



快 訊

SSL Express

2024 年第 19 期 (总第 598 期, 5 月 31 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



2022 年 11 月我国启动养老保险第三支柱个人养老金试点, 目前开户数已突破 6000 万, 试点取得初步成效。同时也存在一些问题, 突出表现为“三少”, 即制度覆盖广但税收优惠覆盖人数少, 开户人数多但实缴户数少, 参与意愿高但户均购买少。对此, 我中心执行研究员张盈华撰文发表了自己的观点, 原文载《中国财政》2024 年第 4 期。

系统协同推进个人养老金高质量发展

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》(以下简称《意见》), 明确个人养老金的参加范围、制度模式、缴费水平、税收政策和投资、领取方式, 推动第三支柱养老保障发展进入新时期。为贯彻落实党的二十大报告提出的“发展多层次、多支柱养老保险体系”任务要求, 2022 年 11 月, 人力资源和社会保障部等五部门联合发布《个人养老金实施办法》, 选择 36 个城市(地区)开展个人养老金先行试点, 仅半年时间, 36 地开户数已突破 4000 万, 试点取得初步成效。但也暴露出一些问题, 突出表现为“三少”, 即制度覆盖广但税收优惠覆盖人数少, 开户人数多但实缴户数少, 参与意愿高但户均购买少。针对这些问题, 应着力促进提高参与率, 健全参与机制, 提升参与意愿, 重点在政策支持、机构协作、产品设计等三个方面系统推进, 协同发力, 促进个人养老金高质量发展。

政策支持精细化促进提高参与率

2022年11月，财政部和税务总局联合发布《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》，规定个人养老金实施递延纳税优惠政策，缴费按12000元/年的限额标准抵扣应税收入，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，即通常所说的EET模式。

政策支持力度大，但仍需精细化。与同类制度相比，个人养老金的税收优惠力度较大。从国内看，2018年我国试点税收递延型个人商业养老保险，缴费环节按12000元/年扣除限额抵扣应税收入，按全国平均工资计算，相当于10%左右的抵扣率，领取环节按7.5%纳税；而个人养老金的缴费环节的抵扣率相同，领取环节仅按3%纳税。从国外看，美国个人退休制度（Individual Retirement Arrangement, IRA）与我国个人养老金制度类似，其传统IRA的应税收入抵扣率不到9%，领取时须按累进税率纳税，税收优惠力度小于我国的个人养老金。根据收入增长规律，未来收入高于当前收入，因此，税收递延可降低个人终生纳税负担，这对中等及以上收入者来说，很有吸引力。不过，对于较低收入者，节税效果不明显或没有节税效果，对于非纳税群体来说，由于个人收入不纳税，而领取个人养老金须按3%纳税，还会造成“税收性惩罚”。

根据《意见》，个人养老金制度覆盖“参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者”，符合条件的应有10.5亿人，去除已领取养老金的人数，个人养老金制度理论覆盖至少7亿人。目前，我国个人所得税纳税群体约为8000万人，仅占养老金制度理论人数的1/10，近90%劳动者参加个人养老金时没有税收优惠支持。调研发现，不少人将个人养老金作为“避税”工具，希望继续提高抵扣上限，以享受更多税收优惠。这就形成悖论：较高收入者享受更多政策支持，退休时有更高收入保障；较低收入者缺少政策支持，不愿参与个人养老金，退休时收入保障较低，导致收入差距向老年阶段蔓延。

因此，应增强政策支持精细化程度，重点激励中低收入者，促进其尽早参与个人养老金。

第一，建立收入抵扣与个人工资关联机制。低工资应采取高抵扣率，高工资则应采取低抵扣率，形成梯度税收优惠机制。例如，美国有1/3的家庭拥有至少一类IRA账户，其IRA采取梯度税收优惠政策，按照家庭类型、个人或家庭收入、是否参与第二支柱等，分别设置税收减免比例，其中，单身、低收入者、未参加第二支柱者均可享受全额减免，其他人享受部分减免或无减免。这种做法可以缩小不同收入群体的节

税差距，增强低收入群体的公平感和参与动机，有助于个人养老金成为全覆盖、广受益的养老保险体系重要支柱。

第二，建立抵扣上限与平均工资挂钩机制。根据《意见》，应税收入抵扣上限是12000元/年，相当于2022年城镇非私营单位平均工资的10.5%。例如，美国IRA采取隔年调整政策，历年的应税收入抵扣上限分别是2002—2004年为3000美元，50岁及以上可追加500美元，2005年是4000美元+追加500美元，2006—2007年是4000美元+追加1000美元，2008—2012年是5000美元+追加1000美元，2013—2018年是5500美元+追加1000美元，2019—2022年是6000美元+追加1000美元，从2023年起调整为6500美元+追加1000美元。我国个人养老金建立抵扣上限与平均工资变化的正常调整机制，可以考虑按10%作为挂钩比率，逐年调整，或者间隔几年调整一次，使参与者形成对税收优惠政策的理性预期，推动积极参与和理性选择投资。

第三，引入TEE税收优惠模式，即缴费环节纳税，投资和领取环节免税，这对年轻人和较低收入者是有利的。为了避免税收流失，可以附加规定，限制高收入者选择TEE方式。例如，美国IRA有两种主要类型：一是采用EET模式的传统IRA，二是采用TEE的罗斯IRA，按照美国国家税务局的规定，对于收入超过规定上限的人，不能参加罗斯IRA，参加传统IRA时也不能享受税收优惠，使政策支持落足于中低收入群体。TEE模式下的好处是越早加入个人养老金并按低税阶完成纳税，终生节税的效果越好，从而可以激励年轻人尽早储蓄和满额缴存。

第四，整合第二、三支柱的税收优惠政策。根据财政部等部门联合发布的《关于企业年金 职业年金个人所得税有关问题的通知》，参加第二支柱企（职）业年金时，个人缴费可按4%从应税收入中扣除，因此，对于个人养老金的参与者来说，未参加第二支柱的人要比参加第二支柱的人少享受4个百分点的税收抵扣，容易造成群体之间的税收优惠政策不平衡。因此，可以考虑整合第二、三支柱的税收优惠支持政策，例如，按合计抵扣率来设计税收优惠政策，没有参加第二支柱的人可将税收优惠额度“转移”到第三支柱，以此平衡不同劳动者的税收优惠权益，增进公平性。

机构协作促进健全参与机制

个人养老金由政府政策支持，个人自愿参加，市场化运营，需要政府、个人和金融机构多方合力，协同推进。据国家社会保险公共服务平台的个人养老金产品目录，截至2023年11月末，已有745只个人养老金合格产品上线，其中储蓄类465只，基金类162只，保险类99只，理财类19只。个人养老金产品供给不断增多，有利于满

足多样化需求，但选项分散化造成个人选择困难，机构竞争激烈。如 2023 年 6 月末，某市银行开立个人养老金 38 万户，实际缴存 26 万户，缴存资金 4 亿元，其中，26 万户购买了储蓄类产品，5780 户购买了基金产品，2810 户购买了理财类产品，户均购买储蓄类、基金类和理财类产品的金额分别是 0.1 万元、1.5 万元和 1.2 万元。该行数据具有代表性，反映了试点普遍存在的几个现象：一是实际缴存户占开户数比例低，本案例不到 70%，许多人持币观望；二是户均缴存金额少，本案例平均每户 1500 元，“空账户”不在少数；三是购买储蓄类产品的户数多，但户均购买金额低，购买基金类和理财类产品的户数少，但户均购买金额高，反映个人养老金客群向两端集中，一端具有投研能力且风险厌恶度低，另一端缺少投研能力且风险厌恶度高；四是保险产品上线慢，本案例中尚无购买。

针对产品分散化但购买集中化的问题，应通过机构通力协作，健全参与机制，实现共建共赢。

第一，形成统筹发展的理念共识。经过 30 年努力，我国已初步建成包括基本养老保险、企（职）业年金和个人自愿性商业养老保险的多层次养老保险体系，第一支柱已覆盖 10.5 亿人，第二支柱参与 7200 万人，但第三支柱一直是短板。加快发展个人养老金，有利于补齐短板。各类机构应从健全多层次多支柱养老保险体系的时代使命出发，在做好业务经营、客户服务、风险管理的同时，履行社会责任，形成统筹共建的共识，避免只竞争不合作。

第二，打造合作共赢的市场氛围。个人养老金试点以来，各类金融机构参与积极性很高。根据国家社会保险公共服务平台公布的个人养老金业务开办情况，截至 2023 年 11 月末，已开展开户业务和储蓄交易的银行共 22 家，其中上线理财产品交易的 13 家，上线保险产品交易的 18 家，上线基金产品交易的 19 家。目前突出问题是理财类和保险产品上线较慢，渠道代销动力不足。需要机构之间加强协作，尤其是银行身兼托管机构和产品提供商双重职能，应发挥核心动力作用，与保险、基金、理财等各类机构合力推进，合作共赢。

第三，发挥投资顾问的专业精神。个人养老金产品种类繁、数量多，类型复杂，许多人因金融素养不够而无从选择，造成放弃、观望或随意购买。此外，由于“锁账”周期长，又关乎退休保障民生事业，与其他金融产品相比，个人养老金的资产管理更难，对安全性、稳定性、规范性和长期性的要求更高。各类金融机构在推进个人养老金业务时，应履行好投资顾问职能，引导个人理性购买，做好长期财富管理，同时，

应提升投研能力，发挥好不同类型养老金融产品的优势。

优化产品促进提升参与意愿

调研中发现，个人养老金存在“叫好不叫座”的问题。例如，某试点城市开立的账户中，仅40%有缴存余额，户均缴存不到2000元；某银行的缴存户数占开户数的70%，户均缴存不到1500元。访谈中了解到，主要原因在于：一是选择环节复杂，个人养老金目录有四种类型700余款产品，很多人表示无从选择；二是购买环节不顺畅，大部分参与者通过开户行购买，只能在开户行指定的范围内选择，由于上线产品不全，许多人购买不到心仪产品；三是领取环节不灵活，与国外同类制度相比，我国个人养老金账户锁定更严，“锁期”更长，在发生重大疾病、教育等大额支出时，不得提前支取，缺少其他金融产品的流动性，很多人望而却步。

针对这些问题，各类金融机构应围绕客群需求，优化个人养老金产品，推动增进账户弹性。

第一，主动参与养老金融教育。我国城乡居民预防性储蓄动机强，居民储蓄百万亿元，其中2/3是一年期内存款；理财产品有20多万亿元，其中4/5是一年期内产品，居民家庭对养老金类的长期资产投资意愿不高。在养老保障方面，对政府养老金依赖性强，参与个人养老保障的积极性不足；零工经济下灵活就业规模不断扩大，灵活就业人员养老保障的充分性和充足度都不足。各类金融机构应借个人养老金之机，利用金融平台优势，向客群宣传个人养老金政策，积极参与养老金融教育；主动走入企业和单位，通过工会和人事部门，向职工宣介养老金融常识，引导提高个人养老金参与意愿。

第二，延伸产品拓宽保障功能。理论上，个人养老金产品有多重功效，一是合法合规避税，二是增强退休保障，三是优化家庭资产管理。金融机构应从多重性出发，设计功能更多的个人养老金产品。探索与养老服务、长期护理和老年期易发风险相关联的产品功能。例如，丹麦拥有世界领先的养老金体系，常年位列美世养老金指数前两位，这与其养老金融产品安全性高、保障性全密切相关。丹麦私人养老金（第二、三支柱）参与率高，税收优惠力度大，参与者占全部劳动者的90%，税收抵扣率达到25%左右，领取时统一按15.3%缴纳个人所得税，资产主要由保险公司和养老金公司管理，提供的产品以保障类为主，并连接重病、丧失工作能力或死亡等的风险保障。

第三，优化组合提供产品清单。围绕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，提供不同风格组合，化繁为

简，缓解个人选择困难。各类金融机构做好“窗口”工作，向客户提供建议组合，并推动行业协会共建个人养老金产品清单。

第四，细化分类增进产品优势。与非税收优惠养老金融产品相比，个人养老金“锁定”到退休，要求投资回报更高更稳。各类金融机构可结合个人养老金的长期积累特征，设计专属投资产品，以“长期锁定”换取“较高收益”，在投资门槛、运营周期、资产配置、产品收益等方面，开发出更加稳定、更高收益、更具竞争力的差异化产品。

第五，保障有力提升参与意愿。当前，个人养老金产品的购买呈现两极化，低风险偏好者多购买储蓄类产品，高风险偏好者多高买基金类产品，理财类和保险产品购买规模小，产品类型之间发展不均衡。可针对不同风险承受度，平衡发展有保证收益和无保证收益的个人养老金产品。例如，丹麦养老金的风险控制要求很高，尽管私人养老金采取缴费确定型（Defined Contribution, DC）模式，各机构提供养老金产品时，都要做出最低收益率承诺。近年来，一些机构开始提供风险型养老金产品（不设最低投资回报率），但监管部门要求必须公开完整信息，不仅有收益预期，还要公布风险预期，按统一标准对养老金产品进行高、中、低风险标签，公布5%概率下的最高投资回报率、5%概率下的最低投资回报率和90%概率下可获得的投资回报率，供不同风险偏好的投资者选择。有效的风险保障增强了私人养老金吸引力。目前，丹麦第三支柱已覆盖40%劳动者，加入第二或第三支柱的人数已超过劳动者总数的90%。

综上，我国个人养老金制度起点高，短期内参与人数已超过4000万人，参与速度快于企业年金。为了实现高质量发展，针对试点期间的“三少”问题，政府与机构应统筹推进，机构之间要协作发力。具体而言，政府从精细化政策支持入手，着力支持中低收入者，提高个人养老金参与率；机构从合作共赢角度出发，以银行为核心动力，发挥各类养老金融产品优势，增强有序竞争，实现合作共赢。

（本文作者：张盈华，中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员、世界社保研究中心执行研究员）

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