

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 039-20170904

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文即将公开发表，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

中国企业年金的发展历程与展望

齐传钧

中国社会科学院拉丁美洲研究所博士
中国社科院世界社保研究中心副秘书长

Email: qichuanjun@aliyun.com

【摘要】：中国企业年金历经近 30 年的发展，从无到有，覆盖范围不断扩大，基金规模持续增加，市场地位也得到了相应提升，然而一些制度性缺陷已经限制了企业年金取得突破性发展。这些缺陷主要体现在覆盖人群相对有限、投资收益率不足以提供可靠的晚年收入保障、提高税优幅度长期无法破题、企业缴费负担沉重和企业年金管理机构之间的过度竞争等方面。因此，必须从成本、收益和便利性三个角度采取有针对性的彻底改革，在人口老龄化高峰到来之际，将企业年金制度建设成为中国养老保障体系中不可或缺的重要组成部分。

【关键词】：企业年金；投资收益；覆盖面；养老金

【作者简介】齐传钧（1974—），男，辽宁丹东人，经济学博士，中国社科院拉美所副研究员，中国社科院世界社保研究中心执行研究员，主要研究方向为社

会保障、收入分配和经济增长。

中国企业年金的建立和发展与基本养老保险制度的改革和完善密不可分。20世纪80年代，中国经济开始从计划经济向市场经济过渡，为了配合国有企业改革，基本养老保险制度也由“劳动保险”向“社会保险”转型，一些企业为了应对这一变化，开始尝试建立企业补充养老保险（“企业补充养老保险”于2000年更名为“企业年金”）。到90年代初，政府以下发正式文件的形式，决定逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度，也就是说，“三支柱”模式成了养老保险制度的改革方向和发展目标，而企业年金无疑是其中的重要组成部分。

应该说，经过近30年的发展，中国企业年金制度已经初具规模，法律体系和制度架构也日渐完善，取得了一定成绩。但是，相对于经济的高速发展和人口老龄化的迫切压力，中国企业年金发展已经显示出一定的滞后性，如何加快发展企业年金，迅速扩大覆盖面已经成为当前不得不面对的重大改革课题之一。因此，本文通过梳理中国企业年金发展历史，不仅总结制度由来和成功经验，而且更重要的是发现问题，并提出有针对性的解决办法，推动企业年金制度改革，最终建立起几个支柱相对平衡的多层次养老保障体系。

一、中国企业年金发展历程与成就

回顾历史，中国企业年金的发展同样遵循着中国市场经济改革的渐进式理念，即大致可以分为如下四个阶段：一是制度探索阶段（20世纪80年代-2000年）；二是制度试点阶段（2000-2004年）；三是制度完善阶段（2004-2015年）；四是制度扩展阶段（2015年-至今）。

（一）企业年金制度探索阶段（20世纪80年代-2000年）

实际上，中国企业年金的雏形出现于20世纪80年代。当时，企业职工养老保险正在从计划经济体制下的“劳动保险”（本质上是“企业保险”）转向“社会保险”，退休费用“社会统筹”应运而生，这对效益较差特别是亏损严重的国有企业无疑是利好的，而对于效益较好的国有企业来说，却意味着潜在的福利损失，因此，一些“福利基金”比较富裕的行业或国有企业便开始尝试建立企业补充养老保险，这就相当于变相保证了所在企业职工福利不受损。当然，因为没有相关

政策的指导和规范，覆盖范围仅局限于个别企业。应该说，中国企业年金的出现带有利益补偿和平衡的性质，而并非基于理论上所设想的“多支柱”体系概念。只是这一制度变迁恰好迎合这种时代需求（尽管存在着扭曲，也为后来备受指责的“富人俱乐部”埋下了伏笔），因此国务院于1991年6月颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33号），提出企业可根据自身经济能力建立企业补充养老保险，从政策层面加以肯定，并允许企业根据自身情况继续探索企业补充养老保险。1994年7月颁布的《中华人民共和国劳动法》第七十五条做出规定，“国家鼓励用人单位根据本单位实际情况为劳动者建立补充保险”，为建立我国企业补充养老保险制度提供了法律依据。

在这一阶段，为了适应市场经济改革的需要，在基本养老保险制度改革和各地广泛实践的基础上，政府逐步确立了企业年金的制度雏形，并先后从政策和法律上予以肯定和鼓励，企业年金制度开始成为中国构建多层次养老保险制度中的一个重要组成部分，也为未来养老保险制度的进一步改革和完善奠定了价值取向和基本方向，应该说对企业制度的引入和鼓励是适应时代要求的，具有巨大的理论和实践意义。与此同时，政府也在管理上作出了一些基本规定。比如，在经办机构的选择上，1995年3月《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发[1995]6号）中提出，“企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险，由企业和个人自主选择经办机构”。紧接着，1995年12月，劳动保障部《关于印发〈关于建立企业补充养老保险制度的意见〉的通知》（劳部发[1995]464号），对企业补充养老保险的实施主体和条件、决策程序和管理组织、资金来源、记帐方式和计发办法、缴费方式和水平、享受条件和待遇给付、经办机构和委托程序、投资运营、基金转移都做出了一些规定。总的来说，这些规定给了企业很大的自由裁量空间，比如对于缴费方式和水平，没有给出统一的标准，只是要求个人缴费部分不能超过企业，因此仍然属于探索阶段，一直到2000年。但是，这些较为灵活和粗线条的规定，也为企业年金的发展带来了不利影响。比如，尽管政策和法律都鼓励有条件的企业建立企业年金计划，但是这一时期没有对税收优惠做出明确规定，激励性不足；尽管允许企业补充养老保险基金投资，但对投资渠道和方式等方面并没有给出具体安排，基金保值增值能力较差；尽管规定待遇领取条件和方式（办理退休后一次或分次领取），但没有对年金化发放做出安排，弱

化了对基本养老保险的补充作用。

（二）企业年金制度试点阶段（2000-2004）

根据前期探索过程中存在的问题，政府开始总结经验，推出试点方案。2000年12月国务院颁布《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》（国发[2000]42号），首次将“企业补充养老保险”正式更名为“企业年金”，在整个养老保险体系中的地位得到强化。同时，该文件还规定，“有条件的企业可为职工建立企业年金，并实行市场化运营和管理。企业年金实行基金完全积累，采用个人账户方式进行管理，费用由企业和职工个人缴纳，企业缴费在工资总额4%以内的部分，可从成本中列支。”也就是说，第一次以正式文件的形式给企业年金提供了税收优惠。根据该文件精神，辽宁省率先开展企业年金的试点工作，2001年7月《国务院关于同意〈辽宁省完善城镇社会保障体系试点实施方案〉的批复》（国函[2001]79号）提出，建立企业年金的企业需具备3个条件：“一是依法参加基本养老保险并按时足额缴费；二是生产经营比较稳定，经济效益较好；三是企业内部管理制度健全”。同时，还提出“大型企业、行业可以自办企业年金，鼓励企业委托有关机构经办企业年金”，这就是后来出现内部理事会受托模式和外部法人受托模式的最初原型。另外，该文件也强调，管理和运营企业年金的机构要经国家劳动保障行政部门会同财政部门的认定和批准，这也为后来企业年金管理机构的遴选制度奠定了基础。但是，一直到2004年，对于企业年金基金的投资环节，政府只给出了市场化运营和管理的原则性规定，并没给出投资性操作的具体办法和相关细则。

这一阶段，政府对建立企业年金的思路越来越清晰，各种规定也越来越有针对性，中国企业年金制度的基本轮廓大体清晰，并从辽宁省等部分省市开始进行有指导性且相对谨慎的试点工作。但是，对于基金的市场化投资还没有出台具体办法，既无法完成保值增值目的，也不会对参保缴费产生激励性。另外，对于缴费环节和待遇领取环节并没有制度性进展和突破。总之，如果保持现状，企业年金覆盖范围和基金规模就很难取得实质性突破，也就无法实现多层次养老保障体系的改革目标。

（三）企业年金制度完善阶段（2004-2015）

通过对试点工作的总结，劳动和社会保障部于2004年1月颁布《企业年金试

行办法》(第 20 号令), 对企业年金的地位、建立企业年金的条件和决策程序、企业年金计划的构成要素、缴费比例、管理办法、待遇给付以及监管和法律纠纷的解决都给出了明确规定。同时还规定, 该办法自 2004 年 5 月 1 日起实施, 而原劳动部 1995 年 12 月发布的《关于印发〈关于建立企业补充养老保险制度的意见〉的通知》同时废止。至此, 中国目前运行的企业年金制度基本框架得以确立。同年 2 月, 劳动和社会保障部、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会联合发布《企业年金基金管理试行办法》(第 23 号令), 对企业年金基金的受托管理、账户管理、托管以及投资管理进行了规范, 此后, 人力资源和社会保障部、财政部、银监会、证监会、保监会、国资委、人民银行出台了一系列配套企业年金政策法规和实施办法, 市场化投资原则得到具体落实。因此, 企业年金基金累计结存实现了较为快速的增长, 从 2004 年的 493 亿元增加到 2010 年的 2809 亿元¹

但是, 企业年金运行中也暴露出一些问题, 因此 2011 年 2 月新修订的《企业年金基金管理办法》(第 11 号) 有针对性地进行优化与完善, 不仅进一步明确了相关部门的监管职责, 监管程序、方式及中央、地方监督权限划分, 为监督功能的有效发挥提供了法律依据; 而且也调整了企业年金基金的投资范围与投资比例, 将固定收益类投资比例由不高于 50% 提高到 95%, 流动性投资比例由不低于 20% 降低到 5%, 取消投资股票的比例不高于基金净资产 20% 的比例限制, 并首次提出了企业年金可以投资后端集合的养老金产品; 同时还明确了企业年金管理机构违反该规定的处罚措施及责任承担, 加强了监督管理的力度, 进一步规范了市场机构的行为。

2013 年 4 月, 人力资源和社会保障部相继颁布《关于扩大企业年金基金投资范围的通知》(人社部发 [2013]23 号) 和《关于企业年金养老金产品有关问题的通知》(人社部发 [2013]24 号), 在上述第 11 号文的基础上, 进一步扩大了企业年金的投资范围, 比如增加了理财产品、信托产品、基础设施债权计划、特定资产管理计划、股指期货投资等投资品种; 债券可进行杠杆投资, 因此比例上限由 95% 提高至 135%; 同时还对投资后端的养老金产品做了更为详细的可操作规定。从 2011 年后, 企业年金覆盖人群和基金规模继续增长, 截至 2015 年底,

¹ 人力资源和社会保障部网站, <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/>。

全国有 7.55 万户企业建立了企业年金，参加职工人数为 2316 万人，年末企业年金基金累计结存 9526 亿元²。

（四）企业年金制度扩展阶段（2015-至今）

2015 年 4 月，《国务院办公厅印发机关事业单位职业年金办法》（国办发〔2015〕18 号）正式颁布，要求机关事业单位在参加基本养老保险的基础上，应当为其工作人员建立职业年金。按照规定，职业年金所需费用由单位和工作人员个人共同承担。单位缴纳职业年金费用的比例为：本单位工资总额的 8%，个人缴费比例为本人缴费工资的 4%，由单位代扣。单位与个人缴费基数与机关事业单位工作人员基本养老保险缴费基数一致。这意味着中国养老“并轨”又向前推进了一步。2016 年 09 月，政府又发布了《人力资源社会保障部财政部关于印发职业年金基金管理暂行办法的通知》，对职业年金管理职责、基金投资、收益分配及费用、计划管理及信息披露、监督检查等作出明确规定。

针对机关事业单位的职业年金的实施和相关政策法规的颁布，也为企业年金的进一步发展带来了新的契机。因此，2016 年 6 月，人力资源和社会保障部对 2004 年制定的《企业年金试行办法》进行了修订，起草了《企业年金规定（征求意见稿）》，并向社会公开征求意见，一个明显的特点是对企业年金的缴费比例和待遇发放做了进一步调整，将企业缴费上限由本企业上年度职工工资总额的“十二分之一”调整为“8%”，将企业和职工个人缴费之和的上限由本企业上年度职工工资总额的“六分之一”调整为“12%”，与职业年金的规则趋于一致。

二、企业年金面临的现实挑战

（一）企业年金覆盖面和基金规模十分有限

中国企业年金历经近 30 年的发展，从无到有，覆盖范围不断扩大，基金规模持续增加，市场地位也得到了相应提升，尤其是近 5 年来（2011-2015 年），参保企业数、职工数和基金规模的年均复合增长率分别达到了 15.27%、11.65% 和 27.66%³，所取得的成绩不容否定。

但是，我们更要清醒地认识到这 30 年是中国经济高速发展的时期，也是市场经济体制日益成熟和资产市场规模不断壮大的时期，显然，当前中国企业年金

² 同上。

³ 作者测算，数据来自于人力资源和社会保障部网站，《2015 年度全国企业年金基金业务数据摘要》<http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjds/SHBXJDSgongzuodongtai/>。

所取得的成就与中国经济发展速度相比还存在非常大的差距。而且，2015 年基金累计结余出现增长主要归因于参加企业年金的职工工资增长和投资收益率的增长。相反，参加企业年金的职工人数几乎没有增长，企业年金在 2015 年扩大覆盖面非常有限⁴。更为重要的是，近几年中国人口老龄已进入加速发展阶段，人口红利将很快消耗殆尽，经济发展方式也面临着由投资主导向消费主导的转型，企业年金制度在整个养老金体系中的地位开始凸显。因此，加快发展中国企业年金已显得非常紧迫。

这就需要在认识企业年金发展相对差距的基础上，理性地分析现有制度发展偏慢的原因并有针对性地加以解决，才能对中国企业年金的发展前景做出更为积极和乐观的展望。我们知道，企业年金制度作为构建多层次养老保障体系一个重要组成部分，不仅可以补充城镇职工社会基本养老保险保障水平的相对不足，缩小与机关事业单位退休职工之间的待遇差距，促进养老保障体系的可持续发展和社会的公平和谐；而且企业年金基金具有的长期性、稳定性、规模性和追求长期稳定回报等特点还可以与资本市场形成的良性互动，推动金融深化并促进社会长期投资，为国民经济的健康较快发展营造良好的金融环境；另外，企业年金制度有助于优化企业薪酬体系，完善公司治理结构，吸引并留住人才并提高企业的凝聚力和竞争力。但是，中国企业年金并没有取得相应的地位和承担起应有的责任，因为相对中国的人口和经济规模而言，目前中国企业年金发展水平还存在非常大的差距。例如，截至 2015 年底，中国实有企业 1259 万户⁵，而在 2015 年底，中国只有 7.55 万户企业建立了企业年金计划⁶，只占企业总数的 0.60%。又如，2015 年底中国股票市价总值为 53.15 万亿⁷，而 2015 年底全部企业年金累计结存为 9526 亿元⁸，只相当于股票市价总值的 1.79%。

在与一些主要国家对比时，这种差距表现的就更为突出，下面以企业年金计划成员占总就业人数之比和企业年金计划资产占 GDP 比重两个指标分别进行对比。首先，从企业年金计划成员占总就业人口之比这一指标上看，中国仅为

⁴ 郑秉文主编，《中国养老金发展报告 2016》，经济管理出版社，2016 年 12 月，第 94 页。

⁵ 国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

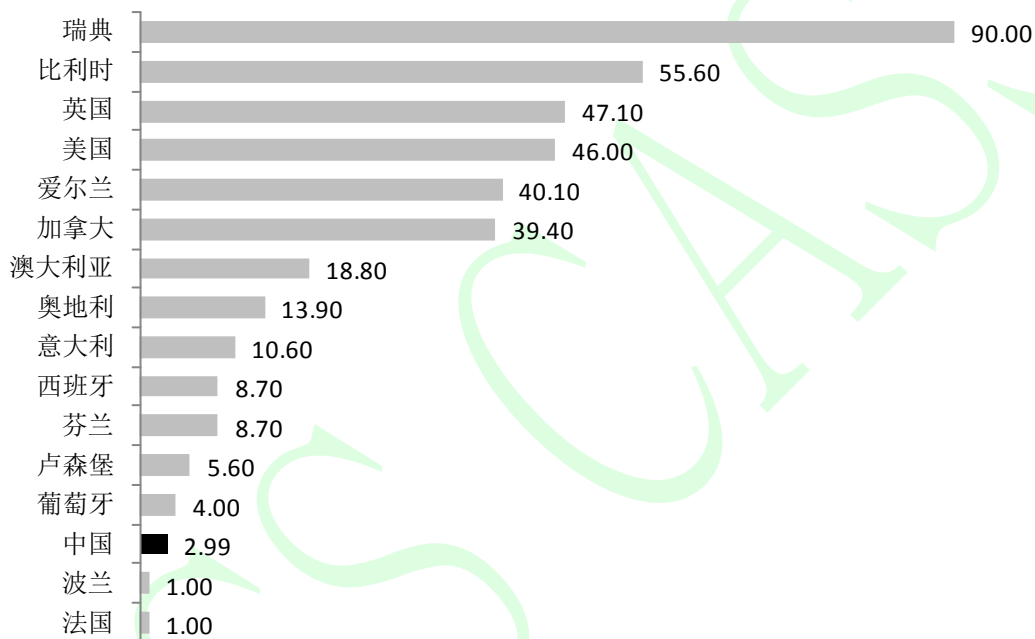
⁶ 人力资源和社会保障部网站，《2015 年度人力资源和社会保障发展统计公报》，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201605/t20160530_240967.html。

⁷ 国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

⁸ 人力资源和社会保障部网站，《2015 年度人力资源和社会保障发展统计公报》，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201605/t20160530_240967.html。

2.99%，不仅远远落后于瑞典、比利时、英国、美国、爱尔兰和加拿大等私人养老金市场十分发达的国家，同时也与奥地利、意大利、西班牙和葡萄牙等公共养老金占主体地位的国家存在较大的差距，而仅仅略微高于波兰和法国（图 1）。虽然中国在企业年金覆盖面上要好于波兰和法国，但是波兰具有一个覆盖良好的强制性私有化养老金制度，覆盖了全国 71.7% 的就业人口；而法国的公共养老金和强制性职业年金计划几乎覆盖全国所有就业人口⁹。

图 1 企业年金计划成员占总就业人数比例的中外对比（%）



资料来源：作者整理并计算，计算所用中国数据来自人力资源和社会保障部网站，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/> 和 国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>；其他国家数据来自 Centre O D. OECD Private Pensions Outlook 2008[J]. p.111,Table 4.1。

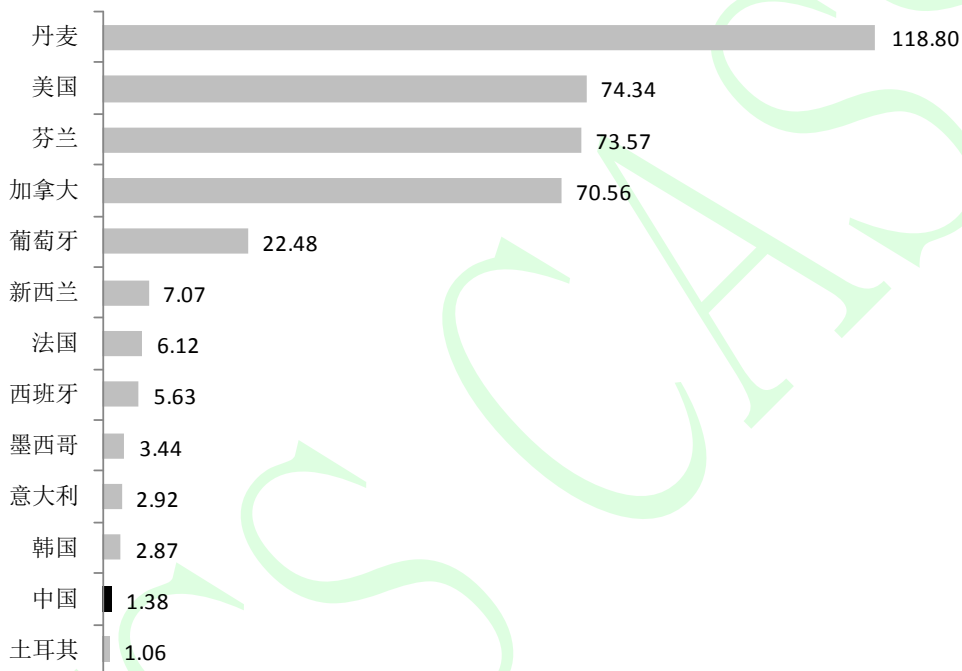
注：中国为 2015 年数据，其他国家为 2007 年数据，且专指与就业相关并自愿参加的私人养老金计划，换言之，不考虑强制性企业年金计划。例如，澳大利亚的超级年金计划只要求雇主缴费，允许个人自愿缴费，因此只有个人缴费的超级年金计划才被纳入该统计口径内。

其次，从企业年金资产占 GDP 比例上来对比，中国企业年金资产仅仅相当于 GDP 的 1.38%，与世界上其他一些国家差距十分明显。一般来说，凡是在公共养老金制度上具有贝弗里奇传统的国家其企业年金制度就越发达，这些国家主要集中在北欧地区和盎格鲁·撒克逊等英语国家。例如，在丹麦、美国、芬兰和加拿

⁹ Centre O D. OECD Private Pensions Outlook 2008[J]. pp.111,190.

大等国，企业年金资产占 GDP 比例都高达 70%以上，甚至超过 100%。相对而言，在俾斯麦模式盛行的欧洲大陆国家，企业年金发展比较滞后，即便如此，其占 GDP 比例也大大高于中国。例如，在法国、西班牙和意大利，企业年金资产占 GDP 比例分别是 6.12%、5.63%和 2.92%。另外，需要注意的是，即使在一些发展中国家，企业年金资产占 GDP 比例也是明显高于中国的。例如，在墨西哥和韩国，企业年金资产占 GDP 比例分别为 3.44%和 2.87%（图 2）。

图 2 企业年金资产占 GDP 比例的中外对比 (%)



资料来源：作者整理并计算，计算所用中国数据来自人力资源和社会保障部网站，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/> 和 国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>；；其他国家数据来自 Centre O D. OECD Private Pensions Outlook 2008[J]. pp.43,44,53,Table 1.2, Figure 1.2, Figure 1.10。

注：1、中国为 2015 年数据，其他国家为 2007 年数据；2、按照 OECD 的分类标准，企业年金（也被称为职业养老金，occupational pension plan）包括养老金基金（pension fund）、养老保险契约（pension insurance contract）和记账储备（book reserves）。

（二）企业年金基金投资收益率长期相对偏低

根据人力资源和社会保障部公布的数据，从 2007 年以来企业年金基金年均投资收益率为 8.09%¹⁰，虽然与全国社会保障基金理事会成立以来的年均投资收

¹⁰ 人力资源和社会保障部网站，《2015 年度全国企业年金基金业务数据摘要》<http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjds/SHBXJDSgongzuodongtai/>。

益率 8.82%有一定差距¹¹，但却明显高于同期银行存款利率和平均 3.0%的消费价格指数，说明较好地实现了保值目的。因此，表明上看起来，这一平均收益率是可以接受的，但问题是这一收益率能否给未来退休者一个理想的替代率，从而实现企业年金建立之初的功能定位呢？

为了回答这个问题，本文做一个简单的测算。首先，基于 2007 到 2015 年城镇在岗职工平均工资年均增长率为 12.9%¹²，假设该工资增长率在测算期间的每一年都保持不变，且假定测算基年的社会平均工资为 100，那么不难得到未来任何一年的工资水平。其次，基于 2016 年颁布《企业年金规定（征求意见稿）》的最新规定，假定参加企业年金计划的职工总缴费比例为其工资的 12%（上限），可以得到测算期间每一年的缴费数额。其三，基于已取得的年均投资收益率为 8.09%，假定该收益率在测算期间的每一年都保持不变，那么不难得到任意年份企业年金个人账户的积累余额。其四，考虑到退休后企业年金待遇主要用于养老目的，因此实行年金化发放（目前政策规定退休后企业年金待遇是一次或分次领取，并非典型意义上的年金化发放），且保证每年获得待遇的替代率不变（相当于企业年金待遇与社会平均工资同步增长）。其五，对参加企业年金计划典型个体的特征做如下规定：25 岁参加企业年金计划并每一年按社会平均工资连续缴费，一直到 60 岁退休开始领取待遇，再到 75 岁（预期寿命）其企业年金个人账户资产归零。测算结果显示，该典型个体的企业年金待遇替代率只有 9.54%，对基本养老保险待遇的补充作用非常有限。而且，这一结果是在工作期间按照缴费比例上限且没有间断参保缴费的特殊情况下实现的，如果考虑失业或人口寿命延长等因素，该替代率还会更低。

导致这一问题的一个重要原因是企业年金计划投资过于保守，投资于权益类资产的比例只有 12%左右¹³，都没有用满政策规定的非常保守的 30%权益类投资上限。这不仅不符合养老基金的长期投资属性（承担较高风险并获得高额风险回报），而且与国外养老基金投资权益类比例动辄超过 50%更是相距遥远。造成这一结果的一个很重要原因是职工没有个人投资选择权，而是由企业代替做出投资

¹¹ 全国社会保障理事会网站，《2015 年全国社会保障基金理事会基金年度报告》，http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201606/t20160602_7079.html

¹² 作者计算，数据来自国家统计局网站，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

¹³ 分析显示，在企业年金基金资产组合中，权益类产品占比越高，企业年金基金的投资收益率也越高。参见郑秉文主编，《中国养老金发展报告 2011》，经济管理出版社，2011 年 12 月，第 50 页，图 1。

决定，但企业处于社会稳定考虑，不愿意承担投资风险（那怕这种风险导致的损失是账面性质和暂时性的），因此只追求每一年甚至每一个季度的绝对收益（保证绝对收益率不能为负），而完全放弃盯住更为合理的相对收益，因此企业年金基金投资管理人只能加大固定收益类产品的投资比重。需要强调的是，因为委托人（企业）的保守态度和强势地位，也导致了年金治理中受托人缺位问题，使得企业年金资产配置长期缺乏战略性，最终也就无法获得更好的回报率，难以给参加企业年金的退休者提供一个理想的替代率。

（三）企业年金计划税收优惠幅度有限

对企业年金计划提供明确且较为慷慨的税收优惠待遇，既是所有发达国家促进企业年金制度加快发展的一条成功经验，也是应对人口老龄化挑战、完善社会保障多支柱体系、加速养老金积累并改善资本市场治理结构的一项必然选择。例如在美国，每一种企业年金计划在缴费、积累和领取各环节是否享受税收优惠以及多大程度的税收优惠都有明确的规定。以最为典型的 401K 计划来说，适用的是“EET”税收优惠模式，即雇员在领取环节需要交纳个人所得税；在积累环节则无须交纳资本收益税；而在缴费环节由于设定了较高的免税上限也几乎是不纳税的，具体来说，雇员参加 401k 计划的最高缴费比例可以占到工资额的 25%，如果不超过规定的免税限额（2009 年免税额上限为每年 16500 美元；50 岁及以上雇员为每年 22000 美元），全部缴费都可以从应税收入中扣除，也就是说使用税前工资中进行缴费；另外，雇员参加 401k 计划还可以从雇主那里得到配套缴费（雇主自愿缴费），如果雇主缴费，那么一般要求相当于雇员缴费额的 50%，但最多不超过雇员工资的 6%¹⁴。毫无疑问，这些规定清晰且慷慨的税收优惠政策对美国成就最发达的私人养老金市场功不可没。

中国企业年金税收优惠之所以非常有限，除了受到个人所得税税制（中国实施的分类所得税，而不是综合所得税）制约以外，政府向企业年金计划提供类似美国较为慷慨的税优优惠也缺乏社会基础。一般来说，有能力参加企业年金计划的职工收入相对较高，他们参加企业年金计划所享受税收优惠是以在社会保障中向低收入者进行补贴为前提的，这是社会福利向低收入者倾斜的基本社会价值理念所决定的。换言之，如果基本养老保险制度覆盖率很低，或者社会互济功能较

¹⁴ OECD Private Pensions Outlook 2008 – ISBN 978-92-64-04438-8 – © OECD 2009, p.299.

差，那么发展企业年金计划并对参加者提供丰厚的税收优惠便丧失了存在的社会基础，必然遭到世人所诟病。例如在美国，雇员缴费享受这种慷慨税收优惠必须以参加社会保障制度（大体相当于中国基本养老保险制度和城乡低保制度的总和）并缴费为前提。美国的社会保障制度几乎覆盖全民，而且具有较大的社会互济功能，低收入者相对于其在职收入的替代率水平明显要高于高收入者，实际上相当于高收入人群向低收入者提供了补贴。当然，不同于美国，中国是一个发展中国家，劳动力市场中非正规就业比重较高，这就加大了实现基本养老保险全覆盖的难度，但作为一个替代，我们需要尽快建立惠及低收入人群的非缴费型养老金制度。当然，2009年和2012年开始建立的农村和城镇居民基本养老保险制度（2014年合并为城乡居民基本养老保险制度）已经取得了较大推广，只是目前每月不足百元的待遇最低标准还难以满足老年人的基本生存需要，因此还应该显著提高待遇标准。只有这样，政府给企业年金计划提供较为慷慨的税收优惠才不至于缺失社会基础。

（四）企业社会保障缴费成本过高

众所周知，中国法定社会保险的缴费率非常高，这也限制了企业年金的发展空间。以北京市为例，基本养老、医疗、失业、工伤、生育等五大险种的总费率超过了42.3%，其中，单位缴纳32.1%，再加上住房公积金的24%（单位和个人各占一半）¹⁵，“五险一金”的总缴费率超过66.3%，其中单位缴纳总计为44.1%，由此不难得出法定福利占劳动力成本的比例至少高达46.0%¹⁶。比较而言，美国企业的福利支出占劳动力成本的38%，明显低于中国，说明对于中国的“守法”企业而言（依法按规定基数和比例给员工缴纳社会保险费），社会保障缴费支出相对过重。如果以美国为标准，那么就意味着中国在既有的劳动力成本结构下，再增加新的福利支出项目势必给企业造成巨大负担，也是企业不愿意看到的，即没有动力和愿望引入新的自愿性福利项目。进一步分析，中国企业除了法定的基本福利外，其他福利支出非常少，一些养老和医疗等商业性福利项目几乎可以忽略不计。比较而言，美国企业法定福利占福利支出仅为22.7%，企业自愿建立的各项商业性福利占据主体地位，其中退休和储蓄计划的福利支出占到整个福利支

¹⁵参见 <http://www.cnrencai.com/shebao/zhengce/64093.html>。

¹⁶计算公式为： $66.3\% / (1+44.1\%) = 46.0\%$ 。当然，考虑到很多企业未必按照全口径的工资给员工缴纳社会保险，因此这只是理论上的粗略计算。

出的 15.3%。再来看日本，虽然法定福利占了企业福利支出高达 62.2%，但企业自愿性福利开支也具有较大的空间，为 37.8%。显然，理论上讲只有进一步压缩社会保障的相对规模，才能给企业自愿性福利的建立留出成本空间，中国企业年金发展才有可能迎来真正的春天¹⁷。

(五) 企业年金管理机构之间竞争程度过高

在中国企业年金运作过程中，涉及到四种业务类型，并分别由取得相应资格的机构来经营，因此整个企业年金市场可以细分为四个相对独立的子市场，即受托人市场、账户管理人市场、托管人市场和投资管理人市场。目前，这四个子市场均处在起步和形成阶段，市场的培育和完善至关重要，因此要在推动市场结构不断优化和强化市场竞争有效性的同时，防止出现恶性竞争或垄断倾向。根据企业年金基金管理人的“市场集中度指数”，2008 年到 2015 年受托人市场、账户管理人市场、托管人市场和投资管理人市场的竞争格局一直较强，其中投资管理人市场竞争最为充分，而其他三个市场集中度指数虽然相对较高，但鉴于目前中国企业年金市场规模非常有限，我们应该高度关注这种竞争格局可能带来的问题（表 1）。

表 1 2008~2015 年中国企业年金市场集中度指数

年份	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
受托人	201	176	162	165	174	175	172	185
账户管理人	280	270	270	259	243	231	226	229
托管人	234	209	216	220	218	222	218	211
投资管理人	92	86	82	80	78	76	78	79

资料来源：郑秉文主编，《中国养老金发展报告 2016》，经济管理出版社，2016 年 12 月，第 95 页，表 3-2。

具体来说，企业年金管理机构在生存极为艰难的情况下，为了维持和扩大市场份额，将无法通过摊薄利润或压缩成本的措施来实现，那么唯一的选择就是向其管理的其他资产进行利益输送来变相提高佣金水平或直接降低服务质量，最终导致运营商之间由“竞优”转向“竞次”，展开“自杀性竞争”、“破坏性竞争”或“毁灭性竞争”，即形成恶性竞争型市场结构。这种市场结构一旦形成，运营商将不再关注服务质量和品质，也不会在意计划受益人的合法权益，而把更多的

¹⁷ 齐传钧，《优化企业养老责任的空间分析与政策探讨》，载于《保险理论与实践》，2016 年第 6 期，第 45-46 页。

精力用在价格战、广告战和资源战上，甚至通过各种非法渠道“跑关系”、“走门路”和“拉资金”，最终损害了企业年金市场可持续发展。另外一个问题，这种企业年金基金总体规模有限下的高度竞争，也限制了企业年金管理资格的放开（如果过早放开企业年金管理人认定资格，将进一步加剧这种过度竞争，必然不利于这一市场的培育），长此以往将不利于企业年金制度的长期健康有序发展，最终损害的也一定是企业年金计划参加人和受益人的权益。

三、企业年金改革方向和未来展望

在人口老龄化日益严峻之际，加快发展企业年金已经成为学界和业界的普遍共识，但是由于种种原因，特别是一些体制性障碍严重制约了企业年金的进一步发展，没有取得与中国经济高速增长相匹配的成绩，在多支柱养老体系中仍然无法担负起相应的补充性作用。因此，必须借助本届政府继续深化改革并对养老保障体系进行全方位顶层设计之际，彻底改善企业年金发展的社会和经济环境、积极调整养老保障体系结构、大胆创新年金制度设计、不断加大财税政策扶持力度，有重点地解决一些核心问题，而不是一开始就陷入纠缠一些细枝末节之中。其中，应该重点从成本、收益和便利性三个角度采取有针对性的改革。

第一，从成本角度上来说，就是要降低企业社会保障的缴费负担，并为个人参加企业年金计划提供较为慷慨的税收优惠。首先，只有降低企业社会保障缴费负担，才能为扩大企业年金覆盖面留出足够的缴费空间，这就要求除了继续深入实施目前的“减税降费”政策以外，还要全面改造现有社会保障制度的整体架构，尤其是对基本养老保险制度进行彻底改革。例如，将现有的“统账结合”制度彻底改造成“名义账户制”（或体现精算中性的类似制度），增强基本养老保险制度的透明性和激励性，让人们由被迫缴费转向主动缴费，降低名义缴费费率的同时，不断做实缴费基数，让“守法”企业从中获益并有能力发起企业年金计划。其次，只有为个人缴费提供较为慷慨的税收优惠，才能降低因为市场波动导致个人缴费投资过程中的潜在损失，相当于降低了个人参加企业年金计划的成本支出。但是，政府提供慷慨的税收优惠有三个基本前提，一是加快税制改革，尽快建立综合所得税为主的个人所得税税制，让减税幅度与个人家庭幅度联系起来，避免进一步造成收入分配不公，从而为慷慨的税收优惠构筑道德底线；二是改造现有的城乡居民基本养老保险制度，放弃“统账结合”制度理念，使之成为

“无条件”惠及低收入人群的非缴费型养老金制度，而且要显著提高这一部分人群的养老待遇水平，只有这样才能为企业年金跨越式发展创造宽松的社会环境；三是尽快研究并制定企业年金待遇的年金化发放，杜绝退休后一次性领取全部个人账户积累资金，并减少分次领取人数的比例，真正做到税收优惠用于个人养老目的（而不是变相用于遗赠等），正视并回归税收优惠的初衷。

第二，从收益上来看，就是要进一步提高企业年金基金的投资业绩，为参加人员退休提供更加保障有力的替代率水平。具体来说，可以从两方面来提高基金的投资业绩：一是放开企业年金基金投资个人选择权，不再由企业（发起人）来决定基金的投资风险水平，而是让参加人员根据自己的实际情况选择投资产品，由个人来承担决策风险，这既可以满足风险厌恶者对风险回避的要求，也可以满足风险偏好者的个性化需求，从整体上扩大权益类资产的投资比例，这不仅是长期投资的本质要求，也是大幅提高企业年金基金投资收益率的必然选择；二是放开国外投资限制，允许企业年金计划在全球范围内配置资产（可以采取比例限制），从而平滑国内金融产品的价格波动，消除国内资本市场的系统性风险，获得相对稳健的收益。特别是随着中国经济的转型，经济增长速度逐步放缓，市场化程度日益加深，人民币汇率波动幅度继续加大，企业年金计划配置海外资产已经显得极为迫切。

第三，从便利性上来讲，就是要对现有的企业年金制度进行重构，引入自动加入机制和自由转换机制，从而一步到位地大幅扩大企业年金的覆盖范围，并消除职工参保和就业变动之间的矛盾。首先，引入自动加入机制，让职工一入职（或试用期过后）就自动加入企业所设立的企业年金，由企业代为扣缴费用，然后经过一段时间（比如两个月）职工可以选择退出该计划，届时企业返还职工个人已缴费用（实际上大多数人并不会选择退出）。但是，前提是愿意并已经建立了企业年金计划，这就要求对现有的缴费规则进行改革，即只要求职工个人缴费，而企业可以自由选择是否进行配套缴费。当然，如果企业选择配套缴费，那么就一视同仁给所有参加计划的职工提供相同的缴费比例（满足非歧视性原则）。如果企业不进行配套缴费，则几乎不会增加企业的成本负担，也就有动力发起企业年金计划。其次，引入自动转换机制，让离职职工可以随时把企业年金个人账户资产转移出去。毫无疑问，如果离职职工马上在其他已经建立企业年金的单位

就业，这种转换在现有制度下是可以满足的，但是如果离职职工的新就业单位没有企业年金计划或者个人处于非就业状态（失业或退出劳动力市场），那么就不可能转移个人账户资产，这就要求政府建立个人退休账户（IRA）制度，提供企业年金个人账户资产的自由转换通道。应该说，个人退休账户制度不仅是“三支柱”养老保障体系的一部分，也是加快发展企业年金计划的必要条件。因为只有引入个人账户退休制度，不仅可以保证自由转换机制的实现，也可以增强自动加入机制的有效性，还可以保护离职职工投资个人选择权的延续（否者要么离职职工不得不放弃个人选择权，要么势必增加原有企业年金计划的运营成本），更可以通过让非正规就业群体加入个人退休账户享受到同样幅度的税收优惠，从而最大限度地体现税收优惠政策的公平性和普适性。因此，从这个角度上讲，个人账户制度的建立已经成为企业年金制度深化改革的根本前提。

最后，应加强社会宣传和养老金教育，让人们更加理性地看待人口老龄化所带来的各种冲击，引导他们正确认识未来养老责任需要在政府、企业和个人之间合理配置，既不能完全依赖国家，也不能单纯靠自己，并让他们意识到企业年金对其退休收入的重要性，在就业选择上更加倾向于已经建立企业年金计划的公司，让更多企业意识到建立企业年金计划是吸引和留住人才的重要措施。另外，就当前而言，对于企业年金基金规模有限而导致管理机构之间竞争程度过高的问题，可以修改现有企业年金基金管理机构资格认定的条件，重点引入企业年金管理人定期审查和淘汰机制，所依据的标准应该偏重于市场规模和投资业绩。

展望未来，通过以上改革措施，中国企业年金制度覆盖人数必然会出现爆发式增长，长期投资收益进一步提升，人们退休收入更加充足和多元化。首先，目前城镇就业人数4.04亿人，参加城镇职工基本养老保险的职工人数为2.62亿人，参加企业年金职工人数为2316万人，争取到2030年中国进入人口老龄化高峰期，参加企业年金职工人数提高到2亿人，占参加城镇职工基本养老保险职工人数的四分之三以上，占城镇就业人数的一半左右。其次，把平均投资收益率提高到工资增长率水平，那么企业年金替代率将达到25%左右，在加上不低于40%的基本养老保险替代率，参加企业年金计划的的职工将足以应对各种生活开支，过上体面的晚年生活¹⁸。

¹⁸ 作者估算，其他数据来源于人力资源和社会保障部网站，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/>。

参考文献:

- [1]. Centre O D. OECD Private Pensions Outlook 2008[J].
- [2]. 齐传钧,《企业年金须解决的几个核心问题》,载于《中国人力资源社会保障》,2013年第11期。
- [3]. 齐传钧,《优化企业养老责任的空间分析与政策探讨》,载于《保险理论与实践》,2016年第6期。
- [4]. 郑秉文主编,《中国养老金发展报告 2011》,经济管理出版社,2011年12月。
- [5]. 郑秉文主编,《中国养老金发展报告 2016》,经济管理出版社,2016年12月。

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编 : 100007)

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐