

个人养老金：明晰定位，稳步推进

何文炯*

摘要：2022年4月，国务院办公厅印发了《关于推动个人养老金发展的意见》，旨在推动多层次养老金体系建设。基于学理分析和对我国现行养老金体系建设进程的审视，本文认为，这里所说的“个人养老金”是第三层次养老金众多项目中的一个特殊项目，也是一款特殊的养老金融产品，其服务对象主要是中高收入群体。为了促进其健康发展，需要把握以下几点：一是明晰这个项目的功能定位，不要让此款“个人养老金”承担过多的职责；二是明确人社、金融监管和税务等部门的工作职责，完善与此款产品相关的各项政策；三是提高金融机构服务能力，增强此款产品的吸引力和社会成员信任度。

关键词：个人养老金 功能定位 部门职责 服务能力

中图分类号：F842.67 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-3151(2022)07-0009-04

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2022.07.011

养老金是最受社会关注的民生保障项目。随着经济持续发展和百姓生活水平不断提高，人们在拥有基本养老金的同时，希望有更多的补充性养老金，使自己在年老之后能够过上更幸福的生活。为此，国家通过各种途径为补充性养老金发展创造条件。2022年4月8日，国务院办公厅印发了《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》）。这是一款特殊的养老金产品，也是一款特殊的金融产品，是一项全新的事物。目前社会各方对此了解不多、理解不一，因而需要明晰其功能定位，进而明确社会相关各主体在其中的职责，完善相关的制度和政策，使其能够朝着正确的方向健康发展。

一、明晰功能定位，完善相关政策

《意见》中所说的“个人养老金”是第三层次养老金中的一个特殊项目，或者说是一款特殊的养老金融产品。事实上，养老金体系由三个部分构成，通常称为“三个层次”。第一层次是基本养老金，其职责是为社会成员年老之后提供持续稳定的收入，确保其具有购买基本生活资料的能力。这一项目由政府依靠国家强制力组织实施，以社会化的方式筹资，并由国家财政负责兜底。我国目前的基本养老金有职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险两个项目。第二层次是职业年金（含企业年金），旨在为工薪劳动者提供基本养老金之外的职业养老金。此类项目通常由职工及其所在工作单位共同筹资，由用人单位或其委托的机构承担管理和运行。根据现行规则，我国

* 作者简介：何文炯，浙江大学教授，中国社会保障学会副会长兼养老金分会会长。

机关事业单位必须建立职业年金，但其他用人单位自愿建立。第三层次是个人养老金，由社会成员个人缴费，由保险公司、银行、基金公司等金融机构负责经营管理，包括各类养老保险和以领取养老金为目标的各类储蓄型金融产品，这是社会成员的自主自愿自费行为。

由此可见，《意见》中的此款“个人养老金”是众多个人养老金产品中比较特殊的一种。其特殊性在于：一是由政府制定统一的规则；二是由政府部门建立统一的信息平台；三是由政府提供一定的税收优惠。《意见》的出台，意味着中央高度重视养老金问题，这是推动多层次养老金体系建设的实质性行动。可以预期，这一政策将产生以下积极效应：一是增强全社会的养老储备意识并大幅度增加养老领域的财富准备；二是使中高收入群体年老之后有更多的养老金，这个群体在参加基本养老保险并缴纳养老保险费之后，还有余力参加这个项目；三是为金融市场提供一笔长期稳定的资金，从而促进金融市场的繁荣，并在一定程度上促进经济发展。

基于这样的理解，需要给此款“个人养老金”以清晰的功能定位，并把握以下几点。一是不要让此款“个人养老金”承担过多的职责。事实上，这只是第三层次养老金多个品种中的一种，所以不要随意夸大其地位和作用。二是“个人养老金”参加者不必以参加基本养老保险为前提。此款“个人养老金”由社会成员自主决策、自愿参与、自费购买，但有税收优惠，因而不必对参加者有限制。现实中，确有部分社会成员未参加职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险，这需要通过改进现行制度设计来扩大覆盖面，而不是依靠这种限制来提高基本养老保险制度的参与率。三是保持适度的税收优惠水平。有人认为，此项“个人养老金”的参与者将是中低收入群体，这样的理解是不准确的。事实上，低收入群体由于缺乏缴费能力，不可能参与此项“个人养老金”。所以，此项“个人养老金”的参与者将主要是中高收入群体。将税收优惠给予这个群体，政府应当慎重决策，尤其是要防止为了提高“个人养老金”这个项目的参与率而给予较高的税收优惠待遇。

二、明确政府部门职责，创造良好发展环境

在多层次养老金体系建设过程中，每一个项目需要有清晰的功能定位，每一个社会主体需要有明确的职责分工。唯有这样，这个体系方能有效运行并达成其目标。就我国的现实而言，第一层次发展相对较快，虽然还存在诸多缺陷，但其惠及范围一直在扩展。2021年底全国参加基本养老保险人数为102871万人，其中职工基本养老保险参保人数为48074万人，城乡居民基本养老保险参保人数为54797万人。职工基本养老保险参保职工为34917万人，离退休人员为13157万人，基本养老金年人均42928元；城乡居民基本养老保险参保人数为54797万人，实际领取待遇人数为16213万人，基本养老金年人均2291元。然而，作为第二层次的职业年金发展缓慢，公职人员基本上实现人人拥有职业年金，但在非公共部门，拥有职业年金的企业数和职工人数均不足9%。与此同时，作为第三层次的个人养老金拥有者更少，多年来一直没有确切的统计数据，但从各方面的信息可以判断参保者不多。由此可见，我国现行养老金体系存在以下缺陷：一是基本养老金待遇在群体之间差距过大，退休职工的基本养老金是老年农民基本养老金的18.7倍，老年农民的基本养老金难以保障其基本生活需要。二是由第二层次和第三层次构成的补充性养老金发展缓慢，有人称之为“基本养老保险一险独大”，这与30多年来政府一直提倡的多层次养老金体系目标差距甚大。这次国务院办公厅发布《意见》，旨在促进第三层次养老金的发展。因此，需要基于

“有效市场”和“有为政府”的原则，进一步明晰政府与市场的关系，这里的关键是政府及其各部门的职责。

（一）人社部门的职责

根据《意见》精神，人力资源和社会保障部门负责组建、维护此款“个人养老金”的信息系统，并与有关方面保持联系合作与信息互通。同时，需要注意到，在养老金体系的三个层次中，作为第一层次的基本养老金是重中之重，其主管部门是人力资源和社会保障部门。目前，整个基本养老金体系以及其中的两项制度（职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险）均存在诸多缺陷，需要尽快改进制度设计。这里的关键是，明确把基本养老金作为国民的一项基本权益，按照国民权益平等的原则，保持适度的基本养老金给付水平，统一基本养老金制度的相关政策。当前的重点是按照“抑峰填谷”的思路，保持退休职工基本养老金适宜的增长幅度，稳步提高以老年农民为主体的老年居民基本养老金待遇水平，控制和缩小这两个群体的基本养老金待遇差距。使以职工为主体的中高收入群体对基本养老金有理性的、稳定的预期，使他们有参与第三层次中此款“个人养老金”和其他养老金的内在动力。

（二）金融监管部门的职责

此款“个人养老金”是一种特殊的养老金融产品，与其他养老金品种不同，这是政府统一制定规则并提供税收优惠的产品，金融监管部门承担监管的职责。但是，此款“个人养老金”是全新的一种产品，而且它会与其他金融产品发生各种各样的联系，参加这款“个人养老金”的社会成员对其个人权益比较敏感，对与此相关金融产品也很敏感，尤其是对需要个人承担相应风险更为敏感，这就给金融监管部门带来了更多新的问题。所以，金融监管部门需要高度重视这一款产品及其相关金融产品的监管问题，寻求有效的管理体制、监管方式和工作机制。另一方面，此款“个人养老金”政策的实行，将会使资本市场上有一笔长期稳定的资金，这将有益于金融市场的活跃，但也需要加强和改进金融监管。

（三）税务部门的职责

《意见》明确此款“个人养老金”享受税收优惠，同时规定“税务部门依法对个人养老金实施税收征管”。这说明税务部门在其中担当重要职责。这里的关键是把握好税收优惠的“度”。其一，如果国家对此项个人养老金给予较高的税收优惠，则会导致全社会收入差距扩大，这与共同富裕的原则相悖，因为低收入群体无力购买、无法参与，因而无法得到这种优惠。其二，对基本养老保险缴费实行税收优惠是全世界的通行做法，国家应当把有限的税收优惠资源用于基本养老保险，所以对职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。

此外，养老金体系三个层次的税收优惠应当整体考虑。这款“个人养老金”政策实行之后，许多人可能涉及三个项目的缴费和待遇享受问题，因而其税收优惠政策应当统筹考虑，即三个项目作为一个整体来考虑，而且要注意到缴费端和待遇领取端两头。尤其需要指出的是，这三个层次中的第一层次即基本养老金是最重要的，涉及每一个社会成员并承担保障其老年基本生活之需要。所以，税收优惠政策首先需要保障基本养老保险两项制度的有效落实。

三、提高金融机构服务能力，增加产品吸引力

在我国，金融机构在提供个人养老金服务方面已经有 100 多年的经验，包括保险机构提供的

养老保险和银行等金融机构提供的以养老为目的的储蓄服务。但是，最近的这款“个人养老金”产品有许多特殊性，而且与此相关的诸多金融产品如何设计、如何经营，又会有许多新的问题。这对于金融机构来说，既是发展机会，也是一种挑战，因此我们的金融机构需要培育与此相关的服务能力，重点包括以下几点。

一是优化产品设计，增强社会成员对“个人养老金”及相关产品的理解度。作为一款特殊的“个人养老金”产品，并将有许多金融产品可能与之相关，因而可能会使相关产品变得复杂多样，一般社会成员的理解难度就会增加，加上金融市场存在多种不确定性，社会成员理解的难度会进一步加大，尤其是许多参与者对这一项目的风险认识不足。从国内外的经验看，金融产品越复杂，理解的难度就越大，尤其是像我国这样的现代金融知识普及度较低的国家。所以，要设计通俗易懂的金融产品，使普通百姓能够理解、接受乃至喜欢。

二是着力提高资金的投资回报率。这款“个人养老金”采用个人账户制，即完全积累制，因此投资回报率很重要。尽管有关规则中都明确写着“风险自担”，但参加者总是希望有比较理想的投资回报。所以，金融机构需要不断提高投资运行能力，更好地满足参加者的期望，从而增强产品的吸引力。

三是充分重视管理服务工作。个人养老金制度的参与率可能很高，因而会涉及一个庞大的群体，但这是一项全新的工作，需要做好相应的管理和服务工作，这里包括服务规则的清晰度和、服务体验的便捷度、产品解释的清晰度和、运行过程的透明度等。

(责任编辑：江 月)