

个人养老金制度的重要意义与未来发展

鲁全

今年4月，国办发布了《关于推动个人养老金发展的意见》。此后，社会对个人养老金制度的性质、在多层次养老金制度体系建设中的意义和作用，以及个人购买的决策参考因素等进行了广泛讨论。目前，相关配套文件和实施办法正在制订中，因此，有必要对该制度的重要意义与未来发展进行理论阐释和发展展望。

个人养老金制度的重要意义

众所周知，在人口老龄化背景下，养老金制度作为全民都非常关注的社会保障项目，无论是从全球发展，还是我国制度实践来看，都确立了多层次养老金体系的发展目标。其中，第一层次是政府主导的公共养老金，在我国具体表现为职工基本养老保险制度、居民基本养老保险制度和机关事业单位基本养老保险制度；第二层次是用人单位和参保人共同缴费的补充养老保险制度，包括面向企业劳动者的企业年金制度和面向机关事业单位公职人员的职业年金制度；第三层次则是建立在个人缴费和市场运行基础上的第三支柱养老金，其中既包括市场上的各种个人养老金产品，也包括此次以制度化方式建立的个人养老金制度。因此，个人养老金制度的建立最重要的意义在于，我国多层次养老金制度体系框架已初步建成。

那么，个人养老金与其他同属于第三支柱养老金的金融产品又有何区别呢？目前，市场上主要的养老金金融产品有多个种类，包括2018年开始试点的税延型商业养老保险，2021年开始试点的专属商业养老保险，以及各种类型的养老基金产品和养老理财产品。此次的个人养老金制度与上述产品最大的区别在于，它是国家支持的第三支柱养老金产品，且这种支持主要体现在税收优惠方面。具体而言，就是购买个人养老金产品的支出，可以在年度税收清缴核算时，享受一定额度的税前抵扣。

此次个人养老金制度设计的一个亮点在于采取了“个人账户”制度。此“个人账户”与基本养老保险制度中的个人账户既有相似、也有差别：相似之处在于，它们都是记录个人养老金权益、归属于个人的养老金专属账户，只有符合法定退休年龄等条件时才能够领取；不同之处在于，基本养老保险制度中的个人账户由国家每年确定记账利率，缴费金额为个人缴费基数 8% ，而个人养老金的个人账户资金则可以用于购买市场上已有的、指定的养老金产品，是联结资金账户与产品的通道，也是确保其资金用于养老功能的技术手段。

对于个人而言，个人养老金制度是除基本养老保险、职业年金（企业年金）之外一个新的养老收入来源，其缴费完全来源于个人，产品形式是市场上经备案后的各种金融产品，政府予以税收优惠，而最终的产品收益则取决于市场，风险也由个人承担，从而是政府支持、市场运营、个人负责的补充型养老金。

个人养老金制度的未来发展

作为一种市场化产品，个人养老金的发展状况取决于民众和市场的反应。笔者认为，根据当前我国个人养老金市场的现状以及民众的金融素养和理念，个人养老金市场不会有井喷式增长，但增速会有所提高。其基本原因有三个：其一，虽然个人养老金制度有税前抵扣的优惠，但一方面由于我国缴纳个人所得税的总人数还比较有限，政策作用的对象范围因此相对有限；另一方面，由于我国目前并没有征收资本所得税，所以相比其他养老目标金融产品，税优的激励效果还有待观察。其二，如上文所述，个人养老金通过个人账户的方式限制了领取条件，从而最大程度确保其资金用于养老，但这也同时限制了这笔资金的使用方向，如果在满足领取条件之前遭遇到了其他重大支出性风险，这笔资金无法使用。其三，由于个人养老金的收益取决于市场产品的投资收益率，而在当前全球金融市场波动性较大的情况下，无法给参保人稳定的收益预期，因此在收益率方面与其他市场产品相比没有显著的优势。

那么，作为第三支柱重要内容的个人养老金制度未来应当如何发展？笔者认为，需要对多层次养老金体系进行顶层设计更新，尤其是要增强第二支柱和第三支柱之间的协同功能。如前文所述，目前三支柱养老金体系是世界银行在 20 世纪 90 年代提出的，一方面是为了应对人口老龄化对公共养老金带来的挑战，另一方面也是根据传统工业化社会的结构来设计的，不同支柱的责任主体和运行逻辑有所差异。

然而，当前的社会结构，尤其是就业结构正在发生重大变化，工业化社会中以稳定劳动关系为特征的正规就业比例正在下降，灵活就业人数大幅增加。即使是正规就业，劳动者跨行业、跨区域、跨企业流动的频率也大大提高。如果按照传统的三支柱设计，其中的第二支柱是以劳动者和用人单位共同缴费为基础，如果劳动者换了工作，新的单位又没有企业年金计划，那么第二支柱就会因此中断。

有鉴于此，为了适应劳动力市场灵活化趋势，未来的个人养老金制度可以考虑将第二支柱和第三支柱打通，或者建立两者之间的衔接办法。所谓打通，就是当劳动者流动时，如果新的单位没有建立企业年金制度，则可以将已有的企业年金账户余额纳入第三支柱个人账户；所谓衔接，就是将用人单位在企业年金中的缴费转变为个人养老金个人缴费的补贴或重要来源，即用人单位为职工缴纳的补充养老金既可以以企业年金的方式呈现，也可以以补助劳动者参加个人养老金的方式呈现。

总之，个人养老金制度的有效运行，一方面需要相关配套措施，尤其是税收优惠政策的落地，才能够正式进入操作环节，使个人养老金真正成为国民养老收入的另一重要来源。另一方面，我国目前还面临着商业养老产品个性化设计不足、国民养老意识和金融素养有待提升等问题，需要在实践中不断完善，才能真正建成满足老年人美好生活需要，提升老年人生活质量的中国特色养老金制度体系。

（本文来源：《工人日报》2022年8月8日）