

---

# 上海加快推动个人养老金发展策略

刘彩云<sup>1</sup>

(上海市人力资源和社会保障科学研究所 200070)

**【摘要】**：上海金融机构资源富集，为个人养老金发展提供了有利的外部条件。应充分发挥金融领域的明显优势，引导各类机构积极参与个人养老金产品的研发和推广。发挥市场化金融机构相对发达的区位优势，为市场化运行为主的个人养老金产品投资提供重要的市场端支撑。注重保险、证券、银行等各类机构优势互补，针对不同群体设计不同类型的产品，给予个人养老金参与者更多选择。通过市场化机构间的产品竞争，促进各类机构不断创新优化产品，加速产品迭代，提升产品吸引力。

**【关键词】**：个人养老金 养老保险制度 三支柱模式

**【中图分类号】**：C913. 51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309( 2023) 01 - 0107 - 006

## 一、养老金“三支柱”模式的提出

1994年，世界银行出版研究报告《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，在对“二战”后各国养老保险发展现状及经验进行归纳总结的基础上，提出养老金“三支柱”模式。其中，第一支柱为政府管理的强制性现收现付制公共养老金计划，主要目的是保障老年人的基本生活需要；第二支柱是由雇主发起的、私人部门管理的完全积累制职业养老金计划，其作用是减少对第一支柱的依赖；第三支柱则是自愿参与的、由政府给予税收优惠的个人储蓄计划。

作为第一支柱的“公共养老金计划”具有普惠性，由政府提供，其资金来源主要是政府税收，可以理解为是一种财政转移支付，目的是保障退休老年人的基本生活，防止老年贫困。第二支柱“企业养老保险计划”属于积累制的筹资模式，一般具有强制性，资金来源主要是企业及个人在工作期间的缴费，一般作为第一支柱的补充。第三支柱“个人储蓄养老金计划”主要由个人缴纳，政府给予一定的税收优惠政策，是基于改善老年生活质量的投资性质养老金。

基于不同的国情，“三支柱”养老金在不同国家的实施有一定的差异。在中国，第一支柱的养老金为基本养老保险，包含社会统筹账户和个人账户两部分；第二支柱的养老金为职业养老金，包含企业年金和职业年金两部分；第三支柱的养老金则为个人养老金或个人税收递延商业养老保险。

## 二、我国不断完善养老保险制度

中华人民共和国成立后，我国养老保险制度经历了从无到有、从城镇到乡村、从就业人群到城乡居民的不断改革和发展的过程。计划经济时期城镇职工实行退休养老保险制度，农民则依靠土地和家庭提供养老保障。改革开放以来，我国开始对企业职工养老保险制度进行改革，并于1997年确立了“统账结合”的城镇企业职工基本养老保险制度。从2009年开始试点新型农村养老保险制度，2011年试点城镇居民基本养老保险制度，2014年又将这两项制度合并为城乡居民基本养老制度。2015年，我国改革机关事业单位工作人员养老保险制度，建立了与企业职工养老制度基本相同的机关事业单位工作人员基本养老制度。

---

<sup>1</sup> **作者简介**：刘彩云，管理学博士，上海人力资源和社会保障科学研究所（上海市社会保险科学研究所）助理研究员。

---

目前，我国已基本形成了覆盖城乡具有中国特色的多层次养老保险体系，覆盖范围不断扩大，待遇水平稳步提升，退休人员基本生活得到有效保障。但是，仍然要看到，我国养老保险制度也面临一些需要解决的问题和矛盾。

一是多层次养老保障体系发展滞后。经过多年的发展，虽然我国基本养老保险接近实现制度全覆盖，但补充养老保险发展滞后，绝大部分企业没有建立企业年金，退休人员仍主要依靠基本养老金，保障方式较为单一。

二是人口老龄化对基本养老保险制度可持续运行冲击巨大。目前我国人口老龄化正呈加速态势，城镇企业职工基本养老保险等制度抚养比（在职参保人数与退休人数之比）在人口老龄化高峰到来之前将持续下降，基本养老保险基金收支矛盾越来越突出，这对基本养老保险的可持续发展带来严峻挑战。

三是基本养老保险制度有待完善。城镇职工基本养老保险要在继续坚持社会统筹与个人账户相结合制度模式的基础上，完善个人账户制度，根据经济发展、工资增长等情况合理确定个人账户记账利率；根据人均预期寿命变化情况，适时调整个人账户养老金计发月数，以应对人口老龄化的长寿风险。要通过完善投资运营体制机制来实现城镇职工基本养老保险基金结余资金和城乡居民基本养老保险个人账户资金保值增值。要综合考虑工资增长（城乡居民可支配收入增长）、物价指数等因素，兼顾基本养老保险基金、财政负担能力，分别建立城镇职工基本养老金待遇调整机制和城乡居民基础养老金调整机制。同时，要加快发展职业（企业）年金，鼓励发展个人储蓄性养老保险和商业养老保险，为老年生活多添一份保障。

### 三、第三支柱个人养老金的前期实践

党的二十大报告明确提出“健全社会保障体系，发展多层次、多支柱养老保险体系”的要求。个人养老金是我国“三支柱”养老保障体系的重要组成部分，也是应对人口老龄化、提升养老保障水平和健全金融市场的重要举措。我国人口老龄化形势日趋严峻，养老保障体系“三支柱”不均衡问题突出，养老金资产积累不足，养老负担日益沉重等方面的问题日益突出使推动第三支柱个人养老金发展较为迫切。2022年4月，国务院办公厅颁布《关于推动个人养老金发展的意见》，同年11月相关配套政策相继出台，这对推动我国多层次、多支柱养老保险体系建设具有里程碑意义。这既是健全养老保障体系的重要举措，也是规范财富积累的有益尝试，有利于为金融市场市场提供稳定“长钱”助力现代经济体系建设，有利于进一步理顺国家、单位和个人间的养老权责关系，提升个人与市场在养老领域的互动性，引导民众从储蓄养老到投资养老的转变。

#### （一）三种不同产品形态的试点

早在1991年，国务院《关于企业职工基本养老保险制度改革的决定》就提出了多层次养老金体系的改革目标，逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和个人储蓄型养老保险相结合的制度。随后，国务院在相关文件中数次提及个人养老金问题。2018年，个人税收递延型商业养老保险试点，标志着我国个人养老金的正式启动，部分省市先后开展个税递延型商业养老保险、专属养老保险和养老理财产品试点。

##### 1. 个税递延型商业养老保险

《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》的印发，标志着我国正式开启个税递延养老保险的探索，福建省（含厦门）、上海和苏州工业园区开展了为期1年的试点。从运行现状看，整体呈现覆盖人群少、保费规模低、参保端和承保端行业企业集中，参保群体的年龄和收入分布相对集中的特征。截至2021年末，上海个人税收递延型商业养老保险共承保3.3万人，保费收入约4.98亿元。

##### 2. 专属商业养老保险

2021年5月，中国银保监会发文称自2016年6月1日起，在浙江省（含宁波市）和重庆市开展为期1年的专属商业养老保险

试点。中国银保监会发文决定自 2022 年 3 月 1 日起，专属商业养老保险试点区域扩大到全国范围。在原有 6 家试点公司基础上，允许养老保险公司参加专属商业养老保险试点。由于上海实施时间相对较短，参保规模尚未完全释放，但从已参保情况看，单件保费金额相对较高。

### 3. 养老理财产品

2021 年 8 月，中国银保监会发文称自 2021 年 9 月 15 日起，开展养老理财产品试点。试点期限暂定为 1 年。试点阶段，单家试点机构养老理财产品募集资金总规模限制在 100 亿元以内。后来试点机构和范围扩大为 10 个城市、10 家机构参与，对于已开展试点的 4 家理财公司，单家机构养老理财产品募集资金总规模上限由 100 亿元提高至 500 亿元，对于新增的 6 家理财公司，单家机构养老理财产品募集资金总规模上限为 100 亿元。预计到 2022 年末，全国市场规模约 1000 亿元，市场销售相对较好。

#### (二) 前期试点存在的问题分析

个人养老金前期试点在政策、操作和宣传层面均暴露出相关问题，其中，税率和免税额存在的“一高一低”问题尤为突出，这降低了试点产品的吸引力。

##### 1. 政策层面：未能兼顾各收入群体，试点产品吸引力低

首先，统一税收优惠政策规定未能充分考虑不同群体存在收入水平和缴费能力的客观差异，导致个人养老金制度存在公平性陷阱。其次，新税法稀释了个人养老金产品的吸引力。2019 年 1 月，受新税法提高个税起征点、增加 6 项专项附加扣除政策的影响，导致出现新增投保量断崖式下降，部分已投保人群停止缴费现象。再次，税优额度与民众收入水平不匹配。根据参保政策、个税起征点和专项附加政策规定，很大部分人群基本享受不到税收优惠，而税前扣除 1000 元对高收入人群吸引力又非常有限，税优政策对民众参与积极性的提升度有限。最后，待遇领取阶段的税率存在横向失衡。待遇领取阶段均需按 7.5% 的税率缴税，超过企业年金待遇领取税率(3%)，不缴纳或很少缴纳个税的人参加个人养老金会出现利益倒挂现象。

##### 2. 操作层面：经办流程繁琐，操作缺乏弹性

从国外实践经验看，操作便捷性是个人养老金的重要内在特征。但个税递延型商业养老保险的操作流程繁琐，税优抵扣操作时间缺乏弹性。首先，税务系统与个人养老金平台的交互性欠优，需人工核验工资收入 6% 与 1000 元孰低，增加工作量且存在出错风险，造成重复缴税或政策享受不充分。其次，凭证管理较为复杂。参保人须下载不同类型的凭证交由所在单位协助办理抵扣，凭证在个人和单位间频繁移交，增加个人和单位的时间成本。最后，抵扣流程较为繁琐。整个流程涉及填写纳税信息、税延账户激活、抵扣凭证获取和递交、抵扣信息核对和填报等多个环节，大都需要人工介入，使企业参与推动个人养老金发展积极性不高。

##### 3. 宣传层面：宣传不足，大众知晓度和接受度相对较低

首先，宣传主要依赖产品供给主体。用人单位和投保人收到的个人养老金相关信息主要是以保险公司为主体的产品宣介为主，其他渠道对个人养老金的政策宣传不足。其次，市场主体缺乏宣传动力。税延险政策优惠力度不大，工作量却不少，企业组织员工投保意愿低。复杂的流程和不断压缩的潜在客户群体，导致保险公司成本投入与所获收益失衡，同等销售难度下销售人员获得的薪酬激励相对较低。最后，养老理念和储蓄习惯尚未完全转变。社会大众特别是年轻人缺乏对个人未来养老安排的良好认知。此外，我国与海外投资市场的成熟度有所不同，投资者教育还不够充分。

## 四、当前个人养老金制度的主要特征分析

《关于推动个人养老金发展的意见》和《个人养老金实施办法》对个人养老金参加流程、资金账户管理、机构与产品管理、信息披露、监督管理等方面做出具体规定，从宏观层面搭建了个人养老金完整的运行框架。

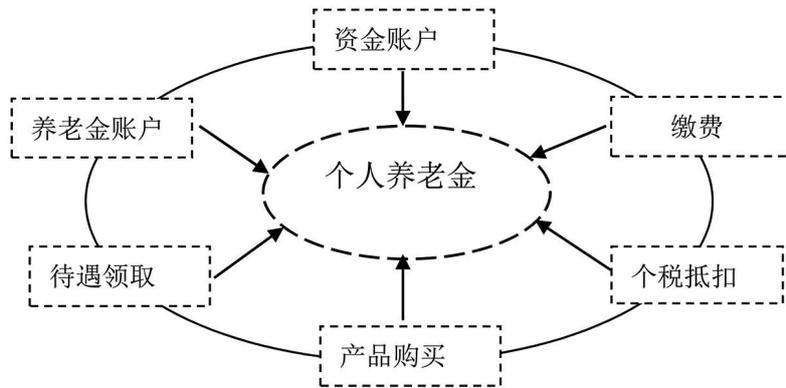


图1 个人养老金参加流程及关键环节

(一)个人养老金制度定位更加明确

养老保险第三支柱包含两方面任务：一是发展有税收优惠等政策支持的个人养老金，由人社部、财政部门牵头，相关部门参与。二是发展其他个人商业养老金融业务，按现有市场化规则运作，由银保监会和证监会负责监管。

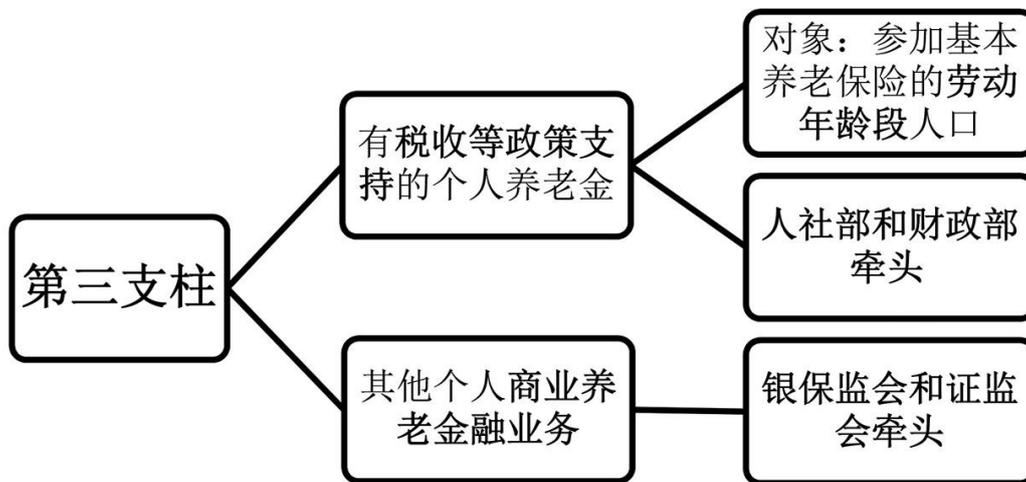


图2 享受税优政策的个人养老金制度定位

政府对享受税收等政策支持的个人养老金参与度较高，定位是政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营、实现养老保险补充功能的制度，发挥补充养老功能。制度覆盖对象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，即只有参加了基本养老保险的劳动年龄段人口才能参加享受税收政策支持的个人养老金。

(二)确立个人账户制模式

---

首先，我国采用个人账户制更符合制度理念和实际操作需求，这既有利于参与者查询操作和合理安排个人养老规划，从长远看还可为国家提供基础信息，便于统筹“三支柱”协调发展。其次，个人养老金账户具有唯一性，是参加个人养老金制度、享受税收优惠政策的基础。再次，以个人养老金账户为基础，在个人养老金信息管理服务平台缴费、投资、领取、抵扣和缴纳个税等信息均可实现一口查询、办理，简化操作流程。最后，个人养老金账户与资金账户一一绑定。参与者必须先开立个人养老金账户，拿到“入场券”后再开立资金账户，一段时间内只能有一个“活跃”的资金账户；个人在领取时，个人养老金需要由个人养老金资金账户转入本人社保卡。

### (三) 信息平台高度集成统一

个人养老金是政府给予个人税收优惠、个人自愿参加、投资运营高度市场化的制度安排，信息平台建设尤其是统一信息平台建设、不同平台数据的交互共享和数据集中，对制度有效顺畅运行具有至关重要的作用。个人养老金制度运行平台涉及人社部门、税务部门、个人养老金账户行等多个部门。首先，构建了“1+N”信息平台体系。各平台从管理服务、税后抵扣、账户管理、产品及投资运营不同环节形成合力。其次，各平台职责分工与边界清晰。个人养老金信息管理服务平台主要用于账户管理、信息归集、公共服务、综合监管，税务部门的平台主要用于享受税收优惠抵扣，账户行和金融行业平台主要解决缴费、投资和权益的记录。最后，突出个人养老金信息管理服务平台的“枢纽”作用。各平台的信息均须在人社部的个人养老金信息管理服务平台实现数据集成。

### (四) 缴费方式更加灵活

参与者每年缴纳个人养老金额度的上限为1.2万元，全国各省市执行统一标准，无地方差异。缴费相对灵活，缴费额度只按年度累计，可一次性缴纳也可分批次或按月缴纳，给予参与者较大的操作灵活性。

### (五) 税优额度和领取税率有较大突破

2022年9月26日，国务院常务会议审议通过个人养老金实施EET模式，缴费和投资环节暂不征税，在领取环节再征税。相较2018年的个税递延型养老保险试点，有较大创新和突破，表现在4个方面：一是税收优惠政策不再给予产品，而是给予资金账户，缴费即享受税优；二是税优额度无需再比较6%与1000元孰低，而是对税优额度统一调整为每年不超过1.2万元；三是税优享受操作流程大大简化，无论是预扣预缴还是汇算清缴，通过个税App即可操作；四是领取阶段的税率有所降低，实际税负由试点的7.5%下调至3%。

### (六) 个人养老金参与自主性高

主要表现在自愿参与、资金账户开户机构和投资渠道的选择自由度较高。个人养老金制度是自愿参与型的制度设计，给予个人是否参与的决定权，可以在任一与个人养老金信息管理平台对接过的商业银行机构开立个人养老金资金账户。投资端个人可在银行理财、储蓄存款、商业养老保险和公募基金中自由选择，投资风险完全由个人承担。参与的金融机构和产品由相关金融监管部门确定，并通过信息平台和金融行业平台发布。

## 五、推动个人养老金政策落地的对策建议

上海推动个人养老金发展仍面临一些瓶颈问题：个人养老金发展空间仍受挤压；国家统一规定每年1.2万元的税优额度相较上海的工资水平偏低；复杂形势下个人降低当前支出和增加具有较好流动性的储蓄意愿较强，这与个人养老金制度所倡导的“长钱”理念存在一定冲突；公众的养老和投资理念跟不上个人养老金发展的需要，公众自我养老的提前规划和储备较少，缺乏良好的价值投资和权益投资理念。养老保障体系个人养老金政策制定事权在中央，上海作为先行试点城市要在国家统一政策框架下，积极发挥自身优势加快推动个人养老金的发展。

### (一)运用好金融机构资源富集的优势

上海金融机构资源富集，为个人养老金发展提供了有利外部条件。应充分发挥金融领域的优势，引导各类机构积极参与个人养老金产品的研发和推广。发挥市场化金融机构相对发达的区位优势，为市场化运行为主的个人养老金产品投资提供重要的市场端支撑。注重保险、证券、银行等各类机构优势互补，针对不同群体设计不同类型的产品，给予个人养老金参与者更多选择。通过市场化机构间的产品竞争，促进各类机构不断创新优化产品，加速产品迭代，提升产品吸引力。

### (二)瞄准中高等收入等重点群体先行突破

上海在国内一线城市中工资水平整体较高，聚集了大量优质国有企业、外资企业和重点行业头部民营企业，月收入达到1.5万元以上的群体规模基数相对较大。同时，上海机关事业单位人员也具备参与个人养老金的缴费能力，使个人养老金潜在参与群体具备相当规模，为推行个人养老金提供了重要“客户”支撑。因此，上海个人养老金的推动要将达到中高等收入水平的群体和机关事业单位人员作为重点进行宣传和动员，一方面由于其可享受税优便于调动参与的积极性，工作容易开展；另一方面可在短期内达到一定的参与规模，凸显上海落实国家政策的成效。

### (三)加强社会各界信息平台和宣传资源的整合

上海具有丰富的宣传资源、有效的平台载体和较强的宣传能力，政府和市场化机构在宣传方面各有优势，要整合宣传渠道，形成各主体宣传内容的互补和宣传成效的叠加，短时间内迅速提升公众对个人养老金制度的知晓度。首先，政府部门利用各级官网、移动客户端、公众号等作为宣传阵地开展宣传。其次，银行、证券和保险等各类金融机构可通过官网、销售渠道和业务App对已覆盖的客户进行宣传。最后，丰富社会化宣传渠道，如电视、报刊、重要商圈、轨交网络等，加大在B站、抖音、快手、小红书等个人用户量较大平台的推广力度。进一步引导公众树立基本养老保险制度“保基本”的制度信心和合理预期，提升公众对建立和参与个人养老金制度必要性的认识。通过各类新媒体手段重点加强对年轻人的引导，激发年轻人对未来养老问题的思考。

### (四)加强对金融机构的监督管理，保障个人养老金政策落地

由于个人养老金的运作周期长、养老属性强，个人养老金投资必须兼顾安全性和收益性。首先，加强对机构和人员投资行为的追踪，积极了解个人养老金参与机构的投资运营情况，及时预判可能存在的风险，加强引导和提前干预。其次，利用金融监管部门对机构较为了解的优势，形成优质机构推荐名单，从业人员通过行业协会和企业形成推荐名单，建立优秀从业机构和机构数据库。最后，建立机构和从业人员的动态调整及发布机制。根据金融机构经营情况和从业人员投资业绩，建立动态评价机制，并及时向社会公布。

## 参考文献

- [1] 林义.我国多层次养老保障体系优化与服务拓展[J].社会保障评论,2022(6):56-65.
- [2] 周延礼.健全多层次养老保障体系规范发展第三支柱养老保险[J].清华金融评论,2022(2):2.
- [3] 胡秋明.共同富裕下的多层次养老保险体系突围[J].中国社会保障,2021(10):32-33.
- [4] 郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019,3(1):3-29.

---

[5] 胡怡建, 刘崇辉. 完善税收优惠政策, 加快推进第三支柱养老保险发展[J]. 税务研究, 2021(12):5-9.

[6] 张锐. 构建养老保险“第三支柱”的国际经验与中国政策工具创新[J]. 对外经贸实务, 2021(12):13-19.

[7] 黄树贤. 改善民生和创新社会治理第三章加强社会保障体系建设[M]. 北京: 人民出版社、党建读物出版社, 2019.