

证券研究报告 / 宏观数据

政策力度超前，养老产业将迎来迅速发展 ——国务院推进养老服务发展意见点评

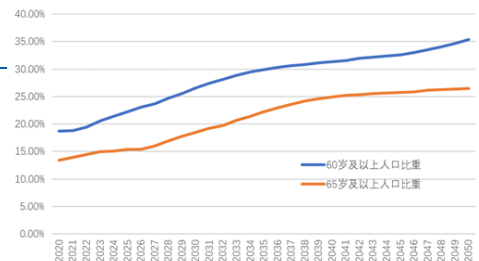
报告摘要：

4月9日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》，本次《意见》中的各项措施切中要害且务实可行，可谓近几年来养老相关政策中重视程度最高、可行性最强的文件。中国目前人口老龄化趋势十分明显。我们预测至2030年，65岁以上人口将达到2.65亿人，占比将达到18.51%；2050年65岁以上人口将达到3.48亿人，占比将达到26.49%。我们认为中央已经把养老问题提升到日益重要的位置上，养老产业将迎来迅速发展。

《意见》中指出“聚焦减税降费，养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受小微企业等财税优惠政策。”这可以提升养老机构的盈利能力，吸引更多民营资金。同时，《意见》提出到2022年要将不低于55%的彩票公益金用于支持发展养老服务。2017年全国彩票公益金收入为1154.11亿元，且在逐年增长。按照此前的增长速度，到2022年全国彩票公益金的收入将超过2000亿，单独此项每年就有超过1000亿的资金投向养老产业。这保证的养老产业的迅速发展。

文件还强调了养老职业人员的培养。我们在《中国人口黄昏与养老黎明》一文中就指出，养老从业人员的培养是养老产业未来的重要方向之一。《意见》中对这方面内容做出了详细的阐释。这一政策不仅能推动养老产业发展，更能吸纳劳动人口、缓解就业压力。我们认为，养老从业人员的相关培训机构在未来将获得更多的政策扶持，拥有较大的发展空间。《意见》中指出加大养老服务的基础设施建设，既能完成完善养老产业的目标，也能增加基建投资托底经济。

本次国务院对于养老产业的指导文件详细具体，可操作性极强，几乎覆盖了养老产业所有方面可能面临的问题，政策力度前所未有。据中国老龄科学研究中心测算，中国老龄产业产值将在2050年突破100万亿元，占届时GDP的三分之一以上，与养老相关的产业发展空间巨大。我们认为未来政策的重点将向以下几个方向倾斜：一是完善养老机构，吸引更多资金进入产业。二是发展养老职业培训产业，培养更多养老产业的专业人才。三是发展家政服务及相应的养老看护行业。对于养老金来源方面，我们认为未来会大力促进商业保险和企业年金制度，增加养老金来源；同时加快养老金入市，实现养老金的保值增值。出台养老政策，另一个侧面反映的是未来人口结构危机，未来就鼓励生育、降低养育、教育成本方面，也可能出台相应政策。



相关报告

《稳增长，稳就业，释放市场活力——2019年政府工作报告解读》（20190305）

《中国人口黄昏与养老黎明》（20190301）

《2019年国内宏观经济研判及资产配置建议》（20181129）

证券分析师：沈新风

执业证书编号：S0550518040001

18917252281 shenxf@nesc.cn

研究助理：尤春野

执业证书编号：S0550118060022

13817489814 youcy@nesc.cn

联系人：曹哲亮

执业证书编号：S0550119010010

18010018933 caozl@nesc.cn

目 录

1. 国务院发文强调养老产业.....	3
2. 中国人口老龄化严重，养老产业方兴未艾.....	4
3. 深化改革与减税降费奠定养老产业发展基础.....	5
4. 养老与就业的一石二鸟.....	6
5. 鼓励商业养老保险，发展相关养老服务.....	7
6. 养老产业与基建投资一箭双雕.....	8
7. 中国养老产业前景广阔，政策力度有望加大.....	8
图 1: 中国 60 岁及以上人口比重超过 10% 的标准.....	5
图 2: 中国 65 岁及以上人口比重超过 7% 的标准.....	5
图 3: 老龄人口比重将持续攀升.....	5
图 4: 全国彩票公益金历年收入.....	6
图 5: 基本养老保险支出增速超过征缴收入增速.....	8
表 1: 养老方面的相关政策.....	3

1. 国务院发文强调养老产业

4月9日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》，《意见》从深化放管服改革、拓宽养老服务投融资渠道、扩大养老服务就业创业、扩大养老服务消费、促进养老服务高质量发展和促进养老服务基础设施建设六大项、28小项，对未来养老产业的规划做出了全面指导。

本次《意见》中的各项措施切中要害且务实可行，可谓近几年来养老相关政策中重视程度最高、可行性最强的文件。《意见》提出“将养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围”。我们认为中央已经把养老问题提升到日益重要的位置上，养老产业接下来将迅速发展。

表 1: 养老方面的相关政策

时间	文件	主要内容
2011.12	《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015)》	到2015年，基本形成制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展的社会养老服务体系。
2013.08	《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》	到2020年要全面建成功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。
2014.06	《关于加快推进养老服务业人才培养的意见》	大力发展养老服务相关专业，开展岗位培训，不断扩大人才培养规模。
2015.01	《关于规范养老机构服务收费管理促进养老服务业健康发展的指导意见》	建立市场形成价格为主的养老机构服务收费管理机制。
2015.02	《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》	鼓励民间资本参与养老产业，推进医养融合发展、完善投融资、税费优惠政策。
2015.11	《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》	加快推进养老服务与医疗卫生服务结合。
2016.03	《关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》	加大对养老领域的信贷支持力度。
2016.04	《关于做好医养结合服务机构设立许可工作的通知》	提出支持医疗机构设立养老机构。
2016.06	《民政事业发展第十三个五年规划》	全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系。
2016.07	《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》	支持居家和社区养老服务的发展，落实准入、金融、财税、土地等优惠政策，提高养老服务供给能力。
2016.07	《医疗机构设置规划指导原则》	推进医疗卫生和养老服务相结合，提高医院为老年患者服务的能力，有条件的二级以上综合医院开设老年病科。
2016.10	《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》	支持适老住宅建设。推进基层医疗卫生机构和医务人员与社区、居家养老结合。
2016.12	《关于全面放开养老服务市场提	降低准入门槛，引导社会资本进入养老服务

	升养老服务质量的若干意见》	业，推动公办养老机构改革，提升居家社区和农村养老服务水平。
2017.02	《关于印发智慧健康养老产业发展行动计划(2017—2020年)的通知》	促进养老资源优化配置和使用效率提升，满足多层次、多样化的健康养老服务需求。
2017.03	《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》	到2020年，基本建立安全稳健、产品多样、专业、诚信规范的商业养老保险体系。
2017.07	《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》	构建长期照护保障制度，要大力发展老年人长期护理保险等适老性强的商业保险。
2017.08	《养老服务标准体系建设指南》	建立联动推进工作机制，加强养老服务标准化、信息化建设。
2017.08	《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》	引导和鼓励社会资本通过PPP模式，立足保障型基本养老服务和改善型中端养老服务。
2017.11	《关于养老机构内部设置医疗机构取消行政审批实行备案管理的通知》	加快推进医疗领域“放管服”改革，进一步促进医养结合发展。
2018.07	《关于扩大老年人住房反向抵押养老保险开展范围的通知》	进一步深化商业养老保险供给侧结构性改革，积极发展老年人住房反向抵押养老保险。
2018.10	《养老机构等级划分与评定》	填补了养老机构等级划分与评定国家标准的空白，并对养老机构的空间配置进行规定。
2019.02	《营业税改征增值税试点过渡政策的规定》	对已备案的为老年人提供集中居住和照料服务的各类养老机构，免征增值税。

数据来源：东北证券整理

《意见》提出的目标是，确保到2022年在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高。中国养老产业尚处于较为初级的阶段，在3年之内实现此目标，需要政府较大力度的推动。

2. 中国人口老龄化严重，养老产业方兴未艾

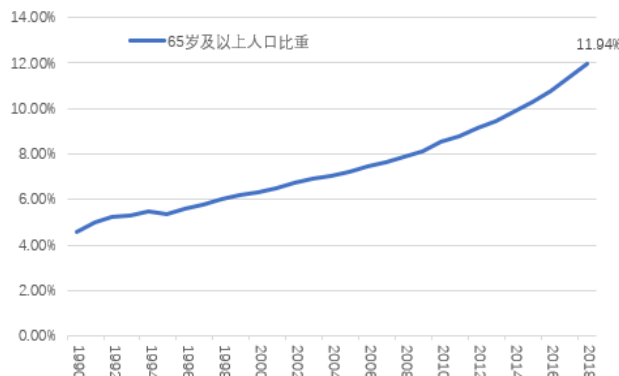
中国目前人口老龄化趋势十分明显。2018年，中国60岁以上人口所占比重已经达到17.88%，65岁以上人口比重达到11.94%。根据1956年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准，当一个国家或地区65岁及以上老年人口数量占总人口比例超过7%时，则意味着这个国家或地区进入老龄化。1982年维也纳老龄问题世界大会，确定60岁及以上老年人口占总人口比例超过10%，意味着这个国家或地区进入严重老龄化。中国65岁以上人口占比在2004年就达到了7%，并且逐年上升；抽样调查结果显示60岁及以上人口则更早就达到了10%以上。两个标准来看，中国都已经进入较为严重的老龄化社会。

图 1: 中国 60 岁及以上人口比重超过 10% 的标准



数据来源: 东北证券, Wind

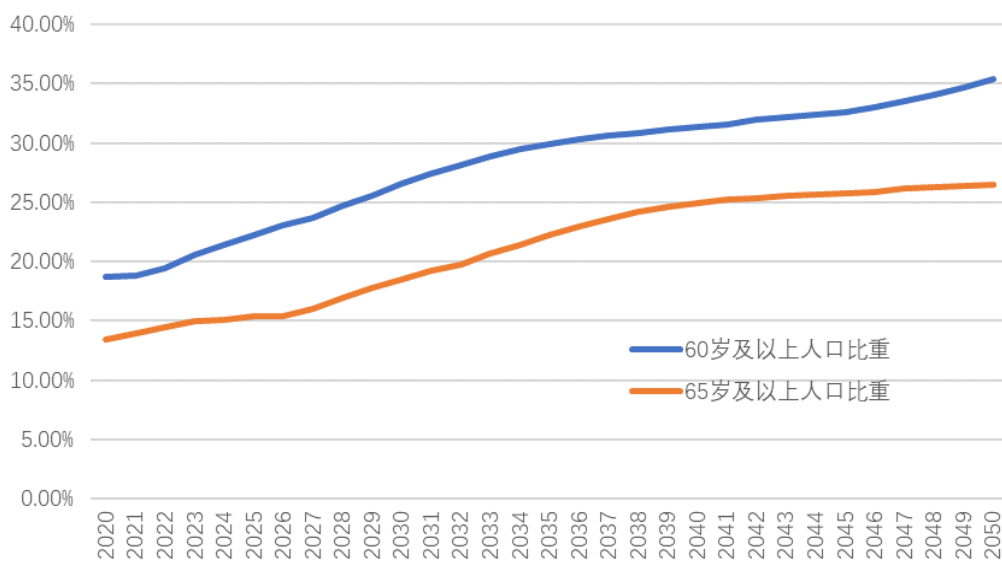
图 2: 中国 65 岁及以上人口比重超过 7% 的标准



数据来源: 东北证券, Wind

我们在《中国人口黄昏与养老黎明》报告中,使用国际上主流的“分要素预测法”对中国未来人口做出了预测,模型显示,中国人口老龄化程度将越来越明显。60岁与65岁的人口所占比重将持续上升。至2030年,65岁以上人口将达到2.65亿人,占比将达到18.51%;2050年65岁以上人口将达到3.48亿人,占比将达到26.49%。中国社会未来将面临巨大的养老压力,会有很多经济和社会问题随之而来,所以养老产业的完善和革新迫在眉睫。

图 3: 老龄人口比重将持续攀升



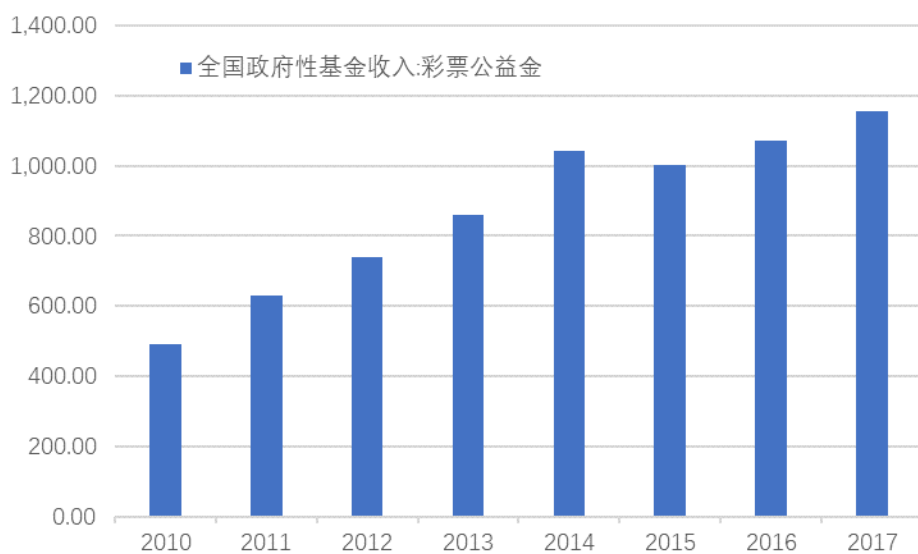
数据来源: 东北证券测算

3. 深化改革与减税降费奠定养老产业发展基础

《意见》中提出深化公办养老机构改革,重点为经济困难失能(含失智)老年人、计划生育特殊家庭老年人提供无偿或低收费托养服务。这与我们在《中国人口黄昏与养老黎明》中提出的建议吻合。中国养老机构老年人平均床位数量较低,职工数量不足,完善养老机构势在必行。

《意见》中指出“聚焦减税降费，养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受小微企业等财税优惠政策。”《中国老龄产业发展报告（2014）》显示，截至2013年底，营利性民营养老机构中40%企业亏损、仅9%的实现了盈利，而这9%盈利的养老机构中，净利率大于5%的仅占22%。**减税降费可以提升养老机构的盈利能力，解决目前多数养老机构盈利难的问题，吸引更多民营资金投向养老产业。**同时，《意见》提出到2022年要将不低于55%的彩票公益金用于支持发展养老服务。**2017年全国彩票公益金收入为1154.11亿元，且在逐年增长。按照此前的增长速度，到2022年全国彩票公益金的收入将超过2000亿，单独此项每年就有超过1000亿的资金投向养老产业。**这保证了养老产业的迅速发展。

图 4：全国彩票公益金历年收入



数据来源：东北证券，Wind

文件也指出，要支持在养老服务领域着力打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌，对养老服务商标品牌依法加强保护。**我们预计未来会有大量政策扶持养老相关企业的发展，为该行业提供更多机遇。**

对于融资方面，《意见》提出畅通货币信贷政策传导机制，综合运用多种工具，抓好支小再贷款等政策落实；允许以项目未来收益权为债券发行提供质押担保。允许以建设用地使用权抵押担保方式为债券提供增信；境外资本在内地通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与发展养老服务，同等享受境内资本待遇等多种保证养老产业融资的政策。在如此强力的政府支持下，**养老产业的资金来源将非常充裕，保障产业的发展。**

4. 养老与就业的一石二鸟

《意见》中提出，2019年9月底前，制定实施养老护理员职业技能标准。加强对养老服务机构负责人、管理人员的岗前培训及定期培训，使其掌握养老服务法律法规、政策和标准。按规定落实养老服务从业人员培训费补贴、职业技能鉴定补贴等政策。

结合政府购买基层公共管理和社会服务，在基层特别是街道（乡镇）、社区（村）开发一批为老服务岗位，优先吸纳就业困难人员、建档立卡贫困人口和高校毕业生就业。落实就业见习补贴政策，对见习期满留用率达到 50%以上的见习单位，适当提高就业见习补贴标准。多种措施共同发力，培养更多养老产业的从业人员。

我们在《中国人口黄昏与养老黎明》一文中就指出，养老从业人员的培养是养老产业未来的重要方向之一。《意见》中对这方面内容做出了详细的阐释。这一政策不仅能推动养老产业发展，更能吸纳劳动人口、缓解就业压力。我们认为，养老从业人员的相关培训机构在未来将获得更多的政策扶持，拥有较大的发展空间。

5. 鼓励商业养老保险，发展相关养老服务

《意见》中指出，要鼓励发展商业性长期护理保险产品，为参保人提供个性化长期照护服务。支持商业保险机构在地级以上城市开展老年人住房反向抵押养老保险业务。支持银行、信托等金融机构开发养老型理财产品、信托产品等养老金融产品。完善养老商业保险是我们在此前的报告中强调的内容。与发达国家的养老金模式相比，中国老年人资金来源多数依靠基本养老保险，商业保险发展明显落后。我们认为未来加大商业养老保险规模是养老金发展的必然方向。

同时《意见》指出，养老目标基金应当采用成熟稳健的资产配置策略，控制基金下行风险，追求基金资产长期稳健增值。虽然养老金更注重稳健增值，但我们认为更大规模的养老金入市也是未来趋势。美国 401K 补充养老计划占整个养老金规模的 50%左右，2017 年规模达 8.5 万亿美元，而投资于股票市场的比重超过 50%。而中国的养老金入市规模则很小，人社部基金监督局局长唐霁松近期表示，中国养老金委托投资规模只占到了基金积累额的 15%。我们认为在养老金收不抵支的状况逐渐加剧的背景下，中国养老金将会更多的投入股票市场，以满足增值需求。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_13101

