

我国个人养老金税收优惠制度的检视与完善

熊绿源¹ 李乾坤²

1. 北方民族大学, 中国·宁夏 银川 750030

2. 辽宁大学, 中国·辽宁 沈阳 110036

【摘要】我国个人养老金税收优惠采用EET递延模式, 虽在一定程度上推动了个人养老金制度的发展, 但仍存在立法层级低、税收优惠模式单一、税收激励累退性以及优惠幅度有限等问题。为此, 可从提升立法层级、丰富税收优惠方式、加强税收优惠对象精准性等方面进行完善。构建公平且可持续的税收优惠体系, 将有效促进个人养老金制度的普及, 助力养老金融, 实现经济高质量发展。

【关键词】个人养老金; 税收优惠; 量能课税原则

一、我国个人养老金税收优惠模式

税收优惠是指一种特殊的税收征管方式, 它是以税收法定原则为前提, 以鼓励、扶持纳税人为目的, 通过减免、抵扣、缓缴等方式对纳税人和纳税对象提供优惠待遇, 最终达到减轻纳税人税收负担的一种制度。个人养老金税收优惠是指个人养老金制度中与个人税收相关的优惠措施。综合国际实践和国内试点情况, 税收政策的合理运用与设计是决定个人养老金制度成败的关键因素。^[1]

目前, 我国个人养老金的税收优惠采用递延模式, 实施三阶段差异化的课税规则。在缴费环节, 个人缴费按年12000元限额在综合所得或经营所得中据实扣除; 在投资环节, 账户内投资收益暂不征税, 避免重复课税, 符合信托财产独立性原理; 在领取环节, 养老金单独适用3%比例税率, 脱离累进税率体系, 降低综合税负, 其实施机制为以个人养老金信息管理服务平台为枢纽, 实现税务、人社、银行三方数据交换, 商业银行代扣代缴领取环节税款。

在规范性法律文件方面, 《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》为其顶层设计文件, 确立个人养老金制度框架与税收优惠政策方向, 要求对缴费者给予税收优惠, 推动账户制、市场化运营模式。《财政部税务总局关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》规定在缴费环节按年1.2万元限额在综合所得或经营所得中据实扣除; 在投资环节账户投资收益暂不征税; 领取环节单独按3%税率计算。随后又发布《财政部税务总局关于在全国范围实施个人养老金个人所得税优惠政策的公告》规定自2024年1月1日起, 将税收优惠范围从先行城市扩展至全国, 依然维

持三阶段税收递延模式。人社部发布的《个人养老金实施办法》明确了账户开立、缴费方式的规则, 规定了领取条件及税收征管流程。同时, 2024年末发布《关于全面实施个人养老金制度的通知》, 规定自2024年12月15日起全国实施, 新增国债、指数基金等投资产品, 优化例如重大疾病、低保领取此类的提前领取条件。

二、我国个人养老金税收优惠制度的问题检视

(一) 立法层级低致权威性不足

“在公共财政的背景下, 理财治国观对应法治理财的模式。”^[2]当前税收优惠依据仅为部门规章, 缺乏《税收征收管理法》或《社会保险法》层面的高位阶的立法支撑。由国务院各部门制定颁布或修改实施的文件, 其政策稳定性易受行政调整影响所以与狭义法律相比缺乏系统性和权威性。而且基于税收法定原则, 在同级或更高效力行政法规文件颁布生效前, 税务机关不易执行这些政策有法律依据。其负面影响一方面是现行税收征管中税务部门工作因缺乏专门立法受影响, 法律条文零散增加工作难度与出错可能, 另一方面则可能提高公众认知成本, 降低其利用法律程度, 不利于政策实施。

(二) 税收优惠模式单一

当下, 我国个人养老金仅采用EET个人所得税递延这一种税收优惠模式, 未引入TEE等其他模式, 也未借助财政补贴等财政手段激发劳动者参与热情, 实际操作模式较为单一。EET税收优惠模式虽对推动高收入群体参与个人养老金积累有积极作用, 但设计上存在不足。它未充分考虑不同年龄段从业者的多元需求, 也未兼顾收入水平、保险参与

意愿、财务管理能力、风险承受能力,以及劳动者各人生阶段的存款意愿和能力,导致对低收入群体缺乏吸引力。同时,现行税收优惠政策缺乏为低收入劳动者打造的完整财税支持体系。此外,在整合缴费、投资及领取环节时,未从整体角度出发,综合考虑缴费目的、投资期限、额度、风险等级、预期收益等因素,制定适配的法治化解决方案。

(三) 税收激励的累退性违反量能课税原则

由于当前个人养老金采用EET模式,这一模式对高收入群体形成双重利好,而低收入群体因未达到个税起征点,缴费环节无法享受税收优惠,领取时却需缴纳3%的税,导致实际税负不降反升。据估算,低收入家庭缴纳的增值税和消费税占收入比例约是高收入家庭的2倍。间接税的累退性在养老金政策中进一步放大,而量能课税原则要求“经济能力强者优先多缴税,弱者少缴税”。现行政策框架下,高收入群体通过EET模式得以享有税负递延及税率差的双重收益;低收入者既无法享受缴费环节优惠,又需承担领取环节刚性税负,违背负担能力与税负匹配的核心要求。^[3]在政策设计的结构性缺陷层面,仅采用EET模式,未提供TEE,即缴费环节征税、领取环节免税的替代方案,限制低收入者选择空间且未建立与通胀、收入增长挂钩的税收优惠额度调整机制,导致低收入者长期被排除在政策红利外。低收入群体因税负净增加缺乏参与动力,个人养老金沦为中高收入者专属工具,与共同富裕导向背离。高收入者通过超额缴费进一步拉大养老金积累差距,加剧代际不平等。

(四) 税收优惠的幅度有限

税收优惠力度是影响居民参与个人养老金意愿和实际缴费比例的关键因素。优惠力度大时,个人缴费比例及未来养老金替代率会相应提高,反之则会降低。从目前的文件来看,现行税收优惠政策对已参与基本养老保险的中高收入群体更具吸引力。例如,与个人税收递延型商业养老保险试点相比,个人养老金领取阶段的税率从7.5%降至3%,年度税收优惠额度上限达5400元。然而,自个人养老金政策实施以来,实际缴费人数远低于开户人数,呈现出“开户热、缴费冷”的现象,据2023年《政府工作报告》数据,我国具备参加个人养老金资格的人数超过10.5亿,但实际参与人数仅2817万,占比约3%。^[4]“现行个人养老金政策下,参加个人养老金计划的中低收入群体能获得的税收优惠十分有

限,甚至会加重其税收负担。个人养老金税收优惠政策无法对中低收入群体形成有效参与激励,个人养老金制度缺乏普惠性。”^[6]此外,与证券、股票投资收益免征个人所得税相比,个人养老金在领取环节需缴税,使其在投资吸引力上处于劣势。因此,劳动者是否参与个人养老金的决策受多重因素制约,其中税收优惠幅度是核心影响因素。

三、完善我国个人养老金税收优惠制度的法治化路径

(一) 提升立法层级与体系化

将税收优惠核心条款纳入《个人所得税法实施条例》或制定《个人养老金条例》,明确政府、市场、个人权责边界;同时建立基本法、监管规章、产品标准三级规则体系,增强制度稳定性。而且,为完善我国个人养老金税收优惠制度,需以三大核心原则为基石,通过立法与司法实践推动制度落地。

1. 公平原则

在构建覆盖全体基本养老保险参与者的个人养老金税收优惠体系时,社会公平理念应贯穿始终。该制度以缓解国家养老负担为核心目标,其设计须秉持公平导向,确保全体社会成员在政策框架内获得平等对待,实现税收优惠的普惠性与均衡性。需着重解决对实质公平的追求,通过制度设计弥合不同收入群体间的待遇差距,尤其要缓解现行政策可能产生的累退效应与马太效应,唯有以公平为核心理念,才能确保税收优惠机制在减轻养老压力的同时,避免加剧社会财富分配失衡。

2. 税收法定原则

作为税法体系的基础性原则,税收法定要求个人养老金税收优惠制度的构建必须以法律明文规定为依据。对于当前实践中的问题,一方面体现在规范依据的缺失,现行《社会保险法》未明确界定个人养老金的法律属性,《个人所得税法》及《税收征收管理法》亦缺乏针对该领域的专项税收减免条款及授权依据;另一方面又体现在行政主导的局限,目前制度推进主要依赖《个人养老金实施办法》等政策文件,其效力层级低于法律,难以满足重大改革于法有据的法治要求。因此,须通过立法程序明确优惠范围、标准及实施细则,确保制度稳定性与可预期性,杜绝政策试错可能引发的合法性质疑。

3. 比例原则

作为公法领域的帝王条款,比例原则要求税收优惠措

施与政策目标保持适度平衡。首先考虑手段与目的适配性,优惠力度需与缓解养老压力、激励长期储蓄的目标成比例,避免过度优惠引发财政风险;其次考虑最小侵害原则,在保障制度效能前提下,尽可能降低对税收中性原则的干扰,防止对其他社会保障领域形成挤出效应;最后考虑利益衡量标准,需综合评估代际公平、区域差异及财政承受能力,避免单一群体过度获益而损害制度可持续性。

(二) 丰富个人养老金税收优惠方式

当前,在我国实施的EET模式,本质上是将本应在当期履行的纳税义务延迟至退休之后履行,此种模式尽管有一定的优势,对有固定工作单位且收入水平较高的职业人群的吸引力更为显著,而对于个体工商户和失业人员等,单纯的EET模式已经无法适应这些人群的需求,“我国推行企业年金EET税收优惠制度公平标准上更优,而面临的主要是效率和可实现性的矛盾,基本养老保险中等收入和高收入群体的替代率偏低,确实需要有效的税收优惠体制激励他们增加补充养老保险”^[6]。由此,增加TEE模式的选择是非常有必要的,我们可以参考美国和加拿大的发展经验,采取EET与TEE两种不同的税收优惠方式并行,将处于不同税阶的群体均纳入其中,允许投保人自由地进行选择,增加了税收优惠体系的弹性。^[7]对于高收入人群,可以采用EET模式,在缴费期和投资积累期不予征税,在个人养老金待遇提取期予以征税。对于低收入人群,可以采用TEE模式,在参与个人养老金的缴费期其纳税,在投资和提取两个阶段都给予税收减免,从而达到对收入比较低的人群进行全程的免税,以免这一类人群因为不能享受到税务上的优惠而影响他们的参与热情。

(三) 加强个人养老金税收优惠对象的精准性

“税收收入分配职能的发挥在于精准调节而非全局调节。税收对收入分配的精准调节,主要体现在对所得、财富和消费的调节上。”^[8]按收入水平分类,当前税收优惠政策存在累退性矛盾,即高收入群体因适用税率高而享受更多优惠,低收入群体因税负低或免税导致实际获益有限,且其日常开支压力大,参与意愿不足。建议对中高收入群体沿用EET模式,通过递延纳税提升长期收益;对低收入群

体引入TEE模式,避免领取时税负倒挂;对无固定收入或困难群体,由政府提供直接财政补贴,降低参与门槛。此分类既可保障公平性,避免税收优惠畸高畸低,又能通过差异化设计扩大覆盖面。在按年龄阶段分类上,现行统一税收优惠标准未能匹配不同年龄段需求。年轻群体养老需求不迫切且负税能力较强,现行政策吸引力不足;老年群体风险偏好低,但税收优惠力度相同导致激励不足。建议对青中年群体开发高风险、高收益养老金融产品,引导其参与中长期投资,利用时间价值提升替代率;对临近退休群体设计低风险、保值为核心的产品,匹配其风险承受能力与稳健收益需求。

参考文献:

- [1] 蒲晓红,刘成.我国个人养老金制度实践透视、阻碍因素与策略优化[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2025,46(04):118-127.
- [2] 刘剑文.论中国财税法学自主知识体系的建构[J].中国法学,2025,(01):111-130.
- [3] 郭昌盛.量能课税原则的法理重述[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2023,44(11):55-63.
- [4] 张成松.个人养老金税收优惠的法理构造与制度设计[J].南京社会科学,2023,(08):74-82+122.
- [5] 蓝浩歌,赵桂芹.破解个人养老金制度激励不足之困:普惠视角下税收优惠政策优化设计[J].经济理论与经济管理,2024,44(08):117-132.
- [6] 林东海,林惠华.不同税收优惠体制下企业年金的计算与分析[J].税务研究,2007,(10):46-52.
- [7] 董克用,周宁,施文凯.美国私人养老金计划税收政策借鉴及启示[J].税务研究,2023,(05):91-98.
- [8] 吕冰洋,李昭逸.税收精准调节收入分配的作用机理分析[J].税务研究,2023,(07):11-15.

作者简介:

熊绿源(1999—),男,汉族,河南信阳人,北方民族大学法学院硕士研究生。

李乾坤(1999—),男,汉族,河南新乡人,辽宁大学法学院硕士研究生。