



快 訊

SSL Express

2023 年第 21 期 (总第 560 期, 6 月 8 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2022 年 4 月 21 日国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》，推进我国多层次多支柱养老保险体系发展。中国社会科学院世界社保研究中心执行研究员张盈华博士撰文“我国个人养老金发展：当前问题、国际经验与建议”，深度剖析个人养老金发展问题。该文获得中国劳动保障报社与博时基金管理有限公司联合举办的第十一届“养老金管理大家谈”有奖征文一等奖。2023 年 5 月《中国社会保障》以“如何提高个人养老金参与率”为题，刊发此文。本期《快讯》刊发全文。

如何提高个人养老金参与率

2022 年 4 月 21 日国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》，提出“推动发展适合中国国情、政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的个人养老金”。一年来，个人养老金有了一定发展，但仍面临覆盖面窄、保障度低、资产规模小的问题，不利于多层次多支柱养老保险体系平衡发展。需要提升个人养老金制度定位层级，创新激励助推手段，提高制度吸引力。

一、我国个人养老金发展缓慢的主要问题

2022 年 11 月财政部和国家税务总局发布公告，“升级”了个人养老金的税优政策，将个人税收递延型商业养老保险试点规定的提取时按 7.5% 税率降至按 3% 缴纳个人所得税，相当于降至最低税阶，但激励效果未达预期。到 2022 年底，个人养老金参加人数 1954 万，缴费人数 613 万，缴费总额 142 亿元，人均缴费 2316 多元，未达到 12000 元可延税额度的五分之一，持币观望情绪普遍。究其原因，有以下几个方面的问题：

第一，政策激励面过窄。按照个人养老金政策，所有参加基本养老保险的职工和城乡居民均可参加。但激励手段只有税收递延，只有个人所得税纳税人才能享受优惠。我国个人所得税纳税群体规模较小，2018年个税起征点由3500元提高至5000元后，纳税人数减少了8000多万，大部分工薪收入者和所有无就业的城乡居民都不在纳税范围内，税延政策惠及不到这些人。

第二，账户管理不灵活。个人养老金账户资金有“锁期”，必须持有到退休才能提取，如遇突发情况需要提前支取，会面临现金价值较大损失，这与国外同类型产品有很大差距。个人养老金资金虽可投资基金、银行理财等不同形式金融产品，但赎回的资金不能提取，无法用于流动性支出。对于年轻人来说，持有到退休的锁期过长，账户管理过于僵化。

第三，金融教育不充分。许多人认为个人养老金只是“养老”用途，年轻人距离退休时间尚远，不愿过早把钱锁在账户里。实际上，个人养老金不仅是平滑生命周期消费的制度安排，更是丰富家庭资产管理的重要手段。缺乏长期化资产管理的金融素养，会削弱激励政策的吸引力。

此外，养老金信托治理落后，公共养老金对个人养老金形成“挤出”，市场知晓度和认可度不高，这些因素也都影响了个人养老金的发展。

二、影响个人养老金发展的因素：国外经验

在采取强制性或半强制性制度的国家中，个人养老金参与率明显高于采取自愿性制度的国家。新西兰在2007年建立自动加入的个人养老金制度，规定只要参加工作，个人会自动加入到该制度中，在加入后的第14天~第56天之间可以选择退出，但退出后不再享有雇主匹配缴费；实践证明，选择退出的人数不到所有参与者的十分之一，而且选择退出的人数在逐年减少，到2019年，新西兰劳动年龄人口中有80%加入了个人养老金制度。

在公共养老金保障水平较高的国家中，个人养老金参与率和养老金资产规模都较小。意大利、法国和奥地利等国公共养老金占老年收入来源的75%~81%，个人养老金参与率均不到20%，个人养老金资产占GDP的比重只有1%~4%；美国和加拿大等国家公共养老金占老年收入来源的35%~40%，个人养老金参与率为20%~25%，个人养老金资产占GDP的比重是58%~65%。这几个国家的个人养老金都是自愿性制度，但发展程度差距很大，与公共养老金的“挤出”有很大关系。

在家庭资产管理保守的国家中，居民家庭不重视持有个人养老金资产。美国、荷兰等国家信托业发达，居民家庭持有养老基金等“信托型”资产和股票、共同基金等“投资型”资产比例高，合计占家庭金融资产的比例达到75%~80%，个人养老金发展程度最高；丹麦、

法国等国家保险业发达，居民家庭持有寿险、年金等“契约型”资产比例高，商业养老保险发展程度高，“信托型”和“投资型”资产占家庭金融资产的比例不到 50%，个人养老金发展程度次之；德国、日本等大陆法系国家，单一所有权限制了金融信托业的发展，居民家庭持有银行存款等“货币型”资产比例高，“信托型”和“投资型”资产占家庭金融资产的比例大约是 20%~40%，个人养老金市场相对不发达。

在个人养老金发展程度较高的国家中，账户管理有弹性是吸引个人参与的重要推动力。很多经验值得借鉴：一是缴费选择多样化，满足不同收入人群的需要，设置多个缴费档次，低收入者可向政府申请缴费补助。二是投资选择多元化，满足不同风险偏好参与者的需要，个人可通过银行、基金公司、保险公司等各类金融机构开立个人养老金账户，各家金融机构均须提供不同风险组合的个人养老金产品。三是账户提取灵活化，满足参与者的应急资金需求，同时规定提前支取的时间和额度限制，此外，美国设有 10%的罚金。四是账户转接无缝隙，满足参与者的降低成本需求，美国、加拿大、英国等国家打通了职业年金和个人养老金的账户。

三、我国加快提高个人养老金参与率的建议

目前，我国个人养老金还不具备实施强制性个人养老金制度的条件，公共养老金对个人养老金的“挤出”效应依旧存在，居民家庭的养老金融素养还有待提升。在这种情况下，当前可从增进账户管理弹性、提升制度吸引力入手，抓重点，抓落实，加快扩大个人养老金制度覆盖面，在“十四五”时期使个人养老金参与率有明显提升。

提升个人养老金制度在民生保障中的重要作用。“十四五”规划提出“发展多层次、多支柱养老保险体系”，其中，“多层次”重在逐级补充，个人养老金是基本养老保险的补充，用于提高退休收入保障水平，是同一个群体养老金待遇的累加，犹如“建多层楼”；“多支柱”体现均衡承重，个人养老金与基本养老保险地位并重，支撑基本养老保险的保障空缺，为基本养老保险和职业年金未覆盖群体提供退休收入保障，犹如“建多间房”。

我国城镇就业者中仍有 30%未参加职工基本养老保险，这些人中大多是小微企业雇员、个体工商户和灵活就业者。建议从“多支柱”角度强调个人养老金制度的重要性，将其作为小微企业雇员、个体工商户、灵活就业人员等群体养老保障的重要制度安排，制度设计时要注重这些群体的就业特殊性。

探索政府补助和自动加入等两个维度的激励机制。德国在 2001 年启动“李斯特计划”，建立税优和补助相结合的个人养老金制度，最高补助标准超过缴费额的一半，但 20 年来，个人养老金参与率并没有明显提高，可见，单纯依靠财政补助的效力有限。自动加入机制可

以形成“助推”效力，从国外经验看，自动加入可在短时间内显著提高个人养老金参与率，长期看，个人选择退出的比例并不高。

建议引入政府补助与自动加入双重机制，单位在为新进雇员办理社会保险参保登记时可同时办理个人养老金注册登记手续，自雇就业者、平台从业人员以及其他类型灵活就业者可在办理参加社会保险时同步办理个人养老金开户手续。设立不少于2周的冷静期，冷静期过后如有意愿退出者，可自行办理申请退出。

增强个人养老金制度吸引力。引入 TEE 税优方式，形成 EET 与 TEE 并驾齐驱、税优与补助并存的政策支持格局。EET 对准中高收入纳税人，TEE 面向较低收入纳税人和自营就业者。

建议将一部分中小微企业和灵活就业者的社保缴费返还划入个人养老金账户，类似于“自动滚存”，扩充个人养老金的账户积累；改变目前将个人养老金账户资金“锁定”到退休的做法，允许有限度地提前支取，以供应急之需，并对补税和还款做出明确规定；可以探索建立灵活就业人员综合个人账户制，将退休收入保障、失业基本生活保障、补充医疗保障等多项功能融于一个账户，限定提取和补回条件，将个人账户变成灵活就业人员各种风险保障的一个综合载体。

推进供给主体多元化和养老金产品多样化。智利个人养老金制度建立之初时，税优政策不到位，账户资金“锁死”到退休，个人只能选择一家养老金公司管理账户资金，每家养老金公司只提供一种投资基金，这些局限导致个人养老金参与率很低，2002年智利政府对这项制度进行了彻底改革，强化税优政策的落实，允许账户资金在一定条件下提前支取，个人可在银行、保险公司、基金公司、证券公司等各类金融机构开立个人养老金账户，所有管理机构必须提供至少五种不同风险的养老金产品，改革后，个人养老金参与率大幅提高，2002-2015年参与人数增长了8倍。

建议尽快改变这种单一供给主体的局面，允许个人在任何有资质的金融机构开立个人养老金账户。

(供稿：张盈华)

获奖公告网址：<http://www.bosera.com/minisite/market/2022/yljgl/index.html>

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.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐