

养老金融评论

2022年第4期（总第77期）

- 吴玉韶 等：中国老龄政策二十年：回顾与启示
- 杨燕绥 等：我国养老服务新节点的亮点、痛点及发展要素
- 党俊武：六大增长点谋划老龄产业新未来
- 胡继晔 等：养老产业理论和国际经验
- 工作论文：美国养老金税收政策详解

中国养老金融 50 人论坛

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。论坛主要关注养老金金融、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 王 婷

副秘书长：

孙 博 王赓宇 施文凯 李 洁

《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：

张 栋 孙 博

编辑组成员：

施文凯 尤 杨 于东浩

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】

- 吴玉韶 等：中国老龄政策二十年：回顾与启示4
- 杨燕绥 等：我国养老服务新节点的亮点、痛点及发展要素26
- 党俊武：六大增长点谋划老龄产业新未来36
- 胡继晔 等：养老产业理论和国际经验43

【养老金融工作论文】

- 工作论文：美国养老金税收政策详解59

【养老金融观点集萃】

- 朱海扬 等：探索第三支柱个人养老金的发展逻辑与关键要素64
- 刘德浩：待遇充足性视角下的城乡居民养老保险制度优化研究82

【CAFF50 大事记】

- 2022 年 3 月 CAFF50 动态87

导读：2021年11月，中共中央、国务院印发了《关于加强新时代老龄工作的意见》，提出要健全养老服务体系，完善老年人健康支撑体系，积极培育银发经济。全面推进养老产业发展是贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略的重要举措，是老年人福祉的重要保障，也是社会和谐稳定发展的重要支撑。政府、企业、个人等社会各方都应当重视并积极参与到养老产业发展之中。

本期《养老金融评论》重点关注如下内容：中国养老金融 50 人论坛核心成员、复旦大学老龄研究院吴玉韶教授回顾并分析近二十年中国老龄政策的发展情况；中国养老金融 50 人论坛核心成员、清华大学公共管理学院杨燕绥教授分享我国养老服务新节点的亮点、痛点及发展要素；中国养老金融 50 人论坛核心成员、中国老龄科学研究中心副主任党俊武提出通过六大增长点来谋划老龄产业的新未来；中国养老金融 50 人论坛核心成员、中国政法大学商学院胡继晔教授分享养老产业理论和国际经验，以飨读者。

吴玉韶 等：中国老龄政策二十年：回顾与启示



吴玉韶：中国养老金融 50 人论坛核心成员、复旦大学老龄研究院教授

进入老龄化社会以来，我国老龄政策在党委领导、政府主导、社会参与、全民行动的老龄工作方针的指引下，适应人口老龄化形势的不断变化，根据我国经济社会发展状况和老年群体实际需要，不断发展和逐步完善。通过长期实践和深入研究，在不同阶段出台了具有不同时代特色的政策，为应对人口老龄化提供了重要指导和政策遵循。政策发展历程具有鲜明的中国特色和时代特征，积累、形成了政策发展的典型经验，未来政策发展的趋势与特征鲜明。

一、中国老龄政策发展历程回顾

本文摘自《老龄科学研究》2021 年第 10 期，作者为吴玉韶，赵新阳。赵新阳系北京大学人口研究所博士研究生。

在进入人口老龄化社会之前，我国政府就开始关注老年人问题，制定了一系列老年人福利政策。新中国建立后，党和政府就开始重视人口结构问题和人均预期寿命延长带来的社会变化问题，并进行对应的制度安排。我国从1950年开始探索建立干部、职工退休管理办法，并建立专门的退休制度。1951年颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，开始实施劳动保险制度。1956年，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，明确规定了老年社员的社会福利保障。随后，“五保”制度和敬老院诞生，老年社会福利制度逐步建立。1982年，我国政府成立中国老龄问题全国委员会，并派代表团参加第一次老龄问题世界大会。1994年，我国制定了第一部周期为7年的老龄工作中长期规划。1996年，我国颁布了第一部保护老年人权益的专项法律——《中华人民共和国老年人权益保障法》。建立老龄工作机构、制定工作中长期规划、出台专项法律等，为我国老龄工作健康发展奠定了坚实基础。我国自2000年进入人口老龄化社会之后，人口老龄化进程加快、程度加深，应对人口老龄化问题的必要性和紧迫性增强，老龄政策发展进入了新的阶段。

（一）2000—2011年：探索发展期

第五次人口普查数据显示，截至2000年11月1日零时，我国65岁及以上老年人口已达8811万人，占总人口的6.96%，60岁及以上人口达1.3亿人，占总人口的10.2%。按国际标准衡量以上数据，我国已进入了老龄化社会。在党中央、国务院的重视下，我国自上而下推动老龄政策在多个领域的探索发展。中央层面全面部署老龄工作。

1999年10月，中央决定成立全国老龄工作委员会，由24个党、政、军、群部门组成，负责协调和领导全国的老龄工作。中共中央、国务院于2000年8月出台《关于加强老龄工作的决定》。《决定》强调：“老龄问题涉及政治、经济、文化和社会生活诸多领域，是关系到国计民生和国家长治久安的一个重大社会问题。”随后，我国在国家层面明确以五年规划模式统筹老龄事业发展。这是我国综合推动老龄事业的主要政策。2001年7月，国务院颁布第一个老龄事业五年规划《中国老龄事业发展“十五”计划纲要（2001—2005年）》。2006年、2011年，相继颁布《中国老龄事业发展“十一五”规划》、《中国老龄事业发展“十二五”规划》。五年规划不仅是老龄事业发展的指南，也是老龄政策发展的具体指引。2000年开始全面部署老龄工作，各领域相继出台相关政策，特别是养老保障领域和养老服务领域先行先试，率先取得政策探索方面的新突破。在养老保障领域，探索建立城镇居民基本医疗保险试点、新型农村养老保险制度、农村低保制度、城市医疗救助制度。2010年，颁布《中华人民共和国社会保险法》。部分省、自治区、直辖市建立了高龄津贴制度。在养老服务领域，2006年，国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委等部门《关于加快发展养老服务业意见的通知》。2008年，全国老龄委办公室、发展改革委等部门联合发布《关于全面推进居家养老服务工作的意见》。召开全国居家养老工作经验交流会，为各地探索养老服务和居家养老服务发展提供经验支持。

（二）2012—2018年：快速发展期

为更好应对我国人口老龄化进程带来的影响和挑战，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视应对人口老龄化工作，通过顶层设计大力推动养老服务业发展，多个领域的政策密集出台，我国老龄政策由此进入了快速发展期，并进入了系统化、体系化的发展轨道。党的十八大以来，习近平总书记对老龄工作作出重要指示共达 30 多次，为老龄政策发展指明了方向，提供了基本遵循。2012 年 12 月，《中华人民共和国老年人权益保障法》第一次进行全面修订，首次提出积极应对人口老龄化是国家的长期战略任务。2015 年 10 月，习近平总书记对老龄工作作出重要指示。2016 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》设立“积极应对人口老龄化”专章。2016 年 5 月，习近平总书记主持中央政治局第 32 次集体学习，就积极应对人口老龄化、发展老龄事业、做好老龄工作发表重要讲话。健康养老服务领域政策密集出台。2013 年，国务院出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》和《关于促进健康服务业发展的若干意见》。这一年也被业界称为养老服务业发展元年。在此之后，养老服务和健康服务领域的政策文件大量出台，各相关部门和各地相继出台多个配套政策文件，居家养老服务广泛试点，全面推进医养康养和老年健康服务体系建设。老龄产业领域大力推进“放管服”改革，产业活力快速提升，产业发展取得突破进展。多措并举营造老龄事业发展氛围，开展执法检查和专项督查，开展“敬老文明号”创建活动、“敬老爱老助老模范人物”评选表彰活动和“敬老月”活动，在全社会开展人口老龄化国情教育。在党和政府的高度重视下，全社

会关心、重视、支持老龄事业发展的社会氛围越来越浓厚。

（三）2019 年至今：战略发展期

2019 年 10 月，党的十九届四中全会召开，确立了推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标，应对人口老龄化作为治理的重要组成部分，被提到了新的战略高度。2019 年，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》。党的十九届五中全会把积极应对人口老龄化上升为国家战略，十三届全国人大第四次会议将积极应对人口老龄化纳入国家“十四五”规划及 2035 年远景目标。2019 年 1 月印发的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，以党的政治建设为统领全面推进党的各项建设，加强党的全面领导，应对人口老龄化在党的集中统一领导下齐心协力、协调一致开展。2019 年，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，从国家战略层面确立了中长期应对人口老龄化的全方位部署和安排，为相关配套政策绘制了时间表和路线图。十九届四中全会中通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，创新公共服务提供方式，鼓励支持社会力量兴办公益事业，满足人民的多层次、多样化需求，使改革发展成果更多、更公平地惠及全体人民。2020 年 11 月，党的十九届五中全会通过的《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》明确提出，“实施积极应对人口老龄化国家战略”，要求以“一老一小”为重点完善人口服务体系。2021 年 5 月 31 日，习近平总书记主持中共中央政治局会议，听

取“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措汇报。会议指出，积极应对人口老龄化，事关国家发展和民生福祉，是实现经济高质量发展、维护国家安全和社会稳定的重要举措。2021年，《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》公布，从优化生育政策、实施一对夫妻可以生育三个子女政策和配套积极生育支持措施等多个方面，促进人口长期均衡发展。在党的领导下，在治理体系和治理能力现代化的进程中，应对人口老龄化进入了新的战略机遇期，将更好发挥中国特色社会主义的制度优势，更加科学有效地制定老龄政策，更加综合地应对人口老龄化带来的机遇和挑战，更加坚决地推进政策贯彻落实。

二、中国老龄政策重点领域发展状况

（一）养老保障领域

随着经济社会的不断发展以及党和国家对民生工作的高度重视，我国的养老保障制度不断完善，保障范围不断扩大，保障水平不断提高。目前我国已经建立起覆盖所有人群的养老保险制度。2009年建立了新型农民养老保险制度，首次实现农民60岁后领取国家普惠式养老金。2010年，3400万农民领取每月至少55元基础养老金。2010年10月28日，《中华人民共和国社会保险法》颁布，标志着我国社会保险走上法制化道路。2014年，国务院出台《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》和一系列城乡养老保险转移接续、衔接的制度文件，建立统一的城乡居民基本养老保险制度。在医疗保险领域，在1998年出台《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》

的基础上，2003年国务院办公厅转发的原卫生部、财政部、原农业部《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》、2007年出台的《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》、2012年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》等，逐步实现了包括老年人在内的医疗保险全覆盖。2003年10月，党的十六届三中全会提出探索建立农村低保制度。我国自2007年开始实行农村最低生活保障制度。此后，国务院又在2012年出台了《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》。2014年，国务院印发了《社会救助暂行办法》，明确了最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助等八个方面的制度。2005年3月，国务院办公厅转发民政部等部门《关于建立城市医疗救助制度试点工作的意见》，要求5年内全国建立医疗救助制度。2014年，财政部、民政部、全国老龄办联合发布《关于建立健全经济困难的高龄失能等老年人补贴制度的通知》。

（二）养老服务领域

在多部门共同关注和大力推进下，我国已形成多方参与的养老服务基本体系，服务质量有所提高，服务设施建设取得了突破性进展，服务能力有了较大提升。在法律层面，2012年12月，全国人大审议通过的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定了老年人有享受社会服务的权利，并针对“社会服务”进行了具体规定。2018年，新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定，“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体

系”，为推动养老服务发展提供了重要的法律依据。在综合性政策中，中共中央、国务院于2000年发布了《关于加强老龄工作的决定》，首次提出要“建立以家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充的养老机制”。2016年5月27日，习近平总书记主持中央政治局第32次集体学习时提出，构建“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系。2019年10月31日发布的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出：“积极应对人口老龄化，加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。”养老服务体系经过不断优化，发展到了全面统筹、协调推进的新阶段。在专项政策方面，2006年2月6日，国务院办公厅转发全国老龄办和发展改革委等部委《关于加快发展养老服务业意见的通知》。这是我国第一个养老服务文件。2008年1月，全国老龄办、国家发改委等十部门联合发布《关于全面推进居家养老服务工作的意见》。这是我国第一个居家养老文件。2013年9月，国务院出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》，提出一系列加快发展养老服务业的政策措施。2019年，国务院办公厅发布的《关于推进养老服务发展的意见》提出，确保到2022年，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。近年来，我国围绕土地使用、税收优惠、金融支持、设施建设、人才培养、科技发展等出台了操作层面的一系列政策措施，制定了设施建设、服务质量、服务安全、等级评定等方面的国家标准和行业标准，为养老服务

发展提供了保障和指引。

（三）老龄健康服务领域

健康是保障老年人独立自主和参与社会的重要基础，推进健康老龄化是建设健康中国的重要组成部分，也是积极应对人口老龄化的重要组成部分。2013年10月，国务院出台《关于促进健康服务业发展的若干意见》，将加快发展健康养老服务作为主要任务之一来推进，明确提出要推进医疗机构与养老机构等加强合作、发展社区健康养老服务。之后，相关政策密集出台，老龄健康政策不断细化。2016年，中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》，提出加强“重点人群的健康服务”，“促进健康老龄化”。2018年，在党的十九大报告中，习近平总书记明确提出，“实施健康中国战略”，“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展”。2019年，国务院发布《关于实施健康中国行动的意见》，强调“加快推动从以治病为中心转变为以人民健康为中心”，并将“实施老年健康促进行动”作为维护全生命周期健康的重要一环。关于老龄健康专项政策，2017年，原国家卫生计生委等部门印发了《“十三五”健康老龄化规划》，2019年，国家卫健委等部门印发了《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》，构建包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的综合连续、覆盖城乡的老龄健康服务体系。关于老年人照护政策，一直在探索和发展中。2014年，原国家卫计委办公厅发布《关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》。2016年，人力资源和社会

保障部办公厅发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》。2014年，原国家卫计委办公厅发布《关于印发老年健康核心信息的通知》。2016年，原国家卫计委发布的《老年人健康管理技术规范》正式实施，老年人健康管理已经成为老龄健康领域的重要抓手，推动了医养结合的发展。国务院于2013年发布的《关于加快发展养老服务业的若干意见》明确提出，要积极推进医疗卫生与养老服务相结合。2015年，国务院办公厅转发原卫计委、民政部等部门《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》，明确提出要推动建立覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。

（四）老年文化教育领域

通过一系列创建活动和模范榜样宣传引导，有力宣传了孝亲敬老文化。2010年，全国老龄办印发《关于开展“敬老月”活动的通知》。这是我国第一次在全国范围内开展以为老服务为主题的社会性、群众性精神文明创建活动。2011年，全国老龄工作委员会印发了《关于开展“敬老文明号”创建活动的通知》，在全国范围内评选并表彰在经营、管理和服务等工作岗位上积极开展优质为老服务工作的先进集体。老年教育有助于满足老年人的精神文化生活需求，也有助于提升老年人的生命生活质量。1996年通过的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定，“老年人有继续受教育的权利，各级人民政府对老年教育应当加强领导，统一规划”，以立法的形式将接受文化教育确定为老年人的权利。2001年，中组部、原文化部等部门联合出台了《关于做好老年教育工作的通知》，要求巩固老年教育事业成果，制定老

年教育事业发展规划和目标，科学指导并规划老年教育事业的发展。2012年，全国老龄办、中宣部、教育部等部门联合出台了《关于进一步加强老年文化建设的意见》。2016年，国务院办公厅印发的《老年教育发展规划（2016—2020年）》明确要求，到2020年，“以各种形式经常性参与教育活动的老年人占老年人口总数的比例达到20%以上”。2019年，国务院办公厅发布《关于推进养老服务发展的意见》，对于大力发展老年教育提出了具体要求和指导意见。截至2020年7月，中国老年大学协会管理全国各类老年教育机构近8万所，老年大学（学校）近6万所，在校学员近800万人，包括接受远程教育在内的老年学员约有1500余万人。多部门推动、多形式办学的老年教育格局初步形成。

（五）老年权益保障领域

我国在1996年就颁布了《中华人民共和国老年人权益保障法》，并先后进行了四次修订，最新修订版本于2018年12月29日正式施行。在促进老年人参与社会发展、保障老年人参与权益方面也不断取得新成果。2003年，全国老龄办、司法部、公安部出台了《关于加强维护老年人合法权益工作的意见》，要求各地政府及时为老年人提供法律服务和司法保护，切实保障老年人的合法权益。2015年，司法部、全国老龄办出台《关于深入开展老年人法律服务和法律援助工作的通知》，对深入开展老年人法律服务和法律援助工作做出全面部署，着力解决医疗、保险、救助、赡养、婚姻、财产继承和监护等老年人最关心、最直接、最现实的法律问题。2013年，全国老龄办等部门出台

《关于进一步加强老年人优待工作的意见》，明确县级以上地方人民政府全面建立健全老年人优待政策的目标和任务。2017年，国务院办公厅印发《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》，确定了20条提升老年人获得感和幸福感的照顾服务重点任务。2003年，全国老龄委印发了《组织开展老年知识分子援助西部大开发行动试点方案》。该行动简称“银龄行动”，为老年知识分子提供了服务社会和展现个人价值的平台，是当下我国积极应对人口老龄化的重要实践项目。2018年7月4日，为进一步加强农村教师队伍建设，充分利用退休教师的优势资源，教育部、财政部联合印发《银龄讲学计划实施方案》，面向社会公开招募优秀退休校长、教研员、特级教师、高级教师等到农村义务教育学校讲学，发挥优秀退休教师的引领示范作用，促进城乡义务教育均衡发展。

（六）老龄产业领域

政府与市场并重、事业与产业共同发展、老龄服务体系多元化发展的老龄社会建设理念逐步形成。党的十八大明确提出，要“积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业”。党的十九大报告提出，要“加快老龄事业和产业发展”。党的十八大和十八届三中、四中、五中全会，以及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》对此都提出了明确要求。党的十九大报告强调，加快老龄事业和产业发展，进一步提升了老龄产业的战略定位和战略高度，老龄事业与产业融合发展已呈大势所趋。2019年5月29日，国务院常务会议部署进一步促进社区养老和家政服务业发展的措施，决定对

养老、托幼、家政等社区家庭服务业加大税费优惠政策支持力度，对旅游、文化、体育、健康、养老、教育培训等六大幸福产业的支持力度不断加大，相关政策文件相继出台。2013年，民政部印发《关于开展公办养老机构改革试点工作的通知》，开始探索激活机构活力的有效政策措施。2014年，财政部等部门印发《关于做好政府购买养老服务工作的通知》，明确了坚持政府引导、培育市场主体的基本原则。同年，原国土资源部出台《养老服务设施用地指导意见》，为破解养老服务设施用地的开发利用管理难题指明了方向。2016年，国务院办公厅发布《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》，针对供给结构不尽合理、市场潜力未充分释放、服务质量有待提高等问题给出具体解决方案。同年，中国人民银行等五部门发布《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》。2019年，民政部印发《关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》，《意见》是从强调供给向注重需求转折的标志性文件。

（七）老年宜居环境领域

老年宜居环境建设是我国在应对人口老龄化实践中探索形成的新理念，其宗旨在于营造适合老年群体的整体社会环境。2012年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》设置“宜居环境”专章，将老年宜居环境建设上升到法律高度，进一步推动了老年宜居环境建设的政策创制与实践创新。从政策发展来看，2016年，全国老龄办、国家发改委等部门联合发布《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》，为老年宜居环境建设指明了方向，对老年人的居住环境和出行环境、

健康支持环境、生活服务环境、敬老社会文化环境等提出了明确要求。国务院于2013年发布的《关于加快发展养老服务业的若干意见》、于2017年发布的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》等文件，都将老龄宜居环境建设列为重要内容。2020年7月，国务院办公厅印发《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，提出重点改造完善小区配套设施和市政基础设施，提升社区养老、托育、医疗等方面的公共服务水平，推动建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。同年7月，民政部、国家发展改革委等九部委印发《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》，提出“十四五”期间继续实施特殊困难老年人家庭适老化改造，有条件的地方可将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的高龄、失能、残疾老年人家庭等。2020年11月，国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》，针对老年人在信息时代运用智能设备时遇到的困难和问题，结合实际给出不同解决方案。各相关部门在该文件印发后及时研究不同领域老年人在运用智能技术时面临的实际困难，出台配套文件，推进政策的具体落实，切实提升了智能技术领域的适老化水平。

（八）老年科技领域

通过科技创新，突破老年用品和服务发展的技术瓶颈，建立以企业为主体、产学研用紧密结合、市场化、多元化科技开发和促进成果转化有效模式。2015年，国务院印发的《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》提出，依托现有互联网资源和社会力量，以社区为

基础，搭建养老信息服务网络平台，提供护理看护、健康管理、康复照料等居家养老服务，鼓励养老服务机构应用基于移动互联网的便携式体检、紧急呼叫监控等设备，提高养老服务水平，促进智慧健康养老产业发展。2017年，工信部、民政部、原国家卫生计生委等三部门联合印发的《智慧健康养老产业发展行动计划（2017—2020年）》明确提出到2020年基本形成覆盖全生命周期的智慧健康养老产业体系、打造一批智慧健康养老服务品牌、基本普及健康管理和居家养老等智慧健康养老服务、大力提升智慧健康养老服务质量效率、不断完善智慧健康养老产业发展环境等发展目标。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》提出的五大工作任务分别围绕钱、人、物、科技、环境展开，其中科技方面的任务被列为第四大任务。《规划》指出：“把技术创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑，依靠科技创新化解人口老龄化给经济社会发展带来的挑战。”同年，国务院办公厅印发《关于推进养老服务发展的意见》，明确提出“实施‘互联网+养老’行动”，要求“持续推动智慧健康养老产业发展，拓展信息技术在养老领域的应用，制定智慧健康养老产品及服务推广目录，开展智慧健康养老应用试点示范”。

三、中国老龄政策发展的启示

自我国进入老龄社会以来，我国老龄政策的发展取得了显著成效，但随着老龄化程度的进一步加深，发展不平衡不充分的问题更加突出，面对的问题更加复杂。同时，全面建成小康社会以及治理体系和治理能力现代化的新时代背景，对老龄政策优化提出了更高要求。当前的

老龄政策还存在一系列不足和问题，主要体现在全面统筹的水平有待进一步提高，缺少全社会共同行动的共识，适老产品和服务的供给数量不足与质量不高并存，各领域和各社会主体之间协同不足，政策的科学化、精细化程度有待加强。“十四五”期间，应充分借鉴以往发展经验，同时充分考虑发展中的新变化和新挑战，在老龄政策发展过程中结合我国经济社会发展趋势以及治理体系和治理能力现代化的发展方向，充分考虑老龄政策发展需要应对的新变化，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，加快营造与之相适应的政策环境。

（一）更加注重发挥党的全面领导和社会主义制度优势

2000年以来，我国老龄政策法规的快速发展，充分体现了党的全面领导和社会主义制度的优越性；在未来的发展过程中，需要继续发挥这一优势，进一步整合协同共识，把积极应对人口老龄化融入所有政策，整个公共政策体系都要有积极应对人口老龄化的视角。应对人口老龄化是治理体系和治理能力现代化的重要内容，从更高维度和更广阔的视角明确了涉老领域的发展总基调，细化了解决老龄问题的基本路线。要推动积极应对人口老龄化政策、资源、力量等各类要素的高效整合与协同，形成积极应对的合力。要建立党委领导下的高层次、高规格组织领导体系以及专门的办事机构，着力加强对老龄法规、政策、规划的统筹协调，着力增强政策制度的针对性、协调性、系统性，强化老龄工作的统筹协调、综合决策、重大项目统筹、督查督办、组织实施等。做好人口老龄化国情教育，领导干部要首先积极树立及时、科学、综合应对的新理念，引导全社会积极看待老龄社会和老年人。

要着力健全基层老龄工作体制机制,加强对基层老龄工作资源、组织、力量的有效整合,推动社会治理重心向基层下移,实现习近平总书记提出的“保证城乡社区老龄工作有人抓、老年人事情有人管、老年人困难有人帮”的目标。

（二）更加注重积极应对的整体氛围营造

我国进入人口老龄化社会以来,经历了从认识老龄问题、宣传老龄问题、解决老龄问题,到应对人口老龄化、积极应对人口老龄化的认识和实践发展过程,每一次认识的进步又推动实践的前进。党的十六届五中全会提出“认真研究制定应对人口老龄化的政策措施”,《中华人民共和国国家经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》第一次提出“积极应对人口老龄化”并设立专节,党的十九届五中全会把实施积极应对人口老龄化上升为国家战略。实施积极应对人口老龄化国家战略,关键在“积极”,要义也在“积极”。“积极”蕴含着积极向上、积极主动、全力以赴、开拓创新、锐意改革等精神内涵。积极应对人口老龄化,就要有更加积极的态度、政策、行动。人口老龄化带给我们的既有挑战,也有发展机遇,要坚持积极应对人口老龄化与促进经济社会发展相结合,坚持满足老年人需求和解决人口老龄化问题相结合,努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇。既要看到我国应对老龄化形势的严峻性、复杂性,又要看到我国社会制度、文化传统和组织体系的优势;既要做好老年保障工作,让老年人共享经济社会发展成果,又要充分发挥老年人的社会参与作用;既要强调老年群体的特殊性,做好老年优待维权工作,又要让全社会积极接纳和帮

助老年人，尊重、关爱老年人，形成代际和顺、社会和谐的良好氛围。重视开发老年人力资源。我国目前是以低龄老年人为主的人口老龄化，老年人社会参与潜力巨大。应促进老年人社会参与，破解老年人在就业、创业等方面的一系列制度障碍，大力发展老年社会组织，为老年人社会参与提供平台，鼓励老年人为经济社会发展作贡献。加强老年友好环境建设，要把建设老年宜居环境的理念融入公共政策、建筑规划、设计制造、生活服务等各个环节，并将其纳入社会治理体系，整体规划，全面推进。老年宜居环境不是“高配”，而是“标配”，不是对老年人的特殊优待，而是对全社会的标准化配备。要营造敬老爱老的包容性社会环境，破除老年信息鸿沟，让老年人共享经济社会发展成果。

（三）更加注重需求导向下的服务供给高质量发展

在党委领导和政府主导下，政策制定始终坚持以人民为中心，站在人民立场，考虑老年人的实际需求和社会发展的需要，围绕人民这一中心解决问题。第七次人口普查数据显示，截至2020年11月1日零时，我国60岁及以上人口为26402万人，占总人口的18.70%。数量如此庞大的老年人口的需求是多样化、多层次的，遇到的实际困难和问题也是不同的，这对政策制定提出了更高要求。“十四五”期间，随着我国老年人口结构的变化，老年人生活也将由生活必需型向享受型、发展型和参与型转变，供给更加细分，也更加专业化、职业化。政策制定需要“读懂老年人”，要求我们不仅要关注老年人的全面发展，切实帮助老年人实现再社会化与自我实现，更要健全全生命周期

体系。同时，养老服务要与乡村振兴战略、脱贫攻坚战略、终身教育战略融合发展。要牢固树立人的全面发展和终身发展理念，将个体层面的衰老问题和群体层面的老年人问题都视为一个动态发展的过程，推行健康老龄化，将政策干预的关口前移，从做好全生命周期养老准备的视角，积极适应健康转型，既重视年轻人的健康准备，又重视老年人的健康干预、常见病慢病防治和发展老年人体育健身事业，把积极应对人口老龄化的关口前移到年轻人和低龄老年人身上，确保从根本上降低积极应对人口老龄化的成本。加快构建老龄健康体系。一方面，要通过权威、科学、系统的健康教育，尽快提升老年群体的健康素养。老年健康有很多误区，比如把正常衰老和衰弱当成疾病，过度养生保健，过度照护，缺乏康复理念等等。另一方面，要加快老龄健康体系建设，建立完善包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等覆盖城乡、综合连续的老年健康服务体系，推进医养、康养相结合。提升基本养老服务供给质量，完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。发展养老服务体系，一方面要制定支持家庭养老的社会政策，其内容包括提供带薪照料假、家庭护理技能培训、家庭养老床位等，从而巩固家庭养老的基础性地位；另一方面要重点发展社区居家养老服务，特别是发展专业性的上门康复护理服务。机构养老虽然比重不大，处于补充地位，但对于失能失智老年人是不可替代的。未来要大力扶持发展具有康复护理功能的社区嵌入式养老机构，使失能失智老年人在社区就近就便得到及时、专业的照护。满足老年人更高层次、更高水平需

求，是服务供给高质量发展的客观要求，是养老服务业和健康服务业发展的必然趋势，也是相关产业领域发展的必由之路。

（四）更加注重各领域融合和各主体协同

人口老龄化是经济社会发展的成果，老龄问题也是发展问题，涉及发展的各个领域和每一个社会主体。积极应对人口老龄化是一项战略性、全局性、综合性的宏大系统工程，要按照习近平总书记的要求，“完善党委统一领导、政府依法行政、部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制，形成老龄工作大格局”，充分调动政府、市场、社会、家庭和包括老年人在内的各方面力量的积极性，形成积极应对、全民行动的新态势。老龄领域政策涉及社会发展的各个领域，与民生领域具有广泛关联，在应对过程中，需要与各民生事业统筹考虑，与各幸福产业协同发展，做到优势互补，资源共享。要更加充分发挥有为政府作用，既要尽力而为，又要量力而行。在顶层设计和政策制度建设上，要着眼于长远和可持续发展，吸取西方高福利国家的经验教训，防止出现养老保障和基本养老服务不可持续的问题。政府要在制定政策规划、保基本、兜底线、提供基本养老服务等方面发挥更大作用，以减轻全社会对人口老龄化的焦虑，着力增强老年人的获得感、幸福感和安全感。“事业是基础，产业是希望”。要大力发展老龄产业和银发经济。新时代老龄产业和银发经济的发展空间巨大。广泛动员社会力量，抓住人口老龄化带来的机遇，实现人口老龄化条件下的经济可持续发展。把人口老龄化作为经济社会发展的基础性决策因素，适时适度调整相关经济政策，推进经济结构的战

略性调整，促进经济发展方式转变与人口老龄化新形势、新要求相适应。积极实施就业促进政策，提高老年人的劳动参与率，最大限度减少消费性人口，增加生产性人口，降低社会抚养比，减少经济运行成本。依靠科技进步和体制创新促进经济增长，提高劳动力素质，提升全要素生产率。改革收入分配制度，藏富于民，提高老年人的消费能力。大力发展老龄产业，使之成为国民经济的支柱性产业之一。坚持以服务实体经济为发展导向，规范金融性养老资产的资本运作，促进实体经济与资本经济协调发展，防范发生系统性经济风险。要按照党的十九届五中全会要求，重视发挥家庭养老的基础性作用，制定支持家庭养老的社会政策。家庭是养老的第一居所，居家养老是第一选择，这是积极应对人口老龄化中国智慧、中国方案、中国优势的重要内容。

（五）更加注重现代化治理的科学、精准、高效

人口老龄化既是一个老问题，也是一个新课题。从 1864 年法国率先进入人口老龄化社会到现在已经过去 150 多年，目前全世界约有 97 个国家和地区进入人口老龄化行列。我国从 2000 年进入老龄化社会，距今也已 21 年。相对于我国人口老龄化严峻、复杂的形势，社会大众的人口老龄化国情意识仍比较薄弱。在研究层面，无论是研究的广度还是深度，也无论是理论创新还是政策转化，都尚难以为积极应对人口老龄化国家战略的落地实施提供坚实支撑和科学依据。对人口老龄化的本质特征、基本规律、深远影响、应对策略等进行系统研究，厘清积极应对人口老龄化的全局性、战略性问题，重在体现其理论创新价值和学术思想内涵，重在回应老龄工作需求，破解老龄工作

实践难题。要加强老龄事业和产业统计指标体系研究，及时收集、整理、共享和开发老龄大数据，构建能客观、准确、动态反映老年人生活状况，特别是老年人需求状况的老龄大数据平台，为实施积极应对人口老龄化国家战略提供科学支撑。这些年从中央到地方密集出台了一系列应对人口老龄化政策措施，但仍不同程度地存在落地难、实施难的问题。之所以如此，其根本原因在于，政策措施不够科学、聚焦、精准。政策制定和实施需要强化精准聚焦理念，树立问题导向、目标导向、结果导向，推动各项政策措施由“漫灌”到“滴灌”，提高政策效率。治理现代化水平的不断提高以及数字化、信息化工具的广泛应用，有利于新出台的老龄政策能够更好适应地区差异、城乡差异，面对不同群体和不同个体的需求，探索发展差异化政策，更好满足老年人多样化、多层次的政策需求，提升老龄政策制定和实施的精准化水平，提高政策效率，更好惠及广大人民群众。

杨燕绥 等：我国养老服务新节点的亮点、痛点 及发展要素



杨燕绥：中国养老金融 50 人论坛核心成员、清华大学公共管理学院教授

银色经济是百岁人生的大概念，是按照国民不断增长的、拥有健康财富的需求，通过制度创新克服生产、分配、流通和消费中的约束条件，实现供需平衡、代际和谐与共同富裕的社会活动的总称。银发经济是小概念，主要指事业行业产业适老化发展，解决“63 婴儿潮”和“一孩家庭”一代人的养老服务刚需问题。

本文摘自《行政管理改革》2022 年第 3 期，作者为杨燕绥、张强。张强系清华大学医院管理研究院博士后。

党和政府始终重视人民的养老服务需求，与时俱进地做出了相应的制度安排。1951年，建立了职工退休金制度，此后，针对贫困老人建立了兜底性服务的敬老院制度。2013年，国务院发布了《关于加快发展养老服务业的若干意见》（简称“国务院35号文”）提出“到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系”的发展目标。2013—2020年间，居家养老深入人心、社区养老服务全面布局、机构养老走向专业化。2020年统计数据显示，我国共有养老机构3.8万个，养老服务床位823.8万张。2021年11月18日，中共中央、国务院颁布《关于加强新时代老龄工作的意见》（以下简称《意见》），将老龄事业发展纳入统筹推进“五位一体”总体布局，融入“积极老龄观、健康老龄化”理念；提出养老服务的兜底型、普惠型和多样化三类产品。2021年12月，国务院发布的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（简称“规划”）承诺：“基本建立积极应对人口老龄化国家战略的制度框架，加快健全老龄事业和产业有效协同、高质量发展，居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系和健康支撑体系。”

一、坚持亮点：健康老龄化、打造三类产品

（一）积极老龄观和健康老龄化

习近平总书记多次在公开场合强调“健康是1，其余都是0；没有健康，后面再多的0也没有意义”。2019年，国家卫健委公布数据显示，我国人均健康预期寿命仅为68.7岁，同期人均预期寿命为77.0岁，我国老年人平均预期生命末期有8.3年带病生活，甚至部分失能、

完全失能。《意见》提出要完善老年人健康支撑体系。具体措施如下

(见图 1): 一是提高老年人健康服务和管理水平, 包括老年医学学科建设、城区县域医联体(紧密型医共体)建设, 提高急救和慢性病管理能力; 二是加强失能失智照护服务体系建设, 满足当前刚性需求; 三是整合医护资源, 全专融合的基本保健服务进入社区, 支持居家养老, 实现医养结合。

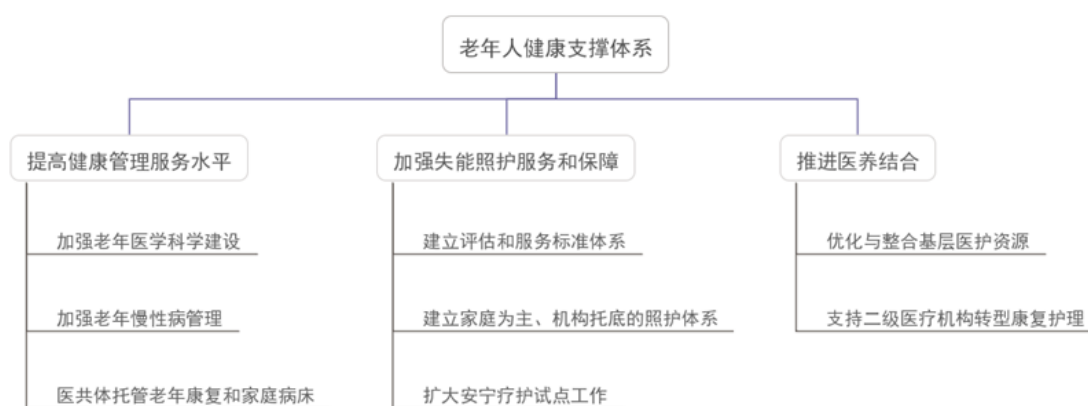


图 1 老年人健康支撑体系政策架构

(二) 养老服务的三类产品

20 世纪 80 年代, 发达国家人均 GDP 普遍在 2 万美元以上, 人口老龄化普遍进入中度发展阶段, 生育率持续下降, 卫生总支出持续增加, 公共服务需求逐渐大于政府的供给能力。1954 年、1955 年, 萨缪尔森在《公共支出的纯理论》和《公共支出纯理论的图解》中, 将社会产品分为私人产品和公共产品。1965 年, 布坎南在《俱乐部的经济理论》一文中提出, 现实社会中存在大量介于公共产品和私人产品之间的产品, 他称其为俱乐部产品, 那些没有缴费的非俱乐部成员被排除在外。根据《意见》的要求, 我国在“十四五”期间将完善三

类产品的养老服务体系，为贫困老年人（基于经济状况评估）和荣誉国民（做出突出贡献）提供兜底型养老服务，为人民群众提供普惠型养老服务，为提供个性化养老服务创造发展空间，建设一个“政府主导、社会合作和市场功能”多元融合的养老服务体系（见图2）。

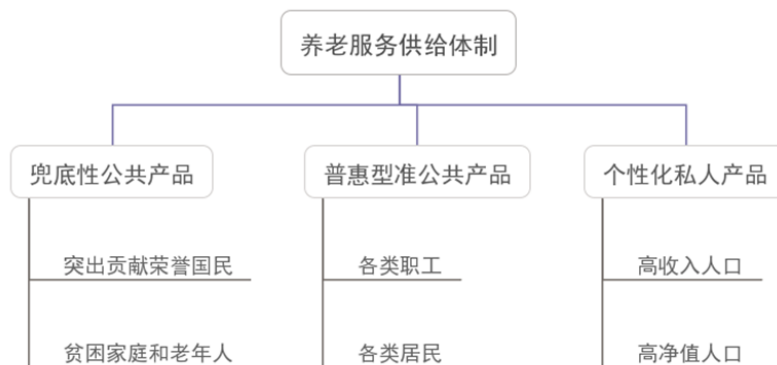


图2 养老服务三类产品及其供给体制

二、去除痛点：建立个人、社会和政府三维责任机制

《意见》提出“在党委领导下，充分发挥政府在推进老龄事业发展中的主导作用，社会参与，全民行动，提供基本公益性产品和服务。充分发挥市场机制作用，提供多元化产品和服务。注重发挥家庭养老、个人自我养老的作用，形成多元主体责任共担、老龄化风险梯次应对、老龄事业人人参与的新局面”，建立个人、社会和政府三维责任机制。

（一）树立个人长寿责任理念

健康长寿是愿望，也是责任。政府责任是提供发展平台，鼓励人们去适应社会新常态，减少人们在适应过程的不利影响，让他们没有后顾之忧。个人责任包括健康管理、积极就业和财务规划。一要做个人健康守门人。树立理念、学习健康知识和掌握健康管理方法，以拥有健康道德、健康肌体和健康心理为荣，提倡终生自立和丰富老年生

活，不以“养老”自居。医疗、康复、照护都是扶助型服务，不是替代型服务。二要做有产老人。学会管理养老金计划，维护自己的养老资源，如国企老职工的福利房是薪酬的一部分，可以用于老年居住和置换照护服务，不应当轻易转移产权。农村居民的宅基地要优先满足老年人的需要和维护老年人的权益。由此维护老年人的自信自尊，活出老年人的“范儿”，这是建设老年友好型社会的基础。

（二）普惠型服务需要社会企业参与

普惠型服务是大众买得起的服务，需要社会企业参与。国有企业属于营利范畴，民营非营利企业因缺少稳定的资金来源，常常在开业后陷入尴尬，而社会企业资源来自社会，服务于社会。因没有税负和股东，社会企业可以低成本运行，提供质优价廉的社会服务。党中央已经提出共同富裕、第三次分配和社会财富等发展理念，实现这些理念需要夯实理论基础，制定相关法律、政策和具体实施措施。

在发达国家已经实施的社会服务发展基金，也称“圈基金”，是有别于慈善捐助的第三次分配的主要措施之一。捐助者同时也是社会企业管理者，形成投资和管理社会服务企业的“圈”。圈基金具有如下特征：一是捐助资金定向投资社会服务；二是依法建立社会企业专用基金和理事会，捐助者均为具体社会企业的理事并参与管理，由此形成支持社会服务的“社会财富圈”。圈基金不同于慈善捐助，是第三次分配的主流，是实现共同富裕和积累社会财富的重要渠道。目前我国尚无发展社会企业和“圈基金”的理论、法律、制度安排。建立圈基金，一是要纳税人确认个人所得税的最高税点，依法承诺将该税

点以上的收入按照协议划入圈基金，支持特定的社会服务项目；二是国家进行税式改革，允许纳税人将法定税点以上的收入划入圈基金，用于发展社会服务事业。由此调动社会资源和管理能力，大力发展社会服务，满足国民优生优育、基本保健、养老服务的需求。圈基金和社会企业是民非企业的出路，恰好赶上中国第三次分配浪潮，但距离具体实施还有一段路要走。

（三）老龄事业产业要协同发展

事业即政府、产业即企业的认识是个误区。老龄事业发展规划应当在政府主导下，对养老服务整体布局、基础设施建设、公共服务平台、三类产品生产机制做出全面规划，再由行业协会和产业协会主持制定具体的适老化发展规划和行动计划。以居家养老为例，先有商业机构选择在城郊建设养老社区，后有更多商业机构选择在城中心三级医院附近建设养老社区，意在解决高龄老人 15 分钟急救刚需问题。居家养老“最后一公里”的问题，需要在地方政府统筹规划下建设呼叫与急救接诊的网络，并非是一个医疗机构或者一个养老机构可以解决的问题。以美国太阳城为例，是由多家专业机构嵌入形成的养老社区，每个居民需要向不同的机构支付相关费用。

医养结合重在优质高效医护体系建设，以人为本的整合服务，不能混淆医疗机构和养老机构的界限。养老机构收取的床位费需要覆盖地租、房租、各类服务和生活成本，无法覆盖医药和医务人员的薪酬。如果要求养老机构提供医护服务，则导致养老机构成本上升，护理人员收入下降，遏制养老服务业发展。

三、产业发展三要素：“家”文化、“刚需”产业链和有效需求定价

机构品牌、产业链和定价机制是困扰行业产业适老化发展的三大瓶颈。

（一）养老服务品牌的“家”文化

服务业进入高质量发展阶段后品牌决定胜负。养老模式变迁不离“家”的味道。伴随家庭养老服务功能的弱化，嵌入社会服务的居家养老成为主流。发达国家经历了三个阶段：一是在人口老龄化社会的初期，政府大量举办养老机构，进入人口老龄化的中期后，这些国家发现政府负担越来越重，家庭亲情和责任越来越淡，与健康长寿时代的代际和谐文化背道而驰；二是让老人回家（aging place），以德国为例，政府发动了 50+行动计划，鼓励 50 岁以上雇员辞职回家照顾老人，政府给予相当于工资 30% 的补贴，每增加一人再加 10%，10 人为止，小型护理院的政策扶持和产业规则及院长人才由此产生，成为行业产业适老化发展的主要路径，此后互联网和智慧养老应运而生，引导养老服务走出个体模式，形成行业分工、产业布局和企业定位；三是高龄老人失能失智照护成为刚性需求，居家照护和专业机构照护按照 7:3 比例发展起来，借鉴西方国家的经验和教训，中国避开了政府大量举办养老机构的弯路，直接选择“居家养老为主、社区服务补充、机构照护托底”的发展路径，是非常理性的。

综上所述，从家庭养老到居家养老、社区服务、养老社区、机构照护（含临终安宁服务），都是围绕“家”字展开的。一位 80 多岁老

年人在选择养老机构时说：“两张床像病房、有厕所没厨房，找不到家的感觉。”政府实施老旧社区改造工程意在加固“原住家”的功能。商业机构打造新型养老社区，开始关注人均 30 平方米、生活设施俱全的小型公寓的价值。在失能照护机构的床边和轮椅上、在失智老人的乐园里，也要打造家庭生活和亲属陪伴的氛围。在临终关怀医院里，更要有亲人团聚送行的家庭味道。悟出家的味道和培育家的文化是养老服务的精髓，是养老服务品牌的内涵。养老服务机构培训、管理、绩效评估和品质排名均应当融入“家”文化的考核。

（二）养老服务产业链从高龄照护“刚需”做起

产业链是各个产业部门之间基于一定的技术经济关联，依据特定的逻辑关系和时空布局关系形成的链条式关联关系和形态。养老服务的经济关联点不是餐饮和打扫卫生，重在帮助老年人适应互联网生活方式（如学会使用手机、网购和紧急呼叫系统）和高龄失能失智照护两个刚性需求。以失能失智照护为例，其发展经历三个阶段：在第一个阶段里主要由家庭照护；在第二个阶段里，伴随慢性病管理，一些失能失智症状被纳入临床治疗范畴，由此导致了住院日延长和医疗费用增加；在第三个阶段里，将长期照护纳入广义医护范畴，从狭义医护范畴中挪出，不再由医疗保险基金支付，对 70 岁以上人口按照年龄组测算照护需求，再按照 70%家庭照护床位、30%机构照护床位配置资源，另立评价标准、照护规范，建立长期照护保险制度。伴随长期照护服务事业和产业的发展，其产值占 GDP 的比例从 0.5%到 1.5%（见表 1）。

表 1 高龄失能失智长期照护需求与产值的变化

发展阶段	国民平均预期寿命	长期照护产值
初级人口老龄化社会	70-75岁	占GDP的0.5%
中度人口老龄化社会	75-80岁	占GDP的1.0%
高度人口老龄化社会	80岁以上	占GDP的1.5%

（三）有效需求的 5-4-3 定价模型

有效需求不足是发展养老服务的阻力，需要坚持买方定价原则，精准嵌入政府补贴。有效需求定价模型由五类人群、四类项目、三类定价机制构成。以高龄老人失能失智照护为例，基于养老金、房产和其他金融资产估值将有效需求消费者的支付能力分为如下五个档次，即贫困、低收入、中收入、高收入、高净值。精准测算地租（土地和环境）、房租（房产和设施）、服务（医护人员和服务人员）、生活（个人日常开支）四类项目的成本。预期实现我国“十四五”养老服务体系规划的目标，建立适合兜底型服务、普惠型服务、个性化服务三类服务的定价机制至关重要。

第一类是贫困人口，三无老年人。按照我国现行政策主要指没有劳动能力、子女和经济来源的人，需要为其提供兜底型服务，根据成本定价并由政府买单。第二类是低收入人群，如单职工，可以用养老金（2020年，我国基本养老金约为3200元/月）支付生活费用和部分服务费用，需要政府补贴地租和房租，社会医疗保险和长期护理保险分担服务费用。第三类是中等收入人群，如双职工，可以用两份养老金和房产支付生活费用、部分服务费用和房租，需要政府补贴地租，社会保险和商业保险分担服务费用。第四类是高收入人群，如教授、医生和高级公务员，可以用养老金、房产和金融资产支付生活费

用、服务费用、地租和房租,通过社会保险和商业保险分担服务费用,服务机构微利经营,他们基本不需要政府补贴。此外,如果获得子女资助,养老服务支付能力上升,则政府补贴责任下降。第五类是高净值人口,拥有100万美元以上净值资产,他们需要个性化服务和市场定价机制。本文讨论的是覆盖大多数人的普惠型服务,即第二、第三、第四类人群的定价机制。由于成本较高,对于贫困家庭和中低工薪家庭来说,长期照护具有奢侈品特征,需要通过投入公共资源和社会互济的医疗保险和长期护理保险,基于各类消费者的支付能力进行定价,让所有需要照护的人均可以获得基本照护服务,有尊严地度过晚年。总之,基于成本测算和有效需求消费者分类,制定公共产品、准公共产品和私人产品的定价机制和收费标准(见表2)。

表2 城市养老服务 5-4-3 供给模式 单位:元/月

	人群	运营模式	土地+环境= 地租	房产+硬件 =房租	服务+软件 =服务费	前3项+生活 费用=收费标准
1	三无老人 约5%	政府购买	政府投入	政府投入	政府购买 社保+救助	政府补贴 300-800
2	低收入老人 约20%	民办非营利	政府投入	政府投入	个人支付 社会保险	个人支付 1000-2000
3	中收入老人 约50%	民办非营利	政府投入	个人支付	个人支付 社保+商保	个人支付 2000-5000
4	高收入老人 约20%	商业微利	个人支付	个人支付	个人支付 社保+商保	个人支付 5000-10000
5	高净值老人 约5%	商业营利	个人支付	个人支付	个人支付 社保+商保	个人支付 10000-25000

注:第7列中的收费标准为作者基于2020年的调研数据提出的模拟价格。

综上所述,各类养老机构都要科学定位。应对以什么类型的企业、向什么类型的人群、提供什么类型的服务,知道如何与政府对话,找到合法营利和盈余的模式,理性进入养老服务市场。

党俊武：六大增长点谋划老龄产业新未来



党俊武：中国养老金融 50 人论坛核心成员、中国老龄科学研究中心
副主任

“十四五”期间，我国将迈入中度老龄化阶段。这意味着我们要适应老龄社会需求，大力发展老龄产业。

中共中央、国务院 2021 年 11 月下发的《关于加强新时代老龄工作的意见》提出积极培育银发经济，编制相关专项规划，完善支持政策体系，统筹推进老龄产业发展。鼓励各地利用资源禀赋优势，发展具有比较优势的特色老龄产业。统筹利用现有资金渠道支持老龄产业发展。

当前，我国正迈向高质量发展阶段。老龄文化产业、老龄健康产业、老龄宜居产业、老龄制造产业、老龄服务产业、老龄金融产业这

六大产业，不仅是老龄产业的新增长点，也将成为高质量发展的动力源泉，形成经济发展的新引擎。

面向 2035 年、2050 年这“两个十五年”，老龄产业的发展潜力巨大。伴随人口老龄化发展和中等收入家庭大幅增长，从老年人的消费潜力和中年人的老年期金融准备两个指标推算，预计 2050 年我国老龄产业将占到届时 GDP 总量的 1/3，老龄产业将迎来快速发展。

一、全方位开发老龄产业

老龄产业是指老龄社会条件下所有经济活动的总称，主要包括三个层次，银发经济是老龄产业的一个组成部分。

第一个层次是“小老龄经济”或者“小老龄产业”，这是面向老年期的产品服务体系。目前，热门的养老服务业、健康养老产业或者康养产业以及医养结合产业、老年旅游产业、老年文化产业、智慧养老产业等都属于这一层次，这也是银发经济的核心。

第二个层次是“中老龄经济”或者“中老龄产业”，这是着眼于满足向老而生的个体全生命周期需求的产品服务体系。“中老龄经济”主要包含两个方面：一是老年期前为老年期所做的准备经济及相关产业，二是老年期后的经济产业。实际上，这只是微观和中观意义上老龄产业的核心内涵。

第三个层次是“大老龄经济”或者“大老龄产业”，这是适应老龄社会的新的经济产业体系。一方面，老龄产业的关键在于社会成员在年轻时期的“准备经济”，强调前老年期的创造、积累和准备，正是老龄产业作为新经济的核心内涵之一。另一方面，从规模和范围经

济来看，老龄产业相比于老年经济、银发经济、健康养老经济等概念，进一步扩大了对象规模和市场经营范围等。

推动老龄产业的发展，除了把握其内涵，还要关注老龄产业与新技术的结合。作为未来经济的战略选择，发展老龄产业需要关切科技化、智能化与老龄化相互交叉产生的海量需求，但同时要注意科技化和智能化只是工具载体，经济发展的底层逻辑仍是“内容为王”。

一方面，把科技和智能逻辑与老龄化的社会逻辑相结合，供给侧要主动回应中老年人群特别是“新新一代”中老年人群的日常生活、健康、抗衰老、养生、文化、医疗、康复护理等细分海量需求，打造低成本、高科技、高智能含量的产品和服务体系。

另一方面，着眼长远，结合乡村振兴战略、健康中国建设和新基建等重大部署，通过科技化和智能化强大工具点燃老龄产业的巨大发展需求，为长寿时代条件下宏观经济的持续繁荣奠定雄厚底盘。

总体而言，从“十四五”时期来看，大力发展银发经济是重点。而从“两个十五年”长期来看，在银发经济基础上全方位开发老龄产业将是趋势。

二、六大新增长点

老龄文化产业、老龄健康产业、老龄宜居产业、老龄制造产业、老龄服务产业、老龄金融产业，将成为发展老龄产业的新增长点。

一是老龄文化产业。老龄文化产业是老龄产业的顶层，既有文化引领，又有对人的终极关怀。它是为人的全生命周期“向老而生”的生活生命，提供精神引领的产品和服务的产业总和。涵盖面向中老年

的就业培训、老龄产业分行业人才和客户教育培训、老年教育、出版、设计管理、传媒、文化创意、艺术、旅游休闲等产业以及相应综合体文化服务产业。老龄文化产品和服务既有独立存在形态和业态，也有以其他产品和服务为载体的混合形态和业态，其消费对象不只是老年人，还有规模庞大的“新新一代”中老年人群体，产业发展潜力巨大。

二是老龄健康产业。老龄健康产业是一个庞大的产业体系，涵盖终生健康教育、健康管理、体育产业、中西医服务、非药物健康服务等，重中之重是体育、养生、抗衰老、预防疾病和失能发生、慢病治疗和康复的产品服务体系。这是为全生命周期生活提供健康支持的产业体系，也是实现低成本应对老龄社会的基础性产业战略。老龄健康产业是老龄产业的底层、基础和前提，发展方向是提高健康产出，未来的发展潜力无限。

三是老龄宜居产业。老龄宜居产业是适应老龄社会、按照年龄友好型建设理念的相关行业的总称，其中包括满足老年人特殊需要的建设和改造行业，但重点是面向各年龄群体通用建设和改造的需要。这是适应老龄社会而建设改造社会硬件体系的产业，包括道路、小区、公共场所等，但核心是老龄房地产业，即人们日常起居生活的硬件体系建设和改造以及房地产交易行业，具体涵盖适老化建筑设计管理、建筑材料、建筑工程、装修装潢、住房交易租赁、新基建、健康和养老等服务综合体等。

四是老龄制造产业。老龄制造业更强调产出对消费者全生命周期的连续意义。老龄制造业主要包括第一产业相应产品生产、加工产业，

第二产业相应产品以及相应电子、智能产业，具体包括适老化食品加工和制造、饮品制造、服装和制鞋、日用品、健康用品、体育用品、文化用品、电器和智能用品、中西医药制造和中西医器械设备、家具、建筑部品和设备、运输设备等。需要强调的是，在产品设计、工艺以及营销等方面需要年龄界分，并考虑人的全生命周期需要，这是老龄制造业不同于年轻社会制造业的重要标志。

五是老龄服务产业。这是老龄社会条件下服务业的总称，包括生产性服务、生活性服务各行业。当前，生产性老龄服务业刚刚起步，未来发展空间巨大。而老年人的生活性服务规模已超过目前的养老服务，未来覆盖人的全生命周期生活服务的细分行业将更全面更发达，主要包括适老化餐饮、美容美发、沐浴、照护、安宁疗护临终照护等产业。区分老龄健康产业和老龄服务产业时，如果重点在健康和医疗就属于老龄健康产业，如果重点在养，就属于典型的生活性服务。

六是老龄金融产业。从全生命周期来看，如何创造财富并实现全生命周期各阶段连续性配置资源以及家庭和代际间配置资源，这是长寿时代人的生存发展的重大课题，也是老龄经济产业的重中之重。老龄金融产业除了面向老年期人群提供相应金融服务，如老年金融规划、老年理财服务等以外，主要是面向年轻人群提供老年期金融准备的银行、保险、基金、信托等相应产品和服务。同时，还包括面向老龄文化、老龄健康、老龄宜居、老龄制造和老龄服务各产业提供产业金融服务。

总体而言，发展老龄产业需要顺应老龄社会需求结构、供给发展

方式、深层动力机制以及相应制度安排等的系统性变迁，把现有产业体系转型升级为适应老龄社会要求的新的产业体系。

三、十大发展策略

目前，发展老龄产业面临一系列挑战，需要从事业产业清晰定位、中长期产业发展规划、顶层设计产业政策、理顺管理体制和运行机制、创新产业发展模式、加大技术研发和投入、加快产业人才队伍建设、加强市场监管等方面，不断推出实招硬招。

面向未来，贯彻落实党中央关于“努力挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇”“要培育老龄产业新的增长点”等重要指示，发展老龄产业主要有十个策略。

一是大力发展适应老龄社会要求的公共事业，加快生育、教育、住房、就业、养老、医疗保障制度深度融合性配套改革，尽快全面推开长期护理保险制度，织就覆盖全民从出生前准备到身后事处理的社会保障体系和相应服务体系，不断满足人民的美好生活需要，为老龄经济发展提供制度保障。

二是明确老龄产业在社会主义市场经济中的定位，充分发挥国有经济和民营经济的各自优势，加快推动老龄产业发展方式创新，为长寿时代条件下全民的终生健康、富足、有意义的生活生命奠定扎实基础。

三是把全面推进老龄产业作为重大主攻方向融入新发展格局，研究出台实施国家全面推进老龄产业中长期发展纲要，从指导思想、阶段性目标和任务、重大政策安排、重大制度创新和重大工程实施等方

面作出部署。

四是制定老龄文化、老龄健康、老龄制造、老龄宜居、老龄服务和老龄金融等领域的细分产业政策，从市场教育、投资机制、模式创新、品牌推广以及区域产业集群培育等诸多方面作出安排。

五是在全国老龄工作委员会框架下成立老龄产业专门管理机构，理顺体制机制，明确具体职责和相关部门各自职责，指导全国和地方以及分行业老龄产业快速发展。

六是在促进共同富裕的背景下，重点解决教育、医疗、住房等挤压有效老龄产业需求的瓶颈问题，释放需求潜能，提高国民收入，让中老年人在适度帮助子女的情况下有条件为自己花钱。

七是建立老龄产业模式国家创新基金，以奖励带动老龄产业企业加大持续创新力度，重点奖励六大产业中涌现出来的具有发展前景的中小企业。

八是加大公共财政投入力度，针对抗衰老、健康管理等关系长寿健康领域的重大攻关课题，加强基础研究和应用技术研究，促进制度性转化。

九是加快教育改革，建立老龄产业人才培养基金，培养老龄用品设计、老龄服务、老龄文化创意、老龄金融产品设计等各类老龄产业人才，加大老龄产业人才的继续教育力度。

十是充分吸收发达国家先进经验，总结国内各地各相关行业已有成功经验和深刻教训，适时制定老龄产业促进法，加强市场监管规范力度，推动老龄产业法治化进程。

胡继晔 等：养老产业理论和国际经验



胡继晔：中国养老金融 50 人论坛核心成员、中国政法大学商学院教授

在人的生命周期中，退休期的养老是工作期储蓄和投资的目的，因此在全生命周期养老的研究中，养老产业既为老年人的退休期服务，又为工作期的年轻人创造了就业机会。目前关于养老产业的定义以及内涵和外延并不统一，刘昌平、殷宝明认为“养老产业是指以老年人为对象，以养老服务为内容，主要通过市场化运作配置养老资源向老年人提供商品和服务，由老年市场需求拉动而兴起的综合性产业”。在此基础上，我们将养老产业分为广义的养老产业和狭义的养老产业，其中，广义的养老产业是指政府、企业、社会组织等围绕老年人的物

本文摘自胡继晔团队课题研究报告，转载时略有修改。

质生活、精神生活等各方面需求提供的各类产品和服务的生态系统。狭义的养老产业是指围绕机构、社区、居家三类供给主体，为老年人提供包括日常照顾、医疗康复、精神援助、殡葬服务等覆盖整个全生命周期的产品和服务的集成。

一、养老产业的特点：社会性和经济性

随着我国老龄化人口规模的快速膨胀，养老问题是事关公平与稳定的重大社会问题。党的十九大报告提出：“积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。”十九大对养老服务的发展方向进一步明确，而此前，养老服务在我国以事业为主，以政策提供公共服务为主，以社会资本捐助为主，以非营利性为主。十九大以后，在继续发展老龄事业的同时，强调了养老产业的发展，只有养老事业和产业都发展了，才算是真正建立起了完善的养老服务体系。养老事业，主要是承担社会基本责任，承担基本的兜底的养老服务。随着经济社会的发展，人们需要更高质量的养老服务，多层次的养老服务，这是养老产业未来的发展方向，而养老产业的发展，将为社会提供高质量的养老服务，同时社会服务体系的发展，有效降低养老服务的提供成本。

人口老龄化已成为我国面临的最重要的民生问题之一。在人口老龄化形势下，大力发展养老产业具有重要的社会价值和经济效益，有利于从根本上应对人口“老龄化”问题，使老年人的“老有所养、老有所医、老有所学、老有所乐、老有所为”等问题得到缓解，有利于提高全社会的劳动生产率，有利于调节产业结构，使一、二、三次产

业协调发展,有利于拉动就业,促进经济增长,有利于充分利用市场、社会组织、个人等社会资源,弥补政府投入不足,减轻财政负担。

（一）金融服务养老产业发展具有显著的社会效益

发展养老产业,建立和完善社会养老服务体系,满足老年人不断增长的物质文化生活需要,促进经济社会的协调发展,是关系国计民生和国家长治久安的一个重大社会问题。大力发展养老产业,解决老年人的老有所为、老有所依、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐,让老年人共享经济建设和社会发展的成果,关系到经济、政治和社会的协调发展。

养老产业具有福利性。养老产业服务对象是经济收入下降,消费能力不足的老年人,为保证服务可及性,国家会对部分养老产业进行价格限制,因此养老产业具有一定福利性。养老产业属于社会公益事业,能减轻政府、家庭负担,有利于社会稳定,真正使老年人这一弱势群体实现“老有所养,老有所学,老有所乐,老有所为,老有所依”。

（二）金融服务养老产业发展具有显著的经济效益

据预测,2050年中国老年人口将达到4.8亿,几乎占全球老年人口的四分之一,是世界上老年人口最多的国家。2014-2050年间,中国老年人口的消费潜力将从4万亿元左右增长到106万亿元左右,占GDP的比例将从8%左右增长到33%左右。可以预见,未来我国将成长为全球老龄产业市场潜力最大的国家。这样的巨大蛋糕中所蕴含的就业机会和经济规模注定也将是巨大的,尤其是,在我国早已明确将养老消费列为新消费热点加以培育的政策风口下,养老服务业势必

将伴随政策发展环境的逐步完善，在兼具经济与社会效益的同时，走上快速、良性的发展轨道。

大力发展养老产业，有利于发掘经济增长空间，有利于实现我国经济的可持续发展。近年来，受经济结构调整与资源环境压力剧增等因素的影响，我国经济增长下行压力倍增，从过去的持续高速增长转变到现在及未来的中速增长，而数以亿计的老年人群体所需要的服务得不到满足，意味着一个持续的、巨大的经济增长空间在闲置。例如，如果老年人每年人均购买相关服务的花费增长 1000 元，其产生的直接经济效益将达到 2000 多亿元，这一产业链条所创造的经济价值将以万亿元计，它对国民经济增长的贡献将是不可估量的。同时，因为普遍性养老金制度的建立与养老金水平的逐年增长，老年人群体不仅是一个有服务需求的庞大群体，也是一个消费能力不断提升的庞大群体。持续不断地满足这个不断壮大的群体的生活服务需求，即是开拓了巨大的经济增长空间。

大力发展养老产业，有利于开拓新增就业岗位领域，有利于优化就业结构、提升就业质量。就业是民生之本，也是支撑国民经济发展的基本要素。尽管我国劳动年龄人口已经越过了峰值并逐年下降，局部地区与局部领域甚至出现了招工难的现象，但劳动力供给总量仍然很大，每年数百万高校毕业生就业难就是一个严重的社会问题。况且伴随第二、三产业的不断升级，在一些地区已经出现了机器替代人工的现象，要真正解决好就业问题必须开拓新的就业空间。目前，第一产业的劳动力还在往非农领域转化，第二产业及第三产业中的生产性

服务业则受到科技进步、产业升级与劳动生产率持续提升的影响，很难大规模消化新增劳动力，甚至还会逐步减少对劳动力的需求。与此形势相反，养老服务业所需要的人员数量却在直线上升，且难以用机器替代。在一些发达国家，一个失能与半失能老人，平均需要 0.5-1 个劳动力照料；一些收养高龄老人、失能半失能老人的养老机构甚至需要给每个老年人配备一名服务人员。据统计，全日本现有 120 万名专业护理人员在养老机构工作，而这支庞大的专业护理队伍还不能完全满足需要，日本政府因此制定了老年护理人才的培养计划，目标是到 2025 年时建立起 250 万人的护理人员队伍。相比之下，我国目前养老机构的护理人员只有 30 多万人，其中获得职业资格证书的还不足 10 万人，专业护理人才缺口巨大，养老服务业吸纳就业的潜在空间巨大。如果以日本为参照系，即大多数老年人都由专业人员护理，我国养老服务所需的劳动力也应当以千万计。不仅如此，养老服务业以提供人工服务为主，需要相应的专业技能，这对于优化就业结构并提升就业质量无疑是非常有益的。

对于已经进入老龄化社会并快速走向纵深的我国而言，大力发展养老产业，不仅是保障与改善民生的重要着力点，也是“转方式、调结构”的重要方向和具有远大发展前景的国民经济新增长点，同时还能创造数以千万计的就业岗位。因此，养老服务业值得引起政府高度重视，特别需要积极、理性地促使其得到大发展。

二、养老产业的投融资基础

央行等五部委的 65 号文也提出要创新专业金融组织形式和服务

专营机构，创新贷款方式、拓宽养老服务业贷款抵押担保范围，推动符合条件的养老服务企业通过股市或债市直接融资，开发符合养老跨生命周期需求、可提供长期稳定收益的金融产品。养老产业、养老服务业属于实体经济发展的新业态，需要各金融机构以创新的思维、创新的金融产品、创新的服务模式来面对这个新业态的蓝海。创新成为金融业服务养老区别于传统服务行业的最重要标志，同时也成为金融业在市场竞争中的利器。

同时，养老产业是养老金重要投资领域。养老金存续时间长达几十年，在此过程中必须进行合理投资以实现保值增值。但是养老金作为老年人的养命钱，对安全性的要求较高。而养老产业，比如养老社区等，运营良好的话能提供稳定现金流，与养老资金投资风险偏好契合，是养老资金投资的较好对象。随着养老产业的逐渐壮大，涉及范围不断扩展，推动了资本市场的发展，养老产业发挥了重要的作用。养老金体系改革将推动债券市场的发展，并降低资本成本，进而推动金融体系的发展。

（一）有利于降低资本成本

随着人口老龄化的发展，政府将对养老金进行改革，这将推动家庭储蓄产生积极作用，储蓄资金的投向更趋多元化，投资方向更多，各金融机构吸收社会资金的范围更大，从而降低了公司的资本成本。红利利益降低得益于养老金的发展。一方面养老金的预期投资时间相对金融机构和个人来说较长，使得期现溢价降低；另一方面养老金资产池的建立和专业化的管理使得风险溢价降低。两方面的共同作用使

得资本平均成本降低。资本市场在养老金改革的推动下变得更加发达，证券的发行成本也随之降低。

（二）养老产业促使金融由虚转实

养老产业似乎是夕阳产业，但是在我国却真正属于朝阳产业，未来发展潜力巨大。2017年全国保费约3.66万亿元，跻身世界第二位，成为全球最重要的新兴保险大国。为应对我国老龄化的诸多问题，必须解决的首要问题就是加大养老基础设施的投入力度，兴建各类养老社区、日间照料中心等。一方面社会意义重大，可以增加养老服务供给，推动养老服务体系的建设，缓解社会养老资源严重不足的矛盾，更好服务老龄群众对幸福养老追求。另外可以助推金融机构拓展传统业务空间，由虚拟经济向实体经济转型，延伸产业链，改善资产负债匹配状况，实现行业的持续健康发展。

（三）促进金融市场快速发展

随着我国人均收入的提高，特别是老龄化的到来，一个巨大市场需求的洼地已经形成。养老产业现在已经上升到国家战略，然而，目前我国的养老产业的发展面对巨大的社会养老需求还显得很滞后。2016年我国的养老产业规模约为5万亿元左右，占GDP的6.7%，而美国养老服务消费占GDP的比例为22.3%，欧洲养老产业占GDP的比例达到28.5%，到2030年，我国养老产业规模预计达到22万亿元。目前，养老产业的发展还很不足：养老产品供给不足，金融衍生品种类较少，养老基础设施落后，差别化养老服务选择较少。养老产业存在巨大的市场规模，蕴含着无限商机。作为金融市场的投资方向，养

老产业巨大的市场前景吸引着金融市场不断进行行业内部调整,以适应养老产业的发展及满足日益增长的需求。

三、金融支持养老产业发展的国际经验

(一) 国外养老产业发展现状

20世纪80年代以来,社会人口老龄化逐渐成为世界各国关注的焦点,进入老龄化社会较早的国家对此作了很多探索。尽管各国政府所采取的政策、措施有所差异,但在养老产业模式上所主张的理念是相对一致的。西方发达国家由于有经济实力的支撑和西方居家形态诸多方面的因素,这些国家养老对策的共同之处是依赖“社会养老”功能:在社会保障体制中,老年人被赋予了独立生活的经济能力;在福利设施、服务体系以及居住环境等方面,针对老年人的生理情况,采用不同层次、不同类别的设计。

法国属于高福利国家,养老产业以居家养老为主,养老保险制度实行现收现付制。在促进养老产业发展主要采取利用优惠政策引导市场发展、加强养老产业发展规划和人员培训、加强监督和规范养老产业市场、发挥企业在养老产业市场中的作用。日本模式是以家庭或亲属照顾为主体、辅之以公共福利服务和社会化服务的养老服务。主要措施有:建立社区老年服务制度、推出“介护保险”、颁布与修订法律法规、建立专业队伍、大力发展老年教育。美国老年人的养老问题主要由政府和社会承担,1981年就推行了家庭医疗补助和社区服务计划。主要措施有:完善法律法规、鼓励社会力量兴办养老机构、实施老年保障计划、对老年群体制定普遍适用的优惠政策、设立专门的

老年福利养老院(老人日间托养中心)等政策措施保障养老产业发展。

瑞典建立的是“从摇篮到坟墓”的普惠制福利保障制度。实行高福利的养老模式；同时，通过建立社区养老服务网络、重视并鼓励老年护理机构商业化经营、鼓励慈善团体或非营利机构兴办公益事业等措施，充分发挥社会资本在养老产业发展中的作用。英国的社会服务体系主要由地方政府组织管理，注重监督机制的建立和完善，主要措施有：设置服务监督员、引导私人或志愿组织开办养老机构、开办“托老所、好街坊”活动、享受免费公费医疗并设置专门老年医院。澳大利亚建立了由雇主和雇员分别缴费的养老保障体系，实行老年照顾项目(HACC)，以家庭为中心强化服务。此外政府购买服务的方式向服务机构进行拨款，而服务机构则要通过竞标获得拨款并受政府监督。

(二) 国外养老金融体系支持养老产业发展的模式

1. 美国反向抵押贷款

美国的住房反向抵押贷款起源于 20 世纪 60 年代，美国的住房反向抵押贷款模式是世界范围内最成熟、具有代表性的“以房养老”模式，主要有三种形式：

(1) 房产抵押反按揭贷款(HECM)。HECM 的提供者主要为银行和抵押贷款公司等，其保险项目由联邦住房管理局和美国住房与城市发展部支持，并接受国会的监督。由于 HECM 具有贷款申请无需提供收入证明、贷款发放和偿还的方式选择较多、贷款的正常发放由政府机构提供保障且所申请的贷款可自由支配等多种优点，此种反向抵押贷款模式成为美国使用最广最多的一种方式，大约占房屋反向抵

押市场的 95%。(2) 住房持有者 (Home-Keeper) 贷款。住房持有者贷款由联邦国民抵押贷款协会(房利美)提供,项目的风险自行承担,贷款上限一般高于 HECM 的限额。(3) 财务自由 (Financial Freedom) 贷款。这是财务自由基金公司 (Financial Freedom Senior Funding Corp.) 提供的产品,与前两种产品按月支付不同,这种贷款模式下借款人将一次性获得大额贷款资金,且由于申请门槛较高,贷款限额高至 70 万美元。财务自由贷款模式实行范围较窄,仅在印第安纳州、加利福尼亚州等 24 个州实行。

2. 日本金融支持养老产业

金融业开拓现代养老产业,就是要打造一个全新的“现代养老金融市场”。现代养老金融市场可以分为 3 个细分市场,一是面向产业领域的市场,二是面向企业客户的市场,三是面向个人客户的市场。日本金融业开拓现代养老金融市场的实践与经验可以简单概括如下。在产业领域,日本的银行、证券公司和保险公司,有的单枪匹马,有的跨界联合共同打造“现代养老产业发展基金”,在资金上支持现代养老产业的发展;有的开展“健康养老住宅投资信托”,发展养老住宅,也有的金融机构投资并购养老服务机构,直接参与养老服务机构的运营管理。在面向企业客户的领域,银行或是向养老产业提供低息贷款,或是从事债权回收的代理服务,保险公司则在为养老服务企业提供赔偿责任保险的业务上、以及企业年金运作上拓展业务空间。在面向个人客户的领域,银行可以向个人客户提供长期护理贷款或是开展住房反向抵押贷款,保险公司则开展个人年金业务、提供商业的长

期护理保险、以及开发设计包括认知症保险在内的各种养老保险新商品。日本的保险业早在上个世纪 70 年代就开发销售了养老保险商品，但是，日本的养老保险市场正式启动是在上个世纪 90 年代中期，从 1996 年开始，个人年金保险等商品和相关的服务逐渐应市。由于早期的日本养老社保体系“公助”力度大、“大包大揽”的待遇比较丰厚，所以，日本的商业医疗保险的家庭参保比率为 92.4%，而商业的长期护理保险的家庭参保比率只有 16%。但是，随着日本的养老社保体系从重视“公助”、“大包大揽”的特色向鼓励个人“自助”的方向过度，今后日本政府和财政在养老社保上将采取“收缩”的战略，个人自助的领域将逐步扩大，这就为日本保险业发展商业养老保险提供了更加大的空间。而且，日本保险业在个人年金保险以及长期护理保险以外的养老保险商品的设计开发上已经攻克了许多技术难点，积累了宝贵的数据和市场应用的经验。

（三）国外金融支持养老产业对我国的启示

1. 加强对养老金融体系构建的政策导向与配套保障

政府政策是养老金融稳健发展的保障。首先，应设定开放、动态、分阶段的长期规划，在顶层设计上保证养老金融推进方向和进度；其次，政府应逐步完善在土地供应、税收优惠和补贴支持等方面相应的政策；最后，在养老金融政策的落地方面，政府应加强后续监督，尽快出台实施细则。

同时，强化养老产业金融政策支持，提高养老产业建设的吸引力。养老产业服务对象是消费能力相对较弱的老年人，大众化的养老产业

价格一般不会太高，政府也通常对部分养老产业定价进行一些限制，这表明养老产业具有一定程度的福利性特征，这就与商业机构的营利性目标产生一定的偏差。因此养老产业的发展离不开一系列政策支持。

2. 拓宽有利于养老产业发展的多元化融资渠道

首先，政府在履行社会责任的同时，要坚持市场化和产业化方向，鼓励更多社会资本参与，积极发挥财政税收的引导作用，在市场准入方面进一步放宽，鼓励和推动更多社会资本、多元化投资主体进入养老产业，逐渐扭转目前政府运营养老机构独大的局面。其次，对于银行业金融机构，应创新适应养老产业特点的信贷政策、承贷主体。如对建设周期长、现金流稳定的养老服务项目适当延长贷款期限，采取循环贷款、年审制、分期分段式等多种还款方式。最后，除了依靠银行信贷，应发挥资本市场的作用，推动符合条件的养老服务企业利用主板、中小板、全国中小企业股份转让系统等上市融资。探索运用股权投资等多种形式，加大对养老服务企业、机构和项目的融资支持。

3. 扶持养老产业金融，创造良好的养老生活环境

随着老年群体多元化需求的增加，旨在实现健康养老、幸福养老的各种养老产业应运而生。由于不少养老产业发展通常开发周期长、资金投入大、回报率低，因此，单纯依靠企业的自有资金往往难以保障养老产业的快速发展，需要通过各方面的投融资支持。因此，需要鼓励社会资本参与养老产业发展，拓展养老产业融资渠道。鼓励社会资本、多元化投资主体参与到养老产业建设中是拓展养老产业融资渠道的有力手段。一方面，可以通过 PPP 引导社会资本参与养老社区、

养老机构和照护服务等养老产业的核心领域，改变政府类机构一家独大且低效的局面；另一方面，通过政策优惠，鼓励金融机构加大对养老产业发展的支持力度，同时可以借鉴美国发行 REITs 等多元化融资方式，拓宽养老产业的融资渠道。

四、养老服务型金融的内涵与外延

（一）养老服务金融的概念

养老服务金融，指的是金融机构围绕社会成员养老相关的消费、投资及衍生需求进行的金融服务活动，目标是“养老”，重点在“服务”，落脚是“金融”。

养老服务金融与人的生命周期过程息息相关。生命周期消费理论认为，人们在生命周期的不同阶段，所处的经济条件和可支配收入水平不同，需要对消费和储蓄进行优化安排与合理配置，以实现个人与家庭效用在整个生命周期最大化的目标。对个人而言，为老年阶段做好资产储备，并保持持久的消费能力，保障老年生活的品质。

养老服务金融将成为我国社会不同人群或家庭的一个重要选择。养老服务金融涉及的家庭经济资源一般包括金融资产、实物资产和不动产等。养老服务金融提供的服务就是考虑个人整个生命周期的情况，完成家庭经济资源在不同投资产品上的配置和选择，规划实现养老的关键目标。而现阶段家庭资源配置可以选择的投资产品包括银行存款、银行理财产品、股票、国债、基金、信托、商业保险等，以及商品房等不动产和书画、古董等收藏品等。

截至 2018 年底，我国总人口 139538 万人，60 周岁及以上人口

24949 万人，首次超过 0-16 岁的 24860 万人，占比达到 17.9%，老龄化特征极其明显。其中 65 岁以上人口 16658 万人，占比 11.9%。老年人口数量快速增长，人口老龄化的趋势进一步加快，将产生巨大的养老消费需求，而金融服务将是重要一环。

（二）养老服务金融的内涵

养老服务金融是围绕社会成员养老相关的消费、投资及衍生需求，内容十分广泛，涉及的金融产品丰富多样。2016 年 3 月，人民银行等五部委联合发布《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》，从国家层面第一次对养老服务金融的内容有了明确的界定和规划：

1. 专业化的养老服务金融产品

国家鼓励商业银行、证券公司、信托公司、基金公司、保险公司等各类金融机构加大创新和支持力度，针对不同年龄和群体的养老保障需求，积极研发可提供长期稳定收益、符合跨生命周期需求的差异化养老服务金融产品。主要包括：

银行业：养老储蓄、养老理财、住房反向抵押贷款等产品；发行为老年群体提供特定服务的银行卡等非现金支付工具。

保险业：个人与团体商业养老保险、老年人住房反向抵押养老保险等；研发符合养老需求的长期护理保险、健康保险、意外伤害保险等保险产品等；养老保障委托管理业务等。

信托业：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。

基金业：养老型基金产品，包括生命周期基金、目标风险基金等。

2.提供便利性的金融服务

(1) 提高老年群体金融服务的可得性和便利性：譬如金融机构优化网点布局，并对营业网点和服务设施进行亲老适老化改造，提供老年专用窗口、绿色通道等便捷服务。

(2) 金融机构优化老年客户服务流程，比如银行提供符合老年需求的网上银行、手机银行等，比如保险业提供针对老年人特点的保险理赔服务等。

(3) 金融机构探索提供综合性金融服务，将与老年生活密切相关的生活服务与金融产品结合，提高老年人生活便利。

3.基础金融服务和权益保护

(1) 金融机构积极介入社会保险、企业年金、职业年金、员工福利计划等业务，做好支付结算、账户管理、托管和投资等基础服务，为居民养老提供基础金融支撑。

(2) 加强老年金融消费者教育和权益保护，关注老年客户金融权益保护，比如对大额转账进行特别要求、禁止误导销售和错误销售、防范老年人理财诈骗等。

(三) 养老服务金融的特征

1.养老服务金融关注普惠性

养老服务金融具有普惠的特征，即可以从金融角度提升社会福利、增强社会保障，向普通居民提供更好、更便捷、更安全的低成本金融服务。一方面，在我国养老保险体制不健全和养老金待遇替代率逐年下滑的环境下，居民的养老金融需求愈加强烈，具有社会普遍性；另

一方面，养老是每一个社会成员都要面对的问题，不仅仅在年老时需要，在其年轻时就需要积极进行养老金融规划。

2.养老服务金融具有长期性、稳定性

养老服务金融的目标是考虑个人整个生命周期的情况，完成家庭经济资源在不同投资产品上的配置和选择，规划实现养老的关键目标，整个服务过程持续时间长达数十年。而同时各类金融机构提供的养老服务金融产品具有转换成本高、稳定性高的特点。

以老年人住房反向抵押养老保险为例，老年人投保后，按月领取养老金，直至身故，有着长期性特点；在保单生效以后，投保人如果退保，则需要承担退保费和其他手续费，不仅面临资金损失，且操作繁琐，投保人的转换成本非常高。

3.养老服务金融注重安全性

养老服务金融的安全性要求体现在两个方面：

一是参与养老服务金融的资金，关系到居民的养老目标和养老保障，风险承受能力低，必须在保证安全的基础上追求持续稳健增值。

二是养老服务金融的客户，一般以中老年人为主，他们逐渐退出劳动力市场，在经济上主要依赖养老资产，如果不重视安全性，其老年生活可能面临极大风险。此外，我国中老年人金融投资观念相对保守，同时大多缺乏金融知识，容易被误导或进行不理性投资。因此，在监管、金融机构各个层面需要注重金融安全，防止风险事件发生。

导读：2022年3月23日，中国养老金融50人论坛举办第八期养老金融会客厅。中国养老金融50人论坛核心成员、普徕仕集团公司副总裁、中国区总裁林羿博士与中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授以问答的方式就美国养老金体系中三个支柱的缴费、投资收益及待遇领取等方面税收优惠政策的交叉应用，以及在联邦和地方税框架下的相互实施进行详尽的讨论和解析。现已整理成稿，以饗读者。

工作论文：美国养老金税收政策详解



一、美国第一支柱养老金税收政策安排

美国第一支柱养老金基于1935年的《社会保障法》设立，全称

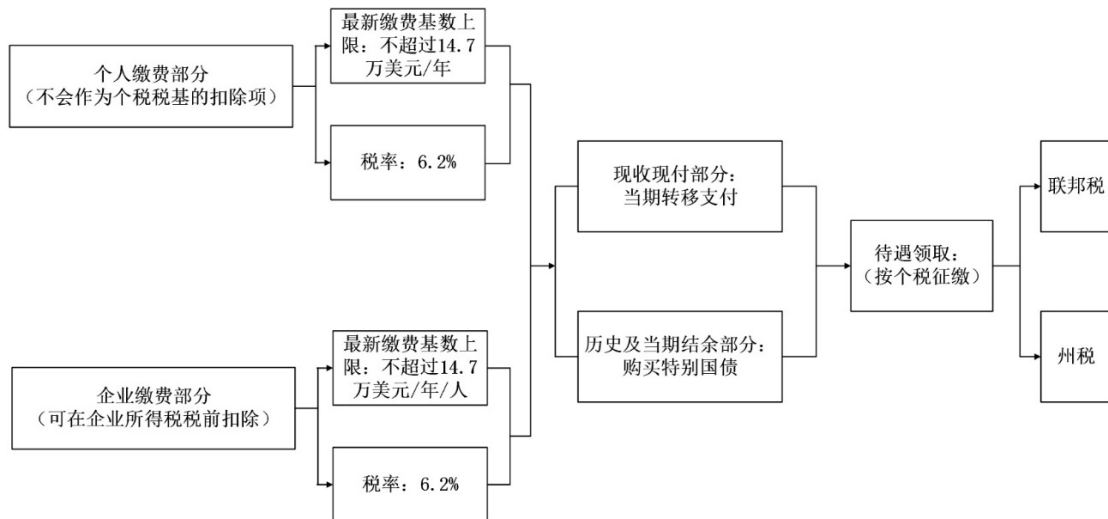
本文基于CAFF50养老金融会客厅第8期内容并进一步加工形成。由中国人民大学周宁博士整理，经林羿先生、董克用先生审阅，并得到武汉科技大学董登新教授的指导。工作论文版权归中国养老金融50人论坛所有，如需转载，须提前征得中国养老金融50人论坛同意。

为老年、遗嘱及残障保险 (Old Age, Survivors, and Disability Insurance, OASDI), 其目的是为个人提供最基本的养老保障水平。作为一项强制性的公共养老金制度, 参与 OASDI 在美国被视为公民的法定义务, 因此政府很少通过优惠措施促进制度覆盖率的提高, 税收政策的相关规定也较为严格。

在缴费端, 雇主与雇员分别按个人/全部雇员工资总额的 6.2% 缴费, 但缴费基数最高不超过上限 (2022 年为 14.7 万美元/年; 2021 年为 13.7 万美元/年; 该标准按照当年全国平均工资指数调整), 设置上限主要是考虑到公共养老金“保基本”的制度定位。雇主缴费部分可作为成本在企业所得税前列支, 雇员缴费部分与个人所得税并列计征, 不影响个税征收时依据的税基。

美国国家税务局 (Internal Revenue Service, IRS) 在费用征缴完毕后通过社会保障署以现收现付的形式直接转移支付给已退休雇员, 历史及当期缴费资金结余的部分通过购买特别国债的形式保值增值。在现收现付制下, 以税的形式征收而来的公共养老金结余部分, 其产权视作国家所有, 因此投资收益与企业、雇员的应计资本利得税无关。

待遇领取时, 如果雇员退休后当年的总收入 (Adjusted Gross Income)、免税投资收益 (Nontaxable Interest) 与 50% 公共养老金的总和 (Combined Income) 超过政策规定的收入线, 则当年雇员领取的公共养老金需要按一定比例纳入总收入, 并按照形成的新总收入值缴纳联邦个人所得税。此外如果退休人员未居住在对公共养老金待遇实行免税的州, 则还需要缴纳州一级的个人所得税。



注：
 ①美国有13个州对公共养老金待遇免除州税。
 ②本图根据主讲人所分享内容及相关文献资料整理得到。

图1 美国第一支柱养老金税收政策安排

二、美国职业养老金税收政策安排

职业养老金相较于公共养老金在美国的发展历史更为悠久，1875年运通公司建立了美国第一个由雇主提供的养老金计划，1880年巴尔的摩和俄亥俄铁路公司开创了雇主与雇员联合缴费的筹资机制。以职业养老金下的401(K)为例，作为自愿建立的养老金计划，美国政府采取了有限慷慨的税收支持政策激励雇主和雇员参与其中。

在缴费端，401(K)计划严格限制雇主及雇员的缴费上限，规定雇员全年缴费2022年不得超过20500美元/年（2021年标准为18000美元），且雇主与雇员年缴费合计2022年不得超过61000美元（2021年标准为53000美元）或该雇员全年工资总额中较小值。

在投资管理阶段，雇主与雇员缴费的投资收益部分可享受税延，雇员在此期间如果失业或转业至没有建立职业养老金计划的雇主时，可将原计划内的资金转移至第三支柱（IRAs）；并在面临某些特殊情况（如医疗、教育、购房等）时，可向养老金计划资金池申请有息贷

款，但有最高额度与还款期要求。

进入待遇领取环节后，一般情况下，缴费与投资环节享受税延的资金在合并计算后，需全额缴纳个税。

尽管美国二三支柱并未严格限制申领养老金的时间和频次，但政府考虑到 DC 型养老金计划资金积累模式的特点，为最大化保障资金运作效率及避免雇员短视，规定：（1）如果雇员在法定最早领取年龄（59.5 岁）前领取二三支柱养老金，则除需要正常缴纳个税外，还会被加征 10% 的惩罚性税率；（2）与就业相关的一二支柱养老金均需在办理退休后领取，避免因职业养老金最早领取年龄较公共养老金更靠前，造成的“边领取工资与职业养老金，边缴纳公共养老金”现象；IRAs 待遇领取则不受就业状态的限制；（3）雇员可自由选择一次性或分多次领取，但前者会面临更高的税率。

三、美国第三支柱养老金税收政策安排

在缴费阶段，美国第三支柱缴费上限最高不得超过 6000 美元/年，但 50 岁及以上的个人被允许在此基础上增缴 1000 美元。美国政府为保障制度公平性，并不鼓励个人兼有二三支柱税延优惠，已参加第二支柱的个人在 IRAs 缴费阶段获得税延的门槛会更高；对于未参加第二支柱且任意收入水平的个人，一般情况下，均可在上限内享受 IRAs 缴费税延。

投资阶段，每年 4 月美国国家税务局会审核上一年度个人各个 IRAs 账户资金的合计额，如果总额在上限之内，则投资收益可享受税延；如果总额高于上限，则会将超额缴费部分及其收益退回给个人，

收益部分需被征收资本利得税。养老金投资管理机构通常会帮助个人将被退回的资金转入一般性投资账户，以保证投资管理连续性，但该账户不享受任何税收优惠。

待遇领取阶段，一般情况下，除在缴费阶段已被征税的资金不会被二次计征外，缴费与投资阶段被税延的资金此时均需正常缴纳个税。

特别地，从第二支柱转移而来的 IRAs 账户（Roll-over IRAs）仍延续原职业养老金计划在各环节遵循的税优政策，该账户与个人自主建立的各 IRAs 账户彼此独立运营，互不干预。同时个人名下从第二支柱转移至 IRAs 的多个账户之间也相互独立。

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。本期我们选编了由朱海扬、王璐、宋林合著的《探索第三支柱个人养老金的发展逻辑与关键要素》，以及由刘德浩独著的《待遇充足性视角下的城乡居民养老保险制度优化研究》。欢迎大家向本栏目投稿。

朱海扬 等：探索第三支柱个人养老金的发展逻辑与关键要素



朱海扬：中国养老金融 50 人论坛特邀成员、天弘基金管理有限公司
副总经理

本文摘自《价格理论与实践》2022 年 3 月 8 日，作者为朱海扬、王璐、宋林。王璐、宋林工作单位为天弘基金管理有限公司。

2021年12月17日，中央全面深化改革委员会第二十三次会议审议通过《关于推动个人养老金发展的意见》，预示着第三支柱个人养老金进入全新的发展阶段。该政策出台将个人养老金的重要性提升到前所未有的高度。第三支柱个人养老金制度的建立，不仅是构建多层次、多支柱养老保险体系的关键抓手，也是探索实现共同富裕的有效路径之一。

一、发展第三支柱个人养老金的目的：形成个人长期资金的有效增值模式

（一）国内养老金市场增值模式

1991年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》。首次提出：“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合”的三支柱养老保险体系。经过三十年的努力，我国建立起世界上最庞大的社会保障体系。截至2021年底，我国基本养老保险覆盖10.3亿人。然而，从三支柱养老金结构方面分析，存在第一支柱基本养老保险一支独大的问题；从基金储备方面来看，当前三个支柱养老基金均尚未实现长期资金的有效积累。

1.第一支柱基本养老保险。目前我国第一支柱基本养老保险筹资模式以现收现付制为主，主要优点是能够通过收入的代际转移发挥再分配效应，实现年轻人向老年人的代际横向共济，且不受投资风险和市场风险的影响。

然而，现收现付制为主的模式无法实现账户制管理。各省的基本养老保险基金结余存放在各省级财政专户，2020年底累计结余5.81

万亿，投资方式为银行存款和购买国债，年收益率在 2% 左右。2016 年国务院颁布《基本养老保险基金管理办法》，省级政府将各地可投资的养老基金归集到省级社会保障专户，统一委托给全国社保理事会进行市场化投资。目前全国所有省份均已启动基本养老保险委托投资，平均年化投资收益率 6.89%，到账运营金额已过万亿。虽然第一支柱养老金已逐步采用市场化投资管理模式，但只能实现基金层面的整体投资，无法兼顾不同年龄段退休人员的风险收益特征。第一支柱的基金管理本质上更类似于匹配缴费与领取的流动性管理。但在目前人口老龄化的大趋势下，收支压力日趋严峻，无法形成基金的有效积累，实质上并不属于长期资金。

2. 第二支柱企业（职业）年金。2004 年原劳动和社会保障部发布了《企业年金试行办法》，标志着我国第二支柱市场化运营正式启航。在此后的十余年中，我国企业（职业）年金市场取得了较快发展，总规模超过四万亿，但总体覆盖面仍十分有限。截至 2021 年第三季度末，企业（职业）年金参加总人数在 0.7 亿左右，占总人口比例只有 5%，而且仅覆盖了部分特定人群。

从制度设计之初，第二支柱企业（职业）年金基金就已经实现账户制管理，但仍难以形成与个人生命周期、职业特征以及风险偏好相关联的长期资金。其主要原因是我国年金制度尚未实现个人选择权。因此，存在雇主代位选择的问题。雇主在对投资管理人、投资产品选择时，很难平衡不同人群的利益和特征。最终结果是同一企业中所有成员风险收益特征趋向临近退休人员的保守选择，且雇主为规避投资

风险，投资风格更加保守，无法实现大部分员工的长期投资目标。

3.第三支柱个人养老金。相比于第一、第二支柱，第三支柱个人养老金在制度设计之初就明确封闭性、长期性和匹配性三大特点：第三支柱的个人养老金账户是唯一且封闭的。账户中积累的养老金储备是完全归属于投资者的个人生命周期纵向共济资金，同时这部分资金在缴费阶段享受了税收优惠。因此，一般要封闭到退休后可以领取，是真正意义上的长期资金。正是因为第三支柱本质为个人投资者的生命周期纵向共济，投资者对第三支柱资金的投资运作具有完全的个人投资选择权，通过选择匹配自身风险收益特征的产品，进行长期投资积累，充实个人养老金储备，减轻政府与企业对个人的养老负担。

需要指出：第三支柱的实际起步并不理想。2018年5月，中国银保监会发布《个人税收递延型商业养老保险业务管理暂行办法》，拉开了我国第三支柱养老金试点大幕。然而，截至2020年底，保费收入仅4.26亿元，参保人数4.88万人，试点效果差强人意，与第一、第二支柱规模差距很大。其中，一个重要原因是税延养老保险虽然为长期产品，但仍未实现个人账户制资金管理，参加人员依然没有个人投资选择权。

（二）美国个人养老金发展模式借鉴

相比于我国，美国养老金市场与资本市场经历了更长期的发展历程，其经验值得借鉴。美国拥有世界上规模最庞大的个人养老金储备。截至2020年底，美国个人养老金储备为34.9万亿美元，远超同期美国GDP（20.9万亿美元），且是美国公共养老金储备（2.8万亿美元）

的 12 倍以上。

从结构来看，美国养老金也可以分为三支柱的体系。其中，第一支柱代表公共养老金，第二、三支柱代表私人养老金。

美国个人养老金的规模如此庞大，分析其主要原因：

1. 账户制模式实现长期资金的沉淀。一方面，在个人账户制模式下，养老金本身的流动性是锁死的。领取时间锁定在退休后，这就创造出一个很长的复利周期。此长期资金的锁定使得投资者可以取得合理的市场平均收益率，获得在复利效应下的巨大收益。另一方面，基于账户的税收优惠政策促进了个人的长期投资。近半个世纪的发展实践证明：税收优惠政策是推动养老金计划发展的关键因素。收入越高的人由于个人所得税的优惠，参加的积极性会越高（但也会有限额，防止无限制避税），激励性和公平性的兼顾，使得个人的缴费意愿提高，从而促成了长期资金的积累。

2. 多元的自主投资选择权激发个人养老金需求。美国个人养老金市场的实践表明：账户制模式之所以被认可，不仅因为其有运作透明、操作灵活、监管严格等优势，还因为其更有利于让投资者进行充分自主的投资选择。401(k) 计划、传统 IRA 计划和罗斯 IRA 计划的筹资模式均为完全基金积累制，个人拥有退休账户的全部权益，养老金收入取决于最终个人退休账户的基金积累额。根据 BrightScope 及 ICI 的调查，2016 年大型 401(k) 计划平均提供了 27 种投资选择，其中约 13 种股票基金、3 种债券基金和 7 种目标日期基金；而 IRA 仅设置负面清单，除了不允许投资寿险、艺术品、古董、宝石等其他收藏品

之外，其他资产均可投资。

个人拥有自主投资选择权，有利于其更深入地参与和关注个人养老资金的运作情况，并不断提高个人养老和投资的意识。同时，这也更有利于进一步发挥专业金融机构的优势，通过市场化竞争，最大限度满足不同类型人群的养老需求，进而减轻政府养老负担，实现政府养老向个人养老的转变。

3.第二、三支柱的联通体现了个人养老金的普惠性。目前，已经有超过 64%的美国家庭建立了私人养老金账户（详见图 1）。从发展过程来看，最先出台的传统 IRA 计划弥补了当时美国政企保险制度转换衔接的不畅，缓解了累进税率带来的养老负担；后期的罗斯 IRA 计划满足了预期退休税率较高人群的养老需求，适度打开了传统 IRA 计划的金额限制，在养老框架下考虑高收入人群的投资需求，吸引更多资金进入养老金市场。而 401(k) 计划的建立，进一步完善雇主和雇员的权责分工，提升民众对于养老储蓄的意愿。

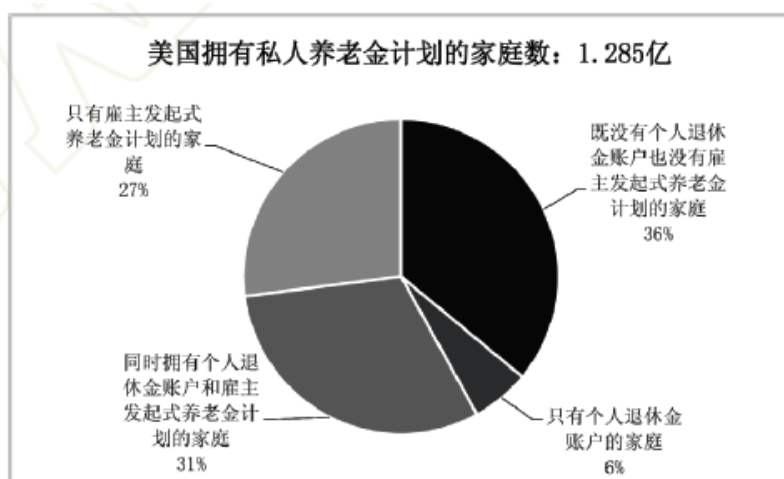


图 1 美国家庭私人养老金储备情况

数据来源：ICI fact book_2021

由此可以看出，不论是 401(k) 账户和 IRA 账户之间，还是传

统 IRA 账户到罗斯 IRA 账户，资金均可以流畅的转移、整合，不仅促进了劳动力市场的合理流动，也充分考虑了自由职业者的养老需求，进一步扩大了养老保险的覆盖范围。同时，为资本市场提供了长期稳定的资金流，带来了美国养老金市场与资本市场的共同繁荣。针对不同人群的激励机制、二三支柱的自由转换、较高的覆盖面均体现出其个人养老金制度的普惠性。

（三）第三支柱是建立个人账户型资金长期增值的示范样本

第三支柱中的养老储备资金是完全归属于投资者的个人生命周期纵向共济资金，且封闭到退休后可以领取，是天然的账户型养老金，也是真正意义上的长期资金。

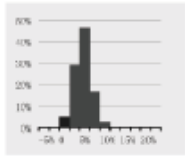
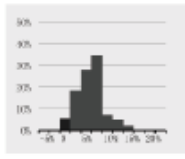
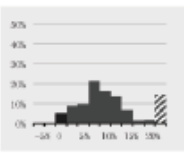
对于投资者来说，当账户制落实后，对账户资金将拥有完全的个人选择权，也将对账户投资收益完全负责。同时，由于该部分资金退休后才可领取，即考核周期被大大拉长，将会引导投资者更加关注长期收益，以长期视角进行投资，提升长期回报水平。跨越时间维度抵抗通货膨胀，争取养老金的保值增值，才能创造出民众在个人养老金账户的收益获得感。

个人投资者通常认为，养老金是为养老积累的资产，因而不能亏损。所以，在以养老为目的进行投资时，通常会选择银行存款、银行理财等低风险产品。然而，在积累期很长时，长期平均收益率对养老待遇的影响十分显著，过低的长期收益率对自身养老待遇的影响很大，看似安全的投资选择其实蕴含了更大的养老储备积累不足的风险。作为真正意义上的长期资金——第三支柱个人养老金承担波动风险的

能力较其他短期资金更强，足够长的期限会熨平投资期间的市场波动，可以通过投资权益型产品提升长期平均收益率。下文通过一个测算假设说明投资期限与权益资产占比对长期平均收益的影响。

假设投资者的投资目标是在产品持有到期时亏损概率小于 5%，那么当投资期限是 1 个季度时，为了达到投资目标，仅能投资短债和信用债，最后产品的年化收益率只能做到 3.4%（详见表 1）。当投资期限拉长到 1 年时，在满足投资目标的前提下，投资者可以在投资范围中加入 5%的权益资产，最终可提升产品的年化收益率至 4.6%；当投资期限拉长到 5 年时，在满足投资目标的前提下，资产配置可以变成 50%的权益资产和 50%的债券资产，由于大幅增加了权益类资产的比例，所以产品的年化收益率也显著提升至 10.9%。当然，产品年化波动率和最大回撤也同时大幅增加。所以，当投资目标不变时，随着投资期限的拉长，所能投资的资产范围和资产比例具有更大的灵活性，能够承担投资期限内更大的波动风险，最终收获更高的长期平均收益率。

表 1 同一投资目标下不同投资期限的收益测算

期限	1 季度	1 年	5 年
目标	持有到期，亏损概率<5%		
配置结构	65%短债+35%信用债	5%权益+95%债券	50%权益+50%债券
年化收益	3.40%	4.60%	10.90%
年化波动	0.70%	1.90%	15.50%
最大回撤	-1%	-4%	-42.60%
收益率 (年化) 分布			

注:按照历史数据进行测算,使用的股票指数为中证500,债券指数为中债新综合财富总值指数,信用债指数为中债信用债财富指数,短债指数为中证短债指数,样本区间为 2002 年 1 月到 2020 年 11 月。5 年期收益率分布图最右侧的柱形用斜线标记,表示 5 年投资期限内所有收益率大于 20%的情况

由于个人账户养老金完全由投资者进行自主投资，因此个人对投资管理的认知和决策直接影响账户的投资收益和养老金储备。目前，我国普通投资者对于养老金投资、长期投资、资产配置等概念仍不甚了解，甚至存在一定的认识误区。第三支柱账户的建立与普及将会对我国个人账户型资金的长期保值增值形成示范效应，助推我国个人养老金市场健康有序发展。

二、第三支柱个人养老金的发展逻辑

为发展和普及第三支柱个人养老金，扩大参加覆盖面同时提高制度吸引力是关键。当第三支柱的养老金制度能够覆盖绝大多数民众时，将通过助推税收转移分配、助推资本市场发展、解决个人投资者真实养老需求等方式，成为促进共同富裕实现的有效抓手。

（一）第三支柱可以推动税收转移分配——从生产要素结构变迁的角度出发

我国第三支柱试点举步维艰的主要原因之一，是税收优惠的吸引力有限，而德国在 2001 年的养老保险改革中则有效地解决了这一问题。针对第三支柱，德国政府在 2001 年建立新型个人储蓄型养老保险计划，即李斯特养老金计划（Riester-Rente，以当年制定此项制度的德国劳工部长李斯特的名字命名），主要面对法定养老保险的义务参保人及其配偶、公务员及其他公职人员以及农民养老保险系统的义务参保人，用财政补贴和税收优惠的政策激励，采取基金积累制。李斯特养老金产品的提供商为银行、基金及保险公司。具有李斯特补贴资格的公民可以自愿选择购买经过政府认证的李斯特养老金产品，只

要与上述公司签订满足特定标准的私人养老储蓄合同，就可以申请国家财政补贴。

李斯特养老金计划通过财税激励政策的设计，有效增加了制度的覆盖人群，对低收入人群具有较大的吸引力。但李斯特模式势必会增加社会保障方面的支出，对财政造成压力。如果我国第三支柱借鉴德国李斯特模式的财税激励政策，则需要培育新的税源，增加财政收入。

一般来说，政府课税的税基主要包括劳动力、资本、土地、技术等生产要素。不同国家发展阶段不同，课税结构也有所不同，如表2为我国与美国针对不同税种的税率差异。

表2 中美税率水平对比

税种	国家	税率
个人所得税	美国	7级超额累进税率 10%-37%
	中国	综合所得 7级超额累进税率 3%-45% 经营所得 5级超额累进税率 5%-35% 其他 4项按照 20%的比例税率
其中： 资本利得税	美国	持有时间≤1年 超额累进税率 10%-37% 持有时间>1年 超额累进税率 0%-28%
	中国	0%
其中： 个人股息税	美国	合格股息 超额累进税率 0%-20% 普通股息 超额累进税率 10%-37%
	中国	比例税率 20%

数据来源：中华人民共和国个人所得税法 <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3967308/content.html>, 美国国税局 Publication550

由表2可见，相比美国，我国在劳动力上课税税率较高，在资本所得上税率较低，这种结构与两国过去生产要素分布有关。我国作为发展中国家，劳动力资源充沛，而美国的资本市场经过十余年长牛，资本市场总市值与GDP之比已经超过200%。随着我国经济快速发展、人口红利逐渐消失，我们曾引以为豪的充沛劳动力面临稀缺，而

以公募基金为代表的规范的资本市场则迎来了发展的上升期。生产要素的结构变迁为我国税收结构的改革、税基分布的调节提供了必要的土壤。未来我国课税重点如果像美国一样，向资本转移，则可以充分享受资本市场大发展的红利，有效拓宽税源，提高财政收入。对第三支柱来说，财政收入的提高可以带来更充裕的财政补贴来源，从而吸引更多个人投资者尤其是中低收入个人投资者参与制度，提高个人养老金储备规模；通过个人养老金入市反过来为资本市场带来稳定资金来源，进一步助推资本市场发展。即国家可以通过第三支柱建设有效地推动税收转移分配，促进共同富裕（如图2）。

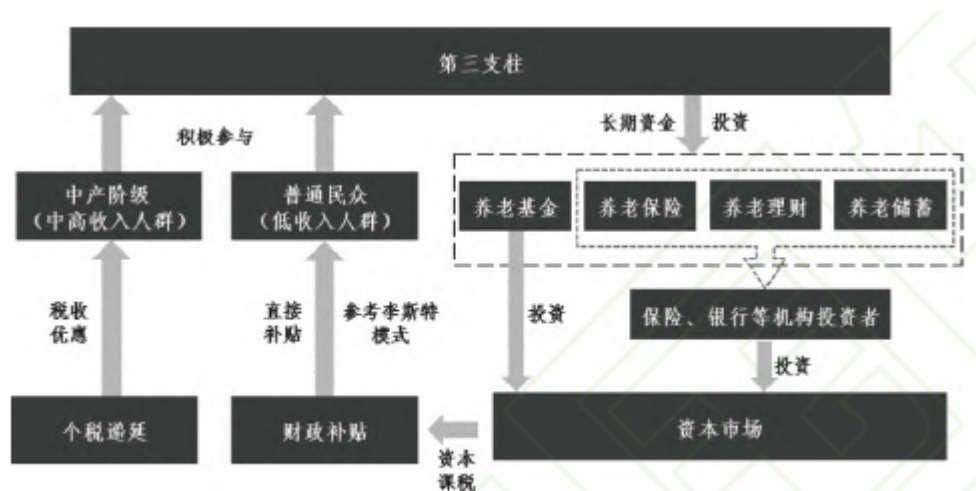


图2 第三支柱可通过税收转移分配促进共同富裕

（二）第三支柱可以助推资本市场发展——从长期投资角度出发

经过三十年的努力，我国构建了世界上最大的社会保障体系，积累基金规模达 9.3 万亿。但是，如此大规模的养老基金仍尚未实现长期资金的有效积累，只有账户制管理的第三支柱个人养老金才可以形成真正意义上的长期资金。考察美国养老金的发展历史，可以发现美

国资本市场很大程度上是依靠私人养老金做大做强。

未来在财政补贴与税收优惠的激励下，会有更多的个人储蓄资金通过第三支柱个人养老金账户进入资本市场。而这部分资金的投资期限长、投资目标明确，相比短炒、快炒的理财或投机性质的资金，更加能够引导资本市场健康发展，改善资本市场整体资金结构。

需要指出的是：从各国经验来看，健康的资本市场离不开穿越周期的长期投资者，以平抑资本市场的短期非理性波动。第三支柱个人养老金作为真正意义上的长期养老金投资，如果未来在财政补贴和税收优惠政策的激励下形成可观的规模，将成为资本市场行稳致远的天然压舱石。

考察美国的情形，规模庞大的私人养老金的助推，是支撑美国资本市场长达十余年长牛的原因之一。反过来，资本市场的健康发展也为私人养老金计划的长期积累和保值增值提供了坚实的基础。中国第三支柱养老金未来若能大面积普及，将成为部分中国家庭首次直接接触资本市场的抓手，一方面，通过第三支柱的养老金投资，可以普及民众对于权益投资、信托责任的认知，提高其对于中国资本市场的信心；另一方面，可以让普通投资者充分享受未来中国经济与资本市场发展的红利，实现共同富裕的目标。

三、发展第三支柱个人养老金的关键要素

要通过第三支柱个人养老金制度的建立，引导真正的长期资金进入资本市场，解决养老资产管理行业存在的问题，探索实现共同富裕的最终目标，还需要政策环境等多方面的配合。

（一）借鉴德国李斯特模式，第三支柱采用税收优惠和财政补贴 兼顾的激励政策，惠及所有民众

目前我国还处在一个间接税为主、直接税为辅的经济发展阶段，在个人所得税领域实行的是个人收入调节的所得税机制。由于个人所得税覆盖面相对较小，再经过纳入六项扣除的综合税制改革以后，纳税人群进一步缩小，目前仅不足 1 亿人。如何解决未纳个税的庞大人群的第三支柱养老保障的覆盖，直接影响我国养老保险制度的普惠性和公平性。第三支柱个人养老金的激励政策如果仅通过税收优惠进行，其惠及人数将会十分有限，而且有扩大贫富差距之嫌，这一点在企业年金的发展中已经有了经验教训。

在个人养老金筹资来源方面，我国应借鉴德国李斯特模式，制定税收优惠和财政补贴兼顾的激励政策，以扩大第三支柱个人养老金参保覆盖面，惠及所有民众。相较于税收优惠，直接补贴更能够惠及广大低收入人群，撬动更多资金参与个人养老资金的积累。同时，和李斯特养老金计划类似，第三支柱个人养老金可以看作是家庭保险计划的一部分，应考虑将我国广大的农民工群体及配偶纳入覆盖范围，以家庭为单位，实现个人账户的捆绑，增加参保人数。

（二）建议将城乡居民基本养老保险转入第三支柱，由个人统筹 管理

根据《中国统计年鉴 2021》中城乡居民基本养老保险参保情况的统计，2020 年我国城乡居民基本养老保险的缴费人数达 5.42 亿，累计结余 9758.6 亿。

城乡居民基本养老保险是由新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险合并而来，资金来源由个人缴费、集体补助（如有）和政府补贴三部分构成，与李斯特养老金模式非常相似。同时，城乡居民基本养老保险无雇主缴费，仅由个人缴费，其筹资结构与第三支柱个人账户内涵相同。因此，建议可将城乡居民基本养老保险转入第三支柱，享受税收优惠与财政补贴，由个人统筹管理自主选择进行投资。

在第三支柱养老金制度宣传上，鉴于农民工等群体受教育水平较低，建议政府和金融机构要帮助这部分群体认识制度免税及补贴意义，以及个人养老金对于提高养老生活品质的重要性。与此同时，借助个人养老金的推广，除了给人民群众提供切身的金融知识学习机会，更有助于树立长期投资的理念。随着近万亿城乡居民基本养老保险资金转入第三支柱，以长期资金的形式流入中国资本市场，将促进资本市场的长期繁荣向上和健康发展，使得人民群众的养老储备有可观的收益，帮助全体国民提升养老生活水平。

（三）打通年金账户与第三支柱个人账户的转换路径

我国年金市场尚未实现个人选择权，在雇主代位选择下，年金计划的投资风格往往趋向整体保守，所有参与成员也难以实现符合自身风险偏好的长期投资目标。建议可以借鉴美国的模式，打通年金账户与第三支柱的转换路径，在职工转换工作、退休时，允许其将完全归属于个人部分的年金资产转移至第三支柱进行自主管理。个人可以根据自身情况选择与之匹配的长期投资产品，才能形成有效的长期资金，在资本市场中也会得到更有效的配置。

同时，目前受制于企业年金制度覆盖有限，部分企业职工在更换工作后，由于新入职企业没有建立年金计划，原有年金账户无处迁移，只能转入原企业专为离职人员设计的保留账户计划。随时间推移，离职职工往往不知道如何查询以及处置保留账户，最终可能将其遗忘。转移接续环节手续繁杂，流程不畅，也是阻碍企业职工加入年金计划的重要原因之一。建议参照职业年金代理人管理模式，设立全国性（或省级）企业年金管理平台（可放在各省社保中心），接受保留账户的迁入与迁出，并为保留账户提供受托人服务。例如，提供可供选择的养老金产品进行投资，使得年金账户的转移接续流程更加方便高效。职工可以自由选择将保留账户转移到企业年金管理平台或直接转入自己的第三支柱个人账户。

提高企业年金账户的便携性，打通二三支柱，通过年金资产向第三支柱账户的转滚存，一方面，可以有效扩充第三支柱养老金筹资来源；另一方面，还有助于企业年金计划的参加者更灵活地选择金融服务提供商，获取更多的养老金融服务，使得个人养老资产在资本市场中得到更有效的配置。

（四）建立自动加入和默认选择机制

同为养老保障第二支柱，相比职业年金，企业年金发展严重滞后，主要原因即为职业年金采用了自动加入的机制。职业年金与企业年金若发展不均衡，实现共同富裕就缺少了一个重要的制度性保障。因此，建议应尽快推动企业年金引入自动加入机制，一方面，避免拉大贫富差距；另一方面，也可以扩充养老资产整体规模。参照美国的经验，

第三支柱的规模主要来源于第二支柱的滚存，如果我国第二支柱能够迅速扩面发展，也将更好地促进第三支柱的规模增加。

从海外养老金发展情况来看，普通投资者普遍面临产品选择的困境，一旦选择不当，反而会对养老金资产造成不可逆的损失风险。按照中央深改委 2021 年 12 月 17 日会议的精神，“要让老百姓看得明白、搞得懂、好操作”，建议可以大力发展规则透明、简单易懂的养老金产品，作为长期资金的承接载体，监管机构可以从中进行精选，设定产品清单，并缩小选择范围成立默认产品池。从国内养老金发展趋势来看，养老目标日期基金和包含养老策略的指数基金更加契合默认选择产品池的要求。

刘德浩：待遇充足性视角下的城乡居民养老保险制度优化研究



刘德浩：中国养老金融 50 人论坛特邀研究员、海南大学政治与公共管理学院教授

改革开放以来，适应经济体制改革的需要，我国基本养老保险制度体系的着力点在城镇职工，于 1991 年建立了以社会统筹为特征的职工基本养老保险制度，1995 年引入个人账户，形成统账结合的政策框架，并分别于 1997 年和 2005 年进行制度参数调整。但以劳动关系为基础的职工养老保险并不能覆盖农民和城镇居民，养老保险尚未实现制度全覆盖。党的十七大明确提出要“加快建立覆盖城乡居民的社

会保障体系”，在各地探索基础上，2009年正式建立新型农村养老保险制度，2011年建立城镇居民养老保险制度。两项制度的政策框架基本一致，在分设运行3年之后，国务院于2014年2月出台了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，决定将新农保和城居保两项制度合并为城乡居民养老保险。经过十几年的发展，我国城乡居民养老保险制度覆盖范围不断扩大，制度保障水平有所提升，成为老年人收入保障的重要制度安排。但客观而言，我国城乡居民养老保险制度的保障水平仍然偏低。基于此，本文将从待遇充足性角度对城乡居民养老保险发展进行审视。

一、城乡居民养老保险待遇水平

我国城乡居民养老保险待遇由基础养老金和个人账户养老金两部分构成，其中基础养老金由国家确定全国基础养老金最低标准，地方可以根据实际上调基础养老金水平。2009年以来，国家多次上调全国基础养老金，由最初的55元/月，增加到2015年的70元/月，2018年提高到88元/月，2020年进一步提高到93元/月；个人账户基金由个人缴费、政府补贴资金以及投资收益等构成，个人账户养老金由个人账户积累额除以计发系数确定。

总体而言，我国城乡居民养老金待遇水平偏低。数据显示，2013年全国城乡居民人均养老金水平为79.56元，而同期城乡居民人均可支配收入为月均1526元，替代率为5.21%；人均消费支出为1102元，养老金收入仅占7.22%；居民人均食品等消费支出为344元，而养老金收入占比仅为23%。近年来，各地不断上调基础养老金水平，人均

养老金水平增长到 2020 年的 174 元，但替代率仍然偏低，仅为居民人均可支配收入的 6.49%，并远远低于居民人均食品等消费支出（如表 1 所示）。

表 1 城乡居民养老金待遇水平

	人均养老金	占居民可支配收入比重	占消费支出比重	占居民人均食品等消费支出比重
2013 年	79.56	5.21%	7.22%	23.13%
2014 年	91.48	5.44%	7.58%	24.43%
2015 年	119.18	6.51%	9.10%	29.71%
2016 年	117.33	5.91%	8.23%	27.33%
2017 年	126.73	5.85%	8.30%	28.30%
2018 年	152	6.46%	9.19%	32.39%
2019 年	162	6.33%	9.02%	31.95%
2020 年	174	6.49%	9.84%	32.64%

理论上，城乡居民养老保险制度是以防止老年贫因为政策目标，但较低的待遇水平在实现政策目标方面作用十分有限。因此，在充分考虑缴费负担可承受、财政压力可负担的前提下，采取有效措施，提高城乡居民养老保险待遇水平势在必行。2018 年，人社部联合财政部制定了《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》，不断完善待遇计发与调整机制。“十四五”规划中明确提出：逐步提高城乡居民基础养老金标准。

二、影响城乡居民养老保险待遇水平的关键因素

基于城乡居民基本养老保险制度设计，影响待遇水平的参数主要包括：基础养老金水平、个人缴费水平、政府缴费补贴额度、个人账户基金投资回报率/记账利率等。

（一）基础养老金水平。受制于地方财力的影响，各地基础养老

金水平差异较大。据统计，基础养老金待遇水平最高的上海市 2020 年为 1100 元，同期北京为 820 元，最低的贵州为 93 元（如表 2 所示）。

表 2 全国各地城乡居民养老保险基础养老金标准

省份	2020	2017	省份	2020	2017
全国	93	70	河北	108	90
北京	820	610	辽宁	108	85
上海	1100	850	湖南	113	85
天津	307	277	甘肃	108	85
西藏	180	155	云南	103	85
青海	175	155	陕西	136	80
海南	178	145	吉林	108	80
浙江	155	135	江西	105	80
江苏	160	125	河南	103	80
宁夏	145	120	安徽	97	70
广东	170	120	黑龙江	108	80
新疆	145	115	山西	103	80
内蒙古	128	110	湖北	225	80
山东	180	100	四川	105	75
福建	130	100	贵州	93	70
广西	116	90	重庆	95	95

比较 2017 年全国各省基础养老金数据与居民人均可支配收入、人均消费支出和食品类支出数据，可以发现：基础养老金占人均可支配收入和人均消费支出的比重偏低，全国平均仅为 3.24% 和 3.44%。地区差异非常大，上海、北京、天津的平均水平较高，尤其是上海市基础养老金占人均消费支出的比重为 24.11% 和 17.29%；而最低的辽宁省仅为 4.02% 和 4.49%。基础养老金无法满足老年人日常食品类消费支出的需要。数据显示，除了上海和北京基础养老金占食品类支出

的比重超过 90%外，其他大多数地区均不超过 30%（如图 1 所示）。

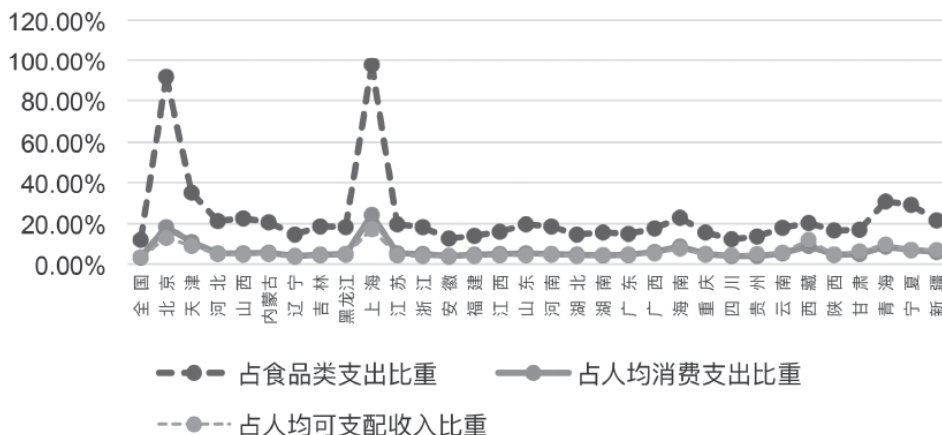


图 1 城乡居民基础养老金水平比较

（二）缴费档次。城乡居民养老保险个人可以自由选择缴费档次。理论上，缴费档次越高，政策补贴金额越高，个人账户积累规模越大，个人账户养老金水平就高。从实际情况看，参保者以获取参保资格为目标，更倾向于选择较低缴费档次。较低的个人账户缴费额，导致个人账户养老金水平偏低，进而影响城乡居民养老金的总体水平。笔者测算了不同缴费年限和缴费档次情况下，以 3% 的个人账户记账利率（投资回报率）为假设条件，当贴现率为 3% 的情况下，60 岁开始领取养老金时个人账户养老金的水平。数据显示，如果一个参保者选择 100 元缴费档次，连续缴费 15 年，则 60 岁时可获得的个人账户养老金现值为 28.1 元；如果以 100 元缴费档次连续缴费 45 年，个人账户养老金现值也仅仅 152.2 元；如果缴费档次提高到 2000 元，大致为居民人均可支配收入的 8%，此时个人账户养老金将达到 539.2 元-788.9 元，待遇充足性大幅度提高。参保者缴费档次的选择，导致城乡居民养老金主要来自于基础养老金，个人账户养老金比重较低。

(三) **投资回报率/记账利率**。城乡居民养老保险个人账户基金具有完全基金积累的财务属性,实现基金的保值增值是应有之义。2015年8月,国务院发布了《基本养老保险基金投资管理办法》(简称《48号文》),允许各省将城乡居民养老保险基金委托给全国社会保障基金理事会投资运营。为了贯彻《48号文》,2018年8月,人社部、财政部印发了《关于加快推进城乡居民基本养老保险基金委托投资工作的通知》,首批确定上海等9个省份先行启动,其他省份2020年前完成委托投资。但总体而言,由于各地城乡居民养老保险基金分散在市县层面,各省市委托给全国社会保障基金理事会投资运营的资金规模有限。与此同时,2017年,人社部等部门下发了《关于印发统一和规范职工养老保险个人账户记账利率办法的通知》,对职工养老保险个人账户等的记账利率做了规定,记账利率比较可观,2016年为8.31%,2017年为7.12%,2018年为8.29%,2019年为7.61%,2020年为6.04%,但城乡居民养老保险个人账户记账利率仅为银行存款利率,远低于职工养老保险个人账户记账利率。

三、关于城乡居民养老待遇的思考

城乡居民养老保险待遇水平直接影响到参保人的老年福祉。为了让老年人共享经济社会发展成果,缩小群体差距,促进共同富裕目标的实现,提出以下制度化设计。

(一) **合理设置基础养老金水平**。城乡居民养老保险制度中的基础养老金具有普惠性质,体现了国家对于无稳定收入来源、低收入或无收入群体养老权益的支持和保障,以防止老年贫困为制度目标。但

目前基础养老金的最低标准不足以维持老年人最基本生活水平的满足，笔者认为居民基础养老金水平应不低于当年贫困线标准，并根据财政支付能力逐步提高。允许地方在全国基础养老金最低水平之上，提高基础养老金标准。与此同时，建立基础养老金指数化动态调整机制，确保养老金购买力不贬值，并适度分享经济社会发展成果。

（二）鼓励城乡居民提高缴费档次。参保者选择较低缴费档次，使个人账户制度设计无法发挥有效作用。为此，各地应确保参保者缴费负担可承受的前提下，激励参保者提高缴费档次，以不低于400元-500元为宜。同时，个人账户缴费档次应该随着经济社会发展水平和城乡居民可支配收入的变动进行动态调整。建议建立基于收入增长的不同缴费档次缴费额和政府激励性缴费补贴额的动态调整机制，使个人账户养老金发挥更大的保障作用。

（三）完善个人账户管理模式。各地应根据《基本养老保险基金投资管理办法》的相关要求，委托全国社会保障基金理事会作为受托人，开展个人账户养老金投资运营，实现基金的保值增值。与此同时，建议适时调整个人账户养老金待遇计发系数，根据不同年代出生人群的预期寿命动态调整计发系数，确保个人账户制度的精算平衡；改革个人账户养老金的待遇发放模式，引入终身年金制度，有效防范长寿风险。

2022年3月 CAFF50 动态

1. 3月7日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授应邀为北京银行“金融大讲堂”活动作了题为“养老金第三支柱的制度建设与投资”的专题讲座，系统解读养老金第三支柱的试点现状与问题、制度要点与趋势、市场空间与投资，着重阐释发展养老金融的路径方法。

2. 3月11日，由中国养老金融50人论坛、国康康养产业中心主办的“康养产业”屏边交流会在云南顺利召开。会议上，与会嘉宾与屏边县领导就如何充分发挥屏边独特资源优势、强化康养产业支撑、全面振兴屏边经济等问题进行了充分交流。

3. 3月18日，由中国养老金融50人论坛秘书长、清华大学社会科学学院董克用教授担任首席专家的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《促进我国多层次养老保险体系发展研究》开题论证会通过腾讯会议平台顺利召开。来自国家发改委、财政部、人社部、中国社会保险学会、中国保险资产管理业协会、清华大学、中国政法大学、中国农业大学、湖南大学、武汉科技大学等单位的相关领导、专家学者等30余人参加了本次会议。

4. 3月20日，中国养老金融50人论坛秘书长董克用教授应邀参加新浪财经主办的“消费者权益保护专家访谈”直播节目，探讨保险消费者权益保护，以及如何构建“反脆弱”的老年生活。

5.3月23日，中国养老金融50人论坛《养老金融会客厅》系列节目播出第8期。论坛秘书长董克用教授对话论坛核心成员、普徕仕集团公司副总裁、中国区总裁林羿，深入讨论和解析了美国养老金税收政策。

6.3月24日，由中国保险资产管理业协会和中国养老金融50人论坛共同发起的“全民大众话养老”活动第二期视频发布，重点为大众解读“养老靠谁”以及“养老金从哪里来”等问题。

7.3月30日，中国养老金融50人论坛召开秘书处述职工作会，秘书处全体专职员工分别就2022年3月工作进行了述职总结，秘书处领导对4月重点工作进行部署和分工。

8.3月31日，中国养老金融50人论坛应北京银行总行邀请，开展为期三天的养老金融专题培训，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，论坛核心成员冯丽英女士、钟蓉萨女士等作为主讲专家参与培训授课。



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