

# 社保改革评论

## Social Security Reform Review

2013 年第 7 期 ( 总第 7 期, 10 月 28 日 )

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期主持人: 齐传钧

主题: 探讨企业年金跨越式发展的途径

主持人: 齐传钧

主持人开场白:

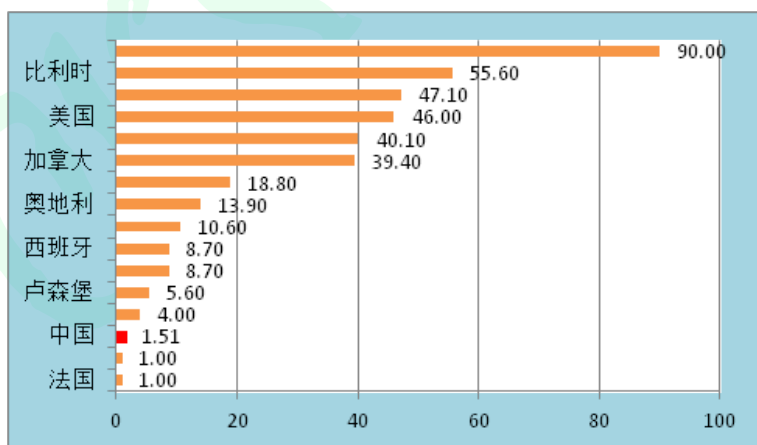
我们知道, 企业年金不仅是构建多层次养老保障体系不可或缺的组成部分, 而且对中国而言意义更大。首先, 它是缩小与机关事业单位退休职工之间的待遇差距, 促进养老保障体系的可持续发展和社会的公平和谐的一个重要途径。其次, 企业年金基金具有的长期性、稳定性、规模性和追求长期稳定回报等特点, 可以与资本市场形成的良性互动, 推动金融深化并促进社会长期投资, 为国民经济的健康较快发展营造良好的金融环境。其三, 企业年金制度有助于优化企业薪酬体系, 完善公司治理结构, 吸引并留住人才并提高企业的凝聚力和竞争力。最后, 中国人口老龄已进入加速发展阶段, 人口红利将很快消耗殆尽, 经济发展方式也面临着由投资主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。

我们也知道, 中国企业年金制度 (2000 年前被称为企业补充养老保险) 建立以来, 特别是 2004 年两个《试行办法》实施后, 虽然从无到有, 法律体系和制度架构逐步建立并日趋完善, 覆盖范围不断扩大, 基金规模持续增加。尤其近 5 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 11.32%、

14.73%和 25.98%<sup>1</sup>，所取得的成绩不容否定。但是，企业年金目前在中国整个养老保险体系中地位不高，作用和影响也极为有限。例如，截至 2011 年上半年，中国实有企业 1191.16 万户<sup>2</sup>，而在 2010 年底，中国只有 3.71 万户企业建立了企业年金计划<sup>3</sup>，只占企业总数的 0.31%。又如，2010 年 6 月底中国沪深两证券交易所总市值为 40279 亿美元<sup>4</sup>，按照当时汇率（1 美元等于 6.595 元人民币）换算，相当于 26.56 万亿元（人民币），而 2010 年底全部企业年金累计结存才仅为 2809 亿元<sup>5</sup>，只相当于两市市值的 1.06%。

同时，在与一些主要国家对比时，我们更能看到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<sup>6</sup>，中国仅为 1.51%，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<sup>7</sup>。

图 1 企业年金计划成员占总就业人数比例的中外对比 (%)



<sup>1</sup> 作者测算。所用数据来自人力资源和社会保障部网站，《全国企业年金基金业务数据摘要 2012 年度》，2013 年 4 月。

<sup>2</sup> 国家工商行政管理总局网站，[http://www.saic.gov.cn/ywtdt/gsyw/zjyw/xb/201108/t20110809\\_112789.html](http://www.saic.gov.cn/ywtdt/gsyw/zjyw/xb/201108/t20110809_112789.html)。

<sup>3</sup> 《2010 年度人力资源和社会保障发展统计公报》，人力资源和社会保障部、国家统计局，见人力资源和社会保障部网站。

<sup>4</sup> 《2010 年国际金融市场报告》，第 97 页，中国人民银行网站，<http://www.pbc.gov.cn/publish>。

<sup>5</sup> 《2010 年度人力资源和社会保障发展统计公报》，人力资源和社会保障部，见人力资源和社会保障部网站。

<sup>6</sup> 这里的企业年金计划是指与就业相关并自愿参加的养老金计划，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。

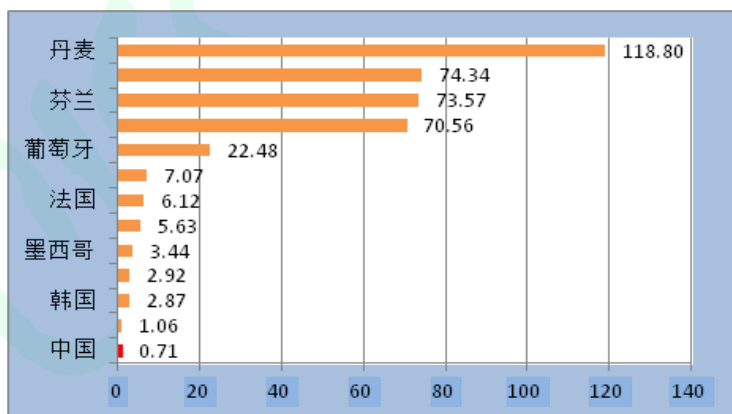
<sup>7</sup> OECD Private Pensions Outlook 2008 – ISBN 978-92-64-04438-8 – © OECD 2009, pp.111, 190.

资料来源:作者整理并计算, 计算所用中国数据来自《2009 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《2010 年中国统计年鉴》; 其他国家数据来自 OECD Private Pensions Outlook 2008 – ISBN 978-92-64-04438-8 – © OECD 2009, p.111,Table 4.1。

注: 中国为 2009 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 0.71%, 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、韩国和土耳其, 企业年金资产占 GDP 比例分别为 3.44%、2.87%和 1.06% (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《2010 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《2010 年国民经济和社会发展统计公报》; 其他国家数据来自 OECD Private Pensions Outlook 2008 – ISBN 978-92-64-04438-8 – © OECD 2009, pp.43,44,53,Table 1.2, Figure 1.2, Figure 1.10。

注: 1、中国为 2010 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)。

通过比较可以看出, 任何常规性的发展 (尽管自身速度很快) 根本无法弥合

中外企业年金之间地位和作用的巨大差异,也无法应对中国社会正在到来的种种挑战和迫切需要。因此,尽快全面提升中国企业年金的地位和作用已经成为一项重大的历史使命,当然也是一项艰巨而复杂的系统工程,为此有必要把加快企业年金发展提高到一个战略高度来认识和贯彻,在未来5到10年通过一定的制度变革和资源整合,掀起企业年金大发展或者跨越式发展的一次全国性高潮,把企业年金迅速锻造成中国养老保障体系一个重要的且不可或缺的坚强支柱。所以,请各位分别就如何看待中国企业年金的地位和作用、面临的问题和挑战、未来的发展思路等三方面进行深入探讨,最后给出可行的政策建议。

### 房连泉发言(中国社科院世界社保研究中心秘书长):

正如主持人所说,中国企业年金目前在社会养老保障体系中的地位和作用,尚未得到应有的体现和发挥,无论在世行的三支柱或五支柱中,中国的企业年金都难以称得上是“支柱”,因此我们必须重新思考年金制度的发展出路问题,而其中最为关键的是如何落实其战略地位,如何从整体思路突出年金市场发展的困境,这需从国家宏观政策层面上进行顶层设计,着眼于企业年金发展的社会环境、养老保障体系结构、年金制度设计和扶持政策等方面的关键性因素,突破企业年金发展的难题。

那么到底企业年金发展有哪些难题呢?我认为可以从企业年金发展的外部环境和制度内部障碍两个方面来考虑,还可以从需求和供给两个角度来分析。从需求角度来说,2012年我国人均GDP已超6100美元,城镇居民收入近年来一直处于较高的增长速度,这为参加企业年金奠定了经济基础;同时,我国人口处于快速老龄化和独立子女家庭结构形成时期,这为参加企业年金奠定了意愿基础;另外,我国目前社会基本养老保险提供的养老金替代率长期来看处于下降趋势,这为参加企业年金提供了机遇窗口。但是,从现实情况看,这种潜在需求并没有被释放出来,主要原因包括以下两方面:一是公众对企业年金的认知度不高,在国外养老金产品作为一项重要的退休工具和个人金融理财产品,已非常普及,深入老百姓生活,而在我国,对养老金知识的社会宣传和教育不足,通过养老金产品进行理财,还远不如银行储蓄、股票、基金、商业保险等金融产品那样普及;二是年金市场尚不足以引导社会需求,目前的年金产品主要定位于企业(尤其是国有企业),年金运营环节复杂,政策限制多,不具备向社会方便快捷地进行普及的操作平台,同时由于税优缺失等方面的因素,年金产品对个人参与提供的回

报和吸引力不足,从而使得潜在的社会需求难以转化为现实发展动力。

从供给角度分析,企业年金发展面临的主要问题在于发展空间受到挤压。企业年金是企业人力资源和薪资政策的一部分。从国外企业年金发展的历程看,随着市场经济体制发展到一定阶段,劳动力成本上升,福利意识增强,企业为员工提供各类延迟补偿的福利发展成为必然。例如,美国的私营养老金计划自20世纪自70年后快速发展,这与当时的劳工环境变化是密切相关的,许多企业为了避免高工资带来的高所得税税负,转向发展福利计划。从当前情况看,我国的劳动力供需结构正在发生变化,出现“用工荒”现象,劳动力成本正逐步上升。在这种情况下,发展企业年金等各类福利计划无疑是一种吸引人才、提高企业竞争力的现实选择。但从现实情况看,目前我国建立企业年金的企业仍主要集中在大中型国有企业和少数实力较强的私营企业,其他类型尤其是广大中小企业普及率非常低。这其中一个重要就是企业的强制性社保整体缴费水平过高,企业的缴费能力有限,造成参加企业年金计划的意愿较低。因此,发展企业年金首先应从养老保障制度的整体性结构改革出发,降低基本养老保险的缴费水平,为年金发展腾出空间。

因此,要想实现企业年金的跨越式发展,目前应该从以下三个方面做出实质性的改革。

第一,调整基本养老保险制度,扩大年金市场发展空间。在多支柱的养老体系中,如何处理好公共养老计划与私营养老金计划之间的关系,实现最优化的社会养老制度结构,是各个国家面临的一个重要课题。大体来说,私营养老金计划模式有四种,分别是政府强制型、劳动契约准强制型、税收激励自发型和协议退出型。显然,中国目前实行的是税收激励自发性,但十几年来来的发展效果与预期有很大差距。如果想取得企业年金的大发展,显然政府强制性不可能,因为我们的基本养老保险缴费费率无论是相对发达国家还是其他发展中都是比较高的;如果转向劳动契约准强制型,也不可能,因为我们没有类似北欧国家强大的行业工会。所以最终只能学习英国和日本的做法,采取类似于“协议退出”方式,降低基本养老保险的缴费比例,利用置换出来的缴费资源,为企业年金和个人养老金发展提供空间。在这种情况下,基本养老保险和企业年金计划之间是一种替代关系,即在总的养老金缴费率不变或略有下降的情况下,缩小基本养老保险的比例,增加企业年金或职业年金计划的比例,通过年金市场的作用来分散国家养老的责任。

第二,改进年金市场治理结构,引入专业化养老金管理公司。目前,中国企业年金制度采用 DC 型法人受托制治理模式。在企业年金计划的投资管理过程中,涉及到受托人、账户管理人、投资管理人和托管人四类分工角色不同的金融管理机构,市场分工过于分散、委托代理链过长,远离参保者,效率不高。为此,应该借鉴国外经验,引入专业化的养老金管理公司,为参保者提供“一站式”养老金管理服务,包括受托、账管和投资等,还包括收费和待遇发放的核准等,有的甚至还包括在退休时领取待遇以后在保险公司购买年金保险产品等。拉美国家为这种模式提供了有益的尝试和经验,虽然初期管理费用较高,但随着市场规模的扩大,市场竞争性加强,这种模式的养老金管理费用已呈下降趋势。可以说,在金融市场尚不成熟的情况下,拉美国家采用专业化养老金公司模式为中国企业年金制度治理结构的改革提供了可供参考的案例借鉴。

第三,加强税收政策支持,优化“税优”模式。通过立法形式,对年金市场发展提供明确的税收优惠待遇,是发达国家促进年金市场发展的一条成功经验。例如在美国,每项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 401(k) 计划来说,雇员在参加 401(k) 计划的最高缴费比例可以占到工资额的 25%;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%<sup>8</sup>。比较而言,中国对企业年金和个人商业养老保险的税优幅度非常有限。按照目前相关规定,中国企业年金对于个人缴费部分不提供任何税收优惠,而只对企业缴费部分提供一定程度的税收优惠。因此,要想促进企业年金大发展,必须在税优幅度上做足文章。

### 高庆波发言(中国社科院世界社保研究中心执行研究员):

中国自建立新的“统账结合”的基本养老保险制度以来,一直将“三方共担”作为基本准则——国家、企业和个人三方各司其职,共同承担社会化养老保障的责任。三方共担既是制度自身的准则,也是对国际国内养老保险制度的发展进程总结经验和共性的结果——在世界范围内,养老都被认为不应完全是个人的责任,也不仅是企业的责任,还是国家和整个社会的责任。20 世纪九十年代世行所提出的三支柱理论,充分体现了这样的一种思路——公共养老保障(国家层

<sup>8</sup> OECD Private Pensions Outlook 2008 – ISBN 978-92-64-04438-8 – © OECD 2009, p.299.

面)、企业年金制度(企业层面)、私人养老金(个人层面)<sup>9</sup>。

正确看待企业年金制度的地位和作用,首先需要摆正企业年金的位置。对于企业而言,企业年金制度是职工薪酬福利体系的有机组成部分,对于个人而言,是和企业共同分享成长的福利,对于国家而言,是用企业和个人的资源承担自身的责任。为此,需要一个完整的制度框架体系,将多个支柱形成一个有机的整体。

应该说,中国的企业年金制度发展历程较短,自2004年正式颁布两个《试办法》以来,也取得了一定的成绩。但总体来看,企业年金制度的进一步发展仍面临着一系列的问题。个人认为,当前制约企业年金制度进一步发展的核心问题有两个:一是缺乏制度的顶层设计。尽管政府提出了与多支柱类似的多层次理论,但企业年金制度自身就是从补充养老保险制度发展而来,补充的意味过多,作为一个独立的主体则缺乏相应的整体制度设计。

中国的社会化养老保险制度,其缴费率与待遇总水平均应作为一个整体来考量。而现实情况是,基本养老保险制度就占用了28%的缴费<sup>10</sup>,并意图提供58.5%的替代率,在这样的情况下,并没有给其他制度包括企业年金制度留下空间。养老保险制度对于个人而言是一种在生命周期内配置资源的方式,当期消费和远期消费的比例不能失衡,当期的钱都不够花了,自然没有余力去管远期的事情。

第二个问题是制度缺乏真正意义上的税收优惠。对于一个以企业为主体的制度,企业、个人是否有积极性参与是企业年金制度能否成功的关键。但在当前的制度安排下,企业和个人缴纳企业年金费用均需纳税,以利润为导向的企业,以效用为导向的员工,二者宁可选择多发工资福利,也不会选择一个既没有税收优惠,还得几十年后才拿得到钱的制度。事实上,这正是当前企业年金制度被人所诟病的根源所在——在当前制度安排下,只有不计成本的企业才会参与这个制度,造成了现在的公平性之争。

作为以企业和个人自愿缴费的制度安排<sup>11</sup>,企业年金制度自身的发展尤其需要强调激励效应;而作为养老保障体系中的重要一环,企业年金制度设计需要实现整个社会养老保障制度的综合目标。个人认为解决企业年金问题需要侧重如下三个问题:一是解决企业年金的空间,也就是在制度设计时给企业年金缴费留出空间,这需要基本养老保险制度的变革;二是解决企业年金的税收优惠问题,其

<sup>9</sup> 21世纪初变更为五支柱,进一步加强了国家和社会的责任。

<sup>10</sup> 全国各地缴费率各不相同:在养老负担较重的省份,如黑龙江、上海等地,缴费率甚至超过了工资总额的28%,而负担较轻的省份,如广东等地,缴费率要低于20%。正因为缴费率过高,导致全国各地普遍出现了降低缴费基数行为,使得名义缴费率和实际缴费率之间出现了较大的背离。

<sup>11</sup> 正如主持人所说,企业年金计划的全称应该被描述为自愿性企业年金计划。如法国的职业年金计划为强制性的,所以并不被认为是企业年金。

参照系统为直接工资收入，如果不比直接发工资具有更为优惠的制度安排，企业和个人宁可直接发工资（工资并非市场化决定企业除外）；三是对企业年金制度执行的结果应有利于缩小在职职工收入差距——这可以通过缴费或领取时的不同税优解决。

个人认为，企业年金制度发展的问题可以划分成两大类：核心问题：税优与缴费空间；制度问题：便捷性与比较效应，按照问题类别的不同，分别解决。缴费空间需要基本养老保险制度降低缴费率。现在的基本养老保险制度的缴费率，在养老负担较重的地区形成了恶性循环：因为缴费率高，所以参保者想尽千方百计降低缴费基数，导致养老基金更加不够用；养老金不够用，就有了进一步提升缴费率的动力。解决缴费率过高可行的方法是跳出地方统筹的圈子，用全国统筹代替地方统筹。至于税优，首先需要不同政府部门统一认识。这种定向税优是替政府降低将来的负担，每一份税优的付出，都可以为未来节省数倍的财政负担。

至于便捷性，指的是企业和职工如何能够方便的参与这个制度，既包括加入制度，也包括退休后的待遇领取。现在的基于委托人、受托人、账户管理人、投资管理人的制度，特征是前端集合，企业规模小了根本无法参与到这样一个体系中去，而且这一系列名词对于小微企业就更加陌生，也没有参与企业年金制度的渠道。开放后端集合，让企业和职工能够像银行存款一样的加入这个制度是制度发展应该考虑的。最后是比较效应。任何老年保障制度的实施，其结果应当是降低退休前后的收入差距，至少是不扩大退休前后的收入差距。否则，这一制度会陷入争议的漩涡之中。

### 孙永勇发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

在我国的当前社会经济条件下，实现职业养老金计划的跨越式发展是一项十分艰巨的任务。要完成这个任务，至少有以下三个方面不容忽视：

第一，以结构性减税为突破口，打破垄断，在融资等各个层面营造公平的竞争环境，带动经济结构转型。我国经济已经形成了比较严重的“结构性分化”，突出表现是：以大中型国有企业为代表的企业群体处于企业“食物链”的上端，他们在市场占有、融资、与政府关系等方面都仍然处于优势地位，盈利能力与经营稳定性大多较强；以民营新兴高科技产业为代表的企业群体处于中游，他们虽然正奋起直追，盈利能力在逐步增强，但大多必须面临十分激烈的市场竞争；以其他众多的中小民营企业为代表的企业群体位于底部，他们大多处于传统的生



产、消费领域，往往只能获得微薄的利润，一不小心就会面临破产。在这样一种企业生态环境下，第一类企业大多有较强的设立职业养老金计划的能力和意愿；第二类企业虽然通常也有较强的设立职业养老金计划的能力，但意愿不一定很强烈；第三类企业则往往是能力和意愿都不强。因此，只有以结构性减税为突破口，打破垄断，在融资等各个层面营造公平的竞争环境，带动经济结构转型，才能从根本上增强第二、三类企业设立职业养老金计划的能力和意愿。

第二，对基本养老保险的目标进行再定位。从世界范围内看，以欧洲福利国家为代表一些国家将基本养老保险制度所提供的养老金水平设定得比较高，造成的结果是：一方面，民众的养老保障需求大多可以从基本养老保险制度中得到满足，因而对职业养老金的需求往往不是那么强烈；另一方面，企业的社会保障缴费负担比较重，往往也没有很强的设立职业养老金计划的能力与意愿。与此相反，以美国为代表的一些国家将基本养老保险制度所提供的养老金水平设定得相对较低，从而给职业养老金计划预留了较大的空间。我国目前面临着两难选择：如果将基本养老保险制度所提供的养老金水平设定得比较高，该制度的负担就会较重，而职业养老金制度的发展必然会被压缩；如果将基本养老保险制度所提供的养老金水平设定得比较低，许多一般劳动者在退休后将因基本养老金水平过低而得不到基本养老保障，因为我国一般劳动者的工资水平本来就比较低。因此，我国基本养老保险制度的目标应该是通过提供中等水平的养老金以实现“保基本”；同时，应该通过加大国有股转持力度、财政补贴力度、改进基金投资管理体制等方法提高基本养老保险的非缴费收入，通过加强劳动收入工资化、货币化等方法夯实基本养老保险的缴费费基，从而为降低企业基本养老保险缴费费率拓展空间，并在适当的时机启动降低费率工作。

第三，在职业养老金计划设计与管理上给予用人单位和计划成员更大的自主权。2004年两个《试行办法》以及后来的一些相关文件虽然为我国职业养老金的发展起到了一定的启动和保驾护航作用，但经过这么多年的实践检验，到了需要调整的时候了，其核心就是在职业养老金计划设计与管理上给予用人单位和计划成员更大的自主权。首先，应该用“职业养老金计划”代替“企业年金计划”，其好处有二：一是机关、事业单位等其他非企业用人单位如果条件允许也应该建立职业养老金计划，这些职业养老金计划应该与企业的职业养老金计划遵从同样的法律规范，否则又会形成新的“双轨制”；二是职业养老金计划到底是以年金形式提供养老收益，还是以其他形式提供养老收益，应该给计划成员一定的选择

权,或者,政策应该要求职业养老金计划提供几种方案让计划成员在退休时选择,而不是规定计划只能提供年金。其次,职业养老金计划设计应该不是单一的模式。也许很多人认为,积累型个人账户模式是最优的模式,但是,我国的职业养老金计划毕竟是用人单位自愿行为的结果,政策只能通过税收优惠等手段对这种自愿行为进行引导,而不是生硬地强制规定必须建立某一种计划。即使不能让用人单位自主设计职业养老金计划,但至少应该提供多种方案供用人单位选择。最后,在职业养老金计划管理,特别是基金管理上,政策也应该给逐渐放开。当然,这个过程应该与监管体系及投资市场的完善同步。

### 张盈华发言(中国社科院世界社保研究中心博士后):

首先,企业年金应成为保障老年基本生活的重要支柱。长期以来,人们始终将基本养老保险视为老年生活保障的“顶梁柱”,而企业年金仅作为补充性的养老保险,是叠加在基本养老保险之上的一个“层次”。但是,老龄化使第一支柱不堪重负,加固第二支柱成了支撑养老保险制度的当务之急。另外,企业年金也是弥合养老制度裂痕的根本路径。2006年工资改革后,机关事业单位退休人员退休金与城镇企业职工养老金的差距进一步拉大,原因在于城镇职工基本养老保险体系中始终未建立起与机关事业单位生活补贴相对应的养老金项目。要想消除养老金制度的“双轨制”和不公平性,同时又不会因降低待遇而遭受既得利益集团的反对,唯有建立与津补贴制度相对应的企业年金制度。

其次,中国企业年金没有达到应有的地位和作用主要是两方面原因造成的。一是决策层的认识不够。诞生于20多年前的企业年金制度,到现在还远未长大,始终没有受到政策决策者的高度重视。多年来,政府始终将注意力放在基本养老保险制度上,忽视了企业年金制度的培育和发展。二是外部成长环境不利。劳动保护不够,企业总能找到罅隙而躲避社会责任,建立企业年金动力不足。管理体制落后,企业年金既得权益无法随劳动力流动而无缝对接,维持企业年金机制不畅。

其三,对于未来的发展思路,我认为企业年金作为养老保险制度的一部分,应承担20-40%的目标替代率,连同基本养老保险共同实现80-90%的替代率,避免养老负担过度向基本养老保险制度倾斜。为此,应将企业年金由“自愿性”逐步转变为“强制性”,但应以不显著增加企业负担为前提。一方面,扩大企业年金税优比例,同时增加个人税优项目,提高企业提供年金和员工需求年金的积极

性。另一方面，将失业保险、生育保险的缴费比例合计降低 1-2 个百分点，将企业和个人缴纳基本养老保险的费率控制在 20%左右，这样将有 10 个百分点的社会保险缴费划转为企业年金缴费，后者是人力资源管理的重要手段，更易被企业接受。当然，企业年金制度对于非正规部门和灵活就业人员仍适用自愿性原则，政府的责任仍是税优和费优，而金融机构的重点在于养老金产品的设计与宣传。

最后，对于政府而言，应该在从以下两方面着手。第一，从政策决策层面上，必须确立企业年金的“支柱”地位。发展企业年金，不仅仅是拓宽投资组合、发展养老金产品这些技术性问题，关键是从战略上高度重视。用推动基本养老保险制度发展的决心和力度来发展企业年金制度。第二，从政策执行层面上，必须为企业年金发展培育“沃土”。这些制度包括：劳动保护制度，让员工自发形成对企业年金的诉求；税收优惠制度，让企业自主建立企业年金这一人力资源管理的重要手段；投资管理制度，让金融体系和资本市场更有利于企业年金发展。

### 田青发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

毫无疑问，企业年金作为构建中国养老保障体系的第二支柱，其发展对于政府和个人来讲意义都非常重大。一方面，企业年金的发展可以缓解人口老龄化给政府带来的养老金支付压力。根据联合国 2012 年的预测，2015 年之后中国的人口老龄化会明显加速，2020 年 65 岁及以上人口比重达到 11.7%，2030 年达到 16.2%，2035 年会达到 19.5%，接近 20%。人口老龄化程度的提高，也使得中国的老年抚养比将由 2015 年的 13.1%快速增加到 2060 年的 49.0%<sup>12</sup>。这意味着未来每年需要的养老金支出会持续增加，而养老金的收入因劳动人口的减少面临收缩，产生养老金支付缺口。同时，我国处于未富先老，并未积累起足够的养老储备资源，政府对养老金的财政补贴却在逐年增加，支付压力巨大。企业年金的发展和壮大，可以为退休人员的养老金收入提供新的资金来源，真正起到补充养老保险的作用，缓解政府的财政压力。另一方面，企业年金的发展可以提高个人总体的养老金替代率，提高退休后的生活水平。衡量个人退休后生活水平的重要指标便是养老金替代率。虽然国家对企业基本养老保险基金实现了九连调，但养老金替代率却连年下降，其背后的现象是个人退休后生活水平的下降。发展企业年金，能够为个人提供补充的养老金收入来源，提高总体的养老金替代率，保障退

<sup>12</sup> Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2012 Revision.

休后的生活水平。

但是,中国企业年金发展面临的问题与挑战却不容忽视。第一,企业年金的发展存在明显的地区差异,公平性失衡。根据人社部发布 2012 年分地区企业年金情况来看<sup>13</sup>,在经济发达城市如上海、广东,参加企业年金的企业数分别为 7769 个和 5586 个,职工数分别为 106.3 万人和 110.7 万人,企业年金金额分别为 346.5 亿元和 213.7 亿元,遥遥领先全国其他地区。其他经济较发达的地区,如北京、山东、江苏等省的企业年金金额也都超过了 100 亿元。除此之外,其他省份企业年金金额都没有超过百亿,水平区间大概在 8 亿到 800 亿,经济较落后的地区企业年金发展也更加缓慢。第二,目前企业年金主要集中在大中型国有企业,在中小企业的发展步伐非常缓慢。企业年金主要是由企业和个人共同缴费建立,中小企业在利润空间有限的情况下,若缴费税收优惠政策不到位,必然挫伤其参与企业年金的积极性。此外,不同于大中型企业,中小企业没有一套完善的、成熟的薪酬体系,人员流动性比较大,抑制了企业为员工实行企业年金计划的热情。第三,企业年金投资监管未来面临挑战。今年,人社部发布了企业年金第 23 号文件和第 24 号文件,前者扩大了企业年金的投资范围,后者增加了企业年金养老金产品种类。两个文件的发布,无疑会促进企业年金市场的激烈竞争,使得整个市场更加活跃,产品种类也更加丰富。同时,竞争性的提高,也亟需相关政府部门的监管,以保证市场投资的秩序性和规范运作。

显然,这些问题的解决离不开完善的顶层设计和相关法律、政策的支持。首先,作为补充养老保险制度,政府应该以法律明确企业年金在整个养老保障体系建设中的地位,真正意义上进行第二支柱的制度设计。其次,政府应对企业年金发展的相关配套政策,如税惠政策、企业年金投资政策、企业年金管理政策等进行有的放矢的设计。再次,政府应加强推进对企业年金计划的宣传,消除人们对于企业年金计划可有可无的观念意识。当政府顶层设计真正确立了企业年金在养老保障体系中第二支柱的地位时,配合相关的政策,企业年金计划才能由集中在国有大中型企业向其他企业扩散蔓延,实现制度上的扩面。

所以,在企业年金的发展中,政府如何定位和发挥其职责成为关键的推动力。作为企业年金政策的制定者,政府的税收优惠政策对企业 and 员工参与企业年金计划具有重要的激励作用。当前我国针对企业年金缴费的税收优惠政策却存在制度

<sup>13</sup> 人力资源和社会保障部.《2012 年度全国企业年金基金业务数据摘要》, 2013 年 4 月 24 日, <http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjds/SHBXJDSgongzuodongtai/201304/P020130424345876978735.pdf>

不足。尤其是，政府一直没有明确出台针对员工个人缴费的税收优惠政策，而这成为制约企业年金发展的重要因素。从国际发展经验来看，根据缴费、运营和领取等3个环节的征税、免税，企业年金税惠政策主要包括：后端征税的EET、前端征税的TEE和中端征税的ETE。我国针对个人缴费的税惠模式虽未有文件规定，但一直实行前端征税的惯例。2010年国家税务总局颁布的《关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》将这一惯例有了更加清晰的规定。但是，这一税惠政策的激励性仍然需要去探讨和深思。政府应从激励个人参与企业年金的角度出发，制定更加符合我国企业年金发展的个人缴费税惠政策。

### 战歌发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

企业年金是我国三支柱养老保险体系的重要组成部分，对基本养老保险构成了必要补充。我国自2004年开始企业年金基金规范运作至今已有9年时间，期间政府颁布了一系列发展补充养老保险的政策法规，但企业年金运行多年步伐缓慢，资产积累低于预期，不管从占GDP比重、员工参与率和替代率方面，都与全球尤其是发达国家存在很大差距。截至目前，参加企业年金计划的职工人数仅占参加基本养老保险人数的5%左右，2012年企业年金资产占我国GDP的比重不足1%，而全球企业年金占全球GDP的比重约38%。由此可见，我国企业年金制度没有得到大多数企业的认可，没有充分发挥企业年金的作用。从资本市场体系来看，我国企业年金资产存在着投资范围窄，相应的投资产品少等问题。这些都使我国企业年金发展前景堪忧。

首先，从中国企业年金的整体发展态势来看，中国企业年金的发展比较缓慢，关键在于中国现阶段正处于一个特别重要且意义特殊的社会经济转型时期，建立什么样的社会养老保险体系适应市场经济和时代发展的要求，在理论上争论纷纷，从价值目标体系的确立到制度的安排及具体的操作都缺乏明确的指向。

其次，从具体面临的问题来看，我国企业年金发展存在以下几个问题：

第一，企业年金的规模与替代率问题。目前，我国企业年金市场还处于起步阶段，企业年金的规模相对偏小，覆盖面比较低。中小企业参加的数量不多，参加企业年金的人数仅相当于参加国家养老保险人数的5%左右。而发达国家的企业年金覆盖率一般都在50%以上。同时，我国现行基本养老保险的目标替代率在整个养老社会保障体系中的比重过大，而企业年金的比重过小。如果前者替代率不降低，就不能减轻企业的负担，企业的负担不减轻，就缺乏建立企业年金的动

力与积极性，因此，这一矛盾已经成为制约我国企业年金蓬勃发展的重要因素。

第二，税收政策问题。从西方国家的年金运作来看，为了鼓励本国企业建立企业年金计划，政府均制定了相关的优惠政策，特别是税收优惠和投资收益优惠。这种政策激励，更是极大地促进了企业年金的发展。而在我国，现行的税法中没有单独规定有关企业年金的税收方案。对企业年金的个人缴费、投资收益、支取使用尚无明确的免税或减税优惠。

第三，企业负担重。当前有相当一部分企业存在着效益差、负担过重的情况。企业本身在没有国家相关税收政策支持的同时，还面临着过高成本、人口红利趋于消失、工资增长高等问题。以至于企业构造价值的能力不强。没有相应的资金去支持企业年金计划，这就在一定程度上限制了我国企业年金的发展。

第四，宣传力度不够。对企业年金的认识不到位。据劳动保障部的调查显示，企业经营者中知道企业年金的只有40%左右，而真正有所了解的仅占其中30%。一些企业的人力资源部门还存在短期行为，没有长远考虑，认为建立企业年金还不如直接向员工发放公积金或者奖金，以解决青年人购房、买车等现实需要。一部分企业职工也有类似短期心态，认为企业年金是几十年后的事情，不如增加眼前收入；有的甚至视企业年金为企业额外收取的费用，并没有看作是自己的补充养老投资。

从国家层面看，作为发展中国家，中国的企业和个人经济负担能力偏弱，并且中国人民风险规避意识淡薄，这两个原因导致企业年金在中国发展缓慢。对此，只有国家自上而下的全力推动，才能从根本上扭转局面。

首先，提高立法层次，设立专门委员会管理。目前，企业年金在中国没有专门法律，仅仅依据《信托法》和一部三会发布的法规号令。可以提请全国人大讨论通过专门针对企业年金的法案，并在人大或国务院层面设立专门委员会对企业年金事项进行协调、管理，从国家层面提高全民对企业年金的重视。

其次，加大税优力度，减轻缴费负担。目前企业年金税优政策是企业缴费部分上年度工资总额的5%列支成本，针对个人缴费没有税优政策，针对企业缴费税优力度也远远不够。政府应该承担起社会保障的责任，不管是加大税优力度，还是利用税收扶持年金事业，要真正做到“取之于民，用之于民”。建议相关部门将企业所得税的优惠增加至8.33%，借此减少企业加入年金之后的税务负担，吸引更多中小企业或民营企业参加。同时，尽快出台企业年金个人所得税减免的相关政策，建议在政策初期，先制定一定比例内的个税减免作为过渡，随后逐

步实现个人税的全免，借此增加职工乃至社会的加入意愿。

其三，借鉴“强基金”，实施半强制。香港强积金类似内地的“基本养老+企业年金”，采取了强制性缴费的要求，建立10年，覆盖率已达到所有就业人口的71%。企业年金也可以借鉴成功经验，尝试半强制的政策要求，从政策层面加大推动力度。

其四，扩大投资渠道，提高投资收益。投资收益一直是企业年金面临的一个严峻考验，业绩提高、真正给企业和职工带来实在利益，才是推动企业年金发展的源动力。政府应该从国家层面着手，规范投资环境、拓宽企业年金投资渠道、为企业年金投资提高优惠政策等，着力为企业年金基金提高收益创造机会、提高便利。年初，新政23、24号文出台，政府已着手放开投资渠道、提高投资效率，为企业年金提供更大的空间。这体现了政府对企业年金的关注与重视，我们相信，只要政府正确看待企业年金“第二支柱”的重要地位，真正承担起社会责任，自上而下的推动企业年金的发展，我国的企业年金事业将一片光明。建议相关部门进一步推进企业年金投资渠道拓宽的试点工作，积极开拓包括海外投资、不动产等渠道。此外，国家层面也应当给予部分投资方面的扶持，例如提供部分收益好且有保障的产品的优先购买权，借此进一步确保企业年金的保值增值。

其五，重新定义行业自律公约，并提高收费标准。养老金产品随着新政的出台进入了企业年金的投资范围，但是其收费却不受行业自律公约的限制，建议重新定义及强化行业自律公约的适用范围，避免“形同虚设”情况的出现。同时建议适当提高企业年金收费费率，改善目前以年金为主营业务机构的长期亏损现象，借此吸引更多优秀人才和提高社会认可度。

综上所述，我国的年金制度虽然目前的发展遇到了很多困难和挑战，但是年金制度在未来必然成为职工乃至社会的重要组成部分。那么以目前情况来看，促进我国年金制度发展最快、也是最切实有效的办法便是国家大力出台扶持政策，尤其是在税优以及投资范围方面，这已经成为了多年来阻碍我国年金制度发展的关键所在，因此建议国家相关部门加大对企业年金的重视，尽快出台相关法规支持，全面促进我国年金制度长期稳定的良性发展。

### 赵应文发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

目前，虽然中小企业从数量上占我国企业的主体，但绝大部分没有建立企业年金制度。因此，为避免造成企业年金成为“富人俱乐部”、“国企专营区”，维

护中小企业职工利益,就必须扩大企业年金制度覆盖群体,推进中小企业建立企业年金制度。但中小企业人员少、经营不稳定,且建立企业年金计划受到现行政策法规的制约和转移接续难等客观因素的影响。同时,中小企业多是民营企业,雇员收入低,复杂的年金计划对它们来说成本也较高,有些企业主的社会责任意识不强,不愿为职工建立企业年金制度。因此,从国家层面,急需研究制定中小企业年金制度安排。

首先,要完善针对中小企业建立企业年金计划的法律法规,简化中小企业建立企业年金的程序。目前,应尽快出台企业年金集合计划管理试点、企业年金监督管理、企业年金税收优惠等相关法律法规,明确中小企业建立企业年金制度的要求和程序。同时,要从提高效率和尽量减轻中小企业负担角度出发,制定配套政策,适当简化中小企业年金计划设立、运作、监管的程序,适度降低有关企业缴纳的企业年金账户等费用,减免中小企业年金托管、资产运营机构的各项税费。从制度上为中小企业建立企业年金制度提供保障。

其次,要确定企业年金税收优惠政策。税优政策是企业建立企业年金制度的动力。鉴于我国企业年金发展现状,制定税优政策,中小企业要优越于国有企业,两者要有所区别。具体可以参考智利模式,采取 EEE 全面免税制度。主要包括三个方面:一是将企业年金缴纳的所得税优惠范围扩大到个人。把年金所得税免税额比例提高到工资总额的 10%。同时,个人缴纳部分也可在企业所得税税前列支,并允许递延缴纳个人所得税。二是明确年金投资所得税收优惠。企业年金投资收益所得税税率应适当降低或允许递延缴纳或减免。三是明确年金提取税收标准。对职工所得企业年金降低个人所得税税率,在初期还可考虑免征所得税。

第三,要将选择性企业年金制度改为半强制性企业年金制度。目前,中国企业是否实行企业年金制度,选择权在企业,国家没有强制性规定。这也是目前我国中小企业不建立企业年金制度的原因之一。为了引导和促进更多的中小企业建立企业年金制度,可制定一个企业标准,凡企业年销售利润率、资产收益率、劳动生产率达到或超过一定标准的,这些中小企业都应该建立企业年金制度;凡低于一定标准的可自愿选择建立企业年金制度或暂时中止企业层面的年金缴纳。

### 主持人结束语:

从以上的讨论中,我们不难看出,随着人口老龄化的加快发展和经济转型的日益逼近,尽快健全和完善社会保障体系、并构建多支柱养老模式已刻不容缓,



而企业年金实现跨越式发展便是其中的一项重要环节。但毋庸讳言，目前无论是养老保障体系本身还是宏观经济社会环境都存在着严重的制度性障碍，从而制约了企业年金的跨越式发展。诸如以下几方面：基本养老保险较高的缴费费率已经严重挤压了企业年金的缴费空间；现行的企业年金制度主要是针对单一计划而设立，对促进集合计划发展作用有限；年金计划税收优惠幅度极为有限，企业建立计划的积极性不高；对养老金知识的社会宣传和教育不足，公众对企业年金的认知度不高；工会组织建设滞后，在建立企业年金计划的谈判中必然与企业主或其行会组织谈判地位不对等；资本市场“强融资、弱投资”功能错位取向始终没有明显改善，人们对企业年金投资效果表示怀疑；投资领域和范围有限，基金很难有出色表现；垄断和宏观税负较重导致民营企业负担较重，没有能力和意愿建立企业年金计划；等等。

显然，这些问题纷繁复杂，纵横交错，牵一发而动全身，几乎任何一个问题都牵涉到经济和社会的深层次领域矛盾，而且即使选择性的解决了其中一部分问题，也难以从根本上克服企业年金跨越式发展的障碍。因此，这就需要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，而不是一开始就陷入纠缠一些细枝末节的东西。具体来说，应该重点包括以下几方面：

第一，通过深化经济体制改革，打破垄断尤其是行政垄断，纠正扭曲的价格信号和资源分配格局，营造公平的市场竞争环境，让民营企业及其从业者更多地分享经济发展成果。这对于促进企业年金跨越式发展的贡献主要体现在：一、打破某些国有企业对经济的垄断，才能让民营企业从中受益，才能增强他们为其职工建立企业年金的能力；二、只有打破垄断，才能消解人们对企业年金是“富人俱乐部”的诟病，才能为争取优厚的税收政策释放舆论空间；三、只有打破垄断，才能增强经济活力，实现人才在各类所有制企业之间的无障碍流动，在人口红利日渐消失的情况下，增强企业为留住人才而建立企业年金的意愿。

第二，全面改造现有的基本养老保险制度，增强制度激励性和精算公平，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，不断做实实际缴费基数，从而为有能力有愿望建立年金的企业提供缴费空间。需要强调的是，目前企业和职工 28%的基本养老保险费率只是名义上的，即如果按照全口径工资计算实际费率大概只有不到 20%，但对于严格守法并按规定缴费的企业确是偏高的，不

仅导致制度欠缺公平,而且在不同程度上影响企业建立年金的能力或意愿,甚至成为某些企业推脱其责任的借口。

第三,税收优惠模式应尽早抉择,税收优惠政策应尽快给出完整设计,推动企业年金加快发展并纳入到整个社保体系建设之中。基于目前分类个人所得税制和税务机关征管能力薄弱等硬约束和“退休皆免税”社会文化环境软约束,应结合现有制度和社会文化环境及早制定并实施“部分 TEE”税优政策,即提高企业缴费比例上限至 8.33%并全部在企业所得税前列支,但在划入个人账户时,维持“国税通知”的规定,独立课征个人所得税,与现有税收优惠政策保持一致;同时也要对个人缴费部分提供一定比例的税收优惠。待到时机成熟时,特别是分类个人所得税制向综合与分类个人所得税制相结合的混合所得税制转变后,再适时将“部分 TEE”转变为“纯粹 EET”,因为实行 EET 才是发展企业年金的最优选择,只有转变税制才能为实行 EET 模式创造与之相适应的税制环境。

第四,在指导企业年金集合计划相关规定已经出台的基础上,还应尽早推出针对参保中小企业及其职工的优惠措施,满足中小企业及其职工对企业年金的潜在需求,促进标准化集合企业年金产品市场的繁荣。在条件成熟时,参照美国个人退休账户(IRA)的模式,为城镇职工、城乡居民、农民建立个人退休账户,享受与企业年金账户相同的税收优惠,允许他们自愿加入,体现税优政策的公平性。另外,还要进一步明显提高城乡居民基础养老金的待遇标准,让低收入者通过非缴费型养老金获益,而高收入者借助企业年金(或个人退休账户)获得税收优惠,使得财政资金通过不同途径惠及全体国民,这是社会保障制度应该有的基本公平理念之一。

第五,重新定位资本市场功能,推动多元化资本市场建设,加强对投资人的保护、实现投资人和筹资人的利益平衡,使得资本市场逐渐进入良性循环轨道。同时,还要在 23 号文和 24 号文的基础上进一步扩大企业年金基金的投资范围,例如在不动产领域和海外市场上的投资;并增加投资品种,例如增加基础设施证券化、国债期货等产品。通过以上措施,不仅可以使企业年金基金更多地分享国内经济发展的成果,而且可以在国内人口红利逐渐消失的同时获得其他国家人口结构年轻国家的人口红利,从而提高企业年金收益,吸引更多的企业和职工建立企业年金计划或个人退休账户。

第六,应加强社会宣传和养老金教育,让人们更加理性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国家、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，而是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。

此外，考虑到劳资双方在谈判地位上的不平等，还要重视工会组织建设，增强职工在建立企业年金计划上的话语权，等等。

CASS CASS

## 声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

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”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”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](mailto: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](http://www.cisscass.org)

Email: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

联系人：薛涛