

## 多管齐下，加快推进养老保障第三支柱建设

申曙光

4月21日，国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称“意见”），这将成为我国多层次养老保障体系建设历程中的一个里程碑事件，对于推动个人养老金的发展和养老保障第三支柱建设将产生重要的推动作用。

### 《意见》为加快建设养老保障第三支柱创造良好的条件

《意见》针对个人养老金进行了多方面的明确和规范。一是参加范围。为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；二是缴费水平。参加人每年缴纳个人养老金的上限为12000元；三是制度模式。个人养老金实行个人账户制度，缴费完全由参加人个人承担。参加人通过个人养老金信息管理服务平台建立个人养老金账户；四是税收制度。国家制定税收优惠政策；五是投资产品。参加人可自主选择符合规定的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值的金融产品。参与个人养老金运行的金融机构和金融产品由相关金融监管部门确定；六是领取规则。达到领取基本养老金年龄、完全丧失劳动能力、出国（境）定居，或者具有其他符合国家规定的情形可以领取；按月、分次或者一次性领取个人养老金，领取方式一经确定不得更改。

《意见》的出台，对于完善我国养老保障三支柱体系具有重要意义。我国自 20 世纪 90 年代开始建设多层次的养老保障体系，2015 年正式明确要加快建设养老保险第三支柱。

其中第一支柱为基本的公共养老保险金，包括城镇职工基本养老保险及城乡居民基本养老保险，目前已基本实现了“全覆盖、保基本”的目标，但整体保障水平比较有限，替代率不足 50%。特别是养老金支付压力和财政负担不断加重，已难以进一步承载由于快速和大规模的老龄化而造成的迅速增大的养老重压。

第二支柱包括企业年金和职业年金。企业年金多集中在大型国有企业，绝大多数中小企业仍然没有能力建立企业年金，造成企业年金覆盖面太小；且职业年金覆盖人群已接近饱和（超过 82%），增长潜力有限。

第三支柱方面，尽管在老龄化加速和养老保障需求推动下，第三支柱养老金市场近年来已开始起步发展，保险、基金、银行、信托等各类金融机构均在不同程度上提供了具有一定养老功能的金融产品，但从总体上看，养老保障第三支柱发展相当薄弱。众多养老保障第三支柱产品的参与人数、规模和覆盖面都远低于国际水平，且在性质上大多属于广义上的第三支柱产品，其中的多数并不真正具备养老功能。

《意见》的出台，将从提升个人和金融机构参与积极性等方面优化个人养老金发展环境，为加快建设养老保障第三支柱创造良好的条件。

### **各金融机构发挥自身优势助力第三支柱的建设**

然而必须注意的是，《意见》本身只提供了一些框架性的规范，为使个人养老金得到健康发展，还需要各方齐心协力，合作开展有效的工作。

一是鼓励多元市场主体参与产品提供，鼓励不同业态良性竞争。应推动各金融机构充分发挥自身优势，助力第三支柱建设。其中，特别要推动和支持在养老产品方面具有更强专业能力和技术优势的保险公司发力提供养老金产品，发挥其主力军的作用。同时，要促进金融机构之间的合作，通过共享数据资源、委托资金运作等方式优化产品与服务，为参加者提供更有吸引力的产品和更良好的服务体验。

二是支持金融机构研发凸显养老功能、满足多元需求的多样性产品。针对不同风险偏好、教育水平、投资风格、养老需求的投资者，设计不同产品，差异化设计产品功能，并为处于不同人生阶段的投资者提供不同资产配比的产品。

三是要求金融机构提高产品风险控制能力。应限制养老产品的投资范围，避免投向高风险领域。

四是完善监管机制。长期以来，不少机构打着养老投资的旗号非法集资，养老理财投资骗局频发，严重削弱了投资者的信心。监管机制的完善有利于提高投资者对于个人养老金产品的信任感，这需要明确不同机构的监管分工，并建立部门沟通机制，形成监管合力。由于我国当前金融监管体制是分业监管，不同金融监管部门应当协同制定个人养老金管理业务的监管规定，并且还需要建立机构准入和产品准

入制度。要按照“同类业务适用同等监管”的原则，综合考虑产品设计经验、风险控制能力、投资管理水平等因素，针对机构准入尽快建立统一的规则，选择优秀的投资管理机构开展第三支柱养老保险业务；监管部门需要对合格养老金融产品的内涵进行严格清晰的界定，同时出台相关法规对养老产品进行规范，对养老金产品的名称、风险评级和信息披露等标准予以统一。

最后，要求金融机构做好信息披露工作。要明确信息披露具体细节、频率和范围等，并进行公开、连续、详尽的信息披露，提高养老金产品运作信息透明度。

（本文来源：南方都市报 2022 年 5 月 23 日，作者系中山大学岭南学院、政务学院双聘教授申曙光）