

个人养老金制度， 如何使之发挥应有作用

今年4月，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》（以下简称《意见》），提出要健全多层次、多支柱养老保险体系，推动个人

养老金发展。为此，围绕个人养老金制度发展的系列问题，学习时报高端智库版约请有关部门负责人、专家、有关金融机构负责人展开三方笔谈。



着力健全多层次养老保险体系

人力资源社会保障部养老保险司司长 聂明隽

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，是治国安邦的大问题。因此，构建多层次、多支柱的养老保险体系是进一步完善社会保障的应有之义。

推动个人养老金发展的重要意义。我国“三支柱”养老保险体系包括基本养老保险、企业（职业）年金、个人储蓄性养老保险和商业养老保险。目前，第一支柱基本养老保险基本健全，已经建立起了“城镇职工+城乡居民”两大平台，实现了制度全覆盖。截至2021年底，参保人员10.3亿人，基金累计结存超过6万亿元。第二支柱企业（职业）年金初步建立，参加职工7200多万人，积累基金近4.5万亿元，补充养老作用初步显现。第三支柱个人储蓄型养老保险和商业养老保险此前没有制度安排，目前正着力填补这一制度空白。

推动个人养老金发展，对健全我国多层次、多支柱养老保险体系具有标志性意义。一是有利于完善多层次、多支柱养老保险体系。个人养老金从制度层面补齐了第三支柱养老保险的短板，为实现个人补充养老提供了制度保障，从而能够促进三个支柱更好的协调发展、可持续发展。二是

有利于满足人民群众多样化的养老保险需求。根据制度安排，人民群众在基本养老保险和企业年金、职业年金基础上，能再增加一份积累，退休后能够再多一份收入，以此进一步提高退休后的生活水平，让老年生活更有保障、更有质量。三是有利于积极应对人口老龄化，促进经济社会发展。个人养老金是对个人储备养老资金的制度性安排，帮助个人理性规划养老资金，合理选择金融产品，是积极应对人口老龄化的重要举措。

个人养老金制度设计体现了中国特色。个人养老金制度是指有政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的补充养老保险制度。在制度设计时，结合国情，借鉴了国际经验和国内实践，具有鲜明的中国特色。一是覆盖范围广。在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，都可以参加。二是采取个人账户模式。为每个参加人建立个人养老金账户，记录缴费、投资、纳税、领取等信息，是参加个人养老金制度、享受税收优惠的基础。之后开立或指定个人养老金资金账户，与个人养老金账户一一对应，用于缴费、归集收益、支付和缴纳个人所得税。三是明确缴费上限。起步阶段缴费上限为每年12000元，今后可根据经济社会发展水平、多层次养老保险体系发展情况等因素适时调整。四是国家制定税收优惠政策，鼓励符合条件的人员参加个人养老金。五是投资范围多样。个人养老金缴费用于购买符合规定的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品，由参加人自主选择，满足不同群体需求。六是领取方式灵活。参加人达到领取基本养老金年龄等条件后，可以按月、分次或者一次性领取个人养老金，并转入本人社会保障卡银行账户。七是统一信息平台。人力资源社会保障部组织建设个人养老金信息管理服务平台，与符合条件的商业银行、相关金融行业平台和税务部门对接，归集相关信息，实现制度运转，实施政策监管，为参加人、参与金融机构、政府相关部门提供服务。

推动个人养老金高质量发展。推动个人养老金平稳落地和高质量发展，分为近期和长期两个方面。从近期看，主要是做好个人养老金制度的落地实施。一是出台配套政策。人力资源社会保障、财政、税务、金融监管等相关部门按照职责制定具体实施办法、财税政策和个人养老金产品规则及确定参与金融机构等，让参加人看明白、搞得懂、好操作，让市场各参与方了解规则、有章可循，同步做好个人养老金信息系统建设。二是做好先行工作。指导各地选择部分城市先试行一年，检验操作流程，推动个人养老金制度稳妥有序推进。三是做好制度政策的宣传解读工作。通过多种途径，加强对个人养老金制度和相关政策的解读，规范金融机构参与行为，引导广大人民群众积极参与。

从长期来看，一是应增强推动个人养老金发展的协同性。个人养老金涉及多个政府部门、金融领域，需要协调各方持续共同推进。政策主导部门和金融监管部门需进一步加强协作，按照职责发挥作用，完善推动个人养老金发展的体制机制。各参与金融机构需依法依规做好个人养老金业务，为居民提供可靠便捷的服务和金融咨询。二是市场也需做好长期准备。个人养老金积累的资金是长期资金，对市场来说，是机遇更是挑战。市场各方应持续推出适合个人养老金要求的运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值增值的个人养老金产品。同时，加强投资者教育，培育养老金素养，提高个人金融风险意识。三是稳步推进多层次养老保险体系改革。按照党中央、国务院部署，不断改革完善基本养老保险制度，推动三个支柱协调发展。

个人养老金是个啥制度

中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员 林宝

今年4月，《意见》正式发布，标志着我国多层次、多支柱养老保险体系迈出重要一步。从国际上看，自愿性的个人养老金制度一般被看作是第三支柱养老金，已经在一些国家和地区获得了较快发展。从这些国家和地区推行个人养老金制度的经验来看，作为第三支柱的个人养老金具有几个典型特征，大方向上已经为我国当前推出的个人养老金制度所具备，但仍然有些具体设计和措施可以在我国实施个人养老金制度的过程中加以借鉴。

一是个人养老金一般采用完全积累制。个人养老金是个人自愿的储蓄性安排，一般通过购买金融产品由专业机构进行管理和运作。个人养老金待遇与其缴费和投资收益密切相关。二是个人养老金计划需要激励措施。为了吸引人们参与到制度中来，大多数自愿性个人养老金计划会辅以税收优惠、财政补贴等激励措施，从而增加财务上的吸引力。税收优惠主要是就个人养老金购买阶段、资金运用阶段、领取阶段的税收进行减免，阶段不同可以形成不同的税收优惠模式。三是个人养老金缴费具有较强选择性。由于个人收入水平差异较大，储蓄倾向也有所不同，因此个人养老金缴费一般都会在尊重差异性的基础上保留较强的选择性。比如，有的国家规定了一个幅度较宽的缴费空间，有些国家则只规定一个缴费上限，在此范围内参与者可自由选择缴费水平。有的国家甚至上年未用完的缴费空间可以结转到下一年继续累积使用。四是个人养老金投资强调风险控制。如有的产品建立了一系列风险控制机制，在投资产品设计中限定了投资产品数量，并要求提供一种基础投资产品，进而对购买产品的客户在退休时或养老金支付阶段收回本金的概率提出了明确要求，同时要求建立产品风险缓释机制并规范产品的资金投向和管理。五是个人养老金领取条件和方式具有一定的灵活性。通常而言，个人养老金领取的主要条件是达到退休年龄，但也并不绝对，一些国家和地区在领取条件上往往也会增加一些其他情形。为了限制随意挪用，一般规定提前支取都有相应的时间、额度限制及惩罚措施。在领取方式上，往往给予领取者选择权，可以自主选择按月、分次或是一次性领取。

我国个人养老金制度的推出无疑是养老金制度建设的重要进步，但还需要积极推动实施，甚至从更长远的角度来看，制度本身也存在进一步完善的空间。首要的一点就是必须进一步增强制度的吸引力，一方面可将个人养老金制度上限进一步提高，通过税收优惠措施和未来较高的预期替代率，增加对高收入人群的吸引力。另一方面需要对低收入人群参加个人养老金提供补贴。由于目前个人所得税抵扣或是递延等措施无法惠及所有低收入人群，要增强个人养老金制度对他们的吸引力，必须采取更直接的激励措施，如通过对低收入人群参加个人养老金进行财政补贴，从而精准地把政策优惠传递给他们，直接提高低收入者的参与积极性。

同时，还需要进一步增加制度的灵活性或是可选择性，从而增加筹资能力和保障水平。在缴费方面，除了可以提高年度缴费上限，还可以通过剩余缴费空间结转提高终身缴费水平。考虑到个人收入存

在阶段性和波动性，整个缴费期的缴费能力并不均衡，可以引入剩余缴费空间结转制度，即上一年度未使用的缴费空间可以在下一年度累积使用，这样不仅有利于个人根据收入状况安排缴费，还有利于用足缴费空间，最大限度筹集个人养老金，为未来提供更高保障水平。在养老金领取方面，目前规定了“参加人达到领取基本养老金年龄、完全丧失劳动能力、出国（境）定居，或者具有其他符合国家规定的情形”等可以领取个人养老金的情形，建议进一步明确“其他符合国家规定的情形”的具体内容，把首次购房、重大疾病、长期失业等对个人支出或收入等有重大冲击的情况纳入可以提前支取的情形，这将有利于拓展个人养老金的保障范围。同时，对提前支取采取一定的限制性措施，甚至是补缴部分税款的惩罚性措施，以防随意支取，并要求在一定期限内补缴提前支取的款项。

此外，尽管个人养老金制度强调参加者个人“承担相应的风险”，但作为多层次、多支柱养老保险体系的一部分，加强整体上的风险控制仍然十分重要。应通过覆盖个人养老金投资的全过程风险防控，提高资金的安全性。首先，在产品设计上需要对风险有总体的把控，提供适合个人养老金属性的产品清单。其次，完善信息披露机制，为参加人比较不同产品长期投资的预期收益和风险提供便利，引导其科学决策、理性投资。再次，以多元化投资组合分散风险。最后，应对个人养老金相关金融机构及其产品加强监管，确保个人养老金资金安全。

全力发展个人养老金融

中国工商银行高级业务总监 熊 燕

个人养老金是我国关于养老保险体系第三支柱的制度性安排。发展个人养老金是构建多层次、多支柱养老保险体系的重要举措，对丰富居民养老保障渠道、助力国家人口老龄化战略、实现共同富裕远大目标具有重要意义。商业银行作为我国金融机构的中坚力量，应坚持以服务国家战略、增进人民福祉为己任，全力发展个人养老金融，做个人养老金制度的重要参与者和推动者，助力国家社会保障事业高质量发展。

商业银行开展个人养老金融服务具备天然优势。商业银行长期以来深度参与我国养老保障体系建设，在养老金领域具有专业优势，在客户、牌照、科技、渠道等方面具有综合优势，开展个人养老金融服务具备良好的市场、产品和服务基础。一是综合实力雄厚，拥有天然优质的服务基础。商业银行作为现代经济活动的信用和支付中介，资本实力雄厚，具备良好的品牌信誉和群众基础；科技实力领先，风控体系严密，拥有成熟的风险管理经验和信息安全管理能力；服务网络强大，能够实现对客户需求的迅速响应和周到服务。二是账户平台便利，具备多样化产品供给能力。商业银行管理着百亿级规模的个人账户，拥有丰富的账户服务经验，已实现包含理财、基金、保险、信托、贵金属、国债等在内的全品类货架式金融产品销售，结合银行卡、投融资、支付结算等成熟服务体系，可为客户提供综合化金融服务解决方案。三是专业经验丰富，具备高品质服务能

力。商业银行在养老保障领域具有丰富的管理服务经验，为第一支柱基本养老保险提供资金归集、收付、托管、投资管理和社保卡服务；为第二支柱年金提供受托管理、账户管理、托管和投资管理服务；积极参与第三支柱制度设计、流程建设和产品创新；积极布局养老金融，打造贯穿养老财富积累到养老服务消费的闭环生态。

商业银行应在个人养老金制度发展中发挥积极作用。个人养老金实行账户制管理模式，在该模式下，商业银行可依托资金账户服务、产品发行和销售平台、客户基础等优势，在个人养老金服务提供、产品供应和制度普及等方面发挥重要作用。一是全流程服务提供者。居民参加个人养老金制度，需要在银行开立唯一的个人养老金资金账户，通过该账户进行养老金缴费、投资、领取，实现税优额度记录和所得税代扣代缴。依托个人养老金资金账户行角色，商业银行应着力提供从开户缴费、产品投资到养老金领取的一站式、全流程服务。二是全品类产品供应者。个人养老金可投资于符合规定的储蓄、理财、保险、基金产品。商业银行既可依托集团化经营优势争取上述所有品类养老金融产品的发行资格，也可依托产品代销平台销售市场上所有养老金融产品，更好满足居民多样化养老投资需求。三是全方位制度普及者。当前，个人养老金制度建设刚刚起步，短期内亟需增强居民养老储备意识、提升制度覆盖率。依托强大的客户基础和广泛

的服务网络，商业银行可全方位参与养老国情教育和养老保险政策宣传，引导居民积极参加个人养老金，做好制度普及的“扩音器”。

发挥综合优势，着力打造人民满意的个人养老金融服务体系。商业银行应坚持以人民为中心的发展思想，充分发挥自身优势，打造普惠、便捷、人民满意的个人养老金融产品和服务体系，助力个人养老金制度落地推广，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

一是发挥平台优势，打造一站式服务触达。利用商业银行“线上+线下”“人工+智能”立体化服务渠道，面向不同年龄阶段、不同知识技能水平、不同地域特点条件的客群提供最适配的服务通道，提升开户参保的便利性，增加优质产品的易得性，降低专业服务的获取门槛。同时，兼顾个人养老金服务的商业属性与社会责任，在金融产品设计和提供服务上，充分体现让利于民的理念，传导服务

温度。

三是发挥专业优势，做好优质产品供应。加强养老金融产品创新，整合商业银行集团在养老财富管理领域的服务经验与资源，研发特色鲜明、运作安全、成熟稳健的养老金融产品。优化产品代销合作，对全市场产品开展多维度评价和全品类销售，为参加人理性选择养老产品、科学开展养老投资提供专业支持。推动长期产品资金进入资本市场、服务实体经济，使广大人民群众共享经济社会发展成果。

四是发挥科技优势，建设智慧服务触达。加强数字化建设，围绕客户体验，打造功能强大、流程便捷的个人养老金运营服务平台。加强新技术应用，利用人工智能、人脸识别、视频认证等新技术持续优化业务流程，提升服务自动化水平。加强大数据挖掘，围绕客户需求，探索智能缴存、智能投顾、智能客服等创新服务应用，打造千人千面的智慧服务体验。

五是发挥风控优势，提供安心运营保障。针对个人养老金资金账户，努力打造全渠道、全产品、全交易、全流程的安全管理解决方案，保护客户资金安全。对个人养老金融产品进行底仓追踪和风险扫描，纳入事前控制、事中管理、事后评估的全流程风险管理体系，协助客户防范养老投资风险。针对老龄客户加强反欺诈服务支持，持续迭代风控模型，强化对欺诈风险的识别、预警、熔断，切实守好人民群众的养老钱。