



快 訊

SSL Express

2024 年第 34 期 (总第 613 期, 11 月 06 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



本期《快讯》刊发中国社会科学院中国式现代化研究院研究员、世界社保研究中心秘书长房连泉研究员撰写的关于“个人养老金制度发展”的文章，以下为全文：

进一步拓展个人养老金制度发展空间

文/房连泉

2022 年 11 月，人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局、银保监会、证监会等 5 部门印发《个人养老金实施办法》；同月，人力资源和社会保障部办公厅、财政部办公厅、国家税务总局办公厅联合印发了《关于公布个人养老金先行城市（地区）的通知》，确定了个人养老金先行城市（地区）名单，明确在先行城市（地区）所在地参加职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险的劳动者，可参加个人养老金。个人养老金在全国 36 个城市（地区）试点实施，标志着第三支柱个人养老金制度的正式启动。在启动初期，个人养老金运行平稳，开户数量已超预期，但也面临着诸多挑战。

个人养老金制度试点面临的困难和问题

个人养老金制度是指政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营、实现养老保险补充功能的制度，通过对部分试点城市的调研，笔者发现该制度在试点中主要面临如下问题。

参保缴费存在“三低”现象。即开户人数占制度覆盖人数比率低、实际缴费人数占开户人数比率低、户均缴费额低。截至 2023 年 6 月，全国有 4030 万人开立个人养老金账户，但

仅有约 1/4 参保者缴存资金，人均储存水平为 2000 多元。分析起来，前期开户多、缴费少现象的主要原因在于：银行等金融机构的市场营销力度大，吸引大量消费者开户，但大部分人群缴费意愿不足。

参保缴费群体年龄结构不均衡，年轻人积极性不高。中青年群体参与个人养老金的主动性最为强烈。根据某家银行调研数据，年龄在 30 岁至 39 岁群体购买个人养老金产品的比例最高，占比 35.7%；而在某家养老保险公司，这一比例为 44%；另有一家银行机构的数据说明，年龄在 40 岁至 60 岁群体的缴费额占总缴费额的比例高达 80%。在年轻群体中，购买产品和投入资金数额的比例都较低。

税优激励不足，享受人群面窄。《关于推动个人养老金发展的意见》规定，个人养老金在领取时需要完成个人所得税代扣，目前我国最低一级个人所得税税率为 3%。个人在缴费时虽可享受税前扣除，但在领取时仍需缴纳综合所得税，因此低收入群体无法享受税优政策。调研中发现，现行的税优政策对大部分中低收入群体未产生有效激励，而缴费限额的设置，又使得这一政策对高收入群体的吸引力不足。

制度的灵活性不强，开户流程不规范。当前试点工作规定参与者在商业银行开立个人养老金账户，资金账户封闭运行，在达到领取基本养老金年龄、完全丧失劳动能力等规定的情形时才可领取账户资金。根据调研中各金融机构的业务推广人员反馈，账户封闭期过长、资金流动性不足极大地遏制了个人的参与意愿，尤其对于收入不稳定的年轻群体。此外，各大银行在推广初期过度营销，导致个人频繁的开户销户，而且银行间的账户转换存在壁垒，在购买其他非银行储蓄类个人养老金产品时操作流程繁琐。

投资产品选择受限，产品供需不平衡。当前发行的个人养老金产品以储蓄型产品为主，与市场上普通产品差异不大，未能体现个人养老金的特征，无明显竞争优势，缺乏优质产品供给。目前，在市场上纳入的个人养老金产品中，养老储蓄产品占比 70.1%，基金类占比 22.4%，保险类占比 4.8%，理财类占比 2.7%。在调研中，已购买个人养老金投资产品的账户中，购买储蓄类投资占比最高。主要原因在于：一是近年资本市场形势不好，基金理财等权益类产品出现亏损，影响到投资决策；二是产品选项较为复杂，同质性高，投资宣教不足，个人很难做出判别。

行业壁垒问题初显，影响到市场竞争环境。不同于企业年金制度，个人养老金投资安排中没有受托人角色，个人自主做出投资选择。在目前制度框架下，个人只能在一家银行开设唯一的资金账户，也只能在其开户银行提供的产品目录内进行选择。由于各家银行提供的产品选项有限，不能覆盖市场上全部产品，造成个人选择受限。而且银行主推自己发行的产

品，储蓄类占大头，其他机构发行的产品要靠银行代销进入，在竞争上处于相对弱势。

推动个人养老制度发展的政策建议

基于对当前个人养老金制度先行试点工作的发展现状及问题分析，提出以下几点政策建议。

在实行主体方面，应给予企业支持以助推账户的建立。个人养老金因其自我储蓄的特征，企业没有相应的责任要求，因而没有参与到第三支柱的建设中来。而国外一般将企业年金和个人养老金共同作为私人型养老金计划进行统筹管理规划。可以考虑将企业作为个人养老金参保的中间人，政府通过给予企业税收让利，促使其帮助职工建立个人养老金账户。同时，要调动发挥企业工会和人力资源等部门作用，加强对职工的宣传教育，引导职工积极参与个人养老金制度。这一举措在企业用工层面彰显了企业福利，帮助企业吸纳人才和增强凝聚力，又能在养老制度层面体现我国公共养老金和私人养老金的平衡发展。

在税优政策方面，应实行“EET”和“TEE”相结合的模式。目前我国个人养老金制度采用的是“EET”税制，即缴费阶段免税（E）、投资阶段免税（E）、提取阶段缴税（T）。“EET”模式主要面向中高收入纳税人，“TEE”税制则适合低收入纳税人。当前单一使用“EET”模式未充分考虑不同群体的收入状况。对低收入者实行“EET”税制，其在缴费时不能享受税收优惠，但在领取资金时还需要缴纳税收，激励效应不足。若对其实行“TEE”模式，使其以较低的税率参与制度，在领取时无需纳税，则能享受到更优的节税效果。尤其是对于不满个税起征点的群体而言，这相当于享受了“EEE”的税优待遇，体现了政府的政策支持。

在账户设置方面，规范领取条件，给予一定的灵活性。个人养老金的领取条件规定需要达到基本养老金的领取年龄，若只能在达到退休年龄后领取，那么个人对这种定期账户可能会有抵触心理，更愿意购买其他短期投资产品。应考虑到群体的不同需求，并对我国人口预期寿命进行科学预测，制定合理的账户领取初始年龄和退出账户的最迟年龄。对于一次性领取和定额领取等方式，应当做出具体的规定，需要给予个人账户一定的灵活性，尤其是应当考虑个人因生病、家庭重大损失或者其他急需使用资金的情况。

在产品供给方面，应引导产品创新。目前，提供的个人养老金产品以养老储蓄型产品为主，产品种类较不丰富，同质化严重，养老特性不足。而且在投资收益和运行管理的方式上差异不明显，风险保障措施也未体现创新。应鼓励投资公司创新产品，例如国际上流行的生命周期基金、默认投资选项等。还需要对投资产品和提供个人养老金产品的金融机构进行规范管理，为个人养老金账户的投资增益提供良好市场环境。政府还应引导参与者做出理性

的投资决策，帮助其能根据自身经济情况选择合适的金融产品和投资方式。

建立个人养老金投资超市，便利投资服务。建立个人养老金唯一标识账户的目的在于整合信息，避免行业分割管理，但目前的投资制度安排却带来了新的市场垄断问题。解决的出路在于建立一个国家公共管理的信息平台，起到个人养老金投资产品超市的作用，所有合适产品都纳入平台管理，参保者登录后做出自由选择，该平台在资金划转、信息交换等方面与金融机构进行对接。

在试点推进策略上，应渐进式推广并适时调整优化。考虑当前个人养老金的发展规模，应该建立全局规划理念并实行渐进式的改革措施，给予公众一定的接纳过程，防止一刀切的单一做法。在当前发展初期，可以采用较为慷慨的补贴机制来激励个体参与的积极性，对参保缴费的限制适当放宽，既能方便制度的推广和发展，又能为政策的适时调整留有空间。将当前工作重点聚焦于经济能力和就业状态较稳定的群体，引导企业职工基本养老保险覆盖群体的积极参与，使制度先壮大发展起来；在制度后期推进过程中，及时根据社会经济的发展程度不断调整优化，防止制度流于形式，与实际发展脱钩。

在公众层面加强个人养老金教育，培育储蓄文化和投资理财意识。我国个人养老金制度刚刚起步，公众主动参与意识不足。在宣传普及方面，既要强调政府部门和新闻媒体的宣传作用，又要借助国家社保公共服务平台的健全完善，加强线上参保教育，还要注重发挥市场机构的投资者教育功能，调动公众积极性，培育多缴多得、长缴多得的储蓄文化，提升全社会养老金融素养。

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