

我国企业年金制度的反思与重构

张佩

从1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》首次提出“国家提倡、鼓励企业实施补充养老保险”至今，企业年金的建立已有近20年的时间。近20年来，企业年金的制度框架基本形成，市场运营机制初步建立，但也存在覆盖率低和发展不平衡等问题，企业年金仍处于初期发展阶段。在企业年金发展的初期，对现行企业年金制度进行反思与重构，探寻企业年金发展的健康之路，可以让我们少走弯路。

一、我国企业年金制度的反思

从目前企业年金的需求方来看，市场规模有限，企业需求不足。从企业年金的供给方来看，在市场潜力尚未有效释放为现实需求的情况下，供给方在短时间内迅速增加导致我国企业年金市场竞争激烈。

(一)企业年金的认识不统一

政府部门对企业年金认识上的不统一，客观上造成企业年金市场发展受阻。《关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》指出：“补充养老保险属于企业职工福利范畴”，《新会计准则》规定：“福利属于薪酬范围”、“将应付的职工薪酬确认为负债”，《企业年金基金管理试行办法》规定：“企业年金基金财产独立于委托人、受托人、账户管理人、托管人、投资管理人和其他为企业年金基金管理提供服务的自然人、法人或其他组织的固有财产及其管理的其他财产”。《关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》中补充养老保险属于企业职工福利一说，与《新会计准则》相矛盾，与《企业年金基金管理试行办法》相矛盾。

企业管理人员对企业年金也存在认识上的偏差。有的管理人员认为，建立企业年金会加大企业支出、影响利润，没有看到企业建立企业年金产生的经济效益和社会效益。有的管理人员认为，与其让职工退休后才享受到企业年金待遇，还不如直接给职工发奖金或让职工参加住房公积金制度。企业管理人员认识上的偏差，导致企业建立企业年金的意愿不强，不利于企业年金的健康发展。

(二)企业年金的发展不平衡

截至2009年底，我国企业年金基金规模为2525亿元，缴费职工约为1300万人，企业年金覆盖职工仅占参加基本养老保险人数的6%左右。

从行业分布看，建立企业年金计划的企业大多集中在电力、铁路、金融、保险、通讯、煤炭、有色金属、交通、石油天然气等高收入行业或垄断行业。从地区分布看，企业年金主要集中在上海、广东、浙江、福建、山东、北京等沿海和经济发达地区。从企业性质看，参保企业中国有企业占绝大多数，而占全国就业人口75%的230万家中小企业绝大多数没有建立企业年金。从职工类型看，企业年金的分配过分向高层管理人员和核心技术人员倾斜，从而带来企业分配中的歧视。

(三)企业年金的模式有争议

对企业年金信托模式和契约模式的争议主要集中在：一是一些国家和地区采取信托模式的前提是金融市场自由化程度较高，允许金融集团混业经营和法律体系非常完善。我国信托的法制环境与英、美等国家迥异，无论理论上还是实践上，都面临很大的挑战。二是在基金规模较小的情况下，信托模式管理成本相对较高，契约模式具有比较优势。三是保险公司具有长期以来采用契约模式经营团体养老保险的经验，允许信托模式和契约模式同时并存和竞争，可以满足企业和职工多样化的养老保障需求。



对企业年金 DB 和 DC 模式的争议主要集中在：一是很多年龄大的职工面临积累时间短的问题，常规的 DC 计划无法满足这部分人群对企业年金的需求，只能为他们建立 DB 计划。二是 DC 模式下，当职工有投资选择权时，容易受到金融知识、信息水平等方面的限制；当职工没有投资选择权时，却要承担投资失败的风险，风险与收益不匹配。

(四)企业年金的治理有缺陷

企业年金理事会作为受托人，是由自然人构成的共同受托人。在法律层面上地位不清晰，独立性较差；在专业化知识上缺乏专业的管理人才；在硬件上缺乏受托人的管理系统；在赔偿能力上由于没有任何资产，当理事会做出错误决策造成损失时，无赔偿能力。在当前对企业年金理事会缺乏规范管理的情况下，大量非规范企业年金理事会的出现会使受益人面临的风险加大。

受托人作为企业年金的治理主体，是企业年金的最终责任人，拥有选择其他管理人的法定权力。但是，企业在选择管理人的时候会对不同资格的管理人从头选到尾，受托人对其他管理人的选择没有太多发言权。同时，在企业年金的具体运作过程中，对受托人如何履行职责，如何承担责任以及如何进行风险管理等方面都还缺乏规范。

受益人承担的责任和受托人承担的责任，以及在受托人和投资管理人相分离的情况下，受托人和投资管理人的责任往往不易区分，容易混淆，有待于进一步的完善。

(五)企业年金的税制不完善

国家税务总局于 2009 年 12 月 10 日发布了《关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》(以下简称《通知》)，在业内引起广泛关注与争议。

《通知》明确规定个人缴费部分，不得在个人当月工资、薪金计算个人所得税时扣除。企业缴费部分在计入个人账户时，应视为个人一个月的工资、薪金(不与正常工资、薪金合并)，不扣除任何费用，按照“工资、薪金所得”项目计算当期应纳个人所得税款。对企业按季度、半年或年度缴纳企业缴费的，在计税时不得还原至所属月份，均作为一个月的工资、薪金，不扣除任何费用，按照适用税率计算扣缴个人所得税。

争议主要集中在：一部分人认为，《通知》事实上明确了企业年金对于个人缴费没有税收优惠，很大程度上抑制了企业和职工参与企业年金的积极性；另一部分人认为，在目前企业年金制度还不完善的情况下，较大幅度的税收优惠只能让一小部分高收入人群受益，扩大了不同行业和地区的收入差距。

高收入者适用的边际税率较高，如果没有最高缴费额的限制，相当于国家给予的税收补贴很高。低收入者适用的边际税率很低，甚至无需纳税，国家给予的税收补贴很少，甚至没有。如果国家在给予税收优惠政策的同时，没有限制高收入者的最高缴费额，会加剧社会的收入分配差距。

二、我国企业年金制度的重构

国务院总理温家宝在 2010 年《关于发展社会事业和改善民生的几个问题》中提出，国家要“大力发展企业年金和职业年金”，这表明政府发展企业年金的决心。企业年金的发展有待于企业职工基本养老保险制度的定型和完善，有待于机关事业单位养老保险改革的推进。无视企业年金市场发展的不平衡，无视企业职工基本养老保险还有待于扩大覆盖面的事实，片面强调企业年金的发展需要税收优惠、政策扶持的观点是不可取的。对企业年金的发展要有理性认识和科学规划，制度重构需要从以下几个方面着手：



(一)企业年金的认识要统一

从宏观上看,企业年金是养老保障体系中的第二支柱,是补充养老保险的一种主要形式,需要税收优惠政策鼓励、相关配套措施完善,企业年金政策主导和协调部门应该是人力资源和社会保障部。在人力资源和社会保障部的主导和协调下,相关政府部门的政策出发点要统一,这样才能避免不同政府部门之间政策不衔接。

从微观上看,企业年金是企业长效激励约束机制的重要组成部分,不仅仅是国有企业,所有需要现代企业制度的企业都会重视企业年金的作用,包括中外资企业、中小企业等。造成国有垄断企业具备能力和条件优先参加企业年金的根源,是现行收入分配体系中存在问题,并非企业年金制度本身存在问题。企业年金主要解决的是初次分配中即期收入和远期收入的结构问题,而不是二次分配。

(二)企业年金的发展要协调

企业年金在未来养老保障体系中的作用,很大程度上受到基本养老保险制度的制约。现有基本养老保险较高的缴费率,挤占了企业年金的发展空间。企业年金制度的发展和基本养老保险制度的改革不应是两个完全独立的板块,应该将二者的制度目标和作用范围有机地结合起来。基本养老保险制度更为清晰的改革目标和制度规则对企业年金制度的发展至关重要。《社会保险法》的出台有利于基本养老保险制度的定型,为企业年金的发展迎来重要的机遇。

如果大部分中小企业不建立企业年金计划,我国企业年金市场是不可能健康发展的。政府应出台适合中小企业特点的集合企业年金管理办法,降低中小企业建立企业年金计划的成本,在建立企业年金计划方面给予中小企业更多的优惠。对于企业年金涉及的企业内部缴费分配、权益归属等问题,可以发挥工会的作用,通过规范集体协商机制来保障。

(三)企业年金的模式要巩固

无论是信托型还是契约型,都有各自的优点和缺点,模式的选择需要依据特定的环境。在我国推进企业年金制度的进程中,仍然应该提倡信托模式。

对于信托模式下,企业年金基金管理运作复杂、流程繁琐、不适宜中小企业等问题,政府可以通过出台适宜中小企业特点的集合企业年金管理办法,简化流程,提高效率。

对于DC模式下,企业年金涉及的“中人”和“老人”问题,我们要用发展和比较的眼光看问题。“中人”、“老人”和“新人”所处的历史时期不同,每个时期都有特定的薪酬福利制度。在对“中人”和“老人”要不要补偿的问题上,企业需要将他们原有的薪酬福利与新人现有的薪酬福利进行比较,需要将他们退休后基本养老保险的替代率与新人退休后基本养老保险的替代率进行比较,同时,还要考虑到企业发展的长远需要。对于有条件的企业,可以进行一定的调剂和补偿。

保监会《保险公司养老保险业务管理办法》第三十九条规定:“企业年金受益人有投资选择权的,保险公司应当在其选择投资方式前,以书面形式向其明确提示投资风险”。可以说,这一规定既考虑到职工没有选择权时,风险与收益不匹配的缺陷,又考虑到我国职工普遍缺乏金融知识的事实,是现实情况下的一种可行选择。

(四)企业年金的治理要改进



职工作为企业年金的委托人和受益人，其权益不应该被忽视，不仅应该在立法上明确其法律地位，更应该有具体的措施保障其权利的实现。

在以委托人为导向的企业年金市场，为了在大型项目的投招标中取胜，有些管理机构过度承诺低收费甚至零收费。为了更加规范市场，杜绝价格竞争，人力资源和社会保障部正酝酿对管理机构的收费标准制定下限，以此向“零收费”挥手告别。

受托人在企业年金计划中占有举足轻重的作用，加强受托人管理对企业年金受益人权益保护至关重要。由于我国还没有单独的受托人法，可以先由人力资源和社会保障部制定《企业年金受托人管理办法》，引导受托人更加规范地管理企业年金。《企业年金受托人管理办法》中需要对企业年金理事会的地位予以确认，需要对受托人与各方当事人之间的责任进行界定。

(五)企业年金的税制要完善

由于我国企业年金存在较大的制度性缺陷，实行高税收优惠政策的结果可能会强化这种缺陷，进一步扩大社会不公。从社会公平的角度考虑，我国目前不宜实行较大幅度的税收优惠政策。

政府应当加大中小企业和低收入者的税收优惠力度，对高收入者的税收优惠加以一定限制，实行有差别的税收优惠政策，构建相对公平的多层次企业年金税收体系，使税收优惠政策体现一定的公平性，进而达到促进企业年金发展的目的。

