

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.172-20241014

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由齐传钧撰写的《个人养老金的人群定位与深度困境分析》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

个人养老金的人群定位与深度困境分析

齐传钧

中国社科院世界社保研究中心副秘书长

摘要：个人养老金实施以来，不管是实际缴费人数、缴费金额还是购买产品总额都明显低于预期，这是当前个人养老金实际人群定位偏差的必然结果。但从未来发展的必要性上来看，个人养老金必然是面向多数人的制度安排，但这一应有人群定位却面临着认知困境、经济转型压力和个人或家庭财务刚性约束。为了破解这些约束，需要采取一些力度较大的改革措施，即引入财政补贴，建立财政补贴和税收递延相结合的政策支持体系；重构制度体系，将城乡居保个人账户独立出来纳入到个人养老金中；深化配套改革，以共同富裕为导向创造更加公平合理的外部环境。

关键词：个人养老金；第三支柱；财政补贴；共同富裕

一、引言

2022年11月个人养老金在36个先行城市（地区）启动实施，截至2023年6月底，开立个人养老金账户人数4030万人^①。单纯从开户人数这一指标来看，短短半年多时间取得这样的成绩应该说实属不易。但根据此前两次相关机构或人士披露的数据，截止2023年3月，有3038万人开立个人养老金账户，其中900多万人完成了资金储存，储存总额182亿元，人均储存水平2022元，购买产品总额110多亿元^②；而截至2022年底，个人养老金参加人数1954万人，缴费人数613万人，总缴费金额142亿元^③。总之，个人养老金实施以来，不管是实际缴费人数、缴费金额还是购买产品总额都远远低于预期，而且与开户人数形成了巨大的反差，因此“开户热缴存冷”、“叫好不叫座”和“吸金难”等诸如此类的质疑声音遍布互联网。显然，普遍的观点认为开户人数尚可，而问题在于实质性的参与人数严重偏低。

在这种背景下，很多专业人士给出了各种解释。比如，有人认为个人养老金当前面临三方面困难：一是人均缴费水平较低，投资功能有待发挥；二是产品供给种类单一，投资效果不及预期；三是是以产品销售模式为主导，配置服务生态尚未形成。也有人认为个人养老金存在长钱短投、收益率不理想等问题^[1]。还有人认为政策激励不够，即每年12000元的缴费上限对中高收入群体而言较低，而个人养老金在领取时要缴纳3%的税，对中低收入群体有挤出效应^[2]。应该说，这些解释确实指出了一些亟需解决的问题，但却回避了人们开户“热情”背后的实际推动因素。其实，这也不是什么秘密，参加人数之所以“虚高”是因为银行采取了花式营销、互助开户、地推开户等各种营销手段，而参加者为了获得各种礼品和现金奖励来“薅羊毛”的“合力”结果^[3]。不仅如此，根据笔者在某银行开户现场观察，甚至很多“入金”的参加者也只是象征性的投入一元钱甚至是一分钱，为的是获得开户以外的奖励（部分银行将开户和“入金”分开提供奖励）。也就是说，虽然缴费人数占开户人数比例较低，但即便如此缴费人数也是有“水

[基金项目] 研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“2035年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标与现实路径研究（23ZDA100）”。

齐传钧，中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员

① 这次官方数据披露没有公布实际缴费人数和缴费金额，参见人力资源和社会保障网站，http://www.mohrss.gov.cn/wap/xw/rsxw/202307/t20230724_503418.html[2023-10-8]。

② 参见腾讯网，<https://new.qq.com/rain/a/20230531A00PCA00>[2023-10-8]。

③ 参见中国青年网，http://career.youth.cn/Zzxx/202301/t20230119_14269825.htm[2023-10-8]。

分”的。

因此可以说，只开户而不“入金”或者即使开户而象征性“入金”的参加者可能都不是目前个人养老金政策下潜在的覆盖人群，而真实的个人养老金参加者数量可能少之又少。那么，为什么会出现这种情况呢？要想回答这个问题，就必须直面全国到底有多少人才是个人养老金潜在参加者或者目标人群这一根本性问题。只有先回答这一问题，才能对个人养老金发展是否达到预期及其背后原因做出合理解释。因此，本文的结构如下：首先，深入分析个人养老金的人群定位问题，即到底哪些人应该纳入到个人养老金的覆盖范围内；然后，详细探讨个人养老金发展所面临的深度困境，而不拘泥于个人养老金设计的具体细节上；最后，在总结全文的基础上有针对性地提出一些改革措施或发展思路。

二、个人养老金的人群定位

实际上，人群定位问题是个人养老金政策的核心议题，应该给予足够重视并展开广泛探讨。就目前而言，个人养老金的人群定位问题可以从两个方面进行探讨：一是个人养老金政策所暗含的实际定位；二是基于中国国情所确定的应有定位。

（一）个人养老金的实际人群定位

2022年4月，国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》（国办发[2022]7号，以下简称《意见》），对参加范围做了明确说明，即“在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者，可以参加个人养老金制度”。2022年11月，人社部等五部委联合发布《个人养老金实施办法》（人社部发〔2022〕70号，以下简称《实施办法》），再次强调“个人养老金的参加人应当是在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者”。显然，个人养老金的参加范围很大，几乎完全对应的是所有参加城镇基本养老保险的参保职工（参保职工的范围要大于缴费职工）和参加城乡居民基本养老保险（以下简称“城乡居保”）且未实际领取待遇的居民（以下简称“参保居民”）。根据《2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2022年末全国参加基本养老保险人数10.53亿人，其中城镇职工基本养老保险（以下简称“城镇职保”）参保职工3.67亿人，城乡居保参保居民3.85

亿人，合计 7.52 亿人^①。如果按照这个理解，个人养老金制度理论上是一项“面向多数人”的制度^[4]。

但是，《意见》指出，个人养老金实行个人账户制度，缴费“完全”由参加人个人承担，实行完全积累，国家只提供税收优惠政策来鼓励符合条件的人员参加个人养老金制度并依规领取个人养老金。同时也强调了“个人养老金资金账户实行封闭运行，其权益归参加人所有，除另有规定外不得提前支取”。随后《实施办法》给出具体详实的规定，包括四种领取条件：一是达到领取基本养老金年龄；二是完全丧失劳动能力；三是出国（境）定居；四是国家规定的其他情形。应该说，通过税收优惠来补偿个人缴费所“牺牲”的流动性，是推动第三支柱快速发展的一个重要国际经验，比如美国的“个人退休账户”（IRAs）。但是，这是有前提条件的，即整个国家的税收结构以“直接税”为主，且有着广泛的个人所得税缴纳群体。问题是，中国目前的税制结构还是以“间接税”为主，实际个人所得税缴纳人数非常有限。

缴纳个税人数到底有多少，官方没有正式披露。但有数据显示，2018 年 10 月个税起征点由 3500 元提高到 5000 元，大概只有 6400 万人缴纳个人所得税^②。2022 年 3 月国务院决定设立 3 岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除，原有的 6 个专项附加扣除增加到 7 个，并于 2023 年 8 月开始提高个人所得税有关专项附加扣除标准，由此个人所得税的缴纳人数必将大幅度下降。不仅如此，根据近几年的两会提案，社会还有进一步提高个人所得税起征点的诉求，如果以后真的提高这一起征点，那么缴纳个人所得税的人数将更少。与之对比，美国有高达 54.7% 的家庭缴纳个人所得税^[5]。显然，因为税制结构的不同和实际缴纳个人所得税人数的差异，基于税收递延这种单一激励措施的养老金制度运行结果就会大相径庭，即个人养老金实际覆盖人数必然十分有限。道理不难理解，根据国外经验，政府提供的激励措施主要有两个：一个是税收优惠；二是财政补贴。前者典型的是美国，后者典型的是德国。从理论上讲，不管是税收优惠还是财政补贴，都具有补偿功能，即对推迟消费和牺牲流动性的补偿，前者降低了当期缴费，后者减少了银行储蓄（短期储蓄）。目前我国的个人养老金只有税收优惠，如果享

^① 参见人社部网站，

<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zw/gk/szrs/tjgb/202306/W020230630516037377667.pdf>[2023-10-15].

^② 参见新浪财经网站相关报道，

<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-09-06/doc-ihitesuz1084971.shtml>[2023-10-17].

受不到税收优惠，作为一个理性的个人应该不会参加这一制度（个人养老金的产品在市场上都可以买到，而流动性较高），所以认为目前实际目标人群只能是能够享受税收优惠的群体。此外，即使提高缴费上限或免除领取环节纳税依然改变不了现状，而且还可能引致社会公平问题。所以，个人养老金的实际人群定位就成了少数缴纳个人所得税的高收入人士。

（二）个人养老金的应有人群定位

从发起人的角度来说，一个国家养老金体系通常包括三部分构成：一是由国家发起设立的第一支柱公共养老金计划；二是由雇主（含工会和行业协会）发起设立的第二支柱私人养老金计划；三是个人或家庭以养老为目的自愿进行的第三支柱长期储蓄。显然，作为有财税激励的个人养老金属于第三支柱养老金的核心组成部分。可以说，个人养老金的人群定位就是第三支柱的人群定位。因此，个人养老金的人群定位要放在三支柱养老金体系中进行考察，同时还要分析经济转型所带来的影响，以及 2035 年远景目标所带来的挑战。

1. 人口老龄化导致第一支柱养老金面临严峻的财务可持续压力

中国第一支柱养老金“一支独大”而第二和第三支柱养老金发展严重滞后早已成为业内的一个基本共识。也就是说，如果保持现状，人们退休后的养老金主要来自第一支柱基本养老保险，说的更具体一点就是城镇职工养老保险，而不包括城乡居保（全国平均待遇水平较低）。然而，中国正在面临着人口老龄化问题，截至 2022 年底，全国 60 周岁及以上老年人口 2.80 亿人，占总人口的 19.8%，其中 65 周岁及以上老年人口 2.10 亿人，占总人口的 14.9%^①。根据联合国预测，到 2050 年，中国 65 岁及以上人口将达到 3.95 亿，占总人口比例将达到 30.1%^[6]。这意味着未来中国将面临很多挑战，首当其冲的就是养老金待遇问题。

预测显示，2019 年“参保赡养率”（制度内离退休人数与参保人数之比）和“缴费赡养率”（制度内离退休人数与缴费人数之比）分别为 37.7% 和 47.0%，然后同时缓慢上升再加速上升，从 2023 年后便开始一路平稳上升，到 2043 年后有加速迹象，到 2050 年分别达到 81.8% 和 96.3%（图 1）。因此，仅从制度赡养率上看，城镇企业职工基本养老保险支付压力在不断提升。简单地说，2019 年由接近 2 个缴费者来赡养一个离退休者，而到了 2050 年则几乎 1 个缴费者需要

^① 参见民政部网站，《2022 年民政事业发展统计公报》，<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>[2023-10-28].

赡养一个离退休者^[7]。根据这种赡养率变化趋势，不难得出现有的养老金储备将很快耗尽。预测显示，城镇企业职工基本养老保险基金累计结余在持续增长一段时间后，到 2027 年达到峰值 6.99 万亿元，然后开始迅速下降，到 2035 年将耗尽完全累计结余。对比而言，累计结余占 GDP 比例变化趋势基本一致，但要温和一些，2024 年达到 4.9% 的峰值，然后到 2035 年也归零（图 2）。

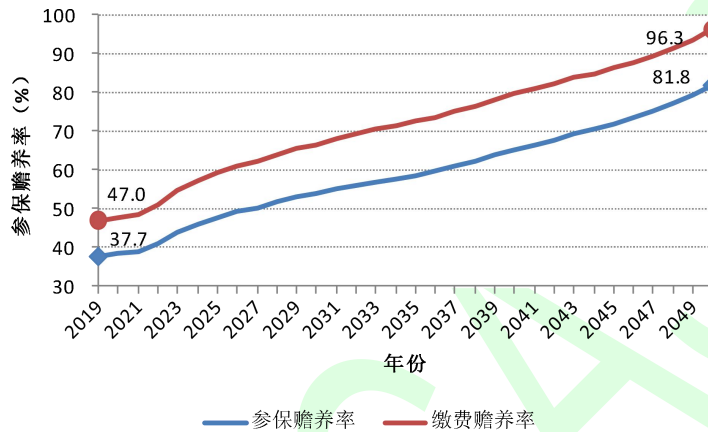


图 1 2019-2050 年全国企业职工基本养老保险制度赡养率变化

资料来源：郑秉文.中国养老金精算报告 2019—2050[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2019.第 14 页，图 1-9.

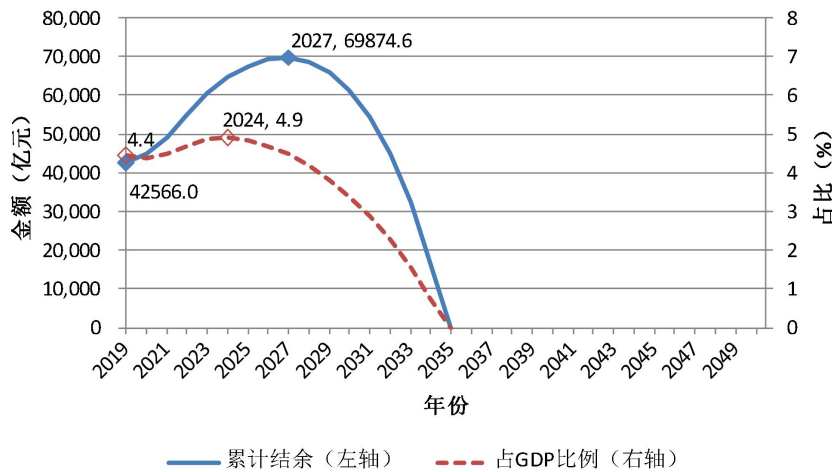


图 2 2019-2050 年全国企业职工基本养老保险基金累计结余预测

资料来源：郑秉文.中国养老金精算报告 2019—2050[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2019.第 18 页，图 1-15.

必须强调的是，人口老龄化导致公共养老金财务不可持续并非中国独有，很多发达国家也在面临着同样的问题，所以才有了肇始于 20 世纪 90 年代的全球性

养老金改革浪潮，为此各国都采取了各种手段，比如延迟退休，提高企业缴费率和加大财政补贴等。但是，这些措施往往空间有限，而且副作用很大，实施起来甚至并不是一帆风顺，结果一些福利国家养老金待遇水平确实出现了下降。考虑到中国城镇职工养老保险待遇水平并不算太高，因此即使不会出现明显下降，但也不存在向上提升的空间。所以，如果没有对第二和第三支柱养老金采取突破性改革，中国第一支柱养老金“一支独大”这种特征还将继续，人们将面临着“普遍性”的养老问题。

2. 经济转型对扩大企业年金覆盖范围形成外在约束

第二支柱养老金包括企业年金和职业年金，但职业年金只是针对少数机关事业单位职工，而大多数人只能依赖企业年金来增加晚年的养老金待遇。问题是企业年金经过近 30 年的发展，截止 2022 年底，全国参加职工只有 3010 万人，占全国 7.34 亿就业人员的 4.1%^①。从参保职工人数占劳动年龄人口数的比例上来看，中国更是只有 3.1%，而图中展示的其他国家都超过中国，例如最低的奥地利和意大利均超过 10%；加拿大和法国分别为 26.8% 和 22.1%；美国 48.1% 接近半数；而爱尔兰、比利时、德国和日本都超过 50%（图 3）。进一步，那些对第二支柱养老金计划采取强制性或半强制性（澳大利亚、荷兰、丹麦、芬兰和瑞典等）以及引入自动加入机制的国家（英国和新西兰最为典型），这种比重就更高，有些国家甚至超过 90%。可见，中国企业年金覆盖率这一比例已严重偏低，带来的直接后果就是目前绝大多数人无法指望依靠企业年金提供额外的晚年退休收入。

^① 参见人社部网站，

<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/W020230630516037377667.pdf>[2023-10-15].

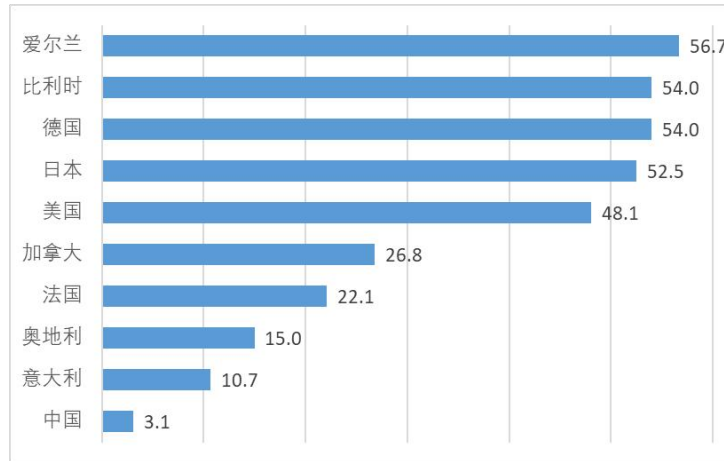


图3 部分国家自愿性第二支柱养老金计划覆盖率情况

资料来源：作者绘制，数据由来自中国国家统计局网站和 OECD 网站的统计数据计算得到。

注：1.养老金计划覆盖率是指一个国家或经济体参加养老金计划人数占劳动年龄人口数（国际上通行的是 15-64 岁人口）的比重；2.为了与中国企业年金进行对比，其他国家养老金计划只限于自愿性，而不包括强制或半强制计划以及引入自动加入的计划。

展望未来，世界正在经历百年未有之大变局，中国企业年金发展的市场环境不容乐观。首先，国际形势严峻复杂，逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义明显上升，不稳定不确定性明显增强，海外需求明显放缓已对中国外贸和投资领域造成了巨大冲击。其次，国内发展条件也出现深刻变化，比如劳动力成本持续上升、劳动者权利意识不断提高、绿色低碳环保深入人心。因此，党的十九大报告指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。”毫无疑问，党中央已经为中国企业的未来发展指明了前进方向和总体路径。但是，对于中国企业尤其是广大的中小企业而言，这一转型必将带来一定时期内的阵痛。在这种情况下，企业必将投入更多资源来实现“保生存”和“稳就业”的目标，很难有更多财力普遍并大幅增加职工福利。因此，如果现有政策不发生根本性改变，明显扩大企业年金覆盖范围将十分艰难。

3. 2035 年远景目标要求养老金替代率不能过低

国际劳工组织在 1952 年第 102 号《社会保障（最低标准）公约》中提出养老金替代率参考标准是 40%，又在 1967 年第 128 号《残疾、老年和遗属津贴公约》中将这一标准提高至 45%并在同年第 131 号《残疾、老年和遗属津贴建议书》

中进一步增加到 55%^①。另外，根据世界银行的测算，养老金替代率高于 70%，则可维持退休前的生活水平；如果达到 60-70%，可维持基本生活水平；如果低于 50%，则生活水平较退休前会有大幅下降^[8]。根据上述标准，最低养老金替代率不能低于 45%。目前，中国城镇企业职工基本养老保险制度设计的目标替代率约为 59.2%，但这个替代率是职工以社会平均工资连续缴费 35 年（含视同缴费年限）才能获得的退休第一年的替代率，并不能反映全部城镇退休职工的平均替代率。如果按照后者计算，可能只有 43.6%（平均养老金占全国规模以上企业就业人员月平均工资）^[9]。也就是说，中国养老金替代率已经处于国际标准的下限，未来下降的空间有限。问题是，中国虽然从 2005 年开始大幅提高养老金待遇标准，但从 2016 年开始养老金调待幅度开始持续下降，直到 2023 年的 3.8%，考虑到较高的工资增长率，社会平均意义上的养老金替代率实际上已经成下降趋势。但在 2035 年远景目标下，这种下降趋势将愈发不合理。

2021 年 3 月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》正式对外发布，按照全面建设社会主义现代化国家的战略安排，提出了 2035 年远景目标，其中包括“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”。要完成这一发展目标，到 2035 年中国经济总量或人均收入就需要翻一番，以 2020 年 GDP 为基数不难计算，此后 15 年的年均 GDP 增长率应该不低于 4.73%，考虑物价因素，假定在此期间每年 GDP 平减指数均为 2%，那么年均名义 GDP 增长率就为 6.73%。再假定经济产出中劳动和资本的回报比例保持不变，那么就不难得到工资增长率基本等于名义 GDP 增长率，即 6.73%。如果未来养老金调待指数维持目前的 3.8% 不变，也就意味着每年平均养老金替代率将大约下降 3%，到 2035 年下降到 27.6%，将与国际最低标准形成一个明显缺口。需要强调的是，上述结果虽然是依据现有假设做的简单推算，未必能准确反映未来养老金替代率的变化走势，但也不能否认，单纯依靠第一支柱基本养老保险不能满足大多数人的未来养老需求，而第二支柱企业年金覆盖范围有限这一事实短期内也难以改变，那么推动以个人养老金为主体的第三支柱发展并最终实现“广覆盖”就成为必然选择。但问题是，要想实现个人养老金的“广覆盖”，就需要揭示出阻碍其快速发展的深层次困境。

^① 参见和讯网相关报道，<http://insurance.hexun.com/2022-11-01/207020133.html> [2023-10-10]。

三、个人养老金发展的深度困境

(一) 认知困境限制了政策的可能性边界

一般认为，现在社会保障制度起源于德国俾斯麦执政时期，距今也不过 140 年左右，不管是相对于人类历史还是现代文明都是一个“新生”事物，未来发展必然有很多延展性和可能性，而无须固守既定模式。实际上，二战以后，作为社会保障一个重要组成部分，养老金制度也一直在变化，比如 20 世纪 70-80 年代英美等发达国家职业养老金计划（相当于中国的企业年金）由待遇确定型转向缴费确定型，80-90 年代拉美国家开启了养老金私有化改革，以及 20 世纪初一些发展中国家开始注重非缴费型养老金的推广和普及。姑且不论这些变化是否合理或持久，但如果没有每一次认识上的突破，就不会有养老金制度的重大变革。因此，个人养老金的快速发展必须要首先突破一些原有认知局限，具体来说包括以下三方面。

一是认为中国养老保障体系重点在于公共养老金制度的建设和完善，而不是商业性和市场化的个人养老金。这种观点认为，既然第一支柱都没有完全建设好，何谈发展第二支柱，更不必说引入第三支柱养老保险的个人养老金了。当然，这种观点更喜欢或更应该使用“层次”的表述，而不是“支柱”概念，或者把二者混为一谈。但是“层次”和“支柱”这两个概念根本不是一回事，因为“层次”体现的是一种“中心主义”观念，意味着公共养老金是所有制度的中心或根本，而其他制度只能是公共养老金的补充，持有这种观点的人也就会在不同程度上排斥市场机制和市场参与^①。显然，如果个人养老金仍然处于补充地位，那么国家就很难提供足够的财力支持，就不可能有个人养老金的“广覆盖”。

二是认为中国个人养老金发展方向只能是美国模式，或者说错误观念下的“美国模式”，把美国个人退休账户视作中国个人养老金发展的未来范本。要知道，美国个人退休账户之所以规模庞大，一方面是来自第二支柱养老保险（特别是 401k）的资产转移，即通过 401k 等养老金计划资产转换过来的资金高达 95% 以上，而个人退休账户自身缴费收入占资金流入的比例不超过 5%^[10]；另一方面是美国私人养老金传统为个人退休账户的发展壮大提供了观念基础和制度赋能。

^① 因为篇幅所限，对于中国养老金制度的未来发展方向到底是“多层次”还是“多支柱”将另外撰文探讨，这里仅是强调哪种表述更能获得更多资源，从而加快个人养老金发展。

试想，如果美国的私人养老金不是在建立公共养老金之前已经获得了较快发展^①，那么美国也很难培育起来民众对 401k 计划以及个人退休账户的广泛认同。显然，不仅中国不具备这种条件，而且大多数国家都不具备这个条件。因此，一些国家在发展本国第三支柱养老金时就突破这种认识上的限制，才有了德国 2001 年的“里斯特养老金”(Riester-Rente)和新西兰 2007 年的“几维储蓄”(KiwiSaver)。

三是认为个人养老金的发展更多的应该体现为个人责任，而把国家的责任大体局限于基于合规性所提供的税收优惠。这种观点乍一看似乎没有问题，因为它符合多年来我们一直强调三支柱体系的基本定位，即第一支柱公共养老金由国家来举办，负责提供基本养老保险收入，并由财政负有兜底责任；第二支柱企业年金由企业来举办，增加职工的晚年收入，可以吸纳和留住人才；第三支柱个人养老金由个人选择，牺牲当期消费来增加储蓄，强化自我保障能力。这种观点可能是基于传统工业社会的一种理想状态（充分或者完全的正规化就业），当前也许对少数发达国家（而且只能是“少数”）仍然适用，但对大多数发展中国家来说，这种责任划分并不适用，而且可能是极其危险的。另外，需要强调的是，随着信息技术和移动互联网的普及应用，整个社会就业生态正在发生深刻变化，灵活就业正在演变成一种不可逆的发展趋势。未来或许会出现一种现象，即越来越多的灵活就业人员只能高度依赖个人养老金，但对个人责任的过分强调，会使他们陷入保障不足的危险境地。

（二）经济转型压力削弱了人们的养老储备能力

长期以来，中国居民储蓄率居高不下，而且疫情后这种趋势进一步强化。当然，居民高储蓄率有其合理性也有其必要性，因为储蓄带来了资本积累，考虑到过去资本的稀缺性和外向型主导的经济发展模式，过高的居民储蓄率对推动中国经济高速增长实际上做出了巨大贡献。但 2008 年世界性经济危机以后，全球尤其是西方国家经济增长陷入困境，中国对外出口压力与日俱增，而过去几年中美之间贸易摩擦不断加剧，曾被呼吁多年的经济转型不得不加快，即由投资和外贸主导转向消费主导的新经济模式，中央因此推出“双循环”新发展格局。显而易见，鼓励消费而不是储蓄的战略布局正式从理论研讨层面上升为国家战略层面。

^① 1875 年，美国运通公司为其雇员建立了世界上第一个正式的企业退休金计划，并很快被其他大型企业所效仿，各种类型私人养老金计划如雨后春笋一般大量出现，这些计划都早于基于《1935 年社会保障法》所建立的公共养老金制度，而上个世纪 80 年出现并随后获得大发展的 401k 计划除了来自税收激励外，与这种传统和历史积淀也是密不可分的。

毫无疑问，这一战略调整是非常必要和及时的。但是，如果不考虑其他因素的影响，那么这一战略可能导致居民储蓄率的进一步降低，最终必然削弱人们形成长期储蓄的能力。另外，还须强调的是，即使没有这一重大战略调整，人口老龄化本身也会降低居民储蓄率^[11]。中国未来的发展方向是促进消费，而不是增加储蓄，这是根本问题，决定这中国的长远福利。总之，中国经济在寻求转型，是强化消费而不是激励储蓄，任何养老保险制度设计都要遵从这一基本前提。

这种经济转型是不利于个人养老金的做大做强，因为增加消费就会抑制人们的储蓄能力。其中的道理不难理解，即人们自我养老保障能力的增强需要增加储蓄而抑制消费，但抑制消费不利于经济转型，进而侵蚀经济发展潜能和削弱经济增长，但因为经济增长是国家税收和居民收入的物质基础，经济增长乏力势必降低国家和个人的养老保障能力，最终得不偿失。所以，如果不能破解个人养老金所面临的经济转型困境或者实现个人养老金的制度设计突破，那么做大做强个人养老金就无从谈起，甚至政府出台的相关政策也会带来社会解读的随意性，影响政策实施的效果。比如，2019年11月印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》要求“稳步增加养老财富储备”，而2021年3月公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲》则强调“稳步提高居民消费水平”。因此，如何平衡好消费和养老财富储备之间关系已经成为影响个人养老金发展的关键问题。个人养老金的快速发展需要依赖存量储蓄（已有的银行短期储蓄或其他养老保险制度下的个人账户）转换，而不单纯是刺激增量储蓄（工资的一部分），换句话说，就是通过家庭资产的重新配置来把存量的其他“储蓄”转换成个人养老金储蓄。从本质上讲，这也是前文提到的美国做法。

（三）财务刚性约束降低了人们的养老储备意愿

除了养老储备能力以外，个人养老金的发展空间还取决于人们的养老储备意愿。正如前文所述，中国的高储蓄率长期来看可能下降，而短期内这种状况很难改变，但这并不意味着人们会把一般意义上的银行储蓄转向特定用途储蓄，特别是封闭期较长的养老储备。原因就在于，中国作为一个发展中国家，社会保障和公共服务等民生资源长期供给较低具有一定的客观性，人们需要保留大量储蓄应对住房、教育、医疗、失业和父母养老等需求所带来的财务刚性约束，即人们储

蓄具有特别强的流动性偏好或者预防性动机。当然，尽管人们储蓄也会用于个人未来的养老需求，但这种需求往往在所有需求中排在最后，处于一种或有状态。而且，这种非制度性安排势必会削弱储蓄的增值能力，几十年后人们的养老能力也将会大打折扣。

针对这种情况，有人提出应该在制度设计上允许一定比例的提前支取，用于结婚生育、大病购房、再教育等人生大事，或者把领取年龄放宽至早于退休年龄，又或者允许提前支取，但对提前支取设置惩罚性税费^①。应该说，这种安排是非常合理的，也是美国等一些发达国家的一种普遍性制度设计。问题是，如果不实质性地消除人们储蓄背后的财务刚性约束（美国等发达国家不存在这一问题），那么提前支取必然成为一种普遍现象，就如同十几年前发生在广东的农民工“退保潮”一样。更重要的是，如果对提前支取设置惩罚性税费，那么大多数人可能将陷入“观望”状态，直接放弃加入个人养老金。

此外，有人也提出可以借鉴国外经验，引入自动加入机制^[12]。所谓的自动加入机制是指雇主提供一种机制和渠道，就职者一旦试用期结束转正或者工作超过一定时间（比如半年）就可以自动加入私人养老金计划并按照既定规则定期从工资扣费，该就职者在规定的可以选择退出该计划。根据美国的经验，自动加入机制确实有助于提高养老金计划的参与率，而且如果雇主在此基础上还提供一定的配比缴费，那么效果就更好。当然，即使雇主不配比缴费，对参保率的影响也较小，问题是一旦雇主不提供配比缴费，雇主设定的缴费率更低且提供的投资风格更加保守，因为雇主害怕承担投资失败的责任，或者因此遭到员工投诉影响公司声誉^[13]。对于中国而言，问题还不仅仅如此，居民消费率持续走低的原因是家庭存在着大量“刚性”的现实需求，大多数有保障需求的人会很快选择主动退出，而最后留下的人只能是那些经济条件优越而并不看中这一“微薄”保障的少数人。这个结果虽然没有实验经济学案例加以佐证，但曾经出现的满大街代办公积金的小广告便足以说明问题。

总之，我们可以针对个人养老金采取各种技术手段来增强人们的养老储备意愿或者规避养老储备意愿不足问题，但是不能从根本上消除人们储蓄的财务刚性约束，就很难把个人养老金变成一个大多数人参与的普惠制度。

^① 参见和讯网相关报道，<http://news.hexun.com/2023-09-05/210051271.html>[2023-11-10]。

四、结论与建议

个人养老金建立以来,开户人数出现了较快增长和一些机构为此做出努力是值得肯定的,但也要看到大多数开户人士并非是真​​实需求的反映,这是目前养老金实际人群定位的必然结果。要想改变这一现状,首先就要认识到个人养老金的应有人群定位,即面向多数人的“广覆盖”制度,原因就在于第一支柱和第二支柱养老保险所面临的发展问题。具体来说,人口老龄化将导致第一支柱养老保险面临着越来越严峻的财务可持续性压力,城镇职保只能“保基本”;当前经济形势和市场环境给企业生存和发展带来了很大压力,而经济转型还需要一定的时间,扩大企业年金覆盖面难度太大。在这种情况下,2035年远景目标的实现近在咫尺,按照目前的城镇职保的调待幅度必然会留下一个明显“保基本”缺口,不仅会给老年人带来巨大的生存压力,也违背中央多次强调的共同富裕使命。

要想把个人养老金发展成面向多数人的“广覆盖”制度就必须直面当前的一些深度困境。首先是认知困境,如果把个人养老金看作基本养老保险的“补充”^①,政策支持尤其是财税补贴力度就会大大折扣,个人养老金就不会具有足够的吸引力。其次是经济转型困境,个人养老金的发展不能以牺牲人们的消费水平为前提,否则会影响经济发展进而削弱整个社会的财富创造能力,最终全社会的福利不仅不会增加而且还可能降低。另外,我们可以通过养老金教育来推动年轻人每月拿出一部分工资尽快进行养老储蓄,但只能针对收入较高并有储蓄能力的年轻人(相当于由一般储蓄转向养老这种特定储蓄);而对低收入者而言,因为其时间偏好率较高,强制储蓄的结果必然会导致终身效用或福利下降,从个体角度来说也并非​​是理性选择。最后是人们的财务刚性约束困境,人们面对未来的不确定性和各种刚性支出而选择短期储蓄是合理的也是必然的,当然也不否认有的人会因为个人认识问题而错误地选择了家庭资产配置策略。为此,我们必须采取一些有效措施化解上述困境才能从根本上推动个人养老金加快发展。

第一,引入财政补贴,建立财政补贴和税收递延相结合的政策支持体系,由税务系统自动匹配适应不同参加者的政策激励措施,按照个人缴费的一定比例进行国家配比补贴。为了保证公平,国家应该对个人养老金参加者设定财政补贴与

^① 在“多支柱”概念体系下,对于基本养老保险和个人养老金,不存在谁是“主体地位”或“补充地位”的问题,人们将根据规则和需求来进行选择,当然也不会影响到城镇职工基本养老保险的参保问题,因为后者是雇主的法定责任。

减税额度的总和上限，未来甚至应该把企业年金和职业年金也纳入进来，设立更高的财政支持上限。当然，补贴额度的提高将有利于高收入者，因此国家还应该考虑在人们退休时对包括基本养老保险在内的所有养老金待遇进行合并征税，而不是只对个人养老金待遇进行征税。考虑到社会的接受程度，可以设立一个特别高的养老金征税起征点，让目前的绝大多数人的养老金待遇都在这个起征点之下而无须为此纳税，随着时间的推移和养老金待遇的提高，这一措施将慢慢开始发挥作用。不可否认，这一措施不仅突破了现有政策的可能性边界，而且也必然遭到以当前财政压力为由人士的极力反对。

第二，重构制度体系，将城乡居保个人账户独立出来纳入到个人养老金中^①，原有缴费补贴政策转变成个人养老金下的补贴政策，保留下来基础养老金要逐渐演化带有完全福利“兜底线”性质的非缴费型养老金。如果不考虑更大力度的财政补贴，这一措施表面上看起来似乎并没有增加整个社会的养老储备水平，但实际上却可以从以下三方面推动个人养老金的加快发展。首先，可以提高投资收益率，让参加人养老金资产增值更快。目前城乡居保个人账户记账利率全国并不统一，而是由各省市根据本省的自身情况自行确定，从部分省市公布的情况来，大致介于一年期和三年期银行定期储蓄利率之间，明显低于个人养老金中的一些低风险产品的预期收益率。其次，可以给予参加者投资选择权，人们更会关注个人养老金，提高公众的养老意识和参与度。要知道，相对于媒体的宣传和倡导，实践是最生动也是最有效的养老金教育方式。其三，可以推动家庭资产重新配置，为个人养老金带来存量资产转换来源。其实，将城乡居保个人账户纳入到个人养老金本身就是一次被动的家庭资产重新配置。我们知道，中国家庭资产中房产占比过高既不合理也不符合国际惯例，个人养老金为家庭资产重新配置提供了新选择和一种可能性，也是破解人们养老金储备能力不足这一困境的根本方式。要知道，美国个人退休账户看似很强大，但其绝大部分资产都是来自第二支柱养老保险，本质上还是家庭资产的转换^②。当然也必须承认，向养老资产倾斜的家庭资产重新配置虽然非常必要，但采取哪些措施如何普及起来还需要继续深入研究。

^① 理论上讲，城镇职保中的个人账户也应该纳入到个人养老金中，但统账结合制度模式已经蜕化成现收现付制，城镇职保个人账户基本已处于“空账”状态，纳入到个人养老金已经没有实际意义。另外，除了城乡居保个人账户外，还可以探索将住房公积金以适当的形式纳入到个人养老金中。

^② 近年来，打通中国第二支柱和第三支柱并实现资金互转的呼声越来越高。对此，本文认为这一措施有一定的合理性，比如可以增强制度的灵活性和便携性。但考虑到第二支柱养老保险有限的覆盖范围和特殊的覆盖群体，可能对推动个人养老金做大做强意义不大。

第三，深化配套改革，以共同富裕为导向创造更加公平合理的外部环境，增强人们养老储备意愿。首先，降低预防性储蓄动机（没有特定目的或专有属性的银行储蓄）。一是完善医疗保障体系，显著降低个人或家庭的医疗负担水平；二是建立多层次的住房保障体系，更好地满足不同层次居民的住房需求；三是大幅降低“三育”（生育、养育和教育）成本，特别是基础教育除了继续加大财政投入以外，还有注重教育的公共属性，在财政资金的分配上降低效率至上的倾向，降低家庭的择校压力以及为此付出的巨大成本。其次，降低遗赠动机。适时强化遗产税和房产税功能，让人们把更多的资产用于自身的养老需求。其三，提高低收入者收入和保障水平。低收入者活的更有尊严，才能大幅提高针对中高收入阶层养老的税收优惠力度。

总之，从2018年个人税收递延型商业养老保险试点到如今的个人养老金，发展过程中几经曲折但党中央和国务院的态度和决心并没有发生改变，足以说明当前建立并规范发展第三支柱养老金的重要性和迫切性。因此，我们丝毫不能质疑个人养老金的未来前途，而关键是在明确个人养老金的应有人群定位的基础上，寻求进一步改革的突破口，并循序渐进地推出各项改革措施，最终破解个人养老金的发展困境。

参考文献：

- [1]王笑. 个人养老金发展不及预期：保险业能做什么？[N]. 金融时报, 2023-08-30(012).
- [2]王笑. 个人养老金制度落地半年 民众参保意愿不强仍持观望态度[N]. 金融时报, 2023-06-14(011).
- [3]张佳琳. 个人养老金“开户热缴存冷”待解[N]. 中国证券报, 2023-06-12(A03).
- [4]施文凯. 第三支柱个人养老金的制度体系与发展展望[J]. 金融博览, 2023(08):51-53.
- [5]齐传钧. 中国第三支柱养老保险做大做强可能性分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(03):66-74.
- [6]United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects 2022, Online

Edition.

[7]郑秉文. 中国养老金精算报告 2019—2050[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2019. 第 14 页。

[8]周心怡, 邓龙真, 龚锋. 人口老龄化、养老保险缴费率与基本养老金目标替代率[J]. 财贸研究, 2020, 31(02): 57-67.

[9]杨燕绥. 中国发展个人养老金的意义和挑战[J]. 中国新闻周刊, 2022(16): 1.

[10]齐传钧. 美国个人退休账户的发展历程与现状分析[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(03): 77-87.

[11]齐传钧. 人口老龄化对经济增长的影响分析[J]. 中国人口科学, 2010(S1): 54-65.

[12]杨长汉. 激发有效需求, 促进个人养老金发展[J]. 中国社会保障, 2023(06): 66-67.

[13]齐传钧. 自愿性个人养老金能填补公共养老金缺口吗?——从理论到实践的反思[J]. 保险研究, 2020(08): 103-115.

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, 由“世界社保研究中心”直接领导, 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》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》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》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址: 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐