



中国社科院社会保障实验室



快 讯

SSL Express

2025年第35期(总第651期,12月26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关于个人养老金制度优化的文章,他认为我国个人养老金制度需要从参保缴费、投资服务和领取便利三个方面进行调整优化,挖掘制度发展潜力。原文刊发如下:

个人养老金制度的三大优化方向

8月19日,人力资源社会保障部、财政部、国家税务总局、金融监管总局、中国证监会联合印发《关于领取个人养老金有关问题的通知》(以下简称《通知》),就丰富个人养老金领取情形问题,明确了具体操作办法。《通知》规定,从9月1日起,个人养老金领取条件进一步放宽,参加人遭遇大病、失业、低保等个人家庭的意外或困难时可申请领取个人养老金。

个人养老金制度是我国多层次养老保险体系中的第三支柱,自2022年在全国36个城市进行试点,2024年末在全国各地推开,制度处于不断发展完善之中。

从当前实践情况看,虽然个人养老金开户数量达到一定规模,但存在缴费积累不足和投资活跃度低等突出问题。未来需要从参保缴费、投资服务和领取便利三个方面进行调整优化,挖掘制度发展潜力。

参保环节:税制改革+多方助推

从覆盖面上看,当前城镇职工和城乡居民基本养老保险参保人数为10.7亿,剔除领取退休金的参保人口后有7.5亿,理论上都符合个人养老金参加条件,按20%的覆盖率测算,

全国将有 1.5 亿人口参与。人力资源社会保障部数据显示，个人养老金制度实施两周年之际，已有超 7000 万人开通个人养老金账户，但与 1.5 亿仍有较大差距。当前的一个主要任务是在扩大覆盖面的同时，提高缴费积极性，做实个人养老金账户积累。

一是在税优制度上，引入 TEE（投资阶段免税）模式。EET（缴费阶段免税）模式主要面向中高收入纳税人，TEE 则适合低收入纳税人。对于对个税起征点敏感的群体，实行 TEE 模式相当于三个环节都免税，可避免目前领取阶段 3% 的缴税负担，使制度覆盖范围扩展至低收入的非纳税群体。

二是在税优力度上，免税额度可提升至 1.5 万~2 万元区间，并且实行年度动态上调政策，与社会平均工资增速挂钩。

三是采取家庭联保政策，家庭成员中未参保者的税优额度可以转移至参保人员。对低收入者可实行负所得税制，即给予参保补贴。大部分低收入群体和灵活就业者仅参加城乡居民基本养老保险，待遇水平低，对加入个人养老金有现实需求。为鼓励这部分人参保，建议实行类似德国的参保补贴制度，补贴额与家庭生育子女数量挂钩，起到鼓励生育的作用。

四是发挥企业参保助推作用。我国第二支柱即企业年金和职业年金覆盖人数已超 7000 万，这部分群体也是参与第三支柱的主力军。要调动发挥企业工会和人力资源等部门作用，加强宣传引导，引导鼓励职工参与个人养老金。有条件的企业可为职工提供缴费补贴。允许用人单位开通工资端代扣并小额配比，配比缴费享受所得税优惠。针对以平台经济为代表的新业态就业人员，鼓励平台企业为劳动者提供匹配性缴费。

五是建立第二、三支柱养老金账户衔接机制。在税优政策上，打通个人享受第二、三支柱的税优额度，职工参加第二支柱年金未达到税优上限的部分，可合并至个人养老金账户。可借鉴国际做法，出台第二、三支柱账户的资产转移接续政策。当参保人在不同性质的单位间转移工作及跨地域流动时，能够实现第二、三支柱养老金账户间的无缝对接。

六是在公众层面加强个人养老金宣传，培育投资理财意识。我国个人养老金刚刚起步，公众主动参与意识不足。在宣传普及方面，应综合施策，发挥政府、市场和社会各方合力。既要强调政府部门和新闻媒体的阵地宣传作用，也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。

投资环节：产品创新 + 服务便利

投资回报与个人养老金制度的参与度密切相关。个人养老金投资高度依赖资本市场表现，中央及时提出活跃资本市场、提振投资者信心，其中包括提振养老金投资者的信心。在个人养老金向全国普及的过程中，稳定资本市场发展意义重大。当前个人养老金产品数量众

多、同质性高、收益波动大，投资者存在一定的“选择困难”，需要在投资服务环节进一步优化。

一是需要加大个人养老金投资产品创新。挖掘固定收益类产品潜力，加大国债、特定养老储蓄、专属商业养老保险等产品的供应力度，鼓励金融机构开发中低波动型或绝对收益策略基金等保障类产品。打通第二、三支柱养老金投资产品，将可集合年金计划产品、养老金产品、商业养老金等收益相对稳定的投资工具向个人养老金投资者开放。

二是金融机构有必要持续提升投资研究能力。长期来看，公募基金仍是个人养老金投资的主流产品类型之一。因此，需合理设置费用结构，适度向投资者让利，改善个人养老金投资体验。各类管理和产品代销机构还可通过适当减费让利方式，降低个人养老金管理运营成本，让更多人受益于个人养老金。

三是发挥第三方评价机构和投资顾问作用。个人养老金产品种类繁多，其安全性、稳定性、规范性和长期性面临更高要求。需充分发挥第三方评价机构作用，积极提供独立、客观、公平的第三方评价，助力消费者选择更适合的个人养老金产品。

四是优化投资服务，方便投资者选择。针对投资选择难的问题，金融机构需积极开发默认投资选项，将各类金融产品都纳入资产组合，为投资者推荐适当的产品，作好风险提示。

五是引入兜底保障机制，对风险类投资产品提出最低收益要求。以德国为例，法律规定，里斯特养老金制度要求保障本金不能贬值，金融机构要提取风险准备金，在投资出现负回报的情况下进行弥补，金融机构破产时国家有“兜底”支付政策。

六是加强个人养老金信息管理服务平台建设，建议在国家社会保险公共服务平台下建立个人养老金投资超市，将全类型产品纳入平台管理，在资金划转、信息交换等方面与金融机构对接，在银行销售端实现全类型产品覆盖。

领取环节：支取灵活 + 年金化领取

在国际上，个人或家庭出现意外或困难时申请领取个人养老金是一种常见的做法，例如美国个人退休账户（IRA）有类似的政策，如出现经济危机、个人破产或是家庭困难时，只要满足一定条件就可以申请领取个人账户中的养老金，而且领取时免除税收惩罚。

此次《通知》增加的三种情况（医保费用支出超限、申请之日前 2 年内累计领取失业保险金达到 12 个月、正在领取城乡最低生活保障金）就属于上述情形，对于参加者来说政策更加灵活，更加人性化。后续有待进一步完善和细化相关领取政策。

一是加入更多灵活化的领取选项。个人养老金制度是一种自愿储蓄制度，领取阶段主要通过经济杠杆进行调节，许多国家对提前领取进行一定比例的税收惩罚。在美国，传统 IRA

账户的常规申领年龄为 59.5 岁之后，在此年龄之前也可领取，但要缴纳 10%的额外税收罚款。与传统 IRA 不同，在罗斯 IRA 模式下，因为在缴费阶段已纳过税，在 59.5 岁前领取本金时就是免税的。中国也可以考虑引入类似的个人养老金领取规则，在参保者提前支取时，通过重新扣税的方式进行调节。此外，还可将大额医疗费、首次购房支出、家庭紧急支出等情况，纳入提前支取的条件范围。

二是未来还要考虑个人养老金领取方式的多样化安排，除一次性领取和分期领取外，还可以鼓励采用年金化领取方式。在账户积累资金与年金产品转换之间建立通道，实现个人所得税征收向后递延，在年金产品兑现时再行扣税。与延迟退休改革联动设计，将个人养老金领取年龄、默认投资中的“降风险路径”以及“年金化转换”与渐进式延迟退休时间表同步匹配，降低长寿风险错配。

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