



养老金融撬动银发经济高质量发展

□ 高成运

治理之道

大力发展养老金融，既是应对人口老龄化的必然选择，也是优化社会保障体系、释放银发经济潜力、推动经济高质量发展的重要途径。习近平总书记多次强调，要“实施积极应对人口老龄化国家战略”。这要求金融体系深度参与其中，积极发展养老金融。当前，银发经济蓄势待发，亟须通过金融手段激发养老市场活力，形成“金融+产业”的良性循环。

发展养老金融具有战略支撑作用。发展养老金融是应对人口老龄化的重要举措。当前，我国已经进入中度老龄化社会。截至2024年底，我国60岁及以上老年人口达3.1亿人，占全国人口的比例达22%。预计到2035年，老年人口将突破4亿人，进入重度老龄化阶段。1962—1973年婴儿潮出生人口已逐渐步入老年期，少子化与家庭规模小型化导致代际养老压力凸显，传统养老保障体系面临结构性失衡，进一步加剧了养老需求保障的紧迫性。养老金融是联结资金端、资产端、服务端、产业端的重要枢纽和策源地，对发展银发经济、激发养老市场活力具有系统性作用。发展养老金融是实现亿万老年人从“老有所养”迈向“老有善养”的金融桥梁，是促进中国特色金融和养老事业高质量发展良性循环的关键着力点。

为银发经济提供源头活水。从实际情况看，银发经济生态呈现出地域分布和服务质量上的不平衡，特别是银发经济前期投入大、回收周期长、投资回报率偏低，不仅影响了商业银行信贷投放的积极性，也制约了社会资本的投资热情。养老金融是养老市场的“催化剂”，以资金为纽带，贯通养老金积累、产业投资、服务消费全链条，能够解决产业发展的瓶颈问题，为银发经济提供持续动力，是将老龄化压力转化为经济动能的关键引擎。

有利于激活市场供给动能。从政策性工具方面看，有普惠养老专项再贷款、养老专项债券等工具，还有最新推出的服务消费与养老再贷款；从市场化融资方面看，保险资金投资养老产业已形成重资产、轻资产和轻重结合等多种模式；从直接融资支持方面看，符合条件的银发经济企业可在创业板、北京证券交易所等上市融资，这都极大地拓宽了养老产业的融资渠道。此外，养老金融还可通过“金融+服务”的融合，不断拓展养老产业生态边界。

破解养老金融的结构性梗阻。养老金融教育缺失。目前，广大人民群众对养老

金融的认识还很滞后，很多人仍停留在储蓄养老的阶段，甚至部分老年人因金融素养不足而陷入非法集资陷阱。金融营销宣传行为规范不到位，故意夸大收益、隐形捆绑搭售等误导老年金融消费者的现象也不时出现。第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示，我国从事投资理财活动的老年人比例从2015年的2.2%上升到2021年的2.7%。被访老年人中97.3%没有购买任何投资理财产品，1.0%选择“股票”，0.8%选择“基金”，0.4%选择“国债/债券”，1.1%选择“其他理财”。这表明老年人的金融消费意识较弱，或个人财富管理的能力不足，容易受到不良金融营销行为、恶意金融诈骗行为等诱导。

养老金融产品与服务供给不足。很多金融产品打着“养老”的旗号，本质上和非养老型金融产品没有差异。市场上的养老金融产品（如储蓄、理财、保险）高度同质化，难以匹配不同收入、风险偏好和健康状况的老年人需求。例如，银行养老理财产品多数仅在期限或收益率上微调，而针对失能老人、农村老人等普惠型产品开发滞后。我国个人养老金普及率高但购买率偏低，从开户到最终购买的转化率不足。住房反向抵押、养老信托等创新产品受制于适老化设计不足、用于保护老年消费者权益的法规细则不完善，推广效果有限。商业健康保险在老龄化社会背景下，尚未完成主动的适老化改造，老年人专属健康保险产品供给严重不足。银行、保险、基金等机构各自为战，缺乏一站式服务平台，服务协同性差。

养老金融对产业支持薄弱。养老机构尤其是社区居家型机构，多为轻资产运营，缺乏抵押物，难以获得银行贷款。而普惠养老专项再贷款规模较小，远不能满足需求。因此，尽管近些年养老床位、社区照护等需求激增，但产业投融资仍依赖政府主导，社会资本观望情绪浓，参与积极性不高，长期回报周期与盈利压力抑制了市场活力。政府引导基金、政府和社会资本合作模式（PPP）等政策工具的应用尚未普及，产业引导效果不明显，养老领域财政资金投入的绩效水平亟待提升。另外，不动产投资信托基金（REITs）等新型融资工具虽已纳入政策支持范畴，但尚未形成可复制的落地模式，养老产业规模化发展的资金缺口依然显著。产融结合深度不足，虽存在“保险+养老社区”模式，但健康管理、长期护理等增值服务整合不够，未形成闭环生态。

养老市场信用体系建设滞后。养老信用体系建设是养老金融支持银发经济发展的重要基础。养老机构和养老床位尽管在我国养老格局中占比较低，但在我国养老服务体系中发挥着关键的辐射带动作用 and 骨干节点的支撑作用，是我国在养老领域

数十年来持续投资形成的固定资产。每个养老机构和每张养老床位都有相应的建设成本、运营成本和运营现金流，在养老领域形成了数千亿元甚至上万亿元的资产。当前，以信用为基础的养老机构投资、融资、运营、资产流通等机制尚未建立起来，“信用养老”的氛围和生态尚未形成，银行、保险、信托等金融机构难以有效识别养老机构信用风险，增加了信息不对称，成为制约投融资的瓶颈。

农村养老金融资源匮乏。农村地区适老化金融基础设施落后，普惠型产品供给不足，养老服务融资支持力度远低于城市。有关调查显示，农村基础养老理财产品覆盖率不足城镇的三分之一，专属涉老保险产品近乎缺失；村级助农取款点大多无法办理养老理财业务，电子渠道适老化改造率不足20%，社保卡金融功能激活率偏低。

推动养老金融高质量发展。推动养老金融立法。养老金融涉及银行、保险、证券等多个行业，但现有监管框架条块分割，缺乏统一的法律法规。应推动研究制定养老金融促进法，明确政府、市场与社会的权责边界，构建涵盖养老金管理、服务供给与产业投融资、消费者权益保护的法律框架。加强养老金融主管部门与队伍建设，统筹协调跨部门监管规则，统一产品准入标准与风险监测机制，避免监管重叠或空白。

创新养老金融多元化供给。大力发展第三支柱养老金，需突破现有税优模式局限性，对低收入群体实施全周期免税政策，鼓励银行、保险机构开发差异化的全生命周期产品，如按需定制的终身年金、与护理服务挂钩的保险计划，满足不同风险偏好与支付能力的需求。引导金融机构围绕老年群体特性设计产品，优先发展收益稳健、期限灵活的养老理财与目标基金，探索“以房养老”反向抵押贷款的标准化模式，明确产权处置与风险分担规则。对保险公司开发的老年专属健康险产品给予相应税收减免，支持研发费用加计扣除；对投资养老社区、康复医院的险企给予土地优先供应和相关减免优惠，调动创新积极性。结合康养消费升级趋势，推进“金融+旅居”融合，试点康养社区会员卡制金融产品，整合医疗、居住与休闲资源，提供一站式服务方案。同步提升服务适老化水平，简化产品购买流程，在银行网点增设老年服务专岗，推广远程视频核保、上门签约等便利化措施，降低使用门槛。

推动养老产业市场化融资。破解养老产业融资困境，需加快养老不动产投资信托基金落地，通过增信、风险补偿等举措增强底层资产吸引力，引导保险资金、政策性金融资金与社保基金等长期资金参

与。支持地方政府与金融机构联合设立养老产业投资基金，以“母基金+子基金”形式撬动社会资本，重点投向系统重要性养老设施、骨干节点养老设施、智慧养老设备、社区嵌入式服务等短板领域。鼓励央企、国企整合存量物业资源，通过“改造运营+资产证券化”模式盘活闲置资产，并给予改造补贴、运营税收减免等定向支持，提升项目可持续性。综合运用金融工具服务银发经济融资与风险管理，实施普惠养老专项再贷款计划，向符合条件的公益型和普惠型的养老机构、社区养老服务体系以及相关老年产品制造企业等提供资金支持。鼓励金融机构增加对养老服务设施和银发经济产业项目的资金投入。

健全养老信用支撑体系。推动养老领域信用基础设施建设，建立养老企业信用档案库，整合工商注册、行政处罚、服务投诉等多维度数据，动态生成企业信用评级并向金融机构开放查询权限。加强养老机构、养老企业信息披露。试点养老机构信用评级市场化改革，引入第三方专业评级机构，针对医养结合机构、社区养老机构等不同类型主体制定差异化评估标准，将结果与医保定点资格、政府补贴发放等政策挂钩。探索“信用+金融”创新应用，对信用评级较高的养老企业，允许以其政府购买服务合同、应收账款等未来收益权作为质押物申请贷款，同时鼓励金融机构开发“信用贷”“履约险”等产品，为轻资产运营主体拓宽融资渠道。

补齐农村养老金融服务短板。围绕广大农村人群增加养老财富储备、便利获取金融服务等需求，创新设计简单、流程便捷、费用实惠的养老金融产品。结合金融支持乡村振兴战略，通过优化银行卡助农取款服务、送金融服务进村等方式，为农村老年群体提供养老金查询、存取款等基础金融便捷服务。针对农村养老需求加大金融资源倾斜力度，支持乡村旅居式养老服务 etc 农村特色养老产业发展，推动农村养老服务设施建设和网络布局。

加强养老金融知识宣传教育。建立常态化养老金融知识普及机制，依托社区网格、老年大学等场景开展“反诈防骗”案例教学，编制通俗化产品手册，帮助老年人识别正规产品与非法集资陷阱。通过微信公号、短视频平台，为老年群体提供更便捷、生动的金融教育，提升老年群体对金融风险的理解和应对能力。推动金融机构与社区合作设立“养老金融服务站”，提供面对面咨询与纠纷调解服务，提升服务可及性与公信力。推动个人养老信用档案建设，将缴费记录、投资行为纳入社会信用体系，引导公众形成长期储备意识，为多层次养老生态培育理性参与主体。

（作者系中国老龄科学研究中心党委书记、主任）

金融服务实体经济是中国特色金融的重要特征和基本要求，养老金融是金融“五篇大文章”之一。再贷款是中央银行通过向金融机构提供低成本资金，激励其向实体经济特定领域投放贷款的结构

性货币政策工具，其核心在于通过利率优惠和额度调控，引导金融机构对特定领域和行业进行信贷支持，兼具总量调节与结构优化功能。

4月25日，中央政治局会议提出设立服务消费与养老再贷款，随后中国人民银行于5月9日印发《关于设立服务消费与养老再贷款有关事宜的通知》，明确服务消费与养老再贷款额度5000亿元，年利率1.5%，期限1年，可展期2次，最长使用期限不超过3年，发放对象包括国家开发银行、政策性银行、国有商业银行、中国邮政储蓄银行、股份制商业银行等21家全国性金融机构和北京银行、上海银行、江苏银行、南京银行、宁波银行等5家属于系统重要性金融机构的城市商业银行，政策执行至2027年末。这一政策旨在通过金融创新推动养老产业升级与消费结构优化，不仅是实施积极应对人口老龄化国家战略和健康优先发展战略的重要举措，更是促进银发经济高质量发展的

重要支撑。养老再贷款政策的出台标志着中国结构性货币政策从“大水漫灌”转向“精准滴灌”的深化，不仅是应对老龄化社会的未雨绸缪，更是通过金融创新激活内需、重构产业格局的战略选择，具有重要的政策意义和战略意义。

当前，我国人口老龄化具有基数大、速度快、高龄化伴随少子化等一系列特点。根据民政部发布的《2023年民政事业

发展统计公报》，截至2023年底，我国60周岁及以上老年人口29697万人，其中65周岁及以上老年人口21676万人。人口老龄化对社会供给和经济发展造成压力的同时，也带来巨大的消费需求。但是，目前银发市场上的产品和服务多集中在医疗和养老院服务等方面，城市高端医疗、社区养老设施不足，“重服务、轻产品”现象明显，满足老年人精神追求和社交等方面需求的产品和服务不多，特别是有关老年人教育、培训和旅游等方面的供给严重不足。养老消费态势总体仍较疲软，基础性刚性需求尚未满足，消费潜力尚未真正激发出来，我国养老产业存在供需不匹配现象。

因此，养老再贷款政策是统筹短期稳增长与长期高质量发展的核心政策工具，将使养老产业与消费升级实现深度融合，从而满足养老市场需求、促进银发经济高质量发展。短期通过新增就业岗位稳定服务业基本盘，长期则培育银发经济新增长极，既缓解当前经济下行压力，又为老龄化社会储备产业能力，实现“稳增长”与“促发展”双重目标。养老再贷款引导供需两侧协同发力。在供给侧，引导资金流向护理型床位建设、适老化改造等领域，推动服务从标准化向个性化转型，通过支持养老机构建设和适老化改造，可快速提升供给能力，释放老年人口的消费潜力；在需求侧，降低企业融资成本，刺激养老消费需求。例如，有的银行推出相关服务平台，免费为中小养老机构提供数字化管理系统，提升行业效率；也有的将贷款投向通用康养公司，支持其扩大养老床位和社区嵌入式服务。因此，养老再贷款能够以低成本资金撬动社会资本，通过“先贷后借”机制实现资金直达，可撬动数倍社会资本投入养老产业，形成“金融支持—供给优化—消费扩容”的传导链。

在落实过程中要提高养老再贷款政策实施效率，需加强政策协同，建立长效机制，防范潜在风险。在政策协同上，结构性货币政策工具要通过差异化利率和考核激励，引导金融机构突破传统信贷偏好，弥补市场在养老领域的“观望徘徊”现象。推动养老再贷款与不动产投资信托基金、财政贴息、专项债等政策工具协同，形成政策协同发力。建立动态监测体系，如追踪护理型床位变化，并通过数字化监管确保资金流向符合政策目标，可借鉴国外有益经验，引入信用评级与风险分担机制。在政策执行中需要平衡创新与风险、中央统筹与地方灵活性的关系，支持银发经济真正成为高质量发展的“新动能”。

（作者单位：中国国际经济交流中心）

什么是养老再贷款

□ 唐 滔

当前我国人口老龄化进入快速发展阶段，对养老服务的需求不断增加，普通家庭对价格可承受、质量有保障的养老服务需求迫切。养老再贷款是中国人民银行为应对人口老龄化、支持养老服务体系建设的专项金融工具，属于结构性货币政策工具，为积极应对人口老龄化提供有力金融支撑。

我国养老再贷款工具的发展经历了两个阶段。一是普惠养老专项再贷款。旨在降低养老服务机构的融资门槛与成本，让更多养老机构能够获得充足的资金支持，从而扩大普惠养老服务的供给规模，提升服务质量，让普通大众能够享受到价格合理、优质高效的养老服务，2022年4月开始在浙江、江苏、河南、河北、江西5个省份试点，规模400亿元。2024年试点范围拓展至全国，并将公益性普惠性养老服务机构、居家社区养老体系建设和老年产品制造纳入支持范围，撬动投放养老产业贷款超千亿元。《2024年第三季度中国货币政策执行报告》显示，截至2024年9月末，普

惠养老专项再贷款工具余额21亿元，累计支持金融机构发放优惠贷款30亿元，惠及普惠养老服务机构87家、老年产品制造企业4家。二是服务消费与养老再贷款。2025年5月推出，额度5000亿元，旨在激励引导金融机构加大对住宿餐饮、文体娱乐、教育等服务消费重点领域和养老产业的金融支持。

养老再贷款的政策目标，一是增加供给，通过低成本资金支持，扩大普惠养老服务覆盖面；二是降低养老机构融资成本，间接减少养老服务价格压力；三是优化结构，引导金融资源向养老领域倾斜。普惠养老专项再贷款工具支持对象有两类：一是企业制养老机构，需财务和信用状况良好；二是政府支持的民办非企业单位，需有明确偿还模式。支持对象需要有服务承诺，即获得养老再贷款支持的机构需按政府标准提供普惠养老服务，并在“信用中国”网站公示承诺。贷款必须专项用于普惠养老服务项目，如养老设施建设、护理服务等。服务消费与养老再贷款

工具，由金融机构根据经营主体申请，按照风险自担的原则，自主决策是否发放贷款及贷款发放条件，可用于支持住宿餐饮、文体娱乐、教育等服务消费重点领域和养老产业。

养老再贷款的核心机制是通过向金融机构提供低成本资金，引导金融机构向符合条件的养老服务机构发放优惠利率贷款，从而降低养老服务机构的融资成本，扩大普惠养老服务供给。普惠养老专项再贷款采取“先贷后借”的直达机制，按季发放。金融机构按市场化原则向符合条件的普惠养老机构发放优惠利率贷款，贷款利率与同期限档次贷款市场报价利率（LPR）大致持平。放贷后，金融机构向央行申请等额再贷款资金，央行按季度提供资金支持。目前实施的服务消费与养老再贷款年利率1.5%，期限1年，可展期2次，最长使用期限不超过3年。发放对象包括国家开发银行、政策性银行、国有商业银行、中国邮政储蓄银行、股份制商业银行等21家全国性金融机构和北京银行、

上海银行、江苏银行、南京银行、宁波银行等5家属于系统重要性金融机构的城市商业银行。对于符合政策支持领域的贷款，金融机构可按照贷款本金的100%，按季向央行申请再贷款，并对报送贷款信息的真实性负责。

从实施情况来看，普惠养老专项再贷款能够有效缓解养老机构的资金压力，特别是在三、四线城市和农村地区，有利于提升普惠养老服务的可及性。如某乡村养老院受惠于这项政策，获得了3000万元的普惠养老贷款，解决了养老院的资金难题，现已经吸纳170多位老人入住。这一创新性的模式，不仅让老人得以就近养老，也让当地投股村民今年可享受455万元的年租金分红，未来还将继续分红。2025年5月，首批服务消费与养老再贷款项目已在重庆落地。首批贷款落地期间，中国人民银行重庆市分行点对点指导相关机构，确保政策红利更快更好惠及企业和市场。

（作者单位：中国人民银行金融研究所）