

权威解读政策法规 全力关注民生动态

中国

人力资源社会保障

中华人民共和国人力资源和社会保障部 主管

2023年

两会
好声音



2023.4

ISSN 1674-9111



9 771674 911237

045



发展个人养老金 构建多层次养老保险体系

——访全国人大代表、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成

本刊记者 杨勤

个人养老金是规范财富积累机制的有益尝试

记者：随着我国老龄化社会加快，个人养老金制度的实施对我国养老事业、多层次养老保险制度体系等有何影响？

郑功成：党的二十大报告首次提出规范财富积累机制，在这一背景下，我国建立个人养老金制度，为有意愿、有能力的个人妥善安排自己的养老资产、积累自己的养老财富提供了新途径，也为金融业发展开辟了新市场。因此，个人养老金制度的建立与发展既是完善多层次养老金制度体系的有效举措，更是国家规范财富积累机制的有益尝试。但不能简单把个人养老金看作养老金制度的一个层次，而是要在国家规范财富积累机制的大局下进行考量。

个人养老金制度作为多层次养老金制度体系中第三层次的一个构成部分，理解它需要准确把握多层次养老金体系的实质含义。建立多层次养老金制度体系是当今世界在社会保障发展进程中的最大共识，也是我国的既定目标。只有多层次养老金体系，才能适应人口老龄化进程的要求，重构养老金制度责任分担机制，更好地满足老年人个性化需求。在我国多层次养老金制度体系中，基本养老保险制度是法定制度安排，必须遵循公平、普

惠的法则，满足老年人基本生活需求，提供稳定安全的预期。企业年金与职业年金则体现了劳动的价值，需要维持适当的普惠性。而个人养老金的功能应该是锦上添花，是有益补充。

供需有效对接 是个人养老金发展的关键

记者：随着制度试点启动，个人养老金产品不断增多、金融市场逐渐壮大，这对于个人养老投资规划、养老观念等方面有什么积极影响？

郑功成：个人养老金体现着个人与市场的关系，作为一种补充性制度安排，为个人财富的累积开辟了新路径。该制度实施后，一定程度上有助于提高全社会的养老储备意识、增加养老领域的财富准备，尤其是对于中高收入群体而言，在参加基本养老保险后，这项制度能够进一步满足他们的个人养老需求。

个人养老金值得期待，关键是把握个人养老金的发展走向。作为政策支持的新型养老财富积累机制，在中国式现代化进程中，伴随国民收入持续增长和共同富裕步伐稳健迈进，应让越来越多的人有参保意愿和缴费能力。但潜在需求并不等于现实需要，其发展前景还要看个人养老金产品的开发是否真正具有不可替代的增值价值，以及金融机构能否提供有质量的服务。这也意味着，个人养老金制度

要遵从市场法则，做到供需之间有效对接，实现有效供给、有效需求和有效竞争。

个人养老金税收优惠 应兼顾不同收入群体

记者：国务院办公厅文件中明确个人养老金享有税收优惠，人社部近期也表示以后会适时调整个人养老金的缴费上限，您对此有何建议？

郑功成：此前国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》已明确，参加人每年缴纳个人养老金的上限暂定为12000元，国家为个人养老金制定税收优惠政策，税收优惠政策支持是个人养老金跟一般的第三支柱产品最大的不同。

根据现阶段我国经济发展的情况来看，税收优惠的额度和力度都比较适中，是相对适宜的。12000元的额度上限兼顾了不同群体收入水平的差异，照顾到了中等收入群体，一定程度上也有助于调动国民参保的积极性。但需要注意的是，税收优惠的程度一定要把握好。如果参加人每年缴纳个人养老金的上限额度过大，实际上是对高收入群体有利，对该群体能起到一个避税的作用，而低收入者因无力购买、无法参与因而无法得到这种税收优惠，容易导致全社会收入差距扩大，这与共同富裕的原则相悖。另外，国家对职业或企业年金和个人养老金

的税收优惠水平应当显著低于对基本养老保险的税收优惠，要把有限的优惠资源用于基本养老保险，这是整个养老金制度体系的基石，低收入群体最需要且几乎完全依赖的是基本养老金制度，必须以此为主要目标。

以共同富裕为导向 完善养老保险制度

记者：为扎实推进共同富裕，您认为当前养老保险制度建设还有哪些发力点和空间？

郑功成：共同富裕的实现程度取决于两大因素，一是物质基础是否丰厚决定着可供全民共享的潜在份额；二是再分配机制是否合理决定着全民共享的公正程度。社会保障制度是全体人民解决后顾之忧、共享国家发展成果的基本途径，它构成了脱贫攻坚和全面建成小康社会的重要制度支撑，也必定是未来走向共同富裕的重要制度保障。

作为社会保障体系的重要组成部分之一，近年来我国养老保险制度的公平性、可持续性和适应性得到不同

程度的提升，但在实践中仍然存在政策不完善、机制不健全、发展不平衡不充分等问题。随着我国迈入中度老龄化社会，对养老保险制度改革与发展提出了新考验。

当前我国养老保险制度改革与发展的中心任务，就是要让养老保险制度走向成熟、定型，从而需要抓住关键问题重点推进，全面完成制度优化的任务，使法定的基本养老保险制度率先定型，以便为其他层次养老金制度安排提供清晰的发展空间，让多层次养老保险体系建设取得实质性进展。

增强养老保险制度的 可持续性和适度普惠性

记者：在多层次养老保险体系构建中，如何更好地实现制度的适度普惠性？让改革发展惠及更广泛的人群？

郑功成：首先要增强养老保险制度的可持续发展能力。一方面，需要真正实现基本养老保险全国统筹的目标，以统一的制度安排来确保待遇的公平性，同时切实树立起参与主体特

别是参保人员的公平和义务意识，坚守互助共济本质，还要逐步解决机关事业单位工作人员、企业职工与城乡居民养老金差距过大的问题。另一方面，可进一步完善养老保险的筹资机制，壮大作为战略储备基金的全国社会保障基金，并通过完善基本养老保险基金投资运营制度，提升对结存基金的有效利用，促使这一制度可持续发展能力得到提升。

在多层次养老保险体系构建中，尤其要着力发展企业年金并使其逐步覆盖大多数劳动者，成为适度普惠的制度安排。其前提是基本养老保险制度率先定型，用人单位缴费率进一步降低，以给企业年金留出空间。为此，应进一步明确税收优惠政策，对低收入者给予适当政府补贴；放开对经办主体的限制，鼓励一切合法的市场主体经办企业年金业务，允许大企业自主经办企业年金，指导中小企业及社会组织集合举办企业年金，以充分调动各方积极性。

同时，应针对当前我国灵活就业群体规模不断壮大，人口高流动性与人口分离现象常态化趋势，从切实维护不同就业形态劳动者的养老保险权益入手，出台更加严密具体的促进政策，堵住全民参保可能出现的漏洞，为灵活就业者、各种新业态就业者提供保障。

此外，在个人养老金制度试点的过程中，要积极开拓商业养老保险及其他有利于积累养老财富的途径。激发商业性养老保险的内生动力，促进市场主体开发有吸引力的养老保险产品，同时可开辟养老储蓄等新理财途径，满足不同层次劳动者积累养老财富的需求。

