

实施个人养老金制度正逢其时

我国养老保险体系



智库圆桌
(第21期·总71期)

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,发展多层次、多支柱养老保险体系。4月21日,国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》,至此,我国已初步构建起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。本期邀请有关专家进行探讨。

主持人

经济日报社理论部主任、研究员 徐向梅

保障高质量的老年生活

主持人:目前我国养老保险市场发展状况如何?个人养老金与基本养老保险有何不同,意义何在?

贾江(人力资源和社会保障部养老保险司副司长):养老保险作为社会保障的重要组成部分,是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的重要制度保障。党中央、国务院历来高度重视养老保险制度建设,特别是党的十八大以来,养老保险体系建设进入快车道,突出养老保险制度改革的系统性、整体性和协同性,进一步建设功能更加完备的多层次养老保险体系。

我国多层次养老保险体系有三个支柱。第一支柱是基本养老保险,建立了城镇职工和城乡居民两大基本养老保险制度,发展较为完善,保障能力持续增强,发挥了保基本、兜底线功能,起到了经济社会“安全网、调节器、减震器”作用。截至目前,基本养老保险参保人数10.3亿人,其中领取待遇人数3亿人,基金累计结余6万多亿元,织就世界上最大的基本养老保险保障网。

主持人:个人养老金制度将给个人、金融机构和金融市场带来怎样变化?

郑秉文(中国社会科学院世界社保研究中心主任):个人养老金的本质属性是储蓄,但与普通的个人银行储蓄相比有三点不同之处:一是锁定退休日,一般不能提前支取;二是有税收政策支持,鼓励个人和家庭成员建立个人账户;三是增值保值资产配置和投资,由个人进行决策并由个人承担市场风险。因此,个人养老金是预筹式、“利滚利”、持续滞留在资本市场几十年的长期资金。

换言之,建立第三支柱个人养老金制度越早,缴费上限越高,覆盖率越大,它所带来的长期资金规模就越大。例如,美国第三支柱“个人退休账户”建立于1974年,2020年的覆盖率为20%,账户资产规模为12.2万亿美元,占其GDP的58%,相当于美国股市市值30%。

目前,各方关注已久的个人养老金制度正式出台,这将有助于个人养老金制度与资本市场的互动,有助于发展多层次资本市场。

主持人:个人养老金制度将选择部分城市先试行1年,再逐步推开,在这个过程中可能遇到哪些问题?如何推动我国养老保障网越织越密、越织越牢?

金维刚(中国社会保障学会副会长、浙江大学国家制度研究院副院长):国家出台有关建立个人养老金制度的政策,与应对人口老龄化有关,通过构建多层次、多支柱的养老保障体系,有利于增加养老金的来源渠道,提高退休人员或其他老年居民的养老保障水平。建立个人养老金制度,与国家建立的城镇职工基本养老保险基金收支状况没有直接关系。2021年我国城镇职工基本养老保险基金收入6万亿元,支出5.65万亿元,年末累计结余达5.18万亿元。由此可见,我国城镇职工基本养老保险基金总体上收大于支,能够确保退休人员养老金按时足额发放。

个人养老金制度在试行和推广过程中,可能遇到以下问题:

一是如果税收优惠政策仍延续2018年个人税收递延型商业养老保险试点的政策,可能导致个人养老金制度的参与率较低。由于我国现行的个人所得税起征点是月收入5000元,目前全国月收入在5000元以上的较高收入及以上群体约有7000多万人,尽管现有已参加各种基本养老保险的10.3亿人符合建立个人养老金账户的资格,但大多数人实际上享受不到有关税收优惠政策所带来的实惠,从而会影响参与这项制度的积极性。

账户制度模式,以个人账户为载体,实账积累,体现个人权益归属。对参加人来讲,账户以两个形式出现:一个是个人养老金账户,由参加人在个人养老金信息管理服务平台建立,具有唯一性,记录个人的全流程信息,是参加个人养老金制度、享受税收优惠政策的基础;另一个是个人养老金资金账户,在符合规定的商业银行开立或者指定,用于缴费、归集收益等,两个形式的账户一一对应。

二是自主性。与国家强制实施的基本养老保险不同,个人养老金完全由个人自愿选择参加。缴费由个人承担,在缴费上限内自主选择缴费,自主开立资金账户,资金完全积累,自主投资,领取方式也由自己决定,体现出完全的个人责任。

三是市场性。个人缴费全部归集到个人养老金资金账户,实行市场化运营,风险完全由个人承担,待遇多少取决于个人账户资金的积累额。参加人自主选择符合规定的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品,充分发挥市场作用进行投资运营。

四是补充性。基本养老保险实现

保基本,个人养老金与第二支柱企业(职业)年金都是补充养老保险性质,是对基本养老保险的补充。

五是政府政策支持。主要体现在国家制定税收优惠政策,鼓励符合条件的人员参加,引导长期领取。

六是统一信息平台。人社部组织建设统一的个人养老金信息管理服务平台,个人养老金账户就在这个平台上开立,统一的平台为人们不分地域、户籍参加提供了支撑。

费份额的提升,储蓄率从54%下降到目前46%左右,个人养老金可在一定程度上起到稳定储蓄率进而稳定投资率的作用。

提高直接融资比重。我国社会融资体制长期以来以间接融资为主,社会融资存量中直接融资大约占30%,在增量中占比更低,仅为个位数。因此,经济发展具有明显的债权资金驱动特征,债权规模高于资本和股本的规模,股本金赤字和泛债务化在经济循环中较为突出,这是企业杠杆率高的主要原因之一。个人养老金是重要的股权资金和股本来源,可缓解股本短缺的现象。

促进市场潜力转化为新的业态。由于本土“在岸”长期股权资本欠缺,在经济全球化和技术创新过程中,新的技术与商业模式首先吸引周期长、风险承受力高的“离岸”长期股权资本,逐渐流入本土市场并助推中国巨大的市场潜力转化为新业态。建立个人养老金制度之后,本土“在岸”长期股权资本多了一个重要源头,对市场潜力转化为新业态和推动技术创新有益。

老保障等方面带来的压力,早在2000年国务院就决定设立全国社会保障基金,作为专门用于人口老龄化的国家储备基金。同时,成立全国社会保障基金理事会负责管理全国社会保障基金。目前,全国社会保障基金资产总额已超3万亿元。此外,国家将划转部分国有资本作为全国社会保障基金的一个重要来源,可依法通过按照一定比例划转国有资本的方式,为全国社会保障基金持续提供可观的资金来源。全国社会保障基金和国有资本不断做大做强,将为我国基本养老保险基金提供坚强后盾。

个人养老金本质属性是储蓄

为资本市场提供长期资金。中国资本市场的长期资金渠道窄,规模小。例如,资管新规的实施一方面可促进银行理财等资产期限拉长,但另一方面也对长期资金规模的供给带来挑战,在过渡期内,银行理财产品发行数量降幅明显。个人养老金制度可为资本市场提供长期稳定的资金来源,完善金融供给侧结构性改革。

提高资本市场机构投资者比重。长期以来,A股市场是散户主导的市场,虽然近年来,机构投资者的市场行为正在明显引导市场发展,但散户比重及其换手率高、操作性强、暴涨暴跌的市场特征还明显存在。个人养老金账户禁止投资个股,只能购买合格养老产品,可促进发展和扩大机构投资者比重,有利于市场稳定。

提高资本市场的养老金比重。我国养老金资产占GDP比重大低于发达国家,养老金占资本市场比重很低,即使按照养老金资产配置中股票占比平均25%的高仓位水平来估算,养老金在股市市值中仅占1%至2%,而世界平均水平是20%,经合组织国家平均是24%,养老金“七强”高达28%。个人养老金制度的建立,可相应提高资本市场养老金比重。

优化储蓄结构和稳定储蓄率。个人养老金的本质是储蓄,对家庭储蓄具有一定的替代效应,我国始终是全球各国储蓄率最高的国家之一,不仅具备建立个人养老金的条件,而且其替代效应可使普通银行储蓄部分转化为养老金账户的长期资金。此外,在过去十几年里,由于消费习惯和观念的转变以及“90后”消

织密织牢养老保障安全网

二是政策规定参加人每年缴纳个人养老金的上限是12000元,相当于平均每月计入个人养老金账户的资金只有1000元,每月暂不缴纳的税金大约200多元。在未来从个人养老金账户领取养老金时,仍需要按照相关税收政策规定的税率缴纳个人所得税,这对许多人来说激励作用不大。

三是由于提供开设或指定个人养老金资金账户的各家商业银行所能代理营销的个人养老金投资产品,只是有关金融机构提供的各种金融产品中的一小部分,因此在一定程度上限制了个人选择投资产品的范围。

四是个人养老金实行市场化的投资运营,由个人自主选择投资品种,自负盈亏,存在一定风险。

今后,在促进我国养老保障体系建设方面,除了加紧推动个人养老金发展外,还应进一步深化养老保障制度改革,健全和完善养老保障体系,织密织牢养老保障安全网。为此,建议采取以下措施:

第一,不断完善企业职工基本养老保险全国统筹的运行机制,健全基金预算管理,合理界定中央与地方责任关系,形成合理的责

任分担机制。

第二,优化城镇职工养老保险筹资和待遇调整机制,适当改进基础养老金计发办法。适当提高领取基本养老金最低缴费年限,做实缴费基数,优化缴费激励机制。

第三,适时出台渐进式延长法定退休年龄政策,适当引入弹性退休机制,允许个人有一定的选择权,通过运用经济杠杆适度引导和调节个人的退休意愿和行为,稳步推进实施延长法定退休年龄的政策措施。

第四,推进城乡居民基本养老保险制度改革,完善城乡居民基本养老保险筹资机制,逐步提高最低缴费档次标准,进一步提高个人缴费水平,合理制定养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。

第五,提高企业年金覆盖率。通过采取加大税收优惠政策力度,探索引入自动加入机制,适当降低准入门槛等措施,大力促进企业年金在更多的企业建立。

为应对我国人口老龄化对养

院士建言

个人养老金与已有的基本养老保险、补充养老保险制度结合起来,奠定了养老社保“三足鼎立”新的基础,揭开建立健全养老保险改革顶层设计的新一页。

新中国成立后通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》,将“逐步实行劳动保险制度”纳入其中,开共和国养老保险之先河。改革开放后,养老保险改革步伐加快。1991年国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,明确养老保险由国家、企业、个人共同筹集,建立基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄养老保险相结合的“三养一体”养老保险体制。2009年国务院下发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,农村养老开始启动。全国养老保险从“摸着石头过河”到保基本、广覆盖、有弹性、可持续顶层设计浮出水面,经历了艰难曲折路程。到2020年,全国2.6亿60岁以上老年人口,基本实现老有所养、基本生活无忧、有一定持续供给能力的养老保险体系。

“人无远虑必有近忧”。这是由养老金增长缓慢、人口老龄化和退休人口增长加速造成的。就人口老龄化而言,据《21世纪中国人口发展战略研究》分析预测,65岁以上老年人口占比将由2000年6.96%、2020年13.5%,上升到2040年21.96%、2050年23.07%。其中2020年至2040年将提升8.46个百分点,年平均提升0.423个百分点,成为老龄化增速最快历史时期。同时,退休人口增长加速也将形成前所未有的压力。

党的十八大以来,党中央将积极应对人口老龄化提升为国家战略。2021年5月中央政治局召开会议,作出积极稳妥推进职工基本养老保险全国统筹、完善多层次养老保障体系、加大财政投入力度、健全老龄事业财政投入政策和多渠道筹资机制,以及实施一对夫妻可以生育三个子女、改善人口结构政策等决定。今年4月,国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》(以下简称《意见》),具有重要意义。

一方面,有力地扩大了养老金融资渠道,增加了养老金来源,有可能从本源上消除未来养老金收支危机。按照《意见》,如每位劳动者25岁起年缴费12000元、年收益率4.5%,35年后退休时可领到56008元退休金,增长3.67倍。每年按此接续交费,本利合式增长数额可观,将促进养老保险制度持续高质量发展。

另一方面,由于个人养老金具有长期投资与养老保险兼顾合一的性质,稳定性很高,是支持国家中长期建设投资、稳定金融的压舱石。发达国家的实践表明,这是资本市场最有力的“长线”支撑,基础作用不可替代。我国个人养老金加盟、补齐养老保险“三足鼎立”顶层设计后,将极大地扩容国家中长期建设投资“蓄水池”,做活改革构建养老安全网的“棋眼”,实是变养老阻力为动力的关键改革之举,值得期待。

虽然个人养老金制度在发达国家已推行多年,但在我国尚属新鲜事物,需经过试点和实践检验,稳步推进。建议:(一)明确“三支柱”之间的关系,协调推进改革。(二)个人养老金保险覆盖面可进一步扩大。(三)划分个人养老金缴费等级。(四)个人养老金保值增值是制度成败的关键,可设置个人养老金专属机构,附属在信誉度较高的银行,以专款、专用、专项操作为主运营,对参保者负责。

(作者系中国社会科学院学部委员)