



# 求解个人养老金市场发展： 如何切实提高群众参与意愿？



## 意见领袖 | 中国金融四十人论坛

2022年4月国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》，确立了发展养老第三支柱的顶层制度。近期，银保监会、证监会分别发布配套政策，个人养老金制度建设明显提速。市场普遍认为，未来个人养老金发展潜力巨大，但仍需持续完善制度安排。

近期，中国金融四十人论坛（CF40）举办内部研讨会，就“个人养老金制度建设与市场布局”展开讨论。

与会专家认为，个人养老金市场发展壮大的关键是要提高广大群众的参与意愿，而个人养老金吸引力的提升有赖于政策支持。

在制度设计上，应至少处理好四方面问题：三支柱养老结构、税收优惠力度、个人养老金每年缴纳上限和个人养老金账户弹性制度。

与会专家建议：**①** 明确个人养老金发展模式，持续优化顶层制度设计；**②** 平衡个人养老金的养老属性与流动性需求，加大个人养老金账户的弹性和自由度；**③** 持续完善《意见》后续配套政策和细则，包括规范三支柱养老体系之间的对接机制、明确个人养老金缴费上限的调整细则、制定养老账户终结情况下的政策细则、多元化设计个人养老金税收政策等方面。

\* 本文隶属 CF40 成果简报系列，执笔人为中国金融四十人研究院青年研究员钟益。

”



### 个人养老金制度建设明显提速未来发展潜力巨大

长期以来，我国一直在积极探索建立符合国情的多层次、多支柱养老保障体系。其中，第一支柱，以政府为主导，基本实现对社会成员的全覆盖，但随着我国人口老龄化加速，基本养老保险未来将面临较大支付压力。截至 2021 年底，基本养老保险参保人数已达 10.3 亿。第二支柱，以企业为主导，发展较为缓慢，且覆盖率低。截至 2021 年底，企业（职业）年金参加职工 7000 余万人，90% 以上的基本养老保险参与者都没有参加企业（职业）年金计划，部分原因是为数众多的个体工商户和自由职业者无法参保。第三支柱，即个人养老金，尚处于初步发展阶段。

在第一、二支柱发展面临困境背景下，建立起国家税收优惠支持、无

需企业发起的个人养老金制度，是满足个人补充养老保障需求的需要，是“建立更加公平可持续的社会保障制度”的必然要求。

2018 年开始，我国陆续探索发展个人养老金融产品，但目前业务规模仍然较小。养老目标基金规模约为 1 千亿元，而个人税收递延型养老商业保险业务体量则更小。与前期试点政策不同，2022 年 4 月，国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》(以下简称《意见》)，确立了发展养老第三支柱的顶层制度。随后，银保监会、证监会分别发布了配套政策，第三支柱制度建设明显提速。市场普遍认为，未来个人养老金发展潜力巨大。有机构测算，预计到 2031 年，我国个人养老金潜在空间接近 120 万亿元。

### 个人养老金发展仍需持续完善制度安排

与会专家认为，个人养老金市场发展壮大的关键是要提高广大群众的参与意愿，而吸引力的提升则有赖于政策支持和市场化运营所带来的较高收益。

目前，个人养老金政策支持对推动个人养老金发展作用有限，下一步，发展个人养老金需要持续完善相关制度安排，应至少处理好以下四方面问题。

第一，处理好三支柱养老结构问题。国际比较来看，发达国家养老金中第三支柱占比普遍在 30%-40%，而我国第三支柱尚处于起步阶段，结

构有待调整。

此外，制度设计上还要平衡好第一支柱养老金替代率水平。养老金替代率指退休当年领取的养老金水平与退休前工资收入之间的比率，是衡量养老金是否充足的指标。若第一支柱养老金替代率过高，不仅会降低居民提高补充养老保障的积极性和主动性，而且会给财政带来更大压力。

第二，处理好税收优惠力度问题。2018年六部委在部分城市试点个人税收递延型商业养老保险产品，但因试点范围过小、税收优惠力度不足，发展情况欠佳。参考前期试点的制度安排，我国较大可能将继续沿用个税抵扣的方式，即国际上最广泛采用 EET 模式（缴费期和投资期免税，在领取期征税的模式）。但由于我国设置了较高的个税起征点，税收优惠政策刺激效果有限。据测算，若采用 EET 个税抵扣的税收优惠政策，那么该模式对 95% 的中低收入人群可能缺乏激励效果。

有专家指出，国际比较来看，我国发展个人养老金的最大劣势在于没有资本利得税，在场外证券投资收益免税情况下，通过税收递延等优惠措施来吸引投资者入场十分困难。

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_43689](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_43689)

