

# 改革开放 40 年：商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望

郑秉文

今年是中国实行改革开放 40 年。40 年来，中国多层次养老保障体系建设有了突破性的发展。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“制定实施免税、延期征税等优惠政策，加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系。”作为多层次养老保障体系的重要补充，商业保险对积极应对人口老龄化，构建多层次养老保障体系具有战略意义。尤其党的十八大以来，商业保险发展突飞猛进，各地在积极贯彻落实三中全会精神方面取得了许多可圈可点的成就。

## 一、商业保险在养老保障体系中发挥不可替代的重要作用

### （一）积极参与长期护理保险试点工作，成为长期护理保险的主要经办者

2016 年，人社部办公厅发布的《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》（人社厅发〔2016〕80 号）在全国范围确定了 15 个城市作为试点城市。截至 2018 年除这 15 个城市进行试点以外，越来越多的城市“主动”加入进来，例如，仅在江苏，除南通和苏州作为试点城市以外，已有徐州、常州、扬州出台了长期护理保险制

度，今后还将继续新增一批试点地区。

大部分试点地区将长期护理保险的经办业务委托给保险公司，例如，南通市长期护理保险通过商业保险机构已覆盖全部失能职工和居民医保参保人员 112 万人，受理服务 1570 人次，理赔支付 2706 万元，满意度达到 98.8%。苏州是全国 15 个长期护理保险试点城市之一，委托保险机构全面经办长期护理保险，在合作模式、智能系统开发、居家护理开展、护理人员管理等方面做出有益的探索。目前长期护理保险在苏州已实现六区四市全覆盖，参保人数约 979 万人，与 125 家护理机构签订服务协议，已累计为 7406 名符合条件的失能人员提供服务，支付护理费用 2716.4 万元。

长期护理保险采取公共采购方式，一方面为受益人提供了优质的市场化服务，另一方面也发挥了保险业进入长期护理保险的潜在优势。例如，太平洋寿险的经办团队近 60 人，参与经办了苏州市区、吴江、园区、昆山、张家港、常熟 6 个长期护理保险项目，覆盖人口约 658 万，目前享受待遇人数 2183 人，支付护理费约 687 万元。长期护理保险与其他社会保险项目的重要区别之一在于在“支付端”提供的是“服务”，而不是“现金”，这就要求长期护理保险的服务经办与派送体系要高效务实，能够满足不同程度失能、失智群体的标准化服务的

郑秉文，全国政协委员，中国社科院世界社保研究中心主任。本文使用的数据均来自作者近几个月在上海市、江苏省和苏州市等地的实地调研。

要求。苏州长期保险制度的特征主要是通过政府购买服务方式、公开招标委托给商业保险机构分片区承办,实行“两个经办片区、三方共同推进、四个机构合作”的经办新模式,体现了参保全覆盖、实施渐进性、待遇叠加制、第三方评估、精细化管理、服务多样化等特点,受到群众欢迎,入选“2017年苏州十大民心工程”,被评为“2017年度苏州市中心城市科学发展创新奖单项奖”。苏州试点经验为我国未来确定长期护理保险的制度模式提供了宝贵经验。

### (二) 积极探索创新保险产品,成为老年群体综合意外保障项目的唯一供给者

在进入老龄化社会之后,老年群体对养老保险产品的需求具有多样性和多层次等特点,商业保险机构是在社会保险基础上提供这些产品的主要供给者,在过去的几年里,各地商业保险积极探索,不断创新。尤其在供给侧结构性改革中,地方政府与保险公司合作,不断推出新产品与新服务,甚至有条件的地区将财政因素引入进来,取得较好的效果。总体看,为老年群体提供综合意外保障项目的做法主要有三:

**1. 政府出资,亲力亲为。**例如,2013年苏州市政府为全市125万名65周岁以上的户籍老年人口提供意外保险并全额出资,保费每人每年15元,提供的风险保障金额约480亿元,4年来累计赔付4955万元。由中国人寿与幸福人寿共同承保的老年人身意外伤害保险涵盖意外身故、伤残、烧伤、意外医疗及住院津贴。此外,中国人寿于2013年开始实施苏州市计划生育特别扶助对象住院护工服务保险项目,保障范围包括重疾、住院津贴,还有定制健康医疗服务,目前参保人数超过2万人,累计理赔服务人次达

11630人,累计赔付金额1974万元。

**2. 政府参与,市场提供。**江苏老龄办与保险业联合开展“安康关爱行动”,向全省60岁以上老年人推广老年人以外伤害保险,2012年刚推广时承保覆盖率仅为4.23%,参保老年人数58万人,但截至2018年10月31日,参保老年人高达1003.89万人,承保覆盖率达67.1%,其中自主购买率为72%,累计支付保险赔款(截止2018年9月30日)8.18亿元,累计赔付33.23万人次;其中2017年支付保险赔款2.28亿元,简单赔付率达71%。

**3. 政府号召,自愿参加。**上海市保险公司提供的“银发无忧”老年人综合意外保障项目已累计承保约871万人次,为约7万人次提供5993万元的赔付;其中,2015年开展老年人救助保险服务以来,已累计向5444名60岁以上老年人支付1382万元赔款。

保险业提供的老年人意外伤害保障项目有效减轻了老年人因意外伤害造成的个人、家庭和政府的负担,普遍受到社会各界的好评,正成为多层次养老保障体系不可或缺的一环。

### (三) 深化供给侧结构性改革,成为居家养老和机构养老的风险保障者

国务院在2013年召开的“深化改革加快发展养老服务业的措施”常务会议中就提出,到2020年全面建成“以居家养老为基础、社区为依托、机构为支撑”的覆盖城乡的多样化养老服务体系。据此,“9064”和“9073”纷纷成为各个省市的养老服务目标,即,90%的老年人在社会化服务协助下通过家庭照顾养老,6%(或7%)通过政府购买社区照顾服务养老,4%(或3%)入住养老服务机构集中养老。

例如，北京、广州、杭州、徐州、珠海、成都、西宁等城市纷纷发布养老服务业规划，将“9064”设定为养老目标；上海、郑州、兰州、深圳、自贡、乌鲁木齐、陕西省、河北省、宁夏等省区提出“9073”的养老服务体系。“9064”也好，“9073”也罢，在过去的几年里，保险业逐渐成为促进居家养老和机构养老的风险保障提供者，为助力养老服务业的纵深发展发挥了不可替代的重要作用。

在居家养老方面，苏州采用联办共保模式，开展居家养老服务组织责任险，财政和保险公司共保体各承担 50%，目前已实现全覆盖，共计有 95 个街道乡镇被覆盖进来。上海开展街镇高龄老人医疗护理计划配套责任保险，自 2014 年以来，已累计为 89 家次老年医疗护理服务机构提供 1.3 亿元风险保障。

机构养老日益深入人心，养老机构逐年增加，养老服务业发展迅速。在这个大背景下，近些年来，在保险业供给侧结构性改革中，养老机构责任险应运而生，为养老机构提供风险保障和促进养老服务业发挥的重要作用日益显著。上海早在 2008 年就开展养老机构综合责任保险，至今已全面覆盖全市公立养老机构和助老机构共 12.6 万张床位，提供风险保障 16 亿元；江苏省自 2016 年开展养老机构责任险以来，已为养老机构提供风险保障 946 亿元，累计支付保险赔款 1764 万元。苏州开展的养老机构综合责任保险由政府补贴 80%，目前，养老机构综合责任险已覆盖养老机构床位 57814 张。

#### （四）运用保险资金的优势，成为建立医养融合养老社区的大型机构投资者

建立医养融合模式的大型养老社区、通过对医疗

资源和养老资源进行系统化和科学化的配置整合，将“老有所依”和“老有所养”有机融合起来，是未来“大养老”与“大健康”的一个发展方向。但养老产业投资规模大，回报周期长，民间资本的投资激励不足；相较而言，保险资金具有规模大、周期长、成本低等优势，可有效弥补建立医养融合的一体化大型养老社区的投资问题以及解决目前养老产业存在的养老资源与医疗资源相互阻隔的问题。

目前，国内已有泰康保险等捷足先登，在全国主要城市打造了连锁高端养老社区。越来越多的险资已经认识到投资医养产业和医养融合的养老社区的潜在价值，截止 2018 年 10 月底，保险资金在江苏投资已达到 2049 亿元，医养产业类不动产投资增长十分明显，包括苏州阳澄湖养老项目、南京仙林鼓楼医院项目、南京泰医项目、徐矿医疗项目等。

苏州是医养融合与社区养老的风水宝地，目前保险资金在苏州投资总额逾 430 亿元。调研小组考察了中国人寿在苏州工业园区阳澄湖畔投资 26.4 亿元建设养老养生基地，占地 500 亩，约 1980 套养老养生公寓，可容纳 3000 名老人，其中一期工程“国寿嘉园·雅境”已于 2018 年 11 月 28 日揭幕，进入内部体验和短期试住阶段；泰康人寿在苏州工业园区阳澄湖畔投资 30 亿元建设养老养生基地“泰康之家·吴园”，占地 242 亩，床位 1700 张，配备二级以上康复医院，预计 2019 年对外开业；合众人寿计划出资对苏州西山岛太湖营地度假村进行改建，改建后将成为符合该公司养老产业统一标准的“合众优年养老社区”。

中国太保集团积极跟进，近来通过了《太平洋保险养老产业发展规划》，计划在 3-5 年内首期投资 100 亿元，在全国重点城市打造“太保家园”系列

高品质养老社区，作为“战略转型 2.0”的重要支撑，并通过开发与养老社区入住及相关服务挂钩的保险产品，打造“专属保险产品 + 高端养老社区 + 优质服务”的新型业务模式，为中国太保上亿保险客户创造高品质养老服务的完美体验。

可以说，险资是目前进入中国养老社区的单体投资最大、连锁最成功、医养最融合、效果最成功、入住规模最大、世界上档次最高的投资来源，它一举解决了公共投资和民间投资均难以企及的养老瓶颈问题。

### **（五）积极提供住房反向抵押产品，成为以房养老的重要提供者**

反向抵押与租房养老是退休收入的重要来源之一，在美国“五层次三支柱”养老保障体系中，住房养老位居第三。我国住房反向抵押养老保险的试点始于 2014 年。2018 年 8 月，中国银保监会发布《关于扩大老年人住房反向抵押养老保险开展范围的通知》（银保监发〔2018〕43 号），正式决定将这项试点推向全国。截至 2018 年 7 月 31 日，在 4 年试点期间，全国累计签约 201 单（141 户），累计承保 139 单（99 户）。虽然总体看，4 年试点业绩不算很好，但上海、江苏和苏州则是住房反向抵押最为活跃的地区之一。

上海地区住房反向抵押养老保险签约客户共 55 户 /74 人，承保客户共 38 户 /50 人，领取养老金的客户共 35 户 /46 人，共发放养老金约 901 万元，每户月均领取养老金约 11845 元；南京是首批试点城市，已有 6 户 6 人签约，房屋评估价值累计 991 万元，累计发放养老金 33.65 万元，最低一户月领取养老金 4779.52 元。苏州是全国第二批开展住房反向

抵押养老保险试点，目前已有 7 位老人就投保事宜与保险公司进行洽谈。

## **二、个人税收递延型商业养老保险试点的成就与问题**

### **（一）养老金三支柱与第三支柱养老金政策背景**

养老保障体系三支柱结构中，所谓第一支柱是指国家税优政策支持下的国家举办的社会养老保障体系，目前已覆盖法定人口 90% 左右；第二支柱是指国家税优政策支持下的建立于 2004 年的企业雇主举办的企业年金，目前覆盖职工人数 2330 万人。2015 年机关事业单位养老金并轨，全国将近 4000 万公务员和事业单位人员参加了职业年金；所谓第三支柱是指国家税优支持下由个人发起建立的个人养老账户，它主要包括保险业和基金业两个行业提供的养老金产品。其中，个人税收递延型商业养老保险于 2018 年 5 月 1 日正式启动试点并赋予税优政策；基金业的税优政策有望 2019 年开始启动，但早在 2018 年 3 月监管部门就发布了养老目标基金相关办法，8 月份首单发行成功，截止 2018 年底，首批 14 只养老目标基金已成立 9 只，首募金额合计达到 30 亿元。就是说，基金业在没有税优政策支持的情况已经开始提前试水。

关于个人税收递延型商业养老保险（以下简称“税延养老保险”），2017 年 7 月国务院办公厅发布的《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59 号）宣布尽快启动个税递延养老保险试点；2018 年 4 月财政部发布《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），决定自 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（下简称“三地”）实施税延养老保险试点，试点期限暂定一年。此次调研的是上海市和苏州工业园区税延养老保险试点情况。

## （二）税延养老保险产品情况及其试点取得成就

**1. 税延养老保险产品销售基本情况。**此次调研结果显示，税延养老保险在上海和苏州工业园区初步取得了成就。

自 2018 年 5 月 1 日正式试点至 2018 年 10 月 31 日，三地共有 19 家保险公司符合试点条件，为满足市场多样化的产品需求，推出三大类全产品体系，即收益保证型（A）、收益保底型（B）、收益浮动型（C）；其中有 62 款产品进入市场，累计实现保费收入（新单和续期）4590.2 万元，保单件数 33154 件，首月件均保费收入 578 元；三类产品市场份额依次为：收益保底型（B）保费收入 2164 万元，占比 47.1%；收益确定型（A）保费收入 1862.8 万元，占 40.6%；收益浮动型 563.4 万元，占比 12.3%。其中，在 B 型产品里，B1 型为月结，销售量占大头，保费收入 1960.7 万元，占 42.7%，而 B2 型为季结，保费收入仅为 203.3 万元，仅占 4.4%。

**2. 三地试点基本情况。**税延养老保险政策推出后，社会各界反响热烈，三地政府和保险公司积极推进这一重大民生工程落地，确保政策红利惠及于民。税延养老保险的产品特征和经营原则是遵循收益稳健、长期锁定、终身领取、精算平衡；为确保税务申报和优惠权益的实现，中保信公司提供了税延养老保险信息平台，实现了与金税三期数据对接。经过短短的半年的努力，上海市税延养老保险保费收入 3403.5 万元，占三地总保费收入的 74.1%，保单 22852 件，占三地

保单总数的 68.9%；其次是福建省（含厦门，下同）保费收入 906.3 万元，占比 19.8%，保单 8868 件，占比 26.7%；最后是苏州工业园区，保费收入 280.4 万元，占比 6.1%，保单 1434 件，占比 4.2%。

## （三）税延养老保险的发展大大低于预期

税延养老保险试点半年来的现状大大低于预期。一个重要参照是“商业保险养老金”（锁定退休年龄）。2017 年江苏省商业保险养老金规模为 98.27 亿元，占人身险保费收入比重 3.79%，苏州商业保险养老金 22.4 亿元，占人身险保费收入比重 4.97%。商业保险养老金这个比重已经很低，但税延养老保险半年试点仅为 280.4 万元，按这个比例推算，税延养老保险仅占苏州人身险保费收入的 0.01%，与没有任何税收政策支持的商业保险养老金相比，差距十分悬殊。

如果从全国的范围来看，按照江苏和苏州的比例推算，2017 年全国的商业保险养老金大约只有 1000 亿元（2017 年全国人身险保费收入 2.67 万亿元），仅占 GDP 的 0.1%，这个比例已经很低，几乎低于所有的发达国家，但是，按照苏州税延养老保险试点半年的规模来推算其占 GDP 比重的话，那就更低了。

## （四）税延养老保险的发展仍面临一些制约因素

**1. 个税制度安排整体上不匹配，纳税人投保的可及性很差。**纳税人投保时离不开供职机构的财务配合，投保人不能独立地以纳税人的身份在任何地点和时点实现自由购买，这是税延养老保险与没有税收政策支持的商业保险养老金相比的一个最大制约因素，也是税延健康险之所以其销售情况远不如普通健康险畅销的主要制约因素。就是说，在现行个税制度安排

下，任何有税优政策支持福利计划都比不上普通保障产品更能普及开来的根本原因，只要“沾”上个税，投保人就离不开“单位”，大部分纳税人只能望洋兴叹；只要涉及到“单位”，就涉及到了单位的行政审批流程和繁琐的抵扣流程，比如，投保人需录入单位税号等相关单位信息，中保信平台逐月生成税延养老保险抵扣凭证，投保人需提交单位人力资源部门和财务部门按月办理抵税事宜。对此，投保人及其供职单位都会失去投保动力。

**2. 税延限额计算复杂，抬高了投保门槛。**按规定，税延养老保险保费优惠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。当月收入6%的限额计算较为复杂，因为每月收入起伏较大，需每月进行比对1000元和月工资薪金6%孰低，逐月对缴费上限进行确认调整，操作不便、容易出错，一旦有一个月收入较低不够资格就有可能出现缴费“断裂”而难以接续上去。并且，季度和年度集中发放绩效的情况下，这部分收入无法充分享受政策优惠。

**3. 税延额度低，激励程度十分有限。**个人缴纳税前扣除按6%或1000元取低值，抵扣标准较低，撬动保费规模有限，无法真正满足老百姓养老储备的缺口需求，即使个人有超额缴费意愿和能力，因超额缴费部分不能享受税延政策优惠，将面临缴费期和领取期双重征税问题。假定苏州一40岁男性每月购买1000元的税延养老保险A款产品，连续缴费20年，60岁时选择终身领取，按照市场大多数A款产品保证收益率3.5%测算，退休后每月可领取1514元养老金。2017年苏州职工在岗平均月收入为7279元，按照年平均增长率7%计算（过去5年苏州地区平均增

长率为8.68%），其退休后领取的税延养老保险金仅使其替代率提升了5.38%。

**4. 领取期税率较高，降低了投保人预期。**按政策规定，个人领取税延养老保险金时，25%部分予以免税，75%部分按照10%税率缴纳个税，相当于领取时实际缴纳税率为7.5%。由于纳税基数含全部投资收益，7.5%的税延优惠使得退休后税负过重，造成当前适用税率低于7.5%的人群将无法享受税延优惠，对当期个人所得税税率10%及以下的人群意义不大，只有当期个人所得税适用税率20%及以上人群才有一定的积极性。

**5. 个税起征点调整，纳税人数量不稳定。**2011年个税起征点调整后，纳税人数量从8400万人下降到2400万人。2018年10月个税起征点从3500元调整到5000元后，纳税人数量占就业人员比例从44%降至15%。就是说，此次个税起征点调整后，20%税率起征点对应纳税月收入应为17000元，如果扣除三险和住房公积金等免征额，20%税率对应实际应发工资在20000元左右，如果再扣除企业年金，适用覆盖人数将进一步减少。就是说，每次个税起征点调整，个人适用税率普遍调低，都会出现部分已投保人暂停缴费的情况，例如，原来适用10%税率的投保人在个税调整后适用3%的税率，因为退休领取时需要缴纳7.5%的个税，就只能停止缴费。以苏州工业园区为例，2011年起征点调整前，纳税人数为37.4万人，调整后纳税人数减少至19.6万人；此次起征点调整前，纳税人数为71.2万人，调整后，纳税人数减少至44.2万人，但在抵扣五险一金后，个人薪资起点应为8000元，人数再次减少到17.8万人；再如果考虑到赡养老人和子女教育等6项附加专项扣除额（3500 > 3000

元), 政策覆盖的潜在目标群体就只有 8.1 万人。

### 三、商业保险在我国多层次养老保障体系的定位与展望

大力发展商业保险在多层次养老保障体系中的作用是中央早已明确的既定方针。近年来商业保险在养老保障体系发挥的作用日益明显, 但整体看仍是一个短板, 需要加强顶层设计, 加大政策力度。

首先, 长期护理保险试点应尽快设置时间表和确定制度模式。15 个试点城市的制度设计显示, 商业保险承接长期护理保险的服务提供是大势所趋, 目前已积累一些经验。由于“自愿”参与试点的城市越来越多, 遍地开花的趋势正在形成, 各试点城市的制度设计存在较大差异性, 如不能尽快将长期护理保险的制度模式确定下来, 没有设定全国统一制度的时间表, 随着时间的推移, 未来统一制度的成本将越来越高。这对刚刚组建的国家医保局来讲, 应尽快将其纳入议事日程。同时, 发展多层次长期护理保险也应提到议事日程, 应鼓励保险公司为参保群体量身定制个性化居家护理服务产品, 将专业医疗服务带进千家万户, 这是公共养老医疗服务的有效延伸和有益补充。

其次, 应鼓励保险公司提供各类保险产品。应鼓励保险公司开发保费低、覆盖广的人身类保险, 有条件的地方政府对这部分保费可以进行一定的财政补贴, 尤其对老年群体综合意外保障项目的开发, 对居家养老、机构养老的风险保障项目的研发等应给予支持, 针对失能、半失能和失智、半失智的老年群体开发的护理保险项目, 政府财政在一定条件下可以介入进来, 给予支付保费的一定支持, 有保险公司根据一

定标准提供服务。

再次, 应鼓励险资投资养老服务业。险资应积极发挥商业养老保险资金长期性、稳定性的优势, 以投资新建、参股、并购、租赁、托管等方式参与到养老服务、康复管理、医疗护理、休闲康养等养老健康服务设施和机构的投资上来, 增加养老服务供给; 引导险资布局养老产业, 支持险资通过股权直投、债券投资、设立基金等方式参与到养老产业中来, 地方政府可通过搭建险资和养老产业项目对接洽谈会等方式为险资投资养老产业穿针引线, 满足日益增长的多层次多样化养老服务需求。

再次, 住房反向抵押养老保险应尽快出台国家担保政策。应将住房反向抵押纳入国家养老服务体系。美国的住房反向抵押政策“住房净值转换贷款计划”(HECM) 是政府为投保人和承保人提供“双向担保”, 因此, 美国住房反向抵押市场是全世界最大的市场。我国香港地区的反向抵押“安老按揭计划”采取的是当局授权某个金融机构以国家信用为背书对承保人提供“单向保险”。应尽快研究我国住房反向抵押的政府担保模式, 推动反向抵押市场健康发展。

最后, 要高度重视税延养老保险的制度设计和推广工作, 这是决定我国是否能建立起多层次养老保险体系的一个攻坚战。对容易采取措施予以矫正的领域和不太容易改革或涉及到其他联动的改革应区分开来, 将改革目标设定为近期、中期和长期等三个阶段。

#### (一) 税延养老保险改革的近期改革目标: 五项改革举措

1. 在 1 年期试点结束后应尽快推向全国。税延养老保险早在 11 年前就已经提出来, 业界已有十

多年的心理和产品准备。试点仅在三地开展，覆盖人口和市场规模十分有限，不具有典型意义。试点半年来遇到不少问题，只有尽快推向全国才能在短期内获得更多的市场信息，以便缩短对制度设计实施改革的期限，让更多人群享受政策红利。

**2. 提高税延额度和简化优惠方式。**个人缴费税前6%的比例式扣除显然遇到很多困难，应完全采取定额式扣除法，简化优惠方式，最大限度方便投保人和承保人，降低门槛。采取定额式的1000元抵扣标准较低，应提高税延额度，例如，可参考《个人所得税专项附加扣除暂行办法（征求意见稿）》中列举的赡养支出可抵扣标准，将现有1000元/月限额提高至2000元/月。提高延税额度后要每年进行指数化调整，以适应社会平均工资增长的需要，保持优惠力度不被减弱。应取消以当月工资为缴费基数的方式，可参照社保和企业年金以上年度工资总额为缴费基数，每年调整一次，旨在最大限度地简化投保人和承保人每月的测算工作量。

**3. 降低退休领取时的个税负担。**目前规定的退休领取时按7.5%对保费和投资收益全额缴税，税负过重，不利于吸引投保人购买税延养老保险，不利于“第三支柱”的发展，应重新测算领取环节的税率，适当调整适用税率。根据三地试点的情况，可将使用税率降低至3%，或在目前制度启动的初始阶段对不同年龄段的投保人采取差别税率的办法，例如，年长者的使用税率可以高一些，而年轻者的使用税率可低一些，因为，年轻者的缴费时限长，投资收益占比要大，税率过高就显得不公平，不利于提高激励性。在我国当前没有设立资本利得税的税制下，虽然从理论上讲，7.5%的税率是公平的，但在投保人的感受上将不利

于吸引投保人。

**4. 抵扣凭证手续应简化。**试点政策规定“取得工资、薪金所得和连续性劳务报酬所得的个人，应及时将相关凭证提供给扣缴单位，作为税前扣除的凭证”。新个税法简化了扣缴凭证管理，因此，缴税时可暂不提供凭证，由纳税人留存相关票据，核查时备用。《个人所得税专项附加扣除暂行办法（征求意见稿）》规定6项专项扣除凭证由纳税人留存相关票据，核查时备用。

**5. 优惠政策适用对象应扩大。**目前的试点政策适用对象为“取得工资薪金、连续性劳务报酬所得的个人，以及取得个体工商户生产经营所得、对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”。新个税法将“工资薪金所得、劳务报酬所得、稿酬所得及特许权使用费所得”合并称为“综合所得”，将老税法下“个体工商户的生产、经营所得”和“对企事业单位的承包经营、承租经营所得”合并为“经营所得”，根据新个税法归并所得类型的规定，同时为了进一步扩大政策效应，支持税延养老保险的发展，应将试点政策适用对象扩大到所有取得个人所得税应税所得的居民纳税人。

### （二）税延养老保险改革的中期改革目标：建立统一信息平台

中期看，应尽快研究建立管理服务信息平台的共享问题。如果第三支柱的信息平台不统一，不仅不利于提高投保人员的权益保障，也不方便投保人员进行权益查询，还不利于第二、三支柱的总体监管，不利于制度性税优政策的实施。有关部门应联合税务总局、银保监会、证监会等单位，共同研究建立第二、三支

柱制度和管理服务信息平台，有效对接中证登平台、中保信平台，实现对养老保险体系第二、三支柱的宏观监管。

### （三）税延养老保险改革的长期改革目标：加快个税改革步伐

个税改革有两项内容十分重要，他们涉及到涉税型福利制度是否能真正建立起来的根本问题。一是尽快实施个人综合所得税制，一是个税起征点不宜太高。这两项改革牵涉面比较大，比较敏感，在技术上也存在一定的问题，不是一蹴而就的。

**1. 尽快向个人综合所得税制过渡。**长期看，个税制度安排的改革能否成功是决定我国养老保障体系第二、三支柱较快发展起来的决定性因素。毫无疑问，目前制约税延养老保险、税延健康保险的主要的因素是个税制度安排存在问题。应加快目前分项所得税制向综合所得税制推进的改革步伐，唯有实现了综合所得税制才是从根本上促进多层次养老保障体系的根本动力源。

此次个税政策调整引入了赡养老人和子女教育等六项专项扣除，有媒体将其称之为是“个人综合所得税”，这是一个误区。这次政策调整不是真正的综合所得税制，充其量是带有综合所得税制“因素”的“准”

综合所得税制。个人综合所得税制有两个标志性的制度设计：一是实施年终个税调整；二是年终个税调整时以家庭为单位。在“真正”的综合所得税制下，第三支柱的账户持有人就可以彻底“摆脱”的供职单位而随意自由购买任何产品，就可以一人购买，带动全家，因此，第三支柱持有人数的数量在发达国家基本是以家庭为单位进行统计的，这将会成倍地扩大第三支柱的覆盖面。

**2. 个税起征点不宜太高。**个税起征点过高，纳税人数量就十分有限，多层次社保体系建设就面临一个窘境，即来自市场化的企业养老金、个人养老金、企业补充医疗保险制度、税优型个人健康险的覆盖率都难以扩大。这实际上是“剥夺”了大部分居民的“福利权”。短期看，提高起征点可以惠民，但长期看却不能建立起一个多样性的福利结构，因此提高起征点与构建多层次福利制度是一个抉择，涉及到短期利益与长期福祉的关系问题。当然，起征点不宜太高，绝不意味着提高个税占财政税收的比重，我们可以采取缩小和降低纳税档次的级差办法来扩大纳税人数量，这就意味着个税占财政税收的比重可以基本保持不变，未来随着劳动要素分配比例的不不断提高而逐渐提高，以间接税为主的税收结构采取逐渐演进的方式进行转型。所以，这是一个长期的改革任务。