

个人养老金制度建立的必要性与实现路径研究

张天燕, 徐 娴, 杜悦华

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年2月23日; 录用日期: 2023年3月21日; 发布日期: 2023年3月31日

摘 要

伴随着老龄化趋势的加剧, 加快个人养老金制度落地实施, 成为当前促进和完善第三支柱发展的方法之一。通过分析近几年来养老保险体系三支柱的发展现状, 对建立个人养老金制度的必要性进行研究: 应对人口老龄化, 缓解养老压力; 满足多层次的养老保险需求, 促进养老金制度的可持续发展; 提高居民自我保障意识, 覆盖更多人群。并根据税延性商业养老保险试点结果探索推行个人养老金制度可能出现的困境: 国民金融素养; 养老制度间的替代性; 税收激励作用发挥有差距。在此基础之上, 提出实现路径。

关键词

个人养老金制度, 必要性, 实现路径

Research on the Necessity and Realization Path of Individual Pension System

Tianyan Zhang, Xian Xu, Yuehua Du

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Feb. 23rd, 2023; accepted: Mar. 21st, 2023; published: Mar. 31st, 2023

Abstract

With the aggravation of the aging trend, accelerating the implementation of the personal pension system has become one of the methods to promote and improve the development of the third pillar. By analyzing the development status of the three pillars of the endowment insurance system in recent years, the necessity of establishing a personal pension system is studied: to cope with the aging of the population and relieve the pressure of the endowment; to meet the needs of multi-level endowment insurance and promote the sustainable development of pension system; we will

raise people's awareness of self-security to cover more people. Based on the results of the tax extension commercial endowment insurance pilot, the paper explores the possible dilemmas in the implementation of personal pension system: national financial literacy; substitution between pension systems; there is a gap in the role of tax incentives. On this basis, the realization path is proposed.

Keywords

Personal Pension System, Necessity, Realization Path

Copyright © 2023 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. 引言

随着人口老龄化的增长，老年人群对养老的需要不断增加，养老问题成为民生关注的重大问题。国际通行的经验是发展养老保险体系的三支柱，为此我国总结西方国家的经验，从建国以来就在积极探索发展适合中国国情、具有中国特色的养老保险体系，目前已经形成了基本养老保险为主体，企业(职业)年金以及个人养老金相补充的养老保险体系，在学习西方国家经验的同时兼具我国特色。基本养老保险具有强制性和普惠性，其提供的基本养老金能够保证老年人在退休后的基本生活；企业年金和职业年金是为企业和员工根据基本老年保险独立设立的辅助性养老保险体系，与基本养老保险并不冲突，是建立在基本养老保险基础之上的。一定程度上能够缓和养老保险的替代率的问题，保证退休后的生活与退休前的生活差距不会太大，避免造成社会矛盾。在我国个人养老金长久以来不受重视，尽管很早就提出要发展个人养老金，但目前还没有明确的概念界定和政策法律保护。按照其他国家的经验以及我国建立三支柱的初衷来看，三者的地位理应是相互补充的关系，都应该放在同等地位，而从我国近几年的发展来看，名义上养老保险体系中的三支柱并列，但是实际情况是三者地位相差悬殊，其发展程度相差很大。为此，我国将推出个人养老金制度来改善这一窘境。

个人养老金制度是个人自愿参与，由市场进行运行，实行个人账户制度，采用完全积累的方式，个人可以用账户中的资金进行投资。另外参加该项制度的个人能够获得一定的税收优惠。在此之前，我国的商业保险公司也对个人养老金作出探索，推出了税收递延型商业养老保险。参加该保险的个人，他每月需要缴纳的税款是在减少了购买该保险的资金基础之上的，这样就使得每月所要交税的基数变小，从而达到减税延税的目的，最后个人只要在收到养老金之前缴纳税款就可以。但这种模式覆盖的主要还是高收入人群，不具有普惠性。基于此，我国准备推出个人养老金制度。本文通过研究我国养老保险体系三支柱中个人养老金之前发展的不足，借鉴国外经验，指出在我国发展个人养老金制度的必要性，探索进一步实现个人养老金制度的实现路径。

2. 养老保险体系三支柱发展现状

基本养老保险结构性问题严重。基本养老保障的覆盖面逐步增大，参保人数逐年增长。但是与此同时，基本养老保险多轨并行严重，城镇职工与城乡居民、事业单位和企业单位、不同地区之间待遇标准和替代率相差明显这些问题也逐渐暴露出来，这样一来就不利于社会的公平和有效发挥基本养老保险的再分配功能[1]。基本养老保险的社会统筹账户远远高于个人账户，个人账户空账运转现象严重，屡见不

鲜。另外，随着基本养老险的覆盖面逐年扩大，还是存在灵活就业者、新业态从业人员没有被纳入基本养老保险的现象，他们的参保率仍然很低。

第二支柱覆盖不够全面。在我国，第二支柱还处在起步发展阶段，具有很大的发展潜力。但是职业年金是员工在参加基本养老保险基础之上，用人单位为其购买的补充养老保险，企业年金是机关工作单位的人员在基本养老保险基础之上参加的补充养老保险。从覆盖人群中就可以看出，覆盖面没有包括所有人，这就导致灵活就业人员、新业态人员无法参加第二支柱。

第三支柱发展缓慢。个人养老金参与程度不高，因为其自愿参与的性质，以及税优激励不明显，获利的主要是高收入人群；产品供给单一，目前也只有保险行业做出了初步的探索，像基金其他金融投资产品还没有被允许参与进来，制度设计存在不合理的地方，另外是否参加个人养老金制度参加还受个人的金融素养高低、公共养老金对个人养老金产生“挤出效应”等的影响[2]。

3. 建立个人养老金制度的必要性

国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》，为个人养老金制度落地执行提供了行动路径。探索个人养老金制度非常有必要，这一制度是落地和实行解决当前养老保险体系存在问题的必经之路。

3.1. 应对人口老龄化，缓解养老压力

单一养老金制度是很难应对由人口、经济和社会带来的多重挑战的。养老金制度的目的通常包括完整的覆盖范围、适当性和可持续性。单一的养老保险体系并不能有助于养老金保险制度的长期发展[3]。实现了覆盖所有人的目标就不一定能保证养老保险体系的适当性和可持续性。推进个人养老金制度的原因与我国少子化和未富先老现状密不可分。我国目前的出生率逐年下降，出台“双减政策”的直接目的是降低教育的成本，但最终目的是这一政策能够在一定程度上缓解人口出生率下降的窘境。出生率下降的同时意味着劳动力的数量也在逐年减少，而每年新增的退休的数量一直处于增长状态。我国基本养老保险实行的是现收现付的制度，简单来说就是由现在工作的劳动者来供养退休的一代。但是随着退休人员数量增长的速度超过劳动力数量增长的速度，即使目前来看养老保险基金每年都有盈余，但是按照这种趋势下去，养老基金也会有耗尽的时刻。因此，实行个人养老基金制度，由个人自愿参与，建立个人账户，个人每个月缴纳一定的金额，这笔金额不仅可以用来可以购买保险，也可以用来投资国家许可的基金等，在退休时领取养老金，能够缓解未来的养老压力，并且与此同时还能获得税收优惠的激励，减轻当下生活的负担。

3.2. 满足多层次的养老保险需求，促进养老金制度的可持续发展

成熟的养老保障体系应该是三支柱发展相对平衡，而我国三支柱的发展呈现出第一支柱起步早，发展较为迅速，承担了绝大部分的全部的养老费用，而第二支柱覆盖面狭窄，仅能够满足部分人的需求，资金的积累规模也是不够的，第三支柱尽管很早之前就已经提出，但是其发展速度较为缓慢，一直以来不受重视。因此就形成了第一支柱“独大”，二三支柱发展缓慢、不全面的畸形局面。个人养老金制度，实行完全积累，个人自愿缴费并建立个人账户，国家同时给予税收优惠，个人可以利用账户中的资金可以用来购买商业保险或进行金融投资等符合规定的金融理财、保险产品。个人养老金与公共养老金相比，更能够发挥市场的作用。公共养老金主要依靠政府财政，而个人养老金责任主体是个人，政府提供税收激励。一方面能够促进保险、金融市场的发展，另一方面，能够减轻政府和企事业单位的财政负担，还能够保证养老金制度的可持续发展。总之，这一举措旨在通过借用市场的力量来促进个人养老财富的

保值增值, 让个人不再局限于储蓄存款这一方式, 这是由储蓄养老转向投资养老的重大探索[4]。个人养老金制度不仅满足了人们对养老保险需求的多层次性和多样性、发挥市场在养老保险中的作用、改善养老保险体系三支柱的资金结构、缓解公共养老金的运行压力, 在制度政策层面还能够为积极应对老龄化相关制度添砖加瓦。除此之外还能够扩充居民收入来源, 促进社会公平, 使全体公民共享发展成果。

3.3. 提高居民自我保障意识, 覆盖更多人群

个人养老金制度的建立对我国有很大的现实意义。尽管第一支柱的覆盖面比较大, 但还是没有囊括所有人; 第二支柱中的职业年金, 企业建立职业年金的积极性不高, 限制了第二支柱的发展。但是在未富先老的严重老龄化背景下, 对国民的养老储备要求却在不断提高。发展第三支柱个人养老金制度的一个特征就是个人自愿参加, 政府负责税收的支持, 也没有企业的限制, 居民个人有了极大的自主权, 个人的养老积极性也就随之提高了。另外, 灵活就业人员、新业态劳动者既不会被第二支柱职业年金覆盖, 甚至可能因为保险意识不高, 都没有选择参加基本养老保险。但是个人养老金制度的出台能够在一定程度上将他们纳入养老保险的体系中, 提高覆盖率。因此, 大力发展个人养老金制度, 符合当前的现状, 也有利于促进社会公平, 有利于促进社会经济的高质量发展, 国家和公民个人都应该积极加以推进。参加个人养老金制度不仅能够减少未来税收的缴纳, 缓解当期缴纳税收的压力; 而且能够提高居民的金融素养, 增强自我保障意识, 让国民能够对老年生活未雨绸缪, 早日规划, 积极地储备养老资金。参加个人养老金制度是建立个人账户, 一般来说在达到退休年龄之前, 无法提前支取, 这样就对老年生活有了一定的经济保证。另外, 对与个人账户中的养老基金居民可以选择保险、基金投资等金融理财产品, 能够帮助我们建立理财和投资习惯。

4. 建立个人养老金制度的掣肘因素

我国从 90 年代就开始探索建立养老保险体系三支柱, 几十年的建设过程还没有形成西方国家比较完善的养老保险体系的三支柱, 也没有建成像美国(IRA)和英国(ISA)的个人养老金计划。

4.1. 国民金融素养

国民的养老储备意识很弱, 除了养老资金不足这一无法改变客观原因之外, 传统养老观念根深蒂固, 比如“叶落归根”“养儿防老”等。“叶落归根”、“养儿防老”的养老观念使得国民倾向于选择没有任何风险的家庭养老, 再加上一般情况下基本养老保险提供的公共养老金是能够保证老年时期的基本生活的, 维持退休后的基本的生活水平。第三支柱中存在一定风险的养老金融产品居民则不会去考虑, 这种养老意识还停留在初级阶段[5]。在我国, 居民养老金融的产品较少, 相对于购买商业养老保险, 居民更倾向于与把钱存入银行, 储蓄在银行让居民更安心, 觉得有保障。一般来说, 个人养老金一旦存入个人账户, 居民就需要达到退休年龄才能提取, 这让居民觉得自己手头的钱被拿走了, 没有安全感, 人们产生了一种当期消费被剥夺的感觉, 因此居民不愿意参与个人养老金制度。总结来说, 一方面, 我国居民的储蓄率高, 另一方面金融市场上又缺乏能够进行长期投资的金融产品, 这就导致了我国国民的金融素养不高, 从而可能会对个人养老金制度的建立产生阻碍。

4.2. 养老制度间的替代性

一般而言, 如果两种制度的功能和作用都差不多, 人们会选择消耗成本最少的一个。在公共养老金和个人养老金之间, 绝大多数人会选择公共养老金。因为公共养老金在缴费和领取都比个人养老金制度更加有优势。而建立养老保险三支柱的初衷是为了三支柱之间相互补充, 而不是相互替代。即将要推进

的个人养老金制度，居民个人要想参加，必须在参加了基本养老保险基础之上，从中就可以看出个人养老金是对公共养老金制度的补充，而不是替代，既不会对公共养老金产生挤出效应，也不会对公共养老金制度的长期可持续发展产生负面影响。因此，如果没有正确看待两种制度间的关系可能会造成制度间的替代效应，从而阻碍个人养老金制度的推行。

4.3. 税收激励作用发挥有差距

我国对个人养老金制度的落地落实也做出了重要的探索，比如说税延性商业养老保险。通过其试点的结果能够推测出未来个人养老金制度落地实行发展可能会遇到的阻碍。从试点结果看，其试点结果远低于实际预期。简单来说就是，低收入人群本来就不用缴纳或者只需要缴纳的很少个税，该政策对该类人群不会产生直接的影响；对于高收入人群，他们需要缴纳更高的税收，参加税延性商业养老保险有一定的税收优惠，高收入人群所需缴纳的税费减少了，他们手里的资产相应就变多了，这在无形中又加剧了两个群体的收入差距，这样看来，没能达到税延型商业养老保险设立的初衷。从另一方面看，高收入人群所减免的税收对这类人群说就是杯水车薪，低收入人群达不到交税的标准，税收激励就更谈不上[6]。该产品是对个人养老金制度的探索之一，通过试点的实际实施效果不难看出其所面临的困境。因此，建立个人养老金制度也很有可能遇到税收激励方面的困境。国家的税务部门应该针对这个困境，制定更加合理的激励政策，从而提高个人养老金制度的参与率。

总之，参与个人养老金制度的理想条件：第一，居民金融素养，金融素养一定程度上与文化程度挂钩，相关部门可以加强宣传；第二，各类养老金制度间替代性强弱，如果参与各类养老金制度最后获得养老金的水平差别不大，居民倾向于选择牺牲成本最少的一个。第三、激励措施诱人，足够大的物质和金钱激励往往能提高参与率，关于激励措施就要求政府在税收优惠方面出台相关政策，加大税收优惠力度，使得政策能够吸引个人的参与。第四，制度强制性，要求每个符合年龄的国民参与。但是个人养老金制度是基于个人自愿的原则，制度强制性很难达到。第五，参与者有多样的也是选择个人养老金制度的重要原因，如果仅仅只有保险行业参与在其中，居民只能用个人账户中的资金进行购买保险，而不能选择其他的金融理财产品，这种情况在一定程度上也会抑制居民参与个人养老金制度的意愿。

5. 国外经验

5.1. 美国 401K 计划和 IRA

在美国，以 401K 计划和 IRA(个人退休账户)为主的养老保险体系为美国老年人退休后的生活提供了切实的物质保证。其中 401K 计划和我国养老保险体系中的第二支柱企业年金相类似，401K 计划是由企业和个人共同缴费。企业为员工开设专门的 401K 账户，员工将工资的一部分每月存入账户，同时企业也按照一定比例存入一定量的资金。个人可以利用账户中的资金根据年龄以及个人的需求购买特定的基金公司的金融产品，但是不能用来购买规定外的金融产品[7]。IRA 是指个人退休账户。根据规定，个人可以在 70.5 岁之前的任何时间通过银行、人寿保险公司、共同基金、股票经纪人等方式开设传统 IRA 账户，开设 IRA 账户后个人也能够享受到一定的税收优惠，从规定中可以看出，个人的选择众多。另外，考虑到可能存在提前支取养老金的情况，美国政府规定在达到规定年龄提前支取养老金将增加 10% 的附加税，以此来减少提前支取养老金的现象。从美国的养老保险体系中可以看出，养老责任主要在个人，政府主要负责政策的制定和监管、以及提供税收优惠，账户基金的运行也主要依赖市场，另外个人拥有多种选择，尽管 401K 对账户内的资金投资作了明确的规定，但是在 IRA 中个人可以有多个选择，灵活性很高。因此，我国在实行个人养老金制度时，一方面，要落实个人的养老责任，政府主导但不意味着政府包揽一切；另一方面，金融机构应该积极创新，推出更多的金融产品，丰富金融产品市场，为个人

的在进行养老金投资提供更多的选择。

5.2. 加拿大 RRSP

加拿大是典型的高福利国家，政府为其公民设计了一套从生到死的福利制度，其中关于养老金，加拿大的 RRSP 计划最为出名，RRSP 计划是加拿大人最经常选择的减税延税工具，RRSP 计划也就是退休储蓄计划。居民个人可以到银行、保险公司开设一个 RRSP 账户，将资金储存到这个账户，这个账户中的资金可以用来投资或者储蓄。RRSP 计划的一大特点是当个人将今年的收入的一部分存入账户中，可以用来投资或者储蓄，并且产生的收益也暂时不用交税，他今年所需要缴纳的税费是在减去了存入账户资金的基础之上计算的，当然这并不意味着存入的资金不用交税，当个人退休时，他从账户中支取的费用已计入当年需要交税的收入中来。从这一特点中就可以看出，这一计划的实质就是本金和收益一起延迟交税，对于高收入人群来说，每年将一定的资金存入该账户，可以减少每年的交税的基数，最后等到他退休时，年收入相对于之前变少了，他的交税的税阶也随之下降，这就达到了减税延税的目的。我国准备建立个人养老金制度的运行机制也是如此，税延性商业养老保险试点结果并是很好，因此，在个人养老金制度落地实施之前，政府要抓紧调整和完善相关政策，另外要根据不同收入群体、不同地区制定不同的税收优惠政策，个人养老金制度应该惠及所有人，不能够只覆盖高收入群体，从而实现社会公平，使发展成果由全体居民共享的目标。

6. 实现路径

综合以上国家发展第三支柱的经验，我国要想使个人养老金制度顺利落地实施，相关部门需要展开宣传活动，提高国民金融素养，政府要做好政策制定和监管活动，金融机构是金融产品的关键供应者，他们需要加快金融产品的创新，为个人投资时提供更多金融产品的选择。

6.1. 提高国民金融素养

个人养老金制度基于个人自愿的原则，具有较高的灵活性，因此国民的参与个人养老金制度是个人养老金制度长远发展的重要基础。有研究显示，“养儿防老”这些传统的观念会影响居民的金融素养。因此，一方面政府要拓宽国民获取金融信息的渠道，相关部门加强养老金融素养的宣传教育，让居民知道养老并不是到退休时才应该考虑的问题，养老应该未雨绸缪。另外出台相关法律条款维护投资者的权益，加强对金融市场监管，提高人们对金融机构的信心，进一步缩小区域城乡金融市场的发展。另一方面，金融机构担负着刺激市场活力的作用，金融机构是金融市场的主角，要创新金融产品，利用前期积累的技术和客户数量的优势积极开展宣传教育，做好相关金融产品的推销和解释工作[8] [9] [10]。

6.2. 积极发挥政府的责任

政府在金融领域发挥的责任主要表现为财政支持、税收激励以及金融监管三个维度[11]。在财政支持方面，政府要进一步完善基本养老保险制度，充分发挥基本养老保险的再分配功能。在税收激励方面，首先要扩大税收优惠的力度，吸引国民的投资；其次，根据各地不同情况制定税收优惠政策，使得制度更加具有针对性，进一步促进社会公平[12]。在金融监管方面，政府要尽快建立统一个人养老金制度的管理服务信息平台。没有统一的信息服务平台将不利于投资人权益的保护，同时也增加了监管的难度[13]。另外，个人养老金的投资已经不再局限于保险一类，还可以投资国家许可的证券资金等，因此政府相关部门根据不同的金融产品的投资和运行特点制定特定的监管政策也非常有必要，从而保证个人养老金的安全和保值增值。

参考文献

- [1] 郭金龙, 刘亚萍. 建立个人养老金制度[J]. 中国金融, 2021(10): 67-68.
- [2] 张盈华. 第三支柱个人养老金发展的制度要素: 基于国际比较的分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(2): 48-57.
- [3] 董克用, 张栋. 公共养老金和私人养老金: 制度分野、国际经验与启示[J]. 清华金融评论, 2017(S1): 75-79.
<https://doi.org/10.19409/j.cnki.thf-review.2017.s1.010>
- [4] 何迪, 丁志勇, 张文慧. 养老金融的模式创新[J]. 中国金融, 2022(3): 75-76.
- [5] 苏亚利. 关于提升国民养老金融素养的思考[J]. 热带农业工程, 2021, 45(3): 97-100.
- [6] 霍艾湘, 赵常兴. 个税递延型商业养老保险: 实践困境与优化建议[J]. 西南金融, 2021(3): 15-27.
- [7] 马慧. 人口老龄化背景下对第三支柱个人养老金制度的思考[J]. 中国商论, 2022(10): 146-148.
- [8] 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.
- [9] 郑路, 徐旻霞. 传统家庭观念抑制了城镇居民商业养老保险参与吗?——基于金融信任与金融素养视角的实证分析[J]. 金融研究, 2021(6): 133-151.
- [10] 刘妍. 养老服务金融助推我国养老金第三支柱发展问题研究[J]. 税务与经济, 2020(6): 42-47.
- [11] 殷兴山. 养老金融视角下的政府职责[J]. 中国金融, 2012(24): 70-72.
- [12] 中国财政学会招标课题“应对人口老龄化财政政策研究”课题组, 杨良初, 郭平, 李金, 龚铭洋, 段动昊, 袁紫萌. 2021年我国商业养老保险市场调研分析[J]. 财政科学, 2021(8): 78-85.
<https://doi.org/10.19477/j.cnki.10-1368/f.2021.08.002>
- [13] 郑秉文. 改革开放 40 年: 商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望[J]. 保险研究, 2018(12): 101-109.