

可由现人社部社保中心转型，与国家医疗保障局平行。职责与方案1相同。

方案3：单立机构且变更隶属，即设立国务院直属的国家养老金局。以社会保障卡为载体，管理全国参保人基本信息、养老金立法议案、养老金政策和监督、一体化公共服务平台。下设统筹三支柱养老金的信息中心。

国家养老金局的协同机制

如何贯彻《决定》提出的“健全部门协调配合机制”。适应互联网的时代潮流，从以下五个方面促进国家养老金治理能力现代化：一是理顺养老金决策与管理服务分离的管理体制；二是由国家养老金局组织建立国民基础信息库以支持宏观决策和三支柱养老金的统计、监督和延期征收的税务事务；三是与国家税务总局建立共享的养老保险费征缴信息核对系统，适应灵活就业的各类需求，做到应收尽收；四是整合现在无序叠加和碎片的社会保险权益管理，实现养老保险、医疗保险（含生育保险）、工伤保险、失业保险、长期护理保险权益一个窗式服务，以适应人口流动和后疫情时代的“宅经济、网社会”的发展；五是依法打造一接口，理顺养老保险与财政、发改、民政等部门的协作关系，顺势打造服务型政府的运行机制。

（作者单位：清华大学公共管理学院）

更多更快增强 我国养老财富储备

■ 阳义南

中国人口老龄化是在如火如荼的以经济建设为中心的大背景下同步出现的，且呈加速度增长趋势。这使得给国家、企业、居民家庭积累养老财富的时间很短。相比发达国家，中国养老财富储备的典型特征就是“先老未富”“先老未备”。从“老有所养”到“老有颐养”是实现人民“美好生活”的重要目标之一。2019年底《国家积极应对人口老龄化中长期规划》从五个方面部署了应对人口老龄化的工作任务，首先就提出要“稳步增加养老财富积累”。养老财富储备是我国化解人口老龄化、高龄化、失能化等挑战的蓄水池，其重要性不言而喻。

养老财富储备总量不足且基础比较薄弱

2020年是我国养老财富储备“元年”。目前我国“老有所养”的物质基础并不充分，养老财富储备总量不容乐观。据《中国养老金融发展报告2019》披露中国养老资产仅占GDP的7%，而美国占比已逾135%，差距十分明显。另据《2019年度人力资源和社会保障统计公报》显示，基本养老保险基金累计结存62873亿元，第二支柱的企业年金累计结存17985亿元，职业年金建立4年来结余规模为6100亿。2019年底全国社会保障基金2.6万亿元。加总可知，我国近14亿人口拥有的公共养老财富储备约为

11万亿，人均养老储备金额不足1万元。富达国际与蚂蚁财富等机构在中国的调查结论显示，年轻一代（35岁以下）希望过上舒适的养老生活，至少需要163万元储蓄资金，而在北上广深四个一线城市平均退休目标储蓄约为400万元。由此可见，不管是已退休老人，还是年轻一代，养老财富储备的缺口都很大。

目前除了基本养老保险基金、社会保障战略储备基金之外，我国还未建立其他制度化、成规模、稳定的养老财富储备机制来源。由于第一支柱缴费负担过重，加之经济增速放缓，大多数企业很难自愿建立企业年金等第二支柱。企业单位提留备用的公益金中专门用于养老福利的储备水平也非常低。而居民由于教育年限延长、更晚就业和生育，而退休年龄并未延长，也使得留给自己为养老储备的资产和时间都更为紧迫，相当一部分人群因可支配收入有限而没能积累养老财富。总体上，我国应对老龄化的养老财富储备不仅总量低，财源基础也较为薄弱。

养老财富储备结构亟待优化

我国“三支柱”养老金体系结构发展非常不均衡。基本养老保险一枝独大，占到整个养老资产的70%以上。第二支柱发展极为迟缓、第三支柱则刚刚起步，二支柱和三支柱合计贡献不到30%。91.9%的职工没有企业年



金，导致第二支柱养老财富储备明显不足。除此以外，一些企业还为员工购买团体养老保险作为养老储备，但由于政策规制、产品特色不突出等原因，团体年金险保费收入规模不升反降，从2001年的153亿元降至2018年的20亿元。第三支柱个税递延型商业养老保险2018年才开始试点，截至2020年4月底累计实现保费收入仅3.0亿元，能发挥的作用还微乎其微。

养老金融产品结构单一、同质化问题比较突出，制约着养老财富储备的渠道。银行、保险、信托、基金等金融机构都已积极投入养老服务产品供给，2019年底针对老年人的产品约有2400余个，覆盖老年人仅有5900多万人。不足在于，金融机构还未完全与养老实现跨界融合，发行的养老服务金融产品以中短期产品居多，与养老财富储备的长期性不相符合，养老功能名不副实。养老金融产品的设计也不足以满足国民的收入来源、风险偏好、投资目标等多样化需求，很多居民购买意愿不强。曾被寄予较高期望的老人住房反向抵押贷款、住房反向抵押养老保险等途径，目前仅有幸福人寿和中国人寿两家保险公司开展了相关业务。截至2019年8月末，住房反向抵押保险有效保单126件，共有126户家庭186位老人参保，业务开展并不理想。

中国家庭财富的绝大部分都以房

产的形式存在，专门用于养老的财富积累较少。老年人的资产大都以银行存款或银行理财的方式持有。《中国养老金融调查报告2020》调查发现该比例高达72.07%，其他养老投资方式还包括年金和商业养老保险（34.43%）、基金（22.38%）、股票（22.07%）、国债（18.35%）、信托（6.98%）等流动性较高的资产，以及房产（16.61%）等固定资产。这种投资结构更多考虑养老财富储备的安全性，保值增值功能偏弱，较难实现收益目标。

养老财富储备还存在明显的收入、性别、城乡等群体异质性。《中国养老金融调查2020》显示，因没有额外的收入来源不进行养老财富储备的比例是43.33%，月收入在3000元以下人群未进行养老财富储备比例高达39.9%，而15001元以上的仅为2.49%。据2015年中国城乡老年人生活状况第四次调查数据，城镇老年人未进行养老储蓄的占58.3%，有养老钱的占比41.7%，农村则分别为84.5%、15.5%；其中城镇平均储蓄水平为70000元，农村为20340元，城镇老年人平均储蓄水平是农村的3.5倍左右。该数据还显示男性为57968元，女性为49264元，男性养老财富储备也明显高于女性。

增加总量、优化结构，多措并举 增大我国养老财富储备

未来三十年，我国既要保持经济

持续适度增长，又要确保老人分享经济社会发展成果。我国急需完善收入分配体系，优化政府、企业、居民之间的分配格局，稳步增加养老财富储备。我们建议从以下几个方面发力：

第一，依靠技术进步、提高生产效率、制度革新等宏观经济手段，保持经济持续稳定增长，优化经济发展结构，提高经济发展质量效益，不断“做大蛋糕”，使我国社会财富极大丰富，才是治本之策。

第二，做好顶层设计，平衡有序发展三支柱养老金体系。建立养老保险精算报告制度，实现养老保险基金的精算平衡，完善养老保险基金风险预警机制。继续划拨国有资产充实社会保障基金，不断为养老保险注入战略储备资金。推进养老保险全国统筹以及养老保险制度转移接续，实现不同区域之间和不同制度之间的无缝对接，增加制度积极应对人口老龄化的韧性和内生平衡能力。

第三，银行、保险、基金等金融机构积极进行供给侧改革，实现与养老跨界融合，优化产品结构，丰富产品线 and 产业链，开发能匹配居民养老储备安全性、收益性、流动性的养老保险、养老理财、养老基金、养老资管专户、养老信托等多类型产品，并积极促成与养、护、医等服务体系的顺畅对接。

第四，家庭和个人需及早树立养老财富储备的意识，促进家庭理财观转型升级，将养老储备与养老投资贯穿于整个生命周期。图

（本文为广州市社科规划课题《广州市实现健康老龄化及其保障机制和优化对策研究》（2020GZGJ09）的阶段研究成果）。