

我国个人养老金设计与管理优化研究 ——基于国际比较视角的分析

颜 钰

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2025年9月5日; 录用日期: 2025年10月9日; 发布日期: 2025年10月22日

摘 要

建立个人养老金制度既是第三支柱养老保险制度的核心内容, 也是积极应对人口老龄化的重要举措。2022年我国建立个人养老金制度, 截至2024年6月开户超6000万户, 但普及率低、缴存规模小、投资保守, 与第一、二支柱差距明显, 制度面临多重挑战。本文基于国际比较视角, 对比分析德国与美国个人养老金制度的设计与管理, 基于二者在税收优惠政策、养老金监管、投资渠道上的经验, 提出促进我国个人养老金发展的启示和建议, 以优化现行制度、完善多层次养老保障体系。

关键词

个人养老金, 税收优惠, 监管经验, 投资渠道

Research on the Design and Management Optimization of Personal Pension in China —Analysis Based on an International Comparative Perspective

Yu Yan

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: September 5, 2025; accepted: October 9, 2025; published: October 22, 2025

Abstract

Establishing a personal pension system is not only the core content of the third pillar of the old-age insurance system but also an important measure to actively respond to population aging. China established the individual pension system in 2022. As of June 2024, over 60 million accounts have been opened. However, the penetration rate is low, the contribution scale is small, and the investment

is conservative. There is a significant gap compared with the first and second pillars, and the system is facing multiple challenges. This article, from an international comparative perspective, conducts a comparative analysis of the design and management of individual pension systems in Germany and the United States. Based on their experiences in tax preferential policies, pension supervision, and investment channels, they put forward inspirations and suggestions for promoting the development of individual pensions in China in order to optimize the current system and improve the multi-level pension security system.

Keywords

Personal Pension, Tax Preference, Regulatory Experience, Investment Channel

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国已步入深度老龄化社会，人口老龄化趋势持续加剧，对人口结构及社会经济发展产生深远影响。截至 2023 年末，我国 60 岁及以上人口规模达 29697 万人，占总人口比重为 21.1%；其中 65 岁及以上人口为 21676 万人，占比 15.4%¹。根据联合国预测，到 2050 年我国 60 岁及以上人口占比将进一步升至 39.8%。值得注意的是，我国老龄化进程与社会经济发展阶段存在不匹配，呈现出显著的“未富先老”特征。从增速来看，我国老龄化率以年均 2.35% 的速度递增，高于世界平均水平(1.53%)，预计到 2035 年前后，我国总体老龄化率将超过高收入国家平均水平，这一趋势对经济发展与财富积累形成了重大挑战。就社会层面而言，国民财富积累不足将削弱社会应对老年风险的能力；就个体层面而言，收入水平直接影响全生命周期消费平滑后的养老生活质量。随着人均预期寿命延长及养老成本上升，个体需要为退休后的更长生存期积累更充足的养老储备。为构建多层次养老保障体系、夯实居民养老财富储备，我国于 2022 年正式建立个人养老金制度。截至 2023 年 6 月 30 日，参保人数已突破 4030 万，较 2022 年末增长 106%，制度建设取得阶段性进展。从养老保险体系结构看，我国当前仍以第一支柱为主，城乡居民基本养老保险与城镇职工基本养老保险覆盖群体超 90%，构成了老年收入保障的核心支柱；第二支柱企业年金和职业年金积累规模稳步增长，2022 年末基金规模突破 4.5 万亿元。相较而言，作为第三支柱的个人养老金制度在参保人数与资产规模上仍有较大提升空间，亟需通过制度优化实现扩面增效。作为第三支柱的个人养老金制度在我国仍属新兴事物，其高质量发展需兼顾本土探索与国际经验。

在个人养老金相关研究中，国内外学者围绕多方面展开了探索。制度设计上，国外典型国家形成“投资型”(如美国 IRA、加拿大 RRSP)与“保险型”(如德国、法国)两类养老金体系，国内学者普遍主张我国建立投资品类多元化的“投资型”体系；参与行为研究提出需关照新业态从业人员等特殊群体以推动参与；税收优惠政策方面，国外有延税、非延税及特殊模式，通行税收递延，国内学者肯定税收政策重要性，部分主张 EET 与 TEE 结合模式，也提出差异化税优政策，同时指出我国税优力度偏低，但现有研究多忽略税收政策动态调整，缺乏多国政策综合分析探讨；养老金监管领域，国际上典型国家监管改革有积极作用但存在投资限制严格等问题，国内研究指出我国存在立法层次缺失等问题并提出构建科学监

¹资料来源：《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局，2024 年 2 月 29 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html。

管体系等建议，整体监管研究较少；投资选择上，国外部分国家拓展新型投资渠道，国内研究多聚焦传统渠道，对新型渠道研究不足。因此，本文基于我国深度老龄化、个人养老金普及率低等现实背景，选取德国(保守主义福利体制)和美国(自由主义福利体制)进行对比，系统分析两国在税收优惠、养老金监管、投资渠道方面的实践，弥补以往研究对多国综合分析及政策背景、效果探究的不足，结合国际经验提出多元税优模式、多主体协同监管、加强支柱间资金衔接等建议，旨在为我国个人养老金制度优化提供更具针对性和实操性的参考，完善多层次养老保障体系的研究框架。

2. 我国个人养老金制度发展现状及挑战

2.1. 发展现状

我国养老保障体系由三大支柱构成：第一支柱为社会基本养老保险，已基本实现制度全覆盖，成为城镇和城乡居民养老金收入的核心来源；第二支柱为企业补充养老金，涵盖企业年金与职业年金，目前处于稳步发展阶段；第三支柱为个人养老金，包含个人储蓄及商业养老保险、养老理财等市场化产品，整体呈现市场化运作与碎片化特征。数据显示，截至 2021 年底，第一支柱规模达 6.8 万亿元，覆盖超 10 亿人口；第二支柱规模 4.5 万亿元，覆盖约 7200 万人；第三支柱因缺乏全国统一制度安排，整体呈现市场化、分散化特征。这一结构既体现了基本养老保障的普惠性，也反映出多层次体系建设中第三支柱的制度短板与发展潜力(图 1)。

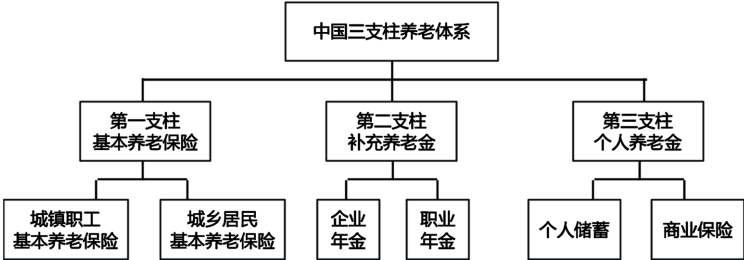


Figure 1. Framework of China’s three-pillar pension system
图 1. 我国三支柱养老体系框架

根据人社部数据，截至 2024 年 6 月，全国已开设个人养老金账户超 6000 万户，较上年同期增长 48.8%，制度运行总体平稳、有序推进。从覆盖广度来看，当前开户人数仅占城镇职工基本养老保险参保人数的 8%左右，制度普及率仍有提升空间；从参与深度分析，截至 2023 年末实际缴存人数仅占开户总数的 22%，人均缴存规模约 2000 元，显著低于 1.2 万元的年度缴存上限，反映出制度吸引力与实际参与度存在提升空间。从地方试点层面来看，当前 36 个先行城市中多数尚未出台正式政策文件，仅拉萨、沈阳、玉溪等部分城市发布了地方性实施意见，各地政策框架聚焦于统筹规划、跨部门协作机制建设、服务标准化流程制定、政策宣传引导及运营风险防控等核心内容。在具体执行层面，虽然试点地区已初步开展账户开设与资金缴存业务，但实际运行中呈现出“开户踊跃、缴存低迷、投资保守”的特征。以典型城市为例，截至 2024 年 2 月，重庆市某银行机构个人养老金开户量达 23 万户，但仅约 7%的账户完成产品购买，缴存总额仅 6079 万元，户均缴存规模约 3799 元；北京市截至 2023 年 2 月已有 22 家银行机构及 8 家保险机构上线相关产品，累计开户约 190 万户，缴存资金超 38 亿元，但投资组合中储蓄存款占比突出，反映出参与者风险偏好较低、投资选择较为保守的现状²。

²资料来源：《刚出炉！三个月来北京开立个人养老金账户约 190 万户》，北京日报，2023 年 2 月 23 日，<https://news.bjd.com.cn/2023/02/23/10346491.shtml>。

2.2. 面临挑战

2.2.1. 税收优惠政策

我国个人养老金制度采用 EET 递延纳税模式构建税收激励机制：在缴费阶段，参与者可在综合所得或经营所得中据实进行税前扣除；投资环节收益暂不征收个人所得税；领取阶段则按 3% 的税率单独计征。这一设计虽能通过远期税收征缴平衡前期减免，有助于提升目标群体的养老金替代水平并减轻公共财政对基本养老保险的支付压力，但其税收优惠机制与个人所得税制度存在深度耦合，导致收入达到个税起征点成为隐性参与条件，个人收入水平直接关联税收优惠力度，相同金额的养老金投入因收入差异产生显著不同的优惠效果[1]。具体而言，对于无需缴纳个人所得税的群体，参与后领取时仍需缴纳 3% 的个税，难以有效激发其参与积极性；而对于月收入超过 1.7 万元的高收入群体，尽管满额缴纳每年可获得 2040 至 5040 元的税收优惠，但高额优惠撬动 1.2 万元养老金投入可能对政府财政形成一定压力。同时，我国现行税制对个人储蓄存款利息及股票转让所得实行免税政策，导致个人养老金投资免税的激励效应被弱化，在与个人储蓄、商业养老保险等市场化金融产品的竞争中，市场主导的个人养老金产品处于相对劣势地位。此外，从结构性视角来看，税收优惠的覆盖失衡还体现在城乡与区域差异上。2023 年我国城镇居民人均可支配收入为 51821 元，农村居民仅为 21691 元，农村居民中达到个税起征点的比例非常小，这意味着多数农村居民无法享受 EET 模式的税收优惠，进一步加剧了城乡养老保障差距；从区域来看，东部沿海地区高收入群体占比更高，享受税收优惠的人数与金额显著多于中西部地区，2023 年广东省个人养老金缴存总额占全国近一半，区域间制度受益不均衡问题突出。

2.2.2. 养老金监管

我国个人养老金监管体系建设面临多重结构性挑战，集中体现为制度供给不足与监管模式滞后两大维度。在制度层面，专项立法缺失导致市场规则碎片化，现行规定散落于多部门文件且侧重保险业监管，基金业规制相对薄弱，法律适用边界模糊制约市场深度融合；同时配套制度规范不统一，产品标准、信息披露等关键环节缺乏全国性统一标准，金融机构创新产品面临合规不确定性，显著增加监管难度；此外监管权责界定存在模糊地带，尽管 2022 年《关于保险公司开展个人养老金业务有关事项的通知》明确原银保监会监管职责，但地方金融监管机构在区域风险防控中的作用未被充分纳入制度设计，2023 年金融监管体制改革后，国家金融监督管理总局与地方金融监管局的职责协调、机制衔接仍需深化。在监管技术层面，长期偏行政化的监管方式导致市场开放度不足，且监管手段以事后处置为主，缺乏系统性风险预警机制和金融科技应用，风险识别与防控能力滞后；同时投资风险监控与消费者权益保护存在薄弱环节，面对市场快速演进，规范机构经营行为、防范非理性投资、保护金融消费者合法权益等监管需求亟待强化，现有框架在应对市场变化时显现出适应性不足[2]。此外，从供给侧视角来看，监管体系的滞后制约了金融产品的创新。当前多数金融机构推出的个人养老金产品同质化严重，以储蓄存款、低风险理财为主，缺乏适配不同风险偏好的多元化产品，核心原因在于监管对产品创新的合规要求不明确；社会文化层面的金融信任缺失也加剧了监管的难度，部分居民因担心“资金挪用”、“隐性收费”而不愿缴存，这要求监管不仅需强化风险防控，还需通过透明化监管提升公众信任。

2.2.3. 养老金投资

我国居民储蓄率长期保持在 22% 左右的较高水平[3]，个人养老金制度的设计初衷在于优化居民财富配置结构，为劳动者构建多元化的养老资金配置渠道。根据制度安排，参与者可自主选择储蓄存款、理财产品等四类合规金融产品进行投资，然而基金、理财等品类存在投资风险，而个人养老金需在确保资金安全的基础上实现增值，以有效提升养老金替代率并彰显投资效能。“前景理论”指出，人们在面对收益时倾向于“风险厌恶”，在面对损失时倾向于“风险偏好”，且对损失的敏感度高于收益。我国很多

居民将养老金视为“养老保命钱”，对投资损失的容忍度极低，即使长期来看权益类产品收益更高，仍选择储蓄类产品以规避短期损失。同时，当前资本市场波动导致我国个人养老金实际投资回报率未达预期，部分养老理财产品出现负收益，高风险养老基金普遍面临亏损，这显著提升了参与者的资产配置难度，抑制了参与积极性，形成“机构热、居民冷”“开户热、缴存冷”的失衡局面。数据显示，截至 2023 年末，开户后实际缴存资金人数占比不足三分之一，户均缴存规模仅约 2000 元，个人养老金的补充保障功能发展滞后，规模被学者评价为“微小”，在提升养老金替代率方面效果有限，参与率、投资回报率等核心指标存在显著提升空间。值得注意的是，在各类产品中储蓄类占据绝对主导地位，多数参与者更关注即期税负减免，将税收优惠政策视为制度发展的核心驱动力，而忽视了养老资金本身的市场增值潜力。此外，从供给侧来看，产品期限与参与者需求也存在错配。当前多数个人养老金产品锁定期较长，而部分灵活就业人员更需要“短期可支取”的产品以应对突发支出，产品适配性不足导致缴存意愿降低。

3. 典型国家个人养老金制度的对比分析

艾斯平 - 安德森在《福利资本主义的三个世界》一书中将西方资本主义国家福利体制划分为自由主义、保守主义和社会民主主义三种类型，从目前的情况来看，其中大多数国家都建立了个人养老金制度[4]。鉴于此，本文基于国际比较的视角，选取了建立个人养老金制度较早、制度较为成熟的典型国家——代表保守主义福利体制的德国和代表自由主义福利体制的美国，从税收优惠政策、养老金监管、养老金投资渠道三个角度对两国的个人养老金制度进行研究，了解借鉴其经验和教训，并结合我国现实国情提炼政策启示，旨在为完善个人养老金产品服务、推进多层次养老保险体系建设提供理论支撑与实践参考。

3.1. 税收优惠政策

德国曾面临极为突出的养老金财政危机，为有效减轻人口结构加速老龄化、财政压力持续增大给公共财政带来的沉重负担，德国政府着手推进养老保险体系改革，其改革目标在于：一方面适度调减第一支柱养老保险的给付标准，另一方面着力推动第二支柱与第三支柱的协同发展。德国第三支柱个人养老金主要包括里斯特养老金和吕库普养老金，二者均配套专项税收激励措施。里斯特养老金作为税收递延型产品，其制度设计包含两类国家补贴：其一为直接财政补助，其二是将参保资金纳入“特别支出”范畴予以个人所得税减免，缴费阶段免于计税，领取时征税且不设过渡安排。该计划由符合资质的保险公司、银行等金融机构提供，需通过联邦金融监管局认证，投保人须凭此认证申请国家补贴。吕库普养老金则提供更高额度的税收返还优惠，其缴费同样享受“特别支出”个税减免政策。针对未纳入法定养老保险及职业年金体系的自雇人群，该计划可实现养老保险支出的税收优化(2025 年起实现全额免税)。领取阶段采用渐进式征税机制：2005 年 50% 的养老金纳入计税基数，此后逐步递增，至 2020 年达 80%，2040 年实现全额计税。自 2010 年起，其产品须经联邦税务总局审批，同时取消最低缴费限额，参保金额与方式更具灵活性。里斯特计划与吕库普计划通过差异化定位，构建了覆盖多层次需求的制度框架。里斯特计划主要面向参与法定养老保险、公务员养老保险及农业养老保险的群体，为其提供基础性个人养老储蓄渠道；而收入水平较高的参保者可通过叠加参与吕库普计划，进一步享受税收减免优惠。对于未纳入法定养老保障体系的自雇人员，吕库普计划则成为其获取税收优待的主要路径，通过“特别支出”扣除机制实现养老支出的税收优化[5]。

长期以来，美国政府与社会始终积极倡导并践行自力更生的价值理念。鉴于国内人口老龄化程度不断加剧，为充分激发民众个体及家庭在应对这一重大社会挑战中的潜力，美国在全球范围内较早推行了个人养老金制度。美国个人退休账户以传统 IRA 和罗斯 IRA 为核心，二者在税收优惠机制上呈现显著差

异。传统 IRA 采用 EET 延税型优惠模式，允许参与者以税前收入缴纳，投资收益免征资本利得税及股利税，仅在领取阶段按个人所得税率征税。2021 年设定年度缴费上限为 6000 美元，实际缴费额不得超过个人应税工资与上限的较小值。优惠额度根据参与者调整后总收入、配偶是否参与雇主养老金计划等因素动态调整，高收入且已享有雇主养老金保障的群体优惠幅度较小，反之则享受更高额度。参与者须年满 59.5 岁才能无惩罚支取，提前支取需缴纳 10% 附加税；70.5 岁起必须开始领取最低分配额，未按期领取将面临 50% 税费处罚；罗斯 IRA 实施 TEE 非延税型优惠模式，要求以税后收入缴纳，但投资收益及领取阶段完全免税。2022 年缴费上限与传统 IRA 一致，且二者共享额度限制，同时对高收入群体设置参保门槛，超过规定收入标准的个人及家庭丧失参与资格。该类型允许 70.5 岁后继续缴费且无强制领取要求，账户资产可由继承人继承并免缴遗产税。提前支取需缴纳 10% 附加税，但用于医疗支出、教育费用或首套住房购置等特定用途时可豁免。此外，支持与传统 IRA 及雇主养老金计划的资产转换，赋予参与者税收优惠模式选择的灵活性。

3.2. 养老金监管

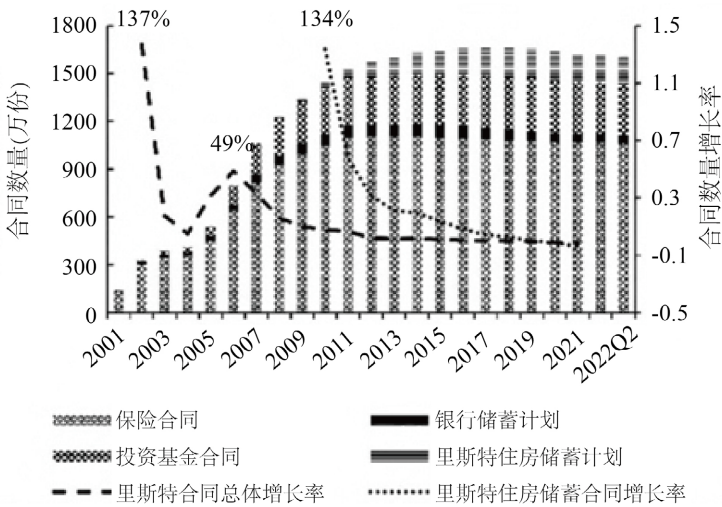
德国个人养老金监管可划分为参与、投资与领取三大核心模块，其制度设计体现差异化特征：在参与与监管方面，里斯特养老金覆盖缴纳个人所得税及参与国家养老保险并缴纳预扣税的群体，单身参与者年度供款上限为 2100 欧元，已婚夫妇为 2160 欧元；吕库普计划则面向个体经营者、自由职业者及高收入群体，采用个人自愿缴费与管理模式；在投资监管方面，参与者可自主选择经《养老金认证法案》审核的合规产品，联邦金融监管机构统一负责金融机构准入审批，各类机构产品准入标准与税收优惠待遇保持一致。里斯特与吕库普计划均实施投资收益免税政策，但监管措施存在差异：联邦金融监管局通过动态压力测试、红绿灯风险评分模型实施差异化监管，要求保险公司每季度开展内部压力测试，养老金管理机构需定期提交风险评估报告；在领取监管方面，里斯特计划领取年龄于 2012 年从 60 岁上调至 62 岁，要求 70% 资金以终身年金形式逐月支付，领取金额纳入个人所得税计征范围，账户余额可依法继承。吕库普计划则设定更严格的继承限制，参与者离世后个人账户余额通常不得继承。两者在领取阶段均需履行纳税义务，但里斯特计划通过强制年金化设计平衡长寿风险，吕库普计划则赋予参与者更高资产处置灵活性。

美国个人退休账户 (IRAs) 监管也可划分为参与、投资与领取三个核心环节：在参与监管方面，个人可自主选择商业银行、信用合作组织等多元化金融机构开设 IRA 账户。传统 IRA 于 2020 年 1 月取消 70.5 岁年龄上限，但要求参与者具备应税收入；罗斯 IRA 则无年龄限制，但设定收入准入门槛。在供款限额方面，1981 年《经济复苏法案》将年度上限从 1500 美元提升至 2000 美元，2006 年《养老金保护法案》引入通胀挂钩机制实现动态调整。2023 年规定，未满 50 岁参与者传统 IRA 与罗斯 IRA 的年度供款上限分别为 6500 美元和 7500 美元，且跨账户总供款不得超过该限额；在投资监管方面，美国证券交易委员会强制要求上市公司及基金管理人定期披露财务信息，保障投资者知情权；金融业监管局在证券交易委员会监督下，负责对经纪交易商实施日常合规性监管；在领取监管方面，美国国税局对账户支取实施严格监管，传统 IRA 账户持有人在 59.5 岁前支取需缴纳 10% 罚款，2019 年《让每个社区都为退休做好准备法案》将最迟领取年龄从 70.5 岁延至 72 岁，支取金额全额计入当期应税所得^[2]；罗斯 IRA 无强制领取时限，且支取金额享受免税待遇。此外，传统 IRA 未设置年度供款上限与政府补贴的联动机制，而罗斯 IRA 通过收入门槛限制高收入群体参与，形成差异化的政策导向。

3.3. 养老金投资渠道

德国里斯特养老金的资产配置涵盖四大类别：基金、银行存款、保险产品及里斯特住房储蓄，整体

呈现保守特征，权益类资产占比较低。具体来看，保险产品构成核心配置方向，占比约 70%，这一结构反映出德国投资者对低风险、固定收益类资产的偏好，体现了相对稳健的投资策略。该计划早期发展阶段，合同数量呈现持续增长态势，主要得益于较高的收益保障机制——2001 年初始设定最高保证收益率达 3.25%。但随着宏观经济环境变化，经历多轮降息周期后，当前最高保证收益率已降至 0.25%，吸引力显著减弱。为拓展功能定位，2008 年德国推出创新型产品，将里斯特计划与住房储蓄政策相结合，形成住房储蓄型养老金合同，该模式允许参与者将账户资金用于自住住房购置，截至 2022 年底，此类合同规模达 168.8 万份，已成为中低收入群体融资购房的重要工具(见图 2) [6]。从监管特征分析，里斯特计划通过差异化产品设计兼顾储蓄与住房保障功能，既维持了养老资产的安全性，又通过政策联动提升了社会福利覆盖面。其投资结构虽以保险为主，但住房储蓄合同的引入一定程度上优化了资产组合的多样性，适应了不同群体的养老规划需求。



资料来源：BMAS (德国劳动与社会事务部),
<https://www.bmas.de/DE/Service/Statistiken-Open-Data/Statistik-zu-Riester-Vertraegen/statistik-zu-riester-vertraegen.html>

Figure 2. Showing the growth trend of the number of different types of Rist pension contracts

图 2. 不同类型里斯特养老金合同数量增长趋势

美国个人退休账户(IRAs)已广泛覆盖美国家庭群体，其资产规模显著超越其他储蓄工具。若将税收优惠政策视为 IRAs 顺利推行的前提条件，那么配套完善的投资支持体系则是其持续发展的核心保障。IRAs 资金运作采用市场化机制，账户可配置资产类型丰富(见图 3)，除负面清单限制的类别外，其余投资工具均可自由选择。然而，资金管理的专业性对参保者金融素养要求较高，而多数民众缺乏相关知识和经验，这给养老储蓄的安全性带来潜在风险。为此，美国政府构建了多层次支持框架：一方面，严格规范账户托管机构资质，在评估其资金安全保障能力和专业投资能力的基础上，设定高标准的准入要求；另一方面，积极推动专业咨询机构发展，为参保者提供投资组合设计、跨账户资金转移及退休规划等专业建议。在投资工具选择方面，政府引入默认投资机制，为金融知识有限的个体及自动注册参与者提供高效解决方案，其中目标日期基金因适配退休年龄特征而成为主流选择。此外，美国重视提升公众金融素养，要求托管机构和咨询服务公司提供产品说明手册，强制雇主向员工发放金融知识读物，同时美国国税局定期发布投资科普材料，通过多渠道普及金融知识。这些措施有效降低了参保者的投资门槛，确保即使缺乏专业知识的群体也能实现账户资金的有效管理[7]。

投资类型	传统 IRAs	罗斯 IRAs	传统或罗斯 IRAs
共同基金(总计)	71	72	73
股票基金	51	51	52
债券基金	28	22	28
平衡基金	37	36	39
货币市场基金	27	23	28
个人股票	49	44	50
年金(总计)	28	15	26
固定年金	20	9	18
可变年金	15	9	15
银行储蓄账户、货币市场存款账户 或定期存单	20	11	19
个人债券(不含美国储蓄债券)	21	15	21
美国储蓄债券	11	10	12
交易所交易基金	31	35	34
其他	3	1	3
持有的平均投资类型数	3	2	3

资料来源：Holden S., Schrass D. The Role of IRAs in US Households’ Saving for Retirement, 2023. ICI Research Perspective, 2024, p. 1-28.

Figure 3. Investment Types (%、types) of traditional IRAs and Ross IRAs in the United States in 2023

图 3. 2023 年美国传统 IRAs 和罗斯 IRAs 的投资类型(%、种)

4. 典型国家个人养老金制度对我国的经验借鉴

4.1. 构建多元税收优惠模式，灵活调整额度

从全球范围来看，税收优惠是激励个人进行养老储蓄的最直接、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[8]。我国个人养老金现行税收优惠以单一延税型 EET 模式为主，仅适配工作稳定、收入可观的群体，对中低收入者及超 2 亿灵活就业人员吸引力有限，应借鉴德、美等国经验，构建多元模式，保留 EET 模式并引入非延税型 TEE 模式或其他模式，以适应数以亿计劳动者复杂多样的参保需求[9]。同时需提升政策精准性，对达个税起征点的中低收入参保人提供更高优惠额度，且额度随收入提高而减少，合并计算个人企业年金(职业年金)与个人养老金的税收优惠额度，避免资源向高收入群体倾斜。此外可结合德国经验，在完善税收优惠的同时，为中低收入者缴费匹配财政补贴，设置税收优惠年度及终身总额上限，还可对未享税延优惠的自由职业者、新就业人群补贴，对第三支柱投资的金融产品补贴以激发机构创新[10]。在供款额度方面，可借鉴里斯特养老金计划，尽早对供款上限进行定期指数化调整，挂钩经济增长与通货膨胀，扩大参保覆盖面，将未参与基本养老保险的灵活就业群体纳入，并按居民享受其他养老金支柱福利程度分档设置供款额度。从政策建议的可行性出发，当前税收优惠政策由税务部门与人社部门协同实施，引入多元模式需进一步打通数据壁垒，建议依托国家社保公共服务平台，建立“个人养老金税收优惠信息共享系统”，实现税务、人社、金融机构的数据实时对接，自动计算优惠额度与补贴金额，减少人工操作成本。

4.2. 多主体协同参与监管，严格把控风险

在参与监管上，需完善相关法律法规与实施细则，明确资金管理和监督机构权责，将供款比例、限

额以更高层次制度确定；动态调整供款限额与标准，优化流程，落实个人账户实名制，严查非正常开户；放宽参与人年龄限制，加大税收支持与中低收入群体财政补贴，鼓励灵活就业人员、新业态从业人员参与，吸引各类金融机构进入市场。在投资监管上，要建立专门管理机构，监督投资方向、风险控制与收益分配，确保产品发行、销售、托管机构合规，优化产品风险评级规则，将业务纳入风险管理系统实时监控[11]；实施产品名单制管理，定期移出不合规产品；鼓励机构降低销售费、管理费等费率，规范信息披露渠道，定期在互联网平台公开真实完整信息，对违规披露机构追责，构成犯罪的依法追究刑事责任。在领取监管上，应创新方式强化全链条监管，建立领取实名制，引入科技手段管控资金往来，严查虚假违规领取等行为；线上线下多渠道宣传养老金知识，引导公众通过正规渠道参与，鼓励举报违法违规行；发挥行业协会自律作用，构建金融机构、个人、市场、协会共同参与的监管生态，建立部门沟通协作与信息共享机制[12]；整合账户管理体系，将多层次养老金纳入国家社保公共服务平台，构建风险预警与防范机制，定期开展产品风险压力测试，确保制度运行安全稳健。从政策建议的可行性出发，当前我国个人养老金监管依据主要为部门规章，专项立法缺失，应加快制定《个人养老金监管条例》，明确各部门的监管权责，避免权责交叉。

4.3. 加强支柱间资金衔接，拓宽投资渠道

我国个人养老金制度的产品供给体系需构建动态演进机制：在制度发展初期，可参考国际成熟经验建立标准化框架，待市场成熟后逐步推出差异化产品方案，以满足不同群体对缴费灵活性、资金规模及投资技能的需求；应鼓励具备相应资质的金融机构，基于投资者年龄层次、风险承受能力等特征，开发多元化养老金融产品，同时设置默认产品与资产配置规则；完善数字化建设，推进官方养老金信息平台与产品市场建设，保障信息公开透明，方便投资者查询选购[13]。在资金使用与流动方面，参照美国 IRAs 经验，打通第二与第三支柱资金转换壁垒，允许离职后未加入新第二支柱计划的参与者将资金转入个人养老金账户[14]；适度放宽个人养老金账户资金使用条件，在现有提前领取情形基础上，增加大额教育支出、首套住房购买等情形，允许提前支取者退回已享税收优惠，未来可探索随时提前领取；参考德国做法，可以在制度中增添住房储蓄功能，允许提前列支部分资金用于购房或还贷。此外，要鼓励各类符合资质的金融机构公平参与养老金管理运营，通过严格监管标准与“退市”制度引导规范竞争；加强国民养老金融教育，提升民众金融素养，引导其科学配置资产，实现养老金保值增值，缓解“参而不缴”的制度困境。从政策建议的可行性出发，打通二、三支柱资金转换需要解决账户识别、税收处理等问题，可统一养老金账户标识，在参与者离职后实现资金的有序转移，避免资金分散；在税收处理方面，既要保持税收政策的连贯性与公平性，又要在确保税收合规的同时提升个人养老金制度的吸引力与包容性。

参考文献

- [1] 白维军, 曲锋. 效率与公平的均衡: 个人养老金制度高质量发展研究[J]. 理论探讨, 2025(1): 165-172.
- [2] 夏诗园, 王向楠. 个人养老金监管的国际经验[J]. 金融发展研究, 2023(9): 81-89.
- [3] 马源. 优化我国养老金制度体系: 个人养老金制度的发展定位[J]. 金融教育研究, 2024(2): 66-73.
- [4] 谢勇才, 范傲. 个人养老金税收优惠政策何以可为?——来自美国、德国和澳大利亚的经验与启示[J]. 人口与经济, 2024(1): 16-33.
- [5] 刘月怡, 施文凯. 个人养老金发展的国际借鉴[J]. 中国金融, 2022(21): 90-91.
- [6] 孙洁, 朱梦真. 我国个人养老金制度设计优化研究——基于国际比较视角的分析[J]. 价格理论与实践, 2023(6): 16-22, 35.
- [7] 谢勇才, 吕滢, 范傲. 个人养老金制度可行及可持续发展研究——来自美国个人退休账户(IRAs)的经验与启示[J]. 人口学刊, 2025, 47(3): 112-128.

-
- [8] 中国证券投资基金业协会编著. 个人养老金: 理论基础、国际经验与中国探索[M]. 北京: 中国金融出版社, 2018.
- [9] 范蠡, 徐卫东. 美德日个人养老金制度及其对中国的启示[J]. 人口学刊, 2024, 46(5): 116-128.
- [10] 马晓涵, 张玄, 岳希明. 养老金税收制度: 美、日、韩的经验与启示[J]. 税务研究, 2024(7): 89-95.
- [11] 孙永勇, 冉东玉. 账户养老金运营方式的国际比较与借鉴[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2024, 51(6): 51-59.
- [12] 中国银行业协会养老金业务专业委员会. 养老金业务理论与实务[M]. 第2版. 北京: 中国金融出版社, 2024.
- [13] 林佳钰, 董克用. 德国个人养老金发展的经验与启示[J]. 中国金融, 2023(12): 31-33.
- [14] 吴孝芹. 美国个人退休账户多元制度安排及参与群体特征[J]. 山西师大学报(社会科学版), 2024, 51(6): 70-79.