



实现“老有所养”，多层次养老保障体系加快完善

作者：于春春 韩韬

王虎云

电话：010-58352878

邮箱：yuchunchun@xinhua.org

编辑：张 骐

审核：杜少军

官方网站：cnfic.com.cn

客服热线：400-6123115



“老有所养”始终牵动着人们的心。随着我国步入老龄化社会，养老问题成为了长期要面对的重大挑战。

当前，我国第一支柱基本养老保险基金结余5万多亿元，基础比较雄厚。疫情期间，为企业减税降费，提升退休人员养老金领取标准，多措并举保证养老金按时足额发放。总体来看，养老保险基金支撑能力较强，但第一支柱基本养老金一枝独大，第二、三支柱规模较小，发展不平衡的问题也较为突出。

为此，中央及有关部门连续出台多项政策措施，持续优化基本养老保险制度，支持鼓励企业年金、职业年金以及个人商业养老保险的发展，加快完善我国多层次的养老保障体系。今年两会期间，各界政协委员针对养老保障问题提出了多条建设性意见。

目录

一、我国基本养老保险基金支撑能力较强	3
二、第三支柱养老保险发展上升为国家战略	4
三、实现“老有所养”，需加快完善多层次的养老保障体系	5

实现“老有所养”，多层次养老保障体系加快完善

“老有所养”始终牵动着人们的心。随着我国步入老龄化社会，养老问题成为了长期要面对的重大挑战。当前，我国基本养老保险基金一枝独大，三支柱养老金发展不平衡的问题较为突出。为此，中央及有关部门连续出台多项政策文件，持续优化基本养老保险制度，支持鼓励企业年金、职业年金以及个人商业养老保险发展，加快完善我国多层次的养老保障体系。今年两会期间，各界政协委员针对养老保障问题提出了多条建设性意见。

一、我国基本养老保险基金支撑能力较强

随着我国老龄化程度不断加深，“老有所养”成为人们关注的热门话题。养老金能不能按时足额发放、能够领多久等问题也引发热议。针对这些问题，人社部表示，我国养老金不仅能保当前，也能保长远。截至2019年末，全国企业职工基本养老保险基金累计结余5.09万亿元，总体支撑能力较强。疫情期间，人社部会同其他有关部门出台一系列政策以缓解企业经营困难，同时采取多种措施确保基本养老保险按时足额发放。2019年，第二支柱企业年金和第三支柱个人养老金规模保持稳步增长，但同时，第一、二、三支柱养老金发展不平衡的问题依然较为突出。

加大保障力度，基本养老金领取标准持续提升。2020年政府工作报告指出，要加大基本民生保障力度。上调退休人员基本养老金，提高城乡居民基础养老金最低标准。全国近3亿人领取养老金，必须确保按时足额发放。4月10日，人社部、财政部印发《关于2020年调整退休人员基本养老金的通知》，明确从2020年1月1日起，为2019年底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2019年退休人员月人均基本养老金的5%。

减免社保缴费，多措并举保证养老金按时足额发放。为了应对新冠肺炎疫情带来的影响，今年以来，我国社保减负继续加大力度。2020年2月20日，人社部、财政部、税务总局三部门印发了《关于阶段性减免企业社会保险费的通知》，规定从2月起对企业缴纳的养老、失业、工伤三项社会保险单位缴费部分实施免、减、缓三项措施。2-3月共为企业减免社保费2329亿元，其中养老保险2184亿元，失业保险75亿元，工伤保险70亿元；2-3月份企业共缓缴三项社会保险费286亿元，其中缓缴养老保险费254亿元。

人社部养老保险司司长聂明隽表示，减免政策不会影响参保人员个人包括养老权益在内的各项社会保险权益。阶段性减免政策预计将使养老保险基金减收4714亿元，但当前我国养老保险基

金结余5万多亿元，总体支撑能力较强。通过跨省调剂、财政补助，以及国有资本划转等措施，能够确保养老金按时足额发放。

第一支柱基本养老金一枝独大，第二支柱企业年金和第三支柱个人养老金规模稳步增长，但发展不平衡的问题依然较为突出。人社部数据显示，截至2019年12月31日，全国企业年金建立企业95963个，同比增长9.8%；参加职工人数2547.94万人，同比增长6.7%；积累基金17985.33亿元，同比增长21.77%。第三支柱养老目标基金规模保持稳步增长，截至5月25日，已成立95只养老目标基金，规模合计为328亿元，但与社保基金和企业年金规模相比差距较大。

二、第三支柱养老保险发展上升为国家战略

为了有效应对老龄化带来的挑战，完善多层次的养老保障体系，2020年以来，中央及有关部门出台了多项养老金相关政策，丰富产品供给，鼓励公众和商业保险机构积极参与，将第三支柱个人养老金的发展作为国家重点战略。

丰富商业养老保险产品供给，鼓励公众和商业保险机构深度参与第三支柱。当前，我国各类金融机构已经开始发力养老金融业务，并开发了一系列养老金融产品，但与居民储蓄和基本养老金相比，规模依然较小。同时，部分产品创新度不够，无法满足客户多样化的需求。

2020年1月3日，中国银保监会印发的《关于推动银行业和保险业高质量发展的指导意见》指出，要丰富社会民生领域金融产品供给。加强养老保险第三支柱建设，鼓励保险机构发展满足消费者终身、长期领取需求的多样化养老保险产品，支持银行、信托等开发养老型储蓄和理财产品。大力发展企业年金、职业年金、各类健康和养老保险业务。

1月23日，中国银保监会等十三部门联合发布《关于促进社会服务领域商业保险发展的意见》。该意见指出，要强化商业养老保险保障功能。大力发展商业养老年金保险，推动商业保险机构加快开发投保简便、交费灵活、收益稳健的个人账户式商业养老保险产品。鼓励商业保险机构发展有助于实现养老金融产品年金化领取的保险产品，满足消费者终身领取、长期领取需求。支持商业保险机构发展与养老服务相衔接的保险产品。充分发挥商业养老保险作用，支持养老保险第三支柱发展。积极探索运用多种激励措施，鼓励公众参与养老保险第三支柱。结合建立养老保险第三支柱制度，完善个人税收递延型商业养老保险试点政策。

第三支柱的发展上升为国家战略，养老金改革步伐加快。中国银保监会副主席黄洪表示，第三支柱的发展，各类养老金的建立对商业保险机构来讲，既是一个机遇更是重大的挑战。个人养老金负债周期长，要穿越多个经济周期，经受长寿风险、利率风险等一系列考验。商业保险机构

的投资能力、精算定价能力、专业队伍建设等能力建设是银保监会重要要抓的主要工作。下一步要把第三支柱的改革纳入国家重大改革内容。同时把第三支柱的发展作为国家重点战略，纳入到“十四五”规划之中。加大对第三支柱特别是个人养老金的宣传。

2020年5月11日，《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出，健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制度、基本医疗保险制度，稳步提高保障水平。实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，尽快实现养老保险全国统筹，促进基本养老保险基金长期平衡。全面推开中央和地方划转部分国有资本充实社保基金工作。大力发展企业年金、职业年金、个人储蓄性养老保险和商业养老保险。

三、实现“老有所养”，需加快完善多层次的养老保障体系

实现居民老有所养，第一支柱基本养老保险是重要基础，第二支柱企业年金和第三支柱个人养老保险是有力补充。针对我国三大支柱养老金发展不平衡问题，两会期间，各界政协委员提出了多条有针对性的建议。

完善顶层制度设计，更加注重养老保障体系的可持续性和公平性。全国政协委员、中国银联原董事长葛华勇建议，要更加重视养老、医疗等社会保障体系治理能力现代化，着力建立健全多层次、可持续发展的、更加公平公正的养老保障体系。持续补充基本养老金，提高划转比例，借助资本市场提高养老金的投资收益。在基本养老金发放上要体现“托底”“限高”和“调剂”。当前我国建立企业年金的企业不足1%，他建议出台优惠政策，鼓励有条件的企业建立企业年金制度，使企业年金真正起到补充作用。在第三支柱建设方面，他认为，要引导人们树立起尽早建立个人商业养老保险计划的理念，培养个人的商业养老保险意识。

全国政协委员、对外经贸大学保险学院副院长孙洁提出，在顶层设计方面，建议进一步理顺养老保障体系中政府与市场的关系，将降费与完善对三支柱养老保障制度顶层设计通盘考虑，统筹安排，同步进行。养老保障三个支柱之间的顶层设计很关键，急需建立跨部门高层决策和协调机制。另外，尽快向个人综合所得税制过渡，推动扩大第三支柱的覆盖面。

进一步完善税延商业养老保险，扩大覆盖面。全国政协委员、原保监会副主席周延礼建议，一是财政部与民政部共同协商，尽快完善税延商业养老保险试点政策，包括扩大试点范围，提升个人缴费额度等。二是财政部进一步提高税收优惠力度。目前按照6%或1000元就低原则确定税延额度，对高收入人群缺乏吸引力，对中低收入群体无法覆盖。三是建议简化涉税流程，将税延养老保险涉税操作相关功能纳入个人所得税APP，推进税务系统与中保信平台对接。

全国政协委员、上海银保监局党委书记、局长韩沂表示，进一步完善税延养老保险政策，提升商业养老保险服务民生效能已迫在眉睫。对此，他提出了三条建议，一是尽快出台新的税延养老保险政策或延长试点期限，稳步推进试点扩面扩容，保障政策的延续性和有效性。二是调整税收优惠额度，提高政策吸引力，进一步降低政策复杂性，提升群众参与意愿。三是调整领取期税收政策，支持养老保险第三支柱发展。

孙洁建议，尽快扩大税延商业养老保险试点或直接推向全国；提高税延养老保险交费限额、降低领取税率、投资收益领取阶段免征税；扩大试点政策适用对象范围；进一步简化税收递延抵扣手续。

构建市场化投资运营体系，打通三支柱之间资金流动。全国政协委员、证监会原副主席姜洋建议，力争养老金第三支柱政策文件在上半年发布，建立分工明确、协调合作的监管体系，人社部牵头制度设计，财税部门制定税收激励政策并保障实施，金融监管部门进行专业监管。建立市场化投资运营机制，引入开放、竞争、优胜劣汰的市场机制，构建长期考核和人才培养机制，提供专业化养老理财和投资顾问服务，建立政府、媒体、市场共同参与的养老投教和服务机制。统筹第二、第三支柱税收政策，支持企业（职业）年金、第三支柱之间的账户互转，实现补充养老金“可携带”和转移接续“零”负担。借鉴国际经验，研究建立雇主发起式个人养老金账户模式，支持中小企业、自雇人士通过第三支柱参与第二支柱，壮大补充养老金。

孙洁也建议，研究制定超长期债券等符合养老资金长期需求的投资专项政策；建立“自动加入”机制；同时，可打通第一、第二、第三支柱之间资金流动的渠道。

完善“特定人群”的养老保障体系。自新冠肺炎疫情发生以来，广大医务人员奔赴一线，日夜奋战救治患者，筑起了抗击疫情的坚固防线，成为疫情防控阻击战的最美“逆行者”，但他们的医疗和养老保障体系还不完善。周延礼建议完善医护人员年金制度。由于职业年金制度在各地的执行存在一定差异性，针对未能进入职业年金计划的医护人员，建议对所有医护人员出台年金制度。推进各地加快建设待遇水平相当的编外医护人员年金计划，提升其保障水平，平衡与编内人员的待遇差距，使养老保障第二支柱尽快做到医护人员全覆盖。

全国政协委员、中国青少年研究中心党委书记、主任王学坤建议推行农民退休制度，让65周岁以上的农民能“洗脚上田，老有所养”，充分享受全面建成小康社会带来的成果。

重要声明

新华财经研报由新华社中国经济信息社发布。报告依据国际和行业通行准则由新华社经济分析师采集撰写或编发，仅反映作者的观点、见解及分析方法，尽可能保证信息的可靠、准确和完整，不对外公开发布，仅供接收客户参考。未经书面许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、转载和引用。