



NIFD
国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

金融专报

2021年第14期 总第103期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2021年4月8日

贯彻落实“十四五”规划，大力发展第三支柱养老保险

曾刚

- 经过几十年的发展，我国已基本建成以基本养老保险、企业年金（职业年金）、自愿性个人养老金三支柱为主，以低保、社会保障基金以及非经济援助为辅的养老金制度。总体上看，在我国当前的养老保障体系中，第一支柱为绝对主导，第三支柱发展最为不足，养老金体系发展不平衡的问题较为突出。
- 随着人口老龄化趋势不断加快，养老金问题越来越被关注。未来，我国应完善顶层设计，整合创新第一层次养老

保险制度结构，并大力发展第二支柱，提高与职业相关的补充养老金收入，大力促进各类补充养老计划的创新发展。同时，基于长期视角鼓励配置权益类、成长性资产。另外，还要强化养老金融教育，提升居民养老金融素养。

《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，要“发展多层次、多支柱养老保险体系”。从未来看，不断完善社会保障制度体系，积极稳妥推进养老保险制度改革，加快发展职业（企业）年金，鼓励发展个人储蓄性养老保险、商业保险，满足人民群众日益多样化多层次的保障需求，将是我国“十四五”期间多层次社会保障体系建设的重点。其中，大力发展养老保险第三支柱有着重要的意义。它不仅能缓解第一支柱的财政负担，满足居民多层次的养老需求，降低整个养老保障制度的运行成本，还能集中居民闲置资金，投资于基础设施和新经济发展，从根本上促进我国资本市场的健康发展。

一、养老金融的含义

要应对老龄化的趋势，需要整个养老体系以及相应的金融体系的全面变革。养老金融指的是为应对老龄化挑战，围绕社会成员的各种养老金融需求所开展的金融活动的总称。最为狭义的养老金融，特指养老金制度，是为储备制度化养

老金进行的一系列金融活动，其主要研究对象是各类养老金资产，目标是通过制度安排积累专门的养老资产，同时通过资产的配置管理来实现养老金的保值增值。1994年，世界银行出版了《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，首次提出了建立养老金制度三支柱的思想。此后通过20多年的发展，各国已经基本建立了三支柱的养老金制度。

除养老金制度外，广义的养老金融还包括养老服务金融和养老产业金融两个内容。养老服务金融是指金融机构围绕全体社会成员养老相关的投资、理财、消费及其他衍生需求产生的一系列有关金融产品与服务的创新金融活动，其本质是通过市场化的金融创新来保障多元化的养老需求。具体来看，养老金融服务主要有两方面的内容，一是养老财富积累，指的是在国家养老金体系以外，社会成员为更好地满足老年需求，自发进行的财富积累活动，需要金融机构针对养老资产储备需求开发专业化养老金融产品和服务。在发展较为成熟的市场中，养老服务金融主要围绕着第三支柱的账户（个人商业养老账户）来开展的，是第三支柱的重要组成及补充。二是养老财富消费，指的是金融机构针对个人在养老阶段的消费需求，提供有针对性的金融产品和服务。养老产业金融则指的是为各类养老相关产业提供包括投融资在内的多元化金融产品和服务支持，其对象是养老产业，目标是满足养老产业全方位的金融需求，在某种意义上属于特定的产业金融范畴。

在以上三类养老金融概念中，本文重点关注养老金制度（即三支柱养老保险体系）的建设与完善。

二、我国养老金体系的发展情况

随着人口老龄化趋势不断加快，中国社会越来越关注养老金问题。经过几十年的发展，我国已经初步建立起一个覆盖范围广泛、多方主体参与、规模庞大、制度复杂的养老金体系。基本建成以基本养老保险、企业年金（职业年金）、自愿性个人养老金三支柱为主，以低保、社会保障基金以及非经济援助为辅的养老金制度。

（一）第一支柱

我国第一支柱基本养老保险由政府主导，是依照《中华人民共和国社会保险法》强制要求企业为员工投保和缴费的一项福利制度，是我国养老保险体系的主要部分。截至2019年年末，我国参加基本养老保险的人数为9.67亿人，养老保险基金结存6.29万亿元。

作为第一支柱的补充，全国社保基金自2000年8月成立至今，保持了较快的增长。截至2019年年末，全国社保基金资产总额达2.63万亿元。由于投资范围较为广泛，可以投资境外资产和股票市场，社保基金自成立以来的年均投资收益率达8.37%，其中，2019年投资收益率为14.06%，高于同期基本养老保险基金的收益率，总体较好地实现了养老金资产保值增值的目标。

（二）第二支柱

从1991年首次提出鼓励企业实行补充养老保险起，经过20年的建设，我国的企业年金制度从无到有，取得了较大的发展。2004年5月，《企业年金试行办法》《企业年金基金管理暂行办法》开始施行，企业年金制度正式启航。职业年金方面，2015年《国务院办公厅关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》出台，2016年《人力资源和社会保障部和财政部关于印发〈职业年金基金管理暂行办法〉的通知》颁布，职业年金成为第二支柱的又一重要组成部分。截至2020年三季度，全国共有102063企业参与企业年金，覆盖职工人数达2669.70万人，累积基金20947.49亿元。建立年金计划1722个，其中单一计划1647个、集合计划58个、其他计划17个。职业年金则是机关事业单位为其员工建立的补充养老保险制度，不同于企业年金，职业年金参保具有强制性。与企业年金相比，职业年金制度推出较晚，2008年5省试点之后，2014年10月起才正式开始在全国推开，基金积累时间不长。截至2019年5月底，结余规模约6100亿元。

与发达国家相比，我国的第二支柱在覆盖范围、替代率水平以及发展结构上仍然存在着较大差距。从企业的实际情况看，企业本身就需要为员工缴纳第一支柱基本养老保险，负担较重，愿意再额外缴纳企业年金的企业比较少，缴纳企业年金的企业集中在大型国企央企，中小企业参与企业年金

计划较少。目前，建立年金计划的企业以中央企业为主，占比 53.39%，全国各地地方企业 43.61%。从区域分布看，东部地区企业年金发展更为完善。

（三）第三支柱

中国第三支柱个人商业养老金刚刚起步。2019 年我国商业养老保险责任准备金积累规模仅 5285 亿元，其中退休后分期领取的养老年金保险原保费收入仅 543 亿元。2018 年，我国开始试点推出对个人养老保险产品的税收优惠措施。2018 年 4 月，财政部等五部门发布《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》，在上海市、福建省（含厦门市）和苏州工业园区开展个人税收递延型商业养老保险的试点工作，并给予一定的税收优惠：一是个人缴纳的保费可在申报应纳税所得额时部分扣除（按工资 6%或 1000 元孰低原则）。二是领取收益时收益 25%的部分免税，剩余 75%的部分按照 10%税率缴纳个人所得税。截至 2020 年 4 月底，个人税收递延型商业养老保险累计实现保费收入 3 亿元，参保人数 4.76 万人，试点尚未取得预期效果。

总体上看，在我国当前的养老保障体系中，第一支柱为绝对主导（资金规模占比超过 70%），第三支柱发展最为不足，如果严格按照个人退休账户界定，几乎可以忽略不计，养老金体系发展不平衡的问题较为突出。

三、展望与建议

人口老龄化几乎已经成为当今社会的最重要议题之一。联合国委员会人口学词典对其的定义是“一个国家或地区总人口中老年人口比例上升或老年群体平均寿命延长”。根据《联合国世界人口老龄化（1950—2050年）》报告，一个国家或地区60岁及以上人口占总人口的比例超过10%，或者65岁及以上人口占总人口比例超过7%，即进入老龄化社会。按此标准，我国早在2000年就已经进入老龄化社会。近年来，我国老龄人口呈现出规模大、老龄人口增速快和高龄化的特点。

（一）完善养老制度体系，大力发展第二、三支柱

首先，完善顶层设计，整合创新第一层次养老保险制度结构，提高其可持续性。目前，第一支柱养老金中个人账户无效率，导致社会统筹和个人账户之间原本理想的公平与效率的目标难以实现，可以将社会统筹与个人账户相分离，理清两个不同账户之间的功能，明确不同账户的责任主体，将分离后的社会统筹账户作为养老金体系的第一支柱，明确以保基本为目标，通过现收现付进行社会收入再分配，提供基本生活保障，实现职工养老保险待遇水平基本统一，差距体现在各省既有的社会平均工资差异上和工作时间长短呈现的差异性。

其次，大力发展第二支柱，提高与职业相关的补充养老

金收入。一是加快扩大企业（职业）年金覆盖面。加大企业年金的税收优惠力度，降低企业参与成本，建议将比例制的方案改为额度制，明确征税规则，降低“五险一金”的缴费成本，提高各类企业建立企业年金的积极性。针对广大职工，建立自动加入制度，以提高雇员参与率，同时推行与美国相似的 QDIA 合格默认投资选择，并大力推行目标日期基金/目标风险基金作为可投资品种。考虑放开个人投资选择权，鼓励年金管理人采取分散化的投资策略，勿一味地超配债券或货币基金。二是发展企业年金集合计划。大型企业人数多、资金量大，可以单独设计投资计划；而中小企业、社会组织等小规模单位如各自单独实行企业年金计划，则存在基金盘子小、运行成本高等问题，缺乏吸引力。因此，要鼓励社会组织、中小企业等小规模单位参加企业年金集合计划，利用集合资金的优势降低管理成本，形成规模效应，提高资金运作效率。

再次，大力促进各类补充养老计划的创新发展。第三支柱个人养老金能否蓬勃发展，既有赖于税收优惠的力度和结构等政策支持，也对有关机构能否提供丰富的养老金融产品以及生命周期的账户资产管理提出了更高的要求。需要供给端在养老金融产品和投资管理方面都需要作出更多探索，实现金融产品的多样化和适老化，真正实现金融服务对公众实体性养老需求满足的支持。首先要完善相关法律制度，为养

老金资产管理、养老产业投融资等养老金融相关业务提供法律支持和保障，确保养老金资产的安全和保值增值，确保养老金融市场的长期和平稳运行。其次，要做好税收优惠政策的优化设计以及相关部门间的通力协作。针对个人养老金，扩大个税递延型养老金账户制度的试点，放宽第三支柱税延产品投资范围，明确将税延产品扩展到养老目标基金、银行理财、养老储蓄等多元化金融产品，允许各类金融产品公平竞争，共同参与养老金第三支柱建设。

（二）基于长期视角鼓励配置权益类、成长性资产

作为个人长期养老储蓄工具，“保值增值”是养老基金面临的最大问题。养老金体系的良好运作，不仅需要有效率的投资管理机构、畅通的投资渠道和灵活丰富的投资方式，更需要有效的投资管理体制，防范风险，确保安全，获得满意回报。一方面，从国际经验来看，要获得长期和较合理的投资回报，养老投资离不开大量配置于资本市场；另一方面，养老基金投资对资本市场的长期健康发展也有很大好处。养老金（管理人）将有望成为资本市场重要的机构投资者，明显改善中国资本市场投资主体的结构，并为中国经济发展提供稳定的长期资金来源。提升直接融资占比，优化金融结构。

此外，中国正处于经济转型升级时期，“新经济”在不断崛起，所以中国养老保险产品的投资应当更关注战略新兴

产业和科技创新企业。从国内外经济结构变迁看，“新经济”的投资回报率虽然短期波动较大，但是长期看，平均回报率较高。此外，战略新兴和科技创新领域对外部有积极的溢出效应，所以对其投资有积极的社会性意义。

（三）强化养老金融教育，提升居民养老金融素养

金融素养包括金融感知、金融态度、金融知识、金融技能、金融行为等层次。金融素养显著影响人们在多种经济社会活动中做出合理选择的能力，是居民综合素质的重要内容。总体上看，我国养老金融的发展仍处于起步阶段，国民对养老金融服务和产品均缺乏深入了解，养老金融素养尚有较大提升空间。随着我国金融市场不断完善，为更好满足老年人多元化养老需求，应多方合力，提高国民养老金融素养和水平。

一是发挥监管部门和行业协会的引导作用，制定养老金融教育的具体规范。组织开展全国性的养老金融教育活动，传播理性投资观念，收集投资者金融教育需求。二是发挥学校的基础教育作用，将养老金融素养基本金融知识定位为重要的常识类知识，纳入我国义务教育中。在大学或高中阶段的教育规划中，也要增加有关金融素养的课程，培育年轻一代的储蓄意愿、风险管理意识等，塑造其金融行为。三是综合运用各种渠道宣传养老金融知识。大众传媒和艺术表演渠道有助于提高广大受众的认识，而研讨会、课堂培训等有针

对性的渠道则可以让更多人参与和互动，增进理解，因此，多元化工具有助于匹配不同的学习风格，使得这一教育活动能够迎合不同的目标细分市场。四是充分调动金融机构的积极性。鼓励金融机构利用与客户沟通的机会，提高客户对养老金融的认知，提升客户金融素养。此外，金融机构还可以利用营业网点开展多种形式的金融知识宣传教育。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳

蔡 真

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）