

个人养老金满足多样化养老需求

智库圆桌
(第13期·总132期)

党的二十大报告提出,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。2022年11月份,人力资源社会保障部、财政部、国家税务总局等部门联合发布《个人养老金实施办法》,并在36个城市(地区)开始试点。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

主持人

本报理论部主任、研究员 徐向梅

个人养老金制度落地实施

主持人:个人养老金制度于2022年11月份在全国36个城市(地区)落地实施,请问其核心内容是什么,个人如何参与?

郑伟(北京大学中国保险与社会保障研究中心主任):个人养老金属于我国“三支柱”养老保险体系第三支柱的范畴。第一支柱是基本养老保险,包括城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险;第二支柱是企业年金和职业年金;第三支柱是个人储蓄性养老保险和商业养老保险,主要包括个人养老金和其他个人商业养老保险业务。

第一支柱基本养老保险,经过几十年发展,已具有相对完备的制度体系。截至2022年底覆盖人数达10.5亿人,其制度定位是保基本。第二支柱企业年金和职业年金也有了一定基础,截至2021年底已有7200多万职工参加,补充养老作用初步显现。相对而言,第三支柱是我国多层次养老保险体系的短板,长期以来一直缺乏全国统一的制度性安排,个人养老金作为国家关于第三支柱的制度性安排,在一定程度上弥补了这一缺陷。

2022年4月份,国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》,标志着个人养老金制度建立。同年11月份,《个人养老金实施办法》发布,在北京、上海、广州等36个城市(地区)试点,意味着个人养老金制度进入实质性推动落地阶段。实施个人养老金制度具有重要意义。从国家角度看,有利于发展多层次、多支柱养老保险体系,特别是在人口老龄化程度不断加深的背景下,仅靠单一支柱难以构建完善的养老保险体系,多支柱相互配合已成为国际共识。从参保人角度看,有利于满足人民群众多样化的养老保障需求。第一支柱具有较强的刚性,制度整齐划一,属于“规定动作”;第二支柱具有一定的自主性,属于“单位自选动作”;第三支柱具有很大的灵活性,属于“个人自选动作”。这三个

主持人:目前各地参保情况如何,群众最关注和关心的是什么?

房连泉(中国社会科学院社会发展战略研究院研究员、世界社研中心秘书长):2022年11月份,《关于公布个人养老金先行城市(地区)的通知》印发,个人养老金在全国36个城市(地区)落地实施。总体来看,在启动初期,个人养老金运行平稳,主要呈现以下几个特征。

一是准备工作就绪,保障顺利实施。自2022年11月份《个人养老金实施办法》发布后,相关税收政策、账户开立、产品投资等配套文件紧随出台,明确了个人养老金参保开户、缴费、领取以及投资等环节的具体规则,全国信息管理服务平台随即开通,金融机构运营系统适时纳入,各项措施衔接配合,保障试点顺利启动。

二是试点城市覆盖全国各省份,确保快速推进。试点主要覆盖省会和经济发达城市,参与基础条件较好。各地高度重视,前期进行充分预热,尤其是银行等金融机构大力开展市场营销,快速推进业务。

三是开户数量集中增长,达到相当规模。受年底纳税等因素影响,首月开户即接近2000万人,占缴纳个税人口的三分之一。据人社部数据,截至2022年底,参加人数1954万人,缴费人数613万人,总缴费142亿元。

四是金融产品陆续上线,提供多样化选择。个人养老金可投资的金融产品包括银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等。目前,这四大类产品均已上架销售。根据全国人力资源和社会保障政务平台查询信息,个人养老金投资可选的储蓄类、基金类、保险类和理财类产品数量分别有461项、133项、13项和7项。

我国个人养老金制度刚刚起步,目前群众比较关注和关心的问题主要有两个:一是税收政策,二是投资回报。

在税收政策方面,节税是个人养老金相比普通金融产品的一大优势,是激励参保的直接吸引力。2022年11月份,财政部、国家税务总局发布《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》规定,

动作组合在一起,基本能够满足多样化的养老保障需求。从高质量发展角度看,对金融市场结构优化、金融支持实体经济以及经济社会长期健康发展,具有积极促进作用。

个人养老金是政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的补充养老保险制度,完全由个人缴费,实行完全积累,市场化运行,能享受税收优惠。国家高度重视第三支柱养老保险制度建设,并通过税收优惠等政策鼓励人民群众广泛参与。不同于基本养老保险的强制性或准强制性,个人养老金完全基于自愿原则,由符合条件的个人自主选择是否参加。个人养老金不同于第一支柱“单位缴费+个人缴费+财政补贴”,也不同于第二支柱“单位缴费+个人缴费”,完全由个人缴费,全部进入个人账户。个人养老金所积累的资金通过市场化运营的方式实现保值增值,符合条件的金融机构和金融产品都可以参与个人养老金运营。

个人养老金的核心内容可以概括为“一二三四”,即符合一个条件、开立两个账户、关注三个阶段、选择四类产品。

符合一个条件。参加个人养老金的条件只有一个,即参加基本养老保险。只要是在我国境内参加了城镇职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险的劳动者,均可参加个人养老金。

开立两个账户。我国个人养老金实行个人账户制度,具体而言,需要开立两个账户:一是个人养老金账户,二是个人养老金资金账户。前者由参加人在全国统一的一个个人养老金信息平台开立,属于“信息账户”,用于登记和管理个人身份信息,是参加个人养老金、享受税收优惠政策的基础。后者由参加人选择一

家商业银行开立或指定,属于“资金账户”,与信息账户绑定,为参加人提供个人养老金的资金缴存、产品投资、养老金支付、税款支付等资金收支服务。

关注三个阶段。个人养老金的生命周期由三个阶段构成:一是缴费阶段,二是投资阶段,三是领取阶段。在缴费阶段,目前个人养老金缴费上限是每人每年12000元。在投资阶段,参加人在符合规定的范围内自主决定个人养老金的投资计划,包括具体的投资产品、投资金额等。在领取阶段,可以按月、分次或一次性领取个人养老金。这三个阶段的税收安排采取“EET(免税、免税、征税)”方式,即缴费可从税前所得扣除,投资收益暂不征收个人所得税,领取时个人养老金单独按照3%的税率计算缴纳个人所得税。

选择四类产品。个人养老金可投资产品包括四类:一是个人养老储蓄,二是个人养老金理财产品,三是个人养老金保险产品,四是个人养老金公募基金产品。不论哪类产品,均应具备“运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值”等基本特征,并实行“机构+产品”白名单制度,即符合条件的金融机构和个人养老金产品的名单由银保监会、证监会等相关金融监管部门确定并公开发布,参加人可在白名单范围内自主选择投资,享受相关收益,并承担相应风险。

主持人:请分享发达国家个人养老金制度在养老保险体系中发挥的作用以及典型案例。

董克用(中国人民大学公共管理学院教授):从国际经验看,作为多层次、多支柱养老保险体系的重要组成部分,个人养老金制度的建立和完善,是完善养老金制度体系,形成政府、雇主和个人三方责任共担的重要环节之一。

在国际典型的“三支柱”养老金制度体系中,政府、雇主和雇员三方责任明确,相互补充,形成合力,提供多渠道且可靠的养老保障,第三支柱对于没有第二支柱职业养老金群体的补充意义更大。多数发达国家均建立了个人养老金制度,比较有代表性的是美国 and 德国。

美国第一支柱是强制实施的公共养老金计划,第二支柱是雇主持的职业养老金计划,第三支柱是个人养老金计划,以个人退休账户(IRA)最具代表性。IRA由政府给予税收优惠支持,面向纳税群体,鼓励自愿向该计划存入资金进行养老资产储备。自1974年该制度建立以来,个人退休账户在税收优惠等一系列激励机

制推动下获得快速发展。到2020年末,个人退休账户资产已增至12.21万亿美元,占退休总资产的比重由0.3%增至35%,成为美国退休资产重要来源。

为保证不同群体享受税收优惠的公平性和可及性,美国个人退休账户涵盖三种类型,分别是传统个人退休账户、罗斯个人退休账户和单位支持的个人账户计划。其中,传统个人退休账户主要是通过“EET(免税、免税、征税)”税收递延方式激励个人参与,以降低税收负担。由于中低收入者本身税负较低,传统个人退休账户的吸引力不足,因此美国通过建立罗斯个人退休账户,采取在领取阶段免税的方式吸引中低收入者参与。

养老保险体系建设的国际借鉴

这样,中低收入者缴费阶段只需负担较低税率,从而保证了中低收入者参与的积极性。

美国个人退休账户的一个重要特征是采取账户制,可以自主选择在银行或由美国财政部批准具有保管业务的其他金融机构开立个人账户,并由这些银行或机构作为受托人或保管人。

美国个人退休账户开户和投资渠道多元,参与者可通过各种便捷渠道缴费和投资,赋予投资选择权,个人可根据受托人提供的不同投资组合选择适合的方案,根据自己的风险收益偏好,灵活自主配置个人退休账户资产。

对于缺乏金融知识或无暇自行开展投资选择的群体,提供合适、有效的投资方案非常重要。2006年美国《养老金保护法》推出的合格默认投资选择机制在个人退休账户资产运作中发挥了重要作用。该机制是指当参与人或受益人因某些原因未对其账户资产主动作出投资决定时,受托人可代表其选择投资替代方案,配置特定资管产品。

德国“三支柱”养老保险体系中,第一支柱是政府主导的法定养老保险制度,采用强制缴费的现收付制;第二支柱是雇主发起的职业养老金;第三支柱是个人自愿储蓄性养老保险,以里斯特养老金为代表。

2001年德国颁布《德国退休储蓄法案》,推出里斯特养老金。其目标群体有两类,一是受法定养老金待遇下降影响的群体,主要是参与法定养老保险的公共部门和私营部门员工;二是中低收入者,因为里斯特养老金缴费

比例低,加之政府配套财政补贴,使中低收入者既有意愿也有能力参与。激励措施包括直接财政补贴和税收优惠,其中财政补贴包括基本津贴、儿童津贴两部分,德国将儿童津贴纳入个人养老金补贴很有创意。2002年至2008年,里斯特养老金的财政补贴和免税额度逐渐提高,同时最低缴费比例也相应提高,参与者获得的财政补贴和免税额与其缴费比例相挂钩。据统计,里斯特养老金参与人数从2002年的200万人增至2015年的1100多万人,之后有所下降,稳定在1000多万人,成为德国养老金体系重要组成部分。

及风险收益关系理解方面仍存在不足,在购买保险产品方面也较为薄弱,一老一小金融教育不足问题仍较突出,在一定程度上制约了个人养老金制度的发展。

第三,丰富相关产品设计,完善专业化投资服务。个人养老金是一种金融产品,实现较好保值增值是其提升吸引力的根本。但与其他金融产品不同,个人养老金是为应对百姓未来老年收入不足进行的提前储备,产品设计既要充分考虑未来退休时点的需求,也需考虑退休前不同生命周期的风险承担能力和获益需求。同时,依靠专业化团队进行投资运营也是实现资金保值增值的关键。从目前试点参保情况看,供选择的个人养老金产品比较有限,相关服务也相对不足。个人养老金制度在我国尚属新生事物,需密切跟踪试点进展,及时对出现的新情况新问题做好归类和剖析,不断完善相关制度安排和技术设计。

第四,坚持系统观念,中长期推动养老保险体系三个支柱协调发展。个人养老金是养老保险体系第三支柱的一部分,发展既同资本市场息息相关,更同第一、二支柱密切相关。从各国实践看,随着居民收入水平提升,金融市场会更为发达,包括养老金在内的金融活动会明显增加,个人养老金发展将会迎来更大空间。三个支柱发挥的作用并不相同,养老保险制度设计直接影响着各支柱所占份额大小和功能发挥。我国当前养老保险体系建设的目标是大力推进三个支柱协调发展,未来随着经济社会环境和居民意识变化,三个支柱在养老保险体系中所占的比例和发挥的作用会逐步发生变化。中长期推动个人养老金更好发展,需要坚持系统观念和动态眼光,协同推动三个支柱建设和各自作用充分发挥。

个人养老金实施递延纳税优惠政策

缴费环节
个人向个人养老金资金账户的缴费,按照12000元/年的限额标准,在综合所得或经营所得中据实扣除

投资环节
计入个人养老金资金账户的投资收益暂不征收个人所得税

领取环节
个人领取的个人养老金,不并入综合所得,单独按照3%的税率计算缴纳个人所得税,其缴纳的

工资、薪金所得项目

——《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》

税收政策及投资回报受到高度关注

在缴费环节,个人向个人养老金资金账户的缴费按照12000元/年限额标准,在综合所得或经营所得中据实扣除;在投资环节,计入个人养老金资金账户的投资收益暂不征收个人所得税;在领取环节,个人领取的个人养老金不并入综合所得,单独按照3%的税率计算缴纳个人所得税,其缴纳的税款计入“工资、薪金所得”项目。按上述规定,长期持有有助于平滑盈亏波动,获得更稳定回报。从准入的产品目录看,大多数投资产品是长期限的,例如,养老目标基金、银行理财类和保险产品要求的持有期大多在1年期以上,有的长达5年,但多数投资者往往习惯于短线投资为主,对个人养老金这一特性了解不够。从2022年底的参保数据看,实际缴费者为参保人数的31%,账户平均缴费额为2316元,与每年12000元的上限尚有较大差距,这反映出参保者在开户后仍持观望态度,支付意愿不足。在产品选择方面,个人养老金线上产品较多,在预期收益不明的情况下较难做出选择,这也是当前部分百姓观望的一个主要原因。此外,个人养老金账户封闭运作的属性也是个人参保时考虑较多的问题,按规定,账户资金直至退休才能领取,意味着资金投入后流动性将会减弱。

总的来看,个人养老金是具有养老属性的专项制度安排,为加快推进试点,使之走向普惠,应充分宣传其政策利好,让百姓认识到个人养老金的优势和好处,切实提升获得感。市场层面做好产品创新和服务保障,壮大养老金融业务,并且随着市场规模扩大,引入更多更专业的产品。公众层面还需加强养老金融教育,培育“多缴多得、长缴多得”的储蓄文化,提升全社会养老金融素养。

发展多层次多支柱养老保险体系

主持人:个人养老金制度是积极应对人口老龄化的重要举措,如何从完善个人养老金制度层面推动多层次、多支柱养老保险体系发展?

冯文猛(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究员):自19世纪后半期以来,在家庭规模缩小、人均预期寿命增长以及工作生活模式发生显著变化的背景下,如何从家庭成员供养之外寻求充足的养老收入来源,逐渐成为各国养老保险体系改革的重要方向。越来越多的国家认识到,在个体层面,需要以青壮年期的提前储备应对老年期退出劳动力市场带来的收入减少风险;在国家层面,需要不断完善制度安排实现社会整体在资金筹集和使用中的平衡。

我国在实践中不断探索,在基本养老保险制度实现人群全覆盖的同时,多层次、多支柱养老保险体系建设拉开帷幕。围绕社会保障体系,党的二十大报告提出健全覆盖全民、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总要求。对于养老保险体系,党的二十大报告明确“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”。这意味着,深入推进多层次、多支柱养老保险体系建设,是未来一段时期的重点任务。

为推动个人养老金制度更好满足人民群众日益增长的多样化养老保障需求,提出以下建议。

第一,高度重视发展个人养老金,尽快完