



快 訊

SSL Express

2022 年第 35 期 (总第 526 期 , 8 月 26 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



经过 15 年的持续探索, 中国养老保险体系第三支柱发展进入快车道, 有力的促进了可持续多层次养老保障体系的建设。中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文教授就此在《中国财经报网》撰文陈述了自己对我国养老保险第三支柱发展的看法, 以下为全文:

养老保险第三支柱的“瓜熟蒂落”

文/郑秉文

党的十八大以来, 我们党团结带领全国各族人民, 全面推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度等改革, 成就举世瞩目。其中, 社会保障制度改革全面深化, 社会保障的“四梁八柱”不断完善和加固, 搭建起全局性、战略性和根本性的社会保障的主体架构。在供给侧结构性改革中, 社会保障的一系列新举措、新政策和新制度密集出台, 不断填补空白, 为推进国家治理体系和治理能力现代化作出了贡献。

在党的二十大召开前夕, 国务院发布了《关于推动个人养老金发展的意见》, 这在我国养老保险制度改革史上意义深远, 它标志着在我国多层次、多支柱养老保险体系改革进程中, 与国际通行做法接轨的第三支柱个人养老金制度将正式诞生, 养老保险制度体系得以补齐真正意义上的第三支柱。

筹备阶段: 第三支柱养老保险探路

在养老保险体系中, 第一支柱是由国家建立的基本养老保险制度, 目前在我国由两大分

支构成,即城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险,其资金来自国家财政转移支付、企业和个人的缴费;第二支柱是由企业建立的补充养老保险制度,在我国由企业年金和职业年金构成,其资金来自企业和职工的双方缴费与投资收益;第三支柱是指受国家税收政策支持,由个人出资建立的市场化运行的养老金制度。

相对于第一和第二支柱,第三支柱个人养老金是个新生事物,绝大多数国家是从上世纪末和本世纪初开始建立的。1991年,我国颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)提出了三支柱养老保险的理念和制度目标,即“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”,但当时受到人民群众收入水平、专业投资能力和资本市场等诸多客观条件的约束,直到本世纪初,建立第三支柱才真正提到议事日程上来。

2007年至2012年是第三支柱养老保险的筹备阶段。第三支柱个人养老金最开始以保险业提出的“个人补充养老保险”的形式出现。2006年发布的《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》(国发〔2006〕20号),要求天津滨海新区“探索新的区域发展模式”。在此背景下,原保监会与天津市人民政府就保险业深度合作联合印发《加快天津滨海新区保险改革试验区创新发展的意见》(保监发〔2007〕110号),并于2008年印发《关于印发〈天津滨海新区补充养老保险试点实施细则〉的通知》(保监厅发〔2008〕32号),提出为推动多层次养老保障体系建设,在滨海新区开展“个人补充养老保险”试点,提出个人工资薪金收入30%以内的个人交费部分可在个人所得税税前扣除。

2008年12月,为积极应对国际金融危机,国务院办公厅在其印发的《关于当前金融促进经济发展的若干意见》(国办发〔2008〕126号)中再次提及包括养老保险在内的保险税收优惠问题,明确指出要积极发展个人养老等保险业务,鼓励和支持有条件企业通过商业保险建立多层次养老保障计划,研究对养老保险投保人给予延迟纳税等税收优惠。

2009年发布的《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》(国发〔2009〕19号)提出鼓励个人购买商业养老保险,责成相关部门会同上海市研究具体方案,并首次正式提出在上海“适时开展个人税收递延型养老保险产品试点”。此后,《上海税收递延养老保险费率政策改革试点实施办法》草案曾在一定范围征求意见,甚至上海市的个人延税型养老保险试点方案的测算结果都已经面世,但由于税收优惠方案始终未能出台,因此个人税收递延型养老保险产品试点未能落地。

继上海之后,2010年原保监会和深圳市人民政府正式签署《关于深圳保险创新发展试验区建设的合作备忘录》,深圳保险业拟在6个重点领域开展改革创新,其中包括开展个人

税收递延型养老保险试点。2012年7月，广东省人民政府正式公布《广东省建设珠江三角洲金融改革创新综合试验区总体方案》，提出将深圳市保险改革试验区相关政策扩大到珠三角地区，包括推动个人税收递延型养老保险产品试点工作，探索城市低收入人群参与商业保险的途径。

这一时期，虽然天津滨海新区、上海市、深圳市、广东省纷纷提出开展第三支柱养老保险试点，但由于种种原因这些试点并未能真正落地。

试点阶段：第三支柱养老保险加速发展

党的十八大之后，第三支柱养老保险制度建设驶入快车道。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出“制定实施免税、延期征税等优惠政策，加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系”，个人税收递延型商业养老保险由此成为一个“热词”，此后频繁出现在相关重要文件和众多媒体的文章之中。

2014年，国务院颁布的《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29号）的表述是“适时开展个人税收递延型商业养老保险试点”；2015年3月《政府工作报告》明确省略了“适时”二字，直接提出“推出个人税收递延型商业养老保险”；2016年3月两会通过的“十三五”规划纲要指出：“构建包括职业年金、企业年金和商业保险的多层次养老保险体系”，同时再次提及“推出税收递延型养老保险”；2017年7月，国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号），正式向全社会宣布启动个人税收递延型商业养老保险试点；2018年4月，财政部等五部委印发《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税〔2018〕22号），对个人税收递延型商业养老保险（以下简称税延型养老保险）制度设计进行了详细规定，并表示试点目的是“推进多层次养老保险体系建设，对养老保险第三支柱进行有益探索”。

《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》的主要内容包括：2018年5月1日开始在上海市、福建省（含厦门市）和苏州工业园区（以下简称“三地”）实施税延型养老保险试点；个人缴费税前扣除标准按照月工资薪金的6%和1000元孰低办法确定；个人领取商业养老金征税比例为7.5%；个人达到退休年龄时按月或按年领取商业养老金，在身故或罹患重大疾病时可一次性领取；一般纳税人基本均可成为参保人；个人商业养老资金账户与居民身份证绑定并具有唯一性；中国保险信息技术管理有限责任公司（中保信平台）为个人账户信息平台；产品研发的原则为长期锁定、终身领取、精算平衡，等等。

“三地”试点至今，税延型养老保险参保人数达5万多人，保费收入超6亿元，市场效

果不及预期。事实上，税延型养老保险遭遇发展“瓶颈”有多重原因，例如，个税抵扣手续十分繁琐致使可及性较差，销售费用低于普通商业保险产品致使保险公司积极性不高，领取时个税缴纳比例较高导致参保意愿低下，恰逢个税免征额提高导致纳税人数量骤减，税收递延比例较低导致激励性不足，“三地”试点范围狭小限制了市场影响力和覆盖率，单纯的保险产品难以满足多样性市场需求，等等。

根据试点情况，从2020年12月召开的中央经济工作会议到2021年的《政府工作报告》，从“十四五”规划纲要到2021年11月发布的《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》，都多次强调要促进和规范发展第三支柱养老保险。有关部门联手起草了《关于推动个人养老金发展的意见》，并于2021年12月由第23次中央全面深化改革委员会会议审议通过，2022年4月《关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号）公布。

新阶段：第三支柱养老保险规范发展

经过15年的持续探索，中国养老保险体系第三支柱经历了“个人补充养老保险”筹备、个税递延型商业养老保险试点、个人养老金制度正式启动三个发展阶段。如果说2018年试点的税延型养老保险是第三支柱的“试用版”或1.0版本的话，那么前不久出台的个人养老金制度就是“正式版”或“2.0版”。

个人养老金制度将参保人资格扩大到参加基本养老保险的全体劳动者，从促进实现共同富裕的高度确立了个人养老金制度的功能；将金融产品从商业保险推广到银行理财、储蓄存款和公募基金，从满足不同群体社会需求的角度使金融产品覆盖范围最大化；将账户制作为享受税收优惠政策的载体和基础，从提高便利化的目的出发，规定一个账户可购买所有不同种类金融产品。中国版的第三支柱个人养老金制度将最大限度提高覆盖率作为其目标，参保人既包括正规就业群体也包括新业态就业人员，既包括灵活就业人员也包括中小企业员工，既具有浓厚的中国特色，又借鉴了发达国家的经验教训。

个人养老金制度的出台正值中国人口老龄化处于拐点的关键时刻。2021年我国65岁及以上人口迈过14%的深度老龄化大关，养老保险体系面临的财务可持续性压力与日俱增。在此背景下，第三支柱个人养老金的建立和三支柱养老保障体系的完善将会不断提高国民福祉，提高家庭财富净值构成中的金融资产比重，增加退休收入的来源渠道，提高退休收入替代率，稳定全社会的消费预期，扩大长期资金的来源渠道，扩充机构投资者的规模，提高资本市场的长期资金比重，有利于繁荣发展多层次资本市场建设和促进经济增长。

原文链接：  中國財經報網
CHINA FINANCIAL AND ECONOMIC NEWS

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, 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》。《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》《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.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐