

声音

VOICE OF AMAC

【2019】第 12 期 总第 116 期

中国证券投资基金业协会

2019 年 6 月 13 日

韩国养老金制度、税收政策以及经验借鉴

【编者按】人口老龄化将对国家发展全局产生深刻影响，是我国面临的一项重大挑战。为了做好国民退休养老制度安排，应对老龄化难题，根据党的十九大报告关于全面建成多层次社会保障体系要求，我国正在积极推进基本养老保险全国统筹、职业年金市场化运营、个人养老金制度顶层设计等制度改革。为了给政界、学界、业界提供有益借鉴，中国证券投资基金业协会积极组织行业开展境外养老金制度研究，总结国外成功经验，汇聚成研究报告，并陆续在协会刊物《声音》发布。

本期《声音》介绍的是韩国养老金制度。税收政策的精细化是韩国养老金制度的重要特点，依托综合税制，韩国养老金根据不同支柱、不同人群、不同生活条件、不同领取方

式等条件设计了多层次的税收优惠，但同时又因为过度复杂，在执行效率和发展中带来一定困扰，如何兼顾公平与效率，值得我国在养老金制度设计中思考和借鉴。

一、韩国多支柱养老金体系概述

韩国现代养老金体系的发展起源于 1960 年设立的公务员养老金计划。1963 年，韩国从公务员养老金计划中分离出军人养老金计划；1975 年，韩国设立了私立学校教师养老金计划；1988 年，韩国建立覆盖全民的国民养老金计划（National Pension Scheme, NPS）。公务员、军人及私立学校教工等特殊职业养老金与国民养老金计划形成了第一支柱的公共养老社会保障制度。1994 年和 2005 年，韩国分别引入了第三支柱个人养老金计划（Private Pension Scheme, PPS）和第二支柱退休养老金计划（Retirement Pension Scheme, RPS）作为国民养老金计划的补充。2008 年，韩国引入基础老年养老金计划（Basic Old-Age Pension Scheme, BOAPS），资金由财政拨付，用于保障低收入老年家庭，构成了零支柱。至此，韩国形成了以第一支柱为主体、第二和第三支柱特色发展、零支柱保障低收入老年家庭的多支柱养老金体系。

（一）零支柱：基础老年养老金计划

基础老年养老金计划规定，年满 65 周岁以上的老人中，可根据其家庭收入情况，满足领取条件的，每月领取 10 万韩元至 20 万韩元的养老金补助。截至 2016 年底，韩国政府累计支付基础养老金 10.3 兆韩元，参与覆盖人数达 458 万

人，覆盖了 70%的低收入老年人群。

（二）第一支柱：公共养老社会保障制度

韩国养老金第一支柱包括国民养老金计划和特殊职业养老金。国民养老金计划是缴费型的国家主权养老基金，实行基金积累方式，由韩国保健福利部¹下设的国民养老金运营委员会负责投资方向和投资运营计划的制定。国民养老金采取全国统筹，由政府根据收支情况设定和调整替代率水平，加入计划的国民按照加入年份的替代率标准确定领取待遇水平。国民养老金计划的主要监管部门为韩国保健福利部，同时还受到国会及监察院的监管。国民养老金计划覆盖18-60岁的全部劳动者，缴纳费率为月收入的9%，企业和个人分别缴纳4.5%，由单位统一按月代缴。（私营业者及其他居民独立承担缴费，韩国政府对这部分人群提供一定资助）。国民养老金计划向加入计划10年以上、超过60岁的人按月终身支付老龄年金养老金。（领取年龄自2013年起每隔五年增加一岁，2033年增至65岁）。

特殊职业养老金包括公务员、军人及私立学校教师养老金计划。公务员缴费率在2016年前为国家和个人各承担7%，2016年增加为16%（各8%），其后每年国家和个人各增加0.25%，到2020年，国家和个人各承担9%（总缴费率18%）；军人缴费率为国家和个人分别承担7%；私立学校教师缴费率为国家和个人分别承担8%。由于特殊职业群体的缴费比率和替代率水平均高于普通国民养老金参保者（9%），这部分人员不

¹ 韩国保健福利部下设国民养老金运营委员会和国民养老金运营评价委员会两个机构。前者是国民养老金运营的最高审议、决策机构，会对总体投资方向进行设定，并对各种年金运营计划进行决策；后者由经济、金融等领域的专家及律师等专业人士组成，主要对国民养老金运营情况进行分析。

再参加第二支柱养老金。

（三）第二支柱：退休养老金计划

2005 年韩国颁布《雇员退休收入保障法》，建立退休养老金计划，开启了韩国的第二支柱企业年金制度。监管机构主要为雇佣劳动部和金融委员会²。

韩国的企业年金由雇主进行缴费，主要分为两种类型：**确定给付型（Defined Benefit, DB）**和**确定缴费型（Defined Contribution, DC）**。其中，确定给付型（DB）计划中雇员的退休待遇预先确定，雇主的投入需要根据投资运作的结果而改变，收益及风险由雇主承担；确定缴费型（DC）计划中雇员的投入资金固定，雇员自行选择投资组合，风险和收益自担。DB 和 DC 计划的缴费比例为 8.3%，由雇主承担。退休养老金计划的领取条件为年满 55 岁，且加入满 10 年。

此外，参加 DC 型退休养老金计划的雇员可以自愿进行金额追缴，由企业进行代扣，DB 型计划由于是待遇固定，不涉及追加缴费问题。个人每年的追加缴费额度上限为二三支柱合计缴费不超过 1800 万韩元。

（四）第三支柱：个人养老金计划

为满足群众差异化的养老保障需求，1994 年韩国建立了个人养老金计划，主要监管机构为企划财政部和金融委员会³。个人养老金产品主要分为两类：一是由银行、资产管理公司、保险公司提供的养老金积累型产品；二是由保险公司提

2 雇佣劳动部负责制定、修改劳动者退休养老金权益保护的相关制度，审查退休养老金章程。公司和公会商议后，选择一种类型的退休养老金，并根据相关法律填写退休养老金章程送交雇佣劳动部，雇佣劳动部对此进行审查。金融委员会（下设金融监督院，是金融委员会的执行机构）制定、修改、审查退休养老金的监督规定，同时负责监管运营退休养老金的金融机构。

3 企划财政部主要负责制定和修改和个人养老金有关的法律制度；金融委员会（金融监督院）介绍养老金储蓄制度及其税收优惠政策，以及各金融机构的养老金储蓄产品，并提供专门的咨询服务，努力找到适合每个人的个人养老金产品。

供的养老金保险产品，合计产品数量已超过 2700 只。个人养老金计划的参与人按产品合同约定缴费满 5 年，即可从 55 岁开始按月领取养老金。

二、韩国养老金体系税收政策安排

在韩国养老金体系中，零支柱完全由国家财政承担，无需个人缴费，因此不涉及税收政策。第一支柱、第二支柱、第三支柱的税收政策安排结合了每个支柱的制度定位及韩国综合税制特点，第一支柱在计算应纳税额时给予个人不同层次的扣除项目，鼓励家庭养老；第二、三支柱通过工作年限专项扣除及不同持有期限的税率设计鼓励长期领取。

（一）第一支柱税收政策安排

对于国民养老金计划和特殊职业养老金，2002 年之前的缴纳部分免税，2002 年及以后缴费形成的积累部分在领取时，按规定进行扣除后，与其他所得合并纳税，统一适用综合所得税⁴，养老金所得额的计算方式如下：

养老金所得额=养老金总额-养老金所得扣除⁵

1、养老金总额的计算方法

国民养老金：总额 = 总领取额 × 2002 年及以后缴纳累计额 / 总缴纳累计额⁶

特殊职业养老金：总额 = 总领取额 × 2002 年及以后缴纳的月数 / 缴纳的总月数

2、养老金所得扣除项目

领取时需先扣除特定项目之后再进行缴税，可有 3 层扣

4 综合所得的类型：利息、分红、生产经营所得、工资、年金等

5 国税厅 https://www.nts.go.kr/call/income_tax/2013/htm/01_15.html

6 不同年份的缴纳金额需要按照保健福利部公布的各年份换算比例进行换算

除，扣除顺序如下：

(1) 国民养老金所得扣除：（扣除上限为 900 万韩元）⁷

国民养老金所得	扣除率
不超过 350 万韩元的部分	100%
351 万韩元-700 万韩元	350 万韩元+（超过 350 万韩元部分）*40%
701 万韩元-1400 万韩元	490 万韩元+（超过 700 万韩元部分）*20%
超过 1400 万韩元的部分	630 万韩元+（超过 1400 万韩元部分）*10%

(2) 个人扣除

扣除条件	扣除金额
个人基本扣除	150 万韩元/年/人
若有需抚养的家属	150 万韩元/年/每位需抚养家属
若家属中有 70 岁以上长辈	100 万韩元/年/每位 70 岁以上长辈
若家属中有残疾人	200 万韩元/年/每位残疾家属

(3) 标准税额扣除：每人扣除 7 万韩元。

3、养老金所得额和其他所得合并纳税，统一适用综合所得税，范围是 6%-42%（如表 1）⁸。

表 1 综合所得税率表

征税标准	税率
1200 万韩元以下	6%
1200 万-4600 万韩元	15%
4600 万-8800 万韩元	24%
8800 万-1 亿 5000 万韩元	35%
1 亿 5000 万-3 亿韩元	38%
3 亿-5 亿韩元	40%
5 亿韩元以上	42%

⁷ 资料来源：《国民年金、退休年金、个人年金的年金所得税和综合所得税整理》

⁸ 资料来源：《仔细确认综合所得税率》

（二）第二支柱税收政策安排

1、领取企业雇主缴纳部分的税收政策

在退休时，无论是 DB 计划还是 DC 计划，企业为个人缴纳的全部退休养老金必须转入个人 IRP 中，采取递延纳税（EET）模式。按照领取方式不同采取不同的计税方式：

（1）选择以年金形式领取，税率单独按综合所得税税率各级标准的 70% 计算；

（2）选择一次性领取，按 40% 和工作年限扣除标准进行法定扣除后，与其他收入合并后按照综合所得税税率征税，具体如下：

税额=（退休养老金收入-法定扣除额）×综合所得税率
法定扣除项目及顺序如下：

- 1) 扣除 40%。
- 2) 工作年限扣除（如表 2）：

表 2 工作年限扣除额计算表⁹

工作年限	扣除额
1-5 年（未满 1 年按 1 年计算）	30 万韩元*工作年限
6-10 年	150 万韩元+50 万韩元*（工作年限-5 年）
11-20 年	400 万韩元+80 万韩元*（工作年限-10 年）
20 年以上	1200 万韩元+120 万韩元*（工作年限-20 年）

2. 领取退休养老金账户（个人追缴部分）的税收政策

（1）韩国养老金第二支柱的个人追缴部分与第三支柱个人养老金积累型产品每年合计享受 700 万的扣除额度后，合并征税，根据领取方式不同，计税方式如下：

⁹ 资料来源：金融监督院退休年金综合指南

1) 选择一次性领取，单独征收其他所得税（16.5%）。

2) 选择年金形式领取，第二支柱个人追缴部分与第三支柱个人养老金合并后，如果年领取额不超过 1200 万韩元，单独按 3.3%-5.5%的年金所得税征税（如表 3）；年领取额超过 1200 万韩元的部分，并入综合所得后征收综合所得税（6%-42%）。

表 3 年金所得税领取税率表¹⁰

领取时间	税率
55 岁-69 岁	5.5%
70 岁-79 岁	4.4%
80 岁以上	3.3%

（三）第三支柱个人养老金的税收优惠安排

个人养老金积累型产品采取递延纳税（EET）模式，与第二支柱 DC 计划下的个人追缴部分合并征收，中途退出需缴纳 22%的其他所得税，若持续期间小于 5 年还需再缴纳 2.2%的解约附加税。

个人养老金保险类产品采用 TEE 税收优惠模式，即在缴纳保费时无税收优惠政策，在投资过程中的收益享受免税优惠，但持有期小于 10 年就退出，需要缴纳 15.4%的资本利得税，持有期大于 10 年退出，免收资本利得税。

三、韩国养老金发展情况

（一）覆盖范围

截至 2017 年末，第一支柱中，国民养老金的加入人数为 2200 万，覆盖率为 80.1%¹¹，领取人数为 459 万人¹²，特殊

¹⁰ 资料来源：金融监督院退休年金综合指南

¹¹ 覆盖率为加入人数与有国民年金参与资格人数的比重，除特殊职业外的工作人群和自雇群体可加入国民养老金计划

职业养老金几乎全部加入；截至 2016 年末，有 26.9%的企业建立起退休养老金计划，加入人数为 581 万，共有 27 万人领取退休养老金。在领取人群中，有 97.8%的人选择一次性领取，仅有 2.2%的人选择以年金方式领取¹³。截至 2017 年末，第三支柱积累型的个人养老金加入人数为 560.3 万人，比 2016 年增加 0.7%¹⁴。

（二）总体规模

1、第一支柱：国民养老金

国民养老金在 1988 年成立时，规模只有 5300 亿韩元，此后规模一直呈增长趋势，截至 2018 年 2 月末，国民养老金规模达到 623.9 万亿韩元¹⁵。为实现国民养老金的安全高效运营，分散风险，国民养老金运营委员会运用多样化的投资手段，逐步减少国内债券比重，扩大海外股票投资，并积极寻找其他投资替代产品。从 1988 年至 2018 年 2 月末，国民养老金的累计收益金额为 298.5 万亿韩元，年均累计收益率为 5.33%。

表 4 国民养老金各类资产占比明细¹⁶

部门	金额（万亿韩元）	比重（%）
合计	623.9	100
福利部门：	0.1	0.0
金融部门：	622.3	99.7

12 Etoday, 《国民年金领取范围扩大》,

<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1581158>

13 首尔新闻, 《无法保障老年生活的退休金……无法保的领取者一次性领取》,

http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180523011013&wlog_tag3=naver.

14 韩国保险新闻,

http://www.insnews.co.kr/m/news_view.php?firstsec=1&secondsec=14&num=54052.

15 国民养老金运营委员会, http://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/fund_main.jsp.

16 http://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_01.jsp

国内股票	129.6	20.8
国内债券	290.5	46.6
海外股票	110.7	17.8
海外债券	23.3	3.7
另类投资	66.8	10.7
短期资金	1.3	0.2
其他部门：	1.4	0.2

资料来源：国民年金公团，保健福利部下属分支机构，截至 2018 年 2 月

2、第二支柱：退休养老金

截至 2017 年末，韩国企业建立的退休养老金规模为 168.4 万亿韩元，与 2016 年相比增加了 14.6%¹⁷，其中，88.1% 资金投向保本型产品，仅有 8.4% 的资金投向业绩分配型产品。

表 5 2017 年退休养老金规模及收益¹⁸

单位：万亿韩元

类型	DB 型	DC 及企业型 IRP	个人型 IRP
规模（2017 年末）	110.9	42.3	15.3
规模（2016 年末）	99.6	35.0	12.4
收益率	1.59%	2.54%	2.21%
费用负担率	0.4%	0.58%	0.44%

资料来源：国民年金综合指南 2017 年退休年金规模及运营情况。

3、第三支柱：个人养老金

截至 2017 年末，个人养老金的规模为 128 万亿韩元¹⁹，

17 Moneytoday, 《去年退休年金规模为 168 万亿韩元……收益率连续两年维持在 1%-2%》，<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018032118045591017>.

18 <http://pension.fss.or.kr/fss/psn/bbs/view.jsp?url=/fss/pn/1295490315749&bbsid=1295490315749&idx=1522667223443&num=141>.

较去年同期相比增加 8.6%，总体平均缴纳额为 225 万韩元，领取额为 299 万韩元。其中，积累型产品规模为 123.9 万亿韩元，保险类产品规模为 4.1 万亿韩元。

（三）替代率水平

按照 1986 年《国民年金法》的最初规定，国民养老金参与者缴费 40 年的设定替代率水平为 70%。作为待遇确定型的养老金计划，国民养老金在经济高速增长时期能够维持较高的替代率水平，但随着 1997 年韩国经济转入中低速增长期后，国民养老金也面临越来越大的持续性压力。为了应对不平衡的收支结构，韩国政府开始采取措施调降国民养老金替代率，这意味着越晚参与，设定替代率水平越低。2008 年，国民养老金的设定替代率已经降到 50%，按照政府规划，从 2009 年起设定替代率每年下降 0.5%，直至 2028 年降低到 40%。截至 2016 年底，第二支柱退休养老金的替代率水平大约为 20%²⁰。

四、对我国的启示

（一）立足公平，设立零支柱，重点解决“老年贫困化”问题

与中国相似，20 世纪 60 年代韩国也曾推行过“家庭计划”，旨在减少人口生育率，韩国人口数量自此开始下降，年轻人口的锐减造成严重的“老龄化”危机。韩国 1988 年才开始实行覆盖全民的国民养老金计划，因此很多老年人来不及参与便陷入了贫困危机。为此，韩国政府专门为收入低

19 中央日报，《多种多样的投资产品方案优点……个人年金，退休年金规模业界第一》，<http://news.joins.com/article/22569580>.

20 首尔新闻，《无法保障老年生活的退休年金……，98%的领取者一次性领取》，http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20180523011013&wlog_tag3=naver#csidx25e03a948bdf d8d9399d0f5bc9f052f.

于一定水平的贫困老年人口设计了基础老年养老金计划，即非缴费型的零支柱，由财政资金拨付，对收入不足的老年人群提供补贴，以缓解退休生活压力。

（二）立足高效，提高养老金的统筹层次，开展集中、专业的市场化投资运营

韩国养老金制度在建立之初就实现了全国统筹，在调剂各区域养老金发展中发挥了重要作用，尤其是国民养老金，在费率、收入替代率、待遇领取等方面均按照统一标准，为职工跨区域转移养老关系提供了极大的便利。此外，国民养老金计划成立了专门的投资运营管理机构，通过搭建专业的投资管理架构、把控投资方向、制定投资运营计划，集中开展市场化运营，提高了国民养老金的运营效率和保值增值能力。

（三）立足国情，均衡设计养老金税收激励政策体系

韩国养老金体系提供了多层次、多样化的税收激励安排：第一支柱在计算应纳税额时提供了3个层次的扣除项目，既有全民适用的扣除项目，又有根据赡养老人、助残等生活情况提供的扣除项目；第二、三支柱既有合并享受的扣除额度，又有特色的扣除项目，第二支柱根据不同领取方式采取了不同的税收政策，并通过工作年限专项扣除及不同持有期限的税率设计鼓励长期领取，第三支柱则提供了 TEE 和 EET 两种模式。上述政策设计既有精细化设计带来的制度健全性和民众税负改善性等优点，同时又由于过度复杂，不利于对普通民众的推广和实施。因此，养老金体系税收政策设计的多样化与执行效率需要均衡考虑，统筹安排。

（四）立足长远，不断创新和完善制度发展

韩国养老金体系分别于 1994 年和 2005 年建立了第二、三支柱，起步较晚但取得了长足进步，一方面得益于持续不断的养老金改革，另一方面不断丰富产品类型，增强制度吸引力。此外，韩国政府在 2016 年 3 月 14 日正式建立实施了个人储蓄账户（ISA），希望通过账户投资向资本市场注入养老资金，促进经济活力，助力国民养老资产增值。

（本文由广发基金管理有限公司孙瑜、中邮创业基金管理股份有限公司杨志武、王喆、刘雯雯提供材料，协会理财及服务机构部许静远、靳珂语整理）