

养老金融评论

2022 年第 10 期（总第 83 期）

- 杨燕绥：2035 年重度老龄化来临，如何应对？
- 郑秉文 等：发展第三支柱养老保险须制度创新
- 孙守纪 等：共同富裕与新就业形态下第三支柱个人养老金高质量发展
- 朱俊生：专属商业养老保险 如何“补强”第三支柱？
- 施文凯 等：人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议

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 施文凯

副秘书长：

孙 博 王赓宇 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 陈 瑶 刘佳星

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

目 录

【本期重点关注】

杨燕绥：2035 年重度老龄化来临，如何应对？	4
郑秉文 等：发展第三支柱养老保险须制度创新	11
孙守纪 等：共同富裕与新就业形态下第三支柱个人养老金高质量发展	17
朱俊生：专属商业养老保险 如何“补强”第三支柱？	43
施文凯 等：人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议	54

【养老金融观点集萃】

阳义南 等：我国积极开发老年人力资源的政策求索与变迁	79
安 华：消费养老模式实践与探索——以内蒙古为例	99

【CAFF50 大事记】

2022 年 9 月 CAFF50 动态	105
----------------------------	-----

导读：我国人口老龄化呈现基数规模大、发展速度快、持续时间长等特点，未来将进入人口老龄化高原期。人口老龄化对我国养老金体系产生持久而深远的影响，而建立和发展第三支柱个人养老金则是积极应对人口老龄化的重要举措。在重度老龄化、共同富裕和新就业形态等影响的背景下，针对如何促进第三支柱个人养老金高质量发展，社会各界进行了深入分析和探讨。

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、清华大学公共管理学院杨燕绥教授分析重度老龄化社会到来的应对策略问题；中国养老金融 50 人论坛核心成员、中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文教授对制度创新促进第三支柱养老保险发展的研究；中国养老金融 50 人论坛特邀研究员、对外经济贸易大学保险学院社会保障系主任孙守纪副教授探讨共同富裕与新就业形态下第三支柱个人养老金高质量发展的政策研究；中国养老金融 50 人论坛特邀成员、清华大学五道口金融学院中国保险与养老金研究中心研究总监朱俊生教授分析专属商业养老保险“补强”第三支柱的路径；中国养老金融 50 人论坛青年研究员、中国财政科学研究院助理研究员施文凯对人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策建议的研究，以飨读者。

杨燕绥：2035 年重度老龄化来临，如何应对？



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

一、人口老龄化不是社会老化，而是社会进步

我 20 世纪 90 年代初在欧洲留学，当时欧洲正是中国今天，刚进入中度老龄社会。他们讨论的很多问题给我很多启发，1998 年回国时的中国正在进入老龄社会的第一阶段。届时我们对这个问题的研究缺失，重视不够；等到发现老龄化问题，有很多人开始悲观。我觉得不能仅把西方的做法拿回来，需要给出一个基本定义解释这个问题。

银色经济定义。前提是人口老龄化不是社会老化，它恰恰是一种

社会进步。因为农业经济解决温饱问题，人类的寿命是四五十岁；到工业经济发展，例如汽车业、房地产业、医疗等，一个抗生素延长人类寿命 28 年，所以人的平均寿命到了七八十岁。但这个进步是有条件的，工业社会圈地运动，人们追求的是一种暴利，对待土地是粗暴的，造成了分配不公，环境污染的问题。

有两个问题要解决，分配不公的问题和环境污染的问题。世纪之交时，世卫组织提出“投资健康，构建安全未来”，人类要进入一个能够维护大健康的新时代。

这个“健康”是一个大健康的概念，包括身体、心理、社会包容和道德伦理四个领域。工业化阶段，人类平均寿命已经到七八十岁了，如果投资健康，将实现百岁人生。现在在局部地区，很多地方已经在投资健康，百岁人生已经来了，百岁老人越来越多。

围绕健康发展经济和社会是第三种社会形态，是一种进步，但这种进步是艰难的。从这个角度我给出一个定义，银色经济就是国家要按照国民不断增长的健康消费需求，组织生产、分配、流通和消费，要通过体制机制创新克服约束条件，才能实现供需平衡、代际和谐与共同服务。这是一个新常态，要告别过去的世界，面对一个新的世界。

根据我们整理的 OECD 国家数据，经济学上讲，如果几个数据是相关的，它就代表着一种发展趋势；如果数据是相悖的，它就代表挑战。人均 GDP、国民平均寿命是相关的，GDP 越高寿命越长。同时还看到一个相关数据，就是卫生总支出占 GDP 比重在不断上升。当卫生支出增长率超过 GDP 增长率，就说明这个国家开始进入健康经济。投

资健康包括身心健康、知识结构，良好的协作精神等。一个从唯资本论的带有黑色的工业社会要进入到的人类第三大财富波，实现公平分配、保护环境，这是一个宏大的社会问题。

我在银色经济概念基础研究之后提出了第二个概念，即健康财富。全球就积极老龄化达成了三个政策框架，就是健康生活、社会参与、老年安全。我给每个框架赋予四个特点，由此形成了十二个指标，即个人健康财富指数。伴随土地红利向科技红利时代转移，投资受益降低，好像财富在贬值，社会发展此消彼长，通过健康转化财富，使个人终生的财富并不贬值，这就是社会进步。

中国老龄化有一个特殊情况即“63 婴儿潮”和“一孩家庭政策”，两个事件加在一起构成了当期的“银发经济”。我说的“银色经济”是百岁人生，黑发五十年，白发五十年，与“银发经济”不是同一个概念。经过 1959 年到 1961 年的三年困难时期，1962 年风调雨顺大家回家生孩子，1963 年新增人口达到 2920 万。63 婴儿潮加上一孩政策，改革开放 40 年享受了婴儿潮的人口红利，低人工成本和高效率。目前这个人群养老遇到了问题，他们走在马路上倒下，可能没有人知道他是谁；在家里去世可能没有人知道是什么时候走的。2012 年女职工 50 岁大量退休，社会养老保险基金开始有缺口；2022 年男职工 60 岁大量退休，必须实现全国统筹；2032 年他们 70 岁了，阿尔茨海默症高峰来了。我们必须从现在开始做好准备，在医院、社区和家庭构建急性治疗、院外康复和家庭照护（或护理机构）的服务体系。

婴儿潮红利没有了，怎么办？积极策略有两点，一是提高劳动生

产率，二是人口红利的概念要与时俱进，迭代为二元人口结构。黑发时期的劳动人口的人力资本和科技创新能力，白发时期的老龄人口的资产结构和消费能力。以科技推动和参与全球竞争，以消费拉动经济，两架马车形成内循环；推动国际合作与贸易形成外循环。

要从过去的人口红利走向二元人口红利，要提高劳动生产率，改善人力资本。围绕怎样提高劳动生产率，进行制度创新和转型，要投资科技、投资创新。到老年的时候，至于什么时候退休，政府的规定是一个领养老金的年龄，什么时候退休是自己的事。原来单位不用你了，到处都有工作的机会，现在灵活用工太多了，用这样的方式给自己的老年积累相对合理的财富。过去叫颐养天年，那不就是消费吗？现在老年人可以通过消费来拉动经济。有了投资和消费两架马车，内循环就解决了，再去推动外循环。

二、应对老龄化需要未雨绸缪

我国 2000 年左右进入人口老龄化社会（60 岁以上人口占总人口比重超过 10%）。根据国家卫生健康委测算，预计“十四五”时期，60 岁及以上老年人口总量将突破 3 亿，占比将超过 20%，进入中度老龄化阶段。2035 年左右，60 岁及以上老年人口将突破 4 亿，在总人口中的占比将超过 30%，进入重度老龄化阶段。2000 年到现在的二十多年我们缺乏对大龄人口和高龄人口机能衰退的医学循证研究。一个 70 岁的人做体检，如果餐前血糖 6.1，可能被认为是糖尿病，打胰岛素，不敢吃肉和营养品，免疫力下降，“假糖尿病”变成真糖尿病，把老年机能衰退当疾病是不对的。

现在说的 2035 年，其实根据我们过去报给联合国人口统计数据，联合国反馈回来的，按照中国现在的数据来看，可能在 2032 年左右进入中度人口老龄化社会。1963 年婴儿潮那一批人进入 70 岁后，阿尔兹海默症爆发期就来了，要从现在开始做准备，在医院、社区和家庭构建急性治疗、院外康复和家庭照护体系。应对老龄化需要未雨绸缪，提高公共政策的预测能力，研判进入高度老龄社会的新问题。从各种资源配置、保障制度、就业、教育方方面面，要面对进入现在处于中度老龄社会的新常态，以及进入高度老龄社会的新的风险。要把未来 10 年用好，我觉得时间还是很紧迫的。

三、公共政策需要以柔克刚

以往的公共政策和社会保障制度源自国有企业，其政策和管理均具有刚性。今后要适应互联网时代的“宅经济、网社会”状态，适应平台经济、灵活就业的特点，以充分的柔性克服刚性，创新制度，才能使更多的人进入多层次的社会保障制度。以养老金为例，第一支柱很刚性，第二支柱必须参加第一支柱，那很多小企业就参加不了，所以参加第二支柱的主要是国企。现在说第三支柱，必须先参加基本养老保险，平台经济下的灵活就业人员很难做到。

比如企业年金，小雇主做不到按期缴费。比如一个装修公司有了项目赚了一笔钱，要鼓励他们为雇工缴纳养老金，成为好雇主，赢得社会信任。但是开户和缴费需要灵活，他们做不到按月缴费。可以充分发挥银行的账户管理功能，按照公共政策为个人分设三个养老金账户，按照政策指令提供服务。其实办法总比问题多，以柔克刚是出路，

也是服务型政府建设和综合治理能力现代化的表现。

在重度人口老龄化社会，政府和企业福利供给能力在降低，个人风险加大、风险管理责任提高，这是不可避免的发展趋势。健康长寿首先是个人责任，不能什么都靠政府。要教育国民认识到这个问题，要考虑自己什么时候退出劳动力市场最合适。政府就实行弹性政策，以柔克刚，不要让那些没有劳动能力的人延迟退休，也不要让那些有劳动能力想工作的人必须退休，把权力留给个人，这样能减少很多风险，大家自己做出一个最优选择。

在养老保障方面，基本养老保险替代率在下降，最低底线是退休前收入的40%，这个底线要夯实，保证人们吃饭没有问题。比我们先进入老龄化的国家早就遇到这个问题，均在通过持续的改革解决问题，如养老金三支柱的制度安排，还有基本养老金计发参数改革，德国加入赡养比，交钱人少、领钱人多，养老金支付水平自然降低，已经从退休前收入的70%将到40%以下。国家养老金制度体系由三个支柱构成，需要奖励此消彼长的治理机制。夯实基本养老保险制度，促进企业年金、职业年金发展，大力推进个人养老金计划（个人储蓄性养老金、商业养老保险等，看国家近期出台的一系列政策）。

要按照个人财务生命周期安排住房公积金、生育保险与育儿补助、医疗保险和养老金等福利制度。例如，打通职工住房公积金和企业/职业年金，可以实现早买房（居住房）、多存养老金的效果。

四、建议养老金领取“早减晚增”

“早减晚增”第一得先破除固定的退休年龄，除了公务员，因为

是公共岗位，政府说了算，该退休退休，退休了以后再去找工作。但是个人什么时候退休，因为政府要做代际和谐，要根据平均寿命和领取年限创造一个平衡，所以政府只要规定一个领老金的标准时间。如果国家平均寿命是 80 岁，领养老金的人平均又活了 15 年，那显然 65 岁是领养老金的年龄。至于你自己什么时候领，其实因人而异。有的人 65 岁身体状况还很好，有的人 60 岁就很难参加工作，所以国家应该允许早减晚增。你要是干不动了，不想干了，那就早，早领就减，但是不能早太多，最多早五年。你要早于领取退休金的标准年龄领，那你就减，因为你交得少领得长，你要晚于这个时间去领，那就可以多领，因为你交得多领得少，这都是按照精算平衡。

其实精算平衡不仅讲养老基金平衡，政府要对每个人都做出一个精算平衡，多交多领，引导个人研判风险和做出职业规划，发现养老金不足时主动去找工作，以解决养老金不足问题，政府和社会要创造大龄就业人员环境与氛围。

郑秉文 等：发展第三支柱养老保险须制度创新



郑秉文：中国养老金融 50 人论坛核心成员、中国社会科学院世界社
保研究中心主任

为加快实施积极应对人口老龄化国家战略，加强新时代老龄工作，提升广大老年人的获得感、幸福感、安全感，激发老龄社会活力，日前中共中央、国务院发布了《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》。这是继 2019 年底中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》之后发布的又一个指导当前和未来一段时期我国积极应对人口老龄化工作的纲领性文件。这个纲领性文件的指导思想和工作原则与《国家积极应对人口老龄化中长期规划》完全保

本文摘自《中国银行保险报》2021-12-09，原作者是鲁蓓、郑秉文。

持一致，同时又聚焦新时代老龄化的难点和热点问题，侧重主要工作任务和主要制度目标的落实，强调通过创新和完善政策举措，建立制度框架，推动各项工作及时落地。

这个重要文件由八部分、24条构成，其主要内容包括加强新时代老龄工作的指导思想与工作原则、健全养老服务体系、完善老年人健康支撑体系、促进老年人社会参与、着力构建老年友好型社会、积极培育银发经济以及强化老龄工作保障和组织实施等方面内容，既充分体现了把积极老龄观、健康老龄化理念融入各项经济社会发展全过程的指导思想，又规定并列出了建立基本养老服务清单制度。其中，在“完善多层次养老保障体系”中再次提出“促进和规范发展第三支柱养老保险”。自2020年12月召开的中央经济工作会议提出“要规范发展第三支柱养老保险”之后，中央再次提出第三支柱养老保险的建设问题，这充分说明中央已将第三支柱建设纳入重要工作日程。

一、第三支柱养老保险是个短板

中国人均寿命的持续提高和生育率的持续下降形成了人口老龄化的新挑战，一方面这个挑战显示了人民生活水平的提高和生活方式的改变；另一方面，养老金政策需要未雨绸缪，保障在这种形势下将来的老龄人群有足够的养老资本，度过幸福的晚年。

目前，我国多层次多支柱养老保险体系还很不协调。第一支柱城镇职工基本养老保险制度已经覆盖几乎所有60岁以上人群，社会平均替代率约46%，可基本保障退休生活需求。但是超过一半多的城乡居民基本养老保险制度的替代率全国平均每月170元。从法定参保人

口来讲，参加第一支柱养老保险的已超过 90%。第二支柱企业年金的覆盖人数 2700 多万人，待遇领取人数 200 多万，基金积累 2.25 万亿元。第二支柱的职业年金只覆盖了机关公务员，事业单位只覆盖了全额财政供款的编内人员，非全额财政供款的人员只有一小部分参加了企业年金。第三支柱个人递延型商业养老保险已试点 3 年半多，但投保人只有 4 万左右，覆盖率太小，保费收入只有 4 亿元。

由此看来，在三支柱养老保险中，第三支柱是短板中的短板。中央文件和相关文件与领导讲话中在一年之内多次提及促进和规范发展第三支柱，旨在均衡发展多层次多支柱养老保险体系，尽快把第三支柱发展起来，利用税收优惠的杠杆鼓励人们参加第三支柱，提高老年人的退休收入保障水平，让第三支柱在实现共同富裕的目标中发挥基础性、普惠性和兜底性作用。

但是，3 年半多的试点显示，第三支柱养老金的发展需要多方努力共建，除了政策支持，也需要金融的创新。《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》指出，加强党对老龄工作的领导。加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全老龄工作体系，强化基层力量配备。促进和规范发展第三支柱养老保险同样需要制度创新和政策供给。

二、“消费积累型”第三支柱的可行性

在包括税收递延和税收优惠等其他多种激励机制以外，还可叠加考虑另一种激励手段，那就是在第三支柱养老保险中引入“消费累积”的因素，把第三支柱养老保险建成一个消费累积型制度。这种新型的

金融模式随着互联网金融的发展而变得越来越成为可能。

早在 20 年前，美国著名经济学家马丁·费尔德斯坦教授来华访问时曾向中国政府提出建议，鉴于基本养老保险缴费基数不实，全国范围内费率不统一，覆盖面较小，可考虑利用增值税的办法为基本养老保险进行融资。尽管由于种种原因中国政府未采纳，但这个思路对建立第三支柱养老保险是有启发的。增值税是一个消费税，由此联想到可建立一种消费累积型的第三支柱养老保险，其政策含义就是指在日常消费时（非现金），消费者自愿采用自动扣除一定比例的消费额存入自己唯一的第三支柱养老金账户里，消费越多，养老金存入也越多。

消费累积型第三支柱养老保险账户可与消费平台自动关联，并关联到支付宝或其他网上银行，客户可自由选择缴费比例或是否缴费，比如，消费额的 3%、5% 或 10% 等。除了消费缴费可以叠加自己的储蓄缴费，客户缴费和每季度（或每年）的投资回报可以实时查询。养老金账户存入的本金和投资回报不断滚存，到政策规定的退休年龄可以支取，支取的方式可以用于日常消费，也可以提前设定年金或分段式支取模式。

采取这样的金融创新模式有诸多可行性。第一，我国互联网金融非常发达，支付宝和微信支付已经普及，成为人们特别是年轻一代的基本支付手段，以目前的银联系统结合互联网金融，几家大型的养老基金公司可以相对容易达成技术手段，让日常消费中的百分比存入一个实名养老金账户成为可能。第二，这样的缴费模式适合中青年人，

在消费时多支出一部分为自己退休的消费做储备有直观和简单的动力，而且不需要一次性计划支出，积少成多，更适合这种长期的基金计划。这个人群也往往是最少考虑到退休以后生活的人群，用这种方式鼓励年轻人建立起长期储蓄的习惯和概念，适合时代的发展。第三，透明的查询体系鼓励基金更好地服务投资人群，提高基金的投资效率，从而使得投资者更信任长期投资，形成良性循环。

三、“消费积累型”第三支柱的政策配套

从国际实践看，第三支柱养老金的最佳税收模式是 EET 型，就是说投资收益环节不应缴纳个税。目前，我国还未建立资本利得税制度，在这个政策环境下，第三支柱养老金是长期投资账户，投资所得不需要交税。如果资本利得税政策有所改变，就应遵循长臂原则，对本金和投资回报要做精确核准，保障养老金账户所有人的税务公平。此外，消费累积型第三支柱养老金账户应予以严格监管，建立相应的风险管理保险机制，保障投资人的长期权益。

引入自动加入机制也是非常重要的。近年来，一些发达国家纷纷对其第二支柱和第三支柱养老金制度引入自动加入机制，效果较好，参与率很快得以提高。与之相衔接的政策供给是向账户持有人提供不同的目标日期基金、目标风险基金等各种养老金产品，充分发挥保险、基金、银行理财、信托等金融产品的功能，逐渐扩大投资范围，最大限度地提高投资回报率。

简而言之，消费累积型第三支柱养老金对客户端是一个实时、快捷、方便的长期储蓄投资方式；对养老金基金提供商而言，自动加入

机制可迅速扩大客户加入数量,通过审慎投资、合理回报、透明信息、高质量治理模式来持续吸引客户的持续或加大投入;对政府而言,需要通过基金的严格监管和保险手段保障资金的安全可靠,并提前策划退休时支取的方式,合理安排税收平衡。

当然,消费累积型第三支柱养老金是众多可能的第三支柱养老金产品中的一种,并不是要取代工资自愿缴费或通过银行缴费的传统产品。在支付宝和微信支付实际操作中,其实也已经有类似的基金产品,做各种短期的资金回报产品,消费累积型第三支柱养老金只是将这种零星的操作长期化、透明化、简单化。

孙守纪 等：共同富裕与新就业形态下第三支柱 个人养老金高质量发展



孙守纪：中国养老金融 50 人论坛特邀研究员、对外经济贸易大学保险学院副教授、社会保障系主任

引言

面对人口老龄化程度的不断加深和新就业形态的蓬勃发展，如何提高中低收入群体的养老保险参保率和增加其养老储蓄是一个世界性难题。中国已经建立起覆盖超过 10 亿人口的多层次养老保险制度，待遇水平持续提升，在保障劳动者退休生活等方面发挥着重要作用。

与此同时，中国养老保险制度仍然面临发展不平衡、不充分的问题，各个层次之间发展差距较大。随着中国基本养老保险和企业年金制度的不断完善，如何促进第三支柱个人养老金高质量发展显得尤为紧迫。在新时代新形势下，高质量发展个人养老金无法回避两个关键问题。

一是我国全面建成小康社会取得伟大历史性成就，特别是决战脱贫攻坚取得全面胜利，为新发展阶段推动共同富裕奠定了坚实基础。目前我国基本养老制度内部待遇水平差距较大，根据《中国劳动统计年鉴 2020》数据计算，2019 年城镇职工月人均养老金 3332 元，而城乡居民养老金月人均领取金额仅为 162 元，前者超过后者 20 倍。再考虑到企业年金，待遇差距将进一步拉大。在此背景下，如何推动实现共同富裕、缩减养老金差距是高质量发展个人养老金需要考虑的关键问题。

二是随着网络经济和数字经济的蓬勃发展，以灵活就业和非标准就业为主要特征的新就业形态蓬勃兴起。根据国家信息中心《中国共享经济发展报告 2021》的数据，2020 年共享经济参与者人数约为 8.3 亿人，其中服务提供者约为 8400 万人；平台企业员工数约 631 万人。新就业形态劳动者收入普遍不高而且波动性较强，各项社会保险参保率不高，养老储蓄严重不足，其中既有参保意愿不强的问题，也有缴费能力不足的原因，还有制度可及性的问题。在此背景下，如何适应新就业形态、如何吸引新就业形态劳动者参保是高质量发展个人养老金需要考虑的关键问题。

其实，上述两个关键问题可以归结为最初的核心问题：高质量发

展第三支柱个人养老金的关键是如何提高中低收入群体的参保率和增加其养老储蓄。它之所以是一个世界性难题，因为其背后隐藏三个根本性矛盾：个人养老金的非强制性与中低收入群体参保意愿之间的矛盾，个人养老金的缴费要求和中低收入群体缴费能力之间的矛盾，个人养老金多缴多得精算公平特征与缩小养老金待遇差距之间的矛盾。这三个矛盾分别对应需求端、供给端和制度端，解决第一个矛盾的关键是从需求端入手，即破除阻碍中低收入群体参保的需求障碍，提高参保率；解决第二个矛盾的关键是从供给端出发，即实现个人养老金的低成本运营，增加中低收入群体养老储蓄；解决第三个矛盾的关键是从制度端出发，即构建相互协调的多层次养老金制度，从整体上缩小养老金差距，实现公平与效率的统一。面对这一世界性难题，无论发达国家还是发展中国家都面临同样的困境，无论理论界还是政策制定者都在积极探索解决之道。

一、理论分析和国际经验：行为经济学视角下的养老金政策变迁

根据生命周期理论，每个理性的个体都能够在整个生命周期内规划其消费和储蓄，实现个人效用最大化。照此理论，养老储蓄就不会出现太大的问题。但是，很多证据表明大部分人的养老储蓄不足，特别是很多年轻人、低收入群体甚至几乎没有养老储蓄。基于对新古典经济学的反思和批判，行为经济学认为个体是有限理性的、有限自控能力的、普遍存在惰性和拖延并且厌恶损失。为此，行为经济学家提出通过简化、自动加入、逐步提高缴费率等方式增加养老储蓄。行为经济学的理论研究及其在养老金领域的实践应用取得丰硕成果。受此

影响，目前提高参保率、增加养老储蓄的政策呈现以下四个明显的趋势。

（一）养老金计划覆盖重点：从标准就业者到新就业形态劳动者

新就业形态下的非标准就业者雇佣关系不清晰、去雇主化的特征较为显著，往往导致雇主缴费缺失，不得不由劳动者全部承担社保缴费，造成双重缴费问题，加重其缴费负担，提高了参保门槛，进而影响其参保积极性，导致参保率较低。因此，人口老龄化背景下的养老储蓄不足的问题，在中低收入人群中更加普遍和严峻。为此，各国养老金计划覆盖的重点从中高收入人群、标准就业者转移到中低收入人群、新就业形态劳动者。

即使在养老保障制度较为完备的美国，中低收入群体的养老金缺口仍然较大。2010年家庭收入在贫困线3倍以下的年龄在50—58岁人群参加补充养老金计划的比例为19%；而家庭收入在贫困线3倍以上家庭的参保率为56%。虽然美国以401(k)为代表的雇主养老金极其发达，但是中小企业员工参加的比例非常低。在雇员人数小于100人的小企业中，大约只有14%的企业提供了雇主养老金计划；美国约有4200万人在小企业就业，其中51%—71%的雇员没有机会参加雇主养老金计划。

（二）养老金计划支持政策：从税收鼓励到准强制的自动加入机制

当养老金计划的覆盖重点瞄准到中低收入人群时，养老金支持政策也从税收鼓励转变为准强制性的自动加入机制。由于低收入人群纳

税金额本身就很低，又能够享受各种税收减免和转移支付，其税率很低甚至可能是负值，因此税收优惠政策的激励效果并不十分明显。为此，很多国家通过引入准强制性的自动加入机制来提高中低收入群体的参保率。实证研究发现，丹麦政府养老储蓄每补贴 1 元，增加的储蓄仅为 1 分，税收补贴并不能增加大多数中低收入者的储蓄，而他们恰是最需要增加退休储蓄的群体。对税收补贴反应比较积极的是财富比较多的、年长的和受到过高等教育的高收入群体。

相反，自动加入机制能够极大地提高储蓄率。**Madrian and Shea** 研究发现，在不改变 401 (k) 计划制度特征的情况下，只是将参保方式由以前的需要雇员主动选择变为自动加入机制，参保率提高了近 50 个百分点。特别是，自动加入机制对于低收入群体、年轻人、少数族裔以及女性的参保率提高程度更大。该效果在中低收入国家仍然显著。除了自动加入机制外，促使雇员在一定时间内做出积极选择或者提供具有承诺机制的产品、简化和提供养老规划工具、提示和提醒帮助等措施都能够较好地提高参保率。

（三）养老金计划类型：从企业年金到个人养老金

中低收入人群参加养老金计划比例较低是由多个环环相扣的原因造成的。虽然在企业年金计划中引入自动加入机制能提高参保率，但是很多中小企业无力提供企业年金计划，为此一些学者提出建立自动加入的个人账户养老金计划 (**Automatic IRAs**)，实现养老金计划的可及性，以解决中小企业职工、中低收入群体参保的难题。个人账户最大的好处是灵活性强、成本低，雇主不需要承担管理责任和融资责

任，不增加雇主成本；同时个人账户天然具有便携性，不影响劳动力流动，非常适合中小企业职工以及新就业形态劳动者。

2014 年美国奥巴马政府试图在联邦层面建立个人账户养老金计划（MyRA 计划），但是由于采取自愿参保的方式，导致参保人数偏低，最终没有成功。从 2012 年起美国各州政府开始积极推动建立州政府发起的准强制性个人账户养老计划（下文简称州养老金计划）。2017 年 7 月俄勒冈州建立起第一个州养老金计划，此后加州等 4 个州相继实施了该计划，其他 30 多个州都在积极推进相关立法。截至 2021 年 7 月 31 日，俄勒冈州养老金计划积累资产 1.25 亿美元，参保企业 1.7 万家，开设账户 11 万，月平均缴费金额 141 美元，平均账户余额为 1127 美元。州养老金计划无论在理论上还是实践中都是一个重大创新，在制度设计中呈现出两大鲜明的特征：一是采取准强制性的自动加入机制以提高参保率；二是低成本管理以增强对中低收入人群的吸引力。目前中低成本的罗斯个人账户计划（Automatic Roth IRA）成为各州首选。州养老金计划的账户管理、投资管理等工作交由专业化的市场机构来执行，年度管理费在 0.75%—1% 之间。当然，由于美国国内政治原因，美国无法在国家层面建立统一的自动加入机制的个人账户养老金计划，导致各州各自为政，分别推出不同特征的州养老金计划，虽然有利于创新探索，但是也导致各州政策差别较大，无法在更高程度上实现规模经济，不利于政策统一和劳动力的流动。

（四）养老金计划管理：从分散化市场竞争到相对集中管理的平台机构

具有自动加入机制的个人养老金计划还需要解决管理费过高的问题。在养老金融市场极为发达的美国，通过分散化市场竞争能够相对有效降低管理成本。但是，在不具备此条件的国家，为降低管理成本，养老金计划管理模式从分散化市场竞争逐步走向相对集中管理，建立平台型的管理机构，提供养老金管理的基础设施。英国的国家职业储蓄信托管理平台(NEST)和智利的年金电子报价平台(SCOMP)是其中的典型代表。

英国政府 2012 年开始实施具有自动加入机制的国家职业储蓄信托计划 (NEST)，为了进一步解决参保者缴费能力不足的问题，除了雇主匹配供款和税收优惠外，政府建立了 NEST 管理平台，通过集中受托来降低管理成本。NEST 管理平台是一家不以营利为目的的公共机构，平台核心是一个受托人委员会。平台管理团队具体负责日常管理，而账户管理、托管和投资管理则外包给专业市场机构。NEST 平台收取较低的管理费用，年度收费为账户余额的 0.3%，远低于市场上 1%左右的费率。类似地，2004 年智利推出了年金电子报价平台 (SCOMP)，该平台极大地减少了信息不对称程度，提高了保险公司的竞争程度，使得销售年金的佣金大幅下降，从 20 世纪 90 年代末期最高的 5.91%下降到目前的 2%左右，这使得年金产品极具吸引力，年金领取率极高，造就了智利极为发达的年金市场。当然这两个平台也各有不足之处。英国的 NEST 平台缺乏领取机制，英国 2015 年的养老金改革放松了强制购买年金的规定，不利于管理长寿风险；而智利的 SCOMP 平台仅仅是一个领取阶段的年金比价平台，功能较为单

一。

二、功能定位：锦上添花还是雪中送炭的两难选择

结合上述理论分析和国际经验，为实现中国第三支柱个人养老金的高质量发展，有必要首先明确个人养老金的功能定位和重点覆盖人群。讨论个人养老金的功能定位不能仅仅局限于第三支柱本身，一是需要从共同富裕和新就业形态的背景下思考个人养老金在提高中低收入群体参保率和增加其养老储蓄中的功能作用；二是需要从中国多层次养老保险制度的整体发展状况出发，思考个人养老金在完善多层次养老保险制度中的功能作用。为此，有必要从参保率和替代率两个角度评估中国养老保险第一、二支柱的发展状况。

（一）个人养老金的制度背景：第一、二支柱存在两个差距过大的问题

总体而言，第一支柱的城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险都实现了较高的参保率，但是两者之间存在替代率差距过大的问题。第二支柱企业年金的替代率较高，但是参保率较低，第一支柱和第二支柱之间存在参保率差距过大的问题。

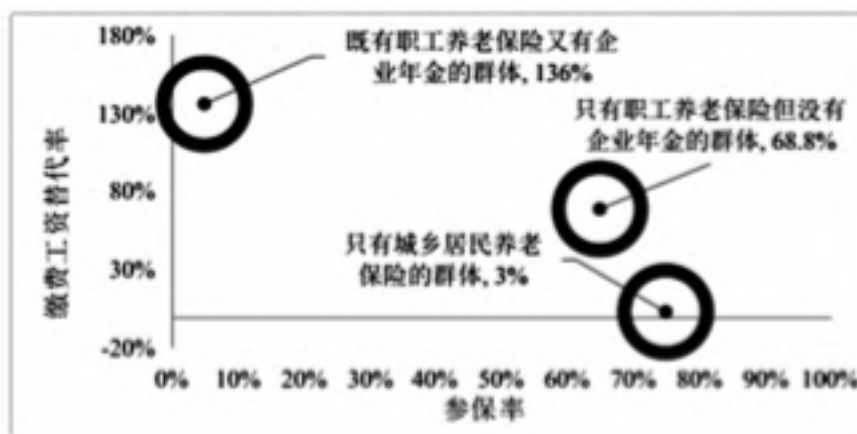
第一支柱职工基本养老保险具有较高参保率和较高替代率。2019年中国职工基本养老保险参保职工人数为 3.12 亿人，而城镇就业人数为 4.42 亿人，参保率为 69.33%。在替代率方面，如果使用人均养老金除以社平工资，替代率为 44%—45%左右；但是如果使用人均养老金除以缴费工资，替代率则为 65%—80%，这已经处于较高水平。

第一支柱城乡居民基本养老保险参保率较高而替代率低。城乡居

民基本养老保险参保率在 75%左右，但是其替代率较低。例如，2019 年城乡居民养老金年人均领取金额为 1942.56 元，与职工基本养老保险缴费工资相比，缴费工资替代率仅为 3.2%左右；和城镇职工年人均养老金 39988.95 元相比，仅相当于 4.9%，两者的差距非常明显。

第二支柱企业年金发展参保率低而替代率高。2020 年参加企业年金职工数为 2717.53 万人，同期参加职工基本养老保险的职工数为 32859.0 万人，前者相当于后者的 8.3%；与城镇就业人口相比，企业年金参保率在 6%左右。在替代率方面，2020 年企业年金领取金额为 25526 元，缴费工资替代率则为 47.7%，但该比例近 9 年的简单平均值为 67.2%，属于较高水平。

为了更好地揭示两个差距较大的问题，这里把参保人群分为三类。首先，对于既参加职工基本养老保险又参加企业年金的群体而言，替代率可高达 136% (68.8%+67.2%)，但是参保率只有 5%左右；其次，对于只参加职工基本养老保险而没有参加企业年金的群体而言，替代率为 68.8%，参保率约为 65%；最后，对于只参加城乡居民养老保险的群体而言，替代率只有 3%左右，参保率约为 75% (参见图 1)。因此，图 1 清晰地揭示了中国养老保险制度面临的两个差距较大的问题，这是发展个人养老金的制度背景，也是中国养老保险制度的基本国情。



资料来源:《中国劳动统计年鉴 2020》

图 1 养老保险第一、二支柱两个差距较大的问题

(二) 个人养老金制度的困境: 参保率、管理成本和缩小养老金差距

2022 年 4 月, 国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》(国办发〔2022〕7 号, 以下简称《意见》), 提出推动发展适合中国国情、政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的个人养老金。个人养老金实行个人账户制度, 缴费完全由参加人个人承担, 实行完全积累。参加人每年缴纳个人养老金的上限为 12000 元, 享受税收优惠; 个人养老金资金账户资金用于购买符合规定的金融产品, 参加人可自主选择; 符合条件的可以按月、分次或者一次性领取个人养老金; 相关部门将选择部分城市先试行 1 年, 再逐步推开。建立个人养老金对健全多支柱养老保险体系、促进养老保险可持续发展和提高养老保障待遇水平具有重要意义。但是, 目前的个人养老金制度设计还面临三个难题。

一是个人自愿参加如何提高参保率。国外实践表明, 自愿参加的

补充养老保险的参保率都普遍较低，而我国企业年金同样采取自愿参加模式，参保率仅有 6%。《意见》中提出在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者，可以参加个人养老金制度。从第一支柱职工和居民养老金待遇差的角度，城乡居民养老保险参保者参加个人养老金的紧迫性最高，但是城乡居民的收入低、缴费能力有限，这导致个人养老金面临第一个困境：参保最紧迫的群体反而是参保可能性最低的群体。从第一、二支柱之间参保率差距的视角，发展个人养老金应该重点覆盖那些尚未参缴企业年金的群体。而企业年金参保者往往具有较强的缴费能力、企业匹配缴费的意愿也比较强，参保可能性最高。这导致个人养老金面临第二个困境：参保紧迫性最不高的群体反而是参保可能性最高的群体。这两个困境的核心仍然是个人养老金缴费要求与缴费能力、自愿参加与参保意愿之间的矛盾。因此，在后续落实《意见》具体政策措施时需要重点考虑如何解决上述两个困境，提高参保率。

二是市场化运营如何降低管理费用。对于缴费确定型完全积累制个人养老金而言，在给定缴费和投资风险的情况下，管理费用是影响参保者退休收入的决定性因素。以 40 年的投资期限为例，如果管理费用为账户余额的 0.5%，那么管理费用占账户余额的比例为 11%；如果管理费率提高到 1.5%，那么管理费用占比将高达 30%。可见，如何降低管理费用是个人养老金制度设计中的核心问题之一。市场化运营是降低管理成本的必要条件，但不是充分条件。国外实践经验表明，自动加入、有限投资选择权、设置默认投资基金、集中化账户管

理和批发式委托投资管理等制度设计能够有效降低管理成本，特别是自动加入能够有效提高参保率，通过实现规模经济效应降低管理费用。虽然《意见》中提出的建立个人养老金信息管理服务平台有助于集中化账户管理，但是自愿参加、自主选择投资产品等制度设计并没有充分体现低成本管理的特征，特别是《意见》中并没有将低成本管理作为一个制度目标，这表明现行制度设计中对管理成本的重视不足。因此，在后续落实《意见》具体政策措施时需要重点考虑如何降低管理成本，增强个人养老金吸引力，提高参保率。

三是个人养老金的精算公平特征如何缩小养老金差距。个人养老金具有多缴多得、精算公平的特征，缺乏再分配机制，不利于缩小养老金差距。此外，自愿参加可能出现的一个结果是中高收入群体参保的比例高而低收入群体参保的比例低，这种参保结构下的税收优惠会导致逆向收入再分配，使得中高收入群体享受更多的税收优惠，导致税收优惠政策的不公平。发展个人养老金既要考虑养老金的相对差距，也要考虑养老金的绝对差距。相对差距是指不同群体之间的养老金差距，绝对差距是指所有群体的养老金与贫困线的差距。在参保率较低且以中高收入群体为参保主体的情况下，个人养老金会增加相对差距，引发新的不公平；而在参保率较高且低收入群体普遍参保的情况下，个人养老金不仅不会明显扩大相对差距，还能够显著地缩小绝对差距。可见，尽可能提高个人养老金参保率是缩小养老金差距的重要举措，在后续落实《意见》具体政策措施时需要重点考虑如何缩小养老金的相对差距和绝对差距。

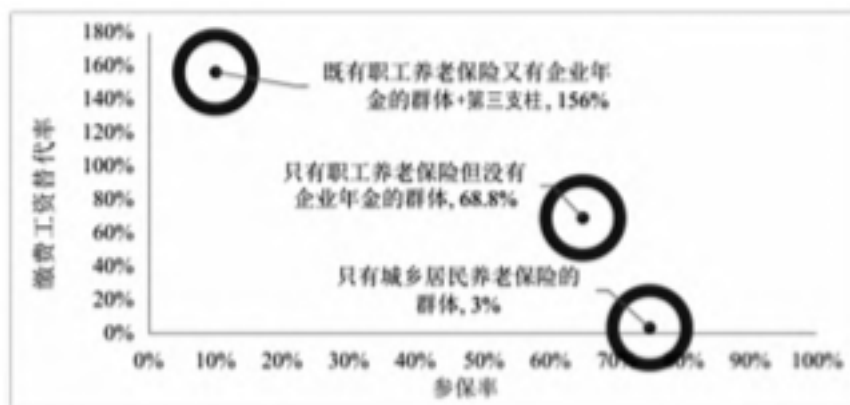
总之，现行个人养老金制度设计面临的三个难题都和参保率密切相关，参保率高低是判断个人养老金发展成败的关键指标。而参保率高低又和个人养老金的功能定位以及相应的制度设计密切相关。

（三）个人养老金的功能定位：两条道路的选择

面对第一、二支柱存在的两个差距较大的问题和目前个人养老金制度设计中存在的三个难题，需要全面深入地论证个人养老金的功能定位。只有明确了个人养老金的功能定位，才能够在制度设计中更好地解决上述问题，建立真正适合国情的个人养老金制度。

对比图 2 中三个群体可以发现，个人养老金对于既有职工养老保险又有企业年金的群体而言，主要发挥锦上添花的作用，在替代率已经较高的基础上进一步提供更加充足的养老保障；而对于只参加居民养老保险的群体而言，个人养老金可以发挥雪中送炭的功能，解决其养老金替代率较低的问题。因此，发展个人养老金、完善多层次养老保险制度面临两条道路的选择。第一条道路是采取自愿参保模式、个人养老金覆盖对象仍然主要是那些既参加职工养老保险又参加企业年金的群体，那么上述两个差距过大的问题不仅不能得到有效解决，反而会加剧。假设第三支柱个人养老金替代率为 20% 左右。如果第三支柱个人养老金的参保对象主要瞄准企业年金的参保者，那么他们的替代率可能高达 156%，但是覆盖率仍然偏低，两者相加大概在 10% 左右。而仅参加城乡居民养老保险的群体领取个人养老金的人口微乎其微，其替代率仍然维持在不到 10% 的水平（参见图 2）。选择这条道路最大的好处是个人养老金制度最容易实施、见效最快，因为企业

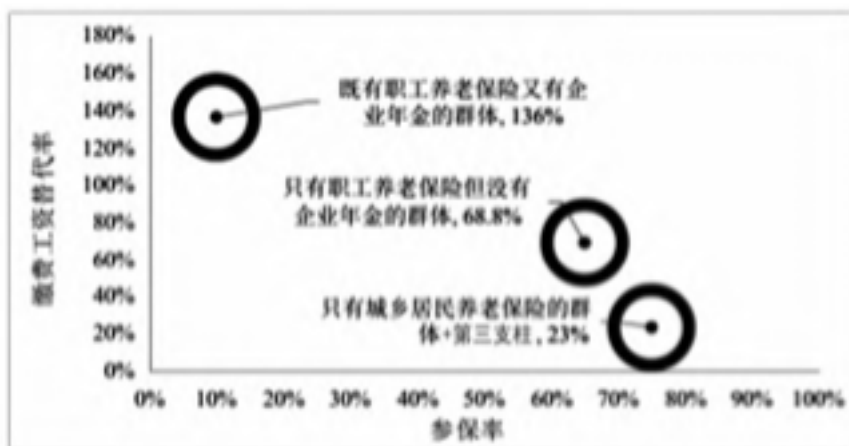
年金参保者的缴费能力和缴费意愿都是最强的，他们参加个人养老金的可能性是最高的，但是这条道路对解决上述两个差距过大问题无能为力。



资料来源：《中国劳动统计年鉴 2020》

图 2 主要发挥锦上添花功能的第三支柱个人养老金

第二条道路是采取自动参保模式、个人养老金覆盖对象主要是城乡居民养老保险参保者等中低收入群体，那么上述两个差距过大的问题可以得到一定程度的缓解。如果同样假设个人养老金替代率为 20% 左右，那么城乡居民参保者的替代率可以大幅提高，基本上可以达到 23% 左右（参见图 3）。这样可以进一步缩小这三类群体养老金待遇水平的差距，有助于实现多层次养老保险制度的均衡发展。



资料来源：《中国劳动统计年鉴 2020》

图 3 主要发挥雪中送炭功能的第三支柱个人养老金

因此，中国第三支柱个人养老金的功能定位应该是：主要覆盖对象是城乡居民养老保险参保者、未参加企业年金的职工基本养老保险参保者和其他未参加任何养老保险的新就业形态劳动者等中低收入群体；主要制度目标是解决中低收入群体面临的养老金充足性风险，通过提高中低收入群体的参保率和替代率，解决养老保险制度中存在的两个差距较大的问题；最终制度目标是通过高质量发展的个人养老金完善多层次养老保险制度，构建中国特色多层次养老保险制度，为实现共同富裕提供强有力的支撑。

在中国现行多层次养老保障制度下，第三支柱个人养老金具有典型的三重属性。首先，个人养老金对于未参加任何养老保险的群体就是第一支柱，是提供养老收入的最重要来源甚至唯一来源。其次，对于城乡居民养老保险参保者而言，个人养老金在性质上是补充支柱，但在提供替代率方面反而是最重要的支柱，待遇水平的充足性应远远

高于居民养老保险。最后，对于既参加基本养老保险又参加企业年金的参保者而言，个人养老金才是传统意义上的第三支柱。这三重属性意味着促进个人养老金发展过程中，政府的作用不能仅仅限于传统的提供税收优惠措施，而应该在更大范围内发挥更大的功能，在更深的程度上介入养老金管理的环节，进而在更大范围内和更高程度上实现制度创新。

三、总体思路：有为政府和有效市场更好结合

在明确了个人养老金的功能定位后，下一步的工作就是如何通过制度创新来解决个人养老金面临的三个主要矛盾，总体思路是处理好有为政府和有效市场之间的关系，具体措施包括以下三个方面。

首先，在需求端引入自动加入机制，以解决个人养老金的非强制性与中低收入群体参保意愿之间的矛盾。有为政府体现在政府出台政策建立具有准强制性的自动加入机制，默认让所有的职工和全体居民参保，为其默认开设个人账户。有效市场体现在两个方面，对参保者而言，自动加入机制包含退出选项，在等待期内参保者可以选择主动退出；对雇主而言，自动加入机制采取个人账户制，雇主无需匹配缴费，最大程度降低雇主的缴费负担和管理责任。

其次，在供给端建立低成本的综合性养老金公共管理平台，以解决个人养老金的缴费要求与中低收入群体缴费能力之间的矛盾。有为政府体现在政府提供养老金管理基础设施——养老金管理平台，通过规模经济降低管理成本。有效市场体现在，该平台内的账户管理、托管和投资管理等具体管理业务委托给市场上的金融机构，通过市场机

制提高效率、降低管理成本。

最后，在制度端通过建立相互协调、相互补充的多层次养老保险制度，解决个人养老金精算公平与缩小养老金差距的矛盾。有为政府体现在从整体框架上设计多层次养老保险制度，使之成为真正的有机整体，处理好退休者面临的养老保障风险。有效市场体现在每个支柱内部充分考虑激励个人积极参保，多缴多得，实现养老金制度可负担性、可持续性和稳健性等制度目标，处理好政府面临的财政风险。

表 1 第三支柱个人养老金的功能定位和制度创新

核心问题	主要矛盾	主要措施	目标和思路	最终目标
高质量发展个人养老金如何提高中低收入群体的参保率和增加其养老储蓄	非强制性与参保意愿之间的矛盾	在需求端引入自动加入机制	核心目标是提高个人养老金参保率，总体思路是有为政府和有效市场的更好结合。	通过高质量发展的个人养老金完善多层次养老保险制度，构建新时代中国特色多层次养老保险制度，为实现共同富裕提供强有力的支撑。
	缴费要求与缴费能力之间的矛盾	在供给端建立低成本的综合性的养老金公共管理平台		
	精算公平与缩小养老金差距的矛盾	在制度端建立相互协调、相互补充的多层次养老保险制度		

（一）需求端：通过自动加入机制提高参保率

在需求端，通过自动加入机制建立准强制性的养老金计划。具体而言，自动加入机制需要建立账户开设、缴费、投资和领取等四个默认机制。这些默认机制的核心是在个人不作出任何选择的情况下可以实现个人养老金的全部管理流程。

一是设定动态默认参保，根据企业雇员规模逐步推广。自雇人员及其他没有过固定收入的群体可以由社会保险经办机构为其开设个人账户。如果不愿参加，以上参保人员均可主动申请退出，停止缴费。在参保者退出后 3 年后再次设置默认参保，实现动态默认参保，进一步提高参保率、降低退出率。

二是除了自动参保机制外，综合使用多种激励措施，诸如提示和提醒、养老规划咨询和宣讲教育活动等措施提高参保率。充分利用城乡居民养老保险经办机构的行政资源和动员能力，积极鼓励没有雇主的居民参保。借鉴 SMarT (Save more Tomorrow “聪明储蓄计划”)，在春节等重大节日前或者获得额外收入时（诸如农业丰收季）积极动员居民参保。

三是设定递增的默认缴费率或缴费金额。为减少因“损失厌恶”导致退出率过高的问题，制度实施第一年设定一个较低的缴费率 5%，然后每年增加一个百分点，最终提高到 8%。经测算，8%的缴费率基本能够实现 20%的替代率，能够较好平衡个人当前消费和未来养老金权益。同时，鼓励个人根据自身情况选择更高的缴费率。

除了按比例月度缴费外，也允许采取年度趸交的方式缴费。对于按照年度趸交的居民，根据各地区经济发展状况制定年度缴费金额，大体上基本相当于工资的 8%左右。在缴费中断情况比较常见的居民中，年度趸交具有可行性、稳定性和可持续性。

四是设定默认投资方式。缴费积累金额在一定金额以内的默认选择货币基金；超过一定金额默认选择生命周期基金，采用 FOF 模式，底层基金选自外部投资管理机构。随着资产规模的增加和参保者金融素养的提高，后期可以逐步提供更具个性化的投资产品以满足不同风险偏好的参保者的多样化需求。

五是设定默认年金的领取方式。如果退休时个人账户积累额小于一定金额，购买年金的意义不大，可以一次性领取或者分期领取，但

是当积累额达到一定金额时，默认选择终生年金领取方式，以应对长寿风险。除了为退休目的领取外，职工本人及其配偶、子女住院费超过医保限额的部分，可以提前免税支取。

在设定上述四个流程的过程中，将企业的管理负担降到最低程度。企业的主要工作是提供雇员相关信息开设默认账户，以及账户开设成功后定期按照规定比例将雇员缴费转账至雇员的个人养老金账户中。在此过程中，企业不需要承担繁杂的管理责任和履行严苛的信义义务。由于个人养老金个人账户制的性质，企业没有匹配缴费的法定义务，但鼓励企业为雇员提供自愿的匹配缴费。

（二）供给端：建立国家级综合性公共管理平台降低个人养老金管理成本

在供给端，建立国家级综合性公共管理平台以降低个人养老金管理成本。该平台的四个核心特征是国家级、公共性、综合性和简便性。国家级强调的是该平台是一个以国家信誉为背书的养老金管理平台，给参保者提供长期信心，同时实现规模经济、降低管理成本。公共性是指该平台是由政府出面建立不以盈利为目标的管理实体，本质上是一个公共受托人。国家级和公共性是有为政府的集中体现。当然这种公共性主要体现在该平台的法律属性上，而在具体的管理运营过程中，应该充分发挥市场化、专业化和竞争性的优势，具体业务外包给专业管理机构，以提高效率、降低成本，这是有效市场的重要体现。综合性是指该平台是一个缴费平台、账户管理平台、投资管理平台和待遇领取平台的综合体。简便性是指平台的注册参保简单易行，界面友好，

各项操作便利，方便线上线下参保。

首先，该平台是一个账户管理平台。通过该平台实现注册、缴费、查询、记录缴费和计算待遇等账户管理功能。通过吸引更多的劳动者加入，能够降低账户管理成本，进而吸引更多的人群参保，以此形成良性循环。

其次，该平台是一个投资管理平台。在投资管理方面，充分发挥默认投资机制和生命周期产品功能，降低风险和管理费用，提高投资收益率。管理平台的内部投资团队主要负责战略资产配置和风险管理，具体投资业务委托给外部投资机构。

再次，该平台是一个待遇领取平台。在待遇领取方面，充分利用默认领取机制和平台的竞争机制，推出富有吸引力的年金产品，提高年金领取率。通过该平台，保险公司可以将各自年金产品在平台上展示，退休人员可以通过该平台比较选择符合自己需求的产品。

再次，该平台是一个兼容第二支柱企业年金的平台。在平台系统设计中，为企业年金计划特别是集合企业年金计划预留接口，实现对第二支柱的兼容。集合年金计划降低了参保门槛，通过规模经济降低运营费用和管理成本，适合中小企业。集合年金计划也可以充分利用该平台低成本的优势实现跨越式发展。

最后，该平台是一个加强政策宣传和养老金融教育的平台。通过该平台积极宣传国家养老保险相关政策规定，增强参保者养老意识。同时该平台积极提供养老金融教育，帮助参保者培养正确的消费、储蓄和投资理财的观念。该平台采取灵活多样的宣传方式，可以使用微

信互动小程序、宣传手册、宣传视频、一对一的专家咨询、宣讲会等方式进行。

总之，国家级综合性养老公共管理平台的集成度更高、功能更全、系统性更强，本质上是为养老金行业提供基础设施，实现低成本管理。

（三）制度端：真正实现各层次之间的有机结合和相互补充

发展第三支柱个人养老金需要处理好与其他支柱的关系。这种关系体现在两个层面，一是现有的养老保险体系对发展个人养老金的支持，二是发展个人养老金对现有的养老保险体系的完善。

第一层关系主要体现在两个方面。一方面，通过非缴费型支柱和有选择性地针对低收入群体的缴费补贴缩小养老金差距，以此弥补个人养老金在缩小养老金差距方面的不足。居民养老保险本质上是将零支柱和第三支柱捆绑在一起。城乡居民养老保险基础养老金具有非缴费型支柱的特点，需要继续完善，根据经济发展情况适当提高待遇标准，以此缩小待遇差距；另外，政府有选择性地通过对低收入群体的缴费补贴缩小待遇差距。另一方面，在管理上，为降低个人养老金管理成本，特别是参保和征缴成本，可以适当将基本养老保险特别是城乡居民养老保险经办服务能力向个人养老金开放，共享和共建养老金管理基础设施，以此实现低成本运营。

第二层关系主要体现在三个方面。一是个人养老金有助于完善职工养老保险制度。个人养老金能够填补职工基本养老保险待遇调整变缓的缺口，为降低缴费率创造条件，进而降低职工养老保险的参保门槛，让更多的灵活就业人员有机会参加职工养老保险从而获得更高的

待遇水平，促进居民养老保险参保者向职工养老保险迁移，让参加职工养老保险的群体越来越多，让参加居民养老保险的群体越来越少，从根本上缩小两者之间的待遇差距和制度鸿沟。职工养老保险和居民养老保险待遇差距较大的一个重要原因是缴费高低不同造成的。职工养老保险缴费率较高，雇主和雇员合计缴费率为 24%（雇主 16%，雇员 8%），灵活就业人员缴费率一般为 20%。城乡居民养老保险一般按照一定额度年度缴纳，各省差别较大，诸如一些省份最低档缴纳金额为每年 100 元，即使经济较为发达的北京市最低年缴 1000 元，最高年缴 9000 元，在实际参保过程中大部分居民都是选择最低档缴费。职工养老保险的高缴费高待遇和居民养老保险的低缴费低待遇不仅导致了养老金待遇差，而且造成了制度鸿沟，使得两类参保群体割裂开来，特别是职工养老保险的高缴费提高了灵活就业人员的参保门槛，使得灵活就业人员不得不参加低待遇水平的居民养老保险。因此，解决待遇差的一个重要途径是降低职工养老保险的参保门槛，让更多的灵活就业人员有机会参加职工养老保险，这就要求尽可能降低缴费率，而降低缴费率又会直接导致待遇水平降低。随着个人养老金的发展，当个人养老金参保率较高并且能够提供一定程度的替代率的情况下，可以弥补职工养老保险因缴费率的下降而导致的待遇下降，那么就可以通过降低职工养老保险的缴费率来降低参保门槛，有利于灵活就业人员参加职工基本养老保险，进一步扩大职工养老保险的参保率，压缩居民养老保险的参保人数，从根本上解决两者待遇差的问题。随着越来越多的居民养老保险的参保者转移到职工养老保险，留在居民养

老保险制度中的参保者的规模越来越小，而且相对而言这些群体收入水平更低，无论是从财政可负担的角度还是公平的视角，此时的居民养老保险都有理由获得更多的财政补贴，以此提高基础养老金待遇标准，这样可以进一步缩小待遇差距。

二是个人养老金有助于完善城乡居民养老保险制度。本质而言，个人养老金是升级版的居民养老保险：个人养老金待遇水平比居民养老保险更加充足；覆盖范围更加广泛、制度模式统一，包括城乡居民和新就业形态劳动者在内的所有居民和职工都参加一个制度，避免以职业特征人为割裂；鼓励参保的方式更加多样化和综合性，以自动加入机制为主，综合利用提示提醒、养老金规划咨询、匹配缴费等措施；管理系统集成度更高、管理环节更综合，包含了缴费、投资和领取等整个管理环节。

三是个人养老金低成本管理平台能够促进第二支柱企业年金发展。发展个人养老金有助于完善养老金融市场结构，精简企业年金管理环节，优化管理流程，降低管理费用，实现企业年金的低成本管理。特别是低管理成本能促进集合年金计划的发展，为中小企业建立集合年金计划提供便利，提高企业年金的参保率。

总之，发展个人养老金一方面需要现有养老保险制度的支持，另一方面有助于完善现有的养老保险制度，真正实现各层次之间的有机结合和相互补充。就养老保障制度的整体框架而言，无论是养老保险多层次理论还是多支柱理论，本质内容是分散风险，从个人角度而言是分散养老保障风险，从政府角度而言是分散财政风险。从第一支柱

到第三支柱，政府责任不是不断后退，而是发挥不同作用，总的思路仍然是通过有为政府和有效市场的更好结合，实现多支柱之间的有机结合，分散个人养老保障风险和政府财政风险，最终实现充足性、可负担性、可持续性和稳健性等制度目标。

就养老保险单一支柱内部而言，无论是从制度设计还是运行管理，处理好有为政府和有效市场之间的关系仍然是决定制度成败的关键。中国基本养老保险采取社会统筹和个人账户相结合的制度，是重要的制度创新。社会统筹强调参保成员之间的互助和再分配，有为政府特征明显；个人账户强调对个人的参保激励，有效市场特征明显。相对而言，中国企业年金发展当前面临的困境很大程度上是因为有为政府功能发挥不充分，导致有效市场优势无法充分体现。而个人养老金的制度创新需要借鉴职工基本养老保险和企业年金正反两方面的经验教训，通过有效市场和有为政府更好结合，实现高质量发展。

结语

回顾中国养老保险的发展历程可以发现，养老保险制度建立、改革、完善都和当时的社会经济环境密切相关。这种密切相关表现在两个方面，一是养老保险制度的改革受制于当时的社会经济环境，要求养老保险制度要适应当时的社会经济环境；二是养老保险制度的改革反作用于当时的社会经济环境，要求养老保险制度要优化当时的社会经济环境，诸如保障经济体制转型、促进经济可持续发展和实现社会和谐等。因此，在不同的时期，中国养老保险制度建设和改革有不同的制度目标和历史使命，这种目标和使命既要呼应时代的要求，又不

能脱离养老保险制度发展的现实。随着中国养老保险多层次制度框架基本形成、覆盖人群不断扩大、各项管理制度不断完善，构建新时代中国特色多层次养老保险制度的条件基本具备。针对我国养老保险制度存在的两个差距过大的问题，高质量发展第三支柱个人养老金是构建新时代中国特色多层次养老保险制度的一个突破口。

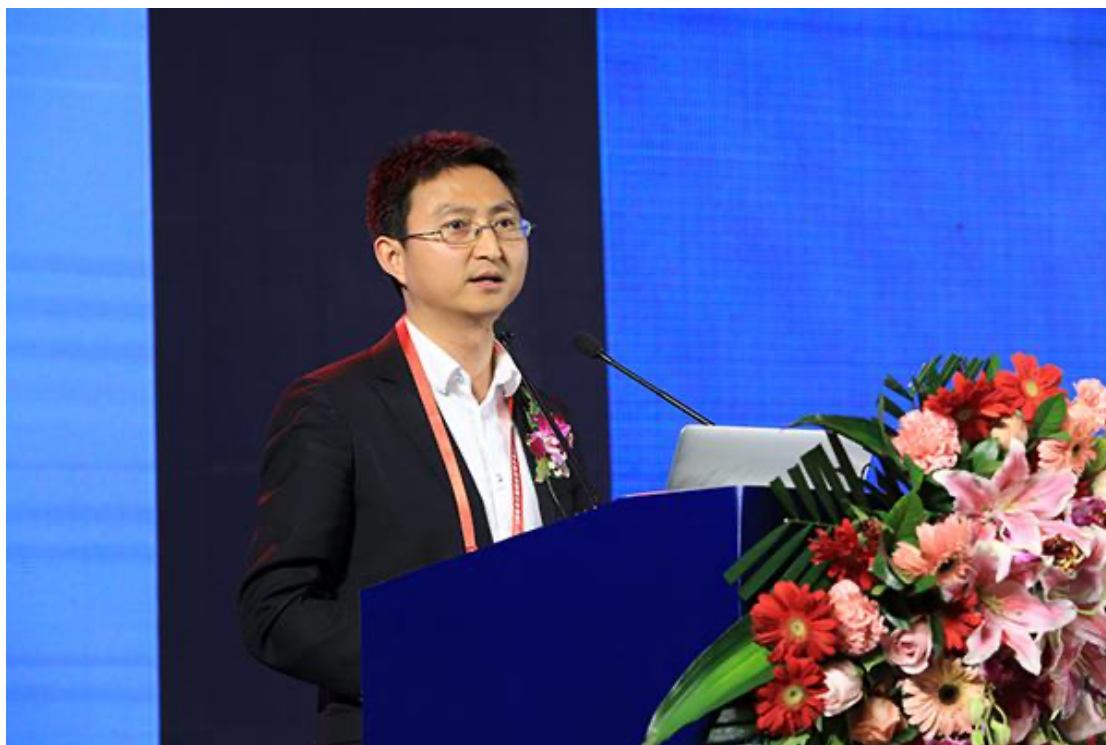
为此，首先需要明确中国第三支柱个人养老金功能定位。从参保群体的角度而言，个人养老金主要覆盖包括新就业形态劳动者在内的中低收入群体；从多层次养老保险制度的内部分工而言，个人养老金不仅仅局限于传统的第三支柱，对于很多中低收入群体而言可能是唯一支柱，也可能是提供充足养老金的主要支柱，因此具有多重属性。这一功能定位既能够解决当前制度面临的两个差距较大的问题，也能够在未来促进各个支柱之间的真正融合互补，个人养老金的高参保率有助于降低职工基本养老保险的参保门槛，完善城乡居民养老保险制度以及促进企业年金低成本运营。

为实现上述目标，需要通过制度创新实现有为政府与有效市场更好的结合，解决个人养老金面临的主要矛盾。在共同富裕和新就业形态的时代背景下，实现个人养老金高质量发展过程中，政府的责任不仅仅只是提供税收优惠，还包括充分借鉴最新的理论研究成果和国外成功的实践经验，采取以自动加入为主的综合激励措施，扫清中低收入群体参保的需求障碍；通过建立低成本的养老金公共管理平台，提供养老金管理基础设施，降低管理成本；通过真正建立相互协调、相互补充的多层次养老保险制度，解决两个差距过大的问题。与此同时，

实现个人养老金高质量发展也需要充分利用市场机制，给参保者退出选择权、尽最大努力降低企业管理负担、充分利用市场机构的专业性和竞争性提高管理效率。

总之，高质量发展个人养老金的重点是扩大中低收入群体的覆盖面和增加其养老储蓄，最终制度目标是完善多层次养老保险制度，构建新时代中国特色多层次养老保险制度，让包括中低收入群体在内的所有职工和居民获得更加充足的、可持续的养老保障，为实现共同富裕提供强有力的支撑，践行以人民为中心的发展思想。

朱俊生：专属商业养老保险 如何“补强”第三支柱？



朱俊生：中国养老金融 50 人论坛特邀成员、清华大学五道口金融学院中国保险与养老金研究中心研究总监

试点一年多时间，专属商业养老保险的成效初显。2022 年 5 月 23 日，人民日报专门发表文章《专属商业养老险的优势》，点赞专属商业养老保险。与此同时，监管机构的相关负责人也表示，专属商业养老保险试点成效较好，将及时总结试点工作经验，推动这项工作能够常态化发展。

其实，专属商业养老保险具有重要突破和创新，有助于发挥保险

业的机制和优势，参与个人养老金市场的建设，并不断完善多支柱养老金体系。同时，保险业还需要持续完善专属商业养老保险的运行机制，发挥产品分散长寿风险、与养老服务有机结合等方面的独特优势，提升长期养老资金的投资收益率，使其成为第三支柱发展的核心力量。

那么，在参与“补强”第三支柱建设方面，专属商业养老保险将如何作为？

一、专属商业养老保险的“创新”

总体上，试点一年多的专属商业养老保险已取得初步成效，呈现诸多亮点。

（一）亮点一：突出养老保险产品的长期属性

不同于现行商业养老保险存在领取期短、积累期退保相对自由等问题，专属商业养老保险通过在领取年龄、积累期、领取期年限以及退保规则等方面作出限制性要求，强化了养老保险产品的长期属性，并能有效服务有养老需求的专属群体。

（二）亮点二：惠及更多人群

专属商业养老保险满足新产业、新业态从业人员和各种灵活就业人员的养老需求，有助于弥补该群体养老保障的不足。同时，允许相关企事业单位以适当方式为上述人员的投保提供缴费支持，有助于未来将该群体的第二支柱和第三支柱养老金打通，实现税收优惠政策、投资管理、缴费、账户记录和基金转移接续方面的衔接。

（三）亮点三：提供多元化选择的投资组合

专属商业养老保险在积累期采取“保证+浮动”收益模式，要求

保险公司根据消费者风险偏好的不同提供多个投资组合，并向消费者提供投资组合转换功能。这可以赋予消费者更多的投资选择权，更好地满足消费者在不同阶段对于投资风险与收益组合的不同偏好。

（四）亮点四：监管政策予以倾斜和支持

在监管机构的大力推动下，专属商业养老保险在实现试点区域和参与主体的“双扩容”之后，开始加速发展。数据显示，截至 2022 年 7 月末，专属商业养老保险累计投保件数近 21 万件，累计保费 23.5 亿元，其中，新经济、新业态从业人员和灵活就业人员投保近 3 万件。

同时，专属商业养老保险在权益类资产配置比例、偿付能力监管等方面都得到了监管的大力支持。

二、助力完善多支柱养老金体系

近年来，我国人口结构已发生了深刻变迁。首先，人口老龄化程度不断加深。2021 年末，我国 60 周岁及以上人口为 2.67 亿，占总人口的 18.9%，65 周岁及以上人口首次超过 2 亿，占总人口的 14.2%，人口老龄化程度进一步加深。预计到人口老龄化高峰的 2050 年前后，60 岁以上人口数量将超过 4.6 亿，占比将超过三分之一。

其次，预期寿命不断提高。2019 年我国人口预期寿命为 77.3 岁，预计到 2040 年预期寿命将接近 82 岁。随着预期寿命每 10 年增加 2-3 岁，未来百岁人生将更加普遍。

最后，出生率下降，赡养率不断提升。2021 年全年出生人口仅为 1062 万人，接下来将有可能跌破 1000 万人，总人口将提前进入负增长阶段。这带来赡养率（65 岁以上人口/15-64 岁人口）的不断提升，

将由目前的五分之一，提升至 2050 年的二分之一。一方面，人口老龄化提升了养老保障需求；另一方面，出生率下降提高了赡养率，养老负担加剧。

可以看到，人口结构变迁使得老年群体日益庞大，需要保险来提供全面的养老保障和服务。而专属商业养老保险则可以在以下几个方面完善我国的养老金体系，并应对人口老龄化带来的挑战。

（一）增加养老金资产规模及其保障能力

根据笔者的测算，2019 年我国养老金体系三个支柱积累的养老资产约为 9.61 万亿元，仅占 GDP 的 9.70%。同期，美国三个支柱积累的养老金资产总量为 35.1 万亿美元，占 GDP 的 163.8%。对比来看，我国养老金资产的不足，难以适应人口老龄化对养老保障的要求，亟需发展包括专属商业养老保险在内的多层次养老保障体系，增加养老金资产。

（二）矫正养老金体系结构性失衡

2019 年，在我国养老金总资产中，第一支柱为 6.29 万亿元，占比 65.45%，第二支柱为 1.80 万亿元，占比 18.73%，第三支柱为 1.52 万亿元，占比 15.82%，养老金体系呈现第一支柱一支独大的结构特点。

在三支柱养老金体系结构严重失衡的情况下，退休人员的收入结构单一。未来，随着个人寿命的逐步延长，通过完善制度设计和产品创新来发展专属商业养老保险，并引导个人财富投向长期养老金融产品，可以更充分地发挥商业补充型养老金在养老金体系中的地位和作

用，进一步优化国民退休收入结构。

（三）提升基本养老保险可持续发展能力

随着人口老龄化程度的加剧，我国城镇职工基本养老保险的制度赡养率（领取养老金的人数与缴纳养老保险费的人数之比）从2011年的31.65%上升至2019年的37.7%，上升了约6个百分点。根据相关研究的预测，我国的制度赡养率将从2023年开始平稳上升，2043年后加速，到2050年将达到81.8%，养老保险支付压力不断提升。因此，开展专属商业养老保险试点，实施养老金体系结构化转型，可以促进基本养老保险的可持续发展。

三、“补强”第三支柱，专属商业养老保险如何发力？

4月21日，国务院办公厅发布了《关于推动个人养老金发展的意见》，扩大参与个人养老金的金融机构与产品范围，第三支柱个人养老金覆盖的范围将拓展至包括商业养老保险、基金产品、银行理财、储蓄存款等适合投资的金融产品。

其实，扩大参与的金融机构与产品范围，有助于促进个人养老金账户市场的竞争，并丰富产品形态，从而增加公众的选择权，提高个人养老金市场的运行效率。

目前，保险、基金、银行、信托等各类金融机构正在通过不同的方式挖掘第三支柱个人养老金市场，初步形成跨业竞争格局。其中，特别值得关注的是，保险业要完善专属商业养老保险的运行机制，发挥产品分散长寿风险、与养老服务有机结合等方面的独特优势，提升长期养老资金的投资收益率，使其成为第三支柱发展的核心力量。

（一）发挥专属商业养老保险的相对优势，利用复利效应促进养老财富积累

首先，专属商业养老保险产品的期限长，在人口高龄化和长寿化背景下，可以帮助消费者进行长期的养老储备。一般来说，养老需要提前规划足够、专项的资金，但目前在我国居民的家庭财富中，短期存款的占比很高。数据显示，截至 2021 年底，我国住户人民币存款为 102.5 万亿元，其中三分之二以上是一年期以内的存款，这不利于建立长期养老储备，将短期储蓄转化为长期养老资产的需求迫切。而专属商业养老保险产品期限长，有助于对抗人性中的短视与急功近利，推动短期储蓄转化为长期养老资产，可以优化家庭金融资产的期限和结构。

其次，专属商业养老保险产品安全、稳定、持续增长，能够在不确定的经济变局中提供确定性保障。专属商业养老保险产品的预定利率为复利，在长生命周期内可发挥复利效应，利用时间价值获取被动收入与长期增值，促进养老财富的积累。在当前国内外经济增长均承受巨大压力、打破刚性兑付、长期利率下行的大背景下，预定利率所带来的确定性保障凸显了专属商业养老保险产品作为防御性资产的优势，有助于帮助风险偏好程度不高的消费者获取安全、稳定的被动收入，以及现金流资产。

最后，专属商业养老保险可通过多账户的产品组合，满足老百姓不同的风险偏好需求。例如，在实践中，养老年金险普遍与万能账户结合，个别市场主体还在探索将养老年金险与投连账户结合。其中，

年金险提供确定、终身的现金流，万能险提供保底且相对稳健的收益，投连险则在承担风险的基础上，获取更高的投资收益。而专属商业养老保险多账户的设计，有助于在中国资本市场发展现状下，实现安全性、流动性和收益性的有效结合，满足老百姓不同养老财富管理风险偏好的需求。

不过，虽然专属商业养老保险产品有上述机制性优势，但实践中拓展养老保险市场仍然面临很大的挑战。其重要原因在于，相比长期回报与资金的时间价值，人们往往更注重短期回报，并会扭曲对风险的感知。消费者往往会低估自己面临的长寿风险，且对保险产品的长期收益率感知偏低。

因此，社会各界需要通力合作，一方面，在第三支柱的整体框架下为专属商业养老保险产品提供税收优惠、财政补贴等经济激励，另一方面，加强消费者金融素养和财务稳健性方面的教育。

国际经验表明，教育和动员消费者，可以有效提高对于养老的长期储备水平。因此，对消费者的长寿风险教育越到位，越有利于保险业拓展巨大的养老保险市场。

（二）推动生命年金化领取，发挥保险分散长寿风险的独特作用

其实，长寿风险至少包含整体和个体两个层面的含义。

就整体而言，长寿风险具有确定性。全社会人口老龄化程度的不断加深，预期寿命的不断提高，高龄人口占比的不断提升，对退休后养老储备的需求将会不断增加。从这个意义上来说，保险可以成为民众积累长期养老资产的重要载体，并应对平均寿命增加带来的挑战。

就个体而言，长寿风险具有不确定性，并会导致两种可能：一是实际寿命超过预期寿命，个人养老储蓄在身故之前消耗殆尽，造成老年生活窘迫；二是实际寿命短于预期寿命，出现遗产剩余。

由于每个人的实际寿命不同，彼此之间可以互助共济，分散实际寿命超过预期寿命的长寿风险。生命年金以被保险人生存为条件，可实现年金的终身领取，即只要个人生存，就可以领取养老金。

这种以生命表为依据、运用精算技术的年金化领取方式，能够有效解决个人预期寿命不确定性带来的挑战。无论实际寿命高于还是低于预期寿命，年金化领取方式都使得被保险人在退休后能定期获得一定金额的养老金收入，直至其过世，从而能够规避实际寿命超过预期寿命带来的财务风险。

值得指出的是，在参与养老金融的机构中，只有保险机构能够开发和销售生命年金产品。因此，保险业应充分发挥在生命表、精算方面的优势，以及过去在提供年金化领取服务方面积累的经验，在养老金领取环节发挥积极作用。

为此，政府与保险行业要加强数据基础设施建设，提供高质量的长寿风险数据，并促进和支持各种养老解决方案的研究和创新。

当然，当保险机构在分散不同被保险人的长寿风险的同时，也集合了全部人口平均寿命增加所带来的风险。我国监管部门和保险行业要密切关注国际同行的探索，适时研究引入孵化交易市场、产品设计、投资手段、风险对冲等应对长寿风险的措施，促进资本市场发挥支持作用，并分担相关风险。

一是孵化长寿风险交易市场。建立有效的风险交易市场，对冲长寿风险。

二是创新产品设计。调整定价策略和保障内容，降低风险，具体的策略包括更精准的生命表、浮动利率定价、寿险和商业养老年金保险产品组合。

三是优化投资手段。丰富投资类别、结合养老服务产业，控制风险，具体的策略包括投资专属长期投资类别、投资“反向风险”业务、投资或自持“养老服务”，降低成本。

四是构建风险对冲。充分发挥市场功能，转移风险，具体策略包括长寿风险互换、利率互换、通胀互换、引入再保险。

（三）促进养老保险与服务有机结合，为消费者提供综合解决方案

人口老龄化提升了养老服务需求，尤其是对于机构养老和专业护理服务的需求。养老的主要支出项目包括康养、护理和医疗等，专属商业养老保险的发展有必要与康养服务资源保障有机结合。

其实，在相当长的时期内，我国优质康养服务相对稀缺，发展不均衡。养老保险与服务结合，可以满足消费者获取与提前锁定优质康养服务资源的重要诉求。因此，要探索保险产品与康养服务相结合的不同模式，以刚性的养老需求带动相对低频的保险需求，将单纯的“现金”给付演进为“现金+服务”的综合解决方案。

另外，养老保险与养老服务业的结合，可以促进负债端保险业务与资产端投资业务的融合。

具体来说，养老服务业投资规模大、盈利周期长，需要长期资本的投入。养老保险资金规模大、期限长，与养老服务业的发展需求高度契合，可以成为养老服务业重要的资本来源。养老保险资金投资养老服务业能够缓解保险资金错配的压力，规避经济周期性风险，弱化资本市场的不稳定对保险公司投资收益的影响，提升抗风险和可持续发展能力。

其实，我国保险业参与养老服务在 2015 年以后就进入了快速发展阶段，以重资产、轻重并举、轻资产等多种投资模式，探索保险与综合型养老社区、旅居养老以及居家养老服务结合，已经积累了一定的经验。

当然，保险业参与养老服务业也存在一些挑战与风险。例如，土地获取难度大，资产投资回报率较低；养老产业投资退出壁垒高；保险业在多层次养老服务体系建设中的作用和地位仍有待明确，保险机构投资养老服务业的政策环境尚有待完善；等等。

为促进养老保险和养老服务的有机结合，政府可以优化和完善相关的支持政策体系，有效提升保险保障和服务功能，进一步发挥保险业在多层次养老服务产业发展中的作用，促进保险与养老产业融合与协调发展。保险机构可根据自身的发展阶段、资源禀赋、发展战略等，审慎选择参与养老服务的商业模式，提升专业化运营水平。

（四）完善激励相容机制，提升长期养老资金的投资收益率

专属商业养老保险本质上是长期养老资产积累，在较长的积累期里，提高养老保险资金的投资收益是关键。

特别地，随着第三支柱政策框架的出台，基金、银行、信托等机构都将参与个人养老金市场，投资收益是不同机构之间竞争的核心，保险业将面临很大的挑战。

和其他资金相比，专属商业养老保险资金具有期限长的优势，可为实体经济发展提供长期资金支持，具有跨越经济周期的独特优势。但受制于体制、机制与投资能力等约束，目前养老保险资金尚存在“长钱短用”的问题，长期优势没有显著发挥。特别是我国大型保险资管机构以国有性质为主，对承担风险的经济激励和责任不匹配，造成了保险机构通过期限溢价、非流动性溢价和信用下沉等方式追求更高投资收益的动力不足。

因此，要适当提高风险容忍度，提升养老资金投资收益率。保险机构可拉长考核期限，优化绩效考核体制，完善对承担风险的经济激励和责任匹配机制，倡导长期投资理念，提升投资能力，提高长期养老资金的投资回报。

施文凯 等：人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议



施文凯：中国养老金融 50 人论坛青年研究员、中国财政科学研究院
助理研究员

人口老龄化是我国当前和今后很长一段时期所面临的基本国情和重要挑战。2019 年 11 月，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》指出：“人口老龄化是社会发展的趋势，是人类文明进步的体现，也是今后较长一段时期我国的基本国情。人口老龄化对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力，都具有深远影响，挑战与机遇并存。”

2021年公布的第七次全国人口普查结果显示，我国60岁及以上人口为2.64亿人，占比为18.70%，其中65岁及以上人口为1.91亿人，占比为13.50%。与2010年第六次全国人口普查的结果相比，60岁及以上人口的比重上升5.44个百分点，65岁及以上人口的比重上升4.63个百分点。面对严峻的人口老龄化形势，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。习近平总书记在2021年中共中央政治局第二十八次集体学习上强调，要加快发展多层次、多支柱养老保险体系，更好满足人民群众多样化需求。

我国在20世纪90年代提出要建立基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄型养老保险相结合的多层次、多支柱养老保险体系目标。经过多年发展和完善，作为第一支柱的基本养老保险制度建设取得长足进展，制度模式基本稳定，覆盖范围持续扩大；作为第二支柱的企业/职业年金顺利建立并已取得一定成效；作为第三支柱的个人养老金制度经过三年多的改革试点，即将进入全面开启的新发展阶段。但整体上看，我国第三支柱养老保险体系建设还存在不平衡不充分的问题，人口老龄化加速、经济发展进入新常态以及就业模式的改变，都对现行养老保险制度形成较大冲击。第三支柱建设还需突破各种约束条件，营造开放健康的金融生态，进一步完善税收优惠政策设计。从税收政策来看，需要合理选定税收激励方式，科学设计税收优惠政策参数，积极做好税收优惠政策宣传和引导。

一、我国人口老龄化的趋势与挑战

我国人口老龄化的趋势有其特殊性，表现为基数规模大、发展速度快、持续时间长。特殊的人口结构与特定的现代化发展阶段相交织，又为我国制定符合国情民情的老龄化应对方案增加了难度。当前，资金可持续问题已经成为我国养老保险制度的主要矛盾和最大风险。

（一）我国人口老龄化趋势及特点

1. 人口红利的衰减

人口红利期是一国人口变迁过程中的必经阶段。蔡昉认为，改革开放以来的相当长一段时间，中国劳动年龄人口迅速增长，人力资本得到改善。这一时期储蓄率高、资本积累率和回报率高，人口红利成为前所未有的经济高速增长的源泉。但 2011 年中国的劳动年龄人口达到峰值后，人口抚养比提高，中国经济高速增长的变量发生改变。目前，中国已经过了刘易斯拐点，劳动年龄人口将从充沛逐渐走向不足，进城务工人员的实际工资水平也随供求关系变化而快速上涨。同时，由于计划生育政策影响及生育观念转变，中国人口总规模负增长的拐点也渐行渐近。根据联合国的预测，中国人口总量将在 2029 年达到峰值（14.42 亿），从 2030 年开始进入持续负增长阶段，2050 年降至 13.64 亿。

2. 独特的老龄化特点

我国人口老龄化具有基数规模大、发展速度快和持续时间长等特点。一是基数规模大。由于总人口基数大，在我国老龄化高峰时期，65 岁及以上老年人口规模超过 4 亿。二是发展速度快。65 岁及以上老年人口翻一番（从 7% 到 14% 仅需 27 年）短于美国（60 年）和法国

(115年)。老年人口达到高峰后，将在很长时间（至少半个世纪）持续处在高位（33%上下），并不会快速下降。三是持续时间长。有学者认为，中国老龄化趋势呈现的是“高原”而非“高峰”的形态，将在21世纪后半叶一直处于高位。此外，由于中国处在快速工业化、城镇化的发展阶段，且20世纪实施了特殊的计划生育政策，中国的人口老龄化还伴有其他特点，如高龄化、失能化、空巢化、地区发展不平衡、城乡倒置、性别不平衡等，这些特点都增加了中国制定应对老龄化挑战方案的难度，考验着中国智慧。

3. “经济—人口”竞赛

经济上的“富”与人口上的“老”是一对辩证关系，之前的判断是“未富先老”，但在新发展阶段下有必要重新审视这个判断。实际上，“富”和“老”的发展速度一直在竞赛。中国在2000年前后进入老龄化初期，人均GDP不足1000美元，“老”的速度确实走在“富”的前面，社会财富积累相对滞后，“未富先老”的判断符合客观国情。但近20年来，我国经济上“富”的加速度变大并且在中长期规划中再次提速，如果“十四五”期末达到现行高收入国家标准、到2035年实现经济总量或人均收入翻一番的目标，就可以赶在社会最“老”的情况（2050—2060年）出现前15~25年先跑到“赛点”。从这个角度来说，在“富”和“老”的竞赛中，中国首先需要考虑的是如何让“富”跑在“老”的前面，使全社会可用于养老的财富资源更为丰富，以及全社会的老年抚养力全面提升；其次需要考虑的是均衡性和可持续性问题，让全体人民跑向“富”的步伐更健康、更整齐、更和谐，保障

全社会的老年人享受到公平、普惠、体面、可靠的养老制度安排。

（二）养老保险资金可持续问题

在人口老龄化的挑战下，资金可持续问题已成为我国养老保险制度的主要矛盾和最大风险。在“十四五”时期，养老保险体系面临包括人口老龄化、新型城镇化、就业多样化在内的诸多挑战。整体而言，有三个颇具挑战的结构性矛盾：一是地区之间基本养老保险基金结余区域失衡的矛盾；二是人均寿命提高和退休年龄偏低的矛盾；三是多层次养老保险体系内部发展不均衡的矛盾。下文将对第一个和第三个问题进行重点讨论。

1. 养老保险基金的区域不平衡问题

我国区域经济发展不平衡与人口单向流动相叠加，使地区间基本养老保险基金收支不平衡矛盾越发突出。由于2020年我国为应对新型冠状病毒肺炎疫情（以下简称“新冠肺炎疫情”）实施了大规模阶段性减免政策，因此当年数据难以反映养老基金的发展常态，本文以2019年省级数据进行分析。根据2019年我国财政决算数据，基本养老保险基金地区间失衡现象在进一步加剧。以累计结余与当年基金支出之比衡量基金的可持续性，2019年当年有7个省级行政单位的基本养老保险基金当期收不抵支，较2018年的数量明显增加。2019年当期收不抵支的地方有：辽宁（-457亿元）、黑龙江（-290亿元）、内蒙古（-133亿元）、吉林（-111亿元）、浙江（-101亿元）、青海（-15.1亿元）、江西（-2.8亿元），而2018年只有黑龙江和辽宁。对比2018年，17个省级行政单位的养老金可支付月数减少，其中广东2019年

可支付月数为 38.3，较 2018 年大幅减少 13.9 个月，浙江、青海较 2018 年分别减少 2.1 个月和 1.8 个月。从各省级行政单位基本养老保险可支付情况看，经济越发达、人口抚养比越低的省级行政单位往往基金可持续性越好。

2. 养老保险资金的财政依附问题

当前我国基本养老保险体系已经体现出很强的财政依附倾向，剔除财政补贴后，全国当期征缴总收入无法覆盖全部支出。为确保发放，1998 年至 2018 年我国财政对城镇职工养老保险基金累计补助资金达到 39125 亿元。从绝对规模来看，财政补助资金相当于基金累计结余总额的 76.9%。从 2000 年到 2018 年，财政补贴城镇职工基本养老保险年均增速接近 20%，远快于同期财政收入增速。究其原因，主要是制度内抚养比的快速变化所致。早在 2001 年，城镇职工养老保险覆盖的国有企业和集体企业职工中，参保人数的平均增速（4.04%）就低于离退休职工的增速（6.64%）。剔除财政补贴后，我国基本养老保险基金实际收支缺口从 2015 年的 1731 亿元扩大到 2020 年的 19717 亿元。2019 年实施的降费方案以及 2020 年为抗击新冠肺炎疫情而出台的社会保险费阶段性减免政策，对整个基金收支平衡产生了持续而深刻的影响，基金累计结余规模迎来阶段性拐点。根据财政部决算数据，2020 年城镇企业职工、机关事业单位和城乡居民养老保险基金收入分别为 30706 亿元、13927 亿元和 4944 亿元，支出分别为 37701 亿元、13349 亿元和 3391 亿元，剔除财政补贴后的实际基金缺口数值为 13266 亿元、4870 亿元和 1581 亿元。同时，征缴收入在整个基

本养老保险基金中的占比持续下降，体现出基金自身筹资能力在持续减弱。

3. 养老保险资金的中长期缺口问题

实际上，由于缺乏可靠的国家精算报告，学界对于养老金长期缺口（未来隐性负债）的精算结果差异较大，但总体不容乐观。刘学良（2014）在假设实际缴费率维持不变的情况下，测算得出：从2029年开始，累计结余消耗殆尽并变为负，且赤字不断扩大；2050年当年的养老金年度赤字相当于同期GDP的8.70%，累积赤字相当于同期GDP的101.90%。邓大松等（2018）将基金实现统收统支后的全国统筹和延迟退休两个关键性改革因素纳入考虑，认为延迟退休方案的实施使得“新人”领取养老金的时间后移，但2034年后随着“新人”离退休群体养老金支出规模的扩大，养老保险基金支出规模陡增；预测期内城镇职工养老保险基金当期结余始终为正值，但2038年后逐年“缩窄”，进而中长期养老保险基金收支失衡问题日益恶化。王翠琴等（2021）的测算考虑了不同参量改革对基金收支的影响：实际缴费率由16.5%提高至24%时，当期基金收支缺口出现的年份推迟至2028年；提高职工参保率可以在短期内减少养老金缺口，2034年基金累计滚存结余才耗尽，较基准情形推迟11年；基本养老金调整比例降为3%时，2019—2035年当期基金收支缺口较基准情形的减少幅度在25.7%~58.4%；基金累计滚存缺口的出现较基准情形延迟两年，2025—2035年基金累计滚存缺口较基准情形下降60.7%~85.3%。

二、构建多层次、多支柱的养老保险体系

我国早在 1991 年就提出要发展多层次养老保险体系，至今已有 30 多年时间。在人口老龄化背景下，仅靠基本养老保险难以提供充足、可持续的养老保障，也无法满足人民群众的多样化需求。建立多层次、多支柱的养老保险体系才是有效应对人口老龄化挑战、促进制度长期平衡的战略选择。

（一）实现主体责任分担的动态平衡

大国养老问题需要在“共治老龄化”的框架下来解决，即构建共同治理格局和精细治理方式下的健康、积极、成功的老龄化发展路径。要将“养老”问题与其他社会经济问题统筹协调起来思考，并坚持中长期视野、全生命周期、多主体参与的改革思路。

1. “共治老龄化”的权责框架

“共治老龄化”是多个主体以共同参与、相互协同的方式构建系统性、集成化、多层次的老齡化治理体系。判定养老的主体责任是制度健康运行的重要前置条件。国家主导的养老保障制度是随着家庭功能弱化和社会化大生产而逐步建立起来的，但它不能超越主体责任以及历史发展阶段，不能超过国家和企业的财力支付能力。养老，既是国事、家事，更是个体的事。政府管的是个人和市场难以承受的溢出的公共风险，而不是替代市场和个人去对抗风险。基于此，“共治老龄化”下的政府当有所为有所不为，有大国担当也有责任边界，既尽力而为又量力而行；市场应先建制规范再有序发展，追求效率但不破坏公平，有利益可图也有红线惩戒；企业应以履行法定义务为先，既享受劳动红利也积极保护人力资源；家庭和个人应既有自立自强意识

又以亲情为纽带互助共济，将自身养老规划和储备融入全社会“老吾老以及人之老”的孝老文化之中。

2. 多层次、多支柱的基本定位

比较理想的养老保险体系多支柱模式是横向多支柱、纵向多层次的。以“共治老龄化”推进多层次、多支柱养老保险体系建设，需要明确多支柱各自的基本定位。第一支柱本质上是国家主导的、与国民约定的有限责任契约，第二支柱本质上是雇主对雇员的保留激励工具，第三支柱本质上是个人抵抗老年风险的储蓄投资。多层次、多支柱的养老保险体系建设需要从中长期视野、全生命周期和多主体参与切入。我国第二、第三支柱养老保险体系发展缓慢、覆盖率低、规模有限的现状既是由国情、国力和制度发展规律决定的，也是企业和居民“用脚投票”的理性选择，既需反思，也当正视。随着多层次理念在全球实践中的不断完善与方向纠偏，我国多层次、多支柱养老保险体系建设既不能停滞不前，也不能操之过急，仍需深耕中国土壤，理性面对约束条件，慎重作出抉择。

3. 各责任主体的支出与承压能力

实际上，当前我国基本养老保险“保基本”的目标基本可以实现。2020年我国城镇职工基本养老保险待遇水平达到2906元/月，是同期城镇居民人均消费支出2251元/月的1.3倍，达到城镇居民人均可支配收入3653元/月的80%，能够基本保障企业退休人员基本生活支出。与之相对应的是，我国政府和企业支付能力却有下降的趋势。连续大规模减税降费使财政收支矛盾日益凸显，“以收定支”和“政府

过紧日子”成为财政预算的重要原则，民生保障需要量力而行。在新冠肺炎疫情冲击下，大量中小微企业现金流状况尚未恢复到疫前水平。因此，养老保险待遇“大跨越”式的补偿性调整阶段已经过去，应回归正常合理的养老金待遇调整政策，并应遏制福利化倾向的抬头。20世纪的福利国家危机和本世纪的欧洲债务危机，都与“福利竞赛”和“社保票仓”有一定程度的关联。从历史经验来看，根据基金收支状况和财政支撑能力来确定“保民生”且“可持续”的水平和调待区间显得极为关键。同时，风险需要在全社会、多主体间进行广泛分担，这就需要多支柱、多层次共同支撑。

（二）我国当前的养老保险体系现状

目前，我国已经初步形成了基本养老保险、企业/职业年金（补充养老保险）、个人养老保险的三支柱保障体系（见图1）。

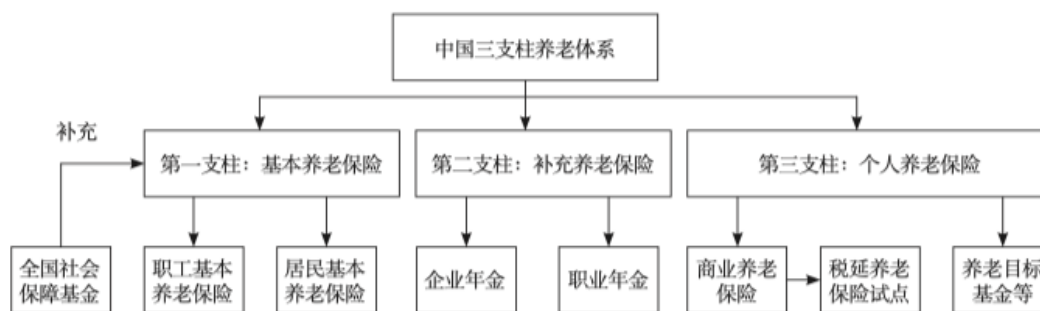


图1 当前我国养老保险体系示意图

截至2020年年底，我国第一支柱基本养老保险覆盖约9.99亿人，基金规模累计结存5.81万亿元，其中城镇职工养老保险覆盖4.56亿人，基金规模4.83万亿元；第二支柱中，企业年金覆盖10.5万户企业、2718万人，基金规模2.25万亿元，职业年金覆盖约4000万

人，投资规模 1.29 万亿元。

由于第三支柱个人养老保险制度尚无明确管理制度出台，目前差别化口径有三种。第一种是最小口径定义，即 2018 年以来试点中的享受税收优惠政策的补充商业养老保险产品，截至 2021 年 10 月底，共有 23 家保险公司参与试点，累计实现保费收入近 6 亿元，参保人数超过 5 万人。第二种是中等口径定义，即产品名中明确带有“养老”字样的保险类理财产品 600 多亿元（如保险公司发行的养老保障产品等）以及基金类理财产品（如公募基金公司发行的养老目标基金）400 多亿元，合计 1000 多亿元。第三种是最大口径定义，即中国银行保险监督管理委员会（以下简称“银保监会”）统计的补充商业养老保险（含各类年金性质的寿险等）规模约 3 万亿元。但实际上，中国资本市场上现存的大量含“养老”字样的金融产品（如养老保障产品、养老目标基金），大多并不能将资金长期锁定到退休养老保险体系第三支柱之上。诸多金融类养老理财产品的用途也并非真正用于养老，而是短期投资行为，只能称之为以“养老”为名义的理财产品，很难说是真正的养老产品。

三支柱养老保险体系应该有各自较为清晰的替代率目标设定。从国际经验来看，结合当前体系发展状况，本文认为可以考虑如下的替代率水平搭配：第一支柱，政府主导下的限额基本保障，覆盖率 90% 以上，替代率控制在 45% 左右；第二支柱，雇主主导下的有限激励保障，覆盖率 30% 左右，替代率控制在 15%~20%；第三支柱，个人主导下的养老资产补充，覆盖率 10% 左右，替代率在 10%~15%。以此计算，

三支柱可以累计提供 70%~80%的替代率水平，是国际上较为理想的老年收入保障水平。

三、推进第三支柱建设与税收优惠政策试点

当前，我国正处于第三支柱养老保险体系顶层设计和探索尝试的关键时期。税收优惠政策在第二、第三支柱养老保险体系建设中被寄予厚望，但其激励作用却弱于预期。因此，有必要对目前我国相关税收优惠政策的具体内容、试点情况进行经验总结，并根据实际国情、借鉴国际经验进一步完善。

（一）对第三支柱养老保险体系建设的基本考量

2021年5月第七次全国人口普查结果的公布，带来了我国应对人口问题“加快出牌”的压力和各类政策工具“一拥而上”的冲动。值此关键时刻，更应该慎重选择恰当的风险应对工具，根本点是分清“可选项”和“必选项”的区别，辨别“雪中送炭”和“锦上添花”的时机，探索走出一条中国特色道路。主张第三支柱养老保险体系建设要“削高补低”的观点——“挪第一、第二支柱个人账户补第三支柱”，并不能解决根本问题，还有可能改变制度性质，引发差序错乱或效果对冲。在税收优惠政策的设计上，不能过度夸大税收优惠效用而忽略其深层作用机理。不少观点将第二、第三支柱发展动力不足归咎于税收优惠政策力度不够，认为只要对标盎格鲁-撒克逊国家“高积累强激励”的制度设计就可以使第二、第三支柱养老保险体系在短期内实现“大跨越”，实则忽略了制度孕育和发展所必需的物质、机制和文化土壤因素。税收优惠政策隐含的是政治支持和方向引导，应

统筹资源投放，将财税支持用在刀刃上，在引导自助养老和防止财富差距扩大间寻求平衡。

（二）第三支柱养老保险体系建设的基本情况

我国第三支柱养老保险体系建设走的是坚持从国情出发，借鉴国际正反两方面的经验教训，在金融市场活跃、经济条件较好的地区以口碑良好、经验成熟的金融机构和专营机构作为主体先行先试，再逐步推广扩展的稳健之路。2018年5月，个人税收递延型养老保险试点启动，标志着我国开始探索运用税收优惠引导个人开展养老金积累。截至2020年年末，全国共有23家保险公司参与试点，19家公司出单，累计实现保费收入4.26亿元，参保人数4.88万人。

近三年来，我国第三支柱养老保险体系建设和探索进入了加速期。2020年10月，银保监会主席郭树清强调，银行和保险业参与养老金融业务总的方针是“两条腿”走路：一方面抓现有业务规范，就是要正本清源，统一养老金融产品标准，清理名不符实产品；另一方面开展业务创新试点，大力发展真正具备养老功能的专业养老产品，包括养老储蓄存款、养老理财和基金、专属养老保险、商业养老金，等等。2021年5月，银保监会发布《关于开展专属商业养老保险试点的通知》（银保监办发[2021]57号），在浙江省（含宁波市）和重庆市开展专属商业养老保险试点，试点期限暂定为一年，参与试点的保险公司有6家。截至2022年1月底，6家试点公司累计承保保单近5万件，累计保费4亿元。其中，快递员、网约车司机等新产业、新业态从业人员投保近1万人。2021年12月，银保监会发布《关于规范和促进

养老保险机构发展的通知》(银保监办发[2021]134号),明确养老保险机构应当坚持专业性养老保险经营机构的发展定位,聚焦商业养老保险、企业(职业)年金基金管理、养老保障管理等具备养老属性的业务领域,积极参与第三支柱养老保险体系建设,着力满足人民群众多样化养老保障需求。2022年2月21日,银保监会发布《关于扩大专属商业养老保险试点范围的通知》(银保监办发[2022]13号),将专属商业养老保险试点区域扩大到全国范围,同时允许养老保险公司参与试点。

(三) 现行养老保险税收政策

税收政策是促进养老保险体系建设的重要因素之一,我国三支柱养老保险体系税收政策的基本情况如下(详见表1)。

表1 我国三支柱养老保险体系税收政策基本情况

支柱	制度	缴费环节	投资环节	领取环节
第一支柱	基本养老保险	全阶段免税		
第二支柱	企业年金	企业缴费部分不超过工资薪金总额的8%,其中不超过5%的部分可在企业所得税税前扣除;个人缴费部分不超过4%,暂免个人所得税	年金基金投资运营收益分配计入个人账户时,个人暂不缴纳个人所得税	符合退休规定领取年金的,不并入综合所得,全额单独计算应纳税款
	职业年金	适用于机关事业单位,不涉及企业所得税,单位缴费部分固定为工资薪金总额的8%,个人缴费部分为4%,暂免征收个人所得税		
第三支柱	个人税收递延型商业养老保险	个人购买符合规定的保险产品按照(月)应税收入的6%和1000元孰低确定税前可扣除额	计入个人商业养老资金账户的投资收益,在缴费期间暂不征收个人所得税	领取的养老金收入的25%部分予以免税,其余75%部分按照10%的比例税率计算缴纳个人所得税

我国现行养老保险体系的整体税收政策情况是:第一支柱基本养老保险全阶段实行完全免税政策;第二支柱企业/职业年金以及正在试点的第三支柱个人所得税递延型商业养老保险采取的是 EET 税收递延政策。第一支柱社保基金作为养老储备金,不涉及缴费和领取环

节，在投资环节享受免税政策。第二支柱企业年金和职业年金税收优惠政策分别由《企业年金办法》和《机关事业单位职业年金办法》等相关制度和文件予以规范。一是在缴费环节，企业年金在符合规定的前提下，企业缴费部分不超过工资薪金总额的8%，其中不超过5%的部分可在企业所得税税前扣除；个人缴费部分不超过4%，暂免个人所得税。职业年金适用于机关事业单位，不涉及企业所得税，单位缴费部分固定为工资薪金总额的8%，个人缴费部分为4%，暂免征收个人所得税。二是在投资环节，年金基金投资运营收益分配计入个人账户时，个人暂不缴纳个人所得税。三是在领取环节，符合退休规定领取年金的，不并入综合所得，全额单独计算应纳税款。

第三支柱个人税收递延型商业养老保险税收优惠政策，根据2018年发布的《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）和2019年发布的《关于个人取得有关收入适用个人所得税应税所得项目的公告》（财政部税务总局公告2019年第74号），措施有三。一是在缴费环节，个人购买符合规定的保险产品，按照当年应税收入的6%和12000元孰低标准确定税前扣除额。二是在投资环节，计入个人商业养老资金账户的投资收益，在缴费期间暂不征收个人所得税。三是在领取环节，领取的养老金收入的25%部分予以免税，其余75%部分按照10%的比例税率计算缴纳个人所得税。

（四）现行养老保险税收政策存在的问题

税收政策是促进养老保险体系发展的重要因素之一，制定与我国税制相适应的第二、第三支柱养老保险税收政策，既可以促进多层次、

多支柱养老保险体系建设，又可以为参与者带来更多的便利和优惠。但是，我国当前的税收优惠政策还存在系统性不强、激励性不足等问题，具体表现在以下几个方面：

第一，我国居民的税收敏感度还普遍较低，个人所得税纳税人规模有限，而税收优惠政策只能基于现有税制体系和纳税人群发挥效用。同时，第三支柱养老保险在领取环节的优惠税率 7.5% (75%的部分乘以 10%税率) 对当期适用税率已经在 10% 以下的人群激励效应不明显。

第二，我国第二、第三支柱养老保险体系投资运作产生的收益部分在个人领取阶段需要缴纳个人所得税，削弱了制度吸引力。当前，我国金融市场上很多投资产品收益，如投资开放式证券投资基金取得的收入，暂不征收个人所得税和企业所得税，第二、第三支柱养老保险相关税收政策与之相比，投资收益部分积累越多，相较优势越小。

第三，企业/职业年金投资运营中的金融产品缴纳增值税，而在产品向投资者分配时还要课征个人所得税，导致投资者承担的税负相对较重，投资性收益被消减。

第四，企业年金的企业缴费部分在企业所得税税前列支比例上限为职工工资薪金总额的 5%，而企业缴费上限为 8%，其间存在 3% 的空间不能税前扣除，因此大量企业就以 5% 作为最高缴费率，不愿多缴费，使得匹配缴费的激励作用下降。

第五，对个人购买合规保险产品按“当月工资薪金、连续性劳务报酬收入的 6% 和 1 000 元孰低”原则计算税前扣除限额方法复杂，个人所得税申报扣除流程手续多，参与者离不开单位、参与体验较差。

第六，第二、第三支柱养老保险体系同属补充养老保障，但领取阶段的税收政策差异较大。第二支柱企业/职业年金领取时全额计征个人所得税，根据不同情形分别适用月度税率表和综合所得税率表，而第三支柱个人税收递延型商业养老保险领取时按单一税率7.5%（实际税率）征收，这种制度设计不利于补充养老体系第二、第三支柱内部的账户打通和适应劳动力的流动需求。

四、完善我国第三支柱养老保险体系税收优惠政策的建议

我国第三支柱养老保险体系的发展问题，需要从制度自身发展规律、国情民力以及与其他机制集成协同的角度进行更深入分析，才能提出适宜可行的政策建议。养老金融市场成熟的国家在税收优惠政策设计上有不少经验做法，可以为我国相关税收优惠政策的具体参数设计提供借鉴。

（一）第三支柱养老保险体系建设的“中国土壤”

立足中国国情是解决中国民生问题的根本出发点。第三支柱养老保险体系建设需要深耕“中国土壤”，立足于中国特殊的文化土壤、物质土壤和机制土壤，深究制约多层次养老保险体系发展的国情、国力与国民因素。

首先，文化土壤奠定了多层次发展的深层价值理念和主流社会认知。在中国，养老责任的个人化和市场化还没有被广泛接受。集体主义文化基因和孝亲共济的道德理念仍是主流价值取向和社会公约，与第二、第三支柱养老保险体系发展充分的自由主义市场经济国家有明显区别。在养老问题上，国家、用人单位、个人、家庭的责任边界正

在经历剧烈的变革和重构，进一步明晰尚待时日。此外，在养老储备习惯上，我国居民选择个人养老金这一新生事物的主观意愿不强，更倾向于以传统银行储蓄、房产和贵金属投资等方式抵御老年风险。加之居民对养老金融并不熟知，养老理念尚未完全建立，参与第三支柱养老保险体系的内生意愿还不够强。

其次，物质土壤决定了多层次多支柱养老保险体系发展的资金充足性和潜在覆盖规模。企业和居民的财力从根本上决定了养老缴费能力和养老储蓄动力。由于长期处于全球产业链末端，我国大部分企业的利润率相对较低，加之制度转轨过程中设置了较高的基本养老保险名义费率，大量企业还处在千方百计做低缴费基数以少缴社会保险费的阶段，没有充足财力参与第二支柱养老保险体系。2020年年末，全国居民人均可支配收入为32189元/年，农村居民人均可支配收入为17131元/年，新冠肺炎疫情暴发以来收入增速明显放缓。城镇就业人员中仍有30%的劳动者未进入到缴费水平相对较高的城镇职工养老保险体系。在绝大多数企业和居民缴费能力提升之前，第二、第三支柱养老保险体系仍属于“锦上添花”。此外，当前居民投资理财渠道较多，对高收益的追求使得第三支柱这种相对保守稳健的投资产品被排挤在外。

再次，机制土壤限定了多层次多支柱养老保险体系发展中政策工具的有效性和精准度。一是第二、第三支柱的发展空间取决于与基本养老保险制度之间的功能互补和政策协同。先建基本保障、再建补充保障是现代社会保障制度建设的必然规律。我国的基本养老保险体系

建设实践时间较短，第一支柱基本养老保险制度经过持续改革才刚定型，第二、第三支柱必然起步更晚。第一支柱养老保险体系，未来仍需投入大量的政策资源、财政资金和社会资源，并不断进行改革，在其尚未完全定型之前，第二、第三支柱尚难以得到清晰定位。从替代率情况看，第一支柱养老保险体系制度设计的目标替代率是 59.2%，社会平均养老金替代率在 42%~48%之间，而反映真实水平的社会缴费基数替代率在 63%~68%之间。相对于缴费水平而言，实际的替代率水平较高。我国第一支柱养老保险体系的替代率水平“表面低”而“实际高”，在一定程度上削弱了民众对第二、第三支柱养老保险体系的需求。二是税收优惠政策只能基于现有税制体系和纳税人群发挥效用，既要看到税收优惠政策的利民和激励作用，也不能寄希望于税收优惠政策突破发展规律，实现覆盖率和规模“大跨越”的效果。三是中国资本市场成熟度不够，制度性缺陷依然存在，“适老性”金融产品少，转移接续和便携性不佳，投机行为还比较普遍，养老金市场化运营的风险较高。无论何种资金来源，“养老保障”的民生属性决定了其风险承受度一定是低的。

因此，对于第三支柱养老保险体系的建设不能急于求成，对于税收优惠政策的效果也不应求全责备，需要理性遵循制度发展规律，认真改进税收优惠政策参数，营造良好的制度发展环境，积极为制度发展创造良好条件。

（二）第三支柱税收优惠政策的“他山之石”

如何在一个自愿参与的制度中激励更多的个体参与，是第三支柱

个人养老保险制度发展的关键问题之一。通过给予参与者一定的税收优惠，可以激励居民动用薪酬所得进行个人养老投资储蓄，由此，相关税收优惠制度便应运而生。从国际上看，税收优惠政策是养老金体系相对成熟的国家在个人养老金发展过程中的通行措施。

1. 税收优惠限额的参数设计

在个人所得税累进税制下，由于税收优惠政策的存在，高收入人群将在每一单位的缴费中获取更高的边际税收福利。第三支柱的参与群体往往已经在第一、第二支柱中被覆盖，若参数设计不当，税收优惠带来的福利很有可能在高收入群体中累积，进而进一步扩大收入差距，损害群体间社会公平。此外，个人所得税收入是国家财政的一大来源，若第三支柱养老保险体系税收优惠力度过大，则有可能造成较多的税收流失，破坏代际公平。因此，各国都对相关税收优惠政策和递延缴费的额度进行了限制。额度限定一般有三种模式：一是简单的金额制；二是与个人收入挂钩的比例制；三是同时使用金额制和比例制的混合制。为保证税收制度的公平性，一般不会单独使用比例制。

美国个人退休账户制度（IRAs）是第三支柱养老保险体系的代表性制度，诞生于1974年。截至2019年年末，已有54%的美国家庭参与了至少一类IRA计划，各类型IRA的资产规模合计达到11.03万亿美元。IRA诞生之初，税前扣除上限为每年1500美元且不超过年收入的15%。1981年，美国国会通过《经济复苏税收法案》（ERTA），提出了“普遍适用”原则，将税收优惠政策的覆盖面扩大到已参与雇主养老金计划的个人和家庭中，并将税前扣除限额提高至每年2000美

元。1986年颁布的《税收改革法案》(TRA)，实质上取消了“普遍适用”原则，对IRA的家庭联合缴费作出限制：夫妻双方中如有任何一方参与了雇主养老金计划，则该家庭被视为参与了雇主养老金计划，只有当收入低于一定标准时该家庭向IRA的缴费才可以享受税前扣除，且超出缴费上限的部分还将被加征15%的惩罚税。2002年实施的《经济增长与税收减免调整法》(EGTRRA)，提出将根据物价水平逐步上调税前扣除限额，并且对50岁以上的参与者每年提供额外1000美元的税前扣除额度。近20年来，IRA的缴费上限历经5次调整，从2001年的2000美元/年调整到2019年的6000美元/年。2019年美国制定了罗斯计划IRA(Roth IRA)，其缴费的收入限额规则见表2。

表2 2019年罗斯IRA缴费的收入限额规则

婚姻状态	调整后年收入	缴费限额
已婚且联合申报/丧偶	<193 000美元	可达缴费上限6 000美元
	193 000-203 000美元	缴费上限随收入变化并在6 000美元以下
	≥203 000美元	不可缴费
已婚、单独申报且与配偶同住	<10 000美元	缴费上限随收入变化并在6 000美元以下
	≥10 000美元	不可缴费
单身/户主/已婚单独申报且与配偶分居	<122 000美元	可达缴费上限6 000美元
	122 000-137 000美元	缴费上限随收入变化并在6 000美元以下
	≥137 000美元	不可缴费

注：该规则针对年龄在50岁以下的参与者；如年龄超过50岁则允许追加缴费。

资料来源：IRS.Publication 590-A (2019), Contributions to Individual Retirement Arrangements (IRAs).

2. 领取阶段的参数设计

为鼓励参与者延迟领取和长期领取，领取阶段的税收优惠政策往往与领取人首次领取年龄相挂钩。法国在养老金领取环节引入了按领取年龄确定征税基数的方法，对于首次领取年龄在50岁以下、50~59岁、60~69岁、70岁以上的情形，税基分别确定为领取金额的70%、

50%、40%和30%。日本的个人缴费确定型养老金计划（iDeCo）对于领取年龄的规定较为严格，在达到领取年龄后，参与者可以选择一次性全额领取或在一定年限内分期领取，但税负差异较大。分期领取的年限最少不低于5年，最长不高于20年。在退休阶段，居民全部养老金收入将被合并征收个人所得税以及税率为2.1%的复兴特别税²⁹，但会提供一定额度的税前扣除。若参与者选择一次性领取，会根据工作年限计算税前扣除额度，但最低不少于80万日元（详见表3）。若进行分期领取，扣除50万日元定额后的360万日元以下的部分，税前扣除比例为25%；达到360万日元不满720万日元的部分，税前扣除比例为15%；超过720万日元以上的部分扣除比例为5%。

表3 日本不同人群领取养老金时的税前扣除上限（一次性领取）

项 目	税前扣除额度（日元）
最低扣除额度	80万
工作年限在20年以下	40万×工龄
工作年限在20年以上	70万×（工龄-20）+800万
因身残退休	在上述扣除基础上额外增加100万

资料来源：彭维瀚.日本养老金制度演变、税收政策及经验借鉴[EB/OL].[2022-03-08].<https://shandong.hexun.com/2019-10-12/198842017.html>.

（三）完善我国第三支柱养老保险体系税收优惠政策的具体建议

完善我国第三支柱养老保险体系税收优惠政策的关键是要对公平与效率、制度成本和收益、普遍规律和特殊国情之间的各种关系进行权衡。针对我国现行的第三支柱税收优惠政策的改进，本文提出以下建议。

1. 理性看待税收优惠政策的激励效用

在我国当前的国情下，不宜过分夸大或苛责税收优惠政策的激励

效用。支持第三支柱养老保险体系的发展，对于资本市场期许的“大跨越”有无基础、是否合理，通过税收优惠政策打“强心针”是否合理、如何推进，都需要理性分辨。税收优惠政策的调试与完善是一个渐进过程，需要与其他税制改革相互协调配合，需要认清目标、逐步修正，其激励效用才能逐步彰显。

2. 以“适度普惠”为基本原则

提高第三支柱养老保险体系的覆盖范围、增加国民养老保障财富积累是税收优惠政策的初衷。基于此，在制度发展初期，应以“适度普惠”作为税收优惠参数设计的基本原则，可考虑通过适当降低门槛、放低标准、减少限制来扩大第三支柱养老保险税收优惠政策的适用对象，使更多群体有意愿利用商业养老保险积累个人养老金，增强全社会的养老保障和风险抵御能力。

3. 完善缴费环节的限额设置

当前我国第三支柱养老保险体系缴费环节税收优惠限额仅与个人收入挂钩，而国际上则普遍将此类税收优惠与个人收入、社会平均收入水平、物价水平、参与者是否同时参与其他养老金计划以及参与者的职业等多种因素挂钩。简单挂钩利于操作执行，缺点是未能充分考虑参与者的综合财务状况和养老保障状况。随着我国个人所得税税前扣除政策和个人与家庭信息库的不断完善，构建多维度的限额设置政策应成为未来发展方向。此外，为顺应我国个人所得税综合课征的改革趋势，在拟定限额条件时，可以考虑以年总收入为标准，以家庭为单位。在限额动态调整机制方面，由于缴费期间长、跨周期，需要

根据经济增速、工资水平、物价水平等指标适时调整，保证限额设置的科学性、合理性。

4. 优化领取环节的税收优惠参数设置

为鼓励参与人长期领取、终身领取，应当对养老金一次性领取和分期领取养老金设置不同的税收优惠政策。现行税收优惠政策采用固定税率将导致养老金积累较少的参与者税负偏重，而积累较多的参与者税负偏轻，破坏了税收优惠的公平性，且对个人所得税边际税率在7.5%以下的人群吸引力不足。因此，可以考虑引入分档累进税率，使税收优惠能够向中低收入人群倾斜，增强制度再分配功能。对于提前领取、超额领取、一次性领取的行为，可以逐步引入惩罚性税收措施。同时，建议随着家庭信息库的完善，将失业、残疾、重疾、破产等特殊困境纳入特殊领取的范畴，既满足参与人在紧急特殊情况下的资金使用需求，又兼顾了制度的灵活性、公平性和体现人文关怀。

5. 探索多种税收优惠模式的组合使用

递延纳税的EET模式对于高收入群体有较好的激励作用，也是目前国际主流的税收激励模式。EET模式在领取阶段征税时，可比照个人所得税模式设置较高的免征额，按照超额累进税率课征。由于EET模式对低收入者的激励作用有限，且个人所得税免征额提高会导致纳税人规模减小，如探索将TEE和EET模式相结合能起到更好的税收优惠效果。对于低收入者而言，TEE具有免税或减少应缴税额的作用。同时，为避免高收入者借此逃避税收及保证税收激励的公平性，应限制其选择TEE模式。

6. 统筹第二、第三支柱养老保险体系税收优惠政策

我国多层次、多支柱养老保险体系需要在制度构建上有系统性思考,统筹不同支柱的优势作用,充分考虑就业形态的变革,构建第二、第三支柱之间的资金流转通道。建议在制度设计上为未来统筹第二、第三支柱税收优惠政策预留一定空间,确定第二、第三支柱共用的税前扣除上限,借此规避部分人群同时参加第二、第三支柱叠加享受税收优惠政策而带来的不公平。同时,尝试在三支柱之间打开转续通道,让后者能够接住前者“溢出”的需求,如基本养老保险超基数上限的部分缴费可选择进入第二、第三支柱,第二支柱超免税上限部分可选择进入第三支柱。

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。本期我们选编了由阳义南和高娜合著的《我国积极开发老年人人力资源的政策求索与变迁》，以及由安华独著的《消费养老模式实践与探索——以内蒙古为例》。欢迎大家向本栏目投稿。

阳义南 等：我国积极开发老年人人力资源的政策求索与变迁



阳义南：中国养老金融 50 人论坛特邀研究员，湖南大学公共管理学院教授、博士生导师

一、问题提出

我国是世界上最大的发展中国家，拥有世界上规模最庞大的老年人口。根据第七次人口普查数据，60岁及以上人口已有2.64亿，占18.70%，其中，60~64岁年轻老人有7338万，60~69岁的低龄老人有1.47亿，分别占60岁以上老年人口的27.79%和55.83%。《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》提出，实施积极应对人口老龄化国家战略，积极开发老龄人力资源。有效利用老年人力价值，将给我国带来巨量的红利资源和社会财富。

以老龄化形式存在的人口问题始终是各国各领域关注的核心议题。西方国家处理老龄问题的经验来源于福利国家制度以及较早开始的老龄化理论探索。20世纪后半叶，西方国家完成现代型人口转变，老龄化时代到来，“积极视角”成为普遍理论，在它的影响下，“成功老龄化”和“积极老龄化”成为过去若干年间欧洲广泛使用的概念，备受学界的关注，其挑战了以被动和依赖为特征的老年刻板印象，强调参与和自主。由此，还衍生出“健康老龄化”“正面老龄化”“生产老龄化”等概念，它们从多个角度探讨如何更好地应对老龄社会。

如果劳动力市场、资本市场、退休和卫生系统等领域的适当政策可以落实到位，人口老龄化不一定只带来负面的宏观经济后果。发达国家纷纷出台促进老年人劳动参与的人力资源政策，强调在可能的情况下继续参与劳动的重要性。老年人的人力潜能开始显性化，并且政策层面对此进行制度回应，主要表现为控制提前退休、支持延长工作

年限、组织老年培训教育、反对年龄歧视、提倡年龄管理与个人工作能力评估相结合等。与发达国家不同，大多数发展中国家遵循经济优先发展导向，鼓励生育、扩充劳动人口，人口在第二次世界大战后期呈现高增长状态。但随着经济社会的发展，发展中国家进入老年社会也是一个不可逆转的事实。据预测，到 2050 年，80%的老年人将生活在低收入和中等收入国家。尽管人口红利“窗口”出现较晚，但近年来发展中国家也开始探求如何充分发挥老年群体的人力价值。

随着积极老龄化观念的广泛传播，我国对老年人口价值的认识也在不断深化，老年角色发生转变，老年人力资源政策已然成为国家老龄政策的重要部分。分析积极老龄观、老有所为、银发资源、银发经济、长寿红利等关于老龄人口价值的研究也日渐增多。这些研究富有启发，也存在一些不足：缺少匹配、精细的理论框架对发展历程中的政策内涵、范式转换进行纵览分析，尚未归纳提炼出相称我国的范式或模式；对现存或新出的政策关注度较高，而较少开展老年人力资源政策转变过程中的逻辑分析，缺少对转变过程中动力或影响因素等驱动机制的探究等。

二、理论框架

本文借鉴 May 和 Jochim 定义的政策体制理论(Policy Regime Theory)，对新中国成立以来我国老年人力资源政策的演进历程进行整体性分析。该理论产生于西方语境下政策过程理论集成创新阶段，用于描述在复杂政策领域内为将不同群体的利益引导至共同的政策目标而建立的制度安排。

政策体制理论基于 Eisner、Harris、Wilson 等学者的研究发展而来,作为经典的第三代政策过程理论,该理论重点关注三个关键对象:第一,强调政策目的、致力于维护利益的政策理念;第二:用以规范政策制定、包括权力安排和机构建设的组织架构;第三,支持或反对相关政策的利益群体。政策范式的变迁与理念(idea)息息相关,而政策制定者的理念需体现在权力安排和机构建设(institution)上方可助推政策范式的发展,利益群体(interest)如何行动在形塑社会政策的发展轨迹时也发挥着重要作用。

同时,政策体制理论提供了描述与分析复杂政策领域发展机制的两种主要视角:在描述性视角上回溯政策的制度安排,确定其轮廓;在分析性视角上揭示公共政策重塑政治环境的过程,着重关注政策的演变与反馈过程。研究者也将社会对老年人的看法从依赖性的刻板印象到积极老龄化的变化赋予范式转换的意义。而政策体制理论正有助于从政策范式的角度研究问题,基于历史制度主义视角分析老年人力资源政策演变中的价值判断、理念和思维方式。此外,政策体制理论还提供了合理性、一致性、持久性的政策评估标准。

本文将运用政策体制理论全景式梳理新中国成立以来以来的老年人力资源政策,将不同时期的政策目标、政策工具与影响融入时代背景,深入把握老年人力资源政策演进历程的阶段性和时代性特征,从理念逻辑、组织架构、利益群体三个维度进一步总结政策范式变化的内在驱动机制,探讨我国经济、文化、对外环境等宏观条件如何形塑老年人力政策。

三、我国老年人力资源政策的演进过程及价值导向

本文采用历史制度主义分析方式，沿时间轴对我国老年人力资源开发相关的政府文件、公告和会议、重要领导人讲话等进行纵向梳理，从历史和制度两个维度追踪我国老年人力资源政策的发展历程，总结其潜行的总体演变模式与价值取向。

(一)新中国成立到 1980 年：将老年人视为退出劳动就业后的“保障休养”对象

新中国成立初期，老年人总体的教育水平、健康水平与行为能力水平等均较低，一般被看作是难以独立生活、需要保护的特殊对象。制定社会主义制度下的老龄政策成为中国共产党的工作目标之一。1954 年 9 月，我国颁布第一部《中华人民共和国宪法》，其中第九十三条明确指出：中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候，有获得物质帮助的权利。1956 年 1 月中共中央政治局提出《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要(草案)》，内容之一是针对农业生产合作社内缺乏劳动力、生活无依靠的鳏寡孤独人员，做到保吃、保穿、保烧、保教、保葬。1951 年 2 月中央人民政府政务院发布施行《中华人民共和国劳动保险条例》，该条例为保护工人的权益，在保险金的征集管理、工伤、养老待遇，以及兴办疗养所、休养所、养老院等方面做出了一系列规定。1953 年政务院又对该条例中的若干养老条件进行了修订。国务院于 1955 年和 1957 年先后颁布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定(草案)》，完善了退休、退職、工作年限计算等内容。针对为社

会主义建设做出了重要贡献的党政军老干部，1978年出台的《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》、1980年出台的《国务院关于老干部离职休养的暂行规定》，提出了具体的离休界定范围和离休干部安置办法。自此，退休、离休制度基本覆盖国家机关、事业单位人员、城镇企业职工与老干部等。老年人到达一定年龄即退出劳动力队伍并得到保障，退休成为深入人心的制度和观念。

总的来说，这一时期老龄政策的首要目标是满足老年人的生理、安全需求。相关社会保障方面的规定主要为解决老年人的后顾之忧，保证其基本的生存权，体现了关心、爱护老人的社会主义制度优越性，反映出党对老年人的浓厚关怀。在老年人独立生活尚且困难的情况下，这一时期的老龄政策基本不涉及老年人退休、离休后的社会参与及人力资源开发。

(二)1981年到2006年：支持有能力的老年人发挥余热，老有所为

改革开放后，市场经济发展如火如荼。邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上作题为《党和国家领导制度的改革》讲话，特别强调了“老同志是党和国家的宝贵财富，责任重大”，指出老同志要当好年轻同志的参谋，支持年轻同志的工作。1982年，中央组织部发布《关于妥善安排退出现职的老干部的意见》和《关于发挥中央、国家机关离休干部的作用的意见》，对离休干部发挥余热的方式和具体内容做出规划。同年我国颁布的《中共中央关于建立老干部退休制度的决定》鼓励老干部利用丰富经验和政治智慧，为第一线的同志出主意，

并大力支持原来担任领导职务的著名专家、学者和文艺家继续研究和著述。1984年全国首届老龄工作会议召开，首次提出“五个老有”，即“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”，将其确立为中国老龄工作的核心目标。1986年发布的《关于发挥离休退休专业技术人员作用的暂行规定》、1990年发布的《中共中央组织部关于进一步加强老干部工作的通知》等文件，高度重视老年精英群体。1990年，江泽民同志为原中国离退休科技工作者团体联合会题词：“团结广大退离休科技工作者，为科技进步、经济繁荣、社会发展和民族振兴再做贡献。”综上，中央对老年人价值的认知不断加深，鼓励老年人将发挥余热的范围从政治领域延伸到技术领域，这也为1995年提出科教兴国战略做出了铺垫。

随着市场经济体制的确立和完善，老龄政策也呈现与经济环境相呼应的变化特征，更大范围、更高规格地鼓励有余力的老年人参与经济社会，创造价值。1996年我国颁布《中华人民共和国老年人权益保障法》，设立单独一章明确了老年人社会参与的权力，鼓励老年人在自愿和量力的情况下，依法从事经营和生产活动、传授文化和科技知识、兴办社会公益事业等八个领域的活动。“老有所为”的范围从政治、科技等专业领域进一步扩展至整个社会领域，且参与主体不再限于精英人群。老年人的精神生活和受教育权也得到重视。此外，该项法律还规定“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”，从而通过立法形式倡导和推动老年教育。1999年，文化部审议通过了《关于加强老年文化工作的意见》，

对提高认识，切实做好老年文化工作，办好老年大学等做出了详细阐释。2001年国务院印发《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》，在“五个老有”基础上增加“老有所教”，并鼓励老年人继续参与社会发展，积极发挥在两个文明建设中的重要作用。此外，这一时期还有一些政策出台，鼓励继续开发老知识分子、技术人员等的潜力，如2003年发布的《组织开展老年知识分子援助西部大开发行动试点方案》和2005年发布的《关于进一步发挥离退休专业技术人员作用的意见》。2006年《中国老龄事业发展“十一五”规划》明确提出要努力探索实现“老有所为”的新形式。

20世纪80年代以来的老龄政策逐渐认识到老年人的智力价值和经验价值，开发老年价值的范围也在扩大，从精英到大众，从政治到科技再到其他领域。但作为经验智慧的承载客体，老年人更多被赋予了“传递”的责任，间接而非直接创造社会价值。这些政策的主要目的在于让年轻人从老干部、老技术骨干等手里接好班，但较少涉及对长期体力劳动较多的老年人力资源的再利用，大众对老年人仍保留“身体弱”“精力差”的刻板印象。

(三)2006年到2019年：基于积极老龄观开发老年人力资源

这一阶段是政策转折的关键时期，党和政府不断探索各项老龄事业，开启了积极老龄化的政策探索，老年福祉观念日益加强。这一阶段的政策呈现以下特点。

第一，积极老龄化逐渐成为主流理念。2006年出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》首次以政府文件

的形式提出“积极应对人口老龄化”，指出“营造老有所养、老有所乐、老有所为的社会氛围。积极发展老龄产业，增强全社会的养老服务功能”。这是积极老龄化融入老龄政策的开端。同时，对积极老龄化的探索也从学术研究开始进入实践应用。2012年，党的十八大报告提出，积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业。同年12月，我国修订《中华人民共和国老年人权益保障法》，将“积极应对人口老龄化”确立为国家的一项长期战略任务。2016年，《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》将积极老龄化的战略思想纳入国家社会经济发展的总体规划。2016年5月，在中共中央政治局第三十二次集体学习中，习近平指出，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，着力发挥老年人的积极作用，着力健全老龄工作体制机制。对积极老龄化的探索跳出学术研究的范围，在政策发展中频现新动向。

第二，老年人被视为人力资源开发的“完整主体”，发挥余热的身份依据从“老干部”“老科技工作者”扩大至全民，彰显“以人为本”的理念。2011年发布的《国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》提出“老年人力资源”的概念，并支持“老年人以适当方式参与经济发展和社会公益活动”。同年，《国务院关于印发国家人口发展“十二五”规划的通知》要求“提高老年人口的素质和技能，充分开发老年人力资源，鼓励老年人参与经济社会活动”。2016年，《国家人口发展规划(2016—2030年)》将“积极开发老年人力资源”单独列为第四章“增加劳动力有效供给”的一节，足见国家对开发老

年人力资源的重视程度。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》，提出扩大老年人社会参与，并将“加强老年人人力资源开发”作为其中的重要内容。2019年《健康中国行动（2019—2030年）》明确将“各地制定老年人人力资源开发利用专项规划”作为行动目标之一，鼓励引导老年人向社会做更多贡献，繁荣老年文化，做到“老有所为”。老年人人力资源开发的强度和范围更上一个台阶。

第三，延迟退休政策呼声渐高。2013年党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”。自此引发了延迟退休制度改革的研究热潮。2016年发布的《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》提出“综合应对劳动年龄人口下降，实施渐进式延迟退休年龄政策，加强老年人人力资源开发，增强大龄劳动力就业能力”。此时，虽然延迟退休政策未正式出台，但已进入实质性的推进阶段，引发学界和社会大众的广泛关注。

这一时期，在全球化不断加强和改革开放不断深入的背景下，我国顺应国际积极老龄化的潮流，将老年群体看作人力资源的重要组成部分，不断增强对人本价值的重视，体现了老年人力价值开发的新理念。

(四)2019年至今：长寿红利被纳入国家战略

党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。在此背景下，如何开发利用“长寿红利”成为社会各界关注的新热点

议题。长寿红利指的是老年人口绝对规模和相对比例的提高所带来的消费需求和社会参与对经济增长直接或间接的推动作用。它可以助推“银发经济”，通常被划分为数量型、质量型、配置型等多种类型。将长寿红利纳入国家战略，有助于破解老龄风险，化危为机、危中寻机。

2019年发布的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》为我国积极应对人口老龄化提供了战略性、综合性的指导，并布置了应对人口老龄化的具体工作任务。例如，改善人口老龄化背景下的劳动力有效供给，强化应对人口老龄化的科技创新能力等。2020年国家卫生健康委员会、全国老龄办出台《关于开展示范性全国老年友好型社区创建工作的通知》，提到积极开展社区“银龄行动”，拓展老年人人力资源开发，支持老年人广泛参与社区公益慈善、教科文卫等事业。2021年5月，中共中央政治局召开会议，听取“十四五”时期积极应对人口老龄化重大政策举措汇报，审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，更加明确“要稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄”。2021年10月，习近平指出，“贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。”由此可见，长寿红利与顶层设计更加紧密融合。

针对开发长寿红利的整体性制度配套建设也在不断推进。国务院办公厅《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》《关于建立积极应对人口老龄化重点联系城市机制的通知》等政策文件，从统筹社会多方力量、各地区各部门综合施策的思路和角度，为老年人

社会参与扫除障碍，确保积极应对人口老龄化国家战略顺利实施。

2021年《“十四五”民政事业发展规划》从消费需求方面提出“促进老年消费市场的繁荣与发展”。同年发布的《关于加强新时代老龄工作的意见》加强落实养老、住房、医疗等领域的具体惠老政策，将老年教育纳入终身教育体系，积极培育银发经济。

这一时期，相关人口政策更加瞄准数量越来越多的老年人，从老年人力资本红利、劳动参与红利以及消费需求红利出发，有助于在老龄化时代经济社会的转型升级背景下，人口质量机会窗口早日出现。从“老年人力资源”到“长寿红利”的阶段转变没有明显的政策界线，但外部的经济社会环境发生了新变化，并带来新挑战。

四、政策体制视角下的变迁逻辑与驱动机制

至此，本文梳理了我国老年人力资源政策自新中国成立以来的变迁历程，意在进一步探究新时代我国老年人力资源政策的范式变化与驱动机制。政策体制理论认为，随时间推移而进行的政策变迁与改革，主要在理念、组织架构和利益群体三个维度分异，并产生制度反馈，促进新政策范式不断实现制度化，最终引发政策范式的变迁。本部分将基于该理论，从理念逻辑、组织架构、利益群体三方面解构我国老年人力资源政策的变迁机理(表1)。

表1 我国老年人力资源政策演进比较

演进阶段	1949—1980年	1981—2006年	2006—2019年	2019年至今
政策特点	将老年人作为保护对象	鼓励老年人中的“能者”发挥余热	老年人成为人力资源	挖掘长寿红利
范式变化	被动应对范式		积极主动范式	
理念逻辑	“安其身”： 1. 维护社会主义政权稳定是政策制定者优先选择的政策目标； 2. 老年人因难以贡献经济增长而一定程度上被排除在社会发展的进程之外，带有“消极老龄化”色彩； 3. 老龄政策尚不涉及服务老年人再就业、社会参与需求的内容		“有所为”： 1. 开始探索“第二次人口红利”，人口红利的挖掘视角从数量转向质量； 2. 将以人为本、老有所为作为指导思想，强调老年公民的平等性、主体性、主动性	
组织架构	1. 权力安排：党和政府高度重视，社会参与渠道更加规范化、合法化 2. 机构建设：简化、完善涉老机构，进一步厘清机构设置与职能划分 3. 社会力量的参与：多方合作 4. 政策反馈：政策一致性、合理性、持久性较强			
利益群体	1. 政策制定者：政府 2. 政策执行者：企业、志愿组织等 3. 目标群体：老年人			

(一)理念逻辑：从“安其身”到“有所为”

政策理念是政策体制的起点和依据，起着“纲领”作用，其生成与转变与所依托的经济社会环境息息相关。理念将政策认知与目标进行规范化、概念化，并形塑政策执行者的价值观，提升政策合理性。我国老年人力资源政策从旧范式到新范式的转变，根本动力源于党和政府治国理念的转变。

新中国成立后，在工业尤其是重工业优先发展的战略指导下，中青年劳动力成为国家建设的中流砥柱。老年群体受限于文化水平、健康程度等，被视为“需要受保护的對象”。老年政策极少涉及老年人社会参与和人力资源利用等内容，主要目的在于保障老年人基本的生存权利，安排退休制度，使老年人能够及时退出劳动力市场颐养天年。随着时间推移，老有余力的退休干部、科技工作者等精英群体的价值开始被发现，老年政策开始鼓励部分综合素质较高的老年群体发挥余热，而更普遍范围的老年群体的潜力则未被关注。

到改革开放前期，我国第一次人口红利已露端倪，劳动年龄人口在1978年已达5.5亿人，占总人口比重接近80%，人口出生率达18.3%。此时平均主义的意识形态取向逐渐被效率优先的原则所取代，年龄结构转变开启的人口机会窗口与社会政策相协调，经济优势彰显，为我国实现“亚洲经济奇迹”做好了充足的准备。在第一次人口红利中，老年人因难以贡献经济增长而一定程度上被视为“社会发展的包袱”，无疑固化了老年人只能接受保障和照顾的刻板印象。此时，我国老龄政策尚不涉及老年人多方面的需求，例如少有关老年再就业的需求。在维稳与保障视角下，老年人在自身与社会发展的进程中无疑处于被动地位。我国老龄政策基本形成了以“安其身”为指导思想的被动应对范式。

到了21世纪，“安其身”的养老理念难以匹配社会转轨带来的新形势，受到如下多方面的挑战。第一，人口条件改变。第一次人口红利日趋消弭，人口质量开始受到重视。国家统计局数据显示，2010年我国15~64岁劳动年龄人口比重达到顶峰，之后开始逐年下降，“人口红利消失”的论断涌现。第二，积极老龄化国际思潮涌入，有关人口红利的探索转向。积极老龄化思潮在解决全球老龄问题上的重要地位影响着我国老龄政策的实践。严峻的人口形势下，人口数量红利式微，学界纷纷转向对人口质量红利的探索，老年人力资源的开发被不断“唤起”。第三，以人为本、老有所为的指导思想，强调老年公民的平等性、主体性、主动性，以及个人价值与社会价值相辅相成。此政策理念与该阶段市场化的目标取向和效率优先的策略相吻合。改革开

放初期，老龄政策以国家的价值属性和意识形态为战略定位，对老年人力资源的探索基于社会本位、经济本位的思想，偏重最大化实现集体利益，相对忽略人本价值的追求。2003年，党的十六届三中全会正式提出“以人为本”的科学发展观。由此，新时期老年人力资源开发政策中体现出个人价值与社会价值的相辅相成。

综上，“有所为”的政策改革土壤已然成熟。老年群体被看作人力资源的重要组成要素，“老有所为”同“老有所养”不断结合，鼓励在再就业、志愿服务、社区治理等领域充分发挥老年人作用。如今，老年人的各方面保障基本完善，不仅物质生活得到保证，个人价值的实现也被提上议事日程。政策制定者已经认识到老龄政策对人民的美好生活追求以及社会和谐发展的重要性。纵览老年人力资源政策的变迁历程，政策理念由“安其身”发展到“有所为”，促进了我国老年人力资源政策从“被动应对式”到“积极主动式”的范式更替。

(二)组织架构

第一，权力安排方面，党和政府高度重视，不断构建老年人社会参与的规范化、合法化渠道。近年来，党和政府在老年人社会参与方面始终发挥总揽全局的作用。2021年，习近平指出，各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程，加大制度创新、政策供给、财政投入力度，健全完善老龄工作体系，发挥好老年人积极作用。这一重要指示传递出在老年人力资源开发方面，党和政府不断扩展责任范围，从各方面为老年人社会参与保驾护航的

信息。总的来看，政策数量与深度逐年增加与增强，在细分的领域，如智能手机与互联网的适老化应用、反年龄歧视等方面都做出了保障规划。老年人社会参与的渠道愈加畅通，规范化、合法化程度不断提升。

第二，机构建设方面，体现构建协同整合机制的重要性。新的政策范式下，为积极应对人口老龄化，我国对涉老机构及职能进行了一系列改革和调整，不断提高在老龄事务方面的治理能力。首先，简化机构。2005年全国老龄工作委员会办公室与中国老龄协会实行合署办公。其次，进一步厘清机构设置与职能划分，破解机制不畅。2018年发布的《深化党和国家机构改革方案》，保留1999年成立的全国老龄工作委员会(简称全国老龄办)，国家卫生健康委员会下设老龄健康司，处室包括综合协调处、健康服务处、医养结合处，负责处理全国老龄工作委员会的具体工作。民政部下设养老服务司，负责老龄政策、医养结合政策的拟定等。一系列机构的成立与改革标志着我国老年事业不断实现机构创新，在统筹规划、协同共进等方面实现了突破，有利于新范式下政策体制的巩固与发展。

第三，社会力量多方合作一直是老年人力资源政策发展的取向之一。除官方机构建设外，社会力量也被鼓励参与老年人力资源开发过程。如民政部、全国老龄办积极搭建志愿服务平台，指导各地开展互助养老试点。上海市推行的“老伙伴”计划已覆盖10万受助老人和2万老年志愿者。全国老龄办等部门进一步加强和规范基层老年协会建设，强化老年协会自我管理、自我教育、自我服务的功能，在参与

公益服务等方面发挥积极作用。

第四，政策反馈方面，政策一致性、合理性、持久性较强。一项好的制度安排，需要具有一致性，体现为政策制定者、执行者和目标群体之间行动、利益的协调；合理性即利益群体普遍认为政策目标和制度设计是恰当的。积极的老年人力资源政策兼顾多方利益，并与反年龄歧视政策、延迟退休政策等相互配合，能够不断提高政策的一致性与合理性。持久性则意味着政策目标和承诺需要在经历危机和动荡后仍然存在，体现全面协调、可持续的特点。老年人力资源政策的新范式就是在旧范式的基础之上、经社会变迁的催化创新而产生的，一定程度上可被认为是新环境下的适应性产物，必将长时期地稳定存在。

(三)利益群体

老年人力资源政策涉及的利益群体主要包括作为政策制定者的政府部门，雇佣老年人的企业或志愿组织等政策执行者，以及政策的目标群体老年人。

在不同范式下，政府部门发布的一系列政策文本都表明全方位保障老年人权益、促进经济社会和谐健康发展是老年人力资源政策的最终目标，政策的贯彻落实有助于利益实现。而企业雇佣老年人则面临不确定的“收益”：雇佣老年人响应了积极老龄化的号召，体现了企业的社会责任感与人文关怀，同时老年人凭借丰富的经验与智慧能为企业创造一定的价值；但老年人的精力体力不如年轻人，急病与事故也时有发生，给企业的管理带来压力。因而企业在雇佣老年人时会多方考量，不利于政策一致性的实现。对于老年人来说，无论“安其身”，

还是“有所为”，都是对其自身利益的保障。即使在积极主动政策范式下，也可依据自身情况选择社会参与的方式和程度，不存在无视自身实际(如健康状况)而被强制要求社会参与的情形。在此情况下，只有各利益群体的诉求相合才能提高政策的凝聚力、打通社会发展与积极老龄化之间的逻辑通道。

(四)演变模式

我国老年人力资源政策的变迁历程，实现了从“被动应对式”到“积极主动式”的范式更替。本部分在归纳其范式转变形态的基础上，从渐进性与突变性两方面简要揭示其演进逻辑。

1. 渐进模式

从被动应对范式到主动积极范式兼具时间上和逻辑上的过渡，并非突兀的嬗变，也非简单的替代关系。老年人力资源政策的变迁是在原先政策的理念、组织架构等基础上的进一步改革，变化是渐进的。例如，在早期的被动应对范式中，也存在让精英群体在老年阶段“发挥余力”的“部分积极老龄化”的思想，精英的再利用为部分老年人社会参与提供了助力，同时为更大范围内的老年人社会参与埋下了伏笔，起到“以点带面”的效果。之后倡导“老有所为”的同时，国家对老年人的各项保障仍不断完善，老年人也可选择颐养天年的退休生活。新范式并非“淹没”旧范式的优点和努力，而是受其影响，在其基础上层层递进。两种范式始终是双轨运行，只不过此消彼长，在不同时期的侧重点不同，呈现出范式转变的特征。

2. 突变模式

关键节点是范式变迁的重要分析要素，是历史制度主义关注的重点之一。重大事件会对制度体制造成影响，并引起及时回应。在我国老年人力资源政策范式变迁的过程中，明显的关键节点包括：1978年党的十一届三中全会召开，国家的工作重心转移到经济建设，改革开放由此开启；2000年，我国正式加入WTO，同时，依照国际标准，我国进入老龄化社会；2006年第十届全国人民代表大会第四次会议召开，通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，提出“积极应对人口老龄化”；2010年，“老年人力资源”一词正式出现在政策文件中，该年也恰好是劳动力人口比重的转折点。由于落于纸面的政策回应具有延后性，故范式转变的节点并不一定与关键事件的发生恰好吻合，但每一步转变均是基于我国的基本国情，体现了依时而变、政出有因、脚踏实地的政策变革特征。

五、结论与政策建议

本文基于政策体制理论，对新中国成立以来涉及老年人力资源方面的政策进行了回顾与梳理，追溯了其从被动应对式到主动积极式的范式变迁发展过程，基于历史制度主义视角指出该过程兼具渐进性与突变性的演进特征，并从理念、组织架构、利益群体三方面分析了范式转变的驱动机制。研究还发现，政策制度在我国老年人力资源利用过程中的作用日益重要，但部分政策在内在驱动方面尚显不足，较难在老年人群、企业组织之间产生积极回应。

古语云“知易行难”。新的政策范式从确立到接受，再到广泛付诸实践，需要较长期的过程。党的十九大提出“永远把人民对美好生

活的向往作为奋斗目标”。人民的美好生活既是多维具体的，也是群体分异的。在全生命周期范围内，不同年龄段的人民的向往不同，同一年龄段内也存在多种追求。由此，本文得出以下启示。首先，在新时代背景下，特别是在长寿红利时代，人口红利的效应评估不能仅简单地参照经济收益，同时要看到“人”的构建性意义。积极主动范式的老年人力资源政策不仅要满足解决人口结构老龄化下的社会问题 and 经济问题，更应坚定不移地致力于建设中国特色社会主义制度下“不分年龄，人人共享”的社会，释放所有年龄阶层的潜力，实现代际公平。其次，创设完善的就业环境，把继续就业的决定权交给老年人自己，赋权老年人选择的自由，防止一刀切，构建自主、科学的长寿红利开发过程。最后，随着改革进入“深水区”，持续削减对老年人力资源利用、老年人社会参与的“掣肘”，为企业和老年群体营造良好的环境，增强政策的一致性、合理性、持久性。若能高效释放积极主动的政策效应，一定可以更好地收获长寿红利。

安 华：消费养老模式实践与探索——以内蒙古为例



安华：中国养老金融 50 人论坛特邀研究员、内蒙古大学公共管理学院教授

一、何为消费养老？

消费养老是在消费资本理论、资产建设理论、福利多元主义理论的基础上提出的一种新型养老保险模式。自 2010 年以来，消费养老在我国一些发达省份进行了探索和实践。尽管一些消费养老项目仅是昙花一现，以失败而告终，如上海家帝豪和北京小确幸，但消费养老在应对人口老龄化挑战方面的积极意义不容忽视。经过近十年的商业试点和市场选择，目前我国养老服务市场中涌现出了一些消费养老

的成熟品牌，如北京伴聚和重庆金拐杖。

消费养老是指消费者在日常消费中利用厂家和商家的积分返利兑换养老金，通过专业化的投资运营进行保值增值，到退休时方可领取个人养老金，是一种政府倡导、市场运营、公众参与的补充养老保险模式。消费养老模式与我国多层次养老保险体系契合度较高，互补性较强，因而具有强大的生命力。

消费养老有三个显著特点。一是消费养老具有“零成本”积累养老金的特征。与传统养老保险依靠缴费积累养老保险基金的筹资模式不同，消费养老是在不增加国家、单位和个人负担的前提下，依靠消费返利零成本积累养老金的一种新型养老保险筹资模式。二是消费养老具有灵活性的特点。消费养老金的生成过程突破时间和空间的限制，消费者能够随时随地通过消费行为实现养老金积累，可通过线上与线下相结合的方式实现养老金生成与归集。三是消费养老金具有增值性。通过消费积累的养老金进入个人专户存储，委托专业的金融机构进行投资理财，实现积累资金保值增值，确保所积累的消费养老金既能抵御通货膨胀，又能实现价值增值和积累规模扩大，进而提高养老保险待遇水平。

二、消费养老与多支柱养老保险的关系

上世纪 90 年代，我国按照世界银行的“三支柱”改革建议，建立了多层次养老保险体系，在一定程度上解决了养老保险的公平与效率问题、责任划分问题，以及政府与市场的关系问题。但“一支柱”基本养老保险“一支独大”的问题始终没有妥善解决，基本养老保险

待遇逐年提高，替代率却逐年下降。“二支柱”企业年金也未能有效覆盖大多数职工，其作为职业福利的补充养老保险功能始终未能有效发挥作用。税收递延型商业养老保险目前仅在个别地区试点，且效果并不理想，“三支柱”养老保险发展严重滞后。

消费养老与多支柱养老保险是何种关系，目前业界以及学术界的观点都未达成统一。清华大学杨燕绥教授将消费养老看作我国养老保险体系的“第四支柱”，认为消费养老并不是通过挤占当期消费来积累养老金，而是将养老金的生成建立在消费的基础上，妥善解决了当期消费与未来养老之间的资源配置矛盾，实现了消费促进与养老金积累的良性互动，是对目前三支柱养老金的有益补充。清华大学董克用教授认为，消费养老属于第三支柱个人养老金的范畴，建议建立个人养老金账户制度，通过多种方式筹集和积累个人养老金，将缴费积累和消费积累相结合，通过消费养老的制度创新提升养老金个人账户的覆盖率。尽管对于消费养老的支柱归属和层次划分目前还存在争议，但普遍共识均认为消费养老是对现行养老金制度的补充，能够扩充养老保险的资金来源。可见，消费养老在多支柱、多层次养老金体系中的目标功能定位十分清晰，至于其属于哪一支柱的争议，只是类型归属和技术处理的问题。

三、内蒙古两个消费养老平台的运作模式

根据第七次人口普查数据，内蒙古60岁以上人口占19.78%，比2010年上升8.30个百分点，其中65岁以上人口占13.05%，比2010年上升5.49个百分点。内蒙古人口老龄化程度进一步加深，速度加

快。然而内蒙古居民的养老储备明显不足，截至 2020 年底，全区城镇企业职工基本养老保险参保人数为 641.6 万人，机关事业单位基本养老保险参保人数为 144.3 万人，城乡居民基本养老保险参保人数为 784.7 万人，全区参加企业年金和职业年金的人数分别为 28.74 万人、109.34 万人，“三支柱”养老金尚未纳入国家试点范围。

为积极应对人口老龄化，弥补养老金覆盖率和保障水平的不足，内蒙古中新和中安两家消费养老平台进行了创新尝试。

中新消费养老服务平台是在内蒙古自治区社保局的倡导下，由内蒙古养老事业促进会与中新消费养老有限责任公司于 2018 年 10 月共同搭建、运营的消费养老公共服务平台。为了规范和监督消费养老平台的运营，内蒙古养老事业促进会出台了《内蒙古自治区消费养老管理办法(试行)》。中新消费养老平台采用线上与线下相结合的消费积分模式为消费者积累养老金提供便捷服务。线上消费除了中新的自营商城外，还与淘宝、京东等大型电商平台建立了合作关系，消费者只需通过中新平台提供的链接进行消费，即可获得养老金返利，突破了自营商城品类和服务的局限性。线下消费目前在内蒙古人口密度较高的赤峰市进行试点，待积累一定经验后向全区推广。消费者消费时获得的养老金返利通过平安银行的清分系统进行归集并存入消费者个人养老账户进行积累和投资，待消费者达到法定退休年龄后按年或一次性领取。

2020 年，中安国惠消费养老公司入驻内蒙古，将呼和浩特市作为中安消费养老项目“示范城市”重点打造。中安消费养老服务平台通

过与中国人寿保险、中国建设银行等大型金融机构进行深度合作，形成闭环式消费养老金生成与管理模式。目前，中安国惠消费养老在呼和浩特市玉泉区试点运行，在包头、巴彦淖尔和呼伦贝尔等地设立了分公司，拟将业务拓展到内蒙古全境。其消费模式以线下为主，消费者不需要下载 APP，只需到与中安消费养老合作的商家直接扫描其提供的“中国人寿”付款二维码便可注册成为会员，消费并积累一定比例的养老金积分。消费者在不改变消费习惯、不增加额外支出的情况下即可实现消费养老金的积累，并且可以通过平台实时查询。中国人寿保险公司作为受托和投资管理机构，负责养老金的保值增值运作。中国建设银行作为账户管理和资金托管机构，通过银行的风控与监管系统，保障消费养老金的账户和资金安全。

中新和中安两个消费养老服务平台入驻内蒙古，形成了线上、线下互补的有序市场竞争格局，为内蒙古的消费者提供了更多的购物选择和消费养老金积累渠道。但作为一种创新尝试，两个平台在规范化管理方面均存在一定的不足，需要在试点的基础上逐步完善与优化。

四、消费养老的未来展望

少数民族地区经济发展的相对滞后性，制约了这些地区多层次养老保障体系的发展，养老金筹资渠道窄、筹资能力弱是导致养老保障水平和质量难以快速提升的主要原因。消费养老模式的试点与实践，能够改变传统养老金的筹资方式，即在不增加个人缴费负担的前提下，实现养老保险的多元化筹资，促进民族地区多层次养老保险体系的协调发展，夯实民族地区社会保障和基本民生保障的经济基础和物质基

础。此外，民族地区养老保障质量的有效提升，能够有效化解少数民族地区的社会风险，解除居民的后顾之忧，提高群众的获得感和幸福感，增进国家认同，以高质量和均等化的民生保障服务铸牢中华民族共同体意识。

少数民族地区消费养老在理论分析和实践运作中遇到了许多的问题，例如消费养老模式法律许可问题、消费养老服务机构的信用问题、政策支持问题、税收问题、消费资本的定价问题以及具体操作中存在的问题等。将消费养老模式定位在少数民族地区多层次养老保障体系的补充层次，可弥补第一支柱基本养老金因人口老龄化而面临的支付风险。少数民族地区消费养老的发展，需要以市场为基础，以政府政策支持和履行监督管理职责为保障，通过信托模式实现多元主体的共建共治共享。通过完善市场主体的参与和监督机制、建立消费养老与第三支柱养老金的衔接机制，促进民族地区消费养老的可持续发展。

2022年9月 CAFF50 动态

1. 9月5日，中国养老金融50人论坛召开秘书处线上会议，布置了论坛北京峰会相关筹备工作，并研究了秘书处人力资源管理制度。

2. 9月7日，中国养老金融50人论坛核心成员、中国保险资产管理业协会党委书记、执行副会长兼秘书长曹德云参加中国保险资产管理业协会举办的“2022年保险资产管理业投资业务交流暨2021年度IAMAC推介活动”，并发表致辞。

3. 9月18日，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、全国应对人口老龄化战略研究秘书组副组长党俊武接受记者采访，针对“老年人再就业”等问题进行解读。

4. 9月18日，中国养老金融50人论坛核心成员、武汉科技大学金融证券研究所所长董登新在接受《证券日报》记者采访，分析了基本养老保险基金与资本市场间的关系。

5. 9月21日，中国养老金融50人论坛核心成员、全国政协委员、中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文接受人民日报健康客户端记者采访，围绕“为何要设置养老金计发基数？养老金计发基数上涨意味着什么？”等问题进行解读。

6. 9月26日，中国报业杂志社主办的党报头条官网就“在今年经济形势复杂多变的情况下，保险资金在支持国家重大战略、提升服务实体经济质效等方面做出了哪些探索？如何更好实现投资价值？”等问题，对中国养老金融50人论坛核心成员、中国保险资产管理业

协会党委书记、执行副会长兼秘书长曹德云进行了专访。

7.9月28日，中国养老金融50人论坛核心成员、武汉科技大学金融证券研究所所长董登新接受新京报贝壳财经采访，就个人养老金制度税优政策问题进行解读。

论坛成员机构业务介绍



幸福+ 养老账本, 帮您算得清、管得住、投得好

- 全资产展示: 科学测算、全面归集
- 全功能服务: 养老服务·一站办理
- 全产品配置: “十分精选”产品体系
- 全周期服务: 养老生活·幸福陪伴

全国统一客服热线
95558
www.citicbank.com

信守温度°



扫码加入幸福+养老俱乐部
享受更多精彩



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