



个税递延养老保险： 社保改革加速推进

多年来一直处于酝酿中的个税递延养老保险终于落地，我国多层次养老保障体系建设又迈上了一个新的台阶。推进这项保险政策的关键在于能否普及到全体就业者，因而税收优惠是重要的发展动力。

文 | 房连泉

日前，财政部、国家税务总局、人力资源社会保障部、中国银行保险监督管理委员会、证监会五部门联合发布《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，以下简称《通知》），自2018年5月1日起，个人税收递延型商业养老保险（以下简称“个税递延养老保险”）在上海市、福建省（含厦门市）和苏州工业园区正式开始试点工作，期限暂定为一年。这标志着多年来一直处于酝酿中的个税递

延养老保险终于落地，我国多层次养老保障体系建设又迈上了一个新的台阶。

弥补三支柱养老金短板

个人商业养老保险属于第三支柱养老金的范畴，除了国家发起的基本养老保险计划和企业发起的二支柱年金计划之外，个人购买或储蓄的商业性养老保险，对增加养老收入起着非常重要的补充作用。

从国际发展趋势看，个人养老金在整个社保体系中的作用越来越重要，随着经济的发展，就业形式日趋多元，流动性日益加大，个体就业、自雇、家庭雇佣、网络兼职等各种形式的灵活就业人员比例越来越大，养老金政策惠及这些群体非常重要。例如，2016年年末美国个人账户养老金（IRA）资产已达到7.85万亿美元，发展势头甚至已超过了企业年金计划。

党的十九大提出了全面建成多层次社会保障体系的目标，弥补三支柱养老金的短板是一个非常紧迫的问题。从实际国情看，我国居民储蓄率相对较高，人口老龄化速度正在加快，但国家基本养老保险和企业（职业）年金提供的养老金替代水平还不足以支撑老年人充足的退休收入需要，发展第三支柱养老金有巨大空间。因此，从这个意义上讲，此次个税递延养老保险试点的启动是我国社保体制改革的又一次突破，是一个重要的发展机遇。

个税递延养老保险，顾名思义，是指个人收入中用于购买商业补充养老保险部分，其应缴个人所得税可延期至将来提取商业养老保险时再交税。意图是在缴费和投资环节提供税收优惠，促进个人为养老提前储蓄，直到退休领取时候再进行征税，实现个人激励和政府税收的平衡。

我国个税递延型养老保险问题从研究到现在已经有10多年时间，上海市2006年开始研究试点方案。2014年，财政部、人社部、税务总局联合出台了企业年金和职业年金实施递延纳税政策，实质上为个税递延型养老保险的实施提供了参考。

此次发布的通知，明确规定了个人缴费税前扣除标准。具体来看，取得工资薪金、连续性劳务报酬所得的个人，其缴纳的保费准予在申报扣除当月计算应纳税所得额时予以限额据实扣除，扣除限额按照当月工资薪金、连续性劳务报酬收入的6%和1000元孰低办法确定。这意味着，月

收入大于等于16667元的职工，每月最多可税前抵扣1000元。简单理解，相当于个税起征点从当前的3500元调整至4500元；月收入在16667元以下，可税前抵扣月收入乘以6%。

对于取得个体工商户生产经营所得、企事业单位的承包承租经营所得的个体工商户业主、个人独资企业投资者、合伙企业自然人合伙人和承包承租经营者，扣除限额按照不超过当年应税收入的6%和12000元孰低办法确定，金额与工薪相当，只是把收入计量期限从月度扩展到了年度。

同时，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。通知规定，对个人达到规定条件时领取的商业养老金收入，其中25%部分予以免税，其余75%部分按照10%的比例税率计算缴纳个人所得税，等同于税率降至7.5%。如果再考虑到通货膨胀、投资收益等因素，节税效果将是明显的。

需税收改革保驾护航

推进个税递延养老保险，关键的一点在于这项保险政策的普及性，即能否普及到全体就业者。从国外情况看，为了鼓励养老储蓄，普遍的做法是给予税收激励，税收优惠是个人账户养老金的发展动力，甚至在某种程度上决定了后者的前景命运。

我国自1994年开始实行新分类个人所得税制，将应纳税所得划分为11类来源，不同类别适用不同的税率，并实行与之配套的单位代扣代缴制度。由于是多个环节课征，该税制对增加财政收入、调节个人收入差距发挥了一定作用，但同样也存在很多问题和缺陷。例如，按税源分别课征难以准确测定和完整体现纳税人的真实纳税能力，所得来源多且综合收入高的纳税人缴税很可能较少，与量能负担的社会公平原则相悖。尤其是对于教育、住房、医疗、养老等社会保障

推进个税递延养老保险的意图，是在缴费和投资环节提供税收优惠，促进个人为养老提前储蓄，直到退休领取时候再进行征税，实现个人激励和政府税收的平衡。

开征资本利得税后，个人养老储蓄在投资环节的避税作用，可以将资金从股票与公募基金市场上“挤向”个人养老金账户。

项目来讲，国外实行综合所得税制的国家大多对这些费用项目，以家庭为单位实行纳税额抵免，即在年度计算家庭所得税额，将各项收入汇总，然后相应扣除教育、医疗花费、养老金等方面的费用，计算净纳税额。这种家庭综合所得税抵免起到很强的再分配作用，有利于低收入和支出负担较重的家庭。

对于试点中的个税递延养老保险进行税收优惠，同样离不开综合所得税这个门槛问题。在未实行综合所得税制的情况下，商业养老保险惠及的主要对象仍将是作为单位职工的纳税者，由单位代缴保险，代扣个人所得税，大量单位之外的“社会人”难以享受这项政策。在此情形下，个税递延型商业养老保险的覆盖面将非常有限，理论上最大的覆盖人数为个人所得税缴纳人口，估计为3000万人左右，这将使得这项政策的普适性大打折扣。因此，综合所得税制的实行是个税递延商业养老保险出台的一个基础条件。近年来，国家已多次提出向综合所得税制改革的方向，随着个税递延养老保险的试点，这项税制的改革还应进一步加快推进。

开征资本利得税同样必要。个人商业养老保险在性质上讲是一种养老储蓄计划，也是一种投资计划，一般会采取养老储蓄账户的形式，将缴费资金在账户内进行投资运作，实现保值增值。从国际上看，对养老金投资环节获得的收益给予免税是各国的普遍做法。

目前我国并没有名义上的资本利得税，在现行政策中对投资股票和基金等证券产品的增值部分，也未征收资本利得税。这部分资金可以随时变现和赎回，相比养老金投资产品来讲，投资更为灵活、方便，而且成本低。因此，如果缺乏投资利得环节的避税效应，养老金与其他投资产品无差别对待，再加上在领取和使用等方面的限制条件，养老金产品将没有优势可言。

从必要性上看，对证券投资所得开征资本所

得税是我国税制改革的一个必然方向，它不仅对于抑制资本市场投机活动和优化资本配置起着重要作用，也是养老金体系改革中的一项重要的配套措施。从长期看，开征资本利得税后，个人养老储蓄在投资环节的避税作用，可以将资金从股票与公募基金市场上“挤向”个人养老金账户。那样的话，股票和基金的市场规模与资金流并没有很大变化，但是资金性质发生了改变，从散户手里具有“追涨杀跌”特点的短线资金，通过养老保险账户变成资本市场上机构投资者的长期资金。

具体到个人账户养老金的税优模式，国际上主要有两类，即EET模式和TEE模式。EET模式为在缴费和投资环节免税，在领取环节征税，这是国际主流模式；而TEE模式则是在缴费环节征税，而在投资和领取环节都免税。

相比企业年金待遇的税收征缴，个人账户养老金的税收征缴操作实施起来的难度更大一些。进一步考虑到我国的非正规部门就业人员、自雇群体和灵活就业群体规模较大等因素，下一步可以考虑实行“双向税优”政策，即在实行“延税型”的EET时（退休领取时纳税），同时设立“免税型”的TEE账户。

在非正规就业群体庞大和实行分类所得税制的条件下，建立TEE型个人账户将具有巨大的需求：每月由个人独立缴纳“本金”，几十年后，在达到退休年龄领取养老金时，账户内所有资产均免税。这种税优模式尤其适合于庞大的非正规部门灵活就业人员（如保姆和小个体工商户）、服务型行业雇员（如餐馆和理发馆等）、流动性较大的季节工人（农民工）和农民等群体。

因此，在综合所得税出台之前，实行TEE模式的个人账户养老金计划，可以说是一个促进个人商业养老保险发展的过渡性选择，其面临的主要问题在于计划的参保吸引力如何，出台资本利得税就是一个必要条件。□

（作者系中国社科院社会发展战路研究院研究员）



国网英大集团
STATE GRID YINGDA GROUP

新时代

新思想

新目标

新征程

