

**CAFF50**

中国养老金融50人论坛  
China Ageing Finance Forum

内部资料

妥善保管

# 养老金融评论

---

2021年第7期（总第68期）

- 胡晓义：努力完善覆盖全民的社会保障体系
- 金维刚：社会保险从广覆盖向全覆盖转变
- 董克用：党指引下的我国社会保障制度百年变迁
- 席 恒：中国共产党百年：全面建成小康社会与社会保障

中国养老金融 50 人论坛

[www.caff50.net](http://www.caff50.net)

## 中国养老金融 50 人论坛简介

中国养老金融 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,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。论坛的使命为:推动我国养老金融事业发展,促进我国长期资本市场完善,推进普惠养老金融建设,践行改善民生福祉的社会责任。

### 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 王 婷

### 副秘书长:

孙 博 王赓宇 朱海扬 张 兴

## 《养老金融评论》简介

《养老金融评论》是中国养老金融 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：**

孙 博

**编辑组成员：**

张 栋 施文凯 尤 杨 于东浩 褚松泽

---

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】

胡晓义：努力完善覆盖全民的社会保障体系 .....	4
金维刚：社会保险从广覆盖向全覆盖转变 .....	12
董克用：党指引下的我国社会保障制度百年变迁 .....	17
席 恒：中国共产党百年：全面建成小康社会与社会保障 .....	37

### 【养老金融观点集萃】

刘青松：商业银行的养老金资管业务发展战略研究 .....	56
林世洪：商业银行对养老金第三支柱业务的探索与实践 .....	80
朱 炜、陆 悦：养老保险公司参与第三支柱路径分析 .....	104

### 【CAFF50 大事记】

2021 年 6 月 CAFF50 动态 .....	125
----------------------------	-----

**导读：**2021年7月1日是中国共产党成立100周年纪念日。百年光辉历程，百年丰功伟绩。100年来，中国共产党始终团结带领中国人民为美好生活而奋斗。社会保障和民生问题一直是中国共产党关注的重点。经过百年的改革与变迁，我国已经建成了世界上覆盖人口最多的养老保险体系，为广大人民群众的生活带来了保障。未来，中国社会保障制度更应不忘初心，加快建设多层次多支柱的养老保险体系，满足人民群众的养老需求，积极应对人口老龄化，为全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴提供条件。

本期《养老金融评论》重点关注如下内容：中国养老金融50人论坛学术顾问、中国社会保险学会会长胡晓义分享我国社会保障体系建设取得的伟大成就和机遇挑战，并对完善社会保障体系提出目标、方针和主要任务；中国养老金融50人论坛学术委员会主席、中国劳动和社会保障科学研究院院长金维刚分享我国社会保险在向全覆盖转变过程中所取得的成就；中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授分析了在中国共产党的带领下，我国社会保障百年的发展历程和成功经验；中国养老金融50人论坛特邀成员、西北大学公共管理学院席恒教授分析了百年来我国社会保障事业取得的成就和未来发展方向，以飨读者。

## 胡晓义：努力完善覆盖全民的社会保障体系



胡晓义：中国养老金融 50 人论坛学术顾问、中国社会保险学会会长

2 月 26 日，中共中央政治局就完善覆盖全民的社会保障体系进行第二十八次集体学习，习近平总书记发表重要讲话（以下称“2·26 讲话”），对我国社会保障体系建设作了系统论述。这一重要讲话立意高远、思想深邃，我们应当认真学习领会、深入贯彻落实。

### 一、准确把握社会保障体系在党和国家工作全局中的定位

社会保障，常被形象地称为民生安全网、收入调节阀、经济稳定器。“2·26 讲话”高屋建瓴地概括为 3 句话，对社会保障的定位之高、属性揭示之深刻、功能阐述之全面，是前所未有的。第一句“保

障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障”，主要从社会建设领域展示社会保障的基本功能，也是人们最熟悉、与切身利益关联最直接的功能。第二句“促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排”，着重从经济角度阐释社会保障的宏观作用，指出它与经济发展并行不悖、相互促进。第三句“治国安邦的大问题”，则是从政治层面定义，把社保体系建设作为国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的组成部分，作为国家长治久安的基石之一。这3句话的概括把社会保障与社会、经济、政治3大领域紧密连接在一起，体现出“四个全面”“五位一体”的宏大系统思维。

## 二、我国社会保障体系建设取得举世瞩目的伟大成就

我们党历来高度重视保障和改善民生。党的十八大以来，党中央把社会保障工作摆在更加突出的位置，以养老保险、医疗保障、社会救助为重点深化改革，推动各项制度发展进入快车道，基本建成世界上规模最大、功能完备的社会保障体系。到2020年底，养老保险覆盖9.99亿人，比2012年增加2.1亿人；其中2.98亿人按月领取养老金，平均待遇水平比2012年提高1倍以上。医疗保险覆盖13.6亿人；对城乡居民医保的财政补助达到每人550元以上，比2012年增长1.3倍；职工和居民在医保政策范围内的住院报销比例分别达到80%和70%左右。纳入低保范围的城乡困难居民为4400万人，比2012年减少3000万人，1936万建档立卡贫困人口全部得到救助；城乡低保标准分别为月人均665元和年人均5842元，比2012年分别提高1倍和

1.8 倍。建成从中央到乡镇（街道）5 级社保服务网络，全国统一的社保卡发行超过 13 亿张，网上经办和异地协作普遍实行。近几年，连续 6 次降低社会保险费率，总费率从 41% 调至 33.95%，显著降低了企业成本。2020 年，面对突发新冠肺炎疫情，及时出台阶段性减免企业社保费政策，全年共减免 1.7 万亿元，稳定和扩大了就业，支持了经济平稳运行。

近年来，我国社会保障较之以往改革力度更大、发展速度更快、覆盖范围更广，为人民创造美好生活奠定了坚实基础，为打赢脱贫攻坚战提供了坚强支撑，为如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标提供了有利条件。

### 三、党领导社会保障体系建设的经验弥足珍贵

我们党在领导建立中国特色社会保障体系的实践中，不断深化对其发展规律的认识，积累了许多宝贵经验，“2·26 讲话”提炼为“5 个坚持”。

第一，坚持发挥党的领导和社会主义制度的政治优势，集中力量办大事。这是我们的独特优势。虽然相比发达国家，我国社会保障体系建设起步晚、家底薄、水平低，但一个人口超过 10 亿的大国，很短时间内完成社保体系构建并基本实现全覆盖，在人类历史上没有先例。正是有党中央坚强有力的集中统一领导，我国社会保障体系建设才能成为国家发展的重要目标，得到有力有序有效的推进，才能行稳致远。所以，国际社会保障协会 2016 年把“杰出成就奖”授予我国政府。

第二，坚持人民至上和共同富裕宗旨，把增进民生福祉、促进社会公平作为发展社会保障事业的根本出发点和落脚点。100年来，我们党始终牢记为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心和使命，随着社会财富总量增长不断加大对保障和改善民生的投入，特别是向贫弱困难群体倾斜。最生动的事例是，经过艰苦努力，一举实现近1亿人口如期脱贫，兑现了“全面建成小康社会一个也不能少”的庄严承诺，使改革发展成果更多更公平地惠及全体人民。

第三，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。党的十八大以来，党中央把问题导向与目标导向结合起来，针对现实矛盾，注重顶层设计，制定了社会保障领域改革发展多项总体方案和一个接一个中长期战略规划，高瞻远瞩、目标明确，描绘出几十年宏伟愿景，使各级政府可以凝心聚力，一届接着一届干，一件事接着一件事办，坚韧不拔、毫不懈怠、久久为功。

第四，坚持与时俱进，用改革的办法和创新的思维解决发展中的问题。改革是我国社会持续发展的不竭动力。面对新形势，我们坚决破除制约社会保障公平可持续发展的体制机制障碍，大胆改革创新，既有结构性改革也有参量式调整，既坚持“守正”，维护社会公平正义的基本属性，又勇于实践探索，发扬除旧布新的精神，推动社会保障事业顺应时代要求不断前进。

第五，坚持实事求是，既尽力而为，又量力而行。我们不断加大财政等资源投入，着力保障和改善民生；同时坚持保基本、兜底线方针，不脱离实际好高骛远，更不超越阶段寅吃卯粮，而是随经济发展

逐步提高待遇标准，让人民群众不断看到新变化，有新的获得感。总体上看，我国社会保障水平与现阶段生产力发展和各方面承受能力是相适应的，避免了某些西方国家泛福利化带来的巨大财政负担。

我国社会保障体系深深植根于中国大地沃土，并汲取国际有益经验，极大丰富了社会保障的理论和实践，为世界社会保障事业贡献了中国方案。

#### 四、深入研判新发展阶段我国社会保障的机遇和挑战

从“十四五”开始，我国进入新发展阶段，制度优势和经济发展长期稳中向好的基本面，决定了我国社会保障具备持续发展的有利条件，对此应有充分自信。同时，当今世界正经历百年未有之大变局，国内经济社会结构也在发生新变化，社会保障体系建设面临诸多新课题、新挑战。

“2·26讲话”把今后一个时期社会保障发展的外部环境演变趋势概括为4点：一是社会主要矛盾发生变化。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾表现在社会保障领域，就是人们期盼更加可靠的社会保障，普遍需求将从“有没有”转向“好不好”。二是城镇化。该进程仍将保持较快速度，需要统筹考虑城乡社会保障制度发展、社会保险关系转移接续、地区之间均衡基金负担以及公共服务均等化等问题。三是人口老龄化。这改变了人力资源供需结构，将加剧生寡食众格局，对社会保障长期稳定发展尤其是资金平衡影响深远，必须积极、综合、科学应对。四是就业方式多样化。灵活就业大量增加，其劳动关系、就业岗位、工作时间、工资收入等的

不确定性，是传统的单位关联型的职工社会保险制度及管理模式所难以适应的，亟须填补政策空白。这“一变三化”，是对新发展阶段社会保障体系建设的重大挑战，应对得当则可能转化为加快发展的契机。

审视我国社会保障体系自身，也存在不平衡不充分问题。“不平衡”主要表现在基金统筹层次偏低导致地区间的结构性矛盾，各地负担畸轻畸重，政策的统一规范性也有缺欠，制约了“大数法则”的功效。“不充分”突出表现在3个方面：一是多层次发展不充分，如在养老保险领域，第一层次占比过大，第二层次企业年金和职业年金是明显短板，而第三层次个人养老金政策还处于缺失状态。二是社会保障基本公共服务供给不充分，经办机构整合不够、手段滞后、协同性不强，基层服务和跨地域转续的便捷性、及时性不足。三是社会保障法治建设滞缓，立法较少，层级较低，致使制度的约束性偏弱，基金安全也存在一定风险。这些矛盾和问题，表明我国社会保障发展质量还不高，直接或间接地影响到人民群众的获得感、幸福感、安全感，必须高度重视并切实加以解决。

### 五、新发展阶段完善社会保障体系的目标、方针和主要任务

新发展阶段完善社会保障体系的总目标，一言以蔽之，就是实现高质量发展。这需要构造并践行一套新的衡量指标，包括制度安排更加公平，覆盖范围更加广泛，待遇水平总体适度，基金运行安全可靠，经办管理服务规范便捷等。

为实现高质量发展，“2·26讲话”强调“要加大再分配力度，强化互助共济功能”，针对性极强，指明了完善社会保障体系的基本

方针和着力点。社会保障作为收入再分配的重要手段，必须遵循公平优先原则，体现权利公平、机会公平、规则公平，充分发挥互助共济功能，缓解市场失灵问题。这是社会保障的基本属性决定的，也是新发展阶段避免陷入“中等收入陷阱”，实现使全体人民共同富裕的要义所在。

围绕社会保障高质量发展目标，党的十九届五中全会提出了一系列重点任务，“2·26讲话”着重强调了几条：一是把更多人纳入社会保障体系，即进一步扩大制度覆盖面，尤其要健全农民工、灵活就业人员、新业态从业人员参加社会保险制度的政策，探索适合这类群体特点的参保缴费和待遇给付方法。二是进一步织密社会保障安全网，包括提升各项社会保险基金统筹层次，进一步明确中央和地方事权和支出责任，深化医保支付方式改革，健全农村社会救助制度、退役军人保障制度和老年人关爱服务体系，完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度，从而为广大人民群众提供更可靠、更充分的保障。三是健全多层次社会保障体系，加快发展多层次、多支柱养老保险体系，在兜住基本保障底线基础上，不断满足人民群众多样化需求。四是积极推进社会保障法治化进程，加强立法工作，依法落实各级政府和用人单位、个人、社会的社会保障权利、义务、责任，既为人民群众提供基本权利保障和稳定的安全预期，又依法加强社会保障基金监管，守护好每一分“养老钱”“保命钱”。五是完善社会保障管理体系和服务网络，在提高管理精细化程度和服务水平上下更大功夫，深入推进社保经办数字化转型，提升社会保障治理效能，为老百姓提供更加放心、

贴心、舒心的基本公共服务。

习近平总书记“2·26讲话”是一个强大动员令，要求各级党委和政府深化对社会保障工作重要性的认识，把握规律，统筹协调，树立大局意识，严肃落实国家顶层设计的制度政策，坚持问题导向，不断推进改革，把我国制度优势和有利条件转化为实际成果，推进社会保障高质量、可持续发展，不断满足人民群众对美好生活的新期待。

## 金维刚：社会保险从广覆盖向全覆盖转变



金维刚：中国养老金融50人论坛学术委员会主席、中国劳动和社会保障科学研究院院长

中国共产党从成立之日起，就把带领人民创造幸福生活作为奋斗目标。

改革开放以来，我国逐步建立和健全包括基本保险、补充保险、社会救助以及其他保障制度在内的多层次社会保障制度体系，实现从单位福利保障向社会保障转变。社会保障覆盖范围也逐步从城镇企业及其职工扩展到机关事业单位及其工作人员，从单位职工扩展到个体劳动者和灵活就业人员，从城镇职工扩展到农村居民，又从农村居民

---

本文摘自《经济日报》2021年6月30日。

扩展到城镇居民。通过不断扩大社保覆盖面，逐步实现社保全覆盖，并从制度全覆盖向法定人群全覆盖的方向不断推进，各项社保待遇水平也相应提高，社保改革取得了辉煌成就。

党的十八大以来，我国社会保障事业进入新的发展阶段，出台了一系列重大改革措施，改革的整体性、系统性大大增强，实现社会保险覆盖范围从“广覆盖”向“全覆盖”的转变，基本建立了统筹城乡、覆盖全民、多层次的社会保障制度体系。各项社保待遇水平逐步提高，为社会保障体系更加公平、更可持续奠定了坚实基础。

目前，我国已经建立了独立于用人单位之外，资金来源多渠道、管理服务社会化、适应社会主义市场经济体制的社会保险制度体系，为城镇职工提供基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。同时，将社会保险覆盖面扩大到城乡居民，为城乡所有居民提供养老和医疗保障。建立和完善城乡居民最低生活保障制度和城乡医疗救助制度，并实现制度全覆盖和人群全覆盖，守住社会底线。此外，鼓励和扶持发展各种补充养老保险和补充医疗保险，大力发展商业保险，逐步建立多层次的社会保障体系，社会保障水平逐步提高。

2021年4月，国务院决定提高退休人员养老金水平，全国总体调整比例为4.5%。从2005年开始，连续17年调整退休人员养老金。同时，城乡居民基本养老保险月人均养老金待遇水平逐步提高。

在医疗保障方面，我国在2011年就已基本实现全民医保。到2020年年底，全国基本医疗保险参保人数达13.61亿人。2020年基本医疗保险基金（含生育保险）总收入为2.46万亿元，总支出为2.09万亿

元，年末基本医疗保险（含生育保险）累计结存 3.14 万亿元。职工医保政策范围内住院费用基金支付比例已经提高到 85%，城乡居民医保政策范围内住院费用基金支付比例也提高到 70%。

在其他社会保险方面，截至 2021 年 5 月底，全国参加失业保险人数增加到 2.20 亿人，参加工伤保险人数增加到 2.72 亿人，基本覆盖了绝大多数用人单位及其职工，各项保险待遇水平也逐步提高。

随着各项社会保险基金收支及结存水平不断提升，到 2020 年末，全国各项社会保险基金累计结存 9.26 万亿元，各项社会保险制度运行可持续性发展进一步得到保障。

在城乡医疗保障领域，通过全面推行城镇居民基本医疗保险制度与新型农村合作医疗制度的整合，建立了统一的城乡居民基本医疗保险制度，全面实施城乡居民大病保险制度，有利于城乡居民公平享有医疗保障。

在失业保险领域，创新实施对不裁员或少裁员的参保企业发放稳岗返还政策，对取得职业资格证书的参保职工发放技能提升补贴，对主动辞职、参保不足 1 年的失业人员阶段性发放失业补助金或临时生活补助，深入推进失业保险待遇“畅通领、安全办”行动，保障范围不断扩大，保障质量不断提升。

在工伤保险领域，积极组织实施工伤保险专项扩面“同舟计划”，基本实现建筑业从业人员全部参保，并推动交通、铁路、水利等施工企业及其员工参加工伤保险。

进一步推进提高各项社会保险统筹层次，有利于在各统筹地区内

实现各项社会保险制度、政策、管理、服务的统一，有利于增强各项社会保险制度的公平性。同时，通过全面实施全民参保计划，社会保障覆盖范围不断扩大。

按照“社会保障兜底一批”的要求，各地政府采取为贫困人员代缴保费、对贫困老人按规定发放养老金等多种措施，将建档立卡贫困人口以及其他困难群体纳入城乡居民基本养老保险、基本医疗保险的保障范围，基本实现应保尽保、应发尽发的目标。

在社会保障经办服务方面，按照打造服务型政府的要求，推动社会保障经办服务模式转型，精简服务流程和手续，改进待遇领取资格认证方式，全面普及社会保障卡的广泛应用，建立全国各地医保异地就医直接结算系统，加强部门间的业务协同和数据共享网络体系建设，并加强社保领域行风建设，提高社保管理服务水平，为广大群众提供方便快捷的公共服务。

因此，从总体上看，我国各项社会保障运行平稳，社保基金累计结存数量可观，各级政府对社会保障的大量财政投入也为社会保障提供重要的资金支持，作为社会保障战略储备的全国社会保障基金实力不断增强，为社会保障制度可持续发展提供更加强大的资金保障。

我国在社会保障体系建设方面取得的辉煌成就得到国际社会的高度评价。2016年11月，国际社会保障协会第32届全球大会授予中国政府“社会保障杰出成就奖”，以表彰中国政府凭借强有力的政治承诺和诸多重大的管理创新，在社会保障领域特别是在扩大社会保障覆盖面、社会保障水平显著提升以及社会保障可持续发展等方面取

得的举世无双的卓越成就。

回顾中国社保改革的历程以及取得的辉煌成就，可以归纳出中国社保改革的基本经验，主要体现在以下 10 个方面：一是党中央的正确领导以及制定的关于社会保障发展的方针是指引我国社保改革发展取得辉煌成就的根本保证。二是坚持走中国特色的社会主义道路是建立覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系的制度保障。三是实现国民经济持续快速发展和加大财政对社会保障的投入是促进我国社会保障事业蓬勃发展的经济基础。四是社会保障制度改革与模式选择应当遵循社会保障发展的客观规律，并与所处的经济与社会环境相适应。五是社会保障注重社会公平，但追求的不是保障水平绝对均等，而是从制度上实现权利公平、机会公平、规则公平，让全体国民都能够依法公平享有社会保障。六是要建立合理的社保待遇确定以及调整机制，坚持适度保障的基本原则，不能超越客观条件过度提高保障水平。七是坚持权利与义务相对应的原则。在社会保险领域，应当遵循社会保险的基本法则，人人依法参保缴费，并将待遇与缴费适度挂钩，防止泛福利化。八是社会保障应正确处理当前突出矛盾与建设长效机制并促进可持续发展之间的关系。九是社会保障由政府主导，但并非由政府包办，应当充分发挥市场机制在社会保障领域的重要作用，逐步从管理走向治理。十是在不断巩固和完善全民社保的同时，要更加注重提升制度运行质量，努力实现社会保障高质量、可持续发展。

## 董克用：党指引下的我国社会保障制度百年变迁



董克用：中国养老金融 50 人论坛秘书长

中国共产党建党 100 年以来，社会保障作为保障民生、维护社会公平、促进社会稳定发展的一系列政治主张和社会制度安排，也经历了百年变迁。一般而言，社会保障是由国家立法实施的，旨在抵御各类潜在风险，保障国民基本生活，维持社会稳定安全的制度安排，主要包括针对具有劳动能力社会成员的社会保险和针对缺乏劳动能力社会成员的社会救助两部分内容。作为一项以保障国民基本生活为目标的基础性制度安排，社会保障制度显著地增进了国民福利，促进了

社会和谐稳定发展。

百年来，伴随中国共产党执政理念的发展完善和中国特色社会主义建设路径的不断清晰，社会保障制度大体经历了三大发展阶段，从建党之后社会保障思想萌芽时期，到新中国成立后与计划经济体制相适应的传统社会保障时期，再到改革开放以后与市场经济体制相适应的现代社会保障时期，折射出中国共产党为人民谋幸福的初心和与时俱进、实事求是的思想路线。当前，我国社会保障体系正处于深化改革的关键时期。在此背景下，回顾建党 100 年来中国社会保障制度的演变历程，深入审视其间的经验教训，探究社会保障发展的基本理念与总体趋势，对今后我国社会保障事业的建设具有十分重要的意义。

## 一、百年社会保障的发展历程

### （一）建党后社会保障思想的萌芽（1921—1948）

1921 年 7 月 23 日，党的第一次全国代表大会的召开，宣告了中国共产党的正式成立。中国共产党在旧中国落后的经济文化水平和半殖民地半封建社会的时代背景下，确立反帝反封建的民主革命目标，同时在社会保障领域进行了有益的探索。

大革命时期，党关于社会保障的主张主要体现在领导工人运动的政治纲领和宣言当中。1922 年 7 月，党的二大宣言在一大纲领基础上，制定了中国共产党在民主革命阶段的主要纲领，其中在保障工人和贫农的利益方面，提出了“改良工人待遇的主张，包括废除包工制，实行八小时工作制，工厂设立工人医院及其他卫生设备，建立工厂保险，保护女工和童工，保护失业工人”等内容，这是中国共产党首次

作出有关社会保障的论述。同年8月，中国劳动组合书记部拟定《劳动法大纲》，其中规定“一切保险事业，须由工人参加规定之，以保障所有在政府的、公共的、私人的企业和机关内的工人之损失或危险。保险费完全由雇主或国家出之，受保险者决不分担”，提出了关于劳动工伤保险制度建立程序和筹资原则的初步设想；还规定“体力的女工产前产后各八星期休工；其他工作之女工，产前产后各六星期休工，均照常领取工资”。这是党最早关于生育保险的相关思想和主张。1923年6月，党的三大通过的党纲草案明确提出“制定强迫的劳工保险法（灾病死伤的抚恤等），工人有参与办理保险事项之权”和“救济失业之工人”，从呼吁立法的角度发展了党有关社会保障的主张。1925年5月，党的第二次全国劳动大会通过的《经济斗争决议案》首次使用“社会保险”这一概念，提出“应实行社会保险制度，使工人于工作死亡时能得到赔偿；于疾病失业老年时能得到救济”。1926年5月，党的第三次全国劳动大会通过了《劳动法大纲决议案》，决议重申设立劳动保险制度，费用由雇主或国库承担。1927年5月，党的五大通过的《政治形势与党的任务议决案》提出：“为实现工人在革命中的领导权起见，应当实行救济失业和劳动保险及恤老金。”同年6月，第四次全国劳动大会重申“对不可避免的疾病、死伤、失业、衰老等，实行社会劳动保险”的主张。1928年7月，在党的六大提出的十大政纲中再次提到“实行失业救济与社会保险等”。

进入武装斗争时期后，党在苏区开始了社会保障实践性尝试。1928年，在党的六大上，中央关于《苏维埃政权组织问题决议案》

中确定了社会保险部作为苏维埃委员会五个部门之一。1931年，劳动人民委员部随中华苏维埃临时中央政府的成立应运而生，内设社会保险局和失业工人局，随后制定并颁布《中华苏维埃共和国劳动法》，在革命政权控制区域搭建起了社会保障制度的框架雏形。抗日战争时期，民族矛盾成为主要矛盾，党的任务重心转向建立抗日民族统一战线，社会保障工作的重点发生变化，边区不再施行苏区制定的社会保险制度，提出“改良工人生活”和“使资本家有利可图”相结合的方针，并实行灾荒救济和拥军优属政策。

自诞生至取得全国政权的28年时间里，中国共产党把建立社会保障制度作为重要的政治目标之一，带领工人阶级和劳动群众广泛开展争取社会保障权利的斗争。旧中国是一个经济落后的半殖民地半封建社会，劳动人民深受帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫，工人的劳动条件十分恶劣，待遇低下。在战乱、动荡的环境下，党通过领导工人运动，提出了社会保障的主张和政策，在部分地区或工厂建立起了一些基本的保险项目，实现了中国社会保障体系的最初思想与实践尝试。

## （二）传统社会保障制度的诞生与动荡（1949—1977）

### 1. 传统社会保障制度的建立与调适（1949—1965）

新中国成立之初建立的传统社会保障制度主要包括劳动保险制度、社会救济制度及其他保障项目，其中以劳动保险制度为核心内容。

新中国社会保障的实践始于中央人民政府1949、1950年对受灾人民和失业工人社会救济的行动。在这一期间，政务院先后颁布《关

于生产救灾的指示》《关于救济失业工人的指示》两份社会保障政策性文件，劳动部颁布《救济失业工人暂行办法》，通过大规模的应急救援活动，迅速化解新中国初期人民的生存危机，稳定灾区与重要城市的社会秩序。

1951年，《中华人民共和国劳动保险条例》（中华人民共和国政秘字[134号命令]）的颁布标志着新中国社会保障制度正式建立。经过1953、1956年两次修订，实现了除城镇机关和事业单位以外的所有企业全覆盖。在劳动保险制度下，职工可以享受工伤待遇、医疗待遇、养老待遇、死亡待遇以及生育待遇。劳动保险保障范围广、覆盖面宽、惠及职工家属，为绝大多数城镇居民提供了稳定的保障。针对国家机关和事业单位人员、退伍军人的保障，1952年，政务院颁布《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》和《国家工作人员公费医疗预防实施办法》；1955年，国务院颁布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》；1958年，国务院发布《关于现役军官退休处理的暂行规定》，由此建立起了一套由公费医疗、退休制度以及抚恤制度等组成的公职人员社会保障制度，解除了国家机关、民主党派、人民团体和事业单位工作人员生老病死后顾之忧。

农村的社会保障是集体经济的产物，主要由“五保”制度和农村合作医疗两大部分构成。以1956年发布的《高级农业生产合作社示范章程》和1960年出台的《全国农业发展纲要》（中华人民共和国主席令2届第15号）两个法律性文件为依据，我国农村的“五保”制

度正式建立，为缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的农村社员提供能胜任的劳动岗位，同时在生活上给予适当帮助，做到“保吃、保穿、保烧、保教、保葬”。农村合作医疗制度的实施以1960年中共中央转发卫生部《关于人民公社卫生工作几个问题的意见》为标志，依托农村集体经济，通过大规模培训“赤脚医生”，采取互助合作的形式来满足农村居民的疾病医疗需求。“五保”制度与农村合作医疗制度，连同免费型的基础教育制度，一起构成了新中国农村初级社会保障体系，为农村居民提供了基础的医疗保障、教育保障以及基本生活保障。

新中国成立之初，在社会经济发展水平落后的情况下，党和国家高度重视社会保障体系建设，逐步建立起一套与计划经济体制相适应的社会保障制度。城镇的社会保障制度实质上是职工在低工资条件下享有的低水平的企业福利待遇。在农村，由于国家有限的财力，其社会保障体系以集体所有制经济为支撑，实质上是集体组织成员之间的互助，中央政府主要承担农村地区的救灾备荒等救助工作。

## 2. 从国家保障转化为企业保障（1966—1977）

1966至1977年间，城镇传统的“国家—单位保障模式”蜕化为“企业保险”，职工的保障完全转变为企业内部事务，从全国统筹演变为企业自保。造成这一状况的原因有以下三点：第一，制度赖以运转的管理主体——整个工会系统基本处于瘫痪状态。负责管理劳动保险总基金的全国总工会于1967年停止运作；负责资金使用和管理的地方和基层工会运转受阻，难以开展正常工作；第二，全民所有制企

业大面积亏损，制度的融资能力受到限制。因企业生产秩序被破坏，1976 年全民所有制企业亏损比例达到 31.52%，难以维持正常缴费；第三，国营企业被禁止提取劳动保险金。1969 年财政部印发的《关于国营企业财务工作中几项制度改革的意见（草案）》决定“国营企业一律停止提取劳动保险金”“企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支，改在企业营业外列支”，社保基金由国家兜底下降为“单位责任制”。新中国社会保障的进程在这十年中陷入制度中断的境况，单位保障特征凸显。城镇社会保障体系受到较大冲击，各类管理机构停止运作，劳动保险制度失去组织基础和基金管理基础，职工保障沦为企业内部事务，不过国家仍然承担着保障的最后责任。

与此同时，农村合作医疗制度逆势而兴、发展迅速。1965 年，面对合作医疗保险覆盖率下降的局面，毛泽东作出“把医疗卫生工作的重点放到农村去”的指示。在此期间，我国实施城市巡回医疗队下乡政策，并在农村培养“半农半医”的“赤脚医生”。城镇知识青年的上山下乡运动也为农村医生提供了重要的人力支持。此外，财政和集体经济提供资金建设卫生院，群众集体出资建立农村合作医疗站，有效解决了农村的卫生问题。截至 1977 年年底，我国约有“赤脚医生”160 万，卫生员约 350 万，接生员约 70 多万，农村合作医疗农村人口覆盖率达 90%，满足了农村大部分人的基本卫生需求，并得到了国际社会的重视，被世界卫生组织、世界银行誉为“发展中国家解决卫生经费的唯一范例”。

### （三）现代社会保险制度的建立与发展（1978 年至今）

1978年12月，党的十一届三中全会重新确立了解放思想、实事求是的思想路线，把工作重点转移到现代化建设上来，并作出了改革开放重大决策。在改革开放的推动下，我国逐步从计划经济体制转向社会主义市场经济体制，社会保障制度改革也朝着适应社会主义市场经济的方向转变。

### 1. 社会保障制度的恢复与转型（1978—1992）

1978年3月，第五届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，对养老保障、医疗保障、社会福利、贫困救助及军烈属生活保障等方面作出了原则性规定。1978年6月，国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》（国发〔1978〕104号，下称“104号文”），详尽规定了干部离休、退休退职政策和全民所有制、事业单位、党政机关、群众团体工人的退休退职政策，恢复了中断多年的干部与国营企业职工退休退职制度。对于集体所有制企业职工，1977年12月，轻工业部、财政部和国家劳动总局颁布《关于手工业合作工厂劳动保险福利待遇标准和劳保费用列支问题的通知》（轻物财字〔1977〕116号），恢复集体企业十多年前建立的劳动保险制度，并规定退休待遇标准应与国营企业职工一视同仁。对于未实行劳动保险制度的集体企业，1980年，财政部和国家劳动总局印发了《关于城镇集体所有制企业的工资福利标准和列支问题的通知》（财字〔1980〕17号），规定这些企业职工的劳动保险费用可以在营业外或其他项目下列支，免征企业所得税。截至1984年年底，全国集体企业实行《劳动保险条例》或参照国营企业实行退

休退休制度的职工占职工总数的比例达 62.9%。

1984 年 10 月，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，企业要成为“相对独立的经济实体”，成为“自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者”，这对城镇社会保障制度的改革提出了两大难题：第一，要让企业成为自主经营、自负盈亏的经济实体，就必须创造公平竞争的条件，解决各企业内部退休费用畸轻畸重的问题；第二，企业自负盈亏后存在破产和倒闭的风险，一旦失去企业的依托，已退休和潜在退休人员的基本生活将会失去保障。为回应微观主体公平竞争的需求，保障工人的基本权利，中国开始了企业保险向社会保险转化的探索。

从 1984 年开始，中央和地方开始尝试退休费用的社会统筹。江苏省泰州市、广东省东莞市和江门市、辽宁省黑山县、四川省自贡市等地纷纷开展国营企业退休费用社会统筹的试点。1986 年 7 月，为配合国营企业劳动制度改革，国务院印发《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》（国发〔1986〕77 号），明确提出对劳动合同制工人退休养老实行社会统筹。1987 年 3 月，中央财经领导小组会议决定建立各级退休费用统筹管理委员会。同年 5 月，劳动人事部发布《关于设立各级退休费用统筹管理委员会的通知》（劳人险〔1987〕5 号），对退休费用统筹工作进行统一管理，开启了各地建立社会保险经办机构机构的先河。截至 1986 年，全国实现了县、市一级的养老保险费社会统筹。1991 年 6 月，国务院在总结各地改革经验的基础上，颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33 号），

首次提出建立多层次养老保险体系框架，明确基本养老保险实行“省级统筹”。截至1994年，先后有北京、上海、四川等13个省/自治区/直辖市实现了省级统筹。

自1987年起，职工大病医疗费用社会统筹和退休人员医疗费用社会统筹开始在北京、四川等地区的一部分行业和县进行试点。1989年3月，国务院转批国家体改委《关于1989年经济体制改革要点的通知》（国发〔1989〕24号），决定在湖南省株洲、湖北省黄石、吉林省四平 and 辽宁省丹东进行公费医疗保险制度改革试点，在深圳、海南进行社会保障综合改革试点，其基本思路是提高医疗保险制度的社会化程度，实施医疗费用在政府、用人单位和医院之间的三方负担，标志着我国社会医疗制度进入实质性改革阶段。1992年9月，在总结各地经验的基础上，劳动部颁布了《关于试行职工大病医疗费用社会统筹的意见的通知》（劳险字〔1992〕25号），随后各地区相继开展不同程度的大病医疗费用社会统筹。

在失业保险方面，1986年国务院发布《国营企业职工待业保险暂行规定》（国发〔1986〕77号），标志着待业保险制度的建立。在住房制度方面，1988年2月，国务院颁布《关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》（国发〔1988〕11号）、《关于转发国务院住房制度改革领导小组鼓励职工购买公有旧房意见的通知》（国办发〔1988〕13号），开启了中国住房福利制度改革的征程。

1984年10月，党的十二届三中全会将以家庭联产承包为主的责

任制、统分结合的双层经营体制作为我国农村集体经济组织的一项基本制度，原来的“一大二公”体制被取消，农村集体经济的动员能力和经济实力大幅下降。在此背景下，国务院1991年出台《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号），最早提到“农村的养老保险改革由民政部负责”。随后，民政部于1991年至1993年间共发布了13个文件，其中1992年发布的《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（民办发〔1992〕2号）最为系统地规定了农保的基本政策，明确了保险对象、资金筹集办法、待遇领取和计发标准、基金统筹层次等内容，并提出建立个人账户，由县级政府设立农保基金管理委员会进行管理。

改革开放之后的16年间，我国社会保障制度完成了恢复与重建，并开始了社会化的探索。在经济体制转型的大浪潮下，社会保障制度为适应国有企业改革的需要，以企业退休费用的社会统筹为起点，先后启动了养老、医疗、失业、工伤和生育费用社会统筹试点，自下而上地促进了企业保险向社会保险的转变，多元的社会保障体系框架雏形初现，开启了社会保障改革的征程。

## 2. 现代社会保障制度的框架初步构建（1993—2002）

1993年11月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“加快改革开放和社会主义现代化建设步伐”，将社会保障确认为市场经济体系的五大支柱之一，提出“实行社会统筹和个人账户相结合”“建立多层次的社会保障体系”“社会保险行政管理和社会保险基金经营要分开”原则，

确立了社会保障体系的改革方向。

养老保险方面，1995年3月，国务院下发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号），提出了“统账结合”的两种实施方案，允许各地自行选择进行试点。1997年7月，在总结各地实践经验的基础上，国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号），核心内容是“三统一”，即统一企业和职工个人的缴费比例，统一个人账户规模，统一养老金计发办法，标志着我国城镇职工基本养老保险制度的初步建立。1998年8月，国务院将行业统筹业务移交地方管理，基本养老保险由条块分割管理统一为属地管理。2000年，国务院印发《关于城镇社会保障体系改革的试点意见》（国发〔2000〕42号），决定从2001年开始首先在辽宁进行做实个人账户的试点。在农村，国务院于1994年颁布《农村五保供养工作条例》（中华人民共和国国务院令〔第141号〕），规范了制度实施对象和保障内容，将筹资方式改为“村提留或者乡统筹费”。1999年，国务院批转《保险业整顿与改革方案的通知》（国发〔1999〕14号），提出清理整顿农村社会养老保险，停办新业务，农村社会养老制度因此而陷入停滞。

医疗保险方面，1994年4月，国家体改委等四部门联合制定了《关于职工医疗制度改革的试点意见》（体改分〔1994〕51号），随后在江西省九江市、江苏省镇江市开展职工医疗保险制度的试点工作，探索“统账结合”的医疗保险制度。1998年12月，国务院印发《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发〔1998〕44号），

正式确立了社会统筹和个人账户相结合、单位和职工共同缴费、覆盖城镇所有用人单位的职工基本医疗保险制度。与此同时，通过实施大额医疗费用补助办法、公务员医疗补助措施、企业补充医疗保险计划，实行针对特困群体的社会医疗制度，建立起了多层次医疗保障体系。在农村，2002年10月，党中央和国务院颁布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》（中发〔2002〕13号），提出建立新型农村合作医疗制度，并在一些省市进行试点。

失业保险方面，1993年4月，国务院颁布《国营企业职工待业保险规定》（中华人民共和国国务院令〔第110号〕），提出通过建立下岗职工基本生活保障制度、待业保险制度、城镇居民最低生活保障制度来保障下岗、失业职工的基本生活，并将待业保险覆盖范围扩大至国营企业所有职工。1999年1月，国务院发布《失业保险条例》（中华人民共和国国务院令〔第258号〕），将只适用于国营企业“待业保险”扩展到所有城镇企事业单位，建立起了覆盖所有企事业单位的失业保险制度。工伤保险方面，1996年8月，劳动部印发《企业职工工伤保险试行办法》（劳部发〔1996〕266号），规定了工伤保险的管理程序、认定条件、支付标准，设立工伤保险基金，建立了工伤保险制度。生育保险方面，1994年，劳动部颁布《企业职工生育保险试行办法》（劳部发〔1994〕504号），将原来企业和单位负担和管理的生育保障方式改为实行社会统筹，推动了生育保险制度发展。

社会救助方面，国家逐步建立和完善了城市居民最低生活保障制度。国务院于1997年9月印发的《关于在全国建立城市居民最低生

活保障制度的通知》（国发〔1997〕29号），以及在1999年9月颁布的《城市居民最低生活保障条例》（中华人民共和国国务院令〔第271号〕），标志着城市低保开始走向规范化、法制化。这一时期，弱势群体保障制度逐步发展完善。在残疾人保障方面，《中华人民共和国残疾人保障法》（中华人民共和国主席令第36号）于1991年5月开始施行；在未成年人保护方面，《中华人民共和国未成年人保护法》（中华人民共和国主席令第50号）自1992年1月实施；在妇女和老年人权益方面，1992年10月，《中华人民共和国妇女权益保障法》（中华人民共和国主席令第58号）实施，1996年10月，《中华人民共和国老年人权益保障法》（中华人民共和国主席令第73号）施行。

我国在确立社会主义市场经济体制的发展方向之后，社会保障领域的各项改革同步进行。职工基本养老保险从两种“统账结合”实施办法走向统一，职工基本医疗保险从“两江试点”迈向全面推进，国有企业待业保险嬗变为覆盖范围更广的失业保险，工伤保险和生育保险在试点中不断发展，新型农村合作医疗、城市低保制度和社会保险费征缴条例应运而生，弱势群体保障制度日益完善，社会保障制度体系的制度框架基本形成。这一时期的社会保障制度主要包括两个层次：一是面向低收入阶层的社会救助制度，包括下岗职工基本生活保障制度、城市最低生活保障制度、医疗救助制度、灾害救济及其他社会救助措施，以防止因贫困产生的生活危机；二是面向劳动者和城乡居民的各项社会保险制度，包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等，解除了国民的后顾之忧，实现整个社会的和

谐发展。

### 3. 新时代社会保障制度发展阶段（2003 年至今）

2002 年 11 月，党的十六大在全面建设小康社会的目标下，提出了“健全社会保障体系”“建立同经济发展水平相适应的社会保障体系”的要求，明确坚持统账结合的社会保险制度，健全失业保险和城镇居民最低生活保障制度，积极探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。社会保障体系建设进入到以政府基本公共服务均等化为主线的新发展阶段，覆盖面开始往城乡居民扩展。

养老保险方面，2005 年，国务院下发《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号），提出改革待遇调整和计发办法、调整个人账户规模、推进做实个人账户以及将非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员纳入保障范围四大核心举措。2009 年 9 月，国务院颁布《新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32 号），决定施行新型农村社会养老保险试点。2011 年 6 月，国务院印发《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2011〕18 号），决定建立城镇居民养老保险制度，这标志着在制度层面，实现了基本养老保险的全覆盖。2014 年 2 月，国务院出台了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8 号），将“新农保”和“城居保”合并成为“城乡居民基本养老保险”。2015 年 1 月，国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发〔2015〕2 号），决定于 2014 年 10 月 1 日对机关事业单位工作人员养老保险和城镇企业职工基本养

老保险进行“并轨”，意味着城镇的职工基本养老保险制度完成了统一。

医疗保险方面，2003年1月，国务院转发卫生部等部门制定的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》（国办发〔2003〕3号），明确了建立新农合制度的目标、原则和实施细节，并要求各地组织试点。2006年，卫生部等七部门联合发布《关于加快推进新型合作医疗试点工作的通知》（卫农卫发〔2006〕13号），决定扩大新农合的试点范围。2007年7月，国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》（国发〔2007〕20号），标志着基本医疗保险在制度层面实现全覆盖。2012年8月，国家发改委等六部委下发《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》（发改社会〔2012〕2605号），探索建立重特大疾病保险制度。2016年1月，国务院颁发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3号），提出整合新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。2016年3月，“十三五”规划纲要提出将生育保险和基本医疗保险进行合并。

失业保险方面，2004年1月，《工伤保险条例》（中华人民共和国国务院令〔第375号〕）正式施行，为职工权益与安全生产提供保障。

社会救助方面，2003年，民政部等三部门发布《关于实施农村医疗救助的意见》（民发〔2003〕158号），2005年2月，国务院转发《关于建立城市医疗救助制度试点工作意见》（国办发〔2005〕10号），标志着农村和城市医疗救助制度相继建立。2007年7月，国务院颁

发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19号），要求各地从实际情况出发，建立农村最低生活保障制度。2014年2月，国务院颁发《社会救助暂行办法》（中华人民共和国国务院令〔第649号〕），将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助共八项制度以及社会力量参与作为社会救助的基本内容，建立起具有中国特色的社会救助体系。

补充保障方面，2004年《企业年金试行办法》（中华人民共和国劳动和社会保障部令〔第20号〕）的颁布，标志着我国企业年金制度的正式建立。2015年，国务院发布《机关事业单位职业年金办法》（国办发〔2015〕18号），开始实施职业年金制度。2018年，财政部等五部委联合印发《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税〔2018〕22号），决定开展税收递延型商业养老保险的试点，标志着我国第三支柱个人养老金制度逐渐落地。

回顾党的十六大以来的社会保障制度改革，多层次、社会公平和制度可持续成为社会保障制度改革的总体目标，以社会保险、社会救助为核心的社会保障体系框架不断发展完善，各类补充保障项目日益多元。这一阶段的改革呈现出以下几个特点：一是多层次社会保障体系建设积极推进，大病保险制度、企业年金、职业年金相继建立，长期护理保险制度试点范围继续扩大；二是社会保险制度结构不断优化，其间建成了统筹城乡的基本养老保险制度和基本医疗保险制度，实施医疗保险与生育保险的合并，实现机关事业单位职工和企业职工基本

养老保险制度并轨；三是社会救助制度创新发展，包括医疗救助、农村和城镇最低生活保障制度在内的各项制度得以建立与完善，社会救助制度从残补型走向制度型，构建起了中国社会保障体系的兜底保障线。

## 二、百年社会保障发展的成就与经验

### （一）社会保障体系取得的成就

在共产党的领导下，中国社会保障总体上经历了从新中国成立前社会保障思想的萌芽，到新中国成立后与计划经济体制相适应的国家单位保障模式，再发展为改革开放后与市场经济体制相适应的国家社会保障模式。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制度体系基本成型，制度覆盖率不断提高，项目不断扩展，保障水平不断提高。

在社会保险领域，基本医疗保险在 2009 年实现制度全覆盖和人群的基本覆盖，参保率持续稳定在 95%以上。基本养老保险在 2012 年实现制度全覆盖。截至 2020 年年底，职工基本养老保险、职工基本医疗保险、城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、失业保险、工伤保险参保人数分别达到 45638 万人、34123 万人、54244 万人、101576 万人、21689 万人、26770 万人，社会保险制度基本成型，覆盖面不断扩展。在社会救助领域，我国建成了覆盖城乡的综合性救助制度安排，到 2019 年年末，全国共有 439.1 万人享受农村特困人员救助供养，最低生活保障对象有 4426.8 万人，临时救助 993.2 万人次，医疗救助 7050 万人次，基本实现应救尽救。此外，社会服

务、保障性住房、义务教育、老年人服务等社会福利事业也得到全面发展，到2019年年末，全国共有3579.1万人享受老年人补贴，社会服务床位803.6万张。

## （二）社会保障体系建设取得的经验

### 1. 政策制定中顶层设计与分散试点相结合

中国社会保障体系建设涉及诸多子制度的顶层设计，为应对复杂多变的社会经济环境，尤其是改革开放以来经济体制的转变，我国社会保障形成了顶层设计与分散试点相结合的政策构建模式。这是一种在中央选择性控制下通过地方试验获得经验借鉴的学习机制，经历了从“从无到有、以点带面”到“在顶层规划与科学统筹的基础上，在多种政策方案中进行有中择优”的转变。我国在从传统社会保障制度过渡到现代社会保障制度的过程中，多数政策采用了试点先行、渐进改革的方案，职工基本养老保险、职工基本医疗保险、农村社会养老保险、新型农村社会养老保险、新型农村合作医疗保险、城镇居民基本医疗保险、城镇居民社会养老保险、长期护理保险、城市医疗救助等制度的制定过程中均出现了政策试点的影子。

### 2. 社会保障发展与人民需求和经济发展水平相适应

中国社会保障事业的发展，适应了特定历史条件下的经济体制，与当代中国发展进程相统一。在制度的构建历程中，为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为中国共产党的初心与使命，也始终是社会保障体系改革和发展的取向。

在旧中国，广大人民长期处于帝国主义、封建主义和官僚资本主

义三座大山的压迫下，基本人权难以得到保障，中国共产党在建党次年就提出了有关社会保障的宣言，通过组织领导工人运动，为劳动者争取权利，进行反帝反封建的斗争，其间展开了一些社会保障项目的实践。新中国成立后，我国建立了以公有制为基础，强调国家、集体、个人利益高度一致的社会主义基本制度。政府依靠“一大二公”的计划经济体制，迅速建立起“低水平、广覆盖”的社会保障制度，利用较低的成本支撑起惠及城乡的均等化保障体系，为新中国的工业化进程立下了汗马功劳。改革开放以后，随着社会主义市场经济体制改革，我国社会保障制度实现了根本转型，现代社会保障制度以“公平正义、互助共济”为基本理念，在保障民生中维持了社会总体稳定，促进了经济增长。

建党 100 年来，我国社会保障事业取得了长足的发展。党的十九届五中全会指出，我国已转向高质量发展阶段，但同时发展不平衡不充分问题依旧突出，城乡区域发展和收入分配差距较大，民生保障存在短板，提出要全面建成多层次社会保障体系。这是在科学研判国情的基础上，从为人民谋幸福的初心出发，对新时期社会保障体系建设作出的重大决策。社会保障肩负着保障民生、促进社会公平、满足人民美好生活需要的重大职责，面对日趋复杂的国内和国际环境，建设更高质量的中国特色社会保障体系仍然任重道远。

## 席 恒：中国共产党百年：全面建成小康社会与 社会保障



席恒：中国养老金融 50 人论坛特邀成员、西北大学公共管理学院教授

习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调，社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，是治国安邦的大问题。要加大再分配力度，强化互助共济功能，把更多人纳入社会保障体系，为广大人民群众提供更可靠、更充分的保障，不断满足人民群众多层次多样化需求，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，进一步织密社会保障安全网，促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展。

本文摘自《社会保障评论》2021 年第 2 期。

在中国共产党成立 100 周年之际，回顾中国共产党艰苦卓绝的百年历史，感知中国社会主义事业的卓越成就，畅想中国社会主义百年基业的未来发展，由衷地感觉到中国共产党在领导中国人民在全面建成小康社会过程中的远见卓识。而其中社会保障以其价值理性和工具理性全面助力了中国小康社会的建成，并将在未来中国社会主义现代化进程中进一步全面提升小康社会的品质。

### 一、百年梦想：全面建成小康社会

“小康”是中国人民自古以来对于美好生活的向往与理想。最早在《诗经·大雅·民劳》中就有“民亦劳止，汙可小康”的记载，意思是人民劳作辛苦，期望可以安居。这里的“康”即是指安居。在《礼记·礼运》中则更加详尽的解释了何为小康，即“以著其义，以考其信，著有过，刑仁讲让，示民有常。如有不由此者，在执者去，众以为殃。是谓小康”。此后的典籍中也经常出现“小康”以表达中国人民对于美好生活的向往。华夏先民们将“小康”视为社会的一个特定发展阶段，是“大同”社会实现的前提条件。在这个阶段，经济平稳发展，政治较为清明，社会相对安定，文化受到重视，百姓能够安居乐业。但由于生产力水平低下和私有制的历史条件限制，“小康”在中国历史上从未真正出现过，更多体现为人们的美好愿望。

中国共产党的建立，使中华民族几千年的小康梦想再次显现。尽管在中国共产党建党初期并没有小康社会的具体描述，但为中国人民谋幸福和全心全意为人民服务的建党宗旨，蕴含了对美好生活追求的小康社会梦想。正是这一梦想，引导着中国人民取得了民主革命、抗

日战争和解放战争的胜利，直至中华人民共和国成立。新中国成立后，经历了三个“五年计划”的积累，中国人民的物质生活较之旧中国有了天翻地覆的改变。特别是改革开放之后，中国社会所释放出来的创造能力，让中国人民看到了美好生活从梦想到现实的曙光。正是在这一背景下，作为中国共产党第二代领导集体的核心、改革开放的设计师邓小平及时提出了“小康社会”的美好愿景，并将其视为中国现代化的阶段性奋斗目标。之后，经中共中央几代领导核心的持续努力，明确中国社会主义现代化建设，从时间序列上分“三步走”，第一步从1981年到1990年国民生产总值翻一番，解决人民的温饱问题；第二步从1991年到20世纪末，国民生产总值再翻一番，人民生活达到小康水平；第三步到21世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。党的十四大进一步提出，20世纪末国民生产总值比1980年翻两番，实现第二步发展目标。十五大又将第三步目标进一步具体化，到21世纪的第一个十年，实现国民生产总值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加富裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过十年的努力，到建党一百周年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到新中国成立一百周年时，基本上实现现代化，建成富强、民主、文明的社会主义国家。

在中国共产党建立100年之际，“全面建设小康社会”的奋斗目标已经转变为“全面建成小康社会”的伟大实践，同时，小康社会的内涵不断扩展。在“全面建设小康社会”的征程中，中国共产党始终

坚持“以人民为中心”，提出了从“总体小康”到“全面建设小康”再到“全面建成小康”。中国共产党始终把解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为首要任务，不断为实现全体人民幼(孕)有所保、幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、终有所安而不断努力奋斗。

全面小康社会，是国家和人民物质财富极大积累的社会。2020年，我国国内生产总值首次突破百万亿大关，达1015986亿元，人均国内生产总值连续两年超过1万美元，稳居中等偏上收入国家行列，与高收入国家发展的差距继续缩小，全国居民人均可支配收入达32189元，从而保证了小康社会生活殷实的物质基础。

全面小康社会，是人民安居乐业和社会稳定的社会。中国共产党领导的中国社会，人民当家作主，极大地激发了中国人民的劳动热情。中国人口的劳动参与率长期稳居世界前列，达66.8%，特别是女性劳动参与率高达60.6%，成为中国社会财富积累的重要源泉。自2000年以来，中国社会的就业率保持在65%以上，即使在2020年新冠肺炎疫情影响的情况下，全年城镇新增就业人数仍高达1186万人。这与中国社会历来崇尚劳动，热爱劳动的文化基因密不可分。改革开放以来，随着人民生活水平的提高，截至2019年，我国城镇居民人均住房建筑面积为39.8平方米、农村居民人均住房建筑面积为48.9平方米，全国居民每百户汽车拥有量35.3辆，移动电话普及率达每百人114.38部，我国网民人数超过9亿户，名列世界第一。随着经济积累所带来的生活殷实，我国社会的文明、稳定、有序、和谐程度不

断提高，2020年初以来对于新冠肺炎疫情的有效应对，进一步彰显了我国社会团结、有序、和谐的文明程度和文化自信。

全面小康社会，还是人民各尽所能、各取所需、相得益彰的社会。在中国共产党的坚强领导下，全体中国人民婴（孕）有所保、幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、终有所安的民生需求均有极大的提升。2019年，我国孕产妇的产前检查率、婴幼儿的预防接种率均达到100%，5岁以下儿童死亡率为7.80%，远低于世界平均水平。2019年，学前儿童入园率、小学学龄儿童净入学率分别为83.4%与99.9%，初中阶段毛入学率、高中阶段毛入学率、高等教育毛入学率分别达102.6%、89.5%、51.6%，劳动年龄人口平均受教育年限达10.7年。2000年以来，我国劳动者的收入水平不断提高，2019年城镇单位就业人员平均工资为90501元，同比增长9.8%，其他单位就业人员平均工资为87195元，同比增长9.7%，农村居民人均可支配收入16021元，同比增长9.6%。卫生保健条件逐步改善。2019年，我国每千人拥有执业（助理）医师数2.77人，全国每千人拥有病床数6.30张，全国医疗卫生机构总数达1007545个。人民平均预期寿命达77.3岁，与第六次全国人口普查相比较，提高了2.5岁，比世界平均水平高4岁。文化事业不断发展。2019年我国共有公共图书馆3196个、文化机构44073个，全国群众文化机构共组织开展各类文化活动245.11万场次，共有博物馆5535家。环境生态保护有所改善。2019年全国共建立以国家公园为主体的各级、各类自然保护地逾1.18万个，保护面积占全国陆域国

土面积的 18.0%、管辖海域面积的 4.1%，全国森林面积为 2.2 亿公顷，森林覆盖率为 22.96%，森林蓄积量为 175.6 亿立方米。社会保障能力进一步巩固提高。2020 年，中国养老、失业、工伤等 3 项社会保险的参保人数分别为 9.99 亿、2.17 亿、2.68 亿，医疗与生育保险参保人数分别为 13.60 亿、2.35 亿，社会保险总支出达 7.59 万亿元，占当年 GDP 的 7.5%，全国城乡低保覆盖 4426.8 万人，民政事业费累计支出 4229.4 亿元。

全面小康社会，更是能够充分应对各类风险的社会。特别是 2020 年开始在全球蔓延的新冠肺炎疫情，中国社会之所以能够有效控制、及时恢复生产生活秩序，正是由于经过 100 年的努力、70 年的发展和 40 年的奋斗，中国人民和中国社会积累了巨大的社会财富，这是中国社会能够从容应对各种风险的物质基础；中国共产党在继承中国优秀传统文化基础上形成的垂直分工的政府管理体系，使中国共产党作为执政党的领导能力充分彰显，能够在任何重大风险发生时极大地进行广泛的社会动员，这是中国社会能够从容应对各种风险的政治基础；中国社会长期形成的基层组织治理和公众参与经验，是中国社会能够从容应对各种风险的社会基础；中国社会长期形成的同舟共济、守望互助的文化习俗是中国社会能够从容应对各种风险的文化基础；近年来我国蓬勃发展的信息技术在社交媒体中广泛应用，让人们在疫情防控隔离期间足不出户即可生活无忧，是中国社会能够从容应对各种风险的技术基础。而这些经济基础、政治基础、社会基础、文化基础和技术基础正是我们全面小康社会的重要内容。

中国全面建成小康社会的根本动力是中国共产党为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴的初心和使命。中国共产党自建立以来，始终以为中国人民谋幸福为奋斗目标，并将其贯穿于中国社会主义事业的各个方面。习近平总书记指出：“为人民谋幸福，是中国共产党人的初心。我们要时刻不忘这个初心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。这一初心与使命要求一代代中国共产党人始终将增进人民群众的福祉、实现人民群众向往的美好生活作为不变的奋斗目标。正是100年来一代代中国共产党人为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴的奋斗业绩，不断激励着当下的中国共产党人，为实现全面小康社会的宏伟目标而努力奋斗，成为中国共产党全面建成小康社会的根本动力。

中国全面建成小康社会的根本保障是中国共产党的坚强领导。习近平总书记指出，办好中国的事情，关键在党。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。中国共产党的领导保障了“全面建成小康社会”阶段性目标的实现过程连贯有序、循序渐进，充分发挥社会主义制度集中力量办大事的制度优势，并在统筹全国的基础上不断调动与发挥地方的积极性与创造性，能够充分调动全体人民参与到全面小康社会的奋斗建设之中，体现了中国共产党作为执政党的责任与担当。

## 二、百年实践：社会保障全面助力小康社会建设

全面小康社会的最主要内容是民生，而民生基本保障的重要途径是社会保障事业。我们党历来高度重视民生改善和社会保障，按照党

的十九届四中全会的要求，社会保障作为新时代民生保障的重要组成部分，应与其他一系列公共服务和社会政策、经济政策等协同发展，形成可持续的托底作用，为国家“两个一百年”目标提供更加坚实的保障。社会保障是为防范和化解社会成员生活危机和社会风险而建立的各类制度和服务的总和，目的是提升人民群众获得感、幸福感与安全感，是全面小康社会建设的重要途径。

中国共产党自建党以来，其全心全意为人民服务的建党宗旨和为中国人民谋幸福的奋斗目标，决定了中国共产党对包括社会保障在内的民生事业的高度关注；其实事求是的思想路线，指导着中国人民能够因时因势地选择适合中国国情的社会保障政策工具，建立了世界上规模最大的社会保障体系。在中国全面建设小康社会的百年实践中，社会保障事业与全面建设小康社会目标相辅相成，社会保障全面助力小康社会建设，终于实现了社会主义现代化建设的第一个百年目标。

社会保障作为一类社会事业，本身就是全面小康社会的重要内容。社会保障作为一项社会政策和社会制度，则以其价值理性和工具理性助力中国全面小康社会的建设。社会保障的价值理性体现为公平正义的理念使人们建立稳定的安全预期，社会保障的工具理性则体现为达成安全预期的合理可行路径。

中国共产党建党 100 年的历史，也是中国共产党以全心全意为人民服务的建党宗旨和为中国人民谋幸福的奋斗目标而不断发展的中国社会保障的历史。中国共产党在取得政权之前的社会保障主张和局部社会保障实践，具有价值理性的功能。1922 年 7 月，中国共产党

第二次全国代表大会在上海举行，会议通过《中国共产党第二次全国代表大会宣言》。该《宣言》提出要制定关于工人和农民以及妇女的法律，改良工人待遇，其中包括“八小时工作制、工厂设立工人医院及其他卫生设备、工厂保险、保护女工和童工、保护失业工人”等主张。这是中国共产党人首次明确提出发展社会保障事业，改善民生的主张。之后在井冈山地区、陕甘宁边区和抗日战争时期、解放战争时期，中国共产党在红色政权下和战争年代进行了大量社会保障的实践与探索。这些社会保障主张和实践，既宣示了中国共产党的民生主张，也对凝聚革命力量具有十分重要的意义。

在夺取政权建立新中国之后，中国共产党更是将其执政理念转化为执政行为，进行了一系列社会保障政策的设计与执行。早在全国解放前夜，东北解放之初的1948年8月，中国共产党第六次全国劳动大会在哈尔滨召开。会议通过了《关于中国职工运动当前任务的决议》，初步勾勒了新中国劳动保险的蓝图。1948年12月，根据第六次全国劳动大会的精神，东北解放区试行了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》，从铁路、邮电、矿山、军工、纺织等七大行业开始，劳动保险制度逐步在解放区推行。其是在中国共产党领导下制定并在较大范围内实施的第一部独立的劳动保险法规，成为新中国成立初期制定《劳动保险条例》的蓝本。之后在计划经济时期、商品经济时期，依据《劳动保险条例》，对城镇职工及其家属建立了劳动保险制度和公费医疗制度，在农村则建立了以“五保”制度与合作医疗制度为核心的互助保障制度。

改革开放之后，伴随着全面建设小康社会目标的明确提出，在改革开放的激发下，在全面建设小康社会的目标引领下，中国社会保障事业在借鉴国际先进经验的基础上不断适应社会经济发展，不断对社会保障政策工具进行适应性完善，获得了极大发展。使之成为全面建成小康社会过程中化解诸多风险的减震器，成为全面建成小康社会过程中市场经济正常运行的维系机制和市场经济体系重要支柱的推进器，成为全面建成小康社会过程中缓解社会矛盾、团结人民群众、维护公平正义的稳定器，成为全面建成小康社会过程中人民群众共享社会发展成果、共享美好生活的重要制度性保障。同时，社会保障事业的基本功能与目标在“全面建成小康社会的过程中不断完善、依次拓展，直至建成了现今世界上最大规模的社会保障体系，全面助力了小康社会的建成。总的来说，中国社会保障制度经历了从被动反应到主动促进的转变，社会保障制度体系内在结构由社会救助居大到社会保险为主导的转变，社会保障制度功能由社会稳定器到促进消费，再到激活生产、保障人民生命安全与身体健康的转变。

社会保障全面助力中国小康社会的建成，主要通过以下3种社会保障政策工具完善与优化来实现。第一，通过社会救助、精准扶贫和慈善事业降低了人民群众的危机度。“人事有代谢，往来成古今”。个人生活的变故和社会的风云变化都可能造成个体生活的危机。在中国共产党领导下建立起来的世界上规模最大的社会保障体系中，社会救助作为最基本的社会保障项目，发挥着最基本的兜底保障功能。消除贫困一直以来是中国共产党的奋斗目标，特别是近年来中国实施的

精准扶贫工程，取得了举世瞩目的成就。慈善事业作为第三次分配，通过社会成员的仁爱之心使需要帮助者得到救助，同样达到了化解社会成员生活危机的作用。经过多年努力，我国社会救助的兜底能力和水平显著提高。2020年，城市最低生活保障平均标准和农村最低生活保障平均标准分别达到每人677.6元/月和5962.3元/年。960多万困难残疾人得到最低生活保障，1153万困难残疾人得到生活补贴，1433万重度残疾人得到护理补贴。孤儿基本生活保障水平持续提升，事实无人抚养儿童基本生活补贴制度开创建立。2020年是中国精准扶贫和脱贫攻坚的收官之年。习近平同志在2021年2月举办的全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告：“经过全党全国各族人民共同努力，在迎来中国共产党成立一百周年的重要时刻，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，创造了又一个彪炳史册的人间奇迹！这是中国人民的伟大光荣，是中国共产党的伟大光荣，是中华民族的伟大光荣。”2020年，在民政部造册登记的慈善组织（基金会）共8385个，注册志愿者超1.2亿，政府与社会组织的有效结合促进了人民群众生活危机的有效化解，强化了中国社会的互助与友爱精神，全面助力了小康社会的建成。

第二，通过养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险减弱了社会成员的风险度。在现代化进程中，财富的社会生产系统也往往伴随着社会风险的产生。在个人的生命周期中，各类社会风险

伴随着个体的生命活动。国家经济体制从计划经济体制向市场经济体制的转型使得传统意义上的“单位人”开始向“社会人”转变，个体摆脱了过去单位的束缚，从而激发了劳动者的活力与流动性，但同时劳动者也丧失了计划经济时代单位所能提供的社会保护，从而直接面临着养老、医疗、失业、工伤等社会性风险。中国自20世纪80年代开始探索建立的现代社会保险制度，为全体人民建立了有效的风险防范体系。特别是城乡居民养老保险制度和医疗保险制度的建立，使社会保险的覆盖面大大提高，为我国获得国际社会保障协会的“杰出贡献奖”提供了重要支撑。2020年11月3日颁布的《中共中央关于制定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的建议》指出，“十三五”以来，我国初步建成了世界上规模最大的社会保障体系，基本医疗保险覆盖超过13亿人，基本养老保险覆盖近十亿人。此外，我国工伤保险、失业保险和生育保险参保人数分别达2.55亿人、2.05亿人、2.14亿人。有效的社会风险防范体系的建立和完善，解决了社会成员的后顾之忧，全面助力了小康社会的建成。

第三，通过全体人民的普惠性福利、在职劳动者的职业福利和特殊人群的专项福利提升全体社会成员的适存度。人民群众对美好生活的追求永无止境，但每个个体福利程度的提高，是在现有福利水平基础上的渐进叠加，以实现更好的生活。中国共产党领导的新中国成立后，在每个劳动者通过劳动收入形成个体福利的基础上，建立由政府面向全体人民提供普惠性福利、劳动者所在单位面向在职劳动者提供职业福利和政府面向特殊人群提供专项福利的社会福利体系。2020

年，政府社会保障和就业支出达 32581 亿元，同比增长 10.9%。截至 2020 年第 3 季度，全国有 102063 个企业为员工建立起了企业年金，惠及 2669.9 万名职工，积累基金 20947 亿元，用于改善员工的福利待遇。这些福利供给，为所有人群更好的生活创造了条件，全面助力了小康社会建成。

社会保障政策工具的完善与优化，使社会保障助力小康社会的建设具有了可行、科学、有效的政策路径。全体人民婴（孕）有所保、幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、终有所安的小康社会目标实现具有十分清晰的政策指向。中国社会保障全面助力小康社会的政策工具理性主要体现在，分层分类施策，使社会保障和小康社会的服务人群具有高度的政策契合性；循序渐进实施，使社会保障和小康社会的保障项目具有高度的政策指向性；适应经济发展，使社会保障和小康社会建设过程具有高度的一致性；平衡不同群体的利益诉求，使社会保障和小康社会的发展成果具有高度的共享性。

### 三、百年期待：共享型社会保障全面提升小康社会品质

全面建成小康社会只是中国社会主义现代化建设在建党 100 周年时点的阶段性目标，在中华人民共和国建国 100 周年的第二个现代化建设目标中，全面小康社会的内在品质和人民的美好生活将成为中国共产党为中国人民谋幸福的发展指向。党的十九届五中全会进一步提出了“十四五”时期民生福祉达到新水平的目标，强调要“改善人民生活品质，提高社会建设水平”。全面小康社会不仅体现在时间序

列的发展数量上,而且体现为空间结构和空间布局及发展质量维度的发展品质。

在空间结构上,全面小康社会是一个包括经济、政治、文化、军事、环境等全面发展的社会,其基本目标是:民主更加完善,法制更加完备,社会秩序良好;人民安居乐业,接受良好教育,实现人的全面发展;生态环境得到改善,人与自然更加和谐;整个社会走上生产发展、生活富足、生态良好的文明发展道路。在空间布局上,全面小康社会是一个发展比较均衡,工农差别、城乡差别、地区差别扩大的趋势逐步缩小,城镇人口比重超过 50%,社会保障体系比较健全,家庭财产普遍增加,广大人民过上更加富足的生活的社会。从质量内涵上,全面小康社会是一个由低水平向更高水平渐进,经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的更高水平的社会。

在中国全面建成小康社会的过程中,社会保障不仅以其价值理性和工具理性全面助力中国小康社会的建成,而且以价值理性和工具理性的有效结合进一步提升全面小康社会的品质。在中国共产党的领导下,中国社会保障事业发展迅速,特别是“十三五”时期,民生与社会保障制度日益健全,人民生活水平显著提高,高等教育进入普及化阶段,城镇新增就业超过 6000 万人,基本医疗保险覆盖超过 13 亿人,基本养老保险覆盖近 10 亿人,我国建成世界上规模最大的社会保障体系,新冠肺炎疫情防控取得重大成果。中国社会保障的迅速发展,不仅表现在制度体系日趋健全、覆盖人群日趋全面、项目结构日趋完

善，更为重要的是，在共享发展理念和共同富裕执政理念的引领下，形成了最具中国特色和中国智慧的社会保障模式——共享型社会保障模式。

在中国共产党十八届五中全会上，习近平总书记首次提出共享发展理念，并将其视为新发展理念出发点和落脚点；在党的十九大上，又赋予了共享发展理念以新时代重大方略的意义。习总书记指出“共享发展理念，其内涵主要有四个方面。一是共享是全民共享。这是就共享的覆盖面而言的。共享发展是人人享有、各得其所，不是少数人共享、一部分人共享。二是共享是全面共享。这是就共享的内容而言的。共享发展就要共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面建设成果，全面保障人民在各方面的合法权益。三是共享是共建共享。这是就共享的实现途径而言的。共建才能共享，共建的过程也是共享的过程。要充分发扬民主，广泛汇聚民智，最大激发民力，形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面。四是共享是渐进共享。这是就共享发展的推进进程而言的。一口吃不成胖子，共享发展必将有一个从低级到高级、从不均衡到均衡的过程，即使达到很高的水平也会有差别”。

共同富裕一直以来是中国共产党的执政理念。习近平总书记在关于《中共中央关于制定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的建议》的说明中指出，“共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展，归根结底是要实现全体人民共同富裕。”2020年11月24日，在全国劳动模范

和先进工作者表彰大会上的讲话中又进一步指出：“让人民群众过上更加幸福的好日子是我们党始终不渝的奋斗目标，实现共同富裕是中国共产党领导和我国社会主义制度的本质要求。”在2021年1月11日省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上的讲话两次强调：“实现共同富裕不仅是经济问题，而且是关系党的执政基础的重大政治问题。要统筹考虑需要和可能，按照经济社会发展规律循序渐进，自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。”

共享发展理念和共同富裕执政理念对中国社会保障事业发展具有十分重要的影响。人类的社会保障模式与劳动方式及责任主体适应劳动方式而形成的执政理念密切相关。漫长的自然经济条件下的家庭或个体劳动与手工业劳动，最终形成了以家庭和社会慈善组织为责任主体、面向个体或家庭贫困者的“家庭-社会慈善组织保障模式”（家庭经济贫制度）；工业经济条件下的雇佣劳动，由于生产资料占有的相对差异性和劳动分工的不平等性（雇主和雇员），最终形成了以雇主为责任主体、旨在保障雇员利益的“俾斯麦模式”（社会保险制度）；后工业经济条件下的知识劳动，由于个体人力资本和自然禀赋的差异，劳动者的职业分化和收入差距加剧，最终形成了以国家为责任主体，以社会劳动者为保障对象的“贝弗里奇模式”（国家福利制度）。在学习借鉴世界社会保障先进经验的基础上，中国共产党基于历史的责任与担当，结合中国国情和数字化时代背景，以共享发展理念和共同富裕的执政理念，不断创新社会保障发展模式，使中国社会保障具有

共享型社会保障的基本性质。共享型社会保障旨在通过不同主体的合作收益来实现全民的社会保障权，具有受益主体的全面性、保障项目的融合性、责任主体的多元性、服务主体的多层次性和保障目标的共享性等特征。社会保障共享模式可通过三层结构实现其共享功能，第一层通过全体国民基本社会保障与基本公共服务均等化，实现社会保障权益共享；第二层通过不同人群（职业、地域、身份）社会保障与服务的不同程度叠加，实现社会保障权益分享；第三层通过私人（商业）保障与服务，实现个人社会保障的独享与消费。共享型社会保障可以通过社会保障基金共享、项目共享和服务共享等途径来实现。

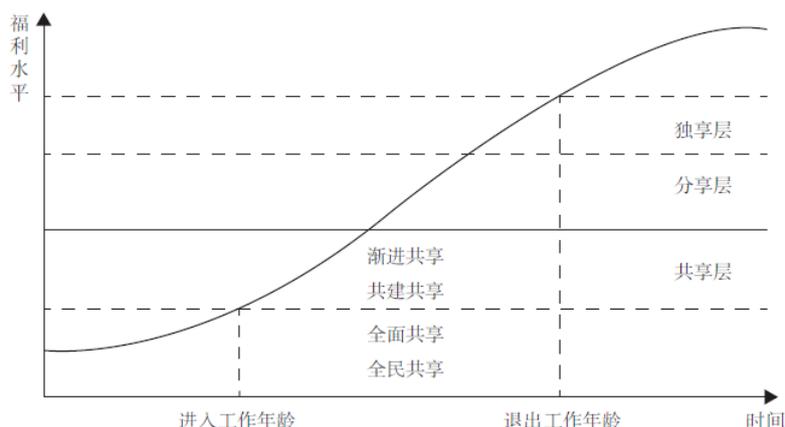


图1 共享型社会保障的实现

共享型社会保障是价值理性与工具理性的有机融合，它不仅从理念和价值选择上在全面小康社会建设中追求更优的发展品质，而且从政策工具的选择上努力追求实现更优发展品质的方法和路径，从而不断全面提升小康社会的发展质量。

共享型社会保障全面提升小康社会的发展品质，首先是通过共享型社会保障制度的完善，优化和提升全面小康社会空间结构，发挥社会保障社会团结和社会整合功能，促进经济发展、政治民主、社会和

谐、文化繁荣、环境优美，从而进一步促进社会秩序更加良好，人民更加安居乐业，生活更加富足，适龄人口接受更好教育，人与自然更加和谐，每个人获得全面发展。共享型社会保障的本质是通过多元主体的社会保障供给和社会保障基金、项目和服务的共享来满足全体社会成员的共同性社会保障需求，进而为每一个人的全面发展和社会的共同进步提供基础性保障，从而促进全面小康社会品质的提升。

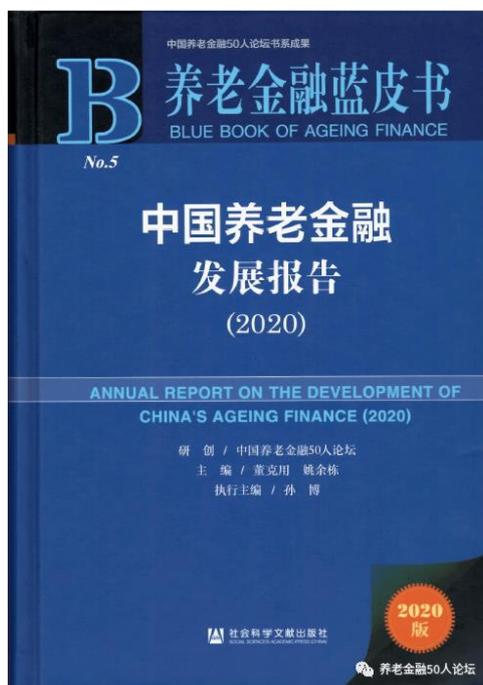
共享型社会保障全面提升小康社会的发展品质，其次是通过共享型社会保障项目的优化和完善，在空间布局上实现全面小康社会均衡发展，最终缩小或消除城乡差别、地区差别，使不同人群的不同需求能够均衡、充分得到满足，收入和财富分配更加合理，人民的获得感、幸福感和安全感更加充分，不同人群的生活质量和适存度更加提高。共享型社会保障的核心是通过共享型社会保障项目来满足社会成员的多样化需求。习近平总书记2020年10月14日在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话中提出，“要把提高发展平衡性放在重要位置，不断推动公共资源向基层延伸，构建优质均衡的公共服务体系，建成全覆盖可持续的社会保障体系。”中国社会保障体系通过优质均衡的公共服务体系和基础普惠的社会保障体系的全民共享、不同群体社会保障项目和服务分享及不同个体的社会保障项目和服务的独享三层渐次叠加来实现。其中，优质均衡的公共服务体系和基础普惠的社会保障体系的全民共享，不仅为我国覆盖全面、可持续的社会保障体系中的分享层和独享层奠定了基础，而且为全面小康社会的发展品质提供了重要的支撑。

共享型社会保障全面提升小康社会的发展品质，再次是通过共享型社会保障管理的优化和完善，在质量内涵上实现全面小康社会由较低水平向更高水平渐进，并通过理顺与社会保障相关联的户籍制度和劳动关系，实现每个人和每个劳动者的充分自由，进而促进经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实美好。现代社会保障制度在为人们建立稳定的安全预期的同时，现实中各级政府的社会保障管理又往往将居民的社会保障关系与劳动关系、户籍制度、购房政策、子女教育等经济社会关系相捆绑，形成了对流动人口和弱劳动关系、去劳动关系劳动者的政策排斥。每一个个体的自由流动和每一个劳动者的自由就业，既是经济发展的源泉，也是小康社会品质的重要体现，通过共享社会保障项目、共享社会保障基金和共享社会保障服务，为每一位社会成员提供安全、体面、自由、美好的生活保障，是小康社会品质的重要体现。

共享型社会保障全面提升小康社会的发展品质，是通过全民共享、全面共享、共建共享和渐进共享四个途径实现的。其中，全民共享强调了全面小康社会中全体社会成员的共同富裕，全面共享体现了全面小康社会内容的丰富性和多样性，共建共享强调了全面小康社会建设中的全民参与性，渐进共享体现了全面小康社会建设的阶段性和渐进性。基于共享发展思想的共享型社会保障，将会更加适应全面小康社会的品质提升和“全面建设社会主义现代化国家”的新目标，最终实现中国人民对于美好生活的追求。

**导读：**养老金融观点集萃栏目是中国养老金融 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。本期我们选编了由中国养老金融 50 人论坛编著的《中国养老金融发展报告 2020》中，由刘青松编著的《商业银行的养老金资管业务发展战略研究》、由林世洪编著的《商业银行对养老金第三支柱业务的探索与实践》、由朱炜、陆悦合著的《养老保险公司参与第三支柱路径分析》三篇文章。欢迎大家向本栏目投稿。

## 刘青松：商业银行的养老金资管业务发展战略研究



《中国养老金融发展报告（2020）》

本文摘自《中国养老金融发展报告（2020）》第 225-244 页；文章内容后期略有修订，以最终出版物为准。

养老金的表现形式有两种，一种是在规范化的制度体系中被专业化管理，包含一整套关于养老金的缴费、投资、分配、税收处理等相关规则要求，表现为各类“养老金计划”，如美国的 401（K）计划、我国的企业年金计划等。另一种表现形式是非制度化的养老金，个人并不享受政策优惠，但同时也能保持资金使用的灵活性，例如个人储蓄养老、房地产置业养老、购买养老理财产品等。

资产管理，是指按照管理目标和要求，在对资产（这里讨论的资产为金融资产）进行投资和管理的金融活动。狭义的资产管理仅指对资产的投资管理，而广义的资产管理还包含围绕着投资管理而进行的基金治理、托管、账户管理、交易撮合、现金管理等投资者服务。养老金资产管理业务活动分为三部分，一是满足客户方关于养老金计划管理方面的需求，如方案设计、计划设立、基金治理等，主要处理利益相关方之间的关系；二是养老金计划下的资产配置，主要处理各资产类别之间的比例关系；三是基础资管产品或组合的直接管理，处理资产类别内的具体资管产品或证券的管理等事务。本文讨论的养老金资产管理业务主要是第二、三部分。

## 一、我国商业银行养老金资产管理业务现状

### （一）业务内容和产品

国内的养老金资管业务受政策高度影响，制度化外的养老金作为财富管理的一种，分散而零碎。由于非制度化的养老金财富管理不具强制性，且缺乏税收优惠等政策的支持，很多客户不愿意牺牲资产的流动性，所以除了以养老保险形式被锁定的养老金，大部分非制度养

老金表现为投资短期理财化，难以成为商业银行稳定管理的养老金资管业务对象。

我国商业银行本身，在制度化的养老金资管业务方面，受制于监管政策，目前不具有年金投资管理资格，不能发行企业年金养老金产品或开展养老金投资管理业务，只能开展企业年金的受托管理、账户管理和职业年金的受托管理业务，属于前文分类的养老金资管业务活动三部分的第一、二部分。虽然商业银行理财产品被纳入年金投资范围，但只限于老的保本型，资管新规后银行及其理财子公司发行的非保本理财产品不在投资范围内，而且实际业务中理财产品被年金基金配置的规模很小，2020年第一季度末只有4.1亿元。非制度化的养老金财富管理，部分商业银行发行了养老题材的理财产品，但在产品特性上与普通理财产品差异不大。

商业银行的子公司，可以申请并获得年金投资管理资格，目前工行、建行、招商都有子公司开展投资管理业务和发行企业年金养老金产品。

## （二）业务规模和份额

在养老理财方面，许多银行发行了带有养老字眼或题材的银行理财产品，存量规模也很可观。由于市场上此类产品数量繁多，内涵各异，甚至许多产品结构特点上都不具备养老属性，因此不能统一归类为养老金资管产品，也不能反映真实的非制度化养老金资管市场需求。本文对该类产品不作详细讨论。

在全国社保基金和基本养老保险的投资管理方面，银行系的基

基金公司只有工银瑞信、招商基金两家具有管理资格，但管理规模等数据没有公开，根据分析估算到 2020 年上半年末，两家合计管理近 3000 亿元。

企业年金方面，2020 年第一季度末工行、农行、中行、建信养老、招行等 5 家商业银行系受托人共计受托管理 5751 家企业的企业年金计划，市场占比 7.43%；涉及职工数 450.86 万，市场占比 22.79%；管理规模 3357.18 亿元，市场占比 25.78%。银行系投资管理人包括工银瑞信、建信养老、招商基金三家，投资管理规模 1673.00 亿元，市场占比 9.25%。

职业年金方面，根据同业交流数据，2020 年 6 月末，工行、农行、中行、建信养老、招行 5 家银行系受托人共受托 2836.68 亿元，市场占有率 37.35%。银行系受托人在职业年金市场上份额相对企业年金市场有较大提升，原因有二：一是农行、中行新取得年金受托管理资格，之前并未参与企业年金受托市场竞争，但赶上了职业年金计划存量市场的瓜分；二是职业年金采用多计划的模式，各地职业年金招标时对受托人采取了一个相对平衡的态度，各受托人初始分得资金差距不太大。职业年金投资管理方面，到 2020 年上半年，银行系投资管理人包括工银瑞信、招商基金、建信养老三家，共计管理规模 1077 亿元，市场占比 14.18%。

### （三）业务定位

考虑到未来的巨大潜力，国内大型银行普遍将包含养老金资管业务在内的养老金融业务定位为战略性业务，中小型银行也积极参与非

制度化的养老金资管业务。但由于当前我国商业银行开展的养老金资管业务规模并不大，且收入贡献较低，与一些传统的银行业务相比行内优先级并不高。短期内，养老金资管业务更像是作为完善功能、密切客户关系、提供综合服务、撬动其他业务资源的一项业务。在业务布局上，也是将养老金资管业务当作与投资银行业务类似的，以非标准化服务为主要形式，大客户主导的一项业务。

#### （四）组织架构

由于目前商业银行面向企业年金、职业年金基金的养老金资管业务，主要客户是公司和政府机关，因此商业银行负责养老金资管业务的部门一般被定位为对公前台部门，类似于投资银行部。工行、农行、中行都有受托管理资格，总行设有独立的一级部门负责养老金资管业务；建行自从分拆养老金业务到建信养老金公司后，相关职能转移到子公司，因此总行不设养老金部；而招行、交行都在机构客户部下设置养老金业务二级部。在一级分行层级，只有工行在部分业务体量较大的分行设立了养老金业务一级部，其它银行大多设置了一个养老金业务单元置于公司业务或机构业务部门下。而在二级分行及以下层级，所有商业银行几乎都无独立的养老金业务团队或组织机构设置。

#### （五）业务管理

国内商业银行的养老金资管业务一般实行双线管理。纵向上，上级养老金业务部门对下级对应部门进行业务指导和任务分解。横向上，本级行向养老金业务条线提供资源并考核任务完成度。一般由总行财会部门与养老金业务部门沟通确定全行养老金业务条线的年度任务

指标以及考核激励政策，养老金业务部门向各分行分解任务，分行的养老金业务部门和分管行长直接对任务指标负责。分行根据总行的考核激励政策，结合本地市场实际，再制定对辖区内的养老金资管业务的考核激励政策。据调研，国内大型商业银行对养老金资管业务的考核权重一般占全行所有业务的0.5%-1.5%，这个比重大都超过了养老金资管业务收入占全行收入比例，体现了一定程度的重视。

业务营销上，一般采用客户部门和养老金业务部门联合营销的方式，客户部门与对公目标客户有日常业务往来，养老金业务部门提供针对性服务方案。这种配合不仅可以营销对公客户养老金资管业务，还可进一步向对公客户的员工营销零售养老金产品。此外，也有一些零售养老金产品是通过网点或线上的渠道相对被动式销售。

#### （六）业务发展思路

由于商业银行养老金资管业务的管理部门被定位为对公前台部门，承担收入任务，在考核压力下，养老金部门开展了一些非养老金的资管业务，比如薪酬福利类的资产管理业务。这类业务其实只是利用了养老金部门关于个人账户管理的能力，扩大了普通理财产品的销售规模。但从能力建设角度看，这类业务分散了业务资源，并没有提升商业银行养老金资产配置和投资管理能力。因此当前大型商业银行也在调整养老金资管业务的发展思路，主要有三个方向：一是回归本源，减少在类养老金业务上的精力，做大养老金资管业务；二是从养老金资产管理延伸，更多参与客户全生命周期的养老金融服务；三是将养老资金投资需求与银行项目资源相结合，提高业务综合贡献。

在组织架构发展思路方面，建行成立养老金管理子公司后，多个银行曾考虑成立养老金管理子公司以获取相关资格，但出于各种原因都暂时搁浅或放弃了。一些银行目前思路是由理财子公司，或依托养老金业务部门由银行母体申请投资管理资格。

## 二、国外商业银行养老金资产管理业务的经验

美国通货监理局（OCC）组织的一次针对养老金业务面向大型银行的调研显示，大型银行认为在养老金业务中自身的优势是客户基础、服务体验、声誉、渠道、交叉销售，而劣势是业务处理能力（系统）、人才和监管限制。商业银行立足自身优劣势，采用了适合的竞争策略。

### （一）业务定位

国外中小型的商业银行一般从事养老金资产管理中的非信托责任业务，满足养老金客户关于养老金计划管理方面的需求，主要包括参与者教育、报表填写、账务处理等，他们将养老金资管业务定位为类似账户服务的日常业务。而资产管理业务收入在主营业务收入中占比较高的商业银行主要从事养老金资产管理中的信托责任业务，包括受托管理和投资管理。这些商业银行将养老金业务视作资产管理业务项下的一类客户或资金来源，设有专门的团队来提供养老金业务的解决方案。相比之下，承担信托责任的受托及投资管理业务是养老金资产管理业务的核心部分和关键盈利驱动因素。

### （二）业务模式

商业银行或银行控股金融集团一般采用“核心基础设施+行业专家”的模式开展养老金资管业务。即无论零售还是对公养老金客户，

其核心诉求与其他资管客户的需求是一致的，都是风险管理和资产增值。核心基础设施就包括各类投资形式（独立账户、集合账户、顾问咨询、共同基金等）和投资工具（权益、固收、对冲基金、不动产和私募股权、指数、另类贝塔等多种类型基金），用以满足资产保值增值需求，开展资产管理活动。而养老金客户有一些特别的需求，比如合规要求、税收优惠政策、账户管理要求等，这些就依靠行业专家提出针对性的解决方案。行业专家提出的解决方案就像是漏斗，核心基础设施就像是反应池，漏斗将各类型养老资金引入到反应池当中进行资产管理。一般开展养老金资管业务的商业银行都具有行业专家团队，但只有资产管理业务较大的商业银行才能支持较全面、广泛的基础设施，否则需要运用一些外部的产品和服务资源。例如瑞银集团，养老金计划的咨询规划业务是属于“Personal & Corporate Banking”板块，而养老金资产的管理业务是属于“Asset management”板块，这就体现了将解决方案和投资行为分别管理的思路。

### （三）产品线

金融产品实际就是形式较为固定的金融服务流程和项目，从这个角度看，成熟市场商业银行的养老金资管业务实质上只有两个产品，一是个性化咨询服务，二是标准化解决方案。用个性化的咨询服务，分析出客户需求可以用哪些标准化的解决方案或方案的组合来满足。个性化咨询服务是前端，作用是引入资金流量；标准化解决方案是后端，作用是实现资产增值和风险管理目标。解决方案包括不同的投资形式、投资标的、投资策略。在同等满足客户需求的情况下，各商业

银行都尽量扩大后端价值链范围，以实现规模效应，降低成本；但同时又在成本收益分析的基础上提供前端、后端较多的选项，以提高产品覆盖面。这样就形成一种矩阵式产品组合，以吸引尽可能多的客户。例如摩根大通的养老金资管业务在“Asset & Wealth Management”板块，提供包括权益、固收、另类、货币等各种主要资产类别的资管产品，也针对广泛客户的需求，提供多元资产组合的投资管理服务。2019年旗下有196支共同基金被晨星公司评价为4星或五星基金，这能反映其后端产品的丰富多样性。瑞银的“Asset management”板块和“Global Wealth Management”板块中有些共通的资产管理内容，瑞银将这些共通内容的组合管理及交易执行环节整合在一起，另外还设法让“Global Wealth Management”的客户可以无需额外费用就能以专户形式投资于美国市场。这些动作扩大了后端选项，增强后端能力，同时复用后端资源，从而让“专家可以专注为客户提供更好的想法、解决方案和业务能力”。

#### （四）分销渠道

传统上商业银行利用自有渠道、独立的咨询顾问、合作第三方等渠道销售养老金资管产品和服务。随着技术进步，商业银行越来越多地利用在线平台、人工智能等手段，大大降低产品销售和咨询服务的成本。一是利用社交媒体和新型数字手段，开展精准营销。商业银行开设社交媒体账号，在社交媒体上传播自己的品牌、产品信息和解决方案，并通过精准广告推送，开展与潜在客户的互动。除可以高效接触潜在客户外，还可以低成本向客户提供服务过程中的相关管理信息，

让客户更有参与感和知情感。例如汇丰银行利用机器学习和人工智能在社交媒体上发现客户提出的潜在服务问题，为了让客户便利地通过社交媒体与银行互动，汇丰还推出了一个脸书机器人服务账号。二是线上线下的结合，即用在线内容对客户进行宣传教育，将有相对复杂需求的客户导入线下；而对需求简单且明确客户，则可以直接线上销售低费率、简化型养老金产品。例如花旗银行运用线上线下结合的方式来拓展其个人养老金资管业务——其网站引导个人确认自己的养老具体目标，站在客户角度，分不同的人生阶段详细协助客户为退休生活作财务规划，测试客户目前的准备程度，并分自主投资、人工智能辅助投资和专家顾问投资的服务方式向客户推介花旗的养老服务和产品。三是直接线上营销和服务，例如利用人工智能，把客户的每一个账户联系起来，分析现有养老金组合，对照既定的养老目标，提出降低风险水平、优化资产配置的比例的建议。目前，线上智能顾问已经蚕食了传统咨询顾问、实体渠道网络的很多市场份额。

### （五）客户服务方式

当前商业银行更多地以规划和解决方案的形式满足潜在客户需求，而不是简单推介产品。通过为个人客户进行财务规划的方式，能显著提升客户关系和业务价值。富国银行 2014 年的调查发现，科学的财务规划能让 93% 的客户了解自己的目标，88% 觉得有能力过上计划的生活，89% 觉得对自己的财务状况有控制感。另外，通过财务规划，银行的客户忠诚度提升了 40%，增加了 38% 的交叉销售，接受收费咨询服务的资产规模上升了 73%，相关收益提高 65%，客户流

失率降低了 47%。

### （六）能力建设方式

养老金资管涉及到的产品、客群、技术系统、业务能力比较多样，商业银行未必能面面俱到，而依靠内生资源逐步补齐短板太过耗时，可能会错失市场机遇。所以大型商业银行倾向于利用并购迅速获取科技、渠道、数据等方面的资源。近些年，市场上并购案例频发，进一步提高了市场集中度。例如，道富银行 2018 年以 26 亿美元收购投资管理工具和解决方案的提供商 Charles River Systems Inc.；摩根大通旗下资管公司摩根资产管理近期也拟收购上海国际信托在上投摩根基金中的股权，以求完全控股，开拓中国市场。此外，资管实力强大的大型商业银行不断完善自己的资管平台，吸引了许多本身就开展养老金资产管理业务的机构也购买这个平台上的资管产品和服务，来弥补自身资产管理策略或工具的不足。

## 三、商业银行开展养老金资管业务的优劣势

### （一）业务优势

#### 1. 养老金市场持续扩容，有利于商业银行获取市场份额

在企业年金基金规模增长趋缓，市场格局已基本定型的条件下，职业年金、第三支柱养老金将持续向市场注入新增资金。相比原先企业年金以存量为主的市场，商业银行在增量市场中，获取市场份额的难度降低；甚至在第三支柱业务市场，商业银行还可能凭借制度架构赋予的功能角色占有业务主导地位。商业银行可以趁市场扩容时机尽快扩大管理规模，在“干中学”，提升资产管理和产品设计方面的能

力；并随着业务规模扩大较快地提高收入，提升养老金资管业务在行内的贡献度，创造有利的内部环境。

## 2. 商业银行拥有巨大的渠道、客户和信誉优势

即使在线上服务已经高度便利化的今天，依然有很多客户信赖和依赖面对面的金融服务。商业银行可以凭借众多的分支机构、网点和客户经理可以广泛地接触和挖掘目标客户，发挥多年合作基础和天然的银行信誉优势，将养老金资管服务推介给客户。而以基金公司、证券公司、保险公司为代表的其他资管机构缺乏足够的渠道网络、业务人员以及同等的信誉。在中小客户为主的零散小规模养老金资管市场中，商业银行占据显然的优势地位。

## 3. 商业银行拥有综合经营的协同优势和数据资源优势

商业银行与各类客户有千丝万缕的业务往来，尤其通过存贷、结算等基础性业务，与客户产生紧密联系，这就给商业银行以综合经营的协同优势。一是银行通过日常业务往来可以较早地了解客户的养老金资管业务需求并开展营销，同时又将养老金资管服务作为综合服务的一项内容进一步密切客户联系。二是客户考虑整体合作，愿意在养老金资管业务上向商业银行倾斜。三是商业银行可以整合为客户服务而积累的数据资源，量身打造设计更适合的养老金管理计划方案。四是广泛信贷业务使得商业银行在一些项目资源信息和投后管理上具有便利条件，从而在发行非标产品方面具有相对优势。

虽然目前一些商业银行围绕养老金资管业务开展了一些综合营销，如向领取了企业年金待遇而又不着急消费的老年客户销售养老理

理财产品，利用担任企业年金计划账户管理人的信息优势，向参与年金计划的个人客户发放信用卡等。但这种零敲碎打的交叉营销并不成体系，只是收入考核压力下的一些分散自发的行为，有待科学的管理机制去规范和整合。

#### 4. 商业银行拥有建设资管平台的业务基础和优越实力

前文提到国外大型资管机构建立资管平台，作为资产管理业务的基础设施，不仅降低自身资产管理业务的配置成本，更可开放给其他资管机构使用。商业银行普遍开展的代销业务、资管业务和托管业务连接了众多资管机构的产品，可以逐步延伸扩展提供多种投资者服务，天然地作为建设资管平台的基础。此外，商业银行拥有雄厚的资本和强大的科技实力，可以在资管平台建设上投入更多资源。

### （二）面临的挑战

#### 1. 资格限制是商业银行养老金资管业务的最大问题

目前受制于监管政策，商业银行只能开展养老金受托、账管等业务。这些业务相比投资管理业务更耗费人力资源，规模效应和收入贡献也不如投资管理业务显著。有些银行成立的子公司具有投资管理资格，但又存在行司联动问题，难以充分调动母行尤其是分行的资源，与非银行系的资管公司相比并无额外红利。总体看来，资格问题是其业务发展的瓶颈。

#### 2. 商业银行面临其他行业资管机构的有力竞争。

国内各金融机构越来越意识到养老金资管业务的前景，加大投入争夺养老金资管市场，商业银行面临较大的竞争压力。

(1) 养老保险公司。养老保险公司依托母公司大型保险公司的资源，专营养老金业务，具有年金资产管理的全牌照。经过前些年在企业年金和职业年金市场上的圈地，已经确立了行业地位，并且还在产品精算、长期项目资源方面具有优势。

(2) 证券、基金公司。证券、基金公司有长期的公募和专户产品的管理经验，在市场上已经树立了专业性投资的声誉。未来随着第三支柱养老金政策的铺开，以及企业年金和职业年金计划开放个人选择权，个人将直接选择资管产品。这有利于证券、基金公司通过低费率的资管产品打开市场。美、加等国养老金资管市场也经历了基金公司逐步提升市场份额的过程。

(3) 互联网公司。互联网公司在不断蚕食商业银行的渠道优势。以腾讯、阿里巴巴为代表的互联网机构的优势在于有海量客户高频使用它们的软件，这些软件将支付场景与投资、社交等结合起来，客户愿意在这些软件上进行理财投资。互联网公司并不谋求发行产品或直接参与资产管理业务，而是作为各资管产品的展示和交易平台，并向产品发行人收取代销费。目前腾讯理财通和支付宝上销售养老题材的资管产品已达百余支。同业调研显示，虽然这些线上平台的代销手续费率超过线下渠道，但由于其代销效果显著，所以资管机构仍然愿意利用线上来销售。

### 3. 养老金资管业务在商业银行内部重视程度有待提高

商业银行的养老金资管业务由于对全行收入贡献小，行内地位并不主流。虽然各商业银行对养老金资管业务的重要性都有共识，大多

定位为战略性业务，但在管理上，由于养老金业务在增强客户粘性、撬动同业机构资源等方面的溢出作用无法准确计量，不能体现为管理会计收入，因此各商业银行对养老金资管业务的资源投入还不充分，重视程度有待提高。

#### 4. 商业银行在资管产品、投资研究方面的竞争力不强

较长一段时间内，商业银行的资产管理业务集中于封闭式、预期收益型的理财产品，核心是通过资产池和期限错配方式获得价差收入。而以商业银行本体开展养老金资管业务的，局限于受托人角色，以及受企业年金委托人、职业年金代理人的考核导向影响，其开展的资产配置工作发挥空间较小，也趋于同质化。因此商业银行相比头部的资管公司，欠缺了开放式、净值型产品的长期管理经验，在资管产品类型的丰富度，各类市场及板块的研究水平方面有些差距。

### 四、国内商业银行开展养老金资管业务的策略建议

针对国内养老金资管业务的特点，商业银行应当高度重视养老金资管业务，明确定位，发挥自身优势，不断补足短板。中小商业银行可以成为单项突出的资产管理服务商，而大型商业银行要建设资管平台，成为能向对公、零售客户及其他资管机构提供产品和服务的综合集成服务商。

#### （一）应从战略高度重视养老金资管业务的全局影响

在业务定位上，从战略性高度重视作为资管业务基石的养老金资管业务，瞄准广泛的以养老为目标的资产管理需求，在养老金资管的整体框架下考虑业务发展。

### 1. 养老金将成为资产管理市场中的基石

国际上发达国家的经验已经表明养老金成为资产管理业务的最大资金来源之一，我国人口老龄化趋势和我国养老保障改革不断推进的事实，也已经非常明确地指向了养老金资管市场的巨大前景。毫无疑问地，养老金将成为资产管理市场中的基石，而资产管理业务又是国内外优秀大型商业银行集团业务板块中不可缺失的一大支柱。从这个角度说，商业银行应当从战略上重视养老金资管业务，不能仅将该项业务视为满足客户需求的一项普通业务，而应当看作是银行转型发展、增收创利、行业进位、树立品牌的关键业务。

### 2. 瞄准广泛的以养老为目标的资产管理需求

当前国内政策环境下，很多个人客户并不能参与制度化的养老金计划，或者即使参与了制度化的养老金计划，另外还有其他的养老筹划。因此商业银行养老金资产管理业务不能局限于制度化的养老金计划资产，可以通过强化投资者教育，引导个人客户为心理养老账户开立实体养老投资账户，将非制度化的养老金财富管理业务稳定化，从而扩大养老金资管业务规模。要瞄准全社会的为养老目标而投资的资产，通过各种便利性措施，将这部分资产管理需求挖掘出来。

## （二）加强内部资源整合，形成养老金资管业务合力

### 1. 对包括养老金资管在内的资管业务资源加以整合

当前国内商业银行资产管理业务相关的资源分散在各部门，例如客户由零售银行、公司业务、机构业务部管理，而产品由养老金部、资产管理部或理财子公司管理，投资研究又需要金融市场部、信贷管

理部等部门的参与。部门银行的顽疾使得分散的资源不能形成合力，造成了重复建设，即使有互动也停留在低水平的信息共享层面。应该通过通过利润分成或其他科学的管理会计方法，以“核心基础设施+行业专家”的思路，从资产管理板块的整体角度整合这些资源。在前端，建立统一的客户导入机制；在后端，汇集投研力量形成全面深入的研究体系并输出研究成果给资产管理各业务条线使用，打造底层资管产品和前端业务产品两条不同的产品设计线，分别用于于资产配置和客户引流。

## 2. 协同理财子公司以及母行关系，突破资格管制问题

建行成立建信养老金公司的先例已经表明，养老金管理子公司是解决资格管制问题的一个捷径。而且独立的子公司在吸收外部资源、缩短决策链条，提高反应速度，隔离业务风险等方面也有很多益处。短期内，缺乏投资管理资格的商业银行可以尝试通过建立子公司的方法获取投资管理资格，为养老金客户提供一站式资管服务模式，并用养老金受托业务为投资管理业务引流。在长期，随着第三支柱政策的推广，个人投资选择权的扩大，养老金资格管制也会放松，届时理财子公司可以发行资管产品供规范化运作的养老金计划投资，就存在理财子公司和养老金管理子公司的内部竞争问题。这就需要商业银行对子公司的业务进行区分，以避免内耗。一种思路是以理财子公司专注于底层资管产品，而养老金管理子公司专门提供养老金前端服务，扎实做好养老金资产的入口流量，即提供养老金计划的解决方案，并作为投资管理人运用理财子公司资管产品进行资产配置。另一种思路是

将理财子公司和养老金管理公司进行融合。

### 3. 建设集中、强大的后端运营体系和区域集中、个性化的前端运营体系

梳理养老金资产管理运营的相关流程和环节，将其分为服务于投资管理的后端运营和服务于客户的前端运营。对后端运营，按照整合资管资源的同样逻辑，把分散的资产管理相关的运营职能进行集中，充分利用技术系统进行标准化的流程处理，以一个整体的视角，实现产品层面、组合层面、投资账户层面、客户层面的数据集中和利用，可以全面清晰地从各个角度反映资产管理的结果。对前端运营，可在部分业务发达的地区设立区域中心，配备专业人士，承担简单的非标准化运营，以实现快速响应客户需求。如此，可以用较少的成本和负荷实现管理需求，又让客户有更多知情感和控制感。

## （三）强化核心能力建设，做大做强形成竞争优势

### 1. 迅速做大做强以获得竞争优势

资管行业的强大规模效应使得领先者有更低的边际成本，倾向于保持领先地位。一旦头部机构占据一定的垄断地位，排名落后的机构就很难改变市场格局。所以，在当前市场还有较大容量的情况下，商业银行与其他资管机构没有较大的业绩和市场份额分化，商业银行应该充分抓住有利时机，发挥客户资源优势，尽快做大做强。

### 2. 强化投资研究能力建设，不断丰富和完善底层资管产品和投资形式

大型商业银行要强化投资研究能力建设，建成涵盖宏观与大类资

产研究、主要的投资品种研究、投资标的研究、第三方机构研究的研究支持体系，培养多策略的投资管理能力。另外，由于市场效率的提升，以及降低管理成本的考虑，越来越多的养老金计划倾向于采用产品化配置。因此商业银行要逐步丰富单一专户、集合专户、接受顾问咨询的收费账户、免费账户等客户投资参与形式，丰富以货币市场、权益类、固收类、不动产和私募股权类等为投资标的的产品，丰富对冲基金、指数跟随、另类贝塔、风险因子投资等多种投资策略产品。对大规模需求的产品还要进一步细化，如权益类产品要细分为价值和成长、大盘和小盘等。同时需要清楚描述产品的服务内容、功能、费用体系、管理模式，从而让客户易于比较和选择。在丰富产品范围的基础上，还要打造拳头产品，提升产品市场竞争力和影响力。

### 3. 开发智能投顾系统，满足客户需求

目前许多商业银行的对个人客户的养老金资管服务停留在养老金资管产品层面，最多就是对高净值客户扩展到养老目标规划。而客户需要的是从账户层面或者家庭层面的整体投资出发，进行产品选择完成各类资产的配置。因此，银行需要以家庭财富规划的角度，来帮助客户建立投资组合。考虑到财富规划需要高度人才投入，而从投入产出角度看，银行显然无法对大量的个人客户都提供专人咨询顾问。因此需要开发智能投顾系统，用智能投顾加客户经理的方式服务普通个人客户，而将资源主要投入在投资管理和产品设计方面。

### 4. 培养一批行业专家，设计满足各类型养老金计划管理需求的解决方案

行业专家针对不同养老金客户所使用的政策要求和特点，如合规要求、税收优惠政策、账户管理、特定信息披露等要求，设计出相应的一整套的解决方案，方案与平台提供的各项基础设施相结合，成为商业银行满足客户养老金资管需求的“工具组合包”。

#### **（四）加强业务联动，建立多元销售渠道，形成分层次的客户服务体系**

##### **1. 通过综合营销增厚收益**

商业银行要发挥合力，实现客户的内部推荐和产品的交叉营销，为客户提供一站式服务。一是通过科学合理的管理会计和考核制度，激励其他业务条线向养老金业务条线推荐有养老金资管需求的客户。二是发挥养老金资管业务增加客户粘性、带动多项关联业务的作用，围绕着养老账户，依托资产管理的交易链条，拓展客户的结算、交易、存贷款、其他资产管理等业务。

##### **2. 利用多元渠道获取客户**

商业银行相对其他金融机构最大的优势就在于渠道和客户，因此要善于发挥这些优势，并拓展线上渠道、场景渠道、独立的咨询顾问渠道、以及其他第三方渠道，尤其是要重视利用社交媒体和数字手段实现对客户的接触、推销和服务，将养老金资产管理业务推向所有能接触到的客户。一是巩固原有零售渠道，强化与行内零售部门和网络金融部门协同，做好标准化产品的营销；二是提升养老金资管业务在对公客户营销中的“渗透度”和“出境率”，深入挖掘对公客户需求；三是运用“场景获客”，探索将养老金资管业务嵌入互联网头部平台

和客户生活场景；四是探索、发掘和拓展其他金融机构、独立咨询顾问等潜在行外销售合作渠道。

### 3. 完善数据分析框架，实施客户精准营销

商业银行需要构建多维度的数据分析和评价体系，对产品目标客群、渠道营销能力、客户资金流向等因素进行动态分析，从而开展精准营销。运用系统加强客户管理，特别是不活跃长尾客群、代发工资、贷款、信用卡、资金流失他行等重点客群的管理，通过分析不同客群的价格粘性、风险偏好、投资习惯等因素，实施客户精准营销。

### 4. 形成分层次的客户管理和服务体系

养老金资产管理业务面对的客户类型非常广泛，包括普通个人客户、高净值财富客户、中小企业客户、大型企业和机构类客户。在这个客户类型和规模变化的连续光谱上，需要采用不同的方法满足客户需求。对于普通个人客户，需要提供人工智能的投资顾问，有限选项的标准化服务套餐；对于高净值财富客户，需要客户经理+理财专家面对面地以财务规划的角度为客户提供养老需求的解决方案；对于中小企业客户，则依靠客户经理推荐模块化服务项目的组合；对大型企业和机构类客户，需要以行业专家+核心功能专家作为贴身顾问的模式提供高质量全方位的客户服务。

## （五）建设资管业务平台，不断扩展价值链条

由于互联网和人工智能技术的发展，平台的交易撮合能力大大提高，使得原先由于各种瓶颈因素而局限于线下的服务项目，逐渐迁移到线上并变得平台化，例如以滴滴、美团为代表的平台服务商从最初

的中介角色不断扩张，拥有更大的话语权，并不断挤压服务提供商的利润。养老金资管服务未来可能也会重复这样的过程。现阶段，由于平台的整合度较差、对于客户的个性化需求满足程度较低，因此运用平台的效果并不显著，但随着智能投顾的逐步完善，市场上风格化产品的逐步多样化，以及平台自身实力的壮大和渗透率的提高，平台可以提供客户分类、产品筛选和评估、流动性管理等共性基础服务，许多客户和投资管理人都需要运用平台来提高管理效率和降低成本，这样平台的价值凸显。能够汇聚整合客户资源和资管产品资源的管理平台，将是大型资管机构的战略必争之地。

商业银行要在养老金资产管理业务的价值链条上不断扩展、延伸，从而挖掘业务的潜力和增长空间。资管价值链的实质主要包括三点：一是更高效地获客，二是为客户的组合构建、风险管理决策提供更多便利，三是使大规模资产管理的运营更有效率。商业银行要提供这样的价值，就需要实现将养老金资管业务从普通的“产品管理和销售”到“资管产品平台”最终再到“资管业务平台”的三步走转变。

### 1. 建设资管产品平台，吸引客户和产品聚集做大流量

目前国内商业银行的养老金资管业务处在“养老金资管产品的管理和销售”阶段，即对本行客户推介自己发行或代销外部的养老金资管产品。虽然各银行的网上银行或掌上银行APP中都有“投资专区”，一定程度上引入了外部资源，但效果有限。而资管产品平台是一个产品集市的概念，商业银行应发挥客户资源丰富的优势，建设一个资管产品平台，将优质的资管产品引入到平台上，并简化选择和投资的流

程，同时将平台上产生的关于产品、客户、销售、投资等相关数据纳入统一管理。这样对客户来说，可以更便利地进行产品比较和投资交易；对资管产品的发行方来说，可以为智慧营销、智能运营提供数据支撑；而商业银行作为平台的建设方和拥有者，也能扩大代销手续费，增强客户粘性。如此各方都得到好处，形成良性循环。

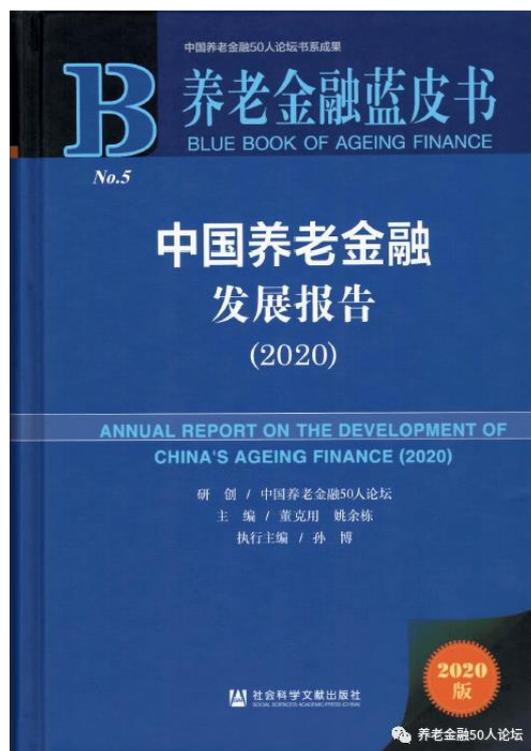
例如嘉信理财（Charles Schwab）公司通过免费的个人退休账户（IRA）服务吸引了大批个人客户集聚，在此基础上于 1992 年推出了共同基金“一账通业务”（One Source）业务——集合了多家资产管理机构产品，对客户免费，但对资产管理机构收取约 30BP 的管理费用，通过这种“理财产品超市”式的平台策略做大流量。

## 2. 站在建立资管生态系统的高度，打造资管业务平台

资管业务平台是在资管产品平台上又加载资产管理所需的各种管理工具，例如贝莱德集团在各类资管产品以外，又提供了另类投资的管理工具 eFront 和现金管理的工具 Cachematrix，以及综合信息分析工具 Aladin。由于有丰富的产品和管理工具，其他资管机构就愿意运用资管业务平台开展投资管理活动，实现管理目标。例如汇丰银行的资管业务就采用贝莱德的 Aladin 技术，为客户提供智能投资组合分析，精确评估各类资产的投资风险及相互影响。大型商业银行可以现有的资产管理和托管业务为基础，向外衍生，增加服务工具和功能，最终建成资管业务平台，成为信息和管理工具的汇聚中心、资金流动中心、交易执行中心。商业银行就可依托平台进一步强化客户粘性，扩大平台的各参与方，吸引外部客户和资源愿意优先运用这个平台来

进行信息分析、交易执行、产品配置等活动,从而持续提高平台效用,围绕这个平台形成一个生态系统,提升平台方在资管行业的主导地位。

## 林世洪：商业银行对养老金第三支柱业务的探索与实践



《中国养老金融发展报告（2020）》

建立养老金第三支柱（以下简称“第三支柱”）是当前我国社会完善多层次社会保障体系工作的重中之重。2018年税延商业养老保险试点工作的实施对于我国完善养老金体系和多层次社会保障体系建设具有里程碑式的意义，截至目前，一年期试点早已结束，但“试点转常规”的政策仍未出台，一定程度上表明了试点政策的局限性，导致业务发展情况未达预期。

基于商业银行角度，本文通过对商业银行参与第三支柱的意义

---

本文摘自《中国养老金融发展报告（2020）》第245-264页；文章内容后期略有修订，以最终出版物为准。

及准备情况，结合当前个人客户参与第三支柱的价值，对商业银行参与第三支柱建设发挥的作用、当前面临的挑战和存在的问题做了初步分析，并从商业银行角度提出了相关建议。

### 一、商业银行参与第三支柱的意义

2018年4月，财政部、国家税务总局、人力资源和社会保障部、中国银行保险监督管理委员会、证监会联合发布的《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税[2018]22号）（简称“22号文”）正式出台。根据22号文规定，“个人商业养老资金账户是由纳税人指定的、用于归集税收递延型商业养老保险缴费、收益以及资金领取等的商业银行个人专用账户。该账户封闭运行，与居民身份证绑定，具有唯一性”，“将公募基金等产品纳入个人商业养老资金账户投资范围”。这意味着第三支柱将以个人商业养老资金账户为核心，支持包括保险、基金、理财、储蓄等多样化产品形态，实现从产品制向账户制的转变。

在账户制模式下，第三支柱参与人（以下简称“参与人”）以商业银行开立的个人商业养老资金账户（以下简称“养老金账户”）为核心。商业银行为参与人开立唯一的养老金账户，参与人基于该账户可以购买储蓄、保险、基金、理财等税延专属金融产品。商业银行参与第三支柱建设，对于银行本身与个人客户均具有重要意义。

#### （一）对商业银行自身的价值

##### 1. 践行社会责任

根据联合国发布的《世界人口展望 2019》，2019年世界人口平

均预期寿命为72.6岁，中国2019年65岁及以上人口占比已达12.6%，到2025年，该数据将提升至14%，且中国人口寿命预期达到81.9岁。我国人口老龄化进程的发展及人口寿命的提升，意味着养老金融储备将更为迫切，居民将提前对养老生活做好规划，做好长期投资。商业银行参与第三支柱建设，是服务民生、寓义于利的经营举措，也是发挥专业特长、响应国家号召、履行社会责任的具体实践。

## 2. 获得优质客户

一是优质客户明确。根据测算，居民参与第三支柱，月均收入超过8000元方能达到少缴税款的目的，该部分人群是第三支柱的受益者。特别是对于中高收入人群，其参与的积极性较高，是商业银行争取的优质客户。

二是长期锁定客户。居民只能在一家商业银行开立唯一的养老金账户，按月定投，符合退休等条件后方能支取。养老金账户的投资期限长达数十年，可有效锁定客户，有利于商业银行通过交叉销售挖掘客户价值。

三是实现批量获客。目前我国仍以单位代扣代缴个人所得税为主，第三支柱从便利居民的角度出发，允许单位统一代理。从而为商业银行巩固代发工资客户，批量获客提供了新的抓手。

## 3. 获得综合收益

第三支柱税延产品除养老商业保险外，还将支持养老储蓄、养老理财、养老目标基金等多项产品。商业银行一方面可通过销售储蓄、理财、基金等税延产品获得中间收入；另一方面，可增加客户

粘性，深度挖掘客户价值，运用信贷等多种金融工具创收。

#### 4. 获得长期资金

居民参与第三支柱，资金在养老金账户中的沉淀时间长达数十年，是商业银行业获取长期资金的优质路径，可在一定程度上满足商业银行对于长期资金的需求，为银行的资产项目提供低成本资金。与此同时，第三支柱资产的长期属性能够优化商业银行资产负债结构，对于改善资金期限错配、缓解流动性压力均能发挥积极作用。

### （二）对商业银行零售业务的价值

#### 1. 有助于引导零售客户及早构建养老储备计划

从个人客户的财富分布上看，我国居民财富规模近 200 万亿元，77.7%的资产沉淀在房地产，5.06%分布在银行储蓄产品，财富集中度高，风险未能有效分散（见图 1）。个人客户在资产配置过程中受困于不动产，可配置资金有限。另根据富达国际和蚂蚁财富发布《2019 中国养老前景调查报告》显示，一半的受调查对象未针对退休生活做任何金融储蓄，在 50 岁以上已开始做养老储蓄的人群中，有 75% 在 45 岁时才开始做养老储蓄。

商业银行个人客户财富结构存在不合理且青壮年金融储备不足，个人客户参加第三支柱可在税收优惠的政策红利下建立养老储备计划，培养自愿养老储蓄的意识，把“短钱”变为“长钱”，做好养老资产的储备。

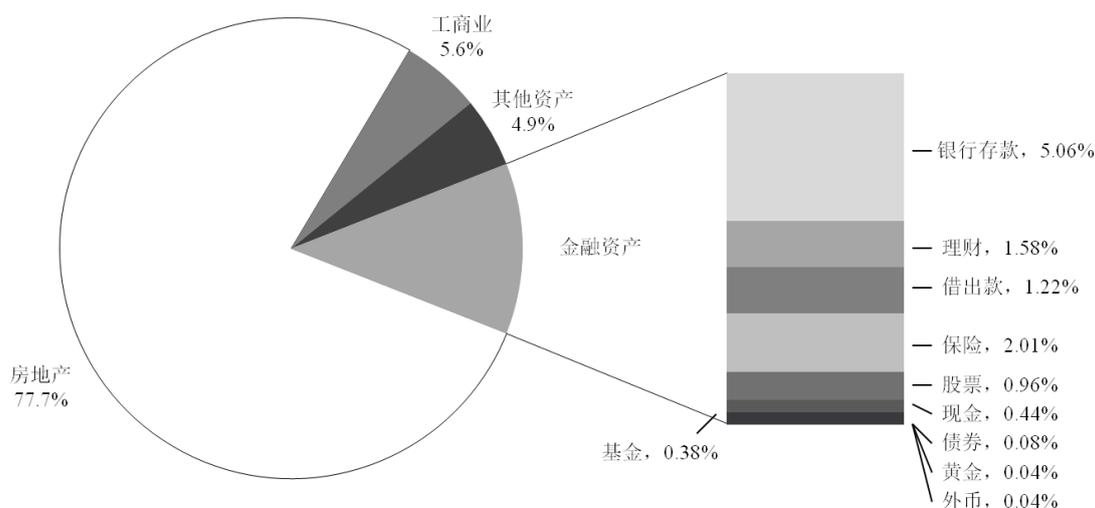


图1 我国居民财富结构分布情况

资料来源：西南财经大学2019年2月工作论文，兴业研究

## 2. 通过长期投资获得合理收益

金融产品的收益率与产品持有的期限息息相关，二者一般呈正比关系。商业银行理财产品期限以一年期（含）以内为主，大部分个人客户资产以短期产品的形态存在，收益率有限。个人客户参与第三支柱，在养老金账户中的资金沉淀将长达数十年之久，且税延产品政策范围将扩大化，把养老目标基金、养老理财产品等纳入，满足不同风险收益偏好类型的参与者实现多样化的投资需求。金融机构将通过开发养老型的长期限产品，吸引长期资金，合理进行资产配置，保证养老金资产的保值增值。

## 3. 获得第三支柱个税红利

按照目前政策，大部分工资收入在纳税起征点以上的个人客户参与第三支柱均可获得个税红利，为未来的养老资金需求增加储备。

按照我国现行个人所得税及第三支柱税优政策，在领取阶段按 7.5%（一次性领取适用）及 3%（分次领取适用）的比例缴纳个人所得税，对于年收入在 10.8 万及以上的个人客户，经测算，第三支柱年节税金额为 0.03 至 0.45 万元。

以当前 40 岁且将在 60 岁退休的个人客户为例，根据现行试点政策，参与人退休时，一次性领取按 7.5% 缴纳个人所得税，假设分次领取按 3% 缴纳个人所得税，且个人投资与第三支柱投资年化收益率一致，均为 5%。经测算，总体税优情况如下：

第三支柱对于参与人的税收优惠由两个部分组成，一是节税部分，二是投资与收益部分。因此，根据纳税人税率差异，分次领取优惠金额约为 3.58 万-21.41 万；一次性领取优惠金额约为 0.90 万-13.52 万（见表 1）。

表 1 养老金第三支柱节税表

单位：万元，%

养老金第三支柱节税明细表 单位：万元									
	免税额	税延额度	支取时税率	金额/适用税档					
临界值	6	1.2		3.6	14.4	30	42	66	96
适用税率				10%	20%	25%	30%	35%	45%
当年收入				[ 10.8 , 21.6 )	[ 21.6 , 37.2 )	[ 37.2 , 49.2 )	[ 49.2 , 73.2 )	[ 73.2 , 103.2 )	[ 103.2 , ∞ )
每年节税金额 (仅本金)			3.00%	0.08	0.20	0.26	0.32	0.38	0.50
			7.50%	0.03	0.15	0.21	0.27	0.33	0.45
总优惠金额 (本息，每年投资 收益率为5%，复 利计算。)			3.00%	3.58	8.69	11.24	13.80	16.35	21.41
			7.50%	0.90	4.51	6.31	8.11	9.91	13.52
备注：1.当年收入指扣除五险一金后的收入； 2.节税金额按照靠下档计算； 3.按照20年缴费计算；退休时若一次性领取则按7.5%缴纳个人所得税，若分次领取则按3%缴纳个人所得税，其中分次领取时按照复利计算。									

可见，个人客户参与第三支柱，一方面，退休后可利用第三支

柱资金切实改善养老生活水平；另一方面，基于对未来养老生活信心的提高，个人客户在财务安排上更有保障，形成规划上的良性循环，将适度加大资金杠杆的动力，为当下的生活品质安排资金支持。现阶段第三支柱税延政策在逐步完善过程中，伴随后续优惠力度的增强，特别是“一扩一提两降”，即第三支柱税延产品的扩容、投资收益率的提高、领取阶段税点的下降、参与门槛的下调，将大幅提高制度的吸引力。具体而言：一是第三支柱投资收益率，经测算，若税延产品年化收益率提升至7%，则上述案例中，个人客户参加第三支柱退休后每月领取金额将提高28.63%，后续产品管理人的资管能力将成为第三支柱吸引市场的重要因素；二是若第三支柱成为第七项专项附加扣除，个人参与第三支柱的成本将大幅降低，现政策下个人与国家出资比例分别从39:1到58:42，个人出资占大头；三是扩大参与人群范围，去年提高个税起征点后，纳税人群仅6600万。扣除支取3%-7.5%税率后，预计有效参与人群预计不超过4000万，政策若下调进入门槛，则将惠及更多商业银行个人客户。

## 二、商业银行参与第三支柱的准备情况

### （一）参与制度设计

作为我国重要的金融主体，商业银行在服务第一、第二支柱管理中积累了丰富的经验。参与第三支柱制度建设是服务民生工程、推进服务创新、促进经营转型的重要抓手。商业银行在监管机构的组织下，就如何参与养老金第三支柱的可行性、参与模式与路径、产品范围、技术方案等进行了研讨，对商业银行参与第三支柱的制度

设计提供了业界思考和建议。

## （二）技术及系统准备

为做好第三支柱制度的准备工作，多家商业银行已参与到第三支柱建设，基于银行账户制模式深入研究技术实现方案。多家商业银行的管理系统均具备第三支柱相关的受托管理、账户管理等基础功能。

（1）系统支持第三支柱业务全流程运作。支持养老金账户开户、资金缴存、产品投资、养老金支取、账户转移、账户销户、信息查询、账务流水查询等，并支持银行柜面、手机银行、网上银行等多渠道的业务受理。

（2）系统对接监管机构上层管理系统。商业银行的管理系统与人社部信息平台对接（以下简称“信息平台”），一是支持居民开户前的唯一性校验、支取时的待遇资格核验；二是同步将居民所开立的账户信息、资金缴存情况、产品申赎信息、产品运营情况等报送至信息平台，可以由信息平台直接与国家税务总局的自然人税收管理系统对接，参与人的缴存信息通过信息平台报送至税务机关，打通与税务系统的通道，为后续的税收优惠做好准备。

（3）系统与产品管理系统对接。商业银行管理系统与中国证券登记结算有限责任公司信息平台（以下简称“中登平台”）对接，借助中登平台实现与各家基金公司的系统关联，为养老目标基金纳入第三支柱税延产品的销售业务模式做好技术准备。

## （三）税延产品开发

22号文颁布后，商业银行聚焦于第三支柱业务，遵循既有的制度框架，已经完成了银行系金融产品的准备。同时，部分商业银行已经在市场上公开发行了养老储蓄、养老理财产品，获得了市场的认可。

### 1、养老储蓄产品开发

从国际经验上看，储蓄产品是养老金第三支柱的重要组成部分。例如美国IRA在成立初期，银行储蓄产品的占比就高达70%。在我国当前的市场环境下，储蓄产品将作为参与养老金第三支柱重要的产品之一，可发挥安全垫作用。

在产品规则上，部分银行养老储蓄以零存整取业务规则为依据，结合第三支柱政策作了对应优化，涉及开户、缴存、领取、纳税等规则等。考虑到定期储蓄最长存期只有五年，设计了计息周期、自动转存、约定扣款等功能，为储户提供更大的产品便利。

在产品定价上，部分商业银行拟以央行规定的最高整存整取定期存款利率为基础，在监管政策许可范围内，提高养老储蓄定价，实行自动转存、复利模式，发挥储蓄稳定收益的产品优势。

### 2、养老理财产品开发

一是针对养老金账户活期资金设计余额理财、余额支付功能的现金管理产品，提高账户闲置资金的理财收益率。其中，余额理财规则：当养老金账户的活期资金超过保底金额时，超过保底金额部分的资金将按一定规则在每个工作日自动申购税延产品；余额支付规则：养老金账户在产品交易时，如遇余额不足，可自动赎回差额

部分的理财份额至活期账户后完成交易。参与人在使用余额理财前需先设置账户保底金额、递增金额等。

二是针对养老金账户资金设计长期限养老理财产品。该产品相对于基础类与综合类理财业务而言，具备期限更长、追求长期收益等特征。已有多家银行面向市场公开发行业务系列理财产品，主要有以下两种模式：

(1) 借助理财子公司，发挥其资产配置功能，推出“固收+”养老理财产品，期限较长，产品主要投资固定收益类资产，0-20%投资权益类及衍生品资产，通过组合投资模式，在保持理财资产的风险可控前提下，力争实现超越业绩比较基准的投资回报。部分理财子产品在设计上将养老资金的长期性和流动性需求相结合，实行定期开放或定期分红政策。

(2) 银行自主发行养老理财产品，据不完全统计，截至 2019 年末，在国有四大行和全国性股份制银行中，共有十多家发行过养老理财产品。产品以开放式固收类为主，投向单一。多家银行已在酝酿与第三支柱制度对接的系列养老理财产品，兼顾稳健性与收益，为居民实现在较低波动基础上资产的保值增值。表 2 对部分银行（含理财子公司）发行对的养老理财产品情况进行简要说明。

表 2 部分商业银行（含理财子）养老理财产品情况

发行机构	产品名称	收益分配	产品投向	期限	收益率/业绩比较基准	起点金额	风险等级	产品推出时间
------	------	------	------	----	------------	------	------	--------

工银理财	如意人生颐合系列养老	定期开放净值型产品	90%-100%固定收益；0-10%权益；0-10%商品及衍生品	无固定期限（按月定期开放）	3.4%-4.1%/年	千元起购，追加金额为1元	R3-中等风险	2020年3月
------	------------	-----------	----------------------------------	---------------	-------------	--------------	---------	---------

续表

发行机构	产品名称	收益分配	产品投向	期限	收益率/业绩比较基准	起点金额	风险等级	产品推出时间
中银理财	稳富固收增强	非保本浮动收益净值型	固收打底，精选基金	1125天（封闭式）	4%-7%/年	起购及追加金额均为1元	R2-中低风险	2020年4月
交通理财	稳享养老3年封闭式1号	非保本浮动收益净值型	优选债券获取底仓收益，甄选优先股增厚收益	1096天	4.6%-5.3%/年	起购及追加金额均为1元，设置定期分红和质押条款	R3-中等风险	2020年4月
光大理财	阳光金养老1号	非保本浮动收益净值型	采用哑铃策略通过长久期资产获取超额收益，通过部分短久期资产满足客户自第二年起每年摊还分红的需求	5年期封闭；产品成立满两年后，每年将向投资者返还25%的份额	4.7%-6.1%/年	起购及追加金额均为1元	R3-中等风险	2020年2月
招银理财	招睿颐养五年封闭1号	非保本浮动收益净值型	>80%资金投向固收类资产，其中标准化债权资产大于40%，非标资产不高于40%；0-20%为权益类、衍生金融工具	5年期封闭	3.6%-5.2%/年	百元起购，设置定期分红和质押条款	R2-中低风险	2020年1月
中邮理财	养老鸿锦三年定开2号	定期开放净值型产品	90%-100%固定收益；0-10%权益	每月开放	4%-5.5%/年	万元起购，以1元整数倍追加	R2-中低风险	2020年5月

兴银理财	安愉乐享1号	非保本浮动收益净值型	100%投向固定收益类资产	5年期封闭，期间不少于三次分红	5%-5.5%/年	起购及追加金额均为1元	R2-中低风险	2020年4月
------	--------	------------	---------------	-----------------	-----------	-------------	---------	---------

续表

发行机构	产品名称	收益分配	产品投向	期限	收益率/业绩比较基准	起点金额	风险等级	产品推出时间
中国工商银行	如意人生系列	非保本浮动收益净值型	高流动性资产 44.42%；债券类资产 51.66%；权益类资产 3.92%	91天、360天、720天等多个期限	-	起购及追加金额均为10万元	中等风险	2011年
招商银行	金颐养老-养老分红1号	固定收益类	20%-100%债券；0-70%资金拆借及逆回购；0-70%同业存款；0-30%其他资产	每月开放，每月分化	3.88% (2020年1月投资周期)	起购金额1万元，千元倍数递增	较低风险	2016年8月
浦发银行	启臻逐月-养老精选1号	非保本浮动收益净值型	股票基金、债权、货币市场	1099天，每月分红。设置期间定期还本日	4.75%	起购金额30万元	中等风险	2019年5月
兴业银行	安愉理财（养老财富1号/安愉百富2号）	非保本浮动收益净值型	主要投向银行存款、债券回购、货币基金、国债、政策性金融债、央行票据等低风险资产	每月开放	4%	1万元起，千元倍数递增	低风险	2014年10月
		非保本浮动收益净值型	主要投向银行存款、债券回购、货币基金、国债、政策性金融债、央行票据等低风险资产	每季度开放	4.25%	1万元起，千元倍数递增	低风险	2015年9月

#### （四）第三支柱客户资源储备

商业银行通过养老金、支付结算类及银行理财等业务，在市场

上拥有雄厚且稳定的客户基础，物理网点遍布全国主要城市及大部分县域地区，覆盖面广。

### 1、深耕养老金业务，储备客源

大型商业银行持有年金资质，与保险机构、基金管理公司、证券公司和信托公司等各类金融机构均建立了广泛的养老金业务合作。一是通过企业年金业务，商业银行已经与全国上万家优质企业单位，千万企业干部职工建立紧密的业务联系；二是随着职业年金的推广，商业银行与全国千万机关事业单位干部职工携手相连。

### 2、经营代发代扣等支付结算类业务，培育基础客群

商业银行代发代扣类业务面广，涉及个人及企业客户，是联系客户与银行的纽带。一是业务精准对接了企业的人力资源和财务部门，为企业提供专业人力薪酬规划方案，可为后续第三支柱的客户沙盘的建立和业务拓展奠定基础；二是通过日常转账等结算类业务，具备向客户提供第三支柱产品的机会。

### 3、开拓理财业务，有利于快速启动第三支柱市场

据不完全统计，银行理财产品余额中，约 2/3 来自个人客户，1/3 来自机构客户。一方面，个人客户投资期限较短且注重短期收益，与理财较长投资期限之间形成了期限错配失衡的局面，而第三支柱的资金的长期限正好补充此问题；另一方面，个人客户作为商业银行理财客户的主体，可以通过第三支柱重构全生命周期财务规划，为第三支柱建立了广泛的客群基础。

## （五）投顾队伍建设

经过多年的理财业务市场培育，商业银行逐步建立了专业投资顾问队伍。一是加快了对人才的培养力度，提高对居民财富的资产配置能力，以客户为中心，通过各类资格认证、技能及理财师大赛、专业能力培训等多种方式培养理财师队伍；二是深化金融科技在客户管理中的应用，根据客户特征、行为、价值等维度的标签，构建客户画像，形成细分策略，建立智能投顾系统。

### 三、商业银行参与第三支柱发挥的作用

#### （一）借助理财子公司，发挥投资管理作用

截至2020年4月末，已有19家商业银行获批设立理财子公司，其中已开业12家。理财子公司突破了传统理财业务的局限，正在积极调整配置策略，成为资管重要的力量。2020年3月，银保监会首次明确提到：“将适当增设理财子公司，建立完善养老保障第三支柱，支持直接融资，促进中国资本市场长期健康发展。”

据中国理财网统计数据，截至2020年3月30日，理财子公司合计备案708只产品，多家理财子公司首款产品为养老主题，且主要集中在偏固收类产品，风险等级多为中低及中等风险，整体产品期限相对较长。基于第三支柱资金的长期性特征，商业银行可借助理财子公司力量，提升第三支柱投资管理服务能力，具体而言，一是在业务范围上，理财子公司经营范围较传统银行理财业务广泛，可以发行公募和私募理财产品，理财子公司可以充分发挥自身独立法人的优势，充分参与市场竞争；二是在投资准入门槛上，理财子发行的理财产品可以配置股票、非标债权、未上市股权、衍生品等

资产，特别是其非标投资空间广阔，可补充银行理财在投向上的局限性；三是在固收投资上具有优势，在以债券、利率等为基础资产的类货币基金领域中投资经验丰富。

## （二）发挥商业银行综合财富管理作用

### 1. 提供第三支柱投资产品管理平台

第三支柱是以个人为主体，自愿参与的长期投资计划，商业银行作为受托管理人，发挥其一站式受托管理服务优势，从方案制定、合同签署、计划建立、第三支柱资金缴费、后续管理等环节进行综合管理，向参与者提供投资产品管理平台，设置资金投资、产品交易等功能，满足委托人需求，保证第三支柱资金的独立性。

### 2. 制定第三支柱养老金资产配置策略

我国居民金融投资意识和水平有待提升，需要商业银行提供投资顾问和资产配置服务，具体而言：一方面，参与者对于个人财富管理，特别是在个人养老资金安排上不够专业，实际上存在资金管理“缺位”问题，需要发挥商业银行在投资管理的专业性上发挥作用；另一方面，根据 22 号文规定，第三支柱税延产品除商业养老保险外，后续将涵盖养老目标基金、养老储蓄、养老理财等多项金融产品，商业银行在资产配置上经验丰富，可以为参与者制定配置策略。

### 3. 设计开发不同类型的投资产品组合

商业银行第三支柱投资产品管理平台提供自主投资及默认投资两种方式，对于部分投资能力不够专业或投资意愿不够强的参与者，

商业银行根据客户个人特征为其精心设计投资组合，满足参与人的差异化偏好。

商业银行将评估第三支柱合格税延产品，深入研究各类产品投向，建立分类型的投资产品库。在此基础上，商业银行将根据不同期限目标和客户风险偏好开发设计投资组合，并通过系统自动为各年龄层及风险偏好的参与人推送参考，以分散投资风险，提高参与人的投资收益率。

### （三）发挥商业银行账户管理作用

商业银行具有庞大的个人客户体量和账户管理量，在账户管理上经验丰富，具备天然优势，可以为第三支柱业务提供账管支持。

一是缴费/税便利。养老金账户封闭管理，专款专用，参与人在缴存阶段可通过多个渠道向养老金账户转账或缴存现金。在办理税延手续时，第三支柱税收优惠落实到账户层面，参与人只需向账户缴存资金即可享受税收优惠。在待遇领取时，商业银行作为唯一代扣代缴义务人，参与人可实现便利领取。

二是流程高效。参与人开立专用第三支柱养老金账户后，可以支持开立多个权益账户，支持跨行业的产品购买以及产品转换。与此同时，还可以通过养老金账户进行跨银行间的转换，支持在一个资金账户下展示不同行业产品的统一视图，高效实现多元化的投资偏好。

三是风险有效把控。养老金账户不仅可以保留现金，实现收付结算功能，而且资金账户在交易处理的过程中，可以按照“账实相

符”的规则，记录所有第三支柱产品权益信息，通过下挂一个或多个金融产品的权益账户，完整展现账户运营的全貌。

#### （四）发挥商业银行养老服务作用

商业银行在提供专业化的金融服务的同时，也为个人客户，特别是中老年客户在养老增值服务、活动平台上做了大量创新工作。

在增值服务上，精心设计老年客户增值服务，多家商业银行根据中老年客群的特征和需求，联合保险公司、养老服务机构等合作开展服务工作。诸如兴业银行“安愉人生”综合服务方案，中信银行“幸福1+6”老年金融服务体系，广发银行“自在卡”服务等。

在活动平台上，结合中老年客户的精神需求，积极搭建活动平台。诸如部分商业银行为中老年客户打造的专属俱乐部和老年学院等。

### 四、商业银行参与第三支柱存在的困难和建议

#### （一）商业银行参与第三支柱的问题及困难

##### 1. 银行及理财子公司养老产品政策尚未准入

《金融支持养老服务业加快发展的指导意见》（银发[2016]65号）中明确提出：要积极发展服务居民养老的专业化金融产品。鼓励银行、证券、信托、基金、保险等各类金融机构针对不同年龄群体的养老保障需求，积极开发可提供长期稳定收益、符合养老跨生命周期需求的差异化金融产品。目前，保险、证券与基金行业已经完成了对养老金融产品的细分，并建立了相应的管理制度，具体而言：证券业在税延养老保险成功试点的基础上，出台了养老目标基金产

品指引，完成了机构准入与产品发行等工作，养老目标基金的销售规模已突破百亿。

相对于保险与基金行业而言，银行业养老金融产品准备的工作进度较晚，相关养老金融产品及税延政策亦不明确。在理财子公司方面，也未有政策明确理财子可以参与第三支柱养老金的投资，尽管多家商业银行理财子公司已获批，但还未能成为商业银行开发税延理财产品的利器。

## 2. 商业银行税延产品直销通道受限

如上文所述，未来第三支柱税延产品将囊括基金、保险、银行理财在内的养老型金融产品，参与主体也由单一的保险公司扩展为包括保险公司、基金公司、商业银行在内的多类金融机构。税延产品管理人将充分引入市场参与者，鼓励基金、保险、银行三个行业间的良性竞争，激发市场活力，推动第三支柱资金的保值增值。

目前各行业产品与银行之间的销售模式分为代销及直销两种，根据政策，养老金账户封闭运行，除退休、身故或国家有关部门规定的其他情况外，第三支柱资金不得提前支取。这意味着无论代销还是直销模式下，非养老金账户开立银行所发行的税延产品资金扣划均存在障碍。具体而言，通过现行的交易模式及扣款通道，银行端（即资金扣划方）对于参与者投资税延产品的资金用途难以辨识，缺少具备信息传递及审核功能的行业平台来有效控制资金真实性及合规性。

## 3. 商业银行对第三支柱长期资金的运营能力面临考验

从发行端而言，第三支柱资金适用未来养老生活金融需求，用途特殊，资金保值增值是参与者加入第三支柱的核心诉求，而目前来看，商业银行个人客户的风险偏好较低，对于收益浮动型产品的接受度有待时间验证，需要商业银行加强投资者教育工作。

从资产端而言，为了实现资金的长期稳健收益，商业银行在资金投向方面除了对固收类资产的倾斜外，为跑赢通胀率，需要在权益类资产上有所布局。以美国IRA的资产分布为例，共同基金投资占据半壁，且通过经纪账户投资股票、ETF及其他证券的比例也高达三层有余。但我国理财商业银行理财业务于20世纪90年代后期才开始发展，产品以固收类为主，对于权益类投资经验有限，对于第三支柱长期资金的资产管理水平需要提升。

#### 4. 商业银行对个人客户养老金融教育待加强

一是个人客户的养老储备意识薄弱，根据花旗银行与友邦中国联合发布的《中国居民养老准备洞察报告》显示，虽然中国城镇居民对退休养老持乐观态度，但知识及储备水平薄弱；二是个人客户对多层次社会保障体系，特别是第三支柱缺乏认识，税延产品作为第三支柱体系重要组成部分对大多数客户来说还是新鲜事物，客户普遍的认知和接受度并不高，需要时日加以宣传引导；三是对于投资产品的认知不足，尚未习惯通过购买商业养老保险等金融产品进行养老规划，在资产的构成中，个人客户对于信托、基金、黄金、券商集合理财等产品的配置比例偏低。

### （二）商业银行参与第三支柱的建议

## 1. 建立健全商业银行参与第三支柱的制度设计

一是建立第三支柱银行端税延产品制度设计。建立合格投资产品制度，明确商业银行税延产品准入标准、制度投资运作细则、完善退出机制，并可通过设置风险准备金、由第三方机构提供风险买断合同等承担兜底职责，通过降低产品风险、凸显产品长期收益来提高产品竞争力，有效提升第三支柱养老金账户的服务外延，扩大第三支柱养老金业务规模。

二是放宽第三支柱商业银行税延产品投资范围。明确将税延产品由当前商业养老保险扩增至养老目标基金、银行理财、养老储蓄等多元化金融产品。在税延产品的投资范围上，基于第三支柱资金的长期性，鼓励商业银行税延产品投向权益等市场，发挥银行和理财子公司的长期投资能力，提高收益率，吸引风险偏好较高的居民参加。一方面，基于商业银行自身丰富的资产项目资源，可以为第三支柱长期养老资金提供优质资产；另一方面，通过银行理财子公司创设税延养老产品，发挥母行和理财子各自的优势，提供产品竞争力。

## 2. 借助行业平台，打通银行端第三支柱资金流及信息流通

根据财税[2018]22号文政策，“试点结束后，根据试点情况，结合养老保险第三支柱制度建设的有关情况，有序扩大参与的金融机构和产品范围，将公募基金等产品纳入个人商业养老账户投资范围，相应将中登公司平台作为信息平台，与中保信平台同步运行。”一是引入中登及中银保信平台，作为税延商业养老保险及未来税延养老

目标基金的资金流及信息流传输中介，银行对接中登及中银保信平台，进而得到经平台审核后的税延保险、基金及银行产品资金扣划指令和具体产品、参与人等信息，保障参与人税延产品的顺利购买、转换与赎回；二是引入行业平台后，将大幅降低第三支柱税延产品推广成本，原网状结构的信息流可以得到改善，提高效率；三是风险可控，行业平台可以及时获取产品信息，有效监管行业相关税延产品的合规性，保障业务顺利进行。

### 3. 商业银行做好第三支柱专用资金账户服务

基于目前业内对于第三支柱制度实施路径的研究，普遍认可账户制模式，即以开立在商业银行的第三支柱养老金账户为基础，推广第三支柱业务，居民通过该账户进行资金缴存、产品投资、待遇领取及税款缴纳。鉴于此，银行可进一步完善养老金账户在资金缴存、产品转换、投资顾问及信息披露四个功能。具体而言：一是账户支持第三支柱资金定投，实现自动扣款，提高业务的客户体验；二是账户支持产品间转换，在同行业领域的税延产品可在养老金账户上实现直接互转，免去个人客户在同行业领域产品转换时产生的时间成本和转换费用，例如未来的养老目标基金；三是建立智能投顾系统，通过养老金账户及人社部信息平台链接个人客户在社保系统等上的资金流等信息，量身订制第三支柱资金投资策略；四是建立账户投资信息定期披露机制，保证信息的透明性，使得多方参与人及时了解最新的投资情况。

### 4. 借助互联网金融及渠道助推第三支柱

随着金融科技的快速发展和互联网运用的升级，市场参与第三支柱的入口和渠道将以线上为主，商业银行应通过互联网金融助推业务发展。

一是互联网带动的流量优势明显，商业银行将持续打造互联网平台和场景，强化对金融科技的运用，将服务延伸至“长尾”客户，融合银行多条线产品及服务，拓宽第三支柱业务覆盖范围。具体而言，在市场方面，税延产品起点金额低至十元，未来多数产品免面签，对于资产流动性有限的居民天然亲和；在流程方面，可预见第三支柱各功能均可在线上快速完成，实现高效率操作，具体包括开户、产品销售（互联网机构本身可持有资质）、资金汇划等。

二是商业银行发展互联网金融，通过大数据技术进行信息处理，根据客户的金融习惯研究潜在需求，深度挖掘客户价值，精准营销第三支柱业务，同时为其量身定制的税延产品组合，长期绑定客户养老金融生活。

三是利用人工智能技术，加强商业银行税延产品创新力度，探索兼顾安全与便捷的新型网络身份认证技术应用，与国家人社、税务等多部门信息连接，持续优化第三支柱业务客户在开户、投资、税优、领取等环节的体验，简化业务流程。

四是借助互联网渠道，进行线上线下资源整合，在发挥商业银行物理网点广布优势的同时，补充线下缺陷，增强金融惠民服务能力。

#### 5. 商业银行利用自身优势，强化对个人客户的投资者教育

利用商业银行的优势和特点，强化对个人客户在养老规划与长期养老金投资的理念，让个人客户“养老有规划、时间有概念、投资有手段，未来有保障”，具体而言：一是基于商业银行客户基础扎实，客户资源庞大的特点，结合我国老龄化趋势及挑战，让个人客户对未来的养老金融储备有所意识；二是基于银行渠道的便利性，利用广布全国的物理网点、安全便利的电子银行，在提供便捷服务的同时，调动个人客户及早做好自身的养老资产储备的积极性，使其意识到时间价值和复利带来的保值和增值作用；三是利用银行优良的资产管理能力，转换个人客户的养老理财观念，从传统的储蓄养老向多元化投资养老转变；四是基于第三支柱产品管理人的风控机制，尤其是银行经过多年建立起来的集中式、垂直化风险管理体系，引导个人客户根据自身风险偏好，在除固收产品之外考虑其他浮动型金融产品。

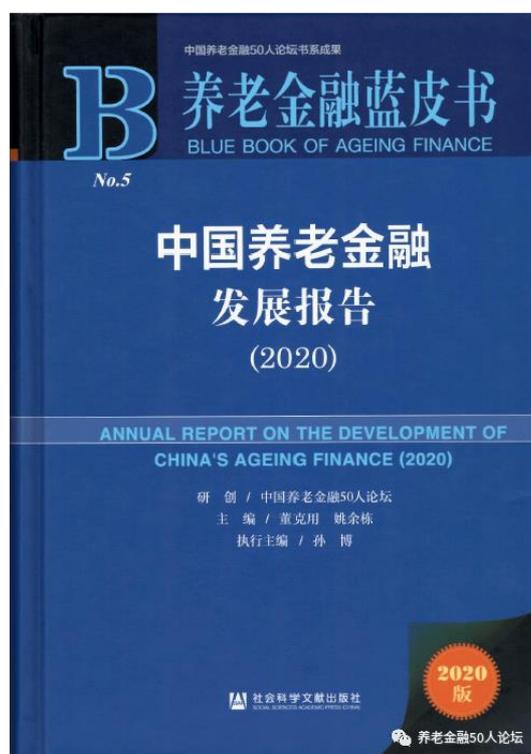
#### 6. 将第三支柱与商业银行养老产业资产项目相结合

鉴于居民的生命周期，特别是在退休后的养老服务场景，第三支柱养老金后端的领取环节可与商业银行养老产业资产项目相结合，将医疗、养老社区、养老旅游等养老刚性服务项目挂钩，遴选优质机构，出台第三支柱养老金用途优惠政策，将第三支柱前（参与）、中（投资）、后（领取及消费）端打通，进一步鼓励市场多方参与。

商业银行利用金融手段支持养老产业的发展，立足养老产业市场多年，优先发展了市场规模大、成熟度高的老年健康医疗产业金融，重点支持着老年医药（器械）行业（包含制造及流通行业）、及

医疗康复服务行业；突破发展养老基础设施金融，择优支持养老房地产行业；规划布局养老日常服务金融，适度支持养老旅游行业。银行可作为第三支柱与养老产业的“月老”，从投资和领取两个环节深度参与：一方面，在养老金投资环节，重点考虑优质养老产业资产项目，做到投向与资金用途充分匹配；另一方面，通过严格遴选将优质机构提供给市场，可以将第三支柱专用账户作为居民未来参加养老产业相关机构的定向优惠标识。

## 朱 炜、陆 悦：养老保险公司参与第三支柱路径分析



《中国养老金融发展报告（2020）》

### 一、我国第三支柱发展概况

2018年，财政部等五部门发布《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》，拉开了我国养老金第三支柱建设的序幕。2020年初，银保监会发布《关于推动银行业和保险业高质量发展的指导意见》，并推动研究《关于丰富产品供给，鼓励产品创新的指导意见》。财政部、一行两会等监管部门领导集中发声，提到要提高养

---

本文摘自《中国养老金融发展报告（2020）》第265-281页；文章内容后期略有修订，以最终出版物为准。

老金投资的多样化程度，推进第三支柱养老金税收相关制度，谋划第三支柱养老保险体制改革，促进养老投资与资本市场良性互动。第三支柱制度建设进入关键时期，从整体趋势来看，具有以下特征。

### （一）养老金账户是保障第三支柱统一运行的基础载体

2019年，人社部相关负责人称，我国第三支柱拟考虑采取账户制，后续将建立统一的信息管理服务平台，符合规定的金融产品都可以成为第三支柱的产品。账户制模式下，能够使得产品制下分散的资金、产品、信息服务在账户层面集合，有利于制度的长远健康发展。

### （二）税收优惠是推动第三支柱持续发展的有效动能

税收优惠是大部分国家个人养老金发展的有效激励措施。我国通过提供税收优惠的方式开展了个人税延型商业养老保险试点，但存在税收优惠额度较低、个人所得税纳税人群较少、第三支柱在领取阶段征收投资收益部分的税收较目前个人资本利得不征收所得税缺乏优势等问题。如何通过税制改革，发挥税收优惠的激励作用，还需要进一步探讨和完善。

### （三）产品建设是实现第三支柱多元化投资的核心内容

我国在《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》中指出，将根据试点情况有序扩大参与的金融机构和产品范围，将各类符合条件的产品纳入投资范围。从国际经验来看，纳入更多的投资品种，并开发各类符合个人生命周期特征的产品，有利于满足个性化、多元化的投资需求。

近两年来各类机构主要在养老金融产品方面发力，做出了诸多探索。保险业作为最早参与第三支柱建设的行业，2018年率先推出了个人税收递延型商业养老保险，在上海市、福建省和苏州工业园区开展了试点。银保监会下发《个人税收递延型商业养老保险业务管理暂行办法》、《个人税收递延型商业养老保险产品开发指引》及《个人税收递延型商业养老保险资金运用管理暂行办法》等文件，对公司和产品准入、产品设计管理、产品销售管理、资金运用管理等各个环节进行了规范。截至2020年4月，共有23家保险公司符合试点条件，并提供了66款产品，累计实现保费收入3亿元，参保人数4.76万人。同时，以养老保险公司为主要发行者的个人养老保障产品市场也日益壮大，截至2019年底，个人养老保障管理业务期末规模在1万亿左右，产品逐步向长期化、净值化方向转型，能够较好地满足长期锁定的个人养老金稳健投资需求。

银行业和基金业也探索发行了养老主题的产品，为第三支柱账户制下的产品建设做好准备。2018年证监会发布《养老目标证券投资基金指引（试行）》，从产品类型、投资策略、投资比例及运作方式、基金管理人及基金经理要求、适当性安排等方面对养老目标基金进行了详细安排。截至2020年一季度末，市场上获得正式批文的养老目标基金产品共计94只。2019年以来，银行理财子公司陆续获批成立并开业，多家理财子公司的首款产品均为养老主题理财，此前银行业发行的养老理财产品期限多为1年期以下，理财子公司发行的产品期限较长为3年、3年定开或者5年。截至2020年5月

底，理财子公司在售或存续的养老主题理财产品共 9 款，多数为固定收益型产品。

各类长期产品的增加，有利于培养个人投资者的长期投资理念和行为，也为第三支柱个人养老金账户提供了更为丰富的潜在投资选择。但目前账户制的具体实施路径尚不明确，只有加快第三支柱的顶层设计，才能够为机构提供更加明确的发展指引，通过多种形式更好地参与第三支柱的建设。

## 二、第三支柱账户制的内涵与运作模式

从国外第三支柱较为发达的美国、澳大利亚、英国、智利等国家来看，都以个人养老金账户为载体，实现个人养老金积累。账户制下符合条件的第三支柱缴费全部纳入专用账户中，参加者可以在一定范围内使用该账户内的资金自主选择投资产品，在个人达到退休年龄后，从账户内领取养老金。税收优惠在该账户资金缴纳或支取时实现，而不是购买特定的金融产品后才享受税收优惠。

### （一）现有税收体制下资金账户的唯一性要求

从境外个人养老金账户的模式来看，个人可以在银行、基金、保险、证券等多类金融机构开设账户。美国源于完善的个人税收申报体制，同一账户持有人可以开设多个 IRA 账户。而英国通过与国民保险号码绑定的个人储蓄账户 ISA 参与个人养老金计划，具有唯一性。境外完善的个人税收申报体制下，个人可以直接根据账户开设机构提供的资料办理税务手续。我国尚未实现综合税制与税收申报制度，当前主要使用代扣代缴的征税方式，为了保证每一笔缴费、

投资、待遇领取都在账户内形成资金和信息的闭环，能够准确记录账户持有人的储蓄和投资记录，统一核算税收优惠提升制度效率，需要保证第三支柱个人账户在涉税环节具有唯一性。

因此现实条件下，我国第三支柱的个人账户针对涉及税收的资金缴存和待遇领取环节有必要设立具有唯一性的资金账户。商业银行作为存款类金融机构，具备建立底层的资金账户能力和资质，个人可以选择一家银行开设相应的资金账户。

## （二）多元客户需求下投资账户的公平性要求

账户制下，参与第三支柱的养老金融产品需要满足不同风险偏好的多元化客户需求，因此凡是符合条件的养老金融产品经过评估后都应当被纳入第三支柱合格的产品清单中予以公布，形成合格的产品池。资金账户在商业银行设立，使得商业银行具备了更快速全面获取客户账户资金信息的优势，掌握了产品推荐的主动权，信息不对称的情况下，通过银行渠道代销产品可能会成为一个主要模式。这种模式不利于调动保险、基金等非银行金融机构的参与积极性，也不利于个人投资者充分接触和灵活选择产品池内所有类型的投资产品。

考虑到账户制下产品交易不会涉及税务处理，建议可以在商业银行开设唯一资金账户的同时，允许个人在不同金融机构开设投资账户，用于购买该机构所提供的各类产品，机构可在这一账户基础上，提供更为完整的资金配置和产品投资建议，个人可在账户内进行该机构平台销售的所有产品转换并做好收益记录、收益记录，在

需要进行投资账户转换、终止或退休到期资金领取的时候，再统一归集到资金账户进行交易处理。

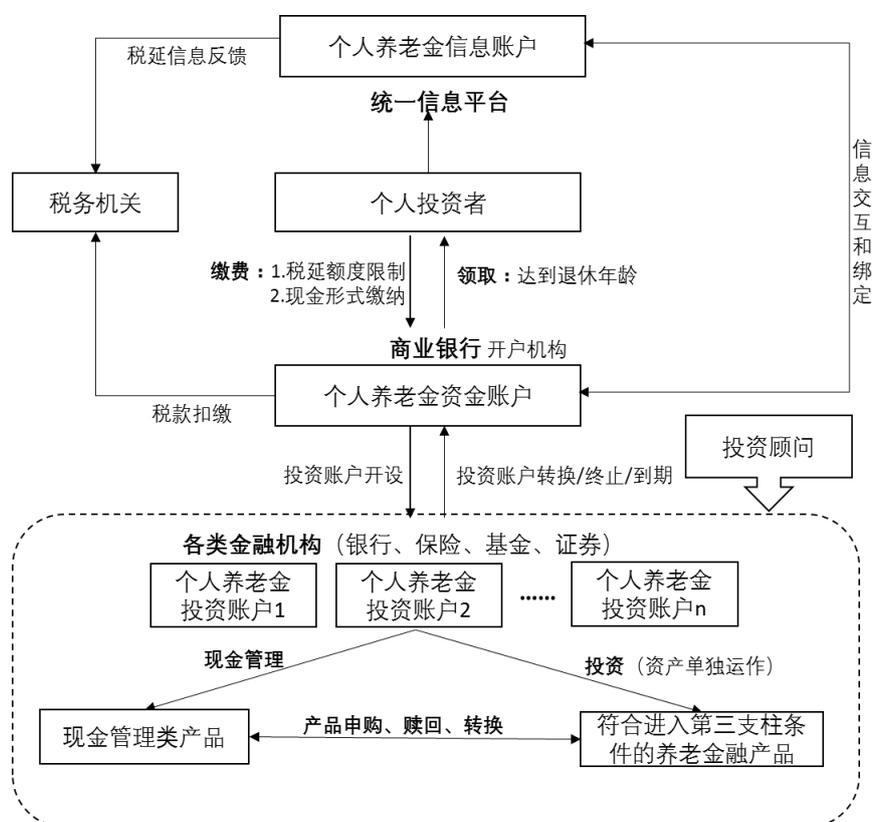


图 1：第三支柱个人养老金账户运作流程设想

### 三、养老保险公司在第三支柱中的作用

养老保险公司是在养老金开展市场化管理的背景下应运而生的机构，经过十多年的发展已经成为了养老金市场中的主力军。截至 2019 年底，第一支柱基本养老保险基金的 21 家投管人中有 3 家养老保险公司；第二支柱企业年金的 13 家受托人中有 6 家养老保险公司，受托规模市场占比 73%，22 家投管人中有 5 家养老保险公司，投管规模市场占比 35%，20 家账管人中有 7 家养老保险公司，账管规模市场占比为 14%；同时养老保险公司参与并陆续中选各省市的职业年金受托人和投管人，已正式开展部分项目的投资运作。养老

保险公司在第一、二支柱的养老金管理经验，能够很好地支持未来第三支柱的建设。

### （一）专业、标准化运营服务为第三支柱建设提供支撑

养老保险公司在年金市场中是资格最为齐全的机构，目前有 4 家养老保险公司能够同时担任企业年金受托人、投管人和账管人。将养老金作为主营业务的商业模式，决定了养老保险公司在资产配置、投资运营、产品设计、客户服务、账户管理、系统建设、人才培养等方面都始终以满足养老金的保值增值需求为出发点，积累了较多的实践经验。对于养老保险公司来说，第三支柱的不同之处在于服务的客户对象从机构转变为个人，经营养老金业务的本质并没有发生变化，通过更好地把握个人客户更加个性化和多元化的特征，对现有的运营系统和流程进行适当的改造，就能够迅速适应第三支柱的建设要求。

### （二）风险保障和财富增值功能满足第三支柱发展需求

发展第三支柱是为了在第一、二支柱基础上，实现更加充足的养老金储备，因此仍然需要以安全稳健为前提。对于个人来说，需要通过合理的投资组合避免养老金资产的损失和波动，有效分散投资风险。产品方面，相较于银行、基金等机构，养老保险公司能够通过独立经营或者集团协同，同时为个人提供承担风险保障功能的产品以及偏资金运作的信托型产品，包括个人税延养老保险产品、个人养老保障产品以及终身年金产品等，更好地推动第三支柱的稳健发展。投资方面，养老保险公司已通过养老金和保险资金的管理

逐步建立起长期投资和价值投资的理念，并且能够挖掘到一些与长期资金相匹配的优质资产，投资能力逐步提升，能够更好地帮助个人客户穿透经济周期、抵御通货膨胀，更好地实现财富保值增值。

### （三）账户制下持续助力第二、三支柱有效互联互通

第三支柱采取账户制，与我国养老金第一、二支柱账户的建设理念一脉相承，尤其在第二支柱参与者工作变动或者退休时，可以将资金顺畅地转移到第三支柱，成为补充养老金的归集账户。未来随着职业年金规模的不断增长以及企业年金的不断改革发展，第二支柱很有可能发展成为第三支柱的重要资金来源。深度参与第二支柱年金市场的养老保险公司参与第三支柱，能够更好地建立起完善的机构运营基础，并依托目前已在市场中建立的客户基础，充分支持二、三支柱养老金对接的实践探索。

## 四、养老保险公司参与第三支柱的路径

### （一）客户层面：运用机构资源助力第三支柱扩面

第三支柱建立初期，普通个人的养老意识不足，并且对市场缺乏了解，主动开设账户购买产品的意愿较弱，需要机构提高主动触达客户、服务客户的能力。从目前来看，商业银行有着全国性的线下网点分布，互联网平台线上获客能力更强，基金公司则缺少强有力的自营渠道。除了依托商业银行和互联网平台引流外，养老保险公司可充分发挥保险机构本身的线下营销能力，通过自营渠道对于有养老需求的客户进行针对性的营销，有效带动个人客户加入第三支柱。

### 1、依托保险代理人营销网络拓展客户

保险机构拥有覆盖全国的机构网络和销售队伍，具备强大的市场覆盖能力和销售能力，养老保险公司依托集团下产险和寿险公司协同销售和自身业务网点的设置，可以保证在不同区域开拓业务、并做好后续服务与信息反馈，具有属地化的服务优势。保险代理人的存量客户具备一定的风险保障意识，通过保险代理人宣传普及养老金融知识，存量客户转化为第三支柱个人养老金客户的概率会更高。

### 2、依托目前的年金营销网络拓展客户

在企业年金和职业年金业务开展过程中，养老保险公司作为受托人，已经建立了较为良好的机构合作基础。从个人税延养老保险产品的税优条件来看，主要覆盖缴纳个税的人群，与目前参与年金的客户群体会有较高的重合度。因此，养老保险公司可以借助机构层面的资源集中营销，降低面向广泛分散的个人客户的营销成本，快速打开个人客户营销的空间，助力扩大第三支柱的初期规模。

#### **（二）产品层面：丰富产品类型满足不同投资需求**

从机构长远发展角度来看，吸引客户建立个人养老金投资账户是第一步，只有打造出具有竞争力的产品，才能够真正做好客户的留存，机构自身产品种类的丰富和盈利性的增加，也能够更好地发挥投资账户的资产配置效应。从个人投资角度来说，与自身年龄和风险偏好相适应且投资业绩良好的产品将更加具有吸引力。从机构运营角度来说，提供具备一定资产配置功能的产品或产品组合作为

推荐的默认投资选项，能够提升机构在第三支柱业务中的管理效率。因此，养老保险公司可基于现有的个人税延商业养老保险、个人养老保障产品等一系列具备稳健特征的产品，进行适当的优化和改进，以更好地满足不同的需求场景。

### 1、个人税延养老保险策略匹配

目前养老保险公司在个人税延商业养老保险业务中根据资质不同，可以作为产品发行人或者投资管理人。

个人税延养老保险共有 A 类收益确定型、B 款收益保底型、C 款收益浮动型三类产品。制度明确规定 C 款产品缴费和账户价值不能超过 50%。当前，一些机构按照 A 款和 C 款各 50% 的方式进行预置推荐，也有一些机构通过 A 款、B1 款、B2 款、B1+C 款(80%+20%) 分别作为保守型、稳健型、平衡型和进取型产品进行推荐。从现有的产品结构来看，一定程度满足了不同风险偏好类型客户的资产配置需求，但从配置比例来看，自动化和便利化程度不足，建议可以根据不同年龄和风险偏好等信息的收集，针对三款产品给出更加合理的默认比例的推荐，减少个人在资金配置上的难度。

从产品层的资产配置来看，《个人税收递延型商业养老保险资金运用管理暂行办法》指出投资管理人应当根据税延养老保险产品的特点，制定并实施专门的资产配置策略，包括债务导向型策略、目标日期策略、目标风险策略以及可持续支取策略，为税延养老保险资金提供专门的大类资产配置解决方案等。

#### (1) 负债导向型策略

养老金通常会投资于不同预期回报率的资产以获取更多的超额收益，负债导向型策略是在承诺为参与者在退休时提供一笔确定的退休后收入保障的前提下，保证有充足的资产以覆盖对应的负债，即保证养老金计划资产的绝对收益。利率和通胀等“无回报”的风险是影响绝对收益的重要因素，负债导向型策略的主要目标是尽可能消除“无回报”风险来对冲未来负债的现值，并在此基础上有机会投资于高回报的成长型资产，更大程度地提升资金利用效率，避免负债现值变化所带来的波动。

负债导向型策略需要运用精算技术，根据产品对应的参与者的年龄、工作年限、应计利息、缴费水平等预测产品整体的现金流，从而在资产配置过程中根据负债现值变化进行动态匹配和调整。由于C款产品不保证收益，存在负债成本的A类和B类产品更加适用于负债导向型策略。

## (2) 目标日期策略和目标风险策略

目标日期策略是通过设定目标日期、下滑曲线、资产配置策略等一系列核心产品要素，力争实现最优化的税优替代目标。目标日期产品的核心是下滑曲线的构建，养老金投资遵循下滑曲线的指导在整个生命周期跨度下进行战略资产配置，为养老金投资者在各个年龄段平衡风险承受能力和预期收益，因此制定合理并且有实际成效的权益类资产下滑路径是目标日期产品的开发关键和难点。由于税延养老保险产品账户长期锁定，产品的到期日相对确定，有条件进行下滑曲线的设计和执行，并通过长周期的资产配置充分发挥策

略的效用。

目标风险策略主要体现特定的风险偏好和资产配置两个核心要素，通过恒定的资产比例来保持投资组合风险水平恒定。目标日期产品只需要根据退休年龄即可选择，目标风险需要判断投资者的风险偏好，而风险偏好的判断并不如退休年龄那么简单明了。不过，随着投顾业务的进一步成熟发展，目标风险产品能够帮助个人投资者根据自身的风险偏好、收入情况及财富规划找到更加灵活、个性化的投资策略方案。税延养老保险产品作为保障类产品需要维持中低风险偏好，一定程度上限制了权益类资产的比例。

从目前税延养老保险产品三类账户的实际配置来看，A 款和 B 款产品在资产配置比例上以固定收益类为主，C 款产品在政策上没有明确限制资产配置比例，因此在权益类上限设计上相对较为灵活，能够在固定收益资产，包括非标资产的收益安全垫基础上，加入部分风险资产以获取超额收益。因此，C 款产品相对更加适用于目标日期和目标风险策略。

表 1 分机构 C 款税延养老保险产品权益类资产比例

机构名称	权益类投资比例
太保寿险	0%-30%
平安养老	0%-60%
泰康养老	0%-60%
太平人寿	0%-40%

数据来源：各家机构产品说明书

### (3) 可持续支取策略

可持续支取策略是在退休到期日后能够为参与者提供安全、稳定、可持续的现金流。税延养老保险需要满足终身领取的原则，在

退休后的养老金领取期采取了养老年金给付的方式，存在着一定的负债压力。因此，需要按照精算平衡的原理，合理估计养老年金给付的贴现率，在充分满足年金化领取场景的基础上，做好养老金积累期相应的资产配置。

## 2、个人养老保障产品策略匹配

个人养老保障产品是目前主要由养老保险公司发行的产品。相较于公募基金主要集中于债券、股票等传统资产的投资范围，养老保障产品具备在非标资产投资上的优势，能够在资产配置中起到“压舱石”作用，从而获取更加长期稳健的资产回报。长期锁定的个人养老金账户能够减少期限错配的风险，为产品配置非标资产提供了可能。相较于刚刚起步的银行理财产品，个人养老保障产品经过十多年的实践，依托自营渠道及第三方互联网平台已经打造了较好的养老金品牌形象，为后续推出产品时打下了较好的客户基础。

表 2 融机构各类信托型产品对比

	公募基金	理财子公司产品	个人养老保障产品
投资范围	权益类资产，固收类资产(含中小企业私募债)，流动性资产，ABS，商品及金融衍生品	权益类资产，固收类资产(含中小企业私募债)，流动性资产，ABS，商品及金融衍生品，非标资产	权益类资产，固收类资产，流动性资产，不动产类资产，其他金融资产(银行理财，信托计划，ABS，其他保险资管产品)
非标投资	-	不超过理财产品净资产的35%。	不超过个养产品净资产的35%； 180天以下不得投资非标。

资料来源：公开信息整理

目前，个人养老保障产品已经呈现向长期化、净值化的方向转型趋势，能够与第三支柱个人养老金账户长期锁定的特征相匹配，同时也能够为养老金提供稳健的投资回报。个人养老保障产品作为

没有负债压力的信托型产品，更偏重于积累期的资金投资运作，能够较好地匹配目标日期策略和目标风险策略。

目标日期策略方面，养老保险公司已经逐步开始在个人养老保障产品中探索运用。2019年，长江养老推出国内首款生命周期型养老保障产品——“长江养老目标日期2035”产品的内测发行。该产品到期日前的资产配置类别划分为权益类资产0%-60%、固定收益类资产0-135%、不动产类资产及其他金融资产0%-40%、流动性资产5%-100%；到期日后的资产配置类别可划分为权益类资产0-30%、固定收益类资产0-135%和流动性资产5%-100%。从目前基金公司和养老保险公司发行的目标日期产品来看，目标日期大多为2035和2045，还未能满足更多年龄阶段人群的目标退休日期，同时产品期限普遍设置为3年锁定期，投资者在锁定期结束后一旦操作赎回，并不利于产品真正发挥下滑曲线的长期资产配置作用。因此，一方面个人养老保障产品要结合目前的人口结构，按照一定时间间隔滚动推出产品，以满足不同年龄阶段的人群需要；另一方面，需要尽快推动个人养老保障产品纳入第三支柱合格产品池，通过资金长期锁定的账户发挥下滑曲线的优势，增强客户的购买意愿。

目标风险策略方面，养老保险公司还未有相关产品的实践，但需要不断丰富不同风险水平的产品类型，通过产品体系的打造，是每一个投资者能够在机构提供的产品系列中挑选到符合自身风险偏好的产品。目前国内基金业已推出的目标风险基金主要有两种界定风险的标准：一是以权益类资产基准配置比例为风险界定标准，这

种情况下权益类资产配置比例恒定，相对来说较为被动，对于超额收益的获取能力较弱；二是以波动率为风险界定标准，在市场波动较大时，增加低风险资产配置，市场波动较小时，增加高风险资产配置，这种方式在资产配置比例上的自主空间相对较大。从实操层面来看，以上两种风险界定标准都可以在个人养老保障产品开发过程中加以运用。

### 3、做好第三支柱养老金分期领取管理

养老金的领取管理需要满足三个方面的需求：一是养老金收入能够满足退休生活的支出要求；二是产生疾病或者需要大额支出时，有足够的流动性资产；三是养老金融产品产生现金流的方式和养老金金额递减的节奏相匹配，能够产生可持续的长期退休收入。养老保险公司可以基于现有的产品，通过投资账户继续增强客户粘性，帮助投资者分期领取第三支柱养老资金，从而形成更加可持续的收入现金流。

(1) 提供具有保障功能的终身年金或长期年金保险产品。目前主流的做法是在退休后购买即付型的年金保险产品，在购买后立刻产生每月收入。这种方式因为一旦购买就无法退保，所以流动性相对较差，但有利于个人养成分期领取的习惯，并得到较好的终身保障。为了进一步保证流动性，可以选择购买延期支付的年金保险产品，个人可以根据年金价格的变化和利率的变化，逐次领取养老金并购买年金产品，在达到一定年龄后足额按时领取。这一过程中，剩余的养老金可仍放在原有的账户中继续进行资产配置产生投资收

益。这种方式能够进一步提升养老金的投资收益并转移长寿风险，同时也保证了在特殊情况下从养老金账户中随时提取大额资金的流动性要求。

(2) 提供具有分期领取功能的个人养老保障产品。美国富达针对领取期的人群设计了系统领取计划，定期领取的额度取决于投资者的年龄、退休收入需求、产品业绩及投资金额等因素。养老保险公司也可以在个人养老保障产品中设计相应的规则，根据投资者的需求定期将相应的金额从投资账户转入资金账户中，如遇到特殊情况也可以进行一次性支取。这种方式既能够培养分期领取获得更长期限投资收益的习惯，也能够保证一定的流动性。

(3) 直接对接符合老年人需求的产品和服务。养老保险公司可以通过集团化布局的养老生态圈，做好全生命周期养老保障和养老产业链的整合，嵌入用第三支柱个人养老金账户资金定期购买老年人意外险、长期护理保险以及定期支付养老社区费用的选项。这些选项可以在个人养老金积累期和临近领取期时进行提示，持续引导个人在将资金赎回到个人资金账户时，直接签约定期扣除税后的养老金以支付相应费用。这种一体化、一站式的服务设计，也将为客户个性化的养老服务需求减少更多不必要的中间成本。

#### 4、满足闲置期的资金管理和投资需求

账户制下，投资者在赎回或转换产品时，会出现资金闲置期。可以在开设投资账户时，将开放式个人养老保障产品作为选定的现金管理工具，投资者在账户内进行产品转换时，在个人作出投资决

策期间可以将闲置的资金转入开放式个人养老保障产品中，从而在实现在投资账户内的资金闭环管理，同时实现更高的资金收益。

### （三）投顾层面：打造养老保险公司投资顾问功能

第三支柱账户制下，个人拥有完全自由的投资选择权，但也容易做出非理性的投资决策，一方面对于账户内资金的整体配置缺乏经验，另一方面对于各类金融机构的产品缺乏专业性判断，无法做出较好的投资决策或选择合意的养老金融产品。因此，个人客户需要有专业机构提供相应的投资方案。依托投资账户，养老保险公司可以结合自身的经验和优势，来解决个人客户投顾服务中的难点。

#### 1、获取海量数据形成细分类别的客户画像

掌握反映客户需求的数据资料，能够为后续优质客户群体挖掘、产品的开发设计以及给出科学投资建议等打下坚实基础。目前来看，由于线上技术和客户类型存在一定局限性，传统金融行业与互联网平台相比，在海量数据获取及分析的技术上还存在一些差距。随着保险业在金融科技上的更多投入，能够在线下已经具备的良好获客能力基础上，通过各类线上工具的应用，持续做好个人客户的数据库建设。

目前，保险业已经陆续开发和应用智能投顾技术，可以同步将养老资产配置的相关问题嵌入到已有的系统中，在代理人线下营销或者个人客户线上咨询的同时，集合打造底层的客户数据库，为投资顾问服务提供可以分析的海量数据，为今后针对不同人群做好预设的资产配置及产品建议方案打下基础。

## 2、提升机构资产配置和产品建议的全面性

资产配置方面。投资顾问需要对于不同的大类资产都形成专业的理解，才能够在资产配置层面为客户提供专业性的意见。养老保险公司作为年金受托人，拥有专门的资产配置团队，能够在账户层提供较为全面的大类资产配置建议。养老保险公司可以结合第一、二支柱的投资管理经验，在公开市场投资与非公开市场投资方面给出相应的投资建议，并且充分运用在另类投资和另类资管产品发行上的经验，为个人投资者找到更加合理的投资方向。

产品建议方面。投资顾问需要考虑产品建议的全面性，养老保险公司作为投资账户开设机构，更多地需要基于客户在本机构开设的投资账户提供产品购买的建议，因此需要尽可能丰富机构自身的产品池，从而增加客户的黏性。随着行业头部的各家保险集团涉及的金融业务愈加丰富，已逐步形成个人税延养老保险、个人养老保障产品及养老目标基金等综合销售的产品链条，养老保险公司能够更便捷地通过内部产品交流和协同销售，逐步加深机构自身对于产品属性的理解，从而丰富产品建议。在个人养老金市场日益开放的背景下，为了更好地满足客户需求，仍要考虑做好渠道建设，加强机构间的合作，在推荐给客户的产品池中适当加入外部金融机构的产品。

## 3、针对全生命周期提出更合理的养老规划

从个人的生命周期需求来看，将会涵盖养老、健康、医疗、意外、教育等多方面的需求，只有以全生命周期财富管理的思路提供

投资顾问建议，才能够更加合理地给出个人养老的投资规模、期限和投资品种建议，也更加具备科学性。保险机构利用生命表、经验数据和科学的精算技术，能够向客户有效管理各类风险，合理规划个人和家庭财务安排。因此，养老保险公司可以将投资顾问的功能嵌入到保险全链条中，一方面能够实现产品的协同销售，带动有养老需求的客户关注全生命周期的保险保障服务和产品，同时也从有其他保险需求的客户中挖掘第三支柱的潜在客户。这种更加全面的顾问服务，有利于拉动客户在税优限额的基础上，进一步结合自身现状考虑增加非税优部分的个人养老金投入。

## 五、加快推动养老保险公司参与的相关建议

### （一）完善产品、税收优惠、账户等专项政策

建议尽快明确符合条件的养老金融产品范围，建立产品的准入与退出的竞争机制，允许各类资产管理机构向个人养老金账户提供不同风险收益策略的产品。一是进一步丰富个人税延商业养老保险的内涵，将更多具有风险保障功能的商业养老保险产品纳入产品目录；二是将个人养老保障产品同公募基金、银行理财等一同纳入到第三支柱个人养老金融产品池；三是对第三支柱可投产品中对稳健型、保障型的产品做出最低比例的安排，从制度层面保障个人客户能够实现较为稳健的收益，从而发挥养老保障的作用。

税收方面。为了保证进入产品池的各类产品能够公平竞争，建议个人养老保障产品能够享受与公募基金相同的税收待遇，对于资产端投资收益部分的增值税以及产品端的个人投资所得税都能予以

免除。

账户方面。建议政策上探索打通养老保险公司设立的投资账户购买同一集团旗下各类符合条件的养老金融产品以及代销的公募基金产品的可能性，形成基于保险集团产品链的综合账户，鼓励推出不同产品种类和账户资金分布的综合产品方案，为个人提供更加便利的投资选择。

## （二）提升机构产品创新和投资管理能力

养老保险公司需要进一步拓宽思路，持续探索产品的多样性和丰富性。在制度建立初期，发挥风险保障功能，需要更多地开发稳健、简单、低风险的产品，有序引导个人客户从储蓄养老向投资养老转化。随着个人养老金账户规模的不断积累和客户养老投资理念的转变，可以逐步转向开发更加复杂多样的产品类型，养老保险公司需要提升运用复杂金融工具获取风险溢价的能力，通过探索扩大股权投资比例、优化另类投资结构、适当加大跨境投资等方式，提升整体的风险投资收益率。

同时，“人才+科技”是养老保险公司要真正实现从面向机构客户到面向个人客户转换的必由之路。智能投顾的背后是“智能化操作+人工专业分析”，前端需要金融科技支撑处理海量的数据，后端需要专业人才制定客户分类的基准，建立适应不同情况的基础算法和模型。单个投资顾问很难全面了解和筛选全市场的产品，但可以将每个人最专业的知识聚合到机构的系统和平台中，由机器在此基础上进行系统运用，进行产品筛选和资产配置的动态调整，最大化

发挥资源效用。

### （三）持续推动行业内外部合作共赢

第三支柱个人养老金的发展将会形成更加明显的金融混业经营业态。养老保险公司在发挥自身固有优势的同时，可以进一步探索在养老金融领域的行业内外部合作路径，持续提升机构竞争力。比如充分发挥综合金融保险集团的优势，以提供全链条养老服务和提供全生命周期个人财富管理服务的方式，带动第三支柱个人客户的加入；加强与第三方互联网平台的合作，通过输出更加优质的产品将平台流量转化为实际的客户；加强与银行之间的合作，由于一些中小银行成立理财子公司的机会较小或者筹备期长，可挖掘资金端能力较强的区域性银行潜在合作可能性；加强与基金公司的合作，持续交流公开市场投资方面的经验，提升机构自身的投顾能力等。

## 2021年6月 CAFF50 动态

1. 6月4日，中国养老金融50人论坛秘书处例会在线上召开，会议讨论了2021生态文明贵阳国际论坛会议议程，并布置了接下来秘书处的主要工作。论坛秘书长董克用教授、常务副秘书长张栋博士、副秘书长孙博博士、王赓宇博士、朱海扬先生、张兴博士，秘书处尤杨、段宇乾、陈瑶参加了会议。

2. 6月20日，第四期《养老金融会客厅》在新浪财经平台上播出，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授连线美国富达投资大中华区投资策略及业务资深顾问郑任远先生，为大家分享系统性风险第二讲《极端事件的来源》。

3. 6月22日，中国养老金融50人论坛上海峰会筹备会在线上召开，会议讨论了上海峰会工作分工，通报了会议筹备工作进展，并布置了论坛与承办机构的具体分工安排。本次会议承办机构负责人、会务服务机构负责人，秘书处段宇乾、尤杨、赵文迪、陈瑶参加了会议。

4. 6月25日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授，论坛核心成员、清华大学公共管理学院杨燕绥教授，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教授，论坛核心成员、武汉科技大学金融证券研究所所长董登新教授就《“十四五”积极应对人口老龄化工程和托育建设实施方案》有关内容接受21世纪经济报道记者采访。

5.6月29日上午，中国养老金融50人论坛秘书处召开了“学习新思想、牢记新使命、奋进新时代”党史学习教育暨论坛2021年上半年度述职会议，论坛全体在职工作人员参加了会议。论坛领导通过腾讯会议线上参加了本次会议。



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；中国养老金融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；中国养老金融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。

---

中国养老金融50人论坛

[www.caff50.net](http://www.caff50.net)