

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.206-20250815

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由刘桂莲撰写的《多样性、激励性与灵活性：英国个人养老金制度的实践经验与启示》，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。

多样性、激励性与灵活性：英国个人养老金制度的 实践经验与启示

刘桂莲

首都师范大学管理学院

摘要：个人养老金制度是满足国民多元化养老需求、增强个人责任和养老财富储备的重要制度安排。文章基于英国个人养老金制度运行实践，发现个人养老金的发展与三支柱养老金体系协同优化、精细化的税收优惠政策、灵活的账户管理等因素密切相关，在扩大制度覆盖面和增加退休收入保障方面取得了可喜成效，但也面临低收入人群参与积极性不高、个人非理性投资决策带来投资风险和年金产品复杂削弱成员货比三家信心等实践困境。英国个人养老金的发展实践给中国个人养老金制度带来启示：一是增强不同养老金支柱之间的联动衔接；二是优化制度弹性设计，提高制度吸引力；三是建立精细化的税收优惠政策增强激励性；四是简化养老金产品选择，缓解个人选择压力。

关键词: 个人养老金 税收优惠 收入提取 存托养老金 自我投资个人养老金

一、引言

伴随着人口老龄化程度的不断加深和多元化就业形态的涌现,如何提高国民养老储蓄成为各国普遍关注的重点。中国已初步建立起以公共养老金为主导、企业或职业养老金和个人养老金制度为补充的养老金体系。然而,中国养老金体系依然面临发展不平衡的问题,尤其是个人养老金制度处于起步阶段。党的“十四五”规划纲要明确提出“规范发展第三支柱养老保险”。2022年11月,人力资源和社会保障部等五部门正式印发《个人养老金实施办法》,对第三支柱个人养老金的发展做出了统一的制度安排,标志着以账户制为基础的个人养老金新时代的正式开启。个人养老金制度的落地引起了社会各界的普遍关注与讨论。

自建立以来,国内学者围绕着个人养老金制度的目标群体定位、实践运行效果、国际经验借鉴和完善对策等问题展开研究。首先,关于目标群体定位的研究。目标群体定位问题是我国个人养老金制度发展的核心议题,现有文献存在以多数人群体覆盖为目标还是面向部分群体的讨论。很多学者认为个人养老金制度应具有普惠性(高庆波, 2024; 孙守纪, 2022), 为个人提供补充保障待遇(董克用等, 2020)。部分学者则认为应以中高收入群体为主体或重点覆盖流动人口、农民工及其配偶、外籍人士等不稳定群体(米红等, 2020), 个人养老金的目标群体定位仍然不清。其次,关于制度试点运行效果的分析。部分学者总结了我国个人养老金制度试点存在开户人数多、覆盖人数快速扩展的良好开局,但同样也面临个人参与意愿不高(高和荣、陈凤娟, 2022; 郑秉文, 2024)、制度设计不公平和税优力度低等困境(庾国柱等, 2018; 张成松, 2023)。再者,关于国际经验借鉴的研究。部分学者重点研究了美国个人退休账户,认为其良好运行离不开税优政策的激励,同时也存在覆盖人群不足和税收政策利于高收入群体的缺陷(刘同洲, 2022; 齐传钧, 2018)。部分学者总结了日本和德国个人养老金的发展经验,认为日本个人型定额缴费养老金计划的发展与合理的税优政策和良好的制度设计密不可分(宋凤轩, 2020; 张译文, 2023), 德国里斯特养老金实行的“税收优惠+财政补贴”的办法对于扩大覆盖面有重要作用(林义等, 2016)。此外,学者分别研究英国和加拿大多支柱养老金体系的政策协同机制对个人养老金制度发展的推动作用(李亚军, 2017; 王雯, 2022)。最后,已有研究从完善

养老金市场环境和优化制度设计等方面提出对策。养老金市场环境上，建议丰富个人养老金产品供给（莫一茗等，2023）、加强监管（封铁英等，2020）和建立统一的账户管理服务平台（房连泉等，2024）。制度设计上，学者们建议通过完善税收优惠政策（胡怡建、刘崇琿，2021）、引入自动机制和建立制度协调机制（施文凯、董克用，2023；成欢、林义，2019）等增强制度吸引力。

综上所述，已有研究从多维角度对个人养老金制度的发展展开研究，积累了较为丰厚的前期基础，但也存在一些不足：一是对个人养老金发展的系统研究成果还不多；二是现有国际经验借鉴主要聚焦于美国、德国、日本和加拿大四国的经验总结，缺少对其他发达国家实践案例的系统研究。尽管各国个人养老金制度存在内部异质性，但其实践经验能为学术研究积累大量素材。为此，本文选择个人养老金计划类型多样、发展程度高和资产规模可观的英国展开分析。英国建立个人养老金制度的时间较早，其在制度设计、账户管理灵活性和税优政策调整等方面独具特色，取得的发展成效有目共睹。中国个人养老金制度即将推广到全国，相关研究还处于单薄的现状分析，制度试点中出现的问题亟需开展深入研究以促进多层次养老保险体系的发展。因此，本文首先分析英国个人养老金制度的发展过程，对其运行效果展开剖析，总结其经验教训，进而为中国个人养老金的发展提供借鉴与启示。

二、英国个人养老金制度的发展过程：以税优政策调整为主线

英国现已形成包括新国家养老金、工作场所养老金和个人养老金制度在内的公私混合型三支柱养老金体系（Adami，2008）。新国家养老金是政府主导下旨在为国民提供统一定额待遇的制度安排。工作场所养老金和个人养老金制度是私人养老金计划的重要组成部分，发挥着补充保障的功能，其中，以养老储蓄或养老补充为目的的养老金计划和金融产品纳入个人养老金范畴。在英国，个人基于自愿原则开立个人养老金账户且没有账户数量的限制。英国个人养老金计划包括标准个人养老金计划（Standard Personal Pension, SPP）、自主投资个人养老金计划（Self-Investment Personal Pension, SIPP）和存托养老金计划（Stakeholder Pension, SP）。^①

（一）协议退出公共养老金与个人养老金制度的建立：1978—1996 年

^①“Stakeholder pension vs personal pension”<https://www.finder.com/uk/stakeholder-pension-vs-personal-pension>.

英国个人养老金制度的建立与公共养老金计划的改革密切相关。20 世纪 70 年代以来,人口老龄化和经济滞涨使得英国养老金改革面临维持退休劳动者基本生活和公共财政预算压力持续增加的冲突。20 世纪 80 年代以来,英国养老金制度朝着支柱化、私有化的方向发展。英国国内逐渐形成共识,即政府在养老保障待遇上的财政责任逐步降低,应充分发挥工作场所养老金和个人养老金的补充保障功能。为鼓励国民增加养老储蓄,英国规定如果雇主提供与强制性收入关联养老金计划相同待遇水平的工作场所养老金,雇员可选择协议退出收入关联养老金计划,并将部分缴费额返还进入私人养老金计划。1986 年《社会保障法案》进一步放宽了协议退出的条件:1988—1993 年为所有协议退出国家收入关联养老金计划、参加个人养老金计划者提供 2%的国民保险缴费的回扣。1993 年 4 月到 1997 年 4 月,英国为 30 岁及以上协议退出的成员提供 1%的与年龄相关的国民保险缴费回扣。较大的国民保险缴费抵扣激励推动着个人养老金的发展。1987 年,英国颁布《金融法案》(Finance Act),明确引入适当个人养老金计划(Waine, 2006),该计划的前身是“退休年金合同”(Retirement Annuity Contracts),主要覆盖自雇者。1989 年,英国推出自主投资个人养老金计划以满足计划成员自主投资的需求。政府通过国民保险缴费返还和额外的缴费激励推动了个人养老金制度的发展,尤其是吸引年轻劳动者加入计划。

(二) 个人养老金计划的扩张:1997—2011 年

1999 年,英国颁布《福利改革和养老金法案》明确推出存托养老金计划,法案规定自 2001 年 10 月 8 日开始,拥有 5 名及以上雇员的雇主如果没有为雇员提供合格的雇主养老金计划,必须提供存托养老金计划(Disney, 2010)。该计划主要面向没有私人养老金计划的中低收入群体(收入介于 9500 英镑到 21600 英镑之间),管理费用必须低于 1.5%。与其他个人养老金计划不同的是,英国政府规定存托养老金计划必须提供一个默认基金,参与的计划成员无需主动选择如何投资。存托养老金计划实质上是一种简单、灵活性强和低成本的养老储蓄计划。截至 2003—2004 财年,英国已经售出 270 多万份存托养老金合同,从收入水平看,超过四分之三的参与者年收入低于 3 万英镑。^①此外,2006 年,个人养老金计划向 75 岁以下的所有人开放。同时,英国规定银行、单位信托(unit trusts)、

^①“Security in Retirement: towards a New Pension Systems”<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c2400ed915d0b036b5455/6841.pdf>.

建房互助会和保险公司都可提供个人养老金计划，通过增加养老金提供商以促进市场竞争。

该时期，英国个人养老金制度的快速发展离不开 2002 年、2004 年和 2006 年养老金法案中税收优惠政策的优化。2002 年养老金法案对所有 DC 养老金计划实行综合税收制度，即个人养老金和工作场所养老金计划的最高免税额随着年龄增长而增加，其中，36 岁以下者个人免税额最高可达到收入的 17.5%，61 岁以上者最高可达到 40%。税优政策调整的主要内容包括：一是简化养老金税优规则。2006 年 4 月 6 日开始，英国将之前八种不同的养老金税优规则统一，改变了之前需要将各类养老金计划缴费额加总的复杂操作。二是引入终身免税限额和年度免税额对个人可获得的税优总额度进行限制。

（三）养老金自由化改革与个人养老金账户支取方式的调整：2012 年以来

2012 年，英国正式引入自动加入机制，辅之以雇主最低缴费要求和建立国家职业储蓄信托计划等综合改革措施，有效促进了私人养老金计划的发展。英国政府于 2014 年和 2023 年再次调整了个人养老金的待遇领取方式和税收优惠政策：第一，2014 年“养老金自由化”改革取消了强制年金化的规定。改革以前，英国个人养老金计划的领取方式是计划成员达到 55 岁时，允许一次性免税提取账户总资产的 25%，剩下的 75% 必须强制转换成年金，两种情况除外：第一种是账户总储蓄额低于 1.8 万英镑的个人可以一次性全部提取；第二种是可为自己每年提供不低于 2 万英镑的其他稳定收入来源者，其账户资金无需强制年金化。改革后，55 岁以上参与者可灵活管理养老金储蓄，计划成员可自主选择购买年金、自由选定提取比例后将剩余资金用于投资、购买养老金产品或一次性提取（提取须符合征税规则）等。第二，英国政府对养老金待遇领取阶段的产品提供、账户资产继承和税优政策进行调整：一是推出新的个人养老金产品帮助退休者获得更好的投资回报。2015 年 1 月开始，英国推出两种固定利率、市场领先的储蓄债券供 65 岁及以上计划成员选择，这将为那些终身持续储蓄并将依靠储蓄获得退休收入者提供稳定的回报。^①二是放宽持有人死亡后账户资产继承的资格条件。改革前，DC 养老金计划参与者死亡时其资产继承需要缴纳 55% 所得税。2015 年 4 月开始，75 岁及以下 DC 养老金计划参与者去世时，可将账户结余资金一次性免

^① 资料来源：英国财政部官网，
<https://www.gov.uk/government/news/budget-2014-support-for-savers-announced>.

税转移给受益人。对于 75 岁以上去世者，个人可将未使用的资金转给受益人，受益人可一次性提取，但需要缴纳 45% 的所得税，也可作为收入按照正常基础税率缴纳所得税。第三，2023 年，英国取消了每人 107.31 万英镑的终身税优上限，并将个人年度免税额从之前的 4 万英镑提高到 6 万英镑。

经过三十多年的发展，个人养老金已经成为英国国民退休收入来源的重要组成部分，发挥着补充保障功能。英国个人养老金制度的快速发展离不开第一、二支柱养老金计划的协调配合。协议退出国家收入关联养老金计划为个人养老金计划的发展提供了良好基础。英国个人养老金税优政策经历了从多元分散到统一、精细化的发展过程（见表 1），成为促进个人养老金计划发展的重要抓手。同时，英国个人养老金账户支取管理经历了“强制年金化—放松年金化—取消年金化”的演变。总之，税优政策的激励性和账户资金支取的灵活性对于扩大制度覆盖面和增加英国国民养老储蓄发挥着积极作用。

表 1：英国个人养老金发展历程的脉络

年份	法案	基本内容
1986 年	《社会保障法案》	通过协议退出国家收入关联养老金鼓励参加私人养老金计划
1987 年	《1987 年金融法案》	明确引入适当个人养老金计划
1989 年	《1989 年金融法案》	正式建立自主投资个人养老金计划
1995 年	《1995 年金融法案》	放宽个人养老金必须在退休时点强制购买年金的限制
2000 年	《2000 年金融法案》	建立存托养老金计划，明确拥有 5 名及以上雇员的雇主必须提供存托养老金计划，于 2001 年 4 月 6 日正式生效
2002 年	《2002 年养老金法案》	引入私人养老金的养老金抵免和储蓄抵免政策，进一步整合税优政策，所有 DC 养老金计划实行综合税收制度
2004 年	《税收简化与金融法案》	简化税收规则，极大推动英国私人养老金制度的发展，并明确从 2006 年 4 月 6 日起引入终身免税额和年度免税额
2008 年	《2008 年养老金法案》	引入自动加入机制、设定雇主最低缴费水平和建立低成本的储蓄工具
2014 年	《养老金税收法案》	开始养老金自由化改革，允许 55 岁以上个人从 2015 年 4 月开始灵活支取个人养老金账户资产
2023 年	《2023 年金融法案》	从 2024 年 4 月 6 日开始取消终身免税额，将个人年度免税额从 4 万英镑提高到 6 万英镑

资料来源：作者自制。

三、英国个人养老金计划实践探索与发展经验

英国个人养老金计划在制度设置、税收优惠政策、账户管理等方面有自身特色，在制度协调性、公平性和成本可负担性上取得良好效果。

（一）强化改革共识和各支柱协同推进是个人养老金计划发展的基本前提

英国养老金体系改革的重要特征之一是公众取得广泛共识和养老金各支柱的协同推进。英国政府前期通过大量社会咨询和反复沟通让公众清晰地了解到强化个人养老责任和增加长期养老储蓄的必要性。2002 年以来，英国持续推出知情选择计划，即英国工作和养老金部推出一系列基于参保者国民保险缴费和养老金抵扣测算出来的结果，包括未来总体养老金水平预测、个人养老金待遇预测和实时养老金预测^①。个人还会定期收到改善其养老金待遇水平的建议清单，清单上详细列出比如延长工作时间、推迟养老金待遇领取年龄或增加缴费等措施，有助于国民及时了解个人退休待遇水平的变化，树立起长期养老储蓄意识。此外，英国还成立了完全独立于政府部门的养老金委员会专门负责养老金改革。养老金委员会通过清晰划定与政府部门、行业、养老金提供商和企业之间的界限，通过长期、全面的论证工作为养老金改革提供可靠而专业的咨询建议，获得英国公众的高度认可，有助于顺利推进改革。

英国个人养老金计划的发展注重与第一、二支柱养老金制度的有效衔接和协同优化。英国三支柱养老保险制度的功能定位明确：国家养老金旨在缓解老年贫困和提供统一的基础保障，其待遇水平大致相当于全职劳动者周收入中位数的 30%，^②工作场所养老金和个人养老金发挥补充保障功能以确保退休后生活水平不下降。英国政府在三支柱之间架起衔接桥梁，通过政策引导和税收返还让计划成员协议退出公共养老金计划，加入私人养老金计划。取得共识是个人养老金制度建立的前提，各支柱协同推进是制度发展的重要推力。

（二）计划类型的多样化和自动加入机制的引入有效扩大了覆盖范围

英国针对不同收入水平和投资需求的成员建立起标准个人养老金计划、存托养老金计划和自主投资个人养老金计划。三种计划都是在英国注册、享受税收优惠的退休储蓄账户。标准个人养老金计划是个人基于自愿原则与养老金提供商直接建立，采取每月定期缴费或一次性缴费的方式，由养老金提供商负责具体投资运营。自主投资个人养老金计划和存托养老金计划与标准个人养老金计划差别较明显。在政策设计上，自主投资个人养老金计划允许个人根据英国税务海关总署的要求自主决定如何投资。该计划较复杂，适合于了解金融市场、有一定投资知

^① 综合养老金预测由雇主和养老金提供者合作发布，显示国家养老金相关信息及个人养老金信息；个人养老金预测是在考虑个人婚姻状况、当前就业状况及在国外呆的时间长短等因素的基础上，根据个人情况量身定制；实时养老金预测于 2004 年 10 月推出，个人可与英国工作和养老金部联系在线获取相关信息。

^② “The effect of Tax Incentives on pension saving”, <https://ifs.org.uk/sites/default/files/2023-02/WP202310-The-effect-of-tax-incentives-on-private-pension-savings.pdf>.

识并愿意花时间研究金融市场的成员。该计划包括完全自主投资个人养老金计划（Full SIPP）和低成本自主投资个人养老金计划（Low-cost SIPP）。完全自主投资个人养老金计划具有投资范围广和收费较高的特征，其投资工具包括股票、国债、投资信托、保险公司管理的基金、交易储蓄保单、存单、国家储蓄和投资产品、商业地产等，一般适用于养老基金资产规模较大的个人。低成本自主投资个人养老金计划只需 5000 英镑即可建立，通常由个人自主管理基金。存托养老金计划与标准个人养老金计划的运作方式一样，但养老金提供商必须满足政府要求的最低缴费额、费用上限、资金免费转移、灵活缴费和建立默认投资基金的规定：持有账户的前十年每年收取的费用不超过账户资产价值的 1.5%，之后不得超过 1%；参与该计划的最低缴费额为每月 20 英镑，个人可随时停止或恢复缴费，无需缴纳罚金。存托养老金计划具有年度缴费和管理费用低、投资范围更窄和管理更加简单的特征（见表 2）。

表 2：自我投资个人养老金和存托养老金计划的对比

类别	自主投资个人养老金	存托养老金
政策内容	*覆盖人群：包括自雇者在内的所有希望自己做出投资决策的个人 *缴费要求：75 岁以下者自愿缴费，个人可将收入的 100% 存入计划，最高不超过 6 万英镑 *收费要求：收费较高，费用包括 SIPP 的账户成本、交易佣金、外汇费用、退出费用和提取费用 *投资规定：个人可将资产自主投资在英国税务海关总署批准的投资工具，包括股票、债券、共同基金和交易型基金	*覆盖人群：包括自雇者、无业人员等在内的所有人 *缴费要求：最低缴费额为 20 英镑/月，允许个人随时停止或恢复缴费，无需缴纳罚金 *收费要求：持有账户的前十年每年收取的费用不超过账户资产价值的 1.5%，之后不得超过 1% *投资规定：个人在养老金提供商提供的选择范围内开展投资；如果个人未作出投资选择，资金将投资于默认投资基金。默认投资基金通常为生命周期基金
优点	* 个人对账户资金投资选择具有完全自主权 * 较强的灵活性	*计划简单且灵活，该计划尤其适合自雇者、低收入者和无工作者 *可随时开始或停止缴费，无需缴纳罚金 *任何人都可缴费进入个人存托养老金账户，比如父母和祖父母均可向账户缴费
缺点	*收费较高 *对个人投资能力要求较高，尤其是对于没有投资经验的投资者而言，自主设计投资组合的风险高	*大多数养老金提供商未提供该计划 *存托养老金计划提供的默认投资组合通常是低风险型，这会限制个人投资选择，从而影响个人收入

资料来源：作者自制。

自动加入机制和低成本的国家就业储蓄信托计划有助于英国私人养老金计

划覆盖面的扩大（Ring, 2012）。引入自动加入机制后，个人养老金计划参与率已经从 2011—2012 财年的 43% 上升到 2019—2020 财年的 57%。^① 国家就业储蓄信托计划旨在为所有雇员和自雇者，尤其是中低收入者，提供简单和低管理费用（不高于 0.3%）的养老储蓄机会，确保制度的公平性（James, 2019）。2021 年，英国个人养老金账户约有 1300 万个，私人养老金财富（包含职业养老金和个人养老金）占家庭总财富的比例为 42%，^② 成为国民退休收入保障的重要支柱。

（三）公平和可负担的税收优惠激励机制提高了制度吸引力

英国通过精细化的税收优惠激励机制满足了不同收入群体增加养老储蓄的需求。英国个人养老金计划采取类似于 EET 的税收模式，具体体现在：**第一，缴费阶段的免税有额度限制。**2006 年，英国正式引入统一的养老金缴费限额政策。如果雇主缴费符合英国税务海关总署的要求，其缴费额将全部减免所得税。个人缴费税优总额度受到年度免税额和终身免税额的限制。表 3 显示，年度免税额从引入初期的 21.5 万英镑上升到 2010—2011 财年的 25.5 万英镑，随后下降到 2022—2023 财年的 4 万英镑，终身免税额则从 150 万英镑上升到 180 万英镑，之后下降到 2022—2023 财年的 107.31 万英镑，并于 2023 年取消。**第二，投资收益部分免税。**英国私人养老金计划的投资阶段是否需要纳税取决于养老基金的投资组合，比如养老基金直接投资于债券、房地产或现金是完全免税。1997 年以来，股票的股息收入需要按照公司所得税税率征收。**第三，待遇领取阶段需要部分征税。**账户基金总积累额的 25% 可一次性免税领取，剩余 75% 需要纳税。同时，75 岁及之前去世的计划成员其账户遗产可由受益人免税继承。在英国，不论个人拥有多少个养老金账户，最终都会统一到税务机关，同工作场所养老金计划合并计算可享有的最高免税额度，这不仅简化了税收优惠的规则，还有效避免个人通过参加不同账户避税。此外，英国政府于 2016 年正式推出锥形年度免税额（Tapered Annual Allowance, TAA）政策，旨在对高收入者的年度免税额实行分档：2023—2024 财年，对于年收入超过 26 万英镑的高收入者，年度免税额会按照收入每多增加 2 英镑降低 1 英镑，直至降到最低额度 1 万英镑。

^①“Saving for retirement in Great Britain: April 2018 to March 2020”, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/pensionwealthingreatbritain/april2018tomarch2020>.

^②“A blueprint for a better tax treatment of pensions”, <https://ifs.org.uk/sites/default/files/2023-02/A-blueprint-for-a-better-tax-treatment-of-pensions.pdf>.

表 3：不同财年的年度缴费免税额和终身免税额

财年	年度免税额（英镑）	终身免税额（万英镑）
2006—2007	215000	150
2007—2008	225000	160
2008—2009	235000	165
2009—2010	245000	175
2010—2011	255000	180
2011—2012	50000	180
2012—2013	50000	150
2013—2014	50000	150
2014—2015	40000	125
2015—2016	40000	125
2016—2017	40000	100
2017—2018	40000	100
2018—2019	40000	103
2019—2020	40000	105.5
2020—2021	40000	107.31
2021—2022	40000	107.31
2022—2023	40000	107.31
2023—2024	60000	取消

数据来源：英国税务海关总署官网，<https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-pension-schemes/pension-schemes-rates>。

养老金自由化改革后，私人养老金税优减免总额度从 2015—2016 财年的 383 亿英镑稳步上升到 2021—2022 财年的 458 亿英镑，占同期 GDP 的比例基本稳定在 2% 左右（见表 4）。养老金税收优惠总额的变化一方面由于自动加入机制的应用增加了个人储蓄额，有更多的人缴费参加私人养老金计划，从而可能增加养老金税收优惠的成本；另一方面，2010 年以来，养老金年度免税额和终身免税额的下降影响了高收入者享受税优的水平，高收入者可能减少缴费，从而降低税收优惠额度总成本。虽然英国多次调整税收优惠政策，但是税收优惠总成本占 GDP 的比例相对稳定。

表 4：不同财年英国 DC 养老金计划税收优惠减免额情况 单位：亿英镑

财年	税收优惠减免总额	占同期 GDP 比例
2012—2013	337	1.98%
2013—2014	337	1.89%
2014—2015	339	1.82%
2015—2016	383	1.99%
2016—2017	367	1.84%
2017—2018	372	1.78%

2018—2019	——	——
2019—2020	417	1.87%
2020—2021	441	2.10%
2021—2022	458	2.00%

数据来源：税收优惠减免总额数据参见：HM Revenue & Customs. Personal Pension and Pensions Relief Statistics: Table 6 Cost of Pension Tax and NICs Relief. <https://www.gov.uk/government/statistics/personal-and-stakeholder-pensions-statistics>. GDP 的数据参见：OECD 官方网站，https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1#.

（四）账户设计的灵活性和个人较高的选择自由度提高了运行效率

灵活性是英国养老金自由化改革的核心要义，旨在尊重计划成员对养老储蓄的支配权。英国个人养老金账户设计的灵活性体现在弹性的参与机制、待遇领取的灵活性和账户之间的灵活转换。首先，个人可自主选择是否开设账户、为退休储蓄多少、以何种形式储蓄和怎么提取等。英国个人养老金计划赋予个人多元化的投资选择以满足个人风险偏好，个人既可以选择默认投资工具，也可以从合格投资产品中自主选择投资方案或委托金融机构投资运营。其次，允许不同类型的个人养老金账户资金无障碍转移，同时个人也可在个人养老金与工作场所养老金计划之间灵活转换。最后，账户支取具有高度灵活性。英国个人养老金账户支取方式经历了严格年金化到自由支取的发展过程。现阶段英国个人可按照自己意愿灵活提取账户储蓄，待遇领取方式包括购买年金产品、收入提取、剩余基金一次性灵活支取（Uncrystallised Funds Pension Lump Sums, UFPLS）或以上方式的混合。

养老金自由化改革后，越来越多的计划成员转向收入提取或一次性提取。2012 年超过 90% 的 DC 养老金计划资产用于购买年金。2020—2021 财年，养老金账户总额达到 3 万及以上英镑的计划成员中，16% 的个人选择购买年金，58% 的个人将其部分养老金转向收入提取，剩余成员选择部分或全部一次性提取。^①成员购买年金的数量已经从 2015—2016 财年的 8.2 万份下降到 2020—2021 财年的 4.9 万份。值得注意的是，计划成员从现有提供商购买年金的比例从 2015 年的 58.5% 下降到 2021 年的 43%（见表 5），这意味着选择货比三家的计划成员人数在持续增加。相应地，灵活提取人数从 2015—2016 财年的 22.9 万人稳步增长到 2022—2023 财年的 91.1 万人，年均增长率为 22.92%。

^①“A blueprint for a better tax treatment of pensions”, <https://ifs.org.uk/sites/default/files/2023-02/A-blueprint-for-a-better-tax-treatment-of-pensions.pdf>.

表 5：养老金计划购买年金的数量、销售额和支付额

年份	年金支付额 (亿英镑)	年金销售量 (万份)	年金销售额 (亿英镑)	从现有提供商购买年金的比例	灵活提取的成员数 (万人)	灵活提取待遇总额 (亿英镑)
2015—2016	140	8.2	42	58.5%	22.9	43.6
2016—2017	145	7.5	43	52.0%	37.4	60.4
2017—2018	147	6.9	44	48.0%	42.9	65.8
2018—2019	149	7.0	44	49.0%	52.1	85.6
2019—2020	114	6.5	43	49.0%	61.1	94.8
2020—2021	109	4.9	——	——	62.8	92.6
2021—2022	——	5.4	38	43.0%	75.1	111.8

注：——表示数据不可得。

数据来源：年金相关数据参见：Association of British Insurers.UK Insurance & Long-Term Savings Key Facts 2022. <http://abi.org.uk>. 灵活支取人数和提取待遇总额数据参见：HM Revenue & Customs. National Statistics: Private pensions statistics. September 2023.

<https://www.gov.uk/government/statistics/personal-and-stakeholder-pensions-statistics#full-publication-update-history>.

四、英国个人养老金制度发展的现实困境

（一）低收入人群参与积极性不高，长期养老储蓄仍不足

英国自动加入机制的引入促进私人养老金计划参与人数的增加，私营部门工作场所养老金计划的雇员参与率已经从 2012—2013 财年的 38% 上升到 2020—2021 财年的 81%。然而，自动加入并不适用于自雇者。因缺乏雇主的匹配缴费，英国自雇者参加个人养老金计划的积极性并不高，其参与计划的比例从 1998 年的 48% 下降到 2018 年的 16%。自动加入机制的引入扩大了私营部门雇员和自雇者私人养老金财富积累的差距，尤其在中低收入群体中更为明显。从计划参与率看，2014—2015 财年，年薪 3 万英镑的雇员参加私人养老金计划的比例约为 60%，而相同收入水平的自雇者参加私人养老金计划的比例为 20%，年收入在 3 万至 4 万英镑的私营部门雇员和自雇者之间的计划参与率差距从 2015 年之前的 22—27% 扩大到 40%—50%。^①从积累规模看，由于收入波动较大，自雇者通常采取定额缴费的方式，这与根据收入一定比例进行缴费的雇员形成鲜明对比。数据显示，收入较低、缺乏金融知识的个人更倾向于选择定额缴费，25% 的自雇者选择每月定额缴纳 50 英镑（600 英镑/年）。收入最低的自雇者中超过三分之一的人选择定额缴费。平均而言，自雇者私人养老金财富资产规模低于私营部门雇员。55 岁

^①“Understanding pension saving among the self-employed”, <https://ifs.org.uk/sites/default/files/2023-02/IFS-R248-Understanding-pension-saving-among-the-self-employed.pdf>.

以上自雇者持有的私人养老金中位数资产规模总额为 1.61 万英镑，而雇员的私人养老金财富中位数总额为 9.14 万英镑，二者相差 5.68 倍。^①英国面临收入不稳定的低收入群体参与个人养老金计划积极性不高和储蓄不足的重要挑战。

（二）个人非理性投资决策增加了退休待遇不足的风险

英国赋予个人养老金计划成员灵活使用退休储蓄的权利，但较多的选择也增加了决策的难度。部分计划成员财务金融知识不足难以权衡不同选择的成本和收益，也无法正确预估不同提取方式可能存在的长寿风险和投资收益风险，从而带来非理性决策，决策不当会影响计划成员的退休收入。数据显示，三分之一的采取收入提取的计划成员不知道自己的钱该投向哪里。^②部分计划成员在没有寻求专业财务咨询意见的前提下做出投资决策，他们或是将资金投资于高风险资产，或是采取十分保守的投资策略。2018 年，英国金融市场行为监管局调查发现，成员在没有咨询的情况下购买收入提取产品的比例已经从改革之前的 5% 上升到 2016 年的 30%。大约三分之一选择收入提取产品的计划成员将账户资金投资于现金或类现金资产，半数以上实行全额现金提取的计划成员出于对养老金产品的不信任，将资金投资于其他金融产品，由于投资偏保守，一半左右的计划成员在未来面临退休收入不足的问题。^③

（三）复杂多元的年金产品削弱了成员货比三家的信心

为有效促进年金市场的竞争和改善计划成员的选择权，英国于 2002 年 9 月强制要求现有养老金提供商告知临退休成员有权在公开市场选购年金产品。然而，由于公众的不了解和对公开市场选择有效性的担忧，相当一部分计划成员还是选择从同一家或默认的养老金提供商购买年金。对于大多数计划成员而言，购买年金产品是非常复杂的决策，具体体现在三个方面：第一，购买年金产品要求个人将一个或多个账户的养老储蓄兑换成长期年金保险产品，这要求个人清晰了解年金产品类型、保障期限、保障水平和死亡赠予等基本情况，同时对可能存在的不确定性风险对收入造成的影响进行预判，如果个人对年金保险产品不熟悉将

^①“Saving for retirement in Great Britain: April 2018 to March 2020”, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/pensionwealthingreatbritain/april2018tomarch2020>.

^②“Pension flexibilities: the freedom and choice reforms”, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06891/SN06891.pdf>.

^③“Pension Freedoms: a qualitative research study of individuals’ decumulation journeys”, <https://www.gov.uk/government/publications/pension-freedoms-a-qualitative-research-study-of-individuals-decumulation-journeys/pension-freedoms-a-qualitative-research-study-of-individuals-decumulation-journeys>.

很难正确决策；第二，个人一旦在退休时点选择购买年金产品，选定后不可更改；第三，年金的种类复杂和功能范围广。个人选择适合自己的年金产品需要仔细权衡成本和收益，这需要专业人士的指导才能做出明智决策。由于购买年金产品的复杂性和专业性，公众倾向于从原有养老金提供商购买年金。据统计，计划成员因没有货比三家损失的收益总额在 1.15 亿英镑到 2.3 亿英镑之间。^①

五、英国个人养老金计划发展对中国的启示

（一）增强不同支柱之间的联动对接以促进劳动力合理流动

英国经验表明，第二、三支柱养老金的资金互转、税收优惠额度互通共享的政策设计，对于提高国民的参与意愿和壮大个人养老金资产规模发挥着重要作用。事实上，我国三大支柱各自封闭运行，缺乏账户资金结转的通道，难以满足劳动者便携性的需要。制度设计上，我国三大支柱均有来源于个人当期收入、采取完全积累的个人账户制，在账户资金结转、投资运营和经办服务方面天然存在联动对接的基础。具体操作上，设置基本养老保险制度中个人账户资金和个人养老金账户资金转移的通道。同时，探索实现企业（职业年金）与个人养老金税收优惠政策额度合并共享的政策：参加企业年金的成员，如果其个人缴费额度未达到税优上限额，可将剩余税收优惠额度转入个人养老金制度；如果所在企业或单位未建立企业年金，全部税优优惠额度可转入个人养老金制度。

（二）创新制度参与机制和增强账户支取的灵活性提高制度吸引力

个人养老金账户设计应满足计划成员获得终身收入、灵活支配和遗产继承的需要，兼具收入保障性和流动性。英国个人养老金计划的资产转移、账户资金支取的灵活性以及参与机制的创新设计，给中国个人养老金的发展有重要启示。我国灵活就业人口高达 2 亿人，部分灵活就业人员由于没有参加基本养老保险制度和缺乏明确雇主被排除在保障范围之外，因而个人养老金是其增加养老储蓄的重要途径，需要优化制度设计以满足该部分群体的需要。一方面，对于从事灵活就业的年轻劳动者而言，进行长期养老储蓄并非当前急迫需求，他们需要为生命周期内可能出现的其它风险事件做准备。个人养老金账户资金锁定到退休年龄方能领取的政策规定，会使个人产生较强的当期消费被挤压感，影响其参与计划的积

^①“Annuities and the annuitisation process: the consumer perspective: A review of the literature and an overview of the market”, https://www.fs-cp.org.uk/sites/default/files/annuity_literature_review_consumer_perspective_2013.pdf.

极性。因此，我国应适当提高账户资金提取的灵活性，比如，当计划成员面临购买住房、遭受重病时，应允许其免税提取部分资金，并要求在一定期限内返还，实现账户资金灵活使用和提供退休保障目标的平衡。另一方面，考虑到大多数灵活就业群体具有工作稳定性差、收入波动性大等特征，个人养老金的制度设计应适当创新：一是放宽准入门槛，取消以参加基本养老保险制度作为参加个人养老金制度的前置条件；二是灵活设置缴费时间和方式。允许灵活就业人员根据自身收入变化进行不定期缴费或补缴，采取季度缴费或年度缴费方式；三是引入自动加入和默认增加缴费机制。政府可通过资金或政策支持的方式引入自动加入机制，结合财政补贴的方式鼓励低收入者加入制度，并建立自动增加最低缴费水平的路线图，实现个人缴费额根据收入变化自动增加。

（三）面向不同收入群体建立差异化、精细化的税收优惠政策

公平而有效的税收优惠政策是推动个人养老金制度发展的重要引擎。英国根据计划参与者不同收入水平、待遇支取和遗产继承方式设置差异化的税收优惠规则，尽可能确保国民享有税优政策的公平性。中国个人养老金实行 EET 税优模式，即缴费阶段统一按照每年 12000 元的限额标准予以税前扣除，投资收益阶段暂不征收个人所得税，待遇领取阶段统一按照 3% 的税率计算个人所得税。考虑到我国较高的个人所得税起征点以及各种专项扣除，大部分中低收入群体无需缴税，递延纳税政策对其缺乏有效激励，对于高收入群体而言，现有税收优惠力度又明显不足，限制了制度有效覆盖范围的扩大。因此，我国应进一步完善税收优惠政策：第一，根据不同收入群体建立差异化的税优政策。针对中低收入群体，政府可通过直接的缴费匹配补贴提高其参与积极性；针对高收入群体，需根据经济发展水平建立税收优惠额度与居民消费水平和通货膨胀指数挂钩的调整机制。第二，待遇领取环节实行超额累进税率。我国个人养老金待遇领取实际税负由原来的 7.5% 下降到 3%，大幅降低了计划参与人领取待遇的实际税负，但单一比例税率的激励效果有限，可考虑实行超额累进税率，提升领取阶段税优的公平性。

（四）强化投资者教育和简化养老金产品清单缓解个人选择困难

在英国，个人养老金产品类型多样，个人不仅可从市场上购买一般的零售类养老产品，也可购买专门设计的养老目标日期基金产品。虽然丰富多元的产品供给可以满足个性化需求，但也造成个人选择困难。为了安全起见，很多人选择从

默认的养老金提供商购买产品而不是货比三家。非理性决策会对个人未来的退休待遇产生重要影响。当前，我国已经有近 700 个养老金合格产品供个人选择，涵盖储蓄类、理财类、保险类和基金类，具有种类复杂和数量多的特点，实践中个人一般只能选择开户行指定的产品（张盈华，2024），不仅限制了个人对心仪产品的选择，而且部分成员会因金融素养不够和选择困难不得不放弃。英国个人养老金产品提供中的经验教训可为中国提供借鉴：一是产品设计力求简单和透明化。中国个人养老金产品形态复杂，各类产品条款晦涩难懂，政府应加强对个人养老金产品及费用的管理。产品设计应化繁为简，利用行业、市场的力量为计划成员提供透明、清晰的产品清单，同时考虑提供默认投资工具，缓解个人选择产品的压力；二是积极鼓励金融机构加强智能投顾，利用互联网金融手段为用户提供定制的养老投资咨询与建议；三是发挥各主体合力加强投资者教育。我国公众对养老金融产品的了解有限，也缺乏相应的专业知识进行产品配置。因此，政府应联合金融机构、企业和社区等主体加强宣传和培训，尽早培育国民养老储蓄意识。

参考文献：

成欢、林义，2019：“多层次养老保险协同发展的联动机制及配套政策研究”，《经济理论与经济管理》，2019，9：75—88。

董克用、王振振、张栋，2020：“中国人口老龄化与养老体系建设”，《经济社会体制比较》，2020，1：53—64。

房连泉、冯扬、何伟，2024：“国际上第二、三支柱养老金协同发展的衔接机制及对中国的启示”，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2024，1：39—50。

封铁英、高鑫，2020：“路径依赖与路径创造：中国养老保险制度变迁逻辑”，《经济社会体制比较》，2020，5：58—67。

高和荣、陈凤娟，2022：“个人养老金制度的实施、挑战与优化”，《西北大学学报（哲学社会科学版）》，2022，6：82—89。

高庆波，2024：“多层次、多支柱体系中的个人养老金制度一路径依赖与制度完善”，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2024，1：71—81。

胡怡建、刘崇琿，2021：“完善税收优惠政策，加快推进第三支柱养老保险

发展”，《税务研究》，2021，12：5—9。

刘同洲，2022：“促进个人养老金发展的税收政策研究—基于美国个人养老金（IRA）的经验与启示”，《税务研究》，2022，9：127—132。

林义、周娅娜，2016：“德国里斯特养老保险计划及其对我国的启示”，《社会保障研究》，2016，6：63—70。

李亚军，2017：“英国养老金金融化改革的经验和启示”，《社会保障研究》，2017，1：84—94。

莫一茗、何林，2023：“基于随机建模的个人养老金账户内涵收益率研究”，《保险研究》，2023，7：67—77。

米红、朱海扬、马齐旖旎，2020：“我国第三支柱养老保险覆盖人群界定与参保规模政策仿真”，《价格理论与实践》，2020，4：24—30+163。

齐传钧，2018：“美国个人退休账户的发展历程与现状分析”，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》，2018，3：77—87。

宋凤轩、张泽华，2020：“日本第三支柱养老金资产管理：运营模式、投资监管及经验借鉴”，《现代日本经济》，2020，4：85—94。

孙守纪、王国军，2022：“共同富裕与新就业形态下第三支柱个人养老金高质量发展”，《中国特色社会主义研究》，2022，3：39—49。

施文凯、董克用，2023：“从住房公积金到个人公积金：住房公积金与养老金协同改革研究”，《行政管理改革》，2023，8：74—83。

庾国柱、段家喜，2018：“我国发展税优个人养老金的关键问题、总体框架及政策建议”，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》，2018，5：5—14。

王雯，2022：“加拿大第三支柱注册退休计划的经验与启示—基于政策协同机制的分析”，《社会保障研究》，2022，6：86—94。

郑秉文，2024：“个人养老金一周年评估与前瞻—基于一个理论框架的分析”，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2024，1：21—38。

张成松，2023：“个人养老金税收优惠的法理构造与制度设计”，《南京社会科学》，2023，8：74—82+122。

张译文，2023：“日本第三支柱养老金税收政策经验与借鉴”，《税务研究》，2023，8：95—101。

张盈华, 2024: “我国个人养老金制度理念、设计和运行的若干问题辨析”, 《华中科技大学学报(社会科学版)》, 2024, 1: 51—61+90。

Adami, R. and G. Orla, 2008. “Pension Reforms and Saving for Retirement: Comparing the United Kingdom and Italy.” *Policy Studies*. 29(2):119—135.

Disney, R., C. Emmerson, and M. Wakefield, 2010. “Tax Reoform and Retirement Saving Incentives: Take-up of Stakeholder Pensions in the UK.” *Economica*. 77(306):213—233.

James, H. L., 2019. *Connecting policy with the personal: UK Pension Reforms and Individual Financial Decision Making*. United Kingdom: The University of Manchester.

Ring, P. J., 2012. “Trust: A Challenge for Private Pension Policy.” *Journal of Comparative Social Welfare*. 28(2):119—128.

Waine, B., 2006. “Ownership and Security: Individualised Pensions and Pension Policy in the United Kingdom and the United States.” *Competition and Change*. 10(3):321—337.

Diversity, Incentive and Flexibility: Practical Experience and Enlightenments of the UK Personal Pension System

Liu Guilian

(School of Management, Capital Normal University, Beijing)

Abstract: The personal pension system is an important institutional arrangement to enhance personal responsibility, to meet the diversified pension protection needs and to increase the pension savings. The article took the UK personal pension plan as an example, and it found that the coordinated development of the UK three-pillar pension system, differentiated tax incentives policies, the innovative design of pension system and the flexible management of individual accounts contributed to the rapid development of the UK personal pension system. However, it also faced some practical difficulties. The participation rate of the low-income workers was low. The individuals' irrational investment decisions increased the risk of inadequate retirement benefits. Besides, the annuity products are complex which undermine the individuals'

confidence in shopping around. The UK experience has brought the following enlightenments to the development of Chinese personal pension system which was in the early stage. First, establish a linkage mechanism between different pillars to promote labor mobility. Second, enhance the flexibility of the personal pension system. Third, establish the differentiated tax preferential policies to improve incentives. Fourth, simplify the selection of pension products.

Key words: Personal Pension Plan; Tax Preference; Income Drawdown; Stockholder Pension Plan; Self-investment Personal Pension Plan

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