



快 訊

SSL Express

2017 年第 43 期 (总第 245 期, 11 月 9 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2017 年 7 月,国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》(国办发〔2017〕59 号)。《当代金融家》杂志特邀郑秉文教授担任《当代金融家》2017 年第九期封面文章特邀主编,并由郑秉文教授撰文学习解读贯彻 59 号文《关于加快发展商业养老保险的若干意见》,以下是原文,这里全文刊发:

59 号文:构建“多层次混合型”养老保障体系的里程碑 ——学习解读贯彻 59 号文《关于加快发展商业养老保险的若干意见》

作者 郑秉文

1991 年国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33 号)按下了启动第一支柱养老保险伟大工程的按钮;1995 年国务院颁布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6 号)奠定了深化城镇企业职工基本养老保险改革的制度框架;在 1997 年全国统一了制度框架之后,中央加快了制度改革进程,2000 年国务院发布的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》(国发〔2000〕42 号)和 2005 年国务院发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38 号)完善了第一支柱养老金制度,使其不断走向成熟。

10 年来,对延税型商业养老保险的探索由 59 号文的颁布而正式划上句号。同时,59 号文开启了大力发展商业养老保险的新征程。此时此刻,第一支柱(基本养老保险)、第二支柱(企业年金和职业年金)和第三支柱(商业养老保险)的税收优惠政策全部覆盖,三支

柱养老保障的税收政策完全实现，多层次三支柱养老保障体系从此将名副其实。

如果说 1997 年国务院发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26 号）统一了全国碎片化试点的城镇职工养老保险制度、标志着中国城镇第一支柱基本养老金制度正式的诞生，20 年后的 2017 年 7 月，国务院办公厅发布的《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59 号）意味着中国第三支柱养老保障体系的初步建立。再将 2004 年建立的第二支柱企业年金考虑进来，1991 年国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33 号）提出的、1993 年党的十四届三中全会上《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次正式确立的“建立多层次的社会保障制度”至此已基本确立。

20 年来，第一支柱高歌猛进，一柱独大；第二支柱后来居上，砥砺前行；唯独第三支柱始终缺位。尤其是近 10 年来，一直呼之欲出，一直箭在弦上，但却一直“只听楼梯响，不见人下来”。《意见》的颁发，意味着第三支柱商业养老保险终于诞生面世，多层次三支柱养老保障体系从此名副其实！它的意义是里程碑性质的——

其一，是过去五年里社会保障制度全面深化改革取得的“四梁八柱”性质的最新成果，是构建多层次社会保障制度和完善三支柱养老保障体系的重要标志；

其二，是推进养老保障制度供给侧结构性改革的具体体现，是中央提出的“三去一降一补”中“补短板”的重要举措；

其三，对保险业提出了新重点、新目标、新要求、新趋势，是贯彻落实“新国十条”的重要体现；

其四，对养老保险业和养老服务业“两业”的推动意义深远，长期内必将成为推动经济社会发展和启动银发经济的新动能；

其五，对撬动“两业”积极应对人口老龄化是一个里程碑，意味着“两业”助推“养老+”的综合新业态将正式亮相；

其六，对商业养老保险从概念到产品、从内涵到外延、从近期到中远期目标，给出了定义，提出了要求，指明了方向，开辟了一个新的保险品种；

其七，对启动和推动商业养老保险这个新险种和新业态具有划时代的作用，是向保险强国和商业养老保险大国迈进的纲领性文件。

59 号文共计 4100 字，20 条分为六大部分。文件虽然不长，信息量却极大，涵盖了商业养老保险政策的全部。概括起来，其主要精神可归纳为“一条红色主线、两个基本原则、三个核心内容、四个主客观条件、五个主要目标”。这五部分内容具有紧密的内在逻辑关系，

依次递进，一气呵成，形成了今后相当长一段时期商业养老保险的政策范畴。从发展商业养老保险的制度目标来看，前四个部分为中长期发展目标，第五部分即“五个主要目标”就是近期发展目标。

中长期制度发展目标

归纳 59 号文：“一条红色主线”

59 号文的发布是为了深入贯彻落实三个重要文件的要求，这三个文件是：党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）、《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35 号）（以下简称“35 号文”）、《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29 号）（以下简称“新国十条”）。这三个文件既是发布 59 号文的目的，也是制定 59 号文的根据，还是指导 59 号文的主线。

党的十八届三中全会通过的《决定》为社会保障体系改革做了战略部署：加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系。35 号文则进一步指出：鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。“新国十条”将其具体表述为：把商业保险建成社会保障体系的重要支柱……为不同群体提供个性化、差异化的养老保障，等等。贯穿于三个重要文件的主线就是充分发挥商业保险对基本养老保险的补充作用，完善多层次养老保障体系。发布 59 号文，其目的是贯彻落实三个文件提出并确定的这条主线，体现的是习近平治国理政的新理念新思想新战略；同时，这三个文件也是制定 59 号文的根据，体现的是三中全会全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化。

正如 59 号文界定的，商业养老保险概念的内涵可表述为商业保险机构提供的，以养老风险保障、养老资金管理为主要内容的保险产品和服务，其外延可视为养老保障体系的重要组成部分或第三支柱。围绕三个文件给出的改革主线，发展商业养老保险的目的是健全多层次养老保障体系，促进养老服务业多层次、多样化发展，应对人口老龄化趋势和就业形态新变化，进一步保障和改善民生，促进社会和谐稳定。从本质上讲，贯穿于三个文件的发展商业养老保险这条主线就是推进养老保障体系供给侧结构性改革，以满足人民群众日益增长的养老保障需求。

贯彻 59 号文：“两个基本原则”

在 59 号文里，发展商业养老保险的基本原则被分解为三个段落六句话，表述得十分详尽和细致。这里可将其抽象为两条，就是两个原则：政府引导和市场驱动。实际上，又回到

了党的十八届三中全会提出的全面深化改革的核心问题是处理好政府和市场的关系问题，那就是，让政府更好地发挥作用，让市场在资源配置中发挥决定性作用。这两句话从三中全会到现在说了四年，意味深长，困难重重。

所谓政府引导，一方面是指政策引导，制定养老保障顶层设计，给予商业养老保险发展的必要政策支持，如正式启动个人税收递延型商业养老保险试点；另一方面是指坚持改革创新，坚持深化改革，坚持养老保障体系供给侧结构性改革，旨在提升保障水平，改善民生。

所谓市场驱动，一方面是指强化市场机制，充分发挥市场在商业养老保障资源配置中的决定性作用，营造良好的政策环境，培育市场主体，鼓励市场主体业务特色化、差异化发展。商业养老保险本来就是市场范畴，加上税优支持，就理所当然成为政策性商业养老保险，因此，在政策出台之后，发挥市场的决定性作用就成为具有决定性的因素了。另一方面是指完善监督和规范市场，加强和完善协同监管，营造公平竞争和诚信规范的市场环境。

养老保障体系不同层次和多个支柱的组合本身就是“政府+市场”的混合体，其题中应有之义就是要处理好政府和市场的关系问题。比如，如果过度倚重第一支柱，轻视第二、第三支柱，就是重政府、轻市场，反之亦然，意味着第一支柱与第二、第三支柱发展严重失衡，意味着没有处理好政府和市场的关系。即使在第二、第三支柱的设计里，也存在着如何处理好政府和市场的关系问题。比如，在第二、第三支柱的顶层设计中不同模式可供选择，有的偏向政府一些，有的偏向市场一些，采取哪种模式非常重要，更甚者，即使在同一种模式下，即使按不同的制度运行也会带来很多差异，因为政府有道德风险，市场有经营风险。

当前，世界上几乎所有国家实行的都是多层次、多支柱的混合型养老保障体系，因此，毫不犹豫地大力发展第二、第三支柱，是我们在追求构建多层次混合型养老保障目标体系进程中宣示举什么旗、走什么路的基本原则的大问题，对此应有制度自信，坚定不移。

解读 59 号文：“三个核心内容”

59 号文的二、三、四部分共计 9 条，构成了文件的核心内容。其一是养老保险产品，讲的是对养老金“钱”的供给的个性化、差异化问题；其二是养老服务业，讲的是保险业对养老服务业享有的天然促进作用；其三是养老保险资金，讲的是养老保险资金对繁荣资本市场的重要性。养老保险这个新业态的三个重要性都全部涵盖了。

第一，商业养老保险可增加退休收入来源。养老金来源的多渠道、退休收入结构的多样性和不同品位需求的差异性，这些都是商业养老保险的优势。商业养老保险产品是退出劳动力市场后养老金的重要补充，既可提高退休群体的消费能力，让老年群体过上个体面的生活，又可增加家庭财富净值，扩大市场内需；尤其是特殊的历史时代造成了中国独有的三个

群体对商业养老保险有潜在的市场需求，他们是独生子女家庭、无子女家庭和“空巢”家庭。保险产品是商业养老保险发挥养老保险作用的载体，是第一、第二支柱难以替代的完善养老保障的手段，是满足个人和家庭在风险保障和财富管理方面的工具。养老保险产品的特征是安全性高，保障性可靠，功能性齐全，选择性灵活，适合不同个体、家庭、群体和阶层的需求，个性化明显，差异化分明，多样化供给。

第二，商业养老保险可促进养老服务业健康发展。解决了“钱”的问题，还要解决服务的供给问题。如果市场不发达，养老服务的供给侧结构性改革没有到位，即使有了钱，也不一定能在市场上购买到适合自己的服务。大力发展商业养老保险属于养老保障体系的供给侧改革，它有利于促进养老服务业的发展。首先，商业养老保险资金的重要特征是长期性、稳定性，特别适合投资新建、参股、并购、租赁和托管经营养老社区和老年用品的开发，适合与各类养老机构合作，既可提升养老机构运营效率，又可提供日间照料驿站、老年活动中心、托老所、互助型老年人问题休闲活动机构的风险保障与责任保险。其次，老年人服务离不开医疗护理，保险资金的优势有利于兴办养老养生、健康体检、康复保健、健康管理、医疗护理等医养结合的服务供给，有利于医养康（医疗、养老、健康）融合服务的有效供给。最后，可以提供综合性养老保障计划，这是第一、第二支柱所难以替代的重要优势。在老龄化社会，老年人占比逐年提高，对新的险种的社会需求将日新月异，如老年人意外伤害保险、老年人旅游意外保险、老年人长期护理保险、老年人住房反向抵押保险等各类老年保险。

第三，商业养老保险可繁荣资本市场。在发达国家的资本市场，一般是共同基金、养老基金和保险资金“三金”占主导地位。商业养老保险资金带有“跨界”的性质，既是保险资金，又属于养老基金的组成部分。首先，商业养老保险资金具有十分明显的长期投资优势，可称为长期大型机构投资者，依法参与股票、债券、证券投资基金等领域投资，改善中国股市以散户投资者为主体的窘境，优化资本市场投资者结构。其次，非常适合参与国家重大战略实施。例如，通过债券投资计划、股权投资计划、不动产投资计划、资产支持计划、保险资产管理产品等形式参与重大基础设施和棚户区改造以及新型城镇化建设等重大项目和民生工程，适合参与国企混合所有制改革等。最后，可以参与国家“走出去”战略，按照商业原则参与“一带一路”。比如，亚投行、金砖国家开发银行和丝路基金等开展境外市场投资。

理解 59 号文：“四个主客观条件”

59 号文第五、六部分共计 8 条，提出了发展商业养老保险的四对主客观条件。主观条件是对保险业提出的如何提升管理服务水平的 4 条要求，相对应的，又提出完善外部客观条件与环境的 4 条建议。

第一条是要求保险业加强制度建设，相对应的客观条件是加强主旨领导与部门协同。从行业要求上讲，59号文提出要制度先行，如优化业务流程，提升运营效率，增强商业养老保险业务运作规范性；要细化完善商业养老保险资金重点投资领域业务规则，强化限额管理，探索建立境外投资分级管理机制。从外部环境上讲，提出要加强组织领导与部门协同，地方与相关部门结合实际制定相关具体实施意见，将加快发展商业养老保险纳入完善养老保障体系和加快发展养老服务业的总体部署，加强沟通配合，创新体制机制，积极研究解决商业养老保险发展中的重大问题。有关部门可根据本意见精神，细化完善配套政策措施。

第二条是要求保险业提升服务质量，相对应的客观条件是加强投资和财税的政策支持。对保险业内部，59号文正式提出要尽快制定完善商业养老保险服务标准和养老服务评价体系，推进以客户为中心的运营管理体系，提升商业养老保险消费者“消费体验”的重要概念，巩固培育商业品牌和信誉。从外部环境上讲，提出要研究制定商业养老保险服务实体经济的投资支持政策，尽快落实好国家支持养老服务业发展的税收优惠政策。具体而言，对商业保险机构一年期以上人身保险保费收入免征增值税，力争在2017年底启动个人税收递延型商业养老保险试点，研究制定参与全国社会保障基金投资运营的政策内容。

第三条是要求发展专业机构，相对应的客观条件是完善地方政府对商业养老保险的支持政策。在保险业内，59号文号召迅速提升商业养老保险从业人员职业道德和专业素质，加大培养和引进人才的力度，支持符合条件的商业保险机构发起设立商业养老保险机构，并允许专业能力强、市场信誉度高的境外专业机构投资商业养老保险机构。相对应于外部客观条件，59号文号召地方政府落实好养老服务设施的用地保障政策，支持商业养老保险公司在投资开办的养老机构内设置医院、门诊、康复中心等，甚至可按规定纳入城乡基本医疗保险定点范围，对住房反向抵押养老保险业务，在房地产交易、登记、公证等降低收费标准，简化办事程序。

第四条是强化保险业监督管理，相对应的客观条件是营造良好的商业养老保险的社会环境。在强化监督管理方面，59号文提出要强化养老保险消费者权益保护，加强商业养老保险资金运用监管，加强投资能力和风险管控能力，强化资产负债匹配管理和风险控制，实现商业养老保险资金保值及合理回报等。在相对应的外部客观条件中，提出大力普及商业养老保险知识，增强商业养老保险意识，积极推广成熟经验，加强保险业诚信体系建设，强化行业自律等。

近期制度发展目标

59号文为商业养老保险制度设定的近期目标是，到2020年基本建立运营安全稳健、产品形态多样、服务领域较广、专业能力较强、持续适度盈利、经营诚信规范的商业养老保险体系。具体又可分解为五个主要目标：商业养老保险成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者、企业发起的商业养老保障计划的重要提供者、社会养老保障市场化运作的积极参与者、养老服务业健康发展的有力促进者、金融安全和经济增长的稳定支持者。

个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者

商业养老保险成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者，意味着商业养老保险产品服务要成为各类商业养老保障计划的主要存在形态，具体而言，商业养老保险公司可以通过积极开展个人自愿型商业养老保险、创新发展税收递延型商业养老保险、住房反向抵押养老保险、开发各种针对独生子女家庭、失独老人、农村老人等特殊人群的养老保障计划等方式，积极参与个人和家庭商业养老保障计划建设，使商业年金产品成为个人和家庭商业养老保障计划的首选形式，促进养老基金的年金化领取，以有效保证资金的养老专项用途，从而承担个人和家庭商业养老的主要职责，分担部分社会养老责任。

企业发起的商业养老保障计划的重要提供者

中国人口年龄结构演变具有以下两个显著特征：一是在人口预期寿命延长和独生子女政策夹击下，中国人口老龄化速度更快。二是中国人口老龄化具有典型未富先老的特征。从经济发展的角度来说，在进入新常态之后，经济增长开始放缓，财政供给的增长能力将趋于下降，而民生又对财政支出提出了更多的需求，单纯依靠政府养老已经不切实际，养老保障体系的改革和重构已经启动。由此，商业养老保险的地位必须尽快得到加强，其中一个重要领域就是强化企业在提供养老保障中的地位和作用。

社会养老保障市场化运作的积极参与者

商业养老保险积极参与社会养老保障市场化运作主要体现在三个方面：参与社会保险经办，如有限接入养老保险关系转移接续，参与社会养老保险精算管理和待遇核算，承接社会保险费的代收代管业务，参与社会保险基金受托管理和投资管理，协助社会养老保险信息化和系统化建设等；参与社会养老保障基金投资运营；商业保险机构参与社会养老保障专业化服务，如发挥专业特长，积极为基本养老保险及其行政主管部门和经办机构提供相应的专业化服务等。

养老服务业健康发展的有力促进者

商业养老保险在促进养老服务业发展上具有独特优势。未来，养老服务业无疑将是“朝阳产业”或“新的利润增长点”之一，商业养老保险应发挥“催化剂”和“粘合剂”作用，有效促进养老服务业的发展。

金融安全和经济增长的稳定支持者

大力发展商业养老保险，将有益于促进经济增长和金融协调发展，有利于实现消费和投资的平衡增长，有利于优化金融市场结构，同经济和金融的发展正相关。随着中国人口老龄化的加剧，如何应对并缓解老龄化社会对经济增长和金融协调发展带来的负面影响，是摆在全社会面前的一项艰巨任务。在这一背景下，商业养老保险的发展就具有了重大的意义。一方面，商业养老保险为社会各行各业的参与者提供合理的养老保险产品与养老资金保值升值之道；另一方面，积少成多的商业养老资金可以通过创新运用方式，以多种形式助力国家经济增长与金融协调发展。

路径依赖与国际比较

追根溯源，59号文在相当程度上源自过去10年来保险业对介入养老保障体系的不断探索，换句话说，这意味着中国第三支柱养老金起源于过去10年来延税型商业养老保险的曲折探索路径。

透视 59 号文：10 年漫漫路终修正果

——2007 年，天津滨海新区被有关部门正式列为发展个人延税型补充养老保险的试点地区，其具体内容是 30% 工资收入比例可以税前列支购买商业养老保险，据悉，在国务院发布的《关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》（国发〔2006〕20 号）要求其“探索新的区域发展模式”，据此，中国保监会与天津市政府联合印发《加快天津滨海新区保险改革试验区创新发展的意见》（保监发〔2007〕110 号）。但由于种种原因，这项试点工作没能继续下去；

——2008 年，为积极应对国际金融危机国务院办公厅在其颁发的《关于当前金融促进经济发展的若干意见》（国办发〔2008〕126 号）再次提出包括养老保险在内的保险税收优惠问题，其具体表述是“研究对养老保险投保人给予延迟纳税等税收优惠”，旨在制定一揽子抗击金融危机的经济政策；

——2009 年，国务院颁布的《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》（国发〔2009〕19 号）首次正式提出在上海“适时开展

个人税收递延型养老保险产品试点”，此后，上海始终站在试点方案的最前沿，据说《上海税收递延养老保险费率政策改革试点实施办法》在一定范围征求意见，并多次上报有关部门，甚至上海市的个人延税型养老保险试点方案的测算结果都已经面世；

——2012 年以来，媒体一直不断报道说深圳等有关地方政府已经申请进行“个人税收递延型养老保险试点”，尤其是，党的十八届三中全会通过的《决定》明确指出“制定实施免税、延期征税等优惠政策，加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系”，个人延税型商业养老保险试点已经成为业内高频出现的一个热词；

——2014 年，国务院颁布的“新国十条”即《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29 号）再次以“适时开展个人税收递延型商业养老保险试点”的表述，将这项工作再次拉入大众的眼帘；

——2015 年在 3 月召开的“两会”上，李克强总理做的《政府工作报告》更是明确省略了“适时”二字，直接提出“推出个人税收递延型商业养老保险”，使整个 2015 年充满着期待与热盼，个人税收递延型商业养老保险已经成为社会保险制度中呼之欲出的一个重要公共政策；

——2015 年 10 月闭幕的党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（以下简称“十三五规划建议”）再次指出，“发展职业年金、企业年金、商业养老保险”；

——2016 年 3 月发布了十三五发展纲要指出，“构建包括职业年金、企业年金和商业保险的多层次养老保险体系”，并再次提出“推出税收递延型养老保险”；

——2017 年 7 月，终于国务院办公厅发布了《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59 号），正式决定在 2017 年年底启动个人税收递延型商业养老保险试点。

10 年的延税型商业养老保险探索由 59 号文的颁布而正式划上句号，同时，59 号文开启了大力发展商业养老保险的新征程。此时此刻，第一支柱（基本养老保险）、第二支柱（企业年金和职业年金）和第三支柱（商业养老保险）的税收优惠政策全部覆盖，三支柱养老保险的税收政策完全实现，税收优惠政策对三支柱养老保险全部覆盖。

这就是中国版第三支柱商业养老保险的发展历程和路径依赖。

支撑 59 号文：发展商业养老保险的紧迫性

10 多年来，在没有税收优惠政策的条件下，尽管保险业不遗余力开展商业养老保险业务且成效显著，但相较三支柱框架中的其他两个支柱，相差仍然十分悬殊。严格意义上讲，

在第一支柱独大和第二支柱税收政策刚刚完善的情况下，第三支柱基本处于缺位的状态，三支柱框架还难以成立：

首先，商业养老保险资产占 GDP 比重非常小，仅为 2.6%，而美国则高达 42.5%。

近年来，财产险与寿险的此消彼长十分明显，其中，寿险增速令人惊讶。但是，多年来的比例规律显示，在寿险资产中，80%属于理财产品，大多为分红型养老保险，而只有 20%左右属于传统的养老保险，如年金保险和生存保险等产品，这些产品是真正的养老保险资产，换言之，目前的养老保险产品规模约为 1.5 万亿元。按照这个比例推算，在全部寿险资产中，真正的养老保险资产规模约 2 万亿元，不到 GDP 的 3%。相比之下，截至 2016 年，美国第三支柱 IRA 的资产规模为 7.3 万亿美元，占当年 GDP 的 42%。

其次，商业养老保险替代率非常低，仅为 1.1%。

根据推算，寿险业务全年给付支出总额的 20%计算，商业养老保险当年给付支出为几百亿元。比如按 2014 年底城镇职工基本养老保险的养老金领取人 8593 万计算，全年城镇老年人的商业养老保险给付支出仅为 635 元，每月 53 元，而 2014 年底城镇企业人员人均养老金为 2061 元，两个支柱的待遇合计为 2696 元。根据统计，2013 年城镇单位就业人员平均工资是 51483 元，如按过去 5 年 11%的增长率来推算，2014 年的城镇单位就业人员平均工资应该是 57146 元。于是可得出，2014 年两个支柱待遇合计的替代率是 56.6% (2696/4762)，其中，第三支柱的商业养老保险仅为 1.1% (53/4762)。

再次，商业养老保险密度非常小，仅为 185.56 元/人，而美国则高达 1258.7 美元/人。

保险密度是指一国总人口计算的当年人均保费收入。2014 年全国保费收入 20234.81 亿元，保险密度为 1479.04 元/人；其中，寿险公司原保险保费收入 12690.28 亿元，即人寿保险密度为 927.77 元/人；按养老保险占寿险 20%的比例来推算收入结构的话，2014 年养老保险收入应为 2538.06 亿元，养老保险密度应为 185.56 元/人。美国养老保险密度高达 1258.7 美元/人。

最后，商业养老保险深度非常低，仅为 0.4%，而美国是 2.3%。

保险深度是指当年保费收入占 GDP 比重，由此算出 2014 年的保险深度为 3.2%；人寿保险深度为 2.0%；如果剔除 80%的理财产品，按 20%的收入结构来推算养老保险的收入，那么，2014 年养老保险深度仅为 0.4%。相比之下，美国养老保险（仅将 IRA 计算在内，不算其他养老保险市场产品）深度为 2.3%。

上述四个方面的数据显示，中国商业养老保险的规模非常小，甚至诸如替代率和养老保险深度等某些数据可以忽略不计。除保险文化等很多其他原因之外，商业养老保险的税优政

策始终没有落地是重要原因之一。相比之下，包括美国在内的几乎所有发达国家的商业养老保险均享有一定的税收优惠政策。

对比 59 号文：与主要发达国家相比仍存巨大差距

世界上主要发达国家实施多层次混合型养老保障体系已有半个多世纪甚至一百多年的历史，建立个人养老金或个人养老保险制度也有几十年的历史。与发达国家第三支柱的规模相比，中国第三支柱存在巨大差距。

欧洲：主要发达国家建立第三支柱养老保险的时间稍晚，规模也较小。

德国：2002 年实施里斯特养老金计划（Riester-Rente），2005 年开始实施吕路普养老金计划（Rürup-Rente），2015 年的资产规模 2184 亿美元。

法国：2003 年推行“集体养老储蓄计划”（PERCO），2004 年开始向大众推广“人民退休养老储蓄计划”（PERP），2015 年资产规模为 2123 亿美元。

意大利：二战以来分别建立了封闭式职业养老金（Occupational closed pension funds）、开放式养老金（Open pension funds）和个人养老金计划（Individual pension plans, PIPs）等，资产总规模为 1550 亿美元。

英国：1986 年建立自主投资型个人养老金（self-invested personal pensions），1999 年建立个人存托养老金（stakeholder pension）等，2015 年的资产规模达 2.74 万亿美元。

北美：信托型第三支柱养老金制度更为发达，参与率更高，其资产规模远远大于欧洲大陆。

加拿大：1957 年就推出延税型第三支柱个人养老金登记养老储蓄账户（RRSPs），2009 年又推出免税型养老储蓄账户（TFSA），2015 年资产规模达 1.14 万亿加元。

美国：1974 年建立个人退休账户（IRA）计划，1997 年引入免税型罗斯（Roth IRA）个人账户退休计划，2016 年底资产规模为 7.3 万亿美元。

从上述欧洲和北美的两组数据可看出，欧洲第三支柱养老金制度建立时间较晚，规模小。如果中国第三支柱养老金能够选择一个适合自己的制度模式，就可以利用后发优势，在不太长的时期内迎头赶上，或在较短时间内缩小与欧洲的差距。但是，如果选择的发展道路与制度模式有问题，其结果就有可能南辕北辙，路径依赖的强大力量即使在未来重新选择也将是十分困难的。

（作者为中国社科院世界社保研究中心主任、中国保监会重大决策咨询委员会委员）

CONTENTS 目录

■ 读图

■ 浏览

- 14 月度人物
- 16 国际新闻
- 18 国内新闻

■ 特稿

- 20 大数据时代，“数据资产”与金融应用前景

■ 封面文章

- 24 跨越时间 构建养老保障体系里程碑

高层解读

- 26 黄 洪 把握两个着力点 参与养老保障体系发展
- 31 郑秉文 构建“多层次混合型”养老保障体系的里程碑

政策导向

- 38 袁序成 以保障为根本 以安全为底线
- 42 姚庆海 商业养老保险发展与多支柱养老体系建设
- 45 曹德云 构建完备的保险业养老产业链

专家释义

- 48 党俊武 商业养老保险是应对老龄社会之重器
- 51 郑 伟 英国个人养老金制度及对中国的启示

行业视角

- 54 《意见》颁布：商业养老保险公司迎来大发展机遇

■ P068

福建海峡银行： 打造实体经济“心服务”体系

福建海峡银行提前谋篇布局，很早就提出了差异化发展战略，加大业务结构调整，加快转型升级步伐。经过一系列前瞻性举措，福建海峡银行经营业绩实现逆势上扬，资产和存款规模三年翻番，增速高于全国和全省平均水平，综合实力和市场地位不断提升。

P024



■ P026

跨越时间 构建养老保障体系里程碑

当此中国三支柱养老保障体系确立、保险业迎来大发展之际，我们邀请中国社科院世界社保研究中心主任、保监会重大决策咨询委员会委员郑秉文教授担任本期封面文章特约主编，带领我们跨越时间、跨越风险，向着构建养老保障体系里程碑的目标，不懈前进。

- 26 黄 洪 把握两个着力点 参与养老保障体系发展
- 31 郑秉文 构建“多层次混合型”养老保障体系的里程碑
- 38 袁序成 以保障为根本 以安全为底线
- 42 姚庆海 商业养老保险发展与多支柱养老体系建设
- 45 曹德云 构建完备的保险业养老产业链
- 48 党俊武 商业养老保险是应对老龄社会之重器
- 51 郑 伟 英国个人养老金制度及对中国的启示



王军 中国保险监督管理委员会副主席



郑文 中国社科院世界社保研究中心主任、中国保监会
世界决策咨询委员会委员

- 56 养老金投资的“太平之道”
- 58 风险管理:养老金安全稳健运营的保障
- 60 市场化:保险业服务养老保障的专业优势
- 62 医养模式:发展养老保障体系的“泰康样本”
- 64 创新:商业养老保险产品和服务的发展手段
- 66 税优政策:商业养老保险发展助力器

■ 银行

- 68 福建海峡银行:打造实体经济“心服务”体系
- 72 俞安思危|洪荒之力:金融创新是经济发展方式转变的驱动力
- 76 银行观察|网联正式落地,支付行业发展步入新阶段
- 78 创新前沿|智能金融价值网的创新与孵化
- 82 商业银行如何提升区域市场信贷业务竞争力
- 85 大型商业银行要保持巡视震慑的高位态势

■ 资本市场

- 88 我国债券市场国际化的机遇和挑战
- 91 以金融租赁之力 助推我国机械制造业振兴(中)

■ P088 我国债券市场国际化的机遇和挑战

十年来,中国债券市场迅速成长,并且日益引人注目。但是,成长不等于成熟,从成长到成熟的距离就是我们面临的挑战。当前,我们又迎来了很好的机遇。这就是人民币国际化以及人民币加入SDR后的巨大推动力。债券市场国际化已成为必然,我国维护一个稳定的货币环境面临新的考验。

■ P104 高净值财富管理与金融市场直接融资

在宏观经济下行、金融体系结构性调整、刚性兑付逐步打破的情况下,过去依赖现金管理、高利率类固定收益理财、股票市场直接投资的财富管理模式将难以持续,资本市场会取而代之成为高净值群体财富获取、保有、增长、使用及传承的重要手段。这意味着,未来高净值群体的金融需求会越来越多与多层次资本市场发生关联。

CONTENTS 目录



96 货币供应的新特点与新思考

100 从“一带一路”谈融资租赁资产证券化

■ 信托

104 高净值财富管理与金融市场直接融资

■ 共享金融

107 日本虚拟货币的立法与实践

■ P107

日本虚拟货币的立法与实践

随着虚拟货币在世界各国国家层面得到认可，其使用必将成为不可阻挡的潮流。美国一些州及西欧的一些国家，先后出台相关法规。东亚三国中，日本已成为虚拟货币立法的先行者，其监管规则对中国未来的监管与立法，颇有启示意义。本文对日本相关立法及其实践进行了详述，并探索其对中国借鉴的可能。

■ 金融科技

112 金融科技时代消费金融创新和风险控制

■ 全球金融

115 人民币国际化之锚与海外投资范式变迁

118 大视野 | 德政与兴衰

120 新时期人民币国际化再思考



马德伦 中国人民银行前副行长、中国金融会计学会会长



跨越时间 构建养老保障体系里程碑

文 / 本刊记者 屈燕

2017年7月，国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号），第三支柱养老保障体系在我国得到初步建立。随着“多层次的社会保障制度”基本确立，高层领导、监管部门、行业机构的思考、立场、态度，愈益成为社会关注重点。尤其是往往能够突破“第四面墙”阻碍的专家学者，在发展过程中的导向作用极是不容忽视。

这其中，有一位来自国家级智库性质研究院的专家，他在西方经济学、福利国家、社会保障制度比较、社保基金投资和企业年金等领域的专业造诣不仅享誉行业内外，亦且蜚声国际。与《当代金融家》杂志有过多次深度合作。他，就是中国社科院世界社保研究中心主任、保监会重大决策咨询委员会委员郑秉文教授。

当此中国三支柱养老保障体系确立，保险业迎来大发展之际，我们邀请郑教授担任本期封面文章特约主编，带领我们跨越时间、跨越风险，向着构建养老保障体系里程碑的目标，不懈前进。



高层解读

- 26 黄 洪 把握两个着力点 参与养老保障体系发展
- 31 郑秉文 构建“多层次混合型”养老保障体系的里程碑

政策导向

- 38 袁序成 以保障为根本 以安全为底线
- 42 姚庆海 商业养老保险发展与多支柱养老体系建设
- 45 曹德云 构建完备的保险业养老产业链

专家释义

- 48 党俊武 商业养老保险是应对老龄社会之重器
- 51 郑 伟 英国个人养老金制度及对中国的启示

行业视角

- 54 《意见》颁布：商业养老保险公司迎来大发展机遇
- 56 养老金投资的“太平之道”
- 58 风险管理：养老金安全稳健运营的保障
- 60 市场化：保险业服务养老保障的专业优势
- 62 医养模式：发展养老保障体系的“泰康样本”
- 64 创新：商业养老保险产品和服务的发展手段
- 66 税优政策：商业养老保险发展助力器

构建“多层次混合型”养老保障体系的里程碑

如果说 1997 年国务院发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26 号）统一了全国碎片化试点的城镇职工养老保险制度、标志着中国城镇第一支柱基本养老金制度的正式诞生，20 年后的 2017 年 7 月，国务院办公厅发布的《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59 号）则意味着中国第三支柱养老保障体系的初步建立。再将 2004 年建立的第二支柱企业年金考虑进来，1991 年国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33 号）提出的、1993 年党的十四届三中全会上《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次正式确立的“建立多层次的社会保障制度”至此已基本确立。

20 年来，第一支柱高歌猛进，一柱独大；第二支柱后来居上，砥砺前行；唯独第三支柱始终缺位。尤其是近 10 年来，一直呼之欲出，一直箭在弦上，但却一直“只听楼梯响，不见人下采”。《关于加快发展商业养老保险的若干意见》的颁发，意味着第三支柱商业养老保险终于诞生面世，多层次三支柱养老保障体系从此名副其实！它的意义是里程碑性质的——

其一，是过去五年里社会保障制度全面深化改革取得的“四梁八柱”性质的最新成果，是构建多层次社会保障制度和完善三支柱养老保障体系的重要标志；

其二，是推进养老保障制度供给侧结构性改革的具体体现，是中央提出的“三去一降一补”中“补短板”的重要举措；

其三，对保险业提出了新重点、新目标、新要求、新趋势，是贯彻落实“新国十条”的重要体现；

其四，对养老保险业和养老服务业“两业”的推动意义深远，长期内必将成为推动经济社会发展和启动银发经济的新动能；

其五，对撬动“两业”积极应对人口老龄化是一个里程碑，意味着“两业”助推“养老+”的综合新业态将正式亮相；

其六，对商业养老保险从概念到产品、从内涵到外延、从近期到中远期目标，给出了定义，提出了要求，指明了方向，开辟了一个新的保险品种；

其七，对启动和推动商业养老保险这个新险种和新业态具有划时代的作用，是向保险强国和商业养老保险大国迈进的纲领性文件。

59 号文共计 4100 字，20 条分为六大部分。文件虽然不长，信息量却极大，涵盖了商业养老保险政策的全部。概括起来，其主要精神可归纳为“一条红色主线、两个基本原则、三个核心内容、四个主观观条件、五个主要目标”。这五部分内容具有紧密的内在逻辑关系，依次递进，一气呵成，形成了今后相当长一段时期商业养老保险的政策范畴。从发展商业养老保险的制度目标来看，可以分为近期目标和中长期目标，那么，前四个部分为中长期发展目标，第五部分即“五个主要目标”就是近期发展目标。^①



养老保险体系的里程碑 郑秉文 59号文：构建「多层次混合型」

——学习解读贯彻59号文《关于加快发展商业养老保险的若干意见》

1991年国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的规定》（国发〔1991〕33号）按下了启动第一支柱养老保险伟大工程的按钮；1995年国务院颁布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号）奠定了深化城镇企业职工基本养老保险改革的制度框架；在1997年全国统一了制度框架之后，中央加快了制度改革进程，2000年国务院发布的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（国发〔2000〕42号）和2005年国务院发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）完善了第一支柱养老金制度，使其不断走向成熟。

10年来，对延税型商业养老保险的探索由59号文的颁布而正式划上句号。同时，59号文开启了大力发展商业养老保险的新征程。此时此刻，第一支柱（基本养老保险）、第二支柱（企业年金和职业年金）和第三支柱（商业养老保险）的税收优惠政策全部覆盖，三支柱养老保险的税收政策完全实现，多层次三支柱养老保障体系从此将名副其实。

如果说1997年国务院发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）统一了全国碎片化试点的城镇职工养老保险制度、标志着中国城镇第一支柱养老金制度正式的诞生，20年后的2017年7月，国务院办公厅发布的《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号）意味着中国第三支柱养老保障体系的初步建立。再将2004年建立的第二支柱企业年金考虑进来，1991年国务院《关于企业职工养老保险制度改革的规定》（国发〔1991〕33号）提出的、1993年党的十四届三中全会上《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次正式确立的“建立多层次的社会保障制度”至此已基本确立。

20年来，第一支柱高歌猛进，一柱独大；第二支柱后来居上，砥砺前行，唯独第三支柱始终缺位。尤其是近10年来，一直呼之欲出，一直箭在弦上，但却一直“只听楼梯响，不见人下来”。《意见》的颁发，意味着第三支柱商业养老保险终于诞生面世，多层次三支柱养老保障体系从此名副其实！它的意义是里程碑性质的——

其一，是过去五年里社会保障制度全面深化改革取得的“四梁八柱”性质的最新成果，是构建多层次社会保障制度和完善三支柱养老保障体系的重要标志；

其二，是推进养老保障制度供给侧结构性改革的具体体现，是中央提出的“三去一降一补”中“补短板”的重要举措；

其三，对保险业提出了新重点、新目标、新要求、新趋势，是贯彻落实“新国十条”的重要体现；

其四，对养老保险业和养老服务业“两业”的推动意义深远，长期内必将成为推动经济社会发展和启动银发经济的新动能；

其五，对撬动“两业”积极应对人口老龄化是一个里程碑，意味着“两业”助推“养老”的综合新业态将正式亮相；

其六，对商业养老保险从概念到产品、从内涵到外延、从近期到中远期目标，给出了定义，提出了要求，指明了方向，开辟了一个新的保险品种；

其七，对启动和推动商业养老保险这个新险种和新业态具有划时代的作用，是向保险强国和商业养老保险大国迈进的纲领性文件。

59号文共计4100字，20条分为六大部分。文件虽然不长，信息量却极大，涵盖了商业养老保险政策的全部。概括起来，其主要精神可归纳为“一条红色主线、两个基本原则、三个核心内容、四个主客观条件、五个主要目标”。这五部分内容具有紧密的内在逻辑关系，依次递进，一气呵成，形成了今后相当长一段时期商业养老保险的政策范畴。从发展商业养老保险的制度目标来看，前四个部分为中长期发展目标，第五部分即“五个主要目标”就是近期发展目标。

中长期制度发展目标

归纳59号文：“一条红色主线”

59号文的发布是为了深入贯彻落实三个重要文件的要求，这三个文件是：党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）、《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）（以下简称“35号文”）、《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29号）（以下简称“新国十条”）。这三个文件既是发布59号文的目的，也是制定59号文的根据，还是指导59号文的主线。



郑秉文 中国社会科学院世界社保研究中心主任、中国保监会重大决策咨询委员会委员

党的十八届三中全会通过的《决定》为社会保障体系改革做了战略部署：加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系。35号文则进一步指出：鼓励老年人投保健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等人身保险产品，鼓励和引导商业保险公司开展相关业务。“新国十条”将其具体表述为：把商业保险建成社会保障体系的重要支柱……为不同群体提供个性化、差异化的养老保障，等等。贯穿于三个重要文件的主线就是充分发挥商业保险对基本养老保险的补充作用，完善多层次养老保障体系。发布59号文，其目的是贯彻落实三个文件提出并确定的这条主线，体现的是习近平治国理政的新理念新思想新战略；同时，这三个文件也是制定59号文的根据，体现的是三中全会全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化。

正如59号文界定的，商业养老保险概念的内涵可表述为商业保险机构提供的，以养老风险保障、养老资金管理为主要内容的保险产品或服务，其外延可视为养老保障体系的重要组成部分或第三支柱。围绕三个文件给出的改革主线，发展商业养老保险的目的是健全多层次养老保障体系，促进养老服务业多层次、多样化发展，应对人口老龄化趋势和就业形态新变化，进一步保障和改善民生，

促进社会和谐稳定。从本质上讲，贯穿于三个文件的发展商业养老保险这条主线就是推进养老保障体系供给侧结构性改革，以满足人民群众日益增长的养老保障需求。

贯彻 59 号文：“两个基本原则”

在 59 号文里，发展商业养老保险的基本原则被分解为三个段落六句话，表述得十分详尽和细致。这里可将其抽象为两条，就是两个原则：政府引导和市场驱动。实际上，又回到了党的十八届三中全会提出的全面深化改革的核心问题是处理好政府和市场的关系问题，那就是，让政府更好地发挥作用，让市场在资源配置中发挥决定性作用。这两句话从三中全会到现在说了四年，意味深长，困难重重。

所谓政府引导，一方面是指政策引导，制定养老保障顶层设计，给予商业养老保险发展的必要政策支持，如正式启动个人税收递延型商业养老保险试点；另一方面是指坚持改革创新，坚持深化改革，坚持养老保障体系供给侧结构性改革，旨在提升保障水平，改善民生。

所谓市场驱动，一方面是指强化市场机制，充分发挥市场在商业养老保障资源配置中的决定性作用，营造良好的政策环境，培育市场主体，鼓励市场主体业务特色化、差异化发展。商业养老保险本来就是市场范畴，加上税收支持，就理所当然成为政策性商业养老保险。因此，在政策出台之后，发挥市场的决定性作用就成为具有决定性的因素了。另一方面是指完善监督和规范市场，加强和完善协同监管，营造公平竞争和诚信规范的市场环境。

养老保障体系不同层次和多个支柱的组合本身就是“政府+市场”的混合体，其中应有之义就是要处理好政府和市场的

关系问题。比如，如果过度倚重第一支柱，轻视第二、第三支柱，就是重政府、轻市场，反之亦然，意味着第一支柱与第二、第三支柱发展严重失衡，意味着没有处理好政府和市场的关系。即使在第二、第三支柱的设计里，也存在着如何处理好政府和市场的关系问题。比如，在第二、第三支柱的顶层设计中不同模式可供选择，有的偏向政府一些，有的偏向市场一些，采取哪种模式非常重要，更甚者，即使在同一种模式下，即使按不同的制度运行也会带来很多差异，因为政府有道德风险，市场有经营风险。

当前，世界上几乎所有国家实行的都是多层次、多支柱的混合型养老保障体系，因此，毫不犹豫地大力发展第二、第三支柱，是我们在追求构建多层次混合型养老保障目标体系进程中宣示举什么旗、走什么路的基本原则的大问题，对此应有制度自信，坚定不移。

解读 59 号文：“三个核心内容”

59 号文的二、三、四部分共计 9 条，构成了文件的核心内容。其一是养老保险产品，讲的是对养老金“钱”的供给的个性化、差异化问题；其二是养老服务业，讲的是保险业对养老服务业享有的天然促进作用；其三是养老保险资金，讲的是养老保险资金对繁荣资本市场的重要性。养老保险这个新业态的三个重要性都全部涵盖了。

第一，商业养老保险可增加退休收入来源。养老金来源的多渠道、退休收入结构的多样性和不同品位需求的差异性，这些都是商业养老保险的优势。商业养老保险产品是退出劳动力市场后养老金的重要补充，既可提高退休群体的消费能力，让老年群体过上一个体面的生活，又可增加家庭财富净值，扩大市场内需；尤其是特殊的历史时代造成了中国独有的三个群体对商业养老保险有潜在的市场需求，他们是独生子女家庭、无子女家庭和“空巢”家庭。保险产品是商业养老保险发挥养老保障作用的载体，是第一、第二支柱难以替代的完善养老保障的手段，是满足个人和家庭在风险保障和财富管理方面的工具。养老保险产品的特征是安全性高，保障性可靠，功能性齐全，选择性灵活，适合不同个体、家庭、群体和阶层的需求，个性化明显，差异化分明，多样化供给。

第二，商业养老保险可促进养老服务业健康发展。解决了“钱”的问题，还要解决服务的供给问题。如果市场不发达，养老服务的供给侧结构性改革没有到位，即使有了钱，也不一定能在市场上购买到适合自己的服务。大力发展商业养老保险属于养老保障体系的供给侧改革，它有利于促进养老服务业的发展。首先，商业养老保险资金的重要特征是长期性、稳定性，特别适合投资新建、参股、并购、租赁和托管经营养老社区和老年用品的开发，适合与各类养老机构合作，既可提升养老机构运营效率，又可提供日间照料驿站、老年活动中心、托老所、互助型老年人问题休闲活动机构的风险保障与责任保险。其次，老年人服务离不开医疗护理，保险资金的优势有利于兴办养老养生、健康体检、康复保健、健康管理、医疗护理等医养结合的服务供给，有利于医养康（医疗、养老、健康）融合服务的有效供给。最后，可以提供综合性养老保障计划，这是第一、第二支柱所难以替代的重要优势。在老龄化社会，老年人占比逐年提高，对新的险种的社会需求将日新月异。如老年人意外伤害保险、老年人旅游意外保险、老年人长期护理保险、老年人住房反向抵押保险等各类老年保险。

第三，商业养老保险可繁荣资本市场。在发达国家的资本市场，一般是共同基金、养老

基金和保险资金“三金”占主导地位。商业养老保险资金带有“跨界”的性质，既是保险资金，又属于养老基金的组成部分。首先，商业养老保险资金具有十分明显的长期投资优势，可称为长期大型机构投资者，依法参与股票、债券、证券投资基金等领域投资，改善中国股市以散户投资者为主体的窘境，优化资本市场投资者结构。其次，非常适合参与国家重大战略实施。例如，通过债券投资计划、股权投资计划、不动产投资计划、资产支持计划、保险资产管理产品等形式参与重大基础设施和棚户区改造以及新型城镇化建设等重大项目和民生工程，适合参与国企混合所有制改革等。最后，可以参与国家“走出去”战略，按照商业原则参与“一带一路”。比如，亚投行、金砖国家开发银行和丝路基金等开展境外市场投资。

理解 59 号文：“四个主客观条件”

59 号文第五、六部分共计 8 条，提出了发展商业养老保险的四对主客观条件。主观条件是对保险业提出的如何提升管理服务水平的 4 条要求，相对应的，又提出完善外部客观条件与环境的 4 条建议。

第一条是要求保险业加强制度建设，相对应的客观条件是加强主旨领导与部门协同。从行业要求上讲，59 号文提出要制度先行，如优化业务流程，提升运营效率，增强商业养老保险业务运作规范性；要细化完善商业养老保险资金重点投资领域业务规则，强化限额管理，探索建立境外投资分级管理机制。从外部环境上讲，提出要**加强组织领导与部门协同**，地方与相关部门结合实际制定相关具体实施意见，将加快发展商业养老保险纳入完善养老保障体系和加快发展养老服务业的总体部署，

加强沟通配合，创新体制机制，积极研究解决商业养老保险发展中的重大问题。有关部门可根据本意见精神，细化完善配套政策措施。

第二条是要求保险业提升服务质量，相对应的客观条件是加强投资和财税的政策支持。对保险业内部，59 号文正式提出要尽快制定完善商业养老保险服务标准和养老服务评价体系，推进以客户为中心的运营管理体系，提升商业养老保险消费者“消费体验”的重要概念，巩固培育商业品牌和信誉。从外部环境上讲，提出要研究制定商业养老保险服务实体经济的投资支持政策，尽快落实好国家支持养老服务业发展的税收优惠政策。具体而言，对商业保险机构一年期以上人身保险保费收入免征增值税，力争在 2017 年底启动个人税收递延型商业养老保险试点，研究制定参与全国社会保障基金投资运营的政策内容。

第三条是要求发展专业机构，相对应的客观条件是完善地方政府对商业养老保险的支持政策。在保险业内，59 号文号召迅速提升商业养老保险从业人员职业道德和专业素质，加大培养和引进人才的力度，支持符合条件的商业保险机构发起设立商业养老保险机构，并允许专业能力强、市场信誉度高的境外专业机构投资商业养老保险机构。相对应于外部客观条件，59 号文号召地方政府落实好养老服务设施的用地保障政策，支持商业养老保险公司在投资开办的养老机构内设置医院、门诊、康复中心等，甚至可按规定纳入城乡基本医疗保险定点范围，对住房反向抵押养老保险业务，在房地产交易、登记、公证等降低收费标准，简化办事程序。

第四条是强化保险业监督管理，相对应的客观条件是营造良好的商业养老保险的社会环境。在强化监督管理方面，59 号文提出要强化养老保险消费者权益保护，加强商业养老保险资金运用监管，加强投资能力和风险管控能力，强化资产负债匹配管理和风险控制，实现商业养老保险资金保值及合理回报等。在相对应的外部客观条件中，提出大力普及商业养老保险知识，增强商业养老保险意识，积极推广成熟经验，加强保险业诚信体系建设，强化行业自律等。

近期制度发展目标

59 号文为商业养老保险制度设定的近期目标是，到 2020 年基本建立运营安全稳健、产品形态多样、服务领域较广、专业能力较强、持续适度盈利、经营诚信规范的商业养老保险体系。具体又可分解为五个主要目标：商业养老保险成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者、企业发起的商业养老保障计划的重要提供者、社会养老保障市场化运作的积极参与者、养老服务业健康发展的有力促进者、金融安全和经济增长的稳定支持者。

个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者

商业养老保险成为个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者，意味着商业养老保险产品服务要成为各类商业养老保障计划的主要存在形态。具体而言，商业养老保险公司可以通过积极开展个人自愿型商业养老保险、创新发展税收递延型商业养老保险、住房反向抵押养老保险、开发各种针对独生子女家庭、失独老人、农村老人等特殊人群的养老保障计划等方式，积极参与个人和家庭商业养老保障计划建设，使商业年金产品成为个人和家庭商业养

老保障计划的首选形式，促进养老基金的年金化领取，以有效保证资金的养老专项用途，从而承担个人和家庭商业养老的主要职责，分担部分社会养老责任。

企业发起的商业养老保障计划的重要提供者

中国人口年龄结构演变具有以下两个显著特征：一是在人口预期寿命延长和独生子女政策夹击下，中国人口老龄化速度更快。二是中国人口老龄化具有典型未富先老的特征。从经济发展的角度来说，在进入新常态之后，经济增长开始放缓，财政供给的增长能力将趋于下降，而民生又对财政支出提出了更多的需求，单纯依靠政府养老已经不切实际，养老保障体系的改革和重构已经启动。由此，商业养老保险的地位必须尽快得到加强，其中一个重要领域就是强化企业在提供养老保障中的地位和作用。

社会养老保障市场化运作的积极参与者

商业养老保险积极参与社会养老保障市场化运作主要体现在三个方面：参与社会保险经办，如有限接入养老保险关系转移接续，参与社会养老保险精算管理和待遇核算，承接社会保险费的代收代管业务，参与社会保险基金受托管理和投资管理，协助社会养老保险信息化和系统化建设等；参与社会养老保障基金投资运营；商业保险机构参与社会养老保障专业化服务，如发挥专业特长，积极为基本养老保险及其行政主管部门和经办机构提供相应的专业化服务等。

养老服务业健康发展的有力促进者

商业养老保险在促进养老服务业发展上具有独特优势。未来，养老服务业无疑将是“朝阳产业”或“新的利润增长点”



养老保障体系不同层次和多个支柱的组合本身就是“政府+市场”的混合体，其题中应有之意就是要处理好政府和市场的关系问题。采取哪种模式非常重要，甚至，即使在同一种模式下，制度运行也会带来很多差异性。因为政府有道德风险，市场有经营风险

之一。商业养老保险应发挥“催化剂”和“粘合剂”作用，有效促进养老服务业的发展。

金融安全和经济增长的稳定支持者

大力发展商业养老保险，将有益于促进经济增长和金融协调发展，有利于实现消费和投资的平衡增长，有利于优化金融市场结构，同经济和金融的发展正相关。随着中国人口老龄化的加剧，如何应对并缓解老龄化社会对经济增长和金融协调发展带来的负面影响，是摆在全社会面前的一项艰巨任务。在这一背景下，商业养老保险的发展就具有了重大的意义。一方面，商业养老保险为社会各行各业的参与者提供合理的养老保险产品与养老资金保值升值之道；另一方面，积少成多的商业养老资金可以通过创新运用方式，以多种形式助力国家经济增长与金融协调发展。

路径依赖与国际比较

追根溯源，99号文在相当程度上源自过去10年来保险业对介入养老保障体系的不断求索，换句话说，这意味着中国第三支柱养老金起源于过去10年来延税型商业养老保险的曲折探索路径。

透视 59 号文：10 年漫漫路终修正果

——2007年，天津滨海新区被有关部门正式列为发展个人延税型补充养老保险的试点地区，其具体内容是30%工资收入比例可以税前列支购买商业养老保险，据悉，在国务院发布的《关

于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》(国发〔2006〕20号)要求其“探索新的区域发展模式”。据此,中国保监会与天津市政府联合印发《加快天津滨海新区保险改革试验区创新发展的意见》(保监发〔2007〕110号)。但由于种种原因,这项试点工作没能继续下去。

——2008年,为积极应对国际金融危机,国务院办公厅在其颁发的《关于当前金融促进经济发展的若干意见》(国办发〔2008〕126号)再次提出包括养老保险在内的保险税收优惠问题,其具体表述是“研究对养老保险投保人给予延迟纳税等税收优惠”,旨在制定一揽子抗击金融危机的经济政策。

——2009年,国务院颁布的《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》(国发〔2009〕19号)首次正式提出在上海“适时开展个人税收递延型养老保险产品试点”。此后,上海始终站在试点方案的最前沿,据说《上海税收递延养老保险费率政策改革试点实施办法》在一定范围征求意见,并多次上报有关部门,甚至上海市的个人延税型养老保险试点方案的测算结果都已经面世。

——2012年以来,媒体一直不断报道说深圳等有关地方政府已经申请进行“个人税收递延型养老保险试点”,尤其是,党的十八届三中全会通过的《决定》明确指出“制定实施免税、延期征税等优惠政策,加快发展企业年金、职业年金、商业保险,构建多层次社会保障体系”,个人延税型商业养老保险试点已经成为业内高频出现的一个热词。

——2014年,国务院颁布的“新国十条”即《关于加快发展现代保险服务业的

59号文形成了今后相当长一段时期商业养老保险的政策范畴。从发展商业养老保险的制度目标来看,前四个部分为中长期发展目标,第五部分即“五个主要目标”就是近期发展目标。

若干意见》(国发〔2014〕29号)再次以“适时开展个人税收递延型商业养老保险试点”的表述,将这项工作再次拉入大众的眼帘。

——2015年在3月召开的“两会”上,李克强总理做的《政府工作报告》更是明确省略了“适时”二字,直接提出“推出个人税收递延型商业养老保险”,使整个2015年充满着期待与热盼,个人税收递延型商业养老保险已经成为社会保险制度中呼之欲出的一个重要公共政策。

——2015年10月闭幕的党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称“十三五规划建议”)再次指出,“发展职业年金、企业年金、商业养老保险”。

——2016年3月发布了十三五发展纲要指出,“构建包括职业年金、企业年金和商业保险的多层次养老保险体系”,并再次提出“推出税收递延型养老保险”。

——2017年7月,终于国务院办公厅发布了《关于加快发展商业养老保险的若干意见》(国办发〔2017〕59号),正式决定在2017年年底启动个人税收递延型商业养老保险试点。10年的延税型商业养老保险探索由59号文的颁布而正式划上句号,同时,59号文开启了大力发展商业养老保险的新征程。此时此刻,第一支柱(基本养老保险)、第二支柱(企业年金和职业年金)和第三支柱(商业养老保险)的税收优惠政策全部覆盖,三支柱养老保险的税收政策完全实现,税收优惠政策对三支柱养老保险全部覆盖。

这就是中国版第三支柱商业养老保险的发展历程和路径依赖。

支撑59号文:发展商业养老保险的紧迫性

10多年来,在没有税收优惠政策的条件下,尽管保险业不遗余力开展商业养老保险业务且成效显著,但相较三支柱框架中的其他两个支柱,相差仍然十分悬殊。严格意义上讲,在第一支柱独大和第二支柱税收政策刚刚完善的情况下,第三支柱基本处于缺位的状态,三支柱框架还难以成立。

首先,商业养老保险资产占GDP比重非常小,仅为2.6%,而美国则高达42.5%。

近年来,财产险与寿险的此消彼长十分明显,其中,寿险增速令人惊讶。但是,多年来的比例规律显示,在寿险资产中,80%属于理财产品,大多为分红型养老保险,而只有20%左右属于传统的养老保险,如年金保险和生存保险等产品,这些产品是真正的养老保险资

产。换言之，目前的养老保险产品规模约为1.5万亿元。按照这个比例推算，在全部寿险资产中，真正的养老保险资产规模约2万亿元，不到GDP的3%。相比之下，截至2016年，美国第三支柱IRA的资产规模为7.3万亿美元，占当年GDP的42%。

其次，商业养老保险替代率非常低，仅为1.1%。

根据推算，寿险业务全年给付支出总额的20%计算，商业养老保险当年给付支出为几百亿元。比如按2014年底城镇职工基本养老保险的养老金领取人8593万计算，全年城镇老年人的商业养老保险给付支出仅为635元，每月53元，而2014年底城镇企业人员人均养老金为2061元，两个支柱的待遇合计为2696元。根据统计，2013年城镇单位就业人员平均工资是51483元，如按过去5年11%的增长率来推算，2014年的城镇单位就业人员平均工资应该是57146元。于是可得出，2014年两个支柱待遇合计的替代率是56.6%（2696/4762），其中，第三支柱的商业养老保险仅为1.1%（53/4762）。

再次，商业养老保险密度非常小，仅为185.56元/人，而美国则高达1258.7美元/人。

保险密度是指一国总人口计算的当年人均保费收入。2014年全国保费收入20234.81亿元，保险密度为1479.04元/人。其中，寿险公司原保险保费收入12690.28亿元，即人寿保险密度为927.77元/人；按养老保险占寿险20%的比例来推算收入结构的话，2014年养老保险收入应为2538.06亿元，养老保险密度应为185.56元/人。美国养老保险密度高达1258.7美元/人。

最后，商业养老保险深度非常低，仅

为0.4%，而美国是2.3%。

保险深度是指当年保费收入占GDP比重，由此算出2014年的保险深度为3.2%，人寿保险深度为2.0%；如果剔除80%的理财产品，按20%的收入结构来推算养老保险的收入，那么，2014年养老保险深度仅为0.4%。相比之下，美国养老保险（仅将IRA计算在内，不算其他养老保险市场产品）深度为2.3%。

上述四个方面的数据显示，中国商业养老保险的规模非常小，甚至诸如替代率和养老保险深度等某些数据可以忽略不计。除保险文化等很多其他原因之外，商业养老保险的税优政策始终没有落地是重要原因之一。相比之下，包括美国在内的几乎所有发达国家的商业养老保险均享有一定的税收优惠政策。

对比59号文：与主要发达国家相比仍存巨大差距

世界上主要发达国家实施多层次混合型养老保障体系已有半个多世纪甚至一百多年的历史。建立个人养老金或个人养老保险制度也有几十年的历史。与发达国家第三支柱的规模相比，中国第三支柱存在巨大差距。

欧洲：主要发达国家建立第三支柱养老保险的时间稍晚，规模也较小。

德国：2002年实施里斯特养老金计划（Riester-Rente），2005年开始实施吕路普养老金计划（Rürup-Rente），2015年的资产规模2184亿美元。

法国：2003年推行“集体养老储蓄计划”（PERCO），2004年开始向大众推广“人民退休养老储蓄计划”（PERP），2015年资产规模为2123亿美元。

意大利：二战以来分别建立了封闭式职业养老金（Occupational closed pension funds）、开放式养老金（Open pension funds）和个人养老金计划（Individual pension plans, PIPs）等，资产总规模为1550亿美元。

英国：1985年建立自主投资型个人养老金（self-invested personal pensions），1999年建立个人存托养老金（stakeholder pension）等，2015年的资产规模达2.74万亿美元。

北美：信托型第三支柱养老金制度更为发达，参与率更高，其资产规模远远大于欧洲大陆。

加拿大：1957年就推出延税型第三支柱个人养老金登记养老储蓄账户（RRSPs），2009年又推出免税型养老储蓄账户（TFSA），2015年资产规模达1.14万亿加元。

美国：1974年建立个人退休账户（IRA）计划，1997年引入免税型罗斯（Roth IRA）个人账户退休计划，2016年底资产规模为7.3万亿美元。

从上述欧洲和北美的两组数据可看出，欧洲第三支柱养老金制度建立时间较晚，规模小。如果中国第三支柱养老金能够选择一个适合自己的制度模式，就可以利用后发优势，在不太长的时期内迎头赶上，或在较短时间内缩小与欧洲的差距。但是，如果选择的发展道路与制度模式有问题，其结果就有可能南辕北辙，路径依赖的强大力量即使在未来重新选择也将是十分困难的。^②

（作者为中国社科院世界社保研究中心主任，中国保监会重大决策咨询委员会委员）

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品, 2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中,《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》、《工作论文》和《银华讲座》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编 : 100007)

电话：(010) 64034232 **传真：**(010) 64014011

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐