

# 你的“养老焦虑”，政府能买多大的单？

中国是世界上老年人口规模最大的国家，也是老龄化速度最快的国家之一。伴随“十四五”养老规划的出台，应对人口老龄化、发展银发经济已上升至国家战略层面。在最新出炉的2022年《政府工作报告》(下称《报告》)中，“养老”一词被提及多达10次。

实现“养老自由”是全民的殷切希望。《报告》所聚焦的养老问题，将成为后续社会、市场发展的方向：加大社区养老、托幼等配套设施建设力度，稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹，适当提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准，继续规范发展第三支柱养老保险，优化城乡养老服务供给……

其中，2022年养老金能上涨多少，成为最受关注的话题之一。此次《报告》明确指出，适当提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准，确保按时足额发放。清华大学经济管理学院中国保险与风险管理研究中心主任陈秉正对《财经》记者表示，“目前文件提到的统筹还是统筹支出，即在支出上要统筹安排，还没有体现在养老金给付待遇上的全国统筹。”中国社科院世界社保研究中心秘书长房连泉近日表示，预计今年我国养老金上涨幅度约为4%。

中国的养老保障体系由三支柱构成，第一支柱是政府统一的社会基本养老保险；第二支柱是企业年金、职业年金；第三支柱是个人商业养老保险。

继去年《报告》提出规范发展第三支柱养老保险后，今年再一次提及要“继续规范发展第三支柱养老保险”。目前，第三支柱的参与主体，已经沿着养老金融的路径扩容，不仅涉及保险行业，已逐步将基金、银行等多个金融行业深度囊括，基金业推出养老目标基金，银行理财子公司也在推出相应的养老产品……从机构主体到产品种类，日渐丰富。

## 一、养老金又要涨了，全国调剂余缺

2022年养老金能上涨多少？这无疑数是数亿退休职工迫切关注的问题。

两会最新发布的2022年《政府工作报告》指出，要稳步实施企业职工基本养老保险全国统筹，适当提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准，确保按时足额发放。

与此同时，3月5日，财政部提请十三届全国人大五次会议审查《关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告》(下称《草案》)，其指出自2022年起实施企业职工基本养老保险全国统筹制度，通过建立养老保险基本要素中央统一管理机制、地方财政补充养老保险基金投入长效机制、工作考核机制等，实施全国统筹调剂，增强基本养老保险制度的可持续性。

“与2021年中央调剂制度相比，调剂规模有所增加，上解省份扩大到21个，负担更加均衡合理，各地基金当期缺口全部得到解决。”上述《草案》如是表示。

人力资源社会保障部发布的数据显示，截至2021年底，全国基本养老、失业、工伤保险参保人数分别为10.3亿人、2.3亿人、2.8亿人，全年基金总收入6.8万亿元，总支出6.3万亿元，年底累计结余6.8万亿元。

为解决各省之间养老保险基金结构性矛盾日益突出的问题，今年1月开始，实施企业职工基本养老保险全国统筹。全国统筹制度实施以后，将在全国范围内对地区间养老保险基金当期余缺进行调剂，用于确保养老金按时足额发放，中央和地方政府的支出责任分担机制将同步建立。

调剂范围和规模明显扩大，这是否意味着部分地区退休人员，以及城乡老年人的基础养老金可以领得相对多一点呢？

清华大学经济管理学院中国保险与风险管理研究中心主任陈秉正告诉《财经》记者：

“中国养老金管理实行的是现收现付制，在职员工缴纳的保险费用用于退休人员的养老金支付。以前按照省级统筹，一些发达地区老人比较少，年轻劳动人口迁入比较多，会出现养老金结余的情况。

而一些省份如黑龙江退休的人比较多，年轻人口外出打工比率高，则可能会出现养老金收不抵支的情况。实施养老保险全国

统筹，结余的省份拿出一部分来转移支付，这样可以保证养老金收入不太稳定的省份，可以做到按时足额发放养老金。”

一位广东省的高校退休教师向《财经》记者坦言，“我们广东省是养老金结余第一大省，以前到年底我们退休职工可以发几万块钱补贴，但现在这部分钱没有了，咨询省府有关方面给我们的答复是，其中的原因是，实施养老保险全国统筹之后，部分结余的钱转移到其他有短缺的省份。部分资金已经转移出去了。”

中国社科院世界社保研究中心发布的《中国养老金精算报告2019-2050》显示，在引入中央调剂制度后，2019年当期结余排在第1位的广东为1296.0亿元，远远超过排在第2位四川的478.3亿元和第3位北京的477.2亿。而低于警戒线的省份共有5个，分别是黑龙江、青海、辽宁、吉林和内蒙古。

陈秉正告诉《财经》记者，目前全国统筹并未解决不同地区养老金待遇差异问题。养老金待遇还是基本按照各省的待遇水平，不同地区社会平均工资不一样，发达地区的社会平均工资高一些，所以养老金待遇水平还是普遍高一些。

“目前文件提到的统筹还是统筹支出，即在支出上要统筹安排，还没有体现在养老金给付待遇上的全国统筹。”陈秉正说。

2021年1月，人力资源社会保障部、财政部近日印发《关于2021年调整退休人员基本养老金的通知》，明确从2021年1月1日起，为2020年底前已按规定办理退休手续并按月领取基本养老金的企业和机关事业单位退休人员提高基本养老金水平，总体调整水平为2020年退休人员月人均基本养老金的4.5%。

自2005年开始，中国已经连续十七年提高退休养老金待遇水平。

对于2022年养老金上涨水平，清华大学公共管理学院教授杨燕绥预计，今年政府工作报告确定的通货膨胀率(即居民消费价格指数涨幅)目标是3%左右，那么今年养老金上涨幅度不应低于3%。

中国社科院世界社保研究中心秘书长房连泉近日表示，预计今年我国养老金上涨幅度约为4%。

陈秉正认为，养老金发放水平不低于通货膨胀，这个也是在养老金发放一直坚持的一个原则，而且也是一个国际惯例。养老金上调幅度不低于物价上涨、不高于在岗职工工资增长幅度，都属于合理区间。

作为社会养老保障体系第二支柱的企业年金，覆盖面过低。截至2020年末全国仅有10.5万户企业建立了企业年金，参加企业职工2718万人，仅占中国参加城镇职工基本养老保险人数的5.96%，占全部就业人口总量3.6%，占全国总人口的1.94%。参加企业年金的企业仍以大中型国有企业为主，而占绝大多数的中小企业员工还无法享受到企业年金的政策。

在全国政协委员、对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员孙洁看来，“实施企业职工基本养老保险全国统筹后，应根据经济发展和企业负担情况，适当降低基本养老金缴费比例，将降低的基本养老金缴费部分转移至企业年金，以减轻企业负担，提高企业年金的缴费比例，解决企业年金缴费来源，为施行企业年金的强制性创造可行的条件。”

## 二、第三支柱借养老金融扩容

截至2020年末，中国养老金规模合计8万亿，其中第一支柱社会基础养老保险规模约5.8万亿(不含全国社会保障基金)，第二支柱企业年金和职业年金规模约2.2万亿。第一、二支柱占比分别为72.5%、27.5%。第一支柱占绝对主导地位，第二支柱覆盖面较低，作为第三支柱的个人商业养老保险运行情况不及预期。第二、三支柱发展不足，使政府未来面临较大的财政负担。

继2021年《报告》提出规范发展第三支柱养老保险后，今年的政府工作报告再一次提及要“继续规范发展第三支柱养老保险”，足可见目前国家对于发展第三支柱养老保险的重视和迫切。

银保监会主席郭树清曾表示，大力发展第三支柱养老保障，要“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；另一方面是开展业务创新试点，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。

按照银保监会前期征求意见稿的制度设计，第三支柱养老产品主要包括商业银行的个人养老储蓄存款、银行理财子公司的个人养老理财产品、养老险公司的个人商业养老金产品、保险公司提供的商业养老保险产品，目前第三支柱养老在中国发展时间较短，整体规模及覆盖率均较小。

据了解，此次养老金第三支柱账户开放的第一个层次或在银行方面，包括工商银行、建设银行等。参与养老三支柱顶层设计的公司包括中国人寿、中国人保、中国太平、新华保险、泰康保险、中国太保等，讨论议题涉及保险方面的包括保险产品、税收优惠、二三支柱账户如何打通、养老金资产将由哪些部门接管等议题。

在第三支柱养老体系中，税收优惠是一重要的激励政策，当前第三支柱税收优惠仅存在于保险产品领域。2018年5月开始，个人税收递延型商业养老保险在上海市、福建省(含厦门市)和苏州工业园区进行试点，但自启动以来仍面临“叫好不叫座”问题，多位业内人士呼吁扩大税收优惠力度。

“保险公司的普通养老保险产品、银行的长期储蓄产品、长期的基金产品等，只要以真正的养老为目的产品都可以享受税收优惠政策。”原新华保险董事长万峰认为。

截至2020年末，共有23家保险公司参与个人税收递延型商业养老保险试点，19家公司出单，累计实现保费收入4.3亿元，参保人数4.9万人。

2021年6月1日，专属商业养老保险在浙江、重庆开展试点；2022年2月21日，专属商业养老保险试点范围扩大至全国，参与试点的主体由原来的6家头部寿险公司，进一步扩展至全部10家专业养老保险公司。不过目前，专属商业养老保险试点仍存在同质化现象严重、销售费用低、渠道销售积极性不高等问题。

值得注意的是，目前第三支柱的建设上已不仅仅涉及保险行业，其还涉及基金、银行等多个金融行业，目前基金业推出养老目标基金，银行理财子公司也在推出相应的养老产品。

在银行参与第三支柱方面，一位头部券商分析师对《财经》记者表示，“第三支柱的核心是账户制。银行参与三支柱最核心的优势是，银行有账户优势，可以链接养老第三支柱建设诸如客户等多要素。当前监管态度也是想让银行去参与未来养老资金的资产配置，因为实际上养老是现金流的错位安排，将现在多余的资金进行投放再平滑到未来，它其实跟传统保险公司经营的高杠杆型产品还是有所差距。”

然据一位银行业内人士指出，“目前各大银行推出的所谓第三支柱更多的是个概念，还是从银行的托管、投资配置角度出发给客户一些多样化的选择。”

“理财净值化出来后金融行业基本上产品已经同质化，底层资产都是标准类资产，考验管理人能否穿越周期，抗拒短期资产规模的诱惑，能够坚守长期为客户创造价值才是应有之义。”上述银行业人士如是说。

对此，兴业银行行长陶以平指出，为进一步鼓励商业银行在养老金第三支柱建设中发挥更大作用，其建议：

一是进一步拓展养老理财试点，增加试点机构、区域和产品，加大养老理财供给；

二是将更多的金融机构纳入企业年金基金管理机构范围，探索打通养老金二、三支柱间的资金迁移；

三是强化银行账户在第三支柱中的枢纽作用，完善银行“个人商业养老资金账户”设计，便利连接财税系统，同时将养老储蓄、养老理财等统一纳入第三支柱个税税收优惠范畴等举措等。

基金行业方面，据全国政协委员、交银施罗德基金总经理谢卫指出，目前全市场共有50家基金公司发行养老目标基金，但各公司在治理水平、经营管理规范程度、大类资产配置和投资能力等方面有显著的差异，增加了投资者选择该类养老产品的难度与风

险。“尤其是目标日期基金，其资产配置比例随时间动态变化，初始权益资产比例较高、波动较大，在当前我国居民整体金融素养水平偏低、养老投资风险偏好相对保守的国情下，老百姓理解和接受需要一个过程。”

## 三、发力社区养老配套设施建设

养老从来不只是钱的事。此前，国务院印发的《“十四五”国家老龄化事业发展和养老服务体系建设规划》中，“保险”以36次的高频出现，“保险+养老”成为金融行业发展的主题词之一。

现实中，社区养老服务设施的搭建，既是重点也是难点。《报告》指出，要加大社区养老、托幼等配套设施建设力度，在规划、用地、用房等方面给予更多支持。

截至2021年底，中国社区养老服务机构和设施已经超过30万个。2021年底发布的《清华城市健康指数2021》报告指出，“目前90个城市里的七成社区周边没有配养老设施，在我国许多城市社区，养老设施是明显的短板。”

以北京举例，自2016年《关于开展社区养老服务驿站建设的意见》颁布以来，北京养老驿站发展进入跑马圈地的状态。据媒体公开报道，目前北京全市建成超过1000家社区养老服务驿站。但驿站的建设规模、功能发挥、效益情况等还不完善。有专家分析，有80%以上的社区养老服务驿站入不敷出。

全国人大代表、湖南大学风险管理保险精算研究所所长张琳对《财经》记者坦言，“社区养老场地问题不容易落实到位，主要原因在于原本社区的场地规划都有各自的用途，各方更希望能够盈利。如果提供给社区作为养老服务用途，并不盈利，各方对于场地提供方面积极性不高。同时，社区养老盈利模式没有体现出来，目前主要靠政府补贴，要扩大服务面做得好才能够有更多的补贴，没有场地也扩大不了服务面。”

张琳指出，“因为社区养老机构的场地并不归政府管辖，有其各自条块归属，比如高校、企业、机关事业单位等。因此要打破一些制度性障碍，比如规定部分场地不可以对外出租，仅用于养老服务。同时，应指定一个牵头单位专门去协调各个机构和部门。”

多位业内人士对《财经》记者表示社区养老看似结合了机构养老和居家养老的优点，但仍存在社区服务能力不足、护理人员短缺、养老机构盈利能力偏弱等系列问题。目前社区养老推进主要存在的主要问题是场地提供和社区运营问题。

目前部分金融机构如大家保险集团、中国人寿已在尝试布局社区养老，不过效果仍待观察。一位中国人寿内部人士告诉《财经》记者，“中国人寿的社区养老目前主要在深圳有四家，前期推进并不容易，小区的人都会认为社区开养老院会影响房价，多番努力沟通才得以逐步推行。”

同时，一位护理机构高层对《财经》记者表示，“社区养老相对居家养老还是相对容易推进一点，政府可以直接下达指标，比如多少张养老床位、多少个助餐点或者多少个日间照料等。前些年社区站点和床位数有很多硬性指标，街道、民政都努力去达成，但是很多社区站点如同鸡肋般存在，场所都沦为了老年人麻将室，这与没有很好的进行经营和管理有关。”

“当然还有部分城市、地方原先社区养老投入不足，特别是没有合适的场地，国家如果能加大投入和扶持肯定更好。”上述护理机构高层如是说。

全国政协委员、福耀集团副董事长曹晖在今年两会提案中指出，“应打造以社区为核心的新型养老共同体。首先，应充实基层力量，发挥社区的养老枢纽作用。”曹晖建议，在社区行政机构中增设养老职能、功能模块，向上对接民政、财政、发改等政府职能部门，向下对接社区老年居民，向外对接商业化养老专业机构，因地制宜地有效发挥社区在养老服务体系中的枢纽作用。

张琳坦言，“社区养老虽然需要社会力量的介入，但社会力量仅是锦上添花，基础的社区养老部分还是要靠政府去做。”