

人口老龄化背景下个人养老金制度现状与对策建议

王思佳 杨雅淇

中国矿业大学（北京），管理学院，北京市海淀区，100080，中国

摘要：人口老龄化背景下，我国社会整体的养老压力逐渐加大，现收现付的基本养老金政策已不能满足现阶段的人口养老结构，加之养老第二支柱支撑力微薄，我国于2022年正式出台个人养老金政策，以对第一二支柱的养老功能作出补充。然而由于各种原因，现阶段个人养老金制度仍存在许多缺陷，参与人数较少，没有很好地发挥其第三支柱应有的功能。目前已有许多学者对该制度进行了研究，本文在以往相关文献的基础上结合自身看法对其进行总结与完善，阐述了相关背景、政策不足并提出建议与展望，旨在为个人养老金制度的更好发展提供建议与参考。

关键词：个人养老金；第三支柱；人口老龄化；养老经济；对策建议。

provide suggestions and references for the better development of the personal pension system.

Sijia Wang, Yaqi Yang

School of Management, China University of Mining and Technology-Beijing, Haidian district, Beijing, 100080, China

Abstract. Against the background of population aging, the overall pension pressure in China's society has gradually increased, and the pay-as-you-go basic pension policy can no longer satisfy the pension structure of the population at this stage, coupled with the meager support of the second pillar of the pension, China formally introduced the personal pension policy in 2022 to supplement the pension function of the first two pillars. However, due to various reasons, the personal pension system at this stage still has many defects, the number of participants is relatively small, and does not play its third pillar function well. At present, many scholars have conducted research on this system, and this study summarizes and improves it on the basis of previous relevant literature and the own views, describes the relevant background, policy shortcomings and puts forward suggestions and prospects, aiming to provide suggestions and references for the better development of the personal pension system.

Keyword: Personal pensions; third pillar; population aging; pension economy; countermeasure suggestions.

1. 引言

近五年来，中国的老龄化趋势愈发明显。据国家统计局的数据，2016至2020年间，中国六十岁及以上人口年均增长率约为3.44%，中国的人口结构正在逐渐“变老”，截止2020年底，中国60岁及以上人口已经达约2.6亿人，占总人口的18.7%。我国老年人口每年增长将超千万，2025年60岁以上老人或破3亿，且数据显示，我国将于2022年开始进入老年人口高速增长的平台期，年均增长将超过1000万，其中2023年老年人口增长将超过1300万，为2019年新增老年人口数量的三倍。伴随老年人口数量持续上升的是退休人口的不断增加：社会保险基金管理局的数据显示，中国的城镇职工基本养老保险参保人数从2016年的2.85亿攀升至2020年的3.45亿人。

逐渐老去的劳动人口数量远大于即将承担赡养义务的人口总数，人口动态平衡失效首先带来的便是经济问题。人口老龄化是经济社会发展的重要趋势，同时也将是我国在未来较长一段时期内的基本国情，而‘老有所养’则是我国在应对老龄化问题时朝夕不倦的议题。

作为老年群体经济支持和生活保障，养老金政策正凸显着其至关重要的作用。经过多轮养老服务政策改革，我国已形成以政府主导的公共养老金为主，用人单位和参保人共同缴费的补充养老保险制度为辅，个人缴费及市场运行作为补充的‘三支柱’养老金制度体系。但由于公共养老储蓄占比较大，企业年金及个人养老金发展较为滞缓，使得养老金制度整体结构不均匀，第二三支柱很难发挥补充作用。另外，由于老龄人口数量逐年攀升，养老金替代率大幅下降，第一支柱的主体作用将被严重削弱。因此，使个人养老金能够更好地辅助、补充基本养老金，充分发挥‘第三支柱’的作用，仍是需要不断进行探讨和试验的难题。

2. 个人养老金账户开立背景及现状

2.1 我国养老金储蓄以现收现付的基本养老保险为主

目前，我国养老保险主要以现收现付制度为主，即对在职人员缴付的养老保险金进行再分配，发放给退休人员。现收现付制的融资模式计算简便、成本较低，且符合传统的赡养原则。而一旦面对老龄化带来的在职人口与退休人口的比例失衡，这种模式的问题便显而易见。

首先，在现收现付的缴存机制下，养老保险的参保人的缴存额与收益额之间没有必然的关联，因而在职员工的参保积极性差。其次，由于这种收入再分配之间的费率不对等，参保人中，投保人和受保人之间的权利与义务也存在着不对等关系，极易引发矛盾。再者，收付实现的动态平衡易被打破，缴存养老金的数额将远小于支出数额，这种入不敷出的状态会加重政府的财政负担。

2.2 支持支柱多元化，正式启动个人养老金账户政策

2022年11月，我国正式启动个人养老金制度，该制度将作为中国养老保险体系的‘第三支柱’，补充养老保险的功能，为未来老年人们的生活质量更添一份保障。

个人养老金政策鼓励中国境内参加城镇职工或者城乡居民基本养老保险的劳动者开立个人账户，在保证当下正常生活水平的基础上，将富余的资金存储进养老金账户。

在这种个人账户制度下，养老金缴费完全由参加人个人承担，可自主选择缴纳符合规定的储蓄存款、理财产品、商业养老保险、公募基金等金融产品，实行完全积累，这在一定程度上弥补了公共养老保险的不足。同时，个人养老金每年最高可缴纳12 000元并享受税收优惠政策。且在未来领取时，这部分资金将不再计入综合所得，而是按照3%的税率单独计算缴纳个税。

2.3 个人养老金账户交易现状

据国家社会保险公共服务平台数据显示，截至7月24日，个人养老金先行省、直辖市、自治区共三十六处，开立个人养老金账户达4030万人。在获准开办个人养老金业务的商业银行中，已有22家开办了资金账户业务和储蓄交易业务，共办理基金交易业务1511笔，保险交易业务61笔，理财交易业务40笔。目前个人养老金产品总量已达674款，其中储蓄类产品465款，基金产品152只，保险产品39款，理财产品18款。

3. 个人养老金制度现存问题

据人社部数据显示，截至2023年第一季度末，全国3038万人开立个人养老金账户，其中只有900多万人完成了资金储存，实际缴费人数仅为参加人数的31.37%；储存总额182亿元，

人均储存仅2022元。群众对于个人养老金制度开户积极，缴存不够[1]，分析个人养老金制度现存问题，主要存在于以下几个方面：

3.1 个人养老金产品参差复杂，养老属性不强

个人养老金产品参差复杂，据Wind数据，自成立到本年二季度末，151只个人养老基金产品回报率有所分化，62只回报率为正，不足半数，且同期个人养老金基金产品收尾业绩差距大，达10.88%，产品规模差距大，46家基金公司中前十名基金公司便持有60%之多的规模[5]。由于个人养老金制度出台时间较短，试点中个人养老金产品、金融服务等优势特征不明显，个人养老金产品与制度外其它个人商业养老金融产品除税收优惠与进入退出限制外几乎无差异，其养老属性还有待加强[1]，且缺少具有长期投资粘性的金融产品品类，产品收益相对其他长期投资产品不高[2]，导致参与投资者投资意愿不足。经走访，大部分中老年人表示，即便面对银行等机构人员的倾情力荐，居民也很难对其产生信赖。

3.2 个人养老金制度普惠性不强，只是高收入人群的福利

在现行制度要求下，个人养老金的参保人、受益人须为同一人，未参缴的家庭成员不能享受税收优惠政策，而现实生活中家庭内部的经济互助需求普遍存在，该项要求则不能满足此需求[2]。更重要的是，个人养老金每年缴纳上限为12 000元，对个人所得税的抵扣效用不高，虽然该政策规定所有缴纳社保的人都可以参与，但实际上对于年收入在10万元以下的人群缴存意义不大，因该人群个人所得税本身就在3%档甚至更低，而在缴纳个人养老金退休后提取还要收取3%的税，失去了税收优惠的个人养老金因其投资回报低、回收时间长等毫无吸引力可言。且即使对于年收入高于十万的人群，只有12 000的缴纳上限也使得其抵税效应微小，基本上要个人年收入在20万以上其节税效应才更具吸引力。根据《中国家庭金融调查与研究中心》发布的家庭人均年收入数据计算，我国人均月收入仅仅可以达到2000元，将近13.28亿的人未达平均工资。以此看来，所谓税收优惠并不普惠，‘有钱的不缺优惠，没钱的还是没钱’，参与投资的人数自然收到局限。据对北京市民的不完全统计，有近一半受访者希望提高个人养老金的抵扣上限，当此项政策期待被满足后，被访者表示个人将新增5 000元/年的上缴额度[2]。

3.3 个人养老金办理手续复杂，便捷化诉求较高

线上参保须在中国保险信息技术管理有限责任公司建立的信息平台上注册，缴费时领取缴费凭证，领取单位参保人员缴费凭证后，方可进行下一步。预扣税由参与者所在单位进行，但当参与者希望更改养老理财产品时，可能会对企业的退税预期造成影响，也可能成为企业或单位牟利的渠道，且参与者无法离开用人单位独立参保。此外，烦琐的流程会导致参与者流失，参与人数不足会在舆论上造成负面影响。如此循环，势必催生出代办机构，而代办机构鱼龙混杂，其中贪污腐败情况如果滋生蔓延，不仅会损害国家利益，也会引发负面的社会影响[4]。且按照现行政策，劳动者办理退休手续、领取退休金后，即使不满60周岁也不能参与个人养老金制度。但仍有大部分已退休但不满60周岁的中年人有参与意愿[2]。

3.4 个人养老金制度退出门槛较高

依据现行政策，参与者领取个人养老金需要满足达到领取基本养老金年龄、完全丧失劳动能力、出国（境）定居和国家规定的其他情形之一，而大部分人担心投入时间较长，可能面临以后拿不到钱的风险，因此希望能够增加个人养老金制度退出的附加条件，如自己及家人因突发事件，导致家庭困难、连续失业两年以上等[2]。

4. 个人养老金制度优化途径

至于为何现阶段个人养老金制度远不及预期，有研究从制度变迁的视角总结了三个导致预测偏差的要素：一是老龄化认知滞后，二是制度路径依赖，三是技术性偏差[3]。为促进个人养老金制度的发展与完善，我们参照以往文献提出了如下建议：

4.1 加大宣传力度，提高政策知晓度

积极利用各种宣传渠道，不仅要做好政策宣传解读工作，更要加强参与人投资教育，引导参与人树立“投资养老”的理念，持续做好投资人服务[2]。保险公司通过教育宣传活动，提高公众对相关保险重要性和必要性的认识和理解[6]。

4.2 加强投资者教育

由于文化和经济体系的差异，相较国外而言，大多数中国人缺乏养老意识，‘养儿防老’是他们对老年生活为数不多的构想，而提前为老年生活储蓄和投资显然不在大部分人的规划之内。因而，推动个人养老金政策落实，加速‘第三支柱’建设，离不开对职工金融素养，投资理财知识以及养老投资意识的教育和培养。建议各金融机构以及社区在加大力度宣传个人账户政策的同时，也能对居民进行养老投资相关知识的科普；再者，个人养老金储蓄政策一经推出，各大机构争相推出相关理财产品，而这些金融产品看似品类繁杂实则性质雷同，办理规则繁琐冗杂，五花八门的养老金融产品难免令金融知识匮乏的中老年人望而却步，应充分发挥信息社会的优势，对投资者进行投资教育，帮助投资者选择更适合自己的理财产品，并提供适当的咨询服务。

4.3 规范相关产品开发，金融机构开发养老属性更强的金融产品

对于市场上参差不齐的个人养老金产品，国家应不断完善相应制度规范，防止不良养老产品扰乱市场。金融机构也应丰富金融产品种类，开发更加制度适配、养老适配、居民购买意愿强烈的个人养老金产品，推动打通企业年金与个人养老金账户。还可以根据不同人群的需求和风险管理，推出个性化定制的个人养老金产品，提供更加贴近用户需求的解决方案[6]。

4.4 提高个人养老金制度的普惠性，适当提高其个税抵扣额度

应借鉴世界较为成熟的个人养老金制度，结合居民的参与意愿与经济条件，对个人养老金的参与条件、受益条件、退出条件等作出相应的调整。如建立家庭成员互助缴费机制，增加个人养老金制度退出的附加条件。此外，对于养老金每年缴纳上限做出适当调增，使得其对于个人所得税的抵扣优惠更加明显，吸引更多优秀投资人参与此制度。

4.5 简化个人养老金参与手续

探索拓展社保卡“一卡通办”功能、探索个人所得税抵扣一体化操作、探索多种缴费方式并行[2]，推动打通企业年金与个人养老金账户。如通过互联网和移动应用等渠道，提供更加便捷和灵活购买以及管理养老保险产品的方式，吸引更多年轻群体的关注和参与；与雇主、券商、银行等组织建立合作伙伴关系，通过共同推广和销售个人养老金保险产品，来拓展市场渠道和受众群体[6]。

4.6 开发个人养老金更实际利民的税收优惠制度

参照加拿大RRSP的税收激励政策，其充分考虑了参与者生命周期内的抵税平滑，例如年轻人可以将扣除额度留给未来收入较高时使用，从而获得更大的税收优惠[7]。

4.7 将个人养老金制度与国家热点政策结合

如为促进生育、应对人口老龄化威胁,我国相继推出了二胎甚至三胎政策,若能有效将个人养老金制度与该项生育政策结合起来,如根据家庭中孩子养育数量进行一定程度的个人养老金缴纳优惠,不仅能对直接发放生育补贴作出补充,更能吸引更多的人将目光投向个人养老金制度,达到扩大第三支柱养老金投资、促进制度完善的效果。再比如孙洁,朱梦真建议可以学习德国和加拿大的做法,尝试将住房公积金与个人养老金结合。一方面,可以打通住房公积金与个人养老金之间的转存通道,另一方面,可以将住房公积金的住房储蓄功能纳入个人养老金,丰富个人养老金账户功能,迎合人们的多样化养老需求[7]。

5. 结语

个人养老金制度政策出台时间尚短,仍处于与我国资本市场不断适应与磨合的初始阶段,因此存在一些不合理之处也在所难免。如何保障养老第三支柱的发展、如何使其对当下主体养老金制度充分发挥补充作用,无论对于政府、机构还是个人,都是一项全新的挑战。

通过大量阅读相关政策解读及文献发现,目前针对个人养老金政策的实施、推动的研究,主要分为补充政策不足、规范机构业务、加大宣传力度等方面。虽然,吸引更多职工办理个人账户、真正“激活”个人养老金离不开政策本身提供的优惠力度、以及机构的有效推广,但是,作为投资主体,职工个人的投资意识同样不容忽略。除此之外,随着个人养老金制度不断试点先行,其更多不足之处都将浮出水面。除本文总结的矛盾外,个人养老金账户在不断适应国情、逐渐满足我国经济社会需求的过程中,仍可能产生与预期不符的发展情况,以上诸多改进意见是否适配于不断流动变化的经济市场,仍然有待商榷。而‘事有急之不自白者,宽之或自明,勿操急以速其忿’,当下对于该政策前景的预测应保持理智,如何优化个人养老金政策,使之能够真正普惠民生,且行且看。

参考文献

- [1] 王俊岭. 养老“第三支柱”发展再加把劲[N]. 人民日报海外版,2023-07-05(011). DOI:10.28656/n.cnki.nrmrh.2023.002180.
- [2] 郭玮,刘焯,朱跃龙.个人养老金制度的参与意愿、政策诉求与对策建议——基于北京市的调研数据[J].中国人事科学,2023,No.66(06):81-91.
- [3] 高庆波.个人养老金规模预测与偏差——基于制度变迁的视角[J].华中科技大学学报(社会科学版),2023,37(04):48-60.DOI:10.19648/j.cnki.jhustss1980.2023.04.06.
- [4] 张文越,白若桐.新时代我国个人养老金制度存在的问题与解决措施[J].投资与合作,2023,No.390(05):27-29.
- [5] 陈君君.个人养老金基金又增8只“机构热、居民冷”如何破局?[N]. 第一财经日报,2023-07-18(A07).DOI:10.28207/n.cnki.ndycj.2023.002877.
- [6] 孟凡霞,胡永新.个人养老金保险再上新 中小企业身影难觅[N]. 北京商报,2023-07-24(007).
- [7] 孙洁,朱梦真.个人养老金:税收政策、投资渠道与投资者教育——基于国际比较的视角[J].经济界,2023(04):3-12.