



快 訊

SSL Express

2023 年第 39 期 (总第 578 期, 12 月 21 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2022 年 11 月, 我国启动个人养老金制度试点。一年过去, 有哪些问题, 又有哪些突破口, 如何推动个人养老金制度健康发展, 这些问题亟需厘清和深入讨论。我中心执行研究员张盈华撰文对此提出了分析观点, 该文刊发于《中国社会保障》2023 年第 12 期。以下是原文, 刊发文略有缩减。

让个人养老金实现“叫好又叫座”

文/张盈华

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》, 2022 年 11 月, 人社部等五部门联合发布《个人养老金实施办法》, 我国个人养老金制度正式启动实施。至今, 个人养老金制度落地实施已逾半年, 亟需梳理个人养老金制度运行的现状、问题, 总结经验教训, 为推动个人养老金制度在全国推广实施建言献策。

一、先行城市(地区)实施情况

截至 2023 年 6 月底, 全国 36 个先行城市(地区)个人养老金开户 4030 万人。与企业年金相比, 后者自 2004 年《企业年金试行办法》出台至今发展已近 20 年, 截至 2023 年一季度参与职工人数为 3058.86 万人,¹个人养老金试行仅半年, 参加人数已大幅超越, 发展速度快。

¹ 人力资源和社会保障部: 《2023 年一季度全国企业年金基金业务数据摘要》, 2023 年 6 月 6 日, http://www.mohrss.gov.cn/shbxijids/SHBXJDSzhengcewenjian/202306/t20230606_501085.html, 2023 年 7 月 18 日。

但与开户速度快、人数多不协调的是，实际缴费人数少，缴存规模小，人均缴费低。截至 2023 年一季度末，900 多万人完成实际缴费，仅占开户数的三分之一；个人养老金储存总额 182 亿元，人均缴费 2022 元，仅为个税可抵扣额的六分之一。²调研中也发现，截至 2023 年 4 月末，某省两个试点城市个人养老金缴存户占开户数的 40%，户均缴费不到 2000 元。个人养老金陷入“叫好不叫座”困局。

根据“国家社会保险公共服务平台”个人养老金产品目录，目前已有 671 只个人养老金合格产品，其中储蓄类 465 只、基金类 149 只、保险类 39 只、理财类 18 只。产品供给不断增多，可以满足多样化的选择需求。不过，行业和产品竞争激烈，过度多样化也会造成选择困难。

二、试行中的几个突出问题

（一）政策支持有待精细

根据《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》（财政部 税务总局公告 2022 年第 34 号）规定，个人养老金实施递延纳税优惠政策，即缴费按 12000 元/年抵扣应税收入，投资收益暂不征收个人所得税，领取时单独按 3% 计算缴纳个人所得税。照理说，这样的税优政策非常优厚，因为按照收入增长规律，未来收入必将高于当前收入，而按照上述规定，无论收入高低均按最低税阶（3%）缴纳个人所得税，这对于中等及以上收入者来说，很有吸引力。

但对于较低收入者来说存在“够不着”的问题。按照目前个人养老金采取的 EET 税制，收入达不到一定水平的时候，节税效果并不明显，甚至可能增加税负。一是目前全国大约有 8000 万纳税人³，即仅占个人养老金覆盖人群（参加基本养老保险的劳动者）的十分之一，有近 90% 的应参保人员没有税优激励。二是非税人员不仅得不到名义上的政策优惠，还因领取时须单独按 3% 计征个人所得税而遭受实际上的“税收惩罚”。

调研中发现，一些较高收入者反映 12000 元的个税抵扣额度太低，呼吁继续提高额度，以享受更多税优。这就形成一种悖论，收入高的人既可以得到更多政策支持，还可为自己退休时增补收入保障，而收入相对低的人不仅得不到同等的政策支持，还因“短视”失去尽早增补退休收入的机会，收入差距向老年阶段蔓延。

（二）个人短视有待改善

据中国保险资产管理业协会发布的《中国养老财富储备调查报告（2023）》，71% 受访

² 第一财经：《实际参与人数远不及预期，个人养老金有哪些痛点难点？》，2023 年 5 月 21 日，<https://www.yicai.com/news/101762395.html>，2023 年 7 月 18 日。

³ 根据《2019 年政府工作报告》。

者愿意参加个人养老金，40%受访者表示政策落地后第一时间参加，而且个体从业者和灵活就业人员的参与意愿很高，但仍有24%受访者选择暂时观望。⁴一则因为推出个人养老金时，资本市场投资回报预期不高，经济受疫情的影响还未褪去，“落袋为安”心理普遍，让渡当期消费进行养老金融产品投资的意愿不强；二则是政策宣传还不到位，获取个人养老金政策信息的主要渠道是金融机构宣传，总工会和单位工会、单位人力资源管理部门等介入不足，很多人对个人养老金“实惠”的信任度不够。

此外，个人养老金产品包含储蓄、保险、基金和养理财等四大类，每类产品的特点和优势均不同；671种产品仅按行业分类，大多数劳动者的金融素养不足，无法按风险-收益归类，理性选择困难。一是追求高收益而忽视风险性，偏好理财类和基金类产品；二是追求稳定性而忽视保障性，加之银行引流，偏好储蓄类产品；三是保险类产品复杂且不易理解，其“长期性”优势难被接受，加之监管严、精算难、上线慢，难以在个人养老金市场大展拳脚。

个人养老金客户对政策不够了解、理解不到位，对个人养老责任履行和规划意识不足，亟需对大众进行养老金融宣传教育。

（三）机构协作有待提升

个人养老金依托银行作为平台连接，银行持有惟一开户机构和自营保障型养老金融产品两张“王牌”，吸收最多个人养老金客户。据调查，截至2023年5月底，先行城市某银行个人养老金开户数38.2万户，其中实际缴存户26.1万户，缴存资金4亿元，购买理财类、基金类、储蓄类产品的户数比例依次是1:2.1:92.8，购买金额的比例依次是1:2.6:7.8，户均购买金额的比例依次是1:1.2:0.1。可见，银行自营的储蓄类个人养老金产品吸引购买人数多但人均购买金额少，人均购买金额最多的是基金类产品，显示这部分购买群体的收益期望和风险承受力均较高。

值得注意的是，许多先行城市上线保险类产品不多，除了银行引流之外，还有一些重要原因，例如，保险机构与银行之间系统对接较复杂，导致保险类产品上线慢，一些银行将获客成本转嫁给保险机构，造成这些机构市场开拓成本高，保险类个人养老金产品市场知晓率低，银行代销动力也不足，造成此类购买规模小，等等。

调研中“诟病”较多的是银行引流问题。由于参与个人养老金的第一道程序是开户，开户银行有绝对优势可以“获客”。此外，在银行业绩考核中，个人养老金缴存金额计入银行存款收入，购买储蓄类和理财类个人养老金产品计入银行业务收入，开户银行也有很强烈动机

⁴ 中国银行保险报：《保险资管业协会发布调查报告显示 七成受访者愿参加个人养老金》，2023年6月2日，http://www.cbimc.cn/content/2023-06/02/content_486242.html，2023年7月18日。

“留客”，造成其他金融机构处于不公平竞争地位。

（四）产品设计有待改良

一是选择环节太复杂。目前个人养老金产品包括储蓄类、理财类、保险类、基金类共四类，各类产品合计已近 700 款。个人养老金产品种类繁多，数量多，类型复杂，即使有意购买，因金融素养不够而无从选择，一些人只能放弃或持币观望。

二是购买环节不顺畅。按政策规定，符合资格的劳动者可任意选择购买个人养老金产品，但实践中，只能在开户行指定的产品范围内进行选择。调研中有不少人反映，因开户行还未上线全部合格个人养老金产品，只能舍弃最心仪的产品，这也限制了对个人养老金的参与。

三是领取环节不灵活。《个人养老金实施办法》规定领取个人养老金的条件是达到领取基本养老金年龄、完全丧失劳动能力或出国（境）定居，除此之外，不能提前支取。这就意味着在这些条件之外，缴存在个人养老金账户的钱完全丧失流动性，即使家庭遭遇重大疾病、意外事故等影响基本生活的突发事件，也不能提前支取应急，这对于具有很强预防性储蓄的人来说，对储蓄变养老金“望而却步”。

三、推动个人养老金制度健康发展的建议

（一）精细化税优支持

建议明确税收抵扣额与工资水平挂钩机制，低收入者享受较高应税收入抵扣率，较高收入者享受较低抵扣率，同时设置应税收入抵扣额上限，形成梯度税优机制，增强低收入群体的公平感和参与动机；同时，避免参与个人养老金“仅为避税”，引导纳税人认知从避税单一功能向避税加养老双功能转变。

建议明确税优上限与工资增长的关联机制，引导参与者形成可享受税优的理性预期。2022 年 11 月个人养老金制度启动实施，36 个先行城市的应税收入抵扣额是 12000 元，相当于 2022 年城镇非私营单位平均工资的 10.5%，可以 10%作为挂钩机制，应税收入抵扣上限跟从工资增长率逐年变化。

建议尽快引入 TEE 税优方式。对于非纳税群体，领取阶段的 3%税率不仅不是“税收优惠”而是“税收惩罚”，因此，领取阶段的纳税规定实质上将 6 亿多符合参与条件但属于非税群体的劳动者“排除”在外。这个问题可用“TEE”税优方式加以纠正，即在缴费环节纳税（如果不符合纳税条件则无需纳税），而在领取环节不再缴纳收入所得税。为了避免税收流失，可附加规定以限制高收入群体选择 TEE 方式。

建议整合企业年金和个人养老金的税优政策。现行企业年金税优政策的依据是财税

(2009) 27 号文⁵，规定补充养老保险费、补充医疗保险费分别在不超过职工工资总额 5% 标准内的部分，在计算应纳税所得额时准予扣除。该政策 2009 年出台，至今已有 14 年之久，考虑到市场的变化、国家政策的调整，原有政策逐渐不适应现实需要。针对很多个人养老金参与者提升税优上限的呼吁，建议打通企业年金和个人养老金的税优政策，整合应税收入抵扣额上限，对于未加入企业年金的劳动者来说，可将企业年金的税优额度“转移”到个人养老金，平衡不同劳动者在补充养老金方面的税优权益。

(二) 提升个人养老金融素养

由于对个人养老金政策的认识不全面，对个人养老责任和养老规划的意识不足，相当多的人对个人养老金仍持等待、观望、从众的态度。应加强个人的养老金融教育，提高养老金融素养。

建议多管齐下。由监管部门牵头，制作个人养老金政策宣传片，在电视、广播、互联网等多渠道投放，结合积极应对人口老龄化国家战略，广泛进行养老金融普及教育；由全国总工会牵头，在各级工会和行业工会、基层工会开展积极开展个人养老规划宣传，参与个人养老金的金融机构积极配合并宣介养老金融知识；鼓励各类研究机构和学者积极投身养老金融普及教育，广泛开展研讨，客观传播养老金融常识；各类金融机构在官网平台开设养老金融知识栏，形式活泼多样，内容浅显易懂，做好线上线下咨询答疑。

(三) 推动机构公平竞争和合作共赢

促进不同类型金融机构公平竞争。改变个人养老金实施过程中银行既做“裁判”又当“球员”的局面，扭转银行与保险、基金等其它类型机构的不协调。建议尽快建立完善平台建设，调研中有不少人建议，由人社部建立统一的个人养老金产品购买平台，合格产品均可通过该平台购买，银行承担“托管”责任，积极对接个人养老金产品供应商（保险公司、基金公司等），加快系统对接建设，取消各种人为设置的障碍，方便客户在银行或保险、基金公司能够购买更多个人养老金产品，以满足客户多样化的养老需求。

协调各类金融机构合作共赢。首先，在行业协会的推动下，同类金融机构在个人养老金领域合作推进，例如，行业统一设计并推广个人养老金政策宣介资料。进一步，在人社部门推动下，金融各业态的行业协会合作行动，借鉴惠民保类产品推广经验，每个地区多家机构共同参与，统一推广，减少过度竞争带来的内耗，提高个人参与度，例如可参照广州“穗岁康”商业补充健康保险的推广方式，联合银行、保险、基金公司等机构制作政策宣传文案，扩大宣传范围。

⁵ 《财政部 国家税务总局关于补充养老保险费补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》。

（四）优化个人养老金产品目录

建议对目录内个人养老金产品进行多种组合，除了按行业分类以外，结合个人养老金潜在客群需求，按风险属性、账户管理特征、投资风格、养老保障能力等多种角度分类，化繁为简，化难为易，缓解个人的选择困难。鼓励各类金融机构加强智能化投顾建设，向查询的个人推送合适的收益-风险产品或产品组合。

可以借鉴丹麦等国家私人养老金产品的成功经验，在保险类产品中引入延伸功能，将养老金与退休后的重大疾病风险产品相衔接，开发面向退休者的、兼顾多重保障功能的个人养老金产品。

相对于传统投资渠道，个人养老金并无明显的收益优势，为了激发个人参与主动性和积极性，建议结合个人养老金长期积累特征，设计专属投资产品，在现有产品基础上，以“长期锁定”换取“较高收益”。这就需要在投资门槛、运营周期、资产配置和产品收益等方面，开发出更具优势的，有别于一般投资产品的，更加稳定、更高收益、更具竞争力的差异化产品，以满足不同群体的养老金投资需求。

（五）其他建议

优化参加个人养老金的政策规定。建议取消参加基本养老保险的前提条件，允许未参保人员也可自愿参与个人养老金，提高个体从业者、新业态灵活就业人员等群体的参与率。在36个先行地区取得一定经验后，尽快扩大个人养老金的实施范围，并逐步推广至全国，让更多人享受养老保障的政策红利。

鼓励企业推动员工参与个人养老金。企业员工参与个人养老金并享受延税优惠，实际上是在不增加企业成本的前提下，提高了员工的实际收入，相当于变相促进企业降低成本，增加效益。因此从这个角度讲，企业应积极推动员工参与个人养老金。建议税务部门提供参与个人养老金的节税规模，使企业管理层了解员工得到的实惠，有动力通过工会或人力资源管理部门，向员工积极宣传和引导参与个人养老金。

（张盈华供稿）

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