

落实个人养老金制度应对人口老龄化面临的风险挑战

周延礼

人口老龄化不仅是人口现象，也是经济和社会发展的阶段性特征。人口结构体系优化，事关国家经济发展、事关社会稳定、事关保障和改善民生。社会保障是增进人民福祉、维护社会公平、改善民生的基本制度。人口增减与结构的变化，要求国家人口规划管理政策措施要与之相适应，需要社会保障制度变革、社会治理方式调整、社会转型和经济发展方式的转变。

完善社保制度体系，应对人口老龄化面临的风险挑战

习近平总书记在党的二十大报告中指出，“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，扩大社会保险覆盖面”“完善基本养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系”“加快完善全国统一的社会保险公共服务平台”。

从我国人口基本情况看。据统计，我国 60 岁以上人口 2.64 亿、占比 18.7%，其中 65 岁以上人口 2.01 亿、占 14.2%。2035 年占总人口比例将突破 20%，预计到 2050 年，我国老年人口将达到峰值 4.87 亿，占那时总人口的 34.9%，对经济社会发展必将产生深远影响。因此，要正确认识我国人口结构变化，科学研判我国经济社会发展预期，科学决策，未雨绸缪至关重要。

从国际人口老龄化经验看。人口老龄化是发达国家经济社会发展过程中的必经阶段，也是人类社会发展的必然规律，任何国家经济社会发展到达高收入的时期，都经历过人口老龄化和人口结构变化过程，只不过是时间长短之别，对经济增长和金融需求都有一定程度影响。需要通过实施相应的经济政策、宏观调控来解决，最现实的是尽早为老龄化时期经济持续增长提供切实可行的解决方案。

从人口老龄化面临的风险国内外比较情况看。我国是在进入中高收入时期步入老龄化社会的，而西方发达国家进入老龄化社会是在高收入的发展阶段。从我国的情况看，我们面对的“未富先老”的挑战，2021年国家统计局数据显示，人均GDP（国内生产总值）达到1.2万美元时，还有40%的家庭约6亿人人均月收入1000多元人民币，这些家庭的赡养和筹资问题突出，民生和保障任务是各级政府的当务之急。

从我国解决人口老龄化的经济条件看。一是我国是世界第二大经济体，预计2026年左右人均GDP会达到2万美元左右，2030年前会达到2.5万美元左右。这样人均经济规模，正是金融保险业发展的黄金期。老百姓购买保险的风口已经到来了。二是老龄化时代的到来，不仅对养老、医疗安排的全面性、充足性、持续性提出了更高要求，而且也带来了银发经济发展的新机遇。三是党和政府坚持以人民为中心，陆续出台经济金融和财税政策，支持国家多层次、多支柱社会保障体系建设。四是企业和就业人群积极响应国家政策号召，国家、企

业、居民的积极参与社会保障体系建设，为基本养老、企业年金、职业年金和个人养老金制度贯彻执行提供了社会基础和条件。

从应对人口老龄化的制度建设看。2013年，党和政府就要求社保部门开展养老保险顶层设计研究。2019年，国家专门制定了《改革和完善基本养老保险制度总体方案》（中发〔2019〕35号）文件明确指出：“立足我国基本国情，借鉴国际经验，努力构建以基本养老保险为基础、以企业（职业）年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的‘三支柱’养老保险体系。”

近期，习近平总书记指出：“加强社会保障精细化管理，提升社会保障治理效能。发挥好社会保障在应对疫情影响方面的积极作用，完善我国社会保障针对突发重大风险的应急响应机制。坚持制度的统一性和规范性，社会保障体系建设要坚持国家顶层设计，做到全国一盘棋。”因此，要全面深入学习贯彻总书记的指示精神，从建制度入手，不断完善我国的社会保障体系，发挥商业保险“不仅是金融业的重要组成部分，同时也是社会保障重要组成部分”作用（2006年国务院23号文件），聚焦构建我国多层次多支柱养老保险制度体系目标，做好个人储蓄性养老保险和商业养老保险，完善个人税收递延养老保险，不断丰富商业养老保险产品，满足不同人群的养老保险的需求。2020年12月国务院常务会议要求：“按照统一规范要求，将商业保险纳入养老保险第三支柱加快发展”，强化商业保险保障功能，支持开发投保简单、缴费灵活、收益稳健的养老保险，积极发展年金化领取的保险产品。针对新产业新业态从业人员和各种灵活就业人员需要，

开发合适的补充养老保险产品。国家政策有力支撑，为商业养老保险事业发展指明了方向。

加快社保制度建设步伐，推动个人养老金制度落到实处

不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。过去的近 20 年中，尤其是 2006 年《国务院关于保险业改革发展的意见》（国发 23 号文件）发布以后，监管部门始终把加快商业养老保险发展作为保险业改革发展的重中之重，积极服务多层次、多支柱养老保险体系建设，认真落实国家的养老金融改革相关工作部署。一方面规范原有的养老保险业务，统一养老金融产品标准，清理名不符实的养老产品；另一方面，鼓励保险机构推进养老业务创新，大力发展真正具备养老保险功能的专业养老保险产品。监管部门协调住建部、税务总局、财政部等自 2014 年起，先后推出了住房反向抵押养老保险、税收递延型商业养老保险、专属商业养老保险等创新业务。2021 年在保险领域外启动养老理财创新。2022 年 3 月 1 日起专属养老保险试点扩大到全国。这些商业养老保险产品为建立和完善第三支柱养老保险是有益探索。目前，我国绝大多数省份都建立覆盖城乡居民养老保险制度，第一支柱基本建立，并一柱独大。

2022 年 4 月，国务院发布了《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）（以下简称《意见》），这是建立和完善我国多层次、多支柱养老保险体系的政策措施。社会各方面对《意见》的实施抱有很高的期待，对下一步配套政策的出台和

试点给予高度关注。综合各方面的情况看，目前可能影响《意见》实施效果的主要有以下几个方面。

一是期待税收优惠政策精准性。群众对个人养老金的税收优惠政策较为关注，将其视为是否购买的重要考量因素，主要需求为免税或低税率以及简便抵扣流程。国家统计局发布的《中国统计年鉴 2022》统计结果显示，中国 90%的人月收入在 5000 元以下。目前，个人所得税的纳税人口约为 6000 万，对于占绝大多数的收入未达到个税起征点的群体，个税延迟政策即 EET 模式对其来说“无利可图”，对于收入较高的纳税群体，前期扣税的 TEE 模式与正常个税缴纳无异，也缺乏吸引力。

二是期待养老金融产品适应性。兼具养老保障性功能和长期保值增值效果的养老金融产品较少。调查问卷显示，在影响参加个人养老金计划的各项因素中，认为收益率不具吸引力的占 23.02%，支取不便的占 22.65%。44.03%的受调群众希望个人养老金投资回报率 5%及以上，42.34%的愿意选择个人养老金投资组合的金融产品。如何提高产品吸引力，把庞大的家庭储蓄合理地引导到第三支柱个人养老金里，是决定个人养老金制度实施效果的关键因素。当前市场上存在多种类型的养老金融产品，但本质上趋同于银行理财、基金产品，普遍存在期限短、波动性大、投资结构复杂、专业度高不容易理解等特征，老百姓作为养老投资普遍难以接受，同时金融机构参与积极性不高。

三是期待金融服务便性。个人养老金管理需要两个账户以及多个系统协同，需要密切配合、通力协作才能达到较好的效果。从个税递

延险试点情况看，产品流程复杂也是影响其发展的重要因素。个税递延险承办环节涉及投保人、保险公司、数据平台机构、税务部门 and 所在公司人力部门五个主体，操作流程复杂，大大降低了投保人的购买意愿。

四是期待政府部门协调性。个人养老金制度的政策制定和监管实施，涉及人力资源和社会保障、财政、税务、银保监、证监等多个政府部门。各部门职责不同、角度不同，在宏观政策把握和具体政策的制定中，存在一定分歧。事关税收优惠政策、信息平台建设、监管职责划分等个人养老金制度的重要问题，要认真研究，统筹把握，强化顶层设计、加强部门协同，搞好政策的衔接配套，确保《意见》的好政策能够落地见效。

五是期待政府部门监管有效性。区别于普通金融产品，个人养老金产品及其运行机构由国家信用背书。在对个人养老金期待中，希望政府对养老资金提供有效安全监管的占比最高，为 83.93%；超过三成的受调群众宁愿选择低一点的收益率，也要购买安全性高的个人养老金产品。守护好群众的每一分“养老钱”“保命钱”是政府应尽的责任，也是百姓购买个人养老金最大的期待。

2022 年 11 月，人力资源社会保障部、财政部、国家税务总局、银保监会、证监会联合发布《个人养老金实施办法》，证监会针对个人养老金投资公募基金、银保监会针对商业银行和理财公司个人养老金业务管理也陆续发布了监管规则；财政部、税务总局联合发布《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》，明确自 2022 年 1 月 1

日起，对个人养老金实施递延纳税优惠政策。可以看到，个人养老金制度在完成顶层制度设计后，正在不断加速落地落实。

多措并举推动我国养老第三支柱规范发展

不经一番寒彻骨，那得梅花扑鼻香。未来我国养老金融市场应该形成一个多元主体参与、多类金融产品供给、满足多样化养老需求的全面发展格局。未来的关于养老的政策可以持续加大力度、进一步增强针对性和有效性、充分整合好市场各方资源，共同推进我国养老第三支柱的高质量发展。

一要进一步完善财税政策。一是针对 1.2 万限额内的个人养老金实行精准有效的税收优惠政策。在个人养老金试点中，探索将 EET 与 TEE（低收入实际等同于 EEE）模式结合起来，由不同收入群体根据自身需求进行选择。在证券投资收益免税的条件下，领取阶段征税的 EET 模式应仅对本金部分征税，税率为征税时个人所得税最低档（目前为 3%）。二是借鉴德国李斯特养老金计划的机制设计，对数以亿计有一定供款能力但能力略不足的群体（典型的如灵活就业人员、新业态从业人员），给予适当的财政补贴，以少量补贴引导大额资金积累。同时，注重将补贴与国家现有的困难群体补助、鼓励生育补助等各种津补贴政策进行整合，尽量不增加新的财政支出。三是财政部会同国家税务总局对参与的金融机构制定专门的个人养老金产品的会计标准和增值税政策，对个人养老金产品的交易环节给予适当税收优惠，鼓励其发展创新。中国人民银行对落实个人养老金政策比较好的商业银行降低其存款准备金率。财政部对金融机构绩效评价指标及权重进行

调整，旨在进一步发挥市场机制作用，激励金融机构更加有效贯彻落实国家个人养老金有关政策。

二要提供适应性的金融产品。一是提高产品收益率。着眼长周期、发挥专业性，发行产品期限为长期或终身的产品，通过长周期负债匹配优质战略资产，通过时间价值实现养老资金稳健增值。提升资本运管水平，通过严格监管审批，倒逼参与的金融机构在保障安全性的基础上，尽可能提高回报率和收益率。二是提高养老产品适配性。针对不同的客户具备不同的风险收益特征，把投资者保护工作和适当性问题前置嵌入在产品的设计环节。在此基础上，根据客户投资偏好，提供多种投资策略及产品组合，供客户选择。比如，建立多元化不同策略的基金产品组合配置，允许客户自主调整投资比重配置。三是设立默认资产配置制度规则。针对养老金产品持有人的投资知识储备参差不齐的特点，在保证持有人自主选择权的前提下，可以设立默认的资产配置规则，引导持有人科学配置养老资产，实现风险控制与收益的相对平衡。

三要提高政府部门服务便捷性。一是人力资源社会保障部牵头，搭建一个广泛联通、安全可靠、操作简便的跨界平台，让参加者能够非常方便地进行操作。二是支持多种缴费方式。参加者可按年趸交，按月分次交，允许客户缓交、补交。不限额度但总额控制，当年未达额度可申请累计到下一年度。三是方便支取。在养老金领取阶段，给予百姓在领取年龄、周期、频次、比例的选择权。对未达到领用条件但发生重疾、全残、失能、出国定居等情况的参加者，可经过一定申

请和审核机制，允许其中途退出、提前提取资金或者作为抵押担保，提前支取额度可以在两年内补足缴齐。

四要充分发挥政府统筹引导作用。 一是建立专项工作领导小组，健全跨部门协调机制，当务之急先将个人养老金制度建立起来，把个人养老金规模做起来。条件成熟时，成立类似于社保基金理事会的机构或专营公司专门负责个人养老金计划的实施运行。二是国家发展和改革委员会、财政部、银保监会、证监会等部门充分发挥作用，调整个人养老金在投资方向、投资范围和投资额度上的限制性政策，设置差异化鼓励性措施，引导个人养老账户资金投资国家重大项目和重大战略型产业，减少投资风险、保障投资收益。三是明确第二支柱与第三支柱衔接机制。参照美国经验，第三支柱账户中有近 60%的资金来源于第二支柱的资金转入。加快研究打通二、三支柱资金账户的机制，允许员工将企业年金资金转入个人账户或者明确合格的承接产品，激励员工参加个人养老金计划。

五要进一步提高金融监管有效性。 一是监管部门与金融机构应尽快理顺各自职责，明确整体监管、信息平台管理、专用银行账户管理、机构与产品管理等方面的分工合作机制，推动建立个人养老金标准化运作流程和信息交互系统。二是监管部门应切实把充分保护个人养老金参加者合法权益放在首要位置，根据个人养老金的定位、特点，创新监管考核体系，重点关注养老产品合法性、运行规范性、披露完备性、适度流动性；加强专项养老金融产品认证管理，建立个人养老金产品专用标识制度，对符合准入条件的产品予以统一标识；公开专项

养老金融产品认证信息、管理信息、收益信息等，营造公平、透明、自主的市场环境。三是监管部门和行业组织督导各金融机构通过创新教育形式，充分履行宣教职能，积极营造个人养老环境，警示老年人谨防理财陷阱，逐步引导民众将养老储蓄转变为养老增值的观念，将短期的投资理念转换成长期的养老储备理念。

建功新时代，奋进新征程。我国保险业与养老产业和大健康产业融合发展有着天然优势，壮大商业养老体系也是保险业普遍共识。在我国个人养老金制度不断完善，第三支柱养老保险面临重大发展机遇的今天，保险业也要立足保险专业优势，积极实践养老金融改革发展任务，着力满足人民群众多层次养老保障需求，充分发挥好保险的功能和作用，构建以保险为核心的康养生态模式，进一步发挥好商业养老保险功能作用，为我国养老保障事业发展，积极应对我国人口老龄化趋势中贡献保险力量与智慧。

（本文来源：当代金融家 2022 年 12 月 19 日，作者系原中国保险监督管理委员会副主席）