



快 訊

SSL Express

2022 年第 47 期 (总第 538 期 , 11 月 23 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



近日, 人社部等多部门印发《个人养老金实施办法》, 加强个人养老金业务管理, 规范个人养老金运作流程。那么, 发展个人养老金将对我国养老保障建设起到什么作用? 怎样促进个人养老金的发展? 对此, 中国社科院社会发展战略研究院副研究员、中国社科院世界社保研究中心执行研究员张盈华撰文发表了自己的看法, 该载《中国劳动保障报》11 月 11 日第 3 版, 以下为全文:

发展个人养老金既重要也紧迫

文/张盈华

近日, 人社部等多部门印发《个人养老金实施办法》, 加强个人养老金业务管理, 规范个人养老金运作流程。

从 2022 年起, 在新中国成立后第二波“婴儿潮”期间出生的群体开始步入老年, 加快发展个人养老金已经时不我待。截至 2021 年末, 全国参加基本养老保险人口数量超过 10 亿, 城乡居民储蓄合计超过 90 万亿元。如果制度设计得好、推行得力, 这些人都有可能参加个人养老金, 这些钱也都有可能转化成个人养老金资产, 这将对落实积极应对人口老龄化国家战略、促进民生福祉具有极为重要的意义。

发展个人养老金为什么重要?

个人养老金是积极应对人口老龄化、增进老年收入保障、扩充养老保障有效覆盖面的重

要制度安排。

扩充养老金资产储备，是各国应对人口老龄化对老年收入保障挑战的普遍做法。不少欧美国家养老金资产超过本国 GDP 的总量，我国各类养老金资产只有 GDP 的十分之一，但老年人口规模全球第一，人口老龄化速度全球前列，政府养老金的财务风险不断累加。我国提出发展多层次、多支柱养老保险体系，其中，个人养老金是第三支柱，从国外成熟经验看，个人养老金是养老金资产的主力，是老年收入保障的重要来源，在增进养老金资产储备、抵御人口老龄化挑战等方面不可或缺。

政府养老金“独木难支”，需要新的渠道填补基本养老保险保障度下降的“留白”。基本养老保险的保障度一般用替代率加以衡量，目前，职工基本养老保险替代率呈持续下降趋势，累计结余耗尽时点正在逼近。2022 年初步建立全国统筹机制，每年调剂金规模在 2000 亿元以上，但只能从结构上“削峰填谷”，增强地区间共济，无法消减职工基本养老保险制度财务风险。发展个人养老金，有助于填补政府养老金替代率下降形成的保障空缺。

新就业形态越来越普及，亟需建立与“去劳动关系化”用工形式相吻合的老年收入保障机制。新就业形态的年轻从业者主要用工形式是“去劳动关系化”“去雇主化”，难以被第一、二支柱养老金制度有效覆盖。第三支柱个人养老金采用账户制，为这些人打开养老资产储备的窗口，用税优激励、合格产品的长期收益等吸引个人参与，补上老年收入保障的亏缺。

什么因素影响个人养老金发展？

个人养老金的发展需要适宜的生态系统，制度强制性或认可度是“土壤”，信托文化和家庭资产管理偏好是“环境”，税优激励或政府支持是“养分”。

上世纪 90 年代我国已提出建立多层次养老保险体系构想，由于没有税优激励政策，第三支柱没有真正建立起来。2018 年起，国家启动“税收递延型个人商业养老保险”试点，但直到 2021 年底，只筹集到 6 亿多元，试点地区鲜有人问津。究其原因包括：税优激励覆盖人数少，递延征税负担更重，投保和抵税流程不便捷，产品单一造成消费者选择受限，等等。

考察其他国家个人养老金发展历程后发现，一些关键因素会促进或制约个人养老金的发展。总结其规律包括：

第一，制度强制性的作用很明显。在采取强制或半强制个人养老金制度的国家中，个人养老金发展程度均好于采取自愿参与的国家。

第二，自愿原则下“土壤”“环境”很关键。美国采取自愿参与原则，却是个人养老金发展程度最高的国家之一，这与美国个人养老金制度起步早、历经半个世纪成长有关。更重

要的是双重所有权下信托业发达，“投资型”“信托型”的家庭资产管理偏好与资本市场发展相生相长，国民金融素养好，对个人养老金认可度高。相反，在家庭理财偏好储蓄存款或保险契约的国家中，个人养老金发展较迟缓。

第三，财政补贴未必是有效手段。德国的个人养老金发展已有 20 年，除了税优激励以外，联邦政府还根据家庭人数给予财政补贴。尽管 20 年来财政补贴标准不断提高，但参与率增幅不明显，近年来还呈下降趋势。

第四，政府养老金的“挤出”影响很大。在个人养老金发展程度较低的国家中，政府养老金占老年人收入比重都比较高，而在个人养老金发展程度较高的国家中，这一比重都未达到 50%。“不慷慨”的政府养老金为个人养老金发展腾出了空间。

第五，第二、三支柱的互融互通很重要。个人养老金与企（职）业年金之间的关系有两种：一种是叠加，参与人同时拥有，可提高养老保障水平；另一种是独立，分别覆盖不同群体，提供不同养老保障。在第一种情况下，二者可依托个人养老金账户为载体进行相互转换。不同支柱之间的衔接机制避免参与人因就业中断或离岗换岗造成断缴，确保养老资产储备的长期连续。

如何促进我国个人养老金发展？

我国个人养老金的发展可从扩大增量规模和调整存量结构两方面入手，其中，调整存量结构更具现实性。当前，我国城乡居民储蓄率领先全球。但在这些存款中，一年及以上的中长期资产占比不到三分之一，且以预防性储蓄为主，属于养老金资产的寥寥无几。通过调整城乡居民存款结构，促进居民存款转为养老金资产，可作为个人养老金发展的关键突破口。在这个转换过程中，起桥梁作用的是具备“替代存款”和“高性价比”特性的个人养老金产品。

在“替代存款”方面，个人养老金的账户管理要兼顾预防性和流动性。我国城乡居民储蓄率高居不下，反映出储户对风险预防的意愿；三分之一的城乡居民存款是一年期以下的短期资产，反映出储户对流动性的偏好。个人养老金账户既要封闭管理，也要弹性灵活。

在“高性价比”方面，个人养老金的资产管理要推动长期投资和价值投资。当前，受短期业绩竞争影响，国内养老金资产管理“长钱短跑”和产品同质化的问题突出。“高性价比”的个人养老金应规避这些问题，将资产管理置于参与人生命周期利益最大化原则下，将“推进落实长周期考核”落到实处。这既需要金融工具创新，更需要金融监管创新。

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