

人口老龄化背景下推动我国第三支柱 养老保险发展的路径研究

王 东

(云南民族大学 政治与公共管理学院, 昆明 650000)

摘要:进入老龄化时代,养老保险面临的支付压力越来越大,应加快建立起多层次、结构合理的养老保险体系。从国际经验来看,世界各国都将第三支柱养老保险作为养老保险体系优化改革的重点,并取得了显著的成效。尽管第三支柱养老保险取得初步发展,但是由于养老保险三支柱之间比例失衡、财政的配套支持不够、个人参保认识局限、长寿时代金融产品风险管控难度增加等一系列问题使得第三支柱养老保险的发展还存在较大的提升空间。通过加大税收政策支持、丰富个人养老产品供给、优化金融行业保险业务服务、探索消费积累型个人养老保险模式等方式推进第三支柱养老保险的发展。

关键词:老龄化;个人养老金;第三支柱

中图分类号:F842.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2023)11-0179-05

人口老龄化已经成为世界各国面临的社会问题之一,自 1999 年进入人口老龄化社会以来,我国已经成为老龄人口最多的国家。按照郑秉文^[1]的预测,城镇职工养老保险基金在 2019 年的累计结余为 4.46 万亿元,在未来的几年里呈现上涨趋势,直到 2027 年达到峰值 6.99 万亿元,之后,城镇职工养老保险基金累计结余将一直减少,并在 2035 年累计结余可能出现耗尽的危机。这表明养老保险基金的支付能力不容乐观,长期来看难以持续。

近几年来,为缓解养老金支出的压力,中央高度重视发展第三支柱养老保险,在《关于推动个人养老金发展的意见》中明确指出,第三支柱养老保险的发展应加强政府、市场、个人三方参与、共同推进,重视养老保险三支柱之间衔接关系。尽管第三支柱养老保险具有激励性强、发展潜力大的特点,但是目前第三支柱养老保险的发展呈现规模小、金融行业参与率低、吸引力不足的局面。在此背景下,第三支柱养老保险的发展既面临机遇,也要迎接挑战。

1 我国第三支柱养老保险发展现状

个税递延型商业养老保险作为第三支柱养老保险于 2018 年在上海、福建、江苏进行试点,几年来呈现平稳运行的趋势。但从总体来看,个人养老保

险在规模、参保人数、保险模式、政策支持等方面都还需要进一步引导与完善。

1.1 第三支柱养老金的规模

尽管个税递延型商业养老保险在 2018 年开始试点,但是实际效果与政策预期效果存在较大的差距,截至 2020 年底个税递延型商业养老保险参保人数只有 4.88 万人,保费累计收入只有 4.46 亿元,在养老保险三支柱总量中的占比为 0.004%^[1]。此外,自 2018 年 8 月以来,第三支柱养老金领域成立了 160 多只“养老目标基金”,规模超过 1 150 亿元^[2]。

1.2 第三支柱养老金发展模式

1.2.1 个税递延型商业养老保险

个税递延型商业养老保险运用了“免(exempting)-免(exempting)-征(taxing)”(简称 EET)模式,体现出政府对于参与个税递延型商业养老保险参保人给予一定的税收优惠,这种优惠反映参保人在购买个人养老保险时的支出可以进行限额的税前扣除、养老保险投资产生收益延迟纳税,直到个人领取养老金时,对养老金收入的 25%给予免税,其余 75%的收入按照 10%的税率征收个人所得税,按照应税对象的不同,采取孰低原则确定税前扣除额,取得工资薪金、连续性劳务报酬所得的个人按

收稿日期:2023-02-04

作者简介:王东(1998—),男,四川眉山人,云南民族大学政治与公共管理学院,硕士研究生,研究方向为社会保障。

照应税收入的6%与1 000元比较,应税收入6%低于1 000元,按照应税收入6%进行缴费,取得个体工商户的生产经营所得、对企事业单位的承包承租经营所得的个人按照当年应税收入的6%与12 000元进行比较,个人按照当年应税收入的6%小于12 000元,则按照当年应税收入6%进行缴纳。

1.2.2 养老目标基金

作为公开募集证券投资基金,养老目标基金的目标是追求养老投资资产风险最小化,能够得到长期稳健增长^[3],2018年8月6日,工银瑞信、华夏、南方等14家基金公司成立我国首批养老目标基金。按照《养老目标证券投资基金指引(试行)》的规定,为控制基金风险,养老目标基金投资策略具体包括目标日期策略和目标风险策略两种,为充分发挥基金产品的功能,代理人在向投资人介绍推荐养老目标基金时应该考虑参保人的年龄、退休日期、收入水平等个人信息,引导投保人参人做出与自己投资预期相匹配的投资选择^[4]。

1.2.3 专属商业养老保险

2021年5月8日,中国银保监会发布了《关于开展专属商业养老保险试点的通知》,决定在浙江省(含宁波市)和重庆市开展为期一年的试点,此次试点高度重视新业态从业人员以及灵活就业者的养老需求,鼓励在试点期间开发缴费便捷、收益稳定的养老产品,参与试点的保险公司有中国人寿保险股份有限公司、太平人寿保险有限公司等共6家,通过建立绩效考核机制、风险控制机制来保证保险公司内部运行的有效性,同时明确规定各保险公司应当结合参保人的实际需求进行养老产品投资的长期规划,守住风险底线。

1.2.4 消费积累型个人养老保险

郑秉文在谈及我国的第三支柱制度创新时提出了“消费积累性”个人养老金模式^[1],其含义是在日常的消费中,个人将第三支柱的养老账户与消费平台关联从而实现自动扣除消费额的一定比例存入个人养老账户,在生命周期里,存入的消费额比例与相应的投资回报实现滚存,到法定退休年龄则可以取出进行日常的消费。尽管互联网金融行业已经相当发达,也具备了相应的技术手段,但是目前消费积累型个人养老保险模式也只是停留在了理论阶段。

2 第三支柱养老保险发展存在的问题及成因

施行个税递延优惠政策,在一定程度上使得第三支柱养老保险取得了发展,改善了我国的养老保

险多层次体系,但并没有取得预期中的效果,发展较为缓慢。

2.1 第三支柱养老金发展存在的问题

2.1.1 基金积累规模小

从发达国家第三支柱养老保险的发展来看,我国第三支柱养老保险的规模十分有限,2019年美国第三支柱养老金总额占GDP的65.53%,达到138 315亿美元;加拿大2019年第三支柱养老金规模为10 018亿美元,占GDP的57.7%;德国2019年65岁以上老年人收入来自第一、二、三支柱养老保险的比例分别为61%、8%、31%^[5];截至2020年3月末,日本个人养老金规模为24.17万亿日元,占GDP的比例为4.6%;截至2020年底,我国养老金累计结余占GDP的9.2%,第三支柱养老金中个税递延型养老保险规模为4.26亿元,占GDP的比例近乎为零,同时在中国银保监会指导下开展的养老目标基金截至目前发行规模累计也只有1 150亿元^[6]。

2.1.2 金融行业渗透不足

尽管第三支柱养老保险已经有了个税递延型商业养老保险、专属商业养老保险、养老目标基金等金融模式,但主要还是以商业保险金融发展模式为主,并且现在仅针对个别地区进行了试点工作,商业养老产品供给的主体以及产品开发形式都较为单一^[7]。同时在长寿时代的发展下,不同年龄阶段的人群将会产生更多的投资积累型的养老产品的需求,同质化、投资范围有限的商业养老产品将会限制第三支柱养老保险市场的发展,削弱公众的投保积极性。

2.1.3 吸引力较低

从参与人数来看,截至2018年底大约有4.9万人参加了个税递延型商业养老保险,与第七次全国人口普查中显示的2.64亿老年人口相比甚少,对于缓解我国养老保险三支柱结构性失调所起的作用微乎其微。根据孙洁对于上海市个人养老保险的行业参与率,参与个税递延型商业养老保险的人数中呈现行业集中度高的特点,财产保险、人身保险、人寿保险等行业因为更加了解政策,所以参保的人数更多,占总参保人数39.75%^[8]。正是由于这种认识的局限性也使得个人养老产品没有产生更好的吸引效果。

2.2 问题的成因

2.2.1 养老保险三支柱比例失衡、压缩第三支柱发展空间

“第一支柱一支独大,第二、三支柱发展滞后”的养老保险结构制约着第三支柱养老保险的发展。

从替代率角度来看,国际公认的最合适的退休后收入替代率为退休前年薪的 70%~85%。就我国而言,三支柱之间的负担比例严重失衡,基础养老保险基金替代率达到了 59.2%,企业(职业)年金替代率约为 1.7%,第三支柱养老金替代率不足 1%。从养老金资产占 GDP 比例来看,我国第一支柱养老金占总资产的 85.7%,其带来的结果就是个人较为依赖第一支柱养老金带来的退休收入补偿,在主观上忽视第三支柱养老金的保障性功能^[9]。

2.2.2 缺乏产品代理的积极性

从养老保险产品销售与服务角度而言,产品的佣金激励、收益率、管理风险是代理人推荐产品首要考虑的因素^[10]。目前对于管理个税递延型商业养老保险的佣金率约为 3%,并且有上限设置,这使得代理人往往会选择收益率更高的年金、两全类产品进行推荐,基于生命周期内具有养老规划性质的第三支柱养老保险没得到重视。

2.2.3 风险管控要求高

由于保险行业发展时间并不长,行业基础较为薄弱,面临长寿化时代的来临,人口死亡率、疾病发生等关键数据变得更加难以预测,这对商业保险发展的风险管控提出了更高的要求,薄弱的行业数据基础制约着商业养老保险的发展^[11],在保险行业人才储备上,商业养老保险面临的复杂的经营环境迫切需要具有较高精算能力、投资能力的专业人才,这也恰恰成为制约商业养老保险发展的另一因素。

2.2.4 个人投资养老意识不强

近几年来,随着家庭收入的不断提高,可用于投资的资产也不断增加,但是从实际投资方向来看,还是倾向于将资产配置于房产(图 1),配置比率高达 77.7%,进而导致资产流动性降低,压缩了金融资产配置的空间^[12]。同时受到传统养儿防老意识的影响,中国大多数家庭主要通过子女的赡养实现养老需求,伴随着基本养老保险制度的完善与给付标准的提高,个人对养老预期更具有信心。在此背景下,个人难以考虑到进行养老投资。

2.2.5 税优政策激励有限

针对第三支柱养老金的税收优惠政策,我国采取的是 EET 模式,在购买阶段、投资运营阶段免税,在实际领取养老金期间进行个人所得税的征缴,当前个税递延型商业养老保险的税优力度较小。当应税工资为 7 000 元时,享受 12.6 元的税优额,税优率为 21%;当应税工资为 11 000 元时,享受 66 元的税优额,税优率为 16.92%。随着应税工资的上

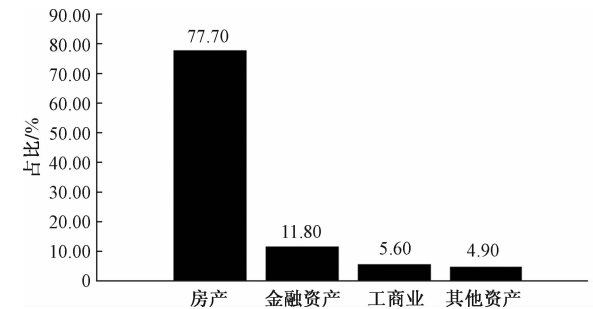


图 1 2017 年中国城镇家庭资产配置

涨,享受的税优额逐步增加,但是税优率却逐步下降^[13]。按照 2021 年我国人均 GDP 80 976 元的水平估计,参加个税递延型商业养老保险只能享受 12.12 元的税优额度,对个人参保的吸引力较低。

3 国际经验借鉴

随着各国逐渐步入老龄化社会,作为第一支柱的基础养老金面临着较为严重的代际支付压力,西方发达国家开始将目光投向私人养老保险,出现了美国 IRA(individual retirement account,个人退休账户)养老金、德国里斯特养老金、日本的 iDe-Co(individual-type defined contribution pension plan)养老金等都具有一定的借鉴意义。

3.1 德国里斯特养老金

1999 年,德国的第一支柱养老金占退休人员收入的 85%，“一支独大”的第一支柱养老金面临着巨大的代际支付压力。在此背景下,2002 年,德国政府启动了养老金改革,改革的重点是降低第一支柱养老金的替代率,大力推进第三支柱养老金建设发展。在德国建设里斯特养老金的实践中,值得借鉴的是“直接补贴+税延并重”的政策优惠模式。

在政策优惠力度上,德国在个税递延的基础上又施行了普遍的直接补贴制度,以解决个税递延政策针对未纳税人群的缺失问题。以年收入的 4%与 2 100 欧元孰低原则为基础,当个人将年收入的 4%用于参加里斯特养老保险,则政府会相应地给予 174 欧元的直接补贴,另外作为参保人的配偶,支付较少的费用也能享受到直接补贴^[14]。

3.2 美国 IRA 养老金

作为美国的第三支柱养老金,IRA 分为传统 IRA 与罗斯 IRA。两种 IRA 模式在税优政策上有所不同,传统的 IRA 采取的是 EET 税优模式,即税收递延的优惠方式,只有在个人领取养老金时征收个人所得税;罗斯 IRA 模式采取的是 TEE 模式,个人在缴费时不免所得税,领取养老金时不征税个人所得税。在美国第三支柱养老金建设的实践过程

中,投资的多元渠道及运作规则是值得借鉴的。

在建设初期,美国的参保个人大多倾向于将资产投资于银行推出的风险较低的产品,但是随着金融市场的不断完善,可供IRA资金投资的金融产品拓展到理财、股票、基金、债券、年金产品等,经过多年的发展,第三支柱养老金已经成为美国养老保险体系最重要的组成部分,总规模占比达到了34.1%。在运作规则方面,美国规定个人提前撤回、支取传统IRA资金将会被征收10%的税收惩罚,其目的在于促进个人形成长期投资积累的意识^[15]。

3.3 日本 iDeCo 养老金

iDeCo 养老金计划自2001年在日本开始实施以来,已经成为日本覆盖最为广泛的个人养老保险。目前该养老金采取的是EET税优模式,相比于传统的EET模式,日本iDeCo养老金规定根据参保个人参加个人养老金的年数来确定领取时的征税幅度,参保年数越长、享有领取优惠的水平更高。同时在日本有专门的“证券教育与公共关系部”来宣传教育“小额投资”理念^[16]。通过在学校进行股票模拟比赛,让学生了解投资知识,培养投资理念。

4 第三支柱养老金发展的优化路径

4.1 加快养老保险体系的结构性调整

合理的养老保险体系结构对于应对老龄化趋势至关重要,在养老保险结构体系中,占比过大的第一支柱养老保险已经严重地压缩了第三支柱养老保险的发展空间,因此有必要对养老保险体系结构进行调整,进而释放第三支柱养老保险的发展空间。为降低第一支柱养老保险在整个养老保险体系中的占比,应当根据地方经济发展现状逐步降低社会保险费率。对于目前养老保险单位缴费比例仍然高于16%的地区按照地区的实际情况适度降低缴费比例,缴费基数也进行相应的下调,为第三支柱释放更多的发展空间。

同时,鉴于不同的商业养老保险产品开设不同的个人账户造成在推进个人养老保险发展过程中“一人多账户”问题的出现,为解决个人账户过多的问题,应当加快构建科学合理的统一的个人账户制度,推动个人账户实现养老保险产品缴费、查询、税收优惠管理、产品转移接续等功能一体化建设^[17],增强个人养老保险供需双方管理信息对称性。

4.2 构建合理的税收优惠政策

2018年8月起,个人所得税起征点提高至

5 000元。按照以往的税收优惠政策,这意味着月收入低于5 000元的个人将无法享受到个税递延养老保险的优待政策,即便是月收入高于5 000元,所享受到的税优幅度也非常有限,因此构建合理的税收优惠政策至关重要。对于保险企业而言,税收优惠政策可以从企业的所得税与增值税加以考虑,对于提供第三支柱养老保险的企业可以降低增值税的征收税率,同时对个人养老保险产品带来的收益实行所得税抵扣政策^[18]。对于第三支柱养老保险参保人,可以考虑在税收优惠的基础上进行直接补贴政策,对于月收入未达到税收起征点的第三支柱养老保险参保人进行直接补贴,根据个人养老金每年12 000元的缴纳上限进行缴纳等级的划分,缴费费用越高所享受的直接补贴就越多,进而扩大优惠政策的覆盖范围。同时为了激励个人长期投资的认识,个人在领取养老金时缴纳的递延个人所得税可以与缴纳年限挂钩,缴纳年限越长的参保人可以享受到较低的税率,获得更多的收益。

4.3 优化金融行业养老保险业务服务

第三支柱养老保险的发展应该重视发挥市场的作用,丰富具有市场化运行、多元化投资渠道的第三支柱养老产品的供给,为了更好地发挥金融行业推动第三支柱养老保险发展的作用。

在养老保险业务运作方面,必须提高金融行业的风险管控能力,针对横向跨年限较长的养老保险产品的经营必须在保证资金安全的基础上再追求收益性,建立起内部风险管控体系。在销售阶段,产品代理人的服务意识极其重要,在推荐过程中应当根据参保人的年龄、性别、职业、收入等个人信息,在考虑长期投资积累的基础上,推荐合适的养老产品。对于产品管理的信息公示,定期向参保人公示产品的投资收益情况、资金运用、预估总金额等信息,确保经营的科学性、透明性。

在科技赋能的时代,注重互联网代销平台的建立,做好互联网平台养老保险产品的宣传工作。同时,利用智能化方法,创新产品供给,在明确产品缴费方式、领取条件、经营管理方式的基础上,打造“养老保险+医疗”的养老战略^[19],加快养老产品的创新供给。

4.4 探索“消费积累+个人养老”新模式

国内消费能力的提升结合“互联网”“大数据”的技术,消费积累型第三支柱养老模式已经具备了发展条件。在消费投资理念的指导下,消费者群体通过线上交易平台消费后将会获得一定比例的消

费积分,这部分消费积分将会转化为个人积分存入消费积累型个人养老账户,作为个人养老保险的组成部分。

构建消费积累型个人养老保险模式时,明晰政府、消费者、商家、第三方金融机构之间的责任机制,加快对消费与养老保险之间的转化机制研究,探索制定出合理的转化比例。同时,具有消费积累功能的线上消费平台由政府主导建立,更好地对线上消费积累行为进行监督管理,对于第三方金融企业应当配合消费积累养老保险的实施,建立相应的消费积累个人账户,统一将该部分基金进行市场化运行管理。消费者群体树立起消费即投资的理念,通过消费积累型养老保险模式,实现对自己养老的长期投资。

参考文献

[1] 郑秉文. 构建三支柱养老保险体系的现状、差距与路径. [2021-07-29]. http://pl.cbimc.cn/2021-07/29/content_404408.htm.

[2] 韦夏怡. 规模不足 1000 万元 国内养老目标基金首现拟清盘产品. [2022-03-24]. http://www.ijckb.cn/2022-03/24/c_1310527228.htm.

[3] 郭小莲. 直击养老目标基金[J]. 现代商业银行, 2018(18): 81-84.

[4] 养老目标证券投资基金指引(试行). [2018-02-11]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5303451.htm.

[5] 罗艳君. 德国养老金体系改革启示[J]. 中国金融, 2021(19):88-91.

[6] 娄飞鹏. 发展第三支柱养老保险应对人口老龄化[J]. 金融市场研究, 2021(10):1-7.

[7] 安华. 撑起我国第三支柱养老金[J]. 中国社会保障, 2021(11):36-37.

[8] 孙洁. 个税递延型养老保险试点[J]. 中国金融, 2019(13): 58-60.

[9] 朱艳霞. 第三支柱不应只是“锦上添花”. [2019-12-16]. http://xw.cbimc.cn/2019-12/16/content_316159.htm.

[10] 刘妍. 吉林省第三支柱个人养老金融化发展路径研究[J]. 长春金融高等专科学校学报, 2020(5):10-14.

[11] 蔡红青. 中国养老保险第三支柱发展建议[J]. 中国市场, 2022(9):45-46.

[12] 广发银行, 西南财经大学. 2018 中国城市家庭财富健康报告[D/OL]. https://chfs.swufe.edu.cn/_local/1/4B/0D/1205E9EED7140E549FCC440CE5B_46F704E2_BDD654.pdf.

[13] 李路洋. 个税递延型养老保险的发展问题及优化研究[J]. 邢台职业技术学院学报, 2021, 38(6):101-104.

[14] 罗艳君. 德国养老金体系改革启示[J]. 中国金融, 2021(19):88-91.

[15] 邱薇, 刘李杰. 美国第三支柱养老金个人退休账户(IRA)计划管理运作及借鉴[J]. 清华金融评论, 2014(8): 47-49.

[16] 李少杰. 日本养老金第三支柱发展镜鉴[J]. 中国银行业, 2019(4):43-45.

[17] 朱俊生. 破解养老金第三支柱发展的制约因素[J]. 中国社会保障, 2020(7):38-39.

[18] 杨娜, 王志远, 盖国凤. 基于政企能力共演化的第三支柱养老保险发展途径[J]. 福祉研究, 2021(1):86-92.

[19] 赖秀福. 加大对养老金第三支柱建设的支持力度[J]. 中国银行业, 2021(3):16, 21.

Research on the Path to Promote the Development of the Third Pillar of China’s Pension Insurance under the Background of Population Aging

WANG Dong

(School of Politics and Public Administration, Yunnan Minzu University, Kunming 650000, China)

Abstract: Into the aging era, pension insurance is facing more and more payment pressure. It is necessary to establish the multi-level and reasonable structure of the pension insurance system, from the international experience, the third pillar of the pension insurance was as the focus of the pension system optimization reform, and remarkable results was achieved. Although China has made a useful exploration in the field of the third pillar of endowment insurance, but due to the imbalance of the three pillars, insufficient financial support, limited understanding of individual insurance. A series of problems such as the increase in the difficulty of risk control of financial products in the era of longevity make the development of the third pillar pension insurance still have more room for improvement, and it is necessary to promote the development of the third pillar of pension insurance by increasing policy support, enriching the supply of personal pension products, optimizing insurance business services, and exploring consumption-accumulation personal pension insurance.

Keywords: aging; pensions; third pillar