

此次修订企业年金政策确立了企业缴费归属的三项原则，这无疑将有利于消除制度沉疴，有利于调动职工积极性和扩大覆盖面。我们之所以说着重解决企业缴费归属问题是《企业年金办法》的最大亮点，概因于此。

## 解读《企业年金办法》

文=郑秉文

党的十九大闭幕四个多月，酝酿修订两年多的《企业年金办法》就公开印发，这无疑为十九大开启的中国特色社会主义新时代增添了新的时代光彩。2004年颁布的第20号令《企业年金试行办法》和第23号令《企业年金基金管理试行办法》是奠定中国养老金第二支柱企业年金制度框架和运行机制的两部“根本大法”。但随着形势的发展，这两个部令日益显现其局限性，急需修订。早在2011年，规范市场运行规则的第23号令《企业年金基金管理试行办法》得以修订，代之以第11号令《企业年金基金管理办法》。但由于种种原因，第20号令虽从2016年初就开始着手修订，却一直未果。

那么，与第20号令相比，刚颁布的第36号令《企业年金办法》有哪些新亮点？其历史背景以及面临的新挑战都有哪些？

### 七个可圈可点之处：必将推动企业年金前行

第一，原来第20号令总计24条一贯到底，重点没有突出。第36号令增加到32条，字数篇幅增加了一倍，并且分为七章，每章都凸显一个主题。除了第六章“监督管理”和第七章“附则”与第20号令相比没什么变化以外，其他五章几乎每章都有可圈可点之处。

第二，对第20号令原来规定的企业年金性质“自愿建立”改为“自主建立”，虽然“自主”与“自愿”相比，在语义上“自主”似乎更为“明确”一些，但却难有“明确”的不同政策解释，与发达国家纷纷引入的“自动加入”机制相去甚远。但是，第36号令将“自愿”改为“自主”毕竟表明了政府积极推动和鼓励广大企业建立年金制度的一个态度。

第三，对建立年金的三个硬性条件在表达方式上做了一定的“弱化”处理。虽然建立年金制度的企业须具备的三个硬性条件（参加基本养老保险并缴费、具有经济负担能力、与职工要通过集体协商确定）得以保留，但与原来规定的明确将其作为三个门槛相比，还是有所变化，其表述方式得以弱化。显然，这样修改的初衷也是为了鼓励企业建立年金的积极性，扩大年金参与率。

第四，对雇主和雇员缴费比例分别做了规范。原来的规定是企业缴费为工资总额的8.33%，企业与职工缴费合计不超过16.67%，而税前列支的比例是雇主5%，雇员4%。第36号令将其规范为雇主缴费比例8%，雇主与雇员缴费合计不超过12%。这样修改的目的是与公务员和事业单位建立的职业年金能够一致并衔接起来，因为职业年金的缴费比例规定是雇主缴费为工资总额的8%，雇员缴费比例为本人缴费工资的4%，他们均为税前列支。企业年金缴费比例的调整为进一步提高税前列支比例并将其与职业年金一致起来打下基础，对广大职工来讲是个福音。

第五，首次明确规定，个人账户下设两个子账户，一个是企业缴费子账户，一个是个人缴费子账户，它们分别记录企业缴费及其投资收益和个人缴费及其投资收益。在多年的实践中，绝大部分企业年金计划的个人账户是分为企业缴费子账户和个人缴费子账户，尽管缺乏政策依据，但已经约定俗成。第36号令对此做出明确规定，使持续十多年的做法有了政策依据。

第六，对领取企业年金的资格条件首次做出明确规定，即当职工达到退休年龄、完全丧失劳动能力、死亡、劳动合同期满企业不再续聘时，企业缴费子账户及其投资收益就完全归属个人。但是，如果由于职工过错解聘或由于违法违纪解聘等情况就不能归属个人了。做出这样明确规定之后，将会大大减少以往实践中由于规

定模糊而导致的诉讼与纷争。

第七，首次规定了企业年金待遇计发方式，包括按月领取、分期领取、一次性领取、转换商业养老保险年金产品等四个模式。原来规定的领取方式只规定或一次性领取，或定期领取，而第36号令则明确规定为四种领取方式，他们各有千秋，为退休人员领取养老金增加了个性化选择。按月领取如同基本养老金那样，虽然十几年来很多企业事实上制定了按月领取的规则，但缺少政策依据；分次领取与一次性领取额相比可以合理规避个税，适宜将其用于家庭急需或投资等；购买商业养老保险产品尤其是购买终生年金保险产品可以分散长寿风险。

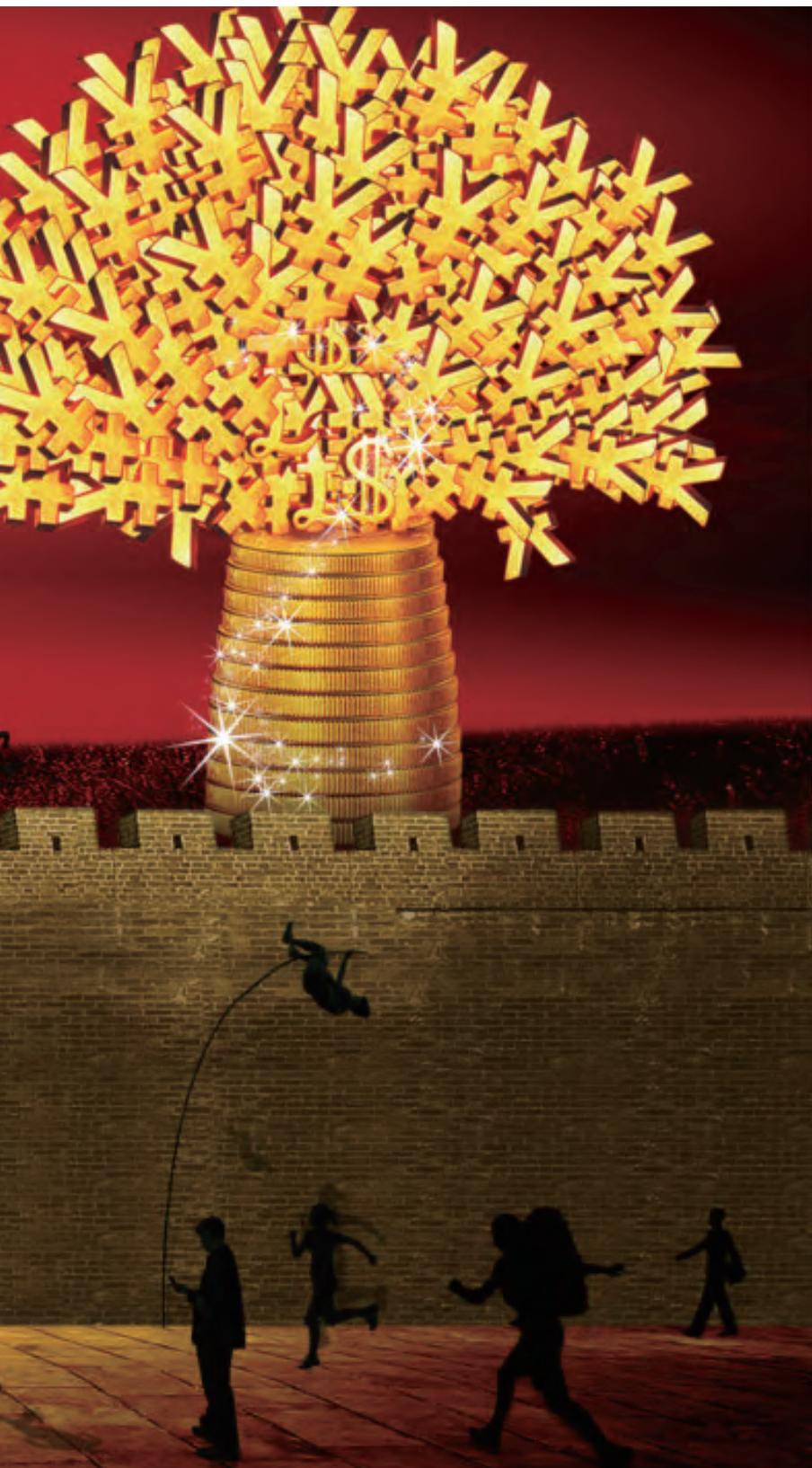
## 一个最大亮点：规定了企业缴费归属三原则

第36号令的最大亮点是首次规定了企业缴费归属三原则。所谓企业缴费归属三原则是指企业缴费的归属行为、归属限额和归属期限。十几年来，由于第20号令没有对企业缴费归属原则做出明确规定，在雇主缴费的归属问题上一直存在着不利于职工的乱象。企业年金的缴费由雇主和雇员两部分形成。绝大多数年金计划的缴费公式是雇主缴费部分进入“企业账户”，雇员缴费直接进入“个人账户”，于是，雇主缴费及其投资收益迟迟不明确归属的现象比比皆是，在强资本、弱劳工的态势下，职工发言权有限，利益常常受到损害，建立年金的积极性自然受到挫伤。

第一个原则是对企业缴费归属行为做出明确规定，那就是“按约定办事”。这意味着，包括投资收益在内的雇主缴费的归属问题首先是以年金计划方案中的约定为主，即在建立年金制度之初，雇主和雇员双方可以在方案中明确做出约定，雇主缴费及其投资收益可以自始就归属职工个人并直接进入个人账户，从一开始



如果说确立企业缴费归属原则“助推”的是参保人利益最大化的“经济人”心理，从而调动参与年金的积极性，那么，引入自动加入机制“助推”的就是进一步唤醒人类“社会人”的“善良”本质。



就不设归属期，这是一个重大进步，意味着可以设“零归属期”。一些发达国家设立“零归属期”早有先例，目的是为了鼓励更多的雇员参加年金计划。例如，美国联邦政府雇员的年金计划“节俭储蓄计划”（TSP）就是这样：雇员入职之后就立即可以得到1%的单位缴费，旨在鼓励职工参加年金计划；如果该雇员受到激励也相应地缴纳1%，单位缴费就立即再增加1%；这时，如果该员工也增加1%，单位缴费马上就再增加1%；如此激励下去，一直到单位缴费增加到5%之后为封顶线，这时，该员工已经缴纳了4%，即使他再继续增加下去，单位缴费也不增加了，但此时该员工的账户比例合计已经是9%了。事实上，该员工个人此时还可单方面继续增加下去。就是说，在TSP里根本就没有所谓的“企业账户”，单位缴费计入个人账户和归属个人行为是同时即刻发生的。

第二个原则是对企业缴费归属限额做出明确限定，那就是“不得超5倍”。雇主缴费在绝大部分公司企业是按照雇员工资总额比例拨出的，然后进入企业账户。固然，企业主有权力将雇主缴费的归属比例按不同人群和业绩划分三六九等，例如，对高管人员和有功之臣划拨的比例较高，带有奖励的性质，对普通工人划拨的比例较低。但是，如果相差悬殊，就必然会有不公平之嫌，甚至造成职工之间的矛盾。为了规范归属限额，防止雇主对个别职工的打击报

复，防止雇主道德风险的发生，第36号令对雇主缴费计入职工企业年金个人账户的最高额做出不得超过平均额5倍的规定，这在一定程度上确保了企业年金的公平性。

第三个原则是对企业缴费归属期限作出最长约束，那就是“不得超8年”。毕竟，企业年金是自愿型的福利制度，雇主可将一定的归属期作为“挽留”人才和考察对象的一个手段，即雇主的归属期可操作性越大，雇主建立年金计划的积极性就越高，但在一定程度上会挫伤雇员的积极性，如果归属期长达几十年，没有对归属期上限做出规定，直至雇员退休那天才实现完全归属，职工参加年金计划的热情就会受到影响，不利于推动扩大年金的覆盖面和参与率。为了在调动雇主和雇员双方积极性之间做到一定的平衡，第36号令做出了最长不得超过8年的规定。

第36号令做出的企业缴费归属三原则的目的是最大限度地保护职工的切身利益，调动雇主和雇员双方建立年金计划的积极性，扩大年金的参与率。第36号令执行后，现行很多公司企业建立的年金制度和制定的年金方案不得不做出相应调整。

## 扩大参与率：企业年金面临的一个长期挑战

2004年建立年金制度以来，职工参与率以两位数增长，发展势头非常好：2007年是11.73%，2008年是15.20%，2009年是13.58%，2010年13.23%，2011年18.13%，2012年17.12%，2013年11.32%，2014年是11.53%。但总体看，参与人数还是太少，只占城镇企业职工基本养老保险参保人数的6%，不足住房公积金人数的零头。重要的是，2015年陡然出现参与率急剧下降的局面，仅为1.00%，2016年更是下滑到0.37%。这是一个严重信号：企业年金参与率本来就很低，在新常

态下，有可能出现停滞。

由于企业年金参与率过低，扩大参与率是当前甚至在未来较长时期内企业年金面对的一个最大挑战，是企业年金改革的首要目标，是避免广为诟病的“富人俱乐部”的首要措施，是公务员和机关事业单位普惠性建立起职业年金后消除“假并轨”社会质疑的首要任务，是构建多层次社保体系不可或缺的一个重要构件。

如何才能实现扩大企业年金参与率的制度目标？这是修订立法和完善政策所必须正视和面对的问题。我们不得不承认，制度设计存在瑕疵是导致建立年金积极性不高的重要原因之一。此次修订企业年金政策确立了企业缴费归属的三项原则，这无疑将有利于消除制度沉疴，有利于调动职工积极性和扩大覆盖面。我们之所以说着重解决企业缴费归属问题是《企业年金办法》的最大亮点，概因于此。

对职工个人来讲，参加企业年金可使未来退休收入多元化，提高收入水平，增加稳定性。目前，老年人绝大部分的“制度化”退休金仅来自社保局一个渠道，来源单一，数量有限，难以满足退休生活的实际需要。年金账户是实账积累，账户资产是个人财产。有财产积累就有预期，有恒产者有恒心，资产社会将是一个文明的社会，稳定的社会。

发达国家在扩大企业年金参与率方面已有一些有益探索，效果很好，其中，引入“自动加入”就是一个改革潮流。最典型的案例是2006年美国通过的《养老金保护法》和英国2008年通过的《养老金法案》将“自动加入”机制引入企业年金。所谓“自动加入”机制，是受器官捐献制度改革启发的结果。传统的器官捐献方式采取的是“选择加入”，指每个人的“默认”状态不是器官捐献者，但当他被要求时可以表示“同意加入”到捐献者队伍之中，这意味着除非他同意，否则，其人体器官是不能使用的；而“选择退出”是指每个人的

“默认”状态是“假定同意”身后捐献，但到18岁时享有“选择退出”的权利，意味着每个人都被视为器官捐献者，除非他表示拒绝。可事实上，出于种种考虑，很多人到了18岁并没有“选择退出”，于是，人体器官捐献的数量明显增加。一项实验的结果显示，两个捐献方式的结果大相径庭：当被问到是否“同意加入”时，只有42%的人表示愿意捐献器官，而当被问到是否“选择退出”时，同意捐献的竟高达82%。从本质上讲，企业年金“自动加入”机制对扩大年金制度来说效果十分明显。众所周知，机关事业单位人员百分之百地建立职业年金的做法体现的本质实际上也属于自动加入的性质。

确立“自动加入”机制是扩大年金参与率和覆盖面的关键，意指所有雇员，无论是新晋职工还是老职工，他们参加工作即自动加入到养老金计划里面来，如果不想加入，可以提交书面申请“选择退出”。“自动加入”与以前的20号令“自愿加入”或现在的36号令“自主加入”是远远不可同日而语的，它具有很强的可操作性和激励性，对扩大参与率具有积极的推动作用，对企业主是否建立年金制度具有明显的监督作用。美国某大数据显示，纵向比，2006年美国企业年金的参与率是66%，2014年提高到77%；横向比，采取自愿加入的企业里，年金参与率是58%，而采用自动加入的参与率则高达88%。“自动加入”对以下三个群体的激励效果特别好：首先是低收入群体，以年收入3万美元以下的群体为例，2006年美国企业年金参与率仅为43%，2014年提高到62%；在2014年，实行“自愿加入”的参与率仅为29%，而自动加入的则高达82%。其次是刚参加工作的群体，以刚参加工作1年以内的新雇员为例，2006年的参与率是45%，2014年大幅提高到67%；在2014年，实行自愿参加的企业年金参与率仅为33%，而在自动加入的企业里则高达82%。最后是青年员工群体，而且越年轻，效果越好，这里以25岁以下的群体为例，

2006年参与率是33%，2014年提高到57%；2014年自愿加入的企业年金参与率仅为25%，而自动加入的企业年金参与率则高达81%。

其实，第36号令规范企业缴费归属行为也好，美英国家引入自动加入机制的实践也罢，从行为经济学的角度讲，这些改革与举措受到较好评价，只是因为对企业职工加入年金制度给予了一种“助推”。根据2017年诺贝尔经济学奖获得者理查德·泰勒的解释，“助推”是利用体制的力量对政策稍加调整就可获得的一个奇特的行为效果。如果说确立企业缴费归属原则“助推”的是参保人利益最大化的“经济人”心理，从而调动参与年金的积极性，那么，引入自动加入机制“助推”的就是进一步唤醒人类“社会人”的“善良”本质（如主动无偿捐献人体器官），引领更多的社会大众开始一个“崭新的”消费与储蓄行为。

养老金立法和政策修订都是推动其迅猛发展的难得机遇。两年前启动修订《企业年金办法》时正值经济刚刚进入新常态和实施供给侧结构性改革，整个大环境是减税降费，提高企业竞争力，所以，此次政策修订引入“自动加入”机制时机尚不成熟，当然，与“自动加入”相配套的诸多改革还应包括确立个人投资选择权、引入默认投资工具“生命周期基金”等等，也都须等待时机。我们应清醒地认识到，我国经济运行很有可能是L型的发展趋势。这个L型底边是一个历史阶段，体现的是经济发展规律，面对的是一个新的常态。多层次养老保障体系建设不是一朝一夕的，引入“自动加入”机制则是越早越好，越早越有利。 ■

（作者为中国社科院世界社保研究中心主任、深圳创新发展研究院资深研究员）