

中国企业年金：从失范走向规范之路

□ 何伟

作为养老保险的重要补充之一，企业年金无论从数量上讲，还是从影响的社会群体看，都是不可忽视的重大问题。企业年金在中国产生于20世纪90年代初，以2000年底《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》（国发[2000]42号）的颁布和2006年9月14日《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》（劳社部[2006]34号）的颁布为界，至今经历了三个阶段，即补充养老保险阶段、企业年金探索阶段和企业年金规范阶段。从整个制度的变迁过程来看，中国企业年金制度走过了一条从失范到规范的发展道路。

补充养老保险阶段：制度处于失范状态

补充养老保险阶段是从1991年开始到2000年结束，这个阶段企业年金被称为企业补充养老保险。1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33号）中第一次明确提出提倡、鼓励企业实行补充养老保险。文件规定：“企业补充养老保险由企业根据自身经济能力，为本企业职工建立。”1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[1997]26号）中又进一步明确，要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险。按照政策精神，部分省市相继制定了一些地方性办法，在补充养老保险制度方面进行了不同程度的探索。

不过，由于当时我国没有出台统一的制度，各地做法极不统一，补充养老保险有的是由地方社会保险经办机构管理的，有的是由行业经办机构管理，制度处于失范状态。下面，让我们来看一看这一阶段的两大制度特点。

第一，优惠政策没有得到落实，又缺乏相应的税收优惠政策激励。这一阶段没有颁布明确的补充养老保险的税收优惠政策，1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33号）中规定“补充养老保险缴费从企业自有资金的奖励、福利基金内提取”，而1993年实施的新财会制度，取消了企业留利中的“奖励基金”和“福利基金”科目，致使这一阶段发展补充养老保险的资金列支渠道不明，也没有相应的税收优惠政策激励。

第二，补充养老保险运营呈现显著的非市场化特征。这一阶段的补充养老保险基本上是由地方社会保险经办机构和行业经办机构管理。

1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33号）中规定“劳动部门所属的社会保险管理机构，是非营利的事业单位，负责具体经办补充养老保险业务。”具体管理方式上企业委托社会保险经办机构代管本企业的补充养

老保险，企业每月向社会保险经办机构缴纳补充养老保险费用，社会保险经办机构向企业的离退休人员按月或一次性发放补充养老保险待遇。

由此，产生了地方社保经办机构管理模式。但是，由于当时没有出台统一的管理制度，各地做法极不统一，重庆市、辽宁省、安徽省的地方社保经办机构办的补充养老保险没有建立个人账户，浙江、云南、福建、天津、广东等省，财政部门硬性要求企业年金列入财政专户管理。

另外，根据国发[1991]33号文的精神，我国的交通、邮电、水利、民航、有色金属、电力、石油、建筑、煤炭、金融等11个行业中的大型国有企业就开始陆续建立企业补充养老保险制度，1995年劳动部印发的《关于建立企业补充养老保险制度的意见》（劳部发[1995]464号）中规定“具备条件的大型企业、企业集团和行业，可以自行经办企业补充养老保险，但必须建立专门的经办机构，补充养老保险基金必须与企业的其他

资金分开管理。”由此，产生了行业经办机构管理模式。

企业自行经办的补充养老保险，其缴费征集、会计核算、个人账户的登记、基金账务管理等业务工作基本上依附于企业的劳资、财务等职能部门，汇集的基金由企业直接投资，有的甚至将基金用于企业生产资金投资运营。而且在账户管理、投资管理上，甚至在基金资产的保管上，基本上采用的是自我管理模式，并且只接受来自政府监管机构的单一监管。

无论是由地方社保经办机构还是行业经办机构管理，都与企业年金市场化运营的国际潮流相去甚远。而且，由于当时没有对经办机构资格进行必要的资质检验，地方社保和行业经办机构普遍缺乏专业人才和技术，大部分补充养老保险基金被用来存银行、买国债，投资收益率较低，2000年行业经办机构管理的补充养老保险基金投资收益率为3.2%，地方更低，仅为1.34%。另一方面由于补充养老保险基金运营缺乏法律规范和金融市场发育不健全、

补充养老保险基金运营存在重大安全隐患，企业职工的利益也难以保证。

从补充养老保险阶段的市场运行情况来看，由于当时各方面的配套措施和条件都没有跟上，这一阶段补充养老保险的市场表现情况也不理想。从1991年到2000年10年时间，全国补充养老保险共积累基金191.9亿元，年均增长19.19亿元；其中地方社保管理42.6亿元，行业积累149.3亿元。

在建立补充养老保险制度的16247家企业中，由地方社保经办机构管理的企业为12062家，其中国有企业6588家，占地方企业总数的56.4%；由行业经办机构管理的企业为4185家，其中国有企业3891家，占行业经办机构管理企业总数的93%。也就是说，我国绝大部分私营企业和中小企业没有享受到补充养老保险待遇。2000年底，参加补充养老保险的人数仅为560.3万人，相当于基本养老保险参加人数的5.3%。

（作者系中国人民大学劳动人事学院博士研究生）

企业年金探索阶段：制度处于失范和规范并存状态

企业年金探索阶段是从2000年底开始到2006年9月14日结束。2000年底，国务院在《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》（国发[2000]42号）中，将企业补充养老保险正式更名为“企业年金”，并指出：“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”。

2004年5月1日《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》的颁布实施，更奠定了我国当前企业年金制度的政策法规框架，标志着我国开始全面推行企业年金制度。这一阶段，新建立的企业年金计划是按新制度进行规范运作，而存量年金还是由地方社会保险经办机构和行业经办机构管理，制度处于失范和规范并存的状态。下面，让我们来看一看这一阶段的制度特点。

第一，税收优惠政策得到逐渐落实。这一时期，国家颁布了一系列企业年金的税收优惠政策。其中，2000年颁布的《国务院关于完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（国发[2000]42号）中，首次明确规定企业缴费在工资总额4%以内的部分可以从成本列支（仅在试点地区）。2003年2月财政部颁布了《关于企业为职工购买保险有关财务处理问题的通知》（财企[2003]61号），根据文件规定，有条件的企业为职工建立补充养老保险，辽宁等完善城镇社会保障体系试点地区的企业，提取额在工资总额4%以内的部分，作为劳动保险费列入成本（费用）；非试点地区的企业，从应付福利费中列支，但不得因此导致应付福利费发生赤字。

国家税务总局在2003年颁布的《国家税务总局关于执行〈企业会计准则〉需要明确的有关所得税问题的通知》（国税发[2003]45号）中明确规定，企业为全体职工按国务院或省级人民政府规定的比例或标准缴纳的补充养老保险、补充医疗保险，可以在税前扣除。企业为全体职工按国务院或省级人民政府规定的比例或标准补缴的基本或补充养老、医疗和失业保险，可在补缴当期直接扣除；金额较大的、主管税务机关可要求企业在不低于三年的期间内分期均匀扣除。

2003年12月31日，国务院颁发了《国务院办公厅关于印发文化体制改革试点中支持文化产业发展和经营性

文化事业单位转制为企业的两个规定的通知》（国办发[2003]105号），在其中的《文化体制改革试点中经营性文化事业单位转制为企业的规定（试行）》中明确提出：“转制后可按照有关规定为职工建立企业年金和补充医疗保险，并通过企业年金妥善解决转制后退休人员的养老待遇水平衔接问题。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”。

地方在现实需要的基础上，为鼓励企业年金的发展，积极探索税收优惠政策，在地区范围内以政府发文的形式作了明确规定。在这一时期，北京、上海、江苏、福建、湖北、广东、贵州、四川、青海、新疆、河北、山西、江西、浙江、安徽、山东、云南、陕西、湖南、海南等25个省（直辖市、自治区）有了地方的税收优惠政策，允许单位缴费的一部分（额度从4%-8%不等）列入成本，在税前列支。各地的税收优惠政策为我国企业年金的快速发展奠定了基础，也成为目前我国企业享受税收优惠的依据。

第二，企业年金进入“双轨制”管理阶段。2004年5月1日，由中华人民共和国劳动和社会保障部、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会四部委以联合规章的形式发布的《企业年金基金管理试行办法》和由中华人民共和国劳动和社会保障部颁布的《企业年金试行办法》正式实行。两个办法明确规定了企业年金运营采用信托模式的基本框架，提出了企业年金基金受托人、账户管理人、投资管理人和托管人的多元化主体共同管理的企业年金基金的原则，打破了原来由政府一手包揽和行业自行经办的传统企业年金运行模式，取而代之的是市场化运行模式。

2005年8月1日，中华人民共和国劳动和社会保障部发布了第5号通告，通告中公布了第一批认定的37家企业年金基金管理机构，并规定各地企业年金必须交由有资格的机构管理。但是由于法规中没有明确规定地方社保及行业经办机构管理的存量年金移交具备资格的机构管理的时间，因此，这一阶段既有严格按两个办法建立的标准的企业年

金计划，也有由地方社会保险经办机构和行业经办机构管理的传统的企业年金计划，基金实行“双轨制”管理。

企业年金管理制度的不统一，不仅增加了监管成本，而且也难以保障企业年金计划参与者的利益。因为，在地方社会保险经办机构管理模式下，由于资金完全掌控在地方政府手中，资金的使用容易受到地方公共权力的操纵，容易发生挤占挪用、权力腐败、官商勾结、利益输送现象。同样，行业经办机构管理模式下，资金离企业职工缴费源头较近，基金的操作虽然在表面上一般谨慎从事，但由于缺乏专业人才，收益率比较低，基金的安全容易受到企业经营风险和运营风险的影响，同时也存在着基金挪用的客观条件。

观察该阶段企业年金的市场表现来看，随着我国企业年金制度的完善和税收优惠政策的落实，我国的企业年金市场呈现出较快的发展势头，一些大型企业相继建立企业年金，其示范带动作用非常明显。

2006年4月，马鞍山钢铁与南方基金正式签订委托投资管理合同，年金合作标的1.5亿元，标志着自2004年5月1日正式实施《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》以来，我国第一家规范的企业年金开始“完整”投入运作。2006年6月，东风汽车对其企业年金计划开始公开招标，这项总资金为3亿元、牵涉职工人数多达10多万的企业年金计划在年金市场引发了不小的轰动。2006年7月，联想集团携手平安养老保险公司、嘉实基金公司招商银行共同启动了联想集团企业年金计划，宣布由7000多名联想员工开始建立企业年金账户，成为我国目前规模最大的民营企业的企业年金计划。2006年8月，电器巨头海尔集团携手海富通基金建立企业年金计划，涉及职工14700人，这也是我国电行业最大的一单企业年金业务。1991年-2000年底长达10年的时间内，我国只有1.6万多家企业建立企业年金，参加职工560万人，基金积累191亿元。而到2005年底，全国建立企业年金的企业已达2.4万多家，参加职工924万人，积累基金680亿元，资金量比2000年增长256%，年均增长近100亿元。

企业年金规范阶段：交由专业机构管理运营

震惊全国的“上海社保大案”爆发之后，更加坚定了我国企业年金市场化运营方向，2006年9月14日劳动和社会保障部正式对外发布了《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》（劳社部发[2006]34号），通知明确规定“社会保险经办机构不再接收新的企业年金计划，新建立的企业年金计划要由具备企业年金基金管理资格的机构管理运营；劳社部令20号、23号颁布前建立的企业年金计划，要在2007年底之前移交具备资格的机构管理运营。”

2007年4月24日劳动和社会保障部颁布了《关于做好原有企业年金移交工作的意见》（劳社部发[2007]12号），该法规明确规定“由社会保险经办机构、原行业管理的以及企业自行管理的原有企业年金均应移交具备资格的机构管理运营”，“各地劳动保障部门要按照本意见制定具体的实施方案，明确相关政策措施、实施步骤、工作要求等，经省级政府同意，报部备案后实施。要确保2007年底之前完成原有企业年金管理主体的变更和各项业务移交到位，实现规范的市场化管理运营。……原行业、企业要按照本意见，将规范管理原有企业年金和建立新的企业年金计划统筹考虑，制定切合实际的实施方案，报出资人代表机构审核同意，经总公司董事会或总经理办公会批准后实施，同时，报送劳动保障部门备案。其中，中央企业的实施方案，报劳动保障部备案。按期完成规范和建立企业年金确有困难的中央企业，应向劳动保障部说明理由，可延长至2008年底”。

《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》和《关于做好原有企业年金移交工作的意见》等一系列法规的颁布标志着我国企业年金制度开始进入规范化阶段。下面，让我们来看一看这一阶段的制度特点。

第一，税收优惠政策待明确。虽然我国已有25个省（直辖市、自治区）颁布了关于企业年金的税收优惠政策，允许单位缴费的一部分（额度从4%-8%不等）列入成本，

在税前列支，为我国企业年金市场发展起到了不小的促进作用，但是，我国税法至今没有针对企业年金的法规，全国没有一个统一的企业年金税收优惠政策，各省区的政策互不相同，受惠对象以地方企业为主，这使得许多跨地区的大企业，或是享受不到优惠政策，或是因政策的地区差异而存在诸多管理上的不便。此外，从已颁布的税收优惠政策来看，对企业年金个人缴费的税收优惠问题没有明确规定。因此，为了加快我国的企业年金发展，需进一步明确我国的企业年金税收优惠政策。

第二，企业年金由“双轨制”管理向市场化规范管理过渡。以前没有明确规定地方社保及行业经办机构管理的存量年金移交具备资格的机构管理的时间，导致企业年金“双轨制”管理，现在明确了存量年金移交的时间。根据《关于做好原有企业年金移交工作的意见》（劳社部发[2007]12号）的规定，劳社部令20号、23号颁布前建立的企业年金计划，最迟在2008年底之前移交具备资格的机构管理运营，我国的企业年金将告别“双轨制”管理，向市场化规范管理过渡。

最后，从该阶段企业年金运作的市场表现来看，随着我国企业年金制度的逐步规范，企业年金市场开始呈现快速发展的势头，截至2006年底，中国已有2.4万多家企业建立了企业年金，年金规模达910亿元，受惠员工964万人。基金规模比2005年增加了230亿元，比2004年翻了一番以上。这其中158亿元是按市场化方式管理运营，而需要移交的存量企业年金尚有700多亿。

从存量年金移交工作的进展来看，深圳市原企业年金管理中心的20多亿元企业年金资产已于2007年1月底整体移交平安养老保险公司和招商银行。上海市的存量年金也是通过整体移交的方式，将上海企业年金发展中心所管理7000多家企业的150多亿元年金资产整体移交一家新成立的长江养老保险公司管理。按照劳社部34号文的规定，市场上700多亿元的企业年金也将在今年年底前实现移交，完成向市场化规范管理的过渡。

■ 看点

● 企业年金在中国产生于20世纪90年代初，以2000年底《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》（国发[2000]42号）的颁布和2006年9月14日《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》（劳社部[2006]34号）的颁布为界，至今经历了三个阶段，即补充养老保险阶段和企业年金探索阶段和企业年金规范阶段。从整个制度的变迁过程来看，中国企业年金制度走过了一条从失范到规范的发展道路。

● 补充养老保险阶段是从1991年开始到2000年结束，这个阶段企业年金被称为企业补充养老保险。由于当时我国没有出台统一的制度，各地做法极不统一，补充养老保险有的是由地方社会保险经办机构管理的，有的是由行业经办机构管理，制度处于失范状态。

● 企业年金探索阶段是从2000年底开始到2006年9月14日结束。2004年5月1日《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》的颁布实施，更奠定了我国当前企业年金制度的政策法规框架，标志着我国开始全面推行企业年金制度。这一阶段，新建立的企业年金计划是按新制度进行规范运作，而存量年金还是由地方社会保险经办机构和行业经办机构管理，制度处于失范和规范并存的状态。

● 《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》和《关于做好原有企业年金移交工作的意见》等一系列法规的颁布标志着我国企业年金制度开始进入规范化阶段。这一阶段有两大特点：一是税收优惠政策得到逐渐落实；二是企业年金进入“双轨制”管理阶段，并逐步由“双轨制”管理向市场化规范管理过渡。

■ 编余

随着国内一些地方发生了一些有影响的社保案，企业年金管理问题也受到了整个社会的高度关注。如何顺应市场发展的需求，对企业年金运作和管理加以规范化，这是一个值得探讨的问题。

当然，本文作者并不详细论述规范化管理企业年金的技术问题，而是透过回顾我国企业年金制度发展具有标志性的三个历史阶段特征及市场表现，向我们全方位展现了我国企业年金制度的简要发展历史。这有助于我们对规范发展我国企业年金制度意义的认识。

尤其值得注意的是，随着企业年金管理交给类似基金管理公司这样的专业机构来打理，加上近几年来企业年金的快速发展势头，企业年金规范化运作和管理的发展趋势，在一定程度上会增加我国证券市场的资金供给。当然，证券市场如何规范发展以保护企业年金的长期投资收益，这一问题也变得更为突出。从这个角度分析，企业年金制度的逐步规范发展将促进我国证券市场的发展，同时也给证券市场规范和健康发展提出了更高的要求。

——亚夫