态	67
----------------------------	----

导读：个人养老金制度作为多层次、多支柱养老保险体系的重要组成部分，是应对人口老龄化、提高老年生活质量的重要制度安排。2022年11月25日，个人养老金制度在北京、上海、广州等36个先行城市或地区启动实施。近日，人力资源和社会保障部发布的数据显示，截至2023年5月25日，个人养老金制度实施半年以来，参加人数已达3743.51万人，个人养老金制度平稳有序运行。

本期《养老金融评论》重点关注如下内容：养老金融50人论坛秘书长、中国人民大学董克用教授对个人养老金制度建设发展的研究；养老金融50人论坛核心成员、中国社科院研究生院郑秉文教授分析第三支柱养老保险的产品设计、税收模式与功能定位；养老金融50人论坛特邀研究员、西北大学公共管理学院雷晓康教授分析数字赋能第三支柱养老保险发展的具体路径；养老金融50人论坛副秘书长、华夏基金管理有限公司养老金管理部总监孙博基于个人养老金融认知的调研，分享关于个人养老金发展的若干思考；养老金融50人论坛常务副秘书长、中国财政科学研究院助理研究员施文凯对个人养老金与养老金融创新的研究，以飨读者。

董克用：个人养老金制度建设久久为功



董克用：养老金融 50 人论坛秘书长、中国人民大学教授

个人养老金业务开局良好。个人养老金政策的落地时机和政策内容都很好，市场反应也很快，这说明居民确实意识到了个人养老金的重要性，各机构也高度重视。总的来看，个人养老金业务开局良好，弥补了我国多层次、多支柱养老金制度的一大短板。

个人养老金建设将是一场持久战而非速决战。尽管开局良好，但还是要做好持久战的准备。个人养老金制度，作为第三支柱，无论对政府、业界、居民个人都将是很大的挑战。因为第一支柱基本养老保险是保基本，虽然有个人账户，但除了按时缴费，无需个人操心；第

二支柱职业年金覆盖机关事业单位，方式是自动扣除，企业年金只覆盖了不到 10% 的企业职工，老百姓感受并不深。只有第三支柱个人养老金是首次需要居民个人决策，要通过居民延迟消费、主动投资去实现，因而参与者会十分关心资金能否保值增值，这方面挑战是相当大的。个人养老金业务的关键不仅是产品，而且是服务。如果让居民牺牲了流动性，却不能获得一定收益，舆论影响将会非常大。从这个角度看，个人养老金建设必将是一场持久战。

当前个人养老金制度并非尽善尽美，特别是在吸引哪类人群方面，有很多不同的声音。但这也属于正常情况。毕竟发达国家积累型养老金制度也花了 40 年时间，才达到当前的积累水平。

打好个人养老金业务的持久战，需重点从三个方面发力：一是税收优惠和财政补贴。对于纳税居民来说，税收优惠是比较直观的；但对于未纳税居民来说，当前税优制度的吸引力相对较小。因此，在税收和财政补贴方面，我们还需进一步思考。建议制度试行一年后对数据进行分析，想方设法吸引更多居民参与进来，这对于未来应对人口老龄化挑战也非常有利。

应对人口老龄化挑战是发展个人养老金制度的根本目的。根据联合国的最新预测结果，我国的人口老龄化并非在 2050 年达到高峰后就能下降，而是可能一直持续到本世纪末，届时，我国 65 岁以上老人占比可能将达到 40%。由于人口老龄化的挑战，个人养老金制度建设必须从长远出发，要具备可持续性，这就需要大部分人的参与。我国第一支柱的压力会越来越大；而当前经济形势下，推广第二支柱企

业年金的难度也很大；因此，发展第三支柱个人养老金是必然选择。但从长远来看，如果第三支柱只是少数人的制度，必定无法持久，需从更多的税收优惠甚至财政补贴等角度出发，吸引更多人的参与。

二是要加强宣传教育。强调年轻人参与个人养老的重要性，积极应对未来人口老龄化的挑战。当前我国养老金体系仍以第一支柱为主，如果没有国家财政补贴，第一支柱已经收不抵支。长远来看，应该尽量减少财政补贴，让第一支柱回归现收现付模式，增强制度的可持续性。如果可以做大做强第二、第三支柱，未来中高收入阶层就无需依靠第一支柱保基本，而主要依靠二、三支柱，让第一支柱更多地服务于中低收入群体，从而真正实现养老金三支柱的平衡发展。

三是要完善平台服务。个人养老金业务不只是产品问题，更重要的是平台问题。在开户、产品供给等问题都已解决的情况下，做好个人养老金业务的关键在于做好服务。投资顾问是服务的一种方式，但还要重视平台建设和平台服务。平台应充分发挥优势，通过行业内不同企业、跨行业的合作，通过线上线下的联动，把方便留给投资者，不要让投资者每天费心思考，每时都在担心净值波动。平台要通过创新的手段和方法，把市场波动问题留给专业人士去解决。

郑秉文：第三支柱养老保险：产品设计、税收模式与功能定位



郑秉文：养老金融 50 人论坛核心成员、中国社科院研究生院教授

构建多层次、多支柱养老保险体系是我国养老保障改革的既定制度目标。扩大第二支柱养老保险和发展第三支柱养老保险是夯实应对人口老龄化社会财富的重要手段，是我国养老保障体系的主要物质基础与核心资产。为应对人口老龄化，未来我国养老保险体系将从基本养老保险“一柱独大”逐渐向“三支柱鼎立”的多层次养老保险体系与模式过渡，从负债型向资产型制度体系过渡，尤其要大力发展相对落后的第二支柱、第三支柱养老保险，这将成为“十四五”时期和今

后较长时期我国养老保障体系改革的主攻方向之一。近期，第三支柱刚刚落地。

一、第三支柱养老保险的可持续性在于产品优势与产品研发

如果“合格”产品存在问题，不是投资收益率太低，就是产品单一，同质化严重，第三支柱养老金账户持有人的投资购买就没有积极性，这将严重影响第三支柱个人养老金的可持续性发展。在目前的政策规定下，养老金产品主要分为养老保险产品、银行理财产品、银行储蓄产品和公募基金产品。这里主要谈谈前两种产品，再谈谈提高收益率和降低成本的问题。

第一，投资产品参与个人养老金市场投资管理的问题。保险产品、基金产品已经谈了很多，这里主要分析理财子公司最大的优势在于其短期理财产品。短期理财产品在中国发展时间相对较长，产品深入人心，覆盖面比较大，对散户的理财方式影响很大。

短期理财产品在中国第三支柱养老保险的发展建设中是有一定市场的。这不仅体现在生命周期基金（Life-Cycle Funds）或称目标日期基金（Target Date Funds）上，像生命周期基金每月定存定缴、几十年后获得一定收益的模式，在我国对那些朝九晚五的上班族和一部分职业群体是有市场的；而在中国目前并不十分成熟的投资市场中，短期理财产品的账户交易表现得更为活跃，在那些灵活就业群体中是有市场的。由此来看，短期理财产品在中国个人养老金制度的发展建设中在一定时期内较受欢迎，这也是银行短期理财产品的优势，不要忽视这个优势、特点和市场，制度设计者也需要考虑到这个问题，不

要有所偏废。在长期产品方面，目标日期基金产品在公募基金公司那里更有优势，此外，由于我国长期存在的储蓄文化，储蓄产品也有相当的市场。

有观点认为，商业银行发展养老金融具有客户覆盖面广的天然优势。例如，邮储银行拥有近 4 万个营业网点，覆盖中国 99% 的县市，且服务个人客户达 6 亿户等。需要注意，我国国有商业银行在用户渗透率方面较好，这一优势毋庸置疑，但要解决中国养老金市场最主要的痛点仍有难度。实际上，中国发展第二支柱、第三支柱养老保险的难点不在于销售渠道不足，而在于目前制度设计尚无法满足客户和市场的各类需求，难以激励和触发这个潜在市场。这也导致一方面养老产品上架后鲜有人感兴趣；另一方面，长期亏损导致金融机构不愿再销售养老产品。

第二，养老保险产品的研发与产品线延伸的问题。2018 年 5 月 1 日，个税递延型商业养老保险试点正式启动。在此基础上，银保监会自 2021 年 6 月 1 日起在浙江和重庆开展专属商业养老保险试点，有 6 家寿险公司参与，这次试点非常值得肯定，对丰富我国养老产品种类、满足社会多样化需求具有重要意义。

但是，2018 年实施的个税递延型商业养老保险发展情况并不十分理想，而在没有税收优惠支持的情况下，刚推出不久的专属商业养老保险试点销售的保单件数近 16 万件，保费收入近 16 亿元，远大于个税递延型商业养老保险 4 年来试点的规模，并且购买者中很多是新业态就业人员，业绩不俗，意义深远。2022 年 2 月，专属养老保险

试点推向全国，养老保险公司也参与进来。

第三支柱养老保险统计的一个国际惯例是只统计税收政策支持的部分，而税收政策不支持的、完全市场化的商业保险产品往往不被纳入第三支柱养老保险统计范畴。因此从统计数据中只能看到税收支持的养老金制度的覆盖率和保费收入。商业养老保险在第三支柱养老保险里面有广义和狭义之分，专属商业养老保险和商业养老金是广义概念，而税收优惠的个人养老金则是狭义概念，由此区分就可以了。

总而言之，2021 年以来银保监会关于专属商业养老保险的工作部署是有积极意义的，它与 2018 年 2 月证监会推出的个人养老目标基金一样，都在没有税收政策支持的情况下取得了较好的效果。从金融产品属性和发达国家实践来看，在第三支柱养老保险产品竞争中，与公募基金等产品相比，保险产品面临的挑战较大。因此，应该研究如何让专属养老保险产品能够具有更大的吸引力，进一步扩大市场。

从长期看，专属养老保险产品似乎就要解决“获得感”、产品多样性、可持续性等问题。个人养老金账户持有人是“用脚投票”的，这就要提高它的吸引力。但是，与公募基金相比，保费收入是保险公司的表内资产，保险公司承担市场波动风险，使用的是佣金制，透明度不高，成本较高，相比之下，在公募基金公司里，产品是表外资产，账户持有人承担市场风险，采取的是管理费制度，相对比较透明，成本也相对低一些。

第三，提高收益率与降低成本的问题。从市场调研的结果来看，产品吸引力的关键在于总收益率，实际就是“获得感”的问题，如果

“保底+浮动”的结算利率低于4%，跟市场上其他保险产品进行比较，吸引力就不大，“获得感”就不高，如果保险公司通过贴息来提高结算利率，将其提高到5%、6%甚至7%，不仅佣金受影响，销售人员没有积极性，甚至就连可持续性也成问题。实际上这是个“老问题”，即如何解决产品吸引力(收益率)与保险公司积极性之间的矛盾，2018年试点的个税递延型商业养老保险也存在这个问题，当时保险公司积极性难以维持。因此，短期内产品吸引力产生的效果较好，但还需兼顾长期内产品设计的可持续性，否则，即使进入个人养老金“合格产品”的架子上，投资者也会“用脚投票”，要设法避免重蹈覆辙。因此，要设法解决靠高结算利率、补贴支付佣金等办法来吸引购买者的问题。

此外，第三支柱个人养老金纳入的保险产品应增加品种和类型。要整体提高第三支柱养老保险产品的幸福感，要比市场上其他产品更具有竞争力，这就需把分红险、投连险、万能险、年金险都纳入进来，甚至可以把一定的健康保险产品都纳入进来，比如重疾险、意外险等，因为人到老年之后会增加疾病支出。同时研发第三支柱终身领取的年金产品，这也是有市场前景的。总之，保险业要发挥自己的长处。此外，保险业要适应第三支柱个人养老金的发展需要，还有一条就是要从“推销”向“投顾”方向转变。提供投顾服务也是保险公司的一个优势，公募基金就难以做到。一直以来，在整个保险业，“卖保险”的思维占统治地位，于是就有了“代理人一佣金制”，有数百万人的中介机构和销售人员。但养老保险产品的初始费用很低，无法

与传统保险相比，传统的销售方式、渠道、理念都很不适应，银行保险渠道也不适用。因此，不仅保险业面临着转型，第三支柱养老金制度所需要的养老保险产品也面临着一个较大的转变。

二、第三支柱养老保险发展痛点在于税收模式的选择与组合

在任何国家，税收政策都是撬动第三支柱养老金发展的一个重要杠杆，税收政策是发展第三支柱的第一动力和主要手段，所以，税收制度和税收模式与养老金制度的发展紧密相连。但在我国则存在很大的特殊性，税优效果都不太理想：2015 年诞生的税优型商业健康险至今参保人不到 7 万，保费收入刚超过 20 亿元。2018 年试点的个税递延型养老险的业绩更不理想，至今参保人大约仅为 6 万人，保费收入 5 亿元。那么，现在的第三支柱个人养老金的税优政策主要有两个问题。

第一，关于个人养老金税收优惠模式的选择。

凡是第三支柱养老保险发展较好的国家，模式设计一定既包括 EET 模式（在养老金的缴费阶段免税、资金运用阶段免税，领取阶段征税，E 表示免税，T 表示征税），也包括 TEE 模式（对企业的退休职工从企业计划中的年金范围内领取的养老金给予免税，对企业以年金形式取得的投资收益给予免税，但是对于雇主及公司职员所缴纳的年金要征税）。如果单纯强调 EET 模式，或只有这一个模式，实践起来肯定会遇到问题。

即使在资本利得税很普遍的美国、加拿大等国，也需要结合 EET 和 TEE 两种模式，才能达到目前较高的第三支柱覆盖率。这里第三

支柱覆盖率的定义是指一国加入第三支柱养老金的人数与 15~64 岁人口数量的比值。按照这一口径，美国第三支柱覆盖率为 19.8%，加拿大是 67%，新西兰是 98%。

中国没有资本利得税，且因个人所得税起征点较高，每五六年提高一次，纳税人数上下波动并且总体来说数量很少。因此，EET 型养老金税收模式在中国面临三个矛盾：第一，缴纳个人所得税的人群收入水平一般较好，有条件参加第三支柱，但每年缴纳 1.2 万元的个人养老金对这个群体的吸引力似乎不是太大，因此，可适当提高缴费上限，目的是提高制度激励性。第二，虽然大多数中低收入群体对养老金需求强烈，但个税延迟的政策对他们的影响不大。第三，这是最重要的，EET 在领取时需要补缴 3% 的个税，但普通的证券投资和储蓄等都不用缴纳个税，那么，无论是纳税人还是非纳税人，都会仔细权衡选择更为划算的方式，这就使发展第三支柱的激励性受到影响。总体说，EET 模式参与第三支柱养老保险的群体，跟企业年金所覆盖的是同一个群体，不仅覆盖率受限，而且同一个群体享受叠加的税优，不利于社会公平。相比之下，TEE 模式只在缴费环节征收个人所得税，积累环节和领取环节均免征个人所得税。结合我国实际来看，当前有许多人无需纳税，且这个群体庞大，而他们对养老金有需求。由此看来，TEE 模式也有其优势，EET 和 TEE 两种模式是针对和适用于收入不同的群体。

第二，关于个人养老金税收优惠模式的组合。目前，学界有人提出 EEE 模式（三个环节都免征个税），这种模式的初衷是好的，希

望通过实施更大的优惠力度，最大限度覆盖更多人群，但是 EEE 模式也存在一些问题。一是在激励性方面，EEE 模式与 TEE 模式对扩大覆盖率的功能和效果大体相同，因为在 EET 和 TEE 两种税优模式同时实施的情况下，纳税人和非纳税人两个群体各取所需，资本利得税缺位的问题也克服了。二是国家损失了一部分本该征收的个税。与 TEE 相比，EEE 模式是无益有害，因为随着覆盖面的扩大，国家对个人所得税的损失会越来越大。三是全世界只有很少的几个国家采取 EEE 模式，其中墨西哥、斯洛伐克都属于特殊情况，人群覆盖率都很低，不足以作为样板。

总之，对扩大第三支柱覆盖率和国家税收来说，TEE 模式是有益无害。EET 模式和 TEE 模式针对的是不同的目标群体。国际通用做法是同时实施两种税优模式，让百姓各取所需。

进一步讲，中国需要的个人养老金税优模式应是 EET 和 TEE 两个模式并行。就 EET 模式而言，准确地讲应该是“部分 EET”模式，或称之为“EEpT”模式，这里的“p”是指“partial”（部分的），因为在领取阶段补缴个税时应该排除掉投资收益部分，这就与我国资本利得税缺位保持一致，参保人就没“吃亏”，制度激励性没有降低，场内场外的税收“水位”就一样高了。但是，本金的那部分的个税还是需要缴纳的。但目前我们确立的 EET 模式是“完全的 EET”，即领取阶段补缴个税应税范围包括投资收益，在第三支柱长达 30 年的积累中，投资收益占账户资产比重的大头，相对于制度外的证券投资来说，“完全的 EET”对进入第三支柱制度内的人来说是“吃亏”了，

这将不利于第三支柱的激励性和覆盖面扩大。

三、第三支柱的生命力在于其功能定位和政策资源的动员力

第三支柱养老保险未来的发展前景可能取决于很多因素，但一定离不开科学的顶层设计、正确的功能定位选择、广泛的政策资源动员这三个问题。

第一，“摸着石头过河”与顶层设计相结合。回顾广义和狭义的养老金产品的市场表现，其目的是为了更好地贯彻落实 2022 年 4 月国务院办公厅发布的《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》），为了加强和完善第三支柱养老保险的顶层设计，将“摸着石头过河”与顶层设计结合起来。因此，我们应该冷静看待当前的市场条件和现实情况，客观看待主观愿望和实际制度设计的差距，实打实地将顶层设计和“摸着石头过河”结合起来，不断完善制度设计，并且要处理好本土特色与一般规律的关系，这就需要大量细致艰苦的工作。

中央高度重视建立第三支柱养老保险的工作，这是一项需要克服很多困难的任务，例如，《意见》沿用 2018 年个税递延型商业保险试点的缴费上限 12000 元/年。没有提高缴费上限，原因在于提高缴费上限可能会遭受部分人的误解和社会质疑，被认为拉大了社会收入分配差距，收入较高的人群享受更多的税优政策。如果参与人数不多，缴纳上限又继续提高，那么制度的执行效果就会大打折扣。从这个层面看，优化个人养老金制度必须加强顶层设计，在顶层设计中解决问题，在制度设计上对参与人数与税优比例进行预测，形成一个最佳组

合,并且可以预测在不同的政策条件下,相应的参保人数能达到多少。

第二,制度目标和模式选择。就覆盖范围的目标来看,个人养老金制度有两种模式:可替代模式和附加模式,这两个模式的划分主要是根据覆盖人数而言。附加模式的定位是对第二支柱的补充,已参加第二支柱且中高收入群体可以参加第三支柱养老保险。可替代模式的定位是超越第二支柱的覆盖面,让它成为一个普惠性的制度,成为一个大众养老金,甚至其覆盖面不亚于第一支柱,这样就形成一个哑铃状的三支柱养老金结构,两头大,分别是指第一支柱和第三支柱,中间小,中间层是第二支柱企业年金和职业年金,覆盖面较小。

有的国家三支柱养老保险追求的就是哑铃状的,千方百计扩大第三支柱的覆盖面,例如,婴儿一出生时就可以参加第三支柱,直至其18岁时再由本人选择退出或继续参加。因此,可替代模式下的第三支柱覆盖面大于第二支柱甚至第一支柱。我国养老金体系应成为共同富裕的一个基础性制度,应该对实现共同富裕起到助推的作用,这就决定了我国建立的第三支柱在功能定位上应追求可替代模式。

第三,模式确定之后的政策资源动员力。一旦模式确定,就应动员所有政策资源,齐心协力去推动它。实际上,2018年开展的个人税收递延型商业养老保险试点应是第三支柱个人养老金的1.0版本,《意见》开启了第三支柱养老保险的2.0版本,它将1.0版本的个税递延型商业养老保险进一步从保险业延伸和扩展到了银行理财、银行储蓄和公募基金等金融领域。在1.0版本阶段,参保人只有5万人,这个结果是典型的附加模式,它导致的第三支柱养老金是金字塔型,

不是哑铃型，只有极少数有条件的人才能加入。但尽管如此，我们不应忽视 1.0 版本税延型商业养老保险在第三支柱养老保险发展过程中的历史性作用，从某种程度上看，没有 1.0 版本就没有今天的 2.0 版本。

总的来说，我国发展第三支柱养老保险的最大挑战在于，在资本利得税缺位的条件下，如何动员各种政策资源、千方百计地提高产品吸引力，把庞大的 120 万亿元家庭储蓄合理有序地引导到第三支柱养老保险制度里，既解决了养老金的问题，又同时解决了我国长期资金的来源问题。从金融的角度看，第三支柱个人养老金改革也是金融供给侧结构性改革的一部分，要让更多的债权资金变成股权资金，让更多的储蓄变成资本金。对第三支柱个人养老金而言，在场外证券投资收益免征个税的条件下，通过税收优惠、税收递延来吸引投资者入场，这是值得深入思考的问题。因此，我们必须认真面对所有现实问题，动员所有政策资源，为第三支柱个人养老金的发展创造更加有利的政策环境。

雷晓康：数字赋能第三支柱养老保险发展探析



雷晓康：养老金融 50 人论坛特邀研究员，西北大学公共管理学院院长、教授、博士生导师

经过多年发展，我国已初步构建起以基本养老保险为基础、以企业（职业）年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的“三支柱”养老保险体系。其中，第一支柱基本养老保险以现收现付制为主，通过再分配的方式，实现养老金的储蓄和保险功能。2021年末，基本养老保险覆盖人数 10.3 亿人，可见目前我国第一支柱规模和覆盖面渗透率较高，但养老金替代率却逐年下行。第二支柱企业年金和职业年金以积累制为主，可由企业和员工共同缴费。截至 2021

本文摘自《中国高校社会科学》2023 年第 1 期。

年末全国企业年金积累基金 2.64 万亿元，同比增长 17.38%，2021 年末参加企业年金总人数达 2875 万人，人数仅同比增长 5.8%。虽然年金制度旨在弥补基本养老金替代率不足，但是企业年金覆盖率提升空间有限，职业年金适用人群少，因此第二支柱存在覆盖率不足、规模偏小、增速下滑、发展失衡、增长空间受限等问题。第三支柱个人储蓄型养老保险和商业养老保险由个人单独缴纳，有利于将居民储蓄转化为投资。随着我国老龄化不断加剧，人口预期寿命延长对养老金需求增加，养老面临的压力与日俱增，且第一支柱和第二支柱短期难以实现快速增长，养老金缺口增加，我国养老资金不足、服务资源短缺、发展不均衡、普惠性不够等问题日渐突出。2022 年，习近平总书记在《求是》杂志上发表的《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》一文中强调：“要加快发展多层次、多支柱养老保险体系，健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，扩大年金制度覆盖范围，规范发展第三支柱养老保险。”当前政府主导并负责管理的基本保障“一枝独大”，而市场主体和社会力量承担的补充保障发育不够。作为未来发展空间最大的第三支柱养老保险规模若不能迅速提升，在养老需求加速升级的背景下，我国财政负担将进一步加重，养老金体系问题将逐渐凸显。

一、政策演变：我国第三支柱养老保险的制度设计

孝亲敬老是中华文化的传统美德，我国自 20 世纪 90 年代就开始探索第三支柱建设，至今已 30 余年。早在 2005 年，我国就提出建立多层次养老保险制度的目标，但主要集中在第一、第二支柱的建设与

完善上。2008 年，政策文件中首次出现有关个人养老保险及相关税收优惠的内容。自党的十八大以来，我国对建设养老金第三支柱的重视程度不断提高，第三支柱发展的顶层设计日趋完善，建设方向也逐渐明确。从设立第三支柱养老金试点，到扩展第三支柱养老金产品的范围，从养老金体系的顶层设计、养老金产品类型及创新、养老金经营主体建设等多方面作出指导，不断为规范发展第三支柱及完善我国个人养老金保障体系提供政策支持。

近年来，国务院及人社部、财政部等相关部委陆续出台一系列政策文件，支持各相关行业参与第三支柱养老保险建设，并进行了两次试点，主基调为建设以账户制为基础、个人自愿参加、享受税收优惠、资金市场化投资运营的个人养老金制度，为商业保险参与养老体系建设，特别是第三支柱养老保险的发展作出明确、细致、操作性强的顶层设计和路径规划。2017 年，国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》，标志着我国第三支柱养老金建设正式开启。

2018 年，证监会发布《养老目标证券投资基金指引（试行）》，标志着公募基金行业服务个人养老投资进入了新的阶段，也意味着个人养老投资者将拥有更多、更适合的养老投资工具。目前，基金管理公司已经开发了储蓄生命周期基金，正在探索养老目标的证券投资基金，养老目标基金近年规模实现稳步提升。同年，财政部等五部门印发《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》，标志着第三支柱个人养老金政策开始落地，截至 2020 年底，银保监会共分五批次批准了 23 家保险公司经营税延养老保险。

2019年，国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》，提出明确支持信托公司开发养老型信托金融产品，目前信托公司在开发各类附带养老保障的养老信托产品，以及与养老地产、老年医疗、老年健身、老年旅游等养老产业领域融合的信托产品。之后，银保监会印发《关于推动银行业和保险业高质量发展的指导意见》，提出支持银行、信托等开发养老型储蓄和理财产品。2020年银行业关于“养老”主题金融产品密集推出，总规模达到千亿级别，理财产品加速扩容，业绩可观。

2021年，习近平总书记对我国老龄工作作出重要指示：“各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全完善老龄工作体系，强化基层力量配备，加快健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系。”2022年4月，国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》，标志着我国第三支柱“个人养老金”制度正式建立，金融机构参与养老金融进入新发展阶段。

党的二十大报告要求：“完善基本养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系。”2022年11月4日，人社部、财政部等五部门联合印发《个人养老金实施办法》，该办法出台是落实二十大精神的一项重大民生举措，标志我国个人养老金制度正式进入实质运营阶段。

二、发展困境：我国第三支柱养老保险发展面临的难题

尽管不断出台相关政策，但发展至今，我国第三支柱养老金的规模和占比仍然较低，在顶层设计、账户建设、产品细则、税收优惠激励等相关方面均有待进一步突破，学界对第三支柱具体定义、主要内容及统计范围等尚未达成共识，各类金融机构“养老”产品的整体发展水平也仍然不高，表明我国第三支柱养老保险发展仍处于初期阶段。

2018年，个人税收递延型商业保险试点政策出台后，初期参保人数迅猛增长，但后期基本停滞。学界将主要原因归结如下：一是税优力度相对有限，配套措施也没有相应跟上；二是第三支柱在试点中与单位高度绑定，参保人群只包含正规就业群体，政策的可及性差，覆盖范围小；三是税前扣除额度计算方式复杂，税优流程操作繁琐。然而，对于第三支柱发展面临的困境不能脱离整体而单独讨论，牵制整个制度体系的共性困境同样紧密影响着第三支柱的发展。

（一）养老投资储备资金不足

第三支柱个人养老保险发展面临的首要难题就是“有没有钱投”，即存在个人投资储备资金不足的困境，这也是我国城乡居民基本养老保险缴费档次普遍偏低的原因。2020年，十三届全国人大三次会议闭幕后，李克强总理在记者会上讲到，“我们人均年收入是3万元人民币，但是有6亿人每个月的收入也就1000元”，对于庞大的低收入和中间偏下收入群体而言，除去基本的生活支出外，能够用于养老储蓄投资的资金极为有限。同时，面对新冠肺炎疫情的影响以及经济全球化遭遇逆流等新形势，国内经济增速放缓，居民收入也受到一定程度影响，仅2020年上半年，全国居民人均收入增速就比2019年回

落 6.2 个百分点，可用于个人养老金的投资额也会相应缩减。

（二）养老投资知识及意识缺乏

第三支柱个人养老保险发展面临的第二个难题是“选不选择投”，即个人养老金的投资决策困境。此处的投资决策困境主要指的是公众做出是否投资个人养老金的决策，而不是决定要投资但不确定如何选择投资渠道的问题。投资决策与个体的投资知识及养老风险防范意识息息相关，与投资储备资金不足的客观制约相比，有投资能力的个体是否选择养老投资，则属主观认知的结果。当前，我国第一支柱独大的现状带来了公民对政府责任的不合理预期，致使对个人养老储备的重视度不足，投资意识缺乏。与此同时，我国公众在投资知识教育方面也较为缺乏。这些因素的存在，都使得个体对未来的养老投资缺少必要规划。

（三）投资渠道较窄，收益率缺乏竞争力

第三支柱个人养老保险发展面临的第三个难题是“决定投到哪里”，即个人养老金投资渠道的选择。金融学理论提出，风险与投资回报之间呈正相关性，也就是高风险的投资会带来更高的收益率，而养老金作为公民年老后的“养命钱”，相较于一般的投资产品而言，面临着风险分担和财富增值的双重需求。从个人税递延型商业保险试点状况来看，试点所推出的投资产品收益偏低、同质性较强，保证收益产品的年收益率仅为 3.5%，仅略高于同期 2.9% 的通货膨胀率，在这种情况下，市场上其他类型的理财产品或投资渠道对个人养老金产品就不可避免地产生了挤出效应。此外，我国金融市场尚不成熟，与

养老相关的商业保险、养老目标基金、银行业养老理财产品数量有限，也导致整体养老投资渠道受到一定的限制。

三、理论逻辑：数据赋能第三支柱养老保险的发展机理

信息技术的飞速发展使得数字化成为引领经济社会高速发展的新动力，各行各业掀起数字化转型新浪潮，使得各类业务办理和流程处理不受时空限制，更加便捷智能，因此，也能够为第三支柱养老保险的发展赋能。

（一）数字赋能符合第三支柱养老保险受众需求

作为补充养老保险制度，第三支柱养老保险政策具有累积性、可持续性和灵活性等特征，数字赋能扩大了第三支柱养老保险的便利性和可及性，满足了第三支柱养老保险目标群体养老的多元化需求。首先，提高便捷性。参保者可通过智能化设备自主参保缴费，减少了参保的时间成本，满足了现代人对便利性、快捷性的需求。其次，增加透明度。数字技术为消费者和市场搭建的双向沟通渠道在某种程度上减轻了由传统消费方式导致的信息不对称等问题，使个人养老金产品的透明度提升，供需双方都可以通过大数据，筛选个性化服务，明晰投资收益。政府作为监管者和调控者也可以通过数字技术更好地了解老年群体的需求变化，为商业养老保险市场提供指导。

（二）数字赋能推动第三支柱养老保险高速发展

随着科技不断进步，第三支柱养老保险在风险防控、精准核算、渠道拓展以及运营优化方面将进一步得到提升。数字化可为第三支柱养老保险的发展提供以下动能。第一，意识动能，构建第三支柱养老

保险市场发展新逻辑。正如上述分析所言，数字信息技术的高速发展，使人们获得信息的渠道增多，为多元化的养老观念以及消费观念传播奠定了技术土壤，增加社会群体为提升老年生活质量而购买养老产品的主动意识。而需求的增加又会拉动个人养老金产品的供给，在政策的扶持下，第三支柱养老金市场会实现整体进步。因此，数字化能够通过助推社会形成积极健康的养老意识，提高对养老产品的市场需求，为第三支柱养老保险发展注入活力。第二，资源动能，为第三支柱养老保险向社会普及提供平台。当前，物联网、大数据、云计算、网络监控等新数字技术已逐步融入各个行业，渗透进个体生活的不同领域，越来越多的信息孤岛、数据壁垒被打破，为搭载式链接第三支柱养老保险，进而实现养老、理财、纳税、消费等各个方面的深度融合提供更多可能。同时，通过大数据对市场的预测，可在一定程度上为个人账户管理部门规避风险提供支持，实现个人账户资金的保值增值。

（三）数字赋能提升第三支柱养老保险可操作性

信息技术高速发展背景下，数字赋能使得第三支柱养老保险可操作性提升，降低了制度的准入门槛，有助于实现第三支柱养老保险可持续发展。一方面，数据资源的不断积累和运算能力的不断提升，使得参保流程和界面设计更加简洁友好，降低了对个体信息化能力的要求，使得个体减少因信息掌握不足导致对不确定性的恐惧与源自智能化水平较低带来的自卑；另一方面，依托大数据和云计算的精准推送可以为第三支柱养老保险吸引大量的目标群体，助力保险公司、银行等金融产品销售机构为参保人群提供个性化服务，并为其建立透明、

可操作性的个人账户。参保者可以通过手机 APP 自主查看账户积累情况，简化个人账户管理流程。

四、数据赋能：第三支柱养老保险发展的实践探索

从国际经验来看，欧美等发达地区和国家在第三支柱养老金方面的发展已较为成熟，如美国的个人退休账户（IRA）制度和英国的职业储蓄信托（NEST）养老金公共管理平台。

（一）美国的 IRA 制度

美国的养老金制度由三个支柱组成，其中，第一支柱占比 8.23%，第二支柱占比 57.12%，第三支柱占比 34.65%并保持持续增长。IRA 是美国养老保险第三支柱中除商业养老保险之外的重要组成部分，包括传统型 IRA、Roth IRA 和其他 IRA。1974 年，美国国会颁布了福特总统签署的《雇员退休收入保障法案》(ERISA)，由此建立了 IRA。IRA 具有税收优惠、个人自愿、自我负责的特征，它给予人们管理个人养老金极大的自由度，具有独特性、灵活性、可传承等优势，在第三支柱中占绝对主导地位。1974 年，IRA 占第三支柱的比重仅为 2%，到 2021 年年中，IRA 在美国养老金总资产的占比达到 35%，36.7%的美国家庭都持有最少一种 IRA。

首先，美国第三支柱个人退休账户的高速发展既得益于其发达的资本市场及“小政府”的制度设计理念，还得益于基于公众需求设计制。美国第三支柱个人退休账户的核心参与群体是中产阶级。美国第三支柱发展之前，正值中产阶级快速崛起，其对 IRA 的发展有较高的贡献。中产阶级拥有相对稳定的收入和社会地位，也被称为“夹心

阶层”，容易产生“中产阶级焦虑”，因此致力于通过更好地配置家庭资产和提高子女竞争力等方式来保持阶层地位。此外，在消费主义的影响下，美国人民普遍希望在退休后也能保持与工作时相当的生活水平。在这一背景下，IRA 制度为中产阶级提供了可靠的投资渠道，也允许为子女设置 IRA 账户，其中的资产可在未来不被罚款的情况下提取、用于支付高等教育学杂费，这些制度特征变成美国公民参与 IRA 制度的“推力”。另一个不能忽视的历史原因是 1981 年里根政府颁布的《经济复苏和税收法案》，该法案一方面降低了个人所得税，使人们有了更多可以用于养老储蓄投资的资产，另一方面提出了“普遍适用原则”，简化了 IRA 的使用规则，降低了进入门槛。

其次，公众的养老投资意识是美国个人养老金制度保持活力的关键。据美国投资公司协会（ICI）的调查显示，70%的 IRA 账户持有家庭会有策略地管理退休资产，并乐于在进行退休资产管理时不断寻求建议。参保者高涨的投资热情来源于公民的税收意识，长期以来，美国的税率并不低，仅联邦税一项就能达到收入的 15%，此外，还有消费税、医疗保险税、房产税等，总税负约占家庭总收入的 50%，日益增加的纳税额已成为公众的沉重负担，也催生了美国公民较强的税优意识。基于此，具有税收优惠特征的 IRA 便能有效地刺激个体参与，并积极主动地探寻收益最大化的投资方案。

最后，在收益率和便利度方面，美国的 IRA 制度也具有一定优势。得益于开放的金融生态，多样化和个性化的金融服务使得“政策学习民众”而不是“民众学习政策”，多种不同类型的 IRA 产品兼

顾了各类群体的投资需求，不同类型产品中的资产可以互相转移，并与第二支柱养老金中的企业年金资产紧密联合，实现了“钱随人走”，避免劳动者因流动或工作变更带来养老金转移接续问题，因此受到劳动者的欢迎。此外，还形成了专门服务 IRA 规划的买方投资顾问，围绕账户管理、资产分配、费用提取、资产转移等方面的问题进行解答，以达到账户效用的最大化。ICI 调查显示，IRA 账户持有者会通过专业的理财顾问、网络、书本、亲友和金融终端等获取建议，更有 29% 的家庭选择全方位服务经济公司，投资经理会根据参与者的年龄、风险偏好等特征为其制定更科学的投资方案。美国还创设了默认投资机制，满足不具备相关金融知识但有个人账户投资需求的人群的需要，简化养老金投资流程，提高了制度便利度。《雇员退休收入保障法》还规定，资金在投向默认投资机制之日起 90 天内，参与者或受益人可以将投资从默认投资转向计划中的其他投资选择，不会施加经济处罚，这给了投资者更灵活和更宽容的投资空间。

（二）英国的养老金公共管理平台

英国的养老金计划包括国家养老金计划、职业养老金计划和个人养老金计划三个支柱。英国于 1986 年《社会保障法案》中提出发展私人养老金制度，包括个人养老金保险、存托养老金计划和个人投资养老金计划，采取市场运作模式，由保险公司等专业金融机构提供，主要通过雇主及雇员个人缴纳，个体可根据自己的需求自行购买并可享受税收返还，养老基金投资风险由个人承担，目的是将个人收入在生命周期基础上进行再分配。

值得一提的是，英国建立了 NEST 养老金公共管理平台。NEST 由政府贷款提供启动资金，是一家非营利性质的公共机构，为中小企业和个人提供养老金受托服务。作为具有公共产品性质的服务平台，NEST 确保满足制度条件的各类企业（尤其是中小企业）和各类劳动者（尤其是自雇人员和灵活就业群体）都能加入平台，同时提供纳税“来源抵扣”和养老金管理服务，大大减轻了参与者负担。此外，NEST 根据投资者的风险偏好和退休时间推出了一系列退休基金作为默认投资选项，距离退休时间越长，高风险、高收益资产配置越高，随着参保者年龄增加，现金和货币市场工具等低风险高流动性资产配置比例会相应增加，从而在一定程度上克服了积累阶段的低利率风险和退休后的金融危机冲击风险。此外，该平台可以接受投资者从事多份工作所产生的多渠道养老金供款，也能应对灵活就业者在工作变动时的养老金转接。因此，作为一个以容易进入、成本低廉、高安全性为特征的普惠性平台，NEST 得到了雇主和参保者的信任。据统计，到 2021 年第一季度末，NEST 约有 1000 万参保人员，覆盖了英国约 88 万家企业。

美国和英国个人养老金制度的发展过程表明，中等收入群体的参与、信息化水平的提升、投资理财途径的便捷等是养老保险事业发展的重要基础，这为我国推进第三支柱养老保险的制度设计提供了参考。全面建成小康社会以来，我国的综合实力迈上一个大台阶，已经进入新的历史阶段，要优化收入分配结构，扩大中等收入群体，扎实推进共同富裕。个人养老金制度在此时提出，一方面可以通过税前列支减

小个人税收负担，另一方面也能够为个人资产的保值增值提供更多途径，这将十分有利于我国保护和扩大中等收入群体。与此同时，我国数字化技术广泛应用，“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要都对加快数字社会建设作出了重要部署，各个领域逐步呈现数字技术全面融入社会交往和日常生活的新趋势，这为个人养老金业务发展和运行方式创新提供了技术基础。“个人所得税”APP 已经让公众实现“云上纳税”，养老金网络平台及其用户端的建设也将带给公众更加便捷、透明的个人养老金管理及投资服务。此外，作为拥有 9.89 亿网民的世界第一网络大国，我国在建设和普及养老金公共管理平台方面具有天然优势，也有越来越多的年轻人开始尝试购买互联网信托基金产品，具有投资爱好和理财意识的新生力量正在形成。

五、路径优化：基于数字赋能的第三支柱养老保险底层投资框架构建

数字赋能第三支柱养老保险的发展，关键是要充分发挥数字化的优势，以更加便捷的方式实现三支柱养老保险信息平台的高效连接与信息安全共享，这为更高效率、更具可操作性的税收优惠提供了技术前提，也能够基于新媒体的快速传播，实现更普遍、更具有针对性的养老投资知识普及，并为个人养老金市场高效运转和简易投资模式提供“数据判官”和“智力推荐官”。

（一）以数字化为支撑，打通三支柱养老保险产品，完善税优杠杆

作为国家公共制度实施而不是市场为主体进行推动的个人养老

金制度，税收优惠是其明显优势，要使这种优势充分发挥效用，应进一步优化税收杠杆作用，并以数字化为支撑，加强全过程的透明化、便捷化、可视化、可追溯化等，从而调动个体参与积极性。这需要将个人养老金信息管理服务平台与个人所得税信息平台无缝对接，将个人养老金账户信息一键式导入个人所得税 APP，从而提升操作便捷性，降低个体纳税的隐性成本。同时，在政策试点初期，探索将职工基本养老保险个人账户、企业（职业）年金个人账户与个人养老金账户相关联，研究第一支柱、第二支柱个人账户按比例划入个人养老金账户、打通三支柱养老保险的可能性，促使个人账户资金不断形成规模效应，进而提高收益率。

（二）以新媒体为渠道，广泛开展公众养老投资教育

受近些年理财产品较多负面新闻的影响，公众容易形成“个人养老金等同于各类养老理财产品”的认知误区，从而降低个体的参与意愿。从长远上看，这不利于个人养老金制度的全面推广和可持续发展。因此，还需要进一步加强个人养老金制度的全面科普，可由人社、财政、金融、税收等相关主管部门联合印发制式的个人养老金宣传手册，借助健康老龄化国情教育、社会保险经办机构等主要途径，充分利用各类社交软件，发挥自媒体科普传播速度快的优势，介绍制度设计初衷、与其他理财产品根本差异、如何缴费、何时领取、有何税惠等，向社会公众传递准确、客观、全面的信息。

（三）以大数据分析为基础，规范个人养老金市场高效运行

由市场运作的个人养老金制度，要实现健康可持续发展，至少需

要关注两个重点领域。一是要营造公开、公平、公正的市场环境。个人养老金制度的实施，将会为金融市场带来稳定的长期资金，也会带来银行、保险、基金等行业和机构之间的竞争，这要以政策为市场有序竞争提供支持和保障。二是要对宣传、缴费、领取等各个环节进行高水平、高标准监管，严厉打击可能发生的各类虚假营销、夸大收益、引诱高风险投资等行为，促使社会公众对个人养老金制度形成积极正向的预期，这需要充分发挥大数据分析的优势，将数字化监管运用到个人养老金市场运行的全过程。

（四）以数字技术为保障，建立简易投资模式

个人养老金制度的显著特征之一是投保人对符合规定的养老投资标的可自主选择，但是对于不具备专业投资知识的社会公众来说，这种自主选择恰恰可能具有盲目性。对于个体来说，较低的投资产品选择能力意味着个人养老金与储蓄无差异，从而抑制参加意愿。可通过建立简易投资模式来适应这种投资能力的个体差异，该模式既设计可由个体自行选择、满足不同风险偏好的金融产品组合，也包括一键式的投资产品，以极简组合的方式减少个体选择成本、时间成本等隐性成本，使个体既能够获得收益稳定的养老金投资渠道，也能够化解投资能力不足的问题。

孙博等：关于个人养老金发展的若干思考 ——基于个人养老金融认知的调研分析



孙博：养老金融 50 人论坛副秘书长、华夏基金管理有限公司养老金管理部总监

党的二十大报告提出，完善基本养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系，为社会保障事业发展指明了前进方向、确立了行动指南。个人养老金是多层次、多支柱养老保险体系的重要组成部分，是实现养老保险制度可持续发展、积极应对人口老龄化的战略布局，也是积累长期资金、服务国家经济发展大局，促进经济社会高质量发展的重要举措。2022 年 4 月，国务院办公厅发布《关于

本文摘自《新金融》2023 年第 4 期，原作者为何少锋、孙博。何少锋系中国石油集团养老资产管理有限责任公司总经理。

推动个人养老金发展的意见》，确立了个人养老金制度的顶层设计。同年 11 月 4 日，人社部、财政部等五部委联合发布《个人养老金实施办法》，个人养老金制度正式落地。此后，银保监会、证监会陆续发布细则，对金融主体参与个人养老金业务进行规范，人社部、财政部和国税总局公布 36 个先行城市（地区）名单，个人养老金正式起航。由此，在我国多层次、多支柱养老保险体系的改革进程中，养老保险体系得以补齐真正意义上的第三支柱，与国际通行做法接轨。

一、个人养老金制度是推动经济社会高质量发展的战略举措，个人养老金融认知是重要基础

发展个人养老金是应对老龄化，完善多层次、多支柱养老保险体系，促进社会保障事业高质量、可持续发展的重要举措。联合国预测 2035 年中国老年抚养比将升至 35% 左右，在全世界仅次于日本，发展多层次、多支柱养老保险体系是积极应对人口老龄化的关键举措。

“多层次”强调养老需求层次不同。第一层次防止贫困，是老年生活的最低保障；第二层次保障生活水平在退休后不至于大幅下降；第三层次则对应老年生活的更高层次追求。“多支柱”强调筹资来源多样化，厘清各方主体责任归属。第一支柱是由政府管理的公共养老金，实现社会共济、风险分担；第二支柱强调雇主和员工的责任，平滑员工一生的收入与消费，实现远期收支平衡；第三支柱强调个人自愿、个人供款，实现更高水平的退休养老生活。

发展个人养老金是优化资本市场资金结构，推动经济高质量发展，实现中国式现代化的重要保障。从资金属性来看，养老金作为长期资

金，是国家实体经济建设的重要资金来源。发展个人养老金，有利于改善居民金融资产结构，促进储蓄向投资转化。通过资本市场引导资金使用效率，为资本市场发展输送长期稳定资金，改善资本市场融资结构，提高直接融资占比，促进资本市场和实体经济实现高质量协同发展。从市场潜力来看，银发经济也具有巨大增长空间和创新潜力，可以为经济高质量发展注入新活力。从2014年到2050年，我国老年人口的消费潜力预计从4万亿元左右增长到106万亿元左右，占GDP的比例将从8%左右增长至33%左右。

个人养老金首次赋予个人决策权，参与人对个人养老金融认知是制度得以稳步推进的基础。较之第一第二支柱，第三支柱赋予了个人更加充分的自主选择权和决策权。一方面制度设计更具灵活性特征，与我国目前就业形态变化、灵活就业比重不断提高的国情相适应。另一方面自主选择权对参与人养老金融认知提出新的要求。即便在养老制度设计相对完善的美国，仍经历了赋予个人决策权产生的系列问题：初期不愿承担风险，导致投资不足、收益非常低，无法达到养老储备目标。直到2006年推出《养老金保护法》，在国家政策层面正式立法建立“三自动一保护”制度，即自动参加、自动投资、自动增加、法律明文保护雇主为员工做合规的三自动措施的法律免责权。同时，在市场层面将依据生命周期进行动态资产配置的养老目标日期基金（TDF）加入“投资默认选择”产品清单，并大力推进养老投顾业务，养老金资产配置才趋于合理，达到保值增值目标。

二、个人金融素养调查的国际经验

作为消费金融学的重要组成部分，金融素养调查是发达经济体较为常见的研究方式，积累了大量个人金融素养和行为模式基础数据，不断优化内容设计与调查范式，为未来养老金融等细分场景调查奠定了基础。

美国个人金融素养调查维度全，基于调研结果建立了个人金融素养评估体系。从 2009 年开始，美国每 3 年开展一次国民理财能力调查（NFCS），由美国金融业监管局的投资者教育基金会（Investor Education Foundation）负责组织实施，目前已完成 4 次。调查包括客观金融素养、自我认知金融素养、自我认知与理财行为比较和金融教育 4 个方面；调研层次涵盖全面调查、州级调查和军人调查。从 2019 年调查结果来看，美国个人金融素养呈现专业金融知识了解不足、存在对金融知识的“过度自信”的情况，且存在两极分化的特征，即收入越高、接受金融教育时间越长，个人金融素养越高。同时，相比于女性，男性的主观金融素养和客观金融素养更高，出现了所谓的“性别屏障”。

英国理财能力调查具有开创性，为学术研究和实践应用奠定基础。2004 年，英国进行了一次理财能力基线调查（FCBS），由英国金融服务管理局委托个人理财研究中心（PFRC）实施。调查包括金钱管理、提前规划、选择理财产品以及获取帮助，该调查被公认为在测度消费者理财能力方面具有开创性意义。

加拿大理财能力调查在基础金融素养外，对养老储备等特定场景进一步关注。2009 年和 2014 年，加拿大分别开展 2 次理财能力调查

(CFCS)，由加拿大统计局组织实施。主要包括日常资金管理和预算、长期资金管理和一般财务规划，在对金融知识、理财能力和理财行为等金融素养进行调查的基础上，对退休储蓄、教育储蓄和学生贷款等相关领域作了进一步关注，为专题研究提供了微观数据支持。

三、中国个人养老金融认知情况调查及结果分析

为深入了解民众的个人养老金融认知，中国养老金融 50 人论坛发起，本文作者作为执行负责人之一，完成了中国养老金融调查项目。该调查充分借鉴国际个人金融素养调查经验，从客观素养、主观认知和行为等角度出发，结合我国实际国情，聚焦个人养老金融认知场景设计了调查问卷。问卷内容包括基本情况、金融基础知识与风险认知、养老规划与养老投资现状、养老政策认知与养老投资需求四部分。调查向中国大陆 31 个省（自治区、直辖市）的 18 岁以上城镇居民定向投放问卷，以回收的有效问卷为样本，进行了问卷调查分析，最终此次调查共回收有效问卷 12015 份。

此次调查采用分阶段随机抽样调查方法，综合考虑人口地区分布、年龄分布、性别分布以及调研成本等因素，采用在线、电话和流动拦截访问相结合的调查方式，并对数据进行清洗、合并、处理，基于有效数据进行分析。同时，按照性别、年龄、受教育程度、每月税后收入分层覆盖，使样本具有代表性。

此次调查发现，我国个人养老金融认知呈现以下特点：

（一）民众具备一定的金融基础知识与风险认知能力，但对自身金融素养过度自信

参考美国 NFCS 调查经验，结合我国实际情况，调查选取了复利计算、单利计算、通货膨胀计算和投资风险计算 4 个问题，每答对 1 道题记 1 分，全部答对即得 4 分，全部答错即得 0 分，分为 5 个等级来判断调查对象的客观金融素养；同时设计了金融知识自评题目，让其在 0—100 之间打分，0 分为完全不了解，100 分为非常了解。调查结果显示：

一是民众掌握一定的金融基础知识，但与自我评价有差异，存在对自身金融素养的高估。一方面，超过 50% 的调查对象回答正确 3 道问题，较好或很好地掌握了金融基础知识；另一方面，调查对象自评得分 69.61，高于 61.22 的客观得分。

二是民众风险认知较为理性。29.14% 的调查对象认为投资中任何时候都不能出现亏损，52.46% 的调查对象可以阶段性承受 10% 以内的亏损，18.40% 的调查对象可以阶段性承受 10% 以上的亏损。

此外，调查发现民众的风险承受能力随着年龄的增加呈现出“先增后减”的趋势。随着年龄的增加，调查对象选择任何时候都不能出现亏损的比重开始下降，选择可以阶段性承受一定比例亏损的比重则开始增加，而当调查对象在 50 岁之后尤其是 60 岁之后，这一趋势开始发生逆转，更多人开始不愿接受任何投资亏损了。

（二）民众具有养老规划意识，但行动力不足

聚焦养老场景，在养老规划方面，调查从养老需求、养老收入认知、养老储备方式、启动养老储备年龄 4 个方面设置问题，调查结果显示：

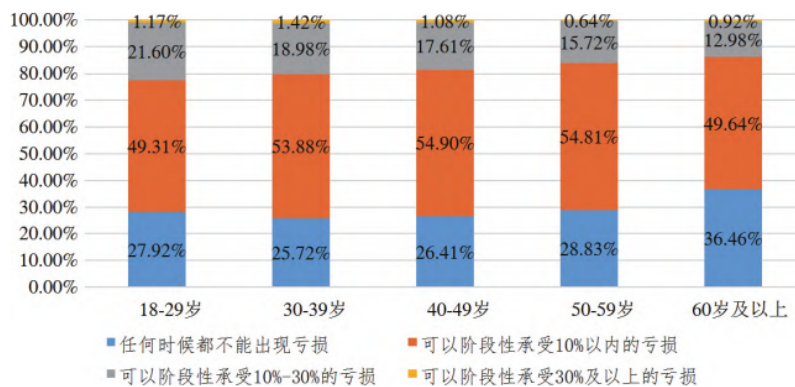


图1 不同年龄段群体养老理财或投资风险承受能力差异情况

数据来源：《中国养老金融调查报告（2022）》

一是民众养老需求多样，需要充足的财富储备保障。调查对象对未来养老生活最关注医疗服务，选择人数占比为 34.45%；其次是居住和服务设施，占比 34.04%；第三是资金保障，占比 32.35%。社交环境、自然环境、护理服务、兴趣爱好得到满足等也都成为不少调查对象关心关注的重点。整体来看，随着经济社会发展水平的提高，民众的养老生活需求也呈现出多元化的趋势，对于包括软硬件在内的高品质的养老生活都表现出较明确的关注。

二是民众对充足的退休收入认识有所偏差，需进一步加强养老金融教育。调查结果显示，认为退休收入占退休前收入 40%—49%可以维持退休前生活质量的人数占比最高，达到 32.63%。根据国际经验，退休收入需达到退休前的 70%才能保证退休后生活质量不下降，这也反映出民众对充足退休收入的认知有待提升，需进一步加强养老金融教育。

三是民众对提前进行自我储备的养老方式认可度高，自我养老意识较强。调查结果显示，提前进行自我储备是大部分人认为最可靠的

养老方式，占 67.42%。大多数调查对象认为依靠子女的传统家庭养老模式不具备基础，需要自我储备和政府支持等社会化养老方式实现养老保障。

四是民众具有提早进行养老储备的意识，认为应从较早的年龄开始进行养老规划。调查对象普遍认为应较早开始进行养老规划和养老储备，而不是等到退休以前，超过一半（50.99%）的调查对象认为应该在 40 岁以前就开始进行养老财富储备。

在养老投资现状方面，调查聚焦养老储备现状、养老投资目标认知、养老投资产品偏好、目前养老金融产品存在的问题 4 个维度，调查结果显示：首先，民众养老财富储备仍不足。约七成（72.33%）调查对象的储备金额在 50 万以下，将近三成（25.48%）的调查对象养老财富储备在 10 万元以下。其次，民众对养老投资的长期目标认知不准确。41.34%的调查对象认为养老投资最重要的目标是确保本金安全，36.12%的调查对象认为追上通货膨胀率是养老投资的长期目标，这反映了居民整体的投资目标偏好依然较保守和注重安全性。再次，养老投资整体保守，难以实现有效养老储备的目标。目前主要的养老投资产品仍然是银行存款，储蓄养老占主导。最后，现有养老金融产品与民众预期有差距。民众认为目前养老金融产品存在的问题，排在前三位的分别是：产品介绍不够清晰明确（35.75%）、产品种类较少（35.28%）、收益率偏低（33.45%），现有产品供给与民众需求预期有一定差距。

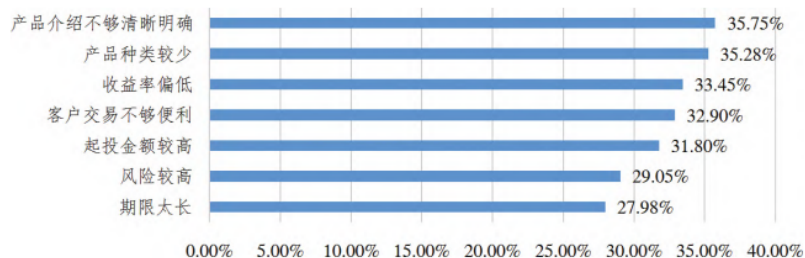


图2 调查对象认为目前养老金融产品存在的问题

注：数据来源于《中国养老金融调查报告（2022）》；本题为多选题，各选项之和大于100%。

（三）民众对个人养老政策关注度高，大都愿意为专业投资咨询付费

在养老政策方面，调查设置了对个人养老金政策关注度的问题。调查结果显示，有逾七成（76.14%）的调查对象表示了解这一政策，具有制度推进的良好基础。

在养老投资需求方面，调查设置了养老储备意愿、个人养老金参与意愿、养老投资咨询付费意愿3个问题，结果显示：

一是民众愿意将部分收入作为养老储备的意愿强烈，养老金融市场存在巨大的发展空间。七成以上（73.18%）调查对象愿意将30%以内的收入用于养老财富储备，表明未来我国养老金融市场存在巨大的发展空间。

二是民众参与个人养老金投资意愿强烈，但以低风险产品为主。超过九成（91%）的调查对象愿意在税收优惠激励下进行个人养老金产品投资。在具体产品偏好上，银行储蓄产品、银行理财产品、保险产品和基金产品的偏好比例分别为55.13%、50.71%、36.92%和30.09%，低风险产品仍占主导。

三是民众对养老金融投资咨询费用支付意愿较强，养老投资市场化运营的基础较好。由于养老金融投资咨询属于商业行为，为保证其运作的有效性，收取一定的投资咨询费用是提高咨询服务质量的重要保障。超过八成（80.52%）的调查对象愿意为养老金融投资咨询支付相应的费用，在支付费用的方式上，52.62%的调查对象倾向于按照资金规模支付固定比例的费用。

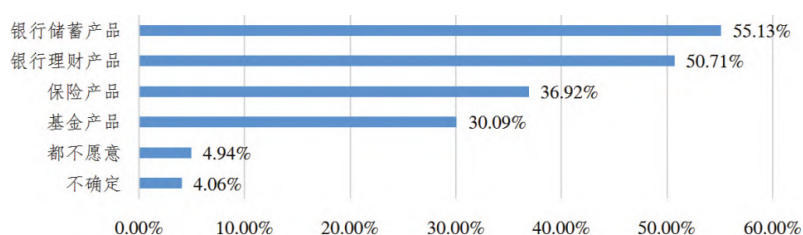


图3 个人养老金参与意愿与投资产品偏好

数据来源：《中国养老金融调查报告（2022）》

四、多方合力联动，促进个人养老金高质量发展

个人养老金制度落地实施之后，国家、金融机构、企业、个人需协同发力，基于目前个人养老金融认知特点进行制度设计，同时多策并举提升个人养老金融认知，才能确保个人养老金健康可持续发展，实现个人养老金安全稳健增值，达到应对老龄化、提升养老金替代率、提高退休后生活水平的目标。

（一）国家层面：推进投资顾问服务，建立金融素养评价机制

首先，基于目前个人养老金融认知还无法有力支持个人养老投资的现实情况，建议大力发展个人养老金投资顾问业务。对个人养老金投资者而言，资产配置难度大，养老金融产品数量多、差异大，专业的投资顾问服务将是其提升投资收益的重要选项。建议在相关投顾规

范中明确允许个人养老金账户可以全委托，赋予投资顾问完整角色，更好地发挥其资产配置和风险管理能力，避免个人投资者追涨杀跌，造成养老金损失。同时，建议允许年金受托机构参与开展投顾业务，参考企业年金管理经验，增加和强化投顾机构受托人的职责，最大限度保护投资人利益。

其次，构建个人金融素养评估体系、提高金融教育水平。金融素养是决定个人投资能力的基础因素，金融教育对提升金融素养具有支撑作用。美国建立了较为成熟的金融素养评估体系。同时，通过立法加强国民金融知识教育，并建立金融扫盲与教育委员会（FLEC），实施提高国民金融素养与教育的国家战略。我国可充分借鉴成熟经验，在考虑中美国情差异的基础上，构建中国特色个人金融素养评估体系。同时，成立专门金融教育工作委员会，进一步普及金融教育，切实提高民众金融素养。

（二）市场层面：提升专业能力，推广养老金融和养老投资者教育

金融机构应积极把握养老事业发展带来的历史机遇，着力提升养老金融专业服务能力、投资管理能力和顾问服务能力。个人养老金制度的出台实施，为金融机构带来了新的发展机遇。金融机构要以更新的思维理念、业务模式、战略方向去走通路径、培育能力、当好桥梁，从客户全生命周期的陪伴与需求解决入手，向客户提供以“规划”为核心的全生命周期养老金融解决方案。在账户端，简化开户流程、拓宽服务渠道和方式，提升账户服务体验；在投资端，提升资产配置和

多元投资管理能力、优化决策机制和风险控制，建立适配个人养老金投资特点的长周期、多指标考核机制；在产品端，聚焦养老需求创新产品，提供更多风格清晰、成熟优质产品；在客户端，依托金融科技和智能化工具，大力发展投资顾问业务，提升个人养老金管理服务水平。

同时，金融机构需在推广养老金融、推进养老投资者教育方面发挥核心作用。美国推出个人退休账户 IRA 时，以富国银行为代表的金融机构依托线上和线下渠道开展养老投教，引导年轻客群开设养老金账户，培育养老投资意识。美国富达投资集团（下称“富达投资”）自 2010 年以来年均投教经费约为 2 亿美元，打造了官网学习资料、社交媒体互动和刊物发行三位一体的投教体系，并从投教中获得巨大收益，目前富达投资第二支柱市占率达 30%，第三支柱市占率达 20%，均为全国第一。相较发达国家金融混业经营，我国金融机构养老服务职能相对分散，各金融机构需发挥资源禀赋，积极进行养老金融推广和养老投教。银行可依托网点广覆盖和核心金融机构地位优势，聚焦推广养老金融，挖掘传统线下推广潜力，加大新媒体尝试力度，使养老金融宣传内容易懂性和可得性更强；基金公司可发挥专业优势，聚焦养老投教和陪伴，以“长期主义”精神开展养老投教陪伴，通过多元化方式唤醒客户养老投资意识。

（三）企业层面：提高服务意识，协助员工提升养老金融认知

企业层面坚持以人民为中心，积极支持和服务员工个人养老金管理，不断增强员工的获得感、幸福感、安全感。调查结果显示，多数

员工在个人养老金管理方面都有困难，在个人养老金组织实施方式方面，《2022年中国社保金融发展调查报告》显示，超过八成的受访者倾向于单位组织实施。从企业年金管理的经验看，企业也有能力有条件为员工个人养老金管理提供服务。一般企业可以提供的基本服务包括协调银行为员工统一开户提供便利和优惠，在缴费时代扣代缴。

有金融机构或者年金理事会的企业集团，则可构建统一的企业个人养老金平台，深度参与员工个人养老金全流程管理。具体来说，企业个人养老金平台可从以下方面着力：一是明确受托人定位。企业个人养老金平台依托企业年金管理资源，以“受托人”角色，参与员工个人养老金全流程管理，以前置模式提供便捷开户和全账户管理服务，以直销模式引入全市场精选投资产品。二是恪守权责边界。坚持员工自愿参与、自主选择的原则，企业个人养老金平台主要发挥辅助和引导作用，提升员工个人养老储备的科学性和专业性，不向员工收费，做到权责边界明确，服务到位不越位。三是提供全生命周期服务。企业个人养老金平台为员工提供与员工特征和需求更为匹配的个人养老金全流程管理服务，贯穿从账户建立到养老金领取的全生命周期所有环节。如为员工提供便捷开户和全账户管理服务，精选投资机构和养老金融产品，全过程投资咨询、策略建议等投资专业服务。

在做好员工参与个人养老金服务的基础上，企业应成为推广养老金融、提升员工养老金融认知的重要载体。一方面，主动组织专业机构进入企业，进行专题政策宣讲与养老投教；另一方面，基于员工基础数据进行分层，明确目标对象开展差异化养老金融教育。针对退休

员工易遭受金融侵害及诈骗现象，积极进行案例宣讲，提升员工金融消费维权意识和法律意识，协助员工通过法律途径理性维权。



图4 企业个人养老金平台全生命周期服务

（四）个人层面：增强养老储备意识，提升养老金融素养

个人应强化养老规划和储备意识，响应国家号召，尽早开立个人养老金账户，转变投资观念，用好投顾工具，选择适合自身风险偏好的投资产品，为保障养老金安全稳健增值、提高养老金替代率而不断努力。为了及早应对老龄化，国家大力推进个人养老金发展，利用税收优惠，让利于民，鼓励建立个人养老金，个人应该以此为契机积极参与，早开立、早储备、早投资、早受益。在投资过程中，参加必要的投资者教育活动，学习掌握基本金融知识，树立正确的投资理念，进行理性投资，引导自身投资行为与实际经济情况和风险承受能力相匹配，努力成为一名合格投资者，或者选择成熟专业的投资顾问辅助进行养老投资决策。

施文凯：个人养老金与养老金融创新



施文凯：养老金融 50 人论坛常务副秘书长、中国财政科学研究院助理研究员

为推进多支柱养老保障体系建设，促进养老保障制度可持续发展，满足人民群众日益增长的多样化养老需要，2022 年 4 月，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》），提出要推动发展适合中国国情、政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的个人养老金，实现养老保险补充功能。2022 年 11 月，人力资源社会保障部、财政部、国家税务总局、银保监会、证监会发布《个人养老金实施办法》，通过加强业务管理和规范运作流程，有效推动个人养老金落地实施。2022 年 11 月 25 日起，个人养老金制度在北京、上海、广州、西安、成都等 36 个先行城市或地区启动实施。金

本文摘自《中国社会保障》2023 年第 1 期。

融具有跨时间和空间的资源优化配置的特性，是积极应对人口老龄化的重要工具和方式。当前，需要大力推进养老金融创新，构建适宜个人养老金发展的健康、开放、包容的养老金融生态，推动个人养老金高质量发展。

一、发展个人养老金积极应对人口老龄化

我国在 20 世纪 90 年代提出要建立基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄型养老保险相结合的多层次多支柱养老保障体系。经过多年发展和完善，第一支柱基本养老保险覆盖范围持续扩大，制度建设取得显著成就；第二支柱企业年金和职业年金顺利建立并取得一定成效。但整体上看，我国养老保障体系建设还存在不平衡不充分问题，在当前老龄化趋势加快发展的背景下，建立和发展第三支柱个人养老金具有重要意义。

（一）个人养老金有助于优化养老保障体系结构

个人养老金是国家养老保障体系的重要支柱，建立和发展个人养老金有利于明确政府、单位和个人的责任，有助于解决养老金体系发展不平衡不充分问题，可有效化解人口老龄化风险。同时，个人养老金可将居民基本养老保险参保人、在企业工作但无企业年金计划的就业者、灵活就业人员等纳入其中，弥补了这些群体无法参加单位自主建立的第二支柱职业养老金的制度性缺陷。

（二）个人养老金有助于夯实社会养老财富储备

2019 年中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出要“夯实应对人口老龄化的社会财富储备”。个人养

养老金是中国特色养老金融体系的有机组成部分，参加人加入个人养老金能够获得一份享受国家税收优惠政策支持的养老金收入，增加国家制度化养老金的总量和比重，夯实应对人口老龄化的养老财富储备。

（三）个人养老金有助于促进国家金融结构调整

个人养老金作为一种存续期长达数十年的长期资金，可引导居民将银行存款置换为资本市场的长期投资资金，也可有效避免部分金融资产以散户形式无序流入资本市场。个人养老金有助于增加资本市场上的长期投资资金，促进金融业稳定和资本市场的高质量发展。

（四）个人养老金有助于改善个人养老规划观念

一方面，个人养老金可有效汇集养老资金，改善家庭资产配置，促进个人养老金融相关素养的提升。另一方面，个人养老金由个人主导，有利于激发居民强化个人养老责任意识，助力形成长期有效的风险防御意识，尽早制定长期养老规划。

二、个人养老金在养老金融方面的进展与突破

（一）明确了第三支柱养老金的组成架构

2018年，财政部、国家税务总局、人力资源社会保障部、银保监会、证监会印发的《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》首次提出“对养老保险第三支柱进行有益探索”，但社会各界对第三支柱的定义、构成和统计口径一直存在分歧。《意见》明确我国第三支柱养老保障包括个人养老金和其他个人商业养老金融业务，区别在于前者享受税收优惠政策。这可以理解为第三支柱养老金由税优个人养老金和非税优个人商业养老金融业务组成。

（二）确定了个人养老金账户制运营模式

与试点的个税递延养老保险采取产品制模式不同，个人养老金采取账户制模式。参加人拥有两个账户：一是在人力资源社会保障部信息平台开立的基础账户，用于登记和管理个人身份信息，记录缴费、投资、领取、抵扣和缴纳个税等信息，是参加人参加个人养老金、享受税收政策的基础。二是商业银行负责的资金账户，与基础账户绑定，用于资金缴存、产品投资、待遇领取、税款支付、资金与相关权益信息查询；资金账户封闭运行，产品交易所涉及的资金往来，除另有规定外必须从资金账户发起，并返回资金账户。两个账户内部联通，都具有唯一性特征，有利于简化操作流程和提高管理效率，进而确保制度安全平稳运行，还为未来三个支柱的个人账户结构优化调整提供了基础和条件。

（三）明晰了个人养老金市场化运营渠道

个人养老金缴费完全由个人承担，参加人可用缴纳的个人养老金在符合规定的金融机构或者其依法合规委托的销售渠道购买金融产品，并承担相应的风险。这明确了个人养老金的个人主导权和私有产权属性，个人养老金发展的真正动力在于市场运作，因此需要充分发挥市场作用，营造公开公平公正的竞争环境。

（四）拓宽了个人养老金多元化投资范围

2018年试点的个税递延商业养老保险是第三支柱建设的起点，随后，相关行业又开展了专属商业养老保险、养老理财产品和养老目标基金等试点，加速市场布局。《意见》明确参加人可购买银行理财、

储蓄存款、商业养老保险、公募基金等运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值的满足不同投资者偏好的金融产品，拓宽了个人养老金投资范围，为参加人提供了多样化的产品选择，有利于行业 and 机构之间开展广泛的竞争与合作。

三、营造健康开放包容的养老金融生态

（一）充分发挥市场作用，调动各方面积极性

首先，商业银行应发挥账户管理优势、提供平稳收益产品。一方面，银行具有账户管理的优势和丰富的网点与客户资源，商业银行拥有个人养老金资金账户业务，使其成为个人养老金制度运作的枢纽之一。另一方面，商业银行提供养老理财、养老储蓄等养老金融产品，应充分发挥银行的资产配置优势，实现较为平稳的产品收益，满足参加人多元化的风险偏好。

其次，公募基金应立足资产主动管理、引导长期投资理念。公募基金具有较好的资产配置能力和权益投资能力。个人养老金通常存续期较长，参加人对资产合理配置的需求尤为突出，对参与权益市场、通过长期投资平滑风险以获取穿越周期的超额收益有特殊偏好。公募基金可发挥自身特长，一是强化投资顾问业务服务，引导国民建立“投资养老”意识；二是优化产品设计，培育长期投资文化，引导长期价值投资，同时兼顾不同群体的差异化需求。

第三，保险公司应完善保险产品的设计、探索多元使用渠道。保险业作为第三支柱建设的先行者，具有长期的资产管理和长寿风险管理的优势。保险公司具有产品组合保障功能，商业养老保险应在满足参

加人安全稳健、长期领取、风险保障等需求方面积极作为。此外，保险在养老和健康协同发展方面具有优势，可实现养老、医疗和健康的多功能全方位保障覆盖，未来可积极创新个人养老金与健康产业协同发展。

（二）完善相关制度设计，营造养老金融生态

首先，丰富养老金融产品，创新养老金融服务。各类金融机构提供合适的养老金融产品和专业的养老金融服务，是个人养老金发展的核心动力之一。在产品提供方面，需坚持安全性、收益性、长期性原则，根据年龄、收入等异质性特点，创设丰富的养老金融产品，满足参加人多元化的投资需求。同时也要积极探索默认产品的供给方式和渠道，可以考虑由参加人在开设养老金账户时，根据自身情况预设若干默认产品。在服务提供方面，应在相关流程和服务方面探索创新，积极推进“养老金融+数字化”模式，为参加人提供长期、优质、高效、便捷的服务。

其次，注重金融风险管理，防范养老金融风险。个人养老金是参加人的“养老钱”，对安全性的要求往往较高。因此，要加强涉老金融市场的风险管理，相关金融监管部门应根据各自职责，依法依规对参与个人养老金运行的金融机构的经营活动进行监管，督促相关金融机构优化产品和服务，鼓励金融机构推出更多有利于养老金稳健增值的产品，探索通过长期投资和价值投资为参加人提供合理回报；同时要做好产品风险提示，对产品的风险性和相关金融业务进行严格监督管理，严厉打击违规行为。第三，加强养老金融教育，提高养老金融

素养。个人养老金强调个人主导并体现个人责任，参加人拥有较为充分的自主权，因此养老金融教育在很大程度上影响人们参加个人养老金的积极性和参与程度，也关系到个人养老金能否实现长远健康发展。所以，政府、行业和市场机构都需要高度重视养老金融教育，提高个人的养老规划意识、养老金融素养和风险防范意识，增强参加人的养老规划、资产配置、风险管理和权益维护能力。

导读：养老金融观点集萃栏目是养老金融 50 人论坛成员或研究员就养老金融领域的相关问题发表的文章摘录，旨在分享观点、探究问题、启发思维、推动创新、促进交流。本期我们选编了由胡宏伟独著的《以党的二十大精神为指引 推动中国养老服务高质量发展》，以及由刘德浩独著的《养老服务体系高质量发展的思考》。欢迎大家向本栏目投稿。

胡宏伟：以党的二十大精神为指引 推动中国养老服务高质量发展



胡宏伟：养老金融 50 人论坛特邀研究员，中国人民大学教授、博士生导师，中国人民大学社会保障研究所所长

本文摘自《中国社会工作》2022 年第 35 期。

党的二十大报告指出，“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。”养老服务关乎老年人及其家庭福祉，是民生保障体系最重要的内容之一。推动养老服务高质量发展是积极应对人口老龄化的重要内容。过去十年，我国养老服务领域取得了非凡成就，制度框架日益健全、服务体系日臻完善、服务能力逐步增强、服务水平不断提升，但是，同人民群众日益增长的多样化、多层次的养老服务需求相比，当前我国养老服务供给不平衡、结构不合理、质量不高的问题仍较为突出。报告为我国养老服务领域的发展指明了方向和路径，应当在深入学习、领会、践行党的二十大精神基础上，深入认识和全面推进我国养老服务领域高质量发展。

一、在中国式现代化格局下审视、推动养老服务发展

第一，在全面建成社会主义现代化强国战略下规划、推进养老服务发展。报告提出，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。中国共产党成功推进和拓展了中国式现代化，中国式现代化具有人口规模巨大、全体人民共同富裕等特征。按照时间节点，到2035年，将基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶，将把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国；未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期。人口老龄化是社会发展的趋势，也是今后较长一段时期我国的基本国情。养老服务领域的全面发展是全面实现现代化的

重要内容，养老服务领域的发展要置于中国式现代化发展的总体框架下、战略中，应致力于推动养老服务领域的全面现代化。这要求我们继续贯彻落实好《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中共中央、国务院关于加强新时代老龄工作的意见》《“十四五”健康老龄化规划》等战略部署，稳步推进我国养老服务领域政策体系、服务体系、支撑体系建设，实现养老服务领域高质量发展，实现养老服务领域发展与中国特色社会主义现代化发展的全过程耦合、共振。

第二，充分认识稳步推进养老服务均衡、充分发展的必要性。我国养老服务领域的发展还面临底子薄、体系弱、负担重、风险大等挑战，制度建设、体系发展、质量控制等方面还存在诸多不足，相关问题的解决不能一蹴而就，特别是理念转变以及治理体系、治理能力的提升，必然是一个逐步渐进的发展过程。因此，养老服务领域的发展，要坚持蹄疾步稳、有序推进，统筹好尽力而为、量力而行的关系，协调好政府和家庭、社会、市场等主体的关系。

第三，处理好共同富裕和养老服务发展的关系。中国式现代化要求全体人民共同富裕，其中也包括老年人及其家庭的共同富裕。现实中，由于老年人失能失智而导致家庭面临经济风险的案例并不少见，“一人失能、全家失衡”，除此之外，还存在家庭关系、精神健康等领域的风险。因此，既要通过完善收入分配和社会保障制度建设，增强老年人及其家庭的抗经济风险能力，也要加快我国失能失智照护体系建设（包括筹资体系、服务体系、标准体系等方面的建设），通过社会化风险分散方式最大限度地保障老年人及其家庭免于各类风险。

此外，还应加快系统性的家庭支持体系建设，加快喘息服务、照护假期等方面的制度建设，减轻家庭成员因照顾老年人而导致的就业与收入损失。

二、以高质量发展为根本指向推动养老服务领域全面发展

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。报告把发展质量摆在更突出的位置，经济、社会、文化、生态等各方面都要体现高质量发展的要求，养老服务领域的建设和发展也不例外，也应以高质量为根本要求和指向，重点做好如下几项工作。

第一，始终坚持以老年人的需求为中心。养老服务领域发展的根本目标，就是增强老年人的福祉、获得感、满意度，因此，养老服务领域高质量发展就必须基于老年人及其家庭的实际需求来制定政策、确定服务包，增强政策及服务的精准性、有效性。

第二，加快建立健全基本养老服务制度。基本养老服务制度是促进我国养老服务领域高质量发展的关键举措。当前，我国正在大力推进基本养老服务制度，基本养老服务法治化进程也在加快推进，国家层面的基本养老服务制度及清单出台，将进一步推进我国基本养老服务规范化、跨越式发展。通过基本养老服务及清单制度，在一定程度上规范了地方基本养老服务实践探索工作，明确国家、家庭、社会等各方的责任边界，对于稳定养老预期、做好养老准备、促进养老事业产业协同发展，都具有重要的现实意义。

第三，大力推进农村养老服务发展。农村养老服务领域是我国养

老服务体系建设的难点和重点。应将农村养老服务发展与乡村振兴有效衔接，围绕农村老年人刚性需求，优化、激活农村基层三级养老服务网络，规范互助养老服务发展，加快优化农村养老服务供给，形成个人、家庭、互助网络、地方政府等多主体的协同发展局面，实现农村老年人老有所养、老有所依，共享经济社会发展成果。

第四，全面改善养老服务领域治理体系、治理能力。一方面，加快完善养老服务领域的法律政策体系建设，优化顶层设计，特别是优化部门分工、协同机制，以及相关政策、资源和行动的融合性。另一方面，加强养老服务基层力量，通过完善治理机制、提升服务能力等多种方式，促进基层各类养老服务协调发展。此外，还应在继续落实居家社区机构相协调、医养康养相结合的基础上，加强养老服务质量管理，通过体制改革、科技赋能推进养老服务高质量发展。

刘德浩：养老服务体系高质量发展的思考



刘德浩：养老金融 50 人论坛特邀研究员、海南大学政治与公共管理学院教授

自 1999 年我国进入老龄化社会以来，人口老龄化程度不断加深。根据《2021 年度国家老龄事业发展公报》，截至 2021 年 12 月，我国 60 岁以上老年人达到 2.67 亿人，占总人口比重为 18.9%；65 岁以上人口突破 2 亿，占比为 14.2%，我国正式进入深度老龄化阶段。随着人口老龄化程度的不断加深，失能失智老人数量不断增多，国家卫健委老龄健康司数据显示，2021 年我国失能失智人数约为 4500 万人。“一人失能、全家失衡”，推进社会养老服务体系建设，满足老年人

本文摘自《中国人力资源社会保障》2023 年第 4 期。

照护服务需求，是提高老年人福祉的必然选择。“十四五”规划就“完善养老服务体系”做了专门部署，推进养老服务体系高质量发展对于增进老年人福祉具有重要意义。

一、人口老龄化趋势与失能老年人规模

人口老龄化是一个国家和地区经济社会发展进步的重要表现，也是衡量和评价其文明程度的重要指标，已成为一个世界性趋势。理论上，人口老龄化的关键驱动因素有两个：首先是平均预期寿命的延长。数据显示，1981年我国平均预期寿命为67.77岁，2010年提高到74.83岁，2020年进一步提高到77.9岁。根据联合国《世界人口展望2022》年预测，我国平均预期寿命将不断提高，到2030年前后将突破80岁，2060年将进一步提高到85岁。另一个因素是出生率的降低。总体而言，我国总和生育率不断降低，2020年降低到1.3，并且存在持续降低的风险。受多重因素影响，我国人口老龄化程度将不断加深，并且在一定程度上是不可逆的进程。

我国高龄老人规模和占比不断提高。随着人们生活水平的提高，老年人的预期寿命不断延长，80岁以上高龄老人的数量和比重不断提高。根据七普数据，全国共有80岁以上老人3580万人，占总人口比重为2.54%。根据联合国《世界人口展望2022》预测，我国80岁以上高龄老人规模将持续增大，预计2070年前后将达到最高峰，约1.8亿人，占总人口比重达到17%左右。

我国人口老龄化形势严峻，尤其是80岁以上高龄老人比重大幅度提高，将对我国养老服务体系建设提出严峻挑战。因为随着年龄增

大，因身体、认知或精神障碍导致生活自理能力下降的概率增加，对老年照护服务需求显著提升。根据中国健康与养老追踪调查数据：中国 65 岁及以上老人中度以上失能率为 12.3%，其中，65 岁—69 岁年龄组中度以上失能率为 4.0%，70 岁—74 岁年龄组为 7.4%，75 岁—79 岁年龄组为 13%，80 岁—84 岁年龄组为 20.9%，85 岁及以上年龄组为 62.4%。2016 年，全国老龄办第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果显示：我国失能、半失能老年人大致 4063 万人，占老年人口 18.3%。随着人口老龄化程度的不断加深，失能老人的规模将持续增加。预计 2030 年我国失能老人规模将超过 7700 万，并且规模将持续增大，2049 年将接近 1.4 亿人。

对于失能老人而言，由于身体或精神原因无法独立生活者，需要他人提供各种服务，以确保缺乏自理能力的人能根据个人的优先选择保持最高可能的生活质量，并享有最大可能的独立、自主、参与、个人充实和人类尊严。一般而言，老年人的养老服务需求主要包括生活照料服务、医疗护理服务、精神慰藉服务以及其他社会支持服务等。由于身体机能下降的“不可逆性”，老年人照护需求由身体功能性失能或长期疾病引发，需要较长时段甚至终生照护，具有长期性、不可再逆转性的特点。从老年人照护服务提供者角度看，分为正式照护和非正式照护。但受家庭结构变化、女性劳动参与率提高、传统养老文化式微等因素影响，以家庭成员为主要照护者的家庭养老（非正式照护）在养老服务体系中的作用受到挑战，社会养老服务在满足老年人照护服务需求方面的作用日渐突出。

二、我国养老服务体系发展现状与面临的突出矛盾

党和国家出台了一系列政策文件，推进社会养老服务建设取得显著成效，养老服务供给能力不断增强。《2021 年民政事业发展统计公报》数据显示：截至 2021 年底，全国共有各类养老机构和设施 35.8 万个，养老床位合计 815.9 万张。其中：注册登记的养老机构 4 万个，比上年增长 4.7%，床位 503.6 万张，比上年增长 3.1%；社区养老服务机构和设施 31.8 万个，共有床位 312.3 万张。与此同时，我国养老服务机构每千人床位数也由 2005 年的 11 张，提高到 2020 年的 31.1 张，尤其是“十二五”期间，是我国养老床位数增长最快的时期，由 2011 年的 20 张增加到 2015 年的 30.3 张。客观而言，我国养老服务资源规模与发达国家比仍存在一定差距。数据显示，2021 年，我国 65 岁以上老人每千人养老机构床位数为 25.1 张，而法国 49.9 张（2018）、英国 42.8 张（2019）、美国 33.4 张（2016）。此外，我国养老服务资源还存在分布不均衡的问题，各省市养老服务机构每千人床位数差别较大，最高的浙江省为 53.2 张，最低的海南省为 9.9 张。

总体而言，我国养老服务资源总体供给能力存在不平衡不充分的问题，与此同时，养老服务资源却存在着较为严重的闲置，有限的养老服务资源未被有效利用，这是我国养老服务体系面临的突出矛盾。养老机构床位空置率非常高，根据民政部数据，2020 年全国有 200 多万老人入住在约 4 万个养老院，空置率达到 60%；已经建成运营的社区日照中心也面临使用量偏少的问题，主要作为活力老人精神文化交流的场所，提供的专业化照护服务不足。尤其是在农村，有的日照

中心每天的服务人数不到 10 人。

需求不旺盛的原因，一方面与老年人的福利态度密切相关。2021 年在海南地区开展的调查数据显示，老年人普遍认为照护责任主体应该是家庭成员，其中，自己或配偶的比重为 23.29%，儿子的比重为 56.66%，女儿为 2.62%，认为政府应该承担照护主体责任的为 15.44%。另一方面，老年人更倾向于居家养老，调查数据显示，95%以上的老年人倾向于社区居家养老，机构养老的接受度较低。此外，与老年人的购买能力、养老服务供给质量等也密切相关。

三、养老服务体系面临的主要问题

面对不断深化的老龄化程度以及由此带来的不断增长的养老服务需要，我们必须妥善处理好这对矛盾，解决好供给总量不足与资源闲置两方面的问题。

养老机构照护服务能力不足。从世界发展看，养老服务呈现“任务分工模式”趋势，机构照护比重下降。相对而言，养老机构主要收住失能失智等照护需求强度大、所需照护专业化程度高的老年人，这是养老机构的刚需对象。但调研中发现，有相当一部分养老机构仅仅能够为入住老年人提供基本生活照料服务，无法满足失能老人刚性服务需求，具有较强的可替代性，这也导致养老服务供给存在结构性错位，服务过剩与服务短缺并存。

社区居家养老服务能力有待进一步提高。一是社区居家养老服务机构提供的服务与老年人需求不匹配。调查显示，老年人对医疗照护服务需求高于日常生活照料类和精神慰藉类服务，但目前多数日照中

心在医疗护理类服务供给能力方面相对不足。二是社区嵌入式养老机构发展相对滞后。三是社区日间照料中心作用发挥有限，未能发挥社区居家养老服务平台的作用。

医养结合服务发展水平尚需提升。随着年龄增长，老年人养老服务和医疗服务需求将不断增加，而且，两项服务在很大程度上存在伴生性与相继性。所谓伴生性和相继性，是指两类服务或因生理机能退化同时产生，或因身体治疗与恢复周期而先后产生。但目前各类养老服务机构的医养结合服务能力与老年人服务需求仍存在较大差距。相对而言，医疗卫生服务机构主动开展养老服务或与养老机构深度融合的积极性不高，医养融合发展水平不高。

各类养老服务机构可持续运营能力不足。社会力量举办的养老服务机构盈利能力不足，从全国情况看，社会办养老机构中约 44% 处于亏损状态；社区日间照料中心过度依赖政府运营资金，养老服务对象以政府购买服务对象为主，自我造血能力尚未显现。

四、养老服务体系高质量发展的建议

养老体系建设必须积极回应“一个趋势、两大战略”提出的要求。一个趋势是我国人口老龄化面临的速度快、程度深的趋势，要紧紧抓住养老服务业发展的重要战略机遇期和窗口期。两大战略就是积极应对人口老龄化国家战略、健康中国战略对养老服务业发展带来的机遇与挑战。基于对未来发展趋势的研判和对养老服务供给的分析，提出如下建议：

构建机构社区居家相协调的养老服务体系。不同类型的养老服务

机构要有差异化的功能定位与目标人群，机构养老以满足失能失智老人及高龄老人刚性养老服务需求为主，以提供专业化、高强度的照护服务为主要任务。社区居家养老服务是主体，社区日间照料中心要充分发挥社区居家养老平台作用，有效链接社区内各类资源，探索推进养老服务联合体建设，为社区和居家老年人提供全方位的照护服务。积极推进社区嵌入式养老服务机构建设发展，现阶段可以依托社区综合为老服务中心或社区日间照料中心，建设和发展“家门口的微型养老院”，发挥综合服务功能。

推进多层次养老服务体系建设。要构建“兜底保障+普惠养老+个性化服务”的多层次服务供给体系，满足老年人多样化服务需求。

一是兜底保障。兜底性养老服务的责任主体是政府，以满足特困老人、经济困难家庭老年人、计划生育特殊家庭老人等特殊困难老人的基本养老服务需求为主，主要通过公办养老机构提供机构照护服务。探索建立基本养老床位轮候机制，试点通过政府购买服务的方式满足兜底保障对象的服务需求，公办机构在满足基本养老服务对象养老需求基础上，逐步向社会老人开放。

二是普惠养老。普惠养老是养老服务体系建设的重中之重，主要面向广大中低收入老年人，通过政府政策包，为市场力量主体供给普惠养老服务提供支持，以降低运营成本和建设成本，为老年人提供价格可承受、质量有保障的普惠养老服务。一般而言，通过政府政策包真金白银的支持，可以将普惠养老服务的价格降低到市场供给的70-80%左右。

三是个性化服务。对于老年人个性化养老服务需求，主要通过优化营商环境，鼓励社会力量投资养老服务产业来满足。

提高养老服务机构医养结合能力和水平。医养结合是将医疗卫生资源和养老服务资源有效整合，以满足老年人多元需求为目标的制度安排。在推进医养结合过程中，应以健康老龄化为目标，坚持以医为基础、以养为核心的理念，以行动自由度为基础划分潜在需求对象，构建以服务老年人为中心的整合照护服务体系，为具有不同经济社会特征和需求的老年人提供连续、综合、及时、便捷的高质量照护服务。不同健康状况和生活自理能力的老年人以及处于生命周期不同阶段的老年人对医疗卫生服务和养老服务的需求存在差异，决定了与之对应的医养结合服务供给模式存在差异。

2023 年 5 月 CAFF50 动态

1、5月3日，养老金融50人论坛核心成员、清华大学公共管理学院杨燕绥教授接受《第一财经》专访，重点围绕“医养结合发展现状及堵点”发表观点。

2、5月5日，养老金融50人论坛核心成员、复旦大学老龄研究院副院长吴玉韶受邀参加第九届中国国际养老服务业博览会开幕式暨“第九届中国国际养老服务业发展论坛”，并围绕“积极老龄观新视域下养老服务业发展新态势”发言。

3、5月6日，养老金融50人论坛秘书长、中国人民大学董克用教授解读二十届中央财经委员会第一次会议精神，提出通过提供多样化、个性化、定制化的养老产品服务，切实满足不同年龄阶段老年人的养老需求。

4、5月13日，养老金融50人论坛核心成员、复旦大学老龄研究院副院长吴玉韶应邀参加第6期“首都治理热点问题研讨会”，并发表题为“社会治理视野下的社区居家养老服务体系建设”的主旨发言。

5、5月16日，养老金融50人论坛团队赴贵州拜访贵州省地方金融监督管理局，未来将延续论坛品牌和行业影响力，持续关注养老金融、养老产业金融和养老服务金融，通过政策试点、典型案例、产业峰会、专题研报等多种形式，推广和宣传贵州大生态、大旅游的康养战略定位。

6、5月17日，养老金融50人论坛秘书长、中国人民大学董克用教授接受《21世纪经济报道》采访，并表示“不离开原有住所，在社区的帮助下，在附近医疗机构的支持下度过健康期和康复期，这应当成为绝大多数中低收入退休老人的选择”。

7、5月18日，养老金融50人论坛秘书长、中国人民大学董克用教授应邀参加“工行相伴·汇养老”暨中国工商银行武汉分行养老论坛，并对养老政策进行解析。

8、5月18日，中国保险资产管理业协会举办第三届IAMAC资产管理发展论坛。养老金融50人论坛学术顾问、中国社会保险学会会长、人力资源和社会保障部原副部长胡晓义，养老金融50人论坛核心成员、恒安标准养老保险有限责任公司董事长万群，养老金融50人论坛特邀成员、清华大学五道口金融学院中国保险与养老金研究中心研究负责人朱俊生应邀参加并发言。

9、5月21日，养老金融50人论坛核心成员、中国保险资管业协会执行副会长兼秘书长曹德云受邀参加2023清华五道口全球金融论坛并发言。

10、5月23日，养老金融50人论坛学术顾问、全国社会保障基金理事会原副理事长王忠民应邀参加2023第四届中国资产管理武夷峰会，并围绕“绿色金融”发表主旨演讲。

11、5月23日，养老金融50人论坛核心成员、中国老龄科学研究中心副主任党俊武接受南都采访，就“2023年养老金上调”问题发表观点。

12、5月23日，养老金融50人论坛特邀研究员、中国邮政储蓄银行战略发展部研究分析处副处长娄飞鹏接受《财经》采访，并就“退休人员基本养老金”发表观点。

13、5月24日，养老金融50人论坛核心成员、中国政法大学商学院金融系教授、博导胡继晔对话搜狐智库，并表示“今年基本养老金上调3.8%，已经跑赢CPI”。

14、5月24日，养老金融50人论坛核心成员、复旦大学老龄研究院副院长吴玉韶应邀参加2023老龄产业发展论坛，并提出“用社会治理思维解决中国居家养老服务难题”。

15、5月25日，养老金融50人论坛核心成员、中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文应邀参加中欧基金第二届“525中欧养老投资日”，并提出“养老金投资是家庭财富增值保值的重要工具”。



秘书处联系人：张栋 Email: zhangdong@caff50.net

报：华夏新供给经济学研究院理事长、研究院院长；养老金融 50 人论坛学术顾问。

送：中国新供给经济学 50 人论坛成员、特邀成员；养老金融 50 人论坛核心成员、特邀成员、特邀研究员、联席研究员、青年研究员，存档。

养老金融 50 人论坛

www.caff50.net