

养老金融评论

2023 年第 2 期（总第 87 期）

- 董克用：个人养老金：积极应对人口老龄化的战略举措
- 金维刚：推进建立个人养老金制度 健全完善多层次养老保障
- 甘为民：聚焦个人养老金发展 发挥养老保险公司优势
- 张 栋 等：第三支柱个人养老金财税激励制度设计：基于国际经验的中国路径
- 施文凯：推动第三支柱个人养老金发展 积极有效应对人口老龄化挑战

中国养老金融 50 人论坛

www.caff50.net

中国养老金融 50 人论坛简介

中国养老金融 50 人论坛(CAFF50)由董克用教授联合华夏新供给经济学研究院等多家机构共同发起,于 2015 年 12 月 9 日正式成立。论坛成员由政界、学界和业界具有深厚学术功底和重要社会影响力的人士组成。论坛主要关注养老金金融、养老服务金融和养老产业金融三部分内容,致力于成为养老金融领域的高端专业智库,旨在为政策制定提供智力支持,为行业发展搭建交流平台,向媒体大众传播专业知识。随着对养老金融研究的深入,为了促进产业落地,贵州国康养老金融研究院于 2021 年 1 月 29 日在北京宣布成立,致力于将自身建设成为一流、综合、专业的养老金融智库。

论坛学术顾问:

潘功胜 王忠民 胡晓义 宋晓梧

论坛秘书长:

董克用

常务副秘书长:

张 栋 施文凯

副秘书长:

孙 博 王赓宇

《养老金融评论》简介

《养老金融评论》是中国养老金融 50 人论坛月度官方刊物，秉承“专业性、前瞻性、国际性”的学术理念，以“为政策制定提供智力支持，为行业发展搭建交流平台，向媒体大众传播专业知识”为宗旨，重点反映论坛成员的学术成果与观点；跟踪国际理论前沿与实践动态；探讨中国养老金融改革与发展，促进养老金融领域交流与融合。我们诚挚欢迎业界、学界的专家踊跃撰稿，为我国养老金融发展贡献智慧。

《养老金融评论》编委会

主编：

董克用 姚余栋

执行主编：

张 栋 孙 博

编辑组成员：

施文凯 于东浩 陈 瑶 刘佳星

来稿、订阅及索要过刊等事宜，请发邮件至编辑部工作邮箱
caff50review@caff50.net 进行联系。

目 录

【本期重点关注】

董克用：个人养老金：积极应对人口老龄化的战略举措	4
金维刚：推进建立个人养老金制度 健全完善多层次养老保障	14
甘为民：聚焦个人养老金发展 发挥养老保险公司优势	23
张 栋 等：第三支柱个人养老金财税激励制度设计：基于国际经验 的中国路径.....	30
施文凯：推动第三支柱个人养老金发展 积极有效应对人口老龄化挑 战.....	49

【养老金融观点集萃】

吴玉韶 等：积极老龄观的理念与建构	57
娄飞鹏：更好撑起养老保险新支柱	57

【CAFF50 大事记】

2023 年 1 月 CAFF50 动态	77
----------------------------	----

导读：2022年11月25日，人社部、财政部、税务总局公布了个人养老金36个先行城市和地区名单，我国个人养老金业务正式进入实施阶段。截至2022年底，个人养老金参加人数1954万人，缴费人数613万人，总缴费金额142亿元，个人养老金制度在多方合力之下已经扬帆起航。在民众参与热情高涨的同时，各金融机构也在积极布局业务，丰富金融理财产品，推动个人养老金制度行稳致远。

本期《养老金融评论》重点关注如下内容：中国养老金融50人论坛秘书长、清华大学董克用教授提出个人养老金是积极应对人口老龄化的战略举措；中国养老金融50人论坛核心成员、浙江大学共享与发展研究院研究员金维刚探讨建立个人养老金制度对促进我国多层次养老保障体系发展的重要意义；中国养老金融50人论坛核心成员、平安养老保险股份有限公司党委书记、董事长兼首席执行官甘为民探讨关于发挥养老保险公司优势、聚焦个人养老金发展的思考；中国养老金融50人论坛常务副秘书长、中国农业大学人文与发展学院讲师张栋基于国际经验的中国路径探讨第三支柱个人养老金财税激励制度设计；中国养老金融50人论坛常务副秘书长、中国财政科学研究院助理研究员施文凯提出通过推动第三支柱个人养老金发展来应对人口老龄化挑战，以飨读者。

董克用：个人养老金：积极应对人口老龄化的战略举措



董克用：中国养老金融 50 人论坛秘书长、清华大学教授

2022 年 4 月，国务院办公厅发布了《关于推动个人养老金发展的意见》；11 月，人社部、财政部、国家税务总局、银保监会、证监会联合发布了《个人养老金实施办法》；各个金融监管部门也纷纷出台政策细则，个人养老金的制度框架已经清晰，开始正式实施。为什么在当前要出台个人养老金？制度的定位是什么？可能遇到的困难是什么？只有在这些问题上达成共识，才能积极、平稳地推动个人养老金的发展。

本文摘自《人民论坛网》2023-01-03。

一、为什么需要出台个人养老金制度

改革开放以来，我国养老金体系在传统退休金制度的基础上做了一系列重大改革，在城镇中形成了以城镇职工基本养老保险为基础、以企业年金和职业年金为补充的养老金制度体系。城镇职工基本养老保险制度几经周折，目前已经回归代际抚养为原则的现收现付模式。企业年金和职业年金则从一开始就选择了完全积累模式。然而，由于企业动力不足，加之第一支柱基本养老保险的缴费压力，第二支柱企业年金发展缓慢，大多数人只能依靠第一支柱基本养老保险。同时，伴随着就业形态的变化，大多数灵活就业群体难以被企业年金覆盖，因此，在人口老龄化加速的背景下，加快更具灵活性特征的个人养老金制度建设就显得极为重要。

第一，人口老龄化的挑战。国际上判断人口老龄化的程度通常是用 65 岁及以上人口占总人口的比重来衡量。我国“七普”数据显示，我国这一比重已经达到了 13.5%。根据联合国预测，中国 65 岁及以上人口占总人口的比重将有两个特点：一是发展速度快速增加，在 2050 年前后达到 30% 左右；二是该比重将在达到 30% 之后，将长期维持不变，直到本世纪末。我国面对的不是人口老龄化“高峰”，而是人口老龄化“高原”。如果是“高峰”，我们可以使用一些应急措施渡过高峰期；但如果是持续几十年的“高原”，养老金制度就必须做出相应的调整。

在人口老龄化程度日渐加深的背景下，现收现付的基本养老保险只能回归“保基本”的定位。并且，这种定位不是权宜之计，而是长

期战略。既然是长期战略，就有必要对“保基本”做进一步的分析。

“保基本”有两种理解和制度设计，第一种是建立在“多缴多得”原则上的保基本。除了特高收入者（如薪酬水平超过社会平均工资的300%），所有制度参与者都希望通过该制度实现不低于60%的养老金替代率，即领取的养老金不低于在职工资的60%。如果没有人口老龄化的影响，职退比高，不需要很高的缴费率，这一目标是有可能实现的。但是，在人口老龄化的情况下，职退比很可能低于1.5，要靠现收现付制度本身实现这一目标，要么是提高缴费率，要么通过大量财政补贴，长期看都不具有制度可持续性。

第二种是建立在“制度可持续性”原则基础上的保基本。即制度的重点是保障参与者抵御长寿风险，防止发生老年贫困。为此，制度不过多强调“多缴多得”，而是注重制度内的再分配，即通过采取低收入者高替代率、高收入者低替代率的制度设计，实现制度内的资金自我平衡，增强制度的可持续性。在人口老龄化加深的背景下，现收现付的制度只能选择第二种保基本理念下的制度设计。因此，在这样的制度设计下，低收入者靠基本养老保险实现养老收入保障，中高收入者仅仅依靠第一支柱基本养老保险就不足以实现较好的养老收入保障，需要其他的养老金制度安排。为此，第二、三支柱养老金应运而生。在部分发达国家，长期发展的第二、三支柱已经成为中等收入及以上群体的养老金的主要来源，第一支柱公共养老金在该群体养老收入中的所占比重不高，主要承担抵御长寿风险的职能。

第二，企业年金发展步履艰难。从世界历史上看，企业建立的养

老金制度早于国家建立的养老金制度。企业之所以要建立养老金制度，主要是为了吸引优秀员工，其财务安排体现了“利益分享”的原则。因为企业建立的养老金制度往往要求企业和员工共同投入，员工投入往往是采取自愿原则，而企业的投入从财务制度上看源于企业利润，是将部分利润与员工分享。所以，国家为了鼓励企业建立企业养老金制度，通常对企业和员工采取税收优惠的政策激励。需要指出的是，有些发达国家的第一支柱保基本的待遇水平很低，往往是普惠性质，因此，实施了强制或者半强制的第二支柱，如英国采取的自动加入制度。

另外，在企业主导的第二支柱发展过程中，并非所有企业都愿意或者有能力为员工建立第二支柱，所以，为了让没有建立企业养老金制度的企业员工和自雇者也能享受到税收优惠，许多国家先后推出了个人主导的、国家给予税收优惠的个人养老金制度。因此，很多发达国家都是第二支柱发展在前、第三支柱发展在后。

我国在养老金制度发展过程中遇到了特殊情况。一是中国在计划经济时期建立了传统的现收现付制养老金制度，虽然经过了多次改革，但该制度仍然是已经退休的人员和即将退休人员最主要的养老金来源。同时，为了实现在改革中保障退休人员养老金足额发放的同时积累部分养老金，我国曾经制定了高达 20% 的企业名义缴费率。这样，出现了“企业无能力、个人无动力”建设第二支柱的局面，这就是我国企业年金自 2004 年试点建立以来发展缓慢、至今覆盖人群没有超过参加职工基本养老保险职工人数的 10% 的根本原因。

第三，就业形态发生重大转变。与发达国家不同，中国的工业化与城镇化没有同步推进。在城乡分割的背景下，大量农民工进城务工，成为建筑业、制造业和服务业的主力军，但大多数没有被纳入正规就业的模式中。另外一点与发达国家不同的是，中国的平台经济迅猛发展，大量劳动力成为灵活就业人员。这一就业形态的转变使得建立在传统劳动关系基础上的企业年金制度很难在中小企业和灵活就业人群中落地。

正因为以上三个原因，在我国推出个人主导的第三支柱个人养老金的呼声不断高涨。

二、个人养老金的定位

所谓定位，就是最终是哪些人会参与这一制度。与以代际抚养理论为基础的现收现付基本养老保险和以利润分享理论为基础的企业年金不同，个人养老金的理论基础是个人终身收入平滑理论，即个人在工作期间积累的一部分收入在退休后使用。由于不是每个人都如此“理性”，不少人往往有“惰性”，不会主动在年轻时通过节俭来为养老做储备。为了激励更多的人参与，政府会出台税收激励政策和财政补贴政策。因此，确定个人养老金制度的定位，就要从个人收入和税收激励的角度来分析。如果我们把个人收入水平按照四等分划分的话，四组人群中，收入最高的 25%，他们往往也拥有较多的财富储备，对未来的养老没有太多的忧虑，愿意参加个人养老金制度，但如果税收激励力度不大，他们的积极性也不高。而收入最低的 25%，其当期收入只能维持日常开支，未来养老主要依靠第一支柱，所以，如果没

有财政补贴，其很难参与到个人养老金制度中来。因此，在有税收激励的条件下，往往是中间的 50%，即中等收入群体更有意愿和动力参加个人养老金。从我国实践来看，目前个人养老金缴费和税优的额度上限是每年 12000 元，这显然不是针对富人增加财富积累的“锦上添花”，而是瞄准了中等收入群体，特别是需要缴纳个人所得税的中等收入群体。另外，我国目前的财政状况还不具备对中低收入者参加个人养老金进行大面积财政补贴的条件，但不排除今后给予财政补贴的可能性。

需要指出的是，我国目前城乡居民基本养老保险在缴费端就有地方政府的补贴，而且该政策是个人多缴、政府多补。所以，对个人养老金定位的结论是，在制度初期，中等收入群体是主要覆盖对象。从长远看，制度应当扩展到中低收入群体，办法是在 EET 税优模式的基础上推出 TEE 或者 EEE 模式；在个人缴费的基础上，增加政府补贴。另外，对没有建立第二支柱的中小微企业，应允许企业为个人配套缴费。对平台就业的灵活就业人员，也应当鼓励平台为个人配套缴费，以解决平台就业人员养老收入保障水平过低的问题，总的目标是实现个人养老金制度的广覆盖。另外，也许有人认为，企业为个人配套缴费是第二支柱，不是第三支柱。其实，在国际上，第二和第三支柱统称为私人养老金，以区别于第一支柱的公共养老金，并且第二、三支柱在制度设计上并没有严格壁垒，往往是“因地制宜”，以美国为例，其第三支柱 IRA 的资金大部分是从第二支柱转来的，这就适应了美国人经常更换工作岗位的传统习惯。

三、我国个人养老金制度最重要的创新是什么

我国第三支柱从 2018 年 5 月的个人税延型商业养老保险开始试点，目前是在总结试点经验的基础上正式推出了个人养老金制度。我国个人养老金制度有不少创新，其中最重要的创新是建立了个人养老金账户。从制度架构上看，每个人都有两个账户，一个是人社部信息平台负责的基础信息账户（简称信息账户），另一个是商业银行负责的资金交易账户（简称资金账户）。两个账户内部联通，相互配合，都具有唯一性特征。参与者可以通过商业银行开通个人信息账户，而日常的资金运行与投资交易在资金账户进行。

信息账户有多个功能，首先是确保个人养老金参与者参加了基本养老保险，其次使政府可以从宏观和微观上清晰了解制度的进展情况，从而为下一步的政策制定与完善提供相关支持。另外，信息账户在个人养老金领取阶段也可以发挥监管职能，防止不合规的提前领取。参与者个人也可以通过信息账户了解自己的个人养老金缴费和投资全貌。此外，还能与税务系统进行相关数据传输和对接。

在银行系统开通的资金账户具有唯一性，即每位参与者同一时期只能在一个商业银行开设一个资金账户，但可以更换开户银行。参与者通过这个资金账户，可以实现缴费、税优、投资个人养老金合格产品等功能。

这样一个政府行政机构与商业金融机构的组合充分体现了“市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”的社会主义市场经济中政府与市场两者职能定位的原则。个人养老金账户的建立为下一

步完善我国养老金制度体系打下了良好的基础，该账户联通了第一支柱与第三支柱信息，在条件成熟的情况下，也可以将第二支柱相关信息导入，从而为调整多支柱养老金结构体系打好坚实的信息和数据基础，增加决策的科学性。同时，我国城镇职工还有住房公积金制度，该制度也是建立在个人账户制度基础之上的一项社会保障制度设计，在条件成熟的情况下，可以将两个制度统筹考虑。

此外，目前政策只允许未领取退休金的人开设个人养老金账户，随着未来国家延迟退休年龄政策的出台以及平均期望寿命的延长，加之个人养老金长期领取模式将会受到更多关注，建议鼓励退休人员也开设个人养老金账户，并且允许退休人员向账户自愿缴费，即从目前制度实际受益的7亿多基本养老保险缴费者，扩展到10亿多基本养老保险的参加者。商业银行开设的资金账户也有很大的扩展空间，例如，目前商业银行直接接受个人缴费，无论资金来源于劳动收入还是资产收入，个人都可以在税优限额内自主缴纳。目前，多地在探索“消费养老”，即商家通过平台向消费者返利，参与者通过日常消费，形成“聚沙成塔”的效应。目前，该模式在“聚沙”阶段百花齐放，商家各显神通，但在“成塔”阶段一筹莫展。如果将商家返利作为个人养老金账户的一个资金来源，其覆盖面和效应都会有很大提升，值得进一步深入研究探讨。

四、个人养老金制度在实施中的难点是什么

我国国民长期以来有储蓄传统，这一点与许多国家不同。但储蓄可以有多重目的，还可以灵活提取，与个人养老金专注养老的储备模

式不同。储蓄的回报取决于利率的高低，而个人养老金是长期储蓄，并且投资于资本市场，从长期看可以得到比一般储蓄更高的回报。因此，个人养老金在我国的实施过程很可能是将国民储蓄养老传统转化为投资养老的过程。在这个过程中，存在以下重难点。

一是参与者的理解和支持。需要将为什么建立个人养老金制度，其制度定位、制度目标、激励措施等内容都清晰地向社会普及。只有全社会在这些方面达成共识，才会为制度的实施打下良好的基础。

二是养老金融知识的普及。个人养老金不同于第一、二支柱养老金，需要参与者个人直接面对金融机构，间接面对资本市场。参与个人养老金的金融机构有银行、基金、保险等，个人养老金的参与者是将自己节俭的当期收入委托给相应的金融机构，希望通过购买金融机构发行的合格养老产品来实现个人养老金资产保值增值的目的。参与者如何选择不同的金融产品？能否理解不同的金融产品的特点？能否根据自身的特殊情况做出正确的选择？我们不可能、也不需要几亿养老金参与者都培养成金融家，但是，必要的基础金融知识和养老金融知识应当得到普及。这样，才能为参与者减少各种风险，帮助他们做出正确的选择。虽然我国资本市场已经有几十年的发展，虽然已经有几亿股民经历过资本市场的风雨洗礼，但个人养老金是我国养老金体系的组成部分，需要更加稳健的政策和机制保障。

三是多样化的产品。目前，无论是金融监管部门还是金融行业，都在为个人养老金产品的出台做出积极努力，希望设计出好的产品吸引公众参与其中。一个好的养老金融产品，就是最好的养老金融教育

渠道。同时，需要明确的是，世界上没有适应所有人不同养老需求的“最好的产品”，而只有对个体而言最适合的产品。因受参与者年龄段、财富状况、心理状况、风险承受能力等各种因素差异的影响，单个某类养老金融产品无法兼顾所有诉求。因此，各个金融行业和机构在实践中都大有可为，应针对差异化的客户需求进行产品设计，摸索出富有中国特色养老金融产品设计规律。

四是探讨方便触达客户的路径。个人养老金政策清晰了，产品设计好了，剩下的关键问题是如何触达客户，这是操作层面问题的关键，属于个人养老金“最后一公里”的范畴。目前，银行、基金、保险等机构都各自想自己的办法，可以考虑跨行业合作，搭建跨界平台，打通“最后一公里”的障碍。

通过对英国“自动加入”制度的研究发现，在其建立的“NEST”平台里 98% 以上的参与者都选择默认产品。参保者在刚刚进入 NEST 平台时，往往不知道怎么选择投资产品，自己不做自主选择，平台就自动为参保者选择了相应不同年龄段人员的默认产品。结果参保者第二年发现收益率不错，达到了自己预期，之后就长期维持默认状态，不再退出。这背后就是跨行业合作的成果，客户仅看到一个十分简洁的产品界面，而界面背后是深度的跨行业协作，将复杂的产品构造留给金融机构，不要让客户感到购买养老金产品是一件十分复杂的事情。这些经验值得我们借鉴。我们要发挥我国集中力量办大事的体制优势，尽快搭建好有中国特色的第三支柱个人养老金的服务平台。

金维刚：推进建立个人养老金制度 健全完善多层次养老保障



金维刚：中国养老金融 50 人论坛学术委员会主席、浙江大学共享与发展研究院研究员

随着我国人口老龄化不断加速，在养老保障方面的负担和压力也相应持续增大，必须加紧健全和完善我国多层次的养老保障体系。但是，长期以来我国在多层次养老保障体系建设方面呈现出发展极不平衡的状况：作为第一支柱的基本养老保险“一枝独大”；作为第二支柱的企业年金一直是“一块短板”；作为第三支柱的个人养老金还只

本文摘自《当代金融家》2022 年第 11 期。

是“一棵幼苗”。因此，加强多层次养老保障体系建设特别是推进建立第三支柱已经成为大势所趋。

2022年4月8日印发的《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号），是关于建立我国个人养老金制度的顶层设计和行动指南，对于促进我国多层次养老保障体系建设发展具有重要意义。

一、个人税收递延型商业养老保险试点情况及启示

2017年6月29日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号），其中提出要“依托商业保险机构专业优势和市场机制作用，扩大商业养老保险产品供给，充分发挥商业养老保险在健全养老保障体系等方面的生力军作用。……支持符合条件的商业保险机构积极参与个人税收递延型商业养老保险试点。”

根据国务院办公厅的上述文件精神，2018年4月2日，财政部、税务总局等五部门联合发布了《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税〔2018〕22号）（以下简称《通知》），对于个人投保商业养老保险提供税收优惠政策。这是推进养老保障第三支柱建设的一项积极的探索。按照试点政策规定，对于个人通过个人商业养老资金账户购买符合规定的商业养老保险产品的支出，允许在一定标准内税前扣除；计入个人商业养老资金账户的投资收益，暂不征收个人所得税；个人领取商业养老金时再征收个人所得税，即国际上常见的EET模式。

按照上述文件规定,对试点地区通过个人商业养老资金账户购买符合规定的商业养老保险产品的支出,允许在一定标准内税前扣除,扣除限额按照当月工资薪金、连续性劳务报酬收入或应税收入的6%和1000元孰低的办法确定。鉴于我国现行的个人所得税起征点是月收入5000元,如果扣除限额工资薪金的6%用于在税前投保商业养老保险,每月在税前投保的资金额度只有300元,当期免交税金只有60元,将来在退休时领取养老金仍需要缴纳个人所得税。如果每月在税前投保的资金额度能达到1000元,个人月收入需要达到1.67万元以上,只有少数人能够达到这样的收入水平,当期免交税金也只有200元。上述试点工作从2018年5月起在上海市、福建省和苏州工业园区开展个人税收递延型商业养老保险试点。截至2021年10月底,试点地区投保人数只有5万多人,累计实现保费收入总额仅6亿元,远远低于预期。

导致上述试点探索未能达到预期目标的原因是多方面的,其中一个主要原因就是税收优惠政策力度较低。这一教训引起有关部门的高度重视。个人养老金制度的建立和发展需要税收优惠政策的支持,这是个人养老金制度建立与发展的重要推动力。因此,在为个人养老金提供税收优惠方面,应当制定行之有效的税收优惠政策。

二、税收优惠政策需要惠及广大工薪阶层特别是中低收入群体

按照国办发〔2022〕7号文件精神,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制度并依规领取个人养老金。

2022年9月26日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,

决定对政策支持、商业化运营的个人养老金实行个人所得税优惠。其中，对缴费者按每年 12000 元的限额予以税前扣除，投资收益暂不征税，领取个人账户养老金时的实际税率由 7.5% 降为 3%。显然，这属于 EET 模式，与 2018 年出台的有关个人投保商业养老保险的税后递延政策的类型是一样的，不同之处在于领取个人账户养老金时的税率大幅度下降，从而让广大参与者特别是中低收入群体在达到法定退休年龄或领取养老金年龄后领取养老金时能够享受到更加优惠的减税政策。这项政策能够在一定程度上激励更多的中低收入群体参与个人养老金制度。

不过，由于我国现行的个人所得税起征点是月收入 5000 元，目前全国月收入在 5000 元以上的较高收入及以上群体有 7000 多万人。此外，据有关统计资料显示，月收入在 2000 元至 5000 元的中等收入群体有 4 亿多人，月收入低于 2000 元以下的低收入群体有 9 亿多人。在低收入群体中，月收入 800~1000 元的有 1.24 亿人，月收入 500~800 元的有 2.02 亿人。因此，尽管现有已参加各种基本养老保险的 7.5 亿人符合建立个人养老金账户的资格，但由于大多数人在参加个人养老金制度并开设个人养老金账户后，实际上享受不到有关缴费在税前扣除的税收优惠政策所带来的实惠，从而会影响许多人参与这项制度的积极性。

针对上述问题，对于在参与个人养老金时由于个人收入水平达不到享受有关缴费在税前扣除的税收优惠政策的中低收入群体，今后需要研究制定在领取养老金待遇时受益面更加广泛的税收优惠政策，其

中包括可以探讨对中低收入群体实行免税政策。这种务实的税收优惠政策对于那些在缴费环节上无法享受税收优惠政策的中低收入群体将会具有激励作用，从而有利于提高个人养老金制度的参与率，让更多的老百姓能够享受到这项制度以及相关优惠政策所带来的实惠。

三、个人选择投资产品具有风险性和局限性

个人养老金实行市场化的投资运营，个人养老金资金账户由个人自主选择投资，自负盈亏。由于金融市场存在着一定的风险，而许多人对于有关投资市场和金融产品缺乏相关的专业知识和投资经验，由个人自主进行个人养老金的投资选择也就存在着投资风险，有一些风险承受能力较弱的参加人可能不能适应这样的投资机制。

按照《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号）的规定，个人养老金资金账户可以由参加人在符合规定的商业银行指定或者开立，也可以通过其他符合规定的金融产品销售机构指定。参加人可以使用个人养老金资金账户购买银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品。由于提供开设或指定个人养老金资金账户的各家商业银行所能代理营销的个人养老金投资产品只是有关金融机构提供的各种金融产品中的一部分，因而限制了个人选择投资产品的范围。

针对上述问题，提出以下几点建议：一是各类相关金融机构加强对适用于养老投资的金融产品的研发。要针对养老投资和储备的实际需要，由各类金融机构加紧研发有利于养老投资的金融产品，并尽可能多提供投资周期较长、投资风格稳健的投资品种，其中包括各类符

合养老需求、不同风险收益的投资产品，包括权益类产品和固定收益类产品，个人可以根据自身风险偏好度、年龄以及生命周期预期等因素进行投资选择。二是开发可以向所有参加投资的个人开放的各类投资品种交易平台，为在不同金融机构登记注册个人养老金资金账户的广大参与者提供选择范围更大的、丰富多样的投资产品。三是加强对个人投资的专业咨询服务。目前我国金融市场发展尚不成熟，大多数人缺乏专业的金融知识和风险意识，需要组织开展有关政策宣传和引导，并加强个人投资咨询顾问队伍建设，对个人选择投资提供专业咨询和业务指导。

四、让个人养老金制度惠及更多的劳动者

按照国办发〔2022〕7号文件，参加个人养老金制度的人员范围是在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者。即参加个人养老金制度的前提条件是已经参加基本养老保险。这就将尚未参加基本养老保险的一部分劳动者排除在外，涉及数千万人。政府有关部门制定这项政策的目的是引导和督促还没有参加基本养老保险的劳动者尽可能参加基本养老保险。对于未参保人员，就不能参加个人养老金制度并享受有关税收优惠政策。

但从目前尚未参加基本养老保险的人员构成情况来看，主要是一部分进城务工人员、小微企业员工、灵活就业人员、新就业形态从业人员、城乡居民中的低收入群体等各类人员。这些人员由于多方面的原因未能参保，其中大多数人主要是就业不稳定、收入低、企业不愿为其办理参保缴费等客观原因而没有参保。对于这些弱势群体，在不

便参加基本养老保险的情况下如果有机会参加个人养老金制度，为其未来养老进行个人养老金融储备，还是必要的和合理的。

从国际经验来看，各国个人养老金计划通常都是由国家立法制定，按照自愿的原则，个人根据自身经济状况来为自己的退休生活进行养老金融储备。各国个人养老金的覆盖范围与本国对个人养老金计划的功能和定位相关，通常覆盖所有人员，具有普惠性或者普适性，并且特别重视对非正规就业人员、中小企业雇员的覆盖。对于没有基本养老金和职业养老金的人员，个人养老金发挥着基础性的养老保障作用。譬如，德国于2001年出台李斯特养老金计划是一项家庭保险计划，参保人的配偶可以参加，政府给予补贴；2005年推出吕鲁普养老金计划，对于大多数既不参加法定养老保险，也不属于职业养老金保障范围的自雇型劳动者，起到了基础保障的作用。美国最初的个人养老金计划只是针对那些不享受雇主养老金的雇员和自雇佣人员，后扩展到已参加第二支柱养老金计划的雇员，目前面向所有纳税者，特别适用于中等收入及个体经营者，其中雇主支持的个人退休账户主要针对中小企业员工设立。英国个人养老金主要向众多中小企业员工、大量个体工商业者、自雇人士和非常规就业者。荷兰个人养老金制度覆盖范围主要是针对那些没有获得全额国家养老金的人员、没有被职业养老金所覆盖的自雇人士，以及所得养老金不能满足退休后生活需要的人士。

由此可见，国外个人养老金制度都是面向各类人员开放的，没有将参加政府主办的基本养老保险作为前提条件，并且有些国家建立个

人养老金制度本来就是为没有参加基本养老保险的从业人员提供个人养老储蓄的一项政策措施。

因此，建议今后适当允许将尚未参加基本养老保险的人员纳入覆盖范围，使这项制度更加具有普惠性，让所有劳动者都能自愿参与这项制度，充分发挥个人养老金制度在多层次、多支柱养老保障体系中的重要作用。

五、全面推进多层次养老保障体系建设

在加紧推动建立个人养老金制度的同时，今后还需要针对目前我国养老保障体系建设方面存在的主要问题和改革发展的客观需要，以推动建立个人养老金制度为契机，全面推进多层次养老保障体系建设，进一步深化养老保障制度改革，健全和完善我国多层次养老保障体系，织密织牢养老保障的安全网。

为此，今后在我国养老保障制度改革与发展过程中还需要做好以下七个方面的重点工作：一是要针对企业职工基本养老保险全国统筹实施过程中面临的一些问题制订相应的政策措施，不断完善全国统筹的运行机制，强化基金预算管理与责任分担机制。二是要适当提高领取基本养老金最低缴费年限，做实缴费基数，完善缴费激励机制。三是要完善城镇职工养老保险筹资和待遇调整机制，适当改进基础养老金计发办法，合理调整个人账户养老金计发月数。四是要加紧制定并适时出台渐进式延长法定退休年龄的政策措施，并稳步推进实施。五是要加紧制定和完善遗属待遇和病残津贴政策。六是要推进城乡居民基本养老保险制度改革，完善城乡居民基本养老保险的筹资机制，逐

步适当提高最低缴费档次标准，进一步提高个人缴费水平，合理制定养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。七是要采取加大税收优惠政策力度、探索引入自动加入机制、适当降低准入门槛等政策措施，大力促进企业年金在多数企业广泛建立起来，提高企业年金覆盖率。

当前和今后一段时期是我国养老保障制度体系建设走向成熟和定型的关键时期。要从促进我国养老保障制度公平可持续发展的战略高度，全面推进深化养老保障制度改革，大力加强多层次养老保障体系建设，进一步提高养老保障水平，促进养老保障制度公平可持续发展。

甘为民：聚焦个人养老金发展 发挥养老保险公司优势



甘为民：中国养老金融 50 人论坛核心成员、平安养老保险股份有限公司党委书记、董事长兼首席执行官

加速落地个人养老金制度是我国积极应对老龄化，实现资本市场高质量发展的迫切要求。一般而言，个人养老金可分为狭义和广义，狭义是指符合《关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号，以下简称《意见》）的规定，可以享受税收优惠的个人养老金账户；广义是指个人自主进行的养老资金储备，即个人商业养老金融产品。本文立足个人养老金的狭义界定，拓展至广义，分析个人养老金发展的迫切性及挑战、三层业务结构以及养老保险公司在其中发挥

的独特作用。

一、个人养老金发展的迫切性及挑战

一是人口之变。中国劳动人口和总人口都将步入负增长的通道，且难以扭转。在劳动人口上，根据《中国统计年鉴 2021》数据，中国劳动人口（15~64岁）的数量顶峰是2013年的10.1041亿人，此后逐年下降；劳动人口的占比顶峰是2010年的74.5%，此后逐年下降。到2020年，劳动人口占比已快速下降到1999年水平。在总人口上，2022年8月，国家卫健委党组在《求是》杂志发表的文章指出，“十四五”期间将进入负增长阶段。另据《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》显示，2021年人口增量仅为48万，比2020年增量减少156万。因此，2022年，中国总人口很可能将进入负增长。中国劳动人口和总人口双双进入负增长通道，将对经济增长、社会就业、消费类型及预期等产生深远影响，也更加凸显了国家加速落地个人养老金制度，减缓“未备先老，未富先老”压力的紧迫性。

二是房产之变。长期以来，房地产既是经济高速增长的支柱产业，也是金融信贷的主要对象和主要抵押物，还是居民个人财富储备及负债的主体。房地产长期上涨的信仰，是中国经济、金融发展的重要基础逻辑。但随着总人口增长率下降，以及城镇化进入中后期阶段，加上国家力推“房住不炒”的政策，除一线城市外，中国房地产长期单边上涨的趋势已经终结。由此带来双重影响，一方面，民众将资产和负债主要配置在房产的情况将有所改变，从房产养老逐渐转变到投资

养老。个人养老金制度生逢其时，将越来越得到民众理解、重视和参与。另一方面，房地产市场巨变后，养老金投资短期内难以找到同等体量、类似收益的资产进行替换，也许 REITs 是未来的一条路，但目前尚处于发展初期。总之，房地产市场的历史性变化，是个人养老金发展的机遇和挑战。

三是利率之变。当前，全球因为疫情、地缘政治等因素，通货膨胀居高不下，大多数国家不断提高利率。但长期来看，发达国家的利率中枢不断下移，长期处于实际利率为负，甚至名义利率为负的情况。对我国而言，随着资本市场的不断完善和发展，也将呈现出长期利率中枢下移的趋势。在利率中枢不断下移的背景下，一方面老百姓尤其是中老年人过度依赖储蓄养老的理财习惯将得以改变，逐渐转向收益预期更高的其他金融产品和个人养老金投资；另一方面，为提升产品收益率，金融机构需要提高权益类资产、另类资产的投资比例，对其投资能力提出更高的要求。

二、个人养老金的金字塔结构

当前，个人养老金账户、个人商业养老金融产品和第三支柱等概念容易交叉混用。结合监管政策规划和行业具体实践，广义的个人养老金可分为三个层次，即个人养老金账户、个人商业养老金融产品、个人其他长期性金融产品。通过推动个人养老金三个层次的清晰界定，可以更好促进政策落地、行业布局以及民众选配。

第一层次是个人养老金账户。属于第三支柱，在规定额度内享受税收优惠，准入产品实行审批制，落实严格的产品及销售监管。但短

期内，个人养老金账户税收优惠额度有限，仅 12000 元/年。据业内测算，当前可实际享受税收优惠的人员约 2000 万人，政策惠及面较小。但我们不能仅关注税收优惠，更要看到账户的普惠型定位带来的其他多重让利优惠。以目前有望纳入个人养老金账户的试点产品为例，如专属商业养老保险、养老理财等，其试点产品的初始费、管理费率远远低于同类产品。其中，首批试点的多个专属商业养老保险的初始费为 0，首批试点的多款养老理财的认购费为 0，且管理费率为 0.1%。上述产品费用的巨大让利，可以放大税收优惠的效应，让民众得到更多的实惠。

第二层次是个人商业养老金融产品。属于第三支柱，带有“养老”字样，但不享受税收优惠。《意见》总体要求中提出，协调发展其他个人商业养老金融产品，健全多层次、多支柱养老保险体系。2022 年 4 月，银保监会出台《关于规范和促进商业养老金融业务发展的通知》（银保监规〔2022〕8 号，以下简称《通知》），提出个人商业养老金融产品要符合“期限符合生命周期的长期养老需求”和“资金领取设置相应的约束条件”两个基本条件。只有符合上述标准的产品，才能冠以“养老”字样。《通知》第 11 条指出，符合一定条件的个人商业养老金融产品可以纳入到个人养老金账户投资范围，享受税收优惠政策，即个人养老金账户本质上是个人商业养老金融产品的特殊成员。

如上所述，第三支柱有两个轮子，小轮是个人养老金账户，大轮是个人商业养老金融产品。小轮是初始动力，小轮带大轮，双轮驱动，

个人养老金账户是第三支柱的主阵地，个人商业养老金融产品是第三支柱的主战场。由于受到税收优惠覆盖面以及优惠额度的限制，个人养老金账户充当了“引信”的作用，引爆民众对第三支柱的关注和热情。在此，我们一方面呼吁金融监管部门加强第三支柱规模统计和监测，有利于金融机构积极推动相关产品布局。另一方面，建议金融监管部门对个人商业养老金融产品，在计算资本占用等方面给予一定的优惠政策，鼓励金融机构更多地开发个人商业养老金融产品，满足民众日益增长的多元化配置需求。

第三层次是个人其他长期性金融产品。有些专家认为不属于第三支柱，不享受税收优惠，但具备一定养老储备功能的产品，其中部分资金有可能会转为个人养老金。该产品以长期储蓄、保险、理财或基金等形式存在，一方面实际承担了个人养老储备的作用，另一方面起到了将短期资金转化为长期资本的作用。证监会易会满主席指出，中国不缺资金，但缺资本。发展相关金融产品，可以达到优化资本市场结构、助力实体经济发展的目的，如定期年金保险产品也起到了这样的作用。因此，在大力发展第一、二层次个人养老金的同时，仍需鼓励金融机构发展第三层次产品，结合市场实际情况逐步引导各类金融产品长期化，最终构建个人养老金的更完整产品体系。

三、养老保险公司的独特优势

一是协同发展三支柱养老保险体系。养老保险公司是金融机构中唯一冠以“养老”的专业机构，为养老金而生，以养老金为主业。2004年，自首家养老保险公司平安养老成立以来，目前已有 11 家养老保

险公司，成为养老特色鲜明的金融机构，也成为第二支柱企业年金、职业年金受托、投资管理的主力机构。据统计，目前具备年金基金管理资格的7家养老保险公司，企业年金受托规模占总规模的81%，企业年金投资管理规模占总规模的37%；职业年金上，养老保险公司覆盖了全部职业年金受托人资格，投资管理规模占总规模超30%。2016年，平安养老、国寿养老、长江养老3家养老保险公司，成功获得全国社会保障基金理事会推动的基本养老保险基金投资管理资格，助力第一支柱资金保值增值。2018年，第三支柱破题，首批个人税收递延型商业养老保险试点机构中，平安养老、泰康养老、太平养老3家养老保险公司参与其中，并成为产品销售的主力机构。因此，在推动个人养老金发展上，养老保险公司有雄厚的历史积淀和丰富的业务实践，且有利于推动第一、二、三支柱之间的协同健康发展。

二是发挥大类资产配置和绝对收益投资优势。个人养老金与保险资金和企业年金的风险偏好高度契合，三者均追求长期稳健的投资收益，在绝对收益的基础上追求相对收益。据平安养老的“民众养老金融产品需求”市场调研显示，81%受访者倾向于中低风险及以下产品；44%受访者对养老金融产品的最低期望年化收益率为6%，另外34%受访者最低期望为4%；60%以上受访者希望控制波动幅度，且最大损失控制在本金5%以内。该收益率水平与当前保险公司追求的长期平均投资收益率5%基本相当。养老保险公司在养老金管理上，无论是表内业务，还是表外业务，具有大类资产配置和绝对收益投资的优势与丰富经验，可以更好地应用到个人养老金管理。在个人养老金的

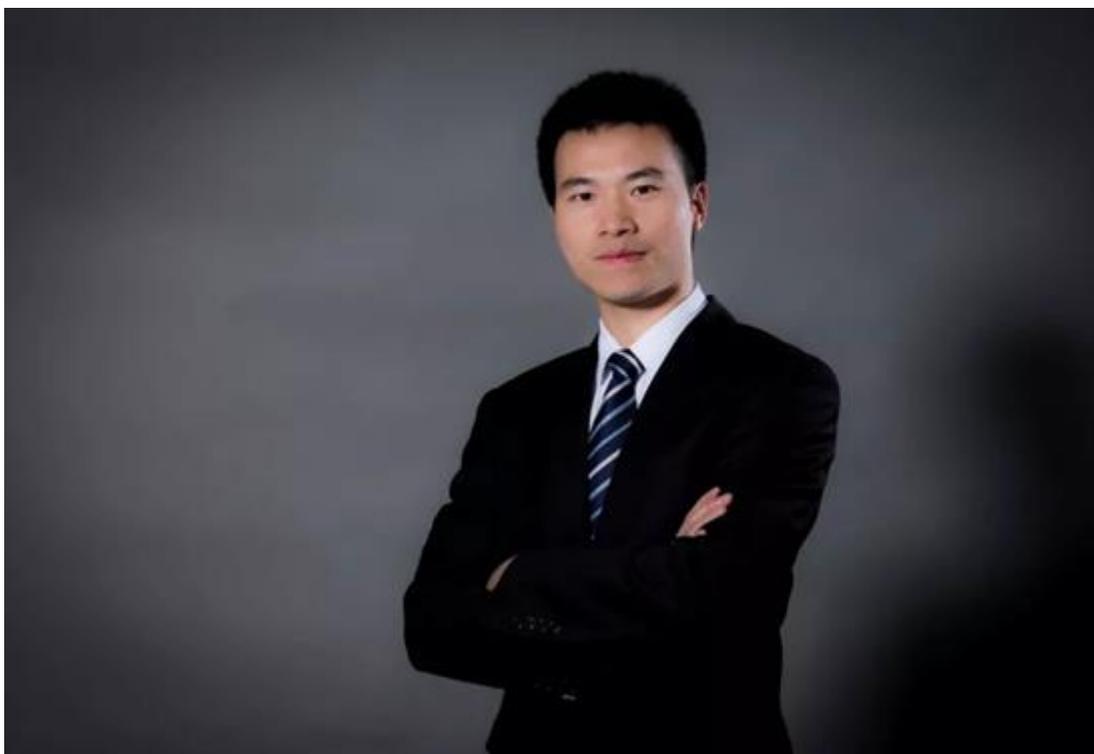
具体投资策略上，可以考虑采取“绝对收益增强型”配置策略，相较于经典的资产配置模型，该策略在收益率、波动率、最大回撤均取得了较优表现，符合个人养老金定位与客户需求。

三是构建养老金管理和养老服务一体化解决方案。在养老金管理上，养老保险公司具有养老保险体系第一、第二、第三支柱等政策性业务经验，以及商业养老年金保险、养老保障管理产品等个人业务基础，可以全方位提供三个层次的个人养老金产品，以满足民众多样化的养老储备需求。在养老服务上，养老保险公司相较于其他养老金管理机构，具备精算技术和保险保障的优势，可以开发领取期转换产品和老年人保险产品，探索“投资型产品+终身领取”“投资型产品+长护”以及“投资型产品+重疾”等创新组合。同时，养老保险公司还可以依托保险集团整体资源，进一步整合健康管理和养老服务能力，构建“养老金融+保险保障+健康管理+养老服务”的养老生态体系，让百姓养老能够省心、省时又省钱，过上有尊严的幸福养老生活。

四、结语

个人养老金制度是我国积极应对老龄化的重要战略部署和制度创新，目前仍处于初期阶段，尚需不断完善。养老保险公司在个人养老金高质量发展过程中，应始终具有时不我待的紧迫感，当仁不让的使命感，努力促进共同富裕，助力我们国家实现中华民族伟大复兴的第二个“百年目标”。

张 栋 等：第三支柱个人养老金财税激励制度 设计：基于国际经验的中国路径



张栋：中国养老金融 50 人论坛常务副秘书长、中国农业大学人文与发展学院讲师

人口老龄化是我国当前和今后很长一段时期所面临的基本国情和重要挑战。党的二十大报告明确提出要“发展多层次、多支柱养老保险体系”，这是强化社会保障再分配功能的重要体现，也是落实报告关于“分配制度是促进共同富裕的基础性制度”理念的题中之义。作为多层次、多支柱养老保险体系的重要组成部分，第三支柱个人养

本文摘自《国际税收》2022 年第 12 期，作者为张栋、张琳。张琳单位为中国劳动关系学院公共管理学院。

老金制度的建立和完善，是完善中国养老金体系架构，形成政府、雇主和个人三方责任共担的重要环节之一。在国际上典型的三支柱养老金体系中，政府、雇主和雇员三方责任明确，相互补充，形成合力，可以为退休人员提供多渠道、可靠的养老保障。第一支柱公共养老金以政府为主导，通常采取现收现付制，目标是为广大退休群体提供基本的生活保障；第二支柱职业养老金以单位为主导，政府提供税收优惠等政策支持；第三支柱个人养老金则以个人为主导，属于个人自愿参与、国家提供税收优惠的制度模式。由于第三支柱个人养老金计划的参与完全由个人自己决定，不受单位影响，灵活便捷，因此对于没有第二支柱职业养老金的群体的补充意义更大。同时，个人为自己养老进行筹划，有助于提高国民养老收入水平，对推动共同富裕进程具有重要意义。

2022年4月21日，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》，标志着第三支柱个人养老金制度的顶层设计基本形成。尽管目前中国第三支柱个人养老金制度的总体方案已基本明确，但适合中国国情的第三支柱个人养老金制度具体方案仍需进一步探索和论证。一方面，怎样的激励机制才能达到最有效的激励效果，仍需在大数据的基础上进行系统测算和实践探索；另一方面，在中国公共养老金制度快速改革推进的背景下，居民对第三支柱个人养老金制度设计、产品类型和参与方式等的认知度相对较低，且投资者培训、投资咨询体系及其他相关配套措施还需要一定的时间加以完善，如何通过制度设计来消除或降低参保者的顾虑也尤为重要。因此，需要在明确

第三支柱个人养老金制度发展核心要素的基础上，充分借鉴国际经验，结合中国特色明确第三支柱个人养老金制度的推进路径。

一、中国第三支柱个人养老金政策变迁

（一）第一阶段：个人养老金制度的萌芽阶段（1991-2007年）

20世纪90年代后，随着我国市场经济的发展，个人养老金制度设计逐步开始形成。1991年，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出要逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度目标；1995年，《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》进一步提出鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险；1997年，《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》再次重申企业补充养老保险和商业保险的补充作用；2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》和2006年《国务院关于保险业改革发展的若干意见》进一步从宏观政策角度提出要积极发展商业养老保险。

总体来看，这一阶段我国已经认识到一个科学有效的养老金体系需要政府、单位和个人责任共担，但由于当时我国政府主导的公共养老金制度也处于初步发展阶段，整个养老金体系的基本框架还不够清晰，在基本层次的保障制度建设基础还未夯实的情况下，第三支柱个人养老金等补充层次的制度并没有实质进展。

（二）第二阶段：个人养老金制度的实践探索阶段（2008-2013年）

经过长期的改革和探索，中国统账结合的城镇企业职工基本养老

保险制度逐步完善和定型。但随着中国人口老龄化程度的不断加深，不少学者、政策制定者已经开始认识到政府单一主导的公共养老金制度将在未来面临严峻挑战，需要逐步发挥单位和个人在养老金体系建设过程中的作用。

2008年，天津市人民政府办公厅和中国保监会办公厅印发《天津滨海新区补充养老保险试点实施细则》（保监厅发〔2008〕32号），提出对个人购买商业养老保险给予税收优惠，并制定了具体的实施细则，成为我国第三支柱个人养老金制度试点探索的启动标志。同年，《国务院办公厅关于当前金融促进经济发展的若干意见》也明确提出要积极发展个人、团体养老等保险业务，研究对养老保险投保人给予延迟纳税等税收优惠。随后，原中国保监会密集发声、发文支持个人所得税递延型养老保险制度的发展。同时，上海、深圳、厦门、北京等地也纷纷出台相关政策支持开展个人税收递延型养老保险试点。从本阶段发展情况来看，由于公共养老金制度长期发展面临挑战以及相关部门的极力推动，第三支柱个人税延型养老金制度开始在一些地方进行探索，为中国第三支柱个人养老金制度的下一步发展提供了诸多经验。

（三）第三阶段：个人养老金制度的政策探索阶段（2014-2018年）

在第三支柱个人养老金制度实践探索阶段，由于缺乏整体布局，各部门之间的联动机制尚未厘清，但在经济社会不断发展的情况下，广大居民的养老需求逐步提升。单一的公共养老金制度独木难支，因

此, 加快第二支柱职业养老金制度和第三支柱个人养老金制度发展已经成为共识。

2014 年《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》明确提出把商业保险建成社会保障体系的重要支柱, 适时开展个人税收递延型商业养老保险试点。由此, 个人税收递延商业养老保险制度第一次被定位为社会保障体系的一大支柱。2015 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、2016 年《人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划纲要》(人社部发〔2016〕63 号) 继续将第三支柱个人养老金制度发展作为重要工作内容。2017 年 3 月 8 日, 财政部网站刊文《个税递延型养老保险政策基本成型》, 明确要实施递延纳税支持政策。

2018 年 4 月 12 日, 财政部、国家税务总局等五部委联合发布《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》(财税〔2018〕22 号), 明确自 2018 年 5 月 1 日起, 在上海市、福建省(含厦门市) 和苏州工业园区实施个人税收递延型商业养老保险试点, 试点期限暂定 1 年。这意味着个人税收递延型商业养老保险经过长达近 10 年的准备终于确定了试点地区和时间表。随后, 中国银保监会相继出台文件, 对个人税收递延型商业养老保险的产品设计和运行管理等作出了详细规定。这一阶段个人养老金制度关注的主体层级有所扩大和提高, 除银保监会部门外, 人社部、财政部等部门也纷纷就个人养老金制度发文, 并在“十三五”规划中明确体现, 反映出第三支柱个人养老金制度的重要性进一步提升。同时, 财税〔2018〕22 号文还明确指出,

试点结束后，根据试点情况，结合养老保险第三支柱制度建设的有关情况，有序扩大参与的金融机构和产品范围，将公募基金等产品纳入个人商业养老账户投资范围。在此阶段，第三支柱个人养老金制度的内涵得到了逐步扩大，为第三支柱的未来发展开辟了更加广阔的空间。

（四）第四阶段：个人养老金制度顶层设计出台阶段（2019 年至今）

2019 年以后，我国个人养老金制度开始进入顶层设计阶段。从 2020 年 12 月召开的中央经济工作会议到 2021 年《政府工作报告》，从《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》到 2021 年 11 月发布的《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》，都多次强调要促进和规范第三支柱个人养老金发展。2022 年 4 月 21 日，国务院办公厅印发《关于推动个人养老金发展的意见》，标志着第三支柱个人养老金制度顶层设计正式落地。《关于推动个人养老金发展的意见》规定，个人养老金实行个人账户制度，缴费由参加人个人承担，实行完全积累。参加人通过个人养老金信息管理服务平台，建立个人养老金账户。参加人应当指定或者开立一个本人唯一的个人养老金资金账户，用于个人养老金缴费、归集收益、支付和缴纳个人所得税。2022 年 9 月 27 日国务院常务会议决定，对政策支持、商业化运营的个人养老金实行个人所得税优惠：对缴费者按每年 12000 元的限额予以税前扣除，投资收益暂不征税，领取收入实际税负由 7.5% 降为 3%。由此，我国个人养老金制度已经迎来规范发展的新阶段。

二、第三支柱个人养老金制度的核心要素与国际经验

第三支柱个人养老金通常采取个人自愿参与的方式，强调个人养老责任。因此，个人对制度参与的积极性就成为制度发展的主要决定因素。作为个人养老金制度发展的先驱，美国个人退休账户（Individual Retirement Account, IRA）制度经过数十年的发展，积累诸多经验，对我国第三支柱个人养老金制度进一步完善具有较好的借鉴意义。

（一）财税激励性：提高制度吸引

从全球范围来看，通过财税激励等方式鼓励个人进行养老储蓄是最直接、最有效的措施，也是第三支柱个人养老金制度发展的根本动力。

1. 财税激励政策效果显著

第三支柱个人养老金计划是在公共养老金制度之外实施的制度化安排，旨在为广大国民提供更高水平的退休生活保障，应将全体参加了公共养老金制度的国民均纳入进来。因此，需考虑财税激励政策的公平性和可及性，以保证符合条件的人群都能够享受到政策优惠。以美国为例，自 1974 年制度建立以来，美国个人退休账户在税收优惠等一系列激励机制推动下获得了快速的发展。到 2020 年年末，美国个人退休账户资产已由 1974 年的不足 10 亿美元增长至 12.21 万亿美元，占退休总资产的比重由 0.3% 增长至 35%，成为美国退休资产的重要来源。

2. 明确财税激励政策的实施模式

由于各国国民在收入等方面存在较大差异，对财税激励模式和激

励程度的敏感性也存在不同，因此探索多元化的财税激励模式，满足不同人群的需求，才能更好地激励个人参与第三支柱个人养老金计划。为保证不同群体享受税收优惠的公平性和可及性，美国个人退休账户涵盖了三种类型，即传统个人退休账户（Traditional IRA）、罗斯个人退休账户（Roth IRA）和单位支持的个人账户计划。其中，传统个人退休账户主要是通过 EET 税收递延的方式激励大家加入个人退休账户中，以降低税收负担。然而由于中低收入者本身税负较低，传统个人退休账户的吸引力不足，因此，美国通过建立罗斯个人退休账户，采取 TEE 在领取阶段免税的方式吸引中低收入者参与。这样对于中低收入者而言，只需要负担缴费阶段较低的税负甚至零税负即可，领取阶段也无须纳税，从而保证了中低收入者的参与积极性。传统个人退休账户采取 EET 模式，在缴费环节享受税收优惠政策，个人向账户缴费允许在税前扣除，账户资产增值部分无须缴纳投资收益税；只有在账户资金领取时全部收益按照初始收入计税，并由个人主动申报。罗斯个人退休账户采取 TEE 模式，资金缴入个人退休账户前由个人主动申报扣税，但账户资金增值可以免税，领取时如果投资者年龄不低于 59.5 岁，且第一次领取距第一次缴款 5 年以上，则收益部分不产生应缴税款。

3.明确财税激励政策的实施载体

财税激励的目标是激励个人参与第三支柱个人养老金计划。第三支柱个人养老金通常采取账户制的建制模式，个人通过购买以养老为目标并符合监管要求的养老金融产品均可以进入统一的个人账户，进

而享受税收优惠政策。这样可保证税收优惠的公平性，避免个人通过购买不同金融机构的产品进行避税。美国个人退休账户计划的一个重要特征就是采取账户制，个人参与第三支柱个人退休账户可以自主选择银行或者由美国财政部批准的具有保管业务的其他金融机构开立个人账户，并由这些银行或其他金融机构作为受托人或保管人。由于美国个人退休账户缴款具有一定额度限制，美国国内收入局要求所有的金融机构开立的个人退休账户必须通过固定的格式汇总到国内收入局进行总体监管，防止个人缴费超过规定额度，在很大程度上保障了税收优惠的公平性。

（二）制度灵活性：保障运转效率

第三支柱个人养老金主要通过制度化设计，鼓励个人在工作期内根据自身情况及早制定养老储蓄规划。但由于个体在年龄、经济需求、风险偏好、金融知识等方面存在诸多差异，要能够满足目标群体对于第三支柱个人养老金的需求，就要对制度不同环节设置灵活性的安排，以保障制度运转效率。

1. 缴费投资环节：缴费便捷性、包容性是个人养老金制度的重要基础

第一，缴费渠道应该多元化、便捷化，享受财税激励的程序不宜过于复杂。以美国为例，个人退休账户设立的初衷是为那些未能参与第二支柱单位养老金的雇员提供附有税收优惠的退休储蓄路径，帮助已参与单位养老金计划的雇员在转换工作时，可将积累的单位养老金转移到个人退休账户内，以保障个人退休权益。个人退休账户属于个

人账户，可以由个人自主建立，也可以由单位帮助个人建立并为个人账户缴费，个人退休后待遇取决于缴费和投资收益。同时，个人退休账户开户和投资渠道多元，参与者可以通过各种便捷化的渠道参与个人退休账户缴费和投资。第二，对于一些金融知识偏弱或者无暇自行开展养老金个人投资选择的群体，如何保证参保者的缴费能够有合适、有效的投资方案非常关键。2006年美国《养老金保护法案》设立的“合格默认投资选择”（Qualified Default Investment Alternative, QDIA）机制也在个人退休账户资产运作中发挥着重要功能。“合格默认投资选择”指的是当养老金计划的参与人或者受益人因某些原因未对其账户资金主动作出投资决定时，养老金计划的受托人可以代表其选择投资替代方案，配置特定的资管产品。“合格默认投资选择”主要包括目标日期基金（TDF）、目标风险基金（TRF）以及类似平衡基金的投资组合等。

2.资金管理环节：资金灵活性、开放性是个人养老金制度的重要保障

由于个人养老金是在退休之后领取，可能会涉及数十年的资金积累。在此期间参保者往往会对参保与否产生顾虑，如长期参保缴费可能影响医疗、购房、子女教育等经济需求。因此，为了满足个人多元化需求，在满足国民长期养老规划的同时，兼顾其短期需求则显得尤为重要。以美国个人退休账户为例，当个人面临支付庞大医疗账单、失业后的医保保费（失业12周以上）、永久残疾、购房首付款、高等教育学杂费用等大额支出时，可提前支取部分个人养老金且免缴惩

罚税。同时，已参与单位养老金计划的雇员在转换工作时，可将积累的单位养老金转移到个人退休账户内，以保障个人退休权益。

3.待遇领取环节：方式多元化、自由化是个人养老金制度的有利条件

个人养老金属于个人财产，具有私人所有权属性；同时通常享受国家的财税优惠政策，属于国家养老金体系的组成部分。因此，在个人养老金领取时应兼顾个人所有和长期养老保障的双重属性，设置更加灵活的待遇领取方式。以美国为例，传统个人退休账户在领取阶段需要纳税，因此对领取有一定的要求，即必须达到 59.5 岁才能开始领取，提前领取需缴 10% 的惩罚税。同时，参加者超过 70.5 岁后必须从账户中提取最低资金以上的养老金，在符合规定的范围内可以根据需要一次性或分期领取；而罗斯个人退休账户在领取阶段无需纳税，因此在领取阶段不要求参加者 70.5 岁后必须从账户提取资金，且其领取更为灵活，只要缴费达到 5 年，即可从账户中提取资金，若不足 5 年则需缴纳一定比例的惩罚税。

（三）选择广泛性：满足差异性偏好

第三支柱个人养老金的特点是提供个性化选择和服务，为参保者提供更高水平的保障待遇。由于不同个体的金融消费习惯、风险偏好等存在差异，因此要满足个性化需求，则需要在机构类别和产品类型方面提供更为广泛的选择。

1.机构类别广泛

第三支柱个人养老金的积累制特征决定了其保值增值是核心，而

金融机构则是实现基金保值增值的关键载体，个人通常可以通过不同类别的金融机构开展个人养老金投资。由于不同个体对金融机构的信任程度、投资偏好存在差异，为满足不同群体的需求，应考虑在加强监管的基础上，将符合条件的金融机构尽可能纳入，以保障个人投资的有效性和倾向性。在美国，个人退休账户对不同金融产品持开放态度，鼓励各类金融机构参与。

2. 产品类型丰富

个人养老金保值增值最终需要通过不同类型的金融产品来实现，而不同产品在风险和收益的平衡方面存在很大差异，同时个人养老金的参保者往往也存在着不同的风险偏好。因此，金融市场也应该将符合监管要求的、不同风险水平的金融产品纳入到第三支柱的投资范围，以满足风险偏好差异下的多元需求。以美国为例，个人退休账户赋予了个人投资选择权，且个人可根据受托人提供的不同投资组合选择自己的投资方案，个人可以根据自己的风险收益偏好，灵活、自主地配置个人退休账户资产。多元化的资产投资组合，既赋予了个人退休账户持有者在不同风险收益偏好下的需求满足，也可以通过投资风险分散来满足资产保值增值的目标。

三、第三支柱个人养老金发展的中国路径思考

（一）有效的激励机制：税收优惠与财政补贴综合发力

从国际经验来看，财税支持政策的选择及优惠力度的安排是鼓励个人自愿参与第三支柱个人养老金计划的重要激励机制，在很大程度上决定了第三支柱养老金计划的发展规模。我国应在借鉴国际经验的

基础上，探索出适合我国实际的第三支柱个人养老金财税支持方案。

1.明确建立 EET 和 TEE 相结合的税收优惠激励模式

合理的个人养老金税收优惠政策必须同时满足两个目标：一是有效激励个人参与第三支柱个人养老金计划，提高老年退休生活水平；二是不会对政府税收收入和财政支出造成沉重负担。要同时实现这两个目标，选择合适的税收优惠模式则显得尤为重要。

第一，根据国际经验与我国国情，建议以 EET 递延型税收优惠模式作为中国第三支柱个人养老金计划的主要税收优惠激励模式。EET 个人所得税递延型税收优惠模式是被诸多国际经验证实的第三支柱个人养老金计划的有效激励方案。目前，第三支柱个人养老金计划覆盖率高的国家均采用了 EET 个人所得税递延型税收优惠模式，其具体方案设计如下：在缴费阶段，个人购买符合条件的第三支柱个人养老金产品均可纳入税收递延型个人账户享受税前列支，这就意味着个人当期应税收入下降，从而可以降低个人所得税负担；在投资阶段，对个人账户中积累的养老金投资收益不征税；在领取阶段，受益人可以选择不同的领取方式获得优惠待遇，并依法缴纳个人所得税。EET 模式的激励作用在于，在缴费和投资阶段个人收入相对较高，而到待遇领取阶段，个人收入相对较低，这样 EET 的参与人需要缴纳的税费就会相对下降。

第二，TEE 税收优惠模式可以作为中国第三支柱个人养老金计划的补充选项。EET 递延型税收优惠模式得到普遍应用，其局限性在于对于低收入者的激励作用有限，尤其是在中国个人所得税免征额逐步

提高的背景下，个人所得税纳税人的覆盖面还不够广泛。因此，可以在实行 EET 税延型个人养老金计划的同时设立 TEE 税收优惠模式。从国际上看，美国、智利等国家也建立了 EET 和 TEE 并行的个人养老金计划税收优惠模式。TEE 的具体方案是：在缴费阶段，个人用一定的税后金额向个人账户缴费；在投资运作阶段，个人账户的投资收益享受免税待遇；在领取阶段，受益人在领取该账户的养老金待遇时也享受免税待遇。这种税收优惠模式的激励性主要体现在，对于低收入群体而言，相当于具有免税或者减轻税负的功能，因低收入者大都没有达到个人所得税纳税门槛，因此对于低收入者具有一定的吸引力。当然，在这种模式下，为避免高收入者借此避税，可以借鉴美国罗斯计划，只有当收入在一定水平之下才有资格参与。具体而言，美国针对不同类型的家庭收入水平，制定了 TEE 个人账户的缴费上限（如表 1 所示）。中国在引入 TEE 税收优惠账户时，也应根据个人或家庭收入情况制定不同情况的缴费限额，并严格限制高收入人群参与。

表1 2015年美国罗斯计划缴费金额标准

申报纳税身份	W: 年收入水平 (美元)	可缴费金额
已婚联合申请或者符合条件的寡妇 (孀夫)	$W < 186\,000$	可达到上限
	$186\,000 \leq W < 196\,000$	小于上限的相应数量
	$\geq 196\,000$	0
已婚单独申请而且和配偶一起生活	$W < 10\,000$	小于上限的相应数量
	$W \geq 10\,000$	0
单身、户主、已婚单独申请而且没有和配偶一起生活	$W < 118\,000$	达到每年上限
	$118\,000 \leq W < 133\,000$	小于上限的相应数量
	$W \geq 133\,000$	0

资料来源：The Internal Revenue Service. <https://www.irs.gov/retirement-plans/amount-of-mth-ira-contributions-that-you-can-make-for-2017>.

2. 采用额度限额管理方式

个人养老金作为养老金体系的组成部分，其发展和运作过程需要

兼顾激励性和公平性。在同样的额度下，低收入者享受的税收优惠占其工资的比例要高于高收入者，因而有助于促进第三支柱的公平性。因此，对于具体的税收优惠需要采取相应的额度限制，即个人只能在一定的额度范围内缴费。关于个人养老金计划限额的确定需要综合考虑两方面的因素。一是个人养老金计划的替代率。通过借鉴国际经验并根据我国实际情况，确定我国第三支柱个人养老金计划的替代率目标，然后依据工资及其增长率、利率、缴费年限、参与率等因素，测算出要实现该目标替代率应该实现的缴费额度。二是兼顾税收优惠政策的吸引力和我国财政的承受能力。通过统筹考虑我国财政可以承受的养老金体系税收优惠的总体情况，在减去第一支柱和第二支柱养老金税收优惠后，确定第三支柱个人养老金计划所剩余的税收优惠额度。此外，在确定相应的税收优惠额度时，还应该综合考虑第三支柱个人养老金计划产生的经济杠杆和养老金储备杠杆效应对宏观经济的影响。

3.对符合条件的低收入人群可探索直接财政补贴的机制

不同模式的税收优惠是对个人养老金计划的有效激励措施，但对于低收入人群而言，直接税的税收优惠激励往往有限甚至无效。从国外经验来看，为避免税收优惠政策带来的不公平和累退效应，不少国家探索通过财政补贴的方式提高低收入者第三支柱个人养老金计划的参与率。以德国为例，为激励全体国民参与第三支柱个人养老金计划，德国建立了李斯特养老金计划。该计划享受的国家补贴分为两种：一种是国家的直接财政补贴，另一种是免税的“特别支出”。其中享

受直接财政补贴的参保人，必须将收入的一定比例用来购买相应的第三支柱个人养老金产品。除直接财政补贴外，德国还通过税收减免的“特别支出”方式激励个人参与第三支柱个人养老金计划，最高免税额度根据具体的物价指数等标准不断调整。

对于中国而言，目前有相当大一部分社会群体收入尚未达到个人所得税的起征标准，因此，单纯的税收优惠很难对其产生激励作用。政府可以考虑参考城乡居民基本养老保险制度中的个人账户，给予参与第三支柱个人养老金计划的个人一定财政补贴，鼓励其参与到该计划中来，为自己积累更多的养老金储备。财政补贴制度的实施必须解决两个重要问题：一是低收入人群的确定，掌握个人的真实收入情况，核实低收入人群；二是补贴的额度和财政承受能力的匹配问题需要进一步测算确定。

（二）灵活的制度设计：运作全流程的灵活安排

1. 第三支柱个人养老金临时支取的功能设计

第三支柱个人养老金计划建立的目标是通过制度化设计，以税收优惠等方式激励广大国民形成长期的风险防范意识，为退休生活进行长期的储备和投资，保障退休后的生活水平。但国际经验表明，第三支柱个人养老金计划还可以进行一些灵活性的制度设计，发挥其他调节功能。在特殊情况下，个人账户可以在退休储蓄功能的基础上进行拓展，当个人面临一些特殊情况或困难时，比如出现紧急的大额医疗支出、子女教育支出、购买首套房等情况时，可以允许个人申请临时提取个人账户中积累的资金用于此类支出，同时在规定年限内将提前

支取的资金补充回个人账户。

中国在进行第三支柱个人养老金计划的制度设计时，应该关注个人账户资金的临时支取功能的安排。一方面，要明确个人在特殊情况下临时支取个人账户资金的基本条件，比如特殊情况的指向、最低缴费年限等；另一方面，要明确临时支取资金的流程安排及其监管规则，以此来保证个人临时支取资金确是用于相应的紧急情况。此外，还应明确临时支取资金的归还规则，包括归还时间以及没有按时归还的惩罚机制等。通过第三支柱个人养老金账户的灵活安排，保证制度更加人性化，进一步提高制度的吸引力。

2.明确二三支柱养老金之间的转移接续和衔接机制

从目前来看，中国第一支柱公共养老金转移接续制度已经趋于成熟，第二支柱职业养老金还面临着职业转换过程中的转移接续问题，比如当职工从有职业养老金的单位流动到没有职业养老金的单位时无法随之转移积累，在很大程度上会影响参保职工权益。第三支柱个人养老金以个人为主导，当参加者在工作变动或者退休时，应该可以将第二支柱职业养老金转移到第三支柱个人养老金账户，这也是世界各国在第三支柱制度设计中的普遍做法。将第三支柱作为个人养老金的归集账户，能够增强养老金制度的便利性与灵活性，更好地保障参加者权益。

3.打通二三支柱养老金的税收优惠政策

我国第二支柱职业养老金计划由单位主导建立，没有建立职业养老金计划的单位职工即便有积极性也无法参与。从发展补充养老金体

系，减轻公共养老金压力角度出发，可以考虑打通职业养老金和个人养老金账户的税收优惠政策，即对于没有参加职业养老金计划的个人，允许其在个人养老金计划中享受对等的税收优惠，从而增加第三支柱养老金计划的吸引力，增加个人养老积累。

4.建立默认投资产品池

由于目前我国很多居民个人存在金融知识不足、投资能力有限的问题，也未形成较为发达的第三方投资顾问服务行业，因此在以个人为主导的第三支柱制度设计中，建议建立默认投资产品池，由个人在第三支柱账户开设时事先选定自己的默认产品形式。如果参加者进入第三支柱账户的缴费，在一定时间之内没有主动投资，则该资金可以自动进入其事先选定默认产品。在具体的默认产品选择上，可以参考美国等国家的做法，以目标日期基金、目标风险基金等具有较为明显养老属性的配置型产品为主，也可以考虑将养老特色鲜明的银行理财和保险产品纳入其中。

5.领取阶段体现促进公平

在领取阶段，各国都不鼓励第三支柱个人养老金参加者退休后一次性领取养老金，以免其领取后短期内过度消费，最后陷入保障不足的困境。因此，对于一次性领取一般设置较高税率；对于分期领取，则比照个人所得税征税机制，在适度免征额基础上设计超额累进税率，鼓励参加者长期领取。在我国第三支柱个人养老金的制度建设中，也应该鼓励长期领取，特别需要考虑促进社会公平，在领取阶段设置超额累进税率。这种制度设计既可以实现对所有参加者的税收激励，又

可以体现第三支柱对工资较低者的税收优惠倾斜，实现收入再分配效应。

（三）丰富的产品选择：投资产品和渠道多元化

2022年4月21日，国务院办公厅印发的《关于推动个人养老金发展的意见》明确将银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等金融产品纳入个人养老金的产品范围，具体参与个人养老金运行的金融机构和金融产品则需要由相关金融监管部门进一步确定。从国际经验来看，对第三支柱个人养老金产品的供给通常以不限制为主、限制为辅。原因在于第三支柱个人养老金本质是政府税收优惠下的个人养老储蓄安排，因而应该赋予个人投资的选择权，更多强调个人自我养老责任。但从目前我国的实际情况来看，如果允许第三支柱个人养老金参加者在全市场范围内自由选择金融产品，可能出现参加者风险偏好与产品风险特征不匹配，或者参加者难以选择导致的不理性投资情况，因此有必要设立一定的准入条件，筛选合适的机构和产品参与第三支柱个人养老金。监管部门应该根据第三支柱个人养老金的发展需求，事先明确产品发行机构和产品的准入条件，比如机构必须满足成立期限、人员配备、注册资本等标准，产品必须满足成立一定年限、达到一定规模、客户人数要求、市场评价良好等条件。核心是向参与各方明确可预期的准入标准，凡满足上述条件和标准的产品，可以自动纳入第三支柱个人养老金的供给范围。与准入相对应，要设立第三支柱个人养老金产品的退出机制，实现动态管理、有进有出、有序发展。

施文凯：推动第三支柱个人养老金发展 积极有效应对人口老龄化挑战



施文凯：中国养老金融 50 人论坛常务副秘书长、中国财政科学研究院助理研究员

建立和发展第三支柱个人养老金是一项近期紧迫、长期重大的战略性应对人口老龄化举措。2022 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》），决定推动发展适合中国国情、政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的个人养老金，与基本养老保险、企业（职业）年金相衔接，实现养老保险补充功能，协调发展其他个人商业养老金融业务，健全多层次、多支柱养老保险体系。

一、发展个人养老金是应对人口老龄化的重要举措

本文摘自《新理财》2022 年 11 月刊。

（一）多支柱养老金体系是积极应对人口老龄化的基础制度安排

我国自 2000 年左右进入老龄化社会以来，人口年龄结构老化迅速，呈现基数规模大、发展速度快、持续时间长等特点。从第七次全国人口普查数据和历年统计年鉴数据看，我国老年人口数量和比例都发展迅速，2020 年 60 岁及以上人口占总人口的比重为 18.70%，65 岁及以上人口占总人口的比重为 13.50%，比 2010 年分别上升了 5.44 个百分点和 4.63 个百分点。从发展趋势看，我国未来一段时期将面临人口老龄化高原态势和人口长期均衡发展的压力。伴随人均预期寿命的延长和人口老龄化程度的不断加深，我国现行养老金体系的制度赡养率将不断提高，未来面临巨大财务负担，存在可持续性差的风险。2020 年，我国正式提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”，完善多层次养老保障体系则是积极应对人口老龄化国家战略的重要工作之一。

从国际经验看，随着发达国家相继进入老龄化社会，过往以现收现付制或完全积累制为主的单一养老金制度面临巨大挑战，难以应对人口老龄化危机。在此背景下，三支柱养老金体系逐渐成为各国养老金体系改革的共同趋势。三支柱养老金体系主要由第一支柱公共养老金、第二支柱职业养老金和第三支柱个人养老金构成，能够较好实现国家、单位和个人三方养老责任共担，进而形成制度合力，满足群众多元化老年收入保障需求，共同促进养老金体系的可持续发展。

（二）第三支柱个人养老金是多支柱养老金体系的重要组成部分

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立和经济社会的

不断发展，我国已经建立起三支柱养老金制度体系，但仍然存在发展不平衡不充分问题。第一，我国第一支柱基本养老保险“一支独大”且替代率呈现整体下降趋势，保障水平有限。同时，基本养老保险资金可持续问题愈加突出，体现在地区失衡问题、财政依附问题、中长期缺口问题等方面，制度发展面临巨大压力；第二，我国第二支柱职业养老金由企业年金和职业年金两种制度组成，其中，企业年金制度受各种因素制约，基金规模和覆盖范围有限，发展整体较为滞后；第三，近年来，随着数字经济的繁荣发展，互联网平台快速发展壮大，创造了大量就业机会，所涉及的就业领域、就业方式和从业人员的范围也在不断丰富，网约配送员、网约车司机、外卖小哥等新就业形态从业人员数量大幅增加，反映出我国就业形式发生很大变化，灵活就业比重不断提高。灵活就业人员无法参加雇主主导的第二支柱职业养老金，而第三支柱个人养老金则为该群体提供了一条增量改革的路径；第四，我国居民养老资产储备整体不足，截至2021年底，我国第一支柱和第二支柱养老资产储备约为11万亿元，占比不足当年GDP的10%，难以满足人民群众老年幸福生活的需要。2019年，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，将“夯实应对人口老龄化的社会财富储备”作为一项具体工作任务进行部署，强调要稳步增加养老财富储备。当前，持续增进全体人民的福祉水平已成为养老金体系改革和发展的重要任务。

二、发展个人养老金需要加强制度顶层设计

（一）完善个人养老金的制度设计

第一，建立以财税支持为基础的动力机制。税收优惠政策是推动个人养老金发展的重要引擎，因此需要充分发挥税收优惠政策的杠杆作用，撬动个人进行养老储备的积极性。在制度发展初期，税收优惠政策和参数设计应坚持适度普惠的基本原则，通过适当降低标准、减少限制来扩大第三支柱税收优惠政策的适用对象，使更多群体有意愿参加个人养老金制度，提高全社会的老年收入保障水平并增强风险抵御能力。此外，在未来时机成熟时，也可探索采用财政补贴的方式鼓励低收入群体参加个人养老金制度，以增强第三支柱对低收入群体的吸引力。

第二，建立以账户制为核心的制度框架。从国际经验和我国前期试点经验看，建立唯一且专用的账户是第三支柱健康有序发展的重要保障。首先，参加人可以通过唯一账户实现享受税收优惠和投资选择等功能，具有便利性。其次，账户制不受参加人工作地点和单位变化的影响，具有便捷性。再次，账户制可以避免重复征税和税源流失，具有公平性。最后，账户制下个人养老金还可成为有效承接其他积累型养老金资金转移的载体，具有效率性。

第三，建立以自主性为特征的发展目标。从“个人养老金”的名称可以看出，第三支柱个人养老金区别于第一、第二支柱的特点在于强调个人主导并体现个人责任。具体来看，个人养老金由个人自愿选择参加，缴费完全由个人承担，在缴费上限内自主选择缴费额度，自主选择管理机构和养老金融产品，在规定条件内自主选择领取方式，并由个人承担投资风险。同时，资金实行完全积累，养老资产始终独

立。需要注意的是，《意见》明确在中国境内参加城镇职工基本养老保险或者城乡居民基本养老保险的劳动者，可以参加个人养老金制度。换言之，参加第三支柱个人养老金以参加第一支柱基本养老保险为前提，因此个人养老金的潜在参加人群规模庞大。但整体而言，我国民众的养老金融知识和素养等发展尚不完善。因此，在强调个人养老金制度个人主导权的同时，也需要大力开展养老金融教育，提高个人的养老规划意识、养老金融素养和风险防范意识，增强参加人的养老规划、资产配置、风险管理和权益维护能力。

第四，建立以开放性为原则的产品谱系。第三支柱个人养老金的健康发展离不开各类金融机构，因此，需要充分发挥银行、基金、保险等行业的积极性，鼓励行业间和机构间开展广泛而深入的合作与竞争，鼓励各类金融机构积极参与第三支柱建设，允许满足条件的各类养老金融产品进入个人养老金计划，为参加人提供匹配多元化养老需求的各类养老金融产品。《意见》明确，个人养老金资金账户资金用于购买符合规定的银行理财、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等运作安全、成熟稳定、标的规范、侧重长期保值的满足不同投资者偏好的金融产品。基于此，商业银行应发挥账户管理优势、提供平稳收益产品；公募基金应立足资产主动管理、引导长期投资理念；保险公司应完善保险产品设计、探索多元使用渠道。

第五，建立以市场化为导向的运作模式。第三支柱个人养老金涉及多元主体共同治理，必须坚守为国民提供老年收入保障的首要功能，推动有效市场和有为政府更好结合，共同促进个人养老金健康发展。

一方面，需要坚持市场化的运作模式，使市场机制在个人养老金发展过程中发挥导向作用，营造良好的养老金融生态。另一方面，需要合理界定政府责任边界，明确政府在完善政策、制定规则、提供税收优惠、监督管理、进行养老金融教育等方面的职责，更好地发挥政府作用。

（二）注重多支柱养老金协调发展

第一，正确处理不同支柱养老金之间的关系。立足我国国情、借鉴国际经验，笔者认为，我国多支柱养老金体系的发展方向是“夯实基础、发展补充”。一方面，要夯实第一支柱基本养老保险的基础性作用，通过改革不断完善，发挥好防止老年贫困和分散长寿风险等作用。另一方面，要大力发展第二、第三支柱养老金，通过第二、第三支柱养老金的健康发展，实现降低第一支柱压力负担和提高国民老年收入水平等目的。

第二，加强多支柱养老金体系间的协调发展。基于第二支柱职业养老金和第三支柱个人养老金均为积累型养老金制度的实际情况，未来可以更多探索第二、第三支柱之间的协同发展之路。一方面，尝试打通第二、第三支柱之间资金转移渠道，让更加便捷的第三支柱个人养老金成为积累型养老金的承接主体。另一方面，探索建立第二、第三支柱之间的税收优惠政策协同机制，在制度设计上为统筹第二、第三支柱税收优惠政策预留一定空间。例如，确定第二、第三支柱共用的税前扣除上限，允许没有第二支柱的群体在第三支柱中享受相应的税收优惠力度，或者第二支柱超出免税上限部分可选择进入第三支柱，

这样既可保证税收优惠政策对第二、第三支柱的公平性，又可规避部分人群同时参加第二、第三支柱叠加享受税收优惠政策而导致的不公平问题。

三、对我国第三支柱个人养老金制度的展望

第一，第三支柱个人养老金作为积累型养老金制度，其发展并不是一蹴而就的，而是一个缓慢积累、逐渐壮大、长期发展的过程，其作用的发挥也需要一段较长的时间才能显现出来。一方面，由于积累需要时间，发展积累型养老金重点在中青年时期。因此，面对加速的人口老龄化，加快建设和发展个人养老金刻不容缓。另一方面，个人养老金制度和细则出台后，还需根据宏观经济发展状况、财税体制改革情况和资本市场发展情况等因素的变化，逐步完善和不断优化。

第二，相关数据显示，2020年我国居民金融总资产已达160万亿元，其中90多万亿元为银行存款，而且绝大多数低于一年期限。

《中国养老财富储备调查报告（2021）》显示，2020年中国居民财富总额突破78万亿元，仅次于美国；但中国居民财富的60%为房产，占比仅40%的金融资产中还以现金、短期储蓄和理财等居多，在老龄化背景下养老财富储备面临较大挑战。第三支柱个人养老金是“长钱”，是一个将“储蓄养老”转化为“投资养老”的发展过程，但同时，如果长期投资回报不足也会导致个人养老金难以应对长寿风险。因此需要注意的是，个人养老金若要与资本市场形成良性互动需要很多条件。并非有了积累型养老金就有良性发展的资本市场，但发展不规范的资本市场往往会伤害积累型养老金。

第三，对于行业而言，应当紧紧抓住第三支柱个人养老金发展的重要机遇期，积极践行金融机构的社会责任，为国家多支柱养老金体系建设贡献力量。一方面，需要丰富养老金融产品，坚持安全性、收益性和长期性原则，创设丰富的养老金融产品，满足参加人多元化的养老需求。另一方面，需要创新养老金融服务，大力开展养老金融教育，在业务流程和技术升级等方面探索创新，为参加人提供长期、优质、高效、便捷的服务。

导读：养老金融观点集萃栏目是中国养老金融 50 人论坛成员或研究员就养老金融领域的相关问题发表的文章摘录，旨在分享观点、探究问题、启发思维、推动创新、促进交流。本期我们选编了由吴玉韶、李晶合著的《积极老龄观的理念与建构》，以及由娄飞鹏独著的《更好撑起养老保险新支柱》。欢迎大家向本栏目投稿。

吴玉韶 等：积极老龄观的理念与建构



吴玉韶：中国养老金融 50 人论坛核心成员、复旦大学老龄研究院教授

一、引言

2000 年，中国 60 岁及以上人口占总人口比例达到 10%，65 岁及以上人口占比达到 7%，正式进入人口老龄化社会。根据国家卫生健

本文摘自《行政管理改革》2022 年 11 月刊，作者为吴玉韶、李晶。李晶单位为中国老龄科学研究中心。

康委发布的《2021 年度国家老龄事业发展公报》，截至 2021 年底，中国 60 周岁及以上人口 2.67 亿，占总人口比重 18.9%；65 周岁及以上人口 2.01 亿，占总人口比重 14.2%。按照国际社会的划分标准，中国已经进入中度老龄化社会。根据联合国《世界人口展望 2022》报告公布的数据，2035 年预计中国 65 岁及以上人口规模约为 3.15 亿，约占总人口的 22.5%；2050 年数量将达到 3.95 亿，占比约为 30.1%。中国进入老龄化社会的时间较短，人口老龄化具有规模大、速度快的特点，与发达国家相比，应对人口老龄化面临着更大的挑战。

2021 年重阳节前夕，习近平总书记对老龄工作作出重要指示，“各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作，贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程”。此后，全国老龄工作会议（2021 年 10 月）、中共中央、国务院《关于加强新时代老龄工作的意见》（2021 年 11 月），以及国务院“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划（简称“十四五”老龄规划）（2021 年 12 月），在顶层设计层面都将积极老龄观和健康老龄化理念贯穿始终。特别是“十四五”老龄规划设置了“践行积极老龄观”专章，是新中国成立以来老龄相关政策顶层设计的里程碑。2022 年 10 月，中国共产党第二十次全国代表大会召开，习近平总书记在大会报告中提出“增进民生福祉，提高生活品质”，再次强调“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业”，明确了新时代老龄工作的方向和目标。

二、老龄观及其社会建构

（一）社会发展与老龄观建构

观念是社会发展的产物，社会环境是观念产生的土壤。人口老龄化作为一种普遍的社会现象出现在工业社会后期，并在后工业社会持续发展。由于历史文化背景和经济社会发展阶段的差异，不同国家和地区形成了不同的老龄观念。在传统中国社会，小农经济是主要的生产方式，宗族村落是主要的社会组织形式，家族伦理构成社会道德规范的基础。在这样的社会形态中，老年人是技术和财富的掌握者，拥有较高的权威和声望，形成了传统社会的老龄观。而在快速发展的现代社会和市场经济体系下，生产方式、社会组织形式和道德规范基础都发生了巨大变化，老年人的权威和地位整体下降，部分人对于老年人的观念也变得较为负面。然而，随着时代推进和老年群体更替，老年群体的人口学特征也在变化。进入人口老龄化社会以来，中国老年群体的文化程度、健康状况、收入水平都在不断提高，出生于 20 世纪 50 年代的“新老年人”逐渐成为中低龄老年群体的主体，“60 后”也开始进入老年阶段。由于生命历程不同，新一代老年人拥有与早一辈老年人不同的思想观念，而社会对于他们亦有不同的态度和认识，社会老龄观随之发生转变。

所谓老龄观，是社会对于人口老龄化、应对人口老龄化以及老年期和老年人的态度和观点的总和。老龄观是多层面的，包括微观层面的个体老龄观和宏观层面的国家老龄观，且都是社会建构的结果。对人口老龄化的社会建构可分为两个层次，亦可称之为双层建构。第一层次的建构为表层建构，是对相对客观、稳定的社会事实的描述，以

及基于该社会事实作出的相关约定或规定。例如，对于退休年龄、老年期标准、人口老龄化标准等作出的规定。随着社会发展以及人类寿命延长，上述标准也会随之变化。世界各国大多以退休年龄作为个人进入老年期的标志，发达国家通常为 65 岁，我国和大部分发展中国家通常是 60 岁，据此把 65 岁或 60 岁及以上的人口统计为老年人口。人口老龄化成为全球趋势后，世界卫生组织提出了新的年龄分段：44 岁及以下为年轻人，45 岁到 59 岁为中年人，60 岁到 74 岁为年轻老年人，75 岁到 89 岁为老年人，90 岁及以上为长寿老人。由于人类寿命普遍延长，近年来许多国家都在探讨制定新的退休制度。退休制度是与老龄化相关的一种最主要的制度性建构，在表层建构层面主要体现为对退休年龄的规定。然而，对于退休的观念不仅与退休年龄相关，还包括人们对于退休者的态度、退休者的自我评价等，这就涉及另一个更深层次的建构。

第二层次的建构为深层建构，是对于表层建构所形成的制度、规定等的观念和态度，是具有价值判断和象征意义的社会建构。例如，社会公众对于退休制度、老年人标准、老龄化社会的认识、评价和态度等。相较于表层建构，深层建构具有明显的价值判断色彩，而价值判断可能是正向的，也可能是负向的。建构老化的负向价值判断特别体现在社会对老年人的刻板印象上。刻板印象往往是依据一些不正确的资料而定型，可能影响其他社会成员对某一群体的印象、观点和判断，并经常成为用来支持对某一特殊群体偏见歧视的借口。如“未老被老”，很多情况下个人自身并未感觉已步入老年，但因为退休或达

到老年人年龄标准而被其他人归入了老年人行列。又如“未老服老”，个体本身并没有显著的衰老变化，但在舆论和环境的影响下只能接受自己已经变老。

人类追求健康长寿，但人口老龄化却是被当作社会问题提出来的。和老龄观一样，老龄问题是基于一定社会事实的社会建构的结果。老年学家帕威尔（J. L. Powell）从对社会老年学的理论反思的角度研究老龄化是如何被社会地建构的。他认为，社会老年学作为一个研究领域的产生主要是为了应对二战后期人口结构的变化，反映在学术研究领域就是功能主义理论的出现，如脱离理论。帕威尔认为，脱离理论在客观性的伪装下，主张老年人从工作角色“脱离”，其实是为政府基于年龄基础决定谁能参加工作和谁不能参加工作提供合法性基础。不同历史时期社会发展遇到的问题不同，所关注的老龄问题也不尽相同。早期的老龄问题研究大多与赡养和资源代际分配相关，而现在则更加关注人口和经济的可持续发展。

（二）人口老龄化国情教育

老龄观一旦形成，便会对相关政策和制度设计、社会组织和服务，以及人们的思想和行为实践产生深刻影响。观念通常滞后于社会的发展。虽然中国进入人口老龄化社会已经 20 余年，但目前除专业研究机构和政府老龄工作部门外，就社会整体而言对人口老龄化的认知仍停留在比较粗浅的阶段，在不同层面均存在一些认知误区。理念滞后的原因，一是认知较新，人口老龄化和社会化养老等问题对社会大众来说还是新生事物；二是研究未备，对于人口老龄化相关问题的科学

研究仍然不够深入，相应地在科普、教育等方面还缺乏有力的支撑；三是宣传不足，且在宣传中存在某些误导性，给全社会带来一定的养老焦虑。在快速发展的现代老龄社会里，想要尽快转变传统老龄观中的消极因素，就需要进行广泛的人口老龄化国情教育。

2018年2月，全国老龄办等14部门印发《关于开展人口老龄化国情教育的通知》。全国老龄办组织编写了《人口老龄化国情教育知识读本》，为人口老龄化国情教育提供内容、素材及背景资料。每年敬老月期间，各地老龄部门组织开展人口老龄化国情教育活动，包括面向全社会老年人开展书画摄影、手工制作等比赛，举办人口老龄化国情教育知识竞赛和征文比赛等活动。从2019年开始，由中央和国家机关工委、国家卫健委、全国老龄办、国家机关事务管理局主办，中国老年学和老年医学学会承办的人口老龄化国情教育大讲堂活动开启，通过现场专家主讲、新媒体传播、心得体会征集、讲座结集出版等形式，宣讲中国的人口老龄化形势、老龄政策法规、积极老龄化和健康老龄化等知识。

人口老龄化国情教育的对象是全体国民，但目前国家政策将三类人群作为国情教育的重点对象。一是领导干部。领导干部在相关部门有一定的决策权，建立积极的老龄理念有助于其在相关部门的职能行使和政策制定。二是青年人。老龄社会并非仅与老年人有关，而是与各年龄阶段的全龄人口都有关系，青少年正处在人生观和世界观的形成阶段，更需要了解人口老龄化的基本国情，建立起积极的老龄理念。三是老年人。老年人虽然拥有丰富的人生经验，但却从未经历过“老

年”，仍然需要学习如何度过不断延长的老年期。

三、老龄观及其认识误区

（一）微观层面——个体老龄观

对于老龄化的研究始于个体衰老。从生物学和医学的角度看，老龄化是人的生理和心理的必然衰退，伴随年龄增长出现的人体机能退化是自然规律，并非人力所能干预。与此同时，有人类社会以来就存在积极老龄观。古罗马的西塞罗在《论老年》中提出了诸多至今看来仍具有积极意义的对待老年人和老年人对待自身的态度。中国文化中，最有名的是曹操的《龟虽寿》，其中“老骥伏枥，志在千里；烈士暮年，壮心不已”就是积极老龄观的典型体现。

脱离理论和活动理论是最早的老年学理论，两者的观点针锋相对。脱离理论家认为，人们随年龄增长而减少活动程度是不可避免的，这是老年人适应老年过程的正常变化；活动理论家则认为，寻求活动角色有助于老年人取得积极的自我形象和更大的生活满足感。脱离理论与活动理论间的争论奠定了老年学理论的基础。后来的研究者普遍认为，上述两个理论适合于不同阶段和状态的老年人。通常低龄阶段、健康良好、性格外向的老年人可以用活动理论来解释，而高龄阶段、健康不良、性格内向的老年人较适用于脱离理论。不同阶段和状态的老年人有不同的生活目标和自我期望，但最终目的都是令老年人尽量长久地保持身心健康。

瑞典老年学家托恩斯戴姆（Lars Tornstam）于20世纪90年代提出超越老化理论（Gero-transcendence）。超越老化理论跨越传统的老

龄理论，着重于老年阶段的发展与改变，认为老年人从唯物主义的理性世界观转向宇宙的超然世界观，满足了老年人在精神和灵性上提升的需要。超越老化理论丰富了对于老化的认识。从社会建构的角度看，如果以参与作为积极的价值判断，则脱离理论具有某种消极倾向。但对于个体而言，适当时候的退出更有利于个人身心健康，退出活跃社会关系而专注于精神和灵性生活更能满足老年人需要。因此，不能简单地认为只有参与才具有积极意义，而是根据老年人在不同阶段的需要，决定参与还是退出，只要有益于其身心健康，伴随着积极的情绪体验与自我成长，都具有积极意义。换言之，积极老龄化在强调老年期积极发展的同时，承认老年期的差异性，接受老年人根据自身需要做出更加多元的选择。

从20世纪90年代开始，受后现代思潮与积极心理学运动的影响，美国掀起了一场积极老龄化（positive aging）运动，社会建构论者格根夫妇提出积极老龄化运动的三大主题。主题一，自我，注重在生理、心理以及社会方式上的自我提高；主题二，人际关系，注重维持与扩展社会关系网络；主题三，社区参与，扩展原有的家庭朋友网络，建立基于社区基础之上的生活方式。2002年，在第二届世界老龄大会上，世界卫生组织公布了《积极老龄化政策框架》，从“以需要为基础”转向“以权利为基础”，以尽可能增加健康、参与和保障机会为目标，提高人们在老年期的生活质量。此后，《积极老龄化政策框架》被联合国推广为全球的行动纲领。

在我国，“积极老龄观”始终贯穿中国共产党的老龄工作基本理

念，主要体现为将老龄群体作为革命、建设和改革的积极力量，在关爱和照顾老龄群体的同时，通过政策宣传和制度设计引导其在实践中发挥正向作用。习近平总书记提出，要着力增强全社会积极应对人口老龄化的思想观念，积极看待老龄社会，积极看待老年人和老年生活。老年是人的生命的重要阶段，是仍然可以有作为、有进步、有快乐的重要人生阶段。这些都是积极老龄观的充分体现。

在此需要澄清一个认识误区，即把老年人视为被照顾对象，当作社会的负担和包袱。积极老龄观认为，老年期是人生命历程的一个阶段，与其他年龄群体没有本质区别。衰老和功能衰退是缓慢渐进的过程，并非所有的老年人都需要照顾与护理。因此，不应刻意把老年人与社会隔离开来，更无须把老年人过度“养”起来。只有高龄和患病的老人需要照顾，这在老年人群体中只是一小部分。

（二）宏观层面——应对老龄化国家战略

与 20 世纪初期相比，20 世纪末人类寿命平均增加了 30 岁。这是人类社会发展进步的标志之一，也因此，1999 年时任联合国秘书长安南提出，人类进入了“长寿时代”。根据联合国发布的《世界人口展望 2022》报告，受新冠肺炎疫情影响，2021 年全球出生人口的预期寿命从 2019 年的 72.9 岁降至 71 岁，但预计 2050 年全球人均预期寿命将达到约 77.2 岁。该报告还预测，全球人口老龄化程度将进一步加剧，2050 年全球 65 岁及以上年龄人口所占比例将从 2022 年的 10% 上升至 2050 年的 16%。应对人口老龄化已经成为世界各国都要面对的重大任务。

自 2000 年进入人口老龄化社会，中国老龄事业不断发展。2000—2011 年，国家开始全面部署老龄工作。中共中央、国务院于 2000 年 8 月出台了《关于加强老龄工作的决定》，成为指导国家老龄工作的纲领性文件。2012—2018 年，党的十八大以后，国家更加重视老龄工作，通过顶层设计大力推动养老服务业发展。2012 年 12 月，《中华人民共和国老年人权益保障法》进行全面修订，提出“积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务”。2019 年以来，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，从国家战略层面确立了中长期应对人口老龄化的全方位部署和安排。2020 年 11 月，党的十九届五中全会明确提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。

中国积极应对人口老龄化，是国际积极老龄化政策和中国特色老龄化应对道路相结合的产物。“积极应对人口老龄化”将个人中心视角转化为国家中心视角，将促进民生改善与推动社会进步融为一体，是基于中国文化逻辑对“积极老龄化”的再创造。与国际社会的积极老龄化政策框架相比，中国积极应对人口老龄化国家战略是对国际社会积极老龄化的发展，是更具有整体性、综合性、长远性的全方位积极老龄化。

2021 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》发布，确立“实施积极应对人口老龄化国家战略”，以“一老一小”为重点完善人口服务体系，促进人口长期均衡发展。根据该文件，“实施积极应对人口老龄化国家战

略”主要包括三个大的方面。一是推动实现适度生育水平。造成一个国家或地区人口年龄结构老化的主要因素是生育率降低和寿命延长，是一个涉及全社会人群年龄结构是否可持续发展的综合性、系统性问题。国家战略提出要推动实现适度生育水平，就是通过增强包容性生育政策，提高育龄人群的生育意愿，促使社会生育率得到回升，从而降低社会的人口老龄化程度。二是健全婴幼儿发展政策。中国在计划经济时期曾发展良好的婴幼儿托育服务体系，但在改革开放之后，受社会转型时期市场化改革、计划生育政策实施，以及教育体制改革等因素影响，婴幼儿托育公共服务大量消失。在人口老龄化的严峻背景下，要提高人们的生育意愿，特别是帮助育龄女性平衡好家庭和工作的关系，就要健全婴幼儿发展政策，消除家庭在婴幼儿照顾上的后顾之忧。三是完善养老服务体系。为老年人及其家庭提供所需要的服务是社会化养老服务的主要内容。随着老年人数量日益增多，结合当前中国的经济社会发展水平，使不同年龄阶段和不同自理能力的老年人都能获得适宜的支持和照顾，是发展养老服务体系的主要目标。为此，要推动养老事业和养老产业协同发展，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

由此需要澄清以下认识误区，一是把老龄化问题窄化为老年人问题或养老问题。人口老龄化问题本质上是经济社会发展问题，涉及诸多方面，并非仅与老年人相关，更不应局限于养老问题。二是把应对老龄化看成是部门工作或业务工作，而事实并非如此，因此习近平总书记特别强调要把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全

过程。应对人口老龄化不是单一部门的工作，而是不同行业、不同部门的共同事业。

四、积极老龄观的理念及其实践——以健康老龄化为例

（一）健康老龄化

健康老龄化是低成本应对人口老龄化的战略选择，充分体现了积极老龄观的核心理念，同时也是积极老龄观在健康领域的应用和实践。中国将健康老龄化融入到健康中国战略和积极应对人口老龄化战略这两个国家战略，是全球唯一由国家专门制定并实施健康老龄化的国家，先后制定了“十三五”“十四五”两个健康老龄化专项五年规划。

健康老龄化是世界卫生组织提出并得到第一次世界老龄大会确认的政策理念。健康老龄化主要包括三项内容，一是老年人的个体健康，包括老年人的生理健康、心理健康和良好的社会适应能力；二是老年群体的整体健康；三是人文环境健康。2015年，世界卫生组织《关于老龄化与健康的全球报告》将其重新定义为：“发展和维护老年生活所需的功能发挥的过程”。这种功能发挥取决于个人的固有能力、个人生活环境，以及这两方面的相互作用。根据这一定义，健康老龄化不是没有疾病，对于大多数老年人来说，维持功能发挥最为重要。这一定义体现了积极老龄观、健康老龄化的理念，对于推动健康老龄化实践具有重要意义。

健康老龄化是指从生命全过程的角度，对所有影响健康的因素进行综合、系统的干预，营造有利于老年健康的社会支持和生活环境，以延长健康预期寿命，维护老年人的健康功能，提高老年人的健康水

平。全生命过程的健康老龄化具体体现为“四全”。一是全生命周期健康，关注老年人健康不仅是从老年期开始，还须将关口前移到中青年时期；二是全过程健康，老龄健康包括从预防、管理、医疗、照护、康复到临终等一系列过程；三是全方位健康，包括身体、心理、社会参与等各个方面；四是全面健康素养，包括提升健康素养的主动健康等。

（二）树立积极健康老龄观

由于理念滞后，在健康老龄化领域存在很多认识误区，如把健康等同于医疗，把正常衰老和衰弱等同于疾病。很多人对此尚无清晰的认识，过度养生保健；部分医疗机构和养老机构也存在错误认识，导致对老年人过度用药治疗、过度照护等。对此，可以通过进行积极老龄观、健康老龄化教育，在全社会树立积极健康的老龄观，并落实在实践中。

一是树立独立自强观。随着年岁增长，人的身体机能不可避免地会逐渐衰退。老年人是慢性病的高发人群，我国将近三成老年人患有的一种慢性病，超过一半的老年人患有两种或两种以上慢性病。根据新的健康观念，老年健康最好的测量指标不是身体的病理改变，而是身体功能的适应能力。健康的生活方式、完善的健康管理，加上早期介入诊断治疗、有效的慢病控制、辅助器具的推广，以及广泛的科技应用等，都有益于老年人的功能维持，尽量长久地保持独立生活能力。

二是树立主动参与观。社会参与是联合国倡导的“积极老龄化”政策框架的核心。老年人社会参与是一个笼统的概念，大致可分为经

济、政治、社会、文化等几个主要方面。人类社会进入长寿时代，老年参与受到更多重视，并被赋予越来越重要的社会功能。从国家应对人口老龄化战略看，促进老年人参与被认为是国家实现健康老龄化、积极老龄化的重要举措。从人的发展看，社会参与可以起到促进老年人身心健康、提高老年人生活质量、减轻家庭照护负担等积极作用。大量研究显示，老年人社会参与和自我的身心健康之间存在着正相关关系，参与越活跃，身心健康状况越好。须从老年人所“用”逐步转变为“用”老年人，发挥老年人的主动性和能动性，真正把老年人从“负担”变为资源。

三是树立终身学习观。现代终身教育思想的提出始于 20 世纪 20 年代，至 60 年代发展为一种国际性教育思潮。20 世纪 70 年代，联合国提出终身教育和建立学习型社会的概念。我国 1993 年发布的《中国教育改革与发展纲要》首次提出“终身教育”概念，1995 年颁布的《中华人民共和国教育法》把终身教育制度确定为我国教育的基本制度之一。在长寿时代，学习是最好的养老方式之一。与养老机构的“床位”相比，老年大学的“座位”是一种更积极、更主动、更经济的养老选择。从终身教育的观点看，教育不仅包括学校教育，而是内容更加丰富、对象更加广泛、施教范围更具社会性、价值判断标准多元取向、学习形式个别化与多样化为特征的教育。坚持科学性、系统性、持续性地开展老年健康教育，协助老年人参与多种形式的学习活动，是实现健康老龄化的重要途径。

四是树立主动健康观。有了健康，即使高龄也不是问题；没有健

康，即使低龄也是问题。主动健康是健康老龄化的最重要体现。随着年龄增长，老年人的健康状况会有所下降，带病生存是老年人的常态。我国的医疗保健水平不断提高，现在老年人最缺的并非是医疗，而是主动健康的意识。我国老年人的健康素养较低，想要健康又不知如何健康是老龄群体较为普遍的真实写照。主动健康观强调老年人掌握健康知识，能够对自己的健康问题做出正确的判断和决定，并积极实践健康生活方式。

五是树立临终关怀观。让老年人安详地、有尊严地度过人生最后阶段是社会文明进步的重要标志。在很多情况下，特别是罹患慢性病的老年人，其离世往往要经历一个相对缓慢的过程。其间，患病老人及其家人常要忍受较大的身心痛苦和煎熬。积极健康的老龄观要求树立临终关怀观，对于不可治愈的患者，在其临终阶段，给予老人及家人全面关怀。实现临终关怀需要多种力量协同努力，包括医院、养老院、社工组织等专业机构，也包括医生、护理员、心理师、社工师等专业工作者，还包括宗教人士、志愿者等社会力量。在全社会开展生命教育与死亡教育，引导人们思考生命的意义和死亡的意义，协助临终老人解决恐惧、疼痛、遗憾等焦点问题，是实践积极老龄观健康老龄化理念的重要组成部分。

五、结语

人口老龄化是世界发展的普遍趋势，作为发展中国家，中国应对人口老龄化面临着更大的挑战。国家重视老龄工作，将实施积极应对人口老龄化上升到国家战略的高度，并在顶层设计层面要求把积极老

龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。

老龄观是社会对于人口老龄化、应对人口老龄化以及老年期和老年人的态度和观点的总和，包括微观层面的个体老龄观和宏观层面的国家老龄观。老龄观是社会建构的结果。对人口老龄化的社会建构是双层建构，第一层次的建构为表层建构，是对相对客观、稳定的社会事实的描述，以及基于该社会事实作出的相关约定或规定；第二层次的建构为深层建构，是对于表层建构所形成的制度、规定等的观念和态度，是具有价值判断和象征意义的社会建构。在现代工业社会和市场经济背景下，建构出以消极老龄化为主导的社会老龄观，人们普遍将老年人看作依赖性强的脆弱群体，将其视为家庭和社会的负担。随着社会发展转型，生育率降低，人类寿命普遍延长，老龄社会逐渐成为一种相对稳定的社会形态，更加积极的老龄理念逐渐形成。

中国积极应对人口老龄化国家战略是对国际社会积极老龄化政策框架的发展，是更具有整体性、综合性、长远性的全方位积极老龄化。健康老龄化是低成本应对人口老龄化的战略选择，充分体现了积极老龄观的核心理念，也是积极老龄观在健康领域的应用和实践。最近十年里，中国将健康老龄化融入到健康中国战略和积极应对人口老龄化战略中，制定了“十三五”“十四五”两个健康老龄化专项五年规划，对于健康老龄化的推动走在世界前列。

在全社会深入开展人口老龄化国情教育是树立积极老龄观的重要方式。对于积极老龄观的认识，不能简单地认为只有“活跃”“参与”等才具有积极意义，而是强调老年人的异质性和老年期的差异性，

接受老年人在生命末期的脆弱和依赖，尊重老年人根据自己需要做出多元选择，从而实现社会和个人福祉的最大化。

娄飞鹏：更好撑起养老保险新支柱



娄飞鹏：中国养老金融 50 人论坛特邀研究员、中国邮政储蓄银行战略发展部研究分析处副处长

日前，人社部宣布个人养老金制度启动实施，在北京、上海、广州、西安、成都等 36 个城市或地区先行落地。这是我国积极有效应对人口老龄化的重要举措，对于进一步规范发展第三支柱养老保险，满足人民群众日益增长的多样化养老保险需要，具有重要的作用。

人口老龄化已成为今后一段时期我国的基本国情，个人养老金的重要性逐渐凸显。今年以来，作为第三支柱养老保险，个人养老金发展明显加快。这是通过采取个人账户模式，由个人缴费，实行完全积

累、市场化运营，并与基本养老保险、企业、职业年金相衔接的一种养老金构成模式。今年4月份，《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》明确指出，推动发展适合中国国情、政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的个人养老金。《意见》对个人养老金发展进行了顶层设计。11月份，人社部等5部门发布《个人养老金实施办法》，就个人养老金发展提出落实措施。财政部、人民银行、银保监会、证监会等部门也采取了相关举措，从税收优惠、机构产品准入等方面推动个人养老金起步发展。

党的二十大报告提出，发展多层次、多支柱养老保险体系。目前来看，在金融管理部门的积极推动下，国内个人养老金金融产品种类逐步丰富，金融服务机构逐步增加。从金融产品看，在金融管理部门主导下，通过采用试点的方式，个人养老金产品种类更加多元，包括特定养老储蓄、养老理财、专属商业养老保险、养老金基金等产品。从金融服务机构看，银保监会在之前试点准入个人税收递延商业养老保险机构、理财公司的基础上，出台了商业银行、保险公司、理财公司参与个人养老金业务的准入条件，证监会发布了个人养老金基金销售机构名录。

面对个人养老金金融供给增加，人民群众需要对个人养老金有正确的认识，在投资中树立正确的理念，选择合适的产品，积极参与积累个人养老金，助力自身老年生活更美好。

科学理解个人养老金。个人养老金实行个人账户制度，缴费完全由参加人个人承担，采用个人自愿参加，政府提供政策支持引导，市

场化运作的方式运行。通过个人积累个人养老金，有助于在基本养老保险、企业（职业）年金的基础上，丰富养老金来源。

树立正确的投资理念。面对人口老龄化快速发展，老年人口需求更加多元化，简单依靠储蓄存款难以很好满足养老需要，应通过投资积累养老资产。个人养老金投资属于长期投资，在投资过程中需要树立长期投资以追求长期收益的理念。个人养老金是用于养老需要的，但积累个人养老金需要从长计议，从中青年阶段开始着手规划、早投资，建立老年生活更有保障的思路，根据个人情况尽早开展个人养老金投资。

选择合适的金融产品。不同的个人养老金产品适合不同的个人投资者，不同年龄段群体的投资选择也不同，需要做好投资产品的结构比例配置。在个人养老金投资选择中，需要综合考虑个人的风险偏好或风险承受能力，个人所处的年龄阶段，以及对老年生活的预期等因素。风险偏好较高、年龄相对年轻、对老年生活期望值较高的群体，可以更多选择预期收益较高的金融产品，反之则需要选择更加稳健的金融产品。

让老年人老有所养、生活幸福，储备养老资产是题中应有之义。在此过程中，政府部门和用人单位要做好养老资产积累相关工作，同时也需个人充分利用政府的优惠政策，根据个人实际情况科学合理选择金融机构提供的丰富的个人养老金产品，助力老年生活更加美好。

2023 年 1 月 CAFF50 动态

1、1月4日，中国养老金融50人论坛核心成员、中国保险资管业协会执行副会长兼秘书长曹德云接受《经济参考报》采访，从保险资管的制度、产品、创新等多方面发表观点。

2、1月5日，中国养老金融50人论坛核心成员、中国老龄科学研究中心副主任党俊武接受《21世纪经济报道》记者专访，并围绕不同层次的老龄经济和产业发表观点。

3、1月5日，中国养老金融50人论坛学术顾问、全国社保基金理事会原副理事长王忠民应邀参加全球大资管与量化投资论坛，并围绕“金融服务的姿态和模式”发表主旨演讲。

4、1月10日，中国养老金融50人论坛特邀成员、清华大学五道口金融学院中国保险与养老金研究中心研究总监朱俊生就个人养老金相关问题接受华夏时报采访。

5、1月11日，中国养老金融50人论坛核心成员、中国社会科学院世界社保研究中心主任郑秉文参加2022第四届中国益公司责任力年度论坛，并围绕我国养老保险制度改革发表演讲。

6、1月11日，中国养老金融50人论坛核心成员、中欧基金董事长窦玉明应邀参加新金融联盟《雨珊会客厅》栏目，围绕个人养老金制度，就养老投资的相关热点问题作出解答。

7、1月16日，中国养老金融50人论坛秘书长、清华大学董克用教授在《北京日报》上发文，解读如何打好个人养老金业务持久战。



秘书处联系人：张栋 Email: zhangdong@caff50.net

报：华夏新供给经济学研究院理事长、研究院院长；中国养老金融 50 人论坛学术顾问。

送：中国新供给经济学 50 人论坛成员、特邀成员；中国养老金融 50 人论坛核心成员、特邀成员、特邀研究员、联席研究员、青年研究员，存档。

中国养老金融 50 人论坛

www.caff50.net