

# 个人养老金制度：发展逻辑、国际借鉴及政策建议

汪连新, 刘洁

中华女子学院管理学院, 北京

收稿日期: 2024年4月2日; 录用日期: 2024年4月15日; 发布日期: 2024年5月31日

## 摘要

我国已经进入深度老龄化社会, 基本养老保险的可持续发展引起社会高度关注, 实现基本养老保险、企业年金和个人养老金储蓄三支柱体系均衡发展的目标, 个人养老金制度的出台具有重要实践价值。发展个人养老金制度有利于健全多层次、多支柱养老保险体系, 也有利于金融市场稳步发展。本论文借鉴美国、德国和日本等国家个人养老金的发展经验, 探析税收优惠模式、缴费限额调整、领取税务安排、政府补贴机制、领取给付模式等方面为我国个人养老金发展提供经验启示, 提出增强国人养老的规划和投资意识、完善个人养老金相关配套制度、完善个人养老金税收和补贴激励政策等建议。

## 关键词

个人养老金制度, 国际经验借鉴, 启示与建议

# Personal Pension System: Development Logic, International Reference and Policy Recommendations

Lianxin Wang, Jie Liu

School of Management, China Women's College, Beijing

Received: Apr. 2<sup>nd</sup>, 2024; accepted: Apr. 15<sup>th</sup>, 2024; published: May 31<sup>st</sup>, 2024

## Abstract

My country has entered a deeply aging society, and the sustainable development of basic pension insurance has attracted great concern to society. To realize the balanced development goal of the

three-pillar system of basic old-age insurance, enterprise annuity and individual pension savings, the introduction of individual pension system has important practical value. The development of a personal pension system is conducive to improving the multi-level and multi-pillar endowment insurance system, and it is also conducive to the steady development of the financial market. This thesis draws on the development experience of personal pensions such as the United States, Germany and Japan, and analyzes the tax preferential model, the adjustment of the payment limit, the tax arrangement, the government subsidy mechanism, and the payment model to provide insights for the development of personal pension in China. Suggestions are proposed to enhance the planning and investment awareness of Chinese pension, improve the supporting system for personal pensions, and improve suggestions such as personal pension taxation and subsidy incentive policies.

## Keywords

Personal Pension System, Reference for International Experience, Revelation and Suggestion

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 研究问题的提出

党的二十大报告提出：“健全社会保障体系，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”、“实施积极应对人口老龄化国家战略”等要求。我国目前已初步建立由政府、企业和个人共同参与，以基本养老保险为基础，企业年金、职业年金为补充，个人储蓄性养老保险和商业养老保险为第三支柱的养老保险体系，但多层次、多支柱之间的发展规模极不均衡，基本养老保险规模独大，而第二支柱职业年金和第三支柱个人养老金占比很低，在养老保险体系中难以发挥应有的作用。个人养老金作为第三支柱补充的制度安排，在政策推动下快速实施，个人养老金制度发展对应对人口老龄化国家战略具有深远意义，2022年4月21日，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》，2022年11月4日，人力资源社会保障部等五部门联合发布《个人养老金实施办法》，2022年11月25日，个人养老金制度启动实施。到目前为止，根据人力资源和社会保障部最新数据，开立个人养老金账户人数已超过4000万人，但实际缴费者仅约1000万，只占开户数约1/4，居民基本保持观望情绪，如何破解“开户热、缴存冷”等诸多问题，提高个人养老金的吸引力和居民的缴存意愿仍是未来全行业需要共同面对的课题。本文以个人养老金制度为研究对象，在对我国个人养老金制度的现状和问题进行总结分析的基础上，借鉴国际上建设第三支柱养老保险的经验，提出发展我国个人养老金制度的政策建议，让更多人了解并参与个人养老金投资，树立为自己的养老承担责任的观念。

### (一) 个人养老金制度的发展逻辑

#### 1. 个人养老金制度的必要性

个人养老金的概念，官方文件界定个人养老金实行个人账户制，缴费由参加人个人承担，自主选择购买符合规定的储蓄存款、理财产品、商业养老保险、公募基金等金融产品。个人养老金坚持三个基本原则：一是自愿原则，尊重个人意愿自愿选择；二是风险自担原则，个人养老金账户独立，投资产品选择依据个人风险偏好，自己承担风险；三是长期投资原则，个人养老金规定退休后可以领取，依靠复利，长线投资。个人养老金是养老保险“三支柱”体系的重要补充，制度发展具有必要性。我国面临人口快速老龄化和高龄化的挑战，发展个人养老金制度，有利于缓解当前基本养老保险基金支付压力，逐渐

弥补养老金缺口, 增强个人对养老保障的规划责任, 同时改善老年人经济状况、保障个人退休生活水平。

### (1) 个人养老金制度有利于健全多支柱养老保险体系

党的二十大报告提出中国式现代化, 其特征之一包括人口规模巨大的现代化, “十四五”末我国 60 岁及以上老年人占总人口比重超过 20%, 老年人口规模超过 3 亿, 应对人口老龄化挑战, 急需弥补目前养老保险、养老服务和健康管理等诸多方面的短板。个人养老金是在以政府责任为主要保障的基本养老保险、以单位责任为主的企业年金或职业年金的基础上, 通过第三支柱个人养老金平台(见图 1), 享受税收优惠政策, 以满足个性化、多层次的养老金融需求为指导建立的以个人责任为主的补充养老保险制度 [1]。发展个人养老金, 有利于加快实现中国式现代化的步伐。

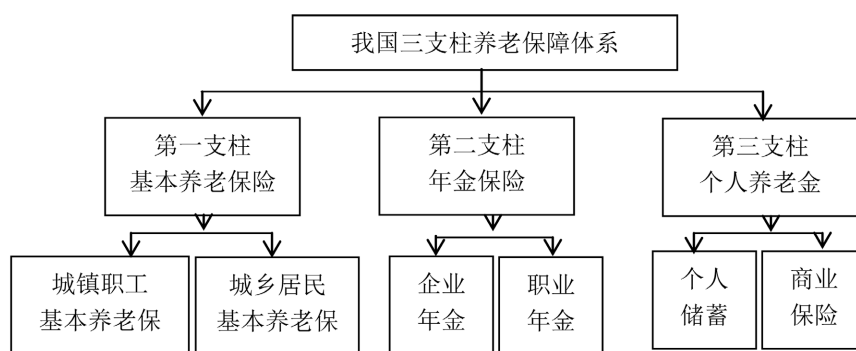


Figure 1. Three pillar pension insurance system in China  
图 1. 我国三支柱养老保险制度体系

### (2) 个人养老金有利于金融市场稳步发展

1974 年, 美国颁布实施了《雇员退休收入保障法》, 推出个人退休账户(IRA 账户), 即第三支柱, 截止 2022 年美国个人养老金规模达到 28 万亿美元。庞大的私人养老金额, 支撑了美国股市和公募基金市场, 从美国经验看, 稳定发达的金融市场, 与个人养老金规模直接关联。借鉴美国经验并坚持长期投资, 分享金融市场稳定发展的资本红利, 从而有利于推动我国金融市场的稳步发展。

### (3) 个人养老金有利于化解老年经济风险

基本养老保险具有“广覆盖、保基本”等基本特征, 由于老年人口基数大、政府财力有限、快速老龄化高龄化等原因, 保险基金可持续增长受到制约, 单纯依靠基本养老保险存在风险。因此, 发展个人养老金、不断丰富养老产品, 可选择的投资品种和风险等级越多, 产品市场化竞争机制越完善, 有利于个人养老金参与者的选择和制度的良好发展。能够满足不同个体针对养老金储蓄的长期性、专属性、兼顾安全性和收益性需求, 完善个人养老规划, 应对老年经济风险。

## 2. 发展个人养老金制度的可行性

我国个人养老金制度发展, 无论从政府、社会还是家庭个人的层面看, 都具有一定的可行性。

### (1) 政府层面出台系列政策支持个人养老金发展

2022 年 4 月, 国务院办公厅出台发展个人养老金意见, 当年 11 月人社部等五部门联合发布个人养老金实施办法, 制度正式落地, 证券、保险和银行等金融机构相继出台支持个人养老金发展的具体方案, 并设计发布与政府个人养老金实施办法对应的投资产品。政府在税收、监管、宣传等方面发挥了引领主导作用, 个人养老金实施办法也充分体现政府责任, 具体见表 1。

### (2) 家庭和个人高度关注未来养老需求

清华大学公共管理学院杨燕绥教授团队研究提出新时代家庭和个人养老需求变化, 新一代老年人对经

济生活有了更高需求和期望。越来越多老年人对自身健康防护意识更加主动积极, 他们有了自主的消费欲望和意识, 希望老年经济生活不仅仅依靠子女和家庭, 能够发挥余热为家庭和社会有所贡献, 减轻家庭和社会的负担, 成为银发经济的主力军[2], 客观上需要老年人具备关于长寿生活的养老储备, 而个人养老金制度的目标正是通过金融手段应对长寿风险, 满足老年人经济生活不同层次的养老需求, 无论是老年人追求幸福生活的意识提升, 还是新时代老年人经济生活的观念变化, 都是个人养老金制度可行性的需求基础。

**Table 1.** Overview of personal pension system

**表 1.** 个人养老金制度概览

项目	主要内容
总体目标	推动适合中国特色的个人养老金制度建设, 健全多层次、多支柱的养老保险体系, 实现养老保险补充功能
参保对象	在国内参加城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险
缴费水平	每人每年上限 12000 元, 根据经济发展情况实时调整
税收优惠	缴费额当年税前专项扣除, 投资收益暂且免税, 领取养老金时按照 3% 最低税率缴税
投资产品	个人自主选择个人养老金投资平台的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、基金等不同风险养老投资产品
个人养老金领取	参加人达到基本养老金领取年金、完全丧失劳动能力、出国(境)定居, 可以选择按月、分次或一次性领取
个人养老监管平台	人社部组织建设信息平台, 财政、税务等部门共享, 提供个人养老金账户管理、缴费管理、信息查询监管和服务

## (二) 个人养老金研究综述

中外学者都高度关注个人养老金制度, 并从多视角开展了研究。发达国家较早进入人口老龄化, 对个人养老金储蓄重要性开展了深入研究。Garcia M (2020) [3] 研究认为个人养老金可以缓解政府基础养老金支付压力, Kilgour J G (2020) 研究认为养老金的领取对于消费、就业都具有重要意义, 同时也对国家经济发展至关重要[4]。我国学者董克用、施文凯(2020)指出, 养老金第三支柱对我国养老金体系和融资体系都至关重要[5]。王延中(2021)指出, 研究个人养老金第三支柱的发展思路和制度设计, 以适应国家应对人口老龄化战略[6]。关于个人养老金的发展建议, Kemnitz A (2000) 认为养老金体系与经济增长的良性互动对于构建养老金的可持续发展机制[7]; 杨继军等(2019)研究发现养老金覆盖面和缴费水平对居民储蓄的影响显著为正, 政策加快个人养老金改革[8]; 穆怀(2022)研究认为养老金三支柱视为一个整体, 与其他经济因素之间的协同互动是更为重要[9]。学者们还从个人养老金对金融市场发展影响(Olivera J [10], 2016)、缓解不合理的代际转移支付造成的压力(房连泉[11], 2019)、个人养老金对通过人力资本积累促进经济增长的影响机制(袁志刚[12], 2023)等视角展开分析。总体看, 中外学者对个人养老金研究比较深入, 国外学者的文献丰硕, 而国内的研究和实践仍然处于初级阶段, 需要借鉴国外的经验, 探索适合中国国情的个人养老金制度。

## 2. 个人养老金制度的国际借鉴

国际上, 通常将政府主导的公共养老金之外都称为“私人养老金计划”(private pension plans), 包括以雇主责任为主的职业养老金计划和以个人责任为主的个人养老金计划[13]。从可比性上, 将以个人责任为主的自愿型个人养老金计划与我国个人养老金相匹配, 论文从税收优惠模式、缴费和领取时的税务安排、补贴机制和领取模式等五个方面, 总结促进个人养老金制度发展的国际安排, 并选取美国、德国和

日本三个典型国家展开国别研究。

### (一) 国外个人养老金制度模式

#### 1. 税收优惠模式

大部分 OECD 国家采取税收优惠的方式鼓励国民增加个人养老储蓄, 根据缴费、投资和领取三个阶段是否征税, 可组合成八种不同税优模式, 一般“E”记为免税, “T”记为课税, 主要税优模式如表 2。大部分国家采取单一税优模式, 以“EET”的前端税优为主, 较少国家采取组合税优模式。其中, “EET + TEE”组合模式最为普遍, EET 模式作为递延征税模式, 适合缴费阶段的税率高于领取阶段税率的群体, 主要对高收入群体有激励作用。TEE 模式对税后缴费免征投资收益税、免征养老金领取税率, 更适合低收入群体, 尤其对未达个税起征点的低收入群体更具吸引力。

**Table 2.** Tax optimization models for individual pension plans in OECD countries

**表 2.** OECD 国家个人养老金计划税优模式

税收优惠模式		国家
单一税优模式	前端税优	EET 比利时、加拿大、芬兰、冰岛、爱尔兰、立陶宛、卢森堡、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、英国
		其他 哥伦比亚、哥斯达黎加、丹麦、意大利、以色列、瑞典
	后端税优	澳大利亚、奥地利、捷克共和国、法国、希腊、匈牙利、韩国、新西兰、土耳其
组合税优模式	EET + TEE 组合	智利、荷兰、波兰、美国、日本
	其他组合	爱沙尼亚、德国、拉脱维亚、墨西哥、挪威、斯洛伐克共和国

资料来源: OECD. Financial incentives for funded private pension plans [R], Paris, 2020.

#### 2. 缴费限额调整

缴费限额的高低是影响个人养老金制度吸引力大小的原因之一, 通常基于不同的标准调整缴费限额, 各国形成了以收入、年龄、职业类型、婚姻状况、缴费年限、是否参加职业养老金计划等为标准的差异化激励机制。例如, 葡萄牙个人养老金的缴费上限与收入和年龄挂钩, 年收入超过 7410 欧元时, 缴费上限为 0~100 欧元, 具体取决于应税收入水平, 年收入不超过 7410 欧元时, 35 岁以下的纳税人每年缴费上限为 400 欧元, 35 至 50 岁 350 欧元/年, 50 岁以上 300 欧元/年。西班牙的缴费上限考虑配偶收入, 如果配偶收入低于 8000 欧元, 则个人每年可在 10000 欧元缴费上限基础上, 额外扣除最多 1000 欧元用于支付其配偶养老金计划。通过缴费限额的调整, 不仅能够满足不同群体差异化的参保需求, 还能兼顾制度的公平与效率。

#### 3. 政府补贴机制

从第一支柱到第二、第三支柱, 政府责任逐渐减弱, 尤其是第三支柱强调个人养老责任, 根据自身多样化养老需求, 制定差异化的参保决策。但是, 为提高政策激励, 激发民众踊跃参保, 38 个 OECD 国家中仍有 7 个国家明确对个人养老金计划的缴费提供政府补贴, 包括澳大利亚、奥地利、智利、捷克、德国、立陶宛和土耳其。一方面, 遵循“多缴多补”与“补贴上限”并存的补贴原则, 以平衡激励效果与财政负担。智利和捷克确定缴费补贴标准后, 明确最高补贴限额绝对值, 立陶宛规定政府补贴与平均工资挂钩, 为上一年度平均总工资的 1.5%, 明确最高补贴限额的相对值。

### (二) 个人养老金制度发展的国别经验

#### 1. 美国个人养老金

美国是最先建立起养老保险第三支柱的国家, 1974 年《职工退休收入保障法(ERISA)》引入传统 IRA



计划(Individual Retirement Account, IRA), 随后衍生出很多不同类型的IRA计划, 不仅包括雇主发起式IRA账户, 如1978年、1986年和1996年分别颁布实施的由雇主发起设立并资助缴费的简易员工养老计划(SEP IRAs)、工薪减税简易雇员养老计划(SRA-SEP IRAs)和员工储蓄激励匹配计划(Simple IRAs)等三种不同类型的IRAs, 还包括1998年的罗斯养老金计划(Roth IRAs), 共同推进第三支柱发展[14]。其中, 以传统IRA计划和罗斯IRA计划覆盖面最广, 通过税收优惠鼓励民众自愿将资金存入个人退休账户, 进行长期储蓄, 降低老年长寿风险。其第三支柱呈现以下特点:

### (1) EET 与 TEE 并行, 充分发挥税收优惠激励作用

美国传统IRA计划采取EET税收优惠模式, 主要受益群体为高收入者, 通过税收递延办法能够大幅降低当期税负, 但这一延税模式对中低收入人群的吸引力不足, 因为中低收入者即期税率较低或尚未达到缴税收入, 在养老金领取时还需缴纳更高的领取税率, EET模式下实际享受税收优惠的人群有限。为吸引更多民众主动参与长期养老储蓄, 1997年美国《纳税人减税法案》引入罗斯IRA计划, 采取TEE模式, 缴费阶段纳税, 投资阶段和待遇领取时完全免税, 形成ETT模式的有益补充, 给予拟参保群体根据自身收入现状选择税优模式的权利。美国个人养老金计划成功的前提, 在于其税优政策与本国税制环境匹配度非常高。严密的税收征管体系与完善财产税和资本利得税体系, 使得养老金计划几乎成为普通工薪阶层唯一的合法“避税”渠道, 居民对养老金税优政策的敏感程度非常高。因此, 税优政策的制定还需与本国税制模式相适应, 才能发挥税收优惠激励作用。

### (2) 调整税优待遇标准, 制定差异化税收政策

为发挥真实减税效应, 传统IRA税收优惠的缴费限额明确根据通货膨胀变化情况调整。从2002到2004年, 缴费限额为3000美元; 从2005到2007年, 缴费限额为4000美元; 到2008年开始, 缴费限额为5000美元。此后, 每年缴费限额与通货膨胀相挂钩, 有利于避免因通货膨胀导致的税收优惠下降, 缴费限额与通货膨胀相挂钩, 有利于避免因通货膨胀导致的税收优惠下降。美国个人养老金计划在缴费时的税收优惠限额、养老金领取时的税务处理, 还与年龄、收入、婚姻状况、申报形式、是否参加职业养老金计划等异质性特征相关联, 以尽可能保障公平与效率, 充实退休养老储蓄。收入水平越高, 税收优惠限额越低, 婚姻状况越不稳定, 税收优惠限额越高。

### (3) 美国个人养老金发展经验

半个世纪以来, 美国私人养老金快速发展, 成功经验体现在以下方面: 一是充分尊重投资者个人的选择权, 有严格的制度监管、透明的信息披露、完善的法律保障、灵活的操作模式。二是基于个人账户的税收优惠, 采取EET税收优惠模式, 主要受益群体为高收入者, 通过税收递延办法能够大幅降低当期税负; 三是美国第二支柱和第三支柱打通联动, 可以在一定条件下允许第二支柱资金转移到第三支柱私人养老金账户, 使得养老保险资金发挥更大联动效应。

## 2. 德国个人养老金

德国作为现代社会保障制度的发源地, 在20世纪90年代初养老保险制度改革的基础上, 经过2001年和2004年两次重点改革, 其养老保险制度逐步做实“多层次”养老保险体系。如表3第一层次为国家强制性法定基本养老保险以及享受政府福利较高的吕鲁普养老金, 第二层次享受政府税收优惠和直接补贴优惠, 包含企业养老金以及李斯特养老保险, 第三层次体现个人灵活自由的特点, 即原则上不能享有国家税收优惠政策的个人自愿保险产品[15]。以个人责任为主的自愿养老金计划包括第一层次的“吕鲁普养老金”、第二层次的“李斯特养老保险”以及第三层次的个人自愿保险产品, 主要特点如下:

### (1) 供给充足层次清晰, 注重自主自愿选择

德国个人自愿参与的养老金计划分布在“三大层次”, 其中“吕鲁普养老金”计划对个人参保缴费进行大数额高比例退税和延税, 属于高福利性质, 适合个体劳动者, 可以维持基本养老保障; “李斯特

养老金”计划对个人参保缴费给予较高的税收优惠和补贴, 适合低收入或多子女的劳动者, 增加补充养老保障; 个人自愿养老保险产品种类齐全, 保障程度高, 适合满足更高养老保障需求的劳动者。德国个人养老金计划供给多元化, 计划类型由第一层次到第三层次政策优惠力度逐层降低, 有利于劳动者根据自身养老保障需求自主选择参加的计划类型。

**Table 3. German triple pension insurance**  
**表 3. 德国多层次养老保险**

第一层次	法定基本养老保险、吕鲁普养老金
第二层次	企业年金以及李斯特养老保险
第三层次	个人自愿保险产品

资料来源: 德国《老年收入法》(2005)。

### (2) 激励方式灵活多样, 激励机制设计完备

个人养老金计划以自愿性长期储蓄为特点, 其关键在于激励政策。一方面, 激励方式多样化, 德国个人养老金计划不仅采取税收递延、退税、免税等税收优惠的间接补贴方式, 还采用了政府补贴这一直接补贴方式, 同一养老金计划采取一种或者多种激励方式, 以鼓励劳动者参与。另一方面, 激励机制设计与激励目标群体特征相吻合, 激励机制完备性强。以李斯特养老计划为例, 覆盖人群主要是由于法定养老金支付水平降低而影响其收入的群体, 主要目标群体为中低收入者和孩子较多的家庭。因此, 这一计划设置了四种补贴激励方案, 包括基础补贴、子女补贴、特别补贴以及税收补贴。其中, 计划参与者必须将上一年工资总收入按规定比例(2008 年以后为 4%)足额存入李斯特养老保险账户才能获得全额基础补贴(2018 年以后为 175 欧元) [16]。

### (3) 德国个人养老金发展经验

德国是社会保障制度发源地, 个人养老金市场发展很多方面值得研究借鉴。一是针对个人养老金建立严格的监管体系。德国李斯特养老金计划, 将银行、保险、证券三家监管机构合并成立联邦金融监管局(BaFin), 有效促进不同金融机构协调联动; 二是丰富的养老金产品。设计不同群体差异化养老金产品, 包括基金、银行存款、商业保险等不同风险、不同收益产品; 三是德国联邦税务局统一市场准入条件, 所有机构享有统一的税收优惠和统一的产品信息披露表, 增强透明度和可比性, 提高居民参与积极性。

## 3. 日本个人养老金

日本作为较早进入老龄化和少子化的国家, 很早就进行老年保障探索, 1942 年颁布主要针对船员的《工人养老保险法》, 并于 1944 年修改为《厚生年金保险法》, 将覆盖范围扩展到其他普通雇员, 其养老保险制度初步建立。经过不断修正与完善, 形成了以国民年金和厚生年金构成的公共养老金, 确定缴费型和确定收益型、一次性退职金(LSSB)、中小企业退职金共济制度(Chutaikyo)为主的企业补充养老金, 以及个人自愿加入的个人补充养老金等三大养老金计划。其中, 在 2001 年和 2014 年分别建立以“个人缴费确定型计划”和“个人储蓄账户计划”为主的第三支柱个人养老金制度, 分别对应 IDeCo 计划和 NISA 计划[17]。主要特点如下:

### (1) 重视培育个人养老储备理念, 提供多元化投资产品

以个人责任为主的自愿性个人养老金制度发展, 离不开个人养老意识的培育, 只有充分具备忧患意识与投资意识, 才能使长期养老储蓄成为可能。日本个人养老金计划准入门槛低, 不仅为劳动年龄人口提供参与个人养老金计划, NISA 计划还包括面向 0~19 周岁居民的初级 NISA, 有利于培养不同年龄群体的长期储蓄意识, 尤其是青少年时期的耳濡目染。日本金融厅开拓 NISA 特别网站详细展示诸如投

资与储蓄、复利与风险等全面的投资基础知识, 进行开放式投资者教育, 提升国民金融素养。NISA 系统提供了上市公司股票、投资信托、交易型开放式指数基金(ETF)和房地产信托投资基金(REIT)等多样化投资产品与组合, 为日本民众尤其是初学投资者提供一个很好的投资平台与实操机会, 不仅能够帮助参保者深入了解相关投资产品的特点与区别, 深化金融知识, 还有利于树立分散化投资理念, 降低投资风险, 保障老年收入。但是, 日本 NISA 账户是以开户金融机构为准, 每年允许更换一次金融机构, 由于该账户不具备唯一性, 若是要“换账户”只能先清仓所有资产, 再重新开户储存资产, 便捷性大大减弱。

### (2) 个人养老金覆盖全体国民, 制度设计兼顾公平效率

为保障全体国民参与个人养老金制度的机会公平问题, 日本通过个人缴费确定型计划(iDeCo)以及个人储蓄账户计划(NISA)构建了一套几乎覆盖全民的个人养老金体系, 不仅包括 20 岁以上收入稳定的工薪雇员, 还包括自雇人员、家庭主妇、青少年群体(0~19 岁)等。在制度顶层设计上囊括所有国民, 不仅体现了制度的公平性, 还有利于扩大个人养老金市场。除了机会公平, 还在制度设计体现出收入分配公平。日本个人养老金计划通过精细化、差别化的制度设计, 根据投保人职业类型、是否参加以及参加何种企业年金计划等划分参保类别, 制定了有关最高缴费限额、免税年限、投资年限、领取方式及领取年限等具体调整性规定。个人养老金计划的制度优惠更加倾向于工作不稳定、收入水平偏低、既有养老保障不足等群体, 通过系列制度设计, 在充分保障制度公平性的基础上, 还兼顾了“多缴多得”的参保效率性, 这也是促进日本个人养老金制度快速发展的主要原因之一, 如表 4, NISA 计划账户数超 1789 万个, 总金额超 286539 亿日元。

**Table 4.** Operation status of NISA in Japan

**表 4.** 日本 NISA 运行状况

	一般 NISA	積立 NISA	青少年 NISA	总计
账户数	1067.8591 万	638.5158 万	86.6434 万	1789.7483 万
账户金额	259271.8463 亿日元	21055.0781 亿日元	6212.2123 亿日元	286539.1367 亿日元

资料来源: 日本金融厅 <https://www.fsa.go.jp/policy/nisa/20221104.html>, 截至 2022 年 6 月。

### (3) 日本个人养老金发展经验

日本的应对人口老龄化, 2001 年颁布了 DC 年金计划, 第三支柱养老金快速发展, 成功经验总结三方面: 一是投资者有充分的投资选择权, 可以根据自己的年龄、收入水平、风险偏好选择适合自己的养老金资产配置, 实现定制化的养老金目标; 二是有丰富的养老金产品池。充分调动金融机构利用各自领域的业务优势, 设计各有专长的产品保险、货币市场基金、债券基金、平衡性基金、股票基金、REITS 基金等。

## 3. 国外个人养老金制度发展对我国的启示

结合个人养老金制度的国际安排与国别比较研究, 总结促进个人养老金制度发展的经验, 并对我国个人养老金制度完善借鉴与启示。

### (一) 强化顶层设计, 进一步扩大个人养老金覆盖面

美国和日本个人养老金账户稳定的长期总收益, 和参保人员规模扩张形成了良性循环, 对个人养老金替代率的持续提升起到了重要的促进作用<sup>[18]</sup>,

当前, 个人养老金制度的参加范围是“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”, 这意味着只有参加了基本养老保险的劳动者, 才能参加个人养老金制度。作为个人



拥有更大自由度和选择权的补充养老保险, 理应具有较强的包容性, 秉承“愿参尽参”的原则, 不论年龄大小、职业类型, 涵盖所有国民。若我国后续能在制度上打通第二、第三支柱之间的壁垒, 并通过金融机构专业化的运作, 保持个人养老金账户稳定增加, 保持稳定的投资收益, 将有利于进一步拓展第三支柱覆盖面, 扩大个人养老金制度的参保规模。因此, 制度的发展一定是做好顶层设计, 谨慎扩面, 使得个人养老金制度科学发展。

## (二) 探索适合中国国情的个人养老金制度模式

借鉴发达国家的个人养老金制度模式, 我国养老金制度该如何选择? 首先是明确个人养老金的政府责任, 体现在以下三方面: 一是由政府统筹管理, 进行规则制定; 二是由政府构建的统一信息平台; 三是政府部门提供相应的税收优惠政策<sup>[19]</sup>。其次是明晰个人养老金的功能定位, 设计初衷是遵循补充和自愿原则, 而不是替代第一支柱养老金, 税收优惠政策需要根据社会具体情况进行分类讨论, 既要兼顾对高收入者的吸引力, 也要保证低收入人群能够平等享受税收优惠。我国个人养老金制度适宜采取的税收优惠模式是 EET 模式, 即在个人养老金缴纳和投资环节是免税的, 在领取环节进行征税。个人养老金账户提前支取形式需要更加多变, 考虑民众生活刚需, 而不是一刀切模式。

## (三) 采用灵活的财政和税收激励政策

不同收入群体的个人对以不同方式构建的财务激励措施的反应可能不同, 中高收入者往往对优惠的税收待遇, 特别是可扣供款作出反应。而低收入者对税收激励措施不太敏感, 可能更有可能对匹配缴款和固定名义补贴作出反应。

1. 财政补贴政策: 参考国外采取有条件的财政补贴模式, 即满足一定资格条件才能获得财政补贴, 比如, 工资收入低于某一标准才能获得财政补贴, 补贴资金由中央政府和地方政府按比例分担<sup>[20]</sup>。2. 税收优惠政策: 建立 EET 与 TEE 并行的税优模式, 提高并维持相当的税收优惠力度, 明确制定差异化税收优惠政策, 建立动态调整机制。第一, 针对不同收入群体, 按照累进税率表中不同税率的全年应纳税所得额为标准进行收入分层, 按照“收入越高, 优惠力度越小”的原则设置差异化扣除限额或者差异化养老金领取税率<sup>[21]</sup>。第二, 针对不同年龄群体, 规定退休年龄前十年或者前二十年的年龄标准, 高于这一年龄可给予相对较高的扣除限额或者更低的养老金领取税率, 也可以设置更为精细的年龄区间, 如每十岁为一个年龄区间, 遵循“年龄越大, 优惠力度越高”的税优原则<sup>[22]</sup>。第三、针对不同保障程度群体, 给予保障程度高的群体相对较低的税优, 如已经参加企业年金或职业年金的群体相对较低的扣除限额, 遵循“现有保障越高, 优惠力度越低”的税优原则<sup>[23]</sup>。

## 4. 中国特色个人养老金制度发展的政策建议

中国人口老龄化区别于其他国家的明显特征是老龄人口规模大、增长速度快、持续时间长、未富先老、区域差异大等。探索适合中国国情的个人养老金制度, 借鉴发达国家成功经验, 也要有中国特色。

一是基于个人账户制的税收优惠。投资者以个人账户为单位, 申报税收额度, 也为将来第三支柱个人养老金与第一支柱基本养老金和第二支柱企业年金的打通联动提供便利。采用延迟纳税(EET)模式, 纳入税收专项扣除。

二是遵循长期稳健投资理念。部分投资者习惯短线操作, 盲目跟风、追涨杀跌, 而个人养老金制度设计是依靠复利投资和长期稳健, 投资的时间越久, 账户额度增加越多, 补充养老金功能效果就更加显现。

三是设计人性化的灵活性制度。我们借鉴发达国家的经验, 针对个人养老金领取, 采取更为人性化的设计, 比如参保人首次贷款购买刚需住房、自己或家人遭遇重大疾病、家庭遭遇水灾或地震等自然灾害, 允许投保人提前领取或临时借款, 其次为投资者提供更加灵活的投资产品选择权, 依据年龄、财务

状况、风险偏好、退休生活目标等选择不同产品。

## 基金项目

《“医养康护”一体化社区养老服务体系与路径研究》(编号: 23BSH088)。

## 参考文献

- [1] 中国证券投资基金业协会. 个人养老金: 理论基础、国际经验与中国探索[M]. 北京: 中国金融出版社, 2018.
- [2] 金双华, 霍雅倩, 张晖晔. 个人养老金制度受益归宿之探[J]. 金融市场研究, 2023(11): 72-81.
- [3] Garcia, M. and Bahmanioskooee, M. (2020) Pension Plan Funding and Market Value of the Firm: The Portuguese Case. *Journal of Economic Studies*, **47**, 827-847. <https://doi.org/10.1108/JES-09-2018-0312>
- [4] Kilgour, J.G. (2020) The Role and Importance of Individual Retirement Accounts. *Compensation & Benefits Review*, **52**, 19-26. <https://doi.org/10.1177/0886368720903842>
- [5] 董克用, 施文凯. 加快建设中国特色第三支柱个人养老金制度: 理论探讨与政策选择[J]. 社会保障研究, 2020(2): 3-12.
- [6] 王延中. 加快发展满足老年人美好生活期待的老年保障体系[J]. 中国党政干部论坛, 2021(4): 50-53.
- [7] Kemnitz, A. and Wigger, B.U. (2000) Growth and Social Security: The Role of Human Capital. *European Journal of Political Economy*, **16**, 673-683. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(00\)00020-3](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(00)00020-3)
- [8] 杨继军, 张二震. 人口年龄结构、养老保险制度转轨对居民储蓄率的影响[J]. 中国社会科学, 2013(8): 47-66.
- [9] 穆怀中. 从“金字塔”到“橄榄型”: 新三支柱养老保障制度的设计与优化[J]. 社会科学, 2022(1): 82-93.
- [10] Olivera, J. (2016) Welfare, Inequality and Financial Effects of a Multi-Pillar Pension Reform: The Case of Peru. *The Journal of Development Studies*, **52**, 1401-1414. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1121243>
- [11] 房连泉. 全面建成多层次养老保障体系的路径探讨——基于公共、私人养老金混合发展的国际经验借鉴[J]. 经济纵横, 2018(3): 75-85.
- [12] 袁志刚, 张冰莹. 养老金融与中国金融体系改革[J]. 新金融, 2023(1): 8-14.
- [13] 夏诗园, 王向楠. 个人养老金监管的国际经验[J]. 金融发展研究, 2023(9): 81-89.
- [14] 明立杏, 金晶华. 美国养老金制度对中国养老金制度改革的启示[J]. 中国人力资源社会保障, 2023(10): 55-57.
- [15] 郑岩, 张红卓. 财税政策支持养老金融发展的国际经验及启示[J]. 金融发展研究, 2023(11): 38-45.
- [16] 谢勇才, 范傲. 个人养老金税收优惠政策何以可为?——来自美国、德国和澳大利亚的经验与启示[J]. 人口与经济, 2024(1): 16-33.
- [17] 宋凤轩, 张泽华. 日本第三支柱养老金资产管理: 运营模式、投资监管及经验借鉴[J]. 现代日本经济, 2020, 39(4): 85-94.
- [18] 李海颜. 个人养老金理财周年: 产品收益和数量仍存空间[N]. 北京商报, 2023-11-21(007).
- [19] 付秋实. 持续提升个人养老金吸引力乃当务之急[N]. 金融时报, 2023-11-22(011).
- [20] 胡继晔, 于松宁. 基于全生命周期的个人养老金资产配置[J]. 社会保障研究, 2023(5): 12-24.
- [21] 孙玉红. 个人养老金税收政策分析[J]. 纳税, 2023, 17(31): 31-33.
- [22] 王英. “三大支柱”养老金相关个人所得税政策分析[J]. 西部财会, 2023(10): 14-16.
- [23] 郑秉文. 养老金三支柱理论嬗变与第三支柱模式选择[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(2): 20-37.