

商业养老保险试点业绩显著，但仍是短板

全国政协委员 郑秉文

在进入老龄化社会之后，老年群体对养老保险产品的需求具有多样性和多层次等特点，商业保险机构是社会保险基础上提供这些产品的主要供给者。在过去的几年里，各地商业保险积极探索，不断创新。尤其在供给侧结构性改革中，地方政府与保险公司合作，不断推出新产品与新服务，甚至有条件的地区将财政因素引入进来，取得较好的效果。

2018年12月3日至8日，我参加了全国政协社会与法制委员会在上海市、苏州工业园区就“发挥商业养老保险在养老保障体系中的重要作用”专题调研。此次调研的是上海市和苏州工业园区税延养老保险试点情况。调研组召开了座谈会6场，走访多家企业，获取的数据翔实，收获很大。

此次调研结果显示，税延养老保险在上海和苏州工业园区初步取得了成就。自2018年5月1日正式试点至今，已有19家保险公司符合试点条件，为满足市场多样化的产品需求，推出三大类全产品体系。其中有62款产品进入市场，累计实现保费收入（新单和续期）4590.2万元，保单件数33154件。

税延养老保险政策推出后，社会各界反响热烈，三地政府和保险公司积极推进这一重大民生工程落地，确保政策红利惠及于民。

不过，税延养老保险试点半年来的现状低于预期。一个重要参照是“商业保险养老金”（锁定退休年龄）：2017年江苏省商业保险养老金规模为98.27亿元，占人身险保费收入比重3.79%，苏州商业保险养老金22.4亿元，占人身险保费收入比重4.97%。商业保险养老金这个比重已经很低，但税延养老保险半年试点仅为280.4万元，按这个比例推算，税延养老保险仅占苏州人身险保费收入的0.01%，与没有任何税收政策支持的商业保险养老金相比，差距十分悬殊。

从全国的范围来看，按照江苏和苏州的比例推算，2017年全国的商业保险养老金大约只有1000亿元（2017年全国人身险保费收入2.67万亿元），仅占GDP的0.1%，这个比例已经很低，几乎低于所有发达国家，按照苏州税延养老保险试点半年的规模来推算其占GDP比重的话，那就更低了。

为什么有税收政策支持税延养老保险还不如没有任何税收政策支持的“商业保险养老金”？主要原因在于个税制度安排整体上不匹配，纳税人投保的可及性很差。纳税人投保时离不开供职机构的财务配合，投保人不能独立地以纳税人的身份在任何地点和时点实现自由购买，这是税延养老保险与没有税收政策支持的商业保险养老金相比的一个最大制约因素，也是税延健康险之所以其销售情况远不如普通健康险畅销的主要制约因素。就是说，在现行个税制度安排下，任何有税优政策支持的福利计划都比不上普通保障产品更能普及开来的根本原因，只要“沾”上个税，投保人就离不开“单位”，大部分纳税人只能望洋兴叹；只要涉及“单位”，就涉及了单位的行政审批流程和繁琐的抵扣流程，比如，投保人需录入单位税号等相关单位信息，中保信平台逐月生成税延养老保险抵扣凭证，投保人需提交单位人力资源部门和财务部门按月办理抵税事宜。对此，投保人及其供职单位都会失去投保动力。

此外，税延限额计算复杂，也抬高了投保门槛。按规定，税延养老保险保费优惠限额按照当月工资薪金、连续性劳务报酬收入的6%和1000元孰低办法确定。当月收入6%的限额计算较为复杂，因为每月收入起伏较大，需每月进行比对1000元和月工资薪金6%孰低，逐月对缴费上限

进行确认调整,操作不便、容易出错,一旦有一个月收入较低不够资格就有可能出现缴费“断裂”而难以接续上去。并且,季度和年度集中发放绩效的情况下,这部分收入无法充分享受政策优惠。

第三,税延额度低,激励程度十分有限。个人缴费税前扣除按6%或1000元取低值,抵扣标准较低,撬动保费规模有限,无法真正满足老百姓养老储备的缺口需求,即使个人有超额缴费意愿和能力,因超额缴费部分不能享受税延政策优惠,将面临缴费期和领取期双重征税问题。

大力发展商业保险在多层次养老保障体系中的作用是中央早已明确既定方针。近年来商业保险在养老保障体系发挥的作用日益明显,但整体看仍是一个短板,需要加强顶层设计,加大政策力度。

首先,长期护理保险试点应尽快设置时间表和确定制度模式。15个试点城市的制度设计显示,商业保险承接长期护理保险的服务提供是大势所趋,目前已积累一些经验。由于“自愿”参与试点的城市越来越多,遍地开花的趋势正在形成,各试点城市的制度设计存在较大差异性,如不能尽快将长期护理保险的制度模式确定下来,没有设定全国统一制度的时间表,随着时间的推移,未来统一制度的成本将越来越高。这对刚刚组建的国家医保局来讲,应尽快将其纳入议事日程。同时,发展多层次长期护理保险也应提到议事日程,应鼓励保险公司为参保群体量身定制个性化居家护理服务产品,将专业医疗服务带进千家万户,这是公共养老医疗服务的有效延伸和有益补充。

其次,应鼓励保险公司开发保费低、覆盖广的人身类保险,有条件的地方政府对这部分保费可以进行一定的财政补贴,尤其对老年群体综合意外保障项目的开发,对居家养老、机构养老的风险保障项目的研发等应给予支持,针对失能、半失能和失智、半失智的老年群体开发的护理保险项目。

再次,应鼓励险资投资养老服务业。险资应积极发挥商业养老保险资金长期性、稳定性的优势,以投资新建、参股、并购、租赁、托管等方式参与到养老服务、康复管理、医疗护理、休闲康养等养老健康服务设施和机构的投资上来,增加养老服务供给;引导险资布局养老产业,支持险资通过股权直投、债券投资、设立基金等方式参与到养老产业中来,地方政府可通过搭建险资和养老产业项目对接洽谈会等方式为险资投资养老产业穿针引线,满足日益增长的多层次多样化养老服务需求。

最后,要高度重视税延养老保险的制度设计和推广工作,这是决定我国是否能建立起多层次养老保险体系的一个攻坚战。