

# 突破企业年金制度的自愿性困局： 实证分析与行动选择

杜莹莹 陈起凤

(铜陵学院 财税与公共管理学院, 安徽 铜陵 244061)

**摘要:** 以企业年金制度的自愿性原则安排为研究视角, 对企业年金的运作表现进行实证分析, 可以看出企业年金制度并没有起到独立撑起养老保险“第二支柱”的效果。影响企业年金发展的关键因素在于制度条件和支持环境, 主要表现在建立企业年金的条件较为严苛, 基本养老保险缴费水平过高, 企业年金税收优惠力度不足等方面, 尝试在自愿性原则下构建企业年金制度的激励政策, 通过降低基本养老保险缴费水平、完善税收优惠政策和强化企业年金的引导宣传等途径寻求企业年金制度的健康发展。

**关键词:** 企业年金; 自愿性; 基本养老保险; 税收优惠

**中图分类号:** F241.34    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1672-6049(2015)04-0062-06

一直以来, 我国的养老保险制度改革都是在不断的争议中进行的, 其中最饱受诟病的是养老保险双轨制设计。2015年1月14日, 国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(〔2015〕2号), 开启了我国养老保险制度并轨的旅程。2015年4月6日《机关事业单位职业年金办法》正式亮相, 引起公众重新审视我国的职业年金和企业年金。强制建立的政策设计使职业年金一出台就备受瞩目, 而采取自愿方式建立的企业年金制度于2004年就已经试水, 可是在经过长达11年的发展后依然曲高和寡。本文尝试从企业年金制度的自愿性视角入手, 通过实证分析企业年金制度的现实运作, 理清影响企业年金制度良性运行的主要因素, 探讨企业年金制度如何突破自愿性困局, 对支撑我国第二支柱企业年金发展的制度结构和支持条件进行详尽的分析。

## 一、政策安排: 自愿性的企业年金制度

随着农业文明的终结和工业文明的到来, 养老保障模式也在整个社会经济变化中摸索着前行。作为一种制度安排, 企业年金的出现先于社会保险, 在国外已有百余年的历史。

20世纪70年代, 由于“经济滞胀”的困扰和人口老龄化的加剧, 各国的公共养老保障制度开始受到冲击。福利多元主义、福利三角理论兴起, 本质都是减轻国家的重负, 将部分责任转移给市场和个人, 为多层次养老保障制度的构建奠定基础<sup>[1]</sup>。许多国家和国际组织都在积极寻求改革的途径, 其中世界银行扮演着这场改革的引领者角色, 提出的“三支柱”<sup>①</sup>养老保障模式得到了众多专家学者的追捧和推广。随着各国对社会保险改革的深入, 企业年金作为其中的第二支柱被嵌入进了养老保障框架, 在实践中开始发挥越来越重要的作用。目前, 在世界上实施养老保

收稿日期: 2015-05-26

作者简介: 杜莹莹(1987—), 女, 河南伊川人, 硕士, 助教, 主要研究方向为社会保障理论与实务; 陈起凤(1982—), 男, 安徽蚌埠人, 硕士, 讲师, 主要研究方向为社会保障。

①“三支柱”养老保障体系包括第一支柱的基本养老保险, 第二支柱的企业年金和第三支柱的个人自愿性养老计划。

险制度的 167 个国家中,有 1/3 以上国家的企业年金制度覆盖了约 1/3 的劳动人口,丹麦、法国、瑞士的企业年金覆盖面几乎达到了 100%,英国、美国、加拿大等国也在 50% 左右<sup>[2]</sup>。

20 世纪 80 年代初以来,中国经历了从计划经济到市场经济的体制转型。伴随着经济体制转型的艰难起航,城镇职工的养老保障制度也进行了重构。1995 年国家率先对企业职工进行养老保险制度改革,实行企业和个人共同承担为内核的“统账结合”模式。<sup>①</sup>为了减轻养老保险制度改革阻力,缩小企业职工同机关事业单位人员的养老保险待遇差距,企业年金作为一种完善养老保障制度的工具,很快就被我国政府所接纳和吸收应用。自 90 年代起,国家相继出台关于企业年金制度的政策法规,企业年金被嵌入我国多层次的养老保障体系之中。我国的企业年金制度作为第二支柱是以实现效率为目标的养老保险制度安排,是在政府强制实施的基本养老保险制度之外,企业在国家政策指导下,根据自身经济实力和状况建立的,为本企业职工提供一定程度退休收入保障的制度<sup>[3]</sup>。在《企业年金试行办法》中,把企业年金定性为企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上,自愿建立的补充养老保险制度。从企业年金的内涵分析,我们不难发现,建立企业年金的制度立足点是效率目标,因为要根据企业自身的经济实力和状况决定是否建立该制度,在路径选择上采取自愿性原则,建立企业年金是在政府强制实施的基本养老保险制度之外,简言之就是企业年金制度并不要求企业强制建立,可以根据实际情况自由选择。但如此制度设计的结果却是既没有提高效率,更没有实现缩小职工养老保险待遇差距的美好期望,在某种程度上说,企业年金只是一种“摆设”。

在经济转型过程中,我国建立企业年金制度的初衷是想通过借鉴发达国家的养老保险制度改革实践,构建我国多层次的养老保险格局。可是结果呢?

## 二、实证分析:企业年金制度的运作表现

总体上看,我国企业年金制度从 2004 年正式试行至今,无论是与国际上“第二支柱”的企

业年金制度横向相比,还是与我国“第一支柱”的基本养老保险纵向相比,我国的企业年金制度运行状况可谓十分惨淡。

### (一) 企业年金发展结构不均衡

从行业分布看,我国企业年金发展主要集中在经济效益较好的电力、石化、金融、石油、电信、民航等垄断行业。从区域分布看,经济发达的沿海地区快于经济落后的内陆地区。从企业本身看,建立企业年金制度以国有企业和中央企业为主,而其他类型企业基本没有建立,在发展速度上也赶不上前者的步伐。例如,在建立企业年金计划的 11 种行业中,国有企业 3891 家,占行业企业总数的 93%<sup>[4]</sup>。在企业年金制度建立过程中,国有企业是名副其实的“顶梁柱”。其原因是很多大型央企和国企经济效益比较好,积极响应国家企业年金的政策号召,有能力为职工缴纳企业年金;在经济发达地区,缴纳企业年金会有一个免税比例,收入比较高的职工,上缴的个人所得税会比较多,缴纳企业年金就可以合理避税,职工缴纳的积极性比较高<sup>[5]</sup>。相反,绝大多数中小企业自身发展步履维艰,并没有足够的动力和实力为职工建立企业年金,而企业职工收入较低,无需通过缴纳企业年金来避税,对建立企业年金也没有强烈的热情。

### (二) 企业年金基金规模较小

从绝对数来看,2007 年我国企业年金基金规模仅为 1519 亿元,到 2011 年已经超过 3500 亿元,截止到 2013 年,企业年金基金达到 6035 亿元,是 2007 年的将近 4 倍,年均增长率为 25.8%。但若与第一支柱的基本养老保险相比,差距就一目了然,2007 年企业年金与基本养老保险的基金差距为 5872 亿元,到 2013 年两者的差距已经为 22234 亿元,基金规模相差 3.79 倍。

在国际上,通常将养老金基金规模占本国国内生产总值(GDP)的比重进行衡量。在 2007 年,OECD 组织成员国私营养老金总规模占总 GDP 的比重约为 75%。90 年代末本世纪初建立强制性私营养老金计划的匈牙利、墨西哥和波兰,2007 年养老金资产也达到了 GDP 的 11%—12%<sup>[6]</sup>。而同时期的我国企业年金占 GDP 的比

<sup>①</sup>对于机关、事业单位则未被列入改革范围,养老待遇依旧由国家财政完全拨付,养老保险待遇双轨制改革正式拉开序幕。

重仅为 0.62% ,直到 2013 年也还没有突破 1% 。 国内 我国企业年金基金规模还有很大的提升空间。从企业年金基金规模指标来看 ,无论是国际还是

表 1 我国企业年金基金与国民生产总值、基本养老保险基金比较<sup>①</sup> 单位: 亿元

年份	企业年金基金	国内生产总值 (GDP)	企业年金基金占国内生产总值的比重	基本养老保险基金	企业年金基金占基本养老保险基金比重
2007	1519	246619	0.62%	7391	20.6%
2008	1911	300670	0.64%	9931	19.2%
2009	2533	335353	0.76%	12526	20.2%
2010	2809	397983	0.71%	15365	18.2%
2011	3579	471564	0.76%	19497	18.3%
2012	4821	568845	0.85%	23941	20.1%
2013	6035	636463	0.95%	28269	21.3%

### (三) 企业年金覆盖面偏窄

从企业年金的覆盖率指标来看 ,2007 年我国企业年金的参保职工仅为 929 万 ,2011 年人员增加到 1577 万人 ,到 2013 年企业年金参保人数突破 2000 万 ,达到 2056 万人。参加职工基本养老保险是企业年金建立的条件之一 ,2007 年企业年金参保人数占当年基本养老保险参保人数的比重仅为 5.1% ,到 2013 年这一指标仅提高到 6.8% 。如果将企业年金参保人员与我国就业总人数进行比较的话 ,2013 年这一比例为 2.7% ,我国企业年金职工参与率更低。因此 ,对于很多

职工根本不知道企业年金到底是什么也就不足为奇了。

从企业来看 ,2007 年我国建立企业年金的企业是 3.2 万户 ,2011 年企业增加到 4.49 万户 ,到 2013 年参加企业年金的企业为 6.61 万户。2013 在国家工商行政管理总局备案的企业总数则为 1527.84 万户<sup>②</sup> ,建立企业年金的企业占全国企业总数的比重仅为 0.4% 。由此可以看出 ,在自愿性原则下 ,大多数企业并没有积极建立企业年金。

表 2 企业年金与基本养老保险参加人数比较<sup>③</sup> 单位: 万人; 万户

年份	参加企业总数	企业年金人数	基本养老保险人数	企业年金人数/基本养老保险人数
2007	3.2	929	18235	5.1%
2008	3.3	1038	19951	5.2%
2009	3.35	1179	21567	5.5%
2010	3.71	1335	23634	5.6%
2011	4.49	1577	26284	5.9%
2012	5.47	1847	28272	6.5%
2013	6.61	2056	30049	6.8%

### (四) 企业年金替代率水平低

一般来说 ,养老金替代率指的是企业职工退

休时领取的养老金与退休前工资收入之间的比率。该项指标可以衡量职工退休前后生活保障

①数据来源: 根据历年《国民经济和社会发展统计公报》、《人力资源与社会保障事业发展统计公报》整理得出

②数据来源: 2013 年全国市场主体发展报告。

③数据来源: 根据历年《人力资源与社会保障事业发展统计公报》整理得出

水平的差异。经验数据显示,一国养老保险体系中“三支柱”的替代率比较合理的比例是4:3:2,在OECD国家,企业年金的目标替代率一般可以达到20%—30%<sup>[7]</sup>。而我国的企业年金替代率十分有限,不足以撑起养老保险“第二支柱”的能力。2010年我国企业年金替代率不足1%<sup>[8]</sup>。究其原因,我们不难发现,在自愿性原则导向下的企业年金制度,企业本身没有强烈的热情建立年金计划,在我国经济转型和劳动力市场供大于求的背景下,企业职工也没有能力维护自己的权益,企业年金基金的规模也十分有限,因此我国企业年金替代率水平低到可以被忽略的境地也是意料之中的事了。

从现实运作来看,企业年金制度并没有起到独立撑起养老保险“第二支柱”的效果。自愿性原则下建立的企业年金也饱受制度形同虚设的指责。

### 三、影响因素:企业年金制度的发展困局

经过多年的实践运行,企业年金制度并没有达到预期的效果,其根源在于企业年金自愿性原则设计造成的制度弱吸引力。国际经验表明,在自愿性原则下,企业和职工对企业年金的强烈需求才是真正推动这一制度发展的关键。我国企业年金选择使用自愿性原则,可是并没有在增加制度吸引力方面多下功夫,这可以从企业年金的制度条件和支持环境分析。

#### (一) 建立企业年金的条件严苛

《企业年金试行办法》明确说明企业年金建立遵循自愿性原则,但同时要具备以下几方面条件。第一,企业及其职工必须依法参加基本养老保险,并且按时足额进行缴费;第二,企业及其职工要具有相应的经济负担能力;第三,企业还要建立集体协商机制,对是否建立企业年金进行民主协商决定。这样一来,能够同时满足这几个要求的企业就寥寥无几了。且不说企业基本养老保险缴费率相对较高,即使企业实力雄厚经济效益较好,具备建立企业年金的条件,但若没有相关利好政策来吸引企业的话,作为理性的法人主体,企业也不会主动去承担这项责任的,何况很多中小企业本身发展不稳定,更没有动力来建立企业年金。在工会组织化程度比较高的大中型

企业,集体协商确实取得了较好的实施效果。但是在强资本弱劳动的背景下,超过95%以上的中小企业由于职工人数少,规模小,工会组织化程度较低,工会领导和职工存在着“不敢谈”、“不会谈”的问题,即使能够开展集体协商,往往也难以取得实质性的效果<sup>[9]</sup>。

#### (二) 基本养老保险缴费水平过高

当前,我国社会基本养老保险企业缴费水平偏高,挤占了企业年金的发展空间。这在客观上制约了企业建立企业年金制度的积极性,最终导致绝大多数企业不愿意建立该项制度。按照目前我国社会基本养老保险缴费政策规定,企业职工基本养老保险的企业缴费比例为20%,职工个人缴费比例为8%,两者共计达到28%。而在2012年,OECD国家公共养老金平均缴费率仅为20%,其中缴费率日本不到15%,美国仅为12.4%,韩国和加拿大都不到10%<sup>[10]</sup>。由此可以看出我国社会基本养老保险中企业的缴费负担过重,国务院副总理马凯也曾经在公开场合表示现在的社会养老保险企业缴费水平确实偏高,“五险一金”已占到企业工资总额的40%—50%<sup>[11]</sup>,这严重影响了企业的市场竞争力。企业负担沉重已经是不争的事实,因此企业建立年金计划的能力有限,积极性不高。

#### (三) 企业年金税收优惠力度较弱

税收优惠是促进企业年金发展的源动力,国际经验表明,国家税收优惠政策的支持是帮助企业年金制度快速发展的重要引擎。而我国企业年金税收优惠问题则是制约其进一步发展的瓶颈之一。首先,各地区企业年金税收优惠政策呈现碎片化,企业年金的税收优惠幅度参差不齐,各省企业年金的税收优惠执行比例在4%—12.5%之间,优惠标准相差悬殊。其次,在最新的企业年金税收优惠政策中<sup>①</sup>,仅给个人所得税进行优惠。对职工个人缴费工资总额的4%进行免税;而企业缴费税收优惠仍按照2009年的规定,在不超过职工工资总额的5%部分,允许税前列支。无论是对职工还是企业,税收优惠比例依旧较低,这是大部分企业和职工不愿参加企业年金的关键障碍。企业年金制度建立的决定

<sup>①</sup>《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》(财税[2013]103号)

性力量在于企业,如果对企业缴费部分没有足够税收优惠支持的话,企业不会有动力为员工建立企业年金。另外,关于企业年金税收优惠的政策法规,大都是以政府部门规章的形式出台,其法律约束力有限,很难对企业年金制度的发展产生足够推动力,有必要提高企业年金的法律层次。

要想使企业年金制度获得较好的发展,或者通过外力施加一定的强制性,或者维持自愿性原则,但必须想方设法增加制度吸引力,进行制度的激励政策设计。

#### 四、行动选择:构建企业年金制度的激励政策

随着职业年金的强势崛起,我国建构企业年金制度的努力正处在十字路口。既然企业年金制度要在社会养老保险制度架构中实现作为第二支柱的功能,政府的介入就必不可少,在干预的具体内容和形式上,如果想要继续在自愿性原则下寻求制度的发展和完善,就必须对企业年金制度进行激励政策设计。

##### (一)适当降低基本养老保险缴费水平

社会基本养老保险缴费比例较高,负担较重,势必会影响企业年金的发展。在某种程度上讲,为了维持养老保险的既定替代率水平,基本养老保险和企业年金在缴费比例上是此消彼涨的关系,如果基本养老保险占用的份额过大,那么能够留给企业年金的空间必然就会缩小。因此,为了激励企业建立企业年金制度,就必须设法降低基本养老保险缴费水平,但是单纯降低基本养老保险缴费,又会影响当期的基金收支平衡。因此要对养老保险缴费结构进行优化设计,通过拓宽养老保险基金收入的渠道来降低社会基本养老保险缴费水平。首先,要加快扩大社会基本养老保险覆盖面来增加养老保险基金额度,采取自愿性的延迟退休政策减少养老保险的当期支出。其次,通过适当放开投资运营方式提高社会基本养老保险的收益率,实现资金保值增值。最后,提高国有资本收益上缴公共财政的比例,划拨更多部分的国有资本充实基本养老保险基金,以期降低社会基本养老保险的企业缴费水平,增强企业建立企业年金制度的能力和动力。

##### (二)完善税收优惠政策

税收优惠是支持企业年金发展的重要制度安排,因此可考虑完善企业年金的税收优惠支持

力度,促进企业年金制度的良性运行。首先,应该进一步提高企业年金个人缴费的税收优惠比例,明确企业年金的免税额度,可以考虑将企业缴费部分按照职工工资总额的更高比例进行企业成本的税前列支,激励企业和职工建立企业年金制度。其次,法律应该允许在特殊情况下,职工可以提前支取企业年金基金进行“救急”,当职工突然遭受经济困难需要帮助时,参加企业年金计划的职工可以提前支取企业年金基金,依照企业年金给付期的正常税率进行征税,如果职工在规定期限内能够补齐提取的基金数额,可将之前征收的税款返还或是冲抵缴费。最后,对于企业或职工个人的一些违规操作现象,比如对企业缴费的短期终止或个人缴费的提前套现等行为,建议实施惩罚性的税收政策。通过税收优惠政策的完善,激发企业年金制度的广泛实践。

##### (三)强化企业年金的引导宣传

由于对企业年金制度的宣传教育力度不够,我国目前还普遍存在对企业年金制度的认识偏见。据调查显示,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为其中的30%,有三分之一的企业领导认为企业没有这个责任建立企业年金制度<sup>[12]</sup>。在人民网组织的企业年金参与调查中,有26.5%的职工明确表示不会参与。企业年金制度宣传的缺失,使得很多员工将其视为企业额外收取的费用,并没有将其看作是自己的补充养老保险。因此,企业年金要想获得更好的发展,必须要加强对企业领导及职工的宣传教育,让企业和职工认识到企业年金制度的建立对他们的重要性,认可这种企业发展和职工福利共赢的长期价值投资理念,保证退休后过上高品质的晚年生活,以此引导企业职工参加企业年金制度。

##### 参考文献:

- [1]顾天安.制度变迁与制度陷阱:对我国企业年金发展的深层次分析[J].学术交流,2014(7):145-150.
- [2]杨长汉.中国企业年金投资运营研究[M].北京:经济管理出版社,2010:87.
- [3]邓大松,刘昌平.中国企业年金制度研究[M].北京:人民出版社,2005:1.
- [4]谢和均,韩震.中国企业年金制度现状评估及对策分

