

浅谈我国“多层次混合型”养老保障体系改革 ——“第三支柱”个人养老金制度的改革

李奕琳

上海对外经贸大学

摘要：随着我国改革开放的不断深入发展，养老保障体系也逐渐发展完善，至今已形成了多层次、混合型的“三大支柱”养老保险制度，更充分更全面地满足了国内养老人群的需求，保障了国民的基本权益。由于过度依赖“第一支柱”、“第二支柱”覆盖人群不够广等情况仍然存在并制约着养老保险制度的发展，同时个人养老金制度对参加者有享受税收优惠政策等不少优势，对社会及国家有改善家庭财富结构、促进资本市场稳健发展等长远意义，将“第三支柱”作为一、二支柱的补充，并不断完善、发展壮大个人养老金制度势不可挡。文章在分析我国“三大支柱”养老保障体系现状的基础上，总结了个人养老金制度的优势，并找出“第三支柱”存在的缺陷，提出了相应的解决方法。

关键词：我国养老保障体系；养老制度改革；个人养老金制度；保险学

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-627X.2023.10.072

我国养老保障体系的建设从建国之初不断发展至今，过程漫长且复杂，但取得了诸多阶段性的成果，我国将个人养老金制度作为第一、二支柱的补充是养老保险制度逐步完善的表现。“第三支柱”的改革发展不仅是当下社会关注的热点，也是大势所趋。

个人养老金制度是在政府政策的引导和支持下，个人自愿参加的市场化运作的养老保险制度。其与基本养老保险、企业年金相衔接，作为对第一、二支柱的补充，有利于健全多层次、多支柱的养老保障体系。个人养老金制度在我国仍处于试点起步阶段，已在部分城市及地区先行实施的个人养老金制度，目前取得了积极效果，为接下来个人养老金制度全面实施奠定了基础。

一、我国“三大支柱”养老保障体系现状

改革开放以来，我国的养老保障体系不断发展完善，目前已初步确立了多层次、混合型的三支柱模式：第一支柱是政府主导、国家统筹规划的基本养老保险，第二支柱是政府提倡、雇主主导的企业年金和职业年金，第三支柱是政府鼓励、个人自愿购买的储蓄型商业养老保险。^[4]

虽然三大支柱养老保险体系的框架已基本形成，但是各支柱的发展并不协调，尤其是第一支柱出现了“独大”的局面，而第三支柱的发展被严重忽视。在养老保险制度不断建设完善的漫长过程中，我国十分重视基本养老保险的发展，逐步覆盖了全国适龄人口，截至2021年末已覆盖人口超过10亿人，参保率超过90%。基本养老保险制度设计之初是现收现付制与完全积累制相结合，即社会统筹与个人账户相结合，但在实际运行中，个人账户“空账”的情况时有发生，说明我国第一支柱实际以现收现付制为主^[2]，即劳动者按照一定比例上缴自己的收入，作为退休老人的养老金来源，而我国面临

着日益严峻的老龄化趋势，对我国的多层次养老保障体系提出了更大的挑战，且连续17年上涨的养老金水平也对国家财政造成了一定压力。因此，需要统筹发展三大支柱，加强顶层设计，着重突出第二、三支柱的重要地位，来弥补第一支柱的养老金缺口。

第二支柱由用人单位自主建立，发挥对第一支柱的补充作用。其中企业年金由企业主导，企业掌握着主动权，职工只能在企业参加的情况下参保，因此个人不能完全自主地选择参加养老保险，一定程度上受到了限制。且随着我国经济的快速发展，新业态如雨后春笋般涌现，灵活就业者愈来愈多，由于建立企业年金的门槛较高，部分企业建立企业年金的难度大，只有少数垄断企业或利润率高的企业满足要求，所以第二支柱覆盖的范围是非常有限的，无法满足灵活就业人群的养老需求。

第三支柱即个人自愿购买的商业养老保险。2022年4月，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》。《意见》的出台标志着我国多层次、多支柱的养老保障体系迈上了全面发展的新台阶。^[1]个人税收递延型商业养老保险是指个人在购买商业养老保险时，在缴纳个人所得税之前扣除一定限额内的保费，同时个人的商业储蓄养老保险账户在存续期间的累积收益也能免税，个人只需在未来领取养老金时纳税，本质上这是一种税延型商业养老保险，给予个人了一项税优政策，从而鼓励国民积极参与商业养老保险。^[3]

二、个人养老金制度的优势

在欧美国家，个人养老金制度较为盛行，在养老保障体系中的地位与第一支柱相当，并且广大群体从中受益，资本市场也相应地健全发展。我国近几年探索推行个人养老金制度更是由于它具有第一、二支柱所不具备的优势，同时这也是我国养老保险制度发展的必经之路。

1. 享受税收优惠政策

参加个人养老金制度从某种程度上可以使个人享受国家税收优惠政策。税收优惠政策实际上就是“个税递延”，即每个月从收入中拿出一定金额放进商业养老保险账户，放入账户的这一部分则不用纳税，账户中的养老金投资获得的收益或本金保值增值的额外收益也不需要缴税，直到领取时再纳税，也就是说大大递延了纳税的期限。若领取时纳税的额度低于原本应缴纳的税额，则意味着个人通过合法的途径少缴纳了一部分税款，享受了国家提供的税收优惠政策。

2. 个人具有建立账户的独立性以及选择产品的自主性

参与个人养老金制度的人群不受限制，不管是企业职工还是灵活就业人员，都可以自主建立个人养老金账户。首先，个人养老金账户终身伴随你，无户籍和地域限制，跨地域流动时，个人权益也不会受到影响。其次，在参与时间上，个人可以选择全程参加或者只参加部分年度；在缴费方式和额度上，年度内既可以一次性缴纳也可以多次缴纳，参加人可自主决定每次缴纳的金额，不超过年度缴费上限1.2万元即可。^[1]个人养老金制度的这些特点赋予了参加人充分的自主选择权和建立个人账户的独立性，从而不受雇主的制约。

3. 改善家庭财富结构

从家庭财富结构的角度来看，不动产占据了中国家庭财富净值的半壁江山，比例极其高，所以我国的家庭资产结构是相对单一的，主要集中在房地产上，容易受到经济周期波动的影响。而美国家庭的不动产占美国家庭的总资产不及30%，个人养老金则占其总资产的25%左右，中国家庭财富净值中的个人养老金平均才不到2%。个人养老金属于一种长期财富，具有稳定的投资回报率，有利于家庭和睦和社会稳定。参加个人养老金制度可以更好地抵御经济及市场波动的情况下固定资产贬值的风险，使个人养老金成为家庭财富中不动产的优良的替代性财富。

4. 促进资本市场稳健长远发展

个人养老金投资期限长达几十年、回报率稳定、安全性较高，能够为资本市场注入长期且稳定的现金流，有助于国家重大战略的实施。资本市场在整个经济中发挥着重要作用。生产、消费以及流通等各个环节都是在资本市场中进行的。我们国家的资本市场由于投资者结构失衡，长期被短线资金充斥着，散户占据了投资者中的主流，投机性显著；而发达国家资本市场上的长线资金主要以累积型储蓄养老金为主，各种机构取代了市场上大量的散户，促进资本市场稳健发展。若把“资本市场”比作“风急浪高的大海”，“个体散户”就好比“小帆船”，“资金机构”就好比“大轮船”，当遇到惊涛骇浪，一定是“大轮船”顺利化解风险的可能性更

大。因此，第三支柱养老金的发展可以提高长期机构投资者在资本市场上的占比，进而促进资本市场稳健长远发展。

三、我国个人养老金制度的缺陷

2018年我国开始在部分城市试行个人养老金制度，但是效果并不明显。试点两年后，各地区累计参加人数不到5万人，保费仅3亿元。这暴露出了我国第三支柱个人养老金制度设计存在着一些缺陷。

1. 未覆盖全体人口

根据第三支柱的补充作用和其地位，其覆盖范围应不仅包含第一、二支柱未能覆盖的群体，还应照顾到对退休生活质量有高要求的人群，但是现行制度下未把灵活就业人口、村镇劳动力等囊括在内，而这些人恰恰对养老保险的需求是最大的。这种选择性的税收优惠政策有失公平性，背离了建立个人养老金制度的初衷，难以促进个人广泛地参与商业养老保险。

2. 流程繁琐、操作不便

在现行规定下，大多数参保人都是在单位每月发放工资时办理抵扣事项，另外抵扣流程繁琐、操作不便，需要通过单位的人力部门来参加，受到一定限制。此外，当每月的工资收入或劳动报酬变化较大时，需每月重新确定扣除的税额，增加了操作成本，这都大大影响了员工个人自发购买商业养老保险的积极性。^[2]

3. 税收政策仍需改革

我国的税制结构不够合理，税收政策仍需进一步改革。我国的个税收入占税收总收入的比重较低，个税的纳税人规模也很小，很大一部分灵活就业者不在纳税人的范围内。2018年我国开始实施新的个人所得税标准，个税起征点从每月3500元提高至每月5000元，从此个税纳税人数大约减少八千万，中低收入者不再享受到税收优惠政策，缴费的动力由此丧失，使税收递延政策的激励效果大大下降。

4. EET模式对部分群体不利

EET模式是指退休后从养老金账户领取养老金时再缴纳个税，因此，EET型个人养老金账户非常适合在正规单位就业的群体，其单位“代扣代缴”为该群体设立账户提供了便利条件。但是，不在纳税人规模里的群体，将和EET模式无缘。个税递延型商业养老保险要求在退休后提取账户里的养老金，应纳税率折算后大于7%，这对低收入者来说在退休后仍是一种负担，只是延缓了纳税期限，因小失大，因此，他们参与个人养老金制度的积极性并不高。

四、我国个人养老金制度发展建议

1. 调整税收政策

首先，由于只有缴纳个税的人群才能享受税收优惠政策，因此起征点越低，缴纳个税人口越多，受益群体就越大。但是，在降低起征点的同时，还要降低超额累

进税率，增加税率阶梯。这样虽然纳税人数增加了，但降低的税率刚好可以和建立账户的税优比率相抵扣，并不会增加个人的经济负担。

其次，加大税收优惠力度，增强第三支柱相较于其他投资渠道的优势，提高个人购买个税递延型商业养老保险的意愿。建议通过调整扣税标准、领取率等来适应新的个税税法。

最后，在实际实践中，EET模式下中低收入者当前缴纳个税的税率低于未来领取养老金时的税率，因此，可以降低领取阶段的实际税率，吸引更多的中低收入群体参与。^[5]

2. EET和TEE模式并行

目前，我国第三支柱个人养老金制度采取的是EET模式，这种税延方式不利于中低收入者和灵活就业者、农村劳动者等群体，有利于高收入者。建议引入TEE模式，形成EET与TEE并存的发展方式。

德国里斯特养老金中，政府采用直接补贴的方式来鼓励中低收入者和灵活就业者参加个人养老保险制度。但在我国，此方式并不可取。首先，我国的社会阶层结构与德国相比有很大的差异，德国的社会阶段呈“橄榄型”，中产阶层人数最多，占比最大，高收入和低收入人群较少，因此政府直接补贴不会带来较大的财政压力，而我国低收入人群基数庞大。其次，我国在落实第一支柱中的城乡居民基本养老保险时，已采取了补贴的方式，若发展第三支柱仍依赖政府的补贴，会加大政府的财政负担^[3]，这与发展第三支柱的初衷相悖。因此，可借鉴美国个人退休账户IRA的方式，引入TEE模式，即缴费时无税收优惠，正常缴税，账户积累和养老金领取阶段免税，激励更多中低收入人群参与其中。

3. 推动养老金产品多元化

税收递延型养老金产品应针对不同群体的特定需求进行精准定位，出台多样化的产品，为账户持有人提供丰富的投资选择，满足风险偏好不同的投资者的需求，满足不同收入、不同投资理财理念群体的差异化需求，大大刺激群众的购买力。同时企业要充分利用大数据和市场有效信息，提高自身对市场的敏锐度，根据国家相关政策和投资者需求，努力提高产品质量，推出特点鲜明的、有市场竞争力的优质养老保险产品。

4. 提高投资产品收益

个人养老金制度作为一种商业养老保险，应该将重点放在投资收益上。除了产品种类的丰富，投资范围的扩大也十分重要。金融机构应该多探索长期稳健增值的养老金产品，使参加人通过长期投资可以获得稳定且较高的回报。

5. 第三支柱与第一、第二支柱相衔接

我国第三支柱采取个人养老金账户的方式，需和第一、二支柱打好“组合拳”，有效承接第一、二支柱的

资金转移，增强三大支柱之间的连续性、稳定性和关联性。此外，可以适当降低基本养老保险的缴费率，提高企业年金和商业养老保险的缴费率，调整三大支柱的结构，避免“一柱独大”的情况出现。

6. 加强政府管理和监督

个人养老金制度作为我国养老保障体系的一部分，需要充分发挥其经济社会效益，缓解人口老龄化问题，减轻政府财政压力，因此政府必须加强管理和监督，保障第三支柱平稳有效运行，保障国民的经济利益。一方面，要加强对保险公司的养老保险产品的审查和监管，制定负面清单，坚决抵制不良产品，整顿市场纪律，营造良好的商业养老保险市场环境；另一方面，要加大从业人员监管力度，加大惩戒力度，加强对投资者的保护，规范化养老保险市场的运作水平，保障养老金资金运作安全规范。

7. 加强养老金融教育

“储蓄养老”“子女养老”等传统养老观念在我国盛行，大多数家庭依赖国家的基本养老保险，最看重养老金的安全性和稳定性。而第三支柱的本质是“投资养老”，为了获得高质量的“养老收益”，个人需承担一定的投资风险。因此，第三支柱的发展受到国民传统养老理念的限制。针对我国国民金融素养薄弱、投资思维匮乏、养老方式单一等现状，可在全社会大力开展养老金融教育，提升养老金融素养和投资水平，引导国民观念转变，鼓励国民进行长期养老投资。^[2]

五、结论

将个人养老金制度作为第三支柱意义重大，有利于扩大养老保险资产规模，改善“三大支柱”失衡的结构以及促进我国的养老保障体系可持续发展。个人养老金制度具有第一、第二支柱所不具备的优势，但我国目前的制度设计还存在很多缺陷，需要形成多方合力共同解决存在的问题，促进其健康发展从而发挥更大的经济和社会效益。

参考文献

- [1] 李云舒. 补齐第三支柱[N]. 中国纪检监察报, 2022-05-02(003).
- [2] 罗可杉. 个人税收递延型商业养老保险发展探讨[J]. 合作经济与科技, 2022(09): 180-182.
- [3] 危素玉. 我国个人商业养老保险的税优政策研究——基于个税递延型商业养老保险试点[J]. 金融理论与实践, 2018(08): 108-112.
- [4] 郑秉文. 第三支柱商业养老保险顶层设计: 税收的作用及其深远意义[J]. 中国人民大学学报, 2016.30(01).
- [5] 郑嘉意, 冯太一. 构建第三支柱, 商业养老金业务发展提速[N]. 21世纪经济报道, 2022-05-11(008).