

# 增加养老公共服务供给的路径建议

李勇

**摘要：**我国养老公共服务存在着供给侧改革的巨大空间，本文从金融、财税和行政管理体制三个维度，探讨增加养老公共服务的具体路径，希冀为政策的制定和完善提供些许参考。

**关键词：**养老 公共服务 供给 制度保障

党的十九大明确指出，要积极应对人口老龄化，构建养老、孝老、敬老政策体系，推进医养结合，加快老龄事业和产业。这是实施积极老龄化政策的现实表现，也是不断满足老年人日益增长的美好生活需要的现实要求，为此，相关部门应结合现实国情，围绕金融、财税和行政管理体制等方面的深化改革，探求进一步增加养老公共服务，提升服务质量的可行性路径。

一、深化金融体制改革，为增加养老公共服务供给提供持续资金保障

(一) 设立养老金银行，做大养老金规模

针对我国养老基金投资于商业银行导致不断缩水的现状，建议国务院成立政策性银行——中国养老金银行。中国养老金银行(以下简称“养行”)的功能是在养老保险领域内，直接或间接地从事基本养老金的政策性融资活动。“养行”选择直线职

能制的组织结构形式；总行行长对国务院负责，上级行对下级行实行垂直管理，下级分支机构对上级负责。“养行”的设立，在促进基本养老金做大做强方面具有重要的现实意义。一是便于网络化管理。“养行”由中央政府设立总行，依托各省、县、乡社保中心设立分行、支行和储蓄所。凭借总行、分行、支行及储蓄所形成覆盖全国的经营网点，实施网络管理，方便养老金客户就地支付和领取，降低管理成本和交易成本。二是易于产生规模经济效应。以已积累的养老金作为注册资本，加上财政注入的资金，必然产生极大的资本规模，规模经济效应才能得以显现。三是有利于强化养老金投资运营监督管理。将成熟的银行管理制度用于养老金运营的监督和管理，有助于提高管理效率，减少跑冒滴漏现象。四是有利于资本收益率显著提高。通过总行与央行之间的再贷款与再贴现等业务，获取较高回报率，远高于银行定期存款和国债利率，加之产业及实

业投资，必然能迅速增大养老金规模。五是社保银行的创立进行有益探索。养老金银行“先行先试”，在此基础上建立社保银行，能有效应对目前流动农民工“退保潮”现象。

(二) 恰当运用衍生工具，提高基金运营收益

建议依托全国社保基金理事会等机构通过股市和债市提升养老金投资收益率。截至2017年底，全国社会保障基金已由设立之初的200亿元发展到22231.24亿元，成立以来累计投资收益达到8227.31亿元，年均投资收益率8.37%，远超同期通货膨胀率。经过十多年的投资实践，全国社保基金理事会秉承价值投资理念，已经积累了非常丰富的经验，广东和山东的委托投资良好投资收益也证明了理事会养老金投资的能力。更多的省市应借助理事会这一平台，在做实个人账户的基础上，委托理事会稳妥地运用股市、债券等资本工具提高养老金运营收益，避免养老金逐步缩水的悲剧。

(三) 创新投资渠道, 提高投资收益

在审慎的投资理念下创新投资渠道是实现养老基金保值增值的关键招数。建议借鉴国外的成功经验, 扩大养老基金的实体投资渠道。一是基础设施, 利用其长期稳定的收益实现投资价值; 二是房地产类资产, 包括写字楼、工业厂房、酒店等, 通过租金回报和资产增值实现投资收益; 三是投资于高新技术产业, 包括软件、生物技术、工业能源、医疗设备、IT 服务等, 借助高新技术产业的高回报率实现投资价值; 四是投资于绿色投资, 包括再生能源、清洁技术和能源项目, 实现养老金投资的长期稳定收益。

二、深化财税体制改革, 为增加养老公共服务供给提供强劲动力保障

(一) 科学划分养老具体事权, 完善政府共同分担机制

为民众提供优质高效的养老公共服务是各级政府应尽之责, 然而, 各级政府在公共服务中究竟承担哪些事权, 一直是应用层面的难题。居家养老、社区养老和机构养老都需要财政扶持, 将基础养老事权全部交给中央财政, 必然造成中央财政巨大的支付压力。因此, 基础养老只能是央地的共同事权。在事权划分上, 建议中央政府负责推动养老

金全国统筹, 划转部分央企国有资本充实养老基金, 加大中央财政对地方的养老公共服务转移支付; 省、市、县级政府负责划分地方国有企业资本充实养老金, 加大城市养老服务体系投入, 推进服务人员队伍建设; 乡镇政府负责加大农村养老公共服务体系投入, 实施养老扶贫结合计划。

(二) 尽快推进全国统筹, 调节地区资金余缺

现实层面, 基础养老金统筹层次低下导致无法建立集中的投资管理制度, 养老保险当期收不抵支的省份压力巨大, 省际之间养老基本公共服务参差不齐, 养老金的便携性、投资运营、财务风险防范等问题得不到解决, 巨量资金不能调节使用, 资金使用效率低下。中央层面正着手完善顶层设计, 人社部已开始制定基础养老金统筹方案。虽然, 全国统筹会引起东部盈余的养老金来弥补处于亏空状态的中西部地区从而影响部分省份积极性, 但从全国范围内来看, 能有效解决上述诸多问题, 是不得不啃得一块硬骨头。建议省级政府摸清底数, 推进省内统筹, 做好全国统筹的准备工作。

(三) 完善合理调整机制, 保证基金持续增长

基础养老金曾经八年固定上调 10%, 2016 年首次打破这一惯例, 上调比例从当年的 6.5% 下降到今年的 5%, 似乎也让民众感

觉到政府财力紧张。国际上关于养老金调整标准包括物价指数、工资增长率和两者综合三类, 我国到底适合采用哪种标准, 学界较为一致的观点是采用综合物价指数和实际工资增长率两种指标。在经济新常态下, 这项工作变得非常迫切, 因为既往的高幅上涨给财政支付造成了巨大压力。由于涉及千家万户的根本利益, 也需要谨慎对待。建议相关部门遵循保障基本生活、分享改革成果和基金可负担三项原则尽快确定, 帮助退休人员建立良好的待遇预期。

(四) 做大养老资金储备, 增强服务供给能力

中央决定, 逐步提高国有资本收益上缴公共财政比例, 同时划转部分国有资本充实养老金。建议相关部门应做好两方面的前期工作。一是针对提高比例编制时间表, 《关于深化国有企业改革的指导意见》已经明确“2020 年提高到 30%”, 应该将目标细化, 分年度推进工作; 二是实现国资收益上缴范围“全覆盖”, 特别将金融、铁路、交通等关系国计民生领域的尽早纳入其中。

(五) 完善延税型企业年金政策, 提升员工社保缴费积极性

我国的延税型企业年金政策出台可谓一波三折, 天津等省市曾经试水这项政策而被叫停。随着《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》《企业年金办法》的陆续出台, 政

策终于落地，但市场反响不一，促动的是国有企业，民营企业却反应平平，因为民企职工没有机会缴纳补充养老保险，自然享受不到改革的红利。建议相关部门借鉴《机关事业单位职业年金办法》，试点推进企业年金强制性缴纳，增强政策刚性。此举必然会增加企业的用工成本，可以通过降低个税税率来统筹考虑。

(六) 促进财税优惠政策落地，降低养老机构运营成本

银发时代，政府应借助社会资本增加养老基本公共服务供给。近些年来，不少省份出台了促进社会养老机构发展的财税优惠政策。比如，天津市出台了《天津市养老服务促进条例》等支持政策，充分运用财税手段降低社会养老机构的运营成本，有效调

动了社会资本发展养老事业的积极性。这项政策能否复制到西部省市，很显然，囿于地方财力紧张，不少省份恐怕是心有余力而不足。建议相关部门完善政策，跟踪政策执行，保证政策落地，以牺牲部分国税收入为代价，激发民间资本的热情。

### 三、深化行政管理体制改革，为增加养老公共服务供给提供体制机制保障

(一) 加强养老服务标准体系建设，完善政府购买养老服务政策

政府购买服务是弥补政府供给不足的有效方式。我国不少地方，基层政府都动用财政资金购买养老服务，但令人遗憾的是，由于缺乏完善的服务标准认定，

导致宝贵的财政资金利用率不高。从国家标准来看，截至2015年，22个养老服务国家标准涵盖医疗、卫生、制度管理等方面，完全针对养老服务的只有《养老护理员国家职业标准》等9项，对于纷繁复杂的养老服务来说，可谓少之又少。建议相关部门借鉴国外先进经验，制定完善包括资质标准、基础设施标准、管理标准、质量标准、安全卫生标准、环境标准、设施标准等在内的一整套养老服务标准体系；围绕老人基本需求提升服务标准的操作性和针对性。这项工作可依据技术监督部门，发挥医疗卫生、建筑设计、安全管理等职能部门的技术优势，联合攻关，进行系统建设；也可以通过自然科学基金和社科基金的重大课题进行招标，发挥社会智力资源优势，逐步妥善推进。

(二) 深化养老服务人才工作机制，健全服务人才培养评价激励制度

第一，教育主管部门应在职业教育中加强护理专业培养，面对中西部经济欠发达省市区扩大招生，采取定向培养等方式，通过减免学杂费和助学金吸引和保障农牧区学员接受职业技术教育，提高职业操作技能。第二，人力资源管理部门建立完善护理人员考核与职业资格认证制度，依据工龄、技术等级等指标确定工资职级，以奖勤罚懒的激励制度提升养老护理人员队伍层次。第三，财政部门 and 民政部门





通过培训补贴、床位补贴、保险补贴等手段增强养老机构招录护理人员的积极性,通过相关指标等验收强化从业人员的专业技能培训。第四,基层政府出台和实施养老机构煤、水、电、气的优惠价格,降低其运营成本;在居(村)委会设置养老专职社工,对辖区内老人登记造册,通过APP软件等介质实施网格化管理。第五,党委宣传部门要加大宣传,通过“五一劳动奖章”“三八红旗手”等精神激励提升养老从业人员工作地位,转变社会就业观念,增强从业意愿。

(三)下沉医疗资源,推进医养结合

老人属风烛残年,各种疾病毕将终其一生。医养结合提升养老服务质量的關鍵。建议相关部门通力合作,做实医养结合。一是实现医疗资源下沉。在城乡卫生资源不均衡的现实条件下,资源下沉到农村、社区是实现医养结合的关键。2015年,浙江实施“双下沉、双提升”工程(人才下沉、资源下沉;服务能力提升,服务效率提升),取得了良好的工作成效,也为我们提供了很好的工作思路。二是打破医疗结构和养老机构各自为政的局面。可推广河南省的做法,该省以协作联盟的形式实现区域内老人享受医疗和养护“一站式”服务。三是基层政府通过办公用房、医疗设备等方面的投入,为医联体建设提供硬件保障。四是改善基层老年人

的医疗服务质量和水平。根据当地实际情况,卫生行政部门确定和适时更新本区域常见老年病和慢性病药品目录,配齐基层医院的药品供应,下大力气解决基层医疗机构“有医无药”的问题;医保部门通过特种病门诊等形式适当延长处方用量(最低为一个月);定期配齐或更新常规医疗设备,提升基层医疗卫生服务能力。五是做好职称评定、专业技术培训和继续医学教育等方面的制度衔接工作。卫生管理部门应针对养老机构和医疗卫生机构中的医务人员应同等对待;完善薪酬、职称评定等激励机制,鼓励医护人员到医养结合机构执业;加快培养老年医学、康复、护理、营养等方面专业人才。

(四)妥善推进延迟退休政策,研究对冲长寿风险路径

2015年版《世界卫生统计》报告显示,中国男性女性人口平均寿命分别为74岁和77岁。按现行养老金计算公式,养老金=个人部分养老金+基础养老金=退休时个人账户余额/139+上年社会平均工资 $(1+个人工资指数)^2 \cdot n\%$ ,60岁退休的职工在71岁7个月的时候,个人账户资金被领空,剩下的时间就得“消耗”基础养老金。因此,预期寿命的增加与“计发月数139”的制度规定遭遇在一起,必然造成养老金被一步步被“掏空”,延迟退休政策的推出是不得已的选择。虽然反对的声音一直存在,但延迟退休已悄然进行,

2015年中组部和人社部联合下发通知,将机关事业单位县处级女干部和具有高级职称的女职工退休年龄调整为60岁。建议在政策实施过程中避免“一刀切”,尊重本人意愿,可结合延迟加政策奖励的方式进行。政府相关部门在完善顶层设计的时候,要深入研究对冲长寿风险的具体路径,通过长寿风险证券化试点完善资本市场建设。延迟退休和对冲长寿风险等工作必须在我国老龄化峰值年份完成,一定要结合现实国情,创新思维,试点推进,逐步完善这一关系民族伟大复兴的公共政策。■

参考文献:

[1]李勇.中央与地方政府财政关系的新定向[N].天津日报,2018-1-22.

[2]郑秉文.社会保险基金投资体制“2011改革”无果而终的经验教训与前景分析[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2014,(5).

[3]郝勇,周敏,郭丽娜.养老金调整的适度水平研究[J].预测,2011,(5).

[4]穆光宗.我国机构养老发展的困境与对策[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012,(2).

[5]严红枫,张桂芬,佟立.医改突破是如何实现的—浙江省“双下沉、两提升”工程实施纪实[N].光明日报,2016-3-28.

(作者单位:中共天津市委党校、天津行政学院)

责任编辑:张莉莉