

## 推进建立个人养老金制度 健全完善多层次养老保

金维刚

随着我国人口老龄化不断加速，在养老保障方面的负担和压力也相应持续增大，必须加紧健全和完善我国多层次的养老保障体系。但是，长期以来我国在多层次养老保障体系建设方面呈现出发展极不平衡的状况：作为第一支柱的基本养老保险“一枝独大”；作为第二支柱的企业年金一直是“一块短板”；作为第三支柱的个人养老金还只是“一棵幼苗”。因此，加强多层次养老保障体系建设特别是推进建立第三支柱已经成为大势所趋。

2022年4月8日印发的《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号），是关于建立我国个人养老金制度的顶层设计和行动指南，对于促进我国多层次养老保障体系建设发展具有重要意义。

### 个人税收递延型商业养老保险试点情况及启示

2017年6月29日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号），其中提出要“依托商业保险机构专业优势和市场机制作用，扩大商业养老保险产品供给，充分发挥商业养老保险在健全养老保障体系等方面的生力军作用。……支持符合条件的商业保险机构积极参与个人税收递延型商业养老保险试点。”

根据国务院办公厅的上述文件精神，2018年4月2日，财政部、税务总局等五部门联合发布了《关于开展个人税收递延型商业养老保

险试点的通知》（财税〔2018〕22号）（以下简称《通知》），对于个人投保商业养老保险提供税收优惠政策。这是推进养老保障第三支柱建设的一项积极的探索。按照试点政策规定，对于个人通过个人商业养老资金账户购买符合规定的商业养老保险产品的支出，允许在一定标准内税前扣除；计入个人商业养老资金账户的投资收益，暂不征收个人所得税；个人领取商业养老金时再征收个人所得税，即国际上常见的 EET 模式。

按照上述文件规定，对试点地区通过个人商业养老资金账户购买符合规定的商业养老保险产品的支出，允许在一定标准内税前扣除，扣除限额按照当月工资薪金、连续性劳务报酬收入或应税收入的 6% 和 1000 元孰低的办法确定。鉴于我国现行的个人所得税起征点是月收入 5000 元，如果扣除限额工资薪金的 6% 用于在税前投保商业养老保险，每月在税前投保的资金额度只有 300 元，当期免交税金只有 60 元，将来在退休时领取养老金仍需要缴纳个人所得税。如果每月在税前投保的资金额度能达到 1000 元，个人月收入需要达到 1.67 万元以上，只有少数人能够达到这样的收入水平，当期免交税金也只有 200 元。上述试点工作从 2018 年 5 月起在上海市、福建省和苏州工业园区开展个人税收递延型商业养老保险试点。截至 2021 年 10 月底，试点地区投保人数只有 5 万多人，累计实现保费收入总额仅 6 亿元，远远低于预期。

导致上述试点探索未能达到预期目标的原因是多方面的，其中一个主要原因就是税收优惠政策力度较低。这一教训引起有关部门的高

度重视。个人养老金制度的建立和发展需要税收优惠政策的支持，这是个人养老金制度建立与发展的重要推动力。因此，在为个人养老金提供税收优惠方面，应当制定行之有效的税收优惠政策。

### **税收优惠政策需要惠及广大工薪阶层特别是中低收入群体**

按照国办发〔2022〕7号文件精神，国家制定税收优惠政策，鼓励符合条件的人员参加个人养老金制度并依规领取个人养老金。

2022年9月26日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，决定对政策支持、商业化运营的个人养老金实行个人所得税优惠。其中，对缴费者按每年12000元的限额予以税前扣除，投资收益暂不征税，领取个人账户养老金时的实际税率由7.5%降为3%。显然，这属于EET模式，与2018年出台的有关个人投保商业养老保险的税后递延政策的类型是一样的，不同之处在于领取个人账户养老金时的税率大幅度下降，从而让广大参与者特别是中低收入群体在达到法定退休年龄或领取养老金年龄后领取养老金时能够享受到更加优惠的减税政策。这项政策能够在一定程度上激励更多的中低收入群体参与个人养老金制度。

不过，由于我国现行的个人所得税起征点是月收入5000元，目前全国月收入在5000元以上的较高收入及以上群体有7000多万人。此外，据有关统计资料显示，月收入在2000元至5000元的中等收入群体有4亿多人，月收入低于2000元以下的低收入群体有9亿多人。在低收入群体中，月收入800~1000元的有1.24亿人，月收入500~800元的有2.02亿人。因此，尽管现有已参加各种基本养老保险

的 7.5 亿人符合建立个人养老金账户的资格，但由于大多数人在参加个人养老金制度并开设个人养老金账户后，实际上享受不到有关缴费在税前扣除的税收优惠政策所带来的实惠，从而会影响许多人参与这项制度的积极性。

针对上述问题，对于在参与个人养老金时由于个人收入水平达不到享受有关缴费在税前扣除的税收优惠政策的中低收入群体，今后需要研究制定在领取养老金待遇时受益面更加广泛的税收优惠政策，其中包括可以探讨对中低收入群体实行免税政策。这种务实的税收优惠政策对于那些在缴费环节上无法享受税收优惠政策的中低收入群体将会具有激励作用，从而有利于提高个人养老金制度的参与率，让更多的老百姓能够享受到这项制度以及相关优惠政策所带来的实惠。

### **个人选择投资产品具有风险性和局限性**

个人养老金实行市场化的投资运营，个人养老金资金账户由个人自主选择投资，自负盈亏。由于金融市场存在着一定的风险，而许多人对于有关投资市场和金融产品缺乏相关的专业知识和投资经验，由个人自主进行个人养老金的投资选择也就存在着投资风险，有一些风险承受能力较弱的参加人可能不能适应这样的投资机制。

按照《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号）的规定，个人养老金资金账户可以由参加人在符合规定的商业银行指定或者开立，也可以通过其他符合规定的金融产品销售机构指定。参加人可以使用个人养老金资金账户购买银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品。由于提供开设或指定

个人养老金资金账户的各家商业银行所能代理营销的个人养老金投资产品只是有关金融机构提供的各种金融产品中的一部分，因而限制了个人选择投资产品的范围。

针对上述问题，提出以下几点建议：一是各类相关金融机构加强对适用于养老投资的金融产品的研发。要针对养老投资和储备的实际需要，由各类金融机构加紧研发有利于养老投资的金融产品，并尽可能多提供投资周期较长、投资风格稳健的投资品种，其中包括各类符合养老需求、不同风险收益的投资产品，包括权益类产品和固定收益类产品，个人可以根据自身风险偏好度、年龄以及生命周期预期等因素进行投资选择。二是开发可以向所有参加投资的个人开放的各类投资品种交易平台，为在不同金融机构登记注册个人养老金资金账户的广大参与者提供选择范围更大的、丰富多样的投资产品。三是加强对个人投资的专业咨询服务。目前我国金融市场发展尚不成熟，大多数人缺乏专业的金融知识和风险意识，需要组织开展有关政策宣传和引导，并加强个人投资咨询顾问队伍建设，对个人选择投资提供专业咨询和业务指导。

### **让个人养老金制度惠及更多的劳动者**

按照国办发〔2022〕7号文件，参加个人养老金制度的人员范围是在中国境内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。即参加个人养老金制度的前提条件是已经参加基本养老保险。这就将尚未参加基本养老保险的一部分劳动者排除在外，涉及数千万人。政府有关部门制定这项政策的目的是引导和督促还没

有参加基本养老保险的劳动者尽可能参加基本养老保险。对于未参保人员，就不能参加个人养老金制度并享受有关税收优惠政策。

但从目前尚未参加基本养老保险的人员构成情况来看，主要是一部分进城务工人员、小微企业员工、灵活就业人员、新就业形态从业人员、城乡居民中的低收入群体等各类人员。这些人员由于多方面的原因未能参保，其中大多数人主要是就业不稳定、收入低、企业不愿为其办理参保缴费等客观原因而没有参保。对于这些弱势群体，在不便参加基本养老保险的情况下如果有机会参加个人养老金制度，为其未来养老进行个人养老金融储备，还是必要的和合理的。

从国际经验来看，各国个人养老金计划通常都是由国家立法制定，按照自愿的原则，个人根据自身经济状况来为自己的退休生活进行养老金融储备。各国个人养老金的覆盖范围与本国对个人养老金计划的功能和定位相关，通常覆盖所有人员，具有普惠性或者普适性，并且特别重视对非正规就业人员、中小企业雇员的覆盖。对于没有基本养老金和职业养老金的人员，个人养老金发挥着基础性的养老保障作用。譬如，德国于 2001 年出台李斯特养老金计划是一项家庭保险计划，参保人的配偶可以参加，政府给予补贴；2005 年推出吕鲁普养老金计划，对于大多数既不参加法定养老保险，也不属于职业养老金保障范围的自雇型劳动者，起到了基础保障的作用。美国最初的个人养老金计划只是针对那些不享受雇主养老金的雇员和自雇佣人员，后扩展到已参加第二支柱养老金计划的雇员，目前面向所有纳税者，特别适用于中等收入及个体经营者，其中雇主支持的个人退休账户主要针对中

小企业员工设立。英国个人养老金主要向众多中小企业员工、大量个体工商业者、自雇人士和非常规就业者。荷兰个人养老金制度覆盖范围主要是针对那些没有获得全额国家养老金的人员、没有被职业养老金所覆盖的自雇人士，以及所得养老金不能满足退休后生活需要的人士。

由此可见，国外个人养老金制度都是面向各类人员开放的，没有将参加政府主办的基本养老保险作为前提条件，并且有些国家建立个人养老金制度本来就是为没有参加基本养老保险的从业人员提供个人养老储蓄的一项政策措施。

因此，建议今后适当允许将尚未参加基本养老保险的人员纳入覆盖范围，使这项制度更加具有普惠性，让所有劳动者都能自愿参与这项制度，充分发挥个人养老金制度在多层次、多支柱养老保障体系中的重要作用。

### **全面推进多层次养老保障体系建设**

在加紧推动建立个人养老金制度的同时，今后还需要针对目前我国养老保障体系建设方面存在的主要问题和改革发展的客观需要，以推动建立个人养老金制度为契机，全面推进多层次养老保障体系建设，进一步深化养老保障制度改革，健全和完善我国多层次养老保障体系，织密织牢养老保障的安全网。

为此，今后在我国养老保障制度改革与发展过程中还需要做好以下七个方面的重点工作：一是要针对企业职工基本养老保险全国统筹实施过程中面临的一些问题制订相应的政策措施，不断完善全国统筹

的运行机制，强化基金预算管理 with 责任分担机制。二是要适当提高领取基本养老金最低缴费年限，做实缴费基数，完善缴费激励机制。三是要完善城镇职工养老保险筹资和待遇调整机制，适当改进基础养老金计发办法，合理调整个人账户养老金计发月数。四是要加紧制定并适时出台渐进式延长法定退休年龄的政策措施，并稳步推进实施。五是要加紧制定和完善遗属待遇和病残津贴政策。六是要推进城乡居民基本养老保险制度改革，完善城乡居民基本养老保险的筹资机制，逐步适当提高最低缴费档次标准，进一步提高个人缴费水平，合理制定养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。七是要采取加大税收优惠政策力度、探索引入自动加入机制、适当降低准入门槛等政策措施，大力促进企业年金在多数企业广泛建立起来，提高企业年金覆盖率。

当前和今后一段时期是我国养老保障制度体系建设走向成熟和定型的关键时期。要从促进我国养老保障制度公平可持续发展的战略高度，全面推进深化养老保障制度改革，大力加强多层次养老保障体系建设，进一步提高养老保障水平，促进养老保障制度公平可持续发展。

（本文来源：《当代金融家》2022年11期，作者系中国社会保障学会副会长、浙江大学国家制度研究院副院长）